الآثار القانونية المترتبة على الموظف عن تقديم كشف الذمة المالية والإدارية

م. م حسن محمد ورد
جامعة ديالى – كلية العلوم الاسلامية
Hassan.wared@uodiyaa.edu.ig
٠٧٧١٥١٦١٧١٠

المستخلص:

تقديم كشف الذمة المالية والإدارية في العراق هو إجراء قانوني للحد من القيود وعدم التحكم بأي شيء فيما بين الآخرين والعامين. يشمل هذا الإجراء جميع الأشخاص الذين جميعهم عموميون، وكاملون من السالمين يصلون إلى الموظفين في مختلف الوحدات الإدارية والمؤسسات الحكومية ومن الآثار القانونية على تقديم كشف الذمة مكافحة الفساد الإداري. في العراق، أصبحت مشاكل الفساد واحدة من المتغيرات الأساسية في البناء الاجتماعي، بعد سلسلة من الأزمات والحروب والاحتلال، التي تركت آثاراً مباشرة وغير مباشرة على المؤسسات الأساسية. وتعتبر قضايا الفساد من أخطر الظواهر التي تثير القلق على مدى العقود الثلاثة الماضية، بسبب الزيادة المستمرة في مؤشرات الفساد على الصعيدين الوطني والمحلي، واجه العراق تحديات نتيجة لعوامل داخلية وخارجية، تهدد البنى المؤسساتية وتعزز مخاطر التمييز الاجتماعي، مما أدى إلى تآكل مستوى الأمن الاجتماعي. كما واجه العراق تحديات جديدة تمثلت في ارتفاع مستويات الفساد المالي والإداري. ستركز هذه الدراسة على الآلية الوقائية التي اعتمدتها هيئة التراخيص للحد من انتشار هذه الظاهرة، وهي إجراء كشف الذمة المالية والاثار القانونية المترتبة على تقديم كشف الذمة والإدارية. سيتم تقييم فاعلية هذا الإجراء من خلال عرض التشريعات التي نصت عليها في العراق.

Abstract:

Submitting a financial and administrative disclosure in Iraq is a legal procedure to limit restrictions and not control anything between others and the public. This procedure includes all persons who are all public, and are completely safe and reach employees in various administrative units and government institutions. Among the legal implications of submitting a disclosure is the fight against administrative corruption. In Iraq, corruption problems have become one of the basic variables in construction. Social, after a series of crises, wars and occupation, which left direct and indirect effects on basic institutions. Corruption issues are considered one of the most serious phenomena that raise concern over the past three decades, due to the continuous increase in corruption indicators at the national and local levels. Iraq has faced challenges as a result of internal and external factors, threatens institutional structures and enhances the risks of social discrimination, which has led to the erosion of the level of social security. Iraq also faced new challenges represented by high levels of financial and administrative corruption. This study will focus on the preventive mechanism adopted

by the Licensing Authority to limit the spread of this phenomenon, which is the financial disclosure procedure and the legal and administrative implications of submitting the financial disclosure. The effectiveness of this measure will be evaluated by reviewing the legislation that provides for it in Iraq.

المقدمة:

تتزايد أهمية كشف الذمة المالية والإدارية كأداة قانونية فعّالة لضمان الشفافية وتعزيز النزاهة في العمل المؤسسي، سواء في القطاع العام أو الخاص. فقد أثبتت التجارب العملية أن تقديم كشف الذمة المالية يمكن أن يحد من ممارسات الفساد وسوء الإدارة، ويعزز من الثقة العامة في المؤسسات. على سبيل المثال، أظهرت تقارير دولية أن قضايا فساد كبرى تم كشفها نتيجة الالتزام بتقديم الذمة المالية، مثل قضية المسؤول الحكومي في إحدى الدول الأوروبية الذي أُدين بتضارب المصالح بسبب عدم كشفه عن أصول مالية مخفي[١].في إطار مكافحة الفساد، يُعتبر كشف الذمة المالية جزءًا من الإجراءات الوقائية التي تهدف إلى منع استغلال السلطة لتحقيق مكاسب شخصية. وقد أكدت الدراسات أن الدول التي تبنت نظامًا صارمًا لكشف الذمة المالية شهدت انخفاضًا في قضايا الفساد بنسبة تصل إلى ٣٠٪ مقارنة بالدول التي لم تطبق هذا النظام [٢].

أهمية البحث:

يناقش هذا البحث الأثر المباشر لكشف الذمة المالية على تحسين الشفافية في المؤسسات العامة، ويُبرز دوره في بناء الثقة بين المواطنين والحكومات. كما يُلقي الضوء على أهمية الإطار القانوني المنظم لهذا الإجراء، وجاء قانون هيئه النزاهة ٣٠ سنه ٢٠١١ المعدل بأجراء وقائي للحد من هذه الظاهرة تتمثل بالزام بعض الموظفين والمكلفين بخدمه عامه بكشف ذمته المالية قبل واثناء بعد تولي الوظائف العامة. ومن هنا نطرح التساؤل هل وفق المشرع العراقي بآليه الكشف عن الذمة المالية على المستوى القانوني والمستوى العمل في الحد من ظاهره الفساد الاداري ؟

أهداف البحث:

١. دراسة الإطار القانوني المنظم لكشف الذمة المالية : يهدف البحث إلى تحليل النصوص القانونية ذات الصلة، واستعراض التشريعات المحلية والدولية التي تؤطر هذا الإجراء، مع دراسة مدى فعاليتها في التطبيق.

٢. تحديد الآثار القانونية المترتبة على تقديم كشف الذمة المالية: من خلال استعراض القضايا العملية، يسعى البحث إلى توضيح الدور الذي تلعبه هذه الإجراءات في تحقيق الشفافية ومنع تضارب المصالح.

[١] منظمة الشفافية الدولية. "تقرير الشفافية ومكافحة الفساد"، ٢٠٢١، ص ٥٦.
[٢] البنك الدولي. "تحليل أثر قوانين كشف الذمة المالية على الحد من الفساد"، ٢٠٢٠، ص ١٢.

٣. تحليل دور كشف الذمة المالية في تعزيز الشفافية والنزاهة: وذلك من خلال إبراز الأثر الإيجابي لهذا الإجراء على تحسين الأداء المؤسسي وتقوية ثقة الجمهور بالمؤسسات.

٤. معالجة العقوبات المرتبطة بالإخلال بواجب تقديم الكشف : يناقش البحث العقوبات القانونية والإدارية المترتبة على الامتناع عن تقديم الكشف أو تقديم بيانات غير دقيقة.

يستخدم البحث المنهج الوصفي التحليلي لتسليط الضوء على النصوص القانونية وأهميتها، والمنهج المقارن لدراسة تجارب الدول الأخرى في تطبيق هذا الإجراء.

إشكالية البحث:

في ظل تزايد الاهتمام العالمي بمكافحة الفساد وتعزيز الشفافية في العمل المؤسسي، أصبحت مسألة كشف الذمة المالية والإدارية محل اهتمام كبير من قبل الحكومات والمنظمات الدولية. ومع ذلك، فإن التطبيق العملي لهذه الإجراءات يواجه العديد من التحديات، أبرزها التوازن بين حماية الخصوصية الشخصية وتحقيق الشفافية المطلوبة، إضافةً إلى التفاوت في الالتزام بين الدول والفئات المستهدفة. من هنا تبرز إشكالية البحث المتمثلة في الأسئلة التالية:

- ما هي الآثار القانونية المترتبة على تقديم كشف الذمة المالية والإدارية؟
- كيف يمكن تعزيز الامتثال لهذا الإجراء من خلال تطوير التشريعات والآليات الرقابية؟
- إلى أي مدى تسهم هذه الإجراءات في تحقيق الشفافية والنزاهة؟

منهجية البحث :

يعتمد هذا البحث على منهجين رئيسيين:

١. المنهج الوصفي التحليلي: يتم من خلاله استعراض وتحليل النصوص القانونية والتشريعات ذات الصلة بكشف الذمة المالية والإدارية، مع التركيز على أهميتها ودورها في تعزيز النزاهة والشفافية.

٢. المنهج المقارن: يُستخدم لدراسة تجارب الدول المختلفة في تطبيق نظام كشف الذمة المالية، مما يسمح بتحديد أوجه القصور في التشريعات المحلية واستخلاص أفضل الممارسات العالمية.

خطة البحث:

تشمل المقدمة وثلاثة مباحث: المبحث الأول: الإطار النظري والتشريعي لكشف الذمة المالية والإدارية.

المطلب الأول: مفهوم كشف الذمة المالية والإدارية.

المطلب الثاني: الإطار التشريعي لتنظيم كشف الذمة المالية والإدارية.

المطلب الثالث: نطاق تطبيق كشف الذمة المالية.

المبحث الثاني: الآثار القانونية المترتبة على تقديم كشف الذمة المالية والإدارية.

المطلب الأول: الآثار الإيجابية لتقديم كشف الذمة المالية والإدارية.

المطلب الثاني: الآثار السلبية أو التحديات المرتبطة بكشف الذمة المالية.

المطلب الثالث: العقوبات المترتبة على الإخلال بواجب تقديم كشف الذمة المالية.

المبحث الثالث: التحديات والتوصيات لتفعيل نظام كشف الذمة المالية والإدارية.

المطلب الأول: التحديات القانونية والإدارية.

المطلب الثاني: التحديات المجتمعية والثقافية.

النتائج والتوصيات.

المبحث الأول: الإطار النظري والتشريعي لكشف الذمة المالية والإدارية.

المطلب الأول: مفهوم كشف الذمة المالية والإدارية.

تعريف الذمة المالية والإدارية من الناحية القانونية.

يشير مصطلح الذمة المالية إلى الوضع المالي للفرد أو المؤسسة الذي يشمل كافة الحقوق المالية والالتزامات المترتبة عليهما، بما في ذلك الأصول والممتلكات والدخل من جهة، والديون والالتزامات المالية الأخرى من جهة ثانية. ويعد هذا المفهوم جزءًا أساسيًا من قواعد القانون المدني، حيث تُعتبر الذمة المالية وعاءً قانونيًا جامعًا لجميع الحقوق والالتزامات القابلة للتقدير المالي، والتي تنشأ عن المعاملات القانونية المختلفة [٣].

أما الذمة الإدارية، فتُعنى بالمسؤوليات الإدارية والتنظيمية التي تقع على عاتق الأفراد في مواقع المسؤولية، وخاصة في القطاع العام. وتهدف إلى قياس مدى التزام المسؤولين بمعايير الشفافية والنزاهة أثناء أداء مهامهم. وفي هذا السياق، يُعرّف كشف الذمة الإدارية بأنه الإقرار الرسمي الذي يقدمه المسؤول أو الموظف عن الأصول والممتلكات التي يمتلكها عند تولي المنصب وخلال فترة شغله، لضمان عدم تحقيقه مكاسب غير مشروعة أو تعارض المصالح[٤].

قانونيًا، ينص العديد من التشريعات الوطنية على ضرورة تقديم كشف الذمة المالية والإدارية كإجراء إلزامي لتعزيز الشفافية ومنع الفساد. على سبيل المثال، نصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أهمية إقرار الموظفين العموميين عن ممتلكاتهم، بما يتيح للأجهزة الرقابية متابعة أي تغييرات غير مبررة في الذمة المالية، مما يعزز من نزاهة العمل العام [٥].

يُعتبر الكشف عن الذمة المالية من الأدوات الوقائية التي يهدف المشرع من خلالها إلى الحد من ظاهرة الفساد وكشفها، والتي طالما أثرت على الوظيفة العامة دون استثناء. ومن هذا المنطلق، تبنى المشرع

[٣] عبدالرزاق السنهوري. "الوسيط في شرح القانون المدني"، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠، الجزء الأول، ص ١٢٨.
[٤] اللجنة الوطنية للنزاهة ومكافحة الفساد. "دليل النزاهة والشفافية"، ٢٠١٩، ص ٤٥.
[٥] الأمم المتحدة. "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد"، المادة ٨، ٢٠٠٣.

نظامًا وقائيًا يرتكز على متابعة الذمة المالية للموظف العام المكلف بالخدمة العامة، وما يطرأ عليها من تغيرات، بدءًا من لحظة توليه المنصب وحتى انتهاء العلاقة أو الرابطة القانونية بينه وبين الوظيفة. وقد حظيت هذه الآلية بإجراءات وقواعد خاصة لضمان تنفيذها وحمايتها.

الفرع الأول: تعريف الكشف عن الذمة المالية وأهميته.

يعد إجراء الكشف عن الذمة المالية من متطلبات قانون الكسب غير المشروع، حيث لا يمكن لهذا القانون أن يحقق أهدافه دون وجود إقرارات الكشف عن الذمة المالية. يقتضي ذلك تعريف الكشف عن الذمة المالية وبيان أهميته، بالإضافة إلى تحديد الفئات المكلفة بتقديمه، وبيان الأنواع المختلفة للكشوفات المالية. ولذا، سنعرض هذا :

أولاً: تعريف الكشف عن الذمة المالية.

الذمة المالية هي مجموعة الحقوق والالتزامات المالية التي تخص الشخص، وتتكون من عنصرين رئيسيين: العنصر الإيجابي الذي يتضمن الحقوق المالية التي يمتلكها الشخص، سواء كانت حقوقًا عينية مثل ملكية أشياء معينة، أو حقوقًا شخصية كالديوان المستحقة له لدى الآخرين. أما العنصر السلبي، فيتمثل في الالتزامات المالية المترتبة على الشخص، مثل الالتزام بدفع مبلغ من المال أو القيام بعمل معين.

أما بالنسبة لتعريف "كشف الذمة المالية" أو ما يُسمى بـ "إقرار الذمة المالية" أو "إقرار المصالح المالية"، فلم يتم تحديده بشكل دقيق في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٤. إذ أحالت هذه الاتفاقية إلى التشريعات الوطنية للدول الأطراف فيما يخص نظام الذمة المالية للموظفين العموميين.[٦]

وعند مراجعة التشريعات الوطنية، لم نجد تعريفًا محددًا لكشف الذمة المالية في أي من القوانين المنظمة للكسب غير المشروع، بدءًا من قانون الكسب غير المشروع العراقي الصادر في عام ١٩٥٨ وتعديلاته، وكذلك لائحة الذمة المالية الصادرة في نفس العام. كما لم يتضمن هذا التعريف اللائحة التنظيمية لكشف المصالح المالية رقم (١) لسنة ٢٠٠٥، وصولًا إلى قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١، رغم أنها جميعها تناولت موضوع الكسب غير المشروع دون أن تورد تعريفًا لكشف الذمة المالية.

أما في التشريعات العربية، نجد أن قانون مكافحة الثراء الحرام والمشبوه السوداني لعام ١٩٨٩ قد عرف كشف الذمة المالية، حيث نص على أنه "الإقرار الذي يبين فيه المقر كل ما يملكه، سواء كان نقدًا أو منقولًا أو ثابتًا، ويشمل ذلك كل دخل دوري أو طارئ يدخل في ذمته مع بيان سببه ومصدره.[٧]

[٦] -د. حسن صادق المرصفاوي ، قانون الكسب غير المشروع ، منشاة المعارف ، الإسكندرية ، بدون سنة طبع ، ص١٢٦

[٧] المادة ٥٢/ه من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٤.

ويلاحظ على هذا التعريف أنه اقتصر على بيان محتويات إقرار الذمة المالية دون الإشارة إلى الغاية من نظام كشف الذمة المالية، والتي تكمن في ضمان نزاهة الأشخاص الذين يتولون وظائف أو مناصب هامة في الدولة، ومنع استغلال هذه المناصب لتحقيق أهداف شخصية بعيدة عن المصلحة العامة.

أما على صعيد الفقه، فقد تم تعريف كشف الذمة المالية بعدة تعريفات. فقد عُرّف بأنه "ذلك المحرر الذي يُثبت فيه من يخضع لأحكام الكسب غير المشروع عناصر ذمته المالية". كما عُرّف أيضًا بأنه "ذلك النظام الذي يهدف إلى متابعة ثروات الخاضعين لأحكامه، وذلك للوقوف على مدى مشروعية الزيادة التي تطرأ عليها".[٨]

وقد عرفه البعض بأنه "ذلك النظام الذي من خلاله يمكن للشعب وسلطاته الرقابية مراقبة مدى نزاهة من يتقلدون المناصب العامة أو يؤدون الوظائف العامة في الدولة، من خلال التزامهم بالإفصاح عن الأموال التي تعود لهم ولمن هم قريبون منهم، مثل الزوج أو الأبناء أو غيرهم. ويهدف هذا النظام إلى الحد من حالات الإثراء غير المشروع على حساب الوظيفة العامة أو المال العام."[٩]

ونحن بدورنا نرجح هذا التعريف لما يتسم به من دقة وشمولية في توضيح الهدف أو الغاية التي من أجلها وُجد نظام إقرار الذمة المالية، والمتمثلة في الحد من حالات الكسب غير المشروع. إذ يبرز هذا التعريف أهمية إقرار الذمة المالية بشكل واضح، حيث أن الهدف الأساسي للمشرع من قانون الكسب غير المشروع هو مكافحة سلوك بعض الأفراد الذين يسعون لزيادة ثرواتهم من خلال استغلال مناصبهم ووظائفهم. لتحقيق هذه الغاية، يستدعي الأمر تفعيل نظام إقرار الذمة المالية. إلا أنه مما يمكن أن يُؤخذ على هذا التعريف هو طوله وتفصيلاته الكثيرة؛ كان من الأفضل أن يكون أكثر اختصارًا، جامعًا مانعًا بأقل عدد من العبارات.

الفرع الثاني: الفرق بين الذمة المالية والذمة الإدارية.

الذمة المالية: الذمة المالية هي وعاء قانوني يشمل جميع الحقوق المالية للفرد أو الجهة، إضافةً إلى الالتزامات المترتبة عليهم. ويتمثل ذلك في الأصول المملوكة (مثل العقارات والحسابات المصرفية) والديون أو الالتزامات المالية[١٠]. تُستخدم الذمة المالية كأساس لمتابعة النزاهة المالية للمسؤولين من خلال تحديد مصادر الدخل ومدى توافقها مع القوانين.

---

[٨] المادة ٤ من القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٥٨

[٩] د. خالد خضير دحام ، تجريم الكسب غير المشروع ومبدا البراءة ، دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، كلية القانون ، جامعة كربلاء، السنة السابعة ، العدد الثاني ،٢٠١١،ص١٦٩

[١٠] عبدالرزاق السنهوري. "الوسيط في شرح القانون المدني"، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠، الجزء الأول، ص ١٣٣.

الذمة الإدارية: على النقيض، الذمة الإدارية ترتبط بالجوانب التنظيمية والمسؤوليات المرتبطة بإدارة الموارد العامة واتخاذ القرارات. يُقصد بها التزامات الفرد تجاه أداء واجباته الإدارية بشفافية وحيادية، وتتضمن احترام القوانين والأنظمة التي تنظم الوظيفة العامة أو المناصب العليا [١١].

الفرق الرئيسي: يتجلى الفرق بين المفهومين في أن الذمة المالية تهتم بالجانب المادي والممتلكات، بينما الذمة الإدارية تهتم بالمسؤوليات والالتزامات المتعلقة بإدارة الشؤون العامة. ومع ذلك، فإنهما مترابطتان، حيث تُستخدم الذمة الإدارية كإطار لضمان النزاهة الإدارية، بينما يُعد كشف الذمة المالية أداة لضمان النزاهة المالية [١٢].

طبيعة كشف الذمة: التزام قانوني أم أخلاقي؟

كشف الذمة يُعتبر إجراءً قانونيًا في العديد من الدول حيث يُفرض بموجب قوانين النزاهة أو مكافحة الفساد. على سبيل المثال، تنص بعض التشريعات الوطنية على إلزامية تقديم كشف الذمة المالية من قبل المسؤولين الحكوميين عند توليهم المناصب أو عند انتهاء خدمتهم، وذلك لضمان متابعة أي تضخم غير مشروع في الممتلكات [١٣].

ومع ذلك، يتجاوز كشف الذمة الجانب القانوني إلى كونه التزامًا أخلاقيًا، حيث يعكس مدى التزام الأفراد في المناصب العامة بقيم النزاهة والشفافية. ففي السياق الأخلاقي، يُعد تقديم كشف الذمة وسيلة لتعزيز الثقة العامة بالمؤسسات الحكومية والخاصة، ويُظهر حرص المسؤولين على تحقيق المصلحة العامة [١٤].

إجمالاً، يمكن القول إن كشف الذمة يجمع بين الالتزام القانوني الذي يفرضه التشريع والالتزام الأخلاقي الذي ينبع من القيم المجتمعية.

الفرع الثالث: مفهوم الموظف العام

لقد تسبب مفهوم موظفي الخدمة المدنية ولا يزال يثير جدلا نظريا واسع النطاق لأن العناصر والظروف التي نب أن يمتلكها الموظفون المدنيون يصعب تنظيمها. يعتمد القانون الاداري، الذي قد يكون أوسع أو أضيق من القوانين الأخرى، على مفهوم المشرة لكل قانون مستهدف في إطار الغرض ونحن نسعى إليه، وسيقتصر بحثنا هنا على تعريف مفهوم الموظفين العموميين ومفاهيم القانون الاداري، وإطار القواعد

مفهوم الموظف لغةً: من الفعل الثلاثي (للقيام بعمل ما)، كلمة تعبر عن التقدير لشيء ما وفعل: طعام، طعام أو علف، مصمم للحصول عليه كل يوم، وجمع جهدهم، واستخدامه باستخدامه[١٥]

---

[١١] اللجنة الوطنية للنزاهة ومكافحة الفساد. "دليل النزاهة والشفافية"، ٢٠١٩، ص ٥٢.
[١٢] خالد محمد علي. "النزاهة في الإدارة العامة: بين النظرية والتطبيق"، دار الثقافة للنشر، ٢٠١٨، ص ٧٤.
[١٣] الأمم المتحدة. "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد"، المادة ٨، ٢٠٠٣.
[١٤] عمر عبدالمجيد. "قيم النزاهة والشفافية في المؤسسات العامة"، مجلة الدراسات القانونية، العدد ٢١، ٢٠٢٠، ص ٤٠.
[١٥] . ابن منظور، لسان العرب: ص ٢١٨ . الرازي، مختار الصحاح: ص ١٠٣

التعريف المصطلَحي للموظف العام ان العراق على عكس اغلب التشريعات نجد ان المشرع العراقي قد درج تعريف الموظف في صلب القوانين الخدمة المدنية

وقوانين انضباط موظفي الدولة، فقد عرفته المادة الأولى.[١٦]

"كل شخص عهد اليه وظيفة داخلة في الملاك الخاص بالموظفين "وهذا التعريف هو نفس الحكم الذي جاء بها التعريفات المتعاقبة الواردة في قانون الخدمة المدني، وعرف التقاعد الموحد رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦ م المعدل، في المادة) أولا/د (الموظف العام " كل شخص عهد اليه وظيفة داخلة في الملاك المدني او العسكري او قوى الامن الذي يتقاضى /راتبا من الدولة، وتستقطع من راتبه التوقيفات التقاعدية ويشمل ذلك موظف عام "ما لم يرد نص في هذا القانون يقضى بخلاف ذلك. [١٧]

المطلب الثاني: الإطار التشريعي لتنظيم كشف الذمة المالية والإدارية

١. القوانين الوطنية المنظمة

في هذا المبحث، سوف نوضح المقصود بهيئة النزاهة، تكوين هذه الهيئة، وآلية تشكيلها، بالإضافة إلى تناول مفهوم الفساد الإداري وأسباب ظهوره في دوائر الدولة ومؤسساتها، وأثره على سير العمل في تلك الدوائر، مما ينعكس سلبًا على المواطن. بناءً على ذلك، سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين: في المطلب الأول، سنناقش تعريف هيئة النزاهة وكيفية تشكيلها في العراق، بينما في المطلب الثاني، سنتناول الفساد الإداري وأسباب ظهوره وتأثيراته.

٣. هيئة النزاهة في العراق

تعد هيئة النزاهة من أهم المؤسسات المعنية بمكافحة الفساد في العراق. وقد تم تأسيسها بموجب الأمر رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤، الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة. وتهدف الهيئة، وفقًا لما ورد في القسم الأول من الأمر، إلى تطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة، بالإضافة إلى اقتراح تشريعات إضافية عند الضرورة. كما تقوم الهيئة بتنفيذ برامج توعية وتثقيف تهدف إلى تعزيز وعي الشعب العراقي وتشجيعه على المطالبة بقيادة نزيهة وشفافة، تكون مسؤولة وقابلة للمحاسبة. [١٨]

تعد النزاهة شرطًا أساسيًا نص عليه الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في عدة مواد، منها المادة الخامسة التي تتعلق بسيادة القانون، حيث يجب على الموظف العام أثناء أدائه لواجبات وظيفته أن يلتزم بأحكام القانون. كما نصت المادة السابعة والعشرون على حرمة الأموال العامة ووجوب حماية هذه الأموال من قبل كل مواطن. أما المادة الثامنة والستون، فقد حددت شروط النزاهة والاستقامة والعدل كمعايير أساسية للترشح لمناصب رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء وأعضاء المجلس، وكذلك

[١٦] قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم ٢٤ لسنة ٢٣٣

[١٧] فيصل، شرح احكام قانون التقاعد الموحد رقم ٣١ لسنة ٢٠٠٦ م المعدل: ص

[١٨] علي عبدالحسين محسن , شرح قانون هيئة النزاهة , بحث منشور على الموقع الإلكتروني . www.nazaha.iq

أعضاء السلطة القضائية وأصحاب الدرجات الخاصة، ومنعت عليهم استغلال نفوذهم في شراء أو استئجار أي من ممتلكات الدولة، أو بيع أو تأجير شيء لها، أو مقاضاتها، أو إبرام عقود معها بصفة ملتزمين أو موردين أو مقاولين.[١٩] ومع ذلك، لم يتم تطبيق هذه الفقرات الدستورية كما ينبغي، إذ جرى تجاهلها بشكل كبير، وأصبحت المناصب تُمنح بناءً على المحاصصة الحزبية والطائفية والقومية، مما أدى إلى انتشار الفساد في مختلف مفاصل الدولة.

وفي هذا السياق، سوف نعرض المراحل التي مرت بها تشكيل هيئة النزاهة، بالإضافة إلى استعراض التشكيلات المختلفة لهذه الهيئة.

التعريف بالفساد الإداري وأسبابه وتأثيراته

تعد ظاهرة الفساد الإداري والمالي من الظواهر الخطيرة التي تواجه الدول، خصوصًا في البلدان النامية، حيث تنخر هذه الظاهرة في جسد المجتمع، بدءًا من قطاع الأمن وما يترتب عليه من شلل يصيب عمليات البناء والتنمية الاقتصادية. وبذلك تؤدي إلى تدمير القدرة الاقتصادية والمالية للدولة، وعجزها عن تلبية متطلبات التنمية اللازمة لتحسين رفاهية شعوبها. بناءً على ذلك، سنعرض تعريف هذه الظاهرة، أسبابه، وما تسببه من تأثيرات خطيرة على الدولة والمجتمع بشكل عام.

التعريف بالفساد الإداري:

هناك العديد من التعريفات للفساد الإداري، منها تعريف موسوعة العلوم الاجتماعية الذي يصف الفساد بأنه "سوء استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح خاصة". كما عُرف الفساد أيضًا بأنه "خروج عن القانون والنظام العام وعدم الالتزام بهما من أجل تحقيق مصالح سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية للفرد أو لجماعة معينة". أما تعريف منظمة الشفافية العالمية للفساد، فهو "إساءة استخدام السلطة العامة لتحقيق كسب خاص".. [٢٠]

ومن هنا نلاحظ أن مصطلح الفساد (corruption) يتضمن معاني متعددة في جوهره. فهو ظاهرة موجودة في كافة القطاعات، سواء الحكومية أو الخاصة، ويظهر في أي تنظيم يكون فيه للأفراد قوة مسيطرة أو احتكار لسلعة أو خدمة أو اتخاذ قرارات. حيث تتوفر هناك حرية في تحديد الأفراد الذين يستلمون الخدمة أو السلعة، أو تمرير القرارات لفئة معينة دون غيرها. ويمكن أن يتضمن مصطلح الفساد الإداري عدة محاور رئيسية، نذكر منها:

١. الفساد السياسي: يتمثل في الانحراف عن النهج المحدد والمبادئ التي يلتزم بها تكتل أو حزب أو منظمة سياسية نتيجة الشعور بالأزلية أو اعتبار الحزب أو الكيان السياسي هو الأوحد أو الأسمى.

---

[١٩] المواد٦٨ و ٥ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م النافذ .

[٢٠] سعد فري شنيخر : تعدد الاجهزة الرقابية ودورها في الكشف والحد من الفساد الاداري اطروحة دكتوراه مقدمة الى المعهد العالي للدراسات المالية والمحاسبية ,جامعة بغداد , ٢٠١٠ ,ص ٧٠-

وقد يشمل بيع المبادئ الأساسية للمنظمة لصالح الكتل الدولية أو الإقليمية، لأسباب مثل الخيانة، التواطؤ، التخاذل، الخضوع، الجهل، أو الضغوطات.

٢. الفساد الإداري: يتعلق بالانحرافات الإدارية أو الوظيفية التي تحدث داخل المنظمات، والتي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لعمله، عبر مخالفة التشريعات القانونية وضوابط القيم الفردية. يشمل ذلك استغلال الموظفين لمواقعهم وصلاحياتهم للحصول على مكاسب ومنافع بطرق غير مشروعة.

٣. الفساد المالي: يظهر في الانحرافات المالية، مثل مخالفة الأحكام والقواعد المعتمدة حاليًا في تنظيمات الدولة وإداراتها، بالإضافة إلى مخالفات ضوابط وتعليمات الرقابة المالية.

٤. الفساد الأخلاقي: يتمثل في الانحرافات الأخلاقية وسلوك الفرد غير المنضبط، سواء من خلال تصرفاته التي تتعارض مع الدين أو الأعراف الاجتماعية المقبولة.[٢١]

الأحكام الدستورية ذات الصلة:

تُعد الأحكام الدستورية من الركائز القانونية التي تساهم في تنظيم عملية كشف الذمة المالية والإدارية، حيث تفرض على المسؤولين العموميين تقديم بيانات واضحة وشفافة حول ممتلكاتهم. ومن أبرز المبادئ الدستورية ذات الصلة بهذا الإجراء هو مبدأ المساواة أمام القانون، الذي يُعتبر حجر الزاوية لتحقيق العدالة وتعزيز الشفافية داخل المؤسسات الحكومية.

١. مبدأ المساواة أمام القانون:

تنص العديد من الدساتير الوطنية على أن جميع الأفراد متساوون أمام القانون، دون تمييز بناءً على المناصب أو المكانة الاجتماعية. يظهر هذا المبدأ في إلزام جميع الفئات المشمولة بالقوانين المنظمة بتقديم كشف الذمة المالية، بغض النظر عن المناصب أو الوظائف التي يشغلها هؤلاء الأفراد. على سبيل المثال، تنص المادة (٢٥) من الدستور المصري على أن "المواطنين متساوون أمام القانون في الحقوق والواجبات العامة"، مما يعني ضرورة أن يقدم المسؤولون إقراراتهم المالية والإدارية بما يتساوى مع الآخرين.[٢٢]

٢. الشفافية والمساءلة في الأحكام الدستورية.

تتضمن العديد من الدساتير نصوصًا صريحة تعزز مبدأ الشفافية كأحد المبادئ الأساسية لتحقيق النزاهة العامة. على سبيل المثال، ينص الدستور الأردني في المادة (٦) على إلزام جميع المسؤولين بتقديم

[٢١] ياسر خالد بركات الوائلي , الفساد الاداري , مفهومة اسبابه مقال متاح على شبكة المعلومات الدولية – مجلة النبأ – العدد ٨٠ , كانون الثاني – ٢٠٠٦م .

[٢٢] دستور جمهورية مصر العربية، ٢٠١٤، المادة ٢٥.

إقرارات دقيقة حول ممتلكاتهم ومصادر دخلهم. يهدف هذا الإجراء إلى منع تضارب المصالح وضمان النزاهة المالية، مما يساهم في تعزيز ثقة المواطنين في عمل المؤسسات الحكومية.[٢٣]

٣. الأحكام الدستورية المتعلقة بمكافحة الفساد.

تتضمن دساتير عدة دول نصوصًا خاصة تلزم المسؤولين العموميين باتباع معايير النزاهة والشفافية. على سبيل المثال، ينص دستور جنوب إفريقيا على مادة تلزم الموظفين العموميين بالكشف عن ذمتهم المالية كجزء من استراتيجية شاملة لمكافحة الفساد على المستوى الوطني. يهدف هذا الإجراء إلى تعزيز الرقابة على المسؤولين ومنع التلاعب أو استغلال المنصب لتحقيق مصالح شخصية.[٢٤]

٤.التطبيقات العملية.

يسهم الالتزام بالأحكام الدستورية المتعلقة بالمساواة والنزاهة في تقليل فرص استغلال المناصب العامة لتحقيق مكاسب شخصية غير مشروعة. كما يعزز هذا الالتزام من ثقة المجتمع في المؤسسات العامة ويضمن حماية المال العام من خلال توفير أساس قانوني قوي لمساءلة المسؤولين عن أي تضخم غير مبرر في ممتلكاتهم. يعد هذا التطبيق العملي خطوة هامة نحو تعزيز الشفافية والمحاسبة في إدارة الموارد العامة.[٢٥]

٥. دور الهيئات الرقابية.

تعتبر هيئة النزاهة من الهيئات المهمة التي تضم عدة تشكيلات ودوائر ومناصب تعمل بشكل تكاملي لتحقيق أهداف الهيئة في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية. تتكون الهيئة من رئيس الهيئة، نائب رئيس الهيئة، دائرة التحقيقات، دائرة الشؤون القانونية، دائرة الرقابة، دائرة التعليم والعلاقات العامة، دائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية، والدائرة الإدارية. وفيما يلي نستعرض تشكيل كل دائرة ومهامها بشيء من التفصيل:

١. رئيس الهيئة.

يعد رئيس الهيئة المسؤول الأول في الهيئة، ويُعيّن من قبل رئيس السلطة التنفيذية (رئيس مجلس الوزراء) من بين ثلاثة مرشحين يختارهم مجلس القضاء، على أن يتم تصديق تعيينه من قبل السلطة التشريعية (مجلس النواب) بأغلبية الأصوات.

ولم يُشترط في القانون أن يكون المرشح لرئاسة الهيئة حاملاً لشهادة معينة أو أن يتخصص في مجال معين. يكفي أن يكون متسماً بأسمى معايير السلوك الأخلاقي، ويحظى بسمعة نزاهة وأمانة. وبالتالي،

---

[٢٣] دستور المملكة الأردنية الهاشمية، ١٩٥٢، المادة ٦.

[٢٤] دستور جنوب إفريقيا، ١٩٩٦، المادة ١٩٥.

[٢٥] خالد عيسى. "دور الدستور في تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد"، مجلة الدراسات القانونية، العدد ١٨، ٢٠٢٠، ص ١٢٠.

يجوز أن يكون رئيس الهيئة من حاملي الشهادات الجامعية أو غيرها، ومن مختلف التخصصات مثل القانون، التربية، الإعلام، أو غيرها من المجالات. ومع ذلك، يجب أن تتوفر فيه الشروط العامة لتولي الوظائف العامة وفقًا لما نص عليه القانون.

يتولى رئيس الهيئة منصبه لمدة خمس سنوات، ولا يجوز لشخص واحد الاحتفاظ برئاسة الهيئة لأكثر من فترتين، سواء كانت هاتان الفترتان متتاليتين أو غير متتاليتين.

وقد نص البند (١) من القسم (٥) من القانون النظامي المؤسس للهيئة على طريقة إقالة رئيس الهيئة، حيث يجوز إقالته من منصبه بموافقة ثلثي أعضاء الهيئة التشريعية الوطنية في حال وجود أحد الأسباب التالية:

- عدم الكفاءة.
- إساءة التصرف بشكل خطير سواء على الصعيد الرسمي أو الشخصي.
- التقصير في أداء المهام.
- إساءة استخدام المنصب.

وأشار البند (٢) من القسم (٥) من القانون إلى وظائف وصلاحيات رئيس الهيئة، وهي إدارة وضبط عمليات الهيئة: يُتيح لرئيس الهيئة ضمان أداء الهيئة لجميع واجباتها ضمن إطار القانون.

اقتراح الميزانية والموافقة على المصروفات: من صلاحياته اقتراح ميزانية الهيئة والموافقة على مصروفاتها.

توظيف وتأديب الموظفين: يمتلك صلاحية توظيف، طرد، وتأديب موظفي الهيئة وفقًا لقواعد السلوك المعتمدة، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. كما يحدد مؤهلات الموظفين وبرامج تدريبهم.

إصدار اللوائح التنظيمية: يحق لرئيس الهيئة إصدار اللوائح التنظيمية المتعلقة بالكشف عن المصالح المالية بما يتوافق مع التوجيهات الواردة في القانون النظامي. كما يقر قواعد الإجراءات المتعلقة باستلام مزاعم الفساد والتحقيق فيها وضمان الالتزام بها.

إصدار التعديلات على قواعد السلوك: يُتاح له إصدار التعديلات على قواعد السلوك التي يجب أن يلتزم بها موظفو الحكومة، مع توضيح معايير السلوك الأخلاقي والمساعدة في ضمان الامتثال لها.

تفويض الصلاحيات: يحق لرئيس الهيئة تفويض مرؤوسيه في الهيئة بعض صلاحياته لتنفيذ المهام المشار إليها..[٢٦]

[٢٦] حسان علي عبدالحسين , دور الاجهزة الرقابية في مكافحة الفساد , بحث مقدم الى هيئة النزاهة دائرة الشؤون القانونية / قسم البحوث والدراسات ص ٥٩ بدون سنة .

٢. نائب رئيس الهيئة

نص البند (٣) من القسم (٥) على أن الهيئة تتكون من نائب واحد، يتم تعيينه بموجب نص البند (٤) من نفس القسم، ليكون المساعد الرئيس لرئيس الهيئة. يتولى نائب رئيس الهيئة تنفيذ مهام وظيفته تحت إشراف وإدارة وتوجيهات رئيس الهيئة. وفي حال عجز رئيس الهيئة عن ممارسة مهامه، يتولى نائب الرئيس جميع الصلاحيات والسلطات والمسؤوليات والمهام المرتبطة برئاسة الهيئة.

لم يحدد القانون شروطًا أو صفات معينة لمن يتعين نائبًا لرئيس الهيئة، بل ترك للسلطة التنفيذية تعيينه، مع إعطاء رئيس الهيئة حرية الاختيار وفقًا للقواعد العامة المتعلقة بتولي الوظائف العامة.

كما لم يُحدد القانون درجة نائب الرئيس، ولكن الاجتهادات القانونية عدت نائب رئيس الهيئة موظفًا بدرجة وكيل وزارة، وذلك قياسًا على أن رئيس الهيئة يُعد بدرجة وزير، وبالتالي يحق لنائب الرئيس جميع حقوق تلك الدرجة.. [٢٧]

٣. دائرة التحقيقات.

تعد دائرة التحقيقات من أولى الدوائر التي أشار إليها القانون، ومهمتها الأساسية هي "كشف الفساد في الحكومة العراقية والتحقيق فيه". يرأس هذه الدائرة موظف بدرجة "مدير"، ويتحمل مسؤولية وضع إجراءات استلام مزاعم الفساد والتحقيق فيها، بما في ذلك المزاعم المغفلة.[٢٨]

٢. دائرة الشؤون القانونية.

تعد دائرة الشؤون القانونية هي الدائرة الثانية التي عالجها القانون في البند (٦) من القسم (٥) من القانون النظامي، والتي أُنيط بها المهام التالية:

أ- مساعدة رئيس الهيئة ونصحه لضمان الامتثال للقانون العراقي.

ب- تقديم الاقتراحات بشأن التشريعات التي ترفعها الهيئة إلى هيئة التشريع الوطنية.

يرأس هذه الدائرة موظف بدرجة "مدير" يعينه رئيس الهيئة، ولم يشترط القانون أي شروط أو صفات معينة فيمن يتولى هذا المنصب.[٢٩]

٣. دائرة الوقاية.

تُعد دائرة الوقاية من الدوائر الهامة في الهيئة، حيث يرأسها موظف بدرجة "مدير" يعينه رئيس الهيئة. وتتمثل المسؤولية الرئيسية لهذه الدائرة في مساعدة رئيس الهيئة في وضع لائحة الكشف عن المصالح

[٢٧] ٩-المصدر نفسة ص ٦٠ – ٦١ .
[٢٨] المصدر نفسة ص٦١ .
[٢٩] المصدر نفسة ص٦١ .

المالية وتطوير النص المنقح لقواعد سلوك وأخلاقيات الخدمة العامة. كما تضمن الدائرة الانصياع الكامل لهذه اللائحة والقواعد من قبل موظفي الخدمة العامة.[٣٠]

٤. دائرة التعليم والعلاقات العامة

تُعد دائرة التعليم والعلاقات العامة من الدوائر الرئيسية في الهيئة، ويترأسها موظف بدرجة "مدير" يعينه رئيس الهيئة. تتمثل المهمة الرئيسية لهذه الدائرة في توفير برامج توعية وتثقيفية لموظفي الحكومة والشعب العراقي بهدف تعزيز ثقافة النزاهة والاستقامة والشفافية، فضلاً عن تعزيز الخضوع للمحاسبة والتعامل المنصف في الخدمات العامة. كما تسعى الدائرة إلى وضع مناهج دراسية وطنية لتعزيز مفهوم النزاهة العامة.

تتولى الدائرة أيضًا تثقيف المسؤولين العموميين وموظفي الحكومة والجمهور حول المبادئ الأخلاقية للخدمة العامة وقواعد السلوك والإجراءات المتعلقة بالكشف عن المصالح المالية. في هذا السياق، تتعاون مع وزارة التعليم والمسؤولين في مؤسسات التعليم الرسمية لتطوير مواد دراسية وأبحاث وحملات توعوية تهدف إلى نشر ثقافة النزاهة.

نظرًا للدور الكبير الذي تؤديه هذه الدائرة في تعزيز جهود الهيئة لمكافحة الفساد، منحها البند (٨) من القسم (٥) من القانون النظامي سلطة تعيين المستشارين، وهي ميزة تمنحها هذه الدائرة لتعزيز قدرتها على تحقيق أهدافها.[٣١]

٥. دائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية.

تُعد دائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية من الدوائر الأساسية التي تم تناولها في القانون. تتمثل مهمتها الرئيسية في التعاون مع المنظمات غير الحكومية لتعزيز ثقافة السلوك الأخلاقي في القطاعين العام والخاص.

وتعتمد هذه الدائرة على عدة وسائل لتحقيق أهدافها، أبرزها:

- تطوير ونشر المواد التوعوية التي تروج للقيم الأخلاقية.
- إدارة برامج تدريبية تهدف إلى تحسين السلوك المهني وزيادة الوعي بالنزاهة.
- ممارسة نشاط الاتصال بالجمهور عبر أجهزة الإعلام لتعزيز الوعي العام بقيم النزاهة.
- القيام بأعمال أخرى تتناسب مع تعزيز هذا النشاط وتوسيع نطاق تأثيره.

ترأس هذه الدائرة موظف بدرجة "مدير" يعينه رئيس الهيئة، تمامًا كما هو الحال مع باقي دوائر الهيئة[٣٢]

[٣٠] -المصدر نفسة ص٦٢ .
[٣١] المصدر نفسة ص٦٢ .
[٣٢] المصدر نفسة ص ٦٢ – ٦٣ .

المبحث الثالث: نطاق تطبيق كشف الذمة المالية

١. الفئات الملزمة بتقديم الكشف

لم تحدد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٤ الفئات المكلفة بتقديم إقرار الذمة المالية، بل تركت هذه الصلاحية للقوانين الوطنية. وبذلك، فإن تحديد الفئات المشمولة بنظام إقرار الذمة المالية يعود للتشريعات الوطنية، التي تتفاوت في تحديد نطاق الفئات المشمولة.

في العراق، حدد التشريع الفئات الملزمة بتقديم كشف الذمة المالية في عدة مراحل. في البداية، حدد قانون الكسب غير المشروع لعام ١٩٥٨ فئات معينة من الموظفين وأصحاب الدرجات الخاصة والمناصب العليا. ثم جاء قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ ليضيف فئات أخرى إلى القائمة.

الفئات الملزمة بتقديم كشف الذمة المالية وفقًا لقانون هيئة النزاهة هي:

١. رئيس الجمهورية.
٢. أعضاء السلطة التشريعية.
٣. رئيس الوزراء ونوابه، والوزراء ومن هم بدرجتهم، ووكلائهم، والموظفون بدرجة خاصة
٤. رئيس مجلس القضاء الأعلى والقضاة.
٥. رؤساء الأقاليم ورؤساء وزرائها ووزراؤهم ووكلاؤهم.
٦. المحافظون وأعضاء مجالس المحافظات.
٧. رؤساء الهيئات المستقلة ووكلاؤهم ونوابهم.
٨. السفراء والقناصل والملاحق.
٩. قادة الفيالق والفرق ورؤساء الأجهزة الأمنية.
١٠. المدراء العامون ومن هم بدرجتهم، ومحققو الهيئة.
١١. الضباط في القوات المسلحة، وقوى الأمن الداخلي، والأجهزة الأمنية من رتبة مقدم فما فوق.
١٢. كل من ترى الهيئة ضرورة الكشف عن ذممهم المالية.[٣٣]

الملاحظات على قانون هيئة النزاهة:

الملاحظ أن قانون هيئة النزاهة قد أضاف فئات جديدة لم تكن مشمولة في لائحة الكشف عن المصالح المالية. كما أن الفقرة (١٢) من القانون تمنح الهيئة صلاحية إضافة فئات أخرى حسب تقديرها ووفق ما تراه ضروريًا للكشف عن ذممهم المالية.

لكن عند مقارنة فئات المكلفين بتقديم كشف الذمة المالية وفقًا لقانون هيئة النزاهة مع قوانين الكسب غير المشروع المقارنة، تظهر بعض الملاحظات الهامة، منها:

[٣٣] المادة ١٣ من قانون الكسب غير المشروع رقم ١٥ لسنة ١٩٥٨.

أولاً: هناك فئات معينة من الوظائف التي جرى تضمينها في أغلب قوانين الكسب غير المشروع في الدول الأخرى، مثل مأموري التحصيل، المندوبين، الأمناء على الودائع، الصيارفة وأعضاء لجان المشتريات. هذه الوظائف تتسم بطبيعة خاصة تجعلها عرضة لاستغلال المناصب لتحقيق مكاسب غير مشروعة، ويصعب في الغالب اكتشاف مثل هذه الجرائم نظرًا لطابعها السري، مثل جريمة الرشوة أو الاختلاس.[٣٤]

ثانيا: شملت بعض القوانين، كالقانون الفلسطيني الأحزاب السياسية مع الفئات المشمولة بكشف الذمة المالية [٣٥]، ونرى إننا في أمس الحاجة بشمول الأحزاب السياسية في تقديم كشف الذمة المالية، نظرا لما يلاحظ من تنامي ثروة الأحزاب الحاكمة بشكل واضح، وغير متناسب مع موارد الحزب. فموارد الأحزاب وفقا لقانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ هي من الاشتراكات التي يدفعها الأعضاء وفوائد استثمار أمواله والتبرعات والمنح الداخلية، إضافة إلى المبالغ المخصصة له من الموازنة العامة.[٣٦]

ثالثا: لم يعالج القانون حالة ما إذا كان زوج المكلف، هو الآخر مكلف بتقديم إقرار عن ذمته المالية، فهل يكفي تقديم أحدهم إقرارا بذمته المالية دون الآخر؟ وقد عالج المشرع المصري هذا الموضوع بشكل دقيق مقررا إلزام كلا الزوجين بتقديم إقرارا مستقلا عن الزوج الآخر[٣٧]

رابعا: لم يضع القانون القواعد المتعلقة بإقرار الذمة المالية، في الحالة التي يكون فيها الزوج متزوج بأكثر من زوجة، فهل يلزم بتقديم إقرار عن كل الزوجات أم عن زوجة واحدة؟

خامسا: لم يعالج القانون مسالة امتناع زوج المكلف عن كشف الذمة المالية، إذ إن لكل منهما ذمة مالية مستقلة، ويحصل أن يمتنع الزوج عن البوح بمكنون ذمته المالية إلى الزوج الآخر المكلف، فما هو الأجراء المتبع في هذه الحالة؟ في التشريعات المقارنة، نجد إن المشرع المصري قد وضع القواعد المنظمة لهذا الموضوع وذلك بان الزم المكلف بإبلاغ الجهة المختصة ذا الامتناع، وعلى الجهة المذكورة إلزام الزوج الممتنع بتقديم إقرارا بذمته المالية بصورة مستقلة.[٣٨]

٢. حدود الكشف: الأصول، الممتلكات، الدخل، والالتزامات المالية:

يتطلب كشف الذمة المالية من المسؤولين تقديم معلومات شاملة ودقيقة حول مختلف جوانب حياتهم المالية بهدف ضمان الشفافية والنزاهة. ويتضمن هذا الكشف عادةً تفاصيل حول الأصول ،الممتلكات ،الدخل،

---

[٣٤] المادة ١٠ من اللائحة التنظيمية لكشف المصالح المالية رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ النافذ

[٣٥] ـ المادة١٣/١و٢ من قانون الكسب غير المشروع لسنة ١٩٥٨

[٣٦] لمادة ١٨ من قانون الكسب غير المشروع رقم ١٥ لسنة ١٩٥٨ .

[٣٧] د. آمال يعيش تمام ، صور التجريم الجديدة المستحدثة بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد الخامس ، ص١٠٢ .علما إن هذه الأركان تشكل جريمة عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالممتلكات وذلك في المادة ٣٦من قانون مكافحة الفساد الجزائري .

[٣٨] القاضي رحيم العكيلي ، علاقة هياة النزاهة بغيرها من الاجهزة الحكومية ،متاح على شبكة الانترنت :WWW.NAZAHA.IQ

والالتزامات المالية. يتفاوت نطاق هذا الكشف من دولة إلى أخرى وفقًا للتشريعات الوطنية، ولكن هناك مبادئ أساسية تتفق عليها معظم الأنظمة القانونية التي تنظّم هذا الموضوع.

١. الأصول والممتلكات:

تشمل الأصول جميع الممتلكات التي يمتلكها الفرد، سواء كانت عقارية، نقدية، أو منقولة. في التشريعات الأمريكية، على سبيل المثال، يُلزم المسؤولون بتقديم تفاصيل دقيقة حول العقارات التي يمتلكونها سواء كانت داخل البلاد أو خارجها، بالإضافة إلى الأسهم والسندات التي يمتلكونها أو تلك التي استثمروا فيها[٣٩]. كما يتعين على المسؤولين ذكر أي شركات أو مؤسسات تجارية يملكون حصصًا فيها، إذ يتم فحص هذه المعلومات بشكل دوري للتأكد من النزاهة وعدم وجود تضارب مصالح [٤٠].

وفي الدول الأوروبية، تُشترط أيضًا الإفصاح عن الأصول العقارية، والذهب، والأراضي الزراعية، كما يجب الإشارة إلى القيمة السوقية المقدرة لهذه الأصول بشكل دوري. يُعد هذا الإفصاح خطوة أساسية لضمان الشفافية في استثمارات المسؤولين وحمايتهم من تهم تضارب المصالح.[٤١]

٢. الدخل والمصادر المالية:

يتطلب النظام القانوني في معظم الدول إظهار جميع المصادر المالية التي يحصل منها المسؤولون على دخلهم، سواء كان دخلًا شهريًا أو سنويا. يُشمل في ذلك المرتبات من الوظائف الحكومية، الأرباح الناتجة عن الاستثمارات، بالإضافة إلى أي دخل إضافي من عقود استشارية أو نقل ملكية. في التشريعات السعودية، يُلزم المسؤولون بالإفصاح عن أي دخل يحصلون عليه من خلال شركات أو استثمارات خاصة تتعلق بأعمالهم الحكومية.[٤٢]

أما في الدستور الفرنسي، فيجب على المسؤولين الكشف عن مقدار الدخل السنوي الناتج عن مهنهم الخاصة بجانب المرتبات الحكومية، ويُعتبر هذا البند أساسًا لتقليص الفساد وتحقيق الشفافية في الإدارة العامة.[٤٣]

٣. الالتزامات المالية:

يشمل الكشف أيضًا الالتزامات المالية التي تقع على عاتق المسؤولين، مثل القروض الشخصية، الديون البنكية، أو أي التزامات تجارية قائمة. تعد الديون أحد العناصر الأساسية في الكشف، إذ قد تعكس قدرات

---

[٣٩] U.S. Government Accountability Office. "Financial Disclosure Requirements for Federal Employees," ٢٠٢٠, p. ٢٢.

[٤٠] European Commission. "Financial Transparency and Public Sector Disclosure," ٢٠١٨, p. ٣٥.

[٤١] French National Assembly. "Law on Transparency and Public Life," ٢٠١٣, p. ٤٨.

[٤٢] المملكة العربية السعودية، "قانون النزاهة والمكافحة الفساد"، ٢٠٢١، ص ١١٠.

[٤٣] **Constitution of the French Republic**, ١٩٥٨, Article ٥٢.

المسؤولين على الوفاء بتعهداتهم المالية وتأثيراتها على سلوكهم في اتخاذ القرارات [٤٤].في الولايات المتحدة، يُلزم المسؤولون بالكشف عن القروض العقارية، بالإضافة إلى الديون الشخصية التي قد تؤثر على قدرتهم على التصرف بشكل محايد في منصبهم الحكومي.[٤٥]

التحديات المتعلقة بنطاق الكشف.

رغم ضرورة الكشف الشامل، تواجه الأنظمة القانونية العديد من التحديات في تحديد الحدود الدقيقة للمعلومات الواجب الإفصاح عنها. ففي بعض الدول، تتعارض الخصوصية الشخصية مع الشفافية التي يتطلبها الكشف عن الذمة المالية، مما يجعل هناك حاجة لإيجاد توازن بين حماية الخصوصية وتوفير المعلومات الضرورية لتحقيق النزاهة.[٤٦]

المبحث الثاني: الآثار القانونية المترتبة على تقديم كشف الذمة المالية والإدارية

المطلب الأول: الآثار الإيجابية لتقديم كشف الذمة المالية والإدارية

١. تعزيز الشفافية والنزاهة في المؤسسات العامة

يُعتبر تقديم كشف الذمة المالية أحد الوسائل الأساسية لتحقيق الشفافية والنزاهة في المؤسسات العامة والخاصة. فالكشف المالي يمنح الجهات الرقابية القدرة على تتبع الموارد المالية للمسؤولين وضمان استخدامها بطريقة تخدم المصلحة العامة. كما يعزز من ثقة المجتمع في المؤسسات الحكومية، إذ يشعر الأفراد أن المسؤولين يخضعون لآليات محاسبة صارمة تهدف إلى الحد من تضارب المصالح [٤٧].

في هذا السياق، أشارت منظمة الشفافية الدولية إلى أن الدول التي تعتمد نظام الكشف المالي الشامل قد حققت مستويات أعلى من النزاهة، حيث تراجعت مؤشرات الفساد فيها مقارنة بالدول التي لم تعتمد هذا النظام[٤٨]. على سبيل المثال، تُلزم الولايات المتحدة جميع المسؤولين الحكوميين بالكشف عن ممتلكاتهم ومصادر دخلهم، ما ساعد في بناء نظام رقابي قوي يحد من إساءة استخدام السلطة لتحقيق مكاسب شخصية [٤٩].

٢. التحقيق في قضايا الفساد الإداري:

وفقًا لما ورد في القسم (٣) من القانون النظامي رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤م، تمتلك هيئة النزاهة صلاحيات واسعة للتحقيق في قضايا الفساد الإداري. وقد فصلت البنود (١، ٢، ٣، ٤، ٥) من القسم

[٤٤] منظمة الشفافية الدولية. "الشفافية في الإعلانات المالية للمسؤولين"، ٢٠١٩، ص ٧٢.

[٤٥] U.S. Office of Government Ethics, "Annual Financial Disclosure," ٢٠١٩, p. ١٦.

[٤٦] علي، محمد. "التحديات القانونية في كشف الذمة المالية"، مجلة الدراسات القانونية، العدد ٢٤، ٢٠٢٠، ص ١٠٠.

[٤٧] Transparency International, "The Role of Financial Disclosure in Enhancing Public Sector Transparency," ٢٠٢٠, p. ١٥.

[٤٨] منظمة الشفافية الدولية، "تقارير النزاهة العالمية"، ٢٠١٩، ص ٨٥.

[٤٩] U.S. Office of Government Ethics, "Annual Financial Disclosure: Reducing Conflicts of Interest," ٢٠٢١, p. ١٠.

(٤) من نفس القانون اختصاصات الهيئة في هذا المجال، بما في ذلك علاقتها بقاضي التحقيق. يمنح القانون الهيئة صلاحية التحقيق في قضايا الفساد، حيث تُوظف محققين معتمدين يتمتعون بصلاحيات واسعة، تعادل صلاحيات محقق المحكمة وفقًا للقانون.

كما يتيح القانون للهيئة أن تكون طرفًا في القضايا المعروضة أمام قاضي التحقيق، خصوصًا تلك التي تتعلق بالفساد الإداري الذي حدث بعد تاريخ ١٧/تموز/١٩٦٨. ويجوز للهيئة إحالة أي معلومات تتعلق بمخالفات محتملة لقواعد السلوك المهني إلى رئيس الدائرة الحكومية المعنية أو إلى المفتش العام في الوزارة ذات الصلة. ويمكن أن تتضمن هذه الإحالة توجيهات باتخاذ إجراءات تأديبية عند الضرورة..[٥٠]

٣.خلق ثقافة النزاهة والشفافية والخضوع للاستجواب

أكد الأمر (٥٥) أهمية هذه الصلاحية من خلال عدة نصوص، حيث وردت في القسم (١) وأُشير إليها في القسم (٣)، وتناولها القسم (٤) في البند (٩)، كما ناقشها القسم (٥) في البندين (٨) و(٩). وتشمل هذه النصوص دور هيئة النزاهة في ترسيخ ثقافة النزاهة عبر قناتين رئيسيتين:

- الأولى: تنفيذ مبادرات تهدف إلى توعية وتثقيف الشعب، لتعزيز مطالبه بوجود قيادة نزيهة وشفافة تتحلى بالمسؤولية وتخضع للمحاسبة. تشمل هذه المبادرات وسائل متنوعة لنشر هذه الثقافة، مثل الاستفادة من أجهزة الإعلام، إدماج القيم الأخلاقية في المناهج الدراسية، وتنظيم الندوات الثقافية.
- الثانية: تعزيز ثقافة النزاهة في الحكومة والقطاع العام وبين الموظفين، من خلال التركيز على أخلاقيات الخدمة العامة، وتشجيع الشفافية، والاستقامة، والمساءلة، والإنصاف في تقديم الخدمات العامة. يتم ذلك عبر برامج تثقيفية وتوعوية موجهة لهذه الفئات.

.[٥١]

اقتراح تشريعات تساعد في القضاء على الفساد:

تعد صلاحية اقتراح التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد من المهام الأساسية التي أقرها الأمر (٥٥) في عدة مواضع. فقد نص القسم (١) من هذا الأمر، تحت عنوان "الغرض"، على أن اقتراح التشريعات التي تعزز مكافحة الفساد يُعد من أهم الأهداف التي أُنشئت من أجلها الهيئة. كما تناول القسم (٣) هذا الموضوع تحت عنوان "المفوضية المعنية بالنزاهة"، حيث أكد أن اقتراح التشريعات يمثل جزءًا أساسيًا من أسس إنشاء المفوضية.

وفي القسم (٤)، البند (٨)، تحت عنوان "الصلاحيات والواجبات"، نص الأمر على أن من صلاحيات الهيئة تقديم مقترحات للتشريعات الموجهة لمكافحة الفساد إلى السلطة التشريعية (مجلس النواب). وعلاوة

[٥٠] القسم ٣ والبنود ١,٢,٣,٤,٥ من القسم ٤ القانون النظامي رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ م .
[٥١]القسم ١,٢,٣,٤,٥ من القانون النظامي رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤م .

على ذلك، يُعد هذا الدور إحدى المهام الموكلة إلى دائرة الشؤون القانونية في الهيئة، ممثلة بمديرها، كما ورد في البند (٦) من القسم (٥) من الأمر (٥٥).

تؤكد هذه النصوص أهمية دور هيئة النزاهة في مجال اقتراح التشريعات، شريطة أن تركز هذه التشريعات على مكافحة الفساد، وتعزيز ثقافة الاستقامة والنزاهة والشفافية، وتشجيع المحاسبة، والاستجواب، والإنصاف في التعامل مع الحكومة..[٥٢]

٣. منع تضارب المصالح وضمان الحياد في القرارات الإدارية:

يُعد كشف الذمة المالية والإدارية أداة فعّالة لضمان أن المسؤولين يتخذون قراراتهم بما يخدم المصلحة العامة، دون التأثر بمصالح شخصية قد تضر بنزاهة عملهم. يسهم هذا الإجراء في منع تضارب المصالح من خلال تمكين الجهات الرقابية من تتبع أي مكاسب أو استثمارات قد ترتبط بشكل مباشر بالقرارات الإدارية. وبهذا، يضمن النظام اتخاذ قرارات حيادية تخدم الصالح العام، بعيدًا عن أي شكل من أشكال الانحياز..[٥٣]

٤.تحسين الثقة العامة في المؤسسات الحكومية والخاصة

إن الثقة العامة في المؤسسات تعتمد بشكل أساسي على مدى التزام هذه المؤسسات بالنزاهة والشفافية. يُعد كشف الذمة المالية بمثابة التزام عملي يعكس رغبة المسؤولين في التصرف بنزاهة وخدمة الصالح العام. يساعد هذا الإجراء في طمأنة المواطنين والمستثمرين بأن الأموال العامة تُدار بمسؤولية، مما يزيد من الثقة بالمؤسسات الحكومية والخاصة.[٥٤]

أظهرت دراسة أجرتها البنك الدولي أن الدول التي تتبنى آليات فعّالة للإفصاح المالي شهدت زيادة بنسبة ٣٠٪ في ثقة المواطنين بالمؤسسات العامة مقارنة بالدول التي تغيب فيها هذه الآليات [٥٥].على سبيل المثال، أدى تطبيق قوانين الإفصاح المالي في نيوزيلندا إلى تحسين ترتيبها في مؤشر الشفافية العالمي، مما عزز مكانتها كمركز دولي للاستثمار والأعمال [٥٦].

---

[٥٢] القسم ١ والقسم ٤ والبند ٨ والقسم ٥ البند ٦ من الامر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤م .

[٥٣] دراسة حول "تضارب المصالح في القطاع الحكومي العراقي"، جامعة بغداد، ٢٠١٨.

[٥٤] منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، "دور الشفافية في تحسين الإدارة العامة"، ٢٠٢١، ص ٧٢.

[٥٥] World Bank, "Transparency and Trust: The Role of Financial Disclosure in Public Administration," ٢٠١٩, p. ٣٠.

[٥٦] Transparency International, "New Zealand: A Model for Transparency and Accountability," ٢٠٢٠, p. ١٤.

المطلب الثاني: الآثار السلبية أو التحديات المرتبطة بكشف الذمة المالية

١. انتهاك الخصوصية الشخصية

يُعد كشف الذمة المالية والإدارية مطلبًا ضروريًا لتعزيز الشفافية، إلا أنه قد يؤدي إلى انتهاك خصوصية الأفراد، خاصة إذا لم تُراعَ الضوابط اللازمة في إدارة المعلومات المالية. حيث إن تقديم المسؤولين تفاصيل دقيقة عن أملاكهم وذممهم المالية قد يفتح الباب أمام استغلال هذه البيانات أو تسريبها بطريقة غير قانونية. وهذا يُبرز الحاجة إلى وضع آليات صارمة لحماية المعلومات الشخصية وفقًا للتشريعات العراقية التي تنظم حماية البيانات الشخصية [٥٧].

٢. استغلال المعلومات المالية لأغراض غير قانونية

من التحديات الخطيرة المرتبطة بكشف الذمة المالية إمكانية استغلال المعلومات المُصرَّح بها لأغراض غير قانونية، مثل الابتزاز أو الإضرار بسمعة المسؤولين. قد يؤدي تسريب هذه البيانات إلى استغلالها من قِبل أطراف لها مصالح خاصة، مما يعزز الحاجة إلى تشديد الرقابة على الجهات التي تحتفظ بهذه المعلومات وضمان استخدامها فقط للأغراض الرقابية المشروعة [٥٨].

٣. التعقيدات الإدارية والتنظيمية التي قد تؤدي إلى ضعف الالتزام

تواجه الجهات المكلفة بتنفيذ نظام كشف الذمة المالية تحديات تنظيمية كبيرة، حيث قد تكون الآليات المتبعة لتقديم ومراجعة الكشوف معقدة وغير واضحة، مما يؤدي إلى ضعف الالتزام من قبل المسؤولين. على سبيل المثال، قد يؤدي غياب نظم إلكترونية متكاملة إلى تعطيل عملية جمع البيانات والتحقق منها بشكل فعّال. وقد أشارت التقارير الرقابية في العراق إلى أن عدم وضوح الإجراءات الإدارية يُعدّ عائقًا كبيرًا أمام تنفيذ التشريعات المتعلقة بالكشف المالي بشكل فعّال [٥٩].

المطلب الرابع: العقوبات المترتبة على الإخلال بواجب تقديم كشف الذمة المالية

١. عدم تقديم الكشف: الغرامات والعقوبات الإدارية والقانونية

يُعد الامتناع عن تقديم كشف الذمة المالية خرقًا للقوانين التي تهدف إلى تعزيز النزاهة والشفافية في المؤسسات العامة والخاصة. تختلف العقوبات المترتبة على هذا الإخلال بين الغرامات المالية والعقوبات الإدارية التي تشمل الفصل من الخدمة أو التجميد الوظيفي.

في دولة مثل الأردن، نص قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم ١٣ لسنة ٢٠١٦ على إلزام المسؤولين الحكوميين بتقديم إقرارات الذمة المالية خلال مدة محددة من تولي المنصب، مع فرض غرامات تصل

[٥٧] قانون حماية البيانات الشخصية العراقي، الصادر عن وزارة العدل، ٢٠١٥.
[٥٨] تقرير حول "حماية المعلومات المالية للمسؤولين"، هيئة النزاهة العراقية، ٢٠٢١.
[٥٩] دراسة تحليلية حول "التحديات التنظيمية في تطبيق قوانين النزاهة"، جامعة بغداد، ٢٠١٩.

إلى ٥٠٠٠ دينار في حال عدم الامتثال[٦٠]. وبالمثل، أكدت التشريعات التونسية ضمن قانون الإثراء غير المشروع على ضرورة تقديم الكشف في مواعيد محددة، وإلا يتم فرض عقوبات مالية وإدارية.[٦١]

٢.تقديم بيانات خاطئة أو مضللة: المسؤولية الجنائية

يُعد تقديم بيانات غير صحيحة في كشف الذمة المالية جريمة يعاقب عليها القانون باعتبارها محاولة للإخفاء أو التستر على أصول غير مشروعة. تتحول هذه الجريمة إلى مسؤولية جنائية قد تصل إلى السجن أو فرض غرامات مالية ضخمة.

أوضح قانون مكافحة الفساد في المغرب أن تقديم معلومات مضللة في إقرارات الذمة المالية يُعتبر جريمة تزوير يعاقب عليها بالحبس لمدة تصل إلى خمس سنوات وغرامة مالية تُحدد حسب جسامة الخطأ[٦٢]. كما أشار تقرير منظمة الشفافية الدولية إلى أن تقديم بيانات خاطئة في بعض الدول مثل الفلبين يؤدي إلى الحبس والغرامة مع الحرمان من العمل في الوظائف العامة [٦٣].

٣. دور الأجهزة الرقابية في متابعة المخالفات

تُعتبر الأجهزة الرقابية العمود الفقري لنظام كشف الذمة المالية، إذ تتحمل مسؤولية مراقبة مدى التزام الأفراد بالقوانين والإبلاغ عن أي انتهاكات. تشمل هذه الأجهزة مؤسسات مثل هيئات مكافحة الفساد ودواوين المحاسبة.

في الكويت، تقوم الهيئة العامة لمكافحة الفساد (نزاهة) بمراجعة كشوف الذمة المالية، وتتولى الإحالة إلى القضاء عند رصد مخالفات. وقد أشار تقرير صادر عن ديوان الرقابة المالية العراقي إلى أن عدم تفعيل دور الأجهزة الرقابية يُضعف الامتثال، مما يزيد من حالات الإثراء غير المشروع.[٦٤]

المبحث الثالث: التحديات والتوصيات لتفعيل نظام كشف الذمة المالية والإدارية

المطلب الأول: التحديات القانونية والإدارية

١. غياب التشريعات الموحدة والفعالة في بعض الدول

في القانون العراقي، يمكن ملاحظة وجود نقص في تشريعات موحدة وفعالة تُلزم المسؤولين بتقديم كشوف الذمة المالية بشكل منتظم وشامل. رغم وجود قوانين مثل قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم

[٦٠] قانون النزاهة ومكافحة الفساد، الأردن، المادة ١٦، الطبعة المحدثة ٢٠٢٠.
[٦١] قانون الإثراء غير المشروع، تونس، منشورات المركز الوطني للتشريع، ٢٠٢١، ص ٧٨.
[٦٢] قانون مكافحة الفساد، المغرب، المادة ٢٧، ٢٠١٩.
[٦٣] Transparency International, "Financial Misreporting: Global Case Studies," ٢٠٢٠, p. ٤٤.
[٦٤] ديوان الرقابة المالية العراقي، "تقرير تفعيل دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد"، ٢٠٢٢، ص ٣٢.

٣٠ لسنة ٢٠١١، إلا أن تطبيقها لا يتم بصورة موحدة وشاملة في جميع مؤسسات الدولة. يساهم هذا القصور في ضعف الشفافية وصعوبة مساءلة المسؤولين [٦٥].

٢.ضعف الرقابة على التنفيذ والمتابعة

من أبرز التحديات القانونية والإدارية في العراق ضعف آليات الرقابة الفعّالة على تنفيذ متطلبات كشف الذمة المالية. تفتقر المؤسسات الرقابية، بما في ذلك هيئة النزاهة، إلى الدعم الكافي لتعزيز قدرتها على المتابعة والمحاسبة. بالإضافة إلى ذلك، تُعاني هذه المؤسسات من التدخلات السياسية التي قد تعيق عملها بشكل مستقل [٦٦].

٣.عدم توفر نظم إلكترونية متكاملة لتقديم ومراجعة الكشوف

لا يزال العراق يعتمد على وسائل تقليدية في تقديم ومراجعة كشوف الذمة المالية، وهو ما يفتح المجال للتلاعب أو التأخير في الإجراءات. يُعد تطوير نظم إلكترونية آمنة وشفافة أداة أساسية لتحسين الكفاءة وتقليل الفساد. ومع ذلك، فإن غياب البنية التحتية التقنية المناسبة يُعتبر عائقًا رئيسيًا في تحقيق هذا الهدف [٦٧].

المطلب الثاني: التحديات المجتمعية والثقافية.

١. ضعف الوعي بأهمية كشف الذمة المالية

يواجه العراق تحديات مجتمعية تتعلق بضعف الوعي العام حول أهمية كشف الذمة المالية كأداة لضمان الشفافية ومكافحة الفساد. يعزو البعض ذلك إلى نقص حملات التوعية الحكومية والمجتمعية التي تشرح دور هذه الآلية في بناء الثقة بين الدولة والمجتمع. كما أن غياب المناهج التعليمية التي تسلط الضوء على مفاهيم النزاهة والشفافية يساهم في استمرار هذا الضعف [٦٨].

٢. الخوف من الانتقام أو التشهير

تُعد المخاوف من الانتقام أو التشهير أحد العوامل التي تُعيق الأفراد، خاصة من يعملون في القطاع العام، عن تقديم كشوف دقيقة وشفافة لذممهم المالية. يُضاف إلى ذلك الخشية من استغلال هذه البيانات في النزاعات السياسية أو القبلية، مما يزيد من مقاومة هذه الفئة للإفصاح عن ممتلكاتهم [٦٩].

---

[٦٥] قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.
[٦٦] تقارير هيئة النزاهة العراقية، متوفرة عبر موقعها الرسمي.
[٦٧] دراسة صادرة عن مركز الدراسات القانونية، بغداد، ٢٠٢٠.
[٦٨] دراسة صادرة عن هيئة النزاهة العراقية، ٢٠١٩.
[٦٩] تقارير البنك الدولي عن الشفافية في العراق، ٢٠٢٠.

٣. نقص الثقة في المؤسسات الرقابية

تعاني المؤسسات الرقابية في العراق، مثل هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية، من ضعف ثقة الجمهور. يرجع ذلك إلى الشكوك حول استقلالية هذه الجهات ومدى فاعليتها في محاسبة المسؤولين الفاسدين. غالبًا ما يُنظر إلى هذه المؤسسات على أنها متأثرة بالضغوط السياسية أو غير قادرة على حماية مقدمي البيانات من الانتقام [٧٠].

المبحث الرابع: التوصيات والمقترحات.

١. تطوير التشريعات لضمان الامتثال وتحقيق الشفافية.

من الضروري تطوير التشريعات القانونية المتعلقة بكشف الذمة المالية، لضمان تنفيذها بفعالية على مستوى جميع مؤسسات الدولة. ينبغي أن تشمل هذه التشريعات آليات واضحة للمساءلة والعقوبات الصارمة للمخالفين. كما يُنصح بتفعيل قانون الكسب غير المشروع وتعزيز تطبيقه من خلال تقوية الجهات الرقابية المسؤولة عن متابعة تنفيذه [٧١].

٢.تطبيق نظم إلكترونية لتسهيل تقديم الكشوف ومراجعتها.

من التوصيات المهمة في هذا السياق تطوير وتنفيذ نظم إلكترونية متكاملة تُمكّن المسؤولين من تقديم كشوف الذمة المالية بشكل سريع وآمن. توفر هذه النظم أيضًا إمكانية مراجعة البيانات بسهولة وتسهّل من عملية التحقق من صحتها. يمكن الاستفادة من التجارب الدولية الناجحة في هذا المجال، مثل أنظمة الرقابة الإلكترونية في دول مثل الإمارات العربية المتحدة والمملكة المتحدة.[٧٢]

٢.نشر ثقافة النزاهة والشفافية من خلال حملات توعية.

يتطلب تحسين مستوى النزاهة والشفافية في العراق نشر ثقافة هذه القيم بين أفراد المجتمع، خاصة من خلال حملات توعية مستمرة. يجب أن تركز هذه الحملات على أهمية كشف الذمة المالية كأداة فعالة لمكافحة الفساد وتحقيق العدالة الاجتماعية. من الممكن تعزيز هذه الجهود عبر وسائل الإعلام المحلية، بالإضافة إلى التعاون مع المؤسسات الأكاديمية لتعزيز هذه الثقافة من خلال المناهج الدراسية [٧٣].

٤. تعزيز استقلالية الهيئات الرقابية وتوفير الدعم اللازم لها

من التوصيات الأساسية لتفعيل نظام كشف الذمة المالية في العراق هو تعزيز استقلالية الهيئات الرقابية، مثل هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية. يجب تأمين الدعم اللوجستي والمالي لهذه الهيئات لضمان قدرتها على ممارسة دورها الرقابي بفعالية وشفافية، دون أي تدخلات سياسية أو إدارية. أيضًا، يجب توفير

[٧٠] مركز الدراسات المجتمعية في بغداد، تقرير عام ٢٠٢٢.
[٧١] قانون الكسب غير المشروع العراقي، رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.
[٧٢] تقرير البنك الدولي عن أنظمة الشفافية الحكومية، ٢٠٢١.
[٧٣] تقارير هيئة النزاهة العراقية، ٢٠٢٠.

التدريب المستمر للعاملين في هذه الهيئات لضمان قدرتهم على استخدام الأدوات القانونية والإلكترونية المتاحة لهم بشكل مثالي [٧٤].

النتائج

يتضح من البحث أن كشف الذمة المالية والإدارية يُعد أحد الأدوات الأساسية لتحقيق الشفافية والنزاهة في المؤسسات العامة والخاصة. ومن أبرز النتائج:

١. تقديم كشف الذمة المالية والإدارية أداة فعالة لتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد؛ إذ يُسهم هذا الإجراء في بناء الثقة بين المؤسسات والمجتمع، ويحد من تضارب المصالح ويعزز بيئة عمل نزيهة.

٢. ضرورة وجود إطار قانوني وتنظيمي قوي لتفعيل هذا الإجراء، مع ضمان تطبيقه على جميع المستويات الوظيفية بشكل عادل ومنصف، ومعالجة الثغرات التي قد تعوق الامتثال.

٣. كشف الذمة المالية هو نظام يتيح للمواطنين والجهات الرقابية متابعة أصحاب المناصب العليا الذين يشغلون وظائف رفيعة في الدولة، من خلال إلزامهم بالإفصاح عن ممتلكاتهم المالية، بما في ذلك تلك التي تخص أقاربهم مثل الزوج والأبناء. يهدف هذا النظام إلى تقليل حالات الإثراء غير المشروع الناتج عن استغلال الوظيفة العامة أو المال العام.

٤- هناك نقص في وجود قانون واضح وصريح ينظم عملية كشف الذمة المالية ويحدد العقوبات المترتبة على عدم الالتزام بذلك في التشريعات العراقية الحالية.

٤- توجد تشريعات متضاربة وغير واضحة تتعلق بمسألة الكسب غير المشروع.

التوصيات

١. تعزيز الالتزام بتقديم كشوف الذمة المالية والإدارية من خلال التوسع في تطبيق نظم إلكترونية تسهل عملية الإفصاح والمراجعة.

٢. تطوير التشريعات لضمان تحقيق أفضل الممارسات، بما يشمل فرض عقوبات رادعة على المخالفين، وحماية المبلغين عن الفساد. وتفعيل قانون الكسب غير المشروع رقم (١٥) لسنة ١٩٥٨.

٣. نشر ثقافة النزاهة والشفافية عبر برامج توعية تستهدف جميع فئات المجتمع، مع تسليط الضوء على أهمية كشف الذمة المالية في بناء مؤسسات قوية وموثوقة.

٤. تعزيز دور الهيئات الرقابية بتوفير الموارد اللازمة لها وضمان استقلاليتها عن التدخلات السياسية والإدارية.

[٧٤] دراسة المركز العراقي للشفافية، ٢٠٢٢.

الملاحق:

نموذج كشف الذمة المالية

جمهورية العراق
هيأة النزاهة
دائرة الوقاية

هيأة النزاهة
جمهورية العراق
COMMISSION OF INTEGRITY

كومةاري عيراق
كومسيونى دة سنياكي
COMMISSION OF INTEGRITY
Prevention Office

١- الاسم الرباعي واللقب للمكلف: -

الاسم	اسم الأب	اسم الجد	الاسم الرباعي	اللقب

٢- محل وتاريخ الولادة :-

البلد	المحافظة	السنة	الشهر	اليوم

٣- عنوان السكن:-

البلد	المحافظة	الحي	محلة	زقاق	دار

٤- مقر العمل:-

أسم الوزارة أو الهيأة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة	الدائرة	القسم	المنصب	الدرجة الوظيفية / الرتبة العسكرية

٥- التعيين :-

تاريخ أول تعيين في الدولة العراقية	تاريخ تسلّم المنصب	الراتب الاجمالي رقماً وكتابة

التوقيع :- **ختم الدائرة**

الهوامش :