مجلة العلوم السياسيّة

اسم المقال: الهيئات الحكومية المستقلة في العراق/هيئة النزاهة انموذجاً
اسم الكاتب: م.د. صدام عبد الستار رشيد
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/library/279
تاريخ الاسترداد: 2025/04/19 21:35 +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 العلوم السياسيّة جامعة بغداد ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

الهيئات الحكومية المستقلة في العراق / هيئة النزاهة انموذجاً

م.د. صدام عبد الستار رشيد(*)

المقدمة:

لم تشهد الدولة سابقاً ظهور هيئات مستقلة بسبب طبيعة الانظمة الحاكمة التي كانت تتسم بالاستبداد السياسي المتمثل بشخص الملك وقتها ، كماهو الحال عند اليونان والاغريق وبلاد فارس والروم وغيرها ، اما بالنسبة للدولة الاسلامية التي ظهرت فيما بعد فانها شهدت ظهور ما يشبه الهيئات المستقلة التي نراها اليوم ، فقد كان هناك مايسمى بـ (ديوان الحسبة) و(ولاية المظالم) كاجهزة مستقلة عن الدولة الاسلامية التي كانت تمارس عملها بشكل مستقل من اجل نصرة المظلوم والتوزيع العادل للموارد المالية حتى انها كانت يرأسها ولاة مشهود لهم بالعدل والامانة ، اما اليوم وبعد تطور الدولة في العصر الحديث ، فقد شهدت العديد من الدول ولاسيما في اوروبا ظهور هيئات مستقلة فيها واصبحت نماذج يحتدى بها في الكثير من دول العالم كما هو الحال في فرنسا والولايات المتحدة الاميركية وبريطانيا .

ان من مكملات النظام الديمقراطي هو ظهور الهيئات المستقلة لضمان حقوق الافراد وحرياتهم بشكل عام وذلك من خلال استقلالية تلك الهيئات عن الحكومة بما يمكنها من ممارسة اعمالها بشكل مرن وبعيد عن الضغوط السياسية التي تتعرض لها اذا ماكانت مرتبطة بها ، وهذه الأستقلالية تعني عدم خضوعها لرقابة السلطة التنفيذية غير انها لاتعمل خارج الاطار الدستوري المرسوم لها ولا خارج الهدف السياسي والبرنامج السياسي المحدد من قبل الحكومة الاتحادية لتحقيق الاهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية بما يتناسب مع اختصاصها وضمن اطار عملها المرسوم مسبقاً .

(*) كلية العلوم السياسية/جامعة النهرين.

اما في العراق ، فان النظام السياسي لم يشهد مثل هذه الهيئات منذ نشوء الدولة العراقية عام 1921 وحتى عام 2003 نتيجة عدم الاستقرار السياسي الذي لم يمهد بدوره لظهور تلك الهيئات المستقلة ، ولكن بعد عام 2003 ظهرت العديد من تلك الهيئات بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة عام 2004 ، وقد تطورت في عملها وادائها كما ازداد عددها كثيراً حى وصل الى ما يقرب من (28) هيئة ومنها هيئة النزاهة التي هي مثار بحثنا هذا والتي سنتناولها بشئ من البحث والتحليل.

اهمية البحث :

تتأتى اهمية البحث من كون الهيئات المستقلة في العراق اخذت اهتمام الكثير من الباحثين والكتاب والمهتمين بالشأن السياسي العراقي ولاسيما الاكاديميين ، أضف لذلك اهمية ما تلعبه هذه الهيئات من اهمية كبرى على الصعيد السياسي والاداري والتي تعتبر مكملة بدورها لعمل الدولة والنظام السياسي وتهذيبه بالشكل الذي يمكنه من اداء مهامه على الوجه الاكمل والافضل ، فهيئة النزاهة تلعب دوراً مهماً وكبيراً في مكافحة الفسادالاداري والسياسي المستشري في الدولة العراقية على جميع المستويات وخاصة مع احتلال العراق عام 2003 وحتى يومنا هذا ، بسبب غياب الرقابة على اداء عمل مؤسسات الدولة الامر الذي جعل عمل الهيئات المستقلة ومنها هيئة النزاهة محط انظار المهتمين بها في الداخل والخارج ومن ثم يتوجب كشف المفسدين والفاسدين اول بأول اياً كانوا واينما كانوا من اجل حماية اموال العراق والعراقيين من الفُساد والسُراق للمال العام والذين اصبحوا آفة تنخر بجسد المجتمع والدولة العراقية ، ومن هنا تأتي اهمية البحث.

هدف البحث :

يسعى البحث الى تسليط الضوء على الهيئات المستقلة من حيث ضهورها واسباب نشأتها ، كما ويسعى البحث الى أتخاذ هيئة النزاهة كحالة دراسة من خلال التطرق الى ظروف نشأتها وتشكيلها فضلاً عن صلاحياتها والواجبات المناطة بها من خلال تحديد دورها في دعم العملية السياسية والديمقراطية من عدمه.

إشكالية البحث :

تنبع إشكالية البحث من مدى قدرة الهيئات المستقلة وتحديداً هيئة النزاهة من مواجهة الظغوط السياسية عليها سواء أكانت من قبل السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء أو من قبل الكتل السياسية والاحزاب المرتبطة بها والممثلة للسلطة التشريعية (البرلمان) ، كذلك في مدى قدرتها على تحقيق العدالة الانتقالية كونها مؤسسات وجدت للمحافظة على النظام الديمقراطي القائم وتدعيم مبادئهِ وأسسهِ في العدالة والامانة ومحاربة الفساد وضمان حقوق المجتمع السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

فرضية البحث :

تنطلق فرضية البحث من سؤال مفاده ما مدى قدرة الهيئات المستقلة العراقية وتحديداً هيئة النزاهة من أثبات دورها الوطني والديمقراطي ومواجهة التحديات السياسية المختلفة سواء في تعاملها مع السلطة التنفيذية او في تعاملها مع السلطة التشريعية ومدى استجابة السلطة القضائية وتعاونها معها إذا ما علمنا ان السلطة القضائية تعاني من ضغوط سياسية وحزبية كبيرة جعل من دورها صوري وأقرب الى حدود الجانب الاعلامي أكثر منه تجاه الواقع العملي المزري الذي يشوبه الكثير من الفساد ، وعليه تحاول فرضية البحث الاجابة على التسؤلات الآتية:

1-ما مفهوم الهيئات المستقلة وأسباب نشؤها وعلاقتها بالنظام الديمقراطي ؟

2- ما دور هيئة النزاهة العراقية كحالة دراسة وماهي التحديات التي تواجهها ؟

3- ما تقييم عمل هيئة النزاهة ومستقبلها؟

منهجية البحث:

يعتمد البحث على المنهج الوصفي وذلك لوصف الظاهرة وتفسيرها ومن ثم الاعتماد على المنهج التحليلي لتحليل اسباب وجودها وظروف النشأة فضلاً عن أهميتها بالنسبة للنظام الديمقراطي والعملية السياسية ككل.

هيكلية البحث :

يمكن تصنيف البحث الى مقدمة وأربعة مباحث رئيسة ، المبحث الاول سنتناول فيه الهيئات المستقلة بشكل عام من حيث ظهورها ، مفهومها ، مبررات نشوئها ، اما المبحث

الثاني ، فتم فيه البحث بهيئة النزاهة كنموذج تطبيقي حيث جرى البحث في جذور النشأة والتشكيل والصلاحيات والواجبات ، في حين تناول المبحث الثالث تقييم عمل هيئة النزاهة والرابع هو تقديم رؤية مستقبلية عنها ومن ثم الخاتمة.

المبحث الاول : الهيئات المستقلة : ظهورها ، مفهومها ، مبررات نشوئها .

لم يكن ظهور الهيئات المستقلة في دول العالم التي سبقت العراق محظ صدفة او الفجأة وانما ساعد على ظهورها ونشوئها وتطورها عدة اسباب وعوامل ومتغيرات ساعدت على وصولها لهذا المستوى الذي وصلت اليه اليوم ، ويمكن تناول ذلك من خلال عدة جوانب هي :

أولاً : ظهور الهيئات المستقلة * :

تعددت وسائل الرقابة المستقلة على اعمال الحكومة كثيراً واخذت أشكالاً مختلفة ومتنوعة في كل دولة وخاصة في العصر الحديث **، فمثلاً في فرنسا التي تعد مهد القانون الاداري في العالم تم انشاء اول لجنة مستقلة فيها وهي لجنة الرقابة على البنوك عام 1941 ، وبعد ذلك تم انشاء العديد من الهيئات المستقلة ما بين عام 1975–1987 ، ومن اهم السلطات المستقلة التي تم انشاؤها في تلك المدة هي السلطة العليا للجنة الخاصة بالاذاعة والتلفزيون وحلت محلها اللجنة الوطنية للاتصالات والحرية وكانت اول جهة ادارية مستقلة في فرنسا تم الاشارة لاستقلاليتها بصورة واضحة ([1]).

وبعد هذا التاريخ ظهرت في فرنسا ايضاً عدة لجان أخرى منها لجنة التعددية والشفافية ومجلس المنافسة وكان لها الحق في توقيع غرامات وعقوبات تاديبية وكانت تمارس دورا في مجال التثقيف ونشر الوعي من أجل ضمان الحقوق والحريات ، كما إنها كانت تتمتع بعدة حقوق اخرى منها اصدار التوجيهات والتوصيات في عدة مجالات اخرى ، وتملك توجيه للرأي العام عبر وسائل الاعلام عن طريق عقد اجتماعات وندوات ونشر التقارير عبر الصحف مما جعل منها عنصر تلاحم قوي وهادف مع الراي العام مما ساعد في تثبيت استقلاليتها وتاكيدها تجاه السلطات الحكومية([2]).

كما ان فرنسا استحدثت جهاز رقابي آخر من اجل الوقاية من الفساد الاداري اسمته (الخدمة المركزية للوقاية ضد الفساد) وذلك بموجب القانون رقم 93–122 الصادر عام

1993 ، وتم ربطه بوزير العدل ومهتمه جمع المعلومات الضرورية والمهمة للكشف عن حالات الفساد وله الحق في نشرها للتخلص من الفساد واشكاله المختلفة(*).

وهكذا ، فأن فكرة الهيئات المستقلة لم يقتصر ظهورها على فرنسا لوحدها بل شمل ايضا الولايات المتحدة الاميركية ، حيث تم انشاء العديد منها مثل اللجنة التجارية بين الولايات ، كما تم انشاء العديد من المكاتب والهيئات المستقلة الاخرى منها اللجنة الفيدرالية ولجنة التنظيم النووي ووكالة حماية البيئة([3]).

كما ان بريطانيا شهدت هي الاخرى ظهور مثل هذه الهيئات ، حيث كانت الهيئات الشبه مستقلة هي التعبير السائد واهم تلك الهيئات الشبه مستقلة مجلس ابحاث الدواء وهيأة الاذاعة البريطانية ومركز دراسات البيئة ، ويراد بتعبير الهيئات شبه المستقلة في بريطانيا بأن هذه الهيئات غير مرتبطة حكوميا اي مستقلة عن الحكومة ، وشبه مستقلة مراعياً ما يقيد بعض الهيئات من قيود وتقلل من درجة استقلاليتها مثل خضوعها لرقابة السلطة التشريعية([4]).

وفي الدول العربية ، فان هذه الهيئات جاء ظهورها متاخراً جداً ، حيث تم انشاء او تشكيل أول هيأة مستقلة في مجال الاعلام في الجزائر بموجب قانون رقم 7/90 في 1990/4/3 وهي هيأة ادارية مستقلة وتلاها انشاء عدة سلطات اخرى في القطاع المالي ، حيث تم انشاء مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية بموجب القانون رقم 10/90 في 1990/4/14([5]).

أما الامم المتحدة فقد نصت اتفاقيتها لعام 2003 على انشاء هيئات متعددة لمواجهة الفساد بموجب الفقرة الاولى من المادة السادسة والواردة في الفصل الثاني ، في حين تم انشاء هيئة مكافحة الفساد في الاردن وترتبط بمجلس الوزراء وتتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي واداري ولها الحق في التصرف بكافة الاشكال ذات الطابع القانوني لمكافحة الفساد([6]).

ثانياً : مفهوم االهيئات المستقلة.

لبيان مفهوم الهيئات المستقلة لابد من دراستها وظيفياً ومن خلال ذلك يمكن فهم طريقها والاهداف التي تسعى لتحقيقها والاجهزة التي تقوم بها ، وعليه لابد من بيان المفهوم الاصطلاحي لها لتوضيحها اكثر.

حيث يرى بعض الباحثين بأنها (أجهزة تنظيمية تعمل وفق برنامج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم الاقتصادية والمحاسبية والادارية والتي تهدف من خلالها للمحافظة على المرافق العامة ورفع كفائتها وتحقيق الفاعلية من النتائج المتحققة منها)([7]). وهو مايسري على ديوان الرقابة المالية في العراق كحالة مقارنة ، ويرى القسم الاخر منهم بأن الهيئات المستقلة (هي التي تمتلك عدة اجراءات وتدابير ووسائل تتبعها من اجل مراجعة تصرفات الحكومة واجهزتها التنفيذية الخاضعة للرقابة وقياس مدى كفاءتها وقدرتها على تحقيق الاهداف الموضوعة والتأكيد على ان الاهداف المحققة هي ماكان يجب تحقيقه وان تلك الاهداف تحققت وفق الخطط الموضوعة وخلال الاوقات المحددة لها)([8]). او هي (الاشراف والتوجيه الذي يمارس من قبل سلطة خارجية مستقلة عن الحكومة للتعرف على كيفية سير العمل في الجهة الخاضعة للرقابة والتاكد بأن الموارد المتاحة المالية والبشرية والمادية قد استخدمت وفقاً لما هو مخطط لها)([9]).

مما تقدم ، يتضح لنا أن الباحثين عرفوا الهيئات المستقلة من زوايا عديدة ، فمنهم من رأى إنها أجهزة تنظيمية تتولى مهمة المحافظة على المرافق العامة للدولة وحمايتها وصيانتها من أي انتهاكات أو تجاوزات قد تتعرض لها حاضراً ومستقبلاً ، ومنهم من أعتمد في تعريفها على كونها سلسلة من الاجراءات والوسائل والتدابير التي يمكن أن نطلق عليها بأنها اجراءات رقابية تمتلك من الوسائل ما تمكنها من ممارسة دورها الدستوري في عدة جوانب :

1- الجانب الاول/ مراجعة سياسات الحكومة ومعرفة نقاط الضعف والقوة فيها والجوانب السلبية والايجابية فيها.

2-الجانب الثاني/ أتخاذ أجراءات سريعة ووقائية في حالة التلكأ أو الخطأ أو القصور من جانب سلوكيات الحكومة والوزارات والشركات التابعة لها.

3- الجانب الثالث/ تتسم أجراءاتها بثلاثة وسائل الاولى رقابية والثانية قضائية من خلال احالة ملفات الفساد والقصور أو الخلل إلى القضاء ، والثالثة أعلامية من خلال الكشف المبكر أو المتأخر عن جميع القضايا وأطلاع الرأي العام والمجتمع بذلك.

في حين ان بعض الباحثين يرى إنها تمارس دور الاشراف والتوجيه لتصرفات الحكومة وحثها على عدم الدخول في الأخطاء سواء كانت ذات طابع اقتصادي بحت أو مالي أو أجتماعي. وفي الحقيقة إن جلَ هذه التعريفات لاتخرج في فحواها العام عن الدور الرقابي والصفة الرقابية المرتبطة بالصفة القضائية لهذه الهيئات ومايمكن أن تقوم به من أدوار كبيرة للمحافظة على الأقتصاد الوطني.

نستنتج مما سبق ، ان الهيئات المستقلة تعني تنفيذ العمل الموكل لها لتحقيق اهداف معينة تسعى الهيأة الخاضعة للرقابة الى تحقيقه ، او هي تحديد العمل المطلوب والقيام به من كل الموظفين داخلها ، وذلك لضمان تنفيذ الاعمال المطلوبة في المواعيد المحددة والذي نراه نحن ، ان الرقابة تقوم على كلا المفهومين وهما الاهداف المطلوب تحقيقها وترتيب عمل الموظفين داخل التنظيم الاداري بشكل يساعد على تحقيق الاهداف المحددة. وفي هذا الصدد يمكننا تحديد أهداف الهيئات المستقلة وخاصة هيئة النزاهة في العراق بشكل أكثر اجمالاً في النقاط الآتية :

1-انها مؤسسات دائمة للديمقراطية ومحققة لها كونها تقوم بأدوار مهمة كحماية المسيرة الديمقراطية ضد سطوة المتنفذين والفاسدين وإقامة العدالة الشعبية خاصة في القضايا والمشاريع التي تمس مصالح المجتمع بشكل عام وتؤثر فيه.

2- إنها مؤسسات تتفاعل مع النظام السياسي القائم وتحدد نقاط الضعف تارة ونقاط القوة تارة أخرى ، وهذا التفاعل يمكنها من ممارسة دورها بشكل أكثر فاعلية كالرقابة كالرقابة والمحاسبة.

3- إنها الرابط بين المؤسسة القضائية والسلطة التنفيذية وهي بهذا الوصف جسراً قانونياً ودستورياً لتحقيق العدالة الاجتماعية.

ثالثاً : مبررات نشوء الهيئات المستقلة.

يطرح العديد من المختصين بالنظم السياسية هذا عدة تساؤلات عن الدوافع الأساسية التي تقف وراء نشوء الهيئات المستقلة وتطورها مع تطور مؤسسات النظم السياسية القائمة في أدوارها السياسية والاجتماعية والاقتصادية بفعل التطور الكبير في تكنولوجيا المعلومات والأتصالات الحديثة ، وإن أهم هذه الوافع هي :

1–من اجل استعادة ثقة المواطن بالدولة وسياساتها العامة دفعها لانشاء الهيئات المستقلة وشبه المستقلة وذلك عن طريق تعزيز عمل الدول التي يناط بها وضع هذه السياسات والسهر على تطبيقها.

2– الحرص والتأكيد على مصداقية عمل هذه الهيئات المستقلة من خلال سعي الدولة لاختيار اعضائها من المشهود لهم بالخبرة الفنية العالية في مجال عملهم ، وان يكونوا مختصين فيها وحرصهم على ضمان سير المرافق العامة والتأكيد على مبدأ الشفافية والحياد الذي يعد الاساس لصدق عمل هذه الهيئات([10]).

3– ضمان حيادية عمل الاجهزة التنظيمية التي تقوم بها الدولة عن طريق الهيئات المستقلة من اجل ضمان الحياد في عملها وابتعادها عن الضغوط السياسية التي تمارس من قبل السلطات الاخرى للدولة([11]) ، وذلك بسبب الصراع المستمر بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من اجل السيطرة عليها ومحاولة جرها للعمل ضمن اطارها والانتفاع من وجودها ومن قراراتها على حساب السلطات الاخرى ، الامر الذي دفع المشرع العراقي ضمن دستور 2005 النافذ ضمن المواد (102–108) منه من الفصل الرابع من الباب الثالث على الهيئات المستقلة المشار اليها كي تتسم بالحيادية والصدق وهو مادفع هذه الهيئات الى القيام بعملها بعيداً عن التقلبات السياسية التي يشهدها المجتمع الديمقراطي على الفترات المتقاربة([12]) ، وهذا مادفع العديد من دول العالم لانشاء الهيئات المستقلة ، وقد اخذت العديد من الدول بهذا النظام كما ذكرنا سابقاً كالولايات المتحدة ومصر وفرنسا والعراق حالياً([13]).

4– ان استقلالية الاجهزة المستقلة يعزز كفاءة ادائها لمهامها ، فالدساتير عندما نصت على استقلالية هذه الهيئات ضمن نصوصها انما القصد من ذلك هو للابتعاد عن ضغوط السلطة التنفيذية والتشريعية حتى تكون قادرة على تحقيق ما عزت عنه كلاهما ، لانه

بحيادية هذه الهيئات ستكون قادرة على القيام بأداء الواجب المنصوص عليه ، اضافة لرقابتها على اعمال السلطة التنفيذية في العديد من المجالات وحسب اختصاصها يتقدم ذلك طبعاً الجانب المالي وجانب مكافحة الفساد الاداري والسياسي وضمان المشاركة السياسية الفعالة، وطبعاً هذا يتم من خلال الكوادر العاملة ضمن اطارها حيث يجب ان يتم انتقائهم بكافءة عالية ومهنية وحيادية والخبرة متراكمة عن العمل والدورات من اجل تمكين هذه الهيئات من حل جميع المشاكل وانجاز اعمالها بانسيابية ومرونة عالية([14]).

استناداً لما تقدم ، يمكننا القول ان الهيئات المستقلة تلعب دوراً رئيساً ومهماً في ترشيد عمل السلطة التنفيذية بالشكل الذي يمكنها من اداء عملها على احسن وجه ومراقبة ادائها وتوجيهها اذا ماحاولت الخروج عن مسارها المرسوم لها اصلاً ، وبما ان هذه الهيئات كثيرة ومهمة ومتشعبة في اعمالها وخصائصها ، فاننا سنحاول البحث في واحدة منها من اجل اعطاء صورة واضحة وكاملة عنها ، وسنتناول بالبحث هيئة النزاهة باعتبارها هيئة مهمة وحيوية ويمكن ان تلعب دوراً كبيراً في مواجهة الفساد الاداري والوظيفي والسياسي الذي بات يخيم على مجمل الوضع في العراق وعلى كافة الاصعدة مما ينذر بكارثة قد تؤدي بالبلد الى الهاوية اذا ماتم تدراك الوضع الراهن ووضع نهاية سريعة وقريبة له.

المبحث الثاني:هيئة النزاهة في العراق / النشأة والتشكيل ، الصلاحيات والواجبات

يتناول هذا المبحث التعريف بهيئة النزاهة في العراق من عدة جوانب محاولين التقرب اكثر لفهم ماهية تشكيلها ونشأتها ومن ثم البحث بصلاحياتها وواجباتها.

أولاً : النشأة والتشكيل.

أستحدثت هيئة النزاهة في العراق على غرار التجارب الدولية التي لجأت اليها الدول الحديثة من حيث ايجاد أجهزة تنظيمية رقابية من أجل مكافحة الفساد ، وتعد هيئة النزاهة في العراق أحد أهم هذه الاجهزة حيث تم انشاؤها على غرار الأنموذج المطبق في هونغ كونغ التي تعد الأكثر شيوعا في الكثير من دول العالم وهي اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد الاداري([15]). وهو مايهمنا بشكل اكبر فقد تم انشاء هيئة النزاهة(*) بموجب الامر رقم (55) لعام 2004 الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة باعتبارها جهازاً منفصلاً ومستقلاً ادارياً ومالياً مسؤولاً يتولى تنفيذ وتطبيق هذا القانون ، وتعرف هيئة

النزاهة بأنها (هيئة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب لها شخصية معنوية واستقلال مالي واداري ويمثلها رئيسها ومن يخوله)([16]).

وعليه تعمل هذه الهيئة من اجل مكافحة الفساد الاداري والمالي عن طريق التحقيق في القضايا واحالتها الى المحاكم لاتخاذ الاجراءات الجنائية بشانها وعن طريق تعزيز ثقة الشعب العراقي بالحكومة من خلال قيام المسؤولين الحكوميين بكشف مصالحهم المالية ، ويجوز للهيئة ان تطور وتقترح تشريعات اضافية وتصدر لوائح تنظيمية ، وقد منح قانون الهيأة رقم (30) لعام 2011 صلاحيات خطيرة لها اهمها ان تقوم بأي عمل تراه ضرورياً ومناسباً لمكافحة الفساد والوقاية منه([17]).

وتقوم الهيئة بعملها بوصفها الجهاز الرئيس في العراق لتنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد من خلال قيامها بواجباتها بالتعاون مع الهيئة العليا للتدقيق المالي والمحاسبة ومع المفتشين العموميين في الوزرات العراقية([18])، ويتولى رئاستها رئيس لمدة خمس سنوات ولايجوز له الاحتفاظ بالرئاسة لاكثر من فترتين متتاليتين ، وقد قام مجلس الحكم بترشيح اول رئيس للهيأة ويعين من قبل المدير الاداري لسلطة الائتلاف المؤقتة، اما باقي رؤوساء الهيئة فتم تعيينهم من قبل رئيس الوزراء من بين ثلاثة مرشحين يرشحهم مجلس القضاء الاعلى على ان يراعى فيهم معايير السلوك الاخلاقي والتحلي بسمعة النزاهة والامانة ، الا ان هذا التعيين يخضع لاقراره والموافقة علية بواسطة اغلبية الاصوات لاعضاء مجلس النواب العراقي. وتتكون هيئة النزاهة من مجموعة من المدراء ولهم صلاحيات متعددة كالآتي([19]):-

أ-دائرة التحقيقات : وهي مسؤولة بالدرجة الاولى عن كشف الفساد في الحكومة العراقية والتحقيق فيه وتكون مسؤولة عن وضع اجراءات استلام شكاوى الفساد والتحقيق فيها بما فيها الشكوى المغلقة([20]).

ب- الدئرة القانونية : وتقوم بمساعدة رئيس الهيأة بتقديم النصح له والاقتراحات بشأن التشريعات الضرورية للقضاء على الفساد والتي يمكن ان ترفعها الهياة لمجلس النواب([21]).

ج- دائرة الوقاية : وتقوم بمساعدة رئيس الهيأة في تأدية واجباته المتعلقة بأصدار اللوائح التنظيمية الخاصة بكشف المسؤولين عن مصالحهم المالية وكذلك وضع قواعد معايير السلوك الاخلاقي التي ياتزم بها موظفوا الدولة([22]).

د- دائرة التعليم والعلاقات العامة : يتولى تثقيف المسؤولين العموميين وموظفي الحكومة والجمهور حول المبادئ الاخلاقية للخدمة العامة وقواعد السلوك والاجراءات التنظيمية المطبقة على موظفي الحكومة بخصوص الكشف عن المصالح المالية وتقوم ايضاً بالتعاون مع وزارة التعليم العالي ومع المسؤولين العاملين في مؤسسات التعليم الرسمية الاخرى على تطوير منهاج وطني للمدارس.

هـ - دائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية وتعمل مع تلك المنظمات من اجل تعزيز ثقافة السلوك الاخلاقي في القطاعين العام والخاص.

و- الدائرة الادارية والمالية وتكون مسؤولة عن ادارة مكتب النزاهة وموظفيها وموارها البشرية ، وبذلك يتضح لنا ان هيأة النزاهة مسؤولة عن الكشف عن اعمال الفساد والتبذير واساءة التصرف في الوزارات والمنظمات الحكومية الاخرى ، وعليه فهي تقوم بأحالة كافة الحالات المتعلقة بمسألة الغش والتبذير واساءة التصرف الى المفتش العام في الوزارات ذات العلاقة الذي بدوره يجب عليه التحقيق فيها واتخاذ التدابير اللازمة والملائمة باعتبارها الجهاز الوحيد المخول للاستعانة بالاجراءات الجنائية من اجل البت والفصل بالقضايا المتعلقة بأساءة التصرف لتقديم المقصر او المفسد للمحاكم([23]).

ي- دائرة الاسترداد : تعد هذه الدائرة من الدوائر المستحدثة في الهيئة وهي من الدوائر التي لم يشر القانون الى أرتباطها بأي نائب لرئيس الهيئة ومهمتها جمع المعلومات ومتابعة المتهمين المطلوبين للهيئة من خارج العراق وأسترداد أموال الفساد المهربة للخارج بالتعاون والتنسيق مع الجهات المعنية ، وأشار القانون الى المدير الذي يرأس هذه الدائرة وميزه عن باقي المدراء بأنه يجب ان يكون له خبرة في ميدان عمله لاتقل عن عشر سنوات وأن يكون حاصل على شهادة جامعية أولية في الأقل بالقانون ، وقد وضع القانون هيكلية لهذه الدائرة تتكون من مديريتين الأولى لاسترداد الأموال والثانية لاسترداد المتهمين([24]).

ن- دائرة البحوث والدراسات : تعد هذه الدائرة كدائرة الاسترداد من الدوائر المستحدثة حديثاً في الهيئة ووظيفتها إعداد البحوث والدراسات حول الفساد فيه وقياسه ومعرفة آثاره وأسبابه وطرق مكافحته([25]).

ل- الأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد: تعد دائرة مستحدثة ايضا بعد ان كانت تابعة لدائرة التعليم والعلاقات العامة وتم استحدثها لتكون الذراع التثقيفي للهيئة في مجال مكافحة الفساد وزرع روح الشفافية والمساءلة لدى موظفي الدولة([26]).

اما طريقة تعيين رئيس الهيئة فتتم بتشكيل لجنة مكونة من (9) اعضاء من لجنة النزاهة واللجنة القانونية لاختيار ثلاثة مرشحين لمنصب رئيس الهيئة ويصادق عليه بالاغلبية المطلقة لاعضاء مجلس النواب ويكون بدرجة وزير لمدة خمس سنوات([27]) ، ويشترط فيه الشروط القانونية المنصوص عليها حسب المادة الرابعة من قانون هيأة النزاهة رقم 30 لسنة 2011 ، ويمكن اقالة رئيس هيئة النزاهة بموافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب على ذلك ، ويقال رئيس الهيأة من منصبه بسبب عدم الكفاءة او بسبب اساءته للتصرف على نحو خطير سواء بصفته الرسمية او الشخصية او بسبب تقصيره في تأدية مهامه او بسبب اسائته لاستخدام منصبه([28]).

وعن طريقة اعفاءه ، فان قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011 ، اشار الى ان الاعفاء يجري بالشكل التالي([29]) :

اولاً : لمجلس النواب استجواب رئيس الهيئة وفقاً لاجراءات استجواب الوزراء المنصوص عليها في الدستور.

ثانياً : يعفى رئيس الهيئة بنفس الاجراءات التي يتم اعفاء الوزير بموجبها.

ويكون له نائب يمكنه ممارسة اعمال الرئيس وممارسة جميع صلاحياته وسلطاته والحقوق والمسؤوليات المرتبطة برئاسة الهيأة في حال عجز رئيس الهيأة عن ممارسة مهامه([30]) ، اما أهم صلاحيات رئيس هيئة النزاهة التي حددها قانون الهيئة رقم 30 لسنة 2011 فهي :

1-وضع السياسة العامة للهيئة وادارتها وضمان تأدية واجباتها واحترامها للقانون.

2- اقتراح الموازنة السنوية للهيأة وارسالها الى وزارة المالية لتوحيدها ضمن الموازنة العامة للدولة.

3- تعيين وفصل وتأديب موظفي الهيئة طبقاً لاحكام القانون.

4- اصدار اللائحة التنظيمية عن كشف الذمم المالية.

5- اصدار النظام الداخلي بتشكيلات دوائر الهيئة.

6- القيام باي مهام وممارسات وصلاحيات اخرى ينص عليها القانون او القوانين الاخرى.

ثانياً : الصلاحيات والواجبات :

لهيئة النزاهة صلاحيات كثير ة وواسعة حسب ما جاء في القسم (4) من القانون المنظم لها الوارد تحت عنوان الصلاحيات والواجبات وهي([31]):

1-التحقيق في قضايا الفساد المشكوك فيها والتي يمارسها منتسبوا الحكومة العراقية كقبول الهدايا والرشاوى واستخدام اساليب المحسوبية والمنسوبية والتمييز في في التعامل مع المراجعين على الاساس العرقي او الطائفي او القبلي او استخدام الاموال العامة لغير الاغراض المخصصة لها واستغلال السلطة والنفوذ الرسمي لتحقيق مآرب شخصية واحالتها الى المحكمة المختصة لاتخاذ الاجراءات الجزائية بشأنها ، وقد فصلت البنود (1و2و3و4و5) من القسم (4) من قانون الاختصاص التحقيقي للهيأة وعلاقتها بقاضي التحقيق واعطتها صفتين او وظيفتين : الاولى وظيفة المحقق في كل ما يعد (قضية فساد) والثانية جعلتها طرفاً فيها وحدد القانون معنى (قضية الفساد) في البند (4) من القسم (2) منه وأودع هذه المهمة لدائرة التحقيقات في الهيأة([32]).

2- يجوز للهيأة احالة معلومات تتعلق بمخالفات محتملة لقواعد السلوك الى رئيس الدائرة التي يعمل فيها الموظف المخالف المشتبه به او المفتش العام الملحق بتلك الدائرة ويجوز لها بحسب ما تراه بأن ترفق بتلك المعلومات توصية باتخاذ اجراءات تاديبية.

3- تقوم الهيأة بتعيين عدد من مدققي المحاسبات المالية والمحققين ومنحهم ممارسة الصلاحيات المكفولة بموجب القانون([33]).

4- تصدر الهياة لوائح تنظيمية ومنها مايطلب من المسؤولين الكبار في الدولة الكشف عن مصالحهم المالية([34]) ، كما لها ان تعدل تلك اللوائح من وقت لآخر وفقاً لما تراه مناسباً لتحقيق الاغراض المنشودة منها.

5- تصدر الهياة قواعد السلوك لتوضيح معايير السلوك الاخلاقي والتي يستوجب الالتزام بتعليماتها من قبل موظفي الدولة في القطاع العام والمختلط كونها شرط من شروط التعيين في دوائر الدولة وذلك عن طريق التشاور مع المركز الوطني للاستشارات وتطوير الادارة الحكومية ومع المفتشين العموميين في الوزارات العراقية.

6- يجوز للهيئة ان تقترح على مجلس النواب تشريعات قانونية اضافية او تعديل القوانين النافذة وذلك لغرض القضاءعلى الفساد وتنمية ثقافة الاستقامة والنزاهة والشفافية والخضوع للمحاسبة والتعرض للاستجواب في حالة خروجها عن مبدأ المشرعية.

7- تقوم هيئة النزاهة باعداد برامج عامة لموظفي الدولة وندوات شعبية واسعة ومتكررة لتثقيف الجماهير على كيفية المطالبة بحكومة عادلة ونزيهة تخضع للمحاسبة وكذلك التعاون مع المسؤولين المتخصصين بالتعليم من اجل وضع مناهج دراسية وطنية لتعزيز مفهوم النزاهة العامة ويعزز السلوك الاخلاقي في مجال الخدمة العامة والمجتمع وكذلك بتعزيز الشفافية عن طريق غرس المثل الاخلاقية العليا والتعود على تحمل المسؤولية وتعد حقاً من حقوق المواطن ، ضمانة ديمقراطية ، ويكون من واجب السلطة فسح المجال للمواطنين للاطلاع على سير عملية ادارة شؤون المجتمع في المجالات كافة.

8- لاتقوم هيئة النزاهة وموظفوها اثناء تأديتهم لواجباتهم بالتمييز على اساس الانتماء الديني او الطائفي او العرقي او على اساس الانتساب الى حزب او عقيدة سياسية او عشيرة ، ويعتبر اي عمل تقوم به الهيأةً اعتماداً على التمييز او مدفوعاً به باطلاً ولاغياً ، ويجوز لمن يتعرض لاي عمل من اعمال التمييز المذكورة اعلاه رفع دعوى امام القضاء على اساس التعسف في استخدام السلطة.

9- تراعي الهيئة حين تنفذ جميع عملياتها الالتزام الصارم بالاجراءات القانونية المتعارف عليها وتضمن المحافظة عليها الانصياع لها.

المبحث الثالث : تقييم عمل هياة النزاهة

تعد هيأة النزاهة احد اهم الهيئات المستقلة العاملة في العراق ، فهي تعمل ضمن منهج وبرنامج موضوع لها منذ بداية تأسيسها ، وان الغرض من وجودها هو لكشف الفساد

الاداري والمالي الذي تغص به اغلب دوائر ومؤسسات الدولة العراقية ، ومن ثم القضاء على بؤر الفساد المتواجدة وبشكل رسمي ومتخفي في دوائر الدولة جميعاً([35]) ،

وعليه يمكننا تقييم عمل هيئة النزاهة العراقية من خلال عدة زوايا من حيث المشاكل التي تواجهها ، ومن حيث السلبيات ونقاط الضعف في عملها ، ومن حيث الايجابيات في عملها ومن حيث العقبات التي تواجهها ، وهي كما يأتي :-

أولاً: تمت المباشرة بعمل الهيئة ضمن الخطة الموضوعة لها ولكن واجهت صعوبات عديدة في عملها منها:-

1- عدم وجود تعاون معها من قبل الجهات المسؤولة كالوزراء والمسؤولين في الدولة من ناحية ، ومن قبل المواطنين من ناحية اخرى ، وخاصة في الابلاغ عن اية معلومات خاصة تلك التي يتطلب ان يكون شاهداً فيها ، وذلك لاسبابٍ كثيرة منها الخوف حياته من الانتقام من الجهة التي يبلغ عنها او من قبل الموظف الذي بلغ عليه ، وهذا كله كان نتيجة عدم وجود الامان والاستقرار داخل البلد اللى الان فهذا يسبب بالتالي تاخيراً في العمل وانجازه بالسرعة الكافية.

2- ان مشكلة الهيأة تكمن في ان جميع المحاكمين والذين تمت ادانتهم هم من الشخصيات الغير معروفة وغير البارزة بشكل اساس في الحكومة وانهم جميعاً محكومون غيابياً بسبب هروبهم من العراق بعد اثبات التهم الموجهة اليهم(*) وهذا ماجعلها غير قادرة على الكشف عن الفساد بصورة صحيحة وعادلة ، اذ تم اخفاء بعض التهم من جهة معينة لاشخاص ولشخيات معينة في حين تروج وتعلن تهم لشخصيات اخرى طعناً بهم من جهة ثانية ، وهذا ما يعني ان الهيئة اخذت تُستخدم كسلاح موجه ضد الكتل بعضها ضد البعض الاخر الامر الذي جعلها تفقد مهنيتها واستقلاليتها ، وبقيت الهيئة على هذا الحال من التذمر بين الموظفين وخوف وتسييس لعملها بصورة مباشرة الى ان تم التدخل من قبل لجنة النزاهة البرلمانية لغرض حل الخلافات داخل الهيأة وتنشيط عملها ، وبعد عملية ترك القاضي راضي الراضي لمنصبه تم تكليف القاضي رحيم حسن العكيلي بمهام رئيس هيئة النزاهة وكالة مع استمرار ترشيحه لمنصب الرئاسة من قبل رئاسة الوزراء ، فقام ببعض الاصلاحات التي لابد منها والغى واقر بعض النظم والقوانين ، وركز على

اهمية دائرة التحقيقات وقام بتغيير مراكز ومناصب عدة وأتى بشخصيات مستقلة لمناصب مناسبة(*).

ثانياً : أن من اهم مايلاحظ من سلبيات او نقاط ضعف على عمل هيئة النزاهة ، ان جميع المدانون هم غير موجودون في العراق وحوكموا غيابياً ، ونحن لانرى من الهيئة شيئاً ملموساً او مدانٍ يلقى القبض عليه ويرمى بالسجن ، اذ ان المدانين احرار طليقي خارج العراق ، ولحد الان لم نر اعلاماً مشجعاً لعمل الهيأة ولم نرى برلمانيين او مسؤولين حكوميين يشجعون عمل الهيأة ويقدمون أنفسهم للقضاء .

لذا فأن هناك العديد من الاسئلة التي تطرح في هذا المجال وهي هل ان الفساد المالي والاداري قد اصبح منهجاً ؟ ام انه ظاهرة سرعان ما تتلاشى مع عودة الاستقرار الى البلاد ؟ وهل قامت هيأة النزاهة بعملها بعد كل هذه المدة من تأسيسها باعتبارها مستقلة اذ لاترتبط ادارياً بأية سلطة من سلطات الدولة ولكنها تخضع لرقابة مجلس النواب وماذا انجزت ؟ ةماهي العقبات التي تواجهها ؟ وما هو الشئ الذي لم تنجزه ؟ ولماذا لايمكن احالة الوزير المتهم بالفساد الابعد مجئ وزارة جديدة ؟ وهل أدت اجهزة الرقابة الجديدة المتعددة (كديوان الرقابة المالية ودائرة المفتش العام التي تم تشكيلها في جميع وزارات الدولة وبعض الادارات غير المرتبطة بوزارة ودوائر الرقابة الداخلية وهيأة النزاهة) واجباتها بصورة صحيحة ومنسقة ولاتتضمن التكرار ونقص الفعالية ؟ ان نظام الزاهة في العراق يقوم على ثلاثة اجهزة تحقق في ملفات الفساد([36])، وهي ديوان الرقابة المالية الذي يتولى مهمة التدقيق المالي([37]) ولكنه لايمتلك صلاحية احالة حالات الخلل الى الجهات القضائية بل يرفع نتائج تدقيقاته الى الجهاز الثاني وهو مكتب المفتش العام الذي يعمل على تقييم اداء كل وزارة واجراء التدقيق الاداري المستقل ليحيل نتائج تحقيقاته([38]) الى الجهاز الثالث وهو هيأة النزاهة والتي بدورها تحقق بتلك النتائج وترفعها للقضاء.

ان المتتبع للنتائج التي حققتها هذه الاجهزة (باستثناء ديوان الرقابة المالية) يستنتج بصورة سريعة حتى لو لم يكن متخصصاً في مجال الرقابة والتدقيق ليتبين له بأن هذه الاجهزة اخفقت في تحقيق الاهداف التي جاءت من اجلها وتراجعت كثيراً في الحفاظ

على المال العام خاصة وان ظاهرة التلاعب والاساءة للمال العام قد انتشرت وأصبحت حالة عامة ومنسقة في المجتمع العراقي.

ثالثاً: على الرغم من الانتقادات التي وجهت لهيئة النزاهة من هنا وهناك وكذلك الصعوبات تواجهها في عملها ، الا ان الهيئة قامت بأعمال لايمكن لأحد ان ينكرها وبصورة خاصة فيما يتعلق بالكشف عن العديد من قضايا الفساد المالي والاداري في الدولة العراقية وهي كالآتي :

1- استطاعت الهيئة منذ تأسيسها وحتى عام 2014 من حسم العديد من القضايا ، فقد تلقت الهيئة (1488) بلاغاً لمزاعم فساد حفظ منها (30) بلاغاً بنسبة (2%) منها (592) بلاغاً كان مغفلاً بنسبة (39,8%) لم يعلن صاحبه عن نفسه حفظ منها (22) بلاغاً بنسبة (3,7%) وبلغ عدد البلاغات غير المغفلة (896) بلاغاً بنسبة (60,21%) حفظ منها (8) بنسبة (0,9%).

2- كما عملت الهيئة على التحقيق في (17613) دعوى لهذا العام مع(المدور من السنوات السابقة) منها (5030) دعوى إخبارية تحرى محققوا الهيئة فيها عن ادعاءات الفساد حسم منها (3225) بنسبة (64,12%) و (12583) دعوى جزائية ، حقق فيها محققوا الهيئة تحت اشراف قاضي التحقيق حسم منها (8743) دعوى بنسبة (69,48%).

3- كما ان عدد الدعاوى المفتوحة في عام 2014 فقط (9147) دعوى منها (1745) دعوى اخبارية حسم منها (1134) دعوى بنسبة (65%) و(7402) دعوى جزائية وحسم منها (5200) دعوى بنسبة (70,25%)([39]) .

4- وبلغ عدد الدعاوى الجزائية المسجلة عام 2014 حصراً (6932) قضية جزائية وعدد الدعاوى الجزائية التي اعيدت قيد التحقيق من القضايا المحسومة في السنوات السابقة (470) قضية والتي يمثل مجموعها الدعاوى الجزائية المفتوحة في عام 2014([40]).

رابعاً: أما فيما يخص العقبات التي تواجهها الهياة فهي ذات بعدين :

1- فهناك عقبات قانونية بسبب التشريعات العراقية النافذة المفعول ، ولكن في الحقيقة لم تغفل السلطة التشريعية مهمة تعديل وتعليق واضافة مواد جديدة الى القانون ونخص بالذكر هنا المادة (136) من قانون اصول المحاكمات الجزائية التي تشترط موافقة الوزير المختص لاحالة الموظف المتهم بقضية جزائية الى المحاكم ، اذ نجد دائماً المسؤول لايوافق على احالة المتهم سواء كان مدير عام او وكيل وزارة ويتحصن بهذه المادة في مختلف الوزارات ، لذا فقد طالبت هيئة النزاهة مجلس النواب والجمعية الوطنية السابقة بتعليق هذه المادة ، وحقيقة لم تكن هناك استجابة ورفعت الهيأة دعوى امام المحكمة الاتحادية وهي الدعوى رقم (واحد) في مطلع العام 2005 والى عام 2011 لم تعلق هذه المادة ومازالت نافذة وتعد جواز مرور لمسؤولين فاسدين علماً ان هذه المادة تم تعليقها في زمن سلطة الائتلاف ايام الحاكم المدني ، ولكن اعيد العمل بهذه المادة مع مجئ الحكومات العراقية المتعاقبة ، اذ بلغ الهدر بموجب هذه المادة بحدود (16) مليار دينار عراقي .

2- اما مايخص العقبات في الجانب السياسي ، فان طبيعة مكافحة الفساد والاجهزة الرقابية تواجه بردود فعل من قبل جهات سياسية معينة ، وبعد الجهود المبذولة سابقاً من بين جميع اجهزة الدولة ونخص منهم بالذكر هيأة النزاهة ومجلس النواب العراقي واللجان البرلمانية التابعة لمجلس النواب العراقي أثمرت بالنتيجة صدور قانون تعديل اصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 ، والتي من خلالها تم تعديل المادة (136) واصبح بامكان هيئة النزاهة القاء القبض على اي موظف والتحقيق معه في التهم المنسوبة اليه في مجال الفساد وصوره دون الحاجة للحصول على اذن من رئيسه الاداري([41]).

3- كما ان الهيأة تواجه صعوبة في عملها اساسه عدم وجود التعاون معها من قبل الجهات الرسمية من ناحية ، والمواطنين من ناحية اخرى([42]).

المبحث الرابع : الرؤية المستقبلية لدور هيئة النزاهة العراقية

هناك العديد من الخطوات التي يمكن اتباعها من اجل النهوض بواقع هيأة النزاهة في العراق وهي على الشكل الآتي([43]) :-

1-محاولة التحديد الدقيق لمهمات وظائف المفتش العام وهيئة النزاهة ، اذ يتم ايضاح طريقة ادائها لواجباتها كما تصورها المشرع ، اضافة الى الادوات التي تستطيع استخدامها لانجاز تلك المهام بما يتضمن ازدواجاً في الادوات او الاهداف وحتى النتائج.

2- العمل على توحيد الاختصاص القضائي لهيأة النزاهة وتحديد علاقته بديوان الرقابة المالية عن طريق الدعوة لتخصصها في رقابة الامور الادارية والمالية ، وكذلك العمل على امكانية دمج اجهزة الرقابة الداخلية بالمفتش العام.

3- الدعوة الى عقد مؤتمر او ندوة تقيمها لجنة تمثل جميع الاطرف تصدر بأمر مركزي تتدارس مختلف محاور الموضوع من التعدد الى ضرورات التأسيس والمهام المحدودة ومدى الفعالية والكفاءة ، كما يتم الاتفاق على صيغة دورية لتقييم اداء هذه الدوائر الرقابية تتم باشراف مجلس النواب وتنشر وفقاً لمبدأ الشفافية ، وعليه فان هذا الامر يحتاج الى عدد من المقترحات([44]) لوضعها موضع التنفيذ منها:-

1-تفعيل دور هيأة النزاهة وتخويلها حق معاقبة المخالف ببعض العقوبات ذات الارتباط بالاداء المتعلق بمكافحة الفساد وصوره منعاً لعمليات تمييع المخالفات واطالة المراسلات حولها.

2- تعد الشفافية امراً مهماً بالنسبة للعمليات الحكومية فيما يتعلق بعملية الموازنة والادارة العامة والسياسة الضريبية وعمليات تمويل الدين ، كما من شأن شفافية المالية العامة تعزيز تثة المواطنين بحكومتهم ، بينما تؤدي ممارسات المالية العامة التي لاتتمتع بالشفافية الى عدم الاستقرار وسوء تخصيص الموارد وتفاقم عدم المساواة.

3- القيام بحملات توعية عامة تبين الآثار السلبية للفساد على عملية التنمية بمختلف جوانبها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية عبر وسائل الاعلام المختلفة ، وكذلك التشهير برموز الفساد وخاصة اصحاب النفوذ والسلطة والمناصب العليا ، وتثقيف المجتمع وتحويل الولاء بصورة تدريجية من العئلة والعشيرة الى الامة والدولة([45]).

4- تشديد العقوبة على من يثبت تلقيه الرشوة او ابتزاز من مواطن او شركة مقابل تقديم خدمات او منح تراخيص او امتياز مخالف بذلك القوانين واللوائح المعمول بها والتي تنظم عمل المؤسسات الحكومية المختلفة في تعاملها مع الغير ، على ان ترقى هذه

العقوبة في تدرجها الى عقوبة الاتجار بالمخدرات ، إذ ان مايترتب على الفساد من آثار سلبية ومدمرة لاتقل خطورة عن الآثار المترتبة على التجارة بالمخدرات.

5- تفعيل دور البرلمان والمجالس البلدية والمحلية المنتخبة ديمقراطياً ومؤسسات المجتمع المدني وعلاقته بهيأة النزاهة في مجال مكافحة الفساد وصوره.

6- زيادة دخول المواطنين الى درجة تكفل لهم حياة كريمة ، ويمكن توفير اعتمادات ومستحقات هذه الزيادة عن طريق ترشيد الانفاق الحكومي وبخاصة الترفي والبذخي غير الموجه لتمويل مشاريع استثمارية وانمائية ، ومن حصيلة ماسيتم اترداده من الاموال العامة التي تعرضت للنهب والسرقة من قبل المسؤولين ، كذلك تامين مستحقات هذه الزيادة من اصلاح نظام الضرائب والحد من ظاهرة التهرب الضريبي وعن طريق الحد من الهدر في المؤسسات الحكومية.

7- العمل على ايجاد نص قانوني ينص صراحة على منح عفو من العقوبة ومكافأة مالية لمن يبلغ عن حدوث صفقة فاسدة او اعمال محظورة في اي مؤسسة حكومية.

الخاتمة والاستنتاجات والتوصيات

تبين لنا مما سبق ان الهيئات المستقلة هي انعكاس لفلسفة الحكم في الدولة ، لان تلك الفلسفة تتغير في كل مرحلة من مراحل الفكر الانساني وينعكس ذلك على الدولة بدءً من تحديد مفهومها وانتهاءً بكيفية تطبيقها على صعيد الواقع ، فكان اقرب المفاهيم التشريعية للهيئات المستقلة من الموضوعية احدثها صدوراً لوعي مشرعيها بالتطورات المتسارعة في واجبات الدولة ووظائفها.

وهكذا يتضح اهمية الدور الذي تلعبه هذه الهيئات المستقلة في تقويم وترشيد عمل الدولة وتوجيهه بالاتجاه الصحيح من اجل تجاوز حدود الفساد الاداري والسياسي في الدولة العراقية خاصة بعد عام 2003 ، وقد لعبت هيئة النزاهة مثل هذا الدور بشكل اساس ومهم وان كان دورها المعهود منها لم يكن بالمستوى المطلوب والمراد منه بسبب طبيعة التفاعلات السياسية الجارية في العملية السياسية في العراق بعد التغيير. نستنتج مما تقدم :

1- ان من احد اهم الاسباب التي لم تجعل هيأة النزاهة بشكل خاص والهيئات المستقلة الاخرى ان تاخذ دورها الطبيعي في معالجة الاخطاء الادارية والفساد المستشري في كافة مرافق الدولة هو طبيعة المحاصصة الحزبية والفئوية والقومية التي تتمتع بها الطبقة السياسية العراقية حتى وصلت الى قمة السلطة فيها ، الامر الذي جعل هذه الهيئات تتراجع عن المهام الرئيسة التي وجدت من اجلها ، هذا من جانب.

2- اما من جانب اخر فهناك سيطرة واضحة من قبل مجلس النواب العراقي على تلك عمل الهيئات من خلال عملية الرقابة عليها حيث يمتلك حق السؤالوالاستجواب ، كما ان له صلاحيات ترشيح واختيار رؤوساء الهيئات المستقلة واقالتهم ، وفي كلتا الحالتين تخضع هذه العملية للدراسة من قبل مجلس النواب ، وان لم يكن مارس هذه الصلاحية بشكل ناجع وفعال ، فلم يعين المجلس اي رئيس هيأة مستقلة ولم يجري التصويت على اي واحد منهم وانما جميعهم يعملون بالوكالة منذ عام 2004 وحتى يومنا هذا ، الامر الذي يجعل رئيس اي هيئة مستقلة بعيد عن المحاسبة والرقابة الشديدة وبالتالي فهو لايتحمل المسؤولية الاكبر عما يحدث في هيئته لانه يتمتع بحماية رئيس السلطة التنفيذية الاول باعتبار ان جميع رؤوساء الهيئات المستقلة في العراق ولحد يومنا هذا تم تعيينهم من قبل رئيس السلطة التنفيذية ولم يجري التصويت عليهم وانتخابهم بشكل اصولي داخل قبة مجلس النواب العراقي.

التوصيات:

وبناءً على التحليل السابق وما توصلت اليه الدراسة من نتائج يمكن تقديم عدة توصيات منها:

1-ضرورة تمكين هيئة النزاهة من تحقيق استقلال تام بعيداً عن الضغوط والمحسوبيات والتدخلات السياسية في شؤونها وآلياتها وملفاتها في مكافحة الفساد.

2- ضرورة اسراع مجلس النواب بالتصويت على مشاريع القوانين التي تخص عمل هئة النزاهة والمقدمة من قبلها والذي يؤمن بوجود مجموعة من الاطر والاجراءات القانونية التي تسهل عملها.

3- تشكيل دائرة مستحدثة تتابع قضايا الفساد السياسي والمفسدين السياسيين باعتبار ان الفساد السياسي هو من اخطر انواع الفساد والاكثر انتشاراً في العراق واعطاءه كافة الصلاحيات لهذه الدائرة لاجل ملاحقة المفسدين السياسيين سواء كانوا داخل العراق او خارجه.

4- تشكيل دائرة تسمى دائرة المستشارين والخبراء تأخذ على عاتقها الاقتراح او رسم استراتيجيات وآليات جديدة لمكافحة الفساد في العراق.

5- العمل على تطوير التعاون المشترك مع وسائل الاعلام والمجتمع المدني بحيث تكون معبرة وداعمة بحيث تعمل على تشكيل منظومة متكاملة بين الاطراف الرسمية وغير الرسمية لملاحقة وكشف المفسدين.

6- من الضروري بلورة ليات جديدة لمكافحة الفساد من خلال العمل بآلية مستحدثة تسمى الآلية المالية او الاقتصادية والتي تعني ان تقوم الهيئة برصد مبالغ ومكافآت مالية لمن يُبلغ عن حالة فساد لأجل دفع المواطن والموظف الى الاسراع بأبلاغ الهيئة عن اي حالة فساد يلاحظها.

---

*) لازال الجدل محتدماً حول طبيعة (استقلال الهيئات المستقلة) هل هو (استقلال مالي واداري) فقط ام(استقلال تام) ويقصد (بالاستقلال المالي والاداري) هو ان الجهة او المؤسسة او الشركة او الهيئة تستقل في ادارة امورها المالية والادارية فقط ، ولا استقلال لها فيما عدا ذلك ، وغالبا ما يكون القصد من وراء الاستقلال المالي والاداري هو تجزئة العمل الكبير او تفتيته للسيطرة عليه وتحقيق منجز اسرع واكبر بشأنه ،اما(الاستقلال التام) فانه يشمل (الاستقلال المالي والاداري) ويتعداه الى استقلال في اداء الوظائف والاعمال والمهام المهنية ، بحيث لايكون لاي جهة صلاحية او سلطة التدخل في اعمالها سواء المالية والادارية او وظائفها ومهامها وواجباتها . للمزيد ينظر قرار المحمكة الاتحادية العليا المرقم (228/ت/2006.على موقع السلطة القضائية العراقية على الرابط الاتي: **http://www.iraqja/view**

[1]) اعراب احمد ، السلطات الادارية المستقلة في المجال المصرفي ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية الحقوق ، جامعة محمد بوقرة بومرداس ، الجزائر ، 2006 –2007 ، ص ص 7–8.

[2]) عز الدين عيساوي ، العقد كوسيلة لضبط السوق ، مجلة المفكر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خضيرة بسكرة ، الجزائر ، العدد الثالث ، 2006 ، ص211.

*) يشار الى انه تم انشاء جهاز اخر يحمل اسم (**Labrigade centrale de lute contrre la corruption**) وهو جهاز تابع لوزارة الداخلية لما لها من سلطات في ممارسة التحقيقات في افعال الفساد. للمزيد عن هذا الموضوع ينظر كذلك : كيمرلي ان اليوت ، ترجمة محمد جمال امام ، الفساد والاقتصاد العالمي ، الطبعة الاولى ، مركز الاهرام للترجمة والنشر ، مؤسسة الاهرام ، القاهرة ، 2000 ، ص218.

[3]) ماكس ج سيمور ومارشال كارتر وائل ، كيف تحكم اميركا ، ترجمة نظمي لوفا ، الطبعة الثانية ، الدار الدولية للنشر والتوزيع ، 1988 ، ص ص150–155.

[4]) عبد الله حنفي ، السلطات الادارية المستقلة – دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000 ، ص ص37–38.

[5]) كسال ليليا، السلطات الادارية المستقلة في القطاع المالي في الجزائر المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2008، ص ص3–4.

[6]) المادة (3) من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (62) الصادر بتاريخ 2006/10/3.

[7]) يوسف شباط ، المالية العامة (الكتاب الثاني) ، جامعة دمشق ، 1994–1995 ، ص235.

[8]) محمد عبد الله شريف،الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية،الطبعة الاولى،الرياض ، 1986 ، ص35.

[9]) عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق، مطبعة الانتصار، القاهرة / الاسكندرية ، 1998، ص16.

[10]) عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود ، الفساد والاصلاح ، منشورات اتحاد الكتاب العرب ، دمشق ، 2003 ، ص ص118–200.

[11]) حدري سمير ، السلطات الادارية المستقلة واشكالية الاستقلال ، مجلة اطار الملتقى الوطني بسكرة ، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية ، الجزائر ، العدد ، الرابع ، 2006 ، ص55.

[12]) عز الدين العيساوي ، مصدر سبق ذكره ، ص219.

[13]) عصام ابراهيم حليل ، النظام القانوني لحرية الاتصالات السمعي والبصري ، اطروحة دكتوراه غير منشورة ،كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 2007 ، ص ص228–229.

[14]) عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود . مصدر سبق ذكره ، ص

[15]) باسم سكجها ، الشفافية الدولية في مواجهة الفساد عناصر بناء نظام النزاهة الوطني ، مؤسسة الارشيف العربي ، عمان / الاردن ، 2002 ، ص229.

*) كانت تسمى سابقاً بموجب الامر رقم (55) لعام 2004 بـ (المفوضية العراقية المعنية بالنزاهة) ولكن الآن اصبح اسمها بموجب الدستور الحالي لسنة 2005 بهيئة النزاهة كما ورد في نص المادة (102) منه.

[16]) المادة (2) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011.

[17]) الفقرة (7) من المادة (3) من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

[18]) الفقرة (أولاً) من المادة (21) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011.

[19]) المادة (10) من قانون هيأة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

[20]) الفقرة (5) من القسم (5) من الامر رقم (55) لسنة 2004.

[21]) الفقرة (6) من القسم (5) من الامر رقم (55) لسنة 2004.

[22]) الفقرة (7) من القسم (5) من الامر رقم (55) لسنة 2004.

[23]) القسم (2) من الامر رقم (55) لسنة 2004.

[24]) قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 ، المادة 10 ، سابعاً.

[25]) قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 ، المادة 10 ، ثامناً.

[26]) المصدر نفسه ، شرح المادة (10) ، تاسعاً.

[27]) الفقرات (اولاً ، ثانياً ، ثالثا) من المادة الرابعة من قانون هيأة النزاهة رقم 30 لسنة 2011. ينظر كذلك : علي عبد الحسين محسن علي الخزعلي ، شرح قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011 ، قسم التشريعات – الدائرة القانونية ، هيئة النزاهة ، المادة الرابعة ، 2011.

[28]) الفقرة (1) من القسم (5) من الامر (55) لسنة 2004.

[29]) الفقرة (ثانياً) من المادة (7) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011.

[30]) الفقرة (4) من القسم (5) من الامر رقم (55) لسنة 2004 ، وكذلك ينظر : المادة (9) من قانون هيأة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

[31]) الفقرة (اولاً) من المادة (3) من قانون هيأة النزاهة .

[32]) رحيم حسن العكيلي ، هدف هيأة النزاهة والوسائل القانونية لتحقيقه ، موقع هيأة النزاهة العراقية ، على الرابط الالكتروني الآتي : http://www.nazaha.net

[33]) الفقرة (سادساً) من المادة (3) من قانون هياة النزاهة رقم (30) لسنة 2011.

[34]) المادة 0 17) من قانون هياة النزاهة رقم (30) لسنة 2011.

[35]) المادة (3) من قانون هيأة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

*) اثبتت اللجان التحقيقية المشكلة من قبل هيأة النزاهة بحق وزير التجارة الاسبق (فلاح السوداني) تقصيره وفساده في وزارته مما دفع القضاء للحكم عليه بالسجن ، وبعد ضغوط سياسية تعرض لها القضاء تم الافراج عنه بكافالية مالية ساعدته للهروب خارج العراق دون ان ينال جزاءه حسب القانون ، حيث اصدرت محكمة جنايات الرصافة بتاريخ 28/آب/ 2010 حكماً ببراءته من تهم الفساد الموجهة له من قبل رئيس لجنة النزهة النيابية صباح الساعدي ، للمزيد حول هذا الموضوع ينظر موقع هياة النزاهة العراقية ، على الرابط الالكتروني الآتي : http://www.nazaha.iq.net

*) يذكر ان رئيس هيأة النزاهة الحالي (حسن الياسري) تم تكليفه من قبل السيد رئيس الحكومة حيدر العبادي بصورة مؤقتة ايضاً ، وذلك بسبب عدم الاتفاق بين الكتل السياسية على وضع الهيئات المستقلة ومنها هيأة النزاهة ، ويشار الى ان ان جميع الهيئات المستقلة والبالغ عددها (28) هيأة مستقلة تدار بالوكالة من قبل حزب الدعوة الاسلامية باستثناء هيأة واحدة هي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات العراقية التي تديرها شخصية كردية ، الامر الذي يعكس حجم المحاصصة الحزبية والسياسية بين الكتل الفائزة بالانتخابات ، للمزيد ينظر لقاء السيد بهاء الاعرجي نائب رئيس الحكومة الحالي على قناة البغدادية الفضائية ، على الرابط الالكتروني الآتي : http://www.albaghdadia.net

[36]) الفقرة (اولاً) من المادة (21) من قانون هيأة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

[37]) الفقرة (ثانيا) من المادة (21) من قانون هيأة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

[38]) الفقرة (ثالثا ورابعا) من المادة (21) من قانون هيأة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

[39]) التقرير السنوي الصادر من هياة النزاهة لسنة 2014 ، ص21.

[40]) المصدر نفسه ، ص21.

[41]) قانون تعديل قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 ، جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4193، 13/ حزيران / 2011 .

[42]) للمزيد حول الموضوع ينظر : لقاء السيد علي الشبوط الناطق بأسم هيأة النزاهة الاسبق ، على قناة الشرقية الفضائية، بتاريخ 2010/2/18 ، على الرابط الالكتروني الاتي : http://www.alsharqia.net

[43]) سعد العنزي ، دور التعليم العالي في نشر ثقافة النزاهة ومكافحة الفساد ، ورقة عمل وزارة التعليم العالي والبحث العلمي مقدمة الى ورشة العمل التي اقيمت بالتعاون بين هيأة النزاهة ووزارتي التربية والتعليم العالي في بغداد ، 2009 ، ص ص11–14.

[44]) محسن بعد علي ، دور التربية التعليم العالي في نشر ثقافة النزاهة ومكافحة الفساد ، ورقة عمل وزارة التربية مقدمة الى ورشة العمل التي اقيمت بالتعاون بين هيأة النزاهة ووزارتي التربية والتعليم العالي في بغداد ، 2009 ، ص ص15–17.

[45]) المادة (3) من قانون هيأة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.