مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: سياسة المشرع العراقي في مكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي
اسم الكاتب: د. حميد عبد حمادي ضاحي المرعاوي
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/774
تاريخ الاسترداد: 2025/05/14 17:54 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على
info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

سياسة المشرع العراقي في مكافحة جرائم الفساد الاداري والمالي

The Policy of the Iraqi Legislator in Combating Administrative and Financial Corruption

د. حميد عبد حمادي ضاحي المرعاوي
Mohmmed Homde
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
الجامعة التقنية الوسطى
المعهد التقني/الانبار

الملخص:

تعد ظاهرة الفساد الاداري والمالي من اهم المشاكل التي تعيق تقدم الدولة والمجتمع نتيجة لما يسببه هذا النوع من الفساد من انحراف في الاداء الوظيفي من خلال تقديم المصلحة الخاصة على المصلحة العامة مما يترك اثره السلبي على جميع الاصعدة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وغيرها.

ومن هنا دعت الضرورة الى معالجة هذه الظاهرة من خلال البحث في الاسباب التي ادت الى تفاقم هذه المشكلة وايجاد السبل التي تعالج هذه الظاهرة الخطيرة، وأحد أهم هذه الحلول هو تفعيل دوره السياسة الجنائية التي تعد وسيلة وقائية علاجية، فالجانب العلاجي فيها يتمثل في دور التشريعات الجنائية الوطنية في تجريم كل صور الفساد الاداري والمالي ووضع العقاب المناسب لها، فضلا عن تفعيل دور المؤسسات المسؤولة عن مكافحة الفساد الاداري والمالي متمثلة في العراق بهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية ومكاتب المفتشين العموميين، اما الجانب الوقائي فيها فيتمثل باتباع عدة تدابير واجراءات اثناء ممارسة الوظيفة الادارية ومن اهمها تطبيق (مبدأ من اين لك هذا) وتبسيط العمل في انجاز المعاملات وتحديد مدة معينة لإنجازها وتشكيل لجان خاصة لمتابعة اداء الموظفين بصورة دورية بين الدوائر والوزارات وغيرها من التدابير التي تحد من ممارسة الفساد الاداري والمالي التي ذكرت في هذا البحث .

Abstract:

The phenomenon of administrative and financial corruption is one of the most important problems that hinder the progress of the state and society. Because this type of corruption leads to deviation in job performance through preferring the private interest on the public interest, leaving its negative impact on all economic, social, political and other levels.

Therefore, it is necessary to correct this phenomenon by looking at the reasons that have led to the aggravation of this problem and finding ways to correct this serious phenomenon. One of the most important of these solutions is the activation of the criminal policy role, which is a preventive treatment method. Also, activin the role of national criminal legislation in criminalizing all forms of administrative and financial corruption and put the appropriate punishment. As well, activating the role of institutions responsible for combating administrative and financial corruption, represented in Iraq by the Integrity

Commission and the Financial Supervision Bureau and the offices of public inspectors. While the preventive aspect represented by following many disposals and procedures during the practicing of the administrative job such as application of the principle "from where did you get this ?". It is very important to simplify finishing the paperwork and determine a certain period to complete it. Establishing especial committees to monitor the performance of staff periodically between branches and ministries. This research include many methods which prevent practicing administrative and financial corruption .

سياسة المشرع العراقي في مكافحة جرائم الفساد الاداري والمالي

المحتويات

المبحث الاول: الاطار النظري للسياسية الجنائية.

المطلب الاول: مفهوم السياسية الجنائية.

المطلب الثاني: مجالات السياسة الجنائية.

المطلب الثالث: اهداف السياسة الجنائية.

المبحث الثاني: الإطار النظري للفساد الإداري والمالي.

المطلب الأول: مفهوم الفساد الإداري والمالي.

المطلب الثاني: أسباب الفساد الإداري والمالي.

المطلب الثالث: أثار الفساد الإداري والمالي.

المبحث الثالث : دور التشريعات الجنائية الوطنية في مكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي.

المطلب الأول: الرشوة .

الفرع الاول: جريمة الرشوة

الفرع الثاني : جريمة عرض الرشوة

المطلب الثاني: جريمة الاختلاس .

المطلب الثالث: جريمة استغلال النفوذ وموقف التشريع العراقي منها .

المبحث الرابع : آليات مكافحة الفساد الإداري والمالي.

المطلب الأول: الهيئات الوطنية المختصة في مكافحة الفساد والوقاية منها.

المطلب الثاني: طرق مكافحة الفساد.

المقدمة:

يعد الفساد الإداري والمالي من أكبر المشكلات التي تواجه المجتمعات، فالفساد الإداري ظاهرة خطيرة يضيع معها كل معاني القيم والأخلاق بكل المعايير، أنه كالمرض يكهل كيان المجتمع ويؤثر عليه بكل الاتجاهات والمقاييس، ويعرقل تنميته ويؤثر على المصلحة العامة له.

أن العدالة هي أساس قوام المجتمع فإذا اتبعنا نهج العدالة في المجتمع أصلح وتقدم، أما الفساد الإداري والمالي هو نهج الضلال والبعد عن الحق ولا تقام المجتمعات بالضلال ،وأني لأجد أن المجتمع عندما يكون فيه فساد وضياع لحقوق أفراده ،يعد دمار له ، ويكون عبارة عن آفه تأكل كيانه وتقدمه ورقيه.

ويتمثل الفساد بالدرجة الأول في استغلال السلطة العامة من أجل تحقيق مكاسب أو أرباح على حساب المصلحة العامة دون أي اعتبار للتشريعات والقوانين أو حتى اعتبار للأخلاقيات داخل المجتمع فهو نوع من السلوكيات المنحرفة في المجتمع ويرتبط بالأساس بمصلحة القائم به، وخاصة بعد التحولات الاقتصادية التي غيرت من ظروف الحياة والقيم والأخلاق.

إن ما يشهده العراق في الوقت الحاضر من ظواهر غريبة وازمات سياسية واقتصادية واجتماعية تتباين في اشكالها واحجامها ، ولعل من أهم تلك الظواهر هي ظاهرة الفساد الاداري والمالي ، وسنركز في بحثنا هذا على هذه الظاهرة لما تفرزه من انعكاسات سلبية بالغة في كافة ميادين الحياة الانسانية والاقتصادية والاجتماعية وحتى السياسية منها .

أن الفساد الإداري والمالي في العراق أصبح حاله غير عادية بكل المقاييس، فهي منتشرة في كل أوساط أجهزة الدولة كمرض سرطان! هذا الوصف فيه استثناءات فهناك عدد من الملاكات النظيفة والكفاءة في أجهزة الدولة . وفي ذلك سنوضح مدى دور السياسة الجنائية العراقية في مكافحة الفساد الإداري والمالي .

المبحث الأول

الاطار النظري للسياسة الجنائية

لتوضيح الاطار النظري للسياسة الجنائية لابد من بحث الموضوع في ثلاث مطالب نبحث في الاول منها مفهوم السياسة الجنائية وفي الثاني مجالات السياسة الجنائية وفي الثالث اهداف السياسة الجنائية وكما يأتي :-

المطلب الأول

مفهوم السياسة الجنائية

لم يكن المصطلح المركب السياسة الجنائية معروفاً أوائل القرن التاسع عشر ، إذ يعتبر الفقيه الألماني فيورباخ من أوائل من استعمل هذا التعبير ويرى أنه " مجموعة الإجراءات العقابية المتخذة من قبل الدولة ضد المجرم "،إلا أن هذا التعريف سيبقى محصور زمنه فيعتبر قاصرا عن تحديد المفهوم الحقيقي للسياسة الجنائية ، فلا يمثل كل الاتجاهات الفكرية والقانونية بتأثره إلى حد بعيد بنظرة الفقه التقليدي إلى المجرم والجريمة[١] .

وفي بداية القرن العشرين وضع العالم الألماني " فرانز فون ليست " تعريفاً للسياسة الجنائية بأنها " مجموعة المبادئ القائمة على أساس من الفحص العلمي لأصول الجريمة وجذورها وأثار العقاب التي يجب على الدولة أن تكافح بمقتضاها الإجرام بالعقوبات وغيرها من التدابير المشابهة .

وعرفها الفقيه الألماني " ميتسجر " بقوله : " أنها رد فعل الدولة ضد الجريمة بواسطة قانون العقوبات "[٢]. ويظهر من خلال التعريف السابق أنه تعريف قاصر حيث حصر الهدف من السياسة الجنائية في تحديد العقاب الجنائي المترتب على ارتكاب الجريمة وبالتالي فهو لا يكفل قيامها بوظيفتها في تطوير القانون الجنائي[٣] .

وعرفها العالم الإيطالي أحد أقطاب المدرسة الوضعية "فرى " بقوله :" أن السياسة الجنائية لا يمكن أن تكون إلا الفن العلمي لتكيف النتائج العلمية العامة التي ينتهي إليها علم الاجتماع الجنائي وملاءمتها مع المقتضيات والأوضاع والشروط الخاصة بجميع البلدان وجميع الأزمنة التاريخية ".

وعرفها العالم الإيطالي جرسبيني بأنها " فرع من علم السياسة وتهدف إلى منع الجريمة والمعاقبة على ارتكابها ، وقد أنفرد هذا التعريف كونه قد وسع من نطاق السياسة الجنائية حيث جعلها تمتد إلى نطاق المنع دون الاقتصار على مجرد العقاب فقط[٤] .

وقد عرفها الدكتور منصور رحماني بأنها الخطة التي تتبناها الدول لحماية بعض المصالح بالتجريم والعقاب، والتعريف يحوى فيما يحوي السياسة العقابية وبدائها والسياسة الإجرائية، مع الإشارة إلى أن هذه السياسة تختلف من دولة إلى أخرى[٥] ،ألا أن هذا التعريف نجده غير دقيق ومبهم.

ولقد عرف الدكتور فتوح عبدالله الشاذلي السياسة الجنائية بأنها الخطة التي تتبناها الدولة لمكافحة الإجرام، فهي تعنى تنظيم وسائل مكافحة الإجرام في دولة معينة، هذه الوسائل تتخذ أشكال متعددة وتهدف إلى غاية محددة، هي مكافحة ظاهرة إجرامية[٦] .

وينظر للسياسة الجنائية عند دنيس زابو أستاذ علم الإجرام بجامعة منريال كندا أنها ترتكز بالنسبة لرجال القانون على تطبيق القوانين والنصوص المحددة من طرف المشرع خاصة منها قانون العقوبات، وبالنسبة لعلماء

الإجرام بالإضافة الى تطبيق النصوص التشريعية، هناك الجانب الوصفي الذي يعنى الدراسات العلمية لآليات القمع والوقاية وكتقييم مدى فاعلية التشريعات المسيطرة للحد من الظاهرة الإجرامية[٧] فلا نكون أمام سياسة جنائية إلا بوجود نظام شرعي قائم بذاته به هيئات قضائية لها سلطات التجريم والعقاب.

ومفهوم السياسة الجنائية في العصر الحاضر قد تجاوز المفهوم التقليدي فهو لا يقتصر على مواجهة الجريمة بين تشريعات جزائية وتشديد العقوبات بل تجاوز الأمر إلى الاهتمام بالأسباب المؤدية إلى ايجاد الظاهرة الإجرامية.

ومن كل هذه التعاريف نستنتج أن السياسة الجنائية تسعى إلى القضاء على الجريمة قبل وقوعها ومكافحتها بالوقاية وبتوفير جميع الوسائل اللازمة والملائمة لذلك وفي نفس الوقت مكافحة الظاهرة الإجرامية بفرض الحلول الملائمة للجريمة المرتكبة داخل المجتمع.

المطلب الثاني

مجالات السياسة الجنائية

الميادين والمجالات التي تجاهد فيها السياسة الجنائية لتحقيق أهدافها تكون من خلال مواضيع مختلفة، فالسياسة الجنائية هي التي تضع القواعد التي تتحدد على ضوئها صياغة نصوص القانون الجنائي سواءً فيما يتعلق بالتجريم أو الوقاية من الجريمة أو معالجاتها ، وبعبارة أخرى فأن السياسة الجنائية هي التي تبين المبادئ اللازمة التي تسير عليها في تحديد ما يعتبر جريمة وفي اتخاذ التدابير المانعة والعقوبات المقررة[٨].

١- سياسة التجريم : تتضمن هذه السياسة ما يتعلق بالمصالح المعتبرة للمجتمع من خلال تجريم الأفعال التي تمس هذه المصالح السياسية التي تتضمن المصالح الاجتماعية بشقيها الفردي والجماعي من الاعتداء عليها، فالسياسة الجنائية تفرض على المشرع الجنائي أن يوازن بين مصلحة الفرد ومصلحة الجماعة بهدف تحقيق استقرار القانون الجنائي الذى ينبغي أن يدخل في إطار التخطيط الاستراتيجية العامة في الدولة وعلى ضوء ذلك فأن السياسة الجنائية لا تقتصر على تحديد المبادئ اللازمة لمنع الجريمة وتوقيع العقوبة المقررة لها، وإنما تمتد أيضاً إلى تحديد مبادئ التجريم في المراحل الأولية.

وفيما يتعلق باختلاف المجتمعات في النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعية التي هي الأرضية التي تقوم عليها السياسة الجنائية في المجتمع يشير الدكتور أحمد فتحي سرور أنه لابد تبعاً لذلك من اختلاف سياسة التجريم فيما بينهما، وتبين سياسة التجريم المصالح الجديرة بالحماية الجنائية، فأذ يرى المشرع أن دائرة التجريم في قانون العقوبات تختلف عن دائرة التجريم التي تقضيها المصلحة الاجتماعية وفقاً لما تبينه سياسة التجريم، فأنه قد يلجأ إلى تعديل موقفه وفقاً لهذه السياسة[٩].

وهنا تباشر الدولة وظيفتها الجزائية لحماية المصالح الاجتماعية فتختار الإطار والأسلوب الأكثر صلاحية والأقرب إلى التعبير عن مدى تقدير المجتمع لأهمية هذه المصالح فتتخذ المصالح الجديرة بالحماية الجنائية وفقاً لظروف واحتياجات كل مجتمع.

فالجريمة أيا كأن نوعها هي إضرار بمصالح المجتمع الأساسية وهي بهذه المعنى تختلف عن باقي الأفعال المخالفة أو المؤثرة في القوانين غير الجنائية، فتلك الأفعال الأخيرة لا تنال من المصالح الأساسية للمجتمع في شيء، إذ أن تلك المصالح الأساسية فقط هي التي يختص بحمايتها القانون الجنائي لأنها تمثل الحد الأدنى لضمان استقرار وتوازن المجتمع دون القوانين التي تراعى باقي المصالح الثانوية أو الأقل أهمية[١٠].

٢- سياسة العقاب: تعتبر السياسة العقابية وسيلة لتنفيذ جزء محدد من السياسة الجنائية والذى يرتبط أساساً بالقانون الجنائي، فتبين المبادئ التي يتوقف عليها العقوبات وتطبيقها، ومن البديهي أن تحديد العقوبات يأتي مكملاً لعملية التجريم الذى لا يقوم وحده بدون العقوبة ويستأثر به المشرع، فالتجريم ليس مجرد تجريم لاعتداء معين وإنما يجب أن يقترن بجزاء معين عند وقوع المخالفة

ولـذا فـأن العقوبـة ونوعهـا يجـب أن يكـون مـاثلاً أمام المشرع عند عملية التجريم[١١].

ويقـول الأسـتاذ علـى حسـين الخلـف مـا الجريمـة إلا خـرق لحرمـة القواعـد الأخلاقيـة ومثـاراً لسـخط الضـمير الإنسـاني ونقمتـه ومـا العقـاب الجنـائي إلا مقـابلاً لتلـك الأفعـال المنافيـة للأخلاق[١٢] .

٣- سياسـة المنـع والوقايـة: الهـدف مـن سياسـة المنـع هـو محاولـة نـزع أو استئصـال السـلوكيات المنحرفـة فـي المجتمـع والوقـوف علـى العوامـل والمسـببات التـي مـن شـأنها تهيئـة الأجـواء لاستفحالها.

وتظهـر هـذه السياسـة مـن خـلال التـدابير والإجـراءات التـي يـتم اتخاذهـا مـن طـرف القـائمين علـى السياسـة الجنائيـة للحيلولـة دون وقـوع الجريمـة، فتهـدف سياسـة المنـع فـي كـل الـدول إلـى اجتثـاث العـادات الانحرافيـة والقضـاء علـى العوامـل التـي تهيـئ الفـرص لارتكـاب الجريمـة، وذلك إعمالاً لمبدأ الوقاية خير من العلاج [١٣].

وسـنقوم بتوضـيح سياسـة التجـريم والعقـاب لجـرائم الفسـاد الإداري والمـالي فـي التشـريع العراقـي وآليـات مكافحـة هـذه الجـرائم مـن خـلال موضـوع بحثنـا ومـدى دور هـذه السياسـة التشريعية في مجتمعنا العراقي .

المطلب الثالث

أهداف السياسة الجنائية

فـي سـياق تعريـف وبيـان مفهـوم السياسـة الجنائيـة والتـي تحـدد الهـدف مـن السياسـة الجنائيـة فـي كـل بلـد معـين يشـير الاسـتاذ الـدكتور أحمـد علـى إبـراهيم حمـو فـي كتابـه مبـادئ علـم الإجـرام " أن السياسـة الجنائيـة فـي مجتمـع بعينـه تختلـف وتتميـز عـن بقيـة المجتمعـات البشـرية، وعليـه لـيس كـل مـا يتوصـل إليـه علـم الإجـرام العـالمي مـن نتـائج ودراسـات يتلقفهـا صـانعوا السياسـة الجنائيـة فـي بلـدان أخـرى، ويطبقوهـا علـى مجتمعـاتهم بـل أن هنـاك معـايير وضـوابط اجتماعيـة ،واقتصـادية وسياسـية، ودينيـة لكـل مجتمـع تشـكل المصـفاة التـي يمـر عبرهـا ومـن خـلال مـا يناسـب مجتمـع بعينـه من النتائج التي توصل إليها علم الإجرام "[١٤].

لـذلك نجـد ان علـه التجـريم لجـرائم الفسـاد الاداري والمالي تكمن في أمرين هما[١٥] :-

١-خطـورة هـذه الجـرائم علـى النظـام الاجتمـاعي لكونهـا تـؤدي الـى الاخـلال بالثقـة التـي يوليهـا الافـراد بالدولـة المتمثلـة بالسـلطة العامـة لان اسـتغلال الموظـف لسـلطته الوظيفيـة واعتبارهـا سـلعة خاصـة للمتـاجرة بهـا مـن شـأنها اضـعاف الثقـة بالوظيفة العامة والقائمين على إدائها .

٢-إنهـا تـؤدي الـى انتفـاء العدالـة ، لان مقـدرة الافـراد علـى دفـع الرشـوة مـثلا لتحقيـق مصـالحهم يختلـف وفقـا لقـدراتهم الماليـة ، فالـذي يمتلـك المـال تكـون لـه امكانيـه علـى انجـاز معاملتـه دون الاخـرين ويبقـى الاخـرين الـذين لا يسـتطيعون دفـع مقابـل لا يحصـلون علـى انجـاز معـاملاتهم او تحقيق مصالحهم وبهذا تنتفي العدالة الاجتماعية .

نسـتنتج ممـا تقـدم ان هـدف السياسـة الجنائيـة هـو الحـد مـن خطـورة هـذه الجـرائم لتحقيـق العدالة الاجتماعية .

هـذا التوجـه يعطـي الغطـاء وصـفه الشـمولية والعموميـة للسياسـة الجنائيـة إذ تمتـد أعمالهـا وخطورتهـا إلـى ميـادين مختلفـة وإطارهـا المعلوم تكون حسب ظروف كل حالة منفردة.

واخيـرا لابـد مـن ايجـاد اليـات لمكافحـة الفسـاد الاداري والمـالي وهـو مـن اهـم اهـداف السياسة الجنائية ومن هذه الاليات هي :-

١-المحاسـبة : وهـي خضـوع الاشـخاص الـذين يتولـون المناصـب العامـة للمسـاءلة القانونيـة والادارية عن نتائج اعمالهم .

٢-المسـاءلة : وهـي واجـب كـل مسـؤول سـواء أكـان مـن المنتخبـين مـن قبـل الشـعب او المعنيـين بتقـديم تقارير دورية عن اعمالهم ومدى نجاح عملهم .

٣-الشـفافية : وهـي وضـوح مـا تقـوم بـه المؤسسـات الخدمية وعلاقتها بالمنتفعين من الافراد .

٤-النزاهـة : وهـي مـا يتصـل بـالقيم الاخلاقيـة كالصدق و الامانة والاخلاص في العمل .

وعلـى هـذا الأسـاس تتجلـى أهـداف السياسـة الجنائيـة فـي كـل مرحلـة (مـا قبـل الجريمـة، و حـال وقوعهـا، و ما بعد ارتكابها)[١٦].

المبحث الثاني

الإطار النظري للفساد الإداري والمالي

يمكن بحث الاطار النظري للفساد الاداري و المالي من خلال ثلاث مطالب نبحث في الاول منها مفهوم الفساد الاداري والمالي وفي المطالب الثاني نبين اهم اسباب الفساد الاداري والمالي وفي الثالث نبحث أثار الفساد الاداري والمالي . **المطلب الأول**

مفهوم الفساد الإداري والمالي

الفساد هو أحد الظواهر المجتمعية التي يمكن رصدها في المجتمعات كافة أياً كأن موقعها الجغرافي، أو العصر التاريخي الذي تعيشه وكذلك أياً كأنت درجة نموها الاجتماعي ،أو الاقتصادي، أو الثقافي، والفساد الإداري مهما كانت درجة أنتشاره مرفوض لأنه يمثل في واقع الأمر انتهاكاً صارخاً للقيم الأخلاقية والاجتماعية للفرد والمجتمع، وعندما يشيع في جسم دولة ما ليصل الى مفاصلها الدقيقة ومؤسساتها العامة والخاصة وأيضا قطاعاتها القضائية والتعليمية والاقتصادية...الخ بسبب قصور القوانين والتشريعات الرادعة وهشاشتها، فأنه يضعف من استقرارها، ويعمق التمايز الطبقي بين فئات المجتمع وشرائحه ويؤجج الصراع ويفكك النسيج الاجتماعي، ويحد من عملية الحراك السياسي منه، ويحول دون عملية التنمية التي تنشدها الدولة لأنه يعمل على هدر وتبذير الأموال العامة والطاقات البشرية.

ويعرف الفساد الإداري قانوناً بأنه تجاوز الموظف المختص في الدولة حدود واجباته ومن ثم مخالفته للقوانين والأنظمة السارية بقصد تحقيق منفعة غير مشروعة له أو لغيره مثل الاستيلاء على المال العام، أو الأملاك الخاصة في الدولة من أراضي أو عقارات[١٧]، في حين تشير أدبيات الفكر الإداري للفساد على أنه الحالة التي يدفع بها الموظف للقيام بعمل ما نتيجة محفزات ماديه أو غير ماديه وغير قانونية لصالح مقدم المحفزات وبالتالي ألحاق الضرر بالمصلحة العامة. أو هي النشاطات التي تتم داخل جهاز إداري حكومي والمسبب فعلا إلى حرف ذلك الجهاز عن هدفه الرسمي الذي يمثل طلبات الجمهور والمصلحة العامة لصالح أهداف خاصة سواء كان ذلك بصيغه متجددة أو لا، وبأسلوب فردي أم جماعي منظم[١٨].

ويتبين من ذلك أن الفساد الإداري هو كل عمل أو امتناع عن عمل يقوم به الموظف الحكومي أو المكلف بخدمه عامه وبما يتعلق بهما ،من خلال استغلالهما، أو إساءة استخدام نفوذ الوظيفة بمخالفة القوانين والتعليمات، أو التزوير ،أو إتلاف المحررات، أو الرشوة، أو الاختلاس، أو تجاوز حدود الوظيفة ،أو الواسطة ،أو التوصية، أو الإضرار بمصالح الجهة التي يعمل فيها الموظف ،أو تحقيقه منفعة لمصلحته أو لمصلحه طرف أخر على حساب المصلحة العامة، أو اخذ الأموال بدون ثمن وضرر بأموال الدولة عمدا أو بسبب الإهمال الجسيم.

و يلاحظ على التشريعات العقابية لاسيما العراقية عدم ذكرها لتعريف قانوني محدد لمفهوم الفساد، لا في قانون العقوبات ولا في غيرها من التشريعات العقابية، ماعدا ما أشار اليه قانون هيئة النزاهة النافذ رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ والذي ذكر في المادة الأولى منه في بيان المعاني لبعض التعابير حيث نصت المادة اعلاه ببيان معنى قضية الفساد بقولها (هي دعوى جزائية يجري التحقيق فيها بشأن جريمة من الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة وهي الرشوة والاختلاس وتجاوز الموظفين حدود وظائفهم، وأية جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المواد ٢٢٣ و ٢٣٤ و ٢٧١ و ٢٧٢ و ٢٧٥ و ٢٧٦ و ٢٩٠ و٢٩٣ و ٢٩٦ في قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل، وأية جريمة أخرى يتوفر فيها احد الظروف المشددة المنصوص عليها في الفقرات ٥ و٦ و٧ من المادة ١٣٥ من قانون العقوبات النافذ المعدل بالقسم (٦) من القانون التنظيمي الصادر عن مجلس الحكم المنحل الملحق بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤.

المطلب الثاني

أسباب الفساد الإداري والمالي

لا يمكن القول بأن ما يتم ذكره من أسباب هي الوحيدة والحقيقية في هذه الظاهرة لأن ما يدفع الى اتساع الفساد أسباب كثيرة ومتعددة بل

وقد تكون متجددة، لذا سنحاول وفي هذا المقام بيان ما برز من أسباب وما كان له الدور الواضح في تلك الظاهرة و كالاتي[١٩]:

أولاً: ضعف الكفاءة :- يعد ضعف الكفاءة الإدارية والمالية للمسؤول وعدم خبرته فضلاً عن عدم نزاهته يكون لها الدور في تفشي مثل هذه الظاهرة في المؤسسة التي يتولى ذلك المسؤول إدارتها.

ثانيا: ضعف الجانب الرقابي: ما أكثر المؤسسات التي شكلت كجهات رقابية على عمل المؤسسات الحكومية ، بهدف السيطرة والحد من الخروقات والانحرافات الادارية والمالية إلا أن ما يخرج من نتاج لتلك المؤسسات ليس بالمستوى المطلوب.

ثالثاً: التعقيدات الإدارية (الروتين): كلما توسعت وصعبت وطالت الإجراءات الإدارية الواجب إتباعها لكي يتم أنجاز معاملة ما كلما كان ذلك مدعاة لظهور حالات للفساد والسبب في ذلك يرجع إلى أن صاحب المعاملة قد يلجأ للبحث عن اقصر السبل التي تختصر عليه مشقة المراجعات الكثيرة وتقلص له زمن التأخير والانتظار، حتى وأن كانت تلك الطرق والسبل المختصرة غير مشروعة ،هذا الامر من جهة الشخص الذي يبحث عن أنجاز معاملته اما من جهة الشخص الذي يكون مكلفاً بإنجازها الموظف او المكلف بخدمة عامة فأن الروتين يعد منزلقا خطيراً امام من تسول له نفسه باستقلال مثل تلك الإجراءات الإدارية .

رابعا :أسباب متفرقة أخرى :- بالإمكان أن يكون ضعف الوازع الديني لدى بعض الأشخاص هي التأثر بالمد السريع للسلوكيات والأخلاقيات الجديدة على مجتمعاتنا فضلاً عن الغزو التكنولوجي الحديث والمتمثل بالتطور المتسارع في الأجهزة التقنية الحديثة لوسائل الاتصال في السنوات التي تلت عام ٢٠٠٣ والتي تحتاج لاقتنائها مبالغ مالية ليست بالقليلة، كذلك رغبة أصحاب الثروات بتضخيم ثرواتهم كل هذه الأسباب وغيرها كانت الدافع في تحريك غريزة الطمع والتي بدورها تدفع أصحابها للأقدام على أنتهاج مختلف السبل المشروعة وغير المشروعة بغية تحقيق منافع شخصية وإشباع ملذاتهم.

المطلب الثالث

أثار الفساد الإداري والمالي

تتلخص آثار الفساد الإداري بالآتي:

١- ضعف الثقة ما بين المواطن ومؤسسات الدولة، وذلك يفرزه الواقع من حالات يتضح فيها محاباة وعدم المساواة في التعامل مع الاخرين. وتظهر هذه النتيجة في نطاق الفساد الاداري والتوجه نحو الزعامات المحلية لتيسير احتياجاتهم.

٢- عدم الاخلاص في العمل مما ينعكس سلبا على تردي مستوى الخدمات المقدمة للأفراد بالنسبة للمشاريع الخدمية وذلك لانخفاض جودة ما يستخدم من المواد في تلك المشاريع.

٣- تكبد الدولة لخسائر كبيرة حيث تعد هذه النقطة نتيجة للتي سبقتها اعلاه حيث تخصص الدولة مبالغ مالية ضخمة ضمن ميزانيتها السنوية لصيانة أو اعادة تأهيل مشاريع تم أنجازها قبل مدد قصيرة[٢٠].

٤- شيوع البطالة واتساع دائرة مستوى الفقر وذلك لانصراف أكثر الأنفاق الحكومي على مشاريع غير مجدية بالنفع العام وهدر ثروات البلد بسبب عمليات الفساد، و عزوف أكثر المستثمرين الأجانب ايضاً عن التوجه نحو الاستثمار في البلدان التي يشيع فيها الفساد الإداري والمالي له الاثر في تقويض النشاط الاقتصادي[٢١].

٥- أنتشار الجريمة بسبب ما خلفته البطالة والفقر من اثر خلق السلوك الإجرامي[٢٢].

٦- هبوط عزيمة أشخاص القطاع الخاص من أفراد طبيعيين أو اشخاص معنوية بالتوجه نحو المضي بالنشاط الاقتصادي والعمل على دفعهُ نحو التطور وذلك لتفضيل من يتمتع بنفوذ ومحسوبية لدى أصحاب القرار وعلى أساس التعامل المادي غير المشروع معهم لا على أساس الإخلاص ودقة العمل[٢٣].

٧- تهديد نظام الحكم في الدولة بعدم الاستقرار أو ديمومته لمدة طويلة لا بل قد يصل الأمر إلى

مستوى انهيار النظام السياسي بالكامل والأمثلة في واقعنا كثيرة على ذلك.

المبحث الثالث

دور التشريعات الجنائية الوطنية في مكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي

وفي ذلك سنوضح أهم جرائم الفساد الإداري وموقف المشرع العراقي منها، ودوره في تجريم هذه الأفعال والعقوبات المقررة عليها، وفي ذلك سنوضح جريمة الرشوة، والاختلاس، و جريمة استغلال النفوذ.

المطلب الأول

الرشوة

سوف نبحث هذا المطلب في فرعيين يكون الاول لجريمة الرشوة والثاني لجريمة عرض الرشوة .

الفرع الاول

جريمة الرشوة

تعريف الرشوة :" الرشوة هي متاجرة الموظف بسلطته لعمل شيء أو امتناعه عن عمل يكون من اختصاص وظيفته. لذلك فجريمة الرشوة تقتضي وجود شخصين موظف يتاجر بوظيفته وصاحب المصلحة التي يريد قضائها فالموظف هو المرتشي وصاحب المصلحة هو الراشي فالرشوة لا تتم الا بعرض من احداهما وقبول الآخر[٢٤].

واستناداً الى ذلك تعتبر جريمة الرشوة جريمة خاصة بالموظف العام أو المكلف بخدمة عامة أي أن هذه الجريمة لا يرتكبها الا ذي صفة وهي صفة الموظف العام أو المكلف بخدمة عامة.

وقد عالج قانون العقوبات العراقي جريمة الرشوة في الباب السادس ضمن الجرائم المخلة بوجبات الوظيفة في الفصل الأول منه في المواد (٣٠٤ – ٣١٤) حيث عالج جريمة المرتشي في المواد ٣٠٧، ٣١٤،٣٠٩ حيث اخذ المشرع العراقي بفكرة وحدة الجريمة بالنسبة لجريمة الراشي و المرتشي، أما جريمة عرض الرشوة فعالجها في المواد (٣١٣،٣١٠).

جريمة المرتشي: المرتشي هو كل موظف عام أو مكلف بخدمة عامة طلب أو قبل لنفسه أو لغيره عطية، أو منفعة ،أو ميزة، أو وعداً بشيء من ذلك لأداء عمل من أعمال وظيفته أو الامتناع عنه أو الاخلال بواجبات وظيفته[٢٥].

أركان جريمة المرتشي

١- صفة المرتشي: يشترط في المرتشي أن يكون موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة فالرشوة هي متاجرة الموظف بالوظيفة العامة أو استغلالها على نحو غير مشروع ،فهي تعتبر من اخطر الجرائم التي تمثل الاعتداء على الوظيفة العامة فهي لا تقع الا ممن يتمتع بسلطان أو صلاحيات تلك الوظيفة وهو الموظف العام أو المكلف بخدمة عامة[٢٦].

والموظف العام هو كل شخص يعمل بصفة دائمة في خدمة مرفق عام أو مصلحة عامة أي أن يسهم هذا الموظف في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو احد أشخاص القانون العام سواء كان المرفق من المرافق الادارية أو الاقتصادية ، ولقد عرفه مجلس الدولة الفرنسي بأنه الشخص الذى يعهد اليه بوظيفة دائمة او خدمة داخلة ضمن كادر الوظائف الخاصة بمرفق عام[٢٧].

ام المكلف بخدمة عامة فقد عرفته المادة ٢/١٩ من قانون العقوبات العراقي الحالي بأنه :كل موظف او مستخدم او عامل انيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية والمصالح التابعة لها او الموضوعة تحت رقابتها ، ويشمل ذلك رئيس الوزراء ونوابه والوزراء واعضاء المجالس النيابة والادارية والبلدية ، كما تشمل المحكمين والخبراء و وكلاء الدائنين" السنديكميين " والمصفين ومديري ومستخدمي المؤسسات والشركات والجمعيات والمنظمات والمنشآت التي تساهم الحكومة او احدى دوائرها الرسمية او الشبه الرسمية بمالها بنصيب ما بأي صفه

كانت ، وعلى العموم كل من يقوم بخدمة عامة بأجر او بغير اجر .

٢-الركن المادي: يتمثل في جريمة الرشوة في قبول ،أو طلب ،أو أخذ الموظف أو المكلف بخدمة عامة العطية، أو الميزة، أو المنفعة، أو الوعد بها حيث جاءت نصوص القانون واسعة بحيث تشمل كل صور الإتجار بالوظيفة أو بأعمالها أو مجرد محاولة ذلك. إذ يعد الفعل تاماً بمجرد أن يطلب الموظف أو المكلف بخدمة عامة شيئاً مما ذكرته النصوص ولم يلاق قبولاً من صاحب الحاجة وكذلك إذا قبل شيئاً من ذلك أو قبل الوعد به أو أخذه[٢٨].

فالركن المادي يتمثل بطلب ، أو قبول الموظف او المكلف بخدمة عامة عطية أو منفعة أو ميزة أو الوعد بشيء

أ- **الطلب:** هو تعبير الموظف عن إرادته في الحصول مقابل لقاء القيام بعمل الوظيفي أو الامتناع عنه أو الاخلال به سواء كأن الطلب قولا ام كتابة أو اشارة[٢٩]، وإذا وافق الراشي صاحب المصلحة على الطلب فنكون أمام جريمة تامة ،وحتى وان لم يوافق صاحب المصلحة فالجريمة تقوم بحقه لان الطلب جريمة شكلية .

ب- **القبول:** هو تعبير الموظف أو المكلف بخدمة عامة عن إرادته في قبول العرض مقابل قيامه بعمله الوظيفي أو الامتناع أو الاخلال به ، وهذا يعني وجود عرض سابق للقبول وبشرط أن يكون القبول جديا وحقيقياً[٣٠].

كما الا يشترط المشرع العراقي قيام الركن المادي للجريمة الاخذ حتى لو كان صاحب المصلحة لا ينوي الدفع للموظف بما وعد به.

٣- صفة العمل الذى قام به أو ما سيقوم به الموظف أو المكلف بخدمة عامة

لا يكفي لقيام جريمة الرشوة أن يقبل أو يطلب أو يأخذ الموظف شيئاً أو الوعد به ،وإنما يجب أن يتوافر مقابل هذه الفائدة وهو الامر الذي يطلب الموظف القيام به كمقابل لتلك الفائدة اذ يتحقق بهذا المقابل بين الفائدة المقدمة والعمل المطلوب القيام به معنى الإتجار بأعمال الوظيفة فيشترط أن يكون العمل الذى يؤديه الموظف مقابل للفائدة وليس أداء لواجبات وظيفته[٣١].

إذن يتمثل الركن في صفة العمل الذي قام أو سيقوم به الموظف أو المكلف بخدمة عامه على الوجه التالي:

١- اداء عمل أو امتناع عن عمل أو اخلال بالوظيفة يدخل في اعمال الموظف أو المكلف.
٢- اداء عمل أو امتناع عن عمل زعم الموظف أو المكلف أنه يدخل في اعمال وظيفته.
٣- اداء عمل أو امتناع عن عمل اعتقد الموظف أو المكلف خطأ أنه يدخل في اعمال الوظيفة.

وهذا الركن (صفة العمل) يبين اغراض الرشوة فيجب أن يتحقق أن الطلب أو القبول أو الاخذ وقع لتحقيق غرض من هذه الاغراض.

٤-الركن المعنوي او القصد الجنائي

يتحقق القصد الجنائي في جريمة المرتشي بتوفر العلم لدى الموظف أو المكلف بخدمة عامة أن ما حصل عليه مقابل القيام بعمل أو الامتناع أو الاخلال بالوظيفة[٣٢]. فالقانون لا يعاقب الموظف على مجرد قبوله العطية أو الفائدة أو الوعد ، وإنما يعاقب اذا كان ذلك ثمنا للقيام بعمل من اعمال الوظيفة أو الامتناع أو الاخلال بالوظيفة ، وإذا حصل الطلب أو القبول أو الاخذ لتحقيق الغرض تمت جريمة الرشوة ووجب العقاب حتى لو رجع الموظف بعد ذلك من القبول أو الطلب.

العقوبة: المادة ٣٠٧ اذا اخذ الرشوة قبل قيامه بالفعل يعاقب بالسجن لمدة لا تزيد عن ١٠ سنوات أو بالحبس والغرامة واذا اخذ الرشوة بعد قيامه بالفعل فالعقوبة تكون السجن بما لا يزيد عن ٧ سنوات أو بالحبس والغرامة . والمادة" ٣١١" يعفى الراشي أو الوسيط اذا ابلغا السلطة قبل علمها ، "والمادة٣٠٨ "تبين الزعم بالاختصاص كل موظف أو مكلف بخدمة عامة طلب أو قبل لنفسه أو لغيره عطية أو منفعة أو ميزة أو وعداً بشيء لأداء عمل أو الامتناع عن عمل لا يدخل في اعمال وظيفته لكنه زعم ذلك أو اعتقد خطأ، فتكون العقوبة السجن مدة لا تزيد عن ٧ سنوات أو بالحبس والغرامة على أن لا تقل عما طلب أو اعطي أو وعد ولا تزيد عن

٥٠٠ دينار ". والشروع في جريمة الرشوة تعد جريمة تامة وحكم الغير يعتبر فاعلاً اصلياً.

الفرع الثاني

جريمة عرض الرشوة

تتحقق جريمة عرض الرشوة من خلال نشاط الجاني صاحب المصلحة بعرض الرشوة على الموظف او المكلف بخمة عامة وعدم قبول الاخير بالعرض، والراشي هو كل من أعطى أو قدم عرض أو وعد بأن يعطى لموظف أو مكلف بخدمة عامة عطية أو منفعة أو ميزة أو وعد بشيء من ذلك[٣٣].

أركان جريمة عرض الرشوة

١-الركن المادي: المتمثل بإعطاء أو تقديم عرض أو وعد لإعطاء عطية أو منفعة أو ميزة وبتوافر هذا الركن من أركان جريمة عارض الرشوة بإعطاء أو تقديم عطية أو منفعة أو ميزة من صاحب الحاجة الى الموظف أو وعد لإعطاء عطية أو منفعة أو ميزة [٣٤].

٢-صفة المرتشي: أي يجب أن يكون الاعطاء أو التقديم أو العرض أو الوعد لموظف أو مكلف بخدمة عامة فاذا أعطى الراشي الرشوة الى شخص على أنه موظف فاذا به غير موظف فلا عقاب عليه لانعدام الركن الثاني من أركان الجريمة[٣٥].

٣-الغرض من الرشوة : أن يكون الإعطاء أو التقديم أو العرض أو الوعد قد قدم الى الموظف ليؤدي عملاً من أعمال وظيفته ولو كأن العمل حقاً أو الامتناع عن عمل من أعمال الوظيفة ويجب أن يكون هذا الغرض هو الباعث للراشي على إعطاء الرشوة ،ففي حالة إذا قدم شخص عطاء الى موظف عام أو مكلف بخدمة عامة على أنها مجرد هدية ولم يثبت أنه كان يرمي بذلك الى حمل الموظف العام أو المكلف بخدمة عامة على القيام بعمل أو الامتناع عن عمل ففي هذه الحالة ينتفي القصد الجنائي لدى الجاني[٣٦].

٤-الركن المعنوي : ان جريمة عرض الرشوة من الجرائم العمدية ،لذلك يتطلب توافر القصد الجرمي العام لدى الجاني لكي تتحقق مسؤوليته الجزائية ، وعليه يجب ان تتجه ارادة الجاني الى عرض العطية او المنفعة او الوعد بها على الموظف او المكلف بخدمة عامة للقيام بعمل او الامتناع عنه او الاخلال بواجباته الوظيفية ، وكذلك يجب توافر العلم لدى الجاني بأن الشخص المعروض عليه المنفعة هو موظف او مكلف بخدمة عامة وانه مختص بما هو مطلوب منه .

لذا فأن القصد الجنائي يتحقق بتوافر عناصره العلم والارادة بغض النظر عن الباعث ، لان الباعث ليس من عناصر القصد الجنائي ولا يدخل فيه ، وسواء أكان الباعث مشروع او غير مشروع فأن اثره يقتصر على تشديد العقوبة او تخفيفها.

ويمكن معرفه قصد الجاني (العارض) من ظروف الدعوى وملابساتها ، وهو مسألة موضوعية من اختصاص محكمة الموضوع [٣٧] .

عقوبة الجريمة : إن المشرع العراقي قد حدد في المادة ٣١٣ من قانون العقوبات عقوبة جريمة عرض الرشوة بالحبس او الغرامة دون تحديد الحد الادنى او الاعلى ، لكن هذه المادة قد تم تعديلها عام ١٩٨٣ واصبحت بموجب هذا التعديل مدة لا تقل عن سنة .

اما اذا قبل الموظف او المكلف بخدمة عامة عرض صاحب الحاجة فأن المادة ٣١٠ من قانون العقوبات العراقي تنص على معاقبة عارض الرشوة بعقوبة المرتشي .

وقد عالج القانون العراقي النافذ جريمة الوسيط في المادة٣١٠ فقد يتوسط بين الراشي والمرتشي ويسمى هذا الشخص بالوسيط وقد عاقبة المشرع بنفس العقوبة المقررة قانوناً للمرتشي وقرر اعفاء الراشي أو الوسيط من العقوبة في حالة اذا بادر بإبلاغ السلطات القضائية أو الادارية بالجريمة قبل اتصال المحكمة بالدعوى ،وكذلك يعد عذراً مخففاً في حالة اذا وقع الإبلاغ أو الاعتراف بعد اتصال المحكمة بالدعوى وقبل انتهاء المحاكمة فيها

وذلك استناداً إلى المادة ٣١١ من قانون العقوبات العراقي.

المطلب الثاني

جريمة الاختلاس

نصت المادة (٣١٥)[٣٨] من قانون العقوبات على أنه ((يعاقب بالسجن كل موظف أو مكلف بخدمة عامة اختلس أو اخفي مالا أو متاعا أو ورقة مثبتة لحق أو غير ذلك مما وجد في حيازته، وتكون العقوبة السجن المؤبد أو المؤقت اذا كان الموظف أو المكلف بخدمة عامة من مأموري التحصيل أو المندوبين له أو الامناء على الودائع أو الصيارفة واختلس شيئا مما سلم له بهذه الصفة)).

ويتبين من النص اعلاه بأن لهذه الجريمة عدة أركان وهي كما يأتي[٣٩]:

١. **صفة الجاني:** يشترط لتحقيق جريمة الاختلاس أن يكون الجاني موظفا أو مكلفا بخدمة عامة ،والموظف هو كل شخص عهدت اليه خدمة أو وظيفة داخلة في الملاك الدائم للمرافق العامة كما وضحنا سابقاً

٢. **الركن المادي:**

أ- **فعل الاختلاس أو الإخفاء:** فالاختلاس يفيد اخذ الشيء من حيازة شخص اخر ، اما معناه في مثل هذه الجريمة فيعني اخذ الموظف أو المكلف بخدمة عامة للشيء الذي هو في حيازته اصلا. وبذلك فأنه يقوم بضم ذلك المال أو الشيء الى ذمته المالية من خلال تصرفه فيه تصرف المالك، فاذا كان هذا المال مودع لديه وتصرف فيه شخصيا وامتنع عن رده عند المطالبة به أو استحالة رده فقد تحقق هذا الركن ، وهذا الامر متروك تقديره الى المحكمة فاذا اقتنعت المحكمة أن المتهم قد اضاف المال أو الشيء الى ملكه فإن ذلك يكفي لإدانته حتى وأن رده المتهم أو قيمته بعد ثبوت واقعة الاختلاس.

ب-**طبيعة المال:** يجب أن تتوفر في المال الذي يصلح أن يكون محلا لجريمة الاختلاس الشروط التالية : أن يكون محل الجريمة مالا منقولا ،وأن يكون من الاموال العامة وأن يكون واقع تحت حيازة الموظف ،فاذا اختلف شرط من هذه الشروط تتحول الجريمة من الاختلاس الى غيرها كالسرقة أو خيانة الأمانة وحسب واقع الحال وملابسات تلك الجريمة .

ج-**التسليم بسبب الوظيفة:** وهذا يعني أن المال أو الشيء قد وصل الى يد الموظف أو المكلف بخدمة عامة بحسب مقتضيات الوظيفة أو التكليف العام فتغيير (مما وجد في حيازته أو مما سلم له بهذه الصفة) الوارد في نص المادة ينصرف الى تعلق ذلك بصفته الوظيفية اما لو اختلس الموظف أو المكلف بخدمة عامة شيئا لم يكن اصلا بين يديه. بسبب مقتضيات وظيفته فأنه لا يعاقب وفق احكام هذه المادة وإنما يكون قد ارتكب جرما وفق احكام مواد الاخرى..

٣.**القصد الجنائي:** لا تتم اي جريمة عمدية دون توفر القصد الجنائي، والقصد الجنائي هو النية المبيتة لارتكاب الفعل الجرمي، وهي اخراج المال العام من حيازة الدولة وضمه الى حيازة الجاني وانصراف ارادة الجاني الى تملك ذلك المال، ويعتبر هذا العنصر متوفرا بمجرد ظهور تصرف المتهم بشيء بقصد الحصول على نفع له أو لغيره أو بنية حرمان مالك المال منه، اما اذا اثبت أن التصرف لم يكن بهذا القصد كما لو تصرف بالمال أو الشيء من دون صلاحية أو إذن فأن تصرفه لا يقع تحت طائلة هذه المادة أنما تخضع لتكييف اخر.

العقوبة لجريمة الاختلاس :طبقا للمادة (٣١٥)عقوبات، يعاقب على الاختلاس بالسجن الذي ورد لفضه مطلقا، وعلى حسب المادة ٨٧ عقوبات، اذا اطلق القانون لفظ السجن عد ذلك سجنا مؤقتا ،وطبقا للمادة ٢٣ عقوبات، الجريمة المعاقب عليها بالسجن تعتبر جناية.

اما عن الدعوى المدنية فطبقا للمادة ٣٢١ عقوبات ((يحكم فضلا عن العقوبة المبينة في المادة ٣١٥ برد ما اختلسه الجاني أو استولي عليه من مال أو قيمة ما حصل عليه من منفعة أو ربح)).

طبقا للجملة الثانية من المادة ٣١٥ عقوبات، يشدد المشرع عقوبة الاختلاس فيجعلها السجن المؤبد أو المؤقت، اذا قامت في الجاني صفة خاصة من مأموري التحصيل أو المندوبين له أو الامناء على الودائع أو الصيارفة واختلس شيئا مما سلم له بهذه الصفة، ويقصد بمأمور

التحصيل أي موظف يختص بتحصيل اموال عامة، اما المندوب للتحصيل فهو كل موظف لا يختص بالتحصيل اصلا، انما يوكل اليه هذا العمل نيابة عن مأمور التحصيل.

اما الامين على الودائع فهو كل موظف يؤتمن بسبب وظيفته على مال، كمأمور المخزن وامين المكتبة، اما عن الصراف فهو كل موظف يختص بمقتضى وظيفته باستلام نقود أو اشياء اخرى لحفظها وأنفاقها في الوجوه التي يحددها القانون كموظف الحسابات المختص بصرف رواتب الموظفين.

وبشأن تخفيف العقوبة فالمادة ٣١٧ تنص على أنه ((اذا كان موضوع الجريمة في المادة ٣١٥ عقوبات تقل قيمته عن خمسة دنانير جاز للمحكمة أن تحكم على الجاني بالحبس بدلا من العقوبة المقررة في المادة ٢١٥، ٣١٦)). وبطبيعة الحال أن الحبس حيث ورد لفظه مطلقا فقد تصل مدته حتى خمس سنوات .

المطلب الثالث

جريمة استغلال النفوذ وموقف التشريع العراقي منها

درجت القوانين العقابية العربية على عدم تعريف جرائم استغلال النفوذ في نصوصها وإنما اكتفت ببيان صور جريمة استغلال النفوذ كذلك تبين لنا استقراء التشريعات العقابية المقارنة في تجريم استغلال النفوذ فنجدها تنقسم إلى مذهبين أساسين هما:

المذهب الأول: مذهب التوسع في التجريم ليشمل كل نفوذ تم استغلاله لتحقيق فائدة أو مقابل غير مشروع سواء كان نفوذا خاصاً نتيجة لمركز اجتماعي، أو سياسي، أو اقتصادي، أو كأن نفوذا وظيفياً ويقوم هذا المذهب على التوسع في تجريم استغلال النفوذ سواء كان الغرض من اي منهما الحصول على ميزة من أي نوع لمصلحة مقدم العطاء أو الوعد به، ومن أمثلة القوانين التي تأخذ بهذا المذهب قانون العقوبات المصري في م/ ١٠٦. كذلك قانون السوري رقم ١٤٨ لسنة ١٩٤٩ في م ٣٤٧ وقانون العقوبات اللبناني ٣٤٠ سنة ١٩٣٤ م ٣٥٧، وقانون العقوبات الكويتي لسنة ١٩٧٠ م ٣٧.

المذهب الثاني: قصر التجريم على استغلال النفوذ الوظيفي فحسب، اي قصر هذا المذهب الفعل الاجرامي على النفوذ الوظيفي الذى يمارسه موظف عام أو من في حكمة ،بأن يستغل نفوذه الحقيقي أو المزعوم لدى السلطات العامة لخدمة مصالح بعض الافراد أو لتحقيق منافع شخصية لهم مقابل فائدة أو عطيه يتقاضها، وفي مقدمة التشريعات التي تأخذ بهذا المذهب قانون العقوبات السعودي حيث نصت المادة الخامسة من نظام مكافحة الرشوة واستغلال النفوذ على أن ((كل موظف عام طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو اخذ وعداً أو عطيه لاستعمال نفوذ حقيقي أو مزعوم للحصول على أي سلطة عامه على عمل أو امر أو قرار أو التزام أو ترخيص أو اتفاق أو توريد أو على وظيفه أو خدمة أو ميزه من أي نوع يعد مرتشياً ومرتكب لجريمة استغلال النفوذ ويعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة ١ من هذا النظام))، وقد سار على هذا الدرب أيضا بعض القوانين العربية مثل قانون العقوبات البحريني رقم ١٥ سنة ١٩٧٦ المادة ٢٠٢ وقانون العقوبات التونسي المادة ٨٧، وقانون العقوبات الليبي المادة ٢٢٧.

أما بالنسبة لقانون العقوبات العراقي لو تتبعنا القوانين العقابية ابتداء من قانون الجزاء العثماني الصادر سنة ١٨٥٨ والذى كان أغلب مواده مستمدة من قانون العقوبات الفرنسي القديم نجد أنه جاء خالياً من حكم خاص بجريمة استغلال النفوذ أو الاشارة اليها لعدم وجود نص خاص بها في القانون الفرنسي القديم. وقد وجدت جريمة استغلال النفوذ مكانا في قانون العقوبات البغدادي سنة ١٩١٨ الملغى وبصورة غامضة يشوبها اللبس وضمن ابواب مختلفة منها ما جاء في باب الرشوة حيث نصت المادة ٩٠ على أنه " كل موظف عمومي أو مندوب عن الحكومة طالب أو قبل لنفسه أو لغيره هبه أو هدية أو وعداً أو فائدة ما ليس له حق فيها ، أو لمكافئته على اداء عمل من أعمال وظيفته أو لامتناع عن ادائه أو للتأثير على سلوك مصلحة من مصالح

الحكومة أو لاستعمال سطوة وظيفته في التعين لأحدى الوظائف الحكومية يعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن ثلاث سنوات وبالغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين ، وتصادر الهدية أو قيمة اي فائدة اخرى حصل عليها الموظف[٤٠].

كما وردت الاشارة الى بعض صور هذه الجريمة ضمن باب الأخلال بالواجبات الوظيفية في المواد (١٠٧و ١٠٨) فتنص المادة ١٠٧كل موظف حكومي استغل سلطة وظيفته في توقيف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو تنفيذ أحكام القوانين والأنظمة المعمول بها أو تأخير تحصيل الاموال والرسوم المقررة قانوناً أو تنفيذ حكم أو امر أو طلب من المحكمة أو اي اجراءات قانونية أو أوامر صادرة من جهة مختصة يعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن ثلاث سنين.

تنص المادة ١٠٨ " كل من سعى من ارباب الوظائف العمومية أو غيرهم بطريق الغش في اضرار أو تعطيل سهولة المزايدات المتعلقة بالحكومة يعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن سنتين أو بالغرامة أو بكلتا العقوبتين مع الزامه بأن يدفع للخزينة العمومية بدل الخسائر التي نشأت عن فعله المذكور.

وفي باب جرائم الاحتيال حيث نصت الفقرة الاولى من المادة ٢٧٧ على أن :-

"١ – يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنين من قلد أو زور طوابع مالية للعراق أو لدولة اجنبية أو علامات أو طوابع البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية للعراق أو لدولة اجنبية منظمة لاتحاد البريد الدولي أو أوراق المراسلات المدموغة بقصد استعمالها على وجه غير مشروع أو روجها مع علمه بأمرها. فإذا كان محل الجريمة طوابع لهيئات غير حكومية معترف بها رسميا تكون العقوبة الحبس. ٢ – ويعاقب بالحبس كل من استعمل طابعا مقلدا أو مزورا من نوع ما ذكر في الفقرة المتقدمة أو استعمل طابعا صحيحا من ذلك كأن قد سبق استعماله أو ادخله بقصد استعماله على وجه غير مشروع أو بقصد ترويجه مع علمه بتقليده أو تزويره أو سبق استعماله".

وقد جرم المشرع العراقي في المواد (٣١٦,٣١٨,٣١٩,٣٢٠) الانتفاع عن طريق الاستغلال الوظيفي والاضرار بمصلحة عامة للحصول على منفعة والانتفاع من الاشغال والمقاولات والتعهدات وكذلك الانتفاع عن طريق التلاعب بأجور العمال ، و جرم المشرع العراقي ايضاً المتاجرة بالنفوذ وفعل الاستجابة الى التوسط عند القضاة في المادتين(٢٣٣,٢٣٤).

وقد تضمن قانون مكافحة الفساد الصادر عام ٢٠٠٩ نصا يجرم صورتي المتاجرة بالنفوذ الفعلية والسلبية حيث جاء في المادة الخامسة منه " يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ثلاث سنوات وبغرامة لا تقل عن عشرة ملايين دينار كل من اعطى أو قدم أو عرض أو وعد موظفاً أو مكلفاً بخدمة عامة أي شخص بعطيه اي منفعة أو ميزة غير متحققة بشكل مباشر أو غير مباشر لاستغلال نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول على ميزة غير مستحقه له أو لغيره من أدارة أو سلطة عموميه أو من جهة من جهات القطاع العام .

أما المادة ٦ منه فتنص على ان يعاقب بالسجن وبغرامة لا تقل عن عشرة ملايين دينار كل موظف أو مكلف بخدمة عامة وكل من طلب وقبل لنفسه أو لغيرة بشكل مباشر أو غير مباشر عطية أو منفعة.

هذا وأن اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد والتي تم التوقيع عليها من قبل العراق في ٣٠/٨/ ٢٠٠٧ تعتبر سياقا دولياً بالغ الاهمية لسببين أولهما: أنها اتفاقية عالمية النطاق اشترك في اعمالها التمهيدية وفي المفاوضات التي سبقت إقرارها اكثر من مائة وعشرين دولة بالإضافة الى العديد من المنظمات الدولية، وثانيهما: أن هذه الاتفاقية تمثل استراتيجية شاملة لمكافحة الفساد تعتمد على اتخاذ مجموعة من التدابير التشريعية وغير التشريعية وتنشأ لنفسها آليه لمراقبة التنفيذ من خلال مؤتمر الدول الاطراف وتستهدف التعاون القضائي بين الدول الاطراف على كافة اصعدة مكافحة ظاهرة الفساد.

ولا شك أن التشريع العراقي مدعو الى الاستجابة التشريعية لهذه الاتفاقية لكي يبدو اكثر

توافقا أو اتساقاً مع احكامها ولعل هذه الاستجابة التشريعية المرجوة يفرضها عامل قانوني مهم وهو أن الانضمام الى اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد والتصديق عليها يعنى أن المشرع العراقي سوف يصبح من الناحية القانونية ملزم بأحكامها لأن التصديق على معاهدة دوليه بحكم ما تنص عليه الدساتير والقوانين بجعل من هذه المعاهدة جزء لا يتجزأ من النظام القانوني الوطني ويترتب على ذلك ضرورة تحقيق الاستجابة والموائمة التشريعية بين ما تتضمنه احكام المعاهدة وبين الأحكام الواردة في التشريع العراقي[٤١].

ويعتبر الفصل الثالث من الاتفاقية المذكورة اعلاه (التجريم وانفاذ القانون) من أكثر نصوصها أهمية بل لعلة المحور الذى دارت حوله الاتفاقية كما ورد في المادة ١٨ من الفصل الثالث اي بمعناه جريمة استغلال النفوذ .

وبالتالي نجد أن السياسة الجنائية العراقية قد انتهجت السياسة الضيقة لتجريم الفساد ويقصد بالسياسة الجنائية الضيقة التشريعات التي اكتفت باعتبار بعض الجرائم الواردة في قانون العقوبات الأم ، أم بعض القوانين العقابية الخاصة الأخرى، باعتبارها جرائم فساد كما فعل التشريع العراقي، وبالتالي فهي تعتبر سياسة جنائية ضيقة لا تستغرق كل صور جرائم الفساد ، فقد حصر جرائم الفساد في قانون العقوبات في جريمة الرشوة، والاختلاس وتجاوز الموظفين حدود نطاق وظائفهم وجرائم أخرى وردت على سبيل الحصر، وهو ما يعني إفلات الكثير من الفاسدين من طائلة المساءلة الجنائية وهو ما يمثل إخلالاً كبيراً في السياسة الجنائية الرامية إلى مكافحة الفساد[٤٢].

والمشرع العراقي قد حصر جرائم الفساد في صورتي الجناية والجنحة فصور الجناية تتضمنها المواد (٢٥٠، ٢٦٥ ، ٢٧٠، ٢٧١ ، ٣٠٤، ٣٠٧/ ٢/ ١ ، ٣٠٨ ، ٣٠٩، ٣١٥ ، ٣١٦ ، ٣١٨ ، ٣١٩ ، ٣٢٠ ، ٣٢٢، ٣٢٨ ، ٣٣٣، ٣٣٥، ٣٣٩ ، ٣٤٠ ، ٤٤٤/٨، ٤٤٥ ، ٤٥٣).والجنحة في المواد (٢٣٢، ٢٣٤، ٢٤٧، ٢٥٥/١، ٢٦٦، ٢٧٢، ٢٩٣، ٢٩٤،٢٩٦، ٣٠١، ٣٠٥، ٣٠٦، ٣٢٣، ٣٢٤، ٣٢٥ ،٣٢٦، ٣٢٧، ٣٢٩، ٣٣٠، ٣٣١، ٣٣٢، ٣٣٤، ٣٣٦، ٣٣٨، ٣٤١، ٣٦٤)[٤٣] ، وبالنظر الى صور جرائم الفساد الإداري بالتشريع العراقي سنجد أن المشرع قد سكت عن تجريم صور أخرى من جرائم الفساد لا تقل خطورة عن الجرائم التي جرمها ووردت في اتفاقية الأمم المتحدة التي صادقت عليها، مثل جريمة الرشوة في القطاع الخاص أو تجريم الموظفين العموميين الدوليين أو الموظفين الأجانب في المؤسسات الدولية وكذلك سكت المشرع عن جريمة المحسوبية.

المبحث الرابع

آليات مكافحة الفساد الإداري والمالي

سوف يتم بحث أليات مكافحة الفساد الاداري والمالي في مطلبين يخصص الاول منها لبيان الهيئات الوطنية المختصة في مكافحة الفساد والوقاية منها والثاني يخصص لبحث طرق مكافحة الفساد .

المطلب الأول

الهيئات الوطنية المختصة في مكافحة الفساد والوقاية منها

أولاً: هيئة النزاهة: تعد هذه الهيئة من اهم المؤسسات التي تقوم بمكافحة الفساد وقد تم أنشائها بموجب الامر (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة والغرض من أنشاء هذه الهيئة وحسب ما جاء بالقسم الأول من الامر هو تطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة واقتراح تشريعات اضافية عند الضرورة وتقوية مطالبة لإيجاد قيادة نزيهة وشفافة تكون مسئولية وخاضعة للمحاسبة، ومن بين اهم واجبات هذه الهيئة التحقق في أي قضية فساد، ومعنى قضية فساد وحسب الامر قضائية جنائية وحسب ما ورد في القسم ٢/٤ الذي اشار الى المواد التي تعتبر فساد، وكذلك تقوم الهيئة بإصدار لوائح تنظيميه ملزمة تقتضى من المسؤولين الكشف عن مصالحهم المالية وحسب ما جاء بالقسم ٦/٤.

ويمكن أن نلخص مهام هيئة النزاهة في مكافحة الفساد هو التحقق في الحالات الفساد المشكوك فيها والتي يمارسها منتسبو الحكومة العراقية كقبول الهدايا والرشاوى واستخدام أساليب المحسوبية والتمييز على اساس عرقي أو طائفي أو قبلي في التعامل أو استخدام الاموال العامة لغير الاغراض المخصصة لها واستغلال السلطة والنفوذ الرسمي لتحقيق مآرب شخصية ووضع أسس ومعايير للأخلاق الواردة في لائحة السلوك الوظيفي واعتماد معايير شفافة لكشف المصالح لكبار مسؤولي الدولة واعداد برامج توعية وتثقيفية للجماهير للمطالبة بحكومة عادلة ونزيهة تخضع للمحاسبة وسن التشريعات والتعديلات للقوانين وأي اجراء وحسب الظروف لاجتثاث الفساد [٤٤].

ومن الجدير بالذكر أن الهيئة تمارس واجباتها باعتبارها مؤسسة دستورية وجهاز مستقلاً ورئيسياً في العراق في مجال الفساد ويخضع لرقابة مجلس النواب حصراً وهذا ما نصت عليه المادة (١٠٢) من الدستور وهذا ما يتضمن قيام الهيئة بواجباتها على أتم وجه، وقد نص القانون النظامي الملحق بالأمر (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ على أنه :" يتم بموجب هذا القانون النظامي المفوضية العامة للنزاهة كجهاز حكومي منفصل ومتنقل يتولى تطبيق وتنفيذ هذا النظام ، وتقوم المفوضية بذلك عن طريق التحقيق في القضايا وأحالتها الى المحكمة لاتخاذ الاجراءات الجنائية بشأنها، وعن طريق تعزيز ثقة الشعب بالحكومة العراقية من خلال قيام المسؤولين بالكشف عن مصالحهم المالية وغير ذلك من البرامج، وعن طريق تنمية ثقافه في الحكومة وفي للتوعية والتثقيف، ويجوز للمفوضية أن تطور وتقترح سن تشريعات اضافية وأن تصدر لوائح تنظيمية يجيزها هذا الامر وأن تقوم بأي عمل تراه ضرورياً ومناسباً لتحقيق اهدافها

ثانيا: ديوان الرقابة المالية: بدأت الرقابة المالية في العراق بتشريع قانون (دائرة تدقيق الحسابات العامة) رقم ١٧ لسنة ١٩٢٧، وأستمر التطور في تشريع النشاط الرقابي نتيجة لتطور مفهوم الدولة في إطار مبدأ توزيع السلطات والفصل بين اختصاصاتها وبروز مبدأ التأكيد على حق السلطة التشريعية في مناقشة ومحاسبة السلطة التنفيذية للتحقق من مدى تمسك الحكومة بالقوانين والإخلاص بالعمل والكفاءة والدقة المبذولة في أنفاق الأموال العامة، حيث تم إجراء مجموعة تعديلات على قانون الرقابة المالية خلال السنوات الماضية وكان آخرها القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل بالأمر التشريعي رقم (٧٧) لسنة ٢٠٠٤، واستمر الديوان بممارسة نشاطه وفق منهج علمي مؤسسي مهني شامل بالتعاون والتنسيق مع هيئة النزاهة ومكاتب المفتشين العموميين والأجهزة الرقابية الأخرى، حيث اتسم العمل الرقابي بالتكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية[٤٥] .

يتولى ديوان الرقابة المالية الرقابة على اعمال الجهات الخاضعة لرقابته وتدقيقها في جميع أرجاء العراق ويسعى الديوان إلى تحقيق الأهداف الآتية:

١- المساهمة في الحفاظ على المال العام من الهدر أو التبذير أو سوء التصرف، وضمان كفاءة استخدامه.
٢- المساهمة في تطوير كفاءة اداء الجهات الخاضعة للرقابة.
٣- المساهمة في استقلاليه الاقتصاد ودعم نموه واستقراره.
٤- نشر أنظمة المحاسبة والتدقيق المستندة على المعايير المحلية والدولية، وتحسين القواعد والمعايير القابلة للتطبيق على الإدارة والمحاسبة بشكل مستمر.
٥- تطوير مهنتي المحاسبة والتدقيق والنظم المحاسبية، ونشر الوعي المالي والمحاسبي، ورفع مستوى الأداء المحاسبي والرقابي في الجهات الخاضعة للرقابة.
٦- المصادقة على الحسابات الختامية لكافة مؤسسات الدولة.

ثالثاً: مكاتب المفتشين العموميين: تم أنشاء مكاتب المفتشين العموميين في كافة الوزارات بموجب أمر سلطة الائتلاف المنحلة رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤، وذلك لإخضاع أداء الوزارات لإجراءات المراجعة والتدقيق والتحقيق؛ بغية

رفع مستويات المسؤولية والنزاهة والإشراف على أداء الوزارات، وبغية منع وقوع أعمال التبذير والغش وإساءة استخدام السلطة والحيلولة دون وقوعها والتعرف عليها وعلى الأعمال المخالفة للقانون[٤٦] .

كما نص هذا التشريع على إيجاد مكاتب مستقلة للمفتشين العموميين تمكنهم من القيام بإجراءات التحقيق والتدقيق والتقييم والتفتيش وأي نشاط آخر للمراجعة على الأداء وفقاً للمعايير المهنية المعترف بها عموماً، وذلك من خلال تنفيذ المهام والصلاحيات الآتية:

١- تعزيز النزاهة والشفافية وحسن تدبير النفقات وضمان الكفاءة عن طريق مراجعة وفحص جميع سجلات ونشاطات الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة.
٢- إجراء التفتيش والتدقيق اللازمين، وتفعيل أسس الرقابة الاستباقية.
٣- القيام بأعمال التحري أو التحقيق الإداري بناءً على إخبار أو شكوى أو المبادرة بإجرائها بشأن اعمال الفساد أو الغش أو التبذير أو إساءة استخدام السلطة.
٤- العمل على كشف الفساد، ومنع الغش والتبذير وإساءة التصرف.
٥- تدريب منتسبي الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة على أساليب كشف اعمال الفساد والغش والتبذير وإساءة التصرف، والقيام بكل ما يلزم لتكريس تقاليد وبيئة تنبذ الفساد وتقدر النزاهة والشفافية.
٦- التعاون الكامل مع المحاكم وهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية لمساعدتهم في تأدية مهامهم من خلال رفع تقارير عن حالات الفساد التي تكشف في الوزرات المختلفة.

المطلب الثاني

طرق مكافحة الفساد

لمكافحة الفساد الإداري لابد من اتخاذ اجراءات تتلخص في سياسة الوقاية من جرائم الفساد وتظهر هذه السياسة من خلال التدابير والإجراءات التي يتم اتخاذها ويمكن تلخيصها كالآتي:

١. تبسيط وسائل العمل وتحديد مهل أنجاز المعاملات يعتبر أهم عامل في طريق مكافحة الفساد لأنه يضمن أمرين أساسين يعول عليهما المواطن الأهمية الكبرى هما[٤٧]:
أ- أنجاز معاملاته بأقل نفقة ممكنة.
ب- أنجاز معاملاته بأسرع وبأقرب مكان ممكن وبالتالي بأسرع وقت ممكن.
٢. تطبيق مبدأ من أين لك هذا.
٣. أجراء تنقلات دورية بين الموظفين (كلما امكن ذلك) يمكن أن يسهل ويعمل على تخفيض حالات الرشوة السائدة .
٤. متابعة المسؤولين الهاربين خارج الوطن من ثبت إدانتهم بالسرقة وارجاع الأموال المسروقة
٥. تشكيل لجان خاصة لوضع نظام متكامل لأداء الموظفين تقوم بإجراء تفتيش دوري بين الدوائر والوزارات وأعداد التقارير الخاصة بذلك.
٦. ضرورة تفعيل دور مفوضي النزاهة في جميع مؤسسات الدولة الإنتاجية والخدمية وربطها بالبرلمان أو مكتب رئيس الوزراء.
٧. اعتبار هذا الجرم من الجرائم المخلة بالشرف.
٨. أنشاء نظام رقابي فعال مستقل مهمته الإشراف ومتابعة الممارسات التي تتم من قبل الوزراء والمواطنين.
٩. تفعيل إدارة الخدمات بمعنى أن يطال جميع الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات أي أن تعطى إدارات الخدمات ذات العلاقة بالجمهور الأولوية الأولى، والتفعيل هنا يقتضى أن يتناول أربع قضايا أساسية هي[٤٨] :
أ- هيكلة هذه الإدارات وبنيتها وتحديد مهامها وصلاحياتها بحيث يُعاد تكوينها على أسس علمية ومسلمات معروفة أبرزها خلو هذه التنظيمات والهيكليات من الازدواجيات وتنازع الصلاحيات إيجاباً كأن أم سلبيا وبالتالي ضياع المسئولية وهدر النفقات وسوء تحديد المهام وتقادم شروط التعيين.
ب- العنصر البشري في هذه الإدارات بحيث يختار الأجدر والأنسب على قاعدة تكافؤ الفرص والمؤهلات والتنافس والعمل على إيجاد حلول لمعالجة ظاهرة البطالة.

ج- أساليب العمل، بحيث يعاد النظر في هذه الأساليب وجعلها أكثر مرونة وتحديد أصول أنجاز المعاملات.

د- وسائل العمل من أدوات وتجهيزات وآلات ومعدات وتعتبر من لزوميات أساليب العمل.

١٠. تفعيل دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد من خلال ترسيخ مفاهيم الاستقامة والنزاهة والانضباط السلوكي، سواء في المجال الوظيفي العام أو الخاص وفي مجال السلوك الاجتماعي .فالمجتمع المدني أضحى مشاركاً في ادارة الدولة ورسم سياساتها ويلعب دوراً في عملية صياغة القرارات وسن التشريعات ويتحمل مسؤولية تصحيح مسارات الدولة ومكافحة الغش والفساد الاداري والمالي من خلال الرقابة والتوجيه والاحتجاج(٤٩).

١١. تشكيل لجان متخصصة بمكافحة الفساد مستقلة عن الحكومة تتمتع بصلاحيات واسعة تؤهلها لمحاسبة الفاسدين والتحقيق معهم وإحالتهم إلى القضاء العادل، وأن تتبع هذه اللجآن مباشرة لرئيس الوزراء أو لرئيس السلطة التشريعية، وهذا الاسلوب اعتمدته كل من سنغافورة وأوغندا اللتين حققتا نجاحات غير مسبوقة على طريق مكافحة الفساد(٥٠).

١٢. المسائلة : هي واجب المسئولين عن الوظائف العامة، سواء كانوا منتخبين أو معينين، تقديم تقارير دورية عن نتائج أعمالهم ومدى نجاحهم في تنفيذها، وحق المواطنين في الحصول على المعلومات اللازمة عن أعمال الإدارات العامة مثل أعمال النواب والوزراء والموظفين العموميين حتى يتم التأكيد من أن عمل هؤلاء يتفق مع القيم الديمقراطية ومع تعريف القانون لوظائفهم ومهامهم ، وهو ما يشكل أساساً لاستمرار اكتسابهم للشرعية والدعم من الشعب.

الخاتمة

لقد وضحنا سياسة المشرع العراقي في تجريم الفساد الإداري والمالي والعقوبة المقررة له، وبينا كيفية معالجتها في قانون العقوبات وقد ظهرت بأن سياسة تشريعية ضيقة بعض الشيء حيث حصرها ببعض الجرائم المخلة بالوظيفة العالمة وقد اشرنا الى آليات مكافحة الفساد الاداري والمالي .

ونرى أن قضية الفساد الإداري والمالي هي من أهم القضايا التي يجب الاهتمام بها والتركيز عليها وخاصة بمجتمعنا العراقي، وقد أصبحت هذه الظاهرة في أنتشار واسع ، حيث أحتل العراق المركز ثالث في العالم من ناحية تفشي الفساد .وقد بين الدكتور مهدي الحافظ وزير التخطيط والتعاون الإنمائي السابق على " وجود عملية هدر للثروة تجرى بشكل كبير وعمليات اختلاس للأموال "

وبالتالي نرى أنه لابد من التوسع في مجال السياسة التشريعية لجرائم الفساد الإداري والمالي، والاستعانة بالتجارب الدولية التي أثبتت الفاعلية في مكافحته ، والالتزام بالاتفاقيات الدولية ونصوصها التي جرمت كل صور هذا الفساد.

النتائج والتوصيات

أولا: النتائج

١- على الرغم من وجود اساليب كثيرة لمعالجة الفساد الاداري والمالي إلا إنها لم تستند الى مرتكزات قوية وفاعلة مثل القضاء العادل والتطبيق الصحيح للإجراءات القانونية .

٢- ظاهرة الفساد الاداري والمالي تظهر في الانظمة الادارية المركزية وللامركزية وهذا ما مر به العراق سابقاً وحالياً .

٣- تعتبر المحاسبة ، الشفافية ، المساءلة ،النزاهة هي من اهم مرتكزات مكافحة الفساد الاداري والمالي .

٤-دراسة ثقافة الفساد يعد من أهم الوسائل الوقائية لمكافحة الفساد.

٥- الفساد الإداري والمالي من أكبر المشاكل التي تصيب الدولة وتعمل على خلخلة أجهزتها.

ثانيا التوصيات

١- زيادة برامج التوعية ضد الفساد الاداري والمالي ونشر ثقافة تقديم المصلحة العامة على المصالح الشخصية الضيقة .

٢- الاستمرار على عملية تقويم أداء الموظفين لكشف الانحرافات وتصحيحها .

٣- تفعيل قانون مكافحة الفساد الصادر عام ٢٠٠٩ عمليا ولو إن اغلب مواده مأخوذة من قانون العقوبات العراقي الحالي .

٤-على السلطة التشريعية في العراق أن تبادر الى سن قوانين لمكافحة الفساد ويراعى فيه مصادقة العراق على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٤ وجميع المعايير الدولية في هذا المجال .

٥-تقنين نصوص خاصة بتجريم أو تشديد العقوبات بشأن جرائم الرشوة المقدمة من الكيانات التي تمثل أشخاص معنوية التي لها نفوذ أو اثر فاعل في الفساد الإداري أو المالي تتميز عن تلك النصوص التي عالجت أحكام الرشوة وفقا للمبادئ العامة في قانون العقوبات .

٦-التدوير الوظيفي للمسؤولين الحكوميين بين فترة واخرى، لأن بقاء المسؤول الإداري فترة طويلة في الموقع نفسه يتسبب في تفشي الفساد، لاسيما في المفاصل الرئيسية في الإدارة العامة كالجمارك ومديريات الشؤون المالية والمشتريات والمصالح العقارية والمؤسسات والشركات العامة.

الهوامش:

١- د. محمد الرازقي، علم الإجرام والسياسة الجنائية، دار الكتب الجديدة المتحدة، بيروت ، لبنان، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٤، ص ١٢١.

٢- د. أحمد فتحي سرور، أصول السياسة الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة ، سنة ١٩٧٢م، ص١٣.

٣- د. أحمد فتحي سرور، أصول السياسة الجنائية، مرجع سابق، ص ١٢.

٤- د. أحمد فتحي سرور، أصول السياسة الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٧٢م، ص ١٥.

٥- د. منصور رحماني، علم الإجرام والسياسة الجنائية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، ٢٠٠٦، ص ١٦٣.

٦- د. فتوح عبدالله الشاذلي، أساسيات علم الإجرام والعقاب، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، لبنان، الطبعة ٢٠٠٦، ص ٢٧.

7- Denis Szabo¸CRIMNOLOGIE ET POLITIQUE CRIMINELLE. Édition numérique réalisée Le 2 I mai 2007 á Chicoutimi¸ Ville de Saguenay¸ province de Québec ¸Canada¸P II 3.

٨- د. أحمد فتحي سرور، أصول السياسة الجنائية، مرجع سابق، ص ١٧.

٩- د. أحمد فتحي سرور، أصول السياسة الجنائية ،مرجع سابق، ص ١٩.

١٠- د. حسنين المحمد بوادي، الخطر الجنائي ومواجهته تأثيماً وتجريماً، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٠، ص ٨٣.

١١- د. أحمد فتحي سرور، أصول السياسة الجنائية، مرجع سابق، ص ١٩.

١٢- د. علي حسين الخلف، الوسيط في شرح قانون العقوبات النظرية العامة، بغداد، مطبعة الزهراء، ١٩٦٨م، الجزء الأول، ط١، ص ٤٦.

١٣- مجموعة باحثين " السياسة الجنائية " جامعة سيدى حمد بن عبدالله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، ماجستير العلوم الجنائية والعدالة الجنائية، ٢٠٠٩، ص ١١.

١٤- الاستاذ أحمد علي إبراهيم حمو " مبادئ علم الإجرام " جامعة النيلين، الخرطوم، ٢٠١٠م، ص٨١.

١٥- د .جمال ابراهيم الحيدري ، شرح احكام القسم الخاص من قانون العقوبات ، ط١ ، مكتبة السنهوري ، بيروت ،٢٠١٢ ، ص٨٧ .

١٦- د. حميد إمام محمد، السياسة الجنائية لقضاء الأحداث في السودان، الخرطوم، مركز شريح القاضي للتدريب، ٢٠٠٩، ص ١٨.

١٧- البديري، إسماعيل صعصاع (٢٠٠٧) الفساد الإداري من منظور قانوني، دليل الموظف النزيه، نحو توعية شاملة لمكافحة الفساد الإداري (مجموعة من البحوث والمقالات والآراء والمفاهيم)، مركز عشتار للتدريب الصحفي بالتعاون مع برنامج المجتمع المدني العراقي منطقة الوسط والجنوب، قسم مكافحة الفساد، ص٧٥.

١٨- عياد محمد علي باش،(٢٠٠٧) التكلفة الاقتصادية والاجتماعية للفساد الحكومي في البلدان النامية ، دليل الموظف النزيه، نحو توعية شاملة لمكافحة الفساد الإداري (مجموعة من البحوث والمقالات والآراء والمفاهيم)، مركز عشتار للتدريب الصحفي بالتعاون مع برنامج المجتمع المدني العراقي منطقة الوسط والجنوب، قسم مكافحة الفساد، ص٤٣.

١٩- د. اياد كاظم سعدون، الصور الجرمية للفساد الاداري والمالي في قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل، مجلة جامعة بابل، العلوم الإنسانية، المجلد ٢٣، العدد ٣، ٢٠١٥ ص ١٠٩٣، ١٠٩٤.

٢٠- د. سالم عبد الحسن، الفساد يعوق التنمية ويشوه اقتصاد السوق، بحث منشور، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد (٩) ، العدد (١) ، ٢٠٠٧، ص ١١.

٢١- د. رحيم حسن العكَيلي، الفساد تعريفه وأسبابه وآثاره ووسائل مكافحته، بحث منشور، مجلة الدراسات القانونية، العدد ٢٣، ٢٠٠٩، ص٨٤.

٢٢-أ.د. أكرم نشأت إبراهيم، علم النفس الجنائي، الطبعة السادسة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١٢، ص٤٤.

٢٣- د. رحيم حسن العكَيلي، الفساد تعريفه وأسبابه وآثاره ووسائل مكافحته، بحث منشور، مجلة الدراسات القانونية، العدد ٢٣ ، ٢٠٠٩، ص٨٥.

٢٤- داود السعدي المحامي، شرح قانون العقوبات البغدادي، مطبعة النقيض الأهلية، بغداد، ١٩٣٩، ص ١٤٤.

٢٥- م /٣٠٧ – ق/ ١ من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١، لسنة ١٩٦٩م.

٢٦- د. رمسيس بهنام ،قانون العقوبات، جرائم القسم الخاص، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٣٢٢.

٢٧- د. طعيمه الجرف، القانون الاداري، المبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الادارية، القاهرة، ١٩٧٨ ص ٦٣٢.

28-Antolisèi "Manuale ai Diritto Penale –Datte –Parte Speciale 1 – Milano -P-622 .

٢٩- د. واثبة داود السعدى، قانون العقوبات، القسم الخاص بغداد، ١٩٨٨، ص ٢٠.

٣٠- د. فوزية عبد الستار، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٤٢.

٣١- د ماهر عبد شويش، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، بغداد، ١٩٨٨، ص ١٨.

٣٢- د. واثبة داود السعدى، قانون العقوبات، مرجع سابق، ص ٢٤.

٣٣- د. جندى عبد الملك، الموسوعة الجنائية، ط ٤، مكتبة العلم للجميع ج ٤، ط١، لبنان، ٢٠٠٥، ص ٦.

٣٤- د. صلاح الدين عبد الوهاب، جرائم الرشوة في التشريع المصري ، دراسة مقارنة الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، ١٩٥٧، ص ٨.

٣٥-د. احمد أمين بك، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، الجزء الأول ،القاهرة ،١٩٤٩ ، ص ٢٧- ٢٨.

٣٦- د. أحمد أمين بك، شرح قانون العقوبات، مرجع سابق، ص ٣٠.

٣٧- د. جمال ابراهيم الحيدري ، شرح احكام القسم الخاص من قانون العقوبات ، مرجع سابق ، ص١٢٠ .

٣٨- المادة ٣١٥ من قانون العقوبات العراقي المعدل رقم ١١١، لسنة ١٩٦٩ .

39- http://www.startimes.com/?t=34286806.

٤٠- قانون العقوبات البغدادي وتعديلاته وذيوله موحداً، اشرف على طبعه وعلق عليه كامل السامرائي، مطبعة المعارف، بغداد ،١٩٥٧، منشورات مكتبة المثنى.

٤١- د. طارق عبد الرسول تقى، الاطار القانوني لجرائم الفساد في اتفاقية الامم المتحدة، مجلة النزاهة والشفافية السنه الثالثة، العدد ٥، ٢٠١٢ ، ص ١ – ٢٦.

٤٢- د . اياد هارون محمد، فاعلية التشريعات الجنائية العربية في مكافحة الفساد، دراسات

علوم الشريعة والقانون ، المجلد ٤٣، ملحق ٤، الجامعة الأردنية، ٢٠١٦، ص ١٧٤٧.

٤٣- أنظر قانون العقوبات العراقي المعدل رقم ١١١، لسنة ١٩٦٩.

٤٤- بحث المحقق زيد عبد النبي، شعبة التحليل المعلوماتي، قانوني صالح حسن كاظم، رئيس شعبة البحوث، الجهات المسؤولة بمكافحة الفساد في العراق، ص٥.

٤٥- م. باحث نور شرهان عداي، م رئيس مخمنين، عبد الكاظم داخل عجلان، الفساد واثرة على الاقتصاد والعالم، ص ١٣.

٤٦- د. انصاف محمود رشيد، د. رافعه ابراهيم الحمداني ، د .عدنان سالم الاعرجي، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة الموصل فعالية الرقابة المالية في العراق، دراسة تطبيقه على جامعة الموصل، مجلة جامعة الانبار للعلوم الاقتصادية والإدارية ، المجلد ٤ ، العدد ٨ ، ٢٠١٢، ص ٣٢٢.

٤٧- عبد الرحمن تيشوري، أهم وسائل مكافحة الفساد في انظمة العالم، الحوار المتمدن، العدد ٣٣٢٢- ٣١/ ٣، ٢٠١١، ص ١٧- ٣٢.

٤٨- د. كامران رقيب المفتي، الفساد الإداري والمالي مظاهره، أسبابه اثاره سبل معالجته، مجلة صوت الاخر، العدد ٣٧٤ / ٢٠١٢/٢/٨.

٤٩- د. مدحت كاظم القريشي، الفساد الإداري والمالي في العراق (أسبابه وتأثيراته الاقتصادية والاجتماعية وسبل مكافحته موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين على الانترنت نشر في ٢٠١٢/٩/٢٧.

٥٠- د. ناصر عبيد ناصر، تفكيك ظاهرة الفساد، موقع النبأ، العدد ٨٠ كانون الثاني، ٢٠٠٦.
http://annabaa.org/nbahome/nba80/051- 11.htm.

المصادر والمراجع:

أولاً: المصادر العربية

١- د أحمد فتحي سرور، أصول السياسة الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٧٢م.

٢- د. احمد أمين بك، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، الجزء الأول، القاهرة ،١٩٤٩.

٣- البروفيسور أحمد على إبراهيم حمو " مبادئ علم الإجرام " جامعة النيلين، الخرطوم، ٢٠١٠م.

٤-د. أكرم نشأت إبراهيم، علم النفس الجنائي، الطبعة السادسة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان- الأردن.

٥- د. البديري إسماعيل صعصاع (٢٠٠٧) الفساد الإداري من منظور قانوني، دليل الموظف النزيه،، نحو توعية شاملة لمكافحة الفساد الإداري (مجموعة من البحوث والمقالات والآراء والمفاهيم)،مركز عشتار للتدريب الصحفي بالتعاون مع برنامج المجتمع المدني العراقي منطقة الوسط والجنوب، قسم مكافحة الفساد .

٦- د . اياد هارون محمد، فاعلية التشريعات الجنائية العربية في مكافحة الفساد، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٣ ملحق ٤، الجامعة الأردنية، ٢٠١٦.

٧- د. حسنين المحمد بوادي، الخطر الجنائي ومواجهته تأثيماً وتجريماً، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٠.

٨- د. حميد إمام محمد، السياسة الجنائية لقضاء الأحداث في السودان، الخرطوم، مركز شريح القاضي للتدريب، ٢٠٠٩.

٩-د .جمال ابراهيم الحيدري ، شرح احكام القسم الخاص من قانون العقوبات ،ط١ ، مكتبة السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٢ .

١٠- د. جندي عبد الملك، الموسوعة الجنائية، ط ٤، مكتبة العلم للجميع ج ٤، ط١، لبنان، ٢٠٠٥.

١١- داود السعدي المحامي، شرح قانون العقوبات البغدادي، مطبعة النقيض الأهلية، بغداد، ١٩٣٩.

١٢- د. رحيم حسن العكَيلي، الفساد تعريفه وأسبابه وآثاره ووسائل مكافحته، بحث منشور، مجلة الدراسات القانونية، العدد ٢٣ ،٢٠٠٩.

١٣- د. رمسيس بهنام ، قانون العقوبات، جرائم القسم الخاص، منشأة المعارف، الاسكندرية،٢٠٠٥.

١٤-د. زيد عبد النبي ، شعبة التحليل المعلوماتي، قانوني صالح حسن كاظم ، رئيس شعبة البحوث، الجهات المسؤولة بمكافحة الفساد في العراق.

١٥- د. سالم عبد الحسن، الفساد يعوق التنمية ويشوه اقتصاد السوق، بحث منشور مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد (٩)، العدد (١)، ٢٠٠٧.
١٦- د. صلاح الدين عبد الوهاب ، جرائم الرشوة في التشريع المصري، دراسة مقارنة الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، ١٩٥٧ .
١٧- د. طارق عبد الرسول تقى، الاطار القانوني لجرائم الفساد في اتفاقية الامم المتحدة، مجلة النزاهة والشفافية السنه الثالثة العدد ٥ لسنة ٢٠١٢.
١٨- د. طعيمه الجرف، القانون الاداري – المبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الادارية، القاهرة، ١٩٧٨.
١٩- د. على حسين الخلف، الوسيط في شرح قانون العقوبات النظرية العامة، ج١،ط١ ، بغداد، مطبعة الزهراء ١٩٦٨م.
٢٠- عياد محمد علي باش، (٢٠٠٧) التكلفة الاقتصادية والاجتماعية للفساد الحكومي في البلدان النامية ،دليل الموظف النزيه،،نحو توعية شاملة لمكافحة الفساد الإداري (مجموعة من البحوث والمقالات والآراء والمفاهيم)،مركز عشتار للتدريب الصحفي بالتعاون مع برنامج المجتمع المدني العراقي منطقة الوسط والجنوب، قسم مكافحة الفساد .
٢١-د. عبد الرحمن تيشوري، أهم وسائل مكافحة الفساد في أنظمة العالم، الحوار المتمدن – العدد ٣٣٢٢- ٣١/ ٣ ٢٠١١.
٢٢-د. فتوح عبدالله الشاذلي، أساسيات علم الإجرام والعقاب، منشورات الحلبى الحقوقية، بيروت، لبنان الطبعة ٢٠٠٦.
٢٣ - د. فوزية عبد الستار، شرح قانون العقوبات ، القسم الخاص، القاهرة ، ١٩٨٨.
٢٤- د. كامران رقيب المفتي ، الفساد الإداري والمالي مظاهره، أسبابه اثاره سبل معالجته، مجلة صوت الاخر، العدد ٣٧٤ / ٢٠١٢/٢/٨.
٢٥-د. محمد الرازقي، علم الإجرام والسياسة الجنائية، دار الكتب الجديدة المتحدة، بيروت، لبنان، الطبعة الثالثة ٢٠٠٤.
٢٦- د. منصور رحماني، علم الإجرام والسياسة الجنائية، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة، الجزائر ٢٠٠٦.
٢٧- د .ماهر عبد شويش، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص بغداد، ١٩٨٨.
٢٨- د. مدحت كاظم القريشي- الفساد الإداري والمالي في العراق (أسبابه وتأثيراته الاقتصادية والاجتماعية وسبل مكافحته موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين على الأنترنت نشر في ٢٠١٢/٩/٢٧.
٢٩- د. ناصر عبيد ناصر – تفكيك ظاهرة الفساد – موقع النبأ – العدد ٨٠ كانون الثاني ٢٠٠٦ .
٣٠-م. نور شرهان عداي ،م رئيس مخمنين – عبد الكاظم داخل عجلان – الفساد واثرة على الاقتصاد والعالم.
٣١- د. واثبة داود السعدى، قانون العقوبات القسم الخاص بغداد، ١٩٨٨.
٣٢- مجموعة باحثين " السياسة الجنائية " جامعة سيدى حمد بن عبدالله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، ماجستير العلوم الجنائية والعدالة الجنائية، ٢٠٠٩.

ثانيا :المراجع الأجنبية

1-Antolisèi "Manuale ai Diritto Penale –Datte –Parte Speciale 11 – Milano -P-622.
2-Denis Szabo¸CRIMINOLOGIE ET POLITIQUE CRIMINELLE. Édition numérique réalisée Le 2 I mai 2007 á Chicoutimi¸Ville de Saguenay¸province de Québec ¸Canada¸P II 3.

ثالثا :المواقع الالكترونية

1- http://www.startimes.com/?t=34286806.
2- http://annabaa.org/nbahome/nba80/011.htm.