

التنظيم الدستوري والقانوني لأسس مكافحة
الفساد

في ظل دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥

أ.م.د. مها بهجت يونس

كلية القانون - جامعة بغداد

٥١٤٣٦ - ٢٠١٤ م

المخلص:

على الرغم من اختلاف الفساد من مكان إلى آخر بصوره وأشكاله وحجم انتشاره وأثره على مختلف نواحي الحياة، يعتبر من أهم أسباب الضعف الداخلي والخارجي للدول. فالفساد في جوهره حالة تفكك تعتري المجتمع نتيجة فقدانه لسيادة القيم الجوهرية، ولعدم احترام القانون، وعدم تكريس مفهوم المواطنة، وغياب ثقافة حقوق الإنسان واحترامها بشكل طبيعي وتلقائي.

ومن هنا تبرز الحاجة إلى جعل مشكلة الفساد وتفشيها في المجتمع أولوية رئيسة من أولويات الدولة، فأثاره المدمرة على النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية تهدد قوتها ومكانتها على الصعيدين الداخلي والدولي.

لذا وجب عليها العمل على تعزيز قيمتي الشفافية والمساءلة في تشريعاتها وإستراتيجيتها عمل مؤسساتها قصد نشر ثقافة مكافحة الفساد ومحاصرته وترسيخ قيم النزاهة ما بين مختلف شرائح المجتمع.

وتقوم مكافحة الفساد على أسس ومبادئ رئيسة ثلاث هي: النزاهة والشفافية والمساءلة، ولتحري هذه الأسس في ظل دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، كان لابد أولاً من توضيح ماهية الفساد وذلك ببيان مفهومه وأنواعه ومظاهره والوقوف على أسباب انتشاره والآثار الخطيرة المترتبة عليه ، ثم التعرض الى قيم ومبادئ مكافحة الفساد وآليات تحققها في ظل الدستور اعلاه وهو محور بحثنا الموسوم ب" التنظيم الدستوري والقانوني لأسس مكافحة الفساد في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ."

Abstract:

Despite the differences of corruption from one place to another in the forms and the size of its spread and its impact on various aspects of life, is one of the most important causes of internal and external vulnerability of countries. Corruption in the jewel case Taatari disintegration of society as a result of loss

of sovereignty core values, and the lack of respect for the law, and not to consecrate the concept of citizenship, and the absence of human rights and respect for the culture of the natural and spontaneous.

Hence the need to make the problem of corruption and the outbreak in a major priority of the priorities of the state of society, since its devastating consequences on the political, social and economic aspects threaten the strength and position on the internal and international levels. So it shall work to promote the values of transparency and accountability in the legislation and strategy of the institutions, in order to spread the culture of anti-corruption and surround and consolidate the integrity between the various segments of society's values.

The anti-corruption on the foundations and principles of the President of the three are: integrity, transparency and accountability, and to investigate these grounds under the Constitution of the Republic of Iraq in 2005, it was first necessary to clarify the nature of corruption and that a statement on his concept, types and manifestations and stand on the causes of the spread of serious consequential effects, and exposure to the values and principles anti-corruption mechanisms achieved under the Constitution above, the centerpiece of our research is marked as "**constitutional and legal regulation of the foundations of the fight against corruption under the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005**".

مقدمة

موضوع البحث:

تعتبر ظاهرة الفساد بصورة عامة ظاهرة عالمية واسعة الانتشار، توجد في كافة المجتمعات النامية منها والمتقدمة بدرجات متفاوتة، ذلك أن الفساد قد أضحى ظاهرة لا يكاد يخلو منها مجتمع. وظاهرة الفساد بالإضافة إلى كونها ظاهرة عابرة للحدود، فهي ظاهرة ذات جذور عميقة وتأخذ أبعاداً واسعة تتداخل معها وترتبط بها عدة مفاهيم وعوامل يصعب التمييز بينها، وتختلف كذلك درجة توافرها وشموليتها من مجتمع إلى آخر.

وعلى الرغم من اختلاف الفساد من مكان إلى آخر بصورة وأشكاله وحجم انتشاره وأثره على مختلف نواحي الحياة، يعتبر من أهم أسباب الضعف الداخلي والخارجي للدول. فالفساد في جوهره حالة تفكك تعتري المجتمع نتيجة فقدانه لسيادة القيم الجوهرية، ولعدم احترام القانون، وعدم تكريس مفهوم المواطنة، وغياب ثقافة حقوق الإنسان واحترامها بشكل طبيعي وتلقائي.

ومن هنا تبرز الحاجة إلى جعل مشكلة الفساد وتفشيها في المجتمع أولوية رئيسة من أولويات الدولة، فآثاره المدمرة على النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية تهدد قوتها ومكانتها على الصعيدين الداخلي والدولي.

لذا وجب عليها العمل على تعزيز قيمتي الشفافية والمساءلة في تشريعاتها وإستراتيجيتها عمل مؤسساتها قصد نشر ثقافة مكافحة الفساد ومحاصرته وترسيخ قيم النزاهة ما بين مختلف شرائح المجتمع.

أهمية البحث:

تتجه الدول في الوقت الراهن الى تكريس أسس مكافحة الفساد (النزاهة والشفافية والمسائلة) في دساتيرها باعتبارها من المتطلبات الرئيسية لعملية الاصلاح والتنمية والحكم الرشيد، ولتصبح جزء لا يتجزأ من البنيان الدستوري للدولة الذي تتمتع قواعده بالسمو الشكلي والموضوعي وتتوسد قواعده قمة النظام القانوني، كما يحتم وجودها في هذا البنيان التزام جميع السلطات العامة بها والعمل على تحقيقها. واتجه دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ إلى تكريس هذه الأسس وتضمينها في نصوصه راميا الى تبني الحكومة والبرلمان والمؤسسات الرقابية استراتيجيتها محددة لمكافحة الفساد في اطار هذه النصوص.

أهداف البحث:

أن موضوع البحث يهدف الى:

- التشخيص الدقيق لظاهرة الفساد في العراق من حيث بيان مظاهره وأسبابه والآثار المترتبة عليه.
- بحث التنظيم الدستوري والقانوني لأسس مكافحة الفساد في ظل دستور العراق ٢٠٠٥، للوقوف على مدى فاعلية هذا التنظيم في الوقاية من الفساد ومكافحته والحد من انتشاره.
- بحث المظاهر الرئيسية لمبدأ الشفافية التي تساهم في تعزيز سبل مكافحة الفساد في العراق كالكشف عن المصالح المالية والكسب غير المشروع، ومنع تعارض المصالح، وحق الوصول الى المعلومة.
- التصدي لوسائل الرقابة والمسائلة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، وبحث مدى فاعليتها في مكافحة الفساد في العراق.
- بحث أسس ووسائل الرقابة البرلمانية على المال العام، والوقوف على أهم المشاكل والعوائق التي تؤثر على فاعلية المسائلة وتحقيق الشفافية في الموازنة العامة في العراق.

منهج البحث:

ان طبيعة الموضوع أملت علينا الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي في بحثه، وذلك لتحليل ظاهرة الفساد عموماً، والوقوف على ماهية الفساد، ببيان تعريفه وتوضيح أنواعه، وبيان أشكاله ومظاهره الرئيسية، ومن ثم توضيح أسبابه، والآثار المختلفة المترتبة عليه. وكذلك تحليل النصوص الدستورية والقانونية التي وضعها المشرع العراقي لمواجهة الفساد بكل أشكاله وصوره.

خطة البحث:

لبحث التنظيم الدستوري والقانوني لأسس مكافحة الفساد في ظل دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، سنعمد الى تقسيمه الى مبحثين، نتناول في المبحث الأول منه بيان ماهية الفساد، وذلك يقتضي منا بحث تعريف الفساد وتحديد أنواعه في المطلب الأول، والمطلب الثاني نخصصه لبيان أشكال الفساد ومظاهره الرئيسية، والمطلب الثالث لبيان أسباب الفساد والآثار المترتبة عليه، اما المبحث الثاني فنبحث من خلاله أسس مكافحة الفساد في ظل دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، فنبين الأساس الأول - قيم النزاهة في ظل دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ في المطلب الأول منه، ونبين الأساس الثاني - مبدأ الشفافية في ظل دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ في المطلب الثاني منه. اما المطلب الثالث فنخصصه لبيان الأساس الثالث -

مبدأ المساءلة في ظل دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، وفي خاتمة البحث نستعرض النتائج والتوصيات التي تم التوصل إليها وعلى النحو الآتي:

مقدمة

المبحث الأول: ماهية الفساد

المطلب الأول: تعريف الفساد وتحديد أنواعه

المطلب الثاني: أشكال الفساد ومظاهره الرئيسية

المطلب الثالث: أسباب الفساد والآثار المترتبة عليه

المبحث الثاني: أسس مكافحة الفساد في ظل دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥

المطلب الأول: الأساس الأول- قيم النزاهة في ظل دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥

المطلب الثاني: الأساس الثاني- مبدأ الشفافية في ظل دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥

المطلب الثالث: الأساس الثالث- مبدأ المساءلة في ظل دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥

الخاتمة

المبحث الأول ماهية الفساد

للقوف على ماهية الفساد لا بد من بيان تعريفه وأنواعه، ثم التعرض لأهم مظاهره وأشكاله، والوقوف على أسبابه، والآثار المترتبة عليه، وسيتم تناول ذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول تعريف الفساد وتحديد أنواعه

الفرع الأول: تعريف الفساد لغة واصطلاحاً

يتطلب تحديد معنى الفساد تعريفه لغةً ثم اصطلاحاً، على النحو الآتي:

الفساد لغةً: الفساد نقيض الصلاح، فسد، يفسد، يفسد وفسد، فساداً فسوداً فهو فاسد وفسيد، وتفاسد القوم: تدابروا وقطعوا الأرحام، واستفسد السلطان قائده إذا أساء اليه حتى استعصى عليه، والمفسدة خلاف المصلحة، والاستفساد خلاف الاستصلاح، وقالوا هذا الأمر مفسدة لكذا أي فيه فساد^١. ويأتي التعبير على معانٍ عدة بحسب موقعه. فهو (الجذب أو القحط) كما في قوله تعالى: "ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس ليذيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون"^٢، أو (الطغيان والتجبر) كما في قوله تعالى "للذين لا يريدون علواً في الأرض ولا فساداً"^٣، أو (عصيان لطاعة الله) كما في قوله تعالى: "إنما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون في الأرض فساداً أن يقتلوا أو يصلبوا أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلاف أو ينفوا من الأرض ذلك لهم خزي في الدنيا ولهم عذاب عظيم"^٤ حيث تركز الآية السابقة على تحريم الفساد على نحو كلي شامل، وتتعدد أصحابه والقائمين به بأشد أنواع العذاب وبالخزي والعار في الدنيا والآخرة .

أما معنى الفساد اصطلاحاً: ليس هناك تعريف محدد للفساد بالمعنى الذي يستخدم فيه هذا المصطلح في الوقت الراهن، فعرفه البعض بأنه "سوء استخدام اطراف او افراد عموميين للأدوار والموارد العمومية او

^١ أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، المجلد الخامس، دار المعارف، القاهرة، بلا سنة نشر، ص ٣٤١٢

^٢ سورة الروم الآية (41)

^٣ سورة القصص الآية (83)

^٤ سورة المائدة الآية (33)

استخدامهم لأشكال غير شرعية من النفوذ السياسي"^١، وعرفه آخرون بأنه "إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص"^٢، كما عرفته منظمة الشفافية العالمية بأنه " تحريف سلطة ما لفائدة خدمة مصالح خاصة، سواء تعلق الأمر بسلطة سياسية أم بسلطة قضائية أم إدارية أم اقتصادية"^٣.

هذا وقد اختارت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد للعام ٢٠٠٣ ألا تعرف الفساد تعريفاً فلسفياً أو وصفاً، بل انصرفت إلى تعريفه من خلال الإشارة إلى الحالات التي يترجم فيها الفساد إلى ممارسات فعلية على أرض الواقع، ومن ثم القيام بتجريم هذه الممارسات وهي^٤:

- الرشوة بجميع وجوهها وفي القطاعين العام والخاص.
- والاختلاس بجميع وجوهه.
- والمتاجرة بالنقود.
- وإساءة استغلال الوظيفة.
- وتبييض الأموال.
- والثراء غير المشروع، وغيرها من أوجه الفساد الأخرى.

ويمكن تعريف الفساد بشكل عام بأنه "الأفعال التي يقدم على ممارستها شخص أو مجموعة من الأشخاص بدون وجه حق للحصول على منافع ومزايا بطرق ووسائل مخالفة لما نصت عليه القوانين والتشريعات الوطنية"^٥.

^١ مايكل جونستون، المسؤولون العموميون والمصالح الخاصة والديمقراطية المستدامة (الفساد والاقتصاد العالمي)، تحرير كمبرلي آن اليوت، ترجمة محمد جمال إمام، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٩٢

^٢ ينظر: نبيل علي صالح، الفساد في العالم العربي معناه، دوافعه وأسبابه، نتائجه وعلاجه، الحوار المتمدن، العدد: ٢٢٠١، ٢٤/٢/٢٠١٢، منشور على الموقع الإلكتروني:

<http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=125937>

^٣ ينظر: مجموعة باحثين، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، كتاب المرجعية، منظمة الشفافية الدولية، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 2006، ص 23، والفساد في الحكومة، تقرير الندوة التي عقدتها دائرة التعاون الفني للتنمية (CSDHA) ومركز التنمية الاجتماعية والشؤون الانسانية (DTCD) بالامم المتحدة، لاهي، ١٩٨٩، ص ٥.

^٤ ينظر: نبيل علي صالح، مصدر سابق

^٥ ينظر: محمد صادق اسماعيل ود. عبد العال الديري، جرائم الفساد بين آليات مكافحة الوطنية والدولية، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٢، ص ١١

الفرع الثاني: أنواع الفساد

حدد الباحثون أنواع الفساد بما يأتي¹:

- الفساد السياسي: ويتمثل بالانحراف عن النهج المحدد لأدبيات التكتل أو الحزب أو المنظمة السياسية نتيجة الشعور بالأزلية أو كونه الأوحد أو الأعظم أو المنظر، أو بيع المبادئ الموضوعية في أدبيات المنظمة للكتل الدولية أو الإقليمية القومية لسبب أو أكثر كالخيانة والتواطؤ والتعافل والإذعان والجهل والضغط ... وغيرها .

- الفساد الإداري: وهو ظاهرة تبرز نتيجة لغياب المعايير والأسس التنظيمية والقانونية وغياب تطبيقها، بالإضافة إلى سيادة مبدأ الفردية مما يؤدي إلى استغلال الوظيفة العامة وموارد الدولة من أجل تحقيق مصالح فردية أو مجوعاتية أو حزبية على حساب الدور الأساسي للجهاز الحكومي، مما يؤثر على مبدأ العدالة وتكافؤ الفرص لدى المواطنين وطالبي الخدمة العامة.

- الفساد المالي: ومظاهره الانحرافات المالية ومخالفة الأحكام والقواعد المعتمدة حالياً في تنظيمات الدولة (إدارياً) ومؤسساتها مع مخالفة ضوابط وتعليمات الرقابة المالية .

- الفساد الاقتصادي: انعدام المبادئ والأخلاق والعدالة وتفاقم الرشوة، والعمولة، وتدهور الاقتصاديات في ظل فسادها ويؤدي ذلك إلى انتشار آفة الفقر، وحدد خبير البنك الدولي (د.ديفيد جولد، ود. خوزيه اماروديسي) آثار الفساد الاقتصادي على الدول النامية، لأن بعض المجتمعات استطاعت التغلب على الفساد إلا ان الظاهرة ما زالت تتفاقم في الدول الأكثر فقراً ومعاناة من ضنك العيش، مما يؤدي إلى اتخاذ قرارات اقتصادية في تلك الدول مخالفة لمتطلبات الواقع الفعلي وبذلك تسود الفوضى كل مظاهر الحياة. ومن ابرز الجرائم الاقتصادية جريمة (غسل الأموال) بشكل واسع وأصبحت ظاهرة تؤخذ بالحسبان لما لها من أثر على اقتصاديات الدول واهتمت الكثير من المنظمات الحكومية وغير الحكومية بهذه الجريمة وتعد من أهم صور الجريمة المنظمة.

- الفساد الاجتماعي والأخلاقي: ويعتبر أخطر آفة اجتماعية يخلف وراءه جملة من الأسباب التي تعطي الفساد بكل أبعاده سبيلاً للنفاذ إلى المجتمعات التي يغزوها، ويكون هو الأساس لكل أشكال الفساد الأخرى، ومحاور الفساد الاجتماعي يتحدد ب: فضائح كبار مسؤولي الدول الأخلاقية، ظهور شبكات الرقيق الأبيض، استغلال الأطفال في الأعمال اللاأخلاقية.

¹ ينظر: د. نبيل محمد الخناق، الشفافية التنظيمية، بغداد، ٢٠٠٦، ص ١٥-١٨، وعماد صلاح الشيخ داود، الفساد والإصلاح، منشورات الكتاب العربي، دمشق، 2003، ص ١٦٩

المطلب الثاني

أشكال الفساد ومظاهره الرئيسية

أشكال الفساد ومظاهره كثيرة ومتشعبة ويمكن تلخيص أهم تلك الأشكال والمظاهر المؤثرة في العراق كالاتي^١:

• تعد الرشوة احدى أهم مفردات الفساد في العراق وهي من الأشكال الموروثة من العهود السابقة وقد أدت الى انتكاسة كبيرة في قيم العاملين وعصفت بحياة المواطنين العاديين، وان تفشيها من شأنه أن يجهض أية محاولة لمحاربة الفساد. وتعرف الرشوة بانها دفع المال للموظف أو المسئول مقابل تقديم الخدمات أو تخفيض الضرائب أو الجمارك أو الحصول على التراخيص وغيرها من التعاملات الغير قانونية وكذا ما يدفع للمسؤولين الحكوميين لانجاز واجبات قانونية منطاة بهم.

• سوء استغلال المنصب العام: لجأ البعض الى استغلال الوظيفة العامة في الحصول على امتيازات خاصة دون وجه حق. وقد تمثل ذلك بشكل واضح في احتكار شخصيات متنفذة وذات مناصب عليا في السلطة بعض الخدمات والسلع والمواد الأساسية، إضافة الى التصرف بالأموال العامة بطريقة غير قانونية.

• التلاعب في المناقصات العامة: من حيث التكاليف المباشر للمقاولين دون الخضوع للتنافس عبر مناقصة عامة معلنة، إرساء المناقصات على مقاول بعينه وعدم إتاحة الفرصة لتنافس حقيقي مما يؤدي إلى حرمان الآخرين، تنفيذ تلك الأعمال بتكلفة مالية مبالغ فيها بشكل كبير مما يؤدي إلى العبث بالمال العام، ورداءة تنفيذ تلك الأعمال نتيجة عمليات الفساد.

• المحاباة والمحسوبية : وانتشار الوساطة في التعيينات والترقيات الحكومية وبيع الدرجات الوظيفية بعيداً عن الكفاءة وبذلك ينعدم مبدأ تكافؤ الفرص في الحصول على الوظيفة العامة.

• استنزاف المال العام وضياع الإيرادات العامة للدولة: من خلال منح التراخيص والإعفاءات الضريبية والكمركية لأشخاص وشركات بدون وجه حق وكذا التهرب الضريبي.

• العبث بقطاع النفط وعدم الوضوح في المعلومات المتعلقة بكميات التصدير وكذا أسعار البيع مما يؤدي إلى تحقيق فوارق مالية كبيرة يتم التحايل عليها بالاعتمادات الإضافية وكذا في عقود الامتياز وغيرها..

• التنفيذ العشوائي للمشاريع خارج إطار الموازنة العامة والخطط التنموية.

^١ ينظر: سالم سليمان و خضير عباس عطوان، الفساد السياسي والأداء الإداري: دراسة في جدلية العلاقة، مجلة شؤون عراقية، المركز العراقي للدراسات الاستراتيجية، العدد الأول، كانون الثاني، بغداد، ٢٠١٠، ص١١٩. ورحيم حسن العكلي، الفساد تعريفه وأسبابه وآثاره ووسائل مكافحته، بحث منشور على الموقع الرسمي

• استغلال المال العام لتحقيق مصالح سياسية وانتخابية.

المطلب الثالث

أسباب الفساد والآثار المترتبة عليه

الفرع الأول: أسباب الفساد

يترعع الفساد وينتشر حيثما تكون مؤسسات الحكم ضعيفة وتفسح الحكومة وقواعدها له المجال، ونتيجة لاختلال وضعف الأنظمة السياسية والاجتماعية والقانونية، وعندما تكون المؤسسات الرقابية كالبرلمان والقضاء والمجتمع المدني والصحافة مهمشة أو مصابة هي بالفساد، وفي كل الأحوال فان الفساد ينتشى وينتشر للأسباب التالية عموماً¹:

• غياب المساءلة: وهو اما غياب قانوني أي ان المنظومة القانونية لا تتضمن تنظيمًا لآليات المساءلة فلا وجود لرقابة دستورية او مساءلة برلمانية ولا وجود لمؤسسات للرقابة الداخلية، وقد تكون المساءلة منظمة قانوناً ولها وجود في المنظومة القانونية ولكنها غير فاعلة ولا تؤدي دورها المرجو منها فوجودها كعدمها.

• غياب الشفافية: ويتمثل في عدم القدرة على الحصول على المعلومات الدقيقة في وقتها وبصورة سليمة إذ أن انعدام الشفافية في أداء الأجهزة الحكومية وتسييرها للموازنة العامة للدولة وكذا حجم الإيرادات المختلفة وكيفية تنفيذ القروض وغيرها، تعد من عوامل وأسباب نقشي ظاهرة الفساد.

• ضعف المشاركة: من أسباب الفساد ضعف المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة إذ أن المشاركة معيار حيوي كجزء من المواطنة وكشرط للمساءلة الفاعلة، ولا تتحقق المشاركة الفاعلة في إدارة الشؤون العامة إلا بوجود فرص متكافئة لجميع المواطنين والقوى السياسية من خلال خلق بيئة قانونية وسياسية واقتصادية سليمة، وإيجاد بيئة ديمقراطية صحيحة تمكن الجميع من المشاركة الفعالة ونظام انتخابي عادل يضمن وجود توازن حقيقي يساعد على المساءلة والرقابة على أداء الأجهزة الحكومية، حيث أن الاختلال في مخرجات العملية الانتخابية غير السليمة يفرز أغلبية هي البرلمان والحكومة والقضاء فتتخفص المحاسبة ويستشري الفساد.

• عدم الالتزام بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات: ينتشر الفساد في الأنظمة المستبدة حيث تنفرد السلطة التنفيذية بالسلطة المطلقة وتتغول على السلطتين الأخرين: التشريعية والقضائية فهي التي

¹ ينظر: عبد الرزاق الهجري، دور البرلمان في مكافحة الفساد، بحث منشور على موقع الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد:

تسير البرلمان وفق رغباتها وتصبح حينئذ رقابة السلطة التشريعية شبه معدومة، أما القضاة فهي التي تعينهم ولا سيما في مواقع المجلس الأعلى للقضاء وفي المحاكم العليا العادية والإدارية. ومن مظاهر فساد السلطة التنفيذية بيروقراطيتها وغياب الشفافية في أعمالها.

- قصور التشريعات التي تكافح الفساد وعدم وجود قوانين صارمة فعالة ضد الممارسة الفاسدة
- عدم استقلالية القضاء.
- ضعف جهاز الرقابة والمحاسبة وتبعيته للسلطة التنفيذية.
- غياب تعدد وسائل الإعلام وحرية امتلاكها.
- ضعف منظمات المجتمع المدني.
- انتشار الفقر ونقص المعرفة بالحقوق الفردية.
- تدني رواتب العاملين في القطاع العام وارتفاع مستوى المعيشة.

اما عن أسباب انتشار الفساد في العراق على وجه التحديد، فيمكن ايجازه بما يلي¹:

- حالة الانفلات الامني وغياب سلطة القانون في الدولة بعد سقوط النظام في ٩/٤/٢٠٠٣ ولفترة طويلة تجاوزت الاربعة اشهر لحين انشاء مجلس الحكم وما رافق هذه الفترة من عمليات السلب والنهب لمؤسسات الدولة ووزاراتها وما رافقها من عمليات حرق وتدمير للبنى التحتية للبلد واتلاف جميع الوثائق والمستندات والمستمسكات والاضابير والسجلات والاوليات الخاصة بمعاملات الدولة وتعاملاتها والعقود والمقاولات والمناقصات وغيرها اضافة الى فقدان الاختام والنماذج المستعملة في المعاملات والتي ادت بالتالي الى ضياع وفقدان حقوق الدولة واستحقاقاتها تجاه الافراد والقطاع الخاص والشركات ومن ثم تزوير الوثائق والمستندات التي رتبت حقوق والتزامات ضد الدولة ومؤسساتها.
- الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي مر بها العراق والحروب التي حدثت فيه وافرازاتها واختلاف الانظمة التي حكمت البلاد.
- عدم اكتمال البناء المؤسسي والأطار القانوني للدولة: كون الدولة العراقية في حال انتقال من مرحلة الى مرحلة اخرى تختلف كلياً عن سابقتها ، وهذا من شأنه ان يترك الكثير من الثغرات امام ضعاف النفوس.
- تقشي ظاهرة الفوضى الادارية وسوء التخطيط والتأرجح في تبني النظم الاقتصادية بين النظم الاشتراكية المركزية وبين النظم الرسمالية واقتصاد السوق الحر حيث ان الفساد الاداري يزدهر في ظل الفوضى الادارية ويضمحل مع الاستقرار.

¹ ينظر حمزة حسن خضر حسن شيخو الطائي، الفساد الإداري في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدانمارك، ٢٠١٠، ص ٣٧-٤٥

- ضعف وانحسار المرافق والخدمات والمؤسسات العامة التي تخدم المواطنين.
- غياب قواعد العمل والاجراءات المكتوبة ومدونات السلوك للموظفين في قطاعات العمل العام والخاص وهو ما يفتح المجال لممارسة الفساد.
- سوء اختيار الأشخاص للمناصب والمسؤوليات العامة: أي عدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب ولعل من اسباب ذلك عدم وجود الليات ذلك منظمة ودقيقة تحدد مواصفات الشخص المتقدم لشغل المنصب او الوظيفة.
- التوسع الكمي في التعيين دون الاهتمام بالكيف والنوع : وابرز الاسباب الداعية الى ذلك هو الرغبة في تشغيل اكبر عدد من العاطلين عن العمل، دون دراسة حقيقية لخطر هذه الخطوة على الاقتصاد الوطني يقابلها اهمال وتغيب وتهميش الكفاءات.
- الفساد والارهاب: هما وجهان لعملة واحدة ولعل من اكثر المشكلات التي تواجه الشعب العراقي اليوم هو الارهاب الداخلي والخارجي الذي يفتك بالعراقيين الامينين كل يوم.
- غياب الشفافية في المعاملات والتعاملات التجارية والمالية والادارية وجميع التعاملات التي تتعلق باقتصاد البلد والتي تقوم باجرائها وزارات الدولة ومؤسساتها الاخرى وعدم خضوعها للرقابة الرسمية والشعبية ورقابة منظمات المجتمع المدني.

الفرع الثاني: الآثار المترتبة على الفساد

وللفساد آثار كبيرة على الدولة، يمكن إدراجها على النحو التالي¹:

أثر الفساد على الإيرادات الحكومية:

تخسر الحكومات مبالغ كبيرة من الإيرادات المستحقة عندما تتم رشوة موظفي الدولة حتى يتجاهلوا جزءا من الإنتاج والدخل والواردات في تقويمهم للضرائب المستحقة على هذه النشاطات الاقتصادية ، بالإضافة إلى ذلك تهدر الحكومات كثيرا من مواردها عندما يتم تقديم الدعم إلى فئات غير مستحقة ولكنها تتمكن من الحصول عليه برشوة أو نفوذ أو أي وسيلة أخرى ، وهذا الأمر يؤثر بدوره على الأداء الاقتصادي للدولة.

¹ ينظر هناء يمانى، الفساد الاداري وعلاجه من منظور اسلامي، بحث منشور على الموقع الالكتروني:

أثر الفساد على النمو الاقتصادي

تشير كثير من الدراسات النظرية والتطبيقية بأن الفساد الإداري والمالي له آثار سلبية على النمو الاقتصادي، حيث أن خفض معدلات الاستثمار ومن ثم خفض حجم الطلب الكلي سيؤدي إلى تخفيض معدل النمو الاقتصادي.

أثر الفساد على مستوى الفقر وتوزيع الدخل

يؤدي الفساد الإداري إلى توسيع الفجوة بين الأغنياء والفقراء، وهذا الأثر يتم عبر عدة طرق أهمها :

- تراجع مستويات المعيشة يؤدي إلى تراجع معدلات النمو الاقتصادي وهذا الأمر يساعد على تراجع المستويات المعيشية.
- قد يتهرب الأغنياء من دفع الضرائب ويمارسون سبلا ملتوية للتهرب كالرشوة ، وهذا يساعد على تعميق الفجوة بين الأغنياء والفقراء.
- يؤدي الفساد إلى زيادة كلفة الخدمات الحكومية مثل : التعليم والسكن وغيرها من الخدمات الأساسية ، وهذا بدوره يقلل من حجم هذه الخدمات وجودتها مما ينعكس سلبا على الفئات الأكثر حاجة إلى هذه الخدمات.

أثر الفساد على النظام السياسي

• يؤثر الفساد سلبا على النظام السياسي ويضعف بنيته الديمقراطية، ويؤدي إلى ضياع حقوق المواطنين خاصة حقهم في الحصول على الخدمات العامة والحريات والحقوق السياسية وفي مقدمتها حق المساواة وتكافؤ الفرص وحرية الوصول إلى المعلومات وحرية الاعلام.

• يجعل المصالح الشخصية تتحكم بالقرارات التي تتخذها الحكومة حتى وان كانت هذه القرارات مهمة ومصيرية.

• يؤدي الفساد إلى تعليم المواطنين عدم الصدق في الانتماء السياسي أي "التظاهر بالولاء لجهة سياسية ما أو حزب معين من أجل الحصول على مصالح أو منافع خاصة" ودون قناعة تامة بالبرنامج السياسي والاجتماعي والاقتصادي الذي ينادي به هذا الحزب.

• يؤدي الفساد إلى إضعاف المؤسسات العامة مثل الوزارات، ومؤسسات المجتمع المدني مثل الاتحادات المهنية والنقابات والجمعيات الخيرية ويعزز المؤسسات التقليدية مثل القبيلة والعشيرة، وهو ما يحول دون إقامة دولة حديثة ونظام ديمقراطي يتساوى فيه الجميع في الحقوق والواجبات.

• يسبب الفساد إلى سمعة الدولة بين الدول الأخرى، ويؤثر ذلك على علاقاتها الخارجية ومشاركتها في القضايا العالمية.

- يقلل الفساد من إقبال المواطنين على المشاركة السياسية نتيجة عدم اقتناعهم بنزاهة المسؤولين، وعدم الثقة بالمؤسسات العامة وأجهزة الدولة.
- يؤدي الفساد الى انهيار سيادة القانون.
- تشويه العملية الانتخابية : بحيث تستبدل المنافسة بين الأحزاب السياسية القائمة على البرامج إلى العلاقات القائمة على أساس المصالح الشخصية وهذا لا يخدم الحياة السياسية^١.

^١ ينظر د. أحمد أبو دية، الفساد: اسبابه وطرق مكافحته، ط١، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، رام الله، ٢٠٠٤، ص ٥

المبحث الثاني

التنظيم الدستوري والقانوني لأسس مكافحة الفساد

في ظل دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥

تقوم مكافحة الفساد على أسس ومبادئ رئيسية ثلاث هي: النزاهة والشفافية والمساءلة، ولتحري هذه الأسس في ظل دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، لابد من التعرض الى مفهوم هذه القيم والمبادئ وآليات تحققها في ظل هذا الدستور، وهو ما سنعمد الى توضيحه في المطالب الثلاث الآتية:

المطلب الأول

الأساس الأول- قيم النزاهة

في ظل دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥

الفرع الأول: التعريف بقيم النزاهة

هي منظومة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل والاهتمام بالمصلحة العامة، والالتزام بمبدأ تجنب تضارب المصالح. تملي هذه المنظومة على الذين يتولون مناصب عامة عليا واجب الكشف أو الإفصاح عن ممتلكاتهم قبل تولي المنصب والإعلان عن أي نوع من تضارب المصالح الذي قد ينشأ بين مصالحهم الخاصة والمصالح العامة التي تقع في إطار مناصبهم. كما تشمل هذه المنظومة من القيم أيضاً حرص الموظف العام على عدم تلقي أي مقابل مالي (رشوة) من مصدر خارجي للقيام بأي عمل يؤثر على المصلحة العامة أو يؤدي إلى هدر المال العام. ويرتبط بمفهوم النزاهة كذلك مفهوم الشفافية الذي يتعلق بوضوح الانظمة والاجراءات داخل المؤسسة وفي العلاقة بينها وبين المواطنين المنتفعين من خدماتها، وعلنية الاجراءات والغايات والاهداف في عمل المؤسسة، إلا أن الأول يتصل بقيم أخلاقية معنوية بينما يتصل الثاني بنظم وإجراءات عملية^١.

^١ ينظر: أيمن أحمد محمد، الفساد والمساءلة في العراق، مؤسسة فريديش إيبيرت، مكتب الاردن والعراق، بغداد،

الفرع الثاني: التنظيم الدستوري والقانوني لقيم النزاهة في ظل دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥

يلاحظ أن مفردة النزاهة قد وردت في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥^١ ضمن الشروط التي تطب الدستور توافرها في المرشح لرئاسة الجمهورية بأن يكون ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والاخلاص للوطن^٢.

وجعل قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١^٣ من واجبات الهيئة العمل على المساهمة في منع الفساد ومكافحته، واعتماد الشفافية في ادارة شؤون الحكم على جميع المستويات، عن طريق وسائل معينة، أبرزها: تنمية الثقافة التي تقدر الاستقامة والنزاهة الشخصية واحترام أخلاقيات الخدمة العامة في القطاعين العام والخاص.

وجدير بالذكر أن مجلس الوزراء العراقي وافق في ٢٤/٣/٢٠١٠ على الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للسنوات ٢٠١٠-٢٠١٤ التي قدمها المجلس المشترك لمكافحة الفساد في العراق الذي تأسس عام ٢٠٠٧ ليكون المنسق بين كافة الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد.

وتتجلى مهمة هذه الاستراتيجية بوضع خطة مكافحة الفساد للفترة من (٢٠١٠ - ٢٠١٤) تنفيذاً لما جاء في الفقرة (١) من المادة (٥) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣^٤ التي نصت على ((ان تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني بوضع وتنفيذ وترسيخ سياسات فعّالة منسقة لمكافحة الفساد، تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة)).

تم الأخذ بنظر الاعتبار عند صياغة هذه الخطة احكام مواد الاتفاقية الأخرى ذات العلاقة، فضلاً عن الاسترشاد بخطط مكافحة الفساد لدول مختلفة، وكذلك احكام نصوص قوانين أجهزة مكافحة الفساد واحكام القوانين العراقية ذات العلاقة، وتوصيات الملتي الأولى لمكافحة الفساد المنعقد في كانون الأول/ ٢٠٠٨

^١ منشور في الوقائع العراقية، العدد ٤٠١٢ في ٢٨/١/٢٠٠٥

^٢ ينظر المادة (٦٨/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

^٣ منشور في الوقائع العراقية، العدد ٤٢١٧ في ١٤/١١/٢٠١١

^٤ بموجب القانون رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٧ انضمت جمهورية العراق لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد الصادرة سنة

٢٠٠٣، منشور في الوقائع العراقية ذي العدد ٤٠٤٧ في ٣٠/٨/٢٠٠٧

وتوصيات ورشة عمل البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP) و (UNODC) المنعقد في عمان للفترة من ٢٤-٣٠/٤/٢٠٠٩^١.

وكانت الغاية من تبني هذه الاستراتيجية حماية المجتمع من ظواهر الفساد وإشاعة ثقافة النزاهة وبناء دولة القانون والإدارات الرشيدة وإشاعة ثقافة حماية حقوق الإنسان، كما استهدفت هذه الإستراتيجية تقليل الفرص المتاحة لممارسة الفساد من خلال زيادة فاعلية ودور مؤسسات المجتمع (التشريعية والتنفيذية والقضائية والدينية والإعلامية والرقابية ومنظمات المجتمع المدني) وهذه المكونات شكلت مجتمعة مكونات النزاهة وتمثل جزءاً لا يتجزأ من الإصلاحات الاقتصادية والإدارية ومن خلالها سيتم تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد وهي تكمل بعضها البعض وغياب احدها او إهماله يؤثر على الركن الآخر أو يضعفه^٢.

وايماناً بقيم النزاهة وعددها من الأسس العامة لمكافحة الفساد في العراق، تضمنت استراتيجية مكافحة الفساد:

أ- تفعيل اخلاقيات الوظيفة العامة: ان تفعيل اخلاقيات الوظيفة العامة يعني ان:
أولاً. على الموظف:

١ تنفذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بأشراف وتوجيه هيئة النزاهة تنفيذاً للمادة (٦) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من خلال تشكيل فريق من الخبراء المختصين، يضم ممثلين عن الجهات الآتية:
ممثلين عن هيئة النزاهة، الأول منهما يحمل اختصاص قانوني، والثاني منهما يحمل اختصاص إشاعة ثقافة النزاهة ومبادئ الشفافية.
ممثلين عن ديوان الرقابة المالية، الأول منهما يحمل اختصاص الرقابة الإدارية، والثاني منهما يحمل اختصاص الرقابة المالية.

ممثل عن الجهاز المركزي للإحصاء يحمل اختصاص تنفيذ وتحليل استبيانات مدركات الفساد.

ممثل عن البنك المركزي العراقي يحمل اختصاص معالجة جرائم غسل الأموال.

ممثل عن المجتمع المدني.

ممثل عن الإعلام.

ممثل عن الجامعات العراقية.

ممثل عن القطاع الخاص.

ممثل عن منظمة الأمم المتحدة (بصفة مراقب).

الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، منشورة على الموقع الالكتروني:

<http://www.pogar.org/.../AC%20strategies>

^٢ المصدر السابق

- (١) أن يستوحي في عمله المصلحة العامة ويسهر على تطبيق القوانين والأنظمة النافذة دون أي إهمال.
- (٢) أن يضع خدمة المواطنين فوق مصالحه وارتباطاته الخاصة.
- (٣) أن ينجز معاملات المواطنين بسرعة ودقة ونزاهة ضمن حدود وظيفته.
- (٤) أن يتعامل مع المواطن ضمن القوانين والأنظمة النافذة بتهديب واحترام لحقوقهم وكراماتهم.
- (٥) أن يسهر على تأمين المساواة والموضوعية في التعامل مع المواطنين.
- (٦) الالتزام بالآخبار عن جميع مظاهر الفساد في المؤسسة العامة.

ب- تفعيل اخلاقيات المواطنة:

وهي تعني ان:

أولاً. على المواطن:

- (١) التعاطي مع الموظف باحترام وتهديب.
- (٢) عدم اللجوء إلى استغلال النفوذ أو اللجوء إلى وسائل الضغط على الموظف لتجاوز القوانين والأنظمة والتعليمات.
- (٣) فضح أية مخالفة أو عملية احتيال أو فساد.
- (٤) دفع كل الضرائب والرسوم حسب القوانين والأنظمة.
- (٥) المساهمة في تخفيف الأعباء المالية عن الإدارات العامة من خلال حرصه على الملكية العامة والمال العام.

المطلب الثاني

الأساس الثاني - مبدأ الشفافية

في ظل دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥

الفرع الأول: التعريف بالشفافية

تناولت المعاجم والبحوث والدراسات مفهوم الشفافية من اوجه مختلفة، ففي المعاجم والقواميس كان مفهوم ومعنى الشفافية Transparency كالاتي:

في المعجم العربي الحديث كان معنى الشفافية طبقاً لأصل الكلمة - شفاف - الخفة - ورقة الحال - والشيء القليل - جمع إشفاف - والشف: ستر القليل.

وقاموس Long man Dictionary أعطى معنى الحالة التي تكون شافة ويمكن الرؤية من خلالها، وقاموس Oxford English Roaders Dictionary اعتبره مفهوم يطلق على ما يمكن استيعابه بسهولة وفهمه أو ما يمكن استيضاحه بسهولة واكتشافه، أما قاموس Webster Dictionary فيحدد الشفافية بكلمة واحدة هي - الوضوح^١.

أما اصطلاحاً فتعني "المكاشفة بين الحكومة والشعب. الشعب عبر ممثليه في البرلمان، وكذا مؤسسات المجتمع المدني".

وهي تعني إجرائياً: "الوضوح والمكاشفة التي ينبغي أن تكون تجاه قضايا الفساد المالي والإداري من قبل كافة مؤسسات الدولة وفئات المجتمع"^٢.

ويعرف كتاب نظام النزاهة العربي الشفافية بأنها "تتعلق بوضوح الأنظمة والإجراءات داخل المؤسسة وفي العلاقة بينها وبين المواطنين المنتفعين من خدماتها، وعلنية الإجراءات والغايات والأهداف في عمل المؤسسة العامة"، وكذلك ربط الشفافية بوجود سياسة عامة للإفصاح عن المعلومات، وضمان حق المواطن في الحصول على المعلومات اللازمة عن أعمال الإدارات العامة"^٣.

وتتصل الشفافية بجانبين: الأول يتعلق بوضوح العمل داخل المؤسسة ووضوح العلاقة مع المواطنين المنتفعين من خدماتها أو الذين يساعدون في تمويلها، ويتعلق الجانب الثاني بالإجراءات والغايات والأهداف التي يجب أن تكون علنية غير سرية لأي سبب من الأسباب، وينطبق ذلك على جميع أعمال الحكومة بوزاراتها المختلفة، كما ينطبق على أعمال المؤسسة غير الحكومية والتي تعمل لحسابها الخاص ويتعامل معها المواطنون^٤.

وتتضح أهمية الشفافية بالدور الذي تلعبه كمفهوم اداري حديث تساعد على تحقيق التنمية، الامر الذي يعني ان توافر الشفافية اصبح شرطاً أساسياً في العمليات الاداريه والتنظيميه للارتقاء بمستوى الأداء والوصول الى مستوى حضاري يساهم في تحسين المستويات المعيشيه للأفراد، ويساعد على تحقيق حياة كريمه لهم^٥.

^١ نقلاً عن: د. نبيل محمد الخناق، مصدر سابق، ص ٧

^٢ المصدر السابق، ص ٨

^٣ مجموعة باحثين، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، مصدر سابق، ص ٣٠

^٤ ينظر د. أحمد أبو دية، مصدر سابق، ص ٧

^٥ ينظر:

وتهدف الشفافية إلى:

- تحسين صورة الدولة ومؤسساتها محليا ودولياً في مجال الإصلاح ومناهضة الفساد.
- ترسيخ القيم التي تدعو الى مناهضة الفساد، كالصدق والأمانة.
- تنمية ثقافة مناهضة أشكال الفساد وسوء استعمال السلطة في المجتمع.
- تحديد مواطن القصور التشريعي في مجال الإصلاح.
- البحث عن مواطن الفساد في المجتمع، وتشخيصه ودراسته والبحث عن أسبابه، واقتراح أساليب العلاج.
- تهدف إلى اعتبار القانون مرجعية للجميع، وضمان سيادته وتطبيقه على الجميع دون استثناء^١.

وتلعب السلطة التنفيذية دوراً مركزياً في بناء وصون واحترام مبدأ الشفافية ومكافحة الفساد، وحتى يتحقق لها ذلك لا بد أن يتوافر لدى القيادة السياسية القائمة على رأس السلطة التنفيذية إرادة سياسية جديّة للحفاظ على حكومة نظيفة، وأن أعمالها مطابقة للقانون ويمكن تعليلها، وأن استقلال المحاكم يلقي الاحترام وأن أحكامها مطاعة من قبل مسؤولي وعاملي الحكومة، وأن الحكومة وفرت لجميع المؤسسات الرقابية الموارد والتفويض اللازمين للقيام بمهامها بدون خوف أو محاباة.

وهناك بعض المؤشرات التي تساعد على تقييم دور السلطة التنفيذية في تعزيز مبدأ الشفافية ومكافحة الفساد، تتمثل هذه المؤشرات في الاجابة على التساؤلات التالية^٢:

- هل تنشر الحكومة خططها وموازنتها وتشريعاتها وسياساتها للجمهور بشكل دوري في الوقت المناسب؟
- هل هناك مشاورات منتظمة مع مؤسسات المجتمع المدني عندما يتم تطوير السياسة؟
- هل هناك إجراءات لمراقبة الموجودات والافصاح عن الذمة المالية، وإذا كانت هناك نصوص قانونية، فهل يتم فحص هذه الافصاحات للتحقق من صحتها أو إخضاعها لفحص عشوائي؟ وهل يتم الافصاح أمام هيئة مستقلة أو جعلها في متناول الجمهور ووسائل الاعلام؟
- هل هناك قواعد تحكم تضارب المصالح؟ وهل يتم التقيد بها عموماً؟
- هل يلتزم أعضاء السلطة التنفيذية بموجب القانون بتعليل قراراتهم؟
- هل هناك قواعد واضحة ضد التدخل السياسي في أعمال الإدارة؟ وهل هناك قواعد رسمية تفرص الاستقلال السياسي للموظفين المدنيين؟

^١ ينظر عمر رياض ومحمد أعمار، الشفافية والمسائلة، بحث منشور على الموقع الإلكتروني:

<http://www.alqiam.ma/Article.aspx?C=5581>

^٢ عيبر مصلح، النزاهة الشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، ط٣، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان، رام

- هل تستخدم وسائل شفافة لبيع موجودات الحكومة؟
- هل تجري عمليات الشراء والبيع العام والعطاءات بشكل علني؟
- هل تجري عمليات منح الامتيازات، والمبيعات للموجودات العامة بطرق تعتبر متحيزة بشكل مفرط لاولئك الذين تربطهم روابط وثيقة بالحزب الحاكم؟

وإذا كان التمكن من السلطة وامتلاكها يجعل أصحابها يستغلونها استغلالاً بشعاً وإلى أبعد الحدود، بل في غير محلها أحياناً، أو في غير الغايات التي وجدت من أجلها، كل هذا يجعل ممارسة مختلف أشكال الفساد سواء منه الإداري أو المالي متحققة بدرجة عالية في هذه البلدان.

وإذا علمنا أن للفساد تكلفة اجتماعية واقتصادية باهظة لكونه يعمل على إيقاف مسار التنمية، ويقوض صرح الديمقراطية، كما يقلص مجال دولة الحق والقانون، لذا كان واجباً على مختلف الحكومات في مختلف البلدان المذكورة العمل على تعزيز قيمتي الشفافية والمساءلة داخل دواليب دولهم قصد نشر ثقافة مكافحة الفساد ومحاصرته وترسيخ قيم النزاهة والشفافية وتوطيد الثقة مع جعلها شائعة ما بين مختلف شرائح المجتمع.

الفرع الثاني: التنظيم الدستوري والقانوني لمبدأ الشفافية في ظل دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥

من المظاهر الرئيسة لمبدأ الشفافية التي تساهم في تعزيز سبل مكافحة الفساد عموماً، وفي العراق على وجه التحديد، ما يلي:

أولاً- الكشف عن المصالح المالية وتجريم الاثراء غير المشروع:

تعد النصوص الدستورية والقانونية التي تلزم الكشف عن المصالح المالية وتجريم الاثراء غير المشروع أحد المظاهر الرئيسة في دعم وتعزيز مبدأ الشفافية، فالكشف عن المصالح المالية هو من وسائل الرقابة المهمة حيث يلزم كبار موظفي الدولة كاعضاء البرلمان ورئاسة الجمهورية واعضاء مجلس الوزراء والقضاة والمحافظون ومن هم بدرجة وزير وغيرهم ان يقدموا بيانات كاملة عن اموالهم واموال عوائلهم حال توليهم الوظيفة العامة وخلالها وبعد انقطاع صلتهم بها، من اجل متابعة ثرواتهم ومدى تضخمها خلال توليهم المنصب العام، فاذا ثبت ان اموالهم تضخمت بما لا يتناسب مع مواردهم المعروفة فيتوجب الزامهم قانوناً ان اثبات وجود مصادر مشروعة لذلك التضخم والا فانها تعد اموال غير مشروعة ولو لم يثبت بدليل مادي انها كانت نتيجة رشواى او ممارسات فاسدة من أي شكل، ويتعين تجريم ذلك ومعاقبة الموظف الذي يثبت تضخم

امواله بما لا يتلائم مع موارده المعلن عنها بعقوبة جزائية كالغرامة او الحبس اضافة الى مصادرة المقدار المتضخم من اموال الموظف المذكور^١.

وأعتبر قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ أن الهدف من كشف الذمم المالية هو تعزيز ثقة الشعب العراقي بالحكومة عبر إلزام المسؤولين بالكشف عن ذممهم المالية ومالهم من أنشطة خارجية واستثمارات وموجودات وهبات او منافع كبيرة قد تؤدي الى تضارب المصالح^٢، فألزم بعض كبار موظفي الدولة بتقديم تقارير كشف عن مصالحهم المالية، وجرم ثبوت تضخم اموال الموظف وذلك يفعل بلا شك من قيمة تقارير الكشف عن المصالح المالية من الناحية الواقعية، حيث نصت المادة (١٧) منه على أن:

" يكون كل شخص يشغل احد الوظائف او المناصب التالية مكلفاً بتقديم تقرير الكشف عن الذمة المالية :-

اولاً:- رئيس الجمهورية ونوابه.

ثانياً:- اعضاء السلطة التشريعية.

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

رابعاً:- رئيس مجلس القضاء الاعلى والقضاة.

خامساً:- رؤساء الاقاليم ورؤساء وزرائها ووزرائها ووكلائهم.

سادساً:- المحافظون واطباء مجالس المحافظات.

سابعاً:- رؤساء الهيئات المستقلة ووكلائهم او نوابهم.

ثامناً:- السفراء والقناصل والملاحق.

تاسعاً:- قادة الفيلق والفرق ورؤساء الاجهزة الامنية.

عاشراً:- المدراء العامون ومن هم بدرجتهم ومحققو الهيئة.

حادي عشر:- الضباط في القوات المسلحة وقوى الامن الداخلي والاجهزة الامنية من رتبة مقدم فما فوق.

ثاني عشر:- كل من ترى الهيئة ضرورة بالكشف عن ذممهم المالية."

واعتربت المادة (١٨) من القانون أن كل زيادة في اموال المكلف بتقديم تقرير الكشف عن الذمة المالية او اموال زوجه او اولاده التابعين له لا يتناسب مع مواردهم العادية كسباغير مشروع ما لم يثبت المكلف انه قد تم كسبه من مصادر مشروعة.

^١ ينظر رحيم حسن العكيلي، مصدر سابق

^٢ ينظر المادة (٣) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١

وترفع الهيئة امر من تنسب اليه كسبا غير مشروع الى قاضي التحقيق، الذي يقيم المكلف ضمن اختصاصه المكاني، لينظر في تكلفه بإثبات مصادر مشروعة للزيادة التي ظهرت في امواله او في اموال زوجه او في اموال احد التابعين له خلال مدة يحددها على أن لا تقل عن (٩٠) يوماً^١. ويعاقب كل من تخلف او عجز، بعد تكلفه من قاضي التحقيق، عن اثبات مصادر مشروعة للزيادة في امواله او اموال زوجه او اولاده التابعين له بما لا يتناسب مع مواردهم بالحبس وبغرامة مساوية لقيمة الكسب غير المشروع او بإحدى هاتين العقوبتين ومصادرة الكسب غير المشروع مع مراعاة العقوبات المنصوص عليها في القوانين النافذة^٢.

ثانياً - منع تضارب المصالح:

كما وتعد النصوص الدستورية والقانونية التي تمنع تضارب المصالح من المظاهر الرئيسة المعززة لمبدأ الشفافية، وتتعارض المصالح حين تتأثر موضوعية واستقلالية قرار موظف عام بمصلحة شخصية مادية أو معنوية تهمة هو شخصياً أو تهم أحد أقربائه أو أصدقائه المقربين أو حين يتأثر أدائه للوظيفة العامة باعتبارات شخصية مباشرة أو غير مباشرة. الموظف العام يتحمل مسؤولية ضمان عدم وجود أي تعارض للمصالح في الأعمال التي يؤديها. ففي العديد من الحالات لا يكون تعارض المصالح ظاهراً للعيان، أو معروفاً في المجتمع المحيط بالموظف، ويكفي أن تكشف قضية واحدة لتهز ثقة المواطنين، ليس بالموظف ومؤسسته فحسب بل بالجهاز التنفيذي ككل^٣.

كما ينبغي تقليل فرص الفساد ورفع تكلفته في البيئة التي يعمل فيها أعضاء البرلمان لتفادي أي نوع من تعارض المصالح في أي تشريعات تخدم مصالح، قد يكون للأعضاء ارتباطات فيها.

وبالنظر لأهمية هذا الموضوع عمد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الى معالجة صورة من صور تعارض المصالح في المادة (١٢٧) منه، والتي بموجبها منع رئيس الجمهورية، ورئيس واعضاء مجلس الوزراء، ورئيس مجلس النواب ونائبيه، واعضاء المجلس، واعضاء السلطة القضائية، وأصحاب الدرجات الخاصة، ان 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.

^١ المادة (١٩) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١

^٢ المادة (٢٠) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١

^٣ مجموعة باحثين، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، مصدر سابق، ص ٢٠١

ويؤخذ على هذه المادة قصورها حيث انها لم تعتم منع استغلال النفوذ والمنصب العام على كل من يشغل وظيفة عامة أو يكلف بها، وقصرته على رئيس واعضاء السلطات العامة التشريعية والتنفيذية والقضائية بالإضافة الى اصحاب الدرجات الخاصة، كما انها قصرت المنع على صورة واحدة من صور تعارض المصالح الا وهي استغلال النفوذ، وكان الأصح أن يأتي النص عاما وصريحا مستخدما عبارة (منع تعارض المصالح) ليشمل كل صورته، يضاف الى ذلك أن النص لم يحدد مدة المنع والأصح أنها تستمر الى بضع سنوات بعد انتهاء تولية المنصب كأن تكون ثلاثة أو أربعة سنوات.

وانسجاما مع نص المادة (١٢٧) من الدستور جاء النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ في المادة (١٩/ثالثا) ليحظر على عضو مجلس النواب التعاقد مع دوائر الدولة بنفسه أو بوساطة غيره في أثناء مدة عضويته كما حظرت عليه استغلال عضويته لمصلحته الخاصة.

وندعو المشرع العراقي الى اقرار قانون خاص بمنع تضارب المصالح والكسب غير المشروع، ليأتي على تفصيل المواضيع التي وضع أسسها المشرع الدستوري، مهتديا بهدي نصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ التي صادق عليها العراق عام ٢٠٠٧.

ثالثا- حق الوصول الى المعلومات:

ويعد حق الوصول الى المعلومات تكريس لثقافة الشفافية والمحاسبة في تدبير الشؤون العمومية، ومكون أساسي في إطار الجهود الرامية لمحاربة الفساد. فالشفافية تتطلب ضرورة توافر المعلومات الكافية عن اداء المرافق العامة في الدولة، وخاصة الأجهزة الحكومية بداية من مؤسسة الرئاسة ومجلس النواب وصولا لأصغر جهاز حكومي فيها^٢.

اذ يعتبر هذا الحق "أداة أساسية من ادوات مكافحة الفساد، فالمعلومات ضرورية لإتخاذ قرارات مستنيرة، وإملاك المعلومات يعتبر أيضاً مصدر قوة. فعندما لا تكون المعلومات متوفرة بشكل حر يمكن ان يتفشى الفساد، ومن الجائز ألا تتوفر الحقوق الأساسية للمواطنين. كما يمكن ان يختبئ الفاسد وراء ستار من

^١ منشور في الوقائع العراقية، العدد ٤٠٣٢ في ٢٠٠٧/٢/٥

^٢ ينظر د.حنان سالم، ثقافة الفساد في مصر: دراسة مقارنة للدول النامية، ط١، دار مصر المحروسة، القاهرة، ٢٠٠٣،

السرية، وربما يطلب أولئك الذين لديهم امتياز الإطلاع على المعلومات رشاي من آخرين يسعون للحصول على المعلومات التي بحوزتهم، وقد يحرم الأفراد من خدمات الصحة والتعليم الأساسية إن لم تكن لديهم معلومات عن حقوقهم. كما يمكن أن تخفي الحكومات تصرفاتها من خلال السيطرة على الإعلام أو فرض الرقابة عليه ومن خلال منع امكانية الإبلاغ عن المعلومات الأساسية التي تصب في الصالح العام. وترتكز قوانين الوصول الى المعلومات الى الإقرار أن المعلومات في حوزة السلطات العامة تعد مورداً عاماً قيماً وأن اطلاع عامة الناس على هذه المعلومات يدعم كفاءة قدر أكبر من شفافية المساءلة للسلطات العامة، وأن هذه المعلومات ضرورة لا غنى عنها في سياق عملية الديمقراطية. والغرض من هذه القوانين المعروفة ايضاً بتشريعات الحصول على المعلومات، هو ان تصبح الحكومة أكثر انفتاحاً وقابلية للمساءلة أمام الشعب. ومن النظم التي تشهد ديمقراطيات انتقالية، تعد القوانين التي تفعل الحق في الحصول على المعلومات جزءاً من عملية التحول من دولة ذات حكومة سلطوية منغلقة الى دولة يحكمها الشعب ومن أجل الشعب".¹

وعلى الرغم من أن دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ لم يرد فيه نص صريح حول حق الوصول الى المعلومات، الا ان أساس هذا الحق يكمن في بعض مواد الدستور المتعلقة بكفالة حرية الرأي والتعبير، حيث جاءت المادة (٤٢) لتقرر لكل فرد بحرية الفكر والضمير والعقيدة، كما جاءت المادة (٣٤) لتلقي على الدولة كفالة حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل الممكنة، وحرية حرية الصحافة والطباعة والإعلان والإعلام والنشر، وحرية الاجتماع والتظاهر السلمي، على أن ينظم ذلك بقانون، وبما لا يخل بالنظام والأداب العامة.

كما تؤكد المادة (٥٣) اتجاه المشرع الدستوري نحو اقرار مبدأ الشفافية وحق الوصول الى المعلومات حيث أوجب في الفقرة الأولى من هذه المادة أن تكون جلسات مجلس النواب علنية الا اذا ارتأى لضرورة خلاف ذلك، كما أوجب في الفقرة الثانية منها نشر محاضر الجلسات بالوسائل التي يراها المجلس مناسبة.

ويلاحظ أن مجلس النواب العراقي لم يسن لحد الان قانون حق الوصول الى المعلومات رغم مصادقته على اتفاقية الأمم المتحدة منذ عام ٢٠٠٧ التي تضمن اقرار قوانين الحق في الوصول الى المعلومات وحماية كاشفي الفساد، ومن الدول العربية التي سايرت الاتفاقية وأقرت هذه القوانين هي الأردن، وتونس،

1. Access to Information, Transparency International, Report published 20 September 2013

<http://www.transparency.org/topic/detail/accesstoinformation>

واليمن، ودولتان اقرت هذا الحق وفق دستورهما وهي المغرب والسودان وفق تقرير منظمة الشفافية الدولية^١.

ونحن بدورنا ندعو المشرع الدستوري الى تعديل الدستور وإقرار مادةً دستورية صريحة تنص على حق الأفراد في الوصول الى المعلومات التي تحتفظ بها الدولة. كما ندعو مجلس النواب أن يحذو حذو المجالس التشريعية التي شرعت قانون حق الوصول الى المعلومات وتداولها وجاءت نصوصه واضحة وصريحة ومستندة الى المعايير الدولية المتمثلة بالمكاشفة، والنشر، وتضييق الاستثناءات، لضمان جديتها.

الا ان عدم وجود قانون حق الوصول الى المعلومات في العراق، لا ينفي اتجاه المشرع نحو اقرار هذا الحق في العديد من التشريعات، ومنها قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١، الذي ألزم رئيس الهيئة بتقديم تقرير سنوي الى مجلس النواب ومجلس الوزراء خلال ١٢٠ يوماً من تاريخ انتهاء السنة يتضمن ملخصاً حول نشاطات الهيئة وانجازاتها في الميدان التحقيقي وفي ميدان تنمية ثقافة النزاهة والشفافية والخضوع للمساءلة واخلاقيات الخدمة العامة وفي ميدان ملاحقة الكسب غير المشروع، ونتيجه لوسائل الاعلام والجمهور^٢.

كما أخضع الهيئة لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية، الذي يرفع تقاريره بشأنها الى مجلس النواب، ويعلنها الى وسائل الاعلام والجمهور^٣.

وفي ذات الاتجاه سار قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١^٤ حيث ألزم المجلس^٥ بتقديم تقرير سنوي الى مجلس النواب خلال (١٢٠) يوماً من نهاية كل سنة يتضمن الجوانب الاساسية التي

^١ المصدر السابق

^٢ المادة (٢٦) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١

^٣ المادة (٢٧) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١

^٤ منشور في الوقائع العراقية، العدد ٢١٧٤ في ١٤/١١/٢٠١١

وقد تم تعديل تسمية ديوان الرقابة المالية الى ديوان الرقابة المالية الاتحادي بموجب قانون التعديل الاول (لقانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١) رقم ١٠٤ لسنة ٢٠١٢، منشور على قاعدة التشريعات العراقية، الموقع الالكتروني الرسمي للسلطة القضائية العراقية:

<http://www.iraqja.iq>

^٥ تنص المادة (٢٠/أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي على أن " يتألف المجلس من رئيس الديوان رئيساً ونواب رئيس الديوان والمدراء العاميين لدوائر الديوان اعضاء".

افرزتها نتائج تنفيذ الخطة السنوية للديوان بما في ذلك الاراء والملاحظات والمقترحات المتعلقة بالأوضاع المالية والادارية والاقتصادية والقانونية وتقييم فاعلية وكفاية اجراءات الحكومة اللازمة لضمان الفعالية والشفافية في جباية الايرادات وانفاق الاموال العامة. وللمجلس ان يقدم تقريراً الى مجلس النواب بكل أمر هام في مجال الرقابة وتقويم الاداء المالي والاداري والاقتصادي وله نشر ما يراه ضرورياً بموافقة مجلس النواب.

وينشر المجلس قائمة بالتقارير الرقابية والتدقيقية المنجزة ويوفر لوسائل الاعلام ولأية جهة مختصة نسخاً منها بناء على طلبها باستثناء التقارير الماسة بالأمن الوطني فلا يجوز نشرها الا بموافقة مجلس النواب. ولرئيس الديوان بموافقة المجلس نشر اي من تقارير الديوان في وسائل الإعلام^١.

كما أوجب النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ أن تكون جلسات المجلس علنية إلا إذا تطلبت الضرورة غير ذلك بطلب من رئيس الجلسة أو باقتراح من مجلس الرئاسة أو رئيس مجلس الوزراء أو بطلب من ٣٥ عضواً من أعضائه وبموافقة المجلس بأغلبية الحاضرين. وفي هذه الحالة لا يحضر أحد الجلسة حتى من موظفي المجلس ويقوم النائبان ومن ينسب من قبل هيئة الرئاسة بتنظيم المحضر. وتنتشر محاضر الجلسات بالوسائل التي تراها هيئة رئاسة المجلس مناسبة^٢.

وانسجاماً مع حق الوصول الى المعلومات، ومبدأ الشفافية الزمت الخطة الوطنية لمكافحة الفساد (٢٠١٠-٢٠١٤)، الادارة باطلاع المواطن على^٣:

- الإطلاع على كل ما يتعلق بالمال العام طبقاً لمبادئ الشفافية.
- الاطلاع في موقع الإدارة المختصة على المعلومات ذات الطابع العام التي تتعلق بعملها ضمن القوانين والأنظمة النافذة.
- الاطلاع على المعلومات والمعطيات الموجودة على شبكات المعلومات والتعليق عليها ومناقشتها.
- الاطلاع على موازنة الإدارات والمؤسسات العامة.
- الاعتراض على أي تكاليف بضرورية أو رسم إذا وجد فيه خطأ أو إجحاف أو مخالفة.
- الحق في وسائل طعن قضائية ضد قرارات وإجراءات الإدارة.

^١ المادة (٢٨/أولاً وثانياً وثالثاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي

^٢ ينظر المادة (٢٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي

^٣ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، المصدر السابق، ص ١٩

المطلب الثالث

الأساس الثالث - مبدأ المساءلة

في ظل دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥

الفرع الأول: التعريف بمبدأ المساءلة

عرف كتاب "نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد" المساءلة بأنها "واجب الموظفين العامين، سواء كانوا منتخبين أو معينين، تقديم تقارير دورية عن نتائج أعمالهم، وتفسيرهم لقراراتهم، ومدى نجاعتهم في تنفيذها، حتى يتم التأكد من أن عملهم يتفق مع القيم الديمقراطية وأحكام القانون، وأصول وقواعد العمل السليم". ويرتبط بمفهوم المساءلة، وينتج عنه مفهوم المحاسبة، والذي يعني "خضوع الذين يتولون المناصب العامة للمساءلة القانونية والإدارية والأخلاقية إزاء قراراتهم وأعمالهم، ويتمثل ذلك بمسئولية من يشغلون الوظائف العامة أمام مسئوليتهم، وهكذا حتى قمة الهرم في المؤسسة".^١

ويميز الكتاب بين نوعين من المساءلة: المساءلة العمودية والمساءلة الأفقية. ويشير مفهوم المساءلة العمودية إلى قدرة جمهور الناخبين على مساءلة ممثليهم عبر إعادة انتخابهم، أو عدم انتخابهم. أما المساءلة الأفقية فتشير إلى خضوع كل هيئة أو مسئول للرقابة والمساءلة من قبل هيئة أخرى، بحيث لا يوجد أحد خارج المساءلة.^٢

ويعرّف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المساءلة على أنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول (بعض) المسئولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش.^٣

فالمساءلة هي واجب المؤسسات والموظفين، تقديم تقارير دورية عن نتائج عملهم وكفاءاتهم ومدى تحقيقهم للأهداف المقررة لوظائفهم.

^١ مجموعة باحثين، كتاب نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، مصدر سابق، ص ٣٦

^٢ المصدر السابق، ص ٣٨

^٣ المصدر السابق، ص ٣٩

ويتمثل الهدف من وراء المساءلة معرفة الجهة المسؤولة ونوع المسؤولية وطبيعة السلوك الذي يعد غير قانوني، والمحافظة على حقوق المواطنين في مواجهة تعسفات الإدارة وتمكينهم من مساءلة المسؤولين في مختلف مواقعهم^١.

وتصنف المساءلة الى:

- مساءلة سياسية: هي مساءلة الحكومة بمعرفة الشعب عن المسؤوليات التي كلفت بها بمعرفة المواطنين ككل وهنا تمثل عملية الانتخابات الحرة العادلة التي تتيح امكانية تغيير الحكومات احدى الوسائل لتطبيق مفهوم المساءلة السياسية.
- مساءلة ادارية: وتعني العلاقات الرأسية داخل الجهاز الاداري او النظام البيروقراطي الكلاسيكي وما يشتمل عليه من تحديد للدوار والمسؤوليات والنظم والقوانين التي تتيح قياس الاداء الاداري.
- مساءلة مالية: وتعني القدرة على بيان كيف تم تخصيص واستخدام الاموال العامة طبقا للقواعد والنظم والمبادئ المحاسبية المعمول بها وذلك خلال فترة زمنية محددة^٢.

الفرع الثاني: التنظيم الدستوري والقانوني لآليات المساءلة في ظل دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥
آليات المساءلة هي:

- آليات المساءلة الخارجية الرسمية: المساءلة البرلمانية، والتنفيذية، والقضائية.
 - آليات المساءلة الخارجية غير الرسمية: مساءلة الجماعات الضاغطة، جمعيات المجتمع المدني، وسائل الإعلام والاتصال.
 - آليات المساءلة الداخلية الرسمية: قواعد السلوك، الأنظمة المرتبطة بالمسؤولية، أجهزة المراقبة الإدارية.
 - آليات المساءلة الداخلية غير الرسمية: مختلف أساليب الثقافة التنظيمية، أخلاقيات المهنة.
- تعتبر المسائلة البرلمانية للحكومة إحدى الأدوات الفعالة للتقليل من الفساد والسيطرة عليه ، فهي عامل أساسي لمنع سوء استخدام السلطة وضمان توجيهها نحو تحقيق الأهداف بشكل دقيق وكفؤ وفعال.

^١ ينظر عمر رياض و محمد أعمار، الشفافية والمساءلة، مصدر سابق، ص ٥

^٢ ينظر د.ليلي مصطفى البرادعي، المساءلة في إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع، ط ٢، منشورات مركز واستشارات الإدارة العامة ، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة ، ٢٠٠١، ص ٤١٥

وتتطلب الديمقراطية البرلمانية أن يقدم الحكام حسابا عن أفعالهم وان تكون الحكومة عرضة للرقابة والمسائلة، حيث أن السرية وحجب المعلومات وعدم إتاحة الفرصة للمواطنين من الاطلاع عليها تجلب معها إمكانية الفساد وسوء الإدارة، وتمثل الرقابة والمسائلة البرلمانية في الآتي:

- الرقابة والمسائلة عن السياسات العامة والقرارات السياسية.
- الرقابة والمسائلة عن الاداء الحكومي وتقديم الخدمات.
- الرقابة والمسائلة المالية عن إنفاق الأموال العامة.

أولاً- الرقابة والمسائلة السياسية على اداء السلطة التنفيذية:

فالبرلمان يملك بالإضافة الى اختصاصه التشريعي الاختصاص الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية، حيث أن الحكومة مسؤولة سياسيا أمام البرلمان، وأن هذه المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان هي الأساس للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني^١، ومظاهر الرقابة التي يباشرها البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية تتمثل بالوسائل الرقابية الآتية:

١. السؤال: لأعضاء البرلمان توجيه الاسئلة الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء. والسؤال معناه استيضاح العضو عن أمر من الأمور، أي مجرد الاستفهام، أو لفت نظر الحكومة الى موضوع معين، فهو تفصي عضو البرلمان من رئيس مجلس الوزراء أو من الوزير المختص عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الحكومة ككل أو باعمال الوزارة التي يرأسها الوزير^٢.
٢. طرح موضوع عام للمناقشة: وهذه الوسيلة تؤدي الى عمل حوار عام ومفتوح في الموضوع المطلوب مناقشته، وهذا الحوار يكون بين البرلمان ككل والوزارة، وتكون المناقشة مفتوحة وغير مقيدة بحدود معينة، والمناقشات تكون وسيلة من الوسائل التي توصل الحكومة للعامة، وهي تخدم أهداف الحكومة امام الجمهور للدفاع عن سياستها وحتى يتسنى اعداد الرأي العام من أجل الانتخابات القادمة^٣.

^١ ينظر د. عصام علي الدبس، النظم السياسية، الكتاب الثالث (السلطة التشريعية، المؤسسة الدستورية الأولى)، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص ٧٥٥

^٢ ينظر د. أيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٣، ص ٢٧

^٣ ينظر د. محمد قدي حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة - دراسة مقارنة -، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٣٤١-٣٤٢

٣. التحقيق البرلماني: وهو عبارة عن اجراء تحقيق للتعرف على مدى انتظام سير مرفق من المرافق العامة أو ادارة أو مصلحة عامة، وللوقوف على أوجه التقصير أو الانحراف في المرفق أو الادارة أو المصلحة، وعادة ما يقوم البرلمان بتشكيل لجان تحقيق متخصصة للقيام بذلك من بين اعضاءه. وقد تسفر التحقيقات البرلمانية عن استجواب الوزير المختص بل وتحريك المسؤولية الوزارية^١.

٤. الاستجواب: وهو عبارة عن استفسار ينطوي على اتهام يتقدم به النائب الى مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزراء أو نوابهم بقصد محاسبته وتوجيه النقد اليه^٢. وقد يفضي الاستجواب الى تحريك المسؤولية السياسية الوزارية امام البرلمان وذلك بطرح الثقة بأحد الوزراء أو بالوزارة بأكملها.

٥. سحب الثقة: تعد هذه الوسيلة الرقابية أخطر أنواع الوسائل الرقابية للسلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، وهذه الوسيلة تمثل نتيجة طبيعية تترتب على تحقق المسؤولية السياسية التضامنية لرئيس الوزراء والوزراء امام مجلس النواب، أو تحقق المسؤولية الفردية لأحد الوزراء عن أعمال وزارته امام مجلس النواب. وسحب الثقة من الوزارة يوجب عليها دستوريا أن تستقيل فورا، وسحب الثقة من أحد الوزراء يوجب عليه دستوريا اعتزال منصبه فورا باعلان استقالته^٣.

والحقيقة أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي تبني النظام البرلماني^٤، قد أعطى هذه الصلاحية (المسائلة والرقابة على أداء الحكومة) لمجلس النواب حيث أن مجلس الوزراء والوزراء مسؤولين

^١ ينظر د. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧، ص ٣٢٧

^٢ ينظر د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٧، ص ٣٥٠

^٣ ينظر د. عصام علي الدبس، مصدر سابق، ص ٧٥٨

^٤ تنص المادة (١) من الدستور على أن " جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة، ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي ..".

مسؤولية جماعية وفردية أمام مجلس النواب^١، والبرلمان هو من يناقش برنامج الحكومة ويمنحها ثقته أو يحجبها عنه^٢.

ويمارس مجلس النواب العراقي رقابته على السلطة التنفيذية من خلال وسائل عديدة منها:

السؤال، والاستيضاح، والاستجواب، وسحب الثقة، وتعد هذه الوسائل من الأدوات الفاعلة التي يستطيع البرلمان من خلالها على المستوى الفردي أو الجماعي ممارسة أدوراً هامة في مكافحة الفساد.

أعطى دستور ٢٠٠٥ الحق لكل عضو من أعضاء المجلس في أن يوجه أسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء حول أي موضوع يدخل في اختصاصهم^٣.

كما أجاز لخمسة وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة، لاستيضاح سياسة مجلس الوزراء وأدائه، أو إحدى الوزارات. ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور امام مجلس النواب لمناقشته^٤.

^١ تنص المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن " يختص مجلس النواب بما يأتي : ...ثانياً- الرقابة على اداء السلطة التنفيذية. ..."، كما تنص المادة (٨٣) منه على أن " تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء امام مجلس النواب، تضامنية وشخصية".

^٢ تنص المادة (٧٦/ رابعا) من الدستور على أن "يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف، اسماء اعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويعد حائزاً ثقته، عند الموافقة على الوزراء منفردين، والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة".

^٣ تنظر المادة (٦١/سابعاً/أ) من الدستور، والمواد (٥٠-٥٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦، ويلاحظ أن المادة (٥٠) من النظام الداخلي للمجلس قد اجازت توجيه اسئلة الى اعضاء مجلس الرئاسة، وهذا الاتجاه يخالف أحكام الدستور لعدم وجود نص يجيز ذلك، بالاضافة الى أن مجلس الرئاسة حل محل رئيس الجمهورية وفق المادة (١٣٨) من الدستور، ولا يجوز توجيه اسئلة الى رئيس الجمهورية وانما يجوز مساءلته وفق الآلية التي رسمها الدستور.

كما يلاحظ أن نص المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ أجاز توجيه اسئلة لشاغلي بعض الدرجات الوظيفية التي لم ينص عليها الدستور كقوله (أو رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة أو غيرهم من أعضاء الحكومة). يعد هذا النص مخالفاً لأحكام الدستور لذا وجب تعديله.

ينظر د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط٢، مكتب نور العين للطباعة، بغداد، ٢٠١٠-٢٠١١، ص ٢٧٧

^٤ تنظر المادة (٦١/سابعاً/ب) من الدستور، والمادة (٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦

ويلاحظ هنا ان المشرع قد اوكل الى رئيس الوزراء او الوزراء مهمة تحديد موعد للحضور امام مجلس النواب، إلا أن النص لم يحدد سقفاً زمنياً لموعد الجلسة وهو ما قد ينسحب بالتالي الى تباطؤ متعمد من قبل الوزير او رئيس الوزراء للمماطلة في حضور الجلسة، او تهмиشها.

ولعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسة وعشرين عضواً، توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه^١.

وبقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس موقفاً من طالب الاستجواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً على الأقل مبيناً فيه بصفة عامة موضوع الاستجواب وبيانياً بالأمر المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب والأسباب التي يستند إليها مقدم الاستجواب، ووجه المخالفة الذي ينسب إليه من وجه إليه الاستجواب، وما لدى المستجوب من أسانيد تؤيد ما ذهب إليه. ولا يجوز أن يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون أو عبارات غير لائقة، أو أن يكون متعلقاً بأمور لا تدخل في اختصاص الحكومة أو أن تكون في تقديمه مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب. كما لا يجوز تقديم طلب استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه ما لم تطرأ وقائع جديدة تسوغ ذلك^٢. وإذا انتهت المناقشة باقتناع المجلس بوجهة نظر المستجوب تعد المسألة منتهية. وبخلافه يجوز أن يؤدي الاستجواب الى سحب الثقة بالمستجوب^٣.

ولمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالاغلبية المطلقة، وذلك بناءً على رغبته أو طلب موقع من خمسين عضواً، اثر مناقشة استجواب موجه اليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تاريخ تقديمه، ويعد الوزير مستقيلاً من تاريخ سحب الثقة^٤.

كما أن لمجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بناء على طلب يقدم اليه من رئيس الجمهورية. أو من خمس اعضاء مجلس النواب، وفي حالة الطلب من خمس اعضاء مجلس النواب فانه لا يجوز تقديمه الا بعد استجواب موجه الى رئيس مجلس الوزراء، وبعد سبعة أيام في الأقل من تقديم

^١ تنظر المادة (٦١/سابعاً/ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

^٢ تنظر المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦

^٣ تنظر المادة (٦١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦

^٤ تنظر المادة (٦١/ثامناً/أ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

الطلب. ويصدر القرار بسحب الثقة بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب وتعد الوزارة بذلك مستقلة^١.

ويلاحظ أن دستور ٢٠٠٥ جاء خالياً من النص على وسيلة رقابية مهمة وهي التحقيق البرلماني، إلا أن مجلس النواب اعتبر هذه الوسيلة من الحقوق المسلم بها للبرلمان في الدول التي تتبنى النظام البرلماني لذا عالج بنصوص نظامه الداخلي لسنة ٢٠٠٦ هذه المسألة في المواد (٨٢-٨٦) فجعل من صلاحيات المجلس تشكيل لجان تحقيقية من صلاحيتها الاطلاع على كل الوثائق والمستندات وما له علاقة بالقضية المعروضة عليها، وصلاحيه استدعاء الشهود للادلاء بما لديهم من بيانات ومعلومات حول موضوع التحقيق، كما لها الاستعانة بالخبراء.

وعلى صعيد الواقع العملي نجد أن أداء مجلس النواب في دورته السابقة (٢٠١٠-٢٠١٤) لم يكن مقنعاً للكثير من المراقبين، إذ يظهر من محاضر جلساته في تلك الفترة أن هناك العديد من الأسئلة التي تم توجيهها من أعضاء في مجلس النواب، لم تلق أي احترام من أعضاء الحكومة الموجهة إليهم، فكثير منهم لم يكلف نفسه عناء التوجه إلى جلسات مجلس النواب للإجابة عنها. كما أن هناك كثيراً من القضايا المهمة التي سئل عنها، ولم تكن إجابات المسؤولين في الحكومة حولها مقنعة للأعضاء، وبدلاً من استخدام وسائل أكثر فاعلية لمحاسبة المسؤولين عن التجاوزات، كان يتم التوقف من قبل الأعضاء عن متابعة تلك القضايا، ودون تحقيق أي نتيجة، وفي أحسن الأحوال، يتم تحويل موضوع السؤال إلى لجان المجلس الدائمة للتحقيق فيه، وفي الغالب تقدم اللجنة توصياتها حول الموضوع المحال إليها، ويعقب ذلك اصدار المجلس قرارات تتضمن توصيات اللجان، وتكون هذه القرارات موجهة للسلطة التنفيذية، التي في الغالب لا تلتزم بتنفيذ هذه القرارات.

كما أن قواعد البيانات والاحصاءات المسجلة من دوائر الامانة العامة لمجلس النواب العراقي^٢ تشير الى أن توجيه الأسئلة إلى الحكومة وأعضائها شهد تناقصاً ملحوظاً من فصل تشريعي إلى آخر، فعدد

^١ تنظر المادة (٦١/٦١ ثامنا/ب،ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

^٢ ينظر دراسة لتحديد معايير تقييم أداء مجلس النواب العراقي، دائرة البحوث، الأمانة العامة لمجلس النواب، أقي في جلسة مجلس النواب رقم (١٦) في ١٨/٩/٢٠١٤، الفصل التشريعي الأول، السنة التشريعية الأولى، الدورة الانتخابية الثالثة، ص ٥-٦، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي لمجلس النواب العراقي:

<http://ar.parliament.iq/LiveWebsites/Arabic/Container.aspx?MinutesOfMeetingsID=363>

الاسئلة الموجهة من اعضاء مجلس النواب الى الحكومة كان (٢٢) سؤال خلال الدورة التشريعية الثانية (٢٠١٠-٢٠١٤)، في حين كان عددها (٢٤) سؤال في الدورة التشريعية الأولى (٢٠٠٦-٢٠١٠) .

وبالنسبة للوسيلة الرقابية الثانية المتمثلة بطرح موضوع عام للمناقشة والذي أطلق عليه عرفا بالاستضافة في مجلس النواب العراقي فتشير قاعدة البيانات الى أن عدد الاستضافات في الدورة التشريعية الثانية لمجلس النواب هو (٥٣) استضافة في حين كان في الدورة السابقة (٥٦)، أي أن هذه الوسيلة الرقابية شهدت هي الاخرى تناقصا ملحوظا.

اما بالنسبة للاستجابات فأن قاعدة البيانات تشير الى توجيه (٦) استجابات في الدورة التشريعية الأولى وكذلك (٦) استجابات في الدورة الثانية، الا أن ما يميز الوضع في الحالتين هو عدم حضور (٢) من الموجه اليهم الاستجابات في الدورة الأولى، في حين زاد العدد الى (٤) ممن وجه اليهم الاستجابات ولم يحضروا جلسة الاستجابات.

وهذا أن دل على شئ فهو يدل على عدم وجود التعاون المطلوب ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الذي يتطلبه الدستور، كما يشير الى قصور النص التشريعي الذي لم يعمد الى معالجة هذه الحالة رغم أهميتها.

لذا ندعو المشرع الى تعديل النظام الداخلي فيما يتعلق بالاستجابات وطرح موضوع عام للمناقشة، بالزام اعضاء الحكومة حضور جلسات مجلس النواب لغرض استجوابهم أو الاستيضاح منهم بشأن قضية معينة تتعلق بوزاراتهم أو ادائهم الحكومي.

وفيما يتعلق باللجان التحقيقية التي نص عليها النظام الداخلي فليس هنالك بيانات عن عدد اللجان التحقيقية المشكلة في الدورة التشريعية الأولى، ولكن في الدورة الثانية كانت (١١٥) لجنة تحقيقية قد شكلت، والأمر الذي يؤخذ على هذه اللجان التحقيقية عدم متابعتها للتوصيات التي خرجت بها، وبالتالي عدم جدوى تشكيلها أو الاجراءات التحقيقية التي اتخذتها والتوصيات التي رفعتها طالما أنها لم تتابع مآل هذه التوصيات.

وعلى الرغم من الخلافات السياسية الحادة بين بعض الكتل السياسية في مجلس النواب والحكومة، الا انها لم تقدم على سحب الثقة من الحكومة، لأسباب عديدة^١.

^١ لمزيد من التفصيل ينظر بان علي كاظم، المعارضة البرلمانية في النظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣ الواقع والمستقبل، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠١٣، ص ١٥٣ وما بعدها

ثانياً - الرقابة والمسائلة المالية (الرقابة البرلمانية على المال العام):

هي الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على عمليات تحصيل وأنفاق الأموال العامة، حيث تكفل دساتير مختلف الدول ومنها العراق^١ حق السلطة التشريعية في الرقابة على عمليات تنفيذ الموازنة قبل وأثناء وبعد انتهاء السنة المالية، وتعمل الرقابة البرلمانية على التأكد من إن تنفيذ الموازنة العامة يتم وقد تم وفقاً لما اقره البرلمان من إيرادات عامة ونفقات عامة.

وتعد الرقابة البرلمانية على المال العام أحد الأدوار الأساسية المميزة لكافة المجتمعات الحديثة، بل إن نشأة البرلمانات أساساً جاءت لتحقيق هذه العملية. من هنا كان من الضروري العمل على تدعيم وتعزيز الرقابة المالية بصورة تجعلها قادرة على الحيلولة دون العبث بالمال العام أو إهداره. كما تعد الرقابة المالية التي يمارسها البرلمان على عمل الجهاز الحكومي المظهر الأول والأهم من مظاهر الرقابة الخارجية ومرد ذلك يرجع إلى إن السلطة التشريعية بوصفها الممثل الشرعي لإرادة الشعب يجب أن تلعب الدور الرئيس في مراقبة تنفيذ الموازنة العامة التي وضعت لتحقيق الصالح العام للمجتمع، وبالتالي فإن الجهاز التنفيذي لا ينبغي ان يمارس مسؤولياته دون ان تكون هذه الممارسة خاضعة لضوابط الرقابة البرلمانية التي يمثلها المجلس التشريعي^٢.

والرقابة البرلمانية كانت تنحصر أساساً بالمصادقة على قانون الحساب الختامي ، أي بعد أن تكون السلطة التنفيذية قد انتهت من تنفيذ الموازنة، ولذلك كانت تشكل نوعاً من الرقابة المؤخرة الشكلية والتي لا فعالية لها. وبسبب شكلية هذه الرقابة وإصرار البرلمان على تأكيد حقه في الإشراف على تنفيذ الموازنة، فيلاحظ أن الرقابة البرلمانية تطورت مع الوقت حتى أصبحت تمارس بالتزامن مع تنفيذ الموازنة. وبذلك أصبحت الرقابة البرلمانية تتخذ شكلين من الرقابة^٣:

أ - الرقابة خلال تنفيذ الموازنة.

^١ ينظر المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

^٢ ينظر سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، ط١، منشورات الدائرة الاعلامية في مجلس النواب، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٨٤

^٣ ينظر هشام يحيى، البرلمان ودوره في مكافحة الفساد، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، ٧ فبراير ٢٠١٠، بحث منشور على الموقع الالكتروني:

إن الرقابة البرلمانية خلال تنفيذ الموازنة تتبثق أساساً من طبيعة النظم البرلمانية التي تمنح البرلمان حق مراقبة أعمال السلطة التنفيذية في جميع الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمالية وتحميلها مسؤولية أي إهمال أو تقصير أو مخالفة في أدائها أو في إداء الوزراء لمهامهم. وعليه يكون من الطبيعي أن تشمل هذه الرقابة الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية ضمن إطار تنفيذ الموازنة للثبوت من أن التنفيذ يتم وفقاً لمضمون إجازة الجباية والإنفاق التي منحها البرلمان للحكومة.

وممارسة هذه الرقابة تتمثل بالأسئلة والاستجابات التي يحق لأعضاء البرلمان طرحها على الحكومة والوزراء لإستيضاح كل ما يريدون معرفته حول كيفية تنفيذ الموازنة. ويمكن للبرلمان أن يمارس هذا الشكل من الرقابة في كل مرة تتوجه إليه الحكومة طالبة فتح اعتمادات إضافية. وهذا يتيح للنواب فرصة مناقشة الحكومة في أسلوب تنفيذها للموازنة وفي كيفية إنفاق الاعتمادات المرصدة وجباية الواردات المقررة في الموازنة. وفي حال اكتشف البرلمان مخالفات مالية ترتكب من قبل الحكومة مجتمعة أو من قبل أعضائها في تنفيذ الموازنة، يمكن له عند ذلك أن يحرك المسؤولية السياسية عبر حجب الثقة عن الحكومة أو عن الوزراء الذين أخلوا بالقواعد المالية الخاصة بتنفيذ الموازنة.

ب - الرقابة البرلمانية المؤخرة عبر قانون الحساب الختامي.

إن إقرار الموازنة من قبل البرلمان يتم على أساس أرقام تقديرية لكل من النفقات والواردات، حيث يتوجب على الحكومة أن تتفذ برنامج عملها المالي ضمن هذه الأرقام. وبنتيجة التنفيذ يمكن أن تختلف أرقام النفقات والواردات المنفذة فعلياً عن الأرقام المقدرة، فيصبح من الضروري إعداد حساب نهائي بالواردات وبالنفقات التي نفذت فعلياً ليتم عرضه على السلطة التشريعية للمصادقة عليه. وهذا الحساب النهائي يسمى قطع حساب الموازنة الذي يتضمن معلومات دقيقة ونهائية عن الاعتمادات الأساسية الملحوظة في قانون الموازنة، وعن الاعتمادات الإضافية المفتوحة لاحقاً لها، وعن النفقات المصروفة فعلياً بالإضافة على الاعتمادات الواجب تدويرها إلى السنة التالية. كما يتضمن أيضاً معلومات عن مجموع المبالغ المحصلة فعلياً من الواردات بالإضافة إلى تقديرات الواردات الأساسية المقدرة في قانون الموازنة، وكذلك المبالغ المتبقية بدون تحصيل. من هنا يبدو بوضوح أن قانون قطع حساب الموازنة وضع لتوضيح نتائج تنفيذ سنة مالية منتهية، بينما الموازنة توضع لتنفيذ برنامج سنة مالية مقبلة.

ويمكن القول أن مظاهر الرقابة المالية للسلطة التشريعية تظهر من خلال الأمور التالية^١:

- إن البرلمان في الدول الديمقراطية له صلاحية طلب المعلومات والإيضاحات من الحكومة أو من أية مؤسسة أخرى تابعة للدولة للوقوف على صحة وسير عمليات الانفاق والتحصيل ومصداقية التصرفات المالية التي تقوم بها الحكومة ولها من أجل ذلك استضافة أو استجواب المسؤولين الحكوميين وسحب الثقة منهم في حال تقصيرهم في أداء مهامهم.
- إن البرلمان له حق طلب مبررات من الحكومة عندما تطلب هذه الأخيرة فتح اعتمادات إضافية وموازنات تكميلية وهذا ما يتيح للبرلمان مناقشة الحكومة ومطالبة تفاصيل أدائها المالي للوقوف على دقائقها وبالتالي محاسبتها في حالة التقصير.
- إن للبرلمان أن يناقش الحساب الختامي للموازنة العامة ويقره ويصادق عليه وبالتالي يعرف مكامن الخلل والزلل وإسراف وتبذير الحكومة إن وجدت وهذا ما يفسح المجال أمام البرلمان لمراقبة الحكومة ومناقشتها ومحاسبتها.

يتسلم مجلس النواب تقارير متنوعة سواء من ديوان الرقابة المالية، أو هيئة النزاهة، أو وزارة المالية أو وزارة التخطيط تبين كيفية أداء الدوائر الحكومية من نسب تنفيذ الموازنة سواء التشغيلية أو الإستثمارية، أو مواطن الخلل في التنفيذ، أو مدى الالتزام بالقوانين والقرارات.

وتتولى اللجنة المالية واللجنة الاقتصادية وكذلك اللجان الأخرى لمجلس النواب، كلا حسب إختصاصاتها المثبتة في النظام الداخلي للمجلس، بدراسة تلك التقارير ورفع التوصيات بها إلى رئاسة المجلس، وللمجلس وسائل عديدة للقيام بالمتابعة والرقابة على تنفيذ الموازنة المالية سواء عن طريق اللجان التحقيقية أو في جلسات المناقشة العامة.

ومن أهم المشاكل والعوائق التي تؤثر على فاعلية المسائلة وتحقيق الشفافية في الموازنة العامة في العراق، هي^٢:

^١ ينظر سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، المصدر السابق، ص ٨٥

^٢ ينظر سامي الأتروشي (عضو اللجنة المالية في مجلس النواب العراقي)، الشفافية مبدأ لمكافحة الفساد، بغداد، ٣/٣/٢٠٠٩، منشور على الموقع الإلكتروني:

-ثقافة السرية في المعلومات لدى بعض مؤسسات الدولة وموظفيها.
-صعوبة الحصول على المعلومات والبيانات في مؤسسات الدولة خاصة المتعلقة بمجالات الصرف.
-انتشار ظاهرة الرشوة في منح العطاءات والمقاولات في بعض مؤسسات الدولة.
-عدم وجود خبرات كافية وضيق الوقت لدراسة الموازنة كونها تقدم في الغالب متأخرة عن وقتها، واللجنة المالية لديها باستمرار قوانين كثيرة لدراستها وإقرارها.
-ضعف توفر البيانات المالية من التقرير الختامي، والحسابات السنوية الختامية للموازنة الفدرالية، وتفاصيل حساب عائدات النفط وفتح وغلق الرصيد، والموجودات الأساسية، وخلاصة النشاطات لكل شهر، والتقارير عن تفاصيل الاستثمارات والتغيرات في المحفظة السنوية.
-تأخر تقديم الحسابات الختامية للسنوات الماضية وعدم بيان المدور الفعلي لدى الحكومة المتأني من زيادة أسعار النفط وعدم تنفيذ الوزارات لمشاريعها، والعجز المخطط والمصطنع في الموازنة.
-عدم الوضوح والشفافية في الواردات التي تأتي من القروض والمنح الدولية.
-نقص في بيانات كثير من الوزارات ضمن الجداول المقدمة مع الموازنة العامة من الملاك والإيرادات وكثير من المؤشرات تشير إلى عدم الدقة في التخطيط للموازنة.
-ترفع ديوان الرقابة المالية تقاريرها ولكن لا يوجد متابعة حقيقية لتلك التقارير وخاصة في مجلس النواب.

ثالثاً- دور اللجان البرلمانية في عملية الرقابة والمسائلة:

يتسم عمل اللجان البرلمانية بالأهمية لأنها الممثل للنشاطات الأساسية للعمل داخل البرلمان، والجهاز العملي في مجال الرقابة البرلمانية والمجال التشريعي، فاللجان تعد المحرك الأساسي للحياة البرلمانية، لذا فان قياس مدى فاعلية البرلمان في مكافحة الفساد تعتمد أولاً على مدى قدرة وفعالية اللجان في هذا المجال، والتي تقدم تقاريرها للمجلس لمناقشتها واصدار قراراته بشأنها.

وتعتبر جميع اللجان مخولة في الرقابة على اداء الجهة العامة المخولة من السلطة التنفيذية عن تطبيق البرنامج المعتمد وتنفيذ القوانين المتعلقة بعملها، اذ أن مسؤولية ادارة الدولة هي بيد مجلس الوزراء والوزراء ويخضعون لسلطة البرلمان في الرقابة والاشراف على أعمالهم وأعمال وزاراتهم لذا فان الميدان الحقيقي لعمل اللجان البرلمانية هو الوزارة ومؤسسات الدولة كافة لذا نجد ان نطاق عملها يشمل كل أمر يتعلق بالسياسة أو له مضمون سياسي.

¹ ينظر د. عامر عياش عبد، تكوين اللجان البرلمانية واختصاصاتها، بحث منشور في مجلة العدالة، كلية القانون-

وتستطيع اللجان أن تلعب دوراً مهماً في مكافحة الفساد من خلال أدوات الرقابة التي يوفرها لها الدستور والنظام الداخلي، وتتمثل هذه الأدوات بما يأتي:

■ جلسات الاستماع: حيث تستطيع اللجان أن تعقد جلسات استماع مع أي من المسؤولين في السلطة التنفيذية، وبمستويات مختلفة، لمناقشة موضوع ما أو الاستفسار عن مسألة محددة ذات علاقة بموقعه الوظيفي تشك اللجنة أن انتهاكات معينة تحيط بهذا الموضوع، ومن ثم توثق اللجنة محضر الجلسة في وثائقها لاستخدامها في خطوة تالية^١.

■ إصدار التقارير: تشكل تقارير اللجان المقدمة للمجلس مدخلاً مهماً لبدء التحقيق الرسمي في موضوع معين تحيط به المخالفات التي توصلت إليها اللجنة بعد جلسات الاستماع، أو عبر تقصي الحقيقة حول الموضوع.

توجيه الأسئلة للوزراء: أي استيضاح أمر من الأمور، أو لفت نظر الحكومة أو وزير بعينه إلى موضوع ما، ومعرفة حقيقة تصرف الحكومة أو وزير معين بشأن مسألة معينة، وهذا الحق مضمون لكل عضو مجلس تشريعي^٢.

■ تلزم الوزارات بإعلام اللجان المختصة عن القرارات الاستراتيجية والأمور الإدارية والتعليمات المهنية الصادرة عنها وللجان أن تطلب من الوزراء نسخاً من التقارير التي أعدها في الزيارات الخارجية التي قاموا بها. وفي المؤتمرات والاجتماعات الدولية التي اشتركوا فيها. وللجنة المختصة أن تستوضح الوزير المختص فيما تضمنته هذه التقارير أو أن تطلب حضور رؤساء هذه الوفود لمناقشتهم فيما جاء فيها^٣.

^١ تنص المادة (٨٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦، على أنه: " ... ويحق للجنة دعوة أي شخص لسماع أقواله على وفق الطرق الأصولية ولها حق الاطلاع على كل ما له علاقة بالقضية المعروضة عليها من دون المساس بالقضايا المعروضة على القضاء ولها الاستعانة بالخبراء ويتم تحديد اجورهم بالاتفاق مع هيئة الرئاسة".

^٢ تنص المادة (٧٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦، على أنه:
"أولاً: للجنة وبموافقة اغلبية اعضائها دعوة اي وزير أو من هو بدرجةه لأستيضاح مع اعلام رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء وعلى المسؤول المدعو حضور اجتماع اللجنة خلال سبعة ايام من تاريخ تسلمه الدعوة. ثانياً: للجنة وبموافقة اغلبية اعضائها دعوة وكلاء الوزراء وأصحاب الدرجات الخاصة وغيرهم من موظفي الحكومة (مدنيين وعسكريين) مباشرةً لأستيضاح وطلب المعلومات مع اعلام رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء بذلك . ثالثاً: لوزير الدولة لشؤون مجلس النواب او من يمثله حضور اجتماعات اللجان بعد دعوتها للتنسيق والتعاون وتبادل المعلومات بين الحكومة والمجلس.

رابعاً: للجنة توثيق اي لقاء مع اي مسؤول يدخل ضمن صلاحياتها صوتياً او صورةً وصوتاً".

^٣ ينظر المادة (١١٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦

■ طلب الوثائق والمعلومات من دوائر الدولة ومنظمات المجتمع المدني، وهذه الأخيرة ملزمة بتقديمها^١.

■ لجان التحقيق الخاصة: والتي يتم تشكيلها في المواضيع التي تتطلب البحث والتقصي بشأن مخالفات معينة، أو فساد محتمل، ليس من اختصاص لجنة عادية دائمة، أو عمل يتطلب مشاركة أكثر من لجنة.

■ مراجعة الاتفاقيات: تشكل الرقابة التشريعية على الاتفاقيات^٢، في معظم عمل اللجان، وخاصة اتفاقيات القروض، احدى أدوات الرقابة المهمة على المال العام، والتزام الحكومة بالموازنة العامة من ناحية، وانسجام الاتفاقيات مع التشريعات السارية من ناحية ثانية.

وبصورة مباشرة، تتمتع جميع اللجان الدائمة بدور بارز في مكافحة الفساد من خلال الآليات المتاحة لها، وهي^٣: لجنة العلاقات الخارجية، لجنة الأمن والدفاع، اللجنة القانونية، لجنة النفط والغاز والثروات الطبيعية، لجنة النزاهة، اللجنة المالية، اللجنة الاقتصادية والإستثمار والإعمار، لجنة التربية والتعليم، لجنة الصحة والبيئة، لجنة العمل والخدمات، لجنة شؤون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، لجنة حقوق الانسان، لجنة الثقافة والفنون والاعلام والسياحة والاثار، لجنة

^١ تنص المادة (٧٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ على أنه " للجان الدائمة الطلب بعلم هيئة الرئاسة من دوائر الدولة ومنظمات المجتمع المدني تزويدها بالوثائق والمعلومات التي تحتاج إليها". ويلاحظ على نص المادة اعلاه أنها قصرت حق طلب الوثائق والمعلومات من دوائر الدولة ومنظمات المجتمع المدني بلجان المجلس الدائمة، شرط اعلام هيئة رئاسة المجلس بذلك، ولا نعرف الحكمة من وراء اقتصار طلب الوثائق والمعلومات من دوائر الدولة على اللجان الدائمة خصوصا وان هذا النص يناقض احكام المادة (٨٤)، لذا نوصي بتعديل احكام المادة (٧٨) وبما يجعل طلب الوثائق والمعلومات من دوائر الدولة متاحا لكل اللجان، مع رفع فقرة اعلام هيئة رئاسة المجلس بهذا الطلب لعدم وجود فائدة عملية منها.

ينظر هشام جميل كمال ارحيم، علاقة الهيئات المستقلة بالسلطة التشريعية وتطبيقاتها في العراق(دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١٢، ص ١٧٩ هامش(١)

^٢ على سبيل المثال تنص المادة (٨٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ على أنه: "لجنة العلاقات الخارجية: تختص هذه اللجنة بما يأتي:... رابعاً: دراسة الإتفاقات والمعاهدات السياسية الدولية بالتعاون مع اللجنة القانونية".

^٣ ينظر المادة (٧٠) من قانون مجلس النواب رقم(٥٠) لسنة ٢٠٠٧، منشور في الوقائع العراقية ذي العدد (٤٠٤٩) في ٢٧/٩/٢٠٠٧

علما أن عدد اللجان الدائمة قد ارتفع من (٢٤) الى (٢٦) بموجب قانون التعديل رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٩ (قانون تعديل قانون مجلس النواب رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٧)، منشور في الوقائع العراقية ذي العدد ٤١٤١ في ١١/١/٢٠١٠

الاقواق والشؤون الدينية، لجنة المرشحين والمهجرين والمغتربين، لجنة الزراعة والمياه والاهوار، لجنة اجتثاث البعث، لجنة الشهداء والضحايا والسجناء السياسيين، لجنة الشباب والرياضة، لجنة المرأة والأسرة والطفولة، لجنة مؤسسات المجتمع المدني، لجنة شؤون الاعضاء والتطوير البرلماني، لجنة العشائر، لجنة الشكاوي.

ولمجلس النواب تشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه. ويتم تشكيل اللجان المؤقتة ولجان التحقيق بموافقة أغلبية عدد الحاضرين في المجلس بناءً على اقتراح من هيئة الرئاسة أو من خمسين عضواً من الأعضاء. وتتمتع لجنة التحقيق بصلاحيات تقصي الحقائق فيما هو معروض عليها من قضايا ويحق للجنة دعوة أي شخص لسماع أقواله على وفق الطرق الأصولية ولها حق الاطلاع على كل ما له علاقة بالقضية المعروضة عليها من دون المساس بالقضايا المعروضة على القضاء ولها الاستعانة بالخبراء ويتم تحديد اجورهم بالاتفاق مع هيئة الرئاسة^١.

وعلى الرغم من ان اجراءات اللجان البرلمانية يجب ان تخضع لمبدأ العلانية في اعمالها وجلساتها، وذلك أن العمل البرلماني ما يتم الا في أمور ذات أهمية خاصة لذا يكون اطلاع الكافة على الأسباب والدوافع التي حدثت بالحكومة الى اتخاذ اجراء معين هو أمر في غاية الأهمية لاستمرار ثقة الشعب بحكومته والمحافظة على سمعة الدولة وأجهزتها، الا في حالة كانت العلانية تتعارض وأمن الدولة ومصحتها. ولكن المشرع العراقي نحا منحى آخر بهذا الخصوص عندما جعل المبدأ أن تكون جلسات اللجان غير علنية، فلا يجوز حضورها إلا لاجرائها وغيرهم من أعضاء المجلس والموظفين في اللجنة ومن تستعين بهم اللجنة من المستشارين والخبراء واعضاء الحكومة، ولم يجيز حضور ممثلو الصحافة وغيرها من وسائل الإعلام اجتماعات اللجان إلا بإذن من رئيسها^٢.

ويشكل أساسي، تملك جميع اللجان ما يلي:

- مراجعة التشريعات القائمة واقتراح تشريعات جديدة.
- البحث في الشكاوى المقدمة من المواطنين والمؤسسات، والمحالة للجان للنظر فيها والعمل على معالجتها.
- مراجعة برامج الوزارات وسياساتها العامة، وتقديم التقارير عن ادائها.

^١ ينظر المواد (٨١ - ٨٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦

^٢ ينظر المادة (١١٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦

وعلى الرغم من العدد الكبير للجان الدائمة التي وصل عددها الى (٢٦) لجنة في الدورة الانتخابية السابقة، اضافة الى اللجان الفرعية والمؤقتة والخاصة التي شكلت في تلك الدورة، فقد وصل عدد اللجان التحقيقية المؤقتة الى ما يقارب (٨٠) لجنة^١، الا أن مستوى اداء اللجان لم يكن بالمستوى المطلوب قياسا بدرجة خطورة وحساسية المواضيع التي عالجتها، كما أن تقاريرها المنجزة لم تلاقي الاهتمام الكافي سواء من قبل مجلس النواب أو من قبل الحكومة بخصوص تنفيذ ما ورد بها من توصيات.

الفرع الثالث- تقييم الدور الرقابي لمجلس النواب العراقي:

يمكن القول بأن ضعف الدور الرقابي لمجلس النواب العراقي، على الصعيدين السياسي والمالي، يمكن رده الى عدة أمور، أهمها:

- عدم وجود معارضة برلمانية حقيقية نتيجة تكريس تشكيل الحكومات التوافقية: أن عدم حصول القوائم المشاركة في الانتخابات على عدد من الأصوات كاف لتشكيل الحكومة يؤدي إلى اندماج بعض القوائم مع بعضها، على الرغم من حصول بعض القوائم على مقاعد كثيرة في البرلمان، وذلك بسبب الفقرة أولاً من المادة (٧٦) من الدستور العراقي النافذ، والتي نصت على أن "يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، بتشكيل مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية"، وتفسير المحكمة الاتحادية العليا لهذه الفقرة في قرارها الصادر في ٢٥/٣/٢٠١٠ الذي جاء فيه:

" وتجد المحكمة الاتحادية العليا أنّ تعبير الكتلة النيابية الاكثر عددا يعني: اما الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة واحدة، دخلت الانتخابات بأسم ورقم مُعيّنين وحازت على العدد الاكثر من المقاعد، او الكتلة التي تجمعت من قائمتين او اكثر من القوائم الانتخابية التي دخلت الانتخابات بأسماء وارقام مختلفة ثم تكثلت في كتلة واحدة ذات كيان واحد في مجلس النواب، ايهما اكثر عدداً، فيتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكتلة النيابية التي أصبحت مقاعدها النيابية في الجلسة الاولى لمجلس النواب أكثر عدداً من الكتلة أو الكتل الاخرى بتشكيل مجلس الوزراء استناداً الى احكام المادة (٧٦) من الدستور"^٢.

^١ ينظر لبنى عدنان يوسف الموسوي، الدور الرقابي للجان البرلمانية في دستور العراق ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٤، ص ٨٣

^٢ قرار المحكمة الاتحادية ذي العدد ٢٥ / اتحادية / ٢٠١٠ في ٢٥ / ٣ / ٢٠١٠، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للسلطة القضائية العراقية:

وقرار المحكمة أعلاه بما له من قوة الزام وحجية مطلقة تجاه السلطات العامة والكافة، يعد تكريسا لتشكيل الحكومات التوافقية التي تؤدي الى انعدام تشكيل المعارضة البرلمانية تحت قبة البرلمان العراقي¹.

فالحكومة السابقة التي انبثقت عن مجلس النواب المنتخب سنة ٢٠١٠ كانت حكومة توافقية، فكل الكتل النيابية كانت مشاركة في تلك الحكومة، ما انعكس سلباً على دور مجلس النواب في الرقابة على أداء الحكومة، وقد جرى ذلك من خلال غياب المعارضة البرلمانية واحتضان بعض الكتل السياسية لوزرائها المتهمين بالتقصير وتبرير مخالفتهم مما حال دون تفعيل الرقابة البرلمانية التي تعد احد الأركان الرئيسة للنظام الديمقراطي عموماً والنظام البرلماني خصوصاً.

- تردي الوضع الأمني: لقد شهد العراق بعد أحداث عام ٢٠٠٣ تردياً في الأوضاع الأمنية حتى وصلت إلى حد الانهيار التام، وعلى الرغم من التحسن الذي طرأ على الوضع الأمني في البلد، إلا أن التحديات الأمنية ظلت قائمة -وما زالت- وعلى ذلك كان من الطبيعي أن ينعكس هذا الأمر سلباً على أداء سائر مؤسسات الدولة ومن بينها المؤسسة التشريعية (مجلس النواب).

- ضعف الوعي البرلماني: لا ريب في أن عدم نضج الوعي السياسي لدى العديد من أعضاء مجلس النواب وافتقارهم إلى الخبرة والتجربة أفضى إلى ضعف الدور الرقابي للمجلس إزاء أعمال الحكومة^٢.

الخاتمة:

بعد ان انتهينا من العرض الموجز لماهية الفساد وأسبابه ومظاهره والآثار المترتبة عليه، وبيننا أسس مكافحة الفساد في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، سنعرض فيما يلي جملة النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها من خلال بحثنا لهذا الموضوع، وعلى النحو الآتي:

<http://www.iraqja.iq>

^١ علي عبدالحسين محسن، دور المعارضة البرلمانية (حكومة الظل) في مكافحة الفساد، ٢٠١٠، ص ٥٨، بحث منشور على الموقع الالكتروني الرسمي لهيئة النزاهة:

http://www.nazaha.iq/%5Cpdf_up%5C1235%5Cpah_q1.pdf

^٢ ينظر د. طه حميد العنبيكي، أداء البرلمان العراقي.. رؤية تقويمية ٣-٥، منشور على الموقع الالكتروني:

<http://www.alnaspaper.com/inp/view.asp?ID=6642>

النتائج:

١. تعتبر ظاهرة الفساد ظاهرة عالمية شديدة الانتشار ذات جذور عميقة تأخذ ابعاداً واسعة تتداخل فيها عوامل مختلفة يصعب التمييز بينها، وتختلف درجة شموليتها من مجتمع إلى آخر ومن مؤسسة إلى أخرى.

٢. يضعف الفساد المشاركة السياسية نتيجة لغياب الثقة بالمؤسسات العامة وأجهزة الرقابة والمساءلة.

٣. ان عدم الالتزام بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام السياسي، وطغيان السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية يؤدي إلى الإخلال بمبدأ الرقابة المتبادلة، ويعتبر سبباً مشجعاً على الفساد.

٤. ان تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد ينبغي أن يكون في قمة الإطار التشريعي والمؤسسي، وأحد الركائز الأساسية لبناء دولة القانون في العراق.

٥. ضرورة وأهمية تكريس وادماج أسس الحكم الديمقراطي وآليات اقامته واستمراره في الدستور، فنظام الحكم الديمقراطي يعمل على تفويض ظاهرة الفساد ويحد من انتشارها.

1-

٦. من الأسس والمعايير الرئيسة التي يقوم عليها نظام النزاهة الوطني لمكافحة الفساد في أية دولة هي :

- النزاهة: وهي منظومة القيم المتعلقة بالصدق والامانة والاخلاص في العمل.
- المحاسبة: وهي خضوع الذين يتولون المناصب العامة للمسائلة القانونية والإدارية والأخلاقية إزاء قراراتهم وأعمالهم.
- المسائلة: وهي واجب الموظفين العموميين سواء أكانوا منتخبين أم كانوا معينين، تقديم تقارير عن نتائج أعمالهم ومدى نجاحهم في تنفيذها حتى يتم التأكد من أن عملهم يتفق مع القيم الديمقراطية وأحكام القانون.

٧. تبنى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نظام حكم ديمقراطي يقوم على مبدأ فصل السلطات، وسيادة القانون، من خلال خضوع الجميع للقانون واحترامه والمساواة أمامه وتنفيذ أحكامه من جميع الأطراف، نظام يقوم على الشفافية والمساءلة.

٨. إن الصلاحيات المخولة لمجلس النواب العراقي من أجل مراقبة إنفاق الأموال العامة، تمكنه من إجهاض كل ممارسة فاسدة في أى مرحلة من مراحل عمل الحكومة سواء عند توزيع الميزانيات أو أثناء إنفاق هذه الأموال.

إن ذلك يعنى ببساطة أنه من حق مجلس النواب إستدعاء المسؤولين لمناقشتهم فى أثناء وضع تقديرات الموازنة وأثناء مروها فى مراحلها المختلفة مع ضرورة أن تقدم الحكومة مشروعات الموازنة فى أوقات تسمح للبرلمان بمناقشتها وأن تشمل بياناتها الأموال التى تم جمعها وإنفاقها، وما ينبغى إنفاقه فى كل دائرة أو مشروع.

التوصيات:

١. نقترح تعديل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بجعله ينص صراحة على مبدأ مكافحة الفساد بوصف هذا المبدأ أحد الأسس الرئيسية لعملية الإصلاح أو البناء الدستوري حتى يكون هذا المبدأ جزء لا يتجزأ فى بنية الدستور، فالنص على مبدأ مكافحة الفساد فى حد ذاته يعبر عن مدى خطورة الآثار السلبية التى يمكن أن تتأثر بها الدولة والنظام السياسي القائم فيها من جراء انتشار الفساد بكل أشكاله وصوره.

إلا أن مجرد النص على مبدأ مكافحة الفساد فى الدساتير فى حد ذاته لا يعد كافياً فى مكافحة الفساد إذ يتعين على المشرع الدستوري أن يتبنى لعدد من الأسس (النزاهة والشفافية والمسائلة) والآليات لضمان توفير الحماية الدستورية للدولة من الفساد والوقاية من أضراره.

٢. نقترح تعديل الدستور بإضافة نص يوجب مراعاة وإتباع مبادئ الحكم الرشيد وأسس مكافحة الفساد فى جميع مؤسسات الدولة، وخصوصاً ما تعلق منها بالنزاهة والشفافية والمساءلة، لاسيما وان هذه المبادئ والأسس باتت محل اهتمام دولي ووطني حيث تدعو الاتفاقيات الدولية الى تكريسها دستورياً، لما لهذا التكريس من أهمية فى الحد من ظاهرة الفساد. فالنصوص الدستورية تمثل ضمانة حقيقية لركائز دولة القانون والنزاهة، ومأسسة لإرادة المجتمع فى مكافحة الفساد.

٣. نقترح تعديل دستور العراق ٢٠٠٥ بإضافة نص دستوري صريح يتيح حرية الوصول الى المعلومة وتداولها، وذلك لأن التعتيم على المعلومات المتعلقة بالشأن العام، وعدم اتاحة الوصول اليها يعتبر من أهم الأسباب التي تؤدي الى انتشار الفساد. بالاضافة الى ذلك ضرورة سن قوانين - استنادا الى النص الدستوري- تتيح الوصول الى المعلومة وتداولها، وتسمح للأفراد بالحصول على وثائق اللجان والقوانين والأنظمة، إضافة إلى مشاريع القوانين، والمعلومات المتعلقة بالميزانية، وسجلات تصويت أعضاء البرلمان، وذلك حتى يتسنى للمواطن المساءلة وإبداء الرأي.

٤. العمل على ترسيخ مبدأ الشفافية والوضوح في عمل المؤسسات الحكومية، والزام الاخيرة بنشر المعلومات والبيانات، وإتاحة تداولها عبر مختلف وسائل الاعلام. وتعد الحكومة الالكترونية المستقبلية من أهم ركائز الشفافية وذلك لما لها من حرية الوصول الى المعلومة الحقيقية.

٥. تعتبر النصوص الدستورية ضرورية وواجبة، لكنها لن تكون وحدها كافية للتصدي للفساد وإحداث نتائج على أرض الواقع فينبغي أن تعزز هذه النصوص بمراجعة شاملة للإطار التشريعي القائم ولأدوات الردع والعقاب التي يحتويها هذا الإطار.

لذا ينبغي على مجلس النواب العراقي أن يدعم النصوص الدستورية في مجال تعزيز قيم النزاهة ومكافحة الفساد من خلال إصدار قانون شامل للوقاية من الفساد ومكافحته، يعرف ويحدد جرائم الفساد، ويحدد الأشخاص المشمولين به بدءاً من رئيس الحكومة إلى أدنى المستويات الوظيفية، وفي كل قطاعات ومؤسسات الدولة، وفي القطاع الخاص، ويشدد العقوبة على جرائمه، ويوفر الحماية للشهود والمبلغين والضحايا والخبراء، ويرسي مبادئ الحق في الوصول للمعلومات والحصول عليها للمواطنين والأطراف المعنية والتزام الدولة بتوفيرها، ويلزم المسؤولين العموميين بتوفير إقرارات الذمة المالية لهم ولذويهم قبل وبعد توليهم المناصب العامة، ويمنع تعارض المصالح ويرسي المبادئ الخاصة بذلك، ويوفر التمكين والصلاحيات والموارد اللازمة لهيئة النزاهة والمؤسسات الرقابية الأخرى. كما ينبغي عليه تعديل وتطوير القوانين والأنظمة الأخرى المعنية بمكافحة الفساد الإداري والمالي والوقاية منه لمواكبة تطور هذه الظاهرة.

وفي ذات الاطار ينبغي على الحكومة أن تراجع أنظمتها، وان تطور من أدائها وممارساتها في اتجاه تحسين النزاهة والشفافية والمساءلة والكفاءة وتحقيق العدالة ومكافحة الفساد.

٦. تفعيل الدور الرقابي لمجلس النواب العراقي من خلال تفعيل آليات المساءلة والمحاسبة، خاصة عبر انعقاد جلسات دورية ومكثفة للمناقشة العامة، والاستجواب، والاسئلة البرلمانية، وانعقاد جلسات خاصة باللجان النيابية، بما فيها لجان التحقيق الخاصة باللجان النيابية لمناقشة ملفات الفساد، او عبر لجنة النزاهة الخاصة بمكافحة الفساد.

٧. تعزيز ودعم الرقابة البرلمانية على المال العام بصورة تجعلها قادرة على الحيلولة دون العبث بالمال العام أو إهداره. ولهذا نقتراح ما يلي:
تفعيل دور مجلس النواب في عملية التشريع المالي، خاصة بالنسبة لوضع ومناقشة وإقرار قانون الموازنة العامة، وكذلك بالنسبة للحساب الختامي، ومحاسبة ومساءلة الحكومة عن ادائها في هذا الاطار.

تفعيل الرقابة ومساءلة الحكومة على عمليات الإنفاق العام، بحيث لا يجوز للسلطة التنفيذية الاقتراض، أو الحصول على تمويل، أو الارتباط بمشروع غير مدرج في الموازنة العامة المعتمدة ، يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزنة العامة للدولة لمدة مقبلة، إلا بعد موافقة مجلس النواب. إلغاء الموازنات ذات البند الواحد، حيث يوجد عدد من الجهات ذات الموازنات ذات البند الواحد التي يعطى لها اعتمادات إجمالية يتم التصرف فيها دون التقيد بتقسيمات الأبواب المنصوص عليها في الموازنة، وتضم القوات المسلحة والجهات القضائية، لا شك في أن هذا المسلك يضعف من قدرة مجلس النواب على رقابته.

٨. التركيز على البعد الأخلاقي في محاربة الفساد القائم على النزاهة والشفافية والعدالة والمساواة وتكافؤ الفرص وغير ذلك من أخلاقيات المهنة، وذلك من خلال تشريع القوانين الداعمة لهذه الأخلاقيات التي تعطي حقوقاً متساوية لجميع الموظفين حسب الشهادات العلمية والخبرات والكفاءات، وتساعد على وضع الرجل المناسب في المكان المناسب، وكذلك تشريع الأنظمة والمواثيق المتعلقة بشرف ممارسة المهنة (مدونات السلوك في المهن العامة والاهلية والخاصة).

قائمة المصادر

- القرآن الكريم

- المصادر باللغة العربية

أولاً- المعاجم:

أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، المجلد الخامس، دار المعارف، القاهرة،
بلا سنة نشر

ثانياً- الكتب:

١.د.أحمد أبو دية، الفساد: أسبابه وطرق مكافحته، ط١، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة
والمساءلة - أمان، رام الله، ٢٠٠٤

٢.أيمن أحمد محمد، الفساد والمسائلة في العراق، مؤسسة فريدريش إيبيرت، مكتب الاردن والعراق،
بغداد، العراق، ٢٠١٣

٣.د.أيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب،
القاهرة، ١٩٨٣

٤.د.حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط٢، مكتب نور
العين للطباعة، بغداد، ٢٠١٠-٢٠١١

٥.د.حنان سالم، ثقافة الفساد في مصر: دراسة مقارنة للدول النامية، ط١، دار مصر المحروسة، القاهرة،
٢٠٠٣

٦.سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، ط١،
منشورات الدائرة الاعلامية في مجلس النواب، بغداد، ٢٠٠٨

٧.عبير مصلح، النزاهة الشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، ط٣، الائتلاف من أجل النزاهة
والمساءلة-أمان، رام الله، ٢٠١٣

٨.د.عصام علي الدبس، النظم السياسية، الكتاب الثالث (السلطة التشريعية، المؤسسة الدستورية الأولى)،
ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١

٩.عماد صلاح الشيخ داود، الفساد والإصلاح، منشورات الكتاب العربي، دمشق، ٢٠٠٣

١٠.د.ليلي مصطفى البرادعي، المساءلة في إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع، ط٢، منشورات

مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠١

١١.د.ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٧

١٢.مجموعة باحثين، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، كتاب المرجعية، منظمة الشفافية الدولية،

المركز اللبناني للدراسات، بيروت، ٢٠٠٦

١٣.د. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧

١٤.محمد صادق اسماعيل ود.عبد العال الديري، جرائم الفساد بين آليات المكافحة الوطنية والدولية،

ط١، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٢

١٥.د.محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة - دراسة مقارنة -، دار

الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧

١٦.د.نبيل محمد الخناق، الشفافية التنظيمية، بدون ناشر، بغداد، ٢٠٠٦

ثالثا- الرسائل الجامعية:

١.بان علي كاظم، المعارضة البرلمانية في النظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣ الواقع والمستقبل،

رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠١٣

٢.حمزة حسن خضر حسن شيخو الطائي، الفساد الإداري في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير غير

منشورة، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدانمارك، ٢٠١٠

٣.لبنى عدنان يوسف الموسوي، الدور الرقابي للجان البرلمانية في دستور العراق ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)،

رسالة ماجستير غير منشورة، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٤

٤.هشام جميل كمال ارحيم، علاقة الهيئات المستقلة بالسلطة التشريعية وتطبيقاتها في العراق(دراسة

مقارنة)، اطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١٢

رابعاً- البحوث المنشورة في مجلات علمية محكمة:

١.سالم سليمان وخضير عباس عطوان، الفساد السياسي والأداء الإداري: دراسة في جدلية العلاقة، مجلة شؤون عراقية، المركز العراقي للدراسات الاستراتيجية، العدد الأول، كانون الثاني، بغداد ٢٠١٠،

٢.د.عامر عياش عبد، تكوين اللجان البرلمانية واختصاصاتها، مجلة العدالة، كلية القانون، جامعة الموصل، العدد ٢٣، ٢٠١١

خامساً- الكتب المترجمة:

١.مايكل جونستون، المسؤولون العموميون والمصالح الخاصة والديمقراطية المستدامة (الفساد والاقتصاد العالمي)، تحرير كمبرلي آن اليوت، ترجمة محمد جمال إمام، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٠

سادساً- البحوث والمقالات والتقارير المنشورة على الشبكة الدولية للمعلومات (الانترنت):
١.الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد(٢٠١٠-٢٠١٤)، منشورة على الموقع الالكتروني:

<http://www.pogar.org/.../AC%20strategies>

٢.الوصول الى المعلومة، الشفافية الدولية، تقرير منشور في ٢٠ سبتمبر ٢٠١٣، منشور على الموقع الالكتروني:

<http://www.transparency.org/topic/detail/accesstoinformation>

٣.دائرة البحوث، الأمانة العامة لمجلس النواب، دراسة لتحديد معايير تقييم أداء مجلس النواب العراقي، ألقى في جلسة مجلس النواب رقم (١٦) في ١٨/٩/٢٠١٤، الفصل التشريعي الأول، السنة التشريعية الأولى، الدورة الانتخابية الثالثة، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي لمجلس النواب:

<http://ar.parliament.iq/LiveWebsites/Arabic/Container.aspx?MinutesOf>

MeetingsID=3633

٤. رحيم حسن العكيلي، الفساد تعريفه وأسبابه وآثاره ووسائل مكافحته، بحث منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي لهيئة النزاهة:

http://www.nazaha.iq/search_web/trboy/4.doc

٥. سامي الأتروشي (عضو اللجنة المالية في مجلس النواب العراقي)، الشفافية مبدأ لمكافحة الفساد، بغداد، ٣/٣/٢٠٠٩، منشور على الموقع الإلكتروني:

<http://www.iier.org/i/.../031009BudgetTransparencSamiAlatrosh3B.pdf>

٦. د. طه حميد العنكي، أداء البرلمان العراقي.. رؤية تقويمية ٣-٥، منشور على الموقع الإلكتروني:

<http://www.alnaspaper.com/inp/view.asp?ID=6642>

٧. عبد الرزاق الهجري، دور البرلمان في مكافحة الفساد، بحث منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي للهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد:

http://www.snaccyemen.org/?ac=3&no=93&d_f=42&t_f=0&t=5&lang_in=Ar

٨. علي عبد الحسين محسن، دور المعارضة البرلمانية (حكومة الظل) في مكافحة الفساد، ٢٠١٠، بحث منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي لهيئة النزاهة:

http://www.nazaha.iq/%5Cpdf_up%5C1235%5Cpah_q1.pdf

٩. عمر رياض ومحمد أعمار، الشفافية والمساءلة، بحث منشور على الموقع الإلكتروني:

<http://www.alqiam.ma/Article.aspx?C=5581>

١٠. نبيل علي صالح، الفساد في العالم العربي معناه، دوافعه وأسبابه، نتائجه وعلاجه، الحوار المتمدن، العدد: ٢٢٠١، ٢٤/٢/٢٠١٢، منشور على الموقع الإلكتروني:

<http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=125937>

١١. هناء يمانى، الفساد الاداري وعلاجه من منظور اسلامي، بحث منشور على الموقع الالكتروني:

<http://www.saaaid.net/book/7/1291.doc>

١٢. هشام يحيى، البرلمان ودوره في مكافحة الفساد، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، ٧ فبراير ٢٠١٠

بحث منشور على الموقع الالكتروني:

<http://arabfordemocracy.org/democracy/pages/view/pageId/2847>

سابعاً- التقارير

١. تقرير الندوة التي عقدها دائرة التعاون الفني للتنمية (CSDHA) ومركز التنمية الاجتماعية والشؤون الانسانية (DTCD) بالامم المتحدة، لاهاي، ١٩٨٩

ثامناً- التشريعات

-الساتير:

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

-القوانين:

١. قانون مجلس النواب رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٧

٢. قانون المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٧

٣. قانون تعديل (قانون مجلس النواب رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٧) رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٩

٤. قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١

٥. قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١

٦. قانون التعديل الاول (لقانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١) رقم (١٠٤) لسنة ٢٠١٢

-الانظمة الداخلية

١.النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦

تاسعا- الاتفاقيات الدولية:

١. إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ التي دخلت حيز النفاذ بتاريخ ١٤/١٢/٢٠٠٥

عاشرا - القرارات القضائية:

١.قرار المحكمة الاتحادية ذي العدد ٢٥ /اتحادية /٢٠١٠ في ٢٥/٣/٢٠١٠

حادي عشر- الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية):

١.العدد (٤٠١٢) في ٢٨/١/٢٠٠٥

٢.العدد (٤٠٣٢) في ٥/٢/٢٠٠٧

٣.العدد (٤٠٤٧) في ٣٠/٨/٢٠٠٧

٤.العدد (٤٠٤٩) في ٢٧/٩/٢٠٠٧

٥.العدد (٤١٤١) في ١١/١/٢٠١٠

٦.العدد (٤٢١٧) في ١٤/١١/٢٠١١

-المصادر باللغة الاجنبية:

Books:

1.Robert Klgaard, Controlling Corruption, University of California, 1988

Reports:

1.Access to Information, Transparency International, Report published 20
September 2013

