الاليات والوسائل لمكافحة الفساد الاداري والمالي في العراق

م. م. حمزة عيدان شياع
الجامعة التقنية الوسطى / معهد الادارة التقني
البريد الالكتروني / hamzaidan1973@gmail.com

المستخلص

تعتبر ظاهرة الفساد ظاهرة عامة منتشرة في بلدان العالم الثالث ومنها العراق ، لها تأثير سلبي على الاستقرار الامني والتنمية الاقتصادية وبالتالي تؤدي الى عجز الدولة عن مواجهة التحديات التي تواجهها في عملية البناء والاعمار وتلبية متطلبات المجتمع مما يؤدي ذلك الى فقدان الثقة بين الفرد والدولة ، ومما يؤدي ذلك الى تهديد كيان الدولة ووجودها .

للفساد صور (جرائم) مختلفة قد تكون ادارية أو مالية ، أو سياسية أو اخلاقية واجتماعية .أن الاليات القانونية والوسائل يمكن من خلالها مكافحة ظاهرة الفساد اذا تم تطبيق هذه الاليات والوسائل كما رسمها الدستور وعملها بدون تدخل خارجي .وقد تضمن البحث عدة مباحث الاول منه الفساد الاداري في العراق والمبحث الثاني جرائم الفساد الاداري واما المبحث الثالث تناولنا الاليات والوسائل التي يمكن من خلالها معالجة الفساد ، كما تضمن البحث عدة توصيات أهمها إصدار تشريعات تواكب المرحلة الحالة لغرض معالجة هذه الظاهرة وتطبيقها على الجميع بدون استثناء .

كلمات مفتاحية : الاليات ، مكافحة ، الفساد ، المالي

Mechanisms and means to combat administrative and financial corruption in Iraq

Hamza Edan Shyaa
Middle Technical University / Institute of Technical Management

Abstract

The crime of bribery is a form of administrative corruption governed by the criminal law, and it is one of the serious crimes that threaten the political, economic and social system, and it is the main reason for the spread of corruption in administrative units.

Bribery is an unethical practice that is forbidden in Shari'a and law, and consequently the lack of trust between the individual and the state due to individuals' failure to obtain their rights due to the spread of this phenomenon in all areas of the state, and in order for this phenomenon to be eliminated, efforts must be combined between the state and individuals in terms of independent bodies doing their work properly Away from favoritism and is based on the principle of accountability and accountability, and the issuance of legislations that keep

pace with the current development.The research included the definition of corruption and its types in the first topic, and bribery is one of the forms of corruption in the second topic. Several conclusions were reached that showed the seriousness of this phenomenon.

The research also included several recommendations, the most important of which is the issuance of legislation that keeps pace with the current stage related to legislation that deals with the issue of corruption and that applies to everyone without exception, and the use of international organizations, civil society organizations and the media by spreading legal and ethical awareness for the purpose of combating administrative and financial corruption .

Keywords: mechanisms, combating, corruption, finance

المقدمة

يعد الفساد الاداري والمالي ظاهرة عالمية منتشرة في جميع بلدان العالم ولكن حجم انتشار هذه الظاهرة يختلف باختلاف الانظمة والقوانين التي تحكم الدول ، وهذه الظاهرة ناتجة عن الافرازات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي بها الدولة ، وتعتبر هذه الظاهرة من الممارسات الغير اخلاقية المخالفة للنظم القانونية والاخلاق العامة .

لقد تم ذكر لفظ الفساد في اكثر من معنى في معاجم اللغة العربية وكانت تشترك في عدة أمور منها : خروج الشيء عن الاعتدال وهو ضد الاصلاح ، وكما وردت الفاظ الفساد في القرآن الكريم ، قال تعالى ((ولا تفسدوا في الارض بعد أصلاحها)) .

كما عرف البنك الدولي الفساد بأنه ((هو إساءة استعمال الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب خاصة)).

أن مكافحة الفساد هي مسالة يحكمها القانون الداخلي لدولة ولكن نتيجة لانتشاره من الممكن الاستعانة بالدول الخارجية عن طريق الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ، ومن الممكن الاستعانة بتجارب الدول الاخرى والاستفادة منها في مكافحة الفساد .

هدف البحث :-

يهدف البحث الى التعرف على وقائع الفساد في العراق والتعرف على مظاهر الفساد (الجرائم) ، وكما يهدف البحث الى التعرف على الاليات والوسائل التي يمكن من خلالها معالجة هذه الظاهرة .

مشكلة البحث :-

وجود هذه الظاهرة (الفساد) في مؤسسات الدولة بصورة عامة على الرغم من وجود الاليات والوسائل التي وضعت من أجل معالجة هذه الظاهرة يعود لاسباب مختلفة .

أهمية البحث :-

للبحث أهمية كبيرة من حيث التأكيد على الاليات القانونية والوسائل التي وضعها المشرع وتطبيقها بشكل صحيح يسهم وبشكل كبير في مكافحة هذه الظاهرة ، وبالتالي نستطيع بناء دولة قوية قادرة على مواجهة الازمات .

تقسيم البحث :-

تم تقسيم البحث الى ثلاث مباحث الاول منها الفساد الاداري في العراق والثاني جرائم الفساد ، والمبحث الثالث الاليات والوسائل لمكافحة الفساد ، ومن ثم الخاتمة وقد ضمنتها الاستنتاجات والتوصيات .

المبحث الاول

الفساد الاداري في العراق

أن ظاهرة الفساد الاداري ظاهرة سريعة الانتشار في كافة انحاء العالم لا علاقة لها بالمجتمعات الغنية او الفقيرة ، فأن حجم الفساد وانتشاره يختلف من دولة الى اخرى حسب التشريعات القانونية ، والدور الرقابي للحكومة على هذه الظاهرة ، ومدى ثقة المجتمع بالحكومة .

الفساد هو اساءة او استغلال الوظيفة العامة التي تكون تحت سلطة الموظف من أجل الحصول على منافع شخصية عن طريق قبول الرشوة لتسهيل اجراءات غير مشروعة ، وكما الفساد شكل أخر هو تعيين الاقارب في مؤسسات الدولة بشكل مخالف ومنافي لشروط التعيين ، وكما يمكن ان يكون الفساد عن طريق سرقة الاموال او اختلاسها من قبل الموظف التي تكون تحت حيازته[1] .

ان العراق مر بحالة من الفساد منذ وجود الانسان ، فالفساد موجود كظاهرة في العراق ، ولكن بعد عام 2003 تحولت هذه الظاهرة الى أزمة حقيقية بسبب عدم الاستقرار الامني والافتقار الى القوانين التي تواكب التطور في الجريمة وتنظيم الحياة الاجتماعية والادارية والاقتصادية ، حيث كان في السابق وجود فساد بنسبة معينة على الرغم من وجود القوانين الصارمة التي تتعلق بهذه الظاهرة ، ووجود الرقابة الفعلية على كافة مفاصل الدولة .

من الملاحظ بعد عام 2003 وجود فساد كبير ويعود السبب في ذلك بسبب تغيير النظام السياسي السابق للدولة ، وانهيار مؤسسات الدولة ، وغياب القوانين التي تواكب التطور السياسي وظهور الفساد بكافة أنواعه لعدم وجود قوانين صارمة ، وغياب دور الدولة من ناحية فرض سلطتها في الرقابة الصارمة على مؤسساتها حيث تم اعادة بناء الدولة ومؤسساتها على اساس المحاصصة.

لقد كان وما يزال للفساد الاثر الكبير في حياة المواطنين ، وفي وجود الدولة وكيانها ، حيث يعتبر الفساد آفة خطيرة لا تقل خطورتها عن خطورة مظاهر الارهاب ، واصبح في وقتنا الحالي مكافحة

الفساد وسيلة يستخدمها او طريقة يستخدمها الخصوم للحصول على مكاسب في الانتخابات من خلال البرنامج الانتخابي .

الاسباب كثيرة التي ادت الى انتشار هذه الظاهرة بشكل غير محدود منها غياب المبادئ والقيم الاخلاقية والاجتماعية ، وفقدان عامل الواعز الديني الذي اصبح غير موجود ، الى جانب ذلك غموض القوانين وعدم مواكبتها للتطور الحاصل في جوانب الحياة وغياب الرقابة الصارمة من تطبيق القوانين ، وغياب ثقافة المواطن للمرحلة التي يمر بها .

للفساد وسائل وطرق غير مشروعة من أجل الحصول على المناصب او الاموال ، او المزايدات و المناقصات والمشاريع وتتم هذه عن طريق الاعمال الغير مشروعة المتمثلة بالسرقة او الاختلاس او التزوير كلها تدور في تحقيق مكاسب خاصة دون وجه حق على حساب المصلحة العامة .

يتبين لنا ان ظاهرة الفساد في العراق هي ظاهرة خطيرة تهدد امن وكيان الدولة ويحتاج لمعالجة هذه الظاهرة والحد منها تشكيل محكمة عليا مستقلة تتخصص فقط بقضايا الفساد ، اضافة الى تفعيل المجلس الاعلى لمكافحة الفساد وتطبيقه على اساس مبدأ المساواة امام القانون ، وكذلك تفعيل دور الهيأت المستقلة بما تقوم به من دور رقابي .

المبحث الثاني

جرائم الفساد الاداري والمالي

سوف نتناول في هذا المبحث جرائم الفساد الاداري والمالي التي نص عليها قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969 بشكل واضح من خلال تقسيم هذا المبحث الى عدة مطالب :-

المطلب الاول :- الجرائم المخلة بسير العدالة

المطلب الثاني :- الجرائم المخلة بالثقة العامة

المطلب الثالث :- الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة

المطلب الاول

الجرائم المخلة بسير العدالة

من الجرائم المخلة بسير العدالة التي نص عليها قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل هي الجرائم الماسة بسير القضاء وجرائم تسهيل هروب المحبوسين والمقبوض عليهم وايوائهم ،

حيث تعتبر هذه الجرائم من جرائم الفساد الاداري والمالي ، حيث تكون من اختصاص هيئة النزاهة استناداً لنص المادة (1) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 ، وسوف نوضح هذه الجرائم في فرعين :-

الفرع الاول :- الجرائم الماسة بسير القضاء .

الفرع الثاني :- جرائم تسهيل هرب المحبوسين و المقبوض عليهم وايوائهم .

الفرع الاول

الجرائم الماسة بسير القضاء

يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة واحدة وبغرامة لا تزيد على مائة دينار او بأحدى هاتين العقوبتين كل موظف او شخص مكلف بخدمة عامة توسط لدى حاكم او قاض او محكمة لصالح احد الخصوم او الاضرار به[2] ، اي التدخل في الاجراءات القضائية وفي صدور قرار الحكم الذي يصدر في المحكمة من خلال التوسط من قبل الموظف او المكلف بخدمة عامة لدى القاضي او المحكمة للتأثير في سير اجراءاتها لصالح احد الخصوم او الاضرار بأحد الخصوم ، وكما تعتبر من الجرائم الماسة بسير القضاء الجرائم التي تسبب الحكم فيها ناتج عن توسط لدى القاضي حيث يعاقب بالحبس او الغرامة او بأحدى هاتين العقوبتين كل حاكم او قاضي اصدر حكماً ثبت ان غير حق وكان ذلك نتيجة التوسط لديه[3] .

الفرع الثاني

جريمة تسهيل هرب المحبوسين المقبوض عليهم وايوائهم

ان الغاية الاساسية من صدور قانون العقوبات هو حماية المجتمع من الجريمة والمجرمين من خلال فرض العقوبات الرادعة للشخص نفسه والى الاشخاص الاخرين من خلال توفير المنشاة العقابية ليتم وضع المجرمين بعيداً عن المجتمع وذلك لغرض اصلاحهم واعادة تأهيلهم وزجهم في المجتمع مرة اخرى حيث انيطت مهمة حراسة هؤلاء الاشخاص من قبل اشخاص كلفو بها خلال الفترة التي يحكم بها على الشخص لحين نهاية فترة العقوبة ، حيث في حالة هرب أحد السجناء من السجن يتواطى الحارس أو اهماله[4] حيث من يسهل هروب السجين المكلف بالقبض عليه من خلال اذا كان السجين موقوفاً او محجوزاً ، او يراد نقله فتمكنه من الهرب من جانب الموظف او المكلف بخدمة عامة الذي كلف بالقبض

على الشخص او حراسته المقبوض عليه من خلال التراخي والتغافل في الاجراءات اللازمة من أجل التعاون مع السجين لغرض تسهيل هروبه فأن ذلك يعتبر اخلال في سير القضاء واخلال بالواجبات الوظيفية ، وقد حدد المشرع عقوبة السجن على الموظف اذا كان المتهم الهارب محكوم عليه بالإعدام او السجن المؤبد او المؤقت[5] ، واما من يتسبب بهروب موقوف او محبوس او مقبوض عليه فأنه يعاقب بالحبس او الغرامة اذا سبب ذلك أهمال الموظف او المكلف بخدمة عامة[6] .

المطلب الثاني

الجرائم المخلة بالثقة العامة

ان فقدان الثقة لدى الافراد او الاخلال بها من خلال زعزعة الثقة من خلال تقليد الاختام او تزوير المحررات او الاوراق المالية والنقدية من خلال التلاعب بها وتغيير حقيقتها[7] ، لقد نظم المشرع احكام التزوير في المحررات في المواد (286 -287) من قانون العقوبات بتعريف التزوير وطرقه ، والمواد (288و289 و290) لتزوير المحررات الرسمية والمواد (295 و 296) لتزوير المحررات العادية وقد جرم المشرع استعمال المحررات المزورة في المادة 298 من القانون .

سوف نوضح هذا المطلب من خلال عدة فروع هي :-

الفرع الاول :- تعريف التزوير

الفرع الثاني :- اركان التزوير

الفرع الاول

تعريف التزوير

لقد عرف الفقه التزوير في المحررات بأنه تغيير الحقيقة في محرر بقصد الغش وباحدى الطرق التي حددها القانون تغييراً من شأنه ان يسبب ضرراً[8] .

لم تحدد معظم التشريعات الجنائية تعريفاً لتزوير المحررات فلقد عرفه المشرع العراقي في قانون العقوبات في المادة (286) ونصت على التزوير هو (تغيير الحقيقة بقصد الغش في سند او وثيقة او اي محرر اخر بأحدى الطرق المادية والمعنوية التي بينها القانون تغييراً من شأنه احداث ضرر بالمصلحة العامة او بشخص من الاشخاص) .

الفرع الثاني

اركان التزوير

بعد ان بينا تعريف التزوير تبين لنا انه يتكون من ثلاث اركان اساسية هي الركن المادي والركن الضرر والركن المعنوي وسوف نبين ذلك من خلال :-

أولاً :- الركن المادي :-

يستند الركن المادي على تغيير الحقيقة في محرر وبأحدى الطرق التي حددها القانون ، وبذلك هذا الركن يتكون من العناصر التالية :-

1- **تغيير الحقيقة :-** ونقصد بها ان التزوير هو نوع من انواع الكذب والتمويه والتضليل حيث يقوم بابدال الحقيقة بما يغايرها فاذا لم يكن هنالك تغيير في الحقيقة فلا توجد جريمة تزوير[9] .

2- **التغيير في الحقيقة في سند او وثيقة او محرر :-** تتم عملية تغيير الحقيقة اي التزوير يحصل في محرر ، والمحررهو عبارة عن ورقة مكتوبة لغرض تثبيت في ما هو موجود فيها او مكتوب فيها [10] وتتم عملية التزوير اما من خلال التغيير في السند او المحرر او يتم عن طريق اضافة او حذف او يتم عن طريق انشاء محرر جديد .

3- **الطرق القانونية للتزوير :-** لقد حدد المشرع الطرق التي يتم من خلالها عملية التزوير اي أنها حددت على سبيل الحصر منها طريقة التزوير المادي و المعنوي ، فأن طريق التزوير المادي نص عليها المشرع العراقي في المادة (1/287) من قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969 المعدل وهي :-

أ- وضع امضاء او بصمة ابهام او ختم مزور او تغيير امضاء او بصمة ابهام اوختم صحيح .

ب- الحصول بطريقة المباغتة او الغش على امضاء او بصمة او ختم لشخص لا يعلم مضمون المحرر على حقيقته .

ج- ملء ورقة ممضاة او مبصومة او مختومة على بياض بغير اقرار صاحب الامضاء او البصمة او الختم ، وكذلك اساءة استعمال الامضاء او البصمة او الختم .

د- اجراء اي تغير بالاضافة او الحذف او التعديل او يغير ذلك في كتابة المحرر او الارقام او الصور او العلامات او اي امر اخر مثبت فيه .

ه- اصطناع المحرر او تقليده .

اما طرق التزوير المعنوي فقد حدد المشرع في الفقرة الثانية من المادة 287 عقوبات طرق التزوير المعنوي وهي :-

أ- تغيير اقرار آولي الشأن الذي كان الغرض من تحرير المحرر ادراجه فيه .

ب- جعل واقعة مزورة في صورة واقعة صحيحة مع العلم بتزويرها .

ج- جعل واقعة غير معترف بها في صورة واقعة معترف بها .

د- انتحال شخصية الغير او استبدالها او الاتصاف بصفة غير صحيحة .

ثانياً:- ركن الضرر :-

الضرر نقصد به الاذى الذي يتعرض له المتضرر في حق من حقوقه المشروعة[11] .

لا يمكن ان تتحقق جريمة التزوير بمجرد وقوع تغيير للحقيقة في محرر بأحدى الطرق المنصوص عليها في القانون بل يجب ان يكون هنالك ضرراً ناتج عن التغيير في الحقيقة يصيب الاشخاص بالمصلحة العامة او الخاصة .

ثالثاً :- الركن المعنوي (القصد الجنائي) :-

يعتبر التزوير من الجرائم العمدية ، لا يمكن لتحقيق الجريمة و العقوبة عليها بمجرد تغيير الحقيقة في سند او محرر وبالطرق المنصوص عليها ، وان يكون هذا التغير احدث ضرراً بل يجب ان يكون الشخص قاصداً ارتكاب الفعل المكون لجريمة بقصد الغش .

المطلب الثالث

الجرائم المخلة بالواجبات الوظيفية

لقد بين المشرع العراقي في قانون العقوبات الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة ومن هذه الجرائم التي عالجها هي جريمة الرشوة في المواد (307 -314) وجريمة الاختلاس في المواد (315 -321) ، ولقد عالجت المواد (322 -341) تجاوز حدود الموظفين حدود وظائفهم ، وسوف نوضح الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة اعلاه من خلال فرعين :-

الفرع الاول :- الرشوة

الفرع الثاني :- الاختلاس

الفرع الاول

الرشوة

هي متاجرة الموظف بسلطته الوظيفية من خلال القيام بعمل او الامتناع عن عمل يكون ضمن اختصاصه مقابل الحصول على فائدة او منفعة[12] .

كما عرفت الرشوة بأنها جريمة تتكون من طرفين الاول يسمى المرتشي وهو الموظف الذي يتاجر بوظيفة والثاني الراشي وهو صاحب المصلحة ، ولا تتم هذه الجريمة الا بحصول العرض من أحدهما والقبول من الاخر[13].

الرشوة تتكون من ثلاثة اركان اساسية أولهم هو صفة المرتشي (الموظف او المكلف بخدمة عامة) و الثاني الركن المادي (الطلب أو القبول) والركن الثالث الركن المعنوي (القصد الجنائي).

أن جريمة الرشوة تتكون من جريمتين الاولى جريمة الراشي والثانية جريمة المرتشي ، الا أنه قد تحدث جريمة المرتشي في حالة الشروع وتعتبر جريمة تامة ويعاقب عليها بالعقوبة المقررة للجريمة التامة ، بينما تلاحظ عقوبة الراشي في حالة عدم موافقة الموظف على ما عرضه الراشي تكون العقوبة أخف من عقوبة الجريمة التامة [14] .

لقد تناول المشرع العراقي جريمة الرشوة في المواد التالية (307 -314) من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل وبين فيها عقوبة الموظف بالسجن لمدة لا تزيد عشر سنين أو الحبس والغرامة في حالة الطلب او القبول لإداء عمل او الامتناع من عمل ، وكذلك بين عقوبة السجن مدة لا تزيد على سبع سنوات او الحبس على الموظف اذا حصل القبول او الطلب بعد اداء العمل او الامتناع ، فضلاً عن مصادرة العطية التي قبلها الموظف او المكلف بخدمة عامة التي عرضت عليه .

للرشوة اثار جانبية كبيرة حيث تؤدي الى تدمير حياة واخلاق افراد المجتمع وتعدم الثقة بين الافراد والحكومة وذلك لأنها تؤدي الى انعدام المساوات والعدالة بين افراد المجتمع وبالتالي اصبحت ظاهرة عامة في أغلب مفاصل الدولة ، ومما يؤدي ذلك الى التخلف اقتصادياً وحضارياً .

الفرع الثاني

الاختلاس

الاختلاس يقصد به اخذ الموظف او المكلف بخدمة عامة لشيء هو أصلاً في حيازته واضافته الى ملكه الخاص ، حيث يتصرف الجاني بالأموال والاشياء تصرف المالك[15] ، ولقد عالج المشرع العراقي جريمة الاختلاس بالمواد (315 – 321) من القانون .

الاختلاس يقوم على عدة اركان اولهما صفة الجاني ، والثاني الركن المادي المتمثل في فعل الاختلاس ومحل الاختلاس ، واما الركن الثالث هو الركن المعنوي حيث يعتبر الاختلاس من الجرائم العمدية[16] والركن الرابع هو التسليم بسبب الوظيفة .

اما عقوبة جريمة الاختلاس هي السجن واسترجاع ما تم اختلاسه استناداً الى المواد (315) و (321) من القانون ، وتكون العقوبة أشد اذا كان الجاني موظفاً مالياً فيعاقب بالسجن المؤقت او المؤبد .

لقد نصت م/8 من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل على فصل الموظف في الوظيفة عند ارتكابه جريمة مخلة بالشرف ، وهو ينص الحكم الى اشارة له م/96 من قانون العقوبات على حرمان المحكوم عليه بالسجن المؤبد او المؤقت من بعض الحقوق منها (الوظائف) ، وكما نصت المادة الثامنة على العزل اي بتنحية الموظف نهائياً من الوظيفة في حالة ارتكاب الموظف فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في الوظيفة مضراً بالمصلحة العامة[17] .

هنالك طرق واساليب مختلفة تتم من خلالها عملية الاختلاس منها :-

1- الاختلاس الذي يقوم به الموظف للمال الذي تحت يديه عن طريق التزوير وكما عرفنا سابقاً التزوير (بأنه تغيير الحقيقة بقصد الغش في سند او وثيقة او اي محرر أخر بأحدى الطرق العادية او المعنوية التي يسنها القانون تغيير من شأنه احداث ضرر بالمصلحة العامة او اي شخص من الاشخاص) [18] .

2- الاختلاس من خلال تغيير قيمة العقارات العائدة للدولة التي يتم بيعها في المزاد العلني مقابل الحصول على عمولة او مكاسب من قبل الشخص الذي ترسو عليه المزايدة .

3- الاختلاس عن طريق شراء مواد غير ضرورية او اكثر من الحاجة الفعلية لغرض الحصول على عمولة من قبل المتعاقدين معهم .

4- الاختلاس الذي يتم عن طريق جباة الضرائب الذين يتفقون مع الشخص المكلف بدفع المبلغ باقل من المستحق لغرض الحصول على المبلغ المستقطع من قبل الشخص المكلف بدفع الضريبة .

المبحث الثالث

الاليات والوسائل لمكافحة الفساد الاداري والمالي

تمارس الدولة دورها لغرض ممارسة إصلاح اوضاع البلد بصورة عامة من آثار الفساد المنتشر في دوائرها عن طريق مؤسساتها القانونية[19]التشريعية والتنفيذية ، والقضائية حيث السلطة التشريعة المتمثلة بمجلس النواب والسلطة التنفيذية متمثلة بمجلس الوزراء (الحكومة) ، واما السلطة القضائية متمثلة بمجلس القضاء الاعلى[20]من أجل الاحاطة بهذا الموضوع وجب علينا أن نبين الاليات والوسائل التي تعالج الفساد ومنع انتشاره من خلال تقسيم هذا المبحث الى عدة مطالب :-

المطلب الاول :- الاليات القانونية

المطلب الثاني :- وسائل الوقاية

المطلب الاول

الاليات القانونية

يعد الفساد ظاهرة محرمة ومستمرة في كافة العصور ، حيث أصبحت هذه لظاهرة تهدد كيان الدولة بالانهيار ، ولغرض تسليط الضوء على الية مكافحة الفساد والمعالجات القانونية التي وضعها المشرع العراقي لمكافحة الفساد سوف نقسم هذا المطلب الى عدة فروع منها :-

الفرع الاول :- مكافحة الفساد في القوانين الجنائية

الفرع الثاني :- مكافحة الفساد في قانون هيئة النزاهة

الفرع الثالث :- مكافحة الفساد عن طريق ديوان الرقابة المالية

الفرع الاول

مكافحة الفساد في القوانين الجنائية

ان قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل عالج الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة ، حيث عالج الرشوة في المواد (307 – 314) وعالج الاختلاس في المواد (315 -321) .

ومن صور الفساد هو استغلال النفوذ الوظيفي حيث عاقبت المادة (320) من القانون اعلاه على هذه الصورة ، كما نص القانون على جريمة اخرى من جرائم الفساد وهي جريمة تجاوز الموظفين حدود الوظيفة وعاقبت عليها في المواد (322 – 341) من القانون اعلاه .

الفرع الثاني

مكافحة الفساد في قانون هيئة النزاهة

بعد عام 2003 أنشا مجلس الحكم المدني عدد من الاوامر ومن ضمنها الامر (55) لسنة 2004 الخاص بتشكيل هيئة النزاهة ، كجهاز حكومي يهدف الى تنفيذ وتطبيق القوانين الخاصة بمكافحة الفساد .

حيث تمارس هيئة النزاهة دوراً كبيراً في مكافحة ظاهرة الفساد من خلال ما تمارسه من واجبات قانونية كونها مؤسسة دستورية مستقلة في العراق لمكافحة الفساد ، حيث يعتبر مجلس النواب الجهة الرقابية على هذه الهيئة وهذا ما أكدت عليه المادة (102) من الدستور العراقي ، ولكن بعد انتخابات 2010 أصبحت هيئة النزاهة خاضعة الى مجلس الوزراء .

ان الدور الذي تمارسه هيئة النزاهة هو التدقيق في قضايا الفساد ، ولها الحق أن تطلب كشف الذمة المالية لكبار موظفي الدولة ، ولها الحق ايضاً مراجعة قانون انضباط موظفي الدولة ، وللهيئة الدور الكبير في الكشف والقبض على كثير من الموظفين وهم متلبسين في جريمة الرشوة .

لقد تم الغاء مفوضية هيئة النزاهة اعلاه بموجب القانون رقم 30 لسنة 2011 ، حيث أصبحت الهيئة مستقلة وخاضعة لرقابة مجلس النواب تعمل على منع انتشار ظاهرة الفساد ومكافحته واعتماد الشفافية في ادارة شؤون الحكم على جميع المستويات[21]، عن طريق التحقيق في قضايا الفساد طبقاً لاحكام هذا القانون بواسطة محققين وبإشراف قضائي مختص وفقاً لاحكام قانون اصول المحاكمات الجزائية[22]، ومتابعة قضايا الفساد التي لا يقوم بها محققيها ، فان الهيئة تقوم بمتابعة اجراءاتها عن طريق الدائرة القانونية[23]، كما أوجب القانون على هيئة تنمية ثقافة القطاعين العام والخاص من خلال مبدأ الاستقامة والنزاهة واحترام أخلاقيات الوظيفة والخضوع لمبدأ المساءلة والاستجواب ، من خلال برامج اعلامية لغرض التوعية والتثقيف[24]، ومن أختصاصاتها ايضاً اعداد مشروعات القوانين التي تسهم في منع الفساد ومكافحته ورفعها الى السلطة التشريعية عن طريق اللجنة البرلمانية[25]، ولهيئة النزاهة ان تنظم وتحدد السلوك الاخلاقي والاداء الوظيفي السليم والصحيح لقيام الموظف بالواجبات الوظيفية[26]ولهيئة النزاهة القيام باي عمل ضروري يصب في مكافحة الفساد أو الوقاية منه[27].

الفرع الثالث

مكافحة الفساد في قانون ديوان الرقابة المالية

يعد ديوان الرقابة المالية من الهيئات المستقلة حيث يكون دور رقابي اضافة الى هيئة النزاهة لمكافحة الفساد الاداري .

يعتبر العراق من أوائل الدول العربية التي تم فيها تأسيس جهاز مختص بالرقابة المالية .

لقد تم الغاء قانون رقم 194 لسنة 1980 بعد صدور قانون رقم (6) لسنة 1990 والذي تضمن عدة مهام ، ولكن بعد احداث عام 2003 تم اعادة تشكيل ديوان المالية من الحاكم المدني بول بريمر بالأمر رقم 77 لسنة 2004[28].

ان التعديل الاخير الذي حدث على قانون ديوان الرقابة المالية لا يتعارض مع القانون السابق ، حيث اضافة فقرات في المادة الاولى من القانون ، والفقرة الرابعة من المادة الثانية منه وبذلك اصبح مهام وصلاحيات ديوان الرقابة المالية هي :-

أولاً / رقابة وتدقيق حسابات الجهات الخاضعة للرقابة المالية والتحقق من سلامة تطبيق القوانين والانظمة والتعليمات المالية من خلال :-

1- فحص وتدقيق معاملات الانفاق العام للتأكد من سلامتها وعدم تجاوز الاعتمادات المقرر لها في الموازنة واستخدام الاموال العامة في الاغراض المخصصة لها ، وعدم حصول هدر أو سوء تصرف فيها .

2- فحص وتدقيق معاملات وتخمين وتحقيق وجباية الموارد العامة للتأكد من ملائمة الاجراءات المعتمدة وسلامة تطبيقها .

3- ابداء الرأي في القوائم والبيانات والتقارير المتعلقة بنتائج الاعمال والاوضاع المالية للجهات الخاضعة للرقابة وبيان ما اذا كانت متضمنة وفق المتطلبات القانونية والقواعد والأصول المحاسبية المعتمدة .

ثانياً / رقابة وتقويم الاداء وفقاً لأحكام هذا القانون .

ثالثاً / تقديم العون الفني في المجالات المحاسبية وما يتعلق بها من امور ادارية .

رابعاً / المساهمة في وضع وتطوير القواعد والاصول والمعايير المحاسبية .

خامساً / كشف خلال التدقيق وتقييم الاداء لأدلة الفساد ، الاحتيال ، الاساءة ، عدم الكفاءة في الامور التي تتعلق باستلام وانفاق واستعمال الاموال العامة .

سادساً / التحقيق والتبليغ في الامور المتعلقة بكفاءة الاتفاق واستعمال الاموال العامة كما هو مطلوب رسمياً من سلطة الائتلاف المؤقتة ، مجلس الحكم العراقي .

سابعاً / تحال الى مفوضية النزاهة كل ادعاءات او ادلة الفساد او الاحتيال او سوء استخدام او عدم الكفاءة في الاتفاق .

ثامناً / فرض الانظمة والاجراءات للقيام بأعمال كمؤسسة تدقيق عليا في العراق .

وبصدور قانون ديوان الرقابة المالية المرقم 31 لسنة 2011 فقد تم الغاء قانون بول بريمر بالأمر 77 لسنة 2004 لذلك فأن أهداف هذا الجهاز هي :-

1- الحفاظ على المال العام من الهدر والتبذير أو سوء التصرف ، وضمان كفاءة استخدامه .
2- تطوير كفاءة اداء الجهات الخاضعة للرقابة .
3- المساهمة في استقلالية الاقتصاد ودعم نموه واستقراره .
4- نشر انظمة المحاسبة والتدقيق المستندة على المعايير المحلية والدولية وتحسين القواعد والمعايير القابلة للتطبيق على الادارة بشكل مستمر .
5- تطوير مهنتي المحاسبة والتدقيق والنظم المحاسبية ورفع مستوى الاداء المحاسبي والرقابي للجهات الخاضعة للرقابة .

من الملاحظ ان المادة (6) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 310 لسنة 2011 قد حددت مهام ديوان الرقابة المالية وأنها لا تختلف كثيراً عن الاختصاصات والمهام التي حددها القانون الملغي .

المطلب الثاني

الوسائل الرقابية

تحرص الدولة بصورة عامة على تسريع عملية التنمية بجوانبها المختلفة من خلال القضاء أو منع الفساد الاداري والمالي في كافة مؤسساتها ، ولا يتم ذلك الا بتكثيف الجهور وإيجاد الحلول والمعالجات والوسائل الضرورية للحد من هذه الظاهرة والخروج بنتائج تسهم في تقدم المجتمع ، ولكن ان القضاء على الفساد الاداري لا يعتمد فقد على الوسائل العلاجية بل لا بد من إيجاد وسائل وقاية (الوقاية خير من العلاج) ، حيث كلما زاد تفعيل جانب الوقاية كلما قلت حالات الفساد .

ولكي نبين الوسائل الوقائية من خلال ما يأتي :-

الفرع الاول :- الوسائل السياسية والقانونية .

الفرع الثاني :- الوسائل الاقتصادية .

الفرع الثالث :- الوسائل القضائية .

الفرع الاول

الوسائل السياسية والقانونية

أن مبدأ الفصل بين السلطات واستقلال القضاء ولا سلطان عليه ، والانتقال السلمي للسلطة عن طريق نظام انتخابي ديمقراطي يحترم حقوق الانسان قائم على اعتماد الشفافية والمسائلة والرقابة كلها من شأنها مقاومة الفساد ، ولكن يحتاج ذلك الى تطبيق الديمقراطية بشكلها الصحيح ، الا ان الديمقراطية قد فشلت في كثير من الدول في تقليل أو القضاء عليه بل أصبحت الديمقراطية منفذاً الى ممارسة الفساد ، بسبب تداخل السلطات في ما بينها وعدم وجود نظام سياسي يستند الى دستور دائم يعمل بنظام الفصل بين السلطات[29]وكذلك ضعف الممارسات الديمقراطية وانتشارها حالة والاستبداد والتعصب السياسي في العديد من الدول[30] .

أن الوسائل القانونية المتمثلة بالتشريعات القانونية لها دور بارز ومهم في عملية انتشار هذه الظاهرة من خلال غياب التشريعات القانونية أو سوء صياغة القوانين أو غموض بعض النصوص القانونية مما يؤدي الى استغلال ذلك لتحقيق مكاسب خاصة[31]، وبالتالي يفقد الفرد ثقة بالحكومة عندما لا يجد النصوص القانونية التي تعالج هذه الظاهرة وبذلك يضعف هيبة الدولة امام المواطن وبالتالي تفقد لدى الفرد روح التنافس في بناء مجتمع تسوده العدالة والمساواة في جميع جوانب الحياة .

الفرع الثاني

الوسائل الاقتصادية والاجتماعية

أن الوسائل التي تحد من ظاهرة الفساد الاداري والمالي من انتشاره هو وجود خطط استثمارية متكاملة لاقتصاد الدولة على مدى بعيد ، وتحسين مستوى المعيشة للأفراد ومنح الحوافز المادية والمعنوية والمكافأة في العمل الوظيفي مما يتيح للأفراد بالشعور بالوطنية وحب الوطن بعيد عن المصالح الشخصية او الخاصة مما يعزز ثقة المواطن بالدولة ، وبعكس ذلك يفقد المواطن الثقة بالدولة بسبب ضعف النمو الاقتصادي وضعف المستوى المعيشي لان الدولة تدار المشاريع فيها من قبل اشخاص غير مؤهلين ولا يتمتعون بالكفاءة والخبرة في العمل الاقتصادي هذا يتم عن طريق صفقات متبادلة لتحقيق منافع خاصة وبذلك تنشيط ظاهرة الفساد الاداري والمالي وبمساندة الدولة التي تمتاز بضعف الرقابة على المؤسسات الاقتصادية[32]، اما من حيث الوسائل الاجتماعية فأن التباين الاجتماعي بين طبقات المجتمع له تأثير على نمو وانتشار الفساد فضلاً عن الظروف التي مر بها المواطن من حرب واحتلال

وما حدث بعدها من عدم استقرار سياسي واداري وامني[33]، وكذلك فأن الحس الوطني له تأثير من حيث حرص الشخص على وطنه وولاءه للوطن حيث الولاء والانتماء للوطن والتمسك بالمبادئ الاخلاقية له تأثيره في الحفاظ على الوطن وعدم انتشار الفساد .

الفرع الثالث

وسائل قضائية

أن دور الاجهزة القضائية دور فعال في محاربة الفساد والقضاء عليه أو الحيلولة من انتشاره من خلال تطبيق القانون على جميع الموظفين وليس تطبيقه على فئة معينة من الموظفين (صغار الموظفين) وترك الفئة التي تمثل عنصر القيادة في الفساد (كبار الموظفين) ، وذلك يتم من خلال تحالف بعض الاجهزة القضائية مع الاشخاص المتورطين بالفساد من أجل الحصول على مكاسب شخصية ، لذا فضلاً عن تطبيق القانون من قبل الاجهزة القضائية بالصورة التي رسمها القانون يجب على الاجهزة القضائية أن تقترح القوانين وترسلها الى الجهة ذات الاختصاص قوانين تواكب تطور الجريمة وتنوعها وان تكون هذه القوانين صارمة حتى لو تصل العقوبة فيها الى الاعدام لأن الفساد وصل جميع مفاصل الدولة .

الخاتمة

أن مكافحة الفساد مهمة صعبة لأن الفساد يعرقل بناء الدولة ويؤدي الى ضياع ثروات البلد وعدم تحقيق العدالة والمساواة ، من خلال هذا البحث توصلنا الى عدة نتائج وتوصيات منها :-

النتائج :-

1- عدم المساواة في توزيع الثروة بين افراد المجتمع وشعور الفرد بالغبن مما يدفع أغلب افراد المجتمع الى ابتداع وسائل غير مشروعة لغرض التربح والاختلاس والارتشاء للأموال لغرض تحقيق مكاسب شخصية .

2- تعتبر الوظيفة العامة امانة مقدسة وخدمة اجتماعية حيث حدد الدستور احكام الوظيفة بشكل واضح من أجل المحافظة على مصالح المجتمع وحقوقهم وحرياتهم .

3- ان عرقلة النمو الاقتصادي وزيادة نسبة الفقر وعجز الدولة عن القيام بدورها الرئيسي لتلبية احتياجات المجتمع من وسائل تعليمية وخدمية وصحية ومعاشية ادى الى انتشار الفساد .

4- غياب المسائلة ويكون هذا الغياب اما قانوني اي غير منصوص عليه ضمن تنظيم قانوني أو يكون غياب المسائلة غير قانوني اي منصوص عليه ولكن المنظومة القانونية للرقابة تكون غير فعالة ولا تؤدي دورها بشكل صحيح .

5- عدم كفاءة القيادات الادارية حيث يتم اختيارهم على اساس القرابة والمحسوبية دون مراعات مبدأ الكفاءة والخبرة والنزاهة .

التوصيات :-

1- توزيع الثروة بالشكل الصحيح بين افراد المجتمع الذي يضمن مبدأ العدالة والمساواة ويعزز ثقة الفرد بالدولة .

2- تفعيل دور وسائل الاعلام من خلال نشر المناهج التربوية والثقافية التي تشجع على ثقافة النزاهة وحفظ المال العام لغرض تحقيق الولاء والانتماء بين الفرد والدولة ، لان القانون ليس هو الرادع الوحيد للقضاء على الفساد وانما يجب أن تكون هنالك ثقافة النزاهة لدى المواطن والولاء للوطن وحفظ المال العام .

3- ان الموظف له دور كبير واساسي في القضاء على الفساد من خلال تأديته للواجبات الوظيفية كما نص عليها القانون من حيث تطبيقها والمحافظة على المال العام والابتعاد عن أي شيء يخل بشرف الوظيفة العامة .

4- تبسيط القوانين والتشريعات والانظمة وجعلها أكثر وضوحاً وشفافية في مفرداتها أمام المواطنين لكي لا تستغل من قبل ضعاف النفوس لتحقيق مكاسب خاصة .

5- ان مكافحة الفساد الاداري والمالي لا يتحقق من خلال وسائل العلاج فقط بل يجب أن تمارس هذه الوسائل من قبل الادارة العليا وعلى مستوى الدولة والمنظمة .

6- تفعيل دور الاجهزة الرقابية في الادارات العامة وتوليها صلاحيات واسعة .

7- على الرغم من تشكيل لجنة عليا مستقلة لمكافحة الفساد يجب ان تتمتع هذه اللجنة بالصلاحيات الواسعة والاختيار الصحيح لأعضاء اللجنة وان يكون لها استقلال في عملها وتقديم تقاريرها بشكل مباشر وليس عن طريق جهات تنفيذية او تشريعية .

8- الاسراع بتشريع قانون مكافحة الفساد الذي يمثل قانوناً خاصاً بجرائم الفساد يغطي جميع متطلبات اتفاقيات مكافحة الفساد .

الهوامش :-

1- م (233) من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل .

2- م (233) من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل .

3- ينظر المادتين (60-61) من قانون التنظيم القضائي العراقي رقم (160) لسنة 1979 المعدل .

4- م (271) من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل .

5- م (272) من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل .

6- د. جمال ابراهيم الحيدري : النماذج الاجرامية للفساد الاداري في قانون العقوبات العراقي ، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية ، مجلة فصلية تصدر عن قسم الدراسات القانونية في بيت الحكمة ، العدد 2 ، بغداد ، 2007 ، ص22 .

7- محمود محمود مصطفى : شرح قانون العقوبات ، القسم الخاص ، القاهرة ، 1975 ، ص126 .

8- داود السعدي المحامي : شرح قانون العقوبات البغدادي ، مطبعة النقيض الاهلية ، بغداد ، 193 9 ، ص209 .

9- داود السعدي المحامي : شرح قانون العقوبات البغدادي ، مصدر سابق ، ص209 -210.

10- د. سليمان مرقس : الوجيز في شرح القانون المدني ، المجلد الثاني ، في الفعل الضار والمسؤولية المدنية ، القسم الاول ، ط5 ، 1981 ، ص134 .

11- د. محمد مصطفى الفللي : في المسؤولية الجنائية ، القاهرة ، مطبعة جامعة فؤاد الاول عام 1948 ، ص114 ، هنيدي عبد الملك : الموسوعة الجنائية ، الجزء الرابع ، مطبعة الاعتماد بشارع حسن الاكبر بمصر ، 1941 ، ص3 .

12- داود السعدي المحامي : شرح قانون العقوبات البغدادي ، مطبعة النقيض الاهلية ، بغداد ، 193 9 ، ص144 .

13- داود السعدي المحامي : شرح قانون العقوبات البغدادي ، مصدر سابق ، ص18 .

14- القاضي مرتضى منصور : الموسوعة الجنائية ، ط5 ، دار الطباعة الحديثة ، مصر ، 1984 .

15- أنظر د. محمود محمود مصطفى ، المرجع السابق ، ص60 .

16- د. ماهر عبد شويش الدرة : شرح قانون العقوبات ، القسم الخاص ، المطبعة العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ص90 .

17- م/286 من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل .

18- عدنان عاجل عبيد : اثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة النهرين ، 2007 ،ص115 .

19- د. كريم الشاذلي وفتوح الشاذلي : استقلال النظام القضائي المصري ، دار النهضة العربية ،2010 ،ص127 .

20- المادة (3) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 .

21- المادة (3) اولاً من قانون هيئة النزاهة اعلاه .

22- المادة (3) فق ثانياً من قانون هيئة النزاهة اعلاه .

23- المادة (3) فق ثالثاً من قانون هيئة النزاهة اعلاه .

24- المادة (3) فق رابعاً من قانون هيئة النزاهة اعلاه .

25- المادة (3) فق سادساً من قانون هيئة النزاهة اعلاه .

27 - المادة (3) فق سابعاً من قانون هيئة النزاهة اعلاه .

28- للمزيد من التفصيل أنظر موقع الديوان http://www.bsairaq.net/pages .

29 - عبد القادر عبد الحافظ الشيخلي : الوساطة في الادارة الوقاية ومكافحة ، مجلة العربية للدراسات الامنية ، العدد 19 ، الرياض ، ص262 .

30 - عمار طارق عبد العزيز : الفساد الاداري وطرق معالجة تقييد المركز العراقي للأبحاث ، 2006 ، ص8 .

31 - عمار صلاح عبد الرزاق : الفساد والاصلاح ، منشورات اتحاد الكتاب العربي ، مصدر سابق ، ص104 .

32- 1 - دكتور احمد محمد عبد الهادي : الانحراف الاداري في الدول النامية ، مركز الاسكندرية للكتاب ، الاسكندرية ، 1997 ، ص104 .

33 - صباح عبد الكاظم شبيب : دور السلطة العامة في مكافحة الفساد الاداري في العراق ، رسالة دكتوراه ، 2008 ، ص675 .

المصادر

القرآن الكريم

الكتب :-

1- د. احمد محمد عبد الهادي : الانحراف الاداري في الدول النامية ، مركز الاسكندرية للكتاب ، الاسكندرية ، 1997.
2- داود السعدي المحامي : شرح قانون العقوبات البغدادي ، مطبعة النقيض الاهلية ، بغداد ، 1939 .
3- د. كريم الشاذلي وفتوح الشاذلي: استقلال النظام القضائي المصري ، دار النهضة العربية ،2010.
4- د. ماهرعبد شويش الدرة : شرح قانون العقوبات ، القسم الخاص ، المطبعة العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة .
5- د. محمد مصطفى الفللي : في المسؤولية الجنائية ، القاهرة ، مطبعة جامعة فؤاد الاول عام 1948.
6- محمود محمود مصطفى : شرح قانون العقوبات ، القسم الخاص ، القاهرة ، 1975 .
7- القاضي مرتضى منصور : الموسوعة الجنائية ، ط5 ، دار الطباعة الحديثة ، مصر ، 1984 .
8- سليمان مرقس : الوجيز في شرح القانون المدني ، المجلد الثاني ، في الفعل الضار والمسؤولية المدنية ، القسم الاول ، ط5 ، 1981.

الرسائل والاطاريح :-

1- عدنان عاجل عبيد : اثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة النهرين ، 2007.
2- صباح عبد الكاظم شبيب : دور السلطة العامة في مكافحة الفساد الاداري في العراق ، رسالة دكتوراه ، 2008.

البحوث والمقالات :-

1- د. جمال ابراهيم الحيدري : النماذج الاجرامية للفساد الاداري في قانون العقوبات العراقي ، بحث
منشور في مجلة دراسات قانونية ، مجلة فصلية تصدر عن قسم الدراسات القانونية في بيت الحكمة ، العدد 2 ، بغداد ، 2007 .

2- عبد القادر عبد الحافظ الشيخلي : الوساطة في الادارة الوقاية ومكافحة ، مجلة العربية للدراسات الامنية ، العدد 19 ، الرياض .
3- عمار صلاح عبد الرزاق : الفساد والاصلاح ، منشورات اتحاد الكتاب العربي .
4- عمار طارق عبد العزيز : الفساد الاداري وطرق معالجة تقييد المركز العراقي للأبحاث ، 2006 .

القوانين :-

القوانين العراقية :-

1- قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنه 1969 المعدل .
2- قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 .
3- قانون التنظيم القضائي العراقي رقم (160) لسنة 1979 المعدل .