وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة النهرين
كلية الحقوق

الوسائل القانونية في مكافحة الفساد المالي والاداري

بحث تقدم به الطالب

عبدالله عمر فاروق

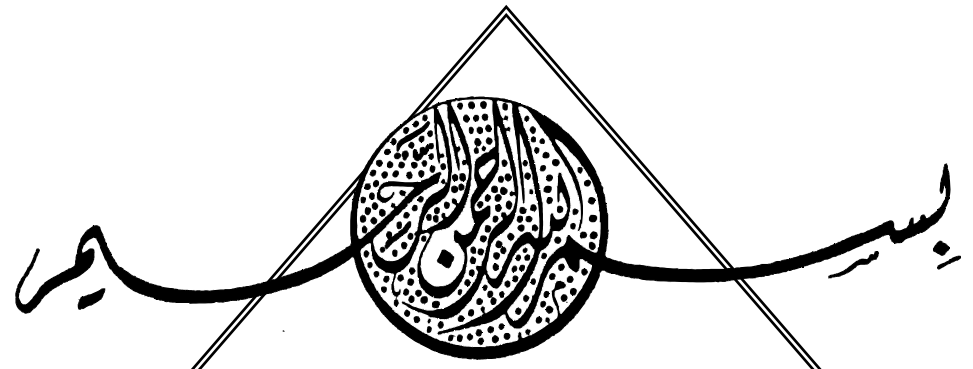
الى جامعة النهرين / كلية الحقوق

وهو جزء من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس في القانون

بإشراف

أ.م.د رنا محمد راضي

٢٠٢٤



﴿ وَلَوْلَا فَضْلُ اللَّهِ عَلَيْكَ
وَرَحْمَتُهُ لَهَمَّتْ طَائِفَةٌ مِّنْهُمْ أَن يُضِلُّوكَ
وَمَا يُضِلُّونَ إِلَّا أَنفُسَهُمْ وَمَا يَضُرُّونَكَ مِن شَيْءٍ
وَأَنزَلَ اللَّهُ عَلَيْكَ الْكِتَابَ وَالْحِكْمَةَ وَعَلَّمَكَ مَا لَمْ تَكُن
تَعْلَمُ وَكَانَ فَضْلُ اللَّهِ
عَلَيْكَ عَظِيمًا ﴾

(صدق الله العظيم)

(سورة النساء / الآية ١١٣)

الإهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

(وقل اعملوا فسيرى الله عملكم والمؤمنون)

صدق الله العظيم

إلا الهي لا يطيب الليل إلا بشكرك ولا يطيب النهار إلى بطاعتك.. ولا تطيب اللحظات إلا بذكرك .. ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك .. ولا تطيب الجنة إلا برؤيتك..

الله جل جلاله

إلى من بلغ الرسالة وادى الأمانة .. ونصح الأمة.. إلى نبي الرحمة ونور العالمين..

سيدنا محمد ((صلى الله عليه وسلم))

إلى من.. إلى من كلله الله بالهيبة والوقار .. إلى من علمني العطاء بدون انتظار قد حان أحمل اسمه بكل افتخار.. ارجوا من الله أن يمد في عمرك لترى ثماراً والى الأبد قطافها بعد طول انتظار وستبقى كلماتك نجوم اهتدي بها اليوم وفي الغد ...

والدي العزيز

إلى ملاكي في الحياة .. إلى معنى الحب والى معنى الحنان والتفاني .. إلى بسمة الحياة وسر الوجود

إلى من كان دعائها سر نجاحي وحنانها بلسم جراحي إلى اغلي الحبايب ..

امي الحبيبة

إلى من بها اكبر وعليه اعتمد .. إلى شمعة متقدة ظلمة حياتي..

إلى بوجودها اكتسب قوة ومحبة لا حدود لها..

إلى من عرفت معها معنى الحياة ..

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على سيدنا محمد (صلى الله عليه وسلم) خاتم الانبياء والمرسلين ، انتهي من اكمال بحثي هذا المتواضع لابد لي من ارجاع الفضل الى أصحابه فأتقدم بخالص شكري وتقديري الى كل من ساعدني في اتمام هذا البحث ويسرني بعد أن انتهيت من اعداد هذا البحث أن أتقدم بالشكر والعرفان الى أستاذي ومشرفي الدكتورة (أ.م.د رنا) فجزاها الله عني خير الجزاء .

الباحث

عبدالله عمر فاروق

المستخلص

الفساد الإداري ظاهرة سلبية عرفتها المجتمعات الإنسانية وعانت منها منذ بدء الخليقة وحتى يومنا هذا. فهو ذو آثار سلبية على جميع النواحي الاقتصادية والمالية والإدارية والسياسية فلا توجد دولة من الدول في عصرنا إلا وأعطت لموضوع الفساد قدرا من الأهمية وذلك لخطورته واستفحاله وشموله جميع مجالات الحياة .

لذلك سعت العديد من الدول ومن بينها العراق إلى اعتماد آليات ووسائل عدة لمحاربة الفساد بكل أشكاله اذ تم تأسيس العديد من الهيئات الوطنية الحكومية ، وأقيمت الندوات والمؤتمرات كما اعتبرته القوانين جريمة يعاقب عليها القانون .

ومن هذا كله ، تتولد الحاجة لتوصيف ماهية الفساد واثاره المدمرة ، ليتسنى فيما بعد تحري دور البرلمان في مواجهته ضمن مهامه التشريعية والرقابية .

وقد توصل البحث الى نتيجة مفادها أن مظاهر الفساد ، تتنوع بتنوع مظاهر النشاط الإنساني ونزعاته المادية وميله الدائم لتغليب مصلحته الخاصة على مصلحة المجتمع . وان مواجهة هذا الخطر تتم بتظافر جهود جميع السلطات والمؤسسات الرسمية وغير الرسمية في المجتمع .

وفي هذا المجال يمكن التوصية ببناء دولة القانون والمؤسسات ، وتعزيز مبدأ تكافؤ الفرص وتكريس العدالة والمساواة امام القانون ومحاسبة المفسدين الكبار قبل الصغار وعدم منح حصانة لمثل هؤلاء على حساب المجتمع . مع ضرورة التركيز على معيار الشفافية في الأداء مع تبسيط وسائل العمل وترشيق حلقاته ، وتحديد فترة محددة لإنجاز المعاملات واعتماد معايير النزاهة والكفاءة والعدالة عند التعيين والترقية والأداء.

والله ولي التوفيق

المقدمة

الفساد الإداري آفة مجتمعية عرفتها المجتمعات الإنسانية وعانت منها منذ ظهور الإنسان على وجه البسيطة وحتى يومنا هذا. وهي اليوم موجودة في كافة المجتمعات الغنية والفقيرة، المتعلمة والأمية، القوية والضعيفة. فظهورها واستمرارها مرتبط برغبة الإنسان في الحصول على مكاسب مادية أو معنوية يعتقد في قرارة نفسه أنه ليس له حق فيها ومع ذلك يسعى إليها. ولذا فهو يلجأ إلى وسائل غير سوية للوصول لها، منها إقصاء من له أحقية فيها، ومنها أيضاً الحصول عليها عن طريق رشوة من بيده الأمر أو عن طريق آخر هو المحسوبية أو الواسطة عند ذوي الشأن. .

لقد جاهدت الكثير من المجتمعات الحديثة للتخلص من آفة الفساد الإداري وعقاب المتسبب فيها، لأنها عقبة كأداء في سبيل التطور السليم والصحيح لتلك المجتمعات. وكان للسلطة التشريعية في هذه الدول ، الاثر البارز في جهود مكافحة الفساد الاداري عبر تصديها لمهام التشريع والرقابة على مؤسسات الدولة كافة تتقدمها السلطة التنفيذية.

وكان بلدنا العراق من بين الدول التي استشرى بها الفساد بكل أنواعه ، حتى غدا آفة تهدد بنيان الدولة ومستقبلها ، فتجاوز في تأثيره خطر الإرهاب ودماره ، ترافق ذلك مع تعثر دور مجلس النواب العراقي في مهمة التصدي لمظاهر الفساد في مؤسسات الدولة بل وتورط عدد اعضاءه في صفقات فساد .

اولاً : اهمية البحث

أن مكافحة الفساد تبدأ بالحلول الاقتصادية والاجتماعية، ولكن لا بد من وجود قوانين تستطيع أن تتابع قضية الفساد في مرحلتين الأولى تسمى المراقبة والمتابعة والتفتيش وهذا يرتبط ارتباطا كاملا في عملية الإصلاح الإداري والمالي والقضائي والثانية: لا بد من وجود قانون عقابي وفي كل بلاد العالم توجد قوانين تعاقب على جرائم الفساد ، ولكن ذلك يتطلب قبل كل شيء التحقيق في هذه الجرائم المعرفة مرتكبها لكي يتم إحالته إلى المحاكم لإنزال العقوبة المنصوص عليها بحقه .

ثانياَ : مشكلة البحث

نشأت ظواهر تخص السلوك غير القويم للفرد والمتمثل بعدم نزاهة الأفراد (سلوكياً ، وظيفياً ، مالياً) في العقود الأخيرة وقد تأثر المجتمع العراقي بهذه الظواهر التي بدأت تنخر في هيكلية الدولة وعجزها عن مواجهة مثل هذه الظواهر الاجرامية . وهناك أدلة ومؤشرات تؤكد انتشار ظاهرة الفساد بمختلف صوره وأنماطه على نطاق واسع في كثير من البلدان وفي مقدمتها العراق .

ثالثاَ : اهداف اليحث

بالنظر الى الأخطار والمهددات الأمنية والاجتماعية والاقتصادية التي تفرزها ظاهرة الفساد، من المؤمل إن يحقق هذا البحث الأهداف الآتية :

1. التعريف بجرائم الفساد

2. الاسس القانونية لمكافحة الفساد

3 اثار الفساد الاداري

.4 دور السلطة في مكافحة الفساد

رابعاَ : منهجية البحث

يعتمد هذا البحث المنهج الوصفي والتحليلي المستند إلى النصوص القانونية و البيانات والحقائق والتقارير المتوفرة عن ظاهرة الفساد ، بجانب دراسة الأدبيات والبحوث ذات العلاقة وفحص التشريعات الوطنية والوثائق التي تجرم الفساد وتبين إجراءات مواجهته .

المبحث الأول

التعريف بجرائم الفساد الإداري والمالي

تنتشر جرائم الفساد في المجتمعات كافة وبصور متعددة لا يكاد يخلو مجتمع منها ولها أسبابها ودوافعها ، لذلك سنقسم هذا المبحث على مطلبين ، الأول سنتطرق فيه إلى مفهوم جرائم الفساد الإداري والمالي ، أما المطلب الثاني سنتطرق الى اثار الفساد الإداري والمالي .

المطلب الأول

مفهوم جرائم الفساد الإداري والمالي

يتطلب تحديد مفهوم جرائم الفساد أن نعرف الفساد لغةً وإصطلاحاً لما له من أهمية في معرفة الجرائم التي يشملها هذا الوصف ، وسنقسم هذا المطلب على فرعين ، نتناول في الفرع الأول تعريف الفساد الإداري والمالي لغةً وإصطلاحاً ، أما الثاني فسنوضح فيه الأساس القانوني لمكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي .

الفرع الأول

تعريف الفساد الإداري والمالي لغةً وإصطلاحاً

أولاً : تعريف الفساد الإداري والمالي لغةً :-

فَسَدَ : (الفاء والسين والدال) كلمة واحدة وهي كلمة تدل على خروج الشيء عن الإعتدال أو التلف أو العطب أو الظلم والجمع فسدى . فَسَدَ يُفسُدُ يُفْسُد وفَسَدَ فساداً وفسوداً[1] فهو فاسد وفَسيد ، والفساد نقيض الصلاح كما أن الفساد يمثل جانب الشر والصلاح جانب الخير قال تعالى : {وَيَسْعَوْنَ فِي الارْضِ فَسَادًا وَاللَّهُ لاَ يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ}[2] ، والمفسدة خلاف المصلحة والإستفساد خلاف الإستصلاح وقالوا هذا الأمر مفسدة لكذا أي فيه فساد وبالتالي فإن لفظة مفسدة مُرادفة للفظة فساد[3] .

---

1 – ينظر محمد بن مكرم بن منظور : ج3 ، مصدر سابق ، ص335 وما بعدها .

2 – سورة المائدة : آية 64 .

3 – ينظر محمد بن مكرم بن منظور : المصدر السابق ، ص335.

ويقال أفسد فلان المال يفسدهُ إفساداً وفَساداً قال تعالى : { وَاللَّهُ لاَ يُحِبُّ الْفَسَادَ} من ذلك نرى أن الفساد مشتق من الفعل فَسَدَ أو فَسُدَ أو افْسَدَ وإستفسد السلطان قائده إذا أساء إليه حتى إستعصى عليه[1]. والفساد هو البطلان فيقال فسد الشيء أي بَطُلَ وإضمَحَلَّ ويأتي الفساد بمعنى الجدب أو القحط كقوله تعالى : { ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ }[2] أو يأتي الفساد بمعنى الطغيان كقوله تعالى : {لِلَّذِينَ لاَ يُرِيدُونَ عُلُوًّا فِي الأَرْضِ وَلاَ فَسَادًا وَالْعَاقِبَةُ لِلْمُتَّقِينَ}[3] ، أو يأتي كذلك بمعنى العصيان لأوامر الله عز وجل كقوله تعالى : {إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الأَرْضِ فَسَادًا أَنْ يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُمْ مِنْ خِلاَفٍ أَوْ يُنْفَوْا مِنَ الأَرْضِ ذَلِكَ لَهُمْ خِزْيٌ فِي الدُّنْيَا وَلَهُمْ فِي الآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ}[4] ، يتضح من الآيات الكريمة السابقة أن الباري عز وجل قد حَرَمَ الفساد جملةً وتفصيلاً وتوعد المفسدين بالعقاب في الدنيا والآخرة .

أما تعريف الإداري لغةً فهي كلمة مأخوذة من مصدر الكلمة دارَ يدورُ دوراً بسكون الواو ودوراناً بفتحها ، وأدارهُ غيرهُ ودورّ به ، وأدار إدارة[5] .

وفيما يخص تعريف المالي لغةً فهو المال ، ويقال رجلٌ مالٌ أي كثير المال وتَمَوَّلَ الرجل صار ذا مال وَمَوَّلَه غيرهُ تَمويلاً[6] .

ثانياً : تعريف الفساد الإداري والمالي إصطلاحاً :-

تعددت التعريفات لمفهوم الفساد الإداري والمالي بتعدد جوانبه المتعلقة به وإتجاهاته المختلفة وذلك تبعاً لإختلاف الثقافات والقيم السائدة في كل مجتمع . ويختلف بإختلاف الزاوية التي ينظر إليها من خلالها المهتم بهذا المجال ما بين رؤى سياسية أو إقتصادية أو إجتماعية أو إدارية وهو ما يبرر الإختلاف في تحديد مفهوم الفساد الإداري والمالي[7] .

---

1 – ينظر أحمد بن فارس : معجم مقاييس اللغة ، المحقق عبدالسلام محمد هارون ، ج4 ، دار الفكر للطباعة والنشر ، بلا مكان طبع ، 1979 ، ص328 .

2 – سورة الروم : آية 41.

3 – سورة القصص : آية 83 .

4 – سورة المائدة : آية 33 .

5 – أبو بكر الرازي : مختار الصحاح ، دار الرسالة ، الكويت ، 1983 ، ص215 .

6 – المصدر نفسه ، ص639 .

7 – ينظر د. محمود محمد معابرة : الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية – دراسة مقارنة ، ط1 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2011 ، ص72 .

وقد إهتم في الآونة الأخيرة علماء الإقتصاد والإجتماع والقانون والإدارة بهذه الظاهرة الخطيرة وذلك لسعة إنتشارها ليس على المستوى الداخلي فحسب وإنما على المستوى الدولي أيضاً[1] . ومن الجدير بالذكر أن هذه الظاهرة لم تقتصر على البلدان النامية ، وإنما إمتدت لتشمل البلدان الديمقراطية ولا يوجد مجتمع بمنأى عن هذه الظاهرة الخطيرة ، وذلك لأن ظاهرة الفساد من الظواهر الموغلة في القدم وتشير بعض الروايات أن بداية هذه الظاهرة منذ اليوم الأول لوجود الإنسان على سطح الأرض[2] .

إن إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة لعام 2000 في المادتين (8 و9) لم تعرف الفساد وإنما أشارت إلى الحالات التي تحصل فيها جريمة الرشوة أو غيرها وكذلك فعلت مثيلتها إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003[3] ، إذ لم تعطِ تعريفاً محدداً للفساد ، وإنما إكتفت بذكر الحالات التي تُعَدُّ جرائم فساد ومن ثم القيام بتجريم هذه الحالات ومنها الجرائم المخلة بسير العدالة والجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة كالرشوة والإختلاس وتجاوز حدود الوظيفة وغسيل الأموال وغيرها[4] .

وقد عرفت منظمة الشفافية الدولية الفساد بأنه : (إساءة إستعمال السلطة الموكلة لتحقيق مكاسب خاصة)[5] ، أما البنك الدولي فيعرف الفساد بأنه : (إستعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص) وهذا يشبه إلى حد ما تعريف صندوق النقد الدولي بأنه : (علاقة الأيدي الطويلة التي تهدف لإستنتاج الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد أو لمجموعة ذات علاقة بالآخرين)[6] .

أما مشروع قانون مكافحة الفساد العراقي[7] فقد حدد صور جرائم الفساد في المادة (الأولى / خامساً) ولم يضع تعريفاً محدداً لجرائم الفساد : هي إحدى الجرائم التالية أو الشروع فيها أو الأعداد لها أينما وردت في القوانين:-

---

1 - NAVIN BEEKARRY: GLOBAL JUSTICE PROJECT OF IRAQ, USEMBASSY, BAGHDAD, IRAQ, 2010, P88 .

2 – ينظر عماد صلاح عبد الرزاق : مصدر سابق ، ص18 . كذلك يلاحظ ص22 وما بعدها من هذه الرسالة .

3 – صادقت جمهورية العراق على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب القانون رقم (35) لسنة 2007 المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4047) في (30 /8/ 2007) .

4 – ينظر الفصل الثالث (التجريم وإنفاذ القانون) من الإتفاقية المواد (15 _ 25) .

5 – أشار الى ذلك د. علي يوسف الشكري وآخرون : الفساد الإداري والمالي (مفهومه صوره أسبابه آليات وسبل مكافحته) ، ط1 ، بغداد ، ص14 .

6 – علاء حميد : رؤية في الفساد ، بحث منشور في مجلة النبأ ، مجلة شهرية ثقافية عامة تصدر عن مؤسسة النبأ للثقافة والإعلام ، العدد 80 ، كانون الثاني 2006 ، بغداد ، ص36 .

أولاً : الرشوة .

ثانياً : الإختلاس .

ثالثاً : تجاوز الموظفين حدود وظائفهم .

رابعاً : المتاجرة بالنفوذ .

خامساً : الكسب غير المشروع .

سادساً: إساءة إستغلال الوظائف .

سابعاً : الرشوة في القطاع الخاص .

ثامناً : إختلاس ممتلكات القطاع الخاص .

تاسعاً : غسيل الأموال .

عاشراً : إخفاء الأشياء المتحصلة من جريمة فساد .

أحد عشر : إعاقة سير العدالة .

ثاني عشـــر : الجرائم المنصـــوص عليها في المواد (233 و 234 و 272 و 275 و 276 و 290 و 293 و 296) من قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 المعدل[1] .

مما تقدم نجد أن هناك قوانين قد عرفت الفساد دون الإشارة في التعريف إلى الممارسات المجرمة وبالمقابل نجد أن هناك قوانين أخرى لم تعتمد تعريف محدد ، وإنما أشـــارت إلى الممارســـات المنحرفة وجرمتها ، ولا بد من التنويه إلى أن عدم إيراد تعريف محدد للفســـاد في إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفسـاد والتشـريعات المشـابهة لها يُعَدُّ أمراً إيجابياً ، لأن إيراد تعريف محدد للفسـاد يصـبح بمرور الوقت غير ذات جدوى ، لأنه قد يظهر حالات جديدة من الفسـاد في المسـتقبل ، وكذلك صـعوبة الإتفاق على تعريف جامع مانع ومتفق عليه من الباحثين كافة ، لأن كل باحث يتأثر في بحثه بالحقل العلمي لديه وصعوبة أن يطال التعريف كل أفعال الفساد .

وعلى مستوى علم الإجتماع فقد عرف الفساد بأنه : (إنتهاك لقواعد السلوك الإجتماعي فيما يتعلق بالمصلحة العامة)[2] .

---

1 – أي الجرائم الماسة بسير القضاء المواد (233 و234) وجرائم هرب المحبوسين والمقبوض عليهم وإيواءهم المادة (272) والجرائم المخلة بالثقة العامة وهي جرائم التزييف والتزوير المواد (275 و276 و290 و293 و296) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل .

2 – ينظر د. سالم محمد عبود : ظاهرة الفساد الإداري والمالي (دراسة في إشكالية الإصلاح الإداري والتنمية) ، دار الدكتور للعلوم ، بغداد ، 2008 ، ص82 .

أما فقهاء القانون فقد عرفوا الفســـاد الإداري بأنه : (الإنحراف عن الإلتزام بالواجبات القانونية الملقاة على عاتق الموظف العام وإستغلالها للمصلحة الشخصية بدلاً من المصلحة العامة)[1] .

وفيما يخص تعريف الفســـاد الإداري فيقصـــد به : الإنحرافات أو التجاوزات التي تصـــدر من الموظف العام أثناء تأديته لمهام وظيفته والتي تشكل خرقاً للقوانين أو التعليمات الإدارية[2] .

أما الفساد المالي فيقصد به : (هو التصرف الذي يصدر من الموظف العام يخالف فيه القواعد المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي الصادرة من الاجهزة الرقابية المختصة في الدولة وتتمثل هذه التصرفات بالرشاوى والإختلاسات وغيرها)[3] .

من كل ما تقدم نرى أن الفســاد ظاهرة إقتصــادية وإجتماعية وسـياسـية وأخلاقية وهي توجد في جميع دول العالم النامية والمتقدمة قديماً وحديثاً وإن قراءة بســـيطة لمعظم تعريفات الفقهاء نرى أن مفهوم الفســاد قد تطور من مفهومه التقليدي وهو الرشــوة إلى العديد من الحالات المنتشــرة في الوقت الحاضــر على سبيل المثال إستغلال النفوذ أو إفشاء الأسرار أو التسهيلات الضريبية

1 – ينظر د. سالم محمد عبود : المصدر السابق ، ص15 .

2 – frank schmalleger: criminal justice, edition 7, jeff Johnston, u.s.a, 2003,p 173 .

٣– ياسر خالد بركات الوائلي : الفساد الإداري ، مفهومه ومظاهره وأسبابه مع إشارة إلى تجربة الفساد في العراق ، بحث منشور في مجلة النبأ ، مجلة شهرية ثقافية عامة تصدر عن مؤسسة النبأ للثقافة والإعلام ، العدد80 ، بغداد ، كانون الثاني 2006 ، ص72 .

الفرع الثاني

الأُسس القانونية لمكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي[1]

يحظى موضوع الأساس القانوني لمكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي بأهمية كبيرة وذلك لتعلقه بمكافحة أشد الجرائم ضرراً بالمصلحة العامة ، ولا شك في أن وسائل الإدارة العامة لتحقيق المصلحة العامة وتقديم أفضل الخدمات للجمهور هما المال العام والموظف العام . ولذلك نجد أن هناك عدة قوانين تَحُظُّ على مكافحة جرائم سرقة المال العام أو الإخلال بالوظيفة العامة ، لأن هذه الأخيرة واجب وطني وخدمة إجتماعية تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة[2] .

اولاً : الأساس الدستوري لمكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي :-

يكتسب الدستور أهمية خاصة كونه يمثل الإطار العام والقاعدة التي يقوم عليها صرح التشريع في كل دولة ، ومن هنا فقد إهتمت معظم الدساتير بمسألة مكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي وحماية المال العام لما لها من تأثير في بنية الدولة إذ لم تقتصر الدول على تضمين مسألة حماية المال العام في المواثيق بل عمدت إلى تضمينها في طيات دساتيرها أيضاً .

دستور جمهورية العراق لعام 1970[3] :-

أحتوى الدستور على (67) مادة وبعد تعديلات عدة أجريت عليه أصبح يحتوي على (71) مادة ونص في المادة (15) منه على أن : (للأموال العامة ولممتلكات القطاع العام حرمة خاصة على الدولة وجميع أفراد الشعب صيانتها والسهر على أمنها وحمايتها وكل تخريب فيها أو عدوان عليها يعتبر تخريباً في كيان المجتمع وعدواناً عليه) . ويلاحظ على هذا النص أن المشرع قد كفل حماية المال العام[4] من أي تخريب

---

1 – فضلاً عن الأساس القانوني لمكافحة الفساد هناك الأساس الأخلاقي لمكافحة الفساد والمتمثل بالقيم الروحية والأخلاقية ومعرفة الحلال والحرام والصدق والأمانة والإخلاص في العمل وكذلك التفقه في الدين والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر كقوله تعالى : {كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ} آل عمران : آية 110 ، لذلك يجب على الفرد معرفة أن المال العام هو مال شائع والإعتداء عليه هو إعتداء على الجميع ومكافحة الفساد هو تطبيق للآية الكريمة . ولذلك كانت الشريعة الإسلامية مكتملة الجوانب وحرمت كل صور الاعتداء على المال العام وسرقته ففرضت الحدود ووضعت التعزيرات لمن تسول له نفسه الإعتداء على المال العام فهي قد منعت السرقة والحرابة وأنشأت أجهزة مراقبة مثل نظام الحسبة وديوان المظالم وغيرها . ينظر د. هيثم كريم صيوان ، مصدر سابق ، ص405 .

2 – ينظر نص المادة (3) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل ، تم تعديل هذا القانون بموجب القانون رقم (5) لسنة 2008 إذ كان قبل هذا التعديل يسمى قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع الإشتراكي ، ينظر جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4061) في (2008/2/14) .

3 – صدر دستور جمهورية العراق المؤقت لعام 1970 بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (792) في (16/ 1970/7) ونشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (1900) في (1970/7/17) .

4 – عرف القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدل في المادة (65) منه المال بأنه : (هو كل حق له قيمة مادية) ، أما تمييز المال العام عن المال الخاص فقد حسمه المشرع في المادة (71) من القانون المدني بقوله :- (1- تعتبر أموالاً عامة

أو عدوان يقع عليه وأوجب على الدولة أولاً ثم جميع أفراد الشعب حماية المال العام والمحافظة عليه[1] ، لأن هذه الأموال هي مصدر رفاهية للشعب وقوة للوطن .

1- دستور جمهورية العراق لعام 2005[2] :-

فيما يتعلق بالحماية التي وفرها هذا الدستور للمال العام ومكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي فقد نصت المادة (27/أولاً) : (للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن ، ثانياً: تنظم بقانون الأحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الأموال)[3] . نلاحظ أنه قد مرت فترة طويلة على نفاذ الدستور ولم يصدر قانون ينظم حفظ أموال الدولة ، وندعو المشرع العراقي إلى إصدار القانون نظراً لأهميته في حفظ وصيانة أموال الدولة من التعدي عليها .

ونصت المادة (73 / أولاً) منه التي تتعلق بصلاحيات رئيس الجمهورية **(إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء بإستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بإرتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري)** ، يتبين من هذه المادة أن جرائم الفساد الإداري والمالي غير مشمولة بأحكام قانون العفو الخاص إذ يمكن أن نستنتج أن السياسة الجنائية تجد أساسها بشكل صريح وواضح في دستور العراق لعام 2005 من خلال عدم شمول جرائم الفساد الإداري والمالي بأحكام العفو الخاص وهذا لا نظير له في دستور العراق لعام 1970 ، أما العفو العام فقد تكون بعض هذه الجرائم مشمولة به[4] . وكذلك فإن الدستور قد ذكر عبارة الفساد المالي والإداري وأدعو المشرع الدستوري إلى تعديل هذه العبارة وتقديم كلمة الإداري على المالي لتصبح (الفساد الإداري والمالي) ، لأن مدخل الفساد هو الإدارة والفساد الإداري هو الباب للفساد المالي إذ أن كل فساد مالي هو إداري والعكس غير صحيح.

العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص المعنوية والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون . 2- وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم) .

1 – ينظر في الإتجاه نفسه المادة (19) من الدستور اليمني لسنة 1991 التي تنص على أن (للأموال والممتلكات العامة حرمة وعلى الدولة وجميع أفراد المجتمع صيانتها وحمايتها وكل عبث فيها أو عدوان عليها يعتبر تخريباً وعدواناً على المجتمع ويعاقب كل من ينتهك حرمتها وفقاً للقانون) .

2- بتاريخ (2005/12/28) تم نشر دستور جمهورية العراق في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4012) وأصبح نافذاً حينها وقد نصت المادة (144) منه على أنه : (يعد هذا الدستور نافذاً بعد موافقة الشعب عليه بالإستفتاء العام)، وفعلاً جرى الإستفتاء بتاريخ (2005/10/15) وحصل على نسبة حوالي (78.4%) .

3 – وفي الإتجاه نفسه سار المشرع الدستوري المصري لعام 1971 في المادة (33) بقولها (للملكية العامة حرمة وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقاً للقانون) ، ينظر كذلك نص المادة (22) من دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971.

4 – ينظر نص المادة (2/ثانياً/ز/ي) من قانون العفو العام العراقي رقم (19) لسنة 2008 .

وما ينبغي الإشارة إليه أن نص المادة (27/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 جعلت واجب حماية المال العام على عاتق المواطن ولم تفرض أي إلتزام على عاتق الدولة بشكل صريح ، والمعروف أن كل مقدرات الشعب هي بيد الدولة ومن ثم يصبح من اللازم جعل الإلزام الأول لحماية المال العام يقع على عاتق الدولة أولاً ومن ثم المواطن ثانياً . ومن هنا فإننا نطالب المشرع الدستوري بتعديل هذه المادة ونقترح النص الآتي : (للأموال العامة حرمة وحمايتها والمحافظة عليها واجب على الدولة وجميع المواطنين والمقيمين على أرض العراق) .

ثانياً: الأساس القانوني لمكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي :-

يحتل موضوع مكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي إهتماماً كبيراً على المستويين الوطني والدولي ، وذلك لما له من آثار سلبية على المال العام والوظيفة العامة وكذلك على مجمل النواحي الإقتصادية والإجتماعية والثقافية. ويتجسد هذا الإهتمام من خلال ما تضمنته معظم القوانين الجزائية والمدنية والتجارية والإدارية التي تكفل مكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي وحماية المال العام[1]. وقبل الخوض في معرفة القوانين التي شرعت لمكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي وحماية المال العام لا بد لنا من بيان أساليب هذه الحماية بشيء من الإيجاز:

1- **الحماية الجنائية** : وتتحقق بتجريم الأفعال التي تمثل الإعتداء على المال العام ووضع عقوبات لمرتكبيها وهذه الحماية تتضمنها التشريعات العقابية .

2- **الحماية المحاسبية** : وتتحقق هذه الحماية عبر تفعيل دور الرقابة المالية والمحاسبية على عملية صرف الموازنة العامة .

3- **الحماية المدنية** : وتتحقق من خلال عدم جواز تملك المال العام بالتقادم وعدم جواز التصرف به إلا بشروط محدده وكذلك عدم جواز الحجز عليه .

4- **الحماية الإدارية** : وتتحقق هذه الصورة من الحماية من خلال عدم جواز الحجز الإداري أو التنفيذ المباشر وتهدف هذه الحماية إلى ضمان المال العام لوظيفته بإنتظام وإستمرار .

5- **الحماية التجارية** : وتتحقق هذه الصورة من الحماية من خلال إستخدام الدولة لسلطتها في حماية الأجهزة الإنتاجية من منافسة السلع الأجنبية كفرض الضرائب الجمركية وكذلك حماية الإقتصاد الوطني من الإغراق التجاري وغيرها[2] .

---

1 – ينظر الموقع www.book.youneed.us .

2 – د. خالد المهايني : حماية المال العام والحد من الرشوة والإختلاس ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، (أعمال المؤتمرات) ، 2010 ، ص69 . يشار إلى أن هناك من القوانين العراقية قد نظمت تلك المسائل منها قانون التجارة رقم (30) لسنة 1984 المنشور في جريدة الوقائع

أما القوانين العراقية التي تناولت موضوع الفساد وحماية المال العام والوظيفة العامة فهي :-

أ – القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدل : تضمنت المادة (2/71) من القانون المدني العراقي قواعد الحماية المدنية للأموال العامة وهي :

1- **عدم جواز التصرف بالأموال العامة:** والمراد بذلك عدم إجراء أي نوع من أنواع التصرفات بالأموال العامة لأن هذا يتعارض مع الغرض المخصص له ومن هذه التصرفات البيع أو الإيجار أو الهبة أو الرهن[1].

2- **عدم جواز الحجز عليها** : ويقصد به تحريم إتخاذ إجراء التنفيذ الجبري ضد المال العام بمعنى آخر عدم جواز بيعه إجبارياً لسداد الديون التي وقع الحجز من أجلها .

3- **عدم جواز تملك المال العام بالتقادم** : لا يجوز إكتساب المال العام بالتقادم ويعني التقادم مضي فترة محددة يصبح بمقتضاها للشخص الذي يضع يده على المال مالكاً له ، وهذه القاعدة من أهم القواعد القانونية لحماية المال العام ، لأنها وسيلة فعالة لحمايته من تجاوز الأفراد عليه ويحق للدولة في أي وقت إسترداد هذا المال المعتدى عليه وليس لأي شخص الحق بالمطالبة بالرد أو التعويض[2] .

ب- قانون الكسب غير المشروع على حساب الشعب رقم (15) لسنة 1958 : حددت المادة الأولى من القانون الأشخاص المشمولين بأحكامه وأوجبت على هؤلاء الأشخاص التقيد بأحكامه وتقديم إقرار بالذمة المالية خلال شهرين من تأريخ التعيين أو الإنتخاب حسب الأحوال وأوجب القانون كذلك على زوجة المكلف وأولاده القاصرين بتقديم هذا الإقرار، وحددت المادة (4) منه الكسب غير المشروع وذلك عند حصوله عليه بسبب أعمال أو نفوذ وظيفته أو عن طريق التواطؤ على إستغلال المركز الوظيفي ، وحددت الفقرة (3) من المادة (4) الكسب غير المشروع كذلك كل مال لم يستطيع المكلف إثبات مشروعية حصوله عليه[3] .

العراقية بالعدد (2987) في (1984/4/2) ، وقانون حماية المستهلك رقم (1) لسنة 2010 المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4143) في (2010/2/8) ، وقانون المنافسة ومنع الإحتكار رقم (14) لسنة 2010 المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4147) في (2010/3/9) .

1 – المصدر نفسه ، ص7 .

2 – د. وليد بدر نجم الراشدي : الحماية القانونية للمال العام ، وقائع وبحوث المؤتمر العلمي السنوي لهيئة النزاهة ، 2008 ، ص133 . نص القانون المدني المصري رقم (3) لسنة 1949 في المادة (87) منه (1- تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الإعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص . 2- وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم) ، أما القانون المدني اليمني رقم (14) لسنة 2002 فقد نص في المادة (118) منه على (المال العام هو كل ما تملكه الدولة أو الأشخاص الإعتبارية العامة ويكون مخصصاً للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار وهذا المال لا يجوز التصرف فيه والحجز عليه ولا تملّك الأشخاص له بأي وسيلة مهما بقي عاماً ويجوز للأشخاص الإنتفاع به فيما أعد له طبقاً للقانون وما عدا ذلك من المال فهو مال خاص سواء تملكه الدولة أو الأشخاص الإعتبارية العامة أو تملكه آحاد الناس) .

3 – ينظر المواد (4 و5) من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته الجزائري رقم (06-01) لسنة 2006 الذي أوجب على المكلفين التصريح بممتلكاتهم لضمان حماية الممتلكات العامة وكذلك المادة (2) من المرسوم الجمهوري رقم (06-414) لسنة 2006 الذي حدد كيفية التصريح بالممتلكات والمشمولين به ووضع إنموذج خاص لذلك ، ينظر كذلك المادة (2) من قانون اشهار الذمة المالية الأردني الذي حدد من ينطبق

ج- قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل[1] : نص قانون الخدمة المدنية في المادة السابعة منه على عدة شروط يجب على المتقدم للتعيين في الوظيفة العامة أن يتحلى بها ومنها أن يكون حسن الأخلاق وغير محكوم بجناية غير سياسية أو جنحة مخلة بالشرف كالسرقة أو الإختلاس أو التزوير أو الإحتيال وكان قصد المشرع من ذلك الحفاظ على نزاهة وكرامة الوظيفة العامة وعدم الإخلال بها لأن الوظيفة العامة وسيلة الدولة لتقديم الخدمات وتحقيق المصلحة العامة.

ز- قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل : ألزم القانون الموظف العام بالمحافظة على أموال الدولة التي في حوزته وكذلك أوجب عليه أيضاً المحافظة على كرامة الوظيفة العامة ، لأنها تمثل هيبة الدولة وغيرها من الواجبات التي نص عليها الفصل الثاني من هذا القانون . ونصت المادة (4) / سادساً : (المحافظة على أموال الدولة التي في حوزته أو تحت تصرفه وإستخدامها بصورة رشيدة)[2] .

ح- قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011[3] : إن من أولى مهام ديوان الرقابة المالية هو تدقيق حسابات الجهات الخاضعة لرقابته في جميع أنحاء العراق وذلك للتأكد من سلامة المصروفات وعدم إحداث هدر في المال العام أو حصول خرق في القوانين والأنظمة والتعليمات ، وبذلك فأن ديوان الرقابة المالية يسعى من خلال التدقيق والرقابة الحفاظ على المال العام وتطوير كفاءة الجهات الخاضعة لرقابته وتطوير مهنتي المحاسبة والتدقيق على وفق المعايير الدولية ، وألزمت المادة (7) من القانون الديوان إعداد خطة سنوية لإنجاز المهام الرقابية بالتعاون مع هيئة النزاهة ومكاتب المفتشين العموميين في الموضوعات التي يعدها ضرورية ، ونعتقد إن النص يجب أن يكون عاماً ليستوعب خطة عمل سنوية متكاملة ، وليس فيما يختاره الديوان من مواضيع ليكون التنسيق واجباً بين هذه الجهات وعدم حصول تخبط ، إذ من الممكن أن تكون هناك قضية يحقق فيها الديوان والمفتش العام

عليه هذا القانون وهو المكلف وزوجه وأولاده وفق إنموذج معين وبخلافه يعد كسباً غير مشروع كل مال حصل عليه المكلف أو زوجه أو أحد أولاده ولم يستطع إثبات مصدره ، ينظر كذلك قانون إقرار الذمة المالية اليمني رقم (30) لسنة2006 إذ يهدف القانون إلى حماية المال العام وحماية أجهزة الدولة من الكسب غير المشروع من خلال تحديد المشمولين بأحكامه .

1 - حل هذا القانون محل قانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1955 ونشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (300) في (1960/4/1) .

2 - وفي نفس هذا الإتجاه ينظر المواد (67و68) من قانون الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 فيما يتعلق بالواجبات الملقاة على الموظف العام وذلك بالمحافظة على المال العام ومصالح الدولة وأداء مهامه ضمن أوقات الدوام الرسمي وحظرت عليه إستغلال وظيفته لمنفعة شخصية أو حزبية أو ترك الدوام بدون سبب ، كذلك ينظر المواد (13و14) من قانون الخدمة المدنية اليمني رقم (19) لسنة 1991 إذ ألزمت الموظف العام بالحرص على أداء العمل بدقة وأمانة والمحافظة على ممتلكات الدولة التي في حوزته وحظرت عليه إفشاء الأسرار التي يطلع عليها أو إستعمال نفوذه للحصول على منافع شخصية ، وينظر المواد (40-54) من القانون الأساسي للوظيفة العامة الجزائري رقم (06-03) لسنة 2006 والذي أوجب على الموظف العام حماية الممتلكات الإدارية والوثائق والمستندات وكرامة الوظيفة العامة .

3 - نشر القانون في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4217) في (2011/11/14) والذي ألغى القانون رقم (6) لسنة 1990 المعدل المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (3293) في (1990/2/5) .

وهيئة النزاهة وهذا سببه عدم وجود تنسيق مشترك بين هذه الجهات الرقابية ، كذلك أوجبت المادة (16) ديوان الرقابة إخبار الإدعاء العام أو هيئة النزاهة لكل مخالفة تشكل جريمة ونرى أن إخبار هيئة النزاهة بهذه المخالفة يكفي وذلك لوجود تنسيق بينهما [1] .

ط- أمر سلطة الائتلاف المنحلة رقم (55) لسنة 2004 الخاص بإنشاء هيئة النزاهة[2] : تشكلت هيئة النزاهة بموجب التخويل الصادر من سلطة الائتلاف المنحلة رقم (55) لسنة 2004 إذ خولت هذه السلطة مجلس الحكم بإنشاء المفوضية العامة للنزاهة[3] ، ومن مهام هذه الهيئة تطبيق قوانين مكافحة الفساد وتشجيع الحكم النزيه والشفاف وذلك عن طريق التحقيق في قضايا الفساد وإحالتها إلى المحاكم المختصة وتشجيع الحكم الخاضع للمساءلة والمحاسبة وإقتراح التشريعات بما يطور أخلاقيات الخدمة العامة[4] . وأخيراً صدر قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 .

ي- أمر سلطة الائتلاف المنحلة رقم (57) لسنة 2004 الخاص بإنشاء مكاتب المفتشين العموميين[٣] : تشكلت مكاتب المفتشين العموميين بموجب الأمر الصادر عن سلطة الإئتلاف المنحلة رقم (57) لسنة 2004 وأنشئت هذه المكاتب لغرض منع وقوع أعمال التبذير والغش وإساءة إستخدام السلطة والحيلولة دون وقوعها داخل كل هيئة أو وزارة عراقية ويرفع المفتش العام تقارير إلى الوزير المعني أو إلى مجلس النواب عند وقوع مثل تلك الحالات . ومن مهام هذه المكاتب كذلك فحص ومراجعة جميع السجلات وكذلك القيام بالتحقيق الإداري مع الموظفين عن كل ما يرد من معلومات تتعلق بأعمال التبذير والغش وغيرها . وأوجب القانون على هذه المكاتب كذلك تلقي الشكاوى وتقديم التوصيات للوزير المعني لتقييم وتجاوز جوانب القصور إن وجدت .

---

1 - ينظر المواد (4، 7، 8، 9، 11) من قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة اليمني رقم (39) لسنة 1992 فيما يتعلق بأهداف الجهاز وإختصاصاته وصلاحياته في تحقيق الرقابة على الأموال العامة ومراقبة الإيرادات والمصروفات والميزانية الختامية وغيرها وعند وجود مخالفات مالية يتم إحالة التقرير إلى القضاء ، وينظر كذلك المادة (3) من قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم (28) لسنة 1952 والمتعلقة بمهام الديوان من مراقبة واردات الدولة ونفقاتها والرقابة على الأموال العامة للتأكد من سلامة إنفاقها والتثبت من أن القرارات والإجراءات الإدارية تتم وفقاً للتشريعات النافذة ، والمواد (6-12) من قانون مجلس المحاسبة الجزائري رقم (90-30) لسنة 1990 الذي يهدف إلى التأكد من الإمتثال للقوانين من قبل الجهات الخاضعة لرقابته وفحص النفقات والإيرادات وصحة إنتظامها وتدقيقها ويمارس المجلس كذلك الرقابة على المساعدات الممنوحة للدولة وغايات صرفها ويعد بذلك تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية .

٢- إستبدل إسمها بهيئة النزاهة بموجب المادة (102) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 .

٣- ينظر الملحق (أ) من الأمر (55) لسنة 2004 الخاص بإنشاء هيئة النزاهة .

المطلب الثاني

آثار الفساد الإداري والمالي

تعد جرائي الفساد الإداري والمالي أكبر معوق للتنمية وهو المسؤول الأول عن تردي الأوضاع الإقتصادية والإجتماعية والسياسة ، ذلك أن النظام الإداري لا يمكن فصله عن الأنظمة الأخرى ، لأن ترابط هذه النظم يشكل الفلسفة العامة لأي مجتمع من المجتمعات ، ومن هنا تتأتى خطورة جرائم الفساد الإداري والمالي عبر إنعكاساته السلبية على مختلف نواحي هذه الأنظمة[1] . فالفساد الإداري يقوض الإستقرار السياسي والإقتصادي ويزيغ بالسياسة الحكومية عن خدمة مصالح الأغلبية وبذلك يوجه طاقات وجهود المواطنين نحو الكسب السريع بدل القيام بالأنشطة المنتجة ، ومن أجل إستجلاء آثار جرائم الفساد الإداري والمالي فإننا سوف نقسم هذا المطلب على ثلاثة فروع ، الأول نتناول فيه آثار جرائم الفساد الإداري والمالي على النواحي الإقتصادية ، والفرع الثاني على النواحي الإجتماعية ، والفرع الثالث على النواحي السياسية .

الفرع الأول

آثار الفساد الإداري والمالي على النواحي الإقتصادية

تترك جرائم الفساد الإداري والمالي آثار سلبية على النظام الإقتصادي لتأثيرها المباشر على النمو الإقتصادي للدولة وتأثيرها على توزيع الدخل والثروة وتزيد من نسبة الفقر والبطالة وتفرض تأثيرها كذلك على القطاع الضريبي وذلك لقلة الإيرادات المتأتية منه .

ففيما يخص تأثير هذه الجرائم على النمو الإقتصادي[2] فيظهر ذلك من خلال تخفيض معدلات الإستثمار الأجنبي والمحلي على حد سواء فعادةً ما يقوم المستثمر بتجنب البيئة التي يشيع فيها الفساد لئلا يقوم بدفع الرشاوي التي تزيد بتكاليف العمل ومن ثم تؤدي إلى إنخفاض الطلب الكلي الذي بدوره يعمل على تخفيض معدل النمو الإقتصادي وكذلك يعمل على تدني كفاءة الإستثمار العام وإضعاف مستوى

---

1 – د. عطا الله خليل : مصدر سابق ، ص32 .

2 – يُعَدُّ النمو الإقتصادي العامل الوحيد لتحقيق التنمية وتعرف التنمية طبقاً للإعلان الصادر من الأمم المتحدة (الحق في التنمية عام 1986) (هي عملية متكاملة ذات أبعاد إقتصادية وإجتماعية وثقافية وسياسية تهدف إلى تحقيق التحسن المتواصل لرفاهية كل السكان التي يمكن عن طريقها إعمال حقوق الإنسان وحرياته الأساسية. للمزيد ينظر عماد صلاح عبد الرزاق : مصدر سابق ، ص154 .

الجودة في البنية التحتية وقلة موارد الإستثمار[1] وتعطيل إنتاجية هذه الإستثمارات أو قلة الضرائب المتأتية منها بل قد يجعلها عبئاً كبيراً على الدولة . وتعمل جرائم الفساد على سوء توزيع الدخل والثروة وزيادة إثراء القلة على حساب الكثرة ما يؤدي إلى توسيع الفجوة بين من يملكون ومن لا يملكون وهذا يؤدي بدوره إلى إستغلال أصحاب النفوذ لمواقعهم وتصبح هناك إنتقائية في توزيع الخدمات التي تؤدي بدورها إلى حالة من التحيز والطبقية وعدم العدالة داخل المجتمع .

لذلك فإن الفقراء هم أكثر من يتضررون من جرائم الفساد الإداري والمالي ، لأنهم الأضعف داخل المجتمع ولا توجد لديهم خيارات لمواجهة العقبات أمام حصولهم على الخدمات وإن وجدت فهي محدودة[2] . وتؤدي جرائم الفساد الإداري والمالي إلى زيادة نسبة العاطلين عن العمل وإرتفاع معدلات البطالة كما قلنا بسبب ضعف الدورة الإقتصادية وإنخفاض مستوى الإنتاج الوطني التي تؤدي إلى هدر الثروة الوطنية وسوء الخطط الإقتصادية نتيجة هجرة العقول إلى الخارج وشيوع الواسطة والمحسوبية في تولي الوظائف العامة وعدم وضع الشخص المناسب في المكان المناسب[3] .

وتسبب جرائم الفساد الإداري والمالي قلة الإيرادات العامة وزيادة كبيرة في النفقات وخصوصاً الإيرادات المتأتية من الضرائب إذ تخسر الدولة مبالغ كبيرة نتيجة لقيام دافعي الضرائب بدفع رشاوى إلى الموظفين المختصين حتى يتجاهلوا جزءاً من الإنتاج ونسبة الدخل ليظهروا أن هناك مقدرة منخفضة مقارنة بمقدرة المكلف الحقيقية[4] . إضافة إلى ذلك فإن جرائم الفساد الإداري والمالي تؤدي إلى إنتهاك حقوق الإنسان لحرمانه الفقراء من وصول الخدمات العامة إليهم وتمنعهم من ممارسة حقوقهم السياسية .

الفرع الثاني

آثار الفساد الإداري والمالي على النواحي الإجتماعية

إن إنتشار جرائم الفساد في أي مجتمع تؤثر سلباً على الحياة الإجتماعية ، لأنها تؤدي إلى خلق قيم أخلاقية سيئة وإنتشار اللامبالاة بين أفراد المجتمع وبروز ظاهرة التعصب والتطرف وإنتشار الجريمة

---

1 – محمد أحمد غانم : الإطار القانوني للرشوة عبر الوطنية (رشوة المسؤولين العموميين الأجانب) ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2011 ، ص49 .

2 – مرتضى نوري محمود الشديدي : الإستراتيجية العامة لمكافحة الفساد الإداري والمالي في العراق ، وقائع وبحوث المؤتمر العلمي السنوي لهيئة النزاهة ، 2008 ، ص461 .

3 – د. علي يوسف الشكري وآخرون : مصدر سابق ، ص38 .

4 – رحيم حسن العكيلي : مصدر سابق ، ص9 .

وإرتفاع نسبة الفقر والجهل وإنخفاض نسبة التعليم وهذا رد فعل إجتماعي نتيجة لإنهيار القيم الأخلاقية وعدم تكافؤ الفرص بين المواطنين[1] .

وتؤدي جرائم الفساد الإداري والمالي إلى إنهيار أخلاقيات الوظيفة العامة من خلال شيوع ظاهرة المحسوبية والمحاباة الناجمة عن إستغلال علاقات القربى والمعرفة وهذه الأمور تؤدي إلى شغل المناصب العليا في الدولة بعناصر غير كفوءة مؤدية بذلك إلى إضعاف هيبة الدولة والقانون وعدم ثقة الناس بها . ومن إفرازات ظاهرة الفساد الإداري والمالي سيادة القيم الدخيلة على المجتمع ومنها الرشوة والعمولة والسمسرة وغيرها من الظواهر التي لا تمت إلى المجتمع العربي والإسلامي بصلة ، وبالتدرج تصبح هذه القيم نظاماً جديداً في الحوافز بالمعاملات اليومية ومن ثم يصبح لدى الأفراد تقبل نفسي لهذه القيم الدخيلة على المجتمع وبدلاً من أن يقوم هذا المجتمع بمقاومتها فإنه يتغاضى عنها بل ويعمل على مجاراتها ومن ثم يستسلم المجتمع للأمر الواقع[2] .

الفرع الثالث

آثار الفساد الإداري والمالي على النظام السياسي

فضلاً عن الآثار التي تتسبب بها جرائم الفساد الإداري والمالي على النواحي الإقتصادية والإجتماعية فأن هناك آثاراً تفرضها على النظام السياسي من حيث شرعيته وإستقراره وسمعته . فمن حيث شرعية النظام السياسي فهي تؤثر على مدى تمتع النظام السياسي بالديمقراطية وتؤثر على مدى قدرة هذا النظام على إحترام حقوق المواطنين الأساسية وفي مقدمتها الحق في المساواة وتكافؤ الفرص وحرية الوصول إلى المعلومة .

أن جرائم الفساد الإداري والمالي تحد من شفافية النظام وإنفتاحه وتزعزع الثقة بالحكم وهذا ما يجعل المصالح الفردية أو الحزبية الضيقة تتحكم بالقرارات التي تتخذها الحكومة حتى وإن كانت تلك القرارات ذات طبيعة عامة ومصيرية مما يجعل تلك القرارات تحقق مصلحة فئة على حساب الأخرى .

أما من ناحية تأثير جرائم الفساد على إستقرار النظام السياسي فإنها تؤدي إلى عدم الإستقرار السياسي إذ يصبح كل حزب أو جماعة أو طائفة أشبه بالكيان المنعزل عن غيره ولكل من هذه الجماعات

---

1 – واعي كاظم الجبوري وآخرون : الفساد الإداري ، جمعية سفراء الطف ، برنامج المجتمع المدني العراقي ، منطقة جنوب الوسط ، ص11 . ينظر كذلك د. جمال إبراهيم الحيدري : الفساد الإداري (أبعاده القانونية والسياسية والإقتصادية والإجتماعية) وقائع الندوات العلمية التي عقدها قسم الدراسات العليا في كلية القانون جامعة بغداد ، 2009 ، ص16 .

2 – د. عياد محمد علي باش : مصدر سابق ، ص46 .

معاييرها وقوانينها وقد تتناقض هذه المعايير أو القوانين مع القوانين المعمول بها داخل الدولة لتعطي هذه الكيانات مصلحتها الخاصة الأولوية على حساب المصلحة العامة[1] ، هذا من جانب ومن جانب آخر فإن إستشراء جرائم الفساد الاداري والمالي تؤثر على السيادة الوطنية وتؤدي إلى تدهور الإقتصاد مما تصبح الدولة معه غير قادرة على إدارة البلاد بمواردها المحدودة وهنا تضطر الدولة باللجوء إلى التمويل الخارجي وسحب القروض التي قد تكون مقابل شروط تمس السيادة الوطنية وتصبح معها مديونية الدولة الخارجية كبيرة[2].

كل ذلك يؤدي إلى فشل برامج وخطط التنمية ، فالأموال بدلا من أن يتم توظيفها للغرض المقصود وتقديم الخدمات يتم تحويلها إلى جيوب المسؤولين الفاسدين وتحويلها إلى حسابات مصرفية سرية في الخارج . وأما من ناحية سمعة النظام السياسي في الخارج فإن جرائم الفساد الإداري والمالي تؤدي إلى إساءة سمعة الدولة وعلاقاتها الخارجية وخصوصاً مع الدول التي يمكن أن تقدم الدعم المالي لها مقابل شروط ميسرة[3] . وجرائم الفساد الإداري والمالي تؤثر تأثيراً مباشراً على وسائل الإعلام المختلفة وتكيفها ضمن المتطلبات الخاصة للمفسدين مما يجعل أجهزة الإعلام بعيدة عن دورها المنشود ألا وهو التوعية ومحاربة الفساد والمفسدين[4] .

إضافة إلى ذلك فإن من التأثيرات الكبيرة والمهمة لآفة الفساد هو ضعف نسبة إقبال المواطنين على المشاركة في الحياة السياسية وعدم الإنتماء أو الإنخراط في صفوف الأحزاب السياسية بسبب أزمة الثقة بين المواطن والمسؤول وذلك كله يحول العملية الديمقراطية ممثلة بالإنتخابات إلى وسيلة لإعتلاء المسؤولين الفاسدين المناصب العليا في الدولة لغرض حماية مصالحهم غير المشروعة وزيادة ثرواتهم وسلطاتهم على حساب مصلحة ورفاهية الشعب[5] .

---

1 – د. محمود محمد معابرة : مصدر سابق ، ص120 .

2 – ومثال ذلك حالة العراق نتيجة الممارسات والقرارات الفردية للنظام المقبور والتي أدت إلى تعثر الإقتصاد وزيادة المديونية الخارجية .

3 – د. هيثم كريم صيوان : مصدر سابق ، ص411 .

4 – سعاد عبد الفتاح محمد : الفساد الإداري والمالي مظاهره وسبل معالجته ، بحث منشور على الموقع : www.qendil.net ، ص11 .

5 – علي يوسف الشكري وآخرون : مصدر سابق ، ص37 .

المبحث الثاني

دور السلطة التشريعية في محاربة الفساد

صلاحيات السلطة التشريعية تنقسم الى دورين، يتمثل الأول بتشريع القوانين واقرارها، أما الدور الثاني فهو الرقابة على اداء واعمال السلطة التنفيذية ، واستعمال ادوات التشريع والمساءلة لممارسة هذين الدورين وفقاً للاختصاصات المنصوص عليها في الدستور[1].

المطلب الاول

الدور التشريعي للبرلمان في محاربة الفساد

يحتل تشريع القوانين المرتبة الاولى من بين واجبات الهيئة التشريعية ، وهذه القوانين تتنوع حسب الحاجة اليها ، وقد تكون هذه الحاجة تسيير مرفق عام من مرافق الدولة او محاولة القضاء على ظاهرة معينة تضر بكيان الدولة من جميع جوانبه ومن بين تلك الظواهر ظاهرة الفساد الاداري التي دفعت البرلمان الى تشريع عدد من القوانين بعضها نص على إنشاء اجهزة متخصصة لمحاربة الفساد الاداري والقضاء عليه ، والبعض الاخر من تلك القوانين شرع لغرض ضبط العمل في المرفق العام .

الفرع الاول

الاجهزة الادارية المتخصصة بمحاربة الفساد

شرع البرلمان قوانين مؤسسات رقابية في العراق لمحاربة الفساد بشكل خاص وهذه المؤسسات هي[2]:

1- نصت المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على: (يختص مجلس النواب بما يأتي:
أولاً: تشريع القوانين الاتحادية.
ثانياً: الرقابة على اداء السلطة التنفيذية .)

2- كما يوجد مكاتب المفتشون العموميين التي بموجب الأمر (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ في الوزارات كافة مهمتها المراجعة والتدقيق لرفع مستويات المسؤولية والنزاهة والأشراف على أداء الوزارات ومنع وقوع أعمال التبذير والغش وإساءة استخدام السلطة والحيلولة دون وقوعها وتعمل من خلال تقديم التقارير إلى الوزير المعني ويكون التعاون مع هيئة النزاهة لكشف حالات الفساد . ينظر: م .م محمد غالي راهي ، الفساد المالي والاداري في العراق وسبل معالجته ، بحث منشور في مجلة للعلوم القانونية والسياسية كلية القانون جامعة الكوفة ، العدد (٢) ، المجلد (١)، ٢٠٠٩ ، ص٢١٧ .

اولاً: ديوان الرقابة المالية الاتحادي[٣٤]

يعمل ديوان الرقابة المالية بصفته الجهة العليا للتدقيق المالي والمحاسبي وهو معني بالكشف عن اعمال الفساد والغش والتبذير واساءة التصرف وفقا لأحكام القانون، وقد تم أنشاء ديوان الرقابة المالية كمؤسسة تدقيق عليا في العراق وفق المادة (٦) لسنة ١٩٩٠ و مهمتها تزويد الجمهور والحكومة بالمعلومات الدقيقة والخاصة بالعمليات الحكومية والأوضاع المالية لغرض تعزيز الاقتصاد من خلال مهمة التدقيق المالي وتقييم الأداء ، ولغرض مكافحة الفساد المالي، تم أعادة العمل به من قبل قوات الاحتلال الامريكي بالقانون رقم (٧٧) لسنة ٢٠٠٤ ، ثم شرع مجلس النواب العراقي قانون اخر لديوان الرقابة المالية بالرقم (٣١) لسنة ٢٠١١ .

ثانياً : هيئة النزاهة

انشات هيئة النزاهة بموجب الأمر(٥٥) لسنة ٢٠٠٤ الصادر من سلطة الائتلاف المنحل رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ وفق المادة (١) والتي نصت على (يخول مجلس الحكم بموجب هذا الامر سلطة انشاء مفوضية عراقية معنية بالنزاهة العامة تكون جهازاً مستقلاً مسؤولاً عن تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد ...) ، و بعد صدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قام مجلس النواب بتشريع قانون رقم (٣٠) لسنة٢٠١١ لهيئة النزاهة تطبيقا للمادة (١٠٢) من الدستور[1].

ومهمة هيئة النزاهة التحقيق في حالات الفساد المشكوك فيها مثل المحسوبية والمنسوبية والتمييز على الأساس العرقي أو الطائفي واستغلال السلطة لتحقيق أهداف شخصية او سوء استخدام الأموال العامة من خلال وضع أسس ومعايير للأخلاق الخدمة العامة وثقافة مبنية على الشفافية والنزاهة والشعور بالمسؤولية التي يستوجب الالتزام بتعليماتها من قبل جميع موظفي الدولة[2].

الفرع الثاني

التشريعات التي تعالج قضايا الفساد

اولاً : قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩

نظم هذا القانون جرائم الفساد في الباب السادس بعنوان (الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة) و التي تشمل جرائم الرشوة والاختلاس وتجاوز الموظفين حدود وظائفهم ، إذ عالجت المواد (٣٠٧ – ٣١٤) الرشوة ، وتتحقق الاخيرة عند قيام الموظف باستلام الرشوة باي صورة سواء كانت بطلب الموظف او قبوله لنفسه او لغيره عطية او منفعة او ميزة او وعدا بشيء من ذلك لإداء عمل من اعمال وظيفته او الامتناع عنه او الاخلال بواجبات الوظيفة ، وقد عاقب المشرع العراقي بالسجن مدة لا تزيد على سبع سنوات او الحبس اذا حصل الطلب او القبول او الاخذ بعد اداء العمل او الامتناع عنه بقصد المكافاة على ما وقع من ذلك[3].

1- نصت المادة (١) من قانون التعديل الاول لقانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ (تحل تسمية ديوان الرقابة المالية الاتحادي محل تسمية ديوان الرقابة المالية اينما ورد في القانون) .

2- نصت المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق على انه (تعد المفوضية العليا لحقوق الانسان ، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات ،و هيئة النزاهة ، هيأت مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب ،وتنظم اعمالها بقانون)

3- نور شدهان عداي ، دور الاجهزة الرقابية في الحد من الفساد دراسة في التشريعات العراقية ، ص١٤ ، بحث منشور على الموقع الالكتروني : www.mof.gov.iq/SiteAssets/pages/ar/DeptEconomics

كما تعد جريمة الاختلاس من اخطر جرائم الفساد المالي ، والمقصود بالاختلاس استيلاء الموظف او المكلف بخدمة عامة على الاموال التي تحت عهدته ، وقد عاقب المشرع الجنائي الموظف او المكلف بخدمة عامة الذي يرتكب جريمة الاختلاس بالسجن عندما يكون قد اختلس او اخفى مالا او متاعا او ورقه مثبتة لحق او غير ذلك مما وجد في حيازته وشددت العقوبة الى السجن المؤبد او المؤقت اذا كان الموظف او المكلف بخدمة عامة من مأموري التحصيل او المندوبين له او الامناء على الودائع او الصيارفة واختلس شيئا مما سلم له بهذه الصفة وتكون العقوبة السجن كل موظف او مكلف بخدمة عامة استغل وظيفته فاستولى بغير حق على مال او متاع او ورقة مثبتة لحق او غير ذلك مملوك للدولة او لإحدى المؤسسات او الهيئات التي تسهم الدولة في مالها بنصيب ما او سهل ذلك لغيره[1].

ثانياً : **قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل** ، وقانون مكافحة غسيل الاموال و تمويل الارهاب رقم (٣٩) لسنة ٢٠١٥ ، و قانون مكافاة المخبرين رقم (٣٣)لسنة ٢٠٠٨ والذي نصت مادته رقم (١) :على (يهدف هذا القانون إلى تشجيع من يقدم اخبارا يؤدي الى استعادة الأصول و الأموال المملوكة للدولة والقطاع العام أو الكشف عن جريمة السرقة أو الاختلاس أو تزوير المحررات الرسمية او عن حالات الفساد الاداري وسوء التصرف من خلال مكافاة المخبر) ، كما يوجد قانون ضبط الاموال المهربة والممنوع تداولها في الاسواق المحلية(١٨) لسنة ٢٠٠٨ .

المطلب الثاني

الدور الرقابي للبرلمان في محاربة الفساد

سلطة البرلمان في محاربة الفساد الاداري لاتقف عند تشريع القوانين انما تمتد الى مدى ابعد من ذلك ، أذ يقوم البرلمان بدور رئيس في الأنظمة النيابية وهذا الدور يتمثل بالرقابة على انشطة الحكومة من خلال عدة وسائل رقابية منحه اياها الدستور، فالبرلمان يحاسب الحكومة عن تصرفات ويراقب اعمالها من خلال مناقشة سياستها العامة التي وردت في المنهاج الوزاري الذي اعتمده البرلمان ، فهو المسئول عن متابعة وتقييم أعمال الحكومة ، ويستطيع البرلمان من خلال الرقابة التحقق من مشروعية تصرفات السلطة التنفيذية وأعمالها ومدى استهدافها الصالح العام، ومنع الانحراف، والالتزام بالميزانية التي أقرها، حفاظا على الأموال العامة من الإهدار .

ومن مطالعة دساتير الدول العربية واللوائح الداخلية لمجالسها نجد أن للبرلمان دورا كبيرا في مواجهة فساد الحاكم أو رئيس الدولة ، على الأقل من الناحية القانونية، بداية من طريقة اتهامه ونهاية بسحب الثقة منه أو عزله، وكذا الوزراء، وذلك من خلال تشريعات خاصة بمحاسبة كبار مسئولي الدولة.

وبالإضافة الى هذا الدور المقرر دستورياً للبرلمان فى مواجهة مختلف أشكال الفساد، فهناك دور النواب فى متابعة تنفيذ هذه التشريعات، ومكافحة إفسادها، وكما يأتي :

1- ينظر المواد من (٣١٥ - ٣٢١) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١ لسنة ١٩٦٩) المعدل .

الفرع الاول
السؤال والاستجواب

يقصد بالسؤال انه حق شخصي لعضو البرلمان يستطيع بواسطته ان يوجهه الى احد اعضاء الوزارة بقصد الاستيضاح منه عن قضية معينة . وللسائل فقط ولمرة واحدة ان يعقب على جواب الوزير وله ايضا ان يطلب الغاء السؤال قبل الاجابة عنه وليس لأعضاء البرلمان الاخرين التدخل في الموضوع[1].

تهدف الأسئلة كما جاء في اللوائح الداخلية لعدد من الدساتير العربية إلى استفهام عضو البرلمان عما يجهل أو التحقق من واقعة. وهى وسيلة تؤكد حق موجه السؤال في الاطلاع على مشاريع السلطة التنفيذية وتسمح له بالتوسع في مناقشة هذه المشاريع .

وتسمح أنظمة داخلية لبعض البرلمانات العربية لصاحب السؤال بالتعليق على جواب الحكومة مرة واحدة، إلا أن البعض منها يسمح له بالتدخل مرة ثانية شفهيا إذا لم يقتنع بجواب الحكومة مثل دولة الإمارات العربية المتحدة، أو أن يتقدم بسؤال خطى إذا اعتبر أن جواب الحكومة على سؤاله الشفهي لم يكن مرضيا. كما تجيز الانظمة الداخلية لبعض البرلمانات العربية للنواب توجيه اسئلة شفهية او خطية الى الوزراء ، فاذا كان السؤال شفويا امكن للوزير ان يجيب عليه فورا وله ايضا ان يطلب تأجيل الاجابة الى الجلسة التالية او يطلب توجيه السؤال مكتوبا[2].

ويعتبر السؤال من أكثر وسائل الرقابة التي يمارسها الأعضاء، وذلك من ناحيتين، الأولى هي الكثافة العددية والتنوع الكبير في موضوعات الأسئلة وبالتالي الوزراء الذين توجه إليهم، والثانية التنوع الحزبي لمقدمي كل منهما، سواء بين حزب الحكومة أو المعارضة والمستقلين، بل إنه يلاحظ أن أعضاء حزب الحكومة أكثر ميلا للأسئلة مقارنة بغيرها من الوسائل مثل تقصى الحقائق والاستطلاع والمواجهة، فضلا عن غياب الاستجوابات تقريبا، على خلاف الوضع تماما بالنسبة لأعضاء المعارضة والمستقلين، وهو ما يرمز في أحد دلالته لظاهرة الالتزام الحزبي التي تمنع من توجيه اتهام لوزير في حكومة الحزب الحاكم، وقد يمكن التغلب على هذا من خلال التصويت الإلكتروني الذى يساعد في رفع الحرج عن الأعضاء[3].

ولم يخرج الدستور العراقي النافذ منذ سنة ٢٠٠٥ عن قاعدة تأكيد دور البرلمان في مراقبة اعمال السلطة التنفيذية وفق ما جاء في الفقرة الثانية من المادة (٦١) تجسيداً لمبدأ المشروعية، وذلك من خلال وسائل عدة كان من ايسرها ما جاء في القرة السابعة من المادة نفسها من اجازة الحق لعضو مجلس النواب بتوجيه الاسئلة في أي موضوع الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء شريطة ان يدخل ذلك السؤال في اختصاصه ، وقد حصر الدستور حق التعقيب على الاجابة للسائل وحده[4].

1- د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العاني ، الانظمة السياسية ، العاتك لصناعة الكتب ، القاهرة ، ١٩٩٠، ص ٧١ .
2- د.حسين عثمان محمد ، النظم السياسية ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٧٨.
3-د .علي الصاوي، ، دور المجالس العربية في محاربة الفساد ، مؤتمر تأسيس الفرع العربي للمنظمة العالمية للبرلمانيين بيروت في ١٨ نوفمبر / تشرين الثاني ٢٠٠٤ ، ص ص ٢٩-٣٠
4- المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

اما الاستجواب فهو اعم واشمل من السؤال ويحمل بين ثناياه اتهاما بالتقصير ، لذا فان المناقشة حول الاستجواب لا تقتصر على المستجوب وانما يحق لجميع اعضاء المجلس الاشتراك في المناقشة بعد سماع جواب الوزير[1].

يمثل الاستجواب أداة للمحاسبة يلجأ إليها البرلمانيون للحصول على تبرير حول سياسة معينة من عضو في الحكومة أو في بعض البلدان من كافة أعضاء الحكومة. وقد ينتج عن هذه العملية نقاش موسع حول السياسة المحددة، أو تصويت مع أو ضد المسألة المطروحة. ومن الممكن أيضاً أن يلي الاستجواب اقتراحاً بتوجيه اللوم ، ذلك لأنها تتضمن تقييما للعمل والنشاط وتقرر مدى نهوض المسئول عن أعمال وظيفته، والاستجواب بهذا المعنى المحاسبي يؤكد علو سلطة البرلمان في مواجهة الحكومة[2].

ويقيد الاستجواب بشروط وآليات، ففي بعض الدول مثل (الكويت مصر، ولبنان، والأردن) يحق لأى عضو من أعضاء البرلمان، تقديم استجواب إلى الحكومة . وتحدد الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية مهلة قصيرة عادة بين تاريخ تقديم طلب الاستجواب أو سحب الثقة، وبين تاريخ انعقاد جلسة مناقشة الاستجواب أو الثقة . وتعتبر الحكومة مستقيلة مثل الجمهورية اللبنانية، أو أنها مضطرة إلى الاستقالة مثل المملكة الأردنية الهاشمية إذا انتهت مناقشة الاستجواب إلى الموافقة على اقتراح سحب الثقة من الحكومة، وهذا ينطبق على الوزير الذي تسحب الثقة منه أيضا. وقد اشترطت بعض التشريعات ان يكون الاستجواب كتابيا ، وبالمقابل يكون جواب الحكومة مكتوبا ايضا مثال ذلك النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني في المادتين (٧٢-٧٣) منه .[3]كما لا يجوز أن تقدم استجوابات تتجاوز حدود الدستور أو القانون ، كأن يتعلق نص الاستجواب بأعمال الرئيس التي يمارسها بنفسه دون تدخل السلطات الأخرى ، كما يجب كذلك عدم مساس الاستجواب بأمر معلق أمام القضاء[4].

ونظرا لتزايد عدد الاستجوابات وتنوعها أباحت بعض اللوائح الداخلية ضم المتشابه منها في استجواب واحد كما الحال في جمهورية مصر العربية. وتأكيدا على أهمية الاستجوابات، تقرر في بعض البلدان العربية تخصيص جلسة استجواب بعد كل ٤ جلسات عمل عادية كما جاء، على سبيل المثال، في النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، وقد ادخل هذا التقليد مؤخرا في مجلس النواب اللبناني. وفى الواقع يمارس الاستجواب فى معظم الدول العربية ، كوسيلة لمناقشة وربما مراقبة الحكومة في أمور يراها مقدم الاستجواب مشوبة بالخلل، ولكنه لا يحمل في جوهره مطلب توقيع العقاب، بقدر ما يرمى الى التنبيه الى اختلال، إن ثبت وتم الإقرار به، يستوجب التصحيح[5].

1- د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العاني ، مصدر سابق، ص ٧١

2- وظيفة البرلمان الرقابية المقدمة من AGORA administrator 2 October 2012

3- د.حسين عثمان ، مصدر سابق ، ص ٢٧٩.

4- رمزي طه الشاعر ،النظم السياسية و القانون الدستوري ،الجزء الأول ،النظرية العامة للقانون الدستوري ،مطبعة جامعة عين شمس ، ١٩٧٧ ،ص ١٥٢.

5- د .علي الصاوي، ، مصدر سابق ، ص ص٣١ - ٣٣.

وقد سار دستور العراق على خطى النظم البرلمانية حين اتاح لأعضاء البرلمان وبعد موافقة خمسة وعشرين منهم حق توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم[1].

الفرع الثاني

طلب الإحاطة

طلب الإحاطة معناه أن العضو يطلب إحاطة الحكومة علماً بأمر قد تجهله أو يطلب منها إحاطته علما بأمر يجهله. ولذا فهذه الوسيلة بمثابة مبادرة من العضو ذاته لكشف مواطن الخلل والفساد أينما كان. وتضفى طلبات الإحاطة قدراً من الفاعلية على الوظيفة الرقابية لمواجهة قضايا الفساد، فهي تعكس في واقع الأمر تجاوباً فورياً مع نبض الشارع، فقضايا الفساد من القضايا الساخنة التي تتطلب تصدى سريع من قبل الأعضاء، ولذا فهذه الأداة تحتل موقعاً متميزاً بين آليات الرقابة البرلمانية.

وقد يكون طلب الإحاطة مجرد جس نبض الحكومة للتجاوب مع العضو الذى وضع يده على قضية من قضايا الفساد، مثل إهدار المال العام في أحد المشروعات لضعف الرقابة مثلا، وبالتالي يستطيع العضو من خلال هذه الوسيلة إدراك مدى تحمس الحكومة في مناقشة هذا الموضوع وبيان أسبابه ووضع الحلول لهذه التجاوزات.

وعلى الرغم من أن طلبات الإحاطة من الوسائل التي لا ينتج عنها أثراً قوياً، كالاتهام مثلا، إلا أنها تعد بمثابة الترمومتر الذى يقيس به العضو درجة تحمس الحكومة للتجاوب مع الموضوع محل النقاش، بل أن العضو من خلال هذه الوسيلة البسيطة قد يستعملها بذكاء لاكتشاف حقيقة الأمر وذلك من خلال رد الحكومة، وما إذا كان الموضوع يقف عند ما أثاره العضو أم يتعداه[2].

وفي العراق ظهر هذا الشكل من الرقابة عبر اقرار الية طرح موضوع عام للمناقشة من قبل خمسة وعشرين نائباً مقدماً الى رئيس مجلس النواب لاستيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء او احدى الوزارات ، على ان يترك للأخيرين تحديد موعد الحضور للمناقشة وفق ما اقرته الفقرة (السابعة / ب من المادة ٦١).

1- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، المادة ٦١/ الفقرة السابعة / ج)
2- د .علي الصاوي، مصدر سابق ، ص ص ٣٠-٣١ .

الخاتمة

اولا : النتائج

١- تنوع مظاهر الفساد الاداري بتنوع النشاط الانساني ويله الدائم لتغليب مصالحه الشخصية على مصلحة المجتمع .
٢- ان من بين الاسباب التي تشجع على الفساد الاداري ضعف الجهاز القضائي وغياب استقلاليته ونزاهته وسيادة مبدأ المصالح المتبادلة .
٣- استقلال مؤسسات محاربة الفساد عن السلطة التنفيذية يوفر لها المناخ المناسب للعمل دون تأثير من جانب الحكومة .
٤- على صعيد العملية التشريعية لم يوجد لحد الان قانون مختص ببيان الافعال التي تعد من قبيل التصرفات التي تندرج تحت مفهوم الفساد الاداري ، والاعتماد على النصوص القانونية المتفرقة في بعض القوانين النافذة (القديمة) على الرغم من تطور وسائل الفساد الاداري .
٥- ضعف الدور الرقابي للبرلمان على الرغم من تمتعه بصلاحيات رقابية ضد الحكومة الا انه غالباً ما يلجأ الى الوسائل الاقل فاعلية وتأثير على الحكومة كتوجيه الاسئلة الشفوية. وقلة اللجوء الى الوسائل الرقابية كالاستجواب والتحقيق البرلماني وطلب سحب الثقة من وزير او الوزارة ككل.

ثانيا : التوصيات

١. بناء دولة القانون والمؤسسات والاجهاز على التوجهات الشخصية والحزبية في ادارة مؤسسات من خلال تغيير طرق اتخاذ القرار و إتباع الطرق الشوروية والديمقراطية في اتخاذ القرار .
٢. تعزيز مبدأ تكافؤ الفرص وتكريس العدالة والمساواة امام القانون ومحاسبة المفسدين الكبار قبل الصغار وعدم منح حصانة لمثل هؤلاء على حساب المجتمع .
٣. التركيز على معيار الشفافية في الأداء مع تبسيط وسائل العمل وترشيق حلقاته ، وتحديد مهل أنجاز المعاملات اعتماد معايير النزاهة والكفاءة والعدالة عند التعيين والترقية والأداء
٤. اعتماد آلية الانتخابات الدورية لاختيار القيادات الإدارية وفق ضوابط من أهمها النزاهة والكفاءة والخبرة والإخلاص ، وتحت إشراف لجان تشكل بصورة شفافة ومحايدة لضمان نزاهة نتائج الانتخابات .
٥. إتباع آلية دقيقة جدا عند اختيار الموظفين لغرض التعيين وإخضاعهم لسلسلة من الاختبارات الأخلاقية للتحقق من أخلاقياتهم وقدرتهم على مقاومة المغريات المختلفة قبل تثبيتهم في الوظيفة العامة .
٦. تشكيل لجان خاصة لوضع نظام متكامل لأداء الموظفين تقوم بإجراء تفتيش دوري بين الدوائر والوزارات وأعداد التقارير الخاصة بذلك .
٧. التركيز على تحصين الموظف العام ضد أنماط الفساد من خلال التوعية الأخلاقية والدينية ، وحتى القانونية ، المخصصات المالية والمكافئات . تنظيم دورات عدة و

دورية للتنبيه من مخاطر الفساد الإداري والتحذير من مغبة الوقوع به ، وبيان موقف الشرع والقانون منه .

٨. الاهتمام بوسائل المراقبة السرية والالكترونية ومحاولة انجاز مشروع الحكومة الالكترونية .

٩. إعادة النظر بالقوانين والمؤسسات والآليات المختصة بمعالجة أمور الفساد بكل أنماطه في الدولة على نحو يجعلها أكثر فاعلية واستجابة للمتغيرات والتطورات التي يعتمدها المفسدون في تغطية أنشطتهم الإجرامية ومن ذلك :

١٠. تعديل الدستور العراقي النافذ وجعل اختيار رئيس هيئة النزاهة بالانتخاب لمدة (٤) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط ، من بين أفضل القضاة او المختصين بالقانون والمشهود لهم بالنزاهة والخبرة والكفاءة والاستقلالية من قبل هيئة موسعة من القضاة والمحامين المتمرسين والمنتخبين بدورهم من قبل اعضاء مجلس القضاء ونقابة المحامين . على أن يتابع مجلس النواب عمل رئيس هيئة النزاهة ومسائلته حسب الضوابط المرعية في مراقبة الوزير.

١١.فك ارتباط دائرة المفتش العام ضمن كل وزارة عن الوزارة المعنية ، وجعله مرتبطا بهيئة النزاهة . على ان يتم اختياره وفق سياقات تتوخى اعلى درجات النزاهة والاستقلالية والكفاءة ويخضع بدوره لمتابعة دقيقة ودورية من قبل هيئة النزاهة نفسها لضمان قيامه بالمسؤوليات المناطة على عاتقه على اكمل وجه .

١٢.انتهاج أسلوب اختراق الشبكات والتركيز على العمل ألاستخباري من خلال استزراع مصدر معلومات موثوق ضمن كل قسم في الدوائر الحكومية سواء أكان مجندا من داخل الدائرة نفسها او يتم تعيينه ويتبع بالارتباط مع هيئة النزاهة .

١٣.تخصيص مكافئة مالية لمن يساعد في تشخيص حالات الفساد داخل الدوائر الحكومية سواء من قبل الموظفين او المراجعين العاديين.

١٤.المصادقة على قانون مكافحة الفساد .

والله ولي التوفيق .

المصادر

- القران الكريم

اولا: الكتب

١- أبي الحسين أحمد بن فارس ، بن زكريا ، مقايـيس اللغة ، تحقيق : عبد السلام محمد هارون ، الجزء الرابع ، دار الفكر ، بدون مكان طبع ، ١٩٩٠.

٢- أبو الفضل جمال الدين محمد مكرم بن منظور ، لسان العرب ، دار المعارف ، المجلد الخامس ،القاهرة .

٣- أبو القاسم الحسين بن محمد الراغب الأصفهاني ، المفردات في غريب القران ، دار المعرفة ،الطبعة الثالثة ، بيروت ، لبنان ، ٢٠١٦.

٤- بطرس البستاني ، محيط المحيط ، مكتبة لبنان، ط٣ ، بيروت ، ١٩٩٨ .

٥- د.حسين عثمان محمد ، النظم السياسية ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٥

٦- رمزي طه الشاعر ،النظم السياسية و القانون الدستوري ،الجزء الأول ،النظرية العامة للقانون الدستوري ،مطبعة جامعة عين شمس ، ١٩٧٧ .

٧- د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العاني ، الانظمة السياسية ، العاتك لصناعة الكتب ، القاهرة ، ١٩٩٠

٨- د. صباح كرم شعبان ، جرائم استغلال النفوذ ، دار الحكمة ، جامعة البصرة ، ١٩٨٣

٩- د. طارق المجذوب ، الادارة العامة : العملية والوظيفة العامة والاصلاح الاداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٥.

١٠- د.عاصم احمد عجيلة ود.محمد رفعت عبد الوهاب ، النظم السياسية ، ط٥، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٢ .

١١- د. عبد الحميد الشواربي ، تاديب العاملين في قانون شركات قطاع الاعمال ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٩٥ .

١٢- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لالغاء القرار الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٩.

١٣- عبد الله البستان ، الوافي ، مكتبة لبنان ، بيروت ، ١٩٨٠.

١٤- د. عثمان سلمان غيلان ، اخلاقيات الوظيفة العامة ، ط١ ، بغداد ، ٢٠١١ .

١٥- عامر خياط ، مفهوم الفساد والمشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي و الاقتصادي في الأقطار العربية ، المنظمة العربية لمكافحة الفساد ، الدار العربية للعلوم ، لبنان ، ٢٠٠٦ .

ثانيا : المجلات والدوريات

١. ساهر عبد الكاظم مهدي ، الفساد الاداري : اسبابه واثاره واهم اساليب معالجته ، بحث منشور ضمن وقائع المؤتمر العلمي الاول لهيئة النزاهة في بغداد للفترة ٥-٦ تموز سنة ٢٠٠٨ .
٢. سعاد عبد الفتاح محمد ، الفساد الاداري والمالي ، بحث منشور ضمن وقائع المؤتمر العلمي الاول لهيئة النزاهة في بغداد ، للفترة ٥-٦ تموز سنة ٢٠٠٨.
٣. د. سمير عبود وصباح نوري عباس ، الفساد الاداري والمالي في العراق ، بحث منشور ضمن وقائع المؤتمر العلمي الاول لهيئة النزاهة في بغداد ، للفترة ٥-٦ تموز سنة ٢٠٠٨.
٤. محمد غالي راهي ، الفساد المالي والاداري في العراق وسبل معالجته ، بحث منشور في مجلة للعلوم القانونية والسياسية كلية القانون جامعة الكوفة ، العدد (٢)، المجلد (١)، ٢٠٠٩ .
٥. يارا اسكويفل ، اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد واسترداد الاصول : الطريق الى الترحيل ،بحث منشور في كتيب اقتفاء اثر الاصول المسروقة ، المركز الدولي لاسترداد الاصول ، بازل / سويسرا ، ٢٠٠٩.
٦. د. يحيى غني النجار ، الاثار الاقتصادية للفساد الاقتصادي ، بحث منشور ضمن وقائع المؤتمر العلمي الاول لهيئة النزاهة في بغداد ، للفترة ٥-٦ تموز سنة ٢٠٠٨ .

ثالثا : النصوص القانونية

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٢. قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩
٣. قانون العاملين بالقطاع العام المصري رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨.
٤. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .

رابعا : مصادر الشبكة الدولية للمعلومات (الانترنت)

١. الفساد الاداري ، دراسة منشورة على موقع المقاتل الالكتروني ، http://www.moqatel.com/openshare/Behoth/Mnfsia15/AdmCorrupt/sec01.doc_cvt.htm
٢. الفساد الإداري.. مفهومه ومظاهره وأسبابه: مع أشارة إلى تجربة العراق في الفساد ، دراسة منشورة على موقع مدونة فقه السياسة الالكتروني ، بتاريخ ٢٠٠٩/٩/٣ ، http://almalafnews.com/feqhalseasa/index.php?aa=news&id22=151

٣. بخيت عبد القادر ، الفساد الاداري وسبل مكافحته ، مقال منشور على موقع منهل الثقافة التربوية ، http://www.manhal.net/articles.php?action=show&id=1526

٤. علي احمد فارس ، حل الازمات : الفساد الاداري نموذجاً ، مركز المستقبل للدراسات والبحوث ، http://mcsr.net/activities/032.html

٥. مفهوم الشفافية والمساءلة ودور الأجهزة العليا للرقابة ، http://www.libyansai.gov.ly/modules/publisher/item.php?itemid=9

٦. د.هادي حسن علوي ، الفساد وانعكاساته الاقتصادية والاجتماعية ، جريدة الصباح البغدادية ، الموقع : http://www.alsabaah.com/paper.php?source=akbar&mlf=interpage&sid=34782

٧. هناء يماني ، الفساد الاداري وعلاجه من منظور اسلامي ، http://www.saaid.net/book/7/1291.doc

٨. نور شدهان عداي ، دور الاجهزة الرقابية في الحد من الفساد دراسة في التشريعات العراقية ، بحث منشور على الموقع الالكتروني :www.mof.gov.iq/SiteAssets/pages/ar/DeptEconomics

٩. ياسر خالد بركات الوائلي ، الفساد الإداري.. مفهومه ومظاهره وأسبابه: مع أشارة إلى تجربة العراق في الفساد ، مركز المستقبل للدراسات والبحوث ، http://www.annabaa.org/nbahome/nba80/010.htm