

**Ministry of Higher Education and Scientific Research**

**Nahrain University / Faculty of Law**

**Public Law**



# **THE BOARD OF INTEGRITY IN IRAQ**

## **THE RULE OF LAW AND THE SEARCH FOR JUSTICE**

**(Comparative Study)**

**Message submitted by the student**

**Ahmed Habib AL.KHBIT AL.Abbasi**

**To the Board of the Faculty of Law at the University  
of Mesopotamia is part of the requirements for a  
master's degree in the Department of Public Law**

**Under the supervision of Dr.**

**Amar Tariq Abdul-Aziz al-Ani**

# **Integrity Commission in Iraq: The Rule of Law and the Search for Justice**

## **A comparative study**

### **Abstract**

Human societies have witnessed since ancient times different forms and patterns of crimes, perhaps in the forefront of crimes, financial and administrative corruption, which addressed many of the heavenly books and historical documents.

It has evolved methods of corruption and ways of corrupted people with the evolution of life and change their methods, as we see in the modern era took the forms of corruption based on modern techniques and sophisticated mechanisms to achieve its goals. It also shares cracked value systems and the associated defect in the efficiency of laws and regulations and the weakness in the means of deterrence in general in public life is another reason in the outbreak and persistence of the phenomenon of corruption and worse.

In Iraq, the problems of corruption has become one of the important variables in community building, after a series of crises, wars and occupation, have left traces directly and indirectly on the structural and institutions on the Iraqi man in particular. The most dangerous phenomena concern over the last three decades, because of the upward curve that you draw the issues of corruption in national and local indicators.

These manifestations of deviation is characterized by the nature of the damage and destruction that extends, which reflected negatively on the lives of the general public and the country's position in the international community and its future economic and political in the long run. It also infect the crimes of corruption(financial and administrative) that drains a large part of the public funds and state revenues and grants and loans

provided by the developed countries and international banks, thereby hindering the construction plans and development and harm the rights of the general public at the lowest requirements of life such as health, education and food.

That these appearances were imposed reality pay the state that are developing many of the supreme audit take it upon themselves to address and reduce corruption in various forms and manifestations, including the Integrity Commission and inspectors general, as well as spreading a culture of integrity substitute for the culture of corruption that has become part of the structure of society.

This study sheds light on the dimensions and manifestations of this phenomenon and its implications on the institutional system and explore the depths of this problem. This study launched their parts preventive and procedures also how the developmental role played by the Integrity Commission as an institution lays the foundations of the rule of law and strengthen the

Justice system and fighting corruption through comparison with experiments integrity in other countries.

The ultimate goal sought by the Integrity Commission is to establish the values of justice content and practice , through the application of the law , but not necessarily sometimes that the application of the rule of law to achieve the substance of justice because of overlapping issues of corruption and its association with political corruption , price is paid junior staff who are also subject to the rule of law, while disguised white collar deviant from the scene. Here lies the importance of the study to define the tasks and roles undertaken by the Integrity Commission and the strengths and opportunities, and weaknesses and challenges that hinder the development

of the performance . This requires the concerted efforts of community - based and institutional re- educate the community for the purpose of the values of integrity and respect for the law and the rights of others and make it a national priority and being able to overcome adversity .

This study divided into three chapters. Chapter One focused on Integrity Commission: the institutional frame work and construction career. This chapter included three section, the first conceptual framework and institutional, While the second section devoted to the composition and objectives. While third section focused to the independence of commission and its relationship to other authorities.

Chapter two was titled; Integrity Commission: functions and powers. The first section deal with the functions of the authority in the development of a culture of integrity, whereas, the second section devoted to regulatory functions and functional integrity of the commission. The third section the powers of the Integrity Commission.

Chapter three deal with Procedural steps for the commission in establishing the rule of law and the promotion of justice. This chapter divided into three sections, The first focused on Crimes against job duties, while second section was devoted to Crimes sporadic and future prospects. Third title requirement: future outlook to strengthen the rule of law and the embodiment of justice.

Finally, the thesis concedes with the results of the research. Arabic and English references are listed at the end of the thesis.

## المقدمة

شهدت المجتمعات الإنسانية منذ أقدم الأزمنة أشكالاً وأنماطاً من الجرائم، لعل ومنها جرائم الفساد المالي والإداري، والتي تناولتها العديد من الكتب السماوية والوثائق التاريخية.

وقد تطورت أساليب الفساد وطرق المفسدين مع تطور الحياة وتغير أساليبها، إذ نرى في العصر الحديث أشكالاً من الفساد أخذت تعتمد على تقنيات حديثة واليات متطورة لتحقيق غاياتها. كما أصبح تصدع منظومات القيم وما رافقه من خلل في كفاءة الأنظمة والقوانين وضعف وسائل الردع يشكل سبباً آخر في تفشي واستمرار ظاهرة الفساد وتفاقمها.

وفي العراق أضحت مشاكل الفساد إحدى المتغيرات المهمة في البناء المجتمعي، بعد سلسلة من الأزمات والحروب والاحتلال، تركت أثراً مباشرة وغير مباشرة على المؤسسات البنوية. وتمثل أخطر الظواهر قلقاً على امتداد العقود الثلاثة الأخيرة، بسبب المنحنى التصاعدي الذي ترسمه قضايا الفساد في المؤشرات الوطنية والمحلية.

والعراق كغيره من البلدان المتحولة، تعرض وبتأثير عوامل خارجية وداخلية، إلى تحديات هددت البنى المؤسسية وعمقت مخاطر التمييز الاجتماعي، وأدت بشكل أو بآخر إلى تصدع في مستوى الأمن الاجتماعي، كما تعرضت إلى تحديات جديدة تمثلت في ارتفاع مستويات الجريمة المنظمة، والفساد (المالي والإداري)، وجنوح الإحداث، والإدمان على المخدرات، وتجارة الجسد والاستغلال الجنسي وغيرها.

إن تلك المظاهر من الانحراف تتميز بطابع الضرر الشامل والممتد، والتي تتعكس سلبا على حياة عامة الناس ومكانة الدولة في المجتمع الدولي ومستقبلها الاقتصادي والسياسي على المدى البعيد. كما تصيب جرائم الفساد (الإداري والمالي) التي تستنزف جزءا كبيرا من الأموال العامة وإيرادات الدولة والمنح والقروض التي تقدمها الدول المتقدمة والبنوك الدولية، مما يعيق خطط البناء والتنمية ويضر حقوق عامة الناس في أدنى متطلبات الحياة كالصحة والتعليم والغذاء.

ولم تعد ظاهرة الفساد بأشكالها المتعددة مقتصرة على بلد من دون آخر بسبب تعدد أنماط وأساليب الفساد (لأسيما في ظل ثورة المعلومات والاتصالات)، كغسيل الأموال الذي يمد أذرعه لبلدان عديدة ليتكامل بالشكل والمضمون كي يستخدم في تمويل الإرهاب والإضرار باقتصاد تلك الدول وبالتالي يعود بالضرر على البنى والوظائف المؤسسية. ومشاكل الفساد ليست بالظاهرة الجديدة، إذ أنها ترجع إلى عصور ماضية. فقد عثر فريق هولندي من علماء الآثار على قائمة موظفين فاسدين معروفين في الحكومة في موقع في سورية يعود تاريخه الى ٣٥٠٠ سنة مضت.

وعلى الرغم من أن تكلفة الفساد ليست متفردة، إلا أنها بشكل خاص ذات تأثير حاد على الأسواق النامية. فمنذ وقت ليس ببعيد ظهر كم كبير من التحليلات والاهتمامات تركزت على موضوع الفساد ودوره بوجه خاص في الحد من النمو في البلدان النامية. ، بل تمتد لتشمل البلدان المتقدمة أيضا، إذ يلعب الفساد دورا مهما في تراجع الكفاءة الاقتصادية فيها. لقد تفاقمت مظاهر الفساد في العراق بعد عام ٢٠٠٣ بعد أن كان ذلك نمطاً سلوكياً خفياً يمارس بحرفية في مؤسسات الدولة بصورة عامة قبل هذا التاريخ. إذ كان النظام السابق يمارس سلطته التعسفية بشكل واضح ويضع قوانين رادعة للجرائم والمخالفات ومنها جرائم الفساد. إلا أن تلك العقوبات لم تكن في كثير من الأحيان تحقق الأهداف المنشودة بسبب قرارات ارتجالية سريعة وغير مدروسة منها قانون العفو الخاص والعام.

إن تلك المظاهر فرضت واقعاً دفع الدولة إلى أن تقوم باستحداث أجهزة رقابية تأخذ على عاتقها التصدي والحد من مظاهر الفساد بمختلف صورته وأشكاله منها هيئة النزاهة والمفتشين العموميين، وكذلك إشاعة ثقافة النزاهة بدلاً عن ثقافة الفساد التي أصبحت جزءاً من بنية المجتمع.

و هذه الدراسة ستسلط الضوء على واقع هيئة النزاهة في العراق من خلال الاستعانة بالأدوات العلمية والاطلاع على توجهات المؤسسات الدولية بهذا الجانب، وكذلك تجارب الآخرين من خلال المقارنة مع الدول الأخرى في هذا المجال، حيث تعرضوا لواقع يعاني من إشكاليات كبيرة في موضوع الفساد بعد أن تعرض العراق لسنوات طوال من أزمات متواصلة انعكست بشكل كبير على جهوده التنموية ونسيجه الاجتماعي وبناءه المؤسسية.

وسيقسم البحث إلى ثلاثة فصول ومقدمة وخاتمة ، ويقسم الفصل الأول الى ثلاثة مباحث الأول "الإطار المفاهيمي والمؤسسي" والثاني "تكوين الهيئة وأهدافها" والمبحث الثالث "استقلال الهيئة وعلاقتها بالسلطات الأخرى" ، وسيقسم المبحث الأول إلى ثلاثة مطالب ركز المطلب الأول على "تحديد المفاهيم والمصطلحات" والثاني على "مضامين النزاهة ودلالاتها" وتناول الثالث "المرجعيات وضرورات التأسيس"

إما المبحث الثاني "تكوين الهيئة وأهدافها" يقسم إلى ثلاثة مطالب الأول "رئيس الهيئة ونائباه" والثاني "دوائر الهيئة"

والمبحث الثالث والأخير "استقلال الهيئة وعلاقتها بالسلطات الأخرى" قد تكون من أربعة مطالب ،حيث بين الأول "علاقة الهيئة مع السلطة التشريعية" بينما أوضح الثاني "علاقة الهيئة مع السلطة التنفيذية" وركز الثالث على "علاقة الهيئة مع السلطة القضائية"

وتناول الرابع "علاقة الهيئة مع الجهات الأخرى"

و سيقسم الفصل الثاني "هيئة النزاهة المهام والصلاحيات" إلى ثلاثة مباحث الأول "مهام الهيئة في تنمية ثقافة الاستقامة" والثاني "المهام التنظيمية والوظيفية لهيئة النزاهة" والمبحث الثالث "صلاحيات هيئة النزاهة"،

ويقسم المبحث الأول إلى ثلاثة مطالب ركز المطلب الأول على "إرساء قواعد الحكم الصالح" والثاني على "تنمية ثقافة الاستقامة والنزاهة" وبين الثالث "منع مظاهر الانحراف الوظيفي"

أما المبحث الثاني "المهام التنظيمية والوظيفية لهيأة النزاهة" فقد قسم إلى ثلاثة مطالب الأول "إعداد مشاريع القوانين واصدار التعليمات" والثاني "كشف المصالح والذمة المالية" والمطلب الثالث فقد ركز على "تعزيز قواعد السلوك المهني"

والمبحث الثالث والأخير "صلاحيات هيئة النزاهة" فقد تكون من ثلاثة مطالب ،حيث بين الأول "إجراءات التحقيق" بينما أوضح الثاني "آليات المتابعة" وركز الثالث على "الإخبار وحماية الشهود"،

أما الفصل الثالث "الخطوات الإجرائية والآفاق المستقبلية للهيئة في إرساء حكم القانون وتعزيز العدالة" فقد قسم إلى ثلاث مباحث الأول "الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة" والثاني "جرائم متفرقة والآفاق المستقبلية"،

و سيقسم المبحث الأول إلى ثلاثة مطالب ركز المطلب الأول على "جريمة الرشوة" والثاني على "جريمة الاختلاس" وبين الثالث "تجاوز الموظفين حدود وظائفهم (جرائم العمد وجرائم الإهمال)"

أما المبحث الثاني "جرائم متفرقة والآفاق المستقبلية"سوف يقسم إلى ثلاثة مطالب الأول "الكسب غير المشروع" والثاني "جرائم مشددة" والمبحث الثالث فقد ركز على "أفق مستقبلية لتعزيز حكم القانون وتجسيد العدالة" ،

ويقسم المطلب الأول "الكسب غير المشروع إلى فرعين الأول"الكسب غير المشروع المفهوم والأبعاد" والفرع الثاني "الكسب غير المشروع والمعاقبة عليه"

اما المطلب الثاني "جرائم مشددة فقد قسم إلى فرعين أيضا الأول "إساءة استخدام المركز العام أو الثقة المرتبطة به" والثاني "مخالفة القسم ٤١٢ من القانون المؤسس لهيأة النزاهة" اما المبحث الثالث يتناول الأفق المستقبلية لتعزيز حكم القانون وتجسيد العدالة ،إن هذه الدراسة تسلط الضوء على أبعاد وتجليات هذه الظاهرة وتداعياتها

على النظام المؤسسي وسبر أغوار هذه المشكلة. إذ تنطلق هذه الدراسة بفصولها الوقائية والإجرائية لتميط اللثام عن الدور التتموي الذي تضطلع به هيئة النزاهة كمؤسسة ترسي دعائم حكم القانون وتعزز منظومة العدالة وتحارب الفساد من خلال المقارنة مع تجارب النزاهة في بلدان أخرى.

ولا بد ان نبين أهمية هذه الدراسة، إذ إن القانون هو مجموعة القواعد العامة التي تنظم مسيرة الحياة اليومية التنظيمية للمجتمع في عمليتي صنع وتنفيذ الخطط والبرامج. وفي ظل التداعيات التي يشهدها المجتمع العراقي اليوم يبقى التحدي الأول هو كيف نحافظ على النسيج الاجتماعي، مع مواجهة المخاطر المتزايدة التي تتسبب بها السلوكيات المنحرفة على المؤسسات وحياة الناس؟ ذلك كثيرا مما نلاحظه اليوم من ممارسات وسلوكيات خاطئة تطفو على السطح تشجع الفوضوية وعدم الانضباط أو احترام القانون والاعتداء على مشاعر وحقوق الآخرين إنما هو ناجم عن تأثر المؤسسات المجتمعية والى حد كبير بالمحيط الثقافي والاجتماعي المحيط بها الذي يشكل بيئة حاضنة للفساد.

إن علاقات القوى الاجتماعية تحكمها في نهاية المطاف متغيرات الظروف السائدة التي تراجعت فيها الرقابة، وحكم القانون، وتحكمت بالواقع متغيرات أفضت الى تعميق الهوة بين المنظومات الثقافية المشجعة للفساد وبين القانون، وبين التعليم الذي يسعى إلى ترسيخ قيم النزاهة وطوفان العولمة الذي يقوض صرح الأخلاق العامة، وبين المخاطر الخارجة عن الضبط والشعور بالأمان، وبين ضغوط الحاضر وأمنيات المستقبل.

وما دام بناء الدولة هو الهدف الأساس لأي جهد تنموي، كما أن توطيد ثقافة النزاهة هو أولوية وطنية شاملة، فإن ضمان تحقيق ذلك يعتمد على وجود علاقة إيجابية وعلى نحو متصاعد بين الدولة والمجتمع، وبما يسهم في تحقيق الأهداف الوطنية المنشودة.

ثمة قضية أخرى تجدر الإشارة إليها وهي إن الهدف الأسمى الذي تسعى إليه هيئة النزاهة هو إرساء قيم العدالة مضمونا وممارسة، من خلال تطبيق القانون، ولكن ليس بالضرورة أحيانا أن يؤدي تطبيق حكم القانون إلى تحقيق مضمون العدالة بسبب تداخل قضايا الفساد وارتباطه بالفساد السياسي، يدفع ثمنه صغار الموظفين الذين تطالهم سلطة القانون، بينما يتوارى ذوو الياقات البيضاء عن المشهد.

من هنا تكمن أهمية الدراسة للتعريف بالمهام والأدوار التي تضطلع بها هيئة النزاهة ومواطن القوة والفرص المتاحة، ومظاهر الضعف والتحديات التي تعيق الأداء التنموي للهيئة. وهو ما يتطلب تضافر الجهود المجتمعية والمؤسسية القائمة على إعادة تثقيف المجتمع بغرس قيم النزاهة واحترام القانون وحقوق الآخرين وجعلها أولوية وطنية تمكنه من تجاوز المحنة.

وما تقدم نجد ان للدراسة أهداف يمكن ذكرها بالاتي .

١- تسليط الضوء على الأدوار التنموية التي تضطلع بها هيئة النزاهة في المجالات الوقائية والإجرائية.

٢- تحديد عوامل القوة والضعف من أجل إحداث تغييرات ايجابية، مخططة ومدروسة، في أوضاع الهيئة. التي يأتي في مقدمتها تبني برامج وسياسات حديثة تتصدى لمظاهر الانحراف، وتساعد في بناء قدرات العاملين فيها، وتوفير المستلزمات والتجهيزات المتطورة.

٣- ترسيخ القناعة عند القادة السياسيين بأهمية استقلال الهيئة لضمان حياديتها ، وعدم التدخل في مهامها وممارسة الضغوط التي تؤدي إلى إضعاف قراراتها واجراءاتها، مع ضمان عدم تحولها إلى جهاز تعسفي يسيء إلى مركز الموظف والحاق الضرر بسمعته.

٤- اقتراح التشريعات التي من شأنها تعزيز عمل الهيئة وتطوير كفاءتها للارتقاء بمستوى نشاطها وانجازها من أجل تقويم وتطوير الأداء الحكومي وبما يتوافق مع متطلبات الحكم الصالح.

٥- ترسيخ أسس الثقافة والوعي المجتمعي بقيم النزاهة والأمانة والعفة، من خلال المناهج التربوية واستخدام وسائل الإعلام بمختلف أنواعها، وتكثيف الحث وكسب التأييد لقضايا الحكم الصالح (حكم القانون، المساواة، الشفافية...)، سواء من قبل صناع القرار ومتخذيها، أم من الناس أنفسهم، أو منظمات المجتمع المدني المعنية بقضاياها (الرصد والمتابعة لنشاط السلطات الثلاثة).

٦- تطوير أساليب الرقابة بحيث تصبح متلائمة ومنسجمة مع التطور الحاصل على كافة المستويات وخاصة في الإدارة و إبرام العقود الحكومية وبنفس الوقت تصبح كمؤسسة قادرة على تحسين الاداء الحكومي وتحسين المؤسسات الحكومية من ممارسات الفساد، والارتقاء بمستوى النشاط للموظف الحكومي على ان تكون هذه الرقابة مركزة ومنتجة لا رقابة عشوائية ومشوشة او الغاية منها الانتقام او التسقيط السياسي ، من اجل تحقيق مصالح ضيقة

و في النهاية لا بد من التأكيد على أن هذا البحث ليس إلا خطوة متواضعة على طريق دراسات و أبحاث مستقبلية معمقة نأمل أن يتصدى لها الباحثون مستقبلا . وان الكمال لله وحده،

ومن الله التوفيق

# الفصل الأول

## هيئة النزاهة

### الإطار المؤسسي والبناء الوظيفي

ظاهرة الفساد أصبحت اليوم تعطل الحياة والبناء المؤسسي لأكثر الدول وبات لزاما على الدول ان تقف مشتركة ومتعاونة على مكافحة الفساد وذلك من خلال إيجاد آليات متنوعة ومؤسسات متعددة لمحاربة هذه الظاهرة ، وقد مضى العراق أسوة بباقي الدول التي تعاني من الظاهرة نفسها بتأسيس هيئة مختصة المعنية بالنزاهة ومكافحة الفساد وقد حرص المشرع العراقي على تقويتها وبناء هيكل تنظيمي متكامل لدوائرها ، وتدريب وتطوير وتأهيل الموظفين العاملين بها لتمكينها من النهوض بالمستوى الذي يتلائم مع خطورة هذه الظاهرة .

واكد على إعطاء الهيئة صلاحيات واسعة كونها تمثل الرقابة الرادعة وبنفس الوقت تتمتع باستقلالية تساعد بالقيام بمهامها بعيدة عن التأثيرات السياسية وبهذا الفصل سوف نتناول ثلاث مباحث ، الأول يتحدث عن الإطار المفاهيمي والمؤسسي للهيئة ، والثاني يتناول تكوين الهيئة ، اما الثالث سيسلط الضوء على استقلالية الهيئة وعلاقتها بالسلطات الأخرى .

**المبحث الأول – الإطار المفاهيمي والمؤسسي**

**المبحث الثاني – تكوين الهيئة**

**المبحث الثالث – استقلال الهيئة وعلاقتها بالسلطات الأخرى**

## المبحث الأول الإطار المفاهيمي والمؤسسي

عند تناولنا لمفهوم النزاهة يفترض ان نبين الأسس التي تقوم او تعتمد عليها الهيئة من اجل تمكين هيئة النزاهة بالقيام بواجباتها الملقاة على عاتقها وتقوية مركزها الوظيفي يفترض ان تعتمد على بناء مؤسسي قادر على ان يمكنها من تأدية واجباتها وتعمل بنفس الوقت وفق مفاهيم وأسس تساعد على تحقيق أهدافها الرقابية لمنع ممارسات الفساد في المؤسسات الحكومية .

### المطلب الأول : تحديد المفاهيم والمصطلحات

للهيئة مهام من شأنها ان تضع أسس وفق المفاهيم لإرساء قيم النزاهة وهذه المفاهيم هي الشفافية والمساءلة واتخاذ التدابير اللازمة لمنع الفساد ، وذلك وفق اتفاقيات دولية او ضمن التشريع الداخلي ووفق دساتير تلك الدول ، وسنتناول شرح وتفسير لتلك المفاهيم .

**أولاً : الاتفاقية:** هي التزام بين الدول والاشخاص الدولي يكون المستفيد من أحكامها الأشخاص الموجودين في إقليم الدولة والداخلين في ولايتها . وقد عرفت موسوعة الأمم المتحدة الاتفاقية.(<sup>1</sup>)

بأنها مصطلح دولي يعبر عن اتفاق دولي ثنائي أو متعدد الأطراف يمكن أن يكون مفتوحاً أو مغلقاً للدول الأخرى التي لم تساهم في إعدادها ويدرج في نطاق الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان (العهد الدولي ) كما في العهدين الدوليين لحقوق الإنسان، فالاتفاقية هي صك ملزم بموجب القانون الدولي على الدول والكيانات الأخرى التي لها صلاحية عقد المعاهدات التي تختار أن تصبح طرفاً في ذلك الصك، وعموما لا

---

(1) الأمم المتحدة، موسوعة الأمم المتحدة ، نيويورك، ١٩٩٩، ص ٢١.

يسمح بمخالفة أحكام الاتفاقية إلا إذا كانت الاتفاقية تسمح بإبداء التحفظات بشأن أحكامها . فمثلا الاتفاقية بعد اعتمادها في الجمعية العامة للأمم المتحدة تعرض على الدول للانضمام إليها أو التصديق عليها لكي تعبر الدول عن موافقتها على الالتزام بها كما هو منصوص عليه في المادتين ١٤، ١٥ من اتفاقية فينا للمعاهدات.<sup>(٢)</sup>

كما تنص الاتفاقية نفسها على آلية الانضمام والتصديق والانسحاب والتحفظ على الاتفاقية موضوع الموافقة ولا يشكل التوقيع على الاتفاقية التزاماً بأحكامها ولا حتى بالتصديق عليها ضمن مدة محددة وان التزام الدول الموقعة على الاتفاقية هو إصدار قانون عن السلطة المختصة ينص على انضمام الدولة إلى الاتفاقية وينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية وتصبح جزءاً من التشريع الوطني لأكثر الدول.

فالاتفاقية تسري على كل من يرتكب فعلاً يعد جريمة في الدول الموقعة عليها أو حاملاً لجنسيتها أو مقيماً على إقليمها وبذلك يتسع نطاق تطبيقها، وكذلك تسري الاتفاقية على الأشخاص المعنوية ولا يرد استثناءات لأي طائفة من الأفراد على أسس سياسية أو دينية أو عرقية في مجال تطبيق نصوص الاتفاقية ولا تأثير لجنسية مرتكب الفعل في مجال تطبيق قواعد الاتفاقية عليه. كما تأخذ بقاعدة عدم الرجعية أي لا تطبق على أفعال حدثت قبل صدورها . وقد تكون الاتفاقيات ثنائية أو إقليمية أو دولية وتأخذ بمبدأ شرعية العقوبة إلا أنها في الغالب الأعم تضع قواعد عامة مجردة وتترك للتشريعات الداخلية للدول الأعضاء مسؤولية تحديدها وتنظيمها وفقاً لأوضاع كل دولة وتشريعاتها الداخلية بشرط ألا تخالف ما جاء في الاتفاقية من قواعد عامة مجردة .

---

(٢) الأمم المتحدة، اتفاقية فينا للمعاهدات، نيويورك، ٢٠٠٠، ص ٣٠.

## ثانياً\_ الفساد:

الفساد لغةً : الفساد في معاجم اللغة هو (فسد) ضد صَلَحَ (والفساد) لغة البطلان، فيقال فسد الشيء أي بطلَ واطمحل، ويأتي التعبير على معانٍ عدة بحسب موقعه، والفساد نقيض الصلاح، والمفسدة خلاف المصلحة بطبيعة الحال ، وقالوا هذا الأمر مفسدة ، أي فيه فساد.(٣)

أما التعريف الاصطلاحي فقد شابه الغموض وله تعدادات باختلاف الزاوية التي ينظر من خلالها المهتم، فقد تكون لعلماء الاجتماع رؤيتهم الخاصة لهذا المصطلح ولعلماء الإجرام أيضا ولعلم النفس منظوره الخاص وللفلسفة والتاريخ .. كل منهم له تعريفاته المختلفة وبحسب الزاوية التي ينظر كل منهم فيها إلى الفساد .

وإذا ما أردنا أن نركز على التعريفات الحديثة للفساد نجد أن البنك الدولي لم يعرف الفساد ولكن أشار إلى الأنشطة التي تتدرج تحت هذا المصطلح كإساءة استعمال الوظيفة لتحقيق المكاسب الخاصة، وذلك عن طريق قبول الرشوة مقابل الحصول على تسهيلات أو طرح مناقصات الخ.. إذ عرفه بأنه "سوء استخدام المنصب لغايات شخصية ذاتية أو حتى لغايات زمنية".(٤)

وقد عرفت منظمة الشفافية الدولية الفساد بأنه "إساءة استخدام السلطة العامة من اجل تحقيق منفعة شخصية أو كسب خاص".(٥)

وعرف أيضا بأنه "إخضاع المصالح العامة لأهداف خاصة".(٦)

وعرف أيضا بأنه "الخروج عن القانون والنظام وعدم الالتزام بهما أو استغلال غيابهما من اجل تحقيق مصالح سياسية أو اجتماعية للفرد أو لجماعة معينة إذ انه سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام من اجل تحقيق كسب خاص".(٧)

(٣) لابن منظور، لسان العرب، ج ١، ط ٣، ص ٢٦١ .

(٤) World Bank: Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank, Washington , 1997, 24

(٥) ينظر: الموقع الإلكتروني - (www.dw-world.de).

(٦) الباشا، فايزه ، الفساد الإداري واليات مكافحته، بحث مقدم إلى المركز العالمي لدراسات الكتاب الأخضر ، ليبيا، ٢٠٠٥، ص١٢.

ويمكننا تعريف الفساد بأنه "كل فعل أو الامتناع عن فعل يؤدي الى تغليب المصلحة الخاصة من خلال استغلال موقعه الوظيفي للحصول بشكل غير شرعي على منفعة مع وبعد العرض أعلاه لمفهوم الفساد فان التساؤل الذي يثار عن اعتباره فعل أم ظاهرة؟ إذ يتباين الأثر في التعريف بين كون الفساد فعلاً بحد ذاته يدل عليه وصفه القانوني كفعل يجرمه القانون ويعاقب عليه أو أنه يشكل ظاهرة عامة في مجتمع ما أو في عدة مجتمعات أو أنه يقتصر على فئة دون أخرى، وإذا ما اعتمدنا تعريف الفساد بوصفه فعلاً وحسب التعريفات السابقة أي أنه خروج عن القوانين والأنظمة وعدم الالتزام بهما، أو استغلال غيابهما، من أجل تحقيق مصالح سياسية أو اقتصادية مالية أو تجارية أو اجتماعية لصالح الفرد أو لصالح جماعة فانه وبصورة عامة يمكن ملاحظة ملازمة العنصرين الآتين لفعل الفساد:

١- مخالفة فعل الفساد لنصوص القانون وهو ما يشكل جريمة منصوصاً عليها قانوناً تستوجب العقاب من الناحية الجنائية إضافة إلى العقوبة الاجتماعية حيث تعد وصمة تستحق النبذ الاجتماعي لمرتكبيها.

٢- سوء استخدام المنصب العام أو استغلاله بهدف خدمة أغراض خاصة أو تحقيق منافع شخصية مادية أو معنوية وخلاف التعليمات وضوابط العمل في ذلك المنصب يؤدي إلى تحقق المسؤولية الإدارية والجنائية معا .

وبالنتيجة فان الفساد يعد سلوكاً أو فعلاً يؤدي إلى إلحاق الضرر بالمصلحة العامة، وبشكل جريمة يعاقب عليها القانون، وإذا ما أردنا البحث في موضوع الفساد كظاهرة معاصرة<sup>(٨)</sup> فان هنالك من يرى بأن التحديد الدقيق لمفهوم "الظاهرة" يمكن أن

(٧) الفساد الأسباب والمعالجات ، من إصدارات جمعية سفراء أطف بالتعاون مع برنامج المجتمع المدني العراقي، منظمة جنوب الأوسط ، ٢٠٠٨ ، ص ١.

(٨) تجدر الإشارة إلى إن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٤ سالفة الذكر قد وصفت الفساد في ديباجتها بأنه ظاهرة عالمية تمس كل المجتمعات وانه لم يعد شأناً محلياً ، لذا نجد إن تلك الاتفاقية تضمنت فصلاً مستقلاً لتجريم تلك الأفعال وألزمت الدول الأطراف على اتخاذ التدابير التشريعية لتجريم الأفعال المكونة لظاهرة الفساد - ينظر الفصل الثالث من الاتفاقية - المواد (١٥ إلى ٤٢) .

يعبر عنه على أنه تواتر حدوث الحالة وتكرار وقوعها بين الحين والآخر، وعلى هذا المنوال نجد أن ما أستجد وقوعه من حوادث يسمى حالة أو حادثاً.<sup>(٩)</sup>

في حين أن ما تواتر وتكرر حدوثه يسمى ظاهرة، كما أن الظواهر لها ما يميزها من السمات التي تكاد أن تبدو متشابهة بين كل حدث متكرر من أحداثها، والفساد كظاهرة له صفة الاستمرارية والتكرار وتتوافر معظم حوادثه على صفات وقواسم مشتركة، أكتسب ما يجعله مستوفياً لشروط الوصف على أنه ظاهرة، وبحكم كون المجتمع السياسي هو الوسط الذي ولدت ونمت في كنفه تلك الظاهرة، إذن هو من قبيل الظواهر السياسية .

لذا فإن الفساد يشكل ظاهرة إجرامية أو سلوكاً منحرفاً عن قواعد السلوك الاجتماعي السائدة في المجتمع، وذلك تأسيساً على أن السلوك الإجرامي ليس محض واقعة يجرمها القانون، ولكنه سلوك يصدر من إنسان يعيش في بيئة معينة ووسط مجتمع معين ومن ثم فهو سلوك اجتماعي منحرف ، لذلك فإن دراسة أسباب ودوافع الفساد يعطي التفسير لهذه الظاهرة ومن ثم فإن تفسير هذه الظاهرة ينطبق عليه ما يقال عن تفسير الظاهرة الإجرامية بصفة عامة.

إذ يقرر علماء الجريمة إنها لا ترجع إلى مصدر واحد أو مصدرين بل تتبع عن مصادر عديدة متنوعة ومتشابكة ومعقدة، وبالمثل فالفساد المالي والإداري، كظاهرة إجرامية لها خصوصيتها بين غيرها من الظواهر الإجرامية الأخرى، ليس فعلاً منعزلاً أو عرضياً ولكنه ثمرة تضافر عوامل عديدة تحركه وتحدد تكوينه وظهوره.<sup>(١٠)</sup>

وبذلك فإن الفساد أصبح في وقتنا الحاضر ظاهرة متسعة تستمد وجودها مما لها من سوابق تاريخية في المجال الذي تنشأ فيه.<sup>(١١)</sup>

(٩) الموسوي ، سالم روضان ، دور القانون في نشر الفساد، بحث منشور على موقع الحوار المتمدن، ٢٠٠٨ - <http://www.ahewar.org/>

(١٠) سالم روضان ، مصدر سابق، ٢٠٠٨ -- <http://www.ahewar.org/>

(١١) من الناحية التاريخية، تجدر الإشارة إلى إن العراق من الدول التي عملت على مكافحة ظاهرة الفساد الحكومي منذ وقت بعيد إذ صدر القانون رقم (١٥) لسنة ١٩٥٨ والذي أطلق عليه تسمية قانون (الكسب غير

إذ قد تتشابه الظروف التي تنمو فيها ظاهرة الفساد وهو ما يرتبط بالواقع الذي يمر به المجتمع.<sup>(١٢)</sup>

ثم يظهر دور القانون في إضفاء الوصف على كل فعل يشكل تلك الظاهرة فإذا ما تطابق الفعل مع نص تجريمي فإننا سنكون أمام جريمة يعاقب عليها القانون وبذلك فإن الفساد يعد ظاهرة من حيث الظهور وجريمة من حيث السلوك المخالف لنصوص القانون.

على صعيد آخر تستلزم الإدارة الرشيدة كجزء من خيارات التنمية توفر مستويات عالية للنزاهة والتفتح والشفافية متعددة الأشكال والأبعاد تقوم على تطبيق نظم قوية للعدالة الجنائية للمكافحة وأثرها العام على الأداء الحكومي وعلى استخدام الموارد العامة وعلى المعنويات العامة في المرافق العمومية وعلى مشروعية الدولة وسيادة القانون.<sup>(١٣)</sup>

وأصبح التصدي للفساد العنصر الأساسي لتعزيز القدرة المؤسسية للدولة.<sup>(١٤)</sup> وضمان ثقة المجتمع بقيادته. وحماية نسيج الحياة العامة.<sup>(١٥)</sup>

---

المشروع على حساب الشعب) وبذلك فإن الفساد ليس حالة مستجدة في المجتمعات بل هي ظاهرة تختفي وتظهر حسب الظروف التي يمر بها المجتمع .

(١٢) إذ يذكر الأستاذ الدكتور قاسم حسين صالح رئيس الجمعية النفسية العراقية في دراساته عن سيكولوجيا الفساد المالي والإداري في العراق، ولما حدث ويحدث ، المجلس العراقي للثقافة ، ٢٠٠٨ ، ص ٥١. إن ما مر به العراق في زمن الاحتلال الأمريكي يشبه ما حصل في زمن الاحتلالين العثماني والبريطاني في النصف الأول من القرن الماضي . إذ يذكر معروف الرصافي في كتابه "الرسالة العراقية" ، ما يأتي بخصوص الفساد المالي والإداري: "وكانت الرشوة فاشية ، فكان الصلوك إذا تسنم منصبا فلا تمر عليه أيام إلا وقد أصبح من أهل الثراء . وكانت الأمور لا توسد إلى أهلها ، فلا الكفاءة ولا المقدرة ولا الاستقامة ولا الصدق ولا الأمانة . إنما توسد بأحد عوامل ثلاثة " المنسوية " و " المحسوية \_ - " و " الرشوة " . ولا استطيع ان أتصور حكومة تفسى فيها الارتشا والاختلاس أكثر من حكومة العراق يقصد التي نصّبها المحتل البريطاني " وهذا يعني نتيجة منطقية واحدة هي أنه حيثما كان هنالك احتلال كان هنالك فساد مالي وإداري. غير أن ما مر به العراق اثناء الغزو الأخير قد يكون أسوأ وأقبح مما كان عليه في زمن الاحتلالين العثماني والبريطاني للزيادة الكبيرة في الأموال المتحققة من الإيرادات النفطية.

(١٣) United Nations Department of Technical Co-operation for Development and Centre for Social Development and Humanitarian Affairs. Corruption in Government. Report of an Interregional Seminar, 1989.

(١٤) World Development Report: The State in a Changing World. Oxford: Oxford University Press, 1997.

**ثالثاً - الشفافية :** الشفافية كلمة غير عربية، وغير أصيلة إذ لم تشر اللغة إلى المعنى الصريح للشفافية ولكنها أشارت إلى شف عليه ثوبه ويشف بالكسر (شفياً) أي رق حتى يرى ما تحته وشفوفاً أيضاً وثوب (شف) بفتح الشين وكسرهما أي رقيق (والاشتفاف) شرب كل ما في الإناء (وشفه) الهَمّ أي هزله.<sup>(١٦)</sup>

الشفافية ترجمة للمصطلح Transparency وهي ظاهرة تشير إلى تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة فهي تتيح لمن لهم مصلحة في شأن ما ان يجمعوا معلومات حول هذا الشأن. وقد يكون لها الدور الحاسم في الكشف عن المساوئ وفي حماية مصالحهم. وتقوم الشفافية على التدقيق الحر للمعلومات فهي تتيح للمعنيين لمصالح معينة ان يطلعوا مباشرة على المعلومات المرتبطة بهذه المصالح وتوفر لهم معلومات كافية تساعدهم على فهمها ومراقبتها وتزيد من سهولة الوصول الى المعلومات بصورة واضحة<sup>(١٧)</sup>. كما عرفت الشفافية بكونها السبيل المتزايد للمعلومات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والمحددة عن استعمال القروض من قبل المستثمرين في القطاع الخاص وعين السياسة المالية الحكومية ونشاطات المؤسسات الحكومية، وعلى العكس فان فقدان الشفافية يمكن وصفه كشخص ما سواء كان وزيراً حكومياً، أو منشأة عامة أو مؤسسة أو مصرفاً يمتنع متعمداً من إيصال المعلومات أو تشويهاها أو عدم التمكن من تأمينها. إن تلك المعلومات المزودة هي ذات نوعية جيدة وتوقيت ملائم.<sup>(١٨)</sup>

---

<sup>(١٥)</sup> United Nations International Drug Control Programme. World Drug Report. (١٥)

Press, 1997 Oxford: Oxford, University

<sup>(١٦)</sup> الرازي، فخر الدين، التفسير الكبير، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٠م، ص ٣٤٢.

<sup>(١٧)</sup> ينظر الموقع WWW. Transparent. Org.

<sup>(١٨)</sup> الكعبي، جبار محمد علي وياسر عمار و عبد الحميد، شفافية الضريبة وأفاق تطبيقها في الهيئة العامة للضرائب، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٥٤.

وعرفت الشفافية بأنها "النظم والإجراءات العملية لتوفير مستلزمات الإفصاح عن نشاطات وإجراءات وأهداف ونتائج القطاع الحكومي".<sup>(١٩)</sup>

بينما عرّف صندوق النقد الدولي الشفافية في النسخة المعدلة لدليل الشفافية المالية العامة بأنها "اطلاع الجمهور على هيكل القطاع ووظائفه والبيانات التي تستند إليها السياسات المالية العامة، حسابات القطاع العام والتوقعات الخاصة بالمالية العامة".<sup>(٢٠)</sup>

على صعيد آخر يرى بعضهم إن الشفافية هي العين السحرية لرقابة الشعب على السلوك العام للحكومة والمنظمات والأحزاب والجماعات والإفراد ليطلع من خلالها على حسن الأداء من عدمه.<sup>(٢١)</sup>

إذ إن للشفافية الإدارية الدور البارز في محاربة الفساد وتسهيل عملية تحقيق عملية التنمية الإدارية الناجحة، ولكي تساهم في انجاز هذه الأهداف لابد من توافر المتطلبات الضرورية واللائمة كشرط أساسي كي تتمكن من تحقيق أهدافها، ذلك إن توافر مستويات الملائمة وإحداث التطور التنظيمي وإدارة الجودة من المفاهيم الضرورية الواجب توافرها في أجهزة الإدارة العامة.<sup>(٢٢)</sup>

ولعل من المناسب الإشارة إلى النتائج السلبية لفقدان الشفافية وهي كالاتي:

- ١- هدر المال العام.
- ٢- تراجع الاقتصاد وانعدام التنمية.
- ٣- هروب رؤوس الأموال والاستثمارات.
- ٤- زيادة حجم المديونية الخارجية وعدم إمكانية سداد الديون.

---

(١٩) العلاق، علي محسن بدأ نظام الشفافية والنزاهة في العراق ، ندوة المعهد العالي للدورات المحاسبية والمالية ٢٣/٤/٢٠٠٥.

(٢٠) صندوق النقد الدولي، دليل الشفافية المالية العامة، ٢٠٠١، ص٦.

(٢١) اللامي، ينظر مازن زاير جاسم ، الفساد بين الشفافية والاستبداد، بغداد، ٢٠٠٧، ص١٣٦.

(٢٢) الساعدي ، صباح عبد الكاظم ، دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٨، ص٢٨٦.

٥- تردي نظم المعلومات والقضاء والصحة التي تعد الركائز الأساسية لبناء المجتمع.

٦- الخلل في توزيع النفقات العامة على القطاعات الدولية المختلفة.

٧- انعدام المساواة في توزيع الموارد الاقتصادية بين المواطنين.<sup>(٢٣)</sup>

ويرى الباحث أن الشفافية هي منظومة السلوكيات الايجابية التي يتصف بها موظف الخدمة العامة والتي ينجم عنها أداء سليم يخدم مسارات العملية التنموية بأوجهها كافة.

**رابعاً- المساءلة:** عرفت المساءلة بأنها " حق من حقوق المواطنين تجاه السلطة كأحد الضمانات الأساسية لتعزيز الديمقراطية في المجتمع وتهدف إلى خدمة مصالح المواطنين على اختلافها ولاسيما حقهم في الاطلاع على عمل السلطة التي انتخبوها واكتسبت وتستمر في اكتساب شرعيتها".<sup>(٢٤)</sup>

ونعتقد أن المساءلة تعني قدرة أجهزة الدولة على محاسبة "مساءلة" الأشخاص الذين عهدت إليهم بالوظائف في حال الإخلال بوظائفهم أو محاسبة وتوجيه المسؤول في وحدة ما عن الأعمال التي يقوم بها الموظفون الذين هم تحت مسؤوليته، وهي كلمة تشمل جميع من يتحملون مسؤولية سواء كانت عامة أم خاصة، والفرق بينهما أن المسؤولية العامة تكون أعم حيث يمكن للمجتمع من مساءلة الشخص الذي وكله بأمر ما ولا يمكن للمجتمع أن يسأل من يخل بتربيته أبنائه مثلاً .

وهنا يمكن القول إن علاقة الشفافية بالمساءلة لا يمكن أن تكون هدفاً بحد ذاته وإنما هي وسيلة من الوسائل التي تساعد في عملية المحاسبة والمساءلة، كما أن المساءلة والمحاسبة لا يمكن أن تتم بصورة مناسبة وفاعلة دون ممارسة الشفافية.<sup>(٢٥)</sup>

---

(٢٣) الكعبي، جبار محمد علي ، و عبد الحميد ، ياسر عمار ، مصدر سابق ، شفافية الضريبة وأفاق تطبيقها في الهيئة العامة للضرائب، ٢٠٠٨، ص ١٧.

(٢٤) الكعبي ، جبار محمد علي، و عبد الحميد وياسر عمار ، شفافية الضريبة وفاق تطبيقها في الهيئة العامة للضرائب، ٢٠٠٨، ص ٣٠.

(٢٥) العبادي، محمد و البديري ، إسماعيل ، الفساد الاداري والشفافية، بحث مشترك مقدم الى المؤتمر القانوني في كلية القانون، جامعة كربلاء، الأول من آب ٢٠٠٨، ص ١١.

الشفافية والعكس صحيح ، فقد لا تكون المساءلة هي محاسبة أو مساءلة السلطة للفرد بل قد تكون مساءلة أو محاسبة الفرد لنفسه فهي قيم أخلاقية كالنزاهة يتربى عليها الفرد من خلال المجتمع الذي يعيش فيه أو من خلال الوازع الديني الذي ينتهجه ، لذلك يجب أن تؤخذ القواعد الإنسانية في الحسبان عند بناء أي نظام للشفافية.

### **المطلب الثاني: مضامين النزاهة ودلالاتها**

**الفرع الأول : معنى النَّزَاهَةِ لُغَةً واصطلاحاً**

**أولاً : النَّزَاهَةُ لُغَةً :**

النَّزَاهَةُ هو البُعْدُ عن السُّوءِ، ويقال إنَّ فلاناً (لنزیه كريم) إذا كان بعيداً عن اللُّؤْمِ وهو (نزیه الخُلُق).<sup>(٢٦)</sup>

فالتَّنَزُّهُ هو أن يرفع الإنسان نفسه عن الشَّيْءِ تَكْرُماً، ورغبة عنه، وهو يَتَنَزَّهُ عن الشَّيْءِ إذا تباعد عنه، ويقال (إن فلاناً يَتَنَزَّهُ عن مَلَائِمِ الأَخْلَاقِ)، أي: يترَفَعُ عَمَّا يَدْمُ منها.<sup>(٢٧)</sup>

وذهب في لسان العرب إلى أبعاد أخرى إذ يقول نَزَهُ نَزَاهَةً وَتَنَزَّهُ تَنَزُّهًا، إِذَا بَعَدَ، وَرَجُلٌ نَزَهُ الخُلُقِ، وَتَنَزَّهُهُ، وَنَازَهُ النَّفْسَ: عَفِيفٌ مُتَكَرِّمٌ يَحُلُّ وَحْدَهُ، وَلَا يُخَالِطُ البُيُوتَ بِنَفْسِهِ وَلَا مَالِهِ، وَالجَمْعُ: نُرْهَاءُ، وَنَزْهُونَ، وَنِزَاهًا. وَالجَمْعُ: النَّزَهُ والنَّزَاهَةُ. وَنَزَهُ نَفْسَهُ عَنِ القَبِيحِ: نَحَّاهَا. وَنَزَهُ الرَّجُلُ: بَاعَدَهُ عَنِ القَبِيحِ، وَالنَّزَاهَةُ البُعْدُ عَنِ السُّوءِ.<sup>(٢٨)</sup>

(٢٦) الجوهري، الصحاح، تحقيق أحمد عبد الغفور العطار، ط٤، دار التراث العربي، القاهرة، ١٩٨٧، ص٦٥١

(٢٧) الأزهرى، أبي منصور محمد بن أحمد، تهذيب اللغة، دار الكتاب العربي، القاهرة، ١٩٦٨، ص٨١٠.

(٢٨) ابن منظور، لسان العرب، ج ١، ط٣، دار أحياء التراث العربي، بيروت، لبنان، بدون سنة طبع، ص٢٦٧.

## ثانيا - النَّزَاهَةُ اصطلاحاً:

وعرف بعض الفقهاء ان النَّزَاهَةَ عبارة عن اكتساب مال من غير مَهَانَةٍ، ولا ظُلم إلى العَيْرِ). (٢٩)

وعرف احد الفقهاء النزاهة بأنها اكتساب المال من غير مَهَانَةٍ، ولا ظُلم،

وانفاقه في المصارف الحميدة. (٣٠)

فالنزاهة كما يراها البعد عن السوء.أو كما يراها أبو طالب المكيال تباعد من الدناءة والأوساخ. (٣١)

### الفرع الثاني : النَّزَاهَةُ في القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة

حثت جميع الأديان السماوية على التزام قيم النزاهة والعفة من أجل بناء مجتمع متماسك معافى من الأدران تتكامل فيه الأدوار التتموية للفرد مع البنى المؤسسية للمجتمع، وقد حث الدين الإسلامي على النزاهة كما تناولته كثير من الآيات القرآنية قال تعالى : {وَيُتَابَكُ فَطَهَّرْ}. (٣٢)

ويذهب احد الفقهاء في هذا المجال بناءً على ما تأوَّله عليه جمهور السلف من أنها طهارة القلب، وطهارة الجيب، ونزاهة النَّفْس عن الدنایا والآثام والدُّنُوب. (٣٣) وأشار بعض من الفقهاء إلى دلالات أخرى لمفهوم النزاهة إذ يرى في قوله تعالى : {وَيُجِبُّ الْمُنتَهَرِينَ}. (٣٤)

وجوهاً ودلالات متعددة أحدها: المراد منه التَّنْزِيهِ عن الدُّنُوب والمعاصي؛ وذلك لأنَّ النَّائب هو الذي فعله ثمَّ تركه، والمُنْتَطَهَّر هو الذي ما فعله تَنْزُهاً عنه، ولا ثالث

---

(٢٩) الجرجاني، ابو بكر عبد القاهر بن عبد الرحمن بن محمد، التعريفات ، مطبعة المنار ، ١٣٢١هـ ، ص ٣٤١ .  
(٣٠) المناوي ، زين الدين محمد عبد الرؤوف ، التوفيق على مهمات التعريف ، دار التراث العربي، القاهرة، بدون سنة طبع ، ص ٢٦١ .  
(٣١) المكي ، أبو طالب ، المعجم في اللغة ، مجمع الملك فهد للطباعة ، الرياض ، السعودية ، ١٣٢٨هـ ، ص ٥١ .  
(٣٢) القرآن الكريم، سورة المدثر، الآية ٤ .  
(٣٣) ابن عبد البر، ابو عمر يوسف بن عبد الله بن محمد ، معجم فقه التمهد ، تحقيق علي بن عبد القادر الجزائري ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٦٠ ، ص ٦٩ .  
(٣٤) القرآن الكريم، سورة البقرة، الآية ٢٢٢ .

لهذين القسمين، واللَّفْظُ مُحْتَمَلٌ لذلك؛ لأنَّ الذَّنْبَ نجاسةٌ روحانيَّةٌ، ولذلك قوله تعالى: {إِنَّمَا الْمُشْرِكُونَ نَجَسٌ} (٣٥)، فتركه يكون طهارةً روحانيَّةً، وبهذا المعنى يُوصَفُ اللهُ تعالى بأنَّه ظاهرٌ مُطَهَّرٌ؛ من حيث كونه مُنْزَهًا عن العيوب والقبائح. (٣٦)

أما الترغيب والحث على النزاهة في الأحاديث النبوية الشريفة فقد جاء في أحاديث كثيرة تشير إلى ضرورة صون النفس عن مواقف الريبة، والتنزه عن ملائم الأخلاق، والترفع عما يذم منها، وفي هذا السياق يقول النعمان بن بشير سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول: (الحلال بين والحرام بين، وبينهما مشبهات، لا يعلمها كثير من الناس، فمن اتقى المشبهات، ستبرأ لدينه وعرضه، ومن وقع في الشبهات، كراع يرعى حول الحمى، يوشك أن يواقعها، ألا وإن لكل ملك حمى، ألا إن حمى الله في أرضه محارمه، إلا وإن في الجسد مضغة، إذا صلحت، صلح الجسد كله، وإذا فسدت، فسد الجسد كله، ألا وهي القلب. (٣٧)

### **المطلب الثالث: المرجعيات وضرورات التأسيس**

ان أكثر الدول بدأت تعي خطورة الفساد وأثاره الوخيمة على تقدم الحياة وفقد الثقة بالموظف الحكومي وتهديد واضح على مستقبل الديمقراطية والأجيال، لذا أصبح لزاما عليها ومن اجل الحفاظ على ديمومة الحياة بشكل طبيعي ان تطور الأجهزة الرقابية وتحديثها.

وبنفس الوقت ان الحاجة الضرورية لتأسيس مثل هذه الأجهزة ذهب المشرع العراقي الى تأسيس مؤسسة رقابية وهي هيئة النزاهة وجاء هذا استكمالا او تعزيزا لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة ٢٠٠٤ والذي انظم العراق كعضو لهذه الاتفاقية لاحقا ، وسنتناول الأساس القانوني لتأسيس هذه الهيئة بالتفصيل.

### **الفرع الأول - المرجعيات:**

(٣٥) القرآن الكريم، سورة التوبة، الآية ٢٨ .

(٣٦) الرازي، فخر الدين ، مصدر سابق ، ص ٣٢١.

(٣٧) البخاري ، صحيح البخاري، طه ، عالم الكتب ، ١٤٠٦ هـ ، الباب الأول رقم الحديث (٣٣٥) .

أوجبت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب قرارها رقم ٤/٥٨ المؤرخ في ٢٠٠٣/١٠/٣١ على الدول المنضمة لها بان تنشئ هيئة أو عدة هيئات يكون هدفها العمل على منع الفساد ومكافحته ، وقد جاء ذلك في المادة ٦ من الاتفاقية التي نصت على أن :

١- تكفل كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني ، وجود هيئة أو هيئات ، حسب الاقتضاء، تتولى منع الفساد ، بوسائل مثل :

أ- تنفيذ السياسات المشار إليها في المادة ٥ من هذه الاتفاقية ، والإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقها، عند الاقتضاء .

ب- زيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها .

٢- تقوم كل دولة طرف ، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، منح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة ١ من هذه المادة ما يلزم من الاستقلالية ، لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة و بمنأى عن أي تأثير لا مسوغ له، وينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين ، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم.

٣- تقوم كل دولة طرف بإبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة باسم وعنوان السلطة أو السلطات التي يمكن أن تساعد الدول الأطراف الأخرى على وضع وتنفيذ تدابير محددة لمنع الفساد ."

فبموجب هذا النص أوجبت الاتفاقية على الدول الأعضاء فيها أن تنشئ هيئة أو عدة هيئات تتولى العمل على منع الفساد ومكافحته ، وذلك عن طريق تنفيذ السياسات المنصوص عليها في المادة ٥ من الاتفاقية.

وهذه السياسات التي حددتها الاتفاقية تتمثل بان تكون سياسات فعالة ومنسقة لمكافحة الفساد تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة ، وإجراء تقويم دوري للتشريعات القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة بغية تقرير مدى كفايتها لمكافحة

الفساد ، بالإضافة لوضع سياسات لتعزيز التعاون الدولي بين الدول والمنظمات الدولية وفقا للمبادئ الأساسية للنظام القانوني من اجل مكافحة الفساد كي تتبناها الدول من اجل منع الفساد ومكافحته وذلك وفقا لما جاء بالمادة ٥ من الاتفاقية ، وقد أوجبت المادة أن تتمتع هذه الهيئة بالاستقلالية اللازمة لها ولموظفيها كي تتمكن من ممارسة أعمالها المنوطة بها وعدم الخضوع لأي تأثير أو ضغط من أية جهة أخرى في الدولة، وما يستلزمه ذلك من تحقيق قدر من الاستقلال المالي لها ولموظفيها .

وتنفيذا لهذا الالتزام على عاتق الدول الأطراف في الاتفاقية ، فقد قامت العديد من الدول المنظمة للاتفاقية بإصدار التشريعات اللازمة لإنشاء هيئات لمكافحة الفساد، وفقا لما ارتأته تنفيذا من جانبها لالتزاماتها بموجب الاتفاقية ، ويمكن الإشارة في هذا المجال إلى أن الدول انتهجت نهجين مختلفين وفقا لما ارتأته ، فمن الدول من أنشأت هيئات خاصة بمكافحة الفساد مثل ماورد في القانون اليمني والقانون الأردني والقانون الجزائري والقانون الفلسطيني والقانون الماليزي الخاص بمكافحة الفساد والذي سوف يتم الإشارة لهذه لارقام هذه القوانين وسنة التشريع لاحقا ، ومنها من انشأت هيئات للنزاهة مثل القانون العراقي ، ولجان للنزاهة والشفافية مثل القطري .

### ثانياً: الفساد وضرورات التأسيس :

على الرغم من إصدار غالبية الدول الأعضاء في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٤ لتشريعات خاصة لمكافحة الفساد تتضمن إنشاء مؤسسات خاصة معنية بالنزاهة ومكافحة الفساد . في حين نرى إن بعضاً منها لم تنشئ هيئات مستقلة بذلك كونها تمتلك مؤسسات يمكنها معالجة حالات بالتشريعات التي تضمنت نصوصاً قانونية في حالات متنوعة . فالتشريعات الخاصة بالدول محل الدراسة نصت على إنشاء الهيئة من خلال سنّ القوانين والتشريعات الخاصة بذلك، ولم تترك الأمر لقرار يصدر من وزير أو حتى رئيس مجلس الوزراء في الدولة، ففي التشريع العراقي والجزائري واليمني والأردني والفلسطيني نص القانون ذاته على إنشاء الهيئة وتحديد

اختصاصاتها وصلحاياتها والنظام القانوني لها. وفي ذلك مراعاة لطبيعة الهيئة وتمكين لها ، وذلك بمنحها الصلاحيات اللازمة ومنها ما لا يمكن منحه إلا بقانون . ومما لا شك فيه ، أن النص على إنشاء الهيئة في القانون يُعدّ ضماناً أكبر للهيئة يساعد في تحقيق أهدافها في الوقاية من الفساد ومكافحته ، إلا أنه من الوارد أن تتحقق ضمانات أخرى تكفل تحقيق الهيئة لأهدافها في حال إنشائها بموجب قرار من رئيس الدولة .

وفيما يتعلق بالدول التي لم تصدر قانوناً خاصاً بمكافحة الفساد ، فإنه التزامٌ منها بأحكام اتفاقية الأمم المتحدة التي تلزم بإنشاء هيئة أو أكثر لمكافحة الفساد ، قامت بإنشاء الهيئة بقرار من رئيس الدولة أو الملك مثل المغرب ، ففي المغرب صدر المرسوم الخاص بإحداث الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة في آذار ٢٠٠٧ ، وفي دولة قطر أصدر الأمير القرار الأميري رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٧ في تشرين الأول ٢٠٠٧ بإنشاء اللجنة الوطنية للنزاهة والشفافية ، كما تجدر الإشارة إلى أنه قد أنشئت في مصر لجنة النزاهة والشفافية والتي تتبع وزارة الدولة للتنمية الإدارية ويترأسها وزير الدولة .

وفي العراق وبعد تغيير النظام السياسي في ٢٠٠٣/٤/٩ وتولي بول بريمر الحاكم الأمريكي لأمر الإدارة المدنية في العراق قام هذا الأخير بإصدار الأمر ذي العدد ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ والذي خول بموجبه الحق لمجلس الحكم الانتقالي في العراق الحق في إنشاء "مفوضية النزاهة العامة" وفعلاً أنشئت تلك المفوضية بموجب القانون النظامي الملحق بنفس الأمر أعلاه فنص الأمر ٥٥ على أن يخول مجلس الحكم بموجب هذا الأمر سلطة إنشاء مفوضية عراقية معنية بالنزاهة العامة -المفوضية -

كون جهازا مستقلا مسؤولا عن تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة... (٣٨).

ولقد استند بول بريمر في إصداره للأمر أعلاه إلى عدة مسوغات منها أنه استند إلى السلطات المخولة له بصفته المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة واستنادا إلى الأعراف والتقاليد المتبعة في زمن الحرب وتماشيا مع قرارات مجلس الأمن الدولي ذات الصلة بالعراق ومنها القرار المرقم ١٤٨٣ الصادر في ٢٠٠٣ والقرار ١٥٠٠ في ٢٠٠٣ أيضا والقرار الصادر في نفس السنة ذي الرقم ١٥١١ وإقرارا منه بأن الفساد آفة تصيب الحكومة الصالحة بالهلاك وتبلي حالة الرخاء والازدهار، واعترافا منه بأن الشعب العراقي يستحق قادة يتسمون بالنزاهة ويكرسون أنفسهم لشفافية الحكم في العراق وعلى أن الحكم الفعال يعتمد على ثقة الشعب بحكامه وأن الفساد يزعزع تلك الثقة. (٣٩)

وجاء في القسم الثاني من الأمر أعلاه بأن يكفل مجلس الحكم إنشاء المفوضية وقيامها بعملها بصفتها الجهاز الرئيس في العراق لتنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد. (٤٠)

وجعل من هيئة النزاهة الجهاز الوحيد في العراق المخول بالاستعانة بالإجراءات الجنائية من أجل البت والفصل في القضايا المتعلقة بإساءة التصرف. (٤١)

بالإضافة إلى ما لها من أدوار أخرى في مجالات متعددة منحت لها بموجب القانون النظامي لملاحق بالأمر ٥٥ إذ لم يقتصر دورها على الجانب الجنائي كما أشرنا في أعلاه، فالقسم الأول من الأمر أشار إلى إن لهيئة النزاهة دور كبير في اقتراح

---

(٣٨) قانون هيئة النزاهة ، رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ القسم الاول.

(٣٩) المصدر السابق نفسه، الديباجة.

(٤٠) المصدر السابق نفسه، الفقرة ب.

(٤١) المصدر السابق نفسه، من القسم الثاني، البند ٤ ، الفقرة ج ..

تشريعات إضافية عند الضرورة يكون الهدف منها المساهمة في القضاء على الفساد وتنمية ثقافة الاستقامة والنزاهة والشفافية والخضوع للمحاسبة والتعرض للاستجواب والتعامل المنصف للحكومة ،ولقد أشار لهذا الدور أيضا القانون النظامي في عدة مواضع فقد تضمن القسم الأول منه على إن لمفوضية النزاهة اقتراح تشريعات عند الضرورة ... إما القسم الثالث فقد أجاز لهيأة النزاهة صلاحية اقتراح وتطوير القوانين الموجودة فعلا أو أن تقترح سن تشريعات إضافية وكذلك أعطاهم الحق في إصدار لوائح تنظيمية بالاستناد إلى الأمر ٥٥ .<sup>(٤٢)</sup> ولقد أعطيت هيئة النزاهة صلاحيات أخرى ومنها تنفيذ مبادرات لتثقيف وتوعية الشعب العراقي من الناحية القانونية من خلال اعتماد وسائل التثقيف والتوعية مثل الندوات والدراسات والتدريبات أو الحملات الإعلامية أو المؤتمرات والى غير ذلك.<sup>(٤٣)</sup>

وبذلك فان الأساس القانوني لممارسة هيئة النزاهة أعمالها وخصوصا ما يتعلق في الجانب الجنائي هو الأمر ٥٥ والقانون النظامي الملحق به والصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة آنذاك علما إن أمر إصدار تشريعات جديدة أو إنشاء هيأت من قبل قوات الاحتلال في البلد المحتل يثير العديد من التساؤلات وخصوصا عدم إمكانية المحتل تقييم حاجة البلد لمثل هذه التشريعات وعدم اطلاعه على حجم الفساد وممارساته

---

(٤٢) ورد في نص القسم الثالث على ذلك بالقول (... ويجوز للمفوضية أن تطور وتقتراح سن تشريعات إضافية وان تصدر لوائح تنظيمية يجيزها هذا الأمر ...)

(٤٣) العكيلي ، القاضي رحيم ، هدف مفوضية النزاهة العامة والوسائل القانونية لتحقيقه ، إصدارات حقوقيه ، هيئة النزاهة ، بدون سنة طبع ، ص ٣ .

، كون ذلك شأنًا عراقيًا بحتاً ، وبنفس الوقت إن مبادرة تأسيس هيئة معنية بمكافحة الفساد فإن تقدير ذلك يعود للجهة الوطنية لا للأجنبي. (٤٤)

وبذلك نرى إن الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ لم ينسجم مع طبيعة وأعمال الوظيفة العامة في العراق لذا بادر المشرع العراقي بعدم التعديل كما هو معتاد لأكثر التشريعات وإنما ذهب لإلغائه بالقانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ ماعدا القسم ٦ منه ، وبعد إقرار الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ، الذي ورد في الفصل الرابع منه وحمل عنوان الهيئات المستقلة، والذي عدّ هيئة النزاهة إحدى تلك الهيئات المستقلة في المادة ١٠٢ منه "تعد المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة والمفوضية العليا لحقوق الإنسان، هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب وتنظم أعمالها بقانون".

ويلاحظ أن الدستور لم يجعل من هيئة النزاهة مفوضية عامة كما وصفها الأمر ٥٥ وأن الدستور أشار إلى تسميتها هيئة واشترط تنظيم أعمالها بقانون ، وافر مجلس النواب العراقي قانون هيئة النزاهة المقدم من قبلها إليه برقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ . وبالنظر لخطورة جرائم الفساد وما ينشأ عنها من ضرر على الحياة العامة فإن الدستور أشار إلى عدم شمول جرائم الفساد بالعمو الخاص. (٤٥)

وللفساد أسباب كثيرة ومنابع عديدة، إذ ترجع الأسباب الأساسية للفساد الحكومي إلى شبكة معقدة من العوامل الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، ولعل أهم تلك الأسباب :

---

(٤٤) للمزيد عن هذا الموضوع ينظر: سرمد عامر ، صلاحيات سلطات الاحتلال في إصدار وإلغاء القوانين الوطنية وفقا لقواعد القانون الدولي ، بحث منشور في مجلة كلية التربية /بابل ، العدد الثاني، المجلد الأول ، السنة السادسة ، ٢٠٠٨ ، ص ٢٠٨ - ٢١٨ .

(٤٥) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، المادة ٧٣ أولا

## أولاً : الأسباب الاقتصادية للفساد :

تعد الأسباب الاقتصادية من أهم وأكثر الأسباب شيوعاً في ظهور الفساد، فالبطالة والفقر ونقص الموارد المتاحة للدولة وعدم قدرة السلطة الحاكمة على إدارة شؤونها إذ تصل حدود الفساد إلى أقصى درجاتها وهي نتيجة طبيعية للتخلف وارتفاع معدلات البطالة، فيظهر الفساد في مشاريع البنى التحتية فينتشر في أجهزة الدولة ويعرقل سير حركة تطور المجتمع ويقيد عملية النمو الاقتصادي. (٤٦)

وتلعب العوامل الاقتصادية السائدة في بعض المجتمعات دوراً مؤثراً في انتشار ظاهرة الفساد وتغلغلها في أحشاء المجتمع، وتزداد فاعلية هذه العوامل بصفة خاصة في الدول التي تتبنى سياسة إنمائية رأسمالية محوراً التركيز على اعتبارات النمو الاقتصادي الحر، دون الاهتمام بتحقيق عدالة في التوزيع، ويترتب على ذلك ظهور شرائح اجتماعية جديدة تملك الثروة دون أن يكون لها نفوذ سياسي وشرائح أخرى فقيرة، عندئذ تلجأ تلك الشرائح إلى استمالة أصحاب النفوذ السياسي باستخدام أساليب فاسدة، كالرشوة والعمولات والإغراءات المختلفة التي تُقدم للمسؤولين، بهدف الحصول على تأثير سياسي مباشر يتمثل في مواقع من السلطة الإدارية والمسؤولين الحكوميين في السلطة التنفيذية والسياسية وبذلك يضمحل دور الكفاءة والخبرة في العمل أمام تلك الأساليب. (٤٧)

## ثانياً : الأسباب السياسية للفساد :

يتفق أغلب الباحثين على أن أكثر النظم إفراراً للفساد الإداري ومظاهره هو النظام الديكتاتوري الذي يتركز في شخصية حاكم مستبد يتمتع بسلطة مطلقة تصل عادة إلى حد الاستبداد الكامل وتحيط به نخبة محدودة من أهل الثقة، الذين يتصرفون بالولاء الكامل لشخصه، ويعملون على إجهاض روح المبادرة والرقابة الشعبية والإدارية، ما

(٤٦) برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، النشرة الإخبارية الفصلية العدد الثالث ٢٠٠٥، ص ٣.

(٤٧) الباشا، فايزه، الفساد الإداري والبيات مكافحته، بحث مقدم من المركز العالمي لدراسات الكتاب الأخضر ليبيا، ٢٠٠٥، ص ١١.

يشجع على ظهور صور الفساد المختلفة، والهدف الأساسي للفساد هو القضاء على الشفافية والمنافسة، وخلق شريحة أو فئة محظوظة ومسارات داخلية سرية.<sup>(٤٨)</sup> والفساد بهذه الصورة نقيض القيم النبيلة السامية ومنها الديمقراطية فضلا عن غياب حرية الإعلام وضعف دور مؤسسات المجتمع المدني ومؤسسات الرقابة على أداء الحكومة.<sup>(٤٩)</sup>

بالإضافة إلى ذلك إن بعض الكتل السياسية تمنع مكافحة الفساد من خلال عدم السماح في العراق بمحاسبة الوزراء المنتمين إليها ولاسيما إذا ما كانت تلك الأحزاب والكتل هي القابضة على السلطة ويتم ذلك من خلال وضع إجراءات معقدة للمساءلة أو التأثير في البرلمان لمنع تلك المساءلة إذا كانت تملك الأغلبية، وتأسيسا على ما تقدم فإن الفساد السياسي يعد اخطر أنواع الفساد بوصفه الأداة التي تهيئ المناخ الملائم للممارسات والأفعال المنحرفة لما يوفره من مظلة واقعية تحد من فرص الوصول إلى العدالة ومحاسبة المفسدين.

### ثالثا : الأسباب الاجتماعية والثقافية للفساد:

تُعد العوامل الاجتماعية والثقافية سبباً له أهميته الخاصة في نشأة الفساد الإداري وانتشاره داخل المجتمع، وتؤكد بعض القيم الثقافية التقليدية السائدة في الدول النامية على فكرة العائلة الممتدة. وهي العائلة الكبيرة المكونة من الجد والابن والاحفاد وعادة تنشأ في المجتمعات التقليدية<sup>(٥٠)</sup>

وارتباط الفرد بعائلته وأقاربه وأصدقائه وأبناء قريته التي ينتمي إليها، ولذلك يتوقع منه في حالة توليه منصباً إدارياً مهماً في الجهاز الإداري للدولة، أن يقدم خدماته للأفراد الذين تربطه بهم صلات القرابة بمختلف صورها، وتتمثل هذه الخدمات في إيجاد الوظائف وفرص التعليم والحصول على مزايا عينية وأدبية، ويصل الأمر في

(٤٨) معوض، جلال ، الفساد السياسي في الدول النامية، بحث منشور في مجلة دراسات عربية ، العدد الرابع، السنة الثالثة والعشرون، بيروت، ١٩٨٧، ص٥٦.

(٤٩) الفساد الأسباب والمعالجات، جمعية سفراء أطف، بغداد، سنة ٢٠١٢، ص ١٠.

(٥٠) دبركات، حليم ، المجتمع العربي المعاصر ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ١٩٩٨، ص ١٧٤.

بعض الأحيان إلى مخالفة القانون أو العمل خلاف مبدأ تكافؤ الفرص، من أجل محاباة الأهل والأصدقاء وهو ما يطلق عليه في الغالب بـ(المحسوبية والمنسوبية)، ما ينتج عنه ظهور ممارسات الفساد بكافة صورها في التزامات الوظيفة العامة.<sup>(٥١)</sup>

لقد ظلت الثقافة والتربية والتعليم تسهم بشكل مباشر أو غير مباشر في تحريك المجتمع وتحديد مساراته، وتخلق رأس المال الاجتماعي Social Capital. كما أن قواعد التعاون التي تصنعها لها مردود على الحياة السياسية والقانونية والاقتصادية.<sup>(٥٢)</sup>

#### رابعا : الأسباب الإدارية والقانونية للفساد :

يحدث الفساد الحكومي في كثير من الأحيان نتيجة خلل في المنظومة الإدارية والقانونية، تتمثل في غياب الأبنية والمؤسسات، فضلاً عن عدم وجود القوانين الرادعة للفساد، ويؤدي هذا إلى إطلاق يد العناصر الفاسدة وخاصة العناصر العليا في الإدارة منها في تنفيذ ما تراه محققاً لمصالحها الشخصية، مستخدمة في ذلك الممارسات المتنوعة للفساد الإداري،

ويعد التساهل في تطبيق القانون ووسائل تنفيذه سببا مباشرا في تفشي ظاهرة الفساد واستفحالها ويرتبط ذلك ارتباطا مباشرا بالمنظومة الإدارية التي تتمثل فيها الوسائل القادرة على كبح جماح الفساد والمفسدين وتطبيق القانون على مرتكبي جرائم الفساد وهناك علاقة جدلية بين تطبيق القانون ووجود نظام إداري سليم قادر على ترجمة المفردات القانونية والصيغ الواقعية التي تجعل للقانون هيئة وللقائمين على تنفيذه من الجهاز الإداري اعتباراً وتقديراً في نظر المجتمع .

ويحدث الفساد في أجهزة الدولة في العموم نتيجة خلل في المنظومة الإدارية والقانونية تتمثل بغياب الوسائل والأدوات القادرة على محاربة تلك الظاهرة مما ينتج

---

(٥١) ينظر، النزاهة والشفافية والفساد ، من إصدارات هيئة النزاهة ، دائرة التعليم والعلاقات العامة ، ٢٠٠٦ ، ص ٤٥ .

(٥٢) Salomon, Lester, M S. W. Stokowski and Regina List, "Global Civil Society: An Overview" John Hopkins Comparative Non-profit Sector Project, John Hopkins University, 2003.

عنه إطلاق أيادي الفاسدين للعبث بأموال المواطنين وسرقتها وكذلك الإتيان بعناصر على شاكلتهم تتولى المناصب الإدارية لاستكمال حلقات النهب والفساد بأبشع صورها ويحدث ذلك في الدول حديثة التكوين أو التي انهارت فيها المؤسسات الحكومية نتيجة لمؤثرات أو حروب أو احتلال.

"إن الشخص حينما يكون متقلداً منصباً وزارياً في الدول النامية، تكون لديه فرصة حياته لتكوين الثروة من خلال اللجوء إلى الفساد واستغلال النفوذ".<sup>(٥٣)</sup>

ويترتب على هذه الأوضاع ظهور الفساد في ممارسة الوظيفة العامة. ويصدق هذا الوضع على الدول النامية؛ فكما يقول احد المختصين في تحليله للفساد الإداري في دول جنوب آسيا، فإن "الرشوة أصبحت من الحقائق الثابتة في الأجهزة الإدارية في هذه الدول، إذ تعاني كل الإدارات الحكومية والوكالات والشركات العامة ومكاتب التصدير وإدارات الضرائب، من انتشار الرشوة على نطاق واسع، بحيث يمكن القول إنه متى أُعطيت السلطة لأي موظف، سيكون هناك مجال للرشوة، والتي من دونها لا يسير دولا العمل الإداري".<sup>(٥٤)</sup>

ولا شك أن انتشار صور الفساد الإداري، وما يرتبط بها من ضعف الانتماء والشعور بالهوية الوطنية، يقود إلى عدة احتمالات، مثل: قلة الكفاءة في الأداء، وإضعاف القواعد القانونية، واهتزاز صورة الشرعية في أداء الواجبات وتقليل قدرة المؤسسات على ممارسة وظائفها على الوجه الأكمل، كما أنه في ظل ممارسات الفساد تتراجع معايير الكفاءة والقدرة على الأداء، كشرط لشغل المناصب داخل المؤسسات، نتيجة لانتشار المحاباة والمحسوبية، ويصل إلى المؤسسات من لا يتمتعون بالمهارات والكفاءات المطلوبة، ما يؤدي إلى انخفاض قدرة المؤسسات وكفاءتها.

(٥٣) هذا ما اكده ارثر لويس الوارد في المصدر ، جلال معوض ، الفساد السياسي في الدول النامية ، بحث منشور في مجلة الدراسات العربية ، العدد الرابع ، السنة الثالثة والعشرون ، ١٩٨٧، ص ٥٧.

(٥٤) المصدر السابق نفسه، ص ٥٩ .

## المبحث الثاني تكوين الهيئة وأهدافها

أستند تأسيس هيئة النزاهة في العراق على خلفية دولية كانت تمثل تمهيدا لإنشاء وتكوين هذه الهيئة كجهاز مستقل ومتخصص في مكافحة الفساد، وقد كان ذلك متجليا بوضوح من خلال اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٤ والذي كان العراق سباقا في التوقيع عليها وتنفيذ ما ورد فيها من مواد وفقرات قانونية وإدارية شكلت حجر الزاوية في البناء المؤسسي لمحاربة ظاهرة الفساد في العراق، وقد أخذت تلك الهيئة على عاتقها مسؤولية محاربة تلك الظاهرة الخطيرة على أمن المجتمع واستقراره .

ويبدو أن هناك تطابقا نسبيا بين ما رسمته تلك الاتفاقية من تشكيلات تعنى بإدارة شؤون محاربة الفساد وبين ما تم تأسيسه وتكوينه في دوائر هيئة النزاهة في العراق وسوف نتناول تفصيل ذلك في مطلبين يركز الأول على تطبيق وصلاحيات رئيس الهيئة فيما يتناول المطلب الثاني دوائر الهيئة .

### **المطلب الأول : رئيس الهيئة ونائبه**

يعد موقع الرئيس مهما في أي مؤسسة ويشكل عمودا في أدائها ورسم السياسات الخاصة بها وتنفيذها والنهوض بواقع المؤسسة التي يديرها وان إتباع آليات صحيحة في اختيار رئيس للهيئة يعد ضمانا كافيا لتحقيق الأهداف العليا للهيئة والتزامها بحياديتها وأداء الواجبات التي تقع على عاتقها في محاربة الفساد وترسيخ قواعد الحكم الرشيد. وسنتناول بالتفصيل موضوع التصنيف.

## الفرع الاول : رئيس الهيئة

يعد منصب رئيس الهيئة من المناصب التنفيذية المهمة في العراق وأكثرها خطورة على جهاز الدولة الإداري بمختلف مفاصله إن لم يتم اختياره بشكل يراعى فيه معايير الكفاءة والنزاهة وحسن الإدارة والاستقامة في السلوك لكي يأخذ رئيس الهيئة جانب الحيادية والمهنية في متابعة القضايا الخاصة بالفساد، كذلك ينبغي أن يكون أنموذجا لتولي المنصب والأداء الدقيق للعمل لإرساء قيم النزاهة ومنع الانحراف بين أوساط الهيئة فضلا عن وضع البرامج والقوانين المقترحة الخاصة بمكافحة الفساد وتنفيذها في جميع مؤسسات الدولة.

وقد أولى قانون هيئة النزاهة رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة أهمية لحسن اختيار رئيس الهيئة، إذ تضمن القسم الخامس من الأمر النص الآتي :-

((يكون للهيئة رئيس يتولى رئاستها لمدة خمس سنوات ولا يجوز له أن يحتفظ بالرئاسة لأكثر من مدتين سواء كانت هاتان المدتان متتاليتين أو غير متتاليتين. يقوم مجلس الحكم بترشيح أول رئيس للهيئة ويعينه لتولي مدة الرئاسة الأولى، المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة . ويتم تعيين رؤساء الهيئة بعد ذلك بواسطة المسؤول التنفيذي الرئيسي في العراق الذي يختار رئيس الهيئة من بين ثلاثة مرشحين يرشحهم مجلس القضاء الأعلى يراعى فيهم الاتسام بأسمى معايير السلوك الأخلاقي والتحلي بسمعة النزاهة والأمانة، ويخضع هذا التعيين لإقراره والموافقة عليه بواسطة أغلبية الأصوات في الهيئة التشريعية الوطنية . ويجوز إقالة رئيس الهيئة بموافقة ثلثي أعضاء الهيئة التشريعية الوطنية على ذلك، ويقال رئيس الهيئة من منصبة بسبب عدم الكفاءة أو بسبب إساءته للتصرف على نحو خطير، سواء كان ذلك بصفته الرسمية أو الشخصية، وبسبب تقصيره في تأدية مهامه، أم بسبب إساءته لاستخدام منصبه".

وعند المقارنة مع القوانين المعنية بالنزاهة ومكافحة الفساد في بعض البلدان نجد أن القانون القطري (اللجنة الوطنية للنزاهة والشفافية) قانون رقم ١٧ لسنة

٠٠٧ . قد أناط مهمة رئاسة هذه اللجنة إلى رئيس ديوان المحاسبة إضافة إلى مهامه، بينما أوكل القانون الأردني وكذلك الفلسطيني مهمة ترشيح رئاسة هذه الهيئة الى رئيس الوزراء وتصدر إرادة ملكية بتعيين رئيس الهيئة في الأردن. (٥٥)

وبنفس الطريقة يعين في فلسطين لكن امر التعيين يصدر بقرار من رئيس السلطة الفلسطينية.

أما قانون إنشاء الهيئة الماليزية لمكافحة الفساد فقد أكد على تعيين رئيس الهيئة بناء على توصية من رئيس الوزراء وإرادة ملكية، ويعد موظفا في الخدمة العامة ويعين له نائبا ومفوضين. (٥٦)

وقد أشار في قانون هيئة النزاهة العراقي على وفق الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ الوارد في القسم ٥ التنظيم والمهام والذي أشار في الفقرة ٢ منه "يؤدي رئيس الهيئة المهام الموكلة إليه بموجب القانون ويمارس الصلاحيات التي منحت إليه والتي تتلخص بما يأتي :

- ١ - إجازة وادارة وضبط جميع عمليات الهيئة وضمان تأدية واجباتها ضمن القانون،
  - ب - اقتراح ميزانية الهيئة والموافقة على مصروفاتها.
  - ج- توظيف وطرده وتأييد موظفي الهيئة وفقا لقواعد السلوك، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ، ويحدد رئيس المفوضية تدريب الموظفين ومؤهلاتهم .
  - د- إصدار اللوائح التنظيمية المتعلقة بالكشف عن مصالح المالية وفقا للتوجيهات الواردة في هذا القانون النظامي وفي قواعد الإجراءات المبينة في القسم ٣/٤ من هذا القانون النظامي، وضمان الانصياع لها ،
  - هـ - إصدار التعديلات على قواعد السلوك وفقا لما ورد ذكره في القسم ٧/٤ من هذا القانون النظامي ، والمساعدة في ضمان الانصياع لتلك القواعد .
- يجوز لرئيس الهيئة تفويض مرؤوسيه في الهيئة لتنفيذ مهامه .

(٥٥) قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦، المادة ٨ .

(٥٦) Malaysia, Laws of Malaysia Act 694, Malaysian ANTI-Corruption Commission ACT 2009.

يكون للهيئة نائب لرئيسها ، ويكون لها مدير للتحقيقات ومدير للشؤون القانونية ومدير للوقاية ومدير للتعليم والعلاقات العامة ومدير للعلاقات مع المنظمات غير حكومية ومدير للإدارة، يتولى كل منهم تنفيذ مهام وظيفته تحت إمرة رئيس الهيئة وأدارته وتوجيهاته، بعد قيامه بتعيين كل منهم.

وفي إطار ما تقدم تجدر الإشارة إلى أن آليات تعيين رئيس الهيئة قد اختلفت وأنيبت بالسلطة التشريعية على وفق ما ورد بالقانون ٣٠ لسنة ٢٠١١ الخاص بهيئة النزاهة. (٥٧) والذي نص على ما يأتي :-

المادة ٤/أولاً - يشكل مجلس النواب لجنة مؤلفة من (٩) أعضاء لجنة النزاهة والقانونية لاختيار ثلاثة مرشحين لمنصب رئيس الهيئة.

ثانياً - يصادق مجلس النواب على أحد المرشحين بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه .

ثالثاً- رئيس الهيئة بدرجة وزير يعين لمدة خمس سنوات .

وقد تم إلغاء هذه الإلية للتعيين بقرار المحكمة الاتحادية سيتم الإشارة إليه لاحقاً.

المادة ٥ يشترط فيمن يرشح لرئاسة الهيئة إضافة إلى الشروط العامة لتولي الوظيفة أن يكون:

أولاً - حاصلاً في الأقل على شهادة جامعية أولية في القانون ، وله ممارسة فعلية في اختصاصه مدة لا تقل عن عشر سنوات .

ثانياً - أن يكون عراقياً وغير محكوم عليه بجناية غير سياسية أو جنحة مخلة بالشرف.

ثالثاً - أن يتسم بأعلى معايير السلوك الأخلاقي والنزاهة والأمانة .

رابعاً - أن لا يكون قد رأس الهيئة لفترتين، سواء كانت متتاليتين أم غير متتاليتين .

خامساً - أن لا يقل عمره عن أربعين سنة .

سادساً - أن يكون مستقلاً لا ينتمي لأية جهة سياسية .

---

(٥٧) قانون هيئة النزاهة ، رقم ٣٠ ، لسنة ٢٠١١ ، المادة ٤.

سابعاً - أن لا يكون مشمولاً بإجراءات المساءلة والعدالة .

المادة -6- يتولى رئيس الهيئة :-

أولاً - وضع السياسة العامة للهيئة وإدارتها وضمان تأدية واجباتها واحترامها للقانون .

ثانياً - اقتراح الموازنة السنوية للهيئة، وإرسالها إلى وزارة المالية لتوحيدها ضمن الموازنة العامة للدولة .

ثالثاً - تعيين وفصل وتأديب موظفي الهيئة طبقاً لأحكام القانون .

رابعاً - إصدار اللائحة التنظيمية للكشف عن الذمم المالية .

خامساً - إصدار لائحة السلوك .

سادساً - إصدار النظام الداخلي بتشكيلات دوائر الهيئة.

سابعاً - القيام بأي مهام وممارسة أية صلاحيات أخرى ينص عليها هذا القانون أو

القوانين النافذة الأخرى .

ويبدو مما تقدم أن اختيار رئيس الهيئة بهذا الشكل أي عن طريق السلطة التشريعية يفقد الرئيس أهم مبدأ من مبادئ حسن الإدارة إذ سيكون واقعاً تحت تأثير وتجاذب الكتل البرلمانية والتي قد تخضعه للمساومات والضغط مما يفقد الهيئة حياديتها واستقلالها، وقد يصيبها الضعف في أداء مهامها، كما ان اختيار الرئيس بهذه الطريقة يجعله أداة بيد بعض الكتل السياسية وربما يؤدي ذلك إلى استخدامه كوسيلة لتصفية الحسابات مع الخصوم وإحاق الضرر بجهات سياسية منافسة، باستهداف رموز تلك الكتلة بغية إضعافها وتشويه صورتها أمام الجماهير من خلال التهم التي توجه إليهم.

وتعد وسائل التشهير ولصق التهم بشبهات الفساد من أخطر الممارسات التي تقوم بها بعض السلطات المهيمنة على الحكم لإنهاء الخصوم بكل ما تحمله من معان مرفوضة قانونياً واجتماعياً وأخلاقياً كونها تتعارض مع مبادئ القيم التي تركز عليها البنى الاجتماعية السليمة.

وقد لاحظت المحكمة الاتحادية ذلك الخلل في اختيار رئيس الهيئة على ضوء الاعتراض المقدم من السلطة التنفيذية، فأصدرت قرارها المرقم ١٠٥ / اتحادية / ٢٠١١ والذي ورد فيه ادعى المدعي / رئيس مجلس الوزراء إضافة لوظيفته على المدعي عليه / رئيس مجلس النواب إضافة لوظيفته / رئيس الجمهورية / إضافة لوظيفته / ادعى وكيل المدعي أمام المحكمة الاتحادية العليا في الدعوى المرقمة ١٠٥ / اتحادية / ٢٠١١ بأن مجلس النواب أصدر القانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ قانون هيئة النزاهة وصادقت عليه رئاسة الجمهورية وقد جاء في المادة ٤/أولا من القانون " يشكل مجلس النواب لجنة مؤلفة من ٩ أعضاء من لجنة النزاهة والقانونية لاختيار ثلاثة مرشحين لمنصب رئيس الهيئة" ونصت في الفقرة ثالثا منها على أنه " رئيس الهيئة بدرجة وزير يعين لمدة خمس سنوات " إذ أن الدستور العراقي أقر نظاما دستوريا برلمانيا قائما على مبدأ الفصل بين السلطات وقرر توزيع السلطات واحترام كل مؤسسة دستورية سلطات المؤسسات الأخرى إذ أن نص المادة ٤/أولا من قانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ قد خالف أحكام المادة ٦١/خامسا/ب من الدستور التي نصت على أنه من صلاحيات مجلس النواب " الموافقة على تعيين السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء" وأن المادة ٨٠/خامسا من الدستور نصت على التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة .... الخ . فمنح هذا النص الحق لمجلس الوزراء بترشيح أصحاب الدرجات الخاصة والمصادقة على الترشيح من المؤهلين للمناصب المذكورة لذا فلا يجوز إعطاء حق الترشيح والمصادقة عليه لجهة واحدة، لأن ذلك يعد خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي نصت عليه المادة ٤٧ من الدستور. وحيث أن الآلية التي رسمها القانون فيها مخالفة صريحة لآلية تعيين ذوي الدرجات الخاصة وأن رئيس هيئة النزاهة من أصحاب الدرجات الخاصة التي نص عليها الدستور، لذا طلب للأسباب التي أوردها في عريضة الدعوى الحكم بعدم دستورية المادة ٤/أولا من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ والزام المدعى

عليهما إضافة لوظيفتها بإصدار تشريع بإلغائه استنادا لأحكام المادة ٩٣/أولا وثالثا من الدستور ونتيجة المرافعة الحضورية قررت المحكمة الاتحادية العليا بالأكثرية:

القرار/ لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا وجد أن وكيل المدعي /إضافة لوظيفته طلب من المحكمة الاتحادية العليا الحكم بعدم دستورية المادة ٤/أولا من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ والحكم بإلزام المدعي عليهما / إضافة لوظيفتهما بإصدار تشريع بإلغائها لمخالفتها للمادة ٤٧ والمادة ٦١/خامسا/ب والمادة ٨٠/خامسا من دستور جمهورية العراق. ولدى الرجوع الى المادة ٤/أولا من قانون النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ تبين أنها نصت على " يشكل مجلس النواب لجنة مؤلفة من ٩ أعضاء من لجنة النزاهة والقانونية لاختيار ثلاثة مرشحين لمنصب رئيس الهيئة" ونصت في الفقرة ثالثا من المادة نفسها بأن رئيس الهيئة بدرجة وزير. أن اختصاصات مجلس النواب محددة في المادة ٦١ من الدستور ولم يكن من بين تلك الاختصاصات ترشيح المؤهل لمنصب رئاسة هيئة النزاهة بل أن المادة ٦١/خامسا/ب من الدستور أعطت الحق لمجلس النواب على تعيين السفراء والدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء، كما أن الفقرة خامسا من المادة ٨٠ من الدستور اختص لمجلس الوزراء بالتوصية إلى مجلس النواب بتعيين السفراء والدرجات الخاصة عند تعدادها للصلاحيات التي تمارس مجلس الوزراء. وحيث أن منصب رئيس هيئة النزاهة وفقا للمادة ٤ /ثالثا من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ هو بدرجة وزير وأن المادة ٧٦ من الدستور على أن " يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها ثلاثون يوما من تاريخ التكليف"، ونصت في الفقرة رابعا من المادة نفسها " يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ويعد حائزا على ثقتهما عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالاغلبية المطلقة ". كما نصت المادة ٧٨ من الدستور على ان "رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة .. الخ " وعليه فإن الترشيح لمنصب رئيس هيئة النزاهة يكون بتوصية من مجلس الوزراء الى مجلس

النواب بالموافقة على تعيينه وفقا للآلية المرسومة في المادة ٨٠/خامسا من الدستور والمادة ٧٦/ثانيا ورابعا منه وتكون الموافقة على تعيينه وفقا للآلية المرسومة في المادة ٦١ /خامسا/ ٢٠١١ وقد وردت خلافا لما هو منصوص في المواد الدستورية المشار إليها أعلاه ، وحيث ان المادة ٤٧ من الدستور قد نصت على مبدأ الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وقضت بأن تمارس كل سلطة اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات وأن الأخذ بما هو منصوص عليه في المادة ٤/أولا من القانون أنفا معناه خرق لهذا المبدأ وتجاوز على اختصاصات السلطة التنفيذية وخروج على الصلاحيات المناطة لمجلس النواب في المادة ٦١ من الدستور. لذا تكون دعوى المدعي إضافة لوظيفته مبنية على سند في الدستور مما يقتضي الحكم بعدم دستورية المادة ٤/أولا من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.

لذا قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بعدم دستورية المادة ٤/أولا من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ والأشعار الى مجلس النواب بتعديل المادة المذكورة وفقا للآلية المرسومة في الدستور.

وقد جاء قرار المحكمة الاتحادية منسجما مع الدستور العراقي الذي قضى بالفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية ومتناغما مع مبدأ الحيادية الذي يقتضيه عمل الهيئة. إذ أن آلية الاختيار للرئيس ونائبه على وفق ما ورد بالأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ كانت آلية مقبولة وإيجابية كونها تأخذ بالنظر خطورة عمل الهيئة ورئيسها والعمل على إبعاده عن التأثيرات السياسية والحزبية وأية تأثيرات أخرى ومنحه الاستقلالية الكافية في ممارسة مهامه على وفق الصلاحيات الممنوحة له بموجب القانون.

إن اختيار الرئيس جاء في الامر أعلاه عن طريق مجلس القضاء الأعلى بطرح ثلاثة أسماء مرشحين لتولي هذا المنصب وعرض تلك الأسماء على رئيس مجلس الوزراء واختيار المناسب منهم على وفق منظور العمل التنفيذي والإداري ومن ثم عرضه على مجلس النواب للتصويت على منحه الثقة . وبذلك فقد رسم هذا

الأسلوب في الاختيار طريقا واضحا ومنح جميع السلطات حق إبداء الرأي بالمرشح بالإيجاب أو السلب متمثلا ذلك لقبوله أو رفضه واستبداله بشخصية أخرى وأن الترشيح عن طريق مجلس القضاء الأعلى يشكل ضمانا لحيادية الشخص واستقلاله، وبالوقت نفسه فإن طبيعة عمله فيها كثير من الجوانب القانونية والإجراءات القضائية، فكان ذلك الاختيار أكثر دقة وأفضل أسلوبا شكل حالة من الاطمئنان والرضا لدى جميع المكونات السياسية وللمجتمع عموما، وفي ضوء ما أقرته المحكمة الاتحادية بشأن آلية التعيين واعتبار قراراتها ملزمة بادر مجلس النواب بتعديل قانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ وأناط مهمة التعيين للسلطة التنفيذية والتصويت على منحه الثقة من مجلس النواب، وهذه الآلية نفسها التي تعتمد عند اختيار الوزراء في العراق اليوم.

ويرى الباحث أن آليات الترشيح والاختيار والتصويت التي أقرتها المحكمة تبدو للوهلة الأولى مناسبة ومنسجمة مع توجهات وطبيعة عمل الهيئة وذلك بأبعادها عن التجاذبات والأهواء السياسية التي قد تأخذ منحاً غير منسب في الاختيار ولو ان قرار المحكمة قد أعاد أسلوب اختيار رئيس الهيئة على وفق الآلية التي جاء بها الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ لكان ذلك أصوب حيث انسجامه وطبيعة المهام التي تضطلع بها الهيئة من أجل الحفاظ على استقلاليتها وديمومة قيامها بأعمالها الرقابية والتحقيقية بعدالة وحيادية، وان قرارها الذي اعتمد على تفسير النصوص الدستورية، "والذي لم يكن فيها الدستور معالجا للموضوع بصورة دقيقة" لم يكن مطابقا لمعايير تحقيق العدالة والحيادية والاستقلالية في اختيار رئيس الهيئة كما جاء في الأمر ٥٥ الذي انيطت مهمة الترشيح إلى السلطة القضائية التي سبق الإشارة إليها سلفا.

ان هذه الآليات ربما تعكس حداثة التجربة الديمقراطية في العراق التي غالبا ما يتداخل في عمليات الاختيار رواسب الخوف والقلق مما يؤدي إلى اختيار الرئيس وفقا لاعتبارات الولاء. على العكس من عمليات الاختيار في البلدان المستقرة سياسيا والتي تكون نتائج الاختيار وفقا لاعتبار الولاء الوطني فقط.

وعند المقارنة مع آليات اختيار رئيس الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد في اليمن، يلاحظ بأن الاختيار يتم من خلال الترشيح عن طريق مجلس الشورى البالغ عدد مرشحيه ٣٠ شخصية والتي يتم اختيارها من منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص وقطاع المرأة وتعرض على مجلس النواب لاختيار ١١ منهم ممن تتوفر فيهم المواصفات المذكورة . ويتم اختيار الرئيس في أول اجتماع للهيئة إذ نص القانون رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٦ في المواد ٩-١٩. (٥٨)

ومن الملاحظ أن المشرع اليمني قد أعطى صلاحيات واسعة لرئيس الهيئة فيما يخص تعيين ومحاسبة موظفيها. إذ منح صلاحيات رئيس الوزراء وكذلك منح أعضاء الهيئة درجة وزير من أجل النهوض بالمهام الموكلة لها في مواجهة الفساد ووضع السياسات المناسبة للنهوض بالواقع المؤسسي للدولة بمختلف قطاعاتها ولاشك بأن هذه المهام الجسيمة أوجبت على المشرع منح تلك الصلاحيات .

### الفرع الثاني:- نائبا رئيس الهيئة

لقد نص قانون هيئة النزاهة رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ على تعيين نائب رئيس المفوضية " و يعد المساعد الرئيسي لرئيسها وله أن يقوم بعمل رئيس المفوضية العامة وممارسة جميع الصلاحيات والحقوق الممنوحة له والمهام والمسؤوليات المرتبطة برئاسة المفوضية في حالة عجز رئيسها عن ممارسة مهامه" (٥٩)

ولم يشر القانون المذكور أنفا إلى آلية تعيين نائب الرئيس وقد اتبعت الآلية المحددة في تعيين وكيل الوزارة معيارا لتعيين نائب الرئيس اي بأمر ديواني من رئيس مجلس الوزراء مما يقتضي عرضه على مجلس النواب لمنحه الثقة . وبالنظر لما يجري من واقع سياسي فرضته الظروف الراهنة والاختلاف الحاصل بين أقطاب العملية

(٥٨) قانون مكافحة الفساد، لجمهورية اليمن، رقم القانون ٣٩ ، لسنة ٢٠٠٦ م ص (١٨-٢١) .

(٥٩) قانون هيئة النزاهة، رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ ، القسم ٥ / ٢ . علما انه قد تم تعديل المفوضية العامة للنزاهة إلى هيئة النزاهة بموجب الدستور العراقي سنة ٢٠٠٥ في المادة ١٠٢ منه.

السياسية فقد كان من المتعذر أن يتم التصويت ومنح الثقة لنائب الرئيس وكذلك ما حصل لوكلاء الوزارات الآخرين الذين يمارس كثير منهم مهامه وكالة .

إلا أن المشرع العراقي عالج مواطن الخلل من خلال قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ في الفصل الثاني / المادة ٨

لرئيس الهيئة نائبان بدرجة وكيل وزارة يعينان بنفس الطريقة التي يعين بها رئيس الهيئة وبنفس شروطه ، على أن يحمل النائب الأول شهادة جامعية أولية في القانون، وأن يكون النائب الثاني من حملة الشهادة الجامعية الأولية في الاختصاصات التربوية أو الإعلامية . (٦٠)

وقد أشارت المادة ٩ من القسم الثاني إلى الصلاحيات والمهام التي يمارسها كل نائب من نواب رئيس الهيئة والدوائر المرتبطة به وكما يأتي :-  
أولاً : ترتبط بالنائب الأول دائرة التحقيقات والدائرة القانونية ودائرة الوقاية والدوائر الإدارية والمالية .

ثانياً: ترتبط بالنائب الثاني دائرة التعليم والعلاقات العامة ودائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية .

ثالثاً : يحل النائب الأول محل رئيس الهيئة في حالة تعذر قيامه بواجباته لأي سبب ، ويحل محله النائب في حالة تعذر قيام النائب الأول بواجباته لأي سبب .

رابعاً: يمارس نائباً رئيس الهيئة أعمالهما ويؤديان واجباتهما بأشراف وتوجيه رئيس الهيئة.

ومن خلال الأعمال التي قامت بها الهيئة وتراكم الخبرات في تلك المرحلة فقد أصبح اختيار رئيس الهيئة ونائبيه وفقاً لشروط ومواصفات محددة تمكنه القيام بممارسة مهامه في الإدارة واقتراح مشاريع القوانين على وفق منظور ورؤى واضحة تستند

---

(٦٠) قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ ، المادة ٨ .

إلى منطوق علمي وقانوني وتربوي مع الأخذ بالنظر أهمية دور الإعلام بغية تمكين المتخصصين من الاضطلاع بالمهام الموكلة إليهم على الوجه الأكمل .  
وقد بادرت هيئة النزاهة باقتراح مشروع القانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ استناداً للصلاحيات المخولة لها على وفق المادة ١ من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ والتي نصت على ما يأتي :

يخول مجلس الحكم بموجب هذا الأمر إنشاء مفوضية عراقية معنية بالنزاهة العامة ، تكون جهازاً مستقلاً مسؤولاً عن تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة ، وتقوم المفوضية باقتراح تشريعات إضافية عند الضرورة وتنفيذ مبادرات لتوعية وتنقيف الشعب العراقي بغية تقوية مطالبه بإيجاد قيادة نزيهة وشفافة تتسم بالمسؤولية وتخضع للمحاسبة . تم التباحث بين مجلس الحكم وسلطة الائتلاف المؤقتة حول النصوص والأحكام المقترحة لإنشاء المفوضية ، وهي النصوص والأحكام الواردة في الملحق أ .

وقد ورد في قانون مكافحة الفساد رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٦ لجمهورية اليمن في المادة ١١ منه الفقرة ج الطريقة التي يتم بها تعيين نائب رئيس الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد وقد أوردت الفقرة د من المادة نفسها الصلاحيات الممنوحة له . والتي تنطوي على إناظة مهمة رئاسة الهيئة وأدارتها للنائب في حالة خلو منصب رئيس الهيئة لأي سبب من الأسباب لحين انتخاب رئيسٍ خلفاً له من قبل أعضاء الهيئة<sup>(٦١)</sup>

### المطلب الثاني :- دوائر الهيئة

إن مما لا شك فيه أن كل مؤسسة أو هيئة لا بد أن تتكون من دوائر محددة تأخذ على عاتقها تنفيذ سياسة تلك المؤسسة أو الهيئة وقد انطبقت على هيئة النزاهة في العراق . إذ شكلت دوائر تلك الهيئة في الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ .<sup>(٦٢)</sup>

(٦١) قانون مكافحة الفساد لجمهورية اليمن رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٦ المادة ١١/ج.

(٦٢) قانون هيئة النزاهة ، رقم ٥٥ ، لسنة ٢٠٠٤ .

مع مراعاة الأهداف التي يمكن لها تحقيقها والوصل لها من خلال أداء تلك الدوائر وفقا لاختصاصاتها وطبيعة المهام التي تنهض بها تلك الهيئة وقد قسمنا دوائر الهيئة وفقا لطبيعة عملها إلى دوائر ذات مهام إجرائية وهي :-

١- دائرة التحقيقات

٢- الدائرة القانونية

٣- الدائرة الإدارية

ودوائر ذات طبيعة وقائية :-

١- دائرة الوقاية

٢- دائرة التعليم والعلاقات العامة

٣- دائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية

وقد وردت في القانون ٣٠ لسنة ٢٠١١ دوائر مستحدثه للهيئة تتولى مهام واجراءات موسعه وليست تقليدية ومهام تدريب وتأهيل كوادر الهيئة واستخدام أحدث أساليب مكافحة الفساد وقد جاء ذلك بناء على الحاجة الملحة ومتطلبات المرحلة التي كانت تقتضي تكاملية الأداء المؤسسي في تلك الهيئة وضرورة استحداث دوائر جديدة تكون بمستوى التحدي الذي فرضه الواقع الجديد من تمادي المفسدين في استباحة المال العام وكل مال له علاقة بالمؤسسات الحكومية وقد ورد في القانون المذكور ذي الرقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ والذي جاء معدلا لقانون هيئة النزاهة رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ ومن خلال ما تقدم ذكره يمكننا ان نقسم دوائر هيئة النزاهة من حيث مهامها الى قسمين رئيسيين إجرائية ووقائية .

وسنتناولها بالتفصيل فيما يأتي :-

## الفرع الاول: الدوائر الإجرائية.

**أولاً- التحقيقات :-** يرأسها مدير عام يكون حاصلًا على الأقل شهادة جامعية أولية في القانون ، تتولى القيام بواجبات التحري والتحقيق في قضايا الفساد وفقا لإحكام هذا القانون وقانون أصول المحاكمات الجزائية .

**ثانياً- الدائرة القانونية :-** يرأسها مدير عام حاصلًا على الأقل على شهادة جامعية أولية في القانون وتتولى :-

أ- تمثيل الهيئة أمام المحاكم والهيئات واللجان القضائية بوكالة تصدر عن رئيس الهيئة.

ب- تنظيم العقود التي تبرمها الهيئة

ت- متابعة القضايا والدعاوى التي تكون الهيئة طرفًا فيها بضمنها قضايا الفساد التي لا يحقق فيها أحد محققي الهيئة.

ث- إعداد مشروعات القوانين وفقا لإحكام المادة 3/رابعًا من هذا القانون

ج- إبداء الرأي في جميع المسائل التي يعرضها عليها رئيس الهيئة أو أحد نائبيه .

**ثالثاً- دائرة الاسترداد :-** يرأسها مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية في الأقل في القانون وله خبرة في ميدان عمله لا تقل عن عشر سنوات تتولى مسؤولية جمع المعلومات ومتابعة المتهمين المطلوبين للهيئة من خارج العراق واسترداد أموال الفساد المهربة للخارج بالتعاون والتنسيق مع الجهات المعنية وتضم مديريتين أحدهما لاسترداد الأموال والثانية لاسترداد المتهمين .

**رابعاً- دائرة المالية والإدارية :-** يرأسها مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية في الأقل في الاختصاصات الإدارية او القانونية ،تتولى مسؤولية الأمور الادارية والتنظيمية للهيئة وموظفيها ومواردها البشرية.

## الفرع الثاني : الدوائر الوقائية

**اولا - دائرة البحوث والدراسات :** يديرها مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية في الأقل في الإحصاء أو القانون أو الاجتماع أو علم النفس وله خبرة في

ميدان اختصاصه لا تقل عن عشر سنوات تتولى إعداد الدراسات والبحوث حول الفساد وقياسه وآثاره وأسبابه وطرق منعه ومكافحته.

**ثانيا - دائرة التعليم والعلاقات العامة :-** يرأسها مدير عام حاصل في الأقل على شهادة الجامعية الأولية في الاختصاصات التربوية أو الإعلامية ، وتتولى القيام بما هو ضروري ومناسب لتنمية ثقافة النزاهة والاستقامة والشفافية والخضوع للمساءلة وإشاعة التعامل المنصف ، واحترام القانون ، من خلال إعداد مناهج تعليمية لتعزيز السلوك الأخلاقي في مجال الخدمة العامة بالتعاون مع المؤسسات التعليمية ومن خلال الدراسات والندوات والحملات الإعلامية والمؤتمرات وبرامج التدريب أو أي نشاط آخر يصب في تحقيق هدف إشاعة ثقافة النزاهة ونبذ ومحاربة الفساد .

**ثالثا - دائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية :-** يرأسها مدير عام حاصل في الأقل على شهادة جامعية أولية ، وتتولى القيام بما يلزم لتعزيز ثقافة السلوك الأخلاقي في القطاعين العام والخاص بالتعاون مع المنظمات غير الحكومية ، عن طريق برامج التدريب والاتصال بالجمهور عبر وسائل الإعلام وغيرها .

**رابعا - الأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد :-** يديرها مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية في الأقل وله خبرة في ميدان اختصاصه لا تقل عن عشر سنوات تهدف إلى التدريب وضمان توفير تعليم مستمر لكوادر الجهات الرقابية ونشر ثقافة النزاهة والشفافية والمساءلة والخضوع للمحاسبة وإعداد البحوث والدراسات وتنظيم تشكيلاتها ومهامها وأهدافها ووسائلها وطرق إدارتها والشهادات التي تمنحها وأجور المحاضرات فيها بنظام يصدره مجلس الوزراء.(٦٣)

---

(٦٣) قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١، المادة ٩ .

ويرى الباحث بأن من أهم الغايات التي تم تأسيس الهيئة بها وكذلك آليات اختيار الرئيس ونائبه وتكامل الرؤيا هو لغرض تأسيس ذلك على وفق منظور علمي وعملي دقيق و تشكيل دوائر للهيئة و استحداث دوائر جديدة بها ناجم عن الحاجة بوجودها لتحقيق حالة الارتقاء والوصول إلى تلك الأهداف التي تعد مبتغى لكل أبناء الشعب، و بنفس الوقت فهي تمثل حالة التكامل الإداري والوظيفي في تناغم الأداء المؤسسي وتطوره بما يخدم الغايات العليا للدولة وسنتناول تلك الأهداف على وفق ما يرى لنا من سبل ومتغيرات تظهر أثناء البحث . ونوصف ذلك في أفقنا المستقبلي الذي سيتضمن تلك الأهداف والمقترحات والتوصيات التي تتمخض عنها هذه الدراسة للوصول إلى غايتنا المثلى في دحر الفساد والحد منه أو خلق بيئة قادرة على احتواء كل الحالات الايجابية التي توظف لخدمة أبناء المجتمع.

## المبحث الثالث استقلال الهيئة وعلاقتها بالسلطات الأخرى

أكدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٤ المعنية بتشكيل هيئات مستقلة لمكافحة الفساد للدول الأعضاء فيها، إذ جاء في المادة ٦ منها بأن "تقوم كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة ١ من هذه المادة ما يلزم من الاستقلالية، لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أي تأثير لا مسوغ له". (٦٤)

ويعد استقلال هيئة النزاهة أهم ركيزة تستند إليها في أداء مهامها والقيام بأدوارها في مكافحة الفساد واشاعة قيم الشفافية والنزاهة، حيث أخذ ذلك بالنظر عند إصداره الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ الخاص بتأسيس هيئة النزاهة وقد نصت المادة ١ منه على ما يلي "يخول مجلس الحكم بموجب هذا الأمر سلطة إنشاء مفوضية عراقية معنية بالنزاهة العامة تكون جهازا مستقلا مسؤولا عن تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة". (٦٥)

وقد وافق مجلس الحكم على ما تقدم ذكره بالأمر أعلاه إذ ورد في القسم ١ "الغرض" ينص على ما يأتي "يشجع هذا القانون نظام الحكم النزاهة والشفاف بإنشاء هيئة مستقلة فعلا لديها القدرة على تطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة". (٦٦)

كما ورد في القسم ٣ منه ما يأتي " يتم بموجب هذا القانون النظامي إنشاء المفوضية المعنية بالنزاهة العامة كجهاز حكومي منفصل ومستقل يتولى تنفيذ وتطبيق هذا القانون النظامي....". (٦٧)

(٦٤) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، لسنة ٢٠٠٤ ، المادة ٦ .

(٦٥) قانون هيئة النزاهة رقم ٥٥ ، لسنة ٢٠٠٤ ، القسم ١ .

(٦٦) قانون هيئة النزاهة رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ ، القسم ١ .

(٦٧) المصدر السابق نفسه ، القسم ٣ .

كما أكد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الفصل الرابع "الهيئات المستقلة" في المادة ١٠٢ "تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيأة النزاهة، هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم أعمالها بقانون" . (٦٨)

يبدو مما تقدم أن الاستقلال هو المبدأ الأساسي الذي يحدد بوصلة العلاقة بين الهيئة المذكورة وبين الأجهزة الحكومية ومؤسسات الدولة الأخرى بوصفها جهازا رسميا منفصلا ومستقلا. وتأتي أهمية ذلك من خلال رسم الخط البياني للعلاقة ووجهة الاستقلال بينها وبين الجهاز الإداري للحكومة في هيئة النزاهة كجهاز حكومي يخضع موظفوه للأنظمة والقوانين التي تطبق على موظفي الدولة طبقا لإجراءات وأصول عمل الموظفين في دوائر الدولة. وكذلك يخضع موظفيها لما يخضع له موظفو القطاع العام من أنظمة وقواعد كخضوعهم لقانون انضباط موظفي الدولة وقانون التقاعد والخدمة المدنية والعلو والترقية وما الى ذلك. وتأسيسا على ماتقدم يمكننا القول ان الاتفاقيات الدولية والدستور العراقي وقانون هيئة النزاهة رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ و قانون هيئة النزاهة ٣٠ لسنة ٢٠١١ أكدوا على استقلاليتها لضمان تأدية الأعمال المناطة بها وتحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها في مكافحة الفساد بحياد تام وفاعلية عالية دون الخضوع والرضوخ لأي جهة قد تسعى لتعطيل ذلك، وكذلك لتمكينها من القيام بأعمالها بحيادية وموضوعية بعيدا عن التأثير في أداء أعمالها أو تقييد حركاتها الرامية لتحقيق أهدافها. فالهيئة جهاز يتمتع بالاستقلال المالي والإداري فضلا عن أن الدستور العراقي جاء بحكمين جديدين بشأنها الأول أنه جعل اسمها هيئة النزاهة بدلا من مفوضية، والثاني ما تم الإشارة إليه سلفا وهو التأكيد على استقلاليتها لكنه جعلها خاضعة لرقابة مجلس النواب، كما ورد في المادة ١٠٢ الفصل الرابع من الدستور الذي أكد على أنها هيئة مستقلة.

---

(٦٨) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة ١٠٢.

كما تخضع الهيئة لنوعين آخرين من الرقابة رقابة السلطات القضائية ورقابة ديوان الرقابة المالية.<sup>(٦٩)</sup>

وهناك أجهزة رقابية أخرى يعد عملها مكملا لعمل الهيئة وهي ديوان الرقابة المالية ومكتب المفتش العام وكذلك فإن السلطة التشريعية تستند إلى الهيئة من خلال إصدار التشريعات الخاصة بمكافحة الفساد وتمثل السلطة التشريعية دور الرقابة لعمل الهيئة في أدائها وفق السياق القانوني وضمان عدم الانحراف عن أهدافها . وتعد السلطة القضائية من أهم الوسائل المساندة للهيئة في الوصول إلى غاياتها من خلال ما يصدره القضاء من أوامر قضائية بالقبض بحق المخالفين وكذلك إصدار الأحكام القضائية بالحبس والسجن وفق الجناية أو الجنحة التي يرتكبها بعضهم من مرتكبي جرائم الفساد . وتمثل السلطة التنفيذية الحلقة الأخرى المكملة لعمل الهيئة من خلال الوسائل الإجرائية التي تقوم بها في تنفيذ الأوامر القضائية التي تصدر بحق المتهمين بالفساد . وتمثل الوسائل غير الرسمية أدوات غير تقليدية في دعم عمل الهيئة وتحقيق غاياتها ومن أهم هذه الوسائل هي وسائل الإعلام التي تمثل وسائل ضاغطة من خلال توجيه الرأي العام لفضح الفاسدين من خلال وسائل الإعلام المختلفة وخلق رأي عام وثقافة مساندة للنزاهة . ومن جهة أخرى فإن منظمات المجتمع المدني تأخذ على عاتقها غرس ثقافة النزاهة ومناهضة الفساد ومحاربه مما يشكل سندا حقيقيا لعمل هيئة النزاهة .

وسنتناول تفصيل ذلك لاحقا. من خلال هذا المبحث سنحاول أن نسلط الضوء على العلاقة بين هيئة النزاهة والمؤسسات الرسمية كالتشريعية والتنفيذية والقضائية وغير الرسمية كوسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني وكذلك الأجهزة الرقابية المتخصصة كالمفتش العام وديوان الرقابة المالية واستقلالية الهيئة في عملها بجانب تلك المؤسسات في المطالب الآتية من مبحثنا هذا .

---

(٦٩) العكيلي، رحيم ، علاقة هيئة النزاهة بغيرها من الأجهزة، مجموعة من محاضرات أقيمت على منتسبي هيئة النزاهة، ص ١١ .

## المطلب الأول: علاقة الهيئة بالسلطة التشريعية

تتسم طبيعة عمل السلطة التشريعية بجانبيين هما تشريع القوانين والرقابة على حسن تنفيذها من قبل الجهات المعنية، إذ جاء تشكيل الهيئة أساساً على القيام بدورها الرقابي للأداء الحكومي والتي تعتبر المرآة أو العين والضمير للسلطة التشريعية لرقابتها على السلطة التنفيذية، و تنفيذاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المادة ١/٦ "تكفل كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات، حسب الاقتضاء وتتولى منع الفساد".

وقد أنشأت هيئة النزاهة بناءً على هذه الاتفاقية بالقانون رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤، وبعد إن قطعت الهيئة شوطاً في نشاطها الرقابي، وتقييماً لأدائها من مجلس النواب وجد أن الهيئة بحاجة لتشريع قانون جديد يعالج المعوقات والإشكاليات التي رافقت تطبيق قانونها السابق باستثناء القسم ٦ منه، فشرع بموجبه القانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١، والذي جاء باقتراح من هيئة النزاهة وفق الصلاحيات المخولة للهيئة بالقسم ٨/٤ من القانون اعلاه "يجوز للهيئة أن تقترح على الهيئة التشريعية الوطنية تشريعات صممت للقضاء على الفساد وتنمية ثقافة الاستقامة والنزاهة والشفافية والخضوع للمحاسبة، والتعرض للاستجواب، والتعامل المنصف في الحكومة".<sup>(٧٠)</sup>

وبناءً على ذلك جاء القانون منسجماً مع وظائف الهيئة لتسهيل رقابتها على مؤسسات الدولة. كما تميز بتعزيز أكبر لفرص الوقاية والشفافية وتطبيق إجراءات المساءلة وصولاً إلى الحكم الرشيد.<sup>(٧١)</sup>

(٧٠) قانون هيئة النزاهة رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤، القسم ٤ البند ٨.

(٧١) يعني الحكم الرشيد: التقاليد والمؤسسات التي تمارس من خلالها السلطة في الدولة، بما في ذلك عمليات الانتخاب والمراقبة وتغيير القائمين على شؤون الحكم، وقدرة السلطات على صياغة وتنفيذ سياسات فعالة، واحترام المواطنين والدولة للمؤسسات التي تتحكم بإدارة النشاطات والفعاليات الاقتصادية والاجتماعية. يعرف نادر فرجاني الحكم الرشيد بأنه "نسق من المؤسسات المجتمعية، المعبرة عن الناس تعبيراً سليماً، تربط بينها شبكة متينة من علاقات الضبط والمساءلة في النهاية بواسطة الناس، وتستهدف تحقيق مصلحة عموم الناس -- أو هو ممارسة القوة في مجموعة متنوعة من محيط وبيئة المؤسسات بهدف التوجيه والسيطرة وتحديد وتنظيم الأنشطة بما يخدم المواطنين. المصدر: غادة موسى، الشفافية والمساءلة في ألمانيا بعد الوحدة يعني بعد توحيد الألمانين الغربية والشرقية عام ١٩٩٠، في، مصطفى كامل السيد: محرر، الفساد والتنمية، الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية، نشرة مركز دراسات وبحوث الدول النامية، جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٩٩ ص ٨٦.

وعلى الرغم من أن القانون ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ أعطى الصلاحية للهيئة باقتراح تشريعات جديدة تخص عملها وتقدمها إلى مجلس النواب إلا إن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة ٨٠ / ثانيا عطل صلاحيات الهيئة أعلاه وأعطى صلاحية لمجلس الوزراء اقتراح مشروعات القوانين والذي أكدت المادة ٦٠ أولاً: إن مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، وهذا ما أكده قرار المحكمة الاتحادية ٤٣ و ٤٤ لسنة ٢٠١٠ "في ضوء الطعن المقدم من رئيس مجلس الوزراء" الخاص بإلغاء التشريع الصادر من مجلس النواب بخصوص إلغاء وزارتي العمل والشؤون الاجتماعية ووزارة البلديات والأشغال بحجة أن مشروع القانون لم يأت من الحكومة المعنية أصلاً بتقييم الحاجة إلى بقاء أو إلغاء هاتين الوزارتين، وإنما جاء بمقترح من مجموعة من النواب، إذ ورد بتفسير المحكمة ان سبب إلغاء هذا التشريع هو أن المقترحات مجرد فكرة لا ترتقي إلى مستوى المشروع. وبما إن مشروعات القوانين هي من صلاحية الحكومة والمقترحات للقوانين من صلاحيات مجلس النواب كما أكدته المادة ٦٠/ثانيا "مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب او من احد لجانه المختصة"، فقد جاء تشريع القانون ٣٠ لسنة ٢٠١١ في ضوء مقترح هيئة النزاهة إلى لجنة النزاهة النيابية والتي بادرت بدورها بتقديم مقترح القانون المذكور إلى مجلس النواب وتم تشريعه. في الوقت نفسه، كان هناك اعتراض من رئيس مجلس الوزراء إلا أن هذه المرة اقتصر الطعن على آلية تعيين رئيس الهيئة ولم يعترض على الصلاحية الجديدة التي منحت لهيئة النزاهة بإعداد مشروعات القوانين كما جاء في القانون ٣٠ لسنة ٢٠١١ المادة ٣/ رابعا من القانون أعلاه " إعداد مشروعات قوانين فيها يساهم في منع الفساد أو مكافحته ورفعها إلى السلطة التشريعية المختصة عن طريق رئيس

الجمهورية أو عن طريق مجلس الوزراء أو عن طريق اللجنة البرلمانية المختصة بموضوع التشريع المقترح " . (٧٢)

كما اعترض سابقا على قانون وزارتي العمل والشؤون الاجتماعية والبلديات والإشغال. وفي الوقت الذي لا يلزم قانون المحكمة الاتحادية النظر بعدم دستورية القوانين من تلقاء نفسها إلا في ضوء طعن مقدم، فإنها لم تلغ هذه المادة من القانون، بل ألغت آلية تعيين رئيس الهيئة كون الاعتراض اقتصر عليه فقط .

ومما تجدر الإشارة إليه أن ما جاء بالمادة ٣/٣ رابعا من القانون ٣٠ قد أتاح للهيئة مساحة مكنتها من تقدير احتياجاتها بإعداد واقتراح مشاريع القوانين من خلال اللجنة النيابية المعنية بالنزاهة، كما تعطي فرصة لتلمس الحاجة الفعلية والضرورية لتعديل القوانين وبما يخدم عمل الهيئة ويمكنها في صراعها الطويل لمواجهة آفة الفساد الخطيرة. في الوقت نفسه وجدنا حرصا من الحكومة في عدم التدخل والاعتراض إمام المحكمة الاتحادية بخصوص هذه الفقرة، وهو توجه يعزز خطوات البناء التنموي وبيّح للمؤسسات فرص تقديم خدماتها بمنأى عن الفساد، في الوقت نفسه تترك للهيئة مساحة واسعة للاستفادة من هذه التشريعات لتحسين الأداء الحكومي إلى جانب تحسين أدائها الوظيفي، فضلا عن إن الإبعاد التشريعية تسعف حاجة الهيئة لتعديل المواد أو النصوص القانونية الخاصة بها لتمكينها من القيام بواجباتها والارتقاء بمستوى أدائها وبما ينسجم وعمليات التحول التي يشهدها النشاط المؤسسي.

إما العلاقة الأخرى المتمثلة بالجانب الرقابي لمجلس النواب على هيئة النزاهة فقد أكد عليها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الفصل الرابع منه: "الهيئات المستقلة" وفي المادة ١٠٢ منه "تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان، والمفوضية العليا

---

(٧٢) قانون هيئة النزاهة ، رقم ٣٠ ، لسنة ٢٠١١ ، المادة ٣ .

المستقلة للانتخابات، وهيأة النزاهة، هيئات مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم أعمالها بقانون". (٧٣)

كما نصت المادة ٢ من الفصل الأول للقانون رقم ٣٠ سنة ٢٠١١ الخاص بهيأة النزاهة على إن " هيأة النزاهة هيأة مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب، لها شخصية معنوية واستقلال مالي وأداري، ويمثلها رئيسها أو من يخوله".

إن رقابة مجلس النواب الشاملة والواسعة على كل مؤسسات الدولة ومفاصلها، يقع الجزء المهم منه على مكافحة الفساد وذلك من خلال أدوات مختصة بالعمل الرقابي "هيأة النزاهة، ديوان الرقابة المالية، والمفتشين العموميين في الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة"، وهنا تتعزز العلاقة بين مجلس النواب وهيأة النزاهة وهي علاقة تفاعلية وتكاملية وتنسيقية تسعى إلى تحقيق الهدف المنشود لتطوير وتحسين الأداء المؤسساتي للدولة، وبذلك تكون الهيأة مرآة لمجلس النواب تعكس المستوى الحقيقي للأداء من خلال تقديم التقارير بالقضايا التي تكلف بها. وفي كل الأحوال تقدم تقريراً سنوياً وفقاً للمادة ٢٦ "الإحكام الختامية" الفصل السادس "يقدم رئيس الهيأة تقريراً سنوياً إلى مجلس النواب أو مجلس الوزراء خلال (١٢٠) يوماً من تاريخ انتهاء السنة، يتضمن ملخصاً حول نشاطات الهيأة وانجازاتها في الميدان التحقيقي، وفي ميدان تنمية ثقافة النزاهة والشفافية والخضوع للمساءلة وأخلاقيات الخدمة العامة، وفي ميدان ملاحقة الكسب غير المشروع، وتجعله في متناول وسائل الإعلام والجمهور". وهذا يعني إن هذه الأطراف من العلاقة على المستويين التشريعي والرقابي تتمتع بعلاقات سامية تتجسد في إعطاء الهيأة من دون الهيئات المستقلة الأخرى صلاحية إعداد مشروعات القوانين، مما يمنحها قيمة اعتبارية مؤثرة تتناسب وحجم وطبيعة مهامها من جانب، ومن جانب آخر تحظى بثقة مجلس النواب كونها العين والضمير لمجلس النواب، وضعتها بمنزلة لأتقل أهمية عن مكانة السلطة القضائية. وهذه العلاقة المتميزة على الصعيدين التشريعي والرقابي لا تفسر على أنها

(٧٣) دستور جمهورية العراق، لسنة ٢٠٠٥ المادة ١٠٢.

تتيح لمجلس النواب التدخل بمهام وصلاحيات الهيئة، كونها تتمتع باستقلالية ضمنها الدستور والقانون، وان هذه الاستقلالية هي إطارا يمنحها حصانة من دائرة التأثير المباشر وغير المباشر من قبل السياسيين، وهي تدخلات تفسدها وتبعدها عن تحقيق الأهداف السامية لها.

وعند مقارنة تجربة العراق بالبلدان الأخرى نجد إن قانون مكافحة الفساد لجمهورية اليمن رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٦ قد أشار إلى إنشاء الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد الوارد في الباب الثاني الفصل الأول المادة ٥ " نشأ بموجب هذا القانون هيئة مستقلة تسمى الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد " .

وقد ورد في المادة ٦/أ " تتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية ويكون لها أستقلال مالي وأداري " .

وقد ورد في الباب الثاني/ الفصل الأول المادة ٤/٨ من القانون المذكور "دراسة وتقييم التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد لمعرفة مدى فعاليتها واقتراح مشاريع التعديلات لها لمواكبتها للاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي صادقت عليها الجمهورية او انضمت اليها، كما ورد في الفصل الثاني المادة ٩ / د"يزكي مجلس النواب عن طريق الاقتراع السري أحد عشر شخصا من بين قائمة المرشحين". كما جاء بالفقرة ٥ "ترفع هيئة رئاسة مجلس النواب الى رئيس الجمهورية أسماء الاحد عشر الفائزين بأغلبية الأصوات ليصدر قرارا بتعيينهم" . (٧٤)

وهنا يكون مجلس النواب الجهة الرئيسية المعنية في اختيار أعضاء الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد من خلال الاقتراع والتصويت عليهم وبمقترح من مجلس شوري الدولة ويصدر رئيس الجمهورية قرارا بتعيينهم.

أما في قطر فإن اللجنة الوطنية للنزاهة والشفافية وكما ورد في القرار الأميري بإنشائها في المادة ٧/٣ فان من أولويات اهتمامها اقتراح التشريعات اللازمة لمنع ومكافحة الفساد على إن تأخذ في الاعتبار المعايير والمتطلبات المنصوص عليها في

(٧٤) قانون مكافحة الفساد لجمهورية اليمن رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٦، المادة ٩.

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على إن يتم مراجعة تلك التشريعات بشكل دوري لغرض تطويرها. (٧٥)

وأشار القانون أيضا في المادة ١٧/ب "لايجوز لموظفي الهيئة أن يمارسوا أي عمل أو نشاط يمس بصورة مباشرة أو غير مباشرة باستقلالية وحيادية الهيئة وجاء في المادة ١٨ من نفس القانون إلى الاستقلال المالي حيث ورد " يكون للهيئة موازنة مستقلة تدرج ضمن الموازنة العامة للدولة ويقدمها رئيس الهيئة ويتبع في نصوص قانونية يؤكد لنا إعدادها القواعد والإجراءات المنظمة للموازنة العامة للدولة وان ما ورد أعلاه من أهمية الاستقلالية للهيئة سواء في العراق أم في اليمن للحفاظ على حياديتها وكذلك تنفيذ من قبل الدول الأطراف المنظمة إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المادة ٢/٦ "تقوم كل دولة طرف ، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة أ من هذه المادة ما يلزم من الاستقلالية، لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أي تأثير لا مسوغ له . وينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية موظفين متخصصين وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بمهامهم". (٧٦)

مما يتقدم ذكره يتضح جليا بأن جميع التشريعات الصادرة في العراق واليمن وأغلبية الدول المنظمة إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٤ قد راعت مبدأ مهما يدخل في صالح عمل الهيئة ألا وهو مبدأ الاستقلال لتمكينها من أداء أدوارها الرقابية والتنمية وصولا إلى تحقيق الحكم الرشيد وبنفس الوقت لاحظنا إن هناك علاقة مع السلطة التشريعية من خلال الرقابة المتبادلة ما بين السلطة التشريعية ورقابتها على هيئة النزاهة وبالعكس وهو رقابة الهيئة على أداء موظفي السلطة التشريعية ومحاسبة من يتورط بقضايا فساد وكذلك مراقبة زيادة أموال أعضاء السلطة التشريعية من خلال كشف المصالح الذي سنتناوله لاحقا في الفصل الثالث.

(٧٥) قانون اللجنة الوطنية للنزاهة والشفافية، لدولة قطر، رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٧، المادة ٣ .

(٧٦) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد-٢٠٠٤.

## المطلب الثاني: علاقة الهيئة مع السلطة التنفيذية

أن من المسلم به بأن إجراءات الهيئة مهما كانت حازمة ومنتشدة فأنها تبقى قاصرة عن الوصول وكما درج عليه القول بأنها " تبقى حبرا على الورق " ما لم تقترن بالتطبيق الفعلي . ومن هنا يأتي دور السلطة التنفيذية والعلاقة الوثيقة بين هيئة النزاهة والسلطة التنفيذية فهي علاقة تشاركية لا يمكن فصلها أي أنها مكملتها لما تقوم به هيئة النزاهة من إجراءات وتحقيقات حيث أن ترجمتها إلى واقع ملموس يتم من خلال المؤسسات التابعة لها والدوائر التنفيذية كوزارة الدفاع والداخلية والدوائر التنفيذية في وزارة العدل والجهات الأخرى التي تتولى مهمة تنفيذ قرارات هيئة النزاهة المستندة بالأصل الى قرارات قضائية .

وعلى الرغم من أهمية ذلك وما يترتب عليه من نتائج تصب في المصلحة العليا للدولة والمجتمع والإدارة الصالحة الرشيدة مما تقتضي أن تكون الهيئة بمنأى عن تدخل السلطة التنفيذية في الجانب المهني الموضوعي لها على الأقل - لضمان حيادية الهيئة بعيدا عن تأثير السلطة التنفيذية وضمان حياديتها واستقلاليتها وهذا ما أكدته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المادة ٦ / ٢. (٧٧)

وعند المقارنة ببلدان أخرى نجد أن القانون الأردني لمكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ قد نص في المادة ٣/أ تتشأ في المملكة هيئة تسمى " هيئة مكافحة الفساد " ترتبط برئيس الوزراء تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلالية مالية وإدارية ولها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها وحق أبرام العقود والنقاضي وينوب عنها في الإجراءات القضائية المحامي العام المدني، ورئيس النيابة العامة الأدرية في الدعاوي الإدارية.

ب- تتمتع الهيئة بممارسة مهامها وأعمالها بحرية واستقلالية دون أي تأثير أو تدخل من أي جهة كانت. (٧٨)

(٧٧) اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ، لسنة ٢٠٠٤ ، المادة ٦ ، <http://www.undp-pogar.org/arabic>

(٧٨) قانون هيئة مكافحة الفساد الاردني، رقم ٦٢ ، لسنة ٢٠٠٦ ، المادة ٣ .

لقد ركز المشرع كذلك على استقلالية الهيئة والذي يمثل عامل ضمان مهم لنجاحها في أداء المهام التي تتولى القيام بها.

وفي المملكة المغربية فان تشكيل الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة رقم ١٢٢٨ لسنة ٢٠٠٧ في المادة ٣ منه " تتألف الهيئة المركزية من جمع عام ولجنه تنفيذية وكتابة عامة وترأسها شخصية مشهود لها بكفاءتها وحنكها واستقامتها يعينها الوزير الأول لمدة ٦ سنوات غير قابلة للتجديد ". كما تطرق القانون ذاته في مواد ٤ و ٥ منه إلى الجهات التنفيذية والتي شكل منها الهيئة الوطنية للوقاية من الرشوة والتي تضم من بين أعضائها ممثلين من غالبية الوزارات التنفيذية للحكومة. (٧٩)

أما ما ورد في قانون جمهورية الجزائر الوقاية من الفساد ومكافحته رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ في الباب الثالث المادة ١٨ منه " الهيئة سلطة أدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية. تحدد تشكيلة الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها عن طريق التنظيم ". (٨٠)

وتناول قانون مكافحة الفساد رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ لدولة فلسطين في المادة ٣ منه إنشاء هيئة مكافحة الفساد " تنشأ بمقتضى أحكام هذا القانون هيئة تسمى هيئة مكافحة الفساد وتتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي وتخصص لها موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية". (٨١)

أما بخصوص عمل هذه الهيئات وأدائها لمهامها وتغطية الجانب المالي فيها فانها تتمتع باستقلالية تامة وهذا يعد منسجما مع ما أكدته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي مر ذكرها بهدف تمكينها من القيام بأعمالها ونشاطاتها بحيادية تامة واستقلال بعيد عن تأثير وتدخل السياسيين .

وتأكيدا على ما تقدم بخصوص العلاقة المهنية ما بين هيئة النزاهة والسلطة التنفيذية في العراق بصدد تنفيذ الأخيرة لقراراتها ومن خلال اختلاف الأنشطة

(٧٩) قانون الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة المغربي، رقم ١٢٢٨، سنة ٢٠٠٧، المواد ٣-٥ .

(٨٠) قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، جمهورية الجزائر، رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ المادة ١٨ .

(٨١) قانون مكافحة الفساد لدولة فلسطين رقم ١ / لسنة ٢٠٠٥، المادة ٣.

وكثرة المهام الملقاة على عاتق هيئة النزاهة لملاحقة المفسدين وبسبب بطء الإجراءات المتبعة ولاسيما السرعة في التنفيذ والذي يصعب تجاوزه من قبل السلطة التنفيذية البطيئة في الإجراءات الإدارية والروتين الذي يصاحبها، مما اضطر هيئة النزاهة إلى استحداث قسم معني بتنفيذ أوامر القبض ومذكرات إحضار المطلوبين مما يساعد على تسهيل وسرعة حسم قضاياها. علما أن هذه المهام هي من صلب عمل السلطة التنفيذية، وان العلاقة بين الهيئة والسلطة التنفيذية هي علاقة تضامنية تصب في المحصلة النهائية في مواجهة الهيئة لتحديات الفساد بوصفها صاحبة الاختصاص في هذا المجال .

### **المطلب الثالث: علاقة الهيئة مع السلطة القضائية**

لاشك بأن القضاء المستقل يشكل الضامن الأساسي لتحقيق العدالة والإنصاف وسلامة ديمومة الحياة والحفاظ على حقوق الأفراد والدولة وينظم طرق وأساليب التعامل بينهما.

حيث ترسم الإجراءات القضائية سبلا ممنهجة لكل أفراد المجتمع وتحاول أن تتأى بهم عن كل ما يتعلق بالفساد والانحراف .

يأخذ الجهاز القضائي في المجتمعات المتطورة على عاتقه تحقيق الأهداف بوصفه الجهة الرقابية الرئيسة المعنية بتنفيذ القوانين . وتجدر الإشارة هنا إلى أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٤ في المادة ١/١١ أكدت على أهمية استقلال القضاء وماله من دور حاسم في مكافحة الفساد من خلال إلزام الدول الأعضاء الموقعة على الاتفاقية باتخاذ التدابير اللازمة لتدعيم إجراءات النزاهة ودرء الفساد عن المجتمع دون المساس باستقلال القضاء. (٨٢)

---

(٨٢) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، لسنة ٢٠٠٤ ، المادة ١١ .

وقد أكدت الاتفاقية أيضا وفي نفس المادة المذكورة على ترسيخ وتدعيم قيم النزاهة في الجهاز القضائي والحفاظ على استقلاليته لان فساد القضاء يثير القلق وعدم الاطمئنان لدى الجميع وينتج عنه الابتعاد عن تطبيق العدالة .

لذلك فإن الهيئة مستقلة عن السلطة القضائية في تشكيلها و طبيعة عملها وتأخذ طابع الصفة التنفيذية وادارتها وتشكيل مؤسساتها وأعمالها التدقيقية والإجرائية والقضائية وهي ذات طابع تنفيذي لذلك دعت اتفاقية الأمم المتحدة على العمل على استقلالية الهيئات والأجهزة المتخصصة بمكافحة الفساد ماليا واداريا وقد ذهب المشرع العراقي أيضا الى العمل لاستقلالية الهيئة منذ تأسيسها في القانون ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ وقد تجلى ذلك من خلال ما قامت به الهيئة من نشاط أكد استقلاليته خلال المدة الماضية.

وبالوقت الذي نلاحظ استقلاليته عن السلطة القضائية نرى هناك علاقة مهنية تكاملية بينهما في مقدمتها إن الهيئة في العراق لديها محققون مختصون من الدرجة الأولى ارتباطهم الادراي بالهيئة وارتباطهم الفني بقاضي تحقيق النزاهة وينفذون كل طلبات المحكمة وقد أكدت الفقرة ١ من القسم ٤ من القانون ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ على ما يأتي:بقسم الصلاحيات والواجبات ،" تتمتع المفوضية بصلاحيه التحقيق في قضية فساد، ولها أن تعرض على قاضي التحقيق، بواسطة محقق من الدرجة الأولى، قضية فساد تتطوي على أعمال تمت في الماضي حتى تاريخ ١٧ يوليو/تموز من عام ١٩٦٨ . وعند عرض القضية على قاضي التحقيق ، تصبح المفوضية طرفا في القضية "ومن خلال اطلعنا على النص أعلاه نجد أن الهيئة على علاقة وطيدة ومهمة جدا مع محكمة التحقيق وان القضية التي تعرض على المحكمة تبقى الهيئة طرفا فيها عكس ما لاحظناه في الجهات التحقيقية الجنائية والجهات التحقيقية الخاصة مثل الأجهزة المعنية للضبط القضائي التابعة إلى وزارة الداخلية أو الجهات التحقيقية غير الاعتيادية التابعة إلى أجهزة مهمة جدا مثل الأجهزة المختصة "الإرهاب وغسيل الأموال والاتجار بالبشر وغيرها".فهذه الجهات لا تكون طرفا بالتحقيق بل تتولى

عرض الموضوع على المحكمة وتنفيذ أوامرها والمتابعة فقط، ونلاحظ أن الهيئة تكون طرفاً كما أكدته الفقرة ٥ من القسم ٢ نفسه عندما يستهل قاضي التحقيق إجراءات التحقيق في قضية فساد، يقوم بإبلاغ مدير الشؤون القانونية في المفوضية بذلك ويطلع المفوضية بسير التحقيق أولاً بأول بناء على طلبها . ويجوز للمفوضية أن تختار في أي وقت تشاء أن تتحمل هي مسؤولية التحقيق . فإذا اختارت المفوضية أن تتحمل هذه المسؤولية، يحول قاضي التحقيق ملف القضية الكامل إليها فوراً ويتعاون معها ويعلمها عن القضية ويتوقف عن القيام بالتحقيق الذي كان يجريه .

ويرى الباحث بان هذه صلاحية خطيرة جداً و سنسلط الضوء عليها في الفصل الثاني الخاص بالجانب التحقيقي للهيئة في قضايا الفساد.

ونلاحظ أيضاً أن هناك علاقة أخرى تتلخص في ترشيح الشخص الذي يتأسس الهيئة حيث يتم ترشيح ثلاثة شخصيات من مجلس القضاء الأعلى ويتم اختيار واحد منهم من قبل الجهات المعنية والتي اشرنا إليها في مواطن سابقة . وهذا يؤكد استقلالية القضاء العراقي ولما يتمتع به من حيادية لذلك أنيطت مهمة ترشيح الشخصيات الكفوءة والمستقلة لأشغال منصب رئيس الهيئة.

ونجد هناك علاقة أيضاً بامتداد سلطة الهيئة على متابعة كل قضايا الفساد الناشئة في السلطة القضائية من الموظفين والقضاة سواء كانوا قضاة يعملون بالجانب الإجرائي مثل التحقيق. والمحاكم الأخرى المختصة أم قضاة الادعاء العام أم الأشراف القضائي من خلال كشف المصالح، ولائحة السلوك للموظفين، أو أي ممارسة فساد والتي تصدر من الموظفين . (٨٣)

وهناك علاقة مع السلطة القضائية أيضاً بخصوص عرض أي قضية لكل شخص ترصد الهيئة ان هناك زيادة بأمواله على قاضي تحقيق النزاهة للمنطقة التي يسكن فيها الشخص المكلف بكشف مصالحه أو ذمته المالية أي كل ما يمتلك .

---

(٨٣) لائحة كشف المصالح، دولة العراق، رقم ١ لسنة ٢٠٠٥، المادة ١ .

ولاحظت الهيئة انه هناك زيادة في أمواله وهذا ما أكدته المادة ٢٠ من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ "كل من تخلف أو عجز بعد تكليفه من قاضي التحقيق عن إثبات مصادر مشروعة للزيادة في أمواله أو أموال زوجته أو أولاده التابعين لهما لا يتناسب مع مواردهم يعاقب بالحبس وبغرامة مساوية لقيمة الكسب غير المشروع، أو بإحدى هاتين العقوبتين ومصادرة الكسب غير المشروع مع مراعاة العقوبات المنصوص عليها في القوانين النافذة".<sup>(٨٤)</sup>

وقد أشار قانون مكافحة الفساد رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ لدولة فلسطين، المادة ٨/٩ إلى حق الهيئة تحريك الدعاوى الخاصة بالجرائم المحددة في هذا القانون من خلال النيابة العامة وكذلك فأن قانون مكافحة الفساد رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٦ لجمهورية اليمن العربية قد أشار في المادة ٣٢/ب على العلاقة بين السلطة القضائية والهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد حيث نصت على ما يأتي "لا يتم استرداد ومصادرة العائدات إلا بحكم قضائي بات" وقد أورد القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته لجمهورية الجزائر في المادة ٢٢ منه على العلاقة بالسلطة القضائية "عندما تتوصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي تحول الملف إلى وزير العدل ،حافظ الأختام الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء" وقد ورد بالقانون رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ لهيئة مكافحة الفساد الأردني في المادة ١٤ ما يلي "ينتدب المجلس القضائي بناء على طلب الرئيس عددا من المدعين العاميين للهيئة لممارسة مهامهم وصلاحياتهم وفقا للتشريعات" ومن خلال الاطلاع على قانون الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة للمملكة المغربية رقم ١٢٢٨ لعام ٢٠٠٧ نرى بان المادة ٢ قد بينت العلاقة بينها وبين السلطة القضائية من خلال النص الأتي "تخبر السلطة القضائية المختصة بجميع الأفعال التي تبلغ إلى علمها بمناسبة مزولة مهامها والتي تعدها أفعالا من شأنها أن تشكل رشوة يعاقب عليها القانون".

---

(٨٤) قانون هيئة النزاهة ، رقم ٣٠ ، لسنة ٢٠٠٤ ، المادة ٢٠ .

مما تقدم نرى بان العلاقات بين مؤسسات مكافحة الفساد والمؤسسة القضائية تعد علاقة ذات طابع تكاملي، حيث لا يمكن لتلك المؤسسات وفي جميع الأقطار التي مر ذكرها القيام بأداء أعمالها والنهوض بحجم التحديات التي تواجهها دون أن ترفدها المؤسسة القضائية بالأشخاص والأدوات والإجراءات القانونية التي تمثل الطابع الشرعي والإجرائي الذي يمنحها سلطة القرار وقوته في التنفيذ.

### المطلب الرابع : علاقة هيئة النزاهة مع الجهات الأخرى

على الرغم من أهمية استقلال هيئة النزاهة كما جاء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .<sup>(٨٥)</sup> إلا أن الهيئة قد لا تكون قادرة على القيام بمهامها على أكمل وجه دون وجود مساندة ودعم ورفد من الأجهزة الرقابية التي يأتي في مقدمته ديوان الرقابة المالية والمفتشون العموميون والمؤسسات غير الرسمية كالإعلام و منظمات المجتمع المدني إضافة لما مر ذكره سابقا من مؤسسات أخرى.

سنتناول بالبحث والتفصيل لاحقا هي طبيعة العلاقة بين هيئة النزاهة والمؤسسات الرسمية وغير الرسمية ، والعلاقات الرسمية هي مع الأجهزة الرقابية الحكومية المتخصصة والعلاقات غير الرسمية تعتمد بشكل أساسي على التعاون مع الإعلام ومنظمات المجتمع المدني وتعاون المواطن مع الهيئة للإخبار عن أفعال الفساد وتوعية الفرد بالابتعاد عن مهاوي الفساد.

### الفرع الأول- علاقة هيئة النزاهة بديوان الرقابة المالية :

تأسس ديوان الرقابة المالية في العراق سنة ١٩٢٧ ضمن دوائر وزارة المالية باسم "دائرة مراجعة الحسابات" استنادا إلى القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .<sup>(٨٦)</sup>

(٨٥) دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، المادة ١٠٢ .

(٨٦) اللامي، مازن زاير جاسم ، الفساد بين الشفافية والاستبداد، بغداد ٢٠٠٧، ص ١٥٩.

إذ تم بموجب القانون رقم ١٧ تأسيس "دائرة تدقيق الحسابات العامة" التي أخذت تعرف فيما بعد باسم ديوان مراقب الحسابات العام، وكان لهذا أثر في إعادة بناء الرقابة المستقلة على النحو القائم الذي يوازي في اتجاهاته أحدث ما هو معتمد في دول العالم المتقدمة بعد ذلك صدر قانون ٤٢ لسنة ١٩٦٨ قانون ديوان الرقابة المالية الذي تبنى نمطا عالميا جديدا للرقابة المالية في جانبيه النظري والتطبيقي حيث كانت أحكام هذا القانون على أساس نظرية الإشراف والأخذ بالمبادئ الثلاثة أولها الاختصاص بجميع أنواعه وثانيها الجمع بين أسلوب الرقابة المالية العامة - الخاصة وثالثها رقابة الكفاءة. (٨٧)

ونتيجة التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي شهدها العراق بعد عام ١٩٦٨ برزت الحاجة إلى رقابة أكثر تطور وأكثر وضوحا في الهدف والأسلوب والاختصاص، إذ شرع القانون ١٩٤ لسنة ١٩٨٠. (٨٨)

وتبعه تشريع قانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ الذي عدل بموجب القانون ٧٧ لسنة ٢٠٠٤ الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة والذي حدد بموجبه مهام ديوان الرقابة المالية وفي مقدمتها رقابة وتدقيق حسابات الجهات الخاضعة للرقابة المالية وفحص وتخمين وتدقيق جباية الموارد العامة، حيث جاء في القسم ٢ للأمر ٧٧ لسنة ٢٠٠٤ الفقرة ٤ تعديل المادة ٢ منه سابقا "تحال الى المفتشين العموميين للوزارات ذات العلاقة المباشرة أو إلى مفوضية النزاهة العامة حيثما كان ذلك مناسبا، كل ادعاءات أو أدلة الفساد أو الاحتيال أو التبيد أو سوء استخدام أو عدم الكفاءة في الإنفاق واستعمال الأموال العامة". (٨٩)

وجاء في

(٨٧) بحث مقدم إلى الدورة الثالثة للجمعية العامة للبحوث العامة للمجموعة الدولية العليا للرعاية المالية، ص ١٣.

(٨٨) الوقائع العراقية العدد ٢٨٠٧ في ١٥/١٢/١٩٨٠.

(٨٩) قانون ديوان الرقابة المالية، جمهورية العراق، المعدل بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧٧ لسنة ٢٠٠٤.

أولا /٥/ ب من نفس الأمر وفي الفقرة ٥/ب من اولا "مجالات التعاون بين ديوان الرقابة المالية و مفوضية النزاهة العامة والمفتشين العموميين في الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة ."

وفي ج من الفقرة أعلاه أي موضوع أمر يعده الديوان ضروريا لتمكين حكومة العراق لتحقيق الشفافية والمسؤولية والكفاءة.(٩٠)

وورد في القسم ٢/اولا من نفس القانون إذا حدث خلاف بين ديوان الرقابة المالية واحدى الوزارات أو اي كيان حكومي . فلديوان الرقابة إن يفتح هيئة النزاهة مباشرة لمباشرة التحقيقات أو تنفيذ القوانين والأنظمة.(٩١)

ثانيا / نشر أنظمة المحاسبة والتدقيق المستند إلى المعايير المقبولة دوليا من المحاسبة والتدقيق وأفضل الممارسات مع هيئة النزاهة وتحسين القواعد بشكل مستمر . وتظهر العلاقة أيضا بقيام الديوان بتهيئة التقرير السنوي وما طلبته هيئة النزاهة من تدقيق وتقييم الأداء المباشر طوال الأثني عشر شهرا السابقة، في حين ورد في قانون الرقابة المالية ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل حيث أشارت المادة ٧/ثانيا الى "مجالات التعاون مع هيئة النزاهة" .(٩٢)

وجاء بالمادة ١٤ من القانون نفسه للديوان عند اكتشاف مخالفة من قبل المفتش العام وهيئة النزاهة يتم إجراء التحقيق واتخاذ الإجراءات اللازمة وإزالة المخالفة.ونلاحظ هناك إشارة وردت في الأسباب الموجبة للقانون "لتنظيم عمل ديوان الرقابة المالية وبيان مهامه واختصاصاته وفي سبيل رفع مستوى الرقابة على المال العام وتنظيم العلاقة مع الاجهزة الرقابية الأخرى واستنادا إلى أحكام الفقرة أولا من المادة ١٠٣ من الدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

ومن الجدير بالذكر الإشارة إلى قيام سلطة الائتلاف المؤقتة عند إصدار القانون ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ الخاص بتأسيس هيئة النزاهة قد اسند مهام وصلاحيات ديوان الرقابة

(٩٠) المصدر السابق نفسه.

(٩١) قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٧٧) لسنة ٢٠٠٤، المعدل .

(٩٢) قانون ديوان الرقابة المالية ، رقم ٣١ ، لسنة ٢٠١١ ، المادة ٧ .

المالية إليها وذلك وفقا للمادة ٢/ج "إن تعمل الهيئة بصفتها المؤسسة العليا للتدقيق المالية والمحاسبة، وان تظل مسئولة عن كشف أعمال الفساد والتبذير واساءة التصرف في الوزارات والكيانات الحكومية الأخرى لكن بعد مدة وجيزة لاحظنا رجوع سلطة الائتلاف عن قرارها انف الذكر حيث أصدرت الأمر ٧٧ لسنة ٢٠٠٤ الخاص بتعديل قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل.

وقد ورد في القانون ٣٠ لسنة ٢٠١١ الخاص بهيأة النزاهة في الفصل الخامس منه انه أكد على العلاقة التكاملية والمهنية ما بين الأجهزة الثلاثة " هيأة النزاهة، ديوان الرقابة المالية، المفتش العام " فقد جاء في المادة ٢١ . (٩٣) أولاً / تؤدي الهيئة واجباتها في ميادين منع الفساد ومكافحته بالتعاون مع ديوان الرقابة ومكاتب المفتشين العاملين.

ثانيا/ يعمل ديوان الرقابة المالية بصفته الجهة العليا بالتدقيق المالي والمحاسبي وهو معني بالكشف عن أعمال الفساد والغش والتبذير واساءة التصرف وفقا للإحكام و القوانين النافذة.

ثالثا / يودع الديوان جميع الأدلة عن أعمال الغش والتبذير واساءة التصرف إلى المفتش العام المختص.

وهذه العلاقة التي أشار إليها قانونا هيأة النزاهة وديوان الرقابة المالية كانت مستحدثة حيث لم تكن موجودة في القوانين السابقة ولكن نتيجة للمشاركة المهنية والتطور في الأداء والتقدم في النتائج من خلال عمليات التقييم المستمرة فان القانون انف الإشارة قد أكد في مواده سالفه الذكر على أهمية العلاقة بينهما.

في حين ورد بقانون مكافحة الفساد رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٦ في جمهورية اليمن في المادة ٢٢ منه (( بما لا يتعارض مع قانون الجهاز المركزي لرقابة والمحاسبة تقوم الهيئة بالتنسيق مع الجهات المختصة بدراسة وتقييم وتطوير النظم المالية ونظم المشتريات والمناقصات والمزيدات الحكومية ونظم إدارة الموارد الاستخدامات

(٩٣) قانون هيأة النزاهة ، رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١، المادة ٢١ .

والممتلكات العامة وتطوير آليات الرقابة بمختلف أنواعها وبمعايير المحاسبة والمراجعة والمحاسبية بما يكفل حسن إدارة المال العام والممتلكات العامة وضمن حمايتها والحفاظ عليها))

ويبدو إن هناك علاقة بين الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبية والهيئات ونجد في هذا النص إن هناك إسنادا تقدمه الهيئات إلى الجهاز المركزي من خلال ضبط وحسن إدارة المال العام وتحجيم الفساد. كما جاء في المادة ٤٢ منه "تقوم الهيئات بالتنسيق مع الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بجمع الأدلة والمعلومات المتعلقة بالفساد واحالة المتهمين إلى النيابة العامة لاتخاذ الإجراءات القانونية وفقا للقوانين النافذة". (٩٤) ونجد الهيئة في هذا الفصل تمثل الذراع القانوني للرقابة والمحاسبة من خلال المحاسبة وتحقيق الردع. بينما نجد أن السياسة الرقابية في دولة قطر بخصوص تأسيس اللجنة الوطنية للنزاهة والشفافية قد استندت رئاستها إلى رئيس ديوان المحاسبة وهي الدولة الوحيدة التي أناطت رئاسة المؤسستين الرقابيتين برئيس واحد تحت عنوان القواسم الرقابية المشتركة وطبيعة العمل المنسجمة لهذين الجهازين وهذا يختلف عن منحى بقية الدول في إدارة الأجهزة الرقابية حيث يلاحظ ان هناك رئيسا لكل جهاز ويفضل أن تقوم الدولة القطرية بفصل اللجنة عن جهاز المحاسبة كون مهام وأهداف كل جهاز يختلف عن الآخر وبالوقت نفسه فان آلية الحفاظ على المال العام وحسن الإدارة يتجه ايجابيا بتعدد وتنوع الأجهزة الرقابية. (٩٥)

### الفرع الثاني -علاقة هيئة النزاهة مع مكتب المفتش العام

إن العلاقة بين هيئة النزاهة والمفتش العام هي علاقة تساندية مهنية فضلا عن العلاقة بديوان الرقابة المالية من جهة أخرى، وتكون طريقة العمل مؤطرة بروح الفريق الواحد من اجل المكافحة والحد من الفساد الإداري والمالي في المؤسسات الحكومية، ويتحقق ذلك من خلال التدريب المشترك والتوعية الاجتماعية الدورية

(٩٤) قانون مكافحة الفساد لجمهورية اليمن رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٦، المادة ٤٢ .  
(٩٥) اللجنة الوطنية للنزاهة والشفافية لدولة قطر ٢ قانون ٨٤ لسنة ٢٠٠٧ المادة ٢.

ودعم الخبرات وطرح المشاكل والمعوقات التي قد تعرقل إجراءات الأجهزة الرقابية الثلاثة وإيجاد الحلول المناسبة له . وفي المرحلة الماضية استعان المفتشون العموميون برئيس هيئة النزاهة لطرح مشاكلهم على الحكومة ومجلس النواب لمعالجتها كون رئيس الهيئة موظفا بدرجة وزير وبحق له مخاطبة رئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب كون المفتشين العموميين لا يستطيعون مفاتحة الجهات العليا لعدم وجود مرجع لهم بدرجة وزير فأخذ رئيس هيئة النزاهة في السنوات الأربع الأولى من بداية تأسيس مكاتب المفتشين العموميين عبء إيصال ومعالجة مشاكلهم ودعم مطالبهم وان عمل رئيس هيئة النزاهة الذي اشرفنا إليه أعلاه لم ينص عليه القانون وإنما تم العمل به في ضوء التعاون وما يفرضه العرف الإداري للوقوف صفا واحدا لعاقة هذه الآفة الخطيرة الا وهي الفساد وان طبيعة العمل المشترك بين هيئة النزاهة والمفتشين العموميين قد نص عليها الأمر ٥٥ القسم ٢/أ (إن هيئة النزاهة تؤدي واجباتها بتعاون مع الهيئة العليا بالتدقيق المالي والمحاسبية "ديوان الرقابة المالية"، ومع المفتشين العموميين في الوزارات العراقية).<sup>(٩٦)</sup>

وجاء بالفقرة ٢/ج من نفس القسم "ان تقوم الهيئة بإحالة جميع الأدلة المتحصلة من أعمال الغش والتبذير واساءة التصرف إلى المفتش العام في الوزارة ذات العلاقة"، وورد بالفقرة ٣ أيضا "ان المفتشين العموميين عليهم تطبيق النظام في وزاراتهم والمحافظات عليه، وعليهم التحقيق في جميع الأمور المحالة اليهم وتقديم نتائج تحقيقاتهم وتوصياتهم إلى الوزير وبعد المصادقة عليها تحال إلى هيئة النزاهة في المرحلة النهائية لاتخاذ التدابير الملائمة".<sup>(٩٧)</sup>

وكذلك بين القانون ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ بأن تصدر الهيئة نصوصا منقحا لقواعد السلوك لتوضيح معايير السلوك الأخلاقي التي يجب ان يلتزم بها موظفو الحكومة العراقية والتشديد عليها. وتتشاور الهيئة مع المركز الوطني للاستشارات وتطوير

(٩٦) قانون هيئة النزاهة رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ ، القسم ٢.

(٩٧) المصدر السابق نفسه ، القسم ٢.

الإدارة الحكومية أثناء مراجعتها لقواعد السلوك، كما تتشاور مع المفتشين العموميين في الوزارات العراقية، وكما أشار القانون ٥٧ لسنة ٢٠٠٤. (٩٨)

في القسم ١/٣ "يرفع المفتشون العموميون الى الوزير المعني مباشرة ويستجيبون لكافة الطلبات أو الاستفسارات الواردة لهم من سلطة الائتلاف المؤقتة أو من الهيئة التابعة للإدارة العراقية المنوطة بها سلطات تشريعية قانونية". (٩٩)

وفي حالة ورود شكوى أو بلاغات يدعى فيها أن الوزير المعني أساء التصرف، يرفع المفتش العمومي تقريره إلى المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة وإلى رئيس "هيئة النزاهة" وبعد تولي الإدارة الانتقالية العراقية كامل السلطات والحكم في العراق.

كما جاء في القانون ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ "لغرض تعزيز استقلالها وتمول وبشكل مركزي كافة المكاتب الوزارية للمفتشين العموميين "ومنها المشرف العام لأمانة بغداد" من مخصصات الميزانية السنوية الوطنية على إن يقوم المشرف العام بالتشاور مع مندوب النزاهة العامة ورئيس ديوان الرقابة العليا بإعداد هذا التخصيص على ان يقتصر فقط على المهام والواجبات اللازمة للمشرف العام استنادا إلى هذا الأمر وان يقدم إلى وزارة المالية". (١٠٠)

كما وردت العلاقة بين هيئة النزاهة والمفتش العام في الأمر رقم ١٩ سنة ٢٠٠٥ والصادر من مجلس الوزراء الذي خوله القانون صلاحيات التشريعية والتنفيذية في حينها، حيث بين إن تعيين وإقالة المفتش العام يكون من صلاحية رئيس مجلس الوزراء بناء على ترشيح أو اقتراح مسبب من هيئة النزاهة.

تبين لنا جليا وضوح العلاقة ابتداء من اسناد مهمة اختيار او ترشيح المفتش العام من قبل الهيئة بحكم تخصصها لمكافحة الفساد وامكانيتها لاختيار الشخص

(٩٨) قانون المفتشين العموميين ، رقم ٥٧ ، لسنة ٢٠٠٤ ، القسم (٢) فقرة ٢ ج .

(٩٩) قانون هيئة النزاهة ، رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ ، القسم ٧/٤ .

(١٠٠) قانون المفتشين العموميين ، رقم ٥٧ ، لسنة ٢٠٠٤ ، القسم ٣ .

المناسب لأشغال هذا المنصب المهم كونه مساندا لعملها.وقد بين القانون ٣٠ لسنة ٢٠١١ في الفصل الخامس من الإحكام العامة في المادة ٢١/ رابعا "يتخذ المفتش العام ما يلزم بشأن تقارير الديوان ، ويجري التحري والتحقيق الإداري اللازم فيما يودعه الديوان لديه، ويقدم نتائج ذلك الى الوزير المعني أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، وعليه اخبار الهيئة او الجهات التحقيقية المناسبة بكل ما يعد جريمة على وفق إحكام القوانين النافذة".

وبعد أن وضعنا فيما تقدم ذكره من مهام ديوان الرقابة المالية والمفتش العام ومدى الارتباط بينهما وبين هيئة النزاهة، وما يشكله من بناء منظومة رقابية متناغمة الأداء متضامنة الأهداف والمهام حيث نرى بأن منها من كانت رقابته لاحقة وهي رقابة ديوان الرقابة المالية ومنها من كانت رقابة سابقة وهي رقابة مكتب المفتش العام كونها تركز على أستباقية تشخيص حالات الفساد والحد منها قبل وقوعها من خلال تحديد مواطن الخلل والزلل بحكم طبيعة عمله كونه متواجدا ضمن الهيكل الإداري للمؤسسة واطلاعه على أنشطتها عن قرب.وهذا ما يمكنه من إيجاد الحلول والمعالجات الآنية السريعة وتصحيح الخطأ والمخالفة وبذلك يكون دوره في هذا المجال وقائيا ، والوقاية خير من العلاج.

بينما تختص هيئة النزاهة بالرقابة الرادعة كونها تمارس مهامها الإجرائية من خلال التحقيق القضائي بأشراف محكمة تحقيق النزاهة. وبذلك نستطيع القول بأن العراق قد أصبح من البلدان القلائل التي تمتلك هذه المنظومة الوقائية المتكاملة المتمثلة بالمؤسسات سابقة الذكر والتعاون الحاصل فيما بينها يشكل رقابة مثالية حيث تكون هذه الرقابة ( سابقة، لاحقة،رادعة ) وقد تناولنا فيما مر ذكره علاقة هيئة النزاهة بالأجهزة الرقابية الرسمية.

ونرى بأن هناك علاقة للهيئة مع جهات أخرى يمكن تسميتها بغير الرسمية، لكنها لاتقل أهمية وتأثير عن الأجهزة أو المؤسسات الرقابية ذات الاختصاص وهي:

## الفرع الأول - وسائل الإعلام :

يعد الإعلام من الوسائل المهمة في نشر الثقافة والوعي في المجتمع من خلال آلياته في اعداد برامج واصدار توجهات وتنظيم مؤتمرات . وما يقوم به من نشر ثقافة النزاهة بشكل خاص والتعريف بمخاطر الفساد وما يتركه من اثار هدامة على الفرد والدولة والمجتمع وقد أولت هيئة النزاهة اهتماما كبيرا لذلك من خلال ما ورد في قانونها وأدبياتها وما تناولته بمؤتمراتها في ضوء ما تمخضت عنه التجربة منذ تأسيسها سنة ٢٠٠٤ وما تلاه من تراكم خبرة في هذا المجال وتلاقح أفكار والاستفادة من تجارب دول أخرى وقد نتج عنها إقامة مؤسسات متخصصة تتولى إشاعة قيم النزاهة وإقامة الدورات التدريبية والتأهيلية في هذا المجال ومنها الأكاديمية العراقية للنزاهة فقد جاء في الفصل الثاني المادة ١٠/رابعاً من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ ما يلي " دائرة التعليم العامة يرأسها مدير عام حاصل في الأقل على الشهادة الجامعية الأولية في الاختصاصات التربوية أو الإعلامية، وتتولى القيام بما هو ضروري ومناسب لتنمية ثقافة النزاهة والاستقامة والشفافية والخضوع للمساءلة وإشاعة التعامل المنصف، واحترام القانون، من خلال إعداد مناهج تعليمية لتعزيز السلوك التعليمية ، ومن خلال الدراسات والندوات والحملات الإعلامية والمؤتمرات أو أي نشاط آخر يصب في تحقيق هدف إشاعة ثقافة النزاهة ونبذ ومحاربة الفساد " . (١٠١)

كذلك تمثل وسائل الإعلام سلطه رقابية ضاغطة على المؤسسات المختصة في الرقابة على السلطات التنفيذية من خلال ما تقوم به من دور فاعل في الكشف عن حالات الفساد والمفسدين وفضح أعمالهم والتواصل مع الأشخاص الذين تعرضوا إلى حالات الفساد والابتزاز وتوضيح ذلك لهيئة النزاهة بأسماء المفسدين من الموظفين من خلال ما تتمتع به المؤسسة الإعلامية من حرية التعبير عن الرأي وعدم وجود القيود وسهولة الوصول إلى المواطن والمعلومة لكثرة و تعدد وسائل الإعلام بإشكالها

(١٠١) قانون هيئة النزاهة ، رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ ، المادة ١٠ .

المختلفة وقربها من المواطن ولتواجدها في جميع الأماكن واستدلال المواطن عليها بطريقه أسهل وأسلس من وصوله إلى أماكن الأجهزة الرقابية وخاصة هيئة النزاهة وما قد يسفر عنه من حالات تحقيق أو تدقيق أو مساءلة قد يخشى منها الفرد، أو تسرب المعلومات التي يدلي بها.

وقد أشار قانون مكافحة الفساد لجمهورية اليمن رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٦ الفصل الأول المادة ٨/١١ إلى ما يلي " التنسيق مع وسائل الإعلام لتوعية المجتمع وتبصيره من مخاطر الفساد وأثاره وكيفية الوقاية منه ومكافحته " .

وكذلك قد أشار قانون مكافحه الفساد رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ دولة فلسطين المادة ٨/٥/٨ ج " التنسيق مع وسائل الإعلام للممارسة دور فاعل في نشر ثقافة النزاهة ومكافحه الفساد في المجتمع " . (١٠٢)

ونصت المادة ٨ من قانون الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة في المملكة المغربية "وضع استراتيجيات للتوصل وتنظيم حملات الإعلام وتحسيس الرأي العام في ما يخص الوقاية من الرشوة" . (١٠٣)

مما مر ذكره يتضح لنا دور وسائل الإعلام في الحد من ظاهرة الفساد وترسيخ قيم النزاهة والشفافية في المجتمع وغرس المبادئ النبيلة في السلوك الوظيفي والمنظومة الاجتماعية .

### الفرع الثاني - منظمات المجتمع المدني

تشكل منظمات المجتمع المدني أداة فاعلة في التواصل مع المجتمع والعمل على وضع البرامج والآليات التي تهدف إلى تنمية المجتمع والارتقاء بمستوى الأداء للإفراد والجماعات وصولاً إلى مجتمع خال من الفساد وتعمل من خلال وسائلها المتعددة لتحقيق تلك الغايات وتعد أشاعه روح الجماعة والتعاون والنزاهة من أهم ما ترمي إليه تلك المنظمات وان الآلية الناجحة للوصول إلى ذلك هو القيام بإدارة ورش

(١٠٢) قانون مكافحة الفساد ، دولة فلسطين ، رقم ١ ، لسنة ٢٠٠٥ .

(١٠٣) قانون الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، مملكة المغرب ، لسنة ٢٠٠٧ ، المادة ٨.

العمل وعقد المؤتمرات واقامة الندوات واشراك المؤسسات المختصة ومنها هيئة النزاهة في تلك النشاطات للتواصل مع المجتمع والتعريف بمواطن الخلل والضعف والفساد وسبل معالجتها وكذلك الوصول إلى الفاسدين من خلال ما يعرض من حوارات ومراسلات ولقاءات مباشرة مع أبناء المجتمع وان أهم ما يميز عمل تلك المنظمات أنها قد أعطيت صلاحيات بموجب القانون لها اثر كبير في الوصول إلى أهدافها وان ما يشهده العراق اليوم من الانفتاح الذي يحميه النظام الديمقراطي الجديد و الديمقراطية شكلت مناخا خصبا لنشوء هذه المنظمات ووصولها إلى ابعد نقطة من البلاد والتحاور مع مختلف شرائح المجتمع . فهي بذلك قد أصبحت على علم ودراية بكل شؤون الحياة العامة في المجتمع المحلي بل هي تعد رائدة للحياة إذ تستطيع تحديد نشاط الأفراد وتحديد احتياجاتهم والعمل مع الحكومات المحلية لإشباعها فهي تغطي جميع نشاطاته أو المساحة الجغرافية التي تقع فيها تلك المنظمة .وقد أسهم ذلك في وصول المعلومة التي قد تتضمن الإخبار عن حالات الفساد أو أية ممارسات قد تنطوي على ذلك إلى تلك المنظمات أسرع مما يصل إليه لهيأة النزاهة والمؤسسات الرقابية الأخرى. وكذلك يمكننا القول بان الفرد يجد حرية اكبر في التعبير وايصال المعلومات لدى تلك المنظمات لإحساس الفرد بالثقة بهذه المنظمات وبعدها جزءا من البناء الاجتماعي الذي يمارس أدواره فيها، إضافة لما يخشاه من العواقب والمساءلة التي قد تلحق به أو تسرب المعلومة التي يدلى بها إلى المؤسسات الرسمية ومنها هيئة النزاهة والتعرف على اسسه من الفاسدين لاحقا وتعرضه للخطر واستهدافه منهم.

كما أوردت بعض قوانين الدول العربية ولاسيما ما يتعلق بمكافحة الفساد أهمية مشاركة المجتمع في الحد من ظاهرة الفساد ومنها ما جاء في الفصل الثاني من قانون مكافحة الفساد المرقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٦ من جمهورية اليمن. تحت عنوان مشاركة المجتمع المادة ٢٤"على كل شخص علم بوقوع جريمة من جرائم الفساد الإبلاغ عنها الى الهيئة أو الجهة المختصة مع تقديم ما لديه من معلومات حولها لتتولى دراستها

للتأكد من صحتها واتخاذ الإجراءات القانونية بشأنها وتباشر الهيئة من تلقاء نفسها التحري والتحقق في جرائم الفساد المنشورة في وسائل الإعلام المختلفة". (١٠٤)

المادة ٢٥ "تعمل الهيئة على تعزيز أسهام ومشاركة منظمات المجتمع المدني في الأنشطة المناهضة للفساد وأيجاد توعية عامة بمخاطر الفساد واثارة وتعزيز ثقافة عدم التسامح مع الفساد والمفسدين"

أما المادة ٢٦ فنصت "على المؤسسات المالية التعاون مع الهيئة في كل ما يتعلق بمكافحة الفساد". (١٠٥)

كذلك نلاحظ أن قانون مكافحة الفساد رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ لدولة فلسطين المادة ٨/د قد أشار إلى أهمية منظمات المجتمع المدني . (١٠٦)

ويعد ما جاء به نص المادة ٦ من القانون نفسه " العمل على تعزيز إسهام ومشاركه المنظمات المجتمع المدني والمؤسسات التعليمية في الأنشطة المناهضة للفساد وايجاد توعية عامة بمظاهرها وآثارها وتعزيز ثقافة عدم التسامح مع الفساد والمفسدين " تأكيدا على مشاركة المجتمع في الحد من ظاهرة الفساد.

أما ماجاء به قانون الوقاية من الفساد ومكافحته للجمهورية الجزائرية رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ بخصوص مشاركة المجتمع في المادة ١٥ منه "يجب تشجيع مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته بتدابير مثل ، إعتداد الشفافية في كيفية اتخاذ القرار وتعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، واعداد برامج تعليمية وتربوية وتحسيسية بمخاطر الفساد على المجتمع، وتمكين وسائل الأعلام والجمهور من الحصول على المعلومات المتعلقة بالفساد ، مع مراعاة حرمة الحياة الخاصة والشرف والنظام العام وحياد القضاء". (١٠٧)

(١٠٤) قانون مكافحة الفساد لجمهورية اليمن ، رقم ٣٩ ، لسنة ٢٠٠٦ ، المادة ٢٤ .

(١٠٥) المصدر السابق نفسه ، المواد (٢٥-٢٦).

(١٠٦) قانون مكافحة الفساد ، دولة فلسطين، رقم ١ ، لسنة ٢٠٠٧ ، المادة ٨/د.

(١٠٧) قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ، جمهورية الجزائر ، رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ ، المادة ٦ .

لذا نجد بان هناك نهجا تشاركيا بين هيئة النزاهة والشركاء الآخرين على الرغم مما تتمتع به الهيئة من استقلال عن الجهات غير المتخصصة كالإعلام ومنظمات المجتمع المدني وكذلك متخصصة من خلال ما تسهم به من دعم واسناد وكشف واستدلال وصولا لتحقيق أهداف الهيئة في إشاعة ثقافة النزاهة ومكافحه الفساد.

## **الفصل الثاني**

# **هيئة النزاهة المهام والصلاحيات**

- المبحث الأول - مهام الهيئة في تنمية ثقافة الاستقامة**
- المبحث الثاني - المهام التنظيمية والوظيفية لهيئة النزاهة**
- المبحث الثالث - صلاحيات هيئة النزاهة**

## هياة النزاهة: المهام والصلاحيات

تشغل قضية النزاهة وحكم القانون مكانة مركزية في أولويات واستراتيجيات التنمية الوطنية في العراق، فهي القضية الأكثر تقاطعا والتقاء مع كل قضايا المجتمع في حاضره ومستقبله. وفي العراق وعلى الرغم مما شهدته الجهود المعنية بقضايا التنمية المستدامة من تنام واضح، إلا أن العديد من المسارات وأساليب الإدارة التي تصاحب العمليات التنموية ظلت متأثرة سلبا بالتغيرات والتحويلات المجتمعية التي انعكست بالنتيجة على مستويات الوعي المجتمعي والحكومي ووعي منظمات المجتمع المدني، مما يتطلب وقفة جادة تفصح عن إبعاد هذا التحول وتضع الخيارات أمام راسمي السياسات وصانعي القرارات. وما دام بناء الدولة هو الهدف الأساس لأي جهد تنموي، كما أن توطيد دعائم السلام والأمن هو أولوية وطنية شاملة، فإن ضمان تحقيق ذلك يعتمد على وجود علاقة إيجابية وعلى نحو متصاعد بين السلطة والشعب، وبما يسهم في إرساء دعائم الحكم الصالح. إن الجهود المبذولة لترسيخ مبادئ الحكم الصالح في العراق تكتسب أولوية قصوى في ظل تبني الحكومة للإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد التي تتولى هياة النزاهة تنفيذها من خلال إجراء تحليل دقيق لبيئة العمل "القانونية والإدارية" وتشخيص مواطن الضعف فيها والكشف عن جرائم الفساد بمختلف أشكاله وملاحقة مرتكبيه واحالتهم إلى الجهات القضائية المختصة.

إن متابعة تلك المهام (الوقائية) والصلاحيات (الإجرائية) التي تضطلع فيها هياة النزاهة هي محصلة جهود حثيثة تسعى من خلالها الى تحقيق مبادئ العدالة وإرساء قيم النزاهة والشفافية في المجتمع وبناء جهاز إداري كفوء وفعال قادر على مواكبة التغيرات المجتمعية وتقديم الخدمات المرضية للمواطن.

في هذا الجزء من الرسالة سنتناول ثلاثة مباحث رئيسة وهي مهام وصلاحيات هياة النزاهة: سيركز المبحث الأول على مهام الهياة في تنمية ثقافة الاستقامة وإرساء قواعد الحكم الصالح، بينما يركز المبحث الثاني على المهام التنظيمية والوظيفية لهياة النزاهة، أما المبحث الثالث والأخير فسيركز على صلاحيات هياة النزاهة.

## المبحث الأول

### مهام الهيئة في تنمية ثقافة الاستقامة وإرساء قواعد الحكم الصالح

أدت الظروف الاستثنائية التي عصفت بالمجتمع العراقي خلال العقود الثلاثة الأخيرة إلى نتائج خطيرة ألفت بظلالها على البنى المؤسسية كافة، وبسبب استمرار الأزمات لمدة طويلة فقد كانت آثارها بنوية على المجتمع، بمعنى إنها تأسست وترسخت في عمق الممارسات اليومية الاجتماعية بحيث حازت آلياتها على الاعتراف الاجتماعي وتغلغت في الحس الجمعي. للناس أينما كانوا في الريف أو المدينة. والواقع ان لتلك المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية والنفسية دورا مضاعفا أو مساعدا بالمعنى الاجتماعي. (١٠٨)

إذ ان استمرار فقدان الامن والعنف وضعف آليات الضبط تؤدي لا محالة الى تدهور أكبر في منظومة القيم الاجتماعية. وقد نجم عن ذلك كله خروج سلوكيات كامنة من عقالها، واضطربت هرمية السلطة في الأسرة، وانتشرت مظاهر الاعتداء على الملكية العامة، واستشرت حالات الفساد "الرشوة والتزوير والاختلاس"، وشاعت المخالفة لمعيار المسؤولية الاجتماعية وغيرها من المظاهر والتحديات المهددة للأمن الإنساني والوطني. (١٠٩)

إن الحروب تؤدي إلى هدم بعض القواعد الأخلاقية، ورفع المحرمات، بحيث يتباح أعمال كان من المألوف تحريمها فتصبح مستحبة أو تفرض فرضا. (١١٠)

إن جانبا من مظاهر الحرب يتمثل في السلوك الجمعي الذي يتجاوز الكوابح

---

(١٠٨) الحس الجمعي في هذا السياق، تعني اننا نفتقر الى رأي عام مضاد للفساد، وان ثقافة تبرير الفساد بهدف الكسب السريع أقوى من ثقافة النزاهة. والمشكلة ان الاعلام يركز احيانا على كسب المفسدين ويغض النظر عن نزاهة ما يقابلهم. وبسبب الفقر يصبح التماهي مع الفاسد اقوى من التماهي مع النزاهة. رغم ان اللغز العام عن الفساد عالي إلا انه غير مؤثر. وعلينا في ضوء البيانات أن نناقش هل ان الموقف الاجتماعي من الفساد يشكل رأي عام ضاغط أم رأي عام مهادن ومصلحي. فلماذا لا يبلغ الناس عن الرشاوي وصور الفساد الاخرى مصطفى، عدنان، الأمن الإنساني والمتغيرات المجتمعية في العراق، بيروت، ٢٠٠٩، ص ١٠٠.

(١٠٩) مصطفى، عدنان ياسين سوسيولوجيا الانحراف في المجتمع المأزوم: العراق نموذجا، عمان، دار اثناء للنشر، ٢٠١١، ص ٨٩.

(١١٠) كاستون بوتول، هذه هي الحرب، ترجمة مروان ألقناتي، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٨١، ص ٧٨.

التقليدية للضبط ويتخذ شكلا تهديميا. وقد تنتج عن كل هذه المتغيرات ظهور مشكلات اجتماعية، (Demography) (سكانية) وسلوكية تضع أمن الناس واستقرارهم في دائرة التهديد المباشر وغير المباشر.

ان مجمل تلك المتغيرات أوجدت واقعا وضرورة ملحة لتأسيس جهاز يعنى بالتصدي لمظاهر الفساد وممارساته وتبني استراتيجية شاملة لبناء ثقافة مجتمعية تحمي المجتمع من الوقوع في مصيدة الانحراف وتطبيق مناهج الردع عند تجاوز الموظفين حدود الوظيفة العامة والصلاحيات الممنوحة لهم بموجب القانون. سيتناول هذا المبحث ثلاثة مطالب الأول: ارساء قواعد الحكم الصالح، والثاني تنمية ثقافة الاستقامة والنزاهة، والثالث منع مظاهر الانحراف الوظيفي.

### **المطلب الاول : إرساء قواعد الحكم الصالح**

الحكم في حد ذاته، يعني التقاليد والمؤسسات التي تمارس من خلالها السلطة في الدولة، بما في ذلك عمليات الانتخاب والمراقبة وتغيير القائمين على شؤون الحكم، وقدرة السلطات على صياغة وتنفيذ سياسات فعالة، واحترام المواطنين والدولة للمؤسسات التي تتحكم بإدارة النشاطات والفعاليات الاقتصادية والاجتماعية. ولعل ذلك يكمن في ان مفهوم التنمية البشرية المستدامة ينظر إلى الناس بوصفهم فاعلين في عملية التغيير الاجتماعي، وليسوا مجرد مستفيدين يتلقون النتائج دون مشاركة نشيطة. يعرف احد الفقهاء الحكم الصالح بأنه" نسق من المؤسسات المجتمعية، المعبرة عن الناس تعبيرا سليما، تربط بينها شبكة متينة من علاقات الضبط والمساءلة في النهاية بواسطة الناس، وتستهدف تحقيق مصلحة عموم الناس . (١١١)

او هو ممارسة القوة في مجموعة متنوعة من محيط وبيئة المؤسسات بهدف التوجيه

---

(١١١) فرجاني، نادر ، عن الحكم والتنمية الاجتماعية في شمال أفريقيا، مركز المشكاة للبحث، القاهرة، ١٩٩٩، ص١١٢ .

والسيطرة وتحديد وتنظيم الأنشطة بما يخدم المواطنين. (١١٢)

هذه التعريفات تبين ان الحكم يمثل ظاهرة معقدة لها انعكاساتها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبشرية. لذا فان الحكم الصالح يتضمن احترام الحقوق السياسية والمدنية والانسانية للمواطنين من خلال توفير فرص متكافئة للجميع تعتمد ثقافة الاداء والانجاز للوصول الى خياراتهم السياسية والاقتصادية والاجتماعية. فضلا على ذلك فان الحكم الصالح يتضمن المساواة لجميع المواطنين أمام القانون، ويحميهم من التجاوزات الادارية، او من الإجراءات القمعية التي تقوم بها السلطات التنفيذية. كما يتضمن ايضا وجود أنماط من البيروقراطية المتخصصة القادرة على تطوير وتنفيذ السياسات التنموية النوعية، وضمان توفير الخدمات العامة بكفاءة. لذا فان الحكم الصالح، شرط لاغنى عنه، لتحقيق تنمية بشرية واقتصادية حقيقية. كذلك فان توفر الفرص مع ضعف الوعي الجمعي بالاستفادة منها يجعلها غير ذات قيمة. وتأسيسا على ما تقدم يمكننا القول إن منهجية ومهام هيئة النزاهة تسعى إلى ترسيخ دعائم الحكم الصالح من خلال تجذير ثقافة الاستقامة والشفافية وتعزيز قيم النزاهة والحفاظ على المال العام من الهدر والضياع ومن ثم الارتقاء بمستوى اداء المؤسسات الحكومية. (١١٣)

فالكلام عن الحكم الصالح يعني بالضرورة الكلام عن تحديث بنى ومؤسسات الدولة وعن مسارات الديمقراطية، وتأسيسا على ما تقدم، يترجم مفهوم الحكم الصالح مفهوماً واسعاً يتضمن الآليات والعمليات والعلاقات والمؤسسات التي يعبر من خلالها المواطنون عن مصالحهم ويمارسون حقوقهم وواجباتهم ويسوون خلافاتهم. من هنا فان تطوير قدرات الدولة العراقية وتمكينها من أداء وظائفها الأساسية، وعلى تقديم

---

(١١٢) موسى، غادة، الشفافية والمساءلة في ألمانيا بعد الوحدة، في مصطفى كامل السيد: محرر، الفساد والتنمية: الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية (القاهرة: جامعة القاهرة، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، ١٩٩٩، ص ٨٦.

الخدمات التي تستجيب لاحتياجات المجتمع يتطلب تحديث الأجهزة الرقابية والحد من ظاهرة الفساد. (١١٤)

فضلا عن إعداد المواطن ذاته للإسهام في حياة مجتمعه كجزء من واجباته. في إطار هذه المعطيات يمكن القول أن الحوكمة وإن كانت ظاهرة صعبة القياس، لكن العديد من البلدان بذلت جهودا حثيثة في مجالات ترسيخ أداء مؤسسات الحكم الصالح خلال العقود الأخيرة. فعلى سبيل المثال طور فريق من باحثي البنك الدولي مجموعة من المؤشرات لقياس نوعية الحكم أو مراقبتهم لدينامية تلك المؤشرات، هذه المؤشرات تتضمن ستة أبعاد رئيسة للحكومة. (١١٥)

١- احترام الحقوق المدنية والسياسية للمواطنين

٢- تأمين الاستقرار السياسي وتجنب النزاعات المسلحة

٣- الحكومة الفاعلة يعبر عنها اعتماد بيروقراطية كفوءة غير سلبية وتوفير خدمات عامة نوعية

٤- تأمين بيئة تمكينية للاستثمار والنشاطات الاقتصادية

٥- بناء مؤسسات حقيقية لتطبيق حكم القانون

٦- مكافحة الفساد

لقد وضع العراق الأنموذج الإصلاحية المتجسد بالإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد لحماية المجتمع من ظاهرة الفساد وإشاعة ثقافة النزاهة وبناء دولة القانون والإدارات الرشيدة وإشاعة ثقافة حقوق الإنسان. كما استهدفت هذه الإستراتيجية تقليل الفرص المتاحة لممارسة الفساد من خلال زيادة فعالية ودور مؤسسات المجتمع "التشريعية والتنفيذية والقضائية والدينية والإعلامية والرقابية ومنظمات المجتمع المدني". وهذه المكونات شكلت مجتمعة الإطار العام لمفهوم النزاهة وهي تمثل جزءا لا يتجزأ من الإصلاحات الاقتصادية والإدارية. (١١٦)

(١١٣) وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية ٢٠١٠-٢٠١٤، ص ٢١٥.

(١١٤) Kaufmann Daniel, KraayAart, MastruzziMassimo

(١١٥) الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٠-٢٠١٤ لجمهورية العراق، ص ١٠

(١١٦) الجميل، سيار، بنية المجتمع العراقي: محاولة في تفكيك التناقضات، محاضرة أقيمت في الملتقى الثقافي الكوفة، الاثنين ٢٠ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٥.

## **المطلب الثاني: تنمية ثقافة الاستقامة والنزاهة**

ثمة إشكاليات بنيوية بين تنمية الثقافة المجتمعية وفرض سيادة القانون، وهي إشكاليات تجلت في العديد من الممارسات اليومية على الأرض. سنحاول تسليط الضوء على بعض مظاهرها.

### **الفرع الاول: البيئة الاجتماعية وتعزيز ثقافة النزاهة**

إذا كان القانون هو القاسم المشترك لمسيرة المجتمع بمؤسساته التنظيمية المتنوعة في عمليتي صنع وتنفيذ الخطط والبرامج، فاننا نجد في ظل التداخيات التي يشهدها المجتمع العراقي اليوم ان التحدي الأول هو كيفية الحفاظ على النسيج الاجتماعي، مع مواجهة المخاطر المتزايدة التي تتسبب بها السلوكيات المنحرفة في حياة قسم كبير من الناس، ذلك أن الكثير مما نلاحظه اليوم من ممارسات وسلوكيات يومية خاطئة تطفو على السطح تشجع الفوضوية وعدم الانضباط أو احترام القانون والاعتداء على مشاعر وحقوق الآخرين إنما هو ناجم عن تأثر المؤسسات المجتمعية والى حد كبير بالمحيط الثقافي والاجتماعي المحيط بها . فالمجتمع في كثير من الأحيان يسير تلك المؤسسات وليست المؤسسات هي التي تؤثر في المجتمع وتقوده. إنها دوافع اجتماعية تذكيها تناقضات الحياة العراقية، ففي المؤسسات الرسمية وغير الرسمية اليوم تجد الوساطة والمحسوبية والوصولية والمداهنات والتسلق وطلب الولاية والمناصب والتدخل في العلاقات... كلها تعبير عن كبت داخلي للاستحواد على القوة والمال والجاه. (١١٧)

وهذه الظاهرة تبرز بشكل واضح في المجتمعات التقليدية، إذ تسبق فيها تكويناتها الاجتماعية تنظيماتها السياسية، ذلك إن المجتمع ( society ) إنما يكون أسبق زمنًا وأقدم عمرا من الدولة (State). هذا السبق للمجتمع على الدولة في المجتمعات التقليدية ومنها مجتمعنا، زاد في تأثير المجتمع على حساب الدولة إلى

(١١٧) المصدر السابق نفسه، ص٤٦.

الحد الذي يمكن فيه للمجتمع من أن يحتوي الدولة نفسها. ومما يلاحظ إن مثل هذا التفاوت بين ثقل وفاعلية كل من المجتمع والدولة، إنما يبرز في اختلاف وظيفة كل من هذين النظامين. وهنا تبرز الفجوة بشكل واضح بين الأقوال والأفعال يجعل من إمكانية تحقيق ثقافة النزاهة صعبا ومعقدا يتطلب فيه تضافر الجهود المجتمعية القائمة على إعادة تثقيف المجتمع بغرس قيم احترام القانون وحقوق الآخرين وإشاعة ثقافة التسامح والحوار وجعلها أولوية وطنية تمكنه من تجاوز المحنة وتجعل هيئة النزاهة أكثر فاعلية ونتاجا وقوة.

توجد الآن جملة من نماذج يتكرر تداولها على مرأى من العين تقوم بدعم أساسات العديد من مظاهر الانحراف ومنها الفساد ومشكلات التعدي على سلطة المجتمع "الاعتداء على ممتلكات الآخرين، واتلاف الممتلكات العامة، وعدم الالتزام بالآداب العامة وغيرها".

وليس ثمة شك في أن أهم المشكلات، التي تشكل تحديا لتنمية ثقافة النزاهة في مجتمعنا، هو طغيان قيم الغلبة المستمدة من البداوة والمبنية على مبدأ أخذ الكثير بأقل القليل بصرف النظر عن حقوق الآخرين ودون اكتراث للعواقب الوخيمة التي قد تنتج عن ذلك. وقد استشرت هذه المنظومات القيمية وتجذرت في ظل عدم الاستقرار والحراك الاجتماعي المزيف الذي افرز تراتبا اجتماعيا وهميا "تسلل اناس الى قمة الهرم الاجتماعي غير مؤهلين اخلاقيا وثقافيا وفكريا" ، واثاحة الفرصة للولاءات ما قبل الدولية في التعبير عن مكنوناتها التي لا تتسجم بالضرورة مع آليات الضبط القانونية والرسمية والأخلاقية بحثا عن المصالح الفئوية الضيقة، فخرجت سلوكيات من مساراتها الأخلاقية لتشيع معايير إنحرافية لا تتسجم مع آليات الضبط المجتمعي الصحيحة. ففي ظل هذه المنظومة لم يكن مستنكرا أن يجاهر اللص أمام زملائه بأنه استولى واغتصب أموال الناس أو الدولة دون وجه حق ، أو ذلك الخريج الذي لا يخجل من وصف وظيفته التي حصل عليها للتو بأنه بالكاد يقوم بأي عمل ليجد الجالسين من حوله يحسدونه على ذلك!

إن المشكلة الحقيقية تكمن في أن كثيرا من الناس قد تربوا على مبدأ (إذا لم تظلم الناس تظلم).

هذه البيئة جعلت بعضهم يفترس بعض كلما لاحت في الأفق فرصة، دونما رادع أخلاقي ولا مراعاة لحقوق الآخرين. لقد هان على الناس الظلم حتى إنهم استسهلوه فلا الظالم يحس بظلمه ولا المظلوم يعي ما يقع عليه من ظلم! فالكل يتوهم إن الوضع المترخي المطاطي وغير الانضباطي يتيح الفرصة للحصول على ما ليس له، فالיום مظلوم وغدا ظالم! المهم هو أن تتحين الفرصة وتفوز بالغنيمة قبل غيرك وتحصل على قصب السبق في صراع محموم وتنافس شديد في لعبة توطرها فلسفة تبريرية للعديد من الممارسات الانحرافية.

### الفرع الثاني : المواطنة واشكاليات سيادة القانون

المواطنة: هي المشاعر التي يتمتع بها المواطن وبموجبها يتنازل عن مصالحه الخاصة من أجل الصالح العام، وهذه المشاعر تنمو وتتزعزع عندما تكون الدولة عادلة في توزيع الثروات وحامية لحقوق الفرد المدنية والسياسية. وتلعب خدمات التربية والتعليم والأديان والأفكار الاجتماعية دورا محوريا في تنمية تلك المشاعر التي يعبر عنها المواطن بأشكال مختلفة: العمل الطوعي، والحرص على دفع الضرائب، والمشاركة في الانتخابات، وحماية الحق العام...ولكن في العراق اليوم، ثمة إشكاليات تتعلق بعلاقة المواطنة بحكم القانون بعد ان تشكلت في الحس الجمعي للناس وخلال حقبة طويلة، بعض الممارسات والسياسات البعيدة عن الشعور بالمواطنة. فبدلا من حماية حقوق الفرد (المادية والمعنوية)، كانت في واقع الحال سببا مباشرا في هدر تلك الحقوق. فولدت تلك الممارسات في نفس المواطن المحروم حقدا أو ضبابية جعلته يثار من الدولة وممتلكاتها.

وقد تجسدت تلك الممارسات بشكل واضح في مراحل ضعف سلطة الدولة، وقد عبر عنها بعض الأفراد بحالات النهب والسلب للمصالح العامة والتعدي على

الحقوق الخاصة للآخرين، حيث شاعت المخالفة لمعيار المسؤولية الاجتماعية. وبعبارة أخرى أدت تلك الممارسات والسياسات الخاطئة إلى طغيان الأنا ومن ثم التعارض الكبير وعدم التوافق بين المصالح الخاصة والعامة. وهي من وجهة نظر كثير من الباحثين العامل الرئيس في استفحال مشكلات الفساد الإداري والمالي في العراق.

يمكننا القول هنا أن ضعف المواطنة الصالحة يؤدي إلى شيوع الفساد المالي "التجاوز على المال العام"، والفساد الإداري "غياب الشخص المناسب في المكان المناسب، أو عدم أداء العمل بالشكل المطلوب، وطغيان ثقافة الولاء بدلا من ثقافة الأداء والانجاز".

وقدم احد علماء الاجتماع تحليلا علميا معمقا لحالات التجاوز التي يمارسها العراقيون على الحق العام وخرق القانون. إذ يرى أن العراقيين منذ العهد العثماني يعتبرون الحكومة عدوا لهم، فهم يفتخرون بعصيان أوامرهم، ويحتقرون من يتعاون معها، وإذا جاءهم هارب من الحكومة ولجأ عندهم "دخيلا" فالمفروض فيهم ان يخفوه ويدافعوا عنه ويظللوا رجال الحكومة عنه. (١١٨)

وقد بقيت هذه العادات الاجتماعية شائعة بين الناس حتى أيامنا هذه، ولا يزال كثيرون منهم لا يحتقرون من يخالف القانون، أو يكسر مصابيح الشارع، أو يخرج على صف الانتظار، أو يعاون اللصوص. وربما احترمه بعضهم وعده رجلا قويا يتحدى الحكومة ولا يخاف منها. (١١٩)

### الفرع الثالث : المشاركة وبنء ثقافة النزاهة:

ظلت ظروف انعدام الأمن والصراعات في العراق منذ عام ٢٠٠٣ تلقي بظلالها على الأطر المؤسسية إلى جانب البنى المجتمعية. كما ان استمرار ضعف

(١١٨) الوردي، علي، لمحات اجتماعية من تاريخ العراق الحديث، الجزء الخامس، ٢٠٠٥، ص ٣٠١ .

(١١٩) المصدر السابق نفسه، ص ٣٠٢ .

قدرات منظمات المجتمع المدني، وتدني مستويات الحوار وثقافة التسامح، وضعف النقابات والاتحادات ومنظمات أرباب العمل يفسر جزئياً ضعف مشاركة المواطن العراقي في الحياة السياسية. إلى جانب التوجهات غير السليمة لبعض وسائل الإعلام وانحيازها.

وبات الدستور العراقي اليوم يحمي الحق في حرية التعبير، والهيئات التنظيمية المستقلة تسهم في ارساء قواعد تمكين التنمية المستقبلية لدولة قوية وحررة ومسؤولة. كما تؤدي مؤسسات الفكر والرأي أدواراً محورية في تطوير مصادر مستقلة ومختصة من وجهات النظر السياسية والاجتماعية والاقتصادية والحوار الثقافية، ومحو الأمية والوضع التعليمي .

ويدعو الدستور العراقي لدور جديد لمؤسسات المجتمع المدني، من أجل خلق بيئة قانونية وسياسية تسهل مشاركة المواطنين في عملية المصالحة السياسية والاجتماعية وتعزيز اسس الحكم الديمقراطي ومن ثم ارساء قيم النزاهة في العراق .

وليس ثمة شك ان التنمية السياسية وتحقيق المشاركة العادلة في الحكم تتطلب مصالحة وطنية حقيقية، والربط القوي بين الحقوق والواجبات، والاندماج الحقيقي لجميع فئات المجتمع من خلال آليات المشاركة الاجتماعية والسياسية، وبناء القدرات لجميع الفئات لضمان مشاركة متساوية وعادلة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وتجاوز التحديات.

وتلعب الكيانات السياسية دوراً أساسياً في تعزيز قيم المشاركة من الناحية السكانية. فالأحزاب السياسية والمكونات الاجتماعية، والزعماء التقليديين والدينيين، يمكن أن يسهموا جميعاً في تعزيز السلم الأهلي والمصالحة. هذه الجهات ذات امتدادات فاعلة مع اللاعبين المحليين على المستوى الوطني والمؤسسات والمواطنين. أنهم يتحملون المسؤولية الرئيسية لتعزيز شرعية الدولة من خلال تمثيلهم الصحيح للناس.

ومادام المواطنون العراقيون هم أصحاب الحقوق الأولية في تعزيز شرعية الدولة. الا ان قدراتهم على الاندماج والمشاركة في الحياة العامة ظلت ضعيفة. وفي الوقت الذي

تلعب فيه منظمات المجتمع المدني، بما في ذلك وسائل الاعلام ومؤسسات الفكر والرأي دورا في التوسط بين المواطنين والأطراف السياسية الفاعلة والدولة ، ورسم شكل الحكم والبيئة والرؤية التنموية. الا ان قدرات هذه الجهات في العراق اليوم، بشكل عام ، ضعيفة وتعمل في بيئة غير مواتية. ذلك ان منظمات المجتمع المدني بوجه خاص، متشرذمة وتفتقر إلى المعرفة بشأن المناهج القائمة على المشاركة، والإدارة، والحملات، والقدرات التقنية. فضلا عن الولاءات السياسية للعديد من منظمات المجتمع المدني والمنظمات الأهلية، التي أضعفت من دائرة فعلها وتأثيرها في عموم المجتمع. ان الصعوبات التي تواجه التنمية السياسية في العراق اليوم ناجمة عن مجموعة من العوامل لعل اهمها : ضعف الثقافة والممارسة العملية للمشاركة ، ما تزال آليات التمثيل ضعيفة وقدرات الرقابة غير متطورة ، ضعف البيئة القانونية، بما في ذلك عدم وجود قانون للأحزاب السياسية ، عدم كفاية المهارات والقدرات الشاملة للقيام بالأدوار المطلوبة. والمشاركة ليست هبة أو إمتيازاً يقدمه الأقوى للأضعف، بل هي حق لكل شخص قادر على التعبير عن وجهة نظره. ولا يمكن ضمان هذا الحق الأساسي إلا إذا تعززت العلاقات بين الحكومة والمواطن. والمشاركة ليست غاية بذاتها، بل هي حق إجرائي يمثل الوسائل التي يمكن أن يشارك عبرها المواطنون في مختلف المسارات والقرارات والنشاطات، ويؤثرون عليها، من أجل تحقيق العدالة، والتأثير على نتائج السياسات، والكشف عن حالات سوء استخدام السلطة، وضمان حقوقهم الأساسية. (١٢٠)

إن الخصوصية الثقافية والقيمية التي تميز مجتمعنا تفرض تعاملًا خاصًا في فهم دور وواجب الفرد في حياته وازاء مجتمعه نفسه وبالتالي يجب مراعاة هذا الجانب في بناء المقياس ومراعاة قياس مقدار وعي وممارسة أفراد المجتمع لدورهم في هذا الجانب المتعلق بالمسؤولية الاجتماعية. ويمكن قياس مشاركة الناس في مجتمعاتهم

(١٢٠)

Hijab, N., Women are Citizen Too: The Laws of the State the liveof Women. New York, United Nations Development Program, Regional Bureau of Arab States, 2002.-

من خلال ما يتمتعون به من وعي، والسلوك المعرفي حول القضايا التي تؤثر في مجتمعاتهم المحلية، والمجتمع أو الدولة بأسرها.

فالمشاركة العامة هي العملية التي تتضمن التحوار والتفاعل وتبادل المعلومات، وتقديم الآراء وصولاً إلى المشاركة، باتخاذ القرار حول موضوع ما من قبل الأفراد والمجموعات المهتمين أو المتأثرين إيجاباً أو سلباً بذلك الموضوع، سواء أكان الموضوع مشروعاً أم برنامجاً أم سياسة ما. أي أنها باختصار الطريقة التي يمكن عبرها إجراء الإصلاح الاجتماعي الذي يمكن جميع أبناء الوطن من المشاركة بثمرات التنمية.

ومن خلال استعراض البيانات المتاحة لعام ٢٠١١. (١٢١)

أظهرت المعطيات إن ٥٤% من المشمولين في الوزارات التي شملتها الدراسة أكدوا ضعف رؤية المشاركة ومركزية كبيرة في رسم السياسات وفي صياغة النتائج. في حين وصلت المشاركة العامة في صنع القرارات وصياغة الاستراتيجيات لمجالس المحافظات وقطاع الاعمال والمواطنين ومنظمات المجتمع المدني الى أدنى مستوى بنسبة ٨٢%، يعني نسبة المشاركة هي ١٨% فقط ، مما يوشر انعدام أو ضعف المشاركة العامة في رسم السياسات وصناعة القرارات. وفيما يتعلق بآليات الاتصالات وتفويض الصلاحيات فقد بلغت نسبة من أكدوا الحاجة إلى التطوير ٧٢%، أي أن هناك حاجة ماسة إلى تعديل التشريعات واللوائح التي تسمح بمجال أكبر للتفويض لتحقيق تقدم في الاتصالات بين الوزارات وتشكيلاتها كذلك تعزيز دور مجالس المحافظات في اختيار القيادات والمشاركة في وضع الموازنات وفي تناسق الصلاحيات و تحديد متطلبات العمل بين مجالس المحافظات والوزارات القطاعية .

---

(١٢١) مسح ميداني نفذه المركز الوطني للتطوير الإداري وتقنية المعلومات بدعم من منظمة الاسكوا حول تقييم خطط المشاركة العامة في أربعة قطاعات خدمية / ٢٠١١.

تأسيساً على ما تقدم يمكن القول إن المشاركة العامة تلعب دوراً جوهرياً في عملية المساءلة والرقابة والمتابعة من خلال الدور الرقابي لمجلس النواب ومجالس المحافظات والمجتمع المدني

#### الفرع الرابع: مؤسسات العدالة وسيادة القانون

تشكل العدالة وسيادة القانون وفرض سلطة الدولة وضمان حقوق الإنسان، حجر الزاوية الأساس للحكم الرشيد. إن ضعف قدرة الدولة العراقية لممارسة السلطة الشرعية طيلة سنوات من العنف والتدهور العام لمؤسسات الدولة، وحكم القانون منذ عام ١٩٩١، أضعف من الأثر التراكمي للبناء المؤسساتي في هيكل الدولة.

كما إن انعدام الأمن لاسيما بعد عام ٢٠٠٣، وانتهاكات حقوق الإنسان، وتضاؤل فرص الحصول على العدالة كان لها تأثير شديد على المجتمعات المحلية، ولا سيما النساء والأطفال والفئات الأكثر تهميشاً.

كما أن فراغ السلطة قد خلق مساحة من الفوضى حلت فيها روح الاستباق محل المنافسة الصحيحة، وهيمنت قيم الغلبة، وسادت ثقافة الولاء بدلاً من معايير الكفاءة والأداء والانجاز، مما حد من قدرات الدولة في بسط سيطرتها على جميع الحلقات المفصلية، وبالتالي خلق بيئة تفتقر إلى سيادة القانون وارساء قيم النزاهة.

وعلى الرغم من التقدم النسبي الذي حققه العراق في السنوات الأخيرة في استعادة السيطرة على الأمن، والعمل تدريجياً على تحسين الأوضاع في معظم أنحاء البلاد. إلا أن القيود التي تحد من قدرة مؤسسات العدالة الرسمية لا تزال قائمة، كما أن الوصول إلى العدالة للفقراء والنساء والفئات الهشة، لا تزال محدودة.

إن ضعف الأداء وعدم كفاية الأطر القانونية والأمنية، وضعف المؤسسات المعنية بالتدخل السياسي والجنائي من العوامل الرئيسية التي تؤثر في قدرة الدولة على بسط سلطتها، وتحقيق سيادة القانون وحماية حقوق الإنسان، وتأمين الفرص للمواطنين في الوصول إلى العدالة. وعلى الرغم من أن نظام العدالة العراقي الرسمي كان أقل تأثراً من

غيرها من القطاعات من جراء أعمال العنف والأزمات التي عصفت بالمجتمع لعقود من الزمن. إلا أن عبء النزاع وانعدام الأمن قد إمتد ليمس المؤسسة القضائية من قريب أو بعيد، مما انعكس سلبا على سيادة القانون وتطبيق النظام عموما.

إن وجود مستويات عالية من العنف واستمرارها لمدة طويلة ترك آثارا بنيوية على النظام القضائي، من بينها استخدام أساليب التخويف والترهيب للموظفين القضائيين، إلى جانب مشكلات أخرى منها ضعف البنية التحتية ، وهجرة الكفاءات ، وبروز عدد كبير من النزاعات ذات الصلة مثل " قضايا الأراضي ونزاع الملكية ". كل ذلك وضع النظام القضائي أمام ضغوط إضافية ادت الى تدني قيم النزاهة وخلقت قبولا لدى كثير من المواطنين لممارسة بعض السلوكيات الانحرافية.

لقد تضررت السلطة القضائية، وأجهزة السلطة القضائية ، و وزارة الداخلية والجهات الفاعلة الحاسمة لفرض سيادة القانون وحماية حقوق المواطنين، وفقدت شيئا من قدرتها وسلطتها من جراء سنوات من الإهمال والصراع. وعلى الرغم من هذا التصدع، ما تزال السلطة القضائية تحظى باحترام في جميع أنحاء البلاد ويمكن أن تسهم في تعزيز سلطة وشرعية الدولة وزيادة ثقة المواطنين في مؤسساتها وفي تعزيز وفرض سيادة القانون وإرساء قيم النزاهة

### **المطلب الثالث: منع مظاهر الانحراف الوظيفي**

يظل العامل الاجتماعي من أكثر العوامل وجاهة في تفسير السلوك الانساني في العراق، فأغلب السلوكيات التي عرفها الشارع العراقي كانت بسبب وطأة الظروف والازمات وعسر التكيف معها. فمن أعماق الهامش المقصى ومن حافات العشوائيات، تنطلق العديد من السلوكيات المنحرفة.

فأمام توالي الازمات ومصادرة التسهيلات المتاحة يخرج الناس من مجال الطاعة إلى مجال التمرد. لاسيما في لحظات الضعف التي تطرأ على السلطة جراء انتقال الحكم او صراع حول إدارة دفته.

فاغلب مظاهر الانحراف تقع في زمن العسر والأزمات، فالاحتجاج يكون في كثير من ظواهره بقوة الفقر والتهميش، بل إن أكثر مظاهر العنف والأعمال الإرهابية التي يشهدها المجتمع الإنساني، من أجل تحسين ظروف المعيشة وقرار العدالة الاجتماعية.(١٢٢)

ومن أفضل الوسائل لمنع الانحراف الوظيفي هو الشفافية والعمل بوضوح وصدق والقيام بالرقابة الايجابية التي هدفها تحسين وتطوير نشاط المؤسسات الحكومية وتطبيق المساءلة عند الانحراف ووضع إستراتيجية واضحة وبعيدة الأمد لتحقيق الأهداف المطلوبة لمكافحة الفساد وسنتناول ذلك بثلاثة فقرات .

### الفرع الأول: الشفافية ومكافحة الفساد

واجه العراق تحديات كبيرة تمثلت بالحروب والحصار والعنف والإرهاب مما أدى إلى انتشار ظاهرة الفساد بأشكاله كافة وتهميش دور الرقابة الشعبية على أداء الحكومة و مؤسساتها خاصة بعد عام ٢٠٠٣ واجتياح موجة العنف والإرهاب وعدم الاستقرار و هو ما شجع على الرشوة و الاختلاس و التزوير و نهب المساعدات الإنسانية، وفي سبيل مواجهة هذه الحقائق بدأ العراق بإحراز تقدم بشأن تطوير إطار العمل المؤسسي لخطة مكافحة الفساد وقد صادقت الحكومة على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد في عام ٢٠٠٨، كما ان العراق عضو في فريق عمل الشرق الاوسط وشمال افريقيا لمكافحة الفساد اضافة الى وضع استراتيجية متعددة الواجهه لمكافحة الفساد في كانون الثاني ٢٠١٠.

وقد قامت الحكومة منذ 2003 بدعم بناء قدرات هيئة النزاهة، ديوان الرقابة المالية ، مكتب المفتش العام ، مكتب منسق رئيس الوزراء للشؤون الرقابية والمجلس المشترك لمكافحة الفساد ،وأصبح العراق عضوا مرشحا في مبادرة شفافية صناعات

(١٢٢) مصدر سابق ، مصطفى ،عدنان ياسين ، سوسيولوجيا الانحراف في المجتمع المازوم ، العراق أنموذجا ، عمان ، دار اثناء للنشر ، ٢٠١١ ، ص٧٦ .

الإستخراج. وفي هذا السياق ، وسعت الحكومة من نطاق الإفصاح العام عن إنتاج إيرادات النفط. كما تحسن الإشراف التشريعي ، إذ يقوم مجلس النواب ولجان النزاهة الحكومية بعمل مراجعات عامة للسلطة التنفيذية كما تم انشاء لجنة نزاهة في برلمان إقليم كردستان.

وبالوقت نفسه تعاني معظم الوزارات ومؤسسات الدولة من العمل بطريقة غير شفافة وهو امر ناجم عن قلة الخبرة والتدخل القانوني في اعمالها والضغط عليها من قبل الأحزاب والجماعات الخارجة عن القانون لتحقيق مصالحها. كما تترسخ منظومات من القيم الاجتماعية و السياسية والإدارية الحاضنة للفساد او الحامية له او المتسامحة معه، فضلا عن ضعف ثقافة مكافحة الفساد وتخلف النظام المصرفي وعجزه عن الإمساك بأدوات التطبيق السليم لإجراءات و متطلبات منع عمليات غسل الأموال .

على صعيد آخر أدى عدم تطبيق المعايير العلمية في اشغال المناصب وخصوصا القيادية من خلال الاعتماد على اسلوب المحاصصة والاعتبارات السياسية الى ضعف الثقة بالمؤسسات الحكومية وبالذات التي تقدم خدمات مباشرة للمواطنين لاسيما مع انتشار ظواهر الفساد.

كما أسهم ضعف اجراءات التعاون والتنسيق والتكامل بين المؤسسات العامة والأجهزة الرقابية (هيئة النزاهة / ديوان الرقابة المالية / مكاتب المفتشين العموميين ) لمكافحة ظواهر الفساد الى ضعف الشفافية في التصرفات المالية وخاصة في مجال الكشف عن نتائج تنفيذ الموازنات والكشف عن المصالح المالية فضلا عن ان تضارب المصالح في منح العقود تقود الى منافسة غير عادلة وهدر في المال العام وتدني مستوى المشاريع المنفذة .

ان نقطة الشروع في منع مظاهر الانحراف الوظيفي تبدأ من حماية المجتمع من ظواهر الفساد واشاعة ثقافة النزاهة من خلال:

١- اعتماد برنامج وطني لحماية المجتمع من جرائم الفساد ووضع آليات وضوابط لتحسين الاقتصاد الوطني من الممارسات السلبية والارتقاء بالمعايير الأخلاقية للوظيفة العامة من خلال وضع خطط عمل تشتمل على ضمان شفافية المناقصات والعقود والمشتريات وتعزيز عمليات الكشف عنها للجمهور وتعزيز قدرات الرقابة الداخلية وإجراءات الضبط الداخلي لتعزيز قدرة الإدارة على السيطرة والحد من مخاطر التواطؤ والغش.

٢- إصلاح النظام التعليمي بما يؤمن نشر ثقافة مجتمعية تبدأ من المدرسة عبر تعليم الجيل الجديد مخاطر الفساد وزرع الفضيلة والأخلاق والتربية الصحيحة.

٣- كشف حالات الفساد بعد صدور أحكام القضاء بحقها وإعلانها للرأي العام عملاً بمبدأ الشفافية.

٤- تطوير إجراءات بناء قواعد المعلومات والبيانات المطلوبة لاتخاذ الإجراءات والقرارات الصائبة في مجال مكافحة الفساد. (١٢٣)

وتسعى الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد الى الحد من ظواهر الفساد من خلال:

- الوقاية: وهي بناء منظومة تشريعية وإدارية ومالية ورقابية وقيمية وثقافية
- الردع: وهي بناء منظومة قانونية وتحقيقية وقضائية قادرة على تحقيق إجراءات رد فاعله

- خلق جبهة وطنية واسعة تشترك فيها كل الأجهزة الرسمية والشعبية
- الإصلاح من الأعلى إلى الأسفل أي من الحلقات السياسية والتشريعية والتنفيذية إبتداءً من القيادة العليا نزولاً الى أدنى المستويات التنفيذية . (١٢٤)

وان من أهم أهداف الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد:

١- تطوير التدابير القانونية اللازمة لتعزيز سيادة القانون وتفعيل قدرات الهيئات

---

(١٢٣) الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ، جمهورية العراق ، مطبوعات هيئة النزاهة لمجلس الوزراء ، ٢٠١٠-٢٠١٤ ، ص ٢٤ .

(١٢٤) المصدر السابق نفسه ، ص ٢٣ .

المتخصصة بتنفيذ إجراءات مكافحة الفساد.

٢- إصلاح نظام الخدمة المدنية واعادة العمل بمجلس الخدمة المدنية على وفق التطور الحاصل في مفهوم الوظيفة العامة ومواكبة التقنيات الإدارية والتكنولوجية الحديثة بما يؤدي الى التقدم والرقي في أداء المؤسسات وترشيد الإجراءات الإدارية.

٣- تعزيز وتنمية الثقافة العامة والشفافية والنزاهة والمسائلة وترويج أهمية تطبيق لائحة السلوك الوظيفي وكشف المصالح المالية في ترسيخ أدبيات الوظيفة العامة من خلال وضع خطط عمل تشتمل على ضمان شفافية المناقصات والعقود والمشتريات وتعزيز عمليات الكشف عنها للجمهور وتعزيز قدرات النهاية الداخلية واجراءات الضبط الداخلي لتعزيز قدرة الادارة على السيطرة والحد من مخاطر التواطؤ والغش .

٤- تحسين كفاءة ونوعية الخدمات القانونية التي يقدمها نظام العدالة.

٥- تعزيز النظام المالي للدولة، من خلال اعتماد مبادئ الشفافية والكفاءة والفعالية في ادارة الموازنة العامة للدولة والحرص على مشاركة المجتمع في صياغة وتنفيذ ومراقبة البرامج والمشاريع.

٦- تحسين مستوى الوعي والمشاركة من جانب وسائل الاعلام والمجتمع المدني والقطاع الخاص في مجال مكافحة الفساد واعتبار هذه المؤسسات الكفيل والضامن الاخلاقي لالتزام الموظف العمومي والخاص بتحمل المساءلة والمسؤولية أمام الشعب.

٧- تحسين آليات إشراك المواطنين في اتخاذ القرارات لتعزيز الشفافية والمساءلة وتحسين الخدمات المقدمة لهم نوعا وكما وتحسين نوعية الحياة

٨- بناء علاقات متميزة مع المنظمات الدولية والاقليمية بما يضمن الاستفادة من برامج الدعم الدولي

٩- اصلاح النظام التعليمي بما يؤمن نشر ثقافة مجتمعية تبدأ من المدرسة عبر تبصير الجيل الجديد اي ( صغار السن ) بمخاطر الفساد وزرع الفضيلة والاخلاق

والتربية الصحيحة لخلق جيل يدرك مخاطر الفساد على المجتمع.(١٢٥)

### الفرع الثاني : الرقابة والمساءلة

- المساءلة أو المحاسبة مسألة مهمة لمكافحة الفساد ومنع الانحراف الوظيفي، وهذا يتطلب دعم وتعزيز ثقافة النزاهة واتخاذ سلسلة من الإجراءات الآتية:
- ١- ارساء الأسس القانونية من خلال تشريعات تؤطر مبدأ المساءلة.
  - ٢- اعتماد سجلات وكشوفات مالية مدققة معدة على أسس عالية من الشفافية.
  - ٣- قيام الوزارات والمحافظات بإعداد وتقديم دراسات جدوى متكاملة عن المشاريع المراد تنفيذها.
  - ٤- إطلاق الصرف وتسليم الدفعات بأوقات محددة ووفق أولويات سير عملية التنفيذ
  - ٥- وضع خطط لمكافحة الفساد بنوعيه (الإداري والمالي) في المؤسسات التي تتطلب وضع الأنظمة والقوانين مع التطبيق الكامل لها.
  - ٦- اعتماد الإجراءات السليمة للشراء والتجهيز ووضعها بالشكل الذي يساعد على سرعة التنفيذ وتحديد جهات المراقبة بحسب دورات تلك الإجراءات وإزالة أي ازدواجية فيها.

### الفرع الثالث : تعزيز التدابير الوقائية

تعد الوقاية prevention جزءا لا يتجزأ من أية سياسة تنموية هادفة ، غير أن التنظير العلمي الذي تناول اتجاهاتها واهدافها ووسائل تنفيذها يطرح تصورات متباينة نسبيا . فهناك من يركز على الوقاية العامة General Prevention مقابل من يركز على الوقاية الخاصة Special Prevention ، إذ يؤكد هدف الوقاية العامة على ردع الآخرين من خلال منظومة من البرامج والسياسات تهدف الى الحد من الفساد. أما انصار الوقاية الخاصة فيؤكدون على الفعل المنحرف ذاته قبل التأكيد على

(١٢٥) المصدر السابق نفسه ، ص ٢٤ .

المؤسسة وذلك بإعاقه الفرد من خلال تفعيل آليات النفاذ للأنظمة والقوانين التي تقيد حريته ووقاية المجتمع. (١٢٦)

إن من المفيد أن نتناول الموضوع من زاوية أخرى فالوقاية تعني المنع والحماية، ففي جانب المنع تعني الوقاية اتخاذ إجراءات تمنع وقوع الفعل المنحرف وهو ما يحقق حماية للفرد والمجتمع على السواء، وفي هذا السياق يمكن النظر إلى العقوبة بوصفها إحدى آليات الوقاية وليس الوحيدة . تنطلق هذه الفكرة من حقيقة ان الفرد والمجتمع هما وجهان لحقيقة وجودية واحدة وان الانحراف ليس فعلا يحدث في فراغ بل هو تعبير عن خلل في البناء الاجتماعي فضلا عن كونه تعبيراً عن اختلالات قيمية في الفرد ذاته وبالتالي فان الوقاية ينبغي إن تبدأ بالمجتمع فتصبح عملية ذات اوجه متعددة تمنع أو تخفف من اثر العوامل التي تشكل بيئة صالحة لوقوع الفعل المنحرف كالفقر والعشوائيات والهجرة والبطالة والتفكك الأسري.

الجانب الآخر للوقاية يتمثل في الإجراءات التي تتخذ بعد وقوع الفعل المنحرف وتتمثل في مصادرة الحرية كالسجن المؤبد وغير ذلك من العقوبات المشددة والتي تمثل جانب الردع الوقائي للآخرين كما تمثل جانب المصادرة القانونية للخطر الذي يمثله المنحرف على المجتمع. أن جانب الوقاية يتعلق بالقضاء وما يصدره من أحكام تتناسب مع خطورة الفعل فهي وقاية قضائية عقابية تتصل مباشرة بالسياسة الجنائية، أما الجانب الاجتماعي للوقاية فهو ذو مضمون تنموي إصلاحي يتصل مباشرة بالسياسة الاجتماعية دون أن يعني ذلك انفصالا بين ما هو اجتماعي وما هو جنائي.

وقد أولى المشرع العراقي أهمية كبيرة للوقاية وما يمكن أن تؤديه من دور في حماية المال العام والحد من مظاهر الانحراف والفساد من خلال ما ورد في قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ / الفصل الثاني المادة ١٠ / ٣ ثالثا والتي نصت

---

(١٢٦) الدوري، عدنان ، علم العقاب ومعاملة المذنبين، ذات السلاسل، الكويت ١٩٨٩ ، ص ٨٩ .

على " ان يكون ضمن الهيكل التنظيمي لهيأة النزاهة دائرة تسمى دائرة الوقاية يرأسها مدير عام حاصل في الأقل على شهادة جامعية اولية في القانون وتتولى القيام بالواجبات اللازمة لملاحقة تقديم تقارير الكشف عن الذمم المالية ومراقبة سلامة وصحة المعلومات المقدمة فيها وتدقيق تضخم أموال المكلفين بتقديمها بما لا يتناسب مع مواردهم واعداد لائحة السلوك". (١٢٧)

وقد ورد في المادة ١٠ رابعا من نفس القانون " على تأسيس دائرة تسمى دائرة التعليم والعلاقات العامة يرأسها مدير عام حاصل في الأقل على الشهادة الجامعية الأولية في الاختصاصات التربوية أو الإعلامية وتتولى القيام بما هو ضروري ومناسب لتنمية ثقافة النزاهة والاستقامة والشفافية والخضوع للمساءلة واشاعة التعامل المنصف واحترام القانون. (١٢٨)

وعند المقارنة ببلدان أخرى نجد على سبيل المثال ان القانون الجزائري جاء عنوانه منسجماً مع الهدف الذي انشأ من اجله وهو "الوقاية من الفساد ومكافحته" رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦، إذ ورد في الباب الثاني منه "التدابير الوقائية في القطاع العام والتوظيف" قد اكد في المواد من ٣-٨ ان تراعى عند توظيف الموظف:

- أ- مبادئ الشجاعة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والانصاف والكفاءة
- ب- وضع معايير محددة لتولي المناصب الخاصة مع تأمين اجر ملائم مع مخصصات كافية
- ت- إعداد برامج تعليمية وتكوينية ملائمة لتمكين الموظفين من الاداء الصحيح والنزيه.
- ث- التصريح بالامتلاكات لصون نزاهة الموظفين العموميين

---

(١٢٧) قانون هيئة النزاهة، رقم ٣٠، لسنة ٢٠٠٤، المادة ١٠/ثالثا .

(١٢٨) المصدر السابق نفسه، المادة ١٠/رابعا.

ج- كما تضمن القانون الإشارة الى قواعد سلوك الموظفين وحمائتهم من الوقوع في  
برائن الانحراف. (١٢٩)

وتجدر الإشارة بان القانون الأردني وفي موضع الإشارة للجانب الوقائي منه ركز على  
وضع الخطط والبرامج والخطط الأمنية للسياسة العامة لمكافحة الفساد وتوعية المواطن  
بآثار الفساد ونشر التقارير الدورية التي تبين مخاطر الفساد والواسطة والمحسوبية والتي  
تمارس في مؤسسات الدولة وإدارتها العامة. كما أشار إلى أهمية التعاون مع الجهات  
المحلية والإقليمية والدولية من أجل مكافحة الفساد. (١٣٠)

---

(١٢٩) قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، جمهورية الجزائر، رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦، المواد من ٣-٨ .

(١٣٠) قانون هيئة مكافحة الفساد الاردني رقم ٦٢ ،لسنة ٢٠٠٦ .

## المبحث الثاني

### المهام التنظيمية والوظيفية لهيأة النزاهة

لابد من القول هنا بأن هيئة النزاهة قد لا تستطيع أداء مهامها أو القيام بمكافحة الفساد دون أن يكون لها تنظيم يحدد الآليات التي يمكن من خلالها أداء الوظائف والممارسات التي تهدف إلى الحد من الفساد وأتساع مبادئ الشفافية في المجتمع . وطالما أرتبط التنظيم بالوظيفية عملا وبناءا و نهجا . حيث أن الوسائل تبقى قاصرة عن الوصول إلى الأهداف وتحقيق الغايات مالم يكن لها تنظيم جيد يوحد الجهود ويحدد الأولويات ويوجه بوصلة الأهمية لكل منها وصولا لتحقيق الغاية المثلى لمكافحة الفساد .

لابد للوظائف والآليات التنظيمية من قانون أو تشريع تستظل به لتحقيق تلك الغايات وهذا ما سنتناوله في المطلب الأول من مبحثنا هذا وسنتناول في المطلب الثاني كشف المصالح والذمة المالية . وسنسلط الضوء على تعزيز قواعد السلوك المهني في المطلب الثالث منه .

#### **المطلب الأول: إعداد مشاريع القوانين وإصدار التعليمات**

إعداد مشاريع القوانين وإصدار التعليمات : تستند هيئة النزاهة في أداء مهامها وما تقوم به من دور فاعل في مكافحة الفساد والحد منه على مجموعة من التشريعات والقوانين والتي حدد بموجبها الصلاحيات والمهام وكل ما تختص به هيئة النزاهة من أعمال وممارسات تهدف إلى خلق مجتمع خال من الفساد . كذلك ما تتمتع به الهيئة من صلاحيات الردع والمحاسبة والإحالة إلى المحاكم فيما يخص جرائم الفساد جعل المشرع يمنحها صلاحيات أخرى تعد كبيرة وهي إجازة اقتراح مشاريع القوانين فيما يخص عملها لمكافحة الفساد فاقترح تشريعات إضافية عند الضرورة معينة للقضاء على الفساد وتنمية ثقافة الاستقامة والنزاهة والشفافية والخضوع للمحاسبة ولما هذه

الوسائل من أهميه بالغة في مكافحة الفساد وردت في الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤  
والقانون ٣٠ لسنة ٢٠١١ في خمسة مواطن :  
الأول في القسم ١ من الأمر ٥٥ بالعبرة الآتية " تقوم المفوضية باقتراح تشريعات  
إضافية عند الضرورة " . (١٣١)

والثاني في القسم ١ من القانون النظامي الملحق للأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ :-

" وتقوم - أي الهيئة- باقتراح تشريعات إضافية عند الضرورة " .

والثالث في القسم ٣ من القانون المذكور:-

" ويجوز للمفوضية أن تطور وتقتح سن التشريعات الإضافية " .

والرابع في القسم ٨/٤ الذي ينص :-

"يجوز للمفوضية أن تقترح على الهيئة التشريعية الوطنية تشريعات صممت للقضاء  
على الفساد ثقافة الاستقامة والنزاهة والشفافية والخضوع للمحاسبة والتعرض  
للاستجواب والتعامل المنصف في الحكومة " .

و الخامس كان في القسم ٦/٥ الذي نص على :-

" يساعد مدير الشؤون القانونية رئيس المفوضية وينصحه بغية ضمان الامتثال للقانون  
العراقي ويقدم لرئيس المفوضية اقتراحات بشأن التشريعات التي ترفعها المفوضية  
إلى هيئة التشريع الوطنية " . (١٣٢)

وقد ورد في قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ ما يشير إلى أهمية التشريعات  
واعطاء الهيئة صلاحيات اقتراح القوانين المتعلقة بالفساد . فقد جاء في الفصل الأول  
المادة ٣ رابعا " إعداد مشروعات قوانين فيما يسهم 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 " . وهذا ما أكدته المادة

---

(١٣١) العكيلي، رحيم ، علاقة هيئة النزاهة بغيرها من الأجهزة الحكومية ، مجموعة محاضرات أقيمت على منتسبي  
هيئة النزاهة .

(١٣٢) المصدر السابق نفسه.

١٠ /ثانيا/د فإن الهيئة يقع على عاتقها إعداد مشروعات القوانين وجعلها  
المشرع ضمن اختصاص الدائرة القانونية إحدى تشكيلات هيئة النزاهة .  
ويرى الباحث بأن المشرع في قانون الهيئة بمختلف مواده كان محقا في إعطاء  
صلاحيات اقتراح مشروعات القوانين للهيئة حيث إن الفساد وطرق ممارسته تعد  
مختلفة وقد يلجأ المفسدون إلى ابتداع طرق جديدة لا يوجد ما يجرمها في القانون .  
وبما أن الهيئة هي المعنية بالحد من الفساد وكونها هي الأقرب لتقويم حجم الفساد  
وطبيعة ممارسته والظروف المعينة في ارتكابه فتصبح بذلك هي التي تمتلك الدراية  
والخبرة والتجربة في القيام بذلك وضع التشريعات المناسبة للحد والوقاية منه وقد  
لاحظنا بأن بعض الدول العربية قد أعطت هذه المهمة ( اقتراح تشريع القوانين ) إلى  
الهيئة المعنية بمكافحة الفساد فقد جاء في القانون ٦ لسنة ٢٠٠٦ والخاص بالوقاية من  
الفساد ومكافحته لجمهورية الجزائر ما يأتي :-

- ١- اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد وتجسيد مبادئ دولة القانون وتعكس  
النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية
  - ٢- تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد ، لكل شخص أو هيئة عمومية أو  
خاصة واقتراح تدابير خاصة منها ذات طابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من  
الفساد ، وكذلك التعاون مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة في أعداد  
قواعد أخلاقيات المهنة .
  - ٣- جمع ومركزة واستقلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن  
أعمال الفساد والوقاية منها ، لاسيما البحث في التشريع والتنظيم والإجراءات  
والممارسة الإدارية ، عن عوامل الفساد لأجل تقديم توصيات لأزالتها. (١٣٣)
- وقد ورد في القرار الأميري الخاص بإنشاء اللجنة الوطنية للنزاهة والشفافية في دولة

---

(١٣٣) قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ، جمهورية الجزائر ، رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ ، المادة ٢٠.

قطر في المادة ٧/٣ ما يأتي :-

" اقتراح التشريعات اللازمة لمنع ومكافحة الفساد على أن تأخذ في الاعتبار المعايير والمتطلبات المنصوص عليها في اتفاقية الأمم المتحدة المشار إليها وإجراء مراجعة دورية لهذه التشريعات لغرض تطويرها " . (١٣٤)

وقد نصت المادة ٢٠/أ من قانون مكافحة الفساد رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٦ الخاص بجمهورية اليمن على ما يأتي "تقوم الهيئة بالتنسيق مع الجهات المختصة بدراسة وتقييم واقتراح تطوير التشريعات العقابية المتعلقة بجرائم الفساد من الناحيتين الإجرائية والموضوعية لمواكبة أحكام الاتفاقية وتقديمها لمجلس النواب لمناقشتها وإقرارها وفقا للإجراءات الدستورية". (١٣٥)

وجاء بالفقرة ب " القيام بالدراسات حول إنشاء محاكم إدارية مختصة والغاء الجهات ذات العلاقة بإنشائها وفقا أحكام القوانين ذات العلاقة " . (١٣٦)

وقد ألزمت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٤ الدول الأعضاء باعتماد تدابير تشريعية وإدارية مناسبة بما يتوافق مع أهداف الاتفاقية ووفق المبادئ الأساسية الداخلية لتلك الدول. (١٣٧)

وقد جاء في قانون مكافحة الفساد رقم لدولة فلسطين رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ المادة ٨ ما نصه " مراجعة وتقييم ودراسة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد واقتراح التعديلات عليها وفقا للإجراءات المرعية " . (١٣٨)

ولأن المعركة ضد الفساد طويلة الأمد تتطلب التأهب الدائم وتغيير القوانين والتشريعات حسب المتغيرات التي تقتضيها ظاهرة الفساد على الصعيد الحكومي فهياة النزاهة لا بد أن تنهض بمستوى أداء منتسبيها وترتقي وتضاعف قوة فاعلية عملها من

(١٣٤) قانون اللجنة الوطنية للنزاهة والشفافية ،دولة قطر ،رقم ٨٤ ، لسنة ٢٠٠٧ ، المادة ٣ .

(١٣٥) قانون مكافحة الفساد ، لجمهورية اليمن ، رقم ٣٩ ، لسنة ٢٠٠٦ ، المادة ٢٠ ، ص ٢٦ .

(١٣٦) المصدر السابق نفسه ، المادة ٢٠ .

(١٣٧) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، لسنة ٢٠٠٤ .

(١٣٨) قانون مكافحة الفساد في دولة فلسطين ، رقم ١ ، لسنة ٢٠٠٥ ، المادة ٨ .

خلال سن قوانين وتشريعات تتلاءم مع المتغيرات الحاصلة . وفي العرض ومن أجل  
تحسين الموظفين العاملين في هيئة النزاهة بسبب تحمل الاعباء فقد بادر المشرع  
العراقي بمنح منتسبها مخصصات مالية مجزية تتناسب مع ما يقدمونه من جهد  
وتعرضهم للمخاطر واستهدافهم من عصابات المفسدين وقد أشار لهذه الزيادة بالقانون  
رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ صراحة ولم يشر لهذا بقوانين أخرى كما هو معمول به عند  
منح بعض الموظفين زيادة بالرواتب او المخصصات الأخرى، وهذا من أجل مكافئة  
وتشجيع العاملين بهذه المؤسسة الرقابية المهمة و تقديرًا لما يقومون به من واجبات  
ومهام تنطوي على خطورة ومنعهم من الانحراف و الفساد والمغريات المادية .  
وقد ورد في القانون المذكور في المادة ٢٢ يمنح العاملون في الهيئة المخصصات في  
الفقرة أولاً وثانياً وثالثاً منه. (١٣٩)

وهنا يمكننا القول بأن خطورة الفساد تتأتى من كونه يقوض أسس حكم القانون  
واشاعة الشفافية في المجتمع وجعل الحكومات مسؤولة أمام الشعب بالقصور الحاصل  
ويعوق التقدم البشري في مختلف الجوانب وأن الأمل الوحيد في كسب المعركة ضد  
الفساد يكمن في التزامنا بقيم الإدارة الرشيدة والسلوك الصحيح والشفافية والانفتاح  
وتطبيق مبادئ حكم القانون .

### **المطلب الثاني : كشف المصالح والذمة المالية**

تضطلع هيئة النزاهة في العراق بمهام وواجبات ذا أهمية كبيرة في مكافحة  
الفساد والحد منه وكذلك تأخذ على عاتقها مهام أخرى لا تقل أهمية عن تلك المهام  
والواجبات تقع في مقدمتها التحصين والوقاية من الوقوع في مهاوي الفساد والانزلاق  
والسير في دروبه الظلماء وكذلك العمل على إشاعة و غرس قيم الشفافية والنزاهة بين  
مختلف الأوساط الوظيفية ويقع على عاتقها أيضاً متابعة السلوك الإداري والوظيفي  
للكوادر المتقدمة في الجهات الحكومية من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء نزولاً

---

(١٣٩) قانون هيئة النزاهة، رقم ٣٠ ، لسنة ٢٠١١، المادة ٢٢ .

إلى الدرجات الخاصة والمدراء العاميين ومن أهم الوسائل التي تتبعها الهيئة في ذلك هو كشف المصالح و الذمم المالية . الذي سنتناوله بشئ من التفصيل في هذا المطلب . لقد أكدت اللائحة رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ الصادرة من مفوضية النزاهة العامة استناداً للقانون التنظيمي المؤسس للمفوضية الملحق بالقانون ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ على مبدأ كشف المصالح والذمم المالية لكبار موظفي الدولة . فأصبح لزاماً عليهم الكشف عن مصالحهم المالية و مصالح أزواجهم وأولادهم المعيلين لهم عند التعيين لأول مرة في المناصب الحكومية . كما يتوجب عليهم ملء الاستمارة سنوياً وكذلك في ختام خدمتهم . والهدف من ذلك هو التعرف على حجم التضخيم والزيادة الحاصلة في ثروته خلال مدة وجوده بالمنصب وهل قد أثرى على حساب المال العام ؟

وأن العمل بهذا المبدأ قد أنطوى على أهمية كبيرة في الحد من الفساد وضبط سلوك العاملين في الوظيفة العامة من خلال شعور الموظفين بهذا الإجراء بأن هناك رقياً على سلوكهم وأن عملية التجاوز على المال العام والإثراء و الكسب غير المشروع تؤدي إلى العزل من الوظيفة والمتابعة القانونية والجزائية، لقد جاء في القسم ٣ القانون ٥٥ الخاص بإنشاء هيئة النزاهة في العراق ما يؤكد على أهمية كشف المصالح والذمم المالية للمسؤولين في الدولة على وفق ما يأتي " وعن طريق تعزيز ثقة الشعب في الحكومة العراقية من خلال قيام المسؤولين بالكشف عن مصالحهم المالية " كما نص على ذلك القسم ٦/٤ من القانون المذكور " تصدر الهيئة بموجب ما نص عليه القسم ٧ لوائح تنظيمية ملزمة تقتضي من المسؤولين الكشف عن مصالحهم المالية". (١٤٠)

ونرى بأن القانون قد ألزم كبار الموظفين بذلك كي يعزز ثقة الشعب بحكامه ومن يتولى المسؤولية وقيادة المجتمع من خلال مبدأ الشفافية وعرض الممتلكات الخاصة لجميع المسؤولين . وكذلك إيصال الفكرة لكل من يتولى إدارة الشؤون العامة

---

(١٤٠) العكيلي، القاضي رحيم ، علاقة هيئة النزاهة بغيرها من الأجهزة الحكومية، مصدر سابق .

في الدولة وبمختلف الدرجات الوظيفية الخاصة بأنهم يجب أن يكونوا قدوة لغيرهم في معايير النزاهة والعمل على وفق مبدأ الشفافية.

وان لا أحداً مهما كانت درجته الوظيفية هو بمنأى عن المتابعة والمحاسبة عند التجاوز على المال العام أو الانحراف عن أصول العمل الوظيفي وقواعد السلوك المهني الصحيح وقد أوكل القانون المذكور آنفاً مهمة ذلك إلى دائرة الوقاية في هيئة النزاهة حسبما ورد في القسم ٧/٥ . وقد ورد في القانون ٣٠ لسنة ٢٠١١ نوعاً آخر من التوضيح فيما يخص المكلف وأولاده القاصرين وكذلك أولاده المتزوجين الذين لم يستقلوا مالياً عنه وغير المتزوجين . كما جاء في التعاريف من نص المادة ١ ما يأتي :-

المكلف : هو الملزم قانونياً بتقديم تقرير الكشف عن الذمة المالية .  
أولاد المكلف التابعون له : هم أولاده القاصرون ، وأولاده غير المتزوجين ، ومن لم يستقلوا عنه مالياً ولو كانوا قد تزوجوا أو بلغوا سن الرشد . (١٤١)  
ومن خلال اطلاعنا على بعض القوانين الخاصة بشأن الإقرار بالذمة المالية لاحظنا بأن المشرع اليمني قد أفرد لهذا الموضوع قانوناً خاصاً به هو قانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٦ ، بشأن الإقرار بالذمة المالية وقد بين في الفصل الثاني أهداف هذا القانون المتمثلة بما يأتي :-

- ١- حماية المال العام
- ٢- تعزيز الثقة بأجهزة الدولة وموظفيها وصون كرامة الوظيفة العامة .
- ٣- مكافحة الكسب غير المشروع والحد من العبث بقيم وأخلاقيات الوظيفة العامة.
- ٤- تعزيز الرقابة على كل من يتولى وظيفة عامة ويخضع لهذا القانون. (١٤٢)

---

(١٤١) قانون هيئة النزاهة ، رقم ٣٠ ، لسنة ٢٠٠٦ ، المادة ١ .  
(١٤٢) قانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٦ ، جمهورية اليمن بشأن الإقرار بالذمة المالية ، المادة ٣ .

ونرى بأن المشرع قد رسم خطا بيانيا محددًا لكل المشمولين بهذا القانون للابتعاد عن مواطن الفساد والانحراف الوظيفي وكذلك حماية الموارد البشرية والمال العام من العبث والنهب والتشتيت حاملا من النزاهة التي يتمتع بها موظفو الدولة عنوانا بارزا لثقة الجمهور بهم واعطاء الوظيفة العامة قيمة عليا من خلال تعزيز ثقة المواطن بأجهزة الدولة لما يتمتع به العاملون فيها بمستوى عالي من النزاهة والكفاءة والشفافية كذلك حدد المشرع اليمني في المادة ٤ من أحكام هذا القانون المشمولين بأحكامه وهم :-

(أ) وظائف السلطة العليا :-

- ١- رئيس الجمهورية
- ٢- نائب رئيس الجمهورية
- ٣- رئيس وأعضاء هيئة الرئاسة ومجلس النواب وأعضاء المجلس
- ٤- رئيس الوزراء ونوابه وأعضاء مجلس الوزراء ونوابهم ومن في مستواهم .
- ٥- رئيس وأعضاء مجلس القضاء الأعلى
- ٦- رؤساء وأعضاء السلطة القضائية العامة .
- ٧- رئيس وأعضاء هيئة رئاسة مجلس الشورى وأعضاء المجلس. (١٤٣)

وما إلى ذلك من الوظائف والدرجات الخاصة التي تخضع منتسبها لأحكام هذا القانون وكذلك أبقى الباب مشرعا أما مجلس الوزراء لإضافة أي وظائف أخرى يقرر مجلس الوزراء إخضاعها لأحكام هذا القانون .

فيما نرى بأن قانون هيئة النزاهة العراقي رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ قد أعطى الصلاحية للهيئة بالكشف عن الذم المالية لكل من ترى به ضرورة بالكشف عن ذلك. (١٤٤)

في حين أقتصر كشف الذم المالية في قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ على كل من رئيس وأعضاء وموظفي الهيئة حيث ألزم القانون المذكور

(١٤٣) المصدر السابق نفسه ، المادة ٤ .

(١٤٤) قانون هيئة النزاهة ، رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ .

كل منهم بالكشف عن ممتلكاته وممتلكات زوجة وأولاده القاصرين قبل مباشرته لعمله. (١٤٥)

ونرى بأن الهدف من ذلك هو لاختيار العناصر النزيهة والكفوءة التي تتولى عملية مكافحة الفساد في المملكة الأردنية ومنحها صلاحية محاسبة وتعقب المفسدين مركزا على عنصر المعالجة بعد حدوث حالات الفساد دون الذكر أو إعطاء أهمية ولو جزئية لما يمكن أن تأدية الوقاية من خلال الشفافية وكشف الذمم المالية من دور مهم في الحد من ظاهرة الفساد وكذلك حماية الموظف وتعزيز الثقة بأداء المؤسسات الحكومية . مع منح هذه الخصوصية للعاملين في هيئة مكافحة الفساد دون غيرهم، وأن ذلك عيب تشريعي يجعل من ذلك القانون قاصرا في تحقيق الأهداف التي شرع من أجلها وتحقيق الغايات المنشودة في مكافحة الفساد والحد منه .

وفيما يخص الكشف عن المصالح والذمم المالية فقد حددت المادة ٤ الباب الثاني من قانون جمهورية الجزائر الوقاية من الفساد ومكافحته الوارد بالنص الآتي "قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية وحماية الممتلكات العمومية وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية ، يلزم الموظف العمومي باكتتاب تصريح بالممتلكات خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه في وظيفته أو للموظف العمومي بنفس الكيفية التي تم بها التصريح الأول ، كما يجب التصريح بالممتلكات عند نهاية العهدة الانتخابية أو عند انتهاء الخدمة " . (١٤٦)

وقد ركز هذا القانون على تقديم الموظف بكشف الذمة المالية في بداية تعيينه وفي نهاية وظيفته او خدمته ولم يلزم بتقديم تعهد سنوي بل ترى له حرية إخبار الجهات المختصة بمكافحة الفساد عن حصول أية زيادة أو تضخم في ثروته أو عند إحالته على التقاعد. كما أنه ألزم جميع موظفي الدولة بذلك دون تحديد لمراكزهم الوظيفية .

---

(١٤٥) قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني، رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ ، المادة ٨ .  
(١٤٦) قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، جمهورية الجزائر، رقم ٦، لسنة ٢٠٠٦ ، المادة ٦ .

كما انه بين في المادة ٦ من القانون نفسه ، الدرجات الخاصة المشمولة بالتصريح بالذمة المالية وحدد مدة شهرين لهم للتصريح بذلك .

في حين نرى بأن قانون هيئة النزاهة في العراق رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ قد حدد أطارا كشف المصالح والذمم المالية بكبار موظفي الدولة والدرجات الخاصة ومن ترى الهيئة ضرورة لتقديمه كشفا بمصالحه المالية من موظفي الدولة دون تحديد مستوى درجته الوظيفيه أو طبيعة عمله ويعد ذلك تطورا ملحوظا في آليات مكافحة الفساد والحد منه في العراق . كما نرى بأنه جاء منسجما مع آليات الدولة الحديثة . وقد صدر في أوغندا "ميثاق القيادة النزيهة عام ٢٠٠٢" الذي ألزم السياسيين المنتخبين وكبار المسؤولين بالإعلان عن أموالهم وممتلكاتهم وعلاقاتهم و بخلافه يتعرض للعقاب. (١٤٧)

ونرى بأن هذا الأجراء يسجل محاولة مبكرة من الحكومة الأوغندية لمكافحة الفساد والحد منه أي أن هذا الميثاق قد صدر قبل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٤ . إلا أن تلك الإجراءات ظلت قاصرة عن الوصول إلى أهدافها بسبب وجود تراحم سلطوي وعدم وجود منظمات مجتمع مدني فاعل وغياب الوعي الوطني لدى مراكز القوى وكبار موظفي الدولة .

وكذلك فإن قانون مكافحة الفساد رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ الخاص بالسلطة الفلسطينية قد أفرد بالمادة ١١ منه محورا يتعلق بكشف الذمة المالية لرئيس السلطة الوطنية كما ورد في النص الآتي :

١- يقدم رئيس السلطة الوطنية إقرارا بالذمة الخاصة به وبزوجيه وبأولاده مفصلا فيه كل ما يملك من عقارات ومنقولات وأسهم وسندات وأموال نقدية داخل فلسطين وخارجها ، وما عليهم من ديون ، ويحفظ هذا الإقرار مغلقا وسريا في محكمة العدل ، ولا يجوز الاطلاع عليه إلا بأذن المحكمة عند الاقتضاء وفي الحدود التي يسمح بها القانون .

---

(١٤٧) اللامي ،مازن زاير جاسم ، الفساد بين الشفافية والأستبداد ، بغداد، ٢٠٠٧ ، ص١٥٠ .

٢- لا يجوز لرئيس السلطة الوطنية أن يشتري أو يستأجر أو يبيع أو يمنح أو يهدي شيئاً من أملاك الدولة ، أو أحد الأشخاص المعنوية العامة ، أو أن تكون له مصلحة مالية في أي عقد من العقود التي تبرمها الجهات الحكومية أو الإدارية ، كما لايجوز له طوال مدة رئاسته أن يكون عضواً في مجلس إدارة أي شركة أو أن يمارس التجارة أو أي مهنة من المهن أو أن يتقاضى راتباً آخر أو أي مكافآت أو منح من أي شخص آخر وبأي صفة كانت غير الراتب الواحد المحدد للرئيس ومخصصاته. (١٤٨)

وتناول كذلك في المادة ٢ بالإضافة إلى المشمولين بالقانون من كبار موظفي الدولة قد شملوا بكشف المصالح حتى من غير الفلسطينيين فقد نصت المادة ١٣ من القانون على ما يأتي " أي شخص غير فلسطيني يشغل منصباً في أي مؤسسات السلطة الوطنية ، التشريعي ، التنفيذية و القضائية وأي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح أي جهاز عمومي أو منشأة عمومية أو منظمة أهلية تابعة لبلد أجنبي أو مؤسسة دولية عمومية " . (١٤٩)

وأعطى القانون المذكور الصلاحية لمجلس الوزراء بإخضاع أي شخص أو جهة أخرى لأحكام هذا القانون . ومن الملاحظ أن هذا القانون قد أعطى أهمية كبيرة لمبدأ الوقاية والشفافية من خلال لائحة كشف المصالح والتي تهدف إلى تحصين الموظف الحكومي وخاصة أصحاب المناصب العليا في الدولة من الانحراف والفساد وقد أعطى صورة رائعة في التعامل مع ذلك عندما ركز في محاوره المهمة على الصلاحيات الممنوحة لرئيس الهيئة في إخضاع رئيس السلطة الوطنية العليا إلى الإجراءات الخاصة بالقانون وقد اهتمت أغلب القوانين المتخصصة في مكافحة الفساد على أهمية أن تعامل جميع البيانات الخاصة بأحكام كشف المصالح والذمم المالية بسرية تامة ما عدا القانون رقم ٦ الخاص بالوقاية ومكافحة الفساد لجمهورية الجزائر

(١٤٨) قانون مكافحة الفساد ، دولة فلسطين ، رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ ، المادة ١١ .

(١٤٩) المصدر السابق نفسه ، المادة ٢ .

قد خص أعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة بالتصريح بممتلكاتهم أمام الهيئة ويكون محل نشر عن طريق التعليق في لوحة الإعلانات بمقر البلدية أو الولاية بحسب الحالة خلال شهر . (١٦٧)

وأن ذلك لا ينسجم مع طبيعة الحياة ولخصوصية الشخصية ولائحة حقوق الإنسان كما أن ذلك قد يخلق إشكالات وعوائق اجتماعية واقتصادية للموظف أو العضو نفسه عند كشفه لزممه المالية ومصالحه وأعماله الشخصية بشكل علني .

واستنادا الى أحكام القسم ٦/٤ والقسم ١/٧ من القانون النظامي الملحق بالقانون ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ القاضي بتفويض سلطة الائتلاف المؤقتة للهيئة العراقية المعينة بالنزاهة في العراق فقد أصدرت الهيئة لائحة كشف المصالح المالية لجمهورية العراق والتي يمكن الاطلاع على موادها كاملة في الملاحق.

### **المطلب الثالث : تعزيز قواعد السلوك المهني**

يؤكد المختصون بأن السلوك الإنساني هو ثمار ما يغرس في الفرد من قيم ومبادئ وأخلاقيات تنساب تلقائيا فتدخل في بنائه القيمي والأخلاقي يتمثلها الفرد فتشكل له منظومة متماسكة ومتجانسة تظهر جليا في ممارساته اليومية . وتمثل أخلاقيات الوظيفية جزءا من ذلك ويذهب بعض من المختصين بعلم الاجتماع والسلوك إلى أبعد من ذلك إذ يؤكدون على أن الإنسان هو نتاج بيئته المرجعية لما تمثله الثقافة الفرعية في حياته من دور كبير ومؤثر وفاعل كون المؤسسات المرجعية بدأت تزاحم الأسرة على دورها في تربية الأبناء وتعليمهم قواعد السلوك الصحيح وأن النفس الإنسانية ميالة دوما إلى البحث والتجديد والمحاكاة والتقليد . كما يؤكد لنا ذلك ما جاء في النص القرآني:

بسم الله الرحمن الرحيم

(( ونفس وما سواها فألهمها فجورها وتقواها ))

صدق الله العظيم. سورة الشمس (١٥٠)

ومعنى ذلك أن النزاهة والصلاح تحملهما النفس الإنسانية كما أنها تحمل الفجور والفساد معا . وأن الأسرة والمجتمع وكل ما يحيط بالفرد من ظروف ومتغيرات هي التي تطبع سلوكه بأي منحنى نتيجة إضافة لما يتمتع به الفرد من فروقات فردية وعوامل وراثية قد دحضها العلم الحديث والذي كثر الجدل والخلاف حول ذلك بين مؤيد لنظرية لمبروزو في الإجرام والتي تركز على الجانب الوراثي علم الأحياء أي ( الفردية ) وبين مؤيدي نظرية (وطن) التي تؤكد على دور المؤسسات المرجعية في سلوك الأفراد.

وقد ظهرت مؤخرا مدرسة جديدة تزعمها عدد من العلماء الايطاليين ومنه (بيجه ودراماتيكا) والتي سميت سياسة الدفاع الاجتماعي موضحة بأن المجرم ليس الفرد بل المجرم هو المجتمع فهو الذي دفع بالفرد نحو الانحراف والأجرام والفساد ومن هنا يمكننا القول بأن متابعة سلوك العاملين في القطاع الحكومي وكذلك وضع برامج وخطط شاملة الغرض منها المحافظة عليهم من الولوج في دروب الفساد وكذلك تعديل السلوكيات المنحرفة التي قد نمت في ظل ظروف ومتغيرات لم يجد في وقتها الموظف الحكومي من يحدد له آليات عملية ومساراتها الصحيحة وكذلك المؤسسة التي تعمل قد عانت من التأثير فيها حيث أن أنهيار وتدمير البنى التحتية وأتلاف أغلب الموجودات في أغلب مؤسسات الدولة بعد عام ٢٠٠٣ . أفرز وضع مرتبكا إلى حد ما لدى كثير من موظفي الدولة . ومما زاد ذلك الوضع إرباكا الاعتماد على بعض الوزراء ووكلاء وزارات والمدراء العاملين والدرجات الخاصة وقد لا يمتلكون الدراية اللازمة بشؤون الوظيفة العامة . بل إن بعضهم لم يعمل ولا ليوم واحد في المؤسسات الدولة كما إن بعضا منهم لا يملك مؤهلات عليا

(١٥٠) القرآن الكريم، سورة الشمس الاية ٨ و ٧ .

في مجال اختصاص المؤسسة التي قاداته الظروف لتروئسها بل قد لا يملك أي مؤهل علمي بالأصل . كل ذلك قد أوجد حالة من الفساد في مؤسسات الدولة برمتها كون البيئة التي خلفت احتلال العراق بعد عام ٢٠٠٣ كانت مهياًة لذلك لوجود المحتل في جميع مؤسسات الدولة واشرافه على إدارة شؤونها بنفسه كذلك أبعاد بعض العناصر التي تملك الخبرة أو ابتعادها بسبب تلك الظروف . وكما أسلفنا القول بأن البيئة هي التي تبني سلوك الإنسان وتطبيعه على وفق ما يتوفر له من مناخ قد لا يملك هو وسائل تغييره . فكان لزاما على هيئة النزاهة وهي الجهة المعنية بتوفير بيئة مناسبة للعمل الوظيفي أن تعمل على تغيير ذلك المناخ الذي نتج عن تلك الظروف. وقد كان من أول خطواتها إصدار لوائح معايير السلوك الأخلاقي لموظفي الدولة . وقد نصت المادة ٧ من القسم ٤ من الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ على ما يأتي :-

تصدر الهيئة نسا منقحا لقواعد السلوك لتوضيح معايير السلوك الأخلاقي التي يجب أن يلتزم بها موظفو الحكومة العراقية والتشديد عليها وتتشاور الهيئة مع المركز الوطني للاستشارات وتطوير الإدارة الحكومية أثناء مراجعتها لقواعد السلوك كما تتشاور مع المفتشين العموميين في الوزارات العراقية ويراعى أن تتناول قواعد السلوك أن واجبات موظفي الحكومة تشمل ما يأتي .<sup>(١٥١)</sup>

أ- تبليغ السلطات المناسبة عن الفساد

ب- العمل دون تحيز والامتناع عن التعامل مع أي مؤسسة أو شخص على النحو غير المنصف أو تفضيل أية مؤسسة أو شخص على نحو غير قانوني عند التعامل مع أي منها .

ج- الامتناع عن الدخول في معاملات مالية مباشرة أو غير مباشرة باستعمال معلومات رسمية غير متاحة للعموم .

د- تزويد الهيئة بمعلومات كاذبة أو مظلمة أو غير كاملة أو غير معروفة .

---

(١٥١) قانون هيئة النزاهة ، رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ ، المادة ٧.

هـ - الامتناع عن قبول الهدايا التي تتجاوز قيمتها مبلغاً رمزياً تحدده الهيئة باستثناء الهدايا الصادقة من أصدقاء قدامى صادقين .

و- الامتناع عن المشاركة شخصياً أو فعلياً في مسائل رسمية لها علاقة مباشرة بمصالحهم المالية أو بمصالح أزواجهم ( زوجاتهم) أو بمصالح أقاربهم حتى الدرجة الثانية وتؤثر عليه بصورة متوقعة إلا إذا كان القانون يخول لهم القيام بذلك صراحة .

يجب على كل موظف حكومي أن يوقع تعهداً خطياً يلتزم بموجبه بقواعد السلوك كشرط من شروط التوظيف وعلى رؤساء الإدارات الحكومية القيام بالعمل اللازم لضمان قيام الموظفين بالتوقيع على تلك التعهدات (

وقد مرت بلدان عديدة بنفس الظروف والمتغيرات التي مر بها العراق ألا أنها قد تجاوزت ذلك بعد مدة ليست بالطويلة من خلال برامج وخطط الإصلاح الإداري وهذا يعني أن نرسخ فكرة الثقة في أن الدول الغربية قد حققت آفاقاً عالية من الكفاءة الإدارية ، تلك التي يكون نقلها إلى الدول النامية أمراً ضرورياً ويكون الإصلاح الإداري طبقاً لهذا التعريف هو عملية نقل التكنولوجيا الغربية. (١٥٢)

ونرى بأن هيئة النزاهة في العراق ومن خلال تسيير لائحة السلوك قد أسهمت بشكل فاعل ومؤثر في ترسيخ قواعد السلوك المهني لدى موظفي الدولة كونها قد جاءت منسجمة مع ما يتطلبه الواقع العراقي وقد عالجت في مجملها أغلب المعضلات والمشاكل التي أفرزتها المرحلة السابقة التي تعرضنا لها من خلال إلزام الموظف بالتوقيع على تلك اللائحة والتغيير بفحواها والمحاسبة في حال تجاوز ما ورد فيها .

كذلك فإن ما ورد في القانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ الخاص بهيئة النزاهة في العراق قد ركز على أهمية قواعد السلوك وأعطى للهيئة صلاحية إصدار ما يقتضي لذلك على وفق ما نصت عليه المادة ١ /سادسا " إصدار لوائح سلوك وقواعد ومعايير

---

(١٥٢) الباز، عفاف محمد ، الإصلاح الإداري وظيفية استشارية في التنظيم الحكومي المعاصر، أطروحة دكتوراه ،كلية الاقتصاد- بعلم السياسة ، جامعة القاهرة عام ١٩٩٥، ص١٦.

السلوك الأخلاقي لضمان الأداء الصحيح والمشرف والسليم لواجبات الوظيفة العامة  
". (١٥٣)

ونرى بأن مؤثرات الفساد قد انخفضت بشكل ملحوظ في السنوات الأخيرة وأن مدى التزام الموظفين بالواجبات والأخلاق المهنية قد كان سمة مميزة لأداء المؤسسات الحكومية في العراق، كما أن مؤشر النزاهة والحرص على المال العام قد نمت وارتقت بشكل ملحوظ، مما يدل على أن هيئة النزاهة قد ساهمت في إرساء قواعد السلوك المهني من خلال برامجها ولوائح السلوك التي أعدتها فحقق بذلك مستوى لائق من النجاح سوف يتنامى في المستقبل وصولاً إلى الحد من هذه الظاهرة الخطرة على المجتمع والدولة على حد سواء، وتناول قانون مكافحة الفساد للجمهورية اليمنية رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٦ أهمية السلوك الوظيفي اللائق لمؤسسات الدولة كافة ملزماً كل الأجهزة الحكومية بالتعاون فيما بينها للكشف والإبلاغ عن جرائم الفساد فقد نصت المادة ٤٤/أ " يجب على كافة أجهزة الدولة التعاون فيما بينها لكشف جرائم الفساد والإبلاغ عنها إلى الهيئة أو سلطات الضبط والتحقيق مع إمدادها بالمعلومات المتعلقة بأية وقائع تتعلق بالفساد ".

وقد ورد في الفقرة ب من المادة نفسها واجبات الأفراد " الموظفون " في دوائر الدولة في الخصوص على وفق ما يأتي " على كل من علم من الموظفين العموميين أثناء تأدية لوظيفة أو بسبب ذلك بوقوع جريمة من جرائم الفساد أن يبلغ عنها فوراً إلى الهيئة أو الجهة المتخصصة مع تقديم ما يتوفر لديه من معلومات حولها". (١٥٤)

ومن الملاحظ بأن قانون مكافحة الفساد في جمهورية اليمن ومن ضمن قواعد السلوك قد ألزم الدوائر والمؤسسات بضرورة الإبلاغ عن حالات الفساد ومحاربتها ولم يقتصر المسؤولية على الأفراد من موظفي تلك المؤسسات بل جعلها تأتي بالترتيب بعد ذلك من خلال الفقرة ب من نص المادة التي ركزت على مسؤولية الموظفين في

(١٥٣) قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ ، المادة ١.

(١٥٤) قانون مكافحة الفساد لجمهورية اليمن ، رقم ٣٩ ، لسنة ٢٠٠٦ ، المادة ٤٤

تلك الدوائر والمؤسسات بل الالتزام بقواعد عملهم والإخبار عن حالات الغش والفساد . وهو بذلك قد ركز على دور المؤسسة والفرد معا وجعل مسؤولية كل منها محددة على وفق القانون في محاربة الفساد .

ولم يبتعد الأمر الأميري بإنشاء اللجنة الوطنية للنزاهة والشفافية في قطر عن هذا المضمار بل تناول ذلك بالمادة ٥/٣ " تقييم المعارف المتعلقة بتكريس النزاهة والشفافية وتسير إطلاع الأفراد عليها واقتراح الإجراءات التي تساهم في التعريف لظاهرة الفساد وآثاره ومخاطره وإنشاءه " . (١٥٥)

ونرى بأن ما تناوله الأمر الأميري لم ينص بشكل واضح على إلزام موظفي الدولة بأهمية السلوك المهني وكل ما يتعلق بتكريس النزاهة والشفافية . الأ أنه ألزم الافراد بما فيهم موظفو القطاع الحكومي بذلك من خلال التعريف بقيم الشفافية والنزاهة من ذلك المطب الذي يهدد المجتمع وما تمثله من قيم سلوكية واخلاقية عليا يقتضي التمسك بها والسير على وفق هديها وان ذلك يقودنا لتأسيس بيئة عامة للسلوك المهني الصحيح تمثل واقية من الزلل والانحراف حاضنة واثقة لموظفي الدولة .

كما إن اللجنة الوطنية للنزاهة والشفافية ستكون مهامها كبيرة وتحتاج إلى جهود وبرامج وكوادر كبيرة قادرة على النهوض بتلك المهمة السابقة . ونرى بأن ذلك قد أمكن تحقيقه والوصول إلى مستوى مقبول من أتساع النزاهة في المجتمع القطري وتحقيق النجاحات الكبيرة على المستوى المؤسسي للدولة مما أنعكس ايجابيا على مستوى المعيشة ودخل الفرد الذي يمثل مستوى عاليا على صعيد العالم وليس الدول العربية أو دول المنطقة . وقد حددت هيئة النزاهة في العراق التعليمات الصادرة بالرقم ١ لسنة ٢٠٠٥ والتي يثبت فيها العمل والسلوك الوظيفي لمنسوبي الدول والقطاع المختلط فاستوفت بفقراتها الحادية والعشرين لكل الجوانب الأخلاقية والمهنية للوظيفة التي يجب أن يتمتع بها موظفو الدولة والقطاع المختلط وألزمت كل من يقرأ تلك الفقرات والإطلاع عليها ومن ثم التوقيع وهي :-

(١٥٥) اللجنة الوطنية للنزاهة والشفافية، دولة قطر، رقم ٨٤ ، لسنة ٢٠٠٧ ، المادة ٣ .

- ١- إبلاغ الجهات المختصة بأية حالة من حالات الفساد وإساءة استعمال السلطة عند العلم بها .
- ٢- أداء واجبات الوظيفة بكل أمانة وكفاءة وإخلاص وحرص على المصلحة العامة وان لا تؤثر الالتزامات والنشاطات السياسية في حسن أداء الواجب الوظيفي
- ٣- أداء الواجب الوظيفي بكل حيادية ودون تمييز على أساس الجنس أو القومية أو الدين أو اللون أو المعتقدات السياسية وأية معايير أخرى مماثلة خلافا للقانون .
- ٤- عدم الدخول في أية معاملات مالية تدخل ضمن واجبات الوظيفة أو يكون للموظف شأن بأعدادها وأحالتها أو تنفيذها أو استخدام المعلومات الرسمية لإغراض شخصية والالتزام بعدم المساهمة شخصيا في المسائل الرسمية التي لها تأثير مباشر أو متوقع في مصالحه المالية أو مصالح (زوج) أو أحد أقربائه إلى الدرجة الرابعة .
- ٥- تطبيق أحكام القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة والأوامر الصادرة عن الرئيس الإداري وفقا للقانون وفي حالة مخالفة تلك الأوامر للقانون يكون على الموظف بيان وجه تلك المخالفة لرئيسه كتابة وعدم تنفيذها إلا إذا أكدها كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها.
- ٦- التصريح عند التعيين بطبيعة مصالحه الشخصية التي لها تأثير في أداء واجباته الرسمية وكل تغيير يطرأ في أثناء الخدمة .
- ٧- عدم القيام بأي عمل أو مهنة تتعارض مع واجباته الرسمية سواء كان ذلك العمل أو المهنة بأجر أم بدونه .
- ٨- الحفاظ على سرية المعلومات والوثائق الرسمية التي بحوزته أو التي يطلع عليها بحكم وظيفته وعدم استخدامها خلافا للقانون .

٩- عدم قبول الهدايا أو طلب المنافع التي تكون غرضها التأثير في حياديته أو نزاهته والتي تؤثر على أداء واجباته أو الامتناع عنها أو التي تصب في مصلحة أحد أفراد عائلته أو أقربائه إلى الدرجة الرابعة مادامت للغرض نفسه أعلاه .

١٠- الامتناع عن إعطاء أية وعود مخالفة للقانون وأن لا يتأثر بالمشاعر والأحاسيس تجاه الآخرين عند أداء واجباته الوظيفية .

١١- عدم إدخال معلومات غير صحيحة أو مضللة في قيود الحكومة لأي سبب كان والتي تؤدي إلى التصرف بأموال الدولة ومجوداتها وعدم التصرف بتلك الأموال والموجودات دون تخويل صريح بذلك .

١٢- الامتناع عن تصريح أو عطاء المعلومات الرسمية إلا إذا كان هنالك تخويل رسمي بذلك .

١٣- أن تكون المعلومات التي يقدمها إلى هيئة النزاهة صحيحة ودقيقة متى ما طلب منه ذلك أو فرض عليه القانون تقديمها .

١٤- بذل العناية اللازمة في المحافظة على أموال الدولة وممتلكاتها أو التي بعهدته والتي يستخدمها بحكم عمله وأن تكون استخدامها على نحو فعال وكفوء واقتصادي وألا يستخدمها إلا وفق القانون والأنظمة والتعليمات .

١٥- عدم إساءة استخدام السلطة الممنوحة له بموجب القانون وعدم تسخيرها من أجل الحصول على مكاسب شخصية أو مالية والإساءة لحقوق الآخرين والإضرار بهم أو محاولة التسبب بها أثناء أداء العمل الوظيفي ويتحمل التبعات القانونية المترتبة عليه ومنها التعويض عن الأضرار التي تحصل نتيجة ذلك .

١٦- المحافظة على كرامة الوظيفة العامة والظهور بالمظهر اللائق بها والابتعاد عن كل تصرف يقلل من الاحترام اللازم لها سواء أكان ذلك أثناء الدوام الرسمي أم بعده .

١٧- العمل على تنمية معلوماته الوظيفية التي تؤدي إلى تطوير خبرته في العمل وتفهم الواجبات الموكلة له .

١٨- معاملة المرؤوسين بالحسنى وبما يحفظ كرامتهم

١٩- احترام المواطنين وتسهيل انجاز معاملاتهم وفقا للقانون .

٢٠- التقيد التام بمواعيد الدوام الرسمي وتخصيص جميع أوقاته للعمل الرسمي فقط.

٢١- الامتناع عن العمل مع أية جهة في القطاع الخاص لها علاقة مباشرة بالوظيفة في مجال عمله الوظيفي السابق أو قبول مكافأة منها بعد تاريخ انتهاء الخدمة الوظيفية ولمدة سنتين. (١٥٦)

وبالنظر لأهمية السلوك المهني فقد أشار مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد المادة ٢ الفقرة الثالثة المتضمن هدف الاتفاقية إلى ما يأتي " تعزيز النزاهة والسلوك الأخلاقي والشفافية وتعميق سيادة القانون " . (١٥٧)

ومن هنا تبرز أهمية تعزيز السلوك الأخلاقي والشفافية أنها كانت هدف المشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد . متى ما تمكنا من تعزيز السلوك الأخلاقي وأبعاد الموظف الحكومي عن ميادين الانحراف والفساد فأنتنا نصل الى هدفنا السامي والذي تنتشده جميع المجتمعات وهو خلق وطن لا مكان فيه للفساد والمفسدين وتعزيز قدرة الحكومة في الأداء الوظيفي وصولا الى الحكم الرشيد.

وكذلك فإن المادة ٨ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٤ ركزت على مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين.ومن خلال تعزيز روح المسؤولية والشفافية والأمانة وفق مبادئ القانون. وأكدت أيضا على أهمية إيجاد معايير سلوكية غايتها الوصول بالأداء الوظيفي إلى أن يكون صحيحا ومشرفا وسليما . وأن يتم اتخاذ تدابير وارساء قيم تمكن من تيسير قيام الموظفين بالالتزام بقواعد الوظيفة العامة والقوانين والأنظمة والإبلاغ عن الأعمال التي تنطوي على ممارسات فساد وأن يقدموا

(١٥٦) قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام ومنتسبي القطاع المختلط رقم ١ ، لسنة ٢٠٠٥ ، الملحق بقانون هيئة النزاهة ، رقم ٥ ، لسنة ٢٠٠٤ ، ص ٢٢- ٢٦ .

(١٥٧) جمهورية العراق مجلس الوزراء ، وثائق مكافحة الفساد ، مصدر سابق ، ص ١٠١

للسلطات المعنية معلومات عن أية أفعال تنطوي على ممارسات فساد أو أية سلوكيات تقضي إلى تضارب المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين. كما ورد في تلك الاتفاقية بأن تنظر كل دولة طرف باتخاذ تدابير تأديبية أو تدابير أخرى ضد الموظفين الذين يخالفون المدونات أو المعايير الموضوعة وفقا لهذه الاتفاقية. (١٥٨)

وهنا يمكننا القول بأن جميع الدول التي حققت تقدما ورقيا في نظامها الوظيفي قد اعتمدت على معايير الشفافية والنزاهة فيما يخص قواعد السلوك الوظيفي وتعزيز ثقة الشعب بالحكومة ونظامها المؤسسي من خلال إرساء قيم الوظيفة العامة وسلوكياتها من جهة و الاهتمام بالأشخاص الذين يشغلون الوظائف الحكومية من جهة أخرى ومدى الالتزام بأخلاقيات الوظيفة الأداء المهني .

---

(١٥٨) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، لسنة ٢٠٠٤، ص ١١، المادة ٨.

## المبحث الثالث

### صلاحيات هيئة النزاهة

تنهض هيئة النزاهة في العراق بمهام كبيرة ومسؤوليات جسام في مواجهة طوفان الفساد وما خلفه الاحتلال وما قبل ذلك من ظروف حصار وقلة الموارد المتاحة ما أسهم بشكل مباشر في تحطيم وتدمير للبنى التحتية ومنها البناء الوظيفي والمؤسسي للدولة العراقية. وقد حققت الهيئة الشيء الكثير من الانتصارات الملموسة في هذا الاتجاه ولم يكن لها أن تحقق ذلك دون وجود صلاحيات وقدرات تمكنها من رسم السياسات الخاصة بمكافحة الفساد وكذلك محاسبة الفاسدين ومستغلي النفوذ وتستند بذلك على تفويض واسناد السلطة التنفيذية والتشريعية لها ومن خلال القوانين والتعليمات واللوائح التي منحتها الحق بحماية المال العام ومراقبة الأداء الوظيفي لمنتسبي المؤسسات الحكومية ومحاسبة المخالفين منهم . ومن أهم الوسائل التي تستخدمها الهيئة هي ما سنتناوله في مبحثنا هذا بالمطلب الأول منه إجراءات التحقيق. وكذلك في المطلب الثاني آليات المتابعة .وفي المطلب الثالث سنسلط الضوء على الاخبار وحماية المخبرين والشهود.

#### **المطلب الأول : إجراءات التحقيق**

يمثل التحقيق سبيلا للوصول إلى الحقيقة في الادعاء بمزاعم الفساد وعلى الرغم من إن ذلك قد يشكل قلقا عند الموظف الذي يخضع للتحقيق عندما تظهر براءته من التهم التي قد وجهت إليه . ويلحق ضرر كبير بسمعته وسمعة أسرته اجتماعيا وكان من المفروض ان يكون هناك تحر يسبق التحقيق وهذا التحري هو جمع المعلومات وبعد التأكد من صحتها ومخالفتها الحقيقية للقانون وتشكل بحد ذاتها هدرا للمال العام او تشكل حالة ممارسات فساد إداري فتتم المباشرة بالتحقيق الإداري ثم إحالة القضية إلى القاضي المختص وتستمر المتابعة من قبل الهيئة مع محكمة تحقيق النزاهة بواسطة محققها . وبهذا استطعنا تطبيق القانون وتحقيق العدالة لاننا

عند مرحلة التحقق والتحري تمثل حالة احترام لشخص الموظف والحفاظ على سمعته وعدم الإساءة له ، وإذا ماتم تورط ذلك الموظف يمكن ان تنتقل الى مرحلة التحقيق وهذا ما عالجه القانون ٣٠ لسنة ٢٠١١ الذي سنتناوله في نهاية هذا المطلب . ولأن التحقيق يبقى هو الطريق الأسلم والأوحد ولا بديل عنه في تحقيق العدالة والوصول إليها بأفضل الطرق كون ذلك يمنح الحق للمتهم بالدفاع عن نفسه وإثبات برأته أن كان بريئاً وكذلك فهو يحقق العدالة الاجتماعية من خلال الوصول إلى الحق وغرس الثقة بالنظام العام من خلال تلك الإجراءات التي يرى فيها أبناء المجتمع مؤشراً واضحاً على ترسيخ النظام الديمقراطي وثقة الشعب بالمؤسسات الحكومية ومنها هيئة النزاهة. وقد منحت الهيئة صلاحية التحقيق في جرائم الفساد على وفق ما جاء بالقانون ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ القسم ٤ الفقرة ١ والتي تطبق بأثر رجعي على الأفعال المرتكبة في الماضي منذ ١٧/تموز/ ١٩٦٨ ولها أن تعرض هذه المزام على قاضي التحقيق بواسطة محقق من الدرجة الأولى وبذلك تصبح طرفاً فيها. (١٥٩)

وهنا نود أن نبين بأن القانون أعلاه قد منح الهيئة صلاحيات واسعة في إجراء التحقيق في جرائم الفساد منذ عام ١٩٦٨ ولم يسقط عن تلك الجرائم العقوبة التي تقتضيها الجريمة ومرتكبها. إذ لم نرى من المشرع العراقي اهتماماً بمعالجة قضايا الفساد بهذا الحجم سوى القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٥٨ إضافة الى هذا القانون ٥٥ لسنة ٢٠٠٤. كما أن ذلك قد يحقق حالات ردع للمخالفين والتزام بالقوانين والأنظمة المعمول بها من موظفي الخدمة العامة ومن الجدير بالذكر بأن القانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ قد الغى هذه المادة ولم ترد فيه إشارة واضحة الى متابعه لقضايا الفساد بأثر رجعي .

وقد أكدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة ٣٠ على أهمية الإجراءات الخاصة بالملاحقة والمقاضاة والجزاءات وفق الآتي :

---

(١٥٩) قانون هيئة النزاهة، رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤، القسم ١/٤.

١- تجعل كل دولة طرف ارتكاب فعل مجرم وفقا لهذه الاتفاقية خاضعا لعقوبات تراعى فيها جسامة ذلك الجرم

٢- تتخذ كل دولة طرف ، وفقا لنظامها القانوني ومبادئها الدستورية ، ما قد يلزم من تدابير لإرساء أو إبقاء توازن مناسب بين أي حصانات أو امتيازات قضائية ممنوحة لموظفيها العموميين من أجل أداء وظائفهم وامكانية القيام، عند الضرورة، بعمليات تحقيق وملاحقة ومقاضاة فعالة للأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية .

٣- تسعى كل دولة طرف إلى ضمان ممارسة أي صلاحيات قانونية تقديرية يتيحها قانونها الداخلي فيما يتعلق بملاحقة الأشخاص لارتكابهم أفعالا مجرمة وفقا لهذه الاتفاقية، من أجل تحقيق الفعالية القصوى لتدابير إنفاذ القانون التي تتخذ بشأن تلك الجرائم ، ومع إيلاء الاعتبار الواجب لضرورة الردع عند ارتكابها. (١٦٠)

كما أن قانون هيئة النزاهة رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ القسم ٣/٤ قد بين الصلاحيات والواجبات للهيئة على وفق الآتي :

أ- تتمتع الهيئة بصلاحيات التحقيق في قضية فساد ، ولها أن تعرض على قاضي التحقيق ، بواسطة محقق من الدرجة الأولى ، قضية فساد تنطوي على أعمال تمت في الماضي حتى تاريخ ١٧ يوليو / تموز من عام ١٩٦٨ . وعند عرض القضية على قاضي التحقيق تصبح الهيئة طرفا في القضية .

ب- يجوز للهيئة إحالة معلومات تتعلق بمخالفات محتملة لقواعد السلوك إلى رئيس الدائرة الحكومية التي توظف المخالف المشتبه به أو إلى المفتش العام الملحق بتلك الدائرة، ويجوز لها إن ترفق بتلك المعلومات توصية باتخاذ إجراءات تأديبية، كما يجوز لها أن تمتنع عن إرفاق مثل هذه التوصية .

ت- تضع الهيئة إجراءات لاستلام مزاعم عن الفساد ، بما فيها المزاعم المغفلة ، ويقوم مكتب المحقق في الشكاوى بتسليم تلك المزاعم والتحقيق فيها. وتتخذ الهيئة

(١٦٠) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، لسنة ٢٠٠٤ ، المادة ٣٠.

جميع التدابير المناسبة والضرورية إلى الحد الأقصى الذي يسمح به القانون ، لحماية هوية المخبرين إلا إذا تنازل المخبر عن هذه الحماية .

ث- توظف الهيئة ، من بين من توظفهم ، مدققي المحاسبات المالية ، ومحققين ، ومحققين من الدرجة الأولى . ويخول المحقق من الدرجة الأولى بموجبه ممارسة الصلاحيات المكفولة في القانون العراقي لمحقق المحكمة ، وله أن يمارس تلك الصلاحيات في أي منطقة من العراق ويكون على القاضي ان يتعامل مع أي استمارة او طلب او اقتراح او معلومات أو استمارة طلب أو التماس يرد له من محقق من الدرجة الأولى بنفس الطريقة التي يتعامل بها مع كل ما يرد له من محقق المحكمة .

ج- عندما يستهل قاضي التحقيق إجراءات التحقيق في قضية فساد، يقوم بإبلاغ مدير الشؤون القانونية في الهيئة بذلك ، ويطلع الهيئة بسير التحقيق أولاً بأول بناء على طلبها . ويجوز للهيئة أن تختار في أي وقت تشاء أن تتحمل هي مسؤولية التحقيق . فإذا اختارت الهيئة ان تتحمل هذه المسؤولية يحول قاضي التحقيق ملف القضية الكامل الى الهيئة فوراً ويتعاون معها ويعلمها عن القضية ويتوقف عن القيام بالتحقيق الذي كان يجريه. (١٦١)

وقد حدد القانون المذكور بأن يتم التعامل من قبل قاضي التحقيق مع محقق الهيئة من الدرجة الأولى كما يتعامل محقق المحكمة التابع له، ويكون لهيئة النزاهة صفات هما:

١- صفة المحقق الذي يباشر التحقيق في القضية بأشراف قاضي التحقيق المختص

٢- أن الهيئة طرف في القضية وعليها أن تباشر إجراءاتها بوصفها طرفاً من أطرافها. (١٦٢)

لحين اكتمال تلك الإجراءات بالبراءة أو السجن للمتهم وفق ما تتمخض عنه إجراءات القضية وملابساتها .

(١٦١) قانون هيئة النزاهة ، رقم ٥٥ ، لسنة ٢٠٠٤ ، القسم (٤) .

(١٦٢) الفرطوسي، القاضي راضي علي، دور قانون هيئة النزاهة في مكافحة جرائم الفساد، بغداد ، ٢٠١٢ .

كما أن للهيئة صلاحية اختيار تولي التحقيق في (قضايا الفساد ) المعروضة على قاضي التحقيق والتي باشر التحقيق فيها بواسطة مركز شرطة أو محقق المحكمة وعلى قاضي التحقيق إرسال القضية كاملة إليها والتوقف عن التحقيق فيها حيث تتولى الهيئة هذا الأمر بواسطة محققها ، أما بإشراف نفس القاضي أو بإشراف قاضي آخر على وفق ما ترتبه الهيئة شريطة أن تكون القضية من قضايا الفساد الداخلة في اختصاص الهيئة، اما اذا قام نزاع بين الهيئة وقاضي التحقيق في تكييف الواقعة ودخولها أو عدم دخولها في اختصاص الهيئة فان القانون لم يضع حلا بذلك . وللهيئة حق الطعن في قرار قاضي التحقيق وللمحكمة القرار الفصل في النزاع ونرى بأن ذلك قد يتعارض مع قرار من يحق له الطعن تمييزا في قرارات قاضي التحقيق بموجب المادة ٢٤٩/أ من قانون أصول المحاكمات الجزائية بدلالة المادة ٢٦٥/أ من القانون المذكور وهم الادعاء العام والمتهم والمشتكي والمدعي بالحق المدني والمسئول مدنيا فقط كما انه قد يتعارض مع ما نصت عليه المادة نفسها بدلالة الفقرة /ج منه ويتطلب الأمر إصدار قانون صريح يعطي للهيئة حق الطعن في قرارات قاضي التحقيق .

كما أشار القانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ الخاص بهيئة النزاهة في المادة ١٠ بان تتكون الهيئة من مجموعة من الدوائر في مقدمتها دائرة التحقيقات ويرأسها مدير عام تتولى القيام بواجبات التحري والتحقيق في قضايا الفساد وفقا لأحكام هذا القانون وقانون أصول المحاكمات الجزائية. وبذلك سعى هذا القانون إلى تأمين اكبر لفرص الوصول إلى العدالة بان اشترط التحري وجمع المعلومات قبل التوغل بالتحقيق من اجل الحفاظ على كرامة الموظف الحكومي قبل الشروع بإجراءات التحقيق، ففي حالة براءته أو عدم ثبوت التهمة باستخدام التحقيق قبل التحري سيلحق ضرر بسيرته الوظيفية وسمعته الاجتماعية. كما أشار هذا القانون إلى اعتماد إجراءات قانون أصول المحاكمات الجزائية لتسهيل إجراءات التحقيق في قضايا الفساد.

لقد أشار القانون أعلاه في الفصل الثالث (الإجراءات التحقيقية للهيئة) المادة ١١ منه:

أولاً-للهيئة صلاحية التحقيق في أي (قضية فساد) بواسطة أحد محققيها بإشراف قاضي التحقيق المختص.

ثانياً-يرجح اختصاص الهيئة التحقيقي في (قضايا الفساد) على اختصاص الجهات التحقيقية الأخرى بضمنها الجهات التحقيقية العسكرية والجهات التحقيقية لدى قوى الأمن الداخلي، ويتوجب على تلك الجهات إيداع الأوراق والوثائق والبيانات المتعلقة بالقضية الى هيئة النزاهة متى ما اختارت الهيئة إكمال التحقيق فيها. (١٦٣)

إن هذا القانون وسع صلاحيات التحقيق ليشمل التحقيق بقضايا الفساد التي تمارس في المؤسسة العسكرية وقوى الأمن الداخلي، باعتبار إن قوانينهما أشارت إلى صلاحياتهما بإجراء عمليات التحقيق في قضايا الفساد التي تمارس في تلك الأجهزة. وهذا المسار الذي تتبعه هيئة النزاهة الذي منحها القانون الجديد سيؤمن نتائج أكثر شفافية بوصفها صاحبة الاختصاص في هذا المجال.

على صعيد آخر، أكد القانون إن للهيئة استخدام وسائل التقدم العلمي وأجهزة وآلات التحري والتحقيق وجمع الأدلة، وعلى رئيسها توفير مستلزمات ومتطلبات استخدامها في ميدان الكشف عن جرائم الفساد أو منعها أو ملاحقة مرتكبيها. (١٦٤)

وعند المقارنة بقوانين البلدان الأخرى، نجد أن القانون الأردني قد منح الهيئة أثناء إجراء تحقيقاتها أن تطلب كإجراء مستعجل من المحكمة المختصة وقف العمل بأي عقد أو اتفاق أو منفعة أو امتياز إذا تبين لها من ظاهر البينة انه تم الحصول عليه نتيجة فعل فساد وذلك لحين البت في الدعوى. (١٦٥)

أما قانون مكافحة الفساد لدولة فلسطين في المادة ٨ منه فتضمن اختصاصات الهيئة منه فقد ركز على. (١٦٦)

(١٦٣) قانون هيئة النزاهة، رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١، المادة ١١.

(١٦٤) المصدر السابق نفسه، المادة ١.

(١٦٥) قانون مكافحة الفساد الاردني ، رقم ٦٢ ، لسنة ٢٠٠٦ .

(١٦٦) قانون مكافحة الفساد، دولة فلسطين، رقم ١ لسنة ٢٠٠٥، المادة ٨.

١-التحقيق في الشكاوى التي تتضمن أفعال فساد.

٢-التحقق من شبهات الفساد التي تقترب من الموظفين العاميين.

وهذا القانون حقق هو الآخر الشفافية والتأكد من المعلومات قبل الشروع بالتحقيق لضمان سلامة الإجراءات وحفاظا على نزاهة الموظف وسمعته دون المساس بمكانته الاجتماعية.

### **المطلب الثاني: آليات المتابعة**

يعد وضع إستراتيجية عمل لهيأة النزاهة على وفق أسس منهجية سليمة ومعطيات واقعية مطلبا أساسيا لنجاحها، إلا أن ذلك يبقى ناقصا ما لم يستكمل بآليات محددة وواضحة للتنفيذ والمراجعة وتقييم درجة تحقيق الأهداف. وعليه ولضمان حسن تنفيذ البرامج وعمليات التغذية العكسية السنوية ووفق المستجدات، اعتمدت الهيئة مجموعة من إجراءات المتابعة والتي يمكن إجمالها بالآتي:

١. فيما يخص المتابعة المكتبية إصدار تقارير متابعة شهرية او فصلية او سنوية حسب القطاعات والوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات يبين فيها نسب الفساد ومستويات الاداء والانجاز وتأشير أية انحرافات ومعوقات واقتراح الحلول اللازمة لها لتجاوزها في وقت مبكر.

٢. وفيما يخص المتابعة الميدانية :

- متابعة كافة الجوانب القانونية والتعاقدية للمشاريع ونسب الصرف والتنفيذ المادي وجودة التنفيذ ودرجة الالتزام بكافة القوانين والتعليمات النافذة.
- استكمال مكننة أنظمة المتابعة على كافة المستويات وربطها بشبكة انترنيت واحدة تحدد مجالات الدخول لكل جهة وفق مهامها واختصاصاتها بهدف تحقيق السرعة والمرونة في عمليات متابعة المشاريع لضمان الجودة.
- تحقيق اجتماعات دورية مع المفتشين العموميين وديوان الرقابة المالية بوصفها أجهزة رقابية تتكامل في عملها لمحاربة الفساد، من اجل تعزيز مسارات التعاون المكتبي والميداني بهدف حسم المشاكل والصعوبات التي تواجه عمل

هيئة النزاهة، واقتراح أية تعديلات على أنظمة وتعليمات المتابعة لتوسيع مساحة تحقيق الشفافية والمساءلة والمشاركة وصولاً إلى الحكم الرشيد.

● استمرار إعادة تقييم وتعديل القوانين والتعليمات والصلاحيات المناطة بالهيئة والعمل على إرساء أسس التفاعل والبناء مع الوزارات والهيئات والمحافظات وبما يضمن تحقيق أهداف الهيئة.

● متابعة التحقيق في قضايا الفساد طبقاً لأحكام القانون، بواسطة محققين بإشراف قاضي التحقيق المختص، ووفقاً لأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية. (١٦٧)

● متابعة قضايا الفساد التي لا يقوم محققو الهيئة بالتحقيق فيها، عن طريق ممثل قانوني عن الهيئة بوكالة رسمية تصدر عن رئيسها.

● متابعة تطبيق معايير الأخلاق الواردة في لائحة السلوك التي يستوجب الالتزام بتعليماتها من قبل جميع موظفي الدولة.

● متابعة الكشف عن المصالح المالية لكبار مسؤولي الدولة.

● الاستمرار في تعزيز فرص التكامل والتنسيق لمحاوّر إستراتيجية مكافحة الفساد من خلال:

■ متابعة قضايا التجريم والعقاب على صعيد التشريعات الوطنية من خلال تبني الدعوة على تجريم كافة مظاهر الفساد الجديد الذي يستغل آليات العولمة والاقتصاد الحر ويتوسل بالتقنيات الحديثة.

■ متابعة تفعيل النظام الإجرائي للملاحقة القضائية لاسيما ما يتعلق بقضايا ضبط ومصادرة عائدات الفساد.

■ متابعة قضايا التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد بشقيه القضائي والتشريعي. الأول يقتضي إيجاد وتطوير تدابير منع الفساد وتعزيز النزاهة وتحسين السياسات الإدارية والتوعية المجتمعية. والثاني، التعاون التشريعي

(١٦٧) قانون هيئة النزاهة، رقم ٣٠، لسنة ٢٠١١.

الذي تشكل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نقطة الانطلاق من خلال منظومة تضم كافة الصكوك والمواثيق والاتفاقيات ذات الصلة على نحو يكمل فيه بعضها بعضاً. (١٦٨)

وتمثل أهم صور التعاون الدولي في المسائل الجنائية المنصوص عليها في الاتفاقية في مجال ملاحقة جرائم الفساد. (١٦٩)

- نقل الأشخاص والإجراءات
- التعاون في التحقيقات المشتركة وإجراءات الاستدلال.
- التعاون في مجال انفاذ القانون
- تسليم المتهمين او المحكوم عليهم.
- المساعدة القانونية المتبادلة.
- متابعة تنفيذ البرامج والندوات الشعبية لتثقيف الجماهير على كيفية المطالبة بحكومة عادلة ونزيهة تخضع للمحاسبة.
- متابعة المشاريع والبرامج الخاصة ببناء ثقافة النزاهة والشفافية، والتعامل العادل والشعور بالمسؤولية داخل الحكومة. (١٧٠)
- متابعة قضايا التجميد والحجز والمصادرة للمواد المستحصلة من جريمة فساد كما أشارت المادة ٣١ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٤، والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد في المادة السابعة. (١٧١)
- متابعة قضايا استرداد أموال الفساد والمتهمين للأموال المهربة للخارج بالتعاون والتنسيق مع الجهات المعنية ومن خلال دائرة الاسترداد.

---

(١٦٨) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، لسنة ٢٠٠٤.

(١٦٩) عبد المنعم ، سليمان ، ظاهرة الفساد، البرنامج الانمائي للامم المتحدة، ٢٠٠٧، ص٢٥.

(١٧٠) الشمري هاشم ود، الفتلي، ايثار، الفساد الاداري والمالي واثاره الاقتصادية والاجتماعية، عمان، داراليازوري، ٢٠١٢، ص١٧٤.

(١٧١) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، لسنة ٢٠٠٤، المادة ٣١.

- متابعة قضايا الفساد عن طريق ممثل الهيئة القانوني في كل قضية فساد لا يجري التحقيق فيها من قبل محققي الهيئة.
- متابعة الهيئة لقضايا الطعن بالأحكام والقرارات القضائية، وهي سابقة لم يؤخذ بها في قوانين مكافحة الفساد للبلدان المنظمة إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، باعتبار ان الطعن من اختصاص الادعاء العام أو من قبل المتضرر شخصيا.
- متابعة تثقيف وتأهيل قدرات موظفي الهيئة لأدراك حدود اختصاصاتهم وصلاحياتهم وحثهم على الالتزام بها. (١٧٢)
- متابعة قضايا حجز أموال المتهم الهارب ومنعه من السفر كإجراءات احترازية تضمن حقوق الدولة تنفيذا لقرارات المحكمة.

### **المطلب الثالث : الاخبار وحماية الشهود**

إن الرقابة الشعبية هي الرقابة الحقيقية على أداء المؤسسات الحكومية كون المواطن بحكم أحتكاكه المباشر يستطيع أن يتلمس ايجابية أو سلبية الأفعال الواردة من أداء تلك المؤسسات والموظفين العموميين العاملين فيها .فأن ممارسات الفساد التي تمارس من الموظف أكثرها تمارس بحق المواطن لذلك نجد أن المواطن في الدول المتطورة هو جزء من المنظومة الرقابية بحيث عندما يرى مشهدا سلبيا يبادر بالإبلاغ عنه أو الاخبار والاتصال بأقرب جهة رسمية لذلك ذهب أكثر المشرعين في الدول ومن اجل حماية المال العام ، بتشريع قوانين بتشجيع المخبر ومكافئته عند القيام بالاخبار عن أي فعل سلبي يمارس أمامه أو بحقه وبعض المشرعين يحمل المسؤولية الجزائية للمواطن الذي لم يقم بالاخبار لخطورة الجريمة وبعض المشرعين عده عذرا معفيا في حالة عدم قيام الفاعل أخبار السلطات التحقيقية قبل ان يتصل علمها بالجريمة .

(١٧٢) العكلي، القاضي رحيم، محاضرات القيت في هيئة النزاهة، لسنة ٢٠٠٩.

وبنفس الوقت قد حرص أكثر المشرعين على سلامة وحماية الشهود وهذا جزء مهم لضمان تأدية الشهادة . فقد بادرت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٤ في المادة ١/٣٢ "تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة وفقا لنظامها القانوني الداخلي، وضمن حدود إمكانياتها ، لتوفير حماية فعالة للشهود والخبراء والذين يدلون بشهادة تتعلق بأفعال مجرمة على وفق لهذه الاتفاقية وكذلك لأقاربهم وسائر الأشخاص أوثيقي الصلة بهم عند الاقتضاء ، من أي انتقام أو تهريب محتمل" .

وقد أورد المشرع الفلسطيني في المادة ٢٤ من قانون مكافحة الفساد رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ من الإبلاغ عن الجريمة والتعاون أثناء التحقيق

١- إذا بادر مرتكب جريمة الفساد أو الشريك فيها إلى إبلاغ السلطات العامة عن الجريمة قبل كشفها وعن المال المتحصل منها أعفي من عقوبتي السجن والغرامة المقررتين لهذه الجريمة .

٢- إذا أعان مرتكب جريمة الفساد أو الشريك فيها أثناء التحقيق على كشف الجريمة ومرتكبيها تخفض العقوبة الى الحبس ويعفى من عقوبة الغرامة .

لكن القانون الفلسطيني لم ينص على تنظيم الإخبار بالنسبة للمواطن الذي يرى أفعالا أو تمارس بحقه ولم يتطرق أيضا إلى الجانب التشجيعي قبل احتساب المكافئة له على ضوء الإخبار لكنه نص على الإخبار الخاص الذي يكون المخبر هو جزء من الجريمة سواء كان فاعلا أو شريكا .

وبين المشرع الأردني عندما نص على الاثنين معا وذلك بالمادة ٢٣/أ من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ " تتولى الهيئة توفير الحماية اللازمة للمبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في القضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص ووثيقي الصلة بهم من اي اعتداء او انتقام او تهريب محتمل "

وهذا النص يؤكد على إجراءات الإبلاغ ومسؤولية الدولة عن حمايتهم .

وقد نصت الفقرة د من نفس المادة " على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر، للمجلس صرف مساعدات مالية للمبلغين والشهود والمخبرين بموجب نظام يصدر لهذه الغاية "

أما المشرع الجزائري قد أكد على حماية الشهود والخبراء والمبلغين والضحايا في المادة ٤٥ من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦.

وقد أكد في المادة ٤٧ بمعاينة الأشخاص الذين لم يبلغوا عن الجرائم "يعاقب بالحبس كل شخص يعلم بحكم مهنته او وظيفته الدائمة او المؤقتة بوقوع الجريمة" . وان هذه الآلية المتبعة في أكثر قوانين الدول الاعضاء في اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد جاءت على وفق ما نصت عليه الاتفاقية ، التي أشارت إلى إجراءات التعامل مع الإخبار والبلاغات، وأكدت على هذه الإجراءات من ضمن قوانين محاربة ومكافحة الفساد لتلك الدول ومنها مكافئة المخبر مثل قانون الأردن في حين نجد أكثر الدول لم تحتسب مكافئة للمخبرين.

ويرى الباحث أن تذهب الدول الأخرى واحتساب مكافئة لتشجيع المخبرين من اجل الحفاظ على المال العام أسوة بالتشريع الأردني .

ومنهم المشرع العراقي لم يرد نصا في قوانين مكافحة الفساد وبخصوص احتساب مكافئة للمخبرين ، لكن اوردها في قوانين أخرى وسنتناول ذلك بالتفصيل .

فقد نص القانون ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ لهيأة النزاهة في القسم ٣/٤ " قسم الصلاحيات والواجبات " تضع الهيئة إجراءات لاستلام مزاعم عن الفساد بما فيها المزاعم المغلقة، ويقوم مكتب المحقق في الشكاوى باستلام تلك المزاعم والتحقيق فيها . وتتخذ الهيئة جميع التدابير المناسبة والضرورية إلى الحد الأقصى الذي يسمح به القانون، لحماية هوية المخبرين الا أن يتنازل المخبر عن هذه الحماية ."

ويلاحظ في النص أعلاه بأن المشرع العراقي تعامل مع الاخبارات المغلقة وليس بالضرورة أن يحضر مخبر يدلي بأقواله صراحة، أي أن الهيئة تتعامل مع المعلومات

التي تقدم من خلال الأيميل أو الانترنت أو الإعلام أو تقديم رسالة خطية تحتوي على المعلومات مقدمة من شخص مجهول وتبدأ التحقيق فيها .

ويرى الباحث بأن هذا الأسلوب من التحقيق غير صحيح وبسيء للموظف وكان الأجدر بالهيئة قبل بدء الإجراءات التحقيقية أن تجري ومن خلال موظفيها التحري والتحقق للتأكد من صحة المعلومات الواردة بالابحار المغفل وعند تدقيق المعلومات وثبوت صحة الفعل المخبر عنه ، هنا يمكن للهيئة اتخاذ الإجراءات المناسبة والتحقيق بالموضوع على وفق الإجراءات المعمول بها.

وكذلك يرى الباحث قدر تعلق الأمر بالابحارات المغفلة المترجم من النص الانكليزي من القانون ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ (anonymous allegations) والمقصود به الإخبار السري وليس المغفلة كما يراها بعض العاملين في الهيئة أو المختصين أو المتبعين بأنها المغفلة وليس المقصود بها السرية أو عدم معرفة المخبر في الإخبار المجهول ذلك الذي يأتي عن طريق الرسالة أو الانترنت أو الاتصال الهاتفي المجهول.

وبنفس الوقت لم ينص المشرع العراقي على مكافئة المخبرين في القانون الخاص لهيئة النزاهة لذلك لاحظت الهيئة من خلال التجربة هناك عزوف من الأشخاص من تقديم المعلومات عن ممارسات أفعال الفساد . لذلك بادر المشرع العراقي بتشريع قانون خاص بالرقم ٣٣ لسنة ٢٠٠٨ "قانون مكافئة المخبرين" . (١٧٣)

ومن أهداف هذا القانون جاء بالمادة ١ : يهدف هذا القانون إلى تشجيع من يقدم أخبارا يؤدي إلى استعادة الأصول و الأموال المملوكة للدولة والقطاع العام أو الكشف عن جريمة السرقة أو الاختلاس أو تزوير المحررات الرسمية او عن حالات الفساد الإداري وسوء التصرف من خلال مكافئة المخبر .

وجاء بالمادة ٢ تسري أحكام هذا القانون على:

اولا - موظفي الدولة و القطاع العام.

---

(١٧٣) قانون مكافئة المخبرين ، رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٨، المادة ١-٢ .

ثانيا - من يخبر عن الأموال المنقولة وغير المنقولة للأشخاص المصادرة أموالهم بعد تاريخ ٢٠٠٣/٤/٩ أو أموال غير العراقيين التي تقضي التشريعات بمصادرتها.

ثالثا - من يدلي بمعلومات تؤدي إلى استعادة الآثار العراقية المسروقة .

رابعا - من يخبر عن حالات الفساد الإداري والمالي.

خامسا - من يخبر عن جريمة السرقة أو الاختلاس أو تزوير المحررات الرسمية ويؤدي إخباره إلى إلقاء القبض على الفاعل.

المادة ٣ : يمنح الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة مكافأة مالية للمشمولين بأحكام المادة ٢ من هذا القانون وفقا لما يأتي :

أولا - (٥%) خمسة من المائة من قيمة المال الذي لا يزيد على ( 100000000 )  
مائة مليون دينار

ثانيا - (٣%) ثلاثة من المائة من قيمة المال على ما زاد على (100000000)مائة  
مليون دينار.

## الفصل الثالث

# الخطوات الإجرائية والأفق المستقبلية للهيئة في إرساء حكم القانون وتعزيز العدالة

المبحث الأول- الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة

المبحث الثاني - جرائم متفرقة

المبحث الثالث - أفق مستقبلي لتعزيز حكم القانون وتجسيد العدالة

## الخطوات الإجرائية للهيئة في إرساء حكم القانون وتعزيز العدالة

تنوعت إجراءات هيئة النزاهة في إرساء دعائم حكم القانون والوصول إلى العدالة من خلال اعتماد إجراءات جزائية وردت صراحة في قانون هيئة النزاهة مثل " جريمة الكسب غير المشروع وعقوبتها " وأخرى اعتمدت على قانون أصول المحاكمات الجزائية مثل وجوب الأخبار الوارد في الباب الثاني "الأخبار عن الجرائم" من المواد ٤٨ و ٤٧ من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل و قانون العقوبات العراقي ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

وفي عالم ينذر بإيقاع غير مسبوق، تصبح الإجراءات الوقائية وتوقعات حصول حالات الفساد وصفا لا مفر منه لكل القائمين على إصلاح أحوال البلاد وذوي الشأن كما انها تصبح مدفوعة بأفاق واحتمالات المستقبل ويشكل ذلك عنصرا حاسما من عناصر القدرة على الفعل الهادف والمؤثر ، مما يتطلب وضع برامج وسياسات تحد من مظاهر الانحراف وترسم للمعنيين مسارات عمل من اجل توفير فرص تطبيق القانون وبالتالي تحقق الحكم الرشيد.

وسنتناول في هذا الفصل ثلاثة مباحث الأول خصص للجرائم المخلة في واجبات الوظيفة ،والثاني ركز على جريمة الكسب غير المشروع والظروف المشددة ، و الثالث أفق مستقبلي لتعزيز حكم القانون وتجسيد العدالة .

## المبحث الأول

### الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة

إن حماية المال العام والمحافظة عليه تعتمد اعتمادا كبيرا ومباشرا على نمط الأداء الوظيفي الذي يوظفه سلوك الموظف الحكومي وما يمتلكه من قيم و أخلاق عامة مضافا إليها ما تعلمه من حرفية ومهارات علمية ومهنية تسهم بشكل مباشر في رفع مستوى أدائه وتقديمه للخدمة المكلف بها . ومدى الالتزام بقواعد ومحددات العمل والأنظمة والقوانين ومراعاة مبدأ عدم التفریط والتقصير في الحفاظ على المال العام وأصول الخدمة العامة و يحصل ذلك من خلال سمو الموظف بنفسه والنأي عن كل ما قد يسهم في نشوء خلل في أدائه لواجباته وضياع حقوق الدولة وعدم تحقيق المنفعة العامة .

لذلك نرى بأن جميع الدساتير والقوانين قد نصت صراحة على أهمية الأموال العامة وحرمتها وضرورة حمايتها والحفاظ عليها . كذلك ضرورة التزام الموظف بسلوكيات الوظيفة العامة وعدم تجاوز وتخطي الأنظمة والقوانين لمصالحه الشخصية . وسنتناول في هذا المبحث جرائم الرشوة و الاختلاس وكذلك تجاوز الموظفين حدود وظائفهم لتسليط الضوء على كل منها لأهميتها في العمل الوظيفي والبناء المؤسسي للدولة .

#### **المطلب الأول : جريمة الرشوة وعقوبتها**

تعد الرشوة من الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة ومن أكثر مظاهر الإنحراف شيوعا وانتشارا في المجتمع اليوم، إذ تتأثر بتواصل مجموعة من العوامل الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي تترك بحمايتها على حركة المجتمع ومسارته وتوجهاته المستقبلية .

وتعد الرشوة جريمة من أخطر الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة، وهي من جرائم ذوي الصفة، إذ لا يمكن ارتكابها وتحقق مضامينها إلا من قبل شخص يعد

موظفاً أو مكلفاً بخدمة عامة، ويسأل الموظف عن هذه الجريمة حتى ولو زالت الصفة عنه بعد ارتكاب الفعل ، فالعبرة هو بتحقيق صفة الموظف وقت ارتكاب الفعل، وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة ١٩ من قانون العقوبات العراقي الموظف:- كل شخص عهدت اليه وظيفة داخل ملاك الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة ويشمل ذلك رئيس الوزراء ونوابه والوزراء وأعضاء المجالس النيابية والإدارية والبلدية كما يشمل المحكمين والخبراء ووكلاء الدائنين ( السنديكيين ) والمصنفين والحراس القضائيين وأعضاء مجالس إدارة ومديري ومستخدمي المؤسسات والشركات والجمعيات والمنظمات والمنشآت التي تساهم الحكومة أو إحدى دوائرها الرسمية في مالها بنصيب ما بأية صفة كانت ) . (١٧٤)

وعلى العموم تشمل هذه الجريمة كل من يقوم بخدمة عامة بأجر أو بغير أجر. ولا يحول دون تطبيق أحكام هذا القانون بحق المكلف بخدمة عامة انتهاء وظيفته أو خدمته أو عمله متى وقع الفعل الجرمي أثناء توافر صفة من الصفات المبينة في هذه الفقرة فيه . كما أن المساءلة تتحقق ولو كان تعيين الموظف باطلاً ، لأن المصلحة أي محل الحماية القانونية هي حماية نزاهة الوظيفة وفعل الموظف يشكل عدواناً على هذه المصلحة أي أخلاقاً في واجبات الوظيفة . وتتمثل الصلة في تجريم هذا الفعل كونه السبب لمفسدة تلحق الضرر الإدارة وتزعزع الثقة بها ، وبذلك يقتنع الأفراد بأن هذه الإدارة لا تنجز الأعمال الموكلة إليها إلا بمقابل وهو الثمن الذي يدفع لقاء أفعال الموظف بأعمال وظيفته . ويترتب على ارتكاب هذه الجريمة فقدان الثقة بالوظيفة العامة ، وبالتالي النيل من هبة السلطات الرسمية في الدولة، كما يؤدي إلى اختلال ميزان العدل والتشكيك في أعمال موظفي الدولة وحياديتهم ونزاهتهم فيما يصدرونه من قرارات وما يتخذونه من إجراءات. (١٧٥)

(١٧٤) قانون العقوبات العراقي، رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل، المادة ٢/١٩ .

(١٧٥) خصباك، كريم خميس، المظاهر القانونية للفساد الإداري وأستراتيجية مكافحته، الطبعة الأولى، بغداد

٢٠١٠، ص ٢٨ .

وتعد جريمة الرشوة من أبرز مظاهر الفساد الإداري، وفي الأصل أن الموظف العام يمنح سلطات أو صلاحيات معينة كي يستعملها في الحدود التي رسمها له القانون. وبذلك فإن الواجب يحتم على كل موظف أن يمارس سلطته في الحدود والضوابط التي رسمها القانون والخروج على هذه الضوابط يؤدي إلى الأضرار بالمصلحة العامة التي أراد القانون حمايتها وبالتالي يؤدي إلى الاضطراب في نظام المجتمع. (١٧٦)

وقد يصل إخلال الموظف بواجبات الوظيفة إلى حد التأثير على نظام العمل ويفقد الأفراد الثقة بالموظف وتبعاً بالوظيفة العامة، مما يترتب عليه، إذا استشرى الأمر إلى فساد الإدارة العامة ، وهذا بلا شك له مردود سيء جداً على طبيعة أعمال الوظيفة وسيرها بشكل منتظم على وفق ما رسمه لها المشرع، وبديهي أنه من أخطر صور الإخلال بواجبات الوظيفة الاتجار بها ، أي تقاضي مبالغ مقابل تحقيق مصلحة فرد على حساب سمعة وهيبة الوظيفة العامة. (١٧٧)

وقد أشارت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة ١٦ لرشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الحكومية بالفقرة ١/ منها إلى:

١-تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية ومن تدابير أخرى لتجريم القيام، عمداً ، بوعده موظف عمومي أجنبي أو موظف مؤسسة دولية عمومية بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها ، بشكل مباشر أو غير مباشر ، سواء لصالح الموظف نفسه أم لصالح شخص أم كيان آخر ، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية من أجل الحصول على منفعة تجارية أو أي ميزة غير مستحقة أخرى أو الاحتفاظ بها فيما يتعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية .

(١٧٦) المصدر السابق نفسه، ص ٢٩ .

(١٧٧) للمزيد ينظر ، الحيدري ، د.جمال ابراهيم النماذج الإجرامية للفساد الإداري في القانون العراقي ، مجلة دراسات قانونية ، بيت الحكمة، العدد ٢٠ ، لسنة ٢٠٠٧ ، ص ٢٤ .

٢-تنتظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم قيام موظف عمومي أجنبي أو موظف في مؤسسة دولية عمومية عمادا، بشكل مباشر أو غير مباشر ، بالتماس أو قبول مزية غير مستحقة ، سواء لصالح الموظف نفسه أم لصالح شخص أم كيان آخر ، لكي يقوم الموظف بفعل أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية. (١٧٨)

ومما تقدم نرى أن يتم توزيع المطلب بعد تعريف جريمة الرشوة إلى فرعين الأول أركانها والفرع الثاني عقوبتها ..  
تعريف جريمة الرشوة :

الرشوة لغة: ، والرشوة بكسر الراء وضما ، والجمع (رشا) بكسر الراء (رشاه) أو (أرتشى) ، وارشاء. (١٧٩)

أما تعريفها اصطلاحا : فلم تعرف أكثر التشريعات جريمة الرشوة لكن تمت الإشارة إلى مضمونها ومن هذه التشريعات ما تناوله المشرع العراقي ، لكن بعض الفقهاء عرفها بأنها عبارة عن حصول اتفاق بين شخصين يعرض أحدهما على الآخر أو يطلب أحدهما من الآخر هدية أو عطية أو وعد أو فائدة ما لحمله على أداء عمل أو امتناع عن عمل يدخل ضمن اختصاص وظيفته أو انتدابه. (١٨٠)

وقد عرف الدكتور احد الباحثين الرشوة اصطلاحا بأنها التجارة بالخدمة العامة. (١٨١)  
وعرفها المحامي داود السعدي بأنها " متاجرة الموظف بسلطته لعمل شيء أو امتناعه عن العمل يكون من اختصاص وظيفته "، وجريمة الرشوة تقضي وجود شخصين موظف يتاجر بسلطة وصاحب مصلحة يريد قضاءها ، فالأول يسمى المرتشي

---

(١٧٨) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، سنة ٢٠٠٤ .  
(١٧٩) الرازي ، حمد بن أبي بكر عبد القادر ، مختار الصحاح ، شركة مكتبة ومطبعة البابي الحلبي وأولاده بمصر، ١٣٦٩ هـ ١٩٥٠ م ، ص ٢٦٥ .  
(١٨٠) السماك، علي ، الموسوعة الجنائية ، مطبعة فؤاد الأول ، القاهرة ، ١٩٤٨ ، ص ٢٦٩ .  
(١٨١) بهنام ، رمسيس ، القسم الخاص في قانون العقوبات ، منشأة المعارف في الإسكندرية ، بدون سنة طبع ، ص ١٢٩ .

والثاني يسمى بالراشي ، ولا تتم الرشوة إلا بحصول العرض من أحدهما والقبول من الآخر . (١٨٢)

وعرفت الرشوة بأنها متاجرة الموظف في سلطته لعمل شيء أو امتناعه عن العمل ضمن اختصاص وظيفته. (١٨٣)

وتعرف الرشوة أيضا بأنها ألتجار بأعمال الوظيفة أو الخدمة ، وتعرف كذلك بأنها ألتفاق بين شخص وموظف أو من في حكمه على جعل أو فائدة مقابل أداء عمل أو الامتناع عنه يدخل ضمن وظيفة المرتشي أو مأموريته(١٨٤).

ويرى الباحث بأن متاجرة الموظف بوظيفته هي إحدى صور الرشوة أو هي الصورة الأبتشع لها وان ذلك يعد أخلالا بالنظام الوظيفي والاجتماعي و أختلال حالة التوازن والالتزام في المؤسسة الوظيفية.

### الفرع الأول - أركان جريمة الرشوة :

تناول المشرع العراقي في المادة ٣٠٧ من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل ، كل موظف أو مكلف بخدمة عامة طلب أو قبل لنفسه أو لغيره عطية أو منفعة أو ميزة أو وعداً بشيء من ذلك لأداء عمل من أعمال الوظيفة أو الامتناع عنه هو الإخلال بواجبات الوظيفة يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنين أو بالحبس والغرامة على أن لا تقل عما طلب أو أعطي أو وعد به ولا تزيد بأي حال من الأحوال على خمسمائة دينار . . (١٨٥).

وتناول في المادة ٣١٠ الراشي "كل من أعطى أو قدم عرضاً أو وعد بأن يعطي لموظف أو لمكلف بخدمة عامة شيئاً مما نص في المادة ٣٠٨ عد راشياً".

(١٨٢) السعدي ، المحامي داود ، شرح قانون العقوبات البغدادي ، مطبعة التفيض الأهلية ، ١٩٣٩، ص ١٤٤ .

(١٨٣) عبد الملك ، جندي ، الموسوعة الجنائية ، ج ٤ ، ط١ مطبعة الأرشاد ، القاهرة ، ١٩٣١، ص٣.

(١٨٤) القللي ، د.محمد مصطفى، في المسؤولية الجنائية ، القاهرة ، مطبعة جامعة فؤاد الأول القاهرة ١٩٨٤،

ص١٤٤ ، وكذلك جندي عبد الملك ، الموسوعة الجنائية ، ج٤ ، مطبعة الارشاد ، ١٩٤١ ، ص٣.

(١٨٥) عدل مبلغ الغرامات المنصوص عليها في المادة ٣٠٧ بالقانون رقم ٦ لسنة ٢٠٠٨ ، هذا القانون منشور في

جريدة الوقائع العراقية العدد ٤١٤٩ في ٤/٥/٢٠٠٨.

ومن هذين النصين نستنتج أن المشرع العراقي قد جعل جريمة الرشوة جريمة واحدة وهي جريمة المرتشي ، أما الراشي فشريك في الرشوة ، يستمد إجرامه من إجرام الفاعل الأصلي وهو الموظف المرتشي<sup>(١٨٦)</sup>.

وقد ذهب بهذا الاتجاه المشرع المصري والايطالي والسوري وذهب جانب آخر من التشريعات منها الفرنسي والألماني والمغربي حيث قسمت جريمة الرشوة إلى جريمتين الجريمة الأولى " الرشوة السلبية " والتي يسأل عنها الموظف المرتشي والجريمة الثانية الرشوة الايجابية ( والتي يسأل عنها الراشي)<sup>(١٨٧)</sup>.

وان اركان الجريمة الرشوة هي صفة الجاني والركن المادي والمعنوي

**أولاً : صفة الجاني :** تستند جريمة الرشوة إلى فكرة الاتجار بالوظيفة وتفترض أن يكون الفاعل فيها موظفاً أو مكلفاً بخدمة عامة، أما الراشي أو الوسيط فلم يتطلب أن يكون موظفاً أو مكلفاً بخدمة عامة و يمكن أن يكون فرداً لا يحمل أي صفة وبناء على ذلك فإن تطبيق أحكام جريمة الرشوة يقتضي أن يكون الفاعل وقت ارتكاب الفعل الأجرامي موظفاً أو مكلفاً بالخدمة العامة ، ولا تنطبق بحقه هذه الأحكام إذا كانت الصفة له قبل ارتكاب الفعل ثم زالت عنه وقت ارتكابه، ويشترط توافر صفة الموظف العام أو المكلف بخدمة عامة وقت ارتكاب الفعل المادي المكون للرشوة وهو الأخذ أو القبول أو الطلب، فإذا زالت عنه هذه الصفة قبل وقوع الفعل بالطرد أو الضرر أنتهاء مهمته، مثلاً ، فلا يستطيع إخضاعه لأحكام الرشوة وأن يخضع لأحكام جريمة الأحتيال إذا توافرت أركانها.<sup>(١٨٨)</sup>

وفي معرض الحديث عن صفة الموظف أو المكلف بالخدمة العامة ، نجد أن المشرع لم يشترط نظاماً قانونياً معيناً يخضع له الحامل لهذه الصفة ، ولا أهمية

---

(١٨٦) الحديثي ، فخري عبد الرزاق ، شرح قانون العقوبات العراقي المعدل ، القسم الخاص ، ط٢ ، القاهرة ، المكتبة القانونية ٢٠٠٧ ، ص ٧٦ .

(١٨٧) حومد ، عبد الوهاب ، شرح القانون الجنائي المغربي ، القسم الثاني ، ص ٣٦٩ .

(١٨٨) الدرة ، ماهر عبد شويش ، شرح قانون العقوبات العراقي المعدل ، القسم الخاص ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة، ٢٠٠٧ ، ص ١٤ .

للمركز الوظيفي الذي يشغله الموظف مرتكب جريمة الرشوة ، فالمسألة تتحقق بتحقق أركان الجريمة فقط لاغير ، كما يشترط المشرع أن يكون حامل الصفة مثبتا على الملاك الدائم أو تحت التجربة ، طالما أن الأمر قد صدر بالتعيين من الجهة المختصة بأصداره .

وفي اطار ماتقدم يمكن القول أن المشرع العراقي لم يشترط لتحقق الفعل أن يكون الموظف مختصا بأداء العمل الذي قام به أو ممتنع عن أدائه ، ولا أهمية في قيام الجريمة إذا قام بالعمل المتفق عليه أو بذلك لم يتم ، ذلك ان جريمة الرشوة من الجرائم الشكلية التي تتحقق بمجرد الطلب أو القبول أو الأخذ . فضلا عما تقدم فإنه لايشترط أن يكون الموظف المرشحي هو الشخص الوحيد الذي يختص بأجراء العمل ، بل يكفي لاعتباره مرشحا أن يكون قد طلب أو قبل لنفسه أو لغيره عطية أو منفعة أو ميزة أو وعدا بشيء ضمن أعمال وظيفية أو الإخلال بواجبات الوظيفة وان تكن من اختصاصه . (١٨٩)

### ثانيا: الركن المادي

يتمثل الركن المادي في جريمة الرشوة بالسلوك الإجرامي الذي يأتيه الجاني ، ويتجسد هذا السلوك بعدة صور هي الطلب والقبول وقد أوردتها المشرع العراقي على سبيل الحصر . (١٩٠)

وهي في المحصلة الأخيرة تغطي كل صور الأتجار بالوظيفة العامة. ويتمثل الفعل بقيام الموظف بالطلب من صاحب الحاجة بتقديم العطية أو المنفعة أو الميزة، ولا أهمية لاستجابة صاحب الحاجة من عدمه .

ويعد الطلب أخطر صور الركن المادي في جريمة الرشوة ، فهو عبث بواجبات الوظيفة. (١٩١)

(١٨٩) الحديثي ، د.فخري عبد الرزاق ، شرح قانون العقوبات العراقي ، القسم الخاص ، ص ١٤ .

(١٩٠) ينظر نص المادة ٣٠٧ من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ ، لسنة ١٩٦٩ المعدل .

(١٩١) مصطفى ، محمود محمود ، شرح قانون العقوبات – القسم الخاص ، ط٨ ، ١٩٨٤ ، ص ٨٣ .

كما انه يمثل استهانة كبيرة بقيم وآداب وسلوكيات المهن والعمل الوظيفي، كما أنها تحط من قيمة الوظيفة ، لأنها تمثل خروجاً عن قيم اجتماعية تتصل بأداء الفرد لوظيفته الاجتماعية ، ودوره المحدد ثقافياً ، واحساسه بالواجب الذي تفرضه عليه هذه الوظيفة وهذا الدور. (١٩٢)

أما القبول فيمثل الصورة الثانية من صور السلوك الإجرامي ، ويقصد المشرع العراقي بالقبول "حالة أخذ العطية نفسها كما يقصد به أيضاً حالة الموالوعديها ، أي صورة القبول تضم صورتَي الأخذ العاجل والقبول بالوعد بالعطية أو المنفعة". (١٩٣)

ولم يشترط القانون شكلاً معيناً للقبول ، فقد يحصل بالكتابة أو الإيماءة التي يفهم منها الرشوة أو قبولها ، والقبول قد يكون صريحاً أو ضمناً ، يفهم من سكوت الموظف في بعض الظروف على معنى القبول " وبناء على ذلك لا يعد الموظف مرتشياً الذي يتظاهر بقبول العرض بقصد تسهيل القبض على العارض بتقديم الرشوة، حيث يكون العرض جدياً في الظاهر ويقبله الموظف على أنه عرض جدي قاصداً الإخلال بواجبات وظيفته ، فإن جريمة الرشوة تقع تامة بالنسبة للموظف المرتشي". (١٩٤)

ويرى الدكتور احد الباحثين أن النشاط الإجرامي في الرشوة يتحقق بأحدى صورتين هما الطلب والقبول وأما الأخير فيقول " أن المشرع العراقي يقصد من القبول حالة أخذ العطية نفسها كما يقصد به أيضاً حالة الموافقة على الوعد بها ، أي أن الصورة القبول تضم صورتَي الأخذ العاجل والقبول بالوعد بالعطية أو المنفعة". (١٩٥)

(١٩٢) عثمان ، محمد عارف ، المفهوم الاجتماعي للرشوة ، المجلة الجنائية القومية ، العدد الثاني ، ١٩٦٢ ، ص ٣٢.

(١٩٣) الدرة ، ماهر عبد شويش ، الاحكام العامة في قانون العقوبات العراقي ، رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، الموصل ، ١٩٩٠ ، ص ٥٤.

(١٩٤) الحديثي ، د. فخري عبد الرزاق ، شرح قانون العقوبات العراقي ، القسم الخاص ، ص ١٤ ص ٧٤

(١٩٥) الدرة ، ماهر عبد شويش ، الاحكام العامة في قانون العقوبات العراقي ، رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل ، ص ٥٤.

وهو على خلاف ما يراه احد الفقهاء الذي يرى أن السلوك الإجرامي في جريمة الرشوة له صور أوردتها المشرع على سبيل الحصر وهي الطلب والقبول والأخذ. (١٩٦)

ويؤيد الباحث ما ذهب اليه الراي الثاني في الصور التي أوردتها المشرع العراقي وهي الطلب والقبول والأخذ ، لكون ما ذهب اليه الراي الاول حول صورة القبول التي تتضمن اخذ العطية وهي على سبيل التحليل والاستنتاج ولم تكن صورة مستقلة .

### ثالثا : الركن المعنوي

جريمة الرشوة من الجرائم التي لا تقع إلا عمدية ويتخذ الركن المعنوي فيها صورة القصد الجنائي الذي يقوم على عنصري العلم والإرادة، أي بتوفير علم الموظف أو المكلف بخدمة عامة بأن ما حصل عليه هو مقابل القيام بعمل أو الامتناع عن عمل أو الإخلال بواجبات الوظيفة ... وتعد الجريمة تامة بمجرد طلب الثمن أو قبوله لتحقيق غرض من أغراض الرشوة ، حتى ولو انصرفت النية إلى الطلب أو القبول أو الأخذ من دون تنفيذ العمل أو الامتناع أو الإخلال بالواجبات الوظيفة وهذا واضح من نص المادة ٣٠٩ ق.ع. (١٩٧)

فالقصد الجنائي المطلوب هو قصد جنائي عام يقوم على العلم والأرادة ، وهناك من يرى وجوب توافر قصد جنائي خاص فضلا عن القصد الجنائي العام ، ولا يؤثر في ذلك عدول المرتشي عن تنفيذ ما وعد به الراشي سواء كان العدول اختياريا ، أم راجعا لأسباب خارجة عن أرادته، ولاعبرة بالباعث الذي دفع الجاني إلى ارتكاب الجريمة مهما كان شريفا ، لأنه ليس ركنا من أركانها. (١٩٨)

---

(١٩٦) الحديثي ، د.فخري عبد الرزاق ، شرح قانون العقوبات العراقي ، القسم الخاص ، ص ١٤ ، ص ٧٣  
(١٩٧) ينظر ، نص المادة (٣٠٩) قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ ، لسنة ١٩٦٩ المعدل ، تسري احكام المادتين السابقتين ولو كان الموظف او المكلف بخدمة عامة يقصد عدم القيام بالعمل أو الامتناع عنه وعدم الاخلال بواجبات الوظيفة. كذلك أنظر: د.واثبة داود السعدي ، قانون العقوبات - القسم الخاص ، مجموعة المحاضرات التي ألقاها على طلاب الصف الثالث ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، عام ١٩٨٦-١٩٨٧ .  
(١٩٨) السماك ، علي ، مصدر سابق ، ١٩٤٨ .

## الفرع الثاني- عقوبة جريمة الرشوة :

حدد المشرع العراقي على وفق المادتين ٣٠٧- ٣١٤ من قانون العقوبات العراقي ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل العقوبة للموظف المرتشي أو المكلف بخدمة عامة بالسجن مدة لا تزيد على عشرة سنين أو بالحبس والغرامة أن لا تقل عما طلبه او اعطى أو وعد به ولا تزيد بأي حال من الأحوال على (٥٠٠) دينار. ويبدو من خلال ملاحظة النص القانوني أن الغرامة لا تتلاءم مع الفعل الذي قام به المرتشي ، بل من الأجدر ترك الغرامة لسلطة القاضي التقديرية على وفق قيمة العمل وقت ارتكاب الفعل وتكون العقوبة السجن مدة لا تزيد على (٧) سنوات أو بالحبس إذا حصل الطلب أو القبول أو الأخذ بعد أداء العمل أو الامتناع عنه أو الإخلال بواجبات الوظيفة ، ويعاقب الراشي والوسيط بالعقوبة المقدرة قانوناً للمرتشي ويرى الباحث أن المشرع قد أصاب حينما جعل العقوبة واحده للراشي والمرتشي والوسيط لما لهذه الجريمة من أثر بالغ على المجتمع .

## المطلب الثاني :جريمة الاختلاس

عالج المشرع العراقي جريمة الاختلاس بالفصل الثاني من الباب السادس بالمواد من ٣١٥-٣٢١ حيث نصت المادة ٣١٥ "يعاقب بالسجن كل موظف أو مكلف بخدمة عامة أختلس مالا أو متاعا أو ورقة مثبتة لحق أو غير ذلك مما وجد في حيازته.(١٩٩)

وسنتناول جريمة الاختلاس بفرعين الاول هو اركان جريمة الاختلاس والثاني هو عقوبة جريمة الاختلاس.

## الفرع الأول : أركان جريمة الاختلاس

عند البحث في جريمة الاختلاس يتبين أن هنالك ثلاثة أركان تتحقق فيها جريمة الاختلاس وهي :

---

(١٩٩) قانون العقوبات العراقي رقم ١١١، لسنة ١٩٦٩ ، المعدل، المادة ٣١٥ .

أولاً - صفة الجاني :- يشترط تحقيق جريمة الاختلاس أن يكون الجاني موظفاً أو مكلفاً بخدمة عامة .

والموظف، عرفه قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل في المادة الثانية، هو " كل شخص عهدت إليه وظيفة داخلية في الملاك الدائم للمرفق العام".(٢٠٠)

### ثانياً : الركن المادي :

١- فعل الاختلاس أو الإخفاء : إن الاختلاس لغوياً يفيد أخذ شيء من حيازة شخص آخر.

أما معنى الاختلاس في قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل كما في نص المادة ٣١٥ " يعاقب بالسجن كل موظف أو مكلف بخدمة عامة اختلس أو اخفى مالا أو متاعاً أو ورقة مثبته لحق أو غير ذلك مما وجد في حيازته " .

لذلك أخذ الموظف أو المكلف بخدمة عامة شيئاً هو أصلاً في حيازته ففعل الإخفاء أو الأختلاس هنا يتم بإضافة الجاني للمال العام أو الخاص المودع لديه بصفته موظفاً أو مكلفاً بخدمة عامة إلى ملكه الخاص والتصرف فيه كتصرف المالك . أي أنه يأتي التصرف وكأنه مالكها ، ولذلك مجرد وجود عجز في حسابات أحد موظفي الحسابات أو المحصلين لا يكفي لقيام الدليل على وقوع الاختلاس ، إذ قد يكون هذا العجز ناشئاً عن خطأ في تأخر الموظف أو المكلف بخدمة عامة عن رد الشيء في الميعاد المقرر لرده ، وإنما يجب لثبوته أن يقوم بالامتناع عن الرد بعد المطالبة به ، كما يثبت الاختلاس عندما يظهر أنه من المستحيل رد الشيء أو المتاع . وهنا فإن إرجاع المال لا يعفي عن الجريمة عن ثبوت الاختلاس .(٢٠١)

٢- محل الاختلاس : أشارت المادة ٣١٥ من قانون العقوبات العراقي المعدل إلى

أنه "يعاقب بالسجن كل موظف أو مكلف بخدمة عامة اخفى مالا أو متاعاً أو ورقة مثبته لحق أو غير ذلك مما وجد في حيازته" . وبذلك تعد هذه الأموال

(٢٠٠) ينظر، الدرر ، ماهر عبد شويش ، الاحكام العامة في قانون العقوبات العراقي المعدل ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، الموصل ١٩٩٠ ، ص ٤٦٢ .

(٢٠١) المصدر السابق نفسه ، ص ٨٦ .

والأشياء هي من الأموال المنقولة سواء لها قيمة مادية أو معنوية ، ونرى أن عبارات النص جاءت عامة إذ يدخل فيها ما يمكن تقويمه في المال العام وما تكون له قيمة أدبية أو اعتبارية. (٢٠٢)

وفي إطار أن يكون الجاني هو موظف قد تسلم الأموال أو الأمتعة التي وجدت في حيازته بسبب وظيفته تسليماً مادياً أو وجدت بين يديه بمقتضى وظيفته. (٢٠٣)

### ثالثاً : الركن المعنوي ( القصد الجنائي ) .

لا تتم جريمة الاختلاس إلا بتحقيق القصد الجنائي فالعجز والتأخر لا يكفيان لإثبات فعل الاختلاس ولكن متى ثبت أن هذا العجز أو التأخير نشأ عن تصرف المتهم في أموال موضوعة تحت تصرفه لحسابه الشخصي مستغلاً عمله الوظيفي تكون الجريمة قد تحققت .

ويعتبر القصد الجنائي متوفراً بمجرد تصرف المتهم بالشئ المختلس بقصد الحصول على منفعة له أو لغيره بنية حرمان المالك منه .

أما إذا ثبت أن التصرف لم يكن بهذا القصد أو النية كما لو أنفق المتهم الأموال التي تحت تصرفه على وجه عام لم يؤذن له بصرف عليه فلا يعاقب بجريمة الاختلاس لانتهاء القصد الجنائي. (٢٠٤)

### الفرع الثاني - عقوبة جريمة الاختلاس:

وفقاً لقانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل ونص المادة ٣١٥ " يعاقب بالسجن كل موظف أو مكلف بخدمة عامة اختلس أو أخفى مالا أو ورقة مثبتة لحق أو غير ذلك وجد في حيازته . وتكون العقوبة السجن المؤبد أو الموقت إذا كان الموظف

(٢٠٢) المصدر السابق نفسه، ص ٨٦.

(٢٠٣) المصدر السابق نفسه، ص ٨٧.

(٢٠٤) المصدر السابق نفسه، ص ٨٨.

أو المكلف بخدمة عامة من مأموري التحصيل أو المندوبين له أو الأمناء على الودائع أو الصيارفة واختلس شيئاً مما له بهذه الصفة " .

لقد جعل المشرع العراقي العقوبة الأصلية لجريمة الاختلاس التي يرتكبها أي موظف أو مكلف بخدمة عامة هي السجن المادة ٣١٥ ، وقد شدد المشرع العقوبة إذا كان الموظف أو المكلف بخدمة عامة من مأموري التحصيل أو المندوبين له أو الأمناء على الودائع أو الصيارفة فجعل عقوبة هؤلاء هي السجن المؤبد أو المؤقت ، وسبب هذا التشديد إنما يرجع إلى الصفة التي يحملها الفاعل والتي يستمدّها من نوع الوظيفة و العمل الذي يقوم به .

وإذا كانت قيمة الأموال موضوع الجريمة تقل عن خمس دنانير يجوز للمحكمة ان تحكم على الجاني بالحبس بدلا من العقوبات المذكورة في المادة ٣١٥ ، والأمر جوازي أي متروك تقدير تبديل العقوبة من عدمه لمحكمة الموضوع وهذا ما نصت عليه المادة ٣١٧ من قانون العقوبات العراقي المعدل النافذ .

وفضلا عن هذه العقوبة يجب أن تحكم المحكمة برد الأموال أو الأمتعة التي اختلسها الجاني أو أخفاها أو استولى عليها وهذا ما ورد في المادة ٣٢١ من قانون العقوبات العراقي المعدل النافذ، اي ان المحكمة يجب أن تقضي برد الأموال أو الأشياء أو قيمتها إذا كان قد تصرف فيها الجاني بالبيع ، أما إذا كانت قد ضبطت تلك الأموال في حوزة المتهم فلا محل لإلزامه بالرد ، وإذا كان الجاني قد تصرف بالأموال التي اختلسها بان اشترى بالنقود المختلسة عقارا أو سيارة او استبدل بالشيء المختلس شيئاً آخر وجب ضبط هذه الأشياء ايضا، وإذا انتقلت ملكية الأموال موضوع الجريمة إلى شخص آخر فيجوز حجزها على وفق الإجراءات المحددة في المادة ١٨٣ من قانون أصول المحاكمات الجزائية .(٢٠٥)

---

(٢٠٥) قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي، رقم ٢٣ ، لسنة ١٩٧١ المعدل ، المادة ١٨٣ .

### **المطلب الثالث: جريمة تجاوز الموظفين حدود وظائفهم**

إن كثيرا من الدول اليوم أصبح مستقبلها مهددا بسبب جرائم الفساد وما يطرحونه من مشكلات ومخاطر تؤثر سلبا على استقرار المجتمعات وأمنها ، وبالتالي سيعرض المؤسسات الديمقراطية للضرر وكذلك يلحق الضرر بالقيم الأخلاقية والسلوكية للفرد وتأثيره السلبي على تنمية المجتمعات وتعقيد الحياة والتأخر الحضاري لها ، لذلك يجب أن تكون هناك وقفة جادة من كل دول العالم للحد من هذه الظاهرة الخطرة لذلك بادرت أكثر الدول التي شعرت بخطورة الفساد بالانضمام لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٤ وسارعت بإيجاد مؤسسات تأخذ على عاتقها الرقابة لمنع ممارسات الفساد والتأكيد على تحصين الموظف العام بشكل يمنع من القيام بجرائم الفساد وخاصة الجرائم التي تتم بقصد . لأنه طالما كان هناك موظف تعهد اليه الوظيفة . فيفترض أن تكون هناك رقابة مستمرة من اجل تحسين الأداء وتطويره والوقاية للموظف من الانزلاق في ممارسات الفساد .

لذلك شعرت بعض الدول بخطورة هذه الظاهرة وقد وضعت آليات الوقاية الالكترونية الحديثة التي تساهم بشكل فعال من الحد لقيام الموظف العام بممارسات الفساد . وبالوقت نفسه الاهتمام بالموظف والحفاظ على مكانته وتقوية الثقة المتبادلة وتوفير البيئة المناسبة للعمل لتمكينه من القيام بالأنشطة المطلوبة والمناسبة التي تتلاءم مع اختصاصه وذلك لإبعاده من الوقوع في شبهات الفساد.

وقد أوردت الأمم المتحدة تعريفا للفساد الذي يقوم به الموظف العمومي ضمن اتفاقيتها لمكافحة الفساد بأنه "انحراف الموظف قصدا عن تنفيذ الأعمال المساقة به وهو استغلال الوظيفة أو الخدمة العامة أو النفوذ الوظيفي لتحقيق مصلحة خاصة بشكل غير مشروع". (٢٠٦)

---

(٢٠٦) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، لسنة ٢٠٠٤ .

فلاحظ من التعريف أعلاه أن الموظف هو الركن المهم في جريمة تجاوز الموظف حدود وظيفته لذا يفترض أن نعرف الموظف أولاً ، ثم نتناول سلوكه الإجرامي ثانياً ، ونتائج سلوكه الجرمي ثالثاً .

وقد تناولت أكثر قوانين العقوبات للدول تعريفاً للموظف ومنها القانون السوري ١٤٨ لسنة ١٩٧٩ المادة ٣٤٠ " ويعد موظفاً بالمعنى المقصود في هذا الباب كل موظف عام في سلك الإداري أو القضائي وكل ضابط في السلطة المدنية أو العسكرية أو أفرادها وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو أدراتها العامة " .(٢٠٧)

فلاحظ أنه هناك ركافة بهذه التعريف حيث لم يشر في مفرداتها إلى الوظيفة المعهودة له ونوعيتها .

كما عرف القانون الفلسطيني الموظف " كل من يعين بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية أو العسكرية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية أياً كانت طبيعة تلك الوظيفة او مسماتها " .(٢٠٨)

أما القانون العقوبات العراقي المعدل النافذ فلم يتطرق إلى تعريف خاص بالموظف معتمداً على القوانين الأخرى لتعريف الموظف . وجاء في قانون الخدمة المدنية المعدل رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المادة ٢ والتي تم ذكر نصها سابقاً .

وقد نص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، الموظف "كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة " .(٢٠٩)

ويرى الباحث تعريفاً للموظف وهو " كل شخص أشغل منصباً او وظيفة في مؤسسات الدولة والقطاع العام وبموجب امر صادر من جهة مخولة بالتعيين " .

ان هذه الجريمة من الجرائم العمدية لتوفر القصد الجرمي لدى الجاني عند قيامه بالفعل ،وهناك نوع آخر من الجرائم تسمى "جرائم الإهمال غير العمدية" الذي لم

(٢٠٧) قانون العقوبات لجمهورية سورية ، رقم ١٤٨ ، مصدر سابق ، لسنة ١٩٧٩ ، المادة ٣٤٠ .

(٢٠٨) قانون مكافحة الفساد الفلسطيني ، رقم ١ ، لسنة ٢٠٠٥ ، المادة ٣ .

(٢٠٩) قانون انضباط موظفي الدولة ، رقم ١٤ ، لسنة ١٩٩١ ، المادة ٣/١ .

يتوفر فيها القصد الجرمي والتي تتحقق نتيجة عدم إتباع التعليمات والأنظمة وعدم الحيلة والانتباه ، و نتناول في بحثنا نوعين من الجرائم طبقا لما ورد في الباب السادس القسم الثالث في قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل عن تجاوز الموظفين حدود وظائفهم في المواد من ٣٢٢ - ٣٤١ عقوبات عراقي ، وان أغلب هذه الجرائم تشكل مظهرا من مظاهر الفساد الاداري للموظفين . (٢١٠)

وان هذه الجرائم تسبب اضرارا عمدية بأموال الدولة وكذلك جرائم غير عمدية " الأهمال " ويمكن ان نقسمها كما يأتي :-

اولا - الجرائم العمدية المادة ٣٤٠ قانون العقوبات العراقي

ثانيا - جرائم الإهمال " جرائم غير عمدية " المادة ٣٤١ ق.ع.ع

#### الفرع الأول: جرائم العمد :-

إن الجرائم العمد هي من جرائم القصد الجنائي التي تستقر في ذهن الموظف للوصول إلى تحقيق منفعة غير مشروعة وهي بالتأكيد تزرع الثقة العامة وتلحق الضرر بالمؤسسات العامة و المجتمع .

وقد عالج المشرع العراقي هذه الجريمة ضمن جرائم تجاوز الموظفين حدود وظائفهم في المادة ٣٤٠ وتعد هذه الجريمة من ابرز مظاهر الفساد الإداري كونها تتضمن القصد العمدي. (٢١١)

والتي نصت " يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على سبع سنوات أو بالحبس كل موظف أو مكلف بخدمة عامة أحدث عمدا ضررا بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل فيها أو يتصل بها بحكم وظيفته أو بأموال الأشخاص المعهود بها إليه " . (٢١٢)

واستنادا لهذا النص تكون لهذه الجريمة ثلاثة أركان وهي، الركن المفترض وهو صفة الموظف المكلف بخدمة عامة ، والركن الثاني يتمثل بالفعل المادي المتمثل

(٢١٠) الحيدري ، دجمال ابراهيم ، مصدر سابق ، ص ٣١-٣٥ .

(٢١١) خصباك ، كريم خميس ، مظاهر القانونية للفساد الإداري الطبعة الأولى ، بغداد ، ٢٠١٠ ، ص ٢٨ .

(٢١٢) قانون العقوبات العراقي المعدل، رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ ، المادة ٣٤٠ .

بالأضرار بأموال الدولة أو الأموال المعهودة بها إليه بسبب وظيفة، إما الركن الثالث فهو الركن المعنوي أي القصد الجنائي .

إذ أن الركن الخاص بالجاني الموظف الذي أسندت إليه وظيفة داخلية في الملاك الدائم يعمل بموجبها لدى الوزارة لكي يتحقق هذا الركن الذي هو ركن الموظف . أما الركن الثاني وهو الركن المادي لهذه الجريمة هو ركن الخطأ الجسيم إذ إن المشرع العراقي لم يعرف الخطأ الجسيم " العمدي " لكنه عدده صورته التي تتمثل " كل فعل أو تخريب إداري يترتب عليه نتائج يريدها الفاعل مباشرة " .

كما عرف الفقه الفرنسي الخطأ العمدي بأنه التصرف الذي لا يتفق مع الحيطة التي تتطلبها الحياة الاجتماعية أو ذلك المسلك الذي لا يأتيه الرجل الحريص لو وجده في مكان الجاني . (٢١٣)

أما الركن الثالث هو الركن المعنوي ، يشترط المشرع العراقي أن يكون الضرر الجسيم نتيجة للقصد الجرمي العمدي، إذ أن جسامته الضرر لا تعد بحسب الأصل أن تكون عنصراً لتقرير العقاب إلا إن المشرع العراقي حدد نص المادة ٣٤٠ ، فلا يقف عند مجرد الضرر لقيام الجريمة بل يتطلب أن يكون الضرر عمدياً، ولكي يتحقق الضرر على وفق نص المادة المذكورة يجب ان توفر الشروط الآتية :-

١- أن يكون الضرر مادياً ، أي يلحق بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل بها الموظف أو يتصل بها بحكم وظيفته أو أموال أو مصالح الأشخاص المعهود بها إلى تلك الجهة.

٢- أن يكون الضرر ناتجاً عن قصد عمدي، أي يتوفر عنصران في القصد الجرمي وهما العلم والإرادة ، أي أن الجاني " الموظف " يعلم علم اليقين أنه يقوم بأضرار عمدية تلحق ضرراً نتيجة سلوكه الإجرامي المتعمد، وكذلك تكون لديه إرادة طبيعية حرة ولم يكن الموظف تحت أي ضغط أو إكراه يؤدي إلى شلل إرادته وهو

(٢١٣) نوري ، محمد كاظم ، شرح قانون العقوبات ، القسم الخاص ، دار الحرية للطباعة ، ١٩٧٧ ، ص ١٣٢ .

بذلك يتمتع بإرادة كاملة ، وبذلك تتحقق هذه الجريمة عند ارتكابها من قبل الموظف.(٢١٤)

وان هذه الجريمة بتحقق أركانها المذكورة أعلاه تمثل فعلا واضحا لقيام الموظف بالحصول على منفعة مالية غير مشروعة تمثل صورة من صور الفساد المالي ويرى الباحث بان يتجه المشرع العراقي لتشديد العقوبة على مرتكبي هذه الجرائم لخطورتها .

### **الفرع الثاني : جرائم الضرر غير العمدي " الإهمال " :-**

أحيانا سلوك الموظف ينتج عنه فعل يجرمه القانون، أما أنه قصد هذه النتيجة المتحققة عن فعله الذي كان مبنيا على فعل غير عمدي حيث تتجه إرادة الموظف إلى أحداث هذا الفعل دون تحقيق النتيجة، ومع كل ذلك فإن القانون يجرم هذا الفعل كون فعله تضمن خطأ بدونه لما تتحققه النتيجة .

وفي أحكام المادة ٣٥ من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ ، عرف المشرع العراقي الجريمة غير العمدية " تكون الجريمة غير عمدية إذا وقعت النتيجة الإجرامية بسبب خطأ الفاعل سواء كان هذا الخطأ إهمالا أم رعونة أم عدم انتباه أو عدم احتياط أو عدم مراعاة القوانين والأنظمة والأوامر " .(٢١٥)

والجرائم غير العمدية واضحة في القانون على سبيل الحصر وليس منها ما يعد جنائية بل أنها من الجرح والمخالفات ومنها ما يترتب عقوبة إدارية بسبب الإهمال ، والجرائم التي نص عليها إنما مكان اعتبار الضرر فيها على درجة من الخطورة ، بما يترتب عليه ضرورة تدخل القانون لإثارة اهتمام الأفراد بالعمل على توقيه الأفعال الخطأ وغيرها .

(٢١٤) المصدر السابق نفسه ، ص ٨ .

(٢١٥) الركابي ، رائد ، الفساد في السلوك الوظيفي ، بحث مقدم إلى جامعة الناصرية ، عام ٢٠٠٨ ، ص ١٨ .

وبالتالي فتقع على الأسوياء من المجتمع واجب الحيطة والحذر عند مباشرة الأنواع الخطرة من السلوك الفردي لكي لا يتسببوا بإلحاق الضرر بالمصالح العامة ، فكل فرد حر في إن يباشر جميع أنواع الشروط المشروعة ألا أن هذا الحق في الحرية يتحدد بعدم الأضرار بالغير وفي هذا الصدد نوعان من القواعد، قواعد عامة مصدرها الخبرة الإنسانية العامة، أي ما اعتاد عليه الناس في مجتمع معين، وقواعد أخرى خاصة بأنواع السلوك الخطر مصدرها القانون وهذه القواعد بنوعها إلى عدم الأضرار بالغير. (٢١٦)

لذا فإن جريمة الإهمال هي من جرائم الضرر غير العمدي كما نصت عليه المادة ٣٤١ من قانون العقوبات العراقي ١١١ لسنة ١٩٦٩ "يعاقب بالحبس مدة لاتزيد على ثلاثة سنوات أو بغرامه لا تزيد على ثلاثمائة دينار كل موظف أو مكلف بخدمة عامة تسبب في خطئه الجسيم في إلحاق ضرر جسيم بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل بها أو يتصل بحكم وظيفته أو بأموال أو مصالح الأشخاص المعهود بها إليه من كان ذلك نشأت عن إهمال جسيم لأداء وظيفته أو عن إساءة استعمال السلطة أو عن إخلال جسيم لواجبات وظيفته ". (٢١٧)

ومن هذا النص نستنتج أن هذه الجريمة تقوم على ركنين ، الركن الأول المفترض وهو صفة الفاعل إن يكون موظفاً أو مكلفاً بخدمة عامة وقد ورد في المادة ١٩ / ٢ المكلف بخدمة عامة (( كل موظف أو مستخدم أو عامل أنيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية والمصالح التابعة لها أو الموضوعه تحت رقابتها ويشمل ذلك رئيس الوزراء ونوابه والوزراء وأعضاء المجالس النيابية والإدارية والبلدية)) ..... ويحول دون تطبيق أحكام هذا القانون بحق

---

(٢١٦) الحديثي د. فخري عبد الرزاق، ، شرح قانون العقوبات العراقي المعدل - القسم العام - مطبعة أوفسيت الزمان - ١٩٩٢، ص ٣٠٥-٣٠٧ .

(٢١٧) عالج المشرع المصري في المادة ١١٦ من قانون العقوبات المصري، المشرع اللبناني للمادة ٣٧٣ من قانون العقوبات والمادة ٣٦٠ من قانون العقوبات السوري . لمزيد د. رمسيس بهنام ، الجرائم المظرة لمصلحه العمومية ، منشأة المعارف في الإسكندرية ، ١٩٨٦ ، ص ١٣٤ .

المكلف بخدمة عامة بانتهاء وظيفته أو خدمته أو عمله متى وقع الفعل أثناء توافر صفة من الصفات المبينة في هذه الفقرة.

أما الركن الثاني وهو الركن المادي الذي يتمثل في الضرر الجسيم الذي يلحق بالأموال والمصالح المعهود بها إليه والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر<sup>(٢١٨)</sup>.

وان قانون هيئة النزاهة قد أشار في القسم ٧/٢ أن قضية الفساد تعني :- في واقعها نصوص التجريم الواردة في المواد من ٣٢٢ إلى ٣٤١ من قانون العقوبات المتعلقة بتجاوز الموظفين حدود وظائفهم كأجراء عملية إلقاء القبض على الأشخاص أو تفتيشهم أو تفتيش دورهم دون أمر صادر من جهة مختصة، وافشائهم الأسرار ، وتعطيلهم تنفيذ الأوامر والقوانين والأنظمة والأحكام، وتعذيبهم المتهمين أو الشهود والخبراء، واستغلالهم وظائفهم لشراء الأموال أو الاستيلاء عليها ،واخلالهم بسلامة المزايدات أو المناقصات، والحاقهم ضرراً بأموال الدولة أو عموداً أو إهمال وغيرها.

وتظهر أهمية هذه النصوص مكافحة الفساد لجلب انتباه الموظف للابتعاد عن الإهمال في عمله لما تمليه عليه مقتضيات وظيفته تجنباً لوقوع الضرر بالمال العام ، وعلى سبيل الضرر الناتج على سقوط الحقوق المالية للدولة وتراكم نتائج الإهمال الموظف المختص في المطالبة بحق الدولة وقطع مدة التقادم المسقط لهذه الحقوق.<sup>(٢١٩)</sup>

ولخطورة هذه الجرائم وتسببها بالإهدار والضرر بالمال العام بادر المشرع العراقي لوضع هذه الجريمة والية تنظيم العقوبات والإحكام التي تنفذ بحق مرتكبيها ، ضمن اختصاص هيئة النزاهة كونها تمثل شكلاً من أشكال الفساد وقد نص قانون هيئة النزاهة رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ في القسم ٢ / ٤ / ب "تعني عبارة قضية فساد قضية جنائية تتعلق بحالة بأنها تنطوي على خرق نص مما يأتي ، الفقرات من ٣٠٧ إلى ٣٤١ الفصل السادس من قانون العقوبات .

(٢١٨) حمادي ،د. و داد عبد الرحمن، جريمة الأهمال ، ط١ بغداد ٢٠٠٥ ، ص ٢٠٢ وما بعدها .

(٢١٩) خصباك ، كريم خميس ، مصدر سابق ،، ص ٢٩ .

وكذلك أكد القانون هيئة النزاهة ٣٠ لسنة ٢٠١١ في المادة ٢٩ " يلغى أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة المرقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ المؤسس لهيئة النزاهة وكذلك يلغى القانون التنظيمي الملحق به الصادر من مجلس الحكم المنحل باستثناء القسم ٦ منه والخاص باستمرار العمل بضم هذا النص ضمن هذا القانون الجديد ". ويرى الباحث على الدولة أن تجد حلولاً ناجعة ومناسبة ومتطورة لتأهيل وتطوير القدرات الإدارية للموظف العام وتدريبه وشعوره بالمسؤولية الملائمة على عاتقه لتقويم سلوكه الوظيفي للارتقاء بمستوى الأداء وتحسينه بأخذ الحيطة والحذر والانتباه أثناء تأدية واجبه والابتعاد عن ممارسة وأفعال الإهمال الذي ينتج عنه جرائم فساد وذلك من خلال استخدام التكنولوجيا الحديثة لتطوير آلية الإدارة العامة للمؤسسات الحكومية وتعليمه بأهمية الوظيفة العامة واحترام والحفاظ على المال العام وصولاً إلى بيئة مؤسساتية خالية من الفساد.

## المبحث الثاني جرائم متفرقة

غالبا ما يرافق التطور في البنى المؤسساتية تنوع في طبيعة الجرائم المتعلقة بالعمل الوظيفي وما ينجم عن ذلك من انحرافات سلوكية قد تقود إلى الإضرار بالمصالح العامة، وهو ما يتطلب خطوات إجرائية ووقائية تتسجم وطبيعة مهام الهيئة في معالجة تلك الحالات، وسنتاوله في أربعة مطالب الأول لجريمة الكسب غير المشروع وعقابها، والثاني الظروف المشددة في التشريع العراقي والثالث إساءة استخدام المركز العام والمطلب الأخير مخالفة القسم ٤/٢ من القانون المؤسس لهيأة النزاهة .

### **المطلب الأول: الكسب غير المشروع**

أدت الظروف الاستثنائية التي عصفت في المجتمع العراقي خلال العقود الثلاثة الأخيرة إلى نتائج خطيرة ألفت بظلالها على البنى المجتمعية والمؤسساتية على حد سواء. فالحروب والأزمات هي مصدر قلق وتوتر وانفعالات، تنتزع أحيانا الفرد من محيطه المعتاد وتضعه في محيط مادي ونفسي غريب. وتقدم الأزمات الكثير من الأمثلة لمثل هذه الانفعالات التي انعكست في ممارسات سلوكية وأخلاقية يأتي في مقدمتها الكسب غير المشروع. ذلك أن الحروب تؤدي إلى هدم بعض القواعد الأخلاقية، ورفع المحرمات ، بحيث تباح أعمال كان من المألوف تحريمها فتصبح مستحبة أو تفرض فرضا. (٢٢٠) إن جانبا من مظاهر الأزمات هو تجاوز الكوابح التقليدية للضبط واتخاذها شكلا تهديما أحيانا. وقد تنتج عن كل هذه المتغيرات ظهور مشكلات اقتصادية واجتماعية وسلوكية تضع أمن الناس واستقرارهم في دائرة التهديد المباشر وغير المباشر وسنتناول الكسب غير المشروع من حيث مفهومه وأبعاده أولا ثم تجريمه ثانيا.

(٢٢٠) كاستون بوتول، هذه هي الحرب، ترجمة مروان القنواطي، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٨١، ص ٧٨.

## الفرع الأول: الكسب غير المشروع: المفهوم والأبعاد

من المؤكد أن جرائم الاعتداء على المال العام ومنها جرائم الكسب غير المشروع لها آثار سلبية وخيمة على الاقتصاد القومي .. كما أنها من الجرائم ذات طابع مختلف عن الجرائم التقليدية سواء من حيث مرتكبيها أم الضرر الناتج عنها فمرتكبوها ذات مستوى ثقافي وعلمي وخبرة في مجال عملهم تمكنهم من ارتكاب تلك الجريمة واخفاء معالمها كما أن حجم الضرر الناتج عنها يقع بصفة مباشرة على المال العام مما يؤدي إلى إضعاف كيان ومقومات الاقتصاد القومي ..

فأن حرمة المال العام واردة في كتب الأديان السماوية ومنها الدين الإسلامي الحنيف ورد ذلك من خلال الحديث للرسول الأعظم (ص) (( من استعملناه على عمل فرزقناه رزقا فما أخذ بعد ذلك فهو غلول )) والغل لغة هو الغش ويقال غل صدره يغل غلا : إذا كان ذو غش والغلل واحد الأغلال وغل من المغنم وقرأ (( وما كان لنبي إن يغل )) . ويغل بمعنى يخون واغل الرجل : خان . وفي الحديث (( لا أغلال ولا أسلال )) أي لا خيانة ولا سرقة.

يمثل حديث الرسول الكريم الفكر الإسلامي الصافي النقي الذي يهدف لتحرير الإنسان من درن الآثام ولمنعه من مد يده إلى المال الحرام. فما دامت الدولة تتكفل إعطاء موظفيها أجرا مجزيا يكفيهم ويكفي أسرهم بما يحول من مد أيديهم للسحت فمن فعل ذلك منهم فأن ما يأخذه من مال حرام فهو كالغل في عنقه أو غش لإخوانه المسلمين وخيانة لهم . فذلك الغل يبقى في عنقه في الحياة الدنيا يلحق أسرته ويلحقه العار والخزي وله في الآخرة عذابها وهوانها.

ان هذا الاتجاه الإسلامي الراقى في التعامل مع الإنسان ' ينطلق من كون المال زينة الحياة الدنيا ' ولهذا قدمه الله تعالى على البنين حين قال في محكم كتابه العزيز (( المال والبنون زينة الحياة الدنيا )) فتقديمه على البنين لأن المال هو عصب الحياة ومحركها الأول . لذلك اباح الله تعالى للإنسان ان يسعى في مناكب الأرض ليأكل من رزقها الحلال . إلا أن الله تعالى أحاط هذا السعي للحصول على المال

بضوابط تحول دون الانحراف نحو المال الحرام . فالإنسان اذ هو يواصل ليله بنهاره للحصول على المال لكي يضمن تحقيق حاجاته واشباعها عن طريق المال يعده وسيلة لتحقيق غاية ' فإن تحقيق تلك الغاية يجب أن يتم بسلوك الطرق السليمة للحصول على المال . ورغم ان المال وسيلة وليس غاية ' إلا أن بعضهم اعتبر المال غاية بحد ذاته ' فجذبه اغراء الذهب ورنينه ' فأخذ يكثره دون ان يكثرث للطرق التي حصل بها ذلك المال . وبعضهم لا يرضى بما قسمه الله له ' فيحاول الحصول على المال دون اعتداد بالوسيلة . فتساوت في ناظره الوسائل التي أقرتها الأديان وأكدها الأخلاق وسنتها القوانين مع الوسائل التي ترفضها تلك الضوابط الإلهية والوضعية .

إن للمال سطوته على الحياة الإنسانية منذ القدم ' إلا أن هذه السطوة ازدادت وترسخت اثر الحرب العالمية الثانية ' حين اختلت موازين الأخلاق وضعف الوازع الديني والأخلاقي ' وأهدرت القيم . فأستغل بعضهم ظروف تلك الحرب وما نجم عنها من دمار وخراب ' فاغراهم المال للعبث بكل ما هو شريف ليكنزوا المال بصرف النظر عن الوسيلة التي يسلكونها للوصول اليه ' واتخذوه وسيلة للإفساد والتدمير .

وفي بلدنا استغل بعضهم الظروف التي نمر بها فاتبعوا مختلف السبل للاثراء غير المشروع حتى أدى ذلك إلى الدمار وهدر الثروات ' وجعلوا من البنية التحتية للبلد قاعا صفصفا . ففككوا عشرات المعامل العملاقة ' . وغيرهم ممن استغلوا ظروف الوطن فكسبوا كسبا غير مشروع من خلال استيلائهم على الاموال الطائلة التي وضعتها الدولة بين ايديهم مستغلين وجودهم في السلطة ومراكز النفوذ والقوة ' فانفتحت امامهم أبواب الاغراء والتحلل من القيم او الالتزام الأخلاقي والقانوني ' ففتعموا برخاء العيش والثراء الفاحش .

إن هؤلاء قد استغلوا اتساع اختصاصات الدولة واشرفها على مختلف جوانب الحياة الاقتصادية ' وقيامها بمهام جسيمة في ميادين الأعمار ' وما تلا ذلك من ضخامة الأموال التي خصصت للصرف على هذه المجالات ' فأصبحت بين أيدي من لا ذمة له يسرقون منها ما شاؤا .

إن نمو ثروة الإنسان وازدياد أمواله أمر لا يعارضه فيه احد متى كان ذلك  
النماء والزيادة نتيجة نشاط اقتصادي مقبول دينيا وأخلاقيا وقانونيا . إلا إن تلك  
الزيادة متى ما جاءت من خلال ارتباط صاحب المال بعمل عام يمس مصالح الناس '   
فيستغل عمله العام وعلاقته به لتحقيق كسب غير مشروع ' هنا نقول لهذا الإنسان:  
قف ! من أين لك هذا ؟ عليك تقديم الحساب . (٢٢١)

من هنا جاءت فكرة جريمة الكسب غير المشروع ' فهذه الجريمة تتضح  
أركانها متى ما قام الموظف باستغلال ارتباطه بعمل عام يمس مصالح الناس ' فحقق  
كسبا غير مشروع . لذلك دعت الضرورات ان يتحرك المشرع ليجرم هذه الأفعال '   
فصدرت قوانين في مختلف أنحاء العالم لتجريم من يستغل وظيفته ليحقق من خلال  
ارتباطه بها كسبا غير مشروع .

لذلك لم يكتف المشرع بما ورد من نصوص في القانون العقابي العام من  
تجريم للأفعال المخلة بواجبات الوظيفة، فلجأ لتشريع قانون للكسب غير المشروع ،  
لمعالجة الحالات التي يتعذر اكتشافها او تكتشف فيتعذر اثباتها بأدلة تقتنع بها المحكمة  
' خاصة حين نجد انفسنا أمام حالات نماء غير طبيعي في ثروة الموظف العام  
وتتطلب مكافحة تلك النوعية من الجرائم تكاتف جهود كافة فئات الشعب وتعاونها  
الجاد مع الجهات الرقابية المختصة بمكافحتها حيث تتصدى الإدارة لمكافحة تلك  
الجريمة وتنتهج في سبيل ذلك العديد من أساليب المكافحة. ونظرا لخطورة تلك  
الجريمة فقد جرمها المشرع المصري بوصفها جنائية، وجاء بنص المادة ١٨ من  
القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ على أن يعاقب كل من يحصل لنفسه أو لغيره على  
كسب غير مشروع بالسجن وبغرامه مساوية لقيمة الكسب غير المشروع. (٢٢٢)

المقصود او الهدف للكسب غير المشروع الوارد في القانون رقم ٦٢ لسنة  
١٩٧٥ ، هو حماية الوظيفة من خطر الاتجار بها وخطر استغلالها أو استثمارها

(٢٢١) حسن، نبيل محمود، شرح الكسب غير المشروع والجرائم الملحقة / القاهرة المصرية للطباعة والتجليد،  
٢٠٠٨، ص ٥٢ .

(٢٢٢) قانون الكسب الغير مشروع المصري ، رقم ٦٢ ، لسنة ١٩٧٥ ن المادة ١٨ .

لصالح الموظف الفاسد فيتم محاسبة الموظف دوريا عن دخله والتأكد من أنه لم يحقق أي ثراء من هذه الوظيفة فالمجتمع يرفض زيادة ثروة الفرد إذا كان مصدرها غير مشروع خاصة إذا أستشعر أن تلك الزيادة في الثروة تتصل بالعمل العام بما يسمى مصالح الجماهير وقد أستغلها الموظف تحقيقا للكسب المحرم . (٢٢٣)

وهذه الجريمة تقع عادة كثمرة لجرائم أخرى أهمها الرشوة والاختلاس والترحيل فهذه الجرائم هي غالبا مصدر الكسب غير المشروع وعادة ما تقترن جريمة الكسب بها. وطبقا لأحكام الشريعة الإسلامية فإن السعي لكسب العيش بالطرق المشروعة هو مقصد المؤمنين أما السعي لكسب العيش بطرق غير مشروعة هو قصد الضالين. (٢٢٤)

وتعريف الكسب غير المشروع طبقا لنص المادة الثانية من قانون الكسب غير المشروع رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ / المصري (( يعد كسبا غير مشروع كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الخدمة أو الصفة أو نتيجة لسلوك مخالف لنص قانوني عقابي أو للآداب العامة)).

وتعتبر ناتجة عن استغلال الخدمة أو الصفة أو السلوك المخالف كل زيادة في الثروة نظراً بعد تولى الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لهذا القانون أو على زوجته وأولاده القصر متى كانت لا تتناسب مع مواردهم وعجز عن إثبات المصدر المشروع لها والذي تحققت زيادة مفاجئة في حجم الثروة وهذا سلوك منحرف مستقل عن الوظيفة العامة أو الصفة ويعد هذا الفعل جريمة نص عليها القانون وهو الكسب غير المشروع.

وقد عاقب قانون الكسب غير المشروع، المصري في المادة ١٨ منه ((كل من يحصل لنفسه أو لغيره على كسب غير مشروع بالسجن وبالغرامة مساوية لقيمة الكسب)) المشروع (٢٢٥)

(٢٢٣) القضاة ، فياض ، بحث مقدم الى هيئة مكافحة الفساد، المملكة الأردنية الهاشمية ، لسنة ٢٠٠٨ .

(٢٢٤) بهنام ، رمسيس ، الجرائم المضرة بالمصلحة العمومية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٦ ، ص ٣٢٧ .

(٢٢٥) المصدر السابق نفسه ، المادة ١٨ .

وتمثل جريمة الإثراء أو الكسب غير المشروع صورة للفساد مثيرة للجدل و سبب هذا الجدل إن هذه الجريمة تتجسد في الواقع صورة من صور الفساد المراءوغ والذكي الذي ينفذ عبر ثغرات النصوص ويخترق مفاهيمها الجامدة متبنيا مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات التي توجب تفسير النصوص الجزائية تفسيراً ضيقاً أو حضر تفسيرها بطريق القياس.

وقد ورد في الفصل الثاني ( الأهداف ومجال التطبيق ) بالقانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٦ لجمهورية اليمن الخاص بإقرار الذمة المالية بالمادة الثانية منه يهدف هذا القانون إلى ما يأتي :-

- ١- حماية المال العام
  - ٢- تعزيز الثقة بأجهزة الدولة وصون كرامة الوظيفة العامة
  - ٣- مكافحة الكسب غير مشروع والحد من العبث بقيم وأخلاقيات الوظيفة العامة
  - ٤- تعزيز الرقابة على كل من يتولى وظيفة عامة ويخضع لهذا القانون.
- وقد أوجزت هذه المادة المفهوم والإبعاد للكسب غير المشروع وبينت نوع الرقابة والآلية التي تمارس من خلال أقرار الذمة المالية وكشف المصالح للموظف العام وصولاً لتحقيق البيئة الصالحة والخالية من الفساد وضمان سلامة المال العام وتحصينه .
- 'فجاءت مثل هذه القوانين لمكافحة الكسب الحرام ' ومعاقبة من سلكوا طريق الحرام . وللوصول لهذه النتيجة فإن هذه التشريعات ' جعلت هذه الجريمة ' ذات طبيعة خاصة ' ووضعت لكشفها إجراءات تختلف عن إجراءات الكشف عن الجرائم الأخرى . وتتميز هذه الإجراءات بالسهولة والسرعة وتتحدد على الأكثر بطريقتين :

- ١- عن طريق الإقرارات التي يقدمها الخاضعون لأحكام القانون .
  - ٢- عن طريق البلاغات والشكاوى التي يتقدم بها المواطنون .
- ومع ذلك فإن هاتين الطريقتين لا تحققان النتيجة المأمولة ' إذ لا يحتمل أن يقدم الخاضع لأحكام القانون إقراراً يدينه ويثبت الجريمة عليه ، كما أن هناك قلة

يمكن ان تتطوع لتقديم المعلومات عن أولئك الذين جمعوا ثروتهم من الكسب الحرام<sup>(٢٢٦)</sup>.

ووفقا لأحكام قانون إشهار الذمة المالية الأردني يعد إثراء غير مشروع " كل مال ، منقول أو غير منقول ، أو منفعة أو حق منفعة يحصل عليه أي شخص تسري عليه أحكام هذا القانون ، لنفسه أو لغيره ، بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة ، وإذا طرأت زيادة على ماله أو مال أولاده القصر بعد توليه الوظيفة أو قيام الصفة وكانت لا تتناسب مع مواردهم وعجز هذا الشخص عن إثبات مصدر مشروع لتلك الزيادة فتعتبر ناتجة من استغلال الوظيفة أو الصفة " .<sup>(٢٢٧)</sup>

على الرغم من تعدد التعريفات التي تناولت الكسب غير المشروع، إلا إن جميعها تتفق على انه كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لإحكام القانون، لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الخدمة أو الصفة او نتيجة لسلوك مخالف لنص قانوني عقابي أو للآداب العامة<sup>(٢٢٨)</sup>. وفي الأنظمة المقارنة عرف الكسب غير المشروع بتعريف عام صاغه بعض الشراخ من نصوص تلك الأنظمة وهو " المال الذي يحصل عليه لنفسه أو لغيره كل من يمارس العمل العام أو يتصل به بسبب استغلاله للنفوذ الذي يخوله هذا العمل".<sup>(٢٢٩)</sup>

وتشير اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى إن كل دولة طرف في الاتفاقية تنظر رهنا بدستورها والمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم تعمد موظف عمومي إثراء غير مشروع، أي

---

(٢٢٦) [http://www.tqmag.net/body.asp?field=news\\_arabic&id=597](http://www.tqmag.net/body.asp?field=news_arabic&id=597).

(٢٢٧) القضاة ، فياض ، بحث مقدم لهيأة مكافحة الفساد، المملكة الأردنية الهاشمية، لسنة ٢٠٠٨.

(٢٢٨) WWW.nazaha. Iq/ search-web

(٢٢٩) الشمري ، ماجد بن محمد القشيري ، أحكام جريمة الكسب غير المشروع (دراسة مقارنة)، جامعة محمد بن

سعود، رسالة ماجستير غير منشورة، ١٤٢٤-١٤٢٥هـ، ص٢٩.

زيادة موجوداته زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياساً إلى دخله المشروع. (٢٣٠)

وتتفق جميع الأدبيات القانونية إن خصائص الكسب غير المشروع تتمثل بالاتي:

- ١ - وجوب الحصول على مال
  - ٢ - استغلال الخدمة أو الصفة.
  - ٣ - أن يكون من حصل على المال متصلاً بالمال العام أو الوظيفة العامة.
- ولكي يكون الكسب غير مشروع يجب:

- أن يكون هناك زيادة في الدخل لا تتناسب مع الموارد
  - أن تكون بسبب استغلال الخدمة أو الصلة، فكل زيادة في ثروة الخاضع لأحكام هذا القانون أو ثروة زوجته أو أولاده القصر يعد كسباً غير مشروع.
- وقد ذهب المشرع العراقي مبتعداً أكثر عن المشرع العربي والأجنبي اللذين أختصراً شمول أولاد المكلف القاصرين بكشف الذمة المالية ، ليشمل كل أولاد المكلف التابعين له بالإعلان والكشف عن ذممهم المالية حرصاً منه لحماية المال العام وذلك بسبب الظروف الاستثنائية التي يمر بها البلد، حيث أكد قانون هيئة النزاهة في المادة ١٨ منه "كل زيادة في اموال المكلف بتقديم تقرير الكشف عن الذمة المالية أو اموال زوجه أو أولاده التابعين له لا يتناسب مع مواردهم العادية يعد كسباً غير مشروع مالم يثبت المكلف أنه تم كسبه من مصادر مشروعة ". (٢٣١)

ويبدو ان المشرع العراقي قد راعى طبيعة العلاقات الاجتماعية للأسر الشرقية وخاصة في العراق وتأثيرها الذي يبلغ الدرجة الأولى والثانية عكس العلاقات في الدول المتقدمة والغربية التي تكون العلاقة على مستوى الزوج والزوجة والأولاد القصر .

(٢٣٠) اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، لسنة ٢٠٠٤ ، المادة ٢٠ .

(٢٣١) قانون هيئة النزاهة، رقم ٣٠ ، لسنة ٢٠١١ ، المادة ١٨ .

لذلك ما ذهب إليه المشرع العراقي كان أكثر حذرا لمنع وتقييد الموظف من الاعتداء على المال العام .

إن الحل يكمن في مراقبة الفئات العليا من أصحاب الدخول وعلى شاغلي مواقع القيادة في أجهزة الدولة فعند هؤلاء وليس عند غيرهم سيجد القانون فعاليته وتجد الهيئات المكلفة بمكافحة الفساد صدى ومبررا لوجودها. والا ستبقى أبواب الكسب غير المشروع ' مشرعة ' تغري من تحلل من كل القيم، وتحرك لدى الآخرين كوامن الطمع في سلوك ذات الطريق ، متى ما وجدوا ان ايدي اللصوص بقيت حرة طليقة ، يباشرون السلطة والنفوذ، فيكسبون سحتا ، لينعموا برخاء عيش وثراء فاحش..... ولكن الى حين

### **الفرع الثاني: تجريم الكسب غير المشروع والمعاقبة عليه:**

غالبا ما تعتمد دول العالم ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم حالات الكسب غير المشروع. وقد ألزمت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الإثراء غير المشروع "تنظر كل دولة طرف، رهنا بدستورها والمبادئ الأساسية لنظامها القانوني .... لتجريم تعمد موظف عمومي إثراء غير مشروع، أي زيادة موجداته زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياسا إلى دخله المشروع".

بينما لم تشدد الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد رقم ٩٤ لسنة ٢٠١٢ المادة ٤ على تجريم الكسب غير المشروع، إذ ورد النص الآتي "مع مراعاة إن وصف أفعال الفساد المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية يخضع لقانون الدولة الطرف، تعتمد كل دولة وفقا لنظامها ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال... الخ". (٢٣٢)

وقد كان العراق من أوائل البلدان التي شرعت القوانين الخاصة بمكافحة الكسب غير المشروع على حساب الشعب، إذ أصدرت الحكومة العراقية القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٥٨ لمواجهة مشكلات الفساد التي ضربت مفاصل الدولة قبل الثورة "

(٢٣٢) جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٢٦٨ في ٢٠١٣/٢/١٨، ص ٩.

حسب فلسفة مشرع القانون" ولاسيما المدة التي أعقبت عام ١٩٣٩ بعد تولي الملك فيصل الثاني وهيمنة الوصي على مقدرات الأمور. وقد شمل القانون بشكل رئيس موظفي البلاط الملكي السابق والخزينة الخاصة، وهو من القوانين التي جاءت بمسار جديد عاد بأثر رجعي لتشمل موظفي المرحلة السابقة، وهو مخالف للمبادئ العامة للنظم التشريعية التي تؤكد على تطبيق مضامينها بعد صدورها في الصحف الرسمية. ولعل من الملاحظ ان هذا القانون لم يعمل به إلا لمدة وجيزة وتحديدًا في المرحلة التي أعقبت الثورة على الرغم من أهميته وتصديه ويشكل مبكر لمشكلات الفساد التي تتعرض في ظروف الأزمات وتغيير الأنظمة والحكومات وما ينجم عنه من فوضى وغياب للأمن والاستقرار الذي يشجع على تمادي بعضهم واستغلالهم للظروف من أجل تحقيق كسب غير مشروع.

ان القانون المشار إليه أعلاه أكد على مبدأ "من أين لك هذا" وهي فكرة تركز بشكل أساس على قضية الكسب بدون سبب والإثراء من المال العام، من خلال تأكيده على كشف المصالح وقرار الذمة المالية لكبار موظفي الدول، وهو أيضا من القوانين التي وضعت عقوبات رادعة بحق من يثبت انه حقق إثراء أو كسبا على حساب مصلحة المجتمع. (٢٣٣)

وهو بذلك نحى منحًا جزائيا من خلال تجريمه للأفعال المنطوية على كسب غير مشروع، بعد ان كانت أساليب محاسبة مرتكبي حالات الكسب والإثراء تقتصر على الإجراءات المدنية. فقد أفرد القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ فصلا كاملا ، تحت عنوان "الكسب غير المشروع " . (٢٣٤)

وفي العراق بعد التغيير عام ٢٠٠٣ أصدرت سلطة الائتلاف المؤقتة قانون هيئة النزاهة رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ استنادا إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي ألزمت الدول الأطراف، وفق دساتيرها وقوانينها، إنشاء مؤسسة تعنى بمكافحة

(٢٣٣) جمهورية العراق، مؤسسات مكافحة الفساد، التشريعات سارية المفعول، المجلس المشترك لمكافحة الفساد، الجزء الثاني، ص ٩٦٤.

(٢٣٤) القانون المدني العراقي ، رقم ٤٠ ، لسنة ١٩٥١ ، الفصل الرابع، المواد من ٢٣٣-٢٤٤.

الفساد، حيث أشارت الفقرة ٦ من القسم ٤، والفقرة ١ من القسم ٧، من القانون النظامي الملحق بالأمر ٥٥، تفويض هيئة النزاهة بإصدار اللائحة التنظيمية الخاصة بالكشف عن المصالح المالية.

ويرى الباحث ان هناك ضعفا في الإدارة التشريعية، اذ على الرغم من سريان القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٥٨ الذي انطلقت فلسفته واحتوت نصوصه على معالجات شاملة ووافية ومتطورة لمكافحة الفساد، جاء القانون الجديد رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ متسرعاً، إذ لم يسير أغوار مكامن الفساد وأساليب مواجهته فضلا عن انه لم يتضمن إجراءات جزائية بحق من يثبت كسبه بشكل غير مشروع، بل تركها فضاضة، حيث ذكر في المادة ١٠ "اللائحة التنظيمية للكشف عن المصالح المالية" رقم ١ لسنة ٢٠٠٥، والتي نصت "إذا لم يرسل المكلف تقرير الكشف الأول عن مصالحه المالية خلال ٣٠ يوما من تاريخ وصول أنموذج التقرير اليه من الهيئة، وإذا لم يرد إليها تقرير الكشف المالي السنوي خلال الأيام العشر الأولى من شهر شباط من كل عام، فعليها إشعار الجهة التي يرتبط بها او الى الجهة التي لها حق محاسبته وفقا للقانون عن امتناعه عن تقديمه، ولأي من هاتين الجهتين حق اتخاذ الإجراءات المناسبة في شأنه وفقا لنص الفقرة ٢ من القسم ٧". (٢٣٥)

وتأسيسا على ما تقدم يتضح ان النص أعلاه لم يبين نوع العقوبة الرادعة لمخالفة الموظف، وتركها للجهة التي ينتمي إليها الموظف الممتنع، وان تلك الجهة لا تمتلك في الواقع إلا العقوبة الإدارية، وبذلك تكون إجراءات الردع ضعيفة لا تتسجم مع طبيعة الفعل والآثار الناجمة عنه.

ولا يفوتنا ان نذكر عند المقارنة مع القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٥٨ الذي تضمن عقوبات أشد، إذ نجد ان نص المادة ١/١٣ قد تضمنت "يعاقب على عدم تقديم الإقرارات والبيانات المطلوبة في المواعيد المقررة بالغرامة". كما حدد القانون موعدا

---

(٢٣٥) قانون هيئة النزاهة رقم ٥٥، لسنة ٢٠٠٤، اللائحة التنظيمية للكشف عن المصالح المالية، رقم ١، لسنة ٢٠٠٥، الملحقه بالقانون، المادة ١٠.

لتقديم كشف المصالح بينما ترك الأمر ٥٥ الأمر سائبا دون تحديد مدة لتقديم الكشف، مما دفع هيئة النزاهة أخيرا وبطلب من لجنة النزاهة في مجلس النواب العراقي تعديل قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١، بإضافة مادة تؤكد حصر مدة التقديم بالشهر الأول من كل عام وبخلافه تتولى الهيئة تحريك الشكوى الجزائية بحقه بعد إخطاره بتقديم التقرير خلال ثلاثين يوما من تاريخ ورود إخطار الهيئة إليه. وهذا الطلب لم يحظ بالقبول من اغلب أعضاء مجلس النواب الذين اعتبروا الإجراء لا يتكيف مع حجم الفعل، وقد ذهب بعضهم الى ان يقدم الكشف كل سنتين. وفي خضم هذه الخلافات رحل الطلب إلى الدورة القادمة.

ولعل من الملاحظ أن هيئة النزاهة ومن خلال تجربتها وجدت أن الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ فيه قصور في جوانب مكافحة الفساد فبادرت بإعداد مشروع قانون جديد معتمدة على النص الوارد في القسم ٤ (قسم الصلاحيات والواجبات) الفقرة ثامنا من القانون ٥٥ اعلاه ، والذي اعطى للهيئة حق اقتراح مشاريع القوانين او التعديلات الواردة على القوانين النافذة دون المرور بالحكومة. وقد افرد القانون الجديد رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ فصلا كاملا يعالج حالة الكسب غير المشروع. (٢٣٦)

حيث بينت المواد المشمولين بكشف المصالح واجراءات إثبات الزيادة ونوع العقوبة حيث ورد في المادة ١٩ " ترفع الهيئة أمرا من تنسب اليه كسبا غير مشروع إلى قاضي التحقيق الذي يقيم المكلف ضمن اختصاصه المكاني، لينظر في تكليفه بإثبات مصادر مشروعة للزيادة التي ظهرت في أمواله أو في أموال زوجه او في أموال أحد أولاده التابعين له خلال مدة يحددها على أن لاتقل عن ٩٠ يوما". وهذا النص امتد ليشمل الأولاد التابعين وهو بذلك يشمل البالغين أيضا، وهو ما لم يرد في القوانين العراقية ولا المقارنة الأخرى حيث ان أكثر قوانين الدول تشمل القاصرين فقط.

---

(٢٣٦) قانون هيئة النزاهة ، رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل ١٦-٢٠ .

أما بخصوص تقديم الإخبار الكاذب حيث جاء في المادة ١٣ من القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٥٨ الفقرة ٢ "يعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن سنة او بالغرامة او بكليتهما كل من ذكر عمدا بيانات غير صحيحة في تلك الإقرارات أو البيانات أو امتنع بغير عذر مشروع عن تقديم هذه الإقرارات أو البيانات". وجاء في المادة ١٤ من القانون نفسه: يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين أو بالغرامة او بكليتهما كل من أخفى بأي طريقة مالا متحصلا من كسب غير مشروع او محكوم برده وفقا لإحكام هذا القانون متى كان يعلم حقيقة أمره أو لديه ما يحمله على الاعتقاد بذلك".

اما قانون هيئة النزاهة رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ الذي تضمنت المادة ١٢ منه " تلاحق الهيئة جزائيا وفقا لأحكام القانون كل مكلف امتنع عن تقديم تقرير الكشف عن المصالح المالية او امتنع عن اكمال بياناته الناقصة في المواعيد المحددة وكذلك كل مكلف تعمد إخفاء معلومات جوهرية مطلوبة او تقديم معلومات كاذبة فيه.(٢٣٧)

وهو بذلك لم يبين العقوبة وانما ترك تكييفها الى قاضي التحقيق الذي ينظر في القضية إذ يستند في تكييفها الى قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩، حيث ورد في الفصل الثاني منه "الإخبار الكاذب والأحجام عن الإخبار" حيث ورد في المادة ٢٤٥ "يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة واحدة وبغرامة لا تزيد على ١٠٠ دينار أو بأحدى هاتين العقوبتين كل من كان ملزما قانونا بإخبار أحد المكلفين بخدمة عامة بصفته الرسمية عن أمر فأخبره بأمر يعلم انها كاذبة وكل من أخبر أحد المكلفين بخدمة عامة بصفته الرسمية بأمر يعلم انها كاذبة قاصدا بذلك حمله على عمل شيء أو الامتناع عن عمل خلافا لما كان يجب عليه القيام به لو ان حقيقة الواقع كانت معلومة لديه.(٢٣٨)

لقد لاحظت هيئة النزاهة وما ورد من تجربتها في مكافحة الفساد الذي أصبح يمارس بمستويات وبإشكال خطيرة تهدد حظيرة المجتمع ومستقبله التنموي، إن العقوبات

(٢٣٧) قانون هيئة النزاهة ، رقم ٥٥ ، لسنة ٢٠٠٤ ، لائحة كشف المصالح ، رقم ١ ، لسنة ٢٠٠٥ ، الملحق بالقانون ، المادة (١٢) .

(٢٣٨) قانون العقوبات العراقي ، المعدل رقم ١١١ ، لسنة ١٩٦٩ ، ص ٧٤ .

السابقة بخصوص الكسب غير المشروع لا تتناسب مع حجم الخطر الذي يشكله لذا اقترحت تشديد العقوبة وقد اخذ المشرع العراقي بهذا المقترح إذ جاء بالمادة ٢٠ من القانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ "كل من تخلف أو عجز، بعد تكليفه من قاضي التحقيق عن إثبات المصادر المشروعة للزيادة في أمواله أو أموال زوجته أو أولاده التابعين له بما لا يتناسب مع مواردهم يعاقب بالحبس وبغرامة مساوية لقيمة الكسب غير المشروع أو بإحدى هاتين العقوبتين ومصادرة الكسب غير المشروع". (٢٣٩)

وقد جاء تعديل المادة ١٣٥ من قانون العقوبات العراقية بإضافة الفقرة ٧ والذي نص عليه قانون هيئة النزاهة وهي "مخالفة اللوائح التنظيمية عن هيئة النزاهة بخصوص الكشف عن المصالح " فالوزير أو المحافظ إذا ارتكب جريمة تقديم الأمور أو المعلومات الكاذبة وفقا لنص المادة ٢٤٥ من قانون العقوبات لا يعد مرتكبا من جريمة فساد إلا إذا تعلقت المعلومات الكاذبة بموضوع الكشف عن المصالح المالية فتكون لتوفير هذا الظرف المشدد فيها جريمة فساد ، نلاحظ ان هذا الظرف المشدد الخاص بالأشخاص الذين أوجب قانون هيئة النزاهة عليهم الإفصاح عن مصالحهم المالية دون سواهم . (٢٤٠)

وبالمقارنة مع بلدان عربية أخرى نجد إن اليمن قد أفرد قانونا خاصا لإقرار الذمة المالية. حيث جاء في الباب الخامس الفصل الأول العقوبات المادة ٢٠ "مع عدم الإخلال بأي عقوبة اشد منصوص عليها في إي قانون آخر. يعاقب بغرامة تماثل حجم الضرر أو بالحبس مدة لا تزيد على (٣) سنوات كل من قدم معلومات أو بيانات كاذبة عن إثراء غير مشروع بقصد الإساءة للغير " . (٢٤١)

وقد انفراد القانون اليمني بهذه الخصوصية على وفق ما ذكر أعلاه بمعاينة الشخص الذي يسيء إلى حقوق الآخرين.

(٢٣٩) قانون هيئة النزاهة ، رقم ٣٠ ، لسنة ٢٠١١ ، مصدر سابق ، المادة ٢٠ .

(٢٤٠) محاضرات ألقاها القاضي رحيم العكيلي سنة ٢٠٠٥ ، موقع هيئة النزاهة.

(٢٤١) قانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٦ ، قانون الإقرار بالذمة المالية ، جمهورية اليمن ، المادة ٢٠ .

كما حدد المشرع اليمني العقوبة للمكلف الذي لم يتخلف عن تقديم كشف المصالح دون عذر مشروع إذ جاء في المادة ٢٤ "يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ٦ أشهر كل من تخلف دون عذر مشروع أو امتنع عن تقديم الإقرارات الخاصة بالذمة المالية بعد إبلاغه وفقا لا حكام هذا القانون وتتشدد العقوبة في حالة تكرار ذلك".

إما قانون الجمهورية الجزائرية الوقاية من الفساد المرقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ فقد نص "يعاقب بالحبس من ٦ أشهر إلى ٥ سنوات وبغرامة ٥٠٠٠٠ - ٥٠٠٠٠٠ دينار جزائري كل موظف عمومي خاضع لواجب التصريح بممتلكاته ولم يقم بذلك عمدا بعد مضي شهرين من تذكيره بالطرق القانونية أو قام بتصريح خاطئ أدلى عمدا بملاحظات غير صحيحة".<sup>(٢٤٢)</sup>

أما الإثراء غير المشروع فقد ورد في المادة ٣٧ "يعاقب بالحبس من سنتين إلى عشرة وبغرامة من ٢٠٠٠٠٠ ألف إلى مليون دينار جزائري كل موظف عمومي لا يمكنه تقديم تبرير معقول للزيادة المعتبرة التي طرأت في ذمته المالية بمقارنة بمدخله المشروعة".<sup>(٢٤٣)</sup>

ويعاقب بنفس عقوبة الإخفاء المنصوص عليها في هذا القانون كل شخص ساهم عمدا في التستر على المصدر غير المشروع للأموال المذكورة في الفقرة السابقة بأي طريقة كانت. ويعتبر الإثراء غير المشروع المذكور في الفقرة الأولى من هذه المادة جريمة مستمرة تقوم اما بحيازة الممتلكات غير المشروعة او استغلالها بطريقة مباشرة او غير مباشرة.<sup>(٢٤٤)</sup>

أما قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ فقد جاء في المادة ٢٢ فقد أشار إلى العقوبات الجزائية على كل من ثبت بحقه كسب غير مشروع ( أولا: فيما لم يرد فيه النص في قانون العقوبات أو إي قانون آخر نافذ ، يعاقب كل من أدين بإحدى الجرائم المحددة بهذا القانون من ثلاثة سنوات إلى خمس عشرة سنة ،

<sup>(٢٤٢)</sup> قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ، لجمهورية الجزائر ، رقم ٦ ، لسنة ٢٠٠٦ ، المادة ٣٦ .

<sup>(٢٤٣)</sup> المصدر السابق نفسه ، المادة ٣٧ .

<sup>(٢٤٤)</sup> المصدر السابق نفسه ، المادة ٣٨ .

وغرامة مالية تصل إلى قيمة الأموال محل الجريمة أو إحدى هاتين العقوبتين ورد الأموال المتحصلة من الجريمة<sup>(٢٤٥)</sup>.

أما في الأردن فلا يوجد قانون خاص يتعلق بتجريم الكسب غير المشروع بنفس الطريقة المعمول بها في الدول العربية حيث اختزال مشاريع القوانين المتعددة بهذا الخصوص في قانون إشهار الذمة المالية رقم ٥٤ لسنة ٢٠٠٦<sup>(٢٤٦)</sup>.

وقد ركز هذا القانون على إجراءات إشهار الذمة المالية أكثر من تركيزه على معاقبة فعل الإثراء غير المشروع ألا أن إجراءات تقديم الشكوى وأثبتها ووسيلة الحصول على المعلومات المقدمة في ملف إشهار الذمة المالية قد حالت دون إيجاد أي فعالية تذكر لهذا القانون ، ووفقا للمادة ١١/أ من قانون إشهار الذمة المالية يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة كل من حصل على إثراء غير مشروع ، لنفسه أو لغيره ، وبغرامة تعادل مقدار ذلك الإثراء ورد مثله . وعلى المحكمة المختصة وفقا للفقرة ب من نفس المادة أن تحكم على الغير الذي استفاد من الإثراء غير المشروع وذلك بالرد من أمواله إلى خزينة الدولة بقدر ما استفاد . ولا يمنع سقوط الدعوى بالوفاة من الحكم برد الإثراء غير المشروع وذلك خلال سنتين من تاريخ الوفاة . وعلى الرغم مما ورد في أي قانون آخر ، تسقط دعوى الكسب غير المشروع سندا للمادة ١٠ من القانون بانقضاء خمس سنوات من تاريخ انتهاء وظيفة أو صفة من يخضع لإحكام هذا القانون ما لم يكن التحقيق بشأنها قد بدأ قبل ذلك التاريخ .<sup>(٢٤٧)</sup>

وجاء في قانون الإضرار بالذمة المالية فقد أورد بابا خاصا للعقوبات يتضمن الفصل الأول منه ست مواد تبدأ بالمادة ٢٠ وتنتهي بالمادة ٢٥ تضمنت هذه العقوبات من قدم معلومات وبيانات كاذبة عن أثراء غير مشروع أو من حصله على كسب غير مشروع أو سهل ذلك لغيره وكذلك إفشاء سرية إقرار المشمولين في الذمة المالية من

(٢٤٥) قانون مكافحة الفساد الفلسطيني، رقم ١، لسنة ٢٠٠٥، المادة ٢٢.

(٢٤٦) قانون اشهار الذمة المالية الاردني ، رقم ٥٤ ، لسنة ٢٠٠٦ ، المادة ١٠.

(٢٤٧) المصدر السابق نفسه ، المادة ١١ / أ .

قبل موظفين مختصين وقد تراوحت الأحكام من سنة الى خمس سنوات وبغرامة تماثل حجم الضرر أي للكسب غير المشروع بعد أثباته . (٢٤٨)

ومما تجدر الإشارة إليه أن جرائم الكسب غير المشروع لها آثار سلبية ووخيمة على الاقتصاد القومي ، وتتطلب مكافحة تلك النوعية من الجرائم تضافر جهود كافة فئات الشعب ، وتعزيز الدور الرقابي للجميع لمكافحة ظاهرة الكسب غير المشروع حيث تتصدى الإدارة لمكافحة تلك الجريمة وتنتهج في سبيل ذلك العديد من أساليب المكافحة . ونظرا لخطورة تلك الجريمة فقد جرمها المشرع المصري بوصفها جناية، حيث لم ينص عليها بقانون مكافحة الفساد وإنما نص عليها من القانون ٦٢ لسنة ١٩٧٥ في المادة ١٨ منه على "أن يعاقب كل من يحصل لنفسه أو لغيره على كسب غير مشروع بالسجن وبغرامة مساوية لقيمة الكسب غير المشروع". (٢٤٩)

ويرى الباحث على الرغم من اختلاف التعريفات التي تناولت جريمة الإثراء غير المشروع للدول والأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٤ وبعضهم نص بتشريعاته تسمية الكسب غير المشروع ومنهم من أشار إلى الإثراء غير المشروع علما أن الاتفاقية قد أوردت تسمية الإثراء وكان من الأجدر أن يتم توحيد التسمية بالإثراء غير المشروع على الأقل الدول المنظمة لهذه الاتفاقية .

وعلى صعيد آخر يرى الباحث ربما أن الكسب يختلف عن الإثراء إذ أن الكسب هو الحصول على منفعة غير مشروعة من خلال قيام الموظف العام بعمل أو الامتناع عنه مستغلا وظيفته مباشرة ، أما الإثراء فهو الحصول على منفعة بشكل غير مباشر مستغلا وظيفته العامة ونفوذه، وثم قضية أخرى تجدر الإشارة إليها هي أن طبيعة الظرف الذي يمر به البلد، ومستويات الفساد الذي يعاني منه البلد المقصود، فذهب بعض المشرعين في البلدان المأزومة إلى تشديد العقوبة نتيجة اتساع مساحة الفساد في مؤسساته كما هو في الجزائر ، بينما نجد قيام المشرعين بتخفيف العقوبة في

(٢٤٨) قانون جمهورية اليمن بشأن اضرار الذمة المالية ،مصدر سابق،رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٦،المواد ٢٠-٢٥ .

(٢٤٩) قانون الكسب غير المشروع المصري ، مصدر سابق ، رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ ، المادة ١٨ .

البلدان الأكثر استقرارا كما هو الحال في الأردن ، ويرى الباحث أن الأخطار الداهمة للفساد على المستقبل التنموي للبلد يتطلب فرض عقوبات أشد تتناسب مع خطورة وتأثيرات العواقب الناجمة للفساد على الأمن الاجتماعي والإنساني ، وذلك أن جرائم الفساد تطال جميع مفاصل الدولة والمجتمع إذا ما قورنت بجرائم أخرى كالقتل الذي يؤدي إلى أزهاق روح المجني عليه والحاق الضرر بأسرته بينما الفساد يلحق الضرر بالمجتمع برمته لذا يتطلب أن تكون العقوبة شديدة وتأثيرها أكثر ردعا لمنع ضعاف النفوس أصحاب الوظائف العامة من التجاوز على المال العام .

### **المطلب الثاني: الظروف المشددة للجرائم التي تنتهك قدسية الوظيفة العامة**

إن الظروف القانونية المشددة للعقاب التي ينصرف أثرها إلى التكييف القانوني لجريمة فيؤدي الى تغير وصفها على النحو الذي يزيد من شدة العقوبة ، لان المشرع الجنائي يحدد لها عقوبة مشددة .والعقوبة المشددة ورد نصها في المادة ١٣٦ من قانون العقوبات العراقي ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل "أذا توفر في جريمة ظرف من الظروف المشددة يجوز للمحكمة أن تحكم على الوجه الآتي :-

- ١ - إذا كانت العقوبة المقررة للجريمة هي السجن المؤبد جاز الحكم بالإعدام .
- ٢ - إذا كانت العقوبة السجن المؤقت أو الحبس جاز الحكم بأكثر من الحد الأقصى للعقوبة المقررة للجريمة بشرط عدم تجاوز ضعف هذا الحد على أن لا تزيد مدة السجن المؤقت في أي حال عن خمس وعشرين سنة ومدة الحبس على عشر سنوات .
- ٣ - إذا كانت العقوبة المقررة للجريمة هي الغرامة جاز الحكم بالحبس مدة يجوز أن تبلغ ضعف المدة التي يمكن أن يحكم بها طبقا للمقياس المقرر في الفقرة ٢ من المادة ٩٣ على أن لا تزيد مدة الحبس في جميع الأحوال على أربع سنوات. (٢٥٠)

(٢٥٠) قانون العقوبات العراقي، المعدل، رقم ١١١، لسنة ١٩٦٩، المادة ١٣٦.

وقد ورد في القانون العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل في المادة ١٣٥ - (مع عدم الإخلال بالأحوال الخاصة التي ينص فيها القانون على تشديد العقوبة ، يعد من الظروف المشدده) ما يأتي ١- ارتكاب الجريمة بباعث دنيء .  
٢- ارتكاب الجريمة بانتهاز فرصة ضعف أدراك المجني عليه أو عجزه عن المقاومة أو في ظروف لا تمكن الغير من الدفاع عنه  
٣- استعمال طرق وحشية لارتكاب الجريمة أو التمثيل بالمجني عليه .  
٤- استغلال الجاني في ارتكاب الجريمة صفته كموظف أو أساءته استعمال سلطته أو نفوذه المستمد من وظيفته. (٢٥١)

وقد أضاف قانون هيئة النزاهة رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ في القسم ٦ إضافة الى المادة ١٣٥ ثلاثة فقرات من ضمنها الفقرة ٥ إساءة استعمال المركز العام أو الثقة المرتبطة به من أجل الحصول على مكسب شخصي أو عرضة أو منح أو قبول بعض الامتيازات مخالفة للمهام المنوطة بالمركز العام أو بالثقة الممنوحة لمن يشغل هذا المركز ، والإساءة لحقوق الآخرين بصفة رسمية أو محاولة لتسبب في وقوع مثل هذه الإساءات وهذه المخالفات .

أن النص أعلاه لأهميته بسبب الظروف التي مر بها العراق في مرحلة ما بعد التغيير من ضعف للرقابة على مؤسسات الحكومية وبرزت وجوه سياسية جديدة هيمنت على إدارة السلطة في العراق والاتصال المباشر مع قوات الاحتلال والاتصال معهم كونهم متواجدين أصلا خارج العراق والحوارات والمؤتمرات و اللقاءات مع الجانب الأمريكي وعدم وجود عقدة التحاور مع المحتل مكن هؤلاء أن يقبضوا على السلطة آنذاك وتأسيس أحزاب كثيرة ومن أجل تمويل هذه الأحزاب وادارتها بدء البعض منهم التحكم بمقدرات وموارد المؤسسات الحكومية تحت حجة أن التمويل هو من الجانب الأمريكي في خضم هذا الحراك وضعف وغياب القانون في بعض الأحيان وضعف الرقابة كما أسلفنا أجبر المشرع العراقي إلى إضافة هذا النص إلى

(٢٥١) المصدر السابق نفسه، المادة ١٣٥ .

المادة ١٣٥ ووصفه ظرفاً مشدداً لأنه يشمل ويخص الفئات أو الأشخاص الذين يحتلون المراكز القيادية في الدولة .

ومن جانب آخر فقد أكد القانون ٣٠ لسنة ٢٠١١ لهيأة النزاهة الذي ألغى بموجبه القانون ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ والغى القانون التنظيمي الملحق به باستثناء القسم ٤/٢ والقسم ٦ بفقراته ٦،٦،٥ باعتبارها جرائم ذات ظروف مشددة.

وقد أكد قانون الوقاية من الفساد ومكافحته لجمهورية الجزائر رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ اذ يعتبر ظرفاً مشدداً " إذا كان الفاعل مرتكب جريمة أو أكثر من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون قاضياً ، أو موظفاً يمارس وظيفة علياً في الدولة ، أو ضابطاً عمومياً ، أو عضواً في الهيئة، أو ضابطاً أو عون شرطة قضائية ، أو ممن يمارس بعض صلاحيات الشرطة القضائية ، أو موظف أمانة ضبط ، يعاقب بالحبس من عشر سنوات إلى عشرين سنة وبالغرامة المقررة نفسها لجريمة المرتكبة " . (٢٥٢)

وقد ذهب المشرع العراقي باعتبار الجرائم التي سنتناولها ولخطورتها ذات ظرف مشدد .

### الفرع الاول : إساءة استخدام المركز العام أو الثقة المرتبطة به

إن من مظاهر إساءة استعمال السلطة الانحرافات الإدارية و الوظيفية أو التنظيمية و تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لمهام وظيفته في منظومة التشريعات و القوانين والضوابط و منظومة القيم الفردية التي لا ترقى للإصلاح و سد الفراغ لتطوير التشريعات والقوانين التي تغتم الفرصة للاستفادة من الثغرات بدل الضغط على صناع القرار و المشرعين لمراجعتها و تحديثها باستمرار .

كما أن هناك عاملاً آخر يمكن أن يساهم في تفشي هذه الظاهرة والمتمثل في قلة الوعي وعدم معرفة الآليات والنظم الإدارية التي تتم من خلالها ممارسة السلطة و هو

(٢٥٢) قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ، جمهورية الجزائر ، مصدر سابق ، رقم ٦ ، لسنة ٢٠٠٦ ، المادة ٤٨ .

أمر يتعلق بعامل الخبرة والكفاءة لإدارة شؤون الدولة وكذا غياب الثقة في تطبيق المثل الإنسانية العليا .

والقانون هو الأداة الفاعلة لتنظيم الواقع الاجتماعي ، و هو يعبر عن المصالح الاجتماعية المساندة . لقد ازداد هؤلاء الذين يستغلون نفوذهم لتحقيق منافع شخصية لهم أو لغيرهم ، وفي أكثر الأحيان يتحقق ذلك على حساب المصلحة العامة أو الآخرين ، و إذا استشرى ذلك فإنه قد يصل في بعض الحالات إلى درجة يضطرب فيها نظام الدولة ، و تتضرر المصلحة العامة ، لأنه يؤدي إلى انعدام المساواة التي تقضي التعامل بالتساوي بين المواطنين ووضع الكل أمام طائفة القانون لان المبدأ العام يؤكد بأن القاعدة القانونية عامة مجردة . ان الكثير من حالات الفساد و الانحراف يتم رصدها في مؤسسات الدولة ، و تتداول الصحف أسماء وعناوين وحالات موثوقة ، فجميع هذه الحالات ينتظر المواطن أن يرى قرارات قضائية تصدرها المحاكم و توقع القصاص بمرتكبيها. (٢٥٣)

وقد عرف فقهاء القانون جريمة استغلال السلطة بأنها : "قيام من تولى أمرا من أمور الأمة، أو عهد إليه به، بالاستفادة، أو الانتفاع من عمله، أو ولايته، لمصلحته الشخصية، أو لمصلحة قريب أو صديق، أو استعمال قدرته وقوته الممنوحة له بقصد الانتقام والتشفي"، وفي المفهوم الجنائي فإنها تعني :جريمة الموظف العام الذي خوله النظام سلطة على الأفراد فاستعملها على غير النحو الذي حدده القانون، أو ابتغاء غرض غير ما حدده، فأهدر حقوقا يحميها القانون.(٢٥٤)

ولعل أخطر أنماط إساءة استخدام السلطة في الوظيفة الحكومية، تلك الأفعال والممارسات التي يقوم بها أصحاب النفوذ في بعض الجهات الحكومية، من خلال استغلالهم لوظيفتهم في تكليف الموظفين العاملين تحت إدارتهم لقضاء مصالحهم الخاصة، وتوظيفهم لخدمة أغراضهم. وتزداد مخاطر هذا النوع من الفساد، إذا كان

---

(٢٥٣) الجرش، سلمان ، إساءة استخدام السلطة، ط ١، لسنة ٢٠٠١، ص٢١٧.  
(٢٥٤) عبد العزيز ، سطات ، بحث إساءة استعمال السلطة.. وجهه حقيقي للفساد، مقدم الى جامعة الملك عبد العزيز ، سنة ٢٠٠٥، ص١٦.

المسؤول النافذ في منصب أو وظيفة حساسة تتعلق على سبيل المثال بالخدمات أو الأنشطة ذات الطابع الرقابي أو الأمني أو الخدمي، كأن يعمل في الأجهزة الرقابية، أو الأجهزة التحقيقية والتأديبية، أو أن يكون مسؤولاً في بعض المراكز الخدمية المهمة. وهذا النوع من الفساد تكمن خطورته في أنه غير واضح المعالم وتصبح إحاطته وفي الغالب يلجأ ممارسوه إلى التحايل على الأنظمة والقوانين من خلال تفسيرها على غير وجهها السليم بل والمزايدة عليها أيضاً، مستغلين بذلك الصلاحيات الإدارية الممنوحة لهم بعكس الأنواع الأخرى من الفساد مثل الرشوة والاختلاس، والتي يمكن رصدها وقياسها بموجب آليات رقابية معينة متعارف عليها وبأدلة إثبات صريحة وواضحة. ويعتبر الابتزاز وتسخير الموظفين لأجل المصالح الخاصة من قبل المسؤول النافذ، من الأسباب الرئيسة لفساد الإدارة في الجهة الحكومية، حيث إن هذا السلوك قد يؤدي إلى دفع الموظفين إلى ارتكاب جرائم جنائية من أجل إرضاء هذا المسؤول أو الخلاص من تسلطه. (٢٥٥)

ومن أشكال الفساد الواردة بقانون مكافحة الفساد الأردني " استغلال المنصب العام " يلجأ الموظف الى استغلال منصبه لتحقيق مكاسب مادية ام شخصية سواء كان من هذا الاستغلال الأمتناع عن القيام بعمل فرضه عليه القانون أو القيام بعمل لتحقيق مصالح سياسية مثل تزوير الانتخابات أو شراء أصوات الناخبين، ام التمويل غير المشروع للحملات الانتخابية ، أم التأثير على قرارات المحاكم، أم لشراء ولاء الأفراد. (٢٥٦)

ومن الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة جريمة استغلال الوظيفة و النفوذ التي نص عليها المشرع الجزائري في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته في المادة

---

(٢٥٥) المصدر السابق نفسه، ص٢٧.

(٢٥٦) قانون مكافحة الفساد الاردني، مصدر سابق، رقم ٦٢، لسنة ٢٠٠٦.

٣٢ منه استغلال النفوذ " يعاقب بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات وبغرامة من ٢٠٠.٠٠٠ د ج إلى ١.٠٠٠.٠٠٠ دج".

١- كل من وعد موظفا عموميا أو أي شخص آخر بأية مزية غير مستحقة أو عرض عليه منحه إياها بشكل مباشر أو غير مباشر ، لتحريض ذلك الموظف العمومي أو الشخص على استغلال نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو من سلطة عمومية على مزية غير مستحقة لصالح المحرض الأصلي على ذلك الفعل أو لصالح أي شخص آخر .

٢- كل موظف عمومي أو أي شخص آخر يقوم بشكل مباشر أو غير مباشر ، بطلب أو قبول أية مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص لكي يستغل ذلك الموظف العمومي أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية على منافع غير مستحقة.

ويبدو أن المشرع الجزائري قد فرق بين استغلال النفوذ في المادة سابقة الذكر عن ما ورد بالمادة ٣٣ الخاصة بإساءة استخدام الوظيفة " يعاقب بالحبس من سنتين إلى عشرة سنوات وبغرامة من ٢٠٠.٠٠٠ د ج إلى ١.٠٠٠.٠٠٠ دج، كل موظف عمومي أساء استغلال وظيفته أو منصبه عمداً من أجل أداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل في إطار ممارسة عمله ، على نحو يخرق القوانين والتنظيمات ، وذلك بغرض الحصول على منافع غير مستحقة لنفسه أو لشخص أو كيان آخر" . (٢٥٧)

وقد نص قانون مكافحة الفساد اليمني رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٦ في الباب الرابع " جرائم الفساد والعقوبات " الفصل الأول المادة ٣٠ فقرة ١٠ منه تعد من جرائم الفساد استغلال الوظيفة للحصول على منافع خاصة . (٢٥٨)

(٢٥٧) قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، لجمهورية الجزائر رقم ٦، لسنة ٢٠٠٦، مصدر سابق المادة ٣٢ .

(٢٥٨) قانون مكافحة الفساد لجمهورية اليمن، رقم ٣٩، لسنة ٢٠٠٦ ، المادة ٣٠ .

## الفرع الثاني: أركان جريمة استغلال النفوذ و النفوذ:

و تتركز جريمة استغلال النفوذ على ركنين مادي و معنوي ، يسبقها ركن مفترض هو التمتع بنفوذ حقيقي أو مزعوم لدى سلطة عامة أو جهة خاضعة لإشرافها. و فيما يأتي نبين الركن المفترض.

### الركن المفترض : التمتع بالنفوذ الحقيقي أو المزعوم.

يتحصل الشرط في أن يكون الجاني متمتعاً بنفوذ فعلي أو مزعوم لدى الجهات العامة أو إحدى الجهات الخاصة لرقابتها الإدارية . و المقصود هنا بالنفوذ أن يكون للشخص نوع من التقدير لدى رجال السلطة الذين بيدهم تحقيق مصلحة ذي الشأن ، مما يمكن له من حملهم على قضائها ، و قد يكون ذلك راجعاً إلى مركزه في المجتمع ، و قد يكون بسبب صلة تربطه ببعض رجال السلطة كالعقوبة أو الصداقة أو ما شابه . و يستوي أن يكون الشخص المتجر بنفوذه يتمتع بنفوذ فعلي أو نفوذ مزعوم و يتحقق الأخير بمطلق القول دون اشتراط اقترانه بعناصر أخرى أو وسائل احتيالية.

يلزم لقيام جريمة استغلال النفوذ توافر ركنين هما:

**أولاً: الركن المادي:** الركن المادي المكون لجريمة استغلال النفوذ هو نفس الركن المادي المكون لجريمة الرشوة ، إذ ينحصر في القبول أو طلب الفائدة أو الوعد بها طبقاً لما نصت عليه المادة ١٨٦ من قانون العقوبات البحريني في بيان معنى الفائدة والمستفيد منها. إذ نصت المادة: "يعاقب بالسجن كل موظف عام أو مكلف بخدمة عامة طلب أو قبل لنفسه أو لغيره عطية من أي نوع أو وعدا بشيء من ذلك لاداء عمل أو للامتناع عن عمل اخلالا بواجبات وظيفته فاذا كان اداء العمل أو الامتناع عنه حقا تكون العقوبة بالسجن مدة لا تتجاوز عشرة سنوات" (٢٥٩).

و يكون الغرض من الفعل هنا الحصول أو محاولة الحصول من أية سلطة

---

(٢٥٩) قانون العقوبات البحريني، رقم ١٥ ، لسنة ١٩٧٦، المادة ١٨٦.

عامة على شيء مما ذكرته المادة اعلاه من قانون العقوبات البحريني. و لا يشترط أن يستلم الموظف بنفوذه العطية بالفعل ، إذ مجرد طلب العطية أو مجرد قبولها يحقق الركن المادي و لو لم تؤخذ بالفعل. أما عرض العطية على ذي النفوذ و رفضها من جانبه فإنه لا يُعدّ جريمة لعدم النص عليها .

**ثانياً :الركن المعنوي:** جريمة الإتجار بالنفوذ من الجرائم العمدية التي تشترط لقيامها توافر القصد الجنائي لدى الجاني ، و هو توافر الإرادة و العلم ، أي اتجاه إرادة الفاعل إلى جميع عناصر الفعل المادي المكون لجريمة استغلال النفوذ كما وصفه القانون ، مع العلم بأن ما يتلقاه من عطية أو وعد بها هو مقابل استعمال نفوذه لمصلحة الراشي. و يتوفر قصد الراشي إذا كان غرضه من تقديم العطية حمل صاحب النفوذ على الاتجار به أي السعي لدى السلطة العامة.(٢٦٠)

وقد اختلفت التشريعات للدول التي تناولت عقوبة هذه الجريمة بمدد الأحكام التي تفرض على مرتكبي هذه الجريمة وقد أتفق أكثرهم على اعتبار هذه الجريمة ظرفاً مشدداً وقد ذكرنا في أعلاه العقوبة المبينة في قانون جمهورية الجزائر . أما العقوبات المقررة بموجب قانون العقوبات البحريني لجريمة استغلال النفوذ هي نفسها العقوبات المقررة لجريمة الرشوة و هي السجن و الغرامة التي تساوي ما طلب أو قبل أو وعد به أو عرض على الاتجار عن مائة دينار.

### الفرع الثالث : مخالفة القسم ٢/٤ من القانون المؤسس لهيأة النزاهة

كان من أهم أهداف إنشاء هيأة النزاهة تطبيق قوانين مكافحة الفساد، وقد منحها القانون عدة وسائل للوصول إلى ذلك الهدف من أهمها وأكثرها شجاعة أعطائها سلطة تلقي الإخبار عن الجرائم والتحقيق فيها ، وقد حصر القانون اختصاصها في

(٢٦٠) الجرش، سلمان ، إساءة استخدام السلطة، مصدر سابق ،ص٢١٨.

مجال التحقيق في مجال التحقيق والملاحقة الجزائية في نطاق ضيق ، من أجل تركيز عملها فيما يحقق أهدافها ، وبما يمنع من تبديد جهود موظفيها ، وبما يؤمن احترام اختصاصات الجهات الأخرى التي تعمل في نفس الميدان كالادعاء العام والمحققين التابعين لمجلس القضاء والشرطة ، ويحول دون تداخل أعمال واختصاصات تلك الجهات ، بما يؤدي بالتالي إلى إرباك العمل وهدر الجهود المبذولة ، وتعدي جهة على اختصاص أخرى ، لذا يتوجب بالهيئة الالتزام الصارم بحدود اختصاصاتها في الميدان الجزائي احتراماً لاختصاصات الجهات الأخرى، إذ أن من أولى شروط دولة القانون و المؤسسات وهو احترام الاختصاصات ومنع تداخلها .

وعلى أية حال فإن لهيئة النزاهة سلطة تلقي الاخبارات والتحقيق فيها بواسطة محققها تحت إشراف قاضي التحقيق تحديداً في كل "قضية فساد" طبقاً لما منصوص عليه في القسم ٢ من القانون النظامي المؤسس للهيئة الذي حدد معنى "قضية فساد" (٢٦١).

لقد ورد في القانون هيئة النزاهة رقم ٥٥ في سنة ٢٠٠٤ في القسم ٢ فقرة ٤ قد بينت أن قضية الفساد تعني قضية جنائية تتعلق بحالة يشتبه أنها تنطوي على خرق نص مما يأتي :

أولاً: المواد ٢٣٣، ٢٣٤، ٢٧١، ٢٧٢، ٢٧٥، ٢٧٦، ٢٩٠، ٢٩٣، ٢٩٦ من قانون العقوبات

أ- المواد من ٣٠٧ إلى ٣٤١ الفصل السادس من قانون العقوبات

ب- أي بند من قانون العقوبات ينطبق عليه نص الفقرة ٥ ، ٦ و ٧ من المادة ١٣٥ عقوبات التي أضيفت بواسطة القسم ٦ من هذا الإجراء أي بند آخر من العقوبات ، تكون فيه وقائع الحالة التي يشتبه أنها تنطوي على خرق لنصوص الأحكام الواردة ذكرها في البنود الفرعية أ-ج أعلاه.

(٢٦١) العكلي ، القاضي رحيم ، مصدر سابق ، [http://www.nazaha.iq/search\\_web/law/2.pdf](http://www.nazaha.iq/search_web/law/2.pdf)

لقد حرص المشرع العراقي على درج المواد المتعلقة بممارسات الفساد للموظفين العموميين والمنصوص عليها في قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل. (٢٦٢)

وسنبين ذلك بالتفصيل

- ١- نجد أن المادة ٢٣٣ و ٢٣٤ تعاقب توسط الموظف أو المكلف بخدمة عامة لأحدى المحاكم والتأثير نتيجة التوصل لإصدار أحكام غير عادله .
- ٢- المادة ٢٧١ و ٢٧٢ التي تبين العقوبة لكل موظف أو مكلف بخدمة عامة يتسبب بفعله لتمكين أو تسهيل هروب الأشخاص الذي كان من المفروض تحت حراسته .
- ٣- المادة ٢٧٥ و ٢٧٦ الواردة في الباب الخامس من الجرائم المخلة بالثقة العامة والخاصة بتقليد وتزوير الأختام والعلامات والطوابع .
- ٤- المواد ٢٩٠ و ٢٩٣ و ٢٩٦ والخاصة بتزوير المحررات الرسمية وهي قيام الموظف المكلف بخدمة عامة على تدوين أو أثبات واقعة غير صحيحة وذلك من خلال تقرير واقعة كاذبة أو انتحال صفة أسم شخص آخر أو الاتصاف بصفة أو إصدار الموظف أو مكلف بخدمة عامة هويات أو رخصة رسمية أو استمارة انتخابات عامة أو تذكرة سفر أو انتقال أو مرور داخل البلاد مع علمه أي الموظف بأن من صدره إليه قد أنتحل أسما كاذبا أو شخصية غير صحيحة .
- ٥- المواد ٣٠٧ إلى ٣١٤ من قانون العقوبات العراقي التي تتعلق بجرائم الرشوة .
- ٦- المواد ٣١٦ إلى ٣٢١ والتي تتعلق بجرائم الاختلاس .
- ٧- المواد ٣٢٢ إلى ٣٤١ والتي تتعلق بجرائم تجاوز الموظفين حدود وظائفهم .
- ٨- من غير النصوص العقابية المشار إليها، متى توفرت في جريمته أحدى الظروف المشددة المنصوص عليها بالفقرات ٧,٦,٥ من المادة ١٣٥ من قانون

---

(٢٦٢) قانون العقوبات ، العراقي المعدل ، رقم ١١١ ، لسنة ١٩٦٩ .

العقوبات المعدل بقانون التنظيمي الملحق بقانون ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ لأي نص عقابي آخر من نصوص قانون العقوبات يتناول مثل هذه الجرائم يعد ظرفا مشددا .  
وانما ما ورد في هذا التعديل أعلاه من المادة ١٣٥ من قانون العقوبات العراقي ايماننا من المشرع باعتبار العقوبة ظرفا كونه أيقن خطورة وحجم الفساد والأضرار الناتجة عن ممارسة هذه الأفعال من الجرائم وقد نصت تعديل الفقرة ٥ على إساءة استعمال المركز العام أو الثقة المرتبطة به للحصول على مكسب شخصي .وقد تناولنا ذلك في المطلب الثالث.

أما تعديل الفقرة ٦ من المادة المذكورة أعلاه وهو ارتكاب مخالفة فيما يتعلق بالأحكام المنصوص عليها في الأقسام الفرعية ٢/٤/أ إلى د من القانون الأساسي الذي تم بموجبه إنشاء هيئة النزاهة ، أو تأييد من يرتكب مثل هذه المخالفات أو يعيق محاولات الكشف عنها. وهذا النص يؤكد على ارتكاب أي جريمة أخرى تنطوي على ممارسات فساد غير ما يدخل بالفقرات ١,٢,٣,٤,٥,٦,٧ أعلاه .

على إن تكون هذه الأفعال متصلة بجريمة تعد من قضايا الفساد كمن يزور أمرا بالقبض على شخص لغرض استعماله من موظف أو مكلف بخدمة عامة للقبض عليه دون وجه حق ، ففعل التزوير جريمة ولكنها ذاتها لا تعد من قضايا الفساد حينما يكيف وفق المادة ٢٨٩ من قانون العقوبات مثلا ، لكنه يدخل في مفهوم قضايا فساد بتوفير الظرف المشدد فيها بتعلقها بقضية فساد على وفق المادة ٣٢٢ من قانون العقوبات المتعلقة بإلقاء القبض على الأشخاص في غير الأحوال التي ينص عليها القانون، وكذلك يعد ظرفا مشددا ارتكاب الجريمة متضمنة تأييد لمرتكب قضية فساد كالصحفي الذي يعتدي بالسب والشتم على محقق الهيئة أو المفتش العام الذي يجري التحقيق في قضية فساد تأييدا لمرتكب تلك الجريمة الجاري التحقيق فيها ، فجريمته بسب وشتم المحقق أو المفتش العام لا تعد قضية فساد بحد ذاتها، ألا أنها تكون كذلك حينما يتوفر فيها الظرف المشدد بكونها ارتكبت من أجل تأييد من ارتكب جريمة فساد ، كذلك تعد من قضايا الفساد ارتكاب جريمة من اجل أعاقه محاولات الكشف عن

قضايا الفساد كمن يحرق ملفات دائرة رسمية، ففعله يعد جريمة لا تدخل في قضايا الفساد إلا أنها تعد قضية فساد إذا ما كان قصد الجاني من حرق ملفات تلك الدائرة أعاقه الكشف عن جريمة اختلاس ارتكبها أحد الموظفين في الدائرة ، كأن يكون مرتكب الجريمة " أي الاختلاس " والده أو شقيقه مثلا . (٢٦٣)

أي جريمة أخرى من الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات متى ما انطوت على خرق مشابه لحالات خرق الحقوق أو المصالح التي تحميها النصوص العقابية المذكورة المشار إليها أعلاه في الفقرات ١، ٢، ٣، ٤، ٥، ٦، ٧، ٨، وتبدو هذه الفقرة واسعة جدا وغامضة ومن الممكن إدخال جميع الجرائم التي يرتكبها الموظفون أو المكلفون بخدمة عامة بصفتهم تلك تحتها . (٢٦٤)

ويلاحظ أن النصوص العقابية التي تدخل في اختصاص الهيئة لا تخرج عن الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات، لان القانون التنظيمي المؤسس للهيئة حصرها بذلك القانون فقط بصريح نص الفقرة ٤ من القسم ٢ منه ، إذ حددها دائما بما هو منصوص عليه في ذلك القانون " أي قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩"، لذلك فإن الجرائم المنصوص عليها في القوانين الخاصة لا تدخل في اختصاص الهيئة بأي حال من الأحوال ولو توفرت فيها الشروط التي أشرنا إليها أنفا، فلو ارتكب أحد المدراء العاميين جريمة تهريب المخدرات المعاقب عليها في قانون مكافحة المخدرات أو ارتكب جريمة السمسرة المعاقب عليها قانون مكافحة البغاء وكان قد أساء في تلك الجرائم استغلال مركزه العام أو الثقة المرتبطة به فإن القاعدة العامة يجعل ذلك من قضايا الفساد التي تدخل في اختصاص الهيئة التحقيقي لتوفر الظروف المشددة فيها المنصوص عليه في الفقرة ٥ من المادة ١٣٥ من قانون العقوبات المشار إليها ، ألا إن قصر اختصاص الهيئة بالجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات فقط يخرج مثل تلك الجرائم من اختصاص الهيئة لأنها غير واردة في قانون العقوبات بل في قوانين

---

(٢٦٣) العكيلي ، القاضي رحيم ، مصدر سابق .

(٢٦٤) قانون العقوبات العراقي، المعدل ، مصدر سابق، رقم ١١١ ، لسنة ١٩٦٩ .

أخرى خاصة ، وهذا حكم غير منطقي لما فيه من أهدار للحقوق من وضع الظرف المشدد المذكور ، لذا يتوجب تعديل نص قانون أنشاء هيئة النزاهة بما يدخل عموم الجرائم في اختصاصها متى ما توفرت فيها شروط الفقرات التسعة التي ناقشناها آنفا وعدم حصر اختصاصها بقانون العقوبات فقط. ذلك هو حدود الاختصاص التحقيقي لهيئة النزاهة بموجب القانون النظامي المؤسس لها ، إلا أن للهيئة اختصاصا آخر جعل لها سلطة التحقيق والملاحقة القضائية فيما يتعلق بمن يخل بإحكام الفقرة ٢ من القسم ٣ من أمر تشكيل مكاتب المفتشين العموميين رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ المتعلقة بمنع المفتش العام من القيام بإعماله المصرح له القيام بها اللازمة لاستهلال أو تنفيذ أو استكمال إجراءات التدقيق المالي أو التحقيق أو المراجعة ، أو أعاقه أعماله عند شروعه فيها أو أثناء قيامه بتنفيذها أو استكمالها أو الحيلولة دون حصوله على الوثائق المتصلة بأي موضوع قيد النظر يتعلق بإجراءات التدقيق المالي أو التحقيق سواء ارتكبت من فرد أو تنظيم ، فيكون للهيئة بموجب هذا النص ملاحقة أي فرد أو تنظيم يمنع المفتش العام أو يعيق أعماله أو يحول دون حصوله على الوثائق تحت أي نص عقابي كان ما دام يدخل في مفهوم منع المفتش أو إعاقه أعماله أو الحيلولة دون حصوله على الوثائق سواء داخل النص في مفهوم قضايا الفساد أو لم يدخل فيها إذ لا تعد جرائم منع المفتش أو إعاقه أعماله أو الحيلولة دون حصوله على الوثائق من قضايا الفساد إلا إذا توفر لها قضية الفساد التي فصلناها آنفا ، لكن عدم دخولها مفهوم قضايا الفساد لا يمنع من اختصاص الهيئة فيها بوجود النص الخاص على ذلك وهو عجز الفقرة ٢ من القسم ٣ من الأمر ٥٧ لسنة ٢٠٠٤. (٢٦٥)

ونرى بأن القانون العراقي قد شدد العقوبة على الجرائم التي تنتهك قدسية الوظيفة العامة ومنها ما ورد ذكره انفا كونها تمثل حالة من الاعتداء على النظام العام وقدسية الوظيفة وكذلك فأنها تشكل حالة خلل وتعد على هيئة الدولة وحقوق المواطنين مما يؤدي بالنتيجة الى تفشي حالة الفساد وانعدام روح التعاون والانسجام بين افراد المجتمع العراقي

(٢٦٥) العكيلي ، القاضي رحيم ، مصدر سابق.

واحلال قيم الغلبة والتنازع بديلا لقيم التعاون والانسجام داخل البنية الاجتماعية وينتج عن ذلك تدهور الوعي المجتمعي وقيم المواطنة والمساهمة في بناء الوطن وعدم قدرة المؤسسات الحكومية النهوض بالمهام الموكلة لها في تقديم الخدمات للمواطنين بمختلف صورها وأشكالها.

## المبحث الثالث

### أفق مستقبلي لتعزيز حكم القانون وتجسيد العدالة

لعل من المسلم به عموماً في الوقت الراهن والمستقبل التنموي لأي مجتمع انساني تصنعه تجربة الحاضر. ليس من حيث كونها فعلاً قائماً، او برنامجاً منفذاً او مشروعاً يتواصل العمل فيه، بل من خلال استقرار مسيرته، وتشخيص عثراته، وتوثيق انجازاته، واستخلاص مؤشرات يمكن من خلالها رسم ملامح صورة المستقبل.

ثمة مقدمات عامة تضي لونا معيناً على الافق المستقبلي، وهي مقدمات، مستمدة من العراق، مجتمعا وانسانا وسلطة. ولغايات تحقيق الوقاية الفاعلة على المدى القصير والطويل إزاء المشكلات الناجمة عن الفساد، يجب أن تحدث التدخلات بطريقة تشمل على جميع القطاعات الرئيسية وجميع المستويات، بما يضمن مأسسة التدابير الحمائية البنوية، والنظامية، والفردية على حد سواء.

ان التعامل مع مشكلة معقدة مثل مشكلة الفساد بكل إبعاده، لا تقتصر على وجود تشريعات متطورة، بل ولا على بنايات حديثة ذات مرافق كافية، وكوادر مدربة. إن كل هذه العناصر مهمة وضرورية ولكن التعامل يعتمد أيضاً على رؤية إستراتيجية للحاضر والمستقبل، قادرة على رصد الظاهرة، بشريا وجغرافيا، كما ونوعا، والإحاطة بملاساتها وعلاقاتها الوظيفية بالظواهر الأخرى. رؤية إستراتيجية تكاملية، تنطوي على إدراك عميق لادوار الشركاء الفاعلين الآخرين، وهي رؤية تعتمد على أبعاد دينية/ روحية وأخلاقية، وعلمية، وقانونية تشكل مرجعياتها الفلسفية، كما تعتمد على تشخيص للأهداف، والأنشطة فضلا عن الرصد والتقويم والمتابعة وتهدف الهيئة من خلال أنشطتها المختلفة :-

١- بناء وإشاعة ثقافة القانون وحماية حقوق الإنسان من خلال تطوير التدابير القانونية اللازمة لتعزيز حكم القانون وتفعيل قدرات الهيئات المتخصصة بتنفيذ

إجراءات مكافحة الفساد، فضلا عن تبسيط وترشيد الإجراءات الإدارية واجراء التقييم الذاتي للمؤسسات بشكل دوري وذلك لغرض تحقيق فعالية في توفير الخدمات للمواطنين. كما تشمل تلك السياسات تطوير نظام المناقصات والعقود وبنائه على وفق مبادئ الشفافية لضمان إرساء أسس التنافس وتكافؤ الفرص على وفق معايير السوق الحرة، الى جانب تعزيز دور الأجهزة الرقابية بما يضمن وضع إجراءات التنسيق والتعاون فيما بينها وتعزيز ثقة المواطن بهذه الأجهزة وتعزيز إجراءات الضبط والسيطرة والرقابة الداخلية في جميع دوائر الدولة لتعزيز قدرة الإدارة على السيطرة والحد من مخاطر التواطئ والغش.

٢- ترسيخ ثقافة النزاهة والشفافية والمسؤولية الاجتماعية في الوظيفة العامة من خلال تطوير التشريعات التي تلزم المسؤولين بتقديم كشف الذمم المالية واعتماد برامج ومناهج لاشاعة ثقافة النزاهة والشفافية في المؤسسات والمجتمع . كما تشمل تفعيل لائحة قواعد السلوك الوظيفي وتعزيز ثقافة السلوك الاخلاقي في القطاعين العام والخاص .

٣- زيادة كفاءة القيادات الادارية في الجهاز الحكومي من خلال وضع معايير في الترشيح لاشغال المناصب القيادية بالابتعاد عن المحاصصة واعتماد الكفاءة والاداء كمعيار في أشغال الوظيفة العامة ومعاقبة القيادات المتهمه بالفساد واستغلال المنصب.

٤- تقوية إجراءات الرقابة والمساءلة في أداء الخدمات العامة من خلال اتخاذ الإجراءات المناسبة بحق المتهمين بالرشوة واستغلال المنصب، والإعلان على الموقع الرسمي للمؤسسة عن كافة الضوابط والتعليمات الخاصة بانجاز معاملات المواطنين، وتبسيط إجراءات سير المعاملات بما يحقق انجازها بأقل الحلقات وبوضوح وشفافية ، واعتماد برنامج على الحاسوب لمتابعة المعاملات الواردة والمنجزة .

٥- تعزيز افاق التعاون بين السلطات الوطنية من خلال تعزيز فرص التعاون بين السلطات العمومية، والموظفين العموميين، من جانب، والسلطات المسؤولة عن التحقيق في الافعال الاجرامية وملاحقة مرتكبيها وفقا لما جاء بالمادة ٣٨ من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد. (٢٦٦)

٦- اتخاذ التدابير الاحترازية لحماية المبلغين والشهود والخبراء والضحايا الذين يدلون بشهادة تتعلق بافعال مجرمة ذات صلة بالفساد كما نصت عليه المادة ٣٢ من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد. (٢٦٧)

والتنسيق مع البلدان والمؤسسات الدولية المعنية لضمان امن انتقالهم، أو تغيير أماكن اقامتهم والسماح، عند الاقتضاء، بعدم افشاء المعلومات المتعلقة بهويتهم واماكن تواجدهم أو بفرض قيود على إفشائها.

٧- توفير الدعم الحكومي والمجتمعي للأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد من خلال توفير الامكانيات المادية والبشرية، واعداد مناهج تسهم في بناء قدرات العاملين في مجال مكافحة الفساد وبما يمكنها من ارساء اسس ثقافة مجتمعية مناهضة للفساد وتعزيز الشفافية.

٨- دعم مشروع برنامج الحكومة الالكترونية الذي يقع ضمن اطار برنامج تحديث القطاع العام في العراق والذي يهدف الى توفير نهج متكامل للحكومة الإلكترونية في مجال التنمية على الصعيد الوطني والإقليمي والمحلي في ظل استراتيجية التنمية الوطنية العراقية، والأهداف الإنمائية للألفية وخطة التنمية الوطنية واطار برنامج الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية للعراق. ان هذا البرنامج يخفف من الاجراءات الروتينية ويقلل فرص الفساد الذي يضع المواطن تحت ظروف استغلال غير شرعية من قبل أصحاب النفوس الضعيفة من الموظفين. إذ سعت العديد من بلدان العالم إلى استخدام الحكومة الالكترونية مما أسهم في تضيق فرص الانحراف

(٢٦٦) اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٤ ، المادة ٣٨ .

(٢٦٧) المصدر السابق نفسه، المادة ٣٢ .

ووفر حصانة إدارية لمنظومة المعلومات ولجميع المؤسسات، وعزز من اجراءات الشفافية من خلال اطلاق الجميع على الإجراءات والمعاملات من جهة، وسهولة الرقابة للمعنيين على هذه الإجراءات من جهة أخرى.

٩- توظيف التقانات الحديثة في خدمة أمن المواطن.

يمكن الاستفادة من كافة الجوانب الايجابية للتقانات الحديثة كالانترنت والحاسوب، وتوظيفها لخدمة الامن الشامل للمواطن والمؤسسات والمجتمعات المحلية. فتنقيات الانترنت المتطورة والمتسارعة في التطوير يمكن توظيفها في مجالات مكافحة الجريمة، مثل التعرف على المفسدين من خلال البصمات او الصورة والصوت، وتعميم صورها الى مراكز الشبكة أو المراكز الأمنية. كما تساعد في حماية قواعد المعلومات الحكومية من خلال أساليب حماية متعددة منها التشفير ومنع المفسدين من الوصول اليها. اضافة الى ماتقدم يمكن ان تساعد التقانات في تعزيز فرص بناء جيل صالح يؤمن بقيم النزاهة ويحافظ على ثروات البلد والمال العام من خلال المجتمع الافتراضي الذي يبنيه المستخدمون على شبكات التواصل الاجتماعي (Facebook/ YouTube/ Twitter)، وذلك من خلال القيام بالفعاليات والانشطة والدعوة الى التجمعات في الاماكن العامة لنبذ الفساد ومكافحته.

١٠- إشراك المجتمعات المحلية لمواجهة حالات الفساد.

يشكل بناء المعرفة والارتقاء بالوعي في المجتمعات المحلية أنموذجا تنمويا يهيئ للمواطنين لاسيما أولئك الذين تعرضوا للفساد فرصا جديدة لاكتساب مهارات، وخبرات حيوية مختلفة، وخلق ثقافة مجتمعية تركز قيم الانصاف والعدل والنزاهة.

إن قاعدة هذا البناء هي المجتمعات المحلية ذاتها، فهي الأقدر على فهم مشكلاتها، كما أنها ركيزة الاستدامة والمتابعة. إذ تبقى الحاجة قائمة لبناء أنموذج تنموي تشاركي على الصعيد المحلي، محوره المواطن، فاعلا ومستفيدا من بيئة ذات علاقات متوازنة تقوم على التعاون والتنسيق والتكامل والعمل بمنظومة تراعي بناء البرامج لضمان عدم تضرر ابناء المجتمع كافة. وتتضمن الطرق الاخرى الاكثر موائمة في

دعم افراد المجتمعات المحلية من أجل حمايتهم من الفساد أثناء الازمات والنزاعات المسلحة توفير الدعوة على المستوى المحلي والوطني للمزيد من الوعي فيما يتعلق بمخاطر الفساد وتداعياته على الامن الانساني وفي جميع الاوقات. الحاجة الدائمة لتطوير برامج تقويم أنظمة جمع المعلومات حول الفساد. ليس ثمة شك ان مواجهة الفساد في المجتمعات المأزومة جزء مكمل للبرامج الانسانية بوصفها مكونا رئيسيا في برامج التنمية المستدامة. ويتم تطوير هذه البرامج كي تتلاءم مع الاستخدام الميداني للبرامج الإنسانية لمساعدة الافراد والمؤسسات والمنظمات غير الحكومية والموظفين على فهم الاحتياجات وتقديم مناهج مفصلة من أجل بناء قاعدة معلومات رصينة ترسم خارطة واضحة ومتكاملة للاستدلال وتذليل كل ما هو معوق لمواجهة الفساد.

تصحيح الاخطاء الشائعة بخصوص الجرائم المخلة بالشرف، والتي غالبا ما يفهمها المواطن بأنها انتهاكات تمس العرض، بينما لا يقل خطورة ارتكاب جرائم الرشوة والتزوير والاختلاس على تحميل مرتكبيها عارا يمس سمعته وسمعة أسرته. وهنا يتطلب تعزيز ثقافة الوصم الاجتماعي (Social Stigma) لمرتكبي هذه الجرائم والتي تضاعل تأثيرها في مجتمعنا اليوم لأسباب عديدة.

١٣- تعزيز قيم النزاهة و التكامل بين الطوعي والرسمي.

إن تفاقم الظواهر والمشكلات الناجمة عن ظروف الأزمات الاستثنائية يتطلب وضع برامج للعمل الاجتماعي وتوسيع نطاق القائم فيها، يقع على عاتق الدولة مسؤوليات جسيمة، مالية وفنية، ولا شك أن وجود أنشطة طوعية، مؤسسية او غير مؤسسية، سيخفف من عبء تلك المسؤوليات من جهة، كما انه سيوفر فرصا للمشاركة الاجتماعية الواسعة في حياة المجتمع، والإحاطة الفاعلة بمشكلاته، وتشخيص المعوقات التي تجعل بعض الأفراد والجماعات أقل اندماجا في تلك الحياة، وأشد معاناة بسبب افتقارهم للقدرة اللازمة لإشباع حاجاتهم أو عدم كفاية الفرص المتاحة لهم لتحقيق ذلك الإشباع.

إن عمل تلك المؤسسات الطوعية يتناغم ويتكامل مع عمل المؤسسات الرسمية، وهي بذلك تشكل رديفا لعمل الدولة وليست بديلا عنها ، فتوفر بموجبها فرص تكامل وتفاعل. وعلى هذا الأساس فان مبررات الحاجة الى الأنشطة الطوعية مؤسسية أو غير مؤسسية لتأمين بيئة آمنة للناس في ظروف المجتمع العراقي يمكن تحديدها بالاتي:

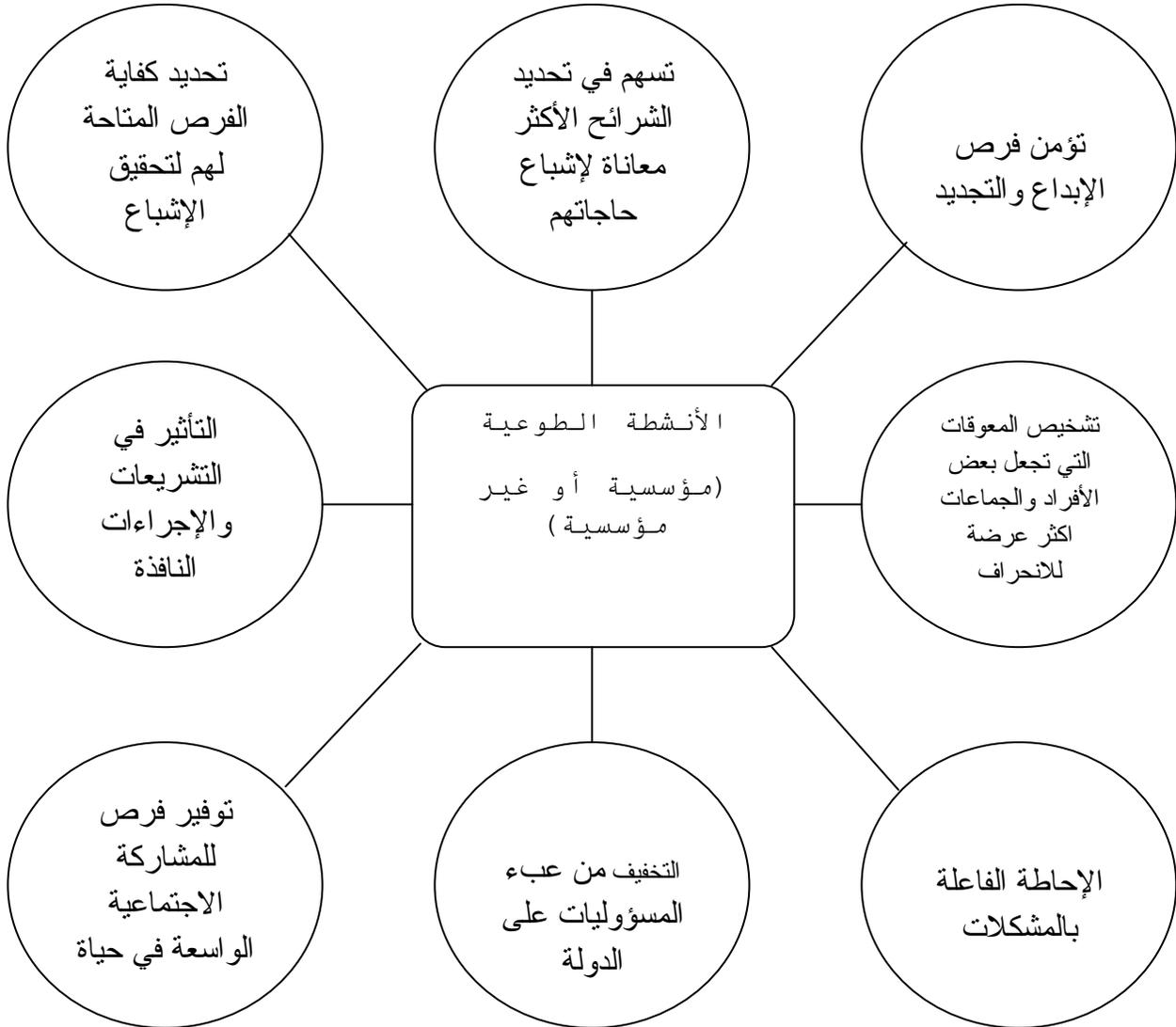
إن وجود أنشطة طوعية مؤسسية او غير مؤسسية سيخفف من عبء مسؤوليات العمل الاجتماعي المالية والفنية، على الدولة. وخصوصا في حالات معينة قد لا تستطيع مؤسسات الدولة الوصول إليها، وتشكل قضية الرد المجتمعي احد الأمثلة المباشرة التي يمكن أن يلعب المجتمع المدني دورا فاعلا في تقديم المساعدات المالية والفنية، فضلا عما توفره من بيئة آمنة تسهم بالتالي في تعزيز أسس العدالة في المجتمع.

تمثل الأنشطة الطوعية مشاركة مهمة في حياة المجتمع، تسهم بشكل كبير في تعزيز حضور المواطن في مواجهة أزمات وحاجات مجتمعه، كما تعمق روح العمل الديمقراطي، والإسهام في إدارة دفة الحياة، بوصفها مسؤولية الجميع.

تؤمن الأنشطة الطوعية، المؤسسية وغير المؤسسية، خارج الأطر الروتينية، فرص الإبداع والتجديد، والتأثير في التشريعات والإجراءات النافذة، ولدينا في العراق أمثلة كثيرة على ذلك. ونشير هنا الى دور المنظمات النسوية في تغيير قرار مجلس الحكم رقم ٣٧ لسنة ٢٠٠٣ والخاص بالأحوال الشخصية. كما نشير إلى دور جمعية الخدمات الاجتماعية والدينية في تغيير ملامح السياسة الاجتماعية الجنائية أزاء مشكلة البغاء وغيرها.

إن التكامل بين الأنشطة الطوعية والرسمية في مجالات العمل الاجتماعي يجعل قضية التنمية والرد المجتمعي على الانحراف مسؤولية شعبية أكثر منها حكومية، وهو ما يوفر فرصة أفضل لتحقيق أهدافها، خصوصا وان مثل ذلك التكامل قد يؤسس مرجعية تتجاوز الأهداف التقليدية.

إن هذا التكامل يجعل فلسفة العمل الاجتماعي في مجال الرد على الانحراف السلوكي في العراق أكثر قرباً من الفلسفة التي تنتشر اليوم عالمياً وتدعمها برامج الأمم المتحدة، والتي تركز على دور منظمات المجتمع المدني بوصفها جزءاً من مظلة الأمان الاجتماعي، مع الإبقاء على خصوصية الدور الذي تمارسه الدولة في العراق، ومن المرجعية الثقافية الأصيلة للعمل الاجتماعي في العراق.



شكل رقم (٢) يبين آليات تأثير الأنشطة الطوعية (مؤسسية أو غير مؤسسية) في بنية المجتمع

#### ١٤ - بناء السياسات التربوية والثقافية لإرساء قيم النزاهة:

مادامت الثقافة والتربية والتعليم تشكل محاوراً أساسية تثرى حياة المجتمع وتبعث فيه الحيوية، وتسهم بشكل مباشر أو غير مباشر في تحريك المجتمع، وخلق رأس المال الاجتماعي Social Capital، وإقامة علاقات التبادل والثقة بين أطراف المجتمع، كما أن قواعد التعاون التي تصنعها لها مردود على الحياة السياسية والاقتصادية. (٢٦٨)

فإن رسم السياسات والبرامج التي من شأنها تعزيز المنظومات القيمية الإيجابية يتطلب صياغة علاقة تضافر قوية بين التعليم والمنظومة الاجتماعية، وجعل التربية والتعليم قضية مجتمعية، تسهم في غرس قيم الاعتزاز بالمواطنة وتدريب الفرد على أداء واجبات المواطنة والمشاركة المجتمعية والسياسية من خلال: تكريس التكامل المؤسسي بإشراك الأطراف الفاعلة داخل المجتمع في عمليات اتخاذ القرارات الآتية؛ تفعيل القدرات الذاتية للنظام الاجتماعي؛ تعميق الإدراك بمصادر خطر الجهل بالقانون على الفرد والأسرة والمجتمع؛ تعميق التماسك الاجتماعي؛ تعميق العلاقة التلقائية بين وسائل الضبط الرسمي وغير الرسمي؛ إشاعة القيم الجديدة وتعميق أثر الموجهات القيمية الإيجابية؛ توظيف وسائل الإعلام والبرامج التلفزيونية والبوسترات والملصقات الجدارية بما يعزز قيم الضبط السلوكي ونبذ ممارسات الفساد الانحرافية.

هذا التضافر المجتمعي الموصوف من شأنه أن يضمن تواءم نسق التعليم وبنيته ومخرجاته، مع حاجات بناء الإنسان والنهوض بمجتمع يرسى دعائم النزاهة وحكم القانون .

ولما كانت القضايا والأهداف المشار إليها آنفاً تشكل جوهر الطموح التنموي. لذا يتعين التخطيط لمعالجتها في إطار رؤية شاملة تعكس منظومة تنموية

(٢٦٨)

Salamon, Lester, M S. W. Sokdowski and Regina List, "Global Civil Society: An Overview" John Hopkins Comparative Non-profit Sector Project, JohnHopkinsUniversity, 2003.

متكاملة العناصر والأبعاد ، وبما يحقق التناسق المطلوبين الخطط والاستراتيجيات والسياسات الانمائية المتتابعة .

ان الخيارات المتاحة أمام الناس وفرص البناء والتمكين لا تصنع الا من خلال برامج الدعم والمساعدة لبناء القدرات قدر الإمكان. وتعني المشاركة عدم معاملة الناس كأهداف سلبية "أي مجموعة مستهدفة نصب عليها" بل هم فاعلون وكاملو النشاط وقادرون على التعبئة الشاملة للقوة بهدف إعادة تشكيل المجتمع لتسهيل وصول المجموعات المستبعدة إلى حقوقها الاجتماعية. كما ان المشاركة دون تمكين لا تعني الكثير، والتمكين يتطلب التعليم "لإدراك الحقوق" ويتطلب بناء القدرة على العمل الجماعي وعلى إطلاق النشاط التشاركي للمجتمع المدني بصفته إطارا شاملا للحقوق يتيح التمثيل المناسب والاتصال المساءلة والمحاسبة ومكافحة الفساد حيثما وجد.

إن تعزيز بنية الحكم الصالح يمكن أن يؤسس عدالة اجتماعية جديدة يكون مدخلها تعزيز سلطة القانون وما يرتبط به من مبادئ واليات واجراءات و ضمانات، سواء على صعيد الوثيقة الدستورية أو على مستوى ترسانة التشريعات والقوانين المعززة لفرص النزاهة. (٢٦٩)

علما ان القانون على أهميته، لا يكفي لإدراك العدالة الاجتماعية في عمقها وشموليتها، مالم تعزز بمدخل ثقافي يتعلق بالتربية التي تمثل قيمة العدالة الاجتماعية، ووعي أهميتها الإستراتيجية في مضمار الوحدة الوطنية، وتعمق فكرة العيش المشترك، والتضامن في اقتسام الخيرات والثروات وتحمل أعباء الواجبات.

إن مواجهة مشكلات الفساد وتعزيز ثقافة النزاهة وبناء الحكم الصالح يتطلب جهدا مجتمعيا تشاركيا يتبنى سياسات وبرامج لتغيير البيئة الثقافية والاجتماعية تغييرا جذريا إيجابيا. وهذه المهمة تتجاوز قدرات الهيئات الوطنية للرقابة بكثير، فالمتطلبات وحجم الاختراقات، والامكانات ذات الصلة بخلق هذه البيئة لا تقتصر على العمل

---

(٢٦٩) للمزيد: أنظر تقارير التنمية الانسانية العربية، الثالث ٢٠٠٤ والخامس ٢٠٠٩.

المؤسسي فحسب، بل هي بناءات مؤسسية-قيمية-سلوكية-ثقافية. وان وجود هذه البيئة يفترض الالتزام بضوابط ومدونات سلوك وآليات يأتي في مقدمتها بناء الثقة بين جميع الأطراف ذات الصلة بقضية مكافحة الفساد وبناء ثقافة النزاهة. وبدون هذه البنية المجتمعية الداعمة للسلوك النزيه، المحرمة الواصمة للفعل المنحرف، لاتوجد أي فرصة حقيقية للانجاز. ولاشك في أن تحقيق الانجازات من غير المساس بحقوق الأجيال القادمة يأتي من الإيمان الحقيقي بضرورة التحرك المجتمعي السريع وبإرادة اجتماعية وسياسية واضحة ومعلنة للجميع هو مفتاح لخيارات التدخل من أجل بناء الحكم الصالح، وصولاً إلى مجتمع ينعم بالاستقرار والاندماج والانجاز.

ولما كانت القضايا والأهداف المشار إليها أنفا تشكل جوهر الطموح التنموي لبناء مجتمع النزاهة، يتعين التخطيط لمعالجتها في إطار رؤية شاملة تعكس منظومة تنموية متكاملة العناصر والتنسيق ووضع الخطط والاستراتيجيات والسياسات الإنمائية المتتابعة.

ان تعزيز بنية الحكم الصالح يمكن أن يؤسس عدالة اجتماعية جديدة يكون مدخلها تعزيز ثقافة النزاهة وسلطة القانون وما يرتبط به من مبادئ وآليات واجراءات وضمانات، سواء على صعيد الوثيقة الدستورية أو على مستوى ترسانة التشريعات والقوانين. (٢٧٠)

علما إن القانون على أهميته، لا يكفي لإدراك العدالة الاجتماعية في عمقها وشموليتها، ما لم تعزز بمدخل ثقافي يتعلق بالتربية التي تمثل قيمة العدالة الاجتماعية، ووعي أهميتها الإستراتيجية في مضمار الوحدة الوطنية، وتعمق فكرة العيش المشترك، والتضامن في اقتسام الخيرات والثروات وتحمل أعباء الواجبات.

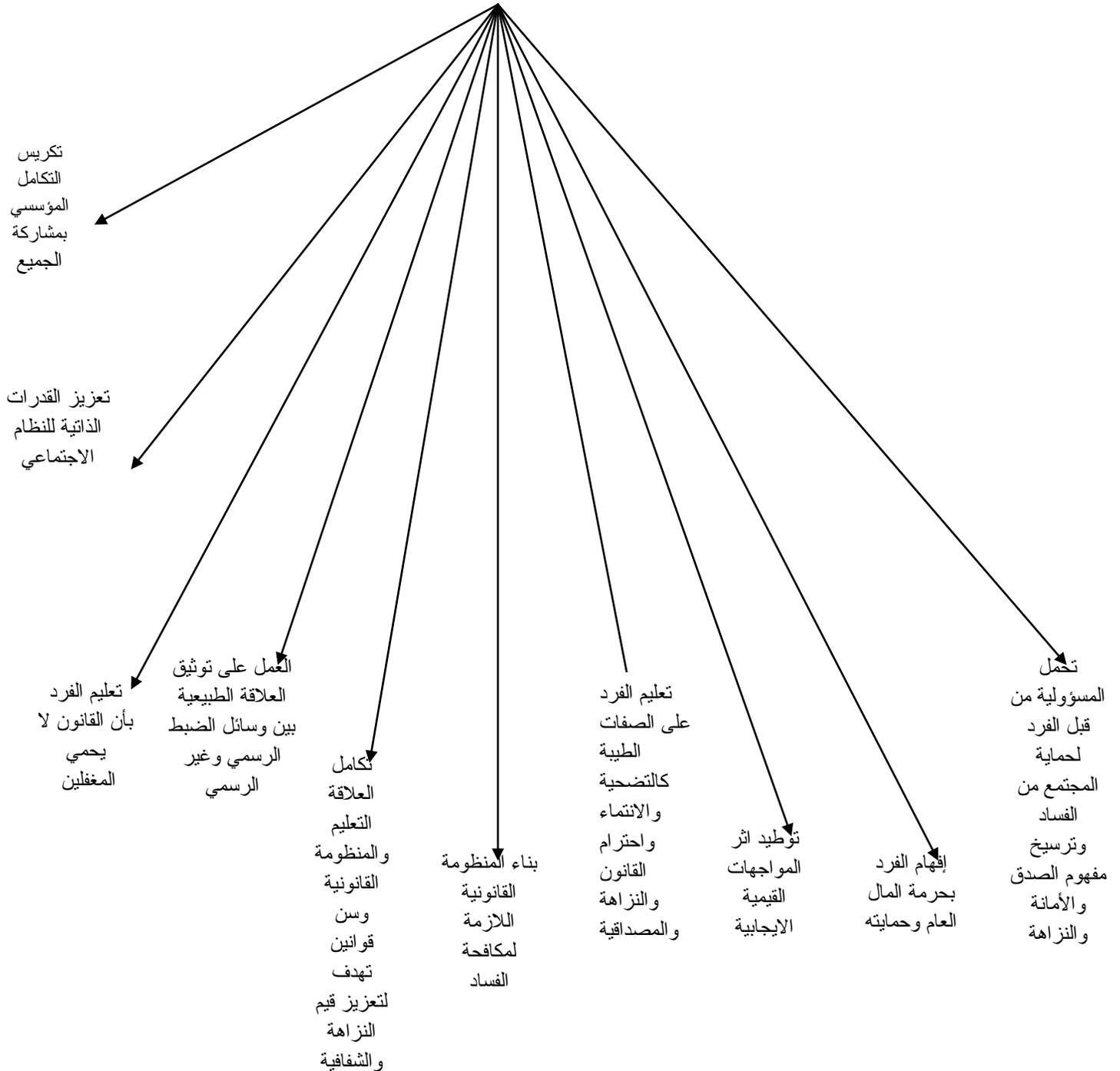
ان تحقيق البرامج والسياسات لمواجهة مظاهر الفساد والتصدي له يتطلب المضي الى أبعد من ذلك. فإعادة بناء منظومات القيم من اجل الإنسان والمجتمع لا تتحقق بالعمل الفكري فقط، بل تعني بناء التقدم على أسس منصفة وشاملة. تعني

---

(٢٧٠) المصدر السابق نفسه.

تمكين الناس من المشاركة الفعالة في التغيير، كما تعني ضمان تحقيق الانجازات من غير المساس بحقوق الأجيال القادمة ومواجهة التحديات ليست أمرا ممكنا فحسب بل هي ضرورة ملحة اليوم أكثر من أي وقت مضى.

**تعزير المنظومات القيمة الايجابية لإرساء قيم النزاهة وحكم القانون يتطلب:**



## الخاتمة

تتباين أنماط الفساد من مجتمع إلى مجتمع آخر ومن مدة زمنية إلى أخرى. ويصدق هذا القول بصفة خاصة على البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية ومنها العراق. ولفهم التنوع الشديد لأصوله وأشكاله وآثاره في مختلف الدول انطلقت كثير من الدراسات لتحديد أدوار أصحاب المصلحة أدوار ونخب دوائر الأعمال ، وكبار الموظفين العموميين وكذلك الفاعلين الخارجيين. كما راعت استراتيجيات الإصلاح التباين الشديد للسياقات الاقتصادية والقانونية والسياسية. فالاستراتيجيات الفعالة لمكافحة الفساد وتعزيز فرص النزاهة لا بد وأن تصمم على مقياس البيئة الاجتماعية التي يحدث فيها الفساد.

إن النقاش بشقيه الأكاديمي والعملي بشأن طابع الفساد وفعالية استراتيجيات مكافحته قد شهد تحولا بارزا بفعل الأحداث التي يشهدها العالم لاسيما منذ العقد الأخير من القرن الماضي. ويجري الجدل بشأن كبح جماح الفساد حاليا في سياق جديد: فنحن في حقبة من الإصلاح السياسي والإداري، والتقويم الهيكلي وما أسماه صمويل هانتينغتون بحضارة الموجة الثالثة.

من الحركة الديمقراطية لاسيما في البلدان التي تمر بعمليات انتقال وتحول في أنظمتها السياسية والاقتصادية.

إن المسلم به عموما في الوقت الراهن هو أن الفساد سواء كان عرضيا أم ممنهجا "بتجلياته وتداعياته ظاهرة انحرافية سواء أكان فسادا إداريا أم ماليا أم كان سياسيا" كثيرا ما يفرز آثارا سياسية واجتماعية واقتصادية بالغة الضرر، وان كانت عواقبها السياسية متغيرة. فهو يؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي، والتدخل العسكري وتغيير الأنظمة، ويقوض المؤسسات الحكومية ويفسد الخدمات مما ينعكس سلبا على الأمن الإنساني وفرص تقدم المجتمع.

وفي إطار البحث عن قضية الفساد وهيأة النزاهة في العراق الذي تناولته هذه الرسالة وبالمقارنة مع كثير من البلدان المنظمة إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تم تسليط الضوء على القوانين التي صدرت بعد عام ٢٠٠٣ لمكافحة الفساد بشقيه الإداري والمالي ومدى موافقتها للاتفاقية أعلاه. وقد أظهرت بوضوح ان هذه التشريعات وحدها غير كافية لمحاربة الفساد وانما لابد من إشاعة روح المواطنة لدى المواطن نفسه، أي شعور الفرد بانتمائه إلى هذه الدولة التي يعيش فيها وعلى أراضيها وينعم بخيراتها. فضلا عن إن كل تلك القوانين لا يمكن لوحدتها ان تلغي الفساد نهائيا مالم تتضافر جهود الدولة والمجتمع معا معززة بوجود وسائل أخرى إلى جانبها تتمثل في الإعلام الحر الذي يجب ان يلعب دورا كبيرا في هذا المجال من خلال توجيه الجماهير وتوعيتهم على ان من يتعامل مع الفساد والمفسدين يعاقب عقابا عسيرا ، فضلا عن تعزيز أدوار المجتمع المدني لأخذ دوره الفاعل من خلال الوسائل المتنوعة.

إن مواجهة الفساد وترسيخ قيم النزاهة وآلياتها يتطلب تحسين قدرة الدولة التنموية على الصعيد الوطني والمحلي وهذا يتم من خلال مجموعة من التوصيات:

١- تطبيق القوانين الخاصة بالفساد وعدم استثناء أي مسؤول من المساءلة القانونية وتقديم كشوفات بالمصالح المالية للمسؤولين، وإلزام المكلف بكشف ذمته المالية بوقت محدد دون ترك المدة مفتوحة.

٢- إصلاح نظام الخدمة المدنية، بما في ذلك الحق في وضع الإنسان المناسب في المكان المناسب، ومنح فرص للتدريب وبناء القدرات، وإصلاح نظام التقاعد ، والاهتمام بالخدمة التنفيذية العليا لتوفير القيادة المناسبة لإدارة عمليات التغيير والإصلاح والتخطيط وتأهيل وتطوير الكفاءات والكوادر العليا لإدارة المؤسسات بمهنية عالية الخلاقة من الكوادر العليا.

٣- تحديث نظم إدارة الحكومة بما في ذلك إجراءات الإصلاحات القطاعية ونظم التشغيل الموحدة والأتمتة والحكومة الإلكترونية.

٤- تعزيز الإصلاحات القطاعية، المبنية على تطوير الوظائف والقدرات باعتماد نماذج لتقديم الخدمات من خلال آليات توزيع المسؤوليات التي تخفف عن كاهل

المركز وتمكين اللامركزية.

٥- تقديم الدعم لتعزيز آليات مشاركة المواطنين في الحكم المحلي، لاسيما عمليات التخطيط ، والمشاركة في المجالس واللجان المحلية مع القطاعين العام والخاص.

٦- ضرورة انتباه المشرع العراقي لفض التداخل في الصلاحيات مابين السلطات ، ذلك إن هيئة النزاهة مؤسسة وان كانت مستقلة إلا إنها تقع ضمن هيكل السلطة التنفيذية.

٧-المضي بتشكيل المجلس الأعلى لمكافحة الفساد يضم المؤسسات الرقابية الثلاث في العراق "هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية ومكاتب المفتشين العموميين في الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة" من أجل التنسيق وتوحيد الجهود والحد من تداخل الصلاحيات.

٨- تطوير الأجهزة الرقابية وبناء قدرات العاملين فيها بما يمكنهم من أداء الأدوار التنموية، وتوفير الحماية اللازمة للعاملين فيها.

٩- اعتماد مبدأ الثواب والعقاب لتحفيز المبدعين من اجل تحسين الأداء وتطويره ومعاينة المقصرين لتكون عامل ردع للسلوك الانحرافي وخلق بيئة مؤسساتية نظيفة.

١٠-الاهتمام بالقضاء بوصفه الجهة التي تتصدى لموضوع الفساد ودعمه بما يتناسب وحجم المهام الملقاة على عاتقه لتمكينه من اتخاذ القرارات والأحكام التي تشكل حالة ردع لحالات الانحراف.

١١- على الرغم من أن متابعة قضايا غسيل الأموال من قبل البنك المركزي، وهي تنطوي على مضامين انحرافية تشوبها ممارسات فساد، فان من الأفضل أن تتم متابعتها من قبل هيئة النزاهة وهو ما يتطلب تعديلا للقانون من قبل المشرع.

١٢- تعزيز أسس التعاون مع دول الجوار والبلدان الأخرى في مجال مكافحة التهريب وضبط الحدود وتسليم الهاربين بما يضمن اتخاذ الإجراءات السريعة والفاعلة.

١٣- التأكيد على تعاون الدول الأعضاء في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وعقد اتفاقية استرداد الأموال المهربة المتحصل من ممارسات الفساد.

١٤-تسريع قانون الأحزاب والزامهم بكشف الذمم المالية لهذه الأحزاب وكيفية أو توضيح صور الأنفاق على الحملات الانتخابية وشراء ذمم بعضهم من خلال الانفاق المخيف والذي يمكن هذه الأحزاب من السيطرة على السلطة والتحكم والتصرف بالمال العام كما معمول به في العراق بعد عام ٢٠٠٣.

١٥-تسريع قانون يعطي صلاحيات واسعة للأجهزة الرقابية بالوصول الى السجلات والاطلاع على البيانات وتدقيق الصرف والعقود والمبيعات والمشتريات بشكل مطلق ومنع محاولات رؤساء المؤسسات من منع أعمال الرقابة.

١٦-سن قوانين تحمي المخبرين والمبلغين والشهود ومنح مكافآت مناسبة ومجزية لتشجيعهم للمشاركة على إيصال المعلومات عن ممارسات الفساد.

١٧- ضرورة العمل على تطوير الأجهزة الإحصائية وبما يمكنها من إجراء مسح ودراسات تسلط الضوء على المشكلات المتفاقمة، تساعد في رسم خارطة للفساد وبما يسهم في تقديم بيانات تساعد راسمي السياسات وصانعي القرارات في اتخاذ القرارات المناسبة.

ولما كانت القضايا والأهداف المشار إليها أنفا تشكل جوهر الطموح التنموي. لذا يتعين التخطيط لمعالجتها في إطار رؤية شاملة تعكس منظومة تنمية متكاملة العناصر والأبعاد، وبما يحقق التناسق المطلوب بين الخطط والاستراتيجيات والسياسات الإنمائية المتتابعة.

## الملاحق

استنادا الى احكام البند ٦ من القسم ٤ والبند ١ من القسم ٧ من قانون النظامي الملحق بالقانون ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ تم اصدار اللائحة التنظيمية الخاصة بكشف المصالح رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ والمتضمنة المواد الاتية:

جاء فيها ما يأتي

المادة ١- تسري أحكام هذه التعليمات على المكلفين التالية عناوينهم الوظيفية :-

أولا :- رئيس الجمهورية ونوابه

ثانيا:- رئيس الجمعية الوطنية ونوابه وأعضائها

ثالثا:- رئيس مجلس الوزراء ونوابه

رابعا:- الوزراء ومن هم بدرجة وزير ووكلاء الوزارات وأصحاب الدرجات الخاصة.

خامسا:- رئيس هيئة النزاهة العامة ، ونائبه ، ومدراء الهيئة ومحققها

سادسا:- المدراء العاميين ومن هم بدرجةهم .

سابعا:- ضباط الجيش وضباط الشرطة من رتبة نقيب فما فوق .

وقد جاء بالمادة ٢

أولاً: "يلزم المكلف المنصوص عليه في المادة ١ من هذه اللائحة التنظيمية بتقديم

تقرير الكشف الأول عن مصالحه المالية للهيئة حين توليه منصبا أو تعيينه أو نقله أو

انتدابه أو تنسيبه أول مرة في منصب و وظيفة تقتضي تقديم التقرير .

ثانيا:- يلزم المكلف بتقديم التقرير السنوي للكشف عن مصالحه المالية في شهر

كانون الثاني من كل عام مادام في منصب أو وظيفة تتطلب تقديم التقرير ، بصرف

النظر عن المدة التي مرت منذ تاريخ تقديم التقرير الأول .

ثالثا :- يقدم المكلف تقرير الكشف الختامي عن المصالح المالية في حالة انتهاء علاقته بالمنصب أو الوظيفة التي تتطلب تقديم التقرير لأي سبب كان خلال ثلاثين يوما من تحقيق السبب

رابعا:- يحدد رئيس الهيئة نموذج وشكل التقارير المنصوص عليها في البنود أولا وثانيا من هذه المادة .

و أكدت المادة ٣/أولا "يقدم التقرير الأول خلال ثلاثين يوما من تاريخ تحقق سبب تولي المنصب أو الوظيفة التي تقتضي تقديم التقرير ، أو من تاريخ صدور أمر أو قرار التعيين أو النقل أو الانتداب أو الإعارة أو التنسيب للمنصب أو الوظيفة التي تتطلب تقديمه.

ثانيا:- تقدم التقارير السنوية في موعد ٣١/كانون الثاني من كل عام ما دام المكلف شاغلا لمنصب وظيفه تقتضي تقديم التقرير حين حلول الشهر المذكور .

ويرى الباحث بأن ما ذهبت إليه هيئة النزاهة عند تحديد موعد تقديم كشف المصالح للموظف المشمول بها عند توليه المنصب كان موقفا لكن ما حددته بتقديم الكشف كل سنة بتاريخ ٣١ كانون الثاني أي بداية كل سنة هذا غير صحيح لأنه لو فرض أن الموظف المشمول قد عين في كانون الأول أي في نهاية السنة فهل يقدم الكشف الثاني بعد شهر فهذا غير ممكن فكان على الهيئة أن تطلب من الموظف ان يقدم كشفه السنوي بنفس التاريخ الذي عين فيه من كل سنة وبذلك قد نحقق الهدف من تقديم الكشف كل سنة لبيان أو رصد أي زيادة بأمواله من جهة ، ومن جهة أخرى تسهيل عملية الإحصاء والتنظيم وادخال البيانات والدقة لدى الموظفين العاملين بالهيئة بدائرة الوقاية على توزيع استلام كشف المصالح للموظفين بالدولة على مدار السنة بدل من استلامها بشهر واحد مما يخلف حالة من الإرباك وعدم التمعن والدقة بالتحليل وأدخال البيانات والتمييز أو كشف الزيادة الحاصلة.

وبنفس الوقت لم يكن المشرع العراقي موفقا بتحديد عقوبة لكل موظف اذا امتنع عن تقديم كشف مصالحه حتى عندما تم إلغاء الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ وشرع قانونه ٣٠ لسنة ٢٠١١ وذا عيب تشريعي وقصور لدى هيئة النزاهة كونها هي من اقترح تشريع القانون الجديد ٣ لسنة ٢٠١١ ورغم قيام الهيئة باقتراح لتعديل القانون أعلاه بهذا الخصوص لكن المقترح وجد رفضا عند طرحه على مجلس النواب للتصويت عليه. وقد ورد بالمادة ٤- أولا " يقدم التقرير من المكلف وفقا للنموذج المعد من الهيئة متضمنا

البيانات الآتية :-

- أ- الاسم الثلاثي واللقب
- ب- عنوان السكن الكامل
- ج- تاريخ الميلاد
- د- المنصب أو الوظيفة التي يتولاها والجهة الحكومية التي يتبعها
- هـ - أسماء الأحياء من زوج وولد ووالدة وأخوة وأخوات المسؤول عن أعالتهم شرعا وقانون وكذلك تولداتهم ومهنتهم .
- و- أرقام العقارات وأوصافها أو الحصة الشائعة التي يملكها المكلف أو زوجه أو أولاده المسؤول عن إعالتهم شرعا وقانونا .
- ز- بيان أعداد وأوصاف أية أموال أخرى يملكها المكلف هو أو زوجه أو أولاده المسؤول عن أعالتهم شرعا وقانونا كالسيارات والأسهم في الشركات والسندات والذهب والمجوهرات والنقود سواء كانت في حيازته ام مودعه في المصارف أو لدى المؤسسات المالية الأخرى ، وكذلك الأموال المعنوية كحق المؤلف وبراءة الاختراع وغيرها إذا زادت قيمتها على ألف دولار أمريكي أو ما يعادله بالدينار العراقي ، وعقود التأمين وماله من استحقاق في الموقف وما عليه من التزامات ويراد بقيمة الأموال ما تجمع منها من نوع واحد وقت ملء التقرير كإجمالي قيمة ما تجمع من الذهب مهما تعددت مفرداته .

ح- أي دخل أجمالي يساوي أو يزيد على ألف دولار أمريكي أو ما يعادله بالدينار العراقي كان قد تسلمه المكلف أو زوجه أو احد أولاده المسؤول عن إعالتهم شرعا وقانونا خلال سنة تقديم التقرير من جهة غير حكومية .

ط - أسماء الجهات غير الحكومية وأرباب العمل غير الحكوميين الذين تولى لديهم المكلف أو زوجه أو أحد أولاده المسؤول عن إعالتهم شرعا وقانونا منصب مدير أو مسؤول أو شريك أو نائب أو أي منصب إداري .

ي- أية مهنة مارسها المكلف وبلغ إجمالي دخله منها ما يساوي أو يزيد على الف دولار أمريكي أو ما يعادله بالدينار العراقي سنويا.

ك- العمل في إحدى المحافظات أو في جهاز بلدي أو وزارة أو بلدية أو ممارسة إحدى المهن الحرة وتقديم خدمات إلى أحد الأجهزة التابعة لأحدى المحافظات أو البلديات ومن ثم الحصول على دخل تتجاوز قيمته (٢٥٠) مائتين وخمسين دولارا أو ما يعادل الدينار العراقي خلال سنة تقديم التقرير .

ل - مقدار أجمالي دخل المكلف من المنصب العام أو الوظيفة التي يتولاها إذا زاد على (٢٥٠) دولارا أمريكي أو ما يعادل ذلك بالدينار العراقي خلال سنة تقديم التقرير م- أي منفعة من مال أو مجموعة أموال وضعت في نظام قانوني معين خاص كالوقف أو ما شابهه من الأنظمة ، متى كان المكلف أو زوجه أو أحد أولاده المسؤول عن إعالتهم شرعا مستفيدا منه ، إذا تجاوزت مصلحته المالية فيه ألف دولار أمريكي أو ما يعادل ذلك بالدينار العراقي .

ن- أية منفعة يتلقاها المكلف أو زوجه أو احد أولاده المسؤول عن إعالتهم شرعا وقانونا إذا تجاوزت المصلحة المالية فيه ألف دولار أمريكي أو ما يعادل ذلك بالدينار العراقي خلال سنة تقديم التقرير .

س- الهدايا أو الهبات النقدية أو العينية التي تسلمها المكلف أو زوجه أو أحد أولاده المسؤول عن إعالتهم شرعا وقانونا من أي شخص أو مؤسسة تجارية ومنظمة أخرى إذا تجاوزت قيمتها مائة دولار أمريكي أو ما يعادل ذلك بالدينار

- العراقي خلال سنة تقديم التقرير باستثناء هدايا الأقارب وبعض تبرعات الحملات الانتخابية وفقا للضوابط المنصوص عليها قانونا .
- ع- أي دين على المكلف أو زوجه أو أحد أولاده المسؤول عن إعالتهم شرعا وقانونا يزيد على ألف دولار أمريكي أو ما يعادل ذلك بالدينار العراقي لأي شخص أو مؤسسة أو أي منظمة أخرى باستثناء ما يأتي :-
- ١- الدين الذي يكون الدائن فيه من أقارب المكلف أو زوجه أو أحد أولاده المسؤول عن أعالتهم شرعا وقانونا حتى الدرجة الثالثة .
  - ٢- الدين لأي مؤسسة تنظم أعمالها الحكومة العراقية متى ما كان مكفولا برهن عقار يستخدمه المكلف حصرا في مقر سكناه .
  - ٣- الدين الناشئ عن معاملات تجارية متعلقة بقرض ائتماني
- ثانيا :- تعتمد جميع البيانات المطلوبة في البنود أ-ع من الفقرة أولا من هذه المادة السنة ابتداء من يوم الأول من شهر كانون الثاني حتى اليوم الواحد والثلاثين من شهر كانون الأول من السنة السابقة لتقديم التقرير .
- وجاء المادة ٥- تعد الهيئة أنموذجا لتقرير الكشف عن المصالح المالية يدرج فيه جميع المعلومات المطلوبة وفقا لأحكام هذه اللائحة التنظيمية ، وتودع نسخ من التقرير المنصوص عليه في المادة ٤ من هذه اللائحة التنظيمية لدى مراجع المكلفين أو دوائريهم بكتب رسمية أو بالبريد العادي أو الالكتروني على وفق ما ينسبه رئيس الهيئة.
- المادة ٦- أولا:- تلتزم جميع الجهات في الدولة بأشعار الهيئة حين تحقق سبب تولى المكلف لمنصب أو وظيفة تقتضي تقديم أنموذج تقرير أو صدور أمر أو قرار منها بتعيين أو نقل أو أنتداب أو أعارة أو تنسيب أي شخص الى هذا المنصب أو الوظيفة.
- ثانيا:- ترسل الهيئة أنموذج التقرير الى أي مكلف علمت بتولية أو تعيينه أو نقله أو انتدابه أو أعارته أو تنسيبه أول مرة إلى منصب أو وظيفة تقتضي تقديم التقرير لملائه وفقا لأحكام هذه اللائحة التنظيمية ، وأعادته إليها خلال المدة القانونية المنصوص عليها في الفقرة أولا من المادة ٢ من هذه اللائحة التنظيمية .

ثالثا:- ترسل الهيئة قبل نهاية شهر تشرين الثاني من كل عام أنموذج تقرير الكشف عن المصالح المالية السنوية إلى الجهات التي يتبعها المكلفون بتقديمه كالجمعية الوطنية ومجلس الوزراء ومجلس القضاء وغيرها لأعمامه عليهم ، وملئه وارساله إلى الهيئة خلال المدة المنصوص عليها في الفقرة ثانيا من المادة ٣ من هذه اللائحة التنظيمية .

رابعا :- لا تصرف أي مستحقات ولا تقدم أي تسهيلات للمكلف بتقديم تقرير انتهاء علاقته بالمناصب أو الوظائف التي تقتضي تقديم التقرير وفقا للمادة ٣/٢ من هذه التعليمات ألا بعد تقديمه التقرير المطلوب كاملا وإيداعه لدى المفوضية .

المادة ٧- "يملاً المكلف التقرير بجميع المعلومات المطلوبة فيه قبل إرساله الى الهيئة، ويجب ب ( كلا ) في حالة الإجابة بالنفي على أي سؤال يرد في التقرير ، وبعبارة ( لاينطبق ) إذا كان موضوع السؤال لا يشمل مقدم التقرير، ويجب أن تكون الأجوبة مكتوبة بخط واضح أو مطبوعة بالآلة الكتابية، لا يجوز استخدام صفحات إضافية عن الحاجة" .

ويرى الباحث بأن يدون المكلف المعلومات بخط يده أفضل وعدم السماح بالتدوين بطريقة الطبع لأنها تكون أكثر دليلا واثباتا إذا ما أنكر ذلك

وجاء بالمادة ٨ - لأي مكلف حق الحضور إلى مقر الهيئة بموافقة رئيسها ليساعده موظفوها المختصون في ملء التقرير ، ولأي من المكلفين الأستيضاح شفويا أو تحريريا عن أي بيان ورد فيه .

المادة ٩- أولا " يوقع المكلف جميع صفحات التقرير التي قام بملئها مؤرخا ويختمها بختم الدائرة ، على أن ينظم التقرير بثلاثة نسخ ترسل الأولى بيد أحد موظفي دائرته لتسليمها الى الهيئة لقاء وصل موقع من الموظف المختص ومختوم بختمها وترسل الثانية الى الجهة التي يرتبط بها المكلف ، وتحفظ الثالثة منها في داره .

ثانيا:- يحتفظ المكلف بأصل وصل تسليم التقرير الصادر من الهيئة وتحفظ صورة منه في دائرته .المادة ١٠" إذا لم يرسل المكلف تقرير الكشف الاول عن مصالحه المالية خلال ثلاثين يوما من تاريخ وصول أنموذج التقرير اليه من الهيئة ، وأذا لم يرد اليها

تقرير الكشف المالي السنوي خلال الأيام العشرة الأولى من شهر شباط من كل عام ، فعليها اشعار الجهة التي يرتبط بها او الجهة التي لها حق محاسبته وفقا للقانون عن امتناعه عن تقديمه ، ولأي من هاتين الجهتين حق اتخاذ الإجراءات المناسبة في شأنه وفقا لنص القسم ٢/٧ من القانون النظامي.

ونرى إن اتخاذ الإجراءات المناسبة دون تحديد غير كاف لأنه لم يبين القانون نوع الإجراء هل هو إداري أم جزائي ومن خلال ما جرى عليه لم نلاحظ اتخاذ إجراء بحق الموظف المشمول المتخلف عن تقديم الكشف ضمن المدة المحددة ، وانما يتم التأكيد فقط بكتب رسمية ودون جدوى والدليل إن أكثر أعضاء مجلس النواب للدورات السابقة ومن هذه الدورة قد تخلفوا تماما عن تقديم الفحص أو الإعلان عن الذم المالية لهم ، ولم يكن هناك إجراء رادع أو ملزم لهم وهذا القصور التشريعي الذي اشرنا له سابقا بعدم تشريع نص يعاقب المتخلف.

المادة ١١ " إذا ظهر للهيئة نقص في البيانات التي قدمها المكلف في تقريره فعلى رئيسها اشعاره باكمال النقص خلال خمس عشر يوما من تاريخ الأشعار الى دائرة المكلف ، فاذا مضت عشرة ايام من تاريخ انتهاء المهلة المذكورة دون ورود المعلومات المطلوبة أشعرت الهيئة الجهة التي يرتبط بها أو الجهة التي لها حق محاسبته عن امتناعه عن اكمال النقص في التقرير ، ولأي من هاتين الجهتين الحق في اتخاذ الإجراءات المناسبة في شأنه " .

المادة ١٢ " تلاحق الهيئة جزائيا وفقا لإحكام القانون كل مكلف امتنع عن تقديم تقرير الكشف عن المصالح المالية أو امتنع عن اكمال بياناته الناقصة في المواعيد المحددة في هذه اللائحة التنظيمية ، وكذلك كل مكلف تعمد إخفاء معلومات جوهرية مطلوبة، أو تقديم معلومات كاذبة فيه " .

المادة ١٣ " لا يمنع تمسك المكلف بعدم وصول أنموذج التقرير إليه من قيام مسؤوليته الجزائية أو الانضباطية عن الامتناع عن تقديم التقرير في المواعيد المنصوص عليها في هذه اللائحة التنظيمية ولا يمنع من قيام مسؤوليته تلك عن إكمال النقص ان يتمسك

بعدم وصول الإشعار إلى دائرته إذا ثبت الإشعار بوصول التسلم البريدي أو بدفتر ذمة الهيئة".

المادة ١٤ "يودع رئيس الهيئة جميع تقارير الكشف عن المصالح المالية لدى دائرة الوقاية في الهيئة لتنظيمها ، وحفظها في الملفات خاصة بكل مكلف ، واعطائها رقما مستقلا في سجل خاص معد لهذا الغرض ، وتحفظ بحسب أصناف المكلفين وتسلسل حروف أسمائهم في مخزن خاص بها ، على أن يتم إدخالها في أجهزة الحاسوب".

المادة ١٥ "تقوم الهيئة بمراجعة تقارير الكشف عن المصالح المالية وتدقيق المعلومات الواردة فيها وتحقق من ذلك".

المادة ١٦ "يقدم مدير الرقابة الى رئيس الهيئة تقارير دورية عن تدقيقاته تقارير الكشف عن المصالح المالية ، يثبت فيها ملاحظاته ولرئيس الهيئة اتخاذ ما يراه".

المادة ١٧ /أولا" يودع رئيس الهيئة النسخة الأولى من تقرير كشفه عن مصالحه المالية لدى رئيس الجمعية الوطنية ، ويرسل الثانية إلى دائرة الوقاية ، ويحفظ الثالث في المكتبة "

ثانيا" يكون لرئيس الجمعية الوطنية على تقارير الشخصية لرئيس الهيئة ما لرئيس هذه الهيئة من سلطة على تقارير الكشف المالي بموجب هذه اللائحة التنظيمية".

المادة ١٨ /أولا" يودع مدير الوقاية النسخة الأولى من تقرير كشفه عن مصالحه المالية لدى مدير عام التحقيق في الهيئة، ويرسل الثانية إلى رئيس المفوضية ، ويحفظ الثالثة في دائرته".

ثانيا " يكون لمدير عام التحقيق في الهيئة على التقارير الشخصية لمدير الوقاية ما لمدير الوقاية من سلطة على تقارير الكشف عن المصالح المالية بموجب هذه اللائحة التنظيمية".

المادة ١٩ " للجمهور بموافقة رئيس الهيئة الاطلاع على المعلومات الواردة في تقارير الكشف عن المصالح المالية وفحصها واستنساخها".

وهنا نلاحظ ان القانون اليمني قد منع اطلاق الجمهور على المعلومات الخاصة بكشف الذمم المالية وقد ورد في المادة ١٤ منه "تحاط كافة الاجراءات المقدمة من الفئات المشمولة بهذا القانون بالسرية التامة ويمنع تداولها ولا يجوز الاطلاع عليها الا في الحدود التي يبينها هذا القانون".

المادة ٢٠ "تتخذ هذه اللائحة التنظيمية من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية .

ونرى بأن هذه اللائحة التي صدرت استنادا إلى القانون ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ الذي قد لامست واقعا مستندا على رؤية واضحة وقد وضعت عشرين مادة بين ثناياها ركزت على مبادئ الشفافية والتحصين من الفساد وحماية المال .

وقد وردت في مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد ما يشير إلى ضرورة كشف المصالح كما ورد في النص الآتي :-

(بغاية منع الفساد في القطاع العام تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير وفقا لقوانينها الداخلية ولوائحها المتعلقة بمسك الدفاتر والسجلات والكشف عن البيانات المالية ، ومعايير المحاسبة ومراجعة البيانات ، لمنع القيام بالأفعال الاتية بغرض ارتكاب أي من الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية :

- ١- إنشاء حسابات خارج الدفاتر
- ٢- إجراء معاملات دون تدوينها في الدفاتر أو دون تبيانها بصورة وافية .
- ٣- تسجيل نفقات وهمية.
- ٤- قيد التزامات مالية دون تبيان غرضها على الوجه الصحيح .
- ٥- الإلتفاف المتعمد لمستندات المحاسبة قبل الموعد الذي يفرضه القانون.

ونرى بأن ما ورد من قوانين واجراءات في دول مختلفة والتي قد اقتصت بكشف المصالح والذمم المالية قد جاءت منسجمة مع ما وردت في المادة ٥/٨ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٤ والتي نصت :-

" تسعى كل دولة طرف، عند الاقتضاء ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ، إلى وضع تدابير ونظم تلزم الموظفين العموميين بأن يفصحوا للسلطات المعنية عن

أشياء منها ما لهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة قد تقود إلى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين" .

وأن مبدأ الوقاية قد كان متوافرا في جميع القوانين التي تنص على مكافحة الفساد وفي الدول التي تم التعرض لها في هذا المبحث لما لهذا المبدأ من أهمية كبرى في حماية الموظف الذي يمثل رأس المال الأساس وكذلك إيجاد طرق ووسائل ناجحة للحد من الانحراف والفساد منها آليات المتابعة وأشعار المسؤول بأن سلوكه تحت أنظار المختصين في مكافحة الفساد و تظمين الجمهور بأن الرقابة على المال العام موجودة ومستمرة . وكذلك أشعار الموظفين بأن رؤساءهم قد وقعوا تحت طائلة المحاسبة والتغيير من مواقعهم الوظيفية لارتكابهم الأخطاء الإدارية.

## المصادر

### • القرآن الكريم

### : المصادر العربية :

١.	ابن عبد البر، ابو عمر يوسف بن عبد الله بن محمد ، معجم فقه التمهيد ، تحقيق علي بن عبد القادر الجزائري ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٦٠
٢.	أبن منظور، لسان العرب ، ج ١ ، ط٣ ، دار أحياء التراث العربي ، بيروت ، لبنان ، بدون سنة طبع.
٣.	أبو حيان التوحيدي، البصائر والذخائر ، تحقيق الأستاذين احمد العواري وعلي الجارم ، مطبعة دار الكتب ، القاهرة ، ١٩٣٩ .
٤.	جبار محمد علي الكعبي ، وياسر عمار عبد الحميد، شفافية الضريبة وفاق تطبيقها في الهيئة العامة للضرائب، بغداد، ٢٠٠٨.
٥.	جندي عبد الملك ، الموسوعة الجنائية ، مطبعة الأرشاد ج٤، ط١، مطبعة دار الكتب المصرية ، القاهرة ، ١٩٣١ .
٦.	حمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي ، مختار الصحاح ، شركة مكتبة ومطبعة البابي الحلبي وأولاده بمصر ، ١٣٦٩ هـ ١٩٥٠ م.
٧.	داود السعدي المحامي ، شرح قانون العقوبات البغدادي ، مطبعة التقيض الأهلية ، ١٩٣٩ .
٨.	رمسيس بهنام ، القسم الخاص في قانون العقوبات ، منشأة المعارف في الإسكندرية ، بدون سنة طبع.

٩.	علي السماك ، الموسوعة الجنائية ، مطبعة فؤاد الاول ، القاهرة ، ١٩٤٨ .
١٠.	عبد المنعم سليمان، ظاهرة الفساد، البرنامج الانمائي للامم المتحدة، ٢٠٠٧.
١١.	عبد الوهاب حومد - القانون الجنائي المغربي - القسم الثاني .
١٢.	عدنان الدوري، علم العقاب ومعاملة المذنبين، الكويت: ذات السلاسل، ١٩٨٩.
١٣.	علي بن محمد بن علي الجرجاني، التعريفات، تحقيق ابراهيم الابياري، دار الكتاب العربي، بيروت، ط١، ١٤٠٥ هـ .
١٤.	علي محسن الوردى ، لمحات اجتماعية من تاريخ العراق الحديث، دار الكتاب الإسلامي، ط١، ٢٠٠٥ .
١٥.	فخر الدين الرازي، التفسير الكبير ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٠م.
١٦.	فخري عبد الرزاق ألدحي ، مشرع قانون العقوبات - القسم الخاص - ط٢- القاهرة - المكتبة القانونية ٢٠٠٧.
١٧.	فياض القفاة ، بحث مقدم الى هيئة مكافحة الفساد ، المملكة الاردنية الهاشمية، لسنة ٢٠٠٨.
١٨.	الفساد الأسباب والمعالجات ، من إصدارات جمعية سفراء أطف بالتعاون مع برنامج المجتمع المدني العراقي ، منظمة جنوب الأوسط ، ٢٠٠٨.
١٩.	الفساد الأسباب والمعالجات، جمعية سفراء الطف، بغداد
٢٠.	مازن جاسم زاير اللامي، الفساد بين الشفافية والأستبداد ، بغداد ، ٢٠٠٧.
٢١.	ماهر عبد شويش الدرة ، شرح قانون العقوبات ، القسم الخاص ، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧ .
٢٢.	محمد مصطفى القللي - في المسؤولية الجنائية - القاهرة - مطبعة جامعة فؤاد الأول - ١٩٨٤، ص١٤٤ ، وكذلك جندي عبد الملك - الموسوعة الجنائية ج٤ مطبعة الاعتماد ١٩٤١.

٢٣.	محمود محمود مصطفى ، شرح قانون العقوبات - القسم الخاص ، ط٨، ١٩٨٤.
٢٤.	محمد كاظم نوري ، شرح قانون العقوبات ،القسم الخاص ،دار الحرية للطباعة ١٩٧٧.
٢٥.	ماجد بن محمد القشيري، الشهري، احكام جريمة الكسب غير مشروع دراسة مقارنة ،جامعة محمد ابن سعود، رسالة ماجستير، ١٤٢٤-١٤٢٥.
٢٦.	سلمان الجرش ، اساءة استخدام السلطة ، ط١ ، لسنة ٢٠٠١ .
٢٧.	سظام عبد العزيز المقرن، بحث عن اسائة استخدام السلطة ، وجه حقيقي للفساد مقدم الى جامعة الملك عبد العزيز ، لسنة ٢٠٠٥ .
٢٨.	نبيل محمود حسن ، شرح الكسب غير مشروع والجرائم الملحقة ، القاهرة المصرية للطباعة، ٢٠٠٨.
٢٩.	هاشم أشمري ، إيثار أفتلي، الفساد الإداري والمالي وآثاره الاقتصادية والاجتماعية، عمان : دار اليازوري، ٢٠١٠.

### • الرسائل والأطاريح الجامعية :

١.	سيار الجميل، بنية المجتمع العراقي، محاولة في تفكيك التناقضات، محاضرة أقيت في غاليري الكوفة، الاثنين ٢٠ أيلول، سبتمبر ٢٠٠٥.
٢.	صباح عبد الكاظم الساعدي، دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الاداري في العراق، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٨.
٣.	عفاف محمد الباز ، اطروحة دكتوراه ، الإصلاح الإداري ووظيفة استشارية في التنظيم الحكومي المعاصر ، جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد بعلوم السياسة ، ١٩٩٥.

٤ .	علي محسن العلق ، بدأ نظام الشفافية والنزاهة في العراق ، ندوة المعهد العالي للدورات المحاسبية والمالية. ٢٣/٤/٢٠٠٥.
-----	---

## • البحوث والمجلات العلمية :

١	بحث مقدم إلى الدورة الثالثة للجمعية العامة للبحوث العامة للمجموعة الدولية العليا للرعاية المالية ، ديوان الرقابة (٤) أمر سلطة الائتلاف ٧٧ لسنة ٢٠٠٤ .ديوان الرقابة المالية.
٢	جلال معوض ، الفساد السياسي في الدول النامية، مجلة دراسات عربية، بيروت، العدد الرابع، السنة الثالثة والعشرون، ١٩٨٧.
٣	حسن منديل و شفق البكري، الالفاظ المعبرة عن النزاهة والاصلاح في الاستعمال القرآني، مجلة النزاهة والشفافية، العدد الثالث، حزيران ٢٠١٢
٤	د.جمال إبراهيم الحيدري ، النماذج الإجرامية للفساد الإداري في القانون العراقي مجلة دراسات قانونية ، بيت الحكمة ، العدد ٢٠ ، ٢٠٠٧ .
٥	سرمد عامر ، صلاحيات سلطات الاحتلال في إصدار والغاء القوانين الوطنية وفقا لقواعد القانون الدولي ، بحث منشور في مجلة كلية التربية /بابل ، العدد الثاني، المجلد الأول ، السنة السادسة ، ٢٠٠٨.
٦	غادة موسى، الشفافية والمساءلة في ألمانيا بعد الوحدة، في مصطفى كامل السيد، محرر، الفساد والتنمية، الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية ، القاهرة ، جامعة القاهرة، مركز دراسات وبحوث الدول النامية ، ١٩٩٩.

٧	فايزه الباشا ، الفساد الإداري واليات مكافحته، بحث مقدم إلى المركز العالمي لدراسات الكتاب الأخضر ، ليبيا، ٢٠٠٥ .
٨	القاضي راضي علي الفرطوسي، دور قانون هيئة النزاهة في مكافحة جرائم الفساد، بغداد ، ٢٠١٢ .
٩	القاضي رحيم العكلي ،علاقة هيئة النزاهة بغيرها من الأجهزة الحكومية الأخرى ، مجموعة محاضرات ألقيت على منتسبي هيئة النزاهة.
١٠	القاضي رحيم العكلي، هدف مفوضية النزاهة العامة والوسائل القانونية لتحقيقه ، إصدارات حقوقيه ، هيئة النزاهة ، بدون سنة طبع.
١١	القاضي سالم روضان الموسوي ، دور القانون في نشر الفساد، بحث منشور على موقع الحوار المتمدن، ٢٠٠٨.
١٢	محمد العبادي، واسماعيل البديري،، الفساد الإداري والشفافية، بحث مقدم الى المؤتمر القانوني في كلية القانون، جامعة كربلاء، الاول من آب ٢٠٠٨.
١٣	محمد عارف عثمان ، المفهوم الاجتماعي للرشوة ، المجلة الجنائية القومية ، العدد الثاني، ١٩٦٢.
١٤	وليد بدر نجم الراشدي ، و محمد عبد الله شريف الأنعمي ، النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات . مجلة علمية نصف سنوية تصدر عن هيئة النزاهة، السنة الأولى ، العدد الأول ، سنة ٢٠٠٦.

• الكتب الأجنبية :

١	كاستون بوتول، هذه هي الحرب، ترجمة مروان القنواي ، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٨١.
---	--

• مواقع الانترنت :

١	ينظر الموقع WWW. Transparent. Org
٢	ينظر: الموقع الالكتروني – www.dw-world.de.
٣	www.nazaha.iq/search-web

## الإصدارات الدولية:

١	الأمم المتحدة، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٤.
٢	الأمم المتحدة، اتفاقية فيينا للمعاهدات، نيويورك لسنة ٢٠٠٠.
٣	الأمم المتحدة، موسوعة الأمم المتحدة ، نيويورك لسنة ١٩٩٩.
٤	برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، النشرة الإخبارية الفصلية، العدد الثالث ، ٢٠١٣.
٥	الجريدة الرسمية لجمهورية الجزائر العدد ١٤ ، قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦.
٦	الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد ١٤ ، سنة ٢٠٠٦.
٧	صندوق النقد الدولي، دليل الشفافية المالية العامة، ٢٠٠١.
٨	قانون مكافحة الفساد الأردني رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦.
٩	قانون مكافحة الفساد في اليمن رقم القانون ٣٩ لسنة ٢٠٠٦ م
١٠	قانون مكافحة الفساد لدولة فلسطين رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ .
١١	اللجنة الوطنية للنزاهة والشفافية في دولة قطر، قانون ١٧ لسنة ٢٠٠٧.
١٢	الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة للمملكة المغربية لسنة ٢٠٠٧.

## الإصدارات الرسمية العراقية

١	الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٠-٢٠١٤ .
٢	جمهورية العراق، مجلس الوزراء ، وثائق مكافحة الفساد.
٣	دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٤	قانون الرقابة المالية رقم ٧٧ لسنة ٢٠٠٤.
٥	قانون المفتشين العموميين رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤.
٦	قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.
٧	قانون هيئة النزاهة رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤.
٨	وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية ٢٠١٠-٢٠١٤.
٩	وزارة التخطيط، مسح ميداني نفذه المركز الوطني للتطوير الإداري وتقنية المعلومات بدعم منظمة الاسكوا حول تقييم المشاركة العامة في أربعة قطاعات خدمية ، ٢٠١١.
١٠	الوقائع العراقية العدد ٢٨٠٧ في ١٥/١٢/١٩٨٠.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

“وَكُلَّ إِنْسَانٍ أَلْزَمْنَاهُ طَائِرَهُ فِي عُنُقِهِ وَنُخْرِجُ لَهُ يَوْمَ الْقِيَامَةِ  
كِتَابًا يَلْقَاهُ مَنْشُورًا \* اقْرَأْ كِتَابَكَ كَفَىٰ بِنَفْسِكَ الْيَوْمَ عَلَيْكَ  
حَسِيبًا \* مَنْ اهْتَدَىٰ فَأِنَّمَا يَهْتَدِي لِنَفْسِهِ وَمَنْ ضَلَّ فَإِنَّمَا  
يَضِلُّ عَلَيْهَا وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَىٰ وَمَا كُنَّا مُعَذِّبِينَ  
حَتَّىٰ نَبْعَثَ رَسُولًا \*

(سورة الإسراء: آية ١٣-١٥)

صدق الله العظيم

## الإهداء

إلى

وطني العزيز وطن الحضارات والديانات والإبداعات

إلى

روح والدي ووالدتي وقل رب ارحمهما كما ربياني صغيرا

إلى

من ملأت حياتي مودة ورحمة زوجتي العزيزة

إلى

زينة الحياة الدنيا أبنائي ميلاد ونور ومحمد والحبيب وعلي

أهدي هذا الجهد المتواضع

الباحث أحمد حبيب الخطب العباسي

## شكر وتقدير

بعد أن مَنَّ اللهُ سبحانه وتعالى عليّ بنعمه وتوفيقه لإكمال هذه الرسالة بعونه ورعايته، لابد لي أن أتقدم منتهزاً الفرصة لأسجل شكري وتقديري إلى كل من أسدى ألي العون والجميل.. داعياً العلي القدير أن يمكنني من ردّ بعض منه.

بادئاً شكري وتقديري بالأستاذ الفاضل الدكتور عمار العاني لتفضله مشكوراً بالإشراف على رسالتي فكانت لجهوده العلمية القيمة، وتوجيهاته السديدة كبير الأثر في إعداد هذه الرسالة وإتمامها وإظهارها بالمظهر العلمي المقبول.

وأتقدم بشكري وتقديري وعرفاني لكل من الأستاذ القاضي رحيم العكلي الذي لم يدّخر جهداً في تقديم الآراء والمقترحات السديدة حتى أنجرت الرسالة بصورتها النهائية، كما أتقدم بجزيل شكري إلى الأستاذ الدكتور غازي فيصل عميد الكلية السابق والأستاذ الدكتور عدنان ياسين مصطفى والدكتور عباس أشمري والدكتور عبد الحسن جواد العباسي لما قدموه من جهد في توفير المصادر العلمية وإبداء الآراء والمقترحات التي أغنت الرسالة.

## المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
١	المقدمة:
٧٤ - ٨	<b>الفصل الأول:</b> هيئة النزاهة الإطار المؤسسي والبناء الوظيفي
٩	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي والمؤسسي
٩	المطلب الأول: تحديد المفاهيم والمصطلحات
١٨	المطلب الثاني: مضامين النزاهة ودلالاتها
٢٠	المطلب الثالث: المرجعيات وضرورات التأسيس
٣١	المبحث الثاني: تكوين الهيئة وأهدافها
٣١	المطلب الأول: رئيس الهيئة ونائباه
٤٢	المطلب الثاني: دوائر الهيئة
٤٧	المبحث الثالث: استقلال الهيئة وعلاقتها بالسلطات الأخرى
٥٠	المطلب الأول: علاقة الهيئة مع السلطة التشريعية
٥٦	المطلب الثاني: علاقة الهيئة مع السلطة التنفيذية
٥٨	المطلب الثالث: علاقة الهيئة مع السلطة القضائية
٦٢	المطلب الرابع: علاقة الهيئة مع الجهات الأخرى

١٣٢-٧٥	<b>الفصل الثاني:</b> هيئة النزاهة المهام والصلاحيات
٧٧	المبحث الأول: مهام الهيئة في تنمية ثقافة الاستقامة
٧٨	المطلب الأول: إرساء قواعد الحكم الصالح

٨١	المطلب الثاني: تنمية ثقافة الاستقامة والنزاهة
٨٩	المطلب الثالث: منع مظاهر الانحراف الوظيفي
٩٨	<b>المبحث الثاني: المهام التنظيمية والوظيفية لهيأة النزاهة</b>
٩٨	المطلب الأول: إعداد مشاريع القوانين وإصدار التعليمات
١٠٢	المطلب الثاني: كشف المصالح والذمة المالية
١٠٩	المطلب الثالث: تعزيز قواعد السلوك المهني
١١٩	<b>المبحث الثالث: صلاحيات هيئة النزاهة</b>
١١٩	المطلب الأول: إجراءات التحقيق
١٢٥	المطلب الثاني: آليات المتابعة
١٢٨	المطلب الثالث: الإخبار وحماية الشهود
١٣٣-١٩٧	<b>الفصل الثالث: الخطوات الإجرائية للهيئة والأفق المستقبلية في إرساء حكم القانون وتعزيز العدالة</b>
١٣٥	<b>المبحث الأول: الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة</b>
١٣٥	المطلب الأول: جريمة الرشوة
١٤٤	المطلب الثاني: جريمة الاختلاس
١٤٨	المطلب الثالث: جريمة تجاوز الموظفين حدود وظائفهم
١٥٠	الفرع الأول: جرائم العمد
١٥٢	الفرع الثاني: جرائم الضرر غير العمدية، الإهمال
١٥٦	<b>المبحث الثاني: جرائم متفرقة والأفق المستقبلية</b>
١٥٦	المطلب الأول: الكسب غير المشروع
١٥٧	الفرع الأول: الكسب غير المشروع المفهوم والابعاد
١٦٤	الفرع الثاني: تجريم الكسب غير المشروع والمعاقبة عليه
١٧٣	المطلب الثاني: الظروف المشددة للجرائم التي تنتهك قدسية الوظيفة العامة

١٧٥	الفرع الاول : إساءة استخدام المركز العام او الثقة المرتبطة به
١٧٩	الفرع الثاني :أركان جريم استغلال الوظيف و النفوذ :
١٨٠	الفرع الثالث : مخالفة القسم ٤/٢ من القانون المؤسس لهيأة النزاهة
١٨٧	المبحث الثالث: أفق مستقبلي لتعزيز حكم القانون وتجسيد العدالة
١٩٨	<b>الخاتمة و التوصيات</b>
٢٠٢	<b>الملاحق</b>
٢١٢	<b>قائمة المصادر</b>
٢١٢	<b>المصادر العربية</b>
٢١٥	<b>الرسائل والاطاريح</b>
٢١٥	<b>البحوث والمجلات العلمية</b>
٢١٧	<b>الكتب الاجنبية</b>
٢١٧	<b>مواقع أنترنت</b>
٢١٨	<b>الاصدارات الدولية</b>
٢١٩	<b>الاصدارات الرسمية العراقية</b>
٢٢٠	<b>المصادر الاجنبية</b>
a-c	<b>Abstract</b>

## المصادر الأجنبية:

1. Malaysia, Laws of Malaysia Act 694, Malaysian ANTI-Corruption Commission ACT 2009 .
2. Kaufmann Daniel, Kraay Aart, Mastruzzi Massimo, Governance Matters, IV: New Data, New Challenges”, the World Bank, May2005; and Knack Stephen, Governance and Growth: Measurement and Evidence”, IRIS, February 2002.
3. Hijab, N., Women are Citizen Too: The Laws of the State the live of Women, New York, United Nations Development Program, Regional Bureau of Arab States, 2002.
4. United Nations, Department of Technical Co-operation for Development and Centre for Social Development and Humanitarian Affairs, Corruption in Government.. Report of an Interregional Seminar,1989.
5. United Nations International Drug Control Programme, World Drug Report. Oxford: Oxford, University Press, 1997
6. Salomon, Lester, M S. W. Sokdowski and Regina List, "Global Civil Society: An Overview" John Hopkins Comparative Non-profit Sector Project, John Hopkins University, 2003.
7. World Bank: Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank, Washington , 1997,p. 24
8. World Development Report: The State in a Changing World. Oxford: Oxford University press 1997.



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة النهرين / كلية الحقوق  
القانون العام

# هيئة النزاهة في العراق حكم القانون والبحث عن العدالة

((دراسة مقارنة))

رسالة تقدم بها الطالب  
أحمد حبيب الخطب العباسي

إلى مجلس كلية الحقوق في جامعة النهرين جزء  
من متطلبات نيل شهادة الماجستير في قسم

القانون العام

بإشراف الدكتور

عمار طارق عبد العزيز العاني

٢٠١٤ ميلادية

١٤٣٥ هجرية