

الضمانات الكفيلة بفاعلية رقابة هيئة النزاهة

أبو بكر صديق عمر

قسم القانون، كلية العلوم الأنسانية، جامعة رابرين، السليمانية، العراق

Email: bakrsdeqmargae@gmail.com

الملخص:

يعكس النظام القانوني لهيئة النزاهة - على مستوى الدولة الاتحادية وعلى مستوى اقليم كردستان - السياسة الجنائية للدولة العراقية، بغية مكافحة الفساد المالي الناتجة عن الاعتداء على الاموال العامة. وفي سبيل ذلك اوكل المشرع الى هيئة النزاهة نوعين من الرقابة المالية، يمثل الاولى الرقابة الوقائية الهادفة الى منع المكلف بتقديم الذمة المالية، من حصول المال الغير المشروع، اثناء شغله احد وظائف الدولة او بعد تركه لوظيفته خلال المدة المحددة قانوناً. اما النوع الثاني والتي سميت بالرقابة الرادعة، تهدف الى منع الاعتداء على الاموال العامة من خلال ما تملكها الهيئة من وسائل لكشف قضايا الفساد، وعند الكشف عنها، تضطر الهيئة ان تعرض تلك القضايا امام سلطة اخرى للتحقيق والحكم فيها وهي السلطة القضائية، بدءاً بمحكمة التحقيق مروراً بمحكمة الجناح او الجنايات وذلك حسب الاحوال. يبين الباحث من خلال هذا البحث، ان الضمانات الكفيلة بتحقيق اهداف الهيئة لمكافحة الفساد المالي وحماية نزاهة الوظيفة العامة، هي: تحول هيئة النزاهة الى هيئة قضائية من حيث التكوين والاختصاصات اولاً، و تكريس ركائز الدولة الدستورية ثانياً.

الكلمات المفتاحية: هيئة النزاهة، الفساد المالي، ضمانات، هيئة قضائية.

پوخته:

سیستمی یاسایی دەستەئە دەستپاکێ - لە سەر ئاستی دەولەتی ئێتێحادی و لەسەر ئاستی هەریمی کوردستان- ڕەنگدانەوهی سیاسەتی سزایی دەولەتی عێراقی، بەمەبەستی قەڵچۆکردنی گەندەلی دارایی کە لە ئاکامی ئەو دەستدرێژیانەو پەیدا دەبێت کە دەکرێتە سەر دارایی گشتی. لەپێناوی ئەوەدا، یاسادانەر دوجۆر لە چاودێری دارایی داووتە دەستەئە دەستپاکێ، یەکمەیان بریتییە لە چاودێری خۆپارێزی کە ئامانجی ئەوێهە ڕێگە بگرێت لە ڕاسپێردراو بە پیشکشکردنی ئەستۆی دارایی، لەوێ کە دارایی نارەوا بەدەست بهێنێ کاتێک یەکنێک لە وزیفەکانی دەولەت هەڵدەسورێنێ، یان دواي ئەوێ کە وزیفەکەي خۆی لە ماوێ یاسایی دیاریکراویدا بەجێدێ. بەلام جۆری دوهمیان کە بە چاودێری ڕێگری ناوزەد کراوە، ئامانجی ئەوێهە کە ڕێگەبگرێت لە دەستدرێژیکردن بۆسەر دارایی گشتی لە ڕێگەي ئەو ئامرازانەي کە دەستە هەيەتی بۆ دۆزینەوه و پشکنینی دۆسیەکانی گەندەلی، وەلەکاتی دۆزینەوهشیاندا، دەستە ناچار دەکرێت کە ئەو دۆسیانە بخاتە بەردەم دەسەلاتیکێتر بۆ لێکۆڵینەوه و حوکمان لەسەریان، ئەویش دەسەلاتی دادوەرییە، کە بە دادگای لێکۆڵینەوه دەستپێدەمکات و بە دادگای کەمن یان تاوانەکاندا تێپەڕێت هەریەکەو بە گوێرەي دۆخەکان. توێژەر لە دوتویی ئەو توێژینەوێهەدا ئەو دەرمانە روو کە ئەو گرێتێنەي دەستەبەری بەدەستھێنانی ئامانجەکانی دەستە دەکەن لە قەڵچۆکردنی گەندەلی دارایی و پارێزگاریکردن لە پاکێتی و وزیفەي گشتی، بریتین لە وەرچەرخی دەستەئە دەستپاکێ بۆ دەستەبەکی دادوەریی لەروێ پێکھاتەو پێپۆریەکانیەوه یەکمەیان، و ڕاگیربونی پایەکانی دەولتی دەستۆریی دوهمیان.

کلیله وشەکان: دەستەئە دەستپاکێ، گەندەلی دارایی، دەستەبەرییەکان، دەستەئە دادوەری.

Abstract:

The legal system of the Integrity Commission, at both the federal and Kurdistan regional levels, mirrors the criminal policy of the Iraqi state, designed to tackle financial corruption arising from embezzlement and aggression against public finances. The legislature has entrusted the Integrity Commission with two types of financial oversight. The first, preventive oversight, is designed to deter the individual responsible for submitting financial disclosures from acquiring unlawful financial gains during or after their governmental tenure. The second form, known as deterrent oversight, seeks to inhibit the embezzlement and attacks on public finances by employing the Commission's corruption detection mechanisms. Upon discovering such cases, the Commission is required to forward them to another authority, specifically the judiciary, for investigation and adjudication, commencing with the inquiry court, followed by the misdemeanor or criminal court, contingent on the situation. The researcher posits that the assurances capable of realizing the Commission's goals of fighting financial corruption and safeguarding the integrity of public office are twofold: firstly, the conversion of the Integrity Commission into a judicial entity in terms of structure and jurisdiction, and secondly, the strengthening of the constitutional state's foundations.

Key words: integrity commission, financial corruption, assurances, judicial entity.

الضمانات الكفيلة بفاعلية رقابة هيئة النزاهة

التعريف بموضوع البحث

يعكس النظام القانوني لهيئة النزاهة، السياسة الجنائية للدولة العراقية التي تسعى الى منع الاعتداء على نزاهة الوظيفة العامة والمتمثلة بمكافحة قضايا الفساد المنضوية في القانون المنظم للهيئة، وقد أوكل المشرع جزء هام من مهمة الرقابة المالية الى هيئة النزاهة في العراق –على مستوى الدولة الاتحادية وعلى مستوى اقليم كردستان، وتتسم هذه الرقابة بانها رقابة وقائية من جهة واخرى ردعية، وعليه يدور موضوع البحث، حول ماهية الرقابة التي تباشرها هيئة النزاهة في كشف قضايا الفساد وما تقوم بها الهيئة لمنع الاعتداء على الاموال العامة.

اهمية البحث: تكمن اهمية البحث في الدور الذي تلعبه هيئة النزاهة في منع الاعتداء على الاموال العامة ومكافحة ظاهرة الفساد المالي المستشري في العراق على مستوى الدولة الاتحادية وعلى مستوى اقليم كردستان. وتظهر دراسة هذا الدور من خلال بيان الاليات القانونية التي تمتلكها الهيئة لقيامها بواجباتها التي تقع على عاتقها. فمن خلال الرقابة الوقائية تحاط الهيئة بكل الاموال التي يمتلكها المكلف قبل تولي المنصب الوظيفي او بعد تركه، ويساهم ذلك في كشف اية زيادة او حصول المكلف على مال غير مشروع، اما في رقابته الرادعة، بمقدور الهيئة رصد العديد من الوقائع الجرمية التي تمس الاموال العامة داخل الوظائف الحكومية.

مشكلة الدراسة: تكمن مشكلة موضوع البحث في العوائق التي تعترض عمل هيئة النزاهة في تحقيق الاهداف التي انشأت من اجلها الاخيرة. فصحيح ان الاليات التي تعتمد عليها الهيئة لمنع الاعتداء على الاموال العامة ومكافحة الفساد المالي، تساهم في كشف الجرائم المالية وقضايا الفساد من خلال بسط رقابته الوقائية والرادعة، ولكن لا تملك الهيئة الفصل في تلك القضايا واصدار الاحكام بشأنها. لان القانون حسم الامر لصالح السلطة القضائية متمثلة بمحاكمها، ومفاد ذلك ان الهيئة تلعب دورا لجمع الاستدلال وضبط الجرائم المالية وتحريك الدعاوى بشأنها فحسب.

هدف موضوع البحث: ان الهدف وراء هذه الدراسة هو التطرق الى بلورة مبادرة قانونية وقضائية لتصحيح المسار التشريعي للنظام القانوني لهيئة النزاهة على مستوى الدولة الاتحادية وعلى مستوى اقليم كردستان، وتقضي هذه المبادرة بامكانية معالجة الاشكاليات التي تواجه عمل الهيئة من خلال تحول الاخيرة الى هيئة قضائية تتولى مهمة القضاء المالي الى جانب ديوان الرقابة المالية في الدولة العراقية في حال تحول الاخيرة الى هيئة قضائية، والتي في حال اعتناق هذا المنهج القضائي لمهمة الرقابة المالية، تؤدي الى جعل عملية تحريك الدعاوى بشأن قضايا الفساد من النظام العام وابعاد كل من سلطتين التشريعية والقضائية من اية تدخل في عمل هيئة النزاهة.

دراسات سابقة: من خلال هذه الدراسة تبين لنا بأن الدراسات المتعلقة بعمل واختصاصات هيئة النزاهة وما تقوم بها من اختصاصاتها الرقابية المالية، تدور في الغالب حول ماهية الرقابة التي تباشرها الهيئة وسماتها والبعض الآخر من تلك الدراسات تهتم بالاختصاص الجنائي لهيئة النزاهة، أما بخصوص سبل تجاوز دورها الاستدلالي أو الضبط القضائي للهيئة لم نجد دراسة باتجاه التفكير في إمكانية تحول هيئة النزاهة الى هيئة قضائية.

منهجية موضوع البحث: اعتمدنا في موضوع البحث على دراسة البنين القانوني لثنائية الرقابة الوقائية والردعية التي تضطلع بها الهيئة وذلك من خلال التحليل القانوني للنظام القانوني المتبع في العراق واقليم كردستان لهيئة النزاهة والوصف القانوني التي تتميز بها الرقابة المالية لها.

خطة موضوع البحث : تحدثنا عن موضوع هذا البحث عن الاختصاصات الرقابية لهيئة النزاهة والضمانات التي تعزز وتكفل تحقيق اهداف هيئة النزاهة وذلك من خلال المبحثين كالاتي:

- المبحث الاول: الاختصاص الرقابي لهيئة النزاهة
- المطلب الاول: الرقابة الوقائية لهيئة النزاهة
- المطلب الثاني: الرقابة الرادعة لهيئة النزاهة
- المبحث الثاني: ضمانات تحقيق اهداف هيئة النزاهة
- المطلب الاول: الضمانات الداخلية
- المطلب الثاني: الضمانات الخارجية

المبحث الاول: الاختصاص الرقابي لهيئة النزاهة

تمارس هيئة النزاهة اختصاصاتها الرقابية من خلال الاليات الوقائية والرادعة للنهوض بتحقيق مهامها الرقابية بغية حماية نزاهة الوظيفة العامة من خلال مكافحة الفساد المالي¹. وعند امعان النظر للنظام القانوني لهيئة النزاهة في العراق على مستوى الدولة الاتحادية وعلى مستوى اقليم كردستان، نجد بان الهيئة الى جانب دورها في نشر وتوجيه التوعية الثقافية، وفي سبيل حماية نزاهة الوظيفة العامة ومنع الاعتداء على الاموال العامة، تباشر نوعين من الرقابة، ومن هذا المنطلق سوف نتحدث عن اختصاصات الرقابية لهيئة النزاهة من خلال المطالبين التاليين:

المطلب الاول: الرقابة الوقائية لحماية نزاهة الوظيفة العامة

المطلب الثاني: الرقابة الرادعة لحماية نزاهة الوظيفة العامة

المطلب الاول: الرقابة الوقائية لحماية نزاهة الوظيفة العامة

يتجسد موضوع الرقابة الوقائية التي تضطلع بها هيئة النزاهة، في تقديم اقرار ذم المالية للأشخاص المكلفين بتقديمها بمقتضى قانون المنظم لهيئة النزاهة، ولا يفيذ تقديم الاقرار عن الذمة المالية بمثابة التشكيك بالموظف او المكلف بخدمة عامة، بل بالامكان ان يُستقرأ منه بان مقاصد المشرع هو الحفاظ على المال العام من كل ما قد يجعله المساس به او الاعتداء عليه. ومن جهة اخرى يعد الكشف او الاقرار عن الذمة المالية وسيلة لحماية نزاهة الموظفين العموميين من نواحي عدة ومن ابرزها حماية الشخصية السياسية والوظيفية للمعني بتقديم اقرار الذمة المالية، فضلا عن ان الاقرار، يجعل من الموظف او المكلف بخدمة عامة يشعر بانه يطال اعماله بالمراقبة مما يجعله ان يحرص على التقيد بشرعية اعماله الوظيفية ولا تغريه المناصب²، ويرتبط نظام الاقرار عن الذمة المالية بمكافحة استغلال الوظيفة العامة والكسب غير المشروع لان هذا الاقرار يساعد هيئة النزاهة والجهات التحقيقية من كشف وملاحقة مرتكبي جرائم الفساد، فضلا عن ان الكشف او الاقرار عن الذمة المالية تضمن وتكفل نزاهة الموظفين ويستبعدهم عن مواطن الشبهات³.

وتباشر هيئة النزاهة هذا النوع من الرقابة من خلال ارقام المسؤولين بالكشف عن ذممهم المالية التي تقوم بها دائرة الوقاية التابعة لهيئة النزاهة، حيث تتولى هذه الدائرة القيام بالواجبات اللازمة لملاحقة تقديم تقارير الكشف عن الذمة المالية⁴، و مراقبة سلامة وصحة المعلومات المقدمة فيها، وتدقيق تضخم اموال المكلفين بتقديمها بما لا يتناسب مع مواردهم⁵.

¹ - ويعرف البعض حماية نزاهة الوظيفة العامة جنائيا بانها هي:- اقضاء الوظيفة العامة عن كل ما من شأنه المساس بها او النيل منها كرشوة وما يلحق بها، والاختلاس والاستيلاء وتسهيله للغير، والاضرار بمصلحة الدولة للحصول على منفعة مادية من أعمال الوظيفة والغش في تحصيل الموارد المالية للدولة وضرورة الالتزام بواجب الامانة لتنفيذ ما تفرضه واجبات الوظيفة العامة، وتوقيع جزاء جنائي يسبقه إتخاذ إجراءات جنائية على كل من يخالف ذلك، سواء كان الجزاء على القائمين بأعبائها. وهم الموظفون العموميون ومن في حكمهم. أم على المتعاملين معهم. الدكتور محمد منصور محمد، الحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العامة في التشريع اليمني، المصدر السابق، ص39.

² - ينظر، د. أثير طه محمد احمد، النظام القانوني لكشف المصالح المالية في العراق، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية، ع(1/36) ص590.

³ - د. قتادة صالح الصالح، كشف الذمة المالية كآلية وقائية للحد من ظاهرة الفساد الاداري والمالي في العراق، بحث منشور في مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، العدد 22 لسنة 2021، ص245.

⁴ - وقد عرف البعض بان المقصود باقرار الذمة المالية، هو ذلك النظام الذي يستطيع من خلاله الشعب والسلطات الرقابية مراقبة مدى نزاهة من يتقلدون المناصب العامة، او يؤدون الوظائف العامة في الدولة من خلال التزامهم بالافصاح عن الاموال التي تعود لهم ولمن هو قريب الصلة بهم من زوج او زوجة او ولد او غيرهم، اجل الحد من حالات الثراء على حساب الوظيفة العامة او المال العام دون وجه الحق. د خالد خضير دحام، تجريم الكسب غير المشروع ومبدأ البراءة، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون جامعة كربلاء، السنة السابعة العدد الثاني، 2011 ص 169.

⁵ - المادة -10- ثالثا- من قانون هيئة النزاهة في العراق رقم 30 لسنة 2011. والمادة -12- ثالثا-1- منها من قانون هيئة النزاهة في اقليم كردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل.

ويلتزم المكلف⁶ بتقديم استمارة الكشف عن ذمته المالية الى هيئة النزاهة في ثلاثة حالات، فالحالة الاولى عند اشغاله احد المناصب الخاضع لتقديم الذمة المالية وفقا لقانون هيئة النزاهة. اما الحالة الثانية يقدم ذمته المالية في الشهر الاولى من بداية السنة. اما الحالة الثالثة، تكون عند انتهاء علاقته بالوظيفة او المنصب الذي يشغله⁷. ولا يختلف الامر كثيرا في اقليم كردستان حيث يقدم المكلف بتقديم ذمته المالية في ثلاثة حالات ايضا، حيث يتساوى الحالة الاولى والثالثة مع العراق على مستوى الدولة الاتحادية، ولكن الحالة الثانية، يقدم المكلف كل ثلاثة سنوات، مادام يشغل الوظيفة او المنصب بصورة دائمة⁸. وقد لزم قانون الهيئة جميع دوائر الدولة باشعار الهيئة بكل شخص يشغل احدى المناصب التي تقتضي تقديم استمارة الكشف عن الذمة المالية او حتى حالة انتهاء علاقة المكلف بالوظيفة او المنصب خلال 90 يوما من تاريخ توليه المنصب او الوظيفة وتاريخ انتهاء علاقته بهما⁹. اما اذا ظهر في بيانات الاستمارة اية نواقص تقوم الهيئة باشعار صاحب الاستمارة باكمال النواقص خلال 60 يوما من تاريخ إشعاره بها¹⁰. ومن الجدير بالذكر ان دائرة الوقاية في هيئة النزاهة تقوم بنشر واعلان استمارات الكشف عن الذمة المالية بصورة سنوية وارسلها الى الاشخاص او المكلفين المشمولين بملئها. هذه الاستمارات، تتكون من طلبات والبيانات الشكلية واخرى موضوعية، فالبيانات الشكلية تتعلق بالتصريح عن اسماء المكلفين وعناوينهم ووظائفهم. اما البيانات الموضوعية تتعلق بما تملكه المكلف من عقارات والمنقولات والاسهم او الحصص التي يمتلكونها في الشركات والحوالات الداخلية او الخارجية والدخل غير الحكومي والنقود في حوزتهم او في البنوك... الخ¹¹.

وتقوم دائرة الوقاية في هيئة النزاهة بتسلم ومتابعة تقديم استمارات الكشف عن الذمة المالية للمكلفين ومراقبة ومراجعة صحة المعلومات المدونة فيها والتحقق منها. وبعد ذلك تتولى الهيئة القيام بما هو ضروري لتوثيق البيانات الواردة في الاستمارات بنظام قاعدة بيانات الكترونية خاصة بها وارشفة الاستمارات المتعلقة بكل ملف واعداد المواقع الخاصة بها¹². ويهدف منع المكلفين بالتوصل عن ملاءمة استمارة الكشف عن ذمهم المالية او التغييرات التي تطرأ على مناصبهم ووظائفهم الزمت الفقرة -ثالثا- من المادة 18 من قانون الهيئة الاتحادية رقم 30 لسنة 2011، بتزويد الهيئة باسماء المكلفين او التغييرات التي تطرأ على مناصبهم خلال 30 يوما من تاريخ نشوء هذه المتغيرات.

اما في اقليم كردستان، تطرقت تعليمات الكشف عن الذمة المالية، الى تفاصيل البيانات المتعلقة بما يملكها المكلف من اموال المنقولة وغير المنقولة والواجب درجها في فحوى استمارة الكشف عن الذمة المالية. فوفقا للفقرة -اولا- من المادة -6- من تعليمات الكشف عن الذمة المالية لهيئة النزاهة في الاقليم رقم 2 لسنة 2016، نجد بان المشرع الزم المكلف بتضمين التقرير كشفا بما يملكه هو وزوجه واولاده التابعين له من عقارات ومنقولات ودخل مالي وارصدة في المصارف واسهم وسندات وحقوق معنوية داخل الاقليم وخارجه. ومن جهة اخرى اوجبت تعليمات المذكورة بانه يتعين ان يحتوي التقرير مجموعة من البيانات التي تهم عملية الرقابة على ذمم المالية للمكلفين ومن اهم هذه البيانات هي: ارقام ومساحات وصنف العقارات المملوكة للمكلف او اولاده التابعين له

⁶ -وقد حددت المادة 16 من قانون هيئة النزاهة في العراق على مستوى الدولة الاتحادية رقم 30 لسنة 2011 المعدل، الاشخاص والجهات المكلفة بتقديم استمارة الكشف عن الذمة المالية وهم رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس الوزراء ونوابه والوزراء و من هم بدرجتهم ووكلائهم والموظفين بدرجة خاصة ورئيس مجلس القضاء الاعلى والقضاة ورؤساء الاقاليم ورؤساء وزراءها ووزرائها ووكلائهم والمحافظون واعضاء مجالس المحافظات ورؤساء الهيئات المستقلة ووكلائهم والسفراء والقناصل وقادة الفيلق والفرق ورؤساء الاجهزة الامنية ومدراء الامن وهم بدرجتهم والضباط في القوات المسلحة وقوى الامن الداخلي والاجهزة الامنية من رتبة مقدم فما فوق وكل من ترى الهيئة ضرورة بالكشف عن ذممهم المالية. اما في اقليم كردستان وسعت قانون هيئة النزاهة في الاقليم نطاق الاشخاص المكلفين بتقديم ذممهم المالية بموجب الفقرة الثانية من المادة -4- من قانون الهيئة رقم 3 لسنة 2011 المعدل. لتشمل الاشخاص والشركات التابعة لقطاع الخاص الذين ابرموا العقود الادارية مع الوزارات والهيئات ومختلف الدوائر في الاقليم. وفي الفقرة الثالثة من المادة -4- المذكورة اقر المشرع الكوردستاني بانه يتعين على التنظيمات والكيانات السياسية والمنظمات المجتمع المدني غير الحكومية او الدولية التي تعمل في اقليم كردستان، و النوادي والنقابات، ان تقدم ذممها المالية ذات العلاقة بالحالات التالية: 1- قانونية مصادر التمويل والهبات. 2- نوعية الانفاق وفقا لقواعد الانفاق التي تحكم عملية انفاقها. 3- مراعات انظمتها الداخلية وعدم الاخلال بها.

⁷ -المادة -1- من تعليمات الكشف عن الذمة المالية لهيئة النزاهة في العراق رقم 2 لسنة 2017.

⁸ -ينظر المواد 3 و4 و5 من تعليمات الكشف عن الذمة المالية لهيئة النزاهة في اقليم كردستان رقم 2 لسنة 2016.

⁹ -المادة -17- اولا منها -من قانون هيئة النزاهة في العراق رقم 30 لسنة 2011.

¹⁰ -المادة -17- ثانيا - من قانون هيئة النزاهة في العراق رقم 30 لسنة 2011.

¹¹ - للاطلاع على تفاصيل ذلك، ينظر الاستمارة كشف الذمة المالية لعام 2023 الصادرة من دائرة الوقاية التابعة لهيئة النزاهة في العراق على مستوى الدولة الاتحادية، المنشورة على الرابط الاتي: https://nazaha.iq/pdf_up/7458/AS9.pdf

¹² -المادة -10- اولا وثانيا- من تعليمات كشف الذمة المالية لهيئة النزاهة في العراق رقم 2 لسنة 2017.

والمناقصات والعقود الحكومية التي احييت خلال السنة المنقضية بعهدة المكلف او زوجه او احد اولاده التابعين له. ويتعين ايضا ان يقدم المكلف في تقريره عن ذمته المالية مقدار اجمالي الرواتب والمخصصات التي يقبضها هو او زوجه او اولاده التابعين له، واذا كان المكلف او زوجه او اولاده التابعين له، يمتلك المركبات او الاليات او اية مكائن سواء كانت ملكية مستقلة او مشاعة يتوجب عليه ان يبينها في تقرير الكشف عن ذمته المالية¹³. وطالما ان الهدف من تقديم تقرير الكشف عن الذمة المالية هو الوصول والتأكد من هل ان هناك كسبا غير مشروع من قبل المكلفين بتقديم الذم المالية ؟ فاذا حصل ذلك، فان الهيئة تقوم بتحريك الدعوى الجزائية لان هذه النتيجة تشكل احد انماط القضايا من قضايا الفساد التي انشأت هيئة النزاهة من اجلها. وبمقتضى قانون الهيئة المذكورة، تخضع الكشف عن قضايا الفساد، الى ما تباشرها الهيئة من رقابة رادعة، والتي سوف نتناولها في المطلب الثاني من هذا المبحث.

ومن خلال ما عرضناها حول رقابة الوقاية لهيئة النزاهة في العراق على مستوى الدولة الاتحادية وعلى مستوى اقليم كردستان لدينا الملاحظات التالية:

- 1- ان الرقابة الوقائية التي تباشرها هيئة النزاهة، تمهد السبيل للكشف عن جرائم الفساد من خلال النتائج التي تصل اليها الهيئة من خلال الكشف عن الذم المالية للاشخاص الخاضعين لرقابة الوقاية الموسومة بعملية تقديم اقرار الكشف عن الذمة المالية.
- 2- ان المشرع في قانون المنظم لعمل هيئة النزاهة على مستوى الدولة الاتحادية، اخرج المحاسبين العموميين من شمولهم بالكشف عن المصالح المالية، في حين ان هؤلاء الموظفين اكثر عرضة للمساس بنزاهة الوظيفة العامة والاعتداء على المال العام، لان الاشخاص المذكورين الخاضعين لتقديم اقرار الكشف عن ذمهم المالية هم من طائفة الامرين بالصرف، يشكلون اقل من نصف الاشخاص الذين يتصرفون بالاموال العامة ولا يقبضون النقود، لكن المحاسبين العموميين، على الرغم من انهم خاضعين لقرارات الامرين بالصرف ولكن هم الذين يقبضون النقود ويتصرفون بها، فكيف يمكن ان يخرج هؤلاء المحاسبين من رقابة الوقاية لهيئة النزاهة، في حين ومن خلال الصلاحيات التي يتمتعون بها يمكنهم من ان يكتسبوا اموالا بصورة غير مشروعة.
- 3- خلافا للمسلك المشرع العراقي على مستوى الدولة الاتحادية، من الممكن ان يستلهم من الفقرة ثانيا من المادة 14 من قانون هيئة العامة للنزاهة لاقليم كردستان رقم 3 لسنة 2011، والفقرة ثامنا ك- منها من المادة الخامسة من قانون الهيئة المذكورة، بانها اخضعت المحاسبين العموميين لعملية الكشف عن ذمهم المالية، لان هؤلاء الموظفين يحوزون اموالا عامة¹⁴.

المطلب الثاني: الرقابة الرادعة لحماية نزاهة الوظيفة العامة

تقع الرقابة الرادعة التي تمارسها هيئة النزاهة، في قمة مهامها الموكلة اليها من قبل المشرع، وتتجسد هذه المهمة، في كشف قضايا الفساد وتضارب المصالح وجمع الاستدلالات، ومن ثم تحريك الدعوى بشأنها. وقد اوكل المشرع هيئة النزاهة مهمة الرقابة الرادعة من خلال النصوص المنصوية في نظامها القانوني لهذه الاخيرة. وكما تطرقنا اليه في المطلب الاول من هذا المبحث، ان احد انماط الكشف عن قضايا الفساد يأتي من نتيجة تقديم تقرير الكشف عن الذم المالية للمكلفين بتقديمها والتي سمي المشرع بالكشف عن تضارب المصالح، او الكسب غير مشروع¹⁵ من جهة، ومن جهة ثانية، فان تلقي الشكاوى والاخبار وما تملكها هيئة النزاهة من وسائل، تمهد السبيل للكشف عن قضايا الفساد الاخرى، خارج عملية تقديم تقرير الكشف عن الذم او المصالح المالية. وبناء على ذلك سوف نتكلم حول الرقابة الرادعة لهيئة النزاهة من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الاول:- النتائج المترتبة عن عملية تقديم الكشف عن الذمة الالية

الفرع الثاني:- الاختصاص التحقيقي بشأن القضايا المكشوفة

¹³ -المادة 7- ثالثا و رابعا وعاشرا واثنى عشر من تعليمات الكشف عن الذمة المالية لهيئة النزاهة في اقليم كردستان رقم 2 لسنة 2016.

¹⁴ -تنص هذه الفقرة على ان احكام الفقرة ثانيا من المادة 14 من قانون الهيئة، تسري على اي شخص يحوز باية صفة اموالا عامة مصدرها كسبا غير مشروع. في حين ان الفقرة ثانيا من المادة 14 المذكورة اعلاه، نصت على انه " يعتبر استغلالا وفقا لما تقدم كل زيادة في الثروة تطرأ بعد تولى الوظيفة العامة او التكليف العام او قيام الصفة عن الخاضع لاحكام هذا القانون او على زوجه او اولاده القصر متى كانت لا تتناسب مع مواردهم وعجزوا عن اثبات مصدر مشروع لها "واوضح من ذلك فان فحوى المادة الخامسة في فقرتها -الرابعة-ك- منها تنص على "اي شخص يشغل منصب مدني او عسكري لم يرد ذكره اعلاه (اي ي الفقرات الاخرى من هذه المادة) وترى الهيئة ضرورة شموله بتقرير الكشف المالي، وفقا لتعليمات تصدر لهذا الغرض:

¹⁵ -ينظر الفقرة رابعا من المادة 10 من تعليمات الكشف عن الذمة المالية رقم 2 لسنة 2017. والفقرة اولا من المادة الرابعة عشرة من قانون الهيئة العامة للنزاهة لاقليم كردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل.

الفرع الاول: النتائج المترتبة عن عملية تقديم الكشف عن الذمة الالية

فرض المشرع العراقي على مستوى الدولة الاتحادية وعلى مستوى اقليم كردستان، العقوبات الجزائية اذا امتنع المكلف عن تقديم استمارة الكشف عن الذمة المالية، او اذا وجدت الهيئة - عند استلامها لاستمارات الكشف - حالات ظهرت فيها تضارب المصالح وشكلت جريمة الكسب غير المشروع. فعلى مستوى الدولة الاتحادية، وتزامنا مع احالة القضية الى قاضي التحقيق فان الجهة التي تنتمي اليها المكلف، ملزمة بوقف الراتب ومخصصات المكلف اذا لم يقدم الاستمارة في موعدها بمقتضى قانون المنظم لهيئة النزاهة¹⁶. اما اذا وجدت الهيئة ومن خلال تقديم الاستمارة وفحصها ومن ثم اثبتت لديها بانه هناك زيادة كبيرة في اموال المكلف او اموال زوجه او اولاده لا تتناسب مع مواردهم الاعتيادية، تقوم هيئة النزاهة، برفع القضية الى قاضي التحقيق المختص مكانيا لينظر اليها وتكليف المكلف باثبات مصادر مشروعة لهذه الزيادة خلال 90 يوما¹⁷.

فتملك القاضي بموجب المادة 19 من قانون الهيئة رقم 30 لسنة 2011 ودون الاخلال باية عقوبة اشد منصوص عليها في قانون اخر، تقوم المحكمة بفرض العقوبات الجزائية المتنوعة وذلك حسب الاحوال. وعليه يجب ان نفرق بين حالة امتناع المكلف عن تقديم الاستمارة و في حالة تقديمه¹⁸. ففي حالة ما اذا امتنع المكلف بتقديم الاستمارة دون عذر مشروع، تفرض المحكمة عقوبة الحبس على المكلف لا تزيد عن سنة. اما اذا قدم المكلف الاستمارة وتبينت لدى المحكمة، بانه هناك زيادة كبيرة في امواله او اموال زوجه او اولاده، وعجز عن اثبات السبب المشروع لهذه الزيادة، يعاقب المكلف بالسجن مدة لا تقل عن سبعة سنوات وبغرامة تعادل قيمة الكسب غير المشروع. وفي غير هذه الحالات اذا ما ثبتت لدى المحكمة، بعدم مشروعية الزيادة في اموال الاشخاص غير المكلفين المذكورين في قانون الهيئة، للمحكمة فرض عقوبة الحبس عليه لمدة لا تقل عن 3 سنوات وبغرامة تعادل قيمة الكسب غير المشروع¹⁹. ولم يكتفي المشرع بالعقوبات المار ذكرها، بل دخل الى جزئيات اخرى متعلقة باخفاء المعلومات المطلوبة للاستمارة او في حالة افشاء المعلومات المتعلقة باستمارة الذمة المالية. وعلى هذا المنوال اقر المشرع على انزال عقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنة واحدة كل مكلف تعمد اخفاء معلومات مطلوبة في الاستمارة او قدم معلومات كاذبة ثبت انه لها علاقة بتحقيق كسب غير مشروع²⁰. اما اذا افشى المكلف معلومات بحكم وظيفته تتعلق بالاستمارة فانه وبمقتضى الفقرة سادسا من المادة 19 من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011 المعدل، يعاقب بالحبس لا تقل عن 6 اشهر ولا تزيد عن ثلاثة سنوات.

اما على مستوى اقليم كردستان اتجه المشرع الى تصحيح مسارها التشريعي السابق²¹ وافر في قانون التعديل الاول لقانون الهيئة العامة للنزاهة رقم 7 لسنة 2014 في مادتها 18، على فرض عقوبة الحبس لمدة لا تزيد عن ثلاثة اشهر وبغرامة لا تقل عن ثلاثة ملايين دينار ولا تزيد على (100)مئة مليون دينار او باحدى هاتين العقوبتين كل مكلف بتقديم كشف المصالح المالية ارتكب بصورة عمدية احد الافعال التالية:

- 1- التخلف عمدا عن مدة تزيد على ثلاثة اشهر عن تقديم تقرير الكشف عن المصالح المالية في المواعيد المقررة من قبل الهيئة.
- 2- اعطاء بيانات غير صحيحة مؤثرة في تقرير كشف المصالح المالية.
- 3- عدم ذكر مصالح او اموال مملوكة له او لزوجه او لاحد اولاد التابعين في كشف مصالحه المالية.

وبالنظر للمادة 18 اعلاه من قانون التعديل الاول لقانون النزاهة، نجد بان المشرع الكوردستاني على الرغم من انه اعاد النظر في العقوبات المقررة للحالات التي ذكرتها المادة 18 و اضاف عقوبة السالبة للحرية التي لم يقرها في قانون الهيئة قبل التعديل، الا ان الباحث يرى بان العقوبة السالبة للحرية التي فرضها المشرع لا تتناسب مع جسامة الافعال المقترفة من قبل المكلف بشأن عملية التقديم لاستمارة الذم المالية، بل حبذا لو كان المشرع الكوردستاني قد يسلك المشرع العراقي على مستوى الدولة الاتحادية، لان

16 - ينظر المادة 18 – اولا- من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011 المعدل.

17 - ينظر الفقرة سابعا من المادة 17 من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011 المعدل.

18 - المادة 19 – اولا وثانيا وثالثا منها من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011 المعدل.

19 - وفيما يتعلق بدفع ورد قيمة الكسب غير المشروع، فان المكلف المحبوس لا يطلق سراحه بعد انتهاء مدة محبوسيته الا بعد سداد مبلغ الغرامة ورد قيمة الكسب غير المشروع. الفقرة رابعا من المادة 19 من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011 المعدل.

20 - المادة 19 – خامسا منها- من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011 المعدل.

21 - لم يقرر المشرع الكوردستاني في قانون الهيئة العامة للنزاهة في الاقليم رقم 3 لسنة 2011 على العقوبات السالبة للحرية، بل اكتفى فيه بفرض الغرامات المالية في كل حالات التعمد عن الامتناع عن تقديم تقارير الكشف عن الذمة المالية او اعطاء بيانات غير صحيحة او في حالة عدم ذكر مصالح او اموال مملوكة لاقربائه المكلفين. ينظر المادة التاسعة عشرة من قانون الهيئة العامة للنزاهة في اقليم كردستان رقم 3 لسنة 2011.

المشرع الاخير وبمقتضى العقوبات التي اتى بها في قانون هيئة النزاهة في العراق، تتناسب تلك العقوبات الى حد كبير مع جسامه الضرر التي يلحق بالاموال العامة.

اما اذا تبينت للهيئة وجود تضارب المصالح في تقارير الذمة المالية للمكلف، فان القانون المعدل لقانون الهيئة العامة للنزاهة في الاقليم اقر على عقوبة الحبس- لكل شخص يحصل لنفسه او لغيره على كسب غير مشروع - لمدة سبع سنوات وبغرامة مساوية للكسب غير المشروع الحاصل اضافة الى مصادرة مبلغ هذا الكسب²². ولاحظ الباحث بانه على الرغم من ان العقوبات التي تفرض على كل من تقترب اعمالا عمدية ومخالفة للقانون في ثانيا عملية الكشف عن الذم المالية، لابد ان تقررها المحاكم المختصة من خلال احكامها الخاص بشأن القضايا المرفوعة امامها، ولكن المشرع الكوردستاني لم يشير في نصوص قانون المنظم لعمل هيئة النزاهة، الى احوالة ملفات تضارب المصالح او كسب غير المشروع الى قاضي التحقيق على غرار ما اتجه اليه المشرع العراقي على مستوى الدولة الاتحادية بمقتضى قانون هيئة النزاهة الاتحادية رقم 30 لسنة 2011.

الفرع الثاني: الاختصاص التحقيقي بشأن القضايا الفساد المكشوفة:

يشكل الاختصاص التحقيقي في قضايا الفساد، القوة الرادعة التي تمتلكها هيئة النزاهة في مواجهة الاعتداء على الاموال العامة من خلال الكشف والتحقيق في قضايا الفساد التي انشأت الهيئة من اجل مكافحتها. ولا يمكن التحدث عن التحقيق في قضايا الفساد اذا لم تكون هناك علما بوقوع الاعتداء على الاموال العامة. ولا يمكن ان تحس هيئة النزاهة بوجود واقعة اجرامية مالية، دون ان تكون هناك شكوى بشأنها او الاعلام بها عن طريق اخبار الهيئة بها ولا يمكن الشروع في عملية التحقيق الجنائي دون ان تكون هناك دعوى جزائية. وعليه فان الشكاوى²³ او الاخبار²⁴ تسبق عملية التحقيق الجنائي الناشئة عن تحريك الدعوى في قضايا الفساد او الجرائم المالية. وعلى هذا المنوال اقر المشرع العراقي في قانون اصول المحاكمات الجزائية على ذلك بالقول "لا يجوز تحريك الدعوى الجزائية الا بناء على شكوى من المجني عليه او من يقوم مقامه قانونا.."²⁵ ولا ريب بان المشرع جعل هيئة النزاهة من احد الجهات التي اوكلت اليها مهمة الضبط القضائي بشأن جرائم الفساد ورجح دور هيئة النزاهة على مختلف الجهات الضبطية الاخرى بهذا الخصوص وتأكيدا على ذلك حيث اقر المشرع على ان "يرجح اختصاص الهيئة التحقيقي في (قضايا) الفساد على اختصاص الجهات التحقيقية الاخرى بضمنها الجهات التحقيقية العسكرية والجهات التحقيقية لدى قوى الامن الداخلي، ويتوجب بتلك الجهات ابداء الاوراق والوثائق والبيانات المتعلقة بالقضية الى هيئة النزاهة متى ما اختارت الهيئة اكمال التحقيق فيها."²⁶ وهذا هو الدافع وراء القائلين بان الفقرة -أ- من المادة الاولى من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم 23 لسنة 1971، بحاجة الى تعديل و التي تنص على " تحرك الدعوى الجزائية بشكوى شفووية او تحريرية تقدم الى قاضي التحقيق او المحقق او اي مسؤول في مركز الشرطة او اي من اعضاء الضبط القضائي... " لان القانون المذكور صدر منذ زمن بعيد ولكن بصور قانون هيئة النزاهة النافذ اصبح من الضروري اعادة النظر فيها²⁷.

²² ينظر المادة 15 من قانون رقم 7 لسنة 2014 التعديل الاول لقانون الهيئة العامة للنزاهة في اقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2011.

²³ -يعرف الشكوى بانها هي التظلم الذي يرفعه المتضرر من الجريمة الى الجهات المختصة مطالبا باتخاذ الاجراءات القانونية ضد فاعل الجريمة. او هي عبارة عن اجراء يباشر من شخص معين هو المجني عليه في جرائم محدد يعبر بها عن ارادته بتحريك الدعوى الجزائية لا ثبات المسؤولية الجنائية لمرتكبها وتوقيع العقوبة القانونية عليها. سليم ابراهيم حربة وعبد الامير العكيلي شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية، ج1 و2، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2008، ص25. ود ابراهيم طنطاوي، التحقيق الجنائي بين الناحيتين النظرية والعملية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص87، نقلا عن محمد مظهر ناصر البياتي، دور هيئة النزاهة في المحافظة على المال العام، رسالة ماجستير، 2015، ص113.

²⁴ - لم يتطرق المشرع العراقي الى تعريف مصطلح الاخبار بل ساوى بينه وبين البلاغ، الا ان الفقهاء القانون الجنائي عرفوا الاخبار بانه هو التصريح الشفوي او التحريري الذي يقع امام السلطات المختصة بقبوله يراد به الاعلام عن وقوع جريمة جنائية. د. سامي النصر اوي، دراسة في اصول المحاكمات الجزائية، ج2 مطبعة دار السلام، بغداد، 1978، ص328. نقلا عن د. أمجد ناظم صاحب، الاخبار السري زاجراءات هيئة النزاهة الاتحادية اللاحقة لتسجيله، بحث منشور في موقع هيئة النزاهة الاتحادية على الرابط الاتي. <https://nazaha.iq/images/nazaha-mag/r14/pdf/p04.pdf>. اخر زيارة 23 / 3 / 2023. او يقصد به، احاطة السلطات المختصة علما بوقوع جريمة في مكان ما لغرض اتخاذ الاجراءات القانونية بغية القبض على مرتكبها واجراء التحقيق معه. ابراهيم حميد كامل، الاختصاص الجنائي لهيئة النزاهة، رسالة ماجستير، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الاولى 2017، ص229.

²⁵ -المادة 3 أ من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم 3 لسنة 1971 المعدل.

²⁶ -المادة 11 - ثانيا - من قانون هيئة النزاهة الاتحادية والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011 المعدل.

²⁷ -ينظر أ.د.صدام حسين الفتلاوي و طيبة جواد حمد، الآثار الجزائية لجريمة الاضرار بالمال العام، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث /السنة الثامنة، 2016. ص35

وبالرجوع الى قانون هيئة النزاهة الاتحادية النافذ، نجد بان المشرع العراقي على مستوى الدولة الاتحادية رسم حدود اختصاصاتها التحقيقية بشأن قضايا الفساد بصورة دقيقة. حيث اقر قانون المنظم لعمل هيئة النزاهة بان الهيئة تتمتع بصلاحيات التحقيق في قضايا الفساد الواردة اليها عن طريق الشكاوى والاخبار تسجل لديها بعناوين الدعاوى الاخبارية عن طريق المحققين المعيّنين لدى هيئة النزاهة ولكن تحت اشراف قاضي التحقيق المختص²⁸. وبما ان مكافحة الفساد وسبل كشف المجرمين في هذا المجال، بحاجة الى جهات اخرى خارجة عن اختصاص الاقليمي لهيئة النزاهة، عكف المشرع في قانون هيئة النزاهة الاتحادي الى انتهاز طريقة قانونية للحيلولة دون هروب مقترفي جرائم الفساد، وفي سبيل ذلك اوجب قانون الهيئة بوجوب التنسيق بين هيئة النزاهة الاتحادي وهيئة النزاهة في اقليم كردستان كما تنص المادة 11-ثالثا- منها، من قانون هيئة النزاهة الاتحادي على ذلك بالقول " يجري التنسيق بين هيئة النزاهة المؤسسة بموجب هذا القانون وبين هيئات النزاهة في الاقاليم في ميدان مكافحة الفساد" ويلاحظ في هذا النص ان المشرع لم يقصد في فحواه بهيئة النزاهة لاقليم كردستان وحدها، بل ذكر فيه هيئات النزاهة في الاقاليم على افتراض ان تكون مستقبلا اقاليم جديدة في الدولة العراقية ويتم ذلك طبقا لما الت اليها المواد 117 و 118 و 119 في دستور 2005²⁹. وهذا ما يدفعنا الى القول بانه وما دام لم تقام اقاليم جديدة في العراق، وان هيئة النزاهة تبسط رقابتها في جميع محافظات غير المنتظمة في اقليم ماعدا المحافظات المنتظمة في اقليم كردستان ولكن لا يمكن لهيئة النزاهة مد يدها الى هذه المحافظات بصورة مجدبة، لذلك من المفترض ان تستحدث فيها مكاتب لهيئة النزاهة الاتحادي للقيام بما تقوم بها هيئة النزاهة في الاقليم من تنسيق بينها وبين هيئة النزاهة الاتحادي.

ان هيئة النزاهة وفقا لنظامها القانوني يحق لها استخدام وسائل التقدم العلمي واجهزة وآلات التحري والتحقيق وجمع الادلة واستدعاء المعيّنين للتحقيق معهم بشكل مباشر بعد صدور قرار من القاضي المختص، وعلى رئيسها توفير مستلزمات ومتطلبات استخدامها في ميدان الكشف عن جرائم الفساد او منعها او ملاحقة مرتكبيها³⁰.

واذا تبينت لدى الهيئة بان الاخبار الواردة اليها لا تتضمن جريمة او اذا ثبتت لديها من خلال التحريات او التحقيقات الاولية عدم صحة الاخبار او كذبه، يحق للهيئة حفظ الاخبار وعدم عرضها على قاضي التحقيق. ولكن يحق للقاضي في هذا المجال ان يطلب الهيئة اي اخبار يقصده واتخاذ ما يراه منسبا³¹، ولكن يتوجب على القاضي طبقا لمضمون المادة 14 ان يشعر الدائرة القانونية في الهيئة عند بدئه او استهلاله بالتحقيق في قضية فساد، وعليه ان يطلعها على سير التحقيق فيها بناء على طلبها.

اما بشأن قضايا الفساد المعروضة امام محاكم التحقيق دون علم هيئة النزاهة بها، اوجب المشرع بان الهيئة هي طرفا في كل قضية فساد لا يجري التحقيق فيها بواسطة احد محققها، ولها متابعتها بواسطة ممثل القانوني للهيئة، واذا اصدرت المحاكم المختصة احكاما او قرارات بشأن القضايا المعروضة امامها، فان الهيئة لها الحق بالطعن في تلك الاحكام والقرارات³². اما اذا رغبت الهيئة باكمال التحقيق بالنسبة للوقائع المروضة امام المحاكم، تطلب الهيئة قاضي التحقيق بايداع القضية المطلوبة الى محققها، فاذا رفض القاضي طلب الهيئة لها حق الطعن في قرار القاضي لاي سبب بطريق التمييز³³.

يتبين لدينا وبلاستناد على عرضنا فان اعمال الهيئة التحقيقية تنقسم الى ما تصل اليها من شكاوى والاخبار بشأن الوقائع الجرمية المالية من مصادر معلومة او مغفلة، واخرى ما تودع بطلبها اليها من قبل محاكم التحقيق المختصة بقضايا الفساد. ففي كل الملفات لقضايا الفساد، تنحصر دور هيئة النزاهة في جمع المعلومات والتحقيق الابتدائي. وعلى الهيئة ان تعرض القضية التي تراها بانها تشكل جريمة، لا بد ان تحيلها بدعوى جزائية الى قاضي التحقيق. بمعنى ان قاضي التحقيق يتولى الولاية بشأن مصير الواقعة الجرمية. وللهيئة كسائر الافراد او الاشخاص المعنوية ان تقدم الطعن امام الجهات القضائية بوصفها محاكم من درجات الثانية، بوجه القرارات

²⁸ -المادة 11 – اولا- من قانون هيئة النزاهة الاتحادية والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011 المعدل.

²⁹ -تنص المادة 117 في فقرتها-ثانيا من دستور 2005 على "يقر هذا الدستور، الاقاليم الجديدة التي تؤسس وفقا لاحكامه" وتنص المادة 118 على ان "يسن مجلس النواب في مدة لا تتجاوز ستة اشهر من تاريخ اول جلسة له، قانونا يحدد الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم، بالاغلبية البسيطة للاعضاء الحاضرين" اما المادة 119 اقرت على ان " يحق لكل محافظة او اكثر، تكوين إقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه يقدم باحدى الطريقتين:

اولا:-طلب من ثلث اعضاء في كل مجلس من مجلس المحافظات التي تروم تكوين الاقليم.
ثانيا:-طلب من عُشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الاقليم."

³⁰ -المادة 12 من قانون هيئة النزاهة الاتحادية والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011.

³¹ - المادة 13 اولا وثانيا منها من قانون هيئة النزاهة الاتحادية والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011.

³² -المادة 14 – ثانيا – من قانون هيئة النزاهة الاتحادية والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011 المعدل.

³³ -المادة 14 – ثالثا – من قانون هيئة النزاهة الاتحادية والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011 المعدل.

او الاحكام التي يصدرها القاضي التحقيق. وبناء على ما بيننا نجد بان هيئة النزاهة ليست إلا وسيلة أو أداة ضبطية تحت اشراف جهة قضائية (المتمثلة بمحكمة التحقيق) تابعة لسلطة اخرى و واضح بان هيئة النزاهة توصف بهيئة مستقلة غير مرتبطة بوزارة، وليست تابعة لاية سلطة من سلطات الثلاث التشريعية او تنفيذية او قضائية، لذلك يرى الباحث انه من المستحسن اما ان تندمج الهيئة بالسلطة القضائية على النحو التي سوف نبينها في المبحث الثاني من هذه الدراسة او ان تتخلى عن وجودها، لانها بكل بساطة، لم ولن تجدي رقابتها ومهامها نفعاً في حالتها التي تكون عليها الان.

المبحث الثاني: ضمانات تحقيق اهداف هيئة النزاهة

ان الاهداف التي انشئت من اجلها هيئة النزاهة، لن تتحقق دون وجود ضمانات تكفل ذلك المهام. هذه الضمانات بعضها داخلية تنبثق في اصلاح النظام القانوني لهيئة النزاهة ولا يتم ذلك الا من خلال التحول القضائي لهيئة النزاهة كانطلاقة قانونية وقضائية لانشاء فرع هام من قضاء المالي في العراق واقليم كردستان. اما الوجه الثاني من تلك الضمانات تعد خارجية، تأتي في ركانز النظام السياسي الموسوم بالدولة الدستورية. وللتوقف على بيان تلك الضمانات، يستدعي التطرق اليها من خلال الحديث عن التحول القضائي لهيئة النزاهة (الضمانات الداخلية) في مطلب وفي مطلب اخر نتطرق الى ركانز الدولة الدستورية (الضمانات الخارجية) وعلى النحو الاتي:

المطلب الاول: الضمانات الداخلية

المطلب الثاني: الضمانات الخارجية

المطلب الاول: الضمانات الداخلية

تتجسد الضمانات الداخلية الكفيلة بفاعلية دور الرقابي لهيئة النزاهة، في مكنة التحول القضائي لها من حيث العاملين فيها وما اوكلت اليها من المهام الهادفة الى حماية المال العام من الاهدار والتبذير. ولا مناص في ان الحديث عن التحول القضائي لهيئة النزاهة وجعلها هيئة قضائية مستقلة لا يأتي من فراغ بل هناك عوامل عديدة، تبرهن هذا التحول. وفي سبيل ذلك نتكلم عن هذا المطلب من خلال الفرعين التاليين:-

الفرع الاول: مبررات التحول القضائي لهيئة النزاهة

الفرع الثاني: اليات التحول القضائي لهيئة النزاهة

الفرع الاول: مبررات التحول القضائي لهيئة النزاهة

تستنبط المبررات الاساسية لتحويل هيئة النزاهة الى هيئة قضائية من فحوى الاسباب الموجبة التي اتى بها قانون تنظيم الهيئة بالقول " من اجل حماية المال العام ومنع حالات تضارب المصالح الخاصة مع المصلحة العامة، ولضمان مشروعية مصادر تمويل التنظيمات السياسية وغير الحكومية ولاخضاع الذين يستغلون مناصبهم الوظيفية في الكسب غير المشروع من المال العام للمساءلة القانونية ولعرض مد صلاحيات هيئة النزاهة الى الجرائم المرتكبة في الاتحادات والنقابات والمنظمات غير الحكومية والجمعيات المهنية وللاستجابة للالتزامات العراق الدولية، شرع هذا القانون"

تفيد تلك الاسباب بان انشاء قانون الهيئة جاء في سبيل حماية المال العام من الاعتداءات المؤاتية من تضارب المصالح او عدم مشروعية مصادر تمويل التنظيمات السياسية او في الحالات التي تستغل فيها مناصب الوظيفة العامة لكسب غير مشروع وغيرها من الجرائم الاخرى المالية داخل الهيئات الحكومية او غير الحكومية. ولا مناص في ان هذه الحالات عند وقوعها تتجم عنها جرائم الاعتداء على الاموال العامة. هذه الاعتداءات- والتي سماها قانون الهيئة بقضايا الفساد³⁴ - لا يمكن منعها اذا لم تكون هناك دعوى جزائية بشأنها، والتي تحرك بشكوى امام قاضي التحقيق³⁵.

وبالنظر لقانون المنظم لهيئة النزاهة، نجد بان علاقة هيئة النزاهة بالسلطة القضائية، تتولاها الدوائر التحقيقات والقانونية والاسترداد³⁶. وتمثل تلك الدوائر الجناح او الاوجه القانونية لهيئة النزاهة التي تختلط بمهمة القضاة المنتدبين لدى الهيئة لقيامهم بالتحقيق في قضايا الفساد. وبالرجوع الى الاسباب الموجبة لانشاء هيئة النزاهة، يتبين لنا بان الهيئة لا تستطيع ان تتولى بنفسها

³⁴ -المادة 1 ثالثا منها من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011 المعدل.

³⁵ -المادة 1 من قانون الاصول المحاكمات الجزائية رقم 23 لسنة 1971 المعدل.

³⁶ -ينظر، المادة 10 او لا وثالثا وتاسعا منها من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011 المعدل.

مواجهة القضايا الفساد في حالة وقوعها لأنها ليست لها صلاحية فرض الجزاءات على مرتكبيها بل لابد اللجوء الى السلطة القضائية بدأً بمحكمة التحقيق مروراً بالمحاكم العليا سواء اكانت محاكم جنح او جنائيات. لان هذه المحاكم لها سلطة اتخاذ القرار الفاصل في الدعاوى الجزائية بعد انتهاء التحقيق فيها وما على محققوا النزاهة إلا تنفيذ ذلك، بالإضافة الى أن دور هيئة النزاهة في التحقيق في قضايا الفساد تنتهي عند صدور قرار فاصل في الدعاوى الجزائية وكل ما تصدر من قبل هيئة النزاهة من قرارات المتعلقة بالاجراءات التحقيقية لاتصل الى درجة الحكم القاضي الحائز على حجية الامر المقضي به³⁷. ومفاد ذلك هو ان هيئة النزاهة تلعب دور جمع الاستدلال والضبط القضائي في قضايا الفساد لان دورها تنحصر فقط في النتائج التي تترتب عن استلامات الذمم المالية للمكلفين من جهة ومن جهة اخرى ان الشكاوى او الاخبار التي تصل الى الهيئة كلها في الحالات التي تصبح دعاوى جزائية تخضع لرقابة السلطة القضائية العادية.

فاستقلال هيئة النزاهة على هذا النحو وما تلعبها في كشف قضايا الفساد، ليست بمقدورها القضاء على ظاهرة الفساد المالي دون اللجوء الى سلطة مغايرة، ألا وهي السلطة القضائية لان الاخيرة هي صاحبة الولاية بفرض الجزاءات على مرتكبي هذه الجرائم وليست الهيئة. بمعنى ان هذا النوع من الاستقلالية تقتقر الى الاليات اللازمة لتتولى بنفسها فرض الجزاءات على من يعتدي على المال العام.

ومن هذا المنطلق يثور في الاذهان نوع من المخرج القانوني والقضائي كي تتمكن الهيئة للنهوض بالاختصاصات الموكلة اليها من قبل المشرع بمقتضى الاسباب الموجبة لانشاء هيئة النزاهة وما تقع على عاتقها من الاختصاصات المتعلقة بالرقابة على اموال المكلفين وما تضطلع بها من تحقيقات بشأن القضايا المكشوفة او التي تكون الهيئة طرفاً فيها³⁸. ويقتضي برأي الباحث ان تولج السلطة القضائية في عمل الهيئة وماتباشرها من اختصاصات على نحو تدعم استقلالية الهيئة بمفهوم أوسع وان تحرك الدعوى بنفسها من خلال انشاء قضاء متخصص له الالمام بالامور المالية. ومن انجع الحلول القانونية هو تحويل هيئة النزاهة الى هيئة قضائية مالية، تتولى مهمة الرقابة المالية القضائية. وتعد هذه الرقابة نوع من انواع الرقابة المالية التي تقوم بها جهاز متخصص يكتسب الطابع القضائي في كل ما يتضمنه هذا الطابع من صفات، سواء من حيث الاجراءات أو الحكم، كما هو الحال في المحاكم العادية³⁹. هذا النوع من الهيئات الرقابية انزلها التشريع والاجتهاد منزلة المحاكم والهيئات القضائية النظامية، ذلك ان السلطة القضائية عموماً، هي وحدها التي يمكن ان تكون حجر الزاوية في هيكل الرقابة على حسن ادارة المال العام⁴⁰. هذه الرقابة التي اخذت بها العديد من الدول في نظامها الرقابي للرقابة المالية كما هي الحال بالنسبة لديوان المحاسبة اللبناني⁴¹ و مجلس المحاسبة الجزائري⁴²، حيث تمارس هذه الرقابة على الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين ولا تشمل تضارب المصالح او المخالفات المالية التي ترتكبها المسؤولين الكبار غير الأمرين بالصرف او المحاسبين العموميين. وفي سبيل حماية المال العام من الاعتداء عليها اضطلع المشرع في الكثير من دول العالم⁴³ بانشاء هيئات تراقب اموال الموظفين الكبار او المكلفين بخدمة عامة من خلال متابعة ومراقبة ذممهم المالية او في الحالات التي ترتكب جرائم الاعتداء على الاموال العامة سواء من قبل المسؤولين او غيرهم. ويرى الباحث بان الدور الذي يلعبها هذه الهيئات هي المساحة التي تتركها اجهزة الرقابة المالية المار ذكرها، فطالما تنحصر الرقابة المالية لدى هذه الجهات على التصرفات المالية للأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، فان هيئة النزاهة تملأ الفراغ الرقابي التي تتركها الهيئات الرقابية المالية حتى لو كانت هذه الهيئات قضائية ويتمثل هذا الفراغ بالمجالات التي يعتدى على الاموال العامة من قبل المسؤولين الكبار غير الأمرين بالصرف

37 -محمد مظهر ناصر البياتي، دور هيئة النزاهة في المحافظة على المال العام، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، 2015، ص74.

38 -ينظر المادة اولا وثانياً والمادة 14 من قانون هيئة النزاهة والكسب غير مشروع المعدل. وينظر المادة الخامسة -ثالثاً منها من قانون هيئة النزاهة لاقليم كوردستان المعدل.

39 -الدكتور محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الاولى، 2005، ص44.

40 -يوسف سعدالله الخوري، دور السلطة القضائية في دعم عمل اجهزة الرقابة المالية، الرقابة المالية في الاقطار العربية، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، احمد سيد النجار وآخرون، 2009، ص166.

41 -الدكتور عبدالروؤف جابر، قوانين هيئات الرقابية العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، 2004، ص58.

42 -ابوبكر صديق عمر، ممكنة التحول القضائي للهيئات المستقلة، اطروحة دكتوراه، جامعة السليمانية، كلية القانون، 2019، ص145.

43 -فعلى سبيل المثال اقر المشرع اليمني على انشاء هيئة مستقلة لهذا الغرض والتي تسمى بالهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، اذ تشكل الاخيرة من احد عشرة عضواً ممن تتوفر فيهم الخبرة والنزاهة والكفاءة، على ان تمثل في الهيئة منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص وقطاع المرأة ويتم ذلك بتدكية هذه الاعضاء من قبل مجلس النواب بعد تقديم مجلس الشورى لمجلس النواب قائمة تتضمن ثلاثين شخصاً، ومن اهم اختصاصات الهيئة الرقابية الرادعة لنزاهة الوظيفة العامة ومحاربة الفساد هي تلقيها البلاغات والشكاوى بخصوص جرائم الفساد المقدمة اليها ودراستها والتحري حولها والتصرف فيها وفقاً للتشريعات النافذة في اليمن وكذا التحقيق مع مرتكبي جرائم الفساد واحالتهم الى القضاء. ينظر المادة (9/أ) والمادة 8 من قانون مكافحة الفساد في اليمن رقم 39 لسنة 2006.

والمحاسبين العموميين. وقد أوكل المشرع في الكثير من دول العالم مسألة الرقابة في هذا المجال الى هيئات النزاهة. وطالما ان كلا النوعين من الاجهزة الرقابية على المال العام والهيئات الموكلة اليها نزاهة الوظيفة العامة تتشابهان من حيث محل الرقابة والهدف المرجو من وراء انشائها، فلا مناص في تكوين هيئات النزاهة بمنزلة الاجهزة ودواوين الرقابة المالية وعلى غرارها. وعلى هذا المنوال وفي سبيل منع الاعتداء على الاموال العامة في مجالات رقابة هيئات النزاهة لابد التقيد واعتناق المنهج الرقابي القضائي لهذه الهيئات كما هي الحال في الاجهزة الرقابية المالية.

الفرع الثاني: اليات التحول القضائي لهيئة النزاهة

تكمن عملية التحول القضائي لهيئة النزاهة من خلال التركيز على اجراء التعديلات اللازمة لقانون الهيئة بغية تكريس الركائز الاساسية لانشاء قسم هام من القضاء المالي لمواجهة الفساد المالي الى جانب تحول ديوان الرقابة المالية الى هيئة قضائية.⁴⁴ ويعد ذلك من احد المستلزمات الاساسية لاكتمال حلقات نظرية الرقابة المالية المواثية من تحول ديوان الرقابة المالية الى هيئة ذات اختصاص قضائي تمارس رقابة القضاء المالي على المخالفات والانحرافات المالية للذين يقبضون الاموال العامة من الامرين بالصرف والمحاسبين العموميين، كما اتجه اليه المشرع الجزائري في قانون مجلس المحاسبة⁴⁵ والمشرع اللبناني في قانون ديوان المحاسبة⁴⁶. وعليه يقتضي برأي الباحث ان يبنى النظام القانوني لهيئة النزاهة سياسة جنائية قضائية تنسجم مع مقتضيات مظرية الرقابة المالية القضائية.

و لكي تكتسي هيئة النزاهة طبيعة قضائية يتعين ان تتجه السياسة الجنائية الهادفة الى منع الاعتداء على الاموال العامة وفرض الجزاءات على مقترفيها الى تغيير البنيان القانوني لهيئة النزاهة وتبديل اعضائها بالقضاة التابعين والمولين للسلطة القضائية، بمعنى ان تشكل هيئة النزاهة من قبل مجموعة من القضاة وان تستبدل الدوائر المرتبطة بعملية جمع الاستدلال والكشف عن قضايا الفساد، بالغرف القضائية. ولا مناص في ان التوجه والافرار على هذا التحول تعيقها نص دستوري الذي جاءت به المادة 102 من دستور 2005 بالقول "تعد المفوضية العليا لحقوق الانسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم اعمالها بقانون" ولكن مجلس النواب العراقي تجاوز هذا العائق الدستوري عندما اقر على تحويل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات الى هيئة قضائية⁴⁷، وتعد هذه الخطوة برأي الباحث قبضة تشريعية باتجاه توسيع ولاية السلطة القضائية وبالتالي تكريس ركائز مبدأي الشرعية والمشروعية⁴⁸ لانه ابتدع منهاجا تشريعا لتحويل الهيئات المستقلة الى هيئات قضائية، ومهد السبيل لفتح الابواب امام الهيئات الاخرى بما فيها هيئة النزاهة التي نحن بصدد التوقف عنها ولتعصيد او توطيد هذا التوجه فيما يتعلق بتشكيل هيئة النزاهة على مستوى الدولة الاتحادية وعلى مستوى اقليم كردستان ندعو المشرع ان يقر على تعيين القضاة وانتدابهم في الهيكل التنظيمي لهيئة النزاهة الى جانب المتخصصين بالامور القانونية والتوعية للنهوض بامور التوعية القانونية وثقافة النزاهة داخل الوظيفة العامة وفقا للمقترحات⁴⁹ الاتية:

44 -ابوبكر صديق عمر، المصدر السابق، ص243.

45 -المادة 2 من امر 95-23، لسنة 1995 القانون الاساسي لقضاة مجلس المحاسبة الجزائري.

46 - المادة الاولى من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم 83/82.

47 -وقد اقر المشرع العراقي على مستوى الدولة الاتحادية على التحول القضائي لمفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق بموجب المادة 3 من قانون المفوضية رقم 31 لسنة 2019 بالقول "يتكون مجلس المفوضيين من تسعة اعضاء وعلى النحو الاتي: اولا: خمسة من قضاة الصنف الاول يختارهم مجلس القضاء الاعلى من بين مجموع المرشحين مع مراعاة العدالة بين المناطق الاستثنائية. ثانيا: اثنان من قضاة الصنف الاول يختارهم مجلس القضاء الاعلى من بين مجموع المرشحين يرسلهم مجلس القضاء في اقليم كردستان، مع مراعات توزيعهم على المناطق الاستثنائية في الاقليم. ثالثا: اثنان من اعضاء مجلس الدولة من المستشارين حصرا والمرشحين من مجلس الدولة يختارهم مجلس القضاء الاعلى. رابعا: يتم اختيار المذكورين في البنود (اولا وثانيا وثالثا) بالقرعة المباشرة في مجلس القضاء الاعلى بحضور ممثل الامم المتحدة ومن يرغب من وسائل الاعلام والمنظمات والنقابات. خامسا: يراعي تمثيل المرأة في اختيار مجلس المفوضين للاعضاء التسعة.

48 -للاطلاع والمفارقة بين مبدأ الشرعية والمشروعية ينظر، أ.م.د. محمد طه حسين الحسيني، ماهية مبدأي الشرعية والمشروعية ومصادرهما، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون-جامعة بغداد العدد الاول-2019، ص115، 111.

49 - وهناك من يرى بانّه من المستحسن ان الالية المناسبة لتعيين اعضاء هيئات النزاهة هي قيام السلطة القضائية متمثلة بمجلس القضاء الاعلى بانتخاب عدد من افضل القضاة كفاءة ونزاهة الى جانب انتخاب بعض اعضائها المرشحين من قبل الجهات الرقابية ومنظمات ذات الصلة بمكافحة الفساد على ان يتم انتخابهم من قبل لجنة مشتركة بين البرلمان ومجلس الشورى. ينظر محمد منصور محمد الصايدي، المصدر السابق، ص581.

- 1-انتداب عدد من قضاة الصنف الاول والثاني من قبل السلطة القضائية عن طريق القرعة بما ينسجم مع عدد الغرف المكونة لهيئة النزاهة وبرفقة عدد من الادعاء المالي طبقا لقانون الادعاء العام رقم 49 لسنة 2017⁵⁰.
- 2- تشكل في كل محافظة والوزارات، غرف قضائية مختصة مكانيا بالتحقيق في الدعاوى الجزائية المؤاتية من الاخبار والشكاوى التي تلقىها الدائرة القانونية او اقسام الاخرى في هيئة النزاهة او في الامور المتعلقة بالمكلفين الخاضعين لتقديم الذم المالية في المحافظات او الوزارات او الهيئات غير المرتبطة بوزارة.
- 3-ان يسند الى النيابة العامة او الادعاء العام سلطة التصرف في الشكاوى او الاخبار التي تلقىها هيئة النزاهة بالنسبة للجرائم الماسة بنزاهة الوظيفة العامة او في قضايا الفساد الاخرى المنبثقة عن كشف الذم المالية للمكلفين بتقديمها⁵¹.
- 4-تحويل كل من دائرة التحقيقات ودائرة الاسترداد الى غرف قضائية وعلى النحو الاتي:-
أ- غرفة التحقيقات: تشكل هذه الغرفة من ثلاثة قضاة من بين القضاة المنتدبين او المعيّنين لدى هيئة النزاهة، تتولى القيام بواجبات التحري والتحقيق في قضايا الفساد الخارجة عن اختصاصات الغرف القضائية المشكلة في الوزارات او المحافظات وفقا لقانون اصول المحاكمات الجزائية.
ب- غرفة الاسترداد: تشكل هذه الغرفة من ثلاثة قضاة من بين القضاة المنتدبين او المعيّنين لدى هيئة النزاهة، تتولى مهمة التحقيق في قضايا الفساد المنبثقة عن المعلومات الواردة اليها من قبل دائرة الاسترداد التابعة لها.
- 5- تعيين اشخاص المتخصصين من ذوي الكفاءات العالية والمشهود لهم بالنزاهة، بناء على ترشيح اعضائها من قبل المنظمات المجتمع المدني والجامعات ولمدة اربع سنوات التي تقع بين المحطات الانتخابية البرلمانية غير قابلة للتجديد.

المطلب الثاني: الضمانات الخارجية

ان عملية التحول القضائي لهيئة النزاهة كما اسلفنا، ليست الضمانة الوحيدة لتحقيق اهدافها المرجوة، بل هناك ضمانات اخرى اساسية تكتمل بها حلقاتها الكفيلة بها لاكتمال نظرية الرقابة المالية القضائية. هذه الضمانات، خارجة عن النظام القانوني لهيئة النزاهة وتتعلق بالنظام السياسي في البلد. ولكن بعضها تعد ضمانات مباشرة لهيئة النزاهة وبعضها غير المباشرة لها. وبناء على ذلك سوف نتكلم عن تلك الضمانات في هذا المطلب من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الاول:- الضمانات الخارجية المباشرة

الفرع الثاني:- الضمانات الخارجية غير المباشرة

الفرع الاول:- الضمانات الخارجية المباشرة

لا مناص في ان الاهداف التي انشئت من اجلها الهيئات الرقابية القضائية الدستورية او الادارية او المالية عموما ومن ضمنها هيئات النزاهة، هي البحث عن صحة التصرفات القانونية ومدى ملائمتها مع احكام القانون. وليس بكاف ان يقرر مبدأ المشروعية اذا لم يحاط بالضمانات الجزائية التي تلحق بالتصرفات الصادرة من السلطات العامة في حالة مخالفتها للقانون وليس ثمة ضمانات اكثر كفالة لحماية المشروعية واستمرار الدولة القانونية من وجود هيئة قضائية تتوافر لها ضمانات الاستقلال والنزاهة⁵²، ولا يمكن التيقن من نجاح اعمال الهيئات القضائية دون هناك ضمانات لاستقلال القضاة وما تتمتعون بها من سلطات. ولا يمكن للقاضي النهوض بما له من مهام واختصاصات بالسهر على تطبيق القانون اذا لم يكن له دراية تامة بالقضايا المعروضة امامه ويستدعي ذلك ان يولج الادعاء العام المتخصص بالامور المالية في عملية الرقابة التي تباشرها هيئة النزاهة من خلال الاختصاصات الموكلة اليها من قبل المشرع. وعليه سوف نتكلم عن الضمانات التي تكون خارجة عن نظام القانوني لهيئة النزاهة ولكن تؤثر ايجابا بصورة مباشرة في تحقيق اهداف هيئة النزاهة من خلال الفقرتين الاتيتين:

⁵⁰ -ينظر الفقرة الثالثة عشرة من المادة الخامسة من قانون الادعاء العام رقم 49 لسنة 2017.

⁵¹ -ينظر محمد منصور محمد الصاوي، المصدر نفسه، ص585.

⁵² -دكتور عليان بوزيان، دولة المشروعية، المصدر السابق، ص640.

أولاً: استقلال السلطة القضائية والتخصص القضائي

كشفت تجارب الأمم بأن أخطر ما يهدد الإنسان في حرياته هو تجميع السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية في يد واحدة، لذلك كان مبدأ الفصل بين السلطات الذي أرسى دعائمه من قبل المنظر الثورة الفرنسية مونتسكيو، يؤكد على استقلال السلطة القضائية عن السلطتين التنفيذية والتشريعية ويعد ذلك حجر الزاوية في أي نظام ديمقراطي حر.⁵³ ومن هذا المنطلق يمكن القول بأن المقصود باستقلال السلطة القضائية، هو حصر الوظيفة القضائية بالقضاة وعدم التدخل من قبل السلطتين التشريعية والتنفيذية فيها، أشخاصاً ونشاطاً، بمعنى وجوب احترام استقلال القاضي بعدم التدخل من أية جهة كانت، بقصد توجيه عمله بطريقة معينة أو لعرقله مسار العدالة أو التعرض لأحكامه، وضمان تمتعه بحرية إصدار الأحكام بالمسائل المعروضة عليه.⁵⁴ ولا يمكن للسلطة القضائية متمثلة بمحاكمها، أن تصدر أحكاماً قضائية، متمتعة بعنصر الجزاء على من يعتدي على الأموال العامة أو الموظفين الذين تباشرون أعمالهم ونشاطاتهم الإدارية أو المالية المنوطة بهم، إذ لم يتمتع القاضي باستقلال الوظيفي أو العضوي في عمله. وعليه فإن استقلال القضاء يرتد إلى مظهرين: فاولهما: هو أن استقلال القضاء بصفته سلطة من سلطات الدولة الثلاث، يقتضي أن تقف على قدم المساوات مع كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية. فإذا لم يكن القضاء سلطة وإنما مجرد مرفق فإنه يكون تابعة للسلطة التنفيذية والتبعية تنفي الاستقلال. وثانيهما: استقلال القضاء كأفراد أثناء اضطلاعهم بمهام وظائفهم بحيث يمارس القاضي واجبه دون تأثير أو تدخل من أية جهة كانت، فلا يخضع إلا لحكم القانون والضمير.⁵⁵ وبالنظر لما حواه الدستور 2005 في هذا الصدد نجد بأن استقلال السلطة القضائية يحتل مكاناً بارزاً في هذا الدستور 2005 حيث نصت المادة 87 على "السلطة القضائية مستقلة تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر أحكامها وفقاً للقانون" ولم يكتفي الدستور باستقلالية السلطة القضائية فحسب بل ذهب إلى أبعد من ذلك على نحو يمنع منعاً باتاً أية تدخلات من قبل السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث أقر المشرع الدستوري على هذا الاتجاه في المادة 88 من هذا الدستور بالقول "القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لاية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة"

فوجود الأساس الدستوري باعتبار قواعدها تتمتع بصفة السمو على القواعد القانونية والأمر لمختلف السلطات الدولة، يعطي الحماية اللازمة لمواجهة وردع أية تدخلات في شؤون القضاء والسلطة القضائية. وهناك ملحوظة ليست أهميتها بقليلة وهي أن الدستور العراقي لم يترك فجوة في مجال حياة القضاة المعيشية أو مدة بقاءهم في مناصبهم الوظيفية داخل السلطة القضائية، بل أغلق الأبواب أمام السلطة التنفيذية للحيلولة دون التدخل في إنشاء المحاكم أو عزل القضاة أو إحالتهم إلى التقاعد، وفي هذا المنوال أقر المشرع الدستوري على أن "ينظم القانون تكوين المحاكم وأنواعها ودرجاتها واختصاصاتها، وكيفية تعيين القضاة وخدمتهم وأعضاء الادعاء العام، وانضباطهم، وإحالتهم على التقاعد"⁵⁶ وأقر أيضاً على أن "القضاة غير قابلين للعزل إلا في الحالات التي يحددها القانون كما يحدد القانون الأحكام الخاصة بهم وينظم مسائلهم تأديبياً"⁵⁷. وعليه يمكن القول بأن اناطة الرقابة المالية ومن ضمنها الرقابة التي تضطلع بها هيئة النزاهة إلى هيئة قضائية مرهونة بالاستقلال القضاء وما تتمتع بها من استقلالية، لأن المساس باستقلال القاضي يؤثر سلباً على سير العدالة والانحراف من مهمة القاضي. وبناء على ما بيئنا، يرى الباحث بأن القضاء في العراق على مستوى الدولة الاتحادية بصورته كسلطة وكأفراد، يتمتع بجدار دستوري في حصانته، ويفيد ذلك بأنه وفي حالة مكنة التحول القضائي لهيئة النزاهة، تؤسس الهيئة بنيانها القضائي على أحد ركائزها الدستورية وهي استقلال السلطة القضائية.

ولا يكفي برأي الباحث استقلال القاضي والسلطة القضائية وحده إذا لم يحاط هذا الاستقلال باستحداث القضاة المتخصصين خصوصاً في الأمور المحاسبية والمالية لأن ذلك يساهم في تسهيل التكييف القانوني للقضايا المالية المعروضة أمام المحاكم التحقيقية مع الانظمة القانونية التي تحكم تلك الوقائع. ولأريب في أن عدم وجود قضاة متخصصين بقضايا النزاهة حصراً، يعد من أخطر التحديات التي تعترى عمل هيئة النزاهة، إذ أن قضاة الحاليين ينظرون في مختلف القضايا ومنها قضايا الفساد، وسيكون من الأنسب لو كان هناك قاض متخصص بالنظر بقضايا الفساد وذلك لضمان سرعة البت فيها، ومما يزيد الأمر تعقيداً في هذا الصدد كثرة حالات تغيير وانتقال القاضي المكلف بالنظر في حالات الفساد، لأن القضية الواحدة يتعاقب النظر فيها أكثر من قاضي ومن أجل أن

⁵³ -فاروق الكيلاني، استقلال القضاء، توزيع: المركز العربي للمطبوعات - دار المؤلف، بيروت-لبنان، الطبعة الثانية، 1999، ص25-26.

⁵⁴ -الدكتور احمد عبدالزهرة الفتلاوي، استقلال السلطة القضائية وأثره في نظام دولة القانون، منشورات زين الحقوقية، بيروت-لبنان، الطبعة الاولى 2018، ص80.

⁵⁵ -فاروق الكيلاني، المصدر السابق، ص26.

⁵⁶ -المادة 96 من دستور 2005 العراقي.

⁵⁷ -المادة 97 من دستور 2005 العراقي.

يلم القاضي الجديد بحوثات القضية يتطلب الامر وقتاً، وهذا من شأنه تأخير حسم تلك القضية ومن شأنه أن يعرقل عمل هيئة النزاهة⁵⁸. ذلك ان القضايا الفساد المنضوية في قانون هيئة النزاهة تعد من القضايا المتعلقة بالامور المحاسبية والمالية، فلا يمكن للقاضي ان يتعمق في فهم المخالفات او الجرائم المالية اذا لم يكن على دراية تامة بالامور المحاسبية. ومن ابرز الحلول المتبعة لمعالجة والسيطرة على هذه الاشكالية، تلجأ بعض الدول لتعيين المراقبين الماليين في الاجهزة الرقابية المالية من بين خريجي قسم الشؤون المالية من الدرجة العليا على ان يكونوا حاصلين على شهادة اولية في القانون، لان ذلك يجعل المراقب المالي المعين لدى تلك الهيئات على دراية تامة بقضايا الفساد المالية عندما يقوم بتدقيق المعاملات المالية بناء على تفويض القاضي المالي⁵⁹. وبما ان التحقيق او اصدار الاحكام من قبل القاضي في جرائم الفساد ينصب على المستندات والمعاملات المالية فلا يمكن للقاضي ان يتعمق في اوجه اللامشروعية في تلك المستندات او المعاملات المالية دون مشاركة المراقبين الماليين المعيّنين لدى الهيئات الرقابية المالية. لذلك يرى الباحث بانه من الاجدر ان يدخل القاضي اما في دورات محاسبية قبل تعيينه في الهيئات الرقابية المالية، او ان يستحدث في المعاهد القضائية، قسم القضاء المالي كي يكون القاضي المعين لدى الهيئة الرقابية على دراية تامة بالامور المالية او المحاسبية.

ثانياً: ولوج الادعاء العام المالي في عمل الهيئة

والى جانب التخصص في العمل القضائي هناك فرضية اخرى تقودنا الى التفكير باقامة ركيزة اساسية بصورة غير المباشرة للبنين القانوني لهيئة النزاهة القضائية الا وهي ولوج الادعاء العام المالي المتخصص بامور الرقابة المالية بما فيها نوعية الرقابة التي تضطلع بها هيئة النزاهة. هذه الضمانة تستند اساسها القانوني في المادة 5- من قانون الادعاء العام العراقي على مستوى الدولة الاتحادية، لان هذا القانون اقر على استحداث الادعاء العام المالي والاداري لأول مرة في العراق حيث نصت الفقرة (13) من هذه المادة على ان " تستحدث دائرة في رئاسة الادعاء العام تسمى دائرة الادعاء العام الاداري والمالي وقضايا المال العام يديرها مدعي عام لا تقل خدمته عن (15) خمسة عشرة سنة تتولى الاشراف على مكاتب الادعاء العام المالي والاداري في دوائر الدولة " وبهدف ولوج الادعاء العام الاداري والمالي في امور الرقابة المالية، اكدت الفقرة رابع عشر في هذه المادة اعلاه على ان يؤسس مكاتب الادعاء العام المالي والاداري يرأسه مدعي عام لا تقل خدمته عن (10) عشر سنوات في الوزارات والهيئات المستقلة... " وبالنظر لاحكام الفقرة ثاني عشر من المادة 5 من قانون الاعاء العام العراقي رقم 49 لسنة 2017 نجد بان المشرع اوكل صلاحية التحقيق الجنائي بقضايا الفساد الى مكاتب الادعاء العام المالي والاداري حيث نصت على ان " التحقيق في جرائم الفساد المالي والاداري وكافة الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 المعدل طبقاً لاحكام قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم 23 لسنة 1971 المعدل، والقوانين الجزائية المكمله له على ان تحال الدعوى خلال 24 ساعة من تاريخ توقيف المتهم الى قاضي التحقيق " ويتضح من فحوى هذه النصوص المتعلقة بالادعاء العام الاداري والمالي نجد بان القانون اوكل الادعاء العام المالي والاداري بعدة مهام رئيسية داخل هيئة النزاهة والتي يساهم الى حد كبير لجعل هيئة النزاهة هيئة قضائية اذا ما قام المشرع بتغيير العاملين في الهيئة بقضاة متخصصين.

فبما ان المشرع العراقي قد منح هيئة النزاهة سلطة التحري عن جرائم الفساد الاداري والمالي وصلاحياتها في متابعة قضايا الفساد التي لا يقوم محققو الهيئة بالتحقيق فيها عن طريق ممثلها القانونيين، كما اوجب القانون تشكيل دائرة الوقاية من قبل هيئة النزاهة تتولى القيام بواجبات اللازمة لملاحقة تقديم تقارير الكشف عن الذمم المالية ومراقبة وسلامة صحة المعلومات المقدمة اليها وكما اوجب بتشكيل دائرة الاسترداد لتتولى مسؤولية جمع المعلومات ومتابعة المتهمين المطلوبين للهيئة خارج العراق واسترداد اموال الفساد المهربة بالتعاون والتنسيق مع الجهات المعنية، وكذلك احتصاص الهيئة في التحري عن جرائم الفساد⁶⁰، وبما ان قانون الادعاء العام رقم 49 لسنة 2017 الزمت الادعاء العام باقامة الدعوى بالحق العام وقضايا الفساد المالي ومتابعتها، فبذلك وبمقتضى الصلاحيات المخولة للادعاء العام المالي المستحدث وفقاً لقانون الادعاء العام المذكور⁶¹، نجد بان كل هذه الاختصاصات التي تتولاها تلك الدوائر، وما تختص بها هيئة النزاهة من قبيل صلاحياتها بالتحقيق في جرائم الفساد المالي، تنتقل مباشرة الى ولاية هذا النوع من الادعاء العام وبذلك نستطيع القول بان تحريك الدعوى الجزائية المنبثقة عن عمل الهيئة وتلك الدوائر المذكورة اعلاه يتولاها

⁵⁸ - ينظر محمد ومازن مرسل، في قضايا الفساد ومؤثراته المختلفة، مجلة النبأ، العدد 80، السنة الحادية عشرة، 2006، ص75.

⁵⁹ - الدكتور محمد رسول العموري، المصدر السابق، ص 212.

⁶⁰ - ينظر أ. د. ناصر كريمش الجوراني، مهام الادعاء العام الاداري والمالي في مكافحة الفساد، دراسة مقارنة في ضوء احكام قانون ادعاء العام رقم 49 لسنة 2017، ص19-20، مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، العدد السابع عشر 2019، ص21-22.

⁶¹ - تنص المادة 5 من قانون الاعاء العام رقم 49 لسنة 2017 في فقرة الاولى على " اقامة الدعوى بالحق العام وقضايا الفساد المالي والاداري ومتابعتها استنادا الى قانون المحاكمات الجزائية رقم 23 لسنة 1971 المعدل " وفي الفقرة ثانياً على " مراقبة التحريات عن الجرائم وجمع الادلة التي تلزم بالتحقيق فيها واتخاذ كل ما من شأنه التوصل الى كشف معالم الجريمة "

الادعاء العام وتصبح تحريك الدعاوى الجزائية من النظام العام وتخرج من اية تداخلات السلطتين التشريعية والتنفيذية. ولا يخفي عن البال بان ما تختص بها هيئة النزاهة من تحقيق في جرائم الفساد المالي وبين التي انت بها المادة 5 من قانون الادعاء العام وخصوصا في الفقرات اولا وثانيا وثالثة عشر يؤدي الى تقاطع او نوعا من التصادم بين الهيئة النزاهة وما يتمتع بها الادعاء العام بهذا الشأن، لذلك من المستحسن ان يختلط عمل الادعاء العام المالي والاداري بعمل الهيئة من خلال تحول الهيئة الى هيئة قضائية كما اسلفنا وهذا هو الحل الامثل⁶².

ويرى الباحث بضرورة ان يسلك المشرع الكوردستاني مسلك المشرع العراقي على مستوى الدولة الاتحادية بنسف قانون الادعاء العام المعمول به في الاقليم وانشاء قانون مشابه للادعاء العام في الدولة الاتحادية وجعلها جزء من السلطة القضائية⁶³.

الفرع الثاني: الضمانات الخارجية غير المباشرة

ترتبط مستوى نجاح الهيئات الرقابية بمختلف انواعها، سياسية كانت ام ادارية ام قضائية، بمدى تكريس ركائز الدولة الدستورية او القانونية. ففي ظل نظام الدولة الدستورية الذي تسود فيه مبدأى الشرعية والمشروعية لا يمكن لاية سلطة من سلطات الدستورية، للتصل او التغاضي عن الالتزام باحكام القانون. وعليه فان الرقابة التي تضطلع بها هيئة النزاهة وفي سبيل تحقيق اهدافها المتمثلة بحماية المال العام من الاعتداء عليه وردع مظاهر الفساد المالي، لا بد ان يكون النظام السياسي قائم على مجموعة من الركائز التي بتكريسها وتوطيدها، تهيأ بيئة النجاح لهيئة النزاهة وسائر الهيئات الرقابية الاخرى. ولتوضيح ذلك، يستدعي التكلم عن الركائز التي يتميز بها نظام الدولة الدستورية وهذه الركائز هي:

اولا:- ان تكون الدولة من الدول الدستورية

ان الدولة القانونية هي التي تخضع السلطات العامة فيها الى جانب الافراد، للقانون، بحيث توجد فيها قواعد قانونية عليا ملزمة للسلطات العامة في تصرفاتها. بيد انه يشترط اصلا في الدولة القانونية أن يكون لها دستور، ولكن حتى توصف هذه الدولة القانونية بانها دولة دستورية، فانه يتعين ان تكون لقواعد هذا الدستور مرتبة عليا تسمو على أعمال السلطات العامة فيها لضمان خضوع هذه السلطات لها⁶⁴. وتكمن اهمية الدستور في الدولة القانونية اذن في ان التشريعات الدستورية تقع في قمة الهرم القانوني وتسمو على القواعد القانونية الاخرى جميعا وهي تحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها وعلاقته بالمواطنين وحقوق الافراد وحررياتهم والاختصاصات الاساسية لمختلف السلطات العامة في الدولة⁶⁵. فالدولة القانونية، تستمد شرعيتها من قدرتها على تطوير قوانينها والخضوع لها، وتحقيق هذه (التطوير للقانون والخضوع له) كسمة من سمات دولة القانون بتوفير شرطين اساسيين: فمن جهة يجب أن تكون تصرفات الحكام خاضعة لمبدأ تدرج القواعد القانونية وعلى رأسها التصريح بالحقوق. ومن جهة ثانية، يتعين أن يكون القضاء مستقلا بما يسمح لهم بمعاقبة كل من تجاهل تلك الحقوق⁶⁶.

يتبين لنا وفقا لما تطرقنا اليها اعلاه، بان الدولة الدستورية، تعد احد الضمانات الاساسية لكفالة تقييد السلطات العامة بعدم خروجها عن مقتضيات مبدأ المشروعية، الذي بحمايته تكبل ايدي الهيئات والافراد داخل وخارج السلطات العامة للحيلولة دون المساس بحقوق وحرريات الافراد من جهة ومن جهة اخرى تحافظ على نزاهة الوظيفة العامة وعدم المساس بالاموال العامة. وهذا هو الهدف المرجو من انشاء الهيئات الرقابية ومن ضمنها هيئة النزاهة. فيوجود الدولة الدستورية على النحو المار ذكرها، نكون اما احد اهم الضمانات الاساسية في البنيان الدستوري لنظام الموسوم بالدولة الدستورية.

⁶² - على الرغم من ان المحكمة الاتحادية قللت من هذا التقاطع والاصطدام على اعتبار ان الادعاء العام منذ نشوءه يتمتع بسلطة التحقيق وان قانون الادعاء العام رقم 49 لسنة 2017 جاء مساندا ومعززا لدور هيئة النزاهة في محاربة الفساد، ولكن لا يمكن الاستغناء عن اية من هيئة النزاهة والادعاء العام المالي والاداري بخصوص التحقيق في جرائم الفساد المالي لانه وعلى الرغم من ان كلتا الجهتين مستقلتان عن الاخر ولكن محل التحقيق والواقعة محل الاختصاص هي جرائم الفساد المالي او ما تسمى بقضايا الفساد المذكورة في كلا القانونين (قانون هيئة النزاهة وقانون الادعاء العام. ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (59/اتحادية /اعلام/2017) في 2018/2/21، نقلا عن حسين كاظم علو، اختصاص الادعاء العام بالتحقيق في جرائم الفساد، رسالة ماجستير جامعة كربلاء/كلية القانون، 2019، ص49.

⁶³ - تنص المادة 1 اولا من قانون الادعاء العام رقم 49 لسنة 2017 على ان " يؤسس جهاز يسمى جهاز الادعاء العام ويعد من مكونات السلطة القضائية الاتحادية يتمتع بالاستقلال المالي والاداري ويكون مقره في بغداد"

⁶⁴ - الدكتور سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية، منشأة المعارف بالاسكندرية، الطبعة الثانية، ص9.

⁶⁵ - الدكتور. مازن ليلو راضي، اصول القضاء الاداري، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، العراق، ص23.

⁶⁶ - صالح دجال، حماية الحريات ودولة القانون، اطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر -1- كلية القانون، 2009-2010، ص35.

ثانياً: الاقرار على نظام الفصل بين السلطات

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات، إحدى أهم الضمانات الدستورية التي تقوم عليها الدولة القانونية، لما يكفله من احترام للحقوق وضمان لممارسة الحريات، ويقصد بهذا المبدأ، ضرورة توزيع وظائف الدولة على المؤسسات العامة فيها تتولى كل منها وظيفتها، بشكل مستقل على الأخرى، على أن لكل منها رقابة على الأخرى في النطاق الذي يخولها إياه القانون-اعمالاً للمقولة الشهيرة " السلطة توقف السلطة"-وعدم حصرها وتركيزها في يد سلطة واحدة على النحو الذي يمكن أن يشكل خطراً على حقوق الأفراد وحرياتهم⁶⁷. فالمعنى السياسي لمبدأ الفصل بين السلطات، هو عدم الجمع بين السلطات أو عدم تركيزها وهذا ما أكد عليه مونتسكيو في هذا المجال والتي تتمثل في فصل السلطات، فوفقاً لفحواه لا يجوز لشخص أو هيئة أن تجمع في يدها سلطتين ومن باب أولى السلطات الثلاث معاً، أي لا يجوز أن تكون السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، أو اثنتين منهما في يد شخص أو هيئة واحدة⁶⁸. وعليه يمكن القول بأن نظام الفصل بين السلطات كأحد أهم الشروط لتحقيق مبدأ المشروعية، يعتبر حجر الزاوية في كل نظام سياسي الموسوم بالديمقراطية الدستورية، وكما قرر مونتسكيو أن السلطة توقف السلطة.

ثالثاً: وجود رقابة قضائية صارمة

إذا كانت مهمة القضاء تعد من قبيل تنفيذ القوانين، فهي تتميز بوسائل ممارستها، فالقضاء يمارس عن طريق أحكام تصدر من قضاة لهم ضمانات خاصة⁶⁹. ومفاد ذلك، هو أن أهمية السلطة القضائية وما تبشرها من اختصاصاتها بالرقابة بمفهومها الواسع ليس إلا امتداداً، ونتيجة حتمية لمبدأ أو نظام الفصل بين السلطات، وبما أن هذا النظام يقضي – إلى جانب فك الارتباط المرن بين السلطات الثلاث – بممارسة كل سلطة اختصاصاتها وصلاحياتها التي يمنحها اليها المشرع، لا شك أن السلطة القضائية هي التي تتولى مهمة السهر على صحة تطبيق القوانين طبقاً لمقتضيات المشروعية. لذلك والحالة هذه فإنه لا بد أن تمارس القضاء سلطاتهم الرقابية بصورة صارمة وفقاً لمبدأ المشروعية. وتكمن أهمية الرقابة القضائية في أنها تنصب على جميع الأعمال التي تضطلع بها الهيئات والمرافق الحكومية، وذلك بهدف ابتعاد هذه الهيئات والمرافق عن الانحرافات القانونية. فهناك رقابة على أعمال السلطة التشريعية تسمى بالرقابة على دستورية القوانين تقوم بها المحاكم الدستورية أو المجالس الدستورية أما الأعمال الإدارية الصادرة عن السلطة التنفيذية بوصفها إدارة تراقبها جهة القضاء الإداري، وقد اعتنق بعض الأنظمة القانونية، نظام الرقابة المالية القضائية في صحة مشروعية المعاملات المالية متجاوزاً الرقابة المالية الإدارية⁷⁰.

رابعاً: الاقرار على مبدأ التداول السلمي للسلطة

يراد بمبدأ التداول السلمي للسلطة بأنه عملية التناوب على السلطة على أساس قواعد مقرر وواضحة ومقبولة، في ظل قدرة من الاستقرار والاستمراري للنظام، وعلى نحو يحفظ الشرعية ويأتي بالشخص المناسب ويسمح بقدر من التنافس المنظم والسلمي بعيداً عن العنف⁷¹. ولا يمكن لاية دولة تدعي بأن نظامها السياسي مبني على ركائز الدولة القانونية أو الدستورية، إذا لم تقرر في صلب دستورها على مبدأ التداول السلمي للسلطة. لأن الركائز التي سبق أن تكلمنا عنها لا تكتمل بها حلقات الدولة الدستورية إذا أغفل عن مبدأ التداول السلمي للسلطة. وفي هذا الاتجاه أقر المشرع الدستوري في العراق على هذا المبدأ بالقول " يتم تداول السلطة سلمياً، عبر وسائل الديمقراطية المنصوص عليها في هذا الدستور"⁷² ونستلهم من ذلك بأن التداول للسلطة بصورة سلمية، يعد جوهر العملية الديمقراطية والمعبر الحقيقي عن إرادة الشعب وشرعيتها، والذي يتم من خلاله تداول السلطة لأي منصب سياسي في الهيئتين التشريعية والتنفيذية، في ظل وجود التعددية السياسية، من خلال الانتخابات الدورية التنافسية النزهاء وإقرار حكم الأغلبية⁷³. وبالنظر لما بيّننا، يرى الباحث بأن عملية التداول السلمي للسلطة هي النتيجة العملية الحتمية لتنفيذ ما تم تحقيقها في العمليات الانتخابية، ذلك أن العمليات الانتخابية التي تجريها الدول بصورة نزهاء ولا يمارس الأزدراء أو الاستخفاف بحق إرادة الناخبين، تهدف أساساً إلى

67 -د. مجدوب عبد الحليم، مبدأ الفصل بين السلطات ودوره في حماية حقوق وحريات الأفراد، مجلة دفاثر الحقوق والعلوم السياسية، -المجلد 02- العدد 1، السنة 2022، ص 55.

68 -أ.د. علي يوسف الشكري وآخرون، مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر الفلسفي السياسي الحديث، مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية، 2017، المجلد: 7، 2: ص 5.

69 -ينظر، الدكتور، بدرخان عبد الحكيم إبراهيم، المعيار المميز للعمل القضائي، مركز البحوث القانونية، وزارة العدل – إقليم كردستان - العراق، الطبعة الأولى، 2022، ص 26.

70 -ينظر، الدكتور، عبدالرؤف جابر، المصدر السابق، ص 60-64. والدكتور، محمد رسول العوري، المصدر السابق، ص 137 وما بعدها.

71 -د. صالح حسين علي عبدالله، التعددية الحزبية ودورها في تداول السلطة، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، 2016، ص 95.

72 -المادة (6) من دستور 2005 العراقي.

73 - ثامر ماهر حسين الذرب، الحماية الجنائية للتداول السلمي للسلطة، المركز الأكاديمي للنشر، 2022، ص 23.

قياس آراء الناخبين للكشف عما تتجه إرادتهم بخصوص الحكام القابضين على السلطة ومن يقصودن ان يقبض عليها. فبتكريس مبدأ التداول السلمي للسلطة تكتمل حلقات الدولة الدستورية.

الخاتمة

توصلنا من خلال هذا البحث المتواضع الى مجموعة من الاستنتاجات و طرح عدد من التوصيات كما هو مدون فيما يأتي:-

اولا: الاستنتاجات

- 1- يعكس النظام القانوني لهيئة النزاهة على مستوى الدولة الاتحادية وعلى مستوى اقليم كردستان، جزء هاماً من السياسة الجنائية للدولة العراقية لمنع الاعتداء على الاموال العامة وكشف الجرائم الماسة بنزاهة الوظيفة العامة.
- 2- منح المشرع العراقي والكوردستاني هيئة النزاهة نوعين من الاليات القانونية للنهوض بالمهام الموكولة اليها، يتمثل الاولى الرقابة الوقائية التي تهدف الى منع المكلف بتقديم الذمة المالية- من حصول او كسب اموال غير مشروعة. اما النوع الثاني هو الرقابة الرادعة التي تستند اليها الهيئة للكشف عن جرائم الاعتداء على الاموال العامة والتي سماها قانون الهيئة بقضايا الفساد.
- 3- احاط المشرع العمل الوقائي للهيئة بمجموعة من العقوبات الجنائية في الحالات التي يتغاضى المكلف بتقديم ذمته المالية او في الحالات التي يخفي المعلومات المتعلقة بامواله، وعندما تظهر نتيجة تقديم استمارة الكشف عن الذمة المالية، زيادة غير شرعية في اموال المكلف، يرفع الدعوى الجزائية الى المحكمة التحقيقية المختصة.
- 4- على الرغم من ان هيئة النزاهة تملك الوسائل اللازمة لكشف الاعتداء على الاموال العامة او العلم بقضايا الفساد داخل الوظيفة العامة، إلا انها لا تملك سلطة اصدار الحكم بشأن قضايا الفساد المكشوفة لديها، بل ان السلطة القضائية متمثلة بمحاكمها هي صاحبة الولاية بالفصل في تلك القضايا او اصدار الاحكام الجزائية.
- 5- اظهرت هذه الدراسة ان المشرع الكوردستاني لم ينتهج ما اتجه اليه المشرع العراقي على مستوى الدولة الاتحادية بشأن ولوج الادعاء العام المالي في عمل الهيئة ذلك ان المشرع الكوردستاني لم يتجه حتى الان بتغيير قانون الادعاء العام المعمول به في كوردستان كما فعل المشرع الاتحادي، حيث قرر الاخير بانشاء قانون جديد للادعاء العام المرقم 49 لسنة 2017 الذي اقر في المادة 5 من هذا القانون باستحداث ادعاء العام الاداري والمالي. ومن ثم جعل قانون الجديد الاتحادي، ان ادعاء العام جزء من السلطة القضائية.

ثانيا: التوصيات

- 1- ندعو المشرع الاتحادي والكوردستاني، باعادة النظر في النظام القانوني لهيئة النزاهة وجعلها، هيئة قضائية مستقلة تنهض بمهمة القضاء المالي.
- 2- ندعو المشرع الكوردستاني على غرار المشرع الاتحادي، ان يستحدث ادعاء العام المالي والاداري، ولا يتحقق ذلك اذا لم يعكف المشرع بانشاء قانون جديد للادعاء العام على ما انتهجه المشرع الاتحادي بهذا الخصوص.
- 3- حبذا لو اقر المشرع العراقي على مستوى الدولة الاتحادية وعلى مستوى اقليم كردستان، بالتوجه نحو اعداد القضاة المتخصصين في الامور المالية والمحاسبية من خلال تحول السياسة القضائية في المعهد القضائي في بغداد واربييل- ويتم ذلك من خلال فتح جناح خاص بقضاة الماليين الى جانب التخصصات الاخرى اذا كان له مقتضى.

قائمة المصادر

اولا: الكتب

- 1-د. ابراهيم طنطاوي، التحقيق الجنائي بين الناحيتين النظرية والعملية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000،
- 2-د. احمد عبدالزهره الفتلاوي، استقلال السلطة القضائية وأثره في نظام دولة القانون، منشورات زين الحقوقية، بيروت-لبنان، الطبعة الاولى 2018.
- 3-د. ثامر ماهر حسين الذرب، الحماية الجنائية للتداول السلمي للسلطة، المركز الاكاديمي للنشر، 2022.
- 4-د. سامي النصر اوي، دراسة في اصول المحاكمات الجزائية، مطبعة دار السلام، بغداد، 1978.
- 5-د. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية، منشأة المعارف بالاسكندرية، الطبعة الثانية.
- 6-د. سليم ابراهيم حربى وعبدالامير العكلي شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية، ج 1 و 2، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2008.
- 7-د. صالح حسين علي عبدالله، التعددية الحزبية ودورها في تداول السلطة، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، 2016.
- 8-د. عبدالروؤف جابر، قوانين هيئات الرقابية العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، 2004.
- 9-د. عليان بوزيان، دولة المشروعية بين النظرية والتطبيق، دار الجامعة الجديدة، 2009.
- 10-د. فاروق الكيلاني، استقلال القضاء، توزيع: المركز العربي للمطبوعات – دار المؤلف، بيروت-لبنان، الطبعة الثانية، 1999.
- 11-د. مازن ليلو راضي، اصول القضاء الاداري، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، العراق.
- 12-د. محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الاولى.
- 13-د. محمد منصور محمد، الحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العامة في التشريع اليمني.
- 14-د. ناصر كريمش الحوراني، مهام المدعي العام الاداري والمالي في مكافحة الفساد، دراسة مقارنة في ضوء احكام قانون ادعاء العام رقم 49 لسنة 2017، ص 19-20، مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، العدد السابع عشر 2019.
- 15-د. يوسف سعد الله الخوري، دور السلطة القضائية في دعم عمل اجهزة الرقابة المالية، الرقابة المالية في الاقطار العربية، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، احمد سيد النجار واخرون، 2009.

ثانيا: الرسائل الجامعية

اولا: الاطاريح

- 1-ابوبكر صديق عمر، مكنة التحول القضائي للهيئات المستقلة، اطروحة دكتوراه، جامعة السليمانية، كلية القانون، 2019.
- 2-حسين كاظم علو، اختصاص الادعاء العام بالتحقيق في جرائم الفساد، رسالة ماجستير جامعة كربلاء/ كلية القانون، 2019.

الرسائل

- 1-ابراهيم حميد كامل، الاختصاص الجنائي لهيئة النزاهة، رسالة ماجستير، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الاولى 2017.
- 2-صالح دجال، حماية الحريات ودولة القانون، اطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر-1، كلية القانون، 2009-2010.
- 3-محمد مظهر ناصر البياتي، دور هيئة النزاهة في المحافظة على المال العام، رسالة ماجستير، 2015،

ثالثا: المجلات والبحوث

- 1-د. أثير طه محمد احمد، النظام القانوني لكشف المصالح المالية في العراق، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية، ع (1/36).
- 2-د. أمجد ناظم صاحب، الاخبار السري اجراءات هيئة النزاهة الاتحادية اللاحقة لتسجيله، بحث منشور في موقع هيئة النزاهة الاتحادية على الرابط الاتي. <https://nazaha.iq/images/nazaha-mag/r14/pdf/p04.pdf>. اخر زيارة 2023/3/23
- 3-د. خالد خضير دحام، تجريم الكسب غير المشروع ومبدأ البراءة، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون جامعة كربلاء، السنة السابعة العدد الثاني، 2011.
- 4-د. صدام حسين الفتلاوي وطيبه جواد حمد، الاثار الجزائية لجريمة الاضرار بالمال العام، مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث / السنة الثامنة، 2016.
- 5-د. علي يوسف الشكري واخرون، مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر الفلسفي السياسي الحديث، مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، 2017، المجلد: 7، 2.

- 6- د. قتادة صالح الصالح، كشف الذمة المالية كآلية وقائية للحد من ظاهرة الفساد الاداري والمالي في العراق، بحث منشور في مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، العدد 22 لسنة 2021.
- 7- د. مجدوب عيد الحليم، مبدأ الفصل بين السلطات ودوره في حماية حقوق وحريات الافراد، مجلة دفاتر الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 02-العدد 1، السنة 2022.
- 8- أ.م.د. محمد طه حسين الحسيني، ماهية مبدأي الشرعية والمشروعية ومصادرها، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون-جامعة بغداد/العدد الاول-2019،
- 9- محمد ومازن مرسول، في قضايا الفساد ومؤثراته المختلفة، مجلة النبأ، العدد 80، السنة الحادية عشرة، 2006.
- 10- د. بدرخان عبدالحكيم ابراهيم، المعيار المميز للعمل القضائي، مركز البحوث القانونية، وزارة العدل – اقليم كردستان- العراق، الطبعة الاولى، 2022.

رابعاً: التشريعات

- 1- الدستور العراقي 2005
- 2- قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق رقم 31 لسنة 2019.
- 3- قانون الهيئة النزاهة لاقليم كردستان رقم 3 لسنة 2011.
- 4- قانون مكافحة الفساد في اليمن رقم 39 لسنة 2006.
- 5- المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم 83/82.
- 6- امر 95-23، لسنة 1995 القانون الاساسي لقضاة مجلس المحاسبة الجزائري.
- 7- تعليمات الكشف الذمة المالية لهيئة النزاهة في العراق رقم 2 لسنة 2017.
- 8- تعليمات الكشف عن الذمة المالية لهيئة النزاهة في اقليم كردستان رقم 2 لسنة 2016.
- 9- تعليمات كشف الذمة المالية لهيئة النزاهة في العراق رقم 2 لسنة 2016.
- 10- استمارة كشف الذمة المالية لعام 2023 الصادرة من دائرة الوقاية التابعة لهيئة النزاهة في العراق على مستوى الدولة الاتحادية، المنشورة على الرابط الاتي: https://nazaha.iq/pdf_up/7458/AS9.pdf