إقليم كوردستان - العراق
مجلس الوزراء
وزارة العدل
رئاسة الادعاء العام
دائرة الادعاء العام في اربيل

# المؤسسات الرسمية المختصة لمكافحة الفساد المالي والإداري في إقليم كوردستان - العراق

بحث مقدم إلى مجلس القضاء لإقليم كوردستان - العراق

من قبل عضو الادعاء العام

مهدي نايف إكرام

كجزء من متطلبات الترقية من الصنف الثاني إلى الصنف الأول من أصناف اعضاء الادعاء العام

إشراف

مسعود عثمان محمد

عضو الادعاء العام

2021 م 2721 ك 1442 ه

بِسْمِ اللَّـهِ الرَّحْمَـٰنِ الرَّحِيمِ

(وَلَا تَبْغِ الْفَسَادَ فِي الْأَرْضِ ۖ إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ)

القصص/ الآية (77)

# الإهداء

إلى والدي الغالي

حفظ الله آباء العالم , ففقد ألوالد الم ينزف إلى الأبد
رحمك الله يا والدي وجعل مثواك الجنة

# شكر وتقدير

في ختام بحثي أتقدم بجزيل الشكر و التقدير الى من أبدى المساعـــدة لي وتقديم المعلومة الصحيحة والقراءة المتمعنة , وما أسداه لي من النصـــائـــح ومـــا بذله من جهد السيد ( مسعود عثمان محمد ) عضو الادعاء العام و مدير دائرة الادعاء العام لإصلاح الكبار و المشرف على البحـــث لما أبداى من عون ومساعدة .

# المقدمة

الفساد هو استغلال منصب ما ومن اجل القيام بإعمال وخدمات لمجموعة من الاشخاص بشرط الحصول على مقابل مادي او تحويل الاموال العامة من اجل مصلحة خاصة , ويعرف ايضا بانه الاستخدام السيء للوظيفة وعدم تطبيقها بالاسلوب المناسب ولا يعتمد الفساد على وظيفة معينة بل على طبيعة الشخص الذي يسعى لتحقيق شيء ما عن طريق الفساد والفساد يعد ظاهرة قديمة موجودة في كل الازمنة والعصور وهو يؤثر على ثروات الامة ويضعف ثقة الجمهور في المؤسسات الحكومية وفي الاصلاحات السياسية والتنمية الاقتصادية مع تطور اشكال وصور الفساد وفقا لطبيعة المجتمع وتفاعلات الحياة .

لقد تنوعت اساليب الفساد وطرق التعامل معه في ظل الانظمة الحاكمة وصولا الى العقد الاول من الالفية الثالثة الذي اتسم بالتغيرات الديمقراطية وحرية الرأي والانفتاح على الاخر مع تصاعد وتيرة الواردات الاقتصادية غير المسبوقة وان البيئة الجديدة التي يعيشها العالم بشكل عام واقليم كوردستان بشكل خاص عبر التحديات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ادت الى ظهور مجموعة من الممارسات الشاذة التي تقف عائقا امام مسيرة البناء و التقدم مما استدعى ايجاد جهات رسمية رقابية جديدة تتولى حماية المال العام , هناك العديد من الجهات الرسمية بمكافحة الفساد في اقليم كوردستان - العراق وكل حسب اختصاصه .

ويحدث الفساد عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة .كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة من دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب ضمن منطق ( المحسوبية والمنسوبية ) أو سرقة أموال الدول مباشرة وهذا النوع من الفساد يمكن تسميته بـ ( الفساد الصغير) وهو مختلف تماماً عن ما يمكن تسميته بـ(الفساد الكبير) المرتبط بالصفقات الكبرى في عالم المقاولات وتجارة السلاح، ويحدث مثل هذا الفساد الكبير عادةً على المستويين السياسي والبيروقراطي مع ملاحظة إن الأول يمكن أن يكون مستقلاً بدرجة أو بأخرى عن الثاني أو يمكن أن تكون بينهما درجة عالية من التداخل والتشابك , إذ عادةً ما يرتبط ( الفساد السياسي ) بالفساد المالي حين تتحول الوظائف البيروقراطية العليا إلى أدوات للإثراء الشخصي المتصاعد .إن الآثار المدمرة والنتائج السلبية لتفشي هذه الظاهرة المقيتة تطال كل مقومات الحياة لعموم أبناء الشعب فتهدر الأموال والثروات والوقت والطاقات وتعرقل أداء المسؤوليات وانجاز الوظائف والخدمات وبالتالي تشكل منظومة تخريب وافساد و تسبب مزيدا من التأخير في عملية البناء والتقدم ليس على المستوى الاقتصادي والمالي فقط بل في الحقل السياسي والاجتماعي والثقافي ناهيك عن مؤسسات ودوائر الخدمات العامة ذات العلاقة المباشرة واليومية مع حياة الناس.

لذا يجب تفعيل دور المؤسسات الرسمية الرقابية في الإدارات كافة منها جهاز الادعاء العام وتخويل اعضاء الادعاء العام صلاحيات واسعة عن طريق تشريع قانون جديد لهم لكي يواكبوا التطورات الحديثة في مجال مكافحة الفساد المالي والاداري و هيئة النزاهة لاقليم كوردستان و الرقابة المالية ومحاولة التنسيق بينهم , وتطوير القدرات القيادية والإدارية الحكومية وتكثيف نشاطها وتخويلها بصلاحيات واسعة من اجل محاسبة المقصرين والمهملين, وملاحقة مرتكبي الفساد .

## اهمية البحث

تكمن أهمية البحث في التعرف على المؤسسات الرسمية التي من مسؤوليتها وإختصاصها منع ومكافحة الفساد و معرفة الأجهزة الرقابية ومعرفة الصلاحية التي منحت لها من اجل مكافحة الفساد وكيف تقدم السلطة التنفيذية يد التعاون مع تلك الأجهزة ,على اعتبار إن السلطة التنفيذية هي الجهة الاكثر تعاملاً مع المواطن.

## مشكلة البحث

تدور مشكلة البحث حول اهمية التعاون بين السلطات والمؤسسات الرقابية لتحقيق الهدف الرئيسي من انشاء هذه الاجهزة للمحافظة على الاموال العامة والوظيفية العامة من ان يستشرى الفساد فيها و معرفة أختصاصات كل سلطة من السلطات الرقابية دون التداخل في عملهن .

## خطة البحث

في ضوء ذلك قمت بتقسيم البحث إلى مقدمة ومبحثين و ففي المبحث الاول بدأت بحثي بماهية الفساد لكي نعرف الفساد اولا ثم نتطرق الى المؤسسات الرقابية ثم قسمت المبحث الى مطلبين , ففي المطلب الاول تناولت تعريف لفظ الفساد في الفرع الاول ومفهوم الفساد لغة واصطلاحا في الفرع الثاني ومظاهر الفساد في الفرع الثالث وبعد الانتهاء من المطلب الاول بدئت بالمطلب الثاني فتطرقت الى المؤسسات الرقابية ثم تطرقت الى تعريف الجهات الرسمية الرقابية في الفرع الاول والجهات الرقابية الاصيلة في الفرع الثاني والجهات الرقابية المستحدثة في الفرع الثالث جهاز مكافحة الفساد في الفرع الرابع كما قسمت المبحث الثاني الى عدة مطالب ففي المطلب الاول تناولت دور الادعاء العام في مكافحة الفساد وفي المطلب الثاني دورهيئة النزاهة في مكافحة الفساد وفي المطلب الثالث دور الرقابة المالية في مكافحة الفساد وفي المطلب الرابع دور القضاء في مكافحة الفساد وفي المطلب الخامس دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد ووختمت بحثي بعدد من الاستنتاجات والمقترحات .

# المبحث الاول

# ماهية الفساد

لمعرفة اهمية موضوع الفســاد ودورالمؤسسات الرقـابية في مكافـحتها يجب ان نبـين في المطلب الاول تعريف لفظ الفساد وكذلك مفهوم الفساد و مفهوم الفساد لغة واصطلاحا وايضا مظاهر الفساد وهي اربعة اقسام منها الفساد الاداري والفساد المالي والفساد السياسي والفساد الاخلاقي وفي المطلب الثاني نبين المؤسسات الرقابية ودورالمؤسسات الرقابية في مكافحة الفساد.

## المطلب الاول

### تعريف لفظ الفساد

يطلق جمهور الفقهاء لفظ الفساد في باب المعاملات بمعنى البطلان , فالمعاملة الفاسدة عندهم هي تلك التي اشتملت على مخالفة الشرع في ركن من اركانها او شرط من شروطها, ويبنى على هذا عدم ترتيب أي حكم للمعاملات الشرعية على المعاملة التي وصفت بأنها فاسدة, وان بعض العلماء يقصدون بالفساد في باب المعاملات كون الفعل مشروعا بأصله أي صحيح الاركان, وغير مشروع بوصفه او شرطه , وعليه فإنهم يعدون الفساد منزلة وسطى بين الصحة والبطلان، فيرتبون بعض الآثار الشرعية على المعاملات الفاسدة دون الباطلة . (1)

## الفرع الاول

### مفهوم الفساد

يعتبرالفساد آفة قد تكون فتاكة وهي قديمة وجدت في كل العصور والمجتمعات، مما لاشك فيه إن الفساد المالي والإداري أصبح سمة بارزة من سمات العصر الحديث، رغم أن نـشأته تعـود فـي جذورها إلى بداية الخلق ونشأت البشرية ، وذلك بدلالة ما ورد في القران الكريم من قصص الخلائق ومنذ وجود ادم عليه السلام، لقوله تعالى: ( الَّذِينَ يَنقُضُونَ عَهْدَ اللَّهِ مِن بَعْدِ مِيثَاقِهِ وَيَقْطَعُونَ مَا أَمَرَ اللَّهُ بِهِ أَن يُوصَلَ وَيُفْسِدُونَ فِي الأَرْضِ أُولَـئِكَ هُمُ الْخَاسِرُونَ ) البقرة (27).(2)

---

1 – محمود عبد الفضيل, مفهوم الفساد ومعايره, مجلة المستقبل العربي, العدد 903 ( بيروت – مركز دراسات الوحدة العربية ), 2004, ص67

2 - نزار عبد الامير تركي الغانمي , الفساد المالي والاداري ودوره في تحجيم الاقتصاد العراقي كلية القانون – جامعة كربلاء , 2006, ص128

واليوم تعد ظاهرة الفساد المالي والإداري ظاهرة عالمية واسعة الانتشار ، وذات جذور، تأخذ أبعادا واسعة وتتداخل فيها عوامل مختلفة يصعب التمييز بينها، وتختلف درجة شموليتها من مجتمع إلى آخر، وهو داء خطير يهلك الحرث والنسل لم تسلم منه أي دولة في العالم متقدمة كانت أم نامية , ولكن بدرجات ونسب متفاوتة، وهذا ما تؤكده العديد من الدراسات بأن الفساد المالي والإداري يقل كثيرا في الدول ذات الاقتصاد القوي، والمستوى المعيشي المرتفع ، بينما يرتفع بمعدلات ووتائر كبيرة في الدول النامية بصفة عامة، وذات المستوى المعيشي المنخفض على وجه الخصوص . ويتجلى ذلك من خلال الأوجه العديدة للفساد المالي والإداري، كانتشار الرشوة، والتسيب بين الموظفين وضعف الإنتاجية وتفشي المحسوبية والوساطة وزيادة الروتين وتعقيد الإجراءات في تنفيذ المعاملات .وظاهرة الفساد لا تقتصر في تداعياتها علي ما تفرزه من سلبيات علي قطاع معين من المجتمع، وإنما تمتد أثارها لتطال كافة أفراد المجتمع وقطاعاته، ذلك أن لها تأثير مباشر علي اقتصاد الدولة باعتبارها تعرقل عجلة التنمية الاقتصادية، إضافة إلي أنها تؤدي إلي اختلال التركيبة الاجتماعية للمجتمع، كما أنها تعمل على اعتياد الأفراد لسلوكيات خارجة عن قيم المجتمع الذي ينشد المحافظة علي ما بني عليه من قيم ومبادئ، ناهيك عن تأثيرها علي الحياة السياسية حيث تختل قواعد اللعبة السياسية وتبرز أنظمة وهيئات معتمدة علي سيطرة رأس المال والرشوة, هذا وعلي إثر الانفتاح العالمي وإذابة الحدود بين الدول في مختلف المجالات ظهر ما يعرف بظاهرة" عولمة الفساد "لينطلق بذلك الفساد عابراً حدود الدول من خلال جرائم منظمة ترتكب ليستحيل بواسطة فرد واحد، بل من خلال مجموعة منظمة من الأفراد تدعمهم عدة مؤسسات تتعدد جنسياتها, بذلك يستحيل تحديد هوية أو جنسية محددة لهذه الظاهرة .

## الفرع الثاني

### مفهوم الفساد لغة واصطلاحا

أولا: الفساد لغة: هو العطب والتلف وخروج الشيء عن الاعتدال, ونقيض الإصلاح, ومصدر الفعل فسد، جاء في مختار الصحاح" : فسد الشيء يفسد – بالضم - فسادا فهو فاسد، و فسد فسادا فهو فسيد,والفساد له أكثر من معنى في اللغة منها :ضد الصلاح ، يقال : أصلح الشيء بعد إفساده أي :أقامه . ومنها التقاطع والتدابر، يقال : تفاسد القوم أي : تدابروا وتقاطعوا . ومن معاني الفساد أيضا :الجدب والقحط، وعلى هذا المعنى فسر الفساد في قوله تعالى: " ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ" (سورة الروم الآية ٤١ ) والمفسدة ضد المصلحة، والاستفساد :خلاف الاستصلاح (1).

---

1 - ادم نوح علي معابدة, مفهوم الفساد الإداري ومعاييره في التشريع الإسلامي, مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية, العدد ٢, المجلد 21, دمشق, جامعة دمشق ,2005, ص ٤١٣ .

أما الفساد في اللغة الانكليزية فان لفظ فساد ( Corruption ) أتى من الفعل ألاتينـي ( Rumpere) أي يكسر, وهو ما يعني إن شيئا قد كسر, وهذا الشيء قد يكون مدونة سلوك أخلاقية أو اجتماعيـة وليتم كسر هذه القاعدة فإنها يجب إن تكون دقيقة وشفافة (1) , هذا ما يتعلق باللغة.

ثانيا: الفساد اصطلاحا: أما تعريف" الفساد "في الاصطلاح الشرعي. يطلق جمهور الفقهاء لفظ الفساد في باب المعاملات بمعنى البطلان، فالمعاملة الفاسدة عندهم هي تلك التي اشتملت على مخالفة الشرع في ركنٍ من أركانها أو شرط من شروطها .

أما من ناحية المفهوم فيعرف الفساد على انه ( استغلال موظفي الدولة لمواقع عملهم وصـلاحياتهم للحصول على كسب غير مشروع أو منافع ومآرب شخصية يتعذر تحقيقها بطرق مشروعة , وبعبـارة أخرى هو سلوك غير رسمي تفرضه ظروف معينة تتعرض له المجتمعات من حين إلـى آخـر), وهـو كذلك ( الخروج عن النظام والقانون أو استغلال غيابهما وتجاوز السياسة والأهداف المعلنة والمعتمـدة من قبل السلطة السياسية وغيرها من المؤسسات الشرعية وذلك بغية تحقيق منفعة شخـصية سـواء كانت سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية للفرد أو للجماعة)(2) , كما أن الفساد يوجد حيثما توظف أية منظمة أو أي شخص صاحب سلطات وصلاحيات ما هم مخولون به على وفق أسس غير موضوعية تطغى عليها غلبة المصالح الخاصة والذاتية على مصالح المجتمع والخضوع لحكم الهوى والرغبة دونما التفات إلى النتائج المترتبة على سلوكياتهم ، بخاصة عندما يتمتع شخص أو منظمة بحماية خاصة أو حصانة تجنبهم المساءلة .

---

1- فيتو تانزي ,الفساد والأنشطة الحكومية والأسواق ,مجلة التمويل والتنمية ,العدد ٤ ,المجلد32 , واشنطـــن, صندوق النقد الدولي , 1995 , ص24.

2- سعيد يوسف كلاب وآخرون, دور التقنيات الحديثة في مجال الكشف عن الغش والفساد, ورقة مقدمة للقاء العلمي الذي تنظمه المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية, القاهرة, الجهاز المركزي للحاسبات , 2006 , ص 3.

## الفرع الثالث

### مظاهر الفساد

#### اولا: الفساد الإداري

إن وضع تعريف واضح ومحدد للفساد الإداري يعد الخطوة الأولى لدراسة هذه الظاهرة وما يتعلق بها من موضوعات أخرى، فمعظم المهتمين بهذه الظاهرة يتفقون على الصور الواضحة للفساد الإداري، كالرشوة والمحسوبية مثلا، إلا أن هذا لا يكفي للتعرف على صور أخرى قد تبدو أكثر غموضا واشتباها، مما يجعل وجود تعريف جامع مانع أمرا ضروريا ومهما، وهذا ما اهتم به كثير من الباحثين في علم الإدارة وغيرها إن جوهر الإدارة في نظر التشريع الإسلامي هو ممارسة السلطات التي تمنح لمتولي الإدارة في تدبير شؤون الأمر الذي كلف برعايته،" فممارسة الإدارة في المجتمع السياسي، هي ممارسة للسلطة على المجتمع، من قبل الشخص المتولي للسلطة الإدارية(1) . ويعرف الفساد الإداري بأنه انحراف أو خلل في مسار عمل الوظائف الإدارية عن شكلها السليم ، من خلال استخدام الموظف صلاحياته المهنية لتحقيق مصلحة خاصة أو لتحقيق مكسب مالي, كما يمكن القول أن الفساد الإداري يسبق الفساد المالي وهو يمثل نتيجة حتمية له(2).

( وقد عرف البنك الدولي الفساد الإداري بأنه هو استغلال المنصب العام بغرض تحقيق مكاسب شخصية فهو سوء استخدام المنصب العام لغايات شخصية وتتضمن قائمة الفساد على سبيل المثال لا الحصر،الرشوة والابتزاز واستغلال النفوذ والمحسوبية والاحتيال والاختلاس" مال التعجيل" وهو المال الذي يدفع لموظفي الحكومة لتعجيل النظر في أمر خاص يقع ضمن نطاق اختصاصهم بقضاء أمر معين وعلى الرغم من أن كثيرا من الناس يعتبرون الفساد خطيئة حكومية ،إلا أن الفساد موجود في القطاع الخاص أيضا ، بل أن القطاع الخاص متورط إلى حد كبير في معظم أشكال الفساد الحكومي(3) .

---

1- محمد مهدي شمس الدين، نظام الحكم والإدارة في الإسلام. ط 4 بيروت, المؤسسة الدولية للدراسات والنشر ١٩٩٥ , ص ٤٢٩ .

2- ياسر خالد بركات الوائلي :الفساد الإداري ...مفهومه وأسبابه ومظاهرة مع إشارة إلى تجربة العراق في 2006 http://www.annabaa.org/list/send/share.htm . الفساد، شبكة النبا، العدد ٨٠ ،ص 743 , تأريخ زيارة الموقع 23 \ 3 \ 2021

3 – المصدر السابق نفسه ص 743 .

والفساد الإداري يتعلق بمظاهر الفساد والانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية وتلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام إثناء تأديته لمهام وظيفته في منظومة التشريعات والقوانين والضوابط ومنظومة القيم الفردية التي لا ترقى للإصلاح وسد الفراغ لتطوير التشريعات والقوانين التي تغتنم الفرصة للاستفادة من الثغرات بدل الضغط على صناع القرار والمشرعين لمراجعتها وتحديثها باستمرار, ويظهر بعدة صيغ منها الانحراف الأخلاقي لبعض المسؤولين, فهناك انحراف عن الأخلاق الفاضلة من قبل بعض من يتولى مسؤولية في حالة اتخاذه قرارات مرتبطة باستغلال الموارد ومنها صيغة الرشوة، والاختلاس، والغش، والتهرب الضريبي, وبيع أو تأجير أملاك الدولة، لتحقيق مصالح شخصية, شيوع ظاهرة ضعف القدرات الإدارية والعلمية لدى القيادات الإدارية النافذة بسبب الابتعاد عن الأسس الموضوعية في الاختيار والتعيين وإسناد الأدوار إلى غير أهلها, وعدم احترام أوقات ومواعيد العمل في الحضور والانصراف أو تمضية الوقت في قراءة الصحف واستقبال الزوار، والامتناع عن أداء العمل أو التراخي والتكاسل وعدم تحمل المسؤولية وإفشاء إسرار الوظيفة والخروج عن العمل الجماعي .(1)

## ثانيا : الفساد المالي

الفساد المالي في الاصطلاح هو سوء استخدام أو تحويل الأموال العامة من اجل مصلحة خاصة, أو تبادل الأموال من اجل خدمة أو تأثير معين .كما يعرف بأنه ( الانحرافات المالية ومخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية كالجهاز المركزي للرقابة المالية المختص بفحص ومراقبة حسابات وأموال الحكومة والهيئات والمؤسسات العامة والشركات، ويمكن ملاحظة مظاهر الفساد المالي في : الرشاوى والاختلاس والتهرب الضريبي وتخصيص الأراضي والمحاباة والمحسوبية في التعيينات الوظيفية(2) .

---

1- هيفاء جواد الشيخ حسن وآخرون ,سبل مكافحة الفساد المالي والإداري في العراق ,مجلة كلية بغداد للعلوم ٢٨١ . كذلك ينظر, تقرير، الفساد الإداري, مركز - الاقتصادية الجامعة العدد السابع والعشرون ٢٠١١, ص ٢٨٠

http://kuwait.com/abath/view.php?tales_id=الأبحاث في الكويت, على موقع985 .

2 - هيفاء جواد الشيخ حسن وآخرون, سبل مكافحة الفساد المالي والإداري في العراق, مصدر سبق ذكره, ص ٢٨٠ . كذلك ينظر ياسر خالد بركات الوائلي, الفساد الإداري مفهومه وأسبابه ومظاهرة مع اشارة الى تجربة العراق في الفساد, مصدر سبق ذكره.

والفساد المالي كذلك هو سلوك سيء ومنحرف يترتب عليه خسائر مادية كبيرة للمواطنين والمؤسسات الاجتماعية ويؤثر على التنمية ومن ثم على الدولة بأكملها, مما يحملها من أعباء قد تكون في غنى عنها كالديون مثلا, وقد تتدهور سياسة الدولة إن استشرى الفساد ولم تتحكم في المال العام (1) . وقد أرسى والنظام الإسلامي ضوابط وقواعد فريدة في الإنفاق العام, فمن القواعد الضابطة للإنفاق العام نجد قاعدة الصالح العام والتي بمقتضاها حصر الإنفاق في تحقيق المصلحة العامة للمسلمين ,كذلك قاعدة الاستخلاف وقاعدة القوامة في الإنفاق وعدم التقتير والتبذير والإسراف, وقاعدة التخصص التي بمقتضاها يتم تخصيص أنواع الإنفاق العام في مجالاتها, مثل الزكاة التي يتم إنفاقها في المواقع التي حددها القرآن الكريم, وقاعدة الشرعية والرقابة الذاتية في الإنفاق .(2) ومهما يكن شكل الفساد فهو مؤشر على وجود أزمة أخلاقية في السلوك تعكس خللا في القيم وانحرافا في الاتجاهات عن مستوى الضوابط والقيم الصحيحة للمجتمع والمعايير السليمة مما يؤدى إلى فقدان الجهاز الإداري المعنى لكيانه الفعلي متجها به لتحقيق مصالح مجموعة فاسدة من العاملين متعايشة داخل النظام .بمعنى أن قواعد ونظم العمل الرسمية الموحدة فيه حلت محلها قواعد وإجراءات عمل متصارعة ومتضاربة وتخدم أهداف ومصالح التجمعات الفاسدة والمترهلة المتعايشة مع الحكومة .

## ثالثا : الفساد السياسي

و يقصد بها غياب النظام السياسي الفعال المستند الى مبدأ الفصل بين السلطات و قلة الوعي السياسي و عدم معرفة الأليات و النظم الادارية خلال ممارسة السلطة و غياب دولة المؤسسات (3), و سلطة القانون و التشريعات و كذلك غياب الحريات و النظام الديمقراطي و ضعف الاعلام و الرقابة (4), الرسمية و الشعبية , و المتمثلة بمنظمات المجتمع المدني و المواطنين و الاحزاب السياسية . كذلك من الاسباب السياسية للفساد الحكومي عدم كفائة و نزاهة القيادات الادارية و كبار المسؤولين في الدولة , لان اختيارهم يتم على أساس التزكية , أو الولاء للحزب , أو الكتلة أو الطائفة أو المذهب من دون مراعات مبدأ الكفائة المهنية و التقييم العلمي المبني عل أساس الخبرة المتراكمة .

---

1 - محمد قاسم القريوتي, الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق,ط ١ , عمان , دار وائل للنشر, ٢٠٠١ ص ٣٣

2 - عبد الرحمن الضحيان ,الرقابة الإدارية في المنظور الإسلامي المعاصر والتجربة السعودية ,ط ١ , جدة, دارالعلم , ١٩٩٤ , ص ٢٤٢ .

3 - هيئة النزاهة ( الفساد الاداري )منشورات دائرة التعليم و العالاقات العامة

4 - سعاد عبد الفتاح مراد(الفساد الاداري و المالي ) هيأة التعليم التقني , معهد الادارة , بغداد - الرصافة,2002 ص11

رابعا: الفساد الأخلاقي

والمتمثل في مجمل الإنحرافات الأخلاقية و السلوكية المتعلقة بسلوك الموظف الشخصي و تصرفاته كالقيام بأعمال مخلة بالحياء، في أماكن العمل أو أن يجمع بين الوظيفة و أعمال أخرى خارجية دون إذن إدارته، أو أن يستغل السلطة لتحقيق مآرب شخصية له على حساب المصلحة العامة أو أن يمارس المحسوبية (1).

1 - محمد خالد المهايني . آليات حماية المال العام و الحد من الفساد الإداري, (دط),(دون دار أو سنة النشر) .

جامعة دمشق, 27

## المطلب الثاني

## المؤسسات الرقابية

تعاني العديد من الدول من ظاهرة الفساد الذي إنتشر و إزدادت حدّته في السنوات الأخيرة في القطاع العام و في مؤسسات الدولة، و لا يستثنى من ذلك القطاع الخاص، و قد يرجع ذلك إلـى غياب عمليات الرقابة، أو عدم فعاليتها في التصدي لهذه الظاهرة خاصة في دول العالم الثالث التي تسعى جاهدة لمكافحة الفساد و الوقاية منه, مما ادي الى تفعيل المؤسسات الرقابية الموجودة واستحداث مؤسسات رقابية جديدة للحد من ظاهرة انتشار الفساد في دوائر الدولة .

### الفرع الاول

### ماهية المؤسسات الرقابية

#### اولا : دور المؤسسات الرقابية الرسمية

تفاقمت حالة الفساد المالي والإداري في العراق بعد عام 2003 نتيجة لتدهور الوضع السياسـي والامني وكان له الاثر الواضع على الاقليم, فكان لابد من التأكيد على دورالمؤسسات الرقابية في التصدي لحالات الفساد، الامر الذي تطلب استحداث مؤسسات رقابية جديدة تقوم بمساندة الأجهزة الرقابية الاصيلة من اجل التصدي للفساد ومكافحته وتخضع مباشرة للمؤسسة التشريعية .

#### ثانيا : التعريف بالمؤسسات الرقابية

قبل البدء في التعرف على تلك السلطات لابد من إن نتعرف على ماذا يقصد بمفهوم الرقابة: اذ تعرف الرقابة في اطار الوظيفة العامة بإنها الوسيلة التي يمكن بواسطتها التأكد من تحقق الاهداف بكفاية و فعالية بالوقت المحدد, او هي الاشراف او المراجعة من سلطة اعلى بقصد معرفة كيفية سير الاعمال ومراجعتها وفقاً للخطط الموضوعة .(1)

وايضا الرقابة هي إطار الوظيفة العامة و هي وسيلة يمكن بواسطتها التأكد من مدى تحقق الأهداف بكفاية وفاعلية في الوقت المحدد، و كذلك يراد بها توجيه سلوك الموظفين عن طريق وضع الضوابط المنظمة للتعامل و تحديد قواعد السلوك الواجب إتباعها و معاقبة من يخالفـــــها.

---

1- جمال الدين عويصات , مبادىء الادارة العامة , دار هومة للطباعة والنشر , الجزائر 2003 ص 296.

ومن التعاريف الذي ذكرناه تبين لنا بأن المؤسسات الرقابية هي اي سلطة عليا او اي جهة تمتلك حق مراقبة إداء جهات اخرى ربما هي اقل, وتستمد هذه الأجهزة مشـــروعيتها من القانون الذي منح تـلك الأجهزة صلاحيات عديدة للقيام بدورهـــا الرقابي, اذ هي ملزمة بتطبيقها بكل نزاهة وشفافية وعدالة صارمة , وأن تطبيق القانون ليس بالعملية السهلة لاسيما ان الفساد استشرى في معظم مفاصل الدولة بشكل غير مسبوق فكان لابد من التعرف على تلك الهيئات .

وان اي تضحية بفعالية واستقلال تلك الاجهزة والادوات الرقابية وخضوعها للجهة التي من المفترض ان تراقب عليها قد تؤدي الى تبعات سياسية واجتماعية و اقتصادية غير محمودة .(1)

## الفرع الثاني

## الجهات الرقابة الاصيلة

الجهات الرقابية الاصيلة هي الأجهزة التي كانت ومازالت تمتلك حق الرقابة على سلطات اخرى قـبل عام 2003 وقبل استحداث هيئات جديدة تعاونها وتشاركها مهمة الرقابة للتصدي إلى ظاهرة الفســـاد وهذه الأجهزة هي :

### اولا : مجلس النواب

شكل دور مجلس النواب والبرلمانين في تعزيز قيم النزاهة والشفافية والمسألة عنصراً مهماً في اطـــارتعزيز النزاهة والشفافية و المسألة , فالبرلمان هي احدى الدعامات الاساسية في اي نظام نزاهة, اذ انها تشكل جسرا بين الشعب والحكومة, ويفترض أن تلعب دوراً مهماً في اخضاع الحكومة لمسألة الشعب عن طريق ممثليه المعبرين عن إرادته.

ويعد مجلس النواب صاحب الاختصاص الاصيل في ممارسة حق الرقابة بالرغم من كونه يعد السلطة التشريعية في البلاد , اذ تنقسم صلاحيات السلطة التشريعية إلى دورين يتمثل الاول في تشريع القوانين واقرارها في حيـــن الثاني يتمثل بالرقابة على إداء واعمال السلطة التنفيذية و استعمال ادوات التشريع والمسألة لممارسة هذين الدورين وفقاً للاختصاصات المنصوص عليها في الدستور . (2)

---

1 - سلمى غضبان المعموري, الاجهزة الرقابية ودورها في مكافحة الفســـــــــــــــاد , سنة 2011 ص

2 - نصت المادة 61 من دستور العراق لعام 2005 على ان يختص مجلـــــــــــــــس النواب بما يأتي :

أ - تشريع القوانين الاتحادية .

ب - الرقابة على اداء السلطة التنفيذية .

إذ اعطى الدستور لمجلس النواب ادوات كثيرة ستطيع من خلالها مراقبة إداء السلطة التنفيذية ومن خلال هذه الادوات يكون للمجلس التشريع الدور الاقوى والاهم في مقارعة الفساد والترصد لكل ما يستجد مـن اشكال الفساد من خلال سن القوانين وتعديلها .

## ثانيا : ديوان الرقابة المالية

يعد ديوان الرقابة المالية احد أعمدة النزاهة الاساسية في نظام النزاهة في اي بلد , فهو يجب إن يتمتع بالاستقلالية عن السلطة التنفيذية ويعرض تقاريره على السلطة التشريعية . اذ يتصرف الديوان الفعال بوصفه الرقيب على النزاهة المالية وصدق المعلومات التي ترد في تقارير السلطة التنفيذية .

تأسس ديوان الرقابة المالية في العراق وفق دستور العراق في عام 1970 اذ نص على تأسيس سلطة للرقابة المالية العليا تتبع مجلس قيادة الثورة وينظم ديوانها واصول ادائها بقانون . (1)

اذ يعمل الديوان وفقاً لتلك المادة بوصفه الجهة العليا للتدقيق المال والمحاسب وهو معن بالكشف عن اعمال الفساد والغش والتبذير . (2)

الا إن ما يؤخذ على عمل ديوان الرقابة في تلك الفترة إن الديوان قد تبع مجلس قيادة الثورة , ممـــا يعني إن الدستور قد سلب استقلال الديوان في تلك الفترة وهو امر يتناف مع عمل المجلس بوصفه جهة رقابية مستقلة .

وبعد عام 2003 وما لحق العراق من غياب الامن وعدم الاستقرار ولمكافحة الفساد الذي حـــدث إنذاك تم اعادة العمل به من قبل قوات التحالف بالأمر رقم 99 لسنة 2004 وبعد فترة تم تشريع قانون ديـوان الرقابة المالية في اقليم كوردستان - العراق رقم 2 لسنة 2008 و الذي جعل الديوان جهة مستقلة في عملها ومنحها من الصلاحيات التي تستطيع من خلالها محاربة الفساد. (3)

---

1- انظر المادة ( الاولى ) من قرار رقم 569 ف 1793 والخاص بتعديل دستور العراق لعام 1970

2 - انظر المادة 46 من الدستور وفقاً لقرار التعد يل المرقم 567 في 8 \7 \ 1973.

3 - الامر رقم 99 لسنة 2004 الصادرة من سلطة الائتلاف المؤقتة .

## الفرع الثالث

## الجهات الرقابية المستحدثة

### اولا : هيئة النزاهة

تعد هيئة النزاهة احدى الهيئات المستقلة التي انشأت بعد عام 2003 , اذ انشأت بموجب امر سلطة الائتلاف المنحلة المرقم 55 لسنة 2004 مما يعني إنها مارست دورها الرقابي في تلك الفترة اســتناداً الى ذلك الامر فهو سندها القانوني للقيام بأعمالها الا إن الامر لم يدوم على ذلك وخاصة بعد صدور دستور العراق لعام 2005 والذي اعاد العمل في مؤسسات الدولة, فكان لابد إن يكون لهيئة النــزاهة قانون وطني ينظم عملها و يمنحها الشرعية للقيام بأعمالها وهذا ما حدث بصدور قانون هيــئة النزاهة رقم (3) لسنة 2011 والمعدل بقانون رقم (7) لسنة 2014 في اقليم كوردستان بعد صدور قانون النزاهة العراقي رقم (30) لسنة 2011 .

### ثانيا : مكاتب المفتشون العموميون

تشكلت هذه المكاتب في العراق وفقا للفقرة (1) من المادة (2) من امر سلطة الائتلاف المنحلة رقــم 59 لـسنة 2004 اذا تم بموجب هذه المادة إنشاء مكتب للمفتش العموم داخل كل وزارة من الوزارات العراقية يرأسه مفتش عام . (1) وبهذا فقد تــم اخضاع الوزارات لإجراءات المراجعة والتدقـيق والتحقيق بغـية رفع مــستويات المسؤولية و النزاهة والاشراف في إداء الوزارات .

وتعتبر مكاتب المفتشين العمومين من الجهات المستقلة التي يجب إن تنفرد في اتخاذ القرارات ولا تخضع لأحد كونها جهة رقابية يجب عليها القيام بدورها من دون الخضوع لجهة معينة. (2) وقد الغي مكتب الفتشون العموميون بقانون رقم (24) لسنة 2019 والجدير بالذكر ان هذه المكاتب لم يكن موجودا اصلا في اقليم كوردستان .

---

1 - عز الد ين محمد محمود , الاتحاد العام للمحاسبين والمراجــعين العرب , المعــــــــــهد العــــــــربي للمحاسبين القانونيين 2007 ص 69

2 - انظر المادة (1) من الامر رقم 57 لسنة 2004 والمشار اليه سلفا .

## الفرع الرابع

## جهاز مكافحة الفساد

يختص جهاز مكافحة الفساد بالعمل على محاربة الفساد و منع تضارب المصالح، و نشر قيم النزاهة و الشفافية و تحديد معاييرها، و وضع الإستراتيجية الوطنية الخاصة بذلك و متابعة تنفيذها وفقا للقانون , وهذه كانت بعض الأجهزة الرقابية المباشرة التي لها دور رقابي فـي مكافحة الفساد . ولها صلاحيات رقابية بالإظافة إلى إختصاصات أخرى غير رقابية ، إلا أن جميع هذه الأجهزة تهدف إلى غاية موحدة و هي ضمان سير آداء الوظيفة العامة و مرافق الدولة بشفافية و نزاهة بعيدا عن الإنحدار إلى هاوية الفساد و قلة الكفاءة في المرافق العامة . (1)

و يتمثل الدور الرقابي لمكافحة الفساد فيما يأتي :

1- الكشف عن مخالفة قواعد المشروعية و الكفاءة العالية و التوفير في إدارة الأموال و ذلك بسعة كافية تجعل من الممكن إتخاذ الاجراءات .

2 - منع الفساد من خلال إجراءات مالية مصممة على نحو فعال لتقليل الفسـاد و زيادة إحتمال إكتشـافه .

3 – تشجيع استخدام المال العام على النحو الامثل وتحقيق افضل النتائج .

4 - مكافحة الفساد الإداري و المالي من خلال جملة من الصلاحيات و الإجراءات القانـونية التحقيـقية .

5 - الوقاية من مظاهر الفساد إعتماداً على منهجية واسعة بوضع قوانين تتعلق بمكافحة الفساد بكل أشكاله.

6 - نشر ثقافة النزاهة بين أوساط المجتمع، من خلال برامج هادفة إلى توعية الأفراد و المؤسسات و كذلك تنمية أُطُر التعاون من مؤسسات المجتمع المدني، بهدف تنظيم هذه المؤسسات في إطار عمل يخدم التوجه العام لمكافحة الفساد و الوقاية منه, إلى غير ذلك من المهمات و الأدوار الأساسية التي تقوم بها هذه الأجهزة الرقابية المعنية بمكافحة الفساد و الوقاية منه (2) .

---

1 - صبحي جبر العتيبي . تطور الفكر و الأساليب في الإدارة) . دط .(دار الحامد للنشر و التوزيع . عمـــان , 2004, ص14

2- إحسان علي عبد الحسين . " دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد " . هيئة النزاهة . (دط) . دار الشؤون القانونية . قسم البحوث و الدراسات . العراق . (بدون سنة النشر) . ص 5

# المبحث الثاني

## الجهات الرقابية المعنية بمكافحة الفساد في الاقليم

تتنوع الجهات الرقابية حسب نوعيه ادائها وطريقة عملها واساليبها ، إلا أن جميع هذه الجهات تهدف إلى ضمان سير اداء الوظيفة العامة و نذكر منها بعض الجهات الرقابية المعنية بمكافحة الفساد ففي المطلب الاول نذكر دور الادعاء العام في مكافحة الفساد وفي المطلب الثاني نذكر دور هيئة النزاهة في مكافحة الفساد وفي المطلب الثالث نذكر دور ديوان الرقابة المالية في مكافحة الفساد وفي المطلب الرابع نذكر دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد وفي المطلب الخامس نذكر دور السلطة القضائية في مكافحة الفساد .

## المطلب الاول

### دور الادعاء العام في مكافحة الفساد

من المقومات الاساسية في دعم وتطبيق القانون واحترام المشروعية وحماية النظام العام والسهر على احترام سيادة القانون هو وجود جهاز يراقب المشروعية وحماية الهيئة الاجتماعية و تتحقيق العدالة بإسهامه مع القضاء في احترام تطبيق القانون الا وهو ( جهاز الادعام العام ) الذي يعتبر الجناح الثاني من اجنحة العدالة ويساهم في حماية العدالة وامنها ويعتبر جهاز الادعاء العام وفقا لاحكام المادة(189) من الدستور العراقي النافذ لعام 2005 (1) احد مكونات السلطة القضائية حيث تتكون السلطة القضائية من مجلس القضاء الاعلى و المحكمة الاتحادية العليا ومحكمة التمييز الاتحادية وجهاز الادعاء العام وهيئة الاشراف القضائي والمحاكم الاخرى وهي محاكم الاستئناف الاتحادية .

ويتنوع عمل الادعاء العام بين الاداء القضائي والرقابي ودعم النظام الديمقراتي والحماية المباشرة للمال العام وبذلك يكون الممثل والحامي للدستور و النظام العام و يتحقق ذلك عبر الدور الفاعل في حضور التحقيق والمحاكمة والطعن بالقرارات و الاحكام ولم يعد دور الادعاء العام مقتصرا على الحضور في المحاكم الجزائية اي التحقيق والجنح والجنايات بل ان دور الادعاء العام في الحضور الوجوبي في الدعاوي المدنية التي يوجد فيها الحق العام والحضور في اللجان والهيئات و المجالس و الحضور في المحاكم الاحوال الشخصية لحماية الاسرة و الطفولة وحماية المجتمع وكذلك اصبح من اختصاص الادعاء العام الطعن بدستورية القوانين والتـــعليمات امـــام

المحكمة الاتحادية العليا والعمل على سرعة حسم الدعاوي وتقييم التشريعات النافذة والكشف السريع عن الافعال الجرمية والتصدي لانتهاك القانون عن طريق ( الطعن لمصلحة القانون ) وتنفـــــــيذ الاحكام القضائية .

تنبع فلسفة الادعاء العام في كونه ينوب عن المجتمع في حماية مصالحه امام اي اعتداء غير مشروع عليها , ويسعى الى تطبيق سليم لاحكام القانون , اذ ان الدولة بفهومها الحديث هي صاحبة الحق في ايقاع العقاب على من يخالف بنيانها القانوني بيد انها لا تستطيع ان تقوم بذلك بأستعمال وسائل القوة او الاكراه, فلا بد من وجود هيئة خاصة منبثقة عنها لتمثيل المجتمع امام القضاء في الدفاع عن حقوقه, وهذه الهيئة تختلف في تكوينها وبيان تشكيلها من دولة لاخرى, ونظرا لاهمية جرائم الفساد فقد التجأت التشريعات الى استحداث مدع العام يختص بهذا النوع من الجرائم , لما تشكله من اضرار بالمصلحة العامة والمجتمع . وما تحتاجه عنصر التخصص فيها . (1) ويتكون جهاز الادعاء العام من اشخاص طبيعيين متعددين بوصفهم اعضاء فيه, يعملون وفق تكوين معين , الا ان تشكيله واختصاصاته مختلف من دولة لاخرى, بحسب الانظمة الاجرائية التي تتبعها الدول والاختصاصات الممنوحة له في ان تعزز من فاعليته ومكانته .(2)

## الفرع الاول

### قانون الادعاء العام رقم 159 لسنة 1979 المعدل

بحسب قانون رقم 159 لسنة 1979 المعدل (3) والنافذ في الاقليم الكوردستان العراق وفي المادة (1) منه ( اولا ) تنص على ( حماية نظام اقليم كوردستان واسسه والاموال العامة في اطار المشروعية وترسيخ سيادة القانون وسلامة تطبيق احكامه ), وايضا وفي المادة (2) الفقرة اولا تنص على ان ( للادعاء العام اقامة الدعوى بالحق العام مالم يتطلب تحريكها شكوى او اذنا من مرجع خاص ), ان قانون الادعاء العام رقم 159 لسنة 1979 المعدل هو اول قانون نظم عمل جهاز الدعاء العام بشكل مستقل عن بقية الاجهزة القضائية العدلية موضحا اسسه واهدافه واختصاصاته , فقد جاء هذا القانون بتفصيلات واسعة و واقعية لعمل هذا الجهاز بما يؤمن قيامـــــه

---

1 - حسنين كاظم حلو , دراسة مقارنة في قانون الادعاء العام رقم (49) لسنة 2017 , جامعة كربلاء , 2019. ص 5 .

2 – المصدر السابق , ص 4

3 - قانون الادعاء العام رقم (159) لسنة 1979 المعدل .



بواجباته ومهامه بشكل مطلوب , بحيث شملت اظافة الى اختصاصاته المتعلقة في الامور الجزائية , دفاعه عن الحق العام في الدعاوي المدنية التي تكون الدولة طرفا فيها وفي بعض الدعاوي الاحوال الشخصية لحماية الاسرة و الطفولة .

وايضا ان الادعاء العام جهاز ذو دور فعال في الدعوى الجزائية لما له من دور في كافة مراحل الدعوى ( مرحلة التحري و جمع الادلة و مرحلة التحقيق الابتدائى فالمحاكمة ومن ثم طرق الطعن ويكون له دور كذلك في تنفيذ الحكم ) وفظلا عن دوره في هذه المراحل فقد اعطاه القانون دورا في تحريك الدعوى الجزائية, واجراء تحريك الدعوى هذا يعد إجراءا جوازيا اي ان للادعاء العام سلطة تقديرية إن شاء قام بتحريكها أو أن يتجاهل هذا التحريك وهذا الامر واضح من خلال الاطلاح على المادة (1) من قانون الاصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971, (1) الا ان الامر لم يبق كذلك بصدور قانون الادعاء العام رقم (159) لسنة 1979 المعدل الذي الزم في المادة (7) منه الادعاء العام بالنظر في الشكاوي المواطنين ومتابعتها سواء أكانت تلك المقدمة الية مباشرة او المحالة اليه من الجهات المختصة (2), وبما ان قانون الادعاء العام يعد قانون خاص بعكس قانون الاصول المحاكمات الجزائية الذي يعد قانون عام لذلك فالمادة (7) من قانون الادعاء العام هي واجب التطبيق . (3)

وبحسب قانون الادعاء العام الساري المفعول لحد الان في الاقليم فقد تشمل دورها ايضا في حماية مصالح المجتمع , فهو الوكيل عنه وممثله الشرعي في الدفاع عن مصالحه وحقوقه بالتطبيق السليم لاحكام القوانين .

---

1 – انظر المادة الاولى من قانون الاصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 .

2 - انظر المادة السابعة من قانون الادعاء العام رقم (159) لسنة 1979.

3 - م . حسن حماد حميد , دور الدعاء العام في تحريك الدعوي الجزائية , جامعة اهل البيت , منشور في مجلة اهل البيت عليهم السلام العدد (5) ,2007, ص2

## الفرع الثاني

### قانون الادعاء العام العراقي الجديد رقم 49 لسنة 2017

على رغم من اجراء العديد من التعديلات على قانون الادعاء العام رقم (159) لسنة 1979 , وكان آخرها التعديل السادس وفق قانون رقم (10) لسنة 2006 الا انها لم تمنع المشرع العراقي من اصدار قانون جديد للادعاء العام , فقد صدر قانونه الجديد المرقم (49) لسنة 2017 .(1)(( الغير نافذ في اقليم كوردستان - العراق )) وقد تبين الاسباب التي دعته لاصدار هذا القانون وهي نتيجة للتغيرات التي حصلت بعد صدور قانون الادعاء العام رقم (159) لسنة 1979 المعدل والساري المفعول لحد الان في اقليم كوردستان , وذلك لغرض مواكبة هذه التغيرات والتوافق مع التشريعات الجديدة , ولضمان حسن اداء في مكونات السلطة القضائية الاتحادية الا ان اغلب مواد القانون الجديد جاءت تكرارا لما اورده قانون الادعاء العام المرقم (159) لسنة 1979 المعدل .

نحن نرى بأن قانون الادعاء العام رقم (159) لسنة 1979 هو قانون مضى عليها فترة زمنية كثيرة بحيث يحتاج الى ان يواكب التطورات والتغيرات التى نعيش فيها في زمن الثورة المعلوماتية وتغير نمط الحياة , وذلك لانه مضى على القانون النافذ حاليا في الاقليم اكثر من اربعين عاما وعلى رغم من التعديلات التي عاقبه الا انه لم يصل الى احداث تغير جذري في قانون الادعاء العام ,على رغم من صدور قانون الادعاء العام الجديد في العراق رقم (49) لسنة 2017 الغير نافذ في الاقليم كوردستان وقد وجدنا ان اغلب المواد جاء متكررا الا في بعض مواد فقد جاء ببعض تغيرات وذلك لكي توافق مع التشريعات الجديدة و لضمان حسن الاداء في المكونات السلطة القضائية .

وقد جاء في المادة الخامسة من هذا القانون الجديد على مهام الادعاء العام و من هذه المهام اقامة الدعوى بالحق العام وقضايا الفساد الاداري و متابعتها استنادا لاحكام قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 المعدل . وايضا جاء في نفس المادة الفقرة الثاني عشر على ان يتولى الادعاء العام التحقيق في جرائم الفساد المالي والاداري و كافة الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل طبقا لاحكام قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 المعدل و القوانين الجزائية المكملة له على ان تحال الدعوى خلال (24) اربع وعشرون ساعة الى قاضي التحقيق المختص من تأريخ توقيف المتهم والاصل ان من يقوم بالتحقيق في قضايا الفساد المالي والاداري هو قاضي

1 - - قانون الادعاء العام العراقي الجديد رقم ( 49) لسنة 2017 .



التحقيق او المحقق تحت اشراف قاضي التحقيق الا ان المشرع العراقي وجد من الضروري ان تقوم بإناطة التحقيق في قضايا الفساد الاداري والمالي و هي الجرائم المنصوص عليها في قانون هيئة النزاهة العراقي رقم (30) لسنة 2011 والجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل و هي جرائم الرشوة و الاختلاس و جرائم استغلال النفوذ الوظيفي و الاهمال الوظيفي وان المشرع العراقي اعطى سلطة قاضي التحقيق لعضو الادعاء العام في هذه القضايا من حيث اتخاذ الاجراءات القانونية من تدوين اقوال الممثل القانوني و محاضر الضبط و اصدار امر القبض على المتهم و بعد توقيف المتهم يجب احالة الاوراق التحقيقية الى قاضي التحقيق المختص خلال الاربع وعشرين ساعة من تأريخ توقيف المتهم وقد اراد المشرع العراقي ان يعطي للادعاء العام دورا اكبر في الحفاظ على المال العام و اموال الدولة , ونحن نرى بان تحديد الاربع وعشرين ساعة كحد اعلى للتوقيف لايتناسب مع حجم التحقيق في قضايا الفساد الاداري و المالي التي تحتاج الى فترة اطول ربما تتصل الى عدة اشهر و ربما سنوات .

وقد نصت الفقرة الثالثة عشر من المادة الخامسة التي ذكرناه سابقا من قانون الادعاء العام بأن تستحدث دائرة في رئاسة الدعاء العام تسمى دائرة المدعي العام الاداري والمالي وقضايا المال العام يديرها مدعي عام لا تقل خدمته عن (15) سنة تتولى الاشراف على مكاتب الادعاء العام المالي والاداري في دوائر الدولة .

كما نصت الفقرة الرابع عشر من نفس المادة بأن يؤسس مكتب للادعاء العام المالي والاداري يرأسه مدعي عام لاتقل خدمته عن (10) عشر سنوات في الوزارات والهيئات المستقلة يمارس اختصاصاته وفقا للقانون و تلتزم الجهات القائمة بالتحقيق اخبار الادعاء العام بالجنايات والجنح فور العلم بها .

وهنا في الاقليم وعلى رغم من عدم وجود قانون جديد للادعاء العام الا ان رئاسة الادعاء العام اخذ على عاتقها محاربة الفساد في جميع قطاعات الاقليم فقد قام بأستحداث هيئة فتح الدعاوي المستقلة في جميع دائرات الادعاء العام في الاقليم وكان لها الدور المباشر في فتح العديد من القضايا المستقلة ضد الفاسدين وايظا لها اثر ايجابي في تقليل ظاهرة الفساد في الاقليم , وقد اصدر رئاسة الادعاء العام اعلانا بأن حماية المال العام ومكافحة الفساد من المهام والواجبات الرئيسية و القانونية للادعاء العام , ولما للاعلان من اهمية لذا فقد ادرجناه بملحق هذا البحث .

## المطلب الثاني

## دور هيئة النزاهة في مكافحة الفساد

يعد عمل هيأة النزاهة تجربة حديثة في العراق من اجل منع الفساد الحكومي وتـأكيد الحـــكم النزيه والشافاف , وذلك لان إجراءات محاربة الفساد كانت تتم سابقاً بصورة اعتباطـية ومتقطـــعة. (1) وقد اسســت هذه الهيئة كما اشرنا سابقا بموجب الامر 55 لسنة 004 2 والقانون النظامـــي الملحق به والصادر عن مجـلس الحـكم ( المنحل ) ولغرض التعريف بهيئة النزاهة ينبغي إيضـاح الاساس القانوني لها و وتحديد طبيعتها القانونية .

### الفرع الاول

### مفهوم النزاهة

يعد مفهوم النزاهة من المفاهيم التي كثر الحديث عنها في العراق بعد التغيرات التي حدثت عام 2003 م وانتقال البلد نحو الديمقراطية بعد عقود من النظم الدكتاتورية والاستبدادية التي حكمت البلاد , وهو من الأمور الطبيعية وذلك لان الحكم الديمقراطي التعددي يؤمن بإنشاء مؤسسات رقابية رسمية وشعبية لأداء الحكومة وموظفي الدولة، فضلا عن تطبيق القوانين السارية والمشرعة من قبل برلمان الشعب لمكافحة الفساد المالي والإداري بأنواعه كافة، وإذ تعد النزاهة من آليات مكافحة الفساد فان التأكيد عليها وتنميتها تربويا من اختصاص العاملين في الميدان التربوي والمؤسسات التربوية. (2)

والنزاهة بشكل عام تعني نظافة اليد وتحصين الانسان من السرقة للأموال العامة والخاصة فضلا عن الاخلاص والتفاني بالعمل وتعرف ايضا بأنها القدرة على تبني القيم الاخلاقية السليمة في المجتمع كسلوك عملي يعكس روح الانتماء للوطن من خلال معرفة الحقوق والواجبات التي يجب ان يسعى اليها الفرد في اي مجتمع من المجتمعات وترتبط مفاهيم النزاهة ارتباطا وثيقا بالأخلاق والاعراف التي دعا اليها الدين الاسلامي كما ان مفاهيم النزاهة اكدتها وتؤكدها المنظمات الدولية التي تعنى بتعزيز حقوق الانسان وبناء السلم الاجتماعي كمنظمات الامم المتحدة ومنظمات المجتمع المدني الاخرى التي تُعنى بتحقيق التنمية البشرية واشاعة العدالة الاجتماعية التي تعد مظاهر الفساد اعتداء على حقوق الاخرين والممتلكات العامة للشعوب وهدرا للكرامة الانسانية والمساواة .(3)

---

1 - زيد رسول حسين , دور هيئة النزاهة بمكافحة الفساد , جامعة القادسية كلية القانـــــون , 2018

2 - عاقل، فاخر (2004)، علماء نفس اثروا في التربية وبحوث أخرى، دار شعاع للنشر والعـــلوم،

بيروت . ص 151 .

**3 -** أ . م . د حسن علوان بيعي , بابل , مفاهيم النزاهة وقيمها في مناهج اللغة العربية ,العراق, 2013



ان النزاهة ظاهرة حضارية ارتبط تطورها بتطور المجتمع في المجالات كافة و وتسود قيمتها تبعا لنظام الحكم السائد اذ ادركت الشعوب عبر تجارب طويلة ان الفساد والحكم المستبد والديمقراطية وشعار دولة القانون سيكون حبرا على ورق ما لم تكن هنالك هيأت و نظم رقابية فعالة مستقلة تراقب وترصد نشاط عمل القائمين بأمر الوظيفة العامة ولها صلاحيات تمكنها من اداء دورها على الوجه الاكمل.

و تعتبر هذه الهيئة من اهم المؤسسات التي تقوم بمكافحة الفساد وقد تم انشائها بموجب القانون رقم (3) لسنة 2011 والمعدل بقانون رقم (7) لسنة 2014(1) والغرض من انشاء هذه الهيئة وحسب ما جاء بالفصل الثاني من القانون المذكور هو تطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعاير الخدمة العامة وفقا للدستور والقوانين النافذة وتسليم الاخباريات و المعلومات والشكاوي المتعلقة بالفساد بجميع الطرق والوسائل ومن جميع المصادر والتعامل مع جميع الامور التي تردها ومن ضمنها الاخباريات الكاذبة ومن اهم واجبات هذه الهيئة التحقيق في اية قضية فساد ومعنى قضية فساد وحسب القانون المذكور قضية جنائية وبحسب ماورد في الفصل الاول من المادة الاولى سابقا. (2) الذي اشار الى مواد التي تعتبر فساد وكذلك تقوم الهيئة باصدار لوئح تنظيمية ملزمة تقتضي من المسؤولين الكشف عن مصالحهم المادية بحسب ما جاء من الفصل الثاني من المادة الثامنة من القانون المذكور.(3)

---

1 – بن منظور , لسان العرب ط 3 و ج 14 , دائرة التراث العربي , بيروت لبنان , بدون سنة الطبع , ص 114

2 – المادة الاولى من الفصل الاول من قانون هيئة النزاهة لاقليم كوردستان رقم (3) لسنة 2011 والمعدل بقانون رقم (7) لسنة 2014 .

3 – المادة الثامنة من الفصل الثاني من قانون هيئة النزاهة لاقليم كوردستان رقم (3) لسنة 2011 والمعدل

# الفرع الثاني

## مهام وصلاحيات الهيئة

بموجب المادة الخامسة من قانون هيئة النزاهة لاقليم كوردستان رقم (3) لسنة 2011 والمعدل بقانون رقم (7) لسنة 2014 التي نص على ان الهيئة تعمل على النحو التالي : (1)

اولا : تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة وفقا للدستور والقوانين النافذة.

ثانيا : تسلم الاخباريات والمعلومات و الشكاوي المتعلقة بالفساد بجمسع الطرق و الوسائل و من جميع المصادر والتعامل مع جميع الامور التي تردها و من ضمنها الاخبارات الكاذبة .

ثالثا : التحقيق في جرائم الفساد عن طريق محققين تابعين للهيئة تحت اشراف قضات التحقيق وفقا لقانون اصول المحاكمات الجزائية و متابعتها و المحافظة على سرية هوية المتعاونين وفقا للقانون , وعلى القاضي التعامل مع محقق الهيئة كما يتعامل مع محقق المحكمة التابع له و للمحقق ان يباشر التحقيق في القضية تحت اشراف قاضي التحقيق والادعاء العام .

رابعا : اعادة المتهمين بجرائم الفساد الهاربين الى الخارج واسترداد اموال وثروات و عائدات الفساد المهربة الى الخارج بالتنسيق و التعاون مع الجهات المختصة .

خامسا : التعاون الدولي في مجال الحد من الفساد ومكافحته وتبادل المعلومات حول الفساد والتحقيق المشترك خاصة خاصة فيما يتعلق بجرائم الفساد العابرة للحدود بالتعاون والتنسيق مع الجهات المعنية .

سادسا : نشر ثقافة وطنية لتنمية مفاهيم النزاهة والشفافية والمسائلة والالتزام بمعايير الخدمة العامة والعمل مع المسؤولين المختصين من اجل وضع مناهج دراسية وطنية لتعزيز مفهوم النزاهة العامة .

سابعا : اصدار تعليمات قواعد السلوك الايجابي الوظيفي لتوضيح معايير الخدمة العامة واخلاقيات العمل التي يجب على موظفي الاقليم الالتزام بها بأعتبارها شرطا للتعين والاستمرار في الخدمة و مراقبة مدى الالتزام بها , وتعدل من وقت الى اخر حسب الحاجة .

1 - المادة الخامسة من قانون هيئة النزاهة لاقليم كوردستان المرقم (3) لسنة 2011 والمعدل بقانون المرقـــــم برقم (7) لسنة 2014 .



ثامنا : 1 - اصدار تعليمات كشف الذمة المالية عن طريق الزام المكلفين بالخدمة العامة المنصوص عليهم في هذا القانون, بالكشف عن مصالحهم المالية و مصالح ازواجهم و اولادهم التابعين , وتعدل من وقت لاخر وفقا لما تراه الهيئة مناسبا لتحقسق الاغراض المنشودة منه .

2 – يتضمن الكشف عن المصالح المالية بيانات تفصيلية عن ما يملكه المكلف و بضمنها العقارات و المنقولات و الدخل المالي و الرصيد في البنوك و الاسهم و السندات و الحقوق المعنوية المملوكة له في داخل الاقليم و خارجه .

3 – يشمل الكشف عن المصالح المالية عن الاشخاص المدرجة وفق مناصبهم في الاقليم كما جاء في القانون هيئة النزاهة .

4 – للهيئة نشر تقارير كشف الذمة المالية للاشخاص الذين يحكم عليهم باحدى الجرائم الواردة في الفقرة ( سابعا) من المادة الاولى من هذا القانون والسماح للجمهور و الاعلام بالاطلاع عليها او استنساخها.

تاسعا : 1 - للهيئة توصية الدائرة المعنية بسحب يد الموظف الخاضع للتحقيق وفقا لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 النافذ في الاقليم .

2 – للهيئة احالة المخالفات المتعلقة بمعايير الخدمة العامة الى الجهات ذات علاقة , ولها ان ترفق بها توصية باتخاذ اجراءات انضباطية .

عاشرا :

1 - تعاون الهيئة ديوان الرقابة المالية للإقليم وتراقب جباية وإنفاق أموال الإقليم والتصرف بهـــا وطريقة إدارتها وإصدار تقارير دورية بشأنها.

2 - تقوم الهيئة بمراقبة مدى نزاهة القرارات والأعمال المنفذة أو الأعمال المتخـــذة في القطـــاع العام وإصدار تقارير دورية بشأنها.

3 - على الجهة الخاضعة للرقابة أن تقدم للهيئة وبناءً على طلبها دون تأخير المعلومات والإيضاحات والمستندات والوثائق بما فيها السرية، أياً كانت درجة كتمانها، وغير ذلك مما تـــرى الهيئة ضرورة الإطلاع عليها لأغراض الرقابة وفقاً للقوانين النافذة.

4 - يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على (6) أشهر، وبغرامة لا تزيد على (10) عشرة ملايين دينـــار أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من يخالف أحكام البند (3) من الفقرة (عاشراً) من هذه المادة.

5 - للهيئة تحريك الدعوى الجزائية ومتابعتها بموجب البند (4) من الفقرة (عاشراً) من هذه المادة.

حادي عشر: اقتراح القوانين التي تدخل في مجال الوقاية من الفساد أو مكافحته.

ثاني عشر: للهيئة إلزام دوائر ومؤسسات القطاع العام بنشر بيانات أو معلومات أو وثائق معينة حول أية أمور ترى الهيئة ضرورة تطبيق الشفافية فيها بموجب آليات وقواعد تحددها الهيئة.

ثالث عشر: تنفيذ تدابير للحد من تورط القطاع الخاص في الفساد وتعزيز الشفافية في كيانات القطاع الخاص ومنع تعارض المصالح فيها .

رابع عشر: إصدار تعليمات منع تعارض المصالح في الإقليم ومراقبة الإلتزام بها وتشخيص مخالفة احكامها , وصدار تقارير دورية بشأنها .

خامس عشر: للهيئة إجراء ما تراه ضرورياً في مجال مكافحة الفساد والوقاية منه.

وايضا بموجب المادة الرابع عشر من قانون هيئة النزاهة لاقليم كوردستان رقم (3) لسنة 2011 والمعدل بقانون رقم (7) لسنة 2014 التي نص على الكسب غير مشروع :

أولا: يعتبر كسب غير مشروع كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لاحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الوظيفة العامة أو التكليف العام أو الصفة أو نتيجة لسلوك مخالف لنص قانوني .

ثانياً: يعد استغلالاً، وفقاً لما تقدم كل زيادة في الثروة تطرأ بعد تولي الوظيفة العامة او التكليف العام أو قيام الصفة على الخاضع لاحكام هذا القانون أو على زوجه أو أولاده القصر متى كانت لا تتناسب مع مواردهم وعجزوا عن اثبات مصدر مشروع لها .

ثالثا: يسري حكم الفقرة ثانياًمن هذه المادة على أي شخص يحوز بأية صفة أمواالً عامة مصدرها كسباً غير مشروع. (1)

1 - المادة الرابعة عشر من قانون هيئة النزاهة لاقليم كوردستان المرقم (3) لسنة 2011 والمعدل بقانون المرقم برقم (7) لسنة 2014 .



# المطلب الثالث

## دور ديوان الرقابة المالية في مكافحة الفساد

اصبح لهذه الوظيفة اهمية كبيرة تزايدت يوم بعد اخر مع تزايد وتفشي ظاهرة الفساد المالي والاداري في مؤسسات الدولة مما تطلب الاستعداد الجدي لتهيئة مستلزمات ومتطلبات عمل اقسام ووحدات وهيئات الرقابة بكافة اشكالها للحفاظ على الممتلكات الحكومية وغير الحكومية , و يعد ديوان الرقابة المالية احد أعمدة النزاهة الاساسية في نظام النزاهة في اي بلد , فهو يجب إن يتمتع بالاستقلالية عن السلطة التنفيذية و يعرض تقاريره على السلطة التشريعية , اذ يتصرف الديوان الفعال بوصفه الرقيب على النزاهة المالية وصدق المعلومات التي ترد في تقاريرالسلطة التنفيذية.(1)

## الفرع الاول

### اهداف ديوان الرقابة المالية

ادى تعقد وتشعب مهام الدولة الحديثة الى تطور اهداف الرقابة المالية فبعد ما كانت الرقابة المالية تهدف الى مراجعة وتدقيق السجلات ودفاتر المحاسبة والكشف عنها فيما اذا يوجد فيها من تلاعب وغش ومدى التقيد بالقوانين والانظمة فقد توسعت لتشمل الى مراقبة مدى الاقتصاد في النفقات ومدى فعاليات الاجهزة الخاضعة للرقابة .

ويتضح ان وجود انظمة كفؤة وفعالة للرقابة المالية شيء اساسي في نجاح واستمرارفي الحفاظ على المال العام تحقيق أهدافه .

ويمكن تلخيص اهداف الرقابة المالية بالاتي . (1)

اولا - الاهداف السياسية : وتتمثل في احترام رغبة الهيئة التشريعية وعدم تجاوز الاولويات والمخصصات التي تم رصدها لتنفيذ المشاريع والخدمات العامة .

ثانيا - الاهداف الاقتصادية : وتتمثل في كفاءة استخدام الاموال العامة و التأكد من انفاقها في افضل الاوجه التي تحقق الاهداف الوحدة الاقتصادية و كذلك المحافظة على الاموال العامة من السرقة والتلاعب .

ثالثا - الاهداف القانونية : وتتمثل بالتأكد من ان مختلف التصرفات المالية قد تمت بناءا علـــــى الانظمــة والقوانين والتعليمات والسياسات والاحوال المالية المتبعة.

---

1 - نائل عبد الحافظ ، الادارة المالية العامة بين النظرية والتطبيق ، عمان ، الاردن ، ط 2 ، ص 297



رابعا - الاهداف الاجتماعية : وتتمثل في منع ومحاربة الفساد الاداري والاجـــــتماعي بمختلـــف صـــــوره وانواعه مثل ( الرشوه ، السرقة ، الاهمال ، التقصير) .

خامسا - الاهداف الادارية والتنظيمية : ويحتوي على مجموعة من الامور التي من شانها المحافظة على الاموال العامه واستعمالاتها المشروعة بكفاءة وفاعلية .

## الفرع الثاني

### ديوان الرقابة المالية في اقليم كوردستان

ان ديوان الرقابة المالية هو احد الاجهزة الرائدة في حماية المال العام والكشف عن حالات الغش والاحتيال والفساد المالي والاداري في اقليم كوردستان ويظهر ذلك واضحا من خلال الاهداف التي حددها قانون رقم ( 2 ) لسنة 2011 اذ بينت المادة الرابعة من قانون الديوان الى ان يسعـى للحفاظ على المال العام عن طريق ممارسة رقابة فعالة وفق الاختصاصات المخولة لة بمقتضى القانون ,وذلك من الهدر والتبذير او سوء التصرف وضمان كفاءة استخدامه فضلا عن الاسهم استقلالية الاقتصاد والدعم واستقراره مع نشر انظمة المحاسبة والتدقيق المستمر الى المعاير الدولية والمحلية وبحسن القواعد والمعاير القابلة للتطبيق على الادارة والمحاسبة بشكل مستمر والعمل على تطوير مهنتي المحاسبة والتدقيق والنظم المحاسبية ورفع مستوى الاداء المحاسبي والرقابي للجهات الخاصة بالرقابة علاوة على تطوير كفاءة اداء تلك الجهات .(2) وقد اشار في المادة الرابعة من هذا القانون بأن الديوان يهدف الى المحافظة على الاملاك والاموال العامة عن طريق ممارسة رقابة فعالة وفق الاختصاصات والصلاحيات المخولة له بمقتضى هذا القانون وايظا في الفقرة (6) من المادة الثامنة من هذا القانون اشار الى إظهار وثائق الفساد والاحتيال والتبذير وسوء الاستعمال وعدم الكفاءة في شؤون التسلم والصرف واستعمال المالية العامة نتيجة التدقيق وتقييم أعمال ونشاطات الدوائر.

وكما اشار المادة السادسة عشر من الفصل السادس عن صلاحيات رئيس الديوان بأنة :

**أولاً**: التحقيق في المخالفات المالية وطلب تقديم أية ايضاحات أو معلومات ممن ترى اكتشاف المخالفة متوقفاً على التحقيق معه سواء كان من العاملين في الدائرة أو غيرهم.

**ثانياً:** سحب يد الموظف كلما اقتضت ذلك سلامة التحقيق والرقابة أو عند ظهور مخالفة أو جريمــة مالية أو تصرفات لمخالفة لأحكام هذا القانون أو القوانين والأنظمة أو التعليمات المالية النافذة .

---

1 - سلمى غضبان المعموري, الاجهزة الرقابية ودورها في مكافحة الفساد , جامعة المستنصرية , كلية الادارة والاقتصاد , ص 7 لسنة , 2011

2 - سالم محمد عبد واخرون , مناهج واساليب الرقابة والتدقيق بين النظرية والتطبيق , الموسوعة المحاسبة البيئية , الكتاب الثالث , الطبعة الثانية , بغداد, 2019 ص 1



**ثالثاً:** للرئيس (ويقصد رئيس ديوان المالية) ان يطلب من الوزير المختص إحالة المخالف (لمخالفة مالية)الى لجنة تحقيقية تشكل في وزارته أو فرض العقوبات الادارية عليه.

**رابعاً:** للرئيس في القضايا التي ينتهي التحقيق فيها، أن يطلب من الوزير المختص تضمين الموظف بالاضرار التي تكبدتها الدائرة بسبب اهماله أو لمخالفته للقوانين والانظمة والتعليمات المرعية.

**خامساً:** الطلب من الوزارة المختصة أو الجهات المعنية إقامة الدعاوي المدنية بالمخالفات المالية ومتابعتها لدى المحاكم المختصة على ان يقوم الديوان بتزويد الجهة المعنية بما لديه من معلومات عن تلك المخالفات وفي حالة عدم تنفيذ ذلك من قبل الوزارة المختصة يعتبر مخالفة مالية على الوزارة المعنية ولرئيس الديوان اعلام رئاسة المجلس الوطني بذلك.

**سادساً:** لرئيس الديوان إقامة دعوى قانونية على مرتكبي جرائم مالية بواسطة الادعاء العام إذا لم تباشر الوزارة بذلك.

**سابعاً:** لرئيس الديوان دعوة أو استضافة أية جهة خاضعة لرقابة الديوان لحضور اجتماعات المجلس في الامور المتعلقة بها.

**ثامناً:** لرئيس الديوان الاستعانة بموظفي الحكومة أو الخبراء عند الحاجة وبالصورة التي يرتئيها لاشراكهم في العمل الرقابي وله صرف المكافئات والاجور لهم لقاء الخدمات التي يقدمونها وفق القانون والتعليمات المعمول بها.(1)

1 – قانون ديوان الرقابة المالية لاقليم كوردستان رقم (2) لسنة 2008



## المطلب الرابع

## دور السلطة القضائية في مكافحة الفساد

ان الفساد له مؤثرات بالغة الخطورة فهو يفقد القانون سلطته وهيبته ، والمفسدون يملكون خاصية تعطيل القانون وقتل القرارات التنظيمية ، و اخطر ما في ذلك هو عدم تفعيل المعالجة القانونية في حسم جرائم الفساد وعندما لاتطبق الجزاءات والعقوبات ضد المخالفين فان ذلك يؤدي الى فقدان المواطن ثقته بهيبة القانون وسلطانه في الدوله والمجتمع وعندها يتفشى الفساد ويشغل مساحة شاسعة في الجهاز الحكومي والإداري لتكون الجرائم هي الاصل واحترام والالتزام بالقانون هو الاستثناء وتكون القوانين غير فعالة، والجمهور لايكترث لسلطة القانون ، وتضعف ثقة الافراد بالحكومة وتتهشم الصلة بين الفرد والدولة ، والدولة والحكومة كلاهما فاقد للهيبة الحقيقية والسلطة الحقيقية .

### الفرع الاول

### مبدء استقلالية القضاء

السلطة القضائية تنهض على أساس تطبيق القوانين وبأستقلالية تامة عن تدخل السلطتين التشريعية والتنفيذية حيث أمتلاكها سلطة الأرغام لتنفيذ أحكامها مما يجعلها الأكثر كفاءة وقوة في الكشف عن الخروقات التي تكتنف عمل السلطتين المشار إليهما سابقاً فهي المسؤولة عن تطبيق منع الفساد وتوجيه ومحاكمة الموظفين الذين يرتكبون جرائم فساد أو أخلال بواجباتهم الوظيفية.

هذا وأن غياب السلطة القضائية وعدم أستقلاليتها أو عدم تمتعها بالحصانة الكافية يعني شيوع ثقافة الأفلات من العقاب وأنعدام ثقة المواطنين بأمكانات السلطة وعدم أتاحة المجال أمام المواطن للتظلم أو الأبلاغ عن حالات الفساد الوظيفي.

وبالنظر لأهمية القضاء واستقلاليته في حسم جرائم الفساد السياسي والاداري والمالي فقد نصت الماده (11) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٤ على (نظرا لاهمية استقلالية القضاء وماله من دورحاسم في مكافحة الفساد تتخذ كل دولة طرف ووفقا للمبادئ الاساسية لنظامها القانوني ودون المساس باستقلالية القضاء تدابيرلتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين

اعضاء الجهاز القضائي ويجوز ان تشمل تلك التدابيرقواعد بشان سلوك اعضاء الضبط القضائي (1).

1 - وثائق مكافحة الفساد، جمهورية العراق، مجلس الوزراء ، وزارة الدولة لشؤون مجلس النواب قسم الوثائق والدراسات القانونية ،ص ٤٥.



ان القضاء يؤدي دوراً محورياً في الحد من الفساد ومراقبتها وهو يشكل قوة رادعة لتعزيز القانون وفعاليتها في مواجهة الفساد لذلك يقتضي حماية وصيانة واستقلال القضاء هو شرط اساسي لاي اصلاح, لان القضاء هو صمام الامان الذي يفرض سلطة القانون على الجميع وعلى جميع اعمال السلطات الاخرى في الدولة ، فهو يراقب ماتصدره الهيئه التشريعية من قوانين من خلال الرقابة على دستورية هذه القوانين وكذلك يراقب اعمال السلطة التنفيذية والجهاز الاداري ومدى تقيدها باحكام القانون ويتولى القضاء العدلي الفصل بالمنازعات واحقاق الحق وتحقيق العدالة وبما أن الاخطر في انواع الفساد هو الفساد الكبير وفساد القمة والفساد المؤسساتي وهو الذي يرتكبها كبار المسؤولين الحكوميين وخاصة في مجالات العقود والمشاريع الكبيره والصفقات المختلفة ، فيجب أن يؤازر العمل القضائي العمل البرلماني فيما يتعلق بدوره الرقابي حيث بإمكان السلطه التشريعية مساءلة ومحاسبة هؤلاء وعندما تتولى عملية المحاسبة والمساءلة هيئة قضائية فان القضاة وحدهم هم من يتولى ذلك اما القضاء السياسي فيشترك هنا اعضاء من السلطة التشريعية مع القضاة .(1) ويجب أن لايكون تحريك ملفات المحاسبة والمساءلة متوقفة على اجازة ضمنية او صريحة من السلطة التنفيذية وهنا تكون استقلالية القضاء مشوهة والقضاء ينتظر الموافقة من السلطات الاخرى لمحاكمة المفسدين وخاصه الكبار ونجاح محاكمة هؤلاء يتوقف على مدى استقلاليةالقضاء.(2)

## الفرع الثاني

### القضاء و مكافحة الفساد

ويسهم القضاء مساهمة فعالة وجدية في حسم جرائم الفساد اذا ماوصلت الى القضاء ويكون ذلك في نظام الحكم الرشيد حيث تستقيم المحاسبة والمساءلة في حال التوازن السليم بين السلطات العامة الثلاث ولايكون للقضاء دور فعال في مكافحة جرائم الفساد السياسي والاداري والمالي في ظل الحكم الفاسد حيث تهيمن السلطة التنفيذية على القضاء ويصبح عديم القدرة على فرض هيبة القانون وسطوته ويتحول القضاة الى مجرد موظفين وتكون المحاكم دوائر تقع تحت طائلة السلطة التنفيذية وعندها تهتز الثقة بالقضاء وتعم اجواء اللاشرعية ويكون دور السلطة القضائية هامشيا في مكافحة الفساد، ان عملية مكافحة الفساد واجتثاثه تحتاج الى منظومة متكاملة من الاجراءات والفعاليات ومايبرر ذلك هو ان للفساد عوامل متنوعة ومتعددة قد تكون

سياسية او اقتصادية او اجتماعية او ادارية وقانونية و آثاره الخطيرة تنعكس على هذه الانظمة وبالتالي فان اليات المكافحة والاجتثاث تكون شاملة لاجراءات تستهدف تلك القطاعات والانظمة .

1 - عصام نعمة إسماعيل ، محاكمة الوزراء بين القضاء العدلي والقضاء السياسي ، ط١، ٢٠٠٦ م ص ٤٢٧ .

2 - المصدر السابق ،ص٤٢٨



ان التكليف الوظيفي على المستوى الحكومي او الإداري امانة وظيفية وبموجب القوانين النافذه تترتب المسؤولية الجزائية والمدنية والتاديبية على كل انتهاك وسلوك مخالف للقوانين وحسب كل نمط من انماط الفساد.

وهذه الأنماط جميعها تنطوي على الإضرار بالمصلحة العامة وتبديد المال العام سواء بهدره او سرقته من قبل المفسدين وتنعكس آثاره المدمرة على الانظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والادارية والقانونية وتعد المعالجة القانونية لجرائم الفساد معالجة لاحقة بعد وقوع وارتكاب تلك الجرائم حيث تكون آثار هذه الجرائم قد مست جميع تلك الانظمة واصابت المصلحة العامة وخرقت مرتكزات النظام العام وهنا تكون عملية مكافحة الفساد عند المصب من خلال اتخاذ الاجراءات القانونية المختلفة التي تمهد الى إحالة المفسدين إلى القضاء لينالوا الجزاء المقرر في القوانين العقابية وما ينشأ عن هذه الجرائم من اضرار بالمال العام يستوجب معه ا لمسؤولية المدنية، وكذلك ماتشكله هذه الجرائم من مخالفة لقوانين الخدمة المدنية والوظيفة العامة وتنشأ هنا المسؤولية التاديبية وعندها تمارس المحاكم الجنائية والمدنية ومجالس انضباط موظفي القطاع العام مهامها ووظائفها في تطبيق النصوص القانونية على جميع جرائم الفساد السياسي والإداري والمالي، وهنا تظهر اهمية القضاء وفرض هيبته وفرض سلطة القانون ,والقضاء والقانون كلاهما يشكلان العنصر الفعال والأبرز في عملية مكافحة الفساد واجتثاثه .

إن القاضي لايعمل بمفرده في تحقيق العدالة بل يشاركه في ذلك اعضاء الإدعاء العام والخبراء والمحامون والمحققون والموظفون العدليون ويطلق عليهم أعوان القضاة فهم مشاركون للقاضي في تحقيق العدالة ولابد من وجود مستوى متميز من الكفاءة والنزاهة والاستقامة في هؤلاء الأعوان والفساد الذي يصيب هؤلاء سوف تكون له نتائج سلبية على العدالة وهم الحلقة الأقرب من القضاء في مجالس القضاء .(1)

1 - د . عباس العبودي , شرح قانون اصول المحاكمات المدنية , كلية القانون , بغداد , 2009 , ص 54



## المطلب الخامس

## دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد

تستمد السلطة التشريعية صلاحيتها القانونية في ممارسة التشريع من خلال الدستور, اذ يعتبر مجلس النواب أعلى سلطة موجودة في الدولة كونها صاحبة الاختصاص الاصيل في التشريع فإذا مارست تلك السلطة اختصاصاً اخر غير الاختصاص التشريع فيجب إن تستمد قوتها من القواعد ذاتها التي خولتها مهمة التشريع .(1)

و يشكل السلطة التشريعية دورا مهما في تعزيز قيم النزاهه والمسائلة باعتبار ان السلطة التشريعية احدى الدعامات الأساسية في النظام ديمقراطي نزيه حيث يشكل حجر وسيط بين الشعب والحكومة، حيث تلعب دورا مهما في مكافحة الفساد من خلال تشريع قوانين ومراقبه اعمال الحكومه عن طريق اجراءات مقررة دستوريا ومن ثم فأن دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد يتجسد في المهام الرقابية للسلطة التشريعية عن طريق الآليات التي منحت لأعضاء السلطة التشريعية وهي المسائلة والاستجواب عن طريق لجان التحقيق التي اثبتت فعاليتها في كثير من سلطات التشريعية في العالم عند اداء المهام المسندة اليها . (2)

إن صلاحية مجلس النواب تنقسم الى دور ين يتمثل الاول بصلاحيته الاساسية المتمثلة بتشريع القوانين واقرارها, اما الدور الثاني فهو الرقابة على إداء واعمال السلطة التنفيذية واستعمال ادوات التشريع والمسألة لممارسة هذين الدورين وفقا للاختصاصات المنصوص عليها في الدستور.

ومن الجدير بالذكر إن الدورين الذي يقوم بهما مجلس النواب يعتبر احدهما مكملاً للأخر, اذ إن دوره التشريعي يعتبر من الادوات الرئيسية لممارسة الرقابة , ذلك إن ظاهرة الفساد الإداري قد دفعت البرلمان الى سن العديد من القوانين سواء كانت تلك القوانين لإنشاء اجهزة متخصصة لمحاربة الفساد والقضاء عليه, بالإضافة الى إن سن البرلمان لعديد من القوانين التي تحوي في فحواها على كثير من النصوص الخاصة بمكافحة الفساد كما هو الحال في قانون العقوبات العراق رقم 111 لسنة 1969 المعدل الذي نص على الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة مثل الرشوة والاختلاس والتزوير وغيرها .

1 - نصت المادة 61 ( اولاً ) من الدستور على تشريع القوانين الاتحادية .

2 – شويحة مصطفى , دور اللجان البرلمانية في مكافحة الفساد ,ص 6 بغداد 2018



وإن سلطة البرلمان في مكافحة الفساد لا تقف عند تشريع القوانين فقط وانما امتدت الى ابعد من ذلك , اذ يقوم البرلمان بدور الرئيسي في الانظمة النيابية وهذا الدور يتمثل بالرقابة على انشطة الحكومة من خلال وسائل عديدة منحه اياها الدستور , فالبرلمان يحاسب الحكومة على تصرفاتها و يراقب اعمالها من خلال مناقشة سماتها العامة التي وردت في المنهاج الوزاري الذي اعتمده البرلمان فهو المسؤول عن متابعة وتقيم اعمال الحكومة من خلال الرقابة والتحقق من مشروعية تصرفات السلطة التنفيذية واعمالها ومدى استهدافها الصالح العام ومنع الانحراف. (1)

## الفرع الاول

### النزاهة والاسقامة لدى اعضاء مجلس التشريعي

بإمكان اعضاء المجلس التشريعي أن تضرب المثل الاعلى في النزاهة والاستقامة وهي تعتبر عاملا مهما في تعميم ثقافة مكافحة الفساد وفي محاسبة الحكومة على االنتهاكات التي ترتكبها وما دام المجلس التشريعي تمتلك الارادة السياسية فان بمقدوره سن التشريعات اللازمة لمحاربة الفساد كما إنه تستطيع أن تلزم الحكومات بالشفافية وتعزيز دور منظمات النزاهة الوطنية في السيطرة على الفساد. وعلى ذلك وحتى يمكن العمل على مكافحة الفساد يفترض أن يتمتع اعضاء المجلس التشريعي بالحصانة ليتمكنوا من أداء أعمالهم والا يكونوا عرضة للمقاضاة والمحاسبة على أقوالهم وأفعالهم. اذا نجد أن استخدام المحاسبة من قبل اعضاء المجلس التشريعي وسيلة أساسية بل هي صمام الامان الذي يحول دون استخدام السلطة للفساد والافساد، (2) فالامتيازات البرلمانية تنطوي على أهمية كبيرة لتفعيل عمل اعضاء المجلس التشريعي في تعقب إداء الحكومة ومحاسبتها . ومن اجل إن تطبق الحكومة القوانين الرادعة للفساد يفترض أن يضرب اعضاء المجلس

التشريعي المثل الاعلى والقدوة الحسنة ويلتزمون بقواعد السلوك العام ويعلنوا عن أموالهم المنقولة وغير المنقولة والمصادر التي اكتسبوا منها ثرواتهم ويمتنعوا عن ممارساتهم الفاسدة .

ومن المعروف بأن الفساد يمارس في الخفاء حيث يفترض بالسلطة التشريعية أن تسن قوانين مرنة قابلة للتطبيق واستخدام المحاسبة البرلمانية في مساءلة الحكومة عن تقصيرها في تنفيذ السياسات الاقتصادية وفي تقصيرها في إدارة الشأن العام وفي انفاق الاموال العامة, ومع هذا فلا يجوز أن تكتفي اللجان البرلمانية بالتحقيق في المسائل التي تتطلب تجاوز ثغرات الموجودة في القوانين وإنما تتخطاها إلى التحقيق في فساد المسؤولين وفي ممارساتهم الخاطئة.

1 – سلمى غضبان المعموري, الاجهزة الرقابية ودورها في مكافحة الفساد , ص 11 لسنة 2011

2 - ينظر مذكرة الامانة العامة حول دور البرلمانات في مكافحة الفساد , الدورة التاسعة والاربعين لمجلس الاتحاد البرلماني العربي الاردن , العقبة / 26 -27 شباط 2007 البند الرابع



ولكننا مع من يذهب في إن استراتيجية مكافحة الفساد تتطلب قدرة المجلس التشريعي على مكافحة الفساد , (1)حيث أن هنالك علاقة كامنة بين مكافحة الفساد من جهة ونظرية الديمقراطية , حيث أن هذه ألخيرة (نظرية الديمقراطية ) ترتكز على منظومة من القيم السياسية (مثل الطابع النيابي في بناء السلطة والتوازن مع الرقابة بين السلطات) ومجموعة من المؤسسات الحاضنة لهذه القيم ( مثل البرلمان ومؤسسات المجتمع المدني وآليات التعبيرعن الرأي العام ) . وفي الطريق إلى الديمقراطية تتحقق عوائد هامة ابرزها سلامة البناء السياسي وأجهزة الحكم ويجب أن تتحقق هذه الفوائد حتى يشعر بها المجتمع والا كان تطبيق الديمقراطية بلا عائد.(2)

وهنالك أسباب كثيرة وراء ظاهرة الفساد وانتشارها من بينها أسباب عامة تشكل بمجملها ما يمس بمنظومة الفساد وهذه الاسباب تختلف من مجتمع لاخر بحيث يكون لاحد الاسباب الاهمية الاولى في انتشار الفساد وتفاقمه في حين نجده في مجتمع أخر سببا ثانويا، على الرغم من إن هنالك شبه إجماع على عد ظاهرة الفساد سلوك أنساني تحركه المصلحة الذاتية .

---

1 - علي الصاوي دور المجالس العربية في محاربة الفساد المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد الندوة التأسيسية لمنظمة برلمانيون عرب ضد الفساد ص 20.

2 - علي الصاوي , دور المجالس العربية في محاربة الفساد المرجع السابق، ص 25



# الفرع الثاني

## الادوات التشريعية في مكافحة الفساد وضرورة استثمارها

بما إن السلطة التشريعية له دور كبير في إيجاد أو تعزيز مؤسسات وآليات المسائلة والمحاسبة الجيدة عبرشفافية تطبع العمل العام وعبر بناء نظام النزاهة الوطني حيث أن اعضاء المجلس التشريعي لهم دور أساسي يساهم في تحقيق جميع هذه الاهداف وذلك يكون من خلال تعزيز قدرة النواب على استثمار الادوات التشريعية في مكافحة الفساد وهذا يكون من خلال أدوات مهمة منها:

اولا : سن تشريعات لمحاسبة المسؤولين: من خلال تجميع كل التشريعات الخاصة بمكافحة الفساد على مستوى الدولة ككل في منظومة واحدة من قبل مجموعات عمل برلمانية تعمل على تجميع هذه القوانين واللوائح والمراسيم حتى يتبين للعالم أن المجلس التشريعي يجتهد في مكافحة الفساد .

ثانيا : يجب أن يكون للمبادرات التشريعية دور في صياغة التشريعات لتحصينها من الفساد وخاصة أن صياغة التشريعات في الكثير من الاحيان لم يتم تحديدها وتم وضعها بشكل غامض يسمح بالتلاعب مما يفترض العمل على أن تكون الصياغة الفنية للقوانين واضحة ومحكمة ومستندة إلى معايير الشفافية بمعنى أتاحتها للراي العام وبدون تكلفة من خلال نشر الاجندة التشريعية على الراي العام والاستشارات القانونية . إشراك كل الاطراف المعنية بمكافحة الفساد سواء العاملين أو المتضررين أو الوسطاء أو المراقبين في مناقشات جادة حول إعداد التشريعات الخاصة بالفساد لكي يتم التوصل إلى تشريعات فعالة تحظى بتأييد الجميع ( مواطنين، وسطاء، الراي العام....). لان هنالك تشريعات تصدر في المكاتب المغلقة وعلى أساسه يتم صياغتها صياغات غامضة ومبهمة مما تعطي سلطة تحصينها من سوء الصياغة وفتح باب الفساد.(1)

---

1 - ينظر دليل البرلماني في مواجهة الفساد منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد منشورات الائتلاف من اجل النزاهة والمسائلة، أمان 2006 ص 7

# الخاتمة

إن الفساد ليس وليد الأمس و لن ينتهي غدا فقد ظهر منذ عصور ما قبل التاريخ، ولازم المجتمعات البشرية عبر مختلف العصور، فهو يزدهر كلما غاب القانون و النزاهة و تقلصت مساحة الحقوق و الحريات، و عليه فإن محاربة الفساد و إن كان من مهام العدالة فإنه مهمة كل فئات المجتمع طالما أن مكافحته تبدأ من الوعظ و تنتهي بالردع و معالجة أسبابه أفضل بكثير من تسيير نتائجه لاسيما وأنه يؤثر بشكل قاتل في عملية النمو و يعدم الثقة ويؤثر سلبا على الإقتصاد الوطني والإستقرار الداخلي . ولهذا يتضح أن عملية مكافحة الفساد والوقاية منه من قبل الجهات الرسميه لمكافحه الفساد هي عملية معقدة نظرا لخصوصية هذه الجريمة التي ترتكب في دواليب الدولة ومن قبل شخص نوعي هو الموظف الذي يسعى الى محو آثار الجريمة و القضاء على أدلتها .واذا فهمنا الأمر من هذه الزاوية نكون قد أدركنا بأن التصدي لهذه الظاهرة الخطيرة يستدعي وجود جهات رسميه رقابيه تسعى لمكافحة هذه الظاهرة ومحاربتها والوقاية منها.

اولا : الاستنتاجات

1 - تعدد الجهات الرسميه الرقابية المختصة بمكافحة الفساد وخاصة الاجهزة المستقلة بمكافحة الفساد كهيئة النزاهة مثلا , ويعود السبب في ذلك الى تفشي ظاهرة الفساد في الآونة الاخيرة .

2 - تعدد وتنوع حالات الفساد بسبب عدم قدرة بعض الاجهزة الرقابية على القيام بواجباتها

3 – ضعف التنسيق و تبادل المعلومات بين الجهات الرقابية يعد من اهم المشاكل التي تواجه الدور الرقابي لتلك الجهات .

4 - ان الفساد الاداري والمالي يتمثل بالقيام بأعمال تمثل اداء غير سليم للواجب او اساءة استخدام لموقع او سلطة بما في ذلك أفعال الاغفال توقعا لمزية او سعيا للحصول على مزية يوعد بها او تعرض مما يتطلب وتفعيل دور مؤسسات الرقابة (هيئة النزاهة والادعاء العام و ديوان الرقابة المالية و غيرها ) .

5 - تتعدد دوافع وأسباب الفساد الاداري والمالي حيث ان الخلل في الادارة العامة له الأثر الكبير

في انتشار ظاهرة الفساد الإداري ويتمثل ذلك في عدم تحديد المهام والواجبات بدقة فـــــي الجهات الحكومية



6 - ضعف الجهات الرقابية والقضائية وعدم توحيد المهام الأساسية لها والتهاون مع المقصرين والتستر عليهم يسبب تفشي ظاهرة الفساد وتعدد تلك الاجهات ما يؤدي إلى ضعف الاستثمار وهروب الأموال خارج البلد في الوقت الذي كان من المفروض استغلال هذه الأموال في إقامة مشاريع اقتصادية تنموية تخدم المواطنين من خلال توفير فرص العمل.

## ثانيا : المقترحات

1 - العمل على وضع المناهج التربوية والثقافية عبر وسائل الأعلام المختلفة لنشر ثقافة النزاهة وحفظ المال العام لغرض تحقيق الولاء والانتماء بين الفرد والدولة مع إعطاء الدور الريادي لوزارات الثقافة والتعليم العالي والتربية لوضع منهج دراسي لكل المراحل لتلبية ثقافة الحرص على المال العام والنزاهة في التعامل وتقليص روح الأنانية الفردية والسمو بالروح الجماعية.

2 - تفعيل الدوائر الرقابية لهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية وكلاً حسب اختصاصه ضمن الوزارات المعنية.

3 - إصدار قوانين صارمة لمنع هدر الأموال العامة والفساد الإداري والمسائلة الجدية لهم فضلاً عن الاختيار الصحيح للأشخاص النزيهين من هيئات الرقابة والمفتشين والنزاهة فضلاً عن تفعيل وسائل المحاسبة والمساءلة وتأكيد أن لا رقابة بدون مساءلة ومحاسبة، مع تطوير أدوات وبرامج الاصلاح وتحديث وسائل وأساليب الرقابة.

4 - تشريع القوانين اللازمة للقضاء على الفساد المالى و الإداري ليتلائم مع حجم هذه الظاهرة والتي بلغت مستويات عالية مع الاهتمام بمستوى الرواتب والاجور سواء كان ذلك للقطاع الخاص او العام وتحقيق التوازن بين مستلزمات المعيشة ومستوى الاجور.

6 - قيام وزارات و دوائر الاقليم بتنفيذ حملات والتثقيف **و** التوعية للموظفين بصورة عامة من خلال اقامة الدورات و ورش العمل وما شابه ذلك بالجهات المكلفة بمكافحة الفساد و اختصاصها .

7 - رفع كفاءة الجهات الرسمية في مكافحة الفساد سواء كانت مالية أو قضائية و ذلك بتدعيمـــــها بعناصر بشرية ذات كفاءة و كذلك دعمها بالوسائل المادية المناسبة و إستفادتها من الأساليب التكنولوجية في هذا المجال.

# المصادر

القرآن الكريم

اولا : المؤلفات

1 - إحسان علي عبد الحسين. " دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد " . هيئة النزاهة . (دط) دار الشؤون القانونية . قسم البحوث و الدراسات . العراق . (بدون سنة النشر) .

2 - القاضي عبد الجاسم الزيدي , دور الادعاء العام في مكافحة الفساد , بـــــــغداد , 2019

3 - ايـــاد عبداللطيف ســـــالم , واجـــــبات ومهام الادعـــــاء العام , بـــغداد , 2018

4 - أ.م.د حسن علوان بيعي , بابل , مفاهيم النزاهة وقيمها في مناهج اللغة العربية , العـــــراق 2013,

5 - جمال الدين عويسات, مبادئ الادارة العامة, دار هومة للطباعة والنشر,الجزائر-2003

6 - د . عباس العبودي , شرح قانون اصول المحاكمات المدنية , كلية القانون , بغداد , 2009.

7 - سالم محمد عبد واخرون, مناهج واســـاليب الرقابة والتدقيق بين النظرية والتطبيق, بغداد , 2011 .

8- سعيد يوسف كلاب وآخرون, دور التقنيات الحديثة في مجال الكشف عن الغش والفســـاد .

9 - سعاد عبد الفتاح مراد(الفساد الاداري و المالي ) هيأة التعليم التقني , معهد الادارة , بغـــداد ، الرصافة,2002 .

10 - شويحـــــة مصـــــطفى , دور اللجـــــان البرلمانية في مكافحة الفساد , بغـــداد 2018.

11 - صبحي جبر العتيبي . تطور الفكر و الأساليب في الإدارة , دط , دار الحامد للنشـــــر و التوزيع عمان , 2004 .

12 - عاقل، فاخر (2004)، علماء نفس اثروا في التربية وبحوث أخرى، دار شعاع للنشر والعلوم ، بيروت.

13- عبد الرحمن الضحيان , الرقابة الإدارية المنظور الإسلامي المعاصر والتجربة السعوديـــــة , ط ١ جدة , دار العلم ١٩٩٤ .

14 - عزالد ين محمد محمود , الاتحاد العام للمحاسبين والمراجعين العرب , المعهد العربي للمحاسبين القانونيين 2007 .

15 - عصام نعمة اسماعيل , محاكمة الوزراء بين القضاء العدلي و القضاء السياسي , ط1 , 2006 .

16 - فيتو تانزي , الفساد والأنشطة الحكومية والأسواق, مجلة التمويل والتنمية , العدد ٤ المجلد (32 ) واشنطن, صندوق النقد الدولي , ١٩٩٥.

17 - م . حسن حماد حميد , دور الدعاء العام في تحريك الدعوي الجزائية , جامعة البصرة ,2007 , ورقة مقدمة للقاء العلمي الذي تنظمه المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية ) , القاهرة ,الجهاز المركزي للمحاسبات ٢٠٠٦ .

18 - محمد مهدي شمس الدين، نظام الحكم والإدارة في الإسلام. ط 4 , بيروت: المؤسسة الدولية للدراسات والنشر 1995 .

19 - محمد قاسم القريوتي , الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق , ط ١,عمان, دار وائل للنشر , ٢٠٠١ .

20- محمد خالد المهياني . آليات حماية المال العام و الحد من الفساد الإداري . (دط). (دون دار أو سنة النشر) . جامعة دمشق .

21 - محمد مهدي شمس الدين، نظام الحكم والإدارة في الإسلام. ط ٤) بيروت: المؤسسة الدولية للدراسات والنشر ١٩٩٥.

22 - نزار عبد الامير تركي الغانمي , الفساد المالي والاداري ودوره في تحجيم الاقتصاد العراقي كلية القانون – جامعة كربلاء , 2006.

23 - هيفاء جواد الشيخ حسن وآخرون ,سبل مكافحة الفساد المالي والإداري في العراق،2014

24 - نائل عبد الحافظ ، الادارة المالية العامة بين النظرية والتطبيق ، عمان ، الاردن ، ط 2 , 1983

25 - ياسر خالد بركات الوائلي :الفساد الإداري , مفهومه وأسبابه ومظاهرة مع إشارة إلى تجربة العراق في الفساد , شبكة النيا , 2006 العدد ٨٠ .

ثانيا : البحوث والمجلات

1 - ادم نوح علي معابدة ,مفهوم الفساد الإداري ومعاييره في التشريع الإسلامي , مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية , العدد ٢ , المجلد ٢١ , دمشق ,جامعة دمشق ٢٠٠٥ .

2 - حسنين كاظم حلو , اختصاص الادعاء العام بالتحقيق في جرائم الفساد , دراسة مقارنة في قانون الادعاء العام رقم (49 ) لسنة 2017 , جامعة كربلاء / كلية القانون , 2019 .

3 - زيد رسول حسين , دور هيئة النزاهة بمكافحة الفساد , بحث مقدم لجامعة القادسية كلية القانون , 2018 .

4 – زيد مجبل عبد النبي وصالح حسن كاظم , الجهات المكلفة بمكافحة الفساد , الموقع الرسمي لهيئة النزاهة الاتحادية , 2011

5 - سلمى غضبان المعموري, الاجهزة الرقابية ودورها في مكافحة الفساد , دراسة في ضـــــــوء التشريعات العراقية , بغداد , جامعة المستنصرية , ســــــــنة 2011.

6 – ظاهرة الفساد المالي والاداري ودورها في تحجيم اداء الاقتصاد العراقي بعد عام 2003 , مجلة المحقق العدلي للعلوم القانونية والسياسية , العدد الثالث , السنة الثامنة , 2016 .

7 - علي الصاوي دور المجالس العربية في محاربة الفساد المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفســـاد الندوة التأسيسية لمنظمة برلمانيون عرب ضد الفساد ، 2019 .

8 - كريمة قاسم , اجهزة الرقابة في الوقاية ومكافحة الفساد , بحث مقدم لنيل شهادة ماجســـــــــتير , جامعة العربي بن المهيدي , كلية الحقوق والعلوم السياسية ,2013 – 1014 .

9 - محمود عبد الفضيل , مفهوم الفساد ومعايره , مجلة المستقبل العربي , العدد 903 ( بيروت , مركز دراسات الوحدة العربية ) , 2004

39

10 - هيفاء جواد الشيخ حسن وآخرون , سبل مكافحة الفساد المالي والإداري في العـــــــراق , مجـــلة كلية بغداد للعلوم ٢٨١ . كذلك , تقرير, الفساد الإداري , مركز – الاقتصـــــادية الجامعة العدد السابع والعشرون ٢٠١١ , ص ٢٨٠ الأبحاث في الكويت , على موقـع 985

9- وثائق مكافحــة الفســاد، جمهورية العراق، مجلس الوزراء ، وزارة الدولة لشـؤون مجلـــس النواب قسم الوثائق والدر اسات القانونية .

ثالثا : القوانين والقرارات

1 قانون الادعاء العام رقم 159 لسنة 1979 المعدل .
2- قانون الادعاء العام العراقي الجديد رقم (49) لسنة 2017 .
3- قانون هيئة النزاهة لاقليم كوردستان رقم (3) لسنة 2011 والمعدل بقانون رقم (7) لسنة 2014 .
4– قانون الرقابة المالية لاقليم كوردستان رقم (2) لسنة 2011 .
5 – قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل .
6 - قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 المعدل .
7 - قانون السلطة القضائية لاقليم كوردستان – العراق رقم 23 لسنة 2007 .
8 - المادة (1) من الامر رقم 59 لسنة 2004 لسلطة الائتلاف المؤقتة والملغي بقانـــــون
حماية الشهود رقم 33 لسنة 2008.
9 - الامر 55 لسنة 2004 لسلطة الائتلاف المؤقتة والملغي بقانون هيئة النزاهة العراقي رقم 30 لسنة 2011 .

رابعا : الوثائق والمنشورات

2 - هيئة النزاهة ( الفساد الاداري )منشورات دائرة التعليم و العالاقات العامة , الموقـــــع

الرسمي لهيئة النزاهة الاتحادية , 2018.

1 - وثائق مكافحة الفساد , جمهورية العراق , مجلس الوزراء , وزارة الدولة لشـــــــــؤون مجلس النواب , قسم الوثائق والدراسات القانونية .

40

خامسا : الدساتير

1 – دستور العراق المؤقت لسنة 1970 الملغي بقانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقـــــــالية الصادر في 2004.

2 - دستور العراق لسنة 2005 .

سادسا : القواميس والمعاجم

1 - ادم نوح علي معابدة ,مفهوم الفساد الإداري ومعاييره في التشريع الإســــــــلامي ,مجـــــلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية دمشق ,جامعة دمشق (٢٠٠٥ ) 0

2 - بن منظور , لسان العرب ط 3 و ج 14 , دائرة احياء التراث العربي , بيروت , لبنان , بدون سنة الطبع .

سابعا : المواقع الالكترونية

1 – الموقع الرسمي لهيئة النزاهة الاتحادية , جمهورية العراق , https://nazaha.iq/ .

هەرێمی کوردستان - عێراق
ئەنجومەنی وەزیران
وەزارەتی داد
سەرۆکایەتی داواکاری گشتی
یەکەی راگەیاندن وپەیوەندییەکان

اقليم كوردستان – العراق
مجلس الوزراء
وزارة العدل
رئاسة الأدعاء العام
وحده الاعلام والعلاقات


**اعلان صادر من رئاسة الادعاء العام في اقليم كوردستان العراق / الى الرأي العام**

من الواضح لدى الجميع ان مهمة حماية المال العام ومكافحة الفساد من المهام والواجبات الرئيسية والقانونية للادعاء العام ، ويجب على الجميع المساهمة في هذه المهمة الوطنية وعلى كل شخص اوجهة لديها معلومات او ادلة حول الفساد والفاسدين ان يقوموا بتقديمها الى رئاسة الادعاء العام والدوائر التابعة لها في محافظات الاقليم ، ولكن على الجميع الابتعاد عن نشر الاخبار البعيدة عن الحقيقة والواقع والتي تؤدي الى التشهير بالحكومة والمؤسسات العامة وبما يؤدي الى نشر البلبلة والاضرار بمصلحة وكيان الاقليم الذي هو نتيجة نضال ودماء الاف الشهداء الذين قدموا حياتهم من اجل انشاء كيان اقليم كوردستان ، عليه نطلب توخي الحذر في نقل ونشر الاخبار العارية من الصحة والتي لا سند لها من الواقع ، لان القانون سوف يأخذ مجراه في محاسبة هؤلاء واتخاذ الاجراءات القانونية بحقهم ، عليه نهيب بكم جميعا التكاتف والتعاون معا في حماية المال العام والسلم المجتمعي واحترام القيم والمفاهيم الوطنية والقومية وكذلك احترام كافة ابناء الشعب العراقي وعدم اللجوء الى كل ما يسيء العلاقة بين الاقليم وباقي انحاء العراق .

رئاسة الادعاء العام في اقليم كوردستان
وحدة
الاعلام والعلاقات
٢٠٢١/١/٦

| الموضوع | الصفحة |
| --- | --- |
| المقدمة | 2 - 1 |
| المبحث الاول : ماهية الفساد | 3 |
| المطلب الاول : تعريف لفظ الفساد | 3 |
| الفرع الاول : مفهوم الفساد | 4 - 3 |
| الفرع الثاني : مفهوم الفساد لغة و اصطلاحا | 5 - 4 |
| الفرع الثالث : مظاهر الفساد | 9 - 6 |
| المطلب الثاني : المؤسسات الرقابية | 10 |
| الفرع الاول : ماهية المؤسسات الرقابية | 11- 10 |
| الفرع الثاني : الجهات الرقابية الاصيلة | - 11 12 |
| الفرع الثالث : الجهات الرقابية المستحدثة | 13 |
| الفرع الرابع : جهاز مكافحة الفساد | 14 |
| المبحث الثاني : الجهات الرقابية المعنية بمكافحة الفساد في الاقليم | 15 |
| المطلب الاول : دور الادعاء العام في مكافحة الفساد | - 15 16 |
| الفرع الاول : قانون الادعاء العام رقم159 لسنة 1979 المعدل | - 16 17 |
| الفرع الثاني : قانون الادعاء العام العراقي الجديد رقم 49 لسنة 2017 | - 18 20 |
| المطلب الثاني : دور هيئة النزاهة في مكافحة الفساد | 20 |
| الفرع الاول : مفهوم هيئة النزاهة | - 20 21 |
| الفرع الثاني : مهام وصلاحيات الهيئة | - 22 24 |
| المطلب الثالث : دور ديوان الرقابة المالية في مكافحة الفساد | 25 |
| الفرع الاول : اهداف ديوان الرقابة المالية | - 25 26 |
| الفرع الثاني : ديوان الرقابة المالية في اقليم كوردستان | - 27 28 |
| المطلب الرابع : دور السلطة القضائية في مكافحة الفساد | 28 |
| الفرع الاول : مبدأ استقلالية القضاء | - 28 |

| | |
|---|---|
| | 29 |
| الفرع الثاني : القضاء و مكافحة الفساد | 29 - 30 |
| المطلب الخامس : دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد | 31 - 32 |
| الفرع الاول : النزاهة والاستقامة لدى اعضاء مجلس التشريعي | 32 - 33 |
| الفرع الثاني : الادوات التشريعية في مكافحة الفساد وضرورة استثمارها | 34 |
| الخاتمة | 35 |
| الاستنتاجات | 35 |
| المقترحات | 36 |
| المصادر | 37 - 41 |
| المحتويات | 43 |