



مدخلٌ للنزاهة
ومكافحة الفساد
في التشريعات
العراقية والاتفاقيات
الدولية



أ. بلال عبد الحي علي

القاضي رحيم حسن العكيلي

أ.د حيدر طالب محمد علي

مدخلٌ للنّزاهة ومكافحة الفساد في التّشريعات العراقية والاتفاقيات الدوليّة

أ. بلال عبد الحي علي

القاضي رحيم حسن العكيلي

أ.د حيدر طالب محمد علي

تشرين الثاني / نوفمبر 2021

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**



مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Planning and Studies



رشيد RASHEED

TRANSPARENCY INTERNATIONAL - JORDAN
الشفافية الدولية - الأردن

معاً للقضاء على الفساد
TOGETHER TO END CORRUPTION

طالب علي، حيدر / حسن العكيلي، رحيم / عبد الحي علي، بلال
مدخلٌ للنزاهة ومكافحة الفساد في التشريعات العراقية والاتفاقيات الدولية/ حيدر طالب علي، رحيم حسن العكيلي،
بلال عبد الحي علي _ العراق: مركز البيان للدراسات والتخطيط / عمان: مؤسسة فريدريش إيبيرت، 2021
(302) صفحة

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق ببغداد 4230 لسنة 2021.
تمت الطباعة في العراق

الناشرون:

مركز البيان للدراسات والتخطيط
صندوق بريد: 2268 الجادرية - بغداد - العراق
البريد الإلكتروني: info@bayancenter.org
الموقع الإلكتروني: www.bayancenter.org

مؤسسة فريدريش إيبيرت، مكتب الأردن والعراق
صندوق بريد: 941876 عمان 11194 الأردن
البريد الإلكتروني: fes@fes-jordan.org
الموقع الإلكتروني: www.fes-jordan.org

غير مخصص للبيع

مؤسسة فريدريش إيبيرت - مكتب عمان ©

جميع الحقوق محفوظة.

لا يسمح بإعادة إصدار هذا الكتاب أو أي جزء منه أو تخزينه أو استنساخه أو نقله، كلياً أو جزئياً، في أي شكل وبأي وسيلة، سواء بطريقة الكترونية أو آلية، بما في ذلك الاستنساخ الفوتوغرافي، أو التسجيل أو استخدام أي نظام من نظم تخزين المعلومات واسترجاعها، دون الحصول على إذن خطي مسبق من الناشر.

الآراء الواردة في هذه الدراسة لا تعتبر عن وجهات نظر مؤسسة فريدريش إيبيرت، ويتحمل الكاتب مسؤولية ذاتية عما عبر عنه في هذه الدراسة.

• الغلاف والتصميم الداخلي: كمال قاسم

ISBN 978 - 9922 - 9637 - 4 - 7

المحتويات

7	شُكر وتقدير
9	المقدمة
13	الفصل الأول: التعريف بالفساد، وأنواعه والآثار المترتبة عليه
15	المبحث الأول: تعريف الفساد وبيان خصائصه
15	المطلب الأول: تعريف الفساد في المدلول اللغوي
18	المطلب الثاني: تعريف الفساد بالمعنى الاصطلاحي
26	المطلب الثالث: خصائص الفساد
34	المبحث الثاني: صور الفساد وأشكاله
34	المطلب الأول: الفساد من حيث الحجم
36	المطلب الثاني: الفساد من حيث البيئة
38	المطلب الثالث: الفساد من حيث الانتشار
39	المطلب الرابع: الفساد من حيث الموضوع
43	المطلب الخامس: أشكال الفساد
49	المبحث الثالث: أسباب الفساد وآثاره
50	المطلب الأول: أسباب الفساد
58	المطلب الثاني: آثار الفساد
62	المطلب الثالث: المفاهيم المرتبطة بمكافحة الفساد
	الفصل الثاني: التنظيم الدولي لمكافحة الفساد بموجب إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وموقف التشريعات العراقية منها
69	المبحث الأول: تعريف الفساد من منظور المنظمات والهيئات الدولية
72	المطلب الأول: تعريف البنك الدولي للفساد
72	المطلب الثاني: التعريف المعتمد من الأمم المتحدة لمصطلح الفساد
73	المطلب الثالث: تعريف الأنتربول الدولي للفساد
74	المبحث الثاني: أحكام إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ونطاقها
78	المطلب الأول: أحكام إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
80	المطلب الثاني: نطاق تطبيق إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
89	

90	المبحث الثالث: التزامات الدول الأطراف في الاتفاقية، ومدى التزام العراق بها
90	المطلب الأول: التزامات الدول الأطراف في الاتفاقية
104	المطلب الثاني: مدى التزام العراق بالاتفاقية
111	المبحث الرابع: مكافحة الفساد في الاتفاقيات الدولية الأخرى
111	المطلب الأول: الأهداف التنموية ومكافحة الفساد
114	المطلب الثاني: الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد
122	المطلب الثالث: دور المنظمات الدولية والإقليمية في مكافحة الفساد
139	الفصل الثالث: النظام الوطني للنزاهة ومكافحة الفساد في العراق
142	المبحث الأول: السلطات الاتحادية
142	المطلب الأول: السلطة التشريعية الاتحادية
158	المطلب الثاني: السلطة التنفيذية
168	المطلب الثالث: السلطة القضائية
182	المبحث الثاني: الأقاليم والمحافظات
183	المطلب الأول: توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات وأصول ممارستها
195	المطلب الثاني: الأقاليم
201	المطلب الثالث: المحافظات غير المنتظمة بإقليم (الحكومات المحلية)
210	المبحث الثالث: الجهات الرقابية والتنظيمية (الهيئات المستقلة)
212	المطلب الأول: استقلال الهيئات المستقلة
219	المطلب الثاني: هيئة النزاهة
228	المطلب الثالث: ديوان الرقابة المالية الاتحادي
235	المطلب الرابع: المفوضية العليا المستقلة للانتخابات
241	المطلب الخامس: المفوضية العليا لحقوق الإنسان
246	المطلب السادس: مجلس الخدمة العامة الاتحادي
251	المبحث الرابع: الجهات الفاعلة غير الحكومية
252	المطلب الأول: الأحزاب السياسية
263	المطلب الثاني: المنظمات غير الحكومية
271	المطلب الثالث: القطاع الخاص
279	المطلب الرابع: المؤسسات الإعلامية

شُكر وتقدير

يشكر المؤلفون مركز البيان للدراسات والتخطيط على دعم هذا الجهد والتكفل بطباعته وتوزيعه.

المقدمة

يُعدُّ الفساد من الأمراض التي أرهقت الأمم وأتعبت الشعوب، بغضِّ النَّظر عن مستواها الفكريِّ والاقتصاديِّ والتَّكنولوجيِّ، ويُعتَبَر السَّبَب الرَّئيس في هلاك الأمم والانحدار على مستوى القيم والرَّكائز الاقتصاديَّة والنَّمويَّة والاجتماعيَّة والسياسيَّة، وعلى هذا الأساس؛ تُعتَبَر ظاهرة الفساد واجبة الأجتثاث من المجتمع، وفي سبيل تحقيق ذلك؛ ينبغي أن نأخذ جملة من الخطوات القانونيَّة بشكل عامٍّ، والتَّشريعيَّة بشكل خاصٍّ، من خلال إصدار مجموعة تشريعيَّة من القوانين التي تساهم في منع وقوع ظاهرة الفساد ابتداءً، ومن ثَمَّ الإجراءات الواجب اتِّخاذها في حالة وقوع الفساد بحقِّ الأشخاص الممارسين لهذه الأفعال، وقد أصدر المشرِّع العراقيُّ بهذا الخصوص مجموعة من التَّشريعات، منها: قانون هيئة النَّزاهة رقم (30) لسنة 2011، وقانون تصديق الاتِّفاقيَّة الدوليَّة لمكافحة الفساد رقم (35) لسنة 2007، كما عالج قانون العقوبات العراقيُّ رقم (111) لسنة 1969 المعدَّل مجموعة من جرائم الفساد في الباب السَّادس منه.

وجدير بنا أن نقول هنا إنَّه يمثل ظاهرة دوليَّة تتعدَّى كونها وطنيَّة ومحليَّة؛ لذا أصدرت الأمم المتَّحدة اتِّفاقيَّة لمكافحة الفساد، دخلت حيِّز التَّنفيذ بتاريخ 14 كانون الأوَّل 2005، والتي احتوت على العديد من المعايير التي تلزم أعضائها باعتمادها في سبيل التَّكاتف الدوليِّ للقضاء على هذه الظَّاهرة الخطيرة والحدِّ من انتشارها، وذلك من خلال (71) مادَّة مقسَّمة على ثمانية فصول؛ لتكون موجَّهًا ودليلاً للمجتمع الدوليِّ.

في مكافحة الفساد، لأنها اعتمدت معايير دقيقة في مكافحة الفساد، تقف حائلاً من خلال الأخذ بها بين المرتكبين والمجتمع.

وللفساد مفاهيم واسعة وصور عديدة، فهو يشمل الفساد الاقتصادي، والفساد التعليمي والفساد الإعلامي، والفساد الأخلاقي، والفساد الأمني، والفساد الوظيفي، وغيرها من التصنيفات التي سيتم تناولها في هذا الكتاب لاحقاً.

ويثور التساؤل في ذهن القارئ، بأنه إذا كان المجتمع الدولي والتشريعات الوطنية تمنع هذه الظاهرة وتجرم مرتكبيها، وتضع عقوبات شديدة عليهم؛ فلماذا انتشرت وانتشار النار في الهشيم؟

للإجابة على هذا التساؤل نقول: إن ضعف الإرادة الحقيقية، وعدم جدّيتها للدول والمجتمعات كانت هي السبب في ذلك، بالإضافة إلى التدخّلات السياسية والسلطوية التي تقف إلى جانب الطبقة التي تنشر الفساد من الباطن، أضف إلى ذلك الطبقة المستفيدة من الفساد، والتي قد تحول دون وصول المفسدين إلى القضاء حتّى وإن تمت محاكمتهم، فقد يشوب تلك المحاكمات -في بعض الأحيان- عدم العدالة والتطبيق غير السليم للقانون، فلا تكون أحكامه رادعة للفساد، ومن هنا وفي إطار التوعية المجتمعية من مكافحة ظاهرة الفساد -خصوصاً لدى طلبة الجامعات على اختلاف تخصصاتهم العلمية والإنسانية- فقد جاءت الفكرة لإيجاد مؤلف يمثل منهجاً جامعياً يُدرّس في الجامعات والمعاهد العراقية، وتتمثل ضرورته في أنّ الطالب الجامعي قد وصل إلى المرحلة قبل النهائية للانطلاق إلى الحياة العملية بمختلف مجالاتها، حيث يتخرّج معلماً أو سياسياً أو طبيباً أو مهندساً أو صيدلانيّاً أو محامياً أو قاضياً... إلى غير ذلك من التخصصات التي سيكون لها دور بناء في المجتمع الذي ربّما تسهم في تغييره. وسوف نتيح له المعلومات الموجودة في هذا المؤلف ماهية إدراك أهمية النزاهة وانعكاساتها عليه كفرد داخل المجتمع، وكذلك ثمار هذه النزاهة للدولة؛ فالإصلاح يبدأ من الفرد إلى المجتمع.

وفي سبيل ذلك فإنَّ تحصيل الأفراد سيؤتي ثماره على مستوى المجتمع ككلٍ، حيث سيتمُّ تسليط الضَّوء على مفاهيم الفساد وأنواعه والآثار المترتبة عليه، ثمَّ يتمُّ بعد ذلك بيان التشريعات العراقيَّة الكفيلة بمحاربة الفساد، وسبل تنفيذها، ودور الجهات القضائيَّة والرقابيَّة في تحقيق النزاهة، ومن ثمَّ نعرِّج على اتِّفاقيَّة الأمم المتَّحدة لمكافحة الفساد؛ لنعرف مدى فاعليَّة تشريعاتنا الوطنيَّة وأنطباقها مع المعايير الدوليَّة.

وقد تمَّ الاعتماد في سبيل نشر ثقافة النزاهة ومكافحة الفساد على خطَّة تمَّ توزيعها على ثلاثة فصول: خُصِّصَ الفصل الأوَّل منها للتعريف بالفساد وأنواعه من خلال ثلاثة مباحث، يتناول الأوَّل تعريف الفساد، أمَّا المبحث الثاني فسيبيِّن أنواع الفساد، وأمَّا الثالث فيوضِّح آثار الفساد المتعدِّدة وأسبابه.

وفي الفصل الثاني يتمُّ الحديث عن التَّنظيم الدوليِّ لمكافحة الفساد بموجب اتِّفاقيَّة الأمم المتَّحدة لمكافحة الفساد، وذلك من خلال تقسيمه إلى مبحثين اثنين: يخصَّص الأوَّل منها للحديث عن أحكام هذه الاتِّفاقيَّة ونطاقها. أمَّا المبحث الثاني فسيتمرِّق إلى التزامات الدُول الأعضاء في الاتِّفاقيَّة، ومدى التزام العراق ببندوها. أما المبحث الثالث فقد تطرَّق إلى الاتفاقيات الدولية الاخرى المعنية بمكافحة الفساد

كما سيتمُّ تخصيص الفصل الثالث لموقف التشريعات العراقيَّة من مسألة مكافحة الفساد والنصدي له. وتم تقسيمه إلى أربعة مباحث، تعلق الاول منها بالسلطات الاتحادية، والثاني يرتبط بالاقليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم، أما المبحث الثالث فاربط بالجهات الرقابية والتنظيمية المستقلة، وبقي المبحث الرابع متوجها الى الجهات الفاعلة غير الحكومية. ومن الله التوفيق والسداد.

الفصل الأول

التَّعْرِيفُ بِالْفَسَادِ، وَأَنْوَاعِهِ وَالْآثَارُ الْمَتَرْتِبَةُ عَلَيْهِ

سبق البيان في مقدّمة المؤلّف بأنّ ظاهرة الفساد ليست بالظاهرة الجديدة على المجتمعات، ولكي يتولّد لدينا الفهم الحقيقي لهذه الظاهرة، فلا بدّ من توضيح مفهوم الفساد من خلال تعريفه، وتوضيح خصائصه، وبيان أنواعه في المجتمع، وكذلك المسبّبات له، ولا يمكننا تناسي الآثار المدمّرة التي يسبّبها الفساد؛ لذا سيتم تقسيم الفصل الأوّل إلى ثلاثة مباحث، وهي كما يلي:

المبحث الأول: تعريف الفساد وبيان خصائصه

المبحث الثاني: صور الفساد وأشكاله

المبحث الثالث: أسباب الفساد وآثاره

المبحث الأوّل: تعريف الفساد وبيان خصائصه

من أجل التّعريف على معنى الفساد والوصول إلى معناه الحقيقي؛ بسبب تعدّد المفاهيم بخصوصه، لا بدّ لنا من الاهتمام بمعناه اللّغويّ الوارد في معاجم اللّغة المتخصّصة، لتتعرّض بعد ذلك إلى معناه الاصطلاحيّ الوارد في الفقه القانونيّ والأحكام القضائيّة والتّشريعات ذات الصّلة، وهو كما يلي:

المطلب الأوّل: تعريف الفساد في المدلول اللّغويّ

لا يمكن الوقوف على المعنى اللّغويّ للفساد دون المرور بآيات القرآن الكريم التي تمثّل المعنى الحقيقيّ للفساد في اللّغة العربيّة، حيث تكرّر ذكر الفساد في القرآن الكريم أكثر من خمسين مرّة، إذ جاء بمعانٍ مختلفة، نتناول قسمًا منها، وهي كالآتي:

قوله تعالى: (وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ قَالُوا إِنَّمَا نَحْنُ مُصْلِحُونَ) (البقرة الآية: 11)، إذ جاء ذكره في هذه الآية القرآنيّة مع نقيضه، وهو الإصلاح⁽¹⁾، وقد يرد بمعنى المعصية في موضع آخر، وذلك في قوله تعالى: (وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا)⁽²⁾، والملاحظ من الآيتين المباركتين، أنّ الفساد المشار إليه فيهما عبارة عن ظاهرة ليست شخصيّة أو محدودة بمجتمع معيّن، أو رقعة جغرافيّة معينة، وإنّما تعمّ من في الأرض جميعًا، ويتبين ذلك من خلال لفظة «الأرض» الواردة في الآية المباركة⁽³⁾. ومن معاني الفساد أيضًا: الهلاك في العقيدة، وذلك كما في قوله تعالى: (لَوْ كَانَ فِيهِمَا آلِهَةٌ إِلَّا اللَّهُ لَفَسَدَتَا).

(1) سورة البقرة، الآية 11.

(2) سورة الأعراف، الآية 56.

(3) د. عبد الباقي عبد الكبير عبد الواحد، منهج الشريعة في مكافحة الفساد، مركز الدراسات والبحوث، الرياض، 2003 ص. 04.

وتارة يُطلق مصطلح الفساد على تهديد الحياة الآمنة، وترويع الأمنين بقطع الطريق عليهم، إذ جاء ذكر الفساد بهذا المعنى -أي إزهاق أرواح النَّاس ونهب أموالهم-، في قول الله تعالى: (إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا أَنْ يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُمْ مِنْ خِلَافٍ أَوْ يُنْفَوْا مِنَ الْأَرْضِ)⁽⁴⁾. ومنه ما جاء بمعنى الخراب، وذلك كما في قوله تعالى: (إِذَا دَخَلُوا قَرْيَةً أَفْسَدُوهَا)⁽⁵⁾. وجاء ذكر الفساد بمعنى المنكر، وذلك في قوله تعالى: (أُولُو بَقِيَّةٍ يَنْهَوْنَ عَنِ الْفَسَادِ فِي الْأَرْضِ)⁽⁶⁾. كما استُخدِمَ لفظ الفساد بمعنى سرقة المال العام، لقوله تعالى: (تَاللَّهِ لَقَدْ عَلِمْتُمْ مَا جِئْنَا لِنُفْسِدَ فِي الْأَرْضِ وَمَا كُنَّا سَارِقِينَ)⁽⁷⁾. والملاحظ ممَّا سبق، وصولنا إلى نتائج عديدة، نفهمها من مدلولات الآيات القرآنية: وهي أنَّ الفساد الوارد ذكره في القرآن الكريم يشمل صورًا وأنواعًا عديدة وكثيرة، وأنَّ الله تعالى جعل المعاصي التي تُقْتَرَفُ في الأرض فسادًا، إذ إنَّ كُلَّ المخالفات تُعدُّ خروجًا عن طريق الصَّلاح، وانحرافًا عن الجادة المستقيمة. ونلاحظ أيضًا: أنَّ السَّبَبَ الرَّئِيسِيَّ -حسب المفهوم القرآني- لظهور الفساد هو ما يقوم به الإنسان من الآثام والمعاصي. والحكمة من الجزاء والتوبيخ الوارد ذكرهما في الآيات المباركات؛ هي إذاعة النَّاس الجزاء الذي يستحقونه ببعض ما قاموا به من أعمال فساد ومعاصٍ بأيديهم، ولعلَّ ذلك الجزاء يكون سببًا لامتناعهم عنه، كما يمكننا استخلاص جملة من الحقائق المهمة ممَّا ورد في الآيات التي تناولت الفساد، وهي كما يلي:

1. إنَّ الله تعالى قد خلق الكون بكلِّ عناصره الحيَّة وغيرها -ومنها الإنسان-، وجعل الإصلاح والنِّظام هو الأساس والأصل في قوام الحياة الكريمة على وجه الأرض على أحسن وجه، وعلى ضوء ذلك؛ ذهب الأصوليون إلى أنَّ الأصل في الأشياء السَّلامة والبراءة والإباحة والاستقامة، والفساد عارض يمكن أن يحرف الأصل عن وضعه الطَّبيعي؛ لذا ورد لفظ الإصلاح مقابل الفساد⁽⁸⁾.

(4) سورة المائدة، الآية 33.

(5) سورة النمل، الآية 34.

(6) سورة هود، الآية 116.

(7) سورة يوسف، الآية 73.

(8) د. أسامة السيد عبد السمیع، الفساد الاقتصادي وأثره على المجتمع، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص.2.

2. إنّ الإنسان -جرّاء أعماله الفاسدة- يحرف الأصل عن وضعه الطّبيعيّ الذي هو الإصلاح.
3. تشير الآيات القرآنيّة المباركة إلى أنّ أفضل طريق لإرجاع الفساد وما خرب إلى الطّريق الصّحيح هو عمليّة الإصلاح ومعاقبة المفسدين. كما ذكر أهل اللّغة معاني عديدة وكثيرة للفساد أيضاً، نذكر أظهرها وأهمها، وهي كالآتي:

• ذهب ابن منظور في معجم لسان العرب إلى أنّ الفساد له معاني كثيرة، منها: «فهو يناقض الصّلاح، وفَسَدَ، يَفْسُدُ، يَفْسُدُونَ فساداً وفَسُوداً، فهو فاسد، وفَسِيد، وتَفَسَّدَ القوم: تدابروا وقطّعوا الأرحام، واستفسد السّلطان قائده: إذا أساء إليه حتّى استعصى عليه، والمَفْسَدَة خلاف المصلحة، والاستفساد خلاف الاستصلاح، وقالوا هذا الأمر مفسدة»⁽⁹⁾. وجاء معنى الفساد بمعنى «الجذب والقطّ»، وفي مورد آخر، ذكره بذكر نقيضه، وهو الصّلاح... وتفاسد القوم بمعنى: تدابروا وقطّعوا الأرحام، والمفسدة خلاف المصلحة، أفسدَ المالَ فساداً: أخذه بغير حقّ⁽¹⁰⁾. وعرّفه الرّاغب الأصفهانيّ بأنّه: خروج الشّيء من الاعتدال قليلاً كان الخروج عنه أم كثيراً، ويضادّه الإصلاح، ويُستعمل ذلك في النّفس والأشياء الخارجة عن الاستقامة.

• وقال: «الفساد من الثلاثيّ (ف س د): وهو أصل يدلّ على الخروج، في الفساد خروج الشّيء عن الاعتدال قليلاً كان الخروج عنه أم كثيراً، ويضادّه الصّلاح، ويُستعمل ذلك في النّفس، والبدن، والأشياء الخارجة عن الاستقامة⁽¹¹⁾. أمّا الفيروز آبادي، فقد عرّف الفساد بأنّه: «فسد الشيء فساداً وفسوداً، ضدّ صلّح، وهو الظلم في أخذ المال، والفساد ضدّ المصلحة، تفاسدوا بمعنى تقاطعوا في الأرحام⁽¹²⁾. ولا يوجد اختلاف كبير في اللّغات المختلفة، إلّا الشّيء اليسير،

(9) أبو الفضل جمال الدين، لسان العرب، دار المعارف، القاهرة، المجلد الخامس، ص 3412، وكذلك: مجد الدين الفيروز آبادي، القاموس المحيط، دار الحديث القاهرة باب الدال فصل الفاء، ص 323-، وكذلك: محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، بيروت، مكتبة لبنان، 1985، مادة فسد.

(10) مجد الدين الفيروز آبادي، مصدر سابق، ص 333.

(11) الراغب الأصفهاني، المفردات في غريب القرآن، دار المعرفة، بيروت، لبنان، ط3، 2001، ص 381.

(12) مجد الدين الفيروز آبادي، القاموس المحيط، دار الحديث القاهرة باب الدال فصل الفاء، ص 323.

إذ إنَّ دلالاته لا تختلف إلا بحسب استعمالاته، إذ جاء الفساد في اللغة الفرنسية بمعنى: الرِّشوة
لقاضٍ أو حاكم، أو بمعنى الانحراف عن سلوك ما «Changement vicieux dans les»
Moyens de corrompre un juge «», أو يكون بمعنى الاضطهاد وتشويه
الحقائق: «Injustice» «Oppression»، أو بمعنى الاختلاس والابتزاز والإسراف
والتبذير، أو استغلال السلطة والقوانين

Violation (13) Destruction, Putrefaction, Volerie, Extravagance, (Tyrannie) des lois.

- أمّا في اللغة الإنجليزية، فإنَّ له دلالاتٍ متعدّدة أيضاً، إذ اشتقَّ مصطلح الفساد «Corruption» من الفعل «Rumper»، ومعناه: كسر شيء أخلاقيٍّ أو سلوكيٍّ في قاعدة إدارية للحصول على كسب ماديٍّ أو معنويٍّ، وغالبًا ما يُستعمل لفظ الفساد للدلالة على التدهور وانحراف القيم الأخلاقية، فكلمًا جاء باللفظ «Immoral» دل على ذلك المعنى، ويُقصدُ به أيضًا: خيانة الأمانة، والغش، كما في لفظة «Dishonesty»، بسبب استعمال الرِّشوة: «Because of taking bribes»، وتعدُّ الرِّشوة Bribery من أكثر المعاني تعبيرًا عن الفساد (14).

المطلب الثاني: تعريف الفساد بالمعنى الاصطلاحيّ

للفساد معانٍ مختلفة تتعلّق بالجوانب الموضوعية المختلفة، وبسبب هذا الاختلاف؛ ظهرت تعريفات مختلفة ومتعدّدة لمفهوم الفساد، وكلُّ مَنْ كَتَبَ عن الفساد ينظر إليه من زاوية اختصاصه، وهذا ما يبرّر الاختلاف في تحديد المفهوم الخاصّ للفساد، ومن أجل سبر غور التعاريف التي تناولت الفساد بصورة عامّة، والفساد الوظيفي بصورة خاصّة؛ نتعرّض إلى أهمّ التعاريف التي تناولت مفهومه.

(13) عنتره مرزوق، المقاربة الإسلامية في تحديد مفهوم الفساد، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 30، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2011، ص 95-96.

(14) Oxford learner's pocket dictionary, third edition, oxford university press, 2007, p.95

لقد حاز هذا المصطلح على اهتمام الباحثين في القانون بتعريف الفساد، ومنحوه عظيم الاهتمام، فظهرت عبر ذلك مجموعة من التعاريف التي جاءت بهذا الصدد، ومن أهمّها أنّ الفساد هو: التّصرّف السيّئ في السُّلوك الوظيفيّ، والذي يكون مخالفاً لمفهوم الإصلاح، يكون الهدف منه الكسب الحرام والخروج على ما يعرضه النظام القانونيّ هادفاً لتحقيق مصلحته الشخصيّة⁽¹⁵⁾. والملاحظ أنّ هذا التعريف عدّ الفساد مُضاداً للإصلاح، ومخالفاً للمبادئ الدّينيّة، وأنّه خروج عن القانون، ولا يمنع من دخول أيّة تصرّفات أخرى مخالفة للقيم والعادات المجتمعيّة.

وعُرف أيضاً بأنّه: انصراف النّيّة إلى استخدام الوظيفة العامّة بكافّة ما تمنحه من صلاحيّات ونفوذ وهيبة للدولة، في تحقيق مكاسب شخصيّة قد تكون ذات أثر ماليّ أو آثار غير ماليّة، بشكل يخالف ما تمّ وضعه من قوانين وتعليمات رسميّة⁽¹⁶⁾.

هذا ونلاحظ أنّ هذا التّعريف: حصر الفساد بتجاوز القانون في استعمال الوظيفة العامّة، واستعمل مبدأ النّيّة في التّعريف، وهي أمر كامن في النّفس، إذ لا تُعدّ عملاً مجرّماً، ولم يتضمّن هذا التّعريف أيضاً للهدف والغاية من الفساد، فحصرها بالمنفعة الشخصيّة، ونحن لا ننكر أهمّيّتها فيه، إلّا أنّ غاية الموظف العامّ قد تكون بتحقيق هدف وغايات للآخرين وليس لنفسه، ومن المآخذ التي رُصدت على هذا التّعريف، أنّه حصر الفساد بالفساد الإداريّ فحسب.

وقد عُرف الفساد أيضاً بأنّه: استعمال وسائل السُّلطة العامّة من أجل الحصول على مكاسب أو أرباح أو من أجل الحصول على مكانة في المجتمع، أو في سبيل تحقيق منافع لمجموعة معيّنة

(15) د. عبد الكريم سعد إبراهيم، واقع الإجراءات الأمنية المتخذة للحد من جرائم الفساد، رسالة ماجستير، قسم العلوم الشرطية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003، ص 21.

(16) مرتضى نوري محمود، الاستراتيجية العامة لمكافحة الفساد الإداري والمالي في العراق، المؤتمر العلمي حول النزاهة أساس الأمن والتنمية، هيئة النزاهة، العراق، 2008، ص 07.

أو لطبقة محدّدة؛ ينتج عن استعمال ذلك السلوك مخالفات قانونية وخروقات تشريعية في المعايير المتّبعة في تقييم السلوكيات الأخلاقية.

والملاحظ على هذا التعريف أنّه حصر الفساد في استخدام السلطة العامة لغايات متعدّدة، وهذا لا يمكن القول فيه؛ بحكم أنّ وجوه الفساد كثيرة ومتعدّدة، لا يمكن حصرها في استخدام السلطة العامة فحسب.

وعرّف الفساد أيضاً بأنّه: «إخلال الموظّف بواجبات وظيفته إيجاباً وسلباً، وإتيانه بعمل من الأعمال المحرّمة على كلّ موظّف يخالف الواجبات التي تنصّ عليها القوانين والقواعد التنظيمية العامة، أو أوامر الرؤساء في حدود القانون. أو يخرج عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو يقصّر في تأدية ما يُطلب منه من الحيطة والدقّة والأمانة، أو يخلُ بالثقة المشروعة في هذه الوظيفة التي يقوم بها بنفسه إذا كان ذلك منوطاً به أن يؤدّيها بدقّة وأمانة، دون أن يرتكب ذنباً إدارياً يستدعي تأديبه، فتنتج إرادة الإدارة إلى إيقاع الجزاء عليه بحسب الأشكال والأوضاع المرسومة قانوناً، بحدود التّصاب المقرّر؛ لذا فإنّ الخروج عن واجبات الوظيفة والأوامر التي تصدر إليه من رؤسائه في حدود القانون، يُعدّ انحرافاً بعينه، ويتفاوت هذا الانحراف شدّة وقوّة؛ إذ يظهر أثره في الصّالح العام⁽¹⁷⁾.

ونلاحظ على هذا التعريف ما يأتي:

1. أنّه تعريف مُطوّل وعامّ وواسع، بالإضافة إلى أنّه غير جامع مانع، حيث ذكر مصاديق وأمثلة كثيرة، فكان الأولى به ألاّ يتعرّض إليها.
2. تكرار أمثلة الفساد بشكل واضح في التعريف.
3. التعريف بالمثال وإن كان صحيحاً، يُبعد ماهيّة التعريف من زاوية، ويقربها إلى زاوية أخرى.

(17) أحمد أنور، الفساد والجرائم الاقتصادية، مصر العربية للنشر، القاهرة، 2001، ص140، وكذلك: د سالم محمد عيود، ظاهر غسيل الأموال، دار المرتضى، بغداد 2007، ص 27.

أمّا تعريف المنظّمة العربيّة لمكافحة الفساد له فهو: «الاكتساب غير المشروع»⁽¹⁸⁾. وهذا التعريف وإن كان مختصراً- فإنّ اختصاره أخلّ بإعطاء المعنى الخاصّ بالفساد؛ بحكم أنّه يشمل كلّ ما هو محرّم قانوناً؛ لأنّ الاكتساب غير المشروع يشمل صوراً عدّة، وعليه فلا يكون معنى الفساد بهذا التعريف واضحاً.

أمّا منظّمة الشّفاقيّة الدوليّة، فقد عرّفت الفساد بأنّه: جميع الأعمال التي تتضمّن وتحتوي على سوء استعمال المناصب العامّة في سبيل تحقيق مصالح ذاتيّة وشخصيّة لذاته أو لجماعة معنيّة⁽¹⁹⁾. ونرى أنّ المنظّمة المذكورة أنفاً تفرّق بين نوعين من الفساد، وهما كالآتي:

1. الفساد بموجب القانون «corruption rule to according»: وهو ما يُسمّى بالدفع للتسهيل -كما في الرشاوى-؛ للحصول على أولويّة وأفضليّة في الخدمة المقدّمة من الموظّف العامّ.
2. الفساد المضادّ للقانون: ويتمثّل في تقديم الرّشوة مثلاً، وتمرير خدمة ممنوعة قانوناً -أي غير مشروعة من الأصل- واستلامها⁽²⁰⁾. ومع هذا فإن هناك إشكالاً على تعريف المنظّمة، يتمثّل بالآتي:

• إنّ هذا التعريف لم يكن جامعاً مانعاً لماهيّة الفساد، ومع هذا فقد تراجعت المنظّمة عنه بعد تقديم الموظّفة والباحثة «سوزان روز أكرمان، ackerman juvti rose suzan» إشكالاً حقيقياً على التعريف، إذ راجعت المنظّمة تعريفها على وفق إشكال الباحثة «سوزان»؛ لتأتي بتعريف آخر وهو قولها بأنّ الفساد هو: «السُّلوك الذي يمارسه المسؤولون في القطاع العامّ أو القطاع الخاصّ، سواءً أكانوا سياسيين أم موظّفين مدنيّين؛ بهدف إثراء أنفسهم أو أقربائهم بصورة غير قانونيّة، ومن خلال إساءة استخدام السُّلطة الممنوحة لهم»⁽²¹⁾.

(18) عبد الحميد قرفي، الإدارة المركزية، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2008، ص13-14.

(19) Parwez Farsan, « Administrative Corruption in India», corruption and Governance in south asia, south asia institute , university of Heidelberg , 2007, p.03.

(20) د. جعفر عبد السلام علي، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، في أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الأول، الرياض، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، 2003، ص415.

(21) د. عبد الخالق فاروق، الفساد في مصر، دراسة اقتصادية تحليلية، العربي للنشر، القاهرة، 2006، ص10.

- في حين ذهب البنك الدولي إلى تعريفه بأنه: «إساءة في استعمال الوظيفة العامة لمكاسب خاصة»⁽²²⁾.

والملاحظات المسجلة على هذا التعريف تتلخص بما يأتي:

1. إنَّ الإساءة في استعمال الوظيفة لها وجوه عديدة، وأمثلة كثيرة، كما في الابتزاز الذي يحصل من الموظفين في تسهيل أو إنجاز معاملة قانونية شرعية أو غير شرعية، أو تقديم رشوى إلى الموظفين، أو تدخّل وكلاء ووسطاء بين الموظف والمواطن. ومن أمثلتها كذلك التغلّب على المنافسين عبر حصولهم على مناقصات ومزايدات لتحقيق أرباح خارج الأطر القانونية، أو استغلال المنصب الحكومي، أو الوظيفة العامة لتعيين الأقارب، أو من يدفع لهم مبالغ مقابل تعيينهم، وأخيراً، فإنَّ من موارد الإساءة في استعمال الوظيفة، وضع اليد على الأموال العامة أو سرقتها أو قيام الموظف بمزاولة المقاولات الرئيسية خارج الأطر القانونية⁽²³⁾.
2. ونلاحظ أيضاً أنَّ هذا التعريف يركّز على سبب الفساد في السلطات العامة وإساءة استخدامها، ويربط بين الفساد ونشاطات الدولة وتدخّلها بصورة عامة، ولا يتعرّض إلى فساد القطاع الخاصّ البعيد عن الرقابة، والذي يُعدُّ أشدَّ فتكاً بالمجتمع، إذ إنَّ التّركيز واضح على الفساد في القطاع العامّ، وهذا التعريف يتماشى مع معتقدات جاري بيكر «Gary Becker»، صاحب جائزة نوبل الذي يقول: «إذا ألغينا الدولة، فقد ألغينا الفساد»، إذ نرى أنَّ كلّ حالات إساءة استخدام السلطة الوظيفية لا تعدّ فساداً، لأنّه -وبحسب هذا التعريف- يتمّ تصنيف الحالات على أساس أنّها أفعال جرمية متمثلة بالسرقة والتزوير والاختلاس.

(22) Sam vaknin , Crime and corruption ,united press international,Skopje,Macedonia , 2003 , p18.

(23) محمد عبد الغني حسن هلال، مقاومة ومواجهة الفساد، القضاء على أسباب الفساد، مركز تطوير الأداء والتنمية، مصر، 2007، ص10.

ويعرّف (Lamber Dorff) الفساد بأنّه: «القواعد التي تحكم اللعبة بطريقة لا يتوقعها الآخرون، ويمكن أن يترتب على هذه المخالفة منافع لأكثر من طرف، كالحصول على الرّشوة، أو الموافقة علي مقابلة دون ترخيص، أو تحصيل منافع مرغوبة لدى الأطراف، إذ يصعب تجنب الفساد بسبب تلك المنافع».

ولصمويل هنتجتون (Huntington) تعريفان للفساد، أولهما أنّه: التّصرّف الصّادر من الموظّف العامّ، ينصرف فيه عمّا هو متّفق عليه من معايير وظيفيّة لتحقيق غايات وأهداف خاصّة وشخصيّة.

والملاحظ على هذا التّعريف أنّه حصر الفعل الفاسد في سلوك الموظّف العامّ الذي يخضع لمعايير معيّنة، إلّا أنّه لم يحدّد تلك المعايير.

في حين ذهب في تعريفه الثّاني للفساد بأنّه: «أحد المعايير الدّالة على غياب المؤسّسة السيّاسيّة الفعّالة خلال فترة التّحديث الواسعة التي شهدتها عصرنا الحاليّ، حيث لا يمكن اعتبار الفساد ناتجًا عن السّلوك المنحرف عن السّلوك الصّحيح، بل يمكن أن ينتج عن انحراف الأعراف والقيم عن أنماط السّلوك القائمة»⁽²⁴⁾.

وهذا التّعريف -كما نرى- حصر غياب المؤسّسة السيّاسيّة -والتي يقصد بها الحكومة- في تطبيق القانون، وجعل المؤسّسة السيّاسيّة جزءًا مؤثّرًا في الفساد، ويمكن -بحسب نظرنا- أن تكون كذلك، إلّا أنّ التّعريف بعيد عن توضيح ماهيّة الفساد وتفسيرها.

(24) - Gopal J . Yadav , “Corruption in developing countries : causes and solutions”, global blues and sustainable development: the emerging challengers for bureaucracy,= technology and governance , international political science association, university of south Florida, September 2005,p.01

أما تعريف الفساد في مجال الإدارة والاقتصاد فهو: «سوء استغلال السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة من أجل الحصول على منافع غير مشروعة، ومحاولة التهرب من التكاليف الواجبة في سبيل الحصول الشخصي على المنفعة غير المشروعة»⁽²⁵⁾. ويُردُّ على هذا التعريف بأنَّ استغلال السلطة للتهرب من الكلفة هو وجه من وجوه الفساد، ممَّا يجعل هذا التعريف منحصرًا فيه بهذا الخصوص، كما أنَّ التعريف بالمثل هو وجه من أوجه التعريف، إلَّا أنَّه لا يصلح في مقامنا هذا وفي بحثنا، لتوفُّر إمكانية إيجاد تعريف خاصِّ بالفساد. والملاحظ على جميع التعريفات السابقة يتلخص فيما يأتي:

1. إنَّ الفساد سلوك قد يكون اجتماعيًّا، أو قد يكون فرديًّا تدلُّ عليه بعض المؤشِّرات المتعلِّقة بغياب السلطة وعدم تطبيق القانون بشكل فعَّال.
2. يأخذ الانحراف الأخلاقي والاجتماعي والقيميَّ حيِّزًا من التعاريف؛ لعدم وجود الوازع الدينيَّ أو الأخلاقيَّ أو القانونيَّ أو الاجتماعيَّ.
3. إشباع الأطماع والمصالح والمنافع الخاصة هو الهدف من وراء الفساد.
4. للفساد أوجه عديدة وأمثلة كثيرة؛ لوجود الأسباب التي ذكرت آنفًا، فإنَّ كلَّ جهة تنتظر إليه من حيث اختصاصها، فالفساد الإداريُّ يُنظرُ إليه إداريًّا، والاقتصاديُّ ينظرُ إليه من منظور اقتصاديٍّ، وبحسب ما يكون فيه، كذلك السياسيُّ والوظيفيُّ وما إلى ذلك.

بالاعتماد على ما ذكرنا، وكما يشير (بيرلا كوم)، فإنَّ الفساد يُوَدِّي إلى انحرافين اثنين:
أولهما: سلوك صاحب سلطة يستخدم مركزه القانونيَّ في وظيفته العامة أو الخاصة متجاوزًا القواعد القانونية والتعليمات واللوائح؛ من أجل مصلحة تخصُّه، أو لحساب شخص آخر أو جهة أخرى⁽²⁶⁾.

(25) د. عامر خياط، مفهوم الفساد في المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، الدار العربية للعلوم، لبنان، 2006، ص48.

(26) بيرلا كوم، الفساد، ترجمة: سوزان خليل، الطبعة الأولى، عين للدراسات والبحوث الإنسانية والاجتماعية، مصر، 2003، ص28.

ثانيهما: الحيلولة، والالتفاف على القواعد المهنية والمبادئ الأخلاقية، لا سيما إذا كان العقاب غامضاً وغير محدّد بدقّة.

وكذلك، فمن المهمّ جداً أن يكون تعريف الفساد من نسيج التعريفات التي سبق ذكرها، على الرّغم من أهمّيّته ومعرفة ماهيّته، إلّا أنّ عدم التّوصّل إلى تعريفه بشكل محدّد، يرجع بالشّكل الأساس إلى الرّأوية التي يتّم النّظر منها إليه، سواءً من وجهة نظر فقهاء القانون أم الاقتصاديين؛ بسبب تشعبه وكثرة صوّره. ومع ذلك كلّه؛ يمكن تعريف الفساد بأنّه: «كلّ إخلالٍ بسلوك الشّخص، مخالفٍ للمعايير الوظيفيّة والقانونيّة للموظّفين أو المكلفين بخدمة عامّة، أو الأفراد في كلّ بلد، بما يضرّ بالمصلحة العامّة للمجتمع أو النّظام العامّ؛ مما يشكّل سبباً لاتّخاذ الإجراءات القانونيّة بحقه وفق النّصوص التشريعيّة».

ومن أجل توضيح مفردات التّعريف؛ يتحتّم علينا التّوضيح بما يلي:

الإخلال: ونعني به «وقوع المسؤوليّة على مرتكب الفعل».

السّلوّك: أيّ فعلٍ مادّيٍّ أو معنويٍّ يمكن أن يقوم به مرتكبو الفساد.

الشّخص: سواء أكان في مهنة الوظيفة أو خارجها، طبيعياً كان أم معنوياً.

بما أنّ التّعريف خاصّ بالفساد، فإنّ إضفاء صفة الوظيفة قد يُبعدُ من هو خارج الوظيفة، فنقول: إذا كان الشّخص طرفاً في المخالفة للقانون شخصاً عادياً أو مستقلاً؛ يدخل في التّعريف.

المصلحة العامّة: ونقصد بها المصلحة المشروعة المحميّة بموجب القانون.

مخالفة النّظام العامّ: كلّ فعل يؤدّي إلى إرباك النّظام القانونيّ للمجتمع وزعزعته، سواء أكان ذلك النّظام مكتوباً -كما في التّشريعات القانونيّة- أم لم يكن مكتوباً -كالأعراف والقيم العليا السّائدة في بلد ما- والتي لا يجوز مخالفتها مطلقاً، ويُعدّ الإخلال بها إخلالاً بالمصالح العليا.

المطلب الثالث: خصائص الفساد

يتميز الفساد بخصائص عدّة نتناول أهمّها، وهي كالآتي:

أولاً: الفساد بوصفه سلوكاً مخالفاً للأعراف والقوانين واللوائح والضوابط والأخلاق
يتّصف الفساد بأنه فعل إجرامي نصّت عليه القوانين بمختلف أشكالها، ويتمثّل هذا السلوك الإجرامي بركنيه الماديّ والمعنويّ.

أمّا الركن الماديّ فيتمثّل بالمخالفة القانونيّة، وارتكاب الفعل والسلوك المخالف للقانون، والركن الماديّ في الفساد الوظيفيّ يمكنه أن يتمثّل بعدّة صور نتعرض إليها لاحقاً، لكنّ أهمّها هو انتهاك القوانين التي وضعت لتحكّم علاقة الفرد بالدولة أو بغيره من الأفراد، ويمكننا القول أيضاً: بأنّ المخالفة القانونيّة في ارتكاب الفعل والسلوك المخالف للقانون يكون ماديّاً، وفي بعض الأحيان يكون معنويّاً كما في المخالفات الإداريّة على مستوى التنظيم الوظيفيّ، أمّا الركن المعنويّ، فهو القصد والتعبير عن السلوك الإيجابي بما يدور داخل الإنسان من أفكار تحفّزه لاتّخاذ فعل أو سلوك مخالف للقانون⁽²⁷⁾.

ولتوضيح ذلك؛ نورد ما يلي:

لا يمكن للإنسان أن يتّخذ أيّ فعل أو أيّ قرار دون أن يكون هناك دافع لممارسة ذلك الفعل، أمّا الفساد الوظيفيّ، فإنّ هناك دوافع وأسباباً وراء حدوث التصرّف الخاطي فيه، وهذا التصرّف لا يكون جزافاً أو عبثياً دون توجيه من قبل مكنونات النية في النفس لتحقيق هدف محدّد وغاية معيّنة ورغبة ذاتيّة.

(27) حمدي عبد العظيم، مصدر سابق، ص 17 .

فعلى الرغم من أن هناك أهدافاً لتحقيق الفساد، فإنَّ الرُّكنَ المعنويَّ يكاد يتَّفَقُ مع الركن الماديِّ، على أنَّ هناك سبباً ما للفساد، وهو -في الغالب- تحقيق مصلحة من أجل شخص معيَّن بالذَّات، سواءً أكان هذا الشَّخص مرتكباً للرَّشوة مثلاً أم غير ذلك كتنصيب شخص تربطه علاقة وثيقة بمن له صلاحية التَّنصيب. وبحسب ما ذكر آنفاً؛ فإنَّ الفساد يُعدُّ فساداً مخالفاً ومنحرفاً عن السُّلوكيَّات الصَّحيحة الواجب اتِّخاذها على وفق القوانين المرسومة والمُعَدَّة من أجل تحقيق مبادئ العدالة والإنصاف بين موظَّفي الدَّولة على مختلف وظائفهم ومراكزهم القانونيَّة.

ثانياً: تعدُّد أطراف السُّلوك المنحرف

لا يُستبعد أن يكون الفساد من شخص واحد، ولكنَّ في الغالب؛ يشترك في إيجاد هذا السُّلوك أكثر من شخص، ويمكن تعليل ذلك بالعلاقات المتبادلة لتحقيق المنافع لكلِّ شخص مشترك في هذا الفساد.

وعلى ضوء ما ذُكر، يمكن القول بأنَّ التَّكليف القانونيَّ لهذه الأطراف المتَّفَقَّة هو: (اتِّفاق أو عقد) وإن كان محلُّه غير مشروع وفساداً بين طرفين أو عدَّة أطراف؛ من أجل تحقيق منافعهم الشَّخصيَّة⁽²⁸⁾.

ويمكن أن ندخل الوسطاء الذين قد يكونون معلومي الحال أو مجهولين على خطِّ هذا العقد، يؤدُّون دوراً رئيساً بين أطراف هذا الاتِّفاق، من أجل تسهيل مهمَّة الطَّرفين؛ للوصول إلى بؤرة الفساد دون أن يتقابل أطرافه وجهاً لوجه، ومع مرور الزَّمن وقدمه تصبح هذه السَّمسرة من قبل الوسطاء عادة⁽²⁹⁾.

(28) عامر الكبيسي، الفساد والعولمة تزامن لا توأمة، الرياض، 2005، ص52.

(29) هيئة الأمم المتحدة، الفساد في الحكومة، ترجمة نادر أحمد أبو شيخه، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، 1994، ص52.

ويتخذ هؤلاء الوسطاء دور الوكيل المحترف، الذي يلجأ إليه الفاسدون غالباً، ثم يصبح دور الوكيل والوسيط مهنة واختصاصاً، يتخذه هؤلاء الوكلاء المحترفون، ويتوزعون على أثر ذلك جغرافياً وإدارياً بحسب وجود موظف الفساد⁽³⁰⁾.

والغالب في دور الوسيط هو تقريب وجهات النظر بين الأطراف، لقاء عمولة يتقاضاها من طرف واحد، كما يجب عليه -إذا اتخذ ذلك من مهام عمله الخاص- استقطاب الطرف الآخر للموظف الفاسد، أو الدخول في مناقصات أو مزايدات صورية من أجل منفعة طرف معين، أو قد يتخذ دور الوسيط بين الطرفين، فتكون عمولته من كليهما.

ثالثاً: سرية التعامل

لا يظهر الفساد الوظيفي مطلقاً إلى الوجود الخارجي، إذ تنصف الأعمال التي يقدم على ممارستها الموظف الفاسد بالسرية بصورة عامة، والسبب في ذلك هو ما يتضمنه الفساد من سلوكيات وأعمال تخالف قواعد القانون وأعراف المجتمع أو كليهما معاً.

وتختلف سرية وسائل الفساد تبعاً للجهة التي تقوم بممارسته، فإذا كانت الجهة التي تمارس الفساد جهة عامة كما في القيادات والرؤساء في مفاصل الدولة، فإن سلوك السرية يختلف عما يسلكه الموظف العادي، إذ إن سلوكية القائد والرئيس إذا ما أراد أن يتخذ عملاً مخالفاً للقانون؛ فإنه يغلب ويُغلف فساداً باسم المصلحة العامة، ويضفي عليه هذا الطابع⁽³¹⁾.

(30) د. أحمد محمد عبد الهادي، الانحراف الإداري في الدول النامية، مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية، 1997، ص9 وما بعدها.

(31) د. حمدي عبد الرحمن، ظاهرة الفساد السياسي، مجلة مصر المعاصرة، العدد (432)، 1993، ص95.

وشعار المصلحة العامّة هو شعار بَرّاق ولَمّاع، يمكن أن يندفع فيه الكثير من النّاس، ولكنّ الغاية من ذلك هي انتهاز الظّرف والعنوان الكبير واستغلاله باسم المصلحة العامّة بعيداً عن أنظار الموظّف والرئيس الصّالح، وفي هذه الحالة نجد أنّ صعوبة الكشف عن الفساد بمكان لا يمكن الوصول إليه؛ بحكم الصّوريّة المتخذة من قبل الفاسد، وإذا تمّ الكشف عن هذا النّوع من الفساد، فإنّه لا يُكشف منه إلّا الجزء اليسير، على خلاف الفساد الفرديّ أو الشّخصيّ الذي يمكن الكشف عنه عبر الوسائل البسيطة، أو بملاحظة سلوكيّات الشّخص المرتكب له، وإن كانت بعيدة الأمد.

رابعاً: الفساد سريع الانتشار

تكاد هذه الصّفة تطغى على الفساد، بحكم أنّه كالوباء أو الفيروس المُعدي، إذ إنّ له قابليّة كبيرة على الانتشار بسرعة داخل أروقة الدّولة والمجتمع، بأسرع مما يُتوقّع، والسّبب في ذلك هو أنّ النّاس يسعون إلى الكسب السّريع والوصول إلى المناصب المرموقة، ولا يمكن إيجاد هذا الكسب السّريع والكبير إلّا عبر المغريات الماديّة التي يوفّرها الفاسد في تمرير فساد له لآخرين، في حين وجود الضّعف في الرّقابة والوازع الدّيني والأخلاقيّ، المتمثّل بالضّمير.

إنّ تغليف الفساد بالسّريّة أثناء ضعف الرّقابة ووجود المسؤول المتسلّط، يؤدّي إلى ازدياد حدّة الفساد، وإكساب القوّة الكبيرة للفاسدين بالضّغط على باقي الموظّفين في سبيل تمرير صفقة فاسدة أو فعل مخالف للقانون⁽³²⁾. إذ يمثّل النّفوذ والسّطوة على الجهاز الإداريّ الأدنى ضغطاً كبيراً؛ يمثّل بسيره على الخطى التي يسير عليها المسؤول الأعلى منه درجة طوعاً أو كرهاً. حينئذٍ ينتقل الفساد بسرعة كبيرة من موظّف إلى آخر، ومن موظّف إلى موظّف في غير دائرته، أو بين الدّوائر كافّة بواسطة الرّؤساء والقيادات، بل قد ينتشر من دولة إلى أخرى، لا سيّما في ظلّ السّوق المفتوح والعولمة، وحاجة بعض الدّول إلى التّقنيات التّكنولوجيّة الحديثة وتوافر الحداثّة في البنى

(32) د. أحمد أبو دية، الفساد سبله وآليات مكافحته، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، فلسطين، 2004، ص4.

التحتية التي تشكّل خطاً سريعاً وجسراً ممهداً لأروقة الفساد، وذلك بتحويل المزايدات والمناقصات، والكشف عنها إلى الجهات الأخرى مقابل الأموال مثلاً.

وسرعة الفساد تبدأ بالسلوك الفردي، وشيئاً فشيئاً يمتد الفساد ليصبح سلوكاً جماعياً فيصبح عادة بمرور الزمن وتكرار الفساد وقدمه، ومع وجود الكثير من العناصر المنحرفة عن القانون والقيم الاجتماعية والأخلاقية، إذ تسعى هذه الأخيرة إلى دفع الآخرين إلى ممارسة الفساد بالإغراء أو الترهيب، أو بالطرق الملتوية والاحتيايل، ممّا يجعل الفساد مرضاً منتشرًا في المجتمع لا يمكن تطبيبه.

حينئذٍ يصبح الفساد -بحسب ما ذكر آنفاً- ظاهرة اجتماعية ووظيفية لا ثوابه، حين لا نلمس إذ ذاك أيّ وجود للرقابة الصارمة؛ لأنها تسلك في هذا المضمار سلوكاً جماعياً جامحاً جارفاً، فمع ضعف الرقابة وهشاشة المعالجة، لا يستطيع أحد وقف الفساد أو الحدّ من مساره.

وانتشار الفساد لا يمكن وصفه بالمطلق، إذ يمكن إعطاؤه صفة التسيية، فهو يختلف من دولة إلى أخرى بحسب مستوى الوعي السياسي والاجتماعي والاقتصادي في كلّ دولة، تبعاً للإجراءات الإدارية والرقابية المتبعة، فكّما ازدادت هذه العناصر في قوّتها وحدّتها، أصبح الفساد الوظيفي هشاً وضعيفاً.

يوصف الفساد بأنّه ظاهرة اجتماعية؛ يُعزى ذلك إلى الجرائم والمخالفات الفردية التي تصنع من نفسها عقلاً جمعياً تشترك فيه الجماعة⁽³³⁾، وفي الوقت ذاته لا يمكن وصف الفساد بأنّه ظاهرة اجتماعية جماعية، إلّا بهذا الاشتراك. أمّا نوع الفساد وكثرتة، فإنّما يُحدّدان بصنف خاصّ منه لا يشكّل معياراً عامّاً؛ لأنّه ظاهرة كبيرة، وأنّ هذه الكثرة يمكن لها أن تُكشّف في يوم ما، وينتهي الفساد.

(33) د مصطفى كامل السيد، ود. صلاح سالم زرنوقة، الفساد والتنمية، القاهرة، 1999، ص296.

نستخلص ممّا سبق أنّ الفساد سريع الانتشار إذا ما تكاثفت الأيادي عليه، وأصبح ظاهرة وعادة يُقدّم عليها كلّ من يريد أن يخوض غماره.

خامساً: تغليب المصلحة الخاصّة

تُعَدُّ المصلحة الخاصّة من أهمّ خصائص الفساد ومميّزاته، على الرّغم من أنّ بعض الفاسدين يتّخذون من طابع المصلحة العامّة طريقاً ووسيلة لتحقيق المآرب، فمن يريد أن يمارس الفساد الوظيفي، يعمل على تغليب مصلحته الشخصيّة وتفضيلها على مصالح المجتمع العامّة. إذا كانت المصلحة العامّة تمثّل المصلحة العليا المشتركة لأيّ مجتمع، وممارسة أيّ تصرّف من أجل إعلاء المصلحة هرمياً؛ فإنّ ذلك يؤدّي إلى الحدّ من الفساد والعكس صحيح، فإذا كان التّصرّف للمصلحة الخاصّة، خارجاً عن الأطر القانونيّة والأخلاقيّة، فسيؤدّي ذلك حتماً إلى الإضرار بالمصلحة العامّة للمجتمع، والتّجاوز على حقوق الآخرين.

وفي ضوء ما قيل بأنّ المساس بالمصلحة العامّة تغليباً للمصلحة الخاصّة، يقع تحت طائلة الفساد الوظيفي الذي يميّز به هذا النوع من الفساد، إذ إنّ المصلحة العامّة تُعَدُّ تكليفاً وطنياً، ولا بدّ من حمايتها، فمن أجلها تأخذ التّشريعات المختلفة على عاتقها حماية هذه المصلحة.

وبالرّجوع إلى قانون انضباط موظّفي الدّولة والقطاع العامّ رقم 14 لسنة 1991 المعدّل، والذي عرّف الوظيفة العامّة بأنّها: «تكليف وطني وخدمة اجتماعيّة يستهدف القائم بها المصلحة العامّة وخدمة المواطنين، في ضوء القواعد القانونيّة النّافذة». فلا يوجد دليل أكبر من هذا وضوحاً على أنّ الموظّف يسعى دائماً لخدمة المواطن في سبيل تحقيق المصلحة العامّة⁽³⁴⁾.

(34) د. سامي جمال الدين، الإدارة والتنظيم الإداري، الإسكندرية، 2004، ص507.

وما يغلب على ظني هو أنَّ من الواجب على الموظف أن يحافظ على المركز القانوني للوظيفة العامة، وعليه أن يتحمل أعباء ما تنصُّ عليه القوانين؛ من أجل هذه المحافظة، حتَّى يتمتَّع -في الوقت نفسه- بالحقوق من جرَّاء هذه المحافظة، إذ لا يمكن له أن يعدِّل في حقوقه على حساب الوظيفة العامة، وإلَّا فسيكون هناك محذور ومحذور قانوني؛ لأنَّ أيَّ قيام بترجيح كفة المصلحة الخاصة على المصلحة العامة، يتولَّد عنه آثار كبيرة تؤدِّي إلى الإضرار بالدولة والمجتمع.

ومن وجهة نظرنا تظهر هذه الآثار، مثل عدم ثقة المواطن بكفاءة السُّلطة ونشاطها، ما يؤثِّر سلبيًا على نظرة المجتمع للسلطة الحاكمة بصورة عامَّة، ومن الآثار أيضًا: تولَّد طبقة تعيش على كاهل المصلحة العامة، وفي الاتجاه المعاكس يتولَّد الفقر الاقتصادي بين طبقات المجتمع. ومنها أيضًا: شعور المواطن بصورة عامَّة والموظف بصورة خاصَّة بالآلام والمساواة الاجتماعية الإدارية والاقتصادية، وهذا بدوره سيحقِّق فجوة كبيرة في عمليَّات الإصلاح بشكل معاكس؛ ينتج عن ذلك فقدان الثقة بين السُّلطة والأفراد، وتتولد العزلة السياسيَّة وعدم الاستقرار في النظام العام؛ نتيجة تصرُّف العناصر الوظيفيَّة في دائرة الفساد، ممَّا يؤدِّي -في كثير من الأحيان- إلى الهيجان الشعبيِّ واحتمالات تغيير نظام الحكم، أو الوصول إلى الفوضى السياسيَّة أو الاقتتال بين أفراد المجتمع.

سادسًا: التراجع الإداري عن تقديم الخدمات

يرتبط وجود الموظف بتقديم الخدمة للمواطنين، فمتى ما كان هناك فساد وظيفي، فإنَّ انتشاره مرتبط بتراجع الخدمات، وفي الوقت نفسه تتخلف إدارة ملفَّات الدولة والمواطنين. ومتى ما غابت الرقابة الوظيفيَّة من قبل رؤساء الدوائر والأقسام، يبدأ تعامل الموظف مع المواطنين على أساس الابتزاز الوظيفي؛ يؤدِّي ذلك إلى تراجع أداء الخدمة الوظيفيَّة العامة.

ويبدو أنّ غياب الموظّف عن أداء خدمته والاشتغال بأشياء أخرى، أو أنّه لا يبذل الجهد المطلوب في العمل، يرافقه غياب المحاسبة والرّقابة من قبل رؤسائه؛ هي أظهر صور هذا التّراجع، يؤدي ذلك إلى التّأثير على خدمة المواطن، وهذا بدوره يؤدّي إلى شلّ المصلحة العامّة وحجب رعايتها⁽³⁵⁾.

(35) د سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص507.

المبحث الثاني: صور الفساد وأشكاله

لقد تطرّقنا سابقاً إلى القول بأنّ صور الفساد تنقسم إلى أقسام وأنواع وأشكال كثيرة، وبالتّمعّن في هذه الصُّور، نجد أنّ الفساد يعيش بحسب البيئة والمجال الذي يكون فيه، ويُحدّد بإزاء ذلك حجمه وطبيعته ومصادره وآثاره، ومن أجل التّوضيح الدّقيق لهذه التّفصيلات؛ لا بدّ من أنّ نتطرّق إلى بعض أنواع الفساد الوظيفيّ من حيث الحجم، أو من حيث الانتماء أو من حيث الانتشار أو من حيث الموضوع، وإليكم بيان هذه التّفصيلات:

المطلب الأوّل: الفساد من حيث الحجم

يتباين حجم الفساد بحسب هذه الحيثيّة، إذ إنّ هذا النّوع من الفساد يرتبط بمقدار المردود المتدفّق إلى جيب الموظّف الفاسد، وينقسم إلى قسمين:

أولهما: الفساد الكبير بحجم الأموال

يُعَدُّ الفساد الكبير أعلى مستويات الفساد؛ إذ يودّي هذا النّوع إلى فقدان التّفة الكاملة بين الدّولة والمواطن، نتيجة ارتباط عناصر الفساد الماديّة به، وذلك بما يقوم به الموظّف من عمليّات وتصرفات ضخمة عبر سرقة الأموال، أو تهريب المبالغ الضخمة كالعملة الصّعبة، أو الوطنيّة، أو القبول بالاتّفاقيّات الخارجيّة في دعوة الشّركات، وأخذ العمولات أو النّسب العالية من الصّفقة الكبيرة التي سبّرم، كما هي الحال في المقاولات الكبيرة التي تتعلّق بالبنى التّحتيّة للمشاريع الكبرى، أو استيراد الأسلحة والأدوية، ومنح التّوكيل التّجاريّ أو قبول السّلع والمنتجات منتهية المفعول، أو تغيير

المطابقة للمواصفات. ويكون كشف هذا النوع من الفساد في هذه الحالة صعباً للغاية؛ لأنه يقع تحت طائلة المصلحة العامة⁽³⁶⁾.

وفي الوقت نفسه، تكون أموال هذا النوع من الفساد طائلة وكبيرة جداً، حيث يمكن أن تؤدي هذه الأموال إلى تكميم أفواه الكثير من الفاسدين في المستوى الوظيفي الأعلى أو الأدنى، وكذلك نجد أنّ العمولة بين الموظّفين متشابكة، إذ إنّ كلّ واحد منهما ينتظر هفوة من الآخر ليأخذ منه -باعثقاده الفاسد- حقه، ويدخل تحت هذا المدلول أحياناً الفساد السيّاسي، حيث يجري استخدام السّلطة العامة من قبل الحكّام؛ لتحقيق مكاسبهم الخاصّة بأموال طائلة، متجاوزين في ذلك المصلحة العامة، حيث يأتي ذلك النوع من الفساد من المتحكّمين بمصائر النّاس وقوّتهم ومعيشتهم، لذا تجتمع عدّة عناصر في تحقيقه، مثل السّلطات وأصحاب النفوذ السيّاسي والمتمكّنين اقتصادياً.

ثانياً: الفساد الصّغير

بمجرّد النّظر إلى العنوان، نجد أنّ هذا الفساد يتعلّق بالمنافع الثّانويّة والمبالغ النّقدية القليلة، وأوضح صور هذا الفساد هي «الرّشوة والعمولة»؛ من أجل تسهيل معاملات المواطنين، سواء أكانت تلك المعاملة مشروعة أم غير مشروعة، ويتميّز هذا الفساد بالفردية والاستقلالية وقلة الانتشار وسهولة الكشف عنه، وقد نصّ قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدّل، على تجريم فعل الرّشوة في المادة 307 منه، حيث تنصّ المعاقبة بالسّجن مدّة لا تزيد على عشر سنين، أو بالحبس والغرامة على ألاّ تقلّ تلك الغرامة عمّا تمّ طلبه أو أُعطيَ إليه أو تمّ وعده به. وكلّ موظّف أو مكلف بخدمة عامّة يطلب أو يقبل لنفسه أو لغيره عطية أو منافع أو ميزات، سواءً بالاستلام أم بالوعد بشيء من ذلك؛ ليقوم بعمل من أعمال وظيفته، أو يمتنع عن عمل من أعماله؛ يُعاقب بموجب القانون.

(36) د احمد محمد عبد الهادي، الانحراف الإداري في الدول النامية، مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية، 1997، ص9 وما بعدها.

المطلب الثاني: الفساد من حيث البيئة

يُصنّف هذا النوع من الفساد على أساس انتماء الموظف إلى البيئة التي يعمل بها، فإذا كان يعمل في القطاع العام، يُسمّى فساداً في القطاع العام، وإذا كان يعمل في القطاع الخاص، يُسمّى فساداً في القطاع الخاص. وكذلك الحال في القطاع المختلط، وسنتطرق إلى هذه الأنواع فيما يأتي:

أولاً: فساد القطاع العام

يُعدّ فساد القطاع العام من أعلى مستويات الفساد على مستوى العالم؛ لأنه يمثّل استغلالاً للوظيفة والمنصب والإدارة والصلاحيات؛ من أجل تمرير الأنشطة المشبوهة والفاصلة، وتوظيفها في خدمة المصلحة الخاصة لتحقيق مكاسب شخصية عبر الرشوة وشرعنة الأموال في استغلال المنصب، وسرقة أموال الدولة وغيرها من الغايات التي يسعى إليها الموظف الذي يعمل في القطاع العام، ويمثّل ذلك خطراً كبيراً على الأموال العامة، حيث يتاجر الموظف العام أو المكلف بخدمة عامّة في هذا النوع من الفساد.

يلاحظ على هذا النوع من الفساد أنّه يشمل الموظّفين المنطبق عليهم قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدّل، والذي عرّف الموظّف العامّ في المادة الثّانية منه بأنّه: الشّخص الذي عُهدت إليه وظيفة عامّة، تدخل في الملاك للوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، كما يشمل المكلفين بخدمة عامّة، وهم الأشخاص الذين أُنيطت بهم مهمّات عامّة في الدوائر الرّسميّة وشبه الرّسميّة وفق المادة 19 بفقرتها الثّانية من قانون العقوبات العراقيّ السّاري.

حيث يتمّ استغلال السّلطة من المذكورين أعلاه للحصول على منافع خاصّة، والمتاجرة بالاختصاصات الممنوحة إليهم.

ثانياً: فساد القطاع الخاصّ

ويُتّصف هذا الشّكل للفساد بأنّ الذي يقوم به شخص غير مرتبط بالوظائف الحكوميّة، إذ يتميّز هذا النّوع من الفساد عن فساد القطاع العامّ، بأنّه سريع الانتشار بحكم اتّساع رقعة القطاع الخاصّ، وهذا النّوع من الفساد يؤدّي إلى تغيير سياسة الدّولة الاقتصاديّة عبر كثير من الحالات التي تُهدّر فيها الأموال، مثل التّوسّط بين الموظف والشركات، أو أشخاص خارج نطاق الدّولة يتمتّعون بصفة مقاول أو مواطن يريد أن يمرّر معاملة أو مقولة متأخّرة، مشروعة أو غير مشروعة⁽³⁷⁾. ولا يمكن الاستهانة بهذا النّوع من الفساد؛ لكون القطاع الخاصّ مساهماً فعلاً وأساسياً في تحقيق النّمو الاقتصاديّ داخل الدّول؛ لأنّه يتوافق مع النّظريّات الاقتصاديّة الحديثة، التي تتخذ منها الدّول -ومنها العراق- وسيلة لتنمية اقتصادها والمحافظة عليه من النّهب والفساد.

يمارس القطاع الخاصّ عمليّات الإنتاج وتقديم الخدمات بكافّة أشكالها في قطاعات الاتّصالات والصّحّة والتّعليم والكهرباء، حيث إنّ تقاعس هذا القطاع عن أداء دوره أو انعدام الخدمات التي أُنيّطت به نتيجة الفساد المستشري، سينعكس سلّماً على المجتمع والتنمية الاقتصاديّة، ولتلافي ذلك؛ نصّت المادّة الثّالثة في البند «ثالثاً» من قانون هيئة النزاهة العراقيّ رقم 30 لسنة 2011 على تنمية ثقافة مكافحة الفساد في القطاع الخاصّ بالشّكل الذي يحقّق النزاهة والاستقامة في العمل وشفافيّة، وأن يخضع للاستجواب والمساءلة.

ثالثاً: فساد القطاع المختلط

ويرتبط هذا الفساد بصورة عامّة بين القطاعين المذكورين السّابقين، إذ يسعى الموظف في القطاع المختلط إلى تحويل هذا القطاع لتغذية منافعه الخاصّة أو منفعة الجهة المشتركة مع الدّولة في هذا القطاع، ونعني بها الجهة الخاصّة التي يعمل فيها، وغالباً ما يكون هذا الفساد واضحاً بحكم رقابة الطّرف الخاصّ على حسابات ومجريات عمل هذا القطاع، أو مراقبة الدّول⁽³⁸⁾.

(37) د. سالم محمد عبود، الفساد الإداري والمالي، مصدر سابق، ص44.

(38) عبد المجيد حراشة، الفساد الإداري دراسة لوجهات نظر العاملين في مكافحة الفساد الإداري في القطاع الحكومي الأردني، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، الأردن، ص 41.

المطلب الثالث: الفساد من حيث الانتشار

ينقسم هذا النوع من الفساد إلى قسمين، أولهما: الفساد ذو البعد الدولي، وثانيهما: ذو البعد المحلي، نجملهما فيما يلي:

أولاً: الفساد ذو البعد الدولي

أخذ هذا النوع من الفساد نطاقاً واسعاً وبصورة عالمية، عبر حدود الدول والقارات، حيث يفتح هذا النوع من الفساد الحدود تحت مظلات وأنظمة اقتصادية متحررة.

ومعلوم أنه يوجد في داخل أية دولة نظام اقتصادي وسياسي يجب الامتثال إليه، وعندما تكون الرقابة الاقتصادية والسياسية داخل البلد كبيرة؛ تتجه أنظار الفاسدين نحو إيجاد بديل للخروج من طائلة الرقابة الداخلية، عندئذ يستثمر الموظف الفاسد المنافع الاقتصادية العامة للبلاد؛ ليمرر منافعه الشخصية عبر عنوان المصلحة العامة⁽³⁹⁾.

ويكون هذا النوع من الفساد أخطر الأنواع، فقد أشارت منظمة الشفافية العالمية إلى أن الكثير من الشركات التي تمارس أعمالاً غير مشروعة، تمتد مشروعاتها إلى خارج بلدانها، كالشركات الأمريكية والفرنسية والصينية والألمانية، وفي الوقت نفسه؛ يوجد الكثير من الموظفين داخل بلدانهم يقدمون مختلف الخدمات إلى هذه الشركات، ويشير التقرير أيضاً: إلى أن أعمال المقاولات وصناعة الأسلحة تحتل مقدمة القائمة؛ لأنها تمثل أعظم النشاطات الاقتصادية التي تسعى إليها الدول، لا سيما الدول النامية⁽⁴⁰⁾.

(39) ياسر بركات، الفساد الإداري مفهومه وأسبابه، مجلة النبأ، العدد: 80، لسنة 2006، منشور على الإنترنت على الموقع الإلكتروني . www.annabaa.org

(40) هيئة الأمم المتحدة، الفساد في الحكومة، ترجمة نادر أحمد أبو شيخه، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، 1994، ص52.

ويذكر المنشور الصّادر عن منظمة الشّفاقيّة الدّوليّة لسنة 2005 أنّ الشّركات الأمريكيّة هي أكثر الشّركات العالميّة استغلالاً للفساد المستشري بين أوساط الدّول النّامية؛ لكي تحصل من تلك الدّول على مشاريع، وتليها في ذلك الشّركات الفرنسيّة، ثمّ الصّينيّة. ويذكر التقرير أيضًا أنّ هناك عددًا كبيرًا من الموظّفين يحصلون في تلك الدّول على رشاوى ورواتب من تلك الشّركات⁽⁴¹⁾.

ثانيًا: الفساد ذو البعد المحلّي

يرتبط الفساد المحلّيّ أو الوطنيّ بإقليم الدّولة فلا يتعدّاها، ويكون في المنشآت الاقتصاديّة والخدميّة والمناصب والكيانات التي تكون داخل البلد الواحد، وغالبًا ما يدير هذه النّشاطات المشبوهة أفراد أو موظّفون يتّصفون بالفساد المستقلّ، إذ لا يرتبط ممارسو هذا الفساد بعناصر خارجيّة أجنبيّة. وتتعدّد أشكاله من حيث الرّشوة والاختلاس والاحتيال والكسب غير المشروع، ويدخل ضمن ذلك أيضًا التّهريب الضّريبّي وحالات هدر المال العامّ.

المطلب الرّابع: الفساد من حيث الموضوع

لا يختلف اثنان على أنّ الفساد متنشعب ومتشابك في بيانات مختلفة من حيث وجوده فيها؛ من أجل تحقيق المكاسب وفقًا لتلك البيئة، وأظهر أنواع الفساد في هذا المطلب هو الفساد السيّاسيّ، ثمّ الفساد الماليّ والإداريّ والأخلاقيّ، بالإضافة إلى الفساد القانونيّ. ولكي نبحث هذه الموضوعات بالتّفصيل؛ نتطرّق إليها تاليًا:

(41) سعاد عبد الفتاح محمد، الفساد الإداري والمالي، المنظمة الوطنية لمكافحة الفساد وحماية المال العام، اليمن مقالة منشورة على الإنترنت، ص3.

أولاً: الفساد السياسي

يُعرّف الفساد السياسي بأنه: «إساءة استخدام سلطة مؤتمنة من قبل مسؤولين من أجل مكاسب خاصة؛ بهدف زيادة السلطة والثروة، ولا يشترط أن يشمل تبادلاً للمال، فقد يتخذ شكل تبادل النفوذ، أو منح شيء أو تفضيل شيء معين»، والفساد السياسي صور متعددة، أهمها:

1. فساد القمّة: ويُعدّ هذا النوع من الفساد أخطر الأنواع، ويرجع سبب ذلك إلى ارتباطه بالهرم السياسي الأعلى في الدولة، لعدم وجود الرقابة على من يترأس قمّة الهرم، أو يكون هو ذاته مالكا للسلطة، أو يكون هو المراقب على من دونه⁽⁴²⁾.

2. فساد الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية.

3. فساد الانتخاب عبر شراء أصوات الناخبين، وتمويل الدعايات الانتخابية من قبل الأحزاب السياسية بأموال غير مشروعة، أو تزوير الانتخابات. ويتباين حجم الفساد بين الأنظمة السياسية الديمقراطية، قياساً بالأنظمة الشمولية الديكتاتورية؛ إذ إنّ مستوى الفساد في الأنظمة السياسية الديمقراطية يكون أقلّ حدة من الفساد الموجود في الأنظمة الديكتاتورية.

وعلى الرغم من هذا التباين، فإنّ هناك عوامل مشتركة لانتشار الفساد فيهما تكاد تكون واحدة، ومن أمثلة تلك العوامل المشتركة: المحسوبية، والعلاقات، والمحاباة في تنصيب بعض العناصر والأشخاص في أماكن ووظائف ليسوا أهلاً لها، وتتمثّل مظاهر الفساد السياسي بفقدان الديمقراطية وفقدان المشاركة وفساد الحكم، ويظهر ذلك جلياً في حالات كثيرة على مستوى رؤساء الدول، ولا يوجد على الإطلاق دولة محصنة ضدّ الفساد السياسي، وفق تقرير منظمة الشفافية الدولية لسنة 2004، ولعلّ أبسط القضايا في بلدنا: الفساد السياسي في المحاصصة الطائفية والحزبية الموجودة في العراق.

(42) د عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، مصدر سابق، ص85 وما بعدها.

ثانيًا: الفساد الماليّ

يمكن ملاحظة مظاهر هذا النوع من الفساد في التّداول الماليّ غير المشروع، كالرشوة والاختلاس والتّعيين مقابل المال والتّهزّب الضّربيّ وتأسيس الشّركات الوهميّة، وإحالة المناقصات والمزايدات على شركات وأشخاص معروفين بالفساد. ويتمثّل هذا النوع من الفساد بمجموعة من السلوكيّات المنحرفة، والمتعلّقة بالجانب الماليّ، تخالف بطبيعتها القواعد والأحكام ذات الصّفة الماليّة التي تعتمدّها الدّولة في تسيير مؤسساتها المختلفة، كما تخالف في الوقت ذاته الأصول والأحكام المتّبعة في مجال الرّقابة الماليّة على تلك المؤسسات.

ثالثًا: الفساد الإداريّ

يتعلّق الفساد الوظيفيّ أو الإداريّ بما يصدر عن الموظّف العامّ أثناء تأدية مهامّه الوظيفيّة، عبر الانحراف الإداريّ والوظيفيّ والتنظيميّ المخالف للتّشريعات والقوانين، ويتمثّل أيضًا بالضّغط على الإدارات العليا ومراكز القرار عبر تشريع قوانين وتعليمات تتناسب مع مراكزهم القانونيّة، حيث يجدون الفرص للاستفادة منها، ومن أمثلة الفساد الإداريّ أيضًا: التّسيّب الحاصل في المواظبة على الدّوام وتمضية الوقت عبر استقبال الزوّار والضيّوف، أو ممارسة الألعاب على الموبايلات، والامتناع عن أداء العمل وتحمل الأعباء الوظيفيّة الممنوحة بموجب قواعد المسؤوليّة، إضافة إلى عدم الحفاظ على أسرار الوظيفة. ويُعدّ قيام بعض الموظّفين بتصرّف خارج سلطته الإداريّة والوظيفيّة، كأن يقوم موظّف معيّن -كمدير مثلاً أو وزير- بتعيين شخص ما عبر أخذ رشوة أو اختلاس مال في وساطة أو محسوبيّة؛ من الفساد الإداريّ. وغالبًا ما تكون هذه الأعمال متداخلة، فأيّ عمل يقوم به موظّف مكلف بخدمة عامّة منافٍ للقانون والتّشريعات واللوائح، يُعدّ فسادًا إداريًا، ويشمل هذا النوع من الفساد كلّ السّلطات التّنفيذيّة والتّشريعيّة والقضائيّة، إذا ما قاموا ببعض هذه الأفعال المذكورة (43).

(43) عماد صلاح عبد الرزاق الشّيخ داود، مصدر سابق، ص20.

ومن أمثلة الفساد التشريعي، تصرف نائب أو جمع من النواب في البرلمان بالقيام بتغيير نص قانوني بحذفه أو إضافته على حساب مصلحة خاصة موصى بها.

أمّا أمثلة الفساد القضائي، فمنها تغيير التكييف القانوني لواقعة معينة ولمجرم معين، بتخفيف الحكم أو الإفراج عنه، عبر قبض رشوة أو محاباة أو وساطة، فيُعدّ عمله هذا فساداً قضائياً. ولا مانع من أن يكون هناك أشخاص خارج المستوى الوظيفي، وفي كلّ المجالات القضائية والتنفيذية والتشريعية، ليكونوا أطرافاً في الفساد الوظيفي عبر ارتباطه بجهات تمثّل المواقع الوظيفية المذكورة آنفاً، إلّا أنّ التكييف القانوني لهؤلاء، لا يُعدّ من الفساد الوظيفي، وإنّما يقع تحت طائلة الفساد العام؛ لأنّ من أهم شروط الفساد الإداري أن يكون من مارس الفساد موظفاً في مؤسسات الدولة، ويعمل على استثمار مركزه القانوني لممارسة الفساد، أمّا عمليات ترويج البغاء وإنشاء مواقع القمار والدعارة، فلا تُعدّ بالنسبة للشخص العادي فساداً إدارياً، إلّا إذا اشترك هذا الشخص بصفته موظفاً يستثمر موقعه الوظيفي في تسهيل كلّ الأعمال الوارد ذكرها آنفاً.

رابعاً: الفساد الأخلاقي

ويمثّل هذا الفساد مجموع الانحرافات السلوكية الأخلاقية المتعلقة بالموظف المكلف بخدمة عامة عبر قيامه بأعمال مُخلّة بالحياء في أماكن العمل، أو أن يقوم بأعمال مُخلّة بشرف الوظيفة ومهنتها، أو يجانب الصواب في مجال ممارسة الاختصاص وإصدار القرارات الإدارية التي تخصّ المصلحة العامة، وإن كانت غير مخالفة للقانون⁽⁴⁴⁾.

(44) عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، مصدر سابق، ص21.

خامساً: الفساد القانوني

ويظهر هذا الفساد جلياً على مستوى السُلطة التشريعيّة، إذ يقوم أصحاب القرار السياسيّ بالاتّصال ببعض الشّخصيّات الموجودة في سلطة التشريع، ومنحهم المناصب والأموال من أجل تشريع قانون أو تغييره، أو إضافة بعض الفقرات التي تخصّ مجموعة من الأشخاص، ويظهر هذا الفساد من خلال الابتزاز والتأثير على صانعي القرار بإصدار تشريع معيّن في تعيين شخص معيّن في مركز معيّن -كوزير مثلاً-، أو تغيير موازنة الدولة إلى جهة معيّن أو إحالة مشاريع خاصّة إلى وزارة خاصّة؛ ليستفيد منها صانعو القرار عبر المقاولات والشركات والمؤسسات التي يديرونها، ويؤثّر هذا النوع من الفساد على المصلحة العامّة تأثيراً منقطع النّظير بحكم إضراره بالمجتمع، والخطّ من مستوى هيبة الدولة⁽⁴⁵⁾.

المطلب الخامس: أشكال الفساد

أولاً: الرّشوة:

تمثّل الرّشوة أسوأ صورة لقيام الموظّف بسلوك يخلّ بواجبات الوظيفة العامّة، حيث يمارس مهامّه فيها مقابل مصلحة فرديّة له أو لغيره، ويمكن أن تُعرّف بأنّها: متاجرة الموظّفين أو المكلفين بخدمة عامّة، بسلطته الممنوحة له بموجب القانون؛ لعمل شيء معيّن، أو الامتناع عن فعل شيء امتناعاً مخالفاً بواجباته الوظيفيّة. ويستوي في ذلك إن مارس فعل الرّشوة أو حاول القيام بها، باعتبارها جريمة يعاقب عليها القانون.

وتتخذ الرّشوة عدّة صور: فقد تكون على شكل هديّة تُمنح للمرتشي لقيامه بعمل، أو امتناعه عنه، أو أن تكون وعداً من الرّاشي بتحصيل شيء أو منفعة مستقبلاً، أو قد تتخذ صورة على شكل تعاقد بالبيع أو الشراء بين الطرفين بمبالغ لا تتفق مع حقيقة قيمة الشّيء المتعاقد عليه، وذلك للحصول

(45) د. حمدي عبد العظيم، مصدر سابق، ص70.

على منفعة ماديَّة بشكل غير مباشر. وقد نصَّ قانون العقوبات العراقيُّ على جريمة الرِّشوة في المادَّة (307) منه، حيث نصَّت على أنَّ قيام الموظَّف بطلب منفعة أو مئزَّه أو وعد بشيء، لنفسه أو لغيره؛ من أجل أن يؤدِّي عملاً أو يمنع عنه، أو يؤدِّي إخلالاً بواجباته الوظيفيَّة المنصوص عليها في المادَّتين (4) و (5) من قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العامِّ رقم (14) لسنة 1991 المعدَّل. ويستوي في ذلك إن كان موظِّفاً مشمولاً بقانون الخدمة المدنيَّة رقم (24) لسنة 1960 المعدَّل. أو كان من المكلفين بالخدمة العامَّة حسب تعريف المادَّة (2/19) من قانون العقوبات العراقيِّ، والمكلفين بخدمة الحكومة وموسَّساتها، بما في ذلك رئيس الوزراء ونوابه والوزراء، وأعضاء مجلس النَّواب، ومجالس المحافظات والمحافظون وغيرهم، ويستوي في ذلك إن كان بأجر أو بغير أجر، ويُعاقب المرتشي بموجب المادَّة (307) من قانون العقوبات بالسَّجن مدَّة لا تزيد على (10) سنوات، أو بالحبس أو الغرامة؛ على ألاَّ تقلَّ الأخيرة عمَّا تمَّ تقاضيه أو الوعد به.

ثانيًا: الكسب غير المشروع

وهو النَّزء الذي يحقِّقه الشَّخص من جرَّاء الفساد، وهو يمثِّل سلوكًا إجراميًا، فمع وجود مشروع لقانون الكسب غير المشروع في العراق ووجود قانون قديم ينص عليه، إلَّا أنَّ ما ساد من الفساد واستشرى خلال العقود المنصرمة، أحوَج العراق إلى استصدار قانون جديد لم يصدر حتَّى الآن، حيث قُدِّم للمناقشة عام 2018.

وبموجب القانون، يلتزم كلُّ من يشغل المناصب -قياديًا كان أم تنفيذيًّا أو تشريعيًّا أو قضائيًّا- بتقديم كشف عن الذِّمَّة الماليَّة، ويشمل هذا الكشف التَّنظيمات السِّياسيَّة والاتِّحادات والنِّقابات والجمعيات، على أن يقدِّم الكشف خلال 30 يومًا من تولِّي الوظيفة والمنصب، وفي حالة عدم تقديمه للكشف، يتمُّ النَّحرِّي عن ذمَّته الماليَّة.

وتُعتَبَر جميع الأموال التي يحصل عليها المشمول بهذا القانون، والتي استحصلها لنفسه بسبب استغلال صفته الوظيفية نتيجة سلوكيات مخالفة للقانون؛ كسباً غير مشروع، على أن تحصل هذه الزيادة في الثروة بعد توليه المنصب بشكل غير مشروع، لنفسه أو لزوجته أو أولاده القاصرين، فعندما يتّضح عدم القدرة على إثبات المصدر المشروع لتلك الثروة، يتمّ منعه من التصرّف بتلك الأموال، ويحقّ له التّظلم من القرار بال منع لحين إثبات حقيقة تلك الأموال من خلال التّدقيق والتّحرّي.

ثالثاً: التّهريب الضريبيّ

تمثّل الضرائب مصدراً من مصادر تمويل الميزانية العامة، وهي من العناصر المهمة لتمويل الموازنة العامة للدولة، وتمثّل تكليفاً وظيفياً يجب الالتزام به، فإذا تهرب المكلف بدفعها من الدّفع؛ فسينعكس ذلك سلباً على تقديم الخدمات بشكل خاصّ، والتنمية الاقتصادية بشكل عامّ. ويُعرّف التّهريب الضريبيّ بأنّه: عدم الانصياع والالتزام لقوانين الضريبة، وعدم دفع الضريبة الواجبة كلياً أو جزئياً، من خلال استخدام أساليب مخالفة للقانون؛ ليرضي المكلف بذلك رغباته الشخصيّة. ويعاقب قانون ضريبة الدّخل العراقيّ رقم 113 لسنة 1983، المعدّل على ممارسة أفعال الغشّ والاحتيال؛ لأنّها تصيب الإيرادات الماليّة للدولة، حيث تكون العقوبة: الحبس مدّة لا تقلّ عن ثلاثة أشهر، ولا تزيد على سنتين، لكلّ من يثبت عليه استعمال الغشّ والاحتيال للتخلّص من الضريبة المفروضة عليه بموجب القانون.

رابعاً: التّهريب الجمركيّ

يُعتَبَر التّهريب الجمركيّ من مظاهر الفساد التي تواجه المجتمعات، ويكون لها انعكاسات سلبية على التنمية الاقتصادية، وهي تمثّل ظاهرة تخريب اقتصاديّ لمصدر مهمّ من مصادر التّمويل لخطط الدولة التّنمويّة، لذلك تحرص الدّول -ومنها العراق- أن تضع القواعد للمنع والتّقيد لجريمة التّهريب الجمركيّ لحماية الدولة والمجتمع من أضرار هذه الجريمة. وقد تولّت المواد (22-30) من قانون

الجمارك العراقي رقم (32) لسنة 1984 المعدل، الأحكام الخاصة بالمنع والتقييد لجريمة التهريب الجمركي على أساس حماية مصلحة الدولة وحققها في التمويل الاقتصادي، كما يمكن أن نجد سنداً تشريعياً لمكافحة هذه الجرائم في المادة (4/19) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل، باعتبار الفعل الجرمي المخالف للقانون بالفعل الإيجابي أو السلبي، ويدخل ضمن ذلك صور جريمة التهريب الجمركي، وذلك بإدخال البضائع أو إخراجها خلافاً لقواعد المنع أو التقييد الواردة في التشريع الجمركي النافذ والقوانين ذات الصلة.

خامساً: الاختلاس

تناول المشرع العراقي في قانون العقوبات جريمة الاختلاس، وتحديدًا في المادة (315) منه، ويعني بها: قيام الموظف أو المكلف بخدمة عامة باختلاس مال أو إخفائه، سواء أكان مالا أم أوراقاً ثبوتية بحق مالي، فتكون حيازته لتلك الأموال بسبب وظيفته أو تكليفه بالخدمة العامة، حيث يقوم المكلف بالخدمة أو الموظف بإدخال هذه الأموال العامة التي هي تحت تصرفه إلى ملكه، والتصرف بها وحرمان الدولة منها، ويستوي في ذلك قيامه بإدخال هذه الأموال إلى ملكه الشخصي أو حتى إخراجها من موضع حيازتها الأصلي، سواء أكان مالا منقولاً أم عقاراً.

وتعتبر هذه الجريمة من الجرائم العمدية، حيث توجب توفر القصد الجرمي لدى الجاني، وهو علمه بالفعل، وكذلك توجه إرادته إليه، وتكون عقوبتها السجن، ويمكن أن يتم تشديد العقوبة إلى السجن المؤبد أو المؤقت إذا كان مرتكب فعل الاختلاس من الأشخاص المؤتمنين بموجب الوصف القانوني من مأموري تحصيل الأموال والأمناء على الودائع وغيرهم.

سادساً: غسيل الأموال

ويتمثّل بمجموعة عمليّات ماليّة، يحاول الجاني فيها أن يعطي الصّفة الشرعيّة لأموال قام باستحصلها بطريق غير شرعيّ من خلال إخفاء مصدر تلك الأموال غير المشروعة، والتي تمّ استحصلها من مصادر جرميّة، ثمّ يلجأ الفاعل هنا إلى تلك العمليّة ليتمكّن من الاستفادة من هذه الأموال بشكل علنيّ، حيث يدخل الأموال غير المشروعة إلى مشاريع يتمّ فيها تداول الأموال، فيدخلها في النّظام الماليّ للدولة. ويمثّل غسيل الأموال جريمة دوليّة لها آثار اقتصادية سلبية بالغة الأثر، يمكن لها أن تحدث اختلالات كبيرة على المجتمع العراقيّ، وقد صدر في العراق قانون مكافحة غسيل الأموال رقم (93) لسنة 2004، إلا أنّه قد تمّ إلغاؤه بصدر قانون مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (39) لسنة 2015.

وقد نصّت المادّة (2) من قانون مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب النّافذ، على اعتبار جريمة غسيل الأموال موجودة في حال تحويل الأموال واستبدالها مع شخص يعلم أنّها مستحصلة من جريمة، لغرض إخفاء مصدرها غير المشروع، وتمرّ هذه الجريمة -والتي تُعتبر شكلاً من أشكال الفساد- بمرحلة الإيداع ثمّ التّمويه بالمشاريع، وأخيراً بتطهيرها وإظهارها كمورد من مشروع اقتصاديّ قائم ومشروع، وبذلك يحاول صاحبها الإفلات من جريمته الأولى بالاستحصال غير المشروع. وقد وضع المشرّع العراقيّ في قانون مكافحة غسيل الأموال النّافذ عقوبة تصل إلى السّجن المؤبّد، وغرامة قد تصل -حسب طبيعة الجريمة- إلى خمسة أضعاف المال المستحصل، وذلك في المادّة (36) وما بعدها من القانون النّافذ.

سابعاً: هدر المال العامّ

نظراً لأهميّة المال العامّ في تسيير أعمال الدولة ونشاطها ومشاريعها المختلفة في جميع المجالات؛ كان لزاماً عليها أن تحافظ عليه من الفاسدين، وأن تحول دون هدره، وأن تحميه بطرق مختلفة، وأن

تتخذ إجراءات صارمة بحق المخالفين لقواعد الحفاظ على الأموال العامة، ومن ضمن تلك الحماية: عدم هدره، وتغليب الإدارة للمصلحة العامة على المصلحة الخاصة. وقد خولت التشريعات جهاز الادعاء العام وهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية، باتخاذ الوسائل اللازمة الكفيلة بالحفاظ على المال العام، حيث تضمنت المادة (3) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (34) لسنة 2011، إجراءات تدقيق الأموال أينما وجدت في العراق، من خلال تدقيق الحسابات، وسلامة التصرف بالأموال العامة، مع التزام الديوان باختيار هيئة النزاهة أو الادعاء العام أو أية جهة تحقيقية عن أية مخالفة قانونية تشكل جريمة يقوم بكشفها. أما قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011، فقد نص في المادة الثالثة منه على أن مهام الهيئة هي: التحقيق بقضايا الفساد وهدر المال العام، كما يتولى جهاز الادعاء العام التحقيق بقضايا الفساد وهدر المال العام، بموجب المادة الخامسة الفقرة (12) منها من قانون الادعاء العام رقم (49) لسنة 2017، وفقاً لإجراءات قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 المعدل.

وحرى بنا أن نقول إن ما تم ذكره آنفاً من أشكال الفساد يمثل الخطورة الأكبر، كما توجد أشكال أخرى تساهم بشكل مباشر أو غير مباشر في الفساد، ألا وهي المحسوبية والمحابة والواسطة في مجال الوظيفة العامة، أو حتى في استغلال النفوذ الوظيفي للحصول على مكاسب مادية ومعنوية بشكل شخصي، وتغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة.

المبحث الثالث: أسباب الفساد وآثاره

لا يخفى على أيّ منّا أنّ لنشأة كلّ موضوع أسباباً ودوافع وتداعيات، ولعلّ موضوع الفساد أيضاً له دوافع وأسباب نتج منها، وأنّ الغاية من تشخيص الأسباب هي إيجاد العلاج النّاجع؛ إذ إنّ التّشخيص السّليم هو أساس العلاج، وقد تختلف الأسباب التي تؤدي إلى الفساد الوظيفي من دولة إلى أخرى، ومن وزارة إلى أخرى، ومن وظيفة إلى أخرى أيضاً، وترجع الأسباب الرّئيسة للفساد إلى عدّة عوامل، منها: العوامل الإداريّة والقانونيّة والاجتماعيّة والسّياسيّة، حيث تتركّب هذه العوامل فيما بينها لتشكّل شبكة معقّدة يصعب تمييز كلّ عامل منها تمييزاً واضحاً من النّاحية التّطبيقيّة⁽⁴⁶⁾. ولمعرفة ذلك بشكل دقيق؛ سنقسّم هذا المبحث إلى مطلبين: يُخصّص الأوّل لأسباب الفساد، والمطلب الثّاني لآثار الفساد.

(46) Groupe Multidisciplinaire sur la corruption(GMC) , p.17. Centre for democracy & governance ,A Handbook on fighting corruption , Washington,D.C.1999 , p 07.

المطلب الأول: أسباب الفساد

ينبغي البحث عن كل سبب من الأسباب، لتسليط الضوء على معرفة العوامل والأسباب المساهمة في تفشي ظاهرة الفساد الوظيفي، وهي كما يأتي:

أولاً: الأسباب الشخصية المتعلقة بالفساد الوظيفي

تنقسم هذه الأسباب إلى قسمين: أولهما: الأسباب التي ترتبط بالموظف نفسه، والآخر: أسباب ترتبط بوظيفته العامة. نفصلهما بما يلي:

1. الأسباب المتعلقة بالموظف العام:

ترجع الأسباب الشخصية التي تساعد الموظف على ارتكاب بعض صور الفساد بالأساس، إلى عادات موروثة أو مكتسبة، ويُقصد بالعوامل الموروثة: منظومة متكاملة من الأساسيات التي يحتاجها الموظف في حياته، والتي يسعى إليها في سبيل إشباع الغريزة الموجودة عنده، كما هي الحاجة للشرب والأكل والملبس والسكن، وتعدُّ هذه الحاجات مصدر قلق وتوتر وتفكير دائم، يسعى إليها الموظف في سبيل إشباعها، ولأجلها يقع الموظف في ارتكاب الفساد الوظيفي⁽⁴⁷⁾.

وقد يرجع سبب الفساد الوظيفي في هذه الجزئية إلى القدرات العقلية للموظف في بعض الأحيان، فيندفع إلى ارتكاب الفساد الوظيفي، وذلك بسبب عدم قدرته على تشخيص السلوكيات الصحيحة من غيرها من السلوكيات المنحرفة، والحالات التي يرتبط بها الفساد؛ بسبب عدم التمييز العقلي بين حالتين منها: الضئيلة أو القليلة، ويكون الفساد فيها منحسراً وليس له تأثير كبير، والحالة الثانية: في الحالات الكبرى التي تحتاج إلى الذكاء والقدرات العقلية العالية، لا سيما إذا تعلّق الأمر بجرائم كبيرة، كالاغتياال والرشوة والاختلاس والتزوير، فضلاً عن احتياج الموظف الفاسد في عملية إنجاز مآربه إلى قدرات أخرى ترافق قدرة الذكاء والقدرة على الكتابة والحساب والمهارات الحديثة،

(47) محمد الصيرفي، أخلاقيات الموظف العام، دار الكتاب القانوني، الإسكندرية، 2007، ص74.

كاستخدام طرق التكنولوجيا، وكلُّ هذه تؤثر على سلوك الموظف في العمل؛ فتسمح له بارتكاب الفساد الوظيفي بشكلٍ أعظم وأكبر.

وهناك بعض العوامل التي ترتبط بالموظف نفسه، لكنها لا تُعدُّ من ذاتيته، بل هي مكتسبة يحتاجها الإنسان في التعامل مع الغير، كاحتياجه الاحترام والتَّميُّز والظُّهور؛ فيسعى إلى تلبية هذه الحاجات وإشباعها عبر اتِّخاذ مواقف وسلوكيات معينة تجعله محترمًا ومتميِّزًا، وإذا لم يجد هذا التَّميُّز والاحترام، فسيخلق في نفسه نوعًا من التَّوتر والقلق⁽⁴⁸⁾.

ثانيًا: أسباب ترجع إلى عوامل الدين والأخلاق

يُعدُّ عامل الدين والأخلاق من العوامل المهمة في دفع الفساد ومنع انتشاره، بما يمثِّله هذان العاملان من رقيب داخليٍّ يسيطر على رغباته ونزواته، فإذا ضعف الوازع الديني والأخلاقي؛ انحسر الضَّمير وسيطرت عليه وساوس عديدة، فيسعى حينئذٍ إلى تحقيق رغباته من غير معيار ولا ضابط، ويكون وقوعه في الجريمة أقرب ما يكون⁽⁴⁹⁾.

وكَلَّما كان الموظف قريبًا من دينه وأخلاقياته، كان هناك حافز للابتعاد والإعراض عن الخطأ، بيد أنَّ طبيعة النفس الإنسانية تَوَّاق إلى السُّوء، وتسعى لتزيين الخطأ للشخص في حبِّ الشَّهوات، وعندها يضعف الالتزام الديني والأخلاقي، وتنفّث له طريق الفساد، ويصبح تحت طائلة قوله تعالى: ((خَتَمَ اللَّهُ عَلَى قُلُوبِهِمْ وَعَلَى سَمْعِهِمْ وَعَلَى أَبْصَارِهِمْ غِشَاوَةٌ وَلَهُمْ عَذَابٌ عَظِيمٌ))⁽⁵⁰⁾.

(48) د. عبد الكريم سعد إبراهيم، المصدر السابق، ص30.

(49) محمد جمال مظلوم، الفساد، الأسباب والتداعيات وطرق المعالجة، كراسات استراتيجية خليجية، العدد 32، مركز الخليج للدراسات الاستراتيجية، لندن، 2000، ص12.

(50) سورة البقرة الآية: 7.

ثالثاً: علاقة الموظف بالوظيفة

بما أنَّ الوظيفة هي عبارة عن صلاحية الموظف في إدارة مرفق عامٍّ، ولأن هذا المرفق العام يحتاج إلى إدارته وتنظيمه لشخص كفء، يسعى من أجل إشباع حاجة الجمهور، إلّا أنَّ بعض الموظفين ينحرف عن تلبية الحاجات العامة؛ بحكم وجوده في منصب معين، أو مركز قانوني مهمٍّ، وهذا المركز وتلك الوظيفة تساعدانه على إيجاد فرص لإشباع غرائزه وحاجياته الخاصة، وتساعدته في ذلك عدّة عوامل تتداخل في خلق بيئة تساعد على انتشار الفساد داخل المرفق العام⁽⁵¹⁾. ومن هذه الأسباب علاقة الموظف بالمرفق وإدارته، فضلاً عن وجود ظروف تسمح للموظف الفاسد بتحقيق مآربه، ومن هذه الظروف مثلاً:

1. التّضخّم في الجهاز الإداري من خلال زيادة أعداد الموظفين العامّين مع ثبات نشاط المرفق، وهذه الزيادة غير مبررة، ولا يحتاج المرفق أكثر من موظف لإدارته، فتُخلَق بيئة فاسدة في مستويات معروفة ضمن نطاق الفساد الإداري.
2. الإهمال والواسطة والرشوة والحصول على الحوافز والمكافآت وغيرها من هذه الأمور.
3. سوء التّنظيم الإداري، عندما يفتقد التّنظيم وتتضارب الاختصاصات؛ يؤدّي ذلك إلى فشل إنجاز المعاملات، ممّا يؤدّي إلى ظهور موظفين يمارسون مهام غير اختصاصاتهم؛ يؤدّي ذلك إلى الانحراف والفساد الوظيفي⁽⁵²⁾.
4. تركيز السلطات والصلاحيات والتفويضات الإدارية تُعدّ من أهمّ مقومات الفساد الإداري، وخلاف ذلك يؤدّي إلى فتح باب اتّخاذ القرار وتسيير المعاملات من كلّ موظف، يؤدّي ذلك إلى تركيز السلطة والصلاحيّة، بالتّالي يتمّ حصر العمل لمن بيده الصلاحيّة، فلا تسيير للمعاملات حينئذٍ، بالإضافة إلى البطء في إصدار القرارات؛ فيؤدّي ذلك إلى انخفاض الأداء الوظيفي، وهذا بدوره يؤدّي إلى عدم تحمّل المسؤولية. وليبيان ذلك قمنا بالتّحليل الآتي:

(51) د. عامر خياط، مصدر سابق، ص48.

(52) محمد الصيرفي، مرجع سابق، ص80.

إنَّ عمليةَ تعقيد الإجراءات والجمود على بعض الأشخاص بصورة مطلقة، تؤدي إلى التسويف والمماطلة وتأخير المعاملات الإداريَّة، فيدور صاحب الشَّأن بترويج معاملته في حلقة مفرغة بين أروقة المكاتب؛ لعدم قدرة الموظَّف المختصِّ على إنجاز المعاملات في وقت قياسيٍّ⁽⁵³⁾.

أمَّا التَّضخُّم الإداريُّ في عدد الموظَّفين، فإنَّ نتيجته واحدة، فعلى الرَّغم من وجود العدد الكبير من الموظَّفين، فإنَّ المعاملة تبقى دائرة في فلك أولئك الموظَّفين؛ ممَّا يؤدي إلى تعطيل العمل وانتظار أصحاب المعاملات ساعات طويلة، تجعلهم يبحثون عن أسهل الطرق في إنجاز المعاملة، وإن كانت غير مشروعة، فيؤدي ذلك إلى إحداث صورة الفساد متمثلة بالهدايا والرشوة والوساطة.

رابعاً: ضعف الرقابة والمساعدة الإداريَّة

تُعَدُّ الرقابة صمام أمان الأداء الوظيفيِّ، وأدنى ما تقوم به الرقابة هو التَّنَبُّه من صحَّة قيام الموظَّف بأداء مهامِّه الوظيفيَّة على أكمل وجه، إذ تمثِّل الحصن المنيع الذي يحمي المواطن والموظَّف على حدِّ سواء، وكثير من الدُّول تسعى إلى جعل الجهاز الرقابيِّ صارماً وقوياً؛ فتعمل على إيكال عمل الرقابة إلى أشخاص أقوياء ومؤتمنين على إدارة هذا الجهاز، والعكس صحيح، فإنَّ ضعف الرقابة يؤدي إلى انحراف الموظَّف⁽⁵⁴⁾.

خامساً: عدم تناسب السُّلطة مع الموظَّف

هناك من يحمل شهادات عليا وكفاءة عالية في تسيير شؤون ملقَّات الإدارة من الموظَّفين، إلَّا أنَّه في الوقت ذاته يشغل موقعا غير مناسب، خلافاً لما يحمل من مؤهلات أو كفاءة، والعكس في ذلك صحيح،

(53) د. سامي جمال الدين، الإدارة والتنظيم الإداري، الإسكندرية، 2004، ص 507.

(54) عبد الرحمن إبراهيم الجويبر، الإصلاح الإداري من منظور إسلامي، السعودية-الرياض، 2003، ص 10.

فإذا كان هناك تركيز للإدارة عبر أشخاص غير أكفاء؛ يظهر عندئذٍ مبدأ عدم الكفاءة وعدم التناسب بين السلطة والمسؤولية، مما يجعل باب الفساد مفتوحاً على مصراعيه أمام الشخص غير الكفء⁽⁵⁵⁾.

سادساً: العوامل السياسية

من المعلوم أنَّ العوامل السياسية تؤدي دوراً مهماً في الوظائف العامة، إذ يسعى المتنفذون ذوو العلاقات مع عناصر السلطات السياسية والحكومية إلى توظيف فئات تنتمي إليهم من الأقارب والأصدقاء، ومن ينتمي إلى جهتهم أو إلى حزب معين، أو توجد روابط في علاقاته الشخصية معه، وذلك كله يسهم في عدم إتاحة الفرصة للجميع، فإذا تمَّ التحاق المذكورين آنفاً بالوظيفة على أساس ما ذكر، فإنه ينعكس سلبيًا على أداء الوظيفة بوجود أشخاص فاقدين للأهلية في التوظيف⁽⁵⁶⁾.

سابعاً: الأسباب القانونية

من المعلوم أنَّ القوانين توضع من أجل المصلحة العامة، وكذلك لتطبيقها في القضاء؛ من أجل تحقيق العدالة ورفع الظلم وإعادة الحقوق إلى أصحابها، في حين نرى أنَّ هذه الأسباب تتحوَّل من أهدافها المرجوة إلى أفعال فاضحة، فتكون سبباً لوجود الفساد، ومن أجل البيان الوافي على ما يؤثر من التطبيقات ذات العلاقة بهذا الموضوع، وما يمثِّله من انعكاس في حالة الفساد؛ نذكر الآتي:

أولاً: كثرة التشريعات وعدم وضوح موضوعها

قد تكون كثرة التشريعات وتداخلها منفذاً للفساد الوظيفي، إذ يمهِّد تداخل القوانين واحتوائها على عيوب قانونية من التناقضات الشكلية والموضوعية، وما يكتنفها من النقص والغموض والتعارض؛ سبيلاً إلى الدخول في أروقة الفساد عبر الغطاء القانوني المباح⁽⁵⁷⁾.

(55) محمد الصيرفي، مرجع سابق، ص 80.

(56) د. زكي راتب غوشة، الانحراف بالوظيفة العامة في الإدارة العربية (أسبابها وسبل مكافحتها)، مجلة دراسات، الجامعة الأردنية، المجلد 161، 1983، ص 10.

(57) محمد مصطفى سليمان، حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والإداري، الدار الجامعية الإسكندرية، 2006، ص 38.

وكثرة التّعديلات التي تطرأ على القوانين، تؤدّي إلى فتح باب الفساد؛ فيؤدّي ذلك إلى وقوع خلل في المنظومة القانونيّة، وهذا الخلل بدوره يعجز عن مكافحة الفساد الوظيفيّ والحدّ منه.

ونرى في علاج ذلك:

1. إنّ التّرشيد القانونيّ أسلوب فعّال في مواجهة الفساد، لا سيّما في الفساد البيروقراطيّ الذي يتّكل على المنافع الشخصيّة.
2. طبيعة القانون المتطورة والمرنة، وتأثيرها بالعوامل ذات الصّفة الاقتصاديّة، والارتباط الاجتماعيّ والمدلول السّياسيّ. وهذه العوامل تُعدّ عوامل متغيرة، فلا بدّ من وضع حدّ لكلّ ما يُستجدّ من موضوعات، ومراقبة تشريع القوانين المرتبطة بالموضوعات الحديثة؛ لتجنّب التناقض والتّعارض والغموض.

ثانياً: النّاحية القانونيّة التّطبيقية

ونقصد بها القضاء، فإنّ المحاباة والمجاملة والتّساهل مع ذوي النّفوذ والوجاهة، تكون سبباً رئيساً في فساد القضاء، فضلاً عن الإجراءات المعقّدة من قبل القضاء، والتي بدورها تؤدّي إلى ضعف الرّقابة القضائيّة، ممّا يسمح للفساد الوظيفيّ بالولوج إلى بيئته القضائيّة⁽⁵⁸⁾.

إنّ عدم تطبيق النّصوص القانونيّة بصورة سليمة، أو جعلها معطلّة؛ من أظهر مظاهر الفساد القضائيّ، ومثال ذلك وجود النّصوص القانونيّة التي تتلاءم مع مكافحة الفساد، إلّا أنّ عدم تطبيق هذه النّصوص وتعطيلها يجعل المؤسسة القضائيّة تتميز بالضعف والقصور كأيّ سلطة رقابيّة تختصّ بتطبيق القانون والفصل في المنازعات⁽⁵⁹⁾.

(58) د. أحمد محمود حبيب البوتي، أخلاقيات الأعمال وأثرها في تقليل الفساد الإداري، المؤتمر العلمي حول النزاهة أساس الأمن والتنمية، هيئة النزاهة، العراق، ايلول 2008، ص12.

(59) عبد القادر الشخيلي، دور القانون في مكافحة الفساد الإداري والمالي، النزاهة والشفافية والإدارة، القاهرة، 2006، ص355.

ويشكّل القضاء الفاسد في عدم تطبيقه للنصوص الملائمة بحق الموظف الفاسد، حلقةً متشابكة من الفساد، يصعب فكّها بحكم الحماية التي وُفّرت للموظف الفاسد، وهذه الحالة تظهر عندما ينجح المتورّط في الفساد بتجنيد القاضي لنفسه، أو عن طريق وساطة كالمحامي مثلاً لحماية المجرمين، مقابل مبالغ نقدية كبيرة، ويُعدّ هذا النوع من الفساد أخطر منافذ الفساد على الإطلاق⁽⁶⁰⁾.

ثامناً: الأسباب الاجتماعية

تُعدّ العوامل الاجتماعية من أهم أسباب الفساد الوظيفي، إذ إنّ الأمية وانخفاض المستوى التعليمي والثقافي، وضعف علاقة المواطن بالقانون وجهله؛ يجعل من المواطن فريسة سهلة المnal، فالموظف الفاسد يحاول استغلال هذا الضعف للانتفاع من مزايا معينة، فإذا عجز عن الوصول إلى غايته ولم يفلح في إيقاع فريسته، يلجأ إلى طرق ملتوية لإيقاعها في بركة الفساد، كما في حالة تعقيد الإجراءات أمام المواطن، إذ يجد المواطن نفسه مضطراً إلى دفع الرشوة وإنهاء معاملته بأسرع وقت ممكن، ومن أهم صور تأثير العامل الاجتماعي؛ أنّ الموظف الفاسد إذا ما تقلّد منصباً معيناً في الدولة، فإنّه يسعى إلى إيجاد الوظائف لمن يرتبط به من الأقرباء والأصدقاء، ومن يرتبط بهم اجتماعياً؛ ليشكّلوا درعاً حصيناً له في فسادهم. وتُعدّ العوامل الاجتماعية سبباً مؤثراً وفَعّالاً في انتشار الفساد الوظيفي في معظم الدول النامية، ولا سيّما العربية، إذ يُجمع فقهاء الإدارة والاجتماع على أنّ الأجهزة الإدارية والبيئة الاجتماعية المحيطة بها، لها تأثير مباشر على تصرفات الموظفين، والمجتمع المتخلف المبني على العلاقات ذات النفع الخاص تبعاً لتقاليدهم وتصرّفاتهم الموروثة، وتنشئتهم الاجتماعية وقيمهم الدينية وأخلاقياتهم؛ لها آثار سلبية على مستوى الأداء الوظيفي، وارتباط وثيق بالفساد⁽⁶¹⁾.

(60) د. عامر الكبيسي، مرجع سابق، ص95.

(61) د. حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2008، ص61.

ويذهب هنتينجتون (Huntington) إلى أنَّ انتشار الفساد يرتبط ارتباطاً واضحاً بالأطر ذات المفهوم الاقتصادي والاجتماعي، والبيئة الاجتماعية تخلق مناخاً يساعد على الفساد وظهوره وانتشاره، ويرى ريجز ((Riggs: أنَّ عمليات التطور والتحول التي يعتقد بها العديد من المجتمعات، لها تأثير واضح وملحوس في عمليات البناء الاجتماعي، وهو ما ينعكس بصورة مباشرة وفعالة على مجريات النظام والتنظيم الاجتماعي⁽⁶²⁾. ويؤكد في ذات هذا اللطاق (Palmer) على أنَّ القادة السياسيين لهم الاستعداد للتضحية بالجهاز الإداري من أجل الرفاهية الاجتماعية أو التأييد السياسي، حتى ولو كان على حساب الوظيفة العامة وأشخاص آخرين⁽⁶³⁾.

وتؤثر العوامل الاجتماعية للفساد عبر الآليات الآتية:

1. وجود العدد الكبير من أفراد المجتمع يعانون من الأمية وانخفاض المستوى التعليمي وانتشار الضعف القانوني، والإجراءات الإدارية الروتينية المعقدة التي تدفع معظم الأشخاص إلى اللجوء لأقاربهم ومن يرتبط بهم في أسرهم؛ من أجل تمرير معاملة مشروعة أو غير مشروعة، وفي الوقت نفسه يسعى هؤلاء الموظفون إلى استغلال شريحة أبناء عموماتهم وأسرهم في الإيقاع بهم عبر دفع الهدايا والرشاوى، بحكم أنَّ هؤلاء ينتمون إلى أسرهم، فيكونون بمأمن من الرقابة من ناحيتين، أولاًهما: أنَّهم أقارب وتربطهم علاقات اجتماعية، وأخراًهما: سرية التعامل معهم أكبر منها مع الغرباء، إذ إنَّ الصفقات غالباً ما تتم في البيوتات، دون أن يستشعر بهم أحد⁽⁶⁴⁾.

(62) ينظر خالد عبد الرحمن حسن آل الشيخ، الفساد الإداري: أنماطه وأسبابه وسبل مكافحته نحو بناء نموذج تنظيمي أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية، الرياض، 2007، ص86 وكذلك: عبد الكريم سعد إبراهيم الخثران، مرجع سابق، ص54.

(63) خالد عبد الرحمن حسن آل الشيخ، المصدر نفسه، ص58.

(64) محمد خالد المهاني، آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2009، ص177.

2. فكرة وجود العائلة الممتدة، وارتباط الشخص بأقاربه وأصدقائه وأبناء جلدته التي ينتمي إليها، تكون سبباً يُتوقع منه -في حالة إدارته منصباً وظيفياً مهماً في الجهاز الإداري- أن يسعى إلى تقديم خدماته لهؤلاء المقربين. وتتمثل هذه الخدمات في إيجاد فرص وظيفية أو تعليمية أو بعثات، أو الحصول على مزايا وعطايا يصل بعضها إلى مخالفة القانون، ومن أجل مجاملة الأقرباء والأصدقاء ومحاباتهم، يترتب على ذلك ظهور الفساد بكافة صورته في إدارة الوظيفة العامة⁽⁶⁵⁾.

المطلب الثاني: آثار الفساد

للفساد الإداري جملة من الآثار الاقتصادية والسياسية والإدارية والاجتماعية والقانونية، إلا أن هذه الآثار -وإن كانت سلبية- قد جنى المنحرفون إدارياً الكثير من المكاسب من ورائها، ومن ثم يكون أثرها على المجتمع بأسره. ومن خلال هذه المقدمة، سوف ندرس هذه الآثار لنكون على علم ودارية بالفوائد التي يمكن الحصول عليها من وراء الفساد الإداري، وهي على النحو الآتي:

أولاً: الآثار الاقتصادية

إنَّ الفساد الإداري يؤثر على الأداء الاقتصادي من خلال النمو الاقتصادي، إذ إنَّ الفساد يعرقل ويُضعف النمو الاقتصادي، ومن ثمَّ يضعف الاستثمار المحلي والأجنبي عن طريق زيادة فرص السعي للحصول على مزايا اقتصادية دون مراعاة لمصلحة المجتمع، فضلاً عن ذلك؛ يؤدي الفساد إلى تقليل الربح وزيادة العبء على المشروع، ومن ثمَّ تزيد تكاليفه، بالإضافة إلى أنَّ الفساد يضعف التنمية الاقتصادية، وذلك من خلال الهبوط بجودة البنية التحتية الأساسية؛ لأنَّ جزءاً من الموارد التي كان ينبغي أن يوجه إليها المشروعات العامة لإقامة بنية أساسية تدعم الإنتاج، يتم توجيهه من خلال علاقات الفساد إلى الاستهلاك الخاص للمتنفذين في الأجهزة الحكومية⁽⁶⁶⁾، وهذا بالنتيجة يؤثر سلباً

(65) حمدي عبد العظيم، مصدر سابق، ص 61.

(66) ينظر السيد علي شتاء، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، المطبعة المصرية، القاهرة، 2003، ص 30.

على نموّ الدّخل القوميّ؛ مما يؤدّي إلى تراجع معدلات الادّخار والاستثمار، ومن ثمّ عدم زيادة القيمة المضافة إلى الدّخل القوميّ. كما أنّ الفساد الإداريّ يؤثّر سلّبيّاً على الإيرادات العامّة؛ فهو يعمل على خفضها، خاصة بما يرتبط بالضرائب والرّسوم الجمركيّة، اذ يلجأ الكثير من المتعاملين اقتصاديّاً إلى دفع الرّشاوى والعمولات لمفتّشي الضرائب والجمارك؛ حتّى يستفيدوا من معاملة خاصّة تؤدّي بالنتيجة إلى الحدّ في بعض الحالات، أضف إلى ذلك الإعفاءات الضريبية التي تتمّ الاستفادة منها من وقت إلى آخر. بالتّالي يؤدّي ذلك إلى ضياع موارد الدّولة وخسارة الاقتصاد، الأمر الذي يزيد من تراكم الدّيون المحليّة واستمرار العجز في الميزانيّة العامّة، وقد يدفع الوضع إلى الإصدار النقديّ الجديد أو الاقتراض الدّاخليّ أو الخارجيّ، ممّا يؤدّي إلى تزايد حجم الدّيون وفوائدها.

كما يؤثّر الفساد على الإنفاق العامّ من خلال تغيير وجهته الأساسيّة، فالحكومات الفاسدة تكون أكثر ميلاً إلى توجيه نفقاتها وصرفها على مشروعات ووجوه إنفاق يسهل فيها الحصول على الرّشوة، وذلك لصعوبة تحديد سعرها في السّوق أو في إنتاجها أو شرائها كالإنفاق العسكريّ، حيث توجد علاقة قويّة بين نسبة الإنفاق العسكريّ والفساد، وذلك بسبب انعدام الرّقابة على هذا النوع من الإنفاق، هذا من جهة، ومن جهة أخرى: ضمانته مدفوعاته؛ ممّا يسمح بالحصول على عمولات كبيرة من ناحية أخرى، وفي مقابل هذا الإنفاق، يؤدّي إلى قلّة الإنفاق على الخدمات التّعليميّة والصّحيّة؛ نظراً لانخفاض عائد الفساد فيها⁽⁶⁷⁾.

ولم يسلم الاستثمار أيضاً من تأثير الفساد، فهو يؤثّر سلّبيّاً على مناخ الاستثمار، ومن ثمّ يؤثّر بالنتيجة على الأسعار⁽⁶⁸⁾.

(67) ينظر عماد صلاح عبد الرزاق، الفساد والإصلاح، دراسة مقارنة، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، 2003، ص25.

(68) ينظر ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامّة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديد، الإسكندرية، 2004، ص10.

ثانيًا: الآثار السياسية

إنَّ الفساد يؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي أو إلى فقدان النظام السياسي لشرعيته أو إلى شيوع الفوضى والاضطرابات، إذ إنَّ الفساد يؤثر على مبدأ الشريعة، وهذا المبدأ من المبادئ التي تُعدُّ من مقومات ضمان استقرار أيِّ نظام سياسي؛ إذ إنَّه يخلق نوعًا من العرض والقبول لدى المجتمع تجاه النظام الحاكم، ومن هنا يأتي الفساد ليشوّه الهياكل الأساسية في الدولة؛ فهو يُستخدَم كوسيلة لشراء الذمم والضمان والولاء السياسي للنظام، ممَّا يُضعف شرعية السلطة ومصادقيتها، وبالنتيجة يؤدي ذلك إلى فقدان ثقة الشعب بالنظام السياسي، فضلاً عن ذلك يؤدي الفساد إلى انعدام رغبة الأفراد بالاشتراك السياسي، وذلك لأنَّه يؤدي إلى تقليص دور الأحزاب السياسية وضعف القوة المعارضة، بالإضافة إلى عدم مشاركة المواطنين في العملية السياسية كالتصويت والانتخابات؛ ممَّا يؤدي بالنتيجة إلى زعزعة المناخ الديمقراطي في الدولة وإضعافه، ومن ثمَّ يؤدي ذلك إلى شيوع الفوضى وعدم الاستقرار السياسي.

وعليه فإنَّ الفساد يؤثر سلبيًا على استقرار النظام السياسي وسمعته، ويحدُّ من قدرته على احترام حقوق المواطنين في المساواة وتكافؤ الفرص وحرية الاطلاع على المعلومات، ويحدُّ من شفافية النظام وانفتاحه، ويضعف دور المؤسسات، ويعزِّز الاستبداد، ويحول دون مشاركة الأفراد السياسية. وذلك ناتج عن انعدام ثقتهم بالمؤسسات العامة.

ثالثًا: الآثار الإدارية

يترتَّب على الفساد آثار جمة من ناحية تأثيره على الجانب الإداري، فهو يؤثر بالنتيجة على عملية التخطيط والتنظيم والانحراف بمقاصد القرار عن المصلحة العامة، وإعاقة جهود الرقابة الإدارية، والتدني بأخلاقيات الوظيفة، وسوف نوضح ذلك فيما يلي:

1. يؤثر الفساد على عملية التخطيط الإداري، إذ إنه يعمل على تغيير الآليات التخطيطية التي تُعتبر من أهم وظائف الإدارة العامة في أية دولة إلى عملية صورية أو شكلية.
2. يؤثر الفساد على عملية تنظيم الجهاز الإداري، إذ تحتاج حكومات الدول إلى التنظيم بشكل مستمر ودوري، سواء على المستوى الوطني أم على المستوى المحلي، وذلك من خلال إعداد القوانين والتنظيمات التي تحكم عمل الأجهزة الحكومية ومراجعتها، فإذا ما تغلغل الفساد في الجهاز الإداري للدولة، فإن ذلك يمثل أكبر معيق للحد من فاعلية أية جهود يمكن القيام بها من أجل تحقيق عملية الإصلاح الإداري، ما دام هناك أشخاص يستطيعون أن يقاوموا هذه الجهود، ويحققوا في الوقت نفسه مصالحهم الشخصية.
3. يؤدي الفساد إلى الانحراف بمقاصد القرار عن المصلحة العامة، إذ يؤثر على القرار الذي تتخذه الإدارة، فبه تنحرف الإدارة في قرارها عن المصلحة العامة، وذلك من خلال قيام الموظفين باتخاذ القرارات تحقيقاً لمصلحتهم الشخصية على حساب المصلحة العامة.
4. يؤثر الفساد من خلال إعاقة جهود الرقابة من جانب الإدارة، إذ إن انتشار الفساد في القطاع العام يؤدي إلى عرقلة الأجهزة الرقابية، حيث يحتاج الأشخاص الذين يقومون بالرقابة إلى أشخاص آخرين يتولون مراقبتهم للحيلولة دون فسادهم.
5. كما يؤدي انتشار الفساد إلى تدني أخلاقيات الوظيفة، وانتشار القيم السلبية؛

إذ إن انتشار الفساد داخل الجهاز الإداري يؤدي بالنتيجة إلى تراجع الكفاءة الإدارية في الأجهزة الحكومية، نظراً لعدم مراعاة الموضوعية عند التعيين أو الترقية، كما يؤدي إلى انتشار الانتهازية ومحاولات توريث الوظائف العامة، والولاء والإخلاص للجهاز الحكومي من قبل الموظفين، بالإضافة إلى ذلك، إفساد العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين، فضلاً عن ذلك، يؤثر الفساد على السلطة الرسمية، حيث يجعلها تخفق في اتخاذ قراراتها⁽⁶⁹⁾.

(69) ينظر محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ديوان مطبوعات الجامعية، الجزائر، ص33.

رابعاً: الآثار الاجتماعية للفساد

يؤثر الفساد سلباً على الناحية الاجتماعية، إذ إن انتشار الفساد في دولة ما، يؤدي بالنتيجة إلى الإخلال بمبدأ العدالة الاجتماعية، وانهيار القيم الأخلاقية، ومن ثم يؤدي بالنتيجة إلى التأثير على الاستقرار الاجتماعي⁽⁷⁰⁾.

خامساً: الآثار القانونية للفساد:

- يؤثر الفساد على المنظومة القانونية والقضائية في الدولة، ويكون تأثيره على النحو الآتي:
1. إن وجود الفساد في الدولة يؤدي إلى ظهور تشريعات جديدة لا تحقق الردع الكافي، وتساعد الفاسدين على الهروب من العقاب.
 2. عدم جدوى تطبيق القوانين وفعاليتها نتيجة لفساد القائمين على تنفيذها.
 3. ظهور جرائم غسل الأموال نتيجة لمحاولة الفاسدين إخفاء متحصلات الجرائم عن أعين الأجهزة الأمنية.
 4. بطء إجراءات التقاضي، حيث يلجأ الفاسدون إلى عرقلة إجراءات المحاكمة، ومن ثم يتأخر حسم المنازعة.
 5. هروب المتهمين إلى خارج البلاد مع ذوبهم بالأموال التي قاموا بجمعها، نتيجة لفسادهم الإداري.

المطلب الثالث: المفاهيم المرتبطة بمكافحة الفساد

أولاً: النزاهة

تمثل النزاهة في الإدارة لمؤسسات الدولة منهجاً يرتبط بمجموعة من الوسائل لمكافحة الفساد وسوء استعمال السلطة والإساءة في إدارة الموارد العامة للدولة، لذلك تمثل النزاهة مجموعة من القيم والسلوكيات الواجب الالتزام بها بكافة المستويات الإدارية، فالأخيرة تتخذ قرارات تتعلق بأمن المجتمع وصحته وتعليمه وتنميته، وغير ذلك مما يتعلق بالأفراد في المجتمع.

(70) ينظر المرجع نفسه، ص 15.

لذلك؛ يجب التدقيق فيما إذا كانت تلك القرارات التي تمّ اتّخاذها من قبل الموظّفين والمسؤولين حسب الضوابط والسيّاقات القانونيّة، وهذا ما يُسمّى بنظام النّزاهة وتقليل فرص الفساد، وتتولّى هذه المهمّة مجموعة من الأجهزة الحكوميّة الخاضعة لأنظمة وقوانين تتعاون على تحقيق أهدافها مجموعة من السّلطات والوسائل التي تتغيّر من دولة إلى أخرى حسب الهيكلية السياسيّة والإداريّة داخل تلك الدولة.

وعلى هذا الأساس، فإنّ تحقيق نظام متكامل للنّزاهة داخل الدّولة، يعتمد على وجود منظومة قانونيّة رصينة، تكافح الفساد وأجهزة إداريّة تطبّق تلك التّشريعات بشكل فعّال، فإن لم تعمل تلك المنظومتان بشكل متكامل، فسينعكس ذلك سلّبا على المجتمع والتنمية الاقتصاديّة داخل الدّولة.

حيث إنّ نظام النّزاهة الوطنيّ مبنيّ على مجموعة من القيم الأخلاقيّة السّائدة في المجتمع، المرتبطة بشكل وثيق بالمعتقد الدينيّ السّائد، فهذه الأخيرة تمثل دليلاً إرشادياً داعماً للموظّفين في ممارسة أعمالهم الوظيفيّة، وغالباً ما يحتاج ذلك إلى تدريب لجميع العاملين -مهما اختلفت ألقابهم الوظيفيّة- على تلك القواعد السلوكيّة، وسينعكس ذلك ضمناً على دور الدّولة في القضاء على الفساد ومكافحته.

ثانياً: الشّفافيّة

تعتبر الشّفافيّة من المصطلحات التي حظيت باهتمام كبير على المستوى الوطنيّ وكذلك الدّوليّ، ففي العقود الأخيرة بدأنا نسمع بهذا المصطلح في الكثير من المواطن والمجالات لتحقيق محاضرة للفساد ومكافحته، فأصبحت معياراً أساسياً لتقييم عمل الحكومات بمختلف مؤسساتها وتشكيلاتها، ويمكن أن نعرّفها بأنّها: النّشر والإعلان الذي تقوم به مؤسسات الدّولة بجميع مفاصلها، بنقاط تقييم المؤسسة وجودة أدائها لمهامّها المكلفة بها بموجب القواعد التّشريعيّة، فيتيح للأفراد الاطّلاع على جميع القرارات الإداريّة التي تمّ اتّخاذها في مجال الإدارة، وتقديم الخدمات والإنفاق والموارد والعقود الإداريّة، معزّزاً ذلك بالجدول والإحصائيّات المصدّقة من الجهات الرّسميّة ذات الصّلة.

وقد أصبحت الشفافية تمثّل واجباً من واجبات الموظف العام، سواء أكان موظفاً عادياً أم مسؤولاً إدارياً، حيث يتوجب عليه نشر آليات الإنفاق العام، والكيفية التي تمّ بموجبها اتخاذ القرارات الإدارية، وجميع من شارك في اتخاذ القرار من لجان إدارية أو مستشارين وجهات فنية. على ألا يشمل كل ذلك القضايا المتعلقة بالأمن والدفاع، أو الدعاوى التي هي قيد التحقيق.

ولا تكتفي الجهات الحكومية ضمن التزامها بالشفافية أن تنشر المعلومات فحسب، بل يجب أن يكون هذا النشر بالوسائل المتاحة للأفراد والجهات الرقابية الشعبية، حيث يكون الوصول إلى المعلومة سهلاً، وهذا ما يُسمى بالحكومة المفتوحة؛ لتثبت للمواطن أنها تعمل لمصلحته، وأنّ جميع قراراتها تُعرض أمامه ليتأكد من تطابقها مع التشريعات النافذة.

ثالثاً: المساءلة

ويقصد بها أن يُطلع أصحاب المصلحة والمنتفعون من الخدمات العامة، على قرارات المسؤولين، ليحاسبوهم وينتقدوهم عن كلّ خطوة أو قرار تمّ اتخاذه، كان يحمل أو يمثّل فشلاً في الإدارة، أو عدم الكفاءة أو الغشّ والخداع، ويعتمد ذلك على تبريرات الإدارة عن قرارها وقبولها بتحمّل المسؤولية عن أخطائها، سواء أكانت مقصودة أم غير مقصودة، فيعتمد عنصر المساءلة هنا على مدى انطباق أعمال الإدارة مع القانون، فمتى ما كان هناك تجاوز على النصوص القانونية، أصبح لزاماً أن يتدخل القضاء لمحاسبة المخالفين لأحكام القانون.

على أن يتمّ توجيه المسؤولية للموظفين على الأعمال التي كُلفوا بها، بأن يُوجّه إليه السؤال عن كلّ ما يتمّ اتخاذه من صلاحيات وقرارات، ومن ثمّ يتمّ تدقيق هذه القرارات وفحصها وقياس مدى انسجامها مع القانون، وذلك بتقديمهم التقارير الدورية عن عملهم؛ ليتسنى للأفراد تقييم نجاحهم أو كفاءتهم أو عكس ذلك من تقصير.

ويتمّ توجيه المساءلة لجميع العاملين في الدولة، سواءً أكانوا موظّفين في السّلطة التّنفيذية أم مكلفين بخدمة عامّة من أعضاء السّلطة التشريعيّة والمناصب السيّادية الرّفيعّة، على أن يتمّ الرّدّ على هذه الأسئلة بالوسائل القانونيّة.

فيتبيّن لنا أنّ هناك علاقة وثيقة تربط بين المساءلة ومكافحة الفساد، فمتى غابت المساءلة، استشرى الفساد وانتشر داخل الدولة، لذلك تحتاج نظم المساءلة إلى دولة تتوفّر فيها الحريّات لتتمكّن الصحافة والأحزاب المعارضة والجمعيات والنّقابات وغيرها من عناصر الرّأي العامّ، من التّعرّض لمنهج الحكومة وقراراتها، والسؤال عنها لمعالجة سلوك المقصّرين، وتقويم أدائهم وتشخيص مواطن القوّة والضعف لديهم.

رابعاً: الحكم الرّشيد (الصّالح)

للظّروف الاجتماعيّة والاقتصاديّة السيّئة التي يعيشها المجتمع انعكاس على نزاهته، وعادة ما يرتبط ذلك بفكرة الحكومة الرّشيدة والصّالحة في إدارتها للبلاد، فإذا ساد الفقر والمحسوبيّة وحكم الجاهل، فلا بدّ أن ينتج عن ذلك سياسات وخطط، ستكون مجحفه بحقّ غالبية أفراد المجتمع، ومحقّقة لرغبات فئة ضيّقة وقليلة، فتسود حالة من عدم المساواة، فيتردّى الاقتصاد، وينبغي حينئذٍ وجود حالة النّكافل الاجتماعيّ والعمل الجماعيّ.

فتتكوّن سياسات وخطط ذات رؤى ضيّقة لا تتجاوز تركيزها على المصالح الدّائيّة، وإن كانت كذلك، فستتملّل انقسامًا مستمرّاً ونزاعات وصراعات سياسيّة واقتصاديّة واجتماعيّة بين أفراد المجتمع، فتكون حينئذٍ بيئة مناسبة لتنامي الفساد في مؤسسات الدولة، ويتحوّل النّفوذ السياسيّ وسلطة القانون والدّولة إلى امتياز لفئة محدّدة تمتلك السّلاح والموارد الماليّة والبشريّة، تكون مقوّضة لفكرة سيادة القانون، ومستنزفة لطاقات البلد وموارده المختلفة.

وقد يتطوّر الأمر في ظلّ الحكم السّياسي الطّالح إلى نشوء ظاهرة الإرهاب ذات الأثر العميق، بالضّرر على المجتمع وفترات زمنيّة طويلة، إذ إنّ التّعافي من هذه الظّاهرة الخطيرة يتّسم بطول الفترة الزّمنيّة، فيصعب تجاوزه بسهولة، وما هو إلّا انعكاس لسياسات سيّئة ذات رؤى محدودة، ممّا يضعف اليقّة بالدّولة على مستوى المجتمع الدّوليّ، ويستدعي تدخّل المنظّمات الدّوليّة والأمم المتّحدة وفقًا لميثاق الأمم المتّحدة الذي يوجب عليها أن تقوم بمسؤوليّتها في التّدخّل لتصحيح المسار الوطنيّ؛ لأنّ تفشّي ظاهرة الإرهاب وما يرافقها من فساد بمختلف المستويات، سببه الانفلات الذي سيكون له انعكاسات سلبية على المجتمع الدّوليّ ككلّ.

ونتيجة لما تقدّم، يمكن القول إنّ الدّولة التي يسود فيها الحكم الصّالح والرّشيد، يكون جميع الأشخاص والمؤسّسات والكيانات السّياسيّة فيها تحت حكم القانون، ويطبّق عليهم بالتّساوي، ويخضعهم للقضاء إن اقتضى ذلك، فيتحقّق العدل في تطبيق القانون على جميع الأفراد وفق منهج الشّفافيّة وسيادة القانون.

ولا يرتبط مفهوم الحكم الرّشيد بسيادة القانون والمساواة بين الأفراد فحسب، بل يتعدّى ذلك ليصل إلى تحقيق التّنمية، فيصبح أفراد المجتمع مشاركين في الحكم واتّخاذ القرار ومراقبة تنفيذه، فتتحقّق رفاهيّة الأفراد، من خلال مساهمتهم مع منظّمات المجتمع المدني والرّأي العامّ، لتعزيز اليقّة بالأفراد، ومحاصرة المفسدين، وتفعيل القابليّة للنّقاضي.

من شأن ذلك كلّه أن يميّز ويعزّز السّلام الدّاخليّ وبناءه، ويوفّر الأمن المجتمعيّ الذي هو من أساسيّات التّنمية المستدامة، وينشر المشاريع الاستثماريّة ويطوّر البنى التّحتيّة، ويوفّر الأمان لمن يكون مهدّدًا في حالات العنف والفوضى المسلّحة؛ فتقدّم حينئذٍ اليقّة بين الشّعب ودولته.

ولعلّ المؤشّرات الدّوليّة تؤكّد الرّبط بين الحكم الرّشيد وسيادة القانون من جهة، ومكافحة الفساد من جهة ثانية؛ لتحقيق الفعاليّة الحكوميّة واستغلال سيادتها بعيداً عن الضّغوط الدّوليّة والداخليّة، فيتيح ذلك لها صياغة سياسات تنمويّة تعزّز القدرات الاقتصاديّة، وتكافح الفساد لتبتعد عن العجز الاقتصاديّ والدّين الحكوميّ والتّضخّم وغير ذلك من المشاكل الاقتصاديّة، والتي تكون نتاجاً طبيعياً لحكومة صالحه تحتوي الرّأي المخالف والمعارض والرّأي العامّ بجميع أشكاله وأنواعه.

الفصل الثَّاني

التَّنْظِيمُ الدَّولِيُّ لِمُكَافَحَةِ الْفَسَادِ بِمَوْجِبِ اتِّفَاقِيَّةِ الْأُمَمِ
الْمُتَّحِدَةِ لِمُكَافَحَةِ الْفَسَادِ وَمَوْقِفُ التَّشْرِيعَاتِ الْعِرَاقِيَّةِ
مِنْهَا

عقدت هيئة الأمم المتحدة إتفاقيتها لمكافحة الفساد على المستوى الدولي، والتي تفاوض بشأنها أعضاء الأمم المتحدة، فكانت إتفاقية متعددة في أطرافها، وهي المستند العالمي الوحيد الملزم قانوناً لمكافحة الفساد. ونهج هذه الإتفاقية بعيد المدى، ويحمل طابع الإلزامية للعديد من أحكامها، يجعل ذلك منه أداة فريدة لتطوير الاستجابة الشاملة لمشكلة عالمية.

تغطي الإتفاقية خمسة مجالات رئيسية: التدابير الوقائية، والتجريم وإنفاذ القانون، والتعاون الدولي، واسترداد الأصول، والمساعدة التقنية وتبادل المعلومات. وتغطي الإتفاقية أيضاً العديد أوجه الفساد المختلفة وحالاته، كالرشوة والمتاجرة بالنفوذ وإساءة استخدام الوظائف، ومختلف أعمال الفساد في القطاع الخاص.

ومن أبرز ما يميز هذه الإتفاقية إدراج فصل خاص بشأن استرداد الموجودات، بهدف إعادة الأصول إلى أصحابها الشرعيين، بما في ذلك البلدان التي تم أخذها منها بطريقة غير مشروعة، والغالبية العظمى من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، هي أطراف في الإتفاقية؛ إذ تُصنّف بأنها أول مستند دولي ملزم قانوناً لمكافحة الفساد⁽⁷¹⁾.

(71) The United Nations Convention against Corruption is the only legally binding universal anti-corruption instrument. The Convention's far-reaching approach and the mandatory character of many of its provisions make it a unique tool for developing a comprehensive response to a global problem. The Convention covers five main areas: preventive measures, criminalization and law enforcement, international cooperation, asset recovery, and technical assistance and information exchange. The Convention covers many different forms of corruption, such as bribery, trading in influence, abuse of functions, and various acts of corruption in the private sector. A highlight of the Convention is the (1) inclusion of a specific chapter on asset recovery, aimed at returning assets to their rightful owners, including countries from which they had been taken illicitly. The vast majority of United Nations Member States are parties to the Convention. <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

وقد ذكرت اللُّجنة الاستشاريَّة في تقريرها النَّهائيِّ لمجلس حقوق الإنسان بشأن موضوع الآثار السَّلبِيَّة التي يمكن أن تنعكس على ممارسة الإنسان لحقوقه المشروعة⁽⁷²⁾: «أنَّه لا يوجد -حتَّى يومنا هذا- تعريف واحد للفساد منسجم ومعتَرَف به على المستوى الدَّوليِّ». واللَّفت أنَّ اتِّفاقيَّة الأمم المتَّحدة لمكافحة الفساد⁽⁷³⁾ نفسها لا تقدِّم تعريفاً للفساد، بالرَّغم من أنَّ غرض هذه الاتِّفاقيَّة هو -تحديدًا- الإعلان عن اتِّخاذ مجموعة من التَّدابير الملزمة التي تمنع من انتشار الفساد، وتكافح وجوده بصورة صحيحة وناجحة، ويكون ذلك من خلال التَّرويج والدَّعم الدَّوليِّ لتحقيق ذلك، كما ويكون هذا أيضًا لمكافحة نشوئه. وثمة نهج دارج لمفهوم الفساد يرد في التَّعريف الذي تقترحه منظَّمة الشَّفافيَّة الدَّوليَّة، ووفقًا لهذا التَّعريف، فإنَّ الفساد هو: «الانحراف في استخدام الشَّخص للصَّلاحيات التي مُنحت له؛ لكي يَحَقِّق كسبًا يعود بالنَّفع عليه بشكل خاصٍّ»⁽⁷⁴⁾. على أنَّ هذا التَّعريف عامٌّ بالأحرى، حيث يَنسَع لنطاق واسع من التَّصرُّفات المختلفة، بخلاف الأحكام التي ترد عادة في القانون الجنائيِّ، والتي تذكر الجنايات بشكل محدَّد، فإنَّ التَّعريف المذكور أنفًا، يترك الباب مفتوحًا، وفي الوقت نفسه فإنَّ وجود تعريف قائم على العناصر الثَّلاثة المحدَّدة المتمثِّلة في: «سوء الاستعمال» و «السُّلطة المؤتمن عليها» و «المكاسب الخاصَّة»، قد يعني استبعاد بعض التَّصرُّفات التي ينبغي أن تُعتَبَر أيضًا من قبيل الفساد، فعلى سبيل المثال، يمكن أن يؤدِّي استعمال (أو سوء استعمال) سلطة الثُّمست بصورة غير قانونيَّة إلى الفساد.

فهذا التَّعريف الواسع بالأحرى، يمكن أن يكون ضيقًا جدًّا فيما يتعلَّق بأشكال محدَّدة من سوء السُّلوك التي ينبغي أن تُعتَبَر هي أيضًا من قبيل الفساد.

(72) التقرير النَّهائيِّ للُّجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان 73/A/HRC/28 بشأن موضوع آثار الفساد السَّلبية على التمتع بحقوق الإنسان، مجلس حقوق الإنسان-الدورة الثامنة والعشرون-البندان 3 و5 من جدول الأعمال (تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنيَّة والسياسيَّة والاقتصاديَّة والاجتماعيَّة والثقافيَّة، بما في ذلك الحق في التَّمتيع-هِيئات وآليات حقوق الإنسان).

5 January 2015 متاح على الرابط: www.ohchr.org/HRC/A_HRC_28_73_ARA

(73) بدأت اتِّفاقيَّة الأمم المتَّحدة لمكافحة الفساد بالدخول في مجال التَّنفيذ في عام 2005. وهي متاحة على الموقع http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/0850026_E.pdf.

(74) انظر المادة 1 من اتِّفاقيَّة الأمم المتَّحدة لمكافحة الفساد.

المبحث الأول: تعريف الفساد من منظور المنظمات والهيئات الدولية

للفساد تعريفات عدّة، لكنّها لا تبرز اختلافات جوهرية، والشّيء الملاحظ هنا أنّ التعريفات التي قالت بها المنظمات والهيئات الدولية لا تختلف كثيرًا عن هذا المجال، نورد بعضها فيما يلي:

المطلب الأول: تعريف البنك الدولي للفساد

وضع البنك الدولي عدّة تعريفات للفساد، كان آخرها التعريف الآتي: «الفساد هو إساءة استعمال الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب خاصّة»⁽⁷⁵⁾، والفساد يحدث:

1. عندما يقوم موظّف بقبول أو طلب أو ابتزاز رشوة، لتسهيل عقد وإجراءات لمناقصة عامّة.
2. كما يتمّ عندما يعرض وكلاء أو وسطاء الشركات أو الأعمال خاصّة، بتقديم رشوة للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامّة للتغلب على منافسين آخرين، وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين النافذة.
3. يمكن للفساد أن يحصل عن طريق استغلال الوظيفة العامة، دون اللجوء إلى الرشوة، وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرة⁽⁷⁶⁾.

ويلاحظ أنّ هذا التعريف يركّز على سبب الفساد في السلطات العامة وإساءة استخدامها، ويربط بين الفساد وأنشطة الدولة وتدخلها في السوق ووجود القطاع العام، بمعنى أنّ هذا التعريف يستبعد إمكانية

(75) لمزيد من التفصيل حول موقف البنك الدولي من الفساد انظر: Sam vaknin , Crime and corruption ,united press international,Skopje,Macedonia , 2003 , p.18

(76) عبد القادر الشخلي، «دور القانون في مكافحة الفساد الإداري والمالي»، النزاهة والشفافية والإدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2006، ص349.

الفساد في القطاع الخاص، ويركز بصفة مطلقة على الفساد في القطاع العام، ويتفق هذا التعريف مع معتقدات جاري بيكر (becker Gary) الفائز بجائزة نوبل الذي يقول: «إذا ألغينا الدولة فقد ألغينا الفساد»، والمشكلة مع هذا التعريف أنه لا يعتبر كل حالات إساءة استخدام السلطة الوظيفية فساداً⁽⁷⁷⁾؛ لأنه من وجهة نظر هذا التعريف، تم تصنيف بعض الحالات على أساس أنها سرقة وتزوير واختلاس، لكنها لا تُصنّف باعتبارها فساداً.

المطلب الثاني: التعريف المعتمد من الأمم المتحدة لمصطلح الفساد

أشارت اتِّفَاقِيَّةُ الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة عبر الوطنيَّة لسنة 2000 إلى الفساد، غير أنَّ معناه جاء مرادفاً للرَّشوة تماماً، وذلك بموجب المادَّة الثَّامنة منها.

إنَّ المشروع الذي تبنته الأمم المتحدة بخصوص مكافحة الفساد في عام 2003، قد عرّف الفساد بأنّه: أفعال غير سويّة ولا سليمة للواجبات التي يتوجّب ممارستها، أو استغلال السلطة والمنصب بشكل سيّئ، حتّى وإن كان من ضمن ذلك الإهمال، والذي سيؤدّي إلى حصول الشّخص على مزايا أو وعود تُعرّض عليه أو يطلبها بنفسه بشكل مباشر أو غير مباشر، أو إثر قبول مزيّة ممنوحة له شخصياً، أو بالواسطة من خلال الآخرين، سواء أكانت للشّخص ذاته أم لصالح شخص آخر⁽⁷⁸⁾. غير أنَّ هذا التعريف لم يُتفق عليه، وقد تمّ التّراجع عنه في المشروع النهائي للاتِّفَاقِيَّة، الذي لم يعرّف الفساد،

(77) أنظر: لوريس بيجوفيتش، «آراء في الفساد، الأسباب والنتائج»، مركز المشروعات الدولية الخاصة

www.cipe-arabia.org

(78) لقد اقترح هذا التعريف من نائب الرئيس (في المنظمة) الذي يتولى مسؤولية هذا الفصل للتشاور مع وفود أذربيجان وأوكرانيا وسلوفينيا والصين، ورأت أنه إذا تعذر الاتفاق على تعريف واسع بما فيه الكفاية، فلا ينبغي للاتفاقية أن تتضمن تعريفاً للفساد، وبدلاً من ذلك ينبغي للاتفاقية أن تحدّد وتجزم أفعال الفساد في إطار الفصل المتعلق بالتجريم، وهو الذي اعتمد في المشروع النهائي. انظر: بابكر عبد الله الشيخ، «العولمة والفساد»، 2003، ص5، أو محمود محمد معبرة، الفساد الإداري، دار الثقافة، عمان، 2011، ص73.

بل أشار إلى حالاته المتعددة⁽⁷⁹⁾، والمتمثلة بالرشاوى وحالات الاختلاس من المال العام أو الخاص، والاتجار بالسلطة وسوء استخدام الصلاحيات الوظيفية، وكذلك الكسب غير المشروع والثراء منه.

ونخلص ممّا سبق إلى أنّ مفهوم الفساد قد توسّع ليشمل -إضافة إلى الرشوة- مظاهر أخرى تفوق الرشوة خطورة من حيث آثارها.

المطلب الثالث: تعريف الانتربول الدولي للفساد

طبقاً للمعايير الدولية التي تمّ الأخذ بها لمكافحة الفساد في الأجهزة الشرطية الصادرة عن الانتربول في جويلية 2002 ، فإنّ مفهوم الفساد يتضمّن ما يلي⁽⁸⁰⁾:

1. الوعد أو الطلب، أو القبول أو محاولة الحصول -بطريق مباشر أو غير مباشر- على نقود أو أشياء ذات قيمة، أو هدايا أو خدمات أو مكافآت، أو منفعة للعاملين في الشرطة من عسكريين ومدنيين، سواءً لأنفسهم أم لأشخاص آخرين أو جمعيات أو تجمّعات، ويتبع ذلك ويقابله القيام بأعمال أو الامتناع عنها، وهي أصلاً من الواجبات التي ينبغي ممارستها من الشخص المعني بها.
2. عرض أو تقديم نقود أو أشياء ذات قيمة أو هدايا، أو خدمات أو مكافآت، أو منفعة للعاملين في الشرطة من عسكريين ومدنيين، سواءً لأنفسهم أم لأشخاص آخرين، وسواء أكان ذلك بطريق مباشر أم غير مباشر، مقابل القيام بعمل أو الامتناع عن عمل يتعلّق بالقيام بواجباتهم.
3. القيام بعمل أو الامتناع عن أدائه، يتعلّق بالقيام بواجبات العاملين من الشرطة من عسكريين أو مدنيين، يترتّب عليه تعريض شخص إلى الاتّهام أو الحكم عليه بجريمة، أو مساعدة شخص لتجنّبه التّعريض للمساءلة بصورة غير قانونية.

(79) أحمد بن عبد الله بن سعود الفارس، تجريم الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة، ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، الرياض، 2008، ص3.

(80) سعيد بن محمد بن فهد الزهيري القحطاني، إجراءات الوقاية من جريمة الرشوة في المملكة العربية السعودية، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف، الرياض، 2005، ص63.

4. الإدلاء بمعلومات شرطية ذات طابع سري أو محظور، مقابل مكافأة أو منفعة مهما كان نوعها.
5. القيام بعمل أو الامتناع عن عمل منصوص عليه على أنه فساد بموجب قوانين الدول الأعضاء في الأنتربول.
6. المشاركة بشكل مباشر أو غير مباشر، أو المبادرة أو أن يستخدم كوسيلة أو أداة قبل أو بعد القيام بعمل، يؤدي إلى الحصول على عمولات أو محاولة الحصول على عمولات، أو التآمر على القيام بعمل أو الامتناع عن عمل من الأعمال المذكورة في جميع النقاط السابقة.

وقد عرّفت منظمة الشفافية الدولية في بداية عهدها الفساد بأنه: «سوء استخدام السلطة العامة لربح منفعة خاصة». أو أنه: «عمل ضد الوظيفة العامة التي هي ثقة عامة»⁽⁸¹⁾.

ويدخل ضمن هذا المدلول أن الفساد هو الإساءة في استخدام ما مُنح من صلاحيات لعناصر السلطة العامة في سبيل الحصول على المزايا والمنافع الشخصية، مما يؤدي إلى إحداث أضرار بالمصلحة العامة، ويستوى في ذلك أن تكون تلك المنافع للشخص الذي انحرف في سلوكه ذاته، أو لغيره من الأشخاص⁽⁸²⁾.

وتتعدّد الأشكال والصّور التي يظهر فيها الفساد في حياة المجتمعات، ولا يمكن حصر هذه المظاهر بشكل دقيق؛ إذ تختلف باختلاف الجهات التي تمارسه، أو المصلحة التي يتم السعي إلى تحقيقها، فقد يمارس الفساد من قبل جماعة أو مؤسسة خاصة أو مؤسسة رسمية أو أهلية، وقد يهدف إلى تحقيق منفعة مادية أو مكسب سياسي أو اجتماعي، وقد يكون الفساد فردياً بمبادرة شخصية للموظف دون أي تنسيق

(81) Parvez Farsan, « Administrative Corruption in India », corruption and Governance in south asia, south asia institue , university of Heidelberg , 2007, p.03

(82) محمد الأمين البشري، الفساد والجريمة المنظمة، منشورات جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2007، ص74. ينظر أيضاً: د. محمود شريف البسيوني، الجريمة المنظمة عبر الوطنية ماهيتها ووسائل مكافحتها دولياً وعربياً، دار الشروق، القاهرة، 2004، ص29.

مع أفراد آخرين أو جهات أخرى، وقد تمارسه مجموعة من الأشخاص بشكل منسق ومنظم. يشكل ذلك أخطر أنواع الفساد، فهو يتغلغل في كامل بنية المجتمع سياسياً واقتصادياً واجتماعياً⁽⁸³⁾.

وبشكل عامّ يمكن تحديد مجموعة من الصُّور والأشكال التي يظهر الفساد ويتجسّد فيها، وتشمل هذه المجموعة: الرِّشوة والمحسوبية والمحابة والوساطة واستغلال المنصب العامّ وتهريب الأموال وغسلها، والتي سنتناولها في الفروع التالية:

1. الرِّشوة

تعني الرِّشوة: إجتار الموظف العامّ أو من هو في حكمه بأعمال الوظيفة أو الخدمة العامة الدّاخلية في اختصاصه، أو يزعم أنّها داخلة فيه⁽⁸⁴⁾.

2. المحسوبية والمنسوبية والوساطة

تأخذ المحسوبية شكل الرّوابط العائليّة أو الطّائفيّة أو الولاءات الحزبيّة، من خلال استدامة شريحة معيّنة من هؤلاء في السّلطة، بغضّ النّظر عن مستوى الكفاءة.

وتعني المحابة: الممارسات التي يقوم بها الذين يستفيدون من مواقعهم أو سلطاتهم في منح الامتيازات لأقاربهم أو معارفهم أو لمن تربطهم بهم مصلحة خاصّة، بغضّ النّظر عن أحقيّتهم في ذلك، وبصرف النّظر عن قدراتهم ومؤهّلاتهم⁽⁸⁵⁾.

(83) حسن نافعة، دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة جرائم الفساد، مجلة المستقبل العربي، العدد 310، مركز دراسات الوحدة العربية بيروت، 2004، ص85.

(84) محمد محيي الدين عوض، الرشوة شرعاً ونظاماً وشكلاً، ط1، مطابع الولاء الحديثة، مصر، 1998، ص50.

(85) عبد القادر الشخيلي، الواسطة في الإدارة (الوقاية والمكافحة) المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المجلد 19، العدد: 38، الرياض، 2004، ص248.

أمّا الواسطة -وهي الأكثر شيوعاً وانتشاراً-، فتتعدّد مسمّياتها بين فئات المجتمع، وذلك لتعدّد الغرض منها، وتتمثّل في التّدخل لصالح فرد أو جماعة لإنجاز عمل مشروع أو غير مشروع دون الأخذ بعين الاعتبار بقواعد العمل الوظيفيّ وأساسياته، ودرجة كفاءة الشّخص. ومثاله حاله تعيين أو اختيار لأشخاص ليتقلّدوا مناصب ويتصدّوا لها؛ ليس لكفاءتهم، بل لاعتبارات القرابة أو الصّدّاقات، على الرّغم من العلم بعدم كفاءتهم.

إنّ اتّفاقيّة الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد تسير في أعقاب عدد من الاتّفاقيات الدّوليّة التي تمّ اعتمادها تحت رعاية مختلف المنظّمات الحكوميّة والدّوليّة، بما في ذلك منظّمة التّعاون الاقتصاديّ والتّنمية، ومجلس أوروبا، والاتّحاد الأوربيّ ومنظّمة الدّول الأمريكيّة، ولئن كانت هذه المبادرات مهمّة، فإنّها تبقى غير كافية؛ نظراً لنطاقها الإقليميّ في التّطبيق والتّنفيد، ولا بدّ من الإشارة إلى أنّ اتّفاقيّة مكافحة الفساد هي أوّل وثيقة عالميّة شاملة لمكافحة الفساد، وأنّ اتّفاقيّة مكافحة الفساد هي ذات طابع عالميّ، ليس فقط في نطاق تطبيقها، بل في تفاصيل أحكامها التي تُعبّر ذات أهميّة خاصّة بالنّسبة للدّول التي لا تغطّيها الاتّفاقيات الإقليميّة، وعلى الرّغم من أنّ اتّفاقيّة مكافحة الفساد تتضمّن أحكاماً محدّدة تتطلّب من الدّول الأطراف وضع تدابير وقواعد وأنظمة لإقامة هياكل منع الفساد وأدوات لازمة لضمان نظام تنفيذ فعّال، إلّا أنّه يمكن تصنيف جوهر أحكام الاتّفاقيّة إلى أربع ركائز أساسيّة، هي: التّدابير الوقائيّة، التّجريم وتطبيق القانون، استرداد الأصول، والتّعاون الدّوليّ⁽⁸⁶⁾.

(86) عبد المجيد محمود عبد المجيد، الأحكام الموضوعية لمكافحة جرائم الفساد في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة والتشريع الجنائي المصري، ج2، ط1، دار نهضة مصر للنشر، الجيزة، 2013، ص11.

المبحث الثَّاني: أحكام اتِّفاقية الأمم المتَّحدة لمكافحة الفساد ونطاقها

ان الاتِّفاقيَّات متعدِّدة الأطراف لمكافحة الفساد، تجمع معاً المبادئ المعترَف بها دولياً لمكافحة الفساد، وتعطي شكلاً رسمياً لالتزام الدُّول بتنفيذ هذه المبادئ، فهذه المبادئ التي تضمَّنتها اتِّفاقية الأمم المتَّحدة لمكافحة الفساد تذهب إلى أكثر من مجرد مناشدة الحكومات لتجريم الأفعال المحرَّمة المختلفة، فهذه الاتِّفاقية تعدُّ الأكثر شمولية، فهي قابلة للتطبيق عالمياً⁽⁸⁷⁾.

وفي مجال السَّعي لإيجاد تنظيم قانوني يتولَّى توفير كلِّ ما هو ملائم في سبيل تحقيق فعَّال لتطبيق القواعد القانونيّة على المستوى المحليّ أو الدَّوليّ، حيث تتولَّى اتِّفاقية الأمم المتَّحدة لمكافحة الفساد وضع قواعد شاملة لتحقيق ذلك الغرض⁽⁸⁸⁾.

ونظراً للمعاناة الكبرى التي تعيشها الدُّول؛ بسبب تقيّسي آفة الفساد، ولما لها من أضرار وخيمة على مجتمعاتها، وارتباط هذه الظَّاهرة بمختلف الجرائم المنظَّمة والجرائم الماليّة والاقتصاديّة، الأمر الذي زاد من خطورتها؛ لذا ظهرت الحاجة إلى التَّعاون الدَّوليّ وتضافر الجهود لكي تصل إلى تنظيم شامل يمكنه أن يقف في وجه هذه الظَّاهرة، ولقد أثمرت هذه الجهود التي تبنتها هيئة الأمم المتَّحدة عن وضع مجموعة من المبادرات والقرارات والاتِّفاقيات الدَّولية، وأهمُّها على الإطلاق اتِّفاقية

(87) philipe wepp- the united nation convention against corruption globale achievement or missed opportunity ? journal of international Economic law , N 8 March 2005 pp.191229-.

(88) باسم فيصل الدليمي، الفساد الإداري وبعض أشكاله من وجهة نظر عينة من المديرين، رسالة ماجستير-كلية الإدارة والاقتصاد-جامعة بغداد-1999 ص11 وما يليها، وانظر كذلك: ساهر عبد الكاظم مهدي، الفساد الإداري أسبابه وآثاره وأهم أساليب المعالجة، بحث متاح إلكترونياً على الرِّابط :

www.google.fr/webhp?sourceid=chrome-instant&espv=2&ie=UTF-8

الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد، والتي اعتمدها الجمعية العامّة في 31 أكتوبر 2003 (القرار رقم 58/04 المؤرّخ في 31 أكتوبر 2003)، ولقد شارك في المفاوضات الخاصّة بهذه الاتّفاقيّة (130) بلدًا، ودامت سنتين (35)، واستغرق التّفاوض بشأنها سبع جلسات على مدار سنتين، وامتدّت بين 21 كانون الثّاني 2002 إلى 1 أكتوبر 2003، ودخلت حيّز التّنفيد في 2005/12/14، وقد بلغ عدد الدّول الأطراف فيها 104، وبلغ عدد الدّول الموقّعة على الاتّفاقيّة 141 دولة من بينها 15 دولة عربيّة.

إنّ إيجاد اتّفاق دوليّ شامل لمكافحة الفساد، قد جاء تنويجًا لجهود مكثّفة بذلها المجتمع الدّولّي عبر عدد من المؤتمرات والقرارات، وما نجم عنها من مقترحات وتوجيهات تجسد الجهود التي بذلتها المنظّمات الدّوليّة والمنظّمات غير الحكوميّة في مجال مكافحة الفساد، وامتدادًا طبيعيًا للاتّفاقيات الإقليميّة وغير الإقليميّة في هذا المجال.

تضمّ هذه الاتّفاقيّة إحدى وسبعين مادّة قانونيّة، تمّ تقسيمها إلى ثمانية فصول، تتعهّد الدّول الأعضاء فيها بتنفيذ العديد من الإجراءات لمكافحة الفساد والحدّ من انتشاره، وهذا ينعكس إيجابًا على المؤسّسات، وتهدف هذه الفصول إلى منع الفساد ابتداءً وتجريم سلوكيّاته إن حدث فعلاً، معرّزة بذلك التّطبيق السّليم للقواعد القانونيّة، والتّعاون على المستوى القضائيّ الدّولّي، بما يوفّر إجراءات ملائمة تساعد على استرداد الأموال من خلال المساعدات التّقنيّة والمعلوماتيّة المتبادلة، ووضع آليات تكفل تطبيقها بين الدّول الأطراف في هذه الاتّفاقيّة. سيتمّ تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، نبحث في الأوّل منهما أحكام اتّفاقيّة الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد، ونخصّص الثّاني للبحث في نطاق الاتّفاقيّة، وهما على النّحو الآتي:

المطلب الأوّل: أحكام اتّفاقيّة الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد.

المطلب الثّاني: نطاق تطبيق اتّفاقيّة الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد.

المطلب الأول: أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تُعَدُّ هذه الاتفاقية من أكثر الاتفاقيات تفصيلاً، إذ تضمّنت 71 مادة موزعة على ثمانية فصول توضّح مختلف الممارسات التي توصف بالفساد، والأشخاص الذين تنطبق عليهم صفات الموظّفين العموميين، وتُولي هذه الاتفاقية عناية خاصّة بالتعاون الدوليّ ودوره في مكافحة الفساد، من خلال تسهيل إجراءات تبادل المعلومات والإجراءات القضائية، وتسليم المجرمين واسترداد الأموال والتدريب والمساعدة الفنية. وتتميّز هذه الاتفاقية أيضاً باليات التنفيذ الواضحة، وقد ساعد على ذلك وجود جهاز متكامل له مكاتب متخصصة وقوانين ولوائح ملزمة⁽⁸⁹⁾. وقد تضمّنت ديباجة هذه الاتفاقية خطورة ما يطرّحه الفساد من مشاكل ومخاطر على استقرار المجتمعات وأمنها، ممّا يقوّض مؤسسات الديمقراطية وقيمها، والقيم الأخلاقية والعدالة، ويعرّض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر، وقد أشارت إلى ضرورة مشاركة أفراد المجتمع إلى جانب الجمعيات والمنظمات الحكومية وغير الحكومية في مكافحته، إذا كان يُراد لها أن تكون فعّالة في هذا المجال⁽⁹⁰⁾.

وتشمل الأحكام العامة للاتفاقية الهدف من الاتفاقية، وشمولية نطاق تطبيقها، وترسيخ القيم السياسية والاجتماعية المعززة لثقافة المساءلة والشفافية، والاهتمام بالإجراءات الوقائية المصاحبة لمكافحة جرائم الفساد، وهي كالآتي:

الهدف المنصوص عليه في الاتفاقية لتحقيق الأغراض الآتية:

أ. ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى مكافحة جرائم الفساد بصورة ناجحة.

(89) عبير مصلح، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، (أمان) القدس، فلسطين، 2007، ص216، وانظر كذلك: أ.م.د. ناظر أحمد مندیل -م.د. ياسر عواد شعبان/ المعالجة القانونية لمكافحة الفساد- في التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية-(بحث مقدم إلى مؤتمر (الإصلاح التشريعي طريق نحو الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد) الذي اقامته مؤسسة النبا للثقافة والإعلام وجامعة الكوفة/ كلية القانون 25-26 نيسان 2018)، متاح إلكترونياً على الرابط <https://amp.annabaa.org>

(90) انتون غرينوف، دليل مكافحة الفساد، بعثة الاتحاد الأوروبي لدعم سيادة القانون في العراق، تقديم وتنقيح فتحي الجواري، بغداد، 2013، ص92.

ب. ترويج التَّعاون الدَّوليِّ وتيسيره ودعمه، والمساعدة التَّقْنِيَّة في مجال مكافحة جرائم الفساد، بما في ذلك مجال استرداد الموجودات.

ج. تعزيز النِّزاهة والمساءلة والإدارة السَّليمة للشُّؤون العموميَّة والممتلكات العموميَّة.

ومن الصَّعب تصوُّر مكافحة جرائم الفساد على نحو فعَّال، دون الاهتمام بترسيخ ما تفرضه القيم السِّياسيَّة والاجتماعيَّة التي تؤثر في مكافحة جرائم الفساد وانتشاره، وأهمُّ هذه القيم التي أكدت عليها الاتِّفاقيَّة وعملت على تعزيزها، ما يأتي:

أ. تأكيد النِّزاهة والمساءلة وسيادة القانون⁽⁹¹⁾.

ب. نشر التَّوعية وضرورة مشاركة المجتمع الأهليِّ والمنظَّمات غير الحكوميَّة (منظَّمات المجتمع المدنيِّ) في محاولة منع الأفراد من ممارسة ظاهرة الفساد، ونشر التَّقافة المكافحة له من خلال بيان الأسباب التي تؤدي إليه، والآثار التي تنجم عنه، والمخاطر التي يتسبَّب بها.

ج. دعم استقلال القضاء، والتَّأكيد على نزاهته⁽⁹²⁾.

د. ترسيخ مبادئ الكفاءة والشفافيَّة والجدارة والإنصاف والأهليَّة في مجال التَّوظيف في القطاع العامِّ في الدَّولة⁽⁹³⁾.

هـ. تعزيز الشَّفافيَّة السِّياسيَّة المتعلِّقة بقضيَّة تمويل الأحزاب السِّياسيَّة⁽⁹⁴⁾.

و. الاهتمام بالإجراءات الوقائيَّة المصاحبة لمكافحة جرائم الفساد، وهي مجموعة من الإجراءات التي تسبق دور التَّنْشِيع العقابيِّ في ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد، وأهمُّ هذه الإجراءات التي اشتملت عليها الاتِّفاقيَّة هي:

(91) تنص عليه ف أ من المادة 5 من الاتفاقية .

(92) ينظر الفقرة 1 من المادة 11 من الاتفاقية.

(93) الفقرة 1 من المادة 7 من الاتفاقية.

(94) الفقرة 3 من المادة 7 من الاتفاقية.

أ. وجود هيئات تهتم بمكافحة جرائم الفساد وقائياً من خلال التقييم الدوري للصُّكوك القانونية والإدارية ذات الصلة بمكافحة جرائم الفساد؛ بهدف تقرير مدى كفايتها في معالجته، مع تعاون الدول فيما بينها، ومع جميع المنظمات الدولية والإقليمية ذات العلاقة، ثم تطوير التدابير الوقائية الرامية إلى مكافحة جرائم الفساد⁽⁹⁵⁾.

ب. نشر المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعزيزها.

ج. منح الهيئات المعنية بمكافحة جرائم الفساد الاستقلالية؛ حتى تتمكن من القيام بدورها بصورة فاعلة، وتوفر ما يلزمها من موارد مادية وموظفين، وتدريبهم للاضطلاع بوظائفهم⁽⁹⁶⁾.

د. اتخاذ الإجراءات المناسبة في مجال القطاع العام؛ لاختيار وتطوير مهارات الأفراد لتبوء المناصب العامة، والتي قد تكون معرضة لظاهرة الفساد، واعتماد أسلوب التولي بالاستحقاق، من خلال وضع جداول أجور منصفة؛ مراعاة لمستوى المعيشة للدولة الطرف المعنية⁽⁹⁷⁾.

هـ. وضع مدونات سلوك للموظفين العموميين؛ بهدف تعزيز النزاهة والأمانة والمسؤولية، وقد دعت الاتفاقية في إطار ذلك الدول لتأخذ في الاعتبار المبادرات ذات العلاقة والارتباط، والتي تسير على نهجها المنظمات الإقليمية ذات الأطراف المتعددة، على سبيل المثال: المدونة الدولية للقواعد السلوكية للموظفين العموميين، والتي ورد ذكرها في المرفق لقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة/ 51 59 4 في 12 كانون الأول/ 1996⁽⁹⁸⁾.

و. وضع النظم واتخاذ التدابير التي تلزم الموظفين العموميين بالإفصاح للسلطات المعنية عما لهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي واستثمارات ومنافع قد تؤدي إلى تضارب المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين⁽⁹⁹⁾.

(95) المادة 6 من الاتفاقية.

(96) الفقرة 2 من المادة 6 من الاتفاقية.

(97) نصت عليه الفقرتان الفرعيتان (أ،ب) من الفقرة 1 من المادة 7 من الاتفاقية.

(98) وقد أفصحت عن هذه المدونة وما يجب أن تشمله م 8 من الاتفاقية.

(99) وهو ما نصت عليه ف 5 من المادة 8 من الاتفاقية.

- ز. تنظيم المشتريات العمومية وإدارة الأموال العامة على نحو يقوم على الوضوح وعدم الإبهام في ممارسة الاختصاص باتخاذ القرار وفق المعايير الموضوعية المعتمدة⁽¹⁰⁰⁾.
- ح. الاهتمام بمكافحة جرائم الفساد في إطار القطاع الخاص، من خلال تعزيز التعاون بين أجهزة إنفاذ القانون وكيانات القطاع الخاص ذات الصلة⁽¹⁰¹⁾.
- ط. إنشاء نظام داخلي للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية الأخرى، بما في ذلك الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين، تلك المؤسسات التي تقوم خدماتها ضمن إطار نقل الأموال وتحويل، ويدخل ذلك ضمن إطار تدابير منع غسل الأموال⁽¹⁰²⁾.
- ي. أهم ما تضمنته الاتفاقية في إطار الإجراءات الوقائية لمكافحة جرائم الفساد، هو حظر الرشوة؛ لأنها فعل مجرم وفق اقتطاع النفقات التي تمثل الرشوى من الوعاء الضريبي؛ لأن المادة (15-16) من الاتفاقية.

وتفرق منظمة الشفافية الدولية بين نوعين من الفساد هما:

1. الفساد بموجب القوانين corruption rule to according ، وهو ما يمكن تعريفه بأنه مجموعة من الأموال المدفوعة، التي تكون الغاية منها الحصول على أسبقية الخدمات التي يتم تقديمها من قبل مستلم الرشوى ليعطي أفضلية بموجب القانون.
2. الفساد المضاد للقوانين corruption rule the against ، ويكون بصيغة دفع أموال غير مشروعة من قبل شخص آخر إلى مستلمها؛ ليقدم له خدمات يُمنع تقديمها أصلاً.

والملاحظ أن هذا التعريف لم يكن شاملاً أو مانعاً، لذا فقد عادت المنظمة في وقت متأخر وتحت تأثير اجتهادات عدد من الباحثين مثل: سوزان روز أكرمان (ackermangjuvti rose suzan)

(100) وقد وردت هذه التدابير وغيرها في إطار تنظيم المشتريات وإدارة الأموال العمومية ضمن م 9 من الاتفاقية.

(101) وردت هذه التدابير في المادة 12 من الاتفاقية.

(102) المادة 14 من الاتفاقية.

لتعريف الفساد بأنه: «السلوك الذي يمارسه المسؤولون في القطاع العام أو القطاع الخاص، سواء أكانوا سياسيين أم موظفين مدنيين، بهدف إثراء أنفسهم أو أقربائهم بصورة غير قانونية، ومن خلال إساءة استخدام السلطة الممنوحة لهم»⁽¹⁰³⁾.

الفرع الأول: تطوّر الجهود الدولية والإقليمية في مكافحة الفساد

لقد أضحت الفساد عامّة، والفساد الإداري خاصّة، مشكلة عابرة للحدود، وهو أحد أهم الآثار السلبية للعولمة، فلم يعد شأنًا محليًا داخليًا يتعلّق بدولة واحدة أو بنظام اقتصادي أو سياسي معيّن، بل هو ظاهرة دولية مسّت كلّ المجتمعات والدول، سواء المتقدّمة منها أم السائرة في طريق النّم، وأصبح يشكّل بذلك عامل إزعاج لمختلف الدول؛ لما قد يتسبّب به من إشكالات ومخاطر ناجمة على أمن المجتمع واستقراره، وعلى تراجع القيم الأخلاقية والعدالة ويعرض التنمية وسيادة حكم القانون للخطر. لذلك أجمعت المنظّمات والهيئات الدولية والإقليمية والوطنية الحكومية وغير الحكومية، وكذا منظّمات المجتمع المدني، على ضرورة مقاومته ومواجهته، وذلك بالتّعاون فيما بينها، فمسؤوليّة مكافحة الفساد ملقاة على عاتق جميع الدول التي يجب عليها وضع الاتّفاقيات والاستراتيجيات والتشريعات المناسبة للتّصدي له⁽¹⁰⁴⁾.

وفي هذا الإطار سنستعرض أهمّ الجهود المبذولة من قبل المنظّمات والمؤسّسات الدولية والإقليمية في مجال مكافحة الفساد، كما يلي:

أولاً: هيئة الأمم المتّحدة

نظرًا للمعاناة الكبرى التي تعيشها الدول بسبب تقشي آفة الفساد، ولما لهذه الظاهرة من أضرار وخيمة على مجتمعاتها، كما أنّ ارتباط هذه الظاهرة بمختلف الجرائم المنظّمة والجرائم المالية والاقتصادية زاد من خطورتها، لذا ظهرت الحاجة إلى التّعاون الدولي بين كلّ الدول الأعضاء في

(103) عبد الخالق فاروق، الفساد في مصر، دراسة اقتصادية تحليلية، العربي للنشر، القاهرة، 2006، ص10.

(104) محمد أحمد غانم، الإطار القانوني للرشوة عبر الوطنية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص129. وما بعدها.

هيئة الأمم المتّحدة وتضافر جهودها؛ لكي تصل إلى صيغته شامله تستطيع من خلالها مكافحة هذه الظّاهرة، ولقد أثمرت هذه الجهود من خلال وضع مجموعة من المبادرات والقرارات والاتّفاقيات الدّوليّة، وأهمها على الإطلاق اتّفاقيّة الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد، التي اعتمدها الجمعيّة العامّة في 31 أكتوبر 2003 القرار رقم 58/04 المؤرّخ في 31 أكتوبر 2003) وفتحت باب التّصديق عليها في المؤتمر رفيع المستوى المنعقد بميريديا بالمكسيك بين 09 و 11 ديسمبر 2003 ودخلت حيّز التّنفيذ 14 ديسمبر 2005⁽¹⁰⁵⁾، وقد جاءت هذه الاتّفاقيّة والتي تحتوي على إحدى وسبعين مادّة مصنّفة في ثمانية فصول، لتلزم الدّول الأطراف فيها بضرورة إجراء وتطبيق تدابير وتعديلات واسعة النّطاق تمسّ مختلف تشريعاتها وأجهزتها الإداريّة والماليّة والقضائيّة، وتهدف أساسا إلى الوقاية من جرائم الفساد ومكافحتها وردع مرتكبيها، إضافة إلى التّعاون الدّوليّ بين الدّول الأطراف في هذا المجال، كما أولت أهميّة كبيرة إلى مواجهة الفساد في القطاع العامّ والخاصّ على السّواء، كما وفّرت من الضّمانات ما يسهّل الكشف والتّحقيق في جرائم الفساد، وكذا حماية الشّهود والضّحايا والمبلّغين والخبراء، وكذا وضع آليات لاسترداد الأموال المهرّبة إلى الخارج، وغيرها من التدابير الرّامية إلى الحدّ من الفساد والوقاية منه، كما يجب الإشارة إلى أنّ هذه الاتّفاقيّة قد سبق اعتمادها عددٌ من الوثائق التي صدرت عن الأمم المتّحدة، نذكر منها: المدوّنة الدّوليّة لقواعد سلوك الموظفين العموميين المعتمدة بقرار الجمعيّة العامّة للأمم المتّحدة رقم 51/59 المؤرّخ في 12 ديسمبر 1996، وكذلك الإعلان الذي أصدرته الأمم المتّحدة، والذي يتضمّن حالات مكافحة الرّشوة والفساد في مجال التّعامل التجاريّ الدّوليّ الذي اعتمد بالقرار رقم 51/191 المؤرّخ في 12 ديسمبر 1996، هذا وقد تمّ الاتّفاق على إقرار هذه الاتّفاقيّة على أساس أنّ الرّشوة شكل من أشكال الفساد واسعة الانتشار في إطار التّعامل التجاريّ الدّوليّ، الأمر الذي يؤثّر على سير الإدارة الجيّدة، ويقوّض التّسمية، هذا بالإضافة إلى الاتّفاقيّة الصّادرة عن الأمم المتّحدة لمكافحة الجرائم المنظّمة عبر الوطنيّة، التي اعتمدت بالقرار رقم 55/25 المؤرّخ في 15 نوفمبر 2000. بالإضافة إلى القرارين الصّادرين بشأن

(105) organisation, de coopération et de développement économiques, corruption glossaire des normes pénales internationales, Les éditions de l'Oced, paris, 2008, p.15

مكافحة الممارسات الفاسدة ومنعها، وإجراء تحولات للأموال المستحصلة من مصادر غير مشروعة وإعادتها (القرار رقم 56/186 والقرار رقم 57/244 المؤرخين في 1 ديسمبر 2002)⁽¹⁰⁶⁾.

ثانياً: منظمة الشفافية الدولية

تعدُّ هذه المنظمة من أكثر المنظمات الدولية غير الحكومية نشاطاً وفعالية في مجال مكافحة الفساد في العالم، وقد أُسِّسَتْ سنة 1993 ومقرُّها برلين، ويعود الفضل إلى الألماني «بيتر ايجن» في تأسيسها، وهي من أكبر المنظمات في مجال إعداد الدراسات والإحصائيات والجدول الخاصة بترتيب الدول من حيث انتشار الفساد فيها، وهي تسعى إلى زيادة فرص مساءلة الحكومات ومحاربة الفساد فيها⁽¹⁰⁷⁾.

وترى المنظمة أنَّه لا يمكن مكافحة الفساد عن طريق نشر تقاريرها المرتبطة بالعمليات الفاسدة وفضح الجهات التي تمارسه سرّاً وعلانية، لزيادة الوعي العالمي من خلال الفروع القومية للمنظمة في الدول المختلفة.

- إعداد دراسات ميدانية عن الفساد على مستوى الصِّحة والتَّربية والتَّعليم والقضاء والشرطة، وعقد ندوات لمناقشة ظاهرة الفساد وسبل مواجهتها.
- وضع خطط طويلة المدى لتأسيس شعبة من ذوي الاهتمامات بالشأن العام؛ لخلق إرادة سياسية قائمة للفساد⁽¹⁰⁸⁾، وقد أكدت المنظمة على عدَّة مبادئ لمحاربة الفساد ومنها: الحاجة إلى التَّحالف مع كلِّ من له مصلحة في مقاومة الفساد، ودعم الفروع المحليَّة للمنظمة لتحقيق مهمَّتها، في تجميعها للمعلومات، ومن ثمَّ تحليلها ونشرها لغاية زيادة وعي الأفراد العامِّ بالأضرار المهلكة بسبب الفساد، خاصَّةً في الدول النامية⁽¹⁰⁹⁾ وأهمُّ ما قامت به المنظمة، هو وضع مؤشر مدركات

(106) Compendium of international legal instruments on corruption, office on drugs and crime , united nations, new york, second edition, 2005 ,p.21.

(107) عبيد مصلاح، المصدر السابق، ص87.

(108) ناصر عبيد الناصر، دور البرلمانات والبرلمانيين في مكافحة الفساد، منشورات الهيئة العامة السورية للكتاب، دمشق، 2010، ص160.

(109) صالح حسن كاظم، الجهود الدولية الرامية لمنع الفساد ومكافحته، مؤتمر مكافحة الفساد في العراق، جامعة المنصورة، العراق، 2010، ص48.

الفساد لقياس مدى انتشار الفساد في دول العالم المختلفة، ويستند هذا المؤشر إلى دراسات متنوعة ترصد آراء المستثمرين المحليين والأجانب، والمتعاملين مع الإدارة الحكومية المعنوية، والخبراء المحللين حول الإجراءات المتبعة، ودرجة المعاناة التي تعترضهم في تنفيذها، ونظرتهم إلى مدى انتشار الفساد والرشوة. وتحتصر قيمة هذا المؤشر بين (صفر و 10 نقاط)⁽¹¹⁰⁾.

الفرع الثاني: الإطار التشريعي للتجريم والعقاب

لقد جرمت الاتفاقية كل الأفعال التي تُعتبر أفعال فساد، ولعل ذلك ما يؤكد أهمية هذه الاتفاقية كصك دولي عالمي وشامل لمكافحة ظاهرة الفساد، فعلى الرغم من أنها أنشأت ما يعرف بالتجريم المباشر، الذي يمكن أن يتم تطبيقه بشكل تلقائي على الدول، وما تضمنته من الدول الأطراف فيها؛ فإن دعوتها تلك إلى تجريم الأفعال المختلفة للفساد، يجب أن يقابلها التزام من جانب الدول الأطراف، والتي تمت المصادقة عليها من قبلها لتكون عضواً فيها، والتي يعترف نظامها القانوني أيضاً بأن جزءاً منه من ضمن هذه الاتفاقية، وأن هذه الدول ستصبح - عاجلاً أم آجلاً - مدعوة لإجراء المواءمة بين الاتفاقية وتشريعاتها الداخلية⁽¹¹¹⁾. ولعل أهم ما اتسم به الإطار التشريعي للتجريم والعقاب الذي اشتملت عليه الاتفاقية، يتمثل بالآتي:

أولاً:

تجريم شتى أفعال الفساد التقليدي وغير التقليدي بصوره المختلفة، وتشمل الرشوة واختلاس الأموال العمومية والاتجار بالسلطة الممنوحة، والإساءة في استعمال الوظيفة، والمكسب غير المشروع، وغسيل عائدات الفساد والإخفاء وعرقلة سير العدالة⁽¹¹²⁾.

(110) عبيد مصلح، مرجع سابق، ص 88.

(111) الحسن بو نعامه عبدالله، الفساد وأثره في القطاع الخاص، ج2-الرياض- 2003، ص 587.

(112) المواد (15-25) من الاتفاقية.

ثانيًا:

شمول تجريم أفعال الفساد التي تقع من الموظّفين العموميين في القطاع العام، ونشاط القطاع الخاص، مثل تجريم الرّشوة في الشّركات الخاصّة، وتجريم اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص⁽¹¹³⁾.

ثالثًا:

استحداث تجريم بعض الأفعال، أو توسيع نطاق تجريم البعض الآخر، والتي لم يترسّخ تجريمها في بعض التشريعات العربية، مثل تجريم غسل عائدات الأموال، وتجريم عرقلة سير العدالة من خلال إضفاء الحماية القانونية للشُّهود والخبراء والموظّفين القضائيين إلى أبعد مدى ممكن⁽¹¹⁴⁾.

رابعًا:

التّوسّع في تعريف الموظّف العامّ الذي تُسند إليه جرائم الرّشوة، فهو لا يقتصر على الموظّف العامّ الوطني، بل يشمل الموظّف العامّ الأجنبيّ وموظّفي المؤسسات الدوليّة⁽¹¹⁵⁾.

خامسًا:

التّوسّع في تجريم أفعال الفساد لتشمل كلّ صور المساهمة التّبعية في ارتكاب إحدى جرائم الفساد أيّا كانت صورة هذه المساهمة، سواءً بالتّحريض أو الاتّفاق أو المساعدة، كذلك تجريم الشّروع في ارتكاب أيّة جريمة من تلك الجرائم التي تمّ شمولها بالفساد⁽¹¹⁶⁾.

(113) المواد (21-22) من الاتفاقية.

(114) (3) وهو ما نصت عليه م 25 من الاتفاقية، ونظمتها بالتفصيل م 32 من الاتفاقية الخاصة بحماية الشهود والخبراء والضحايا.

(115) () الفقرة أ من المادة 2 والمادة 16 من الاتفاقية .

(116) (1) المادة 27 من الاتفاقية.

سادساً:

تكريس المسؤولية للأشخاص الاعتباريين، بحيث يمكن مساءلتهم عن أفعال الفساد المشمولة بالاتفاقية، وإخضاعهم لجزاءات تناسبهم، لا سيَّما العقوبات الماليَّة دون المساس بأيِّ حال من الأحوال بإمكانية مساءلة الأشخاص الطبيعيين الذين ارتكبوا هذه الأفعال⁽¹¹⁷⁾.

سابعاً:

تقرير نظام جزائيٍّ لجرائم الفساد، يتَّسم بالفاعليَّة والتنوُّع من خلال الحدِّ من الحصانات التي يتمتَّع بها الموظَّفون، والتي تمثِّل قيداً على سلطة النيابة العامَّة في الادِّعاء ضدهم، كذلك فإنَّ النِّظام الجزائيَّ الذي اشتملت عليه الاتفاقية يضمُّ صوراً شتَّى من الجزاءات الماليَّة، مثل المصادرة والتَّجميد والحجز والتَّعويض عن الضَّرر وفسخ العقود وإلغاء حقوق الامتياز، إضافة إلى العقوبات السَّالبة للحرِّيَّة التي تنصُّ عليها التَّشريعات العقابيَّة الوطنيَّة.

المطلب الثَّاني: نطاق تطبيق اتِّفاقيَّة الأمم المتَّحدة لمكافحة الفساد

يَنصِّف النِّطاق الذي تنحصر به اتِّفاقيَّة الأمم المتَّحدة لمكافحة جرائم الفساد بالشُّمول، بالشَّكل الذي تُطبَّق فيه أحكامها على كافَّة الخطوات والمجالات التي تكافح جرائم الفساد في مرحلة ما قبل حدوثها وهي المرحلة الوقائيَّة، أو المرحلة اللاحقة لوقوع تلك الجرائم عن طريق إجراءات التَّحرِّي والملاحقة القانونيَّة أو من خلال اتِّباع طرق خاصَّة لتتبُّع الأموال المستحصلة من الفاسدين، عن طريق وسائل خاصَّة للوصول إليها واستردادها، ويَبْضح من ذلك أنَّ الاتِّفاقيَّة تشمل في نطاق تطبيقها جميع جرائم الفساد، سواءً أكانت تلك الجرائم تحدث أضراراً بالأموال العامَّة والممتلكات، أم لم تُحدث، فقد لا نطلق عليها صفة الجريمة المقرَّرة ملاحقتها⁽¹¹⁸⁾.

(117) المادة 26 من الاتفاقية.

(118) ويتم ذلك عن طريق مجموعة من التدابير نصت عليها المادة 13 من الاتفاقية.

المبحث الثالث: التزامات الدول الأطراف في الاتفاقية، ومدى التزام العراق بها

الاتفاقية الدولية شأنها كشأن أي التزام دولي عقدي يوجب على الأطراف التي أصبحت أعضاء فيها الالتزام بواجباتها تجاه المجتمع الدولي، وبما أن العراق طرف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فسنبين تلك الالتزامات الواجب الأخذ بها، وموقف التشريعات العراقية الوطنية من أحكام تلك الاتفاقية من خلال مطلبين، وهما كالآتي:

المطلب الأول: التزامات الدول الأطراف في الاتفاقية.

المطلب الثاني: مدى التزام العراق بالاتفاقية.

المطلب الأول: التزامات الدول الأطراف في الاتفاقية

إن الفساد ظاهرة عالمية ومستمرة؛ لأنها لا تخص مجتمعا معينا بذاته أو مرحلة تاريخية بعينها، ولا تزال المجتمعات تعاني من تنامي مشكلة ظاهرة الفساد بأنواعه المتعددة، رغم كل ما يُبذل من جهود في سبيل محاربته، ومن البدهي القول بأن ظاهرة الفساد هي ظاهرة مُحاربة على جميع الأصعدة الدولية والإقليمية والوطنية، فكل الاتفاقيات تؤكد على أن الفساد أمر مرفوض، بل أصبح واقعا يستدعي العقاب، لكن المشكلة تتجلى في الوقت الحاضر في أن التدابير والآليات العادية غير كافية لمكافحة الفساد؛ لأنه يغير المعروف من جرائم الفساد الكلاسيكية⁽¹¹⁹⁾.

من الأسباب التي أدت إلى زيادة الاهتمام الدولي بمكافحة الفساد، التطور التقني الهائل في حقل المعلوماتية، وما أدى إليه من زيادة الوعي لدى الشعوب بمشكلة الفساد، وإدراكها لأخطارها، فضلا

(119) مهند محمد ياسين، دور استراتيجيات مكافحة الفساد في تعزيز التنمية المستدامة، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الأول لديوان الرقابة المالية، سنة 2012، ص6.

عن تسارع الأحداث والتَّحوُّلات الدِّيمقراطيَّة ودورها في تحفيز جهود منطَّمات المجتمع المدني، ودفعها في هذا الاتِّجاه⁽¹²⁰⁾.

دفعت هذه الأحداث باتِّجاه التَّطوُّر السَّريع لبلورة المبادئ والآليَّات الدَّوليَّة لمكافحة الفساد، وازداد الإدراك الدَّوليُّ بمخاطر الفساد من خلال تأثيره سلبيًّا على أمن الدَّول واستقرارها، وفي مختلف جوانب التَّنمية المستدامة الاقتصاديَّة والسِّياسيَّة والاجتماعيَّة، بما في ذلك البيئة، وعلى تراجع القيم الأخلاقيَّة والعدالة، وتعرُّض سيادة حكم القانون للخطر⁽¹²¹⁾.

لذا بات من الطَّبيعي أن تتَّجه جهود المنطَّمات والأجهزة الدَّوليَّة على الصَّعيدين العالميِّ والإقليميِّ، الحكوميَّة منها وغير الحكوميَّة ولا سيَّما المنطَّمات المعنيَّة بقضايا التَّنمية إلى دراسة ظاهرة الفساد وتشخيصها وبحث انعكاساتها السَّليبيَّة على قضايا التَّنمية، إلَّا أنَّه لا يجب أن يُفهم ممَّا تقدَّم أنَّ مواجهة الفساد كانت يسيرة، وأنَّ أنواع المنطَّمات الدَّوليَّة كافَّة تحمَّست لها بشكل متوازن ومتزامن، فالواقع أن المنطَّمات غير الحكوميَّة هي التي أطلقت وقادت في البداية الحملة ضدَّ الفساد⁽¹²²⁾.

لقد أصبح الفساد محور اهتمام عالميٍّ، ممَّا دفع بالعديد من الهيئات الدَّوليَّة إلى القيام بجهود خاصَّة لمكافحة الفساد، فقد شهدت التَّسعينيات من القرن الماضي إجراءات متضافرة من جانب المنطَّمات العالميَّة والإقليميَّة، وتمَّ الاهتمام بذلك في إطار تغذية مفهوم «الحكم الصَّالح»، باعتبار هذا الأخير مسألة

(120) عامر خياط، «مفهوم الفساد» في المنظمة العربية لمكافحة الفساد تحت عنوان: المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربيَّة»، بحوث ومناقشات الندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، ط1، الدار العربية للعلوم، 2006، ص48.

(121) ناصر عبيد الناصر، دور البرلمانات والبرلمانيِّين في مكافحة الفساد، منشورات الهيئة العامة السورية للكتاب، دمشق، 2010، ص160.

(122) سلام حسين محمد، الجهود القانونية الدولية لمكافحة الفساد، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق/ جامعة تكريت، 2016، ص114-129.

أخرى تشكّل مصدر قلق كبير منذ أوائل التسعينيات⁽¹²³⁾. لذا فإنّ من أهمّ المبادرات التي قامت بها منظمة الأمم المتحدة في مجال مكافحة الفساد، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003.

إنّ مكافحة الفساد موضوع يخصّ كلّ حكومة بمفردها، لكنّه أصبح من المتفق عليه عالمياً الآن؛ بفضل الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد، والتي عزّزتها البيانات المتنامية حول الإرادة السياسية.

إنّ استكمال جهود الحكومات ومساعدتها في محاربة الفساد قد بلغت حدّاً استطاعة المجتمع الدوليّ، وإنّ للمجتمع الدوليّ مصلحة حقيقية في رؤية الفساد وهو يُعالج محليّاً، كما هو الحال على المستوى العالميّ. ففي موافقته على آليات مكافحة الفساد، يفتح المجتمع الدوليّ الأبواب أمام مزيد من التعاون متعدّد الأطراف والثنائيّ على جبهات ذات شأن، لكنّها تبقى محليّة تقليديّاً، كما يشجّع بدوره مشاطرة الممارسات الفضلى، ويبني الثقة والعلاقات بين الدُول المتعانة، ويزيد -في نهاية المطاف- فعالية الجهود الثنائية ومتعدّدة الأطراف، كبرامج المساعدات الإنمائية⁽¹²⁴⁾.

وتؤدّي الدُول التزاماتها انطلاقاً من مبدأ صون السيادة، وهو ما أورده المادة 4 من الاتفاقية، حيث يكون على الدُول التي الأطراف فيها أن تؤدّي التزاماتها بشكل يضمن سيادتها وسلامة أراضيها من جهة، ويتفق أيضاً مع المبدأ العامّ بعد التّدخل في شؤون الدُول الأخرى الداخليّة، كما يجب -في المادة ذاتها من الاتفاقية بفقرتها الثانية- عدم الإمكانية للدُول الأطراف بهذا الاتفاق بالتّدخل بالولاية القضائية، وأنّ وظائفها أصلاً حصريّة، وأنّ تلك الدُول الأخرى -بمقتضى النصوص القانونية- متفردة بقانونها الداخليّ، ممّا يمثل احتراماً لسيادة الدُول.

(123) يقصد بالحكم الصالح أو الحكم الرشيد حسب البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة هو: ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية، أعمالها ضمن معايير محددة لتحقيق التنمية المستدامة، وتنمية موارد الدولة القصيرة والطويلة الأمد، وتوفير النزاهة والمساءلة، واحترام المصلحة العامة والمحافظة عليها.

(124) د. مصطفى عبد الكريم، القوة الملزمة لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ودورها في استرداد الأموال، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014، ص8.

أما التزامات الدول الأطراف، فسيتمُّ البحث فيها من خلال الفروع الآتية، وهي:

الفرع الأول: التَّعاون الدَّوليُّ

إنَّ المبدأ العامَّ في هذا الموضوع قد ورد في الفصل الرَّابع، إذ نصَّت عليه المادَّة (43) من الاتِّفاقيَّة بقولها: «تتعاون الدول الأطراف في المسائل الجنائيَّة، وفقًا للموادِّ (44-50) من هذه الاتِّفاقيَّة، وتنتظر الدول الأطراف إذا ما كان ذلك مناسبًا ومتَّسقًا مع نظامها القانونيِّ الدَّاخليِّ، في مساعدة بعضها البعض في التَّحقيقات والإجراءات الخاصَّة بالمسائل المدنيَّة والإداريَّة ذات الصِّلَة بالفساد».

فيجب على الدول الأطراف أن يساعد بعضها بعضًا في مكافحة الفساد بما في ذلك الوقاية والتَّحقيق وملاحقة الجناة.

يأخذ التَّعاون شكل المساعدات في المجال القانونيِّ، بما في ذلك تسليم المجرمين ونقل أحكام الأشخاص والإجراءات الجنائيَّة، والتَّعاون في مجال إنفاذ القانون؛ ممَّا يشجِّع التَّعاون أيضًا في المسائل المدنيَّة والإداريَّة.

استنادًا إلى الفصل الرَّابع، فإنَّ مكتب الأمانة نفسه يمكن أن يُستخدَم كأساس لتسليم المجرمين والمساعدة القانونيَّة المتبادلة وإنفاذ القانون فيما يتعلق بالجرائم المتَّصلة بالفساد «التَّجريم المزدوج»، والذي يشترط أنَّ يكون المُجرَّم بالجريمة ذات الصِّلَة في كلِّ من الدَّولتين الطَّالِبة والمطلوبة، ويُعتَبَر الوفاء بصرف النَّظر عمَّا إذا تمَّ استخدام ذات المصطلحات أو فئة من جريمة في كلِّ من الولاية القضائيَّة. وفي حالة طلب الحصول على المساعدة التي تنطوي على تدابير غير قسريَّة، فإنَّه يتعيَّن على الدول الأطراف أن تقدِّم المساعدة -حتَّى عند التَّجريم الغيابيِّ- إلَّا على المفاهيم الأساسيَّة لنظمها القانونيَّة.

يحتوي الفصل الرابع أيضًا على أحكام أخرى مبتكرة، تهدف إلى تسهيل التعاون الدولي، ومثال ذلك أنَّ الدول الأطراف التي تستخدم اتفاقية مكافحة الفساد كأساس لتسليم المجرمين، لا تنظر في الجرائم المرتبطة بالفساد؛ لأنها سياسية. ويمكن أيضًا تقديم المساعدة فيما يتعلق بالجرائم السريّة المصرفية التي لا يمكن ذكرها كسبب لرفض طلب الحصول على المساعدة، والتي يُنهم فيها الأشخاص الاعتباريون؛ من أجل ضمان التعاون السريع والفعال، فيتعيّن على كلّ دولة طرف أن تعين السلطة المركزية المسؤولة عن تلقّي الطلبات.

يؤقّر الفصل الرابع -بشكل عام- منصّة واسعة ومرنة للتعاون الدولي، ومع ذلك فإنّ أحكامه لا تستنفذ كلّ قضايا التعاون الدولية التي تغطّيها اتفاقية مكافحة الفساد، وبالتالي فإنّ أغراض اتفاقية مكافحة الفساد وأحكام الفصول الأخرى تحتاج أيضًا إلى أن تؤخذ بعين الاعتبار.

وباستعراض نصوص الاتفاقية الخاصة بموضوع التعاون الدولي، نجد أنّها حدّدت سبعة مجالات لهذا التعاون، منها: التعاون في مجال تسليم المجرمين⁽¹²⁵⁾، والتعاون في مجال نقل الأشخاص المحكوم عليهم⁽¹²⁶⁾، والتعاون في مجال المساعدة القانونية المتبادلة⁽¹²⁷⁾، والتعاون في مجال نقل إجراءات الملاحقة المتعلقة بفعل

(125) المادة 44 من الاتفاقية، وتتعلق بتسليم المجرمين، حيث وضعت حدودًا آلية للتعاون في هذا المجال بتقديم طلب من الدولة التي تريد أن تستلم مجرمًا بالفساد، قد غادرها إلى دولة /دولة أخرى للهروب من العقوبة، فتنمكّن الدولة الأولى من ذلك، ولا يمكن للدولة المراد استلام المجرم منها أن تدعي الصفة السياسية للمجرم، وتمتنع عن تسليمه وتميز الاتفاقية بين أمرين من العلاقة بين الدولتين، الأول هو أنه إذا كانت كلا الدولتان أعضاء بالاتفاقية، فالتسليم واجب عليها؛ لأن ذلك من ضمن البنود التي تم الاتفاق عليها، أما الأمر الثاني، فهو أن الدولة الأولى تعتبر الاتفاقية سندًا قانونيًا لطلب المجرم.

(126) المادة 45 من الاتفاقية، والتي منحت الحق للدول الأعضاء بعقد اتفاقية ثنائية أو جماعية تكون مساندة للاتفاقية بخصوص نقل المحكومين إلى إقليمها لتنفيذ العقوبات السالبة للحرية على أراضيها.

(127) المادة 46 من الاتفاقية والمتعلقة بتقديم المساعدات القانونية بين الدول الأعضاء فيها من خلال كافة المراحل القضائية ابتداءً بالتحقيق والتحري وانتهاءً بتنفيذ الأحكام القضائية، ويكون ذلك من خلال التعاون في الحصول على الأدلة والمستندات والوثائق اللازمة للإدانة، ويدخل في ذلك تنفيذ عمليات التفتيش والحجز والتجميد وفحص الأدلة ومواقع الجريمة، وتسيير المتهمين إلى الدولة طالبة المساعدة القضائية وامتدادها بالخبراء في التحقيق.

مجرم وفقاً للاتفاقية⁽¹²⁸⁾، والتعاون في مجال إنفاذ القانون⁽¹²⁹⁾، والتعاون في مجال التحقيقات المشتركة⁽¹³⁰⁾، والتعاون في مجال أساليب التحري الخاصة⁽¹³¹⁾.

الفرع الثاني: المساعدة التقنية وتبادل المعلومات (المواد من الفصل السادس، 60-62)

خصّصت الاتفاقية الفصل السادس منها لموضوع التعاون الدولي في مجال المساعدة التقنية وتبادل المعلومات، وأشكال هذا التعاون تكون على النحو الآتي:

1. التدريب والمساعدة التقنية⁽¹³²⁾.
2. التعاون في مجال جمع المعلومات المتعلقة وتبادلها وتحليلها⁽¹³³⁾.
3. التعاون في تنفيذ الاتفاقية من خلال التنمية الاقتصادية والمساعدة التقنية.
4. وبدون مساعدة كهذه لن تكون لدى مجموعة الدول الأطراف إمكانية لتنفيذ بنود اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

أولاً: الأحكام الموضوعية للمساعدة القانونية المتبادلة

يُعتبر التبادل في مجالات المساعدة القانونية، الإطار الإجرائي للتعاون القضائي الدولي، أو هو الوسائل التي يتم بها هذا التعاون بين الدول؛ لمكافحة الإجرام العابر للحدود عموماً⁽¹³⁴⁾، وجرائم الفساد الإداري

(128) المادة 47 من الاتفاقية، والتي تضع آليه للملاحقات القضائية المتعلقة بالمجرم، بما يحقق صالح تحقيق العدالة.

(129) المادة 1/48 من الاتفاقية والتي تحقق التعاون بين الدول الأعضاء من أجل تنفيذ حكم القانون على المجرمين بما ينسجم مع القوانين الداخلية لكلا الدولتين، والتي يتم التعاون فيما بينها بشكل آمن وسريع وفعال لجميع الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية.

(130) المادة 49 من الاتفاقية، حيث يكمن إبرام اتفاقيات أخرى جانبية بين الدول الأعضاء لإيجاد صيغة للتحقيقات المشتركة، وإن لم توجد مثل هذه الصيغة، فيمكن إيجاد ذلك من خلال الترتيبات بين الدولتين على ألا تمس بالسيادة الداخلية للدولة المراد التحقيق داخل إقليمها.

(131) المادة 50 من الاتفاقية.

(132) المادة 63 من الاتفاقية.

(133) جليان ديل، اتفاقيات مكافحة الفساد في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، دور المجتمع المدني في إنجاح الاتفاقيات، منظمة الشفافية الدولية، د. ن، 2008، ص19.

(134) سليمان عبد المنعم، الجوانب الإشكالية في النظام القانوني لتسليم المجرمين دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2007، ص135.

على وجه الخصوص، وملاحقة مرتكبيها في مرحلة الاستدلال أو التحقيق أو المحاكمة. وقد أكدت المادة 01/46 من الاتفاقية، على ضرورة الالتزام بالمساعدة فيما بينها بما يمكن لها، وما تمتلك من إمكانيات في مجال التعاون القانوني المتبادل في جميع مجالات التحقيق والملاحقة والإجراءات ذات الصلة القضائية، المرتبطة بجميع الجرائم المذكورة في الاتفاقية، على الرغم من أن المادة المذكورة أعلاه قد نصت على التزام الدول الأعضاء فيها بأن تقدم المساعدة القضائية المتبادلة فيما بينها، إلا أن الأساس القانوني للمساعدة القانونية المتبادلة يتمثل فيما يوجد بين الدول من اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف، حيث تتم إجراءات المساعدة وفقاً لهذه الاتفاقيات، كما تمثل قوانين الدولة المطلوب منها إجراء المساعدة أساساً قانونياً لهذه الإجراءات⁽¹³⁵⁾، وهذا ما أشارت إليه المادة 02/46 من الاتفاقية، أما إذا لم توجد بين الدول المعنية معاهدة لتبادل المساعدة القانونية، فإن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تمثل في هذه الحالة إطاراً قانونياً احتياطياً لذلك .

ثانياً: صور المساعدة القانونية:

باستقراء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، يمكن استخلاص صورتين للمساعدة القانونية المتبادلة:

1. المساعدة الـلقائية: وهي المساعدة التي تقوم بها الدولة الطرف طوعية لصالح دولة أخرى دون أن يكون ذلك بناءً على طلب موجه من هذه الدولة الأخيرة⁽¹³⁶⁾، وهذه الصورة أشارت إليها المادة 04/46 من الاتفاقية، وهي جواز إرسال معلومات جنائية من قبل سلطات الدول الأطراف فيها، على ألا يكون ذلك مؤدياً إلى المساس بالقوانين الوطنية، وإرسال تلك المعلومات إلى السلطات المختصة في دولة أخرى، في الوقت الذي تعتقد فيه أن تلك المعلومات ستكون مساعده لتلك الدولة وسلطتها في تحرياتا وإجراءاتها الجنائية أو في سبيل إتمامها واستكمالها

(135) سليمان عبد المنعم، الجوانب الإشكالية في النظام القانوني لتسليم المجرمين دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2007، ص 135.

(136) يارا اسكيفيل، مرجع سابق، ص 63. سليمان عبد المنعم، ظاهرة الفساد دراسة في مدى مواءمة التشريعات العربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص 138.

بشكل ناجح وفَعَّال، على أن تقدِّم طلباً تروم فيه الحصول على تلك المعلومات، حيث يتم إرسالها بموجب الفقرة الرَّابِعة من المادَّة المذكورة بشكل لا يمسُّ بإجراءات التَّحرِّي والتَّحْقِيق في تلك الدَّولة، وعلى الدَّولة المستلمة لتلك المعلومات أن تمتثل لطلبات الدَّولة المانحة للمعلومات، إذا كانت تريد إبقاء هذه المعلومات سرِّيَّة وغير معلن عنها ولو بشكل مؤقت، أو تقوم أحياناً بفرض بعض القيود على استخدامها، إلَّا إذا كان إفشاؤها يؤدي إلى براءة شخص متَّهم في تلك الدَّولة المُلقية للمعلومات، وهنا تشعر الدَّولة مرسلة المعلومات بخطأ رسميِّ باهميَّة الإعلان عن هذه المعلومات؛ خدمةً لسير العدالة، ويتمُّ التَّدَاول بين الدَّولتين بخصوص تلك المعلومات⁽¹³⁷⁾.

2. المساعدة بناءً على طلب: وهي الصُّورة الغالبة في مجال التَّعاون القضائيِّ لمكافحة جرائم الفساد وملاحقة مرتكبيه⁽¹³⁸⁾، نصَّت عليها المادَّة 03/46 من الاتِّفاقيَّة، والتي أجازت أن يتمُّ طلب المساعدات القانونيَّة بالتَّبادل بين الدُّول الأعضاء فيها لهذه المادَّة القانونيَّة، يكون الغرض من ذلك أن تحصل على الأدلَّة أو أقوال الشَّخص المُنَّهم أو المُتهمين، وكلِّ ما يتعلَّق بالمستندات القضائيَّة، ويتمُّ التَّنفيذ بتعاون كافَّة العمليَّات التَّفتيشيَّة وإجراءات الحجز، كما وتدخل ضمن المساعدة القضائيَّة إجراءات فحص المواقع والموادِّ ذات الصِّلَة بالجريمة، وكافَّة الأدلَّة والخبرات القانونيَّة والقضائيَّة والمستندات، وكافَّة السِّجَلَّات المرتبطة بالجرائم المذكورة في الاتِّفاقيَّة، حتَّى وإن كانت حكوميَّة أو مصرفيَّة أو سَجَلَّات ماليَّة خاصَّة بالشَّرَكَات التِّجاريَّة، كما تتضمَّن المساعدة القانونيَّة تحديد ما يُعتبر من عائدات الجريمة والممتلكات وأيِّ شيء يثبت الصِّلَة بموجب التَّحرِّي بأنَّه يمكن استخدامها لغرض الإثبات، ويدخل ضمن ذلك أيضاً المَثول الطَّوعيُّ للأفراد أمام الجهات المختصَّة، وكافَّة أنواع المساعدات التي لا تتعارض مع القوانين الوطنيَّة للدَّولة التي تلقت الطَّلَب، استناداً إلى أحكام الفصل الخامس من الاتِّفاقيَّة، وتجميدها واقتفاء أثرها. وكذلك استرداد الموجودات، يتمُّ وفقاً لأحكام الفصل الخامس من هذه

(137) المادَّة (5/46) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(138) سليمان عبد المنعم، المصدر السابق، ص138.

الاتفاقية، هذا ولا يجوز للدول الأطراف أن ترفض تقديم المساعدة القانونية المتبادلة بحجة السريّة المصرفية⁽¹³⁹⁾. إنَّ رفض التّذرع بالسريّة المصرفية يسهم -دون شكّ- في إزالة أحد أكبر العقبات أمام ملاحقة جرائم الفساد الإداري.

ثالثاً: القيود الواردة على استخدام المعلومات والأدلة المتبادلة

وضعت إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد -وغيرها من الوثائق الدولية في هذا المجال- قيوداً على استعمال المعلومات والأدلة المتأثية في إطار المساعدة القانونية، كما طالبت بضرورة الحفاظ على سريتها، وعدم التّعرض للشهود والخبراء.

1. الاستعمال المقيد للمعلومات: وهذا ما نصّت عليه المادة 19/46 من الاتفاقية، حيث منعت الدولة متلقيّة المعلومات التّحقيق أو الملاحقة والإجراءات القضائية، من استخدام تلك المعلومات لأغراض غير تلك التي تمّ تحديدها في الطّلب، إلّا بإذن من الدولة المرسلّة لها، ولا ينطبق هذا الحكم إذا كان هذا الاستخدام مؤدياً إلى تبرئة الشّخص المتهّم، وينبغي على الدولة أن تفشي تلك الأسرار، وأن تُشعر الدولة مرسلّة المعلومات، ويتمّ الرّدّ على ذلك الإشعار بأقرب وقت ممكن.
2. الحفاظ على سريّة الطّلب ومضمونه: يمكن للدولة العضو في الاتفاقية أن تطلب معلومات قضائية، ويكون على الدولة طالبة المعلومات الحفاظ على سريّة طلبها، وما يحتويه، وإذا تعذر على الدولة المتلقيّة لذلك الطّلب الحفاظ على هذا الشرط بالسريّة، فإنّه يتوجّب عليها أن تبلغ الدولة الطالبة بهذا بشكل سريع ومستعجل⁽¹⁴⁰⁾.

3. عدم المساس بالشهود والخبراء⁽¹⁴¹⁾: في إطار حماية الشهود والخبراء الذين تمّت الاستعانة بهم في الإجراءات القضائية، نصّت الاتفاقية على عدم جواز الملاحقة أو الاحتجاز أو المعاقبة لأيّ

(139) المادة 8/46 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(140) المادة 08/46 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(141) سليمان عبد النعم، ظاهرة الفساد دراسة في مدى مواءمة التشريعات العربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص1.

من الشُّهُودِ أَوْ الْخُبَرَاءِ، وَيَكُونُ ذَلِكَ بِطَلْبِ مِنَ الدَّوْلَةِ طَالِبَةِ الْمَعْلُومَاتِ وَالْمُسَاعَدَةِ الْقَانُونِيَّةِ، وَيَدْخُلُ فِي سَبِيلِ تَحْقِيقِ تِلْكَ الْحِمَايَةِ: عَدَمُ خُضُوعِهِ لِأَيِّ إِجْرَاءٍ يَقْيِدُ حَرِّيَّتَهُ أَوْ يَمَسُّ بِشَخْصِهِ.

رَابِعًا: الْجَوَانِبُ الْإِجْرَائِيَّةُ لِلْمُسَاعَدَةِ الْقَانُونِيَّةِ الْمَتَبَادَلَةِ

لِلْإِحَاطَةِ بِالْجَوَانِبِ الْإِجْرَائِيَّةِ لِلْمُسَاعَدَةِ الْقَانُونِيَّةِ الْمَتَبَادَلَةِ، يَتَطَلَّبُ الْأَمْرُ اسْتِعْرَاضَ السُّلْطَةِ الْمُخْتَصَّةِ بِتَنْفِيزِ طُلُوبَاتِ الْمُسَاعَدَةِ، ثُمَّ النَّظَرُ إِلَى شَكْلِ وَمُضْمُونِ طَلْبِ الْمُسَاعَدَةِ، وَكَذَا كَيْفِيَّةَ تَنْفِيزِهِ وَحَالَةَ تَأْجِيلِهِ أَوْ رَفْضِهِ.

1. السُّلْطَةُ الْمُخْتَصَّةُ بِتَنْفِيزِ طُلُوبَاتِ الْمُسَاعَدَةِ: يَتَوَجَّبُ عَلَى الدُّوَلِ الْأَطْرَافِ أَنْ تَحْدِدَ سُلْطَةَ تَنَاطُ بِهَا الْمَسْئُولِيَّةُ وَكَامِلَ الصَّلَاحِيَّاتِ لِتَلْقِي الطَّلَبِ بِالْمُسَاعَدَاتِ الْقَانُونِيَّةِ مِنَ الدُّوَلِ الْأُخْرَى، وَذَلِكَ بِشَكْلِ مُتَبَادِلٍ، إِمَّا أَنْ تَقُومَ هِيَ ذَاتَهَا بِتَنْفِيزِهَا، أَوْ أَنْ تَحِيلَهَا إِلَى السُّلْطَاتِ الْمُخْتَصَّةِ بِهَا لِمُغْضِ إِجْرَاءِ تَنْفِيزِهَا، كَمَا وَيُمْكِنُ لِلدَّوْلَةِ أَنْ تَنْشِئَ سُلْطَةً مَرْكَزِيَّةً، يُضَافُ إِلَيْهَا السُّلْطَاتُ فِي الْمَنَاطِقِ وَالْأَقَالِيمِ؛ لِتَتَوَلَّى هِيَ حَالَةَ الطَّلَبَاتِ الْمُرْسَلَةِ إِلَيْهَا بِالسَّرْعَةِ الْمُنَاسِبَةِ، وَأَنْ تَتَوَلَّى السُّلْطَاتُ فِي الْأَقَالِيمِ التَّنْفِيزَ بِتَشْجِيعِ مِنَ السُّلْطَةِ الْمَرْكَزِيَّةِ؛ لِإِجْرَاءِ التَّنْفِيزِ السَّلِيمِ، عَلَى أَنْ يَتِمَّ ذَلِكَ بِتَبْلِيغِ الْأُمِينِ الْعَامِّ لِلأُمَمِ الْمُتَّحِدَةِ بِأَسْمَاءِ السُّلْطَاتِ الْمَرْكَزِيَّةِ الْمُخْتَصَّةِ، فِي اللَّحْظَةِ الَّتِي تَقُومُ فِيهَا الدَّوْلَةُ بِإِيْدَاعِ التَّصْديقِ عَلَى الْإِتْفَاقِيَّةِ.

وَلَا يَمْنَعُ وَجُودَ مِثْلِ هَذَا التَّعَاوُنِ فِي الْمُسَاعَدَاتِ الْقَانُونِيَّةِ الْمَتَبَادَلَةِ مِنَ اللُّجُوءِ إِلَى جَمِيعِ الطَّرِيقِ الدِّبْلُومَاسِيَّةِ بِتَغْيِيرَاتِهَا الْمُخْتَلَطَةِ، أَوْ قَدْ يَكُونُ هُنَاكَ تَعَاوُنٌ مَعَ الْمُنْظَمَةِ الدَّوْلِيَّةِ لِلشَّرْطَةِ الْجَنَائِيَّةِ إِنْ أُمِكنَ ذَلِكَ⁽¹⁴²⁾.

(142) الْمَادَّةُ 14/46 مِنَ اتِّفَاقِيَّةِ الْأُمَمِ الْمُتَّحِدَةِ لِمُكَافَحَةِ الْفَسَادِ.

2. شكل طلب المساعدة ومضمونه: بيّنت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن تُقدّم تُقدّم الطلبات كتابةً أو بآية وسيلة كفيلة -حيثما أمكن- بأن تنتج سجلاً مكتوباً بلغة مقبولة لدى الدولة الطرف متلقية الطلب، وفي ظروف تتيح لتلك الدولة الطرف أن تتحقق من صحته، ويتعين إبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة باللغة أو اللغات المقبولة لدى الدولة الطرف وقت قيام كل دولة طرف بإيداع صك تصديقها على هذه الاتفاقية أو قبولها أو إقرارها أو الانضمام إليها، أمّا في الحالات العاجلة، وحيثما تتفق الدولتان الطرفان على ذلك، فيجوز أن تُقدّم الطلبات شفويّاً، على أن تؤكد كتابةً على الفور⁽¹⁴³⁾، هذا وقد حدّدت المادة 15/46 من الاتفاقية، الصيغة التي يتم بموجبها تقديم طلب المساعدة القانونية المتبادلة، وذلك بتدوين الجهة مقدّمة الطلب والموضوع الذي يتم التحقيق بشأنه، أو اتخاذ الإجراءات القضائية، كما يتم ذكر ملخص بالموضوع المتعلّق بالتحقيق، وكافة التفاصيل بالإجراءات التي تروم الدولة طالبة المساعدة القانونية الحصول عليها، كما يتم وضع تفاصيل أيّ شخص معنيّ بالتحقيق، من حيث مكانه وجنسيّته واسمه وكامل ما يرتبط به من معلومات.
3. تنفيذ الطلب: وفقاً للمادة 24/46 والتي بموجبها تقوم الدولة التي تلقت طلب المساعدة بالردّ -بأقرب وقت ممكن- على وجه الاستعجال في اتخاذ الإجراءات القانونية وفي حالة ما إذا كان لديها أية استفسارات أو طلب توضيح لفقرات الطلب بالمساعدة القانونية، فإنّها توجّهها إلى الدولة طالبة المساعدة، وينبغي على الدولة الأخيرة الردّ السريع على تلك الاستفسارات؛ لتوفير السرعة في الإجراءات القضائية في مواجهة المجرمين، وينبغي على الدولة طالبة المساعدة أن تبلغ الدولة الأخرى في حال انتهاء الحاجة للمساعدة القانونية.

والاتفاقية وإن كانت قد أشارت إلى ضرورة تنفيذ طلب المساعدة في أقرب وقت، إلّا أنّها لم تحدّد مراحل وإجراءات معيّنة يتم من خلالها تنفيذ الطلب⁽¹⁴⁴⁾.

(143) المادة 13/46 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(144) سليمان عبد النعم، ظاهرة الفساد دراسة في مدى مواءمة التشريعات العربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص 147.

خامساً: رفض طلب المساعدة وتأجيله

الحالة الأولى: رفض طلب المساعدة:

أوردت المادة 21/46 من الاتفاقية عدداً من الحالات التي يجوز فيها للطرف متلقي الطلب رفض تقديم المساعدة القانونية، وتتمثل هذه الحالات فيما يلي:

1. حالة عدم تقديم الطلبات وفق هذه المادة، وهو الرِّفْض الشَّكْلِيُّ للطلب.
2. في حال وجدت الدولة المتلقي للطلب بالمساعدة أن تنفيذه سيؤدي إلى المساس بسيادتها أو أمنها أو النظام العام فيها والمصالح الأساسية لها، وهو الرِّفْض السِّيَاسِيُّ للطلب.
3. حالة وجود المنع في القانون الداخلي للدولة متلقي المساعدة القانونية، من حيث منع قوانينها الداخلية واتخاذ أي إجراء بخصوص الولاية القضائية لها، ما دام هذا الجرم خاضعاً لها بالتحقيق والملاحقة وكافة الإجراءات (رفض لسبب قانوني).
4. إذا تعارض تلقي طلب المساعدة القانونية مع النظام القانوني الداخلي للدولة بكل ما يتعلق بتبادل تلك المساعدات (رفض لسبب قانوني).
5. هذا وقد أضافت المادة 09/46/ب من الاتفاقية سبباً آخر لرفض المساعدة القانونية المتبادلة، يتمثل في انتفاء ازدواجية التجريم، أي أنه إذا كانت الجريمة المستهدفة بالطلب غير منصوص عليها ولا يعاقب عليها في قانون الطرف متلقي الطلب، فإن الشيء الملاحظ على الأسباب السابقة لرفض طلب المساعدة القانونية المتبادلة، أنها جاءت موسعة وفضفاضة، إذ أفرغت جوهر المساعدة القانونية من محتواها، وذلك بمنحها الدول الأطراف سلطة تقديرية واسعة لرفض طلب المساعدة؛ استناداً إلى أحد الأسباب السابقة.

كما يلاحظ كذلك أن الاتفاقية لم تأخذ صراحة بشرط ازدواجية التجريم، وهو شرط تضمنته مختلف اتفاقيات التعاون القضائي واتفاقيات تسليم المجرمين، بل اعتبرت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن انتفاء ازدواجية التجريم لا تحول دون إجراء طلب المساعدة القانونية المتبادلة وتقديمه والاستجابة له.

هذا ويتعين على الطرف متلقي الطلب وفقاً للمادة 23/46 من الاتفاقية، إبداء أسباب رفضه تقديم المساعدة القانونية المتبادلة، كما لا يجوز للدول الأطراف أن ترفض طلب المساعدة القانونية المتبادلة لمجرد أن الجرم يُعتبر أيضاً متصلاً بأمور مالية، كما هو حال جرائم الفساد الإداري.

الحالة الثانية: تأجيل المساعدة القانونية المتبادلة

فقد جاء في الاتفاقية أنه بإمكان الدول الأطراف أن تؤجل المساعدات القانونية، إذا كانت الدولة المتعلقة بها ترغب بذلك بناءً على تعارض تلك المساعدة مع إجراءاتها القضائية الجارية، هذا قبل رفض أي طلب أو إرجاء تنفيذه، فيجري هناك تباحث وتشاور بين الدولتين متلقي الطلب والدولة التي تقوم بالمساعدة، ويكون ذلك مرتبطاً بالضروري من الأحكام والشروط، فإن حدث قبول من الدولة طالبة المساعدة القانونية، توجب عليها الالتزام بتلك الأحكام والشروط⁽¹⁴⁵⁾.

الفرع الثالث: اتخاذ التدابير الوقائية

- أوردت المادة (5) من الاتفاقية مجموعة من التدابير الوقائية اللازم تنفيذها من قبل الدول، وهي:
1. تقوم كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني- بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة؛ لمكافحة الفساد، تعزز مشاركة المجتمع، وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية، والنزاهة والشفافية والمساءلة.
 2. تسعى كل دولة طرف إلى إرساء وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد.
 3. تسعى كل دولة طرف إلى إجراء تقييم دوري للصكوك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة، بغية تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته.
 4. تتعاون الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة، حسب الاقتضاء ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، على تعزيز وتطوير التدابير المشار إليها في هذه

(145) المادة 26/46 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

المادّة، ويجوز أن يشمل ذلك التّعاون المشاركة في البرامج والمشاريع الدّوليّة الرّامية إلى منع الفساد.

والتّدابير الوقائيّة: هي مجموعة السّياسات العامّة الهادفة لمنع الفساد، ويتعين على الدّول العمل بها أو تفعيلها، وقد تمّ تضمينها في الموادّ من (5-14) من الفصل الثّاني من الاتّفاقيّة، والذي يتضمن أحكاماً متعلّقة بالسّياسات الوقائيّة لمكافحة الفساد والممارسات، وإنشاء هيئة أو هيئات وقائيّة لمكافحة الفساد، كما يشمل كذلك أحكاماً للكفاءة والشفافيّة ومدوّنات سلوك وجدارة لعمليّات توظيف الموظّفين العاملين، ووضع مدوّنات سلوك للموظّفين العامّين ولـموظّفي القطاع الخاصّ؛ بهدف تعزيز النزاهة والمسؤوليّة. وتشمل هذه التّدابير كذلك وضع نظم ولوائح تلزم الموظّفين العموميّين بالإفصاح عن مكتسباتهم من العمل، أو من أيّة أنشطة أخرى، كما يتناول المتطلّبات المحدّدة للوقاية من الفساد، خاصّة في المجالات الحيويّة للقطاع العامّ، مثل السّلطة القضائيّة والمشتريات العامّة. وتدعو الاتّفاقيّة الدّول إلى العمل بنشاط على مشاركة المنظّمات غير الحكوميّة والمجتمع المدنيّ، ورفع مستوى الوعي العامّ لمكافحة الفساد، هذا بالإضافة إلى ما ينصّ عليه هذا الفصل من تدابير وقائيّة لمنع غسل الأموال⁽¹⁴⁶⁾.

الفرع الرّابع: التّجريم وإنفاذ القانون

يضمّ الفصل الثّالث من اتّفاقيّة مكافحة الفساد الموادّ (15-42)، وهي مجموعة من النّصوص الواردة في الاتّفاقيّة التي تضيف الإطار التّجريميّ على العديد من الأفعال غير المشروعة التي تشكّل جرائم فساد، ممّا يتطلّب الملاحقة وفرض العقوبات على مرتكبيها، إذ يتضمّن أفعال رشوة الموظّفين العموميّين المحليّين، ورشوة الموظّفين العموميّين الأجانب والموظّفين العموميّين في المنظّمات الدّوليّة، والاختلاس، وتوزيع أو سوء استخدام الممتلكات العامّة، ويشمل التّفوذ الجّاريّ، سواءً باستعمال الوظائف أم الإثراء غير المشروع أو الرّشوة في القطاع الخاصّ، واختلاس ممتلكات القطاع الخاصّ، وغسيل العائدات المتأتّيّة

(146) د. جلال كريم رشيد الجاف، آلية مراقبة تطبيق معاهدة الامم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، بحث منشور في مجلة زانكوي سليمان، العدد 48، أيلول 2015، ص145.

من الجريمة، والتَّكْم، وعرقله سير العدالة بما في ذلك المشاركة في أية جريمة من هذا القبيل منصوص عليها في الاتفاقية، ليتمَّ تحديد مسؤولية الأشخاص عن تلك الجرائم⁽¹⁴⁷⁾.

المطلب الثاني: مدى التزام العراق بالاتفاقية⁽¹⁴⁸⁾

بناءً على ما أقره مجلس النواب بموجب قراره رقم (34)، وطبقاً لأحكام المادة (61 / رابعاً) من الدستور، واستناداً إلى أحكام المادتين (73 / ثانياً) و (138 / سادساً) من الدستور؛ قرَّر مجلس الرئاسة جلسته المنعقدة بتاريخ 2007/8/12، إصدار قانون انضمام جمهورية العراق إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2004، وقد جاءت المادة 1 منه بالنص على: تنضمُّ جمهورية العراق إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2004 التي دخلت حيز النفاذ في 2005/12/14. فضلاً عن المادة 2 التي دخلت الاتفاقية بموجبها حيز النفاذ، والتي تنصُّ على: ينفذ هذا القانون من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية⁽¹⁴⁹⁾.

إنَّ مصادقة العراق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، والتي تمثِّل اتفاقية عالمية ذات أبعاد استراتيجية، وبذلك يكون العراق ملزماً من الناحية القانونية بأحكام الاتفاقية واعتبارها جزءاً من المنظومة القانونية، وقد وضع العراق سياسات فعالة لمكافحة الفساد؛ من خلال اتِّخاذ العديد من التدابير القانونية، والتأكيد على التعاون الدولي مع المنظمات الدولية والإقليمية، وتمَّ استحداث هيئة النزاهة باعتبارها هيئة مستقلة متخصصة بمكافحة الفساد، وتمَّ التأكيد على استقلاليتها في

(147) د. جلال كريم رشيد الجاف، المصدر السابق، ص145.

(148) تنفذ كل دولة المعاهدة الدولية في قانونها الداخلي طبقاً لما هو منصوص عليه في تشريعاتها الداخلية، ينظر: د. أبو الخير أحمد عطية عمر، نفاذ المعاهدات الدولية في النظام القانوني الداخلي، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، ص208. وانظر كذلك: د. علي إبراهيم، النظام القانوني الدولي والنظام القانوني الداخلي، صراع أم تكامل، دار النهضة العربية-1995، د. محمد يوسف علوان، القانون الدولي العام، ط3، دار وائل للنشر، 2007، ص312، د. صلاح الدين عامر، مقدمة في القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص138.

(149) القانون منشور في جريدة الوقائع العراقية-رقم العدد: 4047 / تاريخ: 2007/30/8.

الدّستور العراقيّ، كما تمّ تشريع قانون مجلس الخدمة العامّة باعتباره الجهة المختصّة بالتّعيين في الوظيفة العامّة.

أمّا أسباب انضمام العراق للاتّفاقيّة، فقد تلخّصت بدعم التّعاون الدّوليّ في مجال منع ومكافحة الفساد، وما توفّره اتّفاقيّة الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد لسنة 2004 من امتيازات وإمكانات للتّعاون والتّدريب في هذا المجال.

إنّ مصادقة العراق على اتّفاقيّة الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، التي تمثّل اتّفاقيّة عالميّة ذات أبعاد استراتيجية، جعلت العراق ملزماً من النّاحيّة القانونيّة بأحكام الاتّفاقيّة، باعتبارها جزءاً من المنظومة القانونيّة، وقد وضع العراق سياسات فعّالة لمكافحة الفساد من خلال اتّخاذ العديد من التدابير القانونيّة، والتّأكيد على التّعاون الدّوليّ مع المنظّمات الدّوليّة والإقليميّة، وتمّ استحداث هيئة النزاهة باعتبارها هيئة مستقلة مختصّة بمكافحة الفساد، والتّأكيد على استقلاليتها في الدّستور العراقيّ، كما تمّ تشريع قانون مجلس الخدمة العامّة باعتباره الجهة المختصّة بالتّعيين في الوظيفة العامّة⁽¹⁵⁰⁾.

بالإضافة إلى قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011، فقد صدر قانون ديوان الرّقابة الماليّة رقم 31 لسنة 2011 وقانون التّضمين رقم 12 لسنة 2006، كما ساهم القضاء العراقيّ في استحداث المحكمة المختصّة بال عقود الإداريّة، والتي تختصّ بالنّظر في سلامة الإجراءات المتّخذة في قضايا المناقصات الحكوميّة، وإعداد مسودّة قانون المفقّش العامّ، وقد اتّخذ المشرّع العراقيّ إجراءً فعّالاً من خلال نصّ المادّة 136/ب من قانون أصول المحاكمات الجزائيّة، والتي كانت تتطلّب موافقة الوزير على

(150) د. ميري كاظم، ود. هادي حسين، ود. عبد الرسول الرضا، استجابة القوانين العراقية لمتطلبات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، كلية القانون/ جامعة بابل، بحث منشور على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت) وعلى موقع هيئة النزاهة،

إحالة الموظفين من مرتكبي جرائم الفساد الإداري والمالي إلى المحكمة، وقد اتخذ القضاء العراقي الخطوات العملية لمكافحة الفساد الإداري من خلال إصدار اتخاذ إجراءات منع سفر المتهمين بقضايا الفساد الإداري والمالي، وإصدار مذكرات أمر القبض بحق الكثير من المسؤولين ممن هم بدرجة وزير، ومدير عام في مختلف الوزارات، وإحالة الكثير من المتهمين إلى محاكم الجنايات والجرح، وإصدار الأحكام بحقهم وإلزامهم بإعادة الأموال المسروقة أو المختلسة، والمساهمة في استعادة الأموال المنهوبة خارج العراق، وتعمل الهيئة على المساهمة في منع الفساد ومكافحته، واعتماد الشفافية في إدارة شؤون الحكم على جميع المستويات، عن طريق:

1. التحقيق في قضايا الفساد المحالة إليها بواسطة محققين تحت إشراف قاضي التحقيق المختص وفقاً لأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية.
2. متابعة قضايا الفساد التي لا يقوم محققو الهيئة بالتحقيق فيها، عن طريق ممثل قانوني عن الهيئة بوكالة رسمية تصدر عن رئيسها.
3. تنمية الثقافة في القطاعين العام والخاص بتقدير الاستقامة والنزاهة الشخصية واحترام أخلاقيات الخدمة العامة واعتماد الشفافية والخضوع للمساءلة والاستجواب عبر البرامج العامة للتوعية والتثقيف.
4. إعداد مشروعات أو مقترحات قوانين، فيما يساهم في منع الفساد أو مكافحته، وتقديمها من خلال الخطوات القانونية اللازمة لإصدار التشريع، وذلك بإيصالها إلى السلطة المختصة بالتشريع، ألا وهي مجلس النواب والقنوات الدستورية المتمثلة بـ (رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو اللجان النيابية المختصة بالتشريعات المقترحة).
5. تعزيز ثقة الشعب العراقي بالحكومة عبر إلزام المسؤولين فيها بالكشف عن ذمهم المالية، وما لهم من أنشطة خارجية واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة، قد تؤدي إلى تضارب المصالح بإصدار لائحة تنظيمية لها قوة القانون، بما لا يتعارض معه، وغير ذلك من البرامج.

6. إصدار لائحة سلوك تتضمَّن قواعد ومعايير السلوك الأخلاقي؛ لضمان الأداء الصَّحيح والمشرَّف والسَّليم لواجبات الوظيفة العامَّة.
7. القيام بأيِّ عمل يساهم في مكافحة الفساد أو الوقاية منه.

المبادرات الوطنيَّة في تحقيق النزاهة ومكافحة الفساد

وهي تلك المبادرات التي أقدمت عليها الحكومة الوطنيَّة في العراق، والتي شكَّلت بعد تغيير نظام الحكم عام 2003، وكانت الغاية منها حماية الأموال العامَّة والممتلكات، وتقديم خطَّة لبرنامج مكافحة الفساد وجرائمه، والقضاء على مسبباته، ويتمثَّل ذلك بإنشاء هيئات مختصَّة بمكافحة الفساد، وإيجاد نظام قانونيِّ متكامل وشامل للتَّعاون فيما بينها، دون تداخل في الاختصاص بموجب القانون، لا بل العكس يمثِّل تعاونًا مشتركًا فيما بينها، وهي:

أولاً: ديوان الرِّقابة الماليَّة

بدأت الرِّقابة الماليَّة في العراق بتشريع قانون دائرة تدقيق الحسابات العامَّة رقم 17 لسنة 1927، وقد تمَّ إجراء مجموعة من التَّعديلات عليه، ثمَّ صدر قانون ديوان الرِّقابة الماليَّة رقم (6) لسنة 1990 المعدَّل، بالأمر التَّشريعي رقم 77 لسنة 2004، وقد ألغي هذا القانون بموجب قانون ديوان الرِّقابة الماليَّة رقم 31 لسنة 2011، وقد نصَّ القانون بموجب المادَّة (5) منه على: الدِّيان هيئة مستقلَّة ماليًّا وإداريًّا، له شخصيَّة معنويَّة، ويُعدُّ أعلى هيئة رقابيَّة ماليَّة يرتبط بمجلس النُّواب، يمثِّله رئيس الدِّيان أو من يخوِّله.

أمَّا الجهات التي تخضع لرقابة الدِّيان، فقد حدَّدتها المادَّة (8) من القانون وهي:

1. مؤسَّسات الدَّولة والقطاع العامَّ ودوائرها، أو أيَّة جهة تتصرَّف في الأموال العامَّة جباية أو إنفاقاً أو تخطيطاً أو تمويلًا أو صيرفة أو تجارة أو إنتاج أعيان أو إنتاج السِّلَع والخدمات.
2. أيَّة جهة ينصُّ قانونها أو نظامها على خضوعها لرقابة الدِّيان وتدقيقه.

وللديوان عند اكتشافه لأية مخالفة، أن يتقدم بطلب إلى المفتش العام أو هيئة النزاهة ليجري التحقيق ويقوم بكافة الإجراءات القانونية الضرورية لإزالة تلك المخالفة، والآثار المترتبة عليها، وأن يكون ملزماً -أي الديوان- بإشعار الادعاء العام أو هيئة النزاهة أو أية جهة تحقيقية أخرى مختصة حسب الاختصاص بجميع المخالفات المالية المكتشفة من قبله، والتي تشكل جريمة.

ثانياً: هيئة النزاهة

تم إنشاء المفوضية المعنية بالنزاهة بموجب الأمر (55) لسنة 2004 الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة، والقانون النظامي الملحق بالأمر (55) لسنة 2004، والصادر عن مجلس الحكم، وقد تغيرت تسميتها إلى هيئة النزاهة بموجب الدستور العراقي لسنة 2005 وقد ألغي هذا الأمر والقانون النظامي بموجب قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011، وقد نصت المادة 2 منه على: هيئة النزاهة هيئة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، لها شخصية معنوية واستقلال مادي وإداري، ويمثلها رئيسها أو من يخوله، وهو نص دستوري صرحت به المادة 102 من دستور عام 2005.

ثالثاً: مكاتب المفتشين العموميين (الملغاة)

تم إنشاء مكاتب المفتشين العموميين في كافة الوزارات، بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (57) لسنة 2004؛ وذلك لإخضاع أداء الوزارات لإجراءات المراجعة والتدقيق والتحقق، بغية رفع مستويات المسؤولية والنزاهة، ومنع وقوع أعمال التمييز والغش وإساءة استخدام السلطة العامة، والتعريف على الأعمال المخالفة للقانون، وكشف أعمال الفساد، والقيام بكل ما يلزم لتكريس التقاليد والبيئة التي تنبذ الفساد، وتقدير النزاهة والشفافية، إلا أن تلك المكاتب قد تم حلها بموجب القانون رقم (24) لسنة 2019، والصادر في جريدة الوقائع العراقية رقم 4560 بتاريخ 28 تشرين الأول 2019.

رابعاً: المؤسَّسات القضائيَّة

القضاء في العراق مستقلٌّ وحياديٌّ، خاضع لرقابة مجلس القضاء الأعلى، وقد شُرِعت مجموعة من القوانين التي تجرِّم الفساد وتلاحق مرتكبيه⁽¹⁵¹⁾.

وعليه فإنَّ البيئة القضائيَّة تساهم بإيجاد بيئة اجتماعيَّة نزيهة، وإنَّ التَّطوُّر المستمرَّ في أداء القضاء يؤمِّن وجود قضاة أكفاء وأقوياء، مسلَّحين بالعلم والمعرفة والحكمة، وهي المزايا المطلوبة لملاحقة جرائم الفساد، وإنزال القصاص العادل بمرتكبيها.

خامساً: منظمَّات المجتمع المدني

أقرَّ تأسيس المنظمَّات غير الحكوميَّة بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلَّة رقم (45) لسنة 2003 لتنظيم عمل هذه المنظمَّات، وعدم إساءة استغلالها لغير أهدافها التي أنشئت من أجلها، ومكافحة جرائم الفساد والأُمِّيَّة، وتنشيف المواطنين ودعم احتياجاتهم، وقد ألغي هذا القانون بموجب قانون المنظمَّات غير الحكوميَّة رقم (12) لسنة 2010⁽¹⁵²⁾.

سادساً: المجلس المشترك لمكافحة الفساد

تشكَّل المجلس المشترك لمكافحة جرائم الفساد بموجب الأمر الدِّيواني رقم (99) في 2007، ويهدف إلى التَّنسيق بين أجهزة مكافحة الفساد، وبناء جبهة قويَّة من أجل مواجهة جرائم الفساد ومكافحتها. وقد جعلت هذه المؤسَّسات من أولويات عملها محاربة الفساد؛ ذلك لأنَّها على قناعة تامَّة بأنَّ الفساد له آثار سلبية مدمِّرة تؤدِّي إلى تدهور أوضاع المجتمع من النواحي الإداريَّة والاقتصاديَّة والسياسيَّة، وأنَّه بات ممارسة ترهق الحياة اليوميَّة للمواطن، وتفرض عليه أعباءً ماديَّة ومعنويَّة تعمِّق الفجوة بينه وبين الدولة.

(151) نصت م 19 ف 1 من الدستور العراقي لسنة 2005 على: (القضاء مستقل لا سلطان عليه لغير القانون).

(152) صدر قانون المنظمات غير الحكومية رقم 12 لسنة 2010، ونشر في جريدة الوقائع الرسمية، العدد 4147 في 2010/3/9.

سابعاً: اللجنة العليا لمكافحة الفساد

تمّ تشكيل اللجنة العليا لمكافحة الفساد بموجب الأمر الديواني الصادر عن رئيس الوزراء بالرقم (29 تاريخ 2020/8/27)، تكون مرتبطة بشكل مباشر بمكتب رئيس الوزراء، ومهمتها التحقيق في قضايا الفساد، وقد منحت جميع الصلاحيات لاستعادة هيبة الدولة، ومحاربة الفساد المستشري في مفاصل الدولة، وقد باشرت اللجنة المذكورة عملها اعتباراً من تاريخ تشكيلها باتخاذ إجراءات صارمة في مكافحة الفساد والحد منه، وتعرض اللجنة أعمالها أمام أنظار السيد رئيس الوزراء، وتتسكّل من أربعة أعضاء من وزارة الداخلية بدرجة فريق حقوقي، ومن جهاز المخابرات الوطني العراقي بدرجة مدير عام على الأقل، وممثل الجهاز الوطني بدرجة مدير عام على الأقل، وممثل عن هيئة النزاهة بدرجة لا تقل عن مدير عام، وللجنة طلب معلومات وأوليات القضايا التي تنظر بها، ولها أن تستدعي من تراه ضرورياً عدا المتهمين، حيث تحتاج إلى قرار قاضي التحقيق لإحضارهم، ولها أن تستعين بمن تراه من الخبرات الفنية والتقنية لإنجاز أعمالها، وينسب (25) محققاً و(15) موظفاً إدارياً لإسناد عمل اللجنة، وتنفيذ قراراتها بمساندة جهاز مكافحة الإرهاب، على أن يشرف على إجراءات التحقيق مجلس القضاء الأعلى.

المبحث الرَّابِع: مكافحة الفساد في الاتِّفاقيَّات الدوليَّة الأخرى

المطلب الأول: الأهداف التّمويّة ومكافحة الفساد

تشكل أهداف التنمية المستدامة مبدأً عامًا في بناء التوجُّهات في مجال النزاهة والحوكمة، فأهداف التنمية المستدامة هي مجموعة متكونة من 17 هدفًا عالميًا، وضعتها الأمم المتحدة، وتغطي أهداف التنمية المستدامة مجموعة واسعة من قضايا التنمية الاجتماعية والاقتصادية، وتتضمن مكافحة الفقر والجوع، والصحة والتعليم، وتغيُّر المناخ، والمساواة بين الجنسين، وإمداد المياه والمرافق الصحية والطاقة والنمُّدُن والعدالة البيئية والاجتماعية، وحلت أهداف التنمية المستدامة محلَّ الأهداف الإنمائية للألفية، والتي بدأت بجهود عالمية عام 2002؛ لإنهاء الجوع وتحقيق تعليم شامل، وتمكين المرأة وخفض وفيات الأطفال، وتحسين صحة الأمهات، ومكافحة الأمراض، مثل فيروس نقص المناعة البشرية، وضمان استدامة البيئة، وتطوير شراكة عالمية من أجل التنمية.⁽¹⁵³⁾

يُعتبر الهدف 16 من الأهداف التّنمويّة؛ الهدف الأكثر ارتباطًا بتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، وهذا ما تعكسه الغايات التي يسعى هذا الهدف إلى تحقيقها، والتي تتمثل بالآتي:

16.3 تعزيز سيادة القانون على الصّاعدين الوطنيّ والدّوليّ وضمان تكافؤ فرص وصول الجميع إلى العدالة.

16.4 الحدُّ بقدر كبير من التَّدْفُقات غير المشروعة للأموال والأسلحة، وتعزيز استرداد الأصول المسروقة وإعادتها، ومكافحة جميع أشكال الجريمة المنظَّمة، بحلول عام 2030.

1_81%87%D8%AF%D9%84%D9%https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A7%D9_84%8A%D8%A9_%D8%A7%D9%85%D9%86%D9%84%D8%AA%D9%84%D9%D9%_685%D8%A9%85%D8%B3%D8%AA%D8%AF%D8%A7%D9%/%D9

- 16.5 الحدُّ بدرجة كبيرة من الفساد والرشوة بجميع أشكالهما.
- 16.6 إنشاء مؤسسات فعّالة وشفّافة وخاضعة للمساءلة على جميع المستويات.
- 16.7 ضمان اتّخاذ القرارات على نحو مستجيب للاحتياجات وشامل للجميع، وتشاركيٍّ وتمثيليٍّ على جميع المستويات.
- 16.8 توسيع وتعزيز مشاركة البلدان النامية في مؤسسات الحوكمة العالمية.
- 16.10 كفالة وصول الجمهور إلى المعلومات، وحماية الحريّات الأساسيّة، وفقاً للتشريعات الوطنيّة والاتّفاقات الدوليّة.

في التقرير الطوعيّ الوطنيّ الثّاني للتحقّق من أهداف التّنمية المستدامة، الصّادر عن وزارة التخطيط/ اللّجنة الوطنيّة للتّنمية المستدامة في العراق والعودة الى المسار التّنمويّ في العام 2021: جاء فيما يتعلّق بالهدف 16 ما يلي⁽¹⁵⁴⁾:

«يعاني العراق -على مستوى هذا الهدف- من مشاكل عدّة، تتمثّل بالدرجة الأولى في ضعف سيادة القانون... وهذه العوامل حدّت من القدرة على تحقيق التّقدّم في هذا الهدف؛ نتيجة للفساد في مؤسسات الدّولة المدنيّة والعسكريّة، وضعف المشاركة السّياسيّة لجزء كبير من فئات المجتمع، ومن خلال مؤشّرات الجدول (4) يمكن أن يتبيّن لنا أن مؤشّرات سيادة القانون وكفاءة الحكومة في العراق ضعيفة جدّاً، أمّا الفساد الإداري والماليّ المنتشر بمساحة واسعة في مؤسسات الدّولة، فقد أثر في جميع القطاعات، سواء أكانت خاصّة أم عامّة».

(154) وزارة التخطيط - اللجنة الوطنية للتنمية المستدامة العراق، التقرير الطوعي الوطني الثاني للتحقق من أهداف التنمية المستدامة 2021، ص64.

الجدول (1) مؤشرات الهدف السادس عشر للتنمية المستدامة في العراق:

المؤشرات	القيمة
جرائم القتل لكل 100000 من السكّان	9.9
الموقوفون غير المحكوم عليهم (%)	0.3
السكّان الذين يشعرون بالأمان يمشون بمفردهم ليلاً في المدينة التي يعيشون فيها (%)	60.4
تسجيل المواليد لدى السلطة المدنية للأطفال دون سن الخامسة (%)	99.2
مؤشر مدركات الفساد (100-1)	18
الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 5 و 14 عاماً، المتورّطون بعمالة الأطفال (%)	4.7
مؤشر حريّة الصحافة (أسوأ 1-100)	56.6

وقد جاء في التقرير الطوعي الأول حول أهداف التنمية المستدامة الصادر في العام 2019⁽¹⁵⁵⁾: «إنّ العراق ما يزال يواجه مشكلات جيّية، وبحسب تقرير مؤشر شفافية الموازنة المفتوحة الصادرة عن شراكة الموازنة الدوليّة لعام 2015، فقد حصل العراق على 3 درجات فقط من أصل 100 درجة، وبذلك فهو ما يزال ضمن المجموعة التي لا تلبّي متطلّبات مؤشر شفافية الموازنة، ويقلّ كثيراً عن المتوسط العالميّ والبالغ 45 نقطة، وبحسب المؤشر؛ فإنّ الدّول التي تحظى بمتوسّط عامٍ أقلّ من 61 لتقويم شفافية درجة ما، ألا تتّسم بالكفاية في عرض موازنتها العامّة.

وقد جاء في هذا التقرير أيضاً أنّ العراق يحتلّ مكانة متدنيّة جدّاً وفق مؤشرات مدركات الفساد، فمنذ عام 2005، وهو يحتلّ المراتب الأخيرة.

(155) التقرير الطوعي الأول حول أهداف التنمية المستدامة الصادر في العام 2019، ص52.

كما تمّ في التقرير تحديد خيارات التدخّل الخاصة بالهدف 16 بالآتي⁽¹⁵⁶⁾:

- مواجهة الفساد وتحسين أطر الرقابة المالية والإدارية وزيادة الشفافية.
- تحقيق المزيد من اللامركزية، وتفويض المستويات المحلية للمزيد من الصلاحيات.
- تطوير الحكومة الإلكترونية.

المطلب الثاني: الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

تُعَدُّ الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، بالإضافة الأحدث إلى مجموعة الصكوك الإقليمية المعنية بمكافحة الفساد، وقّعت عليها 21 دولة عربية في 21 ديسمبر/ كانون الأول 2010، وتهدف هذه الاتفاقية إلى تعزيز التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته وكشفه بكل أشكاله، وسائر الجرائم المتصلة به، وملاحقة مرتكبيها، وتعزيز التعاون العربي على الوقاية من الفساد ومكافحته وكشفه، واسترداد الموجودات، وتعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون، وتشجيع الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني على المشاركة الفعّالة في منع الفساد ومكافحته.

وقد جاء في ديباجة هذه الاتفاقية: إنّ الدول العربية الموقّعة، وقّعت على هذه الاتفاقية اقتناعاً منها بأنّ الفساد ظاهرة إجرامية متعدّدة الأشكال، ذات آثار سلبية على القيم الأخلاقية والحياة السياسية والنواحي الاقتصادية والاجتماعية. إذ تضع في اعتبارها أنّ التصدي للفساد لا يقتصر دوره على السلطات الرسمية للدولة، وإنّما يشمل أيضاً الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني التي ينبغي أن تؤدي دوراً فعّالاً في هذا المجال.

ورغبة منها في تفعيل الجهود العربية والدولية الرامية إلى مكافحة الفساد والتصدي له، ولغرض تسهيل مسار التعاون الدولي في هذا المجال، لا سيّما ما يتعلّق بتسليم المجرمين وتقديم المساعدة القانونية المتبادلة، وكذلك استرداد الممتلكات.

(156) المرجع السابق، ص54..

وتأكيداً منها على ضرورة التَّعاون العربيِّ لمنع الفساد ومكافحته؛ باعتباره ظاهرة عابرة للحدود الوطنيَّة. والتزاماً منها بالمبادئ الدِّينيَّة السَّامية والأخلاقيَّة النَّابعة من الأديان السَّماويَّة، ومنها الشَّريعة الإسلاميَّة الغرَّاء وبأهداف ومبادئ ميثاق جامعة الدُّول العربيَّة وميثاق الأمم المتَّحدة والاتِّفاقيَّات والمعاهدات العربيَّة والإقليمِيَّة والدَّوليَّة في مجال التَّعاون القانونيِّ والقضائيِّ والأمنيِّ؛ للوقاية ومكافحة الجريمة ذات الصِّلَة بالفساد، والتي تكون الدُّول العربيَّة طرفاً فيها، ومنها اتِّفاقيَّة الأمم المتَّحدة لمكافحة الفساد.

وفي العام 2011 انضمَّ العراق إلى هذه الاتِّفاقيَّة، حيث صدر قانون تصديق الاتِّفاقيَّة العربيَّة لمكافحة الفساد، وقد جاء في الأسباب الموجبة لهذا القانون:

من أجل تفعيل الجهود العربيَّة والدَّوليَّة الرَّامية إلى مكافحة الفساد، باعتباره ظاهرة عابرة للحدود الوطنيَّة، ولغرض تسهيل التَّعاون الدَّوليِّ في هذا المجال، خاصَّة ما يتعلَّق بتسليم المجرمين من مرتكبي هذه الجرائم واسترداد الممتلكات، ولتصديق الاتِّفاقيَّة العربيَّة لمكافحة الفساد؛ شرَّع هذا القانون.

تتكوَّن هذه الاتِّفاقيَّة من 35 مادَّة، عرِّفت المادَّة الرَّابعة منه جرائم الفساد بنصِّها:

«مع مراعاة أنَّ وصف أفعال الفساد المجرِّمة وفقاً لهذه الاتِّفاقيَّة، يخضع لقانون الدَّولة الطَّرف، تعتمد كلُّ دولة -وفقاً لنظامها القانونيِّ- ما قد يلزَم من تدابير تشريعيَّة وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التَّالية، عندما تُرتكب قصداً أو عمداً:

1. الرِّشوة في الوظائف العموميَّة.
2. الرِّشوة في شركات القطاع العامِّ والشَّرَكَات المساهمة والجمعِيَّات والمؤسَّسات المعتبرة قانوناً ذات نفع عامِّ.
3. الرِّشوة في القطاع الخاصِّ.
4. رشوة الموظَّفين العمومِيَّين الأجنبيِّ وموظَّفي المؤسَّسات الدَّوليَّة العموميَّة، فيما يتعلَّق بتصريف الأعمال التِّجاريَّة الدَّوليَّة داخل الدَّولة الطَّرف.

5. المتاجرة بالنفوذ.
6. إساءة استغلال الوظائف العمومية.
7. الإثراء غير المشروع.
8. غسل العائدات الإجرامية.
9. إخفاء العائدات الإجرامية المتحصلة من الأفعال الواردة في هذه المادة.
10. إعاقة سير العدالة.
11. اختلاس الممتلكات العامة، والاستيلاء عليها بغير حق.
12. اختلاس ممتلكات الشركات المساهمة والجمعيات الخاصة ذات النفع العام والقطاع الخاص.
13. المشاركة أو الشروع في الجرائم الواردة في هذه المادة.

وقد أكدت المادة الخامسة من الاتفاقية على مسؤولية الشخص الاعتباري بنصها:

«تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير، بما يتفق مع نظامها القانوني، لتقرير المسؤولية الجزائية أو المدنية أو الإدارية للشخص الاعتباري عن الجرائم الواردة في هذه الاتفاقية، دون أيّ مساس بالمسؤولية الجزائية للشخص الطبيعي».

وفيما يتعلق بالتزامات الدول الأطراف بالاتفاقية، بخصوص الملاحقة والتجريم؛ فقد أوردت المادة السادسة من الاتفاقية عدداً من الالتزامات، تتمثل بالآتي:

1. تتخذ كل دولة طرف التدابير اللازمة وفقاً لنظامها القانوني؛ لتكفل لسلطة التحقيق المختصة أو المحكمة حق الإطلاع أو الحصول على أية بيانات أو معلومات تتعلق بحسابات مصرفية، إذا اقتضى ذلك كشف الحقيقة في أية جريمة من الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية.
2. تتخذ كل دولة طرف بشأن الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية التدابير الملزمة، وفقاً لنظامها القانوني؛ لضمان حضور المتهم إجراءات التحقيق والمحاكمة في حال الإفراج عنه، مع الأخذ في الاعتبار حقوق الدفاع.

3. تتّخذ كلّ دولة طرف، وفقاً لنظامها القانوني ومبادئها الدّستورية، ما قد يلزم من تدابير لإرساء أو إبقاء توازن مناسب بين أيّة حصانات أو امتيازات ممنوحة لموظّفيها العموميين؛ من أجل أداء وظائفهم وإمكانية القيام -عند الضّرورة- بعمليات تحقيق وملاحقة ومقاضاة فعّالة في الأفعال المجرّمة وفقاً لهذه الاتّفاقية.
4. تخضع كلّ دولة طرف عند ارتكاب أيّة جريمة من الجرائم المشمولة بهذه الاتّفاقية، لجزاءات تُراعى فيها خطورة تلك الجريمة، على أن تُشدّد العقوبات المقرّرة للأفعال المذكورة، وفقاً لأحكام قانون العقوبات في حال العودة.
5. تنظر كلّ دولة طرف بما يتّفق مع قانونها الدّاخلي -عند الاقتضاء- اتّخاذ أيّة عقوبات تبعيّة أو تكميلية على المحكوم عليهم بارتكاب الجرائم المشمولة بهذه الاتّفاقية.
6. تحدّد كلّ دولة طرف -وفقاً لقانونها الدّاخلي- مدّة تقادم طويلة لأيّة جريمة مشمولة بهذه الاتّفاقية.

وفيما يتعلّق بتدابير الوقاية والمكافحة، فقد نصّت المادّة العاشرة من الاتّفاقية على الالتزامات التّالية:

1. تقوم كلّ دولة طرف -وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني- بوضع وتنفيذ وترسيخ سياسات فعّالة منسّقة؛ للوقاية من الفساد ومكافحته، من شأنها تعزيز مشاركة المجتمع وتجسيد مبادئ سيادة القانون، وحسن إدارة الشّؤون والممتلكات العموميّة، والنّزاهة والشفافية والمساءلة.
2. تسعى كلّ دولة طرف إلى إرساء سبل فعّالة تهدف إلى الوقاية من الفساد.
3. تسعى كلّ دولة طرف إلى إجراء تقييم دوريّ للتّشريعات والتّدابير الإداريّة ذات الصّلة؛ بغية تقرير مدى كفايتها للوقاية من الفساد ومكافحته.
4. تسعى كلّ دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الدّاخلي إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم تقرّر الشّفافية وتمنع تضارب المصالح بين الموظّف والجهة التي يعمل بها، سواء القطاع العام والخاص.

5. تسعى كل دولة طرف إلى أن تطبق -ضمن نطاق نظمها المؤسسية والقانونية- مدونات ومعايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والمشرف والسليم للوظائف العامة.
6. تنظر كل دولة طرف أيضاً -وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي- في إرساء تدابير ونظم تيسر قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد عند علمهم بها، أثناء أدائهم لوظائفهم.
7. تسعى كل دولة طرف بالخطوات اللازمة لإنشاء نظم تقوم على الشفافية والتنافس، وعلى معايير موضوعية فيما يتعلق بالمشتريات العمومية والمناقصات، وذلك لغايات منع الفساد.
8. بغية منع الفساد في القطاع الخاص؛ تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير، وفقاً لقوانينها الداخلية ولوائحها المتعلقة بمسك الدفاتر والسجلات، والكشف عن البيانات المالية، ومعايير المحاسبة ومراجعة الحسابات، لمنع القيام بالأفعال التالية؛ بغرض ارتكاب أي من الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية:
 - أ- إنشاء حسابات خارج الدفاتر.
 - ب- إجراء معاملات دون تدوينها في الدفاتر أو دون تبينها بصورة وافية.
 - ج- تسجيل نفقات وهمية.
 - د- قيد التزامات مالية دون تبين غرضها على الوجه الصحيح.
 - هـ- استخدام مستندات زائفة.
 - و- الإلتفاف المعتمد لمستندات المحاسبة قبل الموعد الذي يفرضه القانون.
9. تتعاون الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة، حسب الاقتضاء ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، على تعزيز وتطوير التدابير المشار إليها في هذه المادة. ويجوز أن يشمل ذلك التعاون المشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى الوقاية من الفساد.

10. تكفل كلُّ دولة طرف -وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني- وجود هيئة أو هيئات بحسب

الاقتضاء، تتولَّى منع الفساد ومكافحته بوسائل مثل:

أ- تنفيذ السياسات المشار إليها في هذه المادة، والإشراف على تنفيذها عند الاقتضاء.

ب- زيادة المعارف المتعلِّقة بالوقاية من الفساد وتعميمها.

11. تقوم كلُّ دولة طرف -وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني- بمنح الهيئة أو الهيئات المشار

إليها في الفقرة (10) من هذه المادة، ما يلزم من استقلاليَّة؛ لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من

الاضطلاع بوظائفها بصورة فعَّالة وبمنايٍ عن أيِّ تأثير لا مسوِّغ له. وينبغي توفير ما يلزم

من موارد ماديَّة وموظَّفين متخصِّصين، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظَّفون من تدريب

للاضطلاع بوظائفهم.

وفيما يتعلَّق بمشاركة المجتمع المدني، فقد نصَّت المادة 11 على:

«أن تتَّخذ كلُّ دولة طرف تدابير مناسبة لتشجيع مؤسسات المجتمع المدني على المشاركة الفعَّالة في

منع الفساد ومكافحته، وينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير عدَّة، مثل:

1. توعية المجتمع بمكافحة الفساد وأسبابه وجسامته، وما يمثِّله من خطر على مصالحه.

2. القيام بأنشطة إعلاميَّة تسهم في عدم التَّسامح مع الفساد، وكذلك برامج توعية تشمل المناهج

المدرسيَّة والجامعيَّة.

3. تعريف النَّاس بهيئات مكافحة الفساد ذات الصِّلَة المشار إليها في هذه الاتِّفاقيَّة، وتوفير سبل

الاتِّصال بتلك الهيئات لهم؛ ليتمكَّنوا من إبلاغها عن أيَّة حوادث قد يُرى أنَّها تشكِّل فعلاً مجرِّماً

وفقاً لهذه الاتِّفاقيَّة.

وقد أكَّدت المادة 12 على أهميَّة استقلال الجهاز القضائيِّ وأجهزة النِّيابة العامَّة وأكَّدت المادة 14

على ضرورة حماية المبلِّغين والشُّهود والخبراء والضَّحايا.

وقد عالجت المواد 16-17-18-19-20 إجراءات التعاون في مجال إنفاذ القوانين، والتعاون مع سلطات إنفاذ القانون، والتعاون بين السلطات المدنية، والتعاون بين السلطات الوطنية والقطاع الخاص.

وأكدت المادة 20 على المساعدة القانونية المتبادلة، وضرورة أن تقدّم الدول الأطراف بعضها إلى بعض، أكبر قدر ممكن من المساعدة القانونية المتبادلة في التحقيقات والملاحقات والإجراءات القضائية المتصلة بالجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية.

وفيما يتعلّق بتسليم المجرمين؛ فقد أكدت المادة 23 على أن تُعتبر كلّ من الجرائم التي تنطبق عليها هذه الاتفاقية مدرجة في عدّاد الجرائم الخاضعة للتسليم في أية معاهدة لتسليم المجرمين، قائمة بين الدول الأطراف. وتتعهّد الدول الأطراف بإدراج تلك الجرائم في عدد الجرائم الخاضعة للتسليم في كلّ معاهدة تسليم تبرم فيما بينها. ولا يجوز للدولة الطرف التي يسمح قانونها بذلك أن تعتبر أيّاً من الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية جرماً سياسياً إذا ما اتُخذت هذه الاتفاقية أساساً للتسليم.

ومن أجل مكافحة الفساد بصورة فعّالة، فقد اشتملت المادة 26 على أساليب التحري الخاصة، فنصّت على أن تقوم كلّ دولة طرف -وفقاً لقانونها الداخلي، وضمن حدود إمكانياتها- باتّخاذ ما قد يلزم من تدابير؛ لتمكين سلطاتها المختصة من استخدام أسلوب التسليم المراقب على النحو المناسب، وكذلك -حيثما تراه مناسباً- اتّباع أساليب تحري خاصة، كالترصد الإلكتروني وغيره من أشكال الترصد والعمليات السريّة، استخداماً مناسباً داخل إقليمها، وكذلك لقبول المحاكم ما يُستمدّ من تلك الأساليب من أدلّة.

وفيما يتعلّق باسترداد الممتلكات؛ فقد اعتبرت المادّة 27 أنّ استرداد الممتلكات يُعدّ مبدأً أساسياً في هذه الاتّفاقيّة، وعلى الدّول الأطراف أن تمتد بعضها البعض بأكبر قدر من العون والمساعدة في هذا المجال. ولمنع إحالة العائدات الإجراميّة وكشفها، فقد تضمّنت المادّة 28 عدداً من الالتزامات على الدّول الأطراف، تضمن مكافحة غسل الأموال.

وقد حنّت المواد 29-30 الدّول الأطراف على التّعاون في مجال إرجاع الممتلكات والتّصرّف فيها، وأكّدت على أن تعتمد كلّ دولة طرف -وفقاً للمبادئ الأساسيّة لقانونها الدّاخلي- ما قد يلزم من تدابير تشريعيّة وتدابير أخرى؛ لتمكين سلطاتها المختصّة، عندما تتخذ إجراءً ما بناءً على طلب دولة طرف أخرى، من إرجاع الممتلكات المصادرة وفقاً لأحكام هذه الاتّفاقيّة، ومع مراعاة حقوق الطّرف الثّالث حسن النّيّة.

ولمتابعة مدى التزام الأطراف بتنفيذ الاتّفاقيّة، ومن أجل تحسين قدرة الدّول الأطراف وتعاونها على تحقيق الأهداف المبينة في هذه الاتّفاقيّة، ومن أجل تشجيع تنفيذها واستعراضها؛ فقد اعتمدت المادّة 33 منها مؤتمر الدّول الأطراف كآليّة متابعة تتولّى ما يلي:

أ- تيسير تبادل المعلومات بين الدّول الأطراف عن نمط الفساد واتجاهاته، وعن الممارسات النّاجحة في منعه ومكافحته، وفي إرجاع العائدات الإجراميّة بوسائل منها نشر المعلومات ذات الصّلة.

ب- التّعاون مع المنظّمات والآليات الدّوليّة والإقليميّة، والمنظّمات غير الحكوميّة ذات الصّلة.

ج- استخدام المعلومات ذات الصّلة التي تُعدها الآليات الدّوليّة والإقليميّة الأخرى من أجل مكافحة الفساد ومنعه.

د- استعراض تنفيذ هذه الاتّفاقيّة من جانب الدّول الأطراف فيها.

هـ- تقديم توصيات لتحسين هذه الاتّفاقيّة وتحسين تنفيذها.

و- الإحاطة علمًا باحتياجات الدول الأطراف من المساعدة التقنية فيما يتعلّق بتنفيذ هذه الاتفاقيات، والإيضاء بما قد يراه ضروريًا من إجراءات في هذا الشأن.

المطلب الثالث: دور المنظمات الدولية والإقليمية في مكافحة الفساد

لقد أضحى الفساد عامّة والفساد الإداري خاصّة مشكلة عابرة للحدود، وهو أحد أهمّ الآثار السلبية للعلومة، فلم يعد شأنًا محليًا داخليًا يتعلّق بدولة واحدة أو بنظام اقتصادي أو سياسي معيّن، بل هو ظاهرة دولية مسّت كلّ المجتمعات والدول، سواءً أكانت متقدمة أم سائرة في طريق النّموّ، وأصبح يشكّل بذلك عامل إزعاج لمختلف الدول؛ لما قد يتسبّب به من إشكالات ومخاطر ناجمة على أمن المجتمع واستقراره، وعلى تراجع القيم الأخلاقية والعدالة، ويعرّض التنمية وسيادة حكم القانون للخطر؛ لذلك أجمعت المنظمات والهيئات الدولية والإقليمية والوطنية -الحكومية وغير الحكومية-، وكذا منظمات المجتمع المدني، على ضرورة مقاومته ومواجهته؛ وذلك بالتعاون فيما بينها، فمسؤولية مكافحة الفساد ملقاة على عاتق جميع الدول التي يجب عليها وضع الاتفاقيات والاستراتيجيات والتشريعات المناسبة للتصدي له⁽¹⁵⁷⁾.

وفي هذا الإطار، سنستعرض أهمّ المنظمات والمؤسسات الدولية والإقليمية في مجال مكافحة الفساد، وهي كما يلي:

الفرع الأول: هيئة الأمم المتحدة

نظرًا للمعاناة الكبرى التي تعيشها الدول؛ بسبب تفتّش آفة الفساد، ولما لهذه الظاهرة من أضرار وخيمة على مجتمعاتها، كما أنّ ارتباط هذه الظاهرة بمختلف الجرائم المنظمة والجرائم المالية والاقتصادية زاد من خطورتها، لهذا ظهرت الحاجة إلى التعاون الدولي بين كلّ الدول الأعضاء في

(157) محمد أحمد غانم، الإطار القانوني للرشوة عبر الوطنية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص129. وما بعدها

هيئة الأمم المتحدة وتضافر جهودها، لكي تصل إلى صيغة شاملة تستطيع من خلالها مكافحة هذه الظاهرة، ولقد أثمرت هذه الجهود من خلال وضع مجموعة من المبادرات والقرارات والاتفاقيات الدولية، وأهمها على الإطلاق، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي اعتمدها الجمعية العامة في 31 أكتوبر 2003 القرار رقم 58/04 المؤرخ في 31 أكتوبر 2003، وفتحت باب التصديق عليها في المؤتمر رفيع المستوى، المنعقد بميريديا بالمكسيك بين 09 و 11 ديسمبر 2003، ودخلت حيز التنفيذ 14 ديسمبر 2005⁽¹⁵⁸⁾، وتجدر الإشارة إلى أن هذه الاتفاقية قد سبق اعتمادها عدد من الوثائق التي صدرت عن الأمم المتحدة، نذكر منها: المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين المعتمدة بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 51/59 المؤرخ في 12 ديسمبر 1996، وكذلك الإعلان الذي أصدرته الأمم المتحدة الذي يتضمن حالات مكافحة الرشوة والفساد في مجال التعامل التجاري الدولي الذي اعتمد في القرار رقم 51/191 المؤرخ في 12 ديسمبر 1996، هذا وتم الاتفاق على إقرار هذه الاتفاقية على أساس أن الرشوة شكل من أشكال الفساد واسعة الانتشار في إطار التعامل التجاري الدولي، الأمر الذي يؤثر على سير الإدارة الجيدة، ويقوض التنمية، بالإضافة إلى الاتفاقية الصادرة عن الأمم المتحدة لمكافحة الجرائم المنظمة عبر الوطنية، والتي اعتمدت بالقرار رقم 55/25 المؤرخ في 15 نوفمبر 2000. بالإضافة إلى القرارين الصادرين بشأن منع الممارسات الفاسدة ومكافحتها، وإجراء تحويلات للأموال المستحصلة من مصادر غير مشروع، وإعادتها (القرار رقم 56/186 والقرار رقم 57/244 المؤرخين في 1 ديسمبر 2002⁽¹⁵⁹⁾).

تتعدد البرامج التي تديرها هيئة الأمم المتحدة في مجال مكافحة الفساد، ومن أبرز تلك البرامج⁽¹⁶⁰⁾:
أولاً: مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: يُعتبر مؤتمر الدول الأطراف

(158) organisation, de coopération et de développement économiques, corruption glossaire des normes pénales internationales, Les éditions de l'Oced, paris, 2008, p.15

(159) Compendium of international legal instruments on corruption, office on drugs and crime, united nations, new york, second edition, 2005, p.21.

(160) انظر موقع هيئة الأمم المتحدة: <https://www.un.org/ar/observances/anti-corruption-day/resources>

بمناخ الهيئة الرئيسية لوضع سياسات الاتفاقية، بما يوفر الدعم للدول الأطراف الموقعة في تنفيذها للاتفاقية. ووفقاً للمادة 63 من اتفاقية مكافحة الفساد، فإن المؤتمر يهدف الى المساهمة في تحقيق ما يلي:

- تيسير الأنشطة التي تقوم بها الدول الأطراف بمقتضى المادتين 60 و62 والفصول الثاني إلى الخامس من الاتفاقية، بوسائل عدة، منها التشجيع على جمع التبرعات. تيسير تبادل المعلومات بين الدول الأطراف عن أنماط الفساد واتجاهاته، وعن الممارسات الناجحة في منعه ومكافحته، وفي إرجاع العائدات الإجرامية، بوسائل عدة منها نشر المعلومات ذات الصلة.
- التعاون مع المنظمات والآليات الدولية والإقليمية، والمنظمات غير الحكومية ذات الصلة.
- استخدام المعلومات ذات الصلة التي تعدّها الآليات الدولية والإقليمية الأخرى؛ من أجل مكافحة الفساد ومنعه، استخداماً مناسباً بغية تجنب ازدواج العمل دون ضرورة.
- استعراض تنفيذ الاتفاقية من جانب الدول الأطراف فيها.
- تقديم توصيات لتحسين الاتفاقية وتحسين تنفيذها.
- الإحاطة علماً باحتياجات الدول الأطراف من المساعدة التقنية فيما يتعلق بتنفيذ الاتفاقية، والإيضاء بما قد يراه ضرورياً من إجراءات في هذا الشأن.

ووفقاً للفقرة 5 من المادة 63 من الاتفاقية، فإن مؤتمر الدول الأطراف يكتسب المعرفة اللازمة بالتدابير التي تتخذها الدول الأطراف لتنفيذ هذه الاتفاقية، والصعوبات التي تواجهها في ذلك، من خلال المعلومات التي تقدّمها تلك الدول، ومن خلال ما قد ينشئه مؤتمر الدول الأطراف من آليات استعراض تكميلية.

وتقوم كل دولة طرف بموجب الفقرة 6 من المادة 63 من الاتفاقية بتزويد مؤتمر الدول الأطراف بمعلومات عن برامجها وخططها وممارساتها، وكذلك عن تدابيرها التشريعية والإدارية الرامية إلى

تنفيذ الاتّفاقيّة، حسبما يقضي به مؤتمر الأطراف. وينظر مؤتمر الدّول الأطراف في أنجع السّبل لتلقّي المعلومات واتّخاذ الإجراءات المبنيّة عليها، بما في ذلك المعلومات المتلقّاة من الدّول الأطراف، ومن المنظّمات الدّوليّة. ويجوز للمؤتمر أيضًا أن ينظر في المساهمات المتلقّاة من المنظّمات غير الحكوميّة ذات الصّلة، المعتمدة حسب الأصول، وفقًا للإجراءات التي يقرّها المؤتمر.

أولاً: برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي (UNDP):

في بداية تسعينيّات القرن الماضي، تحوّل برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي (UNDP) إلى منظّمة رائدة في تطوير وتنفيذ مبادرات متخصّصة تهدف إلى دعم الدّول في مجال مكافحة الفساد، ولا تزال تلعب -حتّى يومنا هذا- دورًا رياديًا في توفير الدّعم في هذا المجال من خلال برامجه المتعلّقة بـ «الحكم الدّيمقراطي».

يدعم برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي أربعة مسارات تنمويّة مترابطة وشاملة، تدعمها استراتيجيّة أساسها الصّمود، قدرة على تلبية احتياجات المجتمعات الأكثر ضعفًا، هذه المسارات هي: تعزيز الاستقرار وتعزيز النّموا الاقتصاديّ للمجتمعات الفقيرة؛ من أجل تحقيق سبل عيش مستدامة، وتحسين الحوكمة عبر مؤسسات تخضع للمساءلة، وتحمي حقوق الفئات الضّعيفة، وتمهّد الطّريق لثقة متبادلة بين الدّولة والمواطن، وتخفّف حدّة التّأثيرات النّاجمة عن تغيّر المناخ.

وضمن إطار «اتّفاقيّة الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد. في هذا السّياق، يعمل برنامج الأمم المتّحدة الإنمائيّ حاليًا على تنفيذ المشروع الاقليميّ لـ «مكافحة الفساد وتعزيز النّزاهة في البلدان العربيّة (ACIAC).

على مستوى المنطقة العربية، يُعتبر المشروع الإقليمي المبادرة الأبرز التي تخصصت في تعزيز التعاون وتشجيع العمل الجماعي في مواجهة الفساد، من خلال التركيز على حماية النزاهة وتنمية القدرات الوطنية على منع أفعال الفساد وقمعها، كالرشوة والاختلاس والمتاجرة بالنفوذ وسوء استغلال السلطة والإثراء غير المشروع. يستند المشروع الإقليمي في تنفيذه إلى سلسلة من علاقات التعاون القائمة مع جهات حكومية وغير حكومية في جميع أنحاء المنطقة، بالإضافة إلى جهات ثنائية ومتعددة الأطراف، وذلك انطلاقاً من موقعه كشريك رئيس للـ «الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد» (ACINET) التي أنشئت في عام 2008، وتُعتبر الآلية التشاركية الأشمل لتنمية القدرات وتبادل المعلومات وتطوير السياسات ذات الصلة في المنطقة.

وفي العراق، عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على تنفيذ العديد من المشاريع ذات العلاقة بتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، حيث ينفذ في العام 2021 مشروعاً بعنوان «تعزيز قدرات القطاع العدلي لترسيخ سيادة القانون في العراق». ويهدف هذا المشروع إلى تعزيز كفاءة قضاة التحقيق في قيادة وإجراء التحقيقات في الجرائم المعقدة المنظمة والمالية، كغسل الأموال والفساد والتمويل غير المشروع، وتحسين سياسات التحقيق والملاحقة القضائية لهذه الجرائم وتحسين إجراءاتها.⁽¹⁶¹⁾

ثانياً: مجموعة البنك الدولي

في عام 2001، أنشأت مجموعة البنك الدولي إدارة النزاهة المؤسسية INT لتعمل كجهاز تحقيق مستقل في مجموعة البنك الدولي، وتم رفع مستواها لتصبح مكتب نائب الرئيس لشؤون النزاهة في عام 2008، ويتمثل التفويض المخول لمكتب نائب الرئيس لشؤون النزاهة في التحقيق في الإدعاءات بشأن وقوع أعمال احتيال وفساد في الأنشطة التي تساندها مجموعة البنك (التحقيقات الخارجية)، وكذلك في أية إدعاءات بأعمال احتيال أو فساد كبيرة من جانب موظفي البنك (التحقيقات الداخلية)،

(161) https://www.iq.undp.org/content/iraq/ar/home/library/democratic_governance/policy-paper-on-financial-crime-investigations--an-integrated-ap.html

ويُجري مكتب نائب الرِّئيس تحقيقاته الإداريَّة وفقاً لأفضل الممارسات والإجراءات والبروتوكولات، ويقوم بإحالة توصياته الخاصَّة بالمتابعة إلى الوحدات المستخدمة دولياً والمسؤولين الآخرين، وزيادة على ذلك، يقوم المكتب بالمساعدة لدعم الجهود الوقائيَّة الرَّامية إلى حماية أموال المجموعة، والأموال التي في عهدها، ضدَّ أيَّة إساءة في الاستخدام، وردع الاحتيال والفساد في عمليَّات المجموعة.

ومن أبرز البرامج التي اعتمدتها مجموعة البنك الدوليِّ لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد: مبادرة ستار "StAR" أو ما يُسمَّى بمبادرة استرداد الأصول، وهذه المبادرة (والتي هي عبارة عن شراكة بين مجموعة البنك الدوليِّ ومكتب الأمم المتَّحدة المعنيِّ بالمخدرات والجريمة [UNODC]) تهدف هذه الشَّرَكة إلى دعم الجهود الدوليَّة للقضاء على الملاذات الآمنة للأموال الفاسدة، والملاذات الآمنة هي مجموعة من الدُّول أو الجزر التَّابعة لدول عظمى، لا تفرض على شركاتها ضرائب، وبنوكها لا تطالب عملاءها بالإفصاح عن مصادر الأموال، ولا تطالبهم بدفع ضرائب على ما يتمُّ إيداعه من مبالغ ماليَّة، لذلك فهي تُعتبر ملاذاً آمناً ضدَّ أيَّة ملاحقة قانونيَّة، لذلك تعمل مبادرة "ستار" مع البلدان التَّامية والمراكز الماليَّة لمنع غسل عائدات الفساد، وتسهيل إعادة الأصول المسروقة بطريقة منهجيَّة، وفي الوقت المناسب.

توفِّر Star منصَّات للحوار والتَّعاون بين الدُّول الأعضاء المنظِّمين لاتِّفاقيَّة مكافحة الفساد، والدُّول الأعضاء في مجموعة من المنظَّمات الدوليَّة، مثل مجموعة العشرين G20، وتعمل هذه المبادرة بأسلوبين، نظريٍّ وعمليٍّ. فمن النَّاحية النَّظريَّة، تسعى هذه المبادرة إلى التَّعاون مع الدُّول لمناقشة قضايا الفساد الماليِّ وإجراء البحوث والدِّراسات والنِّقاشات العلميَّة لتطوير الاستراتيجيَّات وتحديثها؛ لملاحقة الأموال المنهوبة ورسم أطر قانونيَّة لمنع النَّحَايل على القوانين لارتكاب الجرائم الاقتصاديَّة. ولنا في ذلك مثال: قَمَّة مجموعة العشرين المقامة في الرِّياض لهذا العام، حيث عقدت أوَّل اجتماع لوزراء مكافحة الفساد، والذي سبقه اجتماع ضمَّ عدداً من المختصِّين في مجال مكافحة الفساد من

جنسيات الدول الأعضاء؛ لمناقشة أهم العقبات التي تواجه الدول لمكافحة الفساد بكافة أشكاله، ومنها الفساد المالي، واقتراح عدد من البرامج لتطوير عملية مكافحة الفساد.

أمّا الشبّك العمليّ من هذه المبادرة، فهو توفير التّواصل بين مختلف الدول لتطوير الأطر القانونيّة والخبرة المؤسّسيّة والمهارات اللازمة لتتبّع الأصول المسروقة وإعادتها إلى مقرّها. وبالتالي تعمل الدول مع المنظّمات الدوليّة المعنيّة في جميع أنحاء العالم لتطوير أكثر الأدوات فعاليّة لمعالجة ومنع سرقة الأموال والأصول ذات الأهميّة التّنمويّة، وفي هذا الصّدّد، من نتائج اجتماع وزراء مكافحة الفساد خلال قمّة العشرين، تمّ إنشاء شبكة عمليّات عالميّة لسلطات إنفاذ القانون المعنيّة بمكافحة الفساد، مثل الشبّكة العالميّة لإنفاذ القانون، وشبكة موظّفي إنفاذ القانون. كما تمّ التّركيز على موضوع التّعاون الدوليّ في التّحقيقات في قضايا الفساد وملاحقة مُرتكبيه داخل وخارج حدود الدولة، بما في ذلك، تلك القضايا التي يُتطلّب فيها استرداد عائدات الجريمة.

ثالثاً: المكتب المعنيّ بالمخدرات والجريمة

للمكتب المعنيّ بالمخدرات والجريمة الرّيادة في مكافحة الجريمة والمخدرات والإرهاب على الصّعيد العالميّ، وقد تأسّس المكتب الإقليميّ للشّرق الأوسط وشمال أفريقيا عام ١٩٩٧ في القاهرة، جمهوريّة مصر العربيّة، بهدف تقديم المساعدة التّقنيّة لبلدان المنطقة للتّصديّ للتّجارة بالمخدرات والأشخاص والأسلحة والقطع الأثريّة، وباقي أشكال الجريمة المنظّمة عبر الوطنيّة، بما فيها الإرهاب والفساد وغسل الأموال وتهريب المهاجرين، وغير ذلك. ويغطّي المكتب جميع دول البرنامج الإقليميّ، وهي تحديداً: الأردنّ والإمارات العربيّة المتّحدة والبحرين والجزائر والسودان وسوريا والعراق وعمان ودولة فلسطين وقطر والكويت ولبنان وليبيا ومصر والمغرب والمملكة العربيّة السعوديّة واليمن. بالإضافة إلى المكتب الإقليميّ، وهناك 10 مكاتب برامج في الأردنّ والجزائر والعراق والسودان والمغرب واليمن وتونس وليبيا وفلسطين ولبنان.

تتركّز مهمّة المكتب في دعم دول المنطقة والتّعاون معها لتعزيز التدابير التي تتّخذها للتّصديّ للتهديدات التي تفرضها الجريمة والمخدرات والإرهاب من خلال:

- تعزيز السّياسات والمؤسّسات والممارسات الوطنيّة؛ تصديّاً للمخدرات والجريمة والإرهاب.
- تعزيز سيادة القانون والحكم الرّشيد والالتزام بالمعايير والالتزامات الدّوليّة.
- تعزيز القدرة على مكافحة الجريمة المنظّمة عبر الوطنيّة والاتّجار غير المشروع بالمخدرات والأسلحة والأشخاص والسلع.
- تعزيز التّعاون الإقليمي والدّولي والشّركات الدّوليّة للتّعامل بفعالية أكبر مع المشاكل المشتركة التي تمثّلها المخدرات والجريمة المنظّمة والإرهاب.
- التّرويج لأفضل الممارسات والسّياسات المسنودة علمياً في مجال الوقاية من المخدرات والحدّ منها من خلال التّثقيف والعلاج، ولا سيّما في صفوف الشّباب.
- توفير الأبحاث وتحليل البيانات والخبرات بشأن الاتّجاهات العالميّة والإقليميّة والوطنيّة للمخدرات والجريمة والإرهاب.

رابعاً: صندوق النّقد الدّولي والحكم الرّشيد

أعلن صندوق النّقد الدّولي في عام 1996 أنّ «تعزيز الحكم الرّشيد في جميع جوانبه، بما في ذلك ضمان سيادة القانون، وتحسين الكفاءة والمساءلة في القطاع العامّ، والتّصديّ للفساد، والعناصر الأساسيّة لإطار العمل الذي يمكن أن تزدهر الاقتصادات به، وصندوق النّقد الدّولي يرى أنّ سبب الفساد داخل الاقتصادات من الحكم غير فعّال للاقتصاد، أمّا التّنينيم الكثير أو القليل جدّاً. (غير واضح) للحصول على قروض من صندوق النّقد الدّولي، يجب على البلدان أن تخضع لبعض سياسات الحكم الرّشيد التي يحدّدها صندوق النّقد الدّولي في ذلك المكان.

الفرع الثاني: منظمة الشفافية الدولية

منظمة الشفافية الدولية (TI)، هي منظمة غير حكومية، و غير هادفة للربح، تأسست في برلين عام 1993؛ لفضح الفساد وتقليل آثاره الضارة في جميع أنحاء العالم، خاصة على الفقراء والمحرومين، وتتكون منظمة الشفافية الدولية من شبكة عالمية من حوالي 100 فرع وطني مخصص لمكافحة الفساد في بلدانهم الأصلية، والمقر الرئيسي لها في برلين.

ولا تجري منظمة الشفافية الدولية تحقيقات في الفساد بحد ذاته، ولكنها بدلاً من ذلك- تراقب المسؤولين في المجالات الحكومية، والأعمال التجارية، والمجتمع المدني، ووسائل الإعلام؛ لتعزيز الشفافية في الشؤون العامة والخاصة، والضغط من أجل اتخاذ تدابير لمكافحة الفساد.

تستهدف منظمة الشفافية الدولية محاربة الفساد على كافة المستويات، من الحكومات المحلية إلى الشركات متعددة الجنسيات، تماشيًا مع إيمانها بأن الفساد يخلق الفقر ويديمه، ويضعف الديمقراطية، ويشوّه التجارة الوطنية والدولية، ويعرض الأمن القومي للخطر، ويهدد الموارد الطبيعية في جميع أنحاء العالم.

وتركّز المنظمة على خمسة مجالات اهتمام، وهي: الفساد في السياسة، والفساد في القطاع الخاص، والفساد في المقاولات العامة، والفقر والتنمية، والاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد. وقد لعبت المنظمة دورًا رائدًا في تحسين حياة ملايين الناس على مستوى العالم، من خلال بناء الزخم لحركة مكافحة الفساد، وتعمل أيضًا على زيادة الوعي وتقليل اللامبالاة والتسامح مع الفساد، وتبتكر وتنفذ إجراءات عملية لمواجهة.

يحكم منظّمة الشّفافيّة الدّوليّة مجلس إدارة، يتمّ انتخابه في اجتماع سنويّ للفروع الوطنيّة والأعضاء الفرديّين، وتنشر بذلك عدّة تقارير سنوية، بما فيها تقرير الفساد العالميّ، ومقياس الفساد العالميّ، ومؤشّر مدركات الفساد، الذي يُصنّف البلدان حسب مستوى الفساد المدرك بناءً على استبيانات الخبراء، كما تنشر كتبًا عن مناطق معيّنة وتصدر جوائز النّزاهة للأفراد الذين يفضحون الفساد في بلدانهم.

ويتمّ تمويل المنظّمة بشكل أساسيّ من قِبَل وكالات وموسّسات التّنمية الحكوميّة، كما تتلقّى تمويل المشاريع من المنظّمات الدّوليّة، والتّبرّعات من الشّركات الخاصّة، ودخل أقلّ من مبيعات المطبوعات والألعاب.

ومن أهمّ ما قامت به المنظّمة، وضع مؤشّر مدركات الفساد لقياس مدى انتشار الفساد في دول العالم المختلفة، ويستند هذا المؤشّر إلى دراسات متنوّعة ترصد آراء المستثمرين المحليّين والأجانب والمتعاملين مع الإدارة الحكوميّة المعنيّة والخبراء المحليّين حول الإجراءات المتّبعة ودرجة المعاناة التي تعترضهم في تنفيذها، ونظرتهم إلى مدى انتشار الفساد والرّشوة، وتنحصر قيمة هذا المؤشّر بين (صفر و 10 نقاط).

وفيما يلي مؤثِّر مدركات الفساد للعالم العربيّ في العام 2020:

الترتيب	البلد
21	الإمارات العربية المتّحدة
30	قطر
49	عُمان
52	السعودية
60	الأردن
69	تونس
78	البحرين
78	الكويت
86	المغرب
104	الجزائر
117	مصر
134	موريتانيا
142	جيبوتي
149	لبنان
160	العراق
173	ليبيا
174	السودان
176	اليمن
178	سوريا
179	الصومال

الفرع الثالث: مبادرة غوباك

أُسِّست “غوباك” في أكتوبر 2002 على أثر انعقاد مؤتمر عالمي في أوتاوا بكندا، جمع أكثر من 170 نائباً برلمانياً و400 مراقب، اجتمعوا معاً في محاربة الفساد وتعزيز الحكم الصالح. وقد صادق مجلس الإدارة في هذا الاجتماع على دستور منظمة “غوباك”، وأصبحت “غوباك” في خريف عام 2003 كياناً قانونياً باعتبارها منظمة غير هادفة للربح، بموجب القانون الكندي.

تتميز “غوباك” بأنها الشبكة الدولية الوحيدة للبرلمانيين، والتي تركز جهودها على مكافحة الفساد بشكلٍ قطعيٍّ، ويمثّل أعضاؤها أكثر من ٥٠ دولة من مختلف مناطق العالم، وهم إمّا مشرّعين حاليين أو سابقين أو ممّن حرّموا من حقّهم في تولّي مناصب رسمية، ولا تنسّم مشاركتهم بأيّ طابع حزبيّ.

تستخدم فرق العمل العالمية نموذج البرامج الخاصّ بمنظمة “غوباك” GOPAC’s programming model في الترويج لجدول الأعمال التي يحدّدها أعضاء مجموعة البرلمانيين الممثّلين إقليمياً، والذين يدافعون عن كلّ بند من بنودها. يقدّم مجلس إدارة المنظمة والأمانة العالمية لفرق العمل العالمية ما يلزمهم من كتيّبات وورش عمل ومهارات بناء قدرات البرلمانيين في العالم. ويمكن للمنظمة من خلال فرق عملها العالمية أن تدعم طلبات إجراءات التّغيير التشريعيّة والرّقابية في البرلمانات الوطنية لضبط الفساد، وتعزيز الحكم الرّشيد، ومساءلة الحكومات أمام شعوبها على نحو أعمق.

- فريق العمل العالمي لمكافحة غسل الأموال (GTF-AML)
- فريق العمل العالمي المعنيّ باتّفاقيّة الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد (GTF-UNCAC).
- فريق العمل العالمي للرقابة البرلمانيّة (GTF-PO).
- فريق العمل العالمي المعنيّ بالسلوكيات والأخلاقيّات البرلمانيّة. (GTF-PEC)
- فريق العمل العالمي المعنيّ بمشاركة المجتمع. (GTF-POS)

وتتمثّل الرّؤية والمهمّة والقيم الأساسيّة لهذه المبادرة في تحقيق المساءلة والشفافية، من خلال آليات فعّالة لمكافحة الفساد، ومن خلال مشاركة وتعاون شاملين بين البرلمانين والحكومة والمجتمع المدنيّ.

ومن أجل تحقيق هذه الرّؤية، يهدف بيان مهمّة ”غوباك“ إلى مساعدة البرلمانين ودعمهم في دعواتهم وتشريعاتهم لتحقيق المزيد من المساءلة والشفافية لدى الحكومات.

وتعمل فروع ”غوباك“ الإقليميّة ضمن إطار محليّ، وتساند أعضاء البرلمان في معالجة قضايا الفساد وتعزيز الحكم الرّشيد. وتعمل الأمانة العامّة العالميّة للمنظمة كنقطة اتّصال عالميّة بين المقرّ الرئيسيّ والفروع الإقليميّة.

ويعمل البرلمانّيون في الفروع الإقليميّة على مكافحة الفساد من خلال الدّعم والخبرات المتبادلة، وكذلك اغتنام الفرص المتاحة لتطبيق الاتّفاقيّات والمعاهدات الدّوليّة والإقليميّة في منطقتهم، وتعزيز قدرات البرلمانّين على أداء دورهم الرّقابيّ في البرلمان.

وتُعتبَر منظمة «برلمانّيون عرب ضدّ الفساد» فرعاً لـ «غوباك» في المنطقة العربيّة، حيث سجّلت هذه المنظّمة كجمعيّة لا تتوخّى الربح في جمهوريّة لبنان، وتهدف بشكل أساسيّ إلى جمع البرلمانّين وغيرهم في بوتقة واحدة لمكافحة الفساد، وتعزيز الشّفافيّة والمحاسبة من أجل ضمان أعلى مستويات النّزاهة في المعاملات العامّة، وتختصّ المنظّمة بالنّشاطات التّالية:

- العمل والتّعاون مع الفروع الإقليميّة الوطنيّة من أجل إنشاء المعايير الخاصّة بالسلوك، والآلية إلى تعزيز الشّفافيّة والمحاسبة والحكم الجيّد.
- تعزيز حكم القانون ومحاسبة مؤسسات الدّولة.
- تطوير قدرات البرلمانّات والبرلمانّين؛ من أجل الإشراف على أنشطة الحكومات والمؤسسات العامّة الأخرى، وبالتالي محاسبتها بشكل أفضل.

- تشجيع وتسهيل تبادل المعلومات والمعارف والتجارب بين مختلف أعضائها.
- تقاسم المعلومات حول الدُّروس والممارسات الفضلى ذات الصلة بتدابير مكافحة الفساد.
- تشجيع البرلمانات والبرلمانيين على سنّ التشريعات الهادفة إلى تعزيز الحكم الجيد والشفافية والمساءلة.
- تعزيز التدابير الرامية إلى التعاطي بفعالية مع الفساد، وزيادة الوعي العام حول مسألة الفساد على جميع مستويات المجتمع.
- توعية البرلمانيين وصانعي السياسات على وجود الفساد وطبيعته ووسائل مكافحته.
- الدعوة إلى إدماج تدابير مكافحة الفساد في جميع برامج الحكومات وأعمالها؛ بهدف الارتقاء بقدرات المؤسسات الوطنية والإقليمية على التعاطي بفعالية مع الفساد.
- العمل مع الهيئات الوطنية والإقليمية في مجال حشد الموارد اللازمة لبرامج مكافحة الفساد، بما في ذلك:
 1. دعم أنشطة منظمات مماثلة وإقليمية أخرى.
 2. تقاسم المعلومات من خلال استخدام مواقع الإنترنت والبريد الإلكتروني ووسائل أخرى.
 3. رعاية ورشات عمل لمكافحة الفساد على المستويات الوطنية والإقليمية
 4. الاتصال والعمل بالتعاون مع المنظمات الدولية والمؤسسات البرلمانية والمجتمع الأهلي ومنظمات أخرى في مختلف المواضيع الرامية إلى تعزيز الحكم الجيد والشفافية والمساءلة.
 5. إجراء أبحاث ونشر معلومات حول الممارسات الفضلى.
 6. الترويج للقضايا ذات الصلة بالأعضاء؛ تأييداً لأهداف المنظمة وأغراضها.
- القيام بمختلف الأعمال الأخرى الثانوية أو التي تصبُّ في إطار دعم وتعزيز تحقيق أيٍّ من هذه المواضيع، بما فيها القدرة على جمع الأموال من مصادر عامة أو خاصة (سواءً أكانت وطنية أم إقليمية أو دولية).

الفرع الرّابع: الشّبكة العربيّة لتعزيز النّزاهة ومكافحة الفساد

أُعلنَ عن تأسيس الشّبكة العربيّة في 30 يوليو/ تموز 2008، وتضمّ في عضويّتها 48 وزارةً وهيئةً رسميّةً من 18 بلدًا عربيًّا، بالإضافة إلى عضوين مراقبين و«مجموعة غير حكوميّة تشمل 28 منظمةً مستقلّةً من المجتمع المدنيّ والقطاع الخاصّ والمجال الأكاديميّ، ممّا يجعلها أوّل آليّة إقليميّة عربيّة تجمع جهات حكوميّة وغير حكوميّة؛ بهدف التّشاور والتّعاون ضدّ الفساد.

تسعى الشّبكة العربيّة إلى تنمية قدرات أعضائها، وتيسير تبادل المعلومات بينهم ومع نظرائهم حول العالم، وتوفير أرضيّة مشتركة لجميع الأطراف المعنّيين؛ بغية استكشاف سبل تطوير السّياسات المضادّة للفساد، وذلك من خلال الخدمات المتخصّصة التي تتيحها هذه البوابة الإلكترونيّة، وسلسلة من النّشاطات الميدانيّة كالمؤتمرات وورش العمل والدّورات التّدريبية والجولات الدّراسيّة.

تلتئم الشّبكة العربيّة بشكل دوريّ لمراجعة تقدّم أعمالها وتحديد أولويّاتها في إطار برامج عمل دوريّة، كما تُصدر قرارات وخلاصات ووثائق أخرى لدعم الجهود الإقليميّة في مختلف المواضيع ذات الصّلة.

تعمل الشّبكة العربيّة بدعم من المشروع الإقليميّ لـ «مكافحة الفساد وتعزيز النّزاهة في البلدان العربيّة» النّابع لبرنامج الأمم المتّحدة الإنمائيّ، والذي يستضيف وحدة الدّعم الإقليميّة الخاصّة بها، كما تتعاون مع منظمات أخرى، ومن بينها جامعة الدّول العربيّة ومكتب الأمم المتّحدة المعنيّ بالمخدرات والجريمة ومنظمة التّعاون والتنمية الاقتصاديّة.

الغرض العامّ للشّبكة هو المساهمة في تعزيز النّزاهة ومكافحة الفساد في المنطقة العربيّة، من خلال تأمين ملتقى إقليميّ دائم للجهات الرّسميّة العربيّة المعنّية، ويتيح تبادل المعرفة والخبرات والتّجارب فيما بينها، ويؤمّن إطارًا استراتيجيًّا لدعم الجهود الوطنيّة الهادفة إلى تطبيق المواثيق والاتّفاقيّات

العربية والدولية ذات الصلة، لا سيما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁽¹⁶³⁾، وتسعى الشبكة إلى تحقيق الغرض العام من إنشائها عبر خدمة سبّية أهداف استراتيجية محدّدة، هي⁽¹⁶⁴⁾:

1. إرساء علاقات التّواصل والتّعاون بين صانعي السياسات والاختصاصيين العرب في مجال تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، في إطار عمليّ وفعلّ ومنسق.
2. تعميق حوار السياسات وعملية بناء المعرفة والقدرات، على المستوى الإقليمي في مختلف المجالات ذات الصلة بتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد والمشورة بين النّظر، وتسهيل بناء الشّراكات المستدامة على المستوى الإقليمي والوطنيّ.
3. توفير آليات للتّعامل بغية المساهمة في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد.
4. تدعيم الأطر والآليات الهادفة لتطوير معايير التّقييم ومؤشّرات قياس الدّاء في الدّول المشاركة لرصد التّقدّم في مجال تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد.
5. تطوير ركائز متينة وفعّالة لشراكة فعلية ومنتجة مع هيئات المجتمع المدنيّ والإعلام والقطاع الخاصّ والبرلمانيين، بما ينسجم مع الأنظمة القانونية الداخليّة للدّول العربيّة.
6. تعزيز إمكانيّات التّعاون وتفاذي الازدواجيّة مع الجهود الدوليّة والإقليمية والوطنية الأخرى، التي تصبّ في خدمة أهداف الشبكة من خلال إيجاد آلية كفّوة للتّنسّق مع الجهات المعنية.

في العام 2008 انضمّ العراق إلى الشبكة من خلال ثلاث جهات رسميّة، هي⁽¹⁶⁵⁾:

1. هيئة النزاهة.
2. مجلس القضاء الأعلى.
3. ديوان الرّقابة الماليّة الاتّحاديّة.

(163) انظر المادة 2 من الإعلان التأسيسي للشبكة. <http://www.arabacinet.org/files/acinet-booklet-09e.pdf>

(164) المادة 3 من الإعلان التأسيسي.

(165) انظر موقع الشبكة على الانترنت: <https://www.arabacinet.org/index.php/ar/structure/official-members>

الفصل الثالث

النظام الوطني للنزاهة ومكافحة الفساد في العراق

يقصد بنظام النزاهة الوطني: مجموعة من التدابير التي تهدف إلى تعزيز قدرة (أعمدة نظام النزاهة الوطني) على مكافحة الفساد، من خلال تعزيز مبادئ الشفافية، وقيم النزاهة، وترسيخ وتطوير وتفعيل آليات الرقابة والمساءلة، وضمان بناء ثقافة مجتمعية لدى الجمهور، غير متسامحة مع أشكال الفساد، ومدركة لآثاره الخطيرة، وتنمية قيم المشاركة في الحرب ضد الفساد، وتعزيز قيم الحفاظ على المال العام.

لذا يتوجب أن يقوم نظام النزاهة الوطني لأية دولة على تبني مؤسساتها الرسمية والخاصة - على حد سواء - مبادئ أساسية ثلاثة، هي:

1. مبادئ الشفافية.

2. قيم النزاهة.

3. نظم المساءلة.

وينبغي -إلى جانب ذلك- توسيع قاعدة الرقابة، مع التحول من الرقابة العمودية إلى الرقابة الأفقية، حيث توزع القوة وتضمن عدم تركّزها بيد أو بسلطة واحدة؛ لأن ممارسات الفساد تتراجع مع تعدد الأجهزة المختصة بالرقابة والمساءلة، متى ما كانت فاعلة ومؤثرة، بما يمنع استغلال النفوذ وإساءة استعمال السلطة والاعتداء على الأموال العامة.

إنما يظلّ توافر الإرادة السياسية لمواجهة الفساد ومنع أيّ تدخل في شؤون العدالة وفي عمليات التحقيق واتخاذ القرارات القضائية، هو الركن الأهم في ضمان نجاعة المساءلة والمحاسبة، وتحقيقها لغاياتها في منع الفساد والتصدي له، من خلال تحقيق الردع العام والخاص.

لقد تبني الدستور العراقي الدائم لعام 2005 مبدأ الفصل بين السلطات الاتحاديّة التقليديّة الثلاث (السلطة التشريعيّة، السلطة التنفيذية، والسلطة القضائية)، وقد توزّعت الاختصاصات بين السلطات الاتحاديّة وبين سلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، وتأسست هيئات رقابية وتنظيميّة مستقلة، يضاف إليها الجهات الفاعلة غير الحكوميّة (الأحزاب السياسيّة، المنظّمات غير الحكوميّة، القطاع الخاص، والمؤسّسات الإعلاميّة).

لذا تتمثّل (أعمدة نظام النزاهة الوطني في العراق) بالآتي:

1. السلطات الاتحاديّة.
2. الأقاليم والمحافظات.
3. الجهات الرقابية والتنظيميّة (الهيئات المستقلّة).
4. الجهات الفاعلة غير الحكوميّة.

وسنبحث في أوصاف وآليات عمل كلّ منها، ثمّ نقيّم مدى قدرتها على مكافحة الفساد، في ضوء معايير قياس إمكانية كلّ منها على التصدي للفساد، إذ تتمثّل العناصر التي ينبغي توفرها في كلّ (عمود من أعمدة النزاهة الوطنيّة)؛ لتكون قادرة على القيام بأدوارها في التصدي للفساد، وسنّجمل ذلك بالآتي:

1. الاستقلاليّة.
2. توفير الموارد الماليّة الكافية.
3. اعتماد معايير الشفافيّة.
4. اعتماد معايير فاعلة وجديّة للمساءلة.
5. تبني معايير النزاهة.
6. اعتماد ملفّ مكافحة الفساد كأولويّة.

المبحث الأول: السلطات الاتحادية

تتكوّن السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، والتي تمارس اختصاصاتها ومهامّها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات⁽¹⁶⁶⁾.

المطلب الأول: السلطة التشريعية الاتحادية

تتكوّن السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد⁽¹⁶⁷⁾، وإنّما ظلّت السلطة التشريعية مؤلّفة -واقعيًا- من مجلس واحد هو مجلس النواب، لأنّ الدستور العراقي لعام 2005 ترك تأسيس مجلس الاتحاد لقانون يصدره مجلس النواب بأغلبية الثلثين⁽¹⁶⁸⁾، ولم يصدر هذا القانون حتّى الآن 2021، لذلك لم يحدّد تشكيل مجلس الاتحاد ولا مهامّه ولا سلطاته واختصاصاته، فهو والعدم سواء، بالرغم من وجود النصّ الدستوريّ عليه.

الفرع الأول: التعريف بمجلس النواب وتكوينه

مجلس النواب هو أحد جناحي السلطة التشريعية وفقا لدستور جمهورية العراق لعام 2005، وهو المكوّن الأهمّ الذي اعتنى الدستور بتنظيم تفاصيل عمله وتحديد اختصاصاته وأدواره؛ لكي يُشرّع قانونًا يحدّد اختصاصات العمل في الجناح الثاني للسلطة التشريعية (مجلس الاتحاد).

(166) المادة 47 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(167) المادة 48 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(168) تنص المادة 65 من الدستور العراقي لعام 2005:- (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).

تكوين مجلس النواب:

يتكوّن مجلس النواب من عدد من الأعضاء، بنسبة مقعد واحد لكلّ مائة ألف نسمة من نفوس العراق، يمثلون الشعب العراقيّ بأكمله، يتمّ انتخابهم بطريق الاقتراع العامّ السريّ المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكوّنات الشعب فيه⁽¹⁶⁹⁾. ويستهدف قانون الانتخابات تحقيق نسبة تمثيل للنساء، لا تقلّ عن الربع من عدد أعضاء مجلس النواب⁽¹⁷⁰⁾، فتكون نسبة تمثيل النساء بما لا يقلّ عن 25% من أعضاء مجلس النواب، ويجب أن تُراعى تلك النسبة في تمثيل النساء في أعضاء مجلس النواب الفائزين عن كلّ محافظة⁽¹⁷¹⁾.

الفرع الثاني: اختصاصات مجلس النواب

لمجلس النواب اختصاصات متعدّدة، يمكن تصنيفها على ثلاثة أنواع:

1. الاختصاصات التشريعيّة.
2. اختصاصات انتخاب رئيس الجمهوريّة، ومنح الثقة للحكومة، وتعيين كبار موظّفي الدولة.
3. الاختصاصات الرقابية.

سوف نناقش كلّاً منها باختصار.

(169) المادة 49/أولاً من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(170) المادة 49/رابعاً من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(171) المادة 16/أولاً وثانياً من قانون مجلس النواب رقم 9 لسنة 2020.

أولاً: الاختصاص التشريعي⁽¹⁷²⁾

وهي اختصاصات متعدّدة تتمثّل في إصدار قواعد عامّة مجرّدة في نواح مختلفة هي:

1. تشريع القوانين الاتّحاديّة: وهي سنّ القوانين، سواء القوانين المكملّة للدستور⁽¹⁷³⁾، أم القوانين العادية التي تنظّم الحياة العامّة في الدولة في كلّ نواحيها، وتعدّ القوانين التي يصدرها مجلس النواب في المرتبة التّالية للقواعد الدّستورية التي تتضمّن الوثيقة الدّستورية من حيث علوّها على غيرها من التشريعات في الدولة (النظام والتّعليمات).
2. تشريع القوانين والأنظمة والقرارات والتّعليمات الخاصّة بمجلس النواب، وإصدار النظام الدّاخلي المنظّم لعمله.
3. دراسة ومناقشة مشروعات القوانين الاتّحاديّة المقترحة من رئاسة الجمهوريّة أو مجلس الوزراء والبتّ فيها، بما في ذلك مشروعا قانوني الموازنة العامّة للدولة والموازنة التكميليّة، والمصادقة على الحساب الختامي. ويختصّ أيضاً بإجراء المناقلة بين أبواب الموازنة العامّة وفصولها وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضّرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجماليّ مبالغ النّفقات.
4. دراسة ومناقشة مقترحات القوانين المقدّمة من النواب ولجان المجلس، والبتّ فيها.
5. الموافقة على مشروع الموازنة السنويّة للسلطة القضائيّة الاتّحاديّة المقترحة من مجلس القضاء الأعلى.
6. المصادقة على موازنة مجلس النواب⁽¹⁷⁴⁾.
7. إصدار القرارات التّشريعيّة⁽¹⁷⁵⁾.

(172) المادة 17 من قانون مجلس النواب وتشكيلاته.

(173) القوانين المكملّة للدستور هي القوانين العادية التي يصدرها مجلس النواب استناداً إلى نص دستور يوجب أن ينظم أمر ما بقانون مثل قانون المحكمة الاتحاديّة العليا (المادة 92/ثانياً) وقانون مجلس الاتحاد (المادة 65) وقانون انتخابات مجلس النواب (المادة 49)، وغيرها.

(174) المادة 59 من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم 13 لسنة 2018.

(175) هناك خلاف حول سلطة مجلس النواب في إصدار قرارات تشريعية، حيث ذهبت المحكمة الاتحاديّة العليا إلى أن سلطة إصدار القرارات تنحصر بالدورة البرلمانية الأولى فقط، ولا سلطة لمجلس النواب في إصدار قرارات وفقاً لأحكام الدستور، إلا أن قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم 13 لسنة 2018، أراد التّأصيل لتلك الصلاحيّة، فنص عليها بشكل صريح، وهي قرارات تصدر بدون آلية إصدار القوانين من خلال التصويت المباشر عليها.

ثانياً: اختصاصات انتخاب الرئيس ومنح الثقة للحكومة والتعيين

منح الدستور مجلس النواب اختصاصات انتخاب رئيس الجمهورية والمصادقة على تعيين نوابه، ومنح الثقة للحكومة، وتعيين عدد من أهم المناصب القضائية والعسكرية والمدنية في الدولة، وسوف نناقشها باختصار:

انتخاب رئيس الجمهورية والمصادقة على تعيين نوابه:

يتولّى مجلس النواب انتخاب رئيس الجمهورية من بين المرشحين بأغلبية ثلثي عدد أعضائه⁽¹⁷⁶⁾، فإذا لم يحصل أيّ من المرشحين على أغلبية الثلثين، يتمّ التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات، ويُعلنُ رئيساً من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني.

ويختار رئيس الجمهورية عند تسلمه مهامه الدستورية نائباً أو أكثر، على ألا يزيد عددهم عن ثلاثة، ويُعرض هذا الترشيح على مجلس النواب للمصادقة عليه بأغلبية الأصوات⁽¹⁷⁷⁾.

منح الثقة للحكومة

يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية. وينبغي لرئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته خلال مدّة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف، وعرض أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاريّ على مجلس النواب، ويُعدّ حائزاً ثقته عند الموافقة على الوزراء منفردين، وعلى المنهاج الوزاريّ بالأغلبية المطلقة⁽¹⁷⁸⁾.

(176) المادة 70/أولاً من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(177) المادة 1 من قانون نواب رئيس الجمهورية رقم 1 لسنة 2011.

(178) المادة 76 من دستور جمهورية العراق لعام 2005 والمادة 49 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

تعيين كبار موظفي الدولة

يختص مجلس النواب بالموافقة على تعيين كلٍّ من:

1. رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الإشراف القضائي بالأغلبية المطلقة، بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى.
2. السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، باقتراح من مجلس الوزراء.
3. رئيس أركان الجيش ومعاونوه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات، بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء.

ثالثاً: اختصاصات مجلس النواب الرقابية⁽¹⁷⁹⁾:

وتتمثل في الأدوار الآتية:

1. مساءلة وإعفاء رئيس الجمهورية.
2. سؤال رئيس مجلس الوزراء والوزراء ومسؤولي الهيئات المستقلة ورؤساء مجالس المحافظات والمحافظين ورؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة.
3. استيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات.
4. استجواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء ومسؤولي الهيئات المستقلة.
5. سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء والوزراء، وإعفاء مسؤولي الهيئات المستقلة.
6. إجراء التحقيق مع أيٍّ من مسؤولي السلطة التنفيذية والهيئات المستقلة في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم.
7. طلب المعلومات والوثائق من أية جهة رسمية، بشأن أيٍّ موضوع يتعلّق بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين أو تنفيذ القوانين أو تطبيقها من مؤسسات السلطة التنفيذية والهيئات المستقلة.
8. طلب حضور أيٍّ شخص للإدلاء بشهادة أو توضيح موقف أو بيان معلومات بشأن أيٍّ موضوع كان معروضاً أمام المجلس.

(179) المادة 27 من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم 13 لسنة 2018.

9. القيام بزيارات تفقدية إلى الوزارات ودوائر الدولة؛ للاطلاع على حسن سير وتطبيق أحكام الدستور والقانون والأنظمة والتعليمات والقرارات النافذة.

10. دعوة رئيس الوزراء أو الوزراء أو من هم بدرجتهم أو رؤساء الهيئات المستقلة للحضور أمام المجلس للاستفهام عن شأن من شؤون أعمالهم

11. استجواب المحافظ وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء، وإقالته بالأغلبية المطلقة؛ بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

إنّ الدستور العراقي لعام 2005 أجمل رقابة مجلس النواب على السلطة التنفيذية بعبارة (الرقابة على أداء السلطة التنفيذية)، وبالنظر إلى أهميّة التفاصيل التي جاء بها الدستور، فسوف نتعرّض لها باختصار:

الرقابة على أداء السلطة التنفيذية

مساءلة رئيس الجمهورية وإعفاؤه

لمجلس النواب مساءلة رئيس الجمهورية؛ بناءً على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب⁽¹⁸⁰⁾، وله إعفاؤه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا، في حالات: 1. الحنث في اليمين الدستورية. 2. انتهاك الدستور. 3. الخيانة العظمى.

وبالرغم من استخدام الدستور لتلك المصطلحات الثلاث باعتبارها أفعالاً مجرّمة، إلّا أنّ القوانين العراقية خالية من نصوص قاطعة تجرّم تلك الأفعال الثلاثة، وتصفها بشكل دقيق، وتحدّد عقوبات لها.

(180) المادة 61/سادساً من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

توجيه الأسئلة

أجاز الدستور لأيّ عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجّه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أسئلة في أيّ موضوع يدخل في اختصاصهم، ولكلّ منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء، وللأسئلة وحده حقّ التعقيب على الإجابة⁽¹⁸¹⁾.

وقد وسّع قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم 13 لسنة 2018 من إطار الجهات التي توجّه إليها الأسئلة، فإجاز للنائب -وفق الأحكام الواردة في النظام الداخلي- أن يوجّه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء ورؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء مجالس المحافظات والمحافظين ورؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة؛ أسئلة تكون الإجابة عنها شفاهاً أو كتابة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم، وذلك للاستفهام عن أمر لا يعلمه النائب، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعتزّمه الحكومة في أمر من الأمور. وللأسئلة وحده حقّ التعقيب على الإجابة التي يتقدّم بها المسؤول.

طرح موضوع عامّ للمناقشة

يجوز لخمسة وعشرين عضواً على الأقلّ من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عامّ للمناقشة؛ لاستيضاح سياسة مجلس الوزراء وأدائه، أو سياسة إحدى الوزارات، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب، ويحدّد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته⁽¹⁸²⁾.

(181) المادة 61/سابعاً-أ من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(182) المادة 61/سابعاً-ب من دستور جمهورية العراق لعام 2005، والمادة 30 من قانون مجلس النواب وتشكيلاته.

الاستجواب

لعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسة وعشرين عضواً، توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، لمحاسبته في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه⁽¹⁸³⁾.

ويمكن أن يكون الاستجواب موجّهاً إلى مسؤولي الهيئات المستقلة أو المحافظين؛ لمحاسبته في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم.⁽¹⁸⁴⁾

سحب الثقة

سحب الثقة من الوزير

لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة، ويُعدّ مستقبلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، لكن لا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بتحقيق الشروط الآتية:

1. أن يكون طرح الثقة إما بناءً على رغبة الوزير، أو بناءً على طلب مُوقَّع من خمسين عضواً.
2. أن يكون طرح الثقة إثر مناقشة استجواب موجّه إليه.
3. ألا يصدر مجلس النواب قراره في طلب طرح الثقة إلا بعد سبعة أيام على الأقل من تأريخ تقديمه⁽¹⁸⁵⁾.

ولمجلس النواب سلطة مشابهة على مسؤولي الهيئات المستقلة، فله حقّ استجوابهم وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء، وله إعفاؤهم بالأغلبية المطلقة⁽¹⁸⁶⁾.

(183) المادة 61/سابغ-ج من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(184) المادة 31 من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم 13 لسنة 2018.

(185) المادة 61/ثامناً-أ من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(186) المادة 61/ثامناً-هـ من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء

يكون سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بطريقتين هما:

1. بناءً على طلب رئيس الجمهورية، يقدّمه إلى مجلس النواب.
2. بناءً على طلب خمسة (5/1) من أعضاء مجلس النواب، لكن لا يجوز أن يُقدّم مثل هذا الطلب إلا بعد استجوابٍ موجّه إلى رئيس مجلس الوزراء، وبعد سبعة أيام على الأقل من تقديم الطلب.

فإذا قُدّم طلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بأيٍّ من الطريقتين أعلاه، كان لمجلس النواب أن يقرّ سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه. وتُعَدُّ الوزارة (أي مجلس الوزراء) كلّها مستقيلةً في هذه الحالة، ويستمرُّ رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصرف الأمور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد.

مراجعة الحساب الختامي للدولة

أوجب الدستور على مجلس الوزراء تقديم الحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره⁽¹⁸⁷⁾، على أن يُعرض على المجلس في مدة لا تزيد عن تسعة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، وأن يُقدّم إلى المجلس تقرير ديوان الرقابة المالية الاتحادي حول الحساب الختامي لموازنات الدولة، متزامناً مع موعد تقديم الحكومة للحساب⁽¹⁸⁸⁾، وينبغي أن يقوم وزير المالية الاتحادي بتقديم تقرير إلى المجلس يتضمن النتائج التي حققتها الموازنة، والمدى الذي حقّته من أهدافها المالية والاقتصادية والنقدية، ومستوى التنفيذ وما صاحبه أو نتج عنه من اختلال أو تجاوزات، فضلاً عن الكيفية التي مولت بها الحكومة عجز الموازنة -إن وجد- والآثار المترتبة على ذلك⁽¹⁸⁹⁾، وبعد أن يفرغ المجلس من مناقشة تقرير اللجنة، يشرع بإجراء التصويت على الحسابات الختامية لموازنات الدولة باباً باباً، وتصدر موافقة المجلس عليها بقانون.

(187) المادة 62 من دستور جمهورية العراق لعام 2005 .

(188) المادة 21 من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم 13 لسنة 2018.

(189) المادة 22 من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم 13 لسنة 2018.

إقرار الموازنة العامة للدولة

يصادق مجلس النواب على الموازنة العامة للدولة من خلال قانون يصدره وفقاً لآليات وقواعد إصدار القوانين، وهو قانون يتميز بكونه قانوناً يصدر لسنة واحدة، يتضمّن أرقاماً تخمينية عن الإيرادات والتنفقات المحتملة للسنة المالية المقبلة.

أوجب الدستور على مجلس الوزراء تقديم مشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس النواب لإقراره، وأعطاه سلطة إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات⁽¹⁹⁰⁾.

الفرع الثالث: تقييم قدرة مجلس النواب على مكافحة الفساد

استقلالية مجلس النواب وحصانات أعضائه

تبني دستور جمهورية العراق لعام 2005 مبدأ الفصل بين السلطات كركن جوهري عام يحكم العلاقة بين السلطات الثلاث في أداء مهامها واختصاصاتها، كما ضمن لمجلس النواب عدم تدخل السلطة التنفيذية في تكوينه؛ لأنه يتكوّن من أعضاء منتخبين انتخاباً مباشراً من الشعب.

ومن أجل ضمان استقلالية أكثر لأعضاء مجلس النواب؛ فقد نصّ الدستور على أن تحدّد حقوق وامتيازات رئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس بقانون⁽¹⁹¹⁾، كما منح أعضاء مجلس النواب الحصانة عمّا يدلي به من آراء في أثناء دورة الانعقاد، ومنع تعرّضه للمقاضاة أمام المحاكم بشأن ذلك، ومنع إلقاء القبض على العضو خلال مدة الفصل التشريعي، إلا إذا كان متّهماً بجناية، وبموافقة الأعضاء بالأغلبية المطلقة على رفع الحصانة عنه، أو إذا ضُبط متلبساً بالجرم المشهود

(190) المادة 62 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(191) المادة 63 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

في جنائية. كما لا يجوز إلقاء القبض على العضو خارج مدة الفصل التشريعي، إلا إذا كان متهمًا بجنائية، وبموافقة رئيس مجلس النواب على رفع الحصانة عنه، أو إذا ضُبط متلبسًا بالجرم المشهود في جنائية.

إلا أن الدستور -من جهة أخرى- منح السلطة التنفيذية ممارسة بعض الاختصاصات فيما يتعلق بعمل مجلس النواب، وهي:

1. الدعوة لانعقاد مجلس النواب: إذ يتولى رئيس الجمهورية دعوة مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري، خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة.
2. الدعوة لجلسة استثنائية: فلرئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء، أو رئيس مجلس النواب، أو خمسين عضوًا من أعضاء المجلس، دعوة مجلس النواب إلى جلسة استثنائية، ويكون الاجتماع مقتصرًا على الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليه.⁽¹⁹²⁾
3. تمديد الفصل التشريعي: حيث يتم تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب، بما لا يزيد على ثلاثين يومًا لإنجاز المهمات التي تستدعي ذلك، بناءً على طلب من رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء، أو رئيس مجلس النواب، أو خمسين عضوًا من أعضاء المجلس.⁽¹⁹³⁾
4. حل مجلس النواب: إذ يُحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءً على طلب من ثلث أعضائه، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية⁽¹⁹⁴⁾، فإذا حُلَّ مجلس النواب بإحدى الطريقتين أعلاه، فإن رئيس الجمهورية يدعو إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يومًا من تاريخ الحل، ويُعدُّ مجلس الوزراء في هذه الحالة مُستقيلًا، ويواصل تصريف الأمور اليومية.

(192) المادة 58/أولاً من دستور جمهورية العراق لعام 2005 ز

(193) المادة 58/ثانيًا من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(194) المادة 64/أولاً من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

إلا أن تلك الصلاحيات لا تخلُ واقعياً باستقلالية مجلس النواب؛ لأنها تتوافق مع موجبات التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتتفق مع المعايير المستقرة للأنظمة البرلمانية، ولأنها لا تسمح للسلطة التنفيذية بالتدخل أو التأثير في صنع القرار البرلماني داخل مجلس النواب.

توفير الموارد المالية الكافية

لمجلس النواب موازنة مستقلة ينفرد في إعدادها ويتولّى المصادقة عليها، باعتبار ذلك أحد اختصاصاته التشريعية⁽¹⁹⁵⁾، إذ تُعدّ موازنة مجلس النواب الدائرة المختصة بالشؤون المالية بالتشاور مع المستشار المختص بالتنسيق مع اللجان النيابية المختصة بقانون الموازنة، ومع تشكيلات المجلس، وبإشراف مباشر من الرئيس ونائبيه، ويصادق عليها المجلس، وتدرج إثر ذلك رقماً واحداً ضمن الموازنة العامة للدولة، وتكون للرئيس الصلاحيات المقررة لرئيس مجلس الوزراء ووزير المالية الاتحادي في تنفيذ موازنة المجلس وإجراء المناقلة ضمنها⁽¹⁹⁶⁾.

وبالتالي فإن مجلس النواب العراقي يتمتع بموارد مالية كافية، وينفرد في إعداد موازنته المالية، كما ينفرد في المصادقة عليها في إطار اختصاصاته التشريعية، كما وينفرد رئيسه في تنفيذها، ويمتلك لأغراض ذلك صلاحيات رئيس مجلس الوزراء ووزير المالية.

اعتماد معايير الشفافية

من أهم مبادئ العمل البرلماني في الدول الديمقراطية، تمكين المجالس التشريعية للجمهور، والإعلام عن الحصول على المعلومات المتعلقة بإعداد القرارات واتخاذها وإقرارها في مختلف جوانب العمل وأنشطته، لأن ذلك عنصر أساسي من عناصر قدرة المجالس التشريعية على التصدي للفساد والمساهمة في مكافحته.

(195) المادة 17 من قانون مجلس النواب رقم 13 لسنة 2018.

(196) المادة 59 من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم 13 لسنة 2018 .

وفي حدود ما يتعلّق بمعايير الشفافية في عمل مجلس النواب العراقيّ باعتباره المجلس التشريعيّ الوحيد حاليّاً، يتبيّن لنا الآتي:

1. علنيّة الجلسات: تكون جلسات مجلس النواب علنيّة، إلّا إذا ارتأى لضرورة خلاف ذلك⁽¹⁹⁷⁾، يطلب من رئيس الجلسة أو باقترح من مجلس الرئاسة أو رئيس مجلس الوزراء أو بطلب من 35 عضواً من أعضائه، وبموافقة المجلس بأغلبية الحاضرين، وفي هذه الحالة لا يحضر أحد الجلسة حتّى من موظفي المجلس، ويقوم النائبان ومن يُنسب من قبل هيئة الرئاسة بتنظيم المحضر⁽¹⁹⁸⁾.

2. نشر محاضر الجلسات: تُنشر محاضر الجلسات بالوسائل التي يراها المجلس مناسبة⁽¹⁹⁹⁾.

أسس قواعد مساءلة أعضاء السّلطة التشريعيّة وفاعليّتها:

للنائب خلال الدّورة النيابيّة -داخل مجلس النواب وخارجه، وبما لا يتعارض وأحكام الدّستور- حرّيّة التعبير عن الرّأي والفكر والنقد والمعارضة، بما في ذلك التّشخيص المستند إلى أدلة لحالات الفساد في دوائر الدّولة، ولا يلاحق قضائيّاً عن ذلك، لكن لا يندرج التّعريض للمسائل الشّخصيّة، وتحقير المؤسّسات الدّستوريّة في الدّولة ضمن إطار حرّيّة التعبير عن الرّأي والفكر، وعلى رئيس مجلس النواب اتّخاذ ما يلزم للحفاظ على احترام وهيبة المجلس بضمانه مقاضاة من يخلّ بذلك⁽²⁰⁰⁾.

وقد حدّد قانون مجلس النواب التزامات، على النّائب الوفاء بها في مجلس النواب، منها كشف ذمّته الماليّة لهيئة النزاهة، والالتزام بمدوّنّة السلوك النّيابي⁽²⁰¹⁾.

(197) المادة 53/أوّلًا من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(198) المادة 29/أوّلًا من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(199) المادة 53/ثانيّاً من الدستور و29/ثانيّاً من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(200) المادة 5 من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم 13 لسنة 2018.

(201) المادة 10 من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم 13 لسنة 2018.

ورتب على مخالفة تلك الالتزامات آثاراً يمكن فرضها على النائب، ومنها⁽²⁰²⁾:

1. توجيه التنبيه الخطي.
2. الإقالة: فيجوز لمجلس النواب إقالة النائب في أبتيتين⁽²⁰³⁾:
 - أ. تجاوز غياباته -بدون عذر مشروع- لأكثر من ثلث جلسات المجلس من مجموع جلسات الفصل التشريعي الواحد.
 - ب. الإخلال الجسيم بقواعد السلوك النيابي للمجلس، ويُعدُّ تحقير المجلس أو الاعتداء على رئيس مجلس النواب أو أحد نائبيه أو أحد النواب إخلالاً جسيماً.

وقد تضمن الفصل الثامن عشر من النظام الداخلي لمجلس النواب المعنون (الإجراءات الانضباطية) أحكاماً تتعلق بالإخلال بنظام الجلسة، فمنحت رئيس الجلسة أن يتخذ بحق العضو الذي أخلَّ بالنظام إجراءات تحافظ على النظام داخل الجلسة⁽²⁰⁴⁾.

عموماً فإنَّ قواعد ومعايير المساءلة لأعضاء مجلس النواب، جاءت متفرقة ومضطربة، ولم تُطبَّق واقعياً حتَّى في الحالات منضبطة المعيار، كالغيابات عن جلسات مجلس النواب أو الغيابات عن اجتماعات اللجان النيابية ونشاطاتها، ولم تُفرض أية عقوبات على النواب، ولم يحصل أن أقال مجلس النواب أيَّ نائب بسبب مخالفته قواعد السلوك المهنيّ منذ تأسيسه لغاية حلِّ مجلس النواب نفسه في تشرين الأول/2021.

(202) المادة 11 من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم 13 لسنة 2018.

(203) المادة 12/ثامناً من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم 13 لسنة 2018.

(204) المادة 139 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

تبني معايير النزاهة

تبني دستور جمهورية العراق لعام 2005 قواعد تكفل نزاهة أعضاء مجلس النواب، أهمها أحكام متعلقة بتعارض المصالح، ومنها ما يلي:

1. يُحظر على أعضاء مجلس النواب الجمع بين عضوية مجلس النواب، وأي عمل أو منصب رسمي آخر⁽²⁰⁵⁾، كما لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية المجالس التشريعية في الأقاليم ومجالس المحافظات، وعلى العضو أن يختار العضوية في إحدى الجهتين، وإن لم يختار، فإنه يُعدّ عضوًا في مجلس النواب فقط⁽²⁰⁶⁾.
2. لا يجوز لرئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس، أن يستغلوا نفوذهم في أن يشتروا أو يستأجروا شيئًا من أموال الدولة، أو أن يؤجّروا أو يبيعوا لها شيئًا من أموالهم، أو أن يقاضوها عليها أو أن يبرموا مع الدولة عقدًا بوصفهم ملتزمين أو موردين أو مقاولين⁽²⁰⁷⁾.
3. يُحظر على أعضاء مجلس النواب التوسط لدى دوائر الدولة أو التأثير عليها لأغراض شخصية أو لأغراض التعيينات فيها بأيّة صفة كانت⁽²⁰⁸⁾.
4. لا يجوز للعضو في مجلس النواب أن يتعاقد مع دوائر الدولة بنفسه أو بوساطة غيره، في أثناء مدة عضويته، ولا يجوز استغلال عضويته لمصلحته الخاصة⁽²⁰⁹⁾.

إنّ تلك النصوص قد اكتفت بالخطر لوحده، لكنّها لم ترتّب أيّ أثر على مخالفة ذلك الحظر، ممّا جعل منها نصوصًا إنشائية غير صالحة لتحقيق الغرض منها، ما دامت لا ترتّب أيّ أثر على عدم الالتزام بها.

(205) المادة 49/سادسًا من دستور جمهورية العراق والمادة 19/أولاً من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(206) المادة 19/ثانيًا من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(207) المادة 127 من دستور جمهورية العراق لعام 2005 والمادة 9 من قانون مجلس النواب.

(208) المادة 9 من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم 13 لسنة 2018.

(209) المادة 19 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

اعتماد ملف مكافحة الفساد كأولوية

يرفع مجلس النواب دومًا -منذ تشكيله- شعار النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد، ويسعى لتفعيل دوره الرقابي من خلال الأسئلة البرلمانية والاستجابات، حيث وجّه 12 سؤالاً برلمانيًا بين 2016/10/6 لغاية 2017/5/25، وقد نفّذ مجلس النواب عددًا من الاستجابات المهمة، كاستجواب وزير التجارة عام 2009 واستجواب أمين بغداد عام 2011، واستجواب رئيس هيئة الإعلام والاتصالات عام 2021، واستجواب وزير التخطيط عام 2017، واستجواب وزير الاتصالات عام 2017، واستجواب وزير الكهرباء عام 2018. لكنّ الملاحظ هو أنّ جميع تلك الممارسات كانت تقف خلفها أسباب ودوافع سياسية منقطعة الصلة بمكافحة الفساد، لذلك لم ينتج من ممارسة مجلس النواب دوره الرقابي سوى المزيد من الفساد، لأنّه استُعمل كأداة للابتزاز السياسي، ممّا فاقم مشكلة الفساد ورسّخها وشجّع الإفلات من العقاب، من خلال إبرام الصفقات السيّاسيّة وتقاسم المكاسب على حساب الشعب ومصالحة.

المطلب الثاني: السلطة التنفيذية

تنقسم السلطة التنفيذية في العراق -وفقاً لدستور عام 2005 إلى جناحين، هما⁽²¹⁰⁾:

1. رئيس الجمهورية.

2. مجلس الوزراء.

وسنناقش كلاّ منهما في فرع مستقلّ، ثمّ نناقش مدى قدرة السلطة التنفيذية على مكافحة الفساد في فرع ثالث.

الفرع الأول: رئيس الجمهورية

رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثّل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدته، وسلامة أراضيه، وفقاً لأحكام الدستور⁽²¹¹⁾، ينتخبه مجلس النواب⁽²¹²⁾، وله عدد من النواب، لا يزيد عن ثلاثة⁽²¹³⁾، تُحدّد ولايته بأربع سنوات، ويجوز إعادة انتخابه لولاية ثانية فحسب⁽²¹⁴⁾.

يتولّى رئيس الجمهورية القيام بممارسة الصلاحيات التي نصّ عليها الدستور⁽²¹⁵⁾، أهمها:

1. إصدار العفو الخاصّ بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، باستثناء ما يتعلّق بالحقّ الخاصّ،

والمحكومين بارتكاب الجرائم الدوليّة والإرهاب والفساد الماليّ والإداريّ.

2. المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدوليّة، بعد موافقة مجلس النواب.

(210) المادة 66 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(211) المادة 67 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(212) المادة 70 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(213) المادة 1 من قانون نواب رئيس الجمهورية رقم 1 لسنة 2011.

(214) المادة 72 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(215) المادة 73 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

3. يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها.

4. إصدار المراسيم الجمهوريّة والمصادقة على أحكام الإعدام التي تصدرها المحاكم المختصة.

الفرع الثاني: مجلس الوزراء

يُعدّ مجلس الوزراء الفرع التنفيذيّ الأهمّ الذي وُضعت بين يديه ممارسة اختصاصات تطبيق القوانين وإدارة الدولة.

ويكون رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذيّ المباشر عن السياسة العامّة للدولة، والقائد العامّ للقوّات المسلّحة، ويقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته، وله الحقّ بإقالة الوزراء، بموافقة مجلس النواب⁽²¹⁶⁾.

ويتولّى مجلس الوزراء ممارسة الصلاحيّات الآتية⁽²¹⁷⁾:

1. تخطيط وتنفيذ السياسة العامّة للدولة والخطط العامّة، والإشراف على عمل الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة.
2. اقتراح مشروعات القوانين.
3. إصدار الأنظمة والتّعليمات والقرارات؛ بهدف تنفيذ القوانين.
4. إعداد مشروع الموازنة العامّة والحساب الختاميّ وخطط التّنمية.

(216) المادة 78 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(217) المادة 80 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

5. التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس أركان الجيش ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الأجهزة الأمنية.
6. التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها من خلاله أو من خلال من يخوله.

الفرع الثالث: الصلاحيات والاختصاصات ذات الصلة بمكافحة الفساد

إن الاختصاصات والصلاحيات التي تمارسها السلطة التنفيذية بجناحيها من أنجع وأهم الاختصاصات والصلاحيات التي تتصل بموضوع مكافحة الفساد، وسوف نناقش فيما يلي أهم الاختصاصات والصلاحيات المتصلة بذلك:

إصدار العفو

يعرف القانون العراقي نوعين من العفو، هما العفو العام والعفو الخاص.

العفو الخاص

يصدر العفو الخاص بمرسوم جمهوري، ويترتب عليه سقوط العقوبة المحكوم بها نهائياً، كلها أو بعضها، أو إبدالها بعقوبة أخف منها من العقوبات المقررة قانوناً، ولا يترتب على العفو الخاص سقوط العقوبات التبعية والتكميلية، ولا الآثار الجزائية الأخرى، ولا التدابير الاحترازية، ولا يكون له أثر على ما سبق تنفيذه من العقوبات، وكل ذلك يحصل، ما لم ينص مرسوم العفو على خلافه.

إلا أن صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار العفو الخاص بمرسوم جمهوري، مقيدة بما يأتي:

1. اقتراح رئيس الوزراء: فلا يمكن لرئيس الجمهورية إصدار عفو خاص من تلقاء نفسه، بل لا بد أن يقترح رئيس مجلس الوزراء عليه ذلك أولاً.

2. استثناء بعض الجرائم: لا يجوز إصدار العفو الخاص عن المحكومين في الجرائم الآتية:
 - أ. الجرائم الدوليّة.
 - ب. جرائم الإرهاب.
 - ج. جرائم الفساد المالي والإداري: وهي واحدة من صور التشدد الدستوري ضد الفساد لتحقيق ردع عام وخاص.
3. تنازل المجني عليه: فسّرت عبارة (باستثناء ما تعلق بالحق الخاص) الواردة في المادة (73/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 على أنها تمنع إصدار العفو الخاص إلا بتنازل المجني عليه⁽²¹⁸⁾، وأضيف بذلك قيد ثالث على سلطة رئيس الجمهورية في إصدار المراسيم الجمهوريّة بالعفو الخاص، هو تنازل المجني عليه.

العفو العام

يصدر العفو العام بقانون، ويترتب عليه انقضاء الدعوى، ومحو حكم الإدانة الذي يكون قد صدر فيها، وسقوط جميع العقوبات الأصلية والتبعية والتكميلية، والتدابير الاحترازية، ولا يكون له أثر على ما سبق تنفيذه من العقوبات، ما لم ينصّ قانون العفو على غير ذلك. وإذا صدر قانون بالعفو العام عن جزء من العقوبة المحكوم بها، اعتُبر في حكم العفو الخاص، وسرت عليه أحكامه، ولا يمسّ العفو العام الحقوق الشخصية للغير⁽²¹⁹⁾.

فلا يصدر العفو العام إلا بقانون يصدر من مجلس النواب وفقاً لقواعد وآليات إصدار القوانين، إلا أن مشروع قانون العفو العام تُعده السلطة التنفيذية (إما رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء)، ويُقرّض ألا تكون تلك القوانين أداة لشمول مرتكبي جرائم الفساد بالعفو، وتعطيل آليات المساءلة وإنزال العقاب المناسب، ممّا يسهم في هدر جهود مكافحة الفساد وتعطيلها عن تحقيق غاياتها.

(218) أن رأياً آخر يفسر تلك العبارة على أنها تقرير لعدم إسقاط العفو الخاص للحق الخاص، فيمكن للمجني عليه أن يطالب بالتعويض رغم شمول المحكوم عليه بالعفو الخاص، وأنها لا تعني اشتراط التنازل لإصدار العفو الخاص.

(219) المادة 153 من قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969 المعدل.

اقتراح مشروعات القوانين

أنطت المادة (60/أولاً) من الدستور برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء صلاحية إعداد واقتراح مشروعات القوانين، وتعد تلك الأداة هي الأداة الأهم التي يمكن للسلطة التنفيذية من خلالها التأثير لإصلاح الإطار القانوني للحرب ضد الفساد، وفي إصدار قوانين تصب في تعزيز الشفافية والنزاهة، وترسيخ قيم الرقابة والمساءلة، بما يدعم جهود مكافحة الفساد.

إصدار الأنظمة والتعليمات

منحت المادة (80/ثالثاً) من الدستور مجلس الوزراء السلطة في إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات، بهدف تنفيذ القوانين، وهي تعطي المجلس سلطة إصدار قواعد قانونية عامة مجردة، لها ذات قوة القانون وإلزاميته بما لا يتعارض مع القوانين العادية والدستور، وفقاً لقواعد تدرج القواعد التشريعية في الدولة.

وهي أداة فاعلة وهامة بيد مجلس الوزراء لتنظيم مختلف جوانب العمل الإداري سواء أكانت إدارية أم مالية، أو كانت متعلقة بالعقود والأشغال العامة وشراء الخدمات، وكان من أهمها تعليمات تنفيذ الموازنة العامة التي تصدرها وزارة المالية سنوياً لتسهيل تطبيق قانون الموازنة العامة للدولة، وتعليمات تنفيذ العقود العامة رقم 1 لسنة 2014، التي حددت الطرق والوسائل لإحالة العقود والمناقصات العامة طبقاً لقانون العقود العامة رقم 87 لسنة 2004.

التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والتوقيع عليها

يمنح الدستور مجلس الوزراء اختصاص التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها، إلا أنها تحتاج للتصديق عليها من قبل مجلس النواب بقانون يصدر بذات آلية إصدار القوانين، وقد انضم العراق لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب القانون رقم 35 لسنة 2007،

وتصديق الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بالقانون رقم 94 لسنة 2012، وتصديق الاتفاقية العربية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية رقم 99 لسنة 2012، والمصادقة على الاتفاقية العربية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم 62 لسنة 2012.

الفرع الرابع: مدى قدرة السلطة التنفيذية على مكافحة الفساد

في ضوء مؤشرات وعناصر القدرة على مكافحة الفساد، يمكن أن نفحص مدى قدرة السلطة التنفيذية العراقية على التصدي للفساد وتعزيز قيم النزاهة والشفافية والمساءلة.

استقلالية السلطة التنفيذية

ذكرنا بأن الدستور العراقي لعام 2005 قد تبني مبدأ الفصل بين السلطات وفقاً لمعايير الأنظمة البرلمانية التي لا تقوم على الفصل التام بين السلطات، بل تقوم على أساس التعاون والتنسيق الوثيق بينهما، ويضمن الدستور والقوانين لمجلس الوزراء ولرئيس الجمهورية استقلالية كاملة في أداء مهامهم وممارسة صلاحياتهم واختصاصاتهم.

وبالرغم من أن مجلس النواب يمتلك سلطات مساءلة رئيس الجمهورية وإعفائه، ومساءلة وسؤال واستجواب وسحب الثقة من الوزراء ومن رئيس مجلس الوزراء، إلا أن تلك السلطة لا تُعد تدخلاً أو خرقاً لاستقلال السلطة التنفيذية، إلا أن الدستور العراقي يمنع الجمع بين عضوية السلطة التشريعية وعضوية السلطة التنفيذية بما يحقق ضماناً مناسباً لاستقلال السلطين، وعدم التداخل بينهما.

توفير الموارد المالية

يحدد قانون الموازنة العامة للدولة الموارد المالية التي تتمكّن السلطة التنفيذية من خلالها من إدارة أعمالها وتنفيذ خططها ومشاريعها، وقد أعطى الدستور العراقي سلطة إعداد الموازنة العامة للدولة،

لمجلس الوزراء ومجلس النواب، وأعطاه صلاحية إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، وله - عند الضرورة - أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات.

إنَّ تخصُّصات مجلس الوزراء والوزارات التابعة له، لها الحصَّة الكبرى من عموم واردات الدولة، إلَّا أنَّ تخصيصات الموازنة لأغراض تنفيذ خطط مكافحة الفساد واستراتيجاتها قليلة وغير مُهتَمِّ بها، بالقدر الذي يتلاءم مع حجم مشكلة مكافحة الفساد.

إنَّ التَّرهُّل والتَّضخُّم في الجهاز الإداري للدولة، وحجم الرواتب التي تدفعها الدولة لموظفيها الذين تزيد أعدادهم عن حاجتها بشكل مبالغ فيه، وأعداد المتقاعدين وغيرهم من الفئات التي تدفع لهم الدولة رواتب شهرية؛ أرقق الموازنة العامة للدولة، وحدَّ من القدرة على توجيه الموارد المالية لتفعيل الخطط الحكومية وإنجاز البرامج العامة.

كما أن اعتماد الدولة على مبيعات النفط كمصدر رئيسي للموازنة العامة للدولة، جعلها عرضة لتهديدات تقلبات أسعار النفط العالمية، وقد يكون ذلك أحد أهم المخاطر التي تواجه الدولة مع تطوُّر مصادر الطاقة البديلة، وتراجع أهمية النفط.

اعتماد السلطة التنفيذية معايير الشفافية

بالرَّغم من أنَّ القانون يفرض نشر القواعد العامة المجرَّدة (التعليمات والأنظمة) التي يصدرها مجلس الوزراء والوزراء في الجريدة الرسمية، وأن مجلس الوزراء يسير على نشر القرارات (التنفيذية) التي يتخذها في وسائل الإعلام المختلفة، إلَّا أنَّ ذلك يُعدُّ تعاملًا عُرْفياً يعتمد على نشر قرارات معينة ولا ينشر قرارات أخرى، خصوصًا القرارات التي تشعر الحكومة بعدم رضى الجمهور عنها، وذلك

لعدم وجوب نصِّ قانونيٍّ ملزمٍ لمجلس الوزراء والوزراء على نشر جميع القرارات التي يتخذونها، وإن تَرَبَّتْ جزاءات وعقوبات على عدم الالتزام بذلك.

إضافة إلى أنَّ القانون لم يوجب على مجلس الوزراء بيان أسباب اتِّخاذه لقراراته، ممَّا ينعكس سلبيًّا على معايير الشَّفافيَّة.

كما لا يوجد نصُّ قانونيٍّ يجيز حضور الجمهور ولا الإعلام لاجتماعات مجلس الوزراء؛ لذلك سارع العرف على عِدِّها سرِّيَّة، ولا يجوز حضورها لغير أعضاء مجلس الوزراء، ومن يجيز لهم رئيس مجلس الوزراء الحضور فقط.

وعلى الرَّغم من أنَّ بعض النُّصوص المتناثرة في قوانين الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، توجب على الوزارات إصدار تقارير سنويَّة عن أدائها، إلَّا أنَّ تلك التَّقارير تسعى لعكس حقائق قد لا تكون صادقة بشكل كافٍ؛ لأنَّها تحاول التَّركيز على منجزات تلك الجهات والوزارات دون أن تذكر الجوانب السَّلبية والفساد المستشري والإخفاقات، كما أنَّها تصدر بنسخ محدودة، أو بطريقة يصعب قراءتها لكثرة الحشو والمعلومات غير الضَّروريَّة فيها، أو أنَّها لا تصدر أصلاً، إذ توقَّفت معظم الجهات والوزارات عن إصدار التَّقارير السنويَّة التي كانت تصدرها، أو على الأقلِّ توقَّفت عن إتاحتها للجمهور والإعلام.

مسائلة أعضاء السُّلطة التَّنفيذية

يخضع جناح السُّلطة التَّنفيذية للمسائلة السِّياسية من قبل مجلس النُّواب، وفقاً لما شرعناه آنفاً في مسائلة رئيس الجمهورية وإعفائه، وتوجيه الأسئلة والاستجابات، وطرح موضوع عامٍّ للمناقشة، وسحب اليقَّة من الوزراء ورئيس مجلس الوزراء.

اعتماد السلطة التنفيذية معايير النزاهة

منع تضارب المصالح

إذ لا يجوز لرئيس الجمهورية ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء، وأصحاب الدرجات الخاصة، أن يستغلوا نفوذهم في أن يشتروا أو يستأجروا شيئاً من أموال الدولة، أو أن يؤجروا أو يبيعوا لها شيئاً من أموالهم، أو أن يقاضوها عليها أو أن يبرموا مع الدولة عقداً بوصفهم ملتزمين أو موردين أو مقاولين⁽²²⁰⁾.

الكشف عن الذمة المالية

يلزم القانون معظم كبار موظفي السلطة التنفيذية بتقديم كشف عن ذمتهم المالية⁽²²¹⁾، ومن ضمنهم رئيس الجمهورية ونوابه، ورئيس مجلس الوزراء والوزراء ومن هم بدرجتهم، وكلاء الوزارات، ومن يتقاضى راتب ومخصصات وكيل وزارة، وأصحاب الدرجات الخاصة والعليا، والمحافظون ونوابهم ومعاونوهم ومستشاروهم وغيرهم⁽²²²⁾.

فتكون طبقة واسعة من كبار موظفي الدولة العاملين في السلطة التنفيذية، مشمولين بالكشف عن ذمتهم المالية، كما أجاز القانون لهيئة النزاهة تكليف أي موظف أو مكلف بخدمة عامة ترى ضرورة الكشف عن ذمته المالية بالكشف عنها .

(220) المادة 127 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(221) المادة 16 من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011 المعدل.

(222) يشمل إلزام كشف الذمة المالية من كبار موظفي السلطة التنفيذية، إضافة للمذكورين أعلاه: (مديرو الدوائر كافة في المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ورؤساء الجامعات الحكومية والأهلية وعمداء الكليات، والمديرون العامون ومن بدرجتهم، والضباط من رتبة مقدم فما فوق في التشكيلات العسكرية والأمنية كافة وضباط الاستخبارات في الأفواج صعوداً، ومديرو الدوائر الأمنية من غير حامل الرتب، ورؤساء وأعضاء مجالس إدارة شركات القطاع العام والمختلط، ورئيس وأعضاء مجالس إدارات، ومديرو الأقسام في الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار في المحافظات كافة).

أولوية مكافحة الفساد لدى السلطة التنفيذية

تبنت جميع الحكومات التي تشكلت بعد سنة 2003 مكافحة الفساد والحفاظ على الأموال العامة كأولوية أساسية وجوهرية في مناهجها الوزارية التي نالت الثقة من مجلس النواب، على أساسها، كما تبنت الحكومة عام 2010 الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد لخمس سنوات، لكن تنفيذها لم يلقَ الاهتمام اللازم، فظلت حبراً على ورق، وفي عام 2021 اعتمدت الحكومة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد أيضاً.

ظلت تلك الأولويات في المناهج الوزارية واستراتيجيات مكافحة الفساد، دون تنفيذ فعلي واقعي، ولم تحظَ قوانين انضمام العراق لاتفاقيات مكافحة الفساد العربية والدولية، بالاهتمام اللازم لتنفيذها على أرض الواقع، لأن العراق -بعد انضمامه لتلك الاتفاقيات- لم يتخذ أية خطوات تشريعية أو تدابير أخرى لضمان استجابة العراق لالتزاماته الدولية بموجب تلك الاتفاقيات.

المطلب الثالث: السُّلطة القضائية

تتكوّن السُّلطة القضائية الاتِّحادية من:

1. مجلس القضاء الأعلى.
2. المحكمة الاتِّحادية العليا.
3. محكمة التمييز الاتِّحادية.
4. جهاز الادِّعاء العام.
5. هيئة الإشراف القضائي.
6. المحاكم الاتِّحادية الأخرى التي تنظَّم وفقاً للقانون⁽²²³⁾.

ويمكن تصنيف مكوّنات القضاء السِّتة إلى: مكوّنات قضائية، لأن لها سلطة الفصل في المنازعات، ومكوّنات غير قضائية؛ لعدم وجود اختصاص أو صلاحية لها في الفصل في المنازعات.

المكوّنات القضائية: هي المحاكم، وتشمل المحكمة الاتِّحادية العليا ومحكمة التمييز والمحاكم الاتِّحادية الأخرى التي تشمل جميع المحاكم في العراق.

أمّا المكوّنات غير القضائية، فهي مجلس القضاء الأعلى وجهاز الادِّعاء العام وهيئة الإشراف القضائي.

وسوف نناقش في فرعين، مكوّنات السُّلطة القضائية (القضائية وغير القضائية)، ثمّ نبحث في الفرع الثالث مدى قدرة القضاء على مكافحة الفساد.

(223) المادة 89 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

الفرع الأول: المكونات القضائية

أولاً: المحكمة الاتحادية العليا

المحكمة الاتحادية العليا: هي هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً⁽²²⁴⁾، تتكوّن من عددٍ من القضاة، وخبراء في الفقه الإسلاميّ، وفقهاء القانون، يُحدّد عددهم وتُنظّم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانونٍ يُسنّ بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب⁽²²⁵⁾.

وأهم اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا⁽²²⁶⁾ هي:

1. الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة وتفسير نصوص الدستور.
2. الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية، والقرارات والأنظمة والتعليمات، والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حقّ كلّ من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم، وحقّ الطعن المباشر لدى المحكمة.
3. الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، والفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم أو المحافظات.
4. الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، ويُنظّم ذلك بقانون.
5. المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب.

وتكون قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتّة وملزمة للسلطات كافة⁽²²⁷⁾.

(224) المادة 92/أولاً من دستور جمهورية العراق لعام 2005 .

(225) المادة 92/ثانياً من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(226) المادة 93 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(227) المادة 94 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

تشكل المحكمة الاتحادية العليا حالياً من تسعة قضاة وفقاً لقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم 30 لسنة 2005 المعدل الذي صدر في ظلّ قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية؛ لأنّ مجلس النواب لم يتمكن من إصدار قانون للمحكمة الاتحادية العليا وفقاً لأحكام المادة (92/ثانياً) من الدستور؛ بسبب خلافات سياسية حول مؤهلات أعضاء المحكمة من خبراء الفقه الإسلامي وفقهاء القانون وعددهم، وطبيعة عملهم ودورهم في المحكمة ووزن اصواتهم، فضلت المحكمة مشكّلة وفقاً للقانون 30 لسنة 2005 الذي صدر في ظلّ قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، والذي كان دستوراً للدولة قبل إقرار دستور عام 2005 الحالي.

محكمة التمييز الاتحادية

محكمة التمييز: هي الهيئة القضائية العليا التي تمارس الرقابة القضائية على جميع المحاكم، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، وتتألف من رئيس وخمسة نواب للرئيس وقضاة لا يقل عددهم جميعاً عن ثلاثين، ويكون مقرها في بغداد⁽²²⁸⁾، فهي محكمة واحدة في العاصمة بغداد، تتكوّن من رئيس و (26) قاضياً حالياً، وتختص بتدقيق القرارات الصادرة في جميع المحاكم الجنائية والمدنية ومحاكم العائلة⁽²²⁹⁾ (محاكم الأحوال الشخصية)، ومحاكم العمل والمحاكم الجمركية وغيرها.

المحاكم الاتحادية

تتكوّن المحاكم الاتحادية من 16 محكمة استئناف في عموم العراق، عدا إقليم كردستان (أربع محاكم استئناف في إقليم كردستان، وهي محكمة استئناف أربيل ومحكمة استئناف السليمانية ومحكمة استئناف دهوك ومحكمة استئناف كرميان)، إضافة إلى عدد من محاكم متنوعة يمكن تصنيفها كالآتي:

(228) المادة 12 من قانون التنظيم القضائي رقم 160 لسنة 1979 المعدل.

(229) منقول عن الموقع الرسمي لمجلس القضاء الأعلى - متاح في 10 / 5 / 2021 على الرابط الآتي:

- **المحاكم المدنية:** وتشمل محاكم البداية ومحاكم الأحوال الشخصية.
- **المحاكم الجزائية:** وتشمل محاكم التحقيق ومحاكم الجرح ومحاكم الجنائيات ومحاكم الأحداث والمحكمة الجنائية المركزية.
- **محاكم مختلطة:** وهي المحاكم التي لها اختصاصات مدنية وجزائية، وتشمل محكمة العمل والمحاكم الجمركية.

الفرع الثاني: المكونات غير القضائية

تضم السلطة القضائية إلى جانب المكونات القضائية (المحاكم)، مكونات غير قضائية ثلاثة، لا تملك ولا تمارس اختصاص الفصل في المنازعات، أحدها له اختصاصات إدارية ومالية محضة (مجلس القضاء الأعلى)، والآخر له اختصاصات رقابية، وتمثيل الشعب، والثالث (هيئة الإشراف القضائي) له اختصاصات رقابية وتقييمية وتحقيقية.

أولاً: مجلس القضاء الأعلى:

هو الجهة الإدارية العليا للقضاء العادي⁽²³⁰⁾، ومقره في العاصمة بغداد، ويتكون من (20) قاضياً⁽²³¹⁾ هم:

1. رئيس مجلس القضاء، وهو (رئيس محكمة التمييز)، بحكم منصبه
2. نواب الرئيس (نواب رئيس محكمة التمييز).
3. رئيس الادعاء العام.
4. رئيس هيئة الإشراف القضائي.
5. (16) رئيس محكمة استئناف.

(230) منقول عن الموقع الرسمي لمجلس القضاء الأعلى – متاح في 10 / 5 / 2021 على الرابط الآتي:

<https://www.hjc.iq/Judicial-system.php>

(231) منقول عن الموقع الرسمي لمجلس القضاء الأعلى - متاح بتاريخ 11-5-2021 على الرابط الآتي:

<https://www.hjc.iq/Judicial-system.php>

ويُعَدُّ رؤساء مجالس القضاء في الأقاليم أعضاءً في مجلس القضاء الأعلى⁽²³²⁾. يتولَّى مجلس القضاء الأعلى إدارة شؤون الهيئات القضائية، وينظِّم القانون، وطريقة تكوينه، واختصاصاته، وقواعد سير العمل فيه.⁽²³³⁾

ويمارس مجلس القضاء الأعلى عددًا من الصلاحيات⁽²³⁴⁾، أهمُّها إدارة شؤون القضاء والإشراف على القضاء الاتحادي، وترشيح رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الإشراف القضائي، وعرضها على مجلس النواب للموافقة على تعيينهم، واقتراح مشروع الموازنة السنوية للسلطة القضائية الاتحادية، وعرضها على مجلس النواب للموافقة عليها.

ثانيًا: جهاز الادعاء العام

جهاز الادعاء العام أحد مكونات السلطة القضائية المستقلة ماليًا وإداريًا، وله شخصية معنوية مستقلة⁽²³⁵⁾، يتكوَّن من رئيس ونائب للرئيس، وعدد من المدَّعين العامِّين ونواب المدَّعين العامِّين، ومعاوني الادعاء العام.

يتولَّى الادعاء العام عددًا من المهام⁽²³⁶⁾، أهمُّها:

1. إقامة الدَّعوى بالحقِّ العام وقضايا الفساد المالي والإداري، ومتابعتها استنادًا إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 المعدل، ومراقبة التَّحرَّيات عن الجرائم وجمع الأدلَّة التي تلزم بالتحقيق فيها، واتِّخاذ كلِّ ما من شأنه التَّوصُّل إلى كشف معالم الجريمة.

(232) المادة 2 من قانون مجلس القضاء الأعلى رقم 45 لسنة 2017.

(233) المادة 90 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(234) حددت المادة 91 من دستور جمهورية العراق لعام 2005 صلاحيات أو اختصاصات مجلس القضاء بثلاثة صلاحيات فقط، وأضاف قانون مجلس القضاء رقم 45 لسنة 2017 صلاحيات أخرى.

(235) المادة 1 من قانون الادعاء العام رقم 49 لسنة 2017.

(236) المادة 5 من قانون الادعاء العام رقم 49 لسنة 2017.

2. الحضور عند إجراء التحقيق في جناية أو جنحة، وإبداء ملاحظاته وطلباته القانونية، والحضور في جلسات المحاكم الجزائية.

3. الطعن بعدم دستورية القوانين والأنظمة أمام المحكمة الاتحادية العليا.

4. التحقيق في جرائم الفساد المالي والإداري، وكافة الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 (المعدل)، طبقاً لأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1969 المعدل.

وقد نصَّ قانون الادِّعاء العامِّ على أن يؤسَّس مكتباً للادِّعاء العامِّ الماليِّ والإداريِّ في الوزارات والهيئات المستقلة للقيام بالمهامِّ أعلاه. وقد استُحدثت دائرة في رئاسة الادِّعاء العامِّ تسمَّى «دائرة المدَّعي العامِّ الإداريِّ والماليِّ وقضايا المال العامِّ» يديرها مدَّعٍ عامٌّ، لكنَّها لم تؤسَّس حتَّى الآن.

كما يتولَّى الادِّعاء العامُّ الوقاية من خرق القانون أو انتهاكه: فيتولَّى رئيس الادِّعاء العامِّ اتِّخاذ الإجراءات التي تكفل تلافي خرق القانون أو انتهاكه وفقاً للقانون، وله حقُّ الطَّعن لمصلحة القانون، إذا تبيَّن له حصول خرق للقانون في حكم أو قرار صادر عن أيَّة محكمة -عدا المحاكم الجزائية- أو في أيِّ قرار صادر عن لجنة قضائية أو عن مدير عامِّ دائرة رعاية القاصرين، أو مدير رعاية القاصرين المختصِّ أو منفذ العدل، من شأنه الإضرار بمصلحة الدَّولة أو القاصر أو أموال أيِّ منهما، أو مخالفة النِّظام العامِّ⁽²³⁷⁾.

وتُعَدُّ جلسات المحاكم الجزائية ومحاكم الأحداث غير منعقدة عند عدم حضور عضو الادِّعاء العامِّ⁽²³⁸⁾.

(237) المادة 7 من قانون الادعاء العام رقم 49 لسنة 2017.

(238) المادة 8 من قانون الادعاء العام رقم 49 لسنة 2017.

ثالثاً: هيئة الإشراف القضائي

هيئة الإشراف القضائي إحدى مكونات السلطة القضائية، إلا أن قانونها اعتبرها تشكيلاً من مجلس القضاء الأعلى⁽²³⁹⁾. يُعَيَّن رئيسها بموافقة مجلس النواب، بناءً على ترشيح مجلس القضاء الأعلى⁽²⁴⁰⁾، بمرسوم جمهوري.

وتتولّى هيئة الإشراف القضائي القيام بالمهام التي حدّدها القانون⁽²⁴¹⁾، وأهمّها:

1. الرقابة والإشراف على حسن الأداء في المحاكم الاتحادية عدا المحكمة الاتحادية العليا.
2. الرقابة والإشراف على حسن الأداء في جهاز الادعاء العام.
3. الرقابة على حسن قيام القضاة وأعضاء الادعاء العام بمهامهم القضائية والإدارية المنصوص عليها في القانون.
4. تقييم كفاءة أداء القضاة وأعضاء الادعاء العام، وتقديم تقارير دورية بذلك.
5. التحقيق في الوقائع المنسوبة للقضاة وأعضاء الادعاء العام التي تشكّل مخالفة لقواعد السلوك القضائي، عدا قضاة المحكمة الاتحادية العليا.
6. الرقابة على حسن أداء منتسبي المحاكم وجهاز الادعاء العام من غير القضاة، وتقييم الجهد المبذول في القيام بواجباتهم، والحرص على المال العام والتنبيه عن الأخطاء والسلبيات واقتراح معالجتها، وسبل تجنبها وتشخيص العناصر المتميّزة من بين المذكورين.

(239) تنص المادة 1 من قانون هيئة الإشراف القضائي رقم 29 لسنة 2016: - (تشكل في مجلس القضاء الأعلى هيئة تسمى هيئة الإشراف القضائي، تتمتع بالشخصية المعنوية، وتعد من مكونات السلطة القضائية الاتحادية وتتألف من رئيس ونائب للرئيس وعدد كاف من المشرفين القضائيين).

(240) تنص المادة 2 من قانون هيئة الإشراف القضائي رقم 29 لسنة 2016: - (أولاً: يعين رئيس هيئة الإشراف القضائي بمرسوم جمهوري بناءً على ترشيح من مجلس القضاء الأعلى وبموافقة مجلس النواب من بين قضاة الصنف الأول، وأشغل منصب رئيس محكمة الاستئناف أو نائب رئيس هيئة الإشراف القضائي أو مشرف قضائي ممن أمضى على إشغال المنصب مدة لا تقل عن (3) ثلاث سنوات).

(241) المادة 3 من قانون هيئة الإشراف القضائي رقم 29 لسنة 2017.

الفرع الثالث: تقييم مدى قدرة القضاء على مكافحة الفساد

استقلالية القضاء

يتكرّر النصّ على استقلال السلطة القضائية في أكثر من موضع، فينصّ الدستور على أنّ السلطة القضائية مستقلة، وتتولّى لها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفقاً للقانون⁽²⁴²⁾، ولا يكتفي الدستور بالنصّ على استقلال القضاء كسلطة، بل يقضي أيضاً باستقلال القضاة كأفراد؛ فينصّ على أنّ القضاة مستقلّون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأيّة سلطة التّدخل في القضاء أو في شؤون العدالة⁽²⁴³⁾.

توفير المواد المالية

ينفرد مجلس القضاء الأعلى في اقتراح مشروع الموازنة السنوية للسلطة القضائية الاتحادية، وعرضها على مجلس النواب للموافقة عليها⁽²⁴⁴⁾، ولا يحقّ لمجلس النواب سوى إدماجها في قانون الموازنة العامة للدولة، ولا تتدخل السلطة التنفيذية نظرياً في التّدخل في إعداد موازنة السلطة القضائية، ولا في تقليل النفقات المطلوبة فيها.

إخضاع القضاة للمساءلة

أولاً: الإشراف الرئاسي

لرئيس مجلس القضاء الأعلى حقّ الإشراف على جميع المحاكم والقضاة والمخوّلين بسلطات قضائية من موظّفين وهيئات ولجان، ومراقبة حسن إدارة المحاكم وتصرفات القائمين بأعمالها، وسلوكهم الشّخصي والرّسمي وانتظام سجلّاتها وحساباتها ودوام العاملين فيها، ومراقبة التزام القضاة بواجباتهم، وله أن يقوم بتفتيش جميع المحاكم والجهات المخوّلة بسلطات قضائية⁽²⁴⁵⁾.

(242) المادة 87 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(243) المادة 88 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(244) المادة 91/ثالثاً من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(245) المادة 55/أولاً من قانون التنظيم القضائي رقم 160 لسنة 1979 المعدل.

كما يكون لرئيس محكمة الاستئناف حق الإشراف على جميع القضاة والمحاكم في منطقته، وتفتيشها، وإبداء التوجيهات المقترضة، والتنبه إلى كل ما يقع خلافاً لواجبات الوظيفة وحسن سير الأعمال الإدارية والحسابية، وعليه أن يقدم تقريراً سنوياً إلى مجلس القضاء الأعلى عن القضاة، يتضمن ملاحظاته عن سلوك كلٍ منهم وكفاءته ومدى التزامه بواجباته، وعن الأمور الإدارية والمالية في محاكمهم، وما يراه بنتيجة إشرافه، وتودع هذه التقارير في الإضبارة الشخصية للقاضي.⁽²⁴⁶⁾

ثانياً: تقارير التقييم ومراقبة الأخطاء الفاحشة⁽²⁴⁷⁾

1. تنظم الهيئات التمييزية وهيئات محاكم الاستئناف ومحاكم الجنايات تقارير فصلية تبين فيها الأحكام والقرارات التي ارتكب فيها القاضي خطأً فاحشاً؛ نتيجة جهله بالمبادئ القانونية الأولية، أو إغفاله للوقائع التي تظهر لها عند تدقيقها الأحكام والقرارات، وترسل صورة منها إلى مجلس القضاء الأعلى لحفظها في الإضبارة الشخصية للقاضي، لأخذها بعين الاعتبار عند النظر في ترفيعه أو ترقيته.
2. تحفظ لدى مجلس القضاء الأعلى ومحكمة التمييز ومحاكم الاستئناف ومحكمة الجنايات، سجلات مفصلة بهذه الأخطاء.

ثالثاً: التنبيهات الرئاسية

1. لرئيس مجلس القضاء الأعلى أن ينبّه القاضي إلى الأخطاء القانونية والإدارية التي تظهر بنتيجة التفتيش على عمله، وإلى كل ما يقع منه من مخالفات لواجبات وظيفته ومقتضياتها.
2. لرئيس محكمة التمييز ورئيس الاستئناف أن ينبّه القاضي إلى الأخطاء القانونية التي تظهر أثناء التدقيقات التمييزية.

(246) المادة 55/ثانياً من قانون التنظيم القضائي رقم 160 لسنة 1979 المعدل.

(247) المادة 56 من قانون التنظيم القضائي رقم 160 لسنة 1979 المعدل.

3. لرئيس محكمة الاستئناف أن ينبّه القاضي في منطقتة إلى ما يقع منه من مخالفات لواجبات وظيفته.

ويكون التنبية بكتاب يوجّه إلى القاضي، وتبلغ نسخة منه إلى مجلس القضاء الأعلى، وتودّع أخرى في إضبارته الشخصية⁽²⁴⁸⁾.

رابعاً: الدعاوى الانضباطية وفرض العقوبات

قد يُحال القاضي الذي تُنسب إليه مخالفة لواجبات وظيفته، إلى لجنة شؤون القضاة -التي يشكّلها مجلس القضاء الأعلى⁽²⁴⁹⁾ لتحاكمه على النّهم الانضباطية الموجهة إليه، وقد يُعاقب بإحدى العقوبات الآتية:

1. الإنذار.
2. تأخير الترفيع أو العلاوة أو كليهما.
3. إنهاء الخدمة: وتُفرض هذه العقوبة على القاضي إذا صدر عليه حكم بات بعقوبة من محكمة مختصة، عن فعل لا يتألف وشرف الوظيفة القضائية، أو إذا ثبت عن محاكمة تجريها اللجنة، عدم أهليّته للاستمرار، يتم إصدار القرار بسحب يده إلى حين صدور المرسوم الجمهوري بإنهاء خدمته.

خامساً: الشكوى من القضاة

لكلّ من طرفي الخصومة أن يشكو القاضي أو هيئة المحكمة، أو أحد قضاتها في الأحوال الآتية⁽²⁵⁰⁾:

1. إذا وقع من المشكو عليه غش أو تدليس أو خطأ مهنيّ جسيم عند قيامه بأداء وظيفته بما يخالف

(248) المادة 57 من قانون التنظيم القضائي رقم 160 لسنة 1979 المعدل.

(249) المادة 3/ثاني عشر من قانون مجلس القضاء الأعلى رقم 45 لسنة 2017.

(250) المادة 286 من قانون المرافعات المدنية رقم 83 لسنة 1969 المعدل.

أحكام القانون، أو بدافع التحيز أو بقصد الإضرار بأحد الخصوم، ويعتبر هذا القبيل -بوجه خاص- تغيير أقوال الخصوم أو الشهود، أو إخفاء السندات أو الأوراق الصالحة للاستناد إليها في الحكم.

2. إذا قبل المشكوك منه منفعة مادية لمحاباة أحد الخصوم.

3. إذا امتنع القاضي عن إحقاق الحق.

ويعتبر من هذا القبيل رفض المشكوك منه -من غير عذر الإجابة على عريضة قُدمت له، أو يؤخر ما يقتضيه بشأنها دون مبرر، أو يمتنع عن رؤية دعوى مهيئة للمرافعة وإصدار القرار فيها بعد أن حان دورها دون عذر مقبول وذلك بعد إعدار الحاكم أو القاضي أو هيئة المحكمة بعريضة بواسطة كاتب العدل، تتضمن دعوته إلى إحقاق الحق في مدة أربع وعشرين ساعة فيما يتعلق بالعرائض، وسبعة أيام في الدعاوى.

اعتماد معايير النزاهة

تعارض المصالح

1. حظر جمع الوظائف والعمل السياسي:

فلا يجوز للقاضي وعضو الادعاء العام الجمع بين الوظيفة القضائية، والوظيفتين التشريعية والتنفيذية، أو أي عمل آخر. ويحظر عليهم أيضا الانتماء إلى أي حزب أو منظمة سياسية، أو العمل في أي نشاط سياسي.⁽²⁵¹⁾

ويُمنع القاضي أيضا من مزاولة التجارة أو أي عمل لا يتفق ووظيفة القضاء⁽²⁵²⁾.

(251) المادة 98 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(252) المادة 7 من قانون التنظيم القضائي رقم 160 لسنة 1979 المعدل.

قواعد السلوك القضائي

تبنى مجلس القضاء الأعلى مبادئ بانجلور للسلوك القضائي كمبادئ مهنية يجب على القضاة الالتزام بها، وأهمها:

1. الاستقلالية القضائية مطلب أساسي لحكم القانون، ومبدأ جوهري يضمن توفير محاكمة عادلة.
2. على القاضي أن يمارس مهامه القضائية بصورة مستقلة على أساس تقييمه للحقائق وبموجب الفهم الواعي للقانون.
3. الاستقلال عن الزملاء القضاة فيما يتعلق بقراراته القضائية.
4. حق القاضي كأي مواطن في حرية التعبير والعقيدة والارتباط والتجمع، لكن مع مراعاة رفعة المنصب القضائي وحياديته واستقلاليته القضاء.
5. أن يحيط القاضي نفسه علمًا بالمصالح الشخصية والمالية، وأن يبذل جهودًا معقولة في الإلمام بالمصالح المالية لأفراد عائلته.

رد القضاة

يخضع القضاة في أدائهم لواجباتهم في الفصل في المنازعات، لقواعد تعارض مصالح شديدة ومفصلة نصت عليها المواد (91-96) من قانون المرافعات المدنية رقم 83 لسنة 1969 المعدل، تحت عنوان «رد القضاة»، ويتألف من نوعين اثنين: ردٌ وجوبي وردٌ جوازي، واستشعار الحرج.

الشفافية

أوجب الدستور أن تكون جلسات المحاكم علنية، إلا إذا قرّرت المحكمة جعلها سرية⁽²⁵³⁾، وقد نصت المادة (5) من قانون التنظيم القضائي رقم 160 لسنة 1980: (جلسات المحاكم علنية، إلا إذا قرّرت المحكمة جعلها سرية، محافظة على النظام العام أو مراعاةً للأداب أو لحرمة الأسرة، ويُتلى منطوق الحكم علناً).

(253) المادة 19/سابعاً من دستورية جمهورية العراق لعام 2005.

إنّ قواعد وآليات العمل القضائي، وكون قرارات المحاكم خاضعة للطعن بالطرق التي يحددها القانون، يجعل العمل القضائي شفافاً وخاضعاً للرقابة، من خلال المحاكم العليا المختصة بالطعن على أحكام المحاكم الأدنى منها؛ لأن القضاء يراقب بعضه بعضاً.

كما تخضع اجتهادات المحاكم إلى النقد والتعليق من المختصين والمهتمين من خلال التعليق على قرارات القضاء ومناقشة توجهاته واجتهاداته المختلفة، سواء في مقالات أم دراسات أو رسائل وأطاريح الماجستير والدكتوراة التي تُكتب في إطار الجامعات والكليات العلمية.

أما الجهات غير القضائية داخل السلطة القضائية (مجلس القضاء الأعلى وجهاز الادعاء العام وهيئة الإشراف القضائي)، فإنّ القوانين لم تنصّ على إلزامها بإصدار تقارير عن نشاطاتها وإنجازاتها، وبالرغم من أنّ مجلس القضاء الأعلى كان يُصدر بعد عام 2003 تقريراً سنوياً عن أوضاع القضاء، إلا أنّه توقّف عن إصداره أو نشره منذ سنوات، ممّا يثير التساؤل عمّا إذا كانت تلك المؤسسات غير شفافة ولا تقدّم المعلومات عن عملها للجمهور والإعلام أم العكس.

أولوية مكافحة الفساد

يتبنّى القضاء مبادئ النزاهة ومكافحة الفساد في مواقفه، وما يصدر عن مجلس القضاء الأعلى من بيانات، وقد شكّل المجلس محاكم تحقيق وجنايات وجنح متخصصة في مكافحة الفساد في 15 محافظة عدا إقليم كردستان، تتولّى النظر في القضايا التي يحقّق فيها محقّقو هيئة النزاهة بجميع مراحلها، كما شكّل عام 2019 -بمناسبة احتجاجات تشرين الشعبيّة- محكمة مركزية كبرى لجرائم الفساد.

ورغم تلك المواقف والمحاكم المتخصّصة في مكافحة الفساد، ظلت النتائج أقلّ من حجم الفساد في العراق، فلم ترقّ المساءلة القضائية إلى مستوى الفساد المستشري، ولم يودّع في السجون سوى بعض صغار الفاسدين، وأفلت الكبار؛ بسبب التّدخل السّياسي والحماية السّياسيّة التي توفّر للفساد وكبار المتورّطين فيه.

المبحث الثاني: الأقاليم والمحافظات

إضافة إلى السلطات الاتحادية الثلاث، فإنَّ التركيبة الدستورية للدولة العراقية بموجب دستور عام 2005، تقوم على وجود أقاليم ومحافظات تمارس اختصاصاتها باستقلال وتزاحم -أحيانًا- مع السلطات الاتحادية، ومن أجل الوقوف على طبيعة الأقاليم والمحافظات ومهامها واختصاصاتها، فإنَّنا سوف نتناولها في هذا المبحث بالتفصيل في ثلاثة مطالب وفق الآتي:

المطلب الأول: توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات، وأصول ممارستها.

المطلب الثاني: الأقاليم.

المطلب الثالث: المحافظات.

المطلب الأول: توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات وأصول ممارستها⁽²⁵⁴⁾

عالج الدستور العراقي لعام 2005 موضوع توزيع الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية على طبقات الحكم الثنائية التي اعتمدها في عدة مواد منه، في موقف فريد من نوعه بين دول العالم الفدرالية، من حيث زيادة مساحة الاختصاص المتلازم، والتي يسود فيها القانون الإقليمي على جميع مجالات الاختصاص المتلازم⁽²⁵⁵⁾.

وقد قسم الدستور العراقي الدائم لعام 2005 الاختصاصات إلى اختصاصات حصرية واختصاصات مشتركة مع السلطات الاتحادية، واختصاصات مشتركة مع الحكومة، واختصاصات الأقاليم والمحافظات، وهي الاختصاصات المتلازمة التي يمكن للطرفين القيام بها، إلا أن كافة الأقاليم والمحافظات بشأنها راجحة.

وسوف نتناول الموضوع في مبحثين، وفق الآتي:

الفرع الأول: توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات.

الفرع الثاني: أحكام ممارسات الاختصاصات.

(254) القاضي رحيم حسن العكيلي، بحث بعنوان توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات وأصول ممارستها، متاح بتاريخ 26 / 6 / 2021 على الرابط الآتي:

http://rahimaqeeli.blogspot.com/201539_1/02/.html

(255) رونالد ل. واتس – الأنظمة الفدرالية، منتدى الاتحادات الفدرالية، شبكة دولية للفدرالية، ترجمة غالي برهومة ومها بسطامي ومها تكللا، 2006، ص 49.

الفرع الاول: توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات

نتناول توزيع الاختصاصات وفق الآتي:

أولاً: الاختصاصات الحصرية.

ثانياً: الاختصاصات المشتركة مع السلطات الاتحادية.

ثالثاً: الاختصاصات المشتركة مع الحكومة الاتحادية.

رابعاً: اختصاصات الأقاليم والمحافظات.

أولاً: الاختصاصات الحصرية

تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية المنصوص عليها في المادة (110) من الدستور، وهي:

أولاً: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسة الاقتراض والتوقيع عليها، وإبرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية. ثانياً: وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين الحماية وضمان الأمن لحدود العراق، والدفاع عنه.

ثالثاً: رسم السياسة المالية والجمركية، وإصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الإقليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية، وإنشاء بنك مركزي مع إدارته.

رابعاً: تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان.

خامساً: تنظيم أمور الجنسية والنسب والإقامة، وحق اللجوء السياسي.

سادساً: تنظيم سياسة الترددات البيئية والبريد.

سابعاً: وضع مشروع الموازنة العامة والمشاريع الاستثمارية.

ثامناً: تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه، وتوزيعها العادل داخل العراق وفقاً للقوانين والأعراف الدوليّة.

تاسعاً: الإحصاء والتعداد العام للسكّان.

ومن تحليل تلك الاختصاصات؛ يظهر أنها عشرون اختصاصاً وفق الآتي:

1. رسم السياسة الخارجيّة.
2. التمثيل الدبلوماسي.
3. التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدوليّة وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها.
4. رسم السياسة الاقتصادية.
5. رسم السياسة التجاريّة الخارجيّة السياديّة.
6. وضع سياسة الأمن الوطني.
7. تنفيذ سياسة الأمن الوطني، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة مع إدارتها لتأمين وضمان أمن حدود العراق والدفاع عنها.
8. رسم السياسة الماليّة.
9. رسم السياسة الجمركيّة.
10. إصدار العملة.
11. تنظيم السياسة التجاريّة عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق.
12. وضع الميزانية العامّة للدولة.
13. رسم السياسة التقديّة.
14. إنشاء البنك المركزي وإدارته.
15. تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان.
16. تنظيم أمور الجنسيّة والتجنيس والإقامة وحقّ اللجوء السيّاسي.

17. تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.
18. تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، وضمان مناسيب تدفق المياه وفقاً للقوانين والأعراف الدولية.
19. توزيع المياه الدولية داخل العراق.
20. الإحصاء والتعداد العام للسكان.

وقد أضافت المادة (113) من الدستور اختصاصاً حصرياً آخر للسلطات الاتحادية هو الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمصكوكات: إذ تنص المادة (113) من الدستور على أنه: (تعد الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمصكوكات من الثروات الوطنية التي هي من اختصاص السلطات الاتحادية، وتدار بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات، وينظم ذلك بقانون).

فالاختصاص هنا حصري في الأصل للسلطات الاتحادية، إلا أنه (يدار) بالتعاون، ويقصد بالإدارة الجانب التنفيذي فقط دون الجانب التشريعي ولا الجانب القضائي، وبالتالي فإن التشريع يكون اختصاصاً حصرياً لمجلس النواب، وكذلك الفصل في المنازعات يكون من اختصاص القضاء الاتحادي حصراً، ولا يحق للأقاليم والمحافظات التشريع في هذا الاختصاص، ولا لقضائهم الفصل في منازعته، إلا أنهم يشتركون مع السلطة التنفيذية في إدارة هذا الاختصاص، أي في جانبه التنفيذي فقط.

وحكم هذه الاختصاصات أنها من اختصاص السلطات الاتحادية حصراً، تشريعياً وتنفيذياً وقضائياً، ولا يجوز لسلطات الأقاليم ولا المحافظات غير المنتظمة في إقليم إصدار تشريعات تدخل في تنظيم تلك الاختصاصات، ولا يحق لها التدخل أو القيام بإجراءات تنفيذها، ولا يحق لغير القضاء الاتحادي الفصل في المنازعات المتعلقة بها.

ثانيًا: اختصاصات مشتركة مع السلطات الاتحاديّة

نصّت المادّة (114) من الدّستور على اختصاصات مشتركة بين (السلطات الاتحاديّة) و (سلطات الأقاليم)، هي:

1. إدارة الجمارك (بالتنسيق) مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظّم ذلك بقانون.
2. تنظيم مصادر الطّاقة الكهربائيّة الرّئيسيّة وتوزيعها.
3. رسم السّيّاسة البيئيّة لضمان حماية البيئة من التلّوث والمحافظة على نظافتها (بالّعاون) مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
4. رسم سياسة التّنمية والتّخطيط العامّ.
5. رسم السّيّاسة الصّحيّة العامّة (بالّعاون) مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
6. رسم السّيّاسة التّعليميّة والتّربويّة العامّة (بالّشاور) مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
7. رسم سياسة الموارد المائيّة الدّاخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعًا عادلًا لها، وينظّم ذلك بقانون. وهذا الاختصاص حصريّ يتعلّق بالموارد المائيّة الدّاخلية كالمياه الجوفيّة والأنهار الدّاخلية والعيون، أمّا المياه الخارجيّة الدّوليّة كنهري دجلة والفرات، فإنها اختصاص حصريّ للسلطات الاتحاديّة طبقًا لنصّ المادّة (111 / ثامنًا).

تلك الاختصاصات السّبعة، هي اختصاصات مشتركة، أربعة منها مشتركة بين السلطات الاتحاديّة من جهة، وبين سلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وهي:

1. إدارة الجمارك: ويكون الاشتراك (بالتنسيق).
2. رسم السّيّاسة البيئيّة ونوع الاشتراك (تعاون).
3. رسم السّيّاسة الصّحيّة، ونوع الاشتراك (تعاون).
4. رسم السّيّاسة التّعليميّة، ونوع الاشتراك (تشاور).

أما الاختصاصات المشتركة الثلاثة، فإنها محصورة بين السلطات الاتحادية والأقاليم فقط، وهي:

1. تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها.
2. رسم سياسة التنمية والتخطيط العام.
3. رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن التوزيع العادل.

ثالثاً: اختصاصات مشتركة مع الحكومة الاتحادية

نصّ الدستور على اختصاصات مشتركة بين (الحكومة الاتحادية) من جهة و (الأقاليم والمحافظات) من جهة أخرى، وهي:

1. إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية⁽²⁵⁶⁾.
2. رسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز⁽²⁵⁷⁾.
3. إدارة الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمصكوكات⁽²⁵⁸⁾.

رابعاً: اختصاصات الأقاليم والمحافظات

تختص الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في كل الاختصاصات ما عدا ما جاء به نصّ خاص، سواءً في الاختصاصات الاتحادية الحصرية، أم الاختصاصات المشتركة مع السلطات الاتحادية، والاختصاصات المشتركة مع الحكومة الاتحادية، طبقاً لنصّ المادة (115) من الدستور، والتي نصّت على :- (كلّ ما لم يُنصّ عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من اختصاص الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين

(256) اذ نصت الفقرة أولاً من المادة (112) من الدستور:- (تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون) .

(257) المادة 112 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(258) المادة 113 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

الحكومة الاتحاديّة والأقاليم، تكون الأولويّة فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما).

فتكون أغلب الاختصاصات واقعة ضمن صلاحيّات السُلطات المختصة في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، لأنّ اختصاصاتها غير محصورة، بينما حُصرت اختصاصات السُلطات الاتحاديّة.

إلا أنّ اختصاص الأقاليم والمحافظات هو اختصاص متلازم، ويُقصد به إمكانيّة ممارسة الاختصاص من السُلطات الاتحاديّة، فكون الاختصاص لسلطات الأقاليم والمحافظات لا يمنع السُلطات الاتحاديّة من ممارسته، فإنّ أعمال وقوانين سلطات الأقاليم والمحافظات تكون هي الرّاحة في حالة التّعارض.

الفرع الثّاني: أحكام ممارسات الاختصاص

نتناول أحكام ممارسة الاختصاصات وفق الآتي:

أولاً: المبادئ العامّة في ممارسة الاختصاصات الدّستوريّة.

ثانياً: استقلال سلطات الأقاليم والمحافظات.

أولاً: المبادئ العامّة في ممارسة الاختصاصات الدّستوريّة.

عموماً فإنّ المبادئ التي تحكم توزيع الاختصاص بين السُلطات الاتحاديّة وسلطات الأقاليم والمحافظات تتلخص فيما يأتي:

1. يلقي عبء القيام بالاختصاصات الحصريّة (العشرين + 1) على السُلطات الاتحاديّة، ويُفترض

أن يُقاس نجاحها أو فشلها في ضوء تحقيقها للغايات التي تقف خلف تلك المهام.

2. الاختصاص الحصري للسلطات الاتحادية اختصاص مانع، ويُقصد بالاختصاص المانع: أنه يمنع غيره من العمل أو التدخل أو اتخاذ القرار في تلك الاختصاصات بأيّة حال من الأحوال، فإذا شرع برلمان إقليم ما داخل العراق -كإقليم كردستان- في أمر اختصاص حصري -كتنظيم الجنسية والتجنيس مثلاً- كان تشريعه باطلاً لمخالفته الدستور طبقاً لنصّ المادة (13) من الدستور⁽²⁵⁹⁾.

3. تتعاون أو تتشاور أو تنسيق السلطات الاتحادية مع الأقاليم والمحافظات أو مع الأقاليم فقط، في شؤون الاختصاصات المشتركة، وإلاّ عُدت قراراتها وإجراءاتها ونتائج أعمالها مخالفة للدستور.

4. تتعاون أو تنسيق الحكومة الاتحادية مع الأقاليم والمحافظات (غير المنتظمة في إقليم أو المنتجة) في الاختصاصات التنفيذية المشتركة، كإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية، وإدارة الآثار ورسم السياسة الاستراتيجية للنفط والغاز، ولا حقّ لها في الانفراد باتخاذ قرار أو اتخاذ إجراءات أو قرارات بطريقة منفردة دون التعاون والتنسيق والتشاور واتخاذ قرارات وإجراءات متفقٍ عليها من الجهتين. وقد يكون التنسيق والتعاون جماعياً، أي بين الحكومة الاتحادية وكلّ الأقاليم والمحافظات مجتمعة معاً، ويصحّ أن يكون بين الحكومة الاتحادية والأقاليم أو المحافظة المعنية فقط، حسب مقتضى الحال.

5. حصريّة اختصاصات السلطات الاتحادية لا يمنعها من التدخل أو ممارسة اختصاصات لا تدخل في الاختصاصات الحصرية أو المشتركة، فلها العمل في اختصاصات لا ينصّ الدستور على صلاحياتها فيها، فلمجلس النواب التشريع فيما هو خارج الاختصاصات الحصرية كقانون الأحوال الشخصية وقانون العقوبات مثلاً، ولا يُعدّ عمله باطلاً على الرغم من أنه يعمل خارج اختصاصه، إلاّ أن العكس لا يصحّ، فلا يجوز للأقاليم والمحافظات العمل أو التدخل في

(259) نصت المادة (13) من الدستور: (أولاً: يعد هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق، ويكون ملزماً في إنحائه كافة القوانين دون استثناء. ثانياً: - لا يجوز سنّ قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويعدّ باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه).

الاختصاصات الاتحاديّة الحصريّة، فيكون الاختصاص الاتحاديّ الحصريّ محميّاً من تدخّل أو عمل غير السُلطات الاتحاديّة فيه، بينما اختصاصات السُلطات المحليّة غير محميّة بمنع السُلطات الاتحاديّة من العمل أو التّدخل فيه.

6. للأقاليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في داخل الإقليم في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحاديّ وقانون الأقاليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصريّة للسُلطات الاتحاديّة طبقاً لنصّ المادّة (121/ثانياً) من الدُستور، إلّا أنّ تلك الصّلاحيّة للأقاليم فقط وليس للمحافظات صلاحيّة مثلها.

7. تكون الأولويّة لقوانين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف في شأن الاختصاصات المشتركة (مع الحكومة الاتحاديّة) طبقاً لعجز المادّة (115) من الدُستور، وتتنحصر الاختصاصات المشتركة مع الحكومات الاتحاديّة في ثلاثة أمور هي:

- إدارة النّفط والغاز المستخرج من الحقول الحاليّة.
- رسم السّياسة الاستراتيجية لتطوير ثروة النّفط والغاز.
- إدارة الآثار والمواقع الأثريّة والبنى الثّرائيّة والمخطوطات والمصكوكات وهذا ما نصّت عليه

المادّة (2/سادساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008.

8. ترجح قوانين (الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم) في حالة تعارضها مع القوانين الاتحاديّة في شأن لا يدخل في الاختصاصات الحصريّة والمشاركة، على الرّغم من عدم وجود نصّ على ذلك، أخذاً بالقاعدة العامّة في رجحان كفّة المختصّ أصلاً بالإجراء على كفّة غير المختصّ به (صاحب الاختصاص العرضيّ) أو الاحتياطيّ.

9. لا ترجّح إجراءات أو قوانين السُلطات الاتحاديّة على الإقليم والمحافظات ولا العكس في حالة الاختصاصات المشتركة، ويُعدّ باطلاً كلّ إجراء لا يقوم على العمل المشترك فيها، سواء صدر من السُلطات الاتحاديّة أم من سلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم. ولا يصحّ منها إلّا ما اتّخذ بالتّعاون والتّنسيق بين الجهتين المعنيّتين بالاشتراك في الاختصاص المقصود.

10. لسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ممارسة صلاحياتها واختصاصاتها بحريّة كاملة دون تدخّل من السلطات الاتّحادية، ما دامت لا تتعدّى على الاختصاصات الاتّحادية الحصرية ولا تنفرد بالاختصاصات المشتركة، وهو ما نصّت عليه المادة (2/خامساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 8 لسنة 2008 المعدّل.

إلا أنّ القواعد المذكورة في الفقرات 7 و8 و10 عطّلت ما ورد في المادة (31/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، والتي نصّت: (يمارس المحافظ الصّلاحيّات الآتية: أولاً ... ثانياً: تنفيذ القرارات التي يتّخذها مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدّستور والقوانين النّافذة،

ممّا يعني أنّ للمحافظ سلطة عدم تنفيذ قرارات مجلس المحافظة، متى ما تعارضت مع قانون اتّحاديّ نافذ، في حين أنّ الدّستور يعطي الأولويّة لقوانين المحافظة في الاختصاصات المشتركة مع الحكومة وفي الاختصاصات غير الحصرية، وذلك خرق دستور ظاهر؛ لأنّه يعطّل قرارات مجلس المحافظة فيما يتوجب ترجيحه فيها.

إضافة إلى أنّه يمنح المحافظ سلطة استنسابيّة غير مقبولة لتعطيل قرارات مجلس المحافظة بحجّة مخالفتها للدّستور أو القوانين النّافذة، ممّا يجعله في موضع القدرة على التّلاعب وكسب الوقت أو على الأقلّ على التّراخي غير المبرّر في تنفيذ قرارات مجلس المحافظة.

ثانياً: استقلال الحكومات المحليّة عن السّلطات الاتّحادية

لم ينصّص الدّستور بشكل صريح على استقلال تامّ للحكومات المحليّة في المحافظات غير المنتظمة في إقليم عن السّلطات الاتّحادية، ولكنّ موقفه كان واضحاً جدّاً من ذلك في ما يُستقى من المواقف الآتية:

1. عدم الخضوع: نصّت المادة (122/خامساً) من الدستور: (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة). فالنص يشير إلى الاستقلال الوظيفي أو المهني لمجالس المحافظات بتعبير (عدم الخضوع)، ويشير إلى الاستقلال المالي لمجلس المحافظة صراحة.
2. مبدأ اللامركزية الإدارية: إذ تنص المادة (122/ثانياً) من الدستور: (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون).
3. حصّة عادلة من الإيرادات: نصّت المادة (121/ثالثاً) من الدستور: (تخصّص للأقاليم والمحافظات حصّة عادلة من الإيرادات المحصّلة اتّحادياً تكفي للقيام بأعبائها ومسؤوليّاتها مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكّان فيها). وهذا هو الاستقلال المالي الكامل.
4. تفويض السلطات: إذ تنص المادة (123) من الدستور على جواز تفويض السلطات بين الحكومة الاتّحادية والمحافظات بموافقة الطرفين، على أن ينظم ذلك بقانون. ومعنى المخالفة أن سلطات المحافظات مصونة في مواجهة الحكومة الاتّحادية، وبالتالي فإنّها مستقلة عنها، ولا تستطيع الحكومة الاتّحادية ممارسة سلطات المحافظات القانونية إلا إذا حصلت على تفويض منها بموافقتها.
5. توزيع الاختصاصات: حينما وزّع الدستور الاختصاص في المواد (110 و 112 و 113 و 114 و 115) منه فإنه رجّح اختصاصات الإقليم والمحافظات على السلطات الاتّحادية ممّا يقطع في استقلالها عنها، بل يقطع في أنّها ندّها لها، وهما يقفان على أرض واحدة.
6. حكام منتخبون: رئيس وأعضاء مجالس المحافظات والمحافظون هم أشخاص منتخبون طبقاً لنص المادة (122/رابعاً) من الدستور، والتي نصّت على: (ينظم بقانون انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحيّتهما). والأصل أن الحاكم المنتخب أو ممثّل الشعب لا سلطة عليه إلا من ناخبه أو من عينه في منصبه؛ لأنّ له شرعية انتخابية شبيهة بالشرعية الانتخابية للمسؤول الاتّحادي ممّا يجعل استقلاله أمراً مفروغاً منه.

والاستقلال المستقى من تلك النصوص، إنما يعني الحرية الكاملة للسلطات المحلية في ممارسة اختصاصاتها وصلاحياتها دون تدخل من السلطات الاتحادية، ما دامت لا تتخطى اختصاصها الحصري، ولا تنفرد في الاختصاصات المشتركة.

ولعل ذلك نابع مما ذكرناه من أن الحكومات المحلية في (المحافظات غير المنتظمة في إقليم)، هي حكومات منتخبة، وشرعيتها الانتخابية تعادل الشرعية الانتخابية للمسؤولين الاتحاديين، إلا أن ذلك قد لا يستقيم ضمناً مع موقف قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل بالقانون رقم 15 لسنة 2010 والقانون رقم 19 لسنة 2013 في النقاط الآتية:

1. رقابة مجلس النواب: تنص المادة (2/ثالثاً) منه: (تخضع المجالس لرقابة مجلس النواب) ويُقصد بالمجالس هنا مجالس المحافظات ومجالس الأفضية والنواحي طبقاً لنص المادة (1) من القانون.
2. إقالة المحافظ: نصت المادة (7/ثامناً-2) من القانون: (لمجلس النواب إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناءً على اقتراح رئيس الوزراء لنفس الأسباب المذكورة). فالتصريح يمنح رئيس الوزراء سلطة على محافظ منتخب في اقتراح إقالته، ويمنح مجلس النواب سلطة إقالته، بالرغم من أنه لم يعينه أو ينتخبه، مما يخل باستقلال السلطات المحلية عن السلطات الاتحادية.
3. تعيين المحافظ المنتخب: نصت المادة (26) من القانون: (أولاً): يصدر أمر تعيين المحافظ بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه، وعندها يباشر بعمله)، مما قد يجعل عمل المحافظ وممارسته لأعمال وظيفته متوقفاً على المرسوم الجمهوري الذي قد لا يصدر في موعده لأسباب سياسية.

المطلب الثاني: الأقاليم

أصبح العراق بموجب دستور عام 2005 دولة اتحادية (فدرالية)، يتكوّن النظام الاتحادي فيها من عاصمة، وأقاليم ومحافظة لا مركزية، وإدارات محلية⁽²⁶⁰⁾.

وقد أجاز الدستور تكوين الإقليم لكل محافظة أو أكثر بناءً على طلب بالاستفتاء عليه، يُقدّم بإحدى طريقتين⁽²⁶¹⁾:

أولاً:- طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.
ثانياً:- طلب من عُشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.

فإذا تشكّل الإقليم، توجب به أن يضع له دستوراً، يحدّد هيكل سلطات الإقليم، وصلاحيّاته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيّات، على ألا يتعارض مع الدستور الاتحادي⁽²⁶²⁾.

ويكون لسلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، باستثناء ما ورد في الدستور من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية⁽²⁶³⁾.

ويحقّ لسلطة الإقليم، تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية⁽²⁶⁴⁾.

(260) المادة 116 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(261) المادة 119 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(262) المادة 120 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(263) المادة 121/أولاً من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(264) المادة 121/ثانياً من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

وقد أوجب الدستور العراقي لعام 2005 أن تُخصَّص للأقاليم والمحافظات حصَّة عادلة من الإيرادات المحصلة اتِّحادياً، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السُّكَّان فيها⁽²⁶⁵⁾.

ويلقي على حكومة الإقليم اختصاص العمل بكلِّ ما تتطلبه إدارة الإقليم، وبوجه خاصِّ يتمُّ إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للإقليم، كالشرطة والأمن وحرس الإقليم.⁽²⁶⁶⁾

لكن لم يؤسَّس واقعياً في العراق سوى إقليم واحد هو إقليم كردستان القائم قبل إقرار دستور عام 2005، والذي أقرَّه الدستور عند سريانه، وأقرَّ سلطاته القائمة، باعتباره إقليمًا اتِّحادياً⁽²⁶⁷⁾.

وسنبحث فيما يلي في موضوع تقييم قدرة إقليم كردستان على مكافحة الفساد:
استقلالية إقليم كردستان:

إنَّ إقليم كردستان يتمتع باستقلال تامٍّ من ناحية دستورية وواقعية، وقد تمكَّن من تشكيل مؤسساته الخاصَّة من برلمان وحكومة وسلطة قضائية مستقلة، وهو يمارس سلطاته التشريعية والتنفيذية والقضائية على عموم أرض إقليم كردستان دون أيِّ تدخُّل من الحكومة الاتِّحادية، وله حرس للإقليم، وقوى أمن داخلي مستقلة نجحت نجاحاً متميزاً في حفظ أمن الإقليم، ممَّا ساعد على ازدهاره وإعمارهِ بشكل مختلف عن باقي أجزاء العراق.

(265) المادة 121/ثالثاً من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(266) المادة 121/خامساً من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(267) المادة 117/أولاً من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

توفير موارد مالية كافية

أوجب الدستور تخصيص حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً للأقاليم، بحيث تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السُّكَّان فيها⁽²⁶⁸⁾.

وللأقاليم عادة موارد ذاتية داخلية تضاف إلى ما يرده من تخصيصات من الموازنة العامة للدولة، ممَّا يمكنه من إدارة أموره المالية باستقلالية كاملة.

الشفافية في إقليم كردستان

أصدر إقليم كردستان قانون حقِّ الحصول على المعلومات في إقليم كردستان-العراق رقم 11 لسنة 2013؛ من أجل تمكين مواطني الإقليم من ممارسة حقِّهم في الحصول على المعلومات لدى المؤسسات العامة والخاصة، ودعم مبادئ الشفافية والمشاركة الفاعلة لترسيخ العملية الديمقراطية، ومن أجل تأمين مناخ أفضل لحرية التعبير والنشر⁽²⁶⁹⁾.

وبموجب هذا القانون؛ يحقُّ لكلِّ شخص طبيعيٍّ أو معنويٍّ الاطلاع والحصول على المعلومات التي تحتفظ بها المؤسسات، والحصول على نسخ من الوثائق التي يطلبها. وقد أوجب القانون على المؤسسات العامة إصدار دليل سنويٍّ، ونشر المعلومات التالية على موقعها الإلكتروني وتحديثها باستمرار أو عن طريق نشر تقرير في إحدى وسائل الإعلام، وذلك من خلال ما يلي:

1. بنيتها، عنوانها، وموقعها الإلكتروني، وطرق الاتصال بها، مهامها، قراراتها، إجراءات التوظيف لديها، ومسؤولوها وعناوينهم الوظيفية.
2. ميزانيتها وتخصيصاتها، وحساباتها الختامية.

(268) المادة 121/ثالثاً من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(269) المادة الثانية من قانون حق الحصول على المعلومات رقم 11 لسنة 2013.

3. المشاريع المنجزة، والمشاريع في طور التنفيذ، والمشاريع المقرر القيام بها.

4. الخدمات التي تقدّمها وطرق الحصول عليها.

5. الشكاوى المقدّمة إليها والإجراءات المتخذة بشأنها.

وقد أوجب على المؤسسات العامة الإعلان عن مناقصاتها ومزايدات أموالها وأموالها، وفق الأنظمة والقوانين النافذة في الإقليم.

لكنّ القانون منع إعطاء المعلومات في الحالات الآتية:

1. الأسرار الخاصة بالدفاع وأمن الإقليم.

2. المعلومات التي يؤدي كشفها إلى التأثير على سير المفاوضات التي يجريها الإقليم أو إذا اتفق الطرفان على أنها سرّية.

3. المعلومات التي يؤدي كشفها إلى التأثير على سرّية التحقيقات والمحاكمة.

4. المعلومات التي يؤدي كشفها إلى الإخلال بالمنافسة المشروعة أو حقوق المؤلف والملكية الفكرية.

5. معلومات وملفات الأشخاص التعليميّة أو الطّبيّة أو الوظيفيّة أو جساباته المصرفيّة أو أسرار المهنيّة دون موافقته، وكلّ ما يتعلّق بسلامة وصحة المواطن، أو تعريض حياته للخطر.

6. المعلومات التي يتسبّب الإفصاح عنها اختراق الشبكات الإلكترونيّة المحميّة، ويعرّض محتوياتها للمحو أو السرقة.

وبالرّغم من أهميّة مبادئ هذا القانون، إلّا أنّ تطبيقه يعاني من الكثير من التّعثر.

اعتماد الإقليم مبادئ النزاهة

أوجب قانون هيئة النزاهة لإقليم كردستان رقم 3 لسنة 2011 على كبار موظفي الإقليم ابتداءً من رئيس الإقليم ورئيس وزراء الإقليم والوزراء ومن هم بدرجةهم، ووكلاء الوزارات والمديرين العامّين وغيرهم، تقديم كشف بمصالحهم الماليّة إلى هيئة النزاهة في الإقليم بشكل دوريّ لحين انقطاع صلتهم بالمناصب التي يشغلونها.

كما أوجب قانون هيئة النزاهة في الإقليم على الهيئة إصدار تعليمات تعارض المصالح في الإقليم، ومراقبة الالتزام بها وتشخيص مخالفة أحكامها، وإصدار تقارير دوريّة بشأنها⁽²⁷⁰⁾.

المساءلة في إقليم كردستان

أسّس إقليم كردستان بموجب قانون ديوان الرقابة الماليّة لإقليم كردستان رقم 2 لسنة 2008، سلطة رقابية ماليّة، تتمتع بالشخصيّة المعنويّة والاستقلال الماليّ والإداري⁽²⁷¹⁾، ترتبط ببرلمان الإقليم⁽²⁷²⁾، بهدف المحافظة على الأملاك والأموال العامّة عن طريق ممارسة رقابة فعّالة ماليّة ومحاسبية⁽²⁷³⁾.

(270) تنص المادة (الخامسة/رابع عشر) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كردستان: - (تعمل الهيئة على: ... رابع عشر: إصدار تعليمات منع تعارض المصالح في الإقليم ومراقبة الالتزام بها وتشخيص مخالفة أحكامها، وإصدار تقارير دورية بشأنها). وتنص المادة العاشرة من قانون هيئة النزاهة لإقليم كردستان-العراق: - (يمارس الرئيس الاختصاصات الآتية: -.. خامساً: إصدار التعليمات المنصوص عليها في هذا القانون). وتنص المادة (الثانية عشرة/ثانيًا) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كردستان- العراق: - (ثانيًا: الدائرة القانونية: يرأسها مدير عام... ويتولى المهام الآتية: ... 7- وضع تعليمات منع التعارض في المصالح في الإقليم). وتنص المادة الثانية عشرة/ثالثًا من قانون هيئة النزاهة لإقليم كردستان-العراق: - (ثالثًا: دائرة الوقاية والشفافية: يرأسها مدير عام... ويتولى المهام الآتية: ... 10- وضع وتنفيذ تدابير الحد من الفساد ومكافحته، وتعزيز الشفافية ومنع تعارض المصالح في القطاع الخاص).

(271) المادة الثانية من قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان رقم 2 لسنة 2008.

(272) المادة الثالثة من قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان رقم 2 لسنة 2008.

(273) المادة الرابعة من قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان رقم 2 لسنة 2008.

كما أسس الإقليم هيئة للنزاهة بموجب القانون رقم 3 لسنة 2011 كشخصية معنوية مستقلة تخضع لرقابة برلمان الإقليم⁽²⁷⁴⁾، من أجل تثبيت آلية فعالة لتكريس مبدأ سيادة القانون، واتخاذ الإجراءات القانونية للوقاية من الفساد، واعتماد معايير موضوعية لتقويم الأداء وتطوير الخدمة العامة والقضاء على الروتين، وتثبيت وتقويم السلوك الوظيفي وتحمل المسؤولية أثناء تأدية الخدمة العامة، وفقاً للقوانين والإجراءات التي تحرّم الفساد⁽²⁷⁵⁾.

اعتماد ملف مكافحة الفساد كأولوية في إقليم كردستان

تبني إقليم كردستان استراتيجية إقليمية لمكافحة الفساد عام 2020 لمدة عشر سنوات، وتعلن القوى السياسية الممسكة بالسلطة في الإقليم بشكل مستمر مناهضتها للفساد، وتدعو إلى وجوب التصدي له، وتفعل الحكومات التي تتشكل في الإقليم مثل ذلك في مناهجها الحكومية التي تمنح على أساسها الثقة في برلمان الإقليم، بل ظل الأمر في إطار الشعارات، لأن الإقليم ما زال يعاني من الكثير من ممارسات الفساد رغم النجاح في الكثير من جهود الإعمار والبناء والازدهار داخل الإقليم.

(274) المادة الثانية من قانون هيئة النزاهة لإقليم كردستان رقم 3 لسنة 2001 المعدل.

(275) المادة الثالثة من قانون هيئة النزاهة لإقليم كردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل.

المطلب الثالث: المحافظات غير المنتظمة بإقليم (الحكومات المحلية)

ذكرنا بأن العراق يُقسَّم كدولة اتِّحادية إلى أقاليم ومحافظات غير منتظمة بإقليم، وقد عالج الدستور العراقي لعام 2005 في الفصل الثاني/ الباب الرابع، المحافظات التي لم تنتظم بإقليم، فنص على أنها تتكوّن من عدد من الأقضية والنواحي والقرى، وأوجب أن تُمنَح الصّلاحيّات الإداريّة والماليّة الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإداريّة. ويُعدُّ المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرّئيس التنفيذيّ الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحيّاته المخوّل بها من قبل المجلس، وألاً يخضع مجلس المحافظة المنتخب من شعب المحافظة لسيطرة أو إشراف أيّة وزارة أو أيّة جهة غير مرتبطة بوزارة، وله ماليّة مستقلة⁽²⁷⁶⁾.

وقد أصدر مجلس النّواب قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2011 المعدّل⁽²⁷⁷⁾؛ لتنظيم تلك المحافظات في ضوء المعايير الدستوريّة التي ذكرناها آنفاً، ووفقاً لمبدأ اللامركزية الإداريّة⁽²⁷⁸⁾، لتمارس الحكومات المحليّة الصّلاحيّات المقرّرة لها في الدستور والقوانين الاتّحادية

(276) المادة 122 من الدستور العراقي لعام 2005.

(277) نُشر في الوقائع العراقية بالعدد 4070 في 31-03-2008.

(278) حددت المادة 110 من الدستور الصلاحيّات الحصريّة للسلطات الاتّحادية التي تنفرد بها لوحدها، حيث نصت: (تختص السلطات الاتّحادية بالاختصاصات الحصريّة الآتية:

أولاً: رسم السياسة الخارجيّة والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدوليّة وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها ورسم السياسة الاقتصاديّة والتجاريّة السياديّة.

ثانياً: وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين حماية وضمان أمن حدود العراق، والدفاع عنه.

ثالثاً: رسم السياسة الماليّة والجمركيّة وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجاريّة عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامّة للدولة، ورسم السياسة النقديّة وإنشاء بنك مركزي وإدارته.

رابعاً: تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان.

خامساً: تنظيم أمور الجنسيّة والجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي.

سادساً: تنظيم سياسة الترددات البثيّة والبريد.

سابعاً: وضع مشروع الموازنة العامّة والاستثماريّة.

ثامناً: تخطيط السياسات المتعلّقة بمصادر المياه من خارج العراق، وضمان مناسيب تدفق المياه وتوزيعها العادل داخل العراق، وفقاً للقوانين والأعراف الدوليّة.

تاسعاً: الإحصاء والتعداد العام للسكان).

في الشؤون المحلية عدا الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية المنصوص عليها في المادة (110) من الدستور⁽²⁷⁹⁾.

الفرع الأول: السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة

للمحافظة نوعان من المجالس هما:

1. مجلس المحافظة: وهو مجلس واحد يمثل المحافظة جميعها.
2. مجالس الأفضية: وتُشكل بالانتخاب في كل قضاء من أفضية المحافظة، وتسمى المجالس المحلية.

وقد اعتبر القانون مجلس المحافظة السلطة التشريعية والرقابية العليا في المحافظة، وله حق إصدار التشريعات المحلية، بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تدرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، وتتمتع المجالس بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويمثلها رئيسها أو من يخوله، وتخضع لرقابة مجلس النواب⁽²⁸⁰⁾.

ويُنتخب أعضاء مجلس المحافظة من شعب المحافظة نفسه، وفقاً لقانون انتخابات مجالس المحافظات، وله دورة انتخابية محددة.

اختصاصات مجلس المحافظة⁽²⁸¹⁾

منح القانون مجلس المحافظة العديد من الصلاحيات والاختصاصات أهمها:

1. انتخاب وإقالة رئيس المجلس ونائيه.

(279) المادة 2/ رابعاً من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2011.

(280) المادة (2) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2011 المعدل.

(281) المادة 7 من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2011 المعدل.

2. إصدار التشريعات المحليّة والأنظمة والتّعليمات لتنظيم الشّؤون الإداريّة والماليّة، بما يمكّنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللّامركزيّة الإداريّة، وبما لا يتعارض مع الدّستور والقوانين الاتّحاديّة.
3. رسم السّياسة العامّة للمحافظة.
4. إعداد مشروع الموازنة الخاصّة بالمجلس.
5. إعلان مشروع الموازنة العامّة للمحافظة في وسائل الإعلام المقروءة والمرئيّة والمسموعة، وعقد النّدوات والمؤتمرات لمشاركة مواطني المحافظة ومنظّمات المجتمع المدنيّ، والوقوف على آرائهم.
6. الرّقابة على جميع أنشطة دوائر الدّولة في المحافظة؛ لضمان حسن أداء عملها.
7. انتخاب المحافظ ونائبيه بالأغليّة المطلقة، واستجوابهم.
8. الموافقة على ترشيح أصحاب المناصب العليا ⁽²⁸²⁾ في المحافظة بالأغليّة المطلقة لعدد أعضاء المجلس، وإعفائهم.

الوحدات الإداريّة في المحافظة

الوحدات الإداريّة في المحافظة ثلاث، وهي:

1. المحافظة.

2. القضاء.

3. النّاحيّة ⁽²⁸³⁾.

(282) يعرف قانون المحافظات غير المنتظية بإقليم رقم 21 لسنة 2011 المعدل المناصب العليا بـ: (المناصب العليا: المديرون العامون ومديرو الدوائر ورؤساء الأجهزة الأمنية في حدود مسؤولية المحافظة ممن يتقاضون رواتبهم من موازنة المحافظة، ولا تشمل رؤساء الجامعات وعمداء الكليات والمعاهد والقضاة وقادة الجيش والشركات العامة ورؤساء الأجهزة الأمنية الذين لا ينحصر عملهم في نطاق المحافظة).

(283) كان للناحية مجلس خاصٌّ بها، إلا أن تعديل قانون المحافظات ألغاه وأبقى الناحية كوحدة إدارية تابعة لمجلس القضاء دون أن يكون لها مجلس ناحية خاص بها.

ويكون لكل وحدة إدارية شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري، ولها في سبيل ممارسة أعمالها ما يأتي⁽²⁸⁴⁾:

1. استيفاء الضرائب والرسوم والأجور وفقاً لأحكام القوانين الاتحاديّة النافذة.
2. مزاولة الاختصاصات الممنوحة لها بموجب الدستور.
3. القيام بالأعمال والمهام الموكلة إليها بموجب القوانين، بما لا يتعارض مع الدستور.

ويُعدُّ المحافظ والقائم مقام ومدير الناحية، رؤساء الوحدات الإدارية في المحافظة، ويُعتبر كلُّ منهم أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية.

الفرع الثاني: المحافظ

يُعدُّ المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، وهو بدرجة وكيل وزير، فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية⁽²⁸⁵⁾. ويكون لكل محافظ نائبان بدرجة مدير عامٍ ينتخبهما المجلس من داخله أو خارجه⁽²⁸⁶⁾، كما يكون له عددٌ من معاونين للشؤون الإدارية والفنية⁽²⁸⁷⁾.

صلاحيات المحافظ⁽²⁸⁸⁾

يمارس المحافظ عدداً من الصلاحيات، أهمها:

1. إعداد الموازنة العامة للمحافظة وفق المعايير الدستورية، عدا ما يقع ضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية؛ لرفعها إلى مجلس المحافظة.

(284) المادة 22 من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2011 المعدل.

(285) المادة 24 من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2011.

(286) المادة 27 من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2011 المعدل.

(287) المادة 33/أولاً من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2011 المعدل.

(288) المادة 31 من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2011 المعدل.

2. تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة، بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة.
3. تنفيذ السياسة عامة الموضوع من قبل الحكومة الاتحادية في حدود المحافظة.
4. الإشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها، ما عدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد.

الفرع الثالث: تقييم مدى قدرة الحكومات المحلية على مكافحة الفساد

استقلالية الحكومات المحلية

على الرغم من أن الدستور أعطى للمحافظات غير المنتظمة بإقليم استقلالاً تاماً عن الحكومة الاتحادية، ومنحها الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية. واعتُبر المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، وقد تم منع خضوع مجلس المحافظة المنتخب لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، كما أعطاه الدستور -مع المحافظة- موازنة مالية مستقلة⁽²⁸⁹⁾، إلا أن قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم، خرق هذا الاستقلال من عدة جهات، منها:

1. منح مجلس النواب الاتحادي السلطة الرقابية على مجلس المحافظة، بالرغم من أنه مجلس منتخب، ولا يجوز إخضاعه لغير رقابة ناخبيه من الشعب الذي انتخبه.
2. منح مجلس النواب صلاحية حل مجلس المحافظة، بالرغم من أن مجلس المحافظة هو مجلس منتخب من شعب المحافظة، ولا يصح إسناد حله لغير شعب المحافظة، أو وفق آليات خاصة بالمحافظة نفسها، دون تدخل الحكومة الاتحادية أو السلطات الاتحادية.
3. أعطى لمجلس النواب سلطة الاعتراض على القرارات الصادرة من المجلس، إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة، وفي حالة عدم إزالة المخالفة؛ فلمجلس النواب إلغاء القرار بالأغلبية البسيطة⁽²⁹⁰⁾.

(289) المادة 122 من الدستور العراقي لعام 2005.

(290) المادة 20/ثانياً من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2011 المعدل.

4. منح مجلس النواب سلطة إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناءً على اقتراح رئيس الوزراء.
5. منح مجلس الوزراء حق الإقالة لأصحاب المناصب العليا في المحافظة، باقتراح من الوزير المختص.

توفير الموارد المالية الكافية

يكون لكل محافظة موازنة خاصة بها، يقترحها المحافظ، ويكون لمجلس المحافظة فيها موازنته المالية الخاصة ضمن موازنة المحافظة التي ينفرد مجلس المحافظة بإعدادها وإدماجها في موازنة المحافظة، والمصادقة عليها.

وتتكوّن الموارد المالية للمحافظة مما يأتي:

1. ما تخصّصه الموازنة الاتحادية للمحافظة بما يكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، وحسب نسبة السكّان ودرجة المحرومية فيها، وبما يؤمّن التنمية المتوازنة لمختلف مناطق البلاد.
2. الإيرادات المتحقّقة في المحافظة، عدا النفط والغاز وتشمل:
 - أ. أجور الخدمات التي تقدّمها، والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها.
 - ب. الضرائب والرؤوس والغرامات المفروضة وفق القوانين الاتحادية والمحلية النافذة ضمن المحافظات.
 - ج. بدلات بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة.
 - د. بدلات إيجار الأراضي المستغلّة من قبل الشركات.
 - هـ. الضرائب التي يفرضها المجلس على الشركات العاملة فيها؛ تعويضاً عن تلوث البيئة وتضرّر البنى التحتية.
 - و. التبرّعات والهبات التي تُقدّم للمحافظة وفق الدستور والقوانين الاتحادية.
 - ز. نصف إيرادات المنافذ الحدودية.

ح. خمسة دولارات عن كل برميل نفط خام منتج في المحافظة، وخمسة دولارات عن كل برميل نفط خام مكرّر في مصافي المحافظة، وخمسة دولارات عن كل (150) مئة وخمسين متراً مكعباً منتجاً من الغاز الطبيعي في المحافظة.

اعتماد مبادئ الشفافية في عمل الحكومات المحلية

أوجب القانون على مجلس المحافظة إعلان مشروع الموازنة العامة للمحافظة في وسائل الإعلام المقروءة والمرئية والمسموعة، وعقد الندوات والمؤتمرات لمشاركة مواطني المحافظة ومنظمات المجتمع المدني والوقوف على آرائهم⁽²⁹¹⁾.

اعتماد مبادئ النزاهة

1. الرقابة

أخضع القانون المحافظ وإدارة المحافظة لرقابة مجلس المحافظة؛ باعتبارها الجهة الرقابية العليا في المحافظة، كما أخضع مجلس المحافظة لرقابة مجلس النواب، كما تخضع دوائر المحافظة والمجالس للرقابة والتدقيق من قبل ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلة المشكّلة بموجب أحكام الدستور⁽²⁹²⁾.

2. منع تعارض المصالح

لا يجوز الجمع بين عضوية المجالس وأي عمل أو منصب رسمي آخر، وله حق العودة إلى وظيفته الأولى بعد انتهاء مدة عضويته، وعلى الجهات الرسمية المعنية تسهيل أمر الموافقة على تفرّغه من العمل بها، وعلى العودة إليها بعد انتهاء مدة العضوية⁽²⁹³⁾.

(291) المادة 7/خامساً- من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2011 المعدل.

(292) المادة 47 من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2011 المعدل.

(293) المادة 18 /أولاً من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2011 المعدل.

المساءلة

1. حلّ المجالس⁽²⁹⁴⁾:

أجاز القانون لمجلس المحافظة والمجالس المحليّة (مجالس الأقضية)، حلّ نفسها بالأغلبية المطلقة؛ بناءً على طلب ثلث الأعضاء في الحالات الآتية:

1. الإخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة إليه.

2. مخالفة الدستور والقوانين.

3. فقدان ثلث الأعضاء شروط العضوية.

وأعطى القانون لمجلس المحافظة حلّ مجلس القضاء إذا تحقّق أيّ من الأسباب أعلاه.

2. إنهاء العضوية والإقالة

أجاز القانون إنهاء عضوية عضو مجلس المحافظة، وكذلك إقالة المحافظ أو رئيس الوحدة الإدارية، لأحد الأسباب الحصرية الآتية:

أ. عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي.

ب. التّسبّب في هدر المال العام.

ج. فقدان أحد شروط العضوية.

د. الإهمال أو التّقصير المتعمّدين في أداء الواجب والمسؤولية.

اعتماد مكافحة الفساد كأولوية

لم تكن تجربة الحكومات المحليّة في المحافظات بعد عام 2003 تجربة موفّقة، إذ تفشّى الفساد وتراجعت الخدمات العامّة في المحافظات غير المنتظمة بإقليم؛ بسبب السيطرة الحزبية على مجالسها

(294) المادة 20 من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2011.

ومناصب المحافظين فيها، وتقشي التَّغْنَم والمحاخصة فيما بين ممثلي تلك الأحزاب، وتنازعها على حساب مصالح شعب المحافظة، فكان الفساد ونهب موارد المحافظة وتبذيرها هو السِّمَة الأهم في ممارسات تلك المجالس وحكوماتها المحليَّة.

المبحث الثالث: الجهات الرقابية والتنظيمية (الهيئات المستقلة)

أسس الدستور العراقي لعام 2005، ولأول مرة في العراق لمفهوم الهيئات المستقلة، فصلاً مستقلاً هو الفصل الرابع في باب (السلطات الاتحادية)، لذلك يمكن عدُّ (الهيئات المستقلة) السلطة الرابعة في الدستور العراقي بعد السلطات التقليدية الثلاث (السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية).

إنَّ أهمَّ الهيئات المستقلة هي الهيئات الرقابية المتمثلة بهيئة النزاهة والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، والمفوضية العليا المستقلة لحقوق الإنسان⁽²⁹⁵⁾، وديوان الرقابة المالية⁽²⁹⁶⁾.

وتعدُّ المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، جهةً تنظيمية ورقابية، ويشترك معها في هذه الصفة مجلس الخدمة العامة الاتحادية⁽²⁹⁷⁾، باعتباره هيئة مستقلة لها مهام تنظيمية ورقابية.

إنَّ وجود أجهزة رقابية تتولَّى رصد ممارسات الفساد والانتهاكات، وتحقيق فيها وتبسط رقابتها على السلطات العامة، وتؤمِّن مساءلة فاعلة، وعدم إفلات من العقاب، هو أمر جوهريٌّ وأساسيٌّ في ميدان منع الفساد ومكافحته وردعه، لأنَّ وجود سلطات عامّة منفصلة من الرقابة والمساءلة والاستجواب، يجعلها عرضة لتفاقم ممارسات الفساد فيها؛ بسبب انعدام الرقابة والمساءلة اللذين يُعدَّان من أهمَّ أركان الحرب ضدَّ الفساد.

(295) جمعت المادة 102 من الدستور ثلاثاً من الهيئات المستقلة الرقابية، وهي هيئة النزاهة ومفوضية الانتخابات ومفوضية حقوق الإنسان.

(296) المادة 103 من الدستور.

(297) نصت المادة 107 من الدستور على مجلس الخدمة العامة الاتحادي.

لقد كان استقلال الهيئات المستقلة واحدة من أهم النقاط التي أثارت الجدل القانوني في العراق؛ بسبب سعي السلطة التنفيذية إلى اجهاض الاستقلال التام لتلك الهيئات، وتعارض وتناقض قرارات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير معنى الاستقلال لتلك المؤسسات.

لذا سنتناول في هذا المبحث استقلال الهيئات المستقلة، ومهام الجهات الرقابية والتنظيمية ووظائفها، ومدى قدرتها على مكافحة الفساد، في سبعة مطالب وفق الآتي:

المطلب الأول: استقلال الهيئات المستقلة.

المطلب الثاني: هيئة النزاهة.

المطلب الثالث: ديوان الرقابة المالية.

المطلب الرابع: المفوضية العليا المستقلة للانتخابات.

المطلب الخامس: المفوضية العليا لحقوق الإنسان.

المطلب السادس:- مجلس الخدمة العامة الاتحادي.

المطلب الأول: استقلال الهيئات المستقلة

كانت هيئة النزاهة من أول الهيئات الرقابية المستقلة التي أنشأتها سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة تحت مفهوم جديد هو (الهيئات المستقلة)، الذي أُدخل في النظام القانوني العراقي لأول مرة عام 2004، لكن لم يمض وقت طويل حتى ثار الجدل بشأن مدى ومعنى استقلالها، فهل يقتصر على الاستقلال المالي والإداري؟ أم إنه يشمل استقلالها الوظيفي في أداء مهامها وإدارة كافة شؤونها تحت حكم القانون دون إشراف أو تدخل من أية جهة كانت؟ إنمّا تخضع للرقابات التي يحددها القانون فقط، لذا سنبحث في ثلاثة فروع موضوع استقلال الهيئات المستقلة، وهي كالآتي:

الفرع الأول: فلسفة استقلال الهيئات المستقلة.

الفرع الثاني: استقلال الهيئات المستقلة بين الاستقلال المالي والإداري والاستقلال التام.

الفرع الثالث: خرق استقلال الهيئات المستقلة.

الفرع الأول: فلسفة استقلال الهيئات المستقلة

كان استقلال القضاء (كقضاء أو كسلطة)، هو مفتاح الأخذ بفكرة الاستقلال في غيره من الأنظمة القانونية، ولكن لأسباب ومبررات أخرى في ضوء المهام التي تقوم بها الجهة أو المؤسسة المستقلة، فكل استقلال فلسفته وأسبابه ومبرراته النظرية والعملية، فتجد أن استقلال المؤسسات أو الهيئات المعنية بمكافحة الفساد يعود إلى أنها لا تستطيع القيام بدورها بجدية وفاعلية، إلا إذا رُفعت عنها كل أسباب الضغط والتأثير، بحيث تكون قادرة على ملاحقة جميع الملقات وإدعاءات الفساد والتحقق مع جميع الأشخاص مهما علت مناصبهم وعظم نفوذهم، دون أن يعطّلها ضغط سياسي أو نفوذ حزبي أو عشائري أو اجتماعي، ولا تأثير أو إرادة إدارية أو رئاسية، وهي باعتبارها جهة معنية بملفٍ خطير كالفساد، قد تكون خطرًا على الآخرين؛ لذلك فإنّ خضوعها لجهة ما قد يجعلها خطرًا محققًا بالجهات الأخرى، فقد يُخرق استقلال السلطة القضائية بحجة العمل ضد الفساد، حينما تكون هيئة مكافحة الفساد معنية بمكافحة الفساد في السلطة القضائية، لذلك كان الاتجاه إلى جعل هيئات مكافحة الفساد جهات مستقلة بالكامل عن كل السلطات والمؤسسات بالدولة.

وكانت الفلسفة نفسها خلف الأخذ باستقلال الجهات المعنية بالتدقيق المالي والمحاسبي على مفاصل الدولة والقطاع العام، إذ إن تلك الجهات قد تجامل أو تتغافل عن كثير من الجرائم والمخالفات المالية، إلا إذا ضُمن استقلالها الكامل، لكي لا تخشى من الكشف عن أية تجاوزات أو اختلاسات تكتشفها خلال عملها التدقيقي، ولكي تقم أداء المؤسسات على أسس ومعايير دقيقة لا مجاملة ولا خشية فيها.

والخوف على حرية الإعلام والخوف من تقييد حرية الناس في تلقي المعلومات وتداولها ونشرها في وسائل الاتصالات والانترنت والصحف والفضائيات وغيرها، هو الفلسفة وراء استقلال هيئة الإعلام والاتصالات، فالحق في تلقي المعلومات ونشرها وتداولها حق دستوري لا يجوز لأية سلطة في الدولة تقييده أو منعه بأيّة حال من الأحوال، فإذا أراد الدستور ضمانه ومنع تقييده -إلا لمصالح عليا تتعلق بأمن المجتمع وغايات عليا-، فلا بدّ له (أي للدستور) من إخراجها من سلطة وصلاحيّة جميع السلطات، وإيداعه بيد هيئة مستقلة، تودع إدارتها إلى ثلّة من المختصين الشجعان المؤمنين بهذا الحق، والعالمين بأهميته وخطورته بالنسبة للشعب، تتولّى حمايته وتنظيمه بما يؤمن منع تقييده أو التعدي عليه من أية سلطة في الدولة؛ لأنّه حقّ خالص للشعب، لا يجوز المساس به.

أمّا استقلال مفوضية الانتخابات، فإنّه يعود إلى أنّ إرادة الناس في انتخاب قادة البلاد ونواب الشعب، فيجب أن يتضمّن التعبير عنها أسساً من النزاهة والعدالة والمساواة، وذلك تضمنه جهة مستقلة، لا تخضع لتأثير أية سلطة أو جهة في الدولة، إذ إنّ خضوعها لأيّ تأثير سياسي أو حزبي أو رئاسي أو إداري أو عشائري... الخ... قد يؤدي إلى تزوير الانتخابات أو تزوير نتائجها أو التلاعب بها لمصلحة شخص أو جهة أو حزب أو كتلة على حساب غيرها.

وهكذا تجد خلف كل استقلال فلسفته ومبرراته المعتمدة، فلا تعطي الدساتير أو القوانين الاستقلال جزافاً، وبلا حكمة ولا فلسفة؛ لذلك يكون الحرص على ضمان احترام الاستقلال التام للهيئات المستقلة تعزيزاً واحتراماً للغايات والمبررات التي كانت خلفه، وبخلاف ذلك تُهدر الحكمة منه (أي من الاستقلال)، ويختل النظام، ولا تبقى أية غاية معتبرة من قيام أو إنشاء المؤسسات المستقلة؛ لأنها ستعجز عن القيام بمهامها التي أنشئت من أجلها.

الفرع الثاني: الاستقلال المالي والإداري والاستقلال التام

يُقصد بـ «الاستقلال المالي والإداري» أن الجهة أو المؤسسة أو الشركة أو الهيئة تستقل في إدارة أمورها المالية والإدارية فقط، ولا استقلال لها فيما عدا ذلك، وغالباً ما يكون القصد من وراء الاستقلال المالي والإداري، هو تجزئة العمل الكبير أو تفتيته للسيطرة عليه لتحقيق منجز أسرع وأكبر بشأنه، من خلال توزيع الصلاحيات والأعمال، وأمثله في العراق كثيرة، مثل استقلال البلديات المالي والإداري، والاستقلال المُنْعَى لمديريات الصحة عن وزارة الصحة، والاستقلال المعطى لشركات المقاولات التابعة لوزارة الإعمار والإسكان أو لوزارة الصناعة أو غيرها من الوزارات.

فتقف فلسفة «الاستقلال المالي والإداري» –غالباً- في حكمة «تجزئة الأعمال وتفتيتها للسيطرة عليها»، لذلك فإن الاستقلال المالي والإداري يبقين الجهة أو الهيئة أو المؤسسة المستقلة مالياً وإدارياً خاضعة للإشراف والتوجيه والرقابة الرئاسية للجهة التي تتبعها في كل شؤونها حتى المالية والإدارية، فالاستقلال المالي والإداري يعطي للجهة المستقلة حرية التصرف بأمورها المالية والإدارية، لكنه لا يمنع الجهة العليا التي تتبعها من التدخل بمثل تلك الأمور بما لها من سلطة رئاسية وإشرافية أي أن الاستقلال المالي والإداري لا يخرج الجهة المستقلة مالياً وإدارياً من السلطات الرئاسية عليها. بآية حال من الأحوال، سواء في واجباتها ووظائفها ومهامها العادية أم في أمورها المالية والإدارية.

إلا أن تدخل الإدارة العليا للجهة التي تتبعها الهيئة أو المؤسسة المستقلة مالياً وإدارياً -من الناحية الفعلية- يعتمد على الرئيس الإداري نفسه كالوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، أو رئيس الوزراء، فقد يكون ممن يُكثر التدخل، فغالبا ما يتدخل بأعمال الجهات التابعة له ولو كانت مستقلة مالياً وإدارياً، أو قد يكون ممن يحترمون الاستقلال المالي والإداري، ويؤمن بعدم تركيز الأعمال والوظائف والصلاحيات، فيتجنب التدخل إلا في حالات نادرة.

أما «الاستقلال التام»، فإنه يشمل «الاستقلال المالي والإداري» ويتعداه إلى استقلال في أداء الوظائف والأعمال والمهام المهنية، حيث لا يكون لأي جهة صلاحية أو سلطة بالتدخل في أعمالها، سواء المالية والإدارية أم وظائفها ومهامها وواجباتها، فهي جهات يحكمها القانون، تدير نفسها بنفسها ولا سلطان عليها إلا لحكم القانون وأدواتها الداخلية. وهذا النوع من الاستقلال (أي الاستقلال التام)، هو ما جاء وصفه بقرار المحكمة الاتحادية العليا المؤقّرة المرقّم (228 / ت 2006 / 9 / 10 / 2006)، والذي تقول فيه: (إنّ الاستقلال المقصود في المادة (102) من الدستور هو أنّ منتسبي الهيئة (أي هيئة النزاهة)، -وكلّ حسب اختصاصه- مستقلّون في أداء مهامهم المنصوص عليها في قانون الهيئة، لا سلطان عليهم في أداء هذه المهامّ لغير القانون، ولا يجوز لأي جهة التدخل أو التأثير على أداء الهيئة لمهامّها. إلا أنّ الهيئة تخضع لرقابة مجلس النواب في أداء هذه المهامّ، فإذا ما حادت عنها أو تجاوزتها، فإنّ مجلس النواب يملك وحده الحقّ في محاسبتها، ويتّخذ الإجراء المناسب في ذلك بها، ومعنى ذلك أنّ هذه الهيئة تدير نفسها بنفسها، ووفقاً لقانونها شأنها شأن البنك المركزي الذي يتمتّع بهذه الاستقلالية لتمكينه من أداء مهامّه دون تدخل من إحدى الجهات. وهذا بخلاف ما ورد في المادة (103) من الدستور، حيث حصرت الاستقلال بالجانب المالي والإداري بالنسبة لديوان الرقابة المالية وهيئة الإعلام والاتصالات، وربطتهما بمجلس النواب. (انتهى الاقتباس من القرار القضائي).

والحقيقة أنَّ المحكمة الاتِّحادية العليا المؤقَّرة -في هذا القرار- أصابت كبد الحقيقة الدُّستورية، ووصفت وصفاً دقيقاً رائعاً (الاستقلال التَّام)، وميَّزته عن (الاستقلال المالي والإداري)، ولو أنَّها لم تأت على ذكر اسم النوع الأوَّل من الاستقلال (وأقصد هنا الاستقلال التَّام).

ويشمل حكم المحكمة المؤقَّرة أعلاه، جميع الهيئات المذكورة في المادة (102) من الدُّستور؛ لأنَّ المحكمة في قرارها المذكور تحدَّثت عن معنى (الاستقلال) المنصوص عليه في المادة المشار إليها، فيكون ذلك شاملاً المفوضية العليا للانتخابات والمفوضية العليا لحقوق الإنسان، إضافة إلى هيئة النَّزاهة؛ لأنَّهما مذكورتان في تلك المادة مع هيئة النَّزاهة، وأضافت إليها المحكمة في حكمها (البنك المركزي العراقي)، فشملته بوصف الاستقلال المذكور في المادة (102) من الدُّستور. فيكون مقطوعاً في أنَّ الهيئات المستقلَّة الأربع المذكورة (النَّزاهة والانتخابات وحقوق الإنسان والبنك المركزي) تتمتع بـ (استقلال تام).

ولا يخفى عليك، فإنَّ الاستقلال التَّام للجهات الأربع المذكورة، يُعدُّ استجابة لالتزامات دولية، إذ إنَّ المعايير الدوليَّة في تشكيل مثل تلك الهيئات الأربع -المشار إليها- يتطلَّب أن تكون متميَّعة بالاستقلال التَّام، وليس الاستقلال المالي والإداري فقط. والمعروف بدهشة أن مفهوم (الهيئات المستقلَّة) لم يكن معروفاً في النِّظام القانوني والإداري العراقي قبل عام 2003، بل جاءت به أوامر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلَّة، مثلما جاءت بمفهوم السُّلطة القضائية المستقلَّة بموجب الأمر 35 لسنة 2003، حينما شكَّلت مجلس القضاء الأعلى بموجبه، وأخرجت القضاء والمحاكم -لأوَّل مرَّة في تاريخ العراق- من قبضة السُّلطة التَّنفيذية، وأعطته استقلالاً تاماً وكاملاً. ولم تكن معظم الهيئات المستقلَّة من صنع الدُّستور العراقي لعام 2005، بل إنَّ الدُّستور أقرَّ القائم منها وفقاً لقوانين تشكيلها التي كانت قد صدرت قبل وضع الدُّستور بأكثر من سنة، بل وقبل تأسيس المحكمة الاتِّحادية العليا في حزيران / 2004، وكانت قوانينها قد وُضعت وشرعت

وفقاً لأفضل المعايير الدوليّة والممارسات الفضلى في العالم. وقد كانت تنص صراحة على (الاستقلال التام) (298).

إنّ فلسفة إنشاء الهيئات المستقلّة تقوم على الحكمة التي توجب توزيع الأدوار والمهام والسلطات والصلاحيات في الدولة بين (جهات أو هيئات) و (سلطات) عدّة، لا يتحكم بعضها ببعض الآخر، ولا يعلو بعضها على بعض، بل يحكمها ويعلو فوقها جميعاً القانون، ثمّ القضاء الحرّ المستقلّ، لتحديد سلطة كل منها سلطة الأخرى، وذلك كلّه مبنيّ على الحكمة العظيمة التي أطلقها مونتيكيو القائلة: (السلطة لا تحدّها إلا السلطة)، وهي جميعاً -سواءً أكانت سلطة أو هيئة مستقلّة- يحكمها القانون، ولا يحكم بعضها بعضاً ولا يتحكّم بعضها ببعض، بل يجب أن تقوم العلاقة بينها على أساس التعاون والتنسيق والتكامل في أداء الأدوار لتحقيق المصلحة العامّة، وليس على أساس حكم الأعلى للأدنى، أو على أساس أن إحداها تأمر والأخرى تطيع، فذلك منهج الدّول الاستبداديّة والمركزيّة في إدارة شؤون البلاد والعباد، ولا يكون ذلك مقبولاً في الدّول الديمقراطيّة والدّول التي يحكمها القانون.

(298) نص القسم (3) من أمر (مفوضية الانتخابات العراقية المستقلة) رقم (92) لسنة 2004 يقول: (يتم بموجب هذا الأمر إنشاء مفوضية الانتخابات العراقية المستقلة كإدارة حكومية مستقلة، تحكم ذاتها، غير حزبية محايدة... وتكون المفوضية مستقلة عن فروع الحكومة التنفيذية والتشريعية والقضائية). ونص البند (2) من القسم (2) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم 56 لسنة 2004 (قانون البنك المركزي العراقي) على: (يتمتع البنك المركزي العراقي بالاستقلال... ولا يتلقى البنك المركزي أية تعليمات من أي شخص بما فيها الجهات الحكومية... يتم احترام استقلال البنك المركزي العراقي، ولن يسعى أي شخص أو جهة للتأثير على نحو غير ملائم على أي عضو من أعضاء أية هيئة لصنع القرارات التابعة للبنك المركزي العراقي، في ما يتعلق بواجبات وظيفته، تجاه البنك، ولن يقوم أي شخص أو جهة بالتدخل في نشاط البنك المركزي العراقي). ونص البند (1) من القسم (3) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم 65 لسنة 2004 (المفوضية العراقية للاتصالات والإعلام) على: (يتم بموجب ذلك إنشاء هيئة إدارية مستقلة -لا تسعى لتحقيق الربح- يطلق عليها اسم (المفوضية العراقية للاتصالات والإعلام)، تتحمل وحدها دون غيرها، مسؤولية ترخيص وتنظيم خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية والبريد والإرسال وخدمات المعلومات وغير ذلك من خدمات أجهزة الإعلام في العراق...). وكانت نصوص الاستقلال بشأن (الهيئة العراقية العامة لخدمات البريد والإرسال) أوضح من سواها، إذ نصت ديباجة الأمر 66 لسنة 2004 : (... وإقراراً كذلك بأن عدم التدخل في استقلال الإعلام هو واجب الحكومات بالمقابل، وتأكيذاً على أن استقلال الإعلام في هذا السياق يعني عدم إخضاعه للرقابة أو للنفوذ غير الملائم، وعدم التدخل في شؤونه أو تعريضه للضغط من قبل قوى سياسية أو قوى خارجية أخرى...).

ونص البند (5) القسم (2) منه على تعريف للاستقلال، وهو نص فريد من نوعه في أوامر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة بشأن الهيئات المستقلة، فلم تعرّف (الاستقلال) إلا في هذا النص، إذ يقول: (تعني عبارة الاستقلال: القدرة المالية والتحريرية والإدارية على ممارسة العمل بدون الخضوع إلى التأثير أو سيطرة الحكومة أو تأثير أيّة مصالح خارجية غير ملائمة).

الفرع الثالث: خرق استقلال الهيئات المستقلة

إن المحكمة الاتحادية العليا تراجعت عن توجيهها في إسنادها للاستقلال التام للهيئات المستقلة، والذي تبنته في حكمها المشار إليه أعلاه، في قرار لاحق أصدرته بالعدد 88 / اتحادية / 2010 في 18 / 1 / 2011، قضت فيه بـ (أن ارتباط بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب لا يحول دون إشراف مجلس الوزراء على نشاطاتها) و (أما بالنسبة إلى بقية الهيئات المستقلة التي لم يحدّد الدستور بنص صريح ارتباطها بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء وتمارس مهام تنفيذية، وأخضع الدستور قسمًا منها لرقابة مجلس النواب أو جعلها مسؤولة أمام مجلس النواب، فإن مرجعيتها تكون لمجلس الوزراء).

وقد أسندت قرارها أعلاه بالأسباب الآتية:

1. إن وجود مرجعية لهذه الهيئات هو ما يقتضيه حسن سير العمل فيها وتأمين الرقابة عليها؛ لأن هذه الهيئات ليست إحدى السلطات الاتحادية المستقلة التي تتكوّن منها جمهورية العراق، المنصوص عليها حصرياً في المادة (47) من الدستور، وهي السلطات: التشريعية والتنفيذية والقضائية، والتي تمارس اختصاصها ومهامها المرسومة بالدستور والقانون بصورة مستقلة، وعلى أساس مبدأ الفصل بين السلطات، وهي أي الهيئات المستقلة - جزء من إحدى هذه السلطات، ومرجعيتها يلزم أن تحددها طبيعة المهام التي تقوم بها على وفق القانون الذي يحدّد هذه المهام، لذا يلزم أن تكون لها مرجعية ترتبط بها أو تشرف عليها، ولا يمكن أن تسير بدون ذلك.

2. إن الهيئات المستقلة تقع ضمن هيكلية الدولة، وتؤدي مهام تنفيذية، ولا ترتبط بوزارة، فلا بدّ من جعل مرجعيتها لمجلس الوزراء.

3. إن ما نصّ عليه الدستور بربطه بعض الهيئات المستقلة ذات الطبيعة التنفيذية بمجلس النواب أمر لا يتفق مع اختصاصاته الرئيسية المنصوص عليها في المادتين (61 و 62) من الدستور، وهما من اختصاص التشريع واختصاص الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، ويتعارض

كذلك مع مبدأ الفصل بين السلطات، الذي تبناه دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في المادة (47) منه، ولا يتفق كذلك مع ما هو جارٍ العمل عليه في برلمانات العالم، إذ لا تناطبها إدارة هيئات أو مؤسسات ذات السلطة التنفيذية؛ لأنّ البرلمانات في العالم، ومنها مجلس النواب العراقي لا تملك الأدوات التي تمكّنها من الإشراف اليوميّ ومتابعة نشاط الهيئات المستقلة، لا سيّما البرلمان في حالات عدم انعقاده.

4. نصّ المادة (80) من الدستور، والتي نصّت: (يمارس مجلس الوزراء: أولاً- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة) .

والحقيقة أنّ هذا القرار لا يتفق مع أحكام الدستور، ويهدم واحداً من أخطر وأهمّ أركانه، وهو (استقلال الهيئات المستقلة)، الذي كان محلّ اتفاق سياسي وقانوني.

المطلب الثاني: هيئة النزاهة

هيئة النزاهة إحدى الهيئات المستقلة المنصوص عليها في الدستور⁽²⁹⁹⁾، تخضع لرقابة مجلس النواب، لها شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري، ويمثلها رئيسها أو من يخوّله⁽³⁰⁰⁾.

أسست هيئة النزاهة في العراق لأول مرة بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم 55 لسنة 2004، الذي ألغي بقانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011، والذي عدّل بالقانون رقم 30 لسنة 2019، وغيّر اسمه إلى (قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع)⁽³⁰¹⁾.

(299) تنص المادة 102 من الدستور: (تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم أعمالها بقانون).

(300) المادة 2 من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011 المعدل.

(301) نشر تعديل قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2019 في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) بالعدد 4568 في 2019/12/23.

الفرع الأول: مهام هيئة النزاهة

تعمل على المساهمة في منع الفساد ومكافحته، واعتماد الشفافية في إدارة شؤون الحكم على جميع المستويات، عن طريق⁽³⁰²⁾:

1. التحقيق في قضايا الفساد طبقاً لأحكام هذا القانون، بواسطة محققين، تحت إشراف قاضي التحقيق المختص، ووفقاً لأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية.
2. متابعة قضايا الفساد التي لا يقوم محققو الهيئة بالتحقيق فيها، عن طريق ممثل قانوني عن الهيئة بوكالة رسمية تصدر عن رئيسها.
3. تنمية الثقافة في القطاعين العام والخاص، التي تقدر الاستقامة والنزاهة الشخصية واحترام أخلاقيات الخدمة العامة، واعتماد الشفافية والخضوع للمساءلة والاستجواب، عبر البرامج العامة للتوعية والتثقيف.
4. إعداد مشروعات قوانين فيما يساهم في منع الفساد أو مكافحته، ورفعها إلى السلطة التشريعية المختصة عن طريق رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء، أو عن طريق اللجنة البرلمانية المختصة بموضوع التشريع المقترح.
5. تعزيز ثقة الشعب العراقي بالحكومة عبر إلزام المسؤولين فيها بالكشف عن ذممهم المالية، وما لهم من أنشطة خارجية واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة قد تؤدي إلى تضارب المصالح، بإصدار تعليمات تنظيمية لها قوة القانون بما لا يتعارض معه، وغير ذلك من البرامج.
6. إصدار تنظيمات سلوك تتضمن قواعد ومعايير السلوك الأخلاقي؛ لضمان الأداء الصحيح والمشرّف والسليم لواجبات الوظيفة العامة.
7. القيام بأي عمل يساهم في مكافحة الفساد أو الوقاية منه بشرطين، هما: أن يكون ذلك العمل ضرورياً ويصب في مكافحة الفساد أو الوقاية منه، وأن يكون فاعلاً ومناسباً لتحقيق أهداف الهيئة.

(302) المادة 3 من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011 المعدل.

8. إعداد السّياسة العامّة لمكافحة الفساد وتنفيذها.

تتكوّن الهيئة من رئيس بدرجة وزير، ونائبين وتسع دوائر أهمّها دائرة التّحقيقات والدائرة القانونيّة ودائرة الوقاية ودائرة العلاقات مع المنظّمات غير الحكوميّة، ودائرة الاسترداد والأكاديميّة العراقيّة لمكافحة الفساد، يرأس كلّاً منها مدير عامّ.

الفرع الثاني: وسائل هيئة النزاهة

وأهمّ الوسائل التي اتّبعتها هيئة النزاهة لتحقيق أهدافها، هي:

أولاً: التّحقيق في قضايا الفساد:

تتولّى هيئة النزاهة التّحقيق في قضايا الفساد (جرائم الفساد) بواسطة محقّقين تحت إشراف قضاة التّحقيق وفقاً لقانون أصول المحاكمات الجزائيّة رقم 23 لسنة 1971 المعدّل.

وتضمّ قائمة جرائم الفساد وفقاً للمادّة (1) من قانون هيئة النزاهة:-

1. سرقة أموال الدّولة.
2. الرّشوة.
3. الاختلاس.
4. الكسب غير المشروع.
5. جرائم تجاوز الموظّفين حدود وظائفهم المنصوص عليها في الموادّ (328، 329، 330، 331، 334، 335، 336، 337، 338، 340، 341) من قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969 المعدّل.
6. خيانة الأمانة التي ثرّت من المنظّمات غير الحكوميّة الممنوحة صفة النّفع العامّ، وفي الاتّحادات والنّقابات والجمعيات المهنيّة التي تسهم الدّولة في أموالها أو التي منحت أموالها صفة أموال عامّة، أو التي منح منسوبوها صفة المكلفين بخدمة عامّة

7. جرائم الرشوة في القطاع الخاص الوطني والأجنبي في الأعمال المتعلقة بالقطاع العام وجرائم رشوة الموظف الأجنبي.

ثانياً: كشف الذمة المالية والكسب غير المشروع

يلزم القانون كبار موظفي الدولة بتقديم كشوفات الذمة المالية عن مصالحهم وأموالهم ومصالح وأموال أزواجهم وأولادهم التابعين لهم⁽³⁰³⁾، ويشمل هذا الالتزام رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس الوزراء ونوابه والوزراء وجميع الدرجات الخاصة، وكلاء الوزارات وجميع أعضاء السلطة التشريعية، والقضاة، والمحافظين، والمديرين العاميين وغيرهم من كبار موظفي الدولة، ويمكن للهيئة تكليف أي شخص لتقديم تقرير عن ذمته المالية⁽³⁰⁴⁾.

وتعد أية زيادة في أموال المكلف بتقديم تقرير الكشف عن الذمة المالية أو أموال زوجه أو أولاده، لا تتناسب مع مواردهم الاعتيادية، تُعد كسباً غير مشروع، ما لم يُثبت المكلف أنه قد تم كسبه من مصادر مشروعة، تُعد كسباً غير مشروع كل زيادة تزيد عن 20% سنوياً⁽³⁰⁵⁾.

فإذا ظهر كسب غير مشروع (زيادة كبيرة) في أموال أي من المكلفين بالكشف عن ذمهم المالية أو ذمم أزواجهم أو أولادهم، ولم يتمكن من إثبات مصدر مشروع لها، فإنه يُعاقب بالسجن مدة لا تقل عن سبع سنوات، وبغرامة تعادل قيمة الكسب غير المشروع، فإذا كان من غير المكلفين بكشف الذمم المالية، تكون عقوبته الحبس مدة لا تقل عن ثلاث سنوات، وبغرامة تعادل قيمة الكسب غير المشروع.

(303) المادة 16 من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011 المعدل.

(304) المادة 17 من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011 المعدل.

(305) المادة 1/سابعاً من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2001 المعدل.

وتحكم المحكمة برّد قيمة الكسب غير المشروع، ولا يطلق سراح المحكوم بجريمة الكسب غير المشروع إلا بعد سداد الغرامة ورّد قيمة الكسب غير المشروع، ولا يحول انقضاء الدعوى الجزائية بالوفاة دون تنفيذ الحكم بالرّد.

ثالثاً: منع تعارض المصالح

عرّف قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع تضارب المصالح بقوله: (كل حالة يكون فيها للمكلف أو زوجه أو أولاده أو من له صلة قرابة به إلى الدرجة الثانية، مصلحة ماديّة تتعارض مع منصبه أو وظيفته)⁽³⁰⁶⁾.

وأوجب القانون عند ثبوت وجود تضارب المصالح، أن يخير المكلف بين إزالته بالنزول عنه، أو ترك منصبه أو وظيفته خلال المدّة التي تحددها الهيئة بتعليمات⁽³⁰⁷⁾. فإذا تخلف عن إزالة التعارض بين المصالح خلال المدّة التي تحددها هيئة النزاهة بتعليمات، فإنّه يعاقب بالحبس، ويستتبع الحكم عليه بهذه العقوبة، عزل الموظف عن الخدمة وإعفاء المكلف غير الموظف من منصبه⁽³⁰⁸⁾.

رابعاً: قواعد السلوك المهني (أخلاقيات الوظيفة العامة)

أصدرت هيئة النزاهة تعليمات قواعد السلوك الخاصّة بموظفي الدولة والقطاع العامّ ومنتسبي القطاع المختلط رقم 1 لسنة 2005 المعدّل بالتعليمات رقم 1 في 28 / 9 / 2006، التي تضمّنت مبادئ السلوك المهني التي يتوجب على الموظّفين المشمولين بالتعليمات الالتزام بها، وهي 21 التزاماً في 21 مادّة، كان أهمّها:

1. الإبلاغ عن الفساد وإساءة استخدام السُلطة عن العلم بها.

(306) المادة 1/ ثامناً من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2001 المعدل.

(307) المادة 20/ ثانياً من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2001 المعدل.

(308) المادة 19/ سابعاً من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011 المعدل.

2. أداء الواجبات الوظيفية بكلّ أمانة وكفاءة وإخلاص وحرص على المصلحة العامة، وألا تؤثر الالتزامات والنشاطات السياسية في حسن الأداء الوظيفي.
3. عدم الدخول في أية معاملات مالية تدخل ضمن واجبات الوظيفة، أو يكون للموظف شأن بإعدادها أو إحالتها أو تنفيذها أو استخدام المعلومات الرسمية لأغراض شخصية، والالتزام بعدم المساهمة شخصياً في المسائل الرسمية التي لها تأثير مباشر أو متوقع في مصالحه المالية أو مصالح زوجته أو أحد أقربائه إلى الدرجة الرابعة.
4. التصريح عن التعيين بطبيعة مصالحه المالية التي لها تأثير في أداء واجباته الرسمية، وكلّ تغيير يطرأ عليها في أثناء الخدمة.
5. عدم القيام بأيّ عمل أو مهنة تتعارض مع واجباته الرسمية، سواء أكان ذلك العمل أو المهنة بأجر أم بدون أجر.
6. الحفاظ على سرّية المعلومات والوثائق الرسمية التي بحوزته أو التي يطّلع عليها بحكم وظيفته، وعدم استخدامها خلافاً للقانون.
7. عدم قبول الهدايا أو طلب المنافع التي يكون غرضها التأثير في حياديته أو نزاهته، والتي تؤثر على أداء واجباته أو الامتناع عنها، أو التي تصبّ في مصلحة أحد أفراد عائلته أو أقربائه إلى الدرجة الرابعة، ما دامت للغرض نفسه.
8. الامتناع عن التصريح أو إعطاء المعلومات الرسمية، إلا إذا كان هناك تخويل رسمي بذلك.

الفرع الثالث: تقييم قدرة هيئة النزاهة على مكافحة الفساد

استقلالية هيئة النزاهة

هيئة النزاهة هيئة مستقلة، لها شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري، وتخضع لرقابة مجلس النواب، يُعين رئيسها بدرجة وزير من مجلس النواب؛ بناءً على اقتراح مجلس الوزراء لمدة خمس سنوات، ويخضع لدات الآليات والقواعد في استجواب الوزراء، ولمجلس النواب سلطة إعفائه من

منصبه بذات آلية سحب الثقة من الوزراء⁽³⁰⁹⁾، إذ يكون لمجلس النواب استجواب رؤساء الهيئات المستقلة -ومن ضمنهم رئيس هيئة النزاهة- وإقالتهم من مناصبهم بذات آلية سحب الثقة من الوزراء.

لكن لم يعين فعلياً رئيس دائم لهيئة النزاهة بالآلية المبينة أعلاه منذ تأسيسها، وظلت الهيئة تدار بالوكالة ممن ينفرد رئيس مجلس الوزراء باختياره وتكليفه بإدارة الهيئة، وينفرد أيضاً بإنهاء تكليفه في الوقت الذي يراه مناسباً، مما أثار كثيراً على استقرار وأداء الهيئة، وعلى استقلالها ومدى قدرتها على مكافحة الفساد.

توفر الموارد المالية الكافية

يتولى رئيس هيئة النزاهة اقتراح الموازنة السنوية للهيئة، وإرسالها إلى وزارة المالية لتوحيدها ضمن الموازنة العامة للدولة⁽³¹⁰⁾، أي أن موازنة الهيئة المالية تخضع لمراجعة وتقدير السلطة التنفيذية، مما يجعل توفير الموارد المالية للهيئة بيد الجهات التي تخضع لرقابة الهيئة نفسها، والتي تحرص -عادة- على منع الموارد المالية الكافية عنها.

إن السلطة التنفيذية (وزارة المالية ومجلس الوزراء)، تنفرد واقعياً بتحديد موازنة هيئة النزاهة السنوية ومقدار الموارد المالية التي تُخصّص للهيئة، ولم يقع واقعياً منذ تأسيس الهيئة أن مُنحت موارد مالية تتلاءم مع حجم المعضلة التي تتعامل معها، إذ يُخصّص لها ما يكفي لمواجهة دفع رواتب موظفيها وبعض النفقات التشغيلية كمؤسسة إدارية، في حين يهمل منحها موارد مالية لتواجه عملياً التحقيقات والوقائية في مواجهة الفساد، إذ لم تُخصّص الدولة -مثلاً- أية موارد مالية لتنفيذ

(309) تنص المادة 7 من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011 المعدل: (المادة 7- - أولاً: لمجلس النواب استجواب رئيس الهيئة وفقاً لإجراءات استجواب الوزراء المنصوص عليها في الدستور. ثانياً: يعفى رئيس الهيئة بنفس الإجراءات التي يتم إعفاء الوزير بموجبها).

(310) المادة 6/ثالثاً من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011 المعدل.

الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، التي أعدتها الهيئة بالتعاون مع البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، رغم المصادقة عليها من مجلس الوزراء للسنوات 2010-2014؛ مما أفشل تنفيذ الاستراتيجية على أرض الواقع.

الشفافية

أوجب القانون على رئيس هيئة النزاهة أن يُعدّ ويقدم تقريراً إلى مجلس النواب ومجلس الوزراء خلال 120 يوماً من تاريخ انتهاء السنة، يتضمّن ملخصاً حول نشاطات الهيئة وإنجازاته في الميدان التحقيقي، وفي ميدان تنمية ثقافة النزاهة والشفافية والخضوع للمساءلة وأخلاقيات الخدمة العامة، وفي ميدان ملاحقة الكسب غير المشروع، وتتيحه لوسائل الإعلام والجمهور⁽³¹¹⁾.

مساءلة أعضاء الهيئة

يخضع رئيس الهيئة لذات قواعد استجواب الوزراء وسحب الثقة عنهم، أمّا موظفو الهيئة فإنهم يخضعون لقواعد المساءلة المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدّل، وقد يتعرّض المخالف لأصول الوظيفة العامة ولقواعد السلوك المهنيّ إلى إحدى العقوبات المنصوص عليها في المادة (8) من القانون المذكور، والتي تصل إلى فصله من الوظيفة أو عزله، والتي يترتّب عليها منعه من التّعيين في الوظيفة العامة طوال حياته.

اعتماد معايير النزاهة

لا يجوز لموظفي الهيئة العمل في القطاعين الخاص والمختلط⁽³¹²⁾. كما أنّ جميع العاملين في هيئة النزاهة مكلفون بتقديم تقارير الكشف عن أموالهم ومصالحهم، هم وأزواجهم وأولادهم ومن

(311) المادة 26 من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011 المعدل.

(312) المادة 20/ثالثاً من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011 المعدل.

ضمنهم رئيس الهيئة ونوابه وجميع المحققين⁽³¹³⁾، ويتولّى ديوان الرقابة الماليّة فحص وتدقيق كشوفات الدّمة الماليّة لرئيس ونواب رئيس الهيئة ومحقّقيها وجميع العاملين فيها⁽³¹⁴⁾.

يُمنع على العاملين في هيئة النزاهة أن يشاركوا في تأسيس الأحزاب السّياسيّة إلّا بعد استقالتهم من وظائفهم فيها⁽³¹⁵⁾، ويمنع عليهم أيضًا الانتماء للأحزاب السّياسيّة إلّا بعد استقالتهم منها⁽³¹⁶⁾.

تبني مكافحة الفساد كأولويّة

إنّ قانون هيئة النزاهة يجعل مهمّتها الأساسيّة المساهمة في منع الفساد ومكافحته، واعتماد الشفافيّة في إدارة شؤون الحكم على جميع المستويات، وتقوم بذلك من خلال التّحقيق في قضايا الفساد وتنمية ثقافة تقدر الاستقامة والنزاهة الشّخصيّة واحترام أخلاقيّات الخدمة العامّة في القطاعين العام والخاص، واعتماد الشّفافيّة والخضوع للمساءلة والاستجواب، وتلزم المسؤولين العراقيّين بالكشف عن ذمهم الماليّة، وتضع تعليمات السّلوّك المهنيّ لضمان الأداء الصّحيح والمشرّف والسّليم لواجبات الوظيفة العامّة، وتتولّى وضع ضوابط تعارض المصالح وتراقب تنفيذها⁽³¹⁷⁾.

(313) المادة 16/أولاً-ي وف ور وش من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011 المعدل.

(314) المادة 17/ثامناً من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011 المعدل.

(315) تنص المادة 9 من قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية رقم 36 لسنة 2015: - يشترط في من يؤسس حزباً أن يكون: ... خامساً: - ألا يكون من أعضاء السلطة القضائية وهيئة النزاهة والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات والمفوضية العليا لحقوق الإنسان، ومنتسبي الجيش وقوى الأمن الداخلي وجهاز المخابرات، وعلى من كان منتبياً إلى حزب أن يختار بين الاستقالة من الحزب أو الوظيفة في الجهات المذكورة آنفاً).

(316) المادة 10/ثالثاً من قانون الأحزاب السياسية رقم 35 لسنة 2015: - (يشترط فيمن ينتمي لعضوية أي حزب أن يكون: ... ثالثاً: ألا يكون من أعضاء السلطة القضائية وهيئة النزاهة والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات والمفوضية العليا لحقوق الإنسان ومنتسبي الجيش وقوى الأمن الداخلي وجهاز المخابرات والأجهزة الأمنية، وعلى ألا يكون مشمولاً بإجراءات المساءلة والعدالة، وعلى من كان منتبياً إلى حزب أن يختار بين الاستقالة من الحزب أو الوظيفة في الجهات المذكورة آنفاً).

(317) المادة 3 من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011 المعدل.

المطلب الثالث: ديوان الرقابة المالية الاتحادي

ديوان الرقابة المالية الاتحادي هو هيئة دستورية⁽³¹⁸⁾، مستقلة ماليًا وإداريًا، وله شخصية معنوية، ويُعدُّ أعلى هيئة رقابية ومالية، يرتبط بمجلس النواب ويمثله رئيس الديوان أو من يخوله⁽³¹⁹⁾.

ويُعدُّ الديوان أول وأقدم مؤسسة رقابية مالية وإدارية في العراق، حيث يعود تكوين الرقابة المالية إلى بداية تأسيس الدولة العراقية، إذ نصَّ القانون الأساسي العراقي لسنة 1925 (دستور المملكة العراقية بين 1921 و 1958) في المادة الرابعة بعد المئة على: «يجب أن يُسنَّ قانون ينصُّ على تأسيس دائرة لتدقيق جميع المصروفات، وترفع بيانًا إلى مجلس الأمة مرّة في الأقلِّ في كلِّ سنة عمّا إذا كانت تلك المصروفات طبق المخصّصات التي صدّقها المجلس، وأنفقت بحسب الأصول التي عيّنها القانون» (1) وعلى ذلك صدر قانون دائرة تدقيق الحسابات العامة رقم (17) لسنة 1927، حيث نصّت المادة الثانية منه على تأسيس دائرة تدقيق جميع مصروفات ومدخولات الدوائر الحكومية وتوابعها، تكون تحت رئاسة موظّف باسم « مراقب الحسابات العامّ، وفي عام 1968 أسّس ديوان الرقابة المالية بالقانون رقم (42) لسنة 1968، ليتولّى الرقابة المالية على أعمال السلطة التنفيذية، وحدّد القانون اختصاصه، حيث شملت الإدارات العامة الرئيسية والفرعية الرسمية وشبه الرسمية، ونصّ القانون على تأسيس مجلس يطلق عليه (مجلس الرقابة المالية)، يتمتّع بالاستقلال ويختصُّ بكلِّ ما يتعلّق بالجوانب الفنية والمالية، ويتألّف من رئيس وأربعة أعضاء، يتمُّ تعيينهم بمرسوم جمهوريٍّ لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرّة واحدة⁽³²⁰⁾.

(318) تنص المادة 103 من دستور جمهورية العراق لعام 2005: - (أولاً: يعد كل من البنك المركزي العراقي، وديوان الرقابة المالية، وهيئة الإعلام والاتصالات ودواوين الأوقاف، هيئات مستقلة ماليًا وإداريًا، وينظم القانون عمل كل هيئة منها. ثانيًا: يكون البنك المركزي العراقي مسؤولاً أمام مجلس النواب، ويرتبط ديوان الرقابة المالية وهيئة الإعلام والاتصالات بمجلس النواب).

(319) المادة 5 من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011.

(320) عبد الحميد عبد المهدي، ديوان الرقابة المالية، ص 168-184.

الفرع الأول: مهام ديوان الرقابة الماليّة

أهمّ مهام ديوان الرقابة الماليّة⁽³²¹⁾ هي:

1. الرقابة وتدقيق حسابات نشاطات الجهات الخاضعة للرقابة، والتحقّق من سلامة التصرف في الأموال العامّة، وفاعليّة تطبيق القوانين والأنظمة والتّعليمات، على أن يشمل ذلك :
 - أ. فحص وتدقيق معاملات الإنفاق العامّ للتأكد من سلامتها وعدم تجاوزها الاعتمادات المقرّرة لها في الموازنة، واستخدام الأموال العامّة في الأغراض المخصّصة لها، وعدم حصول هدر أو تبذير أو سوء تصرف فيها وتقويم مردوداتها.
 - ب. فحص وتدقيق معاملات التّخمين، والتحقّق من جباية الموارد العامّة؛ للتأكد من ملاءمة الإجراءات المعتمدة، وسلامة تطبيقها.
 - ج. إبداء الرّأي في القوائم والبيانات الماليّة والتّقارير المتعلّقة بنتائج الأعمال والأوضاع الماليّة للجهات الخاضعة للرقابة، وبيان ما اذا كانت منظّمة وفق المتطلّبات القانونيّة والمعايير المحاسبيّة المعتمدة، وتعكس حقيقة المركز الماليّ، ونتيجة النشاط والتدفّقات النّقدية .
2. رقابة تقويم الأداء للجهات الخاضعة لرقابة الديوان .
3. تقديم العون الفنيّ في المجالات المحاسبيّة والرقابيّة والإداريّة، وما يتعلّق بها من أمور تنظيميّة وفنيّة .
4. تقويم الخطط والسياسات الماليّة والاقتصاديّة الكليّة المقرّرة لتحقيق الأهداف المرسومة للدولة والالتزام بها .
5. إجراء التّحقيق الإداريّ في الأمور التي يطلب مجلس النّواب إجراء التّحقيق فيها.

(321) المادة 6 من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011.

وتنصبُّ مهامُّ الديوان الرّقابية على أمرين، هما:

1. المال العامُّ أينما وُجد وتدقيقه.
2. أعمال الجهات الخاضعة لرقابته وتدقيقه في جميع أرجاء العراق بموجب أحكام هذا القانون والقوانين النّافذة.

الفرع الثاني: أهداف ديوان الرّقابة الماليّة وصلاحيّاته

أهداف ديوان الرّقابة الماليّة⁽³²²⁾:

1. الحفاظ على المال العامّ من الهدر أو التّبذير أو سوء التّصرّف، وضمان كفاءة استخدامه.
2. تطوير كفاءة أداء الجهات الخاضعة للرّقابة.
3. المساهمة في استقلاليّة الاقتصاد ودعم نموّه واستقراره.
4. نشر أنظمة المحاسبة والتّدقيق المستندة على المعايير المحليّة والدّوليّة، وتحسين القواعد.
5. تطوير مهنتي المحاسبة والتّدقيق والنّظم المحاسبية، ورفع مستوى الأداء المحاسبيّ والرّقابيّ للجهات الخاضعة للرّقابة.

أمّا صلاحيّات ديوان الرّقابة الماليّة، فهي⁽³²³⁾:

1. الاطّلاع على كافّة الوثائق والسجّلات والمعاملات والأوامر والقرارات ذات العلاقة بمهامّ الرّقابة والتّدقيق، وله إجراء الجرد الميدانيّ أو الإشراف عليه، والحصول على جميع الإيضاحات والمعلومات والإجابات من المستويات الإداريّة والفنيّة المعنيّة في حدود ما هو لازم لأداء مهامّه.

(322) المادة 4 من قانون ديوان الرّقابة الماليّة رقم 31 لسنة 2001.

(323) المادة 13 من قانون ديوان الرّقابة الماليّة رقم 31 لسنة 2011.

2. تدقيق البرامج السيّريّة والنّفقات المتعلّقة بالأمن لوطنيّ، ولرئيس الديوان تخويل من ينوب عنه لإجراء التدقيق وإعداد التقارير المتعلّقة به .

3. القيام بعمليات الفحص استناداً لقرار من المجلس، للمِنح والإعانات والقروض والتسهيلات والامتيازات والاستثمارات، والتحقّق من كونها موطّعة للأغراض التي قُدّمت من أجلها .

الفرع الثالث: تقييم قدرة الديوان على مكافحة الفساد

استقلال ديوان الرّقابة الماليّة

إنّ ديوان الرّقابة الماليّة هيئة مستقلة يرتبط بمجلس النواب وفقاً لنصّ المادة 103 من الدستور، والتي تنصّ على: (أولاً: يُعدُّ كلٌّ من البنك المركزيّ العراقيّ، وديوان الرّقابة الماليّة، وهيئة الإعلام والاتّصالات ودواوين الأوقاف، هيئات مستقلةً ماليّاً وإداريّاً، وينظّم القانون عمل كلّ هيئة منها).

ثانياً: يكون البنك المركزيّ العراقيّ مسؤولاً أمام مجلس النواب، ويرتبط ديوان الرّقابة الماليّة وهيئة الإعلام والاتّصالات بمجلس النواب).

إنّ النصّ الدستوريّ على ارتباط ديوان الرّقابة الماليّة بمجلس النواب، يثير معضلات واقعيّة في نوع استقلاله، على الرّغم من أنّهما يمارسان الرّقابة على السّلطة التّنفيذيّة، إلّا أنّ مجلس النواب يباشر الرّقابة على أعمال السّلطة التّنفيذيّة استناداً لأحكام المادة (61/ثانياً) من دستور جمهوريّة العراق لسنة 2005، من خلال أدوات الرّقابة البرلمانيّة المنصوص عليها في الدستور، كالسؤال وطرح موضوع عامٍ للمناقشة والاستجواب وسحب الثقة وتشكيل اللّجان البرلمانيّة وفق المادة (61/سابعاً/ثامناً) منه، وهذا النوع من الرّقابة البرلمانيّة ذو طابع سياسيّ؛ لأنّه يؤدّي بالنتيجة إلى سحب الثقة من الوزراء أو رئيس الوزراء في حال ثبوت النقصير لدى مجلس النواب، في حين أنّ رقابة ديوان الرّقابة الماليّة الاتّحاديّ رقابة (فنيّة)، تتعلّق بالجوانب الماليّة والإداريّة، ولا يترتّب عليها آثار سياسيّة، وهنا نجد أنّ

طبيعة الرقابة وأدواتها تختلف لدى مجلس النواب وديوان الرقابة المالية - وإن كانا يمتلكان اختصاص الرقابة - ، فضلاً عن ذلك، فإنَّ حسابات مجلس النواب تخضع بدورها لرقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي، حيث نصَّت المادة (60/ثالثاً) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (13) لسنة 2018، على أن (تخضع حسابات المجلس إلى تدقيق ديوان الرقابة المالية الاتحادي)، وهذا يقتضي استقلال الديوان عن مجلس النواب، طالما أنَّ حساباته تخضع لتدقيق الديوان، وأن عرض تقارير الديوان السنوية على مجلس النواب، والمتضمنة النتائج التي أفرزتها عملية تنفيذ الخطَّة السنوية للديوان، والآراء والمقترحات المتعلقة بالأوضاع المالية والإدارية والاقتصادية والقانونية، وتقييم فاعليَّة وكفائيَّة إجراءات الحكومة استناداً للمادة (28/أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل، لا يتطلَّب ارتباط الديوان بمجلس النواب⁽³²⁴⁾.

ويُعيِّن رئيس الديوان من مجلس النواب بالأغلبية المطلقة، بناءً على اقتراح مجلس الوزراء، ولمدَّة أربع سنوات، ويُعدُّ بدرجة وزير، وله صلاحيَّات وزير المالية فيما يتعلَّق بشؤون الديوان وملاكه وموازنته⁽³²⁵⁾.

ويشترط بمن يُعيِّن رئيساً للديوان أن يكون مستقلاً ولا ينتمي لأيِّ حزب أو جهة سياسيَّة⁽³²⁶⁾.

توفير الموارد المالية الكافية

لديوان الرقابة المالية موزانة مالية سنوية مستقلة، وينفرد مجلس الرقابة المشكَّل في ديوان الرقابة المالية بإعدادها وإقرارها، وفقاً للتوجيهات العامة للدولة وإرسالها إلى وزارة المالية لتوحيدها ضمن

(324) أحمد طلال عبد الحميد، مقال بعنوان: استقلال ديوان الرقابة المالية الاتحادي في ضوء الدستور والقانون وقرارات المحكمة الاتحادية العليا، متاح بتاريخ 4 - 6 - 2021 على الرابط الآتي:

<https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=706641>

(325) المادة 23 من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011.

(326) المادة 23/سادساً من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011.

الموازنة العامة للدولة.

بالرغم مما نصَّ عليه دستور 2005، وقانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي من تمتُّع الديوان بالاستقلال المالي، إلَّا أنَّ ديوان الرقابة المالية لا يتمتُّع باستقلال تامٍّ من الناحية المالية؛ لأنَّ المتحكِّم الأخير بموازنة الديوان هو وزارة المالية؛ لعدم وجود نصٍّ قانونيٍّ يلزم وزارة المالية بأعتماد موازنة الديوان كرقم يدرج ضمن الموازنة العامة للدولة، إذ يقتصر دور الديوان على إعداد وإقرار مشروع الموازنة السنوية للديوان، وفقًا للتَّوجُّهات العامة للدولة، وإرسالها لوزارة المالية لتوحيدها ضمن الموازنة العامة للدولة، استنادًا للمادة (21/خامسًا) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011 المعدَّل، ومن الممكن أن تخضع الموازنة لتعديلات من وزارة المالية طبقًا لسياسة وبرنامج الحكومة، وذلك من شأنه خرق الاستقلال المالي للديوان⁽³²⁷⁾.

المساءلة

يخضع رئيس الديوان للأليات والإجراءات التي تُطبَّق في استجواب الوزراء من قبل مجلس النواب، ويتأخُّ له إعفاؤه من منصبه⁽³²⁸⁾.

أما موظفو الديوان، فإنهم يخضعون للمساءلة الإدارية وفقًا لقانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 المعدَّل، من خلال رؤسائهم الإداريين.

(327) أحمد طلال عبد الحميد، مقال بعنوان: استقلال ديوان الرقابة المالية الاتحادي في ضوء الدستور والقانون وقرارات المحكمة الاتحادية العليا، متاح بتاريخ 4 - 6 2021- على الرابط الآتي:

<https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=706641>

(328) المادة 24 من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011.

النزاهة

يمنع قانون ديوان الرقابة المالية رئيس الديوان ونوابه ورؤساء الدوائر أو القائمين بالرقابة والتدقيق، من ممارسة أية مهنة أو عمل آخر، ولو كان ذلك خارج أوقات الدوام الرسمي، باستثناء نشر المؤلفات والبحوث، وإلقاء المحاضرات والترجمة، وعضوية المجالس العلمية والمنظمات المهنية والمجتمع المدني. (329)

الشفافية

يوجب القانون على مجلس الرقابة المشكل في ديوان الرقابة المالية أن يقدم تقريراً سنوياً إلى مجلس النواب خلال مدة (120) يوماً من نهاية كل سنة، ويتضمن الجوانب الأساسية التي أفرزتها نتائج تنفيذ الخطة السنوية للديوان، بما في ذلك الآراء والملاحظات والمقترحات المتعلقة بالأوضاع المالية والإدارية والاقتصادية والقانونية، وتقييم فاعلية وكفاءة إجراءات الحكومة اللازمة لضمان الفعالية والشفافية في جباية الإيرادات وإنفاق الأموال العامة،

ولمجلس الرقابة المشكل في ديوان الرقابة المالية أن يقدم تقريراً إلى مجلس النواب بكل أمر هام في مجال الرقابة وتقويم الأداء المالي والإداري والاقتصادي، وله نشر ما يراه ضرورياً بموافقة مجلس النواب. وعلى مجلس الرقابة نشر قائمة بالتقارير الرقابية والتدقيقية المنجزة، وأن يوفر لوسائل الإعلام ولأية جهة مختصة نسخاً منها بناءً على طلبها، باستثناء التقارير الماسة بالأمن الوطني، فلا يجوز نشرها إلا بموافقة مجلس النواب.

ويجوز لرئيس الديوان -بموافقة مجلس الرقابة- نشر أي من تقارير الديوان في وسائل الإعلام.

(329) المادة 33 من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011.

أولوية مكافحة الفساد

يوجب القانون على ديوان الرقابة المالية أن يُعدَّ خطة سنوية شاملة لإنجاز المهام طبقاً لأحكام القانون، وتتضمن الآتي⁽³³⁰⁾:

أولاً: مهام الرقابة وتقويم الأداء.

ثانياً: مجالات التعاون مع هيئة النزاهة ومكاتب المفتشين العموميين.

ثالثاً: الموضوعات والقضايا التي يعتبرها الديوان ضرورية للتحقق من الشفافية ومستوى أداء الحكومة لواجباتها.

المطلب الرابع: المفوضية العليا المستقلة للانتخابات

المفوضية العليا المستقلة للانتخابات: هيئة مهنية مستقلة ومحيدة، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وتخضع لرقابة مجلس النواب⁽³³¹⁾، ولها المسؤولية الحصرية في تنظيم وتنفيذ كافة أنواع الانتخابات والاستفتاءات والإشراف عليها، وهي مؤسسة دستورية؛ باعتبارها إحدى الهيئات المستقلة المنصوص عليها في الدستور⁽³³²⁾.

كانت أول مفوضية عليا للانتخابات في العراق، المفوضية التي شكلتها سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة بموجب الأمر 92 لسنة 2004، والذي أُلغي بموجب قانون المفوضية رقم 11 لسنة 2007، الذي أُلغي بموجب القانون رقم 31 لسنة 2019⁽³³³⁾.

(330) المادة 7 من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011.

(331) المادة (1) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 31 لسنة 2019 .

(332) المادة 102 من دستورية جمهورية العراق لعام 2005.

(333) نشر في الوقائع العراقية بالعدد 4569 في 2019/12/30.

الفرع الأول: مهام المفوضية العليا المستقلة للانتخابات

مهام المفوضية العليا المستقلة للانتخابات هي (334):

1. وضع الأنظمة والتعليمات المعتمدة في الانتخابات والاستفتاءات الاتحادية والإقليمية والمحلية في جميع أنحاء العراق؛ لضمان تنفيذها بصورة عادلة ونزيهة.
2. القيام بالإعلان وتنظيم أنواع الانتخابات والاستفتاءات وتنفيذها كافة، الاتحادية والمحلية في المحافظات غير المنتظمة بإقليم، والإشراف عليها وفق أحكام الدستور في جميع أنحاء العراق.
3. الإشراف على هيئات الأقاليم للانتخابات التي تقوم بالتنسيق مع المكتب الوطني بمهام الإدارة والنظم الانتخابية للأقاليم.

الفرع الثاني: تكوين المفوضية العليا المستقلة للانتخابات

تتألف المفوضية من (335):

1. مجلس المفوضين: يتكوّن من تسعة أعضاء، سبعة من القضاة يختار خمسة منهم مجلس القضاء الأعلى، واثنين يرشحهم مجلس القضاء في إقليم كردستان العراق، واثنين من مستشاري مجلس الدولة يختارهم مجلس القضاء الأعلى أيضًا. وتكون ولايتهم لمدة أربع سنوات غير قابلة للتجديد.
2. الإدارة الانتخابية: تتألف من المكتب الوطني والمكاتب الانتخابية في الإقليم والمحافظات، وتتولّى تنفيذ القرارات والأنظمة والإجراءات الصادرة عن مجلس المفوضين، وإعداد الخطط الفئانية لآلية عملية انتخابية، ومتابعة التشكيلات الإدارية التابعة لها، وإدارة الأعمال الإدارية والنشاطات الفنية الخاصة بالشأن الانتخابي. يرأسها أحد أعضاء مجلس المفوضين الذي ينتخبه المجلس لمدة سنة واحدة فقط غير قابلة للتجديد.

(334) المادة 1/أولاً وثانياً وثالثاً من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 31 لسنة 2019.

(335) المادة 2 من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 31 لسنة 2019.

الفرع الثالث: تقييم قدرة المفوضية العليا المستقلة للانتخابات على مكافحة الفساد

استقلالية مفوضية الانتخابات

إنَّ المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، هي إحدى الهيئات الدستورية المستقلة التي نصَّت عليها المادة 102 من الدستور⁽³³⁶⁾، باعتبارها هيئة مستقلة استقلالاً تاماً يحكمها القانون، ولها شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري. ولرئيس مفوضية الانتخابات صلاحيات الوزير المختص فيما يتعلق بعمل المفوضية⁽³³⁷⁾.

وينفرد مجلس المفوضين برسم السياسة المالية للمفوضية⁽³³⁸⁾، ووضع نظام داخلي للمفوضية⁽³³⁹⁾، كما ينفرد بالقيام بالمهام والاختصاصات التي منحها إياه القانون، ومن ضمنها البت في الشكاوى والطعون الانتخابية، والمصادقة على إجراءات العد والفرز، والمصادقة على نتائج الانتخابات والاستفتاءات، ووضع الأنظمة والتعليمات التي تحفظ العملية الانتخابية ونزاهتها.

ويتمتع مجلس المفوضين بسلطة حصرية في البت بالشكاوى المقدمة إليه، ويمتلك السلطة الحصرية لحل النزاعات الناجمة عن إعداد الانتخابات الوطنية وتنفيذها، على مستوى الإقليم أو على مستوى المحافظات⁽³⁴⁰⁾.

(336) تنص المادة 102 من الدستور العراقي لعام 2005:-(تُعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم أعمالها بقانون).

(337) المادة 13/أولاً من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 31 لسنة 2019.

(338) المادة 10/عاشراً من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 31 لسنة 2019.

(339) المادة 10/ثالث عشر من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 31 لسنة 2019.

(340) المادة 18 من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 31 لسنة 2019.

وقد منع القانون عزل أو إقالة أعضاء مجلس المفوضين، إلا في حالتين:

1. صدور حكم قضائيّ باتّ بحقّ عضو مجلس المفوضين عن جريمة مخلة بالشرف أو جناية.
2. استجوابهم في مجلس النواب، وإعفاؤهم وفقاً لأحكام المادة (61/ثامناً) من الدستور⁽³⁴¹⁾.

توفير الموارد المالية الكافية

يكون لمفوضية الانتخابات موازنة سنوية مستقلة، يتم إعدادها وفقاً للأسس والقواعد، وتُقرّح من الإدارة الانتخابية، ويصادق عليها مجلس المفوضين، ويقدمها إلى مجلس الوزراء ضمن الموازنة العامة الاتحادية للدولة⁽³⁴²⁾.

المساءلة

يخضع أعضاء مجلس المفوضين للمساءلة أمام مجلس النواب، وفق الآليات التي يخضع لها الوزراء بموجب المادة (61/ ثامناً) من الدستور، ولمجلس النواب إعفاؤهم من مناصبهم بعد استجوابهم، كما يخضعون لقواعد المساءلة الجزائية أمام المحاكم عمّا يُنسب إليهم من تهم، فإذا صدر حكم باتّ بإدانتهم عن جريمة مخلة بالشرف أو جناية، ولو كانت غير عمدية، فإنهم يتعرّضون للعزل من مناصبهم كأعضاء في مجلس مفوضية الانتخابات.

(341) تنص المادة (61/ثامناً) من الدستور:- (يختص مجلس النواب بما يأتي:- ثامناً:-

أ- لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة، ويُعد مستقبلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته، أو طلب موقع من خمسين عضواً، إثر مناقشة استجوابٍ موجهٍ إليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمه.

ب1- - لرئيس الجمهورية، تقديم طلبٍ إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

2- لمجلس النواب، بناءً على طلب خمس (5/1) أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد استجوابٍ موجهٍ إلى رئيس مجلس الوزراء، وبعد سبعة أيام في الأقل من تقديم الطلب.

3- يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

ج- تُعد الوزارة مستقلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

د- في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله، يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصرف الأمور اليومية، لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة (76) من هذا الدستور.

هـ- لمجلس النواب، حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء، وله إعفاؤهم بالأغلبية المطلقة).

(342) المادة 22 من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 31 لسنة 2019.

الشفافية

منح القانون لمجلس المفوضين اختصاص اعتماد الطريقة المناسبة لنشر قراراته باللغتين الرسميتين خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدورها، وأوجب عليه إعداد تقارير فصلية عن عمل المفوضية، وتقديمها إلى مجلس النواب⁽³⁴³⁾، لكن القانون لم يوجب نشر تلك التقارير أو إتاحتها للجمهور والإعلام.

النزاهة

أخضعت قرارات مجلس المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، إلى الطعن عليها أمام هيئة قضائية للانتخابات، تتألف من ثلاثة قضاة، لا يقل صنف كلٍ منهم عن الصنف الأول، يشكّلها مجلس القضاء الأعلى، وقد منع القانون الطعن بقرارات مجلس المفوضين، إلا أمام الهيئة القضائية للانتخابات حصراً، وفيما يتعلق بالأمور المتعلقة بالعملية الانتخابية فقط⁽³⁴⁴⁾.

أولوية مكافحة الفساد

نصّت الأسباب الموجبة لقانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، على أن إنشاء المفوضية وتشريع قانونها، كان (بغية إجراء انتخابات حرة نزيهة، يطمئن لنتائجها الناخب، وضماناً لشفافية أكبر وانسجاماً مع التوجّهات الإصلاحية التي طالب بها الشعب).

فمفوضية الانتخابات هي الجهة المعنية بتطبيق قوانين الانتخابات والاستفتاءات في العراق، وضمان مراقبة العملية الانتخابية وشفافيتها، وأهم تلك الانتخابات هي انتخابات مجلس النواب الاتحادي باعتباره السلطة التشريعية الاتحادية العليا القائمة حالياً، وفقاً للقانون رقم 9 لسنة 2020 الذي نصّ على أنه يهدف إلى:

(343) المادة 10/رابع عشر وخامس عشر من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 31 لسنة 2019.

(344) المادة 19 من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 31 لسنة 2019.

1. المساواة في المشاركة الانتخابية.
 2. ضمان حقوق الناخب والمرشح في المشاركة الانتخابية.
 3. ضمان عدالة الانتخابات وحرّيتها ونزاهتها.
 4. توفير الحماية القانونية لمراحل العملية الانتخابية وإجراءاتها.
- وقد نصّت الأسباب الموجبة لقانون انتخابات مجلس النواب رقم 9 لسنة 2020 على أنّ القانون شرع:-
(بغية إجراء انتخابات حرّة ونزيهة، وتجري بشفافية عالية، ولغرض تمثيل إرادة الناخب تمثيلاً حقيقياً، وفسح المجال للمنافسة المشروعة، ومنح الفرص المتكافئة، والارتقاء بالعملية الديمقراطية).
ومن أجل ضمان نزاهة العملية الانتخابية، فقد جرّم قانون انتخابات مجلس النواب عدداً من الجرائم الماسة بنزاهة العملية الانتخابية وعاقب عليها، أهمّها:
1. من تعمّد إدراج اسم أو أسماء في سجلّ الناخبين، أو تعمّد عدم إدراج اسم، أو توصّل إلى إدراج اسم غيره أو عدم إدراج اسم غيره أو حذفه، خلافاً لأحكام القانون.
 2. من أدلى بصوته وهو يعلم أنّ اسمه أدرج في سجلّ الناخبين خلافاً للقانون، أو أنّه فقد الشروط القانونية المطلوبة في استعمال حقّه في الانتخابات.
 3. من تعمّد التّصويت باسم غيره.
 4. من استعمل حقّه في الانتخاب الواحد، أكثر من مرّة.
 5. من غير إرادة الناخب الأمّي، أو عرقل أيّ ناخب لمنعه من ممارسة حقّه الانتخابي.
 6. من استعمل القوّة أو التهديد لمنع ناخب من استعمال حقّه أو ليحمله على التّصويت على وجه معيّن أو على الامتناع عن التّصويت.
 7. من أعطى أو عرض أو وعد بأن يعطي ناخباً فائدة لنفسه أو لغيره ليحمله على التّصويت على وجه معيّن أو على الامتناع عن التّصويت.
 8. من قبل أو طلب فائدة لنفسه أو لغيره ممّن كانوا مكلفين لأداء خدمة عامّة في العملية الانتخابية.

9. من نشر أو أذاع بين الناخبين أخباراً غير صحيحة عن سلوك أحد المرشحين أو سمعته؛ بقصد التأثير في آراء الناخبين في نتيجة الانتخاب.

10. من عبث بصناديق الاقتراع أو سجلات الناخبين أو أية وثائق تتعلق بالعملية الانتخابية.

وقد عاقب القانون الكيان السياسي في حالة مساهمته بأيّة جريمة من الجرائم الانتخابية بغرامة لا تزيد على خمسة وعشرين مليون دينار عراقي فقط.

المطلب الخامس: المفوضية العليا لحقوق الإنسان

المفوضية العليا لحقوق الإنسان هي هيئة دستورية مستقلة⁽³⁴⁵⁾، تتمتع بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي والإداري، يمثلها رئيسها أو من يخوله، ويكون مقرها العام في بغداد، وترتبط بمجلس النواب، وتكون مسؤولة أمامه⁽³⁴⁶⁾.

الفرع الأول: أهداف المفوضية العليا لحقوق الإنسان وتكوينها

تهدف المفوضية العليا لحقوق الإنسان إلى⁽³⁴⁷⁾:

1. ضمان حماية وتعزيز احترام حقوق الإنسان في العراق.
2. حماية الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور وفي القوانين والمعاهدات. والاتفاقيات الدولية المصادق عليها من قبل العراق.
3. الترويج والتنمية والتطوير للقيم والثقافة بحقوق الإنسان.

(345) المادة 102 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(346) المادة 2 من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 53 لسنة 2008 المعدل.

(347) المادة 3 من قانون المفوضية العليا المستقلة لحقوق الإنسان رقم 53 لسنة 2008 المعدل.

تكوين المفوضية العليا لحقوق الإنسان

يتكوّن مجلس المفوضية العليا لحقوق الإنسان من أحد عشر عضوًا أصليًا وثلاثة أعضاء على الاحتياط، تختارهم لجنة ترشيحات مشكّلة وفقًا للقانون، ويصادق مجلس النواب على تعيينهم بالأغلبية المطلقة لعدد الحاضرين لمدة أربع سنوات، ويُستَـرَـط ألا يكون كلٌّ منهم منتميًا لأيّ جهة سياسية، ويختار أعضاء المجلس المصوّت عليهم في أول اجتماع لهم بالافتراع السيّريّ رئيسًا ونائبًا للرئيس.

الفرع الثاني: مهامّ المفوضية العليا لحقوق الإنسان وواجباتها(348)

تتولّى مفوضية حقوق الإنسان القيام بالمهامّ التي حدّدها القانون، وأهمّها:

1. التنسيق مع الجهات ذات العلاقة في إعداد استراتيجيّات وآليّات عمل مشتركة.
2. العمل على نشر ثقافة حقوق الإنسان.
3. تقديم تقرير سنويّ إلى مجلس النواب متضمّنًا تقييمًا عامًّا عن حالة حقوق الإنسان في العراق، ويتمّ نشره في وسائل الإعلام المختلفة.
4. تلقّي الشكاوى عن انتهاكات حقوق الإنسان.
5. القيام بالتحقيقات الأوليّة عن انتهاكات حقوق الإنسان.
6. تحريك الدّعاوى المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان، وإحالتها إلى الادّعاء العامّ لاتّخاذ الإجراءات القانونية وإشعار المفوضية بالنتائج.
7. القيام بزيارات للسّجون ومراكز الإصلاح الاجتماعيّ والمواقف وجميع الأماكن الأخرى دون الحاجة إلى إذن مسبق من الجهات المذكورة، واللقاء مع المحكومين والموقوفين وتنشيط حالات خرق حقوق الإنسان، وإبلاغ الجهات المختصة لاتّخاذ الإجراءات القانونية المناسبة .

(348) المادتين 4 و5 من قانون المفوضية العليا المستقلة لحقوق الإنسان رقم 53 لسنة 2008 المعدل.

الفرع الثالث: تقييم دور المفوضية العليا لحقوق الإنسان في مكافحة الفساد

استقلالية مفوضية حقوق الإنسان

تُعَدُّ المفوضية العليا لحقوق الإنسان في العراق، واحدة من الهيئات الدستورية المستقلة، التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وترتبط بمجلس النواب، وتكون مسؤولة أمامه.

توفير الموارد المالية الكافية

تتكوّن الموارد المالية للمفوضية من:

1. المبالغ المخصصة لها في الموازنة العامة للدولة.
2. ما يُقدّم لها من موارد من داخل العراق وخارجه، على ألا تتناقض والقوانين العراقية، وألا تؤثر على استقلالية المفوضية، لكن لا يحقّ للمفوضية استلام تلك الأموال أو الموارد إلا بعد موافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة⁽³⁴⁹⁾. بل يجب -في كلّ الأحوال- أن تودع الأموال النقدية للمفوضية في حساب خاصّ لدى أحد المصارف العراقية⁽³⁵⁰⁾.

النزاهة

يوجب القانون على المفوضية العليا المستقلة لحقوق الإنسان أن تودع أموالها النقدية في حساب خاصّ لدى أحد المصارف العراقية، سواء أكانت من الموازنة العامة للدولة أم من منح ومساعدات تقدّمها جهات خارجية أو داخلية.

وتخضع حسابات المفوضية لتدقيق ورقابة ديوان الرقابة المالية⁽³⁵¹⁾.

(349) المادة 14/ ثانياً وثالثاً من قانون المفوضية العليا المستقلة لحقوق الإنسان رقم 53 لسنة 2008 .

(350) المادة 14/ رابعاً من قانون مفوضية حقوق الإنسان رقم 53 لسنة 2008.

(351) المادة 14/ خامساً من قانون مفوضية حقوق الإنسان رقم 53 لسنة 2008.

الشفافية

أوجب القانون على مجلس المفوضية العليا لحقوق الإنسان، أن يقدّم تقريراً سنوياً لمجلس النواب، يتضمن إنجازات المفوضية وخطة عملها المقبلة. لم يوجب القانون على المفوضية نشر تقارير عن أوضاع حقوق الإنسان في العراق، أو إتاحة تقريرها للجمهور والإعلام، كما أنه منع أعضاء مجلس المفوضية من نشر المناقشات الجارية بشأن أوضاع حقوق الإنسان والتقارير التي ترد إليه والتوصيات اللازمة، إلا بإذن من رئيس المفوضية⁽³⁵²⁾، ممّا جعل عملها غير شفاف، وهو أمر يتعارض مع المعايير الدولية للتعاطي مع انتهاكات حقوق الإنسان وأوضاعها في البلد المعني.

المساءلة

يتّم إنهاء عضويّة رئيس المفوضية العليا لحقوق الإنسان، أو أحد أعضائها لأحد الأسباب الآتية:

1. العزل أو ثبوت عدم الكفاءة.
2. التّعيب عن اجتماعات المجلس لثلاث مرّات متتالية دون عذر مقبول.
3. عدم صحّة المعلومات التي أدلى بها عند تولّي الوظيفة في مفوضية حقوق الإنسان.
4. ثبوت عدم القدرة على أداء مهامّ عمله؛ بسبب إصابته بعجز عقليّ أو جسديّ.
5. الحكم عليه بجريمة مخلة بالشرف.

فإذا تحقّق أحد الأسباب أعلاه، يقدّم رئيس مفوضية حقوق الإنسان توصية إلى مجلس النواب بإنهاء العضويّة، فإذا تمّ إقراره بالأغلبية المطلقة في مجلس النواب، فنُعتبَر عضويّته في المفوضية منقضية.

أما رئيس مفوضية حقوق الإنسان، فإنّه يُعفى من منصبه بقرار من مجلس النواب، يتّخذ بالأغلبية المطلقة، بناءً على طلب مجلس مفوضية حقوق الإنسان لأيّ سبب من الأسباب أعلاه. ويكون

(352) المادة 12/ثانيًا ورابعًا من قانون مفوضية حقوق الإنسان رقم 53 لسنة 2008.

لمجلس النواب حق استجواب الرئيس وفقاً لإجراءات استجواب الوزراء، وكذلك إجراءات إعفائه من منصبه⁽³⁵³⁾.

أولوية مكافحة الفساد

يُعدُّ الفساد ونهب ثروات الشعب أحد أهم انتهاكات حقوق الإنسان؛ لأنه يؤثر سلباً على التمتع بحقوق الإنسان، إذ أكدت المفوضية السامية لحقوق الإنسان في بيان لها: (بأن الفساد يشكل عقبة كأداء تحول دون التمتع بحقوق الإنسان – المدنية منها والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذلك الحق في التنمية، فالأموال المنهوبة كلّ سنة عن طريق الفساد، تكفي لتغذية جوع العالم أكثر من ثمانين مرة، والأموال المختلسة من الخزائن العامة، يمكن أن تُنفق على تلبية الاحتياجات الإنمائية، وانتشال الناس من الفقر، وتعليم الأطفال، وتوفير الأدوية اللازمة للأسر، ووضع حدٍّ لآلاف الوفيات والإصابات التي تحدث كلّ يوم أثناء الحمل والولادة، والتي يمكن تفاديها. ويحول الفساد أيضاً دون وصول الضحايا إلى العدالة، ويذكي حدة انعدام المساواة، ويضعف الإدارة والمؤسسات، ويقلص الثقة العامة، ويغذي الإفلات من العقاب، ويقوّض سيادة القانون)⁽³⁵⁴⁾.

إنّ الفساد ينتهك مبادئ حقوق الإنسان الأساسية المتمثلة في الشفافية والمساءلة وعدم التمييز والمشاركة الهادفة، التي هي أنجع وسائل محاربة الفساد.

لكننا لم نجد في أعمال مفوضية حقوق الإنسان في العراق وبياناتها واهتماماتها، وعلى موقعها الرسمي على شبكة الإنترنت أية إشارة إلى الاهتمام بموضوع مكافحة الفساد أو قيامها أو تخطيطها

(353) المادة 15 من قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان رقم 53 لسنة 2008.

(354) تقرير موجز عن حلقة النقاش التي عقدها مجلس حقوق الإنسان بشأن آثار الفساد السلبية على التمتع بحقوق الإنسان، مجلس حقوق الإنسان، الدورة الثالثة والعشرين، البنّان 2 و3 من جدول الأعمال، التقرير السنوي لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وتقارير المفوضية السامية والأمين العام- متاح بتاريخ 4 - 6 2021- على الرابط الآتي :- (<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session5/G1313226a.pdf>)

للقيام بأية أدوار في تلك المسألة. ولعلّ ذلك عائد إلى حداثة المفوضية وإلى إهمال قانونها لأية إشارة متعلّقة بتلك النقطة، إضافة إلى ضعف التنسيق بين المؤسسات المعنية بمكافحة الفساد كهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية، وبين المفوضية العليا لحقوق الإنسان.

المطلب السادس: مجلس الخدمة العامة الاتحادي

شكّل مجلس الخدمة العامة الاتحادي بموجب القانون رقم 4 لسنة 2009؛ من أجل تنظيم شؤون الوظيفة العامة، وتحريرها من التسييس والتحزّب وبناء دولة المؤسسات وتشكيل مؤسسة مهمتها تطوير العمل في دوائر الدولة وبلورة القواعد والأسس السليمة وتأمين العدالة والحيادية وضمان معايير الكفاءة في التعيين، وإعادة التعيين والترقية وتطبيقاً للمادة (107) من الدستور⁽³⁵⁵⁾، والتي نصّت: (يؤسّس مجلس يسمى مجلس الخدمة العامة الاتحادي، يتولّى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحاديّة بما فيها التعيين والترقية، وينظّم تكوينه واختصاصاته بقانون).

(355) الأسباب الموجبة لقانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم 4 لسنة 2009.

الفرع الأول: أهداف مجلس الخدمة العامة الاتحادي⁽³⁵⁶⁾

تتمثل أهداف مجلس الخدمة الاتحادي بالآتي:

1. رفع مستوى الوظيفة العامة وتنميته.
2. تطوير الخدمة العامة.
3. إتاحة الفرص المتساوية وضمان مبدأ المساواة للمؤهلين لإشغالها.
4. تخطيط شؤون الوظيفة العامة والرقابة والإشراف عليها.
5. تطوير الجهاز الإداري، ورفع مستوى الهيكل الوظيفي للدولة، وتطوير كفاءة موظفي الخدمة العامة، وتوفير الرعاية الاجتماعية الملائمة لهم بالتنسيق مع الجهات المختصة.

الفرع الثاني: مهام مجلس الخدمة العامة⁽³⁵⁷⁾

1. تنفيذ قانون الخدمة العامة الاتحادية عند تشريعه وتنفيذ كل ما يتعلق بالوظيفة العامة الاتحادية، في القوانين النافذة.
2. التعيين وإعادة التعيين والترقية في الخدمة العامة، ويكون ذلك من اختصاص المجلس حصراً، وعلى أساس المعايير المهنية والكفاءة.
3. تخطيط شؤون الوظيفة العامة والإشراف والرقابة عليها في دوائر الدولة، ورسم سياسات الخدمة العامة، وتحديد وسائل تنفيذها وتقييم مستوى الإنجاز فيها.
4. اقتراح مشروعات القوانين والأنظمة الخاصة بتنظيم وتطوير شؤون الوظيفة العامة، أو إبداء الرأي فيها وبالتنسيق مع وزارة المالية.
5. إعداد الهيكل الوظيفي للوزارات والجهات غير المرتبطة، ووضع الوصف الوظيفي.

(356) المادة 3 من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم 4 لسنة 2009.

(357) المادة 9 من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم 4 لسنة 2009.

الفرع الثالث: تقييم قدرة مجلس الخدمة الاتحادي في مكافحة الفساد

استقلالية مجلس الخدمة العامة

(مجلس الخدمة العامة الاتحادي): هو هيئة مستقلة ترتبط بمجلس النواب، ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، ويمثله رئيسه أو من يخوله⁽³⁵⁸⁾.

وينفرد مجلس الخدمة في تحديد مهام تشكيلاته⁽³⁵⁹⁾، كما ينفرد في اقتراح موازنته السنوية⁽³⁶⁰⁾، ويتولى وضع النظام الداخلي له، ويصدر التعليمات المسهلة لتنفيذ أحكام قانون تشكيله⁽³⁶¹⁾.

يُعيّن رئيس المجلس ونائبه وأعضاؤه بترشيح من مجلس الوزراء ومصادقة مجلس النواب، لمدة (5) خمس سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة. ويمارس رئيس المجلس صلاحية الوزير المختص فيما يتعلق بالشؤون الإدارية والمالية الخاصة بالمجلس.

توفير الموارد المالية الكافية

يتولى مجلس الخدمة العامة الاتحادي إعداد مشروع موازنته⁽³⁶²⁾، التي تُمول مركزياً من الخزينة العامة للدولة.

المساءلة

يُعزل رئيس مجلس الخدمة العامة الاتحادي أو نائبه أو أي من أعضاء المجلس؛ بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء، ومصادقة مجلس النواب، استناداً إلى عدم الكفاءة أو الاستقامة أو الإخلال الجسيم

(358) المادة 2 من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم 4 لسنة 2009.

(359) المادة 11/ثالثاً من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم 4 لسنة 2009.

(360) المادة 9/ثالث عشر من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم 4 لسنة 2009.

(361) المادة 15 من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم 4 لسنة 2009.

(362) المادة 9/ثالث عشر-أ من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم 4 لسنة 2009.

بواجبات الوظيفة، ويُحرّم من امتيازات الوظيفة المعيّن فيها بموجب هذا القانون في حالة صدور قرار العزل.⁽³⁶³⁾

الشفافية

يوجب القانون على مجلس الخدمة العامة الاتحاديّ إعداد تقرير سنويّ عن أعمال المجلس، يتضمّن نتائج المراجعة لعمليّات التّوظيف والتّوصيات التي يراها ضروريّة لرفع مستوى الخدمة العامة، ورفعها إلى مجلس النّواب ومجلس الرّئاسة ومجلس الوزراء.⁽³⁶⁴⁾

إنّ القانون لم يوجب على مجلس الخدمة العامة الاتحاديّ إتاحة تقاريره للجمهور والإعلام، ممّا يُعتبّر ثلمة كبيرة في شفافية هذا الجهاز.

النزاهة

يؤدّي رئيس المجلس ونائبه اليمين القانونيّة قبل مباشرتهما بأعمالهما أمام مجلس النّواب، وبالصيغة الآتية: ((أقسم بالله العلي العظيم أن أوّدّي واجباتي بأمانة وحياد واستقلال وإخلاص، وأحرص على تطبيق الدّستور والقوانين والأنظمة، وأحافظ على أسرار الوظيفة وكرامتها)).⁽³⁶⁵⁾

واشترط القانون فيمن يُعيّن في مجلس الخدمة العامة الاتحاديّ أن يكون حسن السّيرة والسلوك، ووالّا يكون محكوماً عليه بجناية، أو جنحة مخلّة بالشّرف.⁽³⁶⁶⁾

(363) المادة 5/ ثامناً من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم 4 لسنة 2009.

(364) المادة 9/ أحد عشر من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم 4 لسنة 2009.

(365) المادة 6 من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم 4 لسنة 2009.

(366) المادة 5 من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم 4 لسنة 2009.

أولوية مكافحة الفساد

تعثّر تشكيل مجلس الخدمة العامة الاتّحادي لسنوات، بعد نفاذ قانونه عام 2009، لذلك؛ ليس هناك مؤسّرات واقعيّة على تبني مجلس الخدمة العامة الاتّحاديّة مكافحة الفساد كأولويّة في خطّته واستراتيجيّاته، رغم أهميّة وظائفه ومهامّه في تطوير القطاع العامّ وتنظيمه، وإقرار مبادئ الشفافيّة والمساءلة في مفاصله المترهّلة.

المبحث الرابع: الجهات الفاعلة غير الحكومية

إنَّ وجود الجهات الفاعلة غير الحكومية -كالأحزاب السِّياسيَّة والمنظَّمات غير الحكوميَّة والقطاع الخاصِّ والمؤسَّسات الإعلامِيَّة- ومدى تأثيرها في الحياة العامَّة ومشاركتها في مكافحة الفساد، إنَّما يعبِّر عن مدى تطوُّر الدَّول وازدهارها، ومدى تمسُّكها بمعايير الدِّيمقراطيَّة وحقوق الإنسان، لأنَّ تلك الجهات الفاعلة غير الحكوميَّة هي الوسيلة أو الأداة الأهمُّ التي يمارس بها الأفراد حقوقهم وحرِّيَّاتهم وفقًا لما أقرَّته المعايير الدَّوليَّة لحقوق الإنسان، وفقًا للاتِّفاقيات الدَّوليَّة كحقِّ بتأسيس الأحزاب السِّياسيَّة، وتكوين الجمعِيَّات والمؤسَّسات الصَّحفيَّة والإعلامِيَّة.

إنَّ التَّمكين الحرَّ وفسح المجال أمام عمل الجهات الفاعلة غير الحكوميَّة باستقلاليَّة ودون تدخُّل لا مبرَّر له من جانب الدَّولة وسلطاتها الحكوميَّة، هو شرط من شروط فعالِّيَّتها وتأثيرها ومشاركتها.

إنَّ تلك الجهات الفاعلة غير الحكوميَّة يمكن أن تلعب دورًا فاعلاً ومؤثِّراً في ميدان مكافحة الفساد، إذا ما أُتيحت لها الفرص المناسبة والتَّمكين، لذا سنبحث أهمَّ تلك الجهات الفاعلة، ومدى استقلاليَّتها، ونقيِّم قدرتها على المشاركة الفاعلة في ميدان مكافحة الفساد في فروع كالآتي:

المطلب الأوَّل: الأحزاب والتنظيَّيمات السِّياسيَّة.

المطلب الثَّاني: المنظَّمات غير الحكوميَّة.

المطلب الثَّالث: القطاع الخاصُّ.

المطلب الرَّابع: المؤسَّسات الإعلامِيَّة.

المطلب الأول: الأحزاب السياسية

كفل الدستور العراقي حريّة تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية، أو الانضمام إليها، ومنع إجبار أحد على الانضمام إلى أي حزب أو جمعية أو جهة سياسية، أو إجباره على الاستمرار في العضوية فيها⁽³⁶⁷⁾.

وقد صدر قانون الأحزاب السياسية رقم 36 لسنة 2015، النافذ بهدف تنظيم الأحكام والإجراءات المتعلقة بتأسيس الأحزاب وأنشطتها، وتحقيق مبدأ التعددية السياسية والحزبية القائمة على الشريعة الدستورية، وضمان حرية المواطنين في تأسيس الأحزاب والانضمام إليها أو الانسحاب منها⁽³⁶⁸⁾.

الفرع الأول: مبادئ العمل الحزبي الأساسية

ويقوم العمل الحزبي على المبادئ الأساسية الآتية:

1. للمواطنين -رجالاً ونساءً- حق المشاركة في تأسيس حزب سياسي أو الانتماء إليه أو الانسحاب منه. ولا يجوز إجبار أي مواطن على الانضمام إلى أي حزب سياسي، أو إجباره على الاستمرار فيه⁽³⁶⁹⁾.
2. لا يجوز أن ينتمي أي مواطن لأكثر من حزب سياسي في آن واحد، ويجوز لمن انتمى لأي حزب سياسي الالتحاق بحزب آخر بشرط انتهاء عضويته من الحزب السياسي الذي كان عضواً سابقاً فيه.
3. لا يجوز تمييز مواطن أو التعرض له أو مساءلته أو المساس بحقوقه الدستورية بسبب انتمائه لحزب مؤسس وفق القانون.

(367) المادة 39 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(368) المادة 3 من قانون الأحزاب السياسية رقم 35 لسنة 2015.

(369) المادة 4 من قانون الأحزاب السياسية رقم 35 لسنة 2015.

4. يؤسس الحزب على أساس المواطنة، وبما لا يتعارض مع أحكام الدستور⁽³⁷⁰⁾.
6. لا يجوز تأسيس الحزب على أساس العنصرية أو الإرهاب أو التكفير أو التعصب الطائفي أو العرقي أو القومي.
7. يُمنع تأسيس الحزب الذي يتبنّى أو يروج لفكر أو منهج حزب البعث المنحلّ.
8. يعتمد الحزب السياسيّ الآليات الديمقراطيّة لاختيار القيادات الحزبيّة⁽³⁷¹⁾.

الفرع الثاني: شروط تأسيس الحزب

ويُشترط لتأسيس الحزب السياسيّ ما يلي:

1. عدم تعارض مبادئ الحزب أو أهدافه أو برامجه مع الدستور.
2. يكون للحزب برنامج خاص لغرض تحقيق أهدافه.
3. ألا يكون تأسيس الحزب وعمله متخذاً شكل التنظيمات العسكرية أو شبه العسكرية، كما لا يجوز الارتباط بأيّة قوّة مسلّحة.
4. ألا يكون من بين مؤسسي الحزب أو قياداته أو أعضائه من ثبت بحكم باتّ قيامه بالدعوة أو المشاركة للترويج بأيّة طريقة من طرق العلانية لأفكار تتعارض مع أحكام الدستور.

الفرع الثالث: دائرة الأحزاب والتنظيمات السياسيّة

(دائرة شؤون الأحزاب والتنظيمات السياسيّة): دائرة مشكّلة ضمن الهيكل التنظيميّ للمفوضيّة العليا المستقلّة للانتخابات، ترتبط بمجلس المفوضين مباشرة، يرأسها موظّف بدرجة مدير عام من ذوي الخبرة والنزاهة والاختصاص، يكون حاصلاً على شهادة عليا في القانون أو العلوم السياسيّة، وتتمتع دائرة شؤون الأحزاب والتنظيمات السياسيّة بالشخصيّة المعنويّة والقانونيّة، ويمثّلها في المحاكم

(370) المادة 5 من قانون الأحزاب السياسية رقم 35 لسنة 2015.

(371) المادة 6 من قانون الأحزاب السياسية رقم 35 لسنة 2015.

الرئيس أو من ينوب عنه⁽³⁷²⁾، وهي تختص بما يأتي:

1. إصدار إجازة تأسيس الأحزاب.
2. تقديم مقترح إلى وزارة المالية بالتقدير السنوي للمبلغ الكلي للإعانة المالية للأحزاب السياسية.
3. متابعة أعمال ونشاطات الأحزاب السياسية، وتقييم مدى مطابقتها وامثالها لأحكام القانون.
4. رصد المخالفات الصادرة عن الأحزاب السياسية والتحقق فيها.
5. حضور جلسات المحاكم في القضايا المتعلقة بالأحزاب السياسية، وتقديم الطعون أمام المحاكم المختصة.
6. تحريك الشكاوى والدعاوى ضد الأحزاب السياسية أو أي عضو من أعضائها عند مخالفة أحكام هذا القانون.

إلا أن قرارات دائرة الأحزاب وإجراءاتها فيما يتعلق بتنفيذ أحكام هذا القانون، لا تكون نافذة بعد مصادقة مجلس المفوضين للمفوضية العليا للانتخابات.

الفرع الخامس: إجراءات تأسيس الأحزاب السياسية

يُقدّم طلب تأسيس الحزب السياسيّ تحريراً بتوقيع ممثّل الحزب (لأغراض التّسجيل) إلى دائرة الأحزاب مرفقاً به قائمة بأسماء الهيئة المؤسّسة التي لا يقلّ عدد أعضائها عن (7) سبعة أعضاء مؤسّسين، ومرفقاً به قائمة بأسماء عدد لا يقلّ عن (2000) ألفي عضو من مختلف المحافظات، على أن تتمّ مراعاة التمثيل النسوي⁽³⁷³⁾.

وتستحصل دائرة الأحزاب رسم تسجيل قدره (25,000,000) خمسة وعشرون مليون دينار.

(372) المادة 17 من قانون الأحزاب السياسية رقم 35 لسنة 2015.

(373) المادة 11 من قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية رقم 36 لسنة 2015.

تبتُّ دائرة الأحزاب بطلب التأسيس خلال مدّة لا تتجاوز (15) خمسة عشر يوماً من موعد النّظر بالطلب، وبخلافه يُعتبَر الطلب مقبولاً، ويُعدُّ الحزب قائماً بعد موافقة دائرة الأحزاب ومصادقة مجلس المفوضين ونشره في صحيفتين محلّيتين.⁽³⁷⁴⁾

ويكون قرار دائرة الأحزاب السّياسيّة بقبول أو رفض طلب تأسيس الحزب، خاضعاً للطّعن فيه من كلّ ذي مصلحة أمام محكمة الموضوع (هيئة من القضاة يشكّلها مجلس القضاء الأعلى) وخلال (15) خمسة عشر يوماً من تأريخ نشره. وتكون القرارات التي تصدرها محكمة الموضوع قابلة للطّعن أمام المحكمة الاتّحادية العليا خلال (30) ثلاثين يوماً ابتداءً من اليوم التّالي للتّبلغ بالقرار، وفقاً لأحكام قانون المرافعات المدنيّة رقم 83 لسنة 1969.⁽³⁷⁵⁾

إنّ إجراءات الموافقة على تأسيس الأحزاب السّياسيّة بموجب قانون الأحزاب السّياسيّة النّافذة، يتضمّن تقييداً لحرّيّة تنظيم الأحزاب السّياسيّة من الجهات الآتية:

1. بالرّغم من أنّ قانون الأحزاب السّياسيّة اكتفى بسبعة مؤسّسين للحزب السّياسيِّ إلّا أنّه بالغ في طلب ما لا يقلُّ عن 200 ألف عضو من مختلف المحافظات قبل أن يؤسّس، وهو أمر مبالغ فيه جدّاً، يقصد منه تعويق إجراءات تأسيس الأحزاب السّياسيّة الجديدة.
2. أخذ قانون الأحزاب السّياسيّة بنظام (الموافقة) على تأسيس الحزب، بدل نظام (الإشعار) بتأسيس الحزب السّياسيِّ الذي تتبنّاه المعايير الدّوليّة، ممّا يُعدُّ مخالفة للمعايير الدّوليّة، لأنّه يعطي جهة إداريّة (دائرة الأحزاب السّياسيّة) سلطة الموافقة أو عدم الموافقة على تأسيس الحزب؛ رغم الاتّفاق على أنّ تأسيس الأحزاب والانتماء إليها حقٌّ سياسيٌّ لا جدال فيه.

(374) المادة 13 من قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية رقم 36 لسنة 2015.

(375) المادة 14 من قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية رقم 36 لسنة 2015.

3. تعقيد إجراءات الموافقة على تأسيس الأحزاب السياسية، إذ يُشترط لانتهاج الإجراءات أن تمرّ بثلاث مراحل، تبدأ بموافقة دائرة الأحزاب ثمّ مصادقة مجلس المفوضين للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، ثمّ النشر في جريدتين، وتسبقها إجراءات بالغة الروتين والتعقيد.
4. فرض رسم كبير يبلغ 25 مليون دينارٍ عراقيّ.

الفرع السادس: مدى قدرة الأحزاب السياسية على مكافحة الفساد

استقلالية الأحزاب السياسية

- تتمثل مظاهر استقلال الأحزاب السياسية في العراق في ظلّ قانون الأحزاب السياسية النافذ بالآتي:
1. أودع القانون إجراءات الموافقة على تأسيس الأحزاب السياسية لدائرة الأحزاب السياسية التابعة للمفوضية العليا للانتخابات، التي هي هيئة مستقلة، وتكون قراراتها برفض تأسيس الحزب السياسيّ قابلة للطعن فيها أمام هيئة قضائية، ثمّ أمام المحكمة الاتحادية العليا.
 2. استقلال الأحزاب السياسية في وضع أنظمتها الداخلية التي تحكمها داخلياً، دون تدخّل من أيّة جهة تنفيذية أو سياسية أخرى.
 3. منح الأحزاب مكنة الطعن أمام القضاء على قرارات دائرة الأحزاب السياسية في كلّ ما يتعلّق بتطبيق قانون الأحزاب السياسية.

إلا أن الخرق الأهمّ لاستقلالية الأحزاب السياسية هو إناطة تحديد الإعانة المالية الحكومية السنوية بيد السلطات التنفيذية، من خلال وزارة المالية ومجلس الوزراء.

توفير الموارد المالية الكافية

- تشتمل مصادر تمويل الحزب السياسي -وفقاً لأحكام قانون الأحزاب السياسية النافذ- على⁽³⁷⁶⁾:
1. اشتراكات أعضائه: ولا يتحدد الدَّخْل الكُلِّي المستحصل من اشتراكات أعضاء الحزب السياسي بسقف معيَّن، ويتم تثبيت مبالغ اشتراكات أعضاء الحزب السياسي وتوزيعها واستخدامها بما يتفق والنظام الداخلي للحزب السياسي وأحكام القانون.⁽³⁷⁷⁾
 2. التبرُّعات والمنح الداخليَّة.
 3. عوائد استثمار أمواله.
 4. الإعانات المالية السنويَّة من الموازنة العامَّة للدولة: -تتسلَّم الأحزاب السياسيَّة إعانة ماليَّة سنويَّة من ميزانيَّة الدولة، ويتم تحويلها إلى حساب كلِّ حزب من قبل وزارة المالية⁽³⁷⁸⁾، وتختص وزارة المالية بالموافقة على التَّقدير السنوي للمبلغ الكلي للإعانة الماليَّة المقدَّمة من الدولة للأحزاب، وتقدِّم اقتراحاً بذلك إلى مجلس الوزراء للبتِّ فيه وتضمينه في مشروع الموازنة العامَّة للدولة⁽³⁷⁹⁾، وتتولَّى دائرة الأحزاب توزيع المبلغ الكلي للإعانة الماليَّة على الأحزاب السياسيَّة⁽³⁸⁰⁾ وفقاً للنسب الآتية:
- أ. (20%) عشرون بالمائة بالتساوي على الأحزاب السياسيَّة المسجَّلة.
- ب. (80%) ثمانون بالمائة على الأحزاب الممثلة في مجلس النواب، وفقاً لعدد المقاعد التي حاز عليها مرشحوها في الانتخابات النيابيَّة.

ويكون للحزب السياسي الحق في امتلاك العقارات لاَتخاذها مقرّاً له أو مراكز لفروعه.

(376) المادة 33 من قانون الأحزاب السياسية رقم 35 لسنة 2015.

(377) المادة 35 من قانون الأحزاب السياسية رقم 35 لسنة 2015.

(378) المادة 42 من قانون الأحزاب السياسية رقم 35 لسنة 2015.

(379) المادة 43 من قانون الأحزاب السياسية رقم 35 لسنة 2015.

(380) المادة 44 من قانون الأحزاب السياسية رقم 35 لسنة 2015.

مساءلة الأحزاب السياسية وأعضائها إدارياً وجزائياً:

المساءلة الانضباطية لأعضاء الحزب

ترك قانون الأحزاب السياسية تنظيم الأمور الانضباطية لأعضاء الحزب وتحديد العقوبات لهم، للنظام الداخلي للحزب السياسي الذي يقوم الحزب نفسه بوضعه، لكن يتوجب على الحزب الالتزام بتحريك الشكاوى الجزائية ضد أي من أعضائه إذا ما ارتكب جريمة من نوع ما.

مساءلة الأحزاب السياسية إدارياً

أمّا العقوبات التي يمكن أن تفرض على الأحزاب السياسية نتيجة مخالفتها أحكام الدستور أو القانون، فقد حددها القانون كالآتي:

إيقاف نشاط الحزب السياسي

فيجوز إيقاف نشاط الحزب السياسي لمدة (6) سنة أشهر بقرار قضائي؛ بناءً على طلب مسبب من دائرة الأحزاب في حالة ثبوت تلقيه أموالاً من جهات اجنبية، خلافاً لأحكام هذا القانون، ويحل الحزب السياسي في حال تكرار هذه المخالفة.

حل الأحزاب السياسية

يجوز لأي حزب سياسي حل نفسه أو إيقاف نشاطه بقرار منه⁽³⁸¹⁾، بل يمكن أن يحل الحزب السياسي جبراً عنه بقرار من القضاء؛ بناءً على طلب مسبب من دائرة الأحزاب في الحالات الآتية⁽³⁸²⁾:

1. فقدان شرط من شروط التأسيس.
2. قيامه بأي نشاط يخالف الدستور.
3. قيامه بنشاط ذي طابع عسكري أو شبه عسكري.

(381) المادة 31 من قانون الأحزاب السياسية رقم 35 لسنة 2015.

(382) المادة 32 من قانون الأحزاب السياسية رقم 35 لسنة 2015.

4. استخدام العنف في ممارسة نشاطه السياسي.
5. امتلاك أو حيازة أو خزن الأسلحة الحربية أو النارية، أو المواد القابلة للانفجار أو المفرقة، في مقره الرئيسي أو أحد مقار فروع، أو أي مكان آخر خلافاً للقانون.
6. قيامه بأي نشاط يهدد أمن الدولة، أو وحدة أراضيها، أو سيادتها، أو استقلالها.

حجب الإعانة المالية

- تُحجَب الإعانة عن الحزب السياسي لمدة ستة أشهر بطلب مسبق من دائرة الأحزاب، وبناءً على قرار قضائي في حالة ارتكابه إحدى الحالات الآتية:
1. قيامه بعمل من شأنه الاعتداء على حقوق وحرّيات مؤسسات الدولة والأحزاب الأخرى والنقابات والاتحادات والمنظمات غير الحكومية .
 2. التّدخل في الشؤون الداخليّة للدول الأخرى بما يضرّ بالمصالح العليا للعراق.

إيقاف الإعانة المالية

- تُوقَف الإعانة المالية لأيّ حزب في إحدى الحالات الآتية:⁽³⁸³⁾
1. إخلال الحزب بأحكام المواد المنظمة للأمور المالية له، وثبت ذلك بموجب تقرير ديوان الرقابة المالية.
 2. إيقاف نشاط الحزب بقرار من المحكمة.
 3. توقّف الحزب عن نشاطه السياسي اختياريًا.
 4. حلّ الحزب نفسه اختياريًا أو قضائيًا.

(383) المادة 45 من قانون الأحزاب السياسية رقم 35 لسنة 2015.

المساءلة الجزائية للأحزاب السياسية وأعضائها عن الجرائم المرتبطة بممارسة العمل الحزبي
نصّ قانون الأحزاب السياسية على عدد من الجرائم التي تُرتكب في ممارسة النشاط الحزبي، أو التي قد يتورّط الحزب السياسي أو أعضاؤه في ارتكابها، وحدّد عقوباتها، وهي:

الأحزاب غير المرخصة

فيعاقب بالحبس مدّة لا تقلّ عن ستة أشهر ولا تزيد على سنة، كلُّ من أنشأ أو نظّم أو أدار أو انتمى أو مؤلّ -خلافًا لأحكام القانون- حزبًا غير مرخّص، ويُعاقب بالسّجن مدّة لا تقلّ عن (10) عشر سنوات كلُّ من أنشأ أو نظّم أو أدار أو انتمى أو مؤلّ حزبًا أو تنظيمًا سياسيًا غير مرخّص، يحمل فكرًا تكفيريًا أو إرهابيًا، أو تطهيريًا طائفياً أو عرقيًا، أو يحرض أو يروج له أو يبرّر له. تقضي المحكمة عند الحكم بالإدانة بحلّ الحزب المذكور وإغلاق مقارّه ومصادرة أمواله وموجوداته بعد استنفاد الطّعون القانونية.⁽³⁸⁴⁾

إقامة تنظيم عسكري داخل الحزب

فيعاقب بالسّجن كلُّ من أقام داخل الحزب تنظيمًا عسكريًا، أو ربط الحزب بمثل هذا التّنظيم، ويحلّ الحزب إذا ثبت علمه بوجود التّنظيم العسكري⁽³⁸⁵⁾.

ويُعاقب بالحبس مدّة لا تقلّ عن ستّة أشهر ولا تزيد على سنة، أو بغرامة لا تزيد على (5000000) خمسة ملايين دينار، أو بإحدى هاتين العقوبتين، وبتنزيل درجة وظيفيّة واحدة لكلّ شخص خالف أحكام المادّة (9/ خامسًا) من هذا القانون.

(384) المادة 46 من قانون الأحزاب السياسية رقم 35 لسنة 2015.

(385) المادة 47 من قانون الأحزاب السياسية رقم 35 لسنة 2015.

الرَّشوة بمناسبة العمل الحزبي

يُعاقب بالسَّجن كلُّ مسؤول أو أيُّ عضو من أعضاء الحزب، إذا قبل أو تسلَّم -مباشرةً أو بالواسطة- مالاً، أو حصل على مِيزة أو منفعة بدون وجه حقٍّ من شخص عراقيٍّ طبيعيٍّ أو معنويٍّ لممارسة أيِّ نشاط يتعلَّق بالحزب، وتكون العقوبة السَّجن لمدة لا تقلُّ عن (6) ستِّ سنوات ولا تزيد على (10) عشر سنوات، إذا كان المال أو المِيزة أو المنفعة من شخص أجنبيٍّ طبيعيٍّ أو معنويٍّ. وتقضي محكمة الموضوع بمصادرة كلِّ الأموال المنقولة وغير المنقولة المتحصَّلة من هذه الجريمة⁽³⁸⁶⁾.

إرسال اموال الحزب السياسي للخارج

يعاقب بالحبس مدَّة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات، كلُّ مسؤول في حزب أو تنظيم سياسيٍّ أرسل أموالاً عائدة للحزب إلى منطَّمات أو أشخاص أو أيَّة جهة أخرى خارج العراق، دون موافقة دائرة الأحزاب⁽³⁸⁷⁾.

العمل الحزبي والاستقطاب في دوائر الدَّولة

فيعاقب بالحبس مدَّة لا تزيد على سنة، كلُّ من قام بأيِّ نشاط أو استقطاب أو تنظيم حزبيٍّ داخل مؤسسات الدَّولة كافَّة. ويُعاقب بالحبس مدَّة لا تقلُّ عن (6) ستة أشهر ولا تزيد على سنة واحدة، كلُّ من قام بأيِّ نشاط أو استقطاب أو تنظيم حزبيٍّ داخل صفوف الجيش، وقوى الأمن الداخلي والأجهزة الأمنية الأخرى والقضاء وهيئة النَّزاهة والمفوضيَّة العليا المستقلَّة للانتخابات⁽³⁸⁸⁾.

(386) المادة 49 من قانون الأحزاب السياسية رقم 35 لسنة 2015.

(387) المادة 50 من قانون الأحزاب السياسية رقم 35 لسنة 2015.

(388) المادة 51 و52 من قانون الأحزاب السياسية رقم 35 لسنة 2015.

أية مخالفة أخرى غير مجرمة بنص خاص

يُعاقب عليها القانون بغرامة لا تقل عن (1000000) مليون دينار ولا تزيد على (3000000) ثلاثة ملايين، كل من ارتكب مخالفة لأحكام قانون الأحزاب السياسية، ولم تحدّد لها عقوبة خاصة. (389)

تبني الأحزاب السياسية لمبادئ النزاهة والشفافية

تحدّد مظاهر النزاهة والشفافية في عمل الأحزاب السياسية بالآتي

1. لايجوز للحزب السياسي مزاوله أعمال تجارية بقصد الربح، ماعدا: (390)
 - أ. نشر وإعداد وتوزيع المطبوعات والمنشورات أو غير ذلك من موادّ الدعاية والنشرات السياسية والثقافية.
 - ب. النشاطات الاجتماعية والثقافية.
 - ج. الفوائد المصرفية. د-بيع وإيجار الممتلكات المملوكة له.
2. على الحزب السياسي إيداع أمواله في المصارف العراقية (391).
3. أن يمسك الحزب السياسي سجلات منتظمة للحسابات، تتضمن إيراداته ونفقاته.
4. ان يقدم الحزب السياسي تقريراً سنوياً بحساباته، يُعدّه مكتب محاسبة قانوني مرخّص، ويرفع تقريره إلى ديوان الرقابة المالية.
5. لا يجوز صرف أموال الحزب السياسي لغير أغراضه وأهدافه، طبقاً للقواعد والإجراءات المحدّدة في نظامه الداخلي (392).
6. أن يتمتع الحزب السياسي عمّا يأتي:

(389) المادة 53 من قانون الأحزاب السياسية رقم 35 لسنة 2015.

(390) المادة 38 من قانون الأحزاب السياسية رقم 35 لسنة 2015.

(391) المادة 39 من قانون الأحزاب السياسية رقم 35 لسنة 2015.

(392) المادة 40 من قانون الأحزاب السياسية رقم 35 لسنة 2015.

أ. قبول أموال عينية أو نقدية من أي حزب أو جمعية أو منظمة أو شخص أو أية جهة أجنبية، إلا بموافقة دائرة الأحزاب.

ب. إرسال أموال أو مبالغ إلى جمعيات أو منظمات، أو إلى أية جهة أجنبية إلا بموافقة دائرة الأحزاب.

7. تخضع الأحزاب السياسية لمراقبة مالية ومحاسبية من ديوان الرقابة المالية الذي يتوجب عليه أن يرفع تقريراً ختامياً عن الأوضاع المالية للأحزاب إلى مجلسي النواب والوزراء ودائرة الأحزاب.

أولوية مكافحة الفساد لدى الأحزاب السياسية

تعلن الأحزاب السياسية المختلفة العاملة في الساحة العراقية خلال السنوات السابقة بأنها تضع مكافحة الفساد كأولوية لها، وتضعه كأول هدف انتخابي تعد به جمهورها، لكنها على أرض الواقع مارست التآمر والمحاصرة، وتورطت في الفساد حينما مارست أدوارها من خلال سلطات الدولة المختلفة ومن ضمنها مجلس النواب، مما أفقد ثقة الجمهور بها، وبعودها الانتخابية وشعاراتها، خصوصاً ما يتعلق منها بمكافحة الفساد.

المطلب الثاني: المنظمات غير الحكومية

إن الحق في تأسيس المنظمات أو الجمعيات، والحق في الانضمام إليها، أسس له دستور العراق لعام 2005 في المادة 39 منه، والتي نصت:

(أولاً:-حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية، أو الانضمام إليها مكفولة، وينظم ذلك بقانون .

ثانياً:- لايجوز إجبار أحد على الانضمام إلى أي حزب أو جمعية أو جهة سياسية، أو إجباره على الاستمرار في العضوية فيها).

وقد عرّف قانون المنظمات غير الحكومية رقم 12 لسنة 2010، المنظمة غير الحكومية بأنها: مجموعة من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين سجّلت واكتسبت الشخصية المعنوية وفقاً لأحكام هذا القانون، تسعى لتحقيق أغراض غير ربحية⁽³⁹³⁾.

أمّا المنظمة غير الحكومية الأجنبية، فعرفها بأنها: - فرع منظمة غير حكومية مؤسسة بموجب قانون دولة أخرى. (394)

وتسعى المنظمة إلى تحقيق أهدافها بالوسائل السلمية والديمقراطية. (395)

لقد أوجبت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁽³⁹⁶⁾ على الدولة تشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربه، ولإذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته، وما يمثّله من خطر. وينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير، مثل:

1. تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار، وتشجيع إسهام الناس فيها.
2. ضمان تيسر حصول الناس فعلياً على المعلومات.
3. القيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد، وكذلك برامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية.
4. احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد، وتلقيها ونشرها وتعميمها.

(393) المادة 1/أولاً من قانون المنظمات غير الحكومية رقم 10 لسنة 2012.

(394) المادة 1/ثانياً من قانون المنظمات غير الحكومية رقم 10 لسنة 2012.

(395) المادة 3 من قانون المنظمات غير الحكومية رقم 10 لسنة 2012.

(396) المادة 13 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

كما أوجبت الاتفاقية على الدول أن تتخذ التدابير المناسبة لضمان تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد، وأن توفر لهم سبل الاتصال بتلك الهيئات لكي يبلغوها بما في ذلك دون بيان هويتهم، عن أي جرائم أو ممارسات فساد.

الفرع الأول: تأسيس المنظمات غير الحكومية

لكل شخص عراقي طبيعي أو معنوي حق تأسيس منظمة غير حكومية، أو الانتماء إليها أو الانسحاب منها وفق أحكام هذا القانون⁽³⁹⁷⁾. ويشترط في العضو المؤسس أن يكون عراقي الجنسية أو مقيماً في العراق، وأن يكون كامل الأهلية، وقد أكمل (18) سنة من العمر بالنسبة للشخص الطبيعي، وأن يكون غير محكوم عليه بجناية غير سياسية أو جنحة مخلة بالشرف.

ويجب أن يقدم طلب التأسيس إلى دائرة المنظمات غير الحكومية، موقفاً عليه من المؤسسين، على ألا يقل عددهم عن (3) ثلاثة أشخاص، مرفقاً معه بيان التأسيس والنظام الداخلي للمنظمة⁽³⁹⁸⁾.

والبت بطلب التأسيس يكون على ثلاث مراحل:

المرحلة الأولى: قبول طلب التأسيس: تبت دائرة المنظمات غير الحكومية في (طلب التأسيس) خلال (7) سبعة أيام من تاريخ تسجيله في الدائرة، وبخلاف ذلك لا يُعد الطلب مقبولاً.

المرحلة الثانية: البت بمعاملته بالتسجيل: وعلى المنظمة تقديم المعاملة (معاملة التسجيل) إلى الدائرة خلال (30) ثلاثين يوماً من تاريخ قبول طلب التأسيس، وبخلاف ذلك يُعد طلب التأسيس مرفوضاً⁽³⁹⁹⁾. ويجب أن يرفق بمعاملة التسجيل استمارة التسجيل المعدة من الدائرة، متضمنة المعلومات المطلوبة فيها، ومحضر انتخاب مجلس الإدارة أو قرار تعيينه.

(397) المادة 4/أولاً من قانون المنظمات غير الحكومية رقم 10 لسنة 2012.

(398) المادة 5 من قانون المنظمات غير الحكومية رقم 10 لسنة 2012.

(399) المادة 8 من قانون المنظمات غير الحكومية رقم 10 لسنة 2012.

المرحلة الثالثة: إصدار شهادة التسجيل: وتصدر الدائرة شهادة تسجيل المنظمة في مدة أقصاها (30) يوماً من تأريخ تسلمها معاملة التسجيل المستوفية للمعلومات والوثائق المطلوبة، وتكتسب المنظمة الشخصية المعنوية من تأريخ صدور شهادة التسجيل.

فإذا رفضت التسجيل، فعلى دائرة المنظمات غير الحكومية أن تبين عند رفضها طلب التأسيس أو تسجيل المنظمة، أسباب الرفض، وأن تبلغ طالبي التسجيل بالقرار تحريراً. ويكون قرار الدائرة برفض طلب التأسيس أو التسجيل قابلاً للطعن لدى محكمة (الاستئناف بصفتها التمييزية) خلال (30) يوماً من استلام التبليغ.

إن قانون المنظمات غير الحكومية العراقي قد تبني خيار منع تأسيس المنظمات غير الحكومية، أو ممارسة نشاطها إلا من خلال إصدار إجازات تأسيس المنظمات غير الحكومية بموافقة جهة تابعة للأمانة العامة لمجلس الوزراء (دائرة المنظمات غير الحكومية)، بخلاف المعيار الدولي الذي يكفي بالإشعار بالتأسيس فقط، دونما حاجة إلى موافقة أو إجازة تصدر عن أية جهة حكومية، مما يجعله خرقاً لاستقلال تلك المنظمات، وقيداً شديداً على الحق في تأسيس الجمعيات والانضمام إليها.

الفرع الثاني: تقييم قدرة المنظمات غير الحكومية على مكافحة الفساد

استقلالية المنظمات

إن منع القانون تأسيس المنظمات غير الحكومية، ومنع ممارسة أي نشاط لها -إلا بعد قبول طلب تأسيسها والموافقة على معاملة التسجيل وإصدار شهادة التسجيل، ومنح دائرة المنظمات غير الحكومية التابعة للأمانة العامة لمجلس الوزراء- يبرر صلاحية رفض تأسيس أو تسجيل المنظمات، مما يشكل قيداً خطيراً وتهديداً جدياً لاستقلالية تلك المنظمات، وتعدية على حرية تأسيس المنظمات أو الجمعيات، والانضمام إليها، والتي كفلها الدستور.

لقد رفضت دائرة المنظمات غير الحكومية طلبات تأسيس المنظمة غير الحكومية في (728) مرة، وفقاً لموقعها الرسمي⁽⁴⁰⁰⁾، مما يؤكد حجم التدخل الحكومي في حرية تأسيس الجمعيات والانضمام إليها؛ بسبب آلية إجازة المنظمات غير الحكومية.

إلا أن القانون منح نوعاً من الضمان في الاستقلال المالي حينما منع تجميد الحساب المصرفي للمنظمة، إلا بقرار قضائي⁽⁴⁰¹⁾.

توفير الموارد المالية الكافية

تتكوّن موارد المنظمات غير الحكومية من اشتراكات الأعضاء، والتبرّعات والمنح والوصايا والهبات والهدايا الداخلية والخارجية، والعوائد الناتجة من نشاطات المنظمة ومشاريعها⁽⁴⁰²⁾.

وقد منح القانون للمنظمة حقّ المشاركة في العطاءات التي تعلن عنها السلطات العامة، على أن تُدخل الموادّ أو الخدمات المطلوبة في العطاء ضمن مجال اختصاص المنظمة، كما أعطاهم حقّ تملك العقارات بالقدر الضروريّ لاتخاذ مركز لها ومراكز لفروعها، أو محلّ لاجتماع أعضائها، أو لتحقيق أهدافها. كما أعطى القانون للمنظمة الحقّ في أن تتبع أيّ عقار لم يعد ضرورياً لأهدافها، ويقيّد ثمن العقار إيراداً لها⁽⁴⁰³⁾.

(400) - الموقع الرسمي لدائرة المنظمات غير الحكومية المتاح بتاريخ 2021/5/30 على الرابط الآتي:- (<http://www.ngoao.gov.iq/PageViewer.aspx?id=28>)

(401) المادة 16/ثانياً من قانون المنظمات غير الحكومية رقم 10 لسنة 2012.

(402) المادة 13 من قانون المنظمات غير الحكومية رقم 10 لسنة 2012.

(403) المادة 14 من قانون المنظمات غير الحكومية رقم 10 لسنة 2012.

إنَّ المنظَّمات غير الحكوميَّة تعاني واقعياً من ندرة الموارد الماليَّة التي تحتاج إليها لرفد نشاطاتها، ولا تمنح الدولة من الموازنة العامَّة للمنظَّمات سوى مبالغ توزَّع على المنظَّمات غير الحكوميَّة التابعة للأحزاب، أو التي تروَّج لهم فقط، وتحرم سواها من المنظَّمات غير الحكوميَّة المستقلَّة.

الشَّفافيَّة

يوجب القانون على المنظَّمات غير الحكوميَّة أن تلتزم بصرف مواردها على النِّشاطات التي تحقِّق أهدافها،⁽⁴⁰⁴⁾ بل أوجب عليها كذلك أن تقدِّم إلى دائرة المنظَّمات غير الحكوميَّة في كلِّ سنة تقريرين هما⁽⁴⁰⁵⁾:

أولاً:- تقرير ماليٍّ واحدٌ يشمل وصفاً مفصَّلاً لمصادر تمويل المنظَّمة ومعاملاتها الماليَّة.
ثانياً:- تقرير عن نشاطات المنظَّمة يتضمَّن فكرة موجزة عن المشاريع التي نفَّذتها خلال السَّنة.

كما أوجب القانون على المنظَّمات غير الحكوميَّة أن تجري عمليَّاتها الماليَّة باستلام الموارد الماليَّة وصرفها من خلال المصارف الحكوميَّة أو الأهليَّة، بواسطة حساب مصرفيٍّ⁽⁴⁰⁶⁾.

كما أوجب القانون على المنظَّمات غير الحكوميَّة وفروعها إمساك بعض السجَّلات، وأهمُّها سجلاً للأعضاء وسجلاً للقرارات وسجلاً للحسابات، وسجلاً للأموال وسجلاً آخر للنَّشاطات والمشاريع⁽⁴⁰⁷⁾.

وأوجب القانون على المنظَّمة غير الحكوميَّة أن تحتفظ بوثائقها الماليَّة وتقاريرها وسجَّلاتها لمدَّة (5) سنوات، وأن تلتزم بأن تكون سجَّلاتها الحسابيَّة مطابقة لمبادئ المحاسبة المعتمدة قانوناً، وأن

(404) المادة 14 من قانون المنظمات غير الحكوميَّة رقم 10 لسنة 2012.

(405) المادة 15 من قانون المنظمات غير الحكوميَّة رقم 10 لسنة 2012.

(406) المادة 16 من قانون المنظمات غير الحكوميَّة رقم 10 لسنة 2012.

(407) المادة 18 من قانون المنظمات غير الحكوميَّة رقم 10 لسنة 2012.

تُجري المنظمة التي تتجاوز ميزانيتها السنوية 75 مليون دينار تدقيقاً داخلياً لحساباتها كل سنة، بواسطة محاسب قانوني مجاز (408).

وقد أوجب القانون على دائرة المنظمات غير الحكومية بالتنسيق مع ديوان الرقابة المالية، أن تقوم بتدقيق حسابات المنظمة غير الحكومية في حال تبين لها أن السجلات المالية للمنظمة غير دقيقة، وفيها تلاعب، ويتوجب على المنظمة غير الحكومية أن توفر جميع المعلومات المطلوبة لأغراض التدقيق.

النزاهة ومنع تعارض المصالح

يحظر القانون على المنظمة غير الحكومية ما يأتي (409):

1. أن تتبنى أهدافاً وتقوم بأنشطة تخالف الدستور والقوانين العراقية النافذة.
2. ممارسة الأعمال التجارية؛ لغرض توزيع الأموال على أعضائها للمنفعة الشخصية، أو استغلال المنظمة لغرض التهرب من دفع الضرائب.
3. جمع الأموال لدعم المرشحين للمناصب العامة، أو تقديم الدعم المادي لهم.
4. تضمين نظامها الداخلي، ما يشير إلى توزيع الأموال الآتية من المنح والمساعدات على أعضائها عند حل المنظمة.

المساءلة

تتعرض المنظمة غير الحكومية عند مخالفتها أحكام القانون لعقوبتين، هما: تعليق العمل والحل. أولاً:- عقوبة التعليق: تُفرض عقوبة التعليق لعمل المنظمة غير الحكومية بقرار يصدر من دائرة المنظمات غير الحكومية، بعد تنبيهها بضرورة إزالة المخالفة خلال مدة لا تزيد على (10) عشرة أيام من تاريخ التبليغ

(408) المادة 19 من قانون المنظمات غير الحكومية رقم 10 لسنة 2012.

(409) المادة 10 من قانون المنظمات غير الحكومية رقم 10 لسنة 2012.

بالتنبيه، فإذا لم تتم إزالة المخالفة أو كرّرت المنظمة المخالفة نفسها، فدائرة المنظمات غير الحكومية تعليق عمل المنظمة مدّة لا تزيد على (30) ثلاثين يوماً.

ويكون قرار تعليق عمل المنظمة غير الحكومية قابلاً للتّظلم منه لدى الأمين العامّ لمجلس الوزراء خلال (10) عشرة أيّام من تاريخ تبليغها به، وعلى الأمين العامّ لمجلس الوزراء البتّ في التّظلم خلال (10) عشرة أيّام من تاريخ استلامه في مكتبه، ويخضع قراره للطّعن أمام (محكمة الاستئناف بصفتها التّمييزيّة) خلال (10) عشرة أيّام من تاريخ تبليغ المنظمة به أو اعتباره مبلّغاً. (410)

ثانياً: عقوبة الحلّ

والحلّ يصدر بقرار قضائيّ؛ بناءً على طلب من الدّائرة، وذلك في إحدى الحالات الآتية:

1. إذا مارست نشاطات تتعارض مع أهدافها المرسومة بنظامها الداخليّ المنصوص عليه في القانون.
2. إذا ثبت أنّها قامت بمخالفة القوانين العراقية النّافذة.
3. إذا لم تقم المنظمة غير الحكومية بإزالة المخالفة رغم تنبيهها وتعليق عملها، واستنفاد طرق الطّعن في شأن قرار التّعليق.

وقد صدرت ستّة قرارات حلّ لمنظمات غير حكوميّة بقرارات قضائيّة بين 2017-2020⁽⁴¹¹⁾.

(410) المادة 20 من قانون المنظمات غير الحكومية رقم 10 لسنة 2012 .

(411) -الموقع الرسمي لدائرة المنظمات غير الحكومية المتاح بتاريخ 2021/5/30 على الرابط الآتي:- (<http://www.ngoao.gov.iq/PageViewer.aspx?id=36>)

أولوية مكافحة الفساد لدى المنظمات غير الحكومية

تتبنّى المنظمات غير الحكومية مكافحة الفساد كهدف أساسي وألوية، لكن ممارساتها وانشطتها لم تكن ذات أثر مهم، بسبب تدني مستوى الشراكة بينها وبين القطاع العام والجهات الرقابية، وتدني مستوى الموارد المالية التي يمكن أن تحصل عليها، ممّا أعاق قدرتها على وضع الخطط والاستراتيجيات المعنية بمكافحة الفساد وتنفيذها.

المطلب الثالث: القطاع الخاص

لا يقتصر انتشار الفساد على مفاصل القطاع العام، بل إنّه ظاهرة تمتدّ بين القطاعين العام والخاص، لذا فإنّ مكافحة الفساد لا تقف عند حدود القطاع العام، بل يمتدّ واجب الدولة إلى محاربة الفساد في مفاصل القطاع الخاص أيضاً.

ويصلح أن يكون القطاع الخاص نموذجاً إيجابياً لغيره من خلال تبنيّه للممارسات العادلة والشفافة في إنجاز تعاملاته، كما أنّ معايير وقواعد حوكمة الشركات، تُعدّ من أهمّ أدوات الحرب ضدّ الفساد؛ لأنّها تعزّز معايير المحاسبة، وترسيخ تطبيق قوانين مكافحة الرشوة.

لقد أوجبت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على الدول أن تتبنّى تدابير صارمة لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد، ولتعزيز معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات في مفاصله، وتفرض عند الاقتضاء عقوبات مدنيّة أو إداريّة أو جنائيّة تكون فعّالة ومتناسبة وراذعة على عدم الامتثال لهذه التدابير.

ويمكن أن تتضمّن تلك التدابير إجراءات لتعزيز التعاون بين أجهزة إنفاذ القانون وكيانات القطاع الخاص، ووضع مدونات السلوك المهنيّ لصون نزاهة القطاع الخاص، وتعزيز الشفافيّة في كياناته، ومنع تضارب المصالح، وضوابط لمراجعة الحسابات.

الفرع الأول: مفهوم القطاع الخاص

إنَّ القطاع الخاصَّ يشمل جميع المؤسسات والشركات والمكاتب التي تعمل في القطاعات الصناعيّة والتجاريّة والزراعيّة والخدميّة والماليّة والمصرفيّة، التي لا تُعدُّ من كيانات القطاع العامّ، وتشمل الشركات الخاصّة بكلِّ أنواعها، والمصارف وشركات التأمين.

إنَّ القطاع الخاصَّ يخضع لمجموعة كبيرة من القوانين التي تحكم عمل كياناته، منها: قانون الشركات رقم 21 لسنة 1997 المعدّل، وقانون تنظيم أعمال التأمين رقم 10 لسنة 2005، وقانون المصارف رقم 94 لسنة 2004.

وقد أوجب الدُستور العراقيّ لعام 2005 على الدّولة أن تكفل إصلاح الاقتصاد العراقيّ وفق أسس اقتصاديّة حديثة، بما يضمن استثماراً كاملاً لموارده، وتنويع مصادره وتشجيع القطاع الخاصّ وتنميته⁽⁴¹²⁾. كما أوجب عليها أن تكفل تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة، وأن ينظّم هذا الأمر بقانون⁽⁴¹³⁾.

الفرع الثاني: تقييم مدى قدرة القطاع الخاصّ على مكافحة الفساد

استقلاليّة القطاع الخاصّ

أوجب الدُستور على الدّولة أن تعمل لدعم وتشجيع القطاع الخاصّ وتنميته -كما ذكرنا آنفاً- إلّا أنَّ المنظومة القانونيّة التي تحكم القطاع الخاصّ ما زالت في معظمها مشرّعة قبل عام 2003، والتي كانت تقوم فلسفتها على النّزعة الاشتراكيّة وسيطرة الدّولة والقطاع العامّ على جميع مفاصل العمل والنّشاطات الاقتصاديّة والتجاريّة والصنّاعيّة والماليّة المختلفة.

(412) المادة 25 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(413) المادة 26 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

إلا أن بعض القوانين التي صدرت بعد عام 2003، منحت الإشراف والرقابة والتنظيم على بعض مفاصل القطاع الخاص لجهات مستقلة، منها القطاع المصرفي (المصارف) الذي أخضع لرقابة البنك المركزي العراقي وإشرافه وتنظيمه، وهو (أي البنك المركزي) هيئة دستورية مستقلة، ولا يرتبط بأية جهة كانت، لكنه مسؤول فقط أمام مجلس النواب⁽⁴¹⁴⁾.

أما الاستثمار، فقد أُودِع أمر الإشراف عليه ووضع سياساته العامة، للهيئة الوطنية للاستثمار، التي تتمتع بالشخصية المعنوية، ويمثلها رئيس الهيئة أو من يخوله، والتي تكون مسؤولة عن رسم السياسة الوطنية للاستثمار، ووضع الضوابط لها ومراقبة تطبيقها وتختص بالمشاريع الاستثمارية الاستراتيجية والمشاريع ذات الطابع الاتحادي⁽⁴¹⁵⁾.

كما أخضعت شركات التأمين وأعمال التأمين وإعادة التأمين لجهة مستقلة أخرى، هي ديوان التأمين المشكل بموجب قانون تنظيم أعمال التأمين رقم 10 لسنة 2005، الذي حدد أهدافه بتنظيم قطاع التأمين والإشراف عليه بما يكفل تطويره وتأمين سوق مفتوح وشفاف وآمن ماليًا، وتعزيز دور صناعة التأمين في ضمان الأشخاص والممتلكات ضد المخاطر لحماية الاقتصاد الوطني، ولتجميع المدخرات الوطنية وتنميتها واستثمارها لدعم التنمية الاقتصادية⁽⁴¹⁶⁾.

توفير الموارد اللازمة لقيام القطاع الخاص بممارسة أعماله

سعت الدولة العراقية بعد عام 2003 إلى تشجيع الاستثمار الوطني والأجنبي، فأصدرت سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة الأمر رقم 39 لسنة 2004 الذي ألغى بقانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006 المعدل الذي ألغى أيضًا قانون الاستثمار العربي الصادر عن مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (62) لسنة 2002.

(414) المادة 103/ثانيًا من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(415) المادة 4 من قانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006 المعدل.

(416) المادة (6) من قانون تنظيم أعمال التأمين رقم 10 لسنة 2005.

لقد منح قانون الاستثمار النافذ حقوقاً متساوية للمستثمر الأجنبي، شأنه شأن المستثمر الوطني، فيتمتع المستثمر العراقي أو الأجنبي بجميع المزايا والتسهيلات والضمانات، ويخضع للالتزامات المنصوص عليها في القانون⁽⁴¹⁷⁾.

كما يتمتع المستثمر بالمزايا الآتية⁽⁴¹⁸⁾:

1. إخراج رأس المال الذي أدخله إلى العراق وعوائده، وفق أحكام هذا القانون وتعليمات البنك المركزي العراقي، وبعملة قابلة للتحويل بعد تسديد التزاماته وديونه كافة للحكومة العراقية وسائر الجهات الأخرى.
2. يحق للمستثمر الأجنبي:
 - أ. التداول في سوق العراق للأوراق المالية بالأسهم والسندات المدرجة فيه، واكتساب العضوية في الشركات المساهمة الخاصة والمختلطة، ولا يمنع من ذلك وجود عقارات ضمن موجودات الشركات المذكورة.
 - ب. تكوين المحافظ الاستثمارية في الأسهم والسندات .
 - ج. فتح فرع لشركته الأجنبية في العراق وفقاً للقانون.
 - د. تسجيل براءة الاختراع لمشروعه الاستثماري وفقاً للقانون.
3. التأمين على المشروع الاستثماري لدى أي شركة تأمين وطنية أو أجنبية يعتبرها ملائمة.
4. فتح حسابات بالعملة العراقية أو الأجنبية أو كليهما لدى أحد المصارف في العراق أو خارجه للمشروع المجاز.

(417) المادة 10 من قانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006.

(418) المادة 11 من قانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006.

ويضمن القانون للمستثمر ما يأتي(419):

1. توظيف واستخدام عاملين من غير العراقيين في حالة عدم إمكانية استخدام عراقي يملك المؤهلات اللازمة، و يستطيع القيام بذات المهمة وفق ضوابط تصدرها الهيئة.
2. منح المستثمر الأجنبي والعاملين في المشاريع الاستثمارية من غير العراقيين حق الإقامة في العراق، وتسهيل دخوله وخروجه من وإلى العراق .
3. عدم المصادرة أو تامين المشروع الاستثماري باستثناء ما يتم بحكم قضائي بات.
4. عدم نزع ملكية المشروع الاستثماري إلا للمنفعة العامة كلاً أو جزءاً، وبتعويض عادل.

اعتماد القطاع الخاص لمعايير الشفافية

1. الرقابة المالية على الشركات

تخضع حسابات الشركة المختلطة إلى رقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية، أما حسابات الشركة الخاصة فتخضع للرقابة والتدقيق من قبل مراقبي حسابات تُعينهم الجمعية العمومية للشركة، ويقدم مراقب الحسابات تقريراً إلى الشركة عن الحسابات خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الانتهاء من إعدادها.(420) ويجب أن تُرسل إلى مسجل الشركات نسخ من الحسابات الختامية والخطة السنوية والتقارير المعدة بشأنها، كما تُرسل إلى المسجل قرارات الجمعية العمومية المتعلقة بكل ذلك(421).

1. تفتيش الشركات

قد تخضع الشركة للتفتيش بناءً على طلب 10% من أعضاء الشركة أو بناءً على قرار مسجل الشركات من تلقاء نفسه- من قبل مفتش ذي اختصاص أو أكثر، يختاره المسجل في حالة وجود ادعاء

(419) المادة 12 من قانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006.

(420) المادة 133 من قانون الشركات رقم 21 لسنة 1997 المعدل.

(421) المادة 139 من قانون الشركات رقم 21 لسنة 1997 المعدل.

مسبب بمخالفة الشركة لأحكام القانون أو عقدها أو قرارات هيئاتها⁽⁴²²⁾، وللهيئة العامة في الشركة تعيين مفتش ذي اختصاص لتفتيش أعمال الشركة وتحديد مهامها وإطار عملها، وطبيعة التقارير التي يقدمها إلى الشركة على أن تُعطى نسخة منه إلى المسجل⁽⁴²³⁾.

مساءلة القطاع الخاص

حدّد قانون الشركات رقم 21 لسنة 1997 المعدّل، أهدافه بتنظيم الشركات، وحماية حقوق الدّائنين من الاحتيال وحماية حاملي الأسهم من تضارب المصالح، ومن سوء تصرف مسؤولي الشركة ومالكي أغلبية الأسهم فيها، والمسيطرين على شؤونها فعلياً، وتعزيز توفير المعلومات الكاملة للملأك، والمتعلّقة بقرارات تؤثر على استثماراتهم وشركتهم⁽⁴²⁴⁾.

وقد عاقب قانون الشركات بالغرامة التي لا تقلّ عن (50000) خمسين ألف دينار ولا تزيد على (250000) مائتين وخمسين ألف دينار عن كلّ يوم تأخير، من كلّ شركة تأخّرت عن تقديم البيانات والمعلومات الواجب تقديمها إلى جهة رسمية مختصة في الاوقات المحددة، بموجب أحكام هذا القانون، على ألا يزيد مجموع الغرامة عن (5000000) خمسة ملايين دينار⁽⁴²⁵⁾.

كما عاقب أيّ مسؤول في شركة تعتمد إعطاء بيانات أو معلومات غير صحيحة إلى جهة رسمية حول نشاط الشركة، أو نتائج عمليّاتها أو وضعها الماليّ أو أسهم وحصص أعضائها أو كيفية توزيع الأرباح⁽⁴²⁶⁾، وعاقب أيضاً أيّ مسؤول في شركة يحوّل -دون اطلاع جهة مختصة- على سجلات

(422) المادة 140 من قانون الشركات رقم 21 لسنة 1997 المعدل.

(423) المادة 143 من قانون الشركات رقم 21 لسنة 1997 المعدل.

(424) المادة 1 من قانون الشركات رقم 21 لسنة 1997 المعدل.

(425) المادة 217 من قانون الشركات رقم 21 لسنة 1997 المعدل.

(426) المادة 218 من قانون الشركات رقم 21 لسنة 1997 المعدل.

الشركة أو وثائقها، وتكون هذه العقوبة الحبس مدة لا تزيد عن سنة أشهر، أو غرامة لا تزيد عن 12000000 اثني عشر مليون دينار أو كلا العقوبتين.

ونصَّ قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل على مسؤولية الأشخاص المعنويين فيما عدا مصالح الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية- الجزائية عن الجرائم التي يرتكبها ممثلوها أو مديروها أو وكلاؤها لحسابها أو باسمها. بل لا يجوز الحكم عليها بغير الغرامة والمصادرة والتدابير الاحترازية المقررة للجريمة قانوناً، فإذا كان القانون يقرّر للجريمة عقوبة أصلية غير الغرامة، أُبدلت بالغرامة، ولا يمنع ذلك من معاقبة مرتكب الجريمة شخصياً بالعقوبات المقررة للجريمة في القانون⁽⁴²⁷⁾.

كما أنَّ قانون المصارف رقم 94 لسنة 2004 أعطى البنك المركزي العراقي سلطة فرض عقوبات إدارية على المصارف العاملة في العراق، ومن ضمنها فرض غرامات مالية، وكذلك منح ديوان التأمين بموجب قانون تنظيم أعمال التأمين رقم 10 لسنة 2005، سلطات إدارية، وفرض عقوبات إدارية على شركات التأمين وإعادة التأمين، ومنحت الهيئة الوطنية للاستثمار سلطة إلغاء المشاريع والإجازات الاستثمارية وفقاً لأسس وضوابط وضعها قانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006 المعدل.

التزام مؤسسات القطاع الخاص بمعايير النزاهة

بالرغم من أنَّ قواعد حوكمة الشركات أصبحت ظاهرة منتشرة في معظم دول العالم لضمان النزاهة في مفاصل وممارسات القطاع الخاص، إلّا أنَّ الجهات المعنية في العراق لم تبادر إلى إصدار أية معايير أو أدلة لحوكمة الشركات في العراق حتّى الآن.

(427) المادة 80 من قانون العقوبات العراقي النافذ رقم 111 لسنة 1969 المعدل.

كما لم توضع أية معايير لمنع تعارض المصالح في القطاع الخاص، بالرغم من أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تحت على وضعها في ميدان القطاع الخاص، بموجب المادة 13 منها، وبالرغم من أن العراق صادق على الاتفاقية منذ عام 2007.

اعتماد مؤسسات القطاع الخاص لملف مكافحة الفساد كأولوية:

إن الفساد حبل ممدود بين القطاعين العام والخاص، وقد يكون القطاع الخاص الفاسد هو أخطر أدوات إفساد القطاع العام، حينما يتورط بعض المقاولين وأرباب العمل بإغراء المسؤولين الحكوميين ودفع الرشى إليهم بشكل مباشر أو غير مباشر، أو إبرام صفقات المشاركة معهم؛ للتعاون في نهب الأموال العامة.

إن التزام القطاع الخاص وامتناعه عن التورط في ممارسات الفساد، وتبنيه قواعد سلوك مهنية ولائحة لتعارض المصالح، وفرض الشفافية في تعاملات القطاع الخاص؛ ستكون مساهمة مهمة في الحرب ضد الفساد.

إلا أن القطاع الخاص العراقي بعد عام 2003، عانى من الكثير من التحديات، لكن الكثير من كياناته تورط في ممارسات الفساد المتفشية في مفاصل القطاع العام، وأضحى شريكاً لكبار الفاسدين في مفاصل الدولة والقطاع العام.

المطلب الرَّابِع: المؤسَّسات الإعلاميّة

للإعلام دور مهمّ في الإصلاح السّياسيّ والاقتصاديّ والثّقافيّ والاجتماعيّ، وهو شريك مهمّ في ميدان مكافحة الفساد ونشر قيم الشّفافيّة والمساءلة والخضوع للاستجواب، لأنّه الأداة الأهمّ للاتّصال بالجمهور وتوعيته، وإيصال الحقائق إليه وتمكينه من المشاركة في صنع القرار في كافّة المجالات.

ومن أجل الإحاطة بأوضاع الإعلام في العراق؛ سنبحثه في:

الفرع الأوّل: حرّيّة الإعلام والصّحافة والنّشر في الدّستور والقوانين العراقيّة.

الفرع الثّاني: هيئة الإعلام والاتّصالات.

الفرع الثّالث: شبكة الإعلام العراقيّ.

الفرع الأوّل: حرّيّة الصّحافة والإعلام والنّشر في الدّستور والقوانين العراقيّة

حرّيّة (الإعلام والصّحافة والنّشر والطّباعة) حرّيّات أساسيّة متفرّعة من حقّ الإنسان في حرّيّة الرّأي وحرّيّة التّعبير عنه، وإنّما تشكّل (الصّحافة والإعلام الحرّ) الدّعامّة الكبرى لأنظمة الدّيمقراطيّة، لأنّها التّجسيد الواقعيّ لحرّيّة التّعبير التي تعدّ امتداداً طبيعيّاً للتّعدديّة السّياسيّة، لذلك فإنّ مصادرة حرّيّة الإعلام والصّحافة أو فرض قيود عليها يُعتبر من أخطر التّحدّيات التي تواجه النّظام الدّيمقراطيّ؛ لأنّها تُعدّ حارس الدّيمقراطيّة الأمين.

إنّ حرّيّة التّعبير وحرّيّات النّشر والطّباعة والحقّ بتلقّي المعلومات عن الفساد ونشرها وتعميمها، تُعدّ من أهمّ أدوات الحرب ضدّ الفساد، ويُعدّ الإعلام والمؤسَّسات الإعلاميّة شريكاً مهمّاً وأساسياً في التّصديّ للفساد وفضحه وتعريته ونشر قيم المساءلة والرّدع العامّ.

حرية الإعلام والصحافة والنشر والطباعة في الدساتير العراقية

اتفقت جميع الدساتير الصادرة في العراق منذ قيام الدولة العراقية الحديثة، على الإشارة بنص صريح إلى ضمان حرية التعبير عن الرأي بشكل عام، وخصّ بعضها حرية الإعلام والصحافة بنصوص خاصة.

إلا أن تلك النصوص الدستورية كانت بعيدة عن التطبيق؛ بسبب جهل صنّاع القرار السياسي بحقيقتها، وعدم وجود احترام حقيقي لمضامين النصوص الدستورية، وغياب الإرادة السياسية لاحترام وضمن تلك الحريات، وبسبب انعدام أو شبه انعدام القوانين الناظمة أو الحامية لها.

فلم تكن هناك قوانين تحمي تلك الحريات أو تعاقب من يتعدى عليها، بل كانت هناك قوانين -تصدر بحجة تنظيم تلك الحريات- كان يقصد منها مصادرة تلك الحريات ومعاقبة من يتورط في ممارستها بطريقة لا تعجب الممسكين بالسلطة.

وظلت الحال -من الناحية القانونية- هكذا، وما زالت حتى الآن، إذ اكتفى دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ (بفقرة واحدة في مادة واحدة) في الإشارة إلى حرية الصحافة والإعلام والطباعة والنشر بقوله -في المادة (38): (تكفل الدولة، بما لا يخل بالنظام العام والآداب: أولاً: حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل. ثانياً: حرية الصحافة والطباعة والإعلان والإعلام والنشر. ثالثاً:.... وتنظم بقانون).

فبالرغم من أن النص الدستوري لم يكلف نفسه سوى بالإشارة إلى تلك الحريات بأسمائها فقط، فإنه وضع عليها قيدين هما: (النظام العام والآداب)، وهما قيدان فضفاضان واسعان لا يمكن أن يُحدّد مداهما، فهما تحديان كبيران لحرية الإعلام والصحافة والنشر والطباعة.

ولم يكتفِ النصُّ الدُسْطوريُّ بالقيدين المذكورين، بل خاطر بترك تلك الحُرِّيَّات تحت رحمة قيود أخرى، حينما نصَّ على تنظيمها بقانون دون أن يقيّد ذلك بضمانات أو حدود تمنع التّجاوز على تلك الحُرِّيَّات الأساسيّة.

القوانين التي تحكم حرّية الإعلام والصّحافة

إضافة إلى العيوب الخطيرة في النصِّ الدُسْطوريِّ العراقيّ فإنّه ما زال حبراً على ورق؛ لعدم إصدار القوانين التي تترجم أحكامه على أرض الواقع لحماية حرّيات الإعلام والصّحافة والنّشر والطّباعة، رغم مضيّ مدة طويلة على الاستفتاء عليه وإقراره ونفاذه.

بل لا زالت القوانين التي صدرت في ظلّ الحكم الدّكتاتوريّ والاستبداديّ السّابق، هي التي تحكم تلك الحُرِّيَّات طبقاً لنصِّ المادّة (130) من الدُسْطور، والتي قضت بسريان ونفاذ القوانين والتّشريعات ما لم تُلغ أو تُعدّل.

ومن تلك القوانين، قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969، الذي تضمّن نصوصاً عديدة تتعارض مع حرّية التّعبير والإعلام، منها نصُّ المادّة 200 التي تعاقب بالسّجن مدّة تصل لسبع سنوات (كلّ من حرّض على قلب نظام الحكم المقرّر في العراق).

والمادّة (210) منه، والتي تعاقب بالسّجن أكثر من خمس سنوات إلى (15) سنة كلّ من (أذاع عمداً أخباراً أو بيانات أو إشاعات كاذبة ومغرضة، أو بثّ دعايات مثيرة إذا كان من شأن ذلك تكدير الأمن العامّ أو إلقاء الرّعب بين النّاس أو إلحاق الضّرر بالمصلحة العامّة).

والمادة (215) منه، والتي تعاقب بالحبس مدة تصل إلى خمس سنوات، كل من (صنع أو استورد أو أصدر أو حاز بقصد الاتجار أو التوزيع أو اللصق أو العرض، صوراً أو كتابات أو رموزاً من شأنها تكدير الأمن العام أو الإساءة إلى سمعة البلاد...).

ولا يخفى علينا ما تتضمنه تلك النصوص من خطورة وتحدي كبير لحرية الإعلام والصحافة، حينما تستعمل ألفاظ ومصطلحات فضفاضة وواسعة يمكن استخدامها بسهولة لمضايقة أو تصفية أي صوت معارض أو ناقد مثل (المصلحة العامة) و (تكدير الأمن العام) و (الإساءة إلى سمعة البلاد).

أمّا جرائم (أهان)⁽⁴²⁸⁾ فإنّها مجموعة من الجرائم التي تنتهك بشدّة حرّية التعبير وتحصّن الفساد من الفضح والانتقاد، حينما تهديد من يتعرّض للموظّفين وللمؤسسات العامة الحكومية بأيّ اتّهام أو تعليق لا يتفق مع مزاجهم وأذواقهم، ممّا يعرّض المعرّين عن آرائهم لمخاطر الملاحقة والتّككيل من خلال الإجراءات الجزائية المعقّدة، أو بالأحكام التي قد تصدر ضدهم وفق تلك الموادّ.

(428) نقصد بـ (جرائم أهان) الجرائم الآتية:

1. المادة 225 من قانون العقوبات:- (يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على سبع سنوات أو بالحبس من أهان بإحدى طرق العلانية رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه).
2. المادة (226) من قانون العقوبات:- (يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على سبع سنوات أو بالحبس أو الغرامة من أهان بإحدى طرق العلانية مجلس الأمة أو الحكومة أو المحاكم أو القوات المسلحة أو غير ذلك من الهيئات النظامية أو السلطات العامة أو المصالح أو الدوائر الرسمية أو شبه الرسمية).
3. المادة (227) من قانون العقوبات:- (يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين أو بغرامة لا تزيد على مائتي دينار، كل من أهان بإحدى طرق العلانية دولة أجنبية أو منظمة دولية لها مقر بالعراق أو أهان رئيسها أو ممثلها لدى العراق أو أهان علمها أو شعارها الوطني متى كانا مستعملين على وجه لا يخالف قوانين العراق. ولا تقام الدعوى عن هذه الجريمة إلا بناء على إذن تحريري من وزير العدل).
4. المادة (228) منه:- (يعاقب بالحبس من نشر بإحدى طرق العلانية أمراً مما جرى في الجلسات السرية لمجلس الأمة أو نشر بغير أمانة وبسوء قصد أمراً مما جرى في الجلسات العلنية للمجلس).
5. المادة (372) من قانون العقوبات: يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات أو بغرامة...1-5- من أهان علناً رمزاً أو شخصاً هو موضع تقديس أو تمجيد أو احترام لدى طائفة دينية).

إضافة إلى النصوص العقابية أعلاه، فإنَّ قوانين عديدة نافذة تحكم —بصرامة— جوانب من حريَّات الإعلام والصحافة والطباعة والنشر، منها قانون المطبوعات رقم 206 لسنة 1968، الذي يمنع إصدار أيِّ مطبوع بلا إجازة من وزارة الداخليَّة، وقانون الإيداع رقم 37 لسنة 1970 المعدل بالقانون رقم 48 لسنة 1985، وقانون الرقابة على المصنَّفات والأفلام السينمائيَّة رقم 64 لسنة 1973 المعدل، والتَّعليمات الصَّادرة بموجبه رقم 5 لسنة 1994، وقرار مجلس قيادة الثَّورة رقم 60 لسنة 1978، الذي أعطى لوزارة الثَّقافة والإعلام سلطة الرقابة على الأفلام والمصنَّفات المستوردة والمنتجة محليًّا، والنصوص المسرحيَّة.

قانون حماية الصحفيين

لم يصدر بعد إقرار الدُّستور أيُّ قانون يتعلَّق بحريَّة الإعلام والصحافة سوى (قانون حقوق الصحفيين) رقم 21 لسنة 2011، وتضمَّنت أسبابه الموجهه بأنَّه إنَّما شرَّع:-(احتراما لحريَّة الصحافة والتَّعبير، وضماناً لحقوق الصحفيين العراقيين وورثتهم، وتوكيداً لدورهم الهامِّ في ترسيخ الديمقراطيَّة في العراق). وقد تكوَّن القانون من (19) مادَّة، سننتاول أهمَّها فيما يأتي:

موارد حماية الصحفيين في القانون

1. إبرام عقد العمل:- ألزم القانون الجهات الإعلاميّة المحليَّة والأجنبيَّة العاملة في جمهوريَّة العراق بإبرام عقود عمل مع الصحفيين العاملين في تلك الجهات وفق نموذج تحدُّه نقابة الصحفيين في المركز أو الأقاليم. ويتمُّ إيداع نسخة من العقد لديها⁽⁴²⁹⁾.
2. منع الفصل التَّعسُفي: منع القانون فصل الصحفيِّ تعسُفيًّا، وبخلاف ذلك يستطيع المطالبة بالتَّعويض وفق أحكام قانون العمل النَّافذ⁽⁴³⁰⁾.
3. تشديد العقوبة على من يعتدي على صحفيٍّ أثناء تأدية مهنته أو بسببها⁽⁴³¹⁾.

(429) المادة 13 من قانون حماية الصحفيين رقم 21 لسنة 2011.

(430) المادة 14 من قانون حقوق الصحفيين رقم 21 لسنة 2011.

(431) نصت المادة 9 من قانون حقوق الصحفيين:- (يعاقب كل من يعتدي على صحفيٍّ أثناء تأدية مهنته أو بسبب تأديتها بالعقوبة المقررة لمن يعتدي على موظف أثناء تأدية وظيفته أو بسببها).

4. وجوب إخبار نقابة الصحفيين أو المؤسسة الإعلامية بأية شكوى ضد الصحفي، ولنقيب الصحفيين ورئيس المؤسسة حضور استجوابه، أو التحقيق معه أو محاكمته (432).
5. وبالرغم من أن المادة (5/أولاً) من القانون، أعطت للصحفي حق الامتناع عن متابعة أو إعداد مواد صحفية تتنافى مع معتقداته وآرائه وضميره المهني، ونصت (ثانياً) منها على حق الصحفي في التعقيب لإيضاح رأيه، ولكنه قيد ذلك بعبارة (في حدود احترام القانون) (433)، مما يجعلها عرضة للاجتهادات.
6. مساءلة الصحفي: منعت المادة (8) من القانون مساءلة الصحفي عما يبيده من آراء أو ما ينشره من معلومات، لكنها أفرغت من محتواها بعبارة مطاطة هي قول في آخر النص: (ما لم يكن فعله مخالفاً للقانون) (434)، وكان يمكن أن يكون القيد مقبولاً لو كان بعبارة (ما لم يكن فعله يشكّل جناية أو جنحة عمدية).
7. التسهيلات الحكومية: ألزمت المادة (3) من القانون دوائر الدولة والقطاع العام وغيرها بتقديم التسهيلات للصحفي بما يضمن كرامة العمل الصحفي (435).

(432) نصت المادة 10 من قانون حقوق الصحفيين:- (أولاً : لا يجوز استجواب الصحفي أو التحقيق معه عن جريمة منسوبة إليه مرتبطة بممارسة عمله الصحفي إلا بقرار قضائي. ثانياً: يجب على المحكمة إخبار نقابة الصحفيين أو المؤسسة التي يعمل بها الصحفي عن أية شكوى ضده مرتبطة بممارسة عمله. ثالثاً: لنقيب الصحفيين أو رئيس المؤسسة التي يعمل بها الصحفي أو من يخولانه حضور استجوابه أو التحقيق الابتدائي معه أو محاكمته)

(433) نصت المادة 5 من قانون حقوق الصحفيين:- (أولاً: للصحفي حق الامتناع عن كتابة أو إعداد مواد صحفية تتنافى مع معتقداته وآرائه وضميره المهني. ثانياً: للصحفي حق التعقيب فيما يراه مناسباً لإيضاح رأيه بغض النظر عن اختلاف الرأي والاجتهادات الفكرية، وفي حدود احترام القانون).

(434) نصت المادة 8 من قانون حماية الصحفيين :- (لا يجوز مساءلة الصحفي عما يبيده من رأي أو نشر معلومات صحفية، وألا يكون ذلك سبباً للإضرار به ما لم يكن فعله مخالفاً للقانون).

(435) نصت المادة 3 من قانون حقوق الصحفيين :- (تلتزم دوائر الدولة والقطاع العام والجهات الأخرى التي يمارس الصحفي مهنته أمامها تقديم التسهيلات التي تقتضيها واجباته بما يضمن كرامة العمل الصحفي).

حق الحصول والإطلاع على المعلومات

بالرغم من أن المادة (4) من القانون⁽⁴³⁶⁾، نصت على حق الصحفي بالحصول على المعلومات والأخبار والبيانات والإحصاءات، إلا أنها قيدتها بـ (غير المحظورة)، وبالتالي، أفرغت النص على حق الحصول على المعلومات من محتواه، لأن القانون لم يضع أي معيار لتحديد ماهية المعلومات والأخبار والبيانات والإحصاءات المحظورة، ثم يضع عجز المادة قيد آخر على الحق بنشرها بعبارة (في حدود القانون). كما أن القانون منع على الصحفي نشر تلك المعلومات والبيانات والأخبار والإحصاءات إلا في (حدود القانون)، وليس واضحاً ما هو معنى حدود القانون هنا.

وأعطت المادة (6) للصحفي الحق في الإطلاع، لكن ذلك أفرغ من محتواه بالكامل بقول النص (ما لم يكن إفشاؤها يشكل ضرراً بالنظام العام ويخالف أحكام القانون)، إذ إن القيد باحتمال أن يكون إفشاؤها يشكل ضرراً بالنظام العام ويخالف القانون، يشكل تهديداً يعطل بالكامل الحق بالإطلاع على المعلومات؛ لأن السلطات المعنية قد تجعل كل المعلومات مما يشكل إفشاؤها ضرراً بالنظام العام، ومخالفة للقانون عند جهاز حكومي تربي على السرية، ويعشق العمل في الغرف المظلمة⁽⁴³⁷⁾، مما يُعد نصاً قانونياً مفرغاً من محتواه بالقيود التي وُضعت عليه.

منع صدور الصحف أو مصادرتها إلا بقرار قضائي

أما المادة (15) من القانون⁽⁴³⁸⁾، فإنها جاءت بحكم قاطع لا لبس فيه عندما حظرت (صدور الصحف، أو صادرتها إلا بقرار قضائي) إلا أن الأمر هنا مقصور على الصحف فقط، هذا من جهة ومن

(436) نصت المادة 4 من قانون حماية الصحفيين:- (أولاً: للصحفي حق الحصول على المعلومات والأخبار والبيانات والإحصائيات غير المحظورة من مصادرها المختلفة، وله الحق في نشرها بحدود القانون. ثانياً: للصحفي حق الاحتفاظ بسرية مصادر معلوماته).

(437) نصت المادة 6 من قانون حماية الصحفيين:- (أولاً: للصحفي حق الإطلاع على التقارير والمعلومات والبيانات الرسمية وعلى الجهة المعنية تمكينه من الإطلاع عليها والإفادة منها، ما لم يكن إفشاؤها يشكل ضرراً بالنظام العام ويخالف أحكام القانون. ثانياً: للصحفي حق الحضور في المؤتمرات والجلسات والاجتماعات العامة؛ من أجل تأدية عمله المهني).

(438) نصت المادة 15 من قانون حقوق الصحفيين:- (يحظر منع صدور الصحف أو مصادرتها إلا بقرار قضائي).

جهة أخرى، فإنَّ ضمان تطبيقه الصحيح هو قضاء مستقلٌّ محايد يفهم بعمق أهمية حريّة الإعلام والصحافة، وإلا فما أسهل أخذ قرار قضائيٍّ بمنع صدور صحيفة أو مصادرتها من قضاء تابع أخضعته السلطة التنفيذية لأدواتها الأمنية والعسكرية، أو من قضاء عاجز عن فهم حريّة الرأي والتعبير أو حريّة الإعلام والصحافة.

الفرع الثاني: هيئة الإعلام والاتصالات (المفوضية العراقية للإعلام والاتصالات)

أسست سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة، المفوضية العراقية للإعلام والاتصالات (هيئة الإعلام والاتصالات⁽⁴³⁹⁾)، بموجب الأمر 65 لسنة 2004، كهيئة إدارية مستقلة لا تسعى لتحقيق الربح، وتحمل وحدها دون غيرها مسؤولية ترخيص وتنظيم الخدمات السلكية واللاسلكية، والبث والإرسال وخدمات المعلومات، وغير ذلك من خدمات أجهزة الإعلام في العراق. وتلتزم في تأدية واجباتها بمبادئ الموضوعية والشفافية، وعدم التمييز، ومراعاة التناسب وقواعد الإجراءات القانونية المتبعة، وتهتدي بنص المادة 19 من الإعلان العالمي للحقوق المدنية والسياسية، المتعلقة بحريّة التعبير، وما يرتبط بهذه الحرية من واجبات ومسؤوليات، وتهتدي كذلك باللوائح التنظيمية والتوصيات ذات الصلة، الصادرة عن الإتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية⁽⁴⁴⁰⁾.

وقد أقرها الدستور العراقي لعام 2005 كهيئة مستقلة بموجب المادة 103 منه، والتي نصت:

أولاً: يُعدُّ كلُّ من البنك المركزي العراقي، وديوان الرقابة المالية، وهيئة الإعلام والاتصالات، ودواوين الأوقاف، هيئات مستقلة مالياً وإدارياً، وينظم القانون عمل كلِّ هيئة منها.

ثانياً: يكون البنك المركزي العراقي مسؤولاً أمام مجلس النواب، ويرتبط ديوان الرقابة المالية، وهيئة الإعلام والاتصالات بمجلس النواب.

(439) تغيير اسمها من المفوضية العراقية للإعلام والاتصالات إلى (هيئة الإعلام والاتصالات) بموجب المادة 103 من دستور عام 2005.

(440) القسم 3 من الأمر 65 لسنة 2004.

أولاً: أهداف هيئة الإعلام والاتصالات وتكوينها

تسعى هيئة الإعلام والاتصالات لتحقيق الأهداف التي حدّدها القانون⁽⁴⁴¹⁾ أهمّها:

1. تشجيع تعدّد الهيئات العراقية التي تتولّى تقديم خدمات الاتصالات والإعلام، وتشجيع المنافسة بينها.
2. حماية مصالح المواطنين العراقيين بصفّتهم مستهلكين لخدمات الاتصالات.
3. وضع إطار العمل لجميع مقدّمي الخدمات على نحو يضمن المنافسة الكاملة والعادلة بينهم، وتشجيع التطوّر في الإعلام الإلكتروني وفي شبكات الاتصالات؛ من أجل تحقيق أكبر قدر من المنفعة لجميع المقيمين في العراق.
4. ضمان تشغيل الاتصالات السلكيّة واللاسلكيّة، وخدمات البثّ ونقل المعلومات بطريقة تتماشى مع معايير السّلامة العامّة.

تعزيز وحماية حرّيّة الإعلام، ومساعدة أجهزة الإعلام في العراق على تطوير وتقويّة الممارسات المهنيّة في مجال العمل، والحفاظ على تلك الممارسات التي تعمل على تقويّة دور (كلب الحراسة)، الذي تقوم به أجهزة الإعلام لرعاية المصلحة العامّة.

تكوين هيئة الإعلام والاتصالات

تتألّف هيئة الإعلام والاتصالات من مجلس مفوّضين، يتمّ تعيين أحد أعضائه رئيساً للمجلس، ومدير عامّ، ولجنة استماع، ومجلس للطّعن في الأحكام، وعدد من المجالس الاستشاريّة التي يرى مجلس المفوّضين أو المدير العامّ ضرورة لها⁽⁴⁴²⁾.

(441) القسم (1) من الأمر 65 لسنة 2004.

(442) القسم (4) من الأمر 65 لسنة 2004.

ثانياً: مهام هيئة الإعلام والاتصالات

أهم مهام هيئة الإعلام والاتصالات هي:

أولاً: إدارة عمليات ترخيص خدمات الاتصالات والإعلام في العراق.

ثانياً: وضع منهاج تنظيمي للاتصالات السلكية واللاسلكية وخدمات البث والإرسال، وخدمات المعلوماتية.

ثالثاً: تقييم مدى قدرة هيئة الإعلام والاتصالات على مكافحة الفساد

استقلالية هيئة الإعلام والاتصالات

تعد هيئة الإعلام والاتصالات إحدى الهيئات المستقلة التي أقر الدستور العراقي لعام 2005 قيامها واستقلالها، وربطها بمجلس النواب وفقاً لنص المادة 103 منه.

فهي هيئة مستقلة استقلالاً تاماً، تدير نفسها بنفسها، وتخضع لحكم القانون، وتتبنى تحقيق الحوار المنفتح النشط المبني على تبادل المعلومات بحرية وحمايته، لكونه ضرورة لتنمية ديمقراطية عصرية، ولإجراء انتخابات حرة وعادلة في العراق، وأن العنصر الأساسي لتحقيق ذلك، هو تمكين جميع العراقيين من الوصول بحرية كاملة وبدون قيود إلى وسائل الإعلام الحرة والمستقلة والمتنوعة والمنسمة بالنشاط والمهنية.

إن حاجة أجهزة الإعلام -وخاصة الصحافة- إلى تطوير آلية فعالة تستخدمها لأغراض الرقابة الذاتية، في ذات الوقت الذي تكفل فيه بناء بنية تحتية منظمة للاتصالات.

إن دور هيئة الإعلام والاتصالات، هو حماية السلامة العامة ورفاهية المستهلك، فيكون إنشاء هيئة مستقلة تتولى تطبيق اللوائح والأنظمة، وتكون مزودة بعدد مناسب من العاملين، ستكون حصناً لحماية

الحريّات المنبثقة؛ لأنّ الاستقلال هو مفتاح تحقيق الفعاليّة في تنظيم وتعزيز الأسواق التنافسيّة، وهو العنصر الرئيسيّ الذي يعود بالخير على المستهلك والمشاركين في السوق.

كما أن الاستقلال في هذا المضمون يعني عدم تعرّض السوق والمشاركين فيه للرّقابة أو للتأثير غير المشروع من قبل أيّة هيئة أو أيّ مشارك في السوق يخضع للرّقابة، وعدم تعرّض أيّ منهما للتدخل أو الضّغط السياسيّ غير الملئم من قبل أيّ حزب سياسيّ، وعدم تعرّض أيّ منهما كذلك لتأثير المصالح الشخصيّة أو لتضارب المصالح العائد لحوافز شخصيّة، مثل امتلاك الحصص في الهيئات المشاركة في السوق⁽⁴⁴³⁾.

توفير الموارد الماليّة الكافية

للهيئة مصادر ماليّة متعدّدة هي⁽⁴⁴⁴⁾:

1. الرسوم المتكرّرة وغير المتكرّرة، التي يتمّ تحصيلها من المرخّص لهم.
 2. المنح أو التبرّعات التي تتلقّاها المفوضيّة من أيّ مصدر، ما دامت متماشية مع القانون المطبق.
 3. الموارد الماليّة المخصّصة من الكونغرس الأميركيّ لإعانة العراق وإعادة إعمارهِ.
- ويتولّى المدير العامّ للهيئة إعداد الميزانيّة السنويّة لها، وتُقدّم تلك الميزانيّة إلى مجلس المفوضين للموافقة عليها وإقرارها، ويتوجّب ان تُستخدم الأموال التي تتسلّمها الهيئة وفقاً لما تنصّ عليه ميزانيّتها، بناءً على إرشادات مجلس المفوضين.

أمّا الغرامات التي تتسلّمها الهيئة في إطار قيامها بممارسة حقّ تطبيق الإجراءات، فيجب أن تحوّلها إلى الخزينة العامّة للدولة.

(443) ديباجة الأمر 65 لسنة 2004.

(444) القسم (11) من الأمر 65 لسنة 2004.

المساءلة:

يجوز لمجلس النواب إنهاء خدمات مدير عام هيئة الإعلام والاتصالات أو أي عضو من أعضائها لأي من الأسباب الآتية:

1. عدم قدرته على تأدية مهامه؛ بسبب المرض.
2. إدانته بارتكاب جريمة تكون عقوبتها السجن.
3. وجود تضارب للمصالح، وفقاً للتعريف الوارد لهذا المفهوم في مدونة السلوك الأخلاقي الخاصة بالمفوضية. ويشمل تضارب المصالح: امتلاك أحد أفراد عائلة الشخص المعفي من العمل لأية هيئة مرخصة من قبل المفوضية أو مشتركة معها في الحصول على هذا الترخيص، أو امتلاك أحد أفراد عائلة الشخص المعفي لأسهم في تلك الهيئة، أو انتماءه لمجلس إدارتها، أو لمجلس رقابي يشرف عليها، أو لأي مجلس آخر ينظم نشاط هذه الهيئة، أو إذا كان أحد أفراد عائلة الشخص المعفي مديراً أو رئيساً، أو يشغل أي منصب إداري آخر في تلك الهيئة كما يشمل مصطلح تضارب المصالح حالة عدم الوقوف أمام هذا التضارب في المصالح ومعالجته بموجب نصوص مدونة السلوك الأخلاقي الخاصة بالمفوضية.
4. التخلف عن تأدية الواجبات بموجب التشريعات ذات الصلة واللوائح الداخلية للمفوضية أو لعقد العمل، بما في ذلك التخلف عن الاشتراك في ثلاث جلسات متتالية أو أكثر لمجلس المفوضين بالنسبة لأعضاء مجلس المفوضين.
5. مخالفة قواعد مدونة السلوك الأخلاقي الخاصة بالهيئة أو نصوص وأحكام أي قانون آخر له علاقة بالأمر.

إن التصرف في موازنة هيئة الإعلام والاتصالات، وكذلك استخدام مواردها، يخضع للمراجعة سنوياً من قبل مؤسسة محلية مستقلة، ومؤسسة أخرى دولية لتدقيق الحسابات⁽⁴⁴⁵⁾.

(445) القسم (5/11) من الأمر 65 لسنة 2004.

الشفافية

فرض الأمر 65 لسنة 2004 على هيئة الإعلام والاتصالات عددًا من الالتزامات تحت عنوان (المساءلة العامة)، لفرض الشفافية في عملها، أهمها⁽⁴⁴⁶⁾:

1. إعداد تقرير سنوي عن نشاطها ونفقاتها لتقوم بنشره، وتقديم السلطة التشريعية -سنويًا- تقريرًا عن وضعها المالي، يتم إعداده وتدقيقه وفقًا لمعايير المحاسبة الدولية.
2. يحضر رئيس مجلس الهيئة، ومجلسها والمدير العام أو أيٍّ منهم، إلى اللجان التشريعية أو التنفيذية الملائمة، بناءً على طلبهم، ويمثلون أمام تلك اللجان للدفاع عن نشاط الهيئة وتقاريرها، أو تقديم شرح عنها، وعليهم أن يتعاونوا بشكل كامل مع الكيانات التشريعية والتنفيذية لتوضيح نشاط الهيئة.
3. يوفر رئيس مجلس الهيئة ومجلسها والمدير العام ولجنة الاستماع ومجلس الطعن، جميع القرارات والقواعد والإرشادات والمدونات الصادرة عن الهيئة، وتتاح النصوص الكاملة لجميع تلك القرارات والقواعد والإرشادات والمدونات في صيغتها الكتابية وبالشكل المناسب وبدون تأخير.
4. تتبنى الهيئة نظامًا للتشاور مع الجمهور، تحصل من خلاله على وجهات نظر الحكومة والهيئات التي تمارس نشاطًا تنظمه الهيئة، ووجهات نظر المواطنين والمنظمات الشعبية، وذلك فيما يتعلق بالقواعد والإرشادات والمدونات والسياسات المقترحة.
5. تكون جميع القرارات الصادرة عن مجلس المفوضين قرارات علنية.
6. تضع الهيئة مدونة للسلوك الأخلاقي وتتبنّاها، وتطبق بنودها على الهيئة وعلى موظفيها. ويشكل أي انتهاك لبند هذه المدونة سببًا يبرر اتخاذ إجراءات تأديبية مناسبة ضد من يرتكب هذا الانتهاك.

(446) القسم (10) من الأمر 65 لسنة 2004.

النزاهة وتعارض المصالح

لا يكون لأيّ عضو من أعضاء مجلس المفوضين أثناء فترة عضويّته في المجلس، علاقات ماليّة أو تجارية مع أحد القائمين على خدمات الاتصالات السلكيّة واللاسلكيّة أو خدمات البثّ والإرسال أو مع أحد مقدّمي خدمات المعلوماتيّة أو الخدمات الإعلاميّة، أو مع أيّ فريق أو مؤسسة تمثّل مصالح القائمين على توفير خدمات الاتصالات السلكيّة واللاسلكيّة أو خدمات البثّ والإرسال أو مقدّمي المعلوماتيّة أو الخدمات الإعلاميّة⁽⁴⁴⁷⁾.

ولا يجوز للمدير العامّ تولّي أيّ منصب تنفيذيّ أو تشريعيّ أو قضائيّ على أيّ مستوى حكوميّ، سواء أكان ذلك بالتعيين أم بالانتخاب أو بالتطوُّع، ولا يجوز له أثناء فترة خدمته -كمدير عامّ- أن يتولّى أيّ منصب في أيّ حزب سياسيّ بالتعيين أو بالانتخاب أو بالتطوُّع⁽⁴⁴⁸⁾.

لا يكون للمدير العامّ، أثناء فترة خدمته في الهيئة، أيّة علاقات ماليّة أو تجارية مع أحد القائمين على توفير خدمات الاتصالات السلكيّة واللاسلكيّة أو خدمات البثّ والإرسال أو مقدّمي خدمات المعلوماتيّة أو الخدمات الإعلاميّة، ولا يكون له أيّ من تلك العلاقات مع أيّ فريق أو منظّمة أو مؤسسة تمثّل مصالح القائمين على توفير خدمات الاتصالات السلكيّة واللاسلكيّة أو خدمات البثّ أو مقدّمي خدمات المعلوماتيّة أو الخدمات الإعلاميّة⁽⁴⁴⁹⁾.

ولا يجوز للمدير العامّ أو لأيّ عضو من أعضاء مجلس المفوضين أو لجنة الاستماع أو مجلس الطّعن -رجلاً كان أم امرأة-، العمل على أيّ مسألة تؤثّر على:

أ. مصالحه الشخصيّة أو الماليّة.

ب. المصالح الماليّة للزوجة أو الزّوج أو لأحد الأبناء القاصرين.

(447) القسم (4) من الأمر 65 لسنة 2004.

(448) القسم (4-2/ج) من الأمر 65 لسنة 2004.

(449) القسم (4-2/د) من الأمر 65 لسنة 2004.

- ج. المصالح المالية للشريك في العمل.
- د. المصالح المالية لأيّة مؤسسة يعمل فيها الشخص المذكور كموظف أو مدير أو شريك أساسي أو مستخدم، أو وصي.
- هـ. المصالح المالية لأيّ كيان يكون قد أعدّ ترتيبات مع الشخص المذكور لتوظيفه في هذا الكيان، أو يكون الشخص المذكور بصدد التفاوض معه بغية حصوله على وظيفة فيه.
- ويجوز للشخص المعني في مثل هذه الحالات، أن يتخلص من المصالح المؤدية لهذا التضارب في المصالح، كما يجوز له أن يتنحى عن المشاركة في هذه المسألة⁽⁴⁵⁰⁾.

تبني مكافحة الفساد كأولوية

لم تتبنّ هيئة الاتصالات والإعلام في خطتها وبرامجها المعلنة ما يؤكد تبنيها مكافحة الفساد كأولوية، بل إنّ الهيئة عانت من تدخل السلطة التنفيذية في تعيين وعزل مديرها العام وأعضاء مجلس المفوضين فيها، كما عانت من الكثير من تهم الفساد المتعلقة بعلاقاتها بشركات الهاتف النقال وطبيعة عمل تلك الشركات، إذ شاب عملها الكثير من الضبابية وقلة المتوقّر من المعلومات عن العقود والرخص والإجازات التي تمنحها، وتدخل القوى والأحزاب السياسية في عملها وعقودها.

الفرع الثالث: شبكة الإعلام العراقي

أسست الهيئة العراقية لخدمات البث والإرسال لأول مرة بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (66) لسنة 2004 الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة، والذي ألغي بموجب قانون شبكة الإعلام العراقي رقم 26 لسنة 2015.

(450) القسم (7) من الأمر 65 لسنة 2004.

اعتبر القانون الشبكة بأنها من الهيئات المستقلة وفق المادة (108) من الدستور العراقي باسم (شبكة الإعلام العراقي)، والتي تتمتع بالشخصية المعنوية، وتعمل طبقاً لمبادئ الاستقلالية والشمولية والتنوع والتميز، وتعكس القيم الديمقراطية والاجتماعية والثقافية والإسلامية للمجتمع العراقي، وترتبط بمجلس النواب⁽⁴⁵¹⁾.

إن الغاية من تأسيس شبكة الإعلام العراقي هي بناء إعلام رسمي حر ومستقل غير تابع للحكومة، ويتسم بالمهنية والنزاهة والحيادية والشفافية، ويخدم المصالح العامة للشعب العراقي، ويعزز وحدة أبنائه، ومن منطلق أهمية الإعلام ودوره في بناء مجتمع ديمقراطي، بما يلتزم بمعايير البث العام المتعارف عليها دولياً، بما يجعله منبراً يعبر عن الرأي والرأي الآخر، ويوفر وسائل التربية والتثقيف والتسلية والترفيه⁽⁴⁵²⁾.

أولاً: أهداف شبكة الإعلام العراقي وتكوينها

أهم أهداف شبكة الإعلام العراقي، هي⁽⁴⁵³⁾:

1. توفير خدماتها الإعلامية للعراقيين وغيرهم، وتأمين توجيه خدمة البث العام والنشر والإرسال إلى جميع أبناء الشعب العراقي بكل مكوناته الاجتماعية والثقافية وبشكل مجاني.
2. إعلام الجمهور بالتطورات السياسية والاجتماعية والثقافية والصحية والرياضية والدينية وغيرها بمهنية ومصداقية وحياد وموضوعية.
3. تعزيز ودعم المبادئ والممارسات الديمقراطية، وتشجيع تقبل الرأي الآخر وثقافة التسامح، وعدم الترويج للأفكار والممارسات العنصرية والطائفية والديكتاتورية والعنف والإرهاب.

(451) المادة 2 من قانون شبكة الإعلام العراقي رقم 26 لسنة 2015.

(452) الأسباب الموجبة لقانون شبكة الإعلام العراقي رقم 26 لسنة 2015.

(453) المادة 5 من قانون شبكة الإعلام العراقي رقم 26 لسنة 2015.

تكوين شبكة الإعلام العراقي⁽⁴⁵⁴⁾:

أولاً: مجلس الأمناء.

ثانياً: رئيس الشبكة.

ثالثاً: لجنة الرقابة المالية.

رابعاً: الشكليات الأخرى التي يقرها مجلس الأمناء.

ثانياً: تقييم مدى قدرة شبكة الإعلام العراقي على مكافحة الفساد

استقلالية شبكة الإعلام العراقي

يمارس أعضاء مجلس الأمناء أعمالهم باستقلالية تامة عن أية سلطة أو مؤسسة أخرى، أو شخص آخر له علاقة بإنتاج البرامج المرئية والمسموعة والمقروءة أو الأنشطة المتعلقة بها⁽⁴⁵⁵⁾.

توفير الموارد المالية الكافية

يقترح رئيس شبكة الإعلام العراقي مشروع موازنة الشبكة السنوية وتقديم حساباتها الختامية إلى مجلس الأمناء⁽⁴⁵⁶⁾، ليتولى مجلس أمناء الشبكة الموافقة على مشروع الموازنة العامة للشبكة قبل تقديمها إلى اللجنة المختصة في مجلس النواب، كما يتولى المصادقة على الحسابات الختامية للشبكة وفقاً للقواعد والنظم المحاسبية التي وضعت في أنظمة الشبكة قبل تقديمها إلى اللجنة المختصة في مجلس النواب، ويتولى أيضاً إعداد التقرير السنوي لنشاطات الشبكة والحسابات الختامية، وتقديمهما إلى اللجنة المختصة في مجلس النواب خلال سنة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، وتقوم اللجنة بعرضه على مجلس النواب⁽⁴⁵⁷⁾.

(454) المادة 7 من قانون شبكة الإعلام العراقي رقم 26 لسنة 2015.

(455) المادة 8/ ثانياً من قانون شبكة الإعلام العراقي رقم 26 لسنة 2015.

(456) المادة 16 من قانون شبكة الإعلام العراقي رقم 26 لسنة 2015.

(457) المادة 10 من قانون شبكة الإعلام العراقي رقم 26 لسنة 2015.

وتتكوّن موارد الشبكة المالية من الآتي:

1. موازنة مستقلة تُقرّ من قبل مجلس النواب، من خلال اللجنة النيابية المختصة واللجنة المالية في مجلس النواب.
2. إنتاج وبيع وبث الإعلانات والبرامج والأعمال المسموعة والمرئية والمقروءة والإلكترونية وغيرها وفقاً لأنظمة الشبكة ومدوّنتاتها التي تخصّ الإعلانات.
3. بيع حقوق البثّ والنشر للأعمال المسموعة والمرئية والمقروءة التي تنتجها الشبكة لاستخدامها من قبل أطراف أخرى.
4. تأجير الفائض من مواقع البثّ والإرسال ووسائل الإنتاج المتوفرة.
5. إيرادات مطابع الشبكة.
6. أية إيرادات أخرى، وفقاً لما يتمّ تحديده في أنظمة الشبكة.

النزاهة

يمنع القانون أعضاء مجلس الأمناء وأقرباءهم لغاية الدرجة الثانية، وكلاءهم وشركاءهم، من إقامة أية علاقة مالية أو تجارية مع أيّ شخص أو مؤسسة أو أيّ تشكيل آخر له علاقة بطبيعة عمل الشبكة واهتماماتها⁽⁴⁵⁸⁾.

ويُشترط في عضو مجلس أمناء الشبكة -من بين شروط أخرى- أن يكون غير محكوم عليه بجناية عادية أو جنحة مخلة بالشرف، ومتميّعاً بالكفاءة والنزاهة والحياد المطلوب لعمل الشبكة، وألا يمارس أيّ نشاط حزبيّ أثناء عمله، وألا يكون عضواً في أية سلطة نصّ عليها الدستور، أو موظفاً حكومياً، وألا يعمل في المؤسسات الأهلية الإعلامية خلال تولّيه منصبه⁽⁴⁵⁹⁾، ويُشترط ذات هذه الشروط في رئيس الشبكة أيضاً⁽⁴⁶⁰⁾.

(458) المادة 8/خامساً من قانون شبكة الإعلام العراقي رقم 26 لسنة 2015.

(459) المادة 9 من قانون شبكة الإعلام العراقي رقم 26 لسنة 2015.

(460) المادة 14 من قانون شبكة الإعلام العراقي رقم 26 لسنة 2015.

ويُمنع أعضاء لجنة الرقابة المالية من إقامة أيّة علاقات مالية مع شخص أو كيان، له علاقة بعمل الشبكة. (461)

ويُحظر على أعضاء مجلس الأمناء ورئيس الشبكة، وأعضاء لجنة الرقابة المالية وموظفي الشبكة، أو أقرباء أيّ منهم لغاية الدرجة الثانية، أو وكيل أو شريك أيّ منهم في العمل، القيام بأيّ عمل يتعلّق بالأمور المالية والإنتاج الإعلامي خاصة، وله تأثير أو علاقة مباشرة أو غير مباشرة بعمل الشبكة. (462)

ويمنع القانون على أعضاء مجلس الأمناء ورئيس الشبكة وأعضاء لجنة الرقابة المالية وموظفي الشبكة، الكشف والدخول بأيّة علاقة بالأمور المالية أو الإنتاج الإعلامي تخصّه أو تخص أحد أقربائه أو وكلائه أو شركائه إلى مجلس الأمناء، واتخاذ الإجراء اللازم. (463)

كما يمنع القانون للعاملين في الشبكة الجمع بين وظيفتين، أو العمل بأيّة صفة كانت في وسائل الإعلام غير المرتبطة بالشبكة (464).

الشفافية

تعمل (لجنة الرقابة المالية) في شبكة الإعلام العراقي -المكوّنة من ثلاثة (3) أعضاء، من ذوي الخبرة والاختصاص في مجال عملهم- كهيئة مراقبة لضمان الفعالية والشفافية في استعمال الأموال العامة وممتلكات الشبكة ونشاطها التجاري، وتتولّى:

(461) المادة 17/تاسعاً من قانون شبكة الإعلام العراقي رقم 26 لسنة 2015.

(462) المادة 19/أولاً من قانون شبكة الإعلام العراقي رقم 26 لسنة 2015.

(463) المادة 19/ثانياً من قانون شبكة الإعلام العراقي رقم 26 لسنة 2015 .

(464) المادة 20 من قانون شبكة الإعلام العراقي رقم 26 لسنة 2015 .

1. فحص التّفات وإعداد التّقارير وإصدار التّوصيات بشأن الأمور الماليّة، وتقديمها إلى مجلس الأمناء، ويحقّ للجنة الماليّة أن تطلب المعلومات من رئيس الشّبكة ومنتسبيها عند الحاجة.
2. المصادقة على طريقة تنظيم الحسابات والإيرادات وصلاحيّة الصّرف الواردة في أنظمة الشّبكة قبل تقديمها إلى مجلس الأمناء.
3. فحص الميزانيّة المقدّمة لها من قبل رئيس الشّبكة، ورفع التّقرير حولها إلى مجلس الأمناء قبل إقرارها.
4. مراجعة الخطط الماليّة التي تضعها الشّبكة للمشاريع الاستثماريّة، وتُرفع التّقارير حولها إلى مجلس الأمناء قبل إقرارها.

وينصّ القانون بأن تكون حسابات الشّبكة خاضعة إلى رقابة وتدقيق ديوان الرّقابة الماليّة⁽⁴⁶⁵⁾.

المساءلة

- يخضع رئيس شبكة الإعلام العراقيّ للمساءلة من مجلس أمناء الشّبكة، ولمجلس الأمناء إنهاء خدمته قبل انتهاء مدّة تعيينه البالغة أربع سنوات، إذا تحقّقت إحدى الحالات الآتية⁽⁴⁶⁶⁾:
1. إذا أصبح غير قادر على ممارسة مهامّه لأيّ سبب.
 2. ارتكاب جناية عاديّة أو جنحة مخلّة بالشّرف.
 3. إذا ثبت بقرار من لجنة تحقيقيّة مختصّة، ارتكابه ما يخالف واجباته الوظيفيّة وانتهاكه لمبدأ تعارض المصالح المنصوص عليه في أنظمة الشّبكة، كامتلاكه أو أحد أقربائه لغايّة الدّرجة الثّانية أو وكيله القانونيّ أو شريكه، لتراخيص أو أسهم أو مشاريع ذات علاقة بعمل الشّبكة.

(465) المادة 25 من قانون شبكة الإعلام العراقي رقم 26 لسنة 2015.

(466) المادة 15 من قانون شبكة الإعلام العراقي رقم 26 لسنة 2015.

4. مخالفة لوائح السلوك المهني والقيمي التي تحدّد طبيعة عمل الإعلاميين ومسؤولياتهم المحدّدة في أنظمة الشبكة.

تبني شبكة الإعلام العراقي ملفّ مكافحة الفساد كأولوية

تتيح شبكة الإعلام العراقي-كوسيلة إعلامية- الكثير من اهتمامها الاعلامي ووقتها -خصوصاً في قنواتها الفضائية- الأولوية لملفّ مكافحة الفساد، وتفتح الجدل العام بشأنه بشكل متتابع وغير منقطع، كما تناهض -في سياستها ومواقفها الإعلامية- ممارسات الفساد، وتدعو إلى الشفافية والمساءلة والخضوع للاستجواب.

الاستاذ الدكتور حيدر طالب محمد علي الإمارة

رئيس جامعة البيان أستاذ القانون الإداري في كلية الحقوق جامعة النهرين رئيس لجنة الترقيات العلمية سابق. له مؤلف في القانون الدستوري و 26 بحثاً علمي. حاصل على شهادة الماجستير عام 1999 والدكتوراه عام 2004 ولقب أستاذ عام 2015.

أشرف على عشرات الرسائل والاطاريح لطلبة الماجستير والدكتوراه في مختلف الجامعات العراقية والاجنبية.

القاضي المتقاعد رحيم حسن العكيلي / رئيس هيئة النزاهة الاسبق

تولد بغداد 1966، بكالوريوس قانون/ جامعة بغداد 1991، دبلوم عالي علوم قضائية من المعهد القضائي العراقي 1997 . قاضي في المحاكم العراقية بين 1997 لغاية 2013. نائب رئيس هيئة النزاهة عام 2005. رئيس هيئة النزاهة بين 2008 - 2011. المستشار القانوني لرئيس هيئة النزاهة في اقليم كردستان 2013 - 2016.

له ست كتب مطبوعة ومئات البحوث والمقالات في ميادين الدستور والقانون ومكافحة الفساد وحقوق الانسان.

الأستاذ بلال عبدالحى البرغوثي

مدرّس في جامعة بيرزيت في العدالة والمحاسبية، خبير في القانون والنزاهة ومكافحة الفساد، عمل على إعداد وتعديل المناهج الدراسية في عدة دول عربية. يحمل شهادة الماجستير في القانون من جامعة بيرزيت، ويعمل كمستشار قانوني في عدة منظمات محلية وعالمية.

لديه مجموعة كبيرة من الدراسات والمنشورات الخاصة بالقانون والعدالة والأمن المجتمعي والقانون الدولي.

هذا الكتاب:

يثار التساؤل بأنه إذا كان المجتمع الدولي والتشريعات الوطنية تمنع الفساد وتجزم مرتكبيه بوضع عقوبات شديدة فلماذا انتشرت كانتشار النار في الهشيم؟ يمكن القول في مقام الإجابة إن ضعف الإرادة وجديتها لدى السلطات إضافة إلى التدخلات السياسية والتي قد تحول دون وصول المفسدين إلى القضاء، وعدم التطبيق السليم للقانون هي أسباب أولية لهذا الأمر. ولا مفر في هذا المضمار من التوعية المجتمعية بمكافحة ظاهرة الفساد، يكون في طليعته الطالب/ة الجامعي/ة على اختلاف تخصصاتهم العلمية والإنسانية. ومن هنا جاءت الفكرة في مؤلف جامعي يستعين به الباحثون في الجامعات والمعاهد العراقية، تتيح لهم الأدوات اللازمة في بناء المجتمع وربما تغييره نحو مجتمع تكون النزاهة فيه قيمة عليا، يستدخلها الأفراد في ضمائرهم، ويسترشدون بها نحو بناء دولة خالية من الفساد.

مركز البيان للدراسات والتخطيط

