



الدور الرقابي للسلطة التشريعية في مكافحة الفساد الإداري- العراق نموذجاً

ريوار جبار شيخه، دهريا مجد حويز

قسم قانون، فاكليتي العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة كوية، اقليم كردستان العراق

الملخص:

من الواضح أن ظاهرة الفساد هي من الأوبئة المميتة التي تؤثر على أية سلطة وحكم ، إذا لم تواجه مقدماً بخطة علمية و واقعية وبنوايا صادقة، ومن خلال مؤسسات وأجهزة السلطة، لأن الفساد سيؤدي في النهاية إلى انهيار نظام الحكم بأكمله. وللأسف فإن هذه الظاهرة قد تفشيت في العراق اليوم وفقاً للتقارير الدولية والمحلية. ومنذ سقوط نظام البعث عام 2003 إلى يومنا هذا فقد أهدر أكثر من 800 مليار دولار من ثروات العراق وعائداته بسبب الفساد ، ولا سيما الفساد الإداري. وإن الفرق بين الفساد في العراق والفساد الإداري المنتشر في الدول الغربية الأخرى، هو أن السلطة التشريعية في الدول الديمقراطية و المتقدمة تلعب دوراً جيداً في مكافحة هذه الظاهرة. وذلك بشكل عام عن طريق الدور الرقابي و التشريعي.

إن السلطة التشريعية تقوم بالدور الرقابي، عن طريق وسائل مثل السؤال البرلماني، وطرح مواضيع عامة للمناقشة، وعمل اللجان البرلمانية، والاستجواب البرلماني، وتعد هذه الوسائل من أهم الوسائل التي يمكن للسلطة التشريعية أن تؤدي من خلالها دورها الرقابي.

المقدمة:

يعد الفساد الإداري آفة مجتمعية عرفتتها المجتمعات الإنسانية، وعانت منها منذ ظهور الإنسان على وجهه البسيطة وحتى يومنا هذا، وهو اليوم موجود في كافة المجتمعات الغنية والفقيرة، وكذلك المتعلمة والأمية، القوية منها والضعيفة، فظهوره واستمراره مرتبط برغبة الإنسان في الحصول على مكاسب مادية أو معنوية بطرق غير قانونية، وقد تعدى انتشارها الحدود والحواجز بين الدول، وارتبطت الظاهرة بضعف قيم النزاهة، ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في المجتمع التي تمكّن من ممارسة الرقابة الفعالة وتترافق عادة مع ضعف أو جهل المواطن لحقوقه، أو خوفه من السلطات. لقد جاهد الكثير من المجتمعات الحديثة، للتخلص من آفة الفساد الإداري وعقاب المتسبب فيها، وكانت للسلطة التشريعية في هذه الدول الأثر البارز في تلك الجهود، عبر تصديها لمهام التشريع والرقابة على مؤسسات الدولة كافة وفي مقدمتها السلطة التنفيذية.

Article Info

Received: July, 2022

Revised: July, 2022

Accepted August, 2022

Keywords

الفساد الإداري، الرقابة البرلمانية، الديمقراطية، النظام الداخلي، الوظيفة العامة.

Corresponding Author

Rebwar.jabar@koyaunversity.org

Darya.muhamad@koyaunversity.org

إن الفساد الإداري بشكل عام هو: سلوك يمارسه صاحب منصب أو وظيفة عامة أو ما في حكمهما، مستغلاً به سلطته الممنوحة له بموجب موقعه الوظيفي الذي ينتخب أو يعين فيه شخص، ويتمتع بموجبه بصلاحيات ممنوحة له في اتخاذ قرار في إدارة شأن عام لتحقيق مصلحة الخاصة على حساب المصلحة العامة، ولا تقتصر المصلحة الخاصة على المنفعة الذاتية للشخص نفسه، وإنما تمتد لتشمل منفعة جماعته التي ينتمي إليها من عرق أو دين أو لون أو جنس أو انتماء سياسي أو مناطقي.

أولاً: أهمية البحث

تكمّن أهمية موضوع (الدور الرقابي للسلطة التشريعية في مكافحة الفساد الإداري- العراق نموذجاً) في بيان الدور الذي تلعبه السلطة التشريعية في مكافحة الفساد على العموم والفساد الإداري على وجه الخصوص ويمكننا جمع أهمية هذه النقاط فيما يأتي:

أما في المطلب الثاني فنتطرق فيه الى دور البرلمان العراقي في مكافحة الفساد الإداري، والذي يتم من خلاله تناول أهم السلطات التي تتمتع بها البرلمان بهذا الشأن ألا وهي السؤال والاستجواب وطرح موضوع عام للمناقشة واللجان البرلمانية واخيراً سوف نختم البحث بجملته من الاستنتاجات والتوصيات.

المطلب الأول

مفهوم الفساد الإداري

وستنتظر في هذا المطلب والذي سيكون مدخلاً لبحثنا إلى مفهوم الفساد الإداري، وبغية الإحاطة بالموضوع سنقسمه إلى ثلاثة الفروع، سنستعرض في الفرع الأول تعريف الفساد الإداري، وفي الفرع الثاني مظاهر الفساد الإداري، وفي الفرع الثالث سنتناول آثار الفساد الإداري.

الفرع الأول

تعريف الفساد الإداري

الفساد في اللغة:

جاء تعريف الفساد في (لسان العرب): الفساد نقيض الصلاح، وتفاسد القوم: تدابروا وتقاطعوا، والمفسدة: خلاف المصلحة، والاستفساد خلاف الاستصلاح، ومن معاني الفساد أيضاً الجذب والقحط (ابن منظور، بدون سنة : ص 1095). ويعرّف الفيروزآبادي الفساد بأنه : فسد الشيء فسداً وفسوداً ضد صلح، والفساد: أخذ المال ظلماً، الجذب، والفسدة: ضد المصلحة، وتفاسدوا: قطعوا الأرحام، واستفسد : ضد استصلح (آبادي ، 1998) .

وقد وردت في كتب اللغة عدة معاني للفظ الفساد ومشتقاتها، ومن أهم تلك المعاني: إن الفساد خلاف المصلحة، وأفسده أباره، أي جعلها تفسد، وأفسد المال إفساداً، أخذ بغير حق، استفسد ضد استصلح، وتفاسد القوم تدابروا، وقطعوا الأرحام (كبارة ، 2009 : ص 32-33).

أما الفساد اصطلاحاً فسننتكلم عنه في النقاط التالية:

أولاً: التعريف الفقهي : ليس هناك تعريف محدد للفساد بالمعنى الذي يستعمل فيه هذا المصطلح اليوم، لكن هناك اتجاهات مختلفة تتفق حول كون الفساد عبارة عن: إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص. كما ويعرف بعضهم الفساد الإداري بأنه: (تصرف و سلوك وظيفي سيئ فاسد، خلاف الإصلاح، هدفه الانحراف والكسب الحرام، والخروج على النظام لمصلحة شخصية (رشيد ، 1976 : ص 5).

و عرف (سيد علي شتار) في كتاب الفساد الإداري ومجتمع المستقبل الفساد بأنه: (استعمال السلطة العامة من أجل كسب أو ربح شخص أو من أجل تحقيق مكانة اجتماعية أو

إن الفساد له تأثير كبير على جميع قطاعات الدولة، وله تأثير على أمنها واستقرارها، وهو سبب من أسباب انهيار الدول ولذلك فيجب اتخاذ كل الطرق لحلها وإنهائها .

إذ أن ظاهرة الفساد الإداري تعد من أخطر التحديات التي تواجه الدول التي تؤثر بشكل كبير في عملية البناء والتنمية وتعد عائقاً أمام تقدم البلاد من جميع النواحي.

ومما لاشك فيه أن ظاهرة الفساد الإداري وغيره من أشكال الفساد قد تفسى بشكل واضح في العراق بعد سقوط النظام السابق في عام 2003، وذلك في ظل تنافس الأحزاب السياسية على تولي المناصب الإدارية والاستحواذ على الأموال العامة، وذلك في غياب أو ضعف نظام رقابي قوي يقوم بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وذلك للحد من هذه الظاهرة وإصعافها.

ثانياً: أهداف البحث

ونظراً للآثار السلبية التي يرتبها الفساد الإداري على الدولة في الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها، وما يؤثره سلباً على المرافق الإدارية على العموم ونظراً لانتشار هذه الظاهرة في العراق كله، حيث يقع العراق في المراكز متدانية في المؤشرات الخاصة بانتشار ظاهرة الفساد على مستوى العالم بحيث تقدر مليارات دولار بسبب نشوب الفساد في عموم البلاد، لذلك كان لابد من البحث عن الآليات والسبل التي من شأنها أن تؤدي الى الحد من تلك الظاهرة بل والقضاء عليها.

ثالثاً: اشكالية البحث

تتمحور إشكالية هذه الدراسة حول بيان الدور الرقابي البرلمان العراقي في مكافحة الفساد الإداري ومدى كفاية الآليات التي يتخذها بهذا الشأن للحد منها، وسنحاول عن طريقه الاجابة على التساؤلات الآتية:-

- ما هو الدور الرقابي للسلطة التشريعية في مكافحة الفساد الإداري؟

- ما مدى كفاية الآليات التي يتخذها البرلمان العراقي في مكافحة الفساد الإداري؟

رابعاً: المنهجية البحث

بغية الوصول الى أهداف المبتغاة من الدراسة فقد انتهجنا المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص المرتبطة بمكافحة الفساد الإداري وكذلك القرارات التي اصدرها البرلمان العراقي بهذا الشأن.

خامساً: هيكلية البحث

وللاجابة على الاشكالية المطروحة في الدراسة فقد ارتأينا أن نقسم البحث الى مطلبين، في المطلب الأول سنتناول مفهوم الفساد الإداري، والذي سنتطرق من خلاله الى تعريف الفساد الإداري ومظاهره وأسبابه وآثاره.

القيم الاخلاقية والحياة السياسية والنواحي الاقتصادية والاجتماعية).

3- تعريف البنك الدولي للفساد: عرف البنك الدولي الفساد بأنه إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص، فالفساد يحدث عادة عندما يقوم الموظف بقبول أو طلب أو ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء عرض لمنافسة عامة، كما يتم عندما يقوم وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة بتقديم رشواى للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة؛ للتغلب على المنافسين، وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين المرعية، كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق تعيين الأقارب وسرقة أموال الدولة مباشرة (شطي و سابا، بدون سنة : ص 80).

ويشير هذا التعريف إلى صورتين من الفساد: أولا الرشوة والتي تكون عند الموظفين في الصفقات سواء في القطاع الحكومي أم الخاص، أما الصورة الثانية فهي توظيف الأقارب والأصدقاء في الجهاز الوظيفي .

4- منظمة الشفافية الدولية : وتعد هذه المنظمة من أهم المنظمات غير الحكومية في مجال مكافحة الفساد في العالم، وعرفت الفساد بأنه: كل عمل يتضمن استعمال المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو لجماعته (الخوراني، 2019: ص 56).

ونعتقد بأنّ هذا التعريف عام لم يُتطرق فيه إلى التفاصيل الدقيقة لعملية الفساد.

وعن طريق ما سبق يمكننا تعريف الفساد بأنه (استعمال سيئ وغير قانوني للسلطة العامة أو الوظيفة العامة، لغرض الإستفادة الشخصية، أو لغرض إفادة أسرته أو قبيلته أو صديقه أو قريبه، ومما يسبب الإضرار بالمصلحة العامة).

ثالثاً: تعريف الفساد في التشريعات الداخلية

أ- في العراق

نصت المادة(1) من قانون هيئة النزاهة العراقية رقم 30 لسنة 2011 على أنّ الفساد يعني: ((دعوى جزائية يجري التحقيق فيها بشأن جريمة من الجرائم المخلة بالواجبات الوظيفية، وهي الرشوة والاختلاس وتجاوز الموظفين حدود وظائفهم، وأية جريمة من الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل، وأية جريمة أخرى تتوفر فيها إحدى الظروف المشددة المنصوص عليها في الفقرات 5 و 6 و 7 من المادة 135 من قانون العقوبات)).

ب- في فرنسا

أما بالنسبة لقانون العقوبات الفرنسي فقد بين ما أسماه الفساد النشط (الإيجابي) والفساد السلبي، فعرف الفساد الإيجابي بأنه:(سعي الموظف الحكومي بنشط من أجل ومنح العقد) أما الفساد السلبي فقد عرفه بأنه(قبول مسؤولية لهدية أو مكافأة

منفعة لجماعة أو طبقة ما بطريقة يترتب عليها خرق القانون أو مخالفة التشريع ومعايير السلوك الاخلاقي).

و يعرفه البعض الآخر بأنه: (مجموعة من الأعمال المخالفة للقوانين وأهدافه إلى التأثير بسير الإدارة العامة أو قراراتها أو أنشطتها، بهدف الاستفادة المادية المباشرة أو الانتفاع غير المباشر(أبوسويلم ، 2010 : ص 14).

ثانياً: تعريف الفساد في الاتفاقيات والهيئات الدولية سبق وان أشرنا الى ذلك أن ظاهرة الفساد هي ظاهرة عالمية تعاني منها غالبية الدول، أي لم يعد الفساد شأنًا داخلياً يتعلق بدولة أو دول معينة، بل هو ظاهرة دولية تحس بها كل الدول والمجتمعات، لذلك فإن المنظمات والهيئات الدولية تقوم بالتصدي لهذه الظاهرة والعمل من أجل وضع حد لها..

ومن جهتها قدمت هذه المنظمات والهيئات تعريف للفساد نورد بعضها فيما يلي:

1- إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003⁽¹⁾: جاء في الفصل الثالث من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بدعوة الدول الأعضاء إلى تجريم أفعال محددة يأتي بها الموظفون العموميون وهي:

- جرائم الرشوة.
- المتاجرة بالنفوذ.
- قيام الموظف العمومي عمدا باختلاس الأموال العامة.
- إساءة استغلال الموظف العمومي وظائفه أو مهام منصبه .
- الإثراء المتعمد غير المشروع للموظف العمومي.
- الرشوة في مجال القطاع الخاص.
- اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص.
- غسل العائدات الإجرامية (المواد 16، 17، 18، 19، 20، 21، 22، 23 من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003).

2- الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد عام 2010 فقد ورد تعريف الفساد في سياق مضمون ديباجتها ونصت على أنّ الفساد: (ظاهرة إجرامية متعددة الاشكال ذات آثار سلبية على

¹ - إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هي وثيقة قانونية دولية ملزمة، أقرتها الأمم المتحدة في 2003، وتضم أكثر من 187 دولة، تضم الإتفاقية 71 مادة، مقسمة إلى 8 فصول على أن تقوم الدول الأطراف بتنفيذ عدة تدابير لمكافحة الفساد والتي قد تؤثر على القوانين والمؤسسات والممارسات. وتهدف هذه الإجراءات إلى منع الفساد وتجريم بعض التصرفات وتعزيز إنفاذ القانون والتعاون القضائي الدولي وتوفير آليات قانونية فعالة لاسترداد الموجودات والمساعدة التقنية وتبادل المعلومات وآليات لتنفيذ الإتفاقية بما في ذلك مؤتمر الدول الأطراف في إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

أولاً: الرشوة

وهو الحصول على أموال أو أية منافع أخرى لتنفيذ عمل أو الامتناع عن تنفيذه مخالفاً للأصول. ويعرفها فقهاء القانون الجنائي بأنها: (إتجار الموظف العام بأعمال الوظيفة؛ لتحقيق مصلحة شخصية، فهي انحراف الموظف في أدائه لوظيفته عن تحقيق المصلحة العامة بقيامه بعمل أو امتناع عن عمل من أعمال وظيفته مقابل منفعة خاصة) (الخوراني، 2019: ص 275).

و عرفها جانب فقهي آخر بأنها: عبارة عن اتجار الموظف في أعمال وظيفته عن طريق الاتفاق مع صاحب الحاجة أو التفاهم معه على قبول ما عرض الآخر من فائدة أو عطية أو الامتناع عن أداء عمل داخل في وظيفته أو دائرة اختصاصه إذا اشترط القانون أن يكون العمل المطلوب من المرئشي داخلاً في وظيفته (مطر، 2011: ص 18).

و وفقاً للمادة 307 من قانون العقوبات العراقي رقم 111 المعدل لسنة 1969 فإنّ الرشوة هي ((كل موظف أو مكلف بخدمة عامة طلب أو قبل لنفسه أو لغيره عطية أو منفعة أو ميزة أو وعداً بشيء من ذلك لاداء عمل من أعمال وظيفته أو امتناع عنه أو إخلال بواجبات الوظيفة يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشرين سنين أو بالحبس والغرامة على أن لا تقل عما طلب أو أعطي أو وعد به، ولا تزيد بأي حال من الأحوال على سبعمائة وخمسين ألف دينار))

ثانياً: الإختلاس

فقد عرفه الفقهاء بأنه (كل موظف عام اختلس مالا، أو أوراقاً مالية أو غيرها، وجدت في حيازته ملكاً للدولة بسبب وظيفته، ويعني الاستيلاء على المال العام من قبل الموظف العام الذي وُكِّلَ إلى هذا الموظف من أجل إدارته) (النعيمي، موقع الالكتروني الشرق)

ويمكننا تعريفه بأنه قيام الموظف ومن في حكمه مثل الموظف الفعلي أو العاملين في المؤسسات المالية وشركات المساهمة العامة، بإدخال أموال منقولة أو أوراق أو أية أشياء أخرى وجدت في حيازته، أو في ذمته دون وجه حق.

وقد نصت المادة 315 من القانون العقوبات العراقي رقم 111 المعدل لسنة 1969 بشأن الإختلاس على أنه: (يعاقب بالسجن كل موظف أو مكلف بخدمة عامة اختلس أو أخفى مالا أو متاعاً أو ورقة مثبته لحق أو غير ذلك مما وجد في حيازته).

ويفهم من هذا النص أنّ جريمة الإختلاس من الجرائم العمدية التي استلزم المشرع لقيامها توفر القصد الجنائي لدى الفاعل مرتكب الجريمة، وذلك بقيام الموظف أو المكلف بخدمة عامة باختلاس أو إخفاء مال أو متاع أو ورقة مثبته لحق أو غير ذلك مما وجد في حيازته، وانصراف نيته إلى أن يباشر قبله كافة

أخرى بعد منح العقد أو تقديم الخدمة)) (المادة 11/432 من قانون عقوبات الفرنسي).

وعرفت الموسوعة الفرنسية Encarta 1997² (المادة 2) الفساد بأنه: كل إخلال بواجب الأمانة التي يفرضها العمل الوظيفي، وهو يجلب للموظفين المنافع الخاصة من المنافع العامة، والفساد الإداري المتمثل في الرشوة يكون أكثر خطورة لأن الشخص الذي يمارس عمله يلتمس منافع شخصية عن طريق وظيفة تتمثل في التعويض المادي والهدايا وأشياء أخرى بغية إتمام عمل يقع ضمن وظيفته الأساسية أو يقوم بعرقلة هذه الأعمال حتى يأخذ من المتعاملين بعض المنافع).

ج- في مصر

إن المشرع المصري لم يعرف مصطلح الفساد، ولكنه ركز وتكلم عن الرشوة في المادة (103) و 103 مكرر من قانون العقوبات المصري و قد أشار إلى بعض مظاهره بأنه: ((كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لداء عمل من أعمال وظيفة يعد مرتشياً ويعاقب بالسجن المؤبد وبغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد على ما أعطي أو وعده)) (المادة 103 مكرراً 1) ((يعتبر مرتشياً ويعاقب بنفس العقوبة المنصوص عليها في المادة السابقة كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لداء عمل يعتقد خطأً أو يزعم أنه من أعمال وظيفته أو للامتناع عنه)).

ويعاب على المشرع المصري عدم تجريمه للفساد، رغم تعدد أشكاله وصوره، فلم تعد الرشوة هي المظهر الوحيد له، بل هناك العديد من السلوكيات والأفعال التي تندرج اليوم في إطار ما يسمى بالفساد (عبد المنعم، 2003: ص 38).

الفرع الثاني

مظاهر الفساد الإداري

يقصد بمظاهر الفساد الإداري جميع الانحرافات الإدارية أو الوظيفية أو التنظيمية الصادرة عن الموظفين العموميين أثناء تنفيذ العمل الإداري، وكذلك مخالفته للتشريعات والقوانين وأنظمة الرقابة والقيم الشخصية.

وقد تعددت مظاهر الفساد الإداري ونجملها فيما يلي :

² Encarta: هي موسوعة إلكترونية كانت تطبعها وتحديثها دورياً شركة مايكروسوفت. توفرت على أقراص مدمجة أو عبر الإنترنت السنوي وفي اللغات الإنكليزية والإسبانية والفرنسية والألمانية واليابانية والإيطالية والهولندية.

وشملت النسخة الممتازة لعام 2005م ما يقارب السبعين ألف مقال مع الكثير من الصور والمقاطع المصورة والرسوم التوضيحية والخطوط الزمنية. وتتوفر بعض المقالات مجاناً على موقع الشركة.

في مارس 2009، أعلنت مايكروسوفت أنها أوقفت موسوعة إنكارتا على الأقراص ونسخة التي تعمل على الإنترنت. كل مواقع إنكارتا MSN للدول أصبحت لا تعمل، أبقى مايكروسوفت فقط على القاموس dictionary.msn.com حتى تم إقفال الشبكة الكلي عام 2011.

مصالح معينة، مقابل تسهيل حصولهم على امتيازات خاصة، كحصول هؤلاء الأشخاص على رخص استيراد المواد الأساسية مثل المواد الغذائية" دون إلزامهم بالشروط الخاصة بذلك (كاظم ، 2012 : ص 28).

كما يتم استغلال المنصب لتحقيق مصالح شخصية سياسية، مثل تزوير الانتخابات، أو شراء أصوات الناخبين، أو التأثير على قرارات المحاكم عن طريق الرشوة أو الابتزاز.

ومن صور استغلال النفوذ:

1- فتح مسالك الخدمات بأسماء جهات حكومية أو أشخاص من ذوي السلطة.
2- احتكار إرساء عقود المشاريع على شركات لها صلة بأصحاب النفوذ.

3- تبادل المنافع والخدمات (الخوراني ، 2012 : ص 290) .

سابعاً : غسيل الأموال

وهو كل فعل أو امتناع ورد به النص المعني بالتجريم، يهدف إلى إضفاء المشروعية على العائدات المتحصلة من أي نشاط إجرامي بشكل مباشر أو غير مباشر(ازدن، 2012 : ص 9)

وعرفه آخرون بأنه "كل فعل أو امتناع ينطوي على تعاملات مالية تفضي إلى إضفاء المشروعية على أموال أو عائدات مالية ذات مصدر جنائي سواء بشكل مباشر أو غير مباشر" بحيث تصبح والحال كهذه أموالاً ذات مصدر قانوني مشروع (العرين، 2005 : ص 40).

أما المشرع العراقي فقد قام بتحديد الأفعال التي تشكل جريمة غسيل الأموال في المادة (2) من قانون مكافحة غسيل الأموال العراقي رقم(93) لسنة 2015 بأنه : (1 - تحويل الأموال، أو نقلها، أو استبدالها من شخص يعلم، أو كان عليه أن يعلم أنها متحصلات جريمة؛ لغرض إخفاء أو تمويه مصدرها غير المشروع، أو مساعدة مرتكبها، أو مرتكب الجريمة الأصلية، أو من ساهم في ارتكبها، أو ارتكب الجريمة الأصلية للإفلات من المسؤولية عنها.

2 – إخفاء الأموال أو تمويه حقيقتها أو مصدرها أو مكانها أو حالتها أو طريقة التصرف فيها أو انتقالها أو ملكيتها أو الحقوق المتعلقة بها من شخص يعلم أو كان عليه أن يعلم أنها متحصلات من جريمة.

3 – اكتساب الأموال أو حيازتها أو استعمالها من شخص يعلم أو كان عليه أن يعلم وقت تلقيها أنها متحصلات جريمة). ومع ذلك فإن غسيل الأموال يشمل أكثر من نشاط إجرامي، وأصبح المال المغسول بأرباحه الطائلة يستعمل في رشوة وإفساد الجهاز الإداري والجهاز القضائي والسياسي والمؤسسات المالية، فضلاً عن استغلال هذا المال في المزيد من النشاطات الإجرامية الأخرى (كاظم ، 2012 : ص 30).

ثامناً: الإثراء غير المشروع

السلطات التي يملكها المالك . وفيما يتعلق بالأموال أو الأوراق أو الأمتعة محل الاختلاس فإن قانون العقوبات العراقي لم يحددها على سبيل الحصر، بل تركها عامة تسري على جميع الأشياء كما هو منصوص عليها في نهاية المادتين(315 ، 31) .

ثالثاً : المحسوبية

يشير إلى المسؤولين الإداريين في الجهات الحكومية، أو الأشخاص المؤثرين في الجهات العامة، أو جهات القطاع الخاص في الاختيار والتعيين والترقية، وكذلك في حالة الفوز بالعطاءات، مع إعطاء الأولوية للأقارب والأصدقاء والمعارف، والأنشطة التجارية الأخرى للسعي وراء المنافع المادية أو الروحية -الاقتصادية أو السياسية أو الاجتماعية-، التي لا تخضع للقواعد والشروط القانونية المعمول بها، ودون النظر في المزايا والمؤهلات والحقوق وتكافؤ الفرص (الخوراني، 2019 : ص 280).

رابعاً : المحاباة

وتعني المحاباة الممارسات التي يقوم بها الذين يستفيدون من مواقعهم أو سلطاتهم في منح الامتيازات لأقاربهم أو معارفهم أو لمن تربطهم بهم مصلحة خاصة، بغض النظر عن أحقيتهم في ذلك، وبصرف النظر عن قدراتهم ومؤهلاتهم (كاظم ، 2012 : ص 28).

خامساً : الوساطة

تعرف منظمة الشفافية الدولية الوساطة بأنها: (التدخل لصالح فرد أو جماعة دون الإلتزام بأصول العمل والكفاءة اللازمة مثل تعيين شخص في منصب معين لأسباب تتعلق بالقرابة أو الإلتزام الحزبي رغم كونه غير كفء أو مستحق) (علي، 2019: ص510).

أوهو إدخال طرف ثالث له إمكانيات اجتماعية، للتأثير في نتيجة العلاقات الاجتماعية بين طرفي علاقة اجتماعية في موقف معين، أو تعني قيام الموظف بعمله؛ نتيجة تدخل شخص متنفذ؛ بهدف إلغاء حق أو تحقيق باطل(الخوراني، 2019 : ص 281) .

فالوساطة هي الأكثر شيوعاً وانتشاراً، وتتعدد مسمياتها بين فئات المجتمع؛ لتعدد الغرض منها، وتتمثل في التدخل لصالح فرد أو جماعة لإنجاز عمل مشروع أو غير مشروع، دون الإلتزام بأصول العمل والكفاءة، كتعيين شخص في منصب معين لأسباب تتعلق بالقرابة أو الصداقة رغم كونه غير كفء (كاظم ، 2012 : ص 28).

سادساً : استغلال المنصب

يلجأ بعض أصحاب المناصب الرفيعة والعليا كالوزراء والمستشارين، أو المسؤولين عند اتخاذ قرار في شأن ما إلى استغلال مناصبهم؛ لتحقيق مكاسب مادية، ويتم ذلك عادة عن طريق الحصول على عمولات مالية من أشخاص لهم

المهنية والنزاهة.

6- غياب مبدأ تكافؤ الفرص في شغل الوظائف.
7- ضعف الرقابة أجهزة وأداء، فهي لا تعدو أن تكون شكلية، أما نتائجها فتهمل (مجد، 2013 : ص4).

الفرع الثالث: آثار الفساد الإداري

إن آثار الفساد الإداري آثار مدمرة، فهي ليست مجرد قضية أخلاقية بل إن له تأثيراته السلبية على النواحي السياسية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية، وهي التي سنتناولها عن طريق الفروع الآتية:-

أولاً: الآثار السياسية

تنتج الآثار السياسية للفساد الإداري من استغلال أصحاب النفوذ لمواقعهم المميزة في المجتمع، وفي النظام السياسي الذي يتيح لهم الاستئثار بالجانب الأكبر من المنافع الاقتصادية، فضلاً عن قدرتهم على مراكمة الأصول بصفة مستمرة، مما يؤدي إلى توسيع الفجوة بين هذه النخبة وبقيّة أفراد المجتمع، وهذه الفئة المنتفذة، تنجح عن طريق نفوذها في الدولة باستصدار قوانين أو أنظمة تخلق أو تحمي احتكارات تجارية أو صناعياً أو خدمياً، كي تجني بوساطته ربحاً على حساب المستهلك. وقد يصل الفساد إلى مستوى ما اصطلاح عليه في العلوم الاجتماعية والسياسية (اقتناص الدولة) أو (أسرها)، وقد يصل بالدولة إلى مستوى (الدولة الفاشلة) أو إبقائها في مستوى (الدولة الرخوة). إن انتشار الفساد الإداري يؤثر سلباً في أمن واستقرار البلد، ويقوّض العمل المؤسّساتي، والديمقراطية وأسس العدالة، كما يضرب مصداقية الدولة ومؤسساتها، وبالتالي سيزعزع ثقة أفراد المجتمع بها، ويخلق فجوة كبيرة بين طرفي المعادلة المجتمع والدولة (مجمدي، 2008 : ص 250).

وحيث يتفشى الفساد وتزداد الفجوة بين الأقلية المترفة والأغلبية الفقيرة والمسحوقة، فإن ذلك يؤدي إلى ظهور احتجاجات واسعة من قبل المحرومين والمهمشين، الذي قد يصل بالحال إلى حد استعمال العنف كآلية لمواجهة الحرمان والتهميش، الأمر الذي يعني انتشار الفوضى وانعدام الاستقرار السياسي (الشمري ورشيد، 2016 : ص 33).

كما يؤدي انتشاره إلى تدمير العملية السياسية؛ لأنه من العوامل التي تحول دون إقامة الديمقراطية، فانتشاره في داخل السلطة السياسية يمنع وجود متطلبات محققة بالديموقراطية التي تقوم على محاسبة النظام السياسي ومساءلته لأن السلطة إذا كانت فاسدة فمن الذي سوف يحاسبها (سعيد وأحمد، 2014 : ص 8).

ثانياً: الآثار القانونية

نجد عند انتشار الفساد أنّ القانون يفقد هيئته في المجتمع؛ لأنّ المفسدين يملكون تعطيل القانون، وقتل القرارات

تمثل جريمة الإثراء أو الكسب غير المشروع صورة للفساد مثيرة للجدل، وسبب هذا الجدل أنّ هذه الجريمة تجسد في الواقع صورة من صور الفساد الماروغ الذي، الذي ينفذ عبر ثغرات النصوص، ويخترق مفاهيمها الجامدة، متبينا مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات التي توجب تفسير النصوص الجزائية تفسيراً ضيقاً، أو حصر تفسيرها بطريق القياس (سعيد، 2019: ص46).

وقد عالج قانون مفوضية النزاهة العامة في العراق في القسم السابع والثامن منه الأحكام الخاصة بالكشف عن المصالح المالية، والذي يسري بالتحديد على المسؤولين الكبار في الدولة، والتي أشارت إليهم بالتحديد في الفقرة (5) من القسم الثاني من القانون³، وقد الغي هذا الأمر بموجب قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 باستثناء القسم السادس منه.

تاسعاً: الإبتزاز والتزوير

وهو قيام موظف بمحاولة الحصول على المال من الأشخاص مستغلاً موقعه الوظيفي، بتبريرات قانونية أو إدارية، أو إخفاء التعليمات النافذة على الأشخاص المعنيين، كما يحدث في دوائر الضريبة، أو تزوير الشهادات الدراسية، أو تزوير النقود. و بعد عرض الظواهر التي تشكل الفساد الإداري، نرى أن غالبية تلك الظواهر بشكل أو بآخر موجودة في العراق والتي أثرت سلبياً على سير المرافق العامة وانعكست على سمعة الدولة على الصعيد الدولي.

-ومن أكثر ظواهر الفساد المنتشرة في العراق هي :

1- تعطيل القوانين والتعليمات وانتشار الفوضى والعشوائية في إشغال الوظائف العامة وإسنادها إلى محدود الكفاءة.
2- تشكيل لجان (المنافسات، المشتريات، الاستيراد، ووضع جداول الكميات والتسعير) من غير ذوي الاختصاص.

3- شيوع ظاهرة الغنى الفاحش والمفاجئ في المجتمع.

4- شيوع ظاهرة الرشوة حتى أنها أضحت تبدو من جملة "المستمسكات" المطلوبة في أية معاملة.

5- وجود المحسوبية والمنسوبية والولاء في شغل الوظائف والمناصب، بدلا عن الجدارة والكفاءة والمهارة

³ قانون المفوضية المعنية بالنزاهة العامة لسنة 2004 القسم الثاني فقرة(5): تعني عبارة الاشخاص الذين تسري عليهم تطلبات الكشف عن المصالح المالية.

ا. اعضاء مجلس الحكم ونوابهم؛

ب. الوزراء ونواب الوزراء؛

ج. المحافظون؛

د. القضاة؛

هـ. رئيس المفوضية، ونائبه، وجميع المدراء ومحققى المفوضية؛

و. اعضاء الهيئة التشريعية الوطنية لما بعد الانتقال؛

ز. والمسؤول التنفيذي الرئيسي للعراق اثناء فترة الانتقال وبعدها

السلوك الصحيح والاختلافات الطبقيّة الضخمة إلى اختلافات كبيرة في توزيع الدخل (مطر، 2011: ص 393).

وبهذا ستتسع المسافة بين الأغنياء والفقراء والقضاء على الطبقة الوسطى من المجتمع، وزيادة حدة التفاوت في توزيع الدخل، وانتشار الرشوة والفساد الإداري.

فالفساد يغير من سلوك الفرد الذي يمارسه، ويقلل من رحمته الإنسانية والأخلاقية، مما يجبره على التعامل مع الآخرين بدافع المادية البحتة، والمصلحة العامة الذاتية، دون مراعاة لقيم المجتمع، التي تتطلب من الفرد النظر للمصلحة العامة، وإن كان ذلك مؤدياً إلى إلحاق أضرار بالغة بالفرد والمجتمع (الخوراني، 2019: ص 317).

و خلاصة القول فإن الآثار الاجتماعية تؤدي إلى: -إنهيار النسيج الاجتماعي وإشاعة روح الكراهية بين طبقات وفئات المجتمع؛ نتيجة عدم العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص.

- التأثير المباشر وغير المباشر لتداعيات الفساد الاقتصادية والسياسية على استقرار الأوضاع الأمنية والسلم الاجتماعي.

المطلب الثاني

وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة للحد من ظاهرة الفساد الإداري

إن أعمال البرلمان ترتكز بصورة أساسية في ممارسته للوظائف التشريعية، فضلاً عن دوره الرقابي في جميع جوانب الأنشطة الحكومية، بدءاً من ممارسة حق اقتراح القوانين ومناقشتها والتصويت عليها، الذي يقوم على أساس التعاون والتوازن بين السلطتين والتنفيذية، ومن الأسس المهمة لهذا النظام أن البرلمان يراقب أنشطة الحكومة عن طريق استعمال مجموعة من أدوات المراقبة، والمسؤولية السياسية من السمات المميزة للنظام البرلماني.

ولذا سنتطرق في هذا المطلب إلى وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة للحد من ظاهرة الفساد، والتي هي: السؤال البرلماني و طرح موضوع عام للمناقشة، والتحقيق البرلماني والاستجواب، وهي ما سنتناولها تباعاً، وللإحاطة بالموضوع سنقسمه إلى أربعة الفروع: الأول سيكون عن السؤال البرلماني، والثاني سنتناول فيه عرض الموضوعات العامة للمناقشة، وفي الثالث سنتناول فيه تحقيق البرلماني، أما الرابع فسيكون عن الاستجواب.

الفرع الأول

السؤال البرلماني

أولاً: مفهوم السؤال البرلماني

يعد السؤال البرلماني الوسيلة الأولى لمباشرة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من قبل أعضاء البرلمان، وذلك لإمكانية

التنظيمية، ويصبح واضحاً للعيان أن القانون في سبات عميق، وأنّ الجزاءات واللوائح لا تطبق ضد المخالفات الصريحة والمدمرة لأمن البلد والمجتمع، لذلك لا بد للفرد أن يفقد ثقته في هيبة القانون في المجتمع، وتصبح مخالفته هي الأصل، واحترام القانون هو الاستثناء. ويعمل الفساد على خلق ثقافة يفلت فيها المفسدون من المساءلة عن تصرفاتهم، كما يعمل على تكريس نظام يغفل فيه سيادة القانون بشكل كبير، فيسهم في ارتفاع معدلات الجريمة؛ نتيجة سهولة الهروب من العقاب (علي، 2011: ص 133).

ثالثاً: الآثار الاقتصادية

أما من ناحية الآثار الاقتصادية للفساد الإداري فهناك اتفاق عام على أنّ التنمية والنمو الاقتصادي يصيبهما الضرر من جراء ممارسات الفساد، من حيث انخفاض معدل العائد الاستثماري، إذ إنّ المبالغ التي يدفعها المستثمر كعمولات ورشاوى على كلفة المشروع ستجد ما يعوضها عن طريق ذلك الانخفاض.

وهكذا سوف يساهم الفساد في تدني كفاءة الاستثمار العام، وإضعاف مستوى الجودة في البنية التحتية العامة؛ بسبب الرشاوى التي تحد من الموارد المخصصة للاستثمار، وتسيء توجيهها أو تزيد من كلفتها (النجار، 2008: ص 155)

إضافة إلى أنّ للفساد أثر مباشر في حجم ونوعية موارد الاستثمار الأجنبي، ففي الوقت الذي تسعى فيه البلدان النامية إلى استقطاب موارد الاستثمار الأجنبي لما تنطوي عليه هذه الاستثمارات من إمكانات نقل المهارات والتكنولوجيا، فقد أثبتت الدراسات أنّ الفساد يضعف هذه التدفقات الاستثمارية، وقد يعطلها، مما يمكن أن يسهم في تدني إنتاجية الضرائب، وبالتالي تراجع مؤشرات التنمية البشرية، خاصة فيما يتعلق بمؤشرات التعليم والصحة (علوي، 2014: موقع الكتروني الصباح).

كما ويرتبط الفساد بتدني حالة توزيع الدخل والثروة، عن طريق استغلال أصحاب النفوذ لمواقعهم المميزة في المجتمع وفي النظام السياسي، مما يتيح لهم الاستئثار بالجانب الأكبر من المنافع الاقتصادية التي يقدمها النظام، فضلاً عن قدرتهم على مراكمة الأصول بصفة مستمرة، مما يؤدي إلى توسيع الفجوة بين هذه النخبة وبقية أفراد المجتمع، الأمر الذي سيؤدي بالنتيجة إلى حصول تمايز طبقي، وفجوة كبيرة بين من يملكون ولا يملكون (مهدي، 2008: ص 369).

رابعاً: الآثار الاجتماعية

أما الضرر الاجتماعي للفساد فهو يمس العدالة والهيبة وسيادة القانون، وهو ما يؤدي بدوره إلى إنهيار البيئة الاجتماعية والثقافية، والانحرافات في أساليب التجارة وأنماط الحياة، وتهديد الأخلاق. فيؤدي عدم الرضا في البنية الاجتماعية وقلة

شخص واحد، غير أنه يجوز توجيه السؤال لأكثر من وزير (ارزقي ، 2019 : ص 141).

2- الصياغة المختصرة للأسئلة: يجب أن يكون السؤال مختصراً، وهذا ما نصت عليه اللوائح البرلمانية، فالأسئلة يجب أن تكون في عبارات موجزة واضحة.

3- أن يوجه السؤال إلى الوزير المختص: فالسؤال يجب أن يرتبط بوظيفة الوزير المسؤول، فلا يوجه لعدة وزراء أو وزراء غير مختصين بالموضوع (فتيحة ، بدون سنة : ص 93).

كما يجب أن لا يكون السؤال ضاراً بالمصلحة العامة، ويرى بعض الدارسين أن هذا الشرط خاص بالإجابة على السؤال، وليس شرطاً لتوجيه السؤال، فلا يقبل منع عضو البرلمان من توجيه السؤال على أساس أنه يضر بالمصلحة العامة، وأن من حق العضو توجيه الأسئلة التي يراها مناسبة إلى الوزير المختص، وإذا رأى الوزير أن من شأن الإجابة أن تلحق الضرر بالمصلحة العامة جاز له الامتناع عن الإجابة بداعي المحافظة على المصلحة العامة، وليس بسبب بطلان السؤال الموجه إليه من عضو البرلمان (ارزقي ، 2019 : ص 141).

ونرى أنه لا يجوز للوزير أن يتمنع عن الإجابة عن الأسئلة بداعي الحفاظ على المصلحة الوطنية، لأن ذلك سيؤدي إلى إتاحة الفرصة للهروب من الأسئلة والتستر على الفساد الإداري بحجة الحفاظ على المصلحة الوطنية.

ب- الشروط الموضوعية

ومن أهم الشروط الموضوعية للسؤال البرلماني هي:

1- وجوب خلو السؤال البرلماني من العبارات غير اللائقة: ويعني ذلك أن لا يحتوي السؤال على عبارات تجريح أو عبارات تمس الوزير الذي وجه إليه السؤال، وبمعنى آخر يجب أن لا يتحول السؤال البرلماني من أداة إستفهامية إلى أداة هجوم يهاجم فيها عضو البرلمان الوزير (الدوسري ، 2020 : ص 25).

2- وجوب عدم مخالفة السؤال البرلماني لأحكام الدستور وأن لا يضر بالمصلحة العامة: على عضو البرلمان أن يتبع ويلتزم بحدود القانون والدستور، ولا يتعدى ولا يخرج عن الحدود المرسومة له، والهدف من هذا الشرط الموضوعي، كي يتم احترام الأحكام الدستورية وحماية المصالح العليا للبلد (الدوسري ، 2020 : ص 25).

ثالثاً: حق السؤال في الدستور والنظام الداخلي للمجلس النواب العراقي

وورد في المادة (61 / سابعا / أ) من الدستور العراقي لسنة 2005 بأنه: (لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أسئلة عن أي موضوع يدخل في اختصاصهم، ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء، وللوسائل وحده حق التعقيب على الإجابة) .

القيام به من جانب أي عضو من هؤلاء الأعضاء، فيحق لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه أسئلة إلى أي من الوزراء في كل ما يتعلق بأعمال ونشاط وزارته (ارزقي ، 2019 : ص 140).

وعلى هذا فالسؤال هو: استيضاح موجه من أحد النواب إلى أحد الوزراء أو إلى رئيس مجلس الوزراء، بقصد الاستفسار عن نقطة معينة، تتعلق بأمر من أمور الداخلة في اختصاصاته المتعلقة بأعمال وزارته (الزهيري ، 2016 : ص 23).

ويعرّف بأنه: (الاستفسار والاستيضاح الذي يطلبه أي عضو من أعضاء البرلمان من الوزير بشأن مسألة معينة) (رسن و مجد ، 2012 : ص 47).

ويفهم من ذلك أن السؤال البرلماني هو طلب استيضاح من عضو البرلمان لوزير مختص أو رئيس الحكومة حول نقطة خاصة معينة، ويفهم أيضاً أن السؤال حق مقرر لكل عضو من أعضاء المجلس (ارزقي ، 2019 : ص 140).

ولذلك فالعلاقة تنحصر في حالة السؤال بين النائب السائل والوزير المختص، والمناقشة تنحصر بينهما دون تدخل من أعضاء المجلس الآخرين، لذا يمكن لعضو البرلمان مقدم السؤال أن يسحب سؤاله. وعندئذ ينهي الأمر، أو أن يجعل من موضوعه استجاباً إذا لم يقتنع السائل بإجابة الوزير (المشهداني ، 2007 : ص 130).

ويعدّ السؤال عموماً أحد الوسائل الرقابية التي تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية أو تصرفات الحكومة، إذن فالسؤال هو وسيلة دستورية تقوم على مراقبة أعمال الحكومة وتعدّ من وسائل الاتصال بين البرلمان والحكومة (الدوسري ، 2020 : ص 23).

وبالنظر إلى الأنواع المختلفة من الأسئلة البرلمانية، أقرت بعض الأنظمة الدستورية أنواعاً من الأسئلة، قسمتها من حيث التدوين إلى أسئلة شفوية أو أسئلة مكتوبة، ومنها على أساس التوقيت أسئلة قصيرة المدة وأسئلة طويلة المدة، ومن حيث الأصل إلى أسئلة أصلية وأسئلة ثانوية (فتيحة، بدون سنة : ص 91).

ونرى أن السؤال هو أداة رقابة شخصية، يطرحه عضو البرلمان من رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء؛ لغرض التحقيق في شأن من شؤون الحكومة، وذلك وفقاً للسلطة التي يمنحها الدستور لعضو البرلمان .

ثانياً : شروط السؤال البرلماني

أ- الشروط الشكلية:

1- يجب أن يكون توجيه الأسئلة بصورة تحريرية: وذلك سواء كانت الأسئلة تحريرية أو شفوية، والغاية من ذلك تنظيم عرض الأسئلة في البرلمان، وتحديد دور كل عضو في عرض سؤاله، وأن يوجه السؤال من عضو واحد، فالسؤال حق شخصي لعضو البرلمان، ويجب أن يكون السؤال صادراً من

ويعرف هذا الأسلوب بأنه: عرض موضوع ذي أهمية عامة للمناقشة داخل البرلمان يشترك فيه جميع أعضائه؛ بقصد استيضاح سياسة الحكومة حول هذا الموضوع، وتبادل وجهات الرأي بشأنه، فلا يقصد بهذه الآلية إذن المحاسبة أو الاتهام وإنما فقط مجرد تنوير الحكومة والمجلس حول الموضوعات المثارة في المناقشة، ولذلك فإنّ هذا الأسلوب يعد من الأساليب الرقابية الهادفة، التي تهدف إلى إجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية معينة بقصد الوصول إلى حل يتفق عليه الطرفان ولذلك من قبيل تبادل الرأي والتعاون بين البرلمان والحكومة من أجل تحقيق المصلحة العامة (رسن و مجد ، 2012: ص 50)

وقد اتفق الفقهاء على أنّ عرض موضوع للمناقشة يقف موقفاً وسطاً بين السؤال والاستجواب، فهو يفارق السؤال من حيث عدم اقتصره في الحوار على طرفين، ولا يتضمن النقد والتجريح كما في الاستجواب، فبموجبه يجوز لعدد من أعضاء البرلمان يحدده الدستور أو النظام الداخلي للبرلمان طلب عرض موضوع عام للمناقشة في المجلس، ويستوي أنّ يكون الموضوع متعلقاً بالسياسة الداخلية أو بالسياسة الخارجية، وهذا يعني إن حق عرض موضوع عام للمناقشة ليس حقاً فردياً كما هو الحال في السؤال البرلماني، وإنما هو حق مقرر لفريق من أعضاء البرلمان، ويترتب على هذه الطبيعة عدم سقوط الطلب لغياب مقدميه، وكذلك عدم استبعاد الطلب لتنازل مقدميه عنه، ويفهم من التعاريف الاشتراط في عرض موضوع عام للمناقشة أن يكون موضوعاً عاماً متعلقاً بالنشاط الحكومي، أي ضرورة أن يكون الموضوع المرغوب عرضه متعلقاً بالأعمال التي تدخل في اختصاص الحكومة (ارزقي ، 2019 : ص 148).

ثانياً: عرض الموضوع العام للمناقشة في الدستور الفدرالي و النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي

إنّ عرض موضوع عام للمناقشة يستوجب أنّ يقدم عدد معين من أعضاء المجلس طلب عرضه كتابةً إلى رئيس المجلس النيابي، ويجد شرط تقديم هذا الطلب أساسه في المادة (61 / سابعاً / ب) من الدستور العراقي التي نصت على أنه ((يجوز لخمسة وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة، لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء، أو إحدى الوزارات، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته)

وبذلك فإنّ هذه المادة في الدستور العراقي قد قيدت طلب عرض موضوع للمناقشة بشرط عددي، وهو خمسة وعشرون عضواً من أعضاء المجلس الوطني، وبذلك فإنّ ممارسته تستلزم توافر عدد محدد من أعضاء المجلس.

وبحسب هذه المادة فإنّ لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم، ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء ، وللأسئلة وحده حق التعقيب على الإجابة.

ونرى أنّ في هذه المادة نقصاً قانونياً، لأنها عينت حق السؤال الموجه من عضو البرلمان فقط إلى رئيس الوزراء والوزراء، رئيس الهيئة المستقلة المتخصصة، حتى يتمكن أعضاء البرلمان من عرض الأسئلة عليهم، كي يتمكن البرلمان بممارسة دوره الرقابي على هذه الجهات، إلا أنّ النظام الداخلي لمجلس النواب قد سد هذا النقص، وهو أمر جيد ومناسب .

جاء في المادة (50) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي بأنه: (لكل عضو أن يوجه إلى أعضاء مجلس الرئاسة أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة أو غيرهم من أعضاء الحكومة أسئلة خطية مع إعلام هيئة الرئاسة في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، وذلك للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعترمه الحكومة في أمر من الأمور).

الغرض من السؤال هو ببساطة طرح سؤال لمعرفة الحقيقة ، وهو سؤال يطرحه عضو البرلمان كتابةً أو شفهاً إلى رئيس وزارة بأكملها أو وزير، وإذا كان السؤال لمجلس الوزراء بأكملها، فيمكن لرئيس مجلس الوزراء وأي وزير المشاركة ، وإذا لم يجب الوزير أو رئيس الوزراء على السؤال أو لم يكتف بالإجابة، فيحق حينئذ للعضو طلب تحويل السؤال للاستجواب.

الفرع الثاني

عرض الموضوع العام للمناقشة

أولاً: مفهوم عرض الموضوع العام للمناقشة

تعد هذه الوسيلة في الفقه الدستوري من الوسائل الرقابية الهادفة إلى إجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية معينة؛ للوصول إلى حل يتفق عليه الطرفان، وهذا قد أدى ببعض الفقهاء إلى اعتبارها من قبيل تبادل الرأي والتعاون بين البرلمان والحكومة في تحقيق المصلحة العامة.

ومن هنا تتبين أهميتها البالغة بين وسائل الرقابة الأخرى، إذ أنها من ناحية تحقق للبرلمان مبتغاه في معرفة سياسة الحكومة حول موضوع ما أو التباحث بشأنه، سواء أكان هذا الموضوع متعلقاً بالسياسة الداخلية أم السياسة الخارجية، ومن ناحية أخرى تُكشف للحكومة اتجاهات البرلمان في شأن المسألة المعروضة للمناقشة، ومدى دعمه لها في الإجراءات التي تتخذها لمواجهة بشكل تتجنب فيه المساءلة أمامه (الإمارة ، 2012 : ص 150).

النواب العراقي الذي نص في المادة (82) منه بصلاحيه مجلس النواب بتشكيل لجان تحقيقه بناء على اقتراح هيئة رئاسة المجلس النيابي أو خمسين نائباً بعد موافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين في البرلمان، ويكون للمجلس الفصل بالبت في نتائج تقرير اللجنة التحقيقية (زهاوي ، 2015: ص270).

ونرى أنّ عدم وجود نص خاص بالتحقيق البرلماني يعدّ نقصاً في الدستور العراقي، فكان الأجدد بأن يتضمن نصاً خاصاً بذلك، شأنه شأن الاستجواب والسؤال وعرض موضوع عام للمناقشة، ولذلك نرى من الضروري ادخال نص خاص بالتحقيق البرلماني، عند تعديل الدستور العراقي لسنة 2005 نافذ.

ثانياً: اللجان البرلمانية في المجلس النواب العراقي تلعب اللجان البرلمانية دوراً مهماً في التشريع والرقابة البرلمانية، فهي جزء من هيكلية المجالس النيابية، إذ من دونها لا يستطيع المجلس أن يقوم بمهامه، واللجان البرلمانية على نوعين: اللجان البرلمانية المؤقتة واللجان البرلمانية الدائمة، فالمؤقتة هي اللجان التي يشكلها البرلمان لحالة خاصة ولوقت معين (زهاوي ، 2015 : ص 274).

وقد أكد النظام الداخلي لمجلس النواب في المادة (83) على تشكيل لجان التحقيق بموافقة أغلبية عدد الحاضرين في المجلس، وبناء على اقتراح من هيئة الرئاسة أو خمسين عضواً من الأعضاء، وعلى ذلك يجب أن يكون طلب إجراء التحقيق ممضياً عليه من خمسين عضواً من أعضاء البرلمان أو بناء على اقتراح من هيئة الرئاسة، وإذا رأت كتلة سياسية اقتراح تشكيل لجنة تحقيقية في موضوع ما، وكان عددهم أقل من خمسين عضواً فيجب أن تسعى للحصول على تأييد الأعضاء من الكتل الأخرى، ونلاحظ أنّ النظام الداخلي لم يحدد كيفية اختيار أعضاء اللجنة التحقيقية، كما لم يحدد الأعضاء الذي يجب أن تتكون منهم اللجان التحقيقية، ويبدو أنّ ما يراعى بشأن اختيار أعضاء لجان التحقيق وعدد أعضائها ما هو متبع في اختيار اللجان الدائمة وعددها، إذ يتم بالتوافق من قبل الكتل البرلمانية (ارزقي ، 2019: ص 155).

ويبدو أنّ المشرع العراقي يحاول بشكل واضح تشكيل لجنة برلمانية مقابل كل وزارة في السلطة التنفيذية، لأنه يسهل الرقابة البرلمانية عن طريق اللجان، ويقلل من احتمالية تداخل العمل وتضارب الصلاحيات بين اللجان، فهذه الخطوة، إذا تم تنفيذها بشكل صحيح، ستكون عاملاً مهماً في تحقيق التدخل التشريعي في عمل السلطة التنفيذية، والذي بدوره سيساعد في تحقيق التعاون مع المبدأ التنفيذي، وهو السمة البارزة للأنظمة البرلمانية (زهاوي ، 2015: ص 277).

وتمارس اللجان الدائمة كل حسب اختصاصها الرقابة على عمل الوزارات في حدود الرقابة البرلمانية، وتتابع هذه اللجان

كما أنّ النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في المادة (55) المخصصة لعرض موضوع عام للمناقشة لم يحدد أيضاً المدة في حضور الوزراء للجلسة، وإنما اكتفى بـ ((ويحدد رئيس مجلس الوزراء موعداً للحضور مع تحديد سقف زمني أمام مجلس النواب للمناقشة)).

فالسؤال الذي يعرض نفسه هنا: ما الحكم إذا لم يستجب رئيس مجلس الوزراء لطلب المناقشة، أو لم يحضر في جلسة المناقشة؟ يرى البعض (ونحن بدورنا نؤيدهم) أنه ليس هناك أي إلزام أو جزاء على رئيس مجلس الوزراء، غير أن يكون للنواب الحق في اللجوء إلى وسيلة رقابية أكثر فاعلية، ألا وهي الاستجواب (ارزقي ، 2019 : ص 150).

الفرع الثالث

التحقيق البرلماني

أولاً: مفهوم التحقيق البرلماني

إنّ التحقيق البرلماني يعد وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، يجريها البرلمان بنفسه، أو عن طريق إحدى لجانه الدائمة، أو عن طريق لجنة مؤقتة يشكلها من مجموعة من أعضائه؛ لاستقصاء الحقيقة حول إحدى أنشطة السلطة التنفيذية، وتتمتع اللجنة في ذلك بصلاحيات الإطلاع على المستندات والوثائق، واستدعاء من ترى من المسؤولين للاستفسار منهم عما تحتاج، وينتهي الأمر بتقرير يقترح على البرلمان ما يتوجب إتخاذة حيال المسألة (زهاوي ، 2015: ص268)

ويعرّف بعض الدارسين التحقيق بأنه (التحريات التي يقوم بها المجلس بنفسه أو بوساطة مجموعة من الأعضاء يعينهم المجلس، وتنصب على جميع الموضوعات التي تهم الدولة (غنايم، 2011: ص303).

وتعرّف لجان التحقيق البرلماني أيضاً بأنها: وسيلة لرقابة البرلمان على الحكومة، تمارسها عنه لجنة لتستظهر – بنفسها- ما قد يهيم البرلمان من حقائق في موضوع يدخل في اختصاصه، ويكون لها في سبيل ذلك كل السلطات، التي تخولها لها النصوص، وتنتهي مهمتها بتقرير ترفعه للبرلمان صاحب القرار النهائي (مصطفي ، 2017-2018: ص 10).

ولا يوجد في الدستور العراقي نص صريح يعطي للبرلمان العراقي صلاحية التحقيق في شأن من شؤون الحكومة، ولكن هذا لا يعني حسب رأينا أنه ليس لمجلس النواب العراقي القيام بتشكيل لجان تحقيقية في أمر ما يريد البرلمان تقصي الحقيقة فيه، بل إنّ التحقيق البرلماني هو من صلب واجبات ووظائف السلطة النيابية، وقد نص الدستور العراقي النافذ في المادة (61/ ثانياً) (الرقابة على أداء السلطة التنفيذية)، من أهم سلطات مجلس النواب وقد جاء النص مطلقاً والمطلق يجري على إطلاقه، وبالتالي يشمل جميع أوجه الرقابة، وفي مقدمتها التحقيق البرلماني، فضلاً عن النظام الداخلي لمجلس

حول موضوع عام متعلق بالمصلحة العامة، أو حول سياسة الحكومة حول موضوع معين، وهذه الوسيلة - الاستجواب - أقوى أداة للرقابة؛ لأنه في النهاية قد يؤدي إلى سحب الثقة من الوزير أو مجلس الوزراء .

ثانياً: شروط الاستجواب

أن ممارسة حق الاستجواب من جانب نواب البرلمان تقتضى توفر شروط شكلية واخرى موضوعية كالآتي:-

أ- شروط شكلية

1- شروط الكتابة : تقتضي جميع النظم الداخلية تقديم الاستجواب مكتوباً وليس شفويًا، لضمان عدم التغيير في مضمون الاستجواب، وعدم الاطمئنان لذاكرة رئيس المجلس في حالة تقديمه شفويًا، ولضمان حصول أعضاء المجلس على نسخ من الاستجواب، ويسر على أعضاء البرلمان مهمتهم الرقابية، والمشاركة في مناقشته، وتمكنهم من إعداد ما يثبت أو ينفي الوقائع التي انطوى عليها الاستجواب، وليكون باستطاعة رئيس المجلس النيابي من التأكد والبحث في مدى توافر الشروط اللازمة في طلب الاستجواب (أبو طيخ ، 2017: ص46).

وقد أكد النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على هذا الشرط في المادة (58) بأنه (يقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة).

2- الشروط المتعلقة بمن يوجه له الاستجواب : يشترط لقبول طلب الاستجواب وإدراجه في جدول أعمال المجلس موافقة ما لا يقل عن خمسة وعشرين عضواً، كما أعطت المادة (61/ سابعاً / ج) من الدستور العراقي الحق لعضو المجلس في التقدم باستجابات لكل من رئيس الوزراء والوزير، كما وسع الدستور في البند (ثامناً / هـ) من المادة نفسها من فئات الأشخاص الذين يحق لمجلس النواب استجوابهم فنصت على: (لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة و فقا للإجراءات المتعلقة بالوزراء وله إعفاؤهم بالأغلبية المطلقة).

"كما أشارت المادة (67) من النظام الداخلي لمجلس النواب إلى أن من حق مجلس النواب استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة، ويكون وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء، و له إعفاؤهم بالأغلبية المطلقة . و مما تجدر الإشارة إليه، أن النظام الداخلي لمجلس النواب عدّ الاستجواب لاغياً عند فقدان صفة من وجه إليه، مما يعني أن الاستمرار في الاستجواب يتطلب احتفاظ الموجه إليه بصفته الوظيفية" (أبو طيخ ، 2017: ص42).

3- شرط تقديم الاستجواب إلى رئيس المجلس : إن طلب توجيه الاستجواب لا يعدّ قائماً إذا قدّم إلى غير رئيس المجلس، فلا وجود للاستجواب ما لم يقدم رسمياً إلى رئيس

في حدود إختصاصها ما تتضمنه بيانات الوزارات في كافة المجالات، وتصدر التوصيات بشأنها، وهيئة الرئاسة عرض هذه التوصيات على المجلس النيابي، كما أنّ لهذه اللجان بموافقة أغلبية أعضائها دعوة أي وزير أو من هو بدرجة ووكلاء الوزراء وأصحاب الدرجات الخاصة؛ للاستيضاح، مع إعلام رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء، وعلى المسؤول المدعو حضور اجتماع اللجنة في مدة لا تزيد عن سبعة أيام من تأريخ تسلمه الدعوة (المادة 77 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي).

الفرع الرابع

الاستجواب

أولاً: تعريف الاستجواب

يعد الاستجواب من أهم الوسائل التي يمارس بها البرلمان وظيفته الرقابية على أعمال الحكومة، وهو من أدوات المحاسبة في العمل البرلماني، إذ قد يؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة أو أحد الوزراء، وتعددت التعريفات الفقهية للاستجواب بعد إجراء من إجراءات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.

وقد عرف بعض الفقه الاستجواب بأنه : محاسبة رئيس الوزارة أو الوزراء على تصرف في شأن من الشؤون العامة.

كما عرفه بعضهم بأنه : اتهام للوزير الموجه إليه، وذهب بعض آخر إلى أنه :حق العضو في أن يطلب من الوزير بيانات عن سياسة الدولة العامة أو أي نقطة فيها (يحيى ، 2008 ص 19).

وقد أثبت الفقه المقارن أنّ الاستجواب وسيلة للرقابة البرلمانية، الغرض منها إما: عمل أحد أعضاء مجلس النواب بوضع وزير في موقع لشرح السياسة العامة للحكومة أو توضيح موضوع معين، عن طريق توفير فرصة داخل البرلمان لمناقشة سياسة الحكومة بشكل شامل؛ للحصول على المعلومات والرقابة الحكومية (أبو يونس ، 2002 : ص 125).

ويعرفه آخرون بأنه :حق أعضاء المجلس في طلب بيانات تتعلق بالسياسة العامة أو بالأعمال الإدارية، ويقدم بشكل محدد ورسمي إلى الحكومة أو أحد الوزراء؛ لتمكين المجلس النيابي من الاطلاع على تصريحات الحكومة، ويرى بعض الدارسين أنه لا خلاف على مفهوم الاستجواب، لكن المهم في رأيهم هو الوقوف على عناصره الأساسية التي تنبئ في تحديد طريق الاستجواب، وما يرتبط بمن له حق تقديمه، وفي مواجهة من يقدم، ومن له حق المشاركة في نظره عند تقديمه إلى البرلمان، وما يميزه عن غيره من وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى (أبو طيخ ، 2017 : ص21).

ومن خلال ما تقدم فإنه يتبين لنا بأنّ الاستجواب حق رقابي لعضو البرلمان، وهو استجواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء

أمر مخالفة للدستور والقانون، حتى وإن لم ينص على ذلك صراحة (يحيى ، 2008 : ص 66).

وقد أشار النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2006 في المادة (58) إلى وجوب ألا يشمل الاستجواب الأمور غير الدستورية أو القانونية.

3- عدم الفصل فيه سابقا : إنّ بعض الأنظمة التي تأخذ بالاستجواب أضافت شرطا آخر وهو عدم الفصل في هذا الاستجواب سابقا، وهذا من أجل إعطاء أهمية للمواضيع التي فصل فيها البرلمان (خدوجة ، 2011-2012: ص352).

ومع ذلك لا يجوز تقديم طلب استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه، ما لم تطرأ وقائع جديدة تسوغ ذلك (ارزقي ، 2019 : ص 162).

وهذا ما أكدت عليه المادة (58) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2006 على: لا يجوز تقديم طلب استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه ما لم تطرأ وقائع جديدة تسوغ ذلك.

4- أن لا يتضمن الاستجواب عبارات غير لائقة : مما لاشك فيه أن ممارسة الحقوق يحدها قيد طبيعي، وهو أن لا تمثل تعديا على حقوق الآخرين، وحق الاستجواب ليس استثناء من هذا الأصل، فالاستجواب يجب أن لا يستعمل لتصفية الحسابات الشخصية بين مقدمه والموجه إليه، وأن لا يكون أداة للنيل من كرامته والمساس بسمعته (أبو طبيخ ، 2017: ص63).

وقد أوجبت المادة (58) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2006 على وجوب ألا يشمل الاستجواب الأمور التي تنتهك الدستور أو القانون.

ثالثا: آثار الاستجواب

ومن أهم الآثار التي قد تترتب على الإستجواب هي:-

1- سحب الثقة من أحد نواب مجلس الوزراء أو من الوزراء المعنيين (المسؤولية السياسية الفردية)

إن المسؤولية الفردية هي مسؤولية كل وزير لوحده، وتنشأ نتيجة تصرف فردي لأحد الوزراء في أمر يتعلق بإدارة شؤون وزارته، ويترتب عليها تنحية الوزير، الذي سحبت منه الثقة، عن الحكم دون المساس ببقية زملائه أعضاء الوزارة، وعليه فالمسؤولية السياسية الفردية تنشأ عن تصرف فردي لأحد الوزراء في غير المسائل المقررة في السياسة العامة، بحيث لا يجوز عدّ الحكومة كلها مسؤولة عنه (أبو طبيخ ، 2017: ص147).

ويقرر الدستور العراقي في المادة (83) مسؤولية الوزراء الفردية والتضامنية بقوله (تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب تضامنية وشخصية).

المجلس، ولا يكفي ارسال الاستجواب من قبل عضو المجلس إلى الحكومة أو الوزير مباشرة، بل لابد من إرساله إلى رئيس المجلس النيابي (جوهر، بدون سنة : ص 437). وقد أوجبت المادة (58) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2006 هذا الأمر بنصها على: "يقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس".

ب- الشروط الموضوعية

1- الاختصاص : ينبغي لقبول الاستجواب أن يقع في دائرة اختصاص الحكومة زمانا و مكانا، لأنّ مناط المساءلة الحكومية سواء كانت المسؤولية تضامنية أم فردية عن أي عمل من أعمالها هو اختصاصها بهذا العمل (أبو طبيخ ، 2017ص52).

فلا خلاف إذن في اقتضار الاستجواب على ما كان من الموضوعات التي تدخل في اختصاص الحكومة، وهذا الأصل إن كان يعني بدهاء عدم جواز استجواب الحكومة عن أعمال السلطة التشريعية، فإنه يثير التساؤل عن مدى إمكانية استجوابها عن أعمال رئيس الجمهورية، وأعمال السلطة القضائية. وهو ما أكدت عليه المادة (87) من الدستور العراقي لسنة 2005 بنصها على: ((السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفقا للقانون))، وكذلك المادة (88) التي نصت على أنّ القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة.

وقد أشار النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2006 في المادة (58)⁴ إلى ما يتعلق بمسائل لا تدخل في اختصاص الحكومة، أو يكون لتقديمها مصلحة خاصة أو شخصية في المستجوب.

2- شروط عدم مخالفة الاستجواب للدستور والقانون : إنّ البرلمان حينما يمارس أي اختصاص من اختصاصاته لا يجوز له مخالفة أحكام الدستور والقانون، سواء كان هذا الاختصاص تشريعا أم رقابيا، ومن ثم فإنه لا يجوز تضمين الاستجواب

⁴ - تنص المادة (58) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2006 على أنه : يقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس موقعا من طالب الاستجواب وبموافقة خمسة وعشرين عضوا على الأقل مبينا فيه بصفة عامة موضوع الاستجواب وبيانا بالأمور المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب والأسباب التي يستند إليها مقدم الاستجواب، ووجه المخالفة الذي ينسب إليه من وجه إليه الاستجواب، وما لدى المستجوب من أسانيد تؤيد ما ذهب إليه. ولا يجوز أن يتضمن الاستجواب أمورا مخالفة للدستور أو القانون أو عبارات غير لائقة، أو أن يكون متعلقا بأمور لا تدخل في اختصاص الحكومة أو أن تكون في تقديمه مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب. كما لا يجوز تقديم طلب استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه ما لم تطرأ وقائع جديدة تسوغ ذلك.

كما قررت المادة (61 / ثامنا / ب / 3) بأنه (يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه).

ويتبين من هذا النص خلاف الحالة الأولى، فلا بد من توافر شرطين، الأول : أن يسبق الطلب استجواب موجه لرئيس مجلس الوزراء والآخر : أن يكون الطلب مقدما من خمس أعضاء المجلس .

الخاتمة

في نهاية بحثنا الموسوم (دور الرقابي للسلطة التشريعية في مكافحة الفساد الإداري- العراق نموذجاً) فقد توصلنا الى عدد من الاستنتاجات وكذلك التوصيات التي نراها ضرورية وعلى النحو الآتي:

أولاً: الاستنتاجات

1- يشكل الفساد أحد أبرز أسباب انتشار الفوضى وتخلف الدول واهدار المواد العامة للمصالح الشخصية، كما أن الفساد يعد ظاهرة عالمية تعاني منه غالبية الدول العالم، وهذا مادفعت بالدول والمؤسسات الدولية للعمل من أجل ايجاد طرق للوقاية منه وضع حد له.

2- تشكل الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية أحد أهم وظائف السلطة التشريعية، يمكن لهذه السلطة أن تلعب دوراً بارزاً في مكافحة ظاهرة الفساد منه خلال الأليات المتاحة لها لهذا الغرض، وأهمها السؤال والتحقيق البرلماني والاستجواب.

3- على الرغم من وجود العديد من القوانين ذات العلاقة بمكافحة الفساد، الا أنها اذا لم تم تركز على مرتكزات فعالة فلا تكون لها جدوى ولا يكتب لها النجاح على أرض واقع.

4- كما وأن هناك عوائق تحول دون قدرة البرلمان على القيام بدوره بشكل فعال، اذ أن الاعتبارات السياسية والدينية والطائفية لها دور كبير في التأثير على عمل الأجهزة الرقابية وتقيد حريتها في العمل بمعنية وتسبب استقلاليتها في ممارسة عملها في مجال مكافحة الفساد.

5- إن الأسئلة البرلمانية واحدة من أدوات الرقابية للبرلمان على الحكومة، السؤال هو استيضاح موجه من أحد النواب إلى أحد الوزراء أو إلى رئيس مجلسهم بقصد الاستفسار عن نقطة معينة تتعلق بأمر من الأمور الداخلية في اختصاصاته المتعلقة بأعمال وزارته، والسؤال هو رقابة شخصية لأنه تنحصر فيه العلاقة في حالة السؤال بين النائب السائل و الوزير المختص دون تدخل من أعضاء المجلس الآخرين.

6- يعتبر التحقيق البرلماني وسيلة من وسائل الرقابة الفعالة التي تملكها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية وهي وسيلة عملية للغاية، فلا يمكن للبرلمان أن يكشف عيوب الجهاز الحكومي سواء من الناحية الإدارية أو السياسية إلا أنه

وقد أشارت المادة (61/ ثامنا / أ) من الدستور العراقي إلى المسؤولية الفردية بنصها إلى: ((لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة، ويعد مستقيلاً من تأريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز عرض موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته أو على طلب موقع من خمسين عضواً إثر مناقشة استجواب موجه إليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام على الأقل من تأريخ تقديمه)).

فقد حرص المشرع الدستوري على جدية طلب سحب الثقة من أحد الوزراء بإشترطه: أن يكون مقدما من قبله ((أو من قبل خمسين نائباً إثر مناقشة استجواب موجه إليه))، وأعطى الوزير المعني مدة سبعة أيام – على الأقل – للرد على الاتهامات الموجهة إليه حتى يستطيع بعدها المجلس إصدار قراره في الطلب بالأغلبية المطلقة.

2- سحب الثقة عن الحكومة أو رئيس الوزراء (المسؤولية السياسية التضامنية)

إنّ المسؤولية السياسية التضامنية أو الجماعية يقصد بها: سحب الثقة من الحكومة بأسرها، فأعضاء الحكومة مسؤولون جميعاً أمام البرلمان عن جميع التصرفات والأعمال التي تتصل بالسياسة العامة، التي تنتهجها الحكومة لإدارة شؤون الدولة، فيتوجب على الوزراء أن يدافعوا عن سياسة الحكومة، وعدم التصويت ضدها، وأنّ القرارات المتخذة في مجلس الوزراء هي قرارات تعبر عن رأي الحكومة بأكملها، كذلك ليس للوزراء ان يقررا ارتباط التصرف بالسياسة العامة و ان تعلن الحكومة صراحة تضامنها مع احد الوزراء (خالد، 2010: ص26).

أما سحب الثقة بحسب الدستور العراقي لسنة 2005 فيكون في حالتين :

أ- تقديم طلب من رئيس الجمهورية إلى مجلس النواب استناداً للمادة (61 / ثامنا / ب / 1) بأنه (لرئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء) .

ولم يبين النص أية شروط أو أسباب لتقديم هذا الطلب، فهو حق مطلق لرئيس الجمهورية، ولتمرير الطلب يجب التصويت عليه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب (أبو طبيخ، 2017 : ص 158).

ب- تقديم طلب من ما لا يقل عن خمس (5/1) أعضاء مجلس النواب استناداً للمادة (61 / ثامنا / ب / 2) بأنه (لمجلس النواب بناء على طلب خمس (5/1) أعضائه سحب الثقة من رئيس المجلس الوزراء، ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء و بعد سبعة أيام على الأقل من تقديم الطلب).

- 5- أبو يونس، د.مجد باهي، 2002، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دارالجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر.
- 6- ارزقي، نصيرة إبراهيم علي، 2019، دور البرلمان والأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد الإداري، مركز الدراسات العربية، مصر.
- 7- الزهيري، د.أحمد يحيى، 2016، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام 2003، دار السنهوري، بغداد.
- 8- العريان، مجد علي، 2005، عمليات غسل الأموال وآليات مكافحتها (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر.
- 9- المحمدي، بوادي حسنين، 2008، الفساد الإداري لغة المصالح، الطبعة الثانية، دار المطبوعات جامعية، الإسكندرية، مصر.
- 10- المشهداني، د.مجد كاظم، 2007، النظم السياسية، الناشر العاتك لصناعة الكتاب، توزيع المكتبة القانونية، بغداد، العراق.
- 11- خالد، حميد حنون، 2010، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، قسم الثاني، الكتب القانونية، توزيع مكتبة محمود النعيمي، بغداد.
- 12- خوراني، د.زياد إسماعيل حمد، 2019، حماية أمن المجتمع من جريمة الفساد الإداري وسبل معالجتها في الفكر الإسلامي (إقليم كردستان العراق أنموذجاً)، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، لبنان.
- 13- رشيد، د.احمد، 1976، الفساد الإداري الوجهة القبيح للبيروقراطية المصرية، مطبوعات دار الشعب، القاهرة، مصر.
- 14- زهاوي، د.سيروان، 2015، النظام البرلماني، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، لبنان.
- 15- سابا والشطي، الياس وسمايل، بدون سنة، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، مصر.
- 16- عبدالمنعم، سليمان، 2003، النظرية العامة لقانون العقوبات (دراسة المقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان.
- 17- غنايم، مدحت أحمد يوسف، 2011، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، الطبعة الثانية، المركز القومي للاصدارات القانونية.
- 18- كبتارة، د. أسامة ظافر، 2009، الفساد في الأرض وموقف الإسلام منه، دراسة في مفهوم الفساد وأبعاده المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت.
- 19- مطر، د.عصام عبد الفتاح، 2011، جرائم الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة، طرابلس.
- 20- يحيى، صادق احمد علي، 2008، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر.
- 21- سعيد، مجد حسن، 2019، وسائل القانون الدولي لمكافحة جرائم الفساد، أطروحة الدكتوراه تقديم جامعة الشرق الأوسط، كلية حقوق. قسم قانون العام
- 22- الإمارة، بشار محسن حسن، 2012، دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الوظيفي، رسالة ماجستير تقديم جامعة النهرين، العراق.
- 23- الدوسري، شيخة خليفة البنغدير، 2020، الرقابة البرلمانية، رسالة الماجستير تقديم جامعة المملكة، كلية الحقوق، البحرين.
- 24- خدوجة، خلوفي، 2011- 2012، رقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي - دراسة مقارنة، أطروحة الدكتوراه تقديم جامعة الجزائر كلية حقوق بن عكنون.
- 25- دزقي، اوزدن حسن، 2012، جريمة غسل الأموال، أطروحة دكتوراه تقديم جامعة صلاح الدين، كلية القانون والسياسة، أربيل.
- 26- كاظم، رشا علي، 2012، جرائم الفساد (دراسة في مدى موثمة التشريعات العربية الأحكام إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، رسالة الماجستير تقديم الجامعة النهرين، كلية حقوق.

يمكن بواسطته التعرف على المساوئ والانحرافات التي تنطوي عليها الإدارة، وان حق البرلمان في تشكيل لجان التحقيق من أهم الوسائل التي تزودها بها الدساتير في مواجهة السلطة التنفيذية.

7- لم ينص الدستور العراقي لعام 2005 على وسيلة التحقيق البرلماني، ومع ذلك فإن عدم النص لا يعني حرمان مجلس النواب منه طالما أن النظام الداخلي قد نص عليه، كما أنه حق مكمل لاختصاص المجلس، ولكن على الرغم من أهمية هذه الوسيلة في كشف عيوب الجهاز الحكومي، إلا أنها تصطدم بصعوبات ناشئة عن رغبة أصحاب القرار في الدولة في الحد من نشاط اللجان، وحتى لو تم تشكيلها، فإنه يوجد صعوبة في الحصول على المعلومة التي تساعد في التحقيق.

8- إن الاستجواب يعتبر من اخطر وسائل الرقابة التي تملكها السلطة التشريعية لأنه يحمل في طياته معنى المحاسبة لأعمال الحكومة وقد يؤدي استخدامه الى سحب الثقة من الحكومة أو أحد أعضائها، وعلى الرغم من ذلك فإن مجلس النواب العراقي لم يتمكن من أن ينهي مناقشة أي استجواب باتخاذ قرار يدين الوزير أو الحكومة، وذلك أما بانتهاء المناقشة أو يتم سحب الاستجابات.

ثانياً: التوصيات

1- ضرورة اصدار قانون خاص بإبرام العقود الإدارية إذ أن معظم الفساد الإداري تنبع من تلك العقود، ولعدم وجود مثل هذا القانون فإن جميع العقود التي تبرمها الإدارة تتم من خلال التعليمات التي تصدرها الإدارة بنفسها.

2- نقترح تعديل النصوص الدستورية الخاصة بالتحقيق البرلماني في العراق، لكونها وسيلة رقابية فعالة اتبعها أغلب الدول و نصت عليها دساتيرها، بخلاف المشرع الدستوري العراقي الذي لم يشر إلى هذه الوسيلة إلا في النظام الداخلي لمجلس النواب.

3- نقترح للمشرع العراقي تعديل قانون العقوبات العراقي والنص على جريمة استغلال النفوذ كجريمة مستقلة من اجل استكمال متطلبات الموائمة التشريعية مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .

المصادر والمراجع

- 1- آبادي، الفيروز، 1998، القاموس المحيط، فسد، الطبعة السادسة، مؤسسة الرسالة، بيروت، لبنان.
- 2- ابن منظور، بدون سنة، لسان العرب/ المحيط، المجلد الثاني، دار لسان العرب، بيروت، لبنان.
- 3- أبو سليمان، د. أحمد محمود نهار، 2010، مكافحة الفساد، دار فكرناشرون و موزعون، عمان، الاردن.
- 4- أبو طيخ، غسان شاكر محسن، 2017، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية، دار جامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر.

- 27- مصطفى، شويحة ، 2017-2018، دور اللجان البرلمانية في مكافحة الفساد، رسالة الماجستير تقديم جامعة زيان عاشور – بالجلفة- كلية حقوق و العلوم سياسية ، الجزائر.
- 28- الشمري و رشيد ، حاتم بدوي و ابتهاج جاسم ، 2016 ، دور وسائل الإعلام في مكافحة الفساد العراق أنموذجا ، مجلة بابل لدراسة الإنسانية .مجلد 6، العدد 15.
- 29- النجار، د. يحيى غني ، 2008، الآثار الاقتصادية للفساد الاقتصادي ، بحث منشور ضمن وقائع المؤتمر العلمي الاول لهيئة النزاهة في بغداد.
- 30- جوير، د. لبراهيم مهدي، بدون سنة ، الاستجاب الوسيلة كوسائل الرقابة البرلمانية ، مجلة جامعة العراقية، ج 1، عدد 43.
- 31- رسن و مجد ، ذو الفقار علي و ثامر مهدي ، 2005 ، الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية بموجب دستور 2005 . بحث منشور في مجلة جامعة بابل ، العلوم الانسانية ، المجلد 20 ، عدد 1.
- 32- سعيد و أحمد، د. قاسم علوان و د. سهام عادل، 2014، الفساد الإداري والمالي (المفهوم – الأسباب – الآثار- وسائل المكافحة) ، بحث منشور في مجلة الدراسات التاريخية والحضارية، المجلد 6، العدد 18.
- 33- علي ، د. عادل عبدالعزيز، 2011 ، الفساد المالي والإداري – المفهوم – الآثار – آليات المواجهة ، بحث المؤتمرات – ناشر المنظمة العربية للتنمية الإدارية و غرفة تجارة و صناعة الشارقة . الشارقة.
- 34- علي، حسن رعد ، 2019، الفساد المالي والإداري في العراق الإشكالات – الآثار – المعالجات ، بحوث والمقالات ، جامعة بغداد ، مجلة الأدب
- 35- فتحة ، عويسات، بدون سنة، الرقابة البرلمانية عن طريق السؤال الشفوي ، مجلة حقوق و العلوم الانسانية ، جامعة الدكتور مولاي الطاهر – سعيدة ، مجلد العاشر ، العدد 4 .
- 36- مجد، أيمن أحمد ، 2013، الفساد والمسائلة في العراق، بحث منشور في ورقة السياسات، الناشر مؤسسة فريدريش إيبيرت، مكتب الاردن والعراق، بغداد، العراق.
- 37- مهدي، ساهر عبد الكاظم ، 2008 ، الفساد الاداري - اسبابه واثاره واهم اساليب معالجته ، بحث منشور ضمن وقائع المؤتمر العلمي الاول لهيئة النزاهة في بغداد .
- 38- الدستور العراقي لسنة 2005 نافذ.
- 39- نظام الداخلي للمجلس النواب العراقي.
- 40- قانون العقوبات رقم(111) لسنة 1969 المعدل.
- 41- قانون مكافحة غسيل الأموال العراقي رقم(93) لسنة 2015
- 42- قانون العقوبات المصري رقم(58) لسنة 1937.
- 43- علوي ، د. هادي حسن ، الفساد وانعكاساته الاقتصادية والاجتماعية ، جريدة الصباح البغدادي ، تأريخ اخر زيارة 1 / 5 / 2021.
- <http://www.alsabaah.com/paper.php?source=akbar&mlf=34782interpage&sid=>