**الصلاحيات الدستورية للسلطات العامة الاتحادية وأثرها
في الحد من الفساد الإداري
- العراق أنموذجاً -**

**The constitutional powers of the federal public authorities
and their effect in reducing administrative corruption**

الدكتور: ختام حمادي محمود

مدرس مساعد - فرع القانون العام / كلية القانون

جامعة بغداد / العراق

khetamlaw@yahoo.com

تاريخ النشر :	تاريخ القبول :	تاريخ الإرسال :
2019/06/27	2019/05/19	2018/06/21

الملخص :

لقد جاء البحث الموسوم بـ(الصلاحيات الدستورية للسلطات العامة الاتحادية وأثرها في الحد من الفساد الإداري (العراق أنموذجاً)) لدراسة مشكلة من اعقد المشاكل التي تسببت في انهيار الكثير من الانظمة الى جانب عوامل اخرى ، والسعي للبحث والاستقصاء في النصوص التشريعية والجوانب العملية للسلطات الثلاث للوقوف على الدور الذي تمارسه في ميدان مكافحة الفساد وتقييمه ، وقد توصل البحث من خلال هذه الدراسة الى العديد من الاستنتاجات ولعل اهمها وجود العديد من الثغرات والعيوب التي شابته النصوص التشريعية التي نظمت عمل تلك السلطات، والتي من شأنها ان تضعف دورها في مكافحة الفساد، فضلاً عن عدم وجود قوانين متخصصة في مكافحة الفساد وتأخر مجلس النواب في اقرار مشروع قانون مكافحة الفساد رغم مرور ما يقارب أكثر من احد عشر عاماً على مصادقة مجلس النواب العراقي على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 بموجب القانون رقم 35 لعام 2007 .

الكلمات المفتاحية : فساد اداري ، صلاحيات ، مجلس النواب ، سلطات عامة

Abstract:

The research, entitled "The Constitutional Powers of the Federal Public Authorities and their Effect in Reducing Administrative Corruption," is a study of one of the most complex problems that caused the collapse of many systems, among other factors. It also seek to search and investigate the legislative texts and practical aspects of the three authorities, In the field of combating and evaluating corruption, and the research have reached through this study many conclusions and perhaps the most important is the existence of many gaps and flaws in the legislative texts that organized the work of those authorities, which would weaken their role in the fight against corruption, as well as the lack of specialized laws in the fight against corruption and the delay of the House of Representatives in Adoption of the anti-corruption bill Despite the passage of more than 11 years passed the approval of the Iraqi Council of Representatives on the United Nations Convention against Corruption for 2003 under Law No. 35 of 2007.

Keywords: administrative corruption, powers, the House of Representatives, public authorities .

مقدمة :

تعد ظاهرة الفساد الاداري والمالي واحدة من اعقد المشاكل التي واجهتها الشعوب على مختلف العصور بصرف النظر عما اذا كانت تلك الشعوب نامية ام متقدمة فقيرة ام غنية ، نظرا للآثار السلبية المترتبة عليه في جميع النواحي سياسية كانت ام اقتصادية ام اجتماعية ، وفي مقدمتها انتهاك الحقوق والحريات المكفولة دستوريا، لذا نجد ان دول العالم كافة وضعت العديد من الاستراتيجيات بغية مكافحته واجريت دراسات مستفيضة للتأكد من الاسباب التي تقف وراء تفشي هذه الظاهرة ، والتي اثبتت بان الفساد مشكلة معقدة ومخفية وهي عامل رئيس في انهيار الكثير من الانظمة الى جانب

عوامل اخرى، فغالباً ما يستتبع تفشي ظاهرة الفساد الاضطرابات الاجتماعية والحروب والاعتداءات على البنى التحتية والتمرد.. الخ ، وبالتالي فان مكافحته تحتاج الى تكاتف الجهود وفي مقدمتها تفعيل نشاط السلطات العامة الاتحادية المتمثلة بالسلطات الثلاث (التشريعية، والتنفيذية، والقضائية) لما لها من دور كبير في ميدان مكافحة الفساد .

مشكلة الدراسة : يشكل موضوع الفساد بحد ذاته مشكلة تحتاج الى النهوض بالدور الذي يفترض ان تمارسه السلطات العامة لمعالجته، الا اننا نلاحظ ان النصوص التشريعية بما فيها نصوص دستور جمهورية العراق النافذ لعام 2005 والتي نظمت تلك السلطات واختصاصاتها انطوت هي الاخرى على العديد من المشاكل التي من شأنها ان تؤدي الى استفحال ظاهرة الفساد بالنظر لانطوائها على العديد من العيوب والثغرات التشريعية، فضلاً عن غياب التشريعات المتخصصة في معالجة ظاهرة الفساد، الامر الذي يرتب العديد من الآثار السلبية التي تعيق تقدم الدولة وتطورها .

منهجية الدراسة : اعتمدنا في دراستنا على المنهج الوصفي _ التحليلي من خلال دراسة الجوانب النظرية وتحليل النصوص التشريعية مع الاشارة الى الآراء الفقهية ذات الصلة بموضوع الدراسة بغية محاولة الوصول الى رؤية متكاملة عن الدور الذي تمارسه السلطات العامة لمعالجة ظاهرة الفساد.

الدراسات السابقة : على حد علم الباحث بعد البحث والاستقصاء هنالك بعض الدراسات السابقة والتي تتمثل بالاتي :

الدراسة الاولى: صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي ، دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد ، اطروحة دكتوراه جامعة بغداد، 2008. وقد تناولت هذه الدراسة دور السلطات العامة في مكافحة الفساد في مرحلة سابقة على حدوث العديد من التغييرات القانونية والمؤسسية دفعتنا الى اكمال ما بدأ به الباحث من خلال تناول تلك التشريعات فضلاً عن اضاء الطابع التطبيقي على الدراسة.

الدراسة الثانية : بشار محسن حسن الامارة ، دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الوظيفي ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الهيرين ، 2012 وقد اقتصرت هذه الدراسة على البحث في دور السلطة التشريعية فقط دون السلطتين الاخرين .

فضلا عن بعض البحوث المتفرقة والتي ركزت اغلبها على دور البرلمان في مكافحة الفساد دون السلطتين التنفيذية والتشريعية ومنها دور البرلمان في مكافحة الفساد الوظيفي ، د.سامر مؤيد عبد اللطيف وآخرون ، المؤتمر العلمي الثالث عشر ، كلية القانون ، جامعة كربلاء ، 2017 ، ومنها ما تناول دراسة دور السلطات العامة في مطرق الحديث عن الاجهزة الرقابية المختصة بمكافحة الفساد وقد تناولت اغلبها دراسة دور السلطات العامة بشكل مقتضب غير مفصل .

حدود الدراسة : اقتصرت دراسة البحث على تناول دور السلطات العامة الاتحادية الثلاث (التشريعية ، والتنفيذية ، والقضائية) فقط دون البحث في دور الاجهزة الرقابية المتخصصة ك(ديوان الرقابة المالية ،هيئة النزاهة ، مكاتب المفتشين العموميين) بوصفها هيئات مستقلة متخصصة وليست سلطات عامة نظراً للاختلاف الواضح بينهما من حيث الكيان وكذلك الاداء والنشاط الذي تمارسه بموجب نصوص دستورية واضحة وصريحة .

هيكلية الدراسة : اقتضت طبيعة الدراسة تقسيم الموضوع على مبحثين تناول الاول مفهوم الفساد وانطوت الدراسة فيه على ثلاثة مطالب: خصص الاول للتعريف بالفساد وانواعه ، والثاني لاسباب الفساد ، اما المطلب الثالث فتناول فيه الباحث الآثار المترتبة على الفساد .

اما المبحث الثاني فجاء تحت عنوان صلاحيات السلطات العامة الاتحادية ذات الصلة بمكافحة الفساد وقسمت الدراسة فيه على ثلاثة مطالب : تناول الاول الصلاحيات الدستورية للسلطة التشريعية ، و الثاني الصلاحيات الدستورية للسلطة التنفيذية ، اما المطلب الثالث فخصص لدراسة الصلاحيات الدستورية للسلطة القضائية.

المبحث الاول : مفهوم الفساد الاداري

لايب ان الفساد الاداري يعد ظاهرة كبرى متفشية في اغلب دول العالم ، وهذه الظاهرة ليست بظاهرة حديثة بل هي ظاهرة قديمة حديثة ، لارتباطها بالطبيعة البشرية فلايخلو منها اي مجتمع من المجتمعات مهما كانت درجة تقدمه ، وبصرف النظر عن طبيعة النظام السياسي السائد فيه سواء أكان ديمقراطيا ام استبداديا(دكتاتوريا) لذا اصبحت ظاهرة الفساد محط اهتمام الباحثين في جميع المجالات ، لما يترتب عليها من آثار خطيرة تصيب مختلف اجهزة ومفاصل الدولة والمجتمع ، لذا ارتأى الباحث تناول مفهوم الفساد واسبابه واثاره من خلال تقسيم هذا المبحث على ثلاثة مطالب وذلك على النحو الآتي :

المطلب الاول : تعريف الفساد وانواعه

تتناول الدراسة في هذا المطلب تعريف الفساد في اللغة والاصطلاح من خلال تقسيمه على نقطتين وذلك على النحو الآتي :

اولا:التعريف اللغوي والاصطلاحي للفساد

الفساد لغة (فسد) الشئ بضم السين (فسدا) فهو فاسد ، والمفسدة ضد المصلحة⁽¹⁾ ، ويقال (فسد) الفاء والسين والذال كلمة واحدة ، فسد الشئ يفسد فسدا وفسودا وهو فاسد وفسيد⁽²⁾ ، وهو اصل يدل على خروج الشئ عن الاعتدال قليلا ام كثيرا ، والجمع (فسدى) ، والاسم (الفساد)

يقال: فسد الشيء يفسده فسلدا وهو فاسد اي بطل واضمحل ، وقالوا هذا الامر مفسدة لكذا اي فيه فساد ، فالفساد التلف ، والعطب ، والاضطراب ، والخلل ، والجذب ، والقحط والحق الضرر⁽³⁾ ، كماورد الفساد في القران الكريم بمعان متعددة فقد ورد بمعنى (الطغيان والتجبر) في قوله تعالى : (تلك الدار الآخرة نجعلها للذين لا يريدون علوا في الارض ولافسادا والعقبة للمتقين)⁽⁴⁾ ، او بمعنى (الجذب والقحط) في قوله تعالى : (ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت ايدي الناس)⁽⁵⁾ ، او (عصيان اطاعة الله) في قوله تعالى : (انما جزاؤا الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون في الارض فسلدا ان يقتلوا او يصلبوا او تقطع ايديهم وارجلهم من خلاف او ينفوا من الارض ذلك لهم خزي في الدنيا ولهم في الآخرة عذاب عظيم)⁽⁶⁾ .

اما الفساد في المفهوم الاصطلاحي : فيلاحظ تعددت تعريفات الفساد الاداري تبعا لتفاوت وجهات النظر والزواية التي يتم التركيز عليها اذ تناوله العديد من الفقهاء ، كما عنت بعض منظمات مكافحة الفساد على المستوى الدولي بتحديد مفهوم الفساد ، اذ عرفه بعض الفقهاء بانه : (كل تصرف غير قانوني مادي او اخلاقي من جانب العاملين ، يسود في بيئة بيروقراطية ويهدف الى تحقيق مصالح شخصية على حساب المصلحة العامة ، مما يؤدي الى هدر في موارد الدولة الاقتصادية الامر الذي ينعكس بالسلب على عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ويؤدي الى عدم الاستقرار السياسي)⁽⁷⁾ ، كما عرفه البعض الاخر بانه : (الخروج عن القوانين والانظمة (عدم الالتزام بهما) او استغلال غيابهما بغية تحقيق مصالح سياسية واقتصادية تجارية ومالية واجتماعية لصالح جماعة معينة على ان تكون للفرد مصالح شخصية معها)⁽⁸⁾ ، بينما ذهب اخرون الى تعريف الفساد بأنه : (ظاهرة سلبية تنفث داخل الاجهزة الادارية وتأخذ اشكالا عدة ، وتؤثر في النظام الاخلاقي والقيمي السائد في المجتمع ، وتقترن بمظاهر متعددة ومتنوعة مثل الرشوة والوساطة ، واعتماد علاقة القرابة والصداقة في التعيينات وان هذه كلها تنشأ بفعل مسببات مختلفة هدفها الاساسي احداث انحراف في المسار الصحيح للجهاز الاداري لتحقيق اهداف غير مشروعة فردية او جماعية)⁽⁹⁾ .

وذهبت منظمة الشفافية العالمية في تعريفها للفساد بأنه : (اساءة استخدام السلطة العامة لتحقيق كسب خاص) ، فيما عرفه صندوق النقد الدولي بانه : (علاقة الايدي الطويلة المعتمدة التي تهدف الى استحصال الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد او مجموعة ذات علاقة بين الافراد)⁽¹⁰⁾ .

ويلاحظ على ماسبق من تعريفات للفساد انها تركز على مسألتين في غاية الاهمية : تتمثل الاولى : باساءة استعمال السلطات الممنوحة للفرد (موظفا كان ام مكلفا بخدمة عامة) ، فيما تتمثل الثانية بتحقيق منافع ومصالح شخصية عن طريق استخدام وسائل غير مشروعة بغض النظر عن الشكل الذي تتخذه تلك الوسيلة ، ومن ثم توصل الباحث الى تعريف ظاهرة الفساد بأنها : اساءة استعمال السلطات الممنوحة للفرد سواء كان موظفا ام مكلفا بخدمة عامة عن طريق اللجوء الى وسائل غير

مشروعة ومخالفة للنظام القانوني بغية تحقيق منافع شخصية مادية او معنوية يترتب عليها الاضرار في مفاصل الدولة والمجتمع .

ثانياً:انواع الفساد:للفساد صور واشكال متعددة يمكن تقسيمها على النحو الآتي :

اولاً: من حيث الحجم⁽¹¹⁾: يقسم الفساد على:- فساد كبير (Gross Corruption): وهو الذي يقوم به كبار موظفي الدولة بغية تحقيق مصالح مادية واجتماعية كبيرة ويشكل هذا النوع من الفساد خطورة كبيرة كونه يكلف الدولة مبالغ طائلة .- وفساد صغير (Minor Corruption): ويمارس مثل هذا النوع من فرد واحد دون تنسيق مع الاخرين لذا فانه ينتشر بين صغار الموظفين عن طريق استلام الرشاوى من الاخرين .

ثانياً: من حيث الطبيعة⁽¹²⁾: يقسم الفساد على :- فساد سياسي (Political Corruption): ويتمثل بالانحراف عن المبادئ والنهج المحدد لادبيات التكتل او الحزب او المنظمة سياسية نتيجة الشعور بالازلية او كونه الاوحد والاعظم او بيع المبادئ الموضوعة في تلك الادبيات للكتل الدولية والاقليمية لسبب او اكثر كالخيانة او التواطؤ وغيرها ، وفساد مالي (Financial Corruption): ويتمثل بالانحرافات المالية ومخالفة الاحكام والقواعد المعتمدة في تنظيمات الدولة (ادارياً) ومؤسساتها مع مخالفة ضوابط وتعليمات الرقابة المالية ، فساد اداري : (Administrative Corruption): ويتمثل بمظاهر الانحراف الاداري او الوظيفي وغيرها من مظاهر الفساد التي تصدر من الموظف العام اثناء تأدية العمل وذلك بمخالفة التشريع القانوني وضوابط القيم الفردية ،اي استغلال موظفي الدولة لصلاحياتهم ومواقعهم في الحصول على مكاسب ومنافع بطرق غير مشروعة .

ثالثاً: من حيث الانتشار⁽¹³⁾: يقسم الفساد على : فساد دولي (International Corruption): فظاهرة الفساد تأخذ ابعداً واسعة وكبيرة وتصل الى نطاق عالمي في ظل نظام الاقتصاد الحر ، وتصل الامور ان تترابط الشركات المحلية والدولية بالدولة والقيادة السياسية في صورة منافع ذاتية متبادلة يصعب الحجز بينها لذا فهو الاخطر على مدى واسع ، وفساد محلي (Local Corruption): ويراد به ماينتشر من فساد في نطاق البلد الواحد ، ولايخرج عن كونه فساد صغار الموظفين والافراد ذوي المناصب الصغيرة في المجتمع عادة ، ممن لايرتبطون في مخالفتهم بشركات اجنبية تابعة لدول اخرى .

المطلب الثاني: اسباب الفساد الاداري

تقف وراء تفضي ظاهرة الفساد الاداري العديد من الاسباب والتي قد تكون سياسية وقانونية او اقتصادية واجتماعية والتي سيتم تناول دراستها في هذا المطلب على النحو الاتي :

اولاً:الاسباب السياسية والقانونية: للاسباب السياسية دور كبير في تفضي ظاهرة الفساد اذ ان غياب الحريات والديمقراطية ساهم في حرمان الكثير من المواطنين من المشاركة في ابداء آرائهم ومن ثم

رسم السياسة العامة للدولة هذا من ناحية ، ومن ناحية اخرى فان ضعف الاجهزة التنفيذية في الدولة عن اداء مهامها وعجز الحكومة عن الارتقاء بالمستوى الاقتصادي للعاملين في الدولة وتنفيذ بعض الشخصيات في الدولة واستغلالها لنفوذها ادى بصورة او بأخرى الى تعميق روح اللامبالاة عند مواطنيها وهو ما انعكس بدوره على ادائهم لاعمالهم وتفشي ظاهرة الفساد⁽¹⁴⁾ .

كما يستشري الفساد وتزداد فرص ممارسته في مرحلة التحولات السياسية والاقتصادية ولعل اقرب مثال على ذلك ما حدث في العراق بعد 9 نيسان 2003 ، اذ انهارت مؤسسات الدولة جميعها وانهار معها النظام السياسي ، واقيم نظام سياسي جديد ، وحلت الكثير من المؤسسات واعيد تشكيل اخرى ، واستحدثت مؤسسات جديدة على اسس غير صحيحة الامر الذي ساهم في احداث فوضى ادارية وتنظيمية استغلها الكثير من الفاسدين والانتهازيين ، كذلك تمارس الحروب والازمات والانقلابات العسكرية دورا خطيرا في انتشار ظاهرة الفساد بسبب عدم الاستقرار السياسي اذ انه يخلق مناخا مناسبيا لارتكاب الكثير من الجرائم والممارسات الفاسدة⁽¹⁵⁾ .

فضلا عما تقدم فان غياب دولة المؤسسات السياسية والقانونية والدستورية يؤدي الى غياب الحافز الذاتي لمكافحة الفساد بسبب غياب دولة المؤسسات وسلطة القانون وشيوع ظاهرة التهديد بالقتل والاختطاف والتهميش والاقصاء الوظيفي⁽¹⁶⁾ ، كذلك فان غياب التشريعات اللازمة وغموض بعضها يؤدي حتما الى استغلال البعض هذا الفراغ التشريعي والالتفاف على التشريع الغامض وتفسيره بما يتلاءم ومصالحه الخاصة ، فضلا عن ضعف المساءلة في الاجهزة القانونية وسوء استخدام الميزانيات الحكومية⁽¹⁷⁾ فهذه العوامل تؤدي مجتمعة او منفردة الى تنامي ظاهرة الفساد .

ثانيا: الاسباب الاقتصادية: تؤدي الظروف الاقتصادية الى ممارسة الدور الكبير في تفشي ظاهرة الفساد الاداري اذ ان عجز الدولة عن اشباع الحاجات الاساسية للمواطنين يعد سببا جوهريا وراء السلوك غير السوي للعاملين (الفساد) ولاسيما في البلدان النامية⁽¹⁸⁾ ، فضلا عن ضعف الاجور والرواتب التي يتقاضاها الموظفون الحكوميين التي تسهم في استئراء هذه الظاهرة ، وقد تستغل الدول التي تعاني من سوء الحكم الاعانات والمساعدات الاقتصادية والهيئات التي تقدم لها من المؤسسات المالية والدولية في انشاء مؤسسات وهمية تسخر لخدمة كبار المسؤولين في الدولة⁽¹⁹⁾ ، كما ان سوء توزيع الدخل القومي يؤدي الى زيادة الهوة بين الفقراء والاغنياء اذ تتمركز الاموال لدى فئة محددة من الاشخاص وهو ما يؤدي بدوره الى زيادة حدة الانقسام الطبقي اذ تصبغ الطبقة الغنية اكثر غنى والفقيرة اكثر فقرا⁽²⁰⁾ ، وهو ما يدفع الكثير من الافراد العاملين في ميدان الخدمة العامة الى البحث عن طرق ومعاملات ووسائل غير مشروعة لتحسين اوضاعهم المعيشية سيما في بلد غني بخبراته كالعراق مما يجعلهم اكثر عرضة للفساد .

الفرع الثالث: الأسباب الاجتماعية: قد تعود أسباب الفساد الى العوامل الاجتماعية الضارة ببنية المجتمعات البشرية والقيم السائدة فيها اذ تسهم الاعراف والعادات والتقاليد في تزايد نمو هذه الظاهرة او اقتلاعها من جذورها وهذه القيم مرتبطة ايضا بالعلاقات القبلية السائدة في المجتمع ، اذ كثيراً ما تكون الانتماءات العشائرية والقبلية والولاءات الطبقية وعلاقات القرى والدم سبب رئيس في هذه الانحرافات الادارية بحيث يتم تغليب المصالح الخاصة على المصالح العامة ، فضلاً عن تدني المستوى الثقافي والتعليمي لدى افراد المجتمع ، وضعف احساسهم بمدى منافاة الرشوة لنظم المجتمع ، وضعف الوازع الديني والاخلاقي الذي يعد الرادع الاقوى والاجدى من جميع العقوبات الوضعية كونه يمثل رقابة ذاتية على سلوك الفرد والتي تساهم مجتمعة في تفشي ظاهرة الفساد الاداري والمالي⁽²¹⁾ كما ان هنالك العديد من العوامل التي تضعف الحس الوطني ولعل اهمها (الحروب المتكررة والطويلة الامر الذي يضعف الاحساس بالمواطنة نتيجة الملل والسأم من هذه الحروب ، السياسة التعسفية للسلطة والتي تدفع الفرد الى التمرد عليها ونبذ كل ما يتصل بها حتى وان كان مشروعاً وتتولد لديه نظرة واحدة ازاء السلطة لاسيما عندما يستعمل النظام السياسي مفردة المواطنة في تسيير اعماله وتنفيذ سياسته)⁽²²⁾ ، ويؤكد ذلك الواقع العملي في العراق اذ اسهم ضعف نزعة المواطنة والانتماء الى البلد لدى بعض افراد المجتمع نتيجة لما عاناه الشعب العراقي ولعقود طويلة من حروب وحصار ودمار في تفشي ظاهرة الفساد وهدر المال العام .

ويضيف بعض الفقه لما تقدم من اسباب (اسباب ادارية) اذ ان سوء التنظيم الاداري وبيروقراطية القيادة الادارية المتمثلة في تعدد القادة الاداريين وتضارب اختصاصهم وتضخم الجهاز الوظيفي ، وضعف المهارات الانسانية والسلوكية لدى القادة ، فضلاً عن القيادة المتخلفة والفاصلة وتناثر السلطة فهذه الاسباب بمجملها تفسد جو العمل وتعد دافعا وراء ظهور بعض العاملين المنحرفين سلوكياً⁽²³⁾ .

وفي رأي الباحث ان الاسباب السياسية والقانونية تعد الاسباب الرئيسية وراء تفشي ظاهرة الفساد اذ ان ظاهرة الفساد تتناسب طردياً مع سيطرة نظام الحكم الدكتاتوري ، وغياب الحقوق والحريات وضعف الانظمة التشريعية او تضاربها ، فكلما انتهكت الحقوق والحريات وكلما ضعف النظام القانوني في الدولة كلما ضعف شعور الفرد بالولاء والانتماء للوطن ، وهو ما يشكل حافزاً رئيساً لديه لتغليب مصلحته الخاصة على المصلحة العامة ، كما ان ضعف النظام التشريعي في الدولة وتضارب القوانين وعدم وضوحها وقابليتها للتأويل لاكثر من معنى تؤدي الى تملص الكثير من المسؤولية القانونية ومن ثم تفشي ظاهرة الفساد الاداري .

المطلب الثالث: الآثار المترتبة على الفساد الاداري

تترتب على الفساد الاداري والمالي العديد من الآثار السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تؤثر بشكل مدمر على المجتمع والتي تتمثل بالآتي :

اولا: الاثار السياسية : يمارس الفساد دورا مهما في هدم النظام السياسي للدولة فهو يؤدي الى انخفاض مستوى الاداء الحكومي اذ يخلق مناخ يسود فيه انعدام العدالة ويشيع فيه الظلم ، وهو ما يؤدي بدوره الى تقويض الشرعية السياسية للدولة ⁽²⁴⁾ ، كما ان الدولة التي تعاني من الفساد يكون نظامها السياسي هش وتكون آيلة للسقوط اذ تكون عرضة للتدخل من قبل الدول الاجنبية الاخرى نتيجة لضعفها ⁽²⁵⁾ ، ويؤثر الفساد ايضا على علاقاتها الخارجية ومشاركتها في القضايا العالمية ، فضلا عن عدم الاستقرار الداخلي اذ تكون كل جماعة اشبه بالكيان المنعزل عن غيره ، ويكون لكل منها معاييرها الخاصة التي قد تتناقض مع القوانين المعمول بها داخل الدولة وتعطي هذه الجماعة الاولوية لمصلحتها الخاصة على حساب المصلحة العامة .

، كما ان للفساد دورا مؤثرا على وسائل الاعلام المختلفة وتكيفها ضمن المتطلبات الخاصة للمفسدين مما يجعل اجهزة الاعلام بعيدة عن دورها في التوعية ومحاربة الفساد ⁽²⁶⁾ ، فضلا عن اسهامه في انهيار سيادة القانون وتقليل اقبال المواطنين على المشاركة السياسية بسبب عدم قناعتهم بنزاهة المسؤولين وعدم الثقة بالمؤسسات العامة واجهزة الدولة وهذا ما حدث في الانتخابات النيابية لعام 2018 اذ قلت نسبة مشاركة المواطنين فيها الى 44% مقارنة بالانتخابات للاعوام 2010 ، 2014 ، ناهيك عن تشويه العملية الانتخابية بحيث تستبدل المنافسة بين الاحزاب السياسية القائمة على البرامج الى العلاقات القائمة على المصالح الشخصية وهذا ما لا يخدم الحياة السياسية، ويؤدي الفساد ايضا الى اضعاف المؤسسات العامة كالوزارات ومؤسسات المجتمع المدني كالاتحادات المهنية والجمعيات الخيرية ، ويعزز المؤسسات التقليدية كالقبيلة والعشيرة وهو ما يحول دون اقامة دولة حديثة ونظام ديمقراطي يتساوى فيه الجميع في الحقوق والحريات ⁽²⁷⁾ .

ثانيا: الاثار الاقتصادية : هنالك العديد من الاثار الاقتصادية السلبية التي تترتب على الفساد الاداري والمالي واهمها ان الفساد يؤدي الى تدني كفاءة الاستثمار العام وازعاج مستوى الجودة في البنية التحتية العامة ، بسبب الرشاوى التي تحد من الموارد المخصصة للاستثمار وتزيد من كلفتها وتسيئ توجيهها ومن ثم يكون الفساد عائقا امام التنمية الاقتصادية ⁽²⁸⁾ ، كما يؤدي الى اضعاف الاستثمار الاجنبي مما يؤثر سلبا على قطاع التنمية ولاسيما في مرفقي التعليم والصحة ، فضلا عن اسهامه في اساءة توزيع الثروة بين الافراد من خلال استئثار اصحاب النفوذ بالمنافع الاقتصادية وهو ما يؤدي الى زيادة الفجوة بين هؤلاء وعموم افراد المجتمع ⁽²⁹⁾ ، ويؤدي الفساد ايضا الى تقليل كفاءة الاقتصاد وزيادة مديونية الدولة ⁽³⁰⁾ .

ثالثاً: الآثار الاجتماعية : للفساد الاداري اثر بالغ على الحياة الاجتماعية اذ يقضي الفساد على القيم الاجتماعية ويعزز النظرة الفردية بتغليب مصالحها على مصالح المجتمع ، كما يؤدي الى خسارة الاستثمار البشري واختلال ميزان العدالة الاجتماعية⁽³¹⁾ ، والفساد يغير من سلوك الفرد الذي يمارسه ويقتل من رحمته الانسانية والاخلاقية ، مما يجبره على التعامل مع الآخرين بدافع المادية والمصلحة الذاتية دون مراعاة لقيم المجتمع التي تتطلب من الفرد النظر للمصلحة العامة حتى لو ترتب على ذلك الحاق اضرار بالغة بالفرد والمجتمع⁽³²⁾ ، ويسهم الفساد ايضا في انتشار الجرائم بسبب غياب القيم والشعور بالظلم لدى الغالبية الامر الذي يؤدي الى الاحتقان الاجتماعي والحقد بين الشرائح الاجتماعية وزيادة حجم المجموعات المهمشة⁽³³⁾ .

المبحث الثاني : الصلاحيات الدستورية للسلطات العامة الاتحادية ذات الصلة بمكافحة

الفساد الاداري

للسلطات العامة دورا كبيرا في مجال مكافحة الفساد ، وتمثل تلك السلطات بالسلطات الرسمية الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية ، والتي منحها المشرع الدستوري صلاحيات عديدة تمكنها من مكافحة الفساد ، ومن ثم يتعين عليها ان تؤدي دورها الدستوري والقانوني بكل موضوعية ونزاهة وشفافية ، وبناء على ماتقدم ستتناول الدراسة اهم الصلاحيات الدستورية ذات الصلة بمكافحة الفساد من خلال تقسيم هذا المبحث على ثلاثة مطالب وذلك على النحو الاتي:

المطلب الاول : الصلاحيات الدستورية للسلطة التشريعية

لا ريب ان البرلمان يمارس دورا كبيرا في مكافحة الفساد ، الا ان هذا الدور يختلف من دولة لآخرى وذلك بحسب طبيعة النظام السياسي السائد فيها ، اذ بإمكان البرلمان ان تضرب المثل الاعلى في النزاهة والاستقامة ، وتعميم ثقافة مكافحة الفساد ، وفي محاسبة الحكومة على الانتهاكات التي ترتكبها والعكس صحيح ، ويتحدد دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الاداري من خلال النشاط الذي يقوم به اعضاء البرلمان وفقا للوظائف الاساسية المنوطة بهم دستوريا والتي ستم دراستها في هذا المطلب على النحو الاتي :

اولاً: الصلاحيات التشريعية⁽³⁴⁾ : وتنطوي على سبيلين: (الاول) سن قوانين لم تكن موجودة ابتداء اذ يتعين على البرلمان سن جميع القوانين التي تخلق الاطر والمؤسسات والآليات الفاعلة لمكافحة الفساد ، اذ ان التشريع يعد الاساس الذي تبنى عليه كل الوسائل الكفيلة بمكافحة الفساد فالشفافية على سبيل المثال لا يمكن اقرارها والعمل بها الا بقوانين وتشريعات تنظمها وتفرضها ، وبرأينا ان اهم مشاريع القوانين التي يتعين على مجلس النواب العراقي اقرارها هو (مشروع قانون مكافحة الفساد) ، الذي يفترض ان تكون نصوصه منسجمة مع نصوص اتفاقية الامم المتحدة

لمكافحة الفساد المصادق عليها من قبل الحكومة العراقية⁽³⁵⁾ ، وتتأتى أهمية هذا القانون في ان الفساد اذا ما استشرى في اجهزة الدولة فسوف لن تكون للقوانين الاخرى فاعلية تذكر ، اذ ان الفساد سوف يعمل على تعطيل تلك القوانين او استغلال عباراتها الغامضة والمتعارضة وترتيبها بما يتفق ومصالح الفاسدين .

اما السبيل (الثاني) فيتمثل بتعديل التشريعات النافذة وكما نعلم ان من صلاحية البرلمان اقتراح (تعديل الدستور) وفقا لما نصت عليه المادة (126) من دستور جمهورية العراق النافذ لعام 2005 ، اذ ان الدستور هو قانون والقانون تسنه الجماعة بغية تنظيم شؤونها والجماعة تتطور وفقا لسنة الحياة وتأسيسا على ذلك يجب ان تتسم القوانين بالمرونة والتطور وبما يسير التطور الذي يلحق الجماعة⁽³⁶⁾ ، ويستطيع البرلمان من خلال هذه الصلاحيات الممنوحة له في المادة اعلاه ادخال نصوص دستورية من شأنها تعزيز قيم النزاهة والشفافية والمساءلة ، ومن خلال تبنيه لآليات جديدة في مكافحة الفساد تنسجم مع الاتفاقيات الدولية التي تم اقرارها مؤخرا كاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد⁽³⁷⁾ .

فضلا عما تقدم فان التشريع العادي لا يمكنه الاحاطة بكل المستجدات التي تطرأ على المجتمع ، لذا فان تعديله بين الحين والآخر تعد مسألة ضرورية بغية تحقيق الغاية التي شرع من اجلها وفي الحقيقة هنالك العديد من التشريعات التي هي بحاجة الى التعديل والتغيير بغية مواكبة التطور الحاصل ولاسيما بعد التحول الديمقراطي الذي شهده العراق بعد اقرار دستوره لعام 2005 ، فهنالك العشرات من النصوص القانونية التي تتعارض احكامها مع احكام الدستور والتي تنطوي على العديد من العبارات الغامضة والمرنة التي تفسح المجال واسعا لارتكاب جرائم الفساد .

ثانيا: الوظيفة الرقابية⁽³⁸⁾ : تشكل الرقابة البرلمانية احدى الوسائل الهامة في مكافحة الفساد لما تتمتع به السلطة التشريعية من سلطات في الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية يترتب عليها كشف العديد من حالات الفساد ، وان البرلمان العراقي يمتلك العديد من الوسائل الرقابية التي تتدرج من الضعف الى القوة والتي تتمثل بالسؤال، وطرح موضوع عام للمناقشة ، والاستجواب الذي قد يترتب عليه سحب الثقة من المستجوب ، اذ تمثل هذه الادوات الرقابية وسائل فاعلة يستطيع البرلمان من خلالها ان يمارس دورا هاما في مكافحة الفساد .

مع ملاحظة ان الدستور جاء خاليا من النص على وسيلة التحقيق البرلماني رغم اهميتها الا ان النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2006 نص على هذه الوسيلة في المادة (32/ثانيا) منه بوصفها من الحقوق المسلم بها للبرلمان في جميع الدول التي تبني النظام البرلماني .

وفضلاً عن الدور الرقابي الذي يمارسه مجلس النواب العراقي على السلطة التنفيذية فان هنالك دور رقابي للمجلس على الهيئات المستقلة كديوان الرقابة المالية الاتحادي وهيئة النزاهة اذ يكون لمجلس النواب سلطة الرقابة على الديوان الذي يرتبط بالمجلس وفقالنص البند ثانياً من المادة (103) من الدستور ، من خلال مناقشة الحساب الختامي للموازنة العامة الذي يعده الديوان بعد انتهاء السنة المالية، أو فيما اذا خالف القوانين أو الانظمة أو التعليمات فيما يتعلق باختصاصه ، كما اوجب المشرع العراقي على الديوان تقديم تقرير سنوي لمجلس النواب يتضمن النتائج الأساسية التي افرزتها رقابته ، فضلاً عن تقديم تقرير بكل امرهام في مجال الرقابة المالية وله نشر ما يراه ضرورياً بموافقة المجلس⁽³⁹⁾، كما منح المشرع العراقي لمجلس النواب سلطة تعيين واستجواب واعفاء رئيس الديوان ونوابه⁽⁴⁰⁾، ناهيك عن رقابته على اعمال الديوان اذ نصت المادة (92) من النظام الداخلي على أن: (تختص لجنة النزاهة بما يأتي: ثانياً: متابعة ومراقبة عمل هيئات ومؤسسات النزاهة هيئة النزاهة، دائرة المفتش العام، ديوان الرقابة المالية وغيرها من الهيئات المستقلة) ، وعلى الديوان ان يشعر مجلس النواب بأي خلاف ينشأ مع الجهات الخاضعة لرقابته في حال عجز مجلس الوزراء عن حسمه لاتخاذ قرار بشأنه ، كما ان لمجلس النواب ان يطلب من الديوان إجراء التحقيق في أي موضوع يراه ضرورياً⁽⁴¹⁾ ، اما هيئة النزاهة فانها تخضع لسلطة ورقابة مجلس النواب وفقاً لما نصت عليه المادة (102) من الدستور والمادة (2) من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011⁽⁴²⁾، ويحق له مساءلتها كهيئة ومنتسبها كأشخاص عن أعمالهم، وتمثل سلطة المجلس من خلال الموافقة على تعيين رئيس الهيئة، أما الرقابة فتتم من خلال لجنة النزاهة في المجلس وفقاً لما نصت عليه المادة (92) أعلاه ، فضلاً عما تقدم فقد اوجب القانون على هيئة النزاهة وفقاً لنص المادة (26) من قانون هيئة النزاهة تقديم تقرير سنوي لمجلس النواب وخلال مدة (120) يوماً من تاريخ انتهاء السنة يتضمن خلاصة عن نشاطات الهيئة وانجازاتها في الميدان التحقيقي وفي ميدان تنمية ثقافة النزاهة والشفافية والخضوع للمساءلة واخلاقيات الخدمة العامة وفي ميدان ملاحقة الكسب غير المشروع .

كما تمارس السلطة التشريعية دوراً رقابياً هلالاً على الاداء المالي للدولة ، فهنالك رقابة سابقة تمارسها السلطة التشريعية على الاداء المالي اذ نص دستور جمهورية العراق النافذ لعام 2005 في المادة (62 / اولا) على أن: (يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي الى مجلس النواب لاقراره)، ولا يقف دورها عند هذا الحد بل تمتد رقابتها الى مرحلة تنفيذ الموازنة وتتعد وسائلها الرقابية، وذلك من خلال الموافقة على أية اعتمادات إضافية على الموازنة كي لا تجد السلطة التنفيذية منفذاً للتهرب من رقابة السلطة التشريعية عليها بعد إقرار الموازنة العامة، وبذلك لا تعود أية قيمة لموافقة المجلس على الموازنة العامة إذا كانت الحكومة تستطيع إجراء تغييرات عليها، لذا فان الدساتير في غالبية دول العالم تنص على وجوب اخذ الإذن من البرلمان بصدد المصروفات التي لم تكن واردة في الموازنة أو التي تزيد عن التقديرات بها، أو لنقل مبلغ من باب إلى آخر من أبوابها وهو مانص

عليه الدستور في المادة (62/ثانياً) منه اذ ورد فيها: (لمجلس النواب اجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات)، كذلك تقوم السلطة التشريعية بالرقابة اللاحقة باعتمادها الحساب الختامي بعد مراجعته داخل لجان المجلس المتخصصة، وإن وجود اية مخالفات مالية في تنفيذ الموازنة تظهر عند مراجعة الحساب الختامي تؤدي الى إقامة المسؤولية الوزارية ازاء الوزارة ككل او الوزير المسؤول⁽⁴³⁾ ، كما ورد في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2006 في المادة(22/ثانياً) منه على أن: (لا ينتهي الفصل التشريعي الذي عرضت فيه الموازنة العامة للدولة إلا بعد الموافقة عليها) ، الامر الذي يشير الى مدى التأثير السلبي الذي يتركه التأخر في اقرار قانون الموازنة العامة للدولة والذي يتسبب في استئراء حالات الفساد وهو ما يلاحظه الباحث على الواقع العملي اذ هنالك اكثر من حالة تأخير في اقرار الموازنة كتأخير اقرار موازنتي عامي 2008 و 2014 .

ولا يفوت الباحث ان يذكر دور اللجان البرلمانية في نطاق مكافحة الفساد اذ ان تمارس دورا لا يستهان به في العملية التشريعية ، وبموجبه يحق لها تقديم مقترحات القوانين وفق المانصت عليه المادة (60/ثانياً) والتي جاء فيها : (مقترحات القوانين تقدم من عشرة من اعضاء مجلس النواب او من احدى لجانه المختصة) ، فضلا عن ان النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 2006 كفل الحق ذاته في المادة (87) منه⁽⁴⁴⁾ ، كما تمارس اللجان البرلمانية دورا لا يقل اهمية عن دورها في تقديم مقترحات القوانين ويتمثل هذا الدور بدراسة مشروعات القوانين المحاالة لها من قبل الحكومة فضلا عن مناقشة مقترحات القوانين المقدمة من اعضاء المجلس⁽⁴⁵⁾ ، كما تمارس اللجان المؤقتة دورا في مكافحة الفساد بموجب صلاحيتها في اقتراح تعديل الدستور وممارسة المهام المنصوص عليها في المادة 140 من الدستور⁽⁴⁶⁾ .

ومن ثم تستطيع اللجان من خلال عملها التشريعي ممارسة دورها في مكافحة الفساد الاداري وذلك من خلال تقديم مقترحات قوانين التي تعالج حالات الفساد ، فضلا عن اقتراح التعديلات التشريعية التي من شأنها معالجة العيوب والثغرات التي تشوب النصوص الدستورية والقانونية والتي من شأنها ان تفسح المجال لارتكاب جرائم الفساد .

وتمارس اللجان البرلمانية دورا رقابيا على اعمال السلطة التنفيذية من خلال الصلاحيات الاتية:

أ - صلاحية التحقيق : وعادة ما تقوم به اللجان البرلمانية المؤقتة او لجان أنشأت للتحقيق في مواضيع محددة ، ويكون لتلك اللجان صلاحية استدعاء الشهود او طلب وثائق ومستندات والقيام بالابحاث او تنظيم زيارات ميدانية ، ووفقا لما نصت عليه المواد (84) من النظام الداخلي يكون للجنة دعوة اي شخص لسماع اقواله وفقا للطرق الاصولية والاطلاع على كل ماله علاقة بالقضية المعروضة

عليها دون المساس بالقضايا المعروضة على القضاء ولها الحق بالاستعانة بخبراء لغرض الكشف عن قضايا تدور حولها الشكوك ولاسيما قضايا الفساد والانحراف في استعمال السلطة .

ب - صلاحية الاستيضاح : اذ يكون للجنة صلاحية دعوة اي وزير او من هو بدرجته للاستيضاح عن اي شأن يتعلق بوزارته او دائرته ، ولها دعوة وكلاء الوزراء واصحاب الدرجات الخاصة وغيرهم من موظفي الحكومة (مدنيين ، وعسكريين) ، فضلا عن صلاحية توثيق اللقاء مع اي مسؤول بالصوت والصورة (47) ، وهو مايسهم بالنتيجة في الكشف عن حالات الفساد وسوء استعمال السلطة او الانحراف بها .

ج - للجان الدائمة صلاحية الطلب من دوائر الدولة ومنظمات المجتمع المدني تزويدها بالوثائق والمعلومات التي تحتاج اليها على ان يكون ذلك بعلم هيئة الرئاسة (48) .

ومن ثم تستطيع اللجان البرلمانية من خلال ممارسة تلك الصلاحيات الكشف عن حقيقة الامور مما يجعل العمل البرلماني قيما وفعالا ، اذ يكون للمجلس من خلال صلاحية التحقيق التي تقوم بها اللجان البرلمانية على سبيل المثال التحقق من فساد بعض الادارات ، او المؤسسات او شركات القطاع العام او للتأكد من بعض الانتقادات والاتهامات الموجهة الى احد الوزراء تمهيدا لاتهامه .

ثالثا: تقييم دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الاداري : ذهب جانب من الفقه الى تقييم الدور الرقابي للبرلمان العراقي واصفاياه بالضعف وقد استند في ذلك على عدة امور منها (49) :

1-انعدام المعارضة البرلمانية نتيجة تكريس الحكومات التوافقية : فعدم حصول القوائم المشتركة في الانتخابات على عدد كاف من الاصوات يؤدي الى اندماج بعض القوائم مع بعضها على الرغم من حصول بعض القوائم على مقاعد كثيرة في البرلمان ، ومن ثم فان كل الكتل النيابية تشارك في الحكومة وهو ماانعكس بدوره على دور البرلمان في الرقابة على اداء لسلطة التنفيذية وغياب المعارضة البرلمانية ، اذ تلجأ الكتل السياسية الى احتضان وزرائها المتهمين بالتقصير وتبرر مخالفاتهم .

2-ضعف الوعي البرلماني : اذ ان عدم نضج الوعي السياسي لدى العديد من اعضاء مجلس النواب وافتقارهم الى الخبرة ادى الى ضعف الدور الرقابي للمجلس على اعمال الحكومة.

3-تردي الوضع الامني : اذ شهد العراق بعد عام 2003 ترديا في الاوضاع الامنية الذي لايزال مستمرا وهو ماانعكس بدوره على اداء سائر مؤسسات الدولة ومن بينها السلطة التشريعية .

وفضلا عما تقدم من اسباب يرى الباحث ان ضعف الارادة السياسية تعد احد اهم الاسباب التي اضعفت دور البرلمان في مكافحة الفساد ، سيما وان هنالك العديد من الكتل السياسية التي اسهمت بتعطيل اقرار قوانين مكافحة الفساد اذ انها لاتخدم اهدافها ومصالحها استخفلا منها

بحقوق الشعب وحرياته والتي كان يفترض بها ان تكون المدافع الاول عنها ، وهو مايفسر لنا اقراره للعديد من القوانين التي تخدم مصالحه وبالأخص مايتعلق منها برواتب اعضائه ، في حين ان هنالك العشرات من القوانين التي تخدم مصالح الشعب لم تقرر رغم مرور العديد من السنوات وفي مقدمتها قانون مكافحة الفساد .

المطلب الثاني: الصلاحيات الدستورية للسلطة التنفيذية

تمارس السلطة التنفيذية دورا لا يقل شأنًا عن الدور الذي تمارسه السلطة التشريعية في مكافحة الفساد وذلك من خلال العديد من الصلاحيات الرقابية والتنفيذية التي منحها لها المشرع الدستوري التي ستمت دراستها في هذا المطلب وفقا للآتي :

اولا: الصلاحيات الرقابية والتنفيذية : يتعين على السلطة التنفيذية اتباع الوسائل والاجراءات اللازمة كافة للقضاء على الفساد ولعل اهمها صلاحيتها في ممارسة الرقابة الادارية ، وهذه الرقابة اما ان تمارس من قبل السلطة الادارية ك(رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الوزراء ، الوزراء ، الرؤساء الاداريون) او من قبل جهات متخصصة ك(ديوان الرقابة المالية ، وهيئة النزاهة ، ومكاتب المفتشين العموميين). وسنركز في هذا المطلب على دراسة الدور الذي تمارسه السلطات الادارية فقط كونها محل البحث وتمثل تلك السلطات بالاتي :

1-رئيس الجمهورية: يمارس رئيس الجمهورية في العراق دورا رقابيا محدودا لاسيما وان شكل نظام الحكم في العراق (برلماني) وفقا لما نصت عليه المادة الاولى من الدستور ومن المعروف ان رئيس الدولة في هذا النظام يسود ولا يحكم ، وتكون سلطاته اسمية لافعلية اذ تمارس السلطة الفعلية من قبل الوزارة ممثلة بزعيم حزب الاغلبية البرلمانية ، ويتمثل هذا الدور الرقابي المحدود في صلاحية رئيس الجمهورية الطلب من مجلس النواب سحب الثقة من رئيس الوزراء وفقا لماورد في الفقرة ثامنا من المادة (61) من الدستور: (لرئيس الجمهورية تقديم طلب الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء) الامر الذي قد يؤدي الى سحب الثقة من الوزارة باكملها في حالة موافقة مجلس النواب ، كما ان لرئيس الجمهورية فرض العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لعام 1991 المعدل⁽⁵⁰⁾ اذ ورد في الفقرة الاولى من المادة (14) منه على ان: (لرئيس الجمهورية او من يخوله فرض ايا من العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون على الموظفين التابعين له) ، وهو ما قد يشكل رادعا امام المفسدين ويسهم في الحد من ظاهرة الفساد .

2-رئيس مجلس الوزراء : يعد رئيس مجلس الوزراء وفقا لما نصت عليه المادة (78) من الدستور (المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ...يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته ..وله الحق باقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب) ، ومن ثم يستطيع رئيس الوزراء من

خلال هذه الصلاحيات ان يمارس دورا رقابيا لا يستهان به على جميع الوزارات والوزراء والموظفين وفي مقدمتها اقالة الوزير الفاسد بموافقة مجلس النواب ، ونرى ان تعليق اقالة الوزير الفاسد على صدور قرار من مجلس النواب امر محل نظر اذ ينبغي ان تترك هذه الصلاحية لرئيس الوزراء فهو المسؤول عن تطبيق البرنامج الحكومي وتنفيذ السياسة العامة للدولة فيكون له اقالة الوزير الذي لا يسعى الى انجاح ذلك البرنامج .

3-مجلس الوزراء : ويمثل الهيئة التنفيذية العليا في البلاد وفقا لما نصت عليه المادة (80) من الدستور والتي ورد فيها : (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية :اولا-تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة) ، ومن ثم تكون له سلطة الرقابة والاشراف على كل الوزارات والمؤسسات التابعة لها والجهات غير المرتبطة بوزارة ، فضلا عن سلطته في فرض العقوبات على الموظفين وفقا لما نصت عليه المادة (14/ثانيا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لعام 1991 المعدل والتي ورد فيها : (لرئيس مجلس الوزراء ...فرض احدى العقوبات التالية على الموظف التابع لوزارته او دائرته والمشمول باحكام هذا القانون أ- انقاص الراتب، ب- تزييل الدرجة، ج- الفصل ، د- العزل) ، ونصت المادة (12) من القانون نفسه على ان : (اذا ظهر للوزير من خلال التحقيق ان الموظف المشمول باحكام الفقرة اولا من هذه المادة قد ارتكب فعلا يستدعي عقوبة اشد مما خول به فعليه ان يعرض الامر على مجلس الوزراء متضمنا الاقتراح بفرض العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون) اي ان لمجلس الوزراء صلاحية فرض عقوبات انضباطية تصل الى الفصل او العزل .

4-الوزير : ويكون له في حدود وزارته سلطة الرقابة الادارية على جميع الموظفين اما بصورة مباشرة او من خلال الرؤساء الاداريون وذلك من خلال صلاحية اجراء التحقيق وفرض العقوبات الانضباطية وفقا لما نصت عليه المادتان (10، 11) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المشار اليه آنفا .

5-الرؤساء الاداريون : وهم رؤساء الدوائر المركزية او الفرعية التابعة للوزارة او الدوائر غير المرتبطة بوزارة ورؤساء التقسيمات الادارية فيها ويمارس هؤلاء الرقابة الادارية من خلال وسائل متعددة تتمثل بالتقارير الادارية ، والتفتيش ، والملاحظة ، والشكاوى او التظلمات او البلاغات⁽⁵¹⁾ .

الا ان اهم دور ينبغي على السلطة التنفيذية ممارسته لمعالجة حالات الفساد يتمثل بالشروع بتنفيذ وتفعيل القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد على جميع المستويات ، والتنسيق مع الاجهزة الرقابية والتفتيشية ومنحها الاستقلالية الكاملة التي تؤمن لها ممارسة دورها على اتم وجه ، والشروع بالتحقيق في فساد المسؤولين وفي ممارساتهم الخاطئة واجبارهم على المثول امام السلطة القضائية ، كما يتعين على السلطة التنفيذية اعطاء الحرية للصحافة وتمكينها من الوصول الى المعلومات واحترام

الحصانة الممنوحة للصحفيين بموجب قانون حقوق الصحفيين العراقيين رقم 21 لعام 2011⁽⁵²⁾ ، بغية تعزيز قيم النزاهة والشفافية ، فضلا عن توسيع الهامش الديمقراطي بتبني الديمقراطية والتوسع في تطبيقها مما يسهم في تمكين المجتمع في الدفاع عن مصالحه والتعبير عن آرائه بحرية ويؤدي الى حدوث تداول سلمي للسلطة ووجود مجتمع قوي وقادر على التغيير، ومن ثم لايتولى المناصب العليا في الدولة الا من لديه القدرة على مراعاة مصالح الشعب وتحقيق التنمية والرخاء له⁽⁵³⁾ .

ويرى الباحث ان تطبيق وتفعيل مشروع الحكومة الالكترونية⁽⁵⁴⁾ يسهم في مكافحة الفساد اذ يحقق تطبيق المشروع المذكور العديد من المزايا التي تسهم في الحد من الفساد الاداري والتقليل من آثاره السلبية على الفرد والمجتمع ، فالحكومة الالكترونية تعمل وبشكل كبير في التقليل من العلاقات الشخصية في انجاز الاعمال ، وبما ان الوساطة تعد من اكثر صور الفساد انتشارا فان تطبيق مشروع الحكومة الالكترونية يعد الوسيلة المناسبة للقضاء على هذه الظاهرة اذ يتم اختيار الموظفين بطريقة محايدة على اساس الخبرة والكفاءة في العمل دون الاخذ بالاعتبارات الشخصية ، كما ان المواطن يستطيع الحصول على الخدمة في اي وقت خلال 24 ساعة يوميا دون تدخل من جانب الموظفين وفي هذه الحالة لاجال لدفع الرشوة والعمولة المباشرة الى الموظفين والمسؤولين في الحكومة ، فضلا عن الشفافية في المعاملات دون التحيز بين المنتفعين بالخدمات العامة عن طريق اتباع اجراءات محددة منصوص عليها في نظام الادارة الالكترونية⁽⁵⁵⁾ .

ثانيا: تقييم دور السلطة التنفيذية في مكافحة الفساد : وبشأن تقييم دور السلطة التنفيذية يلاحظ الباحث ان هنالك بعض المآخذ التي تسجل على المشرع الدستوري العراقي والتي من شأنها اضعاف دور هذه السلطة في مكافحة الفساد ولعل اهمها :

1-عدم منح السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية الحق في حل المجلس النيابي (البرلمان)، وانما منح هذا الحق للمجلس نفسه اذ يستطيع حل نفسه بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه ، بناء على طلب من ثلث اعضاء المجلس او من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة رئيس الجمهورية .

2-لم يعط لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على مشروعات القوانين. اذ نصت المادة(73/ثالثا) من الدستور على ان : (يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها) .

ومن ثم تستطيع السلطة التشريعية ان تتجاوز حدود اختصاصاتها، مما يؤدي الى استئثار ظاهرة الفساد لعدم وجود رادع يحد من اساءة استعمالها للسلطة، كأن تشرع بوضع قوانين من شأنها حماية المفسدين لانطوائها على نصوص غامضة او ثغرات تشريعية ، ولطمأنة اعضائها بعدم وجود رادع امام ممارسة سلطاتهم وهو مايفسر لنا التأخر في تشرع العديد من القوانين التي تحد من

الفساد وفي مقدمتها مشروع قانون مكافحة الفساد ، ومشروع تعديل قانون العفو العام رقم 64 لعام 2016 بغية عدم شمول جرائم الفساد بالعفو العام ، ومشروع قانون حق الوصول الى المعلومات .

الا ان ماتقدم لاينفي ان هنالك محاولات جديرة بالاهتمام اتخذتها الحكومة العراقية وعلى رأسها الدكتور حيدر العبادي في اطار الجهود الرامية لمكافحة الفساد من خلال انشاء (المجلس الاعلى لمكافحة الفساد) الذي يشرف عليه رئيس الوزراء، وعضوية رئيس هيئة النزاهة، ورئيس ديوان الرقابة المالية ، وعدد من القضاة والمستشارين والمدققين، آملين ان يكون هذا المجلس البذرة الاولى لمكافحة الفساد في العراق .

المطلب الثالث: الصلاحيات الدستورية للسلطة القضائية

لاجهزة القضاء اهمية قصوى في مكافحة الفساد ، اذ لاجدوى من اجماع دولي على مكافحة الفساد يتم التعبير عنه في اتفاقيات ومواثيق دولية ، اوسن قوانين وطنية لمكافحة الفساد مالم تكفل كل دولة قضاء تتوفر لاجهزته كافة المقومات التي تضمن تطبيق تلك المواثيق وهذه القوانين ، ولعل اهم تلك المقومات كفالة استقلال القضاء عن سائر سلطات الدولة وحيده وموضوعيته بحيث لايجوز لاية سلطة التدخل في الاجراءات القضائية لدى التحقيق والمحاكمة في جرائم الفساد ايا كان موقع المتهم او منصبه⁽⁵⁶⁾ .

وتمارس السلطة القضائية في العراق دورا محوريا في مكافحة الفساد بما كفله لها الدستور من ضمانات متعددة ومنها نص المادة (19/اولا) والتي ورد فيها : (القضاء مستقل لاسلطان عليه لغير القانون) والمادة (87) التي نصت على ان : (السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها وتصدر احكامها وفقا للقانون) ، والمادة (88) التي ورد فيها : (القضاة مستقلون لاسلطان عليهم في قضاياهم لغير القانون ، ولايجوز لاية سلطة التدخل في القضاء او في شؤون العدالة) ، ونص المادة (97) التي ورد فيها : (القضاة غير قابلين للعزل الا في الحالات التي يحددها القانون ، كما يحدد القانون الاحكام الخاصة بهم وينظم مساءلتهم تأديبيا)

وسيتم تناول الدور الذي يمارسه القضاء في مكافحة الفساد من خلال تقسيم هذا المطلب على النحو الاتي :

اولا: انواع القضاء وصلاحياته في مكافحة الفساد : يمارس القضاء في العراق دورا مباشرا او غير مباشر في مكافحة الفساد وذلك بحسب الصلاحيات المقررة في الدستور والقانون لكل نوع من انواع القضاء ويشتمل القضاء العراقي على :

1-القضاء الدستوري : ويتمثل بـ (المحكمة الاتحادية العليا) ، التي انشأت بعد تغيير النظام السياسي في العراق وصدور قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الذي نص على انشاءها

بموجب المادة (44) منه ، وصدر بعد ذلك قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم 30 لعام 2005 ، ثم جاء بعد ذلك دستور جمهورية العراق النافذ لعام 2005 واكد على وجود هذه المحكمة بنصه في المادة (92/ثانيا) منه على ان : (تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الاسلامي وفقهاء القانون يحدد عددهم وتنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن باغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب) ، كما حدد اختصاصاتها في المادة (93) منه، ويعد هذا القضاء الحامي للشرعية الدستورية في الدولة القانونية من خلال رقابته على دستورية التشريعات ، ويقوم بدور (غير مباشر) في مكافحة الفساد عن طريق الدعاوى التي يرفعها اليه ذوي الشأن في الطعن بدستورية التشريعات بناء على عيب او اكثر من عيوب الدستورية ، نحو ابطال النصوص التشريعية التي تحصن الطعن بالالغاء في القرارات الادارية لمخالفة هذا التحصين لنص المادة (100) من الدستور والتي نصت على ان : (لايجوز تحصين اي عمل او قرار اداري من الطعن) وهو مايوفر المناخ المناسب لمكافحة الفساد التشريعي الذي ينعكس حتما على صور الفساد الاخرى⁽⁵⁷⁾.

2- القضاء العادي (المدني): يتحدد دور هذا القضاء في مكافحة الفساد بطريقة (غير مباشرة) ايضا من خلال النظر في دعاوى التعويض عن الضرر الذي سببه مرتكب جريمة الفساد، ودعاوى التضمين الخاصة بالموظفين، اذ تنظر المحاكم المدنية (البداءة) في الدعاوى المدنية ومنها دعاوى التعويض عن الضرر استنادا الى المادة (206) من القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 فاذا ماتسبب مرتكب جريمة الفساد الإداري في إحداث ضرر مادي أو معنوي للدولة يلزم بدفع التعويض للدولة أو للأطراف الأخرى التي لحقها الضرر، وتحكم المحكمة الجنائية بالتعويض اذا طلب المشتكي ذلك أو تحيل القضية الى المحاكم المدنية للنظر فيها، أو أن يقدم المشتكي دعواه مباشرة الى محكمة البداءة، ويجوز لأطراف الدعوى المدنية استئناف قرار محكمة البداءة أمام محكمة الإستئناف، و تميزه أمام محكمة التمييز وبذلك يكون للمحاكم المدنية دورا في مكافحة الفساد الإداري من خلال الحكم بالتعويض على مسبب الضرر⁽⁵⁸⁾ ، فضلا عن ان قانون التضمين رقم 12 لعام 2006 في المادة (4) منه على أن: (للمضمن المنصوص عليه في المادة 1/ من هذا القانون إقامة الدعوى لدى محاكم البداءة خلال (30) يوما من تأريخ التبليغ بقرار التضمين ويكون الحكم الذي تصدره المحكمة قابلا للطعن فيه خلال (30) ثلاثين يوما من تأريخ التبليغ به أمام محكمة الاستئناف بصفتها التمييزية ويكون القرار الصادر بنتيجة الطعن باتا وملزما).

3- القضاء الاداري : يمارس القضاء الاداري دورا لا يستهان به في مجال مكافحة الفساد بوصفه الحامي للحقوق والحريات الاساسية ، وذلك بصورة (غير مباشرة) من خلال دوره في الرقابة على مشروعية اعمال الادارة عن طريق الطعون التي يقدمها اصحاب الشأن بطلب الغاء القرارات الادارية النهائية عند انطوائها على عيب من عيوب المشروعية واهمها عيب الاساءة في استعمال السلطة او

الانحراف بها الذي يكشف عن مظاهر الفساد الاداري المستشري في مفاصل الجهاز الاداري للدولة نحو تخطي الشخص الاجدر والاكفأ في التعيين والترقية بالوظيفة ، او استعمال نزع الملكية لغير اغراض المنفعة العامة الى غير ذلك من اعمال الفساد الكثيرة .

4-القضاء الجنائي : ويشمل المحاكم الجنائية بمختلف انواعها ودرجاتها ويمارس هذا القضاء دورا اكثر فاعلية من خلال الملاحقة الجنائية (المباشرة) لمرتكبي جرائم الفساد ، والردع العام لغيرهم ممن تسول له نفسه ارتكاب تلك الجرائم، ويتطلب ذلك بطبيعة الحال ان تكون التشريعات الجنائية مشتملة على ما يؤتم جميع صور الفساد القديمة كالرشوة والحديثة كغسيل الاموال ، فضلا عن تشديد العقوبات الجنائية بالنسبة لمرتكبي الجرائم من الموظفين العموميين او تلك الواقعة على الاموال العامة⁽⁵⁹⁾ .

الا ان صعوبة كشف واثبات جرائم الفساد دفعت مجلس القضاء الاعلى العراقي الى استحداث محكمة تحقيق تختص بنظر قضايا هيئة النزاهة في رئاسة محكمة استئناف بغداد الرصافة الاتحادية وقضاة للتحقيق في قضايا الفساد فهو من الجرائم المعقدة والمركبة التي تفتح باب الشك حول ضلوع المتهم في الجرم ، والشك يعني الافلات من العقاب كونه يفسر في مصلحة المتهم⁽⁶⁰⁾ .

ثانيا: تقييم دور القضاء في مكافحة الفساد : بالرغم من النصوص الدستورية التي اكدت استقلال القضاء والتي سبقت الاشارة اليها ، الا ان هنالك العديد من الثغرات التي شابت تلك النصوص والتي من شأنها ان تفتح الباب على مصراعيه امام السلطتين التشريعية والتنفيذية للتدخل في عمل القضاء ، الامر الذي يضعف تلك الرقابة ويقلل من دورها في مكافحة الفساد اذ يؤخذ على المشرع العراقي اطلاقه يد السلطة التشريعية في تنظيم القضاء دون ان يضع قيودا او حدودا لسلطة المشرع العادي اذ نصت المادة (96) من الدستور على ان : (ينظم القانون تكوين المحاكم وانواعها ودرجاتها ..الخ) ، وهو ما قد يؤدي الى تعسف المشرع في استخدام سلطاته للنيل من استقلال القضاء ، فضلا عن نضه في البند ثانيا من المادة (91) على ان : (يمارس مجلس القضاء الاعلى الصلاحيات الاتية ثانيا: ترشيح رئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس هيئة الاشراف القضائي وعرضها على مجلس النواب للموافقة على تعيينهم) ، ومن ثم فإن منح مجلس النواب سلطة الموافقة النهائية على التعيين يؤدي بالنتيجة الى وضع السلطة القضائية تحت تأثير السلطة التشريعية الامر الذي يتنافى مع استقلالية القضاء هذا ما يتعلق بالسلطة التشريعية .

من المآخذ التي تسجل على المشرع العراقي جعله تعيين القضاة من اختصاص السلطة التنفيذية بنصه في المادة (36/اولا) من قانون التنظيم القضائي رقم 160 لعام 1979 المعدل⁽⁶¹⁾ على ان : (يشترط فيمن يعين قاضيا... متخرجا في المعهد القضائي) والمعهد القضائي مؤسسة ترتبط بوزارة العدل اي السلطة التنفيذية استنادا للمادة الاولى من قانون المعهد القضائي رقم 33 لعام 1976 المعدل⁽⁶²⁾ التي

ورد فيها (يؤسس في وزارة العدل معهد يسمى (المعهد القضائي) يرتبط بوزارة العدل ...) فضلا عما نصت عليه المادة (37/اولا) من قانون التنظيم القضائي من انه : (يحدد رئيس مجلس القضاء الاعلى المحكمة التي يباشر القاضي عمله فيها بعد صدور المرسوم الجمهوري بتعيينه قاضيا) ، الامر الذي يفهم منه ان القاضي لا يتم تعيينه مباشرة بعد تخرجه في المعهد القضائي ، وانما يكون هذا التعيين موقوفا على صدور مرسوم جمهوري من رئيس الجمهورية اي السلطة التنفيذية .

الخاتمة :

اما وقد أنهيت دراسة البحث الموسوم بـ (الصلاحيات الدستورية للسلطات العامة الاتحادية واثرها في الحد من الفساد الاداري (العراق نموذجا)) أثار الباحث ان يجمل اهم ما توصل اليه البحث من نتائج وتوصيات وفقا للاتي :

اولا: النتائج :

- 1- يعد الفساد ظاهرة متفشية في اغلب دول العالم فلا يكاد يخلو منها مجتمع من المجتمعات ، اذ تقف وراءها العديد من الاسباب وفي صدارتها الاسباب القانونية والسياسية .
- 2- ان مكافحة الفساد تتطلب تظافر الجهود الوطنية وتؤدي السلطات العامة الاتحادية متمثلة بالسلطات التشريعية ، والتنفيذية ، والقضائية دورا لا يستهان به في مجال مكافحة الفساد من خلال صلاحياتها الدستورية .
- 3- بالرغم من الصلاحيات الدستورية التي سطرت في دستور جمهورية العراق النافذ لعام 2005 لكل سلطة من السلطات الا ان هنالك العديد من الثغرات والعيوب التي شابت تلك النصوص والتي من شأنها ان تضعف دور تلك السلطات في مكافحة الفساد .
- 4- عدم وجود قوانين متخصصة في مكافحة الفساد وتأخر مجلس النواب في اقرار مشروع قانون مكافحة الفساد رغم مرور ما يقارب اكثر من احد عشر عاما على مصادقة مجلس النواب العراقي على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 بموجب القانون رقم 35 لعام 2007 .

ثانيا: التوصيات :

- 1- ادخال التعديل على النصوص الدستورية بما من شأنه تفعيل دور السلطات العامة في مكافحة الفساد وعلى رأسها منح رئيس الجمهورية الحق في حل مجلس النواب ، وسلطة الاعتراض التوقيفي على مشروعات القوانين التي يتم اقرارها من البرلمان .
- 2- تعديل نصوص الدستور بما من شأنه تبني آليات جديدة لمكافحة الفساد تنسجم مع نصوص اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 المصادق عليها من قبل الحكومة العراقية .

- 3- سن التشريعات التي تسهم في مكافحة الفساد وعلى رأسها مشروع قانون مكافحة الفساد ، ومشروع قانون حق الوصول الى المعلومات ، وادخال التعديل على القوانين الاخرى وفي مقدمتها تعديل قانون العفو العام من خلال عدم شمول جرائم الفساد بالعفو العام .
 - 4- تفعيل تطبيق مشروع الحكومة الالكترونية في مؤسسات الدولة لانطوائه على العديد من المزايا التي من شأنها الحد من الفساد والتقليل من آثاره السلبية على الفرد والمجتمع .
 - 5- منح رئيس الوزراء الصلاحية الحصرية في اقالة الوزراء دون تعليقها على موافقة مجلس النواب .
 - 6- تعزيز استقلالية القضاء وذلك بتعديل النصوص الدستورية والقانونية التي من شأنها ان تجعل هذه السلطة تابعة لاحدى السلطتين التشريعية او التنفيذية ، سيما وان الواقع العملي يؤكد لنا تسييس القضاء العراقي وان هنالك العديد من القرارات القضائية التي تثبت تدخل السلطة التنفيذية وتأثيرها على عمل القضاء .
- الهوامش :

-
- 1 محمد بن ابي بكر عبد القادر الرازي ، مختار الصحاح ، دار الرسالة ، الكويت ، 1983 ، ص 503 .
 - 2 ابو الحسن احمد بن فارس بن زكريا ، معجم مقاييس اللغة ، ج 2 ، 1999 ، ص 504 .
 - 3 محمود محمد معايرة ، الفساد الاداري وعلاجه في الشريعة الاسلامية (دراسة مقارنة مع القانون) ، ط 1 ، دار الثقافة ، عمان ، 2011 ، ص 72 .
 - 4 سورة القصص ، الآية 83 .
 - 5 سورة الروم ، الآية 41 .
 - 6 سورة المائدة ، الآية 33 .
 - 7 د. عاصم الاعرجي ، دراسات معاصرة في التطوير الاداري ، منظور تطبيقي ، دار النشر والتوزيع ، عمان ، 1995 ، ص 301 ، نقلا عن د. عصام عبد الفتاح مطر ، الفساد الاداري ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، 2011 ، ص 21 .
 - 8 احمد ابو دية ، الفساد اسبابه وطرق مكافحته ، ط 1 ، منشورات الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة ، امان ، رام الله ، 2004 ، ص 2 .
 - 9 زكي جبار كاظم الغزاوي ، دور قسم الرقابة والتدقيق الداخلي ومسؤوليته في الحد من ظاهرة الفساد الاداري في الدوائر الحكومية ، المعهد العربي للمحاسبين القانونيين ، 2008 ، ص 20 .
 - 10 د.محمد صادق اسماعيل ود.عبد العال الديربي ، جرائم الفساد بين آليات مكافحة الوطنية والدولية ، ط 1 ، المركز القومي للاصدارات القانونية ، القاهرة ، 2012 ، ص 11 و 12 .

- 11 المصدر نفسه ، ص 14 .
- 12 د. عصام عبد الفتاح ، مصدر سابق ، ص 17.
- 13 د. محمد صادق اسماعيل ود. عبد العال الديري ، مصدر سابق ، ص 14 .
- 14 د. صلاح الدين فهمي محمود ، الفساد الاداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية ، ط1 ، المركز العربي للدراسات الامنية والتدريب ، الرياض ، 1994 ، ص 47 .
- 15 صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي ، دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الاداري في العراق ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 2008 ، ص 131.
- 16 لمزيد من التفاصيل ينظر صباح عبد الكاظم شبيب ، مصدر سابق ، ص 131 وما بعدها ، و د. عصام عبد الفتاح مطر ، مصدر سابق ، ص 301.
- 17 لمزيد من التفاصيل ينظر د. عصام عبد الفتاح مطر ، مصدر سابق ، ص 340 وما بعدها .
- 18 د. صلاح الدين فهمي محمود ، مصدر سابق ، ص 45.
- 19 محمد غالي راهي ، الفساد المالي والاداري في العراق وسبل معالجته ، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم السياسية والقانونية ، العدد الثاني ، 2009 ، ص 201
- 20 د. عصام عبد الفتاح مطر ، مصدر سابق ، ص 309 .
- 21 صباح عبد الكاظم شبيب ، مصدر سابق ، ص 319 وما بعدها .
- 22 المصدر نفسه ، ص 131 .
- 23 د. صلاح الدين فهمي محمود ، مصدر سابق ، ص 46.
- 24 د. عصام عبد الفتاح ، مصدر سابق ، ص 394.
- 25 جعفر جبر محمود الحريشاوي ، مصدر سابق ، ص 134.
- 26 د. محمود محمد معابرة ، مصدر سابق ، ص 120 و 121.
- 27 احمد ابو ديه ، مصدر سابق ، ص 5 .
- 28 د. عباس حميد يحيى التميمي ، اطار مقترح للحد من الفساد المالي والاداري من قبل مؤسسات الرقابة المالية العليا ، بحث منشور في مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية ، العدد الحادي عشر ، 2013 ، ص 227 .
- 29 عقيلة هادي عيسى ، اثر الشفافية ومؤسسات المجتمع المدني في الحد من الفساد الاداري ، بحث منشور في المجلة السياسية والدولية ، العدد الخامس عشر ، 2010 ، ص 256 .
- 30 د. عمار طارق عبد العزيز ، الفساد الاداري وطرق معالجته ، بحث منشور في مجلة المستقبل العربي ، المركز العراقي للابحاث ، بلاسنة نشر ، ص 9 متاح على العنوان الالكتروني : <http://www.lawjo.net>
- 3131 عقيلة هادي عيسى ، مصدر سابق ، ص 255.

- 32 د.محمود محمد معابرة ، مصدر سابق ، ص122.
- 33 حسن عليوي القره غولي ، الشفافية والمساءلة وآليات مكافحة الفساد ، بحث صادر عن دائرة المفتش العام في وزارة التخطيط، 2006 ، ص 8.
- 34 نص دستور جمهورية العراق لعام 2005 في المادة (61) منه على ان : (اولاً: تشريع القوانين الاتحادية...)
- 35 صادق مجلس النواب العراقي على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 بالقانون رقم 35 لسنة 2007 المنشور في الوقائع العراقية بالعدد 4047 في 2007/8/3 ، وقد ورد في الفقرة الاولى من المادة (5) من الاتفاقية اعلاه : (تقوم كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الاساسية لنظامها القانوني بوضع وتنفيذ او ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد) .
- 36 د. حميد حنون خالد الساعدي ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، ط2، مكتبة نور العين للطباعة والنشر ، بغداد ، 2011 ، ص 106 .
- 37 د. مها بهجت يونس ، التنظيم الدستوري والقانوني لاسس واليات مكافحة الفساد في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005 ، ط1، بغداد ، 2015 ، ص 94 .
- 38 نص دستور جمهورية العراق لعام 2005 في المادة (61) منه على ان : (ثانياً : الرقابة على اداء السلطة التنفيذية) .
- 39 ينظر الفقرة اولاً من المادة (28) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم 31 لسنة 2011 المعدل المنشور في الوقائع العراقية بالعدد 4217 في 2011/11/14 .
- 40 المادتان (22 ، 24) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم 31 لسنة 2011 المعدل .
- 41 ينظر المادة (17) والفقرة خامساً من المادة (6) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم 31 لسنة 2011 المعدل .
- 42 منشور في الوقائع العراقية بالعدد 4217 في 2011/11/14 .
- 43 جيهان سيد احمد خليل ، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الاموال العامة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 2001 ، ص 15 .
- 44 اذ ورد فيها : (اولاً- تتولى كل لجنة من اللجان الدائمة دراسة مشروعات القوانين واقتراحات مشروعات القوانين المتعلقة باختصاصها وابداء الرأي فيها وغير ذلك من الموضوعات التي تحال اليها من هيئة الرئاسة والمتعلقة بالاختصاصات المبينة في هذا النظام)
- 45 ينظر المادتان (127 ، 128) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 2006 .
- 46 ينظر المادة (68) من النظام الداخلي نفسه .
- 47 المادة (77) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2006 .
- 48 المادة (78) من النظام الداخلي نفسه .
- 49 د. مها بهجت يونس ، مصدر سابق ، ص 64 وما بعدها .
- 50 منشور في الوقائع العراقية بالعدد 3356 في 1991/6/3 .

- 51 سالم نعمة رشيد ، الجهات المختصة بمكافحة الفساد ، بحث منشور في مجلة جامعة كربلاء العلمية ، المجلد الثالث عشر ، العدد الربع انساني ، 2015 ، ص 170
- 52 منشور في الوقائع العراقية بالعدد 4026 في 2011/8/29.
- 53 د. عصام عبد الفتاح مطر ، مصدر سابق ، ص 435 وما بعدها .
- 54 يراد بالحكومة الالكترونية (انجاز الدوائر الحكومية لاعمالها ومهامها سواء بين الجهات الحكومية او بينها وبين المتعاملين معها بطريقة معلوماتية تعتمد على استخدام الحاسوب في الوصول الى معلومات محددة يتطلبها الاجراء الرسمي المطلوب اتخاذه وفق ضمانات امنية معينة تحمي المستفيد والجهة صاحبة الخدمة) ، احمد كمال الدين عفيفي ، ووائل محمد يوسف ، المدنية العربية في ظل الحكومة الالكترونية (ندوة الحكومة الالكترونية الواقع والتحديات) ، مسقط - عمان 2003 ، ص 2 .
- 55 صهيب يوسف ابو عليان ، دور الحكومة الالكترونية في مكافحة الفساد الاداري ، مقال منشور في صحيفة دنيا الوطن الالكترونية في 2016 /6/9 متاح على العنوان الالكتروني : <http://www.pulpit.alwatanvoice.com> بتاريخ 2017/4/14 الساعة الرابعة مساءً .
- 56 سري محمود صيام ، دور اجهزة القضاء والتنفيذ في مكافحة الفساد ، بحث منشور ضمن بحوث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد ، المعقود في الرياض ، السعودية للمدة من 6-8 /10 /2003 ، ص 6 و 15 .
- 5757 د. مها بهجت يونس ، مصدر سابق ، ص 112 .
- 58 د. عصمت عبد الله الشيخ ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الاحكام الادارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2005 ، ص 120 وما بعدها .
- 59 د. خليفة سالم الجهمي ، دور القضاء في مكافحة الفساد ، ورقة عمل مقدمة ضمن برنامج الحملة الوطنية لمكافحة الفساد ، بنغازي ، 2012 /12/8 ، متاحة على العنوان الالكتروني : <http://www.khalifasalem.wordpress.com> بتاريخ 2017/4/14 الساعة الخامسة مساءً .
- 60 د. مها بهجت يونس ، مصدر سابق ، ص 111 .
- 61 منشور في الوقائع العراقية بالعدد 2746 في 1979/12/17 .
- 62 منشور في الوقائع العراقية بالعدد 2520 في 1976/3/29 .

المراجع

*القران الكريم

اولاً: المعاجم اللغوية :

- 1- ابو الحسن احمد بن فارس بن زكريا ، معجم مقاييس اللغة ، ج2، 1999.
- 2- محمد بن ابي بكر عبد القادر الرازي ، مختار الصحاح ، دار الرسالة ، الكويت ، 1983.

ثانياً : الكتب المؤلفة :

- 1- د.احمد ابو ديه ،الفساد اسبابه وطرق مكافحته ، ط1 ،منشورات الائتلاف من اجل النزاهة ، امان ، رام الله ،فلسطين ، 2004 .
- 2- زكي جبار كاظم الغزاوي ، دور قسم الرقابة والتدقيق ومسؤوليته في الحد من ظاهرة الفساد الاداري في الدوائر الحكومية ، المعهد العربي للمحاسبين القانونيين ، 2008 .
- 3- د.صلاح الدين فهيمي محمود ، الفساد الاداري كمعوق لعملية التنمية الاجتماعية والاقتصادية ، ط1 ، المركز العربي للدراسات الامنية والتدريب ، الرياض ، 1994 .
- 4- عصمت عبد الله الشيخ ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الاحكام الادارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2005 .
- 5- د.عصام عبد الفتاح مطر ، الفساد الاداري ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، 2011 .
- 6- د.كمال الدين عفيفي ووائل محمد يوسف ، المدنية العربية في ظل الحكومة الالكترونية ، ندوة الحكومة الالكترونية ، الواقع والتحديات ، مسقط ، عمان ، 2003 .
- 7- محمود محمد معابرة ، الفساد الاداري وعلاجه في الشريعة الاسلامية (دراسة مقارنة مع القانون) ، دار الثقافة ، عمان ، 2011 .
- 8- د.محمد صادق اسماعيل ود.عبد العال الديري ، جرائم الفساد بين آليات المكافحة الوطنية والدولية ، ط1 ، المركز القومي للاصدارات القانونية ، القاهرة ، 2012 .
- 9- د.بها بهجت بونس ، التنظيم الدستوري والقانوني لاسس واليات مكافحة الفساد في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005 ، ط1 ، بغداد ، 2015 .

ثالثاً : الرسائل والاطاريج الجامعية :

- 1- جيهان سيد احمد خليل ، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الاموال العامة ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 2001 .
- 2- صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي ، دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الاداري في العراق ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 2008 .

رابعاً: البحوث المنشورة :

- 1- حسن عليوي القره غولي ، الشفافية والمساءلة وآليات مكافحة الفساد ، دائرة المفتش العام ، وزارة التخطيط ، 2006 .
- 2- سرى محمد صيام ، دور اجهزة القضاء والتنفيذ في مكافحة الفساد ، بحث منشور ضمن بحوث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد ، الرياض ، السعودية ، 6-8/10/2003 .
- 3- سالم نعمة رشيد ، الجهات المختصة بمكافحة الفساد ، مجلة جامعة كربلاء العلمية ، المجلد 13 ، العدد الربع انساني ، 2015 .
- 4- عقيلة هادي عيسى ، اثر الشفافية ومؤسسات المجتمع المدني في الحد من الفساد الاداري ، المجلة السياسية والدولية ، ع15 ، 2010 .
- 5- عباس حميد يحيى التميمي ، اطار مقترح للحد من الفساد المالي والاداري من قبل مؤسسات الرقابة المالية العليا ، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية ، ع11 ، 2013 .
- 6- محمد غالي راهي ، الفساد المالي والاداري في العراق وسبل معالجته ، مجلة الكوفة للعلوم السياسية والقانونية ، ع2 ، 2009 .

رابعاً: الوثائق :

أ- الدساتير والقوانين :

- 1- دستور جمهورية العراق لعام 2005 .
- 2- قانون المعهد القضائي رقم 33 لعام 1976 المعدل .
- 3- قانون التنظيم القضائي رقم 160 لعام 1979 المعدل .
- 4- قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لعام 1979 المعدل .
- 5- قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم 106 لعام 1989 المعدل .
- 6- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لعام 1991 المعدل .
- 7- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2006 .
- 8- قانون المصادقة على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد رقم 35 لعام 2007 .
- 9- قانون حقوق الصحفيين رقم 21 لعام 2011 .
- 10- قانون هيئة النزاهة رقم 30 لعام 2011 .
- 11- قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم 31 لعام 2011 المعدل .

ب- مجموعة الوقائع العراقية :

- 1- الوقائع العراقية ، العدد 2520 في 1976/3/29 .
- 2- الوقائع العراقية ، العدد 2714 في 1979/6/11 .
- 3- الوقائع العراقية ، العدد 3285 في 1989/12/11 .
- 4- الوقائع العراقية ، العدد 3356 في 1991/6/3 .
- 5- الوقائع العراقية ، العدد 4047 في 2007/8/3 .
- 6- الوقائع العراقية ، العدد 4026 في 2011/8/29 .

خامساً: المواقع الالكترونية :

- 1- دخليفة سالم الجهمي ، دور القضاء في مكافحة الفساد ، ورقة عمل مقدمة ضمن برنامج الحملة الوطنية لمكافحة الفساد بنغازي في 2012/12/8
- 2- صهيب يوسف ابو عليان ، دور الحكومة الالكترونية في مكافحة الفساد ، مقال منشور في صحيفة دنيا الوطن الالكترونية : <http://www.khalifasalem.wordpress>
- 3- صحيفة دنيا الوطن الالكترونية : <http://www.alwatanvoice.com>