



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة المستقبل

كلية القانون

( دور قاضي النزاهة في مكافحة الفساد المالي و الاداري )

بمبحث تقدم به الطالب ( سجاد بهاء احمد كاظم )

كجزء من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس في القانون

باشراف

الدكتور ( سعد عبيد حسين )

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

(وَقُلْ رَبِّي زِدْنِي عِلْمًا)

صدق الله العلي العظيم

سورة طه — الآية 114

## شكر وامتنان

الى من يخجل البنان من الاشارة اليهم بعد ان لوح لهم القلب بحب

غامر ادرك بأنه ما احتدم فلن يبلغ شيئاً من حبهم لي ..

الى عائلتي الى كل الايادي التي ساندتني لكي اصل الى ما انا عليه

الى كل قلب خفق حبا و وفاء لي والى اخوتي

اليهم جميعا أهدي هذا الجهد المتواضع

## الاهداء

الحمد لله على عونه على اتمام هذا البحث . واتقدم بالشكر الجزيل لأستاذي الفاضل المشرف  
( سعد عبيد حسين ) على توجيهه وارشاداته القيمة التي كان له اثر الكبير في كتابة البحث  
بصورته الحالية . فقد كان لأرائه السديدة وسعة صدره اثر واضح في اثناء هذا البحث واعداده  
لتبصر النور بشكله الحالي فأنتني اقدر شخصه الكريم للجهود العلمية الثمينة التي بذلها فجزاه الله  
عن ذلك خير الجزاء

ولا يفوتني شكر اساتذتي جميعا الذين رفدوني بنصائحهم وتوجيهاتهم القيمة فلهم مني فائق  
الشكر والامتنان

ولا انسى اخوتي واصدقائي ممن وقفوا الى جانبي وساندوني طيلة فترة دراستي

## المحتويات

المطلب الاول	الفساد الاداري و دور هيئة النزاهة
الفرع الاول	هيئة النزاهة في العراق
الفرع الثاني	مفهوم الفساد الإداري : أسبابه و تأثيراته
المطلب الثاني	جهود هيئة النزاهة في مكافحة الفساد الاداري
الفرع الاول	اهداف وصلاحيات هيئة النزاهة
الفرع الثاني	دور قاضي النزاهة من حيث التأسيس والاهمية

## المقدمة

### أولاً: التعريف بموضوع البحث

من الطبيعي ان مكافحة الفساد الإداري تحتاج الى جهاز قضائي قوي للوقوف بوجهه ،ولعل هذا موجود في كل الدول حسب استثناء قوه الفساد والا لاداعي لوجود هيئة للنزاهة تحارب الفساد ،بالوقت الذي تخلو البلاد من الفساد ،والقاضي بطبيعته الحال من الجهاز القضائي الذي تنفذ إجراءات المحاربه والمكافحه ،الا سارت القاضي جزء من هذا الجهاز القضائي ، وذلك من خلال مايسمى بهيئة النزاهة ،وعلى هذا سنبدأ ومن خلال هذا البحث ان نقدم التعريف بهذه الهيئة ثم نتحدث بعد ذلك عن قاضي النزاهة ودوره في مكافحه الفساد

### ثانياً: أهمية البحث

- 1- تسليط الضوء على مفهوم الفساد الاداري ودور هيئة النزاهة في مكافحة الفساد المالي والاداري
- 2- معرفة اهداف وصلاحيات هيئة النزاهة
- 3- معرفة دور قاضي النزاهة من حيث التأسيس والاهمية

### ثالثاً: مشكلة البحث

مامدى قدرة القاضي في مكافحة الفساد المالي والاداري على اداء دوره بفاعلية في ظل التحديات القانونية والعملية التي تواجهه في مكافحة الفساد المالي والاداري

## رابعاً: منهجية البحث

سيتم اتباع المنهج الوصفي التحليلي من خلال دراسة القوانين ذات العلاقة وتحليل احكام وقرارات قضائية بالاضافة الى الاطلاع على التقارير الرسمية والدراسات السابقة

## خامساً: خطة البحث

تناولنا في هذا البحث على مطلبين

**المطلب الاول :** الفساد الاداري ودور هيئة النزاهة ويقسم الى فرعين الفرع الاول هو هيئة النزاهة بالعراق والفرع الثاني مفهوم الفساد الاداري: اسبابه وتأثيراته

**المطلب الثاني:** تكلمنا فيه عن جهود هيئة النزاهة في مكافحة الفساد الاداري وينقسم الى فرعين الفرع الاول اهداف وصلاحيات هيئة النزاهة والفرع الثاني التأسيس والاهمية ودور قاضي النزاهة في مكافحة الفساد المالي والاداري وايضا تحتوي على الخاتمة والمصادر

## المطلب الاول

### الفساد الاداري ودور هيئة النزاهة

في هذا المبحث سوف نوضح ماذا نعني بهيئة النزاهة ومما تتكون هذه الهيئة وكيفية تكوينها وكذاك نتطرق لمعنى الفساد الاداري وما هي الاسباب التي تؤدي الى ظهوره في دوائر الدولة ومؤسساتها وما هي تأثيراته على عمل تلك الدوائر والمؤسسات وبالتالي انعكاسه على المواطن ولذلك سوف نقسم هذا المبحث الى مطلبين نتناول في المطلب الاول التعريف بهيئة النزاهة وكيفية تشكلها في العراق اما في المطلب الثاني سوف يتم التعريف بالفساد الاداري وأسبابه وتأثيراته .

### الفرع الاول

#### هيئة النزاهة في العراق

تعتبر هيئة النزاهة من اهم المؤسسات التي تقوم بمكافحة الفساد وقد تم انشائها بموجب الامر (55) لسنة 2004 م الصادر عن سلطة الائتلاف الموقته والغرض من انشاء هذه الهيئة وحسب ما جاء بالقسم الاول من الامر هو تطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة واقتراح تشريعات اضافية عند الضرورة وتقوم بتنفيذ برامج لتوعية وتثقيف الشعب العراقي من اجل تقوية مطالبه لإيجاد قيادة نزيهة وشفافة تكون مسؤولة وخاضعة للمحاسبة<sup>1</sup> .

وتعد النزاهة شرط قرره الدستور العراقي لعام 2005م في عدد من المواد منها المادة الخامسة الخاصة بسيادة القانون اذ يجب ان يكون الموظف العام في أدائه لواجبات وظيفته مراعيًا لإحكام القانون وملتزمًا بها والمادة السابع والعشرين التي نصت على حرمة الاموال العامة وان حمايتها واجب على كل مواطن وكذاك المادة ثمانية وستون التي جعلت شرط النزاهة والاستقامة والعدل من شروط المرشح لمنصب رئيس الجمهورية واعضاء مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء واعضاء المجلس وكذاك اعضاء السلطة القضائية واصحاب الدرجات الخاصة ومنعت عليهم ان يستغلوا نفوذهم في ان يشتروا او يشتأجروا شيئاً من اموال الدولة او ان يأجروا او يبيعوا لها شيئاً او ان يقاضوها او ان يبرموا<sup>2</sup> مع الدولة عقدا يصفهم ملتزمين او موردين او مقاولين الا ان كل تلك الفقرات التي وردت في الدستور لم يتم تطبيقها وضرب بها عرض الحائط وكانت المناصب تمنح على اساس المحاصصة الحزبية والقومية والطائفية مما ادى الى اشتراء الفساد في كل مفاصل الدولة وعلى العموم سوف نستعرض المراحل التي مرت بها تشكيل هيئة النزاهة وكذاك نستعرض تشكيلات هذه الهيئة , اما تشكيل هيئة النزاهة فقد مرت هيئة النزاهة عند تشكيلها بمرحلتين كانت الاولى عقد سقوط نظام

1. علي عبدالحسين محسن , شرح قانون هيئة النزاهة , بحث منشور على الموقع الإلكتروني [www.nazaha.iq](http://www.nazaha.iq) .

2. المواد(68 و 5) من الدستور العراقي لعام 2005م النافذ .

الحكم في العراق بعد عام 2003 حيث اصدر الحاكم المدني ( بول بريمر ) امراً بالعدد (55) لسنة 2004 الذي خول بموجبه الحق لمجلس الحكم الانتقالي بإنشاء مفوضية النزاهة العامة . اما المرحلة الثانية فكانت بعد صدور الدستور العراقي النافذ لعام 2005 حيث نص على انشاء هيئة مستقلة للنزاهة واخضعها لرقابة مجلس النواب وسوف نتكلم عن كل مرحلة بشيء من التفصيل .

**المرحلة الاولى /** بعد احتلال العراق وسقوط النظام السياسي فيه آنذاك في 2003/4/9 وتولي الحاكم الامريكي بول بريمر لأمور الادارة المدنية في العراق قام الاخير بإصدار الامر ذي العدد (55) لسنة 2004م والذي خول بموجبه الحق لمجلس الحكم الانتقالي في العراق بإنشاء (مفوضية النزاهة العامة) وفعلا انشأت تلك المفوضية بموجب القانون النظامي الملحق بنفس الامر اعلاه .

فينص الامر (55) على ان يخول مجلس الحكم بموجب هذا الامر سلطة انشاء مفوضية عراقية معنية بالنزاهة العامة وتكون هذه المفوضية جهازا مستقلا مسؤولا عن تنفيذه وتطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة<sup>3</sup>.

وقد استند بريمر في اصداره للأمر اعلاه على مبررات متعددة منها كونه الحاكم الاداري لسلطة الائتلاف المؤقتة وكذلك الى الاعراف والتقاليد المتبعة في زمن الحرب وكذلك تماشياً مع قرارات مجلس الامن الدولي ذات الصلة بالعراق ومنها القرار المرقم (1483) الصادر في سنة 2003م والقرار (1500) في سنة 2003م والقرار (1511) في نفس السنة واقراراً منه بأن الفساد أفه تصيب الحكومة الصالحة بالهلاك واعترافاً منه بأن الشعب العراقي يستحق قادة يتسمون بالنزاهة ويكرسون انفسهم لخدمة الشعب ومصالح الوطن على ان الحكم الفعال يعتمد على ثقة الشعب بحكامة وان الفساد يزعزع تلك الثقة<sup>4</sup>.

**المرحلة الثانية //** عقب انتهاء المرحلة الانتقالية التي مر بها العراق بصدر الدستور النافذ لعام 2005م بعد موافقة الشعب العراقي عليه بالاستفتاء العام دخل الاساس القانوني لهيئة النزاهة مرحلة جديدة ففي الوقت الذي

3- د. محمد اسماعيل واخرون , الاختصاص الجنائي لهيئة النزاهة في العراق, بحث منشور في مجلة علمية محكمة تصدرها جامعة بابل , سنة 2010 ص 212 .

4- المصدر نفسه , ص 215 .

نص فيه الدستور على الغاء قانون ادارة الدولة العراقية<sup>5</sup>, اذ نص على انشاء هيئة مستقلة للنزاهة وامكانية تنظيم عملها بقانون واخضعها لرقابه مجلس النواب<sup>6</sup> وقد صدر في 2011/10/17م قانون هيئة النزاهة الجديد رقم (30) لسنة 2011م والذي نظم عمل الهيئة فقد نص هذا القانون على الغاء امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (55) لسنة 2004م ويلغى القانون التنظيمي الملحق به الصادر من مجلس الحكم المنحل باستثناء القسم السادس منه والذي بين عمل الهيئة واختصاصاتها وصلاحياتها التي تمكنها من اداء مهامها في سبيل رفع مستوى النزاهة والحفاظ على المال العام ومحاربة الفساد وتنظيم العلاقات بينها وبين الاجهزة الرقابية , هيئة النزاهة شأنها شأن اي هيئة اخرى تتكون من عدة تشكيلات ودوائر ومناصب لكل منها دورة في اداء عمل الهيئة حيث تتكون من رئيس الهيئة ونائب رئيس الهيئة ودائرة للتحقيقات ودائرة للشؤون القانونية ودائرة تمارس دور الرقابة ودائرة التعليم والعلاقات العامة وهناك دائرة العلاقات مع المنظمات الغير الحكومية والدائرة الادارية وسوف نتعرف في ما يلي عن تشكيل كل دائرة ومهامها بشيء من التفصيل

1- رئيس الهيئة / وهو المسؤول الاول فيها يعينه رئيس السلطة التنفيذية ( رئيس مجلس الوزراء ) من بين ثلاث مرشحين يختارهم مجلس القضاء على ان تقر السلطة التشريعية (مجلس النواب) هذا التعيين بأغلبية الاصوات فيها .

ولم يشترط القانون في المرشح لرئاسة الهيئة سوى ان يكون متسماً بأسمى معايير السلوك الاخلاقية والتحلي بسمعة النزاهة والامانة فقط فلم يوجب القانون ان يكون رئيس الهيئة حاملاً لشهادة معينة ولم يشترط فيه اختصاص معين ولم يوجب ان يتوفر فيه اي صفة او شرط سوى ما ذكر انفاً لذا يجوز ان يكون رئيس الهيئة من حملة الشهادة الجامعية او غيرها ويجوز ان يكون من القانونيين او التربويين او الاعلاميين او

5. المادة (143) من الدستور العراقي لعام 2005 م النافذ .

6. المادة (102) من الدستور العراقي لعام 2005 م النافذ .

غيرها من الاختصاصات الا انه طبقاً للقواعد العامة ينبغي ان تتوفر فيه شروط تولي الوظائف العامة وفقاً لما نص عليه القانون<sup>7</sup> .

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

وقد نضم البند (1) من القسم (5) من القانون النظامي المؤسس للهيئة طريقة اقالة رئيسها فأجاز اقالته من منسبة بموافقة ثلثي اعضاء الهيئة التشريعية الوطنية لاحد الاسباب الاتية .  
أ- عدم الكفاءة .

ب-اساءة التصرف على نحو خطير سواء كان ذلك بصفة الرسمية او الشخصية .

ت-التقصير في تأدية مهامه .

ث-اساءة استخدام المنصب .

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

واشار البند (2) من القسم (5) من القانون الى وظائفه وصلاحياته وهي :

أ- اجازة وإدارة وضبط جميع عمليات الهيئة وضمان تأديتها لواجباتها ضمن القانون .

ب-اقتراح ميزانيتها والموافقة على مصروفاتها.

ت-توظيف وطررد وتأييب موظفيها وفقاً لقواعد السلوك مالم ينص القانون على خلاف ذلك وتحدد تدريب الموظفين ومؤهلاتهم .

ث-اصدار اللوائح التنظيمية المتعلقة بالكشف عن المصالح المالية وفقاً للتوجيهات الواردة في القانون النظامي واقرار قواعد الاجراءات المتعلقة باستلام مزاعم الفساد والتحقق فيها وضمان الانصياع لها .

ج- اصدار التعديلات على قواعد السلوك التي يجب ان يلتزم بها موظفو الحكومة المتعلقة بتوضيح معايير السلوك الاخلاقي والمساعدة في ضمان الانصياع لها .

ح- اجاز القانون له تفويض مرؤوسيه في الهيئة بعض صلاحياته لتنفيذ مهامه المشار اليها<sup>8</sup> .

7- المادة (29) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 م النافذ .

2- نائب رئيس الهيئة / نص البند (3) من القسم (5) على ان يكون للهيئة نائب واحد يكون بموجب نص البند (4) من القسم المذكور المساعد الرئيس لرئيسها ويتولى تنفيذ مهام وظيفته تحت امرته وادارته وتوجيهاته , وهو يقوم بعمله وممارسة جميع الصلاحيات والسلطات والمسؤوليات والمهام المرتبطة برئاسة الهيئة في حال عجز رئيسها عن ممارسة مهامه , ولم يحدد القانون شروط او صفات فيمن يتعين نائباً لرئيس الهيئة وترك للسلطة التنفيذية 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.<sup>9</sup>

3- دائرة التحقيقات / وهي اولى الدوائر التي اشار اليها القانون مهمتها بالدرجة الاساس هي (كشف الفساد في الحكومة العراقية والتحقيق فيها ) يرأسها موظف بدرجة ( مدير ) يكون مسؤولاً عن وضع اجراءات استلام مزاعم الفساد والتحقيق فيها بما فيها المزاعم المغفلة<sup>10</sup>

4- دائرة الشؤون القانونية / وهي الدائرة الثانية التي عالجها القانون في البند (6) من القسم (5) من القانون النظامي والتي اناط 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 القانون اي شرط او صفة<sup>11</sup>

8- حسان علي عبدالحسين , دور الاجهزة الرقابية في مكافحة الفساد , بحث مقدم الى هيئة النزاهة دائرة الشؤون القانونية / قسم البحوث والدراسات ص 59 بدون سنة .

9- المصدر نسخة ص 60 - 61 .

10- المصدر نسخة ص 61 .

11- د. محمد اسماعيل واخرون , الاختصاص الجنائي لهيئة النزاهة في العراق, بحث منشور في مجلة علمية محكمة تصدرها جامعة بابل , سنة 2010.

4- دائرة الوقاية / يرأسها موظف بدرجة مدير يعينه رئيس الهيئة , مسؤوليته بالدرجة الاولى مساعدته لوضع لائحة الكشف عن المصالح المالية والنص المنقح لقواعد سلوك واخلاقيات الخدمة العامة وضمان الانصياع لهما<sup>12</sup> .

5- 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 الاخلاقية للخدمة العامة وقواعد السلوك والاجراءات المطبقة على موظفي الحكومة وبخصوص الكشف عن المصالح المالية وله في سبيل ذلك العمل مع وزارة التعليم والمسؤولين العاملين في مؤسسات التعليم الرسمية , والقيام بالدراسات والتدريبات والحملات الاعلامية او المؤتمرات او الندوات او ما يشابه ذلك من نشاطات اخرى لتعزيز نشاط التعليم والعلاقات العامة وبالنظر للدور الكبير لهذه الدائرة البالغة الاهمية في تحقيق هدف الهيئة في مكافحة الفساد فإن البند (8) من القسم (5) من القانون النظامي اعطى مدير هذه الدائرة دون باقي مدراء الدوائر في الهيئة سلطة تعيين ( المستشارين ) تعزيزاً لنشاط هذه الدائرة<sup>13</sup>

6- دائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية / وهي الدائرة الخامسة التي عالجها القانون ومهمتها العمل مع المنظمات غير الحكومية لتعزيز ثقافة السلوك الاخلاقي في القطاعين العام والخاص و وسائلها في تحقيق ذلك : -  
أ- تطوير ونشر المواد .

12- المصدر نسخة ص62 .

13- المصدر نسخة ص62 .

ب-ادارة برامج التدريب .

ت-ممارسة نشاط الاتصال بالجمهور عبر اجهزة الاعلام .

ث-تقوم بأعمال اخرى مناسبة لتعزيز هذا النشاط .

ويرأس هذه الدائرة كسواها من دوائر الهيئة موظف بدرجة مدير يعينه رئيس الهيئة<sup>14</sup> .

7- **الدائرة الادارية /** وهي الدائرة السادسة والاخيرة التي عالجها القانون وهي الدائرة الوحيدة التي لا علاقة

لها بوسائل الهيئة في تحقيق هدفها بمكافحة الفساد ولكنها الدائرة المعنية بتقديم الخدمات الادارية

والمالية لباقي دوائر الهيئة , فهي مسؤولة عن شؤون ادارة مكتب الهيئة و موظفيها و مواردها البشرية

يرأسها موظف بدرجة مدير يعينه رئيس الهيئة<sup>15</sup> .

## الفرع الثاني

### مفهوم الفساد الاداري واسبابه وتأثيراته

تعد ظاهرة الفساد الاداري والمالي من الظواهر الخطيرة التي تواجه البلدان وعلى الاخص الدول النامية حيث

اخذت تنخر في جسم مجتمعاتها مبتدئة بالامن وما يتبعه من شلل يصيب عمليات البناء والتنمية الاقتصادية

وبالتالي تدمير القدرة الاقتصادية والمالية للدولة وعجزها عن تلبية متطلبات التنمية اللازمة لرفاه شعوبها وعليه

سوف نتعرض لتعريف هذه الظاهرة واسبابها وما تنتجه من تأثيرات خطيرة على الدولة والمجتمع على حداً

سواء .

14 - د. محمد اسماعيل واخرون , الاختصاص الجنائي لهيئة النزاهة في العراق, بحث منشور في مجلة علمية محكمة تصدرها جامعة بابل , سنة 2010.

15 - المصدر نفسة ص63 .

## اولا // التعريف بالفساد الاداري :-

هناك عدة تعريفات للفساد منها تعريف موسوعة العلوم الاجتماعية (الفساد هو سوء استخدام النفوذ العام لتحقيق ارباح خاصة ) وعرفه كذلك ( هو خروج عن القانون والنظام العام وعدم الالتزام بهما من اجل تحقيق مصالح سياسية واقتصادية واجتماعية للفرد او لجماعة معينة ) اما تعريف منظمة الشفافية العالمية للفساد فهو ( اساءة استخدام السلطة العامة لتحقيق كسب خاص )<sup>16</sup> .

ومن ذلك نلاحظ ان مصطلح الفساد (**corruption**) مصطلح يتضمن معاني عدة في كيانه . والفساد موجود في كافة القطاعات الحكومية منها و الخاصة فهو موجود في اي تنظيم يكون فيه للشخص قوة مسيطرة او قوة احتكار على سلعة او خدمة او صاحب قرار وتكون هناك حرية في تحديد الافراد الذين يستلمون الخدمة او السلعة او تمرير القرار لفئة دون اخرى وقد يتضمن مصطلح الفساد الاداري محاور عديدة :-

1- **الفساد السياسي** / ويتمثل بالانحراف عن النهج المحدد والادبيات لتكتل او لحزب او منظمة سياسية نتيجة الشعور بالأزلية او كونه الاوحد او الاعظم او المنظر , او بيع المبادئ الموضوعية في ادبيات المنظمة للكتل الدولية او الاقليمية القومية لسبب او اكثر كالخيانة والتواطؤ والتخاذل والاذعان والجهل والضغط و غيرها .

2- **الفساد الاداري** / ويتعلق بمظاهر الفساد والانحراف الاداري او الوظيفي من خلال المنظمة والتي تصدر من الموظف العام اثناء تأديته العمل بمخالفة التشريع القانوني وضوابط القيم الفردية اي استغلال موظفي الدولة لمواقعهم وصلاحياتهم للحصول على مكاسب ومنافع بطرق غير مشروعة .

3- **الفساد المالي** / ومظاهره اي الانحرافات المالية ومخالفة الاحكام والقواعد المعتمدة حاليا في تنظيمات الدولة ( ادارياً ) ومؤسساتها مع مخالفة ضوابط وتعليمات الرقابة المالية .

4- **الفساد الاخلاقي** / ويتمثل بالانحرافات الاخلاقية وسلوك الفرد وتصرفاته غير المنضبطة بدين او تقاليد او عرف اجتماعي مقبول<sup>17</sup>

16- ياسر خالد بركات الوائلي , الفساد الاداري , مفهومه اسبابه مقال متاح على شبكة المعلومات الدولية - مجلة النبا - العدد 80 , كانون الثاني - 2006م .

17- ويكيبيديا , الموسوعة الحرة ar.wikipedia.org .

## ثانيا / اسباب الفساد الاداري واثاره :-

للفساد بأنواعه المختلفة اسباب متشعبة ومتداخلة ومعقدة اهمها :-

1- انحلال البناء القيمي وضعف الضوابط الاخلاقية في مؤسسات الدولة والمجتمع عموما . مما يؤدي الى تغليب المصلحة الفردية على المصلحة العامة .

2- الظروف الاقتصادية والاجتماعية الصعبة التي ترجح توجيه الناس<sup>18</sup> الى الافراط في الفردية مع تنامي سطوة التأثير المادي على المجتمع .

3- غياب المسائلة بكل او معظم صورها وهو اما غياب قانوني اي ان المنظومة القانونية لا تتضمن تطبيق لأليات المسائلة فلا وجود لرقابة دستورية او مسائلة برلمانية ولا وجود لمؤسسات للرقابة الداخلية ... وقد تكون المسائلة منظمة قانونياً ولها وجود في المنظومة القانونية ولكنها غير فاعلة ولا تؤدي دورها المرجو منها فوجودها كعدمها .

4- اختلال موازين توزيع الثروة على افراد المجتمع غلبة الشعور بالغبين لدى غالبية افراد المجتمع مما يدفع بعضهم الى اتباع وسائل التبرع والارتشاء واختلاس الاموال العامة .

5- عدم كفاءة ونزاهة القيادات الادارية وكبار المسؤولين من وزراء ووكلائهم ومدراء عامين لان اختيارهم سيتم على اساس التزكية او الولاء للحزب او الكتلة او الطائفة او على اساس القرابة والصدقة والمحسوبية دون مراعاة لمبدأ التقييم العلمي المبني على الكفاءة والخبرة والنزاهة واحيانا تصل الحال الى بيع تلك المناصب على الراغبين بما يتناسب وما يتصور استرداره منها من موارد نتيجة الممارسات الغير مشروعة .

6- انعدام الشفافية في مؤسسات القطاع العام ومفاصل القطاع الخاص والعمل بسرية ومنع المعلومات والاحصائيات من التسرب الى الجمهور والاعلام او مؤسسات المجتمع المدني .

18- جاسم الصغير , الفساد الاداري والاثار السلبية واعاقه بناء الدولة الديمقراطية , مقال منشور على موقع قناة الفيحاء الفضائية .

وللفساد الاداري تداعيات واثار خطيرة على المجتمع والدولة :-

- 1- زعزعة الاستقرار الاقتصادي .
- 2- عرقلة النمو وزيادة الفقر والعجز عن مكافحته .
- 3- الحد من تقديم الخدمات وارتفاع اعباء توفير كمية قليلة من الخدمات العامة او على الاقل التوزيع غير العادل لها او تردي نوعيتها او صعوبة الحصول عليها دون رشوة او توسط .
- 4- تقويض الديمقراطية .
- 5- زعزعة الثقة بالحكم وبمصداقية الحكومة .
- 6- التلاعب وتخطي الاصول القانونية في انجاز المعاملات .
- 7- زيادة نسبة البطالة ,تضعف الدورة الاقتصادية والانتاج الوطني بسبب هدر الثروة العامة .
- 8- هجرة الادمغة والطاقات التي ترفض المشاركة في عمليات الفساد نتيجة محاربتها من الطبقات الفاسدة والمستفيدين .
- 9- هروب المستثمرين المحليين للاستثمار في الخارج عزوف الاستثمار الاجنبي .
- 10- لجوء المواطنين الى الاعتماد على الزعماء المحليين لتلبية متطلباتهم وتسير امورهم عوضاً عن الحكومة المنخورة بالفساد<sup>19</sup> .

19- القاضي رحيم العكلي , الفساد تعريفه واسبابه واثاره و وسائل مكافحته , بحث صادر عن بيت الحكمة - بغداد .

## المطلب الثاني

### جهود هيئة النزاهة في مكافحة الفساد الاداري

ان هيئة النزاهة هي احدى الاجهزة التي تعمل على مكافحة الفساد المالي والاداري في اجهزة الدولة وكذلك في القطاع الخاص وهي بذلك تتبع عدة اجراءات من خلال اجهزتها المختلفة وما تقوم به من نشاطات وفعاليات من اجل تحقيق غرضها وهي تعمل الى تحقيق عدة اهداف من خلال نشاطها تصب في مصلحة الدولة والمجتمع ولها في سبيل ذلك مجموعة من الصلاحيات .

وهي ايضاً تتعاون مع باقي الجهات الرقابية الاخرى في سبيل مكافحة الفساد الاداري والمالي لذلك سوف نقسم هذا المبحث الى مطلبين نتحدث في المطلب الاول عن اهداف الهيئة والصلاحيات الممنوحة لها في سبيل تحقيق افضل النتائج في عملها اما المطلب الثاني فسنحدث عن علاقة الهيئة بالأجهزة الرقابية الاخرى وسنخوض بالدرجة الاساس في علاقة الهيئة بقاضي التحقيق .

## الفرع الاول

### اهداف وصلاحيات هيئة النزاهة

#### اولاً // اهداف هيئة النزاهة

- 1- مكافحة الفساد الاداري والمالي من خلال جملة من الصلاحيات والاجراءات القانونية والتحقيقية .
- 2- الوقاية من مظاهر الفساد اعتماداً على منهجية واسعة في اقتراح مسودات قوانين تتعلق بمكافحة الفساد بكل اشكاله واصدار لوائح السلوك الوظيفي واعتماد مبدأ الشفافية في عمل المؤسسات الحكومية .
- 3- تثبيت الحكم النزيه والعاقل وزرع ثقة الشعب بالحكومة من خلال استقلالية عمل الهيئة وحمائتها من اي تأثيرات خارجية .

4- نشر ثقافة النزاهة بين اوساط المجتمع من خلال برامج هادفة الى توعية الافراد والمؤسسات وكذلك تنمية اطر التعاون بين مؤسسات المجتمع المدني بهدف تنظيم هذه المؤسسات في اطار عمل مع الهيئة يخدم التوجه العام لمكافحة الفساد والوقاية منه<sup>20</sup> .

## ثانيا // صلاحيات هيئة النزاهة

في سبيل الاهداف السابقة كان لابد من منح الهيئة الصلاحيات المناسبة لتحقيق اهدافها في منع الفساد والوقاية منه فقد حددت هذه الصلاحيات وفقا للقانون النظامي المؤسس لهيئة النزاهة الملحق بالأمر (55) لسنة 2004م ويمكن ايجاز هذه الصلاحيات بالاتي :-

### 1- التحقيق في قضايا الفساد الاداري :- وفقاً لما نص عليه القسم (3) من القانون النظامي رقم (55)

لسنة 2004م فإن لهيئة النزاهة صلاحيات واسعة للتحقيق في قضايا الفساد وفصلت البنود (1,2,3,4,5) من القسم (4) من ذات القانون الاختصاصات التحقيقية للهيئة وعلاقتها بقاضي التحقيق واعطى القانون للهيئة صلاحية المحقق للتحقيق في قضية الفساد , وتوظف الهيئة محققين , ويخول المحقق من الدرجة الاولى ممارسة كافة صلاحيات محقق المحكمة المكفولة له بالقانون. وكذلك اعطى القانون للهيئة الحق في ان تكون طرفاً في قضية الفساد المعروضة امام قاضي التحقيق , بعد ان تعرض عليه القضية لاسيما القضايا التي حصلت بعد تاريخ (17/تموز/1968) كما يجوز للهيئة احالة اي 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 توجيه باتخاذ اجراءات تأديبيه<sup>21</sup>

20- احسان علي عبدالحسين , دور الاجهزة الرقابية في مكافحة الفساد , هيئة النزاهة دائرة الشؤون القانونية/قسم البحوث والدراسات , ص 54 .

21- القسم (3) والبنود (1,2,3,4,5) من القسم (4) القانون النظامي رقم (55) لسنة 2004 م .

2- خلق ثقافة نزاهة وشفافية وخضوع للاستجواب :- نص الامر (55) على هذه الصلاحية من خلال عدة نصوص , فنص عليها في القسم واحد من الامر و اشار اليها في القسم (3) ايضاً وكذلك نكرها القسم (4) في البند (9) منه , وتطرق لها القسم (5) في البندين (8) و (9) , وتشتمل هذه النصوص على دور الهيئة في خلق ثقافة النزاهة من خلال قناتين :-

الاولى / في تنفيذ مبادرات لتوعية وتثقيف الشعب بغية تقوية مطالبه بإيجاد قيادة نزيهة وشفافة تتسم بالمسؤولية وتخضع للمحاسبة ويجاد الوسائل الكفيلة بتنمية هذه الثقافة بين اوساط المجتمع سواء كانت اجهزة اعلام او المناهج الدراسية او الندوات الثقافية .

الثانية / تنمية ثقافة في الحكومة والقطاع العام وبين الموظفين تقدر النزاهة الشخصية واخلاقيات الخدمة العامة والخضوع للمحاسبة وتعزيز الشفافية والاستقامة والتعامل المنصف في الخدمات العامة من خلال برامج عامة للتثقيف والتوعية<sup>22</sup>

3- اقتراح تشريعات تساعد في القضاء على الفساد :- هذه الصلاحية نص عليها الامر (55) في مواضع عدة حيث نص عليه في القسم (1) تحت عنوان (الغرض) فكان الاقتراح التشريعات المعنية بمكافحة الفساد احد اهم الاغراض التي انشأت لأجلها الهيئة , وكذلك ذكر الامر (55) هذا الموضوع في القسم (3) تحت عنوان ( المفوضية المعنية بالنزاهة ) فكان اقتراح التشريعات من اساسيات انشاء المفوضية وفي القسم (4) البند (8) تحت عنوان الصلاحيات والواجبات نص الامر ان من صلاحيات الهيئة اقتراح التشريعات الهادفة لمكافحة الفساد على السلطة التشريعية (مجلس النواب ) فهو اضافة لكونه صلاحية من صلاحيات الهيئة فهو لا يخلو ان يكون احدى مهام الهيئة التي تلقى على عاتق دائرة الشؤون القانونية ممثله بمديرها وهذا ما نص عليه البند (6) من القسم (5) من الامر (55) . وهذا ما يبرهن اهمية هذا الجانب الذي تختص به هيئة النزاهة علماً ان اقتراح التشريعات من قبل

22 - القسم (1,2,3,4,5) من القانون النظامي رقم (55) لسنة 2004 م .

الهيئة ينبغي ان يكون منصباً على التشريعات الخاصة بمكافحة الفساد وتنمية ثقافة الاستقامة والنزاهة والشفافية والخضوع للمحاسبة والتعرض للاستجواب والتعامل المنصف مع الحكومة<sup>23</sup>. الزام القادة العراقيين بالإفصاح عن مصالحهم المالية :- وهو من اهم مبادئ الشفافية التي أكد عليها الامر (55) بقوله ( ..... عن طريق تعزيز ثقة الشعب في الحكومة العراقية من خلال قيام المسؤولين بالكشف عن مصالحهم المالية ) وهو ما أكدته البند (6) من القسم (4) من ذات الامر وعبيء هذه المهمة ملقى على عاتق دائرة الوقاية من هيئة النزاهة ووجب البند (3) من القسم (7) من الامر (55) على المفوضية ان تتيح للجمهور الاطلاع على المعلومات وفحصها ونسخها هي والاستثمارات المقدمة لها , وهذا ما يرسخ من ثقة الشعب بالحكومة ويكشف الضبابية عن الجمهور وتقوم الهيئة بعد استلامها لتقارير كشف المصالح المالية بتدقيق هذه التقارير من حيث المعلومات الواردة فيها والتحقق من صحتها<sup>24</sup> .

4- اصدار اللوائح التنظيمية التي يجيزها القانون :- تتولى الهيئة اصدار لوائح تنظيمية وفقاً لنص البندين (6,7) من القسم (4) من الامر (55) بموجب ما ينص عليه القسم (7) من ذات الامر , ومن من هذه اللوائح هي لائحة الكشف عن المصالح المالية والتي تنظمها الهيئة الممثلة برئيسها الاول خلال ثلاثين يوماً من توليه لمنصبه .

كذلك تنظم الهيئة نصاً منقحاً لقواعد السلوك الوظيفي لتوضيح معايير السلوك الاخلاقي التي يجب ان يلتزم بها موظفو الحكومة العراقية والتشديد عليها , وتتجز عملها هذا بالتشاور والتعاون مع المركز الوطني للاستثمارات وتطوير الادارة الحكومية , وكذلك المفتشين العموميين في الوزارات العراقية .

ويراعى في ذلك ان نذكر قواعد السلوك المذكورة من بين ما نذكره من واجبات موظفي الحكومة ما يلي :-

23- القسم (1) والقسم (4) والبند (8) والقسم (5) والبند (6) من الامر (55) لسنة 2004 م .

24- القسم (4) البند (6) القسم (7) البند (3) القانون النظامي رقم (55) لسنة

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

ب- العمل دون تحيز والامتناع عن التعامل مع اي مؤسسة او شخص على نحو غير منصف او

تفضيل اي مؤسسة او شخص على نحو غير قانوني عند التعامل مع اي منهما .

ت- الامتناع عن الدخول في معاملات مالية مباشرة او غير مباشرة باستعمال معلومات رسمية غير

متاحة للعامة .

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

ج- الامتناع من المشاركة شخصياً او فعلياً في مسائل رسمية لها علاقة مباشرة بمصالحهم المالية او

بمصالح ازواجهم او بمصالح اقاربهم وتؤثر عليها بصورة متوقعة الا اذا كان القانون يخولهم ذلك .

وعلى كل موظف حكومي ان يوقع على تعهد خطي يلتزم بموجبه قواعد السلوك كشرط من شروط

التوظيف<sup>25</sup> .

5- اي عمل تراه الهيئة ضرورياً ومناسباً لتحقيق اهدافها :- نص القسم (3) من الامر (55) على (ان

تقوم بأي عمل تراه ضرورياً ومناسباً لتحقيق اهدافها) وهو نص واسع المعنى يمنح الهيئة الثقة

والتحويل بالقيام بأي اجراء يخدم اهداف الهيئة الا ان هذه الصلاحية مقيدة بشرطين , الاول ان يكون

هذا العمل ضرورياً لتحقيق اهداف الهيئة , والشرط الثاني ان يكون هذا العمل مناسباً مع اهداف الهيئة

ومع القوانين الاخرى فاذا ما اختلف احد هذين الشرطين امتنعت المفوضية عن اتيان هذا العمل<sup>26</sup> .

25 - القسم (4) البندين (6,7) القانون النظامي رقم (55) لسنة 2004 م .

26 - القسم (3) القانون النظامي رقم (55) لسنة 2004 م .

## الفرع الثاني

### دور قاضي النزاهة :التأسيس والأهمية

#### أولاً :التأسيس

تم إنشاء منصب قاضي النزاهة في العديد من الأنظمة القضائية كاستجابة للحاجة المتزايدة إلى جهة قضائية متخصصة في النظر في قضايا الفساد المالي والإداري، خاصة بعد ازدياد تعقيد هذه الجرائم وتداخلها مع مصالح سياسية واقتصادية كبرى.

في العراق مثلاً، جاء تأسيس محاكم النزاهة وقضاتها استناداً إلى قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011، بالتنسيق مع مجلس القضاء الأعلى، حيث تم تخصيص قضاة ذوي خبرة وكفاءة للتعامل مع هذا النوع من القضايا الحساسة.

#### ثانياً :أهمية تخصص قاضي النزاهة

- 1- التعامل مع القضايا المعقدة :قضايا الفساد غالباً ما تكون معقدة وتشمل مستندات مالية، وعقود، وتحقيقات إدارية دقيقة .وجود قاضٍ متخصص يساعد على فهم التفاصيل الفنية والقانونية الدقيقة.
- 2- السرعة في الإنجاز والدقة في الحكم :التخصص يُمكن القاضي من الفصل في القضايا بسرعة وكفاءة، ما يمنع ضياع الأدلة ويُقلل من فرص التأثير على مجريات التحقيق.
- 3- تعزيز النزاهة والردع العام :وجود جهة قضائية واضحة وصارمة في التعامل مع الفساد يُشكّل رسالة ردع لكل من تسوّّل له نفسه العبث بالمال العام أو إساءة استخدام المنصب.
- 4- التنسيق مع الجهات الرقابية :قاضي النزاهة لا يعمل بمعزل عن باقي المؤسسات، بل يتعاون مع هيئة النزاهة، وديوان الرقابة المالية، والادعاء العام، مما يخلق منظومة متكاملة في مكافحة الفساد.
- 5- حماية المال العام وتعزيز ثقة المواطن :بتفعيل دور القضاء المتخصص، يشعر المواطن أن هناك عدالة حقيقية تُحاسب الفاسدين مهما كانت مواقعهم، مما يُعيد الثقة بالدولة ومؤسساتها.

### ثالثاً : علاقة هيئة النزاهة بقاضي التحقيق والجهات الرقابية الاخرى

لما كان هدف هيئة النزاهة الاساس هو مكافحة الفساد الحكومي فان هذا الهدف لا يمكن بلوغه ما لم تكن للهيئة علاقات وتنسيق مع الاجهزة الاخرى القضائية منها والرقابية وسوف نبين علاقة الهيئة بقاضي التحقيق بالدرجة الاساس وكذلك علاقتها ببعض الاجهزة الرقابية الاخرى كديوان الرقابة المالية والمفتشين العموميين , مفوضية النزاهة العامة (هيئة النزاهة) هي احدى جهات ثلاث لملاحقة الفساد الاداري في الدولة العراقية, وهو ديوان الرقابة المالية ومكاتب المفتشين العموميين وقد تم منح الهيئة بموجب الامر المرقم (55) لسنة 2004م سلطة التحقيق في قضايا الفساد المالي والاداري واحالتها الى المحاكم لاتخاذ الاجراءات الجنائية بشأنها وقد رسم القانون علاقتها بقاضي التحقيق في القسم(4) منه على الشكل التالي :-

1- للهيئة صلاحية التحقيق في اي قضية فساد وقعت في الماضي ابتداءً من ( 17 / تموز / 1968 )

لغاية نفاذ قانونها في ( 27 / كانون الثاني / 2004 ) عن طريق محققها ولها ان تعرض على قاضي التحقيق المختص تلك الاوراق التحقيقية بواسطة احد محققيها من الدرجة الاولى وعلى قاضي التحقيق التعامل مع محقق الهيئة من الدرجة الاولى كما يتعامل مع محقق المحكمة التابع له ويكون للهيئة في هذا النوع من الجرائم صفتان : الاولى صفة المحقق الذي يباشر التحقيق في القضية تحت اشراف قاضي التحقيق المختص , والثانية انها تكون طرف في القضية , فعليها ملاحقتها بموظف حقوقي باعتبارها من اطرافها اضافة الى محققها الذي يباشر التحقيق فيكون لها ما لأطرافها وعليها ما عليهم , الا انها في ضوء النصوص الحالية طرفاً في القضية ولكن ليس لها حق الطعن في قرارات قاضي التحقيق , فينبغي اعطاؤها حق الطعن في قرارات قاضي التحقيق والا لما كان للقول بانها من اطراف القضية اي قيمه , فالنصوص الحالية لا تمنح الهيئة هذا الحق رغم اعتبارها من اطراف القضية اذ حددت المادة (249/أ) من قانون اصول المحاكمات الجزائية من لهم حق الطعن بقرارات

قاضي التحقيق وهم الادعاء العام والمتهم والمدعي المدني والمسؤول مدنياً والمشتكي حصراً فلا تدخل الهيئة ضمن ذلك<sup>27</sup> .

2- للهيئة صلاحية التحقيق في جميع قضايا الفساد التي تقع بعد نفاذ قانون تأسيسها بواسطة محققها تحت اشراف قاضي التحقيق المختص ويتوجب بالقاضي ان يتعامل مع محقق الهيئة كتعامله مع المحقق التابع لمحكمته في تلقي الاوراق التحقيقية منه واتخاذ ما يلزم بشأنها من قرارات وفق القانون , ولكن ليس للهيئة في هذه القضايا سواء صفت محقق بخلاف القضايا التي وقعت قبل نفاذ قانون تأسيسها اذ لها فيها صفتان كما ذكر .

3- للهيئة الحق في استلام اخبارات قضايا الفساد التي تدخل في اختصاصاتها سواء كانت تلك الاضبارات تتعلق بجرائم وقعت قبل او بعد تأسيسها شريطة ان لا تكون قد وقت قبل (17/تموز/1968) , بما فيها الاخبارات المقفلة اي التي لا يعرف المخبرون فيها عن انفسهم , فهي بذلك جهة من جهات تلقي الاخبارات عن الجرائم والتحقيق فيها تحت اشراف قاضي التحقيق , وهي بذلك اشبه في عملها بمراكز الشرطة في حدود الجرائم التي تدخل في اختصاصها . ولا يملك قاضي التحقيق صلاحية سحب التحقيق من محقق الهيئة في اي من الحالات المذكورة انفاً وتسليمها الى احد محققي المحكمة او مركز الشرطة , انما قد يكون حق الطلب من رئيس الهيئة او من مدير عام دائرة التحقيقات فيه ابدال المحقق بأخر من محققي الهيئة لان القول في خلاف ذلك يتعارض مع ما للهيئة من حق اختيار التحقيق في القضايا و وجوب احترام هذا الخيار من قاضي التحقيق .

4- اذا باشر قاضي التحقيق اجراءات التحقيق في قضية من قضايا الفساد التي تدخل في اختصاص الهيئة عن طريق مركز الشرطة او محققي المحكمة , فقد اوجب عليه القانون ان يبلغ مدير الشؤون القانونية في الهيئة بذلك , ويطلع الهيئة بسير التحقيق اولاً بأول بناءً على طلبها فيكون للهيئة في هذه

27 - القسم (4) من القانون النظامي رقم (55) لسنة 2004م ومدونة القاضي رحيم العكيلي ,ص 1 .

الحالة متابعة هذا النوع من الدعاوي عن طريق طلب المعلومات عنها من قاضي التحقيق دون ارسال ممثل قانوني عنها لملاحقة القضية لأنها ليست طرفاً فيها الا اذا كانت من قضايا الفساد الواقعة بين (17/تموز/1968) وتاريخ نفاذ قانون الهيئة في (27/كانون/2004) لأنها تعد طرفاً فيها كما ذكر في الفقرة (1) اعلاه والا فان القول بخلاف ذلك يجعل الهيئة تتقمص دور الادعاء العام رغم انها ال تمتلك مقومات دوره في مثل تلك القضايا وفي ذلك اهدار وتشتيت لجهود موظفي الهيئة من القانونين في امور لم ينص القانون على وجوب ملاحظتها بممثل قانوني بل اكتفى بمتابعة سير التحقيق فيها اولاً بأول بطلب من الهيئة فقط وفقاً لما تنص عليه الفقرة (5) من القسم الرابع من القانون النظامي الصادر من مجلس الحكم استناداً للأمر (55) لسنة 2004 .

5- اعطى القانون للهيئة صلاحية اختيار ان تتولى التحقيق في ( قضية الفساد ) المعروضة على قاضي التحقيق والتي باشر التحقيق فيها بواسطة مركز الشرطة او محققي المحكمة وعلى قاضي التحقيق ارسال ملف القضية كاملاً اليها والتوقف عن التحقيق فيها , اذ تتولى الهيئة ذلك بواسطة محققها , اما تحت اشراف نفس القاضي او تحت اشراف قاضي اخر وفق ما ترتبه الهيئة . ولكن يشترط في ذلك ان تكون القضية من قضايا الفساد التي تدخل في اختصاص الهيئة . فاذا قام نزاع بين الهيئة وقاضي التحقيق في كيف الواقعة ودخولها او عدم دخولها في اختصاص الهيئة ( اي هل هي قضية فساد ام لا ) فإن القانون لم يضع حلاً صريحاً لذلك . الا ان الامر فيما يتعلق بقضايا الفساد السابقة على تأسيس الهيئة فقد يبدو في الظاهر محلولاً بأن القانون جعل الهيئة طرفاً في القضية فيكون لها حق الطعن في قرارات قاضي التحقيق امام محكمة الجنايات التي يتبعها .

ولمحكمة الجنايات القرار الفاصل في النزاع . الا ان ذلك يصطدم بتعداد من يحق لهم الطعن تمييزاً في قرارات قاضي التحقيق بموجب الفقرة(أ) من المادة (249) من قانون اصول المحاكمات الجزائية بدلالة المادة (265/أ) من القانون المذكور وهم الادعاء العام والمتهم والمشتكي والمدعي المدني والمسؤول مدنياً

فقط ولا يمكن ادخال الهيئة في أيّ منهم كما قد يصطدم بما تنص عليه الفقرة (ج) من نفس المادة بدلالة الفقرة (ج) من المادة (265) منه التي منعت الطعن في القرارات الصادرة في مسائل الاختصاص والقرارات الاعدادية والادارية واي قرار اخر غير فاصل في الدعوى الا اذا ترتب عليها منع السير في الدعوى واستثنى من ذلك فقط قرارات الطعن والتوقيف واطلاق سراح بكفالة او بدونها , فقرار قاضي التحقيق في تكييف الواقعة تحت نص عقابي معين ورفض طلب الهيئة بالتوقف عن التحقيق وارسال ملف الدعوى ليس من القرارات التي تقبل الطعن فيها على انفراد . لذلك فلا نجد في النصوص الحالية اي حل للموضوع ويتطلب الامر اصدار تعديل للقانون النظامي المؤسس للهيئة بإعطائها الحق في الطعن في قرارات قاضي التحقيق<sup>28</sup> .

6- قد يقع ان تقدم الشكوى او الاخبار بشأن قضية فساد الى قاضي التحقيق مباشرة او عن طريق احد مراكز الشرطة التابعة له او عن طريق احد محققي المحكمة , وتقدم ايضا الى هيئة النزاهة فيؤدي في نفس القضية تحقيقين احدهما من قبل الجهات العامة تحت الاشراف المباشر لقاضي التحقيق والثاني من قبل هيئة النزاهة , ففي هذه الحالة ينبغي تطبيق حكم المادة (54) من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971م بأن تحال الاوراق التحقيقية الى الجهة التي قدمت اليها الشكوى او الاخبار اولاً سواء كانت الهيئة او اي جهة من الجهات التابعة لقاضي التحقيق , الا ان تلك القاعدة مقيدة بحق الهيئة في ان لها الافضلية في اختيار مباشرة التحقيق بنفسها طبقاً لأحكام البند (5) من القسم (4) من القانون النظامي المؤسس للهيئة فاذا اختارت الهيئة مواصلة التحقيق فلا يطبق حكم المادة (54) الاصولية بل يجب ايداع الاوراق التحقيقية جميعها وتوحيدها لدى هيئة النزاهة لإكمال التحقيق فيها بواسطة محققيها وعلى العموم فأن دور المفوضية (الهيئة) ينتهي باعتبارها جهة تحقيق بصور القرار الفاصل بالقضية من قاضي التحقيق وفق المادة (130) من قانون اصول المحاكمات

28 - المدونة الالكترونية للقاضي رحيم العكيلي , ص 201 .

الجزائية اما برفض الشكوى وغلقت التحقيق نهائياً او بالأفراج عن المتهم او بإحالته الى المحكمة المختصة , اي ان مهمتها في هذه الحالة تنتهي مع انتهاء دور قاضي التحقيق في القضية وتعود مع عودة دوره فيها في حالة اعادتها الية لأي سبب بعد الاحالة او نقض قراراته من جهة طعن مختصة , اما دور الهيئة باعتبارها طرف في القضايا التي وقعت الافعال المكونة لجرائمها قبل نفاذ قانونها وبعد (17/تموز/1968) فلا تنتهي الا بانتهاء جميع ادوار الدعوى الجزائية واكتساب القرار او الحكم الصادر فيها الدرجة القطعية<sup>29</sup> .

#### رابعا : علاقة هيئة النزاهة بديوان الرقابة المالية والمفتشين العموميين

##### أ - هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية :-

لهيئة النزاهة علاقة وثيقة بديوان الرقابة المالية حيث نص الامر (55) لسنة 2004م على ان تؤدي هيئة النزاهة واجباتها بالتعاون مع الهيئة العليا للتدقيق المالي والمحاسبة والتي يراد بها هنا ديوان الرقابة المالية<sup>30</sup> كذلك نص قانون هيئة النزاهة الجديد على علاقة هيئة النزاهة بديوان الرقابة المالية حيث تؤدي الهيئة واجباتها في ميدان منع الفساد ومكافحته بالتعاون مع ديوان الرقابة المالية ومكاتب المفتشين العموميين كما ويعمل ديوان الرقابة المالية بصفته الجهة العليا للتدقيق المالي والمحاسبي وهو معني بالكشف عن اعمال الفساد والغش والتبذير واساءة التصرف وفقاً لأحكام القانون , حيث يودع الديوان جميع الادلة عن اعمال الغش والتبذير واساءة التصرف الى المفتش العام المختص , وتعد هيئة النزاهة الجهة المختصة من بين الجهات الثلاث لاتخاذ الاجراءات التحقيقية الجزائية بشأن التحقيق في قضايا الفساد<sup>31</sup> , اما اختصاصات ديوان الرقابة المالية

29 - المصدر السابق نسخة , ص3-4 .

30 - المصدر السابق نسخة , ص3-4 .

31- القسم (2) الفقرة (ب) من الامر (77) لسنة 2004م الخاص بديوان الرقابة المالية ورد فيه اصطلاح ديوان الرقابة المالية كمؤسسة التدقيق العليا في العراق .

31 - الفصل الخامس المادة (21) , اولاً وثانياً وثالثاً وخامساً من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011م النافذ .

وصلاحياته فقد تضمنتها المادة (7) من القانون رقم (6) لسنة 1990 م المعدل حيث تشمل الرقابة المالية فحص وتدقيق الإيرادات والنفقات العامة ولذلك فإن الديوان له الحق في الاطلاع على الوثائق والسجلات والمعاملات ذات العلاقة بمهام الرقابة المالية سواء كانت عادية او سرية وعند عدم توفر السجلات الضرورية لممارسة ديوان الرقابة المالية اعماله في التدقيق وتقييم الاداء فأن للديوان ان يطلب من المفتش العام في الوزارة الخاضعة للمراجعة المالية من قبل الديوان توفير السجلات وعلى الوزارة صاحبة العلاقة خلال (20 يوم ) ان توفر السجلات او توضح الاسباب التي ادت الى الامتناع عن تقديم السجلات فأن لم يقتنع الديوان بأسباب الامتناع فله احالة الموضوع الى هيئة النزاهة للتحقيق في الموضوع<sup>32</sup> .

ويتضح مما تقدم ان هناك علاقة وثيقة بين هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية وذلك بغية الحد من الاحتيال واساءة الاستعمال للمال العام من خلال تعزيز مكافحة الفساد الحكومي واشاعة النزاهة في دوائر الدولة كافة .

#### ب- هيئة النزاهة والمفتشين العموميين

تعد وظيفة المفتش العام من الوظائف المهمة التي تحظى بالأهمية البالغة والمكانة المرموقة من قبل الحكومات , وذلك لخطورة المهام التي يقوم بها المفتش العام من مراقبة تطبيق القانون وحسن تنفيذه من قبل الموظفين ومتابعة عملهم وتقييمهم حسب واجباتهم الملقاة على عاتقهم والتحقيق مع الموظف المفسد والمنحرف وكل ما يسيء الى الوظيفة وذلك سعياً لتحقيق الصالح العام وبالتالي حماية المال العام .

ونظراً لحاجات الوزارات الى ملاك من المهنيين المؤهلين المتسمين بالموضوعية الذين يكرسون جهودهم لتحسين اداء الوزارات والقضاء على حالات الغش والتبذير واساءة استخدام السلطة وضماناً للاستقلالية تلك الملاكات وما يتطلبه عملها من موارد كافية , وتحديداً لسلطتها وتأكيداً على تحسين كفاءة وفعالية النزاهة وعمل الوزارات العراقية واعادة ثقة الجمهور في مؤسسات الحكومة فقد شرع الامر رقم (57) لسنة 2004م الصادر عن

32 - المادة (7) الفقرة (4) من القانون رقم (6) لسنة 1990 م المعدل .

سلطة الائتلاف المؤقتة والخاص بالمفتشين العموميين والذي انشأ برنامجاً فعالاً يتم بموجبه اخضاع عمل الوزارات لإجراءات المراجعة والتدقيق والتحقيق بغية رفع مستويات المسؤولية والنزاهة<sup>33</sup>, وقد تناول الامر (57) تقارير المفتشين العموميين وحدد فيه اسلوب الابلاغ عن المخالفات التي يكتشفها حيث يقوم كل مكتب من مكاتب المفتشين العموميين بالمهام التالية :-

1- فحص ومراجعة سجلات الوزارات جميعها وكل ما تقوم به من نشاطات بغية ضمان النزاهة والشفافية والكفاءة في عملها وتوفير المعلومات لاتخاذ القرارات , ومن ثم تقديم التوصيات المناسبة المتعلقة بتحسين برامج الوزارة وسياستها واجراءاتها .

2- القيام بالتحقيق الاداري على النحو الذي يتماشى مع السلطات الممنوحة بموجب القسم السادس من الامر (57) لسنة 2004 .

3- المراجعة والتدقيق في عمليات الوزارة ومهامها من منظور حسن تدبير المصروفات وكفاءة الاداء وفاعليته والمراجعة على اي من انظمة الوزارة بغية قياس الاداء .

4- تلقي الشكاوي الخاصة بأعمال الغش والتبذير واساءة استخدام السلطة وسوء التدبير التي تؤثر في مصالح الوزارة , وتقييم محتواها واتخاذ الاجراءات بشأنها واحالة الشكوى الى سلطات التحقيق المناسبة وتوفير سبل السيطرة على الجودة بما في ذلك مراعاة عدم التأخير في الرد عليها وعدم اغفال اي من التفاصيل الواردة فيها .

5- توفير المعلومات والادلة المتعلقة بأعمال قد تكون إجرامية وتقديمها للمسؤولين المعنيين بتطبيق القانون .

33 - بهاء زكي محمد : الفساد الاداري , صورة واسبابه ومعالجته لمكتب المفتش العام , وزارة النفط , بغداد , 2007م , ص 36 .

6- تلقي الشكاوي من اي مصدر والتحقيق فيها او المبادرة بالتحقيق في اعمال يزعم انها تنطوي على غش او تبذير او اساءة التصرف او عدم الكفاءة والمبادرة كذلك بالتحقيق في جوانب النقص في تشغيل المنشآت وصيانتها .

7- تقديم التوصيات غير الملزمة لغرض قيام الوزارة بتنفيذ الاعمال والاجراءات لتصحيح جوانب القصور وتجاوزها في التشغيل او في الصيانة او في كفاءة الاداء التي حددها مكتب المفتش العام.

8- اصدار التقارير وفقاً لما ينص عليه القسم (9) من الامر (57) لسنة 2004 .

9- تدريب العاملين في الوزارة على سبل التعرف على اعمال التزوير والغش واساءة التصرف , وتطوير برامج الوزارة .

10- التعاون الكامل مع الهيئات والجهات المعنية بتطبيق القانون ومع المحققين والمحاكم والمفوضية العامة للنزاهة ومساعدتها على تأدية مهماتها .

11- تأدية ما يلزم تأديته من واجبات اخرى تقع في حدود سلطاتها وفقاً للتعريف الوارد لتلك السلطات في القسم (6) من الامر (57) لسنة 2004م من اجل تنفيذ مسؤولياتها والوفاء بها عملاً بهذا الامر<sup>34</sup>.

اما عن علاقة هيئة النزاهة بالمفتشين العموميين فقد اكد الامر (55) لسنة 2004م على ان تؤدي هيئة النزاهة واجباتها بالتعاون مع المفتشين العموميين في الوزارات العراقية<sup>35</sup> وتكون مسؤوله عن اعمال الفساد والتبذير واساءة التصرف في الوزارات والمنظمات الحكومية العراقية الاخرى واحالة جميع الادلة عن اعمال الغش والتبذير واساءة التصرف الى المفتش العام في الوزارة ذات العلاقة وان المفتش العام بدوره عليه تطبيق

34 - سعد فري شنيخر : تعدد الاجهزة الرقابية ودورها في الكشف والحد من الفساد الاداري (اطروحة دكتوراه) مقدمة الى المعهد العالي للدراسات المالية والمحاسبية , جامعة بغداد , 2010 , ص

72-70

35- القسم (2) الفقرة (ب) من الامر (55) لسنة 2004م .

36 - القسم (5) الفقرة (2) من الامر (57) لسنة 2004م الصادر عن سلطة الائتلاف المنحلة .

النظام في جميع<sup>36</sup> الامور المحالة اليه وتقديم نتائج تحقيقاته وتوصياته الى الوزير صاحب العلاقة والى هيئة النزاهة في المرحلة النهائية واتخاذ التدابير اللازمة بالإجراءات الجزائية من اجل البت والفصل في القضايا المتعلقة بإساءة التصرف<sup>37</sup> ويؤدي المفتش العام الدور الوقائي لهيئة النزاهة في مكافحة الفساد الحكومي ايضاً لان من حق المفتش العام ان يطلع على كل عمل واجراءات الوزارة التي يعمل فيها وبالتالي اذا كانت هناك اجراءات غير صحيحة فأن ينتبه اليها قبل وقوعها حتى لا ينزلق بعض الموظفين الى الفساد , و تتولى هيئة النزاهة التحقيق والملاحقة القضائية وفقاً للقانون عندما يقوم اي فرد او مجموعة من منع المفتش العام من القيام بأعماله (20) وبعد ذلك يرفع المفتشون العموميين تقاريرهم الى الوزير المعني مباشرة وفي حالة ورود شكاوي او بلاغات يدعي فيها ان الوزير المعني اساء التصرف يرفع المفتش العام تقريره الى رئيس هيئة النزاهة<sup>38</sup> وكما وقد نص قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011م على ان المفتش العام يتخذ ما يلزم بشأن تقارير الديوان ويجري التحقيق الاداري اللازم فيما يودعه الديوان اليه , ويقدم نتائج ذلك الى الوزير المعني او رئيس الجهة الغير مرتبطة بوزارة وعليه اخبار هيئة النزاهة او الجهات التحقيقية المناسبة بكل ما يعد جريمة وفق احكام هذا القانون .(22)

يتضح مما تقدم ان علاقة هيئة النزاهة بالمفتشين العموميين علاقة على قدر من الاهمية وذلك لان الهيئة تعتمد في عملها لمكافحة الفساد الحكومي على نشاط المفتشين العموميين وممارستهم لواجباتهم كونهم اقرب واكثر اتصالاً منها بالوزارات التي يعملون بها

36 - القسم (2) الفقرة (ج) من الامر (55) لسنة 2004 م .

37- القسم (3) الفقرة (2) من الامر (57) لسنة 2004 م الصادر عن سلطة الائتلاف المنحلة .

38 - القسم (3) الفقرة (1) من الامر (57) لسنة 2004 م .

## الخاتمة

بعد ان انهينا بعون الله تعالى دراسة موضوعنا الموسوم (( الدور القانوني لهيئة النزاهة في مكافحة الفساد الاداري )) توصلنا الى عدة نتائج ومقترحات وهي كالتالي :-

### اولاً // النتائج .

1- ان ظاهرة الفساد الاداري عي ظاهرة عالمية لا تخص مجتمعاً معيناً , وهي ليست بالظاهرة الجديدة انما هي ظاهرة ضاربة في القدم .

2- الفساد الاداري يعتبر آفة خطيرة تهدد المجتمعات والبلدان من حيث استقرارها الامني والاقتصادي والاجتماعي شأنها في ذلك شأن الجريمة المنظمة و الارهاب .

3- تظهر حالات الفساد الاداري في مفاصل الدولة بعد حدوث ارتباكات سياسية واجتماعية كما في حالة سقوط الانظمة الحاكمة والسبب يعود الى ضعف القانون والرقابة وانعدام الامن والاستقرار مما فسح المجال امام ضعفاء النفوس الى سرقة واختلاس المال العام .

4- ان تشكيل هيئة النزاهة في العراق جاء عقب سقوط نظامه السياسي في عام 2003 م كردة فعل على تعشي ظاهرة الفساد الاداري والمالي في اجهزة ودوائر الدولة , وقد انشأت هيئة النزاهة بموجب الامر المرقم (55) لسنة 2005م والقانون النظامي الملحق به والذي يعد الاساس القانوني لهذه الهيئة .

5- تعد هيئة النزاهة جهة تحقيقية مستقلة تتولى التحقيق في قضايا الفساد الحكومي ويتم ذلك بواسطة مجموعة من المحققين الذين تعيينهم الهيئة والذين يكون عملهم تحت اشراف قاضي التحقيق .

6- تقوم الهيئة بالتحقيق بنوعين من القضايا وهي قضايا الفساد التي وقعت بعد (17/تموز/1968م) الى ما قبل اصدار قانون تأسيسها ويكون لها صفتين في القضايا فهي تكون طرفاً في القضية بالإضافة الى كونها جهة تحقيق فيها , اما القضايا التي تقع بعد صدور قانون تأسيسها فهي لا تملك سوى صفة جهة تحقيقية فيها , كما ذكر ذلك في قانون هيئة النزاهة النافذ رقم (30) لسنة 2011م .

## ثانياً // التوصيات ( المقترحات )

- 1- بما ان الهيئة تعمل تحت اشراف قاضي التحقيق فهي تلتزم بالتكليف القانوني الذي يضعه قاضي التحقيق وهذا الامر يجعل القاضي يتحكم في تكييف القضية كونها من اختصاص هيئة النزاهة ام لا , وبما ان الهيئة لا تعتبر من اطراف القضية فليس لها حق الطعن بقرارات قاضي التحقيق , لذلك ندعو الى تعديل قانون الهيئة واعطائها حق الطعن في قرارات قاضي التحقيق .
- 2- عدم الاخذ بالاخبارات التي تقدم من اشخاص مجهولي الهوية حيث غالب ما تكون هذه الاخبارات كيدية وتؤدي الى اشغال الهيئة ومحققها وازاعة الكثير من الجهد والوقت لا سيما وان الهيئة تضمن سرية اسماء المخبرين .
- 3- يجب فك ارتباط هيئة النزاهة بالسلطة التنفيذية حيث ان ارتباطها بالسلطة التنفيذية يقلل من حيادتها في العمل , وكذلك عدم اخضاعها لرقابة السلطة التشريعية حيث ان ذلك يعمل على جعلها عرضة للضغط من قبل الاحزاب المتسلطة , وانما يجب ان يكون ارتباطها بالسلطة القضائية والعمل تحت اشرافها .

## المصادر

أولاً // القرآن الكريم

ثانياً // الكتب

1- بهاء زكي محمد : الفساد الاداري صورة اسبابه معالجته مكتب المفتش العام , وزارة النفط , بغداد , 2007م .

ثالثاً // الاطروحات

1- سعد فري شنيخر : تعدد الاجهزة الرقابية ودورها في الكشف والحد من الفساد الاداري (اطروحة دكتوراه) مقدمة الى المعهد العالي للدراسات المالية والمحاسبية , جامعة بغداد , 2010م .

رابعاً // البحوث - المجلات - المقالات - المنشورات

1- علي عبدالحسين محسن , شرح قانون هيئة النزاهة , بحث منشور على الموقع الإلكتروني [www.nazaha.iq](http://www.nazaha.iq) . بدون سنة .

2- الدكتور محمد اسماعيل واخرون : الاختصاص الجنائي لهيئة النزاهة في العراق / بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية / مجلة علمية نصف سنوية تصدر عن كلية القانون / جامعة بابل / العدد الاول / 2010م .

3- احسان علي عبدالحسين , دور الاجهزة الرقابية في مكافحة الفساد بحث مقدم الى هيئة النزاهة , دائرة الشؤون القانونية / قسم البحوث والدراسات .

4- ياسر خالد بركات الوائلي / الفساد الاداري مفهومة واسبابه , مقال متاح على شبكة المعلومات الدولية - مجلة النبأ - العدد (80) كانون الثاني / 2006 م .

5- جاسم الصغير , الفساد الاداري والاثار السلبية واعاقة بناء الدولة الديمقراطية , مقال منشور على موقع قناة الفيحاء الفضائية .

6- القاضي رحيم العكيلي , الفساد تعريفه واسبابه واثاره و وسائل مكافحته , بحث عن بيت الحكمة - بغداد , بدون سنة .

7- ويكيبيديا / الموسوعة الحرة - ar.wikipedia.org -

8- المدونة الالكترونية للقاضي رحيم العكيلي ص 1 - 2 , بدون سنة .

### خامساً // التشريعات

أ- الدساتير :-

الدستور العراقي لعام 2005 م .

ب- القوانين :-

1- قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011م .

2- الامر (55) لسنة 2004م الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة .

3- القانون النظامي الملحق بالأمر (55) لسنة 2004م

4- الامر (77) لسنة 2004 م الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة ,

5- قانون ديوان الرقابة المالية رقم (6) لسنة 1990 م المعدل .

6- الامر (57) لسنة 2004 م عن سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة .