التنظيم القانوني لكشف الذمة المالية

المدرس الدكتور
مجيد مجهول درويش
Majeed.majhol@mu.edu.iq
المدرس المساعد
حيدر عبد الله عبود
جامعة المثنى - كلية القانون
Haider_abdull@mu.edu.iq

Legal regulating of Financial Disclosure

Lect. Dr.
Majeed Maghool Derweesh
Assistant Lecturer
Haider Abdullah abood
Almuthanna University - College of Law

الملخص:-

يعتبر الفساد الإداري والمالي ظاهرة ضارة، بل من العيوب الكبيرة التي يتميز بها العصر الحديث، ويهدد كيان ووجود المجتمع، علاوة على اضراره باقتصاد الدولة ككل إذ يسمح بتهريب جزء كبير من موارد الدولة عبر الحدود مما يزعزع الاستقرار السياسي وتصبح المؤسسات الحكومية غير جديرة بالثقة ويتضح ذلك الضرر الجسيم عندما تضعف وحدة المجتمع بسبب خلق طبقة اجتماعية ثرية للغاية وأغلبية تعيش في فقر، علاوة على مخاطر أخرى تتمثل في أن الأموال التي يتم الحصول عليها من جرائم الفساد يمكن أن تكون أيضًا مصدرًا لتمويل الإرهاب؛ لذلك تبذل الدول جهودًا كبيرة في مكافحة الفساد من خلال اعتماد عدد من الآليات، ويأتي في مقدمة هذه الآليات الإفصاح المالي الذي تلتزم به بعض فئات المسؤولين والموظفين بتقديم بيانات عن أوضاعهم المالية عندما يشغلوا وظيفتهم للمرة الأولى ويجب عليهم ايضاً تقديم تقارير دورية توضح نمو وتضخم ثرواتهم وأموالهم، كل ذلك يسهم في الكشف عن حالات الفساد الإداري والمالي. ومع ذلك، يجب أن يتم تنظيم الإفصاح المالي في إطار قانوني بطريقة تضمن الكشف عن الوضع المالي بدقة، والصلاحيات والإمكانيات اللازمة لهيئة النزاهة، ومتابعة الأموال التي يتم تهريبها إلى الخارج. هذا بالإضافة إلى تحديد المسؤولية القانونية والعقوبات التي تردع أعمال الفساد بشكل فعال. وبناءً على ما ذكر أعلاه، فقد تضمنت هذه الدراسة قسمين يتناولان فكرة الإقرار المالي وأحكامه، فيما توضح الخاتمة نتائج الدراسة وتوصياتها.

الكلمات المفتاحية: كشف، الذمة المالية، الفساد الإداري، تقرير، هيئة، النزاهة، المكلفين بكشف الذمة، جرائم كشف الذمة المالية، القانون.

Abstract:-

Administrative and financial corruption is a harmful phenomenon، but rather one of the major flaws that characterize the modern era، and threatens the entity and existence of society، in addition to its harm to the state's economy as a whole، as it allows a large part of the state's resources to be smuggled across borders، which destabilizes political stability and government institutions become untrustworthy and this is evident. Serious harm when the unity of society is weakened by the creation of an extremely wealthy social class and a majority living in poverty، in addition to another risk that money obtained from corruption crimes can also be a source of terrorist financing; Therefore، countries make great efforts in combating corruption by adopting a number of mechanisms، and at the forefront of these mechanisms comes the financial disclosure that some categories of officials and employees commit to providing data on their financial status when they occupy their job for the first time، and they must also submit periodic reports showing the growth and inflation of their wealth and money. All this contributes to uncovering cases of administrative and financial corruption. However، financial disclosure must be organized within a legal framework in a way that ensures accurate disclosure of the financial situation، the powers and capabilities required for the integrity commission، and the follow-up of the money that is smuggled abroad. This is in addition to defining legal liability and penalties that effectively deter acts of corruption. Based on the above، this study included two sections dealing with the idea of financial approval and its provisions، while the conclusion clarifies the results of the study and its recommendations.

Key words: Financial disclosure, Administrative corruption, Integrity, Commission, Report, Those charged with disclosure, Disclosure offenses, Law.

المقدمة:ـ

أولاً: التعريف بموضوع البحث وأهميته.

يعد الفساد الإداري والمالي من أهم الظواهر السلبية في العصر الحديث ان لم يكن أهمها على الإطلاق، حتى انه أصبح سمة من سمات هذا العصر وبات يشكل آفة خطيرة تهدد كيان المجتمع ووجوده، ولا يقتصر خطره على دولة دون اخرى بل انه اصبح عابرا للحدود، كما ان خطره لا يقتصر على جانب دون غيره، فهو يلحق ضررا بالغا بالاقتصاد، كونه يؤدي الى فقدان نسبة كبيرة من موارد الدولة وتسريبها للخارج، الامر الذي ينعكس على الاستقرار السياسي والاقتصادي للدولة ويضعف الثقة بمؤسساتها، كما انه يؤدي الى الاضرار بالنسيج الاجتماعي من خلال خلق طبقة فاحشة الثراء تنعم بأموال الدولة وطبقة تعاني الفقر تضم غالبية افراد المجتمع، كما ان الاموال المتحصلة من جرائم الفساد قد تشكل مصدرا لتمويل الارهاب، لذا فان الدول تبذل جهودا كبيرة في محاولة منها لمكافحة الفساد من خلال اعتماد اليات لمعالجة الفساد واخرى للوقاية من جرائم الفساد، ولعل في مقدمة تلك الاليات الزام بعض طوائف الموظفين بتقديم كشف عن ذممهم المالية عند تولي وظائفهم وتقديم تقارير دورية لبيان مستوى نمو ثرواتهم ومدى تضخم اموالهم، ومن ثم مساءلتهم اذا لم يقدموا ما يثبت مشروعية مصدر تلك الاموال، وتحتل تلك التقارير اهمية كبيرة في كشف حالات الفساد الاداري والمالي الا ان كشف الذمة المالية لكي يحقق الفائدة المرجوة منه لا بد من وجود اطار قانوني يتضمن تنظيمه لضمان الكشف الدقيق عن الذمة المالية للمكلفين ويمنح هيئة النزاهة الصلاحيات والامكانيات اللازمة لضمان التزامهم بتقديم الكشف، فضلا عن متابعة الاموال التي يتم تهريبها للخارج لا خفائها عن الجهات المعنية، الى جانب وضع الآليات التي تضمن مساءلة من يخرج عنها وفرض عقوبات رادعة تضمن امتثال الجميع لأحكام القوانين والتعليمات.

ثانياً: مشكلة البحث.

تكمن مشكلة البحث في قصور القواعد القانونية الواردة في التشريعات العراقية المتعلقة بتنظيم كشف الذمة المالية مثل مشكلة عدم الفصل بين جرائم كشف الذمة المالية وجرائم الكسب غير المشروع، فضلا عن قصور الآليات التي تعمل بها هيئة النزاهة وخاصة تلك

المتعلقة بالمواد البشرية المكلفة بمتابعة الكشف عن الذمة المالية، الى جانب تعطيل التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد المالي والاداري، وخاصة قانون الكسب غير المشروع على حساب الشعب لعام ١٩٥٨، فضلا عن ان تلك التشريعات لم تضع عقوبات رادعة لمن يمتنع عن الكشف عن ذمته المالية، او يتأخر في الكشف عنها، الى جانب الافتقار لآلية يمكن من خلالها متابعة تضخم الاموال، وخاصة الاموال العائدة للموظفين في الخارج، كما لم يبين القانون الوسائل والآليات التي تمكن الهيئة من مكافحة الفساد والزام الموظفين المشمولين بالكشف عن ذممهم المالية، الامر الذي يقتضي منا بيان الحلول التي تكفل معالجة تلك المشاكل.

ثالثاً: منهج البحث.

إن موضوع الدراسة محل البحث يقتضي منا التعكز على المنهج التحليلي للنصوص القانونية للقوانين محل الدراسة لغرض الوقوف على مكامن الضعف والقوة فيها، فضلا عن المنهج الاستقرائي لاستبانة نية المشرع وفلسفة في أطار تقارير كشف الذمة المالية عبر الأحكام التي أوردها في التشريعات المنظمة لها.

رابعاً: هيكلية البحث.

من اجل الإحاطة بموضوع البحث ارتأينا تقسيمه على مبحثين سبقتهما مقدمة، خصصنا المبحث الأول لدراسة ماهية كشف الذمة المالية الذي تضمن مفهوم كشف الذمة المالية واساسه الفلسفي والقانوني، في حين تطرقنا في المبحث الثاني لأحكام كشف الذمة المالية وآثاره ثم انتهينا الى الخاتمة التي تضمنت أهم ما تم التوصل اليه من نتائج وتوصيات.

المبحث الأول

التعريف بكشف الذمة المالية

يعد كشف الذمة المالية من اهم الوسائل الإجرائية التي تتبعها الادارة للحد من الفساد الاداري والمالي من خلال معرفة ما يملكه المكلف من اموال عند تولي الوظيفة او المنصب ومتابعة ما يطرأ من تغيرات في ثروته، ولغرض الوقوف على ماهية كشف الذمة المالية سنقسمه على مطلبين، ندرس في المطلب الأول مفهوم كشف الذمة المالية، بينما نتطرق في المطلب الثاني الى الأساس القانوني والفلسفي لكشف الذمة المالية.

المطلب الأول

مفهوم كشف الذمة المالية

للأموال أهمية كبيرة في بناء المجتمعات ورقيها، وبالمقابل لا يمكن القول والتسليم بنزاهة جميع المسؤولين الذين يتولون إدارتها، مما يقتضي وضع مجموعة من القواعد للمحافظة على الأموال العامة، وهو ما يتحقق من خلال الكشف عن الذمة المالية، وعليه سنتناول هذا المطلب من خلال فرعين، سنخصص الفرع الأول للتعريف بكشف الذمة المالية، وسنسلط الضوء في الفرع الثاني على تقارير كشف الذمة المالية، وكما يأتي:

الفرع الأول: تعريف كشف الذمة المالية.

من أجل الوقوف بدقة على معنى كشف الذمة المالية، يقتضي ابتداءً بيان المعنى اللغوي، ومن ثم الإصلاحي، وهو ما سنوضحه من خلال الفقرتين التاليتين:

أولاً: المعنى اللغوي.

اطلقت اكثر من تسمية على كشف الذمة المالية، فالبعض يطلق عليه اقرار المصالح المالية، وبغية الوصول إلى فهم معنى كشف الذمة المالية بصورة دقيقة لابد من معرفة (الكشف، والذمة، المالية) فكلمة اقرار مأخوذة من الفعل (أقر) واقر الشيء في المكان ثبته فيه.....واقر الرأي: رضيه وامضاه[١]. ومصالح مأخوذة من الفعل صلح صلاحا وصلوحا واصلح الشيء: زال عنه الفساد، والمصلحة: الصلاح والمنفعة[٢]، الا ان التسمية الاكثر شيوعا هي كشف الذمة المالية، ، فالكشف في اللغة مأخوذ من الفعل كَشَفَ، وكشف الشيء: أي رفع عنه ما يواريه ويغطيه، ويقال كشف الامر اظهره[٣]، ويقال كشف الأمر: أظهره[٤]، وتَكَشُفَ: ظهر[٥]، وكشف الأمر يكشفه كشفا: أظهره[٦]، وتعني إظهار المستور، فيقال كشف الطبيب عن المريض: أي أزال ما يستر جسمه ليفحصه[٧].

في حين يشير لفظ الذمة إلى العهد والأمان والكفالة[٨] وجمعها ذمم[٩]، ويقال أهل الذمة أي المعاهدون من أهل الكتاب ومن جرى مجراهم، وفلان له ذمة: أي حق، وفي حديث للأمام علي عليه السلام (ذمتي بما أقول رهينة، وأنا به زعيم)، أي ضماني وعهدي رهن بالوفاء به[١٠]، أما المال: فهو أسم مأخوذ من الفعل مالَ، مَوْلاً، ومؤولاً فهو مال، والجمع

أموال: هو كل ما يملكه الفرد أو تملكه الجماعة من متاع أو عروض تجارة أو عقار أو نقود أو حيوان، وتارة أخرى يطلق على المنقول أي الشيء المملوك الذي يمكن نقله، كالبضائع والأثاث والسيارات، ومال الدولة: المال العام، أي ما تملكه الدولة[١١].

ثانياً: المعنى الاصطلاحي.

وردت العديد من التعريفات لكشف الذمة المالية، فقد عرفه البعض بأنه " ذلك المحرر الذي يثبت فيه من يخضع لأحكام الكسب غير المشروع عناصر ذمته المالية"[١٢]، وعرفه آخر بأنه " ذلك النظام الذي يهدف إلى متابعة ثروات الخاضعين لأحكامه، لبيان مدى مشروعية الزيادة التي تدخل عليها "[١٣]، وجاء في تعريف آخر له بأنه " ذلك النظام الذي يستطيع من خلاله الشعب وسلطاته الرقابية مراقبة مدى نزاهة من يتقلدون المناصب العامة أو يؤدون وظائف عامة مهمة في الدولة، من خلال إلزامهم بالإفصاح عن الأموال التي تعود إليهم، ولمن هو قريب الصلة بهم من زوج أو ولد أو غيرهم، من أجل الحد من حالات الإثراء على حساب الوظيفة العامة أو المال العام دون وجه حق"[١٤] وورد تعريف آخر له بأنه " نموذج يملأ من الخاضع، يبين فيه ماله من حقوق وما عليه من التزامات"[١٥] في حين عرفه آخر بأنه "الإفصاح عن الذمة المالية للموظف "[١٦] بينما عرفه بعض الباحثين بأنه " إقرار من شخص ما يتضمن ممتلكاته الشخصية من عقارات ومنقولات ونقود وممتلكات أسرته"[١٧]، وعرفه البعض الآخر "بأنه واجب قانوني يلزم المكلفين بأدائه ببيان عناصر ذممهم المالية في مدد زمنية محددة وطيلة فترة أشغالهم لوظائف أو مناصب تقتضي هذا التكليف"[١٨].

إن أهم الملاحظات التي يمكن إيرادها على التعريفات السابقة هي أنها انقسمت بين التركيز على الجانب الإجرائي للذمة المالية، بوصف كشف الذمة المالية بأنه محرر، وبين وصفها كنظام لسلامة التصرفات الصادرة من الموظف بتدقيق أمواله وأموال أسرته مع أن التعريفين الأول والثاني لم يتطرقا إلى هدف المحرر والنظام، إذ جاءت معيبة في إكمال المعلومة لإتمام التعريف بأفضل وجه ممكن، أما التعريف الثالث فقد جاء مطولاً وأشار إلى هدف كشف الذمة المالية، وهو تجريم الكسب غير المشروع، في حين أن فلسفة هذا النظام ترتكز على الوظيفة العامة وعدم استغلالها، وكشف جرائم الوظيفة، ومنها الكسب غير المشروع، كما وقع في تكرار لا مبرر له، إذ ان بعض الجمل هي نتيجة لسابقتها ومنها كل من

(حالات الإثراء على حساب الوظيفة) (ودون وجه حق) فالعبارة الأخيرة هي أمر حتمي للإثراء على حساب الوظيفة بدون وجه حق، في حين جاءت التعريفات الثلاثة الأخيرة مختصرة جداً، من دون أن توضح كشف الذمة المالية وما يهدف إليه.

أما موقف التشريعات فان الغالبية منها، لم يورد تعريف لكشف الذمة المالية ومنها المشرع العراقي[١٩]، إلا المشرع اليمني قد أور تعريف له "[٢٠].

ومما تقدم يمكن أن ندلوا بما ناله فكرنا من الاطلاع على المصادر المتوفرة، ونعتقد بأنه يوافق الصواب فنعرفه بأنه "نظام يفرض واجب قانوني على الموظف بالإفصاح عن ذمته المالية وأفراد أسرته، خلال مدد زمنية محددة، لضمان المحافظة على نزاهة الوظيفة العامة وحماية المال العام ".

الفرع الثاني: أنواع تقارير الكشف عن الذمة المالية:

لم ينظم القانون أحكام الكشف عن الذمة المالية بشكل تفصيلي في قانون هيئة النزاهة، بل أوكل المهمة إلى الهيئة بإصدار اللائحة الخاصة بكشف الذمة المالية التي تنشر في الجريدة الرسمية[٢١].

واستنادا للائحة الصادرة عن هيئة النزاهة، يلتزم المكلف بتقديم ثلاثة أنواع من تقارير كشف الذمة المالية منها الإقرار الابتدائي الذي يلزم المكلف[٢٢] بتقديمه إلى هيئة النزاهة لأول مرة عن مصالحه المالية، حينما يتولى منصبا أو عند التعيين أو النقل أو الانتداب أو الإعارة أو التنسيب لأول مرة في منصب أو وظيفة تقتضي ذلك[٢٣] ولابد ان يقدم هذا التقرير خلال (٣٠) يوما من تاريخ تولي المنصب أو الوظيفة أو من تاريخ صدور أمر التعيين أو النقل أو الإعارة أو التنسيب للمنصب أو الوظيفة التي تتطلب تقديم التقرير[٢٤].

إن هذا الإقرار ذو أهمية بالغة في الكشف عن الزيادة التي تحدث لدى المكلف لاحقا لتقديمه؛ لذلك يقع عليه عبء إدراج كافة متعلقات الذمة المالية فيه، إلا أن المشرع لم يشمل المناصب التي تولاها أصحابها سابقا بهذا الإقرار، كما فعل بقانون الكسب غير المشروع رقم(١٥) لسنة ١٩٥٨م، الذي نص على تقديم التقرير من قبل المكلفين المستمرين في الخدمة أو ممن تركوها بعد أيلول عام ١٩٣٩م، أي المدة الماضية قبل صدور القانون المذكور أعلاه.

وفي حالة عدم امتثال المكلف لهذا الواجب القانوني بتقديم التقرير خلال المدة المحددة فيكون على الهيئة أشعار الجهة التي يرتبط بها أو الجهة التي لها حق محاسبته عن عدم الامتثال، وهو ما أشار إليه البند (٢) من القسم السابع من القانون النظامي الملحق بالأمر (٥٥) لسنة ٢٠٠٤م الملغى.

ولتحقيق الغاية من أيجاد نظام الكشف عن الذمة المالية لابد من أن يكون هناك متابعة دورية لثروة وأموال المكلف؛ لتظهر كل زيادة حاصلة في ثروته أو ثروة أفراد أسرته المسؤول عنهم بصورة لا تتناسب مع مواردهم الاعتيادية، ويكون ذلك عن طريق التقارير الدورية التي تقدم من قبل المكلف[٢٥] وهو ما يسمى "بالتقرير السنوي" إذ يعد وسيلة يتم الاستعانة بها لمراقبة ثروة المكلف وزوجه وأولاده[٢٦] ويلاحظ أن مصطلح "التقارير الدورية " ليس مصطلح محدد الدلالة في كافة تشريعات الكسب غير المشروع للدول، وإنما هو مصطلح نسبي يختلف من بلد إلى أخر ومن زمان إلى أخر بحسب الغاية التي يسعى إليها التشريع المعني، فعلى سبيل المثال واستنادا لما جاء في المادة (٢/أولا) من اللائحة التنظيمية للكشف عن الذمة المالية رقم (١) لسنة ٢٠٠٥م، في العراق يلزم المكلف بتقديم كشف عن مصالحه المالية في شهر كانون الثاني من كل عام ، مادام في منصب أو وظيفة تتطلب تقديم التقرير بغض النظر عن المدة التي مرت على تاريخ تقديم التقرير الأول.

ووفقا لما جاء في المادة (٣/ ثانياً) من اللائحة فأن الموعد الأقصى لتقديم التقرير هو (٣١) كانون الثاني من كل عام، في حين نجد أن قانون الكسب غير المشروع العراقي رقم (١٥) لسنة ١٩٥٨م لم يتناول الإقرارات الدورية، و اكتفى بالإقرار الابتدائي والإقرار الختامي، يرى جانب من الفقه أن ألزام الموظف بصورة دورية بالكشف عن ذمته المالية يعد أمراً صعبا على هيئة النزاهة، لما يترتب على ذلك من تراكم كمية كبيرة من إقرارات كشف الذمة المالية على الهيئة المذكورة التي من واجبها عن طريق دائرة الوقاية القيام بمتابعة وتدقيق هذه الكشوفات المالية للمكلفين، لذلك نرى بان يكون الإقرار الدوري كل ٥ سنوات أو ثلاث لكي تتمكن الهيئة من أنجاز الإقرارات كافة دون تأخير لما يحتاجه الإقرار السنوي من تدقيق وخبرات لازمة لا نجازه فضلا عن متابعة ما ورد فيه[٢٧]، علما ان بعض التشريعات قد اخذت بهذا المسلك بشأن القرارات الدورية فحددت المدة بخمس سنوات[٢٨].

كما نص المشرع على تقديم التقرير الختامي وهو الإقرار الذي يلزم المكلف بتقديمه للكشف عن ذمته المالية عند تحقق انتهاء علاقته بالوظيفة أو المنصب وخلال المدة التي يحددها القانون لذلك[٢٩]، وبالتالي على المكلف أن يقدم هذا التقرير خلال ٣٠ يوما من تاريخ انتهاء الرابطة الوظيفية[٣٠].

ومما تقدم نرى أن كل تقرير من التقارير لا يقل أهمية، فالتقرير الأول يكشف عن ذمة المكلف ابتداءً قبل دخوله في الوظيفة، فهو الأساس لتحديد ما سيحصل من زيادة في ثروة المكلف أو أسرته، ولا يقل التقرير السنوي أهمية عن الأول مع ضرورة إعفاء من قدم تقريره الابتدائي قبل شهرين أو ثلاثة على تقديم التقرير السنوي، كون تقديم التقرير السنوي يصبح عبء على الهيئة في هذه الحالة لأن الفترة قصيرة لا يمكن معها التسليم بحدوث زيادة في أموال المكلف، والتقرير الأخير يضمن براءة ذمة الموظف خلال الفترة السابقة .

المطلب الثاني

أساس كشف الذمة المالية

يمثل الأساس الفلسفي والقانوني حجر الزاوية في بناء أي نظام قانوني، ولاسيما ما يتعلق بمكافحة الفساد، فتقرير الذمة المالية للمكلف أو الموظف العام لابد من أن يستند على قواعد فلسفية وقانونية لضمان مشروعيته في إطار المنظومة القانونية، وهو ما سنسلط الضوء عليه من خلال فرعين، سنخصص الأول منه لبيان الأساس الفلسفي لكشف الذمة المالية، وسنوضح في الثاني الأساس القانوني له، وكما يلي:

الفرع الأول: الأساس الفلسفي لكشف الذمة المالية:

يمكن إرجاع الأساس الفلسفي لكشف الذمة المالية إلى نظرية العقد الاجتماعي، تلك النظرية التي تقيم السلطة على أساس التعاقد، وتنظر إلى الحاكم على أنه بشر مثل سائر المحكومين، ليس أله أو شبه إله، وإنما مجرد فرد عادي ينوب عن المجموع في ممارسة السلطة ، وهو يستمد إرادته وسلطاته من إرادة المجموع، وفكرة العقد الاجتماعي فكرة قديمة قال بها شيشرون[٣١] والمدرسة الأبيقورية[٣٢] إلا أن هذه النظرية قد ظهرت بوضوح على أيدي فلاسفة القرن السابع عشر والثامن عشر على أيدي هوبز ولوك وروسو، وعلى الرغم من

أن هؤلاء اتفقوا على نقطة بداية واحدة، إلا أنهم وصلوا إلى نتائج مختلفة ونقطة البداية عندهم جميعا هو أن انتقال الإنسان من حياة الفطرة التي كان يحياها إلى حياة المجتمع المنظم تم بواسطة عقد الاجتماع الذي أنشئت بمقتضاه السلطة في المجتمع، فأساس السلطة هو إرادة الأفراد، إلا أنهم اختلفوا في أطراف العقد، فهوبز يقر بنظام الحكم المطلق وبالتالي لا يمكن لنا القول بوجود كشف الذمة المالية في اطار هذا الطرح كون الحاكم مستبد فلا يمكن أن ينظر فساده مع غياب الرقيب، ولا يمكن الزامه بإبراز تقرير عن الاموال التي بحوزته كمبدأ في حكمه، وهذا يتنافى مع أصل نظرية العقد الاجتماعي التي تقوم بين طرفيه، وبالتالي نصبح أمام عقود إذعان في ظل دعوة هوبز(٣٣).

أما لوك فيذهب إلى أن الحاكم طرف في العقد وبالتالي عليه أن يخضع لما يقرره الأغلبية وإذا ما أستبد في ممارسة السلطة جاز للشعب عزله عن السلطة ، وحتى يتم محاسبته فلابد من أعمال نظام الكشف عن الذمة المالية في أعمال السلطة حتى يتسنى للشعب معرفة الانحراف الذي وقع فيه الحاكم حتى يتم مساءلته وعزله من الحكم(٣٤).

أما روسو في كتابه العقد الاجتماعي فانه يذهب إلى القول بان العقد تم بين الأفراد ووفقاً لإرادة الجماعة، وما الحاكم إلا منفذ لهذه الإرادة، ومتى ما أخل بهذا الالتزام يمكن محاسبته، وعليه فان كافة النتائج السابقة لا يمكن تحقيقها إلا في ظل مجتمع مفتوح تعمل فيه الحكومة تحت أشعة الشمس وفي وضح النهار بما يمكن الشعب من رؤية كل ما تقوم به الحكومة من أنشطة وأعمال وان تتبين حقيقتها وإبداء الرأي فيها وبالتالي ومساءلتها عن القصور وتبديد الأموال العامة(٣٥).

وعليه فان كشف الذمة المالية يستمد اساسه الفلسفي من العقد الاجتماعي، اذ يجعل الحكومة تحت ضوء الشمس ويمكن الشعب من الاطلاع على كل ما تقوم به الحكومة من أعمال، فالعقد الاجتماعي هو المنطلق أو البداية.

وعلى الرغم من الانتقادات التي وجهت إلى نظرية العقد الاجتماعي إلا أنها تمثل البداية للمنطق والتفكير الديمقراطي لمحاسبة المسؤولين عما في ذمتهم المالية وكيف نمت هذه الزيادة في ذمتهم وما مدى مشروعيتها ووضعها تحت أنظار الشعب الذي وكلهم نيابة عنه في ممارسة السلطة.

الفرع الثاني: الأساس القانوني لكشف الذمة المالية:

لا يمكن إصدار لائحة كشف الذمة المالية مالم يكن هنالك أساس قانوني لإصدارها، ويعد الدستور القاعدة الأسمى والأساس الذي ينبع منه دستورية القوانين ومشروعية الأنظمة التي تصدر، فقد وردت العديد من النصوص الدستورية التي تمثل المنبع أو الأساس، لكشف الذمة المالية، إذ تعد النزاهة شرطاً قرره الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في عدد من المواد منها المادة (٥) الخاصة بسيادة القانون، التي تمثل نص ضمني على ضرورة الكشف عن الذمة المالية بكون الشعب هو مصدر السلطة وبالتالي لابد من التزام الموظف بالكشف لهذا المصدر، والمادة (٢٧) التي قررت حرمة الأموال العامة وإن حمايتها واجب على كل مواطن، وهذا الالتزام يقع بادئ ذي بدء على عاتق الموظف العام قبل غيره من المواطنين، وذلك من خلال كشف الذمة المالية لضمان حسن التصرف بتلك الأموال لكون الموظف وكيلا ومؤتمن عليها، والمادة (٥٠) التي عدت الالتزام بتطبيق التشريعات بأمانة جزءً من اليمين الدستوري، ولاسيما التشريعات المتعلقة بهيئة النزاهة التي تلزم بكشف الذمة المالية، والمادة (٦٨) التي جعلت شرط النزاهة والاستقامة والعدل من شروط المرشح لمنصب رئيس الجمهورية، والمادة (٧٧) التي تضمنت هذا الشرط أيضاً بالنسبة للمرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء، وكذلك المادة (١٢٧) التي منعت رئيس الجمهورية ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء ورئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس وأعضاء السلطة القضائية وأصحاب الدرجات الخاصة أن يستغلوا نفوذهم في أن يشتروا أو يستأجروا شيئاً من أموال الدولة أو أن يؤجروا أو يبيعوا لها شيئاً من أموالهم أو أن يقاضوها عليها أو أن يبرموا مع الدولة عقداً بوصفهم ملتزمين أو موردين أو مقاولين[٣٦].

والسؤال الذي يثار بهذا الصدد عما ذكر أعلاه، كيف يتحقق ذلك لدى من ذكروا ؟ الإجابة بسهولة وبوضوح القول أن كشف الذمة المالية يؤتي أكله عند تطبيقه في تلك المواضع التي من الواجب الالتزام بها من قبل المذكورين أعلاه، كما نص الدستور على وجود هيأة مستقلة تتولى مهمة التحقيق في قضايا الفساد الحكومي[٣٧]، إذ كان التحقيق مناطاً بالسلطة القضائية حصراً التي أخذت بمبدأ (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) فالجرائم منصوص عليها في القانون وكذلك العقوبات المحددة لها وهذا ما أخذ به قانون العقوبات العراقي النافذ[٣٨]، علماً أن الجهات القائمة بالتحقيق هي الجهات القضائية المتمثلة بقضاة

التحقيق والمحققين[٣٩].

فضلاً عن التشريعات الأخرى التي أكدت على نزاهة الموظف الحكومي وأمانته، ومن هذه التشريعات قانون العقوبات العراقي رقم(١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل، إذ تضمن عقوبات تفرض بحق الموظف العام في حالة ارتكابه جرائم ذات علاقة بالوظيفة كجرائم الرشوة والاختلاس واستغلال نفوذ الوظيفة وإساءة استعمال السلطة وتجاوز حدود الوظيفة[٤٠]، وكذلك قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل الذي أوضح أن الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم به تحقيق المصلحة العامة، وأن أداء العمل يجب أن يكون بأمانة وشعور بالمسؤولية، وإطاعة الأوامر والمحافظة على أموال الدولة والامتناع عن استغلال نفوذ الوظيفة لتحقيق منفعة أو ربح شخصي له أو لغيره، وكذلك عدم الاقتراض أو قبول مكافأة أو هدية أو منفعة لكل من كان لعمله علاقة بالموظف أو بسبب الوظيفة [٤١]، فضلاً عن القوانين الخاصة الأخرى التي أكدت على نزاهة الموظف العام واحترامه للقوانين، منها قانون التضمين العراقي رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦م[٤٢]، وقانون العقوبات العسكري العراقي رقم ٩ لسنة ٢٠٠٧[٤٣]، وقانون عقوبات قوى الأمن الداخلي العراقي رقم(١٤) لسنة ٢٠٠٨[٤٤]، إذ تضمنت هذه القوانين بعض المواد التي تؤكد على وجوب التزام الموظف العام باحترام الوظيفة العامة، وهذا مالا يتحقق إلا باعتماد لائحة كشف الذمة المالية من قبل الموظف المكلف بتقديمه للجهة المختصة، وكذلك اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٤ المصادق عليها بموجب القانون رقم(٣٥) لسنة ٢٠٠٧، فيعد امتداداً للأساس القانوني لهيأة النزاهة إذ تلتزم الدولة العراقية بكافة سلطاتها بهذه الاتفاقية ما دامت قد اصبحت جزء من المنظومة التشريعية العراقية بهذه الاتفاقية كونها تعد بمثابة القانون الداخلي الملزم لجميع سلطات الدولة، إذ ألزمت الدول الاطراف بوضع تدابير تلزم الموظفين بالإفصاح للسلطات المعنية عما لهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي واستثمارات وهبات ومنافع وغيرها[٤٥].

المبحث الثاني

الأحكام الخاصة بكشف الذمة المالية وآثاره

ان اجراءات الكشف عن الذمة المالية تخضع لمجموعة من الاحكام الواردة في النصوص

القانونية، سواء من حيث المكلفين بكشف الذمة المالية أو متابعة تقارير كشف الذمة المالية، وان تحقيق الغرض الذي قصده المشرع بالنص على وجوب الالتزام بالكشف عن الذمة المالية يقتضي ان يحدد بشكل دقيق الفئات المشمولة بتقديم الكشف المذكور والاموال التي يجب ان يتضمنها الكشف واجراءات كشف الذمة المالية، فضلاً عن بيان الآثار التي تترتب على مخالفة القواعد القانونية التي توجب الالتزام بالكشف عن الذمة المالية، وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المبحث من خلال تقسيمه على مطلبين، نخصص المطلب الأول لبيان الأحكام الخاصة بكشف الذمة المالية، بينما يتضمن المطلب الثاني آثار الكشف عن الذمة المالية.

المطلب الأول

الأحكام الخاصة بكشف الذمة المالية

لغرض الإحاطة بهذا الموضوع سنقسمه على فرعين، نخصص الفرع الأول لبيان المكلفين بالكشف عن ذممهم المالية، في حين سنوضح في الفرع الثاني الاجراءات الخاصة بمتابعة كشف الذمة المالية.

الفرع الأول: المكلفين بالكشف عن الذمة المالية:

حدد قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١م المكلفين بالكشف عن ذممهم المالية وهم كل من[٤٦]:

١- رئيس الجمهورية ونوابه.

٢- أعضاء السلطة التشريعية، بمعنى أعضاء مجلس النواب.

٣- رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ومن هم بدرجتهم ووكلائهم والموظفين بدرجة خاصة.

٤- رئيس مجلس القضاء الأعلى والقضاة.

٥- رؤساء الأقاليم ورؤساء وزرائها ووزرائها ووكلائهم.

٦- المحافظون وأعضاء مجالس المحافظات.

٧- رؤساء الهيئات المستقلة ووكلائهم ونوابهم.

٨- السفراء والقناصل والملاحق.

٩- قادة الفيالق والفرق ورؤساء الأجهزة الأمنية.

١٠- المدراء العامون ومن هم بدرجتهم ومحققوا الهيئة.

١١-الضباط في القوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي والأجهزة الأمنية من رتبة مقدم فما فوق.

١٢- وأخيراً كل من ترى الهيئة ضرورة في الكشف عن ذممهم المالية، وهذا أعطى مرونة للهيئة للمطالبة بالكشف لأي شخص مسؤول يكون لديها شك في مشروعية أمواله، ومع ذلك فقد أوعز المجلس الأعلى لمكافحة الفساد[٤٧] لهيئة النزاهة في اجتماعه المنعقد بتاريخ ٢٦ نيسان لعام ٢٠١٩ م، بضرورة توسيع شريحة المشمولين بكشف الذمة المالية وأن تطلب الأمر شمول كافة الموظفين بذلك الكشف، واصبح الطريق سالكا بالقول أن هذا المجلس يشكل انتهاك لاستقلالية هيئة النزاهة لكون رئيس مجلس الوزراء هو الرئيس الأعلى للمجلس، هذا من جانب، ومن جانب آخر فإن تشكيله يخالف مبدأ الفصل بين السلطات الذي كرسه الدستور في نص المادة (٤٧) ولاسيما أن المجلس يضم في تشكيله عضوين من السلطة القضائية، إلى جانب كل من رئيس ديوان الرقابة المالية، ورئيس هيئة النزاهة، وهما من الهيئات المستقلة[٤٨]، وكان الأجدر الحفاظ على استقلالية الهيئات المذكورة والسلطة القضائية من دون السماح للسلطة التنفيذية المتمثلة برئيس مجلس الوزراء بالتدخل في عملها، وقيام هيئة النزاهة بتفعيل قانون الكسب غير المشروع رقم (١٥) لعام ١٩٥٨م، لكونه قانونا نافذا يم يتم إلغاؤه لحد الآن، . والذي يشير لشمول كافة الموظفين بتقرير كشف الذمة المالية خلال شهرين من تاريخ تعيينهم[٤٩].

الفرع الثاني: الإجراءات الخاصة بكشف الذمة المالية:

أسند القانون لرئيس هيئة النزاهة[٥٠] مهمة إصدار اللائحة التنظيمية للكشف عن الذمم المالية[٥١]، و التي تبين مجموعة من الأحكام و المبادئ الواجب الالتزام بها من قبل المكلفين عند تقديم تقرير الكشف عن الذمة المالية[٥٢]، ويتم متابعة تقديم تلك تقارير ومراقبة مدى

صحة المعلومات الواردة فيها و مدى سلامتها و تدقيق تضخم أموال الأشخاص المكلفين بتقديمها بما لا يتناسب مع مواردهم، فهذه المهام من اختصاص دائرة الوقاية في هيئة النزاهة[٥٣] إذ ترسل الهيئة استمارة كشف الذمة المالية لكل مكلف علمت بشغله أية وظيفة أو منصب يقتضي تقديم كشف الذمة المالية عنه، كما تلتزم دوائر الدولة بإشعار هيئة النزاهة بأي شخص يشغل منصب يتوجب عليه تقديم كشف الذمة المالية، وتملا الاستمارة من قبل المكلف شخصياً[٥٤]، هذا ويلتزم رئيس هيئة النزاهة بملء استمارة كشف الذمة المالية الخاصة به بثلاث نسخ تقدم إحداها إلى رئيس مجلس الوزراء، والأخرى إلى رئيس مجلس النواب والثالثة إلى دائرة الوقاية، أما مدير دائرة الوقاية فيقدم التقرير الخاص به إلى رئيس الهيئة والنسخة الأخرى إلى مدير عام دائرة التحقيقات[٥٥]، ويتضمن إقرار الكشف عن الذمة المالية بيانات تفصيلية عما يملكه المكلف من عقارات و منقولات و دخل مالي وأرصدة في المصارف و أسهم و سندات و حقوق معنوية داخل العراق أو خارجه[٥٦].

في حين أن قانون هيئة النزاهة العراقي النافذ لم يشر إلى البيانات التي يجب أن يتضمنها تقرير الكشف ذمة المالية، و أحال ذلك إلى اللائحة التنظيمية التي حددت البيانات التي يجب أن يتضمنها إقرار الكشف عن الذمة المالية بصورة مفصلة[٥٧]، و يمكن القول أن هناك ضرورة للكشف عن أموال المكلف التي توجد خارج البلد ويمكن الاعتماد في ذلك على إبرام اتفاقيات بين الدول، لتسهيل المهمة على هيئة النزاهة في التحري عن تلك الأموال و خصوصاً أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أشارت إلى ذلك[٥٨].

ويقدم مدير دائرة الوقاية إلى رئيس الهيأة تقارير دورية عن تدقيقات تقارير الكشف عن المصالح المالية يثبت فيها ملاحظاته، ولرئيس الهيأة اتخاذ ما يراه مناسباً[٥٩]، وتقوم دائرة الوقاية بواسطة قسم خاص بها (قسم الكشف عن المصالح المالية وتقصي الحقائق) بالتقصي عن صحة المعلومات الواردة في التقارير، إذ يتم التحري عن الأموال العائدة لهم عن طريق المصارف ودوائر التسجيل العقاري والمرور وغيرها حسب العائدية وتقديم التقارير عنها[٦٠].

وكذلك يؤخذ على اللائحة التنظيمية الصادرة عن هيأة النزاهة أنها لم تحدد الإجراءات الواجب اتخاذها في حالة امتناع المسؤولين أو الأشخاص المكلفين بتقديم تقرير

حول مصالحهم المالية[٦١]، أو عجزهم عن إثبات مشروعية زيادة الأموال العائدة لهم، غير أن قانون الكسب غير المشروع نص على عزل الموظف أو المستخدم حتى لو تم الحكم عليه برد المال، ولا تمنع العقوبة المقررة في هذا القانون من توقيع عقوبة أخرى اشد تكون مقررة بقانون آخر للفعل المرتكب[٦٢].

كما أن قانون هيئة النزاهة لم يبين الاثار المترتبة على امتناع المكلف عن تقديم تقرير الكشف عن ذمته المالية، مما انعكس سلبا على نسبة استجابة المكلفين للالتزام بالكشف عن ذممهم المالية، الأمر دفع رئيس مجلس الوزراء الى الايعاز بإيقاف صرف رواتب ومخصصات المكلفين الممتنعين عن تقديم تقارير الكشف عن الذمة المالية، وأوعز الى هيئة النزاهة بتحريك القضايا الجزائية بحق الموظفين الذين لديهم تضارب في المصالح، الامر الذي عدته المحكمة الاتحادية بقرارها المرقم ٥٥/ اتحادية/اعلام /٢٠١٧ مخالفا للدستور لأن التعليمات تصدر لتسهيل تنفيذ القانون، في حين لم يتضمن قانون هيئة النزاهة نصا يجيز وقف صرف رواتب ومخصصات الممتنعين عن كشف ذممهم المالية، كما ان تحريك الدعاوى الجزائية يتطلب وجود نص بتجريم تضارب المصالح، وهو ما لم يتضمنه القانون، وبالتالي فان ايراد هذا النص في تعليمات كشف الذمة المالية التي اصدرها رئيس مجلس الوزراء يشكل خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

ونرى بان هيئة النزاهة تستطيع وضع ضوابط واتخاذ اجراءات من شأنها اجبار المكلفين على الالتزام بالكشف عن ذممهم المالية، وذلك استنادا للصلاحية المقررة لها بموجب الند (سابعا) من المادة (٣) الذي خول الهيئة القيام باي عمل ساهم في مكافحة الفساد او الوقاية منه بشرطين ان يكون ذلك العمل ضروريا ويصب في مكافحة الفساد او الوقاية منه وان يكون فاعلا ومناسبا لتحقيق اهداف الهيئة، وعلى ضوء هذا نرى ضرورة وضع ضوابط تضمن التزام المشمولين بالكشف عن مصالحهم المالية[٦٣]، لاسيما بعد مصادقة العراق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٤، والتي ألزمت الدول الأطراف وفقا لقانونها الداخلي بوضع تدابير ونظم تلزم الموظفين العموميين بالإفصاح للسلطات المعنية عما لهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي واستثمارات ومنافع وهبات وغيرها تؤدي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم الوظيفية، كما نصت على أنه (تنظر كل دولة طرف،

رهناً بدستورها والمبادئ الأساسية لنظامها القانوني في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم تعمدّ موظف عمومي تحقيق إثراء غير مشروع أي زيادة موجوداته زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياساً إلى دخله المشروع)[٦٤].

فضلا عن ذلك تتأثر اجراءات كشف الذمة المالية من قبل هيئة النزاهة بعدم الاستقرار التشريعي لعملها ومدى استقلالها ولاسيما بعد الطعن المقدم بخصوص المادة (٤/ أولا) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١م إذ أوضحت ارتباط الهيئة بمجلس النواب من خلال وضع آلية لاختيار رئيس الهيئة بناء على ترشيح من لجنة مشكلة في مجلس النواب، في حين جاء قرار المحكمة الاتحادية ليقرر عدم دستورية هذه المادة استنادا للطعن المقدم من رئيس مجلس الوزراء باعتبار أن صلاحية تعيين رئيس الهيئة هو اختصاص دستوري موكول للسلطة التنفيذية وقد حدد الدستور آلية خاصة له تقوم على موافقة مجلس النواب بناء على ترشيح من رئيس مجلس الوزراء كونه بدرجة وزير[٦٥]، ونعتقد أن أيراد نص يوكل مهمة ترشيح رئيس الهيئة إلى مجلس القضاء هو أمر يضمن استقلال الهيئة تجاه السلطتين ولاسيما في أطار عملها في مكافحة الفساد عن طريق كشف الذمة المالية، وكما أوضحنا أعلاه فان نسبة عدم الاستجابة ما هي إلا نتيجة لعدم ضمان الاستقلالية التامة للهيئة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، مما يقلل من فاعلية الهيئة في القيام بمهامها، كما أنها لم تمارس دورها بالشكل المطلوب في تحريك الدعاوى القضائية بخصوص التأخير أو الامتناع عن تقديم تقارير كشف الذمة المالية أو تقديم معلومات غير صحيحة أو أن القضاء لا ينظر تجاهلا وضغطا من الجهات السياسية.

المطلب الثاني

آثار كشف الذمة المالية

ان مجرد النص في القانون على وجوب الكشف عن الذمة المالية لا يكفي لضمان امتثال المكلفين بتقديمه، بل لابد من أن يقترن هذا النص بتحديد الآثار التي تترتب على الامتناع عن تقديم الكشف او التأخر في تقديمه او تقديم معلومات غير صحيحة، وهو ما سنوضحه عند دراستنا لهذا المطلب، وسنقسم الموضوع على فرعين سنوضح في الفرع الاول الآثار الجنائية، في حين نبين في الفرع الثاني الآثار الإدارية.

الفرع الأول: الآثار الجنائية

إن مخالفة الالتزام الذي اوجبه القانون على المكلفين بالكشف عن الذمة المالية قد يشكل جريمة يعاقب عليها القانون، ومن المتصور تحقق احدى الجرائم التالية عند مخالفة هذا الالتزام، وسوف نتناول هذه الجرائم في الفقرتين التاليتين

أولاً: جريمة الامتناع أو التأخر عن تقديم تقرير الكشف الذمة المالية

تتحقق جريمة الامتناع عن كشف الذمة المالية بمجرد احجام المكلف عن تقديم استمارة كشف الذمة المالية خلال الموعد الذي حدده المشرع لذلك، وبذلك يتمثل الركن المادي للجريمة في النشاط السلبي من خلال احجام المكلف عن القيام بعمل ايجابي بتقديم كشف الذمة المالية الى الجهة المختصة في الموعد المقرر قانوناً مع علمه بذلك[٦٦]، فقد أوجب قانون الكسب غير المشروع على المكلف تقديم اقرار عن ذمته المالية وذمة زوجته وأولاده القصر خلال شهرين من تاريخ تعيينه[٦٧]، أما جريمة التأخر في كشف الذمة المالية فتتمثل بقيام المكلف بتقديم كشف الذمة المالية بعد انتهاء الموعد المحدد قانوناً فقد عاقب القانون على عدم تقديم الاقرارات والبيانات في المواعيد المقررة لذلك بالغرامة[٦٨].

ونعتقد أن فلسفة العقوبة في هذا النموذج الإجرامي[٦٩]، لا يمكن من خلالها حماية الوظيفة العامة، ومكافحة الفساد المالي والإداري[٧٠] مما يقتضي القول عبر ما تقدم ذكره بتعديل المادة المذكورة أعلاه في قانون الكسب غير المشروع بما يحقق الردع العام والخاص، ويضمن سلامة أداء الواجبات الوظيفية على أفضل وجه ممكن من قبل المكلفين بها.

ومن الجدير بالذكر ان قانون هيئة النزاهة لم يتضمن أي نص يعاقب على جريمة الامتناع عن كشف الذمة المالية على الرغم من ان المادة (١٧) منه الزمت المشمولين بتقديمه خلال المدة المحددة مما يستدعي اعادة النظر في القانون المذكور، لا سيما ان قانون الكسب غير مشروع معطل في الوقت الحاضر.

ثانياً: جريمة ذكر بيانات غير صحيحة في تقرير الكشف.

لم يغفل المشرع السلوك الجنائي الذي يصدر عن المكلف بكشف الذمة المالية والمتمثل بذكر بيانات غير صحية في تقرير كشف الذمة المالية، إذ عد هذا السلوك جريمة من خلال القيام بإدراج بيانات مغايرة للحقيقة في التقرير المقدم من قبله، كأن يذكر مبلغ أقل مما يملكه

حقيقة، أو أن يمتنع عن ذكر بعض ممتلكاته كالذهب أو السيارات أو غيرها، فضلا عن توافر القصد الجنائي في هذه الجريمة المتمثل بتعمد إدراج بيانات غير صحيحة مع علمه لذلك[٧١]، ومن الملاحظ أن نص المادة (١٨) لا يشمل حالة الامتناع عن ذكر البيانات المتعلقة ببعض مكونات الثروة العائدة للمكلف، ونرى أعادة صياغة النص المذكورة بما يحقق تجريم حالة الامتناع المذكورة أعلاه لضمان مكافحة الكسب غير المشروع على حساب الوطن والمواطن، وعاقب المشرع عن الجريمة المذكورة أعلاه بعقوبة الحبس مدة لا تزيد عن سنة أو الغرامة أو كلتيهما[٧٢]، وهي عقوبة بسيطة تدفع المكلف للمضي بارتكاب جرائم كشف الذمة المالية ومنها ذكر البيانات غير الصحيحة، حتى لا يعاقب عن جريمة الكسب غير المشروع الواردة بالمادة (٢٠) من قانون هيئة النزاهة والتي اشارت إلى فرض عقوبة الحبس وغرامة مساوية لقيمة الكسب غير المشروع أو بإحدى هاتين العقوبتين ومصادرة الكسب غير المشروع مع مراعاة العقوبات المنصوص عليها في القوانين النافذة، وعلى الرغم من ذلك فأننا نرى عدم جدوى عقوبة الكسب غير المشروع المذكورة في المادة السابقة الذكر، كونها عقوبة بسيطة مقارنة بجرائم التربح على حساب الوظيفة لذلك لابد من أعادة صياغة نص المادة (٢٠) على النحو الآتي (كل من تخلف أو عجز بعد تكليفه من قاضي التحقيق عن أثبات مصادر مشروعة للزيادة في أمواله أو أموال زوجه أو أولاده التابعين له بما لا يتناسب مع مواردهم يعاقب بالسجن وبغرامة مساوية لقيمة الكسب غير المشروع ومصادرة الكسب غير المشروع مع مراعاة العقوبات المنصوص عليها في القوانين النافذة) كون هذا النص يضمن سلامة المال العام فضلا عن الاستقامة والنزاهة في الوظيفة العامة.

الفرع الثاني: الآثار الإدارية:

تعد المسؤولية الانضباطية أحدى الوسائل التي يمكن من خلالها مكافحة الفساد المالي والإداري للوصول إلى الحكم الرشيد[٧٣]، عبر ما تتضمنه التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة من نصوص تفرض التزامات يتعين على الموظف مراعاتها عند أداء مهامه الوظيفية[٧٤]، من قبيل واجب الموظف في المحافظة على أموال الدولة التي في حوزته أو تحت تصرفه واستخدامها بصورة رشيدة، وواجبه بالامتناع عن استغلال الوظيفة لتحقيق منفعة أو ربح شخصي له أو لغيره والتزامه بإعادة ما يكون تحت تصرفه من أدوات أو آلات إلى المحل المخصص لها، عند انتهاء العمل اليومي، وواجبه في الامتناع عن الاشتراك في

المزايدات والمناقصات والامتناع عن استعمال الأدوات والآلات ووسائل النقل العائدة للدولة لأغراض خاصة، والامتناع عن الاقتراض أو قبول مكافأة أو منفعة من الأشخاص الذين لهم علاقة بعمله، إلى جانب الالتزام العام الذي يملي على الموظف القيام بواجبات الوظيفة حسبما تقرره القوانين والأنظمة والتعليمات، ولعل من قبيل تلك الواجبات التي تفرضها القوانين والأنظمة والتعليمات إلزام المكلف بالكشف عن ذمته المالية، فإخلال الموظف بواجبات وظيفته ايجابا او سلبا بسبب اتيانه فعل من الافعال المحرمة عليه(٧٥) أو الامتناع عن القيام بفعل يوجبه القانون، يشكل سببا يخول الإدارة صلاحية فرض عقوبة انضباطية على الموظف، تكون ملائمة لجسامة المخالفة المرتكبة مما يعني تمتع الادارة بسلطة تقديرية في اختيار العقوبة التي تفرضها على الموظف في ضوء درجة أهمية وخطورة الفعل المرتكب(٧٦).

ويخضع تقدير خطورة المخالفة الانضباطية لظروف ارتكابها ومدى اضرارها بالمصلحة العامة واثرها على اداء الجهة الادارية لواجباتها تجاه المجتمع(٧٧) ومن جانب آخر فقد تكون العقوبة آثر لا وسيلة، كما لو أرتكب الموظف جريمة جنائية عوقب عنها بالسجن أو الحبس وكانت تلك الجريمة غير مخلة بالشرف، إذ أن ذلك يستتبع بحكم القانون صدور قرار من الإدارة بفصل الموظف من وظيفته طيلة مدة السجن أو الحبس أي أبعاده عن الوظيفة بصفة مؤقتة لمدة تحدد بقرار الفصل(٧٨)، كما أجاز القانون فرض عقوبة العزل التي تعني أبعاد الموظف عن مهام الوظيفة نهائياً وعدم جواز إعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع العام، ويكون ذلك بقرار مسبب، وتعد هذه العقوبة أخطر العقوبات التي تفرض على الموظف وتعد بمثابة اعدام وظيفي له(٧٩)، وتفرض هذه العقوبة على الموظف في حالة ارتكابه فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضراً بالمصلحة العامة أو في حالة الحكم عليه عن جريمة ناشئة عن وظيفته أو أرتكبها بصفته الرسمية، كما تفرض هذه العقوبة على الموظف إذا كان قد سبق أن عوقب بالفصل وأعيد إلى الوظيفة ثم أرتكب فعلاً يستوجب معاقبته بالفصل مرة أخرى(٨٠).

وقد بين قانون الكسب غير المشروع الأثر الإداري المترتب على الحكم في جريمة الكسب غير المشروع، وهو عزل الموظف من الوظيفة(٨١)، وكذلك الحال في ظل قانون هيئة

النزاهة الذي تضمن الإشارة إلى أن معاقبة الموظف المخالف لهذا القانون وفقاً لأحكامه لا يمنع من معاقبته وفقاً للقوانين النافذة ومنها قانون انضباط موظفي الدولة[٨٢]، ونصت المادة (٦) من قانون هيئة النزاهة على اختصاص رئيس هيئة النزاهة بتعيين وفصل وتأديب موظفي الهيئة طبقا لأحكام القانون.

ولنا ملحوظتين بشأن ما تم طرحه بخصوص قانون هيئة النزاهة، الأولى ضرورة أعادة النظر بالفقرة (٦/ج) ليكون نصها كالآتي (ج- تعيين ومساءلة موظفي الهيئة انضباطيا، والثانية نرى أن امتناع الموظف عن تقديم كشف ذمة المالية أو تضمين الكشف معلومات غير صحيحة بقصد إخفاء جانب من ثروته يبرر عزل الموظف الممتنع لان ذلك يعد فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضراً بالمصلحة العامة.، لذا نوصي بتعديل المادة الثامنة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام بإضافة فقرة الى البند ثامناً (اذا امتنع أو تأخر عن تقديم كشف الذمة المالية أو ذكر في التقرير معلومات غير صحيحة).

الخاتمة:-

في نهاية هذا البحث المتواضع نوجز أهم ما تم التوصل اليه من نتائج وتوصيات

أولاً: النتائج

١- اختلف الفقه والتشريع بشأن تعريف كشف الذمة المالية، الا ان معظم التعريفات تلتقي في مضمونها وهدفها، وهو محاربة الفساد المالي والإداري في مفاصل الدولة.

٢- ان الكثير من التشريعات العراقية تشير ضمنا إلى كشف الذمة المالية ابتداء من الدستور الذي اشار في المادة (٢٧) منه الى ان حماية المال العام تقع على عاتق الدولة، فضلاً عن القوانين الاخرى الى جانب اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد.

٣- ان غياب فلسفة العقاب في نص تجريم الامتناع عن تقديم كشف الذمة المالية في قانون الكسب غير المشروع على حساب الشعب رقم ١٥ لسنة ١٩٥٨، وعدم تجريمه في قانون هيئة النزاهة يعطى رسالة خاطئة للشعب بوصفه مصدر السلطات، بموجب نص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م، بعدم رغبة او جدية ممثليه في السلطة التشريعية في التصدي لمشكلة الفساد المالي والاداري.

٤- ان المادة (١٨) ذكرت عبارة (اموال المكلف) ومن المعلوم ان المال لا يشمل المزايا المعنوية وبالتالي هناك حاجة لا عادة النظر بالنص على الفوائد المادية والمعنوية.

٥- ان منح صلاحية ترشيح رئيس هيئة النزهة لرئيس مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب قد يؤثر سلباً على استقلالية الهيئة في ممارسة مهامها، ومنها متابعة كشف الذمة المالية وخاصة بعد صدور قرار المحكمة الاتحادية بهذا الخصوص واقرارها بعدم دستورية نص المادة (١٤/اولاً) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١م.

٦- لم يفصل المشرع العراقي بين جرائم كشف الذمة المالية وجرائم الكسب غير المشروع في اطار التشريعات النافذة وكان الاجدر به ان يفصل بينهما ضمانا للمحافظة على الوظيفة العامة.

ثانياً: التوصيات

١ - نقترح ضرورة الاسراع في اقرار قانون جديد موحد يعالج كافة الجوانب المتعلقة بكشف الذمة المالية وجرائم الكسب غير المشروع على ان يفعل في الوقت الحاضر قانون الكسب غير المشروع على حساب الشعب رقم (١٥) لسنة ١٩٥٨ لكونه ما زال نافذاً ولم يتم الغاؤه.

٢- نقترح النص في القانون على انه (يتولى رئيس مجلس القضاء الاعلى ترشيح رئيس هيئة النزاهة، على ان يقوم مجلس النواب بالتصويت على المرشح خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورود اسمه الى مجلس النواب).

٣- ضرورة اعادة النظر في نص المادة الثامنة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل من خلال اضافة فقرة الى البند (ثامنا) منها الذي يبين اسباب عزل الموظف من الوظيفة يكون نصها كالاتي (د- اذا امتنع عن تقديم كشف بذمته المالية أو ذكر فيه معلومات غير صحيحة تتعلق بممتلكاته)

٤- نعتقد ضرورة دمج الهيئات المستقلة المعنية بمكافحة الفساد المالي والاداري في هيئة واحدة مثل هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية، وذلك لمعالجة الترهل الاداري والقضاء على الروتين والمخاطبات، وبما يضمن سرعة الاجراءات ويسهم في تعزيز

حماية المال العام.

٥- ضرورة شمول جميع موظفي الدولة بالكشف عن ذممهم المالية عند مباشرتهم بالعمل الوظيفي، وذلك لمعرفة وضعهم المالي بما يسهل الكشف عما يرتكبونه مستقبلا من جرائم الفساد المالي والاداري من خلال اثبات تضخم اموالهم.

٦- ضرورة وضع الاليات الكافية التي تضمن كشف ومتابعة الاموال العائدة للمكلفين بتقديم كشف الذمة المالية والموجودة خارج العراق وابرام اتفاقيات تسهل ذلك وتفعيل اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد.

٧- ضرورة ايراد نص في القانون على انه (اذا امتنع الموظف او تأخر او قدم معلومات غير صحيحة في تقرير كشف الذمة المالية يعاقب بالسجن.. ولا يمنع ذلك من مساءلته عن جرائم الكسب غير مشروع).

- 8نوصي المشرع بتعديل المادة (٢٠) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ ليصبح نصها كالآتي (كل من تخلف أو عجز بعد تكليفه من قاضي التحقيق عن أثبات مصادر مشروعة للزيادة في أمواله أو أموال زوجه أو أولاده التابعين له بما لا يتناسب مع مواردهم يعاقب بالسجن وبغرامة مساوية لقيمة الكسب غير المشروع ومصادرة الكسب غير المشروع مع مراعاة العقوبات المنصوص عليها في القوانين النافذة) كون هذا النص يضمن سلامة المال العام فضلا عن الاستقامة والنزاهة في الوظيفة العامة

٩- ضرورة شمول العقارات التي يتم شراؤها بعقد بيع ابتدائي بكشف الذمة المالية، وإلزام جميع المكاتب باستعمال نماذج عقود بيع وشراء العقارات تصدر عن جهات مختصة.

١٠- ضرورة ايجاد السبل الكفيلة باسترداد الاموال التي تحققت نتيجة للكسب غير المشروع وهربت خارج العراق من خلال تفعيل دور وزارة الخارجية وابرام اتفاقيات بهذا الخصوص.

هوامش البحث

(١) المعجم الوسيط، قام باخراجه ابراهيم مصطفى، احمد حسن الزيات، حامد عبد القادر، محمد علي النجار، ج٢، المكتبة الاسلامية للطباعة والنشر والتوزيع، اسطنبول، من دون سنة نشر، ص٧٢٥.

(٢) المعجم الوسيط، مصدر سابق، ج١، ص٥٢٠

(٣)محمود خليل باشا، معجم الكافي، ط٤، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، بيروت، ١٩٩٩م، ص٨٣٥.

(٤) المعجم الوسيط، مصدر سابق، ص٧٨٨-٧٨٩.

(٥) مجد الين بن يعقوب الفيروز آبادي، القاموس المحيط، ط٢، دار أحياء التراث العربي، بيروت، ٢٠٠٣م، ص ٧٨٣.

(٦) أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم أبن منظور الافريقي، لسان العرب، ج١٣، ط٤، دار صادر، بيروت، ص٧٣.

(٧) مجد الدين محمد بن يعقوب، القاموس المحيط، ط٤، دار المعرفة، بيروت، ٢٠٠٩م، ص٤٣١.

(٨) إبراهيم مصطفى وآخرون، المعجم الوسيط، ج١، المكتبة العلمية، طهران، بدون سنة، ص٣١٥.

(٩) ينظر: لجنة من الأساتذة، المعجم الوسيط المدرسي، ط١، دار ومكتبة الهلال، بيروت، ٢٠٠٧م، ص١٤١٧.

(١٠) عبد الحميد بن هبة الله بن محمد بن الحين بن ابي الحديد: شرح نهج البلاغة، ج١، دار احياء الكتب العربية، بيروت، من دون سنة نشر، ص٢٧٢.

(١١) ينظر: معجم الأماني على الموقع الالكتروني: www.almaany.com وكذلك الموقع الالكتروني: www.arabict.com

(١٢) د.حسن صادق المرصفاوي، قانون الكسب غير المشروع، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة طبع، ص١٢٦.

(١٣) إسماعيل الخلفي، شرح قانون الكسب غير المشروع، مكتبة كويست، القاهرة، بدون سنة طبع، ص٣٧.

(١٤) د. خالد خضير دحام، تجريم الكسب غير المشروع ومبدأ البراءة دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، السنة السابعة، العدد الثاني، ٢٠١٥، ص ١٦٩.

(١٥) د. نبيل محمود حسن، قانون الكسب غير المشروع والجرائم الملحقة به، بدون طبعة، القاهرة، ٢٠٠٨م، ص١٥٨.

(١٦) د.فيصل بن عبد الرحمن العبيد، المسؤولية الجنائية عن الكسب غير المشروع في النظام السعودي، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية، الرياض، ٢٠١٣م، ص٢٦.

(١٧) مارينا عادل، منه جمال، رضوى سامي، دليل تقيم مستويات الإفصاح الحكومي، مركز دعم لتقنيات المعلومات، القاهرة، ٢٠١٣م، ص٨.

(١٨) علي حليم حسن العباسي، جريمة الامتناع عن تقديم كشف الذمة المالية، رسالة ماجستير مقدمة لمعهد العلمين، النجف الأشرف، ٢٠١٧م، ص١١.

(١٩) ينظر: قانون الكسب غير المشروع على حساب الشعب رقم ١٥لسنة ١٩٥٨م. وقانون هيئة النزاهة رقم ٣٠لسن ٢٠١١م، وقانون الهيئة العامة للنزاهة لإقليم كردستان – العراق رقم (٣) لسنة ٢٠١١م.

(٢٠) عرف نص المادة (٢) من قانون الأقرار بالذمة المالية اليمني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٦م بأنه (الإقرار بما يملكه الشخص من حقوق مالية وعينية).

(٢١) ينظر: نص المادة (١٦) من قانون هيئة النزهة رقم ٣٠لسنة ٢٠١١م على أن " تصدر الهيئة لائحة تنظيمية تنشر في الجريدة الرسمية لتنظم أحكام ومبادئ الإلزام بتقديم تقارير الكشف عن الذمة المالية من المكلفين بتقديمها طبقا لأحكام هذا القانون "

(٢٢) عرفت المادة (١) من اللائحة التنظيمية رقم (١) لسنة ٢٠٠٥م بان المكلف: هو الملزم قانونا بتقديم الكشف عن الذمة المالية

(٢٣) ينظر: المادة (٢/أولاً) من اللائحة التنظيمية رقم (١) لسنة ٢٠٠٥م.

(٢٤) ينظر: الفقرة (أولا) من المادة (٣) من اللائحة التنظيمية رقم (١) لسنة ٢٠٠٥م.

(٢٥) ينظر: الفقرة (أولا) من المادة (٢) من اللائحة التنظيمية لكشف الذمة المالية رقم (١) لسنة ٢٠٠٥م.

(٢٦) علي حليم حسن العباسي، مصدر سابق، ٢٧، وبالمعنى نفسه ينظر يسرية عبد الجليل: أحكام الكسب غير المشروع والتربح في ضوء الفقه والقضاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤م، ص٥٨.

(٢٧) د. خالد خضير دحام، مصدر سابق، ص١٧٢.

(٢٨) د. عبد السلام محمد سالم، جريمة الكسب غير المشروع، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص٢٠٧.

(٢٩) د. حسن المرصفاوي، مصدر سابق، ص ص١٤٠، ١٤١.

(٣٠) ينظر: الفقرة (٣) من المادة (٢) من اللائحة التنظيمية رقم (١) لسنة ٢٠٠٥م.

(٣١) د. مكي عبد المجيد، العقد الاجتماعي الأسس النظرية وأبرز المنظرين، بحث منشور في مجلة جامعة أهل البيت، العدد الأول، بدون سنة، ص٢٧٥- ٢٩٣.

(٣٢) د. حسن علي ذنون، فلسفة قانون، مكتبة السنهوري، بيروت، من دون سنة نشر، ص٣٩.

(٣٣) يوسف كرم، تاريخ الفلسفة الحديثة، دار العارف، مصر، ١٩٥٧، ص٥١.و كذلك : د. أحسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام السياسي في العراق، المكتبة القانونية، بغداد، ١٩٩٠م، ص١٦-١٧-١٨.

(٣٤) جون لويس، مدخل الى الفلسفة، المجلد الثاني، ط١، معهد الإنماء العربي، ١٩٨٨م، ص١١٥٦

(٣٥) جان جاك روسو، في العقد الإجتماعي أو مبادئ القانون السياسي، ط، ١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠١١م، ص٣٣، ٣٥

(٣٦) ينظر: المواد (٥، ٢٧، ٥٠، ٦٨، ٧٧، ١٢٧) من دستور جمهورية العراق الأتحادية لعام ٢٠٠٥.

(٣٧) الجدير بالذكر أن هيئة النزاهة تم تأسيسها بموجب أمر سلطة الأئتلاف المؤقت المنحلة رقم ٥٥لسنة ٢٠٠٤م.

(٣٨) ينظر: المادة (١) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.
(٣٩) ينظر: المادة (٥١) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل، إذ نصت الفقرة (أ) من هذه المادة ((يتولى التحقيق الابتدائي قاضي التحقيق وكذلك المحققون تحت إشراف قضاة التحقيق) .
(٤٠) ينظر: المواد (٣٠٧ – ٣٤١) من القانون أعلاه.
(٤١) ينظر: المادتان (٤، ٥) من القانون أعلاه.
(٤٢) ينظر: المادتان (١، ٧) من القانون أعلاه.
(٤٣) ينظر: المواد (٥٢، ٥٧، ٦١، ٦٢، ٦٣، ٦٤، ٦٥) من القانون أعلاه.
(٤٤) ينظر: المواد (٢٢، ٢٣، ٢٩، ٣٥، ٣٦، ٣٧) من القانون أعلاه.
(٤٥) ينظر: المادة (٥/٨) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٤.
(٤٦) ينظر نص المادة (١٧) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.
(٤٧) تم تشكيل هذا المجلس بموجب الأمر الديواني رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩م.
(٤٨) ينظر: نصا المادتين (١٠٢، ١٠٣) من دستور جمهورية العراق الأتحادية لعام ٢٠٠٥م.
(٤٩) ينظر: نص المادة (١) من قانون الكسب غير المشروع رقم (١٥) لسنة ١٩٥٨م.
(٥٠) تم أختيار رئيس هيئة النزاهة من قبل لجنة مشكلة من مجلس النواب، ويعد رئيس الهئية بدرجة وزير يعين لمدة ٥سنوات.ينظر: المادة (٤) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١م.
(٥١) ينظر: نص الفقرة (رابعا) من المادة(٦)من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠لسنة ٢٠١١م
(٥٢) ينظر: نص المادة ١٦ من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١
(٥٣) تعد دائرة الوقاية أحدى دوائر هيئة النزاهة وتتكون من أربع أقسام وتم إضافة قسمين لاحقين لها بموجب الأمر الوزاري ذي العدد (٣٦١٩) في ٢٠١٢/١٠/٧ينظر: التقرير الصادر عن هيئة النزاهة لسنة ٢٠١٢م، قسم الوقاية، ص١٧٩.
(٥٤) ينظر: المادة (٣) و(٤) و(٥) من تعليمات كشف الذمة المالية رقم (٢) لسنة ٢٠١٧م.
(٥٥) ينظر: المادة (٨) و(٩) من تعليمات كشف الذمة المالية رقم (٢) لسنة ٢٠١٧م
(٥٦) ينظر: استمارة كشف الذمة المالية الصادرة عن هيئة النزاهة وكذلك: ص الفقرة (٢) من المادة (سابعا) من قانون الهيئة العامة للنزاهة لإقليم كوردستان العراق رقم (٣) لسنة ٢٠١١م.
(٥٧) نص المادة (٤) من اللائحة التنظيمية للكشف عن المصالح المالية رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.
(٥٨) ينظر: المادة (٤٨) من أتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٤م.
(٥٩) ينظر: المواد (١٤، ١٥، ١٦) من اللائحة التنظيمية رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.
(٦٠) ينظر: ثامر محمد رخيص، الأجهزة الوطنية لمكافحة الفساد وتنازع الاختصاص الرقابي دراسة تحليلية، بحث منشور في مجلة جامعة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١، العدد ٩، ٢٠١١م، ص٢٠٥.
وكذلك الموقع الألكتروني لهيئة النزاهة: www.nazaha.iq

(٦١) وتجب الإشارة إلى أن هيأة النزاهة اتخذت قراراً في ٣/٢٩ لعام ٢٠١٠ بحق المسؤولين أو المكلفين الذين امتنعوا عن تقديم كشف عن مصالحهم المالية وذلك بإيقافهم عن العمل واستندت في ذلك إلى القانون النظامي لهيأة النزاهة الذي تضمن في الملحق (أ) منه ((... يتعرض المسؤول المخالف إلى عقوبات تشمل الغرامات والتوقيف عن العمل.

(٦٢) ينظر: المادتان (١٠، ١٨) من قانون الكسب غير المشروع على حساب الشعب رقم ١٥ لسنة ١٩٥٨.

(٦٣) إذ بينت تقارير الصادر عن هيئة النزاهة إحصائيات توضح نسبة الاستجابة من قبل سلطات الدولة بمسؤوليها وموظفيها، للالتزام بكشف الذمة المالية. لمزيد من التفصيلات تقارير هيئة النزاهة السنوية للأعوام ٢٠١٢م، ٢٠١٣م، ٢٠١٤م، ٢٠١٥م، ٢٠١٦م، ٢٠١٧م، ٢٠١٨م.

(٦٤) ينظر: المادة (٥/٨) و (٢٠) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٤.

(٦٥) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٠٥/ اتحادية /٢٠١١.

(٦٦) د.كامل سعيد شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٢م، ص٢١١. وبالمعنى نفسه ينظر: د. نظام توفيق المجالي، شرح قانون العقوبات القسم العام، ط١، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٥، ص٦١.

(٦٧) ينظر نص المادة (١) من قانون الكسب غير المشروع على حساب الشعب رقم (١٥) لسنة ١٩٥٨ المعدل.

(٦٨) ينظر نص المادة (١/١٣) من قانون الكسب غير المشروع على حساب الشعب رقم ١٥ لسنة ١٩٥٨ المعدل.

(٦٩) يعرف النموذج الإجرامي " تحديد قانوني مجرد للحد الأدنى للعناصر اللازم توافرها في الفعل أو الأمتناع حتى يتصف بالجريمة، وهو يصلح للتطبيق على الأشكال المختلفة التي تتخذها الجريمة في العالم الخارجي ينظر : احمد جابر الحسيني، النموذج القانوني للجريمة في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، السنمة السادسة، العدد الأول، ٢٠١٤م، ص٣٠٦.

(٧٠) يعرف الفساد بأنه استخدام السلطة العامة من أجل الحصول على الربح الشخصي أو الأفضلية أو الهبة أو أن يكون لحساب جماعة معينة أو وظيفة بطريقة تؤدي إلى خرق القانون أو معايير السلوك الأخلاقي ينظر: د. وليد بدر نجم، محمد عبد الله شريف، جريمة الرشوة صورة من صور الفساد المالي والإداري، بحث منشور في مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات، هيئة النزاهة، بغداد، السنة الأولى، العدد الأول، ٢٠٠٩م، ص١١، وللمزيد ينظر د. محمد علي الريكاني مواجهة الفساد، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٩، ص٢٠، د. زياد اسماعيل حمد: حماية امن المجتمع من جريمة الفساد الاداري وسبل معالجتها في الفكر الاسلامي، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٩، ص٥١-٥٢. وكذلك: محمد غالي رأهي، الفساد المالي والإداري في العراق وسبل معالجته، بحث منشور في مجلة جامعة الكوفة، كلية القانون، العدد ٢، ص١٩٧- ١٩٩.

(٧١) د. فخري عبد الرزاق الحديثي، شرح قانون العقوبات القسم العام، ط٢، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة ٢٠١٠، ص٢٧٥

(٧٢) يعرف الحبس بأنه (إجراء يحد من حرية الفرد في الحركة والتنقل) ينظر: علي يوسف، حقوق الانسان في ظل العولمة، دار أسامة، عمان، ٢٠٠٦م، ص٣وكذلك حسيني مراد، الحبس المؤقت وحقوق الأنسان في قانون الإجراءات الجزائية دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة أبو بكر بلقيد - كلية الحقوق تلمسان، ٢٠١٢م، ص١٠٥

(٧٣) د. راسم مسير الشمري، الدور الرقابي والتشريعي لمكافحة الفساد الإداري والمالي، بحث منشور في مجلة المنصورة، كلية الحكمة الجامعة، بغداد، عدد ١٧، ٢٠١٢م، ص٥٣.

(٧٤) ينظر: حيدر مثنى محمد، الحكم والفصل بين السلطات، مجلس النواب العراقي دائرة البحوث، ٢٠١٤م، ص٢-١١.

(٧٤) نزيه نعيم شلال: دعاوى المجاس والهيئات والمحاكم التأديبية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧، ١٥٣.

(٧٥) ينظر د. غازي فيصل: شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، من دون دار نشر، بغداد، ٢٠٠٦، ص ٣٥.، د. احمد مصطفى صبيح: الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، ط١، مركو الدراسات العربية، الجيزة، ٢٠١٦، ص١٨٧.

(٧٦) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص٧١.

(٧٧) ينظر نص البند (سابعاً) من المادة الثامنة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٧٨) عبد اللطيف قطيش: نظام الموظفين نصا وتطبيقا، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص١٧٩.

(٧٩) ينظر البند (ثامناً) من المادة الثامنة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٨١) ينظر: المادة (٧) من قانون الكسب غير المشروع رقم (١٥) لسنة ١٩٥٨م.

(٨٢) ينظر: المادة (٢٠) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠لسنة ٢٠١١م.

قائمة المصادر والمراجع

بعد القران الكريم

أولاً: معاجم اللغة

- إبراهيم مصطفى وآخرون، المعجم الوسيط، ج١، المكتبة الاسلامية للطباعة والنشر والتوزيع، استانبول، من دون سنة نشر.

- أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم أبن منظور الافريقي، لسان العرب، ج١٣، ط٤، دار صادر، بيروت، من دون دار نشر لجنة من الأساتذة، المعجم الوسيط المدرسي، ط١، دار ومكتبة الهلال، بيروت، ٢٠٠٧م.
- مجد الدين بن يعقوب الفيروز آبادي، القاموس المحيط، ط٢، دار أحياء التراث العربي، بيروت، ٢٠٠٣م.
- مجد الدين محمد بن يعقوب، القاموس المحيط، ط٤، دار المعرفة، بيروت، ٢٠٠٩م.
- أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم أبن منظور الافريقي، لسان العرب، ج١٣، ط٤، دار صادر، بيروت.

ثانياً: الكتب

١- د. أحسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام السياسي في العراق، المكتبة القانونية، بغداد، ١٩٩٠م.

٢- د. احمد مصطفى صبيح: الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، ط١، مركز الدراسات العربية، الجيزة، ٢٠١٦م.

٣- إسماعيل الخلفي، شرح قانون الكسب غير المشروع، مكتبة كويست، القاهرة، بدون سنة طبع..

٤- جان جاك روسو، في العقد الاجتماعي أو مبادئ القانون السياسي، ط، ١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠١١م.

٥- جون لويس، مدخل الى الفلسفة، المجلد الثاني، ط١، معهد الإنماء العربي، ١٩٨٨م

٦- د. حسن علي ذنون، فلسفة قانون، مكتبة السنهوري، بيروت، من دون سنة نشر.

٧- د. زياد اسماعيل حمد: حماية امن المجتمع من جريمة الفساد الاداري وسبل معالجتها في الفكر الاسلامي، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٩م.

٨- عبد اللطيف قطيش: نظام الموظفين نصا وتطبيقا، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣م.

٩- د. حسن صادق المرصفاوي، قانون الكسب غير المشروع، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر.

١٠- عبد الحميد بن هبة الله بن محمد بن الحين بن ابي الحديد: شرح نهج البلاغة، ج١، دار احياء الكتب العربية، بيروت، من دون سنة نشر.

١١- د. عبد السلام محمد سالم، جريمة الكسب غير المشروع، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٧م.

١٢- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٧م.

١٣- علي يوسف، حقوق الانسان في ظل العولمة، دار أسامة، عمان، ٢٠٠٦م.

١٤- د. غازي فيصل: شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، من دون دار نشر، بغداد، ٢٠٠٦م.

١٥- د. فخري عبد الرزاق الحديثي، شرح قانون العقوبات القسم العام، ط٢، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة ٢٠١٠م.

١٦- د. كامل سعيد شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٢م.

١٧- مارينا عادل، منه جمال، رضوى سامي، دليل تقيم مستويات الإفصاح الحكومي، مركز دعم لتقنيات المعلومات، القاهرة، ٢٠١٣م.

١٨- د. محمد علي الريكاني مواجهة الفساد، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٩.

١٩- د. نبيل محمود حسن، قانون الكسب غير المشروع والجرائم الملحقة به، بدون طبعة، القاهرة، ٢٠٠٨م

٢٠- نزيه نعيم شلال: دعاوى المجاس والهيئات والمحاكم التأديبية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧م.

٢١- د. نظام توفيق المجالي، شرح قانون العقوبات القسم العام، ط١، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٥م.

٢٢- يسرية عبد الجليل: أحكام الكسب غير المشروع والتربح في ضوء الفقه والقضاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤م.

٢٣- يوسف كرم، تاريخ الفلسفة الحديثة، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٥٧م.

ثالثا: الأطاريح والرسائل:

١-حسيني مراد، الحبس المؤقت وحقوق الأنسان في قانون الإجراءات الجزائية دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة أبو بكر بلقايد - كلية الحقوق تلمسان، ٢٠١٢م

٢- فيصل بن عبد الرحمن العبيد، المسؤولية الجنائية عن الكسب غير المشروع في النظام السعودي، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية، الرياض، ٢٠١٣م.

٣- علي حليم حسن العباسي، جريمة الامتناع عن تقديم كشف الذمة المالية، رسالة ماجستير مقدمة لمعهد العلمين، النجف الأشرف، ٢٠١٧م.

رابعاً: البحوث والدوريات

١- د. وليد بدر نجم، محمد عبد الله شريف، جريمة الرشوة صورة من صور الفساد المالي والإداري، بحث منشور في مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات، هيئة النزاهة، بغداد، السنة الأولى، العدد الأول، ٢٠٠٩م، ص١١.

٢- ثامر محمد رخيص، الأجهزة الوطنية لمكافحة الفساد وتنازع الاختصاص الرقابي دراسة تحليلية، بحث منشور في مجلة جامعة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١، العدد ٩، ٢٠١١م.

٣- د. راسم مسير الشمري، الدور الرقابي والتشريعي لمكافحة الفساد الإداري والمالي، بحث منشور في مجلة المنصورة، كلية الحكمة الجامعة، بغداد، عدد ١٧، ٢٠١٢م.

٤- حيدر مثنى محمد، الحكم والفصل بين السلطات، مجلس النواب العراقي دأئرة البحوث، ٢٠١٤م.

٥- د.مكي عبد المجيد، العقد الاجتماعي الأسس النظرية وأبرز المنظرين، بحث منشور في مجلة جامعة أهل البيت، العدد الأول، من دون سنة نشر

٦- احمد جابر الحسيني، النموذج القانوني للجريمة في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، السنمة السادسة، العدد الأول، ٢٠١٤م.

٧- د. خالد خضير دحام، تجريم الكسب غير المشروع ومبدأ البراءة دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، السنة السابعة، العدد الثاني، ٢٠١٥.

٨- محمد غالي راهي، الفساد المالي والإداري في العراق وسبل معالجته، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٢، ٢٠٠٩.

٩- التقرير السنوي لهيئة النزاهة للأعوام ٢٠١٤-٢٠١٥-٢٠١٦-٢٠١٧-٢٠١٨.

خامساً: التشريعات

١- الدساتير

دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٢- القوانين

١- قانون الكسب غير المشروع على حساب الشعب رقم ١٥لسنة ١٩٥٨م.

٢- قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

٣- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

٤- قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل

٥- أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٥٥لسنة ٢٠٠٤م.

٦- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٤.

٧- قانون التضمين العراقي رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦م

٨- قانون الإقرار بالذمة المالية اليمني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٦م

٩- قانون العقوبات العسكري العراقي رقم ٩ لسنة ٢٠٠٧.

١٠- قانون عقوبات قوى الأمن الداخلي العراقي رقم(١٤) لسنة ٢٠٠٨

١١- قانون هيئة النزهة رقم ٣٠لسنة ٢٠١١م

١٢-قانون الهيئة العامة للنزاهة لإقليم كردستان – العراق رقم (٣) لسنة ٢٠١١م.

٣- الأنظمة والتعليمات

١- اللائحة التنظيمية لكشف الذمة المالية رقم (١) لسنة ٢٠٠٥م.

٢- تعليمات كشف الذمة المالية رقم (٢) لسنة ٢٠١٧م

٣- استمارة كشف الذمة المالية الصادرة عن هيئة النزاهة

سادساً: القرارات

١- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٠٥/ اتحادية /٢٠١١

٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٥٥/اتحادية /إعلام /٢٠١٧

٣-الأمر الديواني الصادر من رئيس مجلس الوزراء رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩م

سابعاً: مصادر الانترنيت

١- معجم الأماني، منشور على الموقع الالكتروني: www.almaany.com

٢- الموقع الالكتروني: www.arabict.com

٣- الموقع الإلكتروني لهيئة النزاهة: www.nazaha.iq