النظام القانوني لهيئة النزاهة

أ.د. احمد خورشيد حميدي محمد مظهر ناصر

جامعة كركوك / كلية القانون والعلوم السياسية

المقدمـــة

تعد هيئة النزاهة إحدى الأجهزة التي أسست في العراق في إطار جهود منع الفساد ومكافحته بموجب القانون التنظيمي الصادر عن مجلس الحكم (المنحل) الملحق بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) المرقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ ، الذي تم إلغاؤه بعد صدور قانون جديد لهيئة النزاهة المرقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ ، وتعد هيئة النزاهة إحدى مؤسسات الدولة ، مستقلة ماليا وإداريا ، تخضع لرقابة مجلس النواب ، لها عدة وسائل للوصول إلى هدفها المنشود في منع الفساد ومكافحته من أهمها إعطاؤها سلطة التحقيق في جرائم الفساد الإداري والمالي.

أهمية البحث

تبرز أهمية البحث بوصفه إحدى الموضوعات المرتبطة بحياة الناس ارتباطاً وثيقاً فما فرد أو جماعة، حاكماً أو محكوماً إلا وله صلة به فلا يمكن إن ينقضي التعامل مع أموال الدولة وممتلكاتها العامة، ولهذا كان من الضروري إنشاء الأجهزة المتخصصة في مجال حماية المال العام ومكافحة الفساد، ودعم القائمين عليها،

ومنحها الاستقلالية التامة عن الجهاز التنفيذي وربطها من حيث التنظيم بالسلطة العليا بالدولة، بما في ذلك توفير الاستقلال المالي والرقابة الذاتية على نفسها.

ولا شك في إن تأسيس هيئة النزاهة وبمستوى عالي من الصلاحيات الرقابية على أجهزة الدولة المختلفة يشكل حدثاً قانونياً على مستوى كبير من الأهمية فهذهِ التجربة الحديثة على مستوى المنطقة ذات مغزى خاص، أهمها أن قيم سيادة القانون والديمقراطية ستسير بالاتجاه الصحيح ما دامت هذهِ الهيئة الرقابية تعمل بشكل مستقل وبكفاءة ومهنية، كما ويعد قانون هيئة النزاهة طفرة في ميدان القوانين العراقية لما تمثله من تجسيد فعلي لحماية المال العام ومكافحة الفساد.

هدف البحث

سيبنى البحث على بيان النظام القانوني لهيئة النزاهة من خلال بيان مفهوم النزاهة والكيفية التي نشأت بموجبها الهيئة وأساسها القانوني وطبيعتها القانونية من حيث بيان عما إذا كانت الهيئة مستقلة من عدمه.

خطة البحث

آثرت تقسيم موضوع البحث على ثلاث مباحث، سوف نتناول المبحث الأول لبيان مفهوم هيئة النزاهة وذلك على مطلبين، خصصنا المطلب الأول لبيان تعريف هيئة النزاهة والمطلب الثاني لبيان تكوين هيئة النزاهة ، إما المبحث الثاني سوف نتناول فيه الأساس القانوني لهيئة النزاهة وذلك على مطلبين، خصصنا المطلب الأول لبيان أساس هيئة النزاهة بموجب الامر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤, والفرع الثاني أساس هيئة النزاهة بموجب قانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١، أما المبحث الثالث سوف نتناول فيه الطبيعة القانونية لهيئة النزاهة وذلك على ثلاث مطالب ، خصصنا المطلب الأول لبيان هيئة النزاهة سلطة رابعة ، والمطلب الثاني هيئة النزاهة سلطة قضائية أو شبه قضائية ، والمطلب الثالث هيئة النزاهة سلطة إدارية.

أما الخاتمة سوف نبين فيها ابرز ماتوصلنا إليه من استنتاجات ومقترحات تساهم في تعزيز وبيان النظام القانوني لهيئة النزاهة.

المبحث الأول

مفهوم هيئة النزاهة

لاشك في إن تأسيس هيئة النزاهة وبمستوى عالي من الصلاحيات الرقابية عن أجهزة الدولة المختلفة يشكل حدثاً قانونياً وإدارياً على مستوى كبير من الأهمية من حيث الوجود والدلالات، فهذه التجربة الحديثة على مستوى المنطقة تعطي دلالات ذات مغزى خاص، أهمها إن قيم سيادة القانون والديمقراطية في العراق ستسير بالاتجاه الصحيح مادامت هذه الهيئات الرقابية تعمل بشكل مستقل وبكفاءة مهنية عالية.

تعد هيئة النزاهة أحدث الآليات التي أسست في العراق في آثار جهود حماية المال العام ومكافحة الفساد بموجب القانون التنظيمي الصادر عن مجلس الحكم وقانونها المرقم (٣٠) لسنة ٢٠١١، حيث عرف هذا القانون هيئة النزاهة بأنها هيئة مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب، لها شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري، يمثلها رئيسها أو من يخوله[١]، وتعمل على المساهمة في منع الفساد وحماية المال العام، واعتماد الشفافية في إدارة شؤون الحكم على جميع المستويات[٢]،. ولأجل التعرف على مفهوم هيئة النزاهة سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في الأول منها تعريف هيئة النزاهة، وفي الثاني نتناول تكوين هيئة النزاهة.

(١) المادة (٢) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

(٢) المادة (٣) من القانون نفسه.

المطلب الأول

تعريف هيئة النزاهة

تعتبر هيئة النزاهة [١] المؤسسة المهمة التي أنيط بها إدارة واحدة من أهم المهام وأكثرها خطورة، ألا وهي مهمة مكافحة الفساد، وحماية المال العام.

ولغرض تعريف هيئة النزاهة سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الأول التعريف اللغوي للنزاهة، ، وفي المطلب الثاني نتناول التعريف الاصطلاحي للنزاهة

الفرع الأول

النزاهة لغة

المعنى اللغوي للنزاهة هو نَزْهُ الخلق ونزاهةِ النفس:عفيف متكرم يحل وحده ولا يخالط البيوت بنفسه ولا ماله، والجمع نُزَهاء ونزهون، ونزه نفسه عن القبيح نقاهاً، والنزاهة البعد عن السوء[٢] .

وأصل التنزه هو البعد، وقال أبن فارس (النون والزاي والهاء، كلمة تدل على بعد في مكان غيره، ويقال ظللنا متنزهين إذا تباعدوا عن الماء والريف، وفلان يتنزه عن الشيء أي يتباعد عنه، ورجل نزيه الخلق أي بعيد عن المطامع الدنيوية والأقذار وعن كل قبيح).

---

(١) إن استعمالنا لمصطلح (هيئة النزاهة) بدلاً من مصطلح (مفوضية النزاهة) الوارد في الأمر (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة، هو لكون مصطلح (هيئة النزاهة) قد ورد في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٠٢) منه، ولأن الدستور يعد القانون الأعلى في الدولة، لذلك ارتأينا استعمال هذا المصطلح انسجاما مع ما ورد في الدستور.

(٢) أبن منظور، لسان العرب، ج١٤، ط٣، دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان، بلا سنة طبع، ص١١٤.

والنزاهة تعد شرطاً شرعياً للوظيفة العامة قبل أن تكون حكماً دستورياً وقانونياً، إذ جاء في قوله تعالى (يا أبت استأجره وإن خير من استأجرت القوي الأمين) [١] ، وصفة الأمين تعني النزاهة، وعدم الانحياز عند القيام بعمل ما كالوظيفة العامة، وكذلك قوله تعالى (قال أجعلني على خزائن الأرض إني حفيظٌ عليم)[٢]، والحفظ تعني العفة والنزاهة والعلو في وجوه التصرف في الصلاحيات المقررة للموظف العام.

الفرع الثاني
النزاهة اصطلاحاً

تعني النزاهة اصطلاحاً منظومة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل ، ويمكن تعريفها أيضاً بأنها الحفاظ على الذات سليمة وغير محرفة ومراعاة حدود القيم الأخلاقية، ملحوظاً فيه التكامل الذاتي والاجتماعي[٣]، أو هي نظافة ذات اليد أو القدرة على تحصين النفس من سرقة الأموال العامة، والقدرة على المحافظة على المال العام[٤]، وتعد نزاهة الوظيفة العامة وحيادها المصلحة المحمية في تجريم سلوك الموظف الذي يحصل أو يحاول الحصول على مصلحة خاصة، من خلال أعمال وظيفته، وهذا هو موقف القانون الفرنسي في قانون العقوبات الجديد، [٥] إذ

(١) سورة القصص، الآية ٢٦.

(٢) سورة يوسف، الآية ٥٥.

(٣) د. عدي جواد علي الحجاز، الأسس المنهجية لوظيفة الإعلام التربوي في نشر ثقافة النزاهة، بحث منشور في مجلة هيئة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات، العدد الثالث، ٢٠١١، ص١٠.

(٤) د. سفيان صائب المعاضيدي، بناء مفهوم النزاهة في المناهج التربوية العراقية، بحث منشور في وقائع وبحوث المؤتمر العلمي السنوي لهيئة النزاهة، ٢٠٠٨، ص٤٣٥.

(٥) المواد (٤٣٢- ١٢) و (٤٣٢- ١٣) من قانون العقوبات الفرنسي رقم (٩٢) لسنة ١٩٩٢ والمعدل بقانون رقم (٩٣) لسنة ١٩٩٤.

وضع جريمة التربح من أعمال الوظيفة العامة في موضعها الصحيح بين الجرائم الماسة بنزاهة الوظيفة العامة، قاصداً تحقيق أوفر قدر من الحماية للنزاهة الوظيفية والملقى على عاتق الموظفين العموميين حمايتها[١]، وعلى النهج ذاته سار المشرع المصري وذلك في المادة (١١٥) من قانون العقوبات رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧ المعدل، والتي يفهم منها إن المشرع أراد محاربة أي مساس بنزاهة الوظيفة العامة.

ونرى من جانبنا إن النزاهة ما هي إلا مجموعة من القيم والمبادئ المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل، وتعزيز ثقافة السلوك الأخلاقي للعاملين داخل العمل المؤسسي، لتسهم في توجيه العمل بالاتجاه الصحيح وتعزيزه عن طريق تطوير ونشر وإدارة البرامج التدريبية، والنزاهة مفهوم أخلاقي واجتماعي مقترن بمجموعة من الصفات وترتبط بعدد من المقومات.

المطلب الثاني

تكوين هيئة النزاهة

شكل القانون دوائر الهيئة لتكون تحت إشراف وتوجيه وإدارة رئيسها، وقد نظم الفصل الثاني من قانون هيئة النزاهة النافذ ذلك فجعل لها رئيساً يساعده نائبان وتسعة من المدراء العامين[٢]، لذلك سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الأول رئيس هيئة النزاهة ونائباه، ونتناول في الثاني دوائر هيئة النزاهة.

(١) د. محمد السيد البحتروري، جريمة التربح، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، ٢٠٠١، ص٥٣. نقلاً عن د.سلوى توفيق بكر، المصدر نفسه.

(٢) القسم (٥) من القانون النظامي المحق بالأمر (٥٥) لسنة ٢٠٠٤.

الفرع الأول

رئيس هيئة النزاهة ونائباه

يمثل رئيس هيئة النزاهة قمة هيكلها التنظيمي، وهو بدرجة وزير يعين لمدة خمس سنوات[١]، وقد منح وفقاً للقانون صلاحيات عديدة أهمها وضع السياسة العامة للهيئة وإدارتها وضمان تأدية واجباتها واحترامها للقانون، وإصدار اللائحة التنظيمية للكشف عن الذمم المالية، وإصدار لائحة السلوك، وإصدار النظام الداخلي لتشكيلات دوائر الهيئة، وممارسة الإجراءات الانضباطية بحق منتسبيها وفقاً للقانون[٢]، كما جعل قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ لرئيس الهيئة نائبان، كل منهما بدرجة وكيل وزير، يتم تعيينهم بذات الشروط التي يعين بها رئيس الهيئة[٣]، ولكون عمل الهيئة يتمثل بعدة جوانب(قانونية وإعلامية وتربوية وتثقيفية) فقد أشترط أن يكون النائب الأول يحمل شهادة جامعية أولية في القانون لكي ترتبط به دائرة التحقيقات والدائرة القانونية ودائرة الوقاية والدائرة الإدارية والمالية، وأن يكون النائب

(١) المادة (٤/ ثالثاً) من قانون هيئة النزاهة رقم(٣٠) لسنة ٢٠١١.

(٢) المادة (٦) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

(٣) المادة(٨) من القانون ذاته

الفرع الثاني

دوائر هيئة النزاهة

بموجب القانون النظامي الملحق بالأمر(٥٥) لسنة ٢٠٠٤ الملغي فأن هيئة النزاهة تتكون من ستة دوائر متمثلة بدائرة التحقيقات، والدائرة القانونية، ودائرة الوقاية، ودائرة التعليم والعلاقات العامة، ودائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية، ودائرة الإدارة، وبعد صدور قانون هيئة النزاهة رقم(٣٠) لسنة ٢٠١١، أضاف العديد من الدوائر منها دائرة البحوث والدراسات، ودائرة الاسترداد، والأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد[١].

(١) الفقرات(سابعاً، ثامناً، تاسعاً) من المادة (١٠) من القانون ذاته.

المبحث الثاني

الأساس القانوني لهيئة النزاهة

يعد الأمر ٥٥ الصادر لسنة ٢٠٠٤ وقانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ الصادر لسنة ٢٠١١ السندان القانونيان لهيئة النزاهة،عليه سوف نتناول هذا المطلب على فرعين نتناول في الفرع الأول أساس هيئة النزاهة بموجب الآمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ والفرع الثاني أساس هيئة النزاهة بموجب قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.

المطلب الأول

أساس هيئة النزاهة بموجب الأمر ٥٥ الصادر لسنة ٢٠٠٤

بعد أحداث عام ٢٠٠٣ ، عانت البلاد من فراغ سياسي وامني وأداري استمر بضعة أشهر ونتيجة ذلك تم تعيين السفير الأمريكي (بول بريمر) حاكماً مدنياً للعراق وأطلق عليه (المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة) ، وباشر مهام عمله في الثالث عشر من أيار سنة ٢٠٠٣ حتى الثامن والعشرون من حزيران سنة ٢٠٠٤[١] وهو تاريخ تشكيل حكومة عراقية مؤقتة ، حيث صدر نظام سلطة الائتلاف المؤقتة المرقم (١) لسنة ٢٠٠٣[٢] والذي

(١) د. حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ،ط، بغداد ، ٢٠١١ ، ص٢٢٣.

(٢) نشر نظام سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) المرقم (١) لسنة ٢٠٠٣ في الوقائع العراقية بالعدد ٣٩٧٧ في ٢٠٠٣/٦/١٧.

منح السلطة المذكورة ممارسة كافة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية[١]، وخلال فترة الفراغ السياسي التي حصلت بعد إحداث عام ٢٠٠٣ اصدر المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة (بول بريمر) أوامر كثيرة تناولت مجالات عدة بصفة الحاكم المدني للعراق ، منها ما يتعلق بحماية المال العام ومحاربة الفساد كالأمر ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ (قانون المفتشين العموميين)، والأمر ٧٧ لسنة ٢٠٠٤ (قانون تعديل قانون ديوان الرقابة المالية) ، والأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ والذي خولا فيه سلطة الائتلاف المؤقتة مجلس الحكم سلطة إنشاء مفوضية عراقية معنية بالنزاهة العامة يكون جهازاً مستقلاً مسؤولاً عن تنفيذ قوانين حماية المال العام ومكافحة الفساد بكل إشكاله وصوره ، وتقوم باقتراح تشريعات القوانين وتنفيذ مبادرات التوعية وتثقيف الشعب العراقي بغية تقوية مطالبة بإيجاد قيادة نزيهة وشفافة تتسم بالمسؤولية وتخضع للمحاسبة[٢]، وبالفعل أنشئت تلك المفوضية بموجب القانون النظامي الصادر عن مجلس الحكم (المنحل) الملحق بالأمر المذكور ، لذلك فأن الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ هو تشريع له قوة القانون وأن سلطة الائتلاف حينما أصدرته كانت تعتمد في ذلك على الصلاحيات الممنوحة لها بموجب قرارات مجلس الأمن المرقم ١٤٨٣ و ١٥١١ لسنة ٢٠٠٣

(١) البند (٢) من القسم (١) من نظام سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (١) لسنة ٢٠٠٣.

(٢) المادة الأولى من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) بالرقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ وكذلك المادة العاشرة (ثانياً) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

وتكون هذه القرارات هي قواعد الإسناد لمشروعية نفاذ القانون[١].

وبالرجوع إلى الآمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ (الملغي) نجد إن سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) التي كان لها سلطة التشريع ، قد فوضت مجلس الحكم سلطة إنشاء مفوضية [٢] عراقية معنية بالنزاهة يكون هدفها الأساس حماية المال العام وتطبيق قوانين مكافحة الفساد[٣] وعلى ضوء هذا التفويض اصدر مجلس الحكم (المنحل) القانون النظامي المؤسس للهيئة وقد منحها وسائل عدة للوصول إلى هدفها الأساسي كان من أهمها وأكثرها نجاحاً التحقيق في جرائم الفساد المالي والإداري وإحالتها إلى المحاكم المختصة

(١) حيث تشير أحكام القرار ١٤٨٣ و ١٥١١ لسنة ٢٠٠٣ ما يلي (١. يعيد تأكيد سيادة العراق وسلامة أراضية ، ويشدد في هذا الصدد على الطابع المؤقت لاضطلاع سلطة التحالف المؤقتة بالمسؤوليات والسلطات والالتزامات المحددة بموجب القانون الدولي المعترف بها والمنصوص عليها في القرار ١٤٨٣ لسنة ٢٠٠٣ ، إلى حين قيام شعب العراق بتشكيل حكومة ممثلة للشعب معترف بها دولياً تتولى المسؤوليات المنوطة بالسلطة) ينظر : فارس حامد عبد الكريم ، الجريمة الدولية وعقابها ، الجزء الأول – شبكة النبأ المعلوماتية على الموقع WWW.ENNABAA.ORG أخر زيارة للموقع في ٢٠١٤/٢/١٥.

(٢) المفوض بفتح الواو واسم مشتق من فوضى وتعني في اللغة الأمر الذي جعل له التعرف فيه، ويمكن تعريف التعويض بان يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء من اختصاصه إلى أخر وفقاً لما يحدده القانون ، ينظر بهذا الصدد حيدر نجيب احمد ، علاقة القانون الإداري بالقانون المدني العراقي في حدود المال العام ، بحث منشور في مجلة النزاهة والشفافية ، السنة الثانية ، العدد الثالث ، ٢٠٠٨، ص٩٣.

(٣) المادة (١) من سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) المرقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤.

لاتخاذ الإجراءات الجنائية بشأنها ، وقد شكلت هيئة النزاهة فعليا في نهاية حزيران ٢٠٠٤[١].

وعن قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ ، نجده قد عالج تأسيس هيئة النزاهة في الباب السابع الذي يحمل عنوان (المحكمة والهيئات الوطنية في المادة التاسعة والأربعين الفقرة (١) منه بقولها (أن تأسيس الهيئات الوطنية للنزاهة العامة والهيئة العليا لحل النزاعات الملكية العقارية والهيئة الوطنية لآجتثات البعث بعد مصادقة عليه ...) وبموجب هذه المادة أضفى الشرعية على الهيئات التي أنشأتها سلطة الاحتلال قبل صدور قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ومن ضمنها هيئة النزاهة ، إلا أنه سماها الهيئة الوطنية للنزاهة العامة وعند صدور دستور جمهورية العراق عام ٢٠٠٥ غير اسمها من مفوضية النزاهة العامة إلى (هيئة النزاهة) إي انه استبدل كلمة المفوضية بكلمة هيئة ولم يجعل منها هيئة عامة كما وصفها الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ ، وقد اعتبرها إحدى الهيئات الدستورية المستقلة وعالجها في الفعل الرابع الذي يحمل عنوان الهيئات المستقلة من الباب الثالث (السلطات الاتحادية) وفي المادة (١٠٢) منه (تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان ، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة ، هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب وتنظيم إعمالها بقانون) .

(١) إحسان علي عبد الحسين ، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد ، بحث مقدم إلى هيئة النزاهة ، قسم البحوث والدراسات،العدد الثالث، ٢٠١١،ص٣٨.

المطلب الثاني

أساس هيئة النزاهة بموجب قانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١

صدر هذا القانون بتاريخ ٢٠١١/١١/١٤ ، وقد أقر التسمية التي جاء بها دستور جمهورية العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ والتي أسماها بـ (هيئة النزاهة) ولكون القواعد الدستورية تسمو على القواعد العادية ، بالتالي يلزم المشرع العادي إلا يصدر قانون يخالف إحكام الدستور[١].

ويمكن تعريف الهيئة بأنها شخص اعتباري من أشخاص القانون العام يتولى إدارة مرفق عام بقصد أداء خدمات عامة [٢]، هذا وقد نصت المادة (٢) من قانون هيئة النزاهة النافذ على أن (هيئة النزاهة هيئة مستقلة ، تخضع لرقابة مجلس النواب ، لها شخصية معنوية واستقلال مالي وأداري ويمثلها رئيسها أو من يخوله) ، وهذا بخلاف منهج الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ والقانون التنظيمي الملحق به اللذين لم يعطيا تعريفاً محدد لهيئة النزاهة وإنما اكتفيا بوصفها جهازاً مستقلاً مسؤولاً عن تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة ، هذا فأن الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ والقانون التنظيمي الملحق به الصادر عن مجلس الحكم قد تم إلغائهما بموجب قانون هيئة النزاهة النافذ باستثناء القسم (٦) من القانون التنظيمي المتعلق بتعديل قانون العقوبات الذي ما زال نافذاً وفي عام ٢٠١١ أسست هيئة نزاهة إقليم كردستان بموجب القانون الصادر عن حكومة إقليم كردستان رقم ٣ لسنة ٢٠١١[٣]، وقد سميت

---

(١) علي عبد الحسين ، شرح قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ ، بحث مقدم إلى الدائرة القانونية ، قسم اقتراح القوانين ، ٢٠١١، ص٢.

(٢) إحسان علي عبد الحسين ، مصدر سابق ، ص٢٥ .

(٣) الاطلاع على القانون ينظر الموقع الالكتروني لبرلمان كردستان العراق وعلى الرابط http:llperleman.org lDefaull.aspx?page=byyeathpD-yase gid. أخر زيارة الموقع في ٢٠١٣/١٢/٢٨.

(الهيئة العامة للنزاهة لإقليم كردستان العراق) [١]، حيث يهدف هذا القانون إلى تثبيت آلية فعاله لتكريس مبدأ سيادة القانون ومكافحة الفساد ودعم مبدأ الشفافية وتعزيزه في مؤسسات الإقليم كافة من خلال الإجراءات القانونية ، واتخاذ الإجراءات اللازمة لمكافحة الفساد ، واعتماد معايير موضوعية لتقويم الأداء وتطويره في الخدمة العامة والقضاء على الروتين ، وتثبيت وتقويم السلوك الوظيفي وتحمل المسؤولية إثناء تأدية الخدمة العامة وفقاً للقوانين والإجراءات التي تجرم الفساد .

وقد أكد قانون هيئة النزاهة العراقي النافذ على ضرورة إجراء التنسيق بين هيئة النزاهة وبين هيئات النزاهة في الأقاليم في ميدان مكافحة الفساد[٢] وعلى هذا الأساس فأنه يتوجب على هيئة النزاهة والهيئة العامة للنزاهة لإقليم كردستان العراق إجراء التنسيق فيما بينها في ميدان مكافحة الفساد وحماية المال العام.

وبعد الاطلاع على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي انظم إليها العراق بموجب قانون ٣٥ لسنة ٢٠٠٧ والتي ألزمت كل دولة طرف في الاتفاقية ، أن تنشأ هيئة لمنع الفساد[٣]، تجد أن الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ والقانون النظامي الملحق بالأمر المذكور وقانون هيئة النزاهة النافذ قد جاءا متفقين مع أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بإنشاء هيئة متخصصة بمنع ومكافحة الفساد ألا وهي هيئة النزاهة .

(١) المادة الثانية من قانون الهيئة للنزاهة لإقليم كردستان العراق رقم ٣ لسنة ٢٠١١.

(٢) الفقرة الرابعة من المادة (١١) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

(٣) القاضي انتون غرينوف ، بعثة الاتحاد الأوربي لدعم سيادة القانون في العراق ، دليل مكافحة الفساد، بغداد، ٢٠١٣، ص٤٣.

المبحث الثالث

الطبيعة القانونية لهيئة النزاهة

بعد أن تعرفنا إلى أساس عمل هيئة النزاهة لابد من بيان الطبيعة القانونية لها ، والسؤال الذي يثار بهذا الصدد ما هي الطبيعة القانونية لهيئة النزاهة ؟ هل تعد دائرة حكومية تتبع للحكومة وتتلقى الأوامر منها أم أنها هيئة قضائية أو شبه قضائية تمارس أعمالا تتشابه مع ما للمحاكم من أعمال مثل التحقيق وغيره؟ لكي نستطيع الوصول إلى معرفة الطبيعة القانونية لهيئة النزاهة لابد من بيان الآراء الفقهية التي قيلت بهذا الصدد عليه سوف نتناول هذا المبحث على ثلاث مطالب نبين في المطلب الأول هيئة النزاهة سلطة رابعة وفي المطلب الثاني هيئة النزاهة سلطة قضائية أو شبه قضائية وفي المطلب الثالث الطبيعة الإدارية لهيئة النزاهة .

المطلب الأول

هيئة النزاهة سلطة رابعة

يذهب أنصار هذا الرأي أن هيئة النزاهة تعد سلطة رابعة بجوار السلطات التقليدية الأخرى وهي السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية ، استناداً لما تتمتع به هذه الهيئة من استقلال في مواجهة الحكومة ، كما أنها تملك سلطة حقيقية في إصدار القرارات التنظيمية والفردية التي

يجوز الطعن بها من قبل الغير في حالة خروجها عن قواعد ومصادر المشروعية بدعوى تجاوز السلطة [١].

وبالرجوع إلى الدستور العراقي الدائم الصادر لعام ٢٠٠٥ نجده قد أدرج هيئة النزاهة ضمن الهيئات المستقلة ، وهذا قد يدل على استقلال هيئة النزاهة ويعد الهيئة سلطة جديدة مختلفة من السلطات الثلاث التقليدية ، إلا إن الفقه قد اعتماد على التسميات الواردة في الدستور كدليل على استقلالية الهيئة عن السلطات الأخرى بالقول لا يمكن الاستناد إلى مجرد التسميات التي يسبقها المشرع الدستوري على فئة ما والقيام بإدراجها ضمن فئة أخرى تتشابه في نفس التسمية حتى لو لم تتوفر في الفئة الجديدة كل الخصائص المطلوبة لإدراجها في الفئة الموجودة سلفاً ، فليس من المنطق إدراج السلطات الإدارية المستقلة ضمن السلطات التقليدية لمجرد إطلاق المشرع اسم السلطة، وذلك لان تمتعها بهذه الصفة الهدف منها تمكينها من أداء وظيفتها بعيداً عن تدخلات الحكومة هذا من جهة ، ومن جهة أخرى نجد إن الدستور العراقي النافذ حدد السلطات الاتحادية على سبيل الحصر بقوله (تتكون السلطات الاتحادية ، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، تمارس اختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات) [٢]، بالإضافة

(١) تتميز السلطة الممنوحة للهيئات المستقلة ومن ضمنها هيئة النزاهة ليس بكونها هيئات استشارية تنصب مهامها على تقديم الآراء الفردية وإنما تتمتع بحق إصدار القرارات الإدارية فتستعمل لتعديل المراكز القانونية وحق إصدار قرارات الضبط الإداري الفردية والتنظيمية لمزيد من التفاصيل ينظر زهير كاظم عبد – قرار المحكمة الاتحادية العليا عن الهيئات المستقلة في الدستور ، مقال منشور على الموقع الالكتروني للسلطة القضائية وعلى الرابط http://www.iraqja.iq/wiew.٧٤٢ أخر زيارة في ٢٠١٤/٢/١٥.

(٢) المادة (٤٧) من دستور جمهورية العام ، لعام ٢٠٠٥.

إلى إن فكرة السلطة الرابعة بحاجة إلى نص دستوري واضح وهذا ما لم نجده في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

المطلب الثاني

هيئة النزاهة سلطة قضائية أو شبه قضائية

يرى جانب من الفقه بأن هذه السلطات التي تتمتع بها هيئة النزاهة تعد بمثابة سلطات قضائية أو شبه قضائية مما يجعلها تندرج تحت مظلة السلطة القضائية، وقد استند هذا الرأي إلى بعض الصلاحيات الممنوحة لهيئة النزاهة لحل المنازعات ، ولما تتمتع به من إجراءات تحقيقية لمكافحة الفساد والتي نص عليها قانونها النافذ بموجب الفصل الثالث[١] مما يجعلها تندرج تحت مظلة السلطة القضائية ، ومن هذه الإجراءات صلاحية التحقيق في جرائم الفساد ، وترجيح اختصاصها التحقيقي في هذه الجرائم على اختصاص الجهات التحقيقية الأخرى والتي بضمنها الجهات التحقيقية العسكرية وقوى الأمن الداخلي ، ولها استخدام وسائل التقدم العلمي لجمع الأدلة والتحري عن الجريمة والتحقيق فيها ، وإلزام دوائر الدولة العامة بتزويد الهيئة بما تطلبه من وثائق وأوليات ومعلومات التي تتعلق بالقضية التي يراد التحقيق فيها أو التحري عنها ، وإذا رجعنا إلى المادة الحادية عشر من قانون هيئة النزاهة النافذ لتبين بأن الصلاحيات التي تملكها الهيئة للتحقيق في جرائم الفساد بواسطة محققيها تكون بإشراف قاضي التحقيق [٢]، الذي له وحده دون غيره سلطة اتخاذ القرار الفاصل في الدعوى الجزائية بعد انتهاء التحقيق فيها وما على محقق النزاهة إلا تنفيذ ذلك ، بالإضافة إلى إن دور هيئة النزاهة في التحقيق في جرائم الفساد تنتهي عند صدور قرار فاصل في الدعوى الجزائية بمعنى إن ما يصدر من هيئة النزاهة من إجراءات تحقيقية لا تصل إلى درجة

(١) المواد (١١، ١٢، ١٣، ١٤، ١٥) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

(٢) الفقرة (أولاً) من المادة (١١) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

الحكم القضائي الحائز على حجية الأمر المقضي به حتى يمكن القول بأن هيئة النزاهة تعد سلطة قضائية .

المطلب الثالث

هيئة النزاهة سلطة أدارية

يذهب أصحاب هذا الرأي إلى اعتبار هيئة النزاهة جزءاً من السلطات الإدارية، لأنها وسيلة يتم اللجوء إليها لمحاربة البيروقراطية ولحماية الحريات ، ولتلبية احتياجات جديدة لا تصلح تلبيتها الهيئات والمرافق العامة التقليدية بل يلزم توافر هيئات تتمتع بالاستقلال والحرية والمرونة حتى تستطيع القيام بأعمالها بنجاح ، فضلاً عن الخبرة الفنية وتوافر التخصصات المحددة لإشباع متطلبات طبيعة المهام الموكلة لها في جميع النواحي المختلفة لعمل الدولة ومرافقها العامة [١] ، إذن فالهيئات المستقلة ومن ضمنها هيئة النزاهة ما هي إلا نوع جديد متميز من إدارات الدولة فهي لا تعمل بمعزل عن العمل الحكومي للدولة وتطبق الأهداف السياسية الحكومية على الرغم من تمتعها بالعديد من المميزات تجاه السلطات الأخرى، وطريقة التشكيل والضمانات الموجهة لرئاسة الهيئة ، إذن وفقاً لهذا الرأي فأن هيئة النزاهة ذات طابع إداري وتنتمي لهيئات الدولة التقليدية وتتمتع بذاتية خاصة وبمهام ووظائف تقوم بها لصالح الدولة وتخضع بصورة أو أخرى لنظام الرقابة الخاصة والرقابة القضائية.

ومن خلال ما تقدم في تحديد الطبيعة للقانونية لهيئة النزاهة وفقاً لدستور جمهورية العراق الدائم الصادر ٢٠٠٥، وقانون الهيئة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١، بأنها إحدى المؤسسات الدستورية في الدولة العراقية، مستقلة إداريا

(١) عبد الله حنفي ، السلطات الإدارية المستقلة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٠، ص١٩٢.

وماليـاً، غيـر مرتبطـة بسـلطة معينـة أيـا كانـت تشـريعية أم مشـترك بينهـا وبـين السلطات الثلاث في الدولة فهي لا تعمل بمعزل عن السياسية العامة للدولة ، بل يتوجب عليها تنفيذ سياستها بما يخدم المصلحة العامة للدولة كونها جزء لا يتجزأ من أجهزة الدولة تمارس عملها خدمة للصالح العام وحفاظاً على أموال الدولة، مع بقاء حق السلطة التشريعية في الرقابة على إعمالها لأجل ضمان عدم ممارسة اختصاصه وفقاً للصلاحيات المخولة لها.

الخاتمـــــة

بعد إن وفقنا الله عز وجل في انجاز هذهِ الرسالة أمكننا إن نخرج بمجموعة من الاستنتاجات والمقترحات التي تساهم في تعزيز دور هيئة النزاهة في المحافظة على المال العام.

أولاً : الاستنتاجات

١. يعد قانون الهيئة طفرة نوعية في مجال مكافحة الفساد وحماية المال العام، بعد فسح هذا القانون لهيئة النزاهة المجال الكبير للتحري عن جرائم الفساد والكشف عن المفسدين، كما ويتسم هذا القانون بالمرونة الأمر الذي يجعل منه مثالاً يحتذي به في مجال مكافحة الفساد بكل صورة وإشكاله.
٢. هيئة النزاهة إحدى رموز التقدم الاجتماعي والإداري والسياسي التي انبثقت في السنوات السابقة، بحيث جاءت معززة للمفهوم الديمقراطي الذي نظمه دستور العراق الصادر لسنة ٢٠٠٥.
٣. تبين لنا إن الأساس القانوني لعمل هيئة النزاهة هو الأمر (٥٥) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) سنة ٢٠٠٤ والقانون النظامي الملحق به، وقانون هيئة النزاهة رقم (٣٠)لسنة ٢٠١١.
٤. تعد هيئة النزاهة جهة تحقيقية مستقلة تتولى التحقيق في جرائم الفساد المالي والإداري بواسطة محققيها تحت إشراف ورقابة قاضي التحقيق.

ثانياً : المقترحات

١. ضرورة المحافظة على استقلالية هيئة النزاهة وعدم المساس بها ودعم وتعزيز دور هيئة النزاهة في حماية المال العام ومنع الفساد ومكافحته، واعتماد الشفافية في إدارة شؤون الحكم على جميع المستويات من قبل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، وعدم التدخل في أعمالها بما يجعلها وسيلة ضغط تمارس من لا يتفق مع سياسة الجهة المسيطرة عليها.

٢. ضرورة إن يكون رئيس الهيئة من المختصين في الميادين الخاصة بعمل الهيئة كأن يكون قاضياً أو من حملة الشهادات العليا في القانون وان يكون تعيينه بترشيح من مجلس القضاء الأعلى على إن تقر السلطة التشريعية بأغلبية الأصوات.

٣. ضرورة تشريع قوانين خاصة بالإثراء غير المشروع والعمل على وضع العقوبات الصارمة لمن يستغل وظيفته للتكسب غير المشروع.

٤. ضرورة اعتماد قضاة متخصصين بالتحقيق والحكم في قضايا الفساد المالي والإداري والعمل على تدريب بعض القضاة الحاليين على كيفية التحقيق في تلك القضايا.

قائمـة المصادر والمراجع

أولا : القرآن الكريم

ثانياً : الكتب القانونية

١. القاضـي انتـون غرغينـون، بعثـة الاتحـاد الأوربـي لـدعم سـيادة القـانون فـي العراق، دليل مكافحة الفساد، بغداد، ٢٠١٣.

٢. د. حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ،ط، بغداد ، ٢٠١١ ، ص٢٢٣.

٣. عبد الله حنفي ، السلطات الإدارية المستقلة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٠.

٤. د. محمد السيد البحتروري، جريمة التربح، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، ٢٠٠١.

ثالثا : البحوث

١. إحسان علي عبد الحسين ، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد ، بحث مقدم إلى هيئة النزاهة ، قسم البحوث والدراسات،العدد الثالث، ٢٠١١

٢. حيدر نجيب احمد ، علاقة القانون الإداري بالقانون المدني العراقي في حدود المال العام ، بحث منشور في مجلة النزاهة والشفافية ، السنة الثانية ، العدد الثالث ، ٢٠٠٨.

٣. د. سفيان صائب المعاضيدي، بناء مفهوم النزاهة في المناهج التربوية العراقية، بحث منشور في وقائع وبحوث المؤتمر العلمي السنوي لهيئة النزاهة.

٤. د. عدي جواد علي الحجاز، الأسس المنهجية لوظيفة الإعلام التربوي في نشر ثقافة النزاهة، بحث منشور في مجلة هيئة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات، العدد الثالث، ٢٠١١.

٥. علي عبد الحسين ، شرح قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ ، بحث مقدم إلى الدائرة القانونية ، قسم اقتراح القوانين ، ٢٠١١.

ثالثا : التشريعات.

- **الدساتير والقوانين:**

١. الدستور العراقي الدائم الصادر لعام ٢٠٠٥
٢. قانون تعديل قانون العقوبات الفرنسي رقم (٩٣) لسنة ١٩٩٤.
٣. القانون التنظيمي الصادر عن مجلس الحكم (المنحل) الملحق بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٣٩٨١ لسنة ٢٠٠٤
٤. قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المنشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٢١٧ في ٢٠١١/١١/١٤.
٥. نظام سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (١) لسنة ٢٠٠٣.

- **الأوامر:**

١. أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ والخاص بمفوضية النزاهة.

رابعا: المصادر من الشبكة الدولية الانترنت

١. زهير كاظم عبد – قرار المحكمة الاتحادية العليا عن الهيئات المستقلة في الدستور ، مقال منشور على الموقع الالكتروني للسلطة القضائية وعلى الرابط http://www.iraqja.iq/wiew.٧٤٢ أخر زيارة في ٢٠١٤/٢/١٥.

٢. فارس حامد عبد الكريم ، الجريمة الدولية وعقابها ، الجزء الأول – شبكة النبأ المعلوماتية على الموقع WWW.ENNABAA.ORG أخر زيارة للموقع في ٢٠١٤/٢/١٥

٣. الموقع الالكتروني لبرلمان كردستان العراق وعلى الرابط http:llperleman.orglDefaull.aspx?page=byyeathpD-yas gid. أخر زيارة الموقع في ٢٠١٣/١٢/٢٨.

المستخلص

تعد هيئة النزاهة إحدى الأجهزة التنظيمية المستقلة في الدولة العراقية وتم استحداثها بموجب الأمر ٥٥ الصادر لعام ٢٠٠٤ (الملغي) والقانون النظامي الملحق به، وقد تم التأكيد عليها بموجب دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، وتم منح هذهِ الهيئة اختصاصات واعمال متنوعة، لذلك وجب علينا دراستها لمعرفة الاطار النظري لهذهِ الهيئة وبيان أساسها القانوني وطبيعتها هل هي هيئة مستقلة من عدمه.

وتوصلنا من خلال دراسة الاتجاهات الفقيه السابقة التي أثيرت حول طبيعة هيئة النزاهة بأنها احدى الأجهزة التنظيمية المستقلة تملك مجموعة إجراءات وواجبات تقوم بها في الدولة من خلال السلطات الممنوحة لها للاطلاع على كيفية سير العمل في الأجهزة الإدارية الخاضعة للرقابة والتأكد من تحقيق النشاط المالي والإداري والاقتصادي للدولة وفقاً للغايات المنشودة وعلى الأساس المخطط له ضمن سياسية الدولة والأفكار الفلسفية التي تؤمن بها الدولة وتسعى إلى تحقيقها،من قبل مجلس النواب العراقي حسب إحكام المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق الصادر لعام ٢٠٠٥ غير مرتبطة بسلطة معينة أيا كانت تشريعية أم تنفيذية أم قضائية، لا سلطان عليها غير القانون.

Abstract

The Integrity Commission one of the regulatory bodies independent Iraqi state was created under Order ٥٥, issued in ٢٠٠٤ (repealed) and statutory law thereto, has been emphasized by the Constitution of the Republic of Iraq in ٢٠٠٥, has been awarded this body the terms of reference and acts of variety, so we must be studied to see theoretical framework of this body and the statement of the legal basis and nature you are an independent body or not.

And we came through the study of trends Faqih earlier raised about the nature of the Integrity Commission as a hardware independent regulatory owns a set of procedures and duties carried out by the State through the authorities granted to them to see how the functioning of the administrative organs of controlled and ensure the achievement of financial activity and the administrative and economic development of the state and in accordance with for the purposes intended and on the basis of planned within the political state and the philosophical ideas which it believes the state is seeking to achieve, by the Iraqi Council of Representatives according to the provisions of Article (٦١) of the Constitution of the Republic of Iraq, issued in ٢٠٠٥ is linked to the authority of certain whatever the legislative, executive, judicial, not Sultan is the law.