

سُبُلُ مُكَافَحَةِ جُرَائِمِ الْفَسَادِ الْمَالِيِّ وَالْإِدَارِيِّ فِي الْعِرَاقِ

قيس حسن محمد علي

ا.د. علي محمود شك

Qays Hasan Mohammed Ali

Dr. Ali Mahmoud Shukr

المستخلص

أصبحت مكافحة جرائم الفساد المالي والإداري مشكلة عالمية ، وأخذت تُشكّل عاملاً رئيساً في الإدارات الحكومية للدول ، وخاصة الدول النامية التي أصبحت تُعطي أولوية قصوى لخفض مستوى الانحرافات في السلوك الرسمي للمسؤولين الحكوميين والحد من تصرفاتهم التي تدفع بالأجهزة الحكومية إلى الوقوع بالفساد. لذا تتطلب مكافحة جرائم الفساد المالي والإداري إرادة ومساندة من قبل صانعي القرار وتحفيز الرأي العام وتوعيته بأهمية مكافحة الفساد، إذ يتكوّن النظام السياسي في الدولة من ثلاث سلطات ، وهي التشريعية والتنفيذية والقضائية^(١). فلا يمكن للسلطة التشريعية أن تكافح جرائم الفساد المالي والإداري بمفردها من خلال التشريع، لأن التشريع يتطلب تنفيذاً وهو ما تقوم به السلطة التنفيذية، ولا يمكن للسلطة التنفيذية أن تقوم بدورها في هذا المجال بدون إطار تشريعي متكامل وبرقابة عليها من السلطة التشريعية. كما أن القانون إذا لم يُنفذ أو إذا نُفذ بطريقة خاطئة أو بتعسف أو ارتكبت أفعال مخالفة له عندئذ يأتي دور القضاء الذي يفصل في القضايا المطروحة عليه وفق القانون.

الكلمات المفتاحية: جرائم الفساد المالي والإداري ، السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية ، السلطة القضائية ، هيئة النزاهة.

Abstract:

Combating financial and administrative corruption crimes has become a global problem and has become a major factor in the government administrations of countries, especially developing countries that have begun to give top priority to reducing the level of deviations in the official behaviour of government officials and limiting their actions that push government agencies to fall into corruption. Therefore, combating financial and administrative corruption crimes requires the will and support of decision-makers and stimulating public opinion and raising its awareness of the importance of combating corruption, as the political system in the country consists of three authorities: legislative, executive and judicial. The legislative authority cannot combat financial and administrative corruption crimes alone through legislation, because legislation requires implementation, which is what the executive authority does, and the executive authority cannot play its role in this area without an integrated legislative framework and oversight by the legislative

authority. Also, if the law is not implemented or if it is implemented incorrectly or arbitrarily or if acts contrary to it are committed, then the role of the judiciary comes to decide the cases brought before it in accordance with the law.

Keywords: Financial and administrative corruption crimes, legislative authority, executive authority, judicial authority, integrity commission.

أولاً- التعريف بموضوع البحث.

تهدف الدراسة إلى تشخيص واقع جرائم الفساد المالي والإداري في العراق، وتشخيص آثارها والأسباب التي ولدت هذه الظاهرة، التي نمت بخطوات سريعة، وأصبحت عقبة تقف أمام النهوض.

ثانياً- أهمية البحث.

أدركت الدول خطر الآثار السلبية لجرائم الفساد المالي والإداري على تطورها، وما تشكله من خطر على مقومات تطور الدولة من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية؛ نظراً لاتساعه وشموله. ونظراً للآثار السلبية التي انتشرت بشكل كبير في المؤسسات الدولة، بحيث أصبح بالإمكان رؤيتها من قبل أغلب أفراد المجتمع. وتبرز أهمية الدراسة الأساسية في أنها تسعى إلى الكشف عن الإجراءات والآليات القانونية التي رصدها المشرع العراقي. والوقوف على العقبات، والمعوقات التي تواجه الجهود المبذولة لمواجهة جرائم الفساد المالي والإداري. وأوجه القصور في السياسة التشريعية في التشريعات الجنائية التي شرعت في هذا الشأن لمكافحة تلك الظاهرة في العراق.

ثالثاً- اشكالية البحث.

أنّ التصدي لموضوع جرائم الفساد المالي والإداري من المواضيع المهمة ولصعوبة. وتكمن الاشكالية في كيفية مكافحته لتأثيره البالغ على أداء الجهاز المالي والإداري وعلى جميع جوانب حياة المجتمع. وما مدى فعالية الآليات القانونية التي رصدها المشرع العراقي لمواجهة جرائم الفساد المالي والإداري والحد منها.

رابعاً- فرضية البحث.

تنطلق الدراسة من فرضية مفادها وهل استطاعت المؤسسات الدستورية والسياسية والهيئات المستقلة القيام بعملها في مكافحة ظاهرة جرائم الفساد المالي والإداري أم أن هناك معوقات تحول دون تحقيق ذلك الهدف. وهل يصعب معالجة هذه الظاهرة أم أن هناك حلولاً ممكنة؟

خامساً- منهجية البحث.

اعتمد البحث على المنهج التحليلي والوصفي باستخدام وسائل التحليل المناسبة للنصوص والقوانين التي عالجت جرائم الفساد المالي والإداري، ومحاولة اختيار أصح الفرضيات المقدمة، وسيتم الاعتماد على دراسة الظاهرة كما هي في الواقع والاهتمام بوصفها وصفاً دقيقاً.

المبحث الأول: دور السلطات الدستورية في مكافحة جرائم الفساد المالي والإداري

يُعد الفساد المالي والإداري مشكلة كبيرة تُهدد المجتمعات واستقرار الدول، لذلك فإن الفساد المالي والإداري من أهم مُهددات كيان المجتمع ووحدة الدولة، ومن هنا تظهر الحاجة إلى ضرورة اتخاذ الإجراءات القانونية الواجب اتباعها للحد من هذا الفساد وعلاجه، وذلك من خلال الدور المهم والفعال لمؤسسات الدولة في مواجهة جرائم الفساد المالي والإداري، ومن هذه المؤسسات السلطتان التشريعية والتنفيذية.

المطلب الأول: دور السلطة التشريعية في مكافحة جرائم الفساد المالي والإداري

تتكون السلطة التشريعية في العراق من "مجلس النواب ومجلس الاتحاد"^(٢). يتكون مجلس النواب من (٢٣٩) نائباً بنسبة نائب عن كل مئة ألف نسمة من المواطنين^(٣). إذ تلعب السلطة التشريعية دوراً أساسياً في مكافحة جرائم الفساد المالي والإداري، وتشكل الميدان الرئيسي للمساءلة الانتخابية في الديمقراطيات الفاعلة، والرقب الأعلى على إنفاق السلطة التنفيذية للأموال العامة.

الفرع الأول: الدور التشريعي للسلطة التشريعية في مكافحة جرائم الفساد المالي والإداري.

تلعب البرلمانات المنتخبة وفق انتخابات حرة ونزيهة دوراً أساسياً في مكافحة جرائم الفساد المالي والإداري، وذلك استناداً إلى قوة التفويض الممنوحة لها من قبل الشعب، إذ حدّد الدستور العراقي للسلطة التشريعية صلاحيات التشريع عن طريق الحكومة أو أعضاء البرلمان أو رئيس الجمهورية والرقابة عن طريق صلاحيات الاستجواب وإقالة الحكومة أو الوزراء بعد الاستجواب^(٤). وللدوائر المناطة به في التشريع^(٥)، ثم اتسعت لتشمل تعديل القوانين السابقة بناءً على مقترح مقدم من رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو عشرة أعضاء من مجلس النواب^(٦).

أولاً- سن القوانين.

اللازمة لمكافحة جرائم الفساد. يُشكل البرلمان السلطة الأساسية في أي نظام ديمقراطي، فهو الهيئة التي تُعبر عن الإرادة العامة للمواطنين، وهو الذي يتولى سن التشريعات والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية^(٧). ويُعد البرلمان من مؤسسات الدولة الأساسية التي تشترك مع القضاء والحكومة في القيام بالواجبات المناطة بها في التشريعات، ولهذه السلطة دور كبير في مكافحة الفساد. وبإمكان البرلمان أن يضرب المثل الأعلى في النزاهة والاستقامة لآله العامل المهم في تعميم ثقافة مكافحة الفساد ومحاسبة الحكومة على الانتهاكات التي ترتكبها. وما دامت البرلمانات تمتلك الإرادة السياسية فإن بمقدورها سن التشريعات اللازمة لمحاربة الفساد وحث الحكومات على ضرورة استئصال الفساد من جذوره^(٨). لهذا يكون للسلطة التشريعية الجانب المهم والكبير في مكافحة جرائم الفساد المالي والإداري من خلال التشريع، فكثيراً ما تعجز السلطة التنفيذية عن مكافحة هذه الجرائم لعدم

وجود تشريع خاص بها، كما هو الحال في الكثير من الدول التي ليس فيها قانون خاص بمكافحة الفساد، حيث تلجأ السلطات التنفيذية والقضائية إلى استخدام نصوص متفرقة من عدة قوانين مثل قانون العقوبات أو القوانين الأخرى.

ثانياً- تعديل القوانين.

للبرلمان العديد من الصلاحيات والقنوات التي يستطيع من خلالها مواجهة جرائم الفساد بجميع أنواعه، ومن هذه الصلاحيات هو تعديل القوانين السابقة، ويكون التعديل وفق المادة (٦١/ اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ بناءً على مقترح مقدم من رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو عشرة أعضاء من مجلس النواب. إن عملية صياغة أي تشريع يجب أن تستجيب لاعتبارات عدة، فالتشريعات العراقية ما بعد ٢٠٠٣ يظهر فيها ضعف المعالجة لفرض القاعدة القانونية نتيجة ضبابية الرؤية لهدف التشريعات وهزالة صياغتها في بعض الأحيان، مما يعني وجود نوع من أنواع الفساد المنعكس سلباً على العملية التشريعية لعدم الاستقرار المسيطر على واقع الوضع في العراق^(٩). حيث إن هناك بعض القوانين التي يسنها البرلمان يجب أن تكون واضحة ولا لبس فيها، وغير قابلة لعدة تفاسير. ويجب الحد من السلطة التقديرية في تلك النصوص القانونية، مع الأخذ بالاعتبار السلطات والوكالات التي ستكون مسؤولة عن تنفيذ تلك القوانين ومدى قدرتها على تطبيقها. كما يجب على البرلمان وصناع السياسة العامة للدولة أن يتابعوا الاتجاهات الجديدة للفساد والتوقعات في هذا المجال، وذلك بالاعتماد على البحوث واستشارات الخبراء، وهذا العمل يتطلب التعاون بين السلطة التشريعية وخبراء مراكز البحوث والدراسات^(١٠).

الفرع الثاني: الدور الرقابي للسلطة التشريعية في مكافحة جرائم الفساد المالي والإداري

يمتلك البرلمان في النظام البرلماني مهمة أخرى لا تقل أهمية عن مهمة التشريع، وهي الرقابة على السلطة التنفيذية ومحاسبتها، وذلك لضمان التزامها بالدستور والقواعد القانونية والسياسات والموازنات التي جرى اعتمادها وإقرارها من مجلس النواب وفق آليات رقابية تضمن النزاهة والشفافية في عمل الحكومة من أجل محاربة جرائم الفساد المالي والإداري. وتبرز أهمية هذا الدور في النظم السياسية العربية المعاصرة بالنظر لتفوق وهيمنة دور الحكومة في وضع السياسات العامة للدولة، فهي في الغالب مصدر معظم التشريعات، بحيث لا يبقى للبرلمان سوى الرقابة على أعمال الحكومة. وتختلف وسائل الرقابة البرلمانية من حيث درجة تأثيرها ومنها.

أولاً: اللجان البرلمانية.

لتسهيل أعمال البرلمان التشريعية والرقابية يتم اللجوء إلى تشكيل لجان وتحديد النظام الداخلي لهذه اللجان وكيفية تشكيلها ومهامها وآليات عملها. من أكثر الطرق ارتباطاً في مجال الرقابة على السلطة

التنفيذية هي الرقابة عن طريق اللجان البرلمانية التي تتابع عمل مختلف الجهات الإدارية كل على حدة وتجري تحقيقات خاصة، على وجه التحديد، في الأوجه الرئيسية من سياساتها. وقد أدخلت العديد من البرلمانات إصلاحات على نظام اللجان لتمكينها من العمل بالتوازي مع الإدارات الحكومية المعنية، ومن ثم تمكن أعضائها من اكتساب الخبرات المناسبة^(١١). ومن هذه اللجان:

١- اللجنة القانونية. تمارس دورها الرقابي من خلال دراسة ومراجعة التشريعات السابقة وتقديم مقترحات القوانين بتعديل أو إلغاء ما يتعارض منها مع مواد الدستور والمعاهدات والمواثيق والاتفاقيات الدولية التي صادق عليها العراق.

٢- اللجنة المالية. تمارس مهامها من خلال دراسة مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية والموازنات التكميلية ومقترحات مشروعات القوانين المالية^(١٢).

٣- لجنة الأمن والدفاع. تمارس اللجنة مهامها واختصاصات مختلفة من خلال تقديم مشروعات ومقترحات القوانين المتعلقة بالأمن والدفاع^(١٣).

٤- لجنة النزاهة. تمارس مهامها في تقديم مشروعات ومقترحات القوانين المتعلقة بالنزاهة ومكافحة الفساد ودراسة مشاريع القوانين الحالية إليها وتقديم التوصيات بشأنها، والرقابة على متابعة إنجاز التحقيق في قضايا الفساد بجميع أشكاله في مؤسسات الدولة كافة

المطلب الثاني: دور السلطة التنفيذية في مكافحة جرائم الفساد المالي والإداري

تعتبر السلطة التنفيذية أو الحكومة الجهة المعنية بصدد مكافحة جرائم الفساد المالي والإداري والوقاية منه، وذلك أنها تمثل كل المؤسسات والهيئات العامة التي تعتبر الميدان الخصب لاستغلالها، أو إساءة استعمالها لكسب غير مشروع، وخاصة في بعض قطاعات الدولة الاقتصادية والاستثمارية. ولعل أكثر المعوقات التي تقف في وجه تطور الدولة جرائم الفساد المالي والإداري الذي يعم عالمنا العربي في مؤسساته السياسية والاقتصادية والاجتماعية

الفرع الأول: الرقابة الادارية ودورها في مكافحة جرائم الفساد المالي والاداري

تعد الرقابة الإدارية ذات أهمية في تنظيم الحياة، تماماً كأهميتها في حياة المنظمات، وبخاصة إذ تمت الأمور بسهولة ومثلما خطط لها، فإنها تكون تحت الرقابة أو السيطرة. وإن الرقابة مرتبطة بكافة وظائف الإدارة التي تسبقها، وهي عملية متابعة مستمرة على تلك الوظائف بهدف التأكد من أن جميع هذه الوظائف وبكافة مراحلها تسير سيراً صحيحاً وفقاً لما هو مخطط لها، وفي الوقت نفسه تهدف إلى الكشف عن أية انحرافات أو أخطاء سواء كانت مقصودة أم غير مقصودة لتصحيحها بعد تحديد المسبب. وفي المقابل تهدف الرقابة إلى التعرف على الموظف المجدي الذي يؤدي عمله بصورة صحيحة لمكافأته^(١٤).

أولاً- أنواع الرقابة الإدارية.

تأخذ الرقابة الإدارية أشكالاً عديدة ، وذلك بحسب اعتبارات متعددة ، وكل اعتبار من تلك الاعتبار يُقسّم الرقابة الإدارية إلى عدة تقسيمات.

١- الرقابة الإدارية من حيث الزمن. يقوم هذا التقسيم على أساس توقيت حدوث عملية الرقابة، فهي إما أن تتم قبل اتخاذ التصرفات الإدارية، فتُسمى بالرقابة السابقة، أو تنزامن مع التصرفات الإدارية فتُسمى بالرقابة المرافقة أو المتزامنة، أو أن تقع بعد القيام بالتصرفات الإدارية فتُسمى بالرقابة اللاحقة.

٢- من حيث المصدر. وهي الرقابة الداخلية التي تعرّف بأنها (كل الخطط والإجراءات المختلفة التي يتبناها النظام لحماية موارده، ولتحقق من دقة البيانات المحاسبية ومدى الاعتماد عليها، ولزيادة كفاءة الأداء بالوحدة، ولتشجيع موظفي الوحدة على الالتزام بالتشريعات)^(١٥). والرقابة الخارجية وتُعتبر عملاً مُتمماً للرقابة الداخلية، ذلك لأنه إذا كانت الرقابة الداخلية على درجة عالية من الإتقان بما يكفل حسن الأداء، فإنه ليس ثمة داعٍ عندئذٍ إلى رقابة أخرى خارجية، لذلك فإن الرقابة الخارجية في العادة تكون شاملة أي غير تفصيلية^(١٦).

٣- من حيث المستوى الإداري أو التنظيمي. يسعى هذا النوع من الرقابة إلى تقييم الأداء الكلي للمنظمة، من خلال مقارنة النتائج النهائية للجهاز الإداري بالأهداف التي تم التخطيط لبلوغها، وإلى تقييم أداء الأفراد العاملين ومعرفة مستوى كفاءتهم في العمل وسلوكهم ، وذلك بمقارنة أدائهم مع المعايير الخاصة بذلك^(١٧).

٤- من حيث طبيعتها. وهي الرقابة المباشرة التي تمارس عن طريق الملاحظة المباشرة التي تلعب دوراً كبيراً في زيادة كفاءة وجودة الأداء، حيث يقوم الرئيس بملاحظة أعمال المرؤوسين بنفسه دون الحاجة إلى وسطاء. والرقابة غير المباشرة. وتكون نتيجة انشغالات الرئيس العديدة وحاجته إلى الوقت ، فقد يتعذر عليه ممارسة عملية الرقابة المباشرة، لذلك فإنه يلجأ إلى الاعتماد على الرقابة غير المباشرة التي تتم عن طريق التقارير الرقابية التي تهدف إلى كشف الأخطاء من أجل تصحيحها

٥- من حيث طريقة تنظيمها، وتقسم إلى الرقابة المفاجئة حيث تتولى إجراء رقابة مُباغتة تستهدف موضوعاً أو موضوعات معينة نتيجة أخبار مسبقة عن مخالفة مالية ، أو بناءً على طلب من جهات مسؤولة، وقد^(١٨). والرقابة الدورية وهي التي تتم في فترات زمنية منتظمة، وهي تهدف إلى بيان مدى التزام العاملين بالخطط والسياسات وأنظمة العمل ، ومدى تحقيق الأهداف التي تسعى إليها، وبذلك فإن هذا النوع من الرقابة هدفها تقييم الأداء^(١٩).

ثانياً- آليات الرقابة الإدارية.

للرقابة دورٌ كبيرٌ في مكافحة جرائم الفساد المالي والإداري، لما تتضمنه من كشفٍ للخلل والتقصير والتلاعب والإهمال، وكذلك الجرائم والمخالفات الإدارية والمالية. وإن من أهم أسباب الفساد المالي والإداري هو غياب الرقابة الإدارية أو ضعفها، وبذلك يكون وجود الرقابة الفعالة أمراً ضرورياً. وتُمارس الرقابة الإدارية في العراق من قِبَل السلطة الإدارية، إذ يتميز النظام البرلماني بنُائية السلطة التنفيذية، حيثُ رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً عن أعمال السلطة التنفيذية، ويقوم النظام البرلماني على الفصل بين شخصية رئيس الدولة وبين شخصية رئيس الوزراء، فالسلطة التنفيذية في النظام المذكور تتألف من رئيس الدولة الذي يكون إما ملكاً أو رئيساً للجمهورية ولا يتمتع إلا بسلطات اسمية، ومن ثم فهو غير مسؤول، ويُشكل رئيس الوزراء والوزراء هيئةً جماعيةً تُسمى مجلس الوزراء، يكون مسؤولاً أمام البرلمان مسؤوليةً تضامنيةً ومسؤوليةً فرديةً.

١- رئيس الجمهورية. قد يكون رئيس الدولة في النظام البرلماني ملكاً مُتوجاً، يتبوأ منصبه عن طريق الوراثة، وقد يكون رئيساً للجمهورية، يأتي إلى منصبه بالانتخاب، وهو في كلا النظامين الملكي والجمهوري يُعدُّ رئيساً للسلطة التنفيذية. ويلزم أن يكون رئيس الدولة في النظام البرلماني شخصاً آخر غير شخص رئيس الحكومة، أي غير شخص رئيس الوزراء أو الوزير الأول، إذ لا يجوز بحالٍ من الأحوال لرئيس الدولة أن يجمع بين صفته كرئيس للدولة وبين صفته كرئيس للحكومة، فالنظام البرلماني يقوم على وجوب الفصل العضوي بين المنصبتين^(٢٠). وبما أن النظام السياسي الحالي في دولة العراق الاتحادية هو نظام جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي^(٢١)، فإن الدستور لم ينص على صلاحية رئيس الجمهورية في الرقابة الإدارية على وزارات الدولة ومؤسساتها، وإنما نص على أن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، ويُمثّل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور^(٢٢).

٢- رئيس مجلس الوزراء. رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة... يقوم بإدارة مجلس الوزراء، ويترأس اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب، وبذلك تكون لرئيس مجلس الوزراء سلطة الرقابة المباشرة على الوزارات وعلى منتسبيها بدءاً من الوزير إلى من هم أدنى من ذلك، ويُباشر رئيس مجلس الوزراء سلطته الرقابية من خلال مجلس الوزراء كونه رئيسه^(٢٣). ولكن الظرف السياسي الحالي، وما أفرزه من توازنات وتوافقات بين القوى السياسية المُمثلة في البرلمان والحكومة، قيدَ سلطة رئيس مجلس الوزراء في اتخاذ قراراتٍ ضدّ بعض المسؤولين، لأنها قد تُفسر من قِبَل بعض الأطراف تفسيراً سياسياً أو غير ذلك،

والسبب يعود حسب الواقع إلى نظام المُحاصصة في إشغال المناصب الوزارية ، وعليه لا بُد من التخلّص من هذا النظام حتّى تكون هناك رقابة إدارية تُفسّر على أساس مهنيّ ووظيفي^(٢٤).

٣- مجلس الوزراء. يُعدّ مجلس الوزراء الهيئة التنفيذية العليا والإدارة العامة في البلاد، ويكون مجلس الوزراء سلطةً رقابيةً إداريةً عليا على جميع مرافق الدولة ، ما عدا السلطتين التشريعية والقضائية في مجال ممارسة اختصاصاتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات^(٢٥) ، وتتعدّد أساليب وآليات الحكومة في مكافحة جرائم الفساد المالي والإداري، ويرجع ذلك إلى العديد من الأسباب ، إذ يتمثّل أولها في اعتبار رئيس مجلس الوزراء المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، ورسم السياسة العامة والإشراف على تنفيذها وعلى عمل الوزارات^(٢٦).

٤- الوزراء. يُعدّ الوزير الحلقة الأهمّ في مجلس الوزراء بعد رئيس المجلس، ويُمارس الوزير نوعين من الاختصاصات الأولى: سياسي بصفته عضواً في الحكومة، ويشترك في اجتماعات مجلس الوزراء، والثاني: اختصاص إداري ، بصفته الرئيس الأعلى للوزارة، وله حقّ توجيه ومراقبة أداء الموظفين في وزارته، وله صلاحية التعيين، وفرض العقوبات والإحالة على التقاعد^(٢٧). وبهذا تكون للوزير في حدود وزارته سلطة رقابة إدارية كاملة يُمارسها مباشرة أو من خلال رؤساء الدوائر ، وهم وكلاء الوزارات والمدراء العامون ومدراء الدوائر والأقسام ومسؤولو الشعب والوحدات . وتتمثّل رقابة الوزير في الموافقة على خطط الوزارة وموازنتها المالية ، ومتابعة أعمال الوزارة والإشراف على تنفيذها^(٢٨).

٥- الرؤساء الإداريون. وهم رؤساء الدوائر المركزية أو الفرعية التابعة للوزارة أو المرتبطة بوزارة ، ورؤساء التقسيمات الإدارية فيها (قسم ، شعبة ، وحدة... الخ)، فالرقابة الإدارية هي إحدى الوظائف الإدارية الرئيسية، وتُمارس بشكل هرمي، وإنّ أي خلل في إحدى حلقاتها يؤدي إلى عدم فاعليتها، فإذا لم يُمارس المسؤول الأدنى رقبته على مرؤوسيه لن يستطيع المسؤول الأعلى ممارسة الرقابة بالشكل المطلوب، والعكس صحيح ، فإذا لم يُمارس الرئيس الأعلى سلطته الرقابية سوف تضعف رقابة الحلقات الأدنى أو تنعدم^(٢٩).

الفرع الثاني: دور الإصلاح الإداري في مكافحة جرائم الفساد المالي والإداري

تبرز أهميّة الإصلاح الإداري كمفهوم قائم لترشيح وترشيد العمل الحكومي والمنظومة الإدارية، والذي يُمكن اعتباره كمظلة يتم من خلالها تحقيق الأهداف التنموية المرجوة^(٣٠). والإصلاح مفهوم واسع يشمل جميع جوانب الحياة، فهناك الإصلاح السياسي والإصلاح القانوني والإصلاح الاقتصادي والإصلاح الاجتماعي والإصلاح الإداري^(٣١).

أولاً- أهمية وأهداف الإصلاح الإداري في محاربة جرائم الفساد المالي والإداري

تكمن الأهمية الحقيقية للإصلاح الذي تفتضيه الظروف الموضوعية في كل مجتمع من مجتمعات المنطقة، انطلاقاً من الداخل. الأمر الذي يقتضي تضامناً جميع القوى الوطنية والقومية. وتدعياً للجهود الرامية إلى تحقيق الإصلاحات الداخلية التي أصبحت ضرورية للنهوض المجتمعي وبهدف قيام مجتمع المعرفة والديمقراطية الحقيقية.

- ١- أهمية الإصلاح الإداري. تولي الحكومات المختلفة الإصلاح الإداري أهمية كبيرة، وتهتم تجهيزها بتطبيقاته، خصوصاً بعد أن اتسع دور الدولة
- ٢- أهداف الإصلاح الإداري. أن السمة الرئيسة لمعظم الجهود هي استهدافها تعزيز القدرة التي تتمتع بها الأجهزة الحكومية في مجال وضع السياسات العامة وتنفيذها بشكل يضمن الكفاءة، والفعالية، والعدالة، والخضوع للمساءلة عن الأداء، وتوفير الحوافز الكافية للعاملين الأكفاء لبذل أقصى طاقاتهم^(٣٢).

ثانياً- استراتيجيات وخصائص الأنظمة الإدارية

- ١- استراتيجيات الإصلاح الإداري. تشكل مفاهيم الإصلاح الإداري تعبيراً تنظيمياً غايته الأساسية توفير الأدوات والأساليب الكفيلة بمعالجة مشكلات الإدارة الطارئة منها والمزمنة بتناغم وانسجام مع متطلبات تحقيق أهداف سياسة الدولة العامة بأعلى كفاءة ممكنة^(٣٣).
- و يمكن تلخيص أهم الاستراتيجيات في مجال الإصلاح الإداري على النحو الآتي:-
- أ- استراتيجية التركيز على النواحي الهيكلية والتنظيمية. تنطلق هذه الاستراتيجية من افتراض الثقة بالإدارة وتحقيق الكفاءة في عمل الأجهزة الحكومية^(٣٤).
- ب- الاستراتيجية الإصلاحية التي تقوم على تحرير الإدارة العامة من بعض المسؤوليات والتحول إلى آليات اقتصاد السوق.
- ت- استراتيجية الإصلاح من خلال إنشاء أجهزة التفتيش والرقابة. تركز هذه الاستراتيجية على التقليل من نفقات الأجهزة الإدارية، والحد من الهدر، والإشراف والحيولة دون استغلال الوظيفة العامة لأغراض خاصة^(٣٥).
- ث- استراتيجية اعتماد الشفافية والوضوح. تشدد هذه الاستراتيجية على أهمية التأكد من أن ممارسات العاملين في الأجهزة الإدارية تتفق مع الأعراف المهنية، ومع معارف وأخلاقيات السلوك العام^(٣٦).

٢- خصائص الأنظمة الإدارية. تتناول العديد من الأدبيات الخصائص الواجب توافرها في الهياكل الإدارية لتحقيق أداء مرتفع الكفاءة وفعالية في القطاع العام. وترتبط عملية الإصلاح الإداري بمجموعة من الخصائص.

أ- إن الإصلاح الإداري عملية شاملة وليست جزئية، وإذا كان هناك إصلاح جزئي فهو الإطار الشامل للإصلاح الإداري.

ب- الالتزام السياسي والوطني في حال غياب الإدارة السياسية الحقيقية والمؤمنة بالإصلاح وبالدور الذي تلعبه الكفاءة والفعالية والشفافية في تحقيق أهداف التنمية والنمو^(٣٧).

ت- إن الإصلاح الإداري عملية مستمرة مع استمرار العملية الإدارية من تخطيط وتوجيه ورقابة حيث تكشف العملية الإدارية كثيراً من المشاكل قبل تراكمها أو بما لا يعوق عملية الإصلاح^(٣٨).

ث- الابتكار لمواجهة الظروف المتغيرة التي تواجه الحكومات في عالمنا اليوم، وازدياد تعقيدات تقديم الخدمات وتشابكها والطلب المتزايد من المستفيدين للحصول على خدمات أفضل^(٣٩).

ج- إن الإصلاح الإداري عملية جماعية حيث تحتاج إلى تعاون الفريق من قيادة كمثال ومؤثر في الآخرين بجانب العاملين. (قادة، موظفين، جمهور)^(٤٠).

ح- الشفافية، إذ يترتب على الإدارة العامة أن تعمل على الافتراض القائم بأن الشفافية تشكل عنصراً أساسياً وبديهياً في أي عملية إدارية^(٤١).

خ- يتأثر الإصلاح الإداري بالدرجة الأولى بالإنسان، ولا تقارن عملية استيراد الحلول للمشاكل باستيراد التكنولوجيا (الآلات، المواد)^(٤٢).

المبحث الثاني: دور السلطات القضائية في مكافحة جرائم الفساد المالي والإداري

تُعبّر الدولة عن إرادة الشعب صاحب السيادة، وتتكوّن هذه الإرادة من ثلاثة عناصر يُعبر عنها بسلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتتعاون كل من هذه السلطات مع الأخرى في التعبير عن سيادة الشعب. وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات يمارس الأفراد والأجهزة القائمة عليها اختصاصاتهم تعبيراً عن هذه السيادة، فمجلس النواب يُعبر عن سيادة الشعب فيما يُوافق عليه من مشروعات القوانين، والحكومة تُمثّل هذه السيادة فيما تقوم به من تنفيذ للقوانين، والقضاء يحكم باسم الشعب في حدود اختصاصه القضائي^(٤٣).

المطلب الأول: دور القضاء في مكافحة جرائم الفساد المالي والإداري

تمتلك السلطة القضائية الاستقلالية التامة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية في تطبيق القوانين، ولها سلطة الإرغام لتنفيذ أحكامها مما يجعلها الأكثر كفاءة وقوة في الكشف عن الخروقات التي تكتنف عمل أي سلطة أو مؤسسة أو هيئة مستقلة، فهي المسؤولة عن تطبيق منع الفساد وتوجيه

ومحاكمة الموظّفين الذين يرتكبون جرائم الفساد أو الإخلال بواجباتهم الوظيفيّة. وتُعدّ السُلطة القضائية أهمّ السُلطات الثلاث المُكفّفة بمكافحة الفساد المالي والإداري، وتتكوّن السُلطة القضائية في العراق من مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الاتحاديّة العليا وجهاز الادعاء العام^(٤٤).

الفرع الأول: دور السُلطة القضائية في مكافحة جرائم الفساد المالي والإداري

تتكمّل السُلطة القضائية مع السُلطة التشريعيّة في تطبيق القانون لحماية الحقوق والحريّات، فالسُلطة التشريعيّة تضع القانون تطبيقاً للدستور، والسُلطة القضائية تُصدّر الحكم تطبيقاً للقانون، ويأتي دور السُلطة القضائية بعد دور السُلطة التشريعيّة من حيث العلاقة بالقانون، فالسُلطة التشريعيّة هي التي تسنّ القوانين التي يُطبّقها القضاء ويتقيّد بها فيما يخصّ الجرائم والعقوبات استناداً إلى مبدأ ((لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص))^(٤٥).

أولاً- دور المحكمة الاتحاديّة العليا.

بالنظر إلى أنّ الدولة العراقيّة تفتقر ومنذ تأسيسها إلى محكمة عليا تُعنى بالفصل في دستوريّة القوانين والقرارات والأنظمة والتّعليمات التي تصدر عن السُلطين التشريعيّة والتنفيذيّة، ممّا ولّد فراغاً قضائياً انعكس سلباً على حقوق الناس وعلى سيادة القانون، وفي سبيل أن تلتزم كلّ سُلطة باختصاصاتها ومهامها وفقاً لأحكامه كان لا بُدّ من جهة تضبط إيقاعات تطبيق أحكام الدستور، وتحكّم فيما يتفق أو يتعارض مع هذه الأحكام من تشريعات أو إجراءات، وكانت الجهة المؤهّلة للقيام بهذه المهمّة، هي القضاء من خلال المحكمة الاتحاديّة العليا^(٤٦).

١- تكوّن المحكمة الاتحاديّة العليا. تتكوّن المحكمة الاتحاديّة العليا من رئيس ونائب للرئيس وسبعة أعضاء أصليّين يتمّ اختيارهم من بين قضاة الصّف الأوّل المُستمرّين بالخدمة ممّن لا تقلّ خدمتهم الفعليّة في القضاء عن (١٥) خمس عشرة سنة. وللمحكمة أربعة أعضاء احتياط غير مُتفرّغين يتمّ اختيارهم من بين قضاة الصّف الأوّل المُستمرّين بالخدمة ممّن لا تقلّ خدمتهم الفعليّة في القضاء عن (١٥) خمس عشرة سنة^(٤٧).

٢- تشكيلات المحكمة الاتحاديّة العليا. تتكوّن المحكمة الاتحاديّة العليا من التشكيلات الإداريّة الآتية:

أ- الأمانة العامّة. يرأس الأمانة العامّة أمين عام بدرجة وكيل وزير حاصل على شهادة جامعيّة في القانون على الأقلّ، وله خبرة لا تقلّ عن (١٠) عشر سنوات، يرتبط برئيس المحكمة، ويُنفذ توجيهاته^(٤٨).

ب- دائرة الشؤون الإدارية والمالية والقانونية. يرأس دائرة الشؤون الإدارية والمالية والقانونية مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية على الأقل، وله خبرة لا تقل عن (١٠) عشر سنوات، يرتبط بالأمانة العامة للمحكمة^(٤٩).

٣- اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا. تختص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، وتفسير نصوص الدستور، والفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية^(٥٠).

ثانيا- المحكمة الجنائية المركزية للعراق.

أنشأت محكمة جنائية مركزية للعراق باسم المحكمة الجنائية المركزية، تتخذ من بغداد مقراً لها، وتنفذ جلسات دورية في أماكن أخرى في العراق^(٥١). وتتكون المحكمة الجنائية المركزية من:

١- دائرة محاكم التحقيق. تعمل دائرة محاكم التحقيق وفقاً لشروط وإجراءات دوائر محاكم التحقيق بموجب قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي لعام ١٩٧١، بصيغته المعدلة. ولدائرة محاكم التحقيق الولاية القضائية على جميع الأعمال الجنائية الواردة ذكرها في القسم ١٨ من هذا الأمر، ولا تمارس دائرة محاكم التحقيق الولاية القضائية على أية مسألة مدنية باستثناء طلبات تعويض الضحايا المرتبطة بقضية جنائية معروضة على المحكمة^(٥٢).

٢- دائرة المحاكم الجنائية. تعمل دائرة المحاكم الجنائية وفقاً للقانون العراقي المطبق ذي الصلة، وتمارس ولايتها القضائية على المسائل والأمور الواردة ذكرها في القسم رقم ١٨ من هذا الأمر^(٥٣). ويتم وفقاً للقانون العراقي إعداد محضر عن إجراءات كل جلسة استماع تعقدتها دائرة المحكمة الجنائية، ويُنَاح المحضر لجميع أطراف الدعوى ولحاميتهم كذلك، بناءً على طلبهم^(٥٤).

ثالثاً- المحاكم الإدارية.

١- محكمة القضاء الإداري. تتشكل محكمة تُسمى محكمة القضاء الإداري في مجلس شورى الدولة، ويجوز عند الاقتضاء تشكيل محاكم أخرى للقضاء الإداري في مركز المناطق الاستثنائية^(٥٥). وتختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يُعين مرجع للطعن فيها بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة^(٥٦).

٢- المحكمة الإدارية العليا. تُشكل المحكمة الإدارية العليا في بغداد، وتنفذ برئاسة رئيس المجلس أو من يُخوله من المستشارين وعضوية ٦ ستة مستشارين و ٤ أربعة مستشارين مساعدين يُسميهم

رئيس المجلس، وتُمارس المحكمة الإدارية العليا الاختصاصات التي تُمارسها محكمة التمييز الاتحادية المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ عند النظر في الطعن بقرارات محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين^(٥٧). وتختص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في الطعون المقدمة على القرارات والأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري ومحاكم قضاء الموظفين، والتنازع الحاصل حول تعيين الاختصاص في نظر الدعوى الذي يقع بين محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين، والتنازع الحاصل حول تنفيذ حكمين مكتسبين درجة البتات متناقضين صادرين عن محكمة القضاء الإداري أو محكمة قضاء الموظفين في موضوع واحد إذا كان بين الخصوم أنفسهم أو كان أحدهم طرفاً في هذين الحكمين^(٥٨).

٣- محكمة قضاء الموظفين. تُشكل محكمة للقضاء الإداري ومحكمة لقضاء الموظفين برئاسة نائب الرئيس لشؤون القضاء الإداري أو مستشار وعضوين من المستشارين أو المستشارين المساعدين في المناطق، وهي المنطقة الشمالية، ومنطقة الوسط، ومنطقة الفرات الأوسط، والمنطقة الجنوبية، وتختص محكمة قضاء الموظفين بالنظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية أو القوانين أو الأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل فيها، والنظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام للطعن في العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

الفرع الثاني: دور الادعاء العام في محاربة جرائم الفساد المالي والإداري

لقد أصبح الادعاء العام، بتطور الأنظمة القضائية، رُكناً مهماً من أركان العدالة، ويتمتع بمركز بارز بين الأجهزة القضائية في مختلف دول العالم. وهذا المركز أملت طبيعة أعمال الادعاء العام التي توسعت لتشمل نواحي عديدة لم تكن لتمتد إليها سابقاً^(٥٩). ويُعتبر الادعاء العام الدعامة الأساسية والمهمة في العملية القضائية، وتأتي هذه الأهمية بصورة عامة من الغاية التي وُجد من أجلها، وهي حماية الصالح العام، وسعيه المستمر إلى تحقيق ذلك من خلال مراقبة حسن تطبيق القوانين، خاصة القوانين الجزائية والمدنية ذات العلاقة الوثيقة بالمصالح العامة، وذلك من أجل الوصول إلى التطبيق الأمثل لفكرة العدالة، فالذي تُناط به هذه المهمة يعمل باسم المجتمع ولحسابه. وهذا ما يُضفي إليه مكانة مميزة بين أجهزة الدولة باعتباره الوكيل الشرعي عن المجتمع في المطالبة بحقوقه وحمايتها من أي انتهاكات^(٦٠).

أولاً- خصائص الادعاء العام ومركزه القانوني

١- خصائص الادعاء العام. وكما أنّ لكل هيئة أو مؤسسة قضائية أو غير قضائية داخل البنية القانونية العامة للدولة خصائص تميزها عن باقي الهيئات والمؤسسات ، فإنّ للادعاء العام خصائص يتميز بها عن غيره من المؤسسات والأجهزة الأخرى في الدولة^(٦١).

أ- الوحدة وعدم التجزئة. يُعدّ أعضاء الادعاء العام بمثابة شخص واحد، فذاتية هؤلاء الأعضاء تدوب في الوظيفة التي يقوم بها الادعاء العام، ممّا يترتب عليه أنّ كلّ ما يقومون به أو يقولونه وإنّما باسم الادعاء العام^(٦٢).

ب- التبعية التدريجية. إذا أمر رئيس الادعاء العام بتحريك الدعوى العامة ومتابعة التحقيق فيها ، وامتنع العضو عن ذلك، أو أمره بعدم إقامة الدعوى ، فأقامها ، فإنّ عضو الادعاء العام في الحالتين يكون عرضة للمساءلة الإدارية من رئيسه. ولكن الأمر يختلف في مرحلة المحاكمة ، فإنه يكون حراً في اتخاذ أي موقف يراه في الدعوى و يُقدّم أي طلب يراه حسبما يُمليه عليه ضميره وجدانه، وليس لرئيسه أن يأمره بخلاف رأيه^(٦٣).

ت- الاستقلال. يجب أن يكون جهاز الادعاء العام مستقلاً في عمله لكي يستطيع أن يؤدي واجبات ومهام وظيفته بكلّ أمانة وإخلاص ، وأن لا يكون عليه سلطان إلا القانون^(٦٤). ويتمتع بالشخصية المعنوية ويمثله رئيس الادعاء العام أو من يُخوّلُه^(٦٥). وبموجب هذا القانون لا يجوز لأي جهة كانت أن تتدخل في أعمال عضو الادعاء العام^(٦٦).

ث- عدم المسؤولية. يُباشِر عضو الادعاء العام بصفته موظفاً أو مُكلفاً بخدمة عامة أعمال وظيفته ممّا يتعيّن عليه أن يتمتع ببعض الحصانات لئلا يتحرّج في أداء واجباته أو يتردّد في مباشرته للمهمة المُلقاة على عاتقه خشية الوقوع في المسؤولية الجزائية^(٦٧). وهذه القاعدة اقتضتها ضرورة أداء جهاز الادعاء العام لواجباتهم خصوصاً وأنّ كثرة أعمالهم قد تؤدي إلى الوقوع في الخطأ مع حسن النية في ذلك، فإنّ عمل النيابة العامة أو الادعاء العام بحد ذاته ما هو إلا إخلال بحريّة الأشخاص ، أو حرمة منازلهم، أو حياتهم^(٦٨).

٣- المركز القانوني للادعاء العام. اختلفت الآراء في تحديد مركز الادعاء العام في الدعوى أمام القضاء، فذهب البعض إلى اعتباره خصماً للمُتّهم في الدعوى العامة والمدعى عليه في الدعوى المدنية ، لأنّه يسعى إلى إقامة الدليل ضدّهما. وقال البعض الآخر بأنّه يُعتبر خصماً في الدعوى العامة ، ولكنّه خصمٌ شريف لأنّه غير مُلزِم بطلب إدانة المُتّهم^(٦٩). إلّا أنّ الرأي الرَّاجح هو أنّ الادعاء العام لا يُعدّ خصماً حقيقياً، لأنّه لا يهدف دائماً إلى إدانة المُتّهم، بل إنّّه يسعى لتحقيق العدالة بإصدار حكم قضائي مطابق للقانون سواء تمثّل ذلك بإدانة المُتّهم أم ببراءته^(٧٠).

ثانياً- دور الادعاء العام في الدعاوى الناشئة عن جرائم الفساد المالي والإداري

تُعَدُّ الدَّعوى الجزائية الوسيلة التي يلجأ إليها المجتمع لمحاسبة الجاني الذي عرَّض مصالح المجتمع للخطر وعكَّر أمنه وسلامته، وهذه الدَّعوى تبدأ عندما يقع أيُّ فعلٍ يُخالف التَّواهي والأوامر التي نصَّ عليها قانون العقوبات. غير أنَّ تحديد العقاب الذي يتناسب بشدته مع خطورة السلوك المحرَّم لا تكفي لردع الجاني بل لا بُدَّ من معاقبة، والوسيلة التي من خلالها يستطيع المجتمع إنزال العقاب هي الدَّعوى الجزائية التي يجب أن تُقام أمام الجهة المختصة لمحاكمته والحكم عليه بالعقوبة المنصوص عليها، سواء كانت تلك العقوبة سالبة للحريَّة أو غرامة مالية أو إجراء احترازيًا أو غير ذلك من أشكال العقوبة^(٧١).

١- دور الادعاء العام في تحريك الدَّعوى الجزائية في جرائم الفساد المالي والإداري. بعد صدور قانون الادعاء العام الجديد في العراق رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧ أصبح الادعاء العام يُمارس دوراً بارزاً وفعالاً في مجال الدَّعوى الجزائية الناشئة عن قضايا الفساد وكلِّ ما يتعلَّق بقضايا المال العام، حيث مُنح الادعاء العام بموجب القانون النافذ صلاحيات واسعة لم تكن موجودة له سابقاً تمثلت بإقامة الدَّعوى بالحق العام، وكذلك في التحقيق في قضايا الفساد المالي والإداري وكافة الجرائم المُخلَّة بواجبات الوظيفة العامة. وأذكر أنَّ كلَّ دعوى تتعلَّق بالحق العام والأموال العامة تُعدُّ دعوى جزائية وفقاً لما جاء به قانون هيئة النزاهة^(٧٢). وقد أعطت التشريعات المختلفة الحق في تحريك الدَّعوى الجزائية إلى هيئة الادعاء العام باعتبارها تُمثِّل المجتمع وتنوب عنه في ملاحقة الجاني والقبض على فاعل الجريمة وتقديمه للمحاكمة وتنفيذ الحكم واسترداد الأموال المسروقة والمختلَّسة. فتحريك الدَّعوى الجزائية يُعدُّ الأداة والسلاح الرئيسي الذي أعطاه القانون للادعاء العام لاقتضاء حقِّ الدولة والمجتمع في ملاحقة الجاني، واقتضاء العقاب منه. وإنَّ تحريك الدَّعوى الجزائية يُرادُّ به البدء بتسييرها أمام جهات التحقيق، وهو أوَّل إجراء من إجراءات استعماليها، تمهيداً للتحقيق فيها، واتخاذ الإجراءات من قِبَل جهات التحقيق لإحالة المُتهم إلى المحكمة المختصة لمحاكمته عن تلك الجريمة. وهو يستقلُّ بتحريك الدَّعوى الجنائية في بعض الدول، ومنها مصر والكويت وسوريا ولبنان وفرنسا وفي العراق^(٧٣).

٢- دور الادعاء العام في مرحلة التَّحري وجمع الأدلة. للادعاء العام دور مهم في مرحلة التَّحري وجمع الأدلة. إذ إنَّ قانون الادعاء العام قد جعل من مهام عضو الادعاء العام مراقبة التَّحريات عن الجرائم وجمع الأدلة التي تلزم في التحقيق واتخاذ كلِّ ما من شأنه التَّوصُّل إلى كشف معالم الجريمة^(٧٤). وتُعرَّف هذه الإجراءات بإجراءات التَّحري عن الجريمة^(٧٥).

٣- دور الادعاء العام في مرحلة التحقيق. في مرحلة التحقيق يكون الدور للمحقق وقاضي التحقيق، بينما يكون لعضو الادعاء العام الإشراف على عمل المحققين ومراقبة القرارات المتخذة من قبل قاضي التحقيق والتي لها مساس بحريات الأفراد وحُرمة مساكنهم وحق الاعتراض على تلك القرارات^(٧٦).

٤- دور الادعاء العام في مرحلة المحاكمة. تبدأ هذه المرحلة عند إحالة الدعوى من قبل جهات التحقيق على المحكمة المختصة والتي تقوم بتحديد يوم للمرافعة تُبلَّغ به كافة أطراف الدعوى، وكذلك الادعاء العام. وللادعاء العام إبداء رأيه في سريّة الجلسات إن قرّرت محكمة الموضوع ذلك، وله إبداء ما يراه من الدفوع والطلبات ومناقشة الشهود وتوجيه الأسئلة إلى المتهم وطلب انتداب الخبراء الجدد، وكذلك مناقشتهم أو طلب شهود آخرين، ومناقشة الغدر الذي يتقدم به المتهم أو الشاهد لتبرير عدم حضوره^(٧٧).

٥- دور الادعاء العام في مرحلة الطعن في الأحكام. لدى صدور الحكم من المحكمة المختصة في ختام المحاكمة تبدأ مرحلة الطعن في الأحكام، والاعتراض على الحكم. وحق الطعن مقرر لجميع الأطراف، ومنهم الادعاء العام، وللادعاء العام الحق بأن يطلب في المحاكمة أي طلب يراه موافقاً للقانون حسب قناعته، فله أن يطلب الإدانة أو الإفراج أو عدم المسؤولية أو البراءة أو فرض التدابير أو أي طلب آخر مما نص عليه القانون، فإذا ما أصدرت المحكمة قراراً بخلاف ما طلبه عضو الادعاء العام، فله أن يلجأ إلى الطعن فيه حسبما قرّره القانون من طرق الطعن^(٧٨). ويختلف دوره في الطعن بالأحكام الجزائية في القانون العراقي وعلى النحو الآتي:

أ- الاعتراض على الحكم الغيابي.

ب- تصحيح القرار التمييزي.

ت- التمييز.

ث- إعادة المحاكمة.

٦- دور الادعاء العام في مرحلة تنفيذ الأحكام. ان المحكمة هي التي تأمر بتنفيذ الأحكام. وللادعاء العام مهمة متابعة تنفيذ الأحكام وتأجيل تنفيذ الحكم أو تبديله بالنسبة للمحكوم عليها بالإعدام إذا كانت حاملاً. وإنّ للادعاء العام الحق في طلب وقف تنفيذ العقوبة إذا ما صدر قانون يجعل الفعل الذي حكم على المتهم من أجله مباحاً، وله أيضاً أن يطلب تخفيف العقوبة، وإنّ المحكمة ملزمة بإطلاع عضو الادعاء العام على القرارات التي تتخذها من غير محاكمة لا سيما فيما يتعلق بالتوقيف وإطلاق السراح بكفالة أو بدونها خلال (٣) أيام من تاريخ صدورها.

المطلب الثاني: دور الهيئات الوطنية المستقلة في مكافحة جرائم الفساد المالي والإداري

يوجد في الدولة العراقية جهتان رقابية مستقلة لمكافحة جرائم الفساد المالي والإداري ، وهي ديوان الرقابة المالية وجهاز هيئة النزاهة، حيث أعطى لهم المشرع العراقي العديد من السلطات من أجل تسهيل المهام الموكلة لهم ، ولضمان فاعلية العمل في هذه الجهات تحقيقاً للغايات التي يبغيها المشرع من نشأتها ومهامها في القضاء على الممارسات الفاسدة وملاحقة المفسدين.

الفرع الأول: دور هيئة النزاهة في مكافحة جرائم الفساد المالي والإداري.

كانت جرائم الفساد المالي والإداري موجودة منذ نشأة الدولة العراقية إلا أن الجهود المبذولة في مكافحته لم تكن في المستوى المطلوب ، وأقل ما توصف به أنها ليست جدية ولا متواصلة . وإن الحديث عن الفساد المالي والإداري في تلك المرحلة لم يكن بهذا الحجم الذي نراه اليوم ، والسبب في ذلك هو تسييس الإعلام وافتقار العراق حينها إلى مؤسسات إعلامية تستطيع أن تضع إصبعها على الجرح ، أضف إلى ذلك كان العراق في تلك الفترة يعيش حالة شبه انقطاع عن العالم الخارجي ، ولم يكن يسمح بدخول المنظمات الدولية لتطلع بدقة على حجم الفساد الحقيقي ، والتي كانت تعتمد في تقاريرها على الاستبيانات وآراء الجمهور ، لذا يمكن القول أن لغة التعتيم الإعلامي على الفساد كانت هي السائدة^(٧٩). وبعد احتلال العراق من قبل الولايات المتحدة الأمريكية في ٢٠٠٣ أصبحت إدارة البلاد بيد سلطة الائتلاف المؤقتة ، وقد صدر الأمر رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ الخاص بتشكيل مفوضية النزاهة في العراق، وبعد صدور الدستور الدائم للعراق عام ٢٠٠٥ غير اسم مفوضية النزاهة إلى هيئة النزاهة بموجب المادة (١٠٢) والتي تنص على ((تُعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظيم أعمالها بقانون))). والغرض من إنشاء الهيئة هو تطبيق قوانين مكافحة الفساد وتسهيل إدارة شؤون الحكم بشفافية، وتجدر الإشارة إلى أن جميع الدساتير العراقية السابقة لم تورد نصاً يفيد بتشكيل هيئة مستقلة للتحقيق في قضايا الفساد، إذ إن السلطة التحقيقية منوطة بالجهات القضائية المتمثلة بقضاة التحقيق والمحققين^(٨٠).

أولاً- تشكيلات هيئة النزاهة واختصاصاتها

١- تشكيل هيئة النزاهة. لقد نظم الفصل الثاني من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ تشكيلات الهيئة ووظيفة كل منها ، فجعل لها رئيساً ونائبين يُساعدانه في إدارة الهيئة ، بالإضافة إلى تسع دوائر يرأس كل دائرة مدير عام. وذلك على التفصيل التالي.

أ- رئيس الهيئة. يكون رئيس الهيئة بدرجة وزير يُعين لمدة خمس سنوات ، ويُشترط فيمن يُرشح لرئاسة الهيئة ، إضافة إلى الشروط العامة لتولي الوظيفة ، أن يكون حاصلاً في الأقل على شهادة

جامعية أولية في القانون ، وله ممارسة فعلية في اختصاصه مدة لا تقل عن خمس عشرة سنة ، وأن يكون عراقيًا وغير محكوم عليه في جناية غير سياسية أو جنحة مخللة بالشرف^(٨١).

ب- نواب رئيس الهيئة. لرئيس الهيئة نائبان بدرجة وكيل وزارة يُعيَّنان بالطريقة نفسها التي يُعيَّن بها رئيس الهيئة وبالشروط نفسها ، على أن يحمل النائب الأول شهادة جامعية أولية في القانون ، و يكون النائب الثاني من حملة الشهادة الجامعية الأولية في الاختصاصات التربوية أو الإعلامية^(٨٢).

ت- دوائر الهيئة.

- دائرة التحقيقات.
- الدائرة القانونية.
- دائرة الوقاية.
- دائرة التعليم والعلاقات العامة.
- دائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية.
- الدائرة الإدارية والمالية.
- دائرة الاسترداد.
- دائرة التخطيط والبحوث.
- الأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد.

٢- اختصاصات هيئة النزاهة. حدّدت المادة الثالثة من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ الهدف الرئيسي للهيئة بنصّها ((تعمل الهيئة على المساهمة في منع الفساد ومكافحته ، واعتماد الشفافية في إدارة شؤون الحكم على جميع المستويات)) . وحدّدت وسائل الهيئة لتحقيق هدفها بموجب قانونها، وذلك في أحكام الفصل الأول والذي أناط كل اختصاص إلى دائرة من دوائر الهيئة، وهذه الاختصاصات هي^(٨٣).

أ- التحقيق في قضايا الفساد طبقاً لأحكام هذا القانون، بواسطة مُحَقِّقَيْن، تحت إشراف قاضي التحقيق المُختص، وإحالتها إلى المحكمة المُختصة لاتخاذ الإجراءات الجزائية بشأنها. وكذلك أعطى القانون للهيئة الحق في أن تكون طرفاً في قضية الفساد المعروضة أمام قاضي التحقيق بعد أن تُعرَض عليه القضية ، كما يجوز للهيئة إحالة أية معلومة تتعلق بمخالفات مُحتملة لقواعد السلوك المهني إلى رئيس الدائرة الحكومية التي يكون طرفها أحد الموظفين لديه في تلك الوزارة، ويجوز لها أن تُرفق بتلك المعلومات توجيهه باتخاذ إجراءات تأديبية^(٨٤).

ب- متابعة قضايا الفساد التي لا يقوم مُحَقِّقو الهيئة بالتحقيق فيها، عن طريق ممثل قانوني عن الهيئة بوكالة رسمية تصدر عن رئيسها. ويجب الإشارة إلى أن الهيئة هي صاحبة الاختصاص في التحقيق في قضايا الفساد، ولكن ذلك لا يمنع من أن يتم التحقيق في قضايا الفساد من قبل قضاة التحقيق، وهو ما تداركه المشرع في الفصل الثالث من قانون الإجراءات التحقيقية حيث أعطى للهيئة خيارين، إما متابعة القضية بواسطة ممثلها القانوني (١٤/ثانياً)، وإما طلب نقلها من قاضي التحقيق المنظور أمامه إلى مُحَقِّق هيئة النزاهة، وبإشراف قضاة التحقيق المُختصين بالنظر في قضايا النزاهة (٤١/ثالثاً)^(٨٥).

ت- تنمية ثقافة في القطاعين العام والخاص تُقَدِّرُ الاستقامة والنزاهة الشخصية واحترام أخلاقيات الخدمة العامة، واعتماد الشفافية، والخضوع للمساءلة والاستجواب عبر البرامج العامة للتوعية والتثقيف.

ث- إعداد مشروعات قوانين فيما يساهم في منع الفساد أو مكافحته، ورفعها إلى السلطة التشريعية المختصة عن طريق رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو عن طريق اللجنة البرلمانية المختصة بموضوع التشريع المقترح، وقد أنيطت تلك الوسيلة بالدائرة القانونية.

ج- تعزيز ثقة الشعب العراقي بالحكومة عبر إلزام المسؤولين فيها بالكشف عن ذممهم المالية، وما لهم من أنشطة خارجية واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة قد تؤدي إلى تضارب المصالح، بإصدار تعليمات تنظيمية لها قوة القانون بما لا يتعارض معه، وغير ذلك من البرامج.

ح- إصدار تنظيمات سلوك تتضمن قواعد ومعايير السلوك الأخلاقي لضمان الأداء الصحيح لواجبات الوظيفة العامة.

ثانياً- الطبيعة القانونية لهيئة النزاهة وصلاحياتها

١- الطبيعة القانونية لهيئة النزاهة، إن الطبيعة القانونية لهيئة النزاهة حسب ما جاء في دستور ٢٠٠٥ من جهة، ومن جهة ثانية ما جاءت به اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣ التي كانت قد شددت في أحكامها على وجوب أن تكون الهيئات الخاصة بمكافحة الفساد في الدول الأطراف فيها ذات صفة مستقلة عن تأثير الحكومات لهذا اتجه المشرع العراقي إلى إصدار حزمة من التشريعات لمعالجة جرائم الفساد المالي والإداري، منها أمر سلطة الائتلاف المؤقت رقم (٥٥) لسنة (٢٠٠٤) الملغى المتعلق باستحداث مفوضية النزاهة العامة. لذا فإن هيئة النزاهة وحسب نصوص الدستور النافذ تُعد من الهيئات المستقلة التي لا ترتبط بأية جهة تابعة للحكومة إلا أنه يجب توفير الضمانات الكافية واللائمة للحفاظ على الاستقلالية والاختصاص لهيئة النزاهة. ولقد أعطى المشرع للهيئة الحق في أداء أعمال التحقيق في القضايا المتعلقة بالفساد، والتي تدخل ضمن

اختصاصيها، والإسهام في منع الفساد ومكافحته عن طريق التحقيق بقضايا الفساد وإحالتها إلى المحاكم لاتخاذ الإجراءات القانونية بشأنها. وقد حدد قانون النزاهة عمل الهيئة وجردّها من استقلاليتها وحرّيتها، ووضعها تحت هيمنة السلطة التنفيذية، والسلطة القضائية، من خلال القانون، حيث يتم اختيار رئيس الهيئة من قبل رئيس السلطة التنفيذية وبموافقة مجلس النواب، مما جردّ الهيئة من استقلاليتها التامة، وجعلها أسيرة بيد الحكومة^(٨٦). ذلك أنّ الارتباط بمجلس الوزراء أو الخضوع لإشرافه يتعارض مع عمل هذه الهيئات التي وصفها الدستور بالمستقلة، كهيئة النزاهة المعنية بمكافحة الفساد المالي والإداري المستشري في الغالب في أجهزة السلطة التنفيذية أكثر من غيرها من السلطات الاتحادية الأخرى. فارتباطها بمجلس الوزراء سيؤثر حتماً على استقلاليتها، وقد تصبح أداة تستخدمها الحكومة في تصفية خصومها، مما سيجعل عملية مكافحة الفساد عملية انتقالية أكثر من أن تكون مهمة حرفية تُمارس من هيئة تتمتع بالاستقلالية^(٨٧). وهذا مخالف لنص المادة (٢) من قانون الهيئة التي تنص على أنّ هيئة النزاهة هيئة مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب، لها شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري، ويمثلها رئيسها أو من يُخوله^(٨٨). ومن المفترض أن يكون رئيس الهيئة من ضمن الهيئة، ويُعيّن من ضمن مجلس الموظفين الذين يُمثلون المحافظات، ويُختارون وفقاً لكفاءة كلّ منهم ونزاهته وفقاً لشروط خاصة تضمن استقلاليتهم وعدم انتمائهم الحزبي^(٨٩).

٢- صلاحيات هيئة النزاهة:

- أ- للهيئة صلاحية التحقيق في أي قضية فساد^(٩٠) بواسطة أحد مُحققها تحت إشراف قاضي التحقيق المختص^(٩١).
- ب- للهيئة استخدام وسائل التّقصّي العلميّ وأجهزة وآلات التّحرّي والتّحقيق، وجمع الأدلّة، واستدعاء المعنّيين للتحقيق معهم بشكل مباشر بعد صدور قرار من القاضي المختص، وعلى رئيسها توفير مُستلزمات ومُتطلّبات استخدامها في ميدان الكشف عن جرائم الفساد أو منعها أو ملاحقة مُرتكبيها^(٩٢).
- ت- للهيئة بقرار من رئيسها حفظ الاختبارات دون عرضها على قاضي التحقيق المختص، إذا وجدها لا تتضمن جريمة ما، أو إذا ثبت لديه بالتحرّيات والتحقيقات الأولية عدم صحة الإخبار أو كذبه^(٩٣).
- ث- لقاضي التحقيق طلب أي إخبار حفظ وفقاً لأحكام البند (أولاً) من هذه المادة، واتخاذ ما يراه مناسباً بشأنه، وفقاً لأحكام القانون^(٩٤).

ج- يُشعرُ قاضي التحقيق الدائرة القانونية في الهيئة عند استهلاله التحقيق في أية قضية فساد ، ويُطلَعُها على سير التحقيق فيها بناءً على طلبها، وتكون الهيئة طرفاً في كُلِّ قضية فسادٍ لا يجري التحقيق فيها بواسطة أحدِ مُحَقِّقِي دائرة التحقيقات^(٩٥).

ح- تلتزم جميع دوائر ومؤسسات الدولة العامة بتزويد الهيئة بما تطلبه من وثائق وأدلة وأدلة ومعلومات تتعلق بالقضية التي يُراد التحري أو التحقيق فيها ، وتتعاون معها لتمكينها من أداء مهامها التحقيقية المنصوص عليها في هذا القانون^(٩٦).

الفرع الثاني: دور ديوان الرقابة المالية الاتحادية في مكافحة جرائم الفساد المالي والإداري

يُعدُّ ديوان الرقابة المالية الاتحادية الجهاز الرقابي الذي يملك خبرةً وتاريخاً في الإجراءات الرقابية المالية والإدارية ، ويتولى الديوان الرقابة على المؤسسات والدوائر والمشاريع العامة ومراجعة عملها حفاظاً على الأموال العامة ، ومتابعة طرق صرفها نيابةً عن الشعب أو نيابةً عن مجلس النواب ممثّل الشعب^(٩٧). ويزيد سطوتها على الديوان. وتمت إعادة قانون ديوان الرقابة المالية إلى وضعه الصحيح مع بعض التعديلات على قانونه بالأمر رقم (٧٧) لسنة ٢٠٠٤ من حيث تعديل ارتباطه بالجهات الخاضعة للرقابة، فأصبح الديوان بمستوى من الفاعلية، ونظم علاقته بالأجهزة الأخرى^(٩٨). وابتدأت فترة سنّ قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ والذي وسّع من صلاحياته واختصاصاته وأعطى الاستقلال له، وعُدّل هذا القانون بقانون التعديل رقم (١٠٤) لسنة ٢٠١٢ والذي وسّع من صلاحياته واختصاصاته وأعطى الاستقلال له، وعُدّل هذا القانون بقانون التعديل رقم (١٠٤) لسنة ٢٠١٢ ليزيد من صلاحياته ، وذلك حرصاً من المشرع على تفعيل الدور الرقابي في سبيل رفع مستوى الرقابة على المال العام، ونصّ بأنه يهدف لحماية المال العام والرقابة عليه. ومن الأسس الهامة التي حققت نجاح الرقابة المالية وفعاليتها هي استقلاليتها وابتعادها عن أي نوع من أنواع الضغوط التي قد تُوجّه إليها من الأجهزة أو الأشخاص العاملين في حاجات المراقبة أو غيرها، فضلاً عن حمايتها من المساس بأنشطتها أو عرقلة برامجها وخططها، وبالصورة التي تؤثر على نتائجها وتعزيز استقلاليتها^(٩٩).

أولاً- تشكيلات وأهداف الرقابة المالية الاتحادية

١- تشكيلات الرقابة المالية الاتحادية. يتكوّن الديوان من مجلس الرقابة المالية، ورئيس الديوان، ونواب الرئيس، ودوائر الديوان^(١٠٠).

أ- مجلس الرقابة المالية. وهو الجهة الأعلى في ديوان الرقابة المالية الاتحادية الذي يقع عليه تنظيم عمل الديوان^(١٠١).

- ب- رئيس الديوان. يُعيّن رئيس ديوان الرقابة المالية بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء، وهو بدرجة وزير يُعيّن لمدة أربع سنوات بعد موافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة^(١٠٢).
- ت- نواب الرئيس. لرئيس الديوان نائبان بدرجة وكيل وزير يُعينونه لمدة ٤ أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة^(١٠٣).
- ٢- أهداف الرقابة المالية الاتحادية. للرقابة المالية أهداف حدّدها القانون يسعى لتحقيقها، فهي ليست هدفاً نهائياً بحدّ ذاته، وإنما هي وسيلة يسعى ديوان الرقابة المالية الاتحادي لتحقيقها. ومن هذه الأهداف.

- أ- الحفاظ على المال العام من الهدر أو التبذير أو سوء التصرف وضمان كفاءة استخدامه.
- ب- تطوير كفاءة أداء الجهات الخاضعة للرقابة.
- ت- المساهمة في استقلالية الاقتصاد، ودعم نموه واستقراره.
- ث- نشر أنظمة المحاسبة والتدقيق المستندة إلى المعايير المحلية والدولية، وتحسين القواعد والمعايير القابلة للتطبيق على الإدارة والمحاسبة بشكل مستمر.
- ج- تطوير مهنتي المحاسبة والتدقيق والنظم المحاسبية، ورفع مستوى الأداء المحاسبي والرقابي للجهات الخاضعة للرقابة^(١٠٤).

ثانياً- مهام وصلاحيات الرقابة المالية الاتحادية

- ١- مهام ديوان الرقابة المالية.
- أ- رقابة وتدقيق حسابات ونشاطات الجهات الخاضعة للرقابة، والتحقق من سلامة التصرف في الأموال العامة وفاعلية تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات على أن يشمل ذلك فحص وتدقيق معاملات الإنفاق العام للتأكد من سلامتها وعدم تجاوزها الاعتمادات المقررة لها في الموازنة^(١٠٥).
- ب- رقابة تقويم الأداء للجهات الخاضعة لرقابة الديوان^(١٠٦).
- ت- تقديم العون الفني في المجالات المحاسبية والرقابية والإدارية وما يتعلّق بها من أمور تنظيمية وفنية^(١٠٧).
- ث- تقويم الخطط والسياسات المالية والاقتصادية الكلية المقررة لتحقيق الأهداف المرسومة للدولة والالتزام بها^(١٠٨).
- ج- إجراء التدقيق في الأمور التي يطلب مجلس النواب إجراء التحقيق بها^(١٠٩).
- ٢- صلاحيات واختصاص الرقابة المالية الاتحادية. للديوان صلاحيات عدة منها الاطلاع على كافة الوثائق والسجلات والمعاملات والأوامر والقرارات ذات العلاقة بمهام الرقابة والتدقيق، وله إجراء الجرد الميداني أو الإشراف عليه، والحصول على جميع الإيضاحات والمعلومات والإجابات من

المستويات الإدارية والفنية المعنية في حدود ما هو لازم لأداء مهامه ، وتدقيق البرامج السرية والنقابات المتعلقة بالأمن الوطني . ولرئيس الديوان تخويل من ينوب عنه لإجراء التدقيق ، وإعداد التقارير المتعلقة به، والقيام بعمليات الفحص استناداً لقرار من المجلس للمنح ، والإعانات ، والقروض ، والتسهيلات ، والامتيازات، والاستثمارات ، والتحقق من كونها موظفة للأغراض التي قُدمت من أجلها^(١٠). وللديوان عند اكتشاف مخالفة أن يطلب من المفتش العام أو هيئة النزاهة إجراء التحقيق ، واتخاذ الإجراءات اللازمة ، وإزالة المخالفة وآثارها^(١١). ويتولى الديوان إضافة إلى مهامه الأخرى الإشراف على دواوين الرقابة المالية في الأقاليم ، وله في سبيل تحقيق ذلك ما يأتي:

أ- مراجعة التقارير الرقابية الصادرة عن تلك الدواوين ، وتوجيهها في تقريره على المستوى الاتحادي.

- ب - تنسيق عمل ديوان الرقابة المالية الاتحادي مع دواوين الرقابة في الأقاليم وفقاً لآليات تُعتمد من قبل مجلس الرقابة المنصوص عليه في هذا القانون.
- ج- تنسيق آليات عمل دواوين الرقابة المالية في الأقاليم فيما بينها وفقاً لضوابط يقرها مجلس الرقابة المالية.

الخاتمة

وضع الدستور العراقي العديد من الآليات والوسائل التي تُحارب جرائم الفساد المالي والإداري ، إلا أن التوافقية السياسية لعبت دوراً كبيراً في الحد من فاعلية هذه الآليات . فمن الأسباب الرئيسة لهذه الجرائم هي مسألة تطبيق النظام البرلماني وتحوله من النظام الذي يقوم على الأغلبية السياسية إلى النظام الذي يقوم على التوافقية السياسية بين المكونات الرئيسية، وذلك بفعل الاتفاقات السياسية. وهو الأمر الذي أدى إلى انحراف النظام البرلماني. وضعف الأجهزة الرقابية، وعدم اتخاذ الإجراءات الرادعة ضد قضايا الفساد الكبرى ، وأسهم في انتشار ظاهرة جرائم الفساد المالي والإداري، وتراجعت ثقة الناس بالحكومة ، مما دفعهم إلى عدم الالتزام بالقوانين واللجوء إلى الطرق غير القانونية للكسب غير المشروع. وعلى الرغم من كثرة التشريعات إلا أن الواقع العملي يُشير إلى تراجع جهود الجهات الرقابية في مكافحة جرائم الفساد المالي والإداري ، مع وجود الكثير من الآليات والصلاحيات الممنوحة لها. الأمر الذي يستوجب إعادة النظر في الاستراتيجية المطبقة والآليات التي تسير عليها الهيئات الرقابية، وفي وجود تداخل وتعارض في اختصاصات بعض أجهزة الرقابة المستقلة في العراق ، مما يؤدي إلى الازدواجية في اتخاذ القرار المناسب لردع هذه الجرائم. إذ إن تعدد الأجهزة الرقابية في الدولة ليس حالة صحيحة ، كون التعدد يؤدي إلى تشتيت الصلاحيات بينها ويجعلها غير فاعلة بخلاف لو كان هناك جهاز رقابي واحد يتمتع باختصاصات واسعة ويملك من الصلاحيات ما يمكنه من تحقيق أهدافه. لذا نوصي المشرع العراقي بضرورة جمع الصلاحيات الموزعة على الهيئات الرقابية في هيئة رقابية موحدة مستقلة لمكافحة جرائم الفساد المالي والإداري، بدلاً من وجود عدة هيئات قد يحصل فيما بينها تداخل في الاختصاصات. ويمكن توحيد الدوائر والمكاتب والهيئات تحت لواء الادعاء العام ، وتفعيل العلاقة بين الادعاء العام وديوان الرقابة المالية الاتحادي من خلال تدخل تشريعي لتعديل قانون الديوان بحيث يلزم الديوان بالإبلاغ عن المخالفات المالية التي تُشكل جريمة فساد، اعتماداً على الأدلة المتحصلة للديوان، ومفاتيح جهاز الادعاء العام حصراً، وجعل النظر في جرائم الفساد المالي والإداري من اختصاص الادعاء العام وجوبياً، وتعزيز دور الادعاء العام للقيام بواجباته ومهامه وتحقيق أهدافه التي رسمها القانون.

- (١) ينظر نص المادة (٤٧) من الدستور العراقي (تتكون السلطات الاتحادية، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهامها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات).
- (٢) المادة (٤٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
- (٣) المادة (٤٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
- (٤) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
- (٥) نصت المادة (٦١ / اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (على تشريع القوانين الاتحادية).
- (٦) انظر المادة (٦٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
- (٧) احمد ابو داية وهدي غصن وايدة جراد واحمد مفيد وعبد الباقي شمسان قيد ويسري عزباوي. الفساد السياسي في العالم العربي حالة دراسية، منشورات الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة (امان)، فلسطين، سنة ٢٠١٤، ص ٢٠.
- (٨) معتز سلام طيار العجمي. مكافحة الفساد الاداري والمالي في التشريعات المقارنة - دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، الجامعة الاسلامية في لبنان كلية الحقوق قسم القانون العام، سنة ٢٠٢٠-٢٠٢١، ص ١٨٢.
- (٩) ياسر محمد سعيد قدو. مصدر سابق، ص ١٣٣.
- (١٠) معتز سلام طيار العجمي. مصدر سابق، ص ١٨٣.
- (١١) محمد علي الريكاني. مصدر سابق، ص ١٦٤.
- (١٢) المادة (٨٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (١٣) تطبيقات عن الدور الرقابي للجان البرلمانية في مجلس النواب العراقي. ص ١٧٠-١٧١.
- (١٤) صباح عبد الكاظم شبيب الساعد. مصدر سابق، ص ٢٥٨.
- (١٥) محمد خير العكام. مصدر سابق، ص ٣٢.
- (١٦) محمد محمود علاونة. الاصول العلمية والعملية في الرقابة الادارية، دار البداية ناشرون وموزعون، الطبعة الاولى، المملكة الاردنية الهاشمية، سنة ٢٠١٤، ص ١٣٧.
- (١٧) محمد محمود علاونة. مصدر سابق، ص ١٤٣.
- (١٨) محمد خير العكام. مصدر سابق، ص ٢٠.
- (١٩) محمد خير العكام. مصدر سابق، ص ١٩.
- (٢٠) ابراهيم عبد العزيز شيجا. وضع السلطة التنفيذية ((رئيس الدولة - الوزارة)) في الانظمة السياسية المعاصرة دراسة تحليلية بين النصوص والواقع، توزيع منشأة المعارف بالإسكندرية جلال حزي وشركاه، سنة ٢٠٠٦، ص ٩-١٠.
- (٢١) المادة (١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٢٢) المادة (٦٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٢٣) المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٢٤) صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي. مصدر سابق، ص ٢٧٤.
- (٢٥) صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي. مصدر سابق، ص ٢٧٥.
- (٢٦) ستار جبار الزكيطي. الاشكاليات الناتجة عن التشريعات العراقية المتعلقة بمكافحة الفساد، مكتبة السنهوري، بدون طبعة، بيروت، سنة ٢٠١٩، ص ١٢٦.
- (٢٧) المادة (٨٠ / اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٢٨) صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي. مصدر سابق، ص ٢٧٦.
- (٢٩) صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي. مصدر سابق، ص ٢٧٧.
- (٣٠) عمر ملاعب. الاصلاح الاداري مدخلاً لتصويب المسار التنموي: تجارب دولية، سلسلة دراسات تنمية المعهد العربي للتخطيط بالكويت، العدد (٦٢)، سنة ٢٠١٩، ص ٩.
- (٣١) صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي. مصدر سابق، ص ٢٨٧.
- (٣٢) محمد الصيرفي. الفساد بين الاصلاح والتطوير الاداري، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، الاسكندرية، الطبعة الاولى، سنة ٢٠٠٨، ص ٩٣.
- (٣٣) محمد نجم علي الطالباي. مصدر سابق، ص ٥١.
- (٣٤) مصطفى يوسف كافي. مصدر سابق، ص ٥١.
- (٣٥) مصطفى يوسف كافي. مصدر سابق، ص ٥٢.
- (٣٦) مصطفى يوسف كافي. مصدر سابق، ص ٥٣.
- (٣٧) عمر ملاعب. مصدر سابق، ص ٢٠.

- (٣٨) محمد الصيرفي. مصدر سابق، ص ٦٥.
- (٣٩) عمر ملاعب. مصدر سابق، ص ١٩.
- (٤٠) محمد الصيرفي. مصدر سابق، ص ٦٥.
- (٤١) عمر ملاعب. مصدر سابق، ص ٢٠.
- (٤٢) محمد الصيرفي. مصدر سابق، ص ٦٥.
- (٤٣) احمد فتحي سرور. القانون الجنائي الدستوري الشرعية الدستورية في قانون العقوبات الشرعية الدستورية في قانون الاجراءات الجنائية، دار الشروق، القاهرة، الطبعة الثانية، سنة ٢٠٠٢، ص ٣٢٢.
- (٤٤) المادة (٦٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٤٥) صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي. مصدر سابق، ص ٣٣٤.
- (٤٦) جعفر ناصر حسين. احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعامين ٢٠١٤-٢٠١٥، جمهورية العراق المحكمة الاتحادية العليا، من اصدارات جمعية القضاء العراقي، مطبعة العمال المركزية، المجلد السابع، سنة ٢٠١٧، ص ٣.
- (٤٧) المادة (٣) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥.
- (٤٨) المادة (٦) من النظام الداخلي - المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٤.
- (٤٩) المادة (٨) من النظام الداخلي - المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٤.
- (٥٠) المادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥.
- (٥١) المادة (١) من قانون المحكمة الجنائية المركزية للعراق رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٤.
- (٥٢) المادة (٢) من قانون المحكمة الجنائية المركزية للعراق رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٤.
- (٥٣) المادة (٣) من قانون المحكمة الجنائية المركزية للعراق رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٤.
- (٥٤) المادة (١١) من قانون المحكمة الجنائية المركزية للعراق رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٤.
- (٥٥) المادة (٧/رابعاً) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩.
- (٥٦) المادة (٧) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩.
- (٥٧) المادة (٢) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩.
- (٥٨) المادة (٧) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩.
- (٥٩) غسان جميل الوسواسي. الادعاء العام في العراق، مركز البحوث القانونية وزارة العدل، بدون طبعة، بغداد، سنة ١٩٨٨، ص ٥.
- (٦٠) وسام امين محمد. ركن العدالة دراسة مقارنة في دور الادعاء العام في التشريع العراقي، موسوعة القوانين العراقية، المعد والناشر/ صباح صادق جعفر، الطبعة الاولى، بغداد، سنة ٢٠٠٥، ص ٤.
- (٦١) علياء غازي موسى. دور الادعاء العام في مكافحة الفساد المالي والاداري دراسة في ضوء القانون رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد: ٠٨، العدد: ٠٥، السنة ٢٠١٩، ص ١٤٦.
- (٦٢) عادل دلف خليفة. الادعاء العام ودوره في طور المحاكمة لحماية الحق العام والطفل والاسرة في النظامين الانجلوامريكي واللاتيني دراسة مقارنة، دار السنهوري، بدون طبعة، بيروت، سنة ٢٠١٨، ص ٤١.
- (٦٣) غسان جميل الوسواسي. مصدر سابق، ص ٣٧.
- (٦٤) عادل دلف خليفة. مصدر سابق، ص ٤٢.
- (٦٥) المادة (١/ثانياً) من قانون الادعاء العام رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧ النافذ.
- (٦٦) عبد الامير العكيلي. اصول الاجراءات الجنائية في قانون اصول المحاكمات الجزائية، الجزء الاول في الدعوى الجزائية والدعوى المدنية والادعاء العام واجراءات التحقيق الابتدائي، مطبعة المعارف - بغداد، الطبعة الاولى، سنة ١٩٧٥، ص ١٤٣.
- (٦٧) سامي النصراوي. دراسة في اصول المحاكمات الجزائية، الجزء الاول في الدعوى الجزائية والدعوى المدنية والادعاء العام واجراءات التحقيق والاحالة، مطبعة دار السلام - بغداد، الطبعة الثانية، سنة ١٩٧٤، ص ٧٤.
- (٦٨) عبد الامير العكيلي. بحث في الدعوى العامة والدعوى المدنية دراسة قانونية مقارنة مع مقدمة في تطور قواعد الاجراءات الجنائية وقانون الاصول الجزائية والقوانين الاستثنائية في العراق، مطبعة المعارف - بغداد، بدون طبعة، سنة ١٩٧١، ص ٨٢.
- (٦٩) غسان جميل الوسواسي. مصدر سابق، ص ٢٩.
- (٧٠) سعيد حسب الله عبد الله. شرح اصول المحاكمات الجزائية، دار ابن الاثير للطباعة والنشر - الموصل، بدون طبعة، سنة ٢٠٠٥، ص ١١٧.
- (٧١) عبد الامير العكيلي وسليم ابراهيم حربة. شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية الجزء الاول / الجزء الثاني، مكتبة السنهوري، لبنان - بيروت، بدون طبعة، سنة ٢٠١٥، ص ٢١.
- (٧٢) قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ العراقي المعني بمكافحة جرائم الفساد المالي والاداري وفي المادة (١).

- (٧٣) المادة (١/أ) من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١.
- (٧٤) كاظم عبد جاسم الزبيدي. التنظيم القانوني للادعاء العام في العراق, دراسة في قانون الادعاء العام رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧, مكتبة القانون والقضاء, الطبعة الاولى, سنة ٢٠١٨, ص ٤٠.
- (٧٥) سعاد حامد محمود الصميدعي. دور الادعاء العام في مرحلة التحقيق, البحث جزء من متطلبات الترقية الى الصنف الثالث من صنوف القضاة واعضاء الادعاء العام, مجلس القضاء الاعلى, جمهورية العراق, سنة ٢٠١٠, ص ٢٦.
- (٧٦) عبد الامير العكيلي وسليم ابراهيم حربة. مصدر سابق, ص ٧٧.
- (٧٧) سعيد حسب الله عبد الله. مصدر سابق, ص ١٢٥.
- (٧٨) غسان جميل الوسواسي. مصدر سابق, ص ٩٤.
- (٧٩) علي توفيق غالب. الاختصاص الجنائي لهيئة النزاهة, بحث مقدم الى مجلس المعهد القضائي لنيل درجة الدبلوم العالي في العلوم القضائية, المعهد القضائي, سنة ٢٠١٤, ص ١.
- (٨٠) المادة (١/٥١) من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل.
- (٨١) المادة (٥) من قانون الهيئة العامة للنزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.
- (٨٢) المادة (٨) من قانون الهيئة العامة للنزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.
- (٨٣) المادة (٣) من قانون الهيئة العامة للنزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.
- (٨٤) محمد سامر دغمش. مصدر سابق, ص ٢٦٦.
- (٨٥) محمد سامر دغمش. مصدر سابق, ص ٢٦٧.
- (٨٦) المادة (٢/٦) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣.
- (٨٧) نصيرة ابراهيم علي ارزقي. مصدر سابق, ص ٢٢٢.
- (٨٨) المادة (٢) من قانون الهيئة العامة للنزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.
- (٨٩) ستار جبار الزكيطي. مصدر سابق, ص ١٥٥.
- (٩٠) المادة (١) من قانون الهيئة العامة للنزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.
- (٩١) المادة (١١) من قانون الهيئة العامة للنزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.
- (٩٢) المادة (١٢) من قانون الهيئة العامة للنزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.
- (٩٣) المادة (١٣/اولاً) من قانون الهيئة العامة للنزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.
- (٩٤) المادة (١٣/ثانياً) من قانون الهيئة العامة للنزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.
- (٩٥) المادة (١٤) من قانون الهيئة العامة للنزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.
- (٩٦) المادة (١٥) من قانون الهيئة العامة للنزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.
- (٩٧) رياض شعلان حبرو الصالحي. فاعلية تعدد الاجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والاداري ((دراسة في ظل التشريع العراقي))، اطروحة دكتورا، جامعة القادسية، سنة ٢٠١٨ ص.
- (٩٨) القسم الثاني البند (٦/خامساً) من الامر رقم (٧٧) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة المجلس الاعلى للرقابة المالية.
- (٩٩) مصطفى رزاق ويسين. مصدر سابق, ص ١٩٥.
- (١٠٠) المادة (١٩) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.
- (١٠١) المادة (٢٠) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.
- (١٠٢) المادة (٢٢) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.
- (١٠٣) المادة (٢٤) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.
- (١٠٤) المادة (٤) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.
- (١٠٥) المادة (٦/ اولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.
- (١٠٦) المادة (٦/ ثانياً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.
- (١٠٧) المادة (٦/ ثالثاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.
- (١٠٨) المادة (٦/ رابعاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.
- (١٠٩) المادة (٦/ خامساً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.
- (١١٠) المادة (١٣) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.
- (١١١) المادة (١٤) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.