

التداخل والتكامل بين الهيئات المختصة لمكافحة الفساد والجهات الرقابية الأخرى

Overlap and integration between the competent anti-corruption bodies and other regulatory bodies

الأستاذ المساعد الدكتور
الإع ناصر حسين
جامعة بغداد - كلية القانون

dr.alaa@colaw.uobaghdad.edu.iq

طالب - دكتوراه
م.م. علي عطية علي
جامعة بغداد - كلية القانون

Alialdulymi2014@gmail.com

الملخص:

توصف حماية المال العام و إحاطته بأحكام خاصة تكفل تلك الحماية من كل اعتداء غير مشروع أو مادي من قبل الأجهزة الرقابية المختصة بمكافحة الفساد بأنها حماية إجرائية جزائية تهدف إلى ملاحقة المجرمين في الجرائم عامة وجرائم الفساد الحكومي بشكل خاص، والعمل على استرداد الأموال وأعادتها إلى خزينة الدولة، وتعمل هذه الأجهزة في نسق متكامل بعضها للآخر و بشكل متساند فيما بينها من اجل تحقيق الغرض من أنشائها و الوصول إلى الهدف الأساسي وهو القضاء على الفساد هذا من الجانب النظري، أما الجانب الآخر فعلى الرغم من ذلك التكامل إلا انه قد يحصل تعارض في ما بينها في الواقع العملي.

الكلمات الافتتاحية :- الأجهزة الرقابية، جرائم الفساد، هيئة النزاهة، الادعاء العام، ديوان الرقابة المالية، التحقيق في جرائم الفساد، التحري وجمع الادلة.

Abstract

The protection of public money and its surrounding with special provisions that guarantee that protection from every legal or material assault by the supervisory bodies competent to combat corruption are described as a criminal procedural protection aimed at prosecuting criminals in general crimes and government corruption crimes in particular, and working to recover funds and return them to the state treasury, These agencies operate in an integrated format, each other and in a coherent manner with each other, in order to achieve the purpose of their establishment and reach the basic goal, which is to eliminate corruption from the theoretical side Practical reality.

Keywords:- Regulatory bodies, corruption crimes, Integrity Commission, Public Prosecution, Financial Supervision Bureau, investigation of corruption crimes, investigation and evidence collection.

المقدمة (Introduction)

إنَّ أهمية الأموال العامة جعلت الدول كافة ومن ضمنها العراق تسعى إلى حمايتها وبمختلف الوسائل والطرق، فضمنت تشريعاتها العديد من النصوص التي تؤكد حرمة المال العام، وواجب حمايته من قبل المؤسسات الرسمية والمواطنين، وكذلك المعاقبة عند التعدي عليه، وتضمنت العديد من الدساتير نصوصاً تؤكد حماية المال العام، كونهُ يعد أحد دعائم المجتمع ومخصص للمنفعة العامة، ويساعد الدولة في النهوض والازدهار الاقتصادي، ومن ثم فإن حمايته تتسم بأهمية بالغة على المستوى العملي والنظري لارتباطه الوثيق بكيان الدولة الاقتصادي ونمو المجتمع، وهذا يقتضي إحاطة المال العام بأحكام خاصة تكفل حمايته من كل اعتداء قانوني أو مادي يمكن أن يعطل تحقيق الغرض منه، وتوصف الحماية من الأجهزة الرقابية المختصة بمكافحة الفساد بأنها حماية إجرائية جزائية تهدف إلى ملاحقة المجرمين في الجرائم عامة وجرائم الفساد الحكومي بشكل خاص، والعمل على استرداد الأموال وأعادتها إلى خزينة الدولة، وتعمل هذه الأجهزة في نسق متكامل بعضها للأخر و بشكل متساند فيما بينها من أجل تحقيق الغرض من أنشائها والوصول إلى الهدف الأساسي وهو القضاء على الفساد هذا من الجانب النظري، أما الجانب الأخر فعلى الرغم من ذلك التكامل ألا انه قد يحصل تعارض في ما بينها في الواقع العملي، فسؤالنا هنا هل أن القانون قد وضع الحلول لمثل هذا التعارض؟ فمن خلال هذا البحث سنحاول الإجابة عليه وذلك سنقسم البحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول التكامل و التعاون بين الهيئات المختصة لمكافحة الفساد وأما المطلب الثاني فيتضمن التداخل والتعارض بين تلك الهيئات .

المطلب الأول

The first Requirement

التكامل والتعاون بين الجهات الرقابية لمكافحة الفساد

Integration and cooperation between the regulatory authorities to combat corruption

هناك علاقة وثيقة بين الأجهزة المختصة بحماية المال العام في العراق والتي شكلت لأجل مكافحة جرائم الفساد إذ تعد هذه الجرائم ذات مفهوم حديث نسبياً و واسع النطاق ، وهذا ما أكدت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003⁽¹⁾، حيث جاءت بمبادئ قد خرجت فيها على الكثير من المبادئ القانونية التقليدية

السائدة، بعد أن فشلت هذه المبادئ الأخيرة في مكافحة جرائم الفساد المالي والتي تعد جرائم نوعية وتتسم بالسرية التامة والاحتياط وترتكب عادةً من أفراد على قدر من التعلم والوعي، وبما يمكنهم من إخفاء معالم الجريمة، و يعد هذا النوع من الجرائم من أهم صور جرائم الاعتداء على المال العام، وهذا إنما يدل على انه لا يمكن مواجهة الفساد والقضاء عليه من دون أن تتظافر الجهود والتكامل فيما بين تلك الأجهزة المتخصصة لتحقيق هذا الغرض الذي أنشأت من أجله، فبعد عام 2003 تم إنشاء مؤسسات معنية بمكافحة الفساد في العراق، بعض هذه الأجهزة الرقابية هيأت مستقلة كهيئة النزاهة، والبعض الآخر ذات صفة قضائية كجهاز الادعاء العام (بعد الغاء قانونه القديم وصدور قانونه الجديد في عام 2017)، وبعضها ذات صفة تنفيذية كمكاتب المفتشين العموميين سابقا وبعضها ذات صفة رقابية مستقلة كديوان الرقابة المالية، ولتوضيح التكامل بين هذه الأجهزة وبيان فيما اذا نجحت في تحقيق أهدافها، فأنا سنقسم هذا المطلب إلى أربعة فروع وكما يلي :-

الفرع الأول: العلاقة التكاملية في الهدف الرئيسي

Section one: Integration in the main objective

ونجد تأكيد هذا المعنى في الأسباب الموجبة للقانون هيئة النزاهة⁽²⁾، والتي جاء فيها رفع مستوى النزاهة والحفاظ على المال العام ومحاربة الفساد وتنظيم العلاقة بينها وبين الأجهزة الرقابية الأخرى أي العمل المشترك بينها، وقد وضع القانون للهيئة عدداً من الوسائل لتحقيق هذا الهدف بعضها علاجي وبعضها وقائي وبعضها تنظيمي، لذا يلاحظ أن قانون هيئة النزاهة قد حدد وبشكل واضح هدف أساسي لتشكيل الهيئة ووضع لها وسائل لبلوغه، ونجد ذلك أيضا عند العودة إلى قانون الادعاء العام العراقي النافذ نجد أنه قد حدد هدفاً مشابه له وهو من بين أهداف عدة، إذ جاء فيه يهدف هذا القانون إلى تنظيم جهاز الادعاء العام لتحقيق (حماية نظام الدولة وأمنها ومؤسساتها والحرص على الديمقراطية والمصالح العليا للشعب والحفاظ على أموال الدولة)⁽³⁾، بالإضافة لمبادئ جديدة جاء بها، مما تقدم يتبين لنا إن الحفاظ على المال العام وحمايته هو هدف رئيسي و أصيل من أهداف جهاز الادعاء العام في العراق، إذ يشترك مع هيئة النزاهة في هدفها في الحفاظ على المال العام إلا أنه يختلف عنها في الوسائل التي منحها القانون للهيئة كتشكيل جديد ولم يمنحها لجهاز الادعاء العام، رغم أن لجهاز الادعاء العام أهداف أكبر وأوسع من هيئة النزاهة⁽⁴⁾، وكذلك الحال بالنسبة لبقية الأجهزة الرقابية إذ تضطلع كل جهة

بمهام خاصة الذي حدده القانون لها فلا بد أن يكون العمل كمنظومة متكاملة من خلال التنسيق والتعاون فيما بينهم من أجل الوصول إلى الهدف الرئيسي.

الفرع الثاني : أما العلاقة بينهم في مرحلة التحري وجمع الأدلة

The second subsection : As for the relationship between them in the stage of investigation and evidence gathering

أن هيئة النزاهة تملك إجراءات خاصة خلال مرحلة التحري، لا يملكها جهاز الادعاء العام فنلاحظ ذلك في الدعوى الإخبارية والدعوى الجزائية حيث تتعامل هيئة النزاهة مع نوعين من دعاوى، إذ تقوم الهيئة وبعد ورود الأخبار أو الشكوى بتسجيله كدعوى إخبارية ابتداءً ويتوجب على محقق النزاهة أن يتمعن في هذه الدعوى ويميز فيما إذا كانت الدعوى تحتوي على نص تجريمي أي أنها تتضمن ارتكاب جريمة ما أو أنها تخص موضوعاً مدنياً أو إدارياً، فإذا تبين له أن الدعوى الإخبارية تتعلق بموضوع جزائي قام باتخاذ الإجراءات اللازمة للتحري عنها والتحقيق فيها قبل رفعها إلى محكمة التحقيق، فإذا ما أكمل القدر أُلزام من إجراءات التحقيق وتوصل إلى معرفة الفاعل وطبيعة الفعل قام برفع الدعوى إلى المحكمة، لكي يكمل إجراءات التحقيق فيها بإشراف قاضي التحقيق المختص التابع إلى مجلس القضاء الأعلى، المنسب للنظر في دعاوى الفساد⁽⁵⁾، وعندما يكون الفاعل مجهول ولا يتوصل المحقق إليه يتوجب عليه أن يرفع الدعوى للمحكمة لكي تتخذ ما تراه مناسباً بشأنها حيث ليس لها صلاحية في التصرف في الدعوى الجزائية حتى وإن كان الفاعل مجهولاً، أما دور الادعاء العام فعلى الرغم من وجود (المادة 5) من قانونه النافذ تمنحه تلك المعطيات ألا أن دوره العام معطل، فيجب تفعيله و تعزيز دوره في ميدان الدعوى الإخبارية والتحري عنها⁽¹⁾، وهذه مسألة مهمة جداً من الواقع العملي ذلك أن إحالة أي شخص إلى محكمة التحقيق المختصة لاتخاذ الإجراءات القانونية وقبل التثبت من الجريمة يترك آثاراً نفسية واجتماعية وخيمة عليه يصعب جبرها في حالة الإفراج أو البراءة الأمر الذي يجرح الهيئة والادعاء العام ويعرضها لانتقادات كبيرة خاصة وإن شخصية المتهمين عادة ما تكون لها سمعتها ووضعها الاجتماعي، فالمقصود إذاً لا يحال متهم إلا بعد التأكد من وجود إدله كافية للحالة ليقول القضاء كلمته. أما في مجال حفظ الإخبار: فنلاحظ أن قانون هيئة النزاهة قد منحها صلاحية حفظ الإخبار بصريح النص (للهيئة بقرار من رئيسها حفظ الإخبار.....).⁽⁶⁾ وأمر الحفظ هنا هو قرار إداري وليس قضائي يتضمن عدم رفع الدعوى الإخبارية للمحكمة، لعدم صلاحيتها للسير

فيها وذلك لانعدام النص التشريعي التجريمي أو لكون الدعوى الإخبارية تخص قضية مدنية أو إدارية، إذاً فهو إجراء إداري تصدره الهيئة بوصفها سلطة إدارية وليس سلطة تحقيق، ويترتب على ذلك أن أمر الحفظ لا حجية له فيجوز العدول عنه في أي لحظة وهذه المكنة متاحة لرئيس الهيئة ولو لم تتوافر أسباب جديدة، ولا يجوز الطعن بأمر الحفظ أمام أي جهة قضائية وإنما يجوز التظلم منه أمام رئيس الهيئة أو نائبه ولرئيس الهيئة حق الغاء في أي وقت دون التقيد بمدة معينة⁽¹⁾، مع انه لا تتفق مع الراي السابق وذلك لسببين: الأول هو أن التظلم ليس طعن وإنما هو إجراء من إجراءات الطعن، و الثاني هو أن المشرع الدستوري قد وضع قاعدة دستورية مقتضاها ((حظر تحصين أي عمل أو قرار أداري من الطعن)) ولما كان القانون لم يبين الجهة التي يتم الطعن أمامها بقرار حفظ الأخبار، فإن محكمة القضاء الإداري هي صاحبة الاختصاص بنظر الطعن لإلغاء القرار وفق قانون مجلس الدولة العراقي رقم 71 لسنة 2017. كما يلاحظ أيضاً بأن القانون النافذ قيد صلاحية رئيس الهيئة بحفظ الأخبار بقيد الأول أن لا يتضمن الإخبار جريمة ما، والثاني إذا ثبت لديه بالتحريات والتحقيقات الأولية عدم صحة الإخبار أو كذبه، ومن أجل عدم تعسف رئيس الهيئة في استخدام سلطته في الحفظ، فقد نص قانون الهيئة على منح قاضي التحقيق صلاحية طلب أي أخبار تم حفظه واتخاذ ما يراه مناسباً بشأنه وفقاً لإحكام القانون، وعند العودة إلى اختصاصات الادعاء العام في العراق نجد أن قانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون الادعاء العام النافذين لم يمنحا مثل هذا الحق أي (حفظ الأخبار) رغم أن قانون الادعاء العام قد نص على دور الادعاء العام خلال هذه المرحلة وأعطاه الحق بمراقبة التحريات عن الجرائم وجمع الأدلة التي تلزم للتحقيق فيها والتوصل إلى كل ما من شأنه التوصل إلى كشف معالم الجريمة⁽⁷⁾، و نحن نرى لتحقيق التكامل بين الأجهزة الرقابية في تحقيق هدفها الرئيسي فمن الضروري منح الادعاء العام هذا الحق لما له من دور في مرحلة التحري وجمع الأدلة، إذ أن ذلك يحقق له الرقابة السابقة والمعاصرة افضل من الرقابة اللاحقة، والتي قصرها المشرع هنا لقاضي التحقيق بموجب قانون هيئة النزاهة حيث أغفل الإشارة إلى دور الادعاء العام بالموضوع رغم أهميته في الرقابة على المشروعية الجزائية.

الفرع الثالث: العلاقة التعاونية بين الأجهزة المختصة بمكافحة الفساد و الجهات الرقابية الإدارية الأخرى

The third section : the cooperative relationship between the competent anti-corruption agencies and other administrative oversight bodies

لا تستطيع هيئة النزاهة ولا لجهاز الادعاء العام القيام بواجباتهم في منع الفساد ومكافحته دون الاستعانة باللجان التحقيقية التي تتشكل في الوزارات الأخرى وفق قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 والتي توصف بأنها رقابة إدارية داخلية لأنها تباشر من داخل المرفق العام، كون أن هذه اللجان تكون أقرب إلى مواطن الفساد، وأن الإجراءات التي تقوم بها بالتحقيق والتقييم والتفتيش تكون بصورة دورية، مما يسهل عليها اكتشاف الفساد الذي يصيب مؤسساتها، بالإضافة إلى أن نطاق عمل هذه اللجان غالباً ما يكون بحدود المؤسسة التي يتبعها مما يسهل عليها حصر حالات الفساد، وخصوصاً بعد الغاء قانون المفتشين العموميين⁽⁸⁾، وذلك بخلاف طبيعة هيئة النزاهة إذ لا تقوم بإجراءاتها في التحقيق بجرائم الفساد إلا اذا وصل إلى علمها أن جريمة ما قد ارتكبت ومن خلال الشكوى والإخبار، وأن نطاق عملها يمتد إلى جميع مؤسسات الدولة لذا تكون بحاجة إلى التعاون مع هذه اللجان، كما أن الإجراءات التي تقوم بها تلك اللجان محصورة بالجانب الإداري فقط، أما الجهات الإدارية ذات الاختصاصات الرقابية⁽⁹⁾ بالنسبة إلى رقابة السلطة الرئاسية فهي تتمثل في :

1. رقابة رئيس الدائرة الذي عرفه البند (ثانياً) من المادة (1) من القانون بأنه وكيل الوزارة ومن هو بدرجته من أصحاب الدرجات الخاصة ممن يديرون تشكياً معيناً والمدير العام أو أي موظف آخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون .

2. رقابة الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة .

3. رقابة مجلس الوزراء .

4. رقابة رئيس الجمهورية بالنسبة إلى موظفي رئاسة الجمهورية فقط .

وهؤلاء طبقاً لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المختصون بمسألة الموظف انضباطياً عند مخالفته واجبات وظيفته ومعاقبته بإحدى العقوبات الانضباطية الواردة في المادة(8) من القانون كل بحسب سلطته ، كما يملكون الصلاحية لإحالة الموظف المخالف على المحاكم المختصة اذا ما تبين أن فعله يشكل جريمة جنائية (المادة 24).⁽¹⁰⁾

وبالرجوع إلى التحقيق الإداري الذي يتم أجرائه وفق قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، فإذا ما توصلت اللجنة التحقيقية من خلال تحقيقها الإداري إلى أن هناك عنصرا جزائيا في الموضوع الجاري التحقيق بشأنه توجب عليها إحالة الموضوع إلى هيئة النزاهة كونها الجهة المخولة في الاستعانة بالإجراءات الجنائية ووفقا لقانون أصول المحاكمات الجزائية النافذ، مع عدم الأخلاص بحقها في رفع نتائج التحقيق الإداري إلى الوزير المعني مشفوعة بالتوصيات بفرض العقوبة الإدارية المناسبة⁽¹¹⁾، أي إن هيئة النزاهة تكمل العمل الذي بدأتها تلك اللجان التحقيقية في الوزارات الأخرى، وعليه فإنه يستوجب على اللجان التحقيقية التعاون الكامل مع هيئة النزاهة فيما تطلبه من معلومات أو وثائق أو تكليفها بأجراء التحقيق الإداري في أي جريمة من جرائم الفساد. وعلى الرغم من أن أهمية التحقيق الإداري في الدعوى الجزائية كقرينة بالإثبات قابلة لإثبات العكس وليس حجة في التحقيق الجزائي، ولكن له أثره عند تحريك الدعوى الجزائية، وطلب إجراء التحقيق الإداري ممكن أن يكون من القاضي بقرار أو الادعاء العام بناء على طلب يقدم للقاضي، أو الوزير المعني من خلال إصدار أمر بذلك، وهنا يبرز دور الادعاء العام حيث انه يستطيع أن يطلب من الممثل القانوني للوزارة المعنية بأن يجري التحقيق الإداري في قضية فساد ما دون حاجة لقرار من قاضي التحقيق، وذلك بموجب صلاحياته في التحري وجمع الأدلة وقيل تحريك الدعوى الجزائية وعدم اعتماده على قاضي التحقيق⁽¹²⁾، من خلال تفعيل نص المادة(2) من قانون الادعاء العام النافذ من خلال إصدار تعليمات من رئاسة الادعاء العام بذلك.

الفرع الرابع: العلاقة التعاونية بين الأجهزة المختصة بمكافحة الفساد وديوان الرقابة المالية

Section IV: The cooperative relationship between the competent anti-corruption agencies and the Office of Financial Supervision

ذكرنا في البداية أن نظام مكافحة الفساد في العراق نظام تكاملي يعمل من خلال تعاون الأجهزة الرقابية التي أنشأها المشرع العراقي، ولا يمكن لها أن تحقق أهدافها ما لم تتعاون فيما بينها، إذ أن لكل جهاز دور محدد بموجب القانون، وينتهي عمل كل جهاز في مرحلة ما ليبتدئ الجهاز الآخر بعمله، لذا نجد أن المشرع العراقي قد حرص على تأكيد هذا المعنى من خلال النص صراحة على هذا التعاون، إذ نص قانون هيئة النزاهة على أن (تؤدي الهيئة مرة تكتب الهيئة ومرة ثانية تكتبها الهيئات)

واجباتها في ميدان منع الفساد ومكافحته بالتعاون مع ديوان الرقابة المالية ومكاتب المفتش العام⁽¹³⁾، وقد أشار قانون هيئة النزاهة النافذ إلى آلية هذا التعاون عند قيام الديوان بمهامه في الرقابة والتدقيق على حسابات الجهات الخاضعة لرقابته والتحقق من سلامة التصرف في الأموال العامة وفاعلية تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات، فأن توصل إلى وجود جريمة ما عليه إلا أن يخبر هيئة النزاهة بها⁽¹⁴⁾، لتقوم هذه الهيئة باتخاذ الإجراءات التحقيقية المناسبة بشأن التحقيق في الدعوى باعتبارها الجهة المختصة، كما إن هيئة النزاهة وعند إجراء التحقيق في قضية فساد قد تجد أنها أمام قضية ذات طابع مالي ومحاسبي، فلها أن تطلب من ديوان الرقابة إجراء التدقيق المالي والمحاسبي بعد أن تزودهم الهيئة بكل الأوليات المطلوبة لتتمكن الأخيرة من التدقيق وإعطاء النتائج، وأعطى القانون للديوان صلاحية إجراء التحقيق الإداري في الدوائر التي لا توجد فيها مكاتب مفتشين عموميين، فإذا كانت المخالفة المالية التي تم اكتشافها من خلال ممارسة اختصاصه في التدقيق تشكل جريمة فأن القانون الزم الديوان أن يقوم بإخبار الادعاء العام أو هيئة النزاهة أو الجهة المختصة كل حسب اختصاصه، لاتخاذ الإجراءات القانونية المناسبة بشأنها⁽¹⁵⁾.

مما تقدم يتضح بأن العلاقة بين الادعاء العام هيئة النزاهة وديوان الرقابة علاقة مهمة و علاقة تكامل وتعاون بينهما ، وينبغي لتفعيلها بما يحقق حماية مشتركة للمال العام أن تكون هناك حلقة وصل بينهما باعتبارها مصدرا من مصادر الأخبار عن جرائم الفساد وإساءة استخدام السلطة.

وبذلك نخلص إلى أن هناك علاقة قانونية بين الأجهزة والجهات المختصة بمكافحة الفساد الحكومي، وقد نص عليها القانون تقوم على أساس من التعاون والتكامل لتحقيق هدفها في حماية المال العام، ولكن الوصول إلى هذا الهدف لا يتحقق بسهولة ما لم يتم تعديل التشريعات المؤسسة لهذه الأجهزة من خلال ربطها فنيا وتنسيقا بهيئة النزاهة أو بجهاز الادعاء العام، باعتبارها أهم المصادر الإخبارية لوقوع جرائم الفساد .

المطلب الثاني

The second Requirement

التداخل والتعارض بين الهيئات المختصة لمكافحة الفساد في مرحلة ما قبل المحاكمة

Overlap and conflict between the competent anti-corruption bodies in the pre-trial stage

تتطلب مكافحة الفساد بلا شك تضافر جهود جميع الهيئات و الأجهزة قضائية وتشريعية ورقابية وهذا لن يكون دون وجود آلية للتنسيق الفعال فيما بينا لتحقيق الغاية من وجودها، والا فأن تعدد الأجهزة الرقابية دون إيجاد آلية واضحة للتنسيق الفاعل بينها يجعلها غير مجدية ولا يحقق التكامل فيما بينها من اجل تحقيق الهدف الرئيسي من أنشائها. إضافة لذلك انه سيؤدي إلى التداخل والتعارض في الإجراءات الجزائية عند مواجهتها لجرائم الفساد وتنازع في الاختصاص مما يجعل وجودها مشابه لعدمها، لذي سنحاول من خلال هذا المطلب أن نوضح اهم حالات التداخل بين الهيئات المختصة لمكافحة الفساد في مرحلة التحقيق وما قبلها وذلك من خلال الفروع الثلاث الآتية :

الفرع الأول: الأشراف والمراقبة على إجراءات التحريات و التحقيقات الأولية

Section One: Supervision and control of preliminary investigations and investigations procedures

أعطى قانون الادعاء النافذ صلاحيات للادعاء العام في الأشراف والمراقبة على إجراءات التحريات والتحقيقات الأولية التي تجريها هيئة النزاهة بواسطة محققها التابعين لها⁽¹⁶⁾، حيث أن محققي الهيئة يخضعون لأشراف جهتين قضائيتين عند ممارسة مهامهم ، تتمثل الأولى بقاضي التحقيق المنسب للهيئة، والثانية بالادعاء العام، على الرغم من ذلك فإنه لا توجد لمسات واضحة لجهاز الادعاء العام بهذا الخصوص، وأن حق الإشراف والرقابة يشاركه فيه قاضي التحقيق بموجب المادة (40/ب) أصول، وهذا مما يسبب إرباكا وتداخلاً في العمل في جرائم المال العام وغيرها، ، فمن الضروري اقتصار الأشراف على أعضاء الضبط والمحققين من قبل الادعاء العام حصراً، لما له من أهمية في تفعيل دور الادعاء العام خلال هذه المرحلة ومنعا للازدواجية بالعمل.

وكذلك يلاحظ هنا أن قانون الادعاء العام العراقي لم يوضح كيف تتم المراقبة ولم يحدد ما هي الإجراءات التي له اتخاذها للتوصل إلى كشف الجريمة، مما يدل على

أن هذه النصوص التي أوردها المشرع العراقي ذات عبارات عامة مبهمة، مما يستوجب ضرورة إعادة النظر بدور الادعاء العام خلال هذه المرحلة لأعطاه المزيد من الصلاحيات، وذلك له أثر ونتائج إيجابية بالنسبة لمكافحة للجرائم عموماً وجرائم المال العام على وجه الخصوص، وتقليل الدعاوى الكيدية وضرورة إيجاد الحد الفاصل بين دوره خلال مرحلة التحري ومرحلة التحقيق الابتدائي⁽¹⁷⁾، لأن الخلط بينهما من الناحية العملية في العراق له آثار سلبية من حيث المساس بسمعة الموظف العام وكثرة الدعاوى الكيدية التي تعلق لعدم كفاية الأدلة أثناء مرحلة التحقيق أو المحاكمة.

الفرع الثاني: التعارض في مرحلة التحقيق في جرائم الفساد Subsection Two: Conflicts in the investigation stage of corruption crimes

يمكن من خلال هذا الفرع أن نبين أهم حالات التعارض من خلال:
أولاً: أن المركز القانوني للادعاء العام في الدعوى العامة هو أنه لا يُعد خصماً فيها وإنما مهمته تحقيق المشروعية الجزائية العامة وسلامة تطبيق القانون،
الجدير بالذكر أن المشرع العراقي في قانون الادعاء العام النافذ قد خرج عن الأصل الذي أشرنا إليه آنفاً بإعطاء الادعاء العام سلطة التحقيق في جرائم الفساد المالي والإداري وذلك في المادة (5/ثاني عشر) منه، حيث نصت على (يتولى الادعاء العام التحقيق في جرائم الفساد المالي والإداري وكافة الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات.....على أن تحال الدعوى خلال 24 من تاريخ توقيف المتهم إلى قاضي التحقيق)، وهذا النص منتقد للأسباب الآتية:

1- يتعارض مع المركز القانوني للادعاء العام من حيث أنه ليس خصماً في الدعوى العامة، في حين أنه وبموجب هذا النص أصبح خصماً ويفقد مبدأ الحياد، وكذلك يلاحظ بأن المشرع العراقي هنا لم يعط الادعاء العام صلاحيات قاضي التحقيق المنصوص عليها في المادة (130) أصول بشكل مطلق وقيده بإحالة الدعوى إلى قاضي التحقيق عند إصدار أمر بتوقيف المتهم وخلال 24 ساعة، وهو موقف منتقد لأن عضو الادعاء العام هو قاضي شأنه شأن قاضي التحقيق. لقد خلطت هذه المادة بين دور الادعاء العام خلال مرحلة التحري وجمع الأدلة وبين سلطة التحقيق، في حين كان على المشرع العراقي أن يفعل دوره في مجال التحري وجمع الأدلة والذي أشرنا إليه آنفاً.

2- يتبادر لنا السؤال عنا وصف التحقيق الذي سيجريه الادعاء العام هل هو التحقيق الابتدائي الذي هو من مهام قاضي التحقيق بموجب قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي أنفاذ؟ وهل سيكتفي قاضي التحقيق بتدوين الأقوال الذي تم أمام الادعاء العام أم أنه سيدونها للمرة الثانية ويبدأ إجراءات جديدة مما سينعكس سلبا على سرعة حسم القضايا وتأخير في الإجراءات .

3- فضلاً عما سبق تثار مسألة فيما إذا ما باشر مكتب الادعاء العام في الوزارة التحقيق طبقاً لصلاحيته. فإن تلك الصلاحية يمكن أن تسلب منه في أية لحظة إذا اختارت هيئة النزاهة إكمال التحقيق، والتي يرجح اختصاصها التحقيقي في (قضايا الفساد) على اختصاص الجهات التحقيقية الأخرى بموجب أحكام المادة (11/ثانيا) من قانون هيئة النزاهة. خاصة إذا فرضنا بأن التحقيقات التي يجريها مكتب الادعاء العام في الوزارة لا يمكن أن توصف بأنها تحقيقات إدارية إذ أتاح قانون الادعاء العام للمكتب صلاحية التحقيق طبقاً لأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية بما في ذلك التوقيف؟ فان ذلك يحتاج إلى معالجات واقعية تتضمن آليات واضحة للعمل وصولاً لمكافحة الفساد.(18)

4- إن هذا النص قد سحب صلاحية التحقيق في قضايا الفساد الحكومي من هيئة النزاهة وأصبح من اختصاص الادعاء العام ، رغم أنه لم يلغي صلاحياتها التي تستمدها من قانونها، حيث أن تحقيقات محققى هيئة النزاهة تتم تحت إشراف قاضي التحقيق، وهذا سوف يؤدي إلى تعارض في الاختصاصات حتماً. مما تقدم نرى أن المشرع العراقي لم يكن موفقاً في صياغته لهذه المادة، لذا ندعوا المشرع العراقي إلى إعادة النظر بهذه المادة كونها ستسبب تعارض من الناحية العملية. وعلى أن يكون النص البديل للمادة (5/ثاني عشر) هو ((الإشراف على التحقيق في جرائم الفساد المالي والإداري وكافة الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 (المعدل) طبقاً لأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 المعدل على أن يستخدم جميع الصلاحيات الممنوحة له بموجب هذا القانون)).

ثانياً : من خلال الصلاحيات التي أعطيت للادعاء العام من قبل القانون الجزائي والمتمثلة بطلب حجز الاحتياطي على أموال المتهم فوراً:

فاذا كان الفعل المسند اليه يشكل إحدى الجرائم الماسة بأمن الدولة الداخلي أو الخارجي أو يشكل جريمة واقعة على أموال الدولة وما هو في حكمها قانوناً(19)، بما في ذلك الأموال المعتبرة من الأموال العامة أو المخصصة لأغراض النفع العام، وأجاز القانون المذكور طلب الحجز وقبل تقديم الشكوى أو عند تقديمها أو

في أي مرحلة من مراحل الدعوى الجزائية ما لم يكتسب القرار الدرجة القطعية، والزم قاضي التحقيق والمحكمة بالاستجابة للطلب بل وحتى اتخاذ هذا الإجراء من دون طلب وأعطى حق تقديم الطلب بالإضافة للدعاء العام إلى الجهة الإدارية المختصة والذي يحدث من الناحية العملية التطبيقية حلول هيئة النزاهة محل الجهة الإدارية للقيام بهذا الإجراء سواء أمام قاضي التحقيق أم محكمة الجرح أم محكمة الجنائيات، وهذا الإجراء محل انتقاد لسببين الأول لأن معنى الجهة الإدارية لا يراد به هيئة النزاهة وإنما الدائرة المتضررة بواسطة ممثلها القانوني، أما الثاني هو أنه بإمكان هيئة النزاهة اللجوء للدعاء العام للاستعانة به في تقديم طلب حجز أموال المتهم خصوصا في مرحلة التحري، ويمكن إعطاء الصلاحية للدعاء العام لاتخاذ قرار الحجز الاحتياطي على أموال المتهم مباشرة لتعزيز دوره في حماية المال العام خصوصا أثناء مرحلة التحري، لذي من أجل مواجهة وسرعة اتخاذ القرارات الإجرائية في التصدي لجرائم الفساد فمن الضروري على المشرع العراقي إجراء تعديل تشريعي (للمادة/184) أصول عراقي وإعادة صياغتها بحيث تعطي الحق للدعاء العام في إيقاع الحجز مباشرة وليس عن طريق قاضي التحقيق. وبالتالي تفعيل دوره القانوني الذي أعطي اليه بموجب المادة (5/أولا، ثانيا، ثاني عشر) من قانون الادعاء العام رقم (49) لسنة 2017.

الفرع الثالث: التعارض بين الهيئات المختصة لمكافحة الفساد و الجهات الرقابية الإدارية الأخرى

The third section : the conflict between the competent anti-corruption bodies and other administrative oversight bodies

أولاً: بالرجوع إلى المادة(5/ رابع عشر) من قانون الادعاء النافذ والتي نصت على أن (يؤسس مكتب للدعاء العام المالي والإداري في الوزارات والهيئات المستقلة يمارس اختصاصه طبقاً لأحكام الفقرة (ثانياً) من هذه المادة) ، فيلاحظ أن تأسيس هذه المكاتب وأن كان خطوة متقدمة وجديدة في ميدان مكافحة الفساد الحكومي إلا أنها خطوة متقدمة لكونها تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات ، لكن حسنا فعل المشرع العراقي من خلال إلغاء الأمر ٥٧ الخاص بمكاتب المفتشين العموميين منعا للزدواجية والتأخير في حسم القضايا، وفعل محلها الدوائر القانونية في الوزارات وتعاونها مع مكاتب الادعاء العام حيث نص على ذلك التعاون في المادة (2/أ) من قانون الادعاء العام النافذ.

ثانياً: فيما يخص التحقيق الإداري المعد من قبل اللجان التحقيقية التي تتشكل في الوزارات وفق قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991، هنا يثار تساؤل حول القيمة القانونية لهذا التحقيق، هل يُعد قرينة يحتاج إلى أدلة أخرى لإدانة المتهم أو هو ملزم للقضاء من حيث وجود العنصر الجزائي من عدمه؟ وللإجابة على هذا التساؤل فإنه يجب أن نلاحظ بأن التحقيق الإداري يشكل قرينة قابلة لإثبات العكس ولا يعد ملزم للقضاء⁽²⁰⁾، وإنما يفيد للاستنباس بما جاء به من أدلة شخصية وذلك لسببين:

الأول هو لعدم إجرائها أمام القضاء وأما الثاني هو لم ينص القانون الجزائي على اعتماد التحقيق الإداري صراحة كأحد طرق الأثبات، ويمكن للقضاء الاستفادة من المستندات الرسمية التي تفيد التحقيق ضمن محتويات الملف حيث يمكن وصفها بكونها قرينة قابلة لأثبات العكس بنظر القانون، وهو نفس الشيء بالنسبة لتقارير الخبرة خصوصاً عند إجرائها من قبل مختصين⁽²¹⁾، إلا أنه يلاحظ في الواقع العملي بان موقف (مجلس القضاء الأعلى) في العراق مؤخرًا لا ينسجم مع ظاهرة انتشار الفساد المالي والإداري وضرورة تكاتف الجهود لمكافحته، واقصد بالتحديد التعميم الذي أصدره مجلس القضاء الأعلى إلى المحاكم كافة لإجراء اللازم⁽²²⁾: (بعدم اتخاذ الإجراءات من السادة قضاة التحقيق قبل إجراء التحقيق الإداري وربط الأدلة التي تدعم وجود المخالفة القانونية من عدمها) ، ويعتبر مثل هذا التعميم مخالف للقانون ومضر بالمصلحة العامة وحماية المال العام مما يستوجب الغاء للأسباب الآتية:

- 1- لقد نقل السيد رئيس مجلس القضاء الأعلى سلطة التحقيق في الجرائم من قاضي التحقيق إلى الإدارة فمن هو الأصلح وصاحب الاختصاص الذي يحدد أن هذه الفعل يتضمن العنصر الجزائي أم لا هل هي الإدارة أم القضاء؟.
- 2- أن هذا التعميم هو أبعد مدى من (المادة/136) الملغاة بالنظر لكونه يأمر جهات التحقيق المختصة بنظر قضايا النزاهة بعدم اتخاذ الإجراءات القانونية بحق الموظف ما لم تقوم الإدارة بإجراء التحقيق الإداري في حين أن المادة(136/ب) أصول الملغاة تشترط الإذن من الوزير المختص للإحالة وليس اتخاذ الإجراءات القانونية إذ من حق القضاء اعتقاله وتوقيف المتهم وكافة التدابير الأخرى بما في ذلك منعه من السفر.
- 3- يتعارض مع مبدأ استقلال القاضي إذ لا سلطة لرئيس مجلس القضاء الأعلى في توجيههم في نطاق أعمالهم التي رسمها القانون وسلطاته أدارية اشرافية فقط، وهذا بحد ذاته يعد مخالفة دستورية⁽²³⁾.

4- لقد أضاف هذا التعميم قيماً جديداً على الدعوى الجزائية الخاصة بحماية المال العام دون سند قانوني ويخالف المبادئ العامة في التشريع ومخالف لمبدأ المشروعية الذي من أحد ضمانته تدرج القواعد القانونية إذ على القاعدة الأدنى أن تحترم القاعدة الأعلى فكيف يتم تعديل قانون أصول المحاكمات بموجب توجيهات (إعمام) دون نص تشريعي فالقانون لا يعدل إلا بقانون بمستواه، إذ لم ينص قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي النافذ على التحقيق الإداري كأحد الأدلة الجزائية، وإنما أشار إلى ذلك في القرائن القضائية التي تدعم أدلة أخرى. (24)

5- يتعارض مع مبدأ الحياد الذي هو ضمانات من ضمانات التحقيق حيث أصبح رئيس الدائرة أو الوزير المختص هو الخصم والحكم. (25)

مما تقدم من أسباب نجد أن مثل هذا التعميم يتعارض مع المصلحة العامة التي تقتضي سرعة الإجراءات في مكافحة جرائم الفساد وحماية المال العام ويستوجب إعادة النظر فيه وإلغاء هذا القيد.

الخاتمة (Conclusion)

بعد أن انتهينا من هذا البحث في ((التداخل والتكامل بين الهيئات المختصة لمكافحة الفساد والجهات الرقابية الأخرى)) لابد لنا من الوقوف على أهم النتائج والتوصيات التي تمخضت عنها، على النحو الآتي:

أولا - النتائج:

1. أن المواجهة الإجرائية لمكافحة الفساد في مرحلة ما قبل المحاكمة تتطلب تفعيل العلاقة القانونية بين الأجهزة المختصة في مكافحة الفساد والجهات الرقابية الأخرى، وقد نص عليها القانون تقوم على أساس من التعاون والتكامل لتحقيق هدفها في حماية المال العام، ولكن الوصول إلى هذا الهدف لا يتحقق بسهولة ما لم يتم تعديل التشريعات المؤسسة لهذه الأجهزة من خلال ربطها فنيا وتنسيقا بهيأة النزاهة و جهاز الادعاء العام، باعتبارهما أهم المصادر الإخبارية لوقوع جرائم الفساد سواء كانت هذه الأجهزة ذات طابع تشريعي أو قضائي أو تنفيذي، وعليه من الضروري تفعيل دور هيئة النزاهة و الادعاء العام في حماية المال العام يتحقق من خلال هذا الربط الفني ومن خلال إعادة النظر بالمنظومة القانونية لمكافحة الفساد في العراق بحيث يكون لهيأة النزاهة و جهاز الادعاء العام الدور المركزي في تسيير واتخاذ الإجراءات القانونية ابتداء من الأخبار أو وصول العلم بالجريمة اليهما، بأي وسيلة كانت وحتى إقامة الدعوى الجزائية وإيقاع العقاب بالجاني تنفيذا للإرادة المجتمع واسترداد الأموال العامة وأعادتها لخزينة الدولة، على الرغم من أن البعض يرى أن تعدد الأجهزة الرقابية يعد مانعا من قيام المؤسسات الأخرى من ممارسة دورها في الأخبار عن الجرائم.
2. ان تعدد هذه الأجهزة لا يشكل مانعاً من قيام المؤسسات الأخرى من ممارسة دورها في الإبصار عن المخالفات او جرائم الفساد، كون أن القانون يلزم أي موظف في تلك الأجهزة الرقابية بأن يخبر عن الجرائم التي تحصل في مقر عمله على وفق المادة (48) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي النافذ، وبذلك يكون قد أوفى التزاما فرضه القانون بموجب وظيفته التي يؤديها، ومن ثم فإن تعدد الأجهزة الرقابية لا يعدم الدور في الإبصار لسائر الموظفين أو المكلفين بخدمة عامة في مكافحة جرائم الفساد الوظيفي.
3. في هذا الجو المتداخل وفي ظل الظروف السياسية التي يعيشها العراق، وجدنا أن محاولات مكافحة الفساد فشلت لسببين: الأول التداخل بين الجهات السياسية والجهات القضائية، والسبب الثاني متابعة القضايا المشتبه بها بشكل عام دون التفاصيل، فالمجتمع ينتظر الحل في كيفية التي يتم بها فصل الوضع السياسي

عن الوضع القضائي في العراق بمكافحة الفساد، ثم كيفه متابعة القضايا التي تحول حولها الشبهات بشكل تفصيلي، حيث إن الحكومات المتعاقبة والهيئات المعنية بمكافحة الفساد لم تتجح بمكافحة الفساد بشكل قطعي وبشكل إجرائي.

4. كشف لنا هذه الدراسة عن مدي خطورة الفساد في المجتمع وأنه أصبح آفة تعاني منها كافة المجتمعات بلا استثناء ولها عظيم الأثر على إعاقاة حركة التنمية في المجتمعات ولهذا كان من الضروري الوقوف على قدم وساق لمواجهة هذه الظاهرة التي استشرت في كافة مؤسسات الدولة مما دفع الى تكاتف الجهود حتي جاءت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد وعددت صور الفساد وآليات مكافحته، وباعتبار أن العراق من الدول المصدقة على الاتفاقية وعليه الالتزام بأحكامها وهو ما تبين لنا بالفعل فالمشروع العراقي تناول معظم صور الفساد بالإضافة إلى انه افرد العديد من القوانين الخاصة للعديد من الهيئات لمكافحة الفساد من اجل دعم وتعزيز دورها، وكذلك أجراء تعديل لكثير من القوانين التي تواجه الفساد منها تعديل قانون الادعاء العام رقم 47 لسنة 2017 ، ونص الدستور على استقلال السلطة القضائية، الأمر الذي يوضح التزام العراق بالكثير من أحكام الاتفاقية.

التوصيات:

في هذه الدراسة المتواضعة، وفضلا عما ورد في ثناياها من شروح وتعليقات، فأنا نخلص إلى العديد من التوصيات التي نراها ضرورية وملحة لغرض مواجهة الفساد ومكافحته وهي على النحو الآتي:

1. الدراسة والتقييم الدوري لقوانين التي تواجه الفساد وعقوباته، والتأكد من مدى فاعليتها في تحقيق أهدافها، ومن ثم تعديلها وفق متغيرات الأزمان والأحداث.
2. ندعوا المشرع العراقي إلى إعادة النظر في المادة(5/ثاني عشر) كونها ستسبب تعارض من الناحية العملية. وعلى أن يكون النص البديل للمادة هو ((الأشراف على التحقيق في جرائم الفساد المالي والإداري وكافة الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 (المعدل) طبقا لأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 المعدل على أن يستخدم جميع الصلاحيات الممنوحة له بموجب هذا القانون)).
3. أن قضية مكافحة جرائم الفساد في أي مجتمع، لا يمكن بحال أن تكون فقط قضية معالجة التشريعات أو الأطر القانونية أو التنظيمية أو الاعتماد على جهة مختصة بمكافحة الفساد كهيئة النزاهة، دون أن تكون قضية تنمية اجتماعية واقتصادية وثقافية، وفي سبيل مكافحتها يجب أن تتشابك وتتظافر في معالجتها كل الفئات والمؤسسات الفاعلة في الدولة، وحينما يتعلق الأمر بقضايا ومشكلات المجتمع الكبرى، فإنه لن يجدي في إصلاحها جهد للحكومة وحدها مهما عظم، أو رغبة مجردة لدى المواطن وحده مهما صدقت، فهي قضية أيمان بمستقبل هذا البلد الذي ينوء بالعديد من المشكلات في شتى مجالات الحياة، وتحتاج إلى نية وارادة حقيقية وصادقة لدى جميع الأطراف من جهة، وعمل مدروس ودؤوب من جهة أخرى.
4. في اطار الدور التكاملي بين عمل الأجهزة الرقابية من اجل تحقيق الهدف الرئيسي من أنشائها، فمن الضروري تبني آلية التعاون بين تلك الأجهزة لما لها من أهمية في زيادة التنسيق الفعال وتوحيد الجهود واختصار الوقت في إجراءات التحقيق وعدم إرهاق محققي هيئة النزاهة ومحاكم التحقيق المختصة بعشرات المآت القضايا التي تغلق نتيجة عدم وجود ادله كافية لإحالتها إلى محاكم الموضوع، فيشكل مجلس عمل مشترك بين هيئات مكافحة الفساد وبشكل دوري ومستمر، وخصوصا هيئة النزاهة و هيئة الادعاء العام وديوان الرقابة المالية، لتنسيق أعمال تلك الهيئات فيما بينها وتبادل المعلومات والخبرات الفنية والوصول لجهود مشتركة في مجال الرقابة ومكافحة الفساد، وتتولى اللجنة رفع توصيات فيما يخص رسم السياسات المشتركة في هذا الخصوص، وكذلك تشكيل ورش عمل لتعزيز اطر التعاون في المجال الرقابي.

الهوامش: (Footnotes)

- (1) اعتمدت اتفاقية مكافحة الفساد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في 31 أكتوبر 2003 بالقرار رقم 4/58 وتم فتح باب التوقيع عليها بالمكسيك وبعد ذلك في مقر الأمم المتحدة في مدينة نيويورك وتم التوقيع عليها من قبل (140) دولة وفي 1 يناير 2015 وأصبحت تشمل (174) دولة عضو في الأمم المتحدة بما فيها جزر كوك وفلسطين والاتحاد الأوربي ومن بين الدول الأعضاء (22) دولة وقعت ولكن لم تصادق عليها وتعد هذه الاتفاقية أول صك دولي ملزم قانونا لمكافحة الفساد وتضم الاتفاقية (71) مادة مقسمة إلى (8 فصول)، وتهدف إلى منع الفساد وتجريم بعض التصرفات وتعزيز أنفاذ القانون والتعاون القضائي الدولي وتوفير آليات قانونية فعالة لاسترداد الموجودات والمساعدات التقنية وتبادل المعلومات واليات لتنفيذ الاتفاقية وقد انضم العراق اليها وصادق عليها بالقانون رقم 35 لسنة 2007، للمزيد ينظر: تفاصيل أكثر عن هذه الاتفاقية المنشورة على موقع الأنترنت [tps://ar.wikipedia.org/wiki](https://ar.wikipedia.org/wiki) (تاريخ الزيارة 2020/11/26).
- (2) أكدت المادة (3) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011 النافذ على نفس الأهداف التي جاء بها القانون النظامي الملحق بالأمر 55 لسنة 2004 الملغي، والتي حيث نصت على أنه (تعمل الهيئة على المساهمة في منع الفساد ومكافحته، واعتماد الشفافية في إدارة شؤون الحكم على جميع المستويات).
- (3) ينظر: المادة 2/ من قانون الادعاء العام العراقي النافذ رقم 49 لسنة 2017.
- (4) ومن عوامل ضعف جهاز الادعاء العام التي أشرنا لها سابقا من حيث أن القانون لم يحصر إقامة الدعوى الجزائية به وإنما جعله أحد جهات تحريكها، ولم يعطه وسائل وقائية لمنع الجريمة تلك التي أعطاها لهيئة النزاهة، مثل الكشف عن الذمم المالية لكبار موظفي الدولة، ولائحة السلوك الوظيفي لموظفي الدولة عامة في ضوء اتفاقية مكافحة الفساد، كما لم يمنح الجهاز الحق بإعداد مشروعات القوانين التي تتعلق بالسياسة الجنائية في الجرائم عامة وجرائم المال العام خاصة، وأن دوره يبرز بعد وقوع الجريمة، وأغلب الجهات الرقابية الزمها القانون بمفاتحة وأخبار هيئة النزاهة عند وقوع جرائم الفساد أو اكتشافها رغم أن قانون الادعاء العام العراقي النافذ لديه نفس الإلزام بصريح نص م/9). د. سعيد حسب الله عبد الله: شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، مطابع دار الحكمة، الموصل، 1990، ص121-122.
- (5) إبراهيم حميد كامل: الاختصاص الجنائي لهيئة النزاهة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2017، ص246.
- (6) نصت المادة (5/ثانيا) من قانون الادعاء العام العراقي النافذ رقم 49 لسنة 2017 على : (مراقبة التحريات عن الجرائم وجمع الادلة التي تلزم بالتحقيق فيها واتخاذ كل من شأنه التوصل الى كشف معالم الجريمة) .
- (7) نصت المادة (13/أولا) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 على : (للهيئة بقرار من رئيسها حفظ الإخبارات ، دون عرضها على قاضي التحقيق المختص ، اذا وجدها لا تتضمن جريمة ما ، أو اذا ثبت لديه بالتحريات والتحقيقات الأولية عدم صحة الأخبار أو كذبه).

- (8) أعطى القانون النظامي للهيئة صلاحية إصدار تعليمات استلام مزاعم الفساد التي صدرت في (2008/10/1) عن مكتب رئيس هيئة النزاهة، حيث بينت كيفية حفظ الدعوى الإخبارية نصت (لا تحفظ الدعوى الإخبارية إلا بأمر من رئيس الهيئة إذا كان ذا خلفية قضائية.....) ولكن يلاحظ بعد أن الغي القانون النظامي بصدور قانون رقم 30 لسنة 2011 لم تلغى تعليمات استلام مزاعم الفساد حيث هذا لا يمنع من قيام الهيئة بالاسترشاد بالإجراءات التي وضعتها تلك التعليمات. للمزيد ينظر: إبراهيم حميد كامل: الاختصاص الجنائي لهيئة النزاهة ، مصدر سابق، ص248 وما بعدها.
- (9) نصت الفقرة ثانيا من المادة 13 من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011 النافذ على : (قاضي التحقيق طلب أي أخبار حُفظ وفقا لأحكام البند (أولاً) من هذه المادة، واتخاذ ما يراه مناسباً بشأنه، وفقاً لأحكام القانون).
- (10) تم حل مكاتب المفتشين العموميين بموجب قانون رقم (24) لسنة 2019 حيث تم بموجب هذا القانون إلغاء امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (57) لسنة 2004 و المنشور على جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4560) .
- (11) د. علي احمد حسن: ورقة عمل بعنوان _ اليات مكافحة الفساد _ مقدمة إلى الندوة العلمية المنظمة من المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية في بيروت للفترة من 17 - 19 2017/7/.
- (12) اذا ظهر للوزير أو رئيس الدائرة أو الموظف المخول من الوزير أو مجلس الانضباط العام أن في فعل الموظف المحال الى التحقيق او في محتويات التهمة جرماً نشأ من وظيفة او ارتكبه بصفته الرسمية فتجب إحالته الى المحاكم المختصة .
- (13) كوثر حزم سلطان: امتيازات الموظف العام وأثرها في زيادة فاعلية الإدارة - دراسة مقارنة رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، 2000، ص 139.
- (14) نصت المادة (9/أولاً) من قانون الادعاء العام العراقي النافذ رقم 49 لسنة 2017 على : (تلتزم الجهات القائمة بالتحقيق أخبار الادعاء العام بالجنايات والجنح فور العلم بها وعلى دوائر الدولة اخباره في الحال بحدوث أي جنائية او جنحة تتعلق بالحق العام).
1. نصت المادة (21 /أولاً) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 على : (تؤدي الهيئة واجباتها في ميدان منع الفساد و مكافحته بالتعاون مع ديوان الرقابة المالية ومكاتب المفتشين العاميين).
2. نصت المادة (21 /رابعاً) من القانون ذاته على : (يتخذ المفتش العام ما يلزم بشأن تقارير الديوان ، ويجري التحري والتحقيق الإداري اللازم فيما يودعه الديوان اليه ، ويقدم نتائج ذلك الى الوزير المعني او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ، وعليه أخبار الهيئة او الجهات التحقيقية المناسبة بكل ما يعد جريمة وفق أحكام القوانين النافذة) .
- (15) نصت المادة 16 من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 النافذ على : (يلتزم الديوان بأخبار الادعاء العام أو هيئة النزاهة أو الجهات التحقيقية المختصة كل حسب اختصاصه لكل مخالفة مالية يكتشفها اذا ما شكلت جريمة).
- (16) نصت المادة (5/ثانيا) من قانون الادعاء العام العراقي النافذ رقم 49 لسنة 2017 على : (مراقبة التحريات عن الجرائم وجمع الأدلة التي تلزم بالتحقيق فيها واتخاذ كل من شأنه التوصل إلى كشف معالم الجريمة).

(17) إن قانون أصول المحاكمات الجزائية النافذ لم يقر هذه التفرقة، ولكن نلاحظ أن القانون قد ميز بوضوح بين هاتين المرحلتين عندما سمى الكتاب الثاني منه بـ((التحري عن الجرائم وجمع الأدلة والتحقيق الابتدائي)) فخصص الباب الأول منه لأعضاء الضبط القضائي تسمية لهم وتحديد مهامهم في مرحلة التحري وجمع الأدلة ثم جاء وخصص الباب الرابع للتحقيق الابتدائي، إن موضوع التحري وجمع الأدلة قبل تحريك الدعوى الجزائية، حيث انه في العراق فأن هذا الدور يبرز بعد تحريك الدعوى الجزائية. ينظر: د. فخري عبد الرزاق الحديثي: شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، مكتبة القانونية، بغداد، 2019، ص 173-174.

(18) القاضي عامر حسن شنته: تعدد الأجهزة الرقابية (بيروقراطية الزير)، مقال منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس القضاء الأعلى وعلى الرابط التالي <https://www.hjc.iq/view.3787/> تاريخ الزيارة 2020/11/29.

(19) المواد (185، 184، 186) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي النافذ.
(20) فقد أصدرت محكمة جنايات المثني- بصفتها التمييزية- قراراً تضمن (....) وجد إنه غير صحيح ومخالف للقانون حيث كان على قاضي التحقيق ربط التحقيق الإداري الخاص بالمتهمين المذكورين، كما كان على قاضي التحقيق تدوين ملحق لأقوال الممثل القانوني لمحافظة المثني حول طلب الشكوى ضد المتهمين من عدمه، عليه قررت المحكمة نقض القرار المميز وإعادة القضية إلى محكمة التحقيق لإتباع ما تقدم) القرار المرقم 1428 / ت / 2012 في 2012/9/7 ، غير منشور.

(21) د. فخري عبد الرزاق صليبي الحديثي: شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، مصدر سابق، ص 390-396. وكذلك عماد حسن مهوال الفتلاوي، قاضي التحقيق في العراق اختصاصاته في قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم 23 لسنة 1971، ط 1، 2015، ص 198.

(22) ينظر: أعمام مجلس القضاء الأعلى في العراق ذي العدد 889 /مكتب /2015 في 2015/12/29. وأكدت رئاسة هيئة الأشراف القضائي في مجلس القضاء الأعلى مؤخرا على وجوب الالتزام به وذلك بموجب كتابها بالعدد 1121/دراسات/2017 في 2017/2/27 الموجه إلى جميع رئاسات محاكم الاستئناف.

(23) نصت المادة (87) من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 على : (السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر أحكامها وفقا للقانون) ونصت المادة (88) من الدستور ذاته على : (القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة).

(24) ومن قرارات قاضي التحقيق بهذا الخصوص غلق التحقيق بسبب عدم المصادقة على التحقيق الإداري: تدور وقائع الدعوى حول [ورود مخالفات مالية مشخصة من ديوان الرقابة المالية لدى إحدى الجهات الحكومية التي عززت بطلب الشكوى من الممثل القانوني للجهة المتضررة والمقصورية التي حددها التحقيق الإداري لبعض الموظفين غير أن محضر اللجنة التحقيقية لم يصادق عليه الوزير، وعلى ضوء مجريات التحقيق قامت الجهة الإدارية بإعادة التحقيق مرة ثانية واكتفى التحقيق الجديد بالتوصية بتوجيه الدوائر لمعالجة المخالفات المشابهة مستقبلا وان المخالفات موضوع الدعوى تم معالجتها]، قرار محكمة التحقيق المختصة

بقضايا النزاهة المؤرخ في 2015/5/17، قرار غير منشور، يتبين من ذلك أن قاضي التحقيق قد وضع التحقيق الإداري الثاني المصدق عليه من الوزير في جهة والأدلة المتبقية (تقرير الديوان، شكوى الممثل القانوني، التحقيق الإداري غير المصادق عليه) في جهة أخرى وهذه الأدلة على الرغم من قيمتها فقد تلاشت بقرار القاضي بخلق الدعوى .

(25) وفي قرار لقاضي التحقيق بهذا الخصوص: قرر رفض الشكوى وخلق التحقيق نهائياً، الأ أن قراره نقض حيث تبين انه غير صحيح ومخالف للقانون كونه لم يجر التحقيق الإداري الأصولي، ولم يبين الممثل القانوني هل يوجد هدر بالمال العام من عدمه ، وعند وجوده بيان من هو المسبب لذلك الضرر، وعلى ضوء ذلك نقض القرار وتم إعادة الأوراق الى محكمتها لتنفيذ ما ورد اعلاه، قرار الهيئة التمييزية في محكمة الجنايات، عدد 1775/ت/3/2010 في 2010/9/21، غير منشور. يتضح لنا قصور في عمل قاضي التحقيق الذي أثبتته محكمة الموضوع ذاته، وأيضا يدل على اسبقية التحقيق الإداري وأهميته للحكم على المتهم بارتكابه للجريمة وتحويله لهيأة النزاهة من عدمه.

قائمة المراجع (Reference)

أولاً: الكتب القانونية

- i. إبراهيم حميد كامل: الاختصاص الجنائي لهيأة النزاهة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2017.
- ii. فخري عبد الرزاق صُلبلي الحديثي: شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، مكتبة القانونية، بغداد، 2019.
- iii. سعيد حسب الله عبد الله: شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، مطابع دار الحكمة، الموصل، 1990.
- iv. كوثر حزم سلطان: امتيازات الموظف العام وأثرها في زيادة فاعلية الإدارة - دراسة مقارنة رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، 2000.
- v. علي احمد حسن: ورقة عمل بعنوان _ليات مكافحة الفساد_ مقدمة إلى الندوة العلمية المنظمة من المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية في بيروت للفترة من 17 - 19 /2017/.
- vi. عماد حسن مهوال الفتلاوي: قاضي التحقيق في العراق اختصاصاته في قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم 23 لسنة 1971، ط 1، 2015.

ثانياً: الدساتير والقوانين العراقية:

- i. قانون أصول المحاكمات الجزائية النافذ رقم 23 لسنة 1971.
- ii. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991.
- iii. الدستور العراقي النافذ لسنة 2005.
- iv. قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011 النافذ.
- v. قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 النافذ.
- vi. قانون الادعاء العام العراقي النافذ رقم 49 لسنة 2017.

ثالثاً: مراجع الأترنيت:

- i. اتفاقية مكافحة الفساد للأمم المتحدة في 31 أكتوبر 2003: تفاصيل اكثر عن هذه الاتفاقية المنشورة على موقع الأترنيت ([tps://ar.wikipedia.org/wiki](https://ar.wikipedia.org/wiki)) (تاريخ الزيارة 2020/11/26).
- ii. القاضي عامر حسن شنته: تعدد الأجهزة الرقابية (بيروقراطية الزير)، مقال منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس القضاء الأعلى وعلى الرابط التالي <https://www.hjc.iq/view/3787>. تاريخ الزيارة 2020/11/29.

رابعاً: قرارات المحاكم

- i. قرار محكمة جنابات المثني- بصفتها التمييزية- المرقم 1428 / ت / 2012 في 2012/9/7.
- ii. قرار الهيئة التمييزية في محكمة الجنابات، المرقم 1775/ت/2010/3 في 2010/9/21.