سياسة العفو المشروط في جرائم الفساد المالي والاداري

م.م. ضحى حسن فليح

م.د. سجى ماجد داود

كلية العلوم السياسية / جامعة ميسان

ملخص:

يتناول هذا البحث إشكالية منح العفو المشروط في نطاق جرائم الفساد المالي والإداري، محللاً بعمق مدى جواز تطبيقه من الناحية القانونية، والآثار المترتبة عليه في سياق مكافحة هذه الجرائم واسترداد الأموال العامة المتحصلة منها, اذ يستعرض في مستهله تحديداً دقيقاً لمفهوم جرائم الفساد المالي والإداري، مع تبيان أبرز صورها وأنماطها، والتي تشمل على سبيل المثال لا الحصر: الاختلاس، والرِشوة، واستغلال النفوذ، وغسل الأموال الناتجة عن أفعال الفساد، فضلاً عن إساءة استخدام السلطة لتحقيق منافع ذاتية.

وينتقل البحث بعد ذلك إلى تحليل لموقف الفقه القانوني إزاء إمكانية تطبيق نظام العفو المشروط على مرتكبي جرائم الفساد المالي والإداري، مع استعراض وتقييم الحجج القانونية التي يسوقها المؤيدون والمعارضون لهذا التوجه. ويولي اهتماماً خاصاً لخصوصية هذه الجرائم لما لها من تأثيرات سلبية جسيمة على الاقتصاد الوطني، والنسيج الاجتماعي، وثقة المواطنين في مؤسسات الدولة. ومن ثم التطرق إلى استعراض النصوص القانونية ذات الصلة، وفي مقدمتها التعديل الأخير لقانون العفو العام رقم (٢) لسنة ٢٠٢٥، محللاً مدى شموله أو استثنائه لجرائم الفساد المالي والإداري، ومناقشاً إمكانية منح العفو المشروط في هذه الفئة الخطيرة من الجرائم، مع التركيز على تحقيق التوازن الدقيق بين مقتضيات العدالة الناجزة، وضرورة استرداد الأموال العامة التي تم الاستيلاء عليها بطرق غير مشروعة، وتعزيز الردع العام لمنع وقوع مثل هذه الجرائم في المستقبل.

الكلمات المفتاحية :الفساد الاداري، سياسة، العفو المشروط, جرائم الفساد, واقع الفساد في العراق .

Conditional Amnesty Policy in Financial and Administrative Corruption Crimes

Duha Hassan Fleih

Duha.h.flieh@aliraqia.edu.iq

Saja majed Daoowd

sajamajed949@gmail.com

University of Misan-College of Political Science

Abstract:

This in-depth legal research addresses the complex issue of granting conditional pardon within the scope of financial and administrative corruption crimes, thoroughly analyzing the legal permissibility of its application and the consequent effects on combating these crimes and recovering the public funds obtained therefrom. The research commences by providing a precise definition of financial and administrative corruption crimes, illustrating their most prominent forms and patterns, which include, but are not limited to: embezzlement, bribery, abuse of influence, money laundering of proceeds from corruption, illicit enrichment, as well as the misuse of authority for personal gain.

The research then proceeds to an analysis of the legal scholarship's stance regarding the possibility of applying the conditional pardon system to perpetrators of financial and administrative corruption crimes, reviewing and evaluating the legal arguments presented by both proponents and opponents of this approach. The research pays particular attention to the specific nature of these crimes due to their severe negative impacts on the national economy, social fabric, and citizens' trust in state institutions. Subsequently, the research delves into a review of the pertinent legal texts, foremost among them the recent amendment to the General Amnesty Law No. (2) of 2025, analyzing its inclusion or exclusion of financial and administrative corruption crimes, and discussing the possibility of granting conditional pardon in this serious category of offenses, with a focus on achieving a delicate balance between the requirements of effective justice, the necessity of recovering public funds illicitly acquired, and enhancing general deterrence to prevent the occurrence of such crimes in the future.

Keywords: Administrative Corruption, Conditional Amnesty, policy, Corruption Crimes The Reality of Corruption in Iraq,

المقدمة: Introduction

تمثل جرائم الفساد المالي والإداري إحدى أخطر المعضلات التي تواجه المجتمع الدولي على الصعيدين الوطني والدولي, وذلك لارتباطها الوثيق بالأنشطة الإجرامية المنظمة عبر الحدود، والتي استفادت بشكل كبير من التوسع الهائل في نطاق هذه الجريمة. وقد أتاحت التطورات التكنولوجية الحديثة أدوات وآليات معقدة، صعّبت من مهمة الكشف عن هذه الجرائم وتحديد مرتكبيها. وإدراكًا من المجتمع الدولي للآثار السلبية المدمرة التي تخلفها جرائم الفساد وعمليات تهريب وغسل الأموال الناتجة عنها، والتي باتت تهدد استقرار المجتمع الدولي بأسره، فقد أصبحت هذه الجرائم محط اهتمام وجهد كافة الدول.

وقد تجسد هذا الجهد الدولي في استحداث ميثاق قانوني دولي جديد تحت مظلة الأمم المتحدة، وهو اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣، التي تُعد أول أداة قانونية عالمية شاملة تُعنى بمكافحة الفساد واسترداد عائداته.

وعلى الصعيد الوطني، يُعد العراق كغيره من الدول التي شهدت مرحلة انتقالية، وقد أدرك حجم وتداعيات الفساد الذي استشرى في المجتمع ومؤسساته الحيوية وعمليات تهريب الأموال. وبالإضافة إلى ما يمتلكه من نصوص قانونية لمواجهة هذه السلوكيات، فقد صادق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وذلك في إطار سعي المشرع العراقي لتطوير منظومته التشريعية الوطنية ومواكبة التطورات والمعايير الدولية في هذا المجال.

إلا أن موضوع استعادة الأموال المهربة لم يحظَ بالتنظيم الإجرائي الكافي والمناسب. وفي هذا السياق، يبرز قانون التعديل رقم ٢ لسنة ٢٠٢٥ لقانون العفو العام رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٦، والذي اعتمد المشرع العراقي بموجبه العفو العام المشروط بالتسوية المالية. هذا التوجه التشريعي الأخير يثير تساؤلات حول مدى فعاليته وتوافقه مع الجهود الدولية الرامية لاسترداد الأموال المهربة ومكافحة الفساد.

لذا، فإن دراسة موضوع استعادة الأموال المهربة في ضوء قانون العفو العام المشروط بالتسوية المالية وبيان آثاره القانونية والإجرائية، يكتسب أهمية خاصة في تقييم مدى توافق التشريع الوطني مع المعايير الدولية وجهود مكافحة الفساد واسترداد الأموال المسروقة.

مشكلة البحث: **Research Problem**

تتمحور إشكالية البحث حول التحديات القانونية التي تثيرها آلية العفو المشروط المرتبط بالتسوية المالية في جرائم الفساد المالي والاداري، وذلك في ضوء المعايير والاعتبارات القانونية الجوهرية التي تحكم مبادئ التجريم والعقاب, ويتفرع عن ذلك الاسئلة الاتية:

١. ما هو التوصيف القانوني لحجم الأضرار الناجمة عن جرائم الفساد المالي والإداري؟
٢. ما هو التعريف القانوني للعفو المشروط في التشريع العراقي، وما هي الأسس والمبادئ الفقهية القانونية التي تؤطر مشروعية هذا الإجراء؟
٣. هل يحقق العفو المشروط المصحوب باسترداد الأموال الأهداف الأساسية للعقوبة، المتمثلة في الردع العام والخاص والإصلاح والتأهيل، أم أنه يقتصر على الجانب المالي فقط؟
٤. هل يمكن أن يؤدي التوسع في استخدام العفو المشروط في جرائم المال العام إلى إضعاف مبدأ سيادة القانون وإعطاء انطباع بالتساهل مع جرائم الفساد؟
٥. هل تم تحديد أسباب الفساد الاداري والمالي في العراق، في ظل حصول الأخير على مراتب متقدمة في نسبه تفشيه بمختلف المؤسسات والدوائر.

أهمية البحث: **Importance of Research**

يشكل المال العام ركيزة أساسية لاقتصاد الدولة وضرورة حتمية لتسيير مرافقها وتحقيق التنمية المستدامة. إلا أن هذه الأهمية القصوى تجعله محط أطماع ضعاف النفوس الذين يستغلون مناصبهم الوظيفية للاعتداء عليه والاستيلاء عليه بطرق غير مشروعة. ونظرًا لما تمثله هذه الجرائم من خطر جسيم على مقومات الدولة وثرواتها، فقد أولاها المشرع اهتمامًا خاصًا وشدد العقوبات المقررة لها تحقيقًا للردع العام والخاص. بيد أن التحولات السياسية والاقتصادية التي شهدها العراق ، وما ترتب عليها من تحديات اقتصادية وضرورة ملحة لتعزيز الموارد العامة، أدت إلى بروز مطالبات متزايدة بتبني آليات قانونية توازن بين تحقيق العدالة الجنائية واسترداد الأموال المختلسة ومنها العفو المشروط بالتسوية المالية.

من هنا تبرز أهمية بحث ودراسة العفو المشروط المنصوص عليه قانونا بموجب التعديل الاخير لقانون العفو العام, وما اذا كان أداة فاعلة في تحقيق التوازن بين محاسبة مرتكبي جرائم الاعتداء على المال العام واسترداد هذه الأموال، بما يخدم المصلحة العامة وتعزيز مبدأ الشرعية الجنائية وضمان مبدأ المساواة امام القانون وحفظ هيبته.

أهداف البحث**Objectives of Research** :

١. الأطلاع على حجم الفساد المالي والإداري في العراق، والالمام بكافة جوانبه، على وجه الخصوص في بلدنا العراق وواقع الفساد الاداري فيه.
٢. تشخيص المؤسسات التي تنتشر فيها حالات الفساد الإداري دون غيرها للوقوف على أسبابها.
٣. يهدف البحث إلى تقديم حلول واقتراحات طرق مكافحة الفساد في العراق.
٤. معرفة الآراء المؤيدة والمعارضة لقانون العفو العام في جرائم الفساد المالي والاداري والحجج المؤيدة لمواقفهم.

منهجية البحث: **Research Methodology**

اتساقا مع موضوع البحث سنتبع المنهج التحليلي من خلال استعراض النصوص ذات العلاقة بالموضوع عن طريق بيان ما تتضمنه هذه النصوص من مضامين، فضلا عن بيان اراء الفقهاء في هذا الصدد، معتمدين في ذلك على ما ورد في قانون العفو العام رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٦ وتعديله الثاني رقم ٢ لسنة ٢٠٢٥ العراقي من أحكام, مع تدعيم البحث بالأحكام القضائية.

خطة البحث: **Research plan**

ارتأينا تقسيم البحث على مبحثين تعقبهما خاتمة تمثل شرحاً لأهم النتائج التي توصلنا اليها, والمقترحات التي توصلنا لها وفق الخطة الاتية: المبحث الأول يخصص لبحث الاطار المفاهيمي والقانوني للفساد الاداري والمالي، وفق مطلبين الأول تحديد تعريف الفساد الاداري وتمييزه عن الفساد المالي، وافردنا المطلب الثاني إلى حجم الفساد الاداري في العراق, أما المبحث الثاني سياسة العفو العام في جرائم الفساد, وقسمناه على مطلبين, تناولنا في الأول ذاتية العفو المشروط, أما المطلب الثاني فجاء تحت عنوان الاساس القانوني للعفو المشروط وتحديات تطبيقه.

المبحث الأول

الاطار المفاهيمي والقانوني للفساد الاداري والمالي

أن الفساد الاداري مشكلة قديمة توسعت مع التطور والتقدم الذي شهدته دول العالم، ولم تضمحل أو تختفي، بل أزدادت نسبه وظهر بصور لم تكن معروفة سابقاً كما هو الحال بالنسبة للفساد الرقمي، ولسنا بصدد البحث في هذا النوع من الفساد، ومن أجل الوقوف على الفساد الاداري والمالي أكثر سنتطرق في هذا المبحث إلى مفهومه، فضلاً عن واقع الاداري في العراق وكما يأتي:

المطلب الأول: مفهوم الفساد الإداري والمالي

.المطلب الثاني: واقع الفساد الإداري في العراق

المطلب الأول

مفهوم الفساد الاداري والمالي

على الرغم من كثرة التعريفات لمصطلح" الفساد الإداري" إلا أنهم اختلفوا بتحديد مفهومه، وربما يكون السبب في ذلك هو أختلاف الافكار والثقافات والتوجهات بهذا الصدد، ولكون الاثار التي تترتب على ظاهرة الفساد كبيرة جداً وبمختلف الجوانب الاجتماعية منها والاقتصادية وحتى السياسية، لذا سنخصص هذا البحث لبيان مفهوم الفساد الاداري والمالي ومعرفة الفرق بينهما، وكما يأتي:

الفرع الأول

تعريف الفساد الأداري

قبل التطرق لتعريف الفساد الاداري لابدّ من الاشارة إلى مصطلح التسيب الاداري، ويقصد به: " أهمال الموظف للواجبات المنوطة به والمنصوص عليها في القوانين واللوائح والقرارات التي تنظم الوظيفة العامة بشكل يؤدي إلى مردود سلبي على الانتاجية وسير العمل(**Kafi**,٢٠٢٠). ويشمل التسيب الاداري العديد من الممارسات السلبية للموظف أثناء تأديته واجبه، كأن يتهرب من أداء الاعمال المناطة به، أو عدم المسؤولية، والأهمال الواضح في العلاقات العامة، ونحن نرى أن التسيب الاداري هو بمثابة العمل دون أي ضوابط أو تعليمات أما الفساد الاداري فهو انتهاك القوانين والانظمة والتعليمات لأستغلالها بصورة عمدية، ومن ثم فهو صورة من صور الفساد الاداري، ومع ذلك فإن ما يترتب على كلاً منهما نتيجة واحدة .

أولاً: التعريف القانوني للفساد الإداري والمالي

رغم أهمية موضوع الفساد الاداري وكثرة الكتابات فيه، ورغم تجريمه في غالبية التشريعات القانونية، إلا أنه لا يوجد تعريف محدد في القانون يوضح المقصود به، وبالرجوع للقانون العراقي نجده عالج جرائم الفساد الاداري والمالي في قانون العقوبات رقم(١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل، إذ اشار إلى صور الفساد الاداري التي لا تنسجم مع اخلاقيات العمل الوظيفي عند ارتكابها من قبل الموظف، إلا انه لم يحدد مفهومه، وانما ترك هذا الأمر للاجتهادات الفقهية.

الا انه وردت العديد من التعاريف على مستوى الاتفاقيات الدولية والمنظمات المعنية بهذا الشأن، فقد عرف مشروع اتفاقية الامم المتحدة لمنع الفساد بأنه: القيام بأعمال تمثل اداء غير سليم للواجب، أو الاساءة في استغلال الموقع أو السلطة، بما في ذلك أفعال الاغفال توقعاً لمزية أو سعياً للحصول على مزية يرعد بها .**(Abdul Salam, 2000)**

فضلاً عن ذلك ذهبت منظمة الشفافية الدولية إلى تعريفه على أنه: استغلال السلطة من أجل المنفعة الخاصة، أما بالنسبة للبنك الدولي فيعرفه بأنه: إساءة استعمال الوظيفة العامة لغرض الكسب (.**Aliwi,2023**)

ثانياً: تعريف الفساد الإداري والمالي فقهاً

تعدد الاتجاهات الفقهية في تعريف الفساد الإداري، بسبب تعدد المظاهر التي يتخذها المجتمع، وقبل التطرق للتعاريف الفقهية من الناحية القانونية لابدّ من الاشارة الى تعريف الفقه الأسلامي بهذا الشأن، إذ عرفه جمهور الفقهاء الفساد بأنه: (مخالفة الشرع بحيث لا يترتب عليه الآثار، والفساد من الإعمال ما خالف أمر الشارع قاصداً المخالفة (.(**Fayez,2001**

ويعتمد الفساد في الشريعة الإسلامية معانيه من القرآن الكريم الذي تناوله في آيات كثيرة، وكانت كلها تنهى عنه وتحذر منه، كما وهناك آيات تحدد صراحة الجزاء الذي يترتب على المفسدين، كما في قوله تعالى (أنما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون في الأرض فساداً أن يقتلوا أو يصلبوا أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلف أو ينفوا من الأرض ذلك لهم خزي في الدنيا ولهم في الآخرة عذابٌ عظيم).(.(**Surat AL-Maidah/33**فالمقصود به ما خالف أوامر الشرع في الأعمال والأقوال والاعتقاد، ومنه قوله تعالى (والله لا يحب المفسدين). وقوله سبحانه (ولا تفسدوا في الأرض بعد إصلاحها) ((**Surat AL-Araf/56**. وعلى هذا لا فرق عند جمهور الفقهاء بين الفساد والبطلان. من خلال ما تقدم تبين لنا بأن الفقه لم يضع تعريفاً خاصاً للفساد الإداري والمالي وإنما أكتفى بوضع تعريفاً عاماً للفساد بصورة عامة فقط.

أما تعريف فقهاء القانون فهي عديدة نذكر منها أنه :جميع الانحرافات المالية ومخالفات القواعد والأحكام المالي التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية، ويشمل صفقات السلاح وانتشار الجريمة المنظمة(.(**Fayiz,2001**

ويعرف كذلك: بأنه مخالفة القانون للحصول على مكاسب مالية معنوية من خلال سلوك طرق غير مشروعة، وتعد ظاهرة الفساد المالي من أكبر المشاكل التي يعاني منها العالم لما تسببه من دمار اقتصادي واجتماعي، وقد امتدت هذه الظاهرة بشكل واسع وسريع جداً خلال القرن الأخير في جميع دول العالم المتقدمة والنامية على حد سواء، ولكن بدرجات متفاوتة، لما لها من آثار تنعكس بصورة كبيرة وواضحة على اقتصاديات العالم واخلاقياتهم(.(**Aliwi,2023**

من خلال ما ذكرنا نجد أن مفهوم للفساد الاداري هو مصطلح يمكن أن يشار إليه بأكثر من مفهوم إلا أن المضمون متقارب فكلها تصب في المخالفة للقواعد القانونية والقيم وأساءة للسلطة أو المكانة للحصول على مانع غير مشروعة، فضلا عن ذلك فقد تبين لنا إن للفساد عدة خصائص منها، مخالفة القوانين وقيم المجتمع واخلاقياته، تحقق الاضرار بالمصالح العامة للمجتمع، وجود أكثر من طرف مشترك في جريمة الفساد.

الفرع الثاني

الفرق بين الفساد الإداري والفساد المالي

يفرق البعض بين الفساد الاداري والفساد المالي، وبشكل عام فإن الكثير من الدراسات تتناول الفساد الإداري والمالي بشكل متصل ومفاهيم عامة تغطي المفهومين، وكثيراً ما نخلط بينهما وأحياناً لا نكاد نفرق، وفي حقيقةً الأمر فهما وجهان لعملة واحدة وإن كان الفساد المالي هو نتيجة وسبب للفساد الإداري، فالفساد الإداري ما هو إلا وسيلة تُسهل وتُسوغ لمجمل الفساد المالي، فمثلاً المناطقية والمحسوبيات وغيرها هي فساد إداري بحت، لكن قد تتطور وتأخذ منحى آخر وتكون غطاءً لفساد مالي. إذاً الفرق بينهما من حيث النطاق: إذ يكون الفساد الإداري أوسع وأشمل من الفساد المالي حيث يمثل البوابة الرئيسية للدخول عن طريقها للفساد المالي، كما ويختلفان من حيث الآثار: أذ تكون آثار الفساد المالي أكثر شمولاً وإمتداداً منها تأثيرات اقتصادية واجتماعية.

وهناك من ذهب إلى أن الفساد الاداري هو ما يقع من جرائم على غير الأموال بسبب ممارسة السلطة الادارية وبشرط إلا تطال المال العام مثل جريمة الرشوة والتزوير، بينما الجرائم الواقعة على الأموال فهي ما يعنى به الفساد المالي كجريمة الاختلاس(.**Hamresh, 2018**)

تأسيساً على ما تقدم نرى أن الفساد الاداري والمالي هما مصطلحان متشابهان إلى حدً ما وأن الفارق بينهما لا أثر له ما دام النتيجة واحدة.

كما ويتضح لنا من خلال ما تقدم بأن الفساد الإداري يكون مرتكبه مقترناً بصفة الموظف، إي يرتكب الفعل من خلال صفته ووظيفته عن طريق استغلال السلطة الممنوحة له، بينما الفساد المالي فيشمل كل الانحرافات المالية دون أن يقترن الفعل المرتكب بصفة معينة، إي لا يكون مقتصراُ على صفة الموظف العام وسوء استعماله لسلطته، ومن هنا تظهر العلاقة جلية بين الفساد المالي والإداري بشكل مترابط ومتصل، لذلك غالباً ما تطلق التسمية عليهما مجتمعة، وعلى الرغم من الاختلافات البسيطة بينهما إلا أنه من الصعب الفصل بين الفساد المالي والفساد الإداري، لأن أي قرار إداري يتخذ في أية مؤسسة غالباً ما يترتب عليه أثراً مالياً.

المطلب الثاني

واقع الفساد الاداري في العراق

يُعد الفساد الإداري من أبرز التحديات التي تواجه الدول النامية، ولا سيما العراق، إذ أصبح ظاهرة متجذّرة تنعكس آثارها السلبية على مختلف مناحي الحياة اجتماعياً وسياسياً واقتصادياً. كما أن ظاهرة الفساد الإداري والمالي من أبرز العوائق التي تُعرقل مسيرة البناء والتقدّم وتحقيق التنمية الاقتصادية. فهي تُبدّد الثروات، وتهدر الأموال، وتُهلك الوقت والطاقات، مما يؤدي إلى تعطيل أداء المسؤوليات وتقويض جودة الخدمات العامة.

فمنذ سنوات طويلة، يشهد العراق تراجعًا ملحوظًا في مؤشرات النزاهة والشفافية، حيث تصدّر قائمة الدول الأكثر فسادًا، من خلال التقارير السنوية التي تنشرها منظمة الشفافية الدولية وبالاطلاع على تلك التقارير ابتداءاً من سنة ٢٠٠٤ لغاية العام الحالي ٢٠٢٥، على أعتبار عدم دخول العراق قبل ذلك التاريخ في جدول مدركات الفساد، وهو ما سيتم بحثه مفصلاً في فقرة حجم الفساد الاداري في العراق.

كل ذلك يؤشر إلى عمق الأزمة التي يعاني منها الجهاز الإداري في الدولة وقد ساهمت عوامل متعددة في تفشي هذه الظاهرة، أبرزها ضعف المؤسسات الرقابية، وتراكم إرث سياسي وإداري مثقل بالممارسات غير النزيهة، فضلًا عن هشاشة البُنى القانونية والمؤسسية المعنية بمكافحة الفساد. فضلاً عن أن غياب المسائلة الحقيقية، وتداخل السلطات، وضعف ثقافة النزاهة، كلها عوامل عززت من انتشار الفساد، مما أدى إلى هدر المال العام، وإضعاف ثقة المواطن بالدولة، وعرقلة جهود التنمية والإصلاح.

الفرع الأول

حجم الفساد الاداري في العراق

يُعَدُّ الفساد الإداري والمالي في العراق من أبرز التحديات التي تواجه البلاد، حيث تشير التقارير إلى تفشي هذه الظاهرة بشكل كبير. تتجلى آثار الفساد في مختلف قطاعات الدولة، حيث تقدَّر بعض الدراسات أن الفساد يستنزف أكثر من ١٠% من الناتج الوطني الإجمالي للعراق. كما أن الفساد المستشري أدى إلى نقص هائل في الخدمات وتدهور البنى التحتية، مما أثر سلبًا على

التنمية الصناعية والزراعية في البلاد منذ عام ٢٠٠٣، تشير التقديرات إلى أن إجمالي الأموال المنهوبة من العراق يتراوح بين (٣٦٠) و(٤٥٠) مليار دولار. على سبيل المثال، في عام ٢٠١٥، كشف وزير النفط الأسبق عادل عبد المهدي أن الموازنات العراقية منذ ٢٠٠٣ وحتى ٢٠١٥ بلغت ٨٥٠ مليار دولار، وأن الفساد أدى إلى إهدار ٤٥٠ مليار دولار منها.

وفيما يتعلق بمرتبة العراق بين الدول حسب المؤشرات تبين لنا وفق تقارير دولية عديدة، احتفاظه بمستوى متقدم بين الدول الداخلة ضمن المؤشرات، ففي تقرير لمنظمة الشفافية الدولية عام ٢٠٠٤ حصل على التسلسل (١٢٩) من بين(١٤٥) دولة ضمها التقرير، على اعتبارها الأكثر فساداً استناداً للمؤشرات أو المدركات التي تتبعها المنظمة في عداد تقاريرها السنوية.

ووفقًا لتقرير منظمة الشفافية الدولية لعام ٢٠٢١، احتل العراق المرتبة(١٥٧) من بين (١٨٠) دولة في مؤشر مدركات الفساد، مما يضعه ضمن الدول الأكثر فسادًا في العالم. ولا يكاد يخرج العراق من المراتب المتقدمة حتى في تقارير السنوات الاخيرة كما سنشير إليه.

واستناداُ لمؤشر مدركات الفساد العالمي (CPI)حصل العراق على (٢٣) درجة من أصل (١٠٠) في مؤشر مدركات الفساد، وجاء في المرتبة (١٥٧) عالميًا، متقدّمًا بذلك درجتين عن ترتيبه في عام ٢٠٢٠، حيث كانت درجته آنذاك (٢١). ورغم هذا التحسّن الطفيف، فإن مسار مكافحة الفساد في العراق لا يزال يسير ببطء شديد، ويُعزى ذلك بالأساس إلى استمرار التدهور في الوضع السياسي، والانقسامات الطائفية العميقة، فضلًا عن هشاشة الوضع الأمني وقد انعكست هذه الظروف سلبًا على مختلف المؤشرات المعتمدة في تقارير الشفافية الدولية، والتي تؤكد أن الدول التي تعاني من اضطرابات أمنية وعدم استقرار سياسي تُسجّل نسبًا أعلى من الفساد والانفلات الإداري، والعراق يُعدّ نموذجًا واضحًا لذلك.

على الرغم من الجهود المبذولة لمكافحة الفساد، إلا أن التحديات لا تزال قائمة، مما يتطلب تعزيز الشفافية والمساءلة في المؤسسات الحكومية فلا زال العراق بحاجة ماسة إلى جهود إصلاحية جادة للارتقاء في سلم المؤشر الدولي. وترى منظمة الشفافية الدولية أن الفساد في العراق يتخذ طابعًا ممنهجًا، تغذّيه بنية نظام سياسي قائم على مبدأ تقاسم السلطة، الذي أضعفته الانتماءات الطائفية. وقد أدى ذلك إلى اعتماد التعيينات الإدارية في مؤسسات الدولة على أساس الولاء الطائفي والعلاقات الشخصية، لا على أساس الكفاءة والخبرة، الأمر الذي أضعف من فعالية تلك المؤسسات وأفرغها من آليات المساءلة والمحاسبة. وبدلًا من أن تُدار هذه المؤسسات على أسس مهنية، أصبحت خاضعة للتجاذبات والمصالح السياسية، في وقت تتعرض فيه الحريات المدنية ونشاطات المجتمع المدني لضغوط وقيود متواصلة.

الفرع الثاني

المؤسسات التي ينتشر فيها الفساد الاداري

تنتشر ظاهرة الفساد الإداري في العراق بشكل واسع داخل عدد من المؤسسات الحكومية، ويُعَدّ القطاع العام من أكثر القطاعات تأثرًا بها. وتتصدر المؤسسات الخدمية، كوزارات النفط، والكهرباء، والبلديات، والصحة، والتربية، قائمة الجهات التي تتكرر فيها مظاهر الفساد، سواء من خلال المحسوبيّة، أو الرشوة، أو إساءة استخدام السلطة، أو التعيينات العشوائية التي تفتقر إلى معايير الكفاءة. كما أن بعض الجهات الرقابية نفسها، والتي يُفترض بها مكافحة الفساد، تعاني من اختراقات وتدخلات سياسية تُقوّض من استقلالها وفعاليتها. وتمتد مظاهر الفساد أيضًا إلى مؤسسات الجباية والضرائب والجمارك، حيث تتعرض المعاملات المالية والإدارية للتلاعب والابتزاز، مما يؤثر سلبًا على الاقتصاد الوطني. ويُعزى تفشي الفساد في هذه المؤسسات إلى غياب الشفافية،

وضعف الرقابة الداخلية، وانعدام المساءلة الحقيقية، فضلاً عن التأثير المباشر لنظام المحاصصة الحزبية والطائفية الذي أضعف بنية الدولة، وجعل المناصب الإدارية خاضعة لمبدأ الولاء لا الكفاءة . فيما يلي تفصيل لأبرز المؤسسات التي تشهد تفشيًا للفساد، مستندًا إلى تقارير رسمية ودراسات أكاديمية:

أولا: الوزارات الخدمية وتشمل كلاً من:

• وزارة الكهرباء: تعاني من فساد مالي وإداري مزمن، حيث تُهدَر مليارات الدولارات دون تحسين ملموس في خدمات الكهرباء.

• وزارة الصحة: تشهد عمليات فساد تتعلق بشراء الأدوية والمعدات الطبية، مما يؤثر على جودة الخدمات الصحية المقدمة للمواطنين.

• وزارة التربية: تواجه تحديات في نزاهة التعيينات والعقود، مما ينعكس سلبًا على جودة التعليم.

ثانياً: القطاع المالي والمصرفي : ويشمل كل من :

• الهيئة العامة للضرائب: في عام ٢٠٢٢، تم الكشف عن اختلاس(٢,٥) مليار دولار من أموال الهيئة، في ما عُرف بـ" سرقة القرن"، مما يعكس حجم الفساد في هذا القطاع.

• البنوك الحكومية: شهدت عمليات اختلاس واسعة، بما في ذلك سرقة(٧٠٠) مليون دولار، مما أدى إلى فقدان الثقة في النظام المصرفي.

ثالثاً: المؤسسات الأمنية والعسكرية: وتشمل كل من(**Yusif**, ٢٠١٤):

• وزارة الداخلية: تعاني من فساد في التعيينات والترقيات، بالإضافة إلى استغلال السلطة لأغراض شخصية.

• وزارة الدفاع: تشهد صفقات تسليح مشبوهة وتعيينات غير قانونية، مما يؤثر على كفاءة القوات المسلحة.

٤-الهيئات الرقابية: وتشمل كل من:

• هيئة النزاهة: رغم دورها في مكافحة الفساد، إلا أنها تواجه تحديات في تنفيذ مهامها بسبب التدخلات السياسية وضعف الاستقلالية.

• ديوان الرقابة المالية: يعاني من نقص في الموارد البشرية والتقنية، مما يحد من قدرته على رصد المخالفات المالية والإدارية.

رابعا: السلطة القضائية: تواجه تحديات في استقلاليتها، حيث تُمارَس ضغوط سياسية تؤثر على نزاهة الأحكام القضائية، مما يعيق محاسبة الفاسدين(**Abdul Rasoul, 2020**).

٦- السلطات المحلية والحكومات الإقليمية: الفساد في مجالس المحافظات والحكومات المحلية يُعد من أكثر صور الفساد تأثيرًا على حياة المواطن اليومية، نظرًا لارتباطه المباشر بالمشاريع الخدمية والبنى التحتية. حيث يُلاحظ تكرار حالات العقود الوهمية والمشاريع المتعثرة، فضلاً عن المحسوبية في توزيع الوظائف والموارد.

٧-البلديات: تعاني البلديات من فساد في منح التراخيص والموافقات، حيث تُستغل المناصب لتحقيق مكاسب شخصية، مما يؤثر على التخطيط العمراني والخدمات البلدية.

٨–المؤسسات التعليمية: حتى المؤسسات التعليمية لم تسلم من هذه الظاهرة، إذ تُرصد حالات فساد تتعلق بتزوير الشهادات، وبيع الدرجات، والتعيينات غير المستندة إلى الكفاءة، مما يُقوّض القيم الأكاديمية ويضعف من جودة التعليم العالي في البلاد

٩–المؤسسات الدينية: رغم دورها في التوجيه الأخلاقي، إلا أن بعض المؤسسات الدينية تواجه اتهامات بإساءة استخدام الموارد المالية وعدم الشفافية في إدارة الأوقاف.

المبحث الثاني

سياسة العفو العام في جرائم الفساد

تضطلع القوانين بدور جوهري في تجسيد إرادة الشعوب من خلال ممثليها في السلطة التشريعية، وتتأكد أهمية الدقة والوضوح في صياغة النصوص القانونية عموماً، ولا سيما تلك التي تتضمن أحكاماً جزائية، حيث يمثل التشريع المصدر الوحيد للقواعد الجزائية الموضوعية والإجرائية، استناداً إلى مبدأي الشرعية الجنائية والإجرائية الراسخين ("لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" و "لا إجراء دون نص").

غير أن الصياغة التشريعية تبقى عملاً بشرياً قاصراً بطبيعته عن الإحاطة بكافة جوانب الواقع المتغير والمستجدات اللاحقة لصدور التشريع وتطبيقه العملي, وعليه فإن احتمال وجود أوجه قصور يظل ملازماً لأي تنظيم تشريعي، إلا أن هذا القصور يكتسب دلالة وأثراً أشد خطورة في نطاق النصوص الجزائية. فقد ينطوي النص الجزائي على نقص في التغطية، أو غموض في المعنى، أو تعارض مع نصوص أخرى، أو خطأ في الصياغة، أو إسهاب غير مبرر لعدم مراعاة الاعتبارات العملية أو الفنية، أو استخدام مصطلحات قابلة لتأويلات متعددة نتيجة لقصور في اختيار الصائغ المختص.

تتجلى خطورة القصور التشريعي الجزائي بشكل خاص في جرائم الفساد المالي والإداري، حيث يمكن أن يؤدي الخلل في صياغة النصوص المتعلقة بهذه الجرائم إلى ثغرات قانونية تعيق الملاحقة القضائية الفعالة للمتورطين. وعلى وجه الخصوص، فإن القصور التشريعي محل بحثنا يتركز في الغاية من استثناء هذه الجرائم من العفو العام بموجب قوانين العفو العام واخرها قانون التعديل الثاني رقم (٢ لسنة ٢٠٢٥) لقانون العفو العام رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٦ ثم العودة باعتماد آليات للتسوية المالية في جرائم الفساد المالي والإداري. فعندما تكون النصوص القانونية غير محكمة الصياغة ، فإن ذلك يفتح الباب واسعاً أمام تفسيرات متباينة وتطبيقات غير موحدة، مما يقوض مبدأ الأمن القانوني والقضائي.

علاوة على ذلك، فإن القصور في تنظيم التسويات المالية قد يؤدي إلى إفلات مرتكبي جرائم الفساد من العقاب الرادع، أو إلى استرداد غير كامل للأموال المختلسة أو المتحصلة بطرق غير مشروعة. وهذا بدوره يترك آثاراً سلبية وخيمة على المجتمع، حيث يعزز ثقافة الإفلات من العقاب، وعدم الثقة في المؤسسات الحكومية، ويؤدي إلى هدر المال العام الذي كان من المفترض أن يوجه لخدمة الصالح العام وتحقيق التنمية المستدامة. كما أن عدم استقرار المواقف القانونية وأحكام المحاكم نتيجة للغموض التشريعي يمس بمبدأ العدالة ويؤدي إلى عدم تحقيق الردع العام والخاص المطلوب لمكافحة جرائم الفساد.

وبإشارة إلى صدور قانون العفو العام مؤخراً، والذي تبنى آلية التسوية المالية مع مرتكبي جرائم الفساد المالي والإداري في المادة (٤/ عاشراً) منه، والتي أضحت بمثابة عفو مشروط، فإنه بغية إيضاح هذا الأسلوب وتجلياته, سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين, يتناول المطلب الأول التعريف بالتسوية المالية في قانون العفو العام رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٦ المعدل، بينما يخصص المطلب الثاني لاستعراض اثار التسوية المالية .

المطلب الاول

ذاتية العفو المشروط

في عالم الجريمة، لا تقتصر الأفعال المخالفة للقانون على العنف والأذى الجسدي, بل تمتد لتشمل الجرائم المالية التي تلحق ضررًا بالاقتصاد والمجتمع ككل, وعند التعامل مع هذه الجرائم، يبرز مفهوم العفو المشروط بالتسوية المالية كآلية قانونية تهدف إلى معالجة الآثار المترتبة على الفعل الجرمي بطريقة توصف بانها مختلفة عن المسار التقليدي للعقوبات الجنائية الصارمة, وسنوضح تعريفها وموقف الفقه القانوني منها وذلك في فرعين:

الفرع الاول

تعريف العفو المشروط

تباينت الآراء الفقهية في تعريف العفو المشروط على مستوى القانون الجنائي, اذ يرى جانب من الفقه وعلى رأسهم الدكتور احمد فتحي سرور تعريفه "بأنها طريقة تؤدي الى انتهاء الدعوى الجزائية غير الطريق الطبيعي لانقضائها اجازاها القانون في نوع من الجرائم للحد من اطالة الاجراءات ، دون المساس بالحق في إقامة الدعوى المدنية للمطالبة بالتعويض عن الأضرار .**Surur)**" **(1977.** بينما يرى جانب اخر بأنه " الاجراء الذي يجوز عرضه من قبل الجهات المختصة والذي يحق للمتهم قبوله او رفضه حسب ما يتراءى له و والذي يترتب عليه انقضاء الدعوى الجزائية بدفع مبلغ مالي.**(Eabd aleaziz.2004)**."

وعرفت محكمة النقض المصرية العفو المشروط بالتسوية المالية بأنها: "اجراء يتم بمقتضاها نزول الهيئة الاجتماعية عن حقها في الدعوى الجنائية مقابل الجعل الذي قامت التسوية عليه ، ويحدث أثره بقوة القانون". نقلا عن (.**Eaqida.2001**)

وبناء على ما سبق يمكن القول ان العفو المشروط بالتسوية المالية في سياق القانون الجنائي إمكانية إنهاء الدعوى الجنائية المتعلقة بجرائم مالية محددة مقابل قيام المتهم باتخاذ إجراءات تعويضية، أبرزها دفع مبالغ مالية, و لا يُنظر إلى هذه الآلية كبديل مطلق للعقاب، بل كأداة إضافية قد تحقق أهدافًا مثل استرداد الأموال المسروقة, وتخفيف الضغط على النظام القضائي .

الفرع الثاني

الاتجاهات المؤيدة والمعارضة للعفو المشروط

اختلفت اراء الفقهاء بين مؤيد ومعارض حول العفو المشروط بالتسوية المالية في جرائم الفساد, والتي نستعرضها بما يلي:

اولاً: الاتجاهات المؤيدة للعفو المشروط: أيد اتجاه من الفقه توجه المشرع بإجازة العفو المشروط, مستندين في رأيهم على المبررات الاتية.

١-التعجيل باسترداد الأموال وتعزيز الموارد العامة: يتيح نظام العفو المشروط بالتسوية المالية آلية سريعة لاستعادة الأموال المستولى عليها، مما يسهم في تعزيز موارد الدولة بشكل فوري. وفي ظل الظروف الاقتصادية الراهنة، يصبح تبني مثل هذه الآليات القانونية والاقتصادية ضرورة لمواجهة التحديات المالية، مع التأكيد على أهمية سن تشريعات مستقبلية تحد من هذه الظاهرة بعد استقرار الأوضاع.((**Mustafa.1979**

٢- تجاوز معوقات التقاضي واسترداد الأموال المتعذر استردادها بالطرق التقليدية: يوفر هذا النظام للدولة فرصة لاسترداد الأموال التي قد يصعب استعادتها عبر مسارات التقاضي العادية، سواء على الصعيدين المحلي أو الدولي. ويعزى ذلك إلى إلمام مرتكبي هذه الجرائم بثغرات القانون وقدرتهم على الإفلات من المساءلة القانونية بالطرق التقليدية.((Eaqida.2001

٣- تحقيق مصالح الدولة والمتهم على حد سواء: فهو يحقق منافع مشتركة للدولة والمتهم. فعلى صعيد الدولة، يضمن استعادة الأموال وتوفير النفقات القضائية المترتبة على طول الإجراءات وصعوبة الإثبات، فضلاً عن المساهمة في تحقيق العدالة الناجزة وتخفيف العبء على السلطة القضائية لتمكينها من التركيز على القضايا الجنائية الأكثر خطورة, أما بالنسبة للمتهم فيجنبه وعائلته تبعات تقييد الحرية، ويوفر له فرصة للتوبة وإعادة الاندماج في المجتمع(Eubayd.2004).

ثانياً: الاتجاهات المعارضة للعفو المشروط: هب اتجاه اخر من الفقه على خلاف ما سار عليه الاتجاه المؤيد وذلك بالابتعاد عن مسلك العفو المشروط كوسيلة لاستعادة الاموال , ويعود ذلك للمبررات الاتية.

١-الإخلال بمبدأ المساواة أمام القانون: يثير نظام العفو المشروط إشكالية دستورية وقانونية تتعلق بمبدأ المساواة أمام القانون, إذ ان إعفاء مرتكبي جرائم المال العام من الخضوع للعقوبة الجنائية لمجرد سداد مبلغ التسوية ينطوي على تمييز غير مبرر بين الأفراد. فالأثرياء يمتلكون قدرة أكبر على الاستفادة من هذا النظام من خلال دفع مبالغ تعويضية كبيرة، مما يتيح لهم الإفلات من العقاب وتحمل آلامه، في حين يضطر الفقراء إلى تحمل تبعات أفعالهم الجرمية لعدم امتلاكهم القدرة المالية ذاتها. ويترتب على ذلك منح ميزة نسبية للمتهمين الميسورين، مما قد يُفسر على أنه إمكانية "شراء" عدم المثول أمام العدالة والتخلص من الآثار الجنائية للجريمة..(Mustafa.1979)

٢- احتمالية إساءة الاستخدام وتشجيع التعدي على المال العام: يخشى من أن يتحول نظام التسوية المالية إلى وسيلة لتبرئة المتهمين دون وجه حق، وقد يشجع ضعاف النفوس على التعدي على المال العام. فإذا أمكن للمختلس أو المعتدي على المال العام الإفلات من العقاب بمجرد رد المال، فإن ذلك قد يوحي بأن الاستيلاء على المال العام لا يترتب عليه تبعات جنائية حقيقية، مما يقوض من فاعلية القانون الجنائي في حماية المال العام..((Asmaeil.2014

٣- تغليب المصلحة المالية على حق المجتمع وسيادة القانون: يرى البعض أن التركيز على استرداد الأموال من خلال التسوية قد يطغى على حق المجتمع في معاقبة المخالفين وعلى ضرورة احترام أحكام القانون الجنائي ومبدأ سيادة القانون. إن إنفاذ القانون وتحقيق العدالة يجب أن يسموا فوق الاعتبارات المالية، لما لذلك من أثر في تعزيز القيم الإيجابية وترسيخ الثقة في النظام القانوني للدولة..(Asmaeil.2014)

المطلب الثاني

الاساس القانوني للعفو المشروط وتحديات تطبيقه

كما ذكرنا بينا سابقاً أ، الفساد المالي والإداري ذو أضرار متعددة الجوانب، لذا يطلب منا معرفة ما اذا كان إجراء اقرار العفو المشروط كفيلة بتحقيق التوازن بين حماية المجتمع وتحقيق مبدأ الشرعية، وعليه سنقسم هذا المطلب إلى فرعين وكما يأتي:

الفرع الاول

الأساس القانوني للعفو المشروط

يعد العفو العام طريقاً من طرق انقضاء الدعوى الجزائية، باعتباره تنازل من الهيئة الاجتماعية عن عقاب من صدر منه فعلاً يعد جريمة وذلك بموجب قانون ينظم ذلك (Al-Aqaeli.1975)إلا أنه لا يؤثر على حق الدولة في رد واسترداد أموالها، إذ نجد غالبية قوانين العفو تستثني جرائم الفساد المهمة من الجرائم المشمولة بها، وعلى رأسها جريمة الاختلاس من نطاق شمولها.

ويستدل على ذلك من استقراء بعض التشريعات المقارنة، وعلى وجه الخصوص نص المادة (١٨) مكرر من قانون الإجراءات الجنائية المصري رقم (١٥٠) لسنة ١٩٥٠المعدلة بالقانون رقم ١٦ لسنة ٢٠١٥، التي تبنت مسلك تشريعي يجيز التسوية المالية كآلية ذات طبيعة تقترب من العفو المشروط في نطاق محدد من جرائم الجنايات التي تمس الأموال، سواء كانت حقوقاً للدولة أو للأفراد.

بيد أن هذا المسلك التشريعي لم يسلم من الانتقاد، حيث يرى جانب من الفقه القانوني إخلالاً بمبدأ تدرج بدائل الدعوى الجنائية الذي يستوجب ملاءمة البديل الإجرائي لخطورة الجريمة. ويرى هؤلاء أن إجازة التصالح في جنايات المال العام، مع استبعاد جرائم أقل وطأة، يشكل خروجاً على هذا المبدأ الذي يقضي بتناسب بدائل الدعوى مع جسامة الفعل الجرمي وأثره على المصالح المحمية قانوناً. وقد تبنت محكمة النقض المصرية هذا المنطق في بعض أحكامها، مترتباً عليه إلغاء أحكام إدانة وقضاء بانقضاء الدعوى الجزائية إثر إتمام التسوية المالية..(Abu Al-Einein.2021)

ويُعد قانون العفو العام العراقي رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٨ مثالًا واضحًا على هذا الاتجاه، إذ استبعد صراحةً المحكوم عليهم في جرائم اختلاس أو تخريب أموال الدولة عمدًا من الاستفادة من أحكامه.

بينما تذهب بعض التشريعات أبعد من ذلك، فتعلق استفادة المتهم أو المحكوم عليه من العفو على شرط أساسي وهو رد الأموال التي تم الحصول عليها نتيجة لتلك الجرائم المالية. وفي حال الإخلال بهذا الشرط وعدم رد الأموال، فإن العقوبات المقررة في الحكم تظل نافذة وسارية. وقد تبنى المشرع العراقي هذا النهج في قانوني العفو المرقمين (٢٢٥) لسنة ٢٠٠٢ و (٢٧) لسنة ٢٠١٦.

وفي سياق التطبيق القضائي لهذا المبدأ، يبرز قرار محكمة استئناف البصرة بصفتها التمييزية كمؤشر واضح على إرساء هذه القاعدة, فقد قضت المحكمة (بأن قيام المتهم بتسديد المبلغ المستحق عليه للدولة عن طريق إعادته إلى الشركة العامة يجعله مشمولًا بأحكام قانون العفو العام رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٦، تأكيدًا لانسجام هذا الإجراء مع أحكام المادة (٤) من القانون ذاته، التي تشترط لشمول المتهم بالعفو وفاءه بالتزاماته المالية تجاه الدولة).(ينظر قرار المحكمة٩/ت/عقوبات/٢٠٢٥ في ٢٠٢٥/٢/٢٦).

اما التعديل الاخير لقانون العفو العام رقم ٢ لسنة ٢٠٢٥ فقد نصت المادة (٤/ عاشراً) على الجرائم المستثناة من العفو العام بالصيغة الاتية, "جرائم الاختلاس وسرقة أموال الدولة و إهدار المال العام وجرائم الفساد المالي والاداري ما لم يسدد ما بذمته من اموال.

ونرى ان الفقرة اعلاه بموجب التعديل الثاني لقانون العفو العام خطوة موفقةٍ باتجاه استثناء جميع جرائم الفساد المالي والإداري بخلاف ما هو عليه في قانون العفو العام رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٦، إذ لم يتضمن استثناءً صريحاً لجرائم الفساد المالي والإداري، بل اقتصر على استثناء جرائم محددة كالاختلاس وسرقة أموال الدولة وإهدار المال العام, هذا القصور أدى إلى إمكانية شمول العديد من الجرائم الخطرة التي تُقوض أسس الدولة، مثل الرشوة والاتجار بالوظائف والكسب غير المشروع.

إلا أنَّ المشرع العراقي في هذا السياق تبنى نظام التسويات المالية في جرائم الاعتداء على المال العام انطلاقاً من تصوره بأن ذلك يُساهم في تحقيق المصلحة العامة باسترداد الأموال المنهوبة إلى الخزينة العامة للدولة، من خلال الأخذ بإحدى صور العدالة الرضائية الجنائية البديلة للإجراءات الجنائية العادية والذي بدورنا سنبين اثاره ودوره في سطوة القانون في ثنايا البحث.

الفرع الثاني

التحديات المتعلقة بتطبيق العفو المشروط

يمثل توجه المشرع نحو العفو المشروط بالتسوية تحولًا جذريًا في سياسته الإجرائية في التعامل مع هذه الفئة من الجرائم، إذ يكشف عن مقاربة تشريعية جديدة في تقدير التوازن الدقيق بين مقتضيات اقتضاء حق الدولة في العقاب عند الاعتداء على المال العام وبين إتاحة المجال للمتهم للتوبة الإيجابية وإصلاح الضرر الناجم عن فعله الجرمي، مما يثير اشكالية جوهرية تتعلق بمدى توافقه مع متطلبات التجريم والعقاب، لا سيما في سياق الجرائم التي تبنى المشرع بشأنها سياسة جنائية تتسم بالتوسع في التجريم والتشديد في العقوبة، وهذا ما يضع المشرع أمام مفاضلة بين مصلحتين متعارضتين: أولهما، المصلحة العليا للدولة في استيفاء حقها في العقاب، خاصة في مواجهة جرائم الفساد والعدوان على المال العام التي تقوض أسس المجتمع واقتصاده, وثانيهما مصلحة المجتمع في جبر الضرر الناتج عن الجريمة واسترداد المال العام الذي تم الاستيلاء عليه بصورة غير قانونية.**(Sharif,2024)**

وقد برر جانب من الفقه نظام العفو المشروط عن جرائم الفساد المالي والإداري ضمن سياق مقتضيات مرحلة العدالة الانتقالية، يمثل إعمالًا استثنائيًا لمنطق الضرورة في فترات التحول السياسي. ففي تلك المراحل الدقيقة التي تمر بها معظم البلدان، اذ تقتضي الحاجة إلى تحقيق قدر من المصالحة والاستقرار تجاوز التطبيق الحرفي لثوابت المبادئ القانونية، سواء بالتخفيف أو حتى التجاوز المؤقت لبعض الإجراءات الجنائية المتعلقة بالجرائم السياسية وجرائم الفساد التي ارتُكبت في الحقبة السابقة.**(Altuny.2020)**.

وهذا ما تم انعكاسه في قوانين العفو الأولى الصادرة بعد عام ٢٠٠٣، ومع استقرار الدولة وتوطد أركانها، يصبح تقرير بدائل للدعوى الجنائية الناشئة عن جرائم الفساد المالي والإداري أمرًا غير ملائم ويشكل مساسًا بسيادة القانون, إن إجازة العفو وخاصة في الجرائم المتعلقة بالمال العام، تتعارض بشكل جوهري مع القاعدة الأصولية الراسخة في مختلف الأنظمة القانونية التي تستوجب محاسبة المسؤولين عن المساس بالمال العام.

ونرى علاوة على ذلك أن المشرع من خلال إقراره للعفو المشروط في جرائم المال العام، يقع في تناقض مع توجهه التشريعي العام, فثمة العديد من الجرائم الأخرى التي تقل جسامة وخطورة عن جرائم الاعتداء على المال العام، ومع ذلك تم استثناؤها من نطاق العفو بموجب ذات القانون، وعلى رأسها الجرائم السياسية.

لذلك، يبدو أن النهج الأمثل يكمن في الابتعاد عن نظام العفو في مثل هذه الجرائم، واعتماد نظام التفريد العقابي من خلال تخفيف العقوبة المقررة في حال استرجاع الأموال المختلسة أو المتحصلة بطرق غير مشروعة من مرتكبي جرائم الفساد المالي والإداري , او اعتماد نظام العفو الخاص المقترن بالتسوية المالية لحالات محددة, وبما يحافظ على سلامة نظام العدالة الجنائية وتماسكه، ويضمن الأثر الرادع لقانون العقوبات من الانهيار، ويكفل خضوع جميع الأشخاص بمن فيهم أولئك الذين كانوا يتمتعون بالنفوذ والسلطة، لحكم القانون خاصة وأن هذه الفئة غالبًا ما تكون الأكثر ارتكابًا لمثل هذه الجرائم.

ويثور تساؤل على صعيد اقتران جرائم الفساد بجريمة اخرى حول مدى شمول المتهم بالعفو المشروط بعد إتمام التسوية المالية في حالة ارتكابه لجريمة من جرائم الفساد المالي والإداري، وتحديدًا جريمة الاختلاس، والتي قد يصاحبها أو يتلوها ارتكاب جريمة

تسهيلية كالتزوير, ويستمد هذا التساؤل أهميته من أن قانون العفو العام رقم (٢٧ لسنة ٢٠١٦) المعدل لم يستثنِ جريمة التزوير من نطاق العفو العام إلا في حالة محددة حصراً بموجب المادة الرابعة فقرة (١٣)، وهي حالة الحصول على وظيفة بصفة مدير عام. ويبدو من هذا الاستثناء التشريعي الضيق وكأن جريمة التزوير في سياق الحصول على منصب مدير عام فقط هي التي تمثل تهديدًا جوهريًا لكيان المجتمع ومؤسساته، في حين أن جرائم التزوير الأخرى المصاحبة لجرائم فساد مالي وإداري أخرى قد لا تحظى بذات القدر من الأهمية في نظر المشرع عند تطبيق أحكام العفو.

إن هذا التحديد الضيق للاستثناء يثير الحاجة إلى تدخل تشريعي أكثر شمولية وتفصيلاً لمحتويات العفو العام فيما يتعلق بجرائم التزوير المرتبطة بجرائم الفساد المالي والإداري. فمن المنطقي التساؤل عما إذا كان إتمام التسوية المالية في جريمة الاختلاس يمتد أثره ليشمل جريمة التزوير المصاحبة لها، خاصة وأن الأخيرة قد تكون أداة أساسية لإتمام جريمة الاختلاس وإخفاء آثارها.

لذا يستدعي الأمر من المشرع العراقي الالتفات إلى هذه الفقرة القانونية وإعادة تقييم نطاق استثناء جرائم التزوير من العفو العام، بما يضمن تحقيق العدالة ومكافحة الفساد المالي والإداري بصورة شاملة وفعالة، ولا يقتصر الاستثناء على حالة الحصول على وظيفة مدير عام فحسب، بل يمتد ليشمل جميع حالات التزوير التي تخدم أو تسهل ارتكاب جرائم الفساد والاعتداء على المال العام.

الخاتمة:

بعد الأنتهاء من بحث موضوع (سياسة العفو المشروط في جرائم الفساد المالي والاداري) توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات يمكن تلخصيها وفق النقاط الأتية:

- الاستنتاجات:**Conclusions**

١. أن موضوع الفساد الاداري ليس من المواضيع الحديثة أو المستجدة لا في العراق ولا في أي دولة عربية أو أجنبية أخرى، ورغم كثرة الابحاث والمؤلفات فيه إلا أنه لازال يشكل خطراً وتهديداً للواقع الاقتصادي والسياسي والاجتماعي، مما يبرر استمرارية البحث فيه.

٢. أن حجم الفساد الاداري في العراق وصل إلى مستوى هائل، والمراتب التي يتصدرها العراق في التقارير الدولية والمحلية بهذا الشأن سواء كانت رسمية أم غير رسمية هي ما يؤيد ذلك، هو ما يشكل الخطورة الحقيقية التي ينبغي معالجتها.

٣. أن ظاهرة انتشار الفساد الاداري والمالي لم تنحصر في مؤسسة أو وزارة ما، بل على العكس من ذلك وجدنا أنشاره في غالبية المؤسسات والوزارات وبنسب متفاوتة.

٤. يمثل العفو المشروط استثناءً من الأصل العام الذي يقضي بخضوع جميع الأفراد للقانون على قدم المساواة وتحملهم مسؤولية أفعالهم الإجرامية وفقاً لخطورة الجرم المرتكب, وعليه ان منح عفو مشروط لمرتكبي جرائم فساد كبرى قد يُنظر إليه على أنه إخلال بهذا المبدأ.

٥. تهدف العقوبة إلى تحقيق الردع العام (منع الآخرين من ارتكاب الجرائم) والردع الخاص (إصلاح الجاني ومنعه من تكرار الجرم). واللجوء الى العفو لمرتكبي جرائم الفساد قد يضعف من هذا الردع، حيث قد يرى البعض أن هناك إمكانية للإفلات من العقاب ، مما قد يشجع على ارتكابها.

٦. أن المشرع من خلال إقراره للعفو المشروط في جرائم المال العام، يقع في تناقض مع توجهه التشريعي العام, فثمة العديد من الجرائم الأخرى التي تقل جسامة وخطورة عن جرائم الاعتداء على المال العام، ومع ذلك تم استثناؤها من نطاق العفو بموجب ذات القانون، وعلى رأسها الجرائم السياسية.

- التوصياتRecommendations :

١. الابتعاد عن نظام العفو العام في جرائم الفساد المالي والإداري، واعتماد نظام التفريد العقابي القائم على تخفيف العقوبة المقررة في حال استرجاع الأموال المختلسة أو المتحصلة بطرق غير مشروعة او نظام العفو الخاص المقرر من رئيس الجمهورية وبمقتضى كل حالة على حدة .

٢. إضافة التزامات أخرى على مرتكبي جرائم الفساد الراغبين في التسوية عن تخفيف العقوبة، مثل تقديم معلومات تفصيلية عن وقائع الفساد والجهات المتورطة، والتعاون مع جهات التحقيق والقضاء.

٣. توسيع نطاق استثناء جرائم التزوير من العفو العام ليشمل جميع الحالات التي تخدم أو تسهل ارتكاب جرائم الفساد والاعتداء على المال العام، وعدم اقتصار الاستثناء على حالة الحصول على وظيفة مدير عام فقط.

٤. العمل على تشديد العقوبات والجزاءات على مرتكبي جرائم الفساد الاداري والمالي، كونها الحجر الاساس في منع الفساد.

Refrences

Mohamed Fathy Sorour: Legitimacy and Criminal Procedures, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, 1977.

Mohamed Abu El-Ela Marzouk: Explanation of the Code of Criminal Procedure, New University House, Alexandria, 2004.

Abdul Amir Al-Akeeli: Principles of Criminal Procedure in the Code of Criminal Procedure, Baghdad, 2015.

Khaled Mamdouh Ibrahim: Reconciliation in Crimes of Aggression Against Public Funds (Comparative Analytical Study), Journal of Legal and Economic Research, Issue 73, Menoufia University, 2015.

Jassim Kadhim Shabout, and Abd Abais: The Justice of Reconciliation on Public Funds (Comparative Study), Journal of Comparative Legal Studies, Issue 6, 2024.

Decision of the Basra Court of Appeal in its capacity as a Court of Cassation No. (9/T/Penalties/2025) dated March 25, 2024.

Ahmed Abu Al-Abbas: The Egyptian Experience in Recovering Smuggled Funds, Seventh Annual Scientific Conference, Faculty of Law, Cairo University, 2024.

Mahmoud Mahmoud Mostafa: Economic Crimes in Comparative Law, 3rd Edition, Cairo, 1979.

Mohamed Sadek Ismail: Administrative Corruption in the Arab World, New University House, Alexandria, 2014.

Osama Hussein Obeid: Reconciliation in the Code of Criminal Procedure (Comparative Study), Cairo University, 2004.

Saeed Qaid Al-Dughail: The Theory of Reconciliation in Procedural Law, Dar Al-Nafaes, Beirut, 2001.

Ali Abdul Rahim Al-Sayoufi: Administrative and Financial Corruption, Iraq After 2003 (Published Research), Tikrit University Journal of Legal and Political Sciences, Volume 8, Issue 26, 2016, pp. 35-60. Publication Date: March 28, 2016. Availability Date: February 11, 2025, 4:00 PM.

Research Link: [Link to the research - the actual link is not fully visible but starts with "https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aId=..."]

Razan Fadel Jirjees: Administrative and Financial Corruption According to Iraqi Law (Published Research), Kufa Journal for Legal and Political Sciences, Issue 35, Volume 1, 2023, pp. 1-35. Publication Date: May 31, 2023. Availability Date: February 11, 2025, 4:00 PM.

Research Link: [Link to the research - the actual link is not fully visible but starts with "https://law.uokufa.edu.iq/journal/index.php/law/article/view/..."]

Hussein Alawi Nasser Al-Ziyadi: Financial and Administrative Corruption in Iraq (Geographical - Political Vision), Published Research, Journal of Al-Mustansiriya Center for Arab and International Studies, Issue 82, 2023. Availability Date: February 11, 2025, 4:00 PM.

Research Link: [Link to the research - the actual link is not fully visible but starts with "https://mcads.uomustansiriyah.edu.iq/web/index.php/pubs/article/view/..."]

Ithar Dhia Kadhim Al-Adham: Administrative and Financial Corruption and its Economic and Social Effects (Case Study in Iraq), Unpublished Master's Thesis, College of Administration and Economics, University of Baghdad, 2009.

Corruption in Iraq: A Crisis Bigger Than the Theft of the Century. (Article) Published on:

[Link to the article]

https://www.aa.com.tr/ar/العراق-%D8%A7%D9%84%D9%81%D8%B3%D8%A7%D8%AF-%D9%81%D9%8A-%D8%A7%D9