المجلة العلمية لجامعة جيهان – السليمانية
المجلد (8) – العدد (1)، حزيران 2024
ISSN 2520-7377 (Online), ISSN 2520-5102 (Print)
ص: 106-129

مظاهر إستقلالية هيئة النزاهة وعلاقتها بالمؤسسات العامة في إقليم كوردستان- العراق

دانا عبدالكريم سعيد[1]، صالح توفيق حمەرشيد[2]

[1,2]كلية القانون، جامعة السليمانية، السليمانية، اقليم كوردستان، العراق

Email: dana.saeed@univsul.edu.iq[1], salh.tofeq@gmail.com[2]

الملخص:

يتعلق هذا البحث بموضوع إستقلالية هيئة النزاهة وعلاقتها مع المؤسسات الدستورية في الإقليم، إذ تعد هذه الهيئة من الهيئات الرقابية الحديثة في إقليم كوردستان أُستُحدِثت بموجب قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان – العراق رقم 3 لسنة2011، وهو من الموضوعات المهمة والجديرة بالدراسة نظراً لأهميته العلمية والعملية، وتتمثل أهميته العلمية في عدم وجود دراسة أكاديمية مستقلة حول موضوع بحثنا في إقليم كوردستان، مما نتج عنه جهل بعض من الأفراد والإدارة بأهمية هذا النظام، أما أهميته العملية تتمثل في بيان دور مظاهر إستقلال الهيئة في علاقتها مع كافة تشكيلات الدولة في الإقليم للقيام بوظائفها المتمثلة بالوقاية من الفساد ومكافحته.

وللإحاطة بموضوع البحث بشكل واف، فقد إتبعنا المنهج الوصفي التحليلي بعرض الموضوع بدءاً بالحديث عن مبدأ إستقلالية هيئة النزاهة كهيئة رقابية متخصصة، ومظاهرها، ومن ثم الحديث عن نوع ومدى علاقة هيئة النزاهة مع المؤسسات الدستورية في الإقليم، وكذلك علاقتها مع هيئة النزاهة الإتحادية، مروراً بتحليل هذه المواضيع وفقاً للنصوص القانونية المتعلقة بها، بهدف إعطاء صورة واضحة عنها، مع تحديد أوجه الضعف والخلل في النصوص القانونية ذات الصلة وإقتراح المعالجة المناسبة لتقويمها، وقد إنهينا هذا البحث بالتوصل إلى مجموعة من الإستنتاجات وتقديم أهم المقترحات بهدف أن يستفيد منها الجهات المعنية.

الكلمات المفتاحية: هيئة النزاهة، الإستقلال العضوي، الإستقلال الإداري، الإستقلال المالي، المؤسسات العامة.

پوختە:

ئەم توێژینەوەیە پەیوەندیدارە بە بابەتی سەربەخۆبوونی دەستەی دەسپاکی و پەیوەندی ئەم دەستەیە بە دامەزراوە دەستوورییەکانەوە لە هەرێمی کوردستاندا، دەستەی دەسپاکیش یەکیکە لە دەستە چاودێرییە نوێیەکان لە هەرێمی کوردستان کە دامەزرێندراوە بەگوێرەی یاسای دەستەی دەسپاکی هەرێمی کوردستان - عێراق ژمارە (3)ی ساڵی 2011، ئەم بابەتەش شایستەی ئەوەیە کە توێژینەوەی لەسەر بکرێت بەهۆی ئەو گرنگییەی کە هەیەتی لە هەردوو بواری زانستی و کرداریدا، کە گرنگییە زانستییەکەی خۆی دەبینێتەوە لە نەبوونی توێژینەوەیەکی ئەکادیمی سەربەخۆ دەربارەی بابەتی توێژینەوەکەمان لە هەرێمی کوردستان، کە ئەمەش بۆتە هۆی بێئاگایی لە گرنگی ئەم سیستەمە لەلایەن بەشێک لە هاوڵاتیان و تەنانەت لەلایەن خودی فەرمانگەکانیشەوە، وە گرنگییە کردارییەکەشی خۆی دەبینێتەوە لە ڕوونکردنەوەی ڕوالەتەکانی سەربەخۆبوونی ئەم دەستەیە لە پەیوەندییەکانی لەگەڵ تەواوی دەمەزراوە دەوڵەتییەکاندا لە هەرێم، لەپێناو ئەوەی بتوانێت بە گرنگترین ئەرکەکانی هەستێت کە بریتین لە ڕێگریکردن لە گەندەڵی و بنبڕکردنی.

لە پێناو پەیبردن بەتەواوی بابەتی توێژینەوەکە، بەگرنگمان زانی مەنهەجی پەسنی و شیکاری بگرینەبەر بە خستنەڕووی بابەتەکە لە دەستپێکەوە بە باسکردنی بنەمای سەربەخۆیی دەستەی دەسپاکی وەک دەستەیەکی چاودێریی تایبەتمەند و ڕوالەتەکانی ئەم سەربەخۆییە، پاشان باسکردنی جۆر و مەودای پەیوەندی دەستەی دەسپاکی بە دامەزراوە دەستوورییەکانی ناو هەرێمەوە، هەروەها پەیوەندی بە دەستەی دەسپاکی فیدراڵییەوە و شیکاریکردن بۆ هەریەک لەو بابەتانە لەروانگەی دەقە یاساییە پەیوەندیدارەکانەوە بە ئامانجی ڕۆشنایی خستنەسەریان و دیاریکردنی کەم وکورتییەکانی ناو دەقە یاساییەکان و پێشنیاز کردنی ڕێگەچارەی گونجاو بۆیان، وە کۆتاییمان بە توێژینەوەکە هێنا بە دیاریکردنی دیارترین ئەو دەرەنجامانەی پێیگەیشتین، لەگەڵ پێشکەشکردنی چەند پێشنیازێک بەو هیوایەی لایەنی پەیوەندیدار سودمەندبێت لێیان.

کلیلە وشەکان: دەستەی دەسپاکی، سەربەخۆیی ئۆرگانی، سەربەخۆیی کارگێڕی، سەربەخۆیی دارایی، دامەزراوە دەستوورییەکان.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/8.1.7

Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

المجلد (8) – العدد (1)، حزيران 2024
ISSN 2520-7377 (Online), ISSN 2520-5102 (Print)

Abstract:

This research relates to the issue of the independence of the Integrity Commission and its relationship with the constitutional institutions in the region.This body is considered one of the modern oversight bodies in the Kurdistan Region that was created pursuant to the Kurdistan Region-Iraq Integrity Commission Law No. 3 of 2011. And It is one of the important topics worthy of study due to its scientific and practical importance. Its scientific importance represented in the absence of an independent academic study on the subject of our research in the Kurdistan Region ,which resulted in some individuals and even some members of the law and administration being ignorant of the importance of this system , as for its practical importance,It is represented in clarifying the role of the authority's independence in its relationship with all state formations in the region to carry out its functions of preventing and combating corruption. In order to cover the research topic adequately, we followed the descriptive and analytical approach in presenting the topic, starting by talking about the principle of the independence of the Integrity Commission as a specialized oversight body, and its manifestations Then talk about the type and extent of the Integrity Commission's relationship with the constitutional institutions in the region, as well as its relationship with the Federal Integrity Commission, going through an analysis of these basics in accordance with the constitutional and legal texts related to them In order to give a clear picture of it, with Identifying weaknesses and defects in the relevant legal texts and suggest appropriate treatment to correct it.We concluded this research by reaching a set of conclusions and presenting the most important recommendations with the aim of benefiting the concerned parties.

Key words: Integrity Commission, organic independence, administrative independence, financial independence, constitutional institutions

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/8.1.7
Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

المقدمة

أولاً: تعريف موضوع البحث: أصبح الفساد بشكل عام والفساد الإداري والمالي بشكل خاص في العصر الحالي ظاهرة عالمية شديدة الإنتشار في جميع دول العالم، المتقدم منها والنامي، وتنمو وتتضاعف أضرارها وتتسع ميادينها مع نمو الإقتصاد وتسارع خطوات التنمية، مما يجعل الحاجة لإيجاد الوسائل- الجديدة- الفاعلة والكفيلة للتصدي لها، ومن الوسائل الجديدة التي إعتمدت في إقليم كوردستان لمواجهة هذه الظاهرة الخطيرة هي هيئة النزاهة، فقد أسست هذه الهيئة بموجب القانون الصادر عن برلمان كوردستان المرقم 3 لسنة2011، وهي هيئة رقابية متخصصة، والهدف الأساس من إنشائها هو الوقاية من الفساد ومكافحته.

نظرياً يعد إستحداث هيئة النزاهة في الإقليم خطوة مهمة نحو مواجهة الفساد الإداري والمالي، إلاّ أن وجودها فقط غير كافي لمواجهة هذه الآفة الخطيرة، بل يستوجب تمتعها بالإستقلال اللازم، من أجل أن تمارس مهامها الرقابية بحياد تام وحرية مطلقة دون أن تخضع في ذلك لأي تدخلات أو ضغوط من أية جهة كانت حكومية أو سياسية أو غيرها، إلاّ ان هذا الإستقلال لا يعني الإنفصال التام لتلك الهيئة وعزلتها عن المؤسسات والأجهزة الأخرى في الإقليم، بل يجب أن تربطها بكافة تشكيلات الإقليم علاقات متميزة ومتعددة بإعتبارها جزء من هذه التشكيلات، خصوصاً وبما أن هدف الهيئة هو الوقاية من الفساد والسيطرة عليه فإنها لا يمكن بلوغه إلاّ إذا كانت على علاقة وثيقة ومتميزة مع كافة تشكيلات الدولة في الإقليم.

ثانياً: أهمية البحث: تتمثل أهمية البحث في هذا الموضوع في عدم وجود دراسة أكاديمية مستقلة حوله في إقليم كوردستان، إذ من خلاله سيسلط الضوء على مبدأ إستقلالية هيئة النزاهة كأهم خاصية لها كهيئة رقابية متخصصة، والتي تعطي لها طابعاً متميزاً، فمن المعلوم أن الإستقلال الشامل يتفرع إلى ثلاثة أقسام هي: الإستقلال العضوي والإستقلال الإداري والإستقلال المالي، ويشتمل كل قسم من هذه الأقسام على عدة عناصر هي بمثابة المعايير التي يشير توافرها كاملة إلى أن الهيئة تتمتع بالإستقلالية المطلوبة في مقابل الأجهزة والمؤسسات التي تراقب أعمالها، وبالمثل فإن عدم توافرها جميعاً أو عدم توافر بعضها يشير من جانب آخر إلى عدم إستقلال تلك الأجهزة أو النقص في إستقلالها هذا من جهة، ومن جهة أخرى فمن خلال هذا البحث سيسلط الضوء على نوع ومدى علاقة هيئة النزاهة مع المؤسسات العامة في إقليم كوردستان، إذ لا يمكن بدون وجود علاقة وثيقة ومتميزة للهيئة مع تلك المؤسسات السيطرة على ظاهرة الفساد وتحجيم فعاليتها في مؤسسات القطاع العام، وتقليل أثرها.

ثالثاً: أهداف البحث: إن الهدف الرئيس لهذا البحث هو توضيح عن مدى إستقلالية هيئة النزاهة في مواجهة الجهات التي تخضع لرقابتها، وكذلك بيان مدى ونوعية العلاقة بين هيئة النزاهة مع المؤسسات العامة في إقليم كوردستان، وبينها وبين هيئة النزاهة الاتحادية، كل ذلك في ضوء قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان - العراق رقم 3 لسنة 2011، مع بيان موطن الخلل في النصوص القانونية ذات الصلة بالبحث، ومحاولة منا تقديم مقترحات مناسبة لسد النواقص وإزالة الشوائب فيها.

رابعاً: مشكلة البحث: إن الهدف الأساس من إستحداث هيئة النزاهة هو الوقاية من الفساد ومكافحته، وأن تحقيق هذا الهدف يقتضي أن تتمتع الهيئة بإستقلال التام في مواجهة المؤسسات العامة في الإقليم، إلاّ أن ذلك لا يعني إنفصامها عن تلك المؤسسات، بل يجب ان تكون على علاقة متينة معها، عليه تتمثل مشكلة هذا البحث في معرفة مدى إستقلالية هيئة النزاهة ومظاهر الإستقلالية هذه، وكذلك مدى ونوعية العلاقة بينها وبين السلطات والمؤسسات العامة في إقليم كوردستان، وبينها وبين هيئة النزاهة الاتحادية، وتأثير هذه العلاقة في تحقيق اهداف الهيئة، وهذا ما سوف نسعى إلى معالجتها من خلال هذا البحث.

خامساً: فرضية البحث: يفترض البحث أن هيئة النزاهة في إقليم كوردستان لم تستطع أن تمارس مهامها بصورة فعالة، لأن المشرع لم يضمن إستقلاليتها في مواجهة الجهات التي تخضع لرقابة الهيئة وبالأخص السلطة التنفيذية، وهذا ما نحاول إثباته من خلال هذا البحث.

سادساً: منهج البحث: لغرض دراسة موضوع البحث سنعتمد على المنهج الوصفي التحليلي من خلال التركيز على تحليل النصوص القانونية المتعلقة بمحاور البحث، مسترشدين بأفكار وآراء الفقهاء، من أجل تحديد أوجه النقص والخلل في النصوص القانونية وإقتراح المعالجة المناسبة لتقويمها.

سابعاً: هيكلية البحث: لغرض انجاز هذه الدراسة سوف نقوم بتقسيم موضوع البحث الى مبحثين نخصص المبحث الأول للحديث عن إستقلالية هيئة النزاهة، من خلال تقسيمه الى مطلبين، نتناول في المطلب الأول الإستقلال العضوي لهيئة النزاهة، وفي المطلب الثاني سنتناول الإستقلال الإداري والمالي لهيئة النزاهة، وسنبين في المبحث الثاني علاقة هيئة النزاهة بالمؤسسات العامة في الإقليم، من خلال تقسيمه الى مطلبين، نتناول في المطلب الاول علاقة هيئة النزاهة بالسلطات العامة، أما المطلب الثاني سنخصصه لدراسة

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/8.1.7

Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

المجلة العلمية لجامعة جيهان – السليمانية ص:106-129
المجلد (8) – العدد (1)، حزيران 2024
ISSN 2520-7377 (Online), ISSN 2520-5102 (Print)

عن علاقة هيئة النزاهة بالأجهزة الرقابية المتخصصة(ديوان الرقابة المالية في الإقليم وهيئة النزاهة الإتحادية)، وسنختم دراستنا بإستخلاص أهم الإستنتاجات وتقديم أهم المقترحات التي سنتوصل إليها.

المبحث الاول: إستقلالية هيئة النزاهة

تُعد الإستقلالية حجر الزاوية للهيئات الرقابية المستقلة لتتمكن من القيام بالمهام الموكل إليها بكامل الفعالية والمهنية والأداء، وهي من المتطلبات الأولى لهذه الهيئات نظراً للضغوط الخاصة التي يمكن أن تنجم عن الآثار التي تسببها نتائج أعمالها وتحرياتها على المسؤولين والجهات المراقبة والرأي العام، والمناخ السياسي والثقافي الذي تمارس تلك الهيئات عملها في نطاقه[1]، لذا وبسبب أهمية مبدأ الإستقلال فقد أكد عليه إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، إذ نصت على أن تقوم كل دولة طرف ووفقاً للمبادىء الأساسية لنظامها القانوني، بمنح الهيئة أو الهيئات التي تشكلها لغرض منع الفساد ما يلزم من الإستقلالية لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الإضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمنأى عن أي تأثير لا مسوغ له وينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للإضطلاع بوظائفهم[2].

كما أكد المشرع الكوردستاني في قانون هيئة النزاهة على إستقلالية هيئة النزاهة كهيئة رقابية متخصصة، إذ نص على أن "تؤسس بموجب هذا القانون هيئة بإسم(هيئة النزاهة لإقليم كوردستان - العراق) تتمتع بالشخصية المعنوية وإستقلال مالي وإداري، ولها ميزانية مستقلة، وتخضع لرقابة البرلمان"[3].

وحسناً ما فعل المشرع عندما نص على إستقلالية هيئة النزاهة، لأن إستقلالية هذه ضرورية لضمان حيادية وعدم انحيازها أثناء ممارسة مهامها الوظيفية، إلاّ أنها يجب أن تتمتع بالاستقلال التام أو الكامل حتى تستطيع مواجهة السلطات السياسية، وخاصة تلك التي تتولى الرقابة عليها وبالأخص السلطة التنفيذية[4]، ومن المعلوم أن الإستقلال التام يتفرع إلى ثلاثة أقسام هي: الإستقلال العضوي(التنظيمي) والإستقلال الإداري والإستقلال المالي، ويشتمل كل قسم من هذه الأقسام على عدة عناصر هي بمثابة المعايير التي يشير توافرها كاملة إلى أن الهيئات تتمتع بالإستقلالية المطلوبة في مقابل الأجهزة التنفيذية التي تراقب أعمالها، وبالمثل فإن عدم توافرها جميعاً أو عدم توافر بعضها يشير من جانب آخر إلى عدم إستقلال تلك الأجهزة أو نقص في إستقلالها فيه(5)، ومن هنا نحاول بيان كل أوجه الإستقلال تلك للهيئات الرقابية المستقلة بصورة عامة، وكذلك توضيح موقف المشرع الكوردستاني حول هذه الأوجه بخصوص هيئة النزاهة، وذلك من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: الإستقلال العضوي لهيئة النزاهة

يقصد بالإستقلال العضوي لهيئة النزاهة كهيئة من الهيئات المستقلة خضوع هذه الهيئة في تشكيلها لقواعد معينة تستهدف ترسيخ استقلالها في مواجهة السلطات الثلاث - التشريعية والتنفيذية والقضائية- في الدولة، وفي هذه الصورة تحتاج الهيئة إلى الهيكل التنظيمي المستقل في مواجهة تلك السلطات، إلاّ أن هذا لا يستبعد تعيين رئيس وأعضاء هذه الهيئة من قبل السلطة التشريعية، لذلك يمكن بلورة فكرة الإستقلال في معايير متعددة منها: كيفية تشكيل هذه الهيئة وطريقة تعيين رئيس وأعضائها ومدى قدرة السلطات السياسية في الدولة على عزلهم أو وإنهاء خدماتهم ودراسة السبل الكفيلة في توحيد الضمانات التي تتعلق بتعين رئيس الهيئة وموظفيها وترقيتهم ونقلهم وإنهاء خدماتهم وغير ذلك مما يتصل بأوضاعهم القانونية، مما يوفر لهم الحياد والحرية والموضوعية في إجراء

---

[1] ينظر: خلدون فاضل علي المولى، النظام القانوني لهيئة النزاهة، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2018، ص42-43.
[2] ينظر: الفرة (2) من المادة (6) من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003.
[3] ينظر: المادة (2) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان – العراق رقم 3 لسنة 2011 المعدل. علماً أن عنوان هذا القانون قبل تعديله هو(قانون الهيئة العامة للنزاهة في إقليم كوردستان-العراق رقم 3 لسنة 2011)، الذي نشر في جريدة وقائع كوردستان ذي العدد 129 في 2011/6/30، إلاّ أنه قد طرأ على هذا القانون تعديلين: الأولى بموجب قانون رقم 7 لسنة 2014 (قانون التعديل الأول لقانون الهيئة العامة للنزاهة لاقليم كوردستان – العراق رقم (3) لسنة 2011)، وقد عدل عنوان القانون بموجب المادة الأولى منه إلى (قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان – العراق)، والثاني بموجب قانون رقم 11 لسنة 2021 (قانون التعديل الثاني لقانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان – العراق رقم 3 لسنة 2011).
[4] ينظر: هشام جميل كمال أرحيم، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة تكريت، 2012، ص21. وإقبال ناجي سعيد العزاوي، النظام القانوني للهيئات المستقلة في العراق- دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 2015، ص30.
[5] ينظر: د. حنان محمد القيسي، مفهوم الإستقلال والهيئات المستقلة في دستور سنة 2005، بحث منشور في مجلة الحقوق، العدد 23-24، المجلد (5)، 2014، ص9-10.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/8.1.7
Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

العمل الرقابي(6)، لأن ضمان حياد عمل الهيئة يكون من خلال ضمان إستقلال أشخاصها، وإبعادها عن الضغوط السياسية التي تمارس عليها من قبل السلطات العامة في الدولة(7).

وفيما يتعلق بموقف قانون الهيئة حول هذا المظهر من مظاهر الإستقلال، نجد أنه لم يشر الى ارتباط هيئة النزاهة بأية سلطة أو جهة ما، بل أشار فقط الى خضوعها لرقابة البرلمان، وهذا يعني أن هيئة النزاهة مستقلة عضوياً، ولكن لتحقيق هذا الإستقلال يجب ان نتأكد من موقف قانون الهيئة حول كيفية تشكيل هيئة النزاهة وطريقة تعيين رئيس وأعضاء مجلس الهيئة وإنهاء خدماتهم أو إعفائهم، وكذلك موقف القانون حول شؤون الأفراد التابعين لها - من جميع نواحيها- من تعيين وترقية وتدريب وتأديب وإنهاء خدمة وإلى آخره، هل هي بشكل الذي يضمن إستقلال الهيئة في مواجهة السلطات العامة في الإقليم أم لا ؟ ومن هنا نحاول ان نبين موقف المشرع حول أهم من هذه المواضيع، وذلك من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: تعيين مجلس الهيئة وموظفيها

أولاً: إختيار وتعيين مجلس الهيئة

بالنسبة لكيفية تعيين رئيس هيئة النزاهة، وهو رئيس مجلس الهيئة في الوقت نفسه، فقد أناط القانون لبرلمان كوردستان أنتخاب رئيس الهيئة بإقتراع سري بأغلبية ثلثي عدد أعضاء البرلمان من بين ثلاثة مرشحين يرشحهم لجنة برلمانية، وفي حالة عدم فوز أي من المرشحين بثلثي أصوات اعضاء البرلمان، يعاد الإنتخاب بين المرشحين الحاصلين على أغلبية الأصوات، ويعد فائزاً من يحصل على الأغلبية، ويعين الشخص المنتخب بمرسوم إقليمي بدرجة وزير[8]، أما بالنسبة لكيفية تعيين نائب رئيس الهيئة والمدراء العامون في الهيئة، فقد أشار قانون الهيئة بأنه لرئيس الهيئة نائب واحد يعين بمرسوم إقليمي، بناءً على ترشيحه من مجلس الهيئة[9]، وكذلك يعين المدراء العامون في الهيئة بمرسوم إقليمي بناءً على ترشيحهم من رئيس الهيئة[10]، إلاّ أن موقف قانون هيئة النزاهة بهذا الخصوص محل نظر برأينا، ونحاول تقديم ملاحظاتنا عليه، على النحو الآتي:

1- إن ترشيح وإختيار رئيس الهيئة بهذا الشكل - أي عن طريق السلطة التشريعية وحدها يفقد الرئيس أهم مبدأ من مبادىء حسن الإدارة إذ سيكون واقعاً تحت تأثير وتجاذب الكتل البرلمانية والتي قد تخضعه للمساومات والضغوط مما يفقد الهيئة حياديتها وإستقلالها، وقد يصيبها الضعف في أداء مهامها، لا سيما أن ترشيحه وإختياره سيتم من قبل الكتلة او الحزب صاحب المقاعد الأكثر في البرلمان والتي عادة تشكل الحكومة، ثم يطلب منها بعد ذلك الكشف عن الفساد الحكومي، أما الأقليات المعارضة في البرلمان فلن يكون لها أي دور في إختياره، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن قانون الهيئة قد أوجب إصدار مرسوم إقليمي بتعيين الشخص المنتخب كرئيس لهيئة النزاهة، من دون أن يحدد مدة لإصدار هذا المرسوم، مما يعني أنه ينبغي أن تتم مصادقة رئيس الإقليم - وهو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية في الإقليم- على إنتخاب الشخص المنتخب من قبل البرلمان، ولا يمكن أن يباشر مهامه إلاّ بعد صدور هذا المرسوم، الأمر الذي يثير إشكاليات في الواقع العملي يمكن أن تؤثر في إستقلالية هيئة النزاهة.
2- إن تعيين نائب رئيس الهيئة والمدراء العامين في الهيئة - وهم أعضاء مجلس الهيئة- بالشكل الذي أشرنا إليه سلفاً يؤدي إلى خضوع مجلس الهيئة إلى السلطة التنفيذية، إذ يتم تعيينهم بطريقة التعيين المشترك بين مجلس الهيئة أو رئيسها ورئيس الإقليم، حيث يقدم مجلس الهيئة أو رئيس الهيئة الأشخاص الذين يريد ان يرشحهم لمناصب نائب رئيس الهيئة والمدراء العامين في الهيئة لرئيس الإقليم، ويقوم رئيس الإقليم بإصدار المرسوم الإقليمي بتعيينهم، مما يعني أن القرار النهائي لتعيينهم بيد رئيس الإقليم، وبرأينا فإن هذا الأسلوب يمكن ان يؤثر تأثيراً سلبياً على استقلالية هيئة النزاهة في مواجهة السلطة التنفيذية، لأن مثل هذا التأثير يؤدي إلى فقدان هيئة النزاهة لسياستها التنظيمية ويخل بمبدأ الحيادية الواجب توافرها فيها، ويخل بالأهداف المحددة لعمل الهيئة.

ومن جانبنا نرى من الضرورة إعادة النظر بمسألة تشكيلة مجلس الهيئة وبكيفية تعيينهم، بأن يتكون من مجلس رئاسة الهيئة (رئيس الهيئة ونائبيه أي إضافة نائب ثاني لرئيس الهيئة) من جهة، وأعضاء مجلس الهيئة (المدراء العامون في الهيئة) من جهة أخرى،(إضافة إلى عدد من الخبراء من منتسبي الهيئة أو من خارجها)، ومن ثم إعادة النظر بمسألة إختيارهم وتعيينهم بما يضمن

---

[6] ينظر: د. حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص12-13. و هشام جميل كمال أرحيم، مصدر سابق، ص20.
[7] ينظر: إقبال ناجي سعيد العزاوي، مصدر سابق، ص18.
[8] ينظر: البند أولاً من المادة (6) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان – العراق رقم 3 لسنة 2011 المعدل.
[9] ينظر: البند أولاً من المادة (11) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان – العراق رقم 3 لسنة 2011 المعدل.
[10] ينظر: البند خامساً من المادة (12) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان – العراق رقم 3 لسنة 2011 المعدل.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/8.1.7

Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

استقلالهم استقلالاً تاماً وفعلياً، لكي يقوموا بالمهام المناط بهم بكل حيادية وفعالية بعيداً عن أي ضغط من اي جهة كانت، وذلك من خلال إيجاد آلية جديدة لإختيارهم وتعيينهم، وبشكل الآتي:

1- بالنسبة لرئيس الهيئة ونائبيه (مجلس الرئاسة)، من الأجدر إناطة حق الترشيح إلى مجلس القضاء في الإقليم بدلاً من اللجنة البرلمانية، بأن يتم ترشيح ثلاثة أشخاص أو أسماء من طالبي التعيين لكل من هذه المناصب عن طريق مجلس القضاء[11]، وفق معايير وشروط وضوابط وآلية تراعى فيها الشفافية والكفاءة والمهنية، ومن ثم عرض تلك الأسماء على برلمان كوردستان لإنتخاب الأفضل منهم بأغلبية ثلثي عدد أعضاء البرلمان، وفي حالة عدم فوز أي من المرشحين بثلثي أصوات أعضاء البرلمان، يعاد الإنتخاب بين المرشحين الحاصلين على أغلبية الأصوات، ويعد فائزاً من يحصل على الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، وبعد ذلك اصدار مرسوم اقليمي بتعيينهم خلال مدة معقولة - خمسة عشر يوماً أو ثلاثين يوماً مثلاً- من تأريخ إنتخابهم، لعدم إطالة مدة إصدار المرسوم، وعند عدم إصدار هذا المرسوم خلال المدة المقررة يعد مصادقاً على هذا الإنتخاب، بمعنى أن يكون هذا المرسوم قراراً كاشفاً وليس منشئاً.

2- وبالنسبة للمدراء العامين في الهيئة(أعضاء المجلس)، من الأجدر إتخاذ نفس الإجراءات التي إقترحنا بخصوص إختيار وتعيين مجلس الرئاسة ما عدا أسلوب الترشيح، بأن يعطي حق الترشيح إلى مجلس الهيئة بدلاً من إعطائه إلى مجلس القضاء، وذلك لأن المدراء العامين هم رؤساء دوائر الهيئة، ومجلس الرئاسة هو الأفضل من غيره لإختيار أكفأ المؤهلات والخبرات لتولي هذه المناصب.

ثانياً: تعيين موظفي الهيئة

بالنسبة لتعيين موظفي هيئة النزاهة، فقد أشار قانون الهيئة بأنه من إختصاص مجلس هيئة النزاهة تحديد ملاكاتها ووضع جدول رواتب موظفيها ومنتسبيها بالتنسيق مع وزارة المالية[12]، كما وقد نص على أنه من إختصاص رئيس الهيئة تعيين وترفيع وضبط موظفي الهيئة بموجب القوانين النافذة[13]، علماً أن القانون النافذ بخصوص تعيين الموظفين في الوظيفة العامة والمسائل المتعلقة بها في إقليم كوردستان هو قانون مجلس الخدمة العامة في إقليم كوردستان- العراق رقم 7 لسنة2011[14]، وبالرجوع إلى هذا القانون نجد أنه منح مجلس الخدمة العامة في إقليم كوردستان وبالتنسيق مع الجهات المختصة أو ذات العلاقة إختصاص " التعيين وإعادة التعيين والترقية في الخدمة العامة وعلى أساس المعايير المهنية والكفاءة والحاجة...." [15]، كما وقد منح هذا القانون لمجلس الخدمة العامة إختصاص إعداد الهيكل الوظيفي للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وكل مؤسسة فيها وظيفة عامة[16].

يتبين مما سبق أنه لم يراع موقع ومكانة هيئة النزاهة في مجال تعيين موظفيها، لأن الهيئة لا تستطيع ان تقوم بتحديد ملاكاتها وتعيين موظفيها بنفسها، بل يجب عليها أن تحدد ملاكاتها بالتنسيق مع الوزارة المالية، كما وقد إشترط عليها بأن يعين موظفيها وفقاً للقوانين النافذة في الإقليم، إلاّ أن القانون النافذ بهذا الخصوص أي قانون مجلس الخدمة العامة في إقليم كوردستان ناط موضوع تعيين الموظفين والمسائل المتعلقة بهم بمجلس الخدمة العامة وبالتنسيق مع الجهات المعنية، هذا يعني أن القرار الحاسم بخصوص تعيين الموظفين للهيئة ليس بيد الهيئة، بل بيد مجلس الخدمة العامة، وبدون موافقته لا يمكن للهيئة ان يعين أي موظف بنفسها.

وبحكم أن هيئة النزاهة هي هيئة جديدة نوعا ما، وهي هيئة متخصصة في الوقت نفسه، وتتكون من مجموعة من الدوائر، وهي تنقسم أيضاً إلى مديريات وأقسام وغرف، وإناطة بها مجموعة من مهام ووظائف في مجالات مختلفة، والتي تحتاج إلى توفير وتوظيف موظفين مؤهلين ومتخصصين لكل هذه الدوائر والمديريات والأقسام لإستكمال هيكليتها الإدارية ولقيام بمهامها المناطة بها، إلاّ أن ما وفر لها هو عدد غير كافي من الموظفين - عن طريق تعيين ونقل وتنسيب وعقد-، ولم يكن في مستوى إحتياجات الهيئة، وبذلك لم تستطع الهيئة أن تستكمل هيكليتها الإدارية، ولم تستطع ان تفتح كثير من الغرف الضرورية في مركز الهيئة، وكذلك

---

[11] إذ أن ترشيح عن طريق مجلس القضاء يشكل ضماناً لحيادية الشخص واستقلاله، وبالوقت نفسه فإن طبيعة عمل الهيئة فيها كثير من الجوانب القانونية والإجراءات القضائية، فكان ذلك الإختيار أكثر دقة وأفضل أسلوباً ويشكل حالة من الإطمئنان والرضا لدى جميع المكونات السياسية وللمجتمع عموماً، بإعتبار ان مجلس القضاء محايد كما يفترض أن يكون. ينظر: أحمد حبيب الخبط العباسي، هيأة النزاهة في العراق - حكم القانون والبحث عن العدالة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2014، ص39.

[12] ينظر: الفقر(2) من البند ثانياً من المادة (9) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل.

[13] ينظر: البند ثانياً من المادة (10) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل.

[14] تم نشر هذا القانون في جريدة وقائع كوردستان ذي العدد 132 في 2011/8/11.

[15] ينظر: البند أولاً من المادة (7) من قانون مجلس الخدمة العامة في إقليم كوردستان- العراق رقم 7 لسنة 2011. علماً أن مجلس الخدمة العامة في الإقليم هو مرتبط بمجلس وزراء إقليم كوردستان. ينظر: المادة (2) من القانون نفسه.

[16] ينظر: البند رابعاً من المادة (7) من قانون مجلس الخدمة العامة في إقليم كوردستان- العراق رقم 7 لسنة 2011.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/8.1.7
Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

لم تستطع أن تفتح فروعات الهيئة في المحافظات والإدارات المستقلة، والمكاتب في الأقضية والمناطق الضرورية، لذلك تحاول الهيئة منذ تأسيسها بشكل مستمر توظيف وتوفير موظفين مؤهلين لها، إلاّ أنه لم يوفر لها سوى عدد قليل منها، وهذا ما أصبح عائقاً أمام توسيع نشاطات الهيئة، وبالتالي أثر سلباً على فعالية هيئة النزاهة في أداء وظائفها[17].

الفرع الثاني: اعفاء مجلس الهيئة ومعاقبة موظفيها

أولاً: إعفاء رئيس وأعضاء مجلس الهيئة

فيما يتعلق بإعفاء رئيس مجلس الهيئة- أي رئيس الهيئة-، فلم يحصنه قانون الهيئة من الإعفاء من منصبه، ولكن إشترط لإتخاذ هذا الإجراء تحقيق مجموعة من الشروط وتتبع مجموعة من الإجراءات، حيث نص على انه للبرلمان استجواب رئيس الهيئة وفقاً لإجراءات إستجواب الوزراء، ويعفى الرئيس من منصبه بقرار من البرلمان بأغلبية الثلثين لأعضائه في إحدى الحالات الآتية[18]:

1- إذا صدر قرار قضائي بات بإدانته بإرتكاب جناية أو جنحة مخلة بالشرف.
2- إذا ثبت التقصير والإهمال الجسيم في أداء مهامه وواجباته.
3- إساءة إستخدام الصلاحيات.

ولكن قد إشترط هذا القانون أن يصدر قرار الإعفاء في الحالتين (2،3) المشار إليهما أعلاه، بناء على توصية من لجنة تحقيقة تشكل بقرار من البرلمان بأغلبية ثلثي عدد أعضائه، برئاسة رئيس محكمة التمييز في الإقليم وعضوية (2) اثنين من أقدم أعضاء المحكمة[19]. كما وأضاف قانون الهيئة حصانة إضافية لرئيس الهيئة حينما منع إتخاذ الإجراءات القانونية بحقه عند إتهامه بمخالفة فيما يتعلق بأعماله الوظيفية إلاّ بإذن مسبق من البرلمان[20].

وكذلك الحال بالنسبة لنائب رئيس الهيئة والمدراء العامون، فهم لا يتمتعون بحصانة ضد الإعفاء من مناصبهم، إذ نص قانون الهيئة على أنه " يعفى نائب رئيس الهيئة أو أحد المدراء العامين من مناصبهم بمرسوم إقليمي بناءً على توصية رئيس الهيئة مشفوعاً بتقرير لجنة تحقيقية يشكلها رئيس الهيئة لهذا الغرض"[21].

ومن الملاحظ أن هذا النص قد منح القرار النهائي لرئيس الإقليم بخصوص إعفاء نائب رئيس الهيئة والمدراء العامون من مناصبهم، وهو إخلال واضح بمبدأ إستقلال هيئة النزاهة؛ لأنه يمكن أن يرفض رئيس الإقليم إصدار مرسوم إقليمي بإعفاءهم بالرغم من توصية رئيس هيئة النزاهة وبالإستناد على تقرير اللجنة التحقيقية بإعفاء الشخص الذي تم تحقيق معه من منصبه، الأمر الذي يؤثر على إستقلالية هيئة النزاهة في مواجهة السلطة التنفيذية؛ كونه رئيس الإقليم هو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية في الإقليم.

لذا فمن الأجدر إستبعاد رئيس الإقليم في عملية إعفاء نائب رئيس الهيئة والمدراء العامون في الهيئة من مناصبهم، وبدلاً من ذلك إتخاذ نفس الإجراءات التي تتخذ في موضوع إعفاء رئيس الهيئة بالنسبة لنائب الرئيس، أما بالنسبة للمدراء العامين فيعطي القرار النهائي لرئيس الهيئة وبالإستناد الى توصية اللجنة التحقيقية المشكلة لهذا الغرض، مع إعطاء حق الطعن لهم- أي للشخص المعني- لدى المحاكم الإدارية المختصة.

ثانياً: معاقبة موظفي الهيئة وإعطاء الإذن بإتخاذ الإجراءات بحقهم

فيما يتعلق بإجراءات إدارية – إنضباطية- وقضائية ضد موظفي الهيئة، فقد نص قانون الهيئة بأنه " لا يجوز لغير رئيس الهيئة معاقبة موظفيها إدارياً ولا يجوز احتجازهم أو توقيفهم بسبب أفعال تتعلق بوظيفتهم إلا بعد استئذان رئيس الهيئة، ما عدا في حالة

---

[17] للمزيد من التفاصيل حول هذه المواضيع ينظر: تقارير هيئة النزاهة لإقليم كوردستان- العراق، ومنها: تقرير هيئة النزاهة لسنة 2014، ص22، وتقرير سنة 2015، ص ص 19 و81، وتقرير سنة 2016، ص ص 80 و107، وتقرير سنة 2017، ص ص112 و138، وتقرير سنة 2018 ص22، وتقرير سنة 2019، ص136، وتقرير سنة 2020، ص4، وتقرير سنة 2021، ص ص10 و11، علماً أن جميع هذه التقارير منشورة على الموقع الألكتروني الرئيسي لهيئة النزاهة وعلى الرابط:https://www.despaky.krd/ku/ تأريخ الزيارة: 2023/8/25.

[18] ينظر: البند ثالثاً من المادة (7) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان – العراق رقم 3 لسنة 2011 المعدل. وقد أحسن المشرع عندما إشترط حصول أغلبية الثلثين لعدد أعضاء البرلمان لإعفاء رئيس الهيئة من منصبه، وهذا قد يشكل ضمانة هامة لإستقلال رئيس الهيئة، لأن منصبه أشد خطورة من الوزراء وهو يتعامل بملف غاية في الخطورة والحساسية.

[19] ينظر: البند سادساً من المادة (7) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل.

[20] ينظر: البند ثانياً من المادة (7) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل.

[21] ينظر: البند ثالثاً من المادة (11) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/8.1.7

Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

المجلد (8) – العدد (1)، حزيران 2024
ISSN 2520-7377 (Online), ISSN 2520-5102 (Print)

الجنحة أو الجناية المشهودة"[22]. وكان المشرع موفقاً عندما منح هذا الحق لرئيس الهيئة دون غيره، وبهذا يتحقق عنصر من عناصر استقلال الهيئة.

المطلب الثاني: الإستقلال الإداري والمالي لهيئة النزاهة

نقسم هذا المطلب على فرعين، نخصص الفرع الأول للحديث عن الإستقلال الإداري لهيئة النزاهة، ونخصص الفرع الثاني للحديث عن الإستقلال المالي لهيئة النزاهة.

الفرع الأول: الإستقلال الإداري

يتمثل هذا المظهر من مظاهر الإستقلال لهيئة النزاهة كجهة رقابية متخصصة في أداء الوظائف والمهام المهنية المنصوص عليها في قانونها، ولا يجوز لأية جهة التدخل في عملها أو التأثير عليها بأي شكل من الأشكال، ومهما كان شكل أو حجم ذلك التدخل، فهي جهة مستقلة يحكمها القانون، تدير نفسها بنفسها وفقاً لقوانها وأنظمتها الداخلية[23]، أي أن تكون الإختصاصات الإدارية كاملة بيد هذه الهيئة من دون تدخل غير مبرر من أية سلطة أو جهة أخرى، لأن تدخل الجهات الخاضعة لرقابتها في شؤونها الإدارية يعد إنتقاصاً من إستقلاليتها يحول الإستقلال الكامل إلى إستقلال جزئي في حقيقته ومعناه، كما ويجب أن تكون لها حرية في أنظمتها الداخلية لتنظيم شؤونها الإدارية من دون تدخل من السلطات أو جهات أخرى، فضلاً عن ما تقدم لابد - لضمان الإستقلال الإداري- من إعطاء هذه الهيئات هامش من الحرية للإطلاع على وثائق الجهات الخاضعة لرقابتها، وأن تسخر لها أحدث الوسائل الضرورية لممارسة مهامها، ومنحها الحرية اللازمة في إعداد التقارير التي تنتج عن ممارستها لمهامها المتعددة، لكي تساير هيئة النزاهة أحدث التطورات التي بلغتها الأجهزة الرقابية في الدول الحديثة، لجعلها أجهزة رقابية متطورة وتنتهج أحدث الأساليب في الرقابة على أعمال الإدارة وتزويد السلطة التشريعية وباقي المؤسسات في الدولة بمعلومات مفيدة، وذلك للمحافظة على المال العام ومكافحة الفساد الإداري والمالي[24].

يما يتعلق بموقف قانون هيئة النزاهة حول الإستقلال الإداري للهيئة – كما بيّنا- فقد نصّ في المادة (2) منه على أن الهيئة تتمتع بالشخصية المعنوية وإستقلال إداري، ويتضح من هذا النص:

أولا: إن هيئة النزاهة تتمتع بالشخصية المعنوية، ويترتب على تمتعها بالشخصية المعنوية نتائج مهمة أهمها: ثبوت الأهلية وهي صلاحية الشخص المعنوي لإكتساب الحق والتحمل بالإلتزام، أي ان الهيئة تتمتع بجميع الحقوق إلاّ ما كان منها ملازما لصفة الشخص الطبيعي وذلك في الحدود التي يقررها القانون، وأن تكون لها ممثل يعبر عن إرادتها، وذمة مالية مستقلة خاصة بها، وحق التقاضي[25].

ثانياً: يتبين من هذا النص ونصوص أخرى من قانون الهيئة أن هيئة النزاهة تتمتع بالإستقلال الإداري (الإستقلال الوظيفي)، وقد إهتم هذا القانون الى حد كبير بهذا المظهر من مظاهر الإستقلال، إذ يتيح هذا المظهر للهيئة فرصة القيام بوظيفتها وفقاً للإختصاصات الممنوحة لها من دون وجود رقابة إدارية عليها، أي من دون حاجة للرجوع إلى إذن من جهة معينة للقيام بها، وبمعنى آخر أن منتسبي الهيئة وكل حسب اختصاصه مستقلون في أداء مهامهم المنصوص عليها في قانون الهيئة لا سلطان عليهم في أداء هذه المهمة لغير القانون، ولا يجوز لأي جهة التدخل أو التأثير على أداء الهيئة لمهامها، وهذا يعني ان الهيئة تدير نفسها بنفسها وفقا لقانونها.

وقد وضع قانون الهيئة ضمانات كثيرة التي تكفل الإستقلال الوظيفي للهيئة، حتى تقوم بوظيفتها بصورة مستقلة، ومن هذه الضمانات: إعطاء حرية للهيئة في وضع واصدار النظام الداخلي الخاص بالهيئة لتنظيم شؤونها الإدارية، ووضع خطة عمل الهيئة، من دون تدخل من السلطات أو جهات أخرى، أي من دون ان تحتاج للمصادقة عليها من قبل أي جهة أخرى في الدولة[26]، كما وقد منح هذا القانون للهيئة إختصاص وضع الأنظمة والتعليمات وآليات وقواعد لتنظيم مجالات متعددة لغرض الوقاية من الفساد

[22] ينظر: المادة (22) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل.
[23] ينظر: د. حيدر طالب محمد علي و رحيم حسن العكيلي و بلال عبد الحي علي، مدخل للنزاهة ومكافحة الفساد في التشريعات العراقية والإتفاقيات الدولية، مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، 2012، ص215.
[24] ينظر: د. حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص10-11.
[25] ينظر: عبد الباقي البكرى و زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، ط2، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2010، ص298 وما بعدها. و حسين محي الدين طهماس، الشخص المعنوي في القانون والقضاء العراقيين، مكتبة يادگار، السليمانية، 2017، ص16. وكذلك ينظر المادة 48 من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدل.
[26] ينظر: الفقرة (2 و3) من البند ثانيا من المادة (9) من قانون هيئة النزاهة رقم 3 لسنة 2011 المعدل.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/8.1.7
Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

ومكافحته[27]، وأيضاً حق مراقبة مدى نزاهة القرارات والأعمال المنفذة أو الأعمال المتخذة في القطاع العام، كما ومنح الهيئة ومحققيها الحرية للإطلاع على المستندات والوثائق الجهات الخاضعة لرقابتها، مما ترى الهيئة ضرورة الإطلاع عليها لأغراض الرقابة، بما فيها السرية، مهما كانت درجة كتمانها، ويجب تسهيل مهمة دخول محققي الهيئة إلى الدائرة المعنية مع الأجهزة التي تقتضيها طبيعة عملهم وتوفير الحماية لهم ولا يجوز تجريدهم من الأجهزة المتعلقة بأعمالهم، وأيضاً الحرية اللازمة في إعداد التقارير التي تنتج عن ممارستها لمهامها المتعددة[28].

الفرع الثاني: الإستقلال المالي لهيئة النزاهة

يتمثل الإستقلال المالي لهيئة النزاهة في وجود موازنة مستقلة ضمن الموازنة العامة للدولة، إذ يفترض أن تكون لها سلطة كاملة في إعداد ميزانيتها وتقدير إحتياجاتها بنفسها من دون اي تدخل من السلطة التنفيذية ومن ثم مصادقتها مباشرة من السلطة التشريعية، وكذلك تنفيذ بنود تلك الميزانية بنفسها وبحرية دون وجود تأثيرات عليها من أية جهة بشرط إستعمالها ضمن الغرض المخصص لها لضمان مبدأ المشروعية[29].

فيما يتعلق بموقف قانون هيئة النزاهة، وجدنا أنه نصّ في المادة (2) منه على أن الهيئة تتمتع بإستقلال مالي ولها ميزانية مستقلة، إلاّ أن هذا القانون قد إشترط - في نص آخر- على مجلس الهيئة في ممارسة إختصاصه في إعداد موازنة الهيئة التنسيق مع وزارة المالية[30]، أي يجب على مجلس الهيئة ان يقوم بإعداد الموازنة السنوية للهيئة ومن ثم إرسالها الى وزارة المالية لدراستها وتوحيدها ضمن موازنة الدولة. والسؤال الذي يثار هنا هل يُعد تدخل الوزارة المالية في إعداد الموازنة الخاصة بهيئة النزاهة إخلالاً بإستقلاليتها أم لا ؟

وللإجابة عن هذا التساؤل إنقسم الباحثين على إتجاهين متباينين، وكما يأتي:

الإتجاه الأول: يرى أنصار هذا الإتجاه بأن دراسة الوزارة المالية للموازنة التي يتم إعدادها من قبل هيئة النزاهة لا يخل بإستقلالية الهيئة من الناحية المالية، وذلك لأن دراسة الموازنة هو من صميم عمل الوزارة المالية كي تستطيع من خلالها إعداد موازنة تتناسب مع عمل الهيئة والخطة المالية التي تقررها الدولة، بالإضافة إلى أن مشروع الموازنة العامة سيتم تقديمه إلى السلطة التشريعية لدراسته والتصويت عليه لإقراره، وهذا دليل كافٍ على عدم تأثير السلطة التنفيذية على عمل الهيئة، وبالتالي فإن هذا الأمر لا يخل بإستقلاليته[31].

الإتجاه الثاني: يرى أنصار هذا الإتجاه بأن الإستقلال المالي يتم تحقيقه للهيئات الرقابية المتخصصة ومن ضمنها هيئة النزاهة عندما تقوم هذه الهيئة بإعداد ميزانيتها بنفسها وإعتمادها مباشرة من السلطة التشريعية دون تدخل من السلطة التنفيذية والمتمثلة في وزارة المالية، كما ويجب أن تكون للهيئة إختصاص كامل في تنفيذ الميزانية المقررة لها وإستعمالها دون الخضوع لأية موافقة أو رقابة من مجلس الوزراء أو وزارة المالية بشرط إستعمالها ضمن الغرض المخصص لها لضمان مبدأ المشروعية[32]، إذ يتيح هذا الاستقلال للهيئة حرية التصرف القانوني ودعم تنفيذ القرارات من دون إعاقة تفرضها طبيعة العلاقات الادارية السائدة في الدولة، فإذا لم يكن بيد الهيئة الأموال الكافية المخصصة سلفاً فإن قدرتها على اتخاذ القرارات وتنفيذ مشاريعها ستكون محدودة ومرتبطة بموافقة سلسلة

---

[27] ينظر: الفقرة (7 و8 و9) من البند ثالثاً من المادة (10) من قانون هيئة النزاهة رقم 3 لسنة 2011 المعدل.
[28] ينظر: الفقرة (1 و 2) من البند عاشراً من المادة (5) والبند أولاً من المادة (13) من قانون هيئة النزاهة رقم 3 لسنة 2011 المعدل.
[29] ينظر: علي عبد العباس نعيم، الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية الإتحادي في العراق – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2014، ص17.
[30] ينظر: الفقرة 1 من البند ثانياً من المادة (9) من قانون هيئة النزاهة رقم 3 لسنة 2011 المعدل.
[31] ينظر: إبراهيم حميد كامل، الإختصاص الجنائي لهيئة النزاهة في العراق، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2013، ص32. و هشام جميل كمال أرحيم، مصدر سابق، ص21.
[32] ينظر: أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الجيزة، مصر، 2016, ص549-550. و د. أحمد طلال عبد الحميد البدري، إستراتيجية حوكمة التشريعات الإدارية(دراسة مقارنة)، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2022، ص437.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/8.1.7
Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

مراجع قد تؤدي في كثير من الأحيان إلى التردد في إتخاذها، فالإستقلال المالي يتيح حرية الحركة والتصرف بسرعة لسد النواقص والثغرات والتحديد الملائم للحاجات[33].

ونحن نميل لتأييد الإتجاه الثاني، الذي يرى أن تدخل وزارة المالية في إعداد ميزانية الهيئة يخل بإستقلالية الهيئة، لأن وزارة المالية قد تعدل الميزانية الخاصة بالهيئة بالتخفيض وهذا سيؤثر بطبيعة الحال على إستقلال الهيئة ويعرقل تنفيذ إستراتيجياتها ومهامها، وبذلك يكون الإستقلال المذكور - في قانون الهيئة- متحقق في نطاق القانون أكثر منه في نطاق الواقع.

ومن جانبنا نرى من الضرورة أن يكفل الإستقلال المالي التام للهيئة من خلال منح الهيئة إختصاص إعداد ميزانيتها بنفسها، وإرسالها إلى وزارة المالية لإدراجها كما وردت من الهيئة دون تعديل فيها، مع إعطاء الحق للوزارة بتسجيل ملاحظاتها على تلك الموازنة كتقرير ملحق بها، لإنسجامها مع الموازنة العامة للإقليم، ومن ثم إرسالها إلى البرلمان لإقرارها، وان تودع مبالغها في حساب خاص بإسم هيئة النزاهة في المصارف المعتمدة في الإقليم، وكذلك إعطاء إختصاص كامل للهيئة في تنفيذ بنود تلك الميزانية وإستعمالها دون أن تحتاج لموافقة أية جهة لتحقيق الإستقلال المذكور للهيئة في نطاق القانون وفي نطاق الواقع أيضاً.

وفيما يتعلق برواتب موظفي ومنتسبي الهيئة، فقد نص قانون الهيئة بأنه من إختصاص مجلس الهيئة وضع جدول رواتب موظفيها ومنتسبيها بالتنسيق مع وزارة المالية[34]. وهذا يعني بأنه ليس بإمكان الهيئة وضع جدول رواتبهم منفرداً، بل يحتاج إلى موافقة وزارة المالية، عليه نجد من الضرورة أن تكون الوزارة المالية متعاوناً مع الهيئة لتقرير الرواتب والمخصصات والمكافآت لموظفي ومنتسبي الهيئة بالمستوى التي تساعدهم على القيام بالمهام المناط بهم بكل أمانة وحيادية وموضوعية لغرض تحقيق هدف الهيئة المتمثل في الوقاية من الفساد ومكافحته.

أما بالنسبة لمخصصات موظفي الهيئة، فقد أشار قانون الهيئة إلى أن يمنح موظفوا الهيئة عدا المدراء العامون وأصحاب الدرجات الخاصة ما يتقاضاه موظفوا ديوان الرقابة المالية من مخصصات وفق قانون ديوان الرقابة المالية لاقليم كوردستان-العراق رقم (2) لسنة 2008[35]، وعند الرجوع الى قانون ديوان الرقابة المالية نجد فيه أنه من إختصاص مجلس الرقابة المالية منح موظفي ديوان الرقابة المالية في الإقليم مخصصات متنوعة التي تتمثل في مخصصات (رقابية، خطورة ومهام خاصة، الموقع الجغرافي، منع ممارسة المهنة خارج أوقات الدوام الرسمي) بِنِسَب مختلفة[36]، وهذا يعني أن المشرع لم يحدد مبالغ مخصصات للموظفين في صلب قانون الديوان، بل منح لمجلس الديوان تقديرها حسب طبيعة عملهم وعلى أساس المعايير المحددة في القانون المذكور وبشرط أن لا يتجاوز الحد الأعلى المحدد فيه.

يتبين مما تقدم أن المشرع الكوردستاني لم يكن موفقاً في تنظيم هذا الموضوع، حيث أشار الى أن يمنح موظفوا الهيئة ما يتقاضاه موظفوا ديوان الرقابة المالية من مخصصات بصورة عامة، في حين أن مبلغ مخصصات الذي يمنح لموظفي الديوان لم يحدد أصلاً في صلب قانون الديوان، بل مجلس الديوان هو الذي يقرر ويقدر مبلغ المخصصات لهم وحسب طبيعة عملهم التي تختلف عن طبيعة عمل موظفي الهيئة، وبالتالي بإمكانه أن يزيد من هذه المبالغ أو يقلل منها من حين إلى آخر، وهذا لا يمكن القياس عليها، لذا وكان الأجدر للمشرع بأن يمنح لمجلس الهيئة إختصاص منح مخصصات لموظفي الهيئة وبنسب – مبالغ- مختلفة حسب طبيعة عملهم في صلب قانون الهيئة، بدلاً من معالجته بهذا الشكل.

وهنا تجدر الإشارة إلى ان قانون الموازنة العامة لإقليم كوردستان – العراق للسنة المالية 2013 رقم 1 لسنة2013[37]، هو آخر قانون للموازنة العامة في الإقليم، إذ لم يصدر بعده قانون الموازنة العامة فيه، وهو ما يعاب له، علماً بأن النص الوحيد فيما يتعلق بهيئة النزاهة في هذا القانون هو البند ثانياً من المادة (26) الذي نص على أنه " ينبغي خلال دورة الإنعقاد الثانية للدورة الإنتخابية

---

[33] ينظر: د. حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص12.
[34] ينظر: الفقرة (1) من البند ثانياً من المادة (9) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل.
[35] ينظر: البند أولاً من المادة (21) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل.
[36] ينظر: المادة (15) من قانون ديوان الرقابة المالية لاقليم كوردستان- العراق رقم (2) لسنة 2008. المنشور في جريدة وقائع كوردستان ذي العدد 86 في 2008/5/26. حيث نصت على أنه: أولاً: للمجلس – أي مجلس الرقابة المالية - منح موظفي الديوان- أي ديوان الرقابة المالية في الإقليم- المخصصات الآتية:1- مخصصات رقابية لا تتجاوز نسبتها عن(50%) من راتب الموظف. 2- مخصصات خطورة ومهام خاصة لا تتجاوز نسبتها (75%) من الراتب للموظفين الذين يقومون بمهام الرقابة والتدقيق ويتعرضون للمخاطر اثناء عملهم. 3- مخصصات الموقع الجغرافي لا تتجاوز(30%) من الراتب. 4- مخصصات منع ممارسة المهنة خارج أوقات الدوام الرسمي لا تتجاوز بسبتها (50%) من الراتب. ثانياً: المخصصات اعلاه ليس لها علاقة بالمخصصات الممنوحة لباقي الموظفين بشكل عام.
[37] نشر هذا القانون في جريدة وقائع كوردستان ذي العدد 158 في 2013/3/3.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/8.1.7
Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

الثالثة للبرلمان: ثانياً: تشكيل هيئة النزاهة في الإقليم وفقاً لقانون هيئة النزاهة رقم 3 لسنة 2011، هذا يعني أنه لم تشكل هيئة النزاهة وقت صدور هذا القانون، لذا وبسبب عدم وجود الميزانية المستقلة للهيئة، فإنها تعتمد على ما تخصص لها من موارد مالية من قبل السلطة التنفيذية في الإقليم(وزارة المالية ومجلس الوزراء)، إلاّ أنه وبحجة الأزمة المالية التي وقعت في الإقليم لم يخصص للهيئة واقعياً منذ تأسيسها موارد مالية تتلائم مع حجم المعضلة التي تتعامل معها، إذ يُخَصَّص لها ما يكفي لمواجهة دفع رواتب موظفيها وبعض النفقات التشغيلية كمؤسسة إدارية، في حين يهمل منحها موارد مالية لتواجه عملياتها التحقيقية والوقائية في مواجة الفساد، وهذا قد أثر سلباً على أداء الهيئة لمهامها بصورة فعالة[38].

وأخيرا يجب أن نشير إلى أنه بموجب المادة ثانياً من قانون هيئة النزاهة أن الهيئة تخضع لرقابة برلمان كوردستان، وهي رقابة برلمانية، إذ بموجبها يراقب البرلمان الهيئة في أداء مهامها، فإذا ما حادت عنها أو تجاوزتها، فإن البرلمان يملك محاسبتها، ويتخذ الإجراء المناسب في ذلك بها[39]، إلاّ أن هذا لا يتعارض مع مبدأ إستقلالية الهيئة، لأن الرقابة ليست قيداً يذكر عن أعمال الهيئة وإنما هي ضرورة أشار اليها القانون لضمان عدم استبداد الهيئة وشعورها المستمر بوجود رقيب يمثل الشعب يراقب عملها ويحاول ضمان ممارسة اختصاصها على وفق الإختصاصات الممنوحة لها[40]، علماً بأن خضوع الهيئة للبرلمان لا يعني إرتباطها به، فإرتباط الهيئة بالبرلمان يعني تابعة له وهذا لا يمكن تصوره، لذلك كان المشرع موفقاً عندما نص في قانون الهيئة بعدم إرتباطها بأية جهة، فهي هيئة مستقلة تدير نفسها بنفسها لا سلطان عليها غير القانون، كي تستطيع أداء عملها بحيادية تامة أثناء ممارسة مهامها الوظيفة.

بالإضافة إلى خضوع هيئة النزاهة لرقابة البرلمان، فإنها تخضع لنوعين آخرين من الرقابة وهما:

أولاً: الرقابة القضائية، إن هيئة النزاهة كمؤسسة وكأعمالها تخضع كغيرها من الجهات الحكومية للرقابة القضائية تبعاً لمبدأ الولاية العامة للقضاءعندما تكون طرفاً في أي نزاع قضائي[41]، كما وقد تمارس محققي الهيئة عملهم التحري والتحقيقي تحت إشراف قضاة التحقيق في الجرائم الداخلة في إختصاصها[42]، إلاّ أن هذا لا يمس بأي حال من إستقلاليتها، لأن تقرير الرقابة القضائية بجانب الرقابة البرلمانية أصبحت من الأمور المستقرة في النظم الدستورية الحديثة كونها تمثل دعائم مبدأ المشروعية وسيادة القانون[43].
ثانياً: الرقابة المالية، إن هيئة النزاهة تخضع من الناحية المحاسبية والمالية لرقابة ديوان الرقابة المالية في الإقليم، إذ من مهام ديوان الرقابة المالية رقابة وتدقيق حسابات ونشاطات مؤسسات ودوائر الإقليم، وأية جهة أخرى يقرر برلمان كوردستان إخضاعها إلى رقابة الديوان في قوانين تأسيسها[44]، وبما ان هيئة النزاهة من دوائر الإقليم التي تتصرف بالاموال العامة انفاقاً طبقا لموازنتها، فهي تخضع لرقابة وتدقيق الديوان بموجب الإختصاصات الممنوحة له، كونه الجهاز الأعلى للتدقيق المالي والحسابي في الإقليم، إضافة إلى ذلك فقد أكد قانون هيئة النزاهة في الإقليم على هذا النوع من الرقابة حيث نص على أنه " تخضع حسابات الهيئة للتدقيق من قبل ديوان الرقابة المالية"[45].

---

[38] ينظر: الصفحة (1) من تقرير هيئة النزاهة لإقليم كوردستان- العراق لسنة 2014.
[39] ينظر: د. احمد مجيد فليفل الجنابي، الإختصاص النوعي لهيئة النزاهة في العراق، مكتبة القانون المقارن، بغداد، 2021، ص157.
[40] ينظر: إبراهيم حميد كامل، مصدر سابق، ص32. و أياد هادي ناجي الموسوي، خصوصية التحقيق الجزائي أمام هيئة النزاهة: رسالة الدبلوم العالي، كلية القانون، جامعة بغداد، 2018، ص40.
[41] ينظر: المادة (100) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، والتي تنص " يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن". والمادة (5) من قانون السلطة القضائية لإقليم كوردستان- العراق رقم 23 لسنة 2007، التي تنص على أن " تسري ولاية المحاكم على جميع الاشخاص طبيعية ومعنوية بما في ذلك الحكومة، وتختص بالفصل في منازعات والجرائم كافة". وكذلك ينظر: المادة(13) من قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان– العراق رقم 14 لسنة 2008.
[42] ينظر: البند ثالثاً من المادة (5) والبند رابعاً من المادة (13) من قانون هيئة النزاهة رقم 3 لسنة 2011 المعدل.
[43] ينظر: د. إسماعيل صعصاع غيدان البديري و صادق محمد علي، مظاهر إستقلال الهيئات المستقلة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد (1)، السنة (8)، 2016، ص250.
[44] ينظر: المادة (4) والمادة (10) من قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كوردستان – العراق رقم 2 لسنة 2008.
[45] ينظر: المادة 23 من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/8.1.7

Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

المجلة العلمية لجامعة جيهان – السليمانية
المجلد (8) – العدد (1)، حزيران 2024
ISSN 2520-7377 (Online), ISSN 2520-5102 (Print)
ص:106-129

المبحث الثاني: علاقة هيئة النزاهة بالمؤسسات العامة في الإقليم

إن المبدأ الأساس الذي يحكم علاقة هيئة النزاهة بغيرها من المؤسسات الحكومية، هو مبدأ الإستقلال، كونها جهازاً حكومياً مستقلاً، وهذا ما أكده قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة2011، إلاّ أن هذا الإستقلال لا يعني الإنفصال التام لتلك الهيئة وعزلتها عن السلطات الإقليم وأجهزته الأخرى، فهيئة النزاهة كجهاز مستقل تخضع في علاقتها مع غيرها من الأجهزة الأخرى إلى القواعد العامة التي تحكم العلاقة بين أي جهتين حكوميتين أو أكثر، ولما كان هدف هيئة النزاهة الأساس هو والوقاية من الفساد الوظيفي ومكافحة، فإن هذا الهدف لا يمكن بلوغه مالم تكن للهيئة علاقة وتنسيق مع كافة تشكيلات الإقليم بإعتبارها جزء لا يتجزأ من أجهزته[46]، وبذلك سنبحث هذه العلاقة ضمن مطلبين: نخصص الأول لعلاقة هيئة النزاهة بالسلطات العامة في الإقليم، ونخصص الفرع الثاني لعلاقة هيئة النزاهة بالأجهزة الرقابية المتخصصة.

المطلب الأول: علاقة هيئة النزاهة بالسلطات العامة في الإقليم

من خلال هذا المطلب سنحاول أن نسلط الضوء على العلاقة بين هيئة النزاهة والسلطات الرئيسية في الإقليم كالتشريعية والتنفيذية والقضائية، وذلك تباعاً في الفروع ثلاثة:

الفرع الأول: علاقة هيئة النزاهة ببرلمان كوردستان

تتسم طبيعة عمل السلطة التشريعية بصورة عامة بجانبين هما تشريع القوانين والرقابة على حسن تنفيذها من قبل الجهات المعنية، إلاّ أنه نظراً لكثرة المهام الملقاة على عاتقها، بالإضافة إلى ان العمل الرقابي يتطلب كوادر فنية متخصصة بسبب تشعب وتعقد الوظيفة العامة، لذا فقد اوكلت جزء من هذا العمل الى هيئات رقابية مستقلة ومتخصصة لتتولى بها[47]. وبخصوص العلاقة بين هيئة النزاهة وبرلمان الكوردستان تظهر بصورتين: أما بشكل علاقة رقابية متبادلة بين الطرفين، أو بشكل علاقة تعاونية بينهما، سنبينها في النقاط الآتية:

أولاً: علاقة رقابية متبادلة بين هيئة النزاهة والبرلمان

ان المقصود بعلاقة رقابية متبادلة بين هيئة النزاهة والبرلمان هو الإلتزام المتبادل بينهما بالواجبات التي يفرضها القانون على إحداهما تجاه الأخرى، وليس المقصود منها تلك الرقابة الإدارية التدريجية التي تظهر في المركزية الإدارية، إذ لا تخضع أياً منهما للأخرى خضوعاً رئاسياً، لذا فإن العلاقة الرقابية بين هيئة النزاهة والبرلمان توصف على انها متبادلة[48].

فبالنسبة لرقابة برلمان الإقليم على هيئة النزاهة، وبسبب عدم وجود دستور خاص بالإقليم، وعدم ذكر الهيئات الرقابية في الإقليم في صلب الدستور العراقي لسنة2005، فإن البرلمان – أي برلمان الإقليم- هو صاحب الإختصاص في إستحداث هذه الهيئة، وبالتالي له حرية كاملة في كيفية معاملته مع الهيئات الرقابية – ومن ضمنها هيئة النزاهة- من حيث كيفية تنظيمها ومكانتها وإختصاصاتها في حالة إستحداثها، وكذلك في تعديل أحكامها وحتى إلغاءها، وكل ذلك حسب طبيعة الحكم السائد فيه، وهذا يعني أن كل هذه الأمور بيد برلمان كوردستان، وقد نظم البرلمان عمل هذه الهيئة عن طريق تشريع قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان – العراق رقم 3 لسنة 2009، إذ نص هذا القانون في المادة (2) منه على أن تخضع هيئة النزاهة لرقابة البرلمان، وكذلك نص النظام الداخلي لبرلمان كوردستان - العراق على أن " يعد البرلمان أعلى سلطة تشريعية ورقابية في الإقليم، والمرجع السياسي والقانوني، ويمارس الإختصاصات المشار اليها في هذا النظام والقوانين النافذة ذات العلاقة"[49].

---

[46] ينظر: د. زياد ناظم جاسم و د. محمد حسن مرعي، هيئة النزاهة ودورها في الإجراءات الجنائية الخاصة بجريمة الكسب غير المشروع، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2022، ص30.

[47] يطلق على السلطة التشريعية في العراق ومصر مجلس النواب، وفي فرنسا الجمعية الوطنية، وهذه التسميات مجتمعة تعني التعبير عن الهيئة التمثيلية المنتخبة من قبل الشعب في الأنظمة الديمقراطية النيابية، او يطلق عليها تسمية (البرلمان)- كما هو في إقليم كوردستان- وهذه التسمية ذات أصول فرنسية وتعني اجتماع عدد من الأشخاص حول أمور تتعلق بالبحث والإستشارة. ينظر: محمد رعد محمد التميمي، دور الهيئات الرقابية في الحد من الهدر في المال العام/ دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة العراقية، 2020، ص116 - 117.

[48] ينظر: محمد رعد محمد التميمي مصدر سابق، ص118.

[49] ينظر: البند أولاً من المادة (2) من النظام الداخلي لبرلمان كوردستان – العراق, الذي تم تصديقه من قبل برلمان كوردستان بتأريخ 2018/7/17، والمنشور في جريدة وقائع كوردستان بالعدد (228) في 2018/8/26. وقد عدل هذا النظام بموجب التعديل الأول للنظام الداخلي لبرلمان كوردستان – العراق بتأريخ 2019/9/29، والمنشور في جريدة وقائع كوردستان بالعدد (242) في 2019/10/31.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/8.1.7
Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

إن رقابة برلمان كوردستان تشمل كل مؤسسات الإقليم ومفاصله، وقد حدد النظام الداخلي لبرلمان كوردستان الوسائل الرقابية التي يلجأ إليها البرلمان عند ممارسة مهامه الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية والهيئات المستقلة عموماً ومن ضمنها هيئة النزاهة[50]، وهذه الوسائل هي (السؤال، وطرح موضوع عام للمناقشة، والإستجواب، والتحقيق، وسحب الثقة، وطلب المناقشات)[51].
ويمارس البرلمان عمله الرقابي من خلال اللجان المختلفة كاللجان الدائمة[52]، وهي تقوم كل منها في نطاق إختصاصاتها بالمتابعة والتحقيق والزيارات الميدانية في كل مؤسسات الإقليم ومفاصله[53]، أو من خلال اللجان الخاصة، أي اللجان المؤقتة التي تشكل من قبل البرلمان عند الإقتضاء لغرض إعداد تقرير حول موضوع معين، ولهذه اللجان الخاصة أيضاً القيام بأعمال المتابعة والتفتيش وتقصي الحقائق حول تفاصيل المواضيع المكلفة بها في جميع المؤسسات المعنية[54].

يتبين لنا أن جميع النصوص القانونية التي مر ذكرها سواء في النظام الداخلي للبرلمان أو في قانون هيئة النزاهة، تؤكد على وجود رقابة البرلمان على هيئة النزاهة، كما ان هنالك نصوصاً أخرى تمثل وسائل رقابية أخرى تعزز من ذلك الإختصاص الرقابي للبرلمان على هذه الهيئة، منها ما يتعلق بتقديم التقارير الدورية، والأخرى ما يتعلق بتعيين وإقالة (إعفاء) رئيس هيئة النزاهة[55].

وفيما يتعلق بالتقارير الدورية التي ترفعها هيئة النزاهة الى البرلمان كل ستة أشهر أو كلما إقتضت الحاجة والتي تتضمن نشاطات الهيئة وموجزاً عن القضايا التي تم التحقيق فيها والتي تم حفظها أو غلقها والتي تمت إحالتها إلى المحاكم[56]، فإنها تعتبر من الوسائل التي تشير بوضوح إلى خضوع هيئة النزاهة للبرلمان.

أما فيما يتعلق بتعيين وإقالة(إعفاء) رئيس هيئة النزاهة، فأشرنا إليها سلفاً، ولتجنب التكرار لا نخوض إليها هنا.

أما بالنسبة لرقابة هيئة النزاهة على برلمان كوردستان، ونظراً لأن الهدف الذي يسعى الهيئة تحقيقه هو المصلحة العامة، فهي رقيب على البرلمان كمؤسسة وعلى نواب البرلمان في نطاق إختصاصات الهيئة، إذ يجب عليه كمؤسسة إستجابة للهيئة في حالة وجود قضية فساد فيه، وان يقدم للهيئة بناءً على طلبها وبدون تأخير، المعلومات والإيضاحات والمستندات والوثائق التي تخص القضية التي يراد التحري او التحقيق فيها للإطلاع عليها[57].

أما بالنسبة لرقابة الهيئة على نواب البرلمان في موضوع الكشف في المصالح المالية، يخضع كل من رئيس البرلمان ونائبه والسكرتير والأعضاء الى رقابة الهيئة[58]، وهم مكلفون بتقديم إقرار الكشف عن الذمة المالية إليها لغرض دراسته من أجل الوقوف على كل زيادة في أمواله أو أموال زوجه أو أحد أولاده التابعين له[59]، وفي حالة عدم تقديم إقرار الكشف بالصورة التي حددت القانون، أو في حالة حصول زيادة كبيرة في أموالهم أو أموال أزواجهم أو أولادهم التابعين لهم، التي لا تتناسب مع مواردهم المشروعة، وعجزهم عن تسبيبه بسبب مشروع، تتخذ الإجراءات القانونية بحقهم وتحرك الدعوى الجزائية ضدهم[60].

---

[50] ينظر: المادة (76) من النظام الداخلي لبرلمان كوردستان – العراق المعدل، التي نصت على أن " يشمل جميع إجراءات رقابة البرلمان رئيس الوزراء وأعضاء مجلس الوزراء ورئيس المفوضية والهيئات المستقلة.
[51] ينظر: المواد (41، 44، 49، 58، 66، 68، 69، 70، 71، 74، 76) من النظام الداخلي لبرلمان كوردستان – العراق المعدل.
[52] وقد أشار النظام الداخلي لبرلمان كوردستان على ضرورة قيام البرلمان بتشكيل اللجان الدائمة من بين أعضائه خلال مدة (25) خمسة وعشرين يوماً من تأريخ إنتهاء أول جلسة للبرلمان بأصوات أغلبية الحاضرين في البرلمان، وعددها (19) لجنة، ومنها: لجنة الشؤون القانونية، ولجنة النزاهة وشؤون البرلمان والشكاوى وغيرها. ينظر: المادتان (28، 29) من النظام الداخلي لبرلمان كوردستان – العراق المعدل. وهذه اللجان الدائمة بدورها تستطيع أن تشكل اللجان الفرعية من بين أعضائها لتتولى مهام محددة، وتنتهي أعمال هذه اللجان الفرعية بإنتهاء تلك المهام المحددة. ينظر: البند أولاً من المادة (30) من النظام الداخلي لبرلمان كوردستان – العراق.
[53] ينظر: المادة (41) من النظام الداخلي لبرلمان كوردستان – العراق المعدل.
[54] ينظر: المادتان (43, 44) من النظام الداخلي لبرلمان كوردستان – العراق المعدل.
[55] ينظر: البند اولاً من المادة (6) والبنود ثانياً وثالثاً ورابعاً من المادة (7) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم3 لسنة 2011 المعدل.
[56] ينظر: البند رابعاً من المادة (10) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل.
[57] ينظر: الفقرة (3) من البند عاشراً من المادة (5) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل.
[58] إضافة إلى ذلك يشمل الكشف عن المصالح المالية أي شخص آخر تابع للسلطة التشريعية وترى الهيئة ضرورة شموله بتقرير الكشف المالي، وفقاً لتعليمات تصدر لهذا الغرض. ينظر: المادة (5/ ثامنا/ 3/ ب و ك) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل.
[59] الأولاد التابعون: هم اولاد المكلف القاصرين وغير المتزوجين وأولاد المتزوجين غير المستقلين من الناحية المالية عنه. ينظر: البند ثامناً من المادة (1) من تعليمات الكشف عن الذمة المالية رقم (2) لسنة 2016 الصادرة من قبل هيئة النزاهة والمنشورة في جريدة وقائع كوردستان المرقم (205) في 2016/11/14.
[60] ينظر: المواد (14 إلى 20) من قانون الهيئة رقم 3 لسنة 2011.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/8.1.7

Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

أما العلاقة الأخرى المتمثلة بالجانب الرقابي لهيئة النزاهة على السلطة التشريعية فقد أكد عليها قانون هيئة النزاهة وهي رقابة الهيئة على رئيس البرلمان ونائبه وسكرتير البرلمان وأعضاءه وكذلك العاملين في السلطة التشريعية في حالة تورطهم بجرائم الفساد الداخلة في إختصاصها النوعي، حيث ألزم القانون هيئة النزاهة عند ورود الإخبارات والمعلومات والشكاوى إليها بخصوص تورطهم بجرائم الفساد، القيام بعملية التحري وإجراء التحقيقات الأولية اللازمة- عن طريق محققين الهيئة او بواسطة التحريين- وذلك للتأكد من مدى صحتها، فإذا ثبت لديها صحة الشكوى أو الإخبار (المعلومة)، وتيقن من وجود جريمة ما ونسبتها الى شخص ما منهم وجب عليها عرضها على محكمة التحقيق بلا تأخير[61]، ومن ثم إجراء التحقيق فيها عن طريق محققين تابعين لها - أي للهيئة- تحت إشراف قضاة التحقيق وفقاً لقانون أصول المحاكمات الجزائية، ومتابعتها[62].

ومما تجدر الإشارة إليه أن عضو البرلمان يتمتع بالحصانة البرلمانية، إذ بموجبها لا يجوز ملاحقته أو التحقيق معه أو تفتيش منزله أو مكتبه أو إلقاء القبض عليه دون إذن مسبق من البرلمان إلاّ في حالة إرتكابه جريمة مشهودة[63]، وبهذا يلزم أخذ الإذن المسبق من البرلمان قبل إتخاذ اية إجراءات جزائية ضد العضو البرلماني من قبل الهيئة، والإذن هنا يعد إجراءاً إلزامياً وحتمياً في غير حالة جريمة مشهودة[64].

ثانياً: العلاقة التعاونية بين هيئة النزاهة والبرلمان

إن هيئة النزاهة والبرلمان تمارسان الرقابة إزاء أشخاص وأعمال السلطة التنفيذية، والهدف منها هو ضمان مبدأ المشروعية، وبالتالي تحقيق المصلحة العامة، لذلك فالعلاقة بينهما توصف على انها تعاونية، والمقصود من ذلك هو التنسيق في الإجراءات المتخذة من قبل الطرفين من أجل تحقيق الأهداف الخاصة بالهيئات الرقابية مما سينعكس حتماً وبشكل ايجابي في المحافظة على المال العام، وتتجسد العلاقة التعاونية بين هيئة النزاهة والبرلمان في مجالات عدة وهي:

أ- في نطاق التشريع: من المسلم به أن الوظيفة الأساسية للسلطة التشريعية هي سن القوانين، وكما هو معلوم ان عملية تشريع القوانين تمر بمراحل متعددة اولها مرحلة اقتراح مشروعات القوانين ومن ثم مناقشتها والتصويت عليها، وأخيراً مصادقتها ونشرها لتدخل حيز النفاذ[65]، وقد منح المشرع هيئة النزاهة بجانب الجهات الأخرى حق إعداد مقترحات ومشاريع القوانين في مجال القضاء على الفساد ومكافحته وتعديلها ورفعها الى البرلمان، وتتولى الدائرة القانونية القيام بهذه المهمة[66].

ب- في نطاق الرقابة: ومن المعلوم ان رقابة البرلمان الشاملة والواسعة على كل مؤسسات الإقليم ومفاصله، يقع الجزء المهم منها على مكافحة الفساد، كما وان الهدف الأساس من إنشاء هيئة النزاهة هو منع الفساد ومكافحته، وهنا تتعزز العلاقة بين البرلمان وهيئة النزاهة وهي علاقة تفاعلية وتكاملية وتنسيقية تسعى الى تحقيق الهدف المنشود لتطوير وتحسين الأداء المؤسساتي للدولة، وبذلك تكون الهيئة مرآة للبرلمان تعكس المستوى الحقيقي للأداء من خلال تقديم التقارير بالقضايا التي تكلف بها[67].

---

[61] ينظر: المادة (17) من تعليمات تنظيم العمل التحقيقي لهيئة النزاهة لإقليم كوردستان – العراق رقم 3 لسنة 2016.
[62] ينظر: البند ثالثاً من المادة (5) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل.
[63] ينظر: البنود (أولاً، ثالثاً، رابعاً) من المادة 24 من من النظام الداخلي لبرلمان كوردستان – العراق المعدل.
[64] ينظر: د. زياد ناظم جاسم و د. محمد حسن مرعي، مصدر سابق، ص197.
[65] ينظر: محمد رعد محمد التميمي، مصدر سابق، ص126.
[66] ينظر: الفقرة (9) من البند ثانياً من المادة (12) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل, والبند (رابعاً) من المادة (78) من من النظام الداخلي لبرلمان كوردستان – العراق المعدل.
[67] حيث نص قانون الهيئة على أن الهيئة تقوم بـ(تقديم تقارير دورية إلى البرلمان كل ستة أشهر أو كلما إقتضت الحاجة تتضمن نشاطات الهيئة وموجزاً عن القضايا التي تم التحقيق فيها والتي تم حفظها أو غلقها والتي تمت إحالتها إلى المحاكم المختصة وتقوم الهيئة بنشرها في موقعها الألكتروني ويضعها تحت يد وسائل الإعلام المختلفة. ينظر: البند رابعاً من المادة (9) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/8.1.7
Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

الفرع الثاني: علاقة هيئة النزاهة بالسلطة التنفيذية

ان العلاقة بين هيئة النزاهة والسلطة التنفيذية تبدو متشابكة، حيث انها تظهر في بعض الأحيان بصورة تعاون بينهما، وأحياناً أخرى كثير ما تظهر بصورة تنافر بينهما، ومرد ذلك ان موضوع الرقابة أمر غير مرغوب فيه، لذلك أصبح لزاماً أن يتدخل المشرع لتنظيم هذه العلاقة بينهما[68]، عليه سنقوم بدراسة هذا الموضوع في النقاط الآتية:

أولاً: علاقة رقابية متبادلة بين هيئة النزاهة والسلطة التنفيذية

إن هيئة النزاهة كهيئة رقابية متخصصة تمارس وظيفة الرقابة على تصرفات الإدارة والبحث في مدى موافقتها للقانون، لذا فإن العلاقة بين هيئة النزاهة والسلطة التنفيذية تقوم على أساس خضوع الأخيرة لرقابة الأولى، بيد أن علاقة الخضوع هذه ليست مطلقة، وإنما جعلها المشرع بشكل تبادلي لتحقيق التوازن بينهما.

فبالنسبة لرقابة هيئة النزاهة على السلطة التنفيذية، نجد أن قانون الهيئة قد أشار إليه في كثير من مواده، حيث نص على تحديد الأشخاص الذين تسري عليهم أحكام هذا القانون، ومن ضمنهم رئيس السلطة التنفيذية وأعضائها وجميع العاملين فيها[69]، كما وقد نص على انه من إختصاص الهيئة بأن تقوم بمراقبة مدى نزاهة القرارات والأعمال المنفذة او الاعمال المتخذة في القطاع العام واصدار تقارير دورية بشأنها، ومن أجل تحقيق ذلك فقد نص هذا القانون على إلزام هذه السلطة وأجهزتها بأن تقدم للهيئة وبناءً على طلبها دون تأخير المعلومات والإيضاحات والمستندات والوثائق بما فيها السرية، اياً كانت درجة كتمانها وغير ذلك مما ترى الهيئة ضرورة الإطلاع عليها لأغراض الرقابة وفقاً للقوانين النافذة وعند عدم إستجابتها للهيئة، يحق للأخيرة تحريك الدعوى الجزائية بحق كل من هو مسؤول عن عدم الإستجابة أو إستجابتها بصورة غير صحيحة[70]، فضلاً عن ذلك تستطيع الهيئة إلزام دوائر ومؤسسات القطاع العام بنشر بيانات أو معلومات أو وثائق معينة حول أية أمور ترى الهيئة ضرورة تطبيق الشفافية فيها بموجب آليات وقواعد تحددها الهيئة[71].

كما وقد الزم المشرع رئيس الإقليم ونائبه، ورئيس الوزراء ونائبه والوزراء ومن هم بدرجة وزير ووكلاء الوزراء وكثير من أصحاب الدرجات الخاصة والرتب، وكذلك أي شخص آخر - تابع لهذه السلطة- ترى الهيئة ضرورة شموله بتقرير الكشف المالي، بأن يقدموا للهيئة تقارير الكشف عن ذممهم المالية[72]، وعند عدم إستجابتهم بالصورة التي حددت هذا القانون، أو عند حصول زيادة كبيرة في أموالهم أو أموال أزواجاهم أو أولادهم التابعين لهم، التي لا تتناسب مع مواردهم المشروعة، وعجزهم عن تسبيبه بسبب مشروع، تتخذ الإجراءات القانونية بحقهم وتحرك الدعوى الجزائية ضدهم[73].

أما بالنسبة لرقابة السلطة التنفيذية على هيئة النزاهة، فإنها تتجلى في حالات عدة منها: في نطاق تعيين رئيس الهيئة وأعضائها وإعفائهم، وكذلك في نطاق تعيين موظفي الهيئة، وأخيراً في تخصيص الموارد المالية لها.

فيما يتعلق بتعيين رئيس هيئة النزاهة، كما بينا فقد أوكل المشرع إلى البرلمان مهمة ترشيح وانتخاب رئيس هيئة النزاهة، إلاّ أنه نص على أن يعينه بمرسوم إقليمي[74]، وبهذا لا يمكن للرئيس أن يباشر مهامه إلاّ بعد صدور هذا المرسوم من قبل رئيس الإقليم، الأمر الذي يثير إشكاليات في الواقع العملي، والذي يمكن أن تؤثر في إستقلالية هيئة النزاهة في مواجهة السلطة التنفيذية.

وكذلك الحال فيما يتعلق بتعيين نائب رئيس الهيئة والمدراء العامون - الذين يُكَوِنون مجلس الهيئة- وكذلك إعفائهم من مناصبهم، كما بينا سلفاً فيجب أن يكون بمرسوم إقليمي.

وأيضا فيما يتعلق بتعيين موظفي الهيئة، فإن الهيئة لا تستطيع ان تقوم بتعيين موظفيها بنفسها، لأن المشرع قد أناط هذا الموضوع إلى مجلس الخدمة العامة في إقليم كوردستان، وبالتنسيق مع الهيئة، وهذا يعني أن القرار النهائي بخصوص تعيين موظفي الهيئة بيد

---

[68] ينظر: محمد رعد محمد التميمي، مصدر سابق، ص133.
[69] ينظر: البند أولاً من المادة (4) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم (3) لسنة 2011 المعدل.
[70] ينظر: البند عاشراً من المادة (5) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل.
[71] ينظر: البند ثاني عشر من المادة (5) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل.
[72] ينظر: المادة (5/ ثامنا/ 3/ أ، ج، د، و، ز، ط، ي، ك) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل.
[73] ينظر: المواد (14 إلى 20) من قانون الهيئة رقم 3 لسنة2011
[74] ينظر: البند أولاً من المادة (6) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/8.1.7

Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

مجلس الخدمة العامة، وبدون موافقته لا يمكن للهيئة ان يعين أي موظف لها، في حين أن هذا المجلس هو مرتبط بالسلطة التنفيذية، وهذا بدوره يمكن ان يؤثر سلباً على استقلالية هيئة النزاهة.

وكذلك فيما يتعلق بالجانب المالي للهيئة، فقد أشار قانون الهيئة على ان الهيئة مسقلة مالياً، ولها ميزانية مستقلة[75]، إلاّ أنه قد إشترط - في نص آخر- على مجلس الهيئة التنسيق مع وزارة المالية في إعداد موازنة الهيئة[76]، إذ إن هذا التنسيق قد يؤدي الى الإخلال بإستقلالية الهيئة، لأن وزارة المالية – عادةً - قد تعدل الميزانية الخاصة بالهيئة بالتخفيض، وهذا سيؤثر بطبيعة الحال على استقلالية الهيئة في مواجهة السلطة التنفيذية.

ثانياً: العلاقة التعاونية بين هيئة النزاهة والسلطة التنفيذية

تمارس السلطة التنفيذية مهامها وأنشطتها المتعددة، من أجل تقديم الخدمات للجمهور وإشباع حاجاتهم المتعددة والمختلفة، وبالتالي فإنها تهدف الى تحقيق المصلحة العامة، كما تسعى الهيئات الرقابية ومن ضمنها هيئة النزاهة الى ضمان تحقيق ذات الأهداف بكفاءة عالية ووقت وجهد مناسبين، بالإضافة إلى أنها تؤكد على ضرورة الإلتزام بالقوانين والتعليمات النافذة ومراعاتها، مما يعني إحترام مبدأ سيادة القانون، لذا فإن السلطة التنفيذية والهيئات الرقابية تتحد بذات الأهداف التي يسعى كلاهما لتحقيقها، ولكي تتمكن من الوصول الى تحقيق غايتها والتي تنتهي بتحقيق الصالح العام، فقد عمد المشرع على إيجاد أواصر للتعاون والتنسيق بينهما[77].

كما ان العلاقة بين هيئة النزاهة والسلطة التنفيذية يفترض أنها تتسم بالتعاون والتنسيق المتبادل بينهما، وذلك لأن اجراءات الهيئة وقراراتها في ميدان عملها الرقابي- الوقائي والعلاجي- مهما كانت حازمة ومتشددة تبقى عاجزة عن الوصول الى اهدافها مالم يتم تنفيذها بشكل فعلي، لذا فان التعاون بينهما يتجسد في التزام كافة الوزارات التنفيذية ومؤسسات الدولة المختلفة في العمل على تطبيق قرارات الهيئة والاسراع بتنفيذها، خصوصاً الإجراءات التي تقوم بها في تنفيذ الأوامر القضائية التي تصدر بحق المتهمين بالفساد، لذا يمكن القول بأن السلطة التنفيذية تمثل الحلقة الأخرى المكملة لعمل الهيئة[78]، وعلى هذا الأساس فإن المشرع الكوردستاني قد ألزم كافة مؤسسات السلطة التنفيذية بأن تتعاون مع الهيئة بتزويدها بما تطلبه من وثائق وبيانات ومعلومات وإيضاحات وغير ذلك مما ترى الهيئة ضرورة الإطلاع عليها لأغراض الرقابة وفقاً للقوانين النافذة، كما وألزمه جميع هذه الجهات بتسهيل مهمة دخول محققي الهيئة مع أجهزتهم التي تقتضيها طبيعة عملهم إلى الأماكن المطلوب منهم الدخول إليها، وتوفير الحماية لهم، ولا يجوز تجريدهم من الأجهزة المتعلقة بعملهم[79].

الفرع الثالث: علاقة هيئة النزاهة بالسلطة القضائية

تحتل السلطة القضائية المقام المميز أو البارز ضمن ترتيب السلطات العامة في الدولة، كونها تتمتع بالإستقلال التام عند ممارستها لوظائفها المختلفة بعيداً عن تأثير السلطات الأخرى في الدولة، عملاً بمبدأ الفصل بين السلطات، وهذا ما أكدته قانون السلطة القضائية في الإقليم النافذ الذي أشار إلى استقلال السلطة القضائية في الإقليم بكافة تشكيلاتها المتعددة والمختلفة، وانه لا سلطان لأحد عليها سوى القانون[80]، وقد نص قانون الهيئة على ان هيئة النزاهة مستقلة مالياً وإدارياً، ومن ذلك يتبين أن المشرع أكد على استقلال السلطة القضائية وهيئة النزاهة في آن واحد، إلاّ أن ذلك لا يعني ان تكون احداهما بمنأى عن الآخر، بل يجب أن يكون عمل إحداهما مكملاً لعمل الأخرى دون أن يكون هنالك أي تداخل أو تعارض بينهما، لذا فقد حرص المشرع على تنمية العلاقة التعاونية بينهما بالقدر الذي يفوق به تنظيمه لعلاقة الخضوع بينهما، رغبة منه في الحفاظ على ذلك الإستقلال مع مراعاة تحقيق المصلحة العامة[81].

عليه نجد بالرغم من إستقلالية هيئة النزاهة في الإقليم عن السلطة القضائة هناك علاقة مهنية وتكاملية بينهما في مقدمتها ان الهيئة لديها محققون مختصون إرتباطهم الإداري بالهيئة وإرتباطهم الفني بقاضي تحقيق النزاهة وينفذون كل طلبات المحكمة، حيث نص قانون الهيئة بأن تعمل الهيئة على تسلم الإخباريات والمعلومات والشكاوى المتعلقة بالفساد بجميع الطرق والوسائل ومن جميع

---

[75] ينظر: المادة (2) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل.
[76] ينظر: الفقرة 1 من البند ثانياً من المادة (9) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل.
[77] ينظر: محمد رعد محمد التميمي، مصدر سابق، ص138-139.
[78] أحمد حبيب الخبط العباسي، مصدر سابق، ص ص49، 56.
[79] ينظر: الفقرة 3 من البند عاشراً من المادة (5) والبندين أولاً وثانيا من المادة (13) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل. لمعرفة امثلة أخرى للتعاون بين هيئة النزاهة والسلطة التنفيذية أنظر: المادة (12/ ثالثاً: 4، 6) من القانون ذاته.
[80] ينظر: المادة (2) من قانون السلطة القضائية لإقليم كوردستان- العراق رقم 23 لسنة 2007.
[81] ينظر: محمد رعد محمد التميمي، مصدر سابق، ص141-142.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/8.1.7
Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

المصادر، ومن ثم تقوم بإجراء التحري وجمع الأدلة، واذا ظهر لها من خلال هذه العملية حدوث جريمة من جرائم الفساد، تبدأ بعملية التحقيق فيها عن طريق محققين تابعين للهيئة بشرط ان تكون تحت إشراف قضاة التحقيق[82]، وهذا يعني أن الهيئة على علاقة وطيدة ومهمة جداً مع محكمة التحقيق، إذ اعطى القانون لهيئة النزاهة اختصاص التحقيق في أي جريمة فساد عن طريق محققيها، وعليها ان تعرض على قاضي التحقيق المختص تلك الأوراق التحقيقية، وعلى هذا الأخير ان يتعامل مع محقق الهيئة كما يتعامل مع محقق المحكمة، ولما كان المحقق يعمل تحت اشراف قاضي التحقيق المختص وأوامره عندما يقوم بإجراء التحقيق في الجرائم التي تدخل ضمن اختصاصه وجب عليه الرجوع اليه في كل امر من امور التحقيق هذا من جهة[83]، ومن جهة أخرى فإن الهيئة للوصول إلى غاياتها تحتاج إلى مساندة السلطة القضائية، وذلك من خلال ما يصدره القضاء من أوامر قضائية بالقبض بحق المتهمين بإرتكاب جرائم الفساد وكذلك إصدار الأحكام القضائية بحقهم عند ثبوت التهمة عليهم.

وبالمقابل فقد رتب المشرع على السلطة القضائية التزامات أيضاً، حيث ألزم القضاة والمشرفين العدليين والمحققين، وكذلك أي شخص آخر تابع للسلطة القضائية ترى الهيئة ضرورة شموله بتقرير الكشف المالي، بتقديم تقرير الكشف عن الذمة المالية إلى الهيئة[84]، من أجل الوقوف على كل زيادة في أموالهم أو أموال أزواجهم أو أولادهم التابعين لهم، التي لا تتناسب مع مواردهم المشروعة، ومن ثم إتخاذ الإجراءات القانونية بحق كل من يحصل لنفسه أو لغيره على كسب غير مشروع[85]، وكذلك أوجب على تلك السلطة بأن تقدم للهيئة وبناءً على طلبها دون تأخير المعلومات والإيضاحات والمستندات والوثائق بما فيها السرية، مما ترى الهيئة ضرورة الإطلاع عليها لأغراض الرقابة وفقاً للقوانين النافذة، هذا وقد منح المشرع للهيئة حق تحريك الدعوى الجزائية ضد مسؤولين في هذه السلطة عند عدم تقديم هذه المتطلبات لها[86]، فضلاً عن ذلك تستطيع الهيئة إلزام تلك السلطة أو دوائرها بنشر بيانات أو معلومات أو وثائق معينة حول أية أمور ترى الهيئة ضرورة تطبيق الشفافية فيها بموجب آليات وقواعد تحددها الهيئة[87].

ونجد هناك علاقة أخرى بإمتداد قدرة الهيئة على متابعة كل قضايا الفساد الناشئة في السلطة القضائية من الموظفين والقضاة الداخلة في إختصاص النوعي للهيئة، حيث ألزم القانون هيئة النزاهة عند ورود الإخبارات والمعلومات والشكاوى إليها بخصوص تورطهم بجرائم الفساد، القيام بعملية التحري وإجراء التحقيقات الأولية اللازمة- عن طريق محققين الهيئة أو بواسطة التحريين، فإذا تأكد من وجود جريمة ما وجب عليها عرضها على المحكمة التحقيق بلا تأخير[88]، ومن ثم إجراء التحقيق فيها عن طريق محققين تابعين لها – أي للهيئة- تحت إشراف قضاة التحقيق وفقاً لقانون أصول المحاكمات الجزائية، ومتابعتها[89].

المطلب الثاني: علاقة هيئة النزاهة بالأجهزة الرقابية المتخصصة

من خلال هذا المطلب سنحاول أن نسلط الضوء على العلاقة بين هيئة النزاهة والأجهزة الرقابية المتخصصة كديوان الرقابة المالية في الإقليم وهيئة النزاهة الإتحادي وذلك تباعاً في الفرعين الآتيتين:

الفرع الأول: علاقة هيئة النزاهة بديوان الرقابة المالية

ان ديوان الرقابة المالية هو الجهة الرقابة المالية في الإقليم، وتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري[90]، والهدف من تأسيسه هو المحافظة على الأملاك والأموال العامة عن طريق ممارسة رقابة فعالة وفق الإختصاصات الممنوحة له بمقتضى القانون[91].

---

[82] ينظر: البند ثانياً وثالثاً من المادة (5) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل.
[83] ينظر: د. زياد ناظم جاسم و د. محمد حسن مرعي، مصدر سابق، ص32-33.
[84] ينظر: المادة (5/ ثامنا/ 3/ح, ك) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل.
[85] ينظر: الفقرة (1) من البند ثالثاً من المادة (12) ولمواد (14، 15، 16، 17) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل.
[86] ينظر: الفقرة (3، 4، 5) من البند عاشراً من المادة (5) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل.
[87] ينظر: البند ثاني عاشر من المادة (5) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم3 لسنة2011 المعدل.
[88] ينظر: المادة (17) من تعليمات تنظيم العمل التحقيقي لهيئة النزاهة لإقليم كوردستان – العراق رقم 3 لسنة 2016.
[89] ينظر: البند ثالثاً من المادة (5) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل. وجدير بالذكر ان قانون السلطة القضائية لإقليم كوردستان- العراق رقم 23 لسنة 2007 قد نص بأنه "لا يجوز ملاحقة القاضي أو إلقاء القبض عليه في جريمة قبل استحصال موافقة مجلس القضاء بإستثناء حالة التلبس بجناية عمدية" ينظر: المادة (64) من قانون المذكور المنشور في جريدة وقائع كوردستان ذي العدد 76 بتأريخ 2007/11/26. وبهذا يلزم أخذ الإذن المسبق من مجلس القضاء قبل إتخاذ اية إجراءات جزائية ضد القضاة من قبل الهيئة بإستثناء حالة التلبس بجناية عمدية.
[90] ينظر: المادة (2) من قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كوردستان – العراق رقم2 لسنة 2008.
[91] ينظر: المادة الرابعة من قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كوردستان – العراق رقم 2 لسنة 2008.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/8.1.7

Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

ويعنى الديوان بالكشف عن اعمال الغش والتبذير واساءة التصرف، والفساد المالي والإداري ويسعى للمحافظة على المال العام من جميع أوجه الفساد وضمان كفاءة استخدامه وتطوير اداء الجهات الخاضعة لرقابته، وكذلك هيئة النزاهة تعنى بالكشف عن جرائم الفساد المالي والإداري وتسعى في تنمية ثقافة النزاهة والمساءلة والحفاظ على المال العام، لذا فإن هذين الجهازين الرقابيين لا يمكن لهما تحقيق أهدافهما المحددة بموجب قانونهما ما لم تقوم بينهما علاقة منظمة في إتجاه منع الفساد والوقاية منه، كما ان عملهم يكمل بعضه، فالديوان بإعتباره جهة للرقابة المالية لا يستطيع تحقيق أهدافه التي يسعى لها من دون هيئة النزاهة التي تأخذ على عاتقها مهمة متابعة قضية الفساد وإتخاذ إجراءات مناسبة بشأنها لذلك عند البحث في العلاقة بينهما تظهر بوضوح نوعين من العلاقة علاقة تعاون فيما بينهما وعلاقة الرقابة المتبادلة على عمل بعضهما[92] وسنبينها في النقاط الآتية:

أولاً: علاقة رقابية متبادلة بين هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية

رسم المشرع العلاقة الرقابية بين ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة فجعلها بشكل متبادل، وبما ان ديوان الرقابة المالية هو الجهاز الأعلى المالي والحسابي في الإقليم، وبإعتبار أن هيئة النزاهة واحدة من مؤسسات الإقليم التي تتصرف بالأموال العامة انفاقاً طبقا لموازنتها المخصصة لها في موازنة الإقليم – في حالة وجودها- كهيئة مستقلة، فإن الهيئة تخضع لرقابته فيما يتعلق بالامور المالية والمحاسبية [93]، وعلى الهيئة أن تبدي التعاون في إنجاز مهمة رقابة الديوان عليها، لأن رقابة الديوان على أموالها تضيف المشروعية لتصرفها المالي ومعالجة حالات سوء التصرف في المال العام فيها بفترة قصيرة عن طريق رقابة وتدقيق الديوان، فالهيئة عملها منع ومحاربة الفساد، فلابد من ان تقوم بالتعاون مع الديوان والخضوع لرقابته وتدقيقه حتى تتمكن من محاربة الفساد داخلها قبل الشروع بمحاربة الفساد في دوائر الدولة المختلفة، وهذا يساعد في زيادة ثقة الجمهور ووسائل الإعلام بعمل الديوان والهيئة ويعزز مكانتهم الوظيفية[94].

وبالمقابل فقد أخضع قانون الهيئة ديوان الرقابة المالية لرقابة هيئة النزاهة، حيث ألزم رئيس الديوان ونائبه وكافة المدراء العامين في الديوان، وكذلك أي شخص آخر تابع له ترى الهيئة ضرورة شموله بتقرير الكشف المالي، بتقديم تقرير الكشف عن الذمة المالية إلى الهيئة[95]، ومن ثم إتخاذ الإجراءات القانونية بحق كل من يحصل منهم لنفسه أو لغيره على كسب غير مشروع[96].

وكذلك الزم قانون الهيئة ديوان الرقابة المالية كبقية مؤسسات الإقليم بتزويدها بما تطلبه من المعلومات والإيضاحات والمستندات والوثائق بما فيها السرية، اياً كانت درجة كتمانها وغير ذلك مما ترى الهيئة ضرورة الإطلاع عليها لأغراض الرقابة وفقاً للقوانين النافذة، هذا وقد منح المشرع للهيئة حق تحريك الدعوى الجزائية ضد مسؤولين في هذه المؤسسة عند عدم تقديم هذه المتطلبات لها[97]، فضلاً عن ذلك تستطيع الهيئة إلزام تلك الجهة بنشر بيانات أو معلومات أو وثائق معينة حول أية أمور ترى الهيئة ضرورة تطبيق الشفافية فيها بموجب آليات وقواعد تحددها الهيئة[98].

كما وقد أخضع القانون ديوان الرقابة المالية لهيئة النزاهة في حالة تورط كل من مسؤولي الديوان وموظفيه بجرائم الداخلة في الإختصاص النوعي للهيئة، حيث ألزم القانون الهيئة عند ورود المعلومات إليها بخصوص تورط أي واحد منهم بجرائم الفساد، القيام بعملية التحري وإجراء التحقيقات الأولية اللازمة للتأكد من مدى صحتها، فإذا ثبت لديها صحة المعلومة، وتيقن من وجود جريمة ما ونسبتها الى شخص ما منهم وجب عليها عرضها على المحكمة التحقيق بلا تأخير[99]، ومن ثم إجراء التحقيق فيها عن طريق محققين تابعين لها - أي للهيئة- تحت إشراف قضاة التحقيق وفقاً لقانون أصول المحاكمات الجزائية، ومتابعتها[100].

---

[92] ينظر: رياض شعلان حيرو الصالحي، فاعلية تعدد الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة القادسية، 2018، ص130.
[93] ينظر: المادة (10) من قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كوردستان – العراق رقم 2 لسنة 2008. والمادة (23) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم3 لسنة 2011 المعدل.
[94] ينظر: رياض شعلان حيرو الصالحي، مصدر سابق، ص132.
[95] ينظر: المادة (5/ ثامنا: 3-(د، و، ز، ك) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل.
[96] ينظر: الفقرة (1) من البند ثالثاً من المادة (12) ولمواد (14، 15، 16، 17) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل.
[97] ينظر: الفقرة (3، 4، 5) من البند عاشراً من المادة (5) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل.
[98] ينظر: البند ثاني عاشر من المادة (5) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم3 لسنة2011 المعدل.
[99] ينظر: المادة (17) من تعليمات تنظيم العمل التحقيقي لهيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2016.
[100] ينظر: البند ثالثاً من المادة (5) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/8.1.7
Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

ثانياً: العلاقة التعاونية بين هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية

نظراً لإتحاد الهدف الذي يسعى هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية إلى تحقيقه وهو المحافظة على الأموال العامة، لذا يجب ان تنظم علاقاتهما بشكل تكاملي، أي يجب أن تتسم العلاقة بينهما بالتنسيق والتعاون المستمر، وضرورة إحترام كل منهما لإختصاصاتهما، وأن يكون عمل إحداهما مكملاً لعمل الأخرى دون أي تعارض أو تداخل، لأن القول بخلاف ذلك يجعل من تعدد هذه الهيئات مع غياب التنسيق والتنظيم بينها يشكل عائقاً ليس في نطاق تأديتها لمهامها فحسب، بل يؤثر بشكل سلبي على عمل الجهات الخاضعة لرقابتها أيضاً[101].

وعلى هذا الأساس فقد حرص المشرع على تنمية أواصر التعاون والتنسيق بين هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية، إذ أشار إلى العلاقة التعاونية بينهما بشكل مباشر وذلك في المادة الخامسة التي نصت على أن "تعاون الهيئة ديوان الرقابة المالية للإقليم وتراقب جباية وإنفاق أموال الإقليم والتصرف بها وطريقة إدارتها وإصدار تقارير دورية بشأنها"[102]. ومن خلال هذا النص يتضح بأن قانون الهيئة الزم الهيئة عند القيام بعملها في ميدان مكافحة ومنع الفساد ان تتعاون مع ديوان الرقابة المالية لكشف اعمال الغش او التبذير او إساء التصرف.

الفرع الثاني: مدى علاقة هيئة النزاهة في إقليم كوردستان بهيئة النزاهة الإتحادية

بصدد العلاقة بين هيئة النزاهة في إقليم كورستان وهيئة النزاهة الإتحادية، فإن قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان جاء خالياً من أي نص يشير إلى تنظيم العلاقة بين هيئة النزاهة في الإقليم وهيئة النزاهة الإتحادية، إلاّ ان المشرع العراقي قد نظم العلاقة بينهما، وذلك في البند رابعاً من المادة(11) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011 المعدل، الذي نص على أن "يجري التنسيق بين هيئة النزاهة المؤسسة بموجب هذا القانون وبين هيئات النزاهة في الاقاليم في ميدان مكافحة الفساد"[103]، كما أكد هذا القانون على ضرورة ان يقدم المسؤولين في إقليم كوردستان الذين يشغلون المناصب (رئيس الإقليم، ورئيس وأعضاء مجلس نواب الإقليم، ورئيس حكومة الإقليم والوزراء فيه، رؤساء وأعضاء مجالس المحافظات الإقليم، وغيرها) استمارة الإقرار الخاصة بذمتهم المالية الى هيئة النزاهة الإتحادية[104]، كما وقد ألزمت هذه الهيئة بموجب هذا القانون بأن تقوم بالتنسيق مع هيئة نزاهة الإقليم لشاغلي المناصب في الإقليم المذكورين أعلاه[105]، إلاّ أن هذا النص يكتنفه الغموض لأنه لم يحدد آليات التنسيق مع الأقاليم، فإقليم كوردستان يعمل وفق مبدأ اللامركزية السياسية، ويتمتع بالإستقلال النسبي عن المؤسسات الإتحادية، وهذا يؤدي بالنتيجة إلى إختلاف آليات التنسيق، فالتنسيق لا يقتصر على فتح مديريات للتحقيق في الأقاليم التي لا توجد فيها هيئة نزاهة خاصة بالأقليم، وإنما يقتضي رسم لآليات التعاون والتنسيق مع هيئات النزاهة في الأقاليم وأطر التعاون القانوني والإداري واللوجستي والمعلوماتي بحيث تتكامل جهود مكافحة الفساد على مستوى الأقاليم مع هيئة النزاهة[106].

وجدير بالذكر ان الواقع العملي لعمل هذه الهيئات يثبت غياب التعاون والتنسيق فيما بين هيئة النزاهة الإتحادية وهيئة النزاهة في إقليم كوردستان، وهذا ما أكدته التقارير السنوية الصادرة عن هيئة النزاهة الإتحادية، وبمعنى آخر فإن التعاون والتنسيق بينهما منعدم بشكل تام، وان اهم اثر يترتب على غياب هذا التعاون والتنسيق هو هدر المال العام، وعدم المحافظة عليه[107].

والسؤال الذي يثار هنا هل أن لهيئة النزاهة الإتحادية إلزام أصحاب هذه المناصب المذكورة في إقليم كوردستان بتقديم استمارة الإقرار الخاصة بذمتهم المالية؟ وهل ان لها إتخاذ الإجراءات القانونية بحق من امتنع عن تقديم الاستمارة، أو من تورط في إرتكاب إحدى الجرائم المنصوصة عليها في قانون هيئة النزاهة والكسب غيرالمشروع الإتحادية؟

للإجابة عن هذه التساؤلات، نرى من جانبنا انه ليس لهيئة النزاهة الإتحادية إلزام أصحاب هذه المناصب بتقديم استمارة الإقرار الخاصة بذمتهم المالية، وكذلك ليس لها حق إتخاذ الإجراءات القانونية بحق من امتنع عن تقديم الاستمارة دون عذر مشروع، أو من

[101] ينظر: محمد رعد محمد التميمي، مصدر سابق، ص150.
[102] ينظر: الفقرة (1) من البند عاشراً من المادة (5) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2011 المعدل.
[103] ينظر: البند رابعاً من المادة (11) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011 المعدل.
[104] ينظر: البند أولاً من المادة (16) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011 المعدل.
[105] ينظر: البند رابعاً من المادة (16) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011 المعدل.
[106] ينظر: د. أحمد طلال عبدالحميد البدري، مصدر سابق، ص455.
[107] ينظر: محمد رعد محمد التميمي، مصدر سابق، ص 165.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/8.1.7
Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

تورط في إرتكاب إحدى الجرائم المنصوصة عليها في قانون هيئة النزاهة الإتحادية، بل هو من إختصاص هيئة النزاهة في الإقليم القيام بهذه الإجراءات، وذلك للأسباب الآتية:

1- إن هيئة النزاهة الإتحادية قد شكل إستناداً إلى قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم30 لسنة2011 المعدل، وهو لا يدخل في ضمن الإختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية، وان هذا نوع من القانون لا يمكن تطبيقه في الإقليم إلاّ إذا صدر قانون بإنفاذه من قبل برلمان كوردستان، وكما هو معلوم أن برلمان كوردستان لم يقم بتشريع قانون بإنفاذه، وبدلاً من ذلك قد شرع قانون خاص به وهو قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان – العراق رقم3 لسنة2011 المعدل، ومن ثم قد شكل هيئة النزاهة لإقليم كوردستان بموجبه، وهي تمارس إختصاصاتها ضمن إقليم كوردستان، لذلك لا ينفذ قانون هيئة النزاهة الإتحادي في إقليم كوردستان، وبالتالي لا يشمل عمل الهيئة المشكلة بموجبه في إقليم كوردستان.
2- إن إقليم كوردستان هو إقليم فيدرالي ضمن دولة العراق، وإن أحد المبادىء الأساسية التي ترتكز عليها الدولة الفيدرالية هو مبدأ الإستقلال الذاتي للأقاليم على المستوى الداخلي، بحيث تملك كل واحدة منها دستورها الخاص بها وسلطاتها التشريعية، والتنفيذية والقضائية التي تعمل وفق الإختصاصات المحددة لها بموجب الدستور الفيدرالي، وفي المجالات التي لا يكون متناقضا مع الأهداف الأساسية لقيام النظام الفيدرالي[108]، وعلى هذا الأساس فإن لبرلمان الإقليم نفسه أن يحدد السلوك الذي يشكل جريمة الفساد الوظيفي، وكذا الأمر بالنسبة لتحديد العقوبة المناسبة لها، وهذا يؤدي إلى إختلاف نوع الجريمة ومقدار العقوبة لها، وكذلك إختلاف الإجراءات التي يجب ان تتخذ بحق كل من يتورط في هذه الأنواع من الجرائم، مقارنة بما هو موجود على مستوى الإتحادي.

إضافة إلى ذلك فإن للإقليم جهاز قضائي الخاص به، ويتولى مهمة تطبيق القوانين النافذة فيه، ويتعامل مع القضايا التي تعرض أمامه في ضوء هذه القوانين، وعلى سبيل المثال، في حالة تورط أحد أصحاب المناصب المذكورة في الإقليم في جريمة من الجرائم الواردة في قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم30 لسنة2011 المعدل – أي القانون الإتحادي- وإحالته الى المحاكم المختصة حسب الإختصاص المكاني لوقوع الجريمة في الإقليم، فليس للمحكمة أن ترجع الى هذا القانون في إصدار قرارها بحق هذا الشخص، لأن هذا القانون لا يكون نافذاً في الإقليم، بل يجب عليها ان ترجع إلى القوانين النافذة فيه، وان تصدر قرارها او حكمها في ضوء هذه القوانين، فإذا لم تجد نصا فيها لكي تطبق على الفعل الذي إرتكب المتهم، فإنها لا تستطيع أن تفرض أية عقوبة عليه وانها ملزمة ان تصدر القرار أو الحكم ببراءة المتهم وغلق القضية[109]، حتى ولو كان هذا الفعل يُعد جريمة بموجب القانون الإتحادي.

[108] ينظر: معمر مهدي صالح الكبيسي، توزيع الإختصاصات الدستورية في الدولة الفدرالية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية قانون، جامعة بغداد، 2007 ص28.

[109] ينظر: المادة (203/ج) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم 23 لسنة1971المعدل.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/8.1.7
Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

الخاتمة

في نهاية هذا البحث توصلنا إلى جملة من الإستنتاجات والمقترحات نلخص أهمها وفقاً لما يأتي:

أولاً: الإستنتاجات

1- تبين لنا أن قانون هيئة النزاهة النافذ جعل هيئة النزاهة هيئة مستقلة، إلاّ أن الملاحظ على آلية ترشيح وإختيار رئيس الهيئة أنها تجانب صفة الإستقلالية، إذ اناط هذا القانون مهمة ترشيح وإختيار رئيس هيئة النزاهة إلى برلمان كوردستان وحده، فالبرلمان هو الذي يشكل لجنة برلمانية لإختيار ثلاثة مرشحين لمنصب رئيس الهيئة، وهو الذي ينتخب أحد هؤلاء المرشحين لهذا المنصب، الأمر الذي يؤدي إلى فقد الرئيس أهم مبدأ من مبادىء حسن الإدارة، إذ سيكون واقعاً تحت تأثير وتجاذب الكتل البرلمانية والتي قد تخضعه للمساومات والضغوط مما يفقد الهيئة حياديتها وإستقلالها، وبالتالي يؤدي إلى تعطيل فعالية هيئة النزاهة في تنفيذ مهامها الرقابية، وضعف قدرة الهيئة من مسائلة مرتكبي جرائم الفساد الوظيفي.

2- وجدنا أن قانون الهيئة لم يضمن إستقلالية هيئة النزاهة في موضوع تعيين نائب رئيس الهيئة والمدراء العامون في الهيئة، إذ اناط مهمة الترشيح لهذه المناصب إلى مجلس الهيئة أو رئيسها، وبعدها سيقوم رئيس الإقليم بإصدار المرسوم الإقليمي بتعيينهم، مما يعني أن القرار النهائي لتعيينهم بيد رئيس الإقليم وهو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية في الإقليم في الوقت نفسه، وأن هذا الأسلوب هو نوع من الرقابة لرئيس الإقليم على هيئة النزاهة، وهذا بدوره يمكن ان يؤثر تأثيراً سلبياً على استقلالية هيئة النزاهة في مواجهة السلطة التنفيذية.

3- إن هيئة النزاهة لا تستطيع ان تقوم بتحديد ملاكاتها وتعيين موظفيها بنفسها، بل يجب عليها ان تحدد ملاكاتها بالتنسيق مع الوزارة المالية هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن قانون مجلس الخدمة العامة في إقليم كوردستان اناط موضوع تعيين الموظفين والمسائل المتعلقة بهم بمجلس الخدمة العامة وبالتنسيق مع الجهات المعنية، مما يجعل تعيين الموظفين للهيئة بيد الجهات التي تخضع لرقابة الهيئة نفسها، وهذا بدوره يمكن ان يؤثر تأثيراً سلبياً على استقلالية هيئة النزاهة.

4- تبين لنا أن قانون هيئة النزاهة منح القرار النهائي لرئيس الإقليم بخصوص إعفاء نائب رئيس الهيئة والمدراء العامون في الهيئة من مناصبهم بعد توصية رئيس الهيئة، وهذا هو إخلال واضح بمبدأ إستقلال هيئة النزاهة؛ لأنه يمكن أن يرفض رئيس الإقليم إصدار مرسوم إقليمي بإعفاءهم بالرغم من وجود أسباب تستحق إعفاءهم.

5- إن قانون هيئة النزاهة جعل الهيئة مستقلة مالياً ولها ميزانية مستقلة، إلاّ أنه من جهة أخرى إشترط هذا القانون على مجلس الهيئة التنسيق مع وزارة المالية في إعداد موازنة الهيئة، إذ ان هذا التنسيق قد يؤدي الى الإخلال بإستقلالية الهيئة، لأن وزارة المالية – عادةً - قد تعدل الميزانية الخاصة بالهيئة بالتخفيض، وهذا بطبيعة الحال سيعرقل تنفيذ إستراتيجياتها ومهامها، وبذلك يكون الإستقلال المذكور في قانون الهيئة متحقق في نطاق القانون أكثر منه في نطاق الواقع.

6- تبين لنا أن هيئة النزاهة تخضع للرقابة البرلمانية والرقابة القضائية، إلاّ أن ذلك لا يمس بأي حال من الأحوال بإستقلاليتها، فالبرلمان بوصفه المعبر عن إرادة الشعب يراقب الهيئة في أداء مهامها، فإذا ما حادت عنها أو تجاوزتها، فإنه يملك محاسبتها، ويتخذ الإجراء المناسب في ذلك بها، وإنها تخضع كغيرها من الجهات الحكومية للرقابة القضائية تبعاً لمبدأ الولاية العامة للقضاء، كما وانها تخضع من الناحية المحاسبية والمالية لرقابة ديوان الرقابة المالية في الإقليم، لأن هيئة النزاهة من دوائر الإقليم التي تتصرف بالاموال العامة انفاقاً طبقا لموازنتها، فهي تخضع لرقابة وتدقيق الديوان بموجب الإختصاصات الممنوحة له، كونه الجهاز الأعلى للتدقيق المالي والحسابي في الإقليم، وبالمقابل فإن هذه المؤسسات وبجانب جميع مؤسسات أخرى في الإقليم تخضع لرقابة هيئة النزاهة، إذ يجب عليها كمؤسسة ان تتعاون مع الهيئة في حالة وجود قضية الفساد داخلها، وان تقدم لها بناءً على طلبها وبدون تأخير، المعلومات والإيضاحات والمستندات والوثائق التي تخص القضية التي يراد التحري او التحقيق فيها للإطلاع عليها، وكذلك فئات معينة من العاملين في هذه المؤسسات فإنهم يخضعوا لرقابة هيئة النزاهة، وهم مكلفون بتقديم إقرار الكشف عن الذمة المالية إليها، ومن ثم إتخاذ الإجراءات القانونية بحقهم في حالة وجود زيادة كبيرة في أموالهم، وكذلك في حالة تورطهم بجرائم الفساد الداخلة في إختصاص نوعي للهيئة، فإن الهيئة تقوم بعملية التحري وإجراء التحقيقات اللازمة بحقهم.

7- تبين لنا أن المشرع الكوردستاني أكد على ضرورة التعاون والتنسيق بين هيئة النزاهة والسلطات الثلاث العامة في الإقليم، وبينها وبين ديوان الرقابة المالية في الإقليم، والمقصود من ذلك هو التنسيق في الإجراءات المتخذة من قبل هذه المؤسسات من أجل تحقيق الأهداف الخاصة بهيئة النزاهة والتي تتمثل في الوقاية من الفساد ومكافحته، مما سينعكس حتماً وبشكل ايجابي في المحافظة على المال العام والخاص للدولة.

Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

المجلد (8) – العدد (1)، حزيران 2024
ISSN 2520-7377 (Online), ISSN 2520-5102 (Print)

8- إن قانون هيئة النزاهة في الإقليم لم ينص بشكل مباشر على تنظيم العلاقة بين هيئة النزاهة في الإقليم وهيئة النزاهة الإتحادية، إلاّ أن المشرع العراقي نص على تنظيم العلاقة بينهما، حيث أكد على ضرورة التعاون والتنسيق بينهما، إلاّ ان تلك العلاقة من الممكن ان توصف بأنها منعدمة على أرض الواقع.

ثانياً: التوصيات

ومما نوصيه على المشرع الكوردستاني

1- الإسراع بإتخاذ الإجراءات الضرورية لوضع دستور خاص بالإقليم، وان ينص على وجود هيئة النزاهة في صلبه، مع ضرورة إحاطتها وأعضاء مجلسها بالضمانات التي تحفظ لهم استقلالهم التام، لكي تقوم الهيئة بوظيفتها بصورة فعالة بغية تحقيق اهدافها المتمثلة في الوقاية من الفساد ومكافحته.

2- نوصي إعادة النظر بمسألة تشكيلة مجلس الهيئة وبكيفية تعيينهم، بأن يتكون من مجلس رئاسة الهيئة (رئيس الهيئة ونائبيه أي إضافة نائب ثاني لرئيس الهيئة) من جهة، وأعضاء مجلس الهيئة (المدراء العامون في الهيئة) من جهة أخرى،(إضافة إلى عدد من الخبراء من منتسبي الهيئة أو من خارجها)، ومن ثم إعادة النظر بمسألة إختيارهم وتعيينهم بما يضمن استقلالهم استقلالاً تاماً وفعلياً، لكي يقوموا بالمهام المناط بهم بكل حيادية وفعالية بعيداً عن أي ضغط من اي جهة كانت، وذلك من خلال إيجاد آلية جديدة لإختيارهم وتعيينهم، وبشكل الآتي:

أ- بالنسبة لرئيس الهيئة ونائبيه(مجلس الرئاسة)، نوصي إناطة حق الترشيح إلى مجلس القضاء في الإقليم بدلاً من اللجنة البرلمانية، بأن يقوم بإختيار ثلاثة أشخاص من طالبي التعيين لكل من هذه المناصب، وفق معايير وشروط وآلية تراعى فيها الشفافية والكفاءة والمهنية، ومن ثم رفع اسمائهم إلى برلمان كوردستان لإنتخاب الأفضل منهم بأغلبية ثلثي عدد أعضاء البرلمان، وفي حالة عدم فوز أي من المرشحين بثلثي أصوات أعضاء البرلمان، يعاد الإنتخاب بين المرشحين الحاصلين على أغلبية الأصوات، ويعد فائزاً من يحصل على الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، وبعد ذلك إصدار مرسوم اقليمي بتعيينهم خلال مدة معقولة - خمسة عشر يوماً أو ثلاثين يوماً مثلاً- من تأريخ إنتخابهم، لعدم إطالة مدة إصدار المرسوم، وعند عدم إصدار هذا المرسوم خلال المدة المقررة يعد مصادقاً على هذا الإنتخاب، بمعنى أن يكون هذا المرسوم قراراً كاشفاً وليس منشئاً.

ب- وبالنسبة للمدراء العامين في الهيئة نوصي بإتخاذ نفس الإجراءات وبنفس الشروط التي وصينا بخصوص إختيار وتعيين مجلس الرئاسة ما عدا اسلوب الترشيح بأن يعطي حق الترشيح إلى مجلس الهيئة بدلاً من إعطائه إلى مجلس القضاء، بسبب ان المدراء العامون هم أعضاء مجلس الهيئة ورئيس دوائرها، وعملهم يتمثل بعدة جوانب – قانونية وإدارية وإعلامية وتربوية وتثقيفية وغيرها- ومجلس الهيئة هو أفضل من غيره لترشيح الأشخاص الذين لهم مؤهلات معينة تؤهلهم لهذه المواقع.

3- نوصي للمشرع بإستبعاد رئيس الإقليم في عملية إعفاء نائب رئيس الهيئة والمدراء العامون في الهيئة من مناصبهم، وبدلاً من ذلك إتخاذ نفس الإجراءات التي تتخذ في موضوع إعفاء رئيس الهيئة بالنسبة لنائب الرئيس، أما بالنسبة للمدراء العامين فيعطي القرار النهائي لرئيس الهيئة وبالإستناد الى توصية اللجنة التحقيقية المشكلة لهذا الغرض.

4- نوصي للمشرع أن يضمن إستقلال الهيئة في شؤون موظفيها، من حيث التعيين والترقية والنقل والتنسيب والتأديب والرواتب والمخصصات وإنهاء الخدمة وأية إجراءات أخرى تتعلق بأعمالهم، لأن استقلال الهيئة مرتبط ارتباطاً غير قابل للفصل باستقلال موظفيها.

5- من الضرورة أن يكفل الإستقلال المالي التام للهيئة من خلال منح الهيئة إختصاص إعداد ميزانيتها بنفسها، وإرسالها إلى وزارة المالية، مع إلزام وزارة المالية بإدراجها كما وردت من الهيئة دون تعديل فيها، مع إعطاء الحق للوزارة بتسجيل ملاحظاتها على تلك الموازنة كتقرير ملحق بها، لإنسجامها مع الموازنة العامة للإقليم، ومن ثم إرسالها إلى البرلمان لإقرارها، وان تودع مبالغها في حساب خاص بإسم هيئة النزاهة في المصارف المعتمدة في الإقليم، وكذلك إعطاء إختصاص كامل للهيئة في تنفيذ بنود تلك الميزانية وإستعمالها دون أن تحتاج لموافقة أية جهة لتحقيق الإستقلال المذكور للهيئة في نطاق القانون وفي نطاق الواقع أيضاً.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/8.1.7
Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

المصادر

أولاً: الكتب

1- د. أحمد طلال عبد الحميد البدري، إستراتيجية حوكمة التشريعات الإدارية(دراسة مقارنة)، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2022.
2- د. احمد مجيد فليفل الجنابي، الإختصاص النوعي لهيئة النزاهة في العراق، مكتبة القانون المقارن، بغداد، 2021.
3- أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الجيزة، مصر، 2016.
4- حسين محي الدين طهماس، الشخص المعنوي في القانون والقضاء العراقيين، مكتبة يادگار، السليمانية، 2017.
5- د. حيدر طالب محمد علي و رحيم حسن العكيلي و بلال عبد الحي علي، مدخل للنزاهة ومكافحة الفساد في التشريعات العراقية والإتفاقيات الدولية، مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، 2021.
6- خلدون فاضل علي المولى، النظام القانوني لهيئة النزاهة، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2018.
7- د. زياد ناظم جاسم و د. محمد حسن مرعي، هيئة النزاهة ودورها في الإجراءات الجنائية الخاصة بجريمة الكسب غير المشروع، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2022.
8- عبد الباقي البكرى و زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، ط2، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2010.

ثانياً: أطاريح والرسائل

أ- الأطاريح

1- إقبال ناجي سعيد العزاوي، النظام القانوني للهيئات المستقلة في العراق- دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، 2015.
2- معمر مهدي صالح الكبيسي، توزيع الإختصاصات الدستورية في الدولة الفدرالية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية قانون، جامعة بغداد، 2007.
3- هشام جميل كمال أرحيم، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة تكريت، 2012.

ب- الرسائل

1- إبراهيم حميد كامل، الإختصاص الجنائي لهيئة النزاهة في العراق، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2013.
2- أحمد حبيب الخبط العباسي، هيأة النزاهة في العراق حكم القانون والبحث عن العدالة، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، كلية الحقوق، 2014.
3- أياد هادي ناجي الموسوي، خصوصية التحقيق الجزائي أمام هيئة النزاهة، رسالة الدبلوم العالي، كلية القانون، جامعة بغداد، 2018.
4- رياض شعلان حيرو الصالحي، فاعلية تعدد الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري، رسالة ماجستير، جامعة القادسية، كلية القانون، 2018.
5- علي عبد العباس نعيم، الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية الإتحادي في العراق – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2014.
6- محمد رعد محمد التميمي، دور الهيئات الرقابية في الحد من الهدر في المال العام/ دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة العراقية، 2020.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/8.1.7
Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

رابعاً- البحوث والدوريات

1- د. إسماعيل صعصاع غيدان و صادق محمد علي، مظاهر إستقلال الهيئات المستقلة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد(1)، السنة(8)، 2016.
2- د. حنان محمد القيسي، مفهوم الإستقلال والهيئات المستقلة في دستور سنة 2005، مجلة الحقوق، العدد (23-24)، المجلد (5)، 2014.

خامساً- الإتفاقيات والدساتير والتشريعات:

أ- الإتفاقيات

1- إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003.

ب- الدساتير

1- دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

ج- القوانين

1- القانون المدني العراقي رقم(40) لسنة 1951 المعدل.
2- قانون السلطة القضائية لإقليم كوردستان- العراق رقم 23 لسنة 2007.
3- قانون ديوان الرقابة المالية لاقليم كوردستان- العراق رقم (2) لسنة 2008.
4- قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان– العراق رقم 14 لسنة 2008.
5- قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011 المعدل.
6- قانون الهيئة العامة للنزاهة في إقليم كوردستان- العراق رقم 3 لسنة 2011.
7- قانون مجلس الخدمة العامة في إقليم كوردستان- العراق رقم 7 لسنة2011.
8- قانون الموازنة العامة لإقليم كوردستان – العراق للسنة المالية 2013 رقم 1 لسنة2013
9- قانون رقم 7 لسنة 2014(قانون التعديل الأول لقانون الهيئة العامة للنزاهة لاقليم كوردستان– العراق رقم (3) لسنة 2011).
10- قانون رقم 11 لسنة 2021(قانون التعديل الثاني لقانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان – العراق رقم 3 لسنة 2011).
11- النظام الداخلي لبرلمان كوردستان – العراق المعدل.

د- التعليمات

1- تعليمات تنظيم العمل التحقيقي لهيئة النزاهة لإقليم كوردستان- العراق رقم 3 لسنة 2016.
2- تعليمات الكشف عن الذمة المالية رقم (2) لسنة 2016.

سادساً- المواقع الألكترونية

1- التقرير السنوي لهيئة النزاهة لإقليم كوردستان -العراق لسنوات: 2014، 2015، 2016، 2017، 2018، 2019، 2020، 2021، المنشورة على الموقع الألكتروني الرئيسي لهيئة النزاهة وعلى الرابط: https://www.despaky.krd/ku/ تأريخ الزيارة: 2023/8/25.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/8.1.7
Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)