

# **الدور الرقابي للهيئات المستقلة في مكافحة الفساد الإداري والمالي**

**الباحث/ أسامة نوري عزاوي حمود السامرائي**

**إشراف**

**أ.د/ حمدي علي عمر**

**استاذ القانون العام وعميد الكلية الاسبق**

**كلية الحقوق – جامعة الزقازيق**

## الدور الرقابي للهيئات المستقلة في مكافحة الفساد الإداري والمالي

الباحث/ أسامة نوري عزاوي حمود السامرائي

### ملخص البحث باللغة العربية

يَتَعَذَّرُ الحديثُ عن أيِّ تشريعٍ أو جهةٍ بحدِّ ذاتها تضمُّ في ثناياها منظومةً متكاملةً لمكافحة الفساد الإداري والمالي في أيِّ دولةٍ من الدول، بل لا بُدَّ من وجودِ منظومةٍ تشريعيةٍ ومؤسسيةٍ رصينةٍ تستندُ إلى أساسٍ دستوريٍّ في إنجازِ هذه المهامِّ الشاقَّةِ، وينطبقُ هذا على أساسِ عملِ الجهاتِ الرقابيةِ في جمهورية العراق، التي تستندُ في أداءِ مهامها إلى عدَّةِ تشريعاتٍ مُتدرِّجةٍ من دستوريةٍ إلى قانونيةٍ لها صلةٌ بعملها، ومن ثمَّ القوانين التي تُنظِّمُ عملَ تلك الجهاتِ والقوانين الأخرى التي تضمُّ نصوصاً قانونيةً من شأنها أن تستندَ إليها في أداءِ مهامها في منع ومكافحة أنواع الفساد الإداري والمالي.

### Abstract

It is impossible to talk about any legislation or any entity in itself that includes an integrated system to combat administrative and financial corruption in any country. Rather, there must be a solid legislative and institutional system based on a constitutional basis to accomplish these tasks on the basis of the hard work of the authorities. The Republic of Iraq, which is based in the performance of its tasks on a number of progressive legislation from constitutional to legal related to its work, and then laws that regulate the work of those bodies and other laws that contain legal texts that prevent the performance of administrative and financial tasks in the fight against corruption.

### مقدمة

انتشرت وتعمقت ظاهرة الفساد في المجتمع العراقي بعد عام ٢٠٠٣م نتيجة تدهور الوضع السياسي والأمني في البلد، فقد شملت ظاهرة الفساد جميع مفاصل الدولة، وتحولت الظاهرة لتصبح عُرفاً اجتماعياً، أصبح العمل به مقبولاً، عكس ما كان يُعدُّ صفةً منبوذةً يُنتقدُ عليها من يمارسها.

إنَّ لهذه الظاهرة انعكاسٌ سلبيٍّ وخطيرٌ على النموذج الاخلاقي لأفراد المجتمع، وعلى مستوى الكفاءة الإنتاجية وامكانية تحقيق تنمية ناجحة، لذلك أصبح أمرُ معالجتها ضرورةً قوميةً لا بُدَّ من القيام بها، وقد تصدَّى جميع القادة السياسيين لمحاربتها ولكن بقي كلامهم ضمن دائرة الهدف التعبوي لعجزهم عن تقديم برامج علمية للمعالجة، وإنَّ

المعالجة الحقيقية تتطلب وضع برامج وخطط علمية تشترك بها جميع أركان الدولة من حكومة ومنظمات مجتمع مدني بالتعاون الفعال مع أفراد المجتمع العراقي، فكان لا بد من استحداث هيئات رقابية مثل هيئة النزاهة تراقب عمل الجهات التنفيذية، وتعمل على دعم وتنشيط الأداء الحكومي ومكاتب المفتشين العامين، فضلاً عن وجود ديوان الرقابة المالية، وهي الجهة الرقابية التي تراقب إيرادات السلطة التنفيذية ونفقاتها، إذ تستمد هذه الأجهزة الرقابية مشروعيتها من قوة القانون الذي أعطى لها سلطات واسعة في مكافحة هذه الظاهرة المنتشرة.

إن الفساد الإداري والمالي ظاهرة منتشرة في أغلب المجتمعات وبصور متعددة وله أسباب عدّة، وقد تناول الباحثون تعريف الفساد كل من زاوية تخصصه، فالنظر إلى الفساد ومحاولة تعريفه من قبل الباحثين يتأثر بالمثل العلمي للباحث وبالتطور الذي ينطلق منه. لذلك ليس هناك إجماع على تعريف الفساد تعريفاً يحضى بموافقة جميع الباحثين، ولعل تعريف البنك الدولي أوجز التعاريف وأقربها للمنطق من حيث النظرة إليه من الزاويتين الإدارية والمالية، فقد جاء في التعريف: (الفساد الإداري والمالي: هو استغلال أو استعمال الوظيفة العامة من أجل المصلحة الخاصة)<sup>(١)</sup>.

وبما أنّ الضحية في ميزان العدالة هي المصلحة العامة، وأنّ الفساد يمثل سلوكاً إرادياً وشخصياً يتعلق بالوظيفة العامة لذا اتّجه المشرع إلى وضع قواعد قانونية من شأنها إذا ما مُرست بأمانة وحيادية أن تضع حداً للفساد، أو تُقلل من خطورته.

إن وجود مؤسسات رقابية صارمة يضمن عدم حدوث مخالفات إدارية أو جرائم فساد إداري ومالي في أية دولة، ولو وقع الفساد لتمّ اجتثاثه ومعاقبة مرتكبيه ليكون رادعاً لهم ولغيرهم، أمّا إذا أهملت مؤسسات الرقابة والمتابعة عملها أو قامت على عناصر غير كفؤة فإنّ هذا نذير على استشراف الفساد وانتشار الواسطة والمحسوبية والرّشوة والاختلاس وغيرها من الجرائم، وبالتواطؤ مع متنفذين داخل الإدارة<sup>(٢)</sup>.

لقد أصبح من المعلوم أنّ ظاهرة الفساد الإداري والمالي تمثل تهديداً خطيراً لنظم الإدارة السليمة، كما تتعارض مع معايير النزاهة والشفافية، وتشكّل بالتالي عقبة أمام خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية وحائلاً دون تدفق الاستثمارات المحلية والخارجية.

(١) [www.world.Bank.org](http://www.world.Bank.org)

(٢) د. غازي فيصل: سحب يد الموظف في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة العدالة، مجلة تصدر عن وزارة العدل العراقية - بغداد، العدد الثالث: ٢٠٠٢م، ص ٩.

مما أصبح هناك ضرورة ملحة لمكافحتها في سبيل تطوير النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والقضاء على جميع أشكال الفقر والجهل والمرض والتخلف<sup>(٣)</sup>، ولذلك فإننا نلاحظ أن هناك العديد من الدول عملت وبشكل إيجابي لتكريس الإصلاحات في النظم الإدارية والتشريعية وإنشاء بعض الجهات لمكافحة هذه الظاهرة.

ويختص موضوع بحثي ببيان دور ووظيفة الرقابة والتوجيه باعتبارها أحد الوظائف الإدارية الرئيسية التي تعمل على رفع الكفاءة الانتاجية وتقليل حالات الفساد الإداري والمالي ضمن ظروف العراق الحالية التي تتصف بها هذه الوظائف بالمهمة والحيوية. وسأتناول من خلال بحثي الذي قسمناه إلى أقسام ثلاثة، تضمن الأول: دور رقابة ديوان الرقابة المالية، أما الثاني فقد تناولت فيه: دور رقابة هيئة النزاهة، وجعلت القسم الثالث في: دور رقابة المفتشين العاميين.

#### الدور الرقابي للهيئات المستقلة:

#### دور رقابة ديوان الرقابة المالية:

يُعدُّ العراق من أوائل الدول التي شكَّلت دائرة لتدقيق الحسابات العامة، إذ تُعدُّ أقدم دائرة لتدقيق الحسابات، فقد تمَّ إنشائه بموجب القانون رقم (١٧) لسنة (١٩٢٧)<sup>(٤)</sup>، وعُرفت فيما بعد باسم ديوان مراقب الحسابات العام، وبعد التحولات الاشتراكية التي شهدتها العراق بعد سقوط الملكية وقيام النظام الجمهوري تمَّ تشريع قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٤٢) لسنة (١٩٦٨)، ونتيجة للتطورات التي واكبت هذا القانون ولاتساع رقعة التنمية الاقتصادية ولصعوبات العملية التي رافقت تطبيقه فقد تمَّ تشريع القانون رقم (١٩٤) لسنة (١٩٨٠)، والذي تميَّز بعدد من السمات والتي تختلف عما سبقه من قوانين، منها وضوح أهدافه، وتعزيز الاستقلال المالي فيما يخص ميزانية الديوان، وكذلك وسع من نطاق عمله. ولكن في سنة (١٩٩٠) تمَّ إصدار قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة (١٩٩٠)، والذي أُجريت عليه بعض التعديلات ومن ضمنها الأمر (٧٧)

(٣) علي حسن عبد الزهرة: اختصاصات هيئات الرقابة المستقلة في العراق، بحث منشور في مجلة الحقوق، مجلة فصلية علمية محكمة تصدر عن كلية القانون الجامعة المستنصرية، المجلد ٣، العدد ١٠، ٢٠١٠م، ص ١٦٩.

(٤) نُشر القانون في جريدة الوقائع العراقية رقم (٥١٥) في (١٩٢٧/٢/٢٣)، للمزيد ينظر: صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي: دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في العراق، مرجع سابق، ص ٢٤٣.

لسنة (٢٠٠٤)، الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة فكان هذا التعديل من أهم التعديلات التي أدخلت عليه، لأنه كان يرتبط بمجلس قيادة الثورة المنحل، إذ ألغى جهة ارتباطه بعد التعديل، إلا أن دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) في المادة (١٠٣/ثانياً) حدد جهة ارتباط ديوان الرقابة المالية بمجلس النواب، ومن المآخذ التي تُؤخذ على القانون رقم (٦) لسنة (١٩٩٠)، أنه قلص من صلاحياته واستقلالته طبقاً لما جاء بالمادة (٨) منه التي أعطت رئيس مجلس قيادة الثورة جُملة من الصلاحيات<sup>(٥)</sup>. واستناداً لذلك فقد شرع مجلس النواب العراقي قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة (٢٠١١)<sup>(٦)</sup>، والذي حدد أهداف الديوان في المادة (٤) منه بالحفاظ على المال العام من الهدر والتبذير أو سوء التصرف وتطوير كفاءة أداء الجهات الخاضعة للرقابة والمساهمة في استقلالية الاقتصاد ونشر أنظمة المحاسبة والتدقيق المستندة على المعايير المحلية والدولية وغيرها.

إنَّ الهدف الأساس من إنشاء هيئة عليا للمحاسبة والتدقيق تتولَّى الرقابة على المشاريع العامة ومراجعة أعمالها، هو الحفاظ على الأموال العامة ومتابعة طريقة صرفها نيابةً عن الشعب، وقد عرّف المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية العليا المنعقد في القاهرة الرقابة المالية بأنها: (منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية، وتهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها، وتحقيق الفاعلية في النتائج المُتحققة، على أن يقوم بهذه المهمة جهاز مستقل ينوب عن السلطة التشريعية وغير خاضع للسلطة التنفيذية)<sup>(٧)</sup>. وعند مقارنة نص المادة (١٠٣) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) مع هذا التعريف نجد أنَّه سار على الاتجاه نفسه في عدم إخضاع هذا الديوان للسلطة التنفيذية وإنما أخضعه للسلطة التشريعية.

وقد حددت المادة (٥) من القانون المقصود بديوان الرقابة المالية بأنه: هيئة مستقلة مالياً وإدارياً له شخصية معنوية، ويُعدُّ أعلى هيئة رقابية مالية ترتبط بمجلس النواب

(٥) د. محمد الصافي: التطور التاريخي لديوان الرقابة المالية، بحث منشور على الموقع:

[www.mohasabawasit.ahlamontada.com](http://www.mohasabawasit.ahlamontada.com).

(٦) نُشر القانون في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٢١٧) في (١٤/١١/٢٠١١م).

(٧) إلهام عطا حطوط الموسوي: دور الرقابة المالية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، بحث مقدم إلى المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، (بغداد: ٢٠٠٥م)، ص ١٥.

يمثله رئيس الديوان أو من يخوّله. كما حددت المادة (٨) منه الجهات الخاضعة لرقابته وهي: (مؤسسات ودوائر الدولة والقطاع العام أو أيّ جهة تتصرف في الأموال العامة جبايةً أو إنفاقاً أو تخطيطاً أو تمويلياً أو صيرفةً أو تجارةً أو إنتاج أعيان أو إنتاج السلع والخدمات أو أية جهة ينصّ قانونها أو نظامها على خضوعها لرقابة وتدقيق الديوان). وألّزمت المادة (٧/ثانياً) من قانون ديوان الرقابة المالية إعداد خطة سنوية شاملة لإنجاز المهام الرقابية بالتعاون مع هيئة النزاهة والمفتشين العموميين، وأشارت المادة (١٤) من القانون أنّ للديوان عند اكتشافه مخالفة مالية<sup>(٨)</sup> أن يطلب من المفتش العام أو هيئة النزاهة إجراء التحقيق واتخاذ الاجراءات اللازمة لإزالة آثار المخالفة، أما إذا شكلت جريمة فإنّ الديوان ملزم بإخبار الادعاء العام أو هيئة النزاهة بذلك.

وللديوان مهام واسعة أشارت إليها المادة (٦) من القانون منها، رقابة وتدقيق حسابات ونشاطات الجهات الخاضعة للرقابة من خلال تدقيق معاملات الإنفاق واستخدام الأموال وفحص معاملات التخمين وجباية الموارد وتقديم العون الفني للجهات الخاضعة لرقابته، وتقويم الخطط والسياسات المالية والاقتصادية، وإجراء أي تحقيق يطلب مجلس النواب إجراءه. وفي حالة عدم تعاون الجهات الخاضعة لرقابته وتدقيقه عن تقديم السجلات فللديوان إشعار مكتب المفتش العام في الوزارة المعنية لتقديمها خلال عشرين يوماً، أو إبلاغ هيئة النزاهة لإجراء التحقيق وإلزام الجهة المعنية بتقديم السجلات والبيانات المطلوبة<sup>(٩)</sup>.

ويتكون الديوان من المجلس ورئيس الديوان ونواب الرئيس ودوائر الديوان، فالمجلس يتألف من رئيس الديوان رئيساً وعضوية نواب الرئيس والمدراء العامين ويختص بإقرار خطة العمل وتحديد نطاق عمل ودوائر الديوان وإقرار مشروع الموازنة السنوية وتنظيم دورات دراسية لموظفي الديوان وغيرها من الأعمال، ويكون للرئيس نائبان بدرجة وكيل

(٨) عُرّفت المادة (٢) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١م، المخالفة المالية بأنها: (أولاً: خرق القوانين والأنظمة والتعليمات. ثانياً: الإهمال أو التقصير المؤدي إلى ضياع أو هدر المال العام أو الإضرار بالاقتصاد الوطني. ثالثاً: الامتناع عن تقديم السجلات والوثائق والبيانات اللازمة لأعمال الرقابة والتدقيق الواجب مسكها وعدم توفيرها للديوان أو الجهات التي يخولها. رابعاً: الامتناع أو التأخير في الرد على تقارير ومراسلات الديوان واعتراضاته وملاحظاته خلال المدة المحددة).

(٩) يُنظر نص المادة (١٢) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١م.

وزارة يُعينون لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، فضلاً عن ذلك فإنّ للديوان ثمانية دوائر تخطيط مركزية وثمانية في المحافظات يرأس كل واحد منها مدير عام. أما رئيس الديوان فيكون بدرجة وزير يُعين لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وحددت المادة (٢٢) آلية اختيار رئيس الديوان، وهي الآلية نفسها المتبعة في اختيار رئيس هيئة النزاهة، وفي هذا الصدد نقترح ترشيح ثلاثة أشخاص من قبل مجلس الوزراء ومصادقة مجلس النواب على أحدهم بالأغلبية المطلقة.

#### دور رقابة هيئة النزاهة:

لم تنصّ التشريعات العراقية قبل عام (٢٠٠٣) على وجود هيئة مستقلة تتولّى التحقيق في قضايا الفساد الإداري والمالي، إذ كان التحقيق مناطاً بالسلطة القضائية ممثلةً بقضاة التحقيق والمحققين التابعين لوزارة العدل. أما بعد عام (٢٠٠٣) فقد خول المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) مجلس الحكم (المنحل) بإصدار القانون النظامي الملحق بالأمر (٥٥) لسنة (٢٠٠٤) الخاص بتشكيل مفوضية النزاهة العامة<sup>(١٠)</sup>، إذ نصّ القسم (١) منه على أن: (يشجع هذا القانون النظامي الحكم النزاهة والشفاف بإنشاء هيئة مستقلة فعلاً لديها القدرة على تطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة...)، وهيئة النزاهة هي إحدى الهيئات الدستورية المستقلة التي نصّت عليها المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) وهي من تشكيلات السلطات الاتحادية، لأنّ الدستور عالجها في الفصل الرابع الذي يحمل عنوان الهيئات المستقلة، وفي الباب الثالث المسمى السلطات الاتحادية<sup>(١١)</sup>. وتاريخ (١٤/١١/٢٠١١) صدر قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة (٢٠١١)، إذ نصّت المادة (٣) منه على أهداف هذه الهيئة وهي المساهمة في منع الفساد ومكافحته واعتماد الشفافية في إدارة شؤون الحكم وتنمية ثقافة الاستقامة والنزاهة واحترام أخلاقيات الخدمة والخضوع للمساءلة

(١٠) خول القسم (١) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤م، مجلس الحكم العراقي (المنحل) إنشاء مفوضية عراقية معنية بالنزاهة العامة تكون جهازاً مستقلاً مسؤولاً عن تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة، وفعلاً تم إصدار القانون النظامي الملحق بالأمر (٥٥) الخاص بإنشاء مفوضية النزاهة العامة.

(١١) إحسان علي عبدالحسين: دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد، بحث منشور على الموقع

والاستجواب. أما صلاحيات هيئة النزاهة التي منحها القانون لها في سبيل تحقيق أهدافها فهي كالآتي:

#### أولاً: التحقيق في قضايا الفساد:

منحت المادة (٣/أولاً) من قانون هيئة النزاهة صلاحية التحقيق في قضايا الفساد الإداري والمالي بواسطة محققين تابعين لها تحت إشراف قاضي التحقيق المختص ووفق قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة (١٩٧١) المعدل، وبعد عرض القضية على قاضي التحقيق تصبح الهيئة طرفاً في الدعوى ولها حق متابعة قضاياها عن طريق ممثلها القانوني، وللهيئة حق الطعن في الأحكام والقرارات الصادرة فيها. وقد انتقد البعض إعطاء الهيئة هذه الصلاحية بحجة أن جهة التحقيق يجب أن تتصف بالحيادية، ولا يمكن لها أن تكون خصماً في الدعوى<sup>(١٢)</sup>، ومع وجاهة هذا الرأي إلا أننا لا نتفق معه، لأن الأساليب التقليدية في مكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي لم تُجد نفعاً، لذا فمن الضروري إيجاد نظام قانوني متميز لمعالجة هذه الظاهرة ومنها إعطاء جهة مكافحة الفساد بعض الصلاحيات القانونية لتمكينها من أداء عملها.

وتعد إجراءات التحقيق الابتدائي الأساس في إحالة الدعوى الجزائية، أو التصرف بها من جهة التحقيق إذ أنها مرحلة تمهيدية لإحالة الدعوى إلى المحاكمة من خلال فحص وتمحيص، أدلة الإثبات ونسبتها إلى متهم حتى لا تُحال إلى المحاكم إلا الدعوى التي تستند على أساس متين من الوقائع والقانون<sup>(١٣)</sup>.

وحيث إن جرائم الفساد الإداري والمالي تتميز بطابع خاص، فهي متعلقة بأعمال الوظيفة العامة، كما أنها تتعلق في الغالب بفساد الذمة المالية لمرتكب الجريمة، والاعتداء على مصالح الدولة المشروعة ومالها العام، لذا استحدث مجلس القضاء الأعلى محاكم متخصصة للتحقيق في قضايا النزاهة، فهي صاحبة الاختصاص، وبما أن الاختصاص من النظام العام، لذا ينبغي التقيد بإحالة جميع قضايا الفساد المالي والإداري إلى المحاكم وحسب الاختصاص الوظيفي والمكاني في آن واحد. وبهذا الصدد قرار لمحكمة التمييز الاتحادية جاء فيه: (لدى التدقيق والمداولة من الهيئة الموسعة

(<sup>١٢</sup>) سالم روضان الموسوي: نقد وتحليل قانون هيئة النزاهة الجديد، بحث منشور على الموقع:

www.albayyana- new.com.

(<sup>١٣</sup>) عمرو بديع عمران عيسى الطائي: سرية التحقيق وحق الدفاع، بحث مقدم إلى المعهد القضائي، وهو جزء من متطلبات الدراسة الثانية،، دورة ٣٤، ٢٠١٣م، ص ٢٨. (غير منشور).



الجزائية.... وُجد أن قاضي محكمة التحقيق المختصة بقضايا النزاهة/ بغداد، كان قد قرر بتاريخ (٢٠١٥/١/١٩) إحالة الأوراق التحقيقية الخاصة بالمتهم (ع) إلى محكمة تحقيق بغداد/الكرخ لإكمال التحقيق فيها حسب الاختصاص النوعي، وأن المحكمة الأخيرة قررت وبتاريخ (٢٠١٥/٥/١٨) عرض الدعوى على هيئة المحكمة المختصة نوعياً بنظر الدعوى. ولدى الرجوع إلى الأوراق التحقيقية والاطلاع على وقائع ومُستندات التحقيق التي تمثلت بأقوال المتهم المذكور وإفادات الشهود وأقوال الممثل القانوني لوزارة التجارة وعلى التحقيق الإداري، فقد تبين من خلال ما تقدم قيام المتهم (ع) الذي كان يشغل منصب مستشاراً تجارياً في (مدينة بكين) بإقامة علاقات تجارية مع بعض التجار العراقيين وبعض الشركات العراقية والصينية مُستغلاً بذلك صفته الوظيفية ولحسابه الخاص، مما يكون فعله مندرجاً تحت مفهوم قضايا الفساد المالي والإداري وحسب ما نصت عليه المادة الأولى من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة (٢٠١١)، وبذلك تكون محكمة التحقيق المختصة بقضايا النزاهة بغداد المحكمة المختصة نوعياً بنظر الدعوى وإيداع الأوراق التحقيقية لديها بإكمال التحقيق فيها وفقاً لأحكام القانون وإشعار محكمة تحقيق بغداد/الكرخ بذلك...<sup>(١٤)</sup>.

وتبرز أهمية التحقيق الابتدائي من خلال دوره في الموازنة بين حقّ الدولة في العقاب ومراعاة الحرية الفردية، للمتهمين إذ أن إجراءات التحقيق تتضمن إجراءات ماسة بالحرية الشخصية مما يتطلب توفير الضمانات الكافية والفعالة وكفالة حقّ الدفاع<sup>(١٥)</sup>، كما ويساهم التحقيق الابتدائي في تأسيس حكم القاضي، إذا تبين أن هذه التحقيقات قائمة على الحقيقة<sup>(١٦)</sup>، وبالتالي فإنّ إجراءات التحقيق الابتدائي تحتلّ مكان الصدارة بالنسبة لإجراءات الدعوى الجزائية ولها أهمية كبيرة فيها، لكونها من الإجراءات التي تُتخذ في بداية التحقيق عن الجريمة، لأجل الكشف عنها ومعرفة مرتكبها وظروف ارتكابها وملابساتها كافة.

(١٤) قرار محكمة التمييز الاتحادية ٦٦٩/ الهيئة الموسعة الجزائية/ ٢٠١٥ في ٢٤/٦/٢٠١٥، (غير منشور).

(١٥) خالص كاظم جبر: حقوق المتهم أثناء التحقيق الابتدائي، بحث مقدم كجزء من متطلبات الترقية إلى الصنف الثالث من أصناف القضاة، ٢٠١٢، ص ١٧.

(١٦) عماد عبد غائب: إجراء التحقيق الابتدائي وتطبيقاته العملية، بحث مقدم كجزء من متطلبات التخرج من المعهد القضائي، المرحلة الثانية، الدورة ٣٤، ٢٠١٣، ص ١٠. (غير منشور).

هذا وإنَّ اتخاذ إجراءات التحقيق الابتدائي قد تَوَدَّى إلى المَساس بحريات الأفراد، لذلك وضع القانون الضوابط التي يجب الاستناد إليها في حال اتخاذ أي قرار متعلق بهذه الإجراءات، فقد وضع المُشرِّع الضمانات الكفيلة لحماية حريات الأفراد وعدم التجاوز عليها عند ممارسة القائمين بالتحقيق سلطتهم في إجراء التحقيق والكشف عن الجريمة إذ لا يجوز لهؤلاء تجاوز اختصاصاتهم والسلطة الممنوحة لهم، وفي الوقت نفسه كفلت هذه الضمانات الدقَّة والسَّرعَة في اتخاذ إجراءات التحقيق والكشف السَّرعِ عن الجريمة وتحقيق نوع من التوازن بين مصلحة المجتمع في حقِّه بالحماية من الجريمة وذلك بمعاقبة مرتكبها، وبين مصلحة الفرد في صيانة حقوقه وحمايته ومنحه الحرية والاستقرار<sup>(١٧)</sup>. فكلما كانت إجراءات التحقيق الابتدائي دقيقة وتُتخذ بالسَّرعَة الممكنة وكلَّما قامت على المصادقية والصحة والنزاهة كلَّما ساعدت على الكشف عن الجريمة والتوصل إلى مرتكبها، ودقَّة هذه الإجراءات يتطلَّب أن يكون هناك جهاز تحقيقي متميِّز، وعلى أثر ذلك منح المُشرِّع العراقي هيئة النزاهة صلاحية التحقيق في جرائم الفساد المالي والإداري التي كانت وما زالت تشكِّل المُعوق الرئيس لعملية النهوض للمجتمع العراقي، إذ بيَّنت المادة (١١) من القانون النافذ للهيئة في فقرتها الأولى بأنَّ للهيئة صلاحية التحقيق في (أية قضية فساد) بواسطة محقِّقها تحت إشراف قاضي التحقيق، ويُعدُّ هذا الاختصاص من الاختصاصات المهمة التي تملكها الهيئة في مجال مكافحة الفساد، ويرتبط محقِّقو الهيئة بموجب هذه الفقرة بقاضي التحقيق بصورة فنيَّة لا إدارية في مكافحة الفساد وارتباطهم إدارياً يكون برئيس الهيئة<sup>(١٨)</sup>، ويتعامل قاضي التحقيق مع محقِّق الهيئة كمحقِّق المحكمة وفق قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة (١٩٧١) المعدل بما جاء في الفقرة (أ) من المادة (٥١) منه.

ومن خلال ما تقدم يمكن القول بأنَّ المركز القانوني لهيئة النزاهة يتمثَّل بكونها جهة تحقيقية تتولى التحقيق الابتدائي بجرائم محددة على سبيل الحصر والتي تُعدُّ من قضايا الفساد الحكومي الداخلة في اختصاص الهيئة، وبما أنَّ التحقيق لا يمكن إجراؤه بواسطة

(١٧) د. صباح سامي داود: وسائل حماية حقوق الإنسان، محاضرات أقيمت على طلبه المعهد القضائي، ٢٠١٢م.

(١٨) رافد حسون عبد: مبادئ الشفافية ونُظْم المساءلة لحماية النزاهة ومكافحة الفساد، بحث مقدم إلى هيئة النزاهة، ٢٠١١م، منشور على الموقع الآتي:

جهة تحقيقية فحسب، وإنما يمكن إجراؤه من قبل جهة قضائية لوحدها، أو من جهة تحقيقية تحت إشراف القضاة، وأن الهيئة في تطبيقها لنصوصها التحقيقية لا تتنازع القضاء في اختصاص القاضي المختص، فضلاً عن ذلك فإنها تُعدّ طرفاً في قضايا الفساد ويكون لها حق الطعن ومتابعة الدعوى بعد إرسالها إلى قاضي التحقيق للإحالة على محكمة الموضوع، وحتى صدور الحكم الفاصل في الدعوى واكتسابه درجة البتات<sup>(١٩)</sup>.

أما صفتها كجهة تحقيقية تنتهي بالإحالة على محكمة الموضوع في جميع الجرائم دون استثناء، وقد حددت المادتين (٢٤٩، ٢٦٥) من قانون أصول المحاكمات الجزائية، الجهات التي لها الحق في ممارسة الطعن التمييزي<sup>(٢٠)</sup>. إلا أن قانون هيئة النزاهة وبموجب أحكامه اعتبر هيئة النزاهة طرفاً في كل قضية تتعلق بالفساد الإداري، وكذلك محكمة التمييز الاتحادية والتي اعتبرت أن هيئة النزاهة طرفاً في كل قضايا الفساد، إذ جاء في إحدى قراراتها ما نصّه: (لدى التدقيق والمداولة وجد أن طالب التصحيح رئيس هيئة النزاهة. إضافة لوظيفته طلب بموجب لائحة وكيله.... تصحيح القرار التمييزي الصادر من الهيئة الجزائية المرقم.... للأسباب الواردة في اللائحة المشار إليها وملحقها، وكان من مجمل تلك الأسباب أن الهيئة الجزائية في محكمة التمييز الاتحادية لخطأ في تطبيق أحكام القانون التطبيق الصحيح وأصدرت قرارها دون أن يكون له سند من تطبيق أحكام القانون، ولدى الرجوع إلى حيثيات القرار التمييزي المطلوب تصحيحه فقد وجد أن الهيئة الجزائية في محكمة التمييز وقرارها المطلوب تصحيحه كانت قد استندت فيه إلى رد الطعن التمييزي المقدم من قبل رئيس هيئة النزاهة على قرار محكمة جبايات بغداد/الرصافة/الهيئة الثانية.... وكان قد ردّ بأسباب ردّ الطعن التمييزي هو أن المُميز رئيس هيئة النزاهة يقتصر طعنه على الادعاء المدني باعتباره مدعياً مدنياً، وعلى وفق ما تشترطه الفقرة (أ) من المادة (٢٥١) من قانون أصول المحاكمات الجزائية... ومن وجهة ثانية فقد وجد أن طالب التصحيح تمسك بمبدأ القانون الخاص يقيد القانون العام في الطعن الذي قدمته مستنداً بذلك إلى قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة (٢٠١١)، وهو قانون خاص تحكم قواعده كافة المسائل التي أشار إليها حصراً،

(١٩) الفقرات (٥٠، ٥١) من إجراءات مزاعم الفساد الصادر عن هيئة النزاهة عام ٢٠٠٨.

(٢٠) أمجد زيدان: مدونة السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة بين النظرية والتطبيق، بحث مقدم إلى وزارة شؤون المرأة الأردنية، ٢٠١١م، ص ٩٧.

ولدى الرجوع إلى المادة (١٠/ ثانياً ب) من القانون المذكور فقد وُجد بأنها خولت هيئة النزاهة متابعة القضايا والدعاوى التي لا تكون الهيئة طرفاً فيها بضمنها قضايا الفساد واشترطت أن لا يحقق فيها أحد محققي الهيئة كما أن المادة (١٤/ ثانياً) من ذات القانون نصت على أن الهيئة طرفاً في كل قضية فساد ولا يجري التحقيق فيها بواسطة أحد محققي دائرة التحقيقات ولها متابعتها بواسطة ممثل قانوني بوكالة رسمية الأمر الذي يقتضي معه أن المادة (١٤/ ثانياً) المشار إليها كانت قد أعطت الحق للهيئة النزاهة بمتابعة قضايا الفساد ولها الحق بالطعن بالقرارات والأحكام الصادرة فيها شرط أن لا يكون أحد محققيها قد تولى التحقيق في هذه القضية مما تقدم في أعلاه أن ممارسة متابعة دعاوى الفساد وتقديم الطعون القانونية فيها يجب أن يتّم على وفق الشروط التي جاءت بها المادة (١٤/ ثانياً) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة (٢٠١١)، إلا أنه وجدت هذه الهيئة أن ما استقر عليه قضاء الهيئة الموسعة الجزائية في محكمة التمييز الاتحادية في عدة قرارات ومنها القرار المرقم (١٤٥) الهيئة الموسعة الجزائية (٢٠١٢) في (٢٥/٧/٢٠١٢) والذي أشار صراحة إلى أنه يحق لرئيس النزاهة . إضافة لوظيفته في كافة القضايا التي تتعلق بدعوى الفساد التي وصفتها المادة الأولى من قانون هيئة النزاهة وإذ أن القرار المذكور يُعدّ من السوابق القضائية التي تُعدّ بحدّ ذاتها ملزمة للهيئة الجزائية باعتبارها سوابق قضائية صادرة من الهيئة الموسعة الجزائية من محكمة التمييز الاتحادية وبالتالي فإن قراراتها تكون ملزمة لها، عليه ولكل ما تقدم يكون طلب التصحيح مستوفي لشروطه القانونية، لذا قرر قبوله وتصحيح القرار التمييزي....<sup>(٢١)</sup>.

#### ثانياً: اقتراح التشريعات:

خولت المادة (٣/ رابعاً) من القانون هيئة النزاهة صلاحية إعداد مشروعات قوانين تساهم في منع الفساد أو مكافحته ورفع هذه المشروعات إلى السلطة التشريعية عن طريق رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو إحدى اللجان البرلمانية المختصة بموضوع التشريع المقترح، ويجب أن تكون هذه التشريعات مصممة للقضاء على الفساد أو محاولة الحدّ منه، وأسندت المادة (١٠/ ثانياً / ث) من القانون هذه المهمة إلى الدائرة القانونية والتي من صلاحياتها إعداد هذه المشروعات.

(<sup>٢١</sup>) قرار محكمة التمييز الاتحادية ١٨١٢/الهيئة الجزائية/٢٠١٦ في ٢٤/٤/٢٠١٦م، (غير منشور).

### ثالثاً: إصدار اللوائح التنظيمية:

للهيئة الحق في إصدار اللوائح التنظيمية التي تخص الإفصاح عن الذمة المالية وكذلك لائحة السلوك الوظيفي، فالإفصاح عن الذمة المالية عالجته المشرع العراقي في القانون رقم (٣٠) لسنة (٢٠١١) ضمن المواد (١٦-٢٠) تحت عنوان الكسب غير المشروع<sup>(٢٢)</sup>، وقد أوجبت المادة (١٦) على الهيئة إصدار لائحة لتنظيم مبادئ الالتزام بتقديم تقرير الكشف عن الذمة المالية من المكلفين به. ومع ذلك لا يوجد إلزام بتقديم هذا الكشف، ولو أنه تضمن تجريم للكسب غير المشروع من خلال الزيادة الحاصلة في الذمة المالية له، أو لزوجه أو لأولاده التابعين له بشرط عدم تناسبها مع موارده العادية. وعند ذلك تُقرر الهيئة رفع هذا الأمر إلى قاضي التحقيق المختص مكانياً بنظر قضاياها يلزمه إثبات هذه الزيادة وبخلاف ذلك يتم الحكم عليه بالحبس والغرامة أو بأحدهما<sup>(٢٣)</sup>. ونقترح إضافة مادة تُعاقب الموظف انضباطياً في حالة الامتناع عن تقديم التقرير من قبل المكلفين به من خلال جزاء يفرض عليه أو يتم إيقاف صرف رواتبه لحين إيداع التقرير إلى الهيئة<sup>(٢٤)</sup>. أما بشأن لائحة السلوك الوظيفي فقد أوجب القانون في المادة (٣/سادساً) على هيئة النزاهة إصدار لائحة تتضمن معايير السلوك الأخلاقي لضمان الأداء الصحيح والمشفّر لواجبات الوظيفة وألّزمت المادة (١٠/ ثالثاً) دائرة الوقاية وهي إحدى تشكيلات هيئة النزاهة بإصدار هذه اللائحة وقد أصدرت الهيئة بالفعل قواعد سلوك استناداً لنص القسم (٧/٤) من أمر سلطة الائتلاف رقم (٥٥)

(٢٢) يُعدُّ العراق من أوائل الدول التي أخذت بتجريم الكسب غير المشروع، إذ جرّمه بموجب قانون الكسب غير المشروع على حساب الشعب رقم (١٥) لسنة ١٩٥٨م، وفي عام ٢٠٠٤م نص القانون النظامي الملحق بالأمر (٥٥) المؤسس لهيئة النزاهة على إلزام فئات معينة من كبار موظفي الدولة بتقديم تقرير سنوي يكشف عن مصالحتهم المالية وأزواجهم وأولادهم بموجب القسم (٧) منه بموجبه أصدرت هيئة النزاهة اللائحة التنظيمية رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

(٢٣) يُنظر المواد (٢٠-١٩) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١م.

(٢٤) وبالتالي يُفترض الرجوع إلى النصوص العامة عند عدم الالتزام بهذا الواجب أي المادة (٢٤٥) من قانون العقوبات .

لسنة (٢٠٠٤) (الملغي) قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة رقم (١) لسنة (٢٠٠٥) والتي أُلغيت بصدور اللائحة رقم (٢) لسنة (٢٠٠٦) السارية المفعول لحدِّ الآن<sup>(٢٥)</sup>. إنَّ سبب صدور اللوائح التنظيمية في الأساس هو للتأكد من عدم إساءة استخدام السلطة العامة واستغلال المناصب الحكومية للحصول على مكاسب شخصية<sup>(٢٦)</sup>، إذ تُصدر الهيئة لوائح تنظيمية مُلزِمة تُوجب على المسؤولين الكشف عن مصالحهم الماليَّة، وتعُدل من وقت لآخر وفقاً لما تراه الهيئة مناسباً لتحقيق الأغراض المنشودة<sup>(٢٧)</sup>، وقد حدد قانون هيئة النزاهة الاشخاص المشمولين بالكشف عن مصالحهم الماليَّة إذ جاء في المادة (١٧) من قانون هيئة النزاهة النافذ على أنَّه يكون كلَّ شخص يشغل أحد الوظائف أو المناصب التالية مكلفاً بتقديم الكشف عن الذمَّة الماليَّة: (أولاً: رئيس الجمهورية ونوابه، ثانياً: رئيس الوزراء ونوابه، والوزراء ومن هم بدرجةهم ووكلائهم والموظفين بدرجة خاصة، ثالثاً: رئيس مجلس القضاء الأعلى والقضاة، رابعاً: رؤساء الأقاليم ورؤساء وزرائها ووكلائهم، خامساً: أعضاء السلطة التشريعية، سادساً: المحافظون وأعضاء مجالس المحافظات، سابعاً: رؤساء الهيئات المستقلة ووكلائهم أو نوابهم، ثامناً: السفراء والقناصل والمُلققين، تاسعاً: قادة الفرق ورؤساء الأجهزة الأمنية، عاشراً: المُدراء العامون ومن هم بدرجةهم ومحققو الهيئة، حادي عشر: الضباط في القوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي والأجهزة الأمنية من رتبة مقدِّم فما فوق، ثاني عشر: كلُّ من ترى الهيئة ضرورة بالكشف عن ذمهم الماليَّة).

ومن خلال مفهوم الكشف عن المصالح الماليَّة، يمكن القول: إنَّ الكسب غير المشروع هو كلُّ مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره بسبب استغلال للوظيفة أو الصفة أو نتيجة لسلوك مخالف لنصِّ قانوني أو للآداب العامة أو بأي طريقة غير مشروعة وإن لم تشكِّل جُرمًا، ويُعد كسباً غير مشروع كلَّ زيادة في الثروة بعد تولِّي الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع بهذا القانون أو على

<sup>(٢٥)</sup> رديم حسن العكيلي: مدى استجابة العراق لمقتضيات التجريم وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بحث منشور على الموقع : [www.tqmag.net](http://www.tqmag.net)، ص ١٣.

<sup>(٢٦)</sup> راضي حمزة الراضي: سؤال وجواب، مجلة الجيل الآن، مجلة فصلية تصدرها هيئة النزاهة العدد (٣) لسنة ٢٠٠٦، ص ٩.

<sup>(٢٧)</sup> المادة (١٦) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.

زوجه أو على أولاده القُصّر متى ما كانت لا تتناسب مع مواردهم أو عُجِرَ عن إثبات مصدر مشروع لها، ويدخل في حكم الكسب غير المشروع كلّ ما حصل عليه أي شخص طبيعى أو اعتباري عن طريق التواطؤ مع أي شخص من الخاضعين لهذا القانون على استغلال وظيفة أو صفته<sup>(٢٨)</sup>. إذ اشترطت لائحة الكشف عن الذمم المالية على من يتولّى مناصب معينة أن يقدّم تقريراً عن ذمته المالية<sup>(٢٩)</sup>، وهنا يكون واجباً على كلّ من يعتلى تلك المناصب أن يقدّم هذه التقارير فهي عادة ما تكون إلزامية. والسؤال الذي يُطرح بهذا الصدد هل يُعدّ هذا الإجراء مخالفاً للدستور؟

وفي الواقع إنّ ذلك لا يُعدّ خرقاً للدستور لأنّه متى ما قبل تولّي تلك المناصب هو علم سلفاً بذلك الشرط وهو إفصاحه عن ذمته الماليّة، فيكون قد تنازل عن خصوصيته الشخصية الماليّة تحديداً لمصلحة الجمهور الذي هو مصدر السلطات الذي يمارس عمله بموجبها، وهذا هو الأساس المنطقي للقوانين التي تفرض على المسؤول للكشف عن ذمته الماليّة وبالتالي ليس من حقّ أحد أن يتذمّر أو يمتعض عندما يُطلب منه تقديم تلك التقارير، فإن كان يريد أن تكون له أسرارته الماليّة الخاصة كما كان عليه أصلاً قبل أن يتولّى المناصب، فالوظيفة تكليف وليس تشريف، وعليه أن يستجيب لمتطلبات الوظيفة العامة التي تفرضها القوانين<sup>(٣٠)</sup>. وتتولّى دائرة الوقاية في هيئة النزاهة تنظيم تقارير الكشف عن المصالح المالية وتقوم بمراجعة التقارير وتدقيق المعلومات المقدمة، إذ حددت اللائحة البيانات والآليات الخاصة بتقديم الكشف عن المصالح المالية وكيفية تقديم التقرير<sup>(٣١)</sup>، وبعد ذلك يقدم مدير الوقاية إلى رئيس الهيئة تقارير دورية عن تدقيقات الكشف عن المصالح المالية يثبت فيه ملاحظاته ولرئيس الهيئة اتخاذ ما يراه مناسباً<sup>(٣٢)</sup>.

(٢٨) ظافر حسين مفتن: الكسب غير المشروع، بحث مقدّم إلى مركز البحوث والدراسات في مكتب المفتش العام لوزارة الداخلية، السنة الثالثة، العدد (٦)، ٢٠١٢م، ص ٢٤٩.

(٢٩) البند (أولاً) من المادة (ثانياً) من لائحة الكشف عن الذمة المالية لسنة ٢٠٠٥م.

(٣٠) نجم عبود: أخلاقيات الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، مؤسسة الرواق للنشر والتوزيع، عمان: ٢٠٠٥م، ص ١٥٣.

(٣١) المواد (٩، ١٠، ١١، ١٢) من لائحة الكشف عن الذمة المالية الصادرة لعام ٢٠٠٥م.

(٣٢) المادة (١٦) من اللائحة السابقة أعلاه.

كشافة كفاءات  
COMMISSION ON INTEGRITY  
PREVENTION OFFICE

كشافة كفاءات  
COMMISSION ON INTEGRITY  
PREVENTION OFFICE

استمارة كشف المصالح السنوية لعام ٢٠١٦

الاسم الرباعي واللقب: .....

المصعب: .....

الوزارة أو الهيئة: .....

يسرد ادلاء المصالح التي طرأت على المعلومات المعجزة في استمارة كشف الذمة المالية  
لعام ..... وكالاتي: .....

١  
٢  
٣  
٤  
٥  
٦  
٧  
٨  
٩  
١٠

اتعهد بصحة المعلومات الواردة اعلاه وبخلافه تحمل كافة العتبات القانونية .

التوقيع: ..... التاريخ: ..... حجم الدائرة: .....

ملاحظة: في حالة عدم وجود مصحرات في المعلومات فوجز على الحقول بحارة ( لا توجد مصحرات ) .

إنَّ الحكمة من كلِّ ذلك هو لخطورة الموقع الذي يشغله ذلك المكلف بما يمتاز به  
من سلطة قد تكون منفذ من منافذ الفساد والإثراء على حساب المال

Republic of Iraq  
Commission on Integrity  
Prevention & Transparency  
Office



إستمارة كشف المصالح المالية / النسخة رقم ( )

تطلبها المكلف (وزارة أو هيئة أو جهة غير المرتبطة بوزارة).

اسم الاب	اسم الجد	اسم أب الجد	اللقب

المدينة(المحافظة)	الناحية(القرية)	المحلة	الزقاق	رقم الدار

المدينة(المحافظة)	السنة	الشهر	اليوم

العام من خلال ممارسة هذه السلطة الممنوحة له بحكم الوظيفة، وبما أنَّ ذلك  
الشخص يعتاش على الراتب الذي يُمنح له من المال العام لا بدُّ أن يكون خاضعاً لرقابة



الهيئات التي تمثل المجتمع، لأنّ المال العام هو ملك الشعب وليس ملك الأفراد، كما أنّ المبالغ الضخمة التي مُنحت لهؤلاء كان الغرض منها تعويضه عن ممارسة الأعمال الأخرى في التجارة وغيرها، لأنّ من يتقلد بعض الوظائف يُمنع عليه ممارسة هذه الأعمال حفاظاً على حياديته في العمل.

فكان لهذا الحرمان دوره في تضخيم الرواتب الممنوحة لهم على حساب المال العام وعلى حساب سائر العاملين في الدولة، والذي خلق هذا التباين الكبير بين طبقات العاملين في الدولة، ولغرض تمكين المجتمع والشعب . مالك المال العام .

من معرفة كيفية تعامل هذا المكلف مع وظيفته ومدى التزامه بالمُحرمات في ممارسة سائر الأعمال، وُجد مبدأ الشفافية المتمثل بكشف الذمّة الماليّة حتى يتسنى لهيئة النزاهة من مراقبة ما يحصل عليه ذلك الشخص خلال سنة من عمله وهل يتناسب مع وارداته من الراتب أو أنّها تمثل إثراءً غير منسجم مع الإيراد المشروع<sup>(٣٣)</sup>. والغاية من ذلك محاربة وجود طبقة من المفسدين الذين سيكون لهم دور في إضعاف سائر الطبقات الاجتماعية، وتكون لقتوم الماليّة أثر في تغيير أنماط سلوك المجتمع سلباً، ويرى بعضهم أنّ مبدأ الشفافية جاء ردّاً فعل لما حصل من تغوّل بعض الأثرياء من طبقات المجتمع في الإثراء على حساب المال العام، ودورهم في تعاظم الفقر بين العامة، وحصر مقدرات الأمة بيد عدد محدود من الأشخاص<sup>(٣٤)</sup>، وقد أكد الدستور العراقي الدائم أنّ الحقّ في الخصوصية يُعدّ من الحقوق الأساسية لكلّ مواطن أو فرد في المجتمع. إنّ هذا الحقّ لا يُعدّ مطلقاً لأنّ الحرية الشخصية مكفولة بموجب الدستور والقانون، وبالتالي فإنّ الأفراد حينما يتّصفون بصفات معينة مثل الموظف العام وغيره من أعضاء مجلس النواب والوزراء فإنّ حياتهم الخاصة بقدر تعلق الأمر بأدائهم يتعدّى الخصوصية الفرديّة إلى العموميّة الجمعيّة، وبذلك فإنّ الخصوصية التي يدّعيها بعضهم لا محل لها في كشف ذمهم المالية وإثما عليهم أداء ذلك الإلزام المقرر بموجب البند (خامساً) من المادة (٣) من قانون هيئة النزاهة النافذ، ويُعدّ من يخالف تلك المادة قد ارتكب فعلاً جرّماً القانون عليه، ويخضع للمساءلة القانونية.

<sup>(٣٣)</sup> لمزيد من التفاصيل، ينظر التقرير السنوي لهيئة النزاهة الصادر لسنة، ٢٠١٢، ص ١٨٥.

<sup>(٣٤)</sup> رحمن موحان عبدالله: استمارة كشف المصالح المالية ونطاق تطبيقها، بحث مقدم إلى دائرة البحوث والدراسات في هيئة النزاهة منشور على الموقع الآتي:

[www.nazaja.iq/body.asb?field=news-arebic&id=513](http://www.nazaja.iq/body.asb?field=news-arebic&id=513)

وفيما يتعلّق بالمدة الزمنية التي يقدّم خلالها تقرير الكشف عن المصالح المالية فقد حُدّدت بثلاثين يوماً<sup>(٣٥)</sup> من تأريخ تحقق الزيادة في المال بسبب تولّي المنصب أو الوظيفة التي تقتضي تقديم التقرير، أو من تأريخ صدور قرار التعيين، أو النقل أو الانتداب أو الإغارة أو التنسيب للمنصب، أو الوظيفة التي تتطلب تقديم التقرير، أما التقارير السنوية فتقدّم في موعد أقصاه (٣١) كانون الثاني من كلّ عام ما دام المكلف شاغلاً للمنصب أو الوظيفة التي تقتضي ذلك حين حلول الشهر المذكور<sup>(٣٦)</sup>، أما المسؤولون الذين شغلوا المنصب قبل صدور اللائحة فلم تحدد اللائحة كيفية تقديمهم الكشف عن مصالحهم المالية إذ من غير الممكن واقعياً شمولهم بذلك لأنّ اللائحة حددت تقديم التقرير عن المصالح وقت تولّي المنصب<sup>(٣٧)</sup>. وإذ يعدّ قانون هيئة النزاهة النافذ كلّ من تخلف أو عجز بعد تكليفه من قاضي التحقيق، عن إثبات مصادر مشروعة للزيادة في أمواله أو أموال زوجته أو أولاده التابعين له بما لا يتناسب مع واردتهم، يُعاقب بالحبس وبغرامة مساوية لقيمة الكسب غير المشروع، أو بإحدى هاتين العقوبتين ومصادرة الكسب غير المشروع، مع مراعاة العقوبات المنصوص عليها في القوانين النافذة<sup>(٣٨)</sup>.

ويلاحظ أنّ محكمة التمييز الاتحادية تُكيّف الواقعة وفقاً للمادة (٢٤٥) من قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة (١٩٦٩) المعدل، من ذلك قرار لها جاء فيه: (لدى التدقيق والمداولة، وُجد أنّ الطعن التمييزي مقدّم ضمن المدة القانونية قرر قبوله شكلاً. ولدى عطف النظر على الحكم المميّز وُجد أنّه صحيح وموافق للقانون، لأنّ الأدلة المتحصّلة في وثائق الدعوى كافية لإدانة المتهم (ف) على وفق أحكام المادة (٢٤٥) عقوبات وذلك لإخفائه عمداً عن هيئة النزاهة ملكيته لسهام في شركة (أريج العراق)، عند تقديمه لكشف المصالح كونه مكلف بذلك بموجب حكم المادة (١٧) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة (٢٠١١). وتكون القرارات الصادرة موافقة لحكم القانون، ولكن لوحظ في أوراق الدعوى أنّ شركة (أريج العراق) أبرمت عقداً مع الدائرة التي يعمل فيها المتهم

<sup>(٣٥)</sup> رحمن موحان عبدالله: استمارة كشف المصالح المالية ونطاق تطبيقها، المرجع السابق، ص ٤٨.

<sup>(٣٦)</sup> المادة (٣) من اللائحة التنظيمية رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

<sup>(٣٧)</sup> صالح حسن كاظم: تعارض المصالح، بحث مقدم إلى دائرة الشؤون القانونية في هيئة النزاهة، (غير منشور)، ص ١٧.

<sup>(٣٨)</sup> نص المادة (٢٠) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.

(ف) وهو يملك السهم فيها وهذا الفعل في حال ثبوته يشكّل جرماً يندرج ضمن منطوق المادة ٣١٩ عقوبات، و هو فعل مستقل عن فعل إخفاء المعلومات المتعلقة بأسهمه في الشركة، وكان على المحكمة إشعار قاضي التحقيق لاتخاذ الإجراءات القانونية بحقه على وفق ما تقدّم، لذا قرر تصديق كافة القرارات الصادرة في الدعوى ورد الطعن التمييزي، وإشعار قاضي التحقيق لاتخاذ الإجراءات القانونية بحق المتهم (ف) على وفق ما تقدم<sup>(٣٩)</sup>.

أما ما يخصّ مدونة السلوك الوظيفي فقد احتوت على قواعد خاصة بموظفي الدولة والقطاع العام والمختلط يحكمها إطار قانوني ممثل بالتعليمات المشار إليها في القوانين أعلاه، ومما تجدر الإشارة إليه، أنّ هذه اللائحة تُلزم الموظف من خلال (٢١.بنداً) بأداء واجباته ومسؤولياته العامة بكلّ أمانة وإخلاص، وعدم التمييز بين المواطنين في التعامل لأيّ سبب أو دافع، ووجوب الحفاظ على المال العام وأسرار الدائرة، والإبلاغ عن حالات الفساد، وعدم استغلال الموقع الرسمي للإثراء أو تحقيق المصالح الشخصية واحترام قواعد وقوانين العمل، والامتناع عن التعامل مع جهات أخرى في نشاط يُفضي إلى تضارب المصالح، وبعد التوقيع على مدونة السلوك بمثابة الخطوة الأولى لتبنيها، وتعبيراً صريحاً بالرغبة في تطبيق ما جاء بها من قواعد ومبادئ<sup>(٤٠)</sup>.

وتبرز أهمية مدونة السلوك الوظيفي كونها أداة من أدوات التطوير في القطاعين العام والمختلط، إذ أنّها تحدد المعايير للسلوك الأخلاقي السليم للموظفين الحكوميين وفي تعزيز ثقافة الأفراد وتأسيس منظومة القيم لدى الموظف وما ينتج عنه من تحسين أدائه، الذي يؤدي بالنتيجة إلى رفع كفاءة الأداء من القطاعين (العام والمختلط)، وغرس الثقة لدى المواطنين حول مستوى الخدمات المقدّمة من الحكومة ومدى نزاهتها في تقديم تلك الخدمات، الأمر الذي يؤدي إلى تحقيق جوانب الشفافية والعدالة والوضوح الذي بدوره يحذّ من ممارسات الفساد بأشكالها المتعددة.

<sup>(٣٩)</sup> قرار محكمة التمييز الاتحادية رقم ٦٨٨ / الهيئة الجزائية / ٢٠١٤، في ٢٧/٨/٢٠١٤، متاح

على الموقع الإلكتروني موقع مجلس القضاء الأعلى: [ja.iqwww.qanoun.iraq](http://ja.iqwww.qanoun.iraq)

<sup>(٤٠)</sup> عبدالرحمن أبو عرفة: أخلاقيات الوظيفة العامة، بحث منشور على الموقع الإلكتروني الآتي:

[www.amah.pnlestinie.ovgldocun.ents/corruptphon/aburarfohdoc](http://www.amah.pnlestinie.ovgldocun.ents/corruptphon/aburarfohdoc)

كما وتشكّل هذه المُدونة إطاراً متكاملًا، فقد تمّ من خلاله جمع العديد من النصوص العامة المنظمة لعلاقة الموظف بالوظيفة، والمعززة لمبادئ المساءلة والشفافية التي أخذت طريقها إلى التشريع، ووضعتها في متناول يد الموظف، كما أنّها تُعدّ أداة مرجعية توضيحية تضمنت العديد من المعايير والمبادئ الأساسية بشكل يضمن سلامة التطبيق وتوحيد إجراءاته بين الجهات المختلفة<sup>(٤١)</sup>، وتمثّل أيضاً أداة وقائيّة وتوجيهيّة تُعنى بمنع الفساد قبل وقوعه، من خلال توضيح مهام ومسؤوليات الموظف وحقوقه بشكل واضح ودقيق وتعريفه بمعايير السلوك الوظيفي السليم وأوجه المخالفات والمحظورات المختلفة، ممّا يساعد على حمايته من ارتكاب تلك المخالفات<sup>(٤٢)</sup>.

#### رابعاً: أي عمل تراه الهيئة ضرورياً ومناسباً لتحقيق أهدافها:

فقد نصّ القسم (٣) من الأمر (٥٥) أنّ لهيئة النزاهة القيام بأي إجراء يخدم أهدافها، وهذا النصّ واسع ممّا يجعل الباب مفتوحاً لها باتخاذ أي إجراء تراه مناسباً لتحقيق أهدافها، إلا أنّ القانون رقم (٣٠) لسنة (٢٠١١) نصّ في المادة السابعة على قيدين يجب أن تتقيد بهما هيئة النزاهة في سبيل تحقيق أهدافها وهما: أن يكون العمل ضرورياً في مكافحة الفساد أو الوقاية منه، وكذلك يجب أن يكون العمل فاعلاً ومناسباً لتحقيق أهدافها، وبدورنا نؤيّد وجوب التزام الهيئة بهذين القيدين لكيلا تتدخل بأعمال لا تمتّ إلى الفساد بصلة، متجاوزة بذلك على صلاحية جهات أخرى، كما ندعو المشرّع إلى تعديل صياغة نصّ المادة (٣/ سابعاً) من القانون وجعل أولوية الوقاية من الفساد قبل مكافحته ونقترح النصّ الآتي: (القيام بأي عمل يساهم في الوقاية من الفساد ومكافحته بشرطين): أ- أن يكون ذلك العمل ضرورياً، ويصبّ في الوقاية من الفساد ومكافحته. ب- أن يكون فاعلاً ومناسباً لتحقيق أهداف الهيئة.

وقد عرّف القانون الجديد لهيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة (٢٠١١) في المادة (١) منه قضية الفساد بأنّها: (هي دعوى جزائية يجري التحقيق فيها بشأن جريمة من الجرائم

(٤١) مُعين البرغوثي: واقع الالتزام بتطبيق مدونات السلوك في القطاع الأهلي، سلسلة تقارير (٣٣) الصادرة عن ائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة ضمن برنامج أمان الممول من حكومتي النرويج، هولندا، ٢٠١١، ص ٧٩.

(٤٢) د. ضحى عادل، أ. د خولة عبدالوهاب عبداللطيف: أساليب التعامل مع مُدونة السلوك الوظيفي في الوقاية من الفساد، بحث مقدم إلى مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية التي تصدر عن كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد: ٢٠١٣م، ص ٨٩.

المُخلّة بواجبات الوظيفة وهي الرّشوة والاختلاس وتجاوز الموظفين حدود وظائفهم، وأية جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المواد (٢٣٣ و ٢٣٤ و ٢٧١ و ٢٧٢ و ٢٧٥ و ٢٧٦ و ٢٩٠ و ٢٩٣ و ٢٩٦) من قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة (١٩٦٩) المعدل، وأية جريمة أخرى يتوافر فيها أحد الظروف المشددة المنصوص عليها في الفقرات (٥ و ٦ و ٧) من المادة (١٣٥) من قانون العقوبات النافذ المعدلة بالقسم (٦) من القانون التنظيمي الصادر عن مجلس الحكم المنحل المرقم (٥٥) لسنة (٢٠٠٤).

ونلاحظ هنا أنّ المُشرّع بدأ بتعداد جرائم الرّشوة والاختلاس وتجاوز الموظفين حدود وظائفهم، بعدها قام بتعداد أرقام المواد القانونية الأخرى، ولا نعلم ما سبب عدم تنظيم الجرائم وفق ما أشار إليه قانون العقوبات، وما قصد المُشرّع من ذلك، وهل جاءت بشكل عفوي أم هي نقل حرفي للأمر (٥٥)، أم وردت حسب جسامة الجريمة ودرجة شيوعتها، لذلك نقترح على المُشرّع إعادة صياغة نصّ المادة أعلاه طبقاً للترتيب الوارد في قانون العقوبات العراقي لتكون كالآتي: (قضية فساد هي قضية جزائية تنظر أمام القضاء بشأن جريمة من الجرائم التي تمسّ نزاهة الوظيفة العامة أو الإخلال بها كالجرائم المُخلّة بسير العدالة أو تهريب الموقوفين أو التزوير أو الرّشوة أو الاختلاس أو تجاوز الموظفين حدود وظائفهم أو أي جريمة أخرى يتوفر فيها أحد الظروف المشددة المنصوص عليها في الفقرات (٥ و ٦ و ٧) من المادة (١٣٥) من قانون العقوبات المعدلة بالقسم (٦) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٥٥) لسنة (٢٠٠٤) (الملغي).

وفيما يخصّ المادة (٤) المتعلقة بألية اختيار رئيس الهيئة، إذ نصّت على تشكيل لجنة مكوّنة من (٩) أعضاء من لجنتي النزاهة والقانونية في مجلس النواب لاختيار ثلاثة مرشحين لمنصب رئيس الهيئة، وبعدها يتمّ المصادقة على أحدهم بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاءه، وبالاطلاع على نصّ المادة (٦١/ خامساً) من الدستور التي تنصّ على أنّ صلاحية مجلس النواب تقتصر بالموافقة على تعيين ب... السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء... يتبين من ذلك أنّ صلاحية اقتراح تعيين رئيس هيئة النزاهة هي لمجلس الوزراء، والموافقة عليه هي لمجلس النواب، وهذه الصلاحية لا تنسجم مع طبيعة وعمل مجلس النواب، لأنّها من مفردات العمل التنفيذي، كما أنّ النصّ لم يبيّن آلية الترشيح والاختيار هل يكون بإعلان عبر وسائل الإعلام، أم أنّ الأمر متروك للجنة، إذ أنّ كلّ شخص يقدّم مرشحه من كتلته الحزبية، وبذلك نقترح أن يكون تقديم ثلاثة مرشحين من مجلس الوزراء وبالتشاور والتنسيق مع مجلس القضاء الأعلى، لأنّ عمل هيئة النزاهة يرتبط كذلك بالعمل التحقيقي لئتمّ بعد

ذلك اختيار أحدهم من قبل مجلس النواب والمصادقة عليه. وقد نصّت المادة (١٠) من قانون هيئة النزاهة على تكوين دوائر الهيئة وجهات ارتباطها، إلا أنّ الدوائر المُستحدثة بموجب الفقرات (سابعاً، ثامناً، تاسعاً) وهي دائرة الاسترداد ودائرة البحوث والدراسات والأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد لم يُحدد القانون جهة ارتباطها، فهل تخضع لرئيس الهيئة مباشرة أم أنّها مستقلة بعملها؟ ونقترح ربط هذه الدوائر برئيس الهيئة مباشرة، لأنّها تحتاج إلى تنسيق وثيق بوزارة الخارجية ومجلس الوزراء، وبالتالي فإنّ رئيس الهيئة يجب أن يتولّى هذا التنسيق.

#### دور رقابة المفتشين العامّين:

عرّف العراق التفتيش الإداري في بداية تأسيس الدولة العراقية بموجب نظام التفتيش الإداري الصادر عام (١٩٢٣) في وزارة الداخلية، وصدرت بعد هذا النظام عدّة قوانين للتفتيش الإداري كالقانون رقم (٤٢) لسنة (١٩٣٣)، والقانون رقم (٥٤) لسنة (١٩٣٦)، ولاستشراء حالة الفساد الإداري والمالي خلال فترة الحكم الملكي والجمهوري ولغاية سقوط النظام عام (٢٠٠٣)، أصدر الحاكم المدني لسلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) الأمر رقم (٥٧) لسنة (٢٠٠٤) الذي أنشأ بموجبه مكاتب للمفتشين العموميين داخل الوزارات العراقية<sup>(٤٣)</sup>. وجاء في الأسباب الموجبة لإصدار هذا الأمر (لأنّ النظام السابق كان ينمّي الفساد وانعدام الكفاءة في المؤسسات الحكومية العراقية وإلى الحاجة بالتالي إلى تكاتف الجهود من أجل استعادة الجمهور لتقته في تلك المؤسسات)، فضلاً عن حاجة الوزراء والإدارة العراقية الجديدة لكادر من المهنيين المؤهلين والموضوعيين لمنع وقوع أعمال الغش والتبذير وغيرها<sup>(٤٤)</sup>، إلا أنّ شيئاً من ذلك لم يحصل إذ أنّ آلية تعيين الموظفين واختيارهم تخضع للمحاصصة الطائفية والحزبية واستبعاد مبدأ الكفاءة المهنية، ويمثل المفتش العام الجهة الرقابية الفعالة التي تساهم في تحسين كفاءة ونزاهة الوزارات وإعادة الثقة للجمهور في المؤسسات الحكومية من خلال السلطات الممنوحة له، ومنها إخضاع أداء الوزارات لإجراءات المراقبة والمراجعة والتدقيق والتحقيق والتعرف على الأعمال المخالفة للقانون. وتعدّ هذه الإجراءات أعمال ذات طبيعة مانعة، لأنّها تسعى

<sup>(٤٣)</sup> كلاويش مصطفى إبراهيم الزلمي: نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق دراسة مقارنة ، أطروحة

دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠٠٦م، ص ١٠٥.

<sup>(٤٤)</sup> ينظر مقدمة أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ المنشور في جريدة

الوقائع العراقية رقم (٣٩٨٢) في (٣/٦/٢٠٠٤).

للقضاء على أعمال الغش والهدر، وكذلك إجراء برامج لتدريب وتعليم كوادر الوزارات، وتقديم تقارير غير ملزمة عن أعمال الوزارة ترمي إلى تصحيح وتجاوز جوانب القصور، وبإمكان موظفي هذه المكاتب الوصول بدون قيود إلى جميع مكاتب الوزارة، ولهم إصدار طلبات استدعاء الشهود والاستماع إلى القسم الذي يؤدونه، وإلزام العاملين داخل الوزارات بتبليغ المفتش العام بمعلومات تتعلق بما يقع من أعمال مخالفة للقانون<sup>(٤٥)</sup>.

**أما مهام المفتشين العاملين فقد أشار إليها القسم (٥) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٥٧) لسنة (٢٠٠٤) وهي كالاتي:**

- ١- فحص ومراجعة جميع سجلات الوزارة وكل ما تقوم به من نشاط بُغية ضمان النزاهة والشفافية والكفاءة في عملياتها.
- ٢- القيام بالتحقيق الإداري انسجاماً مع السلطات المنصوص عليها في القسم (٦) التي تنص على إمكانية وصول اللجان التابعة لمكتب المفتش العام إلى جميع مكاتب الوزارة دون قيود واستدعاء الشهود، وإلزام العاملين على تبليغ المفتش العام عن أعمال الغش أو التبذير وغيرها.
- ٣- المراجعة والتدقيق في عمليات الوزارة ومهامها بُغية القيام بقياس الأداء.
- ٤- تلقي الشكاوى المتعلقة بأعمال الغش والتبذير وتقييم فحواها، واتخاذ الإجراءات الأصولية بشأنها، أو إحالتها إلى سلطات التحقيق الأخرى حسب الاختصاص، أو المبادرة بالتحقيق في أعمال يزعم أنها تنطوي على غش أو تبذير.
- ٥- متابعة الأداء لضمان الإجراءات الصحيحة وفق ملاحظات وتوصيات المفتش العام.
- ٦- توفير المعلومات والأدلة المتعلقة بالأعمال المخالفة وتقديمها للمسؤولين المناسبين.
- ٧- ممارسة أي نشاط آخر الغرض منه منع أعمال الغش والتبذير كمراجعة التشريعات واللوائح وتقديم برامج التثقيف والتدريب.
- ٨- إعداد التقارير وفق ما ينص عليه القسم (٩) من الأمر إلى الوزير المعني أو المسؤولين المنتخبين (مجلس النواب) باستثناء المعلومات ذات الطبيعة الأمنية والخطرة على الأمن القومي يبين فيه مواطن الخلل والقصور والجهود المبذولة من قبله ويتيح ذلك للأعلام.

<sup>(٤٥)</sup> علي حسين عبد الأمير: اختصاصات هيئات الرقابة المستقلة في العراق (التعارض والتداخل)، مجلة الحقوق، جامعة المستنصرية، العدد: ٣، ٢٠١٠م، ص ١٧٣.

٩- متابعة ورصد ما يتمّ تنفيذه من التوصيات التي يقدمها المفتش العام والجهات الرقابية الأخرى.

١٠- تدريب العاملين في الوزارات على كيفية التعرف على أعمال الغش والتبذير وتطوير برامج الوزارات وفق أساليب ترعى المسؤولية والنزاهة.

١١- التعاون الكامل مع الجهات المعنية بتطبيق القانون ومع هيئة النزاهة والمحاكم لمساعدتها في تأدية مهامها.

١٢- أي عمل يراه المفتش العام لضمان كفاءة أداء المهام والسلطات الممنوحة له في حدود اختصاصه<sup>(٤٦)</sup>.

ويتمّ تعيين المفتش العام من قبل رئيس الوزراء، ويخضع تعيينه للمصادقة من قبل أغلبية أصوات مجلس النواب لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرّة واحدة، إلا أنّ الأمر رقم (١٩) لسنة (٢٠٠٥)<sup>(٤٧)</sup>، قد عدّل أمر تعيين المفتش العام ليجعله منوطاً بقرار من رئيس مجلس الوزراء وباقتراح من هيئة النزاهة وبذلك أُلغيت سلطة مجلس النواب في مسألة تعيين المفتش العام.

وبدورنا لا نؤيّد مثل هذا الإجراء، لأنّ المفتش العام هو بدرجة وكيل وزارة أي درجة خاصة وهو من الجهات الرقابية على عمل الوزارات، ويجب أن يخضع لمصادقة مجلس النواب، ونقترح أن يتمّ ترشيح عدد من المرشحين لا يتجاوز الخمسة أشخاص من قبل هيئة النزاهة، لأنّ المفتش العام يُعدّ من الأجهزة الساندة لعمل هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية، ويتمّ عرض الموضوع على مجلس الوزراء لاختيار ثلاثة منهم، وعرض ذلك على مجلس النواب للمصادقة على أحدهم بالأغلبية، ويتمتع المفتش العام ببعض مظاهر الاستقلال، منها أنّ آلية تعيينه لا تتمّ من قبل الوزير المعني، وكذلك فإنّ للمفتش العام صلاحية تعيين موظفيه وترقيتهم من دون تدخل الوزارة بذلك استناداً لأحكام القسم (٢/٧) من الأمر (٥٧) لسنة (٢٠٠٤). أما بالنسبة للعاملين في هذه المكاتب فلا توجد معايير محددة لاختيارهم ونؤيّد من دعا إلى توفر بعض الشروط في

<sup>(٤٦)</sup> يُنظر القسم (٥) من أمر سلطة الائتلاف المنحلة رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ م. للمزيد ينظر د. صعب ناجي عيود وآيات سلمان شهاب: المفتش العام ودوره في مكافحة الفساد الإداري، بحث منشور في مجلة الحقوق، مجلة فصلية تصدر عن كلية القانون الجامعة المستنصرية، العدد ١٠، ٢٠١٠ م، ص ٨٣.

<sup>(٤٧)</sup> نُشر الأمر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٩٥) في (٣/٣/٢٠٠٥).



آلية اختيار العاملين في هذه المكاتب ومن هذه الشروط عدد سنوات الخدمة والمؤهّل العلمي والاستقلال الحزبي واجتيازه اختبار في اختصاصه من خلال لجنة متخصصة<sup>(٤٨)</sup>.

يتضح ممّا سبق أنّ المفتش العام يقوم بمهمة التحقيق الإداري في المسائل التي تنطوي على مخالفة للقوانين ولا يملك صلاحية فرض العقوبات الانضباطية، وإنّما عليه رفع التقرير إلى الوزير المختص الذي له صلاحية فرض العقوبات بموجب أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل.

أما في حالة إذا ما انطوت المخالفة على عنصر جزائي فينبغي إحالة التحقيق إلى هيئة النزاهة التي من صلاحياتها إجراء التحقيق تحت إشراف قاضي التحقيق، وإحالة الموظف المتّهم بإساءة استعمال السلطة أو غيرها من جرائم الفساد الإداري والمالي إلى المحاكم المختصة وفق قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة (١٩٧١) المعدل<sup>(٤٩)</sup>.

### الخاتمة

تُعدّ ظاهرة الفساد الإداري والمالي آفة مجتمعية فتاكة، وهي قديمة ومضرة وُجدت على مرّ العصور، وفي كلّ المجتمعات، الغنيّة والفقيرة، المتعلّمة والأمية، القوية والضعيفة، برغبة الإنسان في الحصول على مكاسب مادية أو معنوية بطرق غير مشروعة، وتكون صورتها واضحة بصورة كبيرة في مجتمعات العالم الثالث، وخاصة في مؤسساتها الحكومية، بسبب مشكلاتها الاقتصادية وتخلف مسيرة تقدّمها.

وقد جاهد الكثير من المجتمعات الحديثة ومنها العراق ومصر للتخلّص من هذه الآفة المجتمعية الخطيرة، لأنّها تقف عقبةً في سبيل التطور السليم والصحيح لتلك المجتمعات، وإنّ تشييدها في مؤسسات الدولة يُعدّ من أشدّ العقبات خطورةً في وجه الانتعاش الاقتصادي، إذ أنّه يظهر استغلال السلطة لأغراض خاصة، سواء في تجارة الوظيفة أو الابتزاز أو المحاباة أو إهدار المال العام أو التلاعب فيه، وسواء أكان ذلك الأمر مباشراً أم غير مباشر، وتنتج عنه آثار سيئة وهي تحوّل الموارد والإمكانات

<sup>(٤٨)</sup> صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي: دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في

العراق، مرجع سابق، ص ٢٨٤.

<sup>(٤٩)</sup> كلاويش مصطفى إبراهيم الزلمي: نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق، مرجع سابق،

ص ١٤٠.

الحقيقية من مصلحة المجتمع إلى مصلحة أشخاص، بينما يتم تركيز المصلحة والثروة في يد فئة قليلة من المجتمع، وهذا ليس في مصلحة الدولة على المدى البعيد، مما يولّد آثاراً سيئة وضارة.

إنّ صور الفساد المؤلمة للجميع تجعل منه تحدياً مهماً وكبيراً للحكومات والمجتمعات معاً، الأمر الذي يفترض وجود خطط وجهود متكاملة ومتفاعلة تستهدف التخلص من هذا الخطر وإزالة آثاره، على أنّ الأمر يستلزم جهوداً واسعة في مجالات عديدة، اقتصادية واجتماعية وقانونية وتربوية، وذلك لأنّ الفساد الإداري هو ثمرة طبيعية لأوضاع شاذة وسلبية في تلك المجالات، فغياب المساءلة القانونية مع وجود ثغرات في التشريعات الحكومية النافذة قد يستغلها المفسدون، فضلاً عن ضعف الوازع الديني والأخلاقي، مع وجود عادات وتقاليد اجتماعية قد تقبل ولا تستنكر الفساد مع تدني مستويات المعيشة، كل ذلك يشكل مرتعاً خصباً لتنامي الفساد وانتشاره.

### قائمة المراجع:

- (١) د. غازي فيصل: سحب يد الموظف في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة العدالة، مجلة تصدر عن وزارة العدل العراقية. بغداد، العدد الثالث: ٢٠٠٢م.
- (٢) علي حسن عبد الزهرة: اختصاصات هيئات الرقابة المستقلة في العراق، بحث منشور في مجلة الحقوق، مجلة فصلية علمية محكمة تصدر عن كلية القانون الجامعة المستنصرية، المجلد ٣، العدد ١٠، ٢٠١٠م.
- (٣) د. صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي: دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في العراق، أطروحة دكتوراه كلية القانون. جامعة بغداد: ٢٠٠٨م.
- (٤) د. محمد الصافي: التطور التاريخي لديوان الرقابة المالية، بحث منشور على الموقع: [www.mohasabawasit.ahlamontada.com](http://www.mohasabawasit.ahlamontada.com).
- (٥) إلهام عطا حطحوط الموسوي: دور الرقابة المالية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، بحث مقدم إلى المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، (بغداد: ٢٠٠٥م).
- (٦) إحسان علي عبدالحسين: دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد، بحث منشور على الموقع: [www.nazaha.com](http://www.nazaha.com).
- (٧) سالم روضان الموسوي: نقد وتحليل قانون هيئة النزاهة الجديد، بحث منشور على الموقع: [www.albayyannew.com](http://www.albayyannew.com).

- (٨) عمرو بديع عمران عيسى الطائي: سرية التحقيق وحق الدفاع، بحث مقدم إلى المعهد القضائي، وهو جزء من متطلبات الدراسة الثانية،، دورة ٣٤، ٢٠١٣م. (غير منشور).
- (٩) قرار محكمة التمييز الاتحادية ٦٦٩/ الهيئة الموسعة الجزائية / ٢٠١٥ في ٢٤/٦/٢٠١٥، (غير منشور).
- (١٠) خالص كاظم جبر: حقوق المتهم أثناء التحقيق الابتدائي، بحث مقدم كجزء من متطلبات الترقية إلى الصنف الثالث من أصناف القضاة، ٢٠١٢م.
- (١١) عماد عبد غائب: إجراء التحقيق الابتدائي وتطبيقاته العملية، بحث مقدم كجزء من متطلبات التخرج من المعهد القضائي، المرحلة الثانية، الدورة ٣٤، ٢٠١٣م. (غير منشور).
- (١٢) د. صباح سامي داود: وسائل حماية حقوق الإنسان، محاضرات أقيمت على طلبية المعهد القضائي، ٢٠١٢م.
- (١٣) رافد حسون عبد: مبادئ الشفافية ونظم المساءلة لحماية النزاهة ومكافحة الفساد، بحث مقدم إلى هيئة النزاهة، ٢٠١١م، منشور على الموقع الآتي:  
[WWW.NAZAHAHA.IQ/BODY.ASP?FIELD=NEWS=II99](http://WWW.NAZAHAHA.IQ/BODY.ASP?FIELD=NEWS=II99)
- (١٤) أمجد زيدان: مدونة السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة بين النظرية والتطبيق، بحث مقدم إلى وزارة شؤون المرأة الأردنية، ٢٠١١م.
- (١٥) قرار محكمة التمييز الاتحادية ١٨١٢/ الهيئة الجزائية/ ٢٠١٦ في ٢٤/٤/٢٠١٦م، (غير منشور).
- (١٦) رحيم حسن العكيلي: مدى استجابة العراق لمقتضيات التجريم وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بحث منشور على الموقع: [www.tqmag.net](http://www.tqmag.net).
- (١٧) راضي حمزة الراضي: سؤال وجواب، مجلة الجيل الآن، مجلة فصلية تصدرها هيئة النزاهة العدد (٣) لسنة ٢٠٠٦م.
- (١٨) المادة (١٦) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.
- (١٩) ظافر حسين مفتن: الكسب غير المشروع، بحث مقدم إلى مركز البحوث والدراسات في مكتب المفتش العام لوزارة الداخلية، السنة الثالثة، العدد (٦)، ٢٠١٢م.
- (٢٠) لائحة الكشف عن الذمة المالية الصادرة لسنة ٢٠٠٥م.

- (٢١) نجم عبود: أخلاقيات الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، مؤسسة الرواق للنشر والتوزيع، عمان: ٢٠٠٥م.
- (٢٢) رحمن موحان عبدالله: استمارة كشف المصالح المالية ونطاق تطبيقها، بحث مقدم إلى دائرة البحوث والدراسات في هيئة النزاهة منشور على الموقع الآتي: [www.nazaja.iq/body.asb?field=news-arebic&id=513](http://www.nazaja.iq/body.asb?field=news-arebic&id=513)
- (٢٣) صالح حسن كاظم: تعارض المصالح، بحث مقدم إلى دائرة الشؤون القانونية في هيئة النزاهة. (غير منشور).
- (٢٤) نص المادة (٢٠) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١م.
- (٢٥) قرار محكمة التمييز الاتحادية رقم ٦٨٨/الهيئة الجزائية/٢٠١٤، في ٢٧/٨/٢٠١٤، متاح على الموقع الإلكتروني موقع مجلس القضاء الأعلى: [ja.iqwww.qanoun.iraq](http://ja.iqwww.qanoun.iraq)
- (٢٦) عبدالرحمن أبو عرفة: أخلاقيات الوظيفة العامة، بحث منشور على الموقع الإلكتروني الآتي: [www.amah.pnlestin.org/docun.ents/corrupton/aburarfohdoc](http://www.amah.pnlestin.org/docun.ents/corrupton/aburarfohdoc)
- (٢٧) مُعين البرغوثي: واقع الالتزام بتطبيق مدونات السلوك في القطاع الأهلي، سلسلة تقارير (٣٣) الصادرة عن ائتلاف من أجل النزاهة والمسائلة ضمن برنامج أمان الممول من حكومتي النرويج، هولندا، ٢٠١١م.
- (٢٨) د. ضحى عادل، أ. د خولة عبدالوهاب عبداللطيف: أساليب التعامل مع مُدونة السلوك الوظيفي في الوقاية من الفساد، بحث مقدم إلى مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية التي تصدر عن كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد: ٢٠١٣م.
- (٢٩) كلاويش مصطفى إبراهيم الزلمي: نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠٠٦م.
- (٣٠) مقدمة أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ المنشور في جريدة الوقائع العراقية رقم (٣٩٨٢) في (٢٠٠٤/٦/٣).
- (٣١) علي حسين عبد الأمير: اختصاصات هيئات الرقابة المستقلة في العراق (التعارض والتداخل)، مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، العدد: ٣، ٢٠١٠م.
- (٣٢) د. صعب ناجي عبود وآيات سلمان شهيب: المفتش العام ودوره في مكافحة الفساد الإداري، بحث منشور في مجلة الحقوق، مجلة فصلية تصدر عن كلية القانون- الجامعة المستنصرية، العدد ١٠، ٢٠١٠م.