

دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد

بحث مقدم من قبل

القانوني

إحسان علي عبد الحسين

هيئة النزاهة

دائرة الشؤون القانونية/ قسم البحوث والدراسات

المقدمة

الفساد ظاهرة اجتماعية قديمة، وهي تنتشر حديثاً، ولاسيما في العراق والوطن العربي، بفعل عدم خضوع السلطات السياسية والإدارية لقوانين واضحة وضوابط معلنة تمكن من ممارسة الرقابة عليها، أو بسبب جهل المواطن أو خوفه، أو بسبب انعدام حرية التعبير، أو لأسباب متعددة أخرى، وإذا كان امتلاك السلطة يدفع أصحابها الى استغلالها في غير الغايات التي منحت لهم من اجلها، ومن ثم ممارسة أشكال من الفساد الإداري والمالي، وإذا علمنا ان الفساد له تكلفة اجتماعية واقتصادية باهظة، وإنه يعمل على تأخير عملية التنمية وتحقيق الازدهار للشعوب، ويقوض بناء الديمقراطية، ويقلص مجال دولة القانون والمؤسسات، فإن محاربته تصبح مسألة اجتماعية شاملة تمس جميع القطاعات وتضم الوسائل الممكنة كافة.

وانطلاقاً من هذه الفكرة توجه بحثنا هذا إلى دراسة مسؤولية السلطات الرسمية في الدولة وما لها من دور دستوري وقانوني في مقارعة أشكال الفساد، وكذلك هيكلية هذه السلطات داخل الدولة وما تتمتع به من استقلالية وأهمية في دورها الرقابي الذي تمارسه على كافة مرافق الدولة، لضمان امتثالها للقانون وإرادة الشعب وإشراك المواطن في عملية اتخاذ القرار من خلال ممثليه، وبعبارة أخرى ضرورة وجود حكم ديمقراطي، وما يدعمه من وجود مجلس تشريعي منتخب بطريقة نزيهة ويملك الوسائل القانونية التي تمنحه حق المبادرة في التشريع ومراقبة الحكومة في تدبيرها الشأن العام. ويكتمل هذا البناء بوجود نظام قضائي مستقل قادر على تأدية دوره كاملاً في إحقاق الحق ومعاقبة المخالفين، وأن يتوفر لهذا النظام القضائي ما يكفل استقلاله، ويحمي أركانه من أي تدخل من خارج نطاق القضاء. وإضافة الى كل ذلك فإن الحكومة يجب ان يتجه عملها نحو تعزيز الشفافية داخل المؤسسات العامة ونشر ثقافة مكافحة الفساد وتوطيد الأخلاق والنزاهة داخل المرافق العامة الوطنية والمحلية، وإقرار وسائل مساءلة المسؤولين

الإداريين العاملين فيها، ويتحقق هذا كله من خلال إنشاء المؤسسات الرقابية المستقلة، مثل ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة ومكاتب المفتشون العموميون.

وتوجهنا لدراسة هذا البحث من خلال تقسيمه على مبحثين، تناولنا في المبحث الأول التعريف بمصطلحات البحث، ويتوزع هذا المبحث على مطلبين يتجه المطلب الأول إلى تعريف الرقابة لغةً واصطلاحاً، أما المطلب الثاني فهو يتناول تعريف الفساد لغةً واصطلاحاً. أما المبحث الثاني فقد اختص بدور الأجهزة الرقابية، وقسمناه إلى مطالبٍ ثلاثة، تناولنا في المطلب الأول الدور الرقابي للسلطة التشريعية، وفي المطلب الثاني الدور الرقابي للسلطة القضائية، أما المطلب الثالث فقد بحثنا فيه دور أجهزة مكافحة الفساد، ووزعناه على ثلاثة فروع تناولنا في الفرع الأول ديوان الرقابة المالية، وفي الفرع الثاني هيئة النزاهة، وفي الفرع الثالث المفتشون العموميون.

المبحث الأول

التعريف بمصطلحات المبحث

من الأساسيات المهمة لفهم أي موضوع البحث في المعاني اللغوية للمصطلحات الأساسية المستخدمة في الموضوع، وهي الخطوة الأولى لفهم أوسع لموضوع البحث، وعلى هذا الأساس فرقنا هذا المبحث إلى مطلبين بحثنا في الأول المعنى اللغوي والاصطلاحي لكلمة الرقابة، وبحثنا في الثاني المعنى اللغوي والاصطلاحي لكلمة الفساد.

المطلب الأول

الرقابة لغة واصطلاحاً

الرقابة اسمٌ مصدره رَقَبَ رُقُوباً و رُقُوباً و رَقَابَةً و رُقْبَاناً و رُقْبَةً و رُقْبَةً ومعناها حرسه أو انتظره أو حاذره. وتراقبنا أي راقبنا كل منهما الآخر. والرقبة هي الحراسة والتحفظ، والرقيب وجمعه رُقَبَاء: وهو الحارس فيقال ((هو رقيب نفسه)) أي ينتقد أعماله فلا يدع سبيلاً للناس إلى لومه. والمرقبة جمعها مَرَقِب: هي الموضع المرتفع يعلوه الرقيب^١.

١) لويس معلوف، المنجد في اللغة، بيروت، دار المشرق، ط ٣٥، ١٩٩٦م، ص ٢٧٤.

وكذلك يقال الرقيب: هو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء، وفي الحديث (ارقبوا محمداً في أهل بيته) أي إحتفظوا بهم، وفي الحديث (ما من نبي إلا أُعطيَ سبعة نجباء رقباء) أي حَفَظَته يكونون معه.^١

وأيضاً الرقيب: هو الموكل بالضرب. ورقيب القِداح: هو الأمين على الضرب.^٢

والرقابة في إطار الوظيفة العامة هي وسيلة يمكن بواسطتها التأكد من مدى تحقق الأهداف بكفاية وفاعلية بالوقت المحدد، وكذلك يُراد بها توجيه سلوك الموظفين عن طريق وضع الأطر والضوابط المنظمة للتعامل وتحديد قواعد السلوك الواجب اتباعها ومعاقبة من يخالفها.

أو هي الإجراءات والنظم التي تهدف إلي ضمان التزام السلطة التنفيذية في الحدود التي رسمتها لها السلطة التشريعية وعدم الخروج عنها.

كما تعني الرقابة الإشراف والمراجعة من سلطة أعلى بقصد معرفة كيفية سير الأعمال ومراجعتها وفقاً للخطط الموضوعية.^٣

ومن هذا التعريفات نرى أن عملية الرقابة تتضمن أمرين هما :

١ . التحقق من مدى إنجاز الأهداف المرسومة وفقاً للخطط الموضوعية.

٢ . التحقق من صحة التصرفات الإدارية أثناء التنفيذ

٣ . التحقق من مشروعية الأعمال الإدارية التي تمت

أثناء التنفيذ.^٤

١ (الإمام العلامة أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور المصري، لسان العرب، المجلد الأول، دار صادر و دار بيروت، بيروت، ١٣٨٨هـ - ١٩٦٨م، فصل الرأء باب الباء، ص ٤٢٤.

٢ (المرجع السابق، ص ٤٢٤.

٣ (د : جمال الدين عويسات ، مبادئ الإدارة ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، ٢٠٠٣

٢ (الإدارة الإسلامية للدكتور أدهم / ٢٩٦.

٤. الكشف عن المعوقات التي قد تقف إزاء تحقيق الأهداف وتذليلها وتقويم ما قد يكون هناك من انحرافات.

مراحل الرقابة الإدارية

تتكون عملية الرقابة الإدارية من الخطوات الرئيسية التالية :

١ - وضع المعيار أو الهدف :

ويقصد به وضع معايير موضوعية لقياس الإنجازات التي تحقق وتعتبر عن أهداف التنظيم ، وهذه المعايير توضع على أساس تحديد كمية العمل المطلوب إنجازها والمستوى النوعي لها والزمن اللازم لأدائها ويجب أن تكون هذه المعدلات واضحة ومفهومة ..

٢- قياس الأداء الفعلي مقابل المعايير :

أي مقارنة النتائج المحققة بالمعدلات الموضوعية سلفا للأداء أي تقييم للإنجاز بعد أداء العمل .

٣ - تصحيح الأخطاء والانحرافات :

ويقصد بها إبراز الأخطاء والانحرافات التي تسفر عنها عملية قياس الأعمال السابقة ، فإذا ظهر من مقارنة النتائج المتحققة بالمعدلات الموضوعية أن هناك اختلافا فهنا يجب إتخاذ الإجراء التصحيحي .

المطلب الثاني

الأساسية في العمل الإداري

الفساد نقيض الصلاح^١، وفسدَ وفسدَ: فسَاداً وفسُوداً ضد أصلح وكذلك فسَدَ وأفسدَ: ضد أصلحه، وفسدَ القوم: أساء إليهم ففسدُوا عليه. والفساد اصطلاحاً هو اللهو واللعب، واخذ المال ظلماً^٢، والمفسدة جمعها مفسد: هي مصدر الفساد أو سببه وهي خلاف المصلحة. و الإستفساد خلاف الاستصلاح^٣.

أما الفساد اصطلاحاً فهو يكتنف بين ثناياه معانٍ عدة إلا أن ما يهمننا منها هو الفساد الإداري الذي يتعلق بالوظيفة العامة، ولم نجد لهذا المصطلح اتجاه ثابت في التعريف به حيث اختلف الخبراء والمختصين والجهات المختصة من المنظمات الحكومية وغير الحكومية في إعطاء تعريف لظاهرة الفساد ولذلك أجتهد الكثير منهم في تعريف الفساد فقد عرفته منظمة الشفافية الدولية التي تأسست في عام ١٩٩٣ على أنه (سوء استخدام الوظيفة في القطاع العام من أجل تحقيق مكاسب شخصية)

وقد عرفه القانون اليمني في قانون رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٦ الذي بموجبه تم إنشاء الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد بأنه (إستغلال الوظيفة العامة للحصول على مصالح خاصة سواء كان ذلك بمخالفة القانون أو أستغلاله أو بأستغلال الصلاحيات الممنوحة) .

أما القانون الكويتي وهو مقترح قانون فقد أورد تعريفاً للفساد في المادة الأولى منه فقال الفساد (أستغلال الوظيفة العامة للحصول على مصالح خاصة سواء كان ذلك بمخالفة القانون أو أستغلاله أو بأستغلال الصلاحيات الممنوحة له) في حين اتجهت قوانين اخرى الى وضع مفهوم الفساد ضمن نصوص تجرимиية تنص عليها ضمن قانون مختص بكافة الفساد او منصوص عليها في قوانين اخرى مثل قانون العقوبات، ومنها القانون الجزائري في المادة (٢) منه حيث نص على ما يأتي: ((يقصد في مفهوم هذا القانون بما يأتي:

١ (ابن منظور : لسان العرب، المرجع السابق، ص ٣٣٥.

٢ (لويس معلوف، المنجد في اللغة، المرجع السابق، ص ٥٨٣.

٣ (ابن منظور: المرجع السابق، ص ٣٣٥.

أ- الفساد: كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون.)

وكذلك فعل القانون الأردني رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦ الذي بموجبه تم إنشاء هيئة مكافحة الفساد حيث نص في المادة (٥) منه على:

يعتبر فساداً لغايات هذا القانون ما يلي:

أ- الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة الواردة في قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته

ب- الجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته.

ج- الجرائم الاقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية رقم (١١) لسنة ١٩٩٣ وتعديلاته.

د- كل فعل، أو امتناع، يؤدي إلى المساس بالأموال العامة.

هـ- إساءة استعمال السلطة خلافاً لاحكام القانون.

و- قبول الوساطة والمحسوبية التي تلغي حقاً أو تحقق باطلاً.

ز- جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعنى بمكافحة الفساد وانضمت إليها المملكة.

و كان هذا مذهب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣ وكذلك

الأمر ذاته اتجه إليه (الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤) الخاص بتشكيل مفوضية النزاهة في العراق.

ونرجح أسهل تعريف للفساد اتفق عليه البرلمانين هو (إساءة استخدام

المنصب العام، من اجل تحقيق مكاسب شخصية، او لتحقيق مصلحة لشخص او جماعة ما بسبب الولاء لهم او لكسب ولائهم).^١

١ (دليل البرلماني في مواجهة الفساد، منشورات الائتلاف من اجل النزاهة والمسائلة- أمان، ط١،

٢٠٠٦، ص٣.

وكذلك يعتبر الفساد بمثابة شارع ثنائي الاتجاه يتضمن القطاعين العام والخاص.

المبحث الثاني

الأجهزة الرقابية

نظام الرقابة الادارية له جذور تاريخية واسلامية، وعرفت الرقابة في عهد الرسول ﷺ ثابت في كتب الحديث ومنها تصحيحه وتقويمه للاجراءات الادارية حينما استعمل رسول الله ﷺ رجلا على صدقات بني سليم يدعى بن اللتبية فلما جاء حاسبه قال هذا مالكم وهذا هدية فقال رسول الله ﷺ فهلا جلست في بيت أبيك وأمك حتى تأتيك هديتك إن كنت صادقا'..)

وتطورت الاجهزة الرقابية في العصر الحديث واخذت تشمل مؤسسات مختلفة في الدولة منها التشريعية والتنفيذية وكذلك القضائية، اختص بعضها بدور

الرقابة على اجهزة الدولة ومكافحة ما يمكن ان يعتريه من حالات فساد، وكان البعض الآخر من الاجهزة الرقابية يمارس بعض صلاحيات الرقابة اضافةً إلى اختصاصات اخرى غير رقابية، إلا ان جميع هذه الاجهزة تهدف الى غاية موحدة وهي ضمان سير اداء الوظيفة العامة ومرافق الدولة بشفافية ونزاهة بعيداً عن الانحدار الى هاوية الفساد وقلة الكفاءة في مرافق الوظيفة العامة.

وبحثنا في دور هذه الاجهزة الرقابية من خلال تقسيم هذا المبحث الى ثلاث مطالب بحثنا في الاول منها الدور الرقابي للسلطة التشريعية وتناولنا في الثاني الدور الرقابي للسلطة القضائية وانتقلنا في المبحث الثالث الى دور أجهزة مكافحة الفساد.

المطلب الأول

الدور الرقابي للسلطة التشريعية

يشكل دور مجلس النواب والبرلمانيين في تعزيز قيم النزاهة والشفافية والمساءلة عنصراً مهماً في اطار تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة، فالبرلمانات هي إحدى الدعامات الأساسية في أي نظام نزاهة، حيث أنها تشكل جسراً ما بين الشعب والحكومة. ويفترض بالبرلمانات ان تلعب دوراً مهماً في إخضاع الحكومة لمساءلة الناس عن طريق ممثلي الشعب المعبرين عن ارادته^١.

وقد تطرقت المواد (٥ و ١٣) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى مسألة المشاركة المجتمعية وتعزيز سيادة القانون ومبادئ الديمقراطية. وعليه فإن المشاركة وتعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهام الناس فيها لا

(١) النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، اعداد: أ. عبير مصلح، ط١، ٢٠٠٧، الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة-أمان، ص ١٢٠.

تتأتى إلا من خلال تعزيز العملية الديمقراطية التي تتجلى بالانتخابات البرلمانية والمحلية وانتخابات مؤسسات المجتمع المدني، والتداول السلمي والدوري للسلطة وتشجيع تعدد الأحزاب السياسية، ومشاركتها في الحكم، وتعزيز دور القانون الذي يحكم العملية الانتخابية والرقابة القضائية على الانتخابات والرقابة المالية على تمويل الأحزاب السياسية وتمويل الحملات الانتخابية، وتجريم الأفعال التي من شأنها المساس بنزاهة وشفافية العملية الانتخابية، و ضمان استقلال وحيادية الجهة التي تشرف على العملية الانتخابية.^١

لذا يتبين أن اعتماد المعايير أعلاه وجعلها الحجر الأساس في بناء الدولة يسهم بدايةً وبدور فاعل في التأسيس لدولة المؤسسات التي تلبى المعايير النموذجية المطلوبة في تأسيس الدولة الحديثة، بحيث تكون قواعد هذه الدولة وقياداتها أول من يعتمد مكافحة الفساد والانحراف الوظيفي.

وعموماً فإن صلاحيات السلطة التشريعية تنفصل الى دورين، يتمثل الأول بالمصادقة على التشريعات وقرارها، أما الدور الثاني فهو الرقابة على اداء واعمال السلطة التنفيذية، واستعمال ادوات التشريع والمساءلة لممارسة هذين الدورين وفقاً للصلاحيات الدستورية لمجلس النواب.

أولاً: التشريع

نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٦١) منه على:

(يختص مجلس النواب بما يأتي:

أولاً: تشريع القوانين الاتحادية. ...

رابعاً: تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بقانون

يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب.)

١ (السياسات والتشريعات الفلسطينية في مكافحة الفساد، اعداد: أ. علي ابو دياك و أ. ناصر الرئيس، ط١،

٢٠٠٨، الإنتلاف من اجل النزاهة والمساءلة- امان، ص ٤٩.

ان صلاحية التشريع التي يتميز بها مجلس النواب تتطوي على سبيلين، الأول هو سن او تشريع قوانين لم تكن موجودة ابتداءً، تسعى الى التصدي لمواضيع معينة يختص بها هذا القانون.

أما السبيل الثاني من صلاحية التشريع فهو تعديل القوانين النافذة، بما يتلائم مع الحاجات والمستجدات الاجتماعية، وجعلها ذات فاعلية اكثر في معالجة ما تحكمه من قضايا.

ومن خلال هذه الصلاحيات يكون للمجلس التشريعي الدور الأقوى والاهم في مقارعة الفساد الإداري من خلال تنظيم وسن قوانين تتصدى لموضوع الفساد الإداري وتترصد لكل ما يستجد من اشكال فساد بالمكافحة من خلال سن القوانين او تعديلها.

وينتهز الباحث هذه الفرصة لأثارة موضوع عظيم الأهمية ويحمل بين طياته ما يؤمن مكافحة الفساد في الدولة العراقية ويحقق ما عجز عنه النظام القانوني الحالي، وهو مشروع قانون مكافحة الفساد المعد من قبل رئيس هيئة النزاهة القاضي رحيم العكيلي، جاء هذا المشروع مستلهماً آخر ما توصلت اليه العقول القانونية ونهاية ما بلغته القلوب التشريعية الصحيحة في العالم ذلك ان مشروع هذا القانون استلهم الاحكام والقواعد الخاصة بمكافحة الفساد المالي والاداري التي تضمنتها اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد بواسطة خبراء من اغلب دول العالم ممن كان حذقا وماهرا في ايجاد كل مغاليق باب الفساد تلك الافة وهذه العاهة التي كانت محل اهتمام دولي بحيث تنادى اصحاب الاختصاص في هذه المسألة لبلوغ اعلى درجات معالجة هذه الافة التي سرت في الدول وخاصة دول العالم الثالث ومنها العراق^١.

وهنا يبرز دور مجلس النواب الذي ومع الأسف لم يبذل جهداً يرتقي والجهود التي بذلت لاعداد مشروع هذا القانون، ولم يرى هذا القانون النور حتى

(١) طارق حرب، في هيئة النزاهة.. مشروع قانون جديد لمكافحة الفساد، مقالة منشورة في جريدة الصباح العراقية، آفاق استراتيجية.

اليوم، بسبب عدم اقراره من قبل المجلس على الرغم من ان مشروع القانون الجديد قد اعتمد على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣ التي دخلت حيز التنفيذ سنة ٢٠٠٤ بعد مصادقة عدد كبير من الدول عليها نحو ما اشترطت الاتفاقية وهذه الاتفاقية صادق عليها مجلس النواب بالقانون رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٧ حيث اعتبرت الاتفاقية جزءا من القانون العراقي وبما ان الاتفاقية الزمت الدول الاعضاء بما فيها العراق اصدار قوانين لتنفيذها لذلك تولت هيئة النزاهة بشخص رئيسها القاضي رحيم العكلي اعداد مشروع هذا القانون مع ادخال الاحكام التي توافق القانون والواقع العراقي بشكل دقيق بحيث يحقق مقصد هذه الاتفاقية في ايجاد السبل لمكافحة الفساد في تحقيق هدف المواطن العراقي في وجود قواعد لبلوغ اعلى درجات النزاهة بما يؤمن خدمة البلاد ونيل الخير للعباد، وهذا يعني ان مشروع قانون جاء انفاذا "تتفيذا" للالتزامات الدولية اولا وللالتزامات الوطنية.

لذا فإننا ندعو مجلس النواب ومجلس الوزراء ومجلس الرئاسة، والتي ستباشر مهامها للدورة الانتخابية الجديدة الى الاسراع في اقرار هذا القانون وتشريعه؛ لما فيه من العلاج الناجع والوقاية العظيمة والأحكام القانونية الحديثة التي تكافح كافة مظاهر الفساد وتوفر الوقاية؛ مما قد يظهر من مظاهر جديدة للفساد، وسوف يكون تشريع هذا القانون من اهم الانجازات التي يمكن لمجلس نيابي انجازها وتصف في مصاف اعظم الانجازات الوطنية والخدمية، في مقارعة الفساد.

أما في مجال تعديل القوانين النافذة، وهو لا يقل أهمية من مجال سن القوانين من حيث تأثيره في مكافحة الفساد، فيتطلب من مجلس النواب المتابعة المستمرة للنصوص القانونية التي قد تكون أحيانا وسيلة من وسائل الفساد حينما تعبر عن وجهة نظر الأنظمة الدكتاتورية، والاسراع الى تغيير هذه النصوص بما يتلائم مع حملة مكافحة الفساد الاداري في البلد، ورفد المصلحين بالقوانين التي تيسر انجازاتهم الاصلاحية، وتسد الطريق على المفسدين الذين يتخفون خلف بعض النصوص القانونية غير المقبولة منطقياً، ومثالها وجود نص المادة ١٣٦/ب

من قانون الأصول الجزائية فهي مثال واضح على مساهمة القانون في نشر الفساد ، إذ يتحصن الموظفون المفسدون خلف نص الفقرة (ب) من المادة (١٣٦) من قانون أصول المحاكمات الجزائية، ويمنعون القضاء من أن يطالهم أو يحاسبهم، تحت ذريعة عدم إعطاء الإذن من قبل الوزير المختص لغرض الإحالة إلى المحاكم المختصة . خصوصا بعد أن سارت حملة مكافحة الفساد الإداري في العراق، بخطوات متسارعة، حيث تم إجراء التحقيق مع أعداد كبيرة من الموظفين المتهمين بالقيام بإعمال تخل بواجبات الوظيفة أو الثقة المالية أو جرائم اختلاس وسواها من الجرائم التي تقع تحت طائلة المساءلة القانونية والمختصة بها هيئة النزاهة. فقد ظهر عائق بوجه إكمال المحاكم لإعمالها المتصلة بالموظفين المتهمين بالجرائم المتعلقة بالفساد الإداري والمالي، المتمثل بإعادة العمل بالمادة ١٣٦/ب من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل، حينما أصدرت الحكومة المؤقتة برئاسة الدكتور أياد علاوي الأمر رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٥، وبتوقيع نائب رئيس الوزراء في حينه الدكتور برهم صالح الذي قضى بإعادة العمل بتلك المادة التي تستوجب (إستحصال إذن الوزير عند إحالة الموظف على المحاكمة في جريمة ارتكبت أثناء تأدية وظيفته الرسمية أو بسببها إلا بأذن من الوزير التابع له) مما قيد المحاكم من الاستمرار في إجراءاتها القانونية حيث امتنع الكثير من الوزراء من منح الإذن بإحالة بعض الموظفين إلى المحاكم وكانت هذه الصلاحية تمارس بشكل انتقائي فتعطى للبعض وتمنع عن البعض الآخر، وهذا مثال يدل على ان موضوع القانون يمثل أحيانا عامل مساعد في نشر الفساد^١.

ثانياً: الرقابة

لأن الفساد يترعرع في الخفاء، ولأن السرية وحجب المعلومات وعدم إتاحة الفرصة للمواطنين من الاطلاع عليها تجلب معها إمكانية انتشار الفساد

(١) القاضي سالم روضان الموسوي، بحث بعنوان دور مجلس النواب في مكافحة الفساد من خلال التشريع، ص ٥-٦.

وسوء الإدارة؛ يلزم إذاً أن تكون الحكومة منفتحة وشفافة في أعمالها ومستعدة للمحاسبة من قبل السلطة التشريعية.

لما تقدم ذكره نجد أن المحاسبة البرلمانية تتبوأ مركزاً جوهرياً في الرقابة على الأعمال الحكومية، وهي تشمل المحاسبة عن السياسات وغيرها من الأفعال والقرارات السياسية، وكذلك المحاسبة الإدارية عن إدارة وتوجيه البرامج والخدمات العامة، والمحاسبة المالية عن إنفاق الأموال العامة. ومن خلال هذه الوظيفة الخاصة بالمحاسبة، تتسنى لمجلس النواب القدرة الفضلى على معرفة مواطن الفساد والقضاء عليها، وإصرار مجلس النواب على تلقي تقارير دورية عن أعمال الحكومة من الوزارات مباشرة وتقارير دورية وخاصة من ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة يساعده على القيام بدوره في معرفة ما يجري من أعمال المؤسسات العامة.

كذلك نلاحظ أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد نص في المادة (٦١) منه على:

(يختص مجلس النواب بما يأتي: ...

ثانياً: الرقابة على أداء السلطة التنفيذية...)

وكذلك نظمت الفقرات سادسا وسابعا وثامنا من ذات المادة (٦١) الأحكام والآليات الخاصة بمنح الصلاحيات لمجلس النواب لمساءلة رئيس الجمهورية أو إعفائه من منصبه، وكذلك مساءلة رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء وسحب الثقة عنهم، وفقا لضوابط وأحكام اقرها الدستور. وهذه الصلاحيات جميعها تصب في محيط الدور الرقابي للبرلمان على السلطة التنفيذية من أعلى منصب وظيفي فيها حتى أدنى وظيفة.

المساءلة

تمثل المساءلة مفهوماً برز بوصفه جزءاً من الاهتمام المتجدد بالإدارة بشكل عام وتحقيق مطلب الأمانة في الإدارة بشكل خاص، وهذا المفهوم يعني في الواقع

المحاسبة عن المخرجات أو النتائج المتوقعة من الأشخاص والأجهزة بل والحكومة ككل.

وعرفت المساءلة بتعريفات عدة ومنها عرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على انها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتعريف واجباتهم والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول (بعض) المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش.

على الرغم من تعدد التعريفات للمساءلة إلا ان ما يستخلص منها هو ان مفهوم المساءلة يدور حول حق ذوي العلاقة في الحصول على المعلومات اللازمة عن أعمال المسؤولين فيما يتعلق بإدارة مصالحها ، ومطالبتهم بتقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وواجباتهم في إدارة مواردهم ، وكيفية تعامل المسؤولين مع الانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو الخداع أو الغش ، وذلك من أجل التأكد من مطابقة أعمال هؤلاء المسؤولين مع أسس الديمقراطية القائمة على الوضوح وحق ذوي العلاقة في المعرفة بأعمال المسؤولين والعدل والمساواة ومدى اتفاق أعمالهم مع قوانين وظائفهم ومهامهم حتى تصل لتطبيق مضمون النزاهة ليكتسب هؤلاء المسؤولين الشرعية والدعم المقدم من ذوي العلاقة التي تضمن استمرارهم في أعمالهم وتمتعهم بحقوقهم^١ .

والمساءلة إحدى أدوات الرقابة التي بحوزة مجلس النواب العراقي وفقاً لنص المادة(٦١) التي تنص على صلاحيات مجلس النواب ومنها الفقرة (سادسا) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥م والتي تنص على (مساءلة رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبب، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب

١ (مفهوم الشفافية والمساءلة ودور الأجهزة العليا للرقابة، بحث منشور على الموقع الالكتروني للجنة

الشعبية العامة لجهاز المراجعة المالية في ليبيا،

<http://www.libyansai.gov.ly/modules/publisher/item.php?itemid=٩>

والمساءلة هنا هي مطابقة لما ذكر أعلاه، موجهة لرئيس الجمهورية المطالب بتقديم التوضيحات والإجابات اللازمة لأعضاء المجلس، إلا أن الدستور قد اشترط لهذه المساءلة تقديم طلب مسبب، دون تحديد الجهة مقدمة الطلب، وبالتالي يمكن أن يُقدم هذا الطلب من قبل احد أعضاء المجلس النيابي، ويوافق عليه الأغلبية المطلقة (نصف زائد واحد) لعدد أعضاء مجلس النواب وهي أغلبية عدد الاعضاء الحاضرين وهذا ما أستقر عليه قضاء المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المرقم (٢٣/اتحادية/٢٠٠٧) في ٢١/١٠/٢٠٠٧. وكذلك قرارها (٢٧/اتحادية/٢٠٠٩) في ١١/٨/٢٠٠٩.

وكذلك تنص المادة (٦١) سابقة الذكر في الفقرة (سابعاً) منها على:

(أ- لعضو مجلس النواب أن يوجه الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء، اسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم، ولكل منهم الاجابة عن اسئلة الاعضاء، وللسائل وحده حق التعقيب على الاجابة.

ب - يجوز لخمسة وعشرين عضواً في الاقل من اعضاء مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة، لاستيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء، او احدى الوزارات، ويقدم الى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء او الوزراء موعداً للحضور امام مجلس النواب لمناقشته.)

تطرقت الفقرة السابقة في القسم (أ) الى حق عضو مجلس النواب في طرح الاسئلة على رئيس مجلس الوزراء او الوزراء، في مواضيع تتعلق باختصاصاتهم، إلا ان هذه الفقرة ترد عليها ملاحظة وهي:

إن نص الفقرة يعطي الحق لرئيس مجلس الوزراء او الوزراء بالاجابة عن اسئلة اعضاء مجلس النواب (ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الاعضاء)، والحقيقة ان الإجابة عن الأسئلة ليست حق وإنما يفترض ان تكون واجب ملزم، وفقاً لصلاحيات مجلس النواب الرقابية وفقاً للفقرة (ثانياً) من ذات المادة.

اما القسم (ب) من الفقرة اعلاه فهو يوسع من مفهوم مساءلة رئيس مجلس الوزراء والوزراء اكثر من القسم (أ) من خلال السماح لكل الاعضاء في مجلس

النواب بمناقشة رئيس مجلس الوزراء والوزراء حول السياسات والاداء الحكومي، والتعقيب على اجاباتهم، إلا أن هذه المسألة قد نُظمت ضمن آلية نص عليها الدستور وهي أن يطرح موضوع عام للمناقشة ويقدم من قبل خمسة وعشرين عضواً على الأقل من اعضاء المجلس الى رئيس مجلس النواب، الذي يقوم بدوره بمخاطبة مجلس الوزراء ليحدد الاخير موعداً للحضور امام مجلس النواب لمناقشة الموضوع.

وهنا ترد ملاحظة على الآلية المتبعة لمساءلة مجلس الوزراء، وهي:

إن نص المادة قد اوكل الى رئيس الوزراء او الوزراء مهمة تحديد موعد للحضور امام مجلس النواب، إلا أن النص لم يحدد سقفاً زمنياً لموعد الجلسة، أي مثلاً في غضون اسبوع بعد تقديم الطلب الى رئيس المجلس. وهو ما قد ينسحب بالتالي الى تباطؤ متعمد من قبل الوزير او رئيس الوزراء للماطلة في حضور الجلسة، او تهميشها^١. ورغم ان المادة (٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب قد اضافة عبارة (مع تحديد سقف زمني) إلا ان هذه العبارة غير كافية بحد ذاتها بدون تحديد مدة زمنية معينة ضمن النص وبالاستدوار.

الاستجواب

تعددت التعريفات الفقهية للاستجواب باعتباره إجراء من إجراءات الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، وباستقراء مجموعة من هذه التعريفات آثرنا اختيار اكثر التعريفات اكتمالاً واقربها الى الشمول لمفهوم الاستجواب في دلالته الاصطلاحية، وهو (حق عضو البرلمان في اتهام الحكومة ومساءلتها في مجموعها او محاسبة أحد اعضاءها عن تجاوزات او اخطاء معينة تم ارتكابها أو حدوثها يثبتها مقدم الاستجواب أمام البرلمان بالوقائع والمستندات وجميع الأدلة الثبوتية لينتهي من ذلك الى فتح باب المناقشة أمام المجلس النيابي بهدف تحريك

١) شبلي ملاط، دليل الدستور العراقي، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٧٣.

المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو احد الوزراء وذلك كله بعد سماع دفاع الحكومة عن هذه الاتهامات.^١

والاستجواب من اخطر الوسائل الرقابية الممنوحة لاعضاء المجلس التشريعي للرقابة على تصرفات الحكومة، لذا اهتمت الدساتير في تنظيم احكامه وتحديد آلياته، وقد عمدت اغلب دساتير العالم إلى إحاطة اللجوء الى هذه الوسيلة بجملة اجراءات لضمان عدم انحراف هذه الاداة عن غايتها، أو توظيفها في اتجاهات غير صحيحة، وعموما فإن الاستجواب له اهداف ومقاصد نستعرضها بصورة موجزة:

١- **محاسبة الحكومة أو احد اعضاءها:** أي مساءلة الحكومة عن كيفية تصرفها فيما عهد اليها من سلطة في المسائل الخاصة او المسائل العامة، وذلك يكون بسبب ملاحظات حول اوضاع سيئة في العمل التنفيذي تستوجب المساءلة.

٢- **توضيح سياسة الحكومة امام الرأي العام:** يسهم الاستجواب بما يتيح من فرصة لعرض البيانات والادلة التي تؤيد وجهة نظر مقدمه، وكذلك تسمح لباقي الاعضاء حق الاشتراك في المناقشة وسماع ردود الحكومة واجاباتها، في الدفاع عن سياسة الحكومة واجراءاتها.

٣- **تحريك المسؤولية السياسية:** يقصد بالمسؤولية السياسية حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة كلها او من احد اعضاءها، ويعد طرح موضوع الثقة هذا من أهم أهداف الاستجواب، فهو الوسيلة البرلمانية لإثارة موضوع طرح الثقة من الحكومة. فالاستجواب يهدف الى كشف مخالفة من المخالفات السياسية أمام مجلس النواب، وإزاء هذه المخالفة قد لا يتوانى المجلس التشريعي عن سحب الثقة من الحكومة او الوزير المختص، وقد تعد الحكومة او الوزير بالإصلاح اللازم مع استمرار الرقابة الموضوعية من قبل المجلس التشريعي.

(١) د. جلال بنداري، مفهوم الاستجواب ومقاصده، بحث منشور على الشبكة المعلوماتية (الانترنت)، ص ٥.

ونصت المادة (٦١) في الفقرة (سابعاً) القسم - ج - على (لعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسةٍ وعشرين عضواً، توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء، لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل ضمن اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تقديمه)

حددت هذه المادة آلية معينة لأعتماد اداة الاستجواب الرقابية، في ممارسة الصلاحيات الرقابية على عمل الحكومة، ونظرا لخطورة هذه الوسيلة الرقابية كما ذكرنا سابقاً، فقد احاطها الدستور بمجموعة من الاحكام لضمان عدم انحراف استخدامها، فاشتراط الدستور لاستجواب الوزارة ما يأتي:

١- موافقة خمسةٍ وعشرين عضواً من اعضاء مجلس النواب.
٢- أن تكون الاستجوابات تنضوي تحت مواضيع تتعلق باختصاصات رئيس الوزراء او الوزير حسب شخص المائل للاستجواب، دون ان تدخل ضمن مواضيع ومصالح خاصة^١.

٣- لا تبدأ جلسات الاستجواب والمناقشة إلا بعد سبعة أيام على اقل تقدير من تقديمه، لإعطاء الوزير المعني فرصة التحضير للرد على الاستجواب، وجمع الوثائق والمستندات التي تؤكد رأيه وتحميه وتحمي الحكومة من سحب الثقة^٢.

وهنا يثار تساؤل: لماذا يشترط الدستور (الأغلبية المطلقة+ طلب مسبب) في حالة مساءلة رئيس الجمهورية، بينما استجواب رئيس الوزراء (وهو اشد خطورة من المساءلة) لا يحتاج اكثر من (٢٥) عضواً من أعضاء مجلس النواب؟! رغم ان واقع الأمر يثبت أن اختصاصات رئيس الوزراء هي أوسع واشد خطورة من تلك الممنوحة لرئيس الجمهورية، بل أن الوزارة عموماً هي بمثابة العمود الفقري للبلد. لما تقدم يرى الباحث ضرورة زيادة النصاب القانوني اللازم للموافقة على استدعاء رئيس الوزراء للاستجواب والمساءلة، خصوصاً أن خمسةٍ وعشرين عضواً يمكن أن يكون عدد لأعضاء يمثلون كياناً واحداً وقد يهدف

(١) د. جلال بنداري، المرجع السابق، ص ٦.

(٢) نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، منظمة الشفافية الدولية، المركز اللبناني للدراسات، ص ٥٣.

هذا الكيان إلى إزاحة الحكومة عن السلطة لأسباب قد لا تكون موضوعية وتتعلق بمصالح سياسية خاصة بهذا الكيان أو ذاك.

سحب الثقة

هي اخر وسيلة يلجأ اليها مجلس النواب بعد بذل الجهود في المساءلة والاستجواب، و سحب الثقة قد يكون من الوزارة بأكملها او من احد الوزراء.

وعموماً فإن مجلس النواب بعد الانتهاء من الاستجواب واقتناعه بما ورد فيه وعدم اقتناعه بما ورد في رد الحكومة، يوجه المجلس اللوم الى الحكومة وقد يؤدي هذا اللوم الى سحب الثقة من الحكومة.

ولخطورة هذه العملية ينص الدستور على اجراءات مهمة لضمان قانونية ونزاهة وموضوعية قرار سحب الثقة من الحكومة.

وحدد دستور جمهورية العراق حالات محددة يمكن فيها لمجلس النواب اعفاء رئيس الجمهورية من منصبه او حجب الثقة عن رئيس مجلس الوزراء او الوزراء وفقا للمواد التالية:

نصت المادة (٦١) الفقرة (سادسا) القسم(ب) على: (إعفاء رئيس الجمهورية، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا، في إحدى الحالات الآتية:

١- الحنث في اليمين الدستورية.

٢- انتهاك الدستور.

٣- الخيانة العظمى.)

نصت هذه المادة على ثلاث شروط اساسية تتطلب توافرها مجتمعة؛ لكي يكون بالامكان اعفاء رئيس الجمهورية من منصبه، وهذه الشروط كالآتي:

١- ان يتم التصويت على الاعفاء بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس (اكثر من نصف عدد الاعضاء جميعاً)

٢- أن يدان عضو مجلس الرئاسة من قبل المحكمة الاتحادية العليا، بقرار بات.

٣- أن يدان من قبل المحكمة المذكورة عن احدى الجرائم التالية:

أ- الحنث في يمين دستورية.

ب- انتهاك الدستور.

ت- الخيانة العظمى.

وفي هذه المادة نسجل ملاحظتين: الأولى أن نص المادة (٦١) الفقرة (سادسا) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ سابقة الذكر قد تطرقت لاعفاء رئيس الجمهورية فقط دون أي ذكر لنوابه، إلا أن نص المادة (٦٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب قد استبدل عبارة (رئيس الجمهورية) بعبارة (احد اعضاء مجلس الرئاسة) وهو قد جاء موفقاً في هذا المورد. وكان الاجدر ان يذكر في الدستور.

أما الملاحظة الثانية فهي اشتراط "الاجلبية المطلقة" من قبل مجلس النواب لاعفاء رئيس الجمهورية من منصبه بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا، وهو ما يتناقض مع نص المادة ٩٤ من هذا الدستور التي تنص على (قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة). وبما ان رئيس الجمهورية هو جزء من السلطة التنفيذية فيستوجب أن تكون قرارات المحكمة الاتحادية ملزمة له، وهو خاضع لها، دون حاجة للتصويت من قبل مجلس النواب.

كذلك نصت المادة (٦١) الفقرة (ثامناً) القسم (أ) (لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء، بالأغلبية المطلقة، ويُعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير الا بناءً على رغبته، او طلب موقع من خمسين عضواً، اثر مناقشة استجوابٍ موجهٍ اليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب الا بعد سبعة أيام في الأقل من تأريخ تقديمه.)

ونص القسم (هـ) من نفس الفقرة السابقة على (لمجلس النواب، حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء، وله إعفاؤهم بالأغلبية المطلقة)

تتعلق أحكام المواد أعلاه بالوزراء فقط دون رئيس مجلس الوزراء، وكذلك برؤساء الهيئات المستقلة ممن هم بدرجة وزير والذين تسري عليهم نفس الأحكام السارية على الوزراء من حيث الاستجواب والإعفاء من المنصب، واشترطت هذه المادة لسحب الثقة عن الوزير ما يأتي:

١- أن يكون طرح موضوع سحب الثقة مقديماً من قبل الوزير نفسه، أو من قبل خمسين عضواً من أعضاء مجلس النواب بعد استجواب موجه إلى الوزير ثبت فيه تقصيره.

٢- أن يتم التصويت على حجب الثقة عن الوزير بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين في الجلسة، وفقاً لرأي المحكمة الاتحادية العليا^١.

٣- أن يصدر المجلس قراره بسحب الثقة عن الوزير بعد مرور سبعة أيام على الأقل من تاريخ تقديم طلب سحب الثقة.

ونصت المادة (٦١) الفقرة (ثامناً) القسم (ب) على

(١) لرئيس الجمهورية، تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

٢- لمجلس النواب، بناءً على طلب خمس (٥/١) أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء، وبعد سبعة أيام في الأقل من تقديم الطلب.

٣- يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

ونظمت المواد أعلاه صلاحيات مجلس النواب في سحب الثقة من

رئيس مجلس الوزراء وفقاً لضوابط نصت عليها هذه المواد، وهي:

(١) (٢٧/اتحادية/٢٠٠٩) في ١١/٨/٢٠٠٩.

- ١- ان يقدم الطلب من قبل مجلس الرئاسة الى مجلس النواب لحجب الثقة عن رئيس الوزراء ، وفقا لما نصت عليه المادة (٦٤) الفقرة (اولا) من النظام الداخلي لمجلس النواب. أو ان يقدم الطلب من قبل خمس (٥/١) عدد الاعضاء في مجلس النواب.
- ٢- في حالة تقديم الطلب من قبل خمس اعضاء مجلس النواب، يجب ان يكون هذا الطلب مسبقاً باستجواب موجه الى رئيس مجلس الوزراء.
- ٣- أن يتم التصويت على سحب الثقة عن رئيس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب وليس الحاضرين منهم فقط.
- ٤- أن يصدر المجلس قراره بسحب الثقة عن رئيس مجلس الوزراء بعد مرور سبعة ايام على الاقل من تاريخ تقديم طلب سحب الثقة.

المطلب الثاني

المحور الرابع السلطة القضائية

في الأنظمة الديمقراطية تتمتع السلطة القضائية بخصائص تميزها عن غيرها من السلطات، بحيث يكون للقضاء دور جوهري في مسعى هذه الانظمة في مكافحة الفساد من خلال جوهر مفهوم القضاء وما يحتمله من مبادئ سامية وما يفترضه من نزاهة وموضوعية في الأشخاص المكلفين بالقضاء، حيث ان

السلطات الدستورية في هذه الأنظمة تكون مسؤولة امام الشعب بصورة اساسية، في حين إن السلطة القضائية تكون مسؤولة امام قيم سامية وامام معايير النزاهة والموضوعية.

وفي الاصطلاح فان كلمة القضاء تعني فض الخصومات والمنازعات على وجه مخصوص وعرفه بعض الفقهاء بأنه قول ملزم يصدر عن ولاية عامة^١، أما وظيفته فإنها تكمن في العملية القضائية، التي هي مقياس منطقي، مقدمته الكبرى النص التشريعي ومقدمته الصغرى الواقعة محل الخصومة والنزاع، ونتيجة الحكم الذي يصدره القاضي^٢.

ويمارس القضاء دوره الاساسي في مكافحة الفساد من خلال مفهومين اساسيين، الأول هو استقلالية القضاء، والثاني هو القضاء المزدوج:

أولاً: استقلالية القضاء

يحتل القضاء المستقل والنزيه والعاقل مكاناً مركزياً في المسعى الرامي الى تحقيق حكومة مسؤولة ونزيهة ومنفتحة. وكما هو معروف فإن القضاء له مهمة أساسية تتمثل بإصدار أحكام قضائية لضمان تطبيق القوانين النافذة، وإحقاق العدل بين الأفراد، فإذا كان للقضاء ان يؤدي دوره الدستوري في الرقابة على تنفيذ القوانين سواء من الأفراد او الحكومة، والتحقق من مدى مراعاة الحكومة للمعايير التي تم اعتمادها من قبل المجلس التشريعي عند سنه القوانين، وكذلك الرقابة على دستورية قراراتها وإجراءاتها، كان لزاماً ان يكون هذا القضاء مستقلاً عن السلطتين التنفيذية والتشريعية^٣، على أساس مبدأ (الفصل بين السلطات)، وطبيعة عمل القضاء تقتضي ان تكون السلطة التي تمارس القضاء تتسم بالاستقلال والحياد وهو جوهر العمل بمبدأ الفصل بين السلطات، واستقلال السلطة القضائية عن بقية السلطات يعتبر حجر الزاوية في

١ (ضياء شيت خطاب، فن القضاء، مركز البحوث القانونية - ص ١٣.

٢ (ضياء شيت خطاب - مرجع سابق - ص ١٧.

٣ (نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، مرجع سابق، ص ٦٧.

في أي نظام ديمقراطي حر، لذا نقول إن استقلال القضاء هو الضمان الحقيقي لتمكين القضاء من النهوض بواجباته في إصدار الأحكام القضائية بحق المفسدين المحالين إلى القضاء بقضايا الفساد الوظيفي، فيصدر القضاء أحكامه وفقاً لما تنص عليه القوانين وما تقتضيه مبادئ العدالة من دون تأثير عليه من أي جهة حكومية.

ويذهب شراح القانون إلى تحديد معنى "استقلال القضاء" وفقاً لمفهومين الأول شخصي والثاني موضوعي:

المفهوم الشخصي

يقصد بهذا المفهوم، توفير الاستقلال للقضاة كأشخاص وعدم وضعهم تحت رهبة أي سلطة من السلطات الحاكمة وإن يكون خضوعهم لسلطان القانون فقط، ولتحقيق ذلك حرصت الدساتير على احاطة القضاء ببعض الضمانات التي من شأنها تحقيق ذلك الهدف ومنها ما ورد في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٨٨) منه حيث نصت على (القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة)

وكذلك نصت المادة (٩٨) من الدستور على (يحضر على القاضي وعضو الادعاء العام ما يأتي:

أولاً: الجمع بين الوظيفة القضائية والوظيفتين التشريعية والتنفيذية، واي عمل اخر.

ثانياً: الانتماء الى أي حزب او منظمة سياسية، او العمل في أي نشاط سياسي) ويلزم توفير قدر من الضمانات الوظيفية لهم بما يكفل استقلالهم وعلى وجه الخصوص تجاه السلطة التنفيذية، كجعل اختيار القضاة للوظيفة بيد السلطة القضائية، وتوفير الحماية القضائية للقضاة، للنأي بهم عن التهم الكيدية من السلطة التنفيذية، وعدم جواز عزلهم بقرار السلطة التنفيذية، لعدم إعطائها فرصة للتدخل والضغط بالاتجاه الذي ترغب فيه، ويترك الأمر إلى السلطة القضائية نفسها، كما

يعني المفهوم الشخصي عدم مسؤولية القاضي تأديبياً أو مدنياً عن الأخطاء التي تصدر منه أثناء تأدية عمله، إلا إذا وصلت لحد الخطأ الجسيم أو الغش، وذلك لتتوفر له حرية الاجتهاد في إصدار الأحكام وإبداء الآراء ولمنع الدعاوى الكيدية ضد القاضي بالإضافة إلى عدم جعل ترقية القاضي أو راتبه بيد السلطة التنفيذية أو التشريعية، وإنما بيد السلطة القضائية حصراً، من أجل توفير الحصانة له من التأثير على حياديته، كما إن ذلك سيوفر الحياد السياسي للقاضي، من أجل إبعاده عن أي تأثير لمصالح حزبية أو فئوية أو سواها.

المفهوم الموضوعي

يقصد به استقلال سلطة القضاء كسلطة وكيان عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، وعدم السماح لأي جهة بإعطاء أوامر أو تعليمات أو اقتراحات للسلطة القضائية تتعلق بتنظيم السلطة، كما يعني عدم المساس بالاختصاص الأصلي للقضاء، وهو الفصل في المنازعات بتحويل الاختصاص في الفصل لجهات أخرى كالمحاكم الاستثنائية، أو المجالس التشريعية أو إعطاء صلاحيات القضاء إلى الإدارات التنفيذية، كذلك باعتبار القضاء سلطة وليس وظيفة والمشرع العراقي في ظل النظام السابق جعل من القضاء سلطة وظيفية وكرس هذا التوجه في قانون إصلاح النظام القانوني رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٧ (...) انه لا توجد في الدولة إلا سلطة سياسية واحدة تقوم بوضع السياسة العامة أو الإطار العام للمجتمع من خلال التشريع، ثم وظيفة إدارية ووظيفة قضائية، ولما كانت السلطة واحدة في الدولة فمعنى هذا انتفاء فكرة تعدد السلطات، التشريعية والتنفيذية والقضائية (...) وفي ظل هذا المفهوم للقضاء أخذت شؤون القضاة تدار من وزير العدل بحكم رئاسته لمجلس العدل، ووزير العدل جزء من السلطة التنفيذية فهو مهما سما فإنه يمثل تلك

السلطة وينفذ سياستها وهي في الغالب تنطوي على خرق للقانون في كثير الأحيان وتتقاطع مع حقوق المواطن وحرية^١.

وفي عام ٢٠٠٣ اعيد تأسيس مجلس القضاء الاعلى وفقا لأمر سلطة الائتلاف المؤقتة المرقم (٣٥) في ١٨/٩/٢٠٠٣.

وبعدها جاء دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ مؤكداً على مبدأ استقلالية القضاء، بما جاء في المادة (٨٧) منه ونصت (السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها، وتصدر احكامها وفقاً للقانون) وكذلك نصت المادة (١٠٠) من الدستور على (يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل او قرار اداري من الطعن)

ثانياً: القضاء المزدوج

المقصود بنظام القضاء المزدوج اي ان الوظيفة القضائية في الدولة تتولاها جهتان قضائيتان منفصلتان ومستقلتان عن بعضهما. فتوجد من ناحية أولى جهة القضاء العادي التي تشكلها المحاكم العادية المختلفة تحت رئاسة محكمة عليا مثل محكمة التمييز و تختص هذه الجهة القضائية بالنظر في منازعات الافراد فيما بينهم الى جانب توقيع العقوبات الجزائية، ومن ناحية ثانية توجد جهة القضاء الاداري المستقل الذي ينظر المنازعات بين الافراد من جهة والحكومة ممثلة بادارتها من جهة ثانية، وتقوم هذه الجهة القضائية من خلال الفصل في تلك المنازعات برقابة اعمال الادارة من الناحية القانونية^٢.

١) القاضي مدحت المحمود – استقلال القضاء في العراق و دور الدستور الدائم في حماية استقلال القضاء

– مركز القضاء العراقي للدراسات والتوثيق – الشبكة الدولية للمعلومات

<http://www.iraqijudicature.org/researches.html>

٢) د.محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الاداري، الكتاب الاول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،

٢٠٠٣م، ص ٩٤.

اتبع العراق في أول عهد تنظيمه القضائي أسلوباً متميزاً فلم يأخذ بنظام القضاء المزدوج^١ كما فعلت فرنسا ومصر، بل اتبعت أسلوباً يتمثل في ازدواجية القانون ووحدة القضاء والذي بموجبه كان القضاء العادي يبسط سلطانه على جميع المنازعات في الدولة وبغض النظر عن أطرافها سواء أكانوا من الأفراد العاديين أم جهة من جهات الإدارة إلا أنه عدلت عن هذا التوجه منذ صدور القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ حيث أصبح العراق من الدول ذات النظام القضائي المزدوج.

تنظيم مجلس شوري الدولة

أوردت المادة الأولى المعدلة من مجلس شوري الدولة (يؤسس مجلس يسمى مجلس شوري الدولة يرتبط إدارياً بوزارة العدل يكون مقره في بغداد ويتألف من رئيس ونائبين للرئيس وعدد من المستشارين لا يقل عن اثني عشر ومن عدد من المستشارين المساعدين لا يزيد على نصف عدد المستشارين). في حين نصت الفقرة الأولى من المادة الثانية المعدلة من القانون المذكور على أن (يتكون المجلس من الهيئة العامة وهيئة الرئاسة والهيئة الموسعة ومجلس الانضباط العام ومحكمة القضاء الإداري وعدد من الهيئات المتخصصة حسب الحاجة) ونبين فيما يأتي هذه الهيئات واختصاصاتها^٢:

أولاً: الهيئة العامة:

وتتألف من الرئيس ونائبه والمستشارين وتتعقد برئاسة الرئيس وعند غيابه اقدم نائبيه ويحضر المستشارون المساعدون الهيئة العامة ويشتركون في النقاش دون حق التصويت.

١) المقصود بنظام القضاء المزدوج أي ان الوظيفة القضائية في الدولة تتولاها جهتان قضائيتان منفصلتان ومستقلتان عن بعضهما. فتوجد جهة القضاء العادي التي تختص بالنظر في المنازعات بين الافراد وتوجد جهة القضاء الاداري الذي ينظر المنازعات بين الافراد من جهة والحكومة ممثلة بدارتها من جهة ثانية.
٢) د.محمد علي جواد، القضاء الاداري، بغداد، المكتبة القانونية، ص ٢٤ - ٢٦.

وتختص الهيئة العامة كأعلى هيئة في المجلس بالعمل على توحيد المبادئ الاحكام واستقرارها فيما يختص به المجلس في مجال التقنين وابداء الرأي في المسائل القانونية كما تمارس الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة اختصاصات محكمة التمييز المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية, عند النظر في الطعن في القرارات الصادرة من مجلس الانضباط العام' وتتخذ الهيئة العامة قراراتها باغلبية عدد الاعضاء الحاضرين واذا تساوت الاصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس.

ثانيا : هيئة الرئاسة:

تتألف هيئة الرئاسة من الرئيس ونائبيه ورؤساء الهيئات المتخصصة وتقدم هيئة الرئاسة كل ستة اشهر او كلما رات ذلك الى ديوان الرئاسة تقريرا متضمنا ما اظهرته الاحكام والبحوث من نقص في التشريع القائم او غموض فيه او حالات اساءة استعمال السلطة من اية جهة من جهات الادارة او مجاوزة تلك الجهات لسلطاتها.

ثالثا : الهيئة المتخصصة:

وتتالف كل هيئة متخصصة من رئيس بعنوان مستشار وعدد من المستشارين المساعدين شرط ان لا تزيد نسبتهم على ثلث عدد المستشارين . ولم يحدد المشرع عدد الهيئات المتخصصة وترك ذلك لمقتضيات الحاجة وتخصص هذه الهيئات بالنظر فيما يحيله رئيس المجلس من مشروعات التشريعات والقضايا المعروضة على المجلس لدراستها وابداء الرأي فيها . ويخضع ما تتجزه الهيئة في مجال التقنين للمراجعة النهائية من الهيئة العامة. اما المشورة القانونية فيخضع رايها لمصادقة رئيس المجلس او الهيئة

(١) كما كانت تمارس الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة اختصاصات محكمة التمييز المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية, عند النظر في الطعن في القرارات الصادرة من محكمة القضاء الاداري ومجلس الانضباط العام لكن بصدور قانون المحكمة الاتحادية العليا اصبح الاختصاص بنظر الطعون المتعلقة بقرارات من محكمة القضاء الاداري من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا.

العامة , وللرئيس ان يعترض على رأي الهيئة المتخصصة ويحيله الى الهيئة الموسعة.

رابعاً : الهيئة الموسعة :

وهي هيئة مؤقتة تتكون كلما اقتضت الحاجة وتتالف من هيئتين متخصصتين يعينهما الرئيس وتعد برئاسة احد نائبيه ويحضر اجتماعها المستشارين المساعدين ويشتركون في النقاش دون حق التصويت .
وتجتمع هذه الهيئة عندما لايتفق رئيس المجلس والهيئة المتخصصة على رأي واحد في غير مشروعات القوانين فعندئذ تجتمع الهيئة المتخصصة برئاسة رئيس المجلس لبحث الموضوع ثانية فاذا صدر القرار بالاتفاق اصبح نهائيا . اما اذا لم يتم الاتفاق على رأي موحد فالرئيس امام خياران : اما ان يحيل الموضوع الى الهيئة العامة او الى هيئة تشكل من الهيئة المتخصصة ذات العلاقة وهيئة اخرى يعينها الرئيس من بين الهيئات المتخصصة الاخرى وتسمى هاتين الهيئتين (الهيئة الموسعة). وتصدر قرارا نهائيا بالاتفاق او بالاكثرية, اما اذا تساوت الاصوات فيرجح الجانب الذي يصوت معه الرئيس .

خامساً :مجلس الانضباط العام :

يتكون مجلس الانضباط العام وفقا للتعديل الثاني لمجلس شورى الدولة (القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩) من رئيس مجلس شورى الدولة رئيسا واعضاء مجلس الشورى اعضاء طبيعيين فيه، وينعقد مجلس الانضباط العام لممارسة اختصاصاته برئاسة الرئيس وعضوين من اعضاء مجلس الشورى، ويجوز انتداب القضاة من الصنف الاول والثاني لعضوية مجلس الانضباط العام من غير المنتدبين لعضوية مجلس شورى الدولة.

سادساً : محكمة القضاء الاداري :

لعل هذه المحكمة هي الاستحداث الاكثر اهمية الذي جاء به القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ اذ ورد النص على تشكيل المحكمة برئاسة قاضي من الصنف

الاول أو مستشار في مجلس شورى الدولة وعضوين من القضاة لا يقل صنفهما عن الصنف الثاني من صنوف القضاة او من المستشارين المساعدين في مجلس شورى الدولة. ويجوز انتداب القضاة من الصنف الاول او الثاني الى محكمة القضاء الاداري من غير المنتدبين لعضوية مجلس شورى الدولة وتمارس المحكمة مهمة النظر في صحة القرارات الإدارية الغاء وتعويضاً ويكون قرار المحكمة خاضعاً للطعن فيه لدى المحكمة الاتحادية العليا.

سابعاً: هيئة التنازع:

وهي هيئة قضائية تتكون من ستة اعضاء ثلاثة يختارهم رئيس محكمة التمييز من اعضاء المحكمة وثلاثة اخرون يختارهم رئيس مجلس شورى الدولة من بين اعضاء المجلس وتجتمع برئاسة رئيس محكمة التمييز وتختص بحسم اشكالات التنازع في الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الاداري.

الاختصاصات القضائية لمجلس شورى الدولة

يمارس مجلس شورى الدولة اختصاصاته القضائية باعتباره قضاء اداريا من خلال هئتين قضائيتين هما مجلس الانضباط العام و محكمة القضاء الاداري .

الاختصاصات القضائية لمجلس الانضباط العام^١

كان مجلس الانضباط العام يمارس اختصاصاته القضائية قبل صدور قانون مجلس شورى الدولة و قانون تعديله الثاني ،فقد كان يمارس اختصاصاته بموجب قوانين سابقة هي قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ و قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ الذي حل محله قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع الاشتراكي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١

(١) د. محمد علي جواد، المرجع السابق، ص ٢٨ - ٣٠.

غير ان نص المادة السابعة من قانون مجلس شورى الدولة المعدل بقانون التعديل الثاني قد نصت على ان مجلس شورى الدولة يمارس في مجال القضاء الاداري الاختصاصات التالي ذكرها ..((اولا :وظائف مجلس الانضباط العام ..)) و من ثم اصبح المجلس في ضمن تشكيلات مجلس شورى الدولة .
و يمارس المجلس وظيفته القضائية في مجالين رئيسيين:
- اختصاصاته في مجال انضباط موظفي الدولة .
- اختصاصاته في مجال النظر في دعاوى الخدمة المدنية .

اولا: اختصاصاته في مجال انضباط موظفي الدولة

يختص مجلس الانضباط العام بنظر الطعون المقدمة ضد العقوبات التأديبية الصادرة وفقا لقانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام المعدل رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ الاختصاصات القضائية لمجلس الانضباط العام .
وفي سبيل بيان اختصاص مجلس الانضباط العام في مجال انضباط موظفي الدولة نجد أنه من المناسب أن نبين مفهوم الموظف العام ابتداءً والعقوبات التي يمكن ايقاعها على الموظف وولاية مجلس الانضباط العام في كل ذلك .

تعريف الموظف العام

لم يرد في معظم التشريعات تعريف منظم يحدد المقصود بالموظف العام، ويرجع ذلك إلى اختلاف الوضع القانوني للموظف العام بين دولة وأخرى وإلى صفة التجدد المضطرد للقانون الإداري .

واكتفت أغلب التشريعات الصادرة في ميدان الوظيفة العامة بتحديد معني

الموظف العام في مجال تطبيقها^١

غير انه وعلى عكس أغلب التشريعات نجد أن المشرع العراقي قد درج على تعريف الموظف العام في صلب قوانين الخدمة المدنية وقوانين انضباط موظفي الدولة ، فقد عرفه في المادة الأولى من قانون انضباط موظفي الدولة رقم

١ - د. عبد الحميد كمال حشيش - دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي - دار النهضة العربي - القاهرة - ١٩٧٧ - ص ١٦٥ .

١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل " كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة " .

وعلى ذلك نرى انه يلزم للتمتع بصفة الموظف العام ما يأتي^١:

١. أن يعهد إليه بعمل دائم : يشترط لإضفاء صفة الموظف العام أن يشغل العامل وظيفة دائمة داخله في نظام المرفق العام , وبذلك لا يعد العاملون بصورة مؤقتة أو موسمية كالخبراء والمشاورين القانونيون موظفين .
ومن متمات العمل الدائم أن تكون الوظيفة داخله ضمن الملاك الدائم في الوحدة الإدارية .

و من الواجب عدم الخلط بين الموظف الذي يعمل بعقد مؤقت في وظيفة دائمة والوظيفة المؤقتة أو الموسمية لأن شاغل الوظيفة الأولى يعد موظفاً عاماً ولو أمكن فصله بانتهاء مدة العقد.

أما الثانية فلا يعد شاغلها موظفاً عاماً تغليباً للطبيعة اللائحية لعلاقة شاغل الوظيفة الدائمة بالإدارة على العلاقة التعاقدية.

٢- أن يعمل الموظف في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام : لا يكفي لاعتبار الشخص موظفاً عاماً أن يعمل في وظيفة دائمة إنما يلزم أن يكون عمله هذا في خدمة مرفق عام وللمرفق العام معنيان : المعنى العضوي ويفيد المنظمة التي تعمل على أداء الخدمات وإشباع الحاجات العامة ، ويتعلق هذا التعريف بالإدارة أو الجهاز الإداري.

أما المعنى الآخر فهو المعنى الموضوعي ويتمثل بالنشاط الصادر عن الإدارة بهدف إشباع حاجات عامة والذي يخضع لتنظيم وإشراف ورقابة الدولة وقد كان المعنى العضوي المعنى الشائع في القضائين الفرنسي والمصري ثم جمعا بين المعنيين بتطور أحكامهما ومن ثم استقرا على المعنى الموضوعي .

١ - ينظر : د. محمد فؤاد مهنا - القانون الإداري المصري والمقارن - الجزء الأول - ١٩٥٨ - ص ٨٩ .

د. ثروت بدوي - مبادئ القانون الإداري - مصر - ١٩٧٣ - ص ٨٠ .

د. عثمان خليل عثمان - نظرية المرافق العامة - القاهرة - ١٩٥٨ - ص ٢٤٥ .

د. توفيق شحاته - مبادئ القانون الإداري - ١٩٥٥ - ص ٣٨٤ .

ويشترط لاكتساب صفة الموظف العام أن تدير الدولة أو أحد أشخاص القانون العام هذا المرفق إدارة مباشرة. و بذلك لا يعد الموظفون في المرافق التي تدار بطريقة الالتزام موظفين عموميين. وكذلك العاملون في الشركات والمنشآت التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة ولو تم إنشائها بقصد إشباع حاجات عامة.

٣- أن تكون تولية الوظيفة العامة بواسطة السلطة المختصة: الشرط الأخير اللازم لاكتساب صفة الموظف العام هو أن يتم تعيينه بقرار من السلطة صاحبة الاختصاص بالتعيين .

فلا يعد موظفاً عاماً من يستولي على الوظيفة دون قرار بالتعيين كالموظف الفعلي. كما أن مجرد تسليم العمل أو تقاضي المرتب لا يكفي لاعتبار المرشح معيناً في الوظيفة إذا لم يصدر قرار التعيين بإدارة القانونية ممن يملك سلطة التعيين^١.

واجبات الموظف العام^٢

يجب أن يؤدي الموظف العام مهام معينة ضماناً لحسن سير الوظيفة العامة , وقد تعرض المشرع لواجبات الموظفين. ولا بد من الإشارة إلى أن هذه الواجبات ليست محددة على سبيل الحصر , وإنما هي واجبات عامة ناتجة عن طبيعة الوظيفة العامة اذا ما خالفها فانه يعرض نفسه للمسائله والتايب , وقد نص المشرع على الأساسية منها في المادة الثالثة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل ومن اهمها :

١- أداء العمل

٢- طاعة الرؤساء

٣- احترام القوانين واللوائح

(١) د. محمد عبد الله الحراري - أصول القانون الإداري الليبي - الجزء الثاني - ١٩٩٥ - ص ١٥ .

(٢) د.علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ١٤٢٨هـ - ٢٠٠٧م.ص٣١٨.

- ٤ - عدم إفشاء أسرار الوظيفة.
٥ - المحافظة على شرف وكرامة الوظيفة
٦ - عدم جواز الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر.

تأديب الموظف العام

إذا اخل الموظف العام بواجب من واجبات الوظيفة اعلاه ، لا بد أن يعاقب أو يجازى تأديبياً .

في العادة لا يضع المشرع تعريفاً محدداً للجريمة التأديبية^١ كما هو الشأن في الجريمة الجنائية ويكتفي غالباً بإيراد الوجبات والمحظورات وينص على أن كل موظف يجب أن يلتزم بهذه الواجبات ويمتنع عن كل ما يخل بها . ولعل خشية المشرع في إضفاء وصف الجريمة على المخالفات التأديبية يعود إلى التشابه الذي قد يحصل بينها وبين الجريمة في المجال الجنائي :

لكن الفقه من جانبه قد سد النقص في هذا المجال فقد عرف الدكتور مغاوري محمد شاهين الجريمة التأديبية بأنها إخلال بواجب وظيفي أو الخروج على مقتضاها بما ينعكس عليها^٢ .

كما عرفها الاستاذ محمد مختار محمد عثمان بأنها كل فعل أو امتناع عن فعل مخالف لقاعدة قانونية أو لمقتضى الواجب يصدر من العامل اثناء اداء الوظيفة أو خارجها مما ينعكس عليها بغير عذر مقبول^٣ .

١ - اعتاد بعض الفقهاء استعمال عبارة الجرائم التأديبية وهذا مما لا تجيزه اللغة لان الوصف يوقع فى التناقض فالجريمة لا تؤدب بل هى مفسدة للاداب ولكن العقوبة عليها هي التي توصف بالتأديبية اما عبارة الجرائم ذات العقوبة التأديبية فاستعمال لا يخالف القواعد اللغوية ومع ذلك آثرت استعمال عبارة (الجرائم التأديبية) رغم مخالفتها جرياً على ما ذهب اليه اغلب الفقهاء .

(٢) د. مغاوري محمد شاهين - القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بن الفاعلية والضمان - مكتبة الأنجلو المصرية - ١٩٨٦ - ص ٢٠٥ .

(٣) د. محمد مختار محمد عثمان - الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة - ط١ - دار الفكر العربي - ١٩٧٣ - ص ٦٦ .

ومن الملاحظ ان هذه التعاريف قد جاءت خالية من الاشارة الى دور الارادة بوصفها ركن من اركان الجريمة التأديبية لايمكن ان تقوم الجريمة بدونه وان هذا الاتجاه لو اصبح اتجاهاً عاماً فإنه سيؤدى الى مساواة حسن النية من الموظفين بسبب النية ولاشك ان ذلك يقود الى التطبيق العشوائي للمساءلة التأديبية مما يترك اثراً سلبياً على العمل فى المرفق .

ويمكن تعريف الجريمة التأديبية بأنها كل فعل أو امتناع إرادي يصدر عن الموظف من شأنه الإخلال بواجب من واجبات الوظيفة التي ينص عليها القانون فهذا التعريف يجمع بين جنباته أركان الجريمة التأديبية كافة من ركن مادي ومعنوي وشرعي وركن الصفة^١ .

العقوبات التأديبية

العقوبات التأديبية او الانضباطية كما اطلق عليها المشرع العراقي تمثل جزءا الإخلال بالواجبات الوظيفية وهذه العقوبات توقع على مرتكبي الجرائم التأديبية وهي محددة على سبيل الحصر ولا يمكن تزواجها وإيقاع عقوبة أخرى غيرها . وقد حدد المشرع العراقي في المادة (٨) في قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل العقوبات التي يجوز ان توقع على الموظف العام وهي :

١ - **لفت النظر**: ويكون باشعار الموظف تحريريا بالمخالفة التي ارتكبها وتوجيهه تحسين سلوكه الوظيفي ويترتب على هذه العقوبة تاخير الترفيع او الزيادة مدة ثلاثة اشهر .

٢- **الإذار** : ويكون باشعار الموظف تحريريا بالمخالفة التي ارتكبها وتحذيره من الإخلال بواجبات الوظيفة مستقبلا ويترتب على هذه العقوبة تاخير الترفيع او الزيادة مدة ستة اشهر .

٣- **قطع الراتب** : ويكون بخصم القسط اليومي من راتب الموظف لمدة لاتتجاوز عشرة ايام بامر تحريري تذكر فيه المخالفة التي ارتكبها الموظف واستوجبت

(١) أ.د. مازن ليلو راضي، القضاء الاداري (دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق)، ص ٩٢.

فرض العقوبة , ويترتب عليها تاخير الترفيع او الزيادة خمسة اشهر في حالة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة ايام , وشهر واحد عن كل يوم من ايام قطع الراتب في حالة تجاوز مدة العقوبة خمسة ايام .

٤ - **التوبيخ** : ويكون باشعار الموظف تحريريا بالمخالفة التي ارتكبها والاسباب التي جعلت سلوكه غير مرض ويطلب اليه وجوب اجتناب المخالفة لتحسين سلوكه الوظيفي ويترتب على هذه العقوبة تاخير الترفيع او الزيادة مدة سنة واحدة

٥ - **انقاص الراتب**: ويكون بقطع مبلغ من راتب الموظف بنسبه لا تتجاوز ١٠% من راتبه الشهري لمدة لا تقل عن ستة اشهر و لاتزيد على سنتين ويتم ذلك بأمر تحريري يشعر الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب على هذه العقوبة تاخير الترفيع او الزيادة مدة سنتين .

٦ - **تنزيل الدرجة**: ويكون بامر تحريري يشعر الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب على هذه العقوبة:

أ - بالنسبه للموظف الخاضع لقوانين او انظمه او قواعد او تعليمات خدمه تاخذ بنظام الدرجات الماليه والترفيع , تنزيل راتب الموظف الى الحد الادنى للدرجه التي دون درجته مباشره مع منحه العلاوات التي نالها في الدرجه المنزل منها (بقياس العلاوة المقررة في الدرجه المنزل اليها) ويعاد الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضيه في راتبه الاخير قبل فرض العقوبة .

ب - بالنسبه للموظف الخاضع لقوانين او انظمه او قواعد او تعليمات خدمه تاخذ بنظام الزيادة كل سنتين , تخفيض زيادتين من راتب الموظف , ويعاد الى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاثة سنوات من تاريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضيه في مرتبه الاخير قبل فرض العقوبة.

ج - بالنسبه للموظف الخاضع لقوانين او انظمه او قواعد او تعليمات خدمه تاخذ بنظام الزيادة السنويه , تخفيض ثلاثة زيادات سنويه من راتب الموظف مع تدوير المدة المقضيه في راتبه الاخير قبل فرض العقوبة

٧ - الفصل: أجاز المشرع في المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي إيقاع عقوبة الفصل على الموظف العام و يكون بتتحيية الموظف عن الوظيفة مدة تحدد بقرار الفصل يتضمن الاسباب التي استوجبت فرض هذه العقوبة عليه على النحو الاتي:

أ - مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات اذا عوقب الموظف باثنين من العقوبات التالية او باحدهما لمرتين وارتكب في المرة الثالثة خلال خمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الاولى فعلا يستوجب معاقبته باحدها.

- التوبيخ

- انقاص الراتب

- تنزيل الدرجة

ب - مدة بقاءه في السجن اذا حكم عليه بالحبس او السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف وذلك اعتبارا من تاريخ صدور الحكم عليه , وتعتبر مدة موقوفيته من ضمن مدة الفصل ولا تسترد منه انصاف الرواتب المصروفة له خلال مدة سحب اليد .

٨- العزل: ويكون بتتحيية الموظف عن الوظيفة نهائيا ولا تجوز اعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي , وذلك بقرار مسبب من الوزير في احدى الحالات الاتية:

أ- اذا ثبت ارتكابه فعلا خطيرا يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضرا بالمصلحة العامة.

ب- اذا حكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته وارتكبها بصفته الرسمية.

ج- اذا عوقب بالفصل ثم اعيد توظيفه فارتكب فعلا يستوجب الفصل مرة اخرى .

شرعية العقوبة التأديبية^١

(١) أ.د. مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص ٩٦.

لا يجوز توقيع أي عقوبة تأديبية لم ينص عليها المشرع ، تطبيقاً لمبدأ "شرعية العقوبة " مع ترك الحرية للإدارة في اختيار العقوبة المناسبة للمخالفة التأديبية .

وعلى هذا الأساس لا يجوز لسلطة التأديب أن توقع على الموظف عقوبة لم ترد ضمن القائمة المحدودة قانوناً وليس لها إيقاع عقوبة مقنعة من خلال القرار بانتداب الموظف أو نقله ولا تبتغي الإدارة من وراء ذلك إلا معاقبته بغير الطريق التأديبي .

فمن المقرر في الفقه والقضاء الإداريين أن القانون التأديبي شأنه شأن القانون الجنائي إنما هو يقوم على مبدأ - لا عقوبة إلا بنص - ولهذا فإنه لا يجوز لأي سبب من الأسباب أن يعاقب من ثبت ارتكابه لجريمة تأديبية بعقوبة لم ينص عليها القانون .

ويتفرع من مبدأ شرعية العقوبة التأديبية أيضاً عدم جواز أن توقع الإدارة على الموظف أكثر من عقوبة تأديبية على الفعل الواحد .

السلطات التأديبية الرئاسية

نصم قانون انضباط موظفي سلطة الرؤساء الإداريين في إيقاع العقوبات التأديبية في حالة مخالفة الموظفين لواجباته الوظيفية ، ويكون اختصاص هؤلاء الرؤساء كاملاً من حيث توجيه الاتهام وتكليف الخطأ وإصدار العقوبة المناسبة . وقد حدد المشرع في المادة (١١) من قانون انضباط موظفي الجهات المختصة بفرض العقوبات الانضباطية او التأديبية وفق التفصيل الآتي.

١- الرئاسة ومجلس الوزراء:

نص المشرع في المادة (١٤) من من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل على انه: (اولاً: لرئيس الجمهورية أو من يخوله فرض ايامن العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون على الموظفين التابعين له .ثانياً لرئيس مجلس الوزراء او الوزير او رئيس الدائرة الغير مرتبطة بوزارة فرض احدى العقوبات التالية والمشموله باحكام هذا القانون .

أ-انقاص الراتب

ب-تنزيل الدرجة

ج -الفصل

د-العزل.

ثالثا: للموظف بموجب الفقرات (اولا) و (ثانيا) من هذه المادة الطعن في قرار فرض العقوبة وفقا لاحكام المادة (١٥) من هذا القانون).

٢-الوزير:

يملك الوزير بالإسناد إلى المادة (١٢) فرض عقوبة لفت النظر او الانذار او قطع الراتب على الموظف الذي يشغل وظيفة مدير عام فما فوق. اما اذا تبين له ان المدير عام فما فوق قد ارتكب فعلا يستوجب عقوبه اشد فعليه ان يعرض الامر على مجلس الوزراء متضمنا الاقتراح بفرض احدى العقوبات المنصوص عليها في القانون ويكون قرار مجلس الوزراء بهذا الشأن خاضعا للطعن فيه وفقا لاحكام المادة (١٥) من القانون .

٣-رئيس الدائرة او الموظف المخول له فرض العقوبة:

وله فرض العقوبات التاليه على الموظف المخالف لوجبات الوظيفة العامة

أ-لفت النظر

ب-الانذار

ج -قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة ايام

د - التوبيخ

اما اذا اوصت اللجنة التحقيقية بفرض عقوبة اشد فعلى رئيس الدائرة او الموظف المخول احوالها الى الوزير لاتخاذ القرار بشأنها .

الاجراءات التأديبية

نص المشرع العراقي في المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل على الاجراءات الواجب اتباعها في ايقاع العقوبات

الانضباطية على الموظف المخالف .فتطلبت تشكيل لجنة تحقيقية من رئيس
وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصلًا على شهادة جامعية اولية
في القانون . تتولى هذه اللجنة التحقيق تحريريا مع الموظف . وتوصي الى
السلطة الرئاسيه بالعقوبه المقترحه اذا كان فعل الموظف يكون مخالفة لواجبات
الموظف او توصي بغلق التحقيق اذا لم يشكل فعله اي مخالفة , اما اذا تبين لها ان
فعل الموظف يشكل جريمة نشأت من وظيفته او ارتكبها بصفته الرسمية فيجب
عليها ان توصي باحالته الى المحاكم المختصة .

من جانب آخر للوزير ولرئيس الدائرة اسنادا الى نص المادة (١٠ - رابعا)
من القانون فرض اي من عقوبات لفت النظر والانذار وقطع الراتب مباشرة بعد
استجواب الموظف ولا شك ان في ذلك اخلال بالضمانات الواجب توافرها
للموظف خاصة .

الطعن بقرار فرض العقوبه:

عندما صدر قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ نص على
الطعن في القرارات الصادرة بايقاع العقوبة الانضباطية في المادة (١١) منه , وقد
جعل القرارات المتضمنة عقوبة لفت النظر والانذار وقطع الراتب باثة لايجوز
الطعن بها امام مجلس الانضباط العام . كما نص على اعتبار جميع العقوبات
الصادره من رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء باثة لا جوز الطعن فيها .

الا انه وبصدر القانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ (قانون التعديل الاول
لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي) لم تعد هذه العقوبات باثة
واصبح من الممكن الطعن فيها جميعا امام مجلس الانضباط العام كما تغيرت
تسمية القانون الى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة
١٩٩١ , ولاشك ان هذا التوجه محمود من المشرع وفيه احترام للضمانات
الواجب مراعاتها في النظام التأديبي .

هذا ولمجلس الانضباط العام ان يصدر الاحكام الاتية في الطعون المقدمة

اليه :

أ- رد الطعن من الناحية الشكلية مثل عدم التظلم من القرار لدى الجهة الادارية التي اصدرته او فوات مدة الطعن .

ب - المصادقة على القرار المطعون فيه اذا وجد المجلس ان ذلك القرار موافق للقانون .

ج - للمجلس تخفيض العقوبة اذا كانت العقوبة لا تتناسب مع جسامة الخطأ

د- للمجلس الغاء العقوبة اذا وجد ان القرار المطعون به معيب .

مدة الطعن امام مجلس الانضباط العام:

اشترط المشرع العراقي قبل الطعن في القرار الاداري الخاص بفرض العقوبة التظلم من القرار امام الجهة التي اصدرته خلال ثلاثين يوما من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة وعلى هذه الجهة البت في التظلم خلال ثلاثين يوما من تاريخ التظلم وعند عدم البت يعد ذلك رفضا للتظلم يجوز عنده الطعن لدى مجلس الانضباط العام خلال ثلاثين يوما من تاريخ الرفض الصريح او الحكمي للتظلم.(^١) ويعد القرار غير المطعون فيه خلال المدد المنصوص عليه اعلاه باتا.

ويجوز الطعن بقرار مجلس الانضباط العام لدى الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة خلال ثلاثين يوما من تاريخ التبليغ به او اعتباره مبلغا , ويكون قرار الهيئة العامة الصادر نتيجة الطعن باتا وملزما.

ثانيا : اختصاصات المجلس في مجال النظر في دعاوى الخدمة المدنية

يختص مجلس الانضباط العام بالنظر في دعاوى الموظفين الناشئة عن حقوق الخدمة بموجب قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل و الانظمة الصادرة بمقتضاه .

١ - تنظر المادة (١٥/ ثانيا , ثالثا, ثالثا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل رقم ١٤

لسنة ١٩٩١

و من قبيل الدعاوى ما يتعلق بالمنازعات الخاصة بالرواتب و المخصصات المستحقة للموظفين و احتساب القدم للترفيه بسبب الحصول على شهادات الاختصاص الجامعية و اجتياز الدورات التدريبية و احتساب مدد ممارسة المهنة عند التعيين و اعادة التعيين و القرارات الخاصة بالتعيين او الترفيه او منح العلاوات او الاستغناء عن الخدمة في فترة التجربة او اعادة الموظف المرفع الى وظيفته السابقة في فترة التجربة ... الخ .

و قد مد مجلس الانضباط العام اختصاصاته لتشمل المنازعات الناشئة عن تطبيق بعض قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل ، فقد بحث في الدعاوى المتعلقة باجور المحاضرات الاضافية و مكافأة نهاية الخدمة و غيرها .

وولاية مجلس الانضباط العام بالنسبة الى هذه المنازعات ولاية قضاء كامل لا تقف عند مجرد الغاء القرار ، فله ان يحكم بتعديل القرار المطعون فيه او التعويض عن الاضرار التي الحقها بالمدعي .

وقد اوضحت الفقرة الثالثة من المادة (٥٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ انه يتوجب على الموظف اقامة الدعوى بالحقوق الناشئة عن تطبيق القانون المذكور خلال ثلاثين يوما من تاريخ التبليغ بالقرار المطعون فيه اذا كان الموظف داخل العراق ، و ستين يوما اذا كان خارج العراق .

ومن ثم فانه لم يستلزم المشرع التظلم من القرارات المتعلقة بحقوق الخدمة المدنية قبل الطعن في قرار الاداره المتعلق بشؤون الخدمة المدنية.

و يكون حكم مجلس الانضباط العام استنادا الى المادة (٥٩) من القانون المذكور خاضعا للطعن فيه امام الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة و يعد حكم مجلس الانضباط العام غير المطعون فيه و حكم الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة الصادر نتيجة الطعن باتا .

اختصاص محكمة القضاء الاداري

الهيئة القضائية الاخرى التي يتكون منها مجلس شورى الدولة هي محكمة القضاء الاداري .

وتعد محكمة القضاء الاداري في العراق التي تم انشائها بصدر القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ (قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩) وفقا للبند (ثانيا) من المادة السابعة الجهم ذات الاختصاص بالنظر في صحة الاوامر والقرارات الادارية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والتعويض عنها.

فقد ورد في المادة السابعة / ثانياً من القانون اعلاه:

((يعتبر من اسباب الطعن بوجه خاص ما يلي:-

١- ان يتضمن الامر او القرار خرقاً او مخالفة للقانون او الانظمة والتعليمات.

٢- ان يكون الامر او القرار قد صدر خلافاً لقواعد الاختصاص او معيماً في شكله.

٣- ان يتضمن الامر او القرار خطأ في تطبيق القوانين او الانظمة او التعليمات او تفسيرها او فيه اساءة او تعسف في استعمال السلطة ويعتبر في حكم القرارات او الاوامر التي يجوز الطعن فيها رفض او امتناع الموظف او الهيئات في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي عن اتخاذ قرار او امر كان من الواجب عليه اتخاذه قانوناً)).

ومن الجدير بالذكر ان المشرع العراقي قد اخرج من اختصاصات محكمة القضاء الاداري الطعون في القرارات الاتية :

١- اعمال السيادة واعتبر من اعمال السيادة المراسيم والقرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية .

٢- القرارات الادارية التي تتخذ تنفيذاً لتوجيهات رئيس الجمهورية وفقاً لصلاحياته الدستورية .

٣- القرارات الادارية التي رسم القانون طريقاً للتظلم منها او الاعتراض عليها او الطعن فيها .

وفي ضوء ذلك يتبين ان اختصاصات المحكمة محدودة جداً فهي علاوة على حصر اختصاصها بالنظر في صحة الاوامر والقرارات الادارية, نجد ان المشرع

قد استثنى العديد من القرارات الادارية من قبيل المراسيم والقرارات الصادرة من رئيس الجمهورية والتي اعتبرها من اعمال السيادة . وهو امر يتنافى مع مبدأ المشروعية وضرورة خضوع الادارة للقانون ويفتح المجال امام تعسفها وانتهاك حقوق الافراد وحررياتهم . كما ان المنتبع لطبيعة النظام القانوني العراقي يجد انه زاهر بالنصوص التي ترسم طريقاً للتظلم من القرارات الصادرة من بعض الجهات الادارية امام الادارة نفسها او امام لجان ادارية او شبه قضائية وان استثناء المادة السابعة من قانون مجلس شوري الدولة هذا النوع من القرارات من ولاية محكمة القضاء الاداري يقضي على ضمانات مهمة من ضمانات التقاضي ويحرم الافراد من الاستفادة من قضاء مستقل متخصص بالمنازعات الادارية .

ومع ذلك نتلمس توجهها آخر من المشرع الدستوري العراقي في الدستور الصادر عام ٢٠٠٥ حيث ورد النص في المادة ٩٧ (يحظر النص في القوانين على تحصين اي عمل او قرار اداري من الطعن).

ومن المهم القول ان قرار محكمة القضاء الاداري كان قابلاً للطعن به تمييزاً لدى الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ به او اعتباره مبلغاً حتى أصدر مجلس الوزراء - بعد موافقة مجلس الرئاسة - وحسب صلاحياته التشريعية الأمر المرقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ في ٢٤/٢/٢٠٠٥ قانون المحكمة الاتحادية العليا الذي جعل من اختصاصها النظر في الطعون المقدمة في احكام محكمة القضاء الاداري حيث نصت المادة (١) منه على (تنشأ محكمة تسمى المحكمة الاتحادية العليا ،ويكون مقرها في بغداد تمارس مهامها بشكل مستقل لا سلطان عليها لغير القانون).

وقد نصت المادة الرابعة من القانون على اختصاصات المحكمة وهي :
(أولاً : الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية .

ثانياً : الفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات والأوامر الصادرة من أية جهة تملك حق إصدارها وإلغاء التي تتعارض منها مع أحكام قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ويكون ذلك بناءً على طلب من محكمة أو جهة رسمية أو من مدع بمصلحة .

ثالثاً : النظر في الطعون المقدمة على الأحكام والقرارات الصادرة من محكمة القضاء الإداري .

رابعاً: النظر بال دعاوى المقامة أمامها بصفة استئنافية وينظم اختصاصها بقانون اتحادي). بعد صدور الدستور ونفاذه وأورد بعض المتغيرات على تشكيل المحكمة عما كانت عليه في قانونها رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥. أضاف الدستور اختصاصات جديدة فأصبحت اختصاصاتها كما هو وارد في المادتين (٥٢/ثانياً) و (٩٣) وبصدور هذا القانون اصبح الطعن باحكام محكمة القضاء الاداري امام المحكمة الاتحادية العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ به او اعتباره مبلغاً ويكون قرار المحكمة غير المطعون فيه وقرار المحكمة الاتحادية العليا الصادر نتيجة الطعن باتاً.

١ - وارد في المادتين (٥٢/ثانياً) و (٩٣) من الدستور ان اختصاصات المحكمة كالاتي:

[تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي :

أولاً:- الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة .

ثانياً:- تفسير نصوص الدستور .

ثالثاً:- الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية , والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة .

رابعاً :- الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية , وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية .

خامساً :- الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم أو المحافظات .

سادساً:- الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وينظم ذلك بقانون .

سابعاً:- المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب.

ثامناً :-

الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي , والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

الفصل في تنازع الاختصاص فيما بين الهيئات القضائية للأقاليم , أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم .

المطلب الثالث

المطلب الرابع من المطلب الخامس من المطلب السادس

رغم الأهمية الكبيرة للدور الرقابي السلطة التشريعية والقضائية، إلا أن مقارعة الفساد بأشكاله المتعددة يتطلب أجهزة متخصصة ذات استقلالية وكفاءة متميزة، وفي العراق تأسست ثلاثة أجهزة متخصصة لمكافحة الفساد الإداري والمالي، هي ديوان الرقابة المالية، وهيئة النزاهة، والمفتشون العموميون، بحثناها في فروع ثلاثة.

الرقابة المالية

ديوان الرقابة المالية

الأصل أن تمارس السلطة التشريعية التي اجازت للسلطة التنفيذية الجبائية والانفاق ضمن حدود قانونية مرسومة لضمان حسن التنفيذ. إلا أن ممارسة هذه المهمة تتطلب اختصاصاً وتفرداً لا يتوافران غالباً في السلطة التشريعية، وبما أن إنفاذ مهمة الرقابة المالية بالسلطة التنفيذية أمر غير وارد، لأنها هي أصلاً موضوع الرقابة، لذلك تقوم السلطة التشريعية في معظم البلدان بإنفاذ هذه الرقابة بهيئات رقابية متخصصة ومستقلة.

وهذا ما نص عليه دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة (١٠٣) الفقرة أولاً منها على (يُعد كلاً من البنك المركزي العراقي وديوان الرقابة المالية،.....هيئات مستقلة مالياً إدارياً، وينظم القانون عمل كل هيئة منها)

فديوان الرقابة المالية بوصفه مسؤولاً عن رقابة نفقات السلطة التنفيذية وإيراداتها، وبحكم وظيفته كمؤسسة تدقيق يتمتع بمسؤولية مالية عالية تجاه المواطنين أولاً وتجاه أعضاء السلطة التشريعية ثانياً، فمسألة تعيين رئيس الديوان وعزله ومدى استقلاليته تؤدي دوراً مهماً في الحكم على أداء الديوان لوظائفه.

ديوان الرقابة المالية هو أحد أعمدة النزاهة الأساسية في نظام النزاهة الوطني في أي بلد، فهو يجب أن يتمتع بالاستقلالية عن السلطة التنفيذية، ويعرض تقاريره على السلطة التشريعية، والديوان الفعال يتصرف بوصفه

الرقيب على النزاهة المالية وصدق المعلومات التي ترد في تقارير السلطة التنفيذية.

أهداف ديوان الرقابة المالية:

من البديهي القول إن للرقابة المالية اهداف محددة تسعى لتحقيقها فهي ليست هدفا نهائيا بحد ذاته، وانما هي وسيلة لتحقيق اهداف اخرى، ولقد حاول الاعلان الصادر عن المؤتمر التاسع للهيئات العليا(انتوساي) المنعقد في ليما والمعروف أيضا باعلان ليما، تحديد اهداف الرقابة المالية بما يأتي:

- ١- كشف مخالفة قواعد المشروعات والكفاءة والفعالية والتوفير في إدارة الأموال وذلك بسرعة كافية تجعل من الممكن اتخاذ الاجراءات التصحيحية في الحالات الفردية.
- ٢- جعل الافراد في محل مسؤولية وقابلين بهذه المسؤولية الملقاة على عاتقهم.
- ٣- الحصول على التعويض او اتخاذ اجراءات او خطوات تحول دون ارتكاب مثل هذه المخالفات او على الأقل جعل تلك الاعادة اكثر صعوبة في المستقبل^١.

أما ديوان الرقابة المالية العراقي فقد حددت اهدافه بالآتي:

- ضمان امتثال السلطة التنفيذية لإرادة السلطة التشريعية، وفق الإجازة التي تمنحها للسلطة التنفيذية في التخصيصات المالية.

(١) انتوساي، ١٩٨٩، ص٢.

- تشجيع استخدام المال العام على النحو الأمثل وتحقيق أفضل النتائج بأقل التكاليف.
- منع الفساد من خلال إجراءات مالية مصممة على نحو فعال لتقليل الفساد وزيادة احتمالات اكتشافه.

ويعتمد عمل ديوان الرقابة المالية في العراق على العمل ضمن استراتيجية تهدف الى:

- ١- الحفاظ على المال العام .
- ٢- دعم المسائلة العامة .
- ٣- تعزيز الاقتصاد .

مهام ديوان الرقابة المالية

يعد دور الديوان في الرقابة على المال العام وحسن ادارته اوسع من مجرد الكشف عن المخالفات وضبط المخالفين وتقديمهم الى العدالة، إذ أن مساعدة الديوان للجهات الخاضعة لرقابته على إدارة شؤونها بأسلوب مؤسسي يستند الى القوانين والاجراءات المنظمة لها، تعد من المهمات الاساسية التي تساعد تلك الجهات على تطوير أدائها وسد الثغرات التي تستغل في ارتكاب المخالفات والتلاعب بالمال العام.

ونستعرض في أدناه مهام وصلاحيات الديوان ونطاق رقابته في ضوء قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل .

أ- أوضحت المادة الثانية من القانون المهام التي يقوم بها الديوان وهي كما يلي :

١. رقابة وتدقيق حسابات الجهات الخاضعة للرقابة والتحقق من سلامة تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات المالية .

٢. رقابة وتقويم الأداء .
٣. تقديم العون الفني في المجالات المحاسبية والرقابية .
٤. نشر أنظمة المحاسبة والتدقيق المستندة على المعايير المقبولة الدولية للمحاسبة والتدقيق .
٥. كشف خلال التدقيق وتقويم الأداء لأدلة الفساد , الاحتيال , التبيد , الإساءة , عدم الكفاءة في الأمور التي تتعلق باستلام وإنفاق واستعمال الأموال العامة .
٦. التحقيق والتبليغ في الأمور المتعلقة بكفاءة الإنفاق واستعمال الأموال العامة كما هو مطلوب رسميا من قبل السلطة التشريعية الوطنية .
٧. تحال الى المفتش العام للوزارات ذات العلاقة او مباشرة الى هيئة النزاهة حينما كان ذلك مناسبا , كل ادعاءات او ادلة الفساد او الاحتيال او التبيد او سوء استخدام او عدم الكفاءة في الانفاق واستعمال الاموال العامة .
٨. فرض الانظمة والاجراءات للقيام بأعماله كمؤسسة تدقيق عليا للعراق .

ب- اختصاصات وصلاحيات الديوان

١. فحص وتدقيق الإيرادات والنفقات العامة والالتزامات المالية كافة تخطيطا او جباية او إنفاقا .
٢. للديوان حق الاطلاع على الوثائق والمعاملات ذات العلاقة بمهام الرقابة المالية سواء كانت عادية او سرية.
٣. تؤدي أعمال الرقابة والتدقيق وفقا للقواعد والأصول والمعايير المعتمدة والطرق والوسائل المتعارف عليها .

٤. في حالة عدم توفير السجلات الضرورية لممارسة الديوان اعماله في التدقيق وتقييم الاداء فلأخير ان يقدم طلبا مكتوبا الى المفتش العام للوزارة المعنية وعلى الوزارة خلال يومان ان توفر السجلات لديوان الرقابة او تبين الأسباب التي ادت الى الامتناع وفي حالة عدم اقتناع الديوان بذلك يحيل الموضوع الى مفوضية النزاهة العامة .

٥. للديوان صلاحية تدقيق البرامج السرية وصلاحية اصدار تقارير سرية مادام المدقق حاصلًا على التحويل الامني المناسب .

٦. للديوان صلاحية القيام بعمليات التقييم المالي للعقود العامة .

ج - نطاق عمل الديوان

يشمل نطاق عمل الديوان الجهات التالية :

١ - تخضع دوائر الدولة والقطاع الحكومي التي تتصرف بالأموال العامة جباية او إنفاقا او تخطيطا او صيرفة او تجارة او انتاج اعيان او انتاج خدمات للرقابة المالية .

٢ - تستثنى المحاكم من حكم الفقرة السابقة ، فيما يتعلق باختصاصاتها القضائية فقط

٤ - شركات القطاع المختلط والجمعيات والمكاتب الاستشارية .

٥ - الجامعات والكليات الأهلية.

إن مفهوم الاموال العامة في مجال الرقابة المالية يقصد بها الأموال العائدة للدولة وغيرها من الأشخاص المعنوية العامة المنبثقة عنها كالوزارات والهيئات المستقلة والمنشآت أو المؤسسات أو الشركات العامة المملوكة للدولة.^١

وتجدر الإشارة هنا انه استثناء من هذا الشرط المتعلق بالاموال العامة، فإن لديوان الرقابة المالية دور مهم في المساعدة ضمن اطار المال الخاص ايضاً، وذلك في الحالات التي تخضع فيها الاموال الخاصة للرقابة المالية من قبل الديوان، ومثال ذلك ما نص عليه قانون الجامعات والكليات الأهلية رقم ١٣ لسنة ١٩٩٦ في المادة (٣٦) منه حيث نصت على أن (تخضع حسابات الجامعات والكليات الأهلية لتدقيق ديوان الرقابة المالية).

المادة الثالثة

هيئة النزاهة

انشأ مجلس الحكم هيئة النزاهة بموجب القانون النظامي الملحق بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ الذي فوض المجلس المذكور إنشائها كجهاز حكومي مستقل مسؤول عن تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة، تحت مسمى (مفوضية النزاهة العامة) وتغير اسمها الى هيئة النزاهة بناء على نص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

وهيئة النزاهة احدى الهيئات الدستورية المستقلة وفقاً لنص المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بقولها :- (تعد المفوضية العليا لحقوق

١ (فتحاح محمد حسين، دور الاجهزة العليا للرقابة المالية في المساعدة على المال العام، ١٤٢٧هـ - ٢٠٠٦م، ص ١٧).

الانسان ، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات ، وهيئة النزاهة ، هيئات مستقلة ، تخضع لرقابة مجلس النواب وتنظم اعمالها بقانون) .

وتعد هيئة النزاهة جزء من تشكيلات (السلطات الاتحادية) لان الدستور المذكور عالجها في الفصل الرابع الذي يحمل عنوان (الهيئات المستقلة) في الباب الثالث المسمى (السلطات الاتحادية)

أهداف هيئة النزاهة

- مكافحة الفساد الاداري والمالي من خلال جملة من الصلاحيات والاجراءات القانونية والتحقيقية.
- الوقاية من مظاهر الفساد اعتمادا على منهجية واسعة في اقتراح مسودات قوانين تتعلق بمكافحة الفساد بكل اشكاله، واصدار لوائح السلوك الوظيفي، واعتماد مبدأ الشفافية في عمل المؤسسات الحكومية.
- تثبيت الحكم النزيه والعدل، وزرع ثقة الشعب بالحكومة، من خلال استقلالية عمل الهيئة، وحمايتها من أي تأثيرات خارجية.
- نشر ثقافة النزاهة بين اوساط المجتمع، من خلال برامج هادفة الى توعية الافراد والمؤسسات، وكذلك تنمية اطر التعاون من مؤسسات المجتمع المدني؛ بهدف تنظيم هذه المؤسسات في إطار عمل مع الهيئة يخدم التوجه العام لمكافحة الفساد والوقاية منه.

صلاحيات هيئة النزاهة

وفي سبيل الاهداف السابقة كان لا بد من منح الهيئة الصلاحيات المناسبة لتحقيق اهدافها، في منع الفساد والوقاية منه، وقد حددت هذه الصلاحيات وفقا للقانون النظامي المؤسس لهيئة النزاهة الملحق بالأمر (٥٥) لسنة (٢٠٠٤)، ويمكن ايجاز هذه الصلاحيات بالآتي:

١. التحقيق في قضايا الفساد.

وفقا لما نص عليه القسم (٣) من القانون النظامي رقم (٥٥) لسنة (٢٠٠٤) فإن لهيئة النزاهة صلاحيات واسعة للتحقيق في قضايا الفساد، وفصلت البنود (١، ٢، ٣، ٤، ٥) من القسم (٤) من ذات القانون الاختصاصات التحقيقية للهيئة وعلاقتها بقاضي التحقيق، واعطى القانون للهيئة صلاحية المحقق للتحقيق في قضية فساد، وتوظف الهيئة محققين، ويخول المحقق من الدرجة الاولى ممارسة كافة صلاحيات محقق المحكمة المكفولة له بالقانون.

وكذلك اعطى القانون للهيئة الحق في ان تكون طرفا في قضية الفساد المعروضة امام قاضي التحقيق، بعد ان تعرض عليه القضية لا سيما القضايا التي حصلت بعد تاريخ (١٧/تموز/١٩٦٨). كما يجوز للهيئة احالة أي معلومات تتعلق بمخالفات محتملة لقواعد السلوك المهني الى رئيس الدائرة الحكومية التي يكون طرفها احد الموظفين لديه، او الى المفتش العام في تلك الوزارة ويجوز لها ان ترفق بتلك المعلومات توجيهه باتخاذ اجراءات تأديبية^١.

٢. خلق ثقافة نزاهة وشفافية وخضوع للاستجواب.

نص الامر (٥٥) على هذه الصلاحية من خلال عدة نصوص، فنص عليها في القسم واحد من الامر، و اشار اليها في القسم (٣) ايضا ، وكذلك ذكرها القسم (٤) في البند (٩) منه، وتطرق لها القسم (٥) في البندين (٨) و (٩) منه. وتشتمل هذه النصوص على دور هيئة النزاهة في خلق ثقافة النزاهة من خلال قناتين:

الأولى: في تنفيذ مبادرات لتوعية وتنقيف الشعب بغية تقوية مطالبه بايجاد قيادة نزيهة وشفافة تتسم بالمسؤولية وتخضع للمحاسبة، وايجاد الوسائل الكفيلة بتنمية هذه الثقافة بين اوساط المجتمع سواء كانت اجهزة الاعلام او المناهج الدراسية او الندوات الثقافية.

١ ليث حسن علي العبيدي، دور مفوضية النزاهة العامة في مكافحة ومحاربة الفساد الاداري والمالي في العراق والقضاء عليه، مجموعة دراسات قام باعدادها المفتش العام في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، ص٩.

الثانية: تنمية ثقافة في الحكومة والقطاع العام وبين الموظفين تقدر النزاهة الشخصية وأخلاقيات الخدمة العامة والخضوع للمحاسبة، وتعزيز الشفافية والاستقامة والتعامل المنصف في الخدمات العامة، من خلال برامج عامة للتثقيف والتوعية.

٣. اقتراح تشريعات تصمم للقضاء على الفساد.

وهذه الصلاحية نص عليها الأمر (٥٥) في مواضع عدة حيث نص عليه في القسم (١) تحت عنوان الغرض فكان اقتراح التشريعات المعنية بمكافحة الفساد احد اهم الاغراض التي انشأت لاجلها الهيئة، وكذلك ذكر الامر (٥٥) هذا الموضوع في القسم الثالث تحت عنوان (المفوضية المعنية بالنزاهة) فكان اقتراح التشريعات من اساسيات انشاء المفوضية. وفي القسم (٤) البند (٨) تحت عنوان الصلاحيات والواجبات، نص الامر أن من صلاحيات الهيئة اقتراح التشريعات الهادفة لمكافحة الفساد على السلطة التشريعية (مجلس النواب). وهو اضافة لكونه صلاحية من صلاحيات الهيئة فهو لا يخلو ان يكون احدى مهام الهيئة التي تلقى على عاتق دائرة الشؤون القانونية ممثلة بمديرها، وهذا ما نص عليه البند (٦) من القسم (٥) من الامر (٥٥). وهذا ما يبرهن اهمية هذا الجانب الذي تختص به هيئة النزاهة، علماً أن اقتراح التشريعات من قبل الهيئة ينبغي أن يكون منصبا على التشريعات الخاصة بمكافحة الفساد وتنمية ثقافة الاستقامة والنزاهة والشفافية والخضوع للمحاسبة والتعرض للاستجواب والتعامل المنصف مع الحكومة.

٤. إلزام القادة العراقيين بالإفصاح عن مصالحهم المالية.

وهو من اهم مبادئ الشفافية التي اكد عليها الامر (٥٥) بقوله (...عن طريق تعزيز ثقة الشعب في الحكومة العراقية من خلال قيام المسؤولين بالكشف عن مصالحهم المالية...) وهوما اكده البند (٦) من القسم (٤) من ذات الامر، وعبء هذه المهمة ملقى على عاتق دائرة الوقاية من هيئة النزاهة. وأوجب البند (٣) من القسم (٧) من الامر (٥٥) على المفوضية أن تتيح للجماهير الاطلاع على المعلومات وفحصها ونسخها هي والاستمارت المقدمة لها، وهذا ما يرسخ من ثقة

الشعب بالحكومة و يكشف الضبابية عن رؤى الجمهور، خصوصا وان الجمهور هو الرقيب الأول والاهم كما رأينا سابقا. وتقوم الهيئة بعد استلامها لتقارير كشف المصالح المالية، بتدقيق هذه التقارير من حيث المعلومات الواردة فيها والتحقق من صحتها.

٥. إصدار اللوائح التنظيمية التي يجيزها القانون.

تتولى الهيئة اصدار لوائح تنظيمية، وفقا لنص البندين (٦، ٧) من القسم(٤) من الامر (٥٥)، بموجب ما ينص عليه القسم(٧) من ذات الامر، ومن ضمن هذه اللوائح هي لائحة الكشف عن المصالح المالية، والتي تنظمها الهيئة ممثلة برئيسها الأول خلال ثلاثين يوما من تاريخ توليه لمنصبه.

كذلك تنظم الهيئة نصا منقحا لقواعد السلوك الوظيفي، لتوضيح معايير السلوك الاخلاقي التي يجب ان يلتزم بهام وظيفوا الحكومة العراقية والتشديد عليها، وتتجز عملها هذا بالتشاور والتعاون مع المركز الوطني للاستشارات وتطوير الادارة الحكومية، وكذلك المفتشين العموميين في الوزارات العراقية.

ويراعى في ذلك ان تذكر قواعد السلوك المذكورة من بين ما تذكره من واجبات موظفي الحكومة ما يأتي:-

١- تبليغ السلطات المختصة عن قضايا الفساد الاداري والمالي المختلفة.

٢- العمل دون تحيز والامتناع عن التعامل مع أي مؤسسة او شخص على نحو غير منصف او تفضيل اية مؤسسة او شخص على نحو غير قانوني عند التعامل مع أي منهما.

٣- الامتناع عن الدخول في معاملات مالية مباشرة او غير مباشرة باستعمال معلومات رسمية غير متاحة للعامة.

٤- تزويد هيئة النزاهة بمعلومات كاذبة او مضللة او غير كاملة.

٥- الامتناع من المشاركة شخصيا أو فعليا في مسائل رسمية لها علاقة مباشرة بمصالحهم المالية أو بمصالح أزواجهم أو بمصالح أقاربهم وتؤثر عليها بصورة متوقعة، إلا إذا كان القانون يخولهم ذلك.

وعلى كل موظف حكومي أن يوقع على تعهد خطي يلتزم بموجبه بقواعد السلوك كشرط من شروط التوظيف^١.

٦. أي عمل تراه الهيئة ضروريا ومناسبا لتحقيق أهدافها.

نص القسم (٣) من الامر (٥٥) على (أن تقوم بأي عمل تراه ضروريا ومناسبا لتحقيق اهدافها) وهو نص واسع المعنى يمنح الهيئة الثقة والتحويل بالقيام بأي اجراء يخدم اهداف الهيئة، إلا أن هذه الصلاحية مقيدة بشرطين، الأول أن يكون هذا العمل ضروريا لتحقيق اهداف الهيئة. والشرط الثاني أن يكون هذا العمل مناسبا مع اهداف الهيئة ومع القوانين الاخرى. فإذا ما اختلف احد هذين الشرطين امتنعت المفوضية عن اتيان هذا العمل.

مهام وواجبات الهيئة^٢

في ضوء ما تقدم ذكره، وبعد ان اتضح لنا اهداف الهيئة التي اسست لأجلها، وما منح للهيئة من صلاحيات قانونية، بقي لنا أن نذكر ما يترتب على عاتق هيئة النزاهة من مهام و واجبات تمارس من خلالها صلاحياتها وتحقق فيها اهدافها المنشودة، ولتوضيح هذه الواجبات، حددنا اولا دوائر الهيئة المكلفة بهذه الواجبات ومن ثم دور كل دائرة منها، وعلى النحو الاتي:

١) ليث حسن علي العبيدي، دور مفوضية النزاهة العامة في مكافحة ومحاربة الفساد الاداري والمالي في العراق والقضاء عليه، ص ١٠.

٢) رحيم حسن العكيلي، تشكيلات هيئة النزاهة و وظيفة كل منها، بحث منشور على الموقع الالكتروني

لهيئة النزاهة. www.nazaha.iq

١. رئيس الهيئة :- وهو المسؤول الأول فيها ، يعينه رئيس السلطة التنفيذية (رئيس مجلس الوزراء) من بين ثلاثة مرشحين يختارهم مجلس القضاء ، على أن تقر السلطة التشريعية (مجلس النواب) هذا التعيين بأغلبية الأصوات فيها.

ولم يشترط القانون في المرشح لرئاسة الهيئة سوى أن يكون متسماً بأسمى معايير السلوك الأخلاقي والتحلي بسمعة النزاهة والأمانة فقط فلم يوجب القانون أن يكون رئيس الهيئة حاملاً لشهادة معينة ، ولم يشترط فيه اختصاص معين ، ولم يوجب أن يتوفر فيه أي صفة أو شرط سوى ما ذكرناه أنفاً ، لذا يجوز أن يكون رئيس الهيئة من حملة الشهادات الجامعية أو غيرها ، ويجوز إن يكون من القانونيين أو التربويين أو الإعلاميين أو غيرها من الاختصاصات ، إلا أنه طبقاً للقواعد العامة ينبغي أن تتوفر فيه شروط تولي الوظائف العامة وفقاً لما نص عليه القانون.

ويتولى رئيس الهيئة المعين رئاستها لخمس سنوات ، ولا يجوز لشخص واحد الاحتفاظ برئاستها لأكثر من فترتين سواء كانت هاتان الفترتان متتاليتين أو غير متتاليتين.

وقد نظم البند (١) من القسم (٥) من القانون النظامي المؤسس للهيئة طريقة إقالة رئيسها ، فأجاز إقالته من منصبه بموافقة ثلثي أعضاء الهيئة التشريعية الوطنية لأحد الأسباب الآتية :-

أ. عدم الكفاءة.

ب. إساءة التصرف على نحو خطير سواء كان ذلك بصفته الرسمية أو الشخصية.

ت. التقصير في تأدية مهامه.

ث. إساءة استخدام المنصب.

وقد سهى القانون عن تحديد درجة رئيس الهيئة ، وقد عدته الاجتهادات بدرجة وزير ومنح جميع حقوقه ، واقرت له صلاحيات واختصاصات الوزراء .

وأشار البند (٢) من القسم (٥) من القانون الى وظائفه وصلاحياته ، وهي :-

أ. إجازة وإدارة وضبط جميع عمليات الهيئة ، وضمان تأديتها لواجباتها ضمن القانون.

ب. اقتراح ميزانيتها والموافقة على مصروفاتها.

ت. توظيف وطرده وتأديب موظفيها وفقا لقواعد السلوك مالم ينص القانون على خلاف ذلك و تحديد تدريب الموظفين ومؤهلاتهم.

ث. إصدار اللوائح التنظيمية المتعلقة بالكشف عن المصالح المالية وفقا للتوجيهات الواردة في القانون النظامي ، و اقرار قواعد الإجراءات المتعلقة باستلام مزاعم الفساد والتحقيق فيها وضمان الانصياع لها.

ج. إصدار التعديلات على قواعد السلوك التي يجب أن يلتزم بها موظفو الحكومة المتعلقة بتوضيح معايير السلوك الأخلاقي والمساعدة في ضمان الانصياع لها.

وأجاز القانون له تفويض مرؤوسيه في الهيئة بعض صلاحياته لتنفيذ مهامه المشار إليها.

٢. نائب رئيس الهيئة :- نص البند (٣) من القسم (٥) على أن يكون للهيئة نائب واحد ، يكون بموجب نص البند (٤) من القسم المذكور المساعد الرئيسي لرئيسها ، ويتولى تنفيذ مهام وظيفته تحت إمرته وإدارته وتوجيهاته ، وهو يقوم بعمله وممارسة جميع الصلاحيات والسلطات والمسؤوليات والمهام المرتبطة برئاسة الهيئة في حالة عجز رئيسها عن ممارسة مهامه. ولم يحدد

القانون أي شروط أو صفات فيمن يعين نائباً لرئيس الهيئة ، وترك لسلطة تعيينه هو و رئيس الهيئة حرية الاختيار المطلقة سوى ما تفرضه القواعد العامة من توفر شروط تولي الوظائف العامة .

ولم يحدد القانون درجة نائب الرئيس ، وقد عدته الاجتهادات موظف بدرجة وكيل وزارة قياساً على عد رئيس الهيئة بدرجة وزير ومنح جميع حقوق تلك الدرجة.

٣. دائرة التحقيقات :- وهي أولى الدوائر التي أشار إليها القانون مهمتها بالدرجة الأولى هي (كشف الفساد في الحكومة العراقية ، والتحقيق فيها) يرأسها موظف بدرجة (مدير) يكون مسؤولاً عن وضع إجراءات استلام مزاعم الفساد والتحقيق فيها ، بما فيها المزاعم المغفلة.

ولم يشترط القانون أي شروط أو صفات بمدير دائرة التحقيقات، إنما ترك لجهة تعيينه (رئيس الهيئة) الحرية الكاملة في الاختيار.

٤. دائرة الشؤون القانونية : وهي الدائرة الثانية التي عالجه القانون في البند (٦) من القسم (٥) من القانون النظامي وأناط بها :

أ. مساعدة رئيس الهيئة ونصحه بغية ضمان الامتثال للقانون العراقي.

ب. تقديم الاقتراحات بشأن التشريعات التي ترفعها الهيئة الى هيئة التشريع الوطنية

ويرأس هذه الدائرة (مدير) يعينه رئيس الهيئة ولم يشترط فيه القانون أي شرط أو صفة.

٥. دائرة الوقاية :- يرأسها موظف بدرجة (مدير) يعينه رئيس الهيئة ، مسؤوليته بالدرجة الأولى مساعدته لوضع لائحة الكشف عن المصالح المالية والنص المنفح لقواعد سلوك وأخلاقيات الخدمة العامة وضمان الانصياع لهما.

٦. دائرة التعليم والعلاقات العامة :- يرأسها موظف بدرجة (مدير) يعينه رئيس الهيئة ، مهمتها توفير برامج عامة للتثقيف والتوعية لموظفي الحكومة والشعب العراقي لتنمية ثقافة النزاهة والاستقامة والشفافية والخضوع للمحاسبة والتعامل المنصف في الخدمات العامة والعمل على وضع مناهج دراسية وطنية لتعزيز مفهوم النزاهة العامة ، كما تتولى تثقيف المسؤولين العموميين وموظفي الحكومة والجمهور حول المبادئ الأخلاقية للخدمة العامة وقواعد السلوك والإجراءات المطبقة على موظفي الحكومة بخصوص الكشف عن المصالح المالية وله في سبيل ذلك العمل مع وزارة التعليم والمسؤولين العاملين في مؤسسات التعليم الرسمية ، والقيام بالدراسات والتدريبات والحملات الإعلامية أو المؤتمرات أو الندوات أو ما يشابه ذلك من نشاطات أخرى لتعزيز نشاط التعليم والعلاقات العامة.

وبالنظر للدور الكبير لهذه الدائرة البالغة الأهمية في تحقيق هدف الهيئة في مكافحة الفساد فان البند (٨) من القسم (٥) من القانون النظامي أعطى مدير هذه الدائرة دون باقي مدراء الدوائر في الهيئة سلطة تعيين (المستشارين) تعزيزاً لنشاط هذه الدائرة.

٧. دائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية:- وهي الدائرة الخامسة التي عالجها القانون ومهمتها العمل مع المنظمات غير الحكومية لتعزيز ثقافة السلوك الأخلاقي في القطاعين العام والخاص ، ووسائلها في تحقيق ذلك هي :

أ. تطوير ونشر المواد.

ب. إدارة برامج التدريب.

ت. ممارسة نشاط الاتصال بالجمهور عبر أجهزة الإعلام.

ث. تقوم بإعمال أخرى مناسبة لتعزيز هذا النشاط.

ويرأس هذه الدائرة كسواها من دوائر الهيئة موظف بدرجة (مدير) يعينه رئيس الهيئة.

٨. **الدائرة الإدارية** : وهي الدائرة السادسة والأخيرة التي عالجها القانون وهي الدائرة الوحيدة التي لا علاقة لها بوسائل الهيئة في تحقيق هدفها بمكافحة الفساد ، ولكنها الدائرة المعنية بتقديم الخدمات الإدارية والمالية لباقي دوائر الهيئة ، فهي مسؤولة عن شؤون إدارة مكتب الهيئة وموظفيها ومواردها البشرية يرأسها موظف بدرجة (مدير) يعينه رئيس الهيئة.

الفرع الثالث

المفتشون العموميون

نظم الأمر (٥٧) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة احكام دائرة المفتش العام، و الذي تم بموجبه انشاء مكاتب مستقلة في الوزارات العراقية المختلفة للتحقيق و التدقيق و التفتيش و التقييم و اية نشاط اخر؛ لمراجعة الاداء الوظيفي و فقا للمعايير المهنية المعترف بها، و يتم اختيار المفتشين العموميين بغض النظر عن انتماءاتهم السياسية مع الاخذ بالاعتبار سياسة تطهير العراق من حزب البعث، و يتم الاختيار بناء على نزاهتهم وقدراتهم القيادية القوية وقدراتهم الثابتة عملياً في أعمال المحاسبة أو التدقيق المالي أو التحليل المالي أو القانون أو تحليل سبل وأساليب الإدارة أو الإدارة العامة أو التحقيق أو إدارة جهاز العدالة الجنائية أو المجالات الأخرى وثيقة الصلة بذلك، وعلاوة على ذلك يجب على المفتش

العمومي أن يمتلك المعرفة والمهارات والقدرات والخبرة على القيام بإجراءات التدقيق والتحقق.

و مع ان الامر ٥٧ أشرت ان يتم تعيين المفتش العام من قبل رئيس الوزراء و يخضع تعيينه للمصادقة من قبل البرلمان باغلبية الاصوات لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد , الا ان الامر المرقم ١٩ لسنة ٢٠٠٥ و المنشور بالوقائع العراقية بالعدد ٣٩٩٥ الصادر في عهد حكومة أياد علاوي عدل امر تعيين و اعفاء المفتش العام ليجعله منوطا بقرار من رئيس الوزراء استنادا على اقتراح من هيئة النزاهة العامة و بذلك الغى سلطة البرلمان في مسألة تعيين المفتش العام التي منحها له الامر ٥٧ الصادر من سلطة الائتلاف ليجعل أمر التعيين والإعفاء من صلاحية رئيس الوزراء فقط^١.

الصلاحيات

• امكانية الوصول بدون قيود الى جميع مكاتب الوزارة والى المواقع التابعة لها التي يخضع دخولها لقيود محدودة وتلك التي يحظر دخولها وامكانية الوصول الى العاملين في الوزارة ،والاطلاع على السجلات وبيانات المعلومات والتقارير والخطط والتوقعات والامور والعقود والمذكرات والمراسلات واي مواد اخرى بما في ذلك البيانات الالكترونية الخاصة بالوزارة .

• سلطة اصدار طلبات استدعاء الشهود والاستماع الى اليمين او القسم الذي يؤديه الشهود، وسلطة الاستماع الى اقوال الشهود وتسجيلها واصدار الاوامر الملزمة لابراز السجلات والاوراق الرسمية والمدونات والوثائق بما في ذلك البيانات الالكترونية التي تعتبر ذات صلة بموضوع الاستفسار او التحقيق الجاري.

• قدرة الوصول عند اللزوم بالقدر المعقول الى رئيس أي جهاز حكومي لاغراض تتعلق بعمل المكتب ، ويشمل ذلك على سبيل المثال لا الحصر الوزارات

(١) جليل عباس علي، دراسة بعنوان وظيفة المفتش العام بين ضابط الامن ومحامي الشعب، الحوار المتمدن، العدد: ١٨٨٢ - في ١١/٤/٢٠٠٧.

والادارات والوكالات والهيئات المملوكة للدولة.
• سلطة الزام العاملين في الوزارة على تبليغ مكتب المفتش العام معلومات تتعلق بما يقع في الوزارة من اعمال غش وتبذير واساءة استخدام الموارد وفساد واعمال مخالفة للقانون.

إذا نستطيع ان نقول بناء على ما تقدم ان مهمة المفتش العام الرئيسية هي تفقد حركة الوزارة وضبط ايقاعيتها وترتيبها وتوجيهها الوجهة التي تحقق الاهداف المرسومة لها حسب البرنامج العام للسلطة التنفيذية.. وبهذا يهيء المفتش العام الجو المناسب والظرف المنسق والمحسوب بدقة لقرار سيكون منتجا وصائباً بالنسبة للوزير ازاء نشاط وزارته^١.

احتوى القسم (٩) من الامر (٥٧) على ما يأتي:-

• يقدم المفتش العام الى الوزير تقريراً يبين فيه ملاحظاته وتوصياته المستخلصة من تنفيذ مهام المكتب.

• يقوم المفتش العام بتبليغ الاجهزة المعنية بتطبيق القوانين ومقاواة المخالفين
• يقدم كل مفتش عام الى وزيره بلاغا عن المشاكل الكبرى المتعلقة بادارة برامج الوزارة وعملياتها او اساءة استخدام مواردها او القصور في تأديتها ويبلغه فوراً عن أي تدخل في عمليات المفتش العام .
وبهذا سوف يكون قرار الوزير واثقا ويدفع بقوة باتجاه الصالح العام مهما كان انتماءه السياسي ضمن حكومة الوحدة الوطنية ، وسوف يكون مكتب المفتش العام الصمام الضامن لحق المواطن في هذه الوزارة او تلك .
اذن فان منصب المفتش العام يجب ان يبتعد قطعياً عن المحاصصة السياسية التي شملت الوزير ووكلائه .

١) هيئات مكافحة الفساد في العراق، جريدة الصباح، الاربعاء، ٢٠٠٨/١٢/٢٠، صفحة افاق استراتيجية.

المهام والواجبات

- ١- فحص ومراجعة جميع سجلات الوزارة وكل ما تقوم به من نشاط بغية ضمان النزاهة والشفافية والكفاءة في عملياتها, وبغية توفير المعلومات لاتخاذ القرارات, ومن ثم تقديم التوصيات المناسبة المتعلقة بتحسين برامج الوزارة وسياساتها وإجراءاتها.
- ٢- القيام بالتحقيق الإداري على نحو يتماشى مع السلطات الممنوحة للمكتب قانوناً.
- ٣- المراجعة والتدقيق على عمليات الوزارة ومهامها من منظور حسن تدبير المصروفات وكفاءة وفعالية الأداء, والمراجعة على أي من أنظمة الوزارة بغية قياس الأداء.
- ٤- تلقي الشكاوى المتعلقة بأعمال الغش والتبذير وإساءة استخدام السلطة وسوء التبذير التي تؤثر على مصالح الوزارة, وتقييم فحواها واتخاذ اللازم بصددها, وإحالة الشكاوى الى سلطات التحقيق المناسبة, وتوفير سبل السيطرة على الجودة, بما في ذلك مراعاة عدم التأخير عند الرد على الشكاوى وتوخي الاستقلالية في الرد عليها وعدم إغفال التفاصيل الواردة فيها.
- ٥- متابعة الأداء لضمان وفاء الأعمال التصحيحية المتخذة استجابة لملاحظات وتوصيات المفتش العمومي للمُراد تحقيقه منها.
- ٦- توفير المعلومات والأدلة المتعلقة بأعمال قد تكون إجرامية وتقديمها للمسؤولين المناسبين المعنيين بتطبيق القانون.
- ٧- تلقي الشكاوى من أي مصدر والتحقيق فيها, أو المبادرة بالتحقيق في أي أعمال يُزعم أنها تتطوي على غش أو تبذير أو إساءة تصرف أو عدم كفاءة, والمبادرة بالتحقيق كذلك في جوانب النقص في تشغيل المنشآت وصيانتها.
- ٨- ممارسة نشاط الغرض منه منع أعمال الغش والتبذير وإساءة التصرف وعدم الكفاءة, ويشمل على سبيل المثال لا الحصر, مراجعة التشريعات والقواعد واللوائح التنظيمية والسياسات والإجراءات والمعاملات, وتقديم برامج التدريب والتثقيف.

٩- إحالة الأمور إلى الجهات الإدارية والنيابية المناسبة لاتخاذ الإجراءات الإضافية المدنية والجنائية والإدارية بشأنها.

١٠- تقديم التوصيات غير الملزمة لغرض قيام الوزارة بتنفيذ الأعمال الرامية لتصحيح وتجاوز جوانب القصور في التشغيل أو في الصيانة أو في كفاءة الأداء التي حددها مكتب المفتش العمومي.

١١- إصدار التقارير العامة وكما يأتي:-

أ- يُقدم المفتش العام إلى الوزير المعني وإلى المسؤولين المناسبين المنتخبين والمعيّنين تقريراً يبين فيه ملاحظاته وتوصياته المستخلصة من تنفيذ مهام المكتب، ويتيح المفتش العمومي هذا التقرير للجمهور، باستثناء ما قد يتضمنه التقرير من معلومات حساسة تتصل بتطبيق القانون أو بالمعلومات السرية.

ب- يُصدر كل مفتش عام تقريراً سنوياً خلال فترة (٦٠) يوماً من نهاية كل سنة مالية، يبين فيه مايلي: (تقارير المراجعة والتدقيق المالي، جهود التحقيق أو المساعدة التي قام بها المكتب أو قدمها خلال العام المنصرم)، ويصف التقرير نشاط المكتب، وتوفر نسخ من التقرير إلى الوزير المعني والهيئات التشريعية المخولة للإشراف على أعمال ونشاط الوزارة أو مكتب المفتش العام)، وعند صدور التقرير، يتم أخطار أجهزة الإعلام والجمهور بصدوره وعلى وجه السرعة وبدون أي تأخير، ويقدم التقرير لمندوبي أجهزة الإعلام والجمهور بناء على طلبهم لها.

١٢- متابعة ورصد ما يتم تنفيذه من التوصيات التي قدمها المكتب وهيئات المراجعة والتدقيق الأخرى.

١٣- إصدار السياسات والإجراءات الخطية بغية توفير الإرشادات المتصلة بالمهام التي يقوم بها المكتب.

١٤- تدريب العاملين في الوزارة على سبل التعرف على أعمال التبذير والغش وإساءة التصرف، وتطوير برامج في الوزارة تُكرس فيها بيئة وتقاليد ترعى المسؤولية والنزاهة وتعززهما.

- ١٥- الاحتفاظ بالمعلومات عن تكاليف التحقيق والتعاون مع الجهات الإدارية والنيابية المناسبة من أجل استرداد تلك التكاليف من الهيئات غير الحكومية التي يثبت أنها مارست عمداً سلوكاً ينطوي على إساءة التصرف.
- ١٦- التعاون الكامل مع الهيئات والجهات المعنية بتطبيق القانون ومع المحققين والمحاكم ومفوضية النزاهة العامة لمساعدتها على تأدية مهامه.
- ١٧- اتخاذ ما قد يلزم من الإجراءات على كل مستوى من مستويات عمليات الوزارة لضمان كفاءة أداء مهام المفتش العام.
- ١٨- تأدية ما يلزم تأديته من واجبات أخرى تقع في حدود السلطات المخولة للمكاتب من أجل تنفيذ مسؤولياتهم والوفاء بها.
- ١٩- تبليغ الأجهزة المعنية بتطبيق القوانين ومقاومة مخالفات القوانين عن جميع الأمور التي قد تقتضي إجراء تحقيق جنائي.
- ٢٠- تقديم البلاغ الى الرئيس المسؤول في الوزارة ذات الصلة لإبلاغه فوراً بالمشاكل الكبرى المتعلقة بإدارة برامج الوزارة وعملياتها أو إساءة استخدام مواردها أو القصور في تأديتها، وإبلاغه فوراً كذلك بأي تدخل في عمليات المفتش العام.

مما تقدم نجد ان مهام المفتش العام تشمل بإيجاز فحص ومراجعة سجلات الوزارة بغية ضمان النزاهة والشفافية والكفاءة في عملياتها، ومراجعة وتدقيق حسابات الوزارة من منظور حسن تدبير المصروفات وكفاءة وفعالية الاداء، وتلقي المتعلقة باعمال الغش والتبذير وإساءة استخدام السلطة وسوء التدبير التي تؤثر على مصالح الوزارة والتحقيق في هذه الشكاوى وإحالة نتائج التحقيق الى الجهات الادارية والنيابية المناسبة لإتخاذ الاجراءات الادارية او الجزائية او المدنية بشأنها، ويرفع المفتشون العموميون تقاريرهم الى الوزير المعني مباشرة وفي حائل ورود شكاوى او بلاغات يدعى فيها أن الوزير المعني قد اساء التصرف ويرفع المفتش العمومي تقريره الى هيئة النزاهة.

إذاً يتضح أن المفتش العام يقوم بمهمة التحقيق الإداري في المسائل التي تتطوي على مخالفة الموظفين التابعين لوزارته للقوانين والأنظمة والتعليمات المختلفة ولكنه لا يملك صلاحية فرض العقوبات الانضباطية بحقهم وإنما عليه رفع تقرير بذلك الى الوزير المختص او الى هيئة النزاهة اذا كان التقرير يتعلق بالوزير^١.

١ (فتاح محمد حسين سعيد، مرجع سابق، ص ٣٩.

الخاتمة

الاستنتاجات

١- إن نزاهة وشفافية العملية الانتخابية وحيادية الجهة المشرفة على الانتخابات هي الحجر الأساس في بناء الدولة حيث تسهم بدايةً وبدور فاعل في التأسيس لدولة المؤسسات التي تلبى المعايير النموذجية المطلوبة في تأسيس الدولة الحديثة، بحيث تكون قواعد هذه الدولة وقياداتها أول من يعتمد مكافحة الفساد والانحراف الوظيفي.

٢- من الأسس القانونية لمكافحة الفساد هو عمل الأجهزة الرقابية ضمن غطاء قانوني، لكي يسبغ على عملها الشرعية القانونية، لذا يبرز الدور الأعظم لمجلس النواب في إضفاء هذه الشرعية على عمل أجهزة الرقابة، من خلال تشريع القوانين الكفيلة بمحاربة الفساد.

٣- إن تأخير المصادقة على مسودة مشروع قانون مكافحة الفساد، لا يصب في مصلحة التوجه الوطني الهادف الى مقارعة الفساد، بل ويأصل لجذور الفساد في كل تأخير للمصادقة على هذا المشروع.

٤- استمرار العمل بالمادة (١٣٦/ب) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل، هو استمرار فرض القيد على عمل من يروم الإصلاح في البلد، وتوفير منفذ للمفسدين للأفلات من سلطة القانون.

٥- اعطى الدستور لمجلس النواب صلاحيات رقابية واسعة وذات مرونة في التطبيق، في الرقابة على اعضاء السلطة التنفيذية، إلا أن هذا الدور يحمل بين ثناياه خطورة غير قليلة الاهمية تتمثل في اجراءات الرقابة الممنوحة للبرلمان من مساءلة واستجواب وسحب ثقة، وهي اداة الشعب في ابداء رأيه في عمل الحكومة.

٦- إذا كان للقضاء ان يؤدي دوره الدستوري في الرقابة على تنفيذ القوانين سواء من الأفراد او الحكومة، والتحقق من مدى مراعاة الحكومة للمعايير التي تم اعتمادها من قبل المجلس التشريعي عند سنه القوانين، وكذلك الرقابة على دستورية قراراتها وإجراءاتها، كان لزاماً ان يكون هذا القضاء مستقلاً عن السلطتين التنفيذية والتشريعية، على أساس مبدأ (الفصل بين السلطات). لذا من الضروري دعم استقلال القضاء الاداري العراقي لان استقلال القضاء عنصراً هاماً في شرف القضاء واعتباره، وبدونه يفقد النظام القضائي فعاليته في حماية الحقوق والحريات.

٧- جاءت المواد (٨٧، ٨٨، ٩٨، ١٠٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ موفقة في تكريس مبدأ استقلال القضاء، مانحة القضاء دوره الرقابي المستقل في الاحكام القضائية الصادرة عنه.

٨- إن وجود قضاء متخصص يمارس الرقابة على اعمال الادارة يمثل ضماناً حقيقية لحقوق وحريات الافراد في مواجهة تعسف الادارة ويؤدي بالادارة الى التأني والحذر في تصرفاتها لتتأكد من مطابقتها للقانون , وقد حمل القضاء الاداري على كاهله هذه المهمة.

٩- القضاء الإداري في العراق يتمثل بمجلس شورى الدولة، والذي يمارس اختصاصه القضائي من خلال هيئتين قضائيتين هما مجلس الانضباط العام و محكمة القضاء الإداري.

١٠ - ديوان الرقابة المالية هو احد اهم اعمدة الرقابة والنزاهة في الانظمة الديمقراطية، ويرتكز عمل الديوان في الرقابة المالية على ايرادات ومصروفات دوائر الدولة وهيئاتها، وكذلك مساعدة الديوان للجهات الخاضعة لرقابته على إدارة شؤونها بأسلوب مؤسسي يستند الى القوانين والاجراءات المنظمة لها، هادفاً سد الثغرات التي تستغل في ارتكاب المخالفات والتلاعب بالمال العام.

١١ - هيئة النزاهة احدى رموز التقدم الاجتماعي والاداري والسياسي التي انبثقت في السنوات السابقة، جاءت معززة للمفهوم الديمقراطي وتطبيقاته على ارض الواقع، وهي هيئة مستقلة ادارياً عن جميع مرافق الدولة، يخضع رئيسها لرقابة مجلس النواب، وهي نواة لمؤسسة عظيمة الاهمية، إلا أن الأمر (٥٥) الصادر عن سلطة الائتلاف لا يفيها حاجتها من التنظيم القانوني والاختصاص.

١٢ - المفتشون العموميون لهم دور كبير ومؤثر في مكافحة الفساد من خلال تواجدهم داخل الوزارات والهيئات التابعة لها، وصلاحياتهم التحقيقية الواسعة، كذلك صلاحيات الاطلاع والتفتيش داخل جميع دوائر الوزارات وتلقي الشكاوى والبلاغات عن الفساد، إلا أن هذه الصلاحيات تصطدم في حد معين حيث أن المفتش العام لا يملك صلاحية فرض العقوبات الانضباطية بحق الموظف المخالف، وإنما عليه رفع تقرير بذلك الى الوزير المختص او الى هيئة النزاهة اذا كان التقرير يتعلق بالوزير.

١٣ - تطرق الأمر (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة في القسم (٤) منه إلى موضوع غاية في الحساسية، إلا وهو إقالة المفتش العام، ورغم أن عمل المفتش العام يهدف عموماً إلى الحيلولة دون انتشار مظاهر الفساد في الوزارة المعنية، إلا أن الأمر (٥٧) قد منح سلطة إقالة المفتش العام إلى الوزير المعني، وخوله إقالة المفتش العام بناء في حال وجود سبب للإقالة، ولم يحدد الأمر (٥٧) أسباب معينة يستحق لأجلها إقالة المفتش العام من منصبه، وإنما ذكر بعض الأسباب على سبيل المثال لا الحصر مثل قبول الرشوة، وإساءة استخدام المركز، والعمل المغاير للقانون.

المستنتاجات

١ - ضرورة بذل جهود كافية من قبل مجلس النواب ومجلس الوزراء ومجلس الرئاسة، والتي ستباشر مهامها للدورة الانتخابية الجديدة بهدف الاسراع في اقرار قانون مكافحة الفساد وتشريعه؛ لما فيه من العلاج الناجع والوقاية العظيمة والأحكام القانونية الحديثة التي تكافح كافة مظاهر الفساد وتوفر

الوقاية؛ مما قد يظهر من مظاهر جديدة للفساد، وسوف يكون تشريع هذا القانون من اهم الانجازات التي يمكن لمجلس نيابي انجازها وتصف في مصاف اعظم الانجازات الوطنية والخدمية، في مقارعة الفساد. ولكي ترتقي جهود المجلس النيابي مع الجهود المبذولة لاعداد هذا القانون.

٢- ضرورة إلغاء المادة ١٣٦/ب من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل، حيث ثبت لنا أن هذه المادة وسيلة قانونية تساعد على نشر الفساد، وهي تعبر عن وجهة نظر الأنظمة الدكتاتورية، وهي تساعد على تحصين الموظفين المفسدين، من خلال رفض الوزير منح الإذن للمحاكم لاستكمال الإجراءات القضائية بشأن الموظف الفساد، وخصوصا عندما تمارس هذه الصلاحية بشكل انتقائي فتعطي لبعض الموظفين دون غيرهم، بناء على اعتبارات خاصة. وهذه المادة انتهاك واضح لمبدأ استقلال السلطة القضائية ولمبدأ الفصل بين السلطات.

٣- يرى الباحث ان إجابة الوزراء ورئيس مجلس الوزراء عن الأسئلة الموجهة لهم من قبل عضو مجلس النواب، هي ليست حق للوزراء وإنما يفترض ان تكون واجب ملزم لهم، بناءً على صلاحيات مجلس النواب الرقابية وفقاً للفقرة (ثانياً) من ذات المادة. لذا نرى بضرورة تعديل نص المادة (٦١) الفقرة (سابعاً) البند (أ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ من النص الحالي (لعضو مجلس النواب أن يوجه الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء، اسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم، ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء، وللوسائل وحده حق التعقيب على الإجابة)

إلى النص التالي: (لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء، أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم، وعلى كل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء، وللوسائل وحده حق التعقيب على الإجابة).

٤- إن نص المادة (٦١) الفقرة (سابعاً) البند (ب) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ قد اوكل الى رئيس الوزراء او الوزراء مهمة تحديد موعد للحضور

امام مجلس النواب، للأستيضاح منهم بخصوص سياسة وزاراتهم او موضوع عام إلا أن النص لم يحدد سقفاً زمنياً لتحديد لموعد الجلسة، أي مثلاً في غضون اسبوع بعد تقديم الطلب الى رئيس المجلس. وهو ما قد ينسحب بالتالي الى تباطؤ متعمد من قبل الوزير او رئيس الوزراء للماطلة في حضور الجلسة، او تهميشها. ورغم ان المادة (٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب قد إضافة عبارة (مع تحديد سقف زمني) إلا ان هذه العبارة غير كافية بحد ذاتها بدون تحديد مدة زمنية معينة ضمن النص وبال دستور. وبالتالي يفترض تغيير نص المادة سابقة الذكر وتحديد سقف زمني لموعد الجلسة.

٥- ضرورة زيادة النصاب القانوني اللازم للموافقة على استدعاء رئيس الوزراء للاستجواب والمساءلة، خصوصاً أن خمسة وعشرين عضواً يمكن أن يكون عدد لأعضاء يمثلون كياناً واحداً وقد يهدف هذا الكيان إلى إزاحة الحكومة عن السلطة لأسباب قد لا تكون موضوعية وتتعلق بمصالح سياسية خاصة بهذا الكيان أو ذلك. ونقترح باعتماد ذات الشروط المطلوبة لمساءلة رئيس الجمهورية، في استجواب رئيس الوزراء.

٦- إن نص المادة (٦١) الفقرة (سادساً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ سابقة الذكر قد تطرقت لاعفاء رئيس الجمهورية فقط دون أي ذكر لنوابه، إلا أن نص المادة (٦٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب قد استبدل عبارة (رئيس الجمهورية) بعبارة (احد اعضاء مجلس الرئاسة) وهو قد جاء موقفاً في هذا المورد. وكان الاجدر ان يذكر في الدستور ذات النص الاخير.

٧- المادة (٦١) الفقرة (سادساً) البند (ب) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ اشترطت "الاجلبية المطلقة" من قبل مجلس النواب لاعفاء رئيس الجمهورية من منصبه بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا، وهو ما يتناقض مع نص المادة ٩٤ من هذا الدستور التي تنص على (قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة). وبما ان رئيس الجمهورية هو جزء من السلطة

التنفيذية فيستوجب أن تكون قرارات المحكمة الاتحادية ملزمة له، وهو خاضع لها، دون حاجة للتصويت من قبل مجلس النواب.

٨- وفقاً للأمر ٥٥ الصادر عن سلطة الإئتلاف المؤقتة، والتي حددت في القسم (٥) البند (١) آلية تعيين رؤساء هيئة النزاهة، حدد الأمر تعيين رئيس الهيئة بعد ترشيح ثلاثة مرشحين من قبل مجلس القضاة، يختار احدهم رئيس مجلس الوزراء ليشغل هذا المنصب، ومن ثم يصادق على تعيينه مجلس النواب بأغلبية الأصوات. نقتراح في هذا المجال الاقتصار في آلية التعيين على ترشيح مجلس القضاة للمرشحين الثلاثة، لتعرض أسمائهم على مجلس النواب مباشرة من دون اشتراط اختيار احدهم من قبل رئيس مجلس الوزراء، ليقرر مجلس النواب صلاحية من تم ترشيحه لهذا المنصب وإقرار تعيينه. حيث إن تدخل رئيس مجلس الوزراء في موضوع تعيين رئيس هيئة النزاهة فيه إخلال واضح بمبدأ استقلال هيئة النزاهة، المنصوص عليه في المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، خصوصاً وان اغلب أعمال واختصاصات هيئة النزاهة تتعلق بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، فليس من المنطق القانوني أن يختار رئيس السلطة التنفيذية من يقوم بأعمال الرقابة على الحكومة ودوائرها.

٩- التعجيل باقرار مشروع قانون هيئة النزاهة من قبل مجلس النواب، بهدف فسح مجال اكبر أمام هيئة النزاهة للمضي قدماً لتحقيق أهدافها في مكافحة الفساد وفقاً لآليات ذات فاعلية أفضل، وصلاحيات أوسع، ودعم عمل الهيئة في هذا المجال، من قبل السلطتين التشريعية والتنفيذية، وينسحب ذات المقترح على مشروع قانون المفتشون العموميون لنفس الأسباب والأهداف المتوخاة من تشريع قانون هيئة النزاهة وقانون مكافحة الفساد.

١٠- حفاظاً على الهدف من إنشاء مكاتب المفتشون العموميون، وعلى حياديتهم، وعلى سعيهم في مكافحة الفساد، يقترح الباحث بأهمية إعادة النظر في الأمر (١٩) لسنة (٢٠٠٥)، حيث يضع هذا الأمر مركز المفتش العام وعمله في

مركز ضعف أمام الحكومة ورئيسها، وتقيد بشكل كبير من استقلالية المفتش العام وتؤثر على حياديته في اتخاذ قراراته، ونقترح في هذا الصدد تغيير آلية إقالة المفتش العمومي على النحو التالي: (على الوزير المعني مفاتحة هيئة النزاهة بخصوص إقالة المفتش العمومي من منصبه في حال وجود سبب يبرر الإقالة، ويكون السبب مبرر للإقالة في إحدى الأحوال الآتية:

أ- عدم الكفاءة.

ب- إساءة التصرف على نحو خطير سواء كان ذلك بصفته الرسمية أو الشخصية.

ج- التقصير في تأدية مهامه.

د- إساءة استخدام المنصب.

فإذا ثبت لهيئة النزاهة وجود احد الأسباب أعلاه، تحيل طلب الوزير إلى مجلس النواب لإقراره بأغلبية عدد أعضائه، أما إذا لم يثبت لهيئة النزاهة صحة ادعاءات الوزير المعني ترفض طلب الإقالة).

١١ - تشكيل مجلس عمل مشترك بين هيئات مكافحة الفساد، وخصوصا هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية، لتنسيق أعمال الهيئتين فيما بينها وتبادل المعلومات والخبرات الفنية والوصول لجهود مشتركة في مجال الرقابة ومكافحة الفساد، وتتولى اللجنة رفع توصيات إلى كل من الهيئتين فيما يخص رسم السياسات المشتركة في هذا الخصوص، وكذلك تشكيل ورش عمل لتعزيز اطر التعاون في المجال الرقابي.

قائمة المراجع

- ١- لويس معلوف، المنجد في اللغة، بيروت، دار المشرق، ط٣٥، ١٩٩٦م.
- ٢- الامام العلامة ابي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور المصري، لسان العرب، المجلد الأول، دار صادر و دار بيروت، بيروت، ١٣٨٨هـ-١٩٦٨م، فصل الرءاء باب الباء.
- ٣- د : جمال الدين عويسات ، مبادئ الإدارة ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، ٢٠٠٣ .
الإدارة الإسلامية للدكتور أدهم .
- ٤ - دليل البرلمان في مواجهة الفساد، منشورات الائتلاف من اجل النزاهة والمسائلة- أمان، ط١، ٢٠٠٦.
- ٥- صحيح البخاري
- ٧- النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، اعداد: أ. عبير مصلح، ط١، ٢٠٠٧، الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة-أمان.
- ٧- السياسات والتشريعات الفلسطينية في مكافحة الفساد، اعداد: أ. علي ابو دياك و أ. ناصر الرئيس، ط١، ٢٠٠٨، الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة- امان.
- ٨- طارق حرب، آفاق ستراتيجية: في هيئة النزاهة. مشروع قانون جديد لمكافحة الفساد، مقالة منشورة في جريدة الصباح العراقية.
- ٩- القاضي سالم روضان الموسوي، بحث بعنوان دور مجلس النواب في مكافحة الفساد من خلال التشريع.
- ١٠- مفهوم الشفافية والمساءلة ودور الأجهزة العليا للرقابة، بحث منشور على الموقع الالكتروني للجنة الشعبية العامة لجهاز المراجعة المالية في ليبيا، <http://www.libysai.gov.ly/modules/publisher/item.php?itemid=9>

- ١١- شبلي ملاط، دليل الدستور العراقي، بغداد، ٢٠٠٩.
- ١٢- د. جلال بنداري، مفهوم الاستجواب ومقاصده، بحث منشور على الشبكة المعلوماتية (الانترنت).
- ١٣- نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، منظمة الشفافية الدولية، المركز اللبناني للدراسات.
- ١٤- (٢٧/اتحادية/٢٠٠٩) في ١١/٨/٢٠٠٩.
- ١٥- ضياء شيت خطاب، فن القضاء، مركز البحوث القانونية.
- ١٦- القاضي مدحت المحمود - استقلال القضاء في العراق ودور الدستور الدائم في حماية استقلال القضاء- مركز القضاء العراقي للدراسات والتوثيق - الشبكة الدولية للمعلومات <http://www.iraqjudicature.org/researches.html>
- ١٧- د.محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الاداري، الكتاب الاول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣م.
- ١٨- د.محمد علي جواد، القضاء الاداري، بغداد، المكتبة القانونية.
- ١٩- د. عبد الحميد كمال حشيش - دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي - دار النهضة العربي - القاهرة- ١٩٧٧.
- ٢٠- د. محمد فؤاد مهنا - القانون الإداري المصري والمقارن - الجزء الأول - ١٩٥٨.
- ٢١- د. ثروت بدوي - مبادئ القانون الإداري - مصر - ١٩٧٣.
- ٢٢- د. عثمان خليل عثمان - نظرية المرافق العامة - القاهرة - ١٩٥٨.
- ٢٣- د. توفيق شحاته - مبادئ القانون الإداري - ١٩٥٥.
- ٢٤- د. محمد عبد الله الحراري - أصول القانون الإداري الليبي - الجزء الثاني - ١٩٩٥.
- ٢٥- د.علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ١٤٢٨هـ - ٢٠٠٧م.
- ٢٦- د. مغاوري محمد شاهين - القرار التأديبي وضمائنه ورقابته القضائية بن الفاعلية والضمان - مكتبة الأنجلو المصرية - ١٩٨٦.

- ٢٧- د. محمد مختار محمد عثمان - الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة - ط ١ - دار الفكر العربي - ١٩٧٣.
- ٢٨- أ.د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري (دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق).
- ٢٩- تنظر المادة (١٥/ ثانيا ، ثالثا، ثالثا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل رقم ١٤ لسنة ١٩٩١
- ٣٠- اتفاقية انتوساي، ١٩٨٩.
- ٣١- فتاح محمد حسين، دور الأجهزة العليا للرقابة المالية في المساءلة على المال العام، ١٤٢٧هـ - ٢٠٠٦م.
- ٣٢- ليث حسن علي العبيدي، دور مفوضية النزاهة العامة في مكافحة ومحاربة الفساد الإداري والمالي في العراق والقضاء عليه، مجموعة دراسات قام بإعدادها المفتش العام في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية.
- ٣٣- ليث حسن علي العبيدي، دور مفوضية النزاهة العامة في مكافحة ومحاربة الفساد الإداري والمالي في العراق والقضاء عليه.
- ٣٤- رحيم حسن العكيلي، تشكيلات هيئة النزاهة و وظيفة كل منها، بحث منشور على الموقع الالكتروني لهيئة النزاهة www.nazaha.iq
- ٣٥- جليل عباس علي، دراسة بعنوان وظيفة المفتش العام بين ضابط الأمن ومحامي الشعب، الحوار المتمدن، العدد: ١٨٨٢ - في ١١/٤/٢٠٠٧.
- ٣٦- هيئات مكافحة الفساد في العراق، جريدة الصباح، الأربعاء، ٢٠/١٢/٢٠٠٨، صفحة آفاق استراتيجية.