

دور مجلس النواب العراقي في مكافحة الفساد

إعداد:

الدكتور عبد الكريم زغير جبر | العراق

دكتورة في القانون العام من الجامعة الإسلامية في لبنان

الملخص

يعتبر الفساد من أخطر التحديات التي يواجهها العراق، وهو خطير لدرجة أنه يوازي الإرهاب، نظراً لآثاره السلبية على مختلف نواحي المجتمع. وإن ظهور أشكال وصور حديثة للفساد تستلزم تأهب جميع المؤسسات الدستورية والقضائية والأمنية في العراق، وبشكل خاص مجلس النواب العراقي نظراً للسلطات التي يتمتع بها من الناحية التشريعية والرقابية والتي أثبتت التجارب دورها الفعال في مكافحة هذه الظاهرة.

من خلال تعديل القوانين الصادرة والمتعلقة في هذا الإطار من جهة، وتفعيل الأجهزة الرقابية التي لها دور فعال ومهم في هذا الغطار.

ويبقى كل الأمل على السلطة السياسية من خلال تصفية النوايا وتوحيد الجهود على المستوى الوطني لمكافحة هذه الآفة، إضافة لتطبيق الالتزامات الدولية المترتبة عليه باعتباره ركناً رائداً من أركان النظام الدولي، حتى وإن اهتز دور هذا الركن خلال السنوات العشرين الأخيرة.

المقدمة

يعتبر الفساد آفة مجتمعية تعاني عانت منها جميع المجتمعات الإنسانية، منذ ظهور الإنسان على وجه الأرض، وما زالت تعاني حتى يومنا هذا. ويشكل الفساد واحدة من أخطر الظواهر المستشرية في جميع مفاصل الدولة، وهي ذات أثر تدميري شديد.

وتعد المنطقة العربية من أكثر المناطق التي تعاني من آفة الفساد، حيث تحتل العديد من الدول العربية المراتب الأولى على مستوى معدلات الفساد العالمية، حيث تنتشر فيها هذه الآفة في القطاعين العام والخاص، ونجدها في مختلف تفاصيل المجتمع فيها.

ويعتبر العراق من الدول التي تعاني من مختلف أنواع الفساد، من تجارة في المصالح السياسية وتجارة الاصوات في الانتخابات، ومتاجرة المسؤولين في استغلال السلطة والمناصب العامة وسوء استعمال المال العام وسرقاته، وغيرها.

وبسبب كل ما سبق وجب أن تعمد الدول في سياق مواجهة هذه الظاهرة إيجاد سلطة لها الأمر والقدرة على مكافحتها واستئصالها من المجتمع، على ان يتم تنظيم شرعية هذه السلطة وتحديد صلاحياتها بمقتضى الدستور باعتباره أعلى سلطة قانونية في الدولة.

مع العلم أن السلطات العامة في أي دولة والمتمثلة بالسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية تلعب دورا مهما في مجال مكافحة الفساد بأنواعه، انطلاقا من الدور المكمل الذي تتمتع فيه كل سلطة اتجاه الأخرى، حيث تتولى السلطة التشريعية سن القوانين الرامية لمكافحة الفساد، وتتولى السلطة التنفيذية المتمثلة بالحكومة السهر على تطبيق القوانين في البلاد، ثم تتولى السلطة القضائية تكريس هذه القوانين من خلال فرض الأحكام التي تعاقب من يرتكب مخالفتها.

أما أهمية الموضوع فتتجلى من عنوانه، من كون الفساد يشكل أحد أخطر الظواهر التي

تعاني منها الدول والمجتمعات كافة، فهناك علاقة عكسية بينها وبين تطور الدول، فكلما زاد الفساد كلما نزلت الدولية إلى الحضيض، وكلما كافت الفساد وخففت من معدلاته، كلما ذهبت أسرع باتجاه التطور والنمو، إضافة إلى معاناة العراق من هذه الآفة التي تهدد بنيان الدولة ومستقبلها، حيث تتجاوز في نتائجها الخطيرة آثار الإرهاب وخطورته.

أما بالنسبة للإضافة التي أتى فيها البحث، فبالإضافة إلى تحديد الإطار المفاهيمي للفساد بشكل مبسط، ركز البحث على دور أحد أركان المؤسسات الدستورية في العراق والمتمثلة بمجلس النواب العراقي في مواجهة هذه الظاهرة، وبين الأهمية الكبرى لهذه المؤسسة في هذا الإطار، سيما أن أغلب الدراسات التي تناولت الموضوع كانت تركز على تطبيق القوانين المرعية، أو سن قوانين جديدة تؤمن الردع.

وفي معرض تناولنا البحث في مختلف جوانب الموضوع، برزت لدينا الإشكالية الكبيرة التالية:

«ما هو الدور الذي يلعبه مجلس النواب العراقي في مكافحة الفساد؟»

وفي سياق محاولتنا الإجابة عن هذه الإشكالية الرئيسية بشيء من التفصيل والتوسع في الموضوع لمقاربة مختلفة جوانبه، برزت لدينا التساؤلات الفرعية التي نعرضها كما يلي؟

- ما هو تعريف الفساد؟ وما هي أسبابه؟

- ما هي أبرز النتائج الناجمة عنه؟

- ما هو دور مجلس النواب العراقي في مكافحة الفساد؟

- ما هي أبرز التوصيات الآيلة لتعزيز هذا الدور؟

وللإجابة عن كل ما سبق ارتأينا اعتماد المنهج الوصفي التحليلي، حيث حاولنا تحليل مختلف النصوص القانونية التي تناولت دور المجلس في مكافحة الفساد، إضافة للآراء الفقهية التي تطرقت لهذه الظاهرة.

وبناء على ذلك كان لا بد لنا من الإشارة إلى الإطار المفاهيمي للفساد في المبحث الأول، والإضاءة على دور مجلس النواب العراقي في مواجهة هذه الظاهرة في المبحث الثاني.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للفساد

يعد الفساد ظاهرة اجتماعية وسياسية واقتصادية معقدة تؤثر على جميع البلدان. حيث يقوض المؤسسات الديمقراطية في البلد، ويضرب التنمية الاقتصادية فيها، ويؤدي لعدم الاستقرار الحكومي. كما يهاجم الفساد أسس المؤسسات الديمقراطية من خلال تشويه العمليات الانتخابية، وتحريف سيادة القانون، وخلق الأرضية البيروقراطية القائمة على طلب الرشاوي فقط. كما يسهم في تثبيط الاستثمار الأجنبي المباشر مما يؤدي لتوقف التنمية الاقتصادية، وكما تجد الشركات الصغيرة انه من المستحيل التغلب على تكاليف البدء المطلوبة بسبب الفساد¹.

وعلى مستوى العراق ما تزال هذه الظاهرة من الأخطر، التي تؤرق جميع العراقيين وتؤلمهم، لما رتبته من آثار سلبية واستنزاف للموارد، لاسيما ما تمثل في هذه الظاهرة على الصعيد الواقعي وما سمي بسرقة القرن، التي تشكل واحدة من أفدح تجليات ظاهرة الفساد، حيث ارتقت هذه الظاهرة من حالة شاذة يقتضي التعامل معها ومواجهتها إلى آفة مترسخة في بنية المجتمع ومؤسساته العامة والخاصة وغير الحكومية.

لذلك سوف نعرض في هذا المبحث لمفهوم الفساد في محاولة فهم مختلف جوانب هذه الظاهرة من خلال المطلب الأول، على أن نعرض للأسباب المختلفة لهذه الظاهرة والتي شكلت أحد أخطر أسباب الظواهر التي يشهدها العراق الحبيب من خلال المطلب الثاني.

1- مكتب الأمم المتحدة الإقليمي المعني بالمخدرات والجريمة للشرق الأوسط وشمال أفريقيا، الفساد، منشور على الموقع الرسمي الإلكتروني للمكتب: www.unodc.org

المطلب الأول: مفهوم الفساد

بسبب أهمية هذه الظاهرة وخطورتها شكلت أرضا خصبة لدراستها والغوص في أعماقها، وترتب على ذلك عدم وجود اتفاق متفق عليه بشكل كامل بين الكتاب والباحثون والدارسون لظاهرة الفساد حول مفهومها، مما انعكس سلبا بعدم الوصول لاتفاق محدد لمفهومها بشكل دقيق، نظرا للتباين الكبير في وجهات النظر ممن تطرقوا لها، أو لاختلاف الزاوية التي أرادوا من خلالها دراسة موضوعهم².

مع الإشارة إلى أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تعد الصك العالمي الوحيد الملزم من الناحية القانونية لمكافحة الفساد، نظرا للنهج البعيد المدى المعتمد في الاتفاقية والطابع الإلزامي لأغلب أحكامها مما جعلها أداة فريدة قادرة على الإحاطة الكاملة بهذه الظاهرة العالمية. ولتوضيح مفهوم الفساد، سوف نتناول هذا المطلب في فرعين، حيث نتطرق لأبرز التعريفات التي تناولت هذه الظاهرة في الفرع الأول، ثم نعرض لأبرز أسبابها في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف الفساد

شكلت ظاهرة الفساد مركزا لاهتمام العديد من الباحثين والمختصين على المستويين الدولي والوطني، بسبب خصوصية هذه الظاهرة وتأثيراتها السلبية على أمن ورقي المجتمعات. ونتيجة ذلك أصبحنا أمام تعريفات متعددة تباينت في نواحي كثيرة فيما بينها³. كما تناولتها القوانين التي سعت لتجريم هذه الظاهرة للحد منها ومن نتائجها الكارثية.

وهذا التباين أيضا نجده على المستوى التشريعي الدولي، حيث لم يتم تعريف الفساد بشكل واضح ومحدد، بل تم التطرق لصوره المختلفة، كما هو الحال في اتفاقية الأمم المتحدة

2- طلال بن مسلط الشريف، ظاهرة الفساد الإداري وأثرها على الأجهزة الإدارية، مجلة جامعة الملك عبد العزيز، العدد 2، المجلد 18، كلية الاقتصاد والإدارة، 2004، ص 41.

3- حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، منهج نظري وعملي، الطبعة الثانية، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2011، ص 27.

لمكافحة الفساد⁴، التي تناولت الممارسات المحددة للفساد، وحثت الدول الموقعة عليها على تجريم هذه الممارسات ضمن حدودها الإقليمية.

ونحن نرى أن مثل هذا القرار المتمثل بعدم وضع تعريف واضح، والحث على تجريم صور الفساد في القوانين الداخلية، يعود للصعوبة في الوصول لتعريف محدد وشامل للفساد، وفي ذلك تماهي مع الاتفاقيات الدولية الأخرى التي تتناول الجرائم العالمية، مثل الجريمة المنظمة والإرهاب، والتي لم يتمكن المجتمع الدولي فيها من التوافق على تعريف للمفهوم الشامل ولكنه تناول هذه المسألة من خلال تعيين أفعال محددة.

كما عرّف البنك الدولي الفساد بأنه استخدام المنصب العام لتحقيق منافع خاصة أو الاستغلال السيء للوظيفة العامة أي الرسمية من أجل تحقيق المصلحة الخاصة⁵.

ونحن نعتقد أن مثل هذا التعريف من خلال استعمال عبارة «المنصب العام»، يعد غير كاف لمواجهة ظاهرة الفساد، أو للإحاطة فيها على مستوى الإطار المفاهيمي، باعتبار أنه لا يظال إلا القطاع العام، بينما يعتبر القطاع الخاص أيضا أرضا خصبة للفساد.

والامر سيان على المستوى التشريعي الوطني حيث اكتفت القوانين الداخلية بتجريم الصور المختلفة للفساد، تطبيقا للالتزامات المفروضة على الدول بمقتضى الاتفاقيات الدولية.

ومن أبرز تلك التعريفات على المستوى الفقهي الذي اعتبر أن الفساد يشكل سلوكا للموظفين الحكوميين يقومون من خلاله بالانحراف عن القواعد المقبولة لخدمة أهداف خاصة⁶.

4- حيث تطرقت لهذه الصور المختلفة، كما هو الحال بالنسبة للرشوة في القطاعين العام والخاص في المواد 15 و16 و21، والاختلاس في القطاعين العام والخاص في المادتان 17 و22، واستغلال النفوذ من خلال المادة 18، واستغلال الموقع الوظيفي في المادة 19، والإثراء غير المشروع في المادة 20، وغسيل الأموال في المادة 23.

5- مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، الفساد، تعريف أساسي، منشور على الموقع الإلكتروني:

www.unodc.org

6- صمويل هنتنغتون، النظام السياسي لمجتمعات متغيرة، ترجمة سميرة فلو، الطبعة الأولى، دار الساقى، بيروت، 1993، ص 77.

كما تم تعريفه على أنه إساءة استعمال السلطة لتحقيق مكسب خاص⁷.

وأيضاً عرفه البعض بشكل أكثر خصوصية بأنه: «إساءة استعمال السلطات العامة أو الوظيفة العامة من قبل الموظف العام بقصد تحقيق كسب خاص»⁸.

وبذلك يتبين أن الباحثين لم يتوصلوا لتعريف موحد للفساد، وهو يعني برأينا أنه سلوك منحرف يرمي من خلاله الشخص الفاسد إلى استعمال صلاحياته التي يتمتع بها في وظيفة معينة أو عمل معين، لتحقيق المكاسب من خلال عدم التزامه بالقواعد المعمول بها. في ظل توفر نيته لذلك.

المطلب الثاني: أسباب الفساد

إن الاختلاف في وجهات النظر لم يقتصر على الإطار المفاهيمي لظاهرة الفساد، بل امتد ليشمل تفسير هذه الظاهرة الفساد وأهم الأسباب المؤدية إليها.

تتعدد أسباب الفساد وتختلف من بلد لآخر ومن نظام سياسي لآخر، وقد يكون لبعض الأسباب تأثير أقوى من الأسباب الأخرى، ومن الجدير بالذكر أن هذه الظاهرة تتأثر بمختلف العوامل من سياسية واقتصادية واجتماعية وأمنية وقانونية وغيرها.

فكلما تمكنت الدولة أو النظام من التعامل مع هذه العوامل المختلفة في شقها السلبي والحد منها وضبطها، كلما تمكنت من مكافحة ظاهرة الفساد، أما في حالة سيطرت هذه العوامل بمعدلاتها السلبية على مفاصل الدولة، كانت سببا لتفشي الفساد والجريمة وغيرها من الآفات في المجتمع.

وسنتناول في هذا المطلب للأسباب السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الفرع الأول، ثم

للأسباب القانونية في المطلب الثاني.

7- أحمد رشيد، الفساد الإداري، الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، الطبعة الأولى، مطبوعات الشعب، القاهرة، 1976، ص 9.

8- ياسر خالد بركات الوائلي، الفساد الإداري، مفهومه وأسبابه، مجلة النبأ، العدد 80، كانون الثاني، 2006، ص 19.

الفرع الاول: الأسباب السياسية والاقتصادية والاجتماعية

ففي البلدان التي تحكمها أنظمة استبدادية تعتبر بحد ذاتها إحدى صور الفساد، فقد أثبتت التجارب على مر التاريخ إن شيوع حالة الاستبداد السياسي والدكتاتورية الناجمة عن ضعف الممارسات الديمقراطية تؤدي بشكل مباشر إلى تفشي الفساد⁹.

من هنا يتضح لنا على مستوى الأسباب السياسية أن أساس الفساد يتمثل بطبيعة الأنظمة الحاكمة، وكلما كان النظام ديمقراطي وشرعيا كلما كانت مؤسسات الدولة أقوى وقلت نسبة الفساد. والعكس صحيح. وكلما استتب الأمن كان ذلك عامل من عوامل مكافحة الفساد، نظرا لارتباط الأمن بالسياسة في أغلب بلدان العام.

اما بالنسبة للأسباب الاقتصادية والاجتماعية فتعد هذه الأسباب مترابطة بشكل عام، فكلما تحسنت الأسباب الاقتصادية تحسنت الاجتماعية طرديا، والعكس صحيح، وكلما توفرت هذه الأسباب سلبيًا، كلما زادت نسبة الفساد بالدولة.

وتقوم هذه الأسباب على عدة مؤشرات، مثل مستوى المعيشة والفقير والبطالة، والسياسة النقدية، وعدم مراعاة السياسة الاقتصادية، وغياب المعايير المعتمدة لتحديد سياسة الأجور، والأعباء الإضافية المفروضة على الأجهزة الرسمية بسبب غياب خطط تنموية شاملة، والأجور المنخفضة¹⁰، وقلة الاستثمار الأجنبي¹¹، وغيرها من الأسباب المماثلة من شأنها أن تؤدي إلى تفشي الفساد.

9- فاطمة عبد جواد، الفساد الإداري والمالي وإثاره السلبية على مؤسسات الدولة العراقية وسبل معالجته، منشور على الموقع الإلكتروني: iqArticleshow.gov.mof.tay.www

10- حيث يعتبر أكثر الباحثين أن انخفاض الأجور التي يحصل عليها الموظف في القطاع العام، مقارنة مع ما يحصل عليه العامل في القطاع الخاص، من أبرز الأسباب الرئيسية التي تدفعه للفساد وتلقي الرشاوى. أنظر: كيمبرلي آن إليوت، الفساد والاقتصاد العالمي، ترجمة، محمد جمال إمام، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مكتبة الأسرة، مهرجان القراءة للجميع، القاهرة، مصر، ٢٠٠٨، ص 124 - 125.

11- سالم محمد عبود، ظاهرة الفساد الإداري والمالي، مدخل استراتيجي للمكافحة، الطبعة الثانية، جامعة بغداد، 2011، ص 65 وما يليها.

الفرع الثاني: أسباب قانونية

يوجد علاقة طردية بين غياب التشريعات وتنامي الفساد، فكلما كانت الدولة تعاني من غياب التشريعات وقدمها، فإنها في المقابل ستشهد تنامي في ظاهرة الفساد وتغلغلها في كل المفاصل. وعلى العكس من ذلك، إذا وجدت قوانين حديثة وصارمة، عندها ستكون قادرة على مواجهة ظاهرة الفساد ومعاقبة المتورطين¹².

وتطبيق القانون مرتبط إلى حد كبير بمصداقية الأجهزة القضائية والرقابية، ومدى قدرتها على مكافحة الفساد، ونحن نرى أن الوصول إلى هذا الهدف ليس بالشيء السهل، باعتباره يشكل جزء من استراتيجية شاملة ترمي لإعادة النهوض بالدولة، وترتكز على نظام سياسي رصين يقوم على المبادئ الرئيسية المتمثلة بالديمقراطية والسيادة ومبدأ الفصل بين السلطات.

المبحث الثاني: مكافحة الفساد من قبل مجلس النواب العراقي

يعتبر الفساد من أكثر المظاهر التي تدل على ضعف الدولة، وضعف الأجهزة الرقابية بها، ومن ثم ينبغي توجيه المجتمع وأفراده إلى الآليات الواجب اتباعها لمواجهة التحديات التي تساهم بشكل كبير على انتشار الفساد على سائر نواحي الحياة، ويتجلى ذلك بمكافحة مختلف مظاهر هذه الظاهرة.

وفي هذا الإطار تلعب السلطة التشريعية بشكل عام دورا مهما على صعيد مكافحة الفساد، خاصة في الأحوال التي تكون التشريعات المقررة سببا من أسباب هذه الظاهرة، كما هو الحال في المواد التي تمنح صلاحيات تمكن حامليها من التصرف بممتلكات وموارد مؤسساتهم وتوزيع المناصب فيها وفق الهوى والحصول على كل ما يريدون، إذ أن الفساد في هذه الحالة¹² - ناصر عبيد الناصر، دور البرلمانات والبرلمانيون في مكافحة الفساد، الطبعة الأولى، مطابع الهيئة العامة السورية للكتاب، دمشق، 2010، ص 19.

يصبح قانونياً، إضافة إلى التشريعات التي لا تحيط بجوانب الموضوع بشكل جدي، حيث تترك المجال أمام أصحاب النية السيئة للتلاعب بها وتكييفها حسب رغباتهم، وخاصة التشريعات الفرعية كالأنظمة والتعليمات.

ولإحاطة بهذين الدورين الذين يملكهما البرلمان العراقي، سوف نعرض للدور التشريعي من خلال المطلب الأول، ثم الدور الرقابي من خلال المطلب الثاني.

المطلب الأول: الدور التشريعي

إن الدور التشريعي لمجلس النواب العراقي مكرس في الدستور العراقي لعام 2005، وتحديدًا من خلال المادة 61 منه التي تقضي بما يلي:

أولاً: تشريع القوانين الاتحادية

ثانياً: الرقابة التشريعية على السلطة التنفيذية ثانياً. الرقابة على أداء السلطة التنفيذية.

ثالثاً: اختيار رئيس الدولة ثالثاً. انتخاب رئيس الجمهورية.

رابعاً: تنظم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.

واستناداً للمادة أعلاه يتضح لنا الصلاحية المطلقة التي منحها الدستور العراقي لمجلس النواب من خلال الفقرة الأولى من المادة 61، ولم يحدد نوع القوانين التي يقرها المجلس.

وعليه فقد يعمد المجلس إلى إقرار القوانين التي ترمي لمكافحة بعض الظواهر المعينة، أو الجرائم المعينة، أو تنظيم حالات معينة، كم قد يرمي من خلال القوانين إلى إنشاء بعض الأجهزة التي تتولى ممارسة مهام معينة.

وسوف نتناول في هذا المطلب، دور مجلس النواب العراقي في مكافحة الفساد من خلال التشريعات، على أن نتطرق لدور الأجهزة التي أنشأها البرلمان في هذا الإطار

الفرع الأول: قوانين مكافحة الفساد

عادة ما تسعى الجهات الرقابية الى مكافحة الرشوة، وهذا الهدف ليس على مستوى العراق فحسب، بل يمتد على مستوى جميع دول العالم، لأن الرشوة كجريمة تتمثل إحدى صورها بالإخلال بواجبات الوظيفة التي على ضوئها يتم تجريم الموظف المرتشي وتطبيق بحقه العقوبات الواردة في القوانين.

ويتجلى ذلك من خلال إقرار القوانين التي من شأنها أن تكافح كل صورة من صور الفساد، كما هو الحال في الرشوة أخطر صور الإخلال بواجبات الوظيفة والإتجار بها أي أخذ مقابل لقاء تحقيق مصلحة لفرد على حساب سمعة وهيبة الوظيفة العامة.

فالمشروع العراقي (مجلس النواب)، عالج جريمة الرشوة في الباب السادس الفصل الاول من قانون العقوبات العراقي حيث تناول تعريف الرشوة في المادة 307 ثم بين العقوبات التي تفرض على كل موظف او مكلف بخدمة عامة الذي ارتكب جريمة الرشوة وهي غالباً ما تكون عقوبات سالبة للحرية السجن المؤقت الذي حدده المشروع بأن لا يزيد على عشر سنوات او الحبس والغرامة على ان لا تقل عما اخذ او طلب او اعطى.

ونظم مختلف صورها، وعاقب عليها، حيث يقضي بفرض عقوبة السجن على كل موظف او مكلف بخدمة عامة عهدت اليه المحافظة على مصلحة للجهة التي يعمل فيها في صفقة او قضية فاضر بسوء نية او تسبب بالأضرار لهذه المصلحة ليحصل على منفعة لنفسه او لغيره¹³. كما ان الراشي والوسيط يعاقبون بالعقوبة المقررة قانوناً للراشي.

وهنا يقنضي الإشارة إلى ثغرة مهمة في التشريع العراقي لهذه النقطة، حيث نلاحظ أن المشروع العراقي في سياق تنظيمه لهذه الجريمة، اقتصر على الرشوة في القطاع الخاص في الأعمال المتعلقة بالقطاع العام، بغض النظر عن الجنسية، مما يعني أن الرشوة المرتكبة في القطاع الخاص البحث مباحة، ولا تُشكل أي مساءلة جزائية لمرتكبيها، ويبدو أن هذا التجريم جاء

13- المادة 318 من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969.

لأهمية أعمال هذا القطاع من حيث تعلقه بالقطاع العام، ومن أجل إخضاع العاملين في القطاع الخاص إلى نص التجريم الوارد بقانون العقوبات، فقد عددهم المشرع مكلفين بخدمة عامة، ولم يورد عقوبة خاصة بهم.

وهنا لا بد لنا من القول بضرورة تجريم الرشوة في القطاع الخاص، وسد هذه الثغرة، لاسيما أنه يعد من القطاع الموازي الثاني للقطاع العام من ناحية مساهمته المتزايدة في الحياة الاقتصادية، والمسهمة في النهوض وتطور البلاد.

سيما وأن الرشوة في القطاع الخاص واحدة من الجرائم التي تشكل صور الفساد في «الاتفاقيات الدولية واتفاقية الأمم المتحدة لسنة 2003» التي اعتمدت من قبل الجمعية العمومية للأمم المتحدة في تشرين الأول 2003¹⁴. خاصة أن العراق منضم لهذه الاتفاقية¹⁵.

وهناك أيضا قانون انضباط موظفي الدولة¹⁶، الذي حدد في المادة الرابعة واجبات الموظف العام من تحمل المسؤولية والانضباط، والمحافظة على أموال الدولة، كما يقضي بان مخالفة الموظف لواجباته الوظيفية تعرضه الى عقوبات ادارية تتناسب مع جسامة المخالفة الوظيفية ويعود تقدير تلك العقوبة لتقدير اللجنة التحقيقية ولقد وردت العقوبات الانضباطية على سبيل الحصر في المادة الثامنة منه وهي لفت النظر، الإنذار، قطع راتب، التوبيخ، إنقاص راتب، تنزيل درجة، الفصل، العزل.

الفرع الثاني: أجهزة أنشأها البرلمان لمكافحة الفساد

14- المادة 21 من الاتفاقية التي تقيى بما يلي:
"أ- وعد أي شخص يدير كيانا تابع للقطاع الخاص، أو يعمل لديه بأي صفة لمزيه غير مستحقة عرضها عليه أو منحه إياها بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الشخص نفسه أو لصالح شخص آخر لكي يقوم ذلك بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما مما يشكل إخلالا بواجباته.
ب- التماس أي شخص يدير كياناً تابعاً للقطاع الخاص، أو يعمل لديه بأي صفة أو قبوله بشكل مباشر أو غير مباشر، مزيه غير مستحقة سواء لصالح شخص آخر لكي يقوم ذلك الشخص بفعل ما مما يشكل إخلالا بواجباته."
15- بمقتضى القانون 35 لسنة 2007.

16- رقم 14 لسنة 1991 المعدل.

في معرض ممارسة دوره في مكافحته بعض الظواهر الخطيرة أو الآفات، يتولى البرلمان في العراق إنشاء بعض الأجهزة المتخصصة من خلال تشريع عدد من القوانين التي تنظم هذه الأجهزة في سبيل محاربة الفساد الإداري والقضاء عليه على سبيل المثال.

ومن هذه الأجهزة ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة.

فديوان الرقابة المالية هو هيئة مستقلة ماليا وإداريا وله مهام ومسؤوليات كثيرة¹⁷، وحددت مهامه بقانون إنشائه، يشكل ديوان الرقابة المالية أحد أركان مكافحة الفساد في العراق، ويتولى هذا الجهاز العديد من الصلاحيات المالية والإدارية¹⁸، منها الحفاظ على المال العام، ودعم استقلال القضاء ونموه، ورفع مستوى الأداء المحاسبي، بما يحقق الهدف من استخدام الأموال العامة وعدم اساءة استعمالها، والتقصير والإهمال.

اما هيئة النزاهة هي هيئة مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب، لها شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري، ويمثلها رئيسها او من يخوله.

وتعمل الهيئة على المساهمة في منع الفساد ومكافحته، واعتماد الشفافية في إدارة شؤون الحكم على جميع المستويات.

ولهيئة النزاهة ان تطلب من كبار موظفي الدولة الكشف عن مصالحها المالية، وزوجاتهم وأولادهم القصر، من عقارات ومنقولات ودخل مالي وارصدة مالية في المصارف واسهم وسندات وتكون لهذه اللوائح قوة القانون وفعاليتها، وتعديل من وقت لآخر وفقا لما تراه مناسبا لتحقيق الاغراض المنشودة وتشمل أيضا بموجبه جميع الرؤساء والمسؤولين في البلد¹⁹.

كما يمكن لهذه الهيئة أن تحيل مخالفات الموظفين التي تتعلق بالخدمة العامة الى رؤسائهم الحكوميين وتوجه باتخاذ اجراءات تأديبية ضده، ما يعني أنها تتمتع بحق مراجعة قانون

17- المادة 103 من الدستور العراقي لعام 2005.

18- جرى إنشاء ديوان الرقابة المالية الاتحادي بالقانون رقم 31 لسنة 2011 المعدل. وقد أجريت بعض التعديلات اللاحقة عليه، كالقانون رقم 104 لسنة 2012، وأصبح اسمه ديوان الرقابة المالية الاتحادي.

19- القانون الخاص بهيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

انضباط موظفي الدولة واصدار النص المنقح لهذا القانون²⁰.

يتضح لنا مما سبق الدور الكبير والمهم الذي تؤديه هيئة النزاهة باعتبارها مؤسسة دستورية وجهازا رئيسيا مستقلا في العراق لمكافحة الفساد، من ناحية مواجهة الفساد الاداري والمالي ومكافحته، من خلال الواجبات القانونية المناطة بها، وتخضع الهيئة لرقابة مجلس النواب حصرا²¹.

وفي هذا السياق لابد لنا من إعلان أننا نؤيد رقابة مجلس النواب العراقي على هذه الهيئة، باعتبار أنه المؤسسة الدستورية الوحيدة ذات الثقة المطلقة في الأنظمة الديمقراطية، فالتنوع الطائفي والسياسي داخل هذه المؤسسة يجعل القوانين المقررة داخلها والمؤسسات التي ينشئها بمثابة الكيان المتمتع بالشرعية الوطنية. ويبقى في هذه الحالة بعيدا عن مزاجية شخص معين أو فئة معينة. كما أننا لا يمكن أن ننكر أهمية الدور الذي تلعبه الهيئة على مستوى مكافحة الفساد في العراق من خلال اكتشافها للعديد من القضايا.

المطلب الثاني: الدور الرقابي

يلعب البرلمان دورا رقابيا مهما على مستوى المؤسسات الدستورية، حيث يتجلى هذا الدور من خلال الأسئلة البرلمانية من جهة، ولجان التحقيق البرلمانية من جهة ثانية.

وسوف نعرض لهذين الدورين من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: الأسئلة البرلمانية

القاعدة العامة تتمثل بتقديم السؤال البرلماني من النائب بصفته عضوا في المجلس النيابي²²،

20- مها محمد أيوب، التسيّعات القانونية العراقية المتعلقة بمحاربة الفساد في العراق، بحث مقدم إلى كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2011، ص 6 – 7.

21- حيث تقضي المادة 102 من الدستور العراقي لعام 2005 بما يلي:

«تعد المفوضية العليا لحقوق الانسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم اعمالها بقانون.»

22- عمر خوري، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2008، ص 50.

وقد نص الدستور على رقابة مجلس النواب على السلطة التنفيذية، حيث قضى بأن لعضو مجلس النواب ان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء اسئلة في اي موضوع يدخل في اختصاصهم، ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء، وللأسئلة وحده حق التعقيب.

واستنادا للمادة 88 من الدستور لا يجوز طرح السؤال البرلماني بشأن الدعاوى المعروضة على القضاء او القضايا التي تكون محل تحقيق.

وكخلاصة لما سبق، يتبين لنا بشكل واضح ما يمثله البرلمان العراقي من اداة رقابية مهمة يتمكن النواب عن طريقها من متابعة نشاط الحكومة اضافة الى كونه قناة للتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

غير أننا من زاوية أخرى لاحظنا بعض الثغرات واضحة في التنظيم الدستوري والقانوني للسؤال البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005، حيث أنه لم يشير الى اجراءات السؤال او انواعه او شروط طرحه، وأيضا النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2006، لم يشير إلى ذلك.

الفرع الثاني: التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق)

تشكل هذه الوسيلة انعكاسا لرغبة السلطة التشريعية في الوصول إلى الحقائق بنفسه، عبر إجراء تحقيق يستقي من خلاله ما يريد من المعلومات اللازمة كي يقرر ما يشاء في شأن يدخل في نطاق الاختصاص الحكومي²³.

وبعد اطلعنا على نصوص الدستور العراقي لفتتنا المادة 61 منه في الفقرة الثانية التي أعطت الصلاحية للبرلمان لممارسة الرقابة على أداء السلطة التنفيذية.

ولكن من قراءة هذه المادة لم نستخلص وجود نص يمنح البرلمان العراقي سلطة التحقيق في شأن من شؤون الحكومة بشكل واضح وصريح، ولكن إذا استندنا إلى اعتبارين، الأول كون 23- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002، ص 108.

النص جاء مطلقاً، والثاني كون التحقيق البرلماني هو من صلب واجبات ووظائف السلطة النيابية، فهذا يدفعنا للقول إنه لمجلس النواب العراقي القيام بتشكيل لجان تحقيقية للتحقيق في أمر ما يريد البرلمان تفصي الحقيقة فيه.

هذا فضلاً عن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي قد نص في المادة 82 منه بصلاحيات مجلس النواب بتشكيل لجان تحقيقية بناء على اقتراح هيئة رئاسة المجلس أو خمسين نائباً وبعد موافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين في البرلمان ويكون للمجلس القول الفصل بالبت في نتائج تقرير اللجنة التحقيقية²⁴.

وبناء على ما سبق ليس لنا إلا أن نوصي المشرع العراقي بإيلاء صلاحية التحقيق البرلماني الاهتمام اللازم، من خلال العمل على تعديل الدستور لهذه الجهة، لمنح البرلمان الحماية القصوى. ونتيجة ذلك يكون النص عليها في النظام الداخلي للبرلمان هو تكريس لما جاء في الدستور، ويعطيه قوة ملزمة كبرى.

24- المادة 85 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2007.

الخاتمة

تناولنا من خلال هذا البحث، الفساد كظاهرة عالمية تطال جميع الدول، غير أن هناك بعض الدول خاصة المتطورة التي تمكنت من الحد منها ومحاربتها، كما توصلنا إلى دور السلطات الدستورية خاصة مجلس النواب في مكافحة هذه الظاهرة إذا ما مارس صلاحياته بشيء من الجدية، حيث يتمثل دور مجلس النواب العراقي في مكافحة الفساد، من خلال التشريع والمراقبة.

وقد توصلنا الى جملة من النتائج التي نعرضها فيما يلي:

- نظرا لخصوصية ظاهرة الفساد وخطورتها، تعددت التعاريف التي تناولتها، ويمكننا أن نعرفه بأنه جميع السلوكيات التي ترمي الحصول على مكاسب أو منافع بغض النظر عن نوعها، عن طريق استغلال وظيفة أو عمل خاص، بهدف القيام بعمل واجب أو الامتناع عنه، أو القيام بعمل محظر.

- هناك عدة وسائل يمكن اعتمادها لمكافحة الفساد، تتمثل في تدعيم آلية الرقابة والعقاب، وتطبيق نظام تشريعي وقضائي يقضي على الفجوات، ونظام اقتصادي - اجتماعي يقوم على رفع رواتب الموظفين وغيرها من الآليات التي ترفع المستوى المعيشي لهم وبالتالي عدم اللجوء الى الفساد.

- هناك العديد من القوانين التي تساعد في مكافحة الفساد، لكن العبرة في التطبيق.

كما توصلنا إلى جملة من التوصيات التي ارتأينا ضرورة تسليط الضوء عليها والتي نعرضها فيما يلي:

- تعديل الدستور لجهة النص على صلاحية التحقيق البرلماني، من اجل منح البرلمان الحماية القصوى.

- ضرورة العمل على الوصول لتعريف واضح ومحدد للفساد، بحيث يشكل مرتكزا لاتباعه في مختلف التشريعات الوطنية، مما يسهم في منع التفاوت في معدلات مكافحة هذه الظاهرة.
- ضرورة تفعيل أدوار البرلمان كمؤسسة دستورية قادرة على تأمين مكافحة الفساد باعتبارها الخطوة الأولى على هذه السكة من خلال التشريعات التي تقرها.
- ضرورة متابعة هذه القوانين من قبل الأجهزة الأمنية والسلطات القضائية للوصول إلى التنفيذ الأقصى لها، مما يسهم في الحد من انتشار ظاهرة الفساد واستئصالها.

المراجع

الكتب:

- أحمد رشيد، الفساد الإداري، الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، الطبعة الأولى، مطبوعات الشعب، القاهرة، 1976.
- حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، منهج نظري وعملي، الطبعة الثانية، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2011.
- سالم محمد عبود، ظاهرة الفساد الإداري والمالي، مدخل استراتيجي للمكافحة، الطبعة الثانية، جامعة بغداد، 2011.
- صمويل هنتنغتون، النظام السياسي لمجتمعات متغيرة، ترجمة سميرة فلو، الطبعة الأولى، دار الساقى، بيروت، 1993.
- عمر خوري، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2008.
- كيمبرلي آن إليوت، الفساد والاقتصاد العالمي، ترجمة، مجمد جمال إمام، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مكتبة الأسرة، مهرجان القراءة للجميع، القاهرة، مصر، ٢٠٠٨.
- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002.
- ناصر عبيد الناصر، دور البرلمانات والبرلمانيين في مكافحة الفساد، الطبعة الأولى، مطابع الهيئة العامة السورية للكتاب، دمشق، 2010.
- الاتفاقيات الدولية
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003.
- الدساتير والقوانين
- الدستور العراقي لعام 2005.

- قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969.
- القانون 35 رقم لسنة 2007.
- القانون رقم 14 لسنة 1991 المعدل.
- القانون رقم 31 لسنة 2011 المعدل المتعلق بإنشاء ديوان الرقابة المالية الاتحادي،
- القانون رقم 104 لسنة 2012، المعدل لقانون رقم 31 لسنة 2011، وأصبح اسمه ديوان الرقابة المالية الاتحادي.
- القانون الخاص بهيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.
- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2007.

الأبحاث والمقالات

- طلال بن مسلط الشريف، ظاهرة الفساد الاداري وأثرها على الأجهزة الإدارية، مجلة جامعة الملك عبد العزيز، العدد 2، المجلد 18، كلية الاقتصاد والادارة، ٢٠٠٤.
- مكتب الأمم المتحدة الإقليمي المعني بالمخدرات والجريمة للشرق الأوسط وشمال أفريقيا، الفساد، منشور على الموقع الرسمي الالكتروني للمكتب: org.unodc.www
- مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، الفساد، تعريف أساسي، منشور على الموقع الالكتروني: www.unodc.org
- ياسر خالد بركات الوائلي، الفساد الإداري، مفهومه وأسبابه، مجلة النبأ، العدد 80، كانون الثاني، 2006.
- فاطمة عبد جواد، الفساد الاداري والمالي واثاره السلبية على مؤسسات الدولة العراقية وسبل معالجته، منشور على الموقع الالكتروني: iqArticleshow.gov.mof.tay.www
- مها محمد أيوب، التشريعات القانونية العراقية المتعلقة بمحاربة الفساد في العراق، بحث مقدم إلى كلية الحقوق، جامعة النهدين، 2011.