



دور التشريع في مكافحة الفساد

(The role of legislation in combating corruption)

م. شيماء مرلول عباس
جامعة المنيا / كلية الحقوق

ملخص

يعد التشريع من أهم وظائف السلطة التشريعية تاريخيا وسياسيا بل هو الوظيفة الأساسية لها، فمن الناحية التاريخية تجسدت قيم الديمقراطية في إنشاء نظام للحكم يعتمد على تمثيل الشعب وتحقيق حرية المشاركة والمساواة بين المواطنين وارتكز هذا النظام على وجود هيئة تقوم بدور النيابة عن الشعب في تقرير أمور حياته، ومن أهمها وضع القواعد التي يجب أن تسير عليها الكافة من أجل حماية قيم الحرية والمساواة، ولهذا فإن دور البرلمان الأول أصبح هو وضع تلك القواعد أي (القوانين)، ومن الناحية السياسية فبرغم أن المبادرة باقتراح مشروعات القوانين تأتي غالبا من السلطة التنفيذية، فإن ذلك لا ينفي دور البرلمان في مناقشتها وتعديلها قبل الموافقة عليها، وكذلك اقتراح قوانين جديدة، ومن المهم معرفة أن القوانين ليست مجرد نصوص يصدرها المشرع وإنما هي تعبير عن إرادة المجتمع التي يجسدها المشرع في صورة قواعد عامة.

فالتشريع يأتي بعد وضع الأولويات السياسية وتحديد ملامحها، ويمكن الحديث عن سياسة تشريعية تعبر عنها منظومة القواعد والقوانين الموضوعية وكيفية وضعها وطريقة تنفيذها، ومن المهم أيضا معرفة نطاق الوظيفة التشريعية التي يمارسها البرلمان في إصدار القوانين، فالقاعدة العامة أن الإطار القانوني له مكونات عديدة، على رأسها الدستور، ثم القوانين، والأنظمة والتعليمات، بالإضافة إلى الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي توقع عليها الدولة.

Summary

Legislation is one of the most important functions of the legislative authority historically and politically. It is the basic function of democracy. Historically, the values of democracy have been embodied in the establishment of a system of government based on the representation of the people and the realization of freedom of participation and equality among citizens, And the most important of which is the establishment of rules that must be followed by all in order to protect the values of



freedom and equality, so the role of the first parliament has become the development of those rules (laws), and politically, although the initiative to propose draft laws come mostly from the executive, It does not negate the role of the parliament in discussing and amending it before approving it, as well as proposing new laws. It is important to know that the laws are not just texts issued by the legislator, but rather an expression of the will of society embodied by the legislator in the form of general rules .

It is also important to know the scope of the legislative function exercised by Parliament in issuing laws. The general rule is that the legal framework has many components, foremost of which is the legislative framework, Constitution, laws, regulations and instructions, as well as international conventions and treaties signed by the State .

المقدمة

أن الفساد فعل محرم وجريمة نكراء وفعل سيء، كما انه ظاهرة عالمية ومستمرة عرفتھا المجتمعات كافة في كل العصور، لأنها لا تخص مجتمعات بذاته أو مرحلة تاريخية بعينها، فقد تأكد أن حجم الظاهرة أخذ في التفاقم إلى درجة أصبحت تهدد مجتمعات كثيرة بالانهيار، فهو يعتبر نزعة شريرة تصارع قيم الخير في الإنسان في كل زمان ومكان بغض النظر عن طبيعة النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي في البلاد، فهو لا يستثنى مجتمعاتاً فاضلاً أو غير فاضل، ولا نظاماً ديمقراطياً أو دكتاتورياً، فهو ظاهرة بدأت بظهور المجتمعات البشرية وواكبت تطورها، وبما أن لكل مجتمع مقوماته فإن للفساد أسبابه وصوره نتيجة عدة عوامل تتعلق بالطبيعة البشرية وتتأثر بالقيم والأخلاق والعادات السائدة في المجتمع، ومدى الشعور بالانتماء للوطن، والأوضاع السياسية والاقتصادية، إضافة لبعض الصفات الشخصية .

وقد تعددت الجهات المسؤولة عن محاربة الفساد داخل الدولة وخارجها، فهناك مؤسسات إقليمية ودولية مساندة في محاربة ظاهرة الفساد، ولا يخفى في الوقت ذاته دور السلطات العامة في ذلك، حيث يكون للسلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية الشأن الأكبر في التصدي للفساد ووضع الأسس الكفيلة بمعالجته ومنع انتشاره .

فعلى مستوى السلطة التنفيذية التي تختص بتطبيق القوانين داخل الدولة، يكون من واجبها إذا ما أحست بوجود مظاهر الفساد أن تضع الحدود اللازمة لتقويضه، ومن ثم الحزم في التعامل معه، ويكون للسلطة القضائية بأجهزتها المختلفة الدور المهم في مكافحة الفساد الوظيفي من خلال استخدام أحدث الوسائل العلمية في كشف حالاته من خلال التحقيقات الجنائية والتعامل معها، وإصدار الأحكام الصارمة بحق المفسدين دون النظر إلى مناصبهم أو عناوينهم الوظيفية. ويبقى الإشارة الى دور السلطة التشريعية في مكافحة ظاهرة الفساد، وهو عنوان بحثنا هذا، وهو ما سنوضحه في هذا البحث .



كما إن مكافحة الفساد لا تقتصر على السلطات العامة في الدولة لوحدها، بل أن الجميع لهم دور في ذلك سواء كانوا أفراداً أو منظمات أو تجمعات، فالدول منفردة أو مجتمعة لها دور، والمنظمات الدولية والتحالفات لها دور، وفي داخل الدولة الواحدة تتعدد الأدوار وتتباين من حيث الأهمية، فللمجتمع دور مهم في تقليل حالات الفساد من خلال التماسك والوعي والتضامن، ورجال الدين لهم دور مهم جداً في توعية الناس وإرشادهم وحثهم على فعل الخير والابتعاد عن الشر، وللمنظمات الشعبية والنقابات المهنية ومنظمات المجتمع المدني دور مهم أيضاً .

المبحث الأول: التعريف بالفساد

أن الفساد ظاهرة منتشرة في المجتمعات كافة كما قلنا مسبقاً، وبصور متعددة وله عدة أسباب كما له أنواع متعددة أيضاً، فهناك الفساد السياسي والفساد الاقتصادي والفساد الأخلاقي والفساد المالي والفساد الإداري وغيرها وسنتكلم عن الفساد هنا بصورة عامة، ففي النهاية هو ظاهرة غير أخلاقية ويجب القضاء عليه بمختلف أنواعه وأسبابه، حيث سنقسم هذا المبحث الى مطلبين، نتكلم في المطلب الأول عن مفهوم الفساد وأسبابه، أما في المطلب الثاني سنتكلم عن خصائص الفساد وكما يأتي .

المطلب الأول: مفهوم الفساد وأسبابه

سنقسم هذا المطلب الى فرعين، حيث نتكلم في الفرع الأول عن مفهوم الفساد لغة واصطلاحاً وفي الفرع الثاني نتكلم عن أسباب الفساد .

الفرع الأول: مفهوم الفساد لغة واصطلاحاً

أولاً : تعريف الفساد لغة :-

لقد وردت في كتب اللغة عدة معاني للفظ الفساد ومشتقاتها، ومن أهم تلك المعاني :-

أن الفساد خلاف المصلحة، وأفسده أباره، أي جعله يفسد، وأفسد المال إفساداً، أخذه بغير حق، إستفسد ضد أستصلح، وتفاسد القوم تدابروا، وقطعوا الأرحام ^(١) . وجاء في لسان العرب : الفساد نقيض الصلاح، وتفاسد القوم : تدابروا وتقاطعوا، والمفسدة : خلاف المصلحة، والأستفساد خلاف : الاستصلاح، ومن معاني الفساد أيضاً: الجذب والقحط ^(٢) .

أما في مختار الصحاح، فقد ورد (فَسَدَ) الشيء يفسد بالضم (فساداً) فهو فاسد، وفسد بالضم أيضاً (فساداً) فهو (فسيّد)، و(أفسده ففسد) ولا تقل أنفسد، (والمفسدة) ضد المصلحة ^(٣) .

ويعطي البستاني تفسيراً لغوياً لكلمة فساد، موضحاً أن (فَسَدَ وَفَسَدَ - فساداً وفسوداً) ضد صلح، فهو (فسيّد) و (أفسده وفسده) ضد أصلح، وفساد القوم أساء إليهم ففسدوا عليه، (تفاسد) القوم، تدابروا ووقع الخلاف والعداوة بينهم، و(أستفسد) ضد استصلح، والفساد مصدر اللهو واللعب وأخذ المال ظلماً و(المفسدة) مصدر الفساد أو سببه ^(٤) .



ثانيا : تعريف الفساد اصطلاحاً :-

تناول الباحثون تعريف الفساد من جانب تخصصاتهم، فالنظرة إلى الفساد ومحاولة تعريفه من قبل الباحثين تتأثر بالحقل العلمي للباحث ومن وجهة نظره التي ينطلق منها في التعريف، لذلك ليس هناك إجماع على تعريف الفساد يحظى بموافقة كافة الباحثين، ولقد كان تعريف البنك الدولي أقصر التعاريف، فقد عرف الفساد بأنه : استغلال أو إساءة استعمال الوظيفة العامة من أجل المصلحة الخاصة^(٥).

فقد ركز الاقتصاديون على العلاقة بين الاستثمار والتنمية الاقتصادية من جهة، ونوعية المؤسسات الحكومية من جهة أخرى، وقد نتج عن هذه البحوث بأن ضعف المؤسسات العامة الذي هو أحد أهم أسباب الفساد يؤدي إلى انخفاض الاستثمار، ومن ثم إلى بطء عجلة التنمية، فقد وضع معهد التنمية الإقتصادي التابع للبنك الدولي تعريفاً للفساد وهو:- الفساد بأبسط صورته استغلال السلطة للمنفعة الشخصية أو لمنفعة الآخرين ويكون دافعه الطمع في زيادة القوة والنفوذ^(٦).

ومن مفاهيم الفساد هو : استخدام السلطة العامة من أجل كسب أو ربح شخصي، أو من أجل تحقيق هيبة أو مكانة اجتماعية، أو قد يكون من أجل تحقيق منفعة لجماعة أو طبقة ما بالطريقة التي يترتب عليها خرق القانون، أو مخالفة التشريع ومعايير السلوك الأخلاقي، وبذلك يتضمن الفساد انتهاكاً للواجب العام وانحرافاً عن المعايير الأخلاقية في التعامل^(٧).

كما عرفه آخرون بأنه السلوك المنحرف عن الواجبات الرسمية، تحيزاً لاعتبارات معينة خاصة، مثل الأطماع المالية أو المكاسب الاجتماعية أو ارتكاب مخالفات ضد القوانين لاعتبارات شخصية^(٨).

ويتضح مما تقدم عدم التوصل إلى تعريف عام ومحدد للفساد، وعلى كل حال يمكن النظر للفساد على أنه: سلوك مخالف للمعايير القانونية والأخلاقية ضد الصالح العام، يصدر عن موظف عام أو مستخدم ليمثل ظاهرة ذات أبعاد سياسية، واقتصادية، واجتماعية، وثقافية مرتبطة بالمجتمع، لتصب في محاولة احتكار السلطة السياسية، و الاقتصادية من جانب النخبة الممارسة للسلطة .

ولكن على الرغم من أهمية تعريف الفساد، إلا أن مكافحته تكون أكثر أهمية من تعريفه، حيث ذكر تقرير السكرتير العام للأمم المتحدة بشأن ذلك أنه: (إذا كان تعريف الفساد قد أستحوذ على مدار السنين على اهتمام المحافل الأكاديمية والدولية، فإن السؤال الذي أصبحت الإجابة عنه أكثر إلحاحاً هو معرفة ما هي الوصفة العملية وما هي الإستراتيجية النموذجية التي يجب أن تتبناها الحكومات على المستويين الوطني والدولي؟، وهو ما قد يستلزم تحديد المقصود بالفساد، سواء وقع الاختيار على تضيق أو توسعة هذا النطاق)^(٩).



الفرع الثاني: اسباب الفساد

هناك اسباب عديدة وراء بروز ظاهرة الفساد وتفشيتها ويمكن ارجاعها للأسباب التالية :

١- **العوامل الشخصية :** تشير العديد من الدراسات بأن هناك علاقة بين بعض خصائص الافراد وممارساتهم الادارية الفاسدة، ويمكن تلخيص هذه الخصائص فيما يلي:

أ- العمر: حيث إن حاجات الموظف الشاب كثيرة وموارده قليلة، ولكونه موظفاً جديداً وحديث التعيين فقد يكون هذا سبباً وراء ممارسات فاسدة .

ب - المستوى الدراسي : إن تأكيد علاقة ممارسات الفساد بالمستوى الدراسي والتحصيل العلمي ربما قد تختلف باختلاف المجتمعات، حيث أن المجتمعات التي يهملها حصول الفرد فيها على شهادات عليا بأسلوب غير علمي وغير مشروع، وكذلك الحصول على الوظيفة بطريقة غير قانونية وعادلة، يكون أفراد هذا المجتمع أكثر ميول لممارسة الفساد، عكس المجتمعات التي يكون نظامها التعليمي كفوء أو قائماً على أسس علمية يكون فيه نظام الخدمة المدنية ذو جدية ودقة في عمليات التوظيف، فإنه يحول دون وصول أناس غير كفؤين إلى الوظائف الحكومية ومن ثم تقل عمليات الفساد بشكل عام .

ج - المهنة والتخصص: فمن المتوقع أن تكون حالات الفساد أكثر وضوحاً لدى الإداريين في الوظائف الحكومية أو منظمات الأعمال، أكثر من الوظائف الفنية التخصص، وربما يعود ذلك الى ممارسة الإداريين لأعمال تجعلهم على احتكاك مباشر بالناس، وتدفعهم في غالب الأحيان إلى فتح مواضيع يمكن النفاذ منها إلى دفع رشوة أو قبول وساطات، أو غيرها من حالات الفساد الأخرى^{١٠}.

٢- **العوامل المؤسسية والتنظيمية :** تتعدد الأسباب التنظيمية والمؤسسية التي تقف وراء الممارسات الإدارية الفاسدة في المنظمات الحكومية والخاصة، فأغلبها تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر في السلوك الإداري أو التنظيمي، بأن تجعل منه سلوكاً منحرفاً أو منضبطاً، ويمكن أن نشير الى أهم هذه العوامل وكما يأتي:-

أ- **ثقافة المنظمة :** فإن عدم وجود ثقافة تنظيمية قوية ومتماسكة وإيجابية، والتحلي بأخلاقيات إدارية سامية، قد يكون سبباً لممارسات فاسدة وغير صحيحة، إذ أن أغلب هذه الثقافة التنظيمية عادةً ما يرافقه شيوع ثقافة الفساد في المنظمة أو الإدارة الحكومية.

ب- **ضعف النظام الرقابي:** الذي يجعل من الممارسات الفاسدة روتيناً سارياً يمر بدون مسائلة أو حساب، حيث أن منظمات الأعمال والإدارات العمومية، مدعوة الى عادة النظر باستمرار في نظمها الرقابية، وأساليب تقييم الأداء لديها، فقد تطورت هذه النظم كثيراً وأصبحت الكثير من الأدوات الفاعلة التي تساعد في ضبط حالات الفساد متاحة للمسؤولين .

ج - **عدم الاستقرار الوظيفي:** ان شعور الموظف في الإدارات العليا من أن منصبه هو فرصة ينبغي أن يستغلها لفترة محددة، تجعل منه أكثر ميول لممارسة حالات الفساد



لغرض الاثراء وبناء النفوذ، وتوطيد العلاقات مع الآخرين على حساب مصلحة المنظمة والنزاهة والعدالة^{١١}.

٣- العوامل البيئية : حيث انها تعد من أهم العوامل التي تقف وراء حالات الفساد أو تساهم في تعزيزها، بسبب كثرتها وتعقدها وتشابكها، فقد تتداخل بعضها مع البعض الآخر بطريقة تمنع الوصول إلى السبب الحقيقي وراء الفساد، ومن أهم هذه العوامل ما يأتي :-

أ- عوامل البيئة السياسية: يعدّ هذا البعد من أكثر الأبعاد دعماً للفساد في الدول النامية، حيث أن هيمنة الساسة الفاسدين على مختلف نواحي الحياة، هي السبب في انتشار حالات الفساد، وتتمثل أهم ملامح هذه البيئة السياسية الفاسدة في عدم الاستقرار السياسي، وعدم وجود دستور دائم، وعسكرة المجتمع وسيطرة الدولة على وسائل الأعلام وضعف منظمات المجتمع المدني.

ب- عوامل البيئة الاجتماعية: فإذا ما كانت العوامل الاجتماعية غير ناضجة ومشبوهة، فإنها ستشكل بكل تأكيد مدخل واسع لممارسات إدارية فاسدة على مختلف المستويات، ومن الضروري الإشارة هنا، الى أن العوامل الاجتماعية قد لا يتم الانتباه لها، مثل العوامل الاقتصادية وذلك بسبب وقوع المجتمع تحت تأثير ظاهرة القبول الاجتماعي لهذه العوامل، ومن أهم العوامل الاجتماعية المحتمل تسببها في الفساد هي القيم المشوهة السائدة في المجتمع، وشيوع ثقافة الفساد في المجتمع وجمود التفكير والتحجر وعدم قبول التغيير .

ج- عوامل البيئة القانونية والتشريعية: فقد تساهم هذه البيئة إلى حد كبير في انتشار حالات الفساد، إذا كانت تتصف بعدم النزاهة وعدم الاستقلالية، والخضوع الكامل للسلطة والسياسية أو التنفيذية في الدولة، ومن أهم منافذ الفساد ضمن أبعاد هذه البيئة الى مختلف القوانين التعسفية، والتغيير المستمر فيها، والثنائية في تفسير القوانين وضعف الجهاز القضائي^{١٢}.

المطلب الثاني: خصائص الفساد

بعد أن وضعنا مفهوم الفساد لغةً واصطلاحاً بالإضافة الى الاسباب التي ادت الى ظهور الفساد، سنتكلم في هذا المطلب عن خصائص الفساد وذلك بالنقاط الآتية:-

١- الفساد الوظيفي سلوك منحرف:-

حيث يعتبر الفساد سلوكاً غير سوي، يحدث لمخالفة القوانين واللوائح والضوابط والأخلاق القويمة، وهو ما نعبر عنه أيضاً، بأنه فعل إجرامي يمثل جريمة يعاقب عليها القانون(١٣)، ويقصد بالسلوك: هو التعبير الإيجابي عما يدور داخل الإنسان من أفكار، تدفعه الى اتخاذ تصرف معين مخالف للقانون، فلا يمكن أن يرتكب الإنسان سلوك الفساد الوظيفي دون أن تكون هناك دوافع وأفكار داخلية تدفعه لممارسة ذلك التصرف الخاطيء، وعلى هذا الأساس نجد أن هناك أسباباً تكمن وراء حدوث هكذا تصرف،



بالإضافة الى أن ممارسة هذا التصرف لا يكون عبثياً، أي دون توجه أو هدف محدد، فهو يسعى دائماً لتحقيق غايات معينة أو رغبات ذاتية .

٢- اشتراك متعدد الأطراف بممارسة السلوك المنحرف:-

فقد يقع الفساد من شخص واحد، ولكن عادةً ما يشترك في السلوك الفاسد أكثر من شخص، وذلك بسبب العلاقات التبادلية للمنافع والالتزامات بين الأطراف، حيث أن الفساد تعبير عن اتفاق إرادة صانع القرار والمؤثر بتكليفه مع إرادة أولئك الذين يحتاجون الى قرارات محددة، تخدم مصالحهم الفردية أولاً وأخيراً^(١٤)، وغالباً ما تتم ممارسة الفساد عبر وسطاء مجهولين يلعبون الدور الرئيس في تسهيل مهمة الطرفين، دون أن يعرف احدهما الآخر، أو دون أن يتقابلا وجها لوجه .

٣- السرية :-

حيث تتصف الأعمال التي يمكن أن تسمى فساداً بالطابع السري بشكل عام^(١٥)، وذلك لما يتضمنه الفساد من ممارسات غير مشروعة من جهة القانون أو المجتمع أو الاثنين معاً^(١٦)، وقد تتباين الوسائل والأساليب التي يستتر الفساد تبعاً للجهة التي تقوم بممارسته، فالقيادات العليا تعتمد على أن تستر فسادها بأسم المصلحة العامة، وتسيعه بهذا الطابع، ولا تقوم بالإعلان عن غايتها الحقيقية بل تعلن عن شعار المصلحة العامة، كما أن تلك الممارسات غير المشروعة من جهة القانون مرفوضة اجتماعياً بشكل كلي، وأن محاولة كشف حالات الفساد لا يمكن أن تصل في أفضل الحالات إلا بكشف جزء منه، لكي تطمس معالمها وتستبعد عناصرها، وقد ينتهي الأمر إلى اتهام بعض الأبرياء ويتظاهر الجناة بالدفاع عنهم وتبرئة ساحتهم .

٤- سرعة الانتشار :-

فمن خصائص الفساد أنه سريع الانتشار، حيث يوصف بصفة عامة بأنه وباء أو مرض معدٍ، وذلك لقابليته على الانتشار داخل أرجاء الدولة والمجتمع بسرعة كبيرة، لكونه يمثل وسيلة سريعة للكسب، والذي يشكل أغراء للآخرين بمقابل ضعف الرقابة^(١٧)، وقد تزداد سلطة الفاسدين ونفوذهم مما يعطيهم القوة للضغط على باقي الجهاز الإداري للسير على خطاهم طوعاً أو كرهاً، كما أن خاصية انتشار الفساد لا تقتصر على حدود الجهاز الإداري في الدولة الواحدة فقط، بل أن الفساد قابل للانتقال من دولة الى أخرى خصوصاً في ظل العولمة والسوق المفتوح^(١٨).

٥- تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة :-

ان المصلحة العامة هي المصلحة العليا والمشاركة لمجتمع معين في ظل نظام سياسي معين، فبوماً ما يكون الفساد متصفاً، بأن من يمارس هذا التصرف سيغلب مصالحته الخاصة على مصلحة المجتمع، وأن تحقيق ذلك لا يتم إلا من خلال الأضرار بالمصلحة العامة، فمع أن الموظف العام يحق له أن يحقق مصالحه الخاصة إلا أن هذا لا يكون الا عن طريق الأضرار بالمصلحة العامة وحقوق الغير، ولقد نصت المادة/ ٣ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، على أن:



(الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة اجتماعية، يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة)، وهذا يدل بوضوح على أن القوانين تنص دائماً على أن الموظف يجب أن يعمل للمصلحة العامة، دون إلغاء مصلحته الخاصة، فالوظائف العامة تكليف للقائمين بها هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة^(١٩).

٦- التخلف الإداري :-

يرافق انتشار حالات الفساد ظواهر التخلف الإداري، كتأخير معاملات المواطنين وتغيب الموظفين المتنفذين وأصحاب العلاقات الاجتماعية المتينة، مما يؤدي إلى سوء استغلال الوقت الممنوح للوظيفة العامة، وكذلك التعامل مع المواطنين بالفوقية والعصبية التي قد تؤدي إلى حدوث حالات من الاشتباك المستمر مع المتعاملين مع السلطة الإدارية، وهذا بدوره ينعكس سلباً على أداء الصالح العام في الوظيفة العامة، وذلك حينما يجد أن أقرانه من الفاسدين وظيفياً لا يحترمون الوقت المخصص للوظيفة العامة، ولا يبذلون جهداً في عملهم دون محاسبة من الرؤساء الإداريين، مما يؤثر على المصلحة العامة بشكل واضح^(٢٠).

المبحث الثاني: موقف التشريعات العراقية من مكافحة الفساد

سننكلم في هذا المبحث عن مختلف التشريعات العراقية التي يدخل ضمن نصوصها مكافحة الفساد سواء في القوانين العامة أو القوانين التي تضمنها الدستور، ولكن في البداية لابد من توضيح أثر هذا التشريع في مكافحة الفساد وهذا ما نكلم عنه في المطلب الأول، أما المطلب الثاني سنكلم عن القوانين ذات العلاقة بمكافحة الفساد من حيث الدستور .

المطلب الأول: أثر التشريع وموقفه من مكافحة الفساد

سننكلم في هذا المطلب عن أثر التشريع في مكافحة الفساد في الفرع الأول ، أما في الفرع الثاني سننكلم فيه عن موقف التشريعات العامة التي تتضمن بعض نصوصها عن مكافحة الفساد .

الفرع الأول: أثر التشريع في مكافحة الفساد

يعد التشريع من أهم وظائف السلطة التشريعية، بل هو الوظيفة الأساسية لها، فالتشريع يأتي بعد وضع الأولويات السياسية وتحديد ملامحها، فيكون للتشريع الدور المهم في مكافحة الفساد، حيث أن التشريع قد تنفرد به السلطة التشريعية أو تشترك معها السلطة التنفيذية، ولكن في جميع الأحوال يتوقف إصدار التشريع على موافقة رئيس الدولة الذي هو على رأس السلطة التنفيذية .

وفي الأنظمة الديمقراطية يكون للسلطة التشريعية الحق في إصدار القانون بموافقة أغلبية معينة إذا ما أعترض عليه رئيس الدولة^(٢١)، وهذا ما نص عليه الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة/ ١٣٨ ج، على أنه : - (في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات ثنائية خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه تعاد إلى مجلس



النواب الذي له أن يقرها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه غير قابلة للاعتراض ويُعد مصادقاً عليها).

وبهذا يكون للسلطة التشريعية الدور الأول في مكافحة الظواهر السلبية من خلال التشريع، فكثيراً ما تعجز السلطة التنفيذية عن مكافحة هذه الظواهر لعدم وجود تشريع خاص بذلك، كما هو الحال في كثير من الدول التي ليس فيها قانون خاص بمكافحة الفساد، حيث تلجأ السلطات التنفيذية والقضائية الى استخدام نصوص متفرقة من عدة قوانين، في حين أن هذه الظواهر تتطلب إجراءات غير اعتيادية لمكافحتها، مما جعل الكثير من الدول القيام بتشريع قوانين لمكافحة الفساد أو المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أو الانضمام إليها^(٢٢).

كما تزداد أهمية دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد، اذا كانت بعض التشريعات سبباً من أسبابه، مثل النصوص التي تمنح صلاحيات تمكن حاملها من التصرف بممتلكات وموارد مؤسساتهم، وتوزيع المناصب فيها وفق الهوى والحصول على كل ما يريدون، وبهذا سينتشر الفساد من مكانه الأولى في نفوس الفاسدين والمفسدين إلى التشريعات التي يصبح في مقدور البعض العبث بها وتكييفها حسب أهوائهم، حتى أن بعض كبار الموظفين ينادون به ويرفعون شعاراته، ويتخذون منه وسيلة لتصفية حساباتهم مع الآخرين^(٢٣).

الفرع الثاني: موقف التشريع من مكافحة الفساد

لقد اهتم المشرع العراقي بمكافحة الفساد حتى عندما لم تكن هناك هيئة مختصة بمكافحته، فقد صدرت الكثير من التشريعات التي تتضمن بعض نصوصها مكافحة الفساد ومنها ما يأتي:-

اولاً : مكافحة الفساد في قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل .

عالج قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩، جرائم الفساد في الباب السادس بعنوان (الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة)، وتشمل جرائم الرشوة والاختلاس وتجاوز الموظفين حدود وظائفهم، حيث عالجت الرشوة في المواد (٣٠٧-٣١٤)، فالموظف العام عند قيامه باداء وظيفته، فإن ذلك لتحقيق المصلحة العامة، ويمكن تعريف الرشوة بأنها: هي طلب الموظف او قبوله لنفسه او لغيره عطية او منفعة او ميزة او وعدا بشيء من ذلك لاداء عمل من اعمال وظيفته او الامتناع عنه او الاخلال بواجبات الوظيفة، وعاقب المشرع العراقي مرتكبها بالسجن مدة لا تزيد على سبع سنوات او الحبس اذا حصل الطلب او القبول او الاخذ بعد اداء العمل او الامتناع عنه بقصد المكافاة على ماوقع من ذلك .

ومن جرائم الفساد المالي في قانون العقوبات العراقي، جريمة الاختلاس وهي من اخطر جرائم الفساد، والمقصود بالاختلاس: استيلاء الموظف او المكلف بخدمة عامة الاموال التي تحت عهده. حيث عالج جريمة الاختلاس في المواد (٣١٥-٣٢١)، حيث



يعاقب بالسجن كل موظف أو مكلف بخدمة عامة اختلس أو اخفى مالا أو متاعاً أو ورقه مثبتة لحق أو غير ذلك مما وجد في حيازته، وتكون العقوبة السجن المؤبد أو المؤقت اذا كان الموظف أو المكلف بخدمة عامة من مأموري التحصيل أو المندوبين له أو الامناء على الودائع أو الصيارفة واختلس شيئاً مما سلم له بهذه الصفة، وتكون العقوبة السجن كل موظف أو مكلف بخدمة عامة استغل وظيفته فاستولى بغير حق على مال أو متاع أو ورقة مثبتة لحق أو غير ذلك مملوك للدولة أو لاحدى المؤسسات أو الهيئات التي تسهم الدولة في مالها بنصيب ما أو سهل ذلك لغيره .

وقد نص قانون العقوبات العراقي ايضاً، على جريمة اخرى من جرائم الفساد وهي جريمة تجاوز الموظفين حدود الوظيفة، وذلك في المواد (٣٢٢-٣٤١)، ومن صورها القبض على شخص أو حبسه في الاحوال المنصوص عليها قانوناً، أو قبول شخص في السجن أو المواقف واستخدام أشخاص سخرة واستغلال الوظيفة في وقف وتعطيل اوامر صادرة من الحكومة، أو احكام القوانين النافذة أو امر صادر من المحاكم والامتناع عمداً وبغير وجه حق عن اداء عمل من اعمال وظيفته أو اخل عمداً بواجب من واجباتها، نتيجة لرجاء أو توصية أو وساطة أو لأي سبب اخر غير مشروع.

ثانياً : مكافحة الفساد في قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ :-

لقد صدرت الكثير من التشريعات التي تعالج الفساد بعد عام ٢٠٠٣، وتشكيل هيئة النزاهة ومكاتب المفتشين العموميين في الوزارات لمعالجة قضايا الفساد الاداري والمالي، ولتنظيم عمل هذه الهيئة فقد شرع قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ بموجب المادة (١٠٢) من الدستور، حيث جاء في المادة / ١ من هذا القانون بأن فضية الفساد هي الدعوى الجزائية التي يجري التحقيق فيها بشأن جريمة من الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة وهي (الرشوة والاختلاس وتجاوز الموظفين حدود وظائفهم)، اضافة الى الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات العراقي فيما يخص جرائم الفساد، وقد اعتبر المشرع العارقي قضايا التوسط لدى القضاء من جرائم الفساد، حيث يعاقب بالحبس (كل موظف أو مكلف بخدمة عامة توسط لدى قاضي أو محكمة لصالح احد الخصوم وتم اصدار قرار ثبت انه بغير حق، بسبب التوسط واضر بالخصم الاخر، واعتبر المشرع جريمة تهريب السجناء من قبل الموظف المسؤول عن الحراسة من جرائم الفساد وهو ما اشارت اليه المادة/٢٧١ من قانون هيئة النزاهة، ويعاقب بالسجن لمدة لا تزيد عن (١٠ سنوات) اذا كان المحكوم عليه بالسجن المؤبد أو المؤقت أو كان متهمت بجناية عقوبتها الاعدام وتكون العقوبة الحبس في الاحوال الاخرى، كما اعتبر المشرع ن جرائم الفساد من كان مكلفاً قانوناً بان يمسك دفاتر أو اوراقاً خاضعة لرقابة السلطات العامة، فدون فيها امورا غير صحيحة أو اغفل تدوين امور صحيحة، وكان من شأن ذلك خدع السلطات العامة وايقاعها في الخطأ، فإنه يعاقب بالحبس .



ثالثاً : مكافحة الفساد في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل:-

اشارت المادة / ٤، الفقرة ٩/ من هذا القانون الى منع قيام الموظف باستغلال الوظيفة العامة لتحقيق منفعة أو ربح شخصي له أو لغيره، وكذلك منع الموظف من الاقتراض أو قبول مكافأة أو هدية أو منفعة من المراجعين أو المقاولين والمتعهدين المتعاقدين مع دائرته، أو كل من لعمله علاقة بالموظف بسبب الوظيفة، وهو ما اشار له المادة/ ٥ الفقرة/١١، حيث اعتبر المشرع تلك الافعال من الجرائم المخلة بالواجبات الوظيفية والتي وضع لها عقوبات الانضباطية والادارية .

المطلب الثاني: أهم التشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد

لا يكفي تشريع قانون لمكافحة الفساد فحسب، بل يجب إعادة النظر في كافة التشريعات لمعالجة العيوب التي تسبب الفساد أو تسمح له بالإنتشار، وبما أن القوانين تصدر إستناداً للدستور، فلا بد من القيام ببعض بالإجراءات ذات الصلة بمكافحة الفساد ومنها إصدار تشريعات جديدة لمكافحة الفساد، وذلك من خلال القوانين المشار اليها في الدستور وهذا ما سنتكلم عنه في الفرع الاول، أما الفرع الثاني سنتكلم فيه عن القوانين غير المشار اليها في الدستور .

الفرع الاول: القوانين المشار اليها في الدستور

فمن أهم القوانين التي يجب تشريعها، والخاصة بموضوع الفساد هي كما يأتي :-
١- ما نصت عليه المادة /٧ على أن: (يحظر كل كيان أو نهج يتبنى العنصرية أو الارهاب أو التكفير أو التطهير الطائفي، أو يحرض أو يمهّد أو يمجّد أو يروج أو يبرر له، وبخاصة البعث الصدامي في العراق ورموزه، وتحت أي مسمى كان، ولا يجوز أن يكون ذلك ضمن التعددية السياسية في العراق وينظم ذلك بقانون)، لذلك يجب تشريع قانون ينظم تكوين وعمل الأحزاب السياسية، فقد أثبت الواقع أن هناك كيانات سياسية لا ينطبق عليها وصف الحزب، فيجعلها مجموعة من الأشخاص يسعون لمصالحهم الخاصة، وهذا هو الفساد السياسي .

٢- ما نصت عليه الفقرة/ ثانياً من المادة ٩/ على أن: (تنظم خدمة العلم بقانون) : وتعني خدمة العلم الخدمة التي يقضيها الشخص المكلف في الجيش، ومن المعروف أن العراق كان يأخذ بنظام الخدمة العسكرية (الإلزامية)^(٢٤) سابقاً، بموجب القوانين السابقة وآخرها القانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٦٩، وقد تضمنت المادة/ الثانية، من القانون على أن مدة الخدمة الإلزامية تتراوح بين ٩ أشهر و٢٣ شهر حسب المراحل الدراسية التي اجتازها المكلف، ثم أصبحت ٢٦ شهراً وإخيراً ثلاث سنوات، ويخضع لها الجميع إلا من استثنى بموجب المادة/٦ من القانون^(٢٥)، وقد تم تعليق الخدمة العسكرية الإلزامية بموجب أمر سلطة الإنتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم/٢ في ٢٣/٥/٢٠٠٣، (حل الكيانات العراقية)^(٢٦) . ولكن واقع الحال يحتم تشريع قانون ينظم خدمة العلم، وذلك للأسباب التالية :-



أ- خلق وتنمية الشعور بالمواطنة والإرتباط بالدولة: وهذا ما يؤدي الى تقليل حالات الفساد من خلال زيادة الحرص والشعور بالمسؤولية .

ب- التقليل من حالات الفساد : مثل الرشوة، الوساطة، المحسوبية، المحاباة، وذلك لغرض الدخول في الجيش في الوقت الحاضر، نظراً لإنتشار البطالة وحصول من يلتحق بصفة متطوع على راتب مجزي وعلى إمتيازات أخرى .

٣- ما نصت عليه المادة/٢٥(تكفل الدولة اصلاح الاقتصاد العراقي وفق اسس اقتصادية حديثة، وبما يضمن استثمار كامل موارده وتنويع مصادره، وتشجيع القطاع الخاص وتنميته)، حيث أن من اسباب الفساد هو الأسباب الاقتصادية، وبذلك يكون تشريع قانون للإصلاح الإقتصادي في غاية الأهمية، لما له من دور في القضاء على البطالة والفقر والتفاوت الإقتصادي وضعف الرواتب والإجور، وحالات الركود والتضخم والكساد التي تؤدي الى الفساد .

٤- ما نصت عليه المادة /١٠٧ على أن: (يؤسس مجلس يسمى مجلس الخدمة العامة الإتحادي، يتولى شؤون الوظيفة العامة الإتحادية، بما فيها التعيين والترقية، وينظم تكوينه وإختصاصاته بقانون)، حيث أن الوظيفة العامة هي محور الفساد الإداري، فإذا ما تم تعيين الموظف العام بطريقة غير نزيهة، من خلال الرشوة أو المحسوبية أو الوساطة فإنه بالتأكيد سيكون عنصراً فاسداً، وهذا ما يحصل اذا ما تعددت الجهات التي لها صلاحية التعيين، لذلك لابد من إعادة تأسيس مجلس الخدمة العامة^(٢٧)، ليكون الجهة الوحيدة المخولة صلاحية التعيين، ولو أن الأفراد بهذه السلطة سيجعل من المجلس جهة محتكرة، إلا أن الرقابة عليه ستكون أسهل من الرقابة على جهات متعددة .

الفرع الثاني: القوانين غير المشار اليها في الدستور

توجد بعض القوانين ذات اهمية في موضوع الفساد والتي لم يشر الدستور الى وجوب تشريعها، ومن الضرورة تشريع هذه القوانين لسد النقص التشريعي الذي هو أحد اسباب الفساد ومن اهمها :-

١- قانون مكافحة الفساد الإداري :-

فإن فوجود قانون خاص بمكافحة الفساد الإداري، له من الأهمية والمرجعية للسلطات المختصة في تطبيقه، فبدلاً من البحث عن النصوص في أكثر من قانون، والذي قد يحصل تعارض بين نصين ويتم ترجيح أقلهما فاعلية في مكافحة الفساد الإداري على الآخر، بسبب سوء الفهم أو التفسير، وعند الرجوع الى التشريعات النافذة نجد الكثير من النصوص التي تكافح حالات الفساد الإداري على أنها جريمة عادية أو مخالفة إدارية، ولكن لم نجد نصاً يعالج هذه الحالات على أنها فساد إداري بنص صريح، لذلك فإن تشريع قانون خاص بمكافحة الفساد الإداري أمر في غاية الأهمية ونرى أن يشمل هذا القانون كل الصور التي تشكل فساداً إدارياً سواء كانت جرائم أو



مخالفات وظيفية ويضع لها معالجة على شكل جزاءات خاصة، إضافة الى إجراءات وقائية لعدم تكرارها مستقبلاً^(٢٨).

٢- قانون مكافحة غسيل الأموال :-

أن هناك علاقة وطيدة بين ظاهرة الفساد وغسيل الأموال، ذلك أن أغلب الأموال القذرة والتي تحتاج إلى غسل هي أموال متحصلة من الفساد، فغسل الأموال هو النافذة التي يفلت منها المال، وعليه يجب غلق هذه النافذة وعدم السماح للفساد أو المجرم أن ينتفع بفساده أو جريمته، لذلك يعتبر تشريع قانون خاص بمكافحة غسيل الأموال من الأولويات التي لا بد من تغييرها، كما أن ضرورة إظهار إرادة العراق في الوفاء بالتزاماته المالية وتشجيع الاستثمار تحتم عليه ذلك .

حيث أن الظروف غير المستقرة والأوضاع الأمنية السيئة منذ ٢٠٠٣/٤/٩، خلقت مناخاً مناسباً لظاهرة غسل الأموال، كما أن سهولة غسل الأموال في العراق أو خارجه نتيجة للظروف المذكورة شجعت الكثيرين على ارتكاب جرائم الفساد، وحيث أن التشريعات التي تضعها كل دولة على حدة تجاه هذه الجريمة لا تكفي بمفردها، هو ما دفع المجتمع الدولي الى إقرار مجموعة من القواعد الدولية التي تعالج ذلك، ولكن على التشريعات الوطنية عليها أن تضع إطاراً قانونياً وشرعياً داخل الدولة لمكافحة هذه الجريمة من خلال الانسجام مع القواعد الدولية .

وفيما يتعلق بالعراق فإن أول تشريع لغسيل الأموال، هو (أمر سلطة الإنتلاف المؤقتة رقم (٩٣) لسنة ٢٠٠٤)^(٢٩)، لكن لم نلاحظ صدى واسعاً لتطبيقه، وربما يكون سبب ذلك هو عدم التركيز عليه من الجهات المعنية، وذلك أما لصعوبات تطبيقه في الوقت الحاضر، أو لأنه أمر سلطة الإنتلاف، ولذلك نرى ضرورة تشريع قانون يحل محل هذا الأمر ويأخذ بنظر الإعتبار التطورات التي حصلت والظروف الحالية، وإن هناك بعض المبادئ من الضروري أن يحتويها القانون وهي :-

أ- أن تسري أحكامه على أراضي العراق كافة، ولا يستثنى منه جزء، ذلك لان الجزء الذي يستثنى سيكون منفذاً سهلاً لانتقال الأموال القذرة من خلاله .

ب- أن تسري أحكامه على الماضي، وبالتحديد من عام ٢٠٠٣ بدء الاحتلال، ذلك أنه ابتداءً من هذا التاريخ تكونت طبقة من المنتفعين والانتهازيين استطاعوا أن يحصلوا على أموال طائلة من خلال إحتكار المواد الغذائية أو تهريب النفط أو المخدرات ولم تكن أموالهم تستثمر في العراق، فقاموا بتهريبها إلى الخارج وغسلها في المصارف الأجنبية، إضافة الى سرقة الكثير من الأموال العامة والخاصة وتم استثمارها خارج العراق .

ج- أن تحال القضايا التي ينطبق عليها هذا القانون إلى المحكمة العراقية الجنائية العليا باعتبارها جرائم خطيرة وتهدد أمن البلاد .

٣- قانون المناقصات العامة :-

لقد كان العراق قبل عام ١٩٨٦، يطبق عدة تشريعات بخصوص المزايدات العامة لبيع وإيجار أموال الدولة، ورأى المشرع ضرورة توحيد هذه التشريعات في قانون



واحد، لذلك صدر قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٣٢) لسنة ١٩٨٦، إلا أن التشريعات الخاصة بالمناقصات العامة ظلت كما هي دون توحيد، والتي هي عبارة عن تعليمات وشروط^(٣٠)، أي أنها أدنى مستوى من القانون، إضافة إلى بعض النصوص المتفرقة، إلى أن صدر أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (العقود العامة) رقم/٨٧ في ١٦/٥/٢٠٠٤^(٣١)، والذي نص في القسم ٢/الفقرة ١/أ، على تأسيس دائرة (العقود العامة) في وزارة التخطيط، وقد تأسست هذه الدائرة فعلاً ومارست أعمالها، وفي الفقرة ١/ب/ثانياً اشارت الى تأسيس محكمة ادارية مستقلة تختص بالشكاوى والمنازعات المتعلقة بإحالة العقود الحكومية، ثم صدر نظام التعاقدات الحكومية رقم/١ لسنة ٢٠٠٧، ويذكر إن المناقصات العامة أكثر أهمية من المزايدات العامة للأسباب الآتية :-

١- إن أهم التزام يقع على عاتق المشتري أو المستأجر في عقود المزايدات (بيع أو إيجار أموال الدولة)، هو دفع الثمن أو بدل الإيجار، في حين أن الالتزامات في عقود المناقصات العامة، هو (الأشغال العامة، التوريد، التزام المرافق العامة، الخدمات، النقل... الخ) أكثر من ذلك .

٢- في عقود المزايدات العامة، تدخل أموال إلى خزينة الدولة ويمكن أن يكون هناك تواطؤ أو فساد يؤدي إلى تقليل الأموال، كأن يقدر أو يباع المال العام بأقل من القيمة الحقيقية، أو يقدر بدل الإيجار بأقل من القيمة الحقيقية، في حين أن عقود المناقصات العامة تؤدي إلى خروج الأموال من ذمة الدولة، وكثيراً ما يتم التواطؤ بين بعض الموظفين والمتعاقدين من خلال مراحل المناقصة المتعددة (الإعلان، تقديم العطاءات، فتح العطاءات، دراسة وتحليل العطاءات، الإحالة، التنفيذ، الاستلام)، مما يسبب خسارة وهدر في الأموال العامة، ويؤثر ذلك على حسن تنفيذ العقد .

كما تشير الوقائع إلى أن أكثر حالات الفساد وأهمها تقع في عقود المناقصات (التوريد والشراء، المقاولات بأنواعها)، نظراً لاستغلال الإجراءات المتبعة بسبب تعدد مراحل المناقصة، والتي هي (الإعلان، شراء العروض وفتحها وتحليلها، الإحالة، توقيع العقد والمصادقة عليه، تنفيذ العقد، الاستلام الأولي، فترة الصيانة، الاستلام النهائي، تصفية الحساب)، إضافة إلى كثرة اللجان ذات العلاقة وطول المدة في أغلب العقود .

٣- الإجراءات المتبعة في المزايدة العامة بسيطة وعلنية، أما الإجراءات المتبعة في المناقصات العامة فهي معقدة وسرية، لذلك سميت (المزايدات العلنية) و(المناقصات السرية)، لذلك تكون الإجراءات السرية عرضة للاختراق والاستغلال والتلاعب أكثر من الإجراءات العلنية، وتتطلب المزيد من الوضوح والشفافية، ولهذه الأسباب وكثرة التشريعات المتعلقة بموضوع واحد يجعل تطبيقها متفاوتاً بين الحين والآخر وبين مؤسسة وأخرى، الأمر الذي يسهل على البعض استغلال ذلك، فمن الضرورة تشريع قانون للمناقصات العامة، يأخذ بنظر الاعتبار كل التشريعات السابقة، ويبين فيه كل ما يتعلق بالمناقصات من إجراءات ابتداءً من دراسة الجدوى الإقتصادية وإنهاءً بتسوية



المنازعات، ويجب التركيز على الجانب العقابي للمخالفين لهذه الإجراءات^(٣٢)، وكذلك يوضح فيه إمكانية استخدام الوسائل التقنية الحديثة^(٣٣).

الخاتمة

أولاً : الاستنتاجات :-

١- أن العراق كباقي سائر بلدان العالم من حيث وجود ظاهرة الفساد بأنواعه المختلفة، فهو موجود في الدول ذات النظم الديمقراطية وكذلك الديكتاتورية، وسواء كان النظام الاقتصادي رأسمالي أو اقتصاد مخطط .

٢- أن للفساد أنواعاً متعددة، إلا أن كل تلك الأنواع تشترك في الوصف من حيث أنه سلوك منحرف يمارسه أكثر من طرف يحاول فيه الأطراف تغليب مصالحهم الخاصة على المصلحة العامة، ويساعد في انتشاره داخل المجتمع عدم الاستقرار بمختلف أشكاله، أي على المستوى السياسي أو الاقتصادي أو الأمني .

٣- هناك دور فعال للسلطة التشريعية في مكافحة الفساد، حيث تقع عليها مسؤولية في هذا المجال وخاصة في الانظمة السياسية الديمقراطية التي تؤمن بمبدأ الفصل بين السلطات، وذلك من خلال وظيفة التشريع، فتقوم بتشريع القوانين التي تكافح الفساد أو تحد منه، أو تلغي أو تعدل التشريعات النافذة، حتى لا يترك مجال للفساد للتسلل من خلال هذه التشريعات .

٤- صدور بعض التشريعات العامة التي تتضمن نصوصها مكافحة الفساد، إلا أن تلك التشريعات غير كافية لمكافحة مثل هذه الظاهرة الخطيرة، فلا بد من اصدار قانون خاص بمكافحة الفساد بالإضافة الى النظام الى المواثيق الدولية الخاصة بمكافحة الفساد والتي يكون لها الاثر في التطبيق من الناحية الوطنية .

ثانياً : التوصيات :-

١- لابد من اجراء اصلاحات ادارية وتقليل الروتين والتعقيد واحداث تغييرات جذرية في الواقع الاداري ومنها عدم جعل الموظف على تماس مع المواطن لتقليل الابتزاز المالي والرشوة .

٢- التأكيد على استقلالية القضاء وهيئة النزاهة ودعمها ماديا ومعنويا من قبل كافة مفاصل الدولة وزيادة ميزانيتها لضمان قيامها بواجباتها .

٣- التأكيد على ضرورة تشديد العقوبة على جرائم الفساد خاصة جرائم الاختلاس والرشوة وتعديل القوانين العقابية، لخطورة هذه الجرائم والحد من ارتكابها .

٤- ضرورة نشر الوعي القانوني بين المواطنين بصفة عامة والموظفين بصفة خاصة، وعلى الدولة أن تهنيء المستلزمات المطلوبة، لما للقانون من أهمية في حياة المواطن بكل جوانبها .

٥- التركيز على البعد الاخلاقي في محاربة الفساد في القطاع العام والخاص، ودعوة الاديان الى محاربة الفساد بأشكاله المختلفة .



- (١) د. أسامة ظافر كِبارة، الفساد في الأرض وموقف الإسلام منه، دراسة في مفهوم الفساد وأبعاده المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩، ص ٣٢-٣٣.
- (٢) ابن منظور، لسان العرب، المحيط، المجلد الثاني، بيروت، دار لسان العرب، دت، ص ١٠٩٥.
- (٣) محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الرسالة، الكويت، ١٩٨٢، ص ٥٠٣.
- (٤) فؤاد أفرام، منجد الطلاب البستاني، المطبعة الكاثوليكية، بيروت، ١٩٧٧، ص ٥٥١.
- (٥) انظر موقع البنك الدولي: www.worldbank.org
- (٦) أنظر: Rick Stapenhurst & Sahr J. Kpundeh - Towards Curbing Corruption: The World Bank's Model for Building National Integrity, Washington 1999, p1.
- (٧) د. السيد علي شتا، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، المكتبة العصرية، الاسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٤٣-٤٤، وكذلك جاء بنفس المفهوم: Robert Klitgaard, Controlling Corruption, California, 1988, P.182.
- (٨) ياسر خالد بركات، الفساد الإداري مع إشارة إلى تجربة العراق، مجلة النبأ، العدد (٨٠)، كانون الأول، ٢٠٠٨، ص ٣٩.
- (٩) مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، المنعقد في القاهرة، للفترة من ٢٩ نيسان-٨ مايس ١٩٩٥، منشور على الانترنت على الموقع الإلكتروني: www.unconferences.eg.cair
- (١٠) سمر عادل حسين، الفساد الإداري أسبابه، آثاره وطرق مكافحته ودور المنظمات العالمية والعربية في مكافحته، بحث منشور في مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات العراقية، العدد/ السابع من عام ٢٠١٤، ص ١٣٤.
- (١١) سمر عادل حسين، المصدر السابق، ص ١٣٥.
- (١٢) سمر عادل حسين، المصدر السابق، ص ١٣٧.
- (١٣) د. حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، الدار الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٨، ص ١٧.
- (١٤) هيئة الأمم المتحدة، الفساد في الحكومة، ترجمة نادر احمد أبو شيخه، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، ١٩٩٤، ص ٥٢.
- (١٥) هيئة الأمم المتحدة الفساد في الحكومة، مصدر سابق، ص ٥٢.
- (١٦) عبد المجيد حرا حشة، الفساد الإداري، دراسة ميدانية لوجهات نظر العاملين في مكافحة الفساد الإداري في القطاع الحكومي الأردني، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة اليرموك، اربد، ص ٤١.
- (١٧) د. محمود محمد معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، ط١، دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان - الأردن، ٢٠١١، ص ١٠٢.
- (١٨) د. عبد المجيد حرا حشة، مصدر سابق، ص ٤١.
- (١٩) بشار محيسن حسن، دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الوظيفي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهريين، ٢٠١٢، ص ٢٢.
- (٢٠) عبد المجيد حرا حشة، مصدر سابق، ص ٤١.
- (٢١) المادة ١/ ف٧ من الدستور الأمريكي.
- (٢٢) وصل عدد الدول المصادقة على الاتفاقية إلى ٣٠ بتاريخ ١٤ حزيران ٢٠٠٦ بعد مصادقة الصين عليها، انظر: شبكة الصين الإلكترونية كما طالب مجلس النواب العراقي بضرورة المصادقة على المعاهدة، أنظر: وقائع المؤتمر الخاص بمناقشة الاتفاقية، صحيفة الصباح، العدد ٨٧٣، في ٢٩ / ٦ / ٢٠٠٦.
- (٢٣) عبد الكريم عبد الله المومني، مصدر سابق، ص ١٠.
- (٢٤) نصت الفقرة ٢/ من المادة/ الاولى من قانون الخدمة العسكرية رقم (٦٥) لسنة ١٩٦٩ على أن: (الخدمة الإلزامية، الخدمة الفعلية التي يقضيها المكلف في الجيش).
- (٢٥) إن مدة الخدمة المذكورة، هي من الناحية النظرية، أما من الناحية الفعلية فقد تستغرق سنوات عديدة.



- (^{٢٦}) نص البند/٢ من القسم/٣ من هذا الأمر على أن : (يتم تسريح جميع المجندين من الخدمة العسكرية، وتعلق الخدمة العسكرية الإلزامية الى أجل غير مسمى)، ويخضع هذا التعليق لقرارات تتخذها الحكومة العراقية في المستقبل، حول ضرورة مثل هذه الخدمة العسكرية الإلزامية في العراق الحر .
- (^{٢٧}) إلغى مجلس الخدمة العامة بموجب قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ٩٩٦ في ٢ / ٨ / ١٩٧٩ .
- (^{٢٨}) صباح عبد الكاظم شبيب، دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في العراق، اطروحة زكوتوراه، كلية القانون/ جامعة بغداد، ٢٠٠٨، ص ٢١٤ .
- (^{٢٩}) منشور في الوقائع العراقية العدد: ٣٩٨٤ في ١ / ٦ / ٢٠٠٤ .
- (^{٣٠}) أهمها: تعليمات تنفيذ ومتابعة مشاريع وأعمال خطط التنمية القومية لسنة ١٩٨٨، الشروط العامة لمقاولات أعمال الهندسة (المدينة، الكهربائية، الميكانيكية) لسنة ١٩٨٨، الصادرة من وزارة التخطيط .
- (^{٣١}) وقد علق في القسم /١٣ منه العمل بتعليمات المناقصة (التوريد والشراء)، الصادرة من مجلس الوزراء/٢٠٠١، وتعليمات تنفيذ ومتابعة مشاريع خطط التنمية القومية لسنة ١٩٨٨ .
- (^{٣٢}) توجد الكثير من النصوص العقابية المتفرقة المتعلقة بالمناقصات، من ذلك ما نص عليه قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩، المعدل في المادة/ ٤٦٤ .
- (^{٣٣}) الطلب بتشريع مثل هذا القانون، أنظر: صباح عبد الكاظم شبيب، النظام القانوني لعقد التطوير والإنتاج النفطي في العراق، رسالتنا للماجستير، كلية القانون جامعة بغداد، ٢٠٠٠، ص ٣٨ .

