

## المقدمة

لا يكاد يخلو مجتمع من المجتمعات قديماً وحديثاً من مظاهر الفساد الإداري. فالناظر يرى صور الانحراف كثيرة وعميقة ، و متعددة الأمثلة وبيّنة فيما تبديه من ممارسات ظاهرة أو مستترة ، حتى أن الإنسان إذا أمعن في جمع هذه المتفرقات ، وأكثر من حشد الأمثلة والصور ظهرت حينئذ ربما صورة مفزعة ، تجعل اليأس يدب إلى النفوس ، ويوهن من عزائمها . و الحديث عن الفساد لا يخص مجتمعا بعينه أو دولة بذاتها ، وإنما هو ظاهرة عالمية تشكو منها كل الدول ، لما له من خطر على الأمن الاجتماعي والنمو الاقتصادي والأداء الإداري ، ومن هنا حازت هذه الظاهرة على اهتمام كل المجتمعات وكل الدول وتعالت النداءات إلى إدانتها والحد من انتشارها ووضع الصيغ الملائمة لذلك .

وقد ازداد الاهتمام بقضايا الفساد والمحسوبية وهدر المال العام، وتعددت الرؤى النظرية والتجارب العملية لمكافحة هذه الآفة الخطيرة، ومحاربة القائمين عليها والراعيين لها والمعتاشين منها في الكثير من الدول لا سيما في العقد الأخير من القرن العشرين. في هذا السياق العام ظهرت إلى حيز الوجود العديد من المبادرات المحلية والإقليمية والدولية التي كان وما زال جل اهتمامها منصباً على تخليص المجتمعات البشرية من الفساد والمفسدين لما لهذه الظاهرة الخطيرة من تداعيات وآثار سلبية ليس فقط على المال العام، وإنما أيضاً على مستقبل التنمية والتطور والتحديث في هذه المجتمعات والدول، وعلى مختلف الأصعدة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والأخلاقية والإنسانية. والفساد وفق ما انتهت إليه الدراسات يرتبط بضعف المؤسسات نتيجة تعرضها للاستغلال أو عدم تطبيق القانون أو غموض هذه القوانين أو أن الجهة الفاسدة تعمل على تحوير هذه القوانين وصياغة قوانين تخدم إغراضها وأهدافها أو إلى

ضع هيئات المراجعة والمراقبة وتعدد هذه الهيئات كما سنأتي عليه فيما بعد ولذلك ليس من الغرابة أن تصبح هذه القضية قضية عالمية تشغل المجتمع الإنساني برمته.

وإذا كان الموظف يتمتع بالعديد من الحقوق التي تخوله إياها الوظيفة العامة التي يتقلدها فإنه في المقابل يخضع لمجموعة من الواجبات والالتزامات التي يجب عليه احترامها وتأديتها فالوظيفة العامة ليست مجرد امتيازات بل هي التزامات أيضا وتتعدد القوانين والأنظمة والتعليمات التي تفرض على الموظف العام التزامات وواجبات يتعين عليه مراعاتها والالتزام بحدودها فإذا خرج عليها كان مخالفا يستحق توقيع الجزاء التأديبي عليه بل إن خروجه على أحكام القانون يمكن أن يخضعه للمساءلة الجزائية فضلا عن المساءلة التأديبية. ولاسيما الممارسات التي تنضوي تحت مفهوم الفساد الإداري التي انتشرت انتشارا واسعا في المرحلة التي تلت سقوط النظام البائد.

إن الفساد الإداري بات اليوم ممارسة ترهق الحياة اليومية للمواطن وتفرض عليه أعباء مادية ومعنوية تديم وتعمق الفجوة بينه وبين الدولة ، وأضحت دلالة مفهومه في الوقت الحاضر تتعدى التعريف الضيق له الذي يقصر معناه على استغلال المركز الرسمي لجني المنافع الخاصة ليشمل عدم اعتماد معايير الكفاءة والنزاهة في تعيين الوظائف العامة على اعتبار أن موضوع الفساد هو خروج على القيم والقواعد الأخلاقية الإنسانية الصحيحة وبت لزاما استنهاض الوعي لمواجهة الفساد بحزم ومعالجة جذوره في جهد مشترك تتعاقد فيه الأجهزة الرسمية والقوى والأحزاب السياسية والهيئات والمؤسسات الاجتماعية ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام. بناء على ما تقدم هذه محاولة لتسليط الضوء على ظاهرة الفساد الإداري من الناحية القانونية في العراق وسيتم البحث في مبحثين نخصص أولها لماهية الفساد الإداري وسبب التجريم ، والمبحث الثاني سيكون للبنى القانونية والمؤسسية لمكافحة الفساد الإداري ، ومن بعدهما تأتي الخاتمة لتوجز أهم ما يتوصل إليه البحث من نتائج ومقترحات.

ومن الله تبارك وتعالى نطلب العون والسداد

# المبحث الأول

## ماهية الفساد الإداري وسبب التجريم

نتناول في هذا المبحث ماهية الفساد الإداري وسبب التجريم كلا في مطلب مستقل وكما يأتي :

### المطلب الأول

#### ماهية الفساد الإداري

لغرض تحديد مفهوم الفساد الإداري سنبين المدلول اللغوي والاصطلاحي له في فرع أول ومن ثم صور الفساد الإداري وأسبابه في فرعين آخرين .

### الفرع الأول

#### مفهوم الفساد الإداري لغة واصطلاحاً

الفساد من الناحية اللغوية : مصدر الفعل فسد ، وافسد وهو ضد الإصلاح والصلاح ، وقد يأتي بمعنى خرب . ويقال افسد الشيء أي أساء في استعماله وعكسه أصلح الشيء . (١)

أما التعريف الاصطلاحي فقد شابه الغموض وله تعددات باختلاف الزاوية التي ينظر من خلالها المهتم ، فقد تكون لعلماء الاجتماع رؤيتهم لهذا المصطلح ولعلماء الإجرام أيضاً ولعلم النفس منظوره الخاص ، كل منهم له تعريفاته المختلفة ، وإذا ما أردنا أن نركز على التعريفات الحديثة فسنجد أن البنك الدولي لم يعرف الفساد ولكن أشار إلى الأنشطة التي تندرج تحت هذا المصطلح كإساءة استعمال الوظيفة لتحقيق المكاسب

الخاصة ، وذلك عن طريق قبول الرشوة مقابل الحصول على تسهيلات أو طرح مناقصات.(٢)

أما على الصعيد الفقهي فقد عرفه بعضهم بأنه : الاستفادة من الإجراءات العامة للتغلب على المنافسين والذي قد يحدث نتيجة استغلال الوظيفة العامة ، أو بالرشوة ، أو دون اللجوء إلى الرشوة بتعيين الأقارب أو سرقة مال الدولة مباشرة .(٣)

وعرفه آخرون بأنه : الإضرار في إدارة الدولة أو المؤسسات التي أوكل إلى الموظف أو المكلف بخدمة عامة لتحقيق المصلحة العامة ، بتنظيم العلاقة المتداخلة ما بين المواطن والدولة ، واستخدامها لصالح تحقيق الثراء للفاستين وبالتالي تسخير القرارات المتصلة بالشأن العام لتحقيق الأهداف الخاصة . ومن هنا أن الفساد الإداري تحديدا يرتكز على أن هذه المؤسسات لا تؤدي دورها على النحو المطلوب سواء كان أداء الموظف ضعيفا أو ناتج عن إهمال جسيم ، بقصد تحقيق مكاسب مادية فهو إساءة استعمال السلطة العامة لتحقيق مكسب خالص.(٤)

ومن التعريفات الموسعة في هذا الشأن أن الفساد هو إخضاع المصالح العامة لأهداف خاصة ، فالمصالح العامة هنا مطلقة ، كمشاريع التنمية الكبرى ، سواء متعلقة بوظيفة عامة أو ليست متعلقة بوظيفة عامة ، وهنا تكون الدول قائمة عليها فعندما يتدخل صاحب النفوذ المالي للسيطرة على مجريات الأمور لتحقيق الثراء مقابل أن يعمل على إنقاص حق المواطن في التنمية والتقدم هذا هو الفساد .(٥)

ومما سبق نخرج بحقيقة أن الفساد الإداري هو الخروج على القانون والنظام أو استغلال المال العام من أجل تحقيق مصالح سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية للفرد أو لجماعة معينة.

وهو على هذا النحو يعد عملاً لا أخلاقياً ومتحيزاً في استعمال السلطة أو الموقع الوظيفي بحيث يعطي للبعض أفضلية على الآخرين . كما أن الفساد الإداري يتمثل بقيام الموظف العام بطرق غير سليمة بارتكاب ما يعد إهدارا لواجبات وظيفته فهو سلوك

يخالف الواجبات الرسمية للتكليف العام تطلعا إلى تحقيق مكاسب خاصة مادية كانت أم معنوية. (٦)

## الفرع الثاني صور الفساد الإداري

يقسم الكتاب الفساد الإداري على أربع مجموعات :

١- الانحرافات التنظيمية : ويقصد بها تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف في أثناء تأديته لمهام وظيفته والتي تتعلق بصفة أساسية بالعمل ، ومن أهمها : عدم احترام العمل ، ومن صور ذلك : التأخر في الحضور صباحا او الخروج في وقت مبكر عن وقت الدوام الرسمي وامتناع الموظف عن أداء العمل المطلوب منه ، ومن صور ذلك : رفض الموظف أداء العمل المكلف به و عدم القيام بالعمل على الوجه الصحيح و التأخير في أداء العمل . و التراخي ، ومن صور ذلك : الكسل و الرغبة في الحصول على أكبر اجر مقابل أقل جهد و تنفيذ الحد الأدنى من العمل. وعدم الالتزام بأوامر وتعليمات الرؤساء ، ومن صور ذلك : العدوانية نحو الرئيس و عدم إطاعة أوامر الرئيس و البحث عن المنافذ والأعذار لعدم تنفيذ أوامر الرئيس والسلبية ، ومن صور ذلك : اللامبالاة و عدم إبداء الرأي و عدم الميل إلى التجديد والتطوير والابتكار و العزوف عن المشاركة في اتخاذ القرارات و الانعزالية و عدم الرغبة في التعاون و عدم تشجيع العمل الجماعي. وعدم تحمل المسؤولية ، ومن صور ذلك تحويل الأوراق من مستوى إداري إلى آخر و التهرب من الإمضاءات والتوقيعات لعدم تحمل المسؤولية وإفشاء أسرار العمل . (٧)

٢- الانحرافات السلوكية : ويقصد بها تلك المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظف وتتعلق بمسلكه الشخصي وتصرفه ، ومن أهمها : عدم المحافظة على كرامة الوظيفة ، ومن صور ذلك : ( ارتكاب الموظف لفعل مخل بالحياء في العمل كاستعمال المخدرات أو التورط في جرائم أخلاقية). وسوء استعمال السلطة ، ومن صور ذلك : تقديم الخدمات

الشخصية وتسهيل الأمور وتجاوز اعتبارات العدالة الموضوعية في منح أقارب أو معارف المسؤولين ما يطلب منهم. والمحسوبة ، ويترتب على انتشار ظاهرة المحسوبية شغل الوظائف العامة بأشخاص غير مؤهلين مما يؤثر على انخفاض كفاءة الإدارة في تقديم الخدمات وزيادة الإنتاج. والوساطة ، فيستعمل بعض الموظفين الوساطة شكلا من أشكال تبادل المصالح. (٨)

٣- الانحرافات المالية والجنائية ، ويقصد بها المخالفات المالية والإدارية التي تتصل بسير العمل المنوط بالموظف ، وتتمثل هذه المخالفات فيما يلي : مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها داخل المنظمة. وقيام الموظف بتسخير سلطة وظيفته للانتفاع من الأعمال الموكلة إليه في فرض الإتاوة على بعض الأشخاص أو استخدام القوة البشرية الحكومية من العمال والموظفين في الأمور الشخصية في غير الأعمال الرسمية المخصصة لهم. والإسراف في استخدام المال العام ، ومن صورته : تبديد الأموال العامة في الإنفاق على الأبنية والأثاث - المبالغة في استخدام المقتنيات العامة في الأمور الشخصية - إقامة الحفلات والدعائيات ببذخ على الدعاية والإعلان والنشر في الصحف والمجلات في مناسبات التهاني والتعازي والتأييد والتوديع .

أما الانحرافات الجنائية ، ومن أكثرها ما يلي : الرشوة ، اختلاس المال العام

التزوير. (٩)

## الفرع الثالث

### أسباب الفساد الإداري

إن المجتمعات تعاني من ظاهرة الفساد بسبب غيبة الرؤية وتداخل القضايا بل وازدواج النظرة أحيانا ، كما أن الثقافة المجتمعية من الأسباب المؤدية لظاهرة الفساد وأن علاج الفساد يكمن في التركيز على الإصلاح الاجتماعي وليس مجرد التوقف عند الإصلاح الاقتصادي لأن المناخ العام في كل مجتمع هو الذي يحدد درجة تقبله للفساد من عدمه. وقد يرجع الانحراف الإداري إلى سوء صياغة القوانين واللوائح المنظمة للعمل وذلك نتيجة لغموض مواد القوانين أو تضاربها في بعض الأحيان ، الأمر الذي يعطي الموظف فرصة للتهرب من تنفيذ القانون أو الذهاب إلى تفسيره بطريقته الخاصة التي قد تتعارض مع مصالح المواطنين. (١٠)

كذلك إن أسباب الفساد متنوعة منها اقتصادية قد ترجع إلى البطالة وضآلة المرتبات وشعور المواطن بالحاجة تولد لديه ردة فعل مما أدى إلى انتشار الفساد . وكذلك نقطة مهمة وهي الإفلات من العقاب ، إن المفسدين لا ينالون جزاء ما اقترفوا كمن يتهم بقضية اختلاس في مصرف يعين رئيسا في هيئة استثمارية أكبر فكيف يمكن في هذه الحالة القضاء على الفساد . كما أن هشاشة النظام الرقابي في حالة تعدد الأنظمة الرقابية قد يؤدي إلى تداخل الاختصاصات فيما بينها واتكال كل منها على الآخر وبالتالي إفلات كثير من حالات الفساد الإداري من الوقوع تحت طائلة القانون. (١١)

وعلى العموم يمكن إجمال أهم أسباب انتشار الفساد في أمور عدة منها:

انتشار الجهل ، وقلة معرفة الأفراد بحقوقهم التي يجب توفيرها من قبل الدولة ، فعندما يكون الإنسان جاهلاً فإنه يكون أكثر استعدادا لاستغلال وظيفته للحصول على المال من خلال الرشوة أو سرقة المال العام ، كما أن الإنسان الذي لا يعرف الإجراءات

اللازمة لإنجاز معاملته يكون أكثر عرضة لاستغلال الموظف الفاسد الذي يقوم باستغلال جهله للحصول على المال منه مقابل إنجاز معاملته بسرعة بالرغم من أن واجب هذا الموظف شرح وتعريف المراجعين بالمطلوب من إجراءات لإتمام المعاملات. ولذلك من الضروري نشر الوعي لدى المواطنين بحقوقهم وبأن تقديم الخدمة لهم واجب وحق حتى لا يتم استغلالهم من الموظفين الفاسدين. كما أن عدم وجود جهاز للدولة فعال للرقابة ومتابعة عمل الموظفين في الوزارات والمؤسسات العامة، حتى يتم التأكد من التزام هؤلاء الموظفين بالقانون وعدم استغلالهم لمناصبهم وقيامهم بواجبهم في خدمة المواطنين بسرعة ودون استغلال. ومحاسبة الموظف الذي يقوم باستغلال وظيفته من أجل تحقيق مصالح خاصة به أو بأقاربه أو أصدقائه، ولذلك يجب تفعيل الرقابة الإدارية على الموظفين لضمان فعالية العمل والابتعاد عن سبل الفساد. وكذلك عدم قيام السلطة التشريعية (البرلمان) بوضع القوانين التي تنص على معاقبة الأشخاص الذين يستغلون مناصبهم ووظائفهم من أجل الحصول على الأموال بطرق غير شرعية، وعدم وجود تعليمات وإرشادات مكتوبة للموظفين تبين الحقوق والواجبات لكل منهم في المعاملات الرسمية. (١٢)

وأيضاً عدم قيام السلطة القضائية التي تحكم وفقاً للقانون الذي تسننه السلطة التشريعية بوظائفها في محاكمة الأشخاص الفاسدين لعدم وجود محاكم أو قضاة أو بسبب منع المحاكم والقضاة من القيام بوظائفهم من قبل الجهات الفاسدة في الدولة أو الاستفادة من الفساد.

وكذلك عدم قيام السلطة التنفيذية من خلال جهاز الشرطة بتنفيذ أحكام المحاكم، أي أن الشرطة لا تقوم بسجن الشخص الفاسد الذي يستغل وظيفته أو يسرق أموال الدولة رغم أن المحكمة حكمت عليه بالسجن، أو يتم تنفيذ الأحكام فقط على الأشخاص البسطاء ولا تنفذ على الأشخاص المتنفذين داخل مؤسسات الدولة.



ويزداد الفساد انتشارا في الظروف الصعبة التي يعيش فيها المجتمع، ففي ظل الاحتلال يكثر الفساد فبعض أصحاب المحلات التجارية يقومون برفع أسعار البضائع أو ببيع بضائع مغشوشة أو منتهية مدة صلاحيتها وذلك لعدم وجود رقابة عليهم من سلطات الدولة، مما يؤدي إلى مخاطر صحية على المواطنين، أو احتكار البضائع وعدم بيعها حتى ترتفع الأسعار ومن ثم بيعها.

وتدني رواتب الموظفين، مما يشجع على الفساد لمحاولة التعويض عن النقص في الراتب الشهري. وعدم السماح من قبل الأشخاص الذين يتصفون بالفساد للمواطنين أو العاملين في وسائل الإعلام بالاطلاع على المعلومات والسجلات التي توضح طبيعة العمل وحقوق المواطنين. (١٣)

## المطلب الثاني

### أسباب تجريم الفساد الإداري

نتناول في هذا المطلب أسباب الاهتمام بمسالة الفساد الإداري والآثار والنتائج التي تترتب على وجوده في الفرعين الآتيين :

### الفرع الأول

#### أسباب الاهتمام بمسالة الفساد الإداري

في بداية عقد التسعينات من القرن الماضي تعمق اهتمام المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية في تناولها لموضوع الفساد والإفساد، وأثره على مستقبل التنمية في بلدان المعمورة كافة، فضلاً عن العديد من القرارات والتوصيات والمداولات الرسمية وغير الرسمية التي تبنتها الأمم المتحدة، والتي كان آخرها المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في عام ٢٠٠٣، بحيث أصبحت نافذة في عام ٢٠٠٥. وقد ربطت هذه الاتفاقية بين محاربة الفساد وبين تحقيق الأمن والاستقرار في دول العالم، وتعميق قيم الديمقراطية والتنمية البشرية والاقتصادية عموماً بما يتلاءم مع قيم ومفاهيم النزاهة والشفافية والمساءلة، ومع التشريعات الإدارية والقانونية المنظمة لعمل القطاعات الاقتصادية والتنموية المختلفة بما فيها القطاع العام والخاص. وبما يضمن المحافظة على استقلالية الدول الموقعة على هذه الاتفاقية، وعدم التدخل في شؤونها الداخلية باسم أو تحت ذريعة محاربة الفساد أو حماية حقوق الإنسان (١٤).

أما المؤسسات المالية والاقتصادية الدولية والتي تحتل رأس هرم النظام الرأسمالي العالمي ولاسيما البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التجارة العالمية، فزيادة على أولوياتها

في توسيع تحرير التجارة وفتح الحدود القومية أمام الاستثمارات الخارجية، وتوسيع دائرة الخصخصة واللبلة والدمقرطة بما يتماشى مع حركة رأس المال، إلا أنها بالمقابل أيضا بدأت تضع جهوداً أكبر لاسيما منذ منتصف التسعينات لمواجهة الفساد وتعميق قيم المحاسبة والمساءلة والشفافية والنزاهة. وتعود أسباب هذا التوجه الجديد من قبل المؤسسات المالية الفاعلة إلى مجموعة من المتغيرات والعوامل أهمها: من اجل تسهيل عملية إعادة هيكلة اقتصاديات دول العالم الثالث وتسهيل مهمة دمجها بالاقتصاد العالمي. ولحماية الاستثمارات والمساعدات المالية والقروض المقدمة من قبل هذه المؤسسات للدول النامية. وضمان استرداد أموال القروض في الوقت المحدد لذلك دون أي تأخير لان أي عملية فساد أو إفساد يمكن أن تؤدي إلى هدر الأموال العامة، وبالتالي تصعب مهمة استرداد هذه الأموال. وتشجيع الدول والمنظمات الحكومية وغير الحكومية والأفراد والمؤسسات الأخرى المستفيدة من المنح والهبات والقروض لتبني نظام إداري ورقابي مالي داخلي يقوم على المحاسبة الذاتية والشفافية المالية من اجل أن تكون أنموذجا للدول والمنظمات الأخرى. وتحفيز الدول النامية لاتخاذ وتبني تشريعات قانونية واعتماد لوائح تنفيذية لحماية المال العام بشكل يضمن قدرة هذه الدول على تسديد ديونها وبطريقة تضمن حصولها على مساعدات وقروض أخرى. ضرورة وصول ثمار ونتاج مثل هذه المساعدات والقروض إلى اكبر فئة ممكنة من شعوب الدول النامية بما فيها الفئات المهمشة والأرياف، وتحقيق التنمية البشرية المستدامة بهدف دمج اقتصاديات هذه الدول بالاقتصاد العالمي وخلق عالم تبادلي معتمد على بعضه البعض. (١٥)

وعلى صعيد الدول المتقدمة المانحة للقروض والمساعدات خاصة أمريكا ودول الاتحاد الأوروبي وكندا وأستراليا واليابان، فقد تبنت إستراتيجية خاصة بها تمنح من خلالها المساعدات والقروض والمنح الخارجية بحيث شددت على قيم النزاهة والمحاسبة والشفافية، وضرورة إنفاق هذه المنح والمساعدات في المجالات الحيوية المطلوبة بما يكفل توسيع دائرة المستفيدين خاصة الفئات المهمشة مثل النساء والأطفال والشباب. وقد شهد

آخر عقدين تغييرات جوهرية ملموسة في سياسة هذه الدول فيما يتعلق بالمساعدات المالية والقروض المقدمة من الدول النامية والفقيرة حيث خفضت قيمة المساعدات المقدمة إلى الحكومات والهيئات الحكومية والقطاع العام، بالمقابل زاد حجم المساعدات المالية والاقتصادية المباشرة وغير المباشرة الممنوحة إلى المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني في هذه البلدان. (١٦)

## الفرع الثاني

### آثار ونتائج الفساد الإداري

إن الفساد الإداري له آثار كبيرة على الدولة في عدد من مناحيها ، إذ تخسر الحكومات مبالغ كبيرة من الإيرادات المستحقة عندما تتم رشوة موظفي الدولة حتى يتجاهلوا جزءا من الإنتاج والدخل والواردات في تقويمهم للضرائب المستحقة على هذه النشاطات الاقتصادية ، فضلا عن ذلك تهدر الحكومات كثيرا من مواردها عندما يتم تقديم الدعم إلى فئات غير مستحقة ولكنها تتمكن من الحصول عليه برشوة أو نفوذ أو أي وسيلة أخرى ، وهذا الأمر يؤثر بدوره على الأداء الاقتصادي للدولة . كما تشير كثير من الدراسات النظرية والتطبيقية إلى أن الفساد الإداري والمالي له آثارا سلبية على النمو الاقتصادي ، إذ أن خفض معدلات الاستثمار ومن ثم خفض حجم الطلب الكلي سيؤدي إلى تخفيض معدل النمو الاقتصادي .(١٧)

ويؤدي الفساد الإداري إلى توسيع الفجوة بين الأغنياء والفقراء ، وهذا الأثر يتم عبر طرق عدة أهمها : تراجع معدلات النمو الاقتصادي وهذا الأمر يساعد على تراجع المستويات المعيشية . وقد يتهرب الأغنياء من دفع الضرائب ويمارسون سبلا ملتوية للتهرب كالرشوة ، وهذا يساعد على تعميق الفجوة بين الأغنياء والفقراء . كما يؤدي الفساد إلى زيادة كلفة الخدمات الحكومية مثل : التعليم والسكن وغيرها من الخدمات الأساسية ، وهذا بدوره يقلل من حجم هذه الخدمات وجودتها مما ينعكس سلبا على الفئات الأكثر حاجة إلى هذه الخدمات . (١٨)

إن منظمة الشفافية العالمية نظرت إلى الفساد وتأثيره وتداعياته على الدول والمجتمعات نظرة شاملة ومتكاملة لأنها ربطت بين الفساد والانعكاسات الخطيرة له على الفئات المهمشة والمستضعفة مثل الأطفال والنساء والمعاقين المحرومين من الاحتياجات الأساسية في التعليم والصحة والغذاء ، والأخطر من ذلك أن الفساد يساهم

بشكل مباشر في تشويهه التجارب الديمقراطية وعمليات السوق الحر والاقتصاد الليبرالي عن طريق التلاعب بآليات السوق وسلب البشر من منافعهم (١٩). وتمتد آثار الفساد لتؤدي إلى انهيار القيم الأخلاقية القائمة على الصدق والأمانة والعدل والمساواة وتكافؤ الفرص وغيرها، ويسهم في انتشار عدم المسؤولية والنوايا السلبية لدى الأفراد في المجتمع، ويؤدي كذلك إلى انتشار الجرائم بسبب غياب القيم وعدم تكافؤ الفرص. ويعمق الفساد الشعور بالحقده تجاه السلطة من قبل المتضررين ويزيد من نسبة الفقراء ويزيد الظلم الواقع على النساء والأطفال. (٢٠)

كما إن للفساد تأثيراً على نظام الحكم: إذ يؤثر الفساد سلباً على إشاعة مبادئ الديمقراطية في المجتمع، ويؤدي إلى ضياع حقوق المواطنين خاصة حقهم في الحصول على الخدمات العامة، وحقهم في العدالة والمساواة. كما يجعل المصالح الشخصية تتحكم بالقرارات التي تتخذها الحكومة حتى وإن كانت هذه القرارات مهمة ومصيرية. إن يؤدي الفساد إلى تعليم المواطنين عدم الصدق في الانتماء السياسي أي "التظاهر بالولاء لجهة سياسية ما أو حزب معين من أجل الحصول على مصالح أو منافع خاصة" ودون قناعة تامة بالبرنامج السياسي والاجتماعي والاقتصادي الذي ينادي به هذا الحزب. و يؤدي الفساد إلى إضعاف المؤسسات العامة مثل الوزارات، ومؤسسات المجتمع المدني مثل الاتحادات المهنية والنقابات والجمعيات الخيرية ويعزز المؤسسات التقليدية مثل القبيلة والعشيرة، وهو ما يحول دون إقامة دولة حديثة ونظام ديمقراطي يتساوى فيه الجميع في الحقوق والواجبات. يسيء الفساد إلى سمعة الدولة بين الدول الأخرى، ويؤثر ذلك على علاقاتها الخارجية ومشاركتها في القضايا العالمية. ويقلل الفساد من إقبال المواطنين على المشاركة السياسية مثل المشاركة في الانتخابات والانتماء للأحزاب نتيجة عدم اقتناعهم بنزاهة المسؤولين، وعدم الثقة بالمؤسسات العامة وأجهزة الدولة. (٢١)

## المطلب الثالث

### سبل مكافحة الفساد الإداري

نتناول في هذا المطلب أهم السبل العلاجية والوقائية للفساد الإداري ودور الإصلاح الإداري في ذلك في الفروع الثلاثة الآتية:

### الفرع الأول

#### السبل العلاجية للفساد الإداري

يلحظ أن هناك أسلوبين لمعالجة ذلك الفساد ، وهما أسلوب الترغيب والترهيب ويقصد بأسلوب الترغيب : استخدام أساليب التحفيز المختلفة التي من شأنها أن تجعل الموظف يقبل على عمله بنفس راضية وبحماس كبير فينجز إنجازا عاليا ويؤدي أداء متميز . ويتطلب أسلوب الترغيب تطبيق نوعين من الحافز : وهما : الحافز المعنوي والحافز المادي . ويقصد بالحافز المعنوي التقدير السليم للعامل المجد والاعتراف بجهده والإشادة بفضله إذا أحسن صنعا وذلك تشجيعا له على مزيد من الإنتاج وإبعادا له عن الفساد والحافز المعنوي يتطلب من الرؤساء ما يأتي :

- ١- الأخذ بيد الموظف الجديد فيدربوه ليحسن من معرفته وأدائه للعمل .
  - ٢- التعرف على جهوده والإشادة بها وتنمية مواهبه وإبداعاته .
  - ٣- معاملة الموظفين معاملة حسنة بدون تمييز إلا على أساس الكفاءة وحسن الأداء .
- و الحافز المادي : وهو أن يتوفر لدى الموظف الأجر المجزي مقابل العمل الذي يؤديه ، ولعل استقرار وصلاح العمالة النسبي في الدول المتقدمة أن مؤسساتها - حكومة أم قطاع خاص - تعطي العاملين المرتب المجزي الذي يغطي ضرورات الحياة له ولأسرته .

و يراعى في تقدير الأجر الأعباء العائلية للفرد العامل وصعوبة العمل ومستوى غلاء المعيشة في المناطق المختلفة من الدولة (٢٢).

و أسلوب الترغيب بالحوافز المادية نادت به الإدارة العلمية ، فقد وضع ( فايول ) أربعة عشر مبدءاً من مبادئ الإدارة كان من بينها : ( مبدءاً المكافأة والتعويض ) ، ويذكر أن هذا المبدء يتضمن على أن مكافأة الأفراد ووضع أجورهم بصورة عادلة يعد ركناً أساسياً في العمل إذ يقتضي بإنصاف العاملين ووضع طرق وإجراءات واضحة لدفع أتعاب الأفراد كل حسب جهده وعمله . أما أسلوب الترهيب : فيعتني باستخدام أسلوب التخويف بأنواعه المتدرجة ويشار إليها في الإدارة الحديثة بالحافز السلبي . ويتمثل أسلوب الترهيب لمكافحة الفساد الإداري في مفهوم الرقابة على أداء العاملين بهدف كشف الأخطاء وتصحيح الانحرافات قبل أن تستفحل و الرقابة هو الوظيفة الرابعة من وظائف المدير أو القائد وتنتهي إلى الاطمئنان إلى سير العمل الإداري وفقاً للخطة الموضوعة تماماً دون إخلال . (٢٣)

وتتركز الرقابة الإدارية السليمة في أمرين أساسيين هما : وضع القوانين واللوائح والأساليب التي توضح الأخطاء الإدارية وتحدد العقوبات المناسبة لها . وتطبيق هذه القوانين بعدل وحزم دون تفريط أو إفراط .

وتتعدد وتنوع الإدارات الحديثة التي يمكن استخدامها كمدخل لعلاج ظاهرة الفساد الإداري ، ما يأتي :

#### ١. إدارة الصراع :

فلابد لنا من إدارة الصراع الداخلي الذي يشعر به الفرد عن طريق تزويد الفرد بالقيم والاهتمام بالتنشئة الاجتماعية السلمية المدعمة للقيم والمفاهيم الإسلامية في مجال العمل . والعمل على تحديد معيار للرواتب يوافق مستوى المعيشة السائد في المجتمع وظروف الغلاء حتى يشعر الفرد بالرضا عما يتقاضاه ولا يشعر بالصراع بين قوى الشر المتمثلة في الرشاوى والتزوير وغيرها وبين قوى الخير النابعة من فطرته التي فطر الله الناس عليها .

#### ٢. إدارة الذات :



إدارة الذات أمر مهم جدا ، ويقصد بها " الطرق والوسائل التي تعين المرء على الاستفادة القصوى من وقته في تحقيق أهدافه وخلق التوازن في حياته ما بين الواجبات والرغبات والأهداف" فيجب على الفرد أن يعمل جاهدا في إدارة ذاته ليبعدها عن الشبهات وطريق الحرام محققا بذلك أهدافه بالحلال ومبتعدا عن طريق الحرام. (٢٤)

٣. إدارة التغيير :

يقصد بإدارة التغيير : " سلسلة من المراحل التي من خلالها يتم الانتقال من الوضع الحالي إلى الوضع الجديد ، أي أن التغيير هو تحول من نقطة التوازن الحالية إلى نقطة التوازن المستهدفة ".ومن ضمن المتغيرات التي تفرض على المجتمع التغيير : ( درجة المعاناة من قسوة الوضع الحالي - مدى وضوح الفوائد والمزايا التي سيحققها التغيير ) وبالنسبة لموضوع البحث وهو ( الفساد الإداري) نجد أن درجة المعاناة من قسوة الوضع المعاش بسبب الفساد الإداري يتوجب علينا الاستفادة من إدارة التغيير للانتقال بالوضع إلى نقطة توازن أفضل. (٢٥)

٤. إدارة الأزمات :

لا يعد الفساد الإداري أزمة بحد ذاته فقط بل هو مولد لأزمات متعددة داخل المنظومة الإدارية ، ولعلاج الفساد الإداري من منظور ( إدارة الأزمات ) يمكن إتباع بعض الخطوات ومنها : تكوين فريق عمل متكامل يعمل بتعاون للقضاء على الفساد الإداري ومسبباته داخل المنظومة و حل المشكلات المصاحبة للفساد الإداري بتحديد المشكلة وإجراء المشورة ومن ثم اختيار الحل الأنسب من الحلول المتاحة للخروج من الأزمة .

٥. الإدارة بالأهداف :

وهذا المدخل يؤكد على ضرورة العمل الجماعي بروح الفريق ، والمشاركة الفعالة والإيجابية بين الرئيس والرؤوس ، ويحقق الرقابة الذاتية من أجل تحقيق الأهداف.وحيث أنه من أحد أسباب الفساد الإداري غموض الأهداف وعدم وضوحها ،

وجب على كل منظمة تسعى إلى علاج ظاهرة الفساد الإداري أن تمارس أسلوب الإدارة بالأهداف .

٦. إدارة الاتصالات :

ويعني الاتصال تبادل المعلومات ووجهات النظر والتعبير عن المشاعر والأحاسيس ، وفي إدارة الاتصالات يجب تشجيع الأسئلة وتبادل الأفكار المطروحة بين الموظفين وتوجيه النقد للعمل الخاطئ في الوقت المناسب و إيجاد مناخ إيجابي للاتصال يسمح بتقبل أفكار الآخرين. وحيث أنه من أحد مسببات الفساد الإداري هو عدم كفاية الاتصالات بين الرئيس ومروسيه ، كان لابد من الاهتمام بإدارة الاتصالات وممارستها بفعالية حتى يستطيع المدير أن يقوم الوضع الخاطئ داخل المنظمة في الوقت المناسب .

٧. إدارة الجودة :

تسعى إدارة الجودة إلى التحسين المستمر ، والتحسين المستمر الذي تسعى إليه الجودة لا يقتصر فقط على الخدمة أو السلعة ، بل يتعداه ليشمل مستوى الكفاءة في الأداء الوظيفي وتنمية العلاقات المبينة على المصارحة والثقة بين العاملين في المنشأة . فإذا راعت المنظمة الجودة في أدائها على المستوى الذاتي وعلى مستوى المنظومة ابتعدت عن أحد مسببات الفساد الإداري.(٢٦)

٨. إدارة الإبداع :

إن إن أحد مسببات الفساد الإداري هو قتل الرئيس للإبداع لدى الرؤوسين خوفا من ترقيتهم وخوفا على منصبه من الضياع ، فيمكن للمدير الناجح أن يستخدم أسلوب إدارة الإبداع وعدم كبت المواهب داخل الموظفين وإدارتها على الوجه الأكمل بما يخدم مصلحة العمل وليس كبتها لخدمة المصالح الذاتية . (٢٧)

إن الطريق لعلاج ظاهرة الفساد الإداري يحتاج إلى هذا الأسلوب لتحديد متطلبات العاملين تجاه بعضهم البعض وتجاه المنظومة الإدارية ، ومتطلبات المنظومة من عاملها لتكون الصورة واضحة بعيد عن الغموض وليشعر الفرد بالولاء للمنظمة التي يعمل بها

ويبعد عنه الصراعات الداخلية التي يمكن أن يشعر بها نتيجة تصارع قوى الخير والشر داخله .

## الفرع الثاني

### السبل الوقائية للفساد الإداري

وهناك السياسة الوقائية في الجانب الاجتماعي والإداري والمالي والاقتصادي والسياسة العامة للدولة فينبغي أن كل قانون أو قرار يصدر من الدولة يحتوي على صيغة ما لمكافحة الفساد . من خلال تشجيع التدابير الرامية إلى كشف ومنع مكافحة الفساد بكل أشكاله . و تعزيز النزاهة وسيادة القانون والمساءلة وفيما يخص سياسة التجريم الدولية للثقافة العامة سنجد أن أول من عدّ الفساد وسيلة من وسائل الجريمة المنظمة ، هي اتفاقية الفساد ، التي هي اسبق زمتنا من اتفاقية مكافحة الفساد ، إذ افرد لها نص المادة الثانية وجرم في هذا النص الرشوة وتقديم عمولات للموظفين الدوليين أو للعاملين للمؤسسات الدولية.(٢٨)

وسنجد أن المشرع في العديد من بلدان العالم يؤكد على مسالة الذمة المالية أي الإنسان الذي يتبوأ منصباً لابد من أن يعلن عن ذمته المالية له ولزوجته وأولاده لمعرفة مصادر أمواله ولكن المسألة واضحة للعيان ولا تحتاج إلى تمحيص ولا تتخذ للأسف أي إجراءات لمكافحة الفاسدين . إن آليات الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد وبالتحديد المواد من ٥ إلى ١٤ أكدت فيها على ضرورة تعزيز مشاركة المجتمع وتعزيز دعائم دولة القانون وحسن إدارة الدولة وما يتعلق بتدابير يجب اتخاذها بالنسبة للموظف العام ، وإقرار معايير الإنصاف والجدارة وتحسين رواتب الموظفين حتى لا يكونوا ضحية للإغراء أو تدابير متعلقة بإبرام الصفقات وان توضع الميزانيات خلال فترة محددة أي أن تكون الدولة ميزانيتها محددة ولا تكون مصاريف خارج الميزانية . وكذلك هناك تدابير أخرى أصدرتها الاتفاقية فيما يتعلق بالقطاع الخاص ، كتعزيز الشفافية ، وحظر ممارسة من

يزاول عمل خاص وان لا يكون ذلك تأثير على هذه الوظيفة وإخضاع القطاع الخاص لضوابط المراجعة والمحاسبة أيضا. (٢٩)

وهناك مجموعة من العناصر التي تساعد في حال وجودها في المجتمع على مكافحة الفساد وهي: المحاسبة، المساءلة والشفافية، ويمكن توضيح كل منها كما يلي:

١. المحاسبة: وتعني أن الأشخاص الذين يتولون مناصب عامة، يخدمون من خلالها المواطنين يتعرضون للفحص والتقييم لأعمالهم من قبل المسؤولين عنهم في ثلاثة جوانب هي:

أ- المتابعة القانونية: أي مطابقة تصرفات الأفراد مع بنود القانون في الأعمال التي يقومون بها، وإذا ثبت وجود تجاوز للقانون تتم محاسبتهم وفق ما ينص عليه القانون لدى الجهات القضائية.

ب- المتابعة الإدارية: أي تعرض الأفراد العاملين في مؤسسة حكومية للفحص والمتابعة والتقييم المستمر من قبل الأفراد الأعلى منهم درجة في سلم الهرم الوظيفي للمؤسسة أو الوزارة.

ت- المتابعة الأخلاقية: وتعني مقارنة الأعمال التي يقوم بها الشخص مع القيم الأخلاقية التي يجب الالتزام بها مثل: الأمانة في العمل، والصدق في القول، والعدالة في المعاملة، وغير ذلك من الصفات. (٣٠) وعند ثبوت تجاوز أحد هذه الصفات الأخلاقية للشخص في عمله تتم مساءلته ومحاسبته من قبل الجهات المسؤولة عنه. وتتم محاسبة ومساءلة المسؤول الأول مثل الوزير في أية وزارة من خلال الهيئة التشريعية في الدولة مثل مجلس النواب الذي يكون من حقه حجب الثقة عن الحكومة أو أحد الوزراء بسبب تجاوزاته.

٢. المساءلة: وتعني ضرورة تقديم الأشخاص المسؤولين الذين تم تعيينهم أو انتخابهم تقارير دورية، أي مستمرة وفي فترات زمنية يتم الاتفاق عليها، حول سير العمل في المؤسسة أو الوزارة، وبشكل تفصيلي، يوضح الإيجابيات والسلبيات في العمل والصعوبات

التي يواجهونها. وتعني المساءلة كذلك حق المواطنين العاديين الحصول على المعلومات اللازمة عن أعمال المسؤولين في الإدارات العامة مثل النواب في البرلمان والوزراء والموظفين الذين يعملون في المؤسسات والوزارات المختلفة. وذلك من أجل التأكد من مطابقة أعمال هؤلاء مع أسس الديمقراطية القائمة على الوضوح، وحق المواطن في معرفة أعمال المسؤولين، والعدل والمساواة، ومدى اتفاق أعمال المسؤولين مع تحديد القانون لوظائفهم ومهامهم، حتى يكتسب هؤلاء الشرعية والدعم المقدمة من الشعب والتي تضمن استمرارهم في عملهم. (٣١)

٣. الشفافية: ويتصل ذلك بجانبين: الجانب الأول يتعلق بوضوح العمل وعلانيته داخل المؤسسة ووضوح العلاقة مع المواطنين المنتفعين من خدماتها أو الذين يساعدون في تمويلها، ويتعلق الجانب الثاني بوضوح الإجراءات والغايات والأهداف التي يجب أن تكون علنية وغير سرية لأي سبب من الأسباب، وينطبق ذلك على جميع أعمال الحكومة بوزاراتها المختلفة، كما ينطبق على أعمال المؤسسة غير الحكومية ويتعامل معها المواطنون، ومن الأمثلة على الشفافية وضوح إجراءات التوظيف في المؤسسة الحكومية وسريتها على جميع المواطنين على قدم المساواة، وكذلك إعلان شروط الحصول على منحة تعليمية للجميع وإطلاع الجمهور على قرارات مجلس هيئة الحكم المحلي وحق المواطنين في حضور جلسات البرلمان أو الإطلاع عليها عبر شاشات التلفزيون كما يحصل الآن لجلسات مجلس النواب العراقي. (٣٢)

ولمنع انتشار الفساد يجب أن تتعاون جميع السلطات في الدولة: التنفيذية والتشريعية والقضائية ومؤسسات المجتمع المدني التي تشمل المؤسسات الأهلية والقطاع الخاص والإعلام للعمل على تقليل الفساد وتقليل المجالات التي تساعد على إيجاده، وتعزيز طرق اكتشافه عند حدوثه، ووضع إجراءات وعقوبات رادعة على من يسلك هذه السلوكيات. (٣٣)

## الفرع الثالث

### الإصلاح الإداري للفساد في المجتمع

يذكر بعضهم تعريف الإصلاح الإداري على أنه : " إدخال تعديل في تنظيمات إدارية قائمة، أو استحداث تنظيمات إدارية جديدة وإصدار الأنظمة والقوانين واللوائح اللازمة لذلك ". وهناك بعض الآليات والسياسات والإجراءات التي يمكن إتباعها لتحقيق الإصلاح للقطاعات التي عانت من الفساد الإداري .(٣٤)

ومن الآليات المقترحة : إصلاح النظام المصرفي والسيطرة عليه لمنع سارقي المال العام من الاختباء والتخفي فيه . وتكوين مؤسسات رقابية مستقلة تشرف على مراقبة العمل في الهيئات الحكومية والخاصة على حد سواء . ويضيف آخرون بعض الإجراءات ، مثل : الحد من الإجراءات الروتينية والحد من وضع العراقيل أمام مصالح الناس ، فهذا الأمر يجعل المواطن يلجأ إلى طرق ملتوية لإنهاء معاملته وتيسير أمره الرشوة مثلا . و الردع القانوني . و تحسين الوضع المادي للموظف حتى لا يحتاج ويذهب لأخذ الرشوة .

كما أن هناك عددا من الإجراءات التي يجب إتباعها للحد من هذه الظاهرة ، منها : تطوير القواعد النظامية المطبقة .وتبني نظم حديثة توفر حماية أفضل . وإزالة جميع المعوقات التي تمنع من الحصول على التعويض ومحاسبة الجاني . ومنها الاهتمام بأخلاقيات الوظيفة العامة . وإشعار الموظف العام بالمسؤولية الملقاة عليه . وتكثيف الجهود الخاصة بالتوعية الإدارية . وتفعيل دور التدريب العملي لكي يؤدي دوره في توجيه الموظف إلى سبل اكتساب الأخلاقيات الإدارية الحميدة والالتزام بها سلوكيا ومهنيا .(٣٥)

## المبحث الثاني أساليب المعالجة القانونية

تختلف الدول فيما بينها في تكوين الهيئات والمؤسسات التي تختص بالرقابة على الأعمال الحكومية والتنفيذية بهدف الحد من الفساد خاصة الإداري منه، وتتعدد المسميات التي تطلق عليها فمنها على سبيل المثال المدعى العام الاشتراكي، والجهاز المركزي للمحاسبات، والنيابة العامة، وذلك على خلاف الدول والتي قد تتواجد بها مؤسسات متخصصة لمكافحة الفساد، أو إدارة مكافحة الفساد أو مفوضية أو لجنة وهذا من الناحية التنفيذية، أما في الجانب التشريعي فهناك المفوض البرلماني "الأمبودسمان"، وعلى صعيد المجتمع المدني والمنظمات الأهلية فهناك العديد من المبادرات والجمعيات الأهلية التي تنطلق من محاربة الفساد والتصدي له.

وسيتم تناول أهم الجهات التي تمارس الرقابة على أعمال مؤسسات الدولة المختلفة في مطلبين بينما يخصص مطلب ثالث للإخبار عن حالات الفساد الإداري وكما يأتي :

## المطلب الأول

### الرقابة البرلمانية

يلعب البرلمان دورا رقابيا في معظم الدول. ولهذه الرقابة ثلاثة معانٍ رئيسية، أولها المعنى الدستوري (أي ما هي سلطات وصلاحيات المجلس النيابي في مجال الرقابة على أعمال الحكومة)، والثاني المعنى الفني/التنظيمي (أي ما هي الإجراءات والقواعد المنظمة لممارسة أعضاء المجالس اختصاصهم الرقابي، وما هي الأصول الفنية لهذه الممارسة)، والثالث المعنى السياسي (أي هل يقوم البرلمان بدور الحاضن لفكرة سيادة الشعب على الحكم، ووكيلا عن الناخبين في التعاقد مع الحكومة لتنفيذ سياسات تحقق المصالح العامة وكذلك مراقبة أعمال الحكومة وتقييم أدائها كهيئة تنفيذية).

ومن المعروف أن الغرض من الوظيفة الرقابية للبرلمان هو جعل السلطة التنفيذية تمارس مهامها في إطار من الدستور والقانون لتحقيق الصالح العام للمواطنين، وهذا من خلال وضع أعمال الحكومة تحت مراقبة البرلمان، فيما يسمى الرقابة والتوازن بين السلطات، ويتم تجسيده في قوانين العمل البرلماني أو اللائحة الداخلية أو النظام الأساسي للمجلس، ويتضمن ما يعرف اصطلاحا باسم "الوسائل أو الأدوات الرقابية" مثل السؤال والاستجواب وتقصى الحقائق وطرح الثقة. إلا أن الرقابة البرلمانية لا تستهدف فقط ضبط الإيقاع الحكومي في تنفيذ مشروعات خطة التنمية وضمان توجيه الاعتمادات المالية للأغراض المخصصة لها، وإنما تساعد المجلس على ممارسة قدر من القوة والنفوذ يوازن به ما لدى السلطة التنفيذية، فلا تنفرد إحدى السلطتين بمقالييد الأمور، لأن الأفراد ربما يقود إلى الفساد. (٣٦)

كما أن البرلمان يتمتع بما يمكن تسميته "الولاية العامة" في تمثيل مصالح المجتمع، والتي تمتد إلى مختلف الأنشطة والمؤسسات، وإن كانت تأخذ صورا مختلفة. فهناك الولاية الدستورية المباشرة للمجلس على أعمال السلطة التنفيذية وتأخذ صورة



المناقشة وسلطة إقرار سياسات الحكومة قبل تنفيذها (مثل "مناقشة وإقرار برنامج الحكومة" والموازنة المالية أو "إبداء الثقة في تشكيل الحكومة") وأثناء تنفيذها من خلال وسائل الرقابة مثل السؤال والاستجواب وتشكيل لجان تقصى الحقائق ولجان الاستماع ، وبعد تنفيذ هذه السياسات أيضا (مثل اعتماد الحساب الختامي للموازنة، والتصديق على القرارات والمعاهدات). وبناء على ذلك فان البرلمان يمارس دوره في مكافحة الفساد الإداري من خلال ما يأتي :

## الفرع الأول

### من خلال سن تشريعات لحاسبة المسؤولين

على المستوى التشريعي ، هناك تشريعات بعينها لمحاربة الفساد ، ولكن الحل المقترح هنا لمواجهة الفساد على الصعيد التشريعي ، يتمثل في تجميع التشريعات الخاصة بمكافحة الفساد على مستوى الدولة ككل في منظومة واحدة ، وهو ما يمكن أن يتم من خلال تكوين مجموعات عمل برلمانية وفنية تقوم بتجميع القوانين واللوائح والمراسيم التي تستهدف الفساد لتظهر أيضا للعالم أن البرلمان يجتهد في مكافحة الفساد.

والعمل على أن تكون الصياغة الفنية للقوانين -التي قد تكون في كثير من الأحيان سببا أو مدعاة للفساد بسبب عدم تحديدها ووضعها بشكل غامض يسمح بالتلاعب- واضحة ومحكمة. ومن هنا تأتي أهمية تعزيز دور النواب في المبادرات التشريعية وقدراتهم على صياغة التشريعات لتحسينها من الإفساد.(٣٧)

كما يجب أن تكون الصياغات مستندة إلى معايير الشفافية ، بمعنى إتاحتها للرأي العام وبدون تكلفة من خلال نشر الأجندة التشريعية على الرأي العام والاستشارات القانونية كذلك.

كما أن مواجهة إفساد القانون تتطلب وجود آلية لمتابعة تنفيذه على أرض الواقع، فهل هناك أدوات تتحرك باتجاه تتبع آثار هذه التشريعات في الواقع و يكون ذلك بتشكيل لجنة برلمانية خاصة لمتابعة تنفيذ قوانين مكافحة الفساد، تتضمن مجموعات عمل مصغرة، تتخصص إحداها في مراجعة آثار القوانين السياسية وإلى أي مدى توفر الحريات السياسية والمدنية وتردع الفساد السياسي، وأخرى متخصصة في متابعة تنفيذ آثار تطبيق القوانين الاقتصادية والاجتماعية.

كذلك يجب عند إعداد التشريعات الخاصة بالفساد إشراك كل الأطراف المعنية بمكافحة الفساد سواء العاملين أو المتضررين أو المراقبين في مناقشات جادة حولها، ومن ثم التوصل إلى تشريعات تحظى بتأييد الجميع بمعنى آخر يجب ألا يتم الأمر داخل المكاتب المغلقة، فلا بد أن تكون القوانين الخاصة بمكافحة الفساد تحديدا متماشية مع مبادئ الحكم الجيد وشفافة، مما يحصنها من سوء الصياغة وفتح باب الفساد، ومن أمثلة ذلك عدم اللجوء إلى أي صياغات مبهمّة أو غامضة تعطى سلطة كبيرة للموظف في التفسير. (٣٨)

## الفرع الثاني

### من خلال متابعة تطبيق القوانين

البرلمان صانع سياسة وتشريعات، والسلطة التنفيذية مهمتها تنفيذ السياسات والتشريعات. ولهذا، يقوم البرلمان بالرقابة على أداء الحكومة، فالحكومة مهمتها تنفيذية، أي تنفيذ التشريعات والسياسات الموضوعة من قبل البرلمان أو التي يصادق عليها. أي أن البرلمان لا يقوم فقط بسن القوانين، وإنما يطرح سياسات وتشريعات، يجب أن تلتزم بها الحكومة بوصفها سلطة التنفيذ. ومن ثم فإن مهمة البرلمان هي أيضا متابعة مدى التزام الحكومة بهذه السياسات والتشريعات. وحتى في حالة صلاحية رئيس

السلطة التنفيذية في إصدار مراسيم وقرارات واجبة النفاذ كالقوانين، فإن واجب البرلمان مراقبة درجة الالتزام بتطبيقها على نحو سليم. وتتم الرقابة البرلمانية عن طريق تشكيل مجموعة عمل لمكافحة الفساد تضم بعض الأعضاء المهتمين بمكافحة الفساد، تكون مهمتها دراسة درجة التمتع بالحريات العامة واحترام حقوق الإنسان، وأن تضم عناصر من المجتمع المدني والجمعيات الأهلية المعترف بها رسمياً، وكذلك فريقاً من الخبراء، وأن تقوم هذه المجموعة بوضع تقرير سنوي وطني عما أنجزه البرلمان في مكافحة الفساد. وكذلك تفعيل وسائل الرقابة الميدانية على أعمال الحكومة، لمتابعة أدق لمستوى التطبيق وفحص درجة احترام مبدأ تكافؤ الفرص والعدالة في سياسات الحكومة. فمثلاً إذا وجد البرلمان أن السلطة التنفيذية توجه موارد مالية إلى بعض المناطق دون غيرها فهذا نوع من الإخلال حتى إذا كانت الأوراق والإجراءات سليمة، إلا إذا كانت هذه المناطق في احتياج لهذه المميزات، وأن يكون ذلك بشفافية وقبول اجتماعي عام. (٣٩)

ومن واجبات البرلمان أيضاً المراقبة على مؤسسات إنفاذ القوانين، وتحديد أجهزة الشرطة ومؤسسة القضاء، وبكل موضوعية وجرأة وحرص على الصالح العام. ويجب أن يتخلص النواب من الحرج والخجل في تصديهم لمراقبة أجهزة الأمن الداخلي، حيث هناك اعتقاد أو وهم بأن نقد أجهزة الأمن يهدد أمن الدولة. وكذلك ينطبق الأمر على القضاء، فقد يرى أغلب الناس أن فكرة "محاسبة القضاة" تعد إهانة لمرفق العدالة وتؤثر سلباً على استقلال القضاء، وهذا وهم آخر، حيث يجب أن يعامل القضاة على أنهم بشر، ومنهم من يخطئ. فالنقد والمحاسبة لا يهدد أمن الدولة ولا يجب أن يعتبر تشكيكاً في نزاهة الشرطة والقضاء. (٤٠)

## المطلب الثاني

### الرقابة الإدارية

لقد صدرت العديد من القوانين لمعالجة ووضع النصوص العقابية للمتجاوزين على أموال الدولة او استغلال النفوذ والمنصب لتحقيق المصالح الخاصة إضافة إلى وضع القواعد العامة لمراقبة المال العام وتنظيم تداوله والتعامل فيه بشفافية وحمايته والجزاءات الإدارية والعقابية على من يخالف إرادة المجتمع في حمايته ، ومن هذه القوانين :-  
قانون المفتشون العموميون رقم ( ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ ) المعدل و قانون هيئة النزاهة رقم ( ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ ) المعدل و قانون انضباط موظفي الدولة رقم ( ١٤ لسنة ١٩٩١ ) وقانون العقوبات رقم ( ١١١ لسنة ١٩٦٩ ) المعدل وقانون غسيل الأموال ومكافحة التمويل الإرهابي رقم ( ٩٣ لسنة ٢٠٠٤ ) وقانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم ( ٣٢ لسنة ١٩٨٦ ) المعدل و قانون الادعاء العام رقم ( ١٥٩ لسنة ١٩٧٩ ) وقانون العقود العامة رقم ( ٨٧ لسنة ٢٠٠٤ ) وقانون ديوان الرقابة المالية رقم ( ٦ لسنة ١٩٩٠ ) المعدل .  
لذا سوف نعرض على هذه القوانين من خلال الفرعين الآتيين اللذين سنتناول فيهما أهم الهيئات المختصة بتطبيق تلك القوانين :

### الفرع الأول

#### المفتشون العموميون

مكاتب التفتيش العامة هي مكاتب أنشأت داخل الوزارات العراقية بموجب الأمر المرقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ ( المفتشون العموميون العراقيون ) . ( ٤١ )

ونص في القسم (٣) من الأمر على أن يرفع المفتش العمومي تقريره إلى الوزير المختص مباشر في الوزارة التي يعمل فيها إلا اذا كان تقريره متضمن شكاوي او ادعاءات على الوزير الذي يعمل في وزارته فيرفع إلى مفوضية النزاهة كما يستجيب المفتش العام لكافة الطلبات او الاستفسارات الواردة لهم من السلطات العليا ، ويكون عملة مستقلا" داخل الوزارة بحيث لن يحاول أي فرد او أي تنظيم منع او عرقلة المفتش العام من القيام بأعماله المصرح لها القيام بها واللازمة لتنفيذ واستكمال إجراءاته على الرغم من المهام الممنوحة بموجب القسم (٥) من الأمر من الفحص وتدقيق ومراجعة سجلات وتلقي الشكاوي المتعلقة بأعمال الغش وإساءة التصرف والتعاون مع الجهات الإدارية والنيابية والمحاكم والمحققين والهيئات وهيئة النزاهة العامة بمساعدتها في تادية مهامها والسلطات الممنوحة بموجب القسم (٦) بإمكانية الوصول بدون قيد إلى جميع مكاتب الوزارة والى المواقع التابعة لها وسلطة إصدار استدعاء الشهود والاستماع لهم إضافة سلطة الوصول إلى الوزير الذي يعمل في وزارته لأغراض تتعلق بعمل المكتب علما أن القسم (٩) من الأمر يسمح له بإعداد تقرير ورفعته إلى الوزير التابع له يبين فيه ملاحظاته وتوصياته من تنفيذ مهام المكتب ويتاح هذا التقرير للجمهور او أجهزة الإعلام بناءا" على طلبهم باستثناء ما قد يتضمنه من معلومات حساسة .

وعليه فإن مكتب المفتش العام أسس لتدقيق وتفتيش مكاتب الوزارة ، أي نطاق عمله محصور ضمن عمل وزارته أي ملاحظة تطبيق النظام في الوزارة التي يعمل بها وهذا المفهوم قد كرسه الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ الذي أنشأت بموجبه هيئة النزاهة الذي نص على مجال عمل المفتش العام بموجب القسم (٢) الفقرة ج : (يتفهم مجلس الحكم أن للمفوضية والهيئة والمفتشين العموميين صلاحيات ومسؤوليات حددت مجالاتها بوضوح، ويقر بذلك. وبناء على ذلك، يكفل مجلس الحكم (١) أن تعمل الهيئة بصفتها المؤسسة العليا للتدقيق المالي والمحاسبة، وأن تظل مسؤولة عن الكشف عن أعمال الفساد والتبذير وإساءة التصرف في الوزارات والمنظمات الحكومية العراقية . أما الفقرة الثالثة فقد نصت

على أن (( وأن المفتشين العموميين بدورهم ، عليهم تطبيق النظام في وزارتهم والمحافظة عليه وعليهم علاوة على ذلك التحقيق في جميع الأمور المحالة عليهم وتقديم نتائج تحقيقاتهم وتوصياتهم إلى الوزير صاحب العلاقة وإلى المفوضية للمراجعة النهائية واتخاذ التدابير اللازمة )) وبالتالي فإن مكتب المفتش العام يعتبر جهاز ساند لديوان الرقابة المالية (م ٢ / سابعاً ) من قانون الديوان وهيئة النزاهة لتطبيق النظام والتحقيق في الأمور المحالة على المكتب منعا للفساد ومظاهرة ، وعمله مرتبط بين وزير الوزارة التي يعمل بها وبين هيئة النزاهة ألا يؤخذ على القانون المنظم للمفتشين أن إعطائه سلطة تدقيق ولم يوضح هل المقصود تدقيق مالي أو إداري .

## الفرع الثاني

### هيئة النزاهة

#### ( المفوضية العراقية المعنية بالنزاهة العامة )

أنشئت هذه المفوضية بموجب أمر سلطة الائتلاف رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ (٤٢) حيث نص الأمر على تخويل ( مجلس الحكم ) إنشاء مفوضية عراقية معنية بالنزاهة العامة وهي جهاز رئيس لتنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد وان تؤدي عملها بالتعاون مع ديوان الرقابة المالية ومع المفتشين في الوزارات العراقية وبموجب هذا الأمر حددت صلاحيات ومسؤوليات ( هيئة النزاهة ، وديوان الرقابة المالية والمفتشين العموميين ) بوضوح لا يقبل الشك أو التأويل بموجب الفقرة (ج) من القسم (٢) من الأمر وعلى النحو الآتي :-

١- أن تعمل ( الهيئة العليا للتدقيق المالي والمحاسبية ) وهو ديوان الرقابة المالية ) وان تبقى مسئولة عن الكشف عن أعمال الفساد والتبذير وإساءة التصرف في الوزارات والمنظمات الحكومية العراقية الأخرى .

٢- وان لا تحتفظ الهيئة بصلاحيه ادعائية او تنفيذ في مجال تطبيق القانون وان تقوم بإحالة جميع الأدلة على أعمال الغش والتبذير وإساءة التصرف إلى المفتش العمومي في الوزارات ذات العلاقة ( الفقرة ج البند ٢١ و٢ ) .

إن المفوضية هي الجهاز الوحيد المخول للاستعانة بالإجراءات الجنائية من اجل البت والفصل بالقضايا المتعلقة بإساءة التصرف كما نصت على ذلك الفقرة ج البند (٤) (٤٣) يفهم من النص القانوني أعلاه أن هيئة النزاهة هي جهاز تنفيذ اختصاصه محدد في تطبيق الصلاحيات المخولة لها وهي التحقيق في قضايا الفساد وان ديوان الرقابة المالية مسئول عن كشف أعمال الفساد حسب المبادئ والصلاحيات التي نص عليها قانونه وعند الرجوع إلى تفويض السلطة فيما يتعلق بالمفوضية العراقية المعنية بالنزاهة العامة الصادر عن مجلس الحكم في ٢٧ / كانون الثاني / ٢٠٠٤ جاء في القسم (٣) انه (بموجب هذا القانون النظامي إنشاء المفوضية المعنية بالنزاهة العامة المفوضية جهاز حكومي منفصل ومستقل يتولى تنفيذ وتطبيق هذا القانون النظام وتقوم المفوضية بذلك عن طريق التحقيق في القضايا وإحالتها إلى المحكمة لاتخاذ الإجراءات الجنائية بشأنها) فهي بالتالي كما جاء في تعريفها جهاز حكومي أي ليس من ضمن الأجهزة التشريعية او الأجهزة الرقابية الكاشفة فإن إن الغرض من تكوين هذا الجهاز هو :-

١ - التحقيق في قضايا الفساد

٢ - إلزام القادة العراقيين أن يثبتوا التزاماتهم بالسلوك الأخلاقي في تأدية الخدمة العامة والكشف عن مصالحهم المالية .

٣ - إقامة برامج عامة للتثقيف والتوعية لتنمية ثقافة النزاهة والاستقامة للشعب العراقي .

٤ - وضع قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام . (٤٤)

وعلى هذا فان المفوضية تعتبر جهاز تنفيذي له سلطة قضائية (سلطة قاضي تحقيق فقط

( وفي بعض الحالات سلطة محقق محكمة ) . (٤٥)

إلا انه عند الرجوع إلى قانون النزاهة وبالأخص إلى التعريف الوارد في القسم (٢) منه حيث تم تعريف الشخص بأنه أي شخص طبيعي او هيئة او شركة او اتحاد او مصلحة او جمعية او مؤسسة او معهد منظمة . نود أن نبين انه ليس كل الأشخاص المعنوية العامة هي تابعة للدولة فتوجد أشخاص عامة تنشئ بموجب القانون إلا أنها لا تخضع لرقابة فنلاحظ أن التعريف شمل الجمعيات والنقابات فالنقابات لا تخضع للرقابة الدولية مثال ذلك قانون نقابة المحامين حيث إن لمجلس نقابة المحامين أن يعين مراقب حسابات لتدقيق حسابات النقابة السنوية ( المادة ٢/٢٦ ) منه وإدارة شؤون النقابة .

(٤٦)

كذلك المصارف المؤسسة بموجب قانون المصارف لا تخضع لرقابة الدولة ايضا" وذلك استنادا" إلى المادة (١/٢٦) فان على المصرف أن يعين مراجعا للحسابات من ذوي الخبرة فهي أشخاص معنوية خاصة لا تخضع لرقابة الدولة وبالتالي لا يمكن أن نتصور او نتحدث عن الفساد الإداري في هذه الشخصيات أما الجمعيات فليس كل الجمعيات تخضع لرقابة الدولة ايضا" وكان الأخرى أن يتم تعريف الشخص في هذا القانون وفق المفهوم الإداري وان يكون تمويل من ميزانية الدولة ١٣٥ سواء كان شخص طبيعي ( موظف ) او معنوي ( مرفق عام ) .

أما عن مفهوم الفساد او تعريفه فان الأمر لم يعرف الفساد او مفهوم الفساد تعريفا واضحا" وصريحا" حتى نعرف هل الفعل المرتكب داخل ضمن مفهوم الفساد أم لا ، بل اكتفى بعبارة ( قضية الفساد ) وتعني قضية جنائية تتعلق بحالة يشتهب أنها تنطوي على خرق لنصوص مواد في قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ . (٤٧)

وبالتالي إن جميع النصوص الواردة في الفقرة (٤) من القسم الثاني أكثرها اقتباسا" من قانون العقوبات أما ما تبقى فهو تكريس لنفس المبادئ الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ ما عدا الفقرة (٧) المضافة بموجب القسم (٦) من تفويض السلطة والخاصة بمخالفة اللوائح التنظيمية الصادرة عن المفوضية المعنية بالنزاهة



الوظيفية بخصوص كشف عن المصالح المالية وهو الشيء الوحيد الوارد في قانون النزاهة .  
(٤٨)

حيث نص القسم (٧) الفقرة (١) من نفس الأمر على أن يقوم أول رئيس هيئة بإصدار لوائح تنظيمية تقتضي من الأشخاص الذين تسري وتنطبق عليهم هذه اللوائح بالكشف سنويا عن المعلومات بموجب الوثيقة الملحقة بهذا الأمر (٤٩) وهم الرئاسة والوزراء ونواب الوزراء والمحافظون والقضاة وغيرهم وقد خول الأمر المنظم لهيئة النزاهة الصلاحيات والواجبات أهمها وهي :-

- ١- التحقيق في قضية فساد ولها أن تعرض على قاضي التحقيق قضية فساد تنطوي على أعمال تمت في الماضي حتى تاريخ ١٩٦٨/٧/١٧ وعندها تصبح طرفا فيها .
- ٢- إحالة معلومات تتعلق بمخالفة محتملة لقواعد السلوك إلى رئيس الدائرة الحكومية التي وصفت الموظف المخالف او إلى المفتش العام الملحق بتلك الدائرة .
- ٣- وضع إجراءات استلام مزاعم عن الفساد .
- ٤- يجوز للمفوضية في أي وقت تشاء أن تتحمل هي مسؤولية التحقيق.
- ٥- إصدار لوائح تنظيمية ملزمة للمسؤولين للكشف عن مصالحهم المالية .
- ٦- إصدار قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام .

عليه نود أن نوضح هذه الصلاحيات حيث نصت الصلاحيات أن للمفوضية صلاحيات التحقيق أي صلاحيات قاضي تحقيق . (٥٠)

ويعني هذا أن لهذا الجهاز التنفيذي المرتبط بالسلطة التنفيذية صلاحيات قضائية وهذا في حقيقة الأمر تداخل بين السلطات وهو أمر مخالف لما جاء به الدستور (٥١) ، الذي اقر بشكل واضح وصريح لا يقبل الشك او التأويل الفصل بين السلطات حيث نص المادة (٤٧) من الباب الثالث من الدستور على الآتي : ( تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وتمارس اختصاصها ومهامها على أساس الفصل بين السلطات ) ، ولهذا ولغرض إدامة عمل الهيئة الناشئة أن تعطى لها صلاحية

تحقق (٥٢) عن المعلومات وليس التحقيق لان السلطة القضائية مستقلة وان القضاة مستقلون لا سلطان عليهم ولا يجوز لأي سلطة التدخل بالقضاء هذا من جهة ومن جهة أخرى فان بقية القوانين النافذة تخول دوائر الدولة عند اكتشاف الجريمة أن تعلم قاضي التحقيق بهذه الجريمة لاتخاذ اللازم من قبله أو أي من أعضاء الضبط القضائي وقد جاءت بنفس المبدأ المادة (١) الفقرة (أ) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ حيث نصت ( تحرك الدعوى الجزائية بشكوى شفوية او تحريرية تقدم إلى قاضي التحقيق او المحقق او أي من أعضاء الضبط القضائي من المتضرر من الجريمة ١٠٠ ) كما أن قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام .(٥٣) فإنها لم تأت بشيء جديد بل إن هذه المفاهيم موجودة أصلاً" في قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ . (٥٤)

بل إن القانون الأخير قد تناول هذه الأمور بشكل أوسع وأفضل وبمفاهيم اكبر إلا أن الجانب الايجابي والجديد للمفوضية هو صلاحية المفوضية بإلزام المسؤولين بالكشف عن مصالحهم المالية حسب القسم (٧) من قانون النزاهة .

## **الفرع الثالث**

### **ديوان الرقابة المالية**

وهو الجهة المسؤولة عن التدقيق المالي في العراق أنشأت بموجب الأمر ٧٧ لسنة ٢٠٠٤ وقد نص الأمر المذكور على أن ينشأ بموجب هذا الأمر ديوان الرقابة المالية كمؤسسة حكومية مستقلة ذات شخصية معنوية للمساعدة في تعزيز الاقتصاد ، الفاعلية ، ومصداقية الحكومة العراقية . و أن يعمل الديوان مقترناً مع المفوضية العراقية للنزاهة

العامة ، والمفتشون العموميون لكل وزارة لضمان بقاء الحكومة العراقية مستقيمة وذات شفافية يمكن مسألتها من قبل الشعب العراقي .

و يرأس الديوان رئيس الديوان ويساعده وكيلان ، ويعين المدير الإداري مؤقتاً رئيس الديوان ووكلائه بعد التشاور مع مجلس الحكم ، وتنتهي مدد هذه التعيينات بعد مرور خمس سنوات أو بعد مرور سنة من إقرار الدستور الدائم أيهما اقرب ووفقاً لقانون إدارة الدولة ، ويعين رئيس الوزراء من يخلف رئيس الديوان ووكلائه لمدة خمسة سنوات من ثلاثة مرشحين من المختصين لكل منصب وتقدم أسمائهم من قبل مجلس القضاء الأعلى ، وعلى مجلس القضاء الأعلى عند تقديمه الترشيحات أن يأخذ بالاعتبار أي وجهة نظر للديوان . كما نص على انه لا يمكن لرئيس الديوان أو نوابه الخدمة لفترة تزيد على مدتين متعاقبتين أو غير متعاقبتين .

و يختار رئيس الديوان ووكيلاه من دون الأخذ بالاعتبار انتمائهم السياسي وعلى أسس نزيهة ، على أن يكون قيادي مجرب ، متدرب وخبير بالمحاسبة و التدقيق أو تحليلات مالية و تحليلات الإدارية أو الحقول المتصلة بها ، إضافة لذلك يجب أن يكون للرئيس ووكلائه دراية ظاهرة ، مهارات قدرات وخبرات في القيام بالتدقيق وتقييم الأداء . ومهمة الديوان هي : الكشف من خلال التدقيق وتقييم الأداء لأدلة الفساد والاحتيال و التبييد و الإساءة و عدم الكفاءة في الأمور التي تتعلق باستلام وإنفاق واستعمال الأموال العامة . وكذلك التحقيق والتبليغ في الأمور المتعلقة بكفاءة الإنفاق واستعمال الأموال العامة كما هو مطلوب رسمياً . وتحال إلى المفتش العمومي للوزارة ذات العلاقة ، أو مباشرة إلى مفوضية النزاهة العامة حيثما كان ذلك مناسباً ، كل ادعاءات أو أدلة الفساد أو الاحتيال أو التبييد أو سوء استخدام أو عدم الكفاءة في الإنفاق واستعمال الأموال العامة .

يتضح مما سبق أن ديوان الرقابة المالية عبارة عن هيئة مهمتها تزويد الجمهور والحكومة بالمعلومات الدقيقة الخاصة بالعمليات الحكومية والأوضاع المالية لغرض

تعزير الاقنصاد من خلال مهمة التدقيق المالي وتقييم الأداء ولغرض مكافحة

الفساد المالي . (٥٥)

## المطلب الثالث

### الإخبار عن الفساد الإداري

يعد الإخبار عن الجرائم بشكل عام وعن جرائم الفساد بشكل خاص من الحقوق الأساسية للإنسان التي كفلتها المواثيق الدولية والتشريعات الوطنية، بل أن هذا الحق يرقى إلى مصاف الواجب في كثير من الأحيان وذلك عند ممارسته من قبل الموظفين العموميين، إذ قد يحول الإخبار عن الجريمة في كثير من الأحيان دون وقوعها، وكذلك تفادي النتائج الخطيرة التي قد تنجم عنها، الأمر الذي يسهم في بناء الثقة والطمأنينة في المجتمع، ويؤدي إلى تعزيز مشاركة الأفراد بشكل خاص والمجتمع بشكل عام في مكافحة الإجرام بشتى صوره، ومعاونة السلطات العامة في القيام بواجباتها على هذا الصعيد. إلا أن النص على حق كل شخص بالإخبار عن جرائم الفساد يبقى منقوصا وغير فاعل، إذا لم يصاحبه مجموعة من الضمانات التي يتعين توفيرها من قبل السلطات العامة حماية للمبلغين من أية إجراءات أو أضرار نتيجة قيامهم بعملية الإخبار، إذ قد يعلم الشخص بالجريمة، ولكن لا يقوم بالإخبار عنها خشية مما قد يمارس تجاهه من أية أعمال انتقامية أو إجراءات تعسفية.

ومما تجدر الإشارة إليه، أن الإخبار عن الجرائم بشكل عام وعن جرائم الفساد بشكل خاص لا يعد من قبيل الوشاية ويخرج عن نطاق الأسرار الوظيفية التي يتعين كتمانها وعدم إفشائها، بل إن السر الوظيفي ذاته يتعين إفشائه إذا كان القصد منه الحيلولة دون وقوع جريمة أو كان القانون يوجب القيام بعملية الإفشاء. (٥٦)

وسنحاول تسليط الضوء على موقف المواثيق الدولية من موضوع الإخبار عن الفساد، وكذلك التجربة الدولية المقارنة في هذا الصدد، وبيان موقف المشرع العراقي في هذا الخصوص في الفرعين الآتيين :

## الفرع الأول

### الإخبار عن الفساد في ضوء

### المواثيق الدولية

تحرص المواثيق الدولية المتعلقة بمكافحة الجريمة والفساد على إلزام الدول الموقعة عليها على تضمين تشريعاتها الداخلية نصوصاً قانونية تلزم الموظفين بالإخبار عن جرائم الفساد التي يكتشفونها أو تصل إلى علمهم بحكم قيامهم بواجباتهم الوظيفية، وكذلك وضع الضمانات القانونية لحمايتهم من العواقب التي قد تنجم نتيجة الإخبار عن جرائم الفساد، من هنا، فإن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ تشير في المادة (٨) منها والمتعلقة بقواعد سلوك الموظفين العموميين إلى وجوب قيام كل دولة طرف في الاتفاقية ووفقاً للمبادئ الأساسية في قانونها الداخلي بإرساء تدابير ونظم تيسر قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد عندما يتنبهون إلى مثل هذه الأفعال أثناء أداء وظائفهم. وان تتخذ كذلك تدابير تأديبية أو تدابير أخرى ضد الموظفين العموميين الذين يخالفون المدونات أو المعايير الموضوعة وفقاً لهذه المادة. كذلك، تتطلب المادة (٣٣) من ذات الاتفاقية وجوب قيام كل دولة طرفاً فيها بتضمين نظامها القانوني الداخلي تدابير مناسبة لتوفير الحماية من أي معاملة لا مسوغ لها لأي شخص يقوم بحسن نية ولأسباب وجيهة، بإبلاغ السلطات المختصة بأي وقائع تتعلق بأفعال مجرمة وفقاً لأحكام الاتفاقية. (٥٧)

كما إن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لعام ٢٠٠٠ والتي تشير إلى جرائم الفساد ومكافحتها بكافة الطرق والوسائل تتضمن مجموعة من النصوص المتعلقة بالإخبار عن جرائم الفساد وحماية المبلغين والضحايا والشهود مما قد يمارس بحقهم نتيجة هذا الإخبار. من ذلك المادة (٩) منها والتي تلزم الدول الأطراف فيها باتخاذ تدابير تشريعية وإدارية لتعزيز نزاهة الموظفين العموميين ومنع فسادهم وكشفه

ومعاقبته. كما تلزم المادة (٢٤) من الاتفاقية الدول الأعضاء باتخاذ تدابير ملائمة في حدود إمكاناتها لتوفير حماية فعالة من أي انتقام أو تهريب محتمل للشهود في الإجراءات الجنائية الذين يدلون بشهادة بخصوص الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، وكذلك لأقاربهم وسائر الأشخاص وثيقي الصلة بهم حسب الاقتضاء. ويجوز أن تشمل تلك التدابير:

– وضع قواعد إجرائية لتوفير الحماية الجسدية لأولئك الأشخاص، كالقيام مثلا، بالقدر اللازم والممكن عمليا، بتغيير أماكن إقامتهم، والسماح عند الاقتضاء بعدم إفشاء المعلومات المتعلقة بهوية أولئك الأشخاص وأماكن وجودهم أو بفرض قيود على إفشائها.

– توفير قواعد خاصة بالأدلة تتيح الإدلاء بالشهادة على نحو يكفل سلامة الشاهد، كالسماح مثلا بالإدلاء بالشهادة باستخدام تكنولوجيا الاتصالات، ومنها مثلا وصلات الفيديو أو غيرها من الوسائل الوافية.

وفيما يتعلق بحماية ضحايا جرائم الفساد، فإن المادة (٢٥) من ذات الاتفاقية تلزم الدول الأعضاء باتخاذ تدابير ملائمة في حدود إمكاناتها لتوفير المساعدة والحماية لضحايا الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، خصوصا في حالات تعرضهم للتهديد بالانتقام أو للتهريب. كذلك، يشير المبدأ التاسع من المبادئ الدولية حول تشريعات حق المعرفة والاطلاع، إلى وجوب حماية المخبرين الذين يفشون معلومات حول أية مخالفات، ويشير هذا المبدأ إلى أنه يتعين حماية الأفراد من أية عقوبات قانونية أو إدارية أو عقوبات تتعلق بالعمل لكونهم أفشوا معلومات حول المخالفات. وتشمل عبارة «خرق القانون» في هذا السياق، اقتراف جرم أو عدم إحقاق الحق، أو تلقي رشوة أو في حال عدم الأمانة والإساءة البالغة في استعمال الإدارة في إطار هيئة عامة. تشمل العبارة كذلك حالات التهديد الخطير للصحة أو للسلامة أو للبيئة إذا ارتبط ذلك بخرق فردي للقانون.

كذلك يجب أن يستفيد المخبرون من الحماية ما داموا يعملون بحسن نية وبناءً على اعتقاد معلل بأن المعلومات كانت صحيحة إلى حد كبير وأنها كشفت دلائل حول خرق

القانون. ويجب أن تطبق حماية كهذه حتى ولو كان الكشف عن تلك المعلومات انتهاكاً لمتطلبات قانونية أو مختصة بالعمل.

إن توفير الحماية للمخبرين في بعض الدول مشروط بمتطلبات إفشاء المعلومات عن بعض الأفراد أو الهيئات المقصرة. وفي حين تكون هذه الشروط ملائمة عموماً، يجب أن تتوافر الحماية حين تتطلب المصلحة العامة كشف المعلومات من قبل أفراد آخرين أو حتى من قبل وسائل الإعلام.

وتشمل عبارة «المصلحة العامة» في هذا السياق الحالات التي تغطي الفوائد فيها على الأضرار، أو حين تكون الوسيلة البديلة لإفشاء المعلومات ضرورية لحماية مصلحة أساسية. ويطبق هذا مثلاً في الحالات التي يكون المخبرون فيها بحاجة إلى حماية من ثأر، أو حين تكون المشكلة غير قابلة للحل بوسائل قانونية، أو مع وجود سبب استثنائي جاد لكشف المعلومات، كتهديد مُحدِّق بالصحة العامة أو السلامة العامة أو حتى حين يكون هناك خطر في إخفاء أو إتلاف دليل حول عملية فيها خرق للقانون.

وكذلك فإن المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٩٦ تشير في المادة (١٠) منها إلى وجوب محافظة الموظفين العموميين على ما في حوزتهم من معلومات ذات طبيعة سرية ما لم يقتضي التشريع الوطني أو أداء الواجب أو متطلبات العدالة خلاف ذلك.

أخيراً، فإن مدونة قواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين لعام ١٩٧٩ تلزم في المادة (٨) منها الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، الذين يتوفر لديهم ما يحملهم على الاعتقاد بوقوع انتهاك لهذه المدونة، إبلاغ الأمر إلى سلطاتهم العليا وكذلك، عند اللزوم، إلى غيرها من السلطات والأجهزة المختصة التي تتمتع بصلاحيحة المراجعة أو رفع المظلمة. (٥٨)



## الفرع الثاني

### الإخبار عن الفساد في القانون

### المقارن والعراق

تتجه العديد من التشريعات المقارنة إلى تبني سياسة تشجيع الإخبار عن الفساد كإحدى وسائل مكافحة الفساد وحماية المبلغين والشهود مما قد يلحق بهم نتيجة قيامهم بأعمال التبليغ، ففي استراليا فقد قام المشرع الاسترالي بسن قانون حماية المبلغين عن جرائم الفساد لعام ٢٠٠١، ويهدف هذا القانون إلى تشجيع وتسهيل عملية الكشف عن التصرفات المنحرفة أو الفاسدة والمنافية للقانون والتي يقوم بها مسئولون حكوميون أو هيئات حكومية، وكذلك تأمين الحماية للمبلغين والأشخاص الذين قد يعانون أو يواجهون صعوبات بسبب تبليغهم، وكذلك السماح بالتحقيق في المسائل المبلغ عنها ومعالجتها بشكل جيد. وبموجب هذا القانون يمكن لأي شخص أن يقوم بالتبليغ إذا كان يعتقد ولديه ما يبرر اعتقاده بأن أي موظف متورط أو يقترح التورط في سلوك منحرف أو فاسد. وتتمحور القضايا التي يشملها التبليغ حول أي سلوك غير لائق أو منحرف أو أي تصرف ينم عن الفساد بما في ذلك الغش والسرقة والتزوير وسوء استخدام المعلومات التي يتم الحصول عليها بحكم العمل أو سوء استخدام وإدارة الأموال العامة، أو التورط أو محاولة القيام بأي عمل مما سبق، وهذه الأمور إذا ثبتت صحتها فإنها تعتبر عملا إجراميا ومبررا كافيا للطرد من العمل. وتتولى الدولة بموجب هذا القانون اتخاذ كافة الإجراءات والاحتياطات التي تراها مناسبة لحماية المبلغين عن جرائم الفساد بما في ذلك تعويضهم عن أي ضرر مادي أو معنوي قد يلحق بهم جراء ذلك. (٥٩)

أما في إسبانيا: فان قانون مراقب الدولة لعام ١٩٥٨ يمنح بموجب المادة (٤٥/و) منه "كل مستخدم قام مشغله بالمساس به بسبب تبليغه عن أعمال فساد في مكان عمله، صلاحية تقديم شكوى بهذا الصدد إلى مراقب الدولة بصفته مندوب شكاوى جمهور".

وتنطبق تعليمات القانون على المستخدمين في المؤسسات التي تتم مراقبتها من قبل مراقب الدولة، ومن بينها الوزارات الحكومية، مؤسسات الدولة، السلطات المحلية والشركات الحكومية. ومما يهدف إليه القانون تمكين المستخدم من التبليغ عن أعمال الفساد في مكان عمله دون الخوف من أن يلحق بعمله ضررا في أعقاب ذلك. و تمنح الحماية للمستخدم الذي قام بالتبليغ بصدق نية ووفق الأنظمة السليمة عن أعمال فساد في مكان العمل، وردًا على ذلك، قام المسئول عنه بعمل ألحق ضررا بالمستخدم بشكل مباشر، وكان هذا العمل مخالفا للقانون، أو بدون صلاحية قانونية، أو خلافا لقواعد الإدارة السليمة، أو أنه ينطوي على تصلّب مبالغ فيه، أو عدم الإنصاف بشكل واضح. ويعني التبليغ عن أعمال الفساد "وفق الأنظمة السليمة" تبليغ من لديه صلاحية فحص هذه الأعمال، سواء أكان ذلك في الإدارة الداخلية للمؤسسة (المدير، المراقب الداخلي وما شابه ذلك) أو خارجها. أما "صدق النية" فتعني أن المستخدم كان يؤمن حقا أنه قد وقعت بالفعل أعمال الفساد التي بلغ عنها، وكان لديه أساسا معقولا لإيمانه بذلك. وتكون حماية المستخدم مشروطة بأن يكون الضرر الذي ألحقه به مشغله هو بمثابة رد فعل على كشف أعمال الفساد. أي أنه يجب أن تكون هناك علاقة حيثية بين الكشف والضرر، ولا يكون الأمر كذلك في حال كان تبليغ المستخدم عن أعمال الفساد قد جاء فقط بعد المساس به، أو دون أي علاقة به. و في حال وجد مندوب شكاوى الجمهور بأن تبليغ المستخدم صادق، يكون مخولًا بإصدار أي أمر يجده مناسبًا وعادلاً بهدف حماية حقوق المستخدم ومنع المساس به. ومن بين الأمور التي يمكنه فعلها، إلغاء إقالة المستخدم الذي تمت إقالته في أعقاب الكشف عن أعمال الفساد، إصدار أمر بمنح تعويضات خاصة للمستخدم، أو نقل المستخدم إلى وظيفة أخرى لدى مشغله. كما يمنح القانون أيضا الحماية للمراقب الداخلي في هيئة خاضعة للرقابة، والذي كان المسئول عنه قد الحق به ضرراً بسبب نشاطه في تأدية وظيفته. صلاحية حماية المستخدمين الذين تضرروا بسبب

كشف الفساد يمكن أن تُمنح أيضا لمحكمة العمل بمقتضى قانون حماية المستخدمين (كشف المخالفات والمساس بالنزاهة أو بالإدارة السليمة)، لعام ١٩٩٧. (٦٠)

و في اليمن: فقد قام المشرع اليمني بسن قانون مكافحة الفساد رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٦، ومما جاء في هذا القانون، نص المادة (٢٤) والتي تلزم كل شخص علم بوقوع جريمة من جرائم الفساد الإخبار عنها إلى الهيئة أو الجهة المختصة مع تقديم ما لديه من معلومات حولها لتتولى دراستها للتأكد من صحتها واتخاذ الإجراءات القانونية بشأنها وتباشر الهيئة من تلقاء نفسها التحري والتحقق في جرائم الفساد المنشورة في وسائل الإعلام المختلفة. وتلتزم هيئة مكافحة الفساد بموجب المادة (٢٧) من القانون بتوفير الحماية القانونية والوظيفية والشخصية للشهود والخبراء والمبلغين عن جرائم الفساد، وتحدد اللائحة إجراءات الحماية والتدابير الخاصة بذلك.

وفي الأردن: فقد أعطى قانون هيئة مكافحة الفساد لعام ٢٠٠٦ في المادة (٧) منه لهيئة مكافحة الفساد صلاحية إجراء التحريات اللازمة لمتابعة أي من قضايا الفساد من تلقاء نفسها أو بناء على إخبار يرد من أي جهة، وإذا تبين بنتيجة التحري أو التحقيق أن الإخبار الوارد إلى الهيئة كان كاذباً أو كيدياً يتم تحويل مقدمه إلى الجهات القضائية المختصة وفقاً للأصول القانونية المتبعة. (٦١)

أما في العراق فقد بين قانون أصول المحاكمات الجزائية حكم الإخبار عن الجرائم بصفة عامة فهناك مسألة الإخبار الجوازي عن الجرائم وقد بينت المادة ٤٧ من القانون المذكور الأشخاص الذين يجوز لهم الإخبار وهم من وقعت عليه الجريمة ومن علم بوقوع جريمة تحرك الدعوى الجزائية فيها بلا شكوى من المجني عليه أو من يمثله قانوناً ومن علم بوقوع موت مشتبه به. (٦٢)

أما حالة الإخبار الوجوبي عن الجرائم فقد تكفلت المادة ٤٨ من القانون المذكور ببيان الجهات التي يجب عليها أن تتقدم للإخبار وهي كل مكلف بخدمة عامة علم بوقوع

جريمة تحرك الدعوى الجزائية فيها بلا شكوى أثناء تأديته الوظيفة أو بسببها وكل من قدم مساعدة بحكم مهنته الطبية وكل من كان حاضرا ارتكاب جناية . (٦٣)

وهكذا يدخل الإخبار عن الفساد الإداري ضمن ما قررتة هذه المادة الأخيرة ويكون مسؤولا عن واجب الإخبار عن الفساد الإداري الموظفون الذين حصل علمهم به والمواطنون العاديون على السواء إذ أن الامتناع عن أداء الواجب المذكور سيعرضهم للمسؤولية الجزائية والوقوع تحت طائلة قانون العقوبات حيث أن فعل الإحجام عن الإخبار مجرم بقانون العقوبات العراقي.

وبالنسبة لحماية المخبرين فقد تكفل المشرع العراقي بذلك حينما اوجب على قاضي التحقيق حفظ اسم المخبر \_ أن هو رغب بذلك \_ في سجل خاص لا يطلع عليه إلا قاضي التحقيق وذلك في مجموعة من الجرائم من بينها الجنايات المتعلقة بالفساد الإداري . (٦٤) وكان الغرض من ذلك هو أن المصلحة تقضي بتبسيط إجراءات الإخبار وحماية المخبر في الجرائم الهامة وتخفيف معاناته من الإخبار وتوفير أفضل الضمانات له.

## الخاتمة

من خلال دراستنا لموضوع الفساد الإداري في العراق واليات معالجته توصل البحث إلى العديد من النتائج والمقترحات التي نورد أهمها فيما يأتي :

أولا : النتائج

١- أن الفساد الإداري هو الخروج على القانون والنظام أو استغلال المال العام من اجل تحقيق مصالح سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية للفرد أو لجماعة معينة. وهو على هذا النحو يعد عملا لا أخلاقيا ومنتحيزا في استعمال السلطة أو الموقع الوظيفي بحيث يعطي للبعض أفضلية على الآخرين.

٢- أن أسباب الفساد متنوعة منها اقتصادية قد ترجع إلى البطالة وضآلة المرتبات وشعور المواطن بالحاجة المادية التي تولد لديه ردة فعل مما يؤدي إلى انتشار الفساد ، وقد يرجع الانحراف الإداري إلى سوء صياغة القوانين واللوائح المنظمة للعمل وذلك نتيجة لغموض مواد القوانين أو تضاربها في بعض الأحيان ، الأمر الذي يعطي الموظف فرصة للتهرب من تنفيذ القانون أو الذهاب إلى تفسيره بطريقته الخاصة التي قد تتعارض مع مصالح المواطنين.

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

٤- كما أن للفساد تأثير على نظام الحكم: إذ يؤثر الفساد سلباً على إشاعة وتعميق مبادئ الديمقراطية في المجتمع ، ويؤدي إلى ضياع حقوق المواطنين خاصة حقهم في

الحصول على الخدمات العامة، وحققهم في العدالة والمساواة. كما يجعل المصالح الشخصية تتحكم بالقرارات التي تتخذها الحكومة حتى وان كانت هذه القرارات مهمة ومصيرية. ٥- أن كل قانون أو قرار يصدر من الدولة يجب يحتوي على صيغة ما لمكافحة الفساد . من خلال تشجيع التدابير الرامية إلى كشف ومنع مكافحة الفساد بكل أشكاله . و تعزيز النزاهة وسيادة القانون والمساءلة.

٦- تختلف الدول فيما بينها في تكوين الهيئات والمؤسسات التي تختص بالرقابة على الأعمال الحكومية والتنفيذية بهدف الحد من الفساد خاصة الإداري منه، وتتعدد المسميات التي تطلق عليها فمنها على سبيل المثال المدعى العام الاشتراكي، والجهاز المركزي للمحاسبات، والنيابة العامة، وذلك على خلاف الدول والتي قد تتواجد بها مؤسسات متخصصة لمكافحة الفساد، أو إدارة مكافحة الفساد أو مفوضية أو لجنة وهذا من الناحية التنفيذية، أما في الجانب التشريعي فهناك المفوض البرلماني "الأمبودسمان"، وعلى صعيد المجتمع المدني والمنظمات الأهلية فهناك العديد من المبادرات والجمعيات الأهلية التي تنطلق من محاربة الفساد والتصدي له.

#### ثانيا : التوصيات

١- ضرورة وضع المناهج التربوية والثقافية عبر وسائل الإعلام المختلفة لإنشاء ثقافة النزاهة وحفظ المال العام عن طريق إستراتيجية طويلة المدى لغرض تحقيق الولاء والانتماء بين الفرد والدولة حيث إن القانون ليس هو الرادع الوحيد للفساد وإنما يجب إن تكون هناك ثقافة النزاهة وحفظ المال العام . و إعطاء الدور الريادي لوزارات الثقافة والتعليم العالي والتربية لوضع منهج دراسي لكل المراحل لتلبية ثقافة الحرص على المال العام والنزاهة في التعامل وتقليص روح الأنانية الفردية والسمو بالروح الجماعية .

٢- تفعيل دوائر المفتشين العاميين واللجان الفرعية للمراقبة والنزاهة حسب الاختصاصات ضمن الوزارات المعنية . وتفعيل دور الأجهزة الأمنية التي تراقب

التصرف بالأموال العامة و التي ترتبط برئاسة الوزراء مباشرة أو ضمن أجهزة وزارة الداخلية.

٣- الالتزام بتوفير الحماية القانونية لأي موظف يقوم بالإخبار عن أي موظف آخر، أو عضو مجلس، خالف الإجراءات القانونية السليمة أو الأخلاقية، والتحقيق في ذلك، ونشر النتائج على الملأ مع تحويل المخالف إلى الجهات المختصة وذلك لمنع الإساءة إلى سمعة الهيئة المحلية.

٤- قد يتناهى إلى علم النواب بحكم عملهم البرلماني صوراً متعددة لجرائم الفساد، سواء خلال قيامهم بطرح الأسئلة والاستجابات على الوزراء، أو من خلال جلسات الاستماع التي قد تعقد حول موضوع معين، أو من خلال عضويتهم في لجان التحقيق وتقصي الحقائق أو العضوية في اللجان والمجلس بشكل عام، أو من خلال الشكاوى التي تصل إليهم، أو من خلال التقارير التي ترفع للمجلس بحكم القانون كتقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية. وعلى الرغم من أن المجلس التشريعي يملك بشكل عام إحالة القضايا والملفات التي تتضمن مخالفات للقانون بشكل عام للتحقيق فيها من قبل الجهات المختصة، إلا أن النظام الداخلي للمجلس التشريعي، وكذلك قانون واجبات وحقوق أعضاء مجلس النواب رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٤ لم يشير بصريح العبارة إلى واجب الإخبار عن جرائم الفساد كأحد الواجبات الملقاة على عاتق النائب بحكم قيامه بعمله البرلماني، الأمر الذي يتطلب إضافة نصوص قانونية صريحة وواضحة في هذا المجال.

٥- تعديل قانون الحصانة الممنوح للوزراء وأعضاء مجلس النواب لتمكين الجهات القضائية في التحقيق والمسائلة في قضايا الفساد المرفوعة ضدهم .

٦. الاختيار الصحيح للأشخاص وعلى أساس النزاهة من هيئات الرقابة والمفتشين والنزاهة .

٧ . خلق رأي عام يرفض الفساد دينياً وأخلاقياً لأثاره السلبية في التنمية الاقتصادية الشاملة أي تثقيف المجتمع وتحويل الولاء بصورة تدريجية من العائلة والعشيرة إلى

الأمة والدولة مكافحة البطالة والتضخم عن طريق توفير فرص العمل وتشجيع الاستثمار المحلي.

٨ . استخدام الطرق الفعالة للحد من ظاهرة تسهيل الأموال التي تتبعها الشبكات العالمية لتقدير استثماراتها المشوهة إلى الخارج عن طريق تبييض أموالها والوقوف بحزم ضد تبييض هذه الأموال .

والحمد لله رب العالمين أولاً وآخراً



## الهوامش

١- مهدي إبراهيم محمد مجبر: الأمانة في الأداء الإداري ، مكتبة الخدمات الحديثة ، جدة ، ط١ ، ١٩٩٤ . ص ٦ .

٢- المصدر السابق : ص٦ .

٣- هناء يمانى : الفساد الإداري وعلاجه من منظور إسلامي ، بحث منشور على شبكة الانترنت . ينظر الموقع الآتي :

<http://www.islameiat.com/doc/article.php?sid=276&mode=&order=0>

٤- أحمد إبراهيم احمد : الإدارة المؤسسية في مطلع القرن الحادي والعشرين ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ط١ ، ٢٠٠٣ ، ص ٨ .

٥- فريد محمود أحمد الشلعوط : نظريات في الإدارة التربوية ، مكتبة الرشد للنشر والتوزيع ، الرياض ، ٢٠٠٢ . ص ١١ .

٦- د. عثمان سلمان غيلان العبودي : النظام التأديبي لموظفي الدولة ، بغداد ، ط٢ ، ٢٠٠٧ . ص ٦١ .

٧- هناء يمانى : الفساد الإداري وعلاجه من منظور إسلامي ، مصدر سابق ص ١٢ .

٨- هناء يمانى : المصدر السابق : ص١٣ .

٩- مهدي إبراهيم محمد مجبر: الأمانة في الأداء الإداري ، مصدر سابق ، ص ١١ .

١٠- أحمد عبد الرحمن الشمري : مظاهر الانحراف الوظيفي ، مجلة التدريب والتقنية ، ع ٥٧ ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٦ - ٢٨ .

١١- المصدر السابق : ص ٢٨ .

١٢- همام حمودي : مصطلح الفساد في القرآن الكريم ، ينظر الموقع الآتي على شبكة الانترنت :

[http://209.61.210.137/uofislam/behoth/behoth\\_quran/16/a1.htm](http://209.61.210.137/uofislam/behoth/behoth_quran/16/a1.htm)

- ١٣- مهدي إبراهيم محمد مجبر: الأمانة في الأداء الإداري ، مصدر سابق ، ص ١٣ .
- ١٤- أحمد عبد الرحمن الشمري : مظاهر الانحراف الوظيفي ، مصدر سابق ، ص ٣١ .
- ١٥- المصدر السابق : ص ٣٢ .
- ١٦- هناء يمانى : المصدر السابق : ص ١٦ .
- ١٧- صافي إمام موسى : إستراتيجية الإصلاح الإداري وإعادة التنظيم في نطاق الفكر والنظريات ، دار العلوم للطباعة والنشر ، الرياض ، ط ١ ، ٢٠٠٠ . ص ٢٢ .

- ١٨- المصدر السابق : ص ٢٣ .
- ١٩- فريد محمود أحمد الشلحوط : نظريات في الإدارة التربوية ، مصدر سابق ، ص ١٦ .
- ٢٠- أحمد عبد الرحمن الشمري : مظاهر الانحراف الوظيفي ، مصدر سابق ، ص ٣٦ .
- ٢١- المصدر السابق ، ص ٣٧ .
- ٢٢- يوسف بحر. الفساد الإداري ومعالجته من منظور إسلامي : ينظر الموقع الآتي على شبكة الانترنت :

<http://www.scc-online.net/thaqafa/th1.htm><sup>TM</sup>

- ٢٣- المصدر السابق. ص ٥ .
- ٢٤- المصدر السابق. ص ٦ .
- ٢٥- د. سعد العنزي : وجهة نظر تحليلية في الفساد ، مجلة المعهد العالي للدراسات المالية والمحاسبية العدد السادس / السنة الثانية / آب ٢٠٠٢ ، ص ٤٣ .
- ٢٦- د. سعد العنزي : المصدر السابق ، ص ٤٤ .
- ٢٧- المصدر السابق : ص ٤٦ .
- ٢٨- هناء يمانى : المصدر السابق : ص ٢٠ .

- ٢٩- هناء يمانى : المصدر السابق : ص ٢١.
- ٣٠- هناء يمانى : المصدر السابق : ص ٢٢.
- ٣١- يوسف بحر. الفساد الإداري ومعالجته من منظور إسلامي ، مصدر سابق ، ص ١٣.
- ٣٢- المصدر السابق : ص ١٥.
- ٣٣- المصدر السابق : ص ١٦.
- ٣٤- صافي إمام موسى : إستراتيجية الإصلاح الإداري وإعادة التنظيم في نطاق الفكر والنظريات ، مصدر سابق ، ص ٢٤.
- ٣٥- المصدر السابق ، ص ٢٥.
- ٣٦- د. سعد العنزي : وجهة نظر تحليلية في الفساد ، مصدر سابق ، ص ٤٥.
- ٣٧- - د. علي الصاوي : دور المجالس العربية في محاربة الفساد ، بحث مقدم في مؤتمر "برلمانيون ضد الفساد: تعزيز الشفافية والمحاسبة في العالم العربي"، الذي تنظمه "المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد" ، بالتعاون مع منظمة الشفافية الدولية ، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، مجلة الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية ، بيروت، ع ٢ ، ٢٠٠٤ ، ص ٦٠.
- ٣٨- المصدر السابق، ص ٦١.
- ٣٩- جون ويليامز (رئيس المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد) : دور البرلمانات في مساءلة الحكومة ومكافحة الفساد ، منشورات المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد، الكويت ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٦.
- ٤٠- المصدر السابق : ص ٢٧.
- ٤١- تم نشر هذا الأمر ضمن محتوى العدد ٣٩٨٢ في حزيران / ٢٠٠٤ الوقائع العراقية في ٥/شباط / ٢٠٠٤ حيث الغرض من هذا الأمر إنشاء مكاتب للمفتشين العموميين تمكنهم من القيام بإجراءات التحقيق والتدقيق والتفتيش وأي نشاط آخر وفقا للمعايير المهنية المعترف عموما".

٤٢- انظر نص الأمر أعلاه المنشور ضمن محتوى العدد ٣٩٨١ لسنة ٢٠٠٤ في ٢٧/ كانون الثاني / ٢٠٠٤ الوقائع العراقية كذلك انظر المادة (١٠٢) من الدستور النافذ ( الهيئات المستقلة ) التي سماها الدستور ( هيئة النزاهة ) .

٤٣- للمزيد من التفاصيل راجع اللائحة التنظيمية رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ لائحة تنظيمية بالكشف عن المصالح المالية المنشور ضمن محتوى العدد ٣٩٩٧ في ٢٠٠٥/٥/٢ الوقائع العراقية .

٤٤- انظر تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠٠٦ تعليمات قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام ومنتسبي القطاع المختلط المنشور ضمن محتوى العدد ٤٠٢٦ في ٢٠٠٦م٩/٢٨ الوقائع العراقية، ونرى أن هذه القواعد لم تأت بشيء جديد في إطار الوظيفة العامة حيث إن قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ جاء بمبادئ أفضل وأوسع . ومن الغريب في الأمر أن الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ الصادر من مجلس الحكم جاء بنص قانوني ولأول مرة في القوانين العراقية حيث نص في القسم (٤) المادة (٧) البند (٥) قبول الهدايا الصادقة من أصدقاء قدامى صادقين فما هو معيار الهدية الصادقة ومن هم الأصدقاء القدامى الصادقين ؟

٤٥- المادة ٥٤ و٥٥ من القسم "٤" من قانون المفوضية .

٤٦- للمزيد من التفاصيل انظر نص قانون المحاماة رقم ١٧٣ لسنة ١٩٦٥ المنشور ضمن محتوى العدد ١٢١٣ في ١٢/٢٢ / ١٩٦٥ وكذلك قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ المنشور ضمن محتوى العدد ٣٩٨٦ لسنة ٢٠٠٤ الوقائع العراقية.

٤٧- وهي المواد من ٣٠٧ - ٣٤١ الخاصة بالجرائم المخلة بواجبات الوظيفة والواقعة ضمن الباب السادس في قانون العقوبات.

٤٨- للمزيد من التفاصيل انظر أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ وتفويض السلطة فيما يتعلق بالمفوضية العراقية المعنية بالنزاهة العامة المنشوران ضمن محتوى العدد ٣٩٨١ لسنة ٢٠٠٤ .

- ٤٩- انظر التقرير المالي السنوي المنشور في جريدة الوقائع العراقية ٣٩٨١ لسنة ٢٠٠٤ .
- ٥٠- لمعرفة المزيد من سلطات وصلاحيات قاضي التحقيق فقد وردت في المادة ١٣٠ وغيرها من المواد في قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ .
- ٥١- انظر المواد (٨٧ و٨٨) من الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥ .
- ٥٢- التحقق لغة : تحقق عنده الخبرة أي صح وحقق قوله وظنه تحقيقاً" أي صدق ، وكلام محقق أي رصين ، والحق صدق الحديث ، والحق اليقين بعد الشك ، لسان العرب ج ١ ص ٥٢ ، مصدر سابق الذكر.
- ٥٣- انظر تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠٠٦ قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام ومنتسبي القطاع المختلط المنشور ضمن المحتوى العدد ٤٠٢٦ في ٢٨٨/٩/٢٠٠٦ التي ألغت قواعد السلوك رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ .
- ٥٤- انظر المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة حيث خولت اللجنة التحقيقية إحالة الموظف إلى المحاكم المختصة عند اكتشاف الجريمة.
- ٥٥- وتجدر الإشارة إلى أن هذا التوجه يتفق مع مقررات هيئة الشفافية العالمية والتي هي منظمة غير حكومية تأسست عام ١٩٩٣ هدفها الأساس كبح الفساد ومواجهته، وتضم حالياً فروعاً في أكثر من تسعين دولة، وأمانتها العامة في برلين بألمانيا. وقد أضحت مرجعية هامة في هذا الصدد. كما تخصص في قضايا مكافحة الفساد خبراء مثيرون ومرموقون أنتجوا بحوثاً نشرت في دوريات متخصصة، كمجلة "الفساد والإصلاح" التي بدأ صدورها عام ١٩٩٣ بالولايات المتحدة.
- ٥٦- عبد الرحيم طه : الإبلاغ عن الفساد في ضوء التشريعات الفلسطينية ، بحث منشور على شبكة الانترنت ، ينظر الموقع الآتي : ، ص ١٥

<http://www.aman-palestine.org/arabic/documentents/corruption/abuarafeh.doc.doc> <sup>TM</sup>

٥٨- المصدر نفسه : ص ١٧ .

٥٩- د. أحمد أبو دية : الفساد: الداء والدواء ، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان ، ط ١ ، ٢٠٠٤ ، ص ٣٣ .

٦٠- المصدر السابق : ص ٣٥ .

٦١- المصدر السابق نفسه : ص ٣٦ .

٦٢- مادة ٤٧ لمن وقعت عليه جريمة ولكل من علم بوقوع جريمة تحرك الدعوى فيها بلا شكوى أو علم بوقوع موت مشتبه به أن يخبر حاكم التحقيق أو المحقق أو الادعاء العام أو احد مراكز الشرطة.

٦٣- مادة ٤٨ كل مكلف بخدمة عامة علم أثناء تأدية عمله أو بسبب تأديته بوقوع جريمة أو اشتبه في وقوع جريمة تحرك الدعوى فيها بلا شكوى وكل من قدم مساعدة بحكم مهنته الطبية في حالة يشتبه معها بوقوع جريمة وكل شخص كان حاضراً ارتكاب جنائية عليهم أن يخبروا فوراً أحدا ممن ذكروا في المادة (٤٧).

٦٤- قانون تعديل قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ / لسنة ١٩٧١ المنشور في الوقائع العراقية - رقم العدد: ٣٢٢٢ | تاريخ: ١٩٨٨/١٠/٠٣ حيث نصت المادة ١ :  
تكون المادة (٤٧) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ الفقرة (١) من المادة ويضاف لها الفقرة الآتية وتعتبر فقرة (٢) للمادة المذكورة. ٢ للمخبر في الجرائم الماسة بأمن الدولة الداخلي أو الخارجي وجرائم التخريب الاقتصادي والجرائم الأخرى المعاقب عليها بالإعدام أو السجن المؤبد أو المؤقت أن يطلب عدم الكشف عن هويته وعدم اعتباره شاهداً ، وللقاضي أن يثبت ذلك مع خلاصة الإخبار في سجل خاص يعد لهذا الغرض ويقوم بإجراء التحقيق وفق الأصول مستفيداً من المعلومات التي تضمنها الإخبار دون بيان هوية المخبر في الأوراق التحقيقية.

## المصادر

بعد القران الكريم

أولا : الكتب

١- أحمد إبراهيم احمد : الإدارة المؤسسية في مطلع القرن الحادي والعشرين ، دار الفكر العربي، القاهرة ، ط ١ ، ٢٠٠٣.

٢- د. أحمد أبو دية : الفساد: الداء والدواء ، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان ، ط ١ ، ٢٠٠٤.

٣- جون ويليامز (رئيس المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد) : دور البرلمانات في مساءلة الحكومة ومكافحة الفساد ، منشورات المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد ، الكويت ، ٢٠٠٤.

٤- صافي إمام موسى : إستراتيجية الإصلاح الإداري وإعادة التنظيم في نطاق الفكر والنظريات ، دار العلوم للطباعة والنشر ، الرياض ، ط ١ ، ٢٠٠٠.

٥- د. عثمان سلمان غيلان العبودي : النظام التأديبي لموظفي الدولة ، بغداد ، ط ٢ ، ٢٠٠٧.

٦- فريد محمود أحمد الشلعوط : نظريات في الإدارة التربوية ، مكتبة الرشد للنشر والتوزيع ، الرياض ، ٢٠٠٢.

٧- مهدي إبراهيم محمد مجبر: الأمانة في الأداء الإداري ، مكتبة الخدمات الحديثة ، جدة ، ط ١ ، ١٩٩٤.

ثانيا : الأبحاث

١- أحمد عبد الرحمن الشمري : مظاهر الانحراف الوظيفي ، مجلة التدريب والتقنية ، الرياض، ع ٥٧ ، ٢٠٠٤.

٢- د. سعد العنزي : وجهة نظر تحليلية في الفساد ، مجلة المعهد العالي للدراسات المالية والمحاسبية، بغداد ، العدد السادس / السنة الثانية / آب ٢٠٠٢.

٣- د. علي الصاوي : دور المجالس العربية في محاربة الفساد ، بحث مقدم في مؤتمر "برلمانيون ضد الفساد: تعزيز الشفافية والمحاسبة في العالم العربي"، الذي تنظمه "المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد" ، بالتعاون مع منظمة الشفافية الدولية ، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، مجلة الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية ، بيروت، ع ٢ ، ٢٠٠٤ .

ثالثا : أبحاث منشورة على شبكة الانترنت

١- عبد الرحيم طه : الإبلاغ عن الفساد في ضوء التشريعات الفلسطينية ، بحث منشور على شبكة الانترنت ، ينظر الموقع الآتي :

<http://www.aman-palestine.org/arabic/document/corruption/abuarafehdoc.doc><sup>TM</sup>

٢- هناء يمانى : الفساد الإداري وعلاجه من منظور إسلامي ، بحث منشور على شبكة الانترنت . ينظر الموقع الآتي :

<http://www.islameiat.com/doc/article.php?sid=276&mode=&order=0><sup>TM</sup>

٣- همام حمودي : مصطلح الفساد في القرآن الكريم ، ينظر الموقع الآتي على شبكة الانترنت :

[http://209.61.210.137/uofislam/behoth/behoth\\_quran/16/a1.htm](http://209.61.210.137/uofislam/behoth/behoth_quran/16/a1.htm)<sup>TM</sup>

٤- يوسف بحر. الفساد الإداري ومعالجته من منظور إسلامي : ينظر الموقع الآتي على شبكة الانترنت :

[http://www.scc-online.net/thaqafa/th\\_1.htm](http://www.scc-online.net/thaqafa/th_1.htm)<sup>TM</sup>

رابعاً : القوانين

١- قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

٢- قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل .



٣- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل

٤- أمر سلطة الائتلاف رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ (هيئة النزاهة العراقية).

٥- أمر سلطة الائتلاف رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ ( المفتشون العموميون العراقيون).

٦- أمر سلطة الائتلاف رقم ٧٧ لسنة ٢٠٠٤ ( ديوان الرقابة المالية ) .

٧- قانون غسيل الأموال ومكافحة التمويل الإرهابي الصادر بأمر سلطة الائتلاف رقم ٩٣

لسنة ٢٠٠٤ .

