Al-rafidain of Law (ARL)
https://alaw.uomosul.edu.iq

The role of the federal integrity commission for countering administrative corruption in Iraq (a comparative study)

Majid Hamdi Omar[1]
General Directorate of Education in Nineveh Governorate
majdhmdy298@gmail.com

Article information
Article history
Received 9 September, 2024
Revised 5 Novemer, 2024
Accepted 18 November, 2024
Available Online 1 June, 2026

Keywords:
- Corruption
- Countering
- Administrative
- Integrity
- Commission

Correspondence:
Majid Hamdi Omar
majdhmdy298@gmail.com

Abstract

The present study aims at investigating the role of the Federal Integrity Commission for Countering administrative corruption in Iraq. Corruption can be defined as any behavior that violates the rules and regulations imposed by the state-system, or threatens the public interest, or any misuse of the public office to achieve private gains. Because of the increasing dangerous phenomena that threaten the stability and security of the public office and society in Iraq, the Integrity Commission has been established by the administrative decree (55) of 2004 . This commission is established to be an independent body responsible for implementing and applying anti-corruption laws and public service standards, suggesting and issuing draft laws and regulations and spread legal and cultural awareness to reduce its crimes. Thus, the study investigated the nature of administrative corruption, its features and forms on the one hand, and the role of The Federal Integrity Commission in combating administrative corruption in Iraq on the other hand. The researcher reached a set of results during the study. Most importantly, there is more than one form of administrative corruption, and those which are more common within state institutions are (bribery, defalcation, mediation and nepotism).

Doi: 10.33899/alaw.v26i95.63591
© Authors, 2026, College of Law, University of Mosul This is an open access article under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0).

دور هيئة النزاهة الاتحادية في مكافحة الفساد الإداري في العراق

-دراسة مقارنة-

ماجد حمدي عمر

المديرية العامة للتربية في محافظة نينوى

معلومات البحث

تاريخ البحث

الاستلام ٩ ايلول ٢٠٢٤

التعديلات ٥ تشرين الثاني ٢٠٢٤

القبول ١٨ تشرين الثاني ٢٠٢٤

النشر الإلكتروني ١ حزيران ٢٠٢٦

الكلمات المفتاحية

- الفساد
- مكافحة
- الاداري
- النزاهة
- الهيئة

المستخلص

تهدف هذه الدراسة إلى بيان (دور هيئة النزاهة الاتحادية في مكافحة الفساد الإداري في العراق)، فيعد فساداً كل سلوك انتهك أياً من القواعد والضوابط التي يفرضها النظام أو يهدد المصلحة العامة أو أي إساءة لاستخدام الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب خاصة، وفي ظل تزايد الظواهر الخطرة التي تهدد استقرار وأمن الوظيفة العامة والمجتمع في العراق، أنشئت مفوضية هيئة النزاهة بالأمر (٥٥) لسنة ٢٠٠٤، لتكن جهازاً مستقلاً ومسؤولاً عن تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة، واقتراح مشروعات القوانين والأنظمة، ونشر الوعي القانوني والثقافي للحد من جرائمه، لذا تحدثت الدراسة عن ماهية الفساد الإداري وخصائصه وصورة من جهة، وعن دور هيئة النزاهة الاتحادية في مكافحة الفساد الإداري في العراق من جهة اخرى.

وأخيراً توصل الباحث أثناء الدراسة إلى مجموعة من النتائج، أهمها، إن أكثر أنماط الفساد الإداري شيوعاً داخل مؤسسات الدولة (الرشوة، والاختلاس، والوساطة والمحسوبية).

المقدمة

نُبين موضوع دراستنا في الفقرات الاتية:-

أولاً:- مدخل تعريفي بموضوع الدراسة.

لاشك أن الفساد ظاهرة عالمية خطيرة تنبذها جميع الأديان السماوية والأعراف السليمة والمجتمعات الانسانية منذ العصور السابقة وحتى يومنا، ولها تأثير سلباً على نهضة الأمم وتقدم الشعوب ونمو المجتمعات، كقوله تعالى في محكم كتابه الكريم {وَيَسْعَوْنَ فِي الأَرْضِ فَسَادًا وَاللَّهُ لاَ يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ}[1].

ويُعد الفساد الإداري من أخطر أنواع الفساد على الإطلاق، وذلك لكونه يصيب الجهاز الإداري في الدولة بالشلل التام ويجعله غير قادر على النهوض بالمهام المنوطة به.

وإن دراسة الفساد الإداري تقتضي بيان ماهية الفساد الإداري، وذلك من حيث المفهوم، والخصائص، والصور، بعد أن أصبحت ظاهرة الفساد عملية تشكل خطورة بالغة على دول العالم كلها، ومنها العراق.

والعراق من الدولة التي ابتلت بظاهرة الفساد الإداري، فبعد تغيير النظام السياسي بعد ٢٠٠٣ ، استشرى الفساد، ووجد له في البداية مكاناً خفياً خصوصاً بعد سيادة الاضطرابات الداخلية، وللحد من الفساد ومكافحته والسيطرة عليه، برزت الحاجة إلى أنشاء أجهزة متخصصة لها قوانينها.

وقد خطى مجلس الحكم العراقي آنذاك (المنحل) في عام ٢٠٠٤ خطوة صحيحة في مجال مكافحة الفساد، إلى استحداث مفوضية النزاهة العامة بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤، وعدها جهازاً مستقلاً ومسؤولاً عن تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة.

وتعد هيأة النزاهة من التشكيلات الحديثة، والتي نص عليها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وعدّها إحدى الهيئات الدستورية المستقلة في المادة (١٠٢) منه بأن:-

---

(١) سورة المائدة، الآية / ٦٤.

(تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيأة النزاهة، هيئات مستقلة وتخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم أعمالها بقانون).

وفي ضوء ذلك صدر قانون رقم (٣٠) لسنة٢٠١١ لهيئة النزاهة تطبيقاً للمادة (١٠٢) من الدستور، وقد عرفت المادة الثانية من قانون هيئة النزاهة بأنه:– (هيئة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، ولها شخصية معنوية واستقلال مادي وإداري، ويمثلها رئيسها أو من يخوله)، مهمته، التحقيق في قضايا الفساد طبقاً لأحكام القانون، بواسطة محققين، ومتابعة قضايا الفساد التي لا يقوم محققو الهيئة بالتحقيق فيها، وكذلك تنمية ثقافية في القطاعين العام والخاص، وإعداد مشروعات قوانين فيما يساهم في منع الفساد، وتعزيز ثقة الشعب العراقي بالحكومة عبر إلزام المسؤولين فيها بالكشف عن ذممهم المالية، وإصدار تنظيمات سلوك تتضمن قواعد ومعايير السلوك الاخلاقي، لضمان الأداء الصحيح والمشرف والسلم لواجبات الوظيفة العامة.

ثانياً: أهداف الدراسة.

تتبلور أهداف الدراسة في تسليط الضوء على معرفة الفساد الإداري، من حيث مفهومه وخصائصه وصورة، وكذلك التعرف على كيفية مكافحته من خلال دور هيئة النزاهة، بعدّها جهاز مستقل مسؤول عن تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد، من خلال معرفة كيفية إنشائها، والتنظيم القانوني لها في الإطار الدستوري والتشريعي، ومعرفة الاختصاصات الممنوحة لها في مكافحة الفساد.

ثالثاً: مشكلة الدراسة.

تتجسد مشكلة هذه الدراسة في بيان الفساد الإداري الذي يعد من أخطر المشكلات التي تواجه الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، وكذلك تعالج مشكلة في غاية الأهمية تتمثل بمعرفة دور هيئة النزاهة في العراق في مكافحة الفساد.

رابعاً: منهجية الدراسة .

سنعتمد في هذا الدراسة المنهج التحليلي للنصوص ذات الصلة بالفساد الإداري واليات مكافحتها.

خامساً: هيكلية الدراسة.

لغرض الإحاطة بمفردات الدراسة سيتم تقسيمة على مبحثين رئيسية، إذ سنتطرق في المبحث الأول ماهية الفساد الإداري بعد تقسيمه على ثلاثة مطالب، نتناول في المطلب الأول مفهوم الفساد الإداري، وفي المطلب الثاني خصائص الفساد الإداري، وأما في المطلب الثالث صور الفساد الإداري، وإما في المبحث الثاني يتركز بحثنا في دور هيئة النزاهة في مكافحة الفساد الإداري، وسيتم تقسيمة على مطلبين، نتناول في المطلب الأول التنظيم القانوني لهيئة النزاهة، وأما في المطلب الثاني اختصاصات هيئة النزاهة .

المبحث الأول

ماهية الفساد الإداري

للوصول إلى معرفة دور هيئة النزاهة لمكافحة ظاهرة الفساد الإداري، تجب دراسة مفهوم وخصائص وصورة الفساد الإداري، حتى يمكن لهيئة النزاهة من مكافحته، لذا سوف نقسم هذا المبحث إلى المطالب الآتية:

المطلب الأول : مفهوم الفساد الإداري.

المطلب الثاني: خصائص الفساد الإداري.

المطلب الثالث: صور الفساد الإداري.

المطلب الأول

مفهوم الفساد الإداري

قبل الخوض في بيان خصائص وصور الفساد الإداري لا بد لنا من تحديد تعريف الفساد الإداري لغةً واصطلاحاً، ولأجل الوقوف على حقيقة مفهوم الفساد الإداري، قسمنا هذا المطلب على الفرعين الآتيين:-

الفرع الأول

تعريف الفساد الإداري لغة

الفساد نقيض الإصلاح، قال تعالى (وَكَانَ فِي الْمَدِينَةِ تِسْعَةُ رَهْطٍ يُفْسِدُونَ فِي الْأَرْضِ وَلَا يُصْلِحُونَ)،[١] وقوله تعالى (ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُم بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ).[٢]

ويعني الفساد في اللغة عند ابن منظور في لسان العرب (ويقال قوم فسدى، وأفسده هو، وأستفسد فلان إلى فلان، وأستفسد السلطان قائده أذا أساء إليه حتى استعصى عليه، والمفسدة خلاف المصلحة، والاستفساد خلاف الاستصلاح، وقالوا هذا الأمر مفسدةُ لكذا أي فيه فساد)،[٣]

ويقال: أفسد فلان المالَ يفسُدُه إفساداً وفساداً، ويقال فاسد الرجل رهطه: أساء إليهم ففسدوا عليه، وتفاسد القوم: تدابروا وتقطعوا الأرحام، وفسّده مبالغة في فَسَده، والمفسدة الضرر، واستفسد الشيء عمل على أن يكون فاسداً.[٤]

وعليه نرى أن لفظ الفساد في اللغة يأتي بمعنى الطغيان كقوله تعالى:{لِلَّذِينَ لاَ يُرِيدُونَ عُلُوًّا فِي الأَرْضِ وَلاَ فَسَادًا وَالْعَاقِبَةُ لِلْمُتَّقِينَ}[٥]، أو يأتي كذلك بمعنى العصيان لأوامر الله عز وجل كقوله تعالى:{إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الأَرْضِ فَسَادًا أَنْ يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُمْ مِنْ خِلاَفٍ أَوْ يُنْفَوْا مِنَ الأَرْضِ ذَلِكَ لَهُمْ خِزْيٌ فِي الدُّنْيَا وَلَهُمْ فِي الآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ}[٦]

---

(١) سورة النمل، الآية / ٤٨.

(٢) سورة الروم، الآية/ ٤١.

(٣) ابن منظور، لسان العرب، المجلد العاشر(دار إحياء التراث العربي للطباعة والنشر والتوزيع | بدون سنة نشر) ص ٢٦٠ وما بعدها.

(٤) المعجم الوسيط، تأليف مجموعة من اللغويين، ج٢، ط٢(دار الفكر| بدون سنة نشر)، ص٦٨٨.

(٥) سورة القصص : آية ٨٣ .

(٦) سورة المائدة : آية ٣٣

الفرع الثاني

تعريف الفساد الإداري اصطلاحاً

لا شك أن وضع تعريف جامع مانع للفساد الإداري أمر ليس في الإمكان تحقيقه بسهولة ويسر، ذلك لاختلاف الزاوية التي ينظر منها إلى تلك الظاهرة، فهناك من يضع تعريفاً له من منظور اجتماعي، والاخر من منظور قانوني، والأخرى من منظور المنظمات الدولية، والهيئات الدولية، فضلاً عن اختلاف القوانين الوضعية في وضع تعريفاً له.

عرف الفساد الإداري من المنظور الاجتماعي بأنه:(انتهاك لقواعد السلوك الاجتماعي فيما يتعلق بالمصلحة العامة)،[١] أو بأنه:(خلل في النظام القيمي للفرد، والمجتمع الذي إلى اتخاذ سلوكيات منحرفة عن النظام السلوكي)،[٢] وفي هذا الإطار عرف الفساد بأنه:(أي فعل خارج عن القانون ومنافٍ للأخلاق بهدف تحقيق المنفعة الشخصية على حساب المنفعة العامة).[٣]

وفي إطار تحديد الفساد الإداري من المنظور القانوني، عرف الفساد الإداري بأنه:(الانحراف عن الالتزام بالواجبات القانونية الملقاة على عاتق الموظف العام واستغلالها للمصلحة الشخصية بدلاً من المصلحة العامة)،[٤] وعرفه البعض الأخر بأنه (نية استعمال الوظيفة العامة بجميع ما يترتب عليها من هيبة ونفوذ، وسلطة لتحقيق منافع شخصية،

(١) د. سالم محمد عبود، ظاهرة الفساد الإداري والمالي، دراسة في إشكالية الإصلاح الإداري والتنمية (دار الدكتور للعلوم، بغداد | ٢٠٠٨) ، ص٨٢ .

(٢) مدرس علي سكر عبود، تحليل صور وأسباب الفساد المالي والإداري، دراسة استطلاعية لعينة مختارة في محافظة الديوانية (مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد١٢، العدد١، السنة |٢٠١٠)، ص ١٢٠.

(٣) احمد الأصفر، الضوابط الأخلاقية والفساد الإداري في المؤسسات العامة (المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية ، المجلد١٦، العدد٣٢، السنة | ٢٠٠١) ص٣٢٩ .

(٤) د. سالم محمد عبود : المصدر السابق ، ص١٥ .

مالية، أو غير مالية، وبشكل مناف للقوانين، والتعليمات الرسمية)،[١] أو بأنه (سلوك مخالف للمعايير القانونية والأخلاقية ضد الصالح العام، يصدر عن شخص أو هيئة عامة كانت أو خاصة)،[٢] لذلك نرى اختلف فقهاء القانون في وضع تعريف موحد للفساد، أولاً بسبب عدم اتفاق الباحثين على نوع السلوك، وثانياً لاختلاف الثقافة من بلد إلى اخر.[٣]

وأما في إطار تحديد تعريف الفساد الإداري من منظور المنظمات الدولية، والهيئات الدولية، لم تتطرق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة لعام ٢٠٠٠ في المادتين (٨ و٩) إلى وضع تعرف لمصطلح الفساد، ولكنها أشارت بالمواجهة إلى الحالات التي تحصل فيها جريمة الرشوة أو غيرها، وكذلك فعلت مثيلتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣،[٤]

إذ لم تعطِ تعريفاً محدداً للفساد، وإنما اكتفت بذكر الحالات التي تُعَدُّ جرائم فساد ومن ثم القيام بتجريم هذه الحالات ومنها الجرائم المخلة بسير العدالة والجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة كالرشوة والاختلاس وتجاوز حدود الوظيفة وغسيل الأموال وغيرها،[٥] وذلك من خلال ما جاء في تقرير السكرتير العام للأمم المتحدة بشأن ذلك ما يأتي:– (إذا كان تعريف الفساد قد استحوذ على مدار السنين على اهتمام المحافل الأكاديمية والدولية، فإن السؤال الذي أصبحت الإجابة عنه أكثر إلحاحاً هو معرفة ماهية الوصفة العملية وما هي

---

(١) كينيث كيرنغهان، اخلاقيات الخدمة العامة، ترجمة محمد قاسم، (مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة،، السنة | ١٩٨٣)ص٥٤ .

(٢) د. محمود محمد معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشرية الإسلامية، دراسة مقارنة بالقانون الإداري (دار الثقافة | ٢٠١١) ص ٧٤ .

(٣) أمين السيد احمد لطفي، تفعيل اليات مراجعة الفساد في محاربة الاحتيال والفساد(الدار الجامعة، الاسكندرية | ٢٠٠٩) ص ٢٨ .

(٤) صادقت جمهورية العراق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب القانون رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٧ ،المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٤٧) في (٣٠ /٨/ ٢٠٠٧) .

(٥) ينظر: الفصل الثالث (التجريم وإنفاذ القانون) من الاتفاقية المواد (١٥ _ ٢٥).

الاستراتيجية النموذجية التي يجب ان تتبناها الحكومات على المستويين الوطني والدولي، وهو ما قد يستلزم تحديد نطاق المقصود بالفساد، سواء وقع الاختيار على تضييق أو توسعة هذا النطاق).[١]

وفي السياق ذاته عرفت منظمة الشفافية الدولية الفساد بأنه:(إساءة استعمال السلطة الموكلة لتحقيق مكاسب شخصية)،[٢] أما صندوق النقد الدولي فيعرف الفساد بأنه:(علاقة الأيدي الطويلة الممتدة التي تهدف لاستنتاج الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد أو لمجموعة ذات علاقة بالآخرين).[٣]

أما بالنسبة لتعريف الفساد الإداري في القوانين الوضعية، نرى أنه ليس من مهمة المشرع أن يضع التعريفات المحددة للمصطلحات القانونية،[٤] أذ إن ذلك من مهام الفقه والقضاء، وقد ذهب بهذا الاتجاه المشرع العراقي، أذ لم يتطرق إلى وضع تعريف لمصطلح الفساد، ولكنه قصرى الجهد على إيراد صور الفساد بالمواجهة الجنائية، ففي قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل حدد صور جرائم الفساد ولم يضع تعريفاً محدداً لجرائم الفساد حيث جرم جميع الأفعال التي يقوم بها الموظف العام من رشوة، واختلاس، وتجاوز حدود الوظيفة، وكذلك قانون هيئة النزاهة في العراق رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ في المادة الثانية بين صور الفساد بأنه:-(دعوى جزائية يجري التحقيق فيها بشأن جريمة من الجرائم التالية المنصوص عليها في قانون العقوبات الرشوة، والاختلاس، وتجاوز

(١) مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، المنعقد في القاهرة، للفترة من ٢٩ نيسان، إلى ٨ مايس | ١٩٩٥، منشور على الإنترنيت على الموقع الإلكتروني: www.unconferences.cair. تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٨/١٣.

(٢) منظمة الشفافية الدولية، التقرير السنوي حول الرشوة، تقرير، ٢٠٠٧ص١٤ .

(٣) علاء حميد، رؤية في الفساد (بحث منشور في مجلة النبأ، مجلة شهرية ثقافية عامة تصدر عن مؤسسة النبأ للثقافة والإعلام، العدد ٨٠، بغداد، السنة | ٢٠٠٦) ص٣٦ .

(٤) داود خير الله، الفساد كظاهرة عالمية واليات ضبطها(مجلة المستقبل العربي، بيروت، العدد ٣٠٩ تشرين الثاني |٢٠٠٤) ص ٦٧ .

الموظفين حدود وظائفهم ....)،[١] وكذلك المشرع المصري كما فعل نظيره العراقي لم يضع تعريفاً لمصطلح الفساد، في النصوص القانونية، وإنما ترك أمر ذلك للفقه، ورغم ذلك وضع حزم من القوانين التي تنظم أعمال الجهات والأجهزة العامة في مجال منع ومكافحة الفساد،[٢] وعلى عكس ذلك عرف المشرع اللبناني الفساد الإداري بأنه (.... استغلال الموظف للسلطة أو الوظيفة أو العمل، بهدف تحقيق مكاسب أو منافع غير متوجبة قانوناً...).[٣]

وخلاصة القول يتبين لنا عدم التوصل إلى تعريف عام ومحدد للفساد الإداري، ويمكن أن نعرف الفساد الإداري بأنه: (كل سلوك غير قانوني يصدر من جانب الموظف أو المكلف بخدمة عامة يمس بنزاهة الوظيفة العامة ويلحق الضرر بالمصلحة العامة) .

المطلب الثاني

خصائص الفساد الإداري

نجد عبر تحليل التعريفات السابقة للفساد الإداري أن هناك خصائص لا بد من توافرها في أي تعريف بغية اعتماده، وذلك عن طريق تقسيمه على النحو الآتي :–

الفرع الأول:– الفساد الإداري سلوك منحرف.

الفرع الثاني:– الفساد الإداري ظاهرة اجتماعية سلبية.

الفرع الثالث:– الفساد الإداري إساءة استعمال الموظف العام للوظيفة العامة.

الفرع الرابع:– تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة.

(١) ينظر: المادة (الثانية) من قانون هيئة النزاهة العراقي رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ .

(٢) ينظر: قانون العقوبات المصري رقم (٥٨) لسن ١٩٣٧، وقانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

(٣) ينظر: المادة (١/أ) من قانون حماية كاشفي الفساد اللبناني رقم (٨٣) لسنة ٢٠١٨.

الفرع الأول

الفساد الإداري سلوك منحرف

الفساد سلوك عمدي منحرف في أغلب صورة فالخطأ غير مفترض، وقد أكد القرآن الكريم ذلك في قوله تعالى (وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَاللّهُ لاَ يُحِبُّ الفَسَادَ)، [١] وقوله تعالى (وَيَسْعَوْنَ فِي الأَرْضِ فَسَاداً وَاللّهُ لاَ يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ)، [٢] مما يدل على أن الفساد هو سعي وبذلك يكون فعلاً عمدياً وليس خطأً غير عمدياً، فالشخص الفاسد يتصرف بكامل أرادته وبكامل قواه العقلية، وهذا يعني أنه لو أكره على القيام بأي فعل فلا يسمى فعله فساداً.

لذلك فان السلوك المنحرف من الوجهة القانونية هو انتهاك للقوانين والأنظمة والقيم الاجتماعية التي تحكم علاقة الإفراد ببعضهم أو علاقتهم بالدولة أو بالمجتمع، وان جميع أنواع الانحراف تواجه بالرفض من قبل المجتمع، وان شدة الرفض متفاوتة تبدأ بأبسطها وتنتهي بأشدها حسب أشكال وصور الانحراف.[٣]

وقد عالجه المشرع العراقي الأفعال أو السلوكيات التي تخرق أو تنتهك المعايير القانونية المختلفة في الوظيفة العامة والتي تصدر عن الموظف أو المكلف بخدمة عامة داخل مؤسسات الدولة أو خارجها ويمكن تحديد أهم وأبرز تلك الأشكال والمظاهر في الاتي:-

١- الانحراف التنظيمي.

يقصد بها تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف أو المكلف بخدمة عامة في أثناء تأديته لمهام وظيفته والتي تتعلق بصفة أساسية بالعمل، ومن أهمها على سبيل المثال لا الحصر، ما أشاره عليه قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١

(١) سورة البقرة، الآية / ٢٠٥.

(٢) سورة المائدة، الآية / ٦٤.

(٣) د. احمد محمد عبد الهادي، الانحراف الإداري في الدول النامية (مركز الإسكندرية للكتاب، الاسكندرية | ١٩٩٧) ص٩ وما بعدها.

المعدل بموجب المادة(٤)الفقرة(ثانياً)منه (التقيد بمواعيد العمل وعدم التغيب عنه إلا بإذن وتخصص جميع وقت الدوام الرسمي للعمل).[١]

٢– الانحراف الاخلاقي والسلوكي.

ويقصد بها سلوك منحرف مخالف للقوانين ومعايير السلوك الأخلاقي التي تصدر عن الموظف أو المكلف بخدمة عامة وعندها تمثل انتهاكا للواجب الوظيفي وانحرافاً عن المعايير الأخلاقية في التعامل الإداري، وهو ما نصت عليه المادة (٤/ ثامناً) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل على أن(المحافظة على كرامة الوظيفة العامة والابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بالاحترام اللازم لها سواء أكان ذلك أثناء أدائه وظيفته أو انتهاء خدمته بأي وجه كان).[٢]

٣– الانحرافات المالية.

يشير الفساد المالي إلى جميع الأفعال التي يرتكبها الموظفون العموميون أو المكلفون بخدمة عامة من(رشوة، واختلاس، وتجاوز حدود الوظيفة،....)،[٣] وكذلك من صور الفساد المالي الإهمال والتقصير في المحافظة على أموال الدولة التي في حوزته أو تحت تصرفه واستخدامها بصورة غير رشيدة.[٤]

الفرع الثاني

الفساد الإداري ظاهرة اجتماعية سلبية

إن الضرر الاجتماعي الذي يسببه الفساد الإداري لا يقل خطورة عن الضرر الاقتصادي، فهو يؤدي إلى انهيار شديد في البيئة الاجتماعية، والثقافية، فعندما يتقبل أفراد المجتمع الفساد كأسلوب في العمل، وطريقة للحصول على مزايا في المجتمع، يبدأ النسيج

(١) ينظر: المادة(٤) الفقرة(ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١المعدل.

(٢) ينظر: المادة(٤)الفقرة(ثامناً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة١٩٩١المعدل.

(٣) ينظر: المادة (الثانية) من قانون هيئة النزاهة العراقي رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ .

(٤) ينظر: المادة (٤/ سادسا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

الأخلاقي للمجتمع في الانهيار، فضلاً عما يحدثه الفساد من تحولات سريعة، وفجائية في التركيبة الاجتماعية، وتكريس للتفاوت الاجتماعي، وإشاعة لروح اليأس بين أبناء المجتمع،[١] فالوظيفة العامة بأنها:- (تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة الموطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة).[٢]

الفرع الثالث

الفساد الإداري إساءة استعمال الموظف العام للوظيفة العامة

قد يترك للموظف أو المكلف بخدمة عامة قدر من الحرية في ممارسة سلطاته، ليقرر باختياره ما يراه محققا للصالح العام، ويسمى ذلك بالسلطة التقديرية، فإذا انحرف الموظف في ممارسة هذه السلطة عن غاية المصلحة العامة، وقام بالعمل تحقيقاً لباعث أخر كان تصرفه مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة، لذلك يُعد الانحراف في استعمال السلطة أحد أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، التي ورد ذكرها في المادة (٧/ خامساً/ ٢) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ المعدل،[٣] ومن ذلك ما قضى به مجلس الانضباط العام بإلغاء القرار الصادر بالاستغناء عن خدمات الموظف وإعادته إلى الوظيفة، وذلك لن روح العداء والانتقام كانت واضحة لدى الجهة مصدرة القرار.[٤]

---

(١) د. محمد سامر دغمش، استراتيجيات مواجهة الفساد المالي والإداري والمواجهة الجنائية والاثار المترتبة على الفساد المالي، دراسة مقارنة، ط١(مركز الدراسات العربي | ٢٠١٨) ص١١١ وما بعدها.

(٢) ينظر: المادة (٣) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١المعدل.

(٣) ينظر:المادة (٧/ خامساً/٢) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم(١٧) لسنة ٢٠١٣ المعدل .

(٤) قرار مجلس الانضباط العام، رقم القرار ٩٦/ ١٩٦٤، ١٩٦٤/٤/١٦، السنة الرابعة، ١٩٦٥، العددان الأول والثاني، مجلة ديوان التدوين القانوني، ص ١٩٦ .

الفرع الرابع

تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة

تشير جميع التعريفات إلى أن هدف الفساد الإداري هو تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة، والمصلحة العامة عبارة مرنة، لكنها وبغض النظر عن وجهات النظر المختلفة تمثل المصلحة العليا والمشتركة لمجتمع معين في وقت معين وفي ظل نظام سياسي معين، وإن تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة يعني الإضرار بها، فالموظف يجب أن يعمل للمصلحة العامة دون الغاء مصلحته الخاصة ودون تغليبها على المصلحة العامة، فالوظائف العامة تكليف للقائمين بها هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها وهو ما تنص عليه الدساتير والقوانين في معظم دول العالم.(١)

المطلب الثالث

صور الفساد الإداري

للفساد الإداري صور متعددة، قسم منها يحكمها القانون الإداري، والقسم الآخر يحكمها القانون الجنائي ومن ابرزها، الرشوة والاختلاس وتجاوز الموظفين حدود وظائفهم، والتي سنتطرق عليها في المبحث الثاني.

وتعدّ المخالفات الانضباطية من صور الفساد الإداري التي يحكمها القانون الإداري، واكتفى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل بتحديد

(١) ينظر:- المادة(٣) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم / ١٤ لسنة ١٩٩١ التي نصت على أن:(الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة)، والمادة(٣٠) من دستور ١٩٧٠ المؤقت الملغى التي نصت على (أ. الوظيفة العامة أمانة مقدسة وخدمة اجتماعية قوامها الالتزام المخلص الواعي بمصالح الجماهير وحقوقها وحرياتها وفقاً لأحكام الدستور والقانون).ومن الملفت للنظر أن دستور ٢٠٠٥ لم ينص على تعريف الوظيفة العامة.

واجبات الموظف العام، والمحظورات عليه والتي أوردها على سبيل المثال لا الحصر،[١] على أنه إذا خالف الموظف واجبات أو قام بعمل من الأعمال المحظورة فأنه يتعرض للمساءلة ويعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون،[٢] ومن أبرز هذه الصور التي يحكمها القانون الإداري على النحو الآتي:

الفرع الأول

استغلال المنصب والتسيب الوظيفي

اجتهد قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل في محاولة رسم معالم دقيقة للوظيفة العامة وعلاقتها بالموظف العام من خلال ما تضمنت المادتان (٣) و(٤).[٣]

ففي استغلال المنصب العام يلجأ الموظف العام إلى استغلال منصبه لتحقيق مكاسب مادية أو شخصية سواء كان هذا الاستغلال بالامتناع عن القيام بعمل فرضه عليه القانون، أو القيام بعمل فرضه عليه القانون لتحقيق مصالح معينة.[٤]

وأما التسيب الوظيفي: سلوك منحرف للموظف العام في أداء واجبات وظيفته المنوطة به والمنصوص عليها في القوانين والأنظمة والتعليمات التي تنظم الوظيفة العامة، ومن مظاهر التسيب الوظيفي، عدم التقيد بمواعيد العمل والتغيب بدون إذن، وعدم الشعور بالمسؤولية في أداء أعمال وظيفته، وعدم احترام الموطنين وتسهيل إنجاز معاملاتهم، وفقدان احترام المرؤوس للرئيس المباشر، وعدم المحافظة على سرية المعلومات والوثائق

(١) ينظر: المادتان (٤) و (٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١المعدل.

(٢) ينظر: المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١المعدل.

(٣) ينظر : المادتان (٣) و (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١المعدل.

(٤) د. احمد محمود نهار أبو سويلم، مكافحة الفساد، ط١ (دار الفكر، عمان | ٢٠١٠) ص١٣.

التي يطلع عليها بحكم وظيفته ويترتب على مخالفة ذلك عقوبة جزائية أو انضباطية حسب الأحوال.[١]

الفرع الثاني

الواسطة والمحسوبية

استخدمت القوانين تعابير مختلفة للدلالة على مصطلح (الواسطة)، نجد أن هناك توافقاً في التعابير التي استخدمها كل من المشرع العراقي والمصري، فقد استخدم المشرع العراقي في المادة (٣٣٠) من قانون العقوبات تعابير (الرجاء أو التوصية أو الواسطة)،[٢] وكذلك المشرع المصري في المادة (١٠٥) مكرر من قانون العقوبات مستخدم تعابير(الرجاء أو التوصية أو الوساطة)، [٣] في حين نجد المشرع الأردني استخدم تعبير (الواسطة والمحسوبية)، وفي هذا الصدد لم يسرف المشرع العراقي والمصري في إيراد تعريف

(١) ينظر: قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل فنص في الفصل الثاني تحت عنوان واجبات الموظف في المادة (٤/ سابعاً) منه على أن واجبات الموظف العام كتمان المعلومات والوثائق التي يطلع عليها بحكم وظيفته أو إثنائها إذا كانت سرية بطبيعتها أو يخشى من إفشائها إلحاق الضرر بالدولة أو الأشخاص أو صدرت إليه أوامر من رؤسائه بكتمانها ويبقى هذا الواجب قائماً حتى بعد انتهاء خدمته ولا يجوز له أن يحتفظ بوثائق رسمية بعد إحالته على التقاعد أو انتهاء خدمته بأي وجه كان . وأشارت قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام ومنتسبي القطاع المختلط رقم (٢) لسنة ٢٠٠٦ الصادرة من هيئة النزاهة في الفقرة (٨) منها: الحفاظ على سرية المعلومات والوثائق الرسمية التي بحوزته أو التي يطلع عليها بحكم وظيفته وعدم استخدامها خلافاً للقانون.

(٢) ينظر: المادة (٣٣٠) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل والتي تضمنت بأنه (يعاقب بالحبس كل موظف أو مكلف بخدمة عامة امتنع بغير حق عن أداء عمل من أعمال وظيفته أو بواجب من واجباتها نتيجة لرجاء أو توصية أو وساطة أو لأي سبب أخر غير مشروع) .

(٣) ينظر: المادة (١٠٥) من قانون العقوبات المصري رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧ المعدل والتي تضمنت بأنه (كل موظف عمومي قام بعمل من أعمال وظيفته أو امتنع عن عمل من أعمال وظيفته أو اخل بواجباتها نتيجة لرجاء أو توصية أو وساطة .....) .

لمصطلح (الواسطة) وترك الأمر للفقه، فقد ذهب جانب من الفقه الى وضع تعريف مناسب لمفهوم الواسطة، فهناك من عرفها بأنها: (وسيلة يستخدمها الأفراد للوصول إلى شخص يملك سلطة القرار لتحقيق مصلحة لشخص أو أكثر دون الالتزام بالقوانين والتعليمات)،[١] وهناك من عرفها على أنها (الخدمة التي يطلبها شخص ما من اخرين خارج سلطة القانون أو الاصول المتبعة، ويطلب فيها تجاوز حق الاخرين لصالحه وفيها استعمال النفوذ أو الصلة العائلية أو اية صلات على صاحب الحق)، [٢] وتستخدم الواسطة عادةً في شكل من أشكال تبادل المصالح وترجع أسباب الواسطة إلى ضعف انتشار التعليم والولاءات لجهات حزبية أو طائفية أو مناطقية وعدم كفاءة الجهاز الإداري وترهله وكذلك سوء استخدام السلطة وعدم وضوح القوانين والتعليمات والروتين الإداري وعدم العدالة والمساواة في تقديم الخدمات.[٣]

أما المحسوبية : هو تفضيل جهة على أخرى في الخدمة بغير حق للحصول على مصالح معينة ومن آثار المحاباة والمحسوبية شغل الوظائف العامة بأشخاص غير مؤهلين وهذا يؤثر على انخفاض كفاءة الإدارة في تقديم الخدمات أو سوء تقديمها كذلك يؤدي إلى تراكم ثروات هائلة لدى بعض الأفراد نتيجة هذه الممارسات.[٤]

(١) د. هاشم الشمري، و د. إيثار الفتلي، الفساد الإداري والمالي وآثاره الاقتصادية والاجتماعية، ط١(دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع ، عمان | ٢٠١١، ص٥٣).

(٢) سائدة الكيلاني، وباسم سكجها، الواسطة في الاردن السر المعلن(مؤسسة الارشيف العرابي | ٢٠٠٢) ص٣٣.

(٣) د. هاشم الشمري و د. إيثار الفتلي، المصدر السابق ، ص٥٤ .

(٤) هناء يماني، الفساد الإداري وعلاجه من منظور إسلامي، بحث منشور على الموقع www.islamic.com، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٨/١٦.

الفرع الثالث

عدم المحافظة على كرامة الوظيفة

لا شك أن الوظيفة العامة في جميع التشريعات تمثل خدمة عامة، الهدف من ورائها هو المصلحة العامة، وجب لها وبحق أن تتمتع بصفة الكرامة، وعند بحثنا في نصوص القوانين المقارنة، نجد أغلبها نصت على واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة، ففي العراق اهتمت جميع نظم الوظيفة العامة بواجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة، فقد نص على هذا الواجب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، في المادة (٤/ ثامناُ) حيث أوجب صراحة على الموظف العام (المحافظة على كرامة الوظيفة العامة والابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بالاحترام اللازم لها سواء أكان ذلك أثناء أدائه وظيفته أم خارج أوقات الدوام الرسمي)،[١] وفي مصر عُبر بنصوص القوانين عن واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة، حيث أوجب قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨في المادة (٧٦) الفقرة (٣) منه على الموظف العام (أن يحافظ على كرامة وظيفته طبقاً للعرف العام، وأن يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق والاحترام الواجب)،[٢] وكذلك أوجب قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ في المادة (٥٨) منه بأنه (كل موظف يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يُجازى تأديبياً)،[٣] فإن سلوك الموظف الشخصي في غير نطاق الوظيفة ينعكس على سلوكه العام في مجال الوظيفة من حيث الإخلال بكرامتها ومقتضياتها،

(١) ينظر : المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١المعدل.

(٢) ينظر: المادة (٧٦/ ٣) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغي.

(٣) ينظر: المادة (٥٨) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، منشور الجريدة الرسمية بالعدد (٤٣) مكرر (أ) في أول نوفمبر سنة ٢٠١٦.

ووجوب أن يلتزم الموظف في سلوكه على ما لا يُفقده الثقة والاعتبار، إذ لا يقوم عازل سميك بين الحياة العامة والحياة الخاصة يمنع كل تأثير متبادل بينهما.... فالكثير من التصرفات قد تؤثر تأثيراً فاضحاً في كرامة الوظيفة العامة ورفعتها.[١]

المبحث الثاني

دور هيئة النزاهة في مكافحة الفساد الإداري في العراق

بسبب التغيرات التي حدثت في العراق سعى المشرع العراقي حديثاً إلى تأسيس أجهزة رقابية مستقلة تتصدى لمحاربة الفساد الإداري والمالي، أسست هيئة النزاهة في إطار مكافحة الفساد، وللإحاطة بالتنظيم القانوني في إطار الدستوري والتشريعي لهيئة النزاهة من جهة، واختصاصه التحقيقي والتشريعي والتوعية والتثقيف من جهة أخرى، نتناول في هذا المبحث مطلبين مستقل وعلى النحو الآتي.

المطلب الأول

التنظيم القانوني لهيئة النزاهة

تعد هيئة النزاهة من الأجهزة الرقابية الحديثة التي أسست في البلد فلم تنص أغلب القوانين العراقية قبل تاريخ إنشائها على وجود هيئة أو سلطة مختصة في الرقابة والتحقيق في قضايا الفساد المالي والإداري، إذ كانت السلطة القضائية تتولى التحقيق في جرائم الفساد المالي والرقابة الإدارية التابعة للإدارة، تتولى التحقيق في الفساد الإداري بواسطة تشكيل لجان تحقيق عن أي حالة فيها مخالفات إدارية، ومن اجل بيان التنظيم القانوني لهيئة النزاهة قسمنا هذا المطلب إلى فرعين أولها الإطار الدستوري لهيأة النزاهة، والثاني الإطار التشريعي لها.

(١) محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، ط١(دار الجامعة الجديدة | ٢٠٠٩) ص ٢٥٧.

الفرع الأول

الإطار الدستوري لهيئة النزاهة

أنشئت هيئة النزاهة بالأمر (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة والذي خولت فيه مجلس الحكم سلطة انشاء مفوضية عراقية معنية بالنزاهة العامة وتكون جهازاً مستقلاً ومسؤولاً عن تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة،[١] وعلى ضوء هذا التخويل أصدر مجلس الحكم القانون التنظيمي المؤسس للهيئة تحت أسم (مفوضية النزاهة العامة)، [٢] وقد عالج قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ تأسيس هيئة النزاهة في المادة التاسعة والأربعين الفقرة (أ) منه (أن تأسيس الهيئات الوطنية مثل الهيئة الوطنية للنزاهة العامة والهيئة العليا ....)،[٣] واستمر العمل بالأمر (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ والقانون التنظيمي الملحق به إلى أن صدور قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١، الذي بين طبيعة عمل واختصاصات هذه الهيئة.

وبعد إقرار الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ تم تغير اسمها من (مفوضية النزاهة العامة) إلى(هيئة النزاهة)، أي استبدل كلمة (مفوضية) بكلمة (هيئة)، ولم يجعل منها هيئة عامة كما وصفها الأمر رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤، وإنما عدها المشرع العراقي إحدى الهيئات الدستورية المستقلة الخاضعة لمجلس النواب، وهذا ما نصت عليه المادة (١٠٢) منه بقوله (تعدّ المفوضية العليا لحقوق الانسان، والمفوضة العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب وتنظم أعمالها بقانون)، وما نصت عليه المادة (٢) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ بقوله (هيئة النزاهة، هيئة مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب، لها شخصية معنوية، واستقلال مالي وإداري، ويمهلها رئيسها أو من يخوله)، ويمكننا القول إن قانون النزاهة رقم(٣٠) لسنة ٢٠١١ عرف هيئة النزاهة، على خلاف الأمر رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ والقانون التنظيمي الملحق به اللذين

(١) ينظر: المادة (١) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤.
(٢) ينظر: القسم (٣) من القانون التنظيمي الصادر عن مجلس الحكم (المنحل) الملحق بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤.
(٣) ينظر: الباب السابع من قانون الدولة العراقية لمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

يعطيا تعريفاً محدداً لهيئة النزاهة، وإنما اكتفيا بوصفها جهازاً مستقلاً مسؤولاً عن تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة.(١)

الفرع الثاني

الإطار التشريعي لهيئة النزاهة

هيئة النزاهة هي إحدى السلطات الاتحادية وذلك حسب ما جاء في دستور جمهورية العراقي لسنة ٢٠٠٥، وعالجها في الفصل الرابع تحت عنوان(الهيئات المستقلة) من الباب الثالث المسمى (السلطات الاتحادية)، وقد نظم قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ آلية عملها وتشكيلاتها التي تختص بإدارة شؤون الهيئة، لذا سوف نقوم بتوضيح تشكيلاتها على النحو الآتي:-

أولاً: رئيس الهيئة .

يعد رئيس الهيئة قمة هيكلها التنظيمي، وهو بدرجة وزير يعين لمدة خمس سنوات،(٢) ويشترط فيما يتولى منصب رئيس هيئة النزاهة،(٣) أن تتوفر فيه مجموعة من الشروط نصت عليها المادة (الخامسة) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١، أضافة إلى الشروط العامة لتولي الوظيفة المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية رقم

(١) ينظر: المادة (١) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤، والقسم (١) من القانون التنظيمي الملحق به.

(٢) ينظر: المادة (٤/ ثالثاً) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل

(٣) ينظر: نصت المادة (٥) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل على(يشترط فيمن يرشح لرئاسة الهيئة إضافة إلى الشروط العامة لتولي الوظيفة أن يكون:-

- حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون، وله ممارسة فعلية في اختصاصه لا تقل عن عشر سنوات.
- أن يكون عراقياً وغير محكوم عليه عن جناية غير سياسية أو جنحة مخلة بالشرف.
- أن يتسم بأعلى معايير السلوك الاخلاقي والنزاهة والأمانة.
- أن لا يكون قد رأس الهيئة لفترتين، سواء كانت متتاليتين أو غير متتاليتين.
- أن يكون مستقلاً لا ينتمي لأي جهة سياسية.

(٦٠) لسنة١٩٦٠، وقد منح لرئيس الهيئة صلاحيات عديدة وفقاً للقانون أهمها، وضع السياسة العامة للهيئة واداراتها وضمان تأدية واجباتها واحترامها للقانون، وإصدار اللائحة التنظيمية للكشف عن الذمم المالية، وإصدار لائحة السلوك، وإصدار النظام الداخلي بتشكيلات ودوائر الهيئة، وممارسة الإجراءات الانضباطية بحق منتسبيها وفقاً للقانون.[١]

ثانياً: نائبو رئيس الهيئة .

حدد المادة (٨) من قانون النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١، لرئيس الهيئة نائبان كل نائب يتمتع بدرجة وكيل وزير، والشروط ذاتها التي يعين بها رئيس الهيئة، وكما أن القانون اشترط في النائب الأول حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون، وأن يكون النائب الثاني حاصلاً على شهادة جامعية أولية في الاختصاصات التربوية والإعلامية.[٢]

ثالثاً: دوائر هيئة النزاهة.

تتكون هيئة النزاهة بموجب القانون النظامي الملحق بالأمر رقم(٥٥) لسنة ٢٠٠٤ من ستة دوائر متمثلة (دائرة التحقيقات، والدائرة القانونية، ودائرة الوقاية، ودائرة التعليم والعلاقات العامة، ودائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية، والدائرة الادارية والمالية)، وقد أضافة قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ دوائر جديدة للهيئة منها (دائرة البحوث والدراسات، ودائرة الاسترداد، والأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد)،[٣] ويترأس كل دوائر من هذه الدوائر يكون بدرجة مدير عام،[٤] وحسناً فعل المشرع عندما حدد ارتباط هذه الدوائر بنواب الرئيس بحسب اختصاص كل نائب في المادة التاسعة من القانون منه أولاً:–ارتباط دائرة التحقيقات والدائرة القانونية ودائرة الوقاية والدائرة الإدارية والمالية بالنائب الأول، بينما جاء في ثانياً من المادة نفسها ارتباط دائرة التعليم والعلاقات العامة ودائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية بالنائب الثاني، حيث توزع مهام رئيس الهيئة على نائبيه تحت إشراف وتوجيه رئيس الهيئة ،[٥] وإما الدوائر المستحدثة بقانون هيئة

(١) ينظر: نصت المادة (٦) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل

(٢) ينظر: المادة (٨) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل

(٣) ينظر: المادة (١٠) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل.

(٤) ينظر: المادة (١٠) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل.

(٥) ينظر: المادة (٩) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل.

النزاهة منها(دائرة البحوث والدراسات، ودائرة الاسترداد والأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد) سكوت المشرع على ارتباطهم بنائبي رئيس الهيئة.

المطلب الثاني

اختصاصات هيئة النزاهة

من أجل تفعيل دور هيئة النزاهة بما يمكنها من محاسبة المسؤولين والموظفين والمتهمين في قضايا الفساد والإداري والمالي اعطاها العديد من الاختصاصات لمواجهة الفساد والوقاية منه, هذه الهيئة تعمل في سبيل المساهمة في منع الفساد ومكافحته بالوقاية منه واعتماد الشفافية في ادارة شؤون الحكم في البلاد على كافة الاصعدة،[١] ولها في سبيل أداء هذه المهام ممارسة الاختصاصات والتي سنتطرق عليها في ثلاثة فروع وعلى النحو الاتي.

الفرع الأول

الاختصاص التحقيقي

يعد الاختصاص التحقيقي في جرائم الفساد من اهم الاختصاصات التي منحت لهيئة النزاهة في سبيل اداء عملها في منع الفساد الاداري والمالي ومكافحته، ولكن قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ حدد وعلى سبيل الحصر للهيئة التحقيق بنوع معين من جرائم الفساد، وعليها التقيد بهذا الاختصاص وعدم التوسع في التحقيق بجرائم لا تدخل في اختصاصها،[٢] وإلا أصيب بعيب عدم الاختصاص في حال خروج هيئة النزاهة عن الاختصاص المحدد له في التحقيق بنوع معين من الجرائم.

وتتولى هيئة النزاهة بواسطة محققيها وتحت إشراف قاضي التحقيق المختص ممارسة هذا الاختصاص, في حدود قانونها ووفقاً لأحكام قانون اصول المحاكمات الجزائية النافذ المعدل،[٣] وأن دور قاضي التحقيق المختص في الإشراف على أعمال المحققين في

(١) ينظر: المادة (٣) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل.

(٢) أمجد ناظم صاحب, اختصاص هيئة النزاهة في التحري والتحقيق في قضايا الفساد الحكومي, رسالة ماجستير, (كلية القانون، جامعة بابل | ٢٠١٠) ص٤٧وما بعدها.

(٣) ينظر: المادة (٣/أولا) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

الهيئة التحقيق هو أمراً طبيعياً من الناحية القانونية" لأن القاضي هو الذي يحدد الوصف القانوني للجريمة وهو الذي يتأكد من توفير، العلاقة بين الفعل الإجرامي والأحكام القانونية المتوفرة التي تنطبق على الفعل الإجرامي.[١]

ولأجل ممارسة الهيئات هذا الاختصاص أعطى القانون لها في تلقي الشكاوى والإخباريات المتعلقة في جرائم الفساد المالي والاداري،[٢] وتعمل الهيئة بمتابعة قضايا الفساد التي لا يقوم محققوها بالتحقيق فيها بواسطة ممثل قانوني عن الهيئة بوكالة رسمية تصدر له من رئيسها.[٣]

وبصدد جرائم الفساد التي تدخل في اختصاص الهيئة فقد حددها قانون هيئة النزاهة في المادة (١) منه، الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة، وهي الرشوة، والاختلاس، وتجاوز الموظفين حدود وظائفهم، واية جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المواد المحددة في قانون العقوبات العراقي رقم(١١١) لسنة ١٩٦٩المعدل،[٤] وأي جريمة اخرى يتوافر احد الظروف المشددة المنصوص عليها في الفقرات (٥ و٦ و٧) من المادة (١٣٥) من قانون العقوبات النافذ، ولغرض الوقوف بصدد جرائم الفساد التي تدخل ضمن اختصاصها، ومن أبرزها ما يلي:–

أولاً:ـ الرشوة .

تعدّ الرشوة من أخطر الجرائم وأسوء الممارسات غير الأخلاقية التي يجب محاربتها بكل قوة والقضاء عليها، وذلك لما يترتب عليها من أضرار وأخطار تهدد المجتمعات، وعن طريقها تفسد ذمم الناس وضمائرها،[٥] والمشرع العراقي وعلى غرار جميع التشريعات

---

(١) د. الياس ابو عيد, نظرية الاختصاص في اصول المحاكمات المدنية والجزائية (منشورات زين الحقوقية, بيروت | ٢٠٠٤) ص٤٣٤.

(٢) ينظر: المادة (١٣) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

(٣) ينظر: المادة (٣/ ثانيا) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

(٤) للمزيد: أنظر: المواد (٢٣٣) و(٢٣٤) و(٢٧١) و(٢٧٢) و(٢٧٥) و٢٧٦) و(٢٩٠) و(٢٩٣) و(٢٩٦) في قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٥) د. محمد صادق اسماعيل، الفساد الإداري في العالم العربي(المجموعة العربية للتدريب والنشر| ٢٠١٤) ص ٢٤.

العقابية نصت في قوانينها على تجريم فعل الرشوة،[١] حيث تضمنت المادة (٣٠٧) من قانون العقوبات العراقي رقم(١١١) لسنة ١٩٦٩ جريمة الرشوة بأنها (طلب أو قبول كل موظف أو مكلف بخدمة عامة لنفسه أو لغيره عطية أو منفعة أو ميزه أو وعداً بشيء من ذلك لأداء عمل من أعمال وظيفته أو الامتناع عنه أو الإخلال بواجبات الوظيفة.....)،[٢] وفي هذا الصدد ذهب مجلس الدولة العراقي حديثاً في أحد قرارات المحكمة الإدارية العليا(.... رد الدعوى في الحكم بالعقوبة في جرائم الرشوة والاختلاس والسرقة يستتبعه بحكم القانون عزل الموظف من الخدمة وعدم جواز إعادة تعيينه في دوائر الدولة والقطاع العام).[٣]

وفي قانون العقوبات المصري تضمنت المادة (١٠٣ مكرر) تعرف المرتشي بأنه (كل موظف عمومي يطلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعدا أو عطية لأداء عمل يعتقد خطأ أو يزعم أنه من أعمال وظيفته أو الامتناع عنه)، ونستنتج من نص المواد للتحقيق السلوك الإجرامي لجريمة الرشوة في إحدى الصور التي حددها المشرع (طلب أو قبول أو الأخذ)، وأنه لا بُد أن يكون للمرتشي صفة خاصة موظفاً أو مكلف بخدمة عامة.

ومن جرائم المخلة بواجبات الوظيفة، وأعتبر المكافأة في نص المادة (٣٠٧) الفقرة(٢) (رشوة) بعد أداء العمل أو الامتناع عنه أو الإخلال بواجبات الوظيفة،[٤] وكذلك

(١) ينظر: المادتين(١٥٨/١٥٥) من قانون العقوبات العماني، والمادتين(٣٤٥/٣٤١) من قانون العقوبات السوري، والمادتين(١١١/١٠٣) من قانون العقوبات المصري.

(٢) ينظر: المادة(٣٠٧)الفقرة(١) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل، وقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٧٠٣) لسنة ١٩٩٣ المعدل للقرار رقم (١٦٠) لسنة ١٩٨٣.

(٣) قرار مجلس الدولة، المحكمة الإدارية العليا، رقم الاعلام ٢٠٢٤/١٥٥٣، رقم الاضبارة ١٢٣٥/قضاء موظفين/ تمييز/٢٠٢٤، غير منشور.

(٤) ينظر: المادة (٣٠٧)الفقرة (٢) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

الطلب أو القبول لأداء عمل أو الامتناع عن عمل لا يدخل في أعمال الوظيفة لكن الموظف زعم ذلك أو اعتقد خطأ تعدّ رشوة أيضاً ولكن العقوبة أخف.[١]

ثانياً:– الاختلاس .

من أبرز صور الفساد الإداري (الاختلاس)، لأنه يحدث خللاً في أخلاقيات العمل وقيم المجتمع، ويصبح الفساد حالة ذهنية لدى الأفراد والجماعات تبرره وتكافؤه ويصبح نوعا من نظم الحوافز الجديدة، حيث يلجأ الكثير من الموظفين إلى استغلال نفوذهم ووظائفهم لاختلاس المال العام، ويؤدي ذلك إلى فقدان هيبة القانون الذي يصبح مشلولا بفعل المستفيدين من الفساد من أصحاب النفوذ، والى زعزعة الثقة لدى الأفراد في موظفي الدولة والتشكيك بنزاهتهم، والى نقص في اموال الدولة وتمثل هذه المظاهر للفساد الإداري أرضية ملحة وضرورات لبلورة برامج عمل للإصلاح الإداري،[٢] ويعرف الاختلاس اصطلاح بأنه(عبث الموظف العام بما اؤتمن عليه من مال عام بسبب سلطته الوظيفية).[٣]

ولم يورد المشرع العراقي تعريفاً صريحاً لجريمة الاختلاس، وإنما وردت كلمة اختلاس في قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل، وذلك من خلال النص المادة (٣١٥) منه بأن (يعاقب بالسجن كل موظف أو مكلف بخدمة عامة اختلس أو أخفى مالاً أو متاعاً أو ورقة مثبتة لحق أو غير ذلك مما وجد في حيازته....)،[٤] والتي عدّها من الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة، وهو ما نجده أيضاً في قانون العقوبات المصري في المادة (١١٢) منه (كل موظف عام اختلس مالاً أو أوراقاً أو غيرها، وجدت في حيازته بسبب وظيفته يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة)،[٥] يتضح مما سبق أن جريمة اختلاس المال

(١) ينظر: المادة (٣٠٨)الفقرة (٢) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٢) د. محمد قاسم القريوتي، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، ط١، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠١، ص ٤٢.

(٣) محمد علي إبراهيم الخصبة، الفساد المالي والإداري وسبل مكافحته (المنظمة العربية للتنمية الإدارية | ٢٠٠٩) ص١٤٦.

(٤) ينظر: المادة (٣١٥) من قانون العقوبات العراقي(١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٥) ينظر: المادة (١١٢) من قانون العقوبات المصري.

العام متشابه إلى حد كبير في كل من القانون العراقي، والمصري، من حيث ضرورة تطلب ثلاثة أركان لقيامها، وهم:- **(الشرط المفترض)** يشترط لتوافر جريمة الاختلاس توافر صفة الموظف العام أو من في حكم الموظف العام في الجاني، غير أن توافر هذه الصفة وحدها لا يكفي لتوافر جريمة الاختلاس، وإنما يتعين أن يكون المال موضوع الاختلاس قد وجد في حيازة الموظف العام بسبب وظيفته، **أما (الركن المادي)** هو الفعل الذي يكشف بصورة قاطعة على اتجاه إرادة المتهم إلى تملك المال والظهور عليه بمظهر المالك، فإذا لم يكن للفعل مثل هذه الدلالة،[١] ولا يمكن تصور قيام جريمة الاختلاس بدون نية التملك التي يستهدف من خلالها الجاني الاستيلاء على الشيء والظهور عليه بمظهر المالك، **وأما (الركن المعنوي)** أنه يتوافر لديه قصد جنائي خاص، ويتمثل في اتجاه إرادة الجاني إلى الاستيلاء على المال، والتصرف فيه تصرف المالك، إما بحيازته لحسابه، أو بنقل حيازته للغير،[٢] وقد عالج المشرع العراقي جريمة الاختلاس من خلال تشريعات خاصة نظراً لخطورة هذه الجريمة، مثل تشديد العقوبة على المختلس،[٣] عدم اطلاق سراحه أثناء سير التحقيق والمحاكمة،[٤] عدم إخلاء سبيله من السجن بعد انتهاء العقوبة إلا بعد تسديد المبالغ التي بذمته للدولة،[٥] مكافأة المخبرين عن جرائم السرقة أو اختلاس أموال الدولة.[٦]

(١) عمر خوري، شرح قانون العقوبات/ القسم العام(جامعة الجزائر١، كلية الحقوق | ٢٠١٠،٢٠١١) ص ٣٩.

(٢) أنور العمروسي، أمجد العمروسي، جرائم الأموال العامة وجرائم الرشوة، ط١(دار الفكر والجامعي، الإسكندرية | ١٩٩١) ص ١٥٣.

(٣) ينظر: قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢١٩) لسنة ١٩٨٤.

(٤) ينظر: قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم / ٣٨ لسنة ١٩٩٣.

(٥) ينظر: قانون رقم /٣ لسنة ١٩٩٩ قانون تعديل قانون العقوبات.

(٦) ينظر: قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل ذوات الارقام (١٠٣) لسنة ١٩٩٥ و٤١ لسنة لسنة ١٩٩٨ و ٢٦٥ لسنة ١٩٩٩.

ثالثاً:– تجاوز الموظفين حدود وظائفهم .

إن الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة، فبمقتضى هذا المفهوم يتعين على الموظف أو المكلف بخدمة عامة أن يمارس اختصاصاته ويستعمل صلاحياته التي يمكنه من القيام بواجبه في مجال الوظيفة العامة بأمانه وشعور بالمسؤولية، وضماناً لذلك فقد حرم على القائم بإعمال الوظيفة القيام ببعض الأعمال أو الامتناع عن بعض الاعمال التي تشكل خرقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات من الناحية الإدارية، وفي ذات الوقت تشكل خرقاً إجرامياً يتطابق ونصوص قانون العقوبات، وقد عالج المشرع العراقي هذا النوع من الجرائم في قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل في المواد (٣٢٢) إلى (٣٤١) وأطلق عليها تسمية (جرائم تجاوز الموظفين حدود وظائفهم)، وقد عدها قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ (جرائم تجاوز الموظفين حدود وظائفهم) من جرائم الفساد، وذلك لكون الفساد يرتبط ارتباطا وثيقا بأخلاقيات العمل الوظيفي المحكومة بقواعد وضوابط منصوص عليها في القوانين والأنظمة والتعليمات، وان أي خرق لتلك القواعد قد يشكل جرائم فساد، أذ تضمنت المادة (٣٢٢) عقوبة السجن مدة لا تزيد على سبع سنوات أو الحبس لكل موظف أو مكلف بخدمة عامة قبض على شخص أو حبسه أو حجزه في غير الأحوال التي ينص عليها القانون، لأن ذلك يشكل اعتداءً على حريات الأفراد التي نص الدستور والقانون على حمايتها وصيانتها.[١]

وأما المادة (٣٢٦) من قانون العقوبات تضمنت عقوبة الحبس والغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين لكل موظف أو مكلف بخدمة عامة دخل منزل أحد الأشخاص أو ملحقاته مستغلاً صفته الوظيفية بدون رضا صاحب الشأن دون مراعاة الأصول التي نص عليها القانون ويعد فعله اعتداءً على حرمة مساكن الأفراد التي ضمنها الدستور والقانون،[٢] وكما جرمت المادة (٣٢٨) من قانون العقوبات أفعال طائفة من الموظفين المختصين والمطلعين

(١) ينظر: المادتين (١٥و٣٧/أولاً– أ, ب) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، والمادتين (١٠٣/١٠٢) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل .

(٢) ينظر: المادة (١٧/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، والمادتين (٧٢ و٨٦) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل.

على أسرار وحرمة الحياة الخاصة بالأفراد وهم موظفو البريد والبرق والهاتف إذا ما أتلف أو أخفى الرسالة التي وصلت إلى علمه بحكم وظيفته أو أطلع على مكالمة هاتفية أو افشى سرها بغير رضا صاحب الشأن، لتكون العقوبة السجن مدة لا تزيد على سبع سنوات أو الحبس، لأنها مكفولة بالدستور ولا يجوز لأحد مراقبة الرسائل أو المكالمات أو التنصت عليها إلا لضرورة أمنية وبقرار قضائي،[١] ونصت المادة (٣٣٧) على عقوبة الحبس والغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين لكل موظف أو مكلف بخدمة عامة اشتغل بالتجارة وهو ممنوع قانوناً باستثناء أعمال التجارة التي تخص محاصيل أملاكه وأملاك فروعه أو أصوله أو أخوته أو أخواته أو زوجته ، وتكمن علة التجريم في عدم التزام الموظف بالواجبات الوظيفية التي تحظر عليه الجمع بين الوظيفة وأي عمل تجاري آخر،[٢] واخيراً نصت المادة (٣٤١) فعاقبت الموظف بعقوبة الحبس إذا ما تسبب بخطئه الجسيم في إلحاق ضرر بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل بها أو يتصل بها بحكم وظيفته وكان ذلك ناشئاً عن الإهمال بأداء وظيفته أو عن إساءة استعمال السلطة أو عن إخلال جسيم بواجبات وظيفته.[٣]

الفرع الثاني

الاختصاص التشريعي

خول المشرع العراقي هيئة النزاهة الاتحادية المساهمة في اعداد مشروعات القوانين التي تساهم في منع الفساد ومكافحته، وهذا ما تضمنت المادة (٣) الفقرة (رابعاً) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ بأنه للهيئة (إعداد مشروعات قوانين فيما يساهم في منع

(١) ينظر: المادة (٤٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) ينظر: المادة (٥/ أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .

(٣) محمد حميد عبد، جريمة إضرار الموظف بالأموال والمصالح العامة والخاصة (دراسة مقارنة), رسالة ماجستير(كلية القانون الجامعة المستنصرية | ٢٠٠٧) ص٣٢ وما بعدها. وتطبيقاً لذلك قررت محكمة جنح الحلة بالحبس الشديد لمدة سنتين على المدان (و. ن. ص) وفق أحكام المادة (٣٤١) من قانون العقوبات عن جريمة إهماله الجسيم في إعداد كشف التعاقد على شراء سيارات كابسة لحساب مديرية بلدية الحلة . ينظر قرارها المرقم (١٩٢/ج/٢٠١١) في (٢٠١١/٣/٨) (قرار غير منشور).

الفساد ومكافحته ورفعها الى السلطة التشريعية المختصة عن طريق رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو عن طريق اللجنة البرلمانية المختصة بموضوع التشريع المقترح)،[١] وبذلك تكون هيئة النزاهة من الجهات المخولة بإعداد مشاريع القوانين ذات الصلة بمنع ومكافحة الفساد المالي والإداري وتقديمها الى السلطة التشريعية وفقاً للسياقات الدستورية.

ونرى ذلك فعل حسناً للمشّرع لإعطائه جهة مختصة في الرقابة ومحاربة الفساد صلاحية اعداد مشروعات قوانين" لأنها اعرف بحاجتها بتلك القوانين أو التعديلات القانونية التي يتطلبها العمل الرقابي في مكافحة الفساد المالي والاداري, وهذا الاختصاص تتميز به الهيئة عن الأجهزة أو المؤسسات الرقابية في البلدان العربية باعتبار أنَّ تلك الأجهزة في الدول تتبع الى احد السلطتين،[٢] والأمثلة كثيرة ما يبين الدور الفعال للهيئة النزاهة في المساهمة في اقتراح مشروعات القوانين والتعليمات واللوائح، وكان منها مسودة مشروع قانون العقوبات العراقي رقم(١١١) لسنة١٩٦٩ المعدل، وكذلك مسودة قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥، وأيضاً مشروع قانون تعديل الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته، إضافة إلى تعليمات الحفاظ على وثائق هيئة النزاهة، ومسودة النظام الداخلي لهيئة النزاهة رقم (١) لسنة ٢٠١٨.[٣]

الفرع الثالث

اختصاص الهيئة في التوعية والتثقيف ضد الفساد

يتجلّى دور هيئة النزاهة في توعية وتثقيف الموظفين والمواطنين حول خطورة الفساد المالي والإداري، ويتم ذلك برفع مستوى الوعي العام حول هذه الظاهرة، وإنها تقوم بهذا العمل عن طريق :

(١) ينظر: المادة (٣/رابعا) من قانون هيئة النزاهة العراقي.

(٢) أحمد أبو دية وعبد الرحمن ابو عرفة وعائشة احمد، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد(منظمة الشفافية الدولية، المركز اللبناني للدراسات | ٢٠٠٤) ص٦٤ .

(٣) للمزيد انظر: التقرير نصف السنوي لهيئة النزاهة الاتحادية لسنة ٢٠٢١، ص ٢٦ وما بعدها.

١- تنمية ثقافة الاستقامة والنزاهة في القطاعين العام والخاص, وتنمية النزاهة الشخصية واحترام أخلاقيات الوظيفة العامة عن طريق البرامج العامة للتوعية والتثقيف،[١] التي وضعتها لهذا الغرض كونه يساعد على تقلص حجم ظاهرة الفساد, مما يساعد على تحسين سمعة الدولة بعدّ الفساد المالي والإداري يخل بسمعة الدولة داخلياً وخارجياً،[٢] تتولى هذه المهام دائرة التعليم والعلاقات العامة من خلال قسم خاص بها (قسم التعليم) في إعداد منشورات علمية وتثقيفية وتهيئة كراسات تثقيف لنشر عمل هيئة النزاهة وإلقاء المحاضرات العلمية والتثقيفية.

٢- تعمل الهيئة على اصدار قواعد ومعايير السلوك الأخلاقي لضمان الأداء المشرف والسليم والصحيح لواجبات الوظيفة العامة،[٣]وأصدرت فعلاً لائحة قواعد السلوك الوظيفي،[٤] التي تساعد على توعية الموظفين أو المكلفين بخدمة عامة وتثقيفهم ضد الفساد المالي والإداري.

٣- وللهيئة اختصاص تثقيف مهم للجمهور تقوم به" وذلك عن طريق تعزيز ثقة المواطن بالحكومة" فالقانون إلزام طائفة من المسؤولين بالكشف عن المصالح وذممهم المالية, حيث بينت اللائحة التنظيمية رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ الصادرة من مفوضية النزاهة العامة، الزام كبار موظفي الدولة الكشف عن مصالحهم المالية ومصالح أزواجهم وأولادهم المعيلين لهم عند التعيين لأول مرة في المناصب الحكومية،[٥] وقد أكد اهمية الكشف عن الذمم المالية لكبار موظفي الدولة في قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١، اذ تضمنت المادة (١٠) الفقرة (ثالثاً) منه على(دائرة الوقاية، يرأسها مدير عام حاصل في الأقل على شهادة جامعية أولية في القانون، وتتولى القيام بالواجبات اللازمة لملاحقة تقارير الكشف عن الذمم المالية، ومراقبة سلامة وصحة المعلومات المقدمة فيها،

(١) ينظر: المادة (٣/ثالثا) من قانون هيئة النزاهة النافذ.

(٢) د. إسماعيل البديري, الفساد الإداري والاقتصادي, أسبابه وعلاجه(بحث مقدم إلى المؤتمر القانوني, كلية القانون, جامعة كربلاء | ٢٠٠٨) ص٩٨ .

(٣) ينظر: المادة (٣/سادسا) من قانون هيئة النزاهة النافذ.

(٤) للمزيد :ينظر قواعد السلوك لموظفي الدولة والقطاع العام والقطاع الخاص رقم (١) لسنة ٢٠٠٦ المنشور في الوقائع العراقية رقم (٤٠٢٦) لسنة ٢٠٠٦ , ص٩٠٦.

(٥) للمزيد : ينظر اللائحة التنظيمية لكشف المصالح المالية رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

وتدقيق تضخم أموال المكلفين بتقديمها بما لا يتناسب مع مواردهم، وإعداد لائحة السلوك).[١]

وكذلك حددت المادة (١٧) من القانون نفسه الأشخاص الملزمين بالكشف عن ذممهم المالية وكما يأتي:– (يكون كل شخص يشغل أحد الوظائف أو المناصب التالية مكلفاً بتقديم تقرير الكشف عن الذمة المالية، أولاً:– رئيس الجمهورية ونوابه، ثانياً:– أعضاء السلطة التشريعية، ثالثاً:– رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ومن هم بدرجتهم ووكلائهم والموظفين بدرجة خاصة، رابعاً:– رئيس مجلس القضاء الأعلى والقضاة، خامساً:– رؤساء الأقاليم ورؤساء وزراءها ووزرائها ووكلائهم، سادساً:– المحافظون وأعضاء مجالس المحافظات، سابعاً:– رؤساء الهيئات المستقلة ووكلائهم أو نوابهم، ثامناً:– السفراء والقناصل والملاحق، تاسعاً:– قادة الفيالق والفرق ورؤساء الأجهزة الأمنية، عاشراً:– المدراء العامون ومن هم بدرجتهم ومحققو الهيئة، الحادي عشر:– الضباط في القوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي والأجهزة الأمنية من رتبة مقدم فما فوق، الثاني عشر:– كل من ترى الهيئة ضرورة بالكشف عن ذممهم المالية)،[٢] نلاحظ أن قانون هيئة النزاهة تارة حدد المكلفين بطائفة من الموظفين وأصحاب الدرجات الخاصة والمناصب العليا بتقديم كشف الذمة المالية لهم، تتولى إلزامهم بتعليمات تنظيمية لها قوة القانون،[٣] وتارة ترك للهيئة الحق في إضافة فئات ترى ضرورة الكشف عن ذممهم المالية، ويعد ذلك تطوراً ملحوظاً في آليات مكافحة الفساد والحد منه في العراق.

ونرى بأن قانون الهيئة قد ألزم كبار الموظفين ومن ترى الهيئة ضرورة بالكشف عن ذممهم المالية، كي يعزز ثقة الشعب بحكامه، غير إن قانون الهيئة لم يحدد الجزاء أو العقوبة المناسبة عن جريمة عدم كشف الذمة المالية،

ولكن لا بد من وجود نصوص قانونية تتضمن تجريم فعل عدم الكشف عن الذمة المالية، عملاً بمبدأ الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)، وقانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ (لا عقاب على فعل أو امتناع إلا بناء على قانون

(١) ينظر: المادة (١٠/ثالثاً) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ .
(٢) ينظر: المادة (١٧) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ .
(٣) ينظر: المادة (٣ /خامساً) والمادة (١٧,١٦) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ .

ينص على تجريمه وقت اقترافه...)، وقد نظم المشرع العرقي جريمة عدم الكشف عن الذمة المالية في قانون الكسب غير المشروع رقم (١٥) لسنة ١٩٥٨ والذي عاقب فيه كل مكلف يمتنع عن تقديم الإقرار في الموعد المحدد بالغرامة، أما عدم تقديم الإقرار مطلقاً أو ذكر بيانات غير صحيحة، فعقوبتها الحبس مدة لا تزيد على سنة أو بالغرامة أو بكلتا هاتين العقوبتين. (١)

وكذلك نظم المشرع المصري في القانون رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ أحكام الكسب غير المشروع، وقد حدد القانون الخاضعين لأحكامه، والزمهم تقديم إقرار بذمته المالية وذمة زوجته وأولاده القصر يبين فيه الأموال الثابتة والمنقولة خلال شهرين من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون، وكذلك أيضاً تقديم بصفة دورية إقرار ذمة مالية خلال شهر يناير التالي لانقضاء خمس سنين على تقديم الإقرار السابق وذلك طوال مدة خضوعه لأحكام هذا القانون، ويجب أن تتضمن هذه الإقرارات مصدر الزيادة في الذمة المالية.(٢)

الخاتمة

بعد أن انتهينا من الدراسة موضوع دور هيئة النزاهة الاتحادية في مكافحة الفساد الإداري في العراق (دراسة مقارنة) توصلنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات تتلخص على النحو الآتي:-

النتائج :-

١- إن وضع تعريف جامع مانع للفساد الإداري أمر ليس بالإمكان تحقيقه بسهولة ويسر" ذلك لاختلاف الزاوية التي ينظر منها إلى تلك الظاهرة، إلا أنهم في النهاية يتفقون على مضمونه.

٢- بينت الدراسة أن للفساد الإداري صورة عدة أهمها (الرشوة، والاختلاس).

٣- جعل المشرع العراقي، هيئة النزاهة ذات اختصاص نوعي محدد في فئة أو فئات محدد من جرائم الفساد.

---

(١) ينظر: المادة (١) من قانون الكسب غير المشروع على حساب الشعب العراقي رقم (١٥) لسنة ١٩٥٨ النافذ.

(٢) د. محمد صادق اسماعيل، المصدر السابق، ص ٦٤ وما بعدها.

التوصيات:–

١– ضرورة المحافظة على استقلالية هيئة النزاهة، وعدم المساس بها، ودعم وتعزيز دور هيئة النزاهة في حماية المال العام، ومنع الفساد ومكافحته.

٢– ضرورة تشريع قانون خاصة لتوحيد كافة النصوص المتعلقة بقضايا الفساد.

وفي الختام نأمل من المشرع العراقي أن يأخذ بما ذكرنا انفا من مقترحات بسيطة.

Funding

The authors declare that they have no known competing financial interests or personal relationships that could have appeared to influence the work reported in this paper.

Conflicts of interest

The authors declare that there Is no conflict of Interest

References

First: References

❖ The Holy Quran

Second: Linguistic books

1. Ibn Manzur, Lisan Al-Arab, Volume 10(Dar Ihya al-Turath Al-Arabi for Printing, Publishing and Distribution without | year of publication)
2. Al-Mu'jam Al-Wasit, authored by a group of linguists, Vol. 2, 2nd ed(Dar Al-Fikr without | year of publication)

Third: Legal books.

1. Ahmed Abu Diya, Abdul Rahman Abu Arafa, and Aisha Ahmed, The Arab Integrity System For Combating the Corruption (Transparency International, Lebanese Center for Studies in Lebanon | 2004).

2. Dr. Ahmed Mohamed Abdel Hadi, Administrative Deviation in Developing Countries (Alexandria Center for Books, Alexandria | 1997).
3. Dr. Ahmed Mahmoud Nahar Abu Suwailem, Combating Corruption (Dar Al-Fikr, Amman, 1st ed | 2010).
4. Dr. Mahmoud Mohamed Mu'abara, Administrative Corruption and Its Treatment in Islamic Law ,A Comparative Study with Administrative Law, (Dar Al-Thaqafa | 2011).
5. Anwar Al-Amrousi, Amjad Al-Amrousi, Crimes of Public Funds and Bribery Crimes, 1st ed(Dar Al-Fikr and Al-Jami'i, Alexandria | 1991).
6. Amin Al-Sayed Ahmed Lutfi, Activating Corruption Review Mechanisms in Combating Fraud Corruption (Dar Al-Jamiah, Alexandria | 2009).
7. Dr. Elias Abu Eid, Theory of Jurisdiction in Civil and Criminal Procedures(Zain Legal Publications, Beirut | 2004).
8. Dr. Salem Muhammad Aboud: The Phenomenon of Administrative and Financial Corruption ,A Study in the Problem of Administrative Reform and Development,(Dar Al-Doctor for Sciences, Baghdad | 2008).
9. Sa'ida Al-Kilani, and Basem Sakjaha, Mediation in Jordan, the Public Secret(Al-Arabi Archives Foundation | 2002).
10. Omar Khoury, Explanation of the Penal Code, General Section(University of Algeria 1, Faculty of Law | 2011, 2010).
11. Dr. Muhammad Samer, Daghmash, Strategies for Confronting Financial and Administrative Corruption

and Criminal Confrontation and the Effects of Financial Corruption, a Comparative Study, 1 st ed (Center Studies Arabic | 2018).

12. Muhammad Ali Ibrahim Al-Khasbah: Financial and Administrative Corruption and Ways to Combat It(Arab Organization for Administrative Development | 2009).
13. Dr. Muhammad Qasim Al-Qaryouti, Administrative Reform between Theory and Practice, 1st ed (Dar Wael for Publishing, Amman | 2001).
14. Muhammad Majid Yaqout, Explanation of the Disciplinary Law for Public Service, 1st ed (Dar Al-Jamiah | 2009).
15. Dr. Muhammad Sadiq Ismail, Administrative Corruption in the Arab (World for Training and Publishing | 2014).
16. Dr. Hashim Al-Shammari and Dr. Ithar Al-Fatli: Administrative and Financial Corruption and Its Economic and Social Effects, 1st ed (Dar Al-Yazouri Scientific Publishing and Distribution, Amman | 2011).

Fourth: Scientific Theses and Dissertations.

1. Amjad Nazim, the Integrity Commission's specialist in investigating and investigating corruption cases Governmental, Master's Thesis(College of Law, University of Babylon | 2010).
2. Muhammad Hamid Abd: The crime of employee harming public and private funds and interests (comparative study), Master's Thesis(College of Law, Al-Mustansiriya University | 2007).

Fifth: Research and Periodicals

1. Ahmad Al-Asfar, Ethical Controls and Administrative Corruption in Public Institutions(Arab Journal of Security Studies and Training, Riyadh, Naif Arab

Academy for Security Sciences, Volume 16, Issue 32 | Year 2001).

2. Dr. Ismail Al-Baderi, Administrative and Economic Corruption, Its Causes and Treatment, Research Submitted to the Legal Conference (College of Law, University of Karbala | 2008).
3. Alaa Hamid, A Vision of Corruption(Research Published in Al-Naba Magazine, A General Monthly Cultural journal Issued by Al-Naba Foundation for Culture and Media, Issue 80, Baghdad | Year 2006).
4. Kenneth Kernighan, Ethics of Public Service, translated by Muhammad (Journal of the Arab Organization for Administrative Sciences, Cairo. Qasim | 1983).
5. Mudarris Ali Sakr Abboud, Analysis of the Images and Causes of Financial and Administrative Corruption, a Survey Study of a Selected Sample in Diwaniyah Governorate (Al-Qadisiyah Journal of Administrative and Economic Sciences,Volume 12, Issue 1| 2010)
6. Daoud Khairallah, Corruption as a Global Phenomenon and a Mechanism for Controlling It (Al-Mustaqbal Al-Arabi Journal, Beirut Issue 309, November | 2004) .

Sixth: Websites:

1. Hanaa Yamani: Administrative Corruption and Its Treatment from an Islamic Perspective, a Research Published on the Website www.islamic.com.

Seventh: Laws of the Revolutionary Command Council (Disintegrated).

1. Resolution of the disintegrated Revolutionary Command Council No. 703 of 1993 amending Resolution No. 160 of 1983.

2. Resolution of the disintegrated Revolutionary Command Council No. 1219 of 1984.
3. Resolution of the disintegrated Revolutionary Command Council No. 38 of 1993.
4. Resolutions of the disintegrated Revolutionary Command Council Nos. 103 of 1995 and 41 of 1998 265 of 1999.

Eighth: Reports.

1. Annual Report on Bribery, Report, 2007.
2. Semi-annual Report of the Federal Integrity Commission for the year 2021.

Ninth: Agreements and Conferences.

1. United Nations Convention against Corruption under Law No. (35) of 2007.
2. Basyouni Raafat Al-Tayeb, Administrative Corruption, Ninth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, held in Cairo, May, 1995.

Tenth: Constitutions and Laws.

1. Egyptian Penal Code No. (58) of 1937 as amended.
2. Illicit Gains at the Expense of the People Law No. (15) of 1958 in force.
3. Iraqi Penal Code No. (111) of 1969 as amended.
4. The Iraqi Constitution of 1970, repealed.
5. Iraqi Criminal Procedure Code No. (23) of 1971 as amended.
6. The Civilian Workers Law of the State No. (47) of 1978, repealed.
7. The Discipline Law of State and Public Sector Employees No. (14) of 1991 as amended.
8. Regulatory Law No. (55) of 2004.
9. Iraqi State Law for the Transitional Period of 2004.

10. The Iraqi Constitution of 2005.
11. Code of Conduct for State, Public Sector and Private Sector Employees No. (1) of 2006.
12. Code of Conduct for State, Public Sector and Mixed Sector Employees No. (2) of 2006.
13. Iraqi Integrity Commission Law No. (30) of 2011.
14. Fifth Amendment Law to the State Shura Council Law No. (17) of 2013 as amended.
15. Civil Service Law No. (81) of 2016.
16. Lebanese Corruption Whistleblower Protection Law No. (83) of 2018.