

Competent Authorities in Fighting corruption

الجهات المختصة بمكافحة الفساد

سالم نعمة رشيد

مدرس القانون الجنائي المساعد , كلية العلوم السياحية , جامعة كربلاء

الخلاصة :-

إن الحديث عن الجهات المختصة بمكافحة الفساد من حيث مدى استجابة التشريعات العراقية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003, فنلاحظ إن غالبية تلك التشريعات لها مطابقة واستجابة واضحة مع الاتفاقية سالف الذكر سواء على مستوى الدستور أو القوانين العادية والتي نعني بها فقط بتلك التي تمتلك سلطة قانونية وقوة وهيبة في أداء دورها والتي تنهض مسؤوليتها في مدى إتقان عملها في مكافحة الفساد من عدمه والتي نص عليها القانون من حيث قيامها بهذا الدور بشكل أو بآخر كما هو الحال في اختصاص سلطات الدولة الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في المركز والإقليم والمحافظات وكذلك (هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية ودائرة المفتش العام).

تم تقسيم الدراسة إلى مبحثين:- تناولنا في المبحث الأول دور السلطات العامة في مكافحة الفساد من خلال ثلاثة مطالب متمثلة دور السلطات التشريعية والتنفيذية وكذلك القضائية .

وفي المبحث الثاني تناولنا دور الجهات المختصة بمكافحة الفساد من خلال ثلاثة مطالب متمثلة (هيئة النزاهة, ديوان الرقابة المالية, دائرة المفتش العام) وختاماً توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات .

Abstract :-

Talking about the competent anti-corruption agencies in terms of the extent of Iraqi legislation in response to the United Nations Convention Against Corruption (2003), we note that the majority of such legislation have matching clear and response with the Convention aforementioned, whether at the level of the Constitution or other laws, and that we mean only those that have the legal authority the power and prestige in the performance of the role of her and that promote responsibility in how well their work in the fight against corruption or not, and that the text of the law in terms of doing this role more or less as it is in the jurisdiction of the three state powers (legislative, executive and judicial) in the center and the region and the provinces, as well as (body integrity, Office of Financial Supervision and the Department of the Inspector General)

The study was divided into two sections: - we dealt with in the first part, the role of public authorities in the fight against corruption through three demands represented by the role of the legislative and executive authorities, as well as the judiciary

In the second section we dealt with the role of the section competent anti-corruption authorities through three demands represented by (the Integrity Commission, Office of Financial Supervision, Department of the Inspector General) Finally, we reached a number of conclusions and recommendations

المقدمة :-

الدولة في أساسها شكل من أشكال الوجود الاجتماعي , لكنها لا توجد إلا منذ اللحظة التي تتخذ فيها شكلاً نظامياً يكفل لها قدراً من الدوام والاستمرار ويقرر في داخلها نوعاً من تقسيم العمل يسمح للبعض بأن يقوم بالأمر والنهي والتنظيم لحكم الآخرين مستخدماً السلطة لفرض إرادته ولضمان تنفيذ هذه الإرادة , وتتحول إلى منظمة اجتماعية سياسية تجد طريقها النهائي وتدور حول محورها الرئيسي هو ظاهرة السلطة العامة .⁽¹⁾

وعندما نتحدث عن الجهات المختصة بمكافحة الفساد من حيث مدى استجابة التشريعات العراقية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وبالتحديد في ضل المادة (6) الفقرة (1) منها

فقد نلاحظ وعند البحث في التشريعات العراقية ذلك واضحاً لأن غالبية تلك التشريعات لها مطابقة واستجابة واضحة مع الاتفاقية سالفة الذكر , سواء على مستوى الدستور أو القوانين العادية والتي نعني بها فقط بتلك التي تمتلك سلطة قانونية وقوة وهيبه في أداء دورها والتي تنهض مسؤوليتها في مدى إتقان عملها في مكافحة الفساد من عدمه , والتي نص عليها القانون من حيث قيامها بهذا الدور بشكل أو بآخر كما هو الحال في اختصاص سلطات الدولة الثلاث في المركز والإقليم والمحافظات إضافة للجهات المستقلة الأخرى , سيما إذا ما علمنا بوجود جهات أخرى لها دور بشكل أو بآخر في القيام بتشخيص ظاهرة الفساد ومكافحتها بيد أنها لا تملك سلطة رسمية وقوة جبرية في أداء دورها كما أنه لا تنهض مسؤوليتها عند عدم قيامها بهذا الدور كونها لم ينص القانون على تكليفها بهذا الأمر وتتمثل تلك الجهات بالأسرة والقبيلة .

أهمية البحث : تتمثل أهمية البحث في التعرف على الجهات الرقابية المختصة بمكافحة الفساد أي كل من السلطات العامة (التشريعية, التنفيذية, القضائية) وكذلك (هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية ودائرة المفتش العام) التي مسؤوليتها واختصاصاتها منع ومكافحة الفساد .

(1) أهداف البحث : تتمثل في التعرف معرفة كاملة على كل جهة من الجهات الرقابية المتخصصة بمنع الفساد وكذلك بيان واجبات ومسؤوليات كل جهة من تلك الجهات التي يقع على عاتقها منع ومكافحة الفساد.

(2) مشكلة البحث : تتمثل في معرفة اختصاصات وواجبات كل جهة من تلك الجهات الرقابية التي تضطلع بمهمة منع ومكافحة الفساد وبدون تداخل في تلك الاختصاصات والواجبات بين كل منهما

المبحث الأول :- دور السلطات العامة في مكافحة الفساد:

إن دور السلطات العامة الثلاث في مجال مكافحة الفساد الإداري متكامل , فكل واحدة تكمل الأخرى , فلا يمكن للسلطة التشريعية إن تكافح الفساد الإداري بمفردها من خلال التشريع , لأن التشريع يتطلب تنفيذاً وهو ما تقوم به السلطة التنفيذية , ولا يمكن للسلطة التنفيذية إن تقوم بدورها في هذا المجال بدون إطار تشريعي متكامل ويرقابة عليها من السلطة التشريعية , كما إن القانون إذا لم ينفذ أو نفذ بطريقة خاطئة أو بتعسف أو ارتكبت أفعال مخالفة له عندئذ يأتي دور القضاء الذي يفصل في القضايا المطروحة عليه وفق القانون .

وبناءً على المعطيات السابقة الذكر فأنا سنتناول هذه السلطات بالتتابع من حيث بيان دورها في مجال منع أو مكافحة الفساد وفقاً للاتية .

المطلب الأول:- دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد//

تتمتع السلطة التشريعية بصفتها الممثلة للشعب بحق مراقبة السلطة التنفيذية في القيام بما يقع على عاتقها من عبء تحقيق وتنفيذ السياسة العامة للدولة , ويتجلى دور السلطة التشريعية في إطار مكافحة الفساد في دورين الأول هو إسهامها بشكل أساسي في عملية تشريع القوانين التي تكافح الفساد أو تعديل النافذ منها كذلك المصادقة على الاتفاقيات الدولية بما يسهم في فعالية الحد من هذه الظاهرة , ويضاف إلى ذلك الدور الرقابي الذي تمارسه في إطار النظام البرلماني , وبالتالي فإن السلطة التشريعية تؤدي دورها في مكافحة الفساد من خلال الدور التشريعي والرقابي .

الدور التشريعي :-

وهذا ما نص عليه دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ في المادة (61) منه على (يختص مجلس النواب بما يأتي أولاً : تشريع القوانين الاتحادية ... رابعاً : تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية , بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب) . وهذا الأمر من المهام الرئيسية لهذه السلطة , وهذا ما تجسد عملياً في قيام مجلس النواب العراقي بالمصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 بالقانون رقم 35 لسنة 2007 حيث اعتبرت الاتفاقية جزءاً من القانون العراقي , ونشير في هذا الصدد إلى أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 قد نصت صراحة في الفقرة (1) من المادة (5) منها على أن ((تقوم كل دولة طرف , وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد ... فظاهر النص في هذه المادة يشير إلى ضرورة قيام الدول المصادقة على هذه الاتفاقية بعدم الاكتفاء بنصوصها وإنما ضرورة القيام بإصدار قوانين وتفعيلها بما ينسجم مع الاتفاقية , بيد أن من الغرابة في إطار التعليق على هذا النص أن يتأخر مجلس النواب العراقي في إصدار قانون متخصص لمكافحة الفساد يتناغم مع هذه الاتفاقية ويساير الدور الذي يضطلع به مجلس النواب المتعلق بإصدار مثل هكذا قوانين تعالج ظاهرة الفساد باعتبارها طرفاً في هذه الاتفاقية بموجب مصادقته عليها , لأنه وفق ما نرى أن نفاذ الاتفاقية المذكورة بموجب قانون المصادقة عليها سابق الذكر لا يكفي طالما كانت الاتفاقية قد وضعت في بعض الأحيان المبادئ الأساسية تاركة للدول الأطراف فيها مهمة وضعها موضع التنفيذ بموجب إصدار قوانين لا تخالف في مضمونها ما جاءت به الاتفاقية .

أما في ما يتعلق بالجانب الثاني من عمل السلطة التشريعية المتعلق بمكافحة الفساد هو جانب تعديل القوانين بما ينسجم في تحقيق مكافحة الفساد فإن الاتفاقية قد نصت في ضل الفقرة (3) من المادة (5) على أن (تسعى كل دولة طرف , إلى إجراء تقييم دوري للصوصك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة , بغية تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته) وهذا يعني أن على الدول الأطراف في الاتفاقية القيام بإعادة النظر في التشريعات التي من الممكن أن تحتمل بها بعض الأشخاص من المساءلة القانونية بما يشكل حماية لهم في الوقت الذي يبراد من القانون أن يكون مكافحا في هذا الإطار وذلك من خلال القيام بأجراء بعض التعديلات المناسبة والضرورية على مثل تلك القوانين ونرى من جانبنا أن البرلمان العراقي قد تطابق عمله في هذا المجال وفقا لما تنص عليه الاتفاقية ومثال على ذلك ما قام به البرلمان من إلغاء الفقرة (ب) من المادة (136) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 المعدل وذلك بموجب القانون رقم (8) لسنة 2011 , والتي كانت تشير إلى عدم جواز إحالة المتهم على المحاكمة في جريمة ارتكبت إنشاء تأدية وظيفته الرسمية أو بسببها ألا بأذن من الوزير التابع له إذا رأى البرلمان أن تلك الفقرة يتحصن بها الكثير من مرتكبي جرائم الفساد للمماطلة في المثل أمام القضاء فيما يتعلق بالجرائم المسندة اليهم , ونرى أن من جانبنا أن إلغاء تلك الفقرة لا يغني عن قيد الإذن سيما أيضا على صعيد قوانين أخرى , وإضافة لذلك فإنه لم يذكر في القانون رقم (8) لسنة 2011 والذي الغي الفقرة (ب) من المادة (136) من قانون أصول المحاكمات الجزائية سابق الذكر عدم أعمال اي نص يتعارض مع هذا القانون لذا فإن هذا الإلغاء لا يجدي نفعا وبالتالي نطالب مجلس النواب العراقي بضرورة الالتفات إلى هذه المسألة وذلك بإعادة صياغة القانون رقم (8) لسنة 2011 بما يتلائم مع عدم ترك هكذا ثغرات .

ثانيا : الدور الرقابي:-

إضافة إلى دور السلطة التشريعية في المجال التشريعي فإن لها دور آخر تمارسه في إطار النظام البرلماني كنموذج للحكم يتمثل في الدور الرقابي على اعتبار أن الوزارة مسؤولة مسؤولية تضامنية وفردية أمام البرلمان , ويلاحظ أن رقابة المجالس النيابية اتجاه السلطة التنفيذية لا تقتصر فقط على الناحية السياسية اي لا يجوز للمجالس وهي سلطات سياسية ان تقرر بنفسها توقيع جزاء مباشر على جهة الإدارة نتيجة تصرفها الغير مشروع , اذ هي ليست سلطات قضائية أو تأديبية , كذلك لا تملك بنفسها تصحيح الانحرافات والأخطاء , أن كل ما تملكه هذه المجالس هو تقرير المسؤولية السياسية وإمكان سحب الثقة من الحكومة ومقابل ذلك تعطي الأنظمة البرلمانية للسلطة التنفيذية حق حل السلطة التشريعية , غير ان التحقيق السياسي لا يغني عن المساءلة القضائية , إذ يمكن للبرلمان أن يطلب أحالة الموضوع برمته إلى القضاء ومن هنا ينهض دوره في مكافحة الفساد فضلا عن حق تقرير المسؤولية الوزارية تملك السلطات التشريعية الكثير من أوجه الرقابة تجاه السلطات التنفيذية كإقرار الميزانية العامة والموافقة على عقد القروض وتوجيه الأسئلة والاستجابات إلى الوزارة وحق تكوين لجان التحقيقات عند حدوث المخالفات في الأجهزة الإدارية (2) , وتتمثل الوسائل التي يمتلكها البرلمان في أداء الدور الرقابي على السلطة التنفيذية بالسؤال والاستجواب والتحقيق إضافة إلى طرح الثقة بالحكومة.(3)

أما في مجال الرقابة المالية على الموازنة العامة فإن السلطة التشريعية تتعدد مجالات رقابتها على الأداء المالي حيث تمارس الرقابة السابقة من خلال تدقيقها ومناقشتها لقانون الموازنة العامة آذ نصت الفقرة (أولا) من المادة (62) من الدستور العراقي لعام 2005 النافذ على أن (يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي الى مجلس النواب لإقراره) ولا يقف دورها عند هذا الحد بل تمتد رقابتها الى مرحلة تنفيذ الموازنة .

وتتعدد وسائلها الرقابية , وذلك من خلال الموافقة على أية اعتمادات إضافية على الموازنة حتى لا تجد السلطة التنفيذية منفذا للتهرب من رقابة السلطة التشريعية عليها بعد أقرار الموازنة ألعامه , وبذلك لا تعود إي قيمة لموافقة المجلس على الموازنة العامة اذا كانت الحكومة تستطيع إجراء تغييرات عليها , لذا فإن أغلبية الدساتير تنص على وجوب اخذ الإذن من البرلمان بشأن المصروفات التي لم تكن واردة في الموازنة او التي تزيد من التقديرات بها , أو لنقل مبلغ من باب إلى آخر من أبوابها فقد نص عليه الدستور العراقي لسنة 2005 في الفقرة (ثانيا) من المادة (62) على أن(لمجلس النواب أجراء المناقشة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة أجمالي مبالغ النفقات) كذلك تقوم السلطة التشريعية بالرقابة اللاحقة باعتمادها الحساب الختامي بعد مراجعته داخل لجان المجلس المتخصصة , وان وجود اي مخالفات مالية في تنفيذ الموازنة تظهر عند مراجعة الحساب الختامي تؤدي إلى إقامة المسؤولية الوزارية تجاه الوزارة ككل أو الوزير المسؤول(4).

المطلب الثاني: دور السلطة التنفيذية في مكافحة الفساد //

تنص المادة (5) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على انه (تقوم كل دولة طرف , وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني , بوضع وتنفيذ او ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد ...) يبدوا أن نص هذه المادة لم يحدد هيئة معينة ومخصصة في إطار أداء دورها في مكافحة الفساد لان ذلك الأمر قد تناولته المادة (36) من الاتفاقية وبالتالي فإن ما جاء في ظل هذه المادة يمكن أن يندرج ضمن مفهومها اي نشاط تقوم به مفاصل الدولة في إطار مكافحة الفساد ولاسيما السلطة التنفيذية . أن السلطة التنفيذية هي (الحكومة) ممثلة برئيس الدولة ومجلس الوزراء (5) وهي الإدارة العامة للبلاد التي تقوم بتنفيذ السياسة العامة للدولة المقررة من خلال تنفيذ القوانين والقيام بالوظيفة الإدارية بتسيير المرافق العامة وحماية النظام العام (6) لذلك فإن دورها في مكافحة ظاهرة الفساد من اهم ادوار السلطات العامة , خاصة وان الفساد كثيرا ما ينتشر في مفاصلها لكبر حجم الجهاز الإداري وعلاقته المباشرة بالمواطنين وأنها تلعب دورا مركزيا في بناء وصيانة واحترام نظام النزاهة الوطنية.

وتمارس السلطة التنفيذية (الحكومة) تنفيذ القوانين ومن بين ذلك الرقابة فرقابتها تشمل جميع المرافق العامة الإدارية والاقتصادية التي تحكمها المبادئ العامة للمرفق لعام , وتعرف الرقابة الإدارية بأنها الوظيفة الرئيسية في قياس أداء المسؤولين وتصحيحه من أجل التأكد من أن الأهداف قد تحققت وان الخطط قد وضعت موضع التنفيذ بالطريق الصحيح , وتمثل الجهات الرقابية في العراق بالتالي :-

أولا : رئيس الجمهورية /

بما أن النظام السياسي الحالي هو نظام اتحادي برلماني حسب نص المادة (1) من دستور 2005 , فإن الدستور لم ينص على صلاحية رئيس الجمهورية في الرقابة الإدارية على وزارات الدولة ومؤسساتها , وإنما نص في المادة (67) على أن (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن , يمثل سيادة البلاد . ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور⁽⁷⁾ ..) . وبذلك له دور رقابي محدود وله دور سيادي أو تشريفي باعتباره رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن , ومن بين الصلاحيات التي يمكن لرئيس الجمهورية استخدامها حسبما نراه كسلطة رقابه هو ما ورد في م/ 61 ثامنا/ ب/ 1 من الدستور التي نصت على ان (لرئيس الجمهورية , تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء) فقد يستخدم رئيس الجمهورية هذه الصلاحية ضد الوزارة ككل , على اعتبار انه إذا سحبت الثقة من رئيس الوزراء تعتبر الوزارة مستقلة⁽⁸⁾

ثانيا : رئيس مجلس الوزراء

بما أن النظام السياسي في العراق كما ذكرنا هو نظام برلماني , فإن السلطة الفعلية هي بيد رئيس مجلس الوزراء الذي يسمى (رئيس الحكومة) وبذلك يملك وفقا للدستور أعلى سلطة رقابية في الدولة على الوزارات ومؤسسات الدولة جميعها ماعدا السلطتين التشريعية والقضائية في مجال ممارسة اختصاصاتها , وأما ما ينطبق على منتسبي هاتين السلطتين من الموظفين من نصوص أدارية فله سلطة الرقابة عليهم .

فقد نصت م/78 من دستور 2005 على أن (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ... يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته..) وبذلك يكون لرئيس مجلس الوزراء سلطة الرقابة المباشرة على الوزارات وعلى منتسبها بدءا من الوزير الى من هم أدنى من ذلك , ويباشر رئيس مجلس الوزراء سلطته الرقابية من خلال مجلس الوزراء كونه رئيسه أو بالتدخل المباشر لما يمتلكه من صلاحيات فهو يملك حق التوجيه وإصدار الأوامر والموافقات الإدارية , وله حق إقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب استنادا إلى المادة (78) من الدستور . وبذلك يستطيع إقالة وزير معين لارتكابه مخالفات تشكل فسادا أداريا , ولكن وفي هذه الحالة تبقى موافقة مجلس النواب على الإقالة هي القول الفصل.

ثالثا : مجلس الوزراء /

مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية العليا والإدارة العامة للبلاد , فقد نص دستور 2005 في م/ 80 على ما يأتي (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية :- أولا : تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة) وبهذا يكون لمجلس الوزراء سلطة رقابية أدارية عليا على جميع مرافق الدولة , ما عدا السلطتين التشريعية والقضائية في مجال ممارسة اختصاصاتهما على أساس مبدأ الفصل بين السلطات⁽⁹⁾.

وتكون رقابة المجلس من حيث الزمن رقابة سابقة وذلك انه يضع جميع الخطط العامة السياسية والاقتصادية والتنظيمية...الخ, ورقابة معاصرة لأنه القائم بتنفيذ هذه الخطط والإشراف عليها , ورقابة لاحقة من خلال التقارير التي ترفع إليه وبهذا يكون دور مجلس الوزراء في مكافحة الفساد من خلال الرقابة دورا مهما وكبيرا وأساسا , وذلك ان الفساد أكثر ما ينتشر – وكما ذكرنا – في مفاصل الدولة الإدارية التي تتكون من الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمؤسسات التابعة لها , كما أن سلطة المجلس في محاسبة الموظفين المخالفين والتي تشكل مخالفاتهم صورا من صور الفساد الواسعة , فقد نص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم /14 لسنة 1991 المعدل في م/ 14/ ثانيا على أن (لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير أو رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة فرض إحدى العقوبات التالية على الموظف التابع لوزارته او دائرته بأحكام هذا القانون :1) إنقاص الراتب (2) تنزيل الدرجة (3) الفصل (4) العزل⁽¹⁰⁾).

وكذلك نص القانون أعلاه في م/ 12/ ثانيا على ما يأتي (إذ ظهر للوزير من خلال التحقيق ان الموظف المشمول بأحكام الفقرة (أولا)⁽¹¹⁾ , من هذه المادة قد ارتكب فعلا يستدعي عقوبة اشد مما مخول به , فعليه ان يعرض الأمر على مجلس الوزراء متضمنا الاقتراح بفرض العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون.

ومعنى هذا أن مجلس الوزراء له صلاحية فرض العقوبات الانضباطية التي تصل إلى عقوبة الفصل أو العزل من الوظيفة , ولا يمنع ذلك من أحالة الموظف إذا كان فعله يشكل جريمة , من أحالته إلى المحاكم الجزائية⁽¹²⁾ كذلك للمجلس حق إقالة المسؤولين من مناصبهم , ممن لا تتطلب الموافقة على تعيينهم من قبل مجلس النواب , وهم المدراء العامون ومن هم بدرجتهم .

رابعاً : الوزراء:-

يمارس الوزير نوعين من الاختصاصات , النوع الأول اختصاصاته بصفته السياسية بكونه عضواً في الحكومة ويمارس جزءاً من مهامها ويشترك في اجتماعات ومناقشات قرارات مجلس الوزراء⁽¹³⁾, أما النوع الثاني فهي الاختصاصات الإدارية بكونه رئيساً إدارياً أعلى للوزارة , وهو بهذه الصفة يراقب أعمال الموظفين في وزارته وله صلاحية فرض العقوبات الانضباطية والإحالة على التقاعد الخ⁽¹⁴⁾.

وبذلك تكون للوزير في حدود وزارته سلطة رقابة إدارية كاملة يمارسها مباشرة أو من خلال رؤساء الدوائر وهم وكلاء الوزارات والمدراء العامون ومدراء الدوائر والأقسام ومسؤولو الشعب والوحدات. أن رقابة الوزير تتمثل في الموافقة على خطط الوزارة وموازنتها المالية ومتابعة أعمال الوزارة والإشراف على تنفيذها , وإحالة المخالفين إلى اللجان التحقيقية وإحالة المتهمين بارتكاب جرائم إلى القضاء بعد إجراء التحقيق الإداري معهم⁽¹⁵⁾, ومحاسبتهم ومعاقبتهم⁽¹⁶⁾ وتضمنهم الإضرار التي تكبدها المال العام بسبب إهمالهم أو تقصيرهم أو مخالفتهم القوانين والأنظمة والتعليمات⁽¹⁷⁾.

خامساً الرؤساء الإداريون :-

وهم رؤساء الدوائر المركزية أو الفرعية التابعة للوزارة أو الدوائر غير المرتبطة بوزارة , ورؤساء التقسيمات الإدارية فيها (قسم , شعبة , وحدة .. الخ) فالرقابة الإدارية هي إحدى الوظائف الإدارية الرئيسية وتمارس بشكل هرمي , وإن إي خلل في إحدى حلقاتها يؤدي إلى عدم فاعليتها , فإذا لم يمارس المسؤول الأدنى رقبته على مرؤوسيه لن يستطيع المسؤول الأعلى ممارسه الرقابة بالشكل المطلوب , والعكس صحيح فإذا لم يمارس الرئيس الأعلى سلطته الرقابية سوف تضعف رقابة الحلقات الأدنى أو تنعدم فالرقابة يجب أن تكون في نسقين : النسق الصاعد من الأدنى إلى الأعلى والنسق النازل من الأعلى إلى الأدنى , ويجب في الحالة هذه وضع معايير تثبت قيام المسؤول بالرقابة الفعلية وعدم الاكتفاء بالجانب الشكلي لها كالزيارات الروتينية المعروفة مسبقاً , أو التفتيش الدوري التقليدي أو التقارير التي تأخذ شكلاً مظهرياً وإنما الرقابة التي تكشف عن الواقع العملي وإيجابياته وسلبياته , ووضع الحلول والمعالجات⁽¹⁸⁾.

بيد أن التساؤل الذي يطرح هو عن ماهية الوسائل التي يمكن استخدامها للقيام بالرقابة , أي طرق إجراء الرقابة , وللإجابة عن هذا التساؤل نبين أهم هذه الوسائل أو الطرق تأثيراً واغلبها استعمالاً وهي :-

- (1) التقارير الإدارية :- وهي التي يتم وضعها لتقدير كفاءة الأعمال الإدارية وبيان سيرها , وتعتبر من أهم وسائل الرقابة لما تتسم به من الوضوح والدقة وإعطاء صورة صادقة عن مجريات العمل في المنظمة للمتخصصين بإجراء الرقابة والرؤساء الإداريين , ويتطلب ذلك وجود بيانات محددة عن العمل الإداري , وإن توضع على الأساس قبولها لوحدة القياس , وإن تكون واضحة حتى يمكن خلالها الوقوف على مدى تنفيذ البرامج وفقاً لما ينتهي إليه التقرير من حيث الكم والنوع والزمن المحدد للتنفيذ وأوجه الانحرافات وتحديد المسؤول عنها⁽¹⁹⁾
- (2) الملاحظة والتفتيش:-

وتعني الملاحظة قيام المسؤول الإداري بملاحظة المرؤوسين أثناء العمل وطرق أدائه والنتائج التي توصلوا إليها , ولا زالت الملاحظة تعتبر من الأساليب القوية التي يستخدمها الإداريون في إجراء الرقابة شرطية إن يجعل المسؤول الإداري من ملاحظته قيمة في التأثير على حسن سير العمل وأجاده وإن يعمل على إظهار أوجه الانحرافات أو الأخطاء ونقاط الضعف ويقترح الحلول بشأنها ومن أمثلة هذا الوسائل في الرقابة مراجعة الحسابات , ومراجعة طرق الأداء والسياسات والخطط , ويعني التفتيش فحص سلامة الأعمال الإدارية من الناحية الشكلية أو الموضوعية وفقاً للبرامج المعدة ثم يتم توزيع النتائج في إحصائيات وتقارير خصبها في هذا الغرض , ويجري التفتيش عن طريق الانتقال إلى مواقع العمل لفحص السجلات والوثائق والمستندات الرسمية وغير ذلك من الأوراق لمعرفة مجريات العمل ومدى تحقق الأداء والإنجازات وأوجه سلامتها ومواطن الخلل والكشف عن أسبابه وتحديد المسؤول عنه.

(3) الشكاوى :

تتيح الأنظمة الإدارية للأفراد أو الموظفين حق الشكوى أو التظلم أو البلاغ ضد عمل معين تم اتخاذه بشكل مخالف للقانون ويعد هذا الأسلوب في الرقابة نقطة انطلاقاً لتحريك النظام الرقابي حيث يتم رفع هذه الشكاوى إلى السلطات الرئاسية , كما تعتبر وسيلة الشكاوى بمثابة رقابة شعبية على جهة الإدارة , لذلك تعمل أجهزة الإدارة على تخصيص مكاتب للشكاوى لتلقي التظلمات والبلاغات ويكاد يكون هذا الأسلوب هو الشائع في الوزارات والإدارات المحلية ويلاحظ أن نجاح مكاتب الشكاوى في تحقيق أهدافها الرقابية ترتبط بجدية النظر إلى هذه الشكاوى .

المطلب الثالث : دور السلطة القضائية في مكافحة الفساد //

تنص المادة (5) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أنه (تقوم كل دولة طرف , وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني , بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد ...) وقد ذكرنا فيما سبق أن هذه المادة لم تحدد هيئة معينة ومخصصة في إطار أداء دورها في مكافحة الفساد لأن ذلك الأمر قد تناولته المادة (36) من الاتفاقية , وبالتالي فإن ما جاء في ظل هذه المادة يمكن أن يندرج ضمن مفهومها أي نشاط تقوم به مفاصل الدولة في إطار مكافحة الفساد ولا سيما السلطة القضائية أيضاً . أن السلطة القضائية هي السلطة الثالثة في الدولة والتي تفصل في القضايا المرفوعة أمامها سواء كانت جنائية أو مدنية .

ولما كان للقضاء دوراً أساسياً في مكافحة الفساد , لأن معظم صور الفساد هي جرائم يعاقب عليها القانون , فإن من اللازم أن يتمتع القضاء بوصفه أحد أهم الجهات بمكافحة الفساد بالاستقلالية الكاملة التي تكفل له القيام بواجباته على أتم وجه بعيداً عن تأثيرات الجهات الأخرى التشريعية والتنفيذية استناداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات⁽²⁰⁾ كما أن من جانب آخر من اللازم أيضاً أن يتمتع الأشخاص الذين يمثلون السلطة القضائية بكافة مستوياتها بالنزاهة اللازمة التي تمكنهم من أداء دورهم بالشكل الصحيح والذي يتلاءم مع هدف مكافحة الفساد لا فساد مكافحة , وهذا ما أشارت إليه صراحة الفقرة (1) من المادة (11) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي نصت على (نظراً لأهمية استقلالية القضاء , وما له دور حاسم في مكافحة الفساد, تتخذ كل دولة طرف , وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني ودور مناس باستقلالية القضاء , تدابير لتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي ..) لأن الأمر يزداد خطراً إذا ما وصل الفساد إلى القضاء لأن ذلك يعني تعطيل القانون وإنكار العدالة ولهذا سعت معظم الدول إلى اتخاذ إجراءات من شأنها إصلاح النظام القضائي وعدم إفساده من خلال منح الامتيازات والحصانات إلى القضاة أو إصلاح أنظمة التقاضي .

فالقاضي الفاسد أو الذي يعتمد على طرف سياسي يمكن أن يسهل انتشار الفساد إلى أعلى مستوى , إضافة إلى تخريب الإصلاحات وتجاوز الأعراف القانونية , وعندما يكون القضاء جزءاً من النظام الفاسد يعمل الفاسدون , وهم مطمئنون لحصانتهم وواتقون من أن دفعة من النقود تعالج أية مشكلة قانونية تطرأ أمامهم ويتجاوز تأثير هذا الأمر حدود القطاع العام ليشمل نزاعات العقود والملكيات⁽²¹⁾.

وبالتالي فإن تحقيق هذين الأمرين يمكن القضاء من أداء دوره بشكل صحيح في مكافحة الفساد من خلال الجزاء الذي توقعه المحاكم على مرتكبي جرائم الفساد التي تعد إحدى طرق مكافحته .

ورغم أن دور السلطة القضائية في هذا المجال دور (لاحق) على وقوع الفعل أي دور علاجي لكنه يشكل حالة وقائية من خلال الردع الخاص والردع العام الأمر الذي يؤدي بالتالي إذا قامت المحاكم بدورها في تطبيق القانون إلى شعور الفرد بأنه لن يفلت من العقاب وبذلك لا يقدم على ارتكاب الجريمة وبالعكس إذا تولد شعور بأن القانون سوف لن يطاله يسهل عليه ارتكاب الجريمة لأن من يؤمن العقاب يسعى التصرف .

وبعد 2003/4/9 تأسس مجلس القضاء⁽²²⁾ بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (35) في 2003/9/18 وجاء في ديباجته (أن السبيل إلى فرض حكم القانون هو نظام قضائي مؤلف من كادر مؤهل وحر ومستقل من التأثيرات الخارجية) .

وعندما نتحدث عن دور السلطة القضائية في مكافحة الفساد فإن ذلك الأمر يشمل جميع تشكيلات هذه السلطة كرئاسة الادعاء العام ودوائره التي تختص بتحريك الدعوى بالحق العام ومراقبة التحريات عن الجرائم والطعن بالإحكام والقرارات التي تصدرها محاكم الجنايات ومحاكم الجرح ومحاكم التحقيق ويشرف على أعمال المحققين⁽²³⁾ أو هيئة الإشراف العدلي والتي تتولى مهمة الرقابة والإشراف على أعمال المحاكم كافة – عدا محكمة التمييز - وعلى أعمال الموظفين المخولين سلطات قضائية كما تتولى التحقيق في الشكاوى التي تقدم إليها وترفع تقاريرها إلى مجلس القضاء والأمر ذاته بالنسبة للمحاكم الأخرى التي تضطلع بدور أساسي في مجال مكافحة الفساد.

وسنقتصر في هذا المقام على بيان دور المحاكم في مكافحة الفساد بعدها من أكثر الجهات القضائية التي تكون بتماس في مجال أداء دور مكافحة الفساد وهي:

أولاً: القضاء الجنائي العادي :

للقضاء الجنائي دور مهم في مكافحة الفساد الإداري , ذلك أن أهم وأخطر صور الفساد هي جرائم وبالتالي تقع على القضاء الجنائي مسؤولية الفصل فيها طبقاً للقانون , وتمارس المحاكم الجنائية العادية في العراق اختصاصها من خلال النظر في الدعوى الجنائية المتعلقة بالجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969 المعدل والتشريعات العقابية الأخرى سواء تلك المتعلقة بجرائم الفساد أو المتعلقة بجرائم أخرى .

وتقسم المحاكم الجنائية في العراق إلى⁽²⁴⁾ محاكم عادية وهي : محاكم الجنايات ومحاكم الجرح ومحاكم الأحداث ومحاكم التحقيق والهيئات الجزائية في محكمة التمييز , ومحاكم خاصة أو استثنائية وهي التي تؤسس لمحاكمة أشخاص معينين أو النظر في قضية محددة⁽²⁵⁾ , ومحاكم القضاء المتخصص , مثل محكمة تنظيم التجارة , محكمة المرور الخ

ثانياً : المحكمة الاتحادية العليا:

أن للمحكمة الاتحادية العليا دوراً لمكافحة الفساد من خلال الدعاوى التي تنظرها بصفتها التمييزية على قرارات محكمة القضاء الإداري أو الدعاوى التي ترفع إمامها بصورة مباشرة وفقاً لاختصاصها الدستوري , ففي قرار تمييزي لها أيدت المحكمة الاتحادية العليا قرار محكمة القضاء الإداري⁽²⁶⁾ الصادرة بتاريخ 2006/1/18 القاضي بإلغاء منع السفر لأحد موظفي وزارة العدل بموجب كتابها رقم 1768 في 2005/7/20 بحجة وجود قضايا تحقيقه تتعلق بفقدان مركبات تعود إلى وزارة العدل كانت بعهدته وبعهدة مجموعة من الموظفين .

وان تلك القضايا لازالت قيد التحقيق وقد بنت المحكمة الاتحادية العليا قرار إلى أن منع السفر يعتبر تجريداً من حقوقه الأساسية التي صانته القوانين العراقية⁽²⁷⁾ ونرى إن المحكمة قد استندت في قرارها إلى منع الانحراف في استعمال السلطة من قبل الدائرة والذي يعد من قبل الفساد الإداري في هذا الجانب .

ثالثا/ المحكمة الجنائية العراقية العليا:

أن الجرائم التي تقع من ضمن اختصاص المحكمة المنصوص عليها في م/14 من قانون هذه المحكمة رقم (10) لسنة 2005 هي جرائم الفساد وبذلك يكون لها دور في مكافحة الفساد الإداري بموجب هذه المادة التي نصت على سريان ولاية المحكمة على مرتكبي إحدى الجرائم التالية :

أولا: التدخل في شؤون القضاء أو المحاولة في تأثير في إعماله .

وهذه الصورة مركبة من صور الفساد الإداري من خلال استغلال النفوذ أو الرشوة وهي من صور الفساد الإداري التي تتركب من قبل موظف عام أو المحسوبية أو الوساطة وهي أيضا من صور الفساد الإداري .

ثانيا : هدر الثروة الوطنية وتبديدها:

استنادا إلى أحكام الفقرة 2 من المادة الثانية من قانون معاقبة المتآمرين على سلامة الوطن ومفسدي نظام الحكم قم(7) لسنة

1958 .

أن هدر الثروة الوطنية وتبديدها يعني هدر وتبديد المال العام الذي هو من صور الفساد ولم يشترط القانون أن يكون مرتكب هذه الجريمة موظف أو غير موظف بل جاء النص عاما وبالتالي إذا كان مرتكب هذه الجريمة موظفا فيعني ذلك جريمة فساد .

رابعا: المحكمة الجنائية المركزية العراقية :

أن هذه المحكمة قد تأسست بموجب الأمر رقم (13) لسنة 2003 , مقرها في بغداد وتتكون من دائرتين : دائرة التحقيق ودائرة المحاكم الجنائية⁽²⁸⁾ ونص القسم (18) من الأمر على ما يأتي :

(1) تمارس المحكمة الجنائية المركزية

(2) ينبغي على المحكمة ... على القضايا المتصلة بما يلي ج الفساد الحكومي .

وحسب النص أعلاه فإن المحكمة بالإضافة إلى الاختصاص العادي مختصة بالنظر في قضايا الفساد الإداري والذي سمي (الفساد الحكومي) دون أن يحدد النص ماهية الجرائم التي تعتبر فسادا حكوميا , وحسبما نراه هو أن الجرائم التي ذكرناها باعتبارها من صور الفساد الإداري هي التي تعتبر جرائم (فساد حكومي) مثل (الرشوة, الاختلاس , استغلال الوظيفة) فواضح من النص المتقدم الدور الذي تقوم به تلك المحكمة في المسائل التي تدخل في جرائم الفساد الحكومي كما ورد صراحة في المادة أعلاه.

خامسا: دور القضاء الإداري :

يمارس القضاء الإداري رقابته على أعمال الإدارة العامة للتحقق من مشروعية العمل الإداري وعدم مخالفته للقانون⁽²⁹⁾ ولا يمارس هذه الرقابة تلقائيا بل يمارسها عندما ترفع إليه منازعة يطلب منه الحكم فيها بعدم مشروعية العمل الإداري المطعون فيه أو إلغائه وتعد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من أفضل أنواع الرقابة نظرا لما تتضمنه من ضمانات قانونية فضلا عن حياد القضاء واستقلاله , وبالتالي لا مجال للتأثر بالاعتبارات السياسية أو الشخصية في مجال الرقابة القضائية⁽³⁰⁾ , الأمر الذي يؤدي الى موضوعية وعدالة هذه الرقابة وذات التحصيل المشار اليه في هذا الصدد يصدق على مجلس الانضباط العام من حيث دوره في مجال النظر في الطعون المقدمة والمتعلقة بقرارات فرض العقوبة الانضباطية .

ونرى من جانبنا أن للمحاكم المدنية دور في مكافحة الفساد وذلك في الأحوال التي تنظر فيها المنازعات المتعلقة بالعقود الحكومية في الحالات التي يوجد فيها تعسف في استعمال حق الإدارة في بعض بنود العقد التي يمكن ان تثير شبهة الفساد والتي تؤثر بطبيعة الحال على المركز المالي للمتعاقد مع الإدارة .

المبحث الثاني :-

دور الجهات المتخصصة في مكافحة الفساد:-

نصت المادة (36) من هذه الاتفاقية على (تتخذ كل دولة طرف , وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني , ما قد يلزم من تدابير لضمان وجود هيئة أو هيئات متخصصة أو أشخاص متخصصين في مكافحة الفساد من خلال أنفاذ القانون ...) فهذه المادة أذن تشير الى ضرورة قيام الدول الأطراف في هذه الاتفاقية إلى إنشاء هيئات متخصصة في مجال مكافحة الفساد إضافة إلى ما تقوم به الجهات العامة الأخرى والتي سبق وان أوضحنا دورها في هذا الإطار .

فهذا النص جاء ليعطي لنا انطبعا بان الاتفاقية ارادت ان تزيد من جانب مكافحة زيادة في الحظر ودقة في التقصي عن مصادر الفساد حتى لا تدع اي شاردة او واردة في أطار الفساد تفلت من أماكن القضاء عليها ومحاسبة مرتكبيها .

وعند تطبيق هذا النص على واقع التشريعات العراقية في نطاق البحث عن الجهات المختصة بمكافحة الفساد من حيث مدى استجابة التشريعات العراقية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد فأنا نلاحظ ان هناك تطابق في هذا المجال لما نصت عليه الاتفاقية , اذ توجد في العراق عدة هيئات متخصصة في مجال الرقابة على معظم أوجه النشاط في الدولة من حيث مدى القيام به بالشكل القانوني السليم , وملاحظة مدى وجود حالات للفساد عند القيام بذلك النشاط , وتتمثل هذه الجهات بهيئة النزاهة , وديوان الرقابة المالية , ودوائر المفتشون العموميون في مختلف الوزارات والجهات الأخرى.

المطلب الاول :- هيئة النزاهة :-

هيئة النزاهة هيئة رقابية استحدثت بموجب أمر سلطة الائتلاف (المنحلة) رقم 55 لسنة 2004 لمكافحة الفساد الإداري في جميع مؤسسات الدولة , وتعتبر احد أعمدة مكافحة الفساد المتخصصة في العراق بالإضافة الى ديوان الرقابة المالية ومكتب المفتش العام , مهمتها الرئيسية التحقيق في قضايا الفساد التي يتورط فيها اي موظف في الحكومة على كافة المستويات , وتعزز مهمتها من قبل ديوان الرقابة المالية الذي يصدق سنويا كل التصرفات المالية للحكومة العراقية من خلال الرقابة المالية التي يمارسها ويصدر في النهاية الحساب الختامي⁽³¹⁾.

وقد فوض مجلس الحكم إنشائها كجهاز حكومي مستقل مسؤول عن تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة تحت مسمى (مفوضية النزاهة العامة), وتغير اسمها الى هيئة النزاهة بناء على نص دستور جمهورية العراق لعام نافذ 2005 اذ نصت عليها المادة (102) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ⁽³²⁾ بقولها :- (تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان , والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات , وهيئة النزاهة هيئات مستقلة , تخضع لرقابة مجلس النواب وتنظم أعمالها بقانون) وتعد هيئة النزاهة جزء من تشكيلات (السلطات الاتحادية) لان الدستور المذكور عالجها في الفصل الرابع الذي يحمل عنوان (الهيئات المستقلة) في الباب الثالث المسمى (السلطات الاتحادية). وقد أصدر مجلس النواب العراقي قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 الذي حدد فيه تشكيلات هذه الهيئة وأهدافها فضلا عن الإجراءات المتبعة في التحقيق , والجدير بالإشارة اليه الى ان نص المادة (36) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد قد نصت على (.. وتمنح تلك الهيئة او الهيئات او هؤلاء الأشخاص ما يلزم من الاستقلالية , وفقا للمبادئ الأساسية للنظام القانوني للدولة الطرف , لكي يستطيعوا أداء وظائفهم بفعالية ودون اي تأثير لا مسوغ له) فهذه المادة قد جاءت واضحة وصريحة في النص على ضرورة استقلال الجهة التي تمارس دورها في مكافحة الفساد , وهذا ما يتطابق ويتناغم مع ما نصت عليه المادة (102) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ بقولها (تعد ... وهيئة النزاهة , هيئات مستقلة) والمادة (2) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 والتي نصت على ان (هيئة النزاهة هيئة مستقلة) اذن ان ما يجب ان تكون عليه تلك الجهة وفقا لهذه النصوص هو ضرورة استقلالها من الخضوع لأي جهة كانت .

إلا انه من الغرابة ان يأتي ذات الدستور وبذات النص الذي عالج مسألة استقلال هذه الهيئة بموجب المادة السابقة الذكر منه ان ينص وفي ذات الوقت على خضوعها لمجلس النواب إذ أشار انه (تعد... وهيئة النزاهة , هيئات مستقلة , تخضع لرقابة مجلس النواب ...) وذات الأمر بالنسبة لقانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 وبذات نص المادة (2) منه التي عالجت مسألة استقلال هذه الهيئة ان ينص وفي ذات الوقت أيضا على خضوعها لمجلس النواب اذ نص على انه (هيئة النزاهة هيئة مستقلة , تخضع لرقابة مجلس النواب , لها شخصية معنوية , واستقلال مالي وإداري , ويمثلها رئيسا او من يخوله) يضاف إلى ذلك إلى أن المشرع قد أخضعها وفق المادة (27) التي أشارت إلى أن تخضع الهيئة لرقابة وتديق ديوان الرقابة المالية , الذي يرفع تقاريره بشأنها إلى مجلس النواب , ويعلمها الى وسائل الاعلام والجمهور , فكيف يستقيم المعنى والمنطق القانوني السليم الذي يتناغم مع هدف هذه الهيئة المتمثل بمكافحة الفساد , فكيف للمشرع ان يضمن لها ان تمارس الحيدة في اداء هذه الهيئة عملها دون وجود مؤثر من قبل جهة معينة بالشكل الذي يجعلها بعيدة عن الاستقلالية بمعناها الصحيح .

فما هو السبب يا ترى في إغفال ذلك الجانب وعدم قيام المشرع بمنح هذه الجهة الاستقلالية الصحيحة اللازمة للقيام بالشكل الصحيح دون وجود مؤثرات من الجهات التي يتبع لها ؟!

بيد إننا نرى اذا جاز لنا التحليل ان هذا الخضوع لربما قصد به المشرع جانب الرقابة على تلك الهيئة لأنه لربما ان بعض أشخاص هذه الهيئة يرتكبون جرائم الفساد في بعض الأحيان كاستغلال مناصبهم مثلا , وإذا كان الأمر هكذا باعتبار ان الارتباط هو من اجل تفعيل الرقابة فمن الأجدر عدم النص على استقلالية هذه الجهة حتى يتسقم النص وفقا للمعنى القانوني الذي جاء به ويقصده , فهذه النزاهة خاضعة لسلطة ورقابة مجلس النواب ويحق له مساءلتها كهيئة ومنتسبيها كأشخاص عن أعمالهم , وتتمثل سلطة المجلس من خلال الموافقة على تعيين رئيس الهيئة اذ تنص المادة (4) /أولا من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 على انه (يشكل مجلس النواب لجنة مؤلفة من 9 أعضاء من لجنة النزاهة والقانونية لاختيار ثلاث مرشحين لمنصب رئيس الهيئة) , على القانون قد اشار في ضل المادة (7) أولا/ ثانيا (منه إلى ان لمجلس النواب استجواب رئيس الهيئة وفقا لإجراءات استجواب الوزراء ويعفى رئيس الهيئة بنفس الإجراءات التي يتم إعفاء الوزير بموجبها , أما الرقابة فتتم من خلال لجنة النزاهة في المجلس . فقد نصت المادة (92) من النظام الداخلي على ان (تختص لجنة النزاهة في المجلس , بما يأتي :أولا: ... ثانيا : متابعة ومراقبة عمل هيئات ومؤسسات النزاهة) .

وتتكون هذه الهيئة من عدة تشكيلات نصت عليها المواد (6,8,10) الا ان أهم تلك التشكيلات ذات العلاقة بمكافحة الفساد والوقاية منه تتمثل بالاتي :

- (1) دائرة التحقيقات : نصت المادة (10/أولا) على ان يرأس تلك الدائرة مدير عام حاصل في الاقل شهادة جامعية أولية في القانون،تتولى القيام بواجبات التحري والتحقيق في قضايا الفساد وفقا لأحكام هذا القانون وقانون أصول المحاكمات الجزائية.
- (2) الدائرة القانونية : نصت المادة (10/ثانيا) على ان يرأس هذه الدائرة مدير عام حاصل في الاقل على شهادة جامعية أولية في القانون وتتولى :

أ) تمثيل الهيئة أمام المحاكم والهيئات واللجان القضائية بوكالة تصدر عن رئيس الهيئة
ب) تنظيم العقود التي تبرمها الهيئة

ج) متابعة القضايا والدعاوى التي تكون الهيئة طرفاً فيها بضمنها قضايا الفساد التي لا يحقق فيها احد محققي الهيئة

د) اعداد مشروعات القوانين وفقا لأحكام البند (رابعاً) من المادة(3) من هذا القانون

هـ) ابداء الرأي في جميع المسائل التي يعرضها عليها رئيس الهيئة او احد نائيه.

- (3) دائرة الوقاية: نصت المادة (10/ثالثاً) على ان يرأس تلك الدائرة مدير عام حاصل في الاقل على شهادة جامعية اولية في القانون وتتولى القيام بالواجبات اللازمة لملاحقة تقديم تقارير الكشف عن الذمم المالية , ومراقبة سلامة وصحة المعلومات المقدمة فيها ,وتدقيق تضخم اموال المكلفين بتقديمها بما لا يتناسب مع مواردهم واعداد لائحة السلوك.

وهذا النص فيه تطابق فيما يتعلق بالجانب الوقائي من كشف الذمة المالية وغيرها من الإجراءات الوقائية مع ما أشارت اليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حيث نصت المادة (3/12) (بغية منع الفساد, تتخذ كل دولة طرف , ما قد يلزم من تدابير وفقا لقوانينها الداخلية ولوائحها المتعلقة بمسك الدفاتر والسجلات , والكشف عن البيانات المالية ,ومعايير المحاسبة ومراجعة الحسابات...).

- (4) دائرة التعليم والعلاقات العامة : نصت المادة(10/رابعاً) على ان يرأس تلك الدائرة مدير عام حاصل على الاقل شهادة جامعية اولية في الاختصاصات التربوية او الاعلامية وتتولى القيام بما هو ضروري ومناسب لتنمية ثقافة النزاهة والاستقامة والشفافية.

- (5) دائرة العلاقات مع المنظمات الغير حكومية :نصت المادة(10/خامساً) على ان يرأس تلك الدائرة مدير عام حاصل على الاقل شهادة جامعية اولية ,وتتولى القيام بما يلزم لتعزيز ثقافة السلوك الاخلاقي في القطاعين العام والخاص.

- (6) دائرة البحوث والدراسات: نصت المادة (10/ثامناً) على ان يدير تلك الدائرة – مدير عام حاصل على شهادة جامعية اولية في الاقل في الاحصاء او القانون او الاجتماع او علم النفس وله خبرة في ميدان اختصاصه لا تقل عن عشر سنوات تتولى اعداد الدراسات والبحوث في الفساد.

- (7) الأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد: نصت المادة (10/تاسعاً) : على ان يدير تلك الدائرة مدير عام حاصل على الأقل شهادة جامعية أولية وله خبرة في مجال اختصاصه لا تقل عن عشر سنوات تهدف إلى التدريب وضمان توفير تعليم مستمر لكوادر الجهات الرقابية ونشر ثقافة النزاهة.

من خلال ما تقدم من عرض للهيئات التي تتكون منها هيئة النزاهة يمكن أن نحدد أهداف هذه الهيئة ونقسمه الى قسمين :

القسم الأول : المنع الوقائي للفساد:-

وهذا ما نصت عليه المادة (10/ثالثاً /رابعاً/خامساً/ثامناً/تاسعاً) من ذات القانون سابق الذكر في معرض حديثها عن تشكيلات هذه الهيئة والذي يتمثل بجانب اتخاذ التدابير الوقائية اللازمة قبل وقوع جرائم الفساد مثل تقديم تقارير الكشف عن الذمم المالية, ومراقبة سلامة وصحة المعلومات المقدمة فيها وتدقيق تضخم أموال المكلفين بتقديمها بما لا يتناسب مع مواردهم ,وأعداد لائحة السلوك التوجيه ونشر الوعي الثقافي بين الأوساط المجتمعية مثل تعزيز ثقافة السلوك الأخلاقي في القطاعين العام والخاص بالتعاون مع المنظمات الغير حكومية , إضافة الى أعداد الدراسات والبحوث حول الفساد وقياسه وأثاره وأسبابه وطرق منعه ومكافحته, فضلاً عن ضمان توفير تعليم مستمر لكوادر الجهات الرقابية ونشر ثقافة النزاهة من خلال ما تقوم به الأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد بعدها إحدى تشكيلات هذه الهيئة.

القسم الثاني: مكافحة الفساد بعد وقوعه:

وهو ما نصت المادة (3) و(10/أولاً/ثانياً/سابعاً) من القانون السابق الذكر وتتمثل مكافحة الفساد بعد وقوعه من خلال قيام بعض تشكيلات هذه الهيئة بواجبات التحري والتحقيق في قضايا الفساد ويشمل ذلك الفساد الذي يمارسه منتسبوا الحكومة العراقية على كافة المستويات , كقبول الهدايا والرشاوى واستخدام أساليب المحسوبية والمنسوبية والتميز على أساس عرقي او طائفي او قبلي في التعامل او استخدام الأموال العامة لغير الأغراض المخصصة لها واستغلال السلطة والنفوذ الرسمي لتحقيق مآرب شخصية ومتابعة القضايا والدعاوى التي تكون الهيئة طرفاً فيها بضمنها قضايا الفساد, فضلاً عن جمع المعلومات واسترداد اموال ومتابعة المتهمين المطلوبين للهيئة من خارج العراق .

المطلب الثاني: ديوان الرقابة المالية

ديوان الرقابة المالية هيئة رقابية استحدثت بموجب قانون ديوان الرقابة المالية رقم (6) لسنة 1990 بموجب المادة (46) من دستور سنة 1970 (الملغى) وأصبح تابعا لمجلس قيادة الثورة المنحل ونائبا له في رقابته على السلطة التنفيذية ونص كذلك على استقلالية الديوان المالية والإدارية وتمتعه بالشخصية المعنوية⁽³³⁾ كانت الأهداف التي بينت عند تشكيل ديوان الرقابة المالية هي تقديمه المساعدة لجهات السلطة التنفيذية من خلال تطبيق هذه الجهات للقوانين والأنظمة والتعليمات والتحقيق من كفاءة أداء الأعمال وتقديم العون الفني في المجالات الحسابية والرقابية⁽³⁴⁾.

وقد أصدر مجلس النواب العراقي قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011 الذي حدد فيه تشكيلات هذه الهيئة وأهدافها فضلا عن الإجراءات المتبعة في فحص وتدقيق المعاملات والتصرفات للإيرادات والنفقات العامة والالتزامات المالية كافة تخطيطا أو جباية أو أنفاقا والموجودات بأنواعها للتحقق من صحة تقييمها وتسجيلها في الدفاتر والسجلات النظامية والتأكد من وجودها وعائديتها وكفاءة وسلامة تداولها واستخدامها وأدامتها والمحافظة عليها والمستندات والعقود والسجلات والدفاتر الحسابية والموازنات والبيانات المالية والقرارات والوثائق والأمور الإدارية ذات العلاقة بمهام الرقابة⁽³⁵⁾.

والجدير بالإشارة اليه الى ان نص المادة (36) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد قد نصت على (...وتمنح تلك الهيئة او الهيئات او هؤلاء الأشخاص ما يلزم من الاستقلالية , وفقا للمبادئ الأساسية للنظام القانوني لدولة الطرف , لكي يستطيعوا أداء وظائفهم بفعالية ودون اي تأثير لا مسوغ له....) وبالتالي فان القانون انف الذكر قد جاء متناغما مع نص هذه الاتفاقية .

بيد ان ذات التحصيل المشار اليه فما سبق بالنسبة لمدى استقلالية هيئة النزاهة يصدق على ديوان الرقابة المالية الذي جاءت فيه المادة (5) والتي نصت على انه (الديوان هيئة مستقلة ماليا وإداريا له شخصية معنوية ويعد أعلى هيئة رقابية ومالية يرتبط بمجلس النواب ويمثله رئيس ديوان او من يخوله) , فذات النقد نوجهه الى هذا القانون في هذا المقام , ومن جانب آخر نطرح ذات الرأي الذي قدمناه بالنسبة الى مدى إمكانية هذه الرابطة بمثابة تفعيل لجانب الرقابة من قبل مجلس النواب على هذا الديوان , وإذا كان الأمر هكذا باعتبار أن الارتباط هو من اجل تفعيل الرقابة او لاختيار رئيس الديوان وفقا للمادة (22) من القانون والتي نصت على انه (أولا: أ: يشكل مجلس النواب لجنة مؤلفة من 9 أعضاء من لجنة النزاهة والقانونية والمالية لاختيار 3 مرشحين لمنصب رئيس الديوان) , كما انه نص وفق المادة (28/أ/ب) على ان للمجلس ان يقدم تقريرا الى مجلس النواب بكل امر هام في مجال الرقابة وتقويم الأداء المالي والإداري والاقتصادي أذن فمن الأجدر عدم النص على استقلالية هذه الجهة حتى يستقيم النص وفقا للمعنى القانوني الذي جاء به ويفصده.

ويكون الديوان من المجلس ورئيس الديوان ونواب الرئيس ودوائر الديوان⁽³⁶⁾ يقوم الديوان بالمهام التالية⁽³⁷⁾:-

أولاً: رقابة وتدقيق حسابات نشاطات الجهات الخاضعة للرقابة والتحقق من سلامة التصرف في الأموال العامة وفاعلية تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات على ان يشمل ذلك

أ) فحص وتدقيق معاملات الأنفاق العام للتأكد من سلامتها وعدم تجاوزها الاعتمادات المقررة لها في الموازنة واستخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها وعدم حصول هدر أو تبذير أو سوء تصرف فيها وتقويم مردوداتها .

ب) فحص وتدقيق معاملات تخمين وتحقيق جباية الموارد العامة وللتأكد من ملائمة الإجراءات المعتمدة وسلامة تطبيقها

ج) أبداء الرأي في القوائم والبيانات المالية والتقارير المتعلقة بنتائج الأعمال والأوضاع المالية للجهات الخاضعة للرقابة وبيان ما إذا كانت منظمة وفق المتطلبات القانونية والمعايير المحاسبية المعتمدة وتعكس حقيقة المركز المالي ونتيجة النشاط والتدفقات النقدية.

ثانياً: رقابة تقويم الأداء للجهات الخاضعة لرقابة الديوان

ثالثاً: تقديم العون الفني في المجالات المحاسبية والرقابية والإدارية وما يتعلق بها من أمور تنظيمية وفنية.

رابعاً: تقويم الخطط والسياسات المالية والاقتصادية الكلية المقررة لتحقيق الأهداف المرسومة للدولة والالتزام بها .

خامساً: أجراء التدقيق في الأمور التي يطلب مجلس النواب أجراء التدقيق بها .

ومما تجدر الإشارة إليه أن قانون ديوان الرقابة المالية قد أشار إلى ان لمجلس النواب استجواب رئيس الديوان وفقا لإجراءات استجواب الوزراء المنصوص عليها في الدستور وله إعفاءه من منصبه وفقا لما منصوص عليه , وهذا عكس ما كان عليه قانون الديوان السابق رقم 6 لسنة 1990 الملغى الذي قد سكت عن كيفية إقصاء رئيس الديوان أو نائبيه.

المطلب الثالث : دائرة المفتش العام :-

تعتبر 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 الفاسد والمنحرف وكل من يسئ الى الوظيفة العامة , وذلك سعيا لتحقيق المصلحة العامة وتنظيم أجهزة الدولة وتطويرها , ومن ثم حماية المال العام والارتقاء بمؤسسات الدولة .

وان غاية المفتش العام هو كشف الفساد وحماية المال العام , ومن حيث النطاق فهو محدد بنطاق الوزارات بكل فروعها وبكل ما يتعلق بها , ومن حيث الأشخاص الذين يخضعون للتفتيش فهم الموظفون العامون . ومن حيث الأذن لا يحتاج الى أذن الجهات المختصة ومن حيث الزمان فلم يحدد زمنا للتفتيش⁽³⁸⁾.

وبعد تغيير النظام السابق عام 2003 , تأسس مكتب المفتش العام في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة , بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (57) لسنة 2004 , وهو ما جاء متناغماً مع ما أشارت اليه المادة (36) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد قد نصت (...). وتمنح تلك الهيئة أو الهيئات أو هؤلاء الأشخاص ما يلزم من الاستقلالية , وفقاً للمبادئ الأساسية للنظام القانوني للدولة الطرف , لكي يستطيعوا أداء وظائفهم بفعالية ودون أي تأثير لا مسوغ له... . ويتجسد دور المفتش العام في مكافحة الفساد من خلال المهام المكلف بها والسلطات الممنوحة له بموجب نص القسم/5 من أمر رقم 57 لسنة 2004⁽³⁹⁾ على أن يقوم كل مكتب من مكاتب المفتشين العموميين بالمهام المتعلقة بفحص ومراجعة جميع سجلات الوزارة والقيام بالتحقيق الإداري وتلقي الشكاوى المتعلقة بأعمال الغش والتبذير وإساءة استخدام السلطة وسوء التدبير إضافة إلى ما ذكره نص القسم/5 من الأمر سابق الذكر بفقراتها الثمانية عشر .

من ما تقدم يتبين لنا أن مهام مكتب المفتش العام متعددة وواسعة مما يجعل المكتب يغطي كل أشكال وأنواع الرقابة على المال وعلى الأداء وعلى العاملين وبما أن مكتب المفتش العام تابع للوزارة التي يمارس مهامه فيها , فإن تقاريره ترفع إلى الوزير مباشرة , ألا في حال ورود شكوى أو بلاغات يدعى فيها أن الوزير المعني أساء التصرف فهنا يرفع المفتش العام تقريره إلى رئيس هيئة النزاهة العامة .

والجدير بالإشارة إليه إلى أن الأمر رقم (57) قد بين أن المفتش العام مستقل في عمله , بيد أن واقع الحال بطبيعته يشير إلى خلاف ذلك , لأن الطبيعة القانونية لمكتب المفتش العام هو أنه نظام خاص حيث يتبع الوزير الذي يمثل السلطة التنفيذية , ومنح صلاحيات للقيام بمهامه بعيداً عن سلطة الوزير وأن كان ذلك يؤدي إلى التضارب مع مهام الوزير وصلاحياته , ومن ناحية ليس للمفتش العام صلاحية إصدار أي قرار وإنما له فقط رفع توصياته ومقترحاته بشأن كل ما يقوم به من مهام التفتيش والبحث وما يحتاج إلى أصلاح وتطوير ضمن تقريره السنوي الذي يرفعه إلى الوزير⁽⁴⁰⁾.

وبهذا تكون رقابة مكتب المفتش العام مقيدة لأنها تخضع لقرارات الوزير المعني للبت فيها. وبرأينا يستطيع المفتش العام التخلص من هذا القيد بمفتاحه هيئة النزاهة باتهام الوزير بأنه أساء التصرف , وهذا الأمر ليس بالهين أو السهل أن يتهم الوزير من قبل موظف تابع له , حيث يتطلب ذلك تقديم الأدلة التي تثبت صحة الاتهام .

الخاتمة

بعد أن تناولنا الجهات المختصة بمكافحة الفساد , خلصنا إلى عدد من النتائج والتوصيات التي يمكن إجمالها بالآتي :

- (1) وجود تطابق في الأغلب الأعم من التشريعات العراقية مع نصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .
- (2) عدم قيام مجلس النواب العراقي بإصدار قانون متخصص لمكافحة الفساد يتناغم مع هذه الاتفاقية ويساير الدور الذي يضطلع به مجلس النواب المتعلق بإصدار مثل هكذا قوانين تعالج ظاهرة الفساد باعتباره طرفاً في هذه الاتفاقية بموجب مصادقته عليها , لأنه وفق ما نرى أن نفاذ الاتفاقية المذكورة بموجب قانون المصادقة عليها سابق الذكر لا يكفي طالما كانت الاتفاقية قد وضعت في بعض الأحيان المبادئ الأساسية تاركة للدول الأطراف فيها مهمة وضعها موضع التنفيذ بموجب إصدار قوانين لا تخالف في مضمونها ما جاءت به الاتفاقية .
- (3) أن إلغاء الفقرة (ب) من المادة (136) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (23) لسنة 1971 المعدل لا يغني عن قيد الأذن لاسيما أنه مقرر أيضاً على صعيد قوانين أخرى , وإضافة لذلك فإنه لم يذكر في القانون رقم (8) لسنة 2011 والذي ألغى الفقرة (ب) من المادة (136) من قانون أصول المحاكمات الجزائية سابق الذكر عدم أعمالاً أي نص يتعارض مع هذا القانون لذا فإن هذا الإلغاء لا يجدي نفعاً .
- (4) أن معظم الجهات المتخصصة بمكافحة الفساد غير مستقلة استقلالية تامة بالشكل الذي يجعلها تمارس دورها بكل حيادية , وهذا ما لاحظناه بالنسبة لدائرة النزاهة وديوان الرقابة المالية كونهما يخضعان لرقابة مجلس النواب العراقي , والأمر ذاته بالنسبة لدائرة المفتش العام في الوزارات حيث تخضع لذات الوزارة التي تمارس عملها فيها .
- (5) مطالبة البرلمان العراقي بضرورة الإسراع بتشريع قانون مكافحة الفساد بالنظر لأهميته في إطار القيام بالجانب الوقائي والعلاجي للفساد .
- (6) نطالب مجلس النواب العراقي بضرورة الالتفات إلى مسألة إعادة صياغة القانون رقم (8) لسنة 2011 بما يتلائم مع عدم ترك ثغرات بالصياغة تقوت الغاية من صدوره وهو ما يتمثل ببقاء الأذن بالرغم من هذا القانون وهذا ما تم الإشارة إليه بالتفصيل أعلاه في الفقرة (3) من النتائج .
- (7) مطالبة مجلس القضاء الأعلى بتعزيز استقلاله بشكل جدي وتفعيل دوره في حسم الدعاوى الخاصة بالفساد الإداري وأنواع الفساد الأخرى .
- (8) ضرورة التشديد من قبل السلطات المعنية على أبعاد السياسيين عن كل الجهات والهيئات المتخصصة بمكافحة الفساد , لأن الانتماء السياسي يؤثر بشكل أو بآخر في اتخاذ القرار مهما حاول متخذ القرار الابتعاد عن ذلك , لأنه يتعرض إلى ضغوط من قبل الكيان السياسي الذي ينتمي له مما يمنعه من أداء واجبه بالشكل الصحيح .
- (9) إنشاء هيئة رقابية موحدة ومستقلة لمكافحة الفساد الإداري , بدلاً من وجود عدة هيئات قد يحصل فيما بينها تداخل في الاختصاصات .
- (10) ضرورة نشر الوعي القانوني بين المواطنين بصفة عامة والموظفين بصفة خاصة وعلى الدولة أن تهيئ المستلزمات المطلوبة كما نقترح تدرس مادة المبادئ العامة للقانون في المدارس الابتدائية والثانوية , وكذلك الجامعية للاختصاصات كافة , لما للقانون من أهمية في حياة المواطن أكثر من بعض المواد الدراسية التي ليس لها تأثير في حياته .

المصادر أولاً: الكتب

- (1) د. أحسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمة ود. رعد ناجي الجدة , النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق (نظرية الدولة) , جامعة بغداد , كلية القانون 1989
- (2) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا : أصول الإدارة العامة , الإسكندرية , منشأة دار المعارف 2004.
- (3) د.براء منذر كمال عبد اللطيف : شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية , الطبعة الثانية , دار ابن الأثير للطباعة والنشر , جامعة الموصل 2010 .
- (4) د. رائد ناجي احمد : علم المالية والتشريع المالي في العراق , الطبعة الأولى , العاتك لصناعة الكتاب , 2012 .
- (5) عصمت عبد الله الشيخ , مدى استقلال القضاء الدستوري , دار النهضة العربية , بلا مكان نشر , 2003 .
- (6) د.ماهر صالح علاوي , الوسيط في القانون الإداري , دار ابن الأثير للطباعة والنشر , جامعة الموصل 2009 .

ثانياً: الرسائل والاطاريح الجامعية:

- (1) اسراء جبار خلف : النظام الانضباطي للقضاة وأعضاء الادعاء العام في العراق , رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة النهرين 2007 .
- (2) أيمن عبد الكاظم عواد : الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية , رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة النهرين 2007 .
- (3) عبد الستار حمد أنجاد أجميلي : رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة , رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة النهرين 2004 .
- (4) رياض محسن مجول : التحقيق البرلماني في الأنظمة السياسية البريطانية و الأمريكي و المصري والعراقي, دراسة مقارنة , رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون جامعة إلى كلية القانون جامعة بغداد 2006 .
- (5) كلاويش مصطفى إبراهيم الزلمي , نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق , دراسة مقارنة, أطروحة دكتوراه / جامعة النهرين كلية الحقوق 2006 .

ثالثاً : البحوث

- أحسان علي عبد الحسين : دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد , بحث مقدم الى هيئة النزاهة / دائرة الشؤون القانونية / بلا مكان وسنة نشر .

رابعاً: التشريعات

- (أ) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 .
- (ب) الدساتير .

- (1) دستور جمهورية العراق لسنة 1970 الملغى .
- (2) دستور جمهورية العراق لسنة 2005
- (ب) أوامر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة)
 - (1) الأمر رقم (35) لسنة 2003
 - (2) الأمر رقم (7) لسنة 2004
 - (3) الأمر رقم (57) لسنة 3004
- (ت) القوانين
 - (1) قانون معاقبة المتآمرين على سلامة الوطن ومفسدي نظام الحكم رقم (7) لسنة 1958 .
 - (2) قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1960 المعدل .
 - (3) قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (23) لسنة 1971 .
 - (4) قانون التنظيم القضائي رقم (160) لسنة 1979 .
 - (5) قانون الادعاء العام رقم (159) لسنة 1979.
 - (6) قانون ديوان الرقابة المالية رقم (6) لسنة 1990 .
 - (7) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل .
 - (8) قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005.
 - (9) قانون المحكمة الجنائية العراقية العليا رقم (10) لسنة 2005 .
 - (10) قانون رقم (10) لسنة 2006 قانون تعديل قانون الادعاء العام رقم (159) لسنة 1979 .
 - (11) قانون رقم (5) لسنة 2008 قانون تعديل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل .
 - (12) قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 .
 - (13) قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011 .

خامسا : مواقع شبكة المعلومات الدولية الانترنت :-

(1) موقع هيئة النزاهة الالكتروني

www.nazaha.org

(2) الموقع الالكتروني

<http://www.iraqijudicature.org>

الهوامش :

- (¹) انظر: د. أحسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمة ود. رعد ناجي الجدة , النظرية العامة في القانون الدستوري في العراق (نظرية الدولة) جامعة بغداد كلية القانون, 1989
- (2) الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيجا: أصول الإدارة العامة , الإسكندرية , منشأة دار المعارف , 2004 ص 431
- (3) للمزيد ينظر : رياض محسن مجول , التحقيق البرلماني في الأنظمة السياسية البريطانية الأمريكية والمصري والعراقي , دراسة مقارنة , رسالة دكتوراه , كلية القانون جامعة بغداد 2006 ص 17
- (4) للمزيد حول هذا الموضوع ينظر : الدكتور راند ناجي احمد : علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق , الطبعة الاولى , العاتك لصناعة الكتاب 2012 ص 124 ومابعدھا.
- (⁵) انظر م/66 من دستور 2005 التي نصت على ان تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء تمارس صلاحياتها وفقا للدستور والقانون .
- (⁶) الدكتور ماهر صالح علاوي الجبوري , الوسيط في القانون الاداري , دار ابن الاثير للطباعة والنشر جامعة الموصل 2009 ص 55
- (7) ينظر م/ 73 من الدستور النافذ لسنة 2005 صلاحيات رئيس الجمهورية والتي قيده في إصدار العفو الخاص عن المحكومين عن ارتكاب الجرائم الدولة والإرهاب والفساد المالي والإداري .
- (8) ينظر م/ 61 ثامنا /ج من دستور 2005 النافذ .
- (⁹) ينظر م/ 47 من دستور 2005
- (¹⁰) تم تعديل هذه المادة بموجب المادة (7) من قانون رقم 5/ لسنة 2008 قامن هذا القانون للوزير فرض قانون تعديل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل حيث كانت المادة السابقة تنص على ان (للرئاسة او مجلس الوزراء فرض اي من العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون وتكون العقوبة المفروضة من اي منهما باتة)
- (11) نصت الفقرة / اولا على ان (من مراعاة احكام المادة (10) من هذا القانون للوزير فرض عقوبة لفت النظر او الانذار او قطع الراتب على الموظف الذي يشتغل وظيفة مدير عام فما فوق عند اتيانه عملا يخالف احكام هذا القانون)
- (12) ينظر م/ 10/ ثالثا قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل
- (¹³) ينظر م/ 80 من دستور 2005
- (¹⁴) ينظر الدكتور ماهر صالح علاوي الجبوري , الوسيط في القانون الاداري , مصدر سابق ص 55
- (¹⁵) ينظر م/ 10 من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991
- (¹⁶) ينظر م/ 11 من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991
- (¹⁷) هناك عدة قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل بشأن التضمين وقد الغيت جميعها بموجب م/ 8 من قانون التضمين رقم 12/ لسنة 2006
- (18) ايمان عبد الكاظم عواد الرقابة القضائية على اعمال الادارة في الظروف الاستثنائية , رسالة مقدمة الى كلية الحقوق جامعة النهرين 2007 ص 33
- (¹⁹) ايمان عبد الكاظم عواد : ذات المصدر اعلاه ص 46.
- (²⁰) ينظر م/ 19 اولا من الدستور 2005 التي نصت (القضاء مستقل لا سلطان عليه لغير القانون)
- (²¹) اسراء جبار خلف : النظام الانضباطي للقضاء واعضاء الادعاء العام في العراق رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق بجامعة النهرين 2007 ص 69

²² (كان القضاء في العراق مرتبطاً إدارياً بوزارة العدل ، إلا أنه بعد الغزو الأمريكي على العراق عام 2003 نص القسم (6) من امر سلطة الائتلاف المؤقت (المنحلة) على أنه (يحل مجلس القضاة محل مجلس العدل الذي كان قد جرى تشكيله بموجب القانون التنظيم القضائي رقم (160) لعام 1979 ويتولى ممارسة السلطات التي كان مجلس العدل يمارسها على أي قاض أو مدعي عام) كما أنه قد أصدر المذكرة رقم لسنة 2004 ونص في القسم (7) منه على (تفسير الارشادات الى وزارة العدل او وزير العدل الوارد في القانون العراقي ... على انها اشارت الى مجلس القضاء ا والى رئيسه) وهذا يعني استقلال القضاء التام عن وزارة العدل ينظر : استاذنا الفاضل الدكتور براء منذر كمال عبد اللطيف :- شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية ، الطبعة الثانية ، دار ابن الاثير لطباعه والنشر جامعة الموصل ، 2010 ص 36 .

²³ (انظر قانون الادعاء العام رقم 159 لسنة 1979 وكذلك قانون تعديل رقم 10 لسنة 2006

²⁴ (تنظر م/11 من قانون التنظيم القضائي رقم 160 لسنة 1979 وانظر م/ 137 من قانون اصول المحاكمات الجزائية المعدل

²⁵ (نص دستور 2005 في م/ 59 (يحظر انشاء محاكم خاصة او استثنائية)

²⁶ (نود الإشارة الى ان تمييز قرارات محكمة القضاء الإداري أصبح من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بموجب م/4/ثالثاً من قانون المحكمة الاتحادية العليا الصادر بالامر رقم (30) لسنة 2005

²⁷ (القرار المنشور على الموقع <http://www.iqjudicature.org>

²⁸ (انظر القسم 1/ من الامر رقم / 13 لسنة 2003

²⁹ (للمزيد عن مبدا المشروعية ينظر : عصمت عبد الله الشيخ ، مدى استقلال القضاء الدستوري ، دار النهضة العربية ، بلا مكان نشر ، 2003 ص22

(30)عصمت عبد الله شيخ ،المصدر السابق ص24.

³¹ (للمزيد ينظر : موقع هيئة النزاهة الالكتروني على الشبكة الدولية الانترنت www.nazaha.org

³² (احسان علي عبد الحسين :دور الاجهزة الرقابية في مكافحة الفساد، بحث مقدم الى هيئة النزاهة /دائرة الشؤون القانونية ، بلا مكان وسنة للنشر ص54

³³ (نصت الفقرة الثانية من المادة الاولى من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 6 لسنة 1990 على أنه (يتمتع الديوان بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والاداري للقيام بجميع التصريفات القانونية المقتضاة لتحقيق مهامه ويمثله رئيسه او من يخوله)

(34) عبد الستار انجاد الجميلي : رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق جامعة النهرين 2004 ص26

(35) تنظر المادة (10) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011

³⁶ (تنظر المادة (19) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011

(37) تنظر المادة (6) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011

³⁸ (كلاويش مصطفى ابراهيم الزلمي نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق ، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه جامعة النهرين كلية الحقوق 2006 ص4 وما بعدها.

³⁹ (ينظر : القسم/2 من الامر الذي نص على ان يتم بموجب هذا الامر انشاء مكتب للمفتش العمومي داخل كل وزارة من الوزارات العراقية يرأسه مفتش عمومي .

⁴⁰ (انظر: كلاويش مصطفى ابراهيم الزلمي ، مصدر سابق ص232 .