

أولاً : التعريف بموضوع البحث :

يمكن القول إن ظاهرة الفساد الحكومي^(١) ، ظاهرة عالمية لا تخص مجتمعاً بذاته أو مرحلة تاريخية بعينها، بل هي موجودة عبر الزمن بوصفها حالة مؤقتة أو ظاهرة مستشرية تعاني منها المجتمعات المتقدمة والمتخلفة على حد سواء ، بل أنها ملازمة للحضارة البشرية ، وجزء لا يتجزأ من الصراعات السياسية والاجتماعية والاقتصادية . وقد برزت في الآونة الأخيرة ظواهر إجرامية خطيرة وغير مألوفة مثل ؛ الجريمة المنظمة والإرهاب ، وجرائم غسل الأموال وغيرها ، وهي في مجملها أنشطة إجرامية معززة ومساندة بقدر من الفساد^(٢) ، تنفّس في الأوساط السياسية والقضائية وأجهزة إنفاذ القوانين وتقف المجتمعات إزاء هذه الظواهر في حيرة من أمرها ، إلا أن حالات الفساد غالباً ما تحدث في المراحل التي تعقب انهيار أنظمة سياسية فتترك فراغات دستورية وقانونية وإدارية مما يحفز البعض من ذوي النفوس الضعيفة على استغلال نفوذهم ومراكزهم من أجل الإثراء على حساب المال العام^(٣) ، وقد كثر الحديث عن الفساد الحكومي في العراق سواء عبر وسائل الإعلام المختلفة ، أو خلال الندوات والمؤتمرات ؛ بل وأصبح حديث الشارع العراقي خصوصاً بعد احتلال العراق وسقوط النظام في بغداد عام ٢٠٠٣ ، وكان لانعدام الأمن والاستقرار وتدهور الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية وضعف الجهاز الرقابي على الوظائف العامة وعدم قدرة الإدارة على اتخاذ القرار المناسب في مكافحة الفساد بسبب عدم استقرار المؤسسات القانونية والقضائية ، دوراً واضحاً في تفشي هذه الظاهرة ، إذ أصبح العراق يحتل مركزاً متقدماً بين الدول الأكثر فساداً ، ففي تقرير لمنظمة الشفافية الدولية^(٤) ، صدر عام ٢٠٠٤ تمت الإشارة فيه إلى انحدار العراق نحو مصاف الدول الفاسدة، كما حذرت المنظمة في عام ٢٠٠٥ من قرب دخول العراق دائرة الدول الأكثر فساداً في العالم ، ولقد تحقق ذلك فعلاً في عام ٢٠٠٦ ، حيث احتل العراق المرتبة الثالثة في عام ٢٠٠٧ ، وأخيراً تبوأ مرتبة الصدارة في عام ٢٠٠٨ إذ أصبح أسوأ من الصومال وأفغانستان ، ودول أخرى لا تملك من خيرات العراق شيئاً^(٥) . وقد استحدثت هيئة في العراق تسمى (هيئة النزاهة) وهي جهاز مستقل عن الأجهزة الحكومية الأخرى لمحاربة الفساد في مؤسسات الدولة العراقية

(١) الجدير بالذكر أن مصطلح الفساد الحكومي ورد ذكره في الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) والخاص بهيئة النزاهة في القسم

(٢) منه ، كما ورد في الأمر ١٣ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن السلطة نفسها والخاص بالمحكمة الجنائية المركزية للعراق في القسم (١٨) منه ، إضافة إلى ذلك

فإنه ليس هناك تعريفاً محدداً له ، ومع ذلك توجد تعاريف خاصة لكل نوع من أنواعه، سواء كان فساداً إدارياً أو مالياً أو سياسياً أو اقتصادياً أو اجتماعياً ، إذ اهتم خبراء الاقتصاد والقانون والاجتماع بظاهرة الفساد وجرى التركيز على تعريف الفساد حسب مجال أو اختصاص عملهم ، حيث عرف الاقتصاديون الفساد بأنه النشاطات التي تدر ريعاً من خلال استغلال الموقع الوظيفي ، أما القانونيون فيعرفون الفساد بأنه الانحراف عن الالتزام بالقواعد والنظم القانونية المعمول بها محلياً ودولياً، فيما يعرفه المختصون بعلم الاجتماع بأنه انتهاك قواعد السلوك الاجتماعي فيما يتعلق بالمصلحة العامة . للمزيد من التفاصيل

ينظر : د. عيان محمد علي باش : التكلفة الاقتصادية والاجتماعية للفساد الحكومي في البلدان النامية ، بحث منشور ، مجلة دليل الموظف النزاهة ، برنامج المجتمع المدني ، بلا عدد ، بلا سنة ، ص ٤٢ ، فارس رشيد فهد الجبوري : الفساد والفساد الإداري في العراق ، مجلة القانون المقارن ، مجلة علمية محكمة تصدرها جمعية القانون المقارن العراقية ، العدد ٤٧ ، سنة ٢٠٠٧ ، ص ٧٠ ، د. سمير عبود عباس وصباح نوري عباس : الفساد المالي والإداري في

العراق ، ٢٠٠٨ ، ص ٤ ، بحث منشور على الموقع الإلكتروني www.qendil.net .

(٣) ينظر : د. محمد الأمين البشري : الفساد والجريمة المنظمة ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض – المملكة العربية السعودية ، ٢٠٠٧ ، ص ٥ .

(٣) ينظر : بهاء زكي محمد : الفساد الإداري صوره وأسبابه ومعالجته ، مكتب المفتش العام ، وزارة النفط العراقية ، ٢٠٠٧ ، ص ١ .

(٤) وهي أكبر منظمة غير حكومية في العالم قام بتأسيسها (بيتر إيغن) أحد مديري البنك الدولي السابق ، وتعد من أكثر المنظمات الأهلية نشاطاً وفعالية في مجال مكافحة الفساد الذي يمثل حسب تقرير (بيتر إيغن) أكبر عائق أمام التطور الاقتصادي والديمقراطي وخاصة في دول العالم الثالث ، ومقر هذه المنظمة العاصمة الألمانية (برلين) وقد دأبت المنظمة منذ عام ١٩٩٥ على إصدار تقرير سنوي فيه مسح شامل عن الفساد لمجموعة من الدول . ينظر : فارس رشيد فهد الجبوري : الفساد والفساد الإداري في العراق ، بحث منشور في مجلة القانون المقارن ، مجلة علمية محكمة تصدرها جمعية القانون المقارن العراقية ، العدد ٤٧ ، سنة ٢٠٠٧ ، ص ٩٥ .

(٥) ينظر : د. عماد الدين الجبوري : كيف يتخلص العراق من صدارة العالم بالفساد ، مقال منشور على شبكة الانترنت ، ٢٠٠٩ ، على الموقع الإلكتروني

إلى جانب أجهزة أخرى تتمثل (بديوان الرقابة المالية والمفتشيين) وقد أسست هذه الهيئة بالأمر رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) والقانون النظامي الملحق به الصادر عن مجلس الحكم الانتقالي (المنحل) الذي منحها سلطة الاستعانة بالإجراءات الجزائية من خلال التحقيق في قضايا الفساد الحكومي الداخلة في اختصاصها . ويعد تأسيس هيئة النزاهة في العراق ومنحها صلاحيات رقابية وتحقيقية، يشكل حدثاً قانونياً على قدر كبير من الأهمية من حيث الوجود والدلالات ، فهذه التجربة الحديثة على مستوى المنطقة تعطي دلالات ذات مغزى خاص أهمها أن قيم سيادة القانون والديمقراطية في العراق ستسير بالاتجاه الصحيح ما دامت هذه الهيئة تعمل بشكل مستقل وبكفاءة وفعالية ، وتكتسب خبرات عمل مهنية . فضلاً عن ذلك فإن انضمام العراق إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٤ والتصديق عليها بموجب القانون رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٧ سوف يجعله ملزماً من الناحية القانونية بأحكامها ، أي أن ما ورد في الاتفاقية من بنود يصبح لها حكم القانون وقوته داخل الدولة ، وقد أكدت الاتفاقية ضرورة وجود هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء تتولى منع ومكافحة الفساد لدى الدول الأطراف في الاتفاقية^(١) .

ثانياً : أهمية البحث :

تجسد أهمية البحث بما يأتي :

١. إن هيئة النزاهة جهاز مستقل مسؤول عن تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد من خلال الصلاحيات الممنوحة لها في الاستعانة بالإجراءات الجزائية.
٢. إن لهيئة النزاهة صلاحية التحقيق في أي قضية فساد ، وقد حدد القانون النظامي الملحق بالأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ المقصود بقضايا الفساد الداخلة في اختصاصها التحقيقي .
٣. لم تتضمن الدساتير العراقية السابقة (الملغاة) نصاً يشير إلى وجود هيئة مستقلة تتولى التحقيق بقضايا الفساد الحكومي ، إذ كان التحقيق في هذه القضايا مناط بالأجهزة القضائية حصراً والمتمثلة بقضاة التحقيق والمحققين تحت إشراف قضاة التحقيق .
٤. لم يعالج أمر تشكيل الهيئة ولا القانون القضائي الملحق به مسألة خضوع هيئة النزاهة لسلطة أو رقابة جهة معينة ، إذ تضمن النص على أن الهيئة جهاز مستقل فقط ، وبصدر الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ أخضعت الهيئة لرقابة مجلس النواب على وفق ما ورد في المادة (١٠٢) منه .
٥. منحت الهيئة صلاحية التحقيق في قضايا الفساد الحكومي لغرض تحقيق هدفها في مكافحته ، ومع ذلك فإن للهيئة هدفاً آخر (وقائي) لا يقل أهمية عن مكافحة الفساد يتمثل في التنقيف والتوعية من أجل تنمية ثقافة الاستقامة والنزاهة والشفافية للعاملين في مؤسسات الحكومة العراقية ، ولها أيضاً اقتراح تشريعات إضافية عند الضرورة للقضاء على الفساد الحكومي وكذلك إصدار لوائح ملزمة تتعلق بالكشف عن المصالح المالية وتعليمات قواعد السلوك لموظفي الدولة والقطاع العام ومنسوبي القطاع المختلط.
٦. تمارس هيئة النزاهة عملها من خلال التعاون مع الأجهزة الأخرى القضائية (قاضي التحقيق والإدعاء العام) ، والرقابية (ديوان الرقابة المالية والمفتشيين) .
٧. إن لهيئة النزاهة صلاحية تعيين محققين تابعين لها يتولون التحقيق في الجرائم الداخلة في اختصاصها ، ولهم ممارسة ذات الصلاحيات الممنوحة للمحققين والمنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي في أي منطقة من العراق ، كما إن قاضي التحقيق يتعامل مع محقق الهيئة بالطريقة نفسها التي يتعامل بها مع المحققين العاملين في المحاكم ، كما يتابع عملهم من قبل الادعاء العام .
٨. تعتمد الهيئة في كثير من الشكاوى والإخبارات التي ترد إليها والمتعلقة بوجود حالات فساد حكومي على التحقيق الإداري الذي يقوم به المفتشيين العموميين وكذلك على تقارير ديوان الرقابة المالية في الأمور المحاسبية ويتم ذلك من خلال التعاون والتنسيق المتبادل .
٩. تعد هيئة النزاهة طرفاً في القضايا المتعلقة بالفساد الإداري على وفق ماورد في القسم ٤/١ من امر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ الى جانب ما يتمتع به الادعاء العام من صلاحيات في هذا الصدد، على وفق ماورد في قانون الادعاء العام.

ثالثاً : خطة البحث :

أثرت تقسيم الموضوع على مبحثين الأول سأوضح فيه مفهوم هيئة النزاهة وقد قسمته على مطلبين سأتناول في المطلب الأول تعريف هيئة النزاهة (أساسها وطبيعتها القانونية) ، فيما أكرس المطلب الثاني لأهداف هيئة النزاهة ، أما المبحث الثاني فأخصصه لعلاقة هيئة النزاهة بالأجهزة الأخرى في مطلبين الأول سأفرده لعلاقة هيئة

(١) ينظر : المادة (٦) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٤ ، منشورة في الوقائع العراقية ، العدد ٤٠٩٣ لعام ٢٠٠٨ .

النزاهة بالأجهزة القضائية أما الثاني فسأتناول فيه علاقة هيئة النزاهة بالأجهزة الرقابية . وأنهيت البحث بخاتمة تضمنت أهم الاستنتاجات والمقترحات التي تم التوصل إليها .

المبحث الأول

مفهوم هيئة النزاهة

قبل الكلام عن مفهوم هيئة النزاهة لا بد من تحديد معنى النزاهة لغة واصطلاحاً .

والمعنى اللغوي للنزاهة هو: نَزَهُ الخلق ونَزَهُهُ ونَزَاهُ النفس : عفيف مُتَكَرِّمٌ يَحُلُّ وَحْدَهُ ولا يخالط البيوت بنفسه ولا ماله , والجمع نَزَاهاء ونَزَاهُونَ ونَزَاهُ الاسم النزَهُ والنزاهة , ونَزَه نفسه عن القبيح نَحَاهَا , ونَزَهُ الرجل باعده عن القبيح , والنزاهة البعد عن السوء^(١) .

والنزاهة شرط شرعي للوظيفة العامة قبل أن يكون حكماً دستورياً وقانونياً؛ إذ ورد في قوله تعالى ((... يَا أَبَتِ اسْتَأْجِرْهُ إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ))^(٢) , وصفة الأمين تعني النزاهة وعدم الخيانة في القائم بأمر ما كالوظيفة العامة .

وفي قوله تعالى ((قَالَ اجْعَلْنِي عَلَى خَزَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ))^(٣) . والحفظ ليس إلا العفة والنزاهة والعلم في وجوه التصرف في الصلاحيات المقررة للموظف العام .

أما المعنى الاصطلاحي للنزاهة : فيعني أن الإدارة العامة يجب أن تعمل من دون أي استغلال لسلطاتها من أجل تمييز نفسها على حساب المواطنين وبالتالي الإضرار بهم , أو حتى لتمييز بعض المواطنين من دون وجه حق عن غيرهم , هذا مع ملاحظة أن حسن سير الإدارة العامة يختلف , أو بمعنى أدق يتميز عن نزاهتها فالأول يعني تحقيق الغايات الأساسية المكلفة بها كل إدارة عامة على حدة , وهو معنى يضم في طياته نزاهة الإدارة وحيادها^(٤) . ويراد بالنزاهة أيضاً ضرورة تجرد الموظف العام في أدائه لعمله عن الغرض الشخصي , أي ضرورة تغليب المصلحة العامة وحدها عند أداء العمل الوظيفي من دون وضع المصلحة الشخصية غرضاً أصلياً كانت أو مشتركاً^(٥) . وتعد نزاهة الوظيفة العامة وحيادها , المصلحة المحمية في تجريم سلوك الموظف الذي يحصل أو يحاول أن يحصل على مصلحة خاصة , من خلال أعمال وظيفته وهذا هو موقف المشرع الفرنسي في قانون العقوبات الجديد , إذ وضع جريمة التربح من أعمال الوظيفة العامة^(٦) , في موضعها الصحيح بين الجرائم الماسة بنزاهة الوظيفة العامة , قاصداً تحقيق أوفر قدر من الحماية للنزاهة الوظيفية والملقى على عاتق الموظفين العموميين حمايتها^(٧) . وعلى النهج ذاته سار المشرع المصري وذلك في المادة (١١٥) من قانون العقوبات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ المعدل , والتي يفهم منها أن المشرع أراد محاربة أي مساس بنزاهة الوظيفة العامة . أما المشرع العراقي فقد وضع المواد (٣١٨-٣١٩-٣٢٠) في موضعها الصحيح أيضاً بين الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة , وأن المصلحة المحمية في المواد المذكورة هي نزاهة الوظيفة العامة , والدليل على ذلك أن المشرع لم يهتم بقيمة ونوعية المزايا والفوائد التي حصل عليها الجاني لنفسه , أو لغيره , وكذلك فإنه لم يتطلب لتحقيق الجريمة أن يلحق الإدارة أي ضرر مادي من أعمال الموظف المفسد ؛ بل أنها تقع حتى لو تحققت مصلحة الإدارة^(٨) . ويمكن القول أن النزاهة ما هي إلا منظومة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص والمهنية في العمل , وعلى الرغم من التقارب بين مفهومي النزاهة والشفافية , إلا أن الأول يتصل بقيم أخلاقية معنوية , بينما يتصل الثاني بنظم وإجراءات عملية في مكافحة الفساد^(٩) . من خلال ما تقدم يمكن الاستنتاج أن النزاهة ظاهرة حضارية ارتبطت تطورها بتطور المجتمع في المجالات كافة , وتسود قيمها تبعاً لنظام الحكم السائد , إذ أدركت الشعوب عبر تجارب طويلة أن الفساد والحكم المستبد والديمقراطية وشعار دولة القانون سيكون حبراً على ورق ما لم تكن هناك هيأت ونظم رقابية فعالة مستقلة ترأب وترصد نشاط عمل القائمين بأمر الوظيفة العامة ولها

(١) ابن منظور : لسان العرب , ط ٣ , ج ١٤ , دار إحياء التراث العربي , بيروت - لبنان , بلا سنة طبع , ص ١١٤ .

(٢) القصص / ٢٦ .

(٣) يوسف / ٥٥ .

(٤) ينظر : د. سلوى توفيق بكير : جريمة التربح من أعمال الوظيفة , دار النهضة العربية , القاهرة , ٢٠٠٣ , ص ٢٧ .

(٥) المصدر السابق : ص ٢٨ .

(٦) ينظر : المواد ٤٣٢-١٢ , ٤٣٢-١٣ من قانون العقوبات الفرنسي الجديد رقم ٩٢-١٣٦٦ لعام ١٩٩٢ والمعدل بالقانون رقم ٩٣-٩١٣ لعام ١٩٩٤ .

(٧) د. محمد السيد الجتوري : جريمة التربح , رسالة دكتوراه , جامعة القاهرة , ٢٠٠١ , ص ٥٣ , نقلاً عن د. سلوى توفيق بكير : المصدر السابق , ص ٣٢ .

(٨) ينظر : المواد (٣١٨-٣١٩-٣٢٠) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل , والمواد (١١٣-١١٧) من قانون العقوبات المصري رقم

٥٨ لسنة ١٩٣٧ المعدل .

(٩) ينظر : فارس رشيد فهد الجبوري : مصدر سابق , ص ٩٤ .

صلاحيات تمكنها من أداء دورها على الوجه الأكمل . ويعد تأسيس هيئة النزاهة في العراق بموجب الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) ومنحها صلاحيات رقابية وتحقيقية, يشكل حدثاً قانونياً على قدر كبير من الأهمية من حيث الوجود والدلالات , فهذه التجربة الحديثة على مستوى المنطقة تعطي دلالات ذات مغزى خاص أهمها أن قيم سيادة القانون والديمقراطية في العراق ستسير بالاتجاه الصحيح ما دامت هذه الهيئة تعمل بشكل مستقل وبكفاءة عالية , وتكتسب خبرات عمل مهنية . ولتحديد مفهوم هيئة النزاهة لابد من التعريف بهيئة النزاهة من جانب , وذكر أهدافها من جانب آخر , وهذا ما سأطرق إليه في المطلبين الآتيين :

المطلب الأول التعريف بهيئة النزاهة

يعد عمل هيئة النزاهة تجربة حديثة في العراق من أجل منع الفساد الحكومي , وتأكيده الحكم النزيه والشفاف ؛ وذلك لأن إجراءات محاربة الفساد كانت تتم سابقاً بصورة اعتباطية ومتقطعة^(١) , وقد أسست هذه الهيئة كما اشرنا سابقاً بموجب الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ والقانون النظامي الملحق به والصادر عن مجلس الحكم (المنحل) , ولغرض التعريف بهيئة النزاهة ينبغي إيضاح الأساس القانوني لها , وتحديد طبيعتها القانونية ؛ لذلك تم تقسيم هذا المطلب على فرعين , وكالاتي :

الفرع الأول

الأساس القانوني لهيئة النزاهة

قبل الخوض في الأساس القانوني لهيئة النزاهة , لابد من استعراض النصوص القانونية التي تضمنت شرط النزاهة . إذ تعد النزاهة شرطاً قرره الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في عدد من المواد منها المادة (٥) الخاصة بسيادة القانون , إذ يجب أن يكون الموظف العام في أدائه لواجبات وظيفته مراعيّاً لأحكام القانون وملتزمّاً به , والمادة (٢٧) التي قررت حرمة الأموال العامة وإن حمايتها واجب على كل مواطن , وهذا الالتزام يقع بادئ ذي بدء على عاتق الموظف العام والمادة (٥٠) التي عدت الالتزام بتطبيق التشريعات بأمانة جزءاً من اليمين الدستوري , والمادة (٦٨) التي جعلت شرط النزاهة والاستقامة والعدل من شروط المرشح لمنصب رئيس الجمهورية , والمادة (٧٧) التي تضمنت هذا الشرط أيضاً بالنسبة للمرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء , وكذلك المادة (١٢٧) التي منعت رئيس الجمهورية ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء ورئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس وأعضاء السلطة القضائية وأصحاب الدرجات الخاصة أن يستغلوا نفوذهم في أن يشتروا أو يستأجروا شيئاً من أموال الدولة أو أن يؤجروا أو يبيعوا لها شيئاً من أموالهم أو أن يقاضوها أو أن يبرموا مع الدولة عقداً بوصفهم ملتزمين أو موردين أو مقاولين^(٢) . إلى جانب التشريعات الأخرى التي أكدت وجوب أمانة الموظف الحكومي ونزاهته ومن هذه القوانين قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل حيث تضمن عقوبات تفرض بحق الموظف العام في حالة ارتكابه جرائم ذات علاقة بالوظيفة كجرائم الرشوة والاختلاس واستغلال نفوذ الوظيفة وإساءة استعمال السلطة وتجاوز حدود الوظيفة^(٣) , وكذلك قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل الذي أوضح أن الوظيفة العامة خدمة تستهدف المصلحة العامة , وأن أداء العمل يجب أن يكون بأمانة وشعور بالمسؤولية , وإطاعة الأوامر والمحافظة على أموال الدولة والامتناع عن استغلال نفوذ الوظيفة لتحقيق منفعة أو ربح شخصي له أو لغيره وكذلك عدم الاقتراض أو قبول مكافأة أو هدية أو منفعة لكل من كان لعمله علاقة بالموظف أو بسبب الوظيفة^(٤) , فضلاً عن القوانين الخاصة الأخرى التي أكدت على نزاهة الموظف العام واحترامه للقوانين منها قانون التضمين العراقي رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٦^(٥) , وقانون العقوبات العسكري العراقي رقم ٩ لسنة ٢٠٠٧^(٦) , وقانون عقوبات قوى الأمن الداخلي العراقي رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨^(٧) , حيث تضمنت هذه القوانين بعض المواد التي تؤكد على وجوب التزام الموظف العام باحترام الوظيفة العامة . أما بخصوص الأساس القانوني لهيئة النزاهة , فيمكن القول إنه منذ تأسيس الدولة العراقية وحتى دخول قوات الاحتلال إلى العراق عام ٢٠٠٣ لم تنص الدساتير العراقية على وجود هيئة مستقلة تتولى مهمة التحقيق في قضايا الفساد الحكومي , حيث كان التحقيق مناطاً بالسلطة القضائية حصراً التي أخذت بمبدأ (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) فالجرائم منصوص عليها في القانون وكذلك العقوبات المحددة لها

(١) ينظر : الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) , ص ١ .

(٢) ينظر : المواد (٥ , ٢٧ , ٥٠ , ٦٨ , ٧٧ , ١٢٧) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٣) ينظر : المواد (٣٠٧ – ٣٤١) من القانون أعلاه .

(٤) ينظر : المادتان (٤ , ٥) من القانون أعلاه .

(٥) ينظر : المادتان (١ , ٧) من القانون أعلاه .

(٦) ينظر : المواد (٥٢ , ٥٧ , ٦١ , ٦٢ , ٦٣ , ٦٤ , ٦٥) من القانون أعلاه .

(٧) ينظر : المواد (٢٢ , ٢٣ , ٢٩ , ٣٥ , ٣٦ , ٣٧) من القانون أعلاه .

وهذا ما أخذ به قانون العقوبات العراقي النافذ^(١) , علماً أن الجهات القائمة بالتحقيق هي الجهات القضائية المتمثلة بقضاة التحقيق والمحققين^(٢). أما في عام ٢٠٠٣ وتحديد في ٢٠٠٣/٤/٩ وبعد أن أصبحت إدارة العراق بيد قوات الاحتلال والتي خولت المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) تولي مقاليد إدارة البلاد حيث أصدر الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ والخاص بتشكيل هيئة النزاهة في العراق^(٣) , ويعد هذا الأمر الأساس القانوني لإنشاء أول هيئة مستقلة في تاريخ العراق تتولى مكافحة الفساد الحكومي , وقد أصدر مجلس الحكم (المنحل) القانون النظامي الملحق بالأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ حيث نص القسم (١) من هذا القانون على ما يأتي ((يشجع هذا القانون النظامي الحكم النزاهة والشفاف بإنشاء هيئة مستقلة فعلاً لديها القدرة على تطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة ...))^(٤) . وإلى جانب الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ والقانون النظامي الملحق به , فقد نص قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الصادر عن مجلس الحكم الانتقالي (المنحل) في ٨ / آذار / ٢٠٠٤ على استمرار العمل بالأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ والقانون النظامي الملحق به^(٥) , وعقب انتهاء المرحلة الانتقالية التي مر بها العراق بصور الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ بعد موافقة الشعب عليه بالاستفتاء العام دخل الأساس القانوني لهيئة النزاهة مرحلة جديدة , ففي الوقت الذي نص فيه الدستور النافذ على إلغاء قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية^(٦) , إذ نص الدستور على إنشاء هيئة مستقلة للنزاهة وإمكانية تنظيم عملها بقانون وإخضاعها لرقابة مجلس النواب , ولم يصدر لحد الآن قانون جديد ينظم عمل هيئة النزاهة لتدارك جوانب القصور في الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ والقانون النظامي الملحق به^(٧). أما القانون رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٧ الذي تضمن مصادقة العراق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٤ , فيعد امتداداً للأساس القانوني لهيئة النزاهة إذ تلتزم الهيئة بهذه الاتفاقية كونها تعد بمثابة القانون الداخلي الملزم لجميع سلطات الدولة , وذلك استناداً إلى المبادئ العامة في القانون الدولي , حيث تستجيب هيئة النزاهة لنصوص هذه الاتفاقية^(٨) .

الفرع الثاني / الطبيعة القانونية لهيئة النزاهة

نظراً لأهمية هيئة النزاهة فقد نص الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ على أن عملها يتطلب قدراً كبيراً من الاستقلالية في ممارسة اختصاصها^(٩) , وقد أكد هذا المبدأ القانون النظامي الملحق بالأمر المذكور حيث أشار إلى إنشاء الهيئة المعنية بالنزاهة كجهاز مستقل يتولى تنفيذ وتطبيق هذا القانون , وتقوم الهيئة بذلك من خلال التحقيق في القضايا وإحالتها إلى المحكمة لاتخاذ الإجراءات الجنائية بشأنها^(١٠) . ومعنى الاستقلالية في الأصل إن الهيئة تكون غير خاضعة أو مرتبطة بأي جهاز أو سلطة في الدولة^(١١) , وقد منحها القانون ذلك الاستقلال لمقتضيات ضمان تأدية عملها لتحقيق هدفها في مكافحة الفساد الحكومي بحيادية تامة وجدية وفعالية دون الخضوع لأية جهة لمنع التأثير عليها أو تعطيل عملها . وعند الإطلاع على هيكل الإدارة العامة والقوانين المنظمة لها في البلدان العربية نجد أن هيئات الرقابة في أغلب الأحيان هي عبارة عن هيئات تتبع السلطة التنفيذية ولا تتمتع باستقلالية كافية ؛ لأنها لم تنشأ أساساً لمكافحة الفساد وإنما للرقابة على مدى الالتزام بالإجراءات المقررة في عمل مؤسسات

(١) ينظر : المادة (١) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل .

(٢) ينظر : المادة (٥١) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل , إذ نصت الفقرة (أ) من هذه المادة ((يتولى التحقيق الابتدائي قاضي التحقيق وكذلك المحققون تحت إشراف قضاة التحقيق)) .

(٣) نص القسم (١) من الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) على ما يأتي ((يخول مجلس الحكم بموجب هذا الأمر سلطة إنشاء مفوضية عراقية معنية بالنزاهة العامة , تكون جهازاً مستقلاً مسؤولاً عن تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة ...)) .

(٤) ينظر : القسم (١) من القانون النظامي الملحق بالأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن مجلس الحكم (المنحل) .

(٥) نصت المادة (٤٩) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ((أن تأسس الهيئات الوطنية مثل الهيئة الوطنية للنزاهة العامة , والهيئة العليا لحل نزاعات الملكية العقارية , والهيئة الوطنية العليا لاجتثاث البعث , يعد مصادقاً عليها كما يعد مصادقاً على تأسيس الهيئات المشككلة بعد نفاذ هذا القانون)) .

(٦) ينظر : المادة (١٤٣) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٧) نصت المادة (١٠٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ((تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان , والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات , وهيئة النزاهة هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب , وتنظم أعمالها بقانون)) ويلاحظ في هذه المادة أبدلت التشكيل من مفوضية النزاهة العامة إلى هيئة النزاهة .

(٨) ينظر : المواد (٦ , ٣٦) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٤ .

(٩) ينظر : القسم (١) من الأمر أعلاه .

(١٠) ينظر : القسم (١) والقسم (٣) من القانون النظامي الملحق بالأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ .

(١١) ينظر : د. م. ي. باجانوف و د. يو. م. غروشيغوي , ترجمة د. صالح مهدي العبيدي : شرح الإجراءات الجنائية السوفيتية , مطابع التعليم العالي ,

الدولة^(١)، ومن الأمثلة على ذلك جهاز التفتيش المركزي في لبنان، إذ جعلت تبعيته إلى رئاسة مجلس الوزراء^(٢)، والجهاز المركزي للمحاسبات في مصر إذ جعلت تبعيته إلى رئيس الجمهورية بموجب القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ إلا أنه في عام ١٩٧٥ أصبحت تبعيته إلى مجلس الشعب^(٣)، وكذلك جهاز التفتيش المالي في العراق والذي كان تابعاً لوزير المالية أي السلطة التنفيذية إذ يقوم بالرقابة المالية على جميع أجهزة الدولة ومنها المؤسسات العامة^(٤)، وقد أثبتت تجارب هذه الهيئات أنها غير قادرة على القيام بمهامها وذلك بسبب عدم تمكنها من متابعة المسؤولين والتحقيق معهم أو استدعائهم إلى الشهادة أمامها وفق القانون وقد بقيت هيئات شكلية تعمل في قضايا جزئية أو في إعداد تقارير عامة، وأن سبب فشل هيئات من هذا النوع يعود إلى عدم تمتعها بالاستقلالية^(٥)، ولم يتضمن الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ ولا القانون النظامي الملحق به أي نص يشير إلى خضوعها لسلطة أو رقابة أية جهة وكذلك لم يحدد نوع الاستقلال الذي تتمتع به الهيئة.

ومن خلال ما تقدم ولبين طبيعة حياة النزاهة لابد من الإشارة إلى تعيين رئيس الهيئة ثم إلى الرقابة التي تخضع لها :-

أولاً : تعيين رئيس هيئة النزاهة : لقد نظم القسم (٥) من القانون النظامي الملحق بالأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ هذا الأمر إذ جعل للهيئة رئيساً يساعده نائب واحد وستة من المدراء، ويعد رئيس الهيئة المسؤول الأول فيها يعينه المسؤول التنفيذي في العراق^(٦)، من بين ثلاثة مرشحين يختارهم مجلس القضاء الأعلى، على أن تقرر الهيئة التشريعية الوطنية^(٧)، هذا التعيين بأغلبية الأصوات، وتجدر الإشارة إلى أن رئيس هيئة النزاهة الأول عين بقرار صادر عن المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) بترشيح من مجلس الحكم (المنحل) ليتولى الفترة الرئاسية الأولى للهيئة. ويلاحظ على آلية تعيين رئيس هيئة النزاهة أنها تخل بمبدأ الاستقلالية للهيئة، كجهاز مستقل والذي نص عليه القسم (٣) من القانون النظامي، وبما أن هيئة النزاهة كجهة لها صلاحية التحري والتحقيق في قضايا الفساد الحكومي فإن عملها يماثل عمل جهات التحقيق التابعة لمجلس القضاء الأعلى، والأفضل باعتقادي أن تكون آلية تعيين رئيس الهيئة بترشيح من مجلس القضاء الأعلى لأحد القضاة العاملين فيه لرئاسة الهيئة على أن تقرر السلطة التشريعية هذا التعيين بأغلبية الأصوات. كذلك لم يشترط القانون النظامي في المرشح لرئاسة الهيئة، سوى أن يكون متسماً بأسمى معايير السلوك الأخلاقي والتحلي بسمعة النزاهة والأمانة^(٨)، ولم يشترط في رئيس الهيئة أن يكون من حملة الشهادات العليا أو ذا اختصاص معين إلا أنه طبقاً للقواعد العامة ومن خلال عمل الهيئة ينبغي أن تتوفر فيه شروط تولي الوظائف العامة وفقاً لما نص عليه القانون^(٩)، وأن يكون رئيس الهيئة من المختصين في الميادين المتعلقة بعمل الهيئة، ويتولى رئيس هيئة النزاهة الرئاسة لمدة خمس سنوات ولا يجوز لشخص الرئيس الاحتفاظ برئاسة الهيئة لأكثر من فترتين سواء كانتا متتاليتين أو غير متتاليتين، فضلاً عن ذلك يقوم رئيس الهيئة بوظائف أخرى^(١٠)، ولرئيس الهيئة نائب واحد يعد

(١) ينظر : أحمد أبو دية وعبد الرحمن أبو عرفة وعائشة أحمد وآخرون : نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، منظمة الشفافية الدولية، المركز اللبناني

للدراستات، ٢٠٠٤، ص ١٠١.

(٢) ينظر : نزيه نعيم شلال : دعاوى المجالس التأديبية، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، ٢٠٠٧، ص ٢١٢؛ وينظر في هذا الشأن : المادة (١) من المرسوم الاشتراكي رقم ١١٥ لسنة ١٩٥٩ وقد عدلت هذه المادة في عام ١٩٦٤ حيث جعلت جهاز التفتيش المركزي ملحقاً برئاسة مجلس الوزراء.

(٣) ينظر : د. عوض محمود الكفراوي : الرقابة المالية في الإسلام، ط ٢، مطبعة الإشعاع الفنية، مصر، ١٩٩٧، ص ٣٣٤-٣٣٧.

(٤) أنشأ جهاز التفتيش المالي لأول مرة في العراق عام ١٩٢٨ بموجب قانون تفتيش الأمور المالية رقم ٤٣ لسنة ١٩٢٨ الذي ألغي بقانون التفتيش المالي رقم ٤٣

لسنة ١٩٥٩ وقد أنشأ هذا القانون هيئة تفتيشية ترتبط بوزارة المالية تتلقى منها الأوامر والتعليمات وترفع إليها التقارير، ينظر : حبيب الهرمزي : الرقابة على

المؤسسات العامة في التشريع العراقي، مطبعة الأوقاف، بغداد، ١٩٧٧، ص ٢٤٦-٢٤٧.

(٥) ينظر : أحمد أبو دية وعبد الرحمن أبو عرفة وعائشة أحمد وآخرون : مصدر سابق، ص ١٠٢.

(٦) يقصد بالمسؤول التنفيذي في العراق (رئيس مجلس الوزراء)، ينظر : المادة (٧٨) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

(٧) تعني عبارة ((الهيئة التشريعية الوطنية)) قبل فترة الانتقال مجلس الحكم وبعد فترة الانتقال ((مجلس النواب)).

(٨) ينظر القسم (٥) من القانون النظامي الملحق بالأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤.

(٩) ينظر : حسن حمود المهدي : شرح أحكام الوظيفة العامة، ط ١، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس، ١٩٨٦، ص ٣٧.

(١٠) "نصت الفقرة (٢) من القسم (٥) من القانون النظامي على صلاحيات رئيس هيئة النزاهة حيث يقوم بما يأتي :

أ. إجازة وإدارة وضبط جميع عمليات المفوضية وضمان تأدية المفوضية لواجباتها ضمن القانون.

ب. اقتراح ميزانية المفوضية والموافقة على مصروفاتها.

ج. توظيف وتردد وتأديب موظفي المفوضية وفقاً لقواعد السلوك ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ويحدد رئيس المفوضية تدريب الموظفين ومؤهلاتهم.

د. إصدار اللوائح التنظيمية المتعلقة بالكشف عن المصالح المالية وفقاً للتوجيهات الواردة في هذا القانون النظامي وفي القواعد والإجراءات المبينة في القسم

(٤) الفقرة (٣) من هذا القانون النظامي وضمان الانصياع لها.

المساعد الأول له ويتولى مهام وظيفته تحت إشراف رئيس الهيئة وإدارته وتوجيهاته , وهو يقوم بممارسة جميع الصلاحيات والسلطات والمسؤوليات والمهام المرتبطة برئاسة الهيئة في حالة عجز رئيس الهيئة عن ممارسة مهامه^(١) , ولم يحدد القانون النظامي للهيئة أي شرط أو صفة في نائب رئيس الهيئة وترك أمر تعيينه لرئيس الهيئة , كما لم يحدد القانون النظامي أية شروط أو صفات في المدراء الذين يشغلون الدوائر الست المتمثلة بـ (دائرة التحقيقات , دائرة الشؤون القانونية , دائرة الوقاية , دائرة التعليم والعلاقات العامة , دائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية , الدائرة الإدارية) وإنما ترك أمر تعيينهم لرئيس الهيئة وله الحرية الكاملة في الاختيار , وقد أخضع القانون النظامي رئيس هيئة النزاهة لرقابة السلطة التشريعية حيث أعطى لهذه السلطة صلاحية إقالة رئيس الهيئة بأغلبية الثلثين بسبب إساءة التصرف على نحو خطير سواء كان ذلك بصفته الرسمية أو بسبب تقصيره في تأدية مهامه أو بسبب إساءة استخدام منصبه^(٢) , ويلاحظ على هذا النص إنه جعل إقالة رئيس الهيئة من منصبه يعود إلى السلطة التشريعية هذا من جهة ومن جهة أخرى أنه أورد مصطلح الإقالة من المنصب ولا يوجد في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل من بين العقوبات التي حددها هذا القانون عقوبة الإقالة^(٣) , وكان من الأفضل أن يرد مصطلح العزل من المنصب بدلاً من الإقالة , إلا أن هذا المصطلح (الإقالة) ورد في القانون المدني^(٤) , وكذلك لم ينص القانون النظامي على إحالة رئيس هيئة النزاهة على القضاء في حالة إقالته للأسباب التي تم ذكرها . من خلال ما تقدم يتضح أن هناك أوجه قصور في القانون المنظم لعمل هيئة النزاهة فيما يتعلق بتعيين رئيس الهيئة ونائبه والمدراء العاملون لذلك أدعو مشرعنا إلى تدراك ذلك في المشروع الجديد لقانون الهيئة.

ثانياً: الرقابة على هيئة النزاهة : لم يتضمن الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ ولا القانون النظامي الملحق به أي نص يشير إلى خضوع هيئة النزاهة لسلطة أو رقابة أي جهة معينة , إذ نص القانون النظامي بأن الهيئة جهاز مستقل ؛ إلا أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ أخضعها لرقابة مجلس النواب في المادة (١٠٢) منه . ومما تجدر الإشارة إليه هنا هو خضوع المدعي العام الاشتراكي في مصر لرقابة السلطة التشريعية (مجلس الشعب)^(٥) , حيث يتولى المدعي العام الاشتراكي سلطة التحقيق والإدعاء أمام محكمة القيم بالنسبة للمسؤولية السياسية المنصوص عليها في هذا القانون^(٦) , بناءً على ما يصل إلى علمه أو بناءً على الإبلاغ من أحد الموظفين أو أحد مأموري الضبط القضائي وكذلك يتولى التحقيق والإدعاء في قضايا فرض الحراسة في الأحوال التي حددها القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ والقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠^(٧) , ويكون له في سبيل ذلك كافة الاختصاصات المقررة لسلطات التحقيق في قانون الإجراءات الجنائية^(٨) , حيث تماثل هيئة النزاهة نظام المدعي العام الاشتراكي من حيث خضوعهما لرقابة

هـ. إصدار التعديلات على قواعد السلوك وفقاً لما ورد ذكره في القسم (٤) فقرة (٧) من هذا القانون النظامي والمساعدة على ضمان الانصياع لتلك القواعد".

(١) ينظر : الفقرة (٣) والفقرة (٤) من القسم (٥) من القانون النظامي الملحق بالأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ .

(٢) ينظر : القسم (٥) من القانون النظامي الملحق بالأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ .

(٣) ينظر : المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .

(٤) ينظر : المادة (١٨٣) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل حيث نصت ((الإقالة في حق المتعاقدين فسخ وفي حق الغير عقد جديد)) .

(٥) تنظر : المادة (١٧٩) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ .

(٦) ينظر : المادة (٣) من قانون حماية القيم من العيب رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ .

(٧) طبقاً لقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ والقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨١ الحالات التي يجوز فيها فرض الحراسة والداخلية في اختصاص المدعي العام الاشتراكي وهي :

- إذا قامت دلائل جديده على أن الشخص أتى أفعالاً من شأنها الإضرار بأمن البلاد من الخارج أو الداخل أو بالمصالح الاقتصادية للمجتمع الاشتراكي أو بالمكاسب الاشتراكية للفلاحين والعمال أو إفساد الحياة السياسية في البلاد وتعرض الوحدة الوطنية للخطر .
- إذا قامت دلائل جديده على أن تضخم أمواله بسبب من الأسباب التالية :
 ١. استغلال المنصب أو الوظيفة أو الصفة النيابية أو الصفة الشعبية أو النفوذ .
 ٢. استخدام الغش والتواطؤ أو الرشوة في تنفيذ عقود المقاولات أو التوريد أو الأشغال العامة أو أي عقد إداري مع الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات العامة أو الوحدات الوظيفية التابعة لها .
 ٣. الاستيلاء بغير وجه حق على الأموال العامة أو الخاصة المملوكة للدولة أو الأشخاص الاعتبارية .

ولمزيد من التفاصيل ينظر : مصطفى رضوان : الإدعاء العام والرقابة الإدارية فقهاً وقضائاً , منشأة المعارف , الإسكندرية , ص ١٨-١٩ .

(٨) ينظر : د. عبد الحميد الشواربي : الحراسة القضائية في ضوء الفقه والقضاء , منشأة المعارف , الإسكندرية , ٢٠٠٤ , ص ٢٥٧ .

السلطة التشريعية والتحقيق في بعض الجرائم إذ إن هناك تشابهاً في التحقيق في الجرائم الداخلة في اختصاص الجهتين كجريمة الكسب غير المشروع والرشوة , واستغلال المنصب أو الوظيفة , واختلاس الأموال العامة المملوكة للدولة , إلا أنهما يختلفان من حيث الإجراءات المتبعة أمام المحكمة , حيث نظم قانون حماية القيم من العيب الإجراءات التي تتبع أمام محكمة القيم^(١) , بما يؤكد أنها تمثل نوعاً من القضاء الاستثنائي ليس من ناحية الإجراءات فحسب وإنما من حيث طبيعة تشكيل محكمة القيم أيضاً , وكذلك غياب مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات^(٢) , فمن حيث تشكيل المحكمة يشترك في عضويتها من يعرفون بالشخصيات العامة وهؤلاء لا يتمتعون باستقلال القضاء وحيادهم فضلاً عن عدم توافر الخبرة القضائية فيهم , أما عن غياب مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات فمرده تبني نظام المدعي العام الاشتراكي ما يسمى بالمسؤولية السياسية التي تستتبع تطبيق تدابير على أفعال غير محددة سلفاً , أما عن الأفعال التي سبق تجريمها في قانون العقوبات ففي هذا النوع ازدواجية القضاء وازدواجية العقوبة عن الفعل الواحد , وذلك لأنه لا تحول مباشرة النيابة العامة للتحقيق في الجريمة دون مباشرة المدعي العام الاشتراكي التحقيق في الجريمة نفسها أمام محكمة القيم واستمرار هذه المحكمة في نظر الدعوى^(٣) , هذا وقد تضمن البرنامج الانتخابي لرئيس الجمهورية إلغاء نظام المدعي العام الاشتراكي وما يتبعه من قضاء القيم^(٤) . أما بالنسبة لهيأة النزاهة فإنها تتولى التحقيق في جرائم محددة على سبيل الحصر تحت إشراف القاضي المختص وبواسطة المحققين التابعين لها والذين يمارسون الإجراءات والصلاحيات المخولة لمحقق المحكمة المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١^(٥) , أي أنهم لا يمارسون إجراءات خاصة كما هو الحال في نظام المدعي العام الاشتراكي , وكذلك فإن أي قاضي تحقيق عندما يمارس التحقيق في قضية داخلية في اختصاص الهيأة يقوم بإبلاغ مدير الشؤون القانونية في الهيأة ويطلعها على سير التحقيق , فإذا اختارت الهيأة أن تتحمل مسؤولية التحقيق يحيل قاضي التحقيق ملف القضية بأكمله إلى الهيأة ويتعاون معها ويعلمها عن القضية ويتوقف عن القيام بالتحقيق الذي كان يجريه^(٦) , بينما نجد أن ممارسة المدعي العام الاشتراكي للتحقيق في القضية الداخلية في اختصاصه لا تحول دون ممارسة النيابة العامة التحقيق في القضية ذاتها مما يؤدي إلى ازدواجية القضاء التي اشرنا إليها , وهذا الأمر لا يمكن تحققه بالنسبة لهيأة النزاهة لأنها عندما تكمل التحقيق في القضية يحيل القاضي المختص القضية على محكمة الموضوع فضلاً عن ذلك أخذت بعض التشريعات العربية المقارنة بإنشاء هيآت متخصصة بالتحقيق في جرائم معينة , وتكون خاضعة لرقابة القضاء أو تابعة له , ففي التشريع المصري توجد نيابات متخصصة إلى جانب النيابة العامة وتكون تابعة لها^(٧) , ومن هذه النيابة المتخصصة في جرائم معينة ماثلة للجرائم الداخلة في اختصاص هيأة النزاهة هي (نيابة أمن الدولة , نيابة الأموال العامة العليا , نيابة الشؤون المالية والتجارية) حيث تختص هذه النيابة بالتحقيق في جرائم معينة كجريمة الرشوة , واختلاس الأموال العامة , والعدوان عليها والغدر , والكسب غير المشروع إضافة إلى التحقيق في جرائم أخرى^(٨) , وهي تمارس اختصاصاتها في أنحاء الجمهورية كافة وتكون خاضعة لرقابة القضاء ومرتبطة به^(٩) . أما التشريع اللبناني فقد أعطى للنيابة العامة المالية صلاحية ملاحقة الجرائم المالية والتحقيق فيها , أي أن اختصاصها محدد بنوع من الجرائم المالية^(١٠) , حيث أنها الجهة المختصة

(١) ينظر : المواد (٣٥-٣٨) من قانون حماية القيم من العيب المصري رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ .

(٢) ينظر : د. نور فرحات و د. علي الصادق : مشروع تعزيز حكم القانون والنزاهة في العالم العربي , المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة , القاهرة ,

٢٠٠٤ , ص ٢٣ .

(٣) ينظر : د. عبد الحميد الشواربي : مصدر سابق , ص ٤٠٢ .

(٤) ينظر : د. نور فرحات و د. علي الصادق : مصدر سابق , ص ٢٣ .

(٥) تنظر : الفقرة (٤) من القسم (٤) من القانون النظامي الملحق بالأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ .

(٦) تنظر : الفقرة (٢) من القسم (٤) من القانون النظامي الملحق بالأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ .

(٧) ينظر : عبد الفتاح مراد : أصول أعمال النيابة والتحقيق الجنائي العملي , ط ٢ , بلا ناشر , الإسكندرية , ١٩٨٩ , ص ١١٣ .

(٨) لمزيد من التفاصيل ينظر : فرج علواني هليل : النيابة العامة والتعليمات الصادرة إليها وقانون السلطة القضائية , دار المطبوعات الجامعية , الإسكندرية ,

ص ٤١٧-٤٢٨ .

(٩) ينظر : عبد الفتاح مراد : مصدر سابق , ص ١١٥ .

(١٠) حددت المادة (١٩) من قانون أصول المحاكمات الجزائية اللبناني رقم ٣٢٨ لسنة ٢٠٠١ المعدل بالقانون رقم ٣٥٩ لسنة ٢٠٠١ الجرائم الداخلة في

اختصاصها وهي :

- الجرائم الناشئة عن مخالفة أحكام القانون الضريبي والرسوم في مختلف المؤسسات العامة والبلديات .
- الجرائم الناشئة عن مخالفة القوانين المصرفية والمؤسسات المالية والبورصة .

بملاحقة الجرائم المالية والتحقيق فيها وأنها تحرك الدعوى العامة فيها بناءً على الشكاوى والإخبارات أو التحقيقات التي تجريها بنفسها أو التقارير التي تقدم لها من السلطة الرسمية أو من الموظف الذي علم بها أثناء قيامه بوظيفته^(١)، وبهذا فإن النيابة العامة المالية تقوم بحماية الإدارة من الانحرافات المالية والاختلاسات والرشاوى ولكن ما يعيق عملها أحياناً هو حاجتها لطلب الإذن من الإدارة بملاحقة الموظف^(٢)، وتقوم النيابة العامة المالية بمباشرة مهامها تحت رقابة وإشراف النائب العام التمييزي^(٣)، ووفقاً للقواعد المحددة في قانون أصول المحاكمات الجزائية تمتد صلاحياتها لتشمل جميع الأراضي اللبنانية^(٤)، وبهذا فإن النيابة العامة المالية كجهة تحقيقية متخصصة في جرائم معينة تكون خاضعة لرقابة القضاء وإشرافه عليها. من خلال ما تقدم يتضح أن الهيئات التحقيقية المتخصصة في جرائم معينة تكون خاضعة لرقابة القضاء وتابعة له، وأرى أن القانون النظامي الملحق بالأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ كان موفقاً فيما ذهب إليه من أن هيئة النزاهة جهاز مستقل ولم يخضعه لرقابة أي جهة أو سلطة في الدولة، إلا أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ أخضع هيئة النزاهة لرقابة مجلس النواب وكان الأفضل إخضاعها لرقابة القضاء، وذلك لأن مجلس النواب جهة تشريعية يمارس الرقابة على أداء السلطة التنفيذية إضافة إلى اختصاصاته الأخرى^(٥). هذا وأن هيئة النزاهة كمبدأ عام تخضع لرقابة السلطة القضائية، وخاصة فيما يتعلق بالإجراءات المتخذة من قبلها كالتحري والتحقيق في الجرائم الداخلة في اختصاصها هذا من ناحية ومن ناحية أخرى تخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية من الناحيتين المالية والمحاسبية^(٦)؛ وذلك لأن هيئة النزاهة من دوائر الدولة التي تتصرف بالأموال العامة طبقاً لموازنتها، فهي تخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية كونه الجهاز الأعلى للتدقيق المالي والمحاسبي طبقاً لما نص عليه الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤^(٧). يمكن القول أن هيئة النزاهة جهاز مستقل ذو صفة قضائية إلا أن الصفة القضائية لم ينص عليها القانون النظامي الملحق بالأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ بصورة صريحة وإنما وردت فيه بصورة ضمنية، من خلال منح هيئة النزاهة صلاحية التحقيق في قضايا الفساد، وكذلك تعد هيئة النزاهة جهازاً إدارياً مستقلاً متخصصاً في التحقيق بجرائم محددة على سبيل الحصر استثناءً من الأصل العام الذي ناط التحقيق بالسلطة القضائية، ويمكن عدّ اختصاصها مشتركاً مع هذه الجهات؛ لذلك أرى ضرورة جعل هذه الهيئة مرتبطة بمجلس القضاء الأعلى بوصفه الجهة المعنية بتطبيق أحكام القانون وإخضاعها لرقابته. إلى جانب ذلك تعد هيئة النزاهة طرفاً في القضايا المتعلقة بالفساد الإداري على وفق ماورد في القسم ٤/١ من امر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ وهذا ما اكدته محكمة التمييز الاتحادية في قرار لها تقول فيه ((حيث وجد ان محكمة جنابات بابل قضت ببرد الطعن المقدم من هيئة النزاهة على قرار قاضي تحقيق النزاهة المؤرخين في ٦ و ١٧ \ ٨ \ ٢٠٠٦ القاضي بالفراج عن المتهم (س) و (ص) على اساس انه قدم من جهة ليس لها حق الطعن بالقرار دون ان تلاحظ ان قرار سلطة الائتلاف رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ القسم ١ / ٤ قد اعتبر ان مفوضية النزاهة طرفاً في القضايا المتعلقة بالفساد الاداري))^(٨)

- جرائم اختلاس الأموال العمومية .

- جرائم الإفلاس والجرائم الناشئة عن مخالفة قانون الشركات المساهمة والمتعددة الجنسية .

(١) ينظر : فاديا قاسم بيضون : الرشوة وتبييض الأموال ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت - لبنان ، ٢٠٠٨ ، ص ٥٢ .

(٢) ينظر : د. شمس الدين عفيف : قانون أصول المحاكمات الجزائية الجديد ، ط ١ ، بيروت ، ٢٠٠١ ، ص ١٦٨ ، نقلاً عن فاديا قاسم بيضون ، المصدر السابق ، ص ٥٣ .

(٣) هو رئيس النيابة العامة كافة وتشمل سلطته جميع قضائاً ، حيث أن جميع قضاة هذه النيابة تدين له بالتبعية وكذلك ناط به المشرع حق توجيه التعليمات إلى جميع القضاة في النيابة العامة ، والبت في أي خلاف يتعلق بملاحقة جزائية تستوجب ترخيص أو موافقة مسبقة من مرجع مختص غير قضائي يقع بين هذا المرجع والنيابة العامة المالية . ينظر : الياس أبوعيد : نظرية الاختصاص في أصول المحاكمات المدنية والجزائية ، بلا ناشر ، بلا مكان طبع ، ٢٠٠٤ ، ص ٣٧١-٣٧٢ .

(٤) ينظر : المادة (٢١/٢) من قانون أصول المحاكمات الجزائية اللبناني رقم ٣٢٨ لسنة ٢٠٠١ المعدل.

(٥) ينظر : المادة (٦١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .

(٦) ينظر : المادة (٤/البند أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل .

(٧) ينظر : القسم (٢) الفقرة (ب) من الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ .

(٨) ينظر قرار محكمة التمييز الاتحادية رقم ٥٨٤٥ / الهيئة الجزائية / ٢٠٠٦ مشار إليه في مؤلف سلمان عبيد عبد الله ، المختار من قضاء محكمة التمييز

الاتحادية ، القسم الجنائي ، ج ١ ، شركة العاتك ، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص ١٢١ وبذلك تكون هيئة النزاهة طرفاً في دعاوي الفساد الحكومي يحق لها الطعن الى

جانب الجهات التي نص عليها قانون اصول المحاكمات الجزائية في المادة ٢٤٩ منه

المطلب الثاني أهداف هيئة النزاهة ذكرنا فيما سبق أن هيئة النزاهة جهاز إداري مستقل ذو صفة قضائية , ومع ذلك فإن الغرض من تأسيسها هو تحقيق الأهداف المرسومة لها والتي تتمثل بمكافحة الفساد الحكومي , والتثقيف والتوعية وسوف أتناول هذه الأهداف في الفرعين الآتيين :

الفرع الأول مكافحة الفساد الحكومي إن مكافحة الفساد الحكومي من أهم أهداف إنشاء الهيئة المذكورة وهذا ما أكدته الأمر رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) من خلال النص على إنشاء هيئة تكون جهازاً مستقلاً ومسؤولاً عن تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة , وتقوم الهيئة بعملها بصفتها الجهاز الرئيس في العراق لتنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد^(١) , وكذلك تضمن الأمر بيان الغرض المنشود من تصميم هذا النظام ألا وهو تسهيل إدارة شؤون الحكم بشفافية ومكافحة الفساد على جميع المستويات^(٢) , وقد أكد ذلك القانون النظامي الملحق بالأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ إذ يشجع هذا القانون الحكم النزاهة والشفاف بإنشاء هيئة مستقلة لديها القدرة على تطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة^(٣) . يستنتج من هذه النصوص أن الهدف الأساس من إنشاء هيئة النزاهة هو مكافحة الفساد الحكومي بجميع صورته ولغرض تحقيق هذا الهدف فقد منحت هيئة النزاهة صلاحيات متعددة هي :-

أولاً : التحقيق في القضايا وإحالتها من قبل القاضي المختص إلى المحكمة لاتخاذ الإجراءات الجنائية بشأنها , فضلاً عن ذلك تختص الهيئة في التحقيق في أية قضية فساد , كما منحها القانون النظامي سلطة التحقيق في قضايا الفساد التي وقعت في الماضي حتى تاريخ ١٧ تموز ١٩٦٨^(٤) .

ثانياً : إحالة المعلومات التي تتعلق بمخالفات مخرطة بقواعد السلوك الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام إلى رئيس الدائرة التي يعمل فيها المخالف , وإلى المفتش العام في تلك الدائرة ويحق لها أن ترفق بتلك المعلومات توصية باتخاذ إجراءات انضباطية , كما يحق لها أن تمتنع عن إرفاق مثل هذه التوصية^(٥) .

ثالثاً : اقتراح تشريعات إضافية عند الضرورة مصممة للقضاء على الفساد وتنمية ثقافة الاستقامة والنزاهة والشفافية للعاملين في مؤسسات الحكومة العراقية^(٦) , وقد قدمت دائرة الشؤون القانونية في الهيئة مقترحات تعديل بعض نصوص قانون أصول المحاكمات الجزائية كنص الفقرة (ب) من المادة (١٣٦) من القانون^(٧) , وكذلك اقتراح تشريع قانون جديد لهيئة النزاهة , فضلاً عن ذلك أصدرت الهيئة لوائح تنظيمية ملزمة , منها اللائحة رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ والخاصة بالكشف عن المصالح المالية , واللائحة رقم ٢ لسنة ٢٠٠٦ الخاصة بتعليمات قواعد السلوك لموظفي الدولة والقطاع العام ومنسوبي القطاع المختلط .

الفرع الثاني التثقيف والتوعية إن مكافحة الجريمة أو الحد من انتشارها أو التقليل من معدلاتها أو ضبط مرتكبيها من الأهداف المهمة والحيوية التي يهتم بها رجال الأمن والشرطة في وطننا العربي وفي كل دول العالم , ولكن لا يتحقق ذلك من غير مساعدة المجتمع بمؤسساته الأخرى لجهاز الشرطة في منع انتشار الجريمة

(١) ينظر : القسم (١) من الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ والفقرة (ب) من القسم (٢) من الأمر ذاته .

(٢) ينظر : القسم (٢) من الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ .

(٣) ينظر : القسم (١) والقسم (٣) من القانون النظامي .

(٤) ينظر : القسم (٣) والفقرة (١) من القسم (٤) من القانون النظامي .

(٥) ينظر : الفقرة (٢) من القسم (٤) من القانون النظامي .

(٦) لقد وردت صلاحية اقتراح تشريعات إضافية في مواضع متعددة من الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ والقانون النظامي الملحق به وهي :

- القسم (١) من الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ .

- القسم (١) من القانون النظامي الملحق بالأمر أعلاه .

- القسم (٣) من القانون النظامي الملحق بالأمر أعلاه .

- الفقرة (٨) من القسم (٤) من القانون النظامي الملحق بالأمر أعلاه .

- الفقرة (٦) من القسم (٥) من القانون النظامي الملحق بالأمر أعلاه .

(٧) نصت الفقرة (ب) من المادة (١٣٦) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل ((فيما عدا المخالفات المعاقب عليها

بموجب قانون المرور رقم ٤٨ لسنة ١٩٧١ المعدل والبيانات الصادرة بموجبه لا تجوز إحالة المتهم على المحاكمة في جريمة ارتكبت أثناء تأدية وظيفته

الرسمية أو بسببها إلا بإذن من الوزير التابع له مع مراعاة ما تنص عليه القوانين الأخرى)) , وتجدر الإشارة إلى أن قانون المرور المشار إليه في النص أعلاه

قد ألغي بموجب القسم رقم ٣٧ / ١ من قانون إدارة المرور رقم ٨٦ لسنة ٢٠٠٤ .

والحد منها وذلك من خلال إتباع مناهج شمولية متعددة الأبعاد تنظر إلى الجريمة بوصفها ظاهرة اجتماعية معقدة , تتداخل العديد من الأسباب في حدوثها . ولغرض الحد منها لابد أن تتبعها من جذورها ومعرفة الأسباب والعوامل التي أدت إلى ارتكابها , العمل على نشر الوعي الأمني والقانوني والشرعي^(١), لما له من أهمية في منع وقوع الجريمة , والجدير بالذكر أنه إلى جانب الهدف الأساس من إنشاء هيئة النزاهة المتمثل بمكافحة الفساد الحكومي , فإن للهيئة هدف آخر لا تقل أهميته عن مكافحة الفساد , وهو الهدف الوقائي , إذ أن التدابير والأساليب والإجراءات الوقائية أثبتت فعاليتها وجودها في مواجهة معضلات وظواهر كثيرة تعترض الإنسان والمجتمع , إلا أن المجتمع لم يعطها حقها من الاهتمام ولم يلتفت إليها إلا مؤخراً وذلك عندما فشلت المواجهة الميدانية والمكافحة المباشرة لوحدها في السيطرة على الجريمة أو الحد منها أو التخفيف من معدلاتها^(٢) . فضلاً عن ذلك يعد التنقيف والتوعية من الأهداف الوقائية لهيئة النزاهة ويتمثل في تنفيذ مبادرات لتوعية وتنقيف الشعب بغية تقوية المطالبة بإيجاد قيادة نزيهة وشفافة وكفوءة ومهنية وتشعر بالمسؤولية وتخضع للمحاسبة , وتنمية ثقافة معينة في الحكومة والقطاع الخاص تقدر النزاهة الشخصية وأخلاقيات الخدمة العامة والخضوع للمحاسبة^(٣) , من خلال إعداد برامج عامة للتنقيف والتوعية وتوفير الهيئة لموظفي الحكومة وللشعب برامج عامة من أجل تحقيق هدفها الأساس ليس في مجال مكافحة الفساد الحكومي فحسب بل على صعيد الوقاية منه أيضاً , انطلاقاً من مقولة ((أن الوقاية خير من العلاج)) , وينبغي عليها أن تفرض على العاملين الخضوع للاستجواب والتعامل المنصف غير المتحيز في تأدية الخدمة العامة , وتعمل الهيئة في سبيل إنجاز هذا الواجب المناط بها مع الخبراء المختصين بالتعليم بغية إعداد مناهج دراسية وطنية لتعزيز مفهوم النزاهة العامة^(٤). وقد ألقى القانون النظامي الملحق بالأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ بهذه المهمة الكبيرة على عاتق دائرة التعليم والعلاقات العامة , ودائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية وكنيتيها من تشكيلات الهيئة^(٥) , حيث تتولى دائرة التعليم والعلاقات العامة من خلال قسم خاص بها (قسم التعليم) إعداد منشورات علمية وتنقيفية وتهيئة كراسات تنقيف لنشر عمل هيئة النزاهة وإلقاء المحاضرات العلمية والتنقيفية^(٦) .

المبحث الثاني

علاقة هيئة النزاهة بالأجهزة الأخرى

إن المبدأ الأساس الذي يحكم علاقة هيئة النزاهة بغيرها من الأجهزة الحكومية في الدولة العراقية , كونها جهازاً حكومياً مستقلاً وهذا ما أكدته الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ والقانون النظامي الملحق به . فهذه النزاهة كجهاز مستقل تخضع في علاقتها مع غيرها من الأجهزة الأخرى إلى القواعد العامة التي تحكم العلاقة بين أي جهتين حكوميتين أو أكثر . ولما كان هدف هيئة النزاهة الأساس هو مكافحة الفساد الحكومي فإن هذا الهدف لا يمكن بلوغه ما لم تكن للهيئة علاقات وتنسيق مع الأجهزة الأخرى القضائية منها والرقابية , وسأبحث هذه العلاقة في مطلبين كالآتي :

(١) ينظر : د. عبد الرحمن العيسوي : سبل مكافحة الجريمة , ط ١ , دار الفكر الجامعي , الإسكندرية , ٢٠٠٦ , ص ٢١ .

(٢) ينظر : د. إحسن طالب : الوقاية من الجريمة , ط ١ , دار الطليعة للطباعة والنشر , بيروت , ٢٠٠١ , ص ٦-٥ .

(٣) ينظر : القسم (١) من الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ .

(٤) ينظر : القسم (١) , والقسم (٣) , والفقرة (٩) من القسم (٤) من القانون النظامي الملحق بالأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ .

(٥) نصت الفقرة (٨) من القسم (٥) من القانون النظامي الملحق بالأمر ((يساعد مدير التعليم والعلاقات العامة رئيس الهيئة على القيام بالمهام المفروضة

على الهيئة ... ويتولى تنقيف المسؤولين العموميين وموظفي الحكومة والجمهور حول المبادئ الأخلاقية للخدمة العامة وقواعد السلوك والإجراءات

المطبقة على موظفي الدولة ... ويعمل مع وزارة التعليم ومع المسؤولين العاملين في مؤسسات التعليم الرسمية الأخرى على تطوير منهاجاً وطنياً

للمدارس بغية تعزيز السلوك الأخلاقي في مجال الخدمة العامة , وله أن يقوم بدراسات أو بإعداد التدريب أو الحملات الإعلامية أو المؤتمرات أو

الندوات أو ما شابه ذلك ...)) .

ونصت الفقرة (٩) من ذات القسم أعلاه ((يعمل مدير العلاقات مع المنظمات غير الحكومية مع تلك المنظمات من أجل تعزيز ثقافة السلوك

الأخلاقي في القطاعين العام والخاص ويقوم بذلك عن طريق تطوير ونشر المواد وإدارة برامج التدريب وممارسة نشاط الاتصال بالجمهور عبر أجهزة

الإعلام...)).

(٦) ينظر : أيسر محمد ساهي ومؤيد عبد خلف ورفقه حسين هاني : كتاب تعريفني صادر عن هيئة النزاهة , دائرة التعليم والعلاقات العامة , ٢٠٠٨ , ص ١ .

المطلب الأول علاقة هيئة النزاهة بالأجهزة القضائية

إن علاقة هيئة النزاهة بالأجهزة القضائية علاقة على قدر كبير من الأهمية لكون هيئة النزاهة قد مُنحت صلاحية الاستعانة بالإجراءات الجزائية^(١)، في القضايا المتعلقة بالفساد الحكومي والداخلية في اختصاصها . وسأحدد علاقة هيئة النزاهة بقاضي التحقيق وعلاقتها بالإدعاء العام في فرعين كالآتي:

الفرع الأول هيئة النزاهة وقاضي التحقيق

إن خير ضمان لحقوق الإنسان وحرياته إذا ما تعرض لموقف الاتهام هو حسن اختيار سلطة التحقيق التي يوكل إليها مباشرة إجراءاته ومن أجل ذلك اتجهت التشريعات إلى إسناد سلطة التحقيق إلى القضاء نظراً لما يتمتع به رجاله من حصانة واستقلال وقد اختلفت التشريعات الجنائية الإجرائية العربية في تحديد السلطة التي تتولى التحقيق الابتدائي ، أي أن سلطة التحقيق ليست واحدة في التشريعات المختلفة^(٢) . حيث يعد قاضي التحقيق والمحقق جهة أصلية في ممارسة التحقيق في العراق^(٣) ، وقد يمارس عضو الإدعاء العام التحقيق في حالات استثنائية^(٤) أيضاً، والمسؤول في مركز الشرطة قد يقوم بالتحقيق في أي جريمة إذا صدر إليه أمر من قاضي التحقيق أو المحقق أو إذا اعتقد إن إحالة المخبر على القاضي أو المحقق تؤخر به الإجراءات مما يؤدي إلى ضياع معالم الجريمة أو الإضرار بسير التحقيق أو هرب المتهم على أن يعرض الأوراق التحقيقية على القاضي أو المحقق حال فراغه منها^(٥) ، وفي مصر تعد (النيابة العامة) هي الجهة الأصلية في ممارسة التحقيق وقاضي التحقيق جهة تكميلية^(٦) ، أما جمهورية اليمن العربية فإن النيابة العامة هي سلطة التحقيق الأصلية ولا يوجد أي نظام لقاضي التحقيق^(٧) . ولأهمية الدور الذي يقوم به قاضي التحقيق ولعرض تحقيق الموازنة بين حق الدولة في العقاب وبين حقوق المتهمين فإن قراراته يجب أن تستند إلى الأدلة المتحصلة في أدوار التحقيق ، وقد حدد قانون التنظيم القضائي العراقي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ المعدل تشكيل محكمة التحقيق ، وشروط تعيين قاضي التحقيق^(٨) ، وكذلك حدد اختصاص قاضي التحقيق في الإشراف على التحقيق الذي يجري في نطاق اختصاصه والإشراف على أعضاء الضبط القضائي والمحققين الذين يتبعونه^(٩) . فضلاً عن ذلك نجد أن علاقة هيئة النزاهة بقاضي التحقيق ليست نظرية فحسب ؛ بل أن هناك آثاراً ملموسة تترتب على هذه العلاقة ، خاصة وأن جرائم الاعتداء على المال العام التي تنسم باتساع نطاقها سواء من حيث صفة الفاعل أو من حيث صفة المال العام محل الاعتداء لابد وأن تتأثر بالتغيرات الحاصلة في المجتمع الآن^(١٠) ، فقد اتسع نطاق هذه الجرائم في الوقت الذي يشهد فيه البلد تغيرات كبيرة على المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، لذا فقد أصبحت هيئة النزاهة من المؤسسات التي يقع على عاتقها مهمة مكافحة الفساد الحكومي المتمثل بجرائم الرشوة والاختلاس والواسطة وهدر المال العام والابتزاز، ولقد رسم القانون النظامي الملحق بالأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ علاقة هيئة النزاهة بقاضي التحقيق في القسم الرابع منه ، إذ أعطى لهيئة النزاهة صلاحية التحقيق في أية قضية فساد ، عن طريق

(١) ينظر : الفقرة (٤/ج) من القسم (٢) من الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ .

(٢) ينظر : د. محمود شريف بسيوني ود. عبد العظيم وزير : الإجراءات الجنائية في النظم القانونية العربية وحماية حقوق الإنسان ، ط ١ ، دار العلم للملايين ، بيروت – لبنان ، ص ٥٩ .

(٣) ينظر : المادة (٥١) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل .

(٤) ينظر : المادة (٣) من قانون الإدعاء العام رقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٥) ينظر : المادتان (٤٩ ، ٥٠) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي .

(٦) واستثناء من ذلك فقد نصت المادة (٦٤) من قانون الإجراءات الجنائية المصري رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠ المعدل على أنه ((إذا رأت النيابة العامة في مواد

الجنايات أو الجرح أن تحقيق الدعوى بمعرفة قاضي التحقيق أكثر ملائمة بالنظر إلى ظروفها الخاصة جاز لها في أي حالة كانت عليها الدعوى أن

تطلب إلى رئيس المحكمة الابتدائية ندب أحد قضاة المحكمة مباشرة هذا التحقيق)) ، وكذلك نصت المادة (٦٧) ((لا يجوز لقاضي التحقيق مباشرة

التحقيق في جريمة معينة إلا بناءً على طلب النيابة العامة أو بناءً على إحالتها إليه من الجهات الأخرى المنصوص عليها في القانون)) .

(٧) ينظر : المادة (٢) من قانون الإجراءات الجزائية اليمني رقم ١٣ لسنة ١٩٩٤ حيث أوضحت أن إجراءات التحقيق هي كافة الإجراءات التي تتخذها النيابة

العامة أثناء مباشرتها لوظيفتها في تحقيق القضايا ، وتنظر : المادة (١١٥) من القانون ذاته .

(٨) ينظر : المادتان (٣٥ ، ٣٦) من القانون أعلاه .

(٩) ينظر : المواد (٤١ ، ٤٣ ، ٤٦ ، ٤٩ ، ٥٠ ، ٥١ ، ٥٣) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل .

(١٠) ينظر : د. محمد سليمان عبد المنعم : القسم الخاص من قانون العقوبات الجرائم المضرة بالمصلحة العامة ، بلا ناشر ، بلا مكان طبع ، ٢٠٠٢ ، ص ١٩ .

محققها , ولها أن تعرض على قاضي التحقيق المختص تلك الأوراق التحقيقية بواسطة أحد محققها وعلى قاضي التحقيق أن يتعامل مع محقق الهيئة كما يتعامل مع محقق المحكمة التابع له^(١) , ولما كان المحقق يعمل تحت إشراف قاضي التحقيق المختص وأوامره عندما يقوم بإجراء التحقيق في الجرائم التي تدخل ضمن اختصاصه وجب عليه الرجوع إليه في كل أمر من أمور التحقيق^(٢) , ويراد بقاضي التحقيق المختص إما قاضي تحقيق المحكمة المركزية التي يوجد ضمن اختصاصها المكاني مكتب هيئة النزاهة^(٣) , إذ أن من ضمن اختصاص هذه المحكمة هو التحقيق في قضايا الفساد الحكومي^(٤) , التي تتولى هيئة النزاهة التحقيق فيها بواسطة محققها^(٥) , وكذلك يقصد به (قاضي تحقيق النزاهة) الذي ينسب من قبل رئيس مجلس القضاء الأعلى للنظر بشكل حصري في الأوراق التحقيقية التي يتولى محققو الهيئة اتخاذ الإجراءات فيها , كذلك أوجب القانون النظامي على قاضي التحقيق عند مباشرته إجراءات التحقيق في قضية من قضايا الفساد التي تدخل في اختصاص هيئة النزاهة إبلاغ مدير الشؤون القانونية في الهيئة وإطلاعه على سير التحقيق أولاً بأول , بناء على طلبها إذ إن للهيئة متابعة هذا النوع من الدعاوى عن طريق طلب المعلومات حولها من قاضي التحقيق , فإذا اختارت الهيئة أن تتحمل مسؤولية التحقيق فقد وجب على قاضي التحقيق الذي باشر التحقيق أولاً أن يحيل ملف القضية بالكامل إلى هيئة النزاهة ويتعاون معها ويوضح لها القضية , ويتوقف عن التحقيق الذي كان يجريه^(٦) , إذ يتغير اختصاص قاضي التحقيق بحسب نوع الجريمة المرتكبة فيخرجها من الاختصاص المكاني العام لقاضي التحقيق ويترك أمر التحقيق فيها إلى جهة معينة^(٧) , كهيئة النزاهة في قضايا الفساد الداخلة في اختصاصها . من خلال ما تقدم يتضح أن لهيئة النزاهة محققين تابعين لها يتولون التحقيق تحت إشراف محكمة التحقيق المركزية التي تمارس عملها وفقاً لشروط وإجراءات محاكم التحقيق بموجب قانون أصول المحاكمات الجزائية^(٨) , أو تحت إشراف قاضي التحقيق الذي ينسب من قبل رئيس مجلس القضاء الأعلى للنظر في الأوراق التحقيقية التي يتولى محققو الهيئة التحقيق فيها , إذ يتميز محققو الهيئة عن محققي المحاكم ومراكز الشرطة ببعض الخصوصيات هي :

أولاً : إن محققي هيئة النزاهة مختصون في الجرائم المنصوص عليها في الفقرة الرابعة من القسم الثاني من القانون النظامي الملحق بالأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ دون سواها .

ثانياً : أن لمحققي هيئة النزاهة ممارسة الصلاحيات المكفولة لمحقق المحكمة في أية منطقة من العراق^(٩) , فضلاً عن ذلك يتمتع محققو هيئة النزاهة بالصلاحيات الممنوحة للمحققين بموجب قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل^(١٠) .

تجدر الإشارة هنا إن القانون النظامي للهيئة أورد تسمية (محقق أول)^(١١) , ولدى مراجعة مكتب الهيئة في بابل والاستفسار عن هذه التسمية تبين أن المحققين درجات إذ يوجد محقق درجة رابعة وثالثة وثانية وأولى ويتحقق هذا التدرج حسب سنوات الخدمة في الوظيفة العامة .

الفرع الثاني هيئة النزاهة والإدعاء العام

(١) ينظر : القسم (٤) من القانون النظامي الملحق بالأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ .

(٢) ينظر : علي السماك : الموسوعة الجنائية في القضاء الجنائي العراقي , ج ١ , ط ٢ , مطبعة الجاحظ , بغداد , ١٩٩٠ , ص ٦٣ .

(٣) ينظر : الأمر ١٣ لسنة ٢٠٠٤ المعدل الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) الذي بموجبه أنشأت المحكمة الجنائية المركزية للعراق , وحدد القسم (١٨)

من الأمر المذكور الولاية القضائية للمحكمة حيث تختص في القضايا المتصلة بالإرهاب , الجريمة المنظمة , الفساد الحكومي , أعمال الغرض منها زعزعة

استقرار المؤسسات أو العمليات الديمقراطية , أعمال العنف التي تقع بسبب الانتماء العرقي أو القومي أو الأثني أو الديني , الحالات التي يتعذر على المتهم

بارتكاب جريمة ما الحصول على محاكمة منصفة في محكمة محلية , وقد ألغيت هذه المحكمة إلا أنه يعمل بها حالياً في محافظة (بغداد) كمحكمة التحقيق

المركزية في الكرخ والرافعة , ينظر : الفقرة (٣١) من إجراءات استلام مزاعم الفساد النافذة في ١/١٠/٢٠٠٨ .

(٤) ينظر : القسم (١٨) من الأمر ١٣ لسنة ٢٠٠٤ الخاص بإنشاء المحكمة الجنائية المركزية .

(٥) إن لهيئة النزاهة صلاحية تعيين محققين يرتبطون بها وقد منحت هذه الصلاحية بموجب الفقرة (٤) من القسم (٤) من القانون النظامي الملحق بالأمر ٥٥ لسنة

٢٠٠٤ , إلا أنه لم يحدد الشروط والصفات الواجب توفرها بهم لغرض التعيين وهذا أيضاً يعد قصوراً في تشريع هذا القانون .

(٦) ينظر : الفقرة (٥) من القسم (٤) من القانون النظامي الملحق بالأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ .

(٧) ينظر : عبد الأمير العكيلي : أصول الإجراءات الجنائية في قانون أصول المحاكمات الجزائية , ج ١ , ط ١ , مطبعة المعارف , بغداد , ١٩٧٥ , ص ٣٠٤ .

(٨) ينظر : الفقرة (١) من القسم (٢) من الأمر ١٣ لسنة ٢٠٠٤ المعدل .

(٩) ينظر : الفقرة (٤) من القسم (٤) من القانون النظامي الملحق بالأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ .

(١٠) ينظر : المواد (١ , ٤٩ , ٥٠ , ٥١ , ٥٢ , ب , ٥٧ , ٥٩ , ٦٣ , ٦٤ , ٦٥ , ٦٧ , ٦٩) من قانون أصول المحاكمات الجزائية

العراقي .

(١١) ينظر : القسم (٤) فقرة (١ , ٤) من القانون النظامي .

يتولى الإدعاء العام في أغلب دول العالم حماية الصالح العام , إلا أن نطاق الصالح العام يختلف من دولة إلى أخرى , مما يجعل الصلاحيات الممنوحة لهذا الجهاز مختلفة تبعاً لذلك^(١) . وقد استقرت المجتمعات على قاعدة وجوب حصر الدعوى العامة بيد سلطة أو هيئة خاصة تتولى تحريكها ومباشرتها حتى صدور القرارات والأحكام الباتة بها , وهذه الهيئة أصبحت الوكيله عن المجتمع في الدعوى العامة^(٢) , ولم تتفق التشريعات على تسميتها ففي فرنسا ومصر وليبيا تسمى (النيابة العامة) , ويطلق عليها في إنكلترا والعراق والهند (الإدعاء العام) , كذلك اختلفت تلك التشريعات في سلطات هذه الهيئات واختصاصاتها , فالبعض جوز لها الجمع بين سلطة الاتهام والتحقيق كما هو الحال في التشريع المصري^(٣) , حيث أن النيابة العامة هي السلطة الأصلية المختصة في التحقيق وتتولى أيضاً مباشرة الاتهام بالدفاع عن مصالح المجتمع وحق الدولة في العقاب إلى جانب سلطاتها في التحقيق^(٤) , والبعض الآخر من التشريعات أناط التحقيق بمحاكم التحقيق فيما أسند الاتهام إلى الإدعاء العام كما هو الحال في النظام القانوني العراقي , إذ لم يكن في العراق ما يسمى بنظام الإدعاء العام قبل صدور قانون ذيل قانون أصول المحاكمات الجزائية البغدادي رقم ٤٢ لسنة ١٩٣١ (الملغي) الذي أوجد لأول مرة نظام الإدعاء العام وعهد إليه بصورة أصلية تحريك الدعوى العامة ومباشرتها^(٥) , إذ أن القانون المذكور قد وضع الأساس لنظام الإدعاء العام وكان قد ألغى وظيفة النائب العمومي التي استحدثها قانون أصول المحاكمات الجزائية البغدادي الصادر سنة ١٩١٨ (الملغي) التي كانت تجمع بين أعمال وواجبات الإدعاء العام في الوقت الحاضر وبين إجراءات التحقيق^(٦) , التي تركت الآن بموجب المادة (٥١) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل إلى قضاة التحقيق والمحققين^(٧) . وكان قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل قد نظم أعمال جهاز الإدعاء العام في المواد (٣٠-٣٨) وبعد صدور قانون الإدعاء العام رقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٩ المعدل ألغيت المواد المذكورة بموجب المادة (٧١) منه . أما بصدد محاور التقاء هيئة النزاهة مع الإدعاء العام فهناك تشابه بين عمل هيئة النزاهة والإدعاء العام من حيث الهدف المناط بهما تحقيقه حيث يعمل الإدعاء العام من أجل حماية المجتمع من الجريمة والحد منها ومعاقبة مرتكبيها^(٨) , وهذا هو الهدف من إنشاء هيئة نزاهة تمنع الجرائم في مؤسسات الدولة العراقية والتخلص منها وتنزيه الوظيفة العامة , ومعاقبة مرتكبي هذه الجرائم , وأن الإدعاء العام عند تأديته لمهمته في تحريك واستعمال الدعوى العامة^(٩) , يمثل حق الدولة في اقتضاء حقها في العقاب من الجاني , غير أن هذا لا يمنع من أن تفوض الدولة أشخاصاً آخرين غير الإدعاء العام حق تحريك الدعوى العامة^(١٠) , إذ أن الدعوى الجزائية في الأصل تحرك من المتضرر من الجريمة أو من يقوم مقامه قانوناً أو أي شخص علم بوقوعها أو بإخبار يقدم من الإدعاء العام^(١١) , لذلك فإن هيئة النزاهة تعد بموجب القانون النظامي الملحق بالأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ من الجهات التي لها الحق في تحريك الدعوى العامة بحق مرتكبي الجرائم الداخلة في اختصاصها , وكذلك تتولى الهيئة التحري والتحقيق في هذه الجرائم وإحالتها من قاضي التحقيق المختص على محكمة الموضوع , ولها أيضاً الحق في متابعة الدعوى والطعن فيها لأنها تعد طرفاً في قضايا الفساد الداخلة في اختصاصها^(١٢) , أما الإدعاء العام فإنه غير محدد

(١) ينظر : د. محمد معروف عبد الله : رقابة الإدعاء العام على الشرعية , مطبعة المعارف , بغداد , ١٩٨١ , ص ٥ .

(٢) ينظر : عبد الأمير العكيلي : أصول الإجراءات الجنائية في قانون أصول المحاكمات الجزائية , ج ١ , مصدر سابق , ص ١١٥ .

(٣) ينظر : د. مأمون محمد سلامة : الإجراءات الجنائية في التشريع المصري , دار الفكر العربي , القاهرة , بلا سنة طبع , ص ٥٨ .

(٤) ينظر : أحمد المهدي وأشرف الشافعي : التحقيق الجنائي الابتدائي وضمانات المتهم وحمايتها , دار الكتب القانونية , مصر , ٢٠٠٦ , ص ٢٤-٢٥ .

(٥) يقصد بتحريك الدعوى الجزائية البدء في تسييرها أمام الجهات المختصة ويتم ذلك متى ما توفرت العناصر الرئيسية لوجودها كالمدعي والمدعى عليه والمدعى به ,

ينظر : عبد الأمير العكيلي ود. سليم حرب , أصول المحاكمات الجزائية , ج ١ , دار الكتب للطباعة والنشر , الموصل , ١٩٨٠-١٩٨١ , ص ٢٥ .

(٦) ينظر : عبد الأمير العكيلي : أصول الإجراءات الجنائية في قانون أصول المحاكمات الجزائية , مصدر سابق , ص ١١٨ .

(٧) ينظر : د. محمود شريف بسيوني وعبد العظيم وزير : مصدر سابق , ص ٦٠ .

(٨) ينظر : المادة (١) من قانون الإدعاء العام رقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٩) يراد باستعمال الدعوى العامة هو رفعها إلى محكمة الموضوع والسير فيها إلى أن يصدر بخصوصها الحكم النهائي , وكل طلب أو عمل يصدر من الإدعاء العام

نحو هذا الغرض يعتبر استعمالاً للدعوى العامة , ينظر : د. طه زاكي صافي : الاتجاهات الحديثة للمحاكمات الجزائية , المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر

والتوزيع , طرابلس - لبنان , ٢٠٠٦ , ص ٢٣ .

(١٠) ينظر : د. سامي النصاروي : دراسة في أصول المحاكمات الجزائية , ج ١ , مطبعة دار السلام , بغداد , ١٩٧٨ , ص ٤٩ .

(١١) ينظر : المادة (١/أ) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل , وتجدر الإشارة إلى أن المشرع العراقي متأثر بالقانون الإنكليزي الذي

أعطى لكل فرد من الأفراد حق تحريك الدعوى ورفعها أمام القضاء , ينظر : عبد الجبار العريم : شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية , ج ١ , مطبعة

المعارف , بغداد , ١٩٥٠ , ص ٨٠ .

(١٢) تطبيقاً لذلك قضت محكمة التمييز الاتحادية ما يأتي ((لدى التدقيق والمداولة وجد أن الطعن بطريق التدخل انصب على قرار محكمة جنابات بابل

بصفته التمييزية , ولدى وضع اضبارة الدعوى موضع التدقيق والمداولة وجد أن محكمة جنابات بابل قد ردت الطعن المقدم من قبل هيئة النزاهة على

قرار قاضي تحقيق النزاهة المتضمن الإفراج عن المتهمين على أساس أنه قدم من جهة ليس لها حق الطعن بالقرار دون أن تلاحظ أن قرار سلطة

الائتلاف رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ والقانون النظامي في القسم (١/٤) قد عد الهيئة طرفاً في القضايا المتعلقة بالفساد...)) ينظر : قرارها المرقم

٥٨٤٥/هيئة جزائية ٢٠٠٦ (غير منشور) .

باختصاص معين أو جرائم معينة وإنما يمثل الدفاع عن الحق العام واقتضاء حق الدولة في العقاب^(١)، إلا أنه توجد بعض الجرائم المنصوص عليها في المادة (٣) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي، تعد قيدياً على حق الادعاء العام في تحريك الدعوى الجزائية بشأنها إذ اشترط القانون لتحريكها وجوب تقديم شكوى من المجنى عليه أو من يقوم مقامه قانوناً^(٢)، إذ أن المشرع العراقي لم يخص الادعاء العام وحده في تحريك الدعوى الجزائية وإنما أعطى حق تحريك الدعوى الجزائية لجهات عدة، لذا فإنه يمكن إعطاء هذا الحق لهيأة النزاهة أيضاً^(٣). ويمكن تسمية ما ورد في المادة (٣) من قانون أصول المحاكمات الجزائية بجرائم الشكوى والطلب والإذن^(٤)، وأنها تعتبر قيدياً يحول دون قيام الادعاء العام بممارسة عمله ريثما يتم تقديم الشكوى أو تقديم الطلب أو صدور الإذن من الجهة المختصة. ولم ترد أي إشارة في القانون النظامي الملحق بالأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ إلى العلاقة بين هيأة النزاهة والادعاء العام إلا أن المشرع العراقي أعطى للادعاء العام في مرحلة التحري وجمع الأدلة التي تلزم للتحقيق حق الإشراف على أعمال أعضاء الضبط القضائي والمحققين، كما أن الجهات القائمة بالتحقيق ملزمة بإخبار الادعاء العام بالجنايات والجنح الواقعة فور العلم بها، وكذلك الدوائر والمؤسسات كافة هي الأخرى ملزمة بإخباره في الحال بحدوث أية جنابة أو جنحة تتعلق بالحق العام^(٥). فالادعاء العام يمارس دور الرقابة على أعمال التحري وجمع الأدلة كما أن له حق الإشراف على أعضاء الضبط القضائي^(٦)، أما في مرحلة التحقيق فيكون للادعاء العام دور الإشراف على عمل المحققين ومراقبة القرارات المتخذة من قاضي التحقيق^(٧). وبما أن هيأة النزاهة كجهة تتولى التحري وجمع الأدلة والتحقيق في جرائم معينة، وأن هذه الجرائم إما أن تكون من الجنح أو الجنايات وذلك حسب ما ورد في القسم الثاني من القانون النظامي والذي حصر اختصاصها في جرائم معينة تتمثل في الجنح والجنايات^(٨)، وبالرجوع إلى المادة السادسة الفقرة أولاً من قانون الادعاء العام رقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٩ المعدل والذي أوجب حضور الادعاء العام عند إجراء التحقيق في الجنايات أو الجنح وإبداء ملاحظاته وطلباته القانونية^(٩)، يتضح من ذلك أن للادعاء العام الحق في الإشراف والرقابة على أعمال المحققين التابعين للهيأة، وكذلك مراقبة قرارات قاضي التحقيق المختص في النظر في الجرائم الداخلة في اختصاصها للتأكد من مدى مطابقتها للقانون أو مخالفتها له، ويكون حضوره وجوبياً عند إجراء التحقيق في هذه الجرائم. والجدير بالذكر أنه في بعض الدول كالاتحاد السوفيتي (سابقاً) توجد هيآت تحقيقية عامة تقوم بإجراء التحقيق في الجرائم العادية، وتقف إلى جانبها هيآت تحقيقية خاصة كلجنة أمن الدولة التي تضطلع بالتحقيق في الجرائم الماسة بأمن الدولة، والجرائم المرتكبة ضد الثورة وأعمال هذه الهيئات سواء كانت عامة أم خاصة تخضع لرقابة الادعاء العام والذي يقع عليه واجب المراجعة الدقيقة لأحكام القانون بصدد الإجراءات المتخذة^(١٠).

(١) ينظر: د. سامي النصراري: المصدر السابق، ص ٥٧.

(٢) ينظر: المادة (٣) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل.

(٣) نصت المادة (١٢) من اللائحة التنظيمية رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ ((تلاحق الهيأة جزائياً وفقاً لأحكام القانون كل مكلف أمتنع عن تقديم تقرير

الكشف عن مصالحه المالية، أو أمتنع عن إكمال بياناته الناقصة في المواعيد المحددة في هذه اللائحة التنظيمية وكذلك كل مكلف تعمد إخفاء

معلومات جوهرية مطلوبة أو تقديم معلومات كاذبة فيه))، وتجدر الإشارة إن المادة الأولى من قانون أصول المحاكمات الجزائية أعطت الحق لمن علم بوقوع

الجرمة بتحريك الدعوى الجزائية بشكوى منه إلى الجهة المختصة قانوناً، ويمكن عدّ هيأة النزاهة جهة لها حق تحريك الدعوى الجزائية إما بشكوى كونها جهة

علمت بوقوع الجريمة من خلال عملها الرقابي بالتعاون مع المفتشين العموميين وديوان الرقابة المالية، أو من خلال قيامها بالتحري عن الجرائم وعلمها بوقوع

جرمة من الجرائم الداخلة في اختصاصها لأنها تعد طرفاً فيها، أو بإخبار يقدم منها إلى الجهة المختصة قانوناً بالنسبة للجرائم الأخرى التي علمت بها والتي لا

تدخل في اختصاصها.

(٤) لمزيد من التفاصيل ينظر: عبد الأمير العكيلي: أصول الإجراءات الجنائية في قانون أصول المحاكمات الجزائية، ج ١، مصدر سابق، ص ١٨٥- وما بعدها،

د. المتولي صالح الشاعر: الجرائم التي لا يجوز فيها الحبس الاحتياطي، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠٠٥، ص ٢٣-٤٤.

(٥) ينظر: المادة (٨/أولاً) من قانون الادعاء العام رقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٦) ينظر: المواد (٢/ثانياً، ٥) من قانون الادعاء العام رقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٧) ينظر: سعيد حسب الله عبد الله: شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل، ١٩٩٠، ص ١٢١.

(٨) ينظر: الفقرة (٤) من القسم (٢) من القانون النظامي.

(٩) ينظر: المادة (٦ / أولاً – ثانياً – ثالثاً) من قانون الادعاء العام رقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٩ المعدل، وينظر: سعيد حسب الله عبد الله: شرح قانون أصول

المحاكمات الجزائية، مصدر سابق، ص ١٢٢.

(١٠) V. Terfbilov – The soviet court, progress publishers, Moscow, ١٩٧٣, first printing, p-٧٥

من خلال ما تقدم يتضح أن للإدعاء العام دوراً مهماً في مرحلة التحري وجمع الأدلة والتحقيق لا يمكن تجاهله من ناحية الإشراف والرقابة على شرعية الإجراءات المتخذة من قبل الجهات المختصة بالتحري والتحقيق^(١)، وأن القانون النظامي الملحق بالأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ لم ترد فيه إشارة إلى دور الإدعاء العام وعلاقته بالهيئة وذلك لوجود قانون خاص ينظم عمل الإدعاء العام رقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

المطلب الثاني علاقة حياة النزاهة بالأجهزة الرقابية تعد الرقابة من أنجح الوسائل الوقائية لمكافحة الجرائم، وتأخذ الرقابة صوراً مختلفة وذلك حسب الدول والأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة فيها، ففي معظم الدول تقريباً يلاحظ بأن أكثر وسائل الرقابة شيوعاً من جانب الدولة تكون بوساطة أجهزة خاصة تستطيع الحكومة عن طريقها الوقوف تماماً على سير العمل في المؤسسات والمرافق التابعة لها، وحماية ممتلكاتها من السرقات والاختلاس وغير ذلك مما يرتكبه العاملون فيها^(٢). وأياً كانت جهات الرقابة^(٣)، يجب أن تكون من حيث كفاءة أجهزتها قادرة على أن تكتشف بطريقة فعالة الجرائم وغيرها من مظاهر الانحراف في شؤون المؤسسات العامة وأجهزة الدولة، ولتحقيق هذا الغرض يجب أن تضم أجهزة الرقابة موظفين متخصصين وأكفاء ذوي خبرة بالنواح القانونية والعملية والإدارية والاقتصادية بحيث تشعر الأجهزة والهيئات الخاضعة للرقابة أن هذه الرقابة وجدت كعنوان لها أكثر من كونها إجراء عقيداً لحريتها في ممارسة عملها، ويتركز عملها في الكشف عن الجرائم^(٤). وبالأصل أن الرقابة تمارس من السلطة التشريعية التي أجازت للسلطة التنفيذية الجباية والإنفاق ضمن حدود رسمتها لها حتى تتأكد من حسن التنفيذ، إلا أن ممارسة هذه المهمة تتطلب اختصاصاً وتفرغاً لا يتوفران غالباً في السلطة التشريعية، وبما أن إناطة مهمة الرقابة بالسلطة التنفيذية أمر غير وارد لأنها هي أصلاً موضوع الرقابة لذلك تقوم السلطة التشريعية في معظم الدول بإناطة هذه المهمة بهيئات رقابية متخصصة^(٥). ولأهمية الدور الذي تقوم به الأجهزة الرقابية في العراق المتمثلة بديوان الرقابة المالية والمفتشين العموميين، وكذلك هيئة النزاهة التي تتمتع أيضاً بصلاحيات رقابية، ارتأيت أن أتناول في هذا المطلب علاقة هيئة النزاهة بديوان الرقابة المالية، وعلاقتها بالمفتشين العموميين في فرعين كالآتي:

الفرع الأول هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية

أنشأ ديوان الرقابة المالية بوصفه جهاز رقابي يتولى الرقابة المالية على أعمال السلطة التنفيذية وفق الاختصاصات التي رسمها له القانون لأول مرة في العراق بموجب القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٨، وقد منح المشرع بموجب هذا القانون الديوان شخصية معنوية وجعله ينوب عن السلطة التشريعية في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وكذلك يقدم الديوان نتائج أعماله الرقابية إلى السلطة التشريعية التي شكلته، ومنح الديوان الاستقلال التام عن السلطة التنفيذية واختصاص التحقيق في المخالفات الإدارية، والجرائم المالية^(٦). ويلاحظ أن ديوان الرقابة المالية طبقاً لقانون تأسيسه كان يفكر إلى الأساس الدستوري على الرغم من وجوده منذ عام ١٩٦٨ كما لم يتضمن الدستور المؤقت الصادر سنة ١٩٧٠ (الملغي) نصاً يشير إلى تأسيس سلطة للرقابة المالية، حتى صدور تعديل ١٩٧٣ الذي تدارك هذا القصور الدستوري^(٧)، وبعد ذلك صدر قانون للرقابة المالية رقم ١٩٤

(١) ينظر: جمعة سعدون الربيعي: الدعوى الجزائية وتطبيقاتها القضائية، مطبعة الجاحظ، بغداد، ١٩٩٦، ص ٢٥.

(٢) ينظر: مصطفى رضوان: مصدر سابق، ص ٥.

(٣) للرقابة صور وأنواع مختلفة هي:

- من حيث الجهة التي تتولى الرقابة إما رقابة داخلية وتتم من داخل السلطة التنفيذية نفسها فهي رقابة ذاتية تمارسها الوحدات القائمة بالتنفيذ وإما رقابة خارجية تتولاها أجهزة خارجية غير خاضعة للسلطة التنفيذية.
- من حيث السلطة المخولة للجهة الرقابية فهي إما رقابة إدارية مهمتها التأكد من تطبيق القانون واللوائح والتعليمات الداخلية، وإما رقابة قضائية وهي تلك التي تتولاها جهة قضائية مسؤولة عن إجراء عمليات الرقابة واكتشاف المخالفات.
- من حيث دور الدولة في عملية الرقابة فهي إما رقابة تنفيذية تقوم بها أجهزة حكومية لغرض التأكد من حسن استخدام المال العام وتتبع هذه الأجهزة السلطة التنفيذية، وأما رقابة تشريعية تتولاها السلطة التشريعية بما لها من سلطة رقابية على أجهزة الدولة والإشراف على الإدارة أو تعهد بها إلى هيئات مستقلة تابعة لها، ينظر: د. عوض محمود الكفراوي: مصدر سابق، ص ٣٢-٣٣.

(٤) ينظر: مصطفى رضوان: مصدر سابق، ص ٨.

(٥) لمزيد من التفاصيل ينظر: أحمد أبو دية وعبد الرحمن أبو عرفة وعائشة أحمد وآخرون: مصدر سابق، ص ٨٠ وما بعدها.

(٦) ينظر: حبيب الهرمزي: مصدر سابق، ص ٢٢٦-٢٢٩.

(٧) أصدر مجلس قيادة الثورة (المحل) قراره رقم ٥٦٧ في ١٢/٧/١٩٧٣ حيث نصت المادة الأولى منه على إضافة مادة إلى نهاية الفصل الأول من الباب الرابع من الدستور المؤقت لعام ١٩٧٠ وهي المادة (٤٦) التي نصت على أن ((تؤسس سلطة للرقابة المالية العليا تتبع مجلس قيادة الثورة وينظم ديوانها وأصول أدائها بقانون)).

لسنة ١٩٨٠ الذي حل محل القانون السابق ثم قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ والذي عدل بموجب الأمر ٧٧ لسنة ٢٠٠٤ والصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) حيث أوضح استقلالية سلطة الرقابة وتبعيتها للسلطة التشريعية . ويعد ديوان الرقابة المالية بموجب القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل المؤسسة العليا للمراجعة المالية في العراق والحارس العام على أموال الدولة عن طريق الكشف عن الاحتيال والتبذير وسوء الاستغلال للمال العام , والترويج لمكافحة الفساد في الحكومة وممارسة النزاهة وبغية ضمان استقلالية وفعالية ديوان الرقابة المالية فقد صدر الأمر ٧٧ لسنة ٢٠٠٤ من سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) الذي أعاد تشكيل الديوان بوصفه مؤسسة عامة مخولة لتقرير كفاءة الحكومة العراقية وفعاليتها , وضمان استمرار الأمانة والشفافية في مؤسسات الحكومة العراقية^(١) . أما عن علاقة هيئة النزاهة بديوان الرقابة المالية فيمكن القول إنها علاقة وثيقة حيث نص الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ على أن تؤدي هيئة النزاهة واجباتها بالتعاون مع الهيئة العليا للتدقيق المالي والمحاسبة^(٢) , ويراد بها هنا ديوان الرقابة المالية^(٣) , وكذلك نص القسم (١) من الأمر ٧٧ لسنة ٢٠٠٤ , والمادة الأولى من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل بموجب الأمر المذكور على أن ديوان الرقابة المالية مؤسسة حكومية مستقلة ذات شخصية معنوية للمساعدة في تعزيز الاقتصاد والفاعلية ومصداقية الحكومة العراقية , ونص على وجوب أن يعمل الديوان مقترناً مع هيئة النزاهة والمفتشين العموميين لكل وزارة^(٤) أيضاً , إلا أن الأمر ٧٧ لسنة ٢٠٠٤ لم يوضح الاستقلال الذي يتمتع به الديوان , وبالرجوع إلى المادة الأولى الفقرة الثانية من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل , يلاحظ أنه جعل تعيين رئيس الديوان من قبل رئيس مجلس الوزراء من بين ثلاثة مرشحين يرشحهم مجلس القضاء الأعلى , وكذلك جعل عزل رئيس الديوان من منصبه مشروطاً بموافقة ثلثي أعضاء السلطة التشريعية (مجلس النواب) إما لعدم صلاحيته أو لسوء التصرف داخل أو خارج منصبه أو لإهمال الواجب أو إساءة جسيمة للمنصب^(٥) , مما تقدم يتضح أن آلية تعيين رئيس الديوان تخل بمبدأ الاستقلال المنصوص عليه في الفقرة الأولى من المادة الأولى من القانون لذلك أرى ضرورة جعل تعيين رئيس الديوان من قبل السلطة التشريعية , إضافة إلى ذلك ورد في القانون مصطلح العزل (عزل الرئيس) وهذا هو الصحيح وفقاً لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل^(٦) , ولم يرد مصطلح الإقالة الذي ورد في الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ والقانون النظامي الملحق به والخاص بتأسيس هيئة النزاهة^(٧) . وأكدت المادة الثانية من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل على العلاقة بين هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية وذلك من خلال التأكيد على التعاون بين الديوان وهيئة النزاهة في مجال الكشف عن المخالفات المالية , والتبديد والإساءة والفساد في الأمور التي تتعلق باستلام وإنفاق الأموال العامة , والإحالة إلى المفتش العمومي في الوزارة أو إلى هيئة النزاهة كل إدعاءات أو أدلة الفساد والاحتيال والتبديد وسوء استخدام أو عدم الكفاءة في إنفاق واستعمال الأموال العامة^(٨) . أما عن اختصاصات وصلاحيات الديوان فقد تضمنتها المادة السابعة من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل^(٩) , حيث تشمل الرقابة المالية وفحص وتدقيق الإيرادات والنفقات العامة ولتحقيق ذلك فإن للديوان الحق في الاطلاع على الوثائق والسجلات والمعاملات ذات العلاقة بمهام الرقابة المالية سواء كانت عادية أم سرية , وعندما لا توفر السجلات الضرورية خلال فترة منطوقية لممارسة ديوان الرقابة المالية أعماله في التدقيق وتقييم الأداء فإن للديوان أن يقدم طلباً إلى المفتش العمومي في الوزارة الخاضعة للمراجعة من قبل الديوان , وعلى الوزارة صاحبة العلاقة خلال عشرين يوماً أن توفر السجلات لديوان الرقابة المالية أو تصف الأسباب التي أدت إلى الامتناع عن تقديم السجلات , فإذا لم يقتنع الديوان بأسباب الامتناع فله إحالة الموضوع إلى هيئة النزاهة للتحقيق في ذلك^(١٠) , أما فيما يتعلق باكتشاف المخالفات المالية من خلال عمل الديوان أو توفر أسباب معقولة على ارتكاب مخالفة أو أمور مالية غير نظامية حيث يقوم الديوان بمفاتحة المفتش

(١) ينظر : بهاء زكي محمد : مصدر سابق , ص ٣٥ .

(٢) ينظر : القسم (٢) الفقرة (ب) من الأمر أعلاه .

(٣) ويجب الإشارة إلى أن الأمر ٧٧ لسنة ٢٠٠٤ الخاص بديوان الرقابة المالية , ورد فيه اصطلاح ديوان الرقابة المالية كمؤسسة التدقيق العليا للعراق وكذلك ورد في

الفقرة (ثامناً) من المادة (٢) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل .

(٤) ينظر : القسم (١) من الأمر ٧٧ لسنة ٢٠٠٤ , والمادة (١) من قانون الرقابة المالية رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل بموجب الأمر المذكور .

(٥) ينظر : الفقرات (٢ , ٥) من المادة (١) من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل .

(٦) ينظر : المادة (٨/ثامناً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .

(٧) ينظر : القسم (٥) الفقرة (١) من القانون النظامي الملحق بالأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ .

(٨) ينظر : الفقرات (رابعاً , خامساً , سادساً , سابعاً) من المادة (٢) من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل .

(٩) ينظر : المادة (٧) من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل .

(١٠) ينظر : الفقرة (رابعاً) من المادة (٧) من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل .

العمومي للوزارة ذات العلاقة لغرض إجراء التحقيق وتصحيح المخالفة , علماً بأن التحقيق الذي يقوم به هو تحقيق ذو طابع إداري^(١) , أو يقوم الديوان بإبلاغ هيئة النزاهة متى ما كان الموضوع يعود إلى مفتش عمومي أما إذا حصل خلاف بين الديوان وإحدى الوزارات أو أي كيان حكومي آخر , وأعتبر الديوان أن الرجوع إلى الوزارة أو الكيان الحكومي قد فشل فإن للديوان مفاتحة هيئة النزاهة مباشرة لإجراء التحقيقات أو تنفيذ القوانين والأنظمة^(٢) , وتعد مخالفة مالية أي خرق للقوانين والأنظمة والتعليمات والبيانات المالية , الإهمال أو التقصير الذي يؤدي إلى الضياع أو الهدر في الأموال العامة أو الإضرار في الاقتصاد الوطني , انتهاك قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام أو الأنظمة الأخرى وتعلن من قبل هيئة النزاهة^(٣) . وبما أن ديوان الرقابة المالية هو الجهة العليا للتدقيق المالي والمحاسبة في العراق فإن هيئة النزاهة تخضع لرقابته طبقاً لنص الفقرة أولاً من المادة الرابعة من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل التي نصت ((تخضع دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي "العام"^(٤) التي تتصرف بالأموال العامة جباية أو إنفاقاً أو تخطيطاً أو تمويلاً أو صيرفة أو تجارة أو إنتاج أعيان أو إنتاج خدمات للرقابة المالية)) . وإذ أن هيئة النزاهة ينطبق عليها وصف المادة المذكورة كونها تتصرف بالأموال العامة إنفاقاً طبقاً لموازنتها كجهاز مستقل فإنها تخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية . أما الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ فقد نص في المادة (١٠٣) على أن الديوان هيئة مستقلة مالياً وإدارياً وينظم عملها بقانون , ونصت الفقرة ثانياً من ذات المادة على أن ديوان الرقابة المالية يرتبط بمجلس النواب , أما المادة (١٠٢) منه فقد أخضعت هيئة النزاهة لرقابة مجلس النواب^(٥) , وبذلك يكون الدستور قد جعل الأجهزة الرقابية المستقلة مرتبطة بمجلس النواب أو خاضعة لرقابته . مما تقدم يتضح أن هناك علاقة وثيقة بين هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية وذلك بغية تحسين القواعد والمعايير المطبقة على الإدارة وعلى عمليات المحاسبة والمراجعة المالية للأموال العامة في العراق , والحد من عمليات الاحتيال وإساءة الاستعمال من خلال تعزيز مكافحة الفساد الحكومي وإشاعة ثقافة النزاهة في دوائر الدولة كافة , وجعل المسؤولين عن عمليات الفساد الحكومي تحت طائلة العقاب .

الفرع الثاني هيئة النزاهة والمفتشين العموميين

تعد وظيفة المفتش العام من الوظائف المهمة التي كانت ولا تزال تحظى بالأهمية اللازمة والمكانة المرموقة من قبل الحكومات , وذلك لخطورة المهام التي يقوم بها المفتش العام من مراقبة تطبيق القانون وحسن تنفيذه من قبل الموظفين ومتابعة عملهم وتقويمهم حسب واجباتهم الملقة على عاتقهم , والتحقيق مع الموظف المفسد والمنحرف وكل ما يسيء إلى الوظيفة وذلك سعياً لتحقيق الصالح العام وبالتالي حماية المال العام . ونظراً لحاجة الوزارات إلى ملاك من المهنين والمؤهلين المتسمين بالموضوعية الذين يكرسون جهودهم لتحسين أداء عمل الوزارات والقضاء على حالات الغش والتبذير وإساءة استخدام السلطة وضماناً لاستقلالية تلك الملاكات وما يتطلبه عملها من موارد كافية , وتحديداً لسلطانها وتأكيداً على تحسين كفاءة وفعالية ونزاهة عمل الوزارات العراقية وإعادة ثقة الجمهور في مؤسسات الحكومة فقد شرع الأمر ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) والخاص بالمفتشين العموميين , والذي أنشأ برنامجاً فعالاً يتم بموجبه إخضاع أداء عمل الوزارات لإجراءات المراجعة والتدقيق والتحقيق بغية رفع مستويات المسؤولية والنزاهة^(٦) , ومنع وقوع أعمال الغش وإساءة استخدام السلطة والحيلولة دون وقوعها والتعرف عليها وعلى الأعمال المخالفة للقانون , كما أنشأ هذا الأمر مكاتب مستقلة للمفتشين العموميين تمكنهم من القيام بإجراءات التحقيق والتدقيق والتفتيش وأي نشاط آخر للمراجعة على الأداء وفقاً للمعايير المهنية المعترف بها عموماً^(٧) . ويتم إنشاء مكتب للمفتش العمومي داخل كل وزارة من الوزارات العراقية يرأسه مفتش عمومي , ويعين المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) المفتش العمومي الذي يشغل هذا المنصب لأول مرة في كل وزارة , وبعد تولي الإدارة العراقية الانتقالية ذات السيادة زمام السلطة في العراق يقوم الرئيس التنفيذي (رئيس مجلس الوزراء) في الإدارة العراقية الانتقالية بتعيين المفتشين العموميين ويخضع هذا التعيين للمصادقة عليه من قبل السلطة التشريعية والتي توافق عليه

(١) ينظر : الفقرة ثانياً من القسم (٥) من الأمر ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) والخاص بالمفتشون العموميون العراقيون

(٢) ينظر : الفقرات (أولاً , ثانياً) من المادة (١٠) القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل .

(٣) ينظر : المادة (١١) من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل .

(٤) وتجدر الإشارة إلى أن عبارة (القطاع الاشتراكي) تم إبدالها بعبارة (القطاع العام) , حيث حلت عبارة (القطاع العام) محل (القطاع الاشتراكي) بموجب

المادة الأولى من قانون التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ .

(٥) ينظر : المادتان (١٠٢ , ١٠٣) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ .

(٦) ينظر : بماء زكي محمد : مصدر سابق , ص ٣٩ .

(٧) ينظر : القسم (١) من الأمر ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) .

بأغلبية أصوات عدد أعضائها^(١). أما عن علاقة هيئة النزاهة بالمفتشين العموميين فقد أكد الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ على أن تؤدي هيئة النزاهة واجباتها بالتعاون مع المفتشين العموميين في الوزارات العراقية^(٢), وتكون مسؤولة عن أعمال الفساد والتبذير وإساءة التصرف في الوزارات والمنظمات الحكومية العراقية الأخرى وإحالة جميع الأدلة عن أعمال الغش والتبذير وإساءة التصرف إلى المفتش العمومي في الوزارة ذات العلاقة وأن المفتشين العموميين بدورهم عليهم تطبيق النظام في وزاراتهم والمحافظة عليه, وعليهم فضلاً عن ذلك التحقيق^(٣), في جميع الأمور المحالة إليهم وتقديم نتائج تحقيقاتهم وتوصياتهم إلى الوزير صاحب العلاقة, وإلى هيئة النزاهة للمرحلة النهائية واتخاذ التدابير اللازمة, إذ أن هيئة النزاهة الجهاز الوحيد المخول بالاستعانة بالإجراءات الجزائية من أجل البت والفصل في القضايا المتعلقة بإساءة التصرف^(٤), كذلك أن لهيئة النزاهة إحالة أية معلومات تتعلق بمخالفة محتملة لقواعد السلوك إلى رئيس الدائرة الحكومية التي يتبع لها الموظف أو المكلف بخدمة عامة المخالف المشتبه به أو إلى المفتش العام الملحق بتلك الدائرة ويجوز لها أن ترفق بتلك المعلومات توصية باتخاذ إجراءات تأديبية كما يجوز لها أن تمتنع عن إرفاق مثل هذه التوصية^(٥), إلا أن القانون النظامي لم يوضح في حالة إرفاق توصية باتخاذ إجراءات تأديبية بحق الموظف المخالف هل تكون تلك التوصية ملزمة أو غير ملزمة لرئيس الدائرة التي يتبع لها المخالف أو المفتش العام الملحق بتلك الدائرة؟ وأرى ضرورة أن تكون التوصية ملزمة بعد إجراء التحقيق مع الموظف المخالف لأن ترك الأمر في الأخذ بالتوصية أو عدم الأخذ بها إلى رئيس الدائرة أمر يحتمل معه أن يتعرض الرئيس بحكم العلاقة الوظيفية مع المخالف إلى بعض التأثيرات والضغوطات التي قد تؤثر في موقفه اتجاه المخالف وإهماله التوصية, كذلك أن لكل مكتب من مكاتب المفتشين العموميين سلطة تلقي الشكاوى المتعلقة بأعمال الغش والتبذير وإساءة استخدام السلطة وسوء التدبير التي تؤثر على مصالح الوزارة, واتخاذ الإجراءات المعتادة بشأنها أي القيام بالتحقيق الإداري على نحو يتماشى مع السلطات الممنوحة له بموجب القسم (٦) من الأمر ٥٧ لسنة ٢٠٠٤, حيث أعطى لكل مكتب من مكاتب المفتشين العموميين إمكانية الوصول بدون قيود إلى جميع مكاتب الوزارة والمواقع التابعة لها التي يخضع دخولها لقيود محددة وتلك التي يحظر دخولها وإمكانية الوصول للعاملين في الوزارة والإطلاع على السجلات وبيانات المعلومات والتقارير والخطط والتوقيعات وأي أمور أو مواد أخرى, وكذلك له سلطة إصدار طلبات استدعاء لشهود وسلطة الاستماع إلى أقوالهم وتسجيلها, وله سلطة إصدار الأوامر الملزمة لإبراز السجلات والأوراق الرسمية والوثائق لأغراض تتعلق بعمل المكتب, وله صلاحية الوصول وبالقدر المعقول إلى رئيس أي جهاز حكومي أيضاً, وله سلطة إلزام العاملين في الوزارة بإبلاغ مكتب المفتش العام بأي معلومات تتعلق بما يقع من أعمال الغش والتبذير وإساءة استعمال السلطة أو تتعلق بالفساد وأعمال مخالفة القانون^(٦), وبعد ذلك يرفع المفتشون العموميون تقاريرهم إلى الوزير المعني مباشرة وفي حالة ورود شكوى أو بلاغات يدعي فيها أن الوزير المعني أساء التصرف يرفع المفتش العام تقريره إلى رئيس هيئة النزاهة^(٧). من خلال ما تقدم ذكره يلاحظ أن الرقابة التي يقوم بها مكتب المفتش العام تكون خاضعة لسلطة الوزير حيث ترفع التقارير والاقتراحات إليه أي لا يكون المفتش العام مستقلاً في عمله عن الوزير بل إنه كأي وحدة إدارية تتبع سلطة الوزير في الوزارة, وأرى أنه يكون من الصعب أن يقوم المفتش العام بمهمة تفتيش مكتب الوزير أو مواجهته بشكوى ضده, وهذا ما يؤكد الواقع العملي الآن, لذلك يفضل أن تكون مكاتب المفتشين العموميين داخل الوزارات وحدات مستقلة تتبع جهازاً مستقلاً ليست له علاقة بالوزارة, كأن يتبع المفتش العام مثلاً أعلى سلطة في الدولة كرئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء, وهذا ما أخذ به المشرع اللبناني حيث جعل جهاز التفتيش المركزي بموجب المرسوم رقم ١١٥ لسنة ١٩٥٩ المعدل حيث حددت المادة الأولى منه تبعية التفتيش المركزي لرئاسة

(١) ينظر : الفقرات (١-٣) من القسم (٢) من الأمر ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة).

(٢) ينظر : الفقرة (ب) من القسم (٢) من الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة).

(٣) يراد هنا بالتحقيق الذي يقوم به المفتش العمومي التحقيق الإداري حيث ورد ذلك في الفقرة ثانياً من القسم (٥) من الأمر ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ حيث يقوم

المفتش العمومي بالتحقيق الإداري إلا أنه لم يعرف التحقيق الإداري, وكذلك لا يوجد تعريف للتحقيق الإداري في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع

العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل, وعرف التحقيق الإداري بأنه سؤال الموظف عند ارتكابه مخالفة إدارية بوساطة السلطة المختصة بذلك قانوناً مع وجوب

مراعاة الضمانات والإجراءات القانونية السليمة بغية الوصول إلى وجه الحق, ينظر : زياد خلف عودة : التحقيق الإداري, رسالة ماجستير, جامعة النهرين,

٢٠٠٦, ص ٦.

(٤) ينظر : الفقرة (ج) من القسم (٢) من الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤.

(٥) ينظر : الفقرة (٢) من القسم (٢) من القانون النظامي الملحق بالأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤.

(٦) ينظر : القسم (٥) والقسم (٦) من الأمر ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة).

(٧) ينظر : الفقرة (١) من القسم (٣) من الأمر ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة).

الوزراء^(١)، ويفضل أن يتبع أو يكون الارتباط بمجلس النواب لضمان استقلال عملهم. ومما يجب الإشارة إليه أن عمل هيئة النزاهة يعتمد على المفتش العام باعتباره الجهة المسؤولة الأولى في الوزارة لتقديم كل ما يتعلق بارتكاب الممارسات غير القانونية في وزاراتهم حيث يطلق عليه الرقيب الداخلي، أي أن هيئة النزاهة تعتمد في جميع الدعاوى على مكاتب المفتشين العموميين لإجراء التحقيق الإداري^(٢)، وجمع المعلومات والوثائق والوقوف على حقيقة الأمر قبل عرضها على القضاء^(٣)، ويؤدي المفتش العام الدور الوقائي لهيئة النزاهة في مكافحة الفساد الحكومي أيضاً؛ لأن من حق المفتش العام أن يطلع على كل عمل أو إجراء في الوزارة التي يعمل فيها وبالتالي إذا كانت هناك إجراءات غير صحيحة فإنه ينبه إليها قبل وقوعها، حتى لا ينزلق بعض الموظفين إلى الفساد، وتتولى هيئة النزاهة التحقيق والملاحقة القضائية وفقاً للقانون عندما يقوم أي فرد أو مجموعة من منع المفتش العام من القيام بأعماله^(٤)، وذلك كون المفتش العام المسؤول الأول أمام هيئة النزاهة عن أي حالة فساد حكومي في الوزارة التي يعمل فيها وعليه التبليغ بذلك أو اتخاذ الإجراءات المناسبة.

نخلص إلى القول أن علاقة هيئة النزاهة بالمفتشين العموميين علاقة على قدر من الأهمية وذلك لأن الهيئة تعتمد في عملها لمكافحة الفساد الحكومي على نشاط المفتشين العموميين وممارستهم لواجباتهم كونهم أقرب أو أكثر اتصالاً منها بالوزارات التي يعملون بها، لذلك أرى ضرورة أن تقدم أعمالهم وتقاريرهم مباشرة إلى مجلس النواب أو إلى هيئة النزاهة وليس إلى الوزير كما ورد في الفقرة (١) من القسم (٣) من الأمر ٥٧ لسنة ٢٠٠٤.

الخاتمة :

بعد أن انتهينا من دراسة موضوع (هيئة النزاهة في التشريع العراقي) نوجز أهم ما توصلنا إليه من استنتاجات ومقترحات، كالآتي :

أولاً : الاستنتاجات :

١. يعد الفساد الحكومي ظاهرة عالمية لا تخص مجتمعاً معيناً بذاته، أي أن الفساد ليس ظاهرة جديدة، وإنما هو ظاهرة كانت موجودة بشكل أو بآخر منذ وقت غير محدد، وإنها كظاهرة إجرامية لا يقل خطراً عن الجريمة المنظمة والإرهاب، وغسيل الأموال.
٢. يظهر الفساد الحكومي بصورة واضحة في الدول التي تشهد سقوط أنظمتها السياسية؛ والسبب في ذلك يعود إلى ضعف المؤسسة القضائية والرقابية وعدم استتباب الأمن والنظام وتدهور الأوضاع وغيرها من الأحوال التي تفسح المجال أمام البعض من ضعاف النفوس لاستغلال نفوذهم لسرقة واختلاس المال العام، وتعاطي الرشوة والمتاجرة بالوظيفة العامة.

(١) ينظر : نزيه نعيم شلال : مصدر سابق ، ص ٢١١-٢١٢.

(٢) وتطبيقاً لذلك قضت محكمة الجنايات في بابل ((لدى التدقيق والمداولة وملاحظة سير التحقيق الابتدائي والقضائي ... والاطلاع على كتاب هيئة النزاهة والذي بموجبه تم مخاطبة مكتب المفتش العام في وزارة النقل لغرض إجراء التحقيق الإداري في موضوع وجود الاختلاسات الحاصلة في السلف المخصصة لأغراض تجهيز المخطات ... واطلعت المحكمة على محضر اللجنة التحقيقية التي تشكلت بناءً على كتاب هيئة النزاهة والتي استبعدت اللجنة في توصياتها وجود اختلاسات في موضوع السلف المخصصة لتجهيز المخطات ... وقد أنكر المتهمين التهمة الموجهة لهم في دوري التحقيق والمحكمة ووضحوا بأنهم قاموا بواجبهم الرسمي حسب الأوامر الإدارية الصادرة من مرجعهم وفق الأصول ولم يتصرفوا خلاف القانون ولم يستحصلوا على أية مبالغ من جراء ذلك ، لذا وبناءً على ما تقدم فإن الأدلة المتوفرة في القضية تكون غير كافية لإدانة المتهمين ... قررت المحكمة إلغاء التهمة الموجهة لهم والإفراج عنهم وإخلاء سبيلهم ما لم يكونوا مطلوبين عن قضايا أخرى وصدر القرار استناداً للمادة (١٨٢/ج) من قانون أصول المحاكمات الجزائية المعدل حكماً وجاهياً قابلاً للتمييز وأفهم علناً في ٤/١٠/٢٠٠٩)) ينظر : قرارها المرقم ٣٨٤/ج/٢٠٠٩ في ٤/١٠/٢٠٠٩ (غير منشور).

(٣) ينظر : الفقرة (٣٤) من إجراءات استلام مزاعم الفساد النافذة في ١/١٠/٢٠٠٨ .

(٤) ينظر : الفقرة (٢) من القسم (٣) من الأمر ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة)

٣. إن هيئة النزاهة كجهاز مستقل لمكافحة الفساد الحكومي في العراق , تعد تجربة حديثة النشأة إذ شكلت بموجب الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ , والقانون النظامي الملحق به , إلا أن مكافحة الفساد الحكومي لا يقتصر على المستوى الوطني فحسب ؛ بل يمتد ليشمل المستوى الدولي , إذ تتعاون الدول من أجل مكافحة هذه الظاهرة , وهذا واضح من خلال انضمام الدول ومن بينها العراق إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٤ .
٤. يعد الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ والقانون النظامي الملحق به الاساس القانوني لإنشاء أول هيئة مستقلة في العراق تتولى مكافحة الفساد , وأكد ذلك قانون إدارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ (الملغي) , ودستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ في المادة (١٠٢) منه إذ جعل تنظيم عملها بقانون واخضعها لرقابة مجلس النواب أما مصادقة العراق على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٤ بموجب القانون رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٧ , فانه يعد امتداد للاساس القانوني لهيئة النزاهة وتلتزم الهيئة بهذه الاتفاقية وما جاء فيها لانها تعد بمثابة القانون الداخلي الملزم لجميع سلطات الدولة وذلك استناداً للمبادئ العامة في القانون الدولي .
٥. أكد الامر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ والقانون النظامي الملحق به على أن الهيئة جهاز مستقل تتولى التحقيق في قضايا الفساد الحكومي وحالتها الى المحكمة لاتخاذ الاجراءات الجزائية بشأنها , إلا أن هذا لا يعني أن الهيئة لا تخضع لرقابة أي جهة , إذ أنها كمبدأ عام تخضع لرقابة السلطة القضائية وخاصة ما يتعلق بالاجراءات المتخذة من قبلها في التحري والتحقيق في الجرائم الداخلة في اختصاصها , هذا من جهة , ومن جهة أخرى فانها تخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية من الناحيتين المالية والمحاسبية .
٦. إن الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ والقانون النظامي الملحق به لم يحدد بصورة صريحة طبيعة الهيئة ؛ لكن من خلال عملها تعد الهيئة جهازاً إدارياً مستقلاً ذا طبيعة قضائية إذ منحت الهيئة صلاحية التحقيق في أية قضية فساد داخلة في اختصاصها , إلى جانب ذلك أخضعها الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة (١٠٢) منه لرقابة السلطة التشريعية (مجلس النواب) .
٧. نظم القانون النظامي الملحق بالامر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ , مسألة تعيين رئيس الهيئة إذ جعل تعيينه من قبل المسؤول التنفيذي في العراق من بين ثلاث مرشحين يختارهم مجلس القضاء الاعلى على ان تقر الهيئة التشريعية هذا التعيين بأغلبية الاصوات , فضلاً عن ذلك إن القانون لم يشترط في الرئيس سوى ان يكون متسماً بأسمى معايير السلوك الاخلاقي والتحلي بسمعة النزاهة والامانة , ويلاحظ على آلية التعيين إنها تخل بمبدأ استقلالية الهيئة كجهاز مستقل له صلاحية الاستعانة بالاجراءات الجزائية .
٨. أخضع القانون النظامي الملحق بالامر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ رئيس الهيئة لرقابة السلطة التشريعية , إذ أعطى لهذه السلطة صلاحية إقالة رئيس الهيئة بأغلبية الثلثين بسبب إساءة التصرف على نحو خطير سواء كان ذلك بصفته الرسمية أو بسبب تقصيره في تأدية مهامه أو بسبب إساءة استخدام منصبه , ويلاحظ إن هذا القانون أورد مصطلح الإقالة من المنصب ولا يوجد في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل من بين العقوبات التي حددها هذا القانون عقوبة الإقالة .
٩. أخذت بعض التشريعات العربية المقارنة بإنشاء هيئات متخصصة بالتحقيق في جرائم معينة , وتكون خاضعة لرقابة القضاء أو تابعة له , ففي مصر ولبنان مثلاً توجد هيئات متخصصة تتولى التحقيق في جرائم معينة مماثلة للجرائم الداخلة في اختصاص الهيئة الى جانب الجهة المختصة بالتحقيق في جميع الجرائم , وتكون هذه الهيئات خاضعة لرقابة القضاء واشرافه عليها , وكان القانون النظامي الملحق بالأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ موقفاً فيما ذهب إليه من أن الهيئة جهاز مستقل ولم يخضعه لرقابة أي جهة أو سلطة في الدولة, إلا أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ أخضعها لرقابة مجلس النواب .
١٠. إن لهيئة النزاهة صلاحية الاستعانة بالاجراءات الجزائية , فإن علاقتها بالاجهزة القضائية علاقة على قدر كبير من الأهمية وخاصة علاقتها بقاضي التحقيق والادعاء العام , إذ إن محققي الهيئة يمارسون عملهم تحت رقابة واشراف قاضي التحقيق المختص والذي يمثل بمحكمة التحقيق المركزية التي يوجد ضمن اختصاصها المكاني مكتب هيئة النزاهة أو قاضي التحقيق الذي ينسب من قبل رئيس مجلس القضاء الاعلى للنظر في الاوراق التحقيقية التي يتولى محققو الهيئة اتخاذ الاجراءات فيها .
١١. تتولى الهيئة تعيين محققين تابعين لها يتولون التحقيق تحت اشراف قاضي التحقيق المختص وفقاً للشروط والاجراءات المتبعة في محاكم التحقيق والمنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل .

١٢. تلتقي هيئة النزاهة مع الادعاء العام من حيث الهدف المناط بهما تحقيقه إذ يعمل الادعاء العام من أجل حماية المجتمع من الجريمة والحد منها ومعاقبة مرتكبيها , وهذا هو الهدف من إنشاء هيئة نزاهة تمنع الجرائم في مؤسسات الدولة العراقية وتنزيه الوظيفة العامة , ومعاقبة مرتكبي هذه الجرائم , إضافة الى ذلك فان المشرع العراقي لم يخص الادعاء العام وحده في تحريك الدعوى الجزائية بموجب المادة (١/أ) من قانون أصول المحاكم الجزائية العراقي , وإنما أعطى حق تحريك الدعوى لجهات عدة , لذا فانه يمكن ممارسة حق تحريك الدعوى الجزائية من قبل هيئة النزاهة بوصفها جهة لها الحق في قبول الشكاوى والاخبارات والتحقيق فيها بواسطة محققها .

١٣. تعد الرقابة من أنجح الوسائل الوقائية لمكافحة الجرائم , ولأهمية الدور الذي تقوم به الأجهزة الرقابية في العراق المتمثلة بديوان الرقابة المالية والمفتشين العموميين , إذ إن للهيئة علاقة وثيقة بهذه الجهات المذكورة وذلك من خلال اعتماد هيئة النزاهة في عملها بالتحقيق في الشكاوى والاخبارات التي ترد اليها على التحقيق الاداري الذي يقوم به المفتشين العموميين وعلى تقارير ديوان الرقابة المالية في الامور المحاسبية ويتم ذلك من خلال التعاون والتنسيق المتبادل .

ثانياً : المقترحات :

١. ضرورة تفعيل وتعزيز دور هيئة النزاهة في مكافحة الفساد الحكومي وذلك من خلال تقديم الدعم للهيئة والتعاون معها والتبليغ عن حالات الفساد .
٢. إن هيئة النزاهة كمبدأ عام تخضع لرقابة القضاء وديوان الرقابة المالية , وبالتالي فليس هناك ضرورة من جعل الهيئة خاضعة لرقابة السلطة التشريعية (مجلس النواب) بموجب المادة (١٠٢) من الدستور النافذ , إذ أن أغلب التشريعات العربية أخضعت الجهات التي تتولى التحقيق في جرائم محددة لرقابة القضاء و اشرافه , ومن الافضل اخضاع هيئة النزاهة لرقابة مجلس القضاء الاعلى وجعلها تابعة له انطلاقاً من مبدأ توحيد اختصاصات القضاء العراقي .
٣. ضرورة أن يكون رئيس الهيئة من المختصين في الميادين المتعلقة بعمل الهيئة , كأن يكون قاضياً أو من حملة الشهادات العليا في القانون وأن يكون تعيينه بترشيح من مجلس القضاء الاعلى على أن تقر السلطة التشريعية هذا التعيين بأغلبية الاصوات , وأن تتوفر فيه شروط تولي الوظائف العامة وفقاً لما نص عليه قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل , هذا من جانب , ومن جانب آخر أن يرد مصطلح العزل من المنصب بدلاً من مصطلح الاقالة الذي نص عليه القانون النظامي , وأن يحال رئيس الهيئة الى القضاء لاتخاذ الاجراءات الجزائية بحقه بسبب اساءة التصرف على نحو خطير سواء كان ذلك بصفته الرسمية او بسبب تقصيره في تأدية مهامه أو بسبب اساءة استخدام منصبه .
٤. تتولى الهيئة تعيين محققين تابعين لها يتولون التحقيق في الجرائم الداخلة في اختصاصها , إلا ان القانون النظامي الملحق بالامر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ لم يحدد الشروط والصفات الواجب توافرها فيهم , لذا نقترح ضرورة توفر ذات الشروط والصفات الواجب توافرها في محققي المحاكم والمنصوص عليها في قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي .
٥. وبصدد المفتشين العموميين كجهة تتولى التحقيق الاداري والذين لهم دور مهم في مكافحة الفساد الحكومي في التعاون مع هيئة النزاهة , إلا أن الامر ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ المنظم لعملهم جعل تقاريرهم ترفع الى الوزير مباشرة وبذلك يكون من الصعب للمفتش العام من الناحية العملية والواقعية مواجهة الوزير بشكاوى ضده , لذلك يفضل ان يكون مكتب المفتش العام داخل الوزارات وحدات مستقلة تتبع جهازاً اعلى ليس له علاقة بالوزارة كمكتب رئيس الوزراء مباشرة .
٦. لهيئة النزاهة احالة أي معلومات تتعلق بمخالفة محتملة لقواعد السلوك الى رئيس الدائرة الحكومية أو الى المفتش العام الملحق بتلك الدائرة ويجوز لها ان ترفق بتلك المعلومات توصية باتخاذ اجراءات تأديبية بحق الموظف المخالف كما يجوز لها أن تمتنع عن ارفاق مثل هذه التوصية , لذا نقترح ضرورة أن تكون التوصية في حالة ارفاقها ملزمة بعد اجراء التحقيق مع الموظف المخالف لأن ترك الامر في الاخذ بالتوصية أو عدم الأخذ بها الى رئيس الدائرة أمر يحتمل معه أن يتعرض الرئيس بحكم العلاقة الوظيفية مع الموظف الى بعض التأثيرات والضغطات التي تؤثر في موقفه تجاه المخالف واهماله للتوصية .
٧. ان القانون النظامي الملحق بالامر ٥٥ لسنة ٢٠٠٥ المنظم لعمل هيئة النزاهة شرع على عجل وفي ظروف غير مستقرة ومضطربة لذلك شابه شيئاً من القصور , لذا ندعو مشرعنا ضرورة تدارك ذلك في المشروع الجديد لقانون الهيئة .

٨. أن آلية تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية من قبل رئيس مجلس الوزراء تخل بمبدأ الاستقلال المنصوص عليه في الفقرة الاولى من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل بموجب امر سلطة الائتلاف المؤقتة ((المنحلة)) رقم ٧٧ لسنة ٢٠٠٤ ، اقترحنا ان يكون تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية من قبل السلطة التشريعية ((مجلس النواب)) .

المصادر :

القرآن الكريم

أولاً : الكتب

١. د. أحسن طالب : الوقاية من الجريمة , ط ١ , دار الطليعة للطباعة والنشر, بيروت , ٢٠٠١ .
٢. أحمد أبو دية وعبد الرحمن أبو عرفة وعائشة أحمد وآخرون : نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد , المركز اللبناني للدراسات , منظمة الشفافية الدولية , بلا سنة طبع .
٣. أحمد المهدي وأشرف الشافعي : التحقيق الجنائي الابتدائي وضمانات المتهم وحمايتها, دار الكتب القانونية , مصر , ٢٠٠٦ .
٤. د. المتولي صالح الشاعر : الجرائم التي لا يجوز فيها الحبس الاحتياطي, المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع , طرابلس , ٢٠٠٦ .
٥. إلياس أبو عيد : نظرية الاختصاص في أصول المحاكمات المدنية والجزائية , بلا ناشر , بلا مكان طبع , ٢٠٠٤ .
٦. أيسر محمد ساهي ومؤيد عبد خلف ورفقة حسين هاني : كتاب تعريفي, هيئة النزاهة , دائرة التعليم والعلاقات العامة , ٢٠٠٨ .
٧. د. م. ي. باجانوف و د. يوم. غروشيفوي ترجمة د. صالح مهدي العبيدي : شرح الإجراءات الجنائية السوفيتية , مطابع التعليم العالي , الموصل , ١٩٩٠ .
٨. بهاء زكي محمد : الفساد الإداري صوره أسبابه معالجاته , مكتب المفتش العام , وزارة النفط , بغداد , ٢٠٠٧ .
٩. جمعة سعدون الربيعي : الدعوى الجزائية وتطبيقاتها القضائية , مطبعة الجاحظ , بغداد , ١٩٩٦ .
١٠. حبيب الهرمزي : الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي , مطبعة الأوقاف , بغداد , ١٩٧٧ .
١١. حسين حمود المهدي : شرح أحكام الوظيفة العامة , ط ١ , المنشأ العامة للنشر والتوزيع , طرابلس , ١٩٨٦ .
١٢. د. سامي النصر اوي : دراسة في أصول المحاكمات الجزائية , ج ١ , مطبعة دار السلام , بغداد , ١٩٧٨ .
١٣. سعيد حسب الله عبد الله : شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية , دار الحكمة للطباعة والنشر , الموصل , ١٩٩٠ .
١٤. د. سلوى توفيق بكير : جريمة التربح من أعمال الوظيفة , دار النهضة العربية , القاهرة , ٢٠٠٣ .
١٥. د. سليمان عبد المنعم : القسم الخاص من قانون العقوبات الجرائم المضرة بالمصلحة العامة , بلا ناشر , بلا مكان طبع , ٢٠٠٢ .
١٦. د. طه زاكي صافي : الاتجاهات الحديثة للمحاكمات الجزائية , المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع , طرابلس , ٢٠٠٦ .
١٧. عبد الأمير العكيلي : أصول الإجراءات الجنائية في قانون أصول المحاكمات الجزائية , ج ١ , ط ١ , مطبعة المعارف , بغداد , ١٩٧٥ .
١٨. عبد الأمير العكيلي ود. سليم حربة : أصول المحاكمات الجزائية , ج ١ , مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر , الموصل , ١٩٨٠-١٩٨١ .
١٩. د. عبد الحميد الشواربي : الحراسة القضائية في ضوء الفقه والقضاء , منشأة المعارف , الإسكندرية , ٢٠٠٤ .
٢٠. عبد الجبار العريم : شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية , مطبعة المعارف , بغداد , ١٩٥٠ .
٢١. د. عبد الرحمن العيسوي : سبل مكافحة الجريمة , دار الفكر الجامعي , الإسكندرية , ٢٠٠٦ .
٢٢. عبد الفتاح مراد : أصول أعمال النيابة والتحقيق الجنائي العملي , ط ٢ , الإسكندرية , بلا ناشر , ١٩٨٩ .
٢٣. عبد الفتاح مراد : أصول أعمال النيابة والتحقيق الجنائي العملي , ط ٢ , الإسكندرية , بلا ناشر , ١٩٨٩ .
٢٤. د. عوض محمد الكفراوي : الرقابة المالية في الإسلام , ط ٢ , مطبعة الإشعاع الفنية , مصر , ١٩٩٧ .
٢٥. فاديا قاسم بيضون : الرشوة وتبييض الأموال : ط ١ , منشورات الحلبي الحقوقية , بيروت – لبنان , ٢٠٠٨ .
٢٦. فرج علوان هليل : النيابة العامة والتعليمات الصادرة إليها وقانون السلطة القضائية, دار المطبوعات الجامعية , الإسكندرية , بلا سنة طبع .
٢٧. د. مأمون محمد سلامة : الإجراءات الجنائية في التشريع المصري , دار الفكر العربي , القاهرة , بلا سنة طبع .
٢٨. محمد الأمين البشري : الفساد والجريمة المنظمة , جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية , الرياض - المملكة العربية السعودية , ٢٠٠٧ .
٢٩. د. محمد معروف عبد الله : رقابة الإدعاء العام على الشرعية , مطبعة المعارف , بغداد , ١٩٨١ .
٣٠. محمد بن مكرم بن منظور : لسان العرب , دار إحياء التراث العربي , بيروت – لبنان , بلا سنة طبع .
٣١. د. محمود شريف بسيوني ود. عبد العظيم وزير : الإجراءات الجنائية في النظم القانونية العربية وحماية حقوق الإنسان , ط ١ , دار العلم للملايين, بيروت – لبنان , ١٩٩١ .
٣٢. مصطفى رضوان : الإدعاء العام والرقابة الإدارية فقهاً وقضاءً , منشأة المعارف , الإسكندرية , بلا سنة طبع .
٣٣. د. نور فرحات ود. علي الصادق : مشروع تعزيز القانون والنزاهة في العالم العربي , المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة , القاهرة , ٢٠٠٤ .

ثانياً : الرسائل الجامعية :

١. زياد خلف عودة : التحقيق الإداري , رسالة ماجستير , مقدمة إلى مجلس كلية القانون , جامعة النهرين , ٢٠٠٦ .

ثالثاً : البحوث والمجلات المنشورة

١. د. سمير عبود عباس وصباح نوري عباس : الفساد المالي والإداري في العراق , ٢٠٠٨ , بحث منشور على الموقع الإلكتروني : www.gendil.net.
٢. د. عماد الدين الجبوري : كيف يتخلص العراق من صدارة العالم بالفساد, ٢٠٠٩ , مقال منشور على الموقع الإلكتروني : www.rnsa.net.
٣. د. عيان محمد علي باش : التكلفة الاقتصادية والاجتماعية للفساد الحكومي في البلدان النامية , مجلة دليل الموظف النزيه , برنامج المجتمع المدني , بلا عدد , بلا سنة .
٤. فارس رشيد فهد الجبوري : الفساد والفساد الإداري في العراق , مجلة القانون المقارن , مجلة علمية محكمة تصدرها جمعية القانون المقارن العراقية , العدد (٤٧), ٢٠٠٧ .

رابعاً : التشريعات

أ. الدساتير :

١. دستور العراق المؤقت لعام ١٩٧٠ (الملغي) .
٢. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ .
٣. الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

ب. القوانين :

١. قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ المعدل .
٢. قانون الإجراءات الجنائية المصري رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠ المعدل .
٣. قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل .
٤. قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل .
٥. قانون الإدعاء العام العراقي رقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٩ المعدل .
٦. قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ المعدل .
٧. قانون حماية القيم من العيب المصري رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ .
٨. قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل .
٩. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .
١٠. قانون الإجراءات الجنائية اليمني رقم ١٣ لسنة ١٩٩٤ المعدل .
١١. قانون أصول المحاكمات الجزائية اللبناني رقم ٣٢٨ لسنة ٢٠٠١ المعدل .
١٢. الأمر ١٣ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) .
١٣. الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) .
١٤. الأمر ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) .
١٥. الأمر ٧٧ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) .
١٦. القانون النظامي الملحق بالأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ .
١٧. لائحة الكشف عن المصالح المالية رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ .
١٨. لائحة قواعد السلوك الوظيفي لموظفي الدولة والقطاع العام ومنسوبي القطاع المختلط رقم ٢ لسنة ٢٠٠٦ .
١٩. قانون التضمين العراقي رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٦ .
٢٠. قانون العقوبات العسكري العراقي رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٧ .
٢١. قانون عقوبات قوى الأمن الداخلي العراقي رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ .
٢٢. إجراءات استلام مزاعم الفساد النافذة في ١/١٠/٢٠٠٨ .

ج. الاتفاقيات :

١. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٤ .