

جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة النهرين / كلية الحقوق

دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الوظيفي

(دراسة مقارنة)

رسالة تقدم بها

بشار محيسن حسن الإمارة

إلى مجلس كلية الحقوق / جامعة النهرين
وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير
في القانون العام

بإشراف

الأستاذ الدكتور

غازي فيصل مهدي

٢٠١٢م

١٤٣٣هـ

المقدمة

تعتبر ظاهرة الفساد الوظيفي من الظواهر الخطرة، التي إذا ما مرت على مجتمع وانتشرت فيه، أدت إلى صعوبات على مختلف الأوجه والمجالات، من النواحي الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية، كما ويكون لهذه الظاهرة انعكاسات وآثار عميقة على حياة المجتمع ككل، فهي تقوض النظام السياسي ويمكن أن تؤدي إلى الإطاحة بأركانه وتغيير النظام السياسي ككل، وقلب التوازن والاستقرار في المجتمع.

وعلى هذا الأساس تعددت الجهات المسؤولة عن محاربة الفساد داخل الدولة وخارجها، فهناك مؤسسات إقليمية ودولية، مساندة في محاربة ظاهرة الفساد الوظيفي، ولا يخفى في الوقت ذاته دور السلطات العامة في ذلك، حيث يكون للسلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية عظيم الشأن في التصدي للفساد الوظيفي ووضع الأسس الكفيلة بمعالجته ومنع انتشاره.

فعلى مستوى السلطة التنفيذية، والتي تختص بتطبيق القوانين داخل الدولة، يكون من واجبها إذا ما أحست بوجود مظاهر الفساد أن تضع الحدود اللازمة لتقويضه، ومن ثم الحزم في التعامل معه، كما ويكون للسلطة القضائية بأجهزتها المختلفة الدور المهم في مكافحة الفساد الوظيفي من خلال استخدام أحدث الوسائل العلمية في كشف حالاته من خلال التحقيقات الجنائية والتعامل معها، وإصدار الأحكام الصارمة بحق المفسدين دون النظر إلى مناصبهم أو عناوينهم الوظيفية.

ويبقى لنا هنا الإشارة إلى دور السلطة التشريعية في مكافحة ظاهرة الفساد الوظيفي، وهو عنوان بحثنا هذا، حيث يبقى السؤال قائماً ما هو دور السلطة المذكورة في ذلك؟

إذ انه لا يمكن نكران أن الفساد الوظيفي موجود من خلال التقارير السنوية لمنظمات الشفافية في العديد من دول العالم، وهذا وفق ما يصدر من إحصاءات دولية بهذا الشأن إلا أن ما دفعنا للخوض بهذا الموضوع هو الفساد الوظيفي الموجود في العراق والذي كانت بذراته قد زرعت في فترات الحروب التي خاضها العراق، إذ مما هو متفق عليه، إن الحرب تمثل المناخ الملائم لانتشار مظاهر الفساد في مؤسسات الدولة ومفاصلها المختلفة، مما أدى إلى تعميق هذه الظاهرة ويجعل هناك صعوبة في القضاء

عليها، وهنا يكون للسلطة التشريعية دور من خلال وضع التشريعات اللازمة للتصدي للظاهرة من جوانب مختلفة، ألا وهي، منع انتشارها أولاً، ومكافحتها ثانياً، وقبل كل ذلك الوقاية من الوقوع فيها، وهذا لا يمكن له أن يتم بدون وجود برلمان واعٍ له قدرات علمية قانونية وثقافية تكون بمستوى المسؤولية الملقاة عليه.

وهذا ما دفعنا إلى البحث في دور السلطة التشريعية في التصدي لظاهرة الفساد الوظيفي، لما وجدناه في رأينا المتواضع كونه من أهم الأدوار الممنوحة للسلطات العامة.

مشكلة البحث:

تتمركز مشكلة البحث حول ضرورة إيجاد سلطة تشريعية قادرة على وضع تشريعات حديثة، تستطيع أن تتنبأ بحالات الفساد الوظيفي مقدماً وتضع الحلول التشريعية للوقاية منها ابتداءً ومعالجتها، إذا ما حدثت، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، وضع آليات للرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، تكون كفيلة بالإلمام والإحاطة بتصرفات الإدارة والاطلاع عليها، والقدرة في نفس الوقت على محاسبة السلطة التنفيذية وفق ما رسمه الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، وهذا يستلزم جهد مبذول من البرلمانين في المتابعة من جهة، والاستفادة من تجارب الدول المقارنة، من جهة أخرى، مع الخضوع المستمر من قبل النواب البرلمانين للدورات التدريبية للتوعية بصلاحيات السلطة التشريعية وعمق دورها في التصدي للفساد الوظيفي، والاطلاع على السبل الكفيلة لتعزيز قدرات الأعضاء البرلمانين وتطويرها.

هدف البحث

تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على احتياجات الواقع العراقي للنصوص التشريعية الجديدة، والتي أما أن تكون تشريعات جديدة يكون من شأنها تفويض ظاهرة الفساد الوظيفي، أو من خلال تعديل التشريعات النافذة بما يكفل تحقيق تلك الغاية. فضلاً عن معرفة التنظيم الدستوري في العراق والدول المقارنة لحق السؤال البرلماني، والاستجواب وطرح موضوع عام للمناقشة والتحقيق البرلماني، والمسؤولية الوزارية (سحب الثقة) كوسائل للرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية. وهذا بعد الاهتمام ببيان مفهوم البرلمان والرقابة البرلمانية وما لها من صلة بمكافحة الفساد الوظيفي.

صعوبات البحث

من أبرز الصعوبات التي واجهت الباحث، هي عدم حداثة المصادر الفقهية التي تتناول الموضوع في الدول المقارنة والموجودة في المكتبات العراقية، مما دفعني إلى السفر إلى خارج العراق لغرض الحصول على المصادر الحديثة من كتب ورسائل وأطاريح تتناول الموضوع للإيفاء بمتطلبات الرسالة من مفردات علمية.

هيكلية البحث

تم تقسيم البحث إلى ثلاثة فصول، يتناول الفصل الأول منها، مفهوم الفساد الوظيفي من خلال أربعة مباحث تهتم تباعاً بالبعد التاريخي للفساد، ومعنى الفساد الوظيفي وخصائصه، هذا بالإضافة إلى أنواع الفساد الوظيفي وأسبابه السياسية والاجتماعية، والاقتصادية والآثار التي يمكن أن تترتب عليها.

أما الفصل الثاني، فيتناول دور التشريع في مكافحة الفساد الوظيفي، وتم تقسيمه إلى مبحثين، يهتم الأول منها بتوضيح مفهوم المجلس النيابي وتنظيم اختصاصه التشريعي، من خلال بيان صور المجالس النيابية، وتنظيم السلطة التشريعية في العراق والدول المقارنة، أما المبحث الثاني فيتناول وسائل التشريع في مكافحة الفساد الوظيفي، وذلك بتوضيح مستلزمات البرلمان في مكافحة الفساد الوظيفي وصور التدخل التشريعي لمكافحته، وذلك من خلال تعديل التشريع النافذ وإصدار تشريعات جديدة تعالج الفساد الوظيفي.

أما الفصل الثالث، فيتطرق للرقابة البرلمانية وآثرها في مكافحة الفساد الوظيفي، من خلال ثلاثة مباحث يهتم المبحث الأول منه بماهية الرقابة البرلمانية، من خلال بيان مفهومها ونشأتها والأهداف التي تروم تحقيقها، أما المبحث الثاني فيركز على وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة من خلال بيان أنواع تلك الوسائل من السؤال البرلماني والاستجواب، وطرح موضوع عام للمناقشة والتحقق البرلماني، وسحب الثقة من الحكومة، وبالنسبة للمبحث الثالث فسيتناول الرقابة البرلمانية على الهيئات المستقلة ذات الأثر في مكافحة الفساد الوظيفي وعلى وجه التحديد هيئة النزاهة، وديوان الرقابة المالية، ومكتب المفتش العام.

ومن ثم نختم بحثنا هذا بخاتمة نتناول فيها النتائج التي توصلنا إليها من خلال البحث، وكذلك التوصيات التي يمكن أن تعزز دور السلطة التشريعية في مكافحة ظاهرة الفساد الوظيفي، ومن الله التوفيق.

O

{ وَابْتَغِ فِيمَا آتَاكَ اللَّهُ الدَّارَ
الْآخِرَةَ وَلَا تَنْسَ نَصِيبَكَ مِنَ
الدُّنْيَا وَأَحْسِنْ كَمَا أَحْسَنَ اللَّهُ
إِلَيْكَ وَلَا تَبْغِ الْفُسَادَ فِي الْأَرْضِ
إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ }

ω

سورة القصص

الآية ٧٧

الإهداء

إلى وطني الغالي... العراق
وإلى من دعمني وساندني قولا وفعلا
ومن أحيأ بدعائهم... أبي وأمي
أمد الله في عمرهما
وإلى كل إنسان وطني يسعى لأجل
مكافحة الفساد .

الباحث

في إطار البحث عن دور الهيئة أو السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الوظيفي، لابد من معرفة أولاً، ما هو المقصود بالفساد الوظيفي، وهذا لا يمكن أن يتبلور إلا بعد الإلمام بالأصل التاريخي لنشوء ظاهرة الفساد، هذا مع التطرق لأنواعه المتعددة والتعريف بها، حتى يمكن أن نوجد تعريفاً للفساد الوظيفي في ظل تلك الأنواع، وهذا كله لا يتم بدون معرفة الآثار التي يمكن أن تتجم عن نقشي ظاهرة الفساد داخل المجتمع، فهي متعددة وذات جوانب مترامية الأطراف على المستوى الاجتماعي، والاقتصادي وحتى السياسي.

وعلى هذا الأساس سنبحث كل تلك المفاهيم المذكورة أعلاه في هذا الفصل وعلى الوجه الآتي:

- المبحث الأول: البعد التاريخي للفساد.
- المبحث الثاني: معنى الفساد الوظيفي وخصائصه.
- المبحث الثالث: أنواع الفساد الوظيفي.
- المبحث الرابع: أسباب الفساد الوظيفي وآثاره.

المبحث الأول

البعد التاريخي للفساد

ترجع الجذور التاريخية للفساد الى العهود السحيقة جداً مع بداية وجود الإنسان على الأرض، بل أن الفساد قد ذكر قبل خلق الإنسان وهبوطه ألقسري على الأرض نتيجة الإفساد الذي مارسه إبليس مع سيدنا آدم (٧)، قال تعالى: [وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ*]^(١).

وان أول جريمة قتل في تاريخ البشرية سجلت، سببها الحسد والأناية هي حادثة (قتل قابيل لأخيه هابيل)، قال تعالى: [فَطَوَّعَتْ لَهُ نَفْسُهُ قَتْلَ أَخِيهِ فَقَتَلَهُ فَأَصْبَحَ مِنَ الْخَاسِرِينَ*]^(٢).

وكذلك قال سبحانه وتعالى: [مِنْ أَجْلِ ذَلِكَ كَتَبْنَا عَلَى بَنِي إِسْرَائِيلَ أَنَّهُ مَنْ قَتَلَ نَفْسًا بِغَيْرِ نَفْسٍ أَوْ فَسَادٍ فِي الْأَرْضِ فَكَأَنَّمَا قَتَلَ النَّاسَ جَمِيعًا وَمَنْ أَحْيَاهَا فَكَأَنَّمَا أَحْيَا النَّاسَ جَمِيعًا وَلَقَدْ جَاءَ تَهُمْ رَسُولُنَا بِالْبَيِّنَاتِ ثُمَّ إِنَّ كَثِيرًا مِّنْهُمْ بَعَدَ ذَلِكَ فِي الْأَرْضِ لَمُسْرِفُونَ*]^(٣). حيث أن الآية الكريمة تشير إلى خطورة الفساد الذي يساوي قتل النفس من حيث الآثار، وهكذا أرتبط الفساد بالإنسان منذ العصور البدائية.

كما وسُجل في البرديات القديمة العديد من حوادث الفساد، ومنها التواطؤ الذي كان قائماً بين حراس المقابر الفرعونية ولصوص المقابر لسرقة ما بها من قطع وحليّ ذهبية، وفي المقطع الآتي:

(١) سورة البقرة/ الآية ٣٠.

(٢) سورة المائدة/ الآية ٣٠.

(٣) سورة المائدة/ الآية ٣٢.

" أختلت الموازين... اختفى الحق... البعض يحاول خداع الآلهة يذبحون الأوز كقربان ويقدمونها للآلهة زاعمين إنها ثيران " (عن أحد البرديات الفرعونية) نجد أن الفساد وقد أنتشر إلى حد محاولة البعض خداع الآلهة ذاتها^(١).

كما أشارت إحدى الدراسات المتعلقة بهيئة الآثار الهولندية اكتشاف فريق الآثار الهولندي عام (١٩٩٧م)، في موقع (راکا) في سوريا ألواح لكتابة مسمارية تبين موقع إداري يقابل في عصرنا الحالي أرشيف لدائرة الرقابة، يبين قضايا خاصة بممارسة المسؤولين الحكوميين للفساد الإداري، وقبول الرشاوى منهم العاملين في البلاط الملكي الآشوري.

كما تشير مقولة رئيس وزراء الملك الهندي عام (٣٠٠ ق.م): " يستحيل على المرء ألا يذوق عسلاً أو سمّاً أمتد إليه لسانه، فإنه يستحيل أيضاً على من يدير أموال الملك ألا يذوق ثروة الملك ولو نزرّاً قليلاً "^(٢).

كما تجد في كتابات أرسطو (٣٢٢-٣٨٢ ق.م)، ما يشير إلى ظاهرة الفساد بشكلٍ أو بآخر، حيث يقول (بعض الناس يحولون كل سجية أو فن أو وسيلة للحصول على النقود، فذلك يتصورون أنه الغاية ومن أجل تحقيق الغاية يجب تخير كل شيء)، (كما أن للفساد آثاراً سلبية كبيرة حينما ينمو وينتشر حيث يقع تخريب العمران فتبقى تلك الأمة كأنها فوضى مستظيلة أيدي بعضها على بعض فلا يستقيم لها عمران ويخرب سريعاً)^(٣).

ولقد عرف الفساد معظم بلدان العالم، لذلك نجد في التأريخ القديم عدة إشارات ووصايا عن تنظيم الإدارة والعلاقات السلمية في الحكم والدولة ومحاربة الفساد، من ذلك ما جاء في تشريع (حور . محب) في مصر، كما أهتم الإغريق بمشكلة الفساد، فقد حدد (سولون) في تشريعاته التي أطلق عليها قانون (أنتيكا) قواعد لإرشاد موظفي الدولة وضبط عملهم الإداري، وسعى لإدخال المثل العليا للمساواة الاجتماعية في بلاد مزقتها نزاعات الأغنياء والفقراء، وقد سنّ تشريعاته إيماناً منه بتكريس سيادة القانون للحد من مظاهر الفساد،

(١) منير الحمش، الاقتصاد السياسي، الفساد . الإصلاح . التنمية، دمشق، منشورات إتحاد الكتاب العرب، ص ١١.

(٢) علي ضياء الدين، الفساد السياسي والبلاد المتخلفة . مجلة قضايا عربية، العدد الثالث، ١٩٩٨، ص ٢٥.

(٣) عياد محمد علي باش، التكلفة الاقتصادية والاجتماعية للفساد الحكومي في البلدان النامية، دليل الموظف النزهي، بابل، مركز عشتار للتدريب الصحفي، الطبعة الثانية، ٢٠٠٧، ص ٤٢.

التي بدت في ترف الأغنياء وبذخهم المثير للأحقاد، وفي الصين شخص كونفوشيوس ظاهرة الفساد في كتابه (التعليم الأكبر) يرد أسباب الحروب إلى فساد الحكام، وفي كتابه (عقيدة الوسط) يرى أن الحكم لا يصلح إلا بالأشخاص الصالحين والوزارة الصالحة، التي توزع الثروة بين الناس على أوسع نطاق، وهو يشير إلى أخطار الفساد عندما قال: أن تركيز الثروة يؤدي إلى تشتيت الشعب.

وأفلاطون في كتاب (القوانين) نراه يحارب الفساد في جميع صورته، فهو يحارب الفساد الديني ويحث على الوحدة الأخلاقية، ويحاول الحد من الفساد الاقتصادي، والإداري بحيث لم يسمح للملاك زيادة أموالهم، إلا ضمن حد معين، واقترح عزل المدينة عن البحر لتفادي تعاطي التجارة، ونادى بوجود هيئة موظفين واجبها مراقبة تصرفات المواطن^(١).

ولم يختلف العراق عن سائر بلدان العالم في وجود ظاهرة الفساد، بل كان من أوائل البلدان التي ظهر فيها الفساد نظراً لوجود الإنسان فيه منذ عصور ما قبل التاريخ، لذلك كان تاريخه السياسي حافلاً بالأحداث، فهو مهبط الأنبياء ومهد الحضارة البشرية، بدءاً من سومر وأكد وبابل وآشور^(٢).

وتحدث العديد من المصلحين والمفكرين والفلاسفة عن الفساد منذ أيام حمورابي، الذي وصل فيها الأمر إلى أن تنص شريعته في العديد من موادها على إعدام من يرتكب السرقة أو التزوير وغيرها من ممارسات الفساد^(٣).

وكذلك تشير بعض النصوص التاريخية إلى وجود حالات فساد إداري في العصور القديمة، منها نص مسماري عثر عليه في تل العمارنة يذكر أن سرجون الأكدي (٢٣٧١-٢٣١٦ ق.م)، وصل إلى مدينة (بورش خوندا) في آسيا الصغرى منتصراً لجماعة من التجار أصابهم الظلم على يد احد الحكام هناك، وأن حمورابي قد أرسل إلى موظفه (سين ادنام) أمراً يطلب منه إجراء التحقيق مع موظف في إحدى المدن يأخذ الرشوة،

(١) د. عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح، دراسة مقارنة، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، ٢٠٠٣، ص ١٩.

(٢) د. محمد سلمان حسن، القانون والاقتصاد في العراق القديم، مجلة القضاء، العدد الثاني، نيسان، مايس، حزيران، ١٩٧٠، ص ٦٢.

(٣) نائل حنون، شريعة حمورابي، الجزء الأول، الطبعة الأولى، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٣، ص ١٨٥.

وفي إحدى المناسبات حضر دعوى تاجر ضد احد موظفي الوحدات الإدارية وكان الحكم لصالح التاجر^(١).

ولهذا أولت الشرائع العراقية القديمة اهتماما بمعالجة الفساد، ف جاء في مقدمة شريعة أورنمو التي وضعها الملك أورنمو (٢١١١ . ٢٠٠٣ ق.م)، بعد انتصاره على الكوتيين الذين حكموا العراق، وانتشرت في عهدهم الفوضى وعدم الالتزام بالقانون والنظام، وهي أقدم الشرائع ما معناه:

(... استطاع أورنمو المحارب الشجاع ملك أور ملك بلاد (سومر وأكد) بقوة الآله (ن نار) ... أن يوطد العدالة في البلاد ويزيل البغضاء والظلم والعداوة، ويتوفيره الحرية في بلاد (أكد) للتجارة البحرية ضد سطوة مراقبي الملاحة ولرعاة المواشي ضد سطوة ناهبي الثيران يكون قد وطد الحرية الكاملة في بلاد سومر وأكد). كما نصت المادة (٥١) من قانون (أشنونا) على أنه: (إذا قبض رئيس المدينة أو مراقب القنوات أو أي موظف آخر على عبد أبقي أو أمة أبفة، أو ثور مفقود، أو حمار مفقود يعود إلى القصر، أو إلى مولى ولم يسلمه في الحال إلى مدينة أشنونا، بل احتفظ به في بيته، وعند مضيّ سبعة أيام من الشهر والعبد لم يسلم فأن القصر سيعتبره سارقاً^(٢)).

واليوم مع المناداة بسياسات الانفتاح الاقتصادي، والنشاط الذي يبذل من أجل تصعيد القدرة التنافسية للمنتجات، وتصعيد حرية حركة الأموال، ونشاط غسل الأموال، والجريمة المنظمة، وتشديد الرقابة على الحدود الدولية لمنع الهجرة إلى ذلك، ينتشر الفساد في جميع أنحاء العالم فهو موجود في الدول ذات النظم الديمقراطية، وكذلك في الديكتاتوريات العسكرية والأنظمة الشمولية، كما يتواجد الفساد في جميع المستويات، وفي جميع الأنظمة الاقتصادية، من الاقتصاديات الرأسمالية (المفتوحة) كالولايات المتحدة الأمريكية، إلى دول الاقتصاد المخطط مركزياً كالاتحاد السوفيتي السابق والصين، ومع تزايد الحديث عن العولمة، وبعد انتهاء الحرب الباردة، تعاظم نشاط الشركات متعددة الجنسيات، وتساعد نشاط المافيا خاصة

(١) د. فاضل عبد الواحد علي، العراق في التاريخ، الفصل الثاني، السومريون والأكديون، بغداد، دار الحرية للطباعة، ١٩٨٣، ص ٦٩ وما بعدها.

(٢) د. عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، مصدر سابق، ص ١٦.

في مجال تجارة المخدرات، والمتاجرة بالرقيق الأبيض، وغسيل الأموال، والأنشطة غير القانونية الأخرى، وبرز أيضا على نحو أكثر إلحاحاً " الفساد " كقضية عالمية، فأنتقل بذلك من مجرد هاجس وطني داخلي إلى إحدى قضايا العولمة، وفي عام (١٩٩٢) تبنت أغلب المنظمات الحكومية وغير الحكومية هذه المسألة مثل (منظمة الشفافية الدولية لمكافحة الفساد) وأصبحت تبذل بهذا الشأن جهوداً مكثفة لمعالجتها^(١).

(١) منير الحمش، ، مصدر سابق، ص ١٢.

المبحث الثاني

معنى الفساد الوظيفي وخصائصه

بعد الاهتمام بتوضيح الأصل التاريخي للفساد وبمختلف أشكاله، لا بد من الوقوف بعد ذلك على معنى الفساد الوظيفي، حيث أوجد الفقه تعاريف مختلفة للفساد كل منهم حسب الزاوية التي ينظر بها إلى الفساد الوظيفي، إلا أن تحديد خصائص الفساد لا يمكن له أن يكون الا بعد تحديد رؤية واضحة لمعناه، وهذا ما سنبحثه في مطلبين وكالاتي:

المطلب الأول: معنى الفساد الوظيفي.

المطلب الثاني: خصائص الفساد الوظيفي.

المطلب الأول

معنى الفساد الوظيفي

للتعرف على معنى الفساد الوظيفي لابد من الاهتمام بما ورد في القرآن الكريم لمصطلح الفساد، هذا بالإضافة إلى ما أوردته معاجم اللغة العربية، ومن ثم الاهتمام بالمعنى الاصطلاحي، وكل في بندٍ مستقل.

أولاً: معنى الفساد في القرآن الكريم:

لقد تناول القرآن الكريم جانب الفساد وتعددت الآيات التي تذكر لفظة الفساد، ويمكن أن نلمس بسهولة عمق التحليل والتكليف القرآني للمشكلة البيئية، ومن الآيات الكريمة التي تحرم الفساد قوله تعالى: [وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ قَالُوا إِنَّمَا نَحْنُ مُصْلِحُونَ*]^(١).

(١) سورة البقرة/ الآية ١١.

وقوله تبارك وتعالى: [وَإِذِ اسْتَسْقَى مُوسَى لِقَوْمِهِ فَقُلْنَا اضْرِبْ بِعَصَاكَ الْحَجَرَ فَانفَجَرَتْ مِنْهُ اثْنَتَا عَشْرَةَ عَيْنًا قَدْ عَلِمَ كُلُّ أُنَاسٍ مَشْرِبَهُمْ كُلُوا وَاشْرَبُوا مِنْ رِزْقِ اللَّهِ وَلَا تَعْتُوا فِي الْأَرْضِ مُفْسِدِينَ *]^(١)،

وقوله سبحانه: [وَيَا قَوْمِ أَوْفُوا الْمِكْيَالَ وَالْمِيزَانَ بِالْقِسْطِ وَلَا تَبْخَسُوا النَّاسَ أَشْيَاءَهُمْ وَلَا تَعْتُوا فِي الْأَرْضِ مُفْسِدِينَ *]^(٢).

وقد ساوى المولى عز وجل الذين يسعون في الأرض فساداً بالذين يحاربون الله ورسوله، وأنزل عليهم عقوبة القتل والصلب أو القطع أو النفي، كما توعدهم في الآخرة بالعذاب العظيم.

[إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا أَنْ يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُمْ مِنْ خِلَافٍ أَوْ يُنْفَوْا مِنَ الْأَرْضِ ذَلِكَ لَهُمْ خِزْيٌ فِي الدُّنْيَا وَلَهُمْ فِي الْآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ *]^(٣)

وفي ذلك بيان لما للفساد من أضرار في المجتمع، لأنه يعد من الآفات الاجتماعية حيث نهى الله تعالى عن تعمد الفساد والسعي إلى نشره ووضع له أشد أنواع القصاص. **ثانياً: معنى الفساد في اللغة:**

ورد في كتب اللغة عدة معاني للفظ الفساد ومشتقاتها، ومن أهم تلك المعاني: (أن الفساد خلاف المصلحة، وأفسده أباره، أي جعله يفسد، وأفسد المال إفساداً، أخذه بغير حق، إستفسد ضد أستصلح، وتفاسد القوم تدابروا، وقطعوا الأرحام^(٤).) وجاء في لسان العرب: (الفساد نقيض الصلاح، وتفاسد القوم: تدابروا وتقاطعوا، والمفسدة: خلاف المصلحة، والأستفساد خلاف: الاستصلاح، ومن معاني الفساد أيضاً: الجذب والقحط^(٥).)

(١) سورة البقرة/ الآية ٦٠.

(٢) سورة هود/ الآية ٨٥.

(٣) سورة المائدة/ الآية ٣٣.

(٤) د. أسامة ظافر كبراءة، الفساد في الأرض وموقف الإسلام منه، دراسة في مفهوم الفساد وأبعاده المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩، ص ٣٢-٣٣.

(٥) ابن منظور، لسان العرب، المحيط، المجلد الثاني، بيروت، دار لسان العرب، دت، ص ١٠٩٥.

وقال الراغب الأصفهاني: (الفساد خروج الشيء من الاعتدال، قليلاً كان الخروج عنه أو كثيراً، وبضاده الإصلاح، ويستعمل ذلك في النفس والأشياء الخارجة عن الاستقامة^(١)).
أما في مختار الصحاح فقد ورد (فَسَدَ) الشيء يفسد بالضم (فساداً) فهو فاسد، وفسد بالضم أيضاً (فساداً) فهو (فسيد)، و(أفسده ففسد) ولا تقل أنفسد، (والمفسدة) ضد المصلحة^(٢).

ويعطي البستاني تفسيراً لغوياً لكلمة فساد موضحاً أن (فَسَدَ وَفَسَدَ . فسَاداً وَفَسُوداً) ضد صلح فهو (فسيد) و (أفسده وفسده) ضد أصلح وفسد القوم أساء إليهم ففسدوا عليه، (تفاسد) القوم، تدابروا ووقع الخلاف والعداوة بينهم، وأستفسد (ضد استصلح والفساد مصدر اللهو واللعب وأخذ المال ظلماً و (المفسدة) مصدر الفساد أو سببه^(٣).
والفيروز آبادي يعرف الفساد بأنه: فسد الشيء فسَاداً وفسوداً ضد صلح، والفساد: أخذ المال ظلماً، الجذب، والفسدة: ضد المصلحة، وتفاسدوا: قطعوا الأرحام، واستفسد : ضد استصلح.^(٤)

(١) الأصفهاني، الحسين بن محمد الفضل المعروف بالراغب، المفردات في غريب القرآن، دار المعرفة، لبنان، د ت، ص ٣٧٩.

(٢) محمد بن ابي بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الرسالة، الكويت، ١٩٨٢، ص ٥٠٣.

(٣) فؤاد افرام، منجد الطلاب البستاني، المطبعة الكاثوليكية، بيروت، ١٩٧٧، ص ٥٥١.

(٤) الفيروز آبادي، القاموس المحيط، فسد، الطبعة السادسة، مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٩٩٨.

ثالثاً: معنى الفساد اصطلاحاً:

تعددت التعريفات لمفهوم الفساد بتعدد جوانبه المتعلقة به واتجاهاته المختلفة، وذلك تبعاً لاختلاف الثقافات والقيم السائدة، كما يختلف باختلاف الزاوية التي ينظر إليها من خلال المهتم مابين رؤية سياسية، أو اقتصادية، أو اجتماعية، أو إدارية، وهو ما يبرر الاختلاف في تحديد مفهوم الفساد^(١).

ومن هذه المفاهيم بأن الفساد هو (استخدام السلطة العامة من أجل كسب أو ربح شخصي، أو من أجل تحقيق هيبة أو مكانة اجتماعية، أو من أجل تحقيق منفعة لجماعة أو طبقة ما بالطريقة التي يترتب عليها خرق القانون، أو مخالفة التشريع ومعايير السلوك الأخلاقي)، وبذلك يتضمن الفساد انتهاكاً للواجب العام وانحرافاً عن المعايير الأخلاقية في التعامل^(٢).

ومن التعاريف الهامة هو (إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجابياً وسلبياً وإتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين والقواعد التنظيمية العامة، أو أوامر الرؤساء في حدود القانون، أو يخرج من مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أمر يقصر في تأديته بما يتطلبه من حيطة ودقة وأمانة، ويخل بالثقة المشروعة في هذه الوظيفة التي يقوم بها بنفسه، إذا كان ذلك منوطاً به وأن يؤديها بدقة وأمانة، إنما يرتكب ذنباً إدارياً يستدعي تأديبه، فتتجه إرادة الإدارة إلى توقيع جزاء عليه بحسب الأشكال والأوضاع المرسومة قانونياً في حدود النصاب المقرر، لهذا فإن الخروج على واجبات الوظيفة والأوامر التي تصدر إليه من رؤسائه في حدود القانون، إنه الانحراف بعينه ويتفاوت هذا الانحراف شدة وقوة بتفاوت أذاه وأثره في الصالح العام)^(٣).

(١) د. محمود محمد معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان - الأردن، ٢٠١١، ص ٧٢.

(٢) د. السيد علي شتا، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، المكتبة العصرية، الاسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٤٣-٤٤، وكذلك بنفس المفهوم راجع:

Robert Klitgard, Controlling Corruption, California, 1988, P.182.

(٣) د. سالم محمد عبود، ظاهر غسيل الأموال، دار المرتضى، بغداد ٢٠٠٧، ص ٢٧.

أما المنظمة العربية لمكافحة الفساد فقد عرفت الفساد (الاكتساب غير المشروع) ، أي دون وجه حق لعنصري القوة في المجتمع، السلطة السياسية والثروة، في جميع قطاعات المجتمع^(١).

وعرف مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمنع الفساد، الفساد بأنه: (القيام بأعمال تمثل أداء غير سليم للواجب، أو إساءة أو استغلالاً لموقع أو سلطة بما في ذلك أفعال الإغفال توقعاً لمزية، أو سعياً للحصول على مزية يوعد بها، أو تعرض، أو تطلب بشكل مباشر أو غير مباشر، أو أثر قبول مزية ممنوحة بشكل سواء للشخص ذاته، أو لصالح شخصٍ آخر)^(٢).

وعرفت منظمة الشفافية الدولية الفساد بأنه: (كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو لجماعته)^(٣).

كما عرف البنك الدولي الفساد (إساءة في استعمال الوظيفة العامة لمكاسب خاصة).
فإن هذه الإساءة في استخدام الوظيفة تحصل من عدة وجوه منها^(٤):

أ (قبول أو طلب أو ابتزاز من الموظفين، وذلك لتسهيل أو انجاز معاملة سواء أكانت قانونية أم غير قانونية.

ب) قيام وكلاء أو وسطاء الشركات أو أعمال خاصة بتقديم رشاوى، وذلك للإفادة من سياسات أو إجراءات عامة مثل (التغلب على المنافسين، أو طرح مناقصة لمصلحتهم، أو غيرها).

ج (تحقيق أرباح خارج إطار القوانين المرعية.

(١) عامر خياط، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، بحوث ومناقشات الندوة التي إقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٥٠.

(٢) جعفر عبد السلام علي، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، في أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الأول، الرياض، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، ٢٠٠٣، ص ٤١٥.

(٣) محمد عبد الغني حسن هلال، مقاومة ومواجهة الفساد، القضاء على أسباب الفساد، مركز تطوير الأداء والتنمية، مصر، ٢٠٠٧، ص ١٠.

(٤) د. سالم محمد عبود، ظاهرة الفساد الإداري والمالي، دار الدكتور للعلوم، بغداد، ٢٠٠٨، ص ١٨.

د) استغلال الوظائف العامة عن طريق حصر التعيين بالأبناء والأقارب، أو من المكان نفسه.

هـ) وضع اليد على المال العام وحصر الفائدة منه بشكل خاص، أو سرقة أموال الدولة بشكل مباشر أو تحت مسميات أخرى.

ويعرف البعض الفساد (هو إساءة استخدام السلطة لتحقيق مآرب نفعية مادية أو معنوية، في غياب المؤسسة السياسية الفاعلة بالمعنى المعاصر، مع ضعف فاعلية رقابة المجتمع المدني . إلى جانب ذلك . تجاوزه الصارخ للقوانين وانتهاكه لمنظومة القيم والمعايير الأخلاقية)^(١).

ويعرف (Lamber Dorff) الفساد بأنه القواعد التي تحكم اللعبة بطريقة لا يتوقعها الآخرون، ويمكن أن يترتب على هذه المخالفة منافع لأكثر من طرف في حالة تقديم الرشوة للحصول على موافقة، أو تراخيص، أو منافع حيث يكون الفساد في هذه الحالة مرغوباً من الطرفين، ويصعب تجنب حدوثه خاصة في حالات فرض قيود أو معوقات تجعل من الصعوبة بمكان الحصول على الحقوق والمطالب بطريقة مشروعة، ويعرف (هنتنجتون Huntington) الفساد بأنه أحد المعايير الدالة على غياب المؤسسة السياسية الفعالة خلال فترة التحديث الواسعة التي شهدتها عصرنا الحالي، ومن ثم فإنه لا يمكن اعتبار الفساد ناتجاً عن السلوك المنحرف عن السلوك القويم فقط، بل يكون أيضاً ناتجاً عن انحراف الأعراف والقيم ذاتها عن أنماط السلوك القائمة^(٢).

ويعرف البعض الآخر الفساد (بأنه الحالة التي يدفع فيها الموظف نتيجة محفزات مادية، أو غير مادية غير قانونية للقيام بعمل لصالح مقدم هذه المحفزات، ومن ثم إلحاق الضرر)^(٣).

(١) د. ناصر عبيد الناصر، دور البرلمانات والبرلمانيين في مكافحة الفساد، وزارة الثقافة، الهيئة العامة السورية للكتاب، ٢٠١٠، ص ١٢.

(٢) د. حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، الدار الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٨، ص ١٢.

(٣) د. حماد فهد، الفساد الإداري، ٢٠٠٨، منشور على الانترنت على الموقع الإلكتروني:

www.albadeer.maktoobblog.com

كما عرفه آخرون بأنه السلوك المنحرف عن الواجبات الرسمية تحيزاً لاعتبارات معينة خاصة، مثل الأطماع المالية، أو المكاسب الاجتماعية أو ارتكاب مخالفات ضد القوانين لاعتبارات شخصية^(١).

وفي مجال الإدارة والمال يعرف الفساد بأنه سوء استغلال السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة، من أجل الحصول على منافع غير مشروعة، ومحاولة التهرب من الكلفة الواجبة في مجال الحصول على منافع غير مشروعة، تقوم الحكومة في أي مجتمع بدور أساس في تقديم الخدمات، وتقديم الدعم وخصخصة المؤسسات العامة، وتوفير البيانات والإحصاءات وجميع هذه النشاطات، تعتبر بيئة خصبة للفساد والحصول على منافع بطرق غير مشروعة، ومن جملة التعريفات المختلفة للفساد، هو أنه الفساد سلوك اجتماعي تدل عليه بعض المؤشرات المتعلقة بغياب المؤسسة الفعالة سياسياً، وإدارياً والانحراف عن القيم الاجتماعية، والأعراف السائدة، وقصور القيم ومخرجات الانحراف السلوكي، وإشباع الأطماع المالية وسوء استخدام السلطة المالية، والتهرب من الكلفة الواجبة، والحصول على منافع غير مشروعة، وبذلك يكون الفساد ناتجاً عن سلوك يسبقه الاحتيال في الممارسة، وقد نجد في بعض الحالات الأخرى أن الفساد يكون سبباً للاحتيال وليس نتيجة له بسبب غياب المؤسسة السياسية، والإدارية الفعالة، والانحراف عن القيم الاجتماعية، والقصور ألقيمي الذي يترتب عليه سوء استغلال النفوذ، أو السلطة العامة للحصول على منافع شخصية غير مشروعة، والتهرب من أداء واجبات العمل المنوط به^(٢).

ويرى (بيرلا كوم) أن الفساد في حقيقته يشير الى نوعين من الانحراف:

الأول: سلوك صاحب سلطة يستخدم وضعه القوي في إطار وظائفه العامة، أو الخاصة بتجاوز القواعد المقررة، أما لصالحه أو لحساب شخصٍ آخر، أو منظمةٍ أخرى.

(١) ياسر خالد بركات، الفساد الإداري مع إشارة إلى تجربة العراق، مجلة النبأ، العدد (٨٠)، كانون الأول، ٢٠٠٨، ص ٣٩.

(٢) د. حمدي عبد العظيم، مصدر سابق، ص ١٦-١٧.

الثاني: تحريف أو التحايل على قاعدة مهنية، أو مبدأ أخلاقي حيث يكون العقاب غير محدد بدقة^(١).

أما (روبرت كليتغارد) فقد عبّر عن الفساد في كتابه (السيطرة على الفساد) بالصيغة الآتية:

الفساد = الاحتكار + حرية التصرف - المساءلة

وقد طورت منظمة الشفافية الدولية تلك الصيغة ووصفتها بالشكل الآتي:

الفساد = (الاحتكار + حرية التصرف) - (مسألة + نزاهة + شفافية)^(٢)

وبهذا يتضح عدم التوصل إلى تعريف عام ومحدد للفساد، وعلى كل حال يمكن النظر للفساد على أنه: (سلوك مخالف للمعايير القانونية والأخلاقية ضد الصالح العام يصدر عن موظف عام أو مستخدم ، ليمثل ظاهرة ذات أبعاد سياسية، واقتصادية، واجتماعية، وثقافية مرتبطة بالمجتمع، لتصب في محاولة احتكار السلطة السياسية، و الاقتصادية من جانب النخبة الممارسة للسلطة).

وعلى الرغم من أهمية تعريف الفساد إلا أن مكافحته تكون أكثر أهمية من تعريفه، فقد ذكر تقرير السكرتير العام للأمم المتحدة بشأن ذلك ما يأتي: (إذا كان تعريف الفساد قد أستحوذ على مدار السنين على اهتمام المحافل الأكاديمية والدولية، فإن السؤال الذي أصبحت الإجابة عنه أكثر إلحاحاً، هو معرفة ما هي الوصفة العملية وما هي الإستراتيجية النموذجية التي يجب أن تتبناها الحكومات على المستويين الوطني والدولي، وهو ما قد يستلزم تحديد المقصود بالفساد، سواء وقع الاختيار على تضيق أو توسعة هذا النطاق^(٣)).

(١) بيرلا كوم، الفساد، ترجمة: سوزان خليل، الطبعة الأولى، عين للدراسات والبحوث الإنسانية والاجتماعية، مصر، ٢٠٠٣، ص ٢٨.

(٢) يحيى عبد الغني النجار، الآثار الاقتصادية للفساد الاقتصادي، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الأول لهيئة النزاهة، بغداد، ٢٠٠٨، ص ١٤٩.

(٣) مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، المنعقد في القاهرة للفترة من ٢٩ نيسان، ٨مايس ١٩٩٥، منشور على الانترنت على الموقع الالكتروني: www.unconferences.eg.cair

وعلى هذا الأساس فإن مكافحة الفساد الوظيفي تتطلب تسخير إمكانيات قانونية، واقتصادية، وبشرية على نحوٍ منظم، وهذا ما نسعى إلى بيانه في الصفحات اللاحقة من البحث.

المطلب الثاني خصائص الفساد الوظيفي

بعد أن بينا معنى الفساد الوظيفي من الناحية اللغوية والناحية الاصطلاحية، تبين لنا من خلال تلك التعاريف، أن لهذا الفساد الإداري، مهما اختلفت أنواعه مجموعة من الخصائص التي يمكن أن تنطبق على جميع أشكاله، فهناك روابط مشتركة بين جميع أنواعه ألا وهي: أن المصلحة الخاصة، وتغليبها على مصالح المجتمع هي السمة البارزة في الفساد الوظيفي، هذا بالإضافة إلى أن أطراف الفساد الوظيفي مهما تعددت، فقد تكون جميعها من الموظفين، أو على الأقل احد أطرافها موظفاً عاماً.

كما أن جميع أشكال الفساد الوظيفي لها سمة السرية، فلا يمكن أن يمارس هذا السلوك المرفوض من قبل المجتمع لدواعي قانونية، وأخلاقية، ودينية، بشكل علني، بل أن السرية هي صفة وخصيصة مشتركة لأنواعه المختلفة.

وعلى هذا الأساس يمكن الإشارة إلى خصائص الفساد الوظيفي بالنقاط الآتية:

١. الفساد الوظيفي سلوك منحرف:

حيث يعتبر الفساد سلوكاً غير سوي يحدث لمخالفة القوانين واللوائح والضوابط والأخلاق القويمية، وهو ما نعبر عنه أيضاً، بأنه فعل إجرامي يمثل جريمة يعاقب عليها القانون(١) ويقصد بالسلوك هو التعبير الإيجابي عما يدور داخل الإنسان من أفكار تدفعه إلى اتخاذ تصرف معين مخالف للقانون، فلا يمكن أن يرتكب الإنسان سلوك الفساد الوظيفي دون أن تكون هناك دوافع وأفكار داخلية تدفعه لممارسة ذلك التصرف الخاطيء، وعلى هذا الأساس نجد أن هناك أسباباً تكمن وراء حدوث التصرف هذا، بالإضافة إلى أن ممارسة هذا التصرف لا يكون عبثياً، أي دون توجه أو هدف محدد، فهو يسعى دائماً لتحقيق غايات معينة أو

(١) د. حمدي عبد العظيم، مصدر سابق، ص ١٧.

رغبات ذاتية، فهي . أي الأخيرة . على الرغم من أنها متعددة ومتنوعة، إلا أن ما يجمعها هو أنها عبارة عن رغبات يسعى الفرد لإشباعها، تلك الرغبات، وإذا كان هذا يمكن أن يعتبر من خصائص الفساد الوظيفي على المستوى الفسيولوجي، إلا أن لهذا السلوك أيضاً وصفاً من الناحية القانونية، فهو يتمثل بالانتهاك للقوانين التي وضعت لتحكم علاقة الأفراد فيما بينهم أو مع الدولة، وإذا كان الفساد مرفوضاً كظاهرة اجتماعية، فهو بالتأكيد سيترجم هذا الرفض إلى عقوبة قانونية تختلف حسب نوع هذا السلوك وجسامته وأثره على المجتمع^(١). وعلى هذا الأساس يمكن أن يكون الفساد الوظيفي عن سلوك يمثل مخالفة إدارية على مستوى قواعد التنظيم الوظيفي، وقد يتعداه إلى الارتباط بقوانين العقوبات التي تصل إلى حد العقوبة الجنائية.

٢. اشتراك متعدد الأطراف بممارسة السلوك المنحرف:

قد يقع الفساد من شخص واحد، ولكن عادة ما يشترك في السلوك الفاسد أكثر من شخص، وذلك بسبب العلاقات التبادلية للمنافع والالتزامات بين الأطراف العملية، إذ أن الفساد تعبير عن اتفاق إرادة صانع القرار والمؤثر بتكيفه مع إرادة أولئك الذين يحتاجون إلى قرارات محددة، تخدم مصالحهم الفردية أولاً وأخيراً^(٢)، وغالباً ما تتم ممارسة الفساد عبر وسطاء مجهولين يلعبون الدور الرئيس في تسهيل مهمة الطرفين، دون أن يعرف احدهما الآخر، أو دون أن يتقابلا وجهاً لوجه، ومع تقادم الزمن يصبح للفساد الوظيفي وكلاء محترفون يتوزعون على المناطق الجغرافية والقطاعات الإدارية، ليقدم بعضها البعض الآخر بالطرق المباشرة أو من خلال وسطاء^(٣).

٣- السرية

(١) د. احمد محمد عبد الهادي، الانحراف الإداري في الدول النامية، مركز الإسكندرية للكتاب، الاسكندرية، ١٩٩٧، ص ٩ وما بعدها.

(٢) هيئة الأمم المتحدة، الفساد في الحكومة، ترجمة نادر احمد أبو شيخه، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، ١٩٩٤، ص ٥٢.

(٣) د. عامر الكبيسي، الفساد والعولمة تزامن لا توأمة، المكتب الجامعي الحديث، الرياض، ٢٠٠٥، ص ٥٢.

تتصف الأعمال التي يمكن أن تسمى فساداً وظيفياً بالطابع السري بشكل عام^(١)، وذلك لما يتضمنه الفساد من ممارسات غير مشروعة من جهة القانون، أو المجتمع أو الاثنين معاً^(٢)، إذ تتباين الوسائل والأساليب التي يستتر الفساد الوظيفي تبعاً للجهة التي تقوم بممارسته، فالقيادات العليا تعتمد على أن تستر فساده بأسم المصلحة العامة وتسبغه بهذا الطابع، ولا تقوم بالإعلان عن غايتها الحقيقية، بل تعلن عن شعار المصلحة العامة، ولكن الغاية الحقيقية هي انتهاز الفرصة والظروف الاستثنائية لتمير فسادها بعيداً عن أنظار العاملين الصالحين، أن تلك الممارسات غير المشروعة من جهة القانون مرفوضة اجتماعياً بشكل كلي، وأن محاولة كشف حالات الفساد الوظيفي لا يمكن أن تصل في أفضل الحالات، إلا عن الكشف عن جزء منه، ولكي تطمس معالمها وتستبعد عناصرها فإن جدلاً واختلافاً يثار حولها وقد ينتهي الأمر إلى اتهام بعض الأبرياء وتسليط الأضواء عليهم أو يتظاهر الجناة بالدفاع عنهم وتبرئة ساحتهم^(٣).

٤. سرعة الانتشار:

من خصائص الفساد الوظيفي أنه سريع الانتشار، فهو يوصف بصفة عامة بأنه وباء أو مرض معد، وذلك لقابليته على الانتشار داخل أرجاء الدولة والمجتمع بسرعة كبيرة، كونه يمثل وسيلة سريعة للكسب الكبير الذي يشكل أغراء للآخرين بمقابل ضعف الرقابة^(٣)، وكذلك عندما يكون الفساد ناتجاً عن المسؤولين، فتزداد سلطة الفاسدين ونفوذهم ما يعطيهم القوة للضغط على باقي الجهاز الإداري، للسير على خطاهم طوعاً أو كرهاً، كما أن خاصية انتشار الفساد لا تقتصر على حدود الجهاز الإداري في الدولة الواحدة، بل أن الفساد قابل للانتقال من دولة إلى أخرى خصوصاً في ظل العولمة والسوق المفتوح^(٤).

(٢) هيئة الأمم المتحدة الفساد في الحكومة، مصدر سابق، ص ٥٢.

(٣) عبد المجيد حرا حشة، الفساد الإداري دراسة ميدانية لوجهات نظر العاملين في مكافحة الفساد الإداري في القطاع الحكومي الأردني، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة اليرموك، اردن، ص ٤١.

(١) د. محمود محمد معابرة، مصدر سابق، ص ١٠٢.

(٢) د. عبد المجيد حرا حشة، مصدر سابق، ص ٤١.

فهو أذن يبدأ سلوكاً فردياً حتى ينتشر ويصبح سلوكاً جماعياً فيصبح الأمر كونه أشبه بالعادة المتبعة من قبل عناصر منحرفة عن القانون تدفع الآخرين إلى ممارسته، أما بالدعوة السلمية إليه أو بالأغراء لممارسته، أو قد يكون دفع الآخرين لممارسته بشكل ترهيب، مما يجعل منه وباءً مستشرياً في المجتمع.

فالفساد الوظيفي بهذا الوصف يمثل ظاهرة اجتماعية تسري داخل المجتمع، فإذا لم تواجه ردةً فعلاً ووسائل رقابية صارمة، لا يمكن وقفها والتصدي لها لأنها تيار سريع جارف لا يمكن لضعف الرقابة وهشاشة المعالجات أن توقفه أو تحد من مساره^(١).

لكن وبشكلٍ عام، يمكن أن نخلص إلى أن الفساد الوظيفي ظاهرة اجتماعية سلبية لا تقتصر على مجتمع معين أو دولة معينة، لكن ما يجعله نسبياً هو مستوى النمو السياسي والاجتماعي والاقتصادي في بلد مقارنةً مع ما يوجد في بلدٍ آخر، وطبيعة شكل الحكم والإجراءات الإدارية فيه، أن الفساد الوظيفي في الأصل هو عبارة عن جرائم ومخالفات فردية ولكن انتشارها يجعل منها ظاهرة اجتماعية جماعية، ولكن يبقى المعيار أو نقطة الانطلاق لاعتبار مجموعة الأفعال التي تشكل ظاهرة الفساد في غاية الصعوبة، ذلك أن من غير الممكن وضع نسبة معينة له، لأن هذا لا يمكن أن يكون إلا بعد معرفة الأرقام الحقيقية لعدد المحاسبين له وهذا الأخير ليس بالأمر الهين^(٢).

٥. تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة:

تمثل المصلحة العامة، المصلحة العليا والمشاركة لمجتمع معين في ظل نظام سياسي معين، فدوماً ما يكون الفساد الوظيفي متصفاً، بأن من يمارس هذا التصرف سيغلب مصلحته الخاصة على مصلحة المجتمع، إلا أن تحقيق ذلك لا يتم إلا من خلال الأضرار بالمصلحة العامة، فمع أن الموظف العام يحق له أن يحقق مصالحه الخاصة إلا أن هذا لا يكون إلا عن طريق الأضرار بالمصلحة العامة وحقوق الغير، فلقد نصت المادة الثالثة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ على أن: (الوظيفة العامة

(١) د. احمد محمد عبد الهادي، مصدر سابق، ص ٩.

(٢) د. مصطفى كامل السيد و د. صلاح سالم زرنوقة، الفساد والتنمية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٢٩٦.

تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة)، وهذا يدل بوضوح على أن القوانين تنص دائماً على أن الموظف يجب أن يعمل للمصلحة العامة دون إلغاء مصلحته الخاصة، فالوظائف العامة تكليف للقائمين بها هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة^(١).

فالوظيفة العامة، هي وضع الشخص في مركز قانوني متحماً للأعباء ومتمتعاً بحقوق حسب ما تنص عليه القوانين، فلا يمكن له أن يعدل في حقوقه بتحقيق مكاسب شخصية على حساب الوظيفة العامة، وإلا وقع في المحذور قانوناً، حيث أن قيام الموظف العام، بأي فعل فاسد فإنه بذلك سيسبب ضرراً بالمصلحة العامة، وهذا سيولد بالنتيجة آثاراً على جميع المستويات، هذا بالإضافة إلى الأثر الكبير على كفاءة نشاط الدولة، مما يفضي إلى الظلم ويؤثر سلبياً على نظرة المجتمع للسلطة السياسية بشكل عام، مما يولد مشكلات عميقة مع الأفراد عند تعامل الحكومة معهم، فالإخلال بالواجبات الوظيفية يعتبر ضرر معنوي، لأنه يترك آثاراً سيئة على علاقة المواطن بالدولة، فالشعور باللامساواة الاجتماعية والاقتصادية يلحق عميق الضرر بجهود الإصلاح الإداري، ويؤدي إلى فقدان الثقة بين السلطة والأفراد، مما يشكل عزلة سياسية وعدم استقرار النظام العام نتيجة استمرار النفور العام من تصرفات عناصر السلطة مما يمكن أن يصل إلى حد الهياج الشعبي، الذي يؤدي أحياناً إلى احتمالات تغيير نظام الحكم في الدولة^(٢).

٥. التخلّف الإداري:

يرافق انتشار حالات الفساد الوظيفي ظواهر التخلّف الإداري، كتأخير معاملات المواطنين، وتغيب الموظفين المتنفذين وأصحاب العلاقات الاجتماعية المتينة، مما يؤدي إلى سوء استغلال الوقت الممنوح للوظيفة العامة، والتعامل مع المواطنين بالفوقية والعصبية التي تؤدي إلى حدوث حالات من الاشتباك المستمر مع المتعاملين مع السلطة الإدارية، وهذا بدوره ينعكس سلباً حتى على أداء الصالح في الوظيفة العامة، حينما يجد أن أقرانه من

(١) استبدلت عبارة القطاع الاشتراكي بعبارة القطاع العام بموجب القانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨، تعديل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام.

(٢) د. سامي جمال الدين، الإدارة والتنظيم الإداري، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٥٠٧.

الفاستين وظيفياً لا يحترمون الوقت المخصص للوظيفة العامة ولا يبذلون جهداً في عملهم دون محاسبة من الرؤساء الإداريين، مما يؤثر على المصلحة العامة بشكل^(١).

(٢) عبد المجيد حراشة، مصدر سابق، ص ٤١ .

المبحث الثالث

أنواع الفساد الوظيفي

إن تقسيم الفساد يساعد في فهم موضوع البحث، لأن المتغيرات السياسية أو الإدارية، أو الاقتصادية، أو الاجتماعية إذا قسمت إلى مجموعات اصغر وأكثر تجانساً على أسس معينة ومحددة، تصبح أكثر وضوحاً ويسراً في الاستخدام وتكوين النتائج التي يتم التوصل إليها، في ظل متغيرات مصنفة أكثر دقة، ولأن المجتمعات تتباين في تركيبها النفسي والأخلاقي والطبقي فإن رؤيتها تتفاوت لما يعتبر فساداً.

ومن خلال مجموعة من التعاريف ذات الزوايا والرؤية المختلفة نجد أن الفساد له أشكال وأحوال، وعند التعمق في محتوياته نجد أنه يصنف إلى عدد من الأنواع والمسميات حسب البيئة، والمجال، والحالة، والجهة، والحجم، وطبيعة المجتمع ومصادره وآثاره وكما يأتي:

أولاً: **الفساد من حيث حجمه ويقسم إلى نوعين هما^(١):**

- **الفساد الكبير:** وهو الذي ينفذ على أعلى المستويات الحكومية مما يؤدي إلى فقدان الثقة بحكم جيد، حيث يمثل هذا النوع أشكالاً من التورط لعناصر السلطة من خلال سرقة، أو تهريب مبالغ ضخمة من العملة، أو القبول باتفاقيات مع أطراف أخرى من الخارج، وتعتبر الصفقات الكبرى في العالم كالمقاولات أو تجارة السلاح، أو الحصول على توكيلات تجارية، أو التعاقد على شراء منتجات غير مطابقة للمواصفات، ويصعب تشخيص هذا النوع طالما هناك قطاعات من المجتمع يمكن أن تحقق مكاسب آنية، أو عندما يدعي بأن مردودات مستقبلية قد لا ترى آثارها.
- **الفساد المحدود أو الصغير:** وقد يطلق عليه بالفساد التافه الذي يتمثل في منافع ثانوية، أو مبالغ نقدية صغيرة، أو تعيين الأقارب وتمثل الرشوة أو العمولة (المباشرة) لتسهيل مهام رجال الأعمال أو تجار، معاملات بصفة مشروعة أو غير مشروعة، وهذه غالباً ما تكون فردية أو مستقلة بدرجة أو بأخرى.

(١) د. صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، ص ١٠٨.

ثانياً: الفساد حسب نوع الانتماء للقطاع^(١):

ويقسم هذا النوع حسب درجة انتماء الأفراد المنخرطين فيه إلى القطاع العام، أو القطاع الخاص، أو المختلط ويقسم إلى:

• **الفساد في القطاع العام:** ويعتبر هذا النوع اشد عائقاً للتنمية على مستوى العالم، وذلك كونه يمثل استغلالاً للمنصب العام، واستغلال الإدارات السياسية والصلاحيات في تمرير الأنشطة مع تحويل غاية المسؤولية لمكاسب شخصية من خلال الاختلاس، أو سرقة أموال الدولة أو الرشوة.

• **فساد القطاع الخاص أو المختلط:** وهو واسع الانتشار، بحكم اتساع القطاع الخاص والمختلط وتأثيره واضح في تغيير السياسات الحكومية، وهو يمثل أسلوب في تسيير المعاملات الرسمية وغير الرسمية.

ثالثاً: الفساد وعلاقته بالتنمية الاقتصادية:

تمثل التنمية الاقتصادية احد أساسيات الأنشطة لأي دولة وتشارك فيها كل القطاعات وفي ضوء نوعين من التبادل يمكن تصنيف الفساد إلى ما يلي^(٢):

• **الفساد الموسع:** والذي يمثل شكلاً للتبادل ما يسمى بحق التبادل غير المشروط ، والذي يأتي نتيجة الحرية الاقتصادية، ويؤدي إلى زيادة ثروة المجتمع، وبهذا المجال قد تنتشر أنشطة الفساد بحكم حرية التعامل.

• **الفساد المحدود:** والذي يأتي مما يسمى بالتبادل الحر المقيد حيث يؤدي هذا النوع إلى تناقل الثروات بين الأفراد، وفق أشكال مقيدة ومحدودة.

(١) د. سالم محمد عبود، الفساد الإداري والمالي، مصدر سابق، ص ٤٤.

(٢) المصدر أعلاه، ص ٤٥.

رابعاً: تقسيم الفساد من ناحية الانتشار^(١):

● **الفساد الدولي:** وهذا النوع من الفساد يأخذ مدى واسعاً عالمياً، يعبر حدود الدول وحتى القارات ضمن ما يطلق عليها (بالعولمة) يفتح الحدود والمعابر بين البلاد تحت مظلة ونظام الاقتصاد الحر.

ترتبط المؤسسات الاقتصادية للدولة داخل وخارج البلد بالكيان السياسي أو قيادته لتمير منافع اقتصادية نفعية يصعب الفصل بينهما، لهذا يكون الفساد إخطبوطاً يلف كيانات واقتصاديات على مدى واسع ويعتبر الأخطر نوعاً

لقد أشار تقرير منظمة الشفافية العالمية إلى أن الشركات الأمريكية هي أكثر الشركات التي تمارس أعمالاً غير مشروعة، تليها الفرنسية والصينية والألمانية، كما يشير التقرير إلى أن جيشاً كبيراً من كبار الموظفين في أكثر من (١٣٦) دولة يتقاضون رواتب منتظمة مقابل تقديم خدمات لتلك الشركات، واحتلت قطاعات المقاولات وصناعة الأسلحة في الدول الكبرى رأس القائمة، من حيث كونها أكثر فروع النشاط الاقتصادي التي تنشط في مجال تقديم الرشاوى إلى المسؤولين الحكوميين في الدول النامية، لتمير أعمالهم وخدمة مصالحهم^(٢).

● **الفساد المحلي:** وهو الذي ينتشر داخل البلد الواحد في منشأته الاقتصادية وضمن المناصب الصغيرة ومن الذين لا ارتباط لهم خارج الحدود (مع شركات أو كيانات كبرى أو عالمية).

خامساً: الفساد من حيث الموضوع:

الفساد السياسي: عرفت منظمة الشفافية الدولية الفساد السياسي بأنه: إساءة استخدام سلطة مؤتمنة من قبل مسؤولين من أجل مكاسب خاصة بهدف زيادة السلطة، أو الثروة ولا يشترط أن يشمل تبادلاً للمال، فقد يتخذ شكل تبادل النفوذ أو منح تفضيل معين^(٣) ويشمل الفساد السياسي الصور الآتية^(٤):

(١) د. بلال خلف السكارنة، الفساد الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١١، ص ٢٥.

(٢) للمزيد راجع الموقع الإلكتروني لمنظمة الشفافية العالمية.

(٣) رايدة رمزي محمود حامد، اثر العولمة على الفساد السياسي والاقتصادي، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة اليرموك، أريد، الأردن، ص ٣٥.

(٤) د عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، مصدر سابق، ص ٨٥ وما بعدها.

- ١- فساد القمة : وهو من أخطر أنواع الفساد ، وترجع خطورته إلى ارتباطه بقمة الهرم السياسي في كثير من أشكال النظم السياسية
- ٢- فساد الهيئات التشريعية والتنفيذية .
- ٣- الفساد السياسي : من خلال شراء الأصوات ، وتزوير الانتخابات ، وفساد الأحزاب السياسية، وقضايا التمويل.
- ومع أن هناك فارقاً جوهرياً بين المجتمعات التي تنتهج أنظمتها السياسية أساليب الديمقراطية وتوسع المشاركة، وبين الدول التي يكون فيها الحكم شمولياً وديكتاتورياً، لكن العوامل المشتركة لانتشار الفساد في كلا النوعين من الأنظمة تتمثل في نسق الحكم الفاسد (غير الممثل لعموم الأفراد في المجتمع وغير الخاضع للمساءلة الفعالة من قبلهم)، وتتمثل مظاهر الفساد السياسي: الحكم الشمولي الفاسد، وفقدان الديمقراطية، وفقدان المشاركة، وفساد الحكم، وسيطرة نظام حكم الدولة على الاقتصاد ونقشي المحسوبية^(١).
- وقد عرفت حالات فساد سياسي كثيرة على مستوى رؤساء دول أو حكومات، فقد أشار تقرير الفساد لعام ٢٠٠٤ الصادر من منظمة الشفافية الدولية بأن ليس هناك دولة محصنة ضد الفساد السياسي، حيث أن هناك رؤساء دول قد عرفوا باختلاسهم أموالاً كثيرة أشهرهم الأندونوسي سوهارتو، والفلبيني ماركوس، والنيجيري أباشا، والهايتي جان كلود.
- **الفساد المالي^(٢)**: ويتمثل بمجمل الانحرافات المالية ومخالفة القواعد والأحكام التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها، ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية، كالجهاز المركزي للرقابة المالية المختص بفحص ومراقبة حسابات وأموال الحكومة، والهيئات والمؤسسات العامة والشركات، ويمكن ملاحظة مظاهر الفساد المالي في: الرشاوى والاختلاس والتهرب الضريبي، وتخصيص الأراضي والمحابة والمحسوبية في التعيينات الوظيفية.

(١) د. بلال خلف السكارنة، مصدر سابق، ص ٢٥.

(٢) المصدر أعلاه، ص ٢٤.

• **الفساد الإداري^(١)**: ويتعلق بمظاهر الفساد والانحرافات الإدارية، والوظيفية، أو التنظيمية وتلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لمهام وظيفته في منظومة التشريعات والقوانين التي تغتتم الفرصة للاستفادة من الثغرات، بل الضغط على صنّاع القرار والمشرعين لمراجعتها وتحديثها باستمرار، وهنا تتمثل مظاهر الفساد الإداري في عدم احترام أوقات ومواعيد العمل في الحضور والانصراف، أو تمضية الوقت في قراءة الصحف واستقبال الزوّار، والامتناع عن أداء العمل، أو التراخي والتكاسل وعدم تحمل المسؤولية، وإفشاء أسرار الوظيفة والخروج عن العمل الجماعي، والواقع أن مظاهر الفساد الإداري متعددة ومتداخلة وغالباً ما يكون انتشار احدها سبباً مساعداً على انتشار بعض المظاهر الأخرى.

وعليه يمكن القول أن أي فعل فاسد يقوم به احد موظفي الإدارة العامة هو فساد إداري، وينصرف الأمر إلى أعضاء السلطة التشريعية والقضائية، إذا تصرفوا خارج حدود اختصاصهم أي بصفتهم موظفين، فعلى سبيل المثال إذا تصرف نائب في البرلمان بأخذ رشوة أو اختلس مالاً أو عين شخصاً من خلال الوساطة أو المحسوبية فهذا فساد إداري، أما إذا تصرف باعتباره نائباً بما يؤدي إلى تغيير نص أو حذفه أو إضافة نص للمصلحة الخاصة على حساب المصلحة العامة فهذا فساد تشريعي، وكذلك القاضي إذا تصرف تصرفاً مخالفاً للقانون بارتكابه جريمة رشوة أو اختلاس خارج العمل القضائي، فهذا فساد إداري، أما إذا تصرف بصفته قاضٍ من خلال إصدار حكم غير عادل بناءً على رشوة أو محاباة أو وساطة فهذا فساد قضائي، إن الفساد بمعناه العام أوسع من الفساد الإداري، ذلك أن الفساد يمثل أفعالاً يقوم بها أشخاص ليسوا في سلك الدولة، أو المؤسسات التابعة لها، أو أن أفرادها يعملون في الدولة ولكنهم لا يستثمرون مواقعهم الوظيفية في تلك الأعمال، الأمر الذي ينفي عنهم صفة الفساد الإداري ويجعلها أقرب إلى الفساد بمعناه العام، أما الفساد الإداري فأهم شروطه أن يكون ممارس الفساد موظفاً في مؤسسات الدولة، ويستثمر موقعه لممارسة الفعل، فتتهريب المخدرات، أو تنظيم شبكات البغاء

(١) د. علي وتوت، توصيف ظاهرة الفساد، بحث منشور على الانترنت على الموقع الإلكتروني:

<http://www.alsabaah.com>

والدعارة بحد ذاته لا يعد فساداً إدارياً إلا بمقدار ما يشترك فيه موظفون يستثمرون مواقعهم الوظيفية لتسهيل هذه الأعمال.

● **الفساد الأخلاقي^(١)**: ويمثل مجمل الانحرافات الأخلاقية المتعلقة بسلوك الموظف العام الشخصي وتصرفاته، كالقيام بأعمال مخلة بالحياء في أماكن العمل، أو الإتيان بعمل لا يناسب شرف الوظيفة خارج أوقات الدوام الرسمي، أو أن يمارس ما يسمى بالمحاباة الشخصية في عمله، فيتخذ قراراته بعيداً عن المصلحة العامة واعتبارات الكفاءة والجدارة الوظيفية، فيتخذ الأهواء مرشداً في قراراته ليحقق المحسوبة البعيدة كل البعد عن الجانب الأخلاقي.

● **الفساد القانوني البحت^(٢)**: لا يكاد المشرع أن تفلت منه أنواع الفساد من التنظيم على مستوى النصوص التشريعية، إلا أنه مع ذلك هناك أنواع للفساد الوظيفي يطغى عليها الجانب القانوني من حيث نشأتها وصورتها، وتتمثل برشوة أصحاب القرار السياسي على مستوى أشخاص بعيدة عن الصورة في اتخاذ القرار في صناعة ووضع التشريعات، فتأتي الأولى لتوجههم في وضع التشريعات، هذا من جهة، ومن جهة أخرى قد لا يرتبط الأمر بدفع الرشوة، بل قد يتمثل بالابتزاز لهم، للتأثير عليهم في اتخاذ قرار سياسي أو إصدار تشريع معين، فهذه أنواع عميقة الأثر على المجتمع خصوصاً وإنما متصلة بقرار سياسي أو إصدار تشريع، كلاهما يشمل المجتمع ككل من حيث تطبيقه وآثاره التي ستجتم عنه، وتعلقه بمراكزهم القانونية، إلا أن حقيقة أمره كانت متعلقة ومتصلة بفئة معدودة، صدر القرار السياسي أو التشريع لحسابها.

(١) عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، مصدر سابق، ص ٢١.

(٢) منير الحمش، مصدر سابق، ص ٤١.

المبحث الرابع

أسباب الفساد الوظيفي وآثاره

لعل للفساد دوافع وأسباباً معها يتجه من يتقلد الوظيفة العامة إلى ممارسة هذا السلوك غير المشروع، إلا أن ممارسة هذا السلوك سينتج آثاراً على مستوى المجتمع، وسيكون متعدد الاتجاهات فمنه ما هو سياسي، واجتماعي وآخر اقتصادي، ولمعرفة أسباب الفساد الوظيفي وما ينجم عنه من آثار، سيتم البحث على المستوى السياسي والاجتماعي والاقتصادي وكل في مطلب مستقل.

المطلب الأول

أسباب الفساد الوظيفي وآثاره على الصعيد السياسي

يمكن رصد مجموعة من الأسباب ذات الطبيعة السياسية التي تؤدي إلى الفساد الوظيفي في جميع أشكال المجتمعات الفقيرة ومنها النامية، بل وحتى المجتمعات المتقدمة، فغالباً ما نشهد فضائح مالية لبعض رؤساء الدول، أو الحكومات، أو الوزراء، أو رؤساء الأحزاب، وحتى أعضاء البرلمان، والذين يلجأون إلى استغلال المراكز السياسية، والثقة الممنوحة لهم من النظام الحاكم لارتكاب أفعال الفساد الوظيفي أثناء فترة ممارستهم لوظائفهم، ويرجع ذلك إلى التنافس على السلطة السياسية ولجوء بعض المتنافسين عليها إلى وسائل غير مشروعة، وقد ترجع إلى الاستبداد السياسي للنظام الحاكم، كما يمكن إن تكون طبيعة العلاقات بين النظم السياسية الداخلية والمصادر الدولية للفساد من العناصر والأسباب التي تؤدي إلى حدوث الفساد في الدول النامية، فضلاً عن تزواج السلطة مع الثروة وتشابك المنافع المادية بين الحاكم أو الوزراء والمسؤولين السياسيين، وكبار رجال المال، والأعمال والاستثمار، وسنوضح ذلك بالآتي^(١):

(١) د. حمدي عبد العظيم، مصدر سابق، ص ٦٣ وما بعدها.

١. التنافس للحصول على المنصب السياسي:

ويمثل ذلك إساءة استخدام سلاح المال في الحصول على السلطة السياسية أو الحصانة البرلمانية، أو المنصب الحزبي، إذ يتم التأثير في الرأي العام من خلال رشوة الناخبين وشراء أصواتهم والفوز في الانتخابات وهزيمة المنافس، وقد يلجأ بعض المرشحين إلى دفع مبالغ مالية لدفع الخصم إلى التنازل عن الترشيح للانتخابات أو الانسحاب، ففي العادة تنشأ فئة من الوسطاء أو السماسرة الذين يضاربون للحصول على أعلى ثمن من المرشح، الذي تكون لديه القدرة المالية والإصرار على الفوز وهزيمة المنافسين، حيث يمكن أن يؤدي هذا التنافس إلى ظهور جريمة تزوير الانتخابات في حالة النجاح، باختراق المسؤولين عن فرز الأصوات، أو عن صناديق الاقتراع أو عن إعلان النتائج.

وتشهد بعض الدول حالات من الفساد الناتج عن حرص المعارضة في ظل النظم العسكرية على الإطاحة بالنظام الحاكم، ومن ثم تلجأ إلى أي إجراءات تحقق لها الوصول إلى الحكم دون أن تلقي بالألقواعد الدستورية فتتعدم سيادة القانون.

فالحال هنا يساعد في تفشي ظاهرة البيروقراطية الحكومية والمغالاة في مركزية الإدارة، وضعف أداء السلطات الثلاث التشريعية، والتنفيذية، والقضائية^(١).

٢. الاستبداد السياسي:

تؤدي الدكتاتورية ونظم الحكم التسلطية إلى شيوع الفساد في ظل غياب الديمقراطية واحتكار السلطة السياسية، ومنع مشاركة الجماهير في الحكم، وتحدث أزمة في التعامل بين الحكام والمحكومين خاصة، عندما يعمد بعض الزعماء إلى إحاطة أنفسهم بهالة من القدسية وبناء شرعيتهم في الحكم على هذا الأساس، ومثال ذلك ما أطلقه الرئيس العراقي السابق صدام حسين على نفسه بلقب " القائد الضرورة " وما أطلقه الرئيس التونسي بورقيبة بلقب " المجاهد الكبير "، وكذلك ما لقب به الرئيس الأفريقي موبوتو وهو " نجانبا وازا بابنجا " وتعني المقاتل المغوار الذي لا يهزم، وقد اتجهت كافة هذه الزعامات إلى تكريس أنماط الحاكم الشخصي بحيث يكون الأخير هو محور النظام السياسي، ومن ثم يؤدي إلى غياب دور المؤسسات، فالحكومات التسلطية تلجأ إلى التعسف وكافة وسائل الدولة، لتحقيق الأهداف الخاصة للنظام الحاكم وحرمان الجماعات الأخرى داخل المجتمع من مزولة حقوقها السياسية،

(١) عبد المجيد حراشنة، مصدر سابق، ص ٣٤.

وعدم السماح بالنقد أو كشف أوجه الفساد التي ترتكبها الفئات الحاكمة وجماعة المنتفعين بها، والحرص على استمرارها في الحكم رغبةً في استمرار استفادتها من فرص، الفساد أو التزبح من العمل السياسي لأطول فترة ممكنة في ظل قواعد دستورية تسمح بالحكم الأبدي تارة، وغياب التعددية تارة أخرى، وفي ظل هذه النظم السياسية التي تعتمد على تسلط الحاكم ينتشر الفساد على مستوى رأس النظام، وعلى مستوى النخبة، وهم المحيطين بالنظام الحاكم للحصول على منافع بمخالفة القوانين، وهؤلاء يحرصون على دعم تسلطية النظام وقهر الشعب والبطش بالمعارضة، فيؤدي إلى استمرار سيطرة الحزب الحاكم على كافة الأمور الاقتصادية، والسياسية فتجتمع رئاسة الحزب مع رئاسة الدولة ويكون الفساد واقعاً صعب التغيير.

ومما تجدر الإشارة إليه هنا، أنه في ظل نظم الحكم التسلطية يسود المجتمع حالة من الفقر، وتردي الأحوال المعيشية وضعف النظام القانوني، وغياب عنصر الجزاء مما يؤدي إلى انتشار الفساد في كافة الأجهزة الإدارية للدولة ومؤسساتها، وتصيح الوظائف العامة اقصر الطرق، لتحقيق المكاسب والثراء من خلال الرشوة والاختلاس، والعمولات، وتهريب السلع والبضائع، والتهرب من الضريبة والكمارك، وغسيل الأموال والمتاجرة في اموال الدولة، ذلك أن تلك النظم تعلم أنها ممكن أن تترك مواقعها نتيجة الانقلابات والثورات في أي وقت، فهي في ذات الوقت تسعى إلى الحصول على أكبر قدرٍ من الثروة والمال، ونهب خيرات وموارد البلاد، وتحويل تلك الأموال إلى خارج البلاد بحيث تكون بمنأى عن خطر المصادرة بعد ترك الحكم، وخصوصاً إذا عرفنا أن نظم الحكم التسلطية تعجز عن تلبية طموحات المواطنين بعد الاستقلال، وتلجأ إلى العنف وتكميم الأفواه، ومن ثم ارتكاب الفساد دون رقابة أو نقد. حيث يؤثر ضعف المؤسسات الذي تعاني منه غالبية البلدان النامية بطغيان العامل الشخصي في الحياة السياسية، أو ضعف التنظيمات الوسيطة من أحزاب وجماعات في تقشي ظاهرة الفساد الوظيفي واستمرارها^(١).

٣. علاقة النظم السياسية الداخلية بالمصادر الدولية للفساد:

(١) عبد القادر الشخلي ، الوساطة في الإدارة، "الوقاية والمكافحة"، المجلة العربية للدراسات الأمنية، السنة (١٩)، العدد (٣٨)، الرياض، ص ٢٦٢.

تحرص بعض النظم الداخلية على المستوى السياسي على دعم نفوذها وسيطرتها داخل المجتمع، من خلال الاستعانة بالحليف الاستراتيجي الخارجي، لكي يوفر لها الدعم والحماية، طالما أن هناك مصالح سياسية واقتصادية يمكن تحقيقها للحليف الخارجي، ويجدر الإشارة إلى أن القوى الخارجية غالباً ما تسعى إلى الإطاحة بنظام الحكم السياسي الذي يرفض أن يكون تابعاً لها، ويسري هذا الأمر حتى وإن كان تصريحاً عن الاستقلال التام والمطالبة بالسيادة الوطنية، مما قد يشكل خطراً على مصالح القوى الخارجية، فتقوم الأخيرة بالتآمر على النظام السياسي وتقييد الدعم الدولي له، مما يؤدي إلى تعميق الضائقة المالية التي تدفع الأفراد إلى ممارسة ما هو مخالف للقانون من تصرفات، لتحقيق مكاسب على حساب الوظيفة العامة، وهو ما يوصف بالفساد الوظيفي^(١).

٤. تعميق إرتباط رجال السلطة السياسية برجال المال والأعمال:

يسعى رجال السلطة السياسية إلى الحصول على أكبر منافع اقتصادية خلال فترة الحكم، ويسعون عادة إلى تدعيم علاقاتهم الاقتصادية مع رجال المال والأعمال، للحصول على منافع بدون وجه حق، وفي نفس الوقت حصول رجال الأعمال على منافع كبيرة من خلال التشارك في المشاريع مع رجال السياسة، أو أقاربهم أو أصدقائهم، والذين يسعون في المحصلة النهائية إلى الحصول على أكبر قدر من الربح والعوائد المالية بالطرق غير المشروعة، دون أن ينال القانون منهم طالما أنهم مقرّبون من النظام الحاكم المكلف بحمايتهم وضمان استمرار أعمالهم ونشاطاتهم على الرغم من عدم مشروعيتها، وهم في سبيل تحقيق ذلك يقدمون مبالغ كبيرة لرجال السياسة، حتى دون أن يطلب ذلك منهم في سبيل تدعيم أواصر الصداقة والعلاقات الاجتماعية مقابل استمرارهم في الحصول على الأموال بالطرق غير المشروعة^(٢).

وقد يتعدى منهج الصلة بين السلطة السياسية ورجال الأعمال إلى دخول الفئة الأخيرة في الانتخابات والفوز بمقاعد مجلس النواب، أو حتى تكليفهم بحقائب وزارية رغم عدم خبرتهم، فالغرض الأساسي من كل ذلك هو التستر على مخالفاتهم القانونية، وتدعيم شركاتهم

(١) د.حمدي عبد العظيم، مصدر سابق، ص ٦٧.

(٢) د.حمدي عبد العظيم، مصدر سابق، ص ٧٠.

على المستوى الاقتصادي من خلال احتكار العقود الحكومية للتوريد أو المقاولات أو الاستيراد، أو التصدير دون أن تطبق على تلك الشركات الشروط القانونية والإجراءات المعتادة^(١)، بل والأمر يمكن أن يستمر حتى بعد ترك المنصب، نظراً لما لهذا الشخص أو تلك الشركة من علاقات بزملائه الوزراء أو البرلمانيين، مما تنتج له القدرة على قصور القواعد والإجراءات القانونية واستمرار الفساد الوظيفي حتى بعد ترك الخدمة^(٢).

فضلا عن ضعف الأجهزة الرقابية المختصة في كشف الفساد الوظيفي ونقص الكفاءة وغياب الأعلام الحر، وعدم السماح للأخيرة أو المواطن بالوصول إلى المعلومات، مما يحول دون ممارستهم لدورهم الرقابي على أعمال الوزارات والمؤسسات العامة^(٣) وضعف مؤسسات المجتمع المدني في مراقبة الأداء الحكومي إذ يلعب كل ذلك دور في انتشار الفساد الوظيفي^(٤).

بعبارة أخرى، أن عمق الارتباط بين السلطة السياسية ورجال الأعمال يسهل عملية التزح وبفتح أبوابا للفساد، خصوصاً في الدول التي تفتقد للشفافية وضعف الإجراءات وأجهزة مكافحة الفساد، والتي غالباً ما تكون تحت سيطرة السلطة السياسية وتعمل وفق توجيهاتها.

* آثار الفساد الوظيفي على الصعيد السياسي:

مما سبق ذكره يتبين لنا أن للفساد الوظيفي أسباباً متعددة، وهذا بدوره سينعكس على المجتمع بآثار كبيرة، إذ أنه سيؤدي إلى فقدان الدولة لشرعيتها وتنتج نحو الانهيار، كما أنه في نفس الوقت يؤدي إلى تشويه المناخ الديمقراطي في المجتمع، فضلاً عما يترتب على سلبيات الفساد من عنف واضطرابات ضد الحكومة، وضد رموز الفساد الوظيفي خاصة في حالات فساد النخبة الحاكمة، مما سيعظم حجم المشكلة. إن لهذا الفساد منتفعين مرتبطون بالنظام السياسي الفاسد، وهم سيدعمونه بكل، ما يملكون ليبقى في مواجهة من يحاول

(١) Anchorman, S.R., The political economy of corruption, 2004, p.263.

(٢) ياسر بركات، الفساد الإداري مفهومه وأسبابه، مجلة النبأ، العدد (٨٠)، لسنة ٢٠٠٦، منشور على

الانترنت على الموقع الإلكتروني: www.annabaa.org

(٣) د. محمود محمد معابرة، مصدر سابق، ص ١١٦.

(٤) أحمد أبو دية، الفساد سبله واليات مكافحته، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، القدس،

٢٠٠٤، ص ٤.

الإصلاح، وهو ما يؤدي بالنتيجة إلى عمق الصراع وعنفه بين النظام السياسي الفاسد وأعدائه من جهة، ومن يتمسك بالقانون والإصلاح السياسي والقانوني من جهة أخرى، وسنوضح ذلك بالآتي:

١. فقدان الشرعية للنظام السياسي الحاكم:

إذ يؤدي الفساد الوظيفي هنا إلى زوال شرعية نظام الحكم وإبراز فضائحه و التخلص منه، خاصة في النظم السياسية الديمقراطية القائمة على التعددية، وقد يبادر السياسي المتهم بالفساد من تلقاء نفسه إلى الاستقالة من رئاسة الدولة، أو رئاسة الحكومة وإجراء انتخابات مبكرة لاختيار رئيس أو حكومة جديدة، بدلاً من تلك التي زالت شرعيتها الدستورية أو السياسية، مثال على ذلك: فضيحة وزير المالية الإسرائيلي إفراهم هيرشيزون الذي استقال من منصبه عام ٢٠٠٧ بسبب تورطه في الفساد عام ٢٠٠٣ أثناء رئاسته لاتحاد العمال. وجدير بالإشارة هنا، إلى أن النخب السياسية الفاسدة تصبح هي عوامل هدم للنظام السياسي بالكامل، وذلك يعتريه الضعف والتدهور ثم الزوال على نحو ما حدث في الاتحاد السوفيتي السابق، الذي كان الفساد أحد أسباب انهياره، فالتجارب السابقة توضح حقيقة قائمة، ألا وهي أن الفساد الوظيفي في الدولة يؤدي إلى تأمين و حماية النظام السياسي الحاكم من الانقلابات أو الثورات، إلا أن هذه الحماية تكون مؤقتة، لا استمرار لها وديمومة، ومن ثم تؤدي عوامل الضعف الداخلية إلى تقويض سلطانها، وبالتالي سهولة انهيارها وإنهاء سيطرتها على نظام الحكم.

وفي ضوء ذلك ، فإن الفساد يقوض النظام السياسي ويضعف الضوابط والمعايير المؤسسية الحكومية، مما يعطي انطبعا لدى المواطنين بأن الحكومة معروضة للبيع لأعلى المزايدين^(١)، مما يهز هيبة الدولة ويضعف الإيمان بمبدأ سيادة القانون^(٢).

٢. إيجاد مشروعية مصطنعة للفساد الوظيفي:

(١) محمد محمود الذنبيات، أثر الرشوة على النظام الاقتصادي والتنمية، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، ١٩٩٢، ص ١٦٠.

(٢) عيسى عبد الباقي موسى، معالجة الصحف المصرية لقضايا الفساد، رسالة ماجستير، جامعة جنوب الوادي، مصر، ٢٠٠٤، ص ١٠٩.

عندما يكون الفساد راجعاً إلى الطغيان والاستبداد للفئات الحاكمة وللمحيطين بهم، فإنهم يتراخون جميعاً في مكافحته، أو يغضون الطرف عن ملاحقة المفسدين، واعتبار ذلك نوعاً من التسامح الذي يضمن لهم الاستمرار في ممارسة الفساد، وعدم إثارة القلاقل لهم في وسائل الإعلام، أو المجالس البرلمانية طالما أن الجميع يرتكبون أفعال الفساد، وفي مثل هذه الأجواء تشيع ثقافة الفساد داخل المجتمع، وتكتسب حصانة مصطنعة، وبعد يكون للفساد نفوذاً لا يجرأ احد على مواجهته دون أن تراق في سبيل ذلك دماء، حين تحدث مواجهة نتيجة تعارض المصالح فإنه عادةً ما يسقط الطرفان شركاء الفساد وتتكشف الحقائق أمام الرأي العام المحلي، نتيجة تلك الصراعات^(١).

ويتبع ذلك التأثير على وسائل الإعلام المختلفة وتكيفها ضمن المتطلبات الخاصة للمفسدين، مما يجعل أجهزة الإعلام بعيدة عن دورها في التوعية ومحاربة الفساد^(٢).

(١) د. حمدي عبد الرحمن، ظاهرة الفساد السياسي، مجلة مصر المعاصرة، العدد (٤٣٢)، ١٩٩٣، ص ٩٥.

(٢) د. محمود محمد معابرة، مصدر سابق، ص ١٢١.

٣. تشوه المناخ الديمقراطي للدولة:

ويحدث ذلك عندما يشيع الفساد بصور متعددة بهدف غسل أموال الفساد الوظيفي واستخدامه في شراء أصوات الناخبين، والنجاح في دخول البرلمان من أجل كسب الحصانة السياسية، واستمرار ممارسة الأفعال الفاسدة والإثراء بدون سبب مشروع، فهنا تكون الأموال المتأتية من الفساد عامل إفساد الحياة السياسية ككل داخل المجتمع، فالأحزاب السياسية الفاسدة أو الداعمة للأنظمة السياسية التي يعترها الفساد، عادة ما تمول حملاتها الانتخابية من عائدات الفساد الوظيفي، لتصبح الديمقراطية عملية شكلية مفرغة من مضمونها. ولا يقتصر الفساد على التغلغل في البرلمان والأحزاب، بل يمتد إلى المجالس الشعبية والمحلية وحتى النقابات، ومؤسسات المجتمع المدني، والوزارات كافة، واختراق الأجهزة الرقابية والأمن والعدالة حتى يضمن الفاسدون التمتع بالحصانة والحماية من الملاحقة الأمنية لنشاطاتهم الفاسدة، وهكذا يحاصر الفساد كافة المؤسسات البرلمانية والسياسية وتصبح العملية الديمقراطية مسخرة لحماية الفساد ورموزه، فتعطي هذه الظروف الأولوية لمصالح المفسدين على حساب مصلحة الدولة^(١).

٤. شيوع الفوضى والاضطرابات الإرهابية:

يؤدي الفساد إلى انتشار الفوضى السياسية حتى يتلاشى الاهتمام بالقواعد القانونية وعدم الالتفات إليها، مما يشجع على عدم الالتزام بأحكام القوانين واللوائح وتصبح لغة القوة وفرض الأمر الواقع وسيلة عملية لانتزاع الحقوق السياسية وتزوير إرادة الشعب في الانتخابات، وانتشار العنف الشعبي وتصبح لغة العنف هي اللغة الحاسمة للنزاعات السياسية، وعادة ما تستخدم الاعتقالات والسجون والتعذيب لمنع أي ممارسة سياسية أو ديمقراطية حقيقية واعتقال من يتوقع النظام السياسي الفاسد فوزهم في الانتخابات إذا تعذر التزوير في ظل تواجد منظمات دولية وإقليمية لمراقبة الانتخابات ونتائجها، فأولئك يقومون بفضح أي تلاعب في سير العملية الانتخابية، على المستويين المحلي والدولي، وإيجاد حالة من فقدان

(١) عيسى عبد الباقي موسى، مصدر سابق، ص ١١٠.

ثقة الشعب في نزاهة الانتخابات والعملية الديمقراطية برمتها، ومن ثم يساهم فساد النظام السياسي الحاكم من حيث لا يدري في تأجيج الصراع، والرغبة في الانتقام والتأثر من قبل الشعب للحاضر والماضي والمستقبل، وفي مثل هذه الحالة تزداد قناعة الغالبية العظمى من السياسيين المعارضين للنظام الفاسد بحتمية التغيير، فتحدث الاغتيالات السياسية والتصفيات الجسدية من جانب الحكومة والمعارضة في نفس الوقت، وعادة تلجأ هذه الحكومات إلى إعلان حالة الطوارئ، أو حتى الأحكام العرفية بحجة التدخل الأجنبي، لتقنين حالات الاعتقالات والتعذيب وانتهاكات حقوق الإنسان. مما يؤدي إلى تنامي ظواهر العنف والعنف المضاد من قبل الجماعات التي تشعر بالقهر والحرمان داخل المجتمع، وقد يؤدي كذلك إلى ظهور جماعات متطرفة في أفكارها، لتحول فكرها إلى سلوك مدمر بعد رفضها للواقع الفاسد^(١).

المطلب الثاني

أسباب الفساد الوظيفي وآثاره على الصعيد الاجتماعي

تتمثل الأسباب الاجتماعية للفساد الوظيفي في تداخل العلاقات الاجتماعية مع العلاقات المادية أو الاقتصادية، والتطلعات الطبقية وضعف القيم والأخلاقيات الوظيفية للموظف العام، وصراع الثقافات والفجوة الحضارية مع قيم وقواعد العمل الوظيفي. وسنوضح كلٍ من تلك الأسباب في الآتي:

١. إهمال قيم العمل الوظيفي:

يحدث في العديد من البلدان فجوة بين القيم الثقافية المتوارثة مع قيم العمل الوظيفي، التي يجب أن تقوم على الانضباط، والأمانة والشرف، وطاعة الرؤساء الإداريين، وحرمة المال العام، وقيم الولاء والانتماء لجهة الوظيفة الحكومية، إلا أنه مع ذلك من المحتمل وجود اختراق لقيم ثقافية أو أجنبية متوارثة تؤدي إلى تغيير السلوك الوظيفي وكل ما يتعلق بالعمل الحكومي، ومن ثم فأن حدوث جرائم الاعتداء على المال العام خاصة عندما تصبح القيم المادية أعلى من القيم الدينية أو الأخلاقية، فيفقد المال العام حرمة وتكون النظرة الشخصية

(١) احمد أبو دية، مصدر سابق، ص ٦.

للعنوان على المال العام مبررة للمعتدي على أساس أنه ليس من الأموال الخاصة التي يجب حمايتها، فتحدث جرائم الاعتداء على أموال الدولة وعلى ملكيتها وعلى بنوكها، ويحدث اختلاس الأموال الحكومية وعهدة المخازن أو الخزينة، هذا فضلاً عن تبرير الرشوة تحت مسميات مختلفة كالإكرامية أو الهدية لتبرير هذه الجريمة^(١).

وتوضح بعض الدراسات الاجتماعية انه في حالة وجود صراع بين ثقافتين في مجتمع واحد، وتكون إحدى الثقافتين أقوى من الأخرى فإن ذلك يؤدي إلى توتر اجتماعي يقود إلى ازدياد الفساد الوظيفي، كما أن إحداث التغييرات في الهياكل الإدارية القديمة لأجهزة الدولة يترتب عليه وجود فجوة بين هذه الهياكل وقيمه وطموحات الأفراد، مما يؤدي إلى قصور الأجهزة عن الاستجابة لطلبات الأفراد.

ومن الممكن أن ينهار النظام القيمي للأفراد في المجتمع دون وجود بديل حقيقي لتوجيه السلوكيات، وبالتالي ضعف القيم السائدة من قبل واستبدالها بقيم منحرفة عن القيم التي يلتزم بها المجتمع، ومن ثم ظهور حالات عديدة من الفساد الوظيفي وبأنواع مختلفة^(٢).

٢. تأثير النظام الوظيفي بالنظام الاجتماعي:

تساهم بعض النظم الاجتماعية المتوارثة في بعض الدول في وجود أبواب لحدوث الفساد الوظيفي في الجهاز الإداري للدولة، حيث تنتشر عادات تقديم الهدايا الثمينة لكبار المسؤولين أو الموظفين للحصول على موافقتهم على أشياء غير قانونية، كما أن الولاءات والانتماءات العائلية والعشائرية والدينية يمكن أن تؤدي إلى انتشار المحسوبية وحدوث الفساد الوظيفي بمخالفة القواعد القانونية واللوائح الوظيفية، فضلاً عن التغاضي عن كشف الفساد الوظيفي وملاحقة أو تنفيذ الأحكام والعقوبات على الفاسدين، الأمر الذي يؤدي إلى استمرار حدوث الفساد وصعوبة مكافحته، ليصبح بمرور الزمن جزءاً من الثقافة المجتمعية^(٣).

(١) رمزي محمود حامد، أثر العولمة على الفساد السياسي والاقتصادي، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، اربد، الأردن، ٢٠٠٦، ص ٧٥.

(٢) د. محمود محمد معاصرة، مصدر سابق، ص ١١٤.

(٣) دياب الحاج عارف، الإصلاح الإداري (الفكر والممارسة)، الطبعة الأولى، دار الرضا، دمشق، ٢٠٠٣، ص ٩٠-٩١.

وتجدر الإشارة إلى أن طرق الفساد الوظيفي على المستوى الاجتماعي تطورت وتعددت نتيجة تطور الحياة الاجتماعية في جميع مجالاتها الإدارية، والتجارية، والصناعية والمالية، حيث يتجه الاستثمار نحو جميع المشاريع، وهذا ما يؤدي إلى حدوث حالة من الارتباط بين أصحاب القرار والقطاع الخاص، مما يظهر حكومات تتكون من الأقارب والأصدقاء لرجال الأعمال، لزيادة القدرة على استغلال السلطة السياسية، ومن ثم تظهر علاقات اجتماعية تتصف بتشجيع استغلال السلطة، والنفوذ، والوظيفة الحكومية في دعم الفساد الوظيفي وحمايته داخل مختلف التنظيمات والأجهزة الحكومية، وهذا يوضح زيادة معدلات الفساد الوظيفي لأسباب اجتماعية كلما تطور المجتمع اقتصادياً وحضارياً وزادت درجة انفتاحه على العالم الخارجي، فنتفوق القيم المادية على القيم الاجتماعية، بحيث يصبح للفساد الوظيفي ما يبرره على أنه مهارة في الحصول على الثروة باختراق القوانين على عكس ما يلزم به القانون من الالتزام بالمشروعية وحماية المال العام، فتكون النظرة الاجتماعية على أنه لا يعيش العصر، أو يوصف بالجمود وهواية الفقر في حالة رفض الاستجابة لإغراءات الفساد الكبيرة القيمة، وهذا يحتاج في إصلاحه إلى تحدي كبير لتلك القيم الاجتماعية الدخيلة، والعودة إلى النظم الاجتماعية السليمة المرتكزة على القيم الأخلاقية المعادية للفساد وبمختلف أنواعه^(١).

(٢) د. حمدي عبد العظيم، مصدر سابق، ص ٦٨.

٣. التطلعات الطبقيّة^(١):

عندما توجد فجوة بين الأغنياء والفقراء في المجتمع وتتجه هذه الفجوة نحو الاتساع في ظل ثورة المعلومات، والرغبة في التقليد وإحلال الثراء السريع لدى محدودى الدخل من الموظفين، فقد يدفعهم ذلك إلى الفساد الوظيفي لتحقيق أحلامهم في ظل ضعف وغياب الوازع الديني والأخلاقي وغياب مفهوم المسؤولية العامة، وانهيار النظام القيمي لدى الموظفين دون وجود موجه للسلوك نحو القيم الايجابية، فهذا يقوي القيم السلبية المنحرفة وزيادة معدلات الفساد الوظيفي.

ويعتبر سوء توزيع الثروة والدخل داخل المجتمع من الآفات الاجتماعية، حيث تبرز فئة مرتفعة الدخل يقابلها فئات كبيرة تعاني العجز عن إشباع الحاجات الأساسية والشعور بالحرمان، مما يضعف الولاء للأهداف العامة المشتركة للمجتمع، ووجود مجال للسلوك الوظيفي الإجرامي للحصول على الثروة بالطريق غير المشروع، بغرض الصعود الطبقي والتمرد على الواقع الاجتماعي المتردي، فيكون الفساد الوظيفي هو أقصر الطرق.

فتدخل الدول في النظام الاقتصادي الذي نشأ بشكل كبير بعد الحرب العالمية الثانية كان من عوامل إعادة توزيع الثروات وتقليص الفوارق الاجتماعية، إلا أن تراجعها عن هذا الدور والاتجاه نحو الخصخصة، وضعف التدخل الاقتصادي، أدى بالنتيجة إلى انعكاس ذلك على الوضع الاجتماعي بأن عادت الفوارق الاجتماعية بهوة واسعة بين فئات المجتمع، بل الأمر استمر إلى أكثر من ذلك من خلال محاباة الدول بقراراتها الاستثمارية للطبقة الغنية، مما يؤدي إلى انتشار الفساد الوظيفي بكافة صورته.

(١) د. حمدي عبد العظيم، مصدر سابق، ص ٥٨.

في عالم اليوم لا تكاد توجد دولة إلا وتعددت فيها الانتماءات، إما على أساس ديني أو جغرافي، أو عنصري، أو غيرها من عوامل التمييز، فأن أيجاد فئات من الأقليات المهمشة والمحرومة من الدور الايجابي داخل المجتمع يدفع بعناصر تلك الأقليات إلى ممارسة الفساد الوظيفي للحصول على الأموال وتكوين الثروات، لكي تبرز كقوة اقتصادية تساعد على لفت الانتباه إليها داخل المجتمع من خلال الحصول على التقدير الاجتماعي والوصول إلى قمة الهرم الاجتماعي.

٤. الصلة بين الوظيفة والمال:

حيث تتداخل العلاقات الاجتماعية مع العلاقات المالية أو الاقتصادية، فتحدث الوساطة خاصة إذا ما ترتب على ذلك تريح ذوي الوظيفة العامة بطريق مباشر أو غير مباشر من هذه الوظيفة، وفي مثل هذه الحالات تصبح الصداقة أو صلة القرابة هي المدخل الطبيعي للحصول على منافع مادية بدون وجه حق، خصوصاً عندما تكون هناك عائلات حاكمة تملك شركات كبرى، أو أفراد يبحثون عن صفقات ضخمة مع الموظفين العموميين، فتكون صلة القرابة أو الصداقة هي السبيل لاستغلال أصحاب القرار مناصبهم الوظيفية للتربح والحصول على هدايا ثمينة قيمة أو رشاوى باهضة التكلفة، للحصول على موافقات مخالفة للقانون، مثال ذلك ما حدث في ظل حكومة المحافظين في بريطانيا، إذ حصل مارك أبن تانتشر على عمولة تقدر بعدة ملايين عن صفقة بعشرين مليار جنيه إسترليني كان قيمة لاتفاقية سلاح عام ١٩٨٥^(١).

* آثار الفساد الوظيفي على الصعيد الاجتماعي:

تبين لنا أن للفساد الوظيفي مجموعة من الأسباب الاجتماعية، إلا أن نقشي الفساد بهذا المفهوم سينعكس بالنتيجة على المجتمع بآثار سلبية تتمثل بالآتي:

١. انهيار القيم الأخلاقية:

إن الفساد الوظيفي يؤدي إلى التخلي عن المبادئ والقيم الأخلاقية القويمة من أجل الحصول على منافع مادية بدون وجه حق، وتصبح أنواع الفساد الوظيفي المتعددة شطارة وذكاء من مرتكبه، ويصبح الاجتهاد والتمسك بالقيم الأخلاقية القويمة مجرد تخلف، ويزداد

(١) د. محمود محمد معابرة، مصدر سابق، ص ١١٥.

الأمر سوءاً عندما يشب العديد من الشباب على هذه الأفكار والقيم المغلوطة، مما ينعكس على عدم الاهتمام بالعمل والعلم كوسيلة للكسب مما يشيع قيم الفساد ويسود السلوك الاحتياطي^(١)، وهذا في نهايته يؤدي إلى انهيار وزوال الحضارات كما أشار القرآن الكريم إلى هذا المفهوم في خطابه لقوم فرعون وعاد وشمود وغيرهم.

٢. الصراع الطبقي:

بما أن الفساد الوظيفي يؤدي إلى وجود طبقة اجتماعية حيث تعلق الهرم الاجتماعي طبقة جديدة نتيجة، لما حصلت عليه من دخول غير مشروعة، وهذه تؤدي إلى علاقات متينة مع المستثمرين ورجال الأعمال، وهذا يحقق لهم وجاهة اجتماعية تشجعهم على إذلال التابعين لهم من صغار الموظفين أو حتى الأفراد، مما يولد لدى الآخرين رغبة في الانتقام والصراع الطبقي والعنف الاجتماعي ضد الأثرياء، وخصوصاً أصحاب الوظائف الذين تكدست لهم مؤخراً الثروات فدفعهم للاستعانة بالحراسات خوفاً من اعتداء الفقراء داخل المجتمع^(٢).

٣. خرق مبدأ العدالة الاجتماعية:

إن انهيار مبدأ العدالة الاجتماعية بين الناس له نتائج سلبية، حيث يصبح الفساد الوظيفي هو المدخل السريع للحصول على الحقوق الاجتماعية، فنجد من لا يستحقها يحصل على ما يشاء، بينما يعجز صاحب الحق عن الحصول على حقه من المنافع الوظيفية فتختفي المعايير الموضوعية، لتحل الاعتبارات الشخصية والمصالح المادية المرتبطة بالفساد الوظيفي، فيحدث هنا الإثراء بلا سبب مشروع دون وجود ما يؤدي إلى الردع والمعاقبة^(٣).

(١) احمد أبو دية، مصدر سابق، ص ٦.

(٢) حسنين المحمدي، الفساد الإداري (لغة المصالح)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٢٧.

(٣) د. حنان سالم، ثقافة الفساد في مصر، الطبعة الأولى، مطبعة مصر المحروسة، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٤٢.

٤. تبييد الدعم الاجتماعي:

يؤدي الفساد الوظيفي إلى عدم تحقيق أهداف المؤسسات المحلية أو الدولية التي ترصد مبالغ مالية لمساعدة الفقراء، أو دعم السلع الضرورية حيث يلتهم الفساد الوظيفي الجانب الأكبر من هذه الأموال، حيث نجد الفاسدين يتاجرون في السلع المدعومة، فلا يصل الدعم الذي تقدمه المؤسسات المختلفة إلى مستحقيه، ويحقق الفاسدون ثروات طائلة، وهذا ما يحدث بالنسبة لأموال التبرعات من مؤسسات الإغاثة العالمية لرعاية الفقراء والأنفاق على الصحة، والعلاج والتعليم والبيئة والصرف الصحي وغيرها، من أساسيات الحياة المدنية من مجالات الأنفاق المرتبطة بالتنمية البشرية، وفي هذه الحالات نجد الفساد الوظيفي يلتهم تلك المساعدات مثلما حدث في برنامج النفط مقابل الغذاء والذي شابه الفساد وأثبتت ذلك تحقيقات الأمم المتحدة، ومن ثم ضاعت على الشعب العراقي تلك الأموال واستولى عليها الفاسدون^(١).

المطلب الثالث

أسباب الفساد الوظيفي وآثاره على الصعيد الاقتصادي

يمكن أن نرجع الأسباب الاقتصادية للفساد الوظيفي إلى البحث عن الكسب، وهذا ما يراه أنصار نظرية الاختيار العام، والتي يرجع أنصارها أسباب الفساد هنا إلى التفاعل بين الأفراد أصحاب المصالح مع آخرين من الموظفين العموميين في دوائر الدولة الرسمية، مما يشكل بيئة للمؤسسات والقطاعات التي يحدث في نطاقها الفساد، وتركز مداخل مقاومة الفساد في نظرية الاختيار العام على الإصلاحات الاقتصادية كطريق رئيسي للإصلاح^(٢).

ولا يقتصر السبب الاقتصادي للفساد على المستوى الداخلي، بل يتعداه ليرتبط بعوامل دولية، فالمساعدات الخارجية، والاستثمار الأجنبي، والتجارة الخارجية يمكن أن تكون من الوسائل التي يمكن من خلالها جني الربح من قبل الموظفين الفاسدين، ومن هنا ارتفعت الأصوات لمحاربة الفساد على المستوى الدولي، والذي قد يأخذ إشكالا مختلفة، فقد يكون في صورة رشاوى ومدفوعات غير مشروعة في إطار التجارة، والمساعدات الأجنبية وتدفقات

(١) د. حمدي عبد العظيم، مصدر سابق، ص ٧٩.

(٢) د. بلال خلف السكارنة، مصدر سابق، ص ١٠١.

الاستثماريين للدول^(١)، أو في صورة مزايا تفضيلية في فرص التجارة أو التحيز لصالح اقتراحات استثمارية معينة، مما يؤدي إلى ميل المصدرين من الأجانب إلى تقديم رشاوى للموظفين الرسميين في الدول المستوردة، فيترتب على ذلك أن الشركات الرائشة تطرد الشركات الأمنية في نطاق التجارة، مما يخلق فرصاً لجنّي الربح، مما يؤدي إلى تراكم رؤوس الأموال، مما أدى إلى ترسيخ جذور الفساد الوظيفي خصوصاً في أوقات الأزمات الاقتصادية، والذي يلعب في إطاره دور المنافسة بسبب قلة الفرص الاقتصادية المتاحة^(٢).

فيتضح لنا أن من يرتكب جريمة الفساد الوظيفي له أسباب اقتصادية تتمثل بالدوافع المادية أو المالية وكالاتي^(٣):

١. انخفاض مستوى الدخل لدى الموظفين مقارنة بحجم التضخم أو الأسعار المحلية، مما يجعل دخله الحقيقي بغاية التدني، وبالتالي يعجز معها على إشباع حاجاته المعيشية مما يدفعه إلى ممارسة سلوك مخالف للقانون كالاختلاس أو الرشوة أو النصب والاحتيال.
٢. البطالة، وهي عدم وجود دخل مشروع للعمل، فتدفع الشخص المنحرف إلى الاتجاه نحو الوسائل غير المشروعة للكسب.
٣. سعة مساهمة القطاع العام في النشاط الاقتصادي، حيث يمتاز هذا القطاع بالبيروقراطية وازدياد الميل نحو الفساد الوظيفي مع ضعف الرقابة الحكومية على نفقات وإيرادات تلك القطاعات، مما يفتح مجالاً واسعاً لممارسة الفساد الوظيفي.
٤. سوء توزيع الثروة داخل المجتمع، حيث توجد فئة قليلة من الأفراد تستحوذ على نسبة كبيرة من الثروة، بينما نجد الغالبية العظمى من المواطنين عند خط الفقر وفئة أخرى تحت خط الفقر، واختفاء الطبقة الوسطى في المجتمع، الأمر الذي يؤدي إلى ضعف الولاء للأهداف العامة، والتمهيد لسلوكيات فاسدة من جانب الموظفين، مما يسهل اختراق عصابات الجريمة المنظمة لأجهزة الأمن والعدالة، والتخطيط الاقتصادي بالإغراءات المالية مما يتيح إمكانية التهرب من العمل الوظيفي.

(١) د. محمود محمد معابرة، مصدر سابق، ص ١١٦.

(٢) د. عامر الكبيسي، مصدر سابق، ص ٦٨.

(٣) د. حمدي عبد العظيم، مصدر سابق، ص ٥٣، وما بعدها.

* آثار الفساد الوظيفي على الصعيد الاقتصادي:

إن للأسباب الاقتصادية للفساد الوظيفي مجموعة من الآثار التي تتجم عنه ويمكن هنا الإشارة إلى أهمها:

١. التأثير السلبي على معدل نمو الدخل القومي، نظراً لأن الفساد الوظيفي يؤدي إلى تراجع معدلات الاستثمار، لأن الموظف الفاسد وظيفياً سيدفع الغالب من أمواله نحو التفاخر الاجتماعي، مما لا ينعكس على زيادة القيمة إلى الدخل القومي، وبالمقابل قد يلجأ ذات الشخص إلى خروج أموال الدولة إلى الخارج فيزيد العجز في ميزان المدفوعات^(١).
٢. انخفاض معدلات نمو الإيرادات العامة والتهرب من دفع الضرائب بالتواطؤ مع الموظف المختص، ومن ثم زيادة العجز في الموازنة العامة للدولة فيزيد من معدل التضخم في الأسعار المحلية، فيخفض دخل المواطن الحقيقي^(٢).
٣. التأثير السلبي على مناخ الاستثمار وازدياد تخوف المستثمرين الأجانب من الاستثمار في بيئة استثمارية يتحكم فيها الفساد ولا تخضع لمعايير أو قوانين واضحة حيث يكون الفساد الوظيفي هو الوسيلة الفعالة للحصول على التراخيص وتخصيص الأراضي، ومن ثم عزوف المستثمرين الجادين عن الأقدام لاستثمار أموالهم في مثل هذه البلدان التي يكون مناخها طارداً للاستثمار، ومن نتيجة ذلك هو عدم فاعلية فعالية حوافز الاستثمار التي تقدمها الدولة للمشروعات الاستثمارية، حيث تكون تكلفة الرشاوى المدفوعة اكبر من الحوافز المقدمة، وهو ما يماثل أثر الضريبة التي يتحملها المستثمرون خاصة، إذا ما ترتب على الرشوة حصول الموظفين على نصيب من المنتجات أو من عوائد استثمار رأس المال للمشروع الاستثماري ومن ثم تقويض الاستثمار^(٣).

(١) Ades, A. and R. Ditella, 1996, the causes and consequences of corruption , vol. 27, No.2, p. 6-11.

(٢) بولو مورو، الفساد الأسباب والنتائج، ١٩٩٨، ص ١١-١٣.

(٣) كيمبرلي ان اليوت، الفساد والاقتصاد العالمي، ترجمة محمد جمال أمام، مركز الأهرام للترجمة والنشر، ٢٠٠٠، ص ١٨٩.

٤. نهب المصارف والاعتداء على المال العام بواسطة الموظفين، كسحب القروض من المصارف الحكومية بدون ضمانات أو بدون فوائد، مقابل حصول الموظفين على نسبة من قيمة القرض الذي يحصل عليه العميل، وهو ما يمثل نموذجاً لفساد المسؤولين عن الائتمان، ويؤدي هذا النوع من الفساد الوظيفي إلى الاستيلاء على ممتلكات الدولة عن طريق الاستيلاء مقابل مبالغ رمزية لا تمثل القيمة الحقيقية للممتلكات العامة^(١).

٥. تحمل الاقتصاد القومي لأعباء المواجهات الأمنية مع مرتكبي الفساد الوظيفي وتشمل نفقات قوات سلاح الحدود، ونفقات الجمارك، والسجون وقوات الأمن، والقضاء والمحاكم المختلفة^(٢).

٦. تنعكس الآثار السابقة مجتمعة على قيمة العملة الوطنية مقابل العملات الدولية، مما يؤدي إلى زيادة أعباء الواردات مقومة بالعملة الوطنية وانخفاض معدل زيادة الصادرات بعد ارتفاع تكاليفها نتيجة لما سبق، خاصة في ظل ضعف مرونة الصادرات في الدول النامية وضعف قدراتها التنافسية، ويترتب على انخفاض قيمة العملة ضعف قدرتها الشرائية، ومن ثم زيادة معدل التضخم وانخفاض الدخل الحقيقي للمواطنين، خصوصاً محدودي الدخل^(٣). كما أن هناك أسباباً قانونية وإدارية تسهم في تفشي ظاهرة الفساد الوظيفي، ف فيما يتعلق بالأسباب القانونية عدم وجود قوانين رادعة للفساد، وإن كانت مكتوبة، وإنما المقصود هو قدرتها على التنفيذ الفعال لها وما ينطوي على ذلك من جزاءات تفرض على مخالفيها^(٤)، كما إن كثرة القوانين وتعددتها كوسيلة لإزالة الفساد وعدم ارتباط هذه القوانين بنظام الأخلاق العامة والمعرفة بها يزيد من انتشار الفساد^(٥)، فضلا عن الثغرات القانونية الناتجة عن غموض التفسيرات وعدم وضوح النصوص القانونية، والاستثناءات القانونية التي تعطي الموظف فرصة التهرب من تنفيذ القانون أو الذهاب إلى تفسيره بطريقته الخاصة التي

(١) د. بلال خلف السكارنة، مصدر سابق، ص ١٠٩.

(٢) د. حمدي عبد العظيم، مصدر سابق، ص ٧٣.

(٣) د. بلال خلف السكارنة، مصدر سابق، ص ١٠٩.

(٤) د. حنان سالم، ثقافة الفساد في مصر، مصدر سابق، ص ٤.

(٥) د. محمد عبد الله الشباني، الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية مدخل النظرية، الطبعة الأولى،

عالم الكتب، القاهرة ١٩٧٧، ص ٥٧.

تتعارض مع مصالح المواطنين^(١). أما الأسباب الإدارية والتي من شأنها أن تساهم في انتشار الفساد الوظيفي فهي ضعف الإدارة، وسوء التنظيم، وكثرة القيود والإجراءات الإدارية الرسمية وغير الرسمية، وشغل المناصب الوظيفية وموقع المسؤولية القيادية في الجهاز الإداري لفترة زمنية طويلة وفق معايير فردية وعلاقات شخصية، وعدم الأخذ بنظرية الرجل المناسب في المكان المناسب، وتمركز السلطات والصلاحيات الواسعة في قمة الهرم الإداري، وتعدد أجهزة الرقابة والتفتيش في مقابل ضعف دورها في ممارسة الرقابة الداخلية أو الوقائية لاكتشاف الانحراف وتصحيح الخطأ، وتحول صغار الموظفين إلى عملاء لأصحاب السطوة والنفوذ من داخل الجهاز الإداري للدولة ومن خارجه، وبذلك تكون تلك الأسباب في مجموعها الإدارية الفاشلة التي تؤدي بدورها إلى انتشار الفساد الوظيفي^(٢).

و في دراسة ميدانية نفذها "Daniel" حول الأسباب التي تدفع الفرد إلى الفساد وتلك التي تحول دون غيره من الفساد، تم في هذه الدراسة فحص عينات من المدانين في جرائم الفساد وعينات من غير الفاسدين، وكشفت الدراسة عن عدد من العوامل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية التي تلعب دوراً في الانحراف السلوكي بصفة عامة والميل نحو الفساد على وجه الخصوص، وكان من أبرز تلك العوامل العامل الديني، أكدت الدراسة إن الأشخاص ذوي التوجهات الدينية، والمتمسكون بتعاليم الدين ويؤدون شعائرتهم، لديهم القدرة على مقاومة مغريات الفساد والإسهام في كشف المفسدين، والإبلاغ عن جرائم الرشوة رغم الظروف الاجتماعية والاقتصادية الأخرى التي تدفعهم نحو الانحراف. وعلى العكس توضحت أن نسبة كبيرة من العينات التي فحصت أو كان لها ميل نحو الفساد تقبل الرشوى والتحريض عليها كانت من ذوي التوجهات غير الدينية وغير المتمسكين بتعاليم ومناهج الأديان السماوية^(٣).

(١) عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، مصدر سابق، ص ١٣٨.

(٢) ديابا الحاج عارف، مصدر سابق، ص ٩٥.

(٣) محمد الأمين البشري، الفساد والجريمة المنظمة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ٢٠٠٧،

ولقد تم تصميم استبيان مؤلف من صفحتين يتضمن أسئلة وبعد تحكيمه من قبل عدد من المختصين، تم توزيعه أو ملؤه بواسطة باحثين تجاوز عددهم (٢٥) باحثاً في المحافظات كافة، حيث تم توزيع (١١٠٠) استبيان للشرائح كلها:

موظفون في القطاعين العام والخاص بعضهم مدراء عامون ووزراء وأعضاء في مجالس الشعب، وخبراء سوريون عاملون في المنظمات الدولية وصحفيون، وصناعيين وتجار، ورواد جمعية العلوم الاقتصادية وأساتذة وطلاب جامعيين، إضافة إلى عدد من الباحثين المهتمين بالشأن السوري، وتم إنجاز (٦٥٠) استبياناً وذلك بسبب عدم استجابة البعض، أو خوفهم على الرغم من أن الاسم مغفل، وتم طلب الإجابة بالصفة الشخصية وليس بالصفة الاعتبارية، وقد اعتذر البعض عن الإجابة بدعوى (أننا فاسدون فكيف نجيب على هكذا استبيان..!) وتم استبعاد قسم آخر فأصبح العدد النهائي (٦٢٠) استبيان ومن ضمن الأسئلة التي تضمنها الاستبيان^(١):

ما أهم أسباب الفساد برأيك..؟

لقد كانت الخيارات في هذا السؤال كثيرة وجميعها منطقية، إلا أن الاستطلاع أشار إلى أن أهم سبب على الإطلاق، هو تمتع البعض بحصانات تجعلهم في منأى عن المحاسبة بنسبة (٨٠%) وقد اتفقت جميع الفئات دون استثناء على ترتيبه أولاً وهو أمر لافت، ثم ثانياً اقتصر المحاسبة على صغار الموظفين دون الكبار، وثالثاً استمرار أصحاب المناصب الإدارية الحكومية في مراكزهم لفترة طويلة، ورابعاً عدم وجود نية جادة من الحكومات لمحاربة الفساد، وخامساً تغافل الجهات الرقابية عن الصفقات الكبيرة.

ومن الملاحظ إن الإجابات الخمس الأولى للفساد مرتبطة بالإدارات العليا، وان انخفاض مستوى الدخل والمعيشة ليس سبباً رئيساً للفساد، كما يبرر البعض حيث ورد ترتيبه في المؤخرة من بين اسباب الفساد^(٢).

مما تقدم تبين لنا أن الفساد الوظيفي له مجموعة من الأسباب، لعل من أهمها كان السياسي، والاقتصادي، والاجتماعي، وفي نفس الوقت يكون لتلك الأسباب آثار على نفس

(١) المصدر أعلاه، ص ٣٢.

(٢) د. ناصر عبيد الناصر، مصدر سابق، ص ٣٣.

الأوجه، إلا إن حقيقة الأمر لا تتمثل بأن تكون هناك مسببات في اتجاه معين وآثار في سياق الاتجاه نفسه حسب، بل أن كل واحدة من تلك الأسباب يمكن ان نجد له آثار على جميع المستويات، فمثلاً أن كان هناك سبباً سياسياً للفساد الوظيفي، فهو سيلقي بظلاله على الجانب الاجتماعي، والاقتصادي، والسياسي، أي أن السبب واحد ولكن الآثار متعددة، وهذا يزيد من خطورة ظاهرة الفساد الوظيفي التي تستدعي التصدي لها بجميع الوسائل والطرق القانونية للحد منها أولاً، والقضاء عليها ثانياً، حتى يمكن أن يتجه المجتمع نحو التطور الاقتصادي والاستقرار السياسي والقيم الاجتماعية الأصيلة.

يعتبر التشريع أحد الوسائل التي تلجأ إليها السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الوظيفي، هذا بالإضافة إلى دور الرقابة البرلمانية التي تمارسها السلطة التشريعية في سبيل تحقيق ذلك، حيث يمثل التشريع إرادة الشعب التي تصل إلى مستواها المكتوب عن طريق ممثليه في المجالس النيابية.

وبما أن الفساد الوظيفي، ظاهرة لها من المساوئ والعيوب الكثير وأن وجوده يمكن أن يهدد كيان الدولة واستقرارها، فهو مرفوض من المجتمع، حسب ما أسلفنا في الفصل الأول، وعليه فالشعب يعبر عن هذا الرفض لظاهرة الفساد الوظيفي وينقل هذا التعبير إلى المجالس النيابية، وبغض النظر عن النظام السياسي المتبع فيها، سواء أكان برلمانياً، أم رئاسياً، أم مجلسياً، ففي جميع الأنواع السالف ذكرها، هناك برلمان منتخب، سواء بشكل مباشر أو شبه مباشر، أو غير مباشر، فالمهم أن يكون مجلس منتخب من الشعب يعتبر أحد الأركان الأساسية في وضع التشريعات داخل الدولة، حتى ينقل الإرادة الشعبية إلى قاعات البرلمان، ويتولى وضع تلك الأفكار ضمن نصوص تشريعية تكون ابتداءً مشروعات لقوانين، ومن ثم بعد مرورها بمراحل التشريع المختلفة تصبح تشريعاً نافذاً، يعمل على مكافحة الفساد الوظيفي داخل الدولة.

وعلى هذا الأساس، ولتحقيق الفهم الدقيق لدور التشريع في مكافحة الفساد الوظيفي، لابد من التطرق ابتداءً إلى مفهوم السلطة المختصة به أولاً، ومن ثم البحث في الوسائل التي تستخدمها السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الوظيفي، وكالاتي:

المبحث الأول: مفهوم المجلس النيابي وتنظيم اختصاصه التشريعي.

المبحث الثاني: وسائل التشريع في مكافحة الفساد الوظيفي.

المبحث الأول

مفهوم المجلس النيابي (البرلمان) وتنظيم اختصاصه التشريعي

من المعروف بأن في كل الدول صغيرها وكبيرها لديها مؤسسات دستورية تقوم بتنفيذ إرادة الصفوة الحاكمة، وهذه المؤسسات قد تتسع أو تقل وفقاً لحاجة الصفوة الحاكمة، لأجل تنفيذ إرادتها، ولكن هذه الدول متفقة على قيام بعض المؤسسات الدستورية وهي: الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية والهيئة القضائية^(١).

واستناداً لمبدأ الفصل بين السلطات فإن النظام السياسي في الدولة يتكون من ثلاث سلطات وهي: التشريعية، التنفيذية، القضائية، فالسلطة التشريعية هي الجهة التي تملك تشريع القوانين التي تحكم تصرفات الحكام والمحكومين في نطاق الدولة، وأن التشريع قد تمارسه السلطة التشريعية بمفردها في الأنظمة الديمقراطية النيابية، أو مشاركة مع الناخبين في الأنظمة الديمقراطية شبه المباشرة، أو الشعب السياسي في الأنظمة الديمقراطية المباشرة، أو تمارسه السلطة التنفيذية في الأنظمة غير النيابية، فضلاً عن ذلك فإن التشريع وفقاً لمبدأ الشرعية متدرج في قوته، ففي القمة توجد القواعد الدستورية، ثم القوانين، ثم الأنظمة والتعليمات، وإذا كان البرلمان يقوم بالدور الأساسي في وضع التشريعات، فإن رئيس الدولة يشارك في ذلك بل قد ينفرد بالتشريع لسبب أو لآخر في بعض الأحوال الاستثنائية، وتسمى السلطة التشريعية البرلمان بغض النظر عن تسمية هذا البلد أو ذاك، وتشق كلمة برلمان (parlement) من كلمتي (parler) و (parlementer) الفرنسيتين اللتين تعنيان الكلام والمناقشة، وهي تتبع من الكلمة اللاتينية (parliamentum) وتشير في الإنكليزية إلى كلمة (parliament).^(٢) فتسمى السلطة التشريعية مجلس النواب في العراق، والجمعية الوطنية في فرنسا، ومجلس الأمة في الكويت، والكونغرس في الولايات المتحدة الأمريكية، ومجلس الشعب في مصر.

(١) د. كطران زغير نعمة ود. أحسان حميد المرفجي و د.رعد ناجي الجدة، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٦٤.

(٢) د. أحمد سعيفان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، الطبعة الأولى منشورات الحلبي، ٢٠٠٨، ص ٢٩٠.

وأثناء مناقشات دستور مصر لعام ١٩٧١ قال (سعيد المحامي) ما نصه أقول أنني لا أود ولا أقبل أن أطلق على المجلس أسم مجلس الأمة، لأن ذلك الوصف تجريداً للشعب فالشعب هم الفلاحون والعمال والجنود والمتقنون. وفي رأبي أن هذا المجلس هو مجلس الشعب أعلى سلطة، لأنه يتكون من ممثلين أنتخبهم الشعب وهذا الشعب من ورائه المسألة والمسؤولية له حق إسقاط وسحب العضوية.... هذا المجلس هو أعلى سلطة في التنظيم أو في المؤسسات الدستورية التي يجب أن تكون عندنا"^(١).

وبهذا تتميز المجالس النيابية بكونها تحتوي أعداد كبيرة من الأعضاء لتتجاوز ما يمكن أن تتكون منه اللجان التشريعية، كما أن المجالس النيابية لها سلطة اتخاذ القرار وليس المشورة فقط، كما هو حال اللجان الاستشارية. وبالتالي فإن للسلطات الثلاث في أي نظام سياسي دوراً أساسياً في مكافحة الفساد فكل واحدة تكمل الأخرى، فلا يمكن للسلطة التشريعية أن تكافح الفساد الإداري بمفردها من خلال التشريع، لأن التشريع يتطلب تنفيذاً وهو ما تقوم به السلطة التنفيذية، ولا يمكن للسلطة التنفيذية أن تقوم بدورها في هذا المجال بدون إطار تشريعي متكامل وبرقابة عليها من السلطة التشريعية، كما أن القانون إذا لم ينفذ أو نفذ بطريقة خاطئة أو بتعسف أو ارتكبت أفعال مخالفة له عندئذ يأتي دور القضاء الذي يفصل في القضايا المطروحة عليه وفق القانون"^(٢).

وعلى هذا الأساس، سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في الأول صور المجالس النيابية، وسنخصص المطلب الثاني للبحث في تنظيم السلطة التشريعية في التشريع العراقي والمقارن.

المطلب الأول

صور المجلس النيابي (السلطة التشريعية)

تتعدد صور وتنظيمات الهيئات النيابية في تفصيلات تكوين البرلمان وكيفية عمله بتعدد واختلاف الأنظمة الدستورية التي تنشئها، وتبين كيفية تكوينها وتنظيم عملها، إلا أن

(١) محمد فهم درويش، السلطة التشريعية- ماهيتها- تكوينها- اختصاصاتها، ٢٠٠٠، ص ٤٩.

(٢) ذكرت إحدى الإحصائيات في مصر عن أهم الجهات المطالبة بالتدخل لمكافحة الفساد، فقد أعتبر ١٤,٣% أن البرلمان أولى الجهات التي يكون له دور ملموس في مواجهة ظاهرة الفساد داخل مصر، بينما ١٢% منهم يرى أن المسؤولية تقع على الرقابة الإدارية، وانفقت نسبة ٧,٥% على أهمية دور الصحافة والإعلام، مقال منشور على الإنترنت على الموقع الإلكتروني: WWW.ikwant.net

أهم هذه الصور والنظم التي جرى الفقه على تناولها وشرحها ومقارنتها هي نظام المجلس الواحد (الأحادي) ونظام المجلسين، ولكل نظام من هذه الأنظمة مزاياه ومبرراته كما أن له عيوبه ومثالبه وكالاتي .

الفرع الأول: نظام المجلسين

يقصد بثنائية المجلس Systeme Bieameral وجود مجلسين يعهد إليهما مهمة السلطة التشريعية، ولم تكن نشأة نظام المجلسين وليدة مبادئ أو نظريات علمية، وإنما كانت نشأته في انكلترا نتيجة تطور تاريخي طويل، وبالرجوع إلى تاريخ البرلمان الإنكليزي وجدنا أنه، كان مكوناً من مجلس واحد سمي بالمجلس الكبير الذي ضم طبقة الأشراف ورجال الدين، ثم تطور هذا الوضع حين دعى ممثلوا المدن والأقاليم للاشتراك في هذا المجلس، وسرعان ما كوّن الأشراف ورجال الدين كتلة يجمعها لون من التجانس، كما كوّن نواب المدن والأقاليم كتلة أخرى يجمعها أيضاً عامل بين التجانس بين أفرادها، وهكذا ابتدأت مظاهر الانفصال تبدو رويداً رويداً حتى أصبح لكل من الطبقتين طابع وسمّة مميزة، وعملت كل منهما على أن تستقل بمجلس خاص بها^(١).

وعلى هذا النحو انقسم المجلس النيابي وغدا يتألف من مجلسين، مجلس يضم الأشراف ورجال الدين وسمي بمجلس اللوردات، ومجلس آخر يضم ممثلي المدن والأقاليم (أي الشعب) وسمي بمجلس العموم^(٢)، وقد انتقل نظام المجلسين إلى خارج انكلترا، فأخذت به كثير من دول العالم لما يتمتع به من مزايا ومبررات.

فتبنت أغلب الدساتير العالمية في الوقت الحاضر نظام المجلسين وأسمتهما بأسماء مختلفة، فالبرلمان في الولايات المتحدة الأمريكية Congress يتكون من مجلسين هما مجلس الشيوخ Senate ومجلس النواب House Of Represtatives وفي فرنسا

(١) د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٦، ص ٣٤٥.

(٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية الدول والحكومات، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٢٢٧. كذلك د. محمد أبو زيد محمد علي، الازدواج البرلماني، الهيئة العامة للكتب المصرية، ١٩٩٥، ص ٩.

يتكون البرلمان من مجلس الشيوخ Senate والجمعية الوطنية Assemlee National^(١).

وقد أخذ الدستور المصري الصادر عام ١٩٢٣ بنظام المجلسين، فنصت المادة ٧٣ منه على أن يتكون البرلمان من مجلسين، مجلس الشيوخ ومجلس النواب وهذا ما أخذ به دستور ١٩٣٠ حيث كان المجلس النيابي ممثلاً أيضاً في مجلس الشيوخ ومجلس النواب، وكذلك دستور المملكة الأردنية الهاشمية الذي تبنى نظام المجلسين منذ دستور ١٩٤٦ و دستور ١٩٥٢ المعمول به حالياً، حيث نصت المادة ٦٢ منه على أنه (يتألف مجلس الأمة من مجلسين: مجلس الأعيان ومجلس النواب).

أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فقد أخذ بنظام المجلسين حيث تتألف السلطة التشريعية من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الإتحاد (المادة ٤٨) من الدستور).

أولاً: مجلس النواب. يتألف مجلس النواب على أساس التمثيل السكاني حيث يمثل كل مائة ألف نسمة من نفوس العراق نائب واحد^(٢) وينتخب بالاقتراع العام السري المباشر (المادة ٤٩-أولاً من دستور ٢٠٠٥).

ثانياً: مجلس الإتحاد: نص الدستور على إنشاء مجلس النواب إلى جانب مجلس الإتحاد، يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم شروط تكوينه وشروط العضوية فيه، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب (م ٦٥ من الدستور).

إلا أن هذا المجلس لا يشكل إلا حين صدور قانون من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ الدستور (م ١٣٧ من الدستور). وأن هذا الاتجاه معيب وغير سليم وينتقص إلى حد كبير من مكانة مجلس الإتحاد، لاسيما إذا علمنا أن النظام الفيدرالي يقوم على مبدأ ثنائية السلطة التشريعية، إذ تمثل كل ولاية في المجلس بحسب ثقلها السكاني، في حين يقوم الآخر على أساس مبدأ المساواة

(١) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، بيروت، ٢٠١٢، ص ٣٥٠.

(٢) يلاحظ أن عدد أعضاء الجمعية الوطنية وفقاً لقانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ كان (٢٧٥) عضواً (م ٣ فقرة ١) وكذلك قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ (م ١٥-أولاً) وهو ما يقابل واحد لكل مائة ألف نسمة.

في التمثيل بين الولايات حيث لا فرق بين ولاية صغيرة وأخرى كبيرة، كأن تمثل كل ولاية بعضيون أو أكثر بصرف النظر عن حجمها السكاني.

وهذا ما أخذت به معظم الدساتير الفيدرالية، ومنها الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧^(١)، حيث تمثل كل ولاية بعضيون في مجلس الشيوخ، وكذلك الدستور السويسري لسنة ١٨٧٤ والمعدل سنة ١٩٩٨ حيث تمثل كل مقاطعة بعضيون^(٢)، لذلك فهذا النظام له مزاياه وعيوبه والتي سنبينها في الفقرتين الآتيتين:.

أولاً: مزايا ومبررات الأخذ بنظام المجلسين

لنظام المجلسين مبررات ومزايا متعددة يراها أنصاره ويمكن بيانها بما يأتي:

١- ضرورة الأخذ بنظام المجلسين في دول الإتحاد المركزي.

فدولة الإتحاد المركزي هي دولة واحدة لشعب واحد يحمل جنسيتها الواحدة أيا كانت الولاية التي يقطنها أو يقيم فيها، هذه الوحدة يمثلها مجلس النواب المنتخب، بينما يمثل المجلس الأعلى الآخر الولايات التي يتكون منها الإتحاد، وكذلك قيل أن نظام المجلسين حتمية دستورية لنظام الإتحاد المركزي^(٣).

حيث يعكس المجلس الأعلى النزعة الاستقلالية للولايات الداخلة في الدولة الاتحادية ويمثل مصالحها على قدم المساواة، بصرف النظر عن مساحة كل ولاية أو عدد سكانها أو إمكانياتها الاقتصادية، في حين يترجم المجلس الثاني الاتجاه الاتحادي ويحمي مصلحة الإتحاد^(٤).

٢- منع استبداد السلطة التشريعية.

ومقتضى ذلك أن نظام المجلسين يحول أو يمنع من استبداد الهيئة التشريعية، ويتحقق ذلك أنه إذا انحرف أحد المجلسين في التشريع كان للمجلس الآخر أن يحد من انحرافه بأن يمتنع عن الموافقة على التشريع، وفي ذلك ضمان ضد الاستبداد، لاسيما وأن

(١) د. إبراهيم درويش، النظام السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨، ص ١٠٣.

(٢) د. حميد حنون خالد، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، القاهرة، ١٩٨١، ص ٥١ وما بعدها. كذلك د. سعاد الشراوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٢٣.

(٣) د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، أسس التنظيم السياسي، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٢، ص ٢٤٨.

(٤) د. نعمان أحمد الخطيب، مصدر سابق، ص ٣٦١.

التجارب قد دلت على أن الهيئة التشريعية إذا كانت مكونة من مجلس واحد فأنها كثيراً ما تعتدي على السلطة التنفيذية، فتقسم السلطة التشريعية إلى مجلسين يمنع غالباً تجاوز اختصاص هذه السلطة ويحول دون استبدالها^(١).

٣- منع التسرع في التشريع.

قد تتسرع الهيئة النيابية في إصدار القوانين عندما تكون في مجلس نيابي واحد، لكن العمل بنظام المجلسين يمنع الخطأ والتسرع في التشريع، إذ يتجه هذا النظام نحو الإجابة، ويتبدى ذلك في أنه إذا حدث وأخطأ أحد المجلسين في عمل القانون، أمكن للمجلس الآخر تقادي خطأ الأول عند عرض الأمر عليه، ويلاحظ أن إعادة مناقشة القانون مرة ثانية بالمجلس الآخر يكفل زيادة التمحيص والبحث، وإذا حدث وشرع أحد المجلسين وأصدر قانوناً انقياداً لعاطفة عارمة، استطاع المجلس الآخر أن يوقفه فيهدئ من اندفاعه أو انقياده، ونظام المجلسين يتقادي إصدار الهيئات التشريعية لقوانين طائشة غير سليمة ويعمل فضلاً عن ذلك، على الإجابة التشريعية ويتجه بالتشريعات صوب الكمال، الأمر الذي يمنحها قدرأ أدنى من الثبات والاستقرار^(٢).

٤- رفع مستوى كفاءة المجالس النيابية.

يتيح نظام المجلسين إدخال العناصر ذات الكفاءة التي عزفت عن دخول الانتخابات، أو التي لم تتمكن من النجاح، مما يؤدي إلى إثراء المجالس النيابية ورفع مستوى كفاءتها^(٣). ويفسح نظام المجلسين من ناحية أخرى المجال لتمثيل أصحاب الكفاءات والطوائف المختلفة.

٥- تخفيف حدة النزاع بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

يعمل نظام المجلسين على منع الاصطدام بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، ويخفف من حدة النزاع الذي ينشأ بينهما. ويتبدى ذلك إذا ما قام نزاع بين السلطة التنفيذية من ناحية وبين أحد المجلسين من ناحية أخرى، فأن المجلس الآخر يقوم بالتلطيف من حدة هذا النزاع ويقوم بدور الحكم بينهما^(٤)، ومن ثم يساعد نظام المجلسين على إيجاد نوع من التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، غير أنه إذا لم يختلف المجلسان في

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، مصدر سابق، ص ٢٣٩.

(٢) المصدر أعلاه، ص ٢٤٠.

(٣) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، مصدر سابق، ص ٢٤٢.

(٤) د. سليمان محمد الطماوي، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٨، ص ٢١٠.

الرأي إزاء السلطة التنفيذية، فإن ذلك يعد قرينه على صواب رأي البرلمان بمجلسيه مما يؤدي بالسلطة التنفيذية غالباً على التراجع والإذعان لرأي البرلمان في خصوص النزاع القائم.

أما إذا كانت السلطة التشريعية مكونة من مجلس واحد، فإن قيام النزاع بينها وبين السلطة التنفيذية، غالباً ما يؤدي إلى خلق أزمات سياسية حادة، ويكون من شأنها أما حل الهيئة التشريعية أو استقالة الوزارة، بل أن الأمر قد يؤدي إلى انقلاب نظام الحكم ذاته إذا ما بلغ هذا النزاع أو الخلاف ذروته، وهذه هي أدلة أنصار نظام ازدواج المجلس النيابي أو نظام المجلسين والتي أعتمد عليها هؤلاء الأنصار في تفضيله على نظام المجلس الواحد.

ثانياً: عيوب ومساوئ نظام المجلسين والانتقادات الموجه إليه

من بين الانتقادات الموجهة إلى نظام المجلسين وعيوبه ومساوئه يشار إلى ما يلي^(١):-

- ١- تعمل ثنائية المجلس على تجزئة السيادة الشعبية التي يجب أن تكون واحدة ومتمركزة في المجلس الواحد، الأمر الذي يسهل رقابة الشعب على ممثليه، ويضفي المرونة على الحكومة، باعتمادها على مجلس واحد تخضع لمشيئته.
- ٢- لا فائدة من وجود المجلس الثنائي، إذا كان يتم اختيار أعضائه بنفس الشروط والطريقة التي يتم بها اختيار المجلس الأول، إذا عندها يصبح المجلس الثاني صورة طبق الأصل من المجلس الأول، وقد يشكل عاملاً من شأنه شل العمل التشريعي، عن طريق تأخيره لإقرار القوانين، وإذا كان اختيار المجلس يتم حسب شروط وطريقة تختلف عما هو عليه الحال بالنسبة للمجلس الأول، فإن اختياره عند ذلك يكون غير ديمقراطي لأسباب تتعلق بالتناقض، الحاصل بالتمثيل لكل واحد من المجلسين، وباختلاف طريقة الاقتراع ومدة الولاية وشروط سن الرشد السياسي.
- ٣- يشكك البعض في فائدة نظام المجلسين من الناحية الفنية، فازدواج الهيئة التشريعية لا يضمن، في نظرهم، جودة العمل التشريعي وإتقانه، لأن هذا النظام قد يغري أحد المجلسين بالموافقة دون تمحيص على قوانين معينة يقترحها أعضاؤه اعتماداً على

(١) د. أحمد سعيان، مصدر سابق، ص ٣٠٤.

إعادة مناقشتها في المجلس الآخر، ومن ثم لا تتحقق الفائدة المرجوة في نظر مشروعات القوانين في مجلسين^(١).

٤- أن ازدواج الهيئة التشريعية يؤدي إلى النزاع بين المجلسين^(٢).

ومع أن النظام النيابي القائم على المجلسين قد وجهت له عدة انتقادات، إلا أنه يمكن القول بتلافي العيوب، إذا ما تم اللجوء إلى نظام المجلسين في الدول الاتحادية بشكل أساسي، لكي يوازن بين اختلاف الأعداد السكانية لكل إقليم، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، أن هذا النظام يمكن أن يحقق الفائدة المرجوة منه، إذا تم إنشاؤه على أرضية خصبة من الوعي القانوني لصالح الأفراد والدولة ككل، وتم وضع تنظيم دستوري دقيق ينظم عمل كل مجلس منهما مع توقع الإشكالات التي يمكن أن تحدث بينهما وتلافيها بوضع الحلول ابتداءً، فالأمر يعتمد عندئذ على حنكة المشرع ووعي الشعب.

الفرع الثاني: نظام المجلس النيابي الواحد

يقصد بنظام المجلس الواحد أو كما يسميه البعض النظام الفردي System Unicameral أن تتاط السلطة التشريعية بمجلس واحد، وأيا كان الاسم الذي يسمى به هذا المجلس.

ففي الكويت وتونس يسمى بمجلس الأمة، وفي مصر وسوريا مجلس الشعب، وفي لبنان والمغرب يسمى مجلس النواب، وفي العراق قبل عام ٢٠٠٣ يسمى المجلس الوطني وفي البحرين المجلس الوطني الاتحادي... الخ.

وإذا كان مجلس الأمة ومجلس الشعب أكثر شيوعاً من بين الأسماء فإن البعض يحاول أن يوصل ما بين الأسمين من اختلاف، حيث يربط كلمة شعب بمعناها السياسي الذي يشير إلى كل من يحمل جنسية الدولة، بينما كلمة أمة تشمل شعوباً متعددة، يربط بعضها ببعض وحدة اللغة، أو الدين، أو التاريخ المشترك، أو الأصل ووحدة المصالح^(٣).

ويعتبر نظام المجلس الواحد أكثر ديناميكية في الدولة الموحدة، باعتبار أن المجلس الذي يمارس الوظيفة التشريعية هو - حسب جان جاك روسو- "يعبر عن الإرادة العامة" هذه الإرادة التي تكون تحديداً واحدة وغير قابلة للانقسام، ويكاد نظام أحادية

(١) د. محمود عاطف ألبنا، النظم السياسية، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، ١٩٨٥، ص ٣٤٠.

(٢) د. حورية توفيق، نظام الحزب الواحد، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، ١٩٨٨، ص ١٠٢.

(٣) د. محمد سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، دار ألحمامي للطباعة، ١٩٦٧، ص ١٢٨.

المجلس أن يصبح قاعدة خارج الدول الفيدرالية، خاصة بعد إلغاء المجلس الثنائي في الدنمارك عام ١٩٥٣ وفي السويد عام ١٩٦٩ وفقدان تأثيره في الدول الذي تعتمده، هذا بالإضافة إلى أن أحادية المجلس كانت القاعدة في الدول الموحدة ذات النظام الماركسي تبعاً لنظرية "وحدة السلطة في الدولة"^(١).

ويتكون المجلس الواحد - كقاعدة عامة - من عدد معين من النواب يتم انتخابهم بواسطة الشعب، طبقاً للنظام الانتخابي الذي يقرره دستور الدولة، ويحوز المجلس الواحد أو الفردي على صفته النيابية نتيجة لتكوينه بالوسيلة الديمقراطية وهي الانتخاب، غير أنه لا يشترط أن يتم اختيار جميع أعضاء المجلس بالانتخاب لكي تتحقق هذه الصفة^(٢).

وإذا كان الانتخاب هو الوسيلة الديمقراطية لتكوين المجالس النيابية كقاعدة عامة، فليس هناك ما يمنع من تشكيل المجالس النيابية الفردية عن طريق الجمع بين وسيلتين الانتخاب والتعيين، فقد يتم اختيار بعض أعضاء هذه المجالس عن طريق الانتخاب من قبل الشعب، ويتم اختيار البعض الآخر عن طريق التعيين من قبل السلطة التنفيذية. على أنه يشترط في هذا الخصوص أن يزيد عدد الأعضاء المنتخبين عن عدد الأعضاء المعينين في المجالس النيابية حتى يمكن أن نلحق بهذه المجالس الصفة النيابية.

وقد أخذ دستور جمهورية مصر العربية الصادر في أيلول عام ١٩٧١ - ومن قبله دستور ١٩٦٤ - بهذا النظام ما أعطى لرئيس الجمهورية الحق في أن يعين في مجلس الشعب^(٣)، بجانب الأعضاء المنتخبين .

وقد قيل في تبرير منح رئيس الجمهورية هذا الحق، أن توجد كفاءات على مستوى عال لا يحسن أصحابها خوض المعارك الانتخابية، أو انه قد توجد أقلية يصعب على أفرادها الوصول إلى مقاعد المجالس النيابية، الأمر الذي يمكن الاستفادة من كفاءاتهم في شؤون مجلس الحكم^(٤)، ولهذا المجلس مزاياه وعيوبه.

أولاً: مزايا ومبررات المجلس الأحادي أو الفردي

(١) د. أحمد سعيقان، مصدر سابق، ص ٢٩١.

(٢) د. عبد الغني بسيوني، مصدر سابق، ص ٢٥٧.

(٣) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مصدر سابق، ص ٢٤٢.

(٤) د. محمد كامل ليله، النظم السياسية (الدولة والحكومات)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٩،

يرى أنصار نظام المجلس النيابي الواحد أو الفردي الأخذ بهذا النظام وإيثاره على نظام المجلسين لما يتضمنه الأول من مزايا يمكن إجمالها فيما يأتي^(١):-

١- يعمل نظام المجلس النيابي الفردي على سرعة العمل التشريعي وتبسيطه وذلك على خلاف نظام المجلسين، حيث يعمل الأخير على تعطيل وإعاقة العمل التشريعي وزيادة تعقيده، إذ لا بد في هذا النظام من موافقة كلا المجلسين الذي يتطلب وقتاً طويلاً لإتمامه أو عدم إصداره.

٢- يعمل نظام المجلس النيابي الفردي على القضاء على روح الانقسام والنزاع داخل السلطة التشريعية، فهو يكفل روح الوحدة داخل الهيئة التشريعية، وذلك عكس نظام المجلسين حيث يتطلب هذا النظام موافقة وإقرار كلا المجلسين على مشروعات القوانين، الأمر الذي يكون مصدراً للانقسام والنزاع إذا ما رفض أحد المجلسين الموافقة على مشروع قانون كان قد تقدم به المجلس الآخر.

٣- يتمشى نظام المجلس النيابي الواحد مع مبدأ سيادة الأمة الذي يجعل من السيادة وحدة واحدة غير قابلة للتجزئة، الأمر الذي يحتم تمثيلها بمجلس نيابي واحد لا بمجلسين نيابيين^(٢)، تلك هي مزايا المجلس النيابي الواحد أو الفردي التي أعتمد عليها أنصاره لتفضيله على نظام المجلسين.

وعلى الرغم من انتشار نظام أحادية المجلس، إلا أنه تعرض إلى النقد ومن تلك الانتقادات:

١- من جهة يشار إلى هيمنة المجلس الواحد، التي قد تؤدي إلى عدم التوازن في المؤسسات الدستورية والتطرف، خاصة من قبل مجلس يضم عناصر شابه، تعتبر نفسها ديناميكية أكثر من اللزوم.

٢- ومن جهة ثانية قد يؤدي اعتماد المجلس الواحد إلى خطر القيام بعمل تشريعي ضعيف وغير كاف تقنياً^(٣).

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، المصدر السابق، ص ٢٤٤.

(٢) جيرم أبارون، الوجيز في القانون الدستوري، ترجمة محمد مصطفى، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٧٢، كذلك، د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٧٦.

(٣) د. أحمد سعيان، مصدر سابق، ص ٢٩١.

وبرأينا أن نظام المجلس الواحد يلائم بشكل كبير الدول البسيطة، حيث لا يحتاج فيه الواقع القانوني والسياسي إلى إيجاد أكثر من مجلس واحد، خصوصاً إذا ما نظم الدستور بدقة اختصاصاته بشكل يكون فيه هذا المجلس متعاوناً مع السلطات الأخرى في رسم طريق المجتمع للإصلاح.

فمع أن الدول تختلف بحسب ظروفها في تكوين الهيئة التشريعية بطريقة المجلس الواحد أو المجلسين، فإذا كان الأخذ بنظام المجلسين ضرورة في الدول الاتحادية بشكل عام والدول الفيدرالية بشكل خاص، فإن لذلك استثناءات، أي أن هناك دولاً فيدرالية لا تأخذ بنظام ازدواجية مثل الجمهورية الاتحادية لجزر القمر وفق ما جاء في دستورها لسنة ١٩٧٨، هذا ولقد ساعدت الرأسمالية في انتشار نظام المجلسين وذلك من خلال تميز الطبقة الاجتماعية ذات الصلة بالأعمال التجارية والصناعية وكبار الممولين في مجلس خاص يوفر الحماية لمصالحهم الضرورية من خلال التشريعات التي يصدرها البرلمان، وعادة يتكون المجلس الأدنى إذا كان البرلمان متكوناً من مجلسين، بالانتخاب الشعبي ويتكون المجلس الأعلى من طبقات معينة وغالباً ما يتكون بالتعيين في بعض الدول، أو بالانتخاب بأسلوب مختلف عن المجلس الأدنى^(١). ولكن المفيد هنا الإشارة إلى أن الأخذ بنظام ازدواج المجلس، أو الأخذ بنظام المجلس الواحد هل له تأثير على مسألة الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية وينتقص من دورها في مسألة مكافحة الفساد الوظيفي؟ للإجابة عن ذلك نقول، أن الأمر يتوقف على ما ورد من نصوص دستورية في متن الدستور، فبعض الدساتير تعهد إلى مجلسي البرلمان بممارسة أحد أوجه الرقابة "مجتمعين أو منفردين" أو يجعل الدستور اتخاذ إجراء معين تجاه السلطة التنفيذية منوطاً بأحد المجلسين بعد الحصول على رأي المجلس الآخر، وهنا نستطيع القول، أن الازدواج البرلماني له تأثير بخلاف ما إذا أناط الدستور الرقابة على أداء السلطة التنفيذية لأحد المجالس دون الآخر، كما هو شأن مجلس العموم في انكلترا حيث أن مجلس اللوردات لا يمارس أي دور في هذا الشأن.

المطلب الثاني

(١) د. محمود عاطف ألبنا، مصدر سابق، ص ٢٨٤. كذلك، د. إبراهيم هلال ألمهندي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ١٥.

تنظيم السلطة التشريعية في العراق والدول المقارنة

لديمقراطية صور عديدة فهي قد تكون ديمقراطية مباشرة التي يمارس فيها الشعب بنفسه السلطة، وهناك الديمقراطية النيابية التي ينتخب الشعب ممثلين عنه يعهد لهم القيام بالوظيفة التشريعية، وتسمى الجهة التي يناط بها القيام بالوظيفة التشريعية بالسلطة التشريعية.

ولأهمية السلطة التشريعية في موضوع البحث المتعلق بمكافحة الفساد الوظيفي، وذلك من خلال إصدار التشريعات اللازمة لذلك، كان من المفيد هنا الإشارة إلى النصوص التشريعية التي تنظم عمل السلطة، فهذه النصوص هي التي تحدد تشكيلات السلطة التشريعية ومدى قدرتها على الرقابة ومكافحة الفساد الوظيفي.

وسنبين هنا السلطة التشريعية في العراق وبعض الدول المقارنة وسنبداً بالأخيرة، ومن ثم نتعرف على موقف التشريعات العراقية المنظمة لذلك.

أولاً: السلطة التشريعية في مصر:

يتكون المجلس النيابي في مصر من مجلس واحد ويسمى مجلس الشعب، حيث تنص المادة (٨٦) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ على أن "يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع...."، كما وتنص المادة الأولى من لائحة مجلس الشعب المصري على أن مجلس الشعب هو السلطة التشريعية ويتولى الرقابة على أعمال الحكومة، وذلك على الوجه المبين في الدستور، ووفقاً لأحكام هذه اللائحة.

وبجانب المجلس النيابي في مصر (مجلس الشعب) يوجد مجلس الشورى، وقد حدد الدستور اختصاصاته الوجوبية بالمادة (١٩٤) بالقول "يختص مجلس الشورى بدراسة واقتراح ما يراه كفيلاً بالحفاظ على دعم الوحدة الوطنية، وحماية المقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا، والحقوق والحريات والواجبات العامة، وتجب موافقة المجلس على ما يلي:

- ١- الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور.
 - ٢- مشروعات القوانين المكملة للدستور.
 - ٣- معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدول أو التي تتعلق بحقوق السيادة.
- وفي غير هذه الحالات يؤخذ رأي مجلس الشورى، ولا تكون الموافقة أو عدم موافقته ملزمة حيث تنص المادة (١٩٥) من الدستور المصري على أنه " يؤخذ رأي المجلس فيما يلي:
- ١- مشروعات الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.
 - ٢- مشروعات القوانين التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية.
 - ٣- ما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة، أو سياستها في الشؤون العربية أو الخارجية.
- ويبلغ المجلس رأيه في هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب". إلا أنه له دور في السلطة التشريعية، وله حقوق وممارسات وصلاحيات بجانب مجلس الشعب، ألا أنه لكل عضو من أعضاء الأخير حق اقتراح القوانين ولا يتطلب الأمر عدداً معيناً من الأعضاء، وتحال الاقتراحات إلى لجان الفحص لعرضها على المجلس^(١).

(١) انظر المادة (١٠٩-١١٠) من الدستور المصري، لعام ١٩٧١.

ويشترك مجلس الشعب مع مجلس الشورى عن طريق لجان مشتركة، إذا نشأ خلاف بين المجلسين من حيث الحقوق الخاصة بمجلس الشورى، وهي وجوب الموافقة على بعض التعديلات على مواد الدستور المنصوص عليها في المادة (١٩٤) من الدستور والمتعلقة باختصاصات مجلس الشورى، وإذا لم تتعد تلك اللجان يعرض الأمر باجتماع مشترك بين مجلسي الشعب والشورى ويصدر القانون بالأغلبية المطلقة للحاضرين^(١)، مع الإشارة إلى عدم إمكانية جمع عضوية مجلس الشعب مع مجلس الشورى^(٢).

ثانياً: السلطة التشريعية في قطر

بالرجوع إلى النصوص الدستورية في دستور دولة قطر الصادر عام ٢٠٠٤، نجد أنه ينص في المادة (٦١) منه على أن السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشورى، حيث يمارس هذا المجلس سلطة التشريع ويقر الموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على السلطة التنفيذية، ويتألف مجلس الشورى من (٤٥) عضواً يتم انتخاب ثلاثين منهم عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، ويعين الأمير الأعضاء الخمسة عشر الآخرين من الوزراء أو غيرهم، وتنتهي عضوية النائب في مجلس الشورى المنتخب أو المعين بالاستقالة أو بالإعفاء^(٣)، وينص الدستور على أن يجب توافر شروط في عضو مجلس الشورى وهي^(٤):

- ١- أن تكون جنسيته الأصلية قطرية.
- ٢- ألا يقل سنه عند قفل باب الترشيح عن ثلاثين سنة ميلادية.
- ٣- أن يجيد اللغة العربية قراءة وكتابة.
- ٤- ألا يكون قد سبق الحكم عليه نهائياً في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، ما لم يكن قد رد إليه اعتباره وفقاً للقانون.
- ٥- أن تتوافر فيه شروط الناخب وفقاً لقانون الانتخاب.

وتكون مدة المجلس أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، وتجري انتخابات المجلس الجديد خلال التسعين يوماً السابقة على نهاية تلك المدة، ويجوز إعادة انتخاب من انتهت مدة عضويته، وإذا لم تتم الانتخابات عند انتهاء مدة المجلس أو

(١) د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، شركة ناس للطباعة، ٢٠٠٦، ص ٤٢.

(٢) المادة (٢٠٠) من دستور مصر، لعام ١٩٧١.

(٣) المواد (٧٦-٧٧) من الدستور القطري لعام ٢٠٠٤.

(٤) المادة (٨٠) من الدستور أعلاه.

تأخرت لأي سبب من الأسباب يبقى المجلس قائماً حتى انتخاب المجلس الجديد، ولا يجوز مد الفصل التشريعي إلا للضرورة وبمرسوم على ألا يتجاوز ذلك المد فصلاً تشريعياً واحداً^(١).

ويتضح من النصوص أعلاه أن السلطة التشريعية في دولة قطر تتركز في مجلس الشورى المنوط به سلطة التشريع، ولا تعني كلمة الشورى هنا أن هذا المجلس هو استشاري في رأيه فقط، ولكن المجلس حاله كحال مجلس النواب في الدول النيابية الأخرى، حيث يمارس صلاحياته في وضع التشريعات ومراقبة أعمال السلطة التنفيذية والتي لها الدور الفعال في مكافحة الفساد الوظيفي ومعالجته .

ثالثاً: السلطة التشريعية في دولة الكويت:

ينص الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢، على أن السلطة التشريعية يتولاها الأمير ومجلس الأمة وفقاً للدستور، ولا يصدر أي قانون إلا إذا أقره مجلس الأمة وصدق عليه الأمير. وهذا ما يستفاد من نصوص المواد (٥١-٧٩) من الدستور. وعلى الرغم مما توصي به النصوص المذكورة من أن السلطة التشريعية مخولة لجهتين هما مجلس الأمة والسلطة التنفيذية ممثلة بالأمير كونه رئيس السلطة التنفيذية، إلا أن دور الأمير وحسب نص المادة (٧٩) من الدستور محدد بالتصديق على القانون الذي يقره مجلس الأمة، الأمر الذي نجد فيه أن السلطة التشريعية في دولة الكويت تقوم على نظام المجلس الواحد.

(١) المادة (٨١) من الدستور القطري لعام ٢٠٠٤.

رابعاً: السلطة التشريعية في العراق:

بما أن النظام السياسي في العراق بموجب دستور ٢٠٠٥ هو نظام برلماني^(١) فإن السلطة التشريعية في الأنظمة البرلمانية تتكون من:

أولاً: - البرلمان:

وهو المجلس المنتخب وعضو التشريع الأصيل حيث أن مشاركة الناخبين أو رئيس الدولة في مجال التشريع يعتبر أمراً مكملاً لاختصاص البرلمان، ولهذا يقوم النظام النيابي على أسس منها^(٢):

١- تشكيل البرلمان عن طريق الانتخاب من قبل الشعب السياسي.

٢- تجديد البرلمان بعد فترة زمنية محددة في الدستور أو القانون.

٣- اعتبار عضو المجلس النيابي ممثلاً للشعب كله لا لدائرته الانتخابية.

٤- استقلال البرلمان عن الناخبين مدة نيابته.

وتختلف الدول حسب ظروفها في تكوين السلطة التشريعية فقد تكون السلطة التشريعية من مجلس أو مجلسين^(٣)، وهذا ما اشرنا إليه سابقاً ولكل منهما مزاياه وعيوبه. وقد أقر دستور العراق لعام ٢٠٠٥ فكرة المجلسين، لكنه أرجأ تشكيل المجلس الاتحادي في الوقت الحاضر^(٤).

ويمارس مجلس النواب العراقي وظيفته التشريعية استناداً الى أحكام المادة ٦١ من الدستور (والمادة ١) من النظام الداخلي للمجلس.

ثانياً: - رئيس الدولة كعضو تشريعي:

إذا كانت المجالس النيابية هي الهيئة التشريعية الأصلية وفقاً للقواعد الدستورية المتعارف عليها، فإن بعض الأنظمة السياسية قد جعلت دور المجلس النيابي ثانوياً، ووضعت الكلمة النهائية في مجال التشريع بين يدي رئاسة الدولة ولهذا نصت دساتير هذه الأنظمة على الحقوق التي يمارسها رئيس الدولة، في مجال التشريع وهي حقوق الاقتراح،

(١) انظر: المادة (١) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) د. كطران نعمة زغير وآخرون، مصدر سابق، ص ٦٨.

(٣) د. محمد ابو زيد محمد علي، مصدر سابق، ص ٥.

(٤) انظر المادة (١٣٧) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

والاعتراض، والتصديق، والإصدار وهناك حالات أفردت فيها معظم دساتير الدول دوراً مهماً لرئيس الدولة في ممارسة العمل التشريعي^(١).

فقد نص الدستور الأمريكي في م/١/٧ بأن: (... كل مشروع... يجب أن يصبح قانوناً أن يقدم إلى رئيس الولايات المتحدة فإذا أقره أمضى، وإذا لم يقره أعاده مع اعتراضاته إلى المجلس الذي صدر منه).

وكذلك الدستور المصري لسنة ١٩٧١ في مادة/١١٢ التي نصت على أن: (.. لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها)، وهذا ما أكدته دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة/٧٣ منه.

وبهذا تعتبر الوظيفة التشريعية من أهم اختصاصات السلطة التشريعية، وتتمثل هذه الوظيفة في سن البرلمان للقوانين واقتراحها ومناقشتها والتصويت عليها. بحيث يعتبر هذا الاختصاص بمثابة اختصاص تقليدي لجميع البرلمانات^(٢)، حيث نصت جميع الدساتير في مختلف الأنظمة السياسية على إعطاء البرلمان وظيفة التشريع بصفة أساسية، وذلك باعتباره الممثل للإرادة الشعبية^(٣).

ولا يكتمل القانون إلا بعد استنفاذه لمراحل عديدة، ويستوي في ذلك أن يكون مشروع قانون من قبل السلطة التنفيذية أو مقترح قانون من قبل عدد من النواب أو من أحد لجانها^(٤) وتكاد تكون هذه المراحل واحدة في معظم الأنظمة السياسية وهي كما يأتي:

المرحلة الأولى: اقتراح القوانين

تعتبر مرحلة اقتراح القوانين هي المرحلة الأولى في العملية التشريعية، باعتبار أنها التصور الأول لما سوف يصبح قانوناً، وتتكون هذه المرحلة من تقديم نص جديد أو تعديل

(١) د. علاء عبد المتعال، الرقابة على رئيس الجمهورية التشريعية في الظروف الاستثنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٦٢.

(٢) د. أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٣٨.

(٣) د. خالد عباس سليم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٧، ص ٢٨.

(٤) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٧٤٣.

لنص قائم، وهذه المرحلة باعتبارها أصل القانون وبدايته تعتبر على درجة كبيرة من الأهمية^(١).

وقد أقرت معظم الدساتير لأعضاء البرلمان حق اقتراح مشروعات القوانين على أساس أنه العضو الأصل في التشريع، ومنها الدستور الكويتي، والدستور القطري، والبحريني وغيرها من الدساتير^(٢)، وبذلك فإن لجميع الأعضاء على قدم المساواة ممارسة هذا الحق ولا يجوز تحت أي مسمى أو سند تقييد هذا الحق أو إنقاصه خاصة وان الشارع التأسيسي لم يحل إلى أي قاعدة أخرى لتنظيمه^(٣).

إن الدستور العماني والدستور الإماراتي قد حرما البرلمان من هذا الحق حيث جعلوا اقتراح القوانين حقا منفردا قاصرا على السلطة التنفيذية وحدها متمثلة في (مجلس الوزراء)، وبذلك حرمت السلطة التشريعية وهي السلطة المختصة بعمل القانون من اقتراحه^(٤).

أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فقد نصت المادة ٦٠ منه على:

أولاً: مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.

ثانياً: مقترحات القوانين تقدم من عشرة أعضاء من مجلس النواب، أو من إحدى لجانه المختصة.

المرحلة الثانية: مرحلة المناقشة والتصويت

تعتبر مناقشة مشروعات القوانين من المراحل المهمة في العملية التشريعية، بل هي أهم مرحلة في حياة القانون، فالقانون لا يصدر إلا إذا وافق عليه البرلمان، ولذلك فإن هذه المرحلة الهامة والأساسية في حياة القانون يقوم بها البرلمان وحده، ولا تشاركه الحكومة في شيء منها^(٥).

كي يصبح المشروع قانوناً لا بد أن يناقشه البرلمان ويوافق عليه سواء أكان متكوناً من مجلس واحد أم مجلسين، حيث تتم إجراءات المناقشة والتصويت على مشروعات القوانين طبقاً للنظام الداخلي للبرلمان والقاعدة العامة في التصويت، هي الأغلبية المطلقة

(١) أنظر المادة (٦٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) أنظر المادة (١٠٩) من الدستور الكويتي، ونص المادة (١٠٥) من الدستور القطري ونص المادة (٩٢) من الدستور البحرين.

(٣) راجع المادة (٤٤) من النظام الأساسي لسلطنة عمان، ونص المادة (١١٠) من الدستور الإماراتي.

(٤) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مصدر سابق، ص ٧٤٣.

(٥) د فتحي فكري، مصدر سابق، ص ٢٤

أو البسيطة للموافقة على القانون، ما لم يقرر الدستور غير ذلك صراحة ذلك أن بعض الدساتير تتطلب لإقرار بعض القوانين الهامة الأغلبية النسبية^(١).

وفيما يخص إجراءات التشريع في مجلس النواب العراقي، فعند ورود مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية إلى المجلس يحيلها رئيس المجلس إلى اللجان المختصة لدراستها، وإبداء الرأي فيها قبل عرضها على المجلس لمناقشتها، على أن يجري ذلك بحضور ممثل عن اللجنة مقدمة المشروع، ولكل عضو في اللجنة عند النظر في مشروعات القوانين، أن يقترح التعديل بالحذف أو الإضافة أو التجزئة في المواد فيما يعرض من تعديلات ويجب أن يقدم التعديل مكتوباً لرئيس اللجنة قبل الجلسة التي تنتظر فيها المواد التي يشملها التعديل بأربع وعشرين ساعة على الأقل^(٢).

وللجنة القانونية في المجلس دور في هذا المجال، إلا أنها تعاني من بعض المشاكل التي تعيق عملها حسبما صرح رئيس المجلس الأسبق الدكتور محمود المشهداني والذي أضاف بان اللجنة يؤشر عليها بعض النقاط منها أن الكفاءات فيها معطلة وكثرة الغيابات تقسم من أعضائها^(٣).

تبدأ المداولة بمناقشة المبادئ والأسس العامة للمشروع إجمالاً، فإذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ بأغلبية عدد أعضائه عد ذلك رفضاً للمشروع، ينتقل المجلس بعد الموافقة على المشروع من حيث المبدأ إلى مناقشة مواد مادةً بعد تلاوة كل منها، ويؤخذ الرأي في كل مادة على حدة، ثم يؤخذ الرأي على المشروع في مجموعه بعد اكتمال تلاوة مواد كاملة، بعد الانتهاء من مناقشة المادة والاقتراحات بالتعديلات المقدمة بشأنها يؤخذ الرأي على هذه الاقتراحات بالتعديلات أولاً وبيدأ بأوسعها مدى وأبعدها على النص الأصلي، ثم يؤخذ الرأي بعد ذلك على المادة بمجموعه، فإذا قرر المجلس حكماً في إحدى المواد من شأنه إجراء تعديلات في مادة سبق أن وافق عليها فله أن يعود لمناقشة تلك المادة وكذلك يجوز إعادة المناقشة في مادة سبق إقرارها إذا أبدت أسباب جديدة قبل انتهاء المداولة في المشروع وذلك بناء على طلب الحكومة أو رئيس اللجنة أو خمسين عضواً من أعضاء المجلس. ولا يصوت على مشروع القانون قبل مضي

(١) انظر المواد (٥٩-٦١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) انظر المواد (١٢٨-١٢٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٣) التصريح منشور في جريدة الصباح العدد (١٢٠٦) الصادر بتاريخ ١٢/ ١٢/ ٢٠٠٧، ص ١٢، كذلك

منشور على موقع الجريدة الالكتروني: www.alsabahmag.com

أربعة أيام على الأقل من انتهاء المداولة فيه بعد أن يقرأ قراءة أولى ثم يقرأ قراءة ثانية بعد يومين على الأقل وبعد استلام المقترحات التحريرية بتعديله ثم إجراء المناقشة عليه^(١). ويجري التصويت عادة بعد القراءة الثانية لمشروع القانون وينتهي التصويت بحصول الموافقة على مشروع القانون أو رفضه أو تأجيل النظر فيه، وكثيراً ما يحدث عدم الاتفاق على تمرير مشروع قانون معين بسبب المواقف السياسية للكتل البرلمانية التي تحول دون ذلك، مثال ذلك مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي الذي طرح للمناقشة منذ أكثر من سنة ولم يجر التصويت عليه.

إن مرحلة المناقشة والتصويت من أهم المراحل، ذلك أنه إذا وافق البرلمان على مشروع القانون، فإنه يجد طريقة إلى مرحلة الإصدار، وهذا يعني إنجاز للبرلمان وأداء لدوره المطلوب وكل ما كان البرلمان فعالاً كانت التشريعات التي يصدرها كثيرة وفيما يتعلق بوضع العراق الحالي، فإنه بحاجة إلى إعادة النظر في التشريعات السابقة بهدف تعديلها أو إلغائها، وكذلك تشريع قوانين جديدة يتطلبها الظرف الراهن مثل -القوانين التي تكافح الفساد الوظيفي.

المرحلة الثالثة: التصديق

أن حق التصديق هو جزء من العملية التشريعية، فهو العمل الذي يعطي به رئيس الدولة الإقرار الضروري الذي لا يمكن أن يصبح مشروع القانون نافذاً بدونه، وبذلك يعتبر التصديق جزءاً مهماً في العملية التشريعية.

ويقصد بحق التصديق أن يكون لرئيس الدولة أن يوافق على مشروع القانون فينفذ، أو يرفض فيقبر نهائياً، وهو ما عدلت عنه الدساتير وأخذت بما يسمى بحق الاعتراض التوقيفي^(٢).

بعد موافقة البرلمان على مشروع القانون، فإنه لا يصبح نافذاً إلا بعد مصادقة رئيس الدولة عليه ونشره في الجريدة الرسمية، لكي يتحقق العلم به فيصبح قانوناً واجب التنفيذ، ولهذا فإن امتناع رئيس الدولة عن التصديق على القوانين المقررة من قبل البرلمان

(١) انظر المواد (١٣٢-١٣٣-١٣٤-١٣٥-١٣٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.

(٢) د. محمود حلمي، دستور جمهورية مصر العربية والدساتير العربية المعاصرة، الطبعة الأولى، ١٩٧٤، ص ١٤٨.

يعتبر اعتراضاً توقيفاً، أما إذا مضت المدة المحددة دون أن يستعمل حقه في الاعتراض فإن يعتبر مصادقاً عليه حتماً.

ونصت المادة (٦٥) من الدستور الكويتي على أن (للامير حق التصديق على القوانين).

وحق التصديق هو إعلان من جانب الأمير بموافقته على مشروع القانون الذي اقره مجلس الأمة، وإذا لم يوافق على المشروع خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفعه إليه يعتبر مشروع القانون مصدقاً عليه، ويصدر إذا مضت المدة المقررة للإصدار دون أن يطلب رئيس الدولة إعادة النظر^(١).

ولكن إذا تبين أن البرلمان قد اقر مشروع قانون لا يحقق المصلحة العامة فإن رئيس الدولة يطلب مراجعة مشروع القانون من قبل البرلمان مرة أخرى، ولهذا حددت دساتير بعض الدول طريقة للتغلب على معارضة رئيس الدولة وذلك بمناقشة مشروع القانون مرة ثانية من قبل البرلمان ولا يتم نفاذه إلا بعد أقراره من قبل أغلبية معينة^(٢).

وهذا ما أخذ به الدستور الكويتي فإذا لم يوافق الأمير على مشروع القانون الذي يوافق عليه مجلس الأمة، فللامير أن يعترض عليه طالباً من مجلس الأمة إعادة النظر فيه، ويكون الاعتراض مسبباً تسببياً كافياً، ويلتزم المجلس بإعادة النظر في المشروع بناء على الأسباب الواردة، فإذا اقره مجلس الأمة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره خلال ثلاثين يوماً من إبلاغه^(٣).

واخذ بذلك دستور العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة (١٣٨) والتي تنص على ما

يأتي:

ب: في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة تعاد القوانين والقرارات إلى مجلس النواب، لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها والتصويت عليها بالأغلبية، وترسل ثانية إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليها.

(١) انظر المادة (٧٣) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) وهذا ما اخذ به الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٨ في المادة الأولى الفقرة السابعة منه.

(٣) انظر المادة (٦٦) من الدستور الكويت لعام ١٩٦٢.

ج: في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات ثانية خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه تعاد إلى مجلس النواب الذي له أن يقرها بأغلبية ثلاثة أخماس أعضائه غير قابلة للاعتراض وبعد مصادقا عليها. وهنا تبرز مسألتان^(١):

الأولى: أن موافقة مجلس الرئاسة يجب أن يكون بالإجماع استنادا الى المادة (١٣٨) من الدستور، وهذا يعني أن رفض أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة يعتبر القانون مرفوضاً وبذلك يكون مجلس الرئاسة هو السبب في عدم إصدار القانون الذي قد يراه في غير المصلحة العامة، ولكن قد يكون تأخير القانون في غير المصلحة العامة خصوصا القوانين ذات الضرورة الملحة التي تكافح الظواهر السلبية ومنها ظاهرة الفساد الوظيفي، وهنا يبدأ دور مجلس النواب من جديد في التصويت على القانون وإصداره بالأغلبية المنصوص عليها في المادة ١٣٨/ خامسا/ ج. ولكن قد لا يتمكن المجلس من تحقيق هذه النسبة لعدم التوافق السياسي أو لعدم اكتمال النصاب وبهذا يكون مجلس النواب ومجلس الرئاسة قد اشتركا في تعطيل تشريع القانون.

ثانيا: عدم اكتمال النصاب في مجلس النواب المنصوص عليها في المادة ٥٩/ من الدستور، وهذه المشكلة كثيرا ما تحدث وأخر ذلك ما أعلن من قناة العراقية الفضائية عن عدم اكتمال النصاب اللازم في المجلس للتصويت على مشروعات القوانين التي نقضها مجلس الرئاسة وأعادها إلى المجلس.

وبذلك يتبين أن الوظيفة التشريعية هي بيد مجلس النواب، حيث أن مرحلة المناقشة والتصويت هي من اختصاص مجلس النواب، وهي من أهم مراحل تشريع القوانين، وكونها المرحلة المهمة في معرفة وتحديد أهمية مشروع القانون المطروح وضرورته في فترة أو وقت معين.

وكثيرا ما يرفض المجلس مشروع قانون في ظروف معينة، ويوافق عليه في ظرف آخر، بعد إجراء التعديلات عليه، أو بعد الاتفاق بين القوى السياسية، ولذلك فإن مجلس النواب يمثل المشروعية والدور الكبير في تشريع القوانين ذات الأثر الكبير في مكافحة

^(١) صباح الساعدي، دور السلطات في مكافحة الفساد الإداري، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٨، ص ٢٠٥.

الفساد الوظيفي، وخصوصا في الوقت الحاضر، نظرا لاستتراء الفساد وبالخصوص قانون مكافحة الفساد.

المبحث الثاني

وسائل التشريع في مكافحة الفساد الوظيفي

فيما سلف بينا الآثار السلبية للفساد الوظيفي على مختلف الأوجه الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، وعلى هذا الأساس لابد من وضع التشريعات الكفيلة بمكافحة الفساد الوظيفي ومحاربتة، وذلك على المستويين العلاجي والوقائي بما يكفل ضمان تلافي حدوثه ابتداءً، ومن ثم معالجته أن حدث فعلاً، وذلك لا يتم إلا إذا تم تأهيل برلمان قادر على وضع تشريعات تكفل تحقيق ذلك، لذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين يتعلق الأول منها بمستلزمات البرلمان في مكافحة الفساد الوظيفي، أما الثاني فيخصص لصور التدخل التشريعي لمكافحة الفساد الوظيفي.

المطلب الأول

مستلزمات البرلمان في مكافحة الفساد الوظيفي

إذا كانت للفساد مجموعة من الآثار السلبية على الوطن والمواطنين تصبح مكافحته مسؤولية وطنية وأخلاقية وإنسانية.

ومن الواضح أن مكافحة ظاهرة بمثل هذا الاتساع وهذه الخطورة كظاهرة الفساد، لا يمكن أن تكون مسؤولية أحادية الطرف، بل أنها مسؤولية المجتمع بأسره مسؤولية يشارك فيها المواطنون، والمنظمات الاجتماعية، والحكومات والقيادات السياسية... الخ... والنجاح في مكافحة الفساد يتطلب رسم إستراتيجية واضحة تشتمل على إجراءات ذات طابع شامل ومتكامل يجري العمل بمثابرة ودأب لتنفيذها. فمن المعروف أن أية ظاهرة سلبية يمكن أن تصبح شديدة الخطورة عندما يغض النظر عنها، أو يتوقف النضال ضدها، إن بإمكان البرلمانات أن تضرب المثل الأعلى في النزاهة والاستقامة وهي تعتبر عاملاً مهماً في تعميم ثقافة مكافحة الفساد، وفي محاسبة الحكومة على الانتهاكات التي ترتكبها، وما دامت البرلمانات تمتلك الإرادة السياسية فإن بمقدورها سن التشريعات اللازمة لمحاربة الفساد وإلزام الحكومات بضرورة استئصال الفساد من جذوره.

ويستطيع البرلمان والبرلمانيون أن يلزموا الحكومات بالشفافية ومحاسبتها، وبإمكانهم تعزيز دور منظمات النزاهة الوطنية في السيطرة على الفساد وتعد الإرادة السياسية أحد

أهم عناصر الشفافية، والنزاهة الوطنية، وبدون توافر الإرادة السياسية يتعذر تطبيق هذه التشريعات على أرض الواقع، حتى وإن كانت السلطة التشريعية قادرة على استصدار تشريعات قامعة للفساد، ومن أجل أن تطبق الحكومة القوانين الرادعة للفساد، يفترض أن يضرب البرلمانون المثل الأعلى والقدوة الحسنة، ويلتزموا بقواعد السلوك العام ويعلنوا عن أموالهم المنقولة وغير المنقولة، والمصادر التي اكتسبوا منها ثروتهم ويمتنعوا عن الانغماس في الممارسات الفاسدة^(١).

وعلى التوازي حتى يتمكن أعضاء البرلمان من أداء مهامهم يفترض أن يتمتعوا بالحصانة، وألا يكونوا عرضة للمقاضاة والمحاسبة على أقوالهم وأفعالهم خلال المداولات البرلمانية وفي اجتماعات اللجان، فالامتيازات البرلمانية تنطوي على أهمية كبيرة لتفعيل عمل البرلمانين في تعقب أداء الحكومة ومحاسبتها، والوسيلة الأساسية للبرلمانين لأداء دورهم في عملية مكافحة الفساد تعتمد على استخدام المحاسبة التي هي صمام الأمان الذي يحول دون استخدام السلطة للفساد والإفساد^(٢).

ومن أوليات الديمقراطية البرلمانية أن يتقدم كبار المسؤولين بكشف حساب عن أفعالهم وأنشطتهم، وبما أن الفساد غالباً ما يمارس في الخفاء ومن تحت الطاولة، يفترض بالسلطة التشريعية أن تسن قوانين مرنة قابلة للحياة وللتطبيق، واستخدام المحاسبة البرلمانية في مساءلة الحكومة عن تقصيرها في تنفيذ السياسات الاقتصادية

وفي تقصيرها في إدارة الشأن العام وفي إنفاق الأموال العامة، ويمكن التحكم بالفساد وتطويقه من خلال^(٣):

- ١- استخدام الدعم والمساندة الجماهيرية في الضغط على الحكومة وكشف ممارستها.
- ٢- تحديد الأهداف والمعايير القابلة لمحاسبة مرتكبي الجرائم.
- ٣- وضع نظام فعال للمراقبة والتحقق من الممارسات الخاطئة.

(١) راجع مذكرة الأمانة العامة حول "دور البرلمان العربي في مكافحة الفساد" الدورة التاسعة والأربعين لمجلة المجلس للاتحاد البرلماني العربي، العقبة/ الأردن، ٢٦-٢٧ / شباط، فبراير، ٢٠٠٧، البند الرابع.

(٢) د. حسن أبو حمود، الفساد ومنعكساته الاقتصادية، مجلة جامعة دمشق، العدد الأول، ٢٠٠٢، ص ٤٤٥ وما بعدها.

(٣) د. عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١١، ص ٤٠٢.

- ٤- توفير قاعدة معلومات تفضي إلى كشف الفساد وفضحه.
- ٥- اعتماد نظام مالي متماسك غير قابل للاختراق من مرتكبي الفساد.
- ٦- تدقيق وتمحيص الاتفاقات المالية والدولية والتحقق من سلامتها.
- ٧- تطبيق السياسات الاقتصادية بشفافية.
- ٨- ضمان أن تكون اجتماعات اللجان البرلمانية الدائمة مفتوحة أمام عامة الناس، وأمام وسائل الإعلام، وإلزام الحكومة بتوصيات اللجان الدائمة ومقترحاتها.
- ٩- التنسيق مع أجهزة الرقابة والتفتيش ومنحها الاستقلالية الكاملة التي تؤمن لها ممارسة دورها على أتم وجه، وأن تعتمد البرلمانات إلى الاستفادة من تقارير لجانها في الكشف عن الحالات التي تتطوي على الفساد وسوء الإدارة، ولا يجوز أن تكتفي اللجان البرلمانية بالتحقيق في المسائل التي تتطلب تجاوز الثغرات الموجودة في القوانين، وإنما تتخطاها إلى التحقيق في أفساد المسؤولين وفي ممارساتهم الخاطئة، وبوسعها أن تجبر المتهمين بالفساد على المثول أمامها ومساءلتهم، وأن تكون مداولات اللجان معلنة للجميع، وتقع على اللجنة المختصة بالموازنة العامة للدولة مسؤولية التحقق من إيرادات الحكومة ونفقاتها، والتحقق من صحة الإنفاق العام، وسلامة تنفيذ الموازنة العامة للدولة وقطع حساباتها في المواعيد المقررة^(١).

إن مفتاح مكافحة الفساد يتمثل بالإرادة السياسية والتي تعني فيما تعنيه (البيئة السياسية التطبيقية والرغبة الصادقة) لدى المسؤولين في مواجهة الفساد ومكافحته باستئصال أسبابه ومسبباته، وتصفية الآثار المترتبة عليه، مع الإشارة بأن دوائر الفساد تتكامل وتتقاطع مع بعضها بعضاً لتفشل وتحبط بدورها الإرادة السياسية ذاتها. وحيثما يكون الفساد متأصلاً في المجتمع ومزماً دل ذلك على ضعف الإرادة السياسية والعكس صحيح، إذا كان الفساد هامشياً ولا يتجاوز حقل الإرتكابات الفردية البسيطة، دل ذلك على أن الإرادة السياسية القوية متوافرة ومؤمنة بضرورات التمسك بالحكم الجيد الذي يؤمن رفعة الوطن وخير المواطن، وإيمان المسؤولين بالعمل لحاجة حيوية أولى لمواجهة كل ما يعكر صفو المجتمع وينتهك الحقوق والواجبات.

أما الإرادة السياسية الضعيفة التي تتعايش مع الفساد ولا تمتلك المبادرات لمكافحته، فإنها حتى وإن أعلنت عن إصلاحات فإنها تبقى من قبيل العبث، ويصبح من ثم وجود

(١) راجع مذكرة الأمانة العامة، حول دور البرلمان العربي في مكافحة الفساد، مصدر سابق، البند الرابع.

المصلحين من المسؤولين بلا معنى حتى وأن توفرت لديهم الجدية والرغبة الصادقة في الإصلاح وبدون الإرادة السياسية، فأن مواجهة الفساد ستقتصر على الشكل ليس إلا ويبقى دور المصلحين مقتصرًا على المناشآت والنداءات والتمنيات التي لا تغني ولا تسمن من جوع، ولهذا يفترض أن تتعزز الإرادة السياسية بالشفافية والمحاسبة وألا تستغل جهود المصلحين ومناصبهم ستارًا للاستمرار في إساءة استخدام السلطة وعندها سيتهرب الناس بمحاولات الإصلاح والتصدي للفساد ويستخفون ويهزؤون بكل من ينادي بالإصلاح ويفكر في تطبيق القانون^(١).

والإرادة السياسية لا تعني بحال من الأحوال الوعود المعسولة والعهود المنقوضة والطموحات غير الواقعية، وأن التطرف والإكثار منها يؤدي إلى إحباط جماهيري وانفضاض الناس عن النظام وخيبة أملهم في الإصلاحات. وحتى لا تصاب المجتمع بخيبة الأمل واليأس في استحالة مكافحة الفساد. يفترض تهيئة المناخ وتنظيم حملات إعلامية مكثفة لتعميم ثقافة مكافحة الفساد في أوساط المجتمع من خلال إشراك الجماهير عبر منظماتهم الشعبية، ونقاباتهم المهنية، ومؤسساتهم المدنية في حملة مكافحة الفساد^(٢). ومكافحة الفساد لا تستقيم بدون أن تقترن بإصلاحات سياسية، وفي مقدمتها إلغاء تعسف السلطة وتبني قانون انتخابات شفافاً، وفعالاً، ونظاماً قضائياً مستقلاً، ومجتمعاً مدنياً قوياً، وتطبيق نظام محاسبي صارم، وعادل في آن واحد، وهذا يعزز في المساندة الشعبية والالتفاف الجماهيري حول الإصلاحات، فالانفتاح السياسي يوفر الفرص كافة لتعزيز الحكم الجيد الذي يفترض أن يحشد الموالين والمعارضين خلف برنامج الإصلاح الذي يستهدف استئصال الفساد برمته، وبدون إصلاحات مؤسساتية فإن مكافحة الفساد تعد ضرباً من المستحيل، وأن التصدي للفساد يقتضي ضرورة الإقدام على إصلاحات إدارية جذرية، وذات مغزى تستهدف تفكيك البيروقراطية التي تمثل البيئة الخصبة لتوليد الفساد، والإصلاح الإداري يفترض أن يتجه نحو إصدار تشريعات وقوانين صارمة لقطع الطريق على كل اجتهاد، أو تأويل يرمي إلى الالتفاف عليها وخرقها لصالح مرتكبي الفساد من جانب الموظفين البيروقراطيين^(٣).

(١) د. ناصر عبيد ناصر، تفكيك ظاهرة الفساد، مجلة النبأ، العدد ٨٠، ٢٠٠٦.

(٢) المصدر أعلاه.

(٣) راجع المجلس التشريعي المنتخب، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، كتاب المرجعية، المركز اللبناني للدراسات، منظمة الشفافية الدولية، ص ٤٦ وما بعدها.

وللبرلمانيين دور أساسي يلعبونه في تحقيق جميع الأهداف خاصة من خلال تفعيل دور البرلمان في كل من الدورين الأساسيين اللذين يفترض بها أن تلعبها، ففيما يتعلق بالوظيفة التشريعية: يتعين سن جميع القوانين التي توحد الأطر والمؤسسات والآليات الفعالة لمكافحة الفساد وتطوير حسن الإدارة العامة والقضاء ومن هذه القوانين الآتية^(١):

أ- القوانين التي تحدد المعايير الدقيقة في الحالات التي تشكل فيها أعمال الفساد جرائم، أو مخالفات تقع تحت طائلة المحاسبة القضائية (الجزائية أو المدنية)، ومن أبرز هذه المواضيع: الرشوة، تبديد الأموال العامة، الإثراء غير المشروع والتعارض في المصالح واستغلال السلطة وتبويض الأموال.

ب- القوانين التي تؤمن شفافية العمل العام بما فيه القوانين المتعلقة بتعزيز دور الصحافة والإعلام وحريتها وبحق الوصول إلى المعلومات العامة وتلك التي تفرض صياغة ونشر التقرير عن أداء المؤسسات العامة (المركزية واللامركزية).

ج- القوانين التي تهدف لتنمية الإدارة العامة وهيكلتها (بما فيه أصول التعيين والترقية وإنهاء العمل) وتحديد وسائل عملها (خاصة لجهة تبسيط المعاملات الإدارية وتحديد أصول صارمة بالنسبة للمشتريات العمومية وإدارة الأموال العامة) بشكل يقي المواطن والدولة من أعمال الفساد.

د- القوانين التي تعزز استقلالية الهيئات الرقابية القضائية، والإدارية المختلفة المسؤولة عن مراقبة حسن تطبيق القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد وتعزيزها بالإمكانات اللازمة، والحرص على تأمين استقلاليتها وعدم تدخل السياسة والسياسيين والإدارة في عملها.

هـ- القوانين التي تعزز الشفافية ومكافحة الفساد في القطاع الخاص وتشجيع هذا القطاع والمجتمع المدني على الانخراط الفعال في مكافحة الفساد.

- أما بالنسبة لوظيفة التشريع والرقابة الماليتين:-

يتعين تفعيل دور البرلمانات في عملية التشريع المالي (خاصة بالنسبة لوضع ومناقشة وإقرار قانون الموازنة، وكذلك وضع السياسات المتعلقة بالمساعدات التقنية والمالية التي تؤديها الهيئات والمنظمات الدولية)، وأيضاً بالنسبة لمراجعة ما حققته الإدارة في تنفيذ

(١) انظر د. غسان مخبير، "دور البرلمانات في مكافحة الفساد واقع وتجارب العالم العربي، المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد الندوة التأسيسية لمنظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، ص ١٠ و ما بعدها.

الموازنة (عبر ما يسمى بقطع الحساب) ومحاسبة، ومساءلة الحكومة عن أدائها في هذا الإطار^(١).

- وبالنسبة للوظيفة الرقابية:-

يجب تفعيل آليات المساءلة والمحاسبة المؤسساتية في البرلمانات العربية خاصة عبر انعقاد جلسات دورية ومكثفة للمناقشة العامة (خاصة لمناقشة التقارير التي تضعها الهيئات الرقابية مثل ديوان المحاسبة) والأسئلة البرلمانية الخطية و الشفهية والاستجابات و انعقاد جلسات خاصة باللجان النيابية بما فيها لجان التحقيق الخاصة في ملفات الفساد المثارة في المناقشات العامة، أو عبر إنشاء لجنة خاصة دائمة بمكافحة الفساد^(٢).

ولن تتمكن البرلمانات العربية من تحقيق عمل فعّال في أي من هذه الأعمال المطلوبة إلا إذا تمكنت من تحقيق ما يأتي^(٣):-

أولاً:- تطوير القدرات الإدارية الذاتية للبرلمانات والبرلمانيين، والعمل على مكافحة فساد المؤسسات البرلمانية والحزبية بالذات، والعمل على تطويرها خاصة بالنسبة لأنظمتها الداخلية والجهاز الإداري العام، والخبراء المتخصصين الذين يعاونون النواب، واللجان النيابية في أعمالهم التشريعية والرقابية.

ثانياً:- تعاون البرلمانيين الوثيق مع مؤسسات المجتمع المدني المحلية والعربية والدولية العاملة في سبيل مكافحة الفساد.

ويذهب رأي ثالث^(٤) إلى أن بناء إستراتيجية برلمانية لمكافحة الفساد يتطلب الإحاطة بالعناصر الأتية:-

١- التأكيد على أن قدرة البرلمان على مكافحة الفساد ركن أصيل للديمقراطية:

يمكن القول أن العلاقة بين مكافحة الفساد من ناحية ونظرية الديمقراطية من ناحية أخرى، هي (علاقة كامنة) لكنها تصبح علاقة ظاهرة عندما يبتعد الطرفان عن بعضهما البعض، حينئذ تستدعي الديمقراطية كآلية لمكافحة الفساد، أي تصبح تتحدث ليس فقط

(١) د. أحمد إبراهيم أبو سن، استخدام الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد الإداري، بحث منشور في المجلة العربية للدراسات الأمنية، الرياض، العدد (٢١)، ٢٠٠٧، ص ٢١٠.

(٢) د. عصام عبد الفتاح مطر، مصدر سابق، ص ٤١٧.

(٣) المصدر أعلاه ص ٤١٧ .

(٤) د. علي الصاوي، دور المجالس العربية في محاربة الفساد، المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد، الدورة التأسيسية لمنظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، ص ٢٠ وما بعدها.

عن هدف أخلاقي، ولكن عن الوسيلة لحماية الأخلاق العامة ومقدرات المجتمع الاقتصادية والسياسية والحضارية... من مخاطر الفساد.

وترتكز نظرية الديمقراطية على منظومة من القيم السياسية (مثل الطابع النيابي في بناء السلطة، والتوازن مع الرقابة بين السلطات...)، ومجموعة من المؤسسات الحاضنة لهذه القيم (مثل البرلمان، ومؤسسات المجتمع المدني، وآليات التعبير عن الرأي العام).

وفي الطريق إلى الديمقراطية تتحقق عوائد هامة، أبرزها سلامة البناء السياسي وأجهزة الحكم، وفي الحقيقة يجب أن تتحقق هذه العوائد ويشعر المجتمع بها، وإلا كان تطبيق الديمقراطية تكلفة بلا عائد^(١). ويثار التساؤل ما هي العوامل الوسيطة التي تعزز من قدرة البرلمان على مكافحة الفساد، وتطوير البيئة المجتمعية لتصبح مواتية لمكافحة الفساد أيضاً، وألا يصبح البرلمان نفسه عقبة في مكافحة الفساد؟

يمكن القول أن توفير فرص لنجاح البرلمان في مكافحة الفساد هي إرادة سياسية والتزام مجتمعي ومؤسسي يرتهن بالمبادئ الثلاثة الأتية^(٢):

أ- إن سلامة نشأة البرلمان تعزز نزاهته هو أولاً ومن ثم: فإذا لم ينشط البرلمان في مكافحة الفساد يصبح شريكاً فيه.

ب- قدرة البرلمان مرهونة باستقلاله في مواجهة الحكومة، واقتناع الحكومة بالمصلحة في تفعيل دور البرلمان في مكافحة الفساد، ومن ثم تصبح استقلالية البرلمان في الدول العربية تعزيزاً لأداء الحكومة ككل في مكافحة الفساد.

ج- توافر القدرة القانونية والرغبة السياسية لدى البرلمانين في مكافحة الفساد لا يغني عن ضرورة توفير المعلومات اللازمة، لإجراء فحص موضوعي ودقيق لحالات أو قضايا الفساد داخل البرلمان، ومن ثم فإن: الشفافية وحرية الوصول إلى المعلومة شرط ضروري لتعزيز قدرة البرلمان على مكافحة الفساد.

٢- إدراك أن بيئة الفساد معقدة وأسباب انتشاره متغيرة:

فهناك تعدد لأسباب الفساد الوظيفي والتي تجعل منه ظاهرة متفشية داخل المجتمع، فمع الإجماع على أن تلك الظاهرة هي سلوك إنساني له دوافع ذاتية تمثل مصلحة المفسد، إلا أن هناك عوامل أخرى تشكل بمجملها ما يسمى بمنظومة الفساد،

(١) المصدر أعلاه، ص ٢٣ وما بعدها.

(٢) د. عصام عبد الفتاح مطر، مصدر سابق، ص ٤١٨.

وهذه الأسباب تختلف من مجتمع لآخر، فما يكون ضرورياً في مجتمع معين قد يكون ثانوياً في مجتمع آخر^(١).

ثالثاً: - تعزيز قدرات النواب على استثمار الأدوات البرلمانية في مكافحة الفساد الوظيفي.

هنالك بعض الآليات والإجراءات التي يمكن للعضو أن يوظف من خلالها أدواته البرلمانية في مكافحة الفساد الوظيفي:

١- من خلال سن التشريعات لمحاسبة المسؤولين.

من الضروري هنا، أن يوظف العضو أدواته البرلمانية في مكافحة الفساد الوظيفي، وذلك من خلال سن التشريعات لمحاسبة المسؤولين ومحاربة الفساد، وذلك بتجميع التشريعات الخاصة بمكافحة الفساد، وعلى مستوى الدولة ككل في منظومة واحدة، وهذا ما يتم من خلال تكوين جماعات عمل برلمانية فنية تقوم بتجميع القوانين واللوائح والمراسيم التي تستهدف الفساد الوظيفي، لتظهر للعالم أن البرلمان يجهد نفسه في مكافحة الفساد.

والعمل في ذات الوقت على أن تكون الصياغة الفنية للتشريعات واضحة ومحكمة، ففي كثير من الأحيان تكون هذه التشريعات مدعاة للفساد، بسبب عدم تحديدها وصياغتها بشكل غامض يسمح بالتلاعب، فمن هنا تأتي أهمية تعزيز دور النواب في المبادرات التشريعية وقدراتهم على صياغة التشريعات لتحسينها من الفساد، وهذا لا يتم إلا من خلال استنادها إلى معايير الشفافية بمعنى إتاحتها للرأي العام وبدون تكلفة من خلال نشر الأجندة التشريعية على الرأي العام والاستشارات القانونية كذلك.

ومن جهة أخرى يجب الأخذ بنظر الاعتبار عند إعداد التشريعات الخاصة بالفساد الوظيفي، إشراك كل الأطراف المعنية بالفساد من الموظفين والوسطاء والمراقبين في مناقشات جادة حولها، ومن ثم الوصول إلى تشريعات تحظى بتأييد الجميع، بمعنى آخر يجب أن لا يتم الأمر داخل المكاتب المغلقة، فلا بد أن تكون القوانين الخاصة بمكافحة الفساد الوظيفي متماشية مع مبادئ الحكم الجيد والشفافية، مما يحصنها من سوء الصياغة

(١) د. علي الصاوي، مصدر سابق، ص ٤٩.

والإبهام والغموض الذي يعطي سلطة كبيرة للموظف في تفسيره، مما يفتح باب الفساد الوظيفي^(١).

٢- من خلال توظيف الأدوات الرقابية في مكافحة الفساد^(٢).

بالإضافة إلى دور البرلمان من خلال سن تشريعات محاسبة الفساد، نحتاج إلى آلية للتطبيق، وخصوصاً بالنسبة لمحاسبة القائمين على تنفيذ التشريعات، أي المسؤولين السياسيين، فإعطاء سلطة تقديرية للجهاز التنفيذي بلا محاسبة، يعني الاستخدام السيئ للأداة التشريعية.

ومن مطالعة دساتير الدول العربية وانظمتها ولوائحها الداخلية تجد أن للبرلمان دور كبير في مواجهة فساد الحكام أو رئيس، على الأقل من الناحية القانونية، بداية من طريقة الاتهام ونهاية بسحب الثقة منه أو عزله، وكذا الوزراء وذلك من خلال تشريعات خاصة بمحاسبة كبار مسؤولي الدولة.

٣- متابعة تطبيق القوانين^(٣):

البرلمان يضع التشريعات وصانع لها، ويقع على السلطة التنفيذية تنفيذ تلك التشريعات، ولهذا يجب أن يقوم البرلمان بالرقابة على ذلك التنفيذ، فالبرلمان لا ينتهي دوره هنا بصناعة تلك التشريعات، بل يجب أن يراقب مدى التزام الحكومة في تنفيذها باعتبارها سلطة التنفيذ، ومن ثم فإن مهمة البرلمان متابعة ذلك الالتزام الحكومي.

٤- التواصل مع الناخبين للاطلاع على واقع الفساد الوظيفي^(٤):

يمكن الاستفادة من تواصل النائب البرلماني مع الناخبين لتعزيز قدرة النواب على مكافحة الفساد الوظيفي، من خلال فتح حوارات مع المواطنين، وإيجاد قناة اتصال مع الرأي العام، وتعليم المواطن كيف يمكن أن يميز بين الإجراءات الإدارية الروتينية وبين الفساد الوظيفي، فكثرة طلبات المتعاملين مع الإدارة ليس فساداً، ولكن طلب الموظفين لمبالغ مالية، أو لاعتبارات أخرى مقابل ترويجها، يعتبر من قبيل الفساد الوظيفي، مما

(١) أنظر دليل البرلماني في مواجهة الفساد، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، ٢٠٠٦، ص ٦.

(٢) د. عصام عبد الفتاح مطر، مصدر سابق، ص ٤٢١.

(٣) سالم بولص، دور الديمقراطية في مكافحة ظواهر الفساد، منشور على الشبكة الدولية للمعلومات الانترنت على الموقع الإلكتروني: WWW.alsabaah.com

(٤) د. عصام عبد الفتاح مطر، مصدر سابق، ص ٤٢.

يمكن المواطن هنا التمييز بين الاثنين، هذا من جهة، ومن جهة أخرى يتمكن العضو من تحويل قضايا الفساد الوظيفي إلى قضايا رأي عام من خلال طرحها إلى الجمهور، وهذا لا يتم إلا إذا أعلن النائب البرلماني عن برنامج انتخابي واضح يعلن فيه مدى شفافيته في التعامل مع الناخبين، وهذا يكون له بالغ الأثر في الارتفاع بمستوى الحملة الانتخابية وتعزيز الشفافية وسيادة القانون.

مما تقدم يمكن القول، أن افتقار البرلمان لكوادر متخصصة وقواعد للبيانات جاهزة متمتعة بأحدث التقنيات العلمية مثل مركز المعلومات، والدوائر الفنية المساعدة والكفاءات العلمية، التي ستساعد النواب في التعامل مع قضايا الفساد الوظيفي الأشد تعقيداً و صعوبة، ولتحقيق أفضل النتائج في مكافحة الفساد لابد من جمع المعلومات من مصادرها الأصلية من المواطنين، والإدارات المختلفة، حيث يعاني المواطن صعوبات في تعامله مع الإدارات الحكومية، مما يجعله يملك معلومات عن سير العمل الحكومي. هذا بالإضافة إلى أهمية إدخال الإعلام المسموع والمرئي إلى المجالس النيابية، والذي يساهم في توفير مناخ ملائم للارتقاء بالعمل البرلماني، لأنه سيؤدي إلى إعلان مسألة محاسبة البرلمان ورقابته على أداء السلطة التنفيذية. وهذا ما سنوضحه لاحقاً في الفصل الثالث من البحث.

المطلب الثاني

صور التدخل التشريعي لمكافحة الفساد الوظيفي

بموجب المادة (٦١) أولاً من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، تؤكد للسلطة التشريعية، الاختصاص التشريعي، وبقدر تعلق الأمر بمكافحة الفساد الوظيفي من قبل السلطة التشريعية، يقتضي الأمر إصدار تشريعات جديدة، بالإضافة إلى تعديل النافذ منها، وهذا ما سنبينه في فرعين، يتعلق الأول، بتعديل التشريع النافذ ويخصص الفرع الثاني بإصدار تشريعات جديدة، يكرس كل واحد منهما للدور التشريعي في مكافحة الفساد الوظيفي في العراق، وكالاتي:

الفرع الأول: تعديل التشريع النافذ

من خلال البحث في السلطة التشريعية ودورها في النظام القانوني للدولة، يتضح لنا أن لهذه السلطة الدور المهم في مكافحة الفساد الوظيفي، وذلك من خلال تعديل التشريعات النافذة التي قد تكون سبباً لانتشار ظاهرة الفساد الوظيفي في العراق، وهذا لا يتم إلا من خلال تدقيق النصوص التشريعية النافذة من قبل المختصين بالجانب التشريعي من أصحاب الكفاءات والخبرة القانونية من جهة، ودور البرلمانين من خلال الدورات والندوات التي يخضعون لها، لتكون موجهاً ومرشداً لهم في إعادة النظر في تلك التشريعات النافذة المساعدة على انتشار هذه الظاهرة الخطيرة، وقد أكدت هذا المنهج اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الفصل الثالث منها بالمواد (١٥-٤٢) على وجوب اعتماد كل دولة طرف في تلك الاتفاقية كل التدابير التشريعية لتجريم الأفعال التي تعتبر من قبيل الفساد.

فمن الثابت على المستوى القانوني، أن كل تشريع يصدر من السلطة المختصة به يكون ناقصاً، ذلك أن المشرع هو من البشر، ولا يمكن للفكر البشري بإنتاجه أن يكون كاملاً، فهو يكون قاصراً عن توقع ما ستؤول إليه الأمور مستقبلاً، وبما أن الحياة داخل عالم اليوم مقترنة بفكرة التطور السريع المستمر على مختلف الأصعدة والوجوه، لهذا فالتشريع والحال هذه يحتاج إلى التعديل ليواكب هذه التغيرات، وليبقى محققاً للغاية التي وجد من أجلها^(١).

والحديث هنا عن التعديل التشريعي يقصد به التشريعات بمختلف درجاتها، وأنواعها سواء ما كان منها دستورياً، أو حتى على مستوى التشريع العادي أو التشريع الفرعي، فكلما ارتفعنا في درجة التشريع، لتصل إلى التشريع الدستوري، ستزداد أهميته ليس من حيث التزام الأفراد به، وإنما على أساس أن التشريع الدستوري سيستند إليه تشريع عادي وتشريع فرعي، أي أن العلاقات القانونية المرتبطة به ستكون أكثر وأكبر.

وعلى هذا الأساس، تبرز الحاجة المستمرة لهذا التعديل التشريعي، حتى لا نصل إلى درجة من الجمود التي تؤدي إلى تعطيل النص التشريعي لعدم مواكبته الظروف المستجدة والتطور الاجتماعي المستمر^(٢).

(١) د. حمدي عبد الرحمن، مبادئ القانون، المكتب المصري الحديث للطباعة، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٩٩.

(٢) د. توفيق حسن فرح، المدخل للعلوم القانونية، مؤسسة الثقافة الجامعية، القاهرة، ١٩٨١، ص ٨٧.

ولعل الأمر يكون أكثر صعوبة إذا ما تعلق بالتعديل الدستوري، فالدستور بوصفه الوثيقة التشريعية العليا في الدولة، فغالباً ما يحاط بإجراءات تنظم تعديله، فالدساتير من حيث قابليتها للتعديل منها ما يكون جامداً، وهذا لا يعدل إلا بعد اتخاذ إجراءات معقدة لا تستخدم في تعديل القوانين العادية، بل تكون أكثر صعوبة من ذلك، كما يمكن أن يكون الدستور مرناً، أي أن يتم تعديل أحكامه بذات الطريقة التي يتم من خلالها تعديل التشريعات العادية، وغالباً ما تلجأ الدول إلى إحاطة دساتيرها بإجراءات باهضة في تعديلها، ولعل السبب في ذلك هو عدم جعلها عرضة للتعديل المستمر بما يمكن أن يكون كذلك انعكاساً سلبياً على الواقع القانوني داخل الدولة، فيخل بالاستقرار في المراكز القانونية^(١).

واستناداً إلى كل ما تقدم، نود الإشارة إلى أن البحث في مجال التعديل التشريعي وضرورته سيهتم بما يتصل من تلك التشريعات النافذة بالفساد الوظيفي والرغبة في معالجته في العراق، ولذلك سنشير إلى أهم الموضوعات التي سيسهم التعديل التشريعي فيها بمكافحة هذه الظاهرة.

أولاً: تعديل التشريعات ذات العلاقة بتنظيم علاقة الحكومة المركزية بالأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

أقر الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة الأولى منه بأن العراق دولة مركبة فيدرالية، وهذا يحتاج بدوره إلى وضع الأسس التشريعية ذات العلاقة بتوزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية والأقاليم، وقد فعل الدستور ذلك، ألا أن التنظيم الذي جاء به التشريع الدستوري كان قاصراً، وقابلاً لأن تكون نصوصه نتيجة الغموض والتناقض الذي شابها مساعدة لانتشار ظاهرة الفساد الوظيفي وكالاتي:

١- نصت المادة (١١٢) من الدستور على أن تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية بالتعاون مع حكومات الأقاليم أو المحافظات التي تنتج النفط والغاز، وتلتزم هنا الحكومة المركزية بتوزيع واردات النفط والغاز بشكل منصف على جميع أنحاء البلاد وذلك بما يتناسب مع عدد السكان في الأقاليم والمحافظات، مع تحديد

(١) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، نظرية الدستور، دار القادسية للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٨١، ص ١٤٩. كذلك د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١، ص ١١٥.

حصة محددة للأقاليم المحرومة منها من قبل النظام السابق بصورة مجحفة، حتى تؤمن التنمية المتوازنة لمناطق البلاد المختلفة وينظم ذلك بقانون^(١).

وعلى ذلك النص يتضح لنا الآتي:

أ- يشير النص إلى إدارة النفط والغاز، كثروة طبيعية في العراق، والنص يحتاج إلى تعديل يشير فيه إلى مصطلح (الثروات الطبيعية)، فالعراق غني بمختلف أنواع تلك الثروات وأشكالها، ولا يمكن الإشارة إلى جزء منها ليمثل ثروة العراق، وهذا يفتح باب للفساد وبشأن الثروات الأخرى التي لم يشر لها الدستور.

ب- إن ذكر عبارة (الحقول الحالية) معيب، ويحتاج إلى تعديل ليشمل الحقول الحالية والمستقبلية لأن هناك عدداً كبيراً من الحقول التي لم يستخرج منها النفط والغاز هذا من جهة، ومن جهة أخرى، يملك العراق حقولاً أخرى لم تكتشف فما هو مصيرها خصوصاً، إذا ما علمنا أن عدم وجود التغطية التشريعية لها سيفتح باب الصراع بين الحكومة المركزية والأقاليم والمحافظات، ويبقى هذا الصراع مرتبطاً بظاهرة الفساد الوظيفي إلى حين حسمه.

ج- يشير النص بشكل مجحف إلى تحديد حصة للأقاليم المتضررة من النظام السابق، والعراق لا يمتلك حالياً سوى إقليم واحد وهو إقليم كردستان، فمعنى ذلك أن التعويض سيُشمل الأخير فقط وهنا سقطت من الصياغة المحافظات، فيحتاج ذلك إلى تعديل بإلغاء هذه العبارة بالكامل، كون العراق بمختلف محافظاتة كان يعاني من الإهمال من قبل النظام السابق بشكل متوازن، لأن تحديد نسبة الحرمان من التنمية سيدخل البلد في دوامة فساد كبرى غير قابلة للتوقف.

٢- أوجد نص المادة (١١٤) من الدستور اختصاصات مشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم ولكن المادة (١١٥) منه أعطت الأولوية لقوانين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، إذا ما اختلفت في نصوصها مع القوانين الاتحادية، ومع أن مسألة التنازع تبقى واردة في ما هو غير واضح أو غامض من تلك الاختصاصات المشتركة بشأن تفاصيلها الدقيقة، إلا أن ترجيح كفة قانون الإقليم على حساب القانون الاتحادي يعطي فرصة لتلك الأقاليم بان تضع ما تريد من النصوص التشريعية المخالفة للتشريعات الاتحادية وينمي العمل بذلك عمق الخلاف مع الحكومة المركزية والذي سيخدم بوجوده

(٢) أنظر نص المادة (١١٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

حالات الفساد الوظيفي وتناميها بشكل واضح، وما زاد في الأمر استقزازاً أن المادة (١٢١/ثانياً) من الدستور مكنت سلطات الأقاليم التشريعية من تعديل القانون الاتحادي في حالة تعارضه مع التشريع الموجود في الإقليم، إذا ما تعلق بمسألة لا تدخل باختصاص السلطة الاتحادية ألحصري الذي نص عليه الدستور، وهذا بدوره يحتاج إلى تعديل يجعل من ذلك التشريع الصادر في الإقليم مقترناً بشرط الانسجام وعدم التعارض مع التشريعات المركزية أو الاتحادية، فالدول الفيدرالية تنشأ دوماً على مبدأ عدم تعارض القوانين في الأقاليم مع القوانين الاتحادية، وهذا من مسلمات الأمر فيها، وأن العمل بعكس ذلك يخلق دولة فيدرالية قابلة للتفكك ومساعدة للفساد، فالتعديل التشريعي هنا يحتاج إلى إعادة نظر بكل ما يتعلق بتنظيم علاقة الحكومة المركزية بالأقاليم من اختصاصات على مستوى التشريع الدستوري، ومن ثم التشريعات في الأقاليم.

ثانياً: التوزيع العادل للثروات في العراق:

ذكرنا في المطلب الأول أن الغموض التشريعي وعدم وضوحه هو أحد أسباب انتشار ظاهرة الفساد الوظيفي ومن العوامل المساعدة لها، حيث يفتح باب الاجتهاد أمام الموظفين في تفسير النصوص التشريعية بما يخدم مصالحهم الشخصية، وهنا من المهم تعديل المادة (١١١) من الدستور العراقي والمتعلقة بملكية النفط والغاز للشعب العراقي^(١) فالمادة المذكورة يرد عليها الآتي:

- ١- أن اعتماد عبارة النفط والغاز يجعل الثروات الأخرى خارج حساب الملكية والتنظيم التشريعي مما يفتح باب الفساد بشأنها.
- ٢- أن الشعب لا يملك فليس له شخصية معنوية، أما الملكية فتكون للدولة.

ثالثاً: الابتعاد عن المحاصصة الطائفية:

كرست المادة التاسعة من الدستور التوزيع الطائفي للوظائف في القوات المسلحة والأجهزة الأمنية بإشارتها إلى أن كلاهما يتكون من مكونات الشعب العراقي، وهنا إشارة واضحة إلى ضرورة التكوين من جميع المكونات^(٢)، وسيتم التعامل مع ذلك من خلال التعرف على القوميات، والطوائف، والمذاهب، والانتماءات، وهذا سيضر بشكل كبير

(١) راجع نص المادة (١١١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) راجع نص المادة (٩) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

المصلحة الوطنية، حيث أن أهمية تلك الأجهزة تحتم تشكيلها على أساس الكفاءة والاستحقاق الفني والعلمي ولهذا يستدعي الأمر تعديلها بما ينسجم مع ذلك.

رابعاً: اعتماد الحكومة الالكترونية في التعامل مع المنتفعين والممولين (المكلفين):

يقصد بالمنتفع هو الشخص الذي يحصل على خدمات المرفق العام، أما الممول وهو الشخص دافع الضريبة، وكلاهما يكون على اتصال مباشر مع الموظفين، ولتجنب ذلك التماس المباشر والتقليل من حدته، يفضل اعتماد الحكومة الالكترونية^(١) كأساس للتعامل، حيث يكون التواصل عن طريق شبكة المعلومات الدولية المتمتعة بالتغطية في جميع أرجاء البلد، فيعتمدها الفرد في الاتصال بالسلطة التنفيذية وتسيير جميع أعماله مع السلطة، وترد عليهم الأخيرة بنفس الأسلوب، وهذا الأمر يحتاج إلى تعديلات في التعامل الوظيفي وسياقاته، على مستوى التشريعات العادية والفرعية، فمثلاً يفضل على مستوى التمويل الضريبي إلغاء طريقة التقدير الأنفاقي لوعاء الضريبة، حيث يجري فيها الاتفاق بين الموظف المختص والمكلف، وهذا يفتح باباً للفساد الوظيفي من الضروري تجنبه وقد أخذ المشرع العراقي في قانون ضريبة الدخل رقم (١١٣) لسنة ١٩٨٢ بهذه الطريقة^(٢)، بالإضافة إلى طرق أخرى وهي التقدير الاحتياطي والإضافي والإداري^(٣)، وهذا يستدعي تعديل تشريعي لذلك القانون لأن السلطة التقديرية المناطة بالموظف المختص بتقدير الضريبة تفتح الباب للتواطؤ مع المكلف تحت ستار هذه السلطة التقديرية، وهو مما يلحق الضرر بالمال العام ويستدعي إعادة النظر فيه.

خامساً: تنفيذ القرارات القضائية الصادرة بحق الحكومة:

من أبرز مظاهر الفساد الوظيفي امتناع الموظف الحكومي عن تنفيذ القرارات القضائية المكتسبة للدرجة القطعية، فهذا الامتناع يعطل عمل السلطة القضائية مما سيجعل المواطن يشعر بأن قرارات القضاء لا فائدة منها، وسيلجأ إلى وسائل غير مشروعة تقود إلى الانحراف وانتشار الفساد الوظيفي، وقد تضمن قانون العقوبات العراقي

(١) للاستزادة في مفهوم الحكومة الالكترونية راجع: أديب ناصر، الحكومة الالكترونية، مركز دراسات الحكومة الالكترونية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٩، ص ١٢.

(٢) انظر المواد (٢/٢٨) من قانون ضريبة الدخل العراقي رقم (١١٣) لسنة ١٩٨٢.

(٣) للتوضيح بشأن طرق التقدير الضريبي، أنظر: د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، المكتبة القانونية، بغداد، ص ٢٢٩.

نصاً يجرم من يمتنع عن تنفيذ أحكام القضاء وفرض عقوبة تصل إلى الحبس والغرامة لكل شخص يمتنع عن تنفيذ تلك الأحكام وذلك في المادة (٣٢٩) منه، حيث نصت على أن: (١- يعاقب بالحبس والغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين كل موظف أو مكلف بخدمة عامة استغل وظيفته في وقف أو تعطيل تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة، أو أحكام القوانين والأنظمة، أو أي حكم أو أمر صادر من إحدى المحاكم، أو أية سلطة عامة مختصة أو في تأخير تحصيل الأموال والرسوم ونحوها المقررة قانوناً. ٢- يعاقب بالعقوبة ذاتها كل موظف أو مكلف بخدمة عامة امتنع عن تنفيذ حكم أو أمر صادر من إحدى المحاكم، أو من أية سلطة عامة مختصة بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره رسمياً بالتنفيذ متى كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلياً في اختصاصه).

ويلاحظ على النص أعلاه، أنه لا يغطي حالة الردع للموظف الممتنع عن تنفيذ حكم القضاء المكتسب للدرجة القطعية، بل ينبغي أن يعاقب ذلك الموظف بعقوبة العزل^(١) من الوظيفة العامة ويقصد بها انتهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف والدولة وعدم قابليته للعودة إليها مطلقاً، لكون وجوده بالوظيفة مضرراً بالمصلحة العامة، والحال هذه لا يكون إلا بتعديل تشريعي بهذا الخصوص، سيكون رادعاً للموظف بهذا الشأن.

إن التشريعات بمختلف أشكالها يمكن أن تكون سبباً للفساد الوظيفي، إذا لم تعدل بما ينسجم مع التطور المستمر في الحياة، كذلك يوضح ليغلق باب انتشار تلك الظاهرة، ومما يجب ذكره هنا نص المادة (١٣٦/ب) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل التي تساعد على نشر الفساد الوظيفي، حيث بموجب النص المذكور^(٢)، لا يمكن للقضاء العراقي أن ينال من الموظفين المفسدين، لأنها تستلزم موافقة

(١) وقد أخذ المشرع المصري في قانون العقوبات رقم (٥٨) لعام ١٩٣٧ في المادة (١٢٣) منه بعقوبة العزل حيث تنص على أن "يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفية في وقف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين أو اللوائح أو تأخير تحصيل الأموال والرسوم أو وقف تنفيذ حكم أو أمر صادر من الحكومة أو من أي جهة مختصة، كذلك يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي امتنع عمداً من تنفيذ حكم أو أمر مما ذكر بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره على يد محضر إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلياً في اختصاص الموظف"

(٢) أوقف العمل بهذه المادة بموجب قانون رقم (٢٢) لعام ٢٠٠٣، ولكن تم إعادة العمل بالفقرة (ب) منها بموجب الأمر رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٥ حيث تستوجب (استحصال إذن الوزير عند إحالة الموظف إلى المحاكمة في جريمة ارتكبت أثناء تأدية وظيفته الرسمية أو بسببها).

الوزير المختص قبل إحالتهم للمحاكم المختصة، حيث يثبت فسادهم الوظيفي بعد التحقيق ولكن قضاياهم لا تحال إلى المحاكم بسبب عدم موافقة الوزير، مما قيد المحاكم من الاستمرار بإجراءاتها القانونية، حيث كانت الموافقات تعطى للبعض وتحجب عن الآخر، وهذا يساعد بشكل كبير في انتشار الفساد الوظيفي إلا إن الفقرة (ب) من المادة (١٣٦) من قانون أصول المحاكمات الجزائية، قد تم حسم أمرها بموجب قرار رئاسة الجمهورية الصادر عام ٢٠١١ والمرقم (٨)، حيث تضمن التعديل الأخير إلغاء الفقرة المذكورة وحسناً فعل مشرّعنا العراقي بهذا الإلغاء لما لذلك النص من أهمية في مكافحة الفساد الوظيفي^(١).

ومما تقدم تبين لنا بوضوح أن النصوص التشريعية يمكن أن تكون سبباً لانتشار الفساد الوظيفي، وهذا ما يتطلب من المشرّع العراقي عندنا جهداً كبيراً في إعداد تعديلات تتعلق بالنصوص التشريعية سالفه الذكر، مما يساعد بشكل ملحوظ في الحد من انتشار ظاهرة الفساد الوظيفي في العراق.

الفرع الثاني: إصدار تشريعات جديدة تعالج الفساد الوظيفي

لا يقتصر دور السلطة التشريعية على تعديل التشريعات النافذة بشكل تساير من خلاله التطورات التي تحصل داخل المجتمع متأثرة بما يحدث على المستوى الدولي والإقليمي حسب، بل يحتاج الأمر إلى أكثر من ذلك، حيث يتطلب الأمر إصدار تشريعات جديدة لتنظيم أمور ومشكلات جديدة لم تكن موجودة نظراً لتشعب الحياة العامة من حيث علاقاتهم وما يتصل بها من أمور.

وبقدر تعلق الأمر بالوضع أو الشأن العراقي نجد أن التشريعات العراقية وخصوصاً بعد أحداث عام ٢٠٠٣، تحتاج إلى الكثير من الجديد لتضيفه إليها، فالنظام السياسي السابق أعتمد على مجلس قيادة الثورة المنحل، ليكون هو السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ليكرس تشريعاته لمنهج حزب البعث المنحل ودكتاتورية ما كان يسمى وقتئذ "بالقائد الضرورة"، ولكن بصور دستور ٢٠٠٥ في العراق، أصبح الأخير دولة فيدرالية ذات نظام برلماني، تهتم بمبدأ الفصل بين السلطات واستقلال القضاء وتحقيق مبدأ المشروعية وأعمال الحقوق والحريات العامة، وهذا المنهج العام، لا يحتاج فقط إلى

(١) انظر القرار رقم (٨) لعام ٢٠١١، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤١٩٣) في

تشريعات تعدل ما كان موجوداً قبل ٢٠٠٣، ولكن تحتاج إلى تشريعات جديدة تنظم الوضع السياسي والاقتصادي والاجتماعي بشكل يلائم التغيير في نظام الحكم وشكل الدولة، ويضع المنهج اللازم ليلائم أهداف المجتمع. وبالنسبة لموضوع بحثنا وبالصلة بين مكافحة الفساد الوظيفي والتشريعات التي تكفل ذلك، نجد أن هناك حاجة ملحة لإصدار تشريعات جديدة يكون لها بالغ الأثر في تلافي وقوع حالات الفساد الوظيفي من جهة، وكذلك كيفية معالجة ما لم يكن متوقعاً من حالات لتلك الظاهرة السلبية، من جهة أخرى، ومع أن التشريعات المطلوب إصدارها بهذا الشأن عديدة، سنحاول الإشارة في هذا المقام إلى أهمها وهي:

أولاً: قانون الأحزاب السياسية:

في الوقت الذي يفتح فيه العراق أبوابه بعد غلقه للديمقراطية والحريات العامة، كفلت المادة (٣٩) / أولاً من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥^(١)، حرية تشكيل الأحزاب السياسية وهذا ما أوجد العديد من الأحزاب غير معروفة الأهداف والتمويل، فمنها من يعمل بصدق لخدمة العراق، ومنها من له أهداف خاصة به بعيدة عن المصالح الوطنية، وهذا بدوره يحتاج إلى جهد من مجلس النواب لوضع قانون للأحزاب السياسية ينظم عمل تلك الأحزاب السياسية ومعرفة مناهجها في العمل، حتى لا تكون تلك المجموعات من المساهمين في تنمية الفساد الوظيفي من خلال توليها للمناصب الإدارية أو من خلال التعامل مع السلطة التنفيذية.

ثانياً: تشريع قانون مكافحة الفساد:

لا بد من مكافحة سريعة وفعالة للفساد الوظيفي لما له من آثار سيئة على المستوى السياسي والاقتصادي والاجتماع حيث سبق، وإن اشرنا إليها في الفصل الأول ولا يتم ذلك إلا من خلال تشريع قانون خاص بمكافحة الفساد في العراق، وبالتالي فإنه سيكفل تجميع القواعد القانونية المبعثرة في التشريعات العراقية في مدونة واحدة، وتنظيمها بشكل يسهل الرجوع إليها من جهة، ويزيل الغموض الذي يعتريها من جهة ثانية، كما إن له الأثر العظيم في معالجة كل ما يمكن أن يفلت من التشريعات الأخرى على الوجه

(١) نصت المادة (٣٩) / أولاً من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على " حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية ، أو الانضمام إليها، مكفولة، وينظم بقانون في العراق وينظم ذلك بقانون"

الأكمل، كذلك يجب أن يتضمن مواد قانونية لحماية المبلغين عن حالات الفساد سواء كانوا موظفين عموميين أو مواطنين عاديين.

ومن المهم والحال هذا، إنشاء محاكم متخصصة بمكافحة الفساد وتطبيق جملة من الإجراءات الخاصة بمكافحة الفساد في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بمكافحة الفساد، والتي انظم إليها العراق عام ٢٠٠٧، وتحقيق التنسيق بين الجهات القائمة على مكافحة الفساد الوظيفي، وهي كل من هيئة النزاهة، وديوان الرقابة المالية، ومكاتب المفتشين العموميين، وفسح المجال لتلك الجهات بإجراء عمليات التدقيق والتحقيق وإحالتها للقضاء، وهذا يمثل الطريق الصحيح لمكافحة الفساد الوظيفي والذي تلجأ إليه غالبية الدول، مع الأخذ بعين الاعتبار أن جميع الأمور المشار إليها يجب أن تحاط بجانب كبير من السرية وعدم الإفصاح عنها، إلى أن يتم البت فيها من خلال الجهات القضائية المختصة، لأن الإعلان عن تلك الإجراءات قبل اتخاذها يمكن أن يعرض عملية التحقيق للضغوط السياسية، أو تسريب الوثائق اللازمة، أو ضياعها أو إتلافها العمديين، مع الاهتمام بعدم فسح المجال للسلطة الإدارية أو الحكومة بالتدخل وإبداء الملاحظات في ما تتخذه تلك الجهات من الإجراءات من أجل مكافحة الفساد الوظيفي، لضمان نزاهة وشفافية الإجراءات، وعدم التأثير على مجريات التحقيق والمحاكمة.

وقد اعد العراق مشروع قانون مكافحة الفساد وعرض على مجلس النواب وأبدت بعض الملاحظات عليه، وقرر مجلس النواب تشكيل لجنة برئاسة الأمين العام لمجلس الوزراء وعضوية رئيس هيئة النزاهة، وممثل مجلس شوري الدولة، لمراجعة مشروع القانون في ضوء الملاحظات المطروحة وإعادته إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

ثالثاً: قانون حماية الأموال العامة:

مع أن قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لعام ١٩٦٩ المعدل قد نظم حماية الأموال العامة من خلال النصوص التشريعية^(١)، إلا أن المال العام لأهميته الكبرى للدولة كان محلاً للاعتداء عليه بالاختلاس والسرقة والتخريب، مما كان الظاهرة الأبرز خلال السنوات السابقة بالتجاوز عليه، فلا بد من تطبيق المادة (٢٧/ثانياً) من الدستور التي تطالب بتنظيم قانون خاص لحماية الأموال العامة، والحفاظ عليها وكيفية إدارتها وكل ما

(١) انظر المواد (٣٤٢-٣٤٨) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لعام ١٩٦٩ المعدل.

يتعلق بها، وجمع القواعد التشريعية في مدونة واحدة وتنظيمها بما يكفل معالجة الفساد الوظيفي الذي يقع عليها، كون أن تلك الأموال تمثل حاضر العراق ومستقبله ومن الواجب الحفاظ عليها بأكبر قدر من الجدية.

رابعاً: قانون الكسب غير المشروع:

يقصد بالكسب غير المشروع هو كل ما تملكه الموظف، أو المكلف بخدمة عامة، فصار في ذمته المالية عنصراً من عناصرها باستغلال ما توفره له وظيفته، أو يخوله مركزه من إمكانيات تطوع له التجاوز على القانون، مما يمس ما يفترض في الموظف العام أو من في حكمه من الأمانة والنزاهة^(١).

وللكسب غير المشروع صورتان^(٢) الأولى، هي التي يثبت فيها الموظف والمكلف بخدمة عامة استغلالاً بالفعل لأعمال، أو نفوذ أو ظروف وظيفية، أو مركزه وحصوله بالفعل على مال نتيجة لهذا الاستغلال، والثانية هي التي لا يثبت فيها الاستغلال الفعلي لموظف أو مكلف بخدمة عامة، ولكن يثبت أن لديه في ماله زيادة عجز عن إثبات مصدرها، وفي هذه الحالة يتعين أن يكون نوع وظيفة الموظف مما يتيح له فرصاً الاستغلال على حساب الدول، أو على حساب الغير، ويتعين على قاضي الموضوع لأعمال هذه القرينة أن يثبت في حكمه توافر هذين الأمرين وهما، الزيادة غير المبررة في مال الموظف، وكون نوع وظيفته بالذات يتيح له فرص لذلك الاستغلال حتى يصبح اعتبار عجزه عن إثبات مصدر الزيادة في ماله قرينة قانونية عامة على أن هذه الزيادة تمثل كسباً غير مشروع.

ومع أن العراق لديه قانون للكسب غير المشروع رقم (١٥) لعام ١٩٥٨، إلا أن هذا القانون أصبح قاصراً عن اللحاق بركب التطور الحاصل، والذي انعكس على مستويات الفساد وإشكاله في العراق، والحال هذا نجد لمن الضروري تشريع قانون جديد بالكسب غير المشروع يتيح للدولة فرصة مكافحة الفساد الوظيفي والحد من انتشاره، وذلك من خلال وضع تحديد للفئات المشمولة به، وتنظيم فحص إقرارات الذمة المالية والتحقق منها،

(١) د. صبري الحمادي، جرائم الأموال العامة، الطبعة الأولى، الجزء الثالث، المركز القضائي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٢، ص ٣٥٧.

(٢) أشار المشرع المصري في قانون الكسب غير المشروع رقم (٦٢) لعام ١٩٧٥ إلى هاتين الحالتين في المادة الخامسة منه.

ليشمل جميع الموظفين بمختلف الدرجات الوظيفية، وتحديد عقوبات جنائية يتم فرضها على الموظفين الذين يقدمون إقرارات الذمة المالية مقترنة بعدم الصحة والدقة، وتعتمد إخفاء البيانات الضرورية التي تبين حقيقة موقفهم المالي. إذ أن تنظيم تشريع بهذا الخصوص سيكون مساعداً لمكافحة الفساد الوظيفي لأن الموظف سيكون معرضاً للسؤال عن أي زيادة في ذمته المالية ويقع عليه عبء إثبات أن تلك الزيادة جاءت بشكل شرعي وقانوني وأن يعتمد في ذلك على وسائل كتابية مقنعة.

خامساً: قانون المناقصات الحكومية:

يطبق العراق قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٣٢) لسنة ١٩٨٦، ويعتمد هذا القانون طريقة المزايدات العلنية لبيع تلك الأموال، إلا أن موضوع المناقصات الحكومية له ما ينظمه من تشريعات متفرقة حيث يشمل الأمر، ما صدر عن سلطة الائتلاف المؤقتة المرقم (٨٧) لسنة ٢٠٠٤، هذا بالإضافة إلى تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (١) لسنة ٢٠٠٨، إلا أن الأمر بقي يحتاج إلى تشريع جديدة يتكفل تنظيم المناقصات التي تجريها دوائر الدولة، ذلك أن تلك المناقصات ذات أهمية بالغة في لجوء الدولة إلى العقود الإدارية، ولكونها تنظم مسائل على درجة من الأهمية مثل عقود التوريد، أو الخدمات، أو النقل، أو الأشغال العامة، هذا بالإضافة إلى عقود التزام المرفق العام، وبما أن المسألة في المناقصات ستنتمثل بإخراج أموال من خزينة الدولة إلى المتعاقد، وهذا يحتاج إلى تنظيم تشريعي على درجة كبيرة من الدقة بحيث يمنع أي تواطؤ بين الموظفين والمتعاقدين مع الإدارة، مما يسبب الفساد الوظيفي، خصوصاً وأن مرحلة المناقصة متعددة فهي تبدأ بالإعلان، ومن ثم تقديم العطاءات وفتحها ثم دراستها وتحليلها، ومن ثم الإحالة والتنفيذ إلى مرحلة الاستلام، فأن أي تواطؤ مع المتعاقد يسبب خسارة وهدر للأموال العامة ويؤثر ذلك من جهة أخرى على حسن تنفيذ العقد. هذا بالإضافة إلى أن الإجراءات المتبعة في المناقصات تتصف بالسرية والتعقيد فهذه الأخيرة أن لم تنظم تشريعياً بشكل دقيق تكون عرضة للاختراق والاستغلال والتلاعب، وبذلك من الضروري أن تكون بتشريع موحد، لأن كثرة التشريعات المتعلقة بها والمتغيرة من فترة إلى أخرى وغموضها، سيسهل استغلال ذلك من قبل بعض الموظفين الفاسدين، وبذلك فمن الضروري الإسراع في تشريع قانون للمناقصات يأخذ بعين الاعتبار التشريعات المنظمة للموضوع مع التركيز على جانب الوضوح في نصوصه من خلال استخدام الوسائل التقنية الحديثة التي تضمن السرية

البالغة في إجراءات المناقصة، هذا بالإضافة إلى التشديد على الجانب العقابي على المستويين الجنائي والانضباطي للموظفين المتجاوزين على تلك الإجراءات، خصوصاً وأن العراق يشهد انفتاحاً اقتصادياً يحتاج من خلاله إبرام المزيد من العقود الإدارية ويركز القسم الأكبر منها على المناقصة كأسلوب للتعاقد.

تنشأ الأنظمة الديمقراطية المعاصرة على فكرة التوازن بين السلطات، وحتى لا تجور إحداها على الأخرى وتستنأثر بالسلطة، وينتج عن ذلك تهديد لمصالح المجتمع وتؤثر سلباً على نظام الحكم، وذلك عن طريق الرقابة المتبادلة بين تلك السلطات. وهناك ثلاثة أنواع للرقابة بشكل أساسي، يكمل بعضها الآخر حتى تستقر الديمقراطية ويتحقق التوازن بين السلطات. فالنوع الأول للرقابة، هي التي يمارسها البرلمان على أعمال الحكومة، وتسمى هذه الرقابة بـ (الرقابة البرلمانية)، وهي من أقدم وظائف البرلمان تاريخياً، وأشهرها على المستوى السياسي، حيث بموجبها يعتبر البرلمان مسؤولاً عن متابعة وتقييم أعمال الحكومة، وهذه الرقابة لا تتم إلا بموجب توازن للقوى السياسية داخل الدولة، ووفق مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يمثل شرطاً للتوازن والاستقرار السياسي، وعليه تكون الرقابة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

فالرقابة البرلمانية تمثل وسيلة لحماية مصلحة الشعب ومنع الانحراف عن الأهداف المرسومة بالسياسية التنموية والميزانية العامة، حفاظاً على المال العام من الهدر والتجاوز عليه من المفسدين، وهنا يكون البرلمان سلطة رقابية يحاسب ويراقب السلطة التنفيذية، وذلك من خلال التحقق من مشروعية أعمالها وإعادتها إلى الطريق الصحيح إذا ما انحرقت عنه.

أما النوع الثاني من الرقابة فهو رقابة السلطة التنفيذية على البرلمان، فسيكون الحق للحكومة هنا حق حل البرلمان إذا وجدت أنه غير متوازن في تقييمه للأمور، ويبالغ في الاتهام بدون وجود سند موضوعي، مما يجعل التعاون بينهما مستحيلاً فيرجع الأمر إلى الشعب ليقرر من الذي على الصواب من السلطتين التشريعية والتنفيذية. ويبقى النوع الثالث ألا وهو رقابة الرأي العام، الذي يمارس تلك الرقابة على البرلمان، من خلال تقييم أداء الأخير من خلال وسائل الإعلام ليقرر موقف الناخبين من أعضائه ويقرر إعادة تجديد انتخابهم أو عدمها.

ولعل ما يهمننا في هذا الفصل هو التصدي إلى النوع الأول، إلا وهو رقابة البرلمان على السلطة التنفيذية، نظراً للفاعلية الكبيرة لتلك الرقابة لكونها تمثل ضماناً لحقوق الأفراد وحياتهم في مواجهة السلطة التنفيذية، والتي تتضح في الأنظمة الديمقراطية بينما لا نجدتها في الأنظمة الاستبدادية أو الأنظمة الشمولية، لأن الرقابة البرلمانية في مجملها هي تفعيل الرقابة الشعبية لتحقيق الصالح العام حتى لا تكون الدولة حكراً على الحكومة أو النظام السياسي القائم، وهي متعددة الوسائل والأدوات وفق الأطر القانونية

والموضوعية ويجب أن تتصف بالحياد والشفافية من أجل الوصول للغايات التي من أجلها وجدت، وأن تراقب مجريات الأمور العامة في الدولة مستخدمة وسائلها الرقابية لكشف الأخطاء، والانحرافات للحفاظ على مكتسبات الدولة^(١). وسنبحث هذا الموضوع بثلاثة مباحث يخصص الأول منها لبيان ماهية الرقابة البرلمانية، أما المبحث الثاني، فسيتناول وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، ويبقى لنا المبحث الثالث، الاهتمام بالرقابة البرلمانية على الهيئات المستقلة ذات الأثر في مكافحة الفساد الوظيفي.

(١) فالج عبد الله العزب، الرقابة البرلمانية وحدودها في الدستور الكويتي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ص ١٦٥.

المبحث الأول

ماهية الرقابة البرلمانية

تظهر الرقابة البرلمانية عادة في النظم الدستورية للدول التي تأخذ بالنظام البرلماني^(١)، بل وتعتبر من أهم سمات هذا النظام^(٢)، ومن المسلم به أن النظام البرلماني قائم على وجود الفصل بين السلطات الثلاث، ألا أن هذا الفصل ليس تاماً أو مطلقاً بل هو مرتبط بفكرة التعاون، ويظهر هذا جلياً في العلاقة بين كل من السلطتين التشريعية و التنفيذية.

وتتجه الدول التي تأخذ بهذا النظام إلى تضمين دساتيرها قواعد تكفل رقابة كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية على الأخرى بما يضمن سلامة دورها في تحقيق المصلحة العامة، وتجنب أي اعتداء على اختصاصاتها التي كفلها الدستور، فالهدف إذن لا ينطوي على إيجاد حالة من الخصومة بين السلطتين من هذه الرقابة بل أنه-أي الهدف- هو تحقيق أفضل تعاون بينهما بما يكفل تنفيذ القواعد الدستورية وحسن تطبيقها^(٣). وعلى هذا الأساس تمثل الرقابة البرلمانية محوراً أساسياً في عملية إرساء الديمقراطية في الدول، وتحقيقاً لمبدأ المشروعية في عمل الحكومة، وبهذا فهي تمثل عاملاً مهماً في مكافحة الفساد الوظيفي في الدول.

ولبيان ماهية الرقابة البرلمانية لابد من التعرف على مفهومها ونشأتها ومن ثم بيان أهدافها التي تسعى إلى تحقيقها، وهذا ما سيتم تباعاً في المطالب الآتية:

(١) د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٩، ص ٢٥٢.

(٢) د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١، ص ٦٠٤.

(٣) د. رمزي الشاعر، المصدر السابق، ص ٣٥٣.

المطلب الأول

مفهوم الرقابة البرلمانية ونشأتها

أولاً: مفهوم الرقابة البرلمانية

الرقابة في اللغة تعني، قوة التوجيه أو السلطة أو التفتيش أو الاختيار وقد تأتي بمعنى السهر أو الحراسة أو المحافظة أو الرصد أو المطابقة أو المضاهاة^(١). أما الرقابة في الاصطلاح، فقد تعددت تعريفاتها، فذهب البعض إلى تعريفها تبعاً للعناصر المكونة لها، كالهدف من الرقابة وتنظيمها، أو الأساليب التي تمارس بها، فعرفت الرقابة بأنها وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد لها^(٢).

أما الرقابة البرلمانية فمن المسلم به أن الفقه الدستوري لم يهتم كثيراً بوضع تعريف لها، على الرغم من أنها تعد وظيفة من أقدم وظائف البرلمانات في العالم، الأمر الذي انعكس على قلة التعاريف التي وضعها باحثو الفقه الدستوري، حيث عرّفها بعضهم بأنها "واحدة من أقدم وظائف البرلمانات، وهي تهدف إلى وضع القيود أمام السلطة التنفيذية"^(٣). كما عرّفها البعض بأنها عملية فحص القوانين بعد تشريعها، لبيان مدى تنفيذها، وهل حققت النتائج المرجوة منها، وماهية الإجراءات الكفيلة بتصحيح الأخطاء في هذا الشأن^(٤).

(١) ابن منظور، لسان العرب، مصدر سابق مادة (رَقِبَ): ١/٤٣٤، الفيروز أبادي محمد بن يعقوب، مصدر سابق، ٧٧/١.

(٢) د. خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة الإنتاجية والاستهلاكية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٧١، ص ١٦٦.

(٣) Samuel H. Beer: The British legislation and problem of Mobilizing consent, in Philip Norton (ed., legislatures), Oxford Press, 1990, p.71.

(٤) Joseph P. Harris : Congressional control of Administration, Washington the Book lings Institutions, 1964, P.1.

ويعرفها البعض بأنها دراسة وتقييم أعمال الحكومة مقرونة بحق البرلمان في أن يصدر أحكاماً عن هذه الأعمال قد تعود إلى استقالة الحكومة أو سحب الثقة منها^(١). وفي ضوء التعاريف المذكورة يمكننا أن نعرف الرقابة البرلمانية على أنها وسيلة للكشف عن المخالفات الدستورية والقانونية التي تنتج عن ممارسة السلطة التنفيذية لأعمالها واختصاصاتها من جانب السلطة التشريعية، وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته من خلال أدوات الرقابة لدى البرلمان المحددة في الدستور، والمتعارف عليها بين الحكومات والمجالس النيابية، كالسؤال والاستجواب واللجان التحقيقية وغيرها شرعتها الدساتير.

ومع تعدد التعريفات للرقابة البرلمانية إلا أن ثمة أمور مشتركة تجمع عليها أغلب التعريفات السابقة، وتشكل في مجملها عناصر الرقابة البرلمانية، بحيث تمارس السلطة التشريعية معتمدة في ذلك على افتراض مؤداه أنها تمثل الشعب، وتحاسب السلطة التنفيذية عن طريق وسائل رقابية ينظمها الدستور والأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية. غير أن نجاح العملية الرقابية يستلزم توازن في القوى السياسية بين السلطتين حتى لا تتحول إلى سيطرة سلطة من سلطة أخرى، مما يؤدي إلى انهيار مبدأ الفصل بين السلطات التي تقوم عليه الحكومات الديمقراطية، ويكون شرطاً لاستقرار السياسي داخل الدولة.

ثانياً/ نشأة الرقابة البرلمانية:

جاء ظهور الطابع البرلماني في انكلترا مواكباً لحركة إنشاء الدولة، وذلك بمناسبة رغبة الملك في جمع الأموال من الأغنياء لتمويل حروبه وفتوحاته الخارجية، ولكي لا يترك أصحاب الأموال الأمر للملك يتصرف في هذه الأموال كما يشاء وبدون حساب أو رقيب، طلبوا تشكيل مجلس من نواب عنهم يتولون مراقبة أوجه الصرف من هذه الأموال على شؤون الدولة، ورفع الشعار الشهير (لا ضرائب بدون تمثيل)، فتكون هذا المجلس لتكون رقابته على الأموال العامة، وبمرور الوقت أصبح الملك يدعو الأعضاء للتشاور معهم وعمل التشريعات المطلوبة بجانب مهمتهم الرقابية، وبعد ذلك طلب ممثلو الشعب أن يكون مجلسهم بالانتخاب من الشعب، وهذه كانت نواة لمجلس العموم البريطاني، أما

(١) د. فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠٠٨، ص ٨.

المجلس الآخر الذي كان يتشكل من النبلاء والأغنياء نواة لمجلس اللوردات، وبعد أن كان المجلسان يجتمعان في مكان واحد، انفصلا واتخذ كل منهم مكانا ثم أصبح مجلس العموم هو مركز الثقل الرئيسي في النظام البرلماني منذ القرن التاسع عشر^(١).

وفي مصر فإن الرقابة البرلمانية عميقة الجذور حيث ظهرت بوادرها عام ١٨٧٦، حينما بدأت روح النقد والتمحيص تدب في مناقشات النواب وأعمالهم ومواقفهم داخل البرلمان^(٢).

وانتشر النظام البرلماني بعد ذلك في العالم وتعددت تطبيقاته ودرجات الرقابة فيه، وتأكدت الحاجة إلى الدور الرقابي بسبب تعقد مهام السلطة التنفيذية في ظل التطورات الحديثة، وتضخم اختصاصاتها، وتشابك الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ومن هنا زاد حرص النواب على ممارسة الدور الرقابي، وتأكد ذلك بظهور وسائل الإعلام الحديثة المشجعة على ذلك، نظراً لما تنشره هذه الوسائل عن نشاط النواب في البرلمان^(٣). هذا وتخضع السلطة التنفيذية للرقابة البرلمانية، ولكن ذلك بدرجات مختلفة، حيث أن الرقابة البرلمانية موجودة في جميع أنحاء العالم، ولكن يختلف أداء البرلمان لهذه الوظيفة من دولة لأخرى، وذلك وفقاً للسلطات التي يتمتع بها البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية، ويتضح ذلك بالنظر إلى بعض الدول التي يستطيع فيها البرلمان إجبار الحكومة على الاستقالة عن طريق التصويت على الثقة بالحكومة، وفي الدول الأخرى يقوم البرلمان بدور المساندة للسلطة التنفيذية، فيؤدي إلى ضعف الدور الرقابي للبرلمان على أعمالها^(٤). فالواضح هنا أن البرلمان يعتبر سلطة رقابة سياسية على السلطة التنفيذية تحاسبها وتراقب تصرفاتها وأعمالها وقراراتها، ويستطيع البرلمان من خلال ذلك التحقق من مشروعية السلطة التنفيذية وأعمالها، واستهدافها الصالح العام، ويكون للبرلمان مراجعتها

(١) د. علي الصاوي، الرقابة البرلمانية في العالم العربي، المركز الدولي للدراسات المستقبلية، ٢٠٠٧، ص ٤.

(٢) د. فارس محمد عمران، مصدر سابق، ص ٨.

(٣) محمد مقبل حسن البخيتي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري اليمني، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٨، ص ١١٨.

(٤) ريم عبد الرحمن المسلماني، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في دولة قطر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٨، ص ١٠.

وإعادتها إلى جادة الطريق وصوابه أن هي حادت عنه وانحرفت عن الصالح العام حتى أنه يقال عن البرلمان أنه قبل كل شيء "جمعية مراقبين"^(١).
ويعد مبدأ الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة مبدأً مؤكداً ومقراً في اغلب الأنظمة السياسية، وذلك امتثالاً للديمقراطية واحتراماً لإرادة جمهور الناخبين، وإن كانت وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية تختلف من دولة إلى أخرى، وذلك وفقاً للسلطات التي يتمتع بها البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية.^(٢)

المطلب الثاني أهداف الرقابة البرلمانية

مما تعارفت عليه الأنظمة البرلمانية وهي ترسي تقاليدها، أن الرقابة ليست وسيلة لتصفية حسابات المعارضة البرلمانية مع الحكومة، ولا هي أداة دعائية مستمرة للنائب لكسب تأييد ناخبيه أو أظهر براعته أمام الرأي العام في مطاردة وزير أو ملاحقة آخر، ولا هي سبيل يستهدف به تحقيق مصالح شخصية أو مآرب ذاتية^(٣)، فهي تماثل الحصانة البرلمانية من حيث عدم اعتبارها امتيازاً شخصياً لعضو البرلمان، وإنما هي دوماً وسيلة لحسن أداء دوره النيابي ورعاية الصالح العام^(٤)، ومن خلال استقراء الأوضاع الدستورية للرقابة البرلمانية نجد أن لها هدفاً عاماً، وآخر خاصاً وكالاتي:

(١) د. علي الصاوي، الرقابة البرلمانية في العالم العربي، مصدر سابق، ص ١٩٠.

(٢) عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة، القاهرة، ١٩٦٤، ص ٢٥٩.

(٣) د. زكريا محمد المرسي، مدى الرقابة القضائية على إجراءات الانتخابات للسلطات الإدارية

والسياسية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٨، ص ١٢ و ١٣.

(٤) Falsseix: Les parlementaires et la justice, R. F. D. C. 1999, no.40, p699.

أولاً: هدف الرقابة العام:

يمثل هذا الهدف في التأكد من اتفاق أداء الحكومة لمهامها مع المصلحة العامة، وتحقيق هذا الهدف يستتبع أمرين، الأول أن تتوافر لدى النائب المعلومات والوثائق اللازمة عن مختلف أجهزة الدولة، بشكل يمكنه من الإحاطة علماً بمجريات الأمور فيها، وحجب هذه المعلومات عنه لن يقتصر في أثره على عجزه عن القيام بدوره الرقابي حسب، وإنما سيوقعه تحت سيطرة جماعات المصالح المحتركة أو الحائزة لتلك المعلومات، مما يجعلها تتخذ وسيلة للتأثير على الأداء الرقابي تحقيقاً لأغراضها، أما الأمر الثاني، فهو وجوب انصاف النائب بالكفاءة الفنية التي تمكنه من تقييم الأداء الحكومي على أسس ومعايير ثابتة، أبرز ما يميزها وضوحها في ذهنه وقدرته على أعمالها بشكل يستطيع معه الحكم على مدى التطابق بين هذا الأداء الحكومي وبين القواعد المنظمة له، فتأتي رقابته موضوعية بعيدة عن الهوى أو الرغبة الشخصية^(١).

وتتجلى أهمية هذا التوظيف للرقابة البرلمانية في عدة أمور، لعل أهمها أنه يبصر الحكومة بالعيب الكافي في إحدى وزارتها حتى تتمكن من إصلاحه واتخاذ الإجراءات القانونية ضد المسؤولين عن هذا الخلل، كما وأنه ينبه البرلمان إلى أن هناك قطاعاً معيناً يستلزم تدخلاً أو إصلاحاً تشريعياً، ذلك أن الحلول التي تعتمدها الحكومة غير كافية^(٢)، هذا بالإضافة إلى مساءلة الوزير أو الحكومة جميعاً عن الأخطاء والتجاوزات الواقعة في نطاق الأجهزة الإدارية التابعة لوزارته، ويستوي في هذا الأمر أن يكون قد علم بالخطأ ولم يصوبه أو لم يعلمه متذرعاً بكثرة أعبائه، فالمسؤولية قائمة من جانبه في الحالة الأولى لتعمده، وفي الثانية أيضاً لإهماله في الإشراف وعدم تبصره^(٣).

ولعل هذا الهدف العام بمختلف أشكاله هو الذي جعل الرقابة البرلمانية أداة ناجحة للحد من التسبب وانحراف الإدارة بسلطاتها، وهو ذاته ما اعتبرها ضماناً جوهرية للالتزام الإدارة بالقانون وحماية الحقوق والحريات العامة.

(١) د. سليمان صالح، حق الأفراد في المشاركة في الشؤون العامة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ١٩٩٦، ص ٢٦٤.

(٢) د. عادل الطببائي، الأسئلة البرلمانية، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٨٧، ص ٢١٧-٢١٨،
(٣) BIDEGARAY (ch): Le principe de responsabilite fundament de democratic, R. A. , 2000, no.92, p.5.

ثانياً: هدف الرقابة الخاص:

تختلف هذه الأهداف تبعاً لنوع الوسيلة التي تمارسها الرقابة البرلمانية، إذ أن لكل منها هدفاً محدداً لا يجوز تحقيقه بغير إتباعها. فمن تلك الوسائل ما يستهدف العلم بمجهول، أو الاستفسار عن غموض كالسؤال، ومنها ما يبتغي المحاسبة أو المساءلة كالاستجواب، ومنها ما يهدف إلى تحقيق رغبة معينة لا يمكن طلبها بغيره من الوسائل كالمناقشة العامة، ومنها أيضاً ما يبتغي منه توضيح الحقيقة حول أمر تختلف الآراء بشأنه كالتحقيق البرلماني، ومنها أخيراً ما يستهدف إحاطة الحكومة علماً بما تجهله، أو حثها لاتخاذ إجراء تواجه به أمراً قد تعلمه، كطلب الإحاطة^(١). ويقدر تمايز أهداف الرقابة البرلمانية وتلاقيها حول هدف واحد هو تقويم وإصلاح الأداء الحكومي بقدر ما تكون شاهداً على فعالية الرقابة في تحقيقها لأهدافها، إذ غالباً ما تؤكد الممارسة البرلمانية قصور تلك الوسائل عن تحقيق هذه الأهداف، وذلك يرجع إلى سببين^(٢).

١- عدم قدرة بعض أعضاء البرلمان على معرفة الهدف المبتغى من وراء الوسيلة المتبعة، فقد ثبت أن كثيراً من الاستجابات التي يقدمها الأعضاء لا تصل بأثرها إلى طرح الثقة بالحكومة، لأن من يقدمها يجهل حقيقتها الفعلية وتفاصيل أمورها، أو قد يؤدي تدخل أعضاء المجلس المنتمين إلى الحزب الحاكم إلى المطالبة بعدم استمرار المناقشة للاستجواب، لجهل من طلب الاستجواب بتفاصيل الموضوع، وهذا ما يستدعي برأينا عقد دورات تدريبية لأعضاء البرلمان للتعرف على أصول العمل البرلماني، وكيفية استعمال الوسائل الرقابية.

٢- انحراف بعض الأعضاء عن أهداف الرقابة، واتخاذها عمداً وسيلة لتحقيق غايات أخرى، فيوظف وسائل الرقابة من سؤال واستجواب وغيرها في غير وظيفتها الدستورية المنصب على تحقيق مصالح الشعب، وعندما تتعلق بشؤون خاصة للنائب.

ومما يستوجب ذكره هنا، أن الأوضاع السياسية تكون ذات أثر في ممارسة البرلمان لرقابته على الحكومة، فالظروف السياسية التي تعيشها البلاد، من ناحية التطور الديمقراطي والتعددية السياسية الحقيقية تنعكس بشكل إيجابي على واقع المجلس الرقابي

(١) مريم عبد الله، دراسة أحكام الاستجواب في الدستور واللائحة، مجلس الأمة الكويتي، الأمانة العامة، الطبعة الأولى، إصدارات إدارة البحوث والدراسات، ٢٠٠٠، ص ٢.

(٢) ريم عبد الرحمن المسلماني، مصدر سابق، ص ٦١ وما بعدها.

وتعزيز دوره بهذا الصدد، فالتكتلات البرلمانية الحزبية ذات قدرة على مراقبة أداء الحكومة والحصول على المعلومات الضرورية للاضطلاع بهذه المهمة، هذا بالإضافة إلى دور الإعلام المستقل في تشجيع النواب لممارسة هذا الدور ومساندتهم في تقديم المعلومات اللازمة لذلك^(١).

هذا ولا تعتبر الديمقراطية مستتده على قواعد متينة، إن لم تكن هنالك رقابة برلمانية صارمة حقيقية وجدية على الحكومة لا تترك شاردة ولا واردة إلا وتطرح أمام البرلمان، أو تكشفها الأجهزة المختصة بها، لتضعها أمام معايير المحاسبة الدقيقة مهما كان مركز الجهة التي أصدرتها خلافاً للقانون أو تجاوزتها سلباً، فالرقابة البرلمانية إذن هي جزء من صيغة التكوين الأساسي للدولة ومسيرتها العامة، التي يتوجب على البرلمان ممارسته والقيام بواجبه من خلالها.

(١) د. رعيد الصالح، الدور الرقابي للمجالس النيابية العربية، المركز اللبناني للدراسات، ص ١، بحث منشور على الموقع الإلكتروني: www.pogar.org.

المبحث الثاني

وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

إن تسارع الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية على نحو كبير، أدى إلى اتساع نطاق نشاط السلطة التنفيذية في البلدان كافة، حيث تتدخل مستخدمة الوسائل القانونية والمادية لإشباع الحاجات العامة، وفرض احترام القانون والنظام، وفق ثوابت المجتمع الذي تعمل فيه، ولكن السلطة التنفيذية في أدائها لمهامها تلك تخضع للرقابة باختلاف أنواعها، ولعل أهمها رقابة البرلمان على السلطة التنفيذية دون أن يخل ذلك باستقلال كل سلطة عن الأخرى، لأنه وإن كان يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن هذا الفصل نسبي وليس مطلقاً.^(١)

والسلطة التشريعية في رقابتها على الحكومة تستخدم أدوات ووسائل متعددة، حيث تعتبر المسؤولية الوزارية أخطر هذه الوسائل التي أعطاها المشرع الدستوري للبرلمان في مراقبة أداء السلطة التنفيذية لنشاطها، والتي يستطيع من خلالها إسقاط الوزارة، وبجانب ذلك بعض الوسائل الأخرى التي تقل عنها خطورة مثل السؤال والاستجواب، وطرح موضوع عام للمناقشة وإجراء التحقيق^(٢).

ويشكل دور البرلمان هنا عنصراً مهماً في تعزيز قيم النزاهة والشفافية وتمثل الدعائم الأساسية في مكافحة الفساد الوظيفي، وقد تطرقت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مسألة مشاركة المجتمع في تعزيز سيادة القانون، وتكون هذه المشاركة من خلال

(١) د. هشام محمد البدرى، لجان التحقيق البرلمانية كوسيلة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، دار

الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١١، ص ٤.

(٢) د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦،

ص ١٢٥.

تعزيز الشفافية في اتخاذ القرار وتشجيع الدور الذي تمارسه البرلمانات في الرقابة وتقييم الأداء الحكومي^(١).

ذلك أن الفساد يترعرع في الخفاء، ولأن السرية وحجب المعلومات وعدم إتاحة الفرصة للمواطنين من الإطلاع عليها تجلب معها إمكانية انتشار الفساد الوظيفي وسوء الإدارة، وهذا يستلزم أن تكون الحكومة واضحة في أعمالها ومستعدة للمحاسبة البرلمانية، وبالتالي فإن حجم المسؤولية الملقاة على عاتق مجلس النواب العراقي كبيرة جداً، والمتمثلة في دوره في مكافحة الفساد المستشري في العراق من خلال الوسائل الرقابية والصلاحيات التي يتمتع بها، حيث أشار دستور العراق لعام ٢٠٠٥ إلى وظيفتين أساسيتين لمجلس النواب، وهي الوظيفية التشريعية والتي سبق الحديث عنها في الفصل الثاني، والوظيفة الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وفقاً لأحكام الفقرة (ثانياً) من المادة (٦١) منه. واستناداً لما تقدم سنبحث في وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية وكل واحدة منها في مطلب مستقل:

المطلب الأول السؤال البرلماني

يعتبر السؤال الوسيلة الأولى والأكثر شيوعاً للرقابة البرلمانية، وذلك لإمكانية العضو أو النائب البرلماني القيام به، ويستخدم هذا الحق من جانب البرلمان تجاه الحكومة للحصول على تفسيرات حول نقطة محددة دون أن يتضمن أي جزاء، وقد تم استخدامه لأول مرة في انكلترا عام ١٧٢١ في مجلس اللوردات وفي ١٧٨٣ في مجلس العموم البريطاني^(٢).

أولاً: تعريف السؤال البرلماني:

(١) أنظر المواد (٥، ١٣) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، أشار إليها إحسان علي عبد الحسين، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد، بحث مقدم إلى هيئة النزاهة العراقية/ قسم البحوث والدراسات في الدائرة القانونية، ص ٢٢.

(٢) ناصر شبيب سويري العجمي، السلطة التشريعية في دول مجلس التعاون الخليجي ودورها في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٩، ص ٤٠٨.

يمكن أن نجد عدة تعريفات للسؤال البرلماني، فيعرف على أنه استفهام عضو البرلمان عن أمر يجهله أو رغبة في التحقيق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور، وهو استيضاح لا ينطوي على اتهام^(١). كما يعرف بأنه "تقصي عضو البرلمان من وزير مختص، أو من رئيس الحكومة عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل"^(٢).

ويعرف أيضا بأنه تمكين أعضاء البرلمان من الاستفسار عن الأمور التي يجهلونها أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين^(٣).

ويعرف آخر على أنه "وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، يستطيع بموجبها أي عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى أي عضو في الحكومة أي سؤال في أي من الشؤون العامة التي تدخل في اختصاصه، وذلك بقصد الحصول على معلومات معينة، أو الحظ على اتخاذ إجراء معين^(٤). ويتضح من التعريفات السابقة الأمور الآتية^(٥):

- ١- أن السؤال هو حق مقرر لعضو البرلمان، أي لكل واحد من الأعضاء، فلا يشترط تقديمه من عدد معين من الأعضاء، وإنما يحق لكل عضو من أعضاء المجلس النيابي بمفرده أن يتقدم به.
- ٢- السؤال لا يوجه فقط إلى الوزراء، بل يمكن أن يوجه إلى أي عضو من أعضاء الحكومة بما فيهم رئيس الوزراء نفسه.
- ٣- يجب أن ينصب السؤال على موضوع معين يدخل ضمن اختصاصاته من يوجه إليه من أعضاء الحكومة، وإلا فإنه يجوز لعضو الحكومة غير المختص الامتناع عن

(١) مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري فقها وقضاء، الطبعة التاسعة، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٦، ص ٦١٩.

(٢) د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٣، ص ٢٧.

(٣) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، مصدر سابق، ص ٤٩٤.

(٤) زين بدر فراج، السؤال وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١، ص ٩.

(٥) د. عمرو حسبو، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٣٤٧.

- الإجابة عنه، إذا لم يرفضه المجلس، وهذا أمر منطقي، فمن غير المعقول أن يسأل الوزير عن أمر لا يكون من اختصاصه.
- ٤- يجوز لعضو البرلمان أن يتناول من خلال سؤاله أي شأن من الشؤون العامة، وينبغي على الوزراء تقديم شروح وإيضاحات عن أعمالهم داخل الوزارة التي يديرونها والدفاع عن سياساتهم والقرارات المستخدمة من جانبه
- ٥- أن يكون الغرض من الأسئلة البرلمانية تحقيق أحد الأمرين: الأول هو الحصول على معلومات من الوزراء بشأن موضوع معين، والثاني ممارسة الضغط عليهم لاتخاذ إجراء معين بخصوص القضايا التي تقع ضمن اختصاصاتهم ونطاق حدود مسؤوليتهم.

ثانياً: شروط تقديم السؤال البرلماني:

- يعتبر السؤال من الوسائل الرقابية التي يمارسها البرلمان دون أية قيود ما عدا بعض الشروط الواجب توفرها وعلى عضو البرلمان إتباعها لضمان صحة السؤال وهي: (١)
- ١- أن يكون السؤال مكتوباً، وهذا بهدف ضمان ثبات الموضوع وعدم تغيير فيه عند طرحه في الجلسة، وكذلك إلزام الوزير المختص بتقديم إجابة واضحة ومحددة، ويكون السؤال في صياغته موجزاً وخالياً من التعليق.
- ٢- أن يكون السؤال خالياً من العبارات غير اللائقة، وأن لا يخالف أحكام الدستور، أو يضر بالمصلحة العامة.
- ٣- أن يوجه السؤال من عضو واحد ، فالسؤال حق شخصي، غير أنه يجوز أن يوجه السؤال لأكثر من وزير.
- ٤- أن يكون السؤال داخل ضمن اختصاص الوزير وألا جاز لرئيس المجلس رفضه.
- ٥- ألا يكون متعلقاً بمصلحة خاصة موكول أمرها للنائب أو شخصاً متعلقاً بشخص النائب.

ثالثاً: معوقات السؤال البرلماني:

(١) د. محمد أحمد محمد غوبر، التوازن بين السلطات العامة في دساتير الجمهورية اليمنية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٩٩ وما بعدها.

مع أن السؤال البرلماني أحد الوسائل الرقابية البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية للاستفسار عن ما يكون غامضاً من تدابير حكومية، إلا أنه قد يواجه معوقات عند ممارسته، لعل أهمها^(١).

١- انعدام التمثيل الصحيح لمجلس النواب بفعل قوانين الانتخاب المؤقتة التي وضعتها الحكومة والتي أدت إلى أن يكون ولاء النواب للحكومة وليس للشعب.

٢- غياب المعلومة عن العضو البرلماني وخاصة في البرلمان، بل وحجبها عنه من قبل الحكومة وأجهزتها، مما يؤدي بلا شك إلى الحد من أداء نجاح هذا النائب وشل دوره الرقابي.

٣- انشغال العضو البرلماني بمصالحه الشخصية ومنافعه الخاصة مما يسهل التواصل معه من قبل الحكومة.

٤- غياب التوازن في التمثيل النيابي، حيث تقابل الأغلبية المؤيدة للحكومة أقلية للأحزاب السياسية المعارضة، على نحو لا يستطيع أن يؤثر في صناعة قرارات المجلس النيابي، فيؤدي إلى ضعف الدور الرقابي له.

٥- غياب الأحزاب وانعدام الثقافة السياسية والدستورية، وضعف الخبرة العملية والعلمية لبعض أعضاء البرلمان، والذي يؤدي إلى طرح أسئلة غير مستوفية للشروط المطلوبة، مما يؤدي إلى رفضها وقلة أهميتها ومبرراتها.

٦- أحجام الحكومة عن تقديم معلومات وبيانات كافية عن موضوعات السؤال، بل الأكثر من ذلك يمتنع بعض الوزراء حضور جلسات البرلمان للإجابة عن الأسئلة الموجهة إليهم من قبل النواب، وغياب الآلية الدستورية لمعالجة ذلك في بعض الأنظمة الدستورية.

٧- استخدام السؤال البرلماني كوسيلة للابتزاز السياسي وتوجيه أسئلة ذات طابع شخصي لا علاقة له بطبيعة عمل المجلس.

وعلى هذا الأساس، إن عملية الرقابة البرلمانية من خلال السؤال، تتوقف على طبيعة البناء الحزبي، حيث يمكن أن تكون فعالة ضمن إطار التعدد الحزبي، ووضوح

(١) انظر البحث منشور على موقع المنظمة العالمية للبرلمانيين، الموسوم "برلمانيون ضد الفساد،

الحكومة في عملها ونشاطاتها وشفافية أعمالها المتعلقة بمجال السياسة الداخلية والخارجية إيماناً بضرورة التواصل مع الشعب وممثليه في البرلمان.

رابعاً: السؤال البرلماني في الدستور العراقي والدساتير المقارنة:

تضمن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ نصوصاً صريحة عن السؤال البرلماني، فقد نصت المادة (٦١/سادساً) منه على: (مساءلة رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب)، والمساءلة هنا موجهة لرئيس الجمهورية المطالب بتقديم التوضيحات والإجابات اللازمة لأعضاء مجلس النواب، إلا أن الدستور قد اشترط لهذه المساءلة طلباً مسبباً دون تحديد الجهة مقدمة الطلب، إلا أن المحكمة الاتحادية العليا في قراراتها المرقمين ٢٣/اتحادية/٢٠٠٧ في ٢١/١٠/٢٠٠٧ و ٢٧/اتحادية/٢٠٠٩ في ١١/٨/٢٠٠٩، استقرت على أن الطلب يقدم من أحد أعضاء المجلس النيابي ويوافق عليه بالأغلبية المطلقة (نصف+واحد) لعدد أعضاء مجلس النواب وهي أغلبية عدد الحاضرين.

وتطرق المادة (٦١/سابعاً/أ) على حق العضو في مجلس النواب طرح الأسئلة على رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء في مواضيع تتعلق باختصاصهم، إلا أن هذه الفقرة ترد عليها ملاحظة، ألا وهي أن نص الفقرة يعطي الحق لرئيس الوزراء والوزراء بالإجابة عن أسئلة الأعضاء، والحقيقة أن الإجابة عن الأسئلة ليس حقاً، وإنما يفترض أن يكون واجباً ملزماً، وفقاً لصلاحيات مجلس النواب الرقابية، ومهما يكن من الأمر فالسؤال البرلماني له أهمية باعتباره البداية المنطقية للوسائل الرقابية الخطيرة الأخرى كالاستجواب مثلاً.

ومن الأمثلة عن السؤال البرلماني في العراق، هو ما تم توجيهه إلى وزير المالية عن ديون العراق، لما لهذه الديون من أثر على الاقتصاد العراقي، مما يستدعي توضيح لمسألة الإيفاء بهذه الديون من قبل وزير المالية، كذلك السؤال الذي تعرض له وزير النفط العراقي الأسبق عام ٢٠٠٩ حسين الشهرستاني، والمتعلق بالمزاد المرتبط بعقود النفط في البلد، وذلك للاستفسار عن الجهات التي تفوز بتلك العقود وكذلك من المهم الإعلان عنها على الهواء مباشرة في التلفزيون العراقي، كما وتم سؤال نائب رئيس الوزراء لشؤون الطاقة

من قبل مجلس النواب عام ٢٠١١، عن العقود المزورة لعقود الكهرباء والتي تبلغ قيمتها ١,٧ مليار دولار^(١).

ونص الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢، على السؤال البرلماني في المادة (٩٩) منه والتي تنص على أن (لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم وللوسائل وحده التعقيب مرة واحدة على الإجابة).

أما في البحرين، فقد نص دستور ٢٠٠٢ في المادة (٩١) منه على أن (لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أو مجلس النواب أن يوجه للوزراء أسئلة مكتوبة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم وللوسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة فإن أضاف الوزير جديداً تجدد حق العضو في التعقيب)..

كما أن دستور مصر لعام ١٩٧١ ينص بشكل صريح على السؤال البرلماني، إلا أن نص المادة (١٨٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري قضت بأن يحق للعضو الواحد أن يوجه السؤال لرئيس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم أو غيرهم من أعضاء الحكومة في شؤون اختصاصهم للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه للوقوف على موقف الحكومة منه.

(١) منشور على الموقع الإلكتروني: WWW. Iraq_business News.com

المطلب الثاني الاستجواب

الاستجواب صناعة فرنسية، حيث بدأ تطبيقه في فرنسا بصدور دستور سنة ١٧٩١، ومنها انتقل إلى دساتير دول أخرى، إلا أن الدستور الفرنسي الحالي لم يأخذ به،^(١) ومن المتفق عليه أن الاستجواب هو أقوى وسائل الرقابة البرلمانية وأشدّها على الحكومة ضراوة، وذلك مرجعه إلى أمرين: أولهما أنه إجراء ذو طبيعة اتهامية، بمعنى أنه يحمل في طياته وثناياه اتهاماً للحكومة أو لأحد أعضائها عن قصور في أحد تصرفاتها أو فعل مشين لأحد أعضائها، والآخر أنه وسيلة ذات أثر عقابي شديد البأس، لما ينتهي إليه من تحريك مسؤولية الوزارة، أو طرح الثقة بأحد الوزراء^(٢).

ونظراً لما للاستجواب من دور أساسي في توازن السلطات وضبط ممارستها، فالدساتير تنص كحق لأعضاء البرلمان محدد إطاره العام وضوابط ممارستها، وتنظيم ضمان فعاليته، ثم بعد ذلك تتكفل اللوائح الداخلية للبرلمان بتفصيل إجراءات تقديمه ومناقشته وترتب آثاره.

أولاً: تعريف الاستجواب:

لقد تعددت التعاريف الفقهية للاستجواب باعتباره من إجراءات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، فيعرف بأنه "محاسبة الوزير عن خطأ ارتكبه عند تطبيق القانون أو أثناء تأدية عمله، فالاستجواب يعني إذن اتهام يوجهه أحد أعضاء المجلس النيابي لرئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء عن مآخذ ومثالب في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصه"^(٣).

كما يعرف الاستجواب بأنه "إجراء من إجراءات تقصي الحقيقة تتعلق بأوضاع معينة في أحد أجهزة السلطة التنفيذية، ويجري على أساس تبادل الأسئلة من مقدمي

(١) وفاء بدر الصباح، الاستجواب البرلماني في النظام الدستوري الكويتي (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ص ٢٣.

(٢) د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، ١٩٨٧، ص ٤٤٠.

(٣) د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل إجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٢، ص ١٣٢.

الاستجواب، أو بعض الأعضاء يقابله إجابة الوزير، أو رئيس الحكومة على الأسئلة، ويستهدف تحويل المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء^(١).

ويعرف كذلك بأنه "إنذار موجه من أحد النواب إلى الحكومة، أو لأحد الوزراء من أجل شرح أعمال وزارة من الوزارات، أو السياسة العامة للحكومة"^(٢).

وعرفه آخر "هو حق عضو البرلمان في اتهام الحكومة ومساءلتها في مجموعها، أو محاسبة أحد أعضائها عن تجاوزات أو أخطاء معينة تم ارتكابها أو حدوثها يثبتها مقدم الاستجواب أمام البرلمان بالوقائع، والمستمسكات وجميع الأدلة الثبوتية، لينتهي من ذلك إلى فتح باب المناقشة أمام المجلس النيابي بهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة، أو أحد الوزراء وذلك كله بعد سماع دفاع الحكومة عن هذه الاتهامات"^(٣).

ثانياً: شروط الاستجواب:

نظراً لما للاستجواب من أهمية في الرقابة البرلمانية فقد أحاط المشرع الدستوري في دول العالم بشروط تكفل عدم إساءة استعماله والحفاظ على جدية اللجوء إليه ولعل أهمها هي^(٤):

- ١- يجب أن يكون الاستجواب مكتوباً من قبل العضو البرلماني إلى رئيس البرلمان، وأن يكون موجزاً.
- ٢- يجب أن ينصب على أمر من الأمور العامة ويخلو من التعليق والآراء الخاصة ولا يتضمن عبارات غير لائقة.
- ٣- ألا يكون موضوع الاستجواب مخالفاً لأحكام الدستور أو يضر بالمصلحة العامة.
- ٤- لا يمس الاستجواب بأمر تنتظره المحاكم أو يكون موضوع الاستجواب بأمور النائب الشخصية.

(١) د. أيهاب زكي سلام، مصدر سابق، ص ٧٦.

(٢) د. أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦١، ص ٣٩٠.

(٣) جلال السيد بنداري عطية، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر، دراسة تحليلية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٦، ص ٣٧.

(٤) محمد قوري حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم السياسية المعاصرة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٠، ص ٣٥٦.

- ٥- يجب تقديم الاستجواب لرئيس الجلسة البرلمانية، ويحدد فيها موضوع الاستجواب وهنا يبرز دور رئيس مجلس النواب من خلال التحقق من سلامة الوثائق وعلى الوزير إجابة رئيس المجلس خطياً خلال مدة يحددها الدستور.
- ٦- تتم مناقشة موضوع الاستجواب في جلسة يتم تحديدها مسبقاً حيث يرد العضو البرلماني على جواب الوزير، ويمكن أن يعطى حق الرد إلى أي من الوزراء إذا كان الاستجواب موجهاً لأداء الوزارة ككل، وإذا اقتنع المستجوب برد الوزير ينتهي الأمر، أما في حالة عدم قناعته فله أو لغيره من النواب تحريك المسؤولية الوزارية وطرح الثقة حسب أحكام الدستور.

ثالثاً: معوقات الاستجواب:

- إن وجود الإطار الدستوري والقانوني لممارسة البرلمان لرقابته يعتبر أمراً أساسياً بدونه لا يمكن القيام بهذه المراقبة، ويجب الاعتراف بأن وجود هذه الوسائل تفتح الباب أمام أعضاء البرلمان لممارسة دورهم الرقابي، فالأمر يقتضي وجود برلمانيين ديمقراطيين قادرين على ممارسة الاستجواب، ولعل ابرز هذه المعوقات يمكن إجمالها بالآتي^(١):
- ١- أحجام معظم أعضاء المجالس النيابية عن استخدام حقهم في الاستجواب ودليل ذلك قلة حجم الاستجابات الموجهة للحكومة، ولعل السبب يرجع إلى أعضاء مجلس النواب أنفسهم، وذلك حين يغلبون مصلحتهم الشخصية على المصلحة العامة.
 - ٢- إن الرقابة البرلمانية بواسطة الاستجواب تكون خالية من الفاعلية إذا وقفت عند الحكم على النتائج دون أن تقترب من الرقابة والمحاسبة الجدية.
 - ٣- إن النائب البرلماني يتلقى مشاكل الناخبين في دائرته الانتخابية، فيضطر النائب للانتقال إلى الوزارات لإيجاد حلول مع الوزراء المختصين بهذه المشاكل، وهذا يؤدي إلى ضعف النائب في مواجهة الوزراء وعدم قيامه بالاستجواب بالفعالية المطلوبة.
 - ٤- قد يفتقر موضوع الاستجواب بالمصالح الشخصية للنائب التي من خلالها يضغط على الوزير الموجه إليه الاستجواب، لتحقيق تلك المصالح لمصلحة النائب ويدفع بالوزير لذلك.

(١) محمد قدرى حسن، مصدر سابق، ص ٣٦٣.

٥- إن ثقافة النائب وإيمانه بالقيم البرلمانية والشفافية وعدم انغماسه في صفقات مشبوهة، تعتبر أموراً حاسمة في ضمان فاعلية الاستجواب، وهذا غير متوفر بالنسبة لجميع أعضاء البرلمان.

٦- عدم توافر الإمكانيات المادية التي تضع تحت تصرف النائب المعلومات الضرورية حول عمل الحكومة، والتي تسعى الأخيرة لإبقاء الرقابة في حدود السؤال .

٧- قد تضع التشريعات قيوداً تشترط عند طلب سحب الثقة من الحكومة أو احد وزرائها أن تكون نسبة التصويت الأكثرية المطلقة، وتحديد مدة زمنية محددة لمناقشة الاستجواب مما قد يؤدي إلى تقليل فاعليته.

رابعاً: الاستجواب في الدستور العراقي والدساتير المقارنة:

نصت المادة (٦١/سابعاً/ج) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنه (لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجبه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل ضمن اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه).

هذا وقد حددت هذه المادة آلية الاستجواب في ممارسة صلاحيات الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، ونظراً لخطورة هذه الوسيلة فقد أحيطت بمجموعة من الأحكام لضمان عدم الانحراف في استخدامها، وذلك بطلب موافق عليه من (٢٥) عضواً من أعضاء مجلس النواب، كما يجب أن تكون الاستجوابات منضوية على مواضيع تتعلق باختصاصات رئيس الوزراء أو الوزير دون أن تدخل ضمن مواضيع ومصالح خاصة، كما أن المادة اشترطت عدم بدء مناقشة الاستجواب إلا بعد مرور سبعة أيام على الأقل من تقديمه لإعطاء الوزير المعني تحضير رد للاستجواب.

ويمكننا أن نقول هنا، لماذا يشترط الدستور أغلبية مطلقة بالإضافة إلى طلب مسبب في حالة مساءلة رئيس الجمهورية، بينما استجواب رئيس الوزراء وهو أشد خطورة يحتاج إلى أكثر من (٢٥) عضواً رغم أن واقع الأمر يثبت صلاحيات رئيس الوزراء في العراق هي أشد خطورة من تلك الممنوحة لرئيس الجمهورية. وعليه نقترح زيادة النصاب المطلوب إلى أكثر من (٢٥) عضواً لاستجواب رئيس الوزراء الذي قد يكون متعلقاً برغبة معينة، أو حزب معرض إزاحة الحكومة لأسباب سياسية خاصة بتلك الكتل أو ذلك الحزب.

ومن أمثلة الاستجواب في التجربة البرلمانية العراقية، ما أجرته النائبة جنان العبيدي في استجواب وزير الكهرباء كريم وحيد، حول إنتاج الطاقة الكهربائية في العراق، إلا أن الأخير أثبت أن الوزارة زادت من إنتاجها في فترة رئاسته لها، كذلك استجواب مجلس النواب لوزير التجارة عبد الفلاح السوداني، وذلك بسبب ضعف أداء وزارته وكشف لحالات الفساد والعمولات غير القانونية عن صفقات عقود الوزارة، والتي على أثرها استقال الوزير، هذا بالإضافة إلى جلسة البرلمان بتاريخ ٢٨/١١/٢٠١١، لاستجواب أمين بغداد صابر العيساوي من قبل النائب شيروان الوائلي، وذلك عن تهم الفساد في أمانة بغداد وعقودها وتضمن الاستجواب (٧٠) سؤالاً تركزت على قضية شركة المقاولات العرب لمشروع قناة الجيش ببغداد.

أما في البحرين فبموجب دستور ٢٠٠٢ فقد نصت المادة (٦٥) منه على أن يجوز بناء طلب موقع من خمسة أعضاء من مجلس النواب على الأقل أن يوجه إلى أي من الوزراء استجوابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاته".

أما الدستور المصري لسنة ١٩٧١، فقد منح أعضاء مجلس الشعب الحق في توجيه الاستجواب للحكومة في المادة (١٢٥) والتي تنص على أن "لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجواب إلى رئيس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم وتجري المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه إلا في حالات الاستعجال التي يراها المجلس وبموافقة الحكومة".

المطلب الثالث طرح موضوع عام للمناقشة

تعد هذه الوسيلة في الفقه الدستوري من الوسائل الرقابية الهادفة التي تهدف إلى إجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية معينة، من أجل الوصول إلى حل يتفق عليه الطرفان^(١)، وهذا قد أدى ببعض الفقهاء إلى اعتبارها من قبيل تبادل الرأي والتعاون بين البرلمان والحكومة في تحقيق المصلحة العامة^(٢).

ومن هنا فإن لها 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 متعلقا بالسياسة الداخلية أم السياسة الخارجية، ومن ناحية أخرى تكشف للحكومة عن اتجاهات البرلمان في شأن المسألة المطروحة للمناقشة، ومدى دعمه لها في الإجراءات التي تتخذها لمواجهة بشكل تتجنب من خلاله المساءلة أمام البرلمان^(٣).
وطرح موضوع عام للمناقشة ليس إلا مناقشة حرة ترمي إلى تبادل وجهات النظر في جو من التفاهم للوصول إلى أفضل سياسة يمكن انتهاجها، وعلى ذلك لا يتضمن هذا الحق اتهامًا للحكومة^(٤).

ويأخذ على طرح موضوع عام للمناقشة، بأنه محدود الأثر، من حيث، أنه وسيلة للتعرف فقط على سياسة الدولة، أو الحكومة، وإبلاغها بنبض الشارع ومحاولة للتأثير الودي في سياسة السلطة التنفيذية، دون أن يكون هناك إلزام أو إجراء يوقع عليها^(٥).

أولاً: تعريف طرح موضوع عام للمناقشة

يعرف بعض الفقه طرح موضوع عام للمناقشة بأنه عبارة عن رقابة ودية بين أعضاء البرلمان والمسؤول، إذ أن تلك الرقابة هي مجرد مناقشة في موضوع ما يريده هؤلاء

(١) د. أيهاب زكي سلام، مصدر سابق، ص ٨٨.

(٢) د. يحيى الجمل، النظام الدستوري المصري مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٢٧٧.

(٣) د. محمد باهي أبو يونس، مصدر سابق، ص ٩٣.

(٤) د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١٢٥.

(٥) مؤيد احمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٢٢.

الأعضاء لمعرفة السياسة، التي تتبعها وتنتهجها الحكومة بشأن ذلك الموضوع، وبالتالي يتعرض هؤلاء الأعضاء للنهج الذي تنتهجه الحكومة لمعالجة الموضوع محل المناقشة، وقد يكون هذا الموضوع متعلقاً بسياسة الحكومة الداخلية أو الخارجية، وتنتهي عادة هذه المناقشة بقرار من البرلمان يقفل باب المناقشة، والانتقال لجدول الأعمال، برغبته في اتخاذ إجراء معين^(١).

ويعرفه آخر على أنه مناقشة حرة ترمي إلى تبادل وجهات النظر في جو من التفاهم للوصول إلى أفضل سياسة يمكن انتهاجها^(٢).

ويذهب البعض انه طرح موضوع عام للمناقشة يعتبر نوعاً من السؤال المشترك، أو السؤال العام الذي يتقدم به مجموعة من النواب، وإن كان يختلف عن السؤال الخاص محدد الموضوع، كما أنه حق فردي لكل نائب على خلاف السؤال العام الذي يعد حقا مشتركا لعدد من النواب^(٣).

ويتفق السؤال الخاص مع السؤال العام على الطبيعة الاستفسارية لكل منهما، كما أن طرح موضوع عام للمناقشة لا يعقبه تصويت ولا يترتب عليه تصويت جزاء يلحق بالوزير أو الحكومة^(٤).

ثانيا: خصائص طرح موضوع عام للمناقشة

يرى جانب من الفقه بان طرح موضوع عام للمناقشة هي أحد وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة^(٥) وهناك جانب آخر يرى أنه مظهر من مظاهر التعاون والتبادل بين البرلمان والحكومة، حيث أنه إجراء هادئ يستهدف الوصول إلى حلول يتفق عليها كل من أعضاء البرلمان والحكومة لتحقيق الصالح العام^(٦)، وفي ظل ذلك نحن نؤيد الرأي القائل

(١) د. عبد العظيم عبد السلام ، تطور الأنظمة الدستورية (دراسة مقارنة)، الكتاب الثاني، التطور

الدستوري في مصر، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٢٠٥.

(٢) د. رأفت دسوقي، مصدر سابق، ص ١٢٩.

(٣) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، تحليل النظام الدستوري العربي، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٢٩٩.

(٤) د. بكر قباني، دراسة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص ٥٥٤.

(٥) د. رأفت دسوقي، مصدر سابق ص ١٢٩.

(٦) د. يحيى الجمل، مصدر سابق، ص ٢٢٧.

باعتبارها وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة، وهي الوسيلة الأخف وطأة عن باقي الوسائل الأخرى، وتتميز هذه الوسيلة عن غيرها من الوسائل بخصائص وهي:

١- طرح موضوع عام للمناقشة وسيلة جماعية.

يعتبر طرح موضوع عام للمناقشة من الوسائل الرقابية الجماعية، وفقا للمعيار العددي، حيث يعتمد في التمييز بين الوسائل الرقابية البرلمانية بالعدد المسموح به دستوريا أو لائحيا لممارستها^(١).

وبالتالي فإن نطاق هذا البحث أوسع من نطاق السؤال الذي يعتبر علاقة شخصية بين السائل والمسؤول^(٢).

٢- عمومية المناقشة:

لعل أبرز ما يتميز به طرح موضوع عام للمناقشة أن تكون المناقشة عامة، يتبادل خلالها جميع أعضاء المجلس، أو على الأقل الراغب منهم في ذلك الرأي أو الحوار مع الحكومة حول السياسة التي تنتهجها، أو تنوي أتباعها في احد الشؤون العامة. وهذا يستوجب أن تكون المناقشة عامة. وتأسيسا على ذلك فإن إجراء المناقشة في جلسة سرية، يفقد الطلب المطروح أبرز سماته وأهم خصائصه^(٣).

٣- المشاركة بين الحكومة والبرلمان:

وهذه خاصية تنفرد بها طرح موضوع عام للمناقشة عن غيره من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، تعكس طبيعة التعاون وذاتية الرقابة من المناقشة، وعلى نحو ما يقول البعض أن: المناقشة تستهدف الرقابة الموضوعية، ولكن بعيدا عن المسؤولية السياسية، غير أنها تهدف الوصول إلى الحل المخفف بتكوين اقتراح مشترك بينها وبين الحكومة، فهي لا تريد القضاء على الحكومة أو الوزير... وإنما تريد استمرار الحكومة أو استمرار الوزير في الحكم، وفي نفس الوقت إصلاح الوضع محل المناقشة أو تطويره التطوير الأمثل^(٤) ولعل هذا ما جعل الأنظمة البرلمانية لا تقصر طلب ممارسة هذا الحق على أعضاء البرلمان فحسب، وإنما يكون للحكومة ذات الطلب أيضا.

(١) د. عادل الطبطبائي، مصدر سابق، ص ٩٢٨.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، مصدر سابق، ص ٥٨٩.

(٣) ريم عبد الرحمن المسلماني، مصدر سابق، ص ١٠٥.

(٤) د. أيهاب زكي سلام، مصدر سابق، ص ٩٨-٩٩.

ثالثاً: شروط طرح موضوع عام للمناقشة:

يقتضي طرح موضوع عام للمناقشة مجموعة من الشروط التي من خلالها يكون مستوفياً لما يقتضيه الدستور والتشريعات ذات الصلة، ويمكن إجمال هذه الشروط بالآتي:^(١)

١- الشروط الموضوعية:

يعتبر من أهم الشروط الموضوعية، هو عمومية موضوع المناقشة فالعمومة هنا قاعدة تتسحب على جميع الوسائل الرقابية البرلمانية الأخرى، فالهدف هنا هو تحقيق الصالح العام في إطار الدستور والتشريعات المكملة له، فالعمومية هي جزء من هذه الوسيلة، وتعتبر شرطاً لقبول الطلب، فهذا يعبر عن دور العضو البرلماني ورسالته في تحقيق الصالح العام، وهذا يترتب عليه ألا يكون موضوع المناقشة شأنًا خاصاً للنائب، أو مسألة شخصية متعلقة به أو بذويه أو أقاربه وإلا فقد الطلب محتواه.

كما ويتصل بالشروط الموضوعية لطلب طرح موضوع عام للمناقشة، هو أن موضوع المناقشة يكون لاستيضاح سياسة الحكومة، وهي لا تصل إلى حد تعطيل عمل السلطة التنفيذية وهدم مبدأ الفصل بين السلطات، الذي تعارفت عليه الدساتير فهو لا ينبغي أن يصل إلى حد إيقاف عمل السلطة التنفيذية، بل الغاية منه الاستيضاح فقط، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، لا يمكن أن يتصل طلب طرح موضوع عام للمناقشة بالتدخل بأمر السلطة القضائية، كاستقلال القضاء ومناقشة ما يصدر عنه من قرارات وأحكام خاصة بالسلطة المذكورة.

٢- الشروط الشكلية:

إن الغاية الأساسية من طرح موضوع عام للمناقشة هو إجابة الحكومة على الموضوع محل المناقشة، وعلى هذا الأساس لا بد من تنظيم الأمر بما لا يتعارض مع الهدف منه.

وهنا يجب أن يقدم الطلب مكتوباً وموقعاً من عدد من أعضاء المجلس النيابي وذلك حسب النصوص الدستورية، فهو لا يمكن أن يقدم من عضو واحد كما هو الحال في وسيلة السؤال البرلماني، إذ أن النصوص الدستورية حددت الحد الأدنى الذي لا يجوز النزول عنه لقبول الطلب ولكن النصوص المذكورة لا تضع حداً أقصى لهذا العدد. ومن

(١) د. إبراهيم هلال المهندي، مصدر سابق، ص ٢٢٥ وما بعدها.

ناحية أخرى يجوز للمجلس إذا وجد المضمون للموضوع غير صالح للمناقشة يمكن له أن يقرر إرجاء النظر به أو استبعاده.

وفي حالة تقديم الطلبات بعد توزيع جدول الأعمال لا يجوز نظرها إلا بإذن المجلس، وهنا يحق لرئيس الوزراء أو الوزير، تأجيل المناقشة إلى موعد معلوم بغية الاستعداد لها، وهذا يكون وفق الصيغة القانونية التي تنص عليها الدساتير. وبعد استيفاء الطلب لطرح موضوع عام للمناقشة للشروط المطلوبة، يتوجب أن يُبلغ رئيس المجلس النيابي الوزير المختص للاستعداد له، وتجري مناقشته وفق جدول أعمال المجلس النيابي.

رابعاً: طرح موضوع عام للمناقشة في الدستور العراقي والدساتير المقارنة:

نصت المادة (٦١/سابعاً/ب) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنه (يجوز لخمسة وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب، طلب طرح موضوع عام للمناقشة، لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء، أو إحدى الوزارات، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته).

ويلاحظ على النص المذكور أعلاه، أنه دمج أسلوب طرح موضوع عام للمناقشة مع المادة المخصصة لمساءلة الحكومة (السؤال البرلماني)، وكان الأولى بالمشرع الدستوري أن يفرد لها نص خاص ليوضح آلية اعتماده هذا الأسلوب، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، أن النص المذكور حدد عدد مقدمي طلب طرح موضوع عام للمناقشة بـ (٢٥) عضواً برلمانياً، وهذا عدد كبير خاصة في حالات وجود أحجام لدى بعض النواب عن الموافقة على مثل هذه الطلبات.

كما ويلاحظ أيضاً على هذا النص أنه أوكل إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء مهمة تحديد موعد للحضور أمام مجلس النواب، ولم تحدد سقفاً زمنياً لموعد الجلسة، وهو ما ينسحب بالتالي إلى تباطؤ من قبل السلطة التنفيذية في حضور الجلسة المخصصة لطرح موضوع عام للمناقشة، على الرغم من أن المادة (٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي قد أضاف عبارة (مع تحديد سقف زمني)، إلا أن هذه العبارة غير كافية بحد ذاتها بدون مدة زمنية معينة ضمن النص الدستوري. كما وقد نصت المادة (١١٢) من الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ على أن يجوز بناء طلب موقع من خمسة أعضاء طرح موضوع عام على مجلس الأمة للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه وتبادل الرأي بصدده، ولسائر الأعضاء حق الاشتراك في المناقشة.

أما بالنسبة للدستور القطري لسنة ٢٠٠٤، فقد نص على أنه يجوز بناء على طلب مكتوب من خمسة أعضاء على الأقل طلب طرح موضوع للمناقشة، لأحد الموضوعات العامة التي تدخل في اختصاص المجلس للمناقشة وتبادل الرأي فيه مع الوزير المختص، ويكون لسائر الأعضاء حق الاشتراك في المناقشة، وللمجلس أن يصدر في شأنه، ما يراه من توصيات أو رغبات^(١).

أما في عمان، فيجوز بناءً على طلب كتابي موقع من خمس أعضاء في الأقل، وموافقة المجلس طرح موضوع عام للمناقشة من الموضوعات العامة التي تدخل في اختصاص المجلس لمناقشته، وتبادل الرأي بشأنه مع الوزير المختص، ويكون لسائر الأعضاء الاشتراك في المناقشة وتوجيه الأسئلة الشفوية للوزير، وللمجلس أن يصدر بشأنه، ما يراه من توصيات أو رغبات يبلغ بها الرئيس لمجلس الشورى الحكومة بهذا الأمر على وفق ما تصل إليه المناقشات^(٢).

(١) راجع المواد (٩٨، ٩٩، ١٠٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري لعام .

(٢) راجع المواد (٧٧، ٧٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى العماني.

المطلب الرابع التحقيق البرلماني

إن التحقيق البرلماني هو حق مقرر لجميع المجالس النيابية، وهذا يكون سواء أكان الحكم القائم فيها برلمانياً أم رئاسياً، وبأن اختصاص المجالس النيابية في تكوين لجان التحقيق البرلماني، هو اختصاص أصيل لهذه المجالس لا خلاف حول مصدره، وذلك لكونه يمثل تقريراً للمبادئ العامة المترتبة على حق المجالس النيابية في التشريع والرقابة، لأن هذه الحقوق لا تتحقق حكمتها ولا تؤدي ثمارها إلا إذا كانت المجالس النيابية مستنيرة في حقوقها بالبحث والتحري للحقائق^(١).

ويرجع نشأة حق البرلمان في إجراء تحقيق إلى انكلترا عام ١٦٨٩^(٢)، حيث تم الاعتراف للبرلمان بالحق في تشكيل لجان التحقيق لمعاونته على إنجاز وظائفه الدستورية على أتم وجه، وبموجب هذه الوسيلة يستطيع البرلمان الوقوف على حقيقة معينة عن طريق فحص عمل معين أو سياسة معينة، فهو إجراء يلجا إليه البرلمان بقصد الاستنارة والتي على ضوءها يمكن أن يحدد موقفه^(٣).

وتعتبر هذه الوسيلة بمثابة المركز بالنسبة لجميع وسائل الرقابة الأخرى، التي يمارسها البرلمان، إذ عن طريقها يتمكن من كشف الحقيقة عن طريق الإطلاع على الموضوعات، أو المشاكل المالية والإدارية والاقتصادية الناجمة عن نشاط الإدارة في أي من المشروعات العامة.

أولاً: تعريف التحقيق البرلماني:

أوجد الفقه للتحقيق البرلماني العديد من التعريفات لعل ما يذكر منها هنا هو "حق البرلمان في الوقوف بنفسه على حقيقة الأمر بشأن موضوع معين، وبذلك يشكل لجنة من بين أعضائه لجمع المعلومات بخصوص هذا الموضوع، ورفع تقرير بما انتهت إليه"^(٤).

(١) د. فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني، لجان تقصي الحقائق (دراسة مقارنة)، مجموعة النيل العربية، ١٩٩٩، ص ٥١.

(٢) د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٥٦.

(٣) د. أنور الخطيب، مصدر سابق، ص ٣٧٢.

(٤) د. رمضان محمد بطيخ، الرقابة على الجهاز الإداري، دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية، ١٩٩٤، ص ٣٦٣.

كما يعرف بأنه "فحص عمل من أعمال، أو فحص سياسة معينة بواسطة السلطة التشريعية"^(١) و يعرف بأنه "وسيلة للرقابة البرلمانية يمارسها البرلمان بواسطة أعضائه، لمعرفة حقائق موضوع محدد يتعلق بنشاط السلطة التنفيذية"^(٢).

وأيضاً هناك من يعرفه بأنه "أحد وسائل الرقابة البرلمانية يجريها البرلمان بنفسه أو بإحدى لجانه الدائمة أو بلجنة يشكلها من أعضائه لاستقصاء الحقيقة حول أحد أنشطة السلطة التنفيذية، وتتمتع اللجنة في ذلك بصلاحيحة الإطلاع على المستندات والوثائق، واستدعاء من ترى من المسؤولين للاستفسار منهم عما تحتاج، وينتهي الأمر بتقرير يقترح على البرلمان ما يتوجب اتخاذه حيال المسألة"^(٣).

ومن التعريفات سالفه الذكر يمكن أن نصل إلى تعريف للتحقيق البرلماني بأنه:-
"وسيلة لرقابة البرلمان على الحكومة يمارسها عنه لجنة منبثقة لاستقصاء الحقائق بنفسها في موضوع معين، يدخل في اختصاصه وتمنح لها صلاحيات تخولها إنهاء مهمتها بتقرير ترفعه إلى البرلمان، والذي يكون له اتخاذ القرار بشأنها". ومن خلال تعريفنا للتحقيق البرلماني لابد من الإشارة إلى مسألة مهمة، ألا وهي أن لجان التحقيق تعتبر من الوسائل الفعالة واللازمة لتقوية سلطات الرقابة البرلمانية، حيث يرغب البرلمان في الوقوف بنفسه على حقيقة أمر معين يتعلق بنشاط إحدى الوزارات أو التشكيلات الإدارية التابعة، لها سواء من الناحية الإدارية أو المالية، ويحدث ذلك عندما لا يرغب أعضاء البرلمان الاعتماد على أعضاء الحكومة من أجل الحصول على ما يرغبون من المعلومات أو البيانات اللازمة، وإنما يفضلوا لذلك الاتصال المباشر بالمصدر الأساسي لهذه المعلومات أو تلك البيانات^(٤). وقد يباشر التحقيق البرلماني أعضاء البرلمان بكامل هيئتهم، أو قد

(١) د. عبد العظيم عبد السلام، مصدر سابق، ص ٦٥.

(٢) د. محمد أنس قاسم جعفر، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة) تأصيلية وتطبيقية على النظام السياسي في الجزائر، ١٩٨٧، ص ٦١.

(٣) د. هشام البدري، مصدر سابق، ص ٤٥.

(٤) د. عمرو حسبو، اللجان البرلمانية، مطبعة الكتاب الجامعي، طنطا، بدون سنة نشر، ص ٢٣ وما بعدها.

تشكل لجنة خاصة من بين هؤلاء الأعضاء للقيام بهذه المهمة، وقد تكون هناك لجان دائمة بالمجلس تختص بإجراءات التحقيقات البرلمانية^(١).

وسلطة البرلمان في التحقيق لا تقتصر على ناحية معينة، وإنما هي سلطات متشعبة النواحي، فله إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بأي وزارة من الوزارات، وقد يكون موضوع التحقيقات تجاوزات مالية من بعض المفسدين، ثم من بعد ذلك يتخذ البرلمان قراره حسبما يسفر عنه التحقيق، وهذا ما يسهم في مكافحة الفساد الوظيفي.

ثانياً: أنواع التحقيقات البرلمانية:

يمكن أن نجد ضمن إطار تلك التحقيقات البرلمانية أكثر من شكل، فيمكن أن يكون التحقيق تشريعياً أو تحقيقاً انتخابياً أو تحقيقاً سياسياً، وسنبينها تباعاً^(٢):

١- التحقيق التشريعي، هو الإجراء الذي تتخذه السلطة التشريعية، لأجل وضع قواعد معينة بصورة سليمة، وهو حق مخول للسلطة التشريعية انطلاقاً من اختصاصها التشريعي. ومثل هذا التشريع مأخوذ فيه في مصر في صورة (لجان استطلاع والمواجهة) لبحث مشروع القانون أو دراسة احد الموضوعات الهامة.

٢- التحقيق الانتخابي، ويقصد به التحقيق الذي يجريه البرلمان للفصل في صحة عضوية أعضائه المطعون في صحة عضويتهم، حيث تتولى لجنة التحقيق تقصي مدى شرعية إجراءات انتخابهم.

٣- التحقيق السياسي، وهو ما تقوم به لجنة تقصي الحقائق، أو لجنة التحقيق في شأن وضع من الأوضاع داخل أحد الأجهزة التنفيذية، للكشف عن ما موجود فيه من مخالفات سياسية.

وعلى الرغم من تصنيف التحقيق البرلماني إلى الأنواع سالفة الذكر، إلا أنه يمكن القول أن التحقيق البرلماني لا تحده قيود ما دام يجري في إطار أعمال الحكومة، وبالتالي قد تتعدد أهدافه التي يسعى إلى تحقيقها في الجوانب المالية والاقتصادية والإدارية، فلا فرق بين تلك الأنواع فجميعها تحقيقات برلمانية تستهدف الصالح العام^(٣).

(١) د. حسني درويش عبد الحميد، وسائل رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ١٤٣.

(٢) د. عمرو حسبو، المصدر السابق، ص ٢٣.

(٣) د. فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني لجان تقصي الحقائق، مصدر سابق، ص ٢٢.

ومن أمثلة اللجان التي تشكلت في البرلمان العراقي، هو تشكيل لجنة لتقصي الحقائق برئاسة النائب فرهاد الاتروشي في أيلول ٢٠١١، وذلك لغرض التحقيق في قضايا الفساد وفي العقود النفطية التي تبرمها وزارة النفط، ألا أن هذه اللجنة وقد انتهت من عملها وإعداد تقريرها في نيسان ٢٠١٢، أي بعد سبعة أشهر، لم تلقه على البرلمان حتى الآن.

هذا ولا يعتمد البرلمان في ممارسته لحقه في التحقيق على المعلومات التي يقدمها إليه الوزراء، أو على ما يصورونه من حقائق، وإنما يستقي المعلومات بنفسه مباشرة عن طريق الاتصال بالأفراد والموظفين، والإطلاع على الملفات والأوراق الحكومية وإتباع الوسائل المختلفة التي يرى أنها كفيلة بتحقيق غرضه في الحصول على الحقائق، ومن هذا المنطلق تأتي أهمية لجان التحقيق، إذ تكمن أهميتها في تلك السلطات الواسعة الممنوحة لها كي يستطيع الوقوف على عيوب الجهاز الحكومي والإداري في الدولة، واقتراح أفضل السبل لتلافيها، ولقد لعبت السوابق البرلمانية دوراً هاماً في حصر نطاق الحق في إجراء تحقيق، مثل جعل السرية فيه مبدأ عاماً، وتقييد سلطاته من حيث عدم جواز إجبار الشهود على الحضور أو توقيع عقوبة احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات، وعدم جواز إحالة المخالفة للمحكمة المختصة وعدم منح سلطة التحقيق البرلماني بعض اختصاصات السلطة القضائية إلا بموافقة البرلمان، ولكل حالة على حده^(١).

ثالثاً: التحقيق البرلماني في التشريع العراقي والتشريعات المقارنة:

في الحقيقة ليس هناك نص صريح في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ يعطي البرلمان صلاحية التحقيق في شأن من شؤون الحكومة، ولكن هذا لا يعني حسب رأينا أنه ليس لمجلس النواب العراقي القيام بتشكيل لجان تحقيقية للتحقيق في أمر ما، يريد البرلمان تقصي الحقيقة فيه، بل أن التحقيق هو في صلب واجبات ووظائف السلطة النيابية، وقد نص دستور العراق النافذ في المادة (٦١) (ثانياً) على صلاحية البرلمان ممارسة الرقابة على أداء السلطة التنفيذية والنص جاء مطلقاً والمطلق يجري على إطلاقه، وبالتالي تسجيل جميع أوجه الرقابة وفي مقدمتها التحقيق البرلماني، هذا بالإضافة إلى أن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي تضمن في مادته (٨٢) على حق المجلس في تشكيل لجان تحقيق حسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه، واشترطت المادة

(١) د. عبد العظيم عبد السلام، مصدر سابق، ص ٥٦.

(٨٣) موافقة أغلبية عدد الحاضرين في المجلس بناء على اقتراح من هيئة الرئاسة أو من خمسين عضواً من أعضائه^(١).

أما المادة (٨٤) فقد منحت لجنة التحقيق صلاحية تقصي الحقائق، فيما هو معروض عليها من قضايا ولها الاستعانة بالخبرات ومعنى هذا، إن لجنة التحقيق لها الحق بدعوة مجلس الرئاسة ورئيس الوزراء والوزراء ومن دونهم لسماع أقوالهم، لأن عبارة (شخص) التي جاءت بها المادة المذكورة مطلقة، كما وأن النظام الداخلي قد أشار إلى ذلك، وعند انتهاء التحقيق ترفع اللجنة توصياتها وتقريرها إلى هيئة رئاسة مجلس النواب عرضها على المجلس واتخاذ القرار المناسب بشأنها^(٢).

وبهذا الشكل يكون للجان التحقيقية في البرلمان الدور المهم في تقصي الحقائق بشأن حالات الفساد الوظيفي التي يمكن أن تنشأ في مؤسسات الدولة، والإسهام في مكافحتها بما تتوصل إليه من نتائج تذكرها في تقاريرها التي ترفعها إلى البرلمان.

أما في الكويت، فقد أقر الدستور الكويتي حق البرلمان في إجراء تحقيق برلماني، وإذا كان حق المجلس التشريعي في تكوين لجان تحقيقه حقاً لا غبار عليه ووسيلة ضرورية للقيام بعملية في مراقبة السلطة التنفيذية، ألا انه يخشى من جانب آخر أن يسرف المجلس في استخدام هذا الحق ويحول أعضاء الحكومة والجهاز الإداري إلى أدوات تزود المجلس باستمرار بالبيانات والمعلومات والوثائق، كما اشترطت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي أن يكون طلب إجراء التحقيق مكتوباً من خمسة أعضاء على الأقل وموقعاً ومنح مجلس الوزراء أو الوزير المختص تأجيله مدة لا تزيد على أسبوعين للإجابة^(٣).

أما في مصر فقد تناولت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري إجراءات تشكيل لجان تقصي الحقائق، حسبما أوردت اللائحة، وتتشكل هذه اللجنة بقرار من مجلس الشعب المصري بناء على طلب من اللجنة العامة أو إحدى لجانها الأخرى، أو بناء على اقتراح مقدم بشكل مكتوب إلى رئيس المجلس من عشرين عضواً على الأقل، وتكون اللجنة مكونة من سبعة أعضاء من المجلس على الأقل ولا يزيد على خمسة وعشرين عضواً، يتم اختبارهم من قبل المجلس نفسه، وذلك بترشيح من رئيس المجلس مع مراعاة

(١) المادة (٨٢، ٨٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.

(٢) المادة (٨٤، ٨٥) من النظام أعلاه.

(٣) انظر المادة (١١٤) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢، والمواد (١٤٧ أو ١٤٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام ١٩٦٣.

الخبرة والتخصص، ولهذه اللجنة اتخاذ كافة الإجراءات للحصول على البيانات والمعلومات اللازمة لاستجلاء الحقيقة وسماع أقوال الشهود، ومن ثم تضع اللجنة قرارها وما يكشف لها من إجراء هذا التحقيق من مدى الالتزام من قبل السلطة التنفيذية بمبدأ سيادة القانون، ومن ثم يناقش مجلس الشعب تقارير لجان تقصي الحقائق حسبما ذكرت اللجنة التحقيقية في تقريرها^(١).

المطلب الخامس

سحب الثقة من الحكومة (المسؤولية الوزارية)

أن المسؤولية الوزارية هي أهم أثر للرقابة البرلمانية، ولذلك تعتبر هذه المسؤولية من أهم السمات المميزة للنظام البرلماني وحجر الزاوية للنظام البرلماني وأحدى دعائمه وأركانه الجوهرية الأساسية، بحيث إذا تخلف هذا الركن - نظريا أو عمليا - لا يمكن أن يوصف نظام الحكم أنه نظام برلماني، ويقصد بها ذلك الحق الذي يخول البرلمان سحب الثقة من هيئة الوزارة كلها كوحدة، أو من احد الوزراء، متى كان التصرف الصادر من الوزير أو من الحكومة مستوجبا للمساءلة، ويترتب على هذا التصرف وجوب استقالة الوزارة أو الوزير، وذلك نتيجة سحب الثقة منها^(٢).

وترجع المسؤولية الوزارية إلى ذلك المثل الانجليزي الشائع القائل بأن الملك لا يعمل منفردا... كما يمكن القول أن جذور المسؤولية السياسية تعود إلى ما قرره (مونتسكيو) من أن الرقابة تمارس على الأعمال، وليس على الأشخاص (الملوك) المقدسين، وبالتالي غير مسؤولين، وإنما وزرائهم هم المسؤولون عن أعمالهم في أبداء استشاراتهم للملك^(٣).

وتبرير هذا الحق يكمن في القاعدة التي تقضي أنه حيث توجد السلطة توجد المسؤولية، فالوزارة في النظم البرلمانية تباشر سلطة فعلية في مجال السلطة التنفيذية، ولا أقل من أن تراقبها السلطة التشريعية لتحديد من شططها أو غلواها إن هي حاولت ذلك^(٤).

(١) راجع المواد (٢١٩، ٢٢٠، ٢٢١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩.

(٢) د. محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص ٦٢٣.

(٣) محمد أحمد محمد غوبر، الوزير في النظم السياسية المعاصرة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٧، ص ٦٠٩.

(٤) د. رأفت دسوقي، مصدر سابق، ص ١٣٨.

فالمسؤولية الوزارية بهذا المعنى هي حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة أجمعها أو من أحد الوزراء، دون توقيع أي عقوبة إذا كان العمل الذي ثارت بشأنه المسؤولية لا يعتبر جريمة، طبقاً للتشريعات الجنائية، وهي بذلك تعتبر حجر الزاوية في النظام البرلماني، هذا بالإضافة إلى حق حل البرلمان، فهذا ما يميز النظام البرلماني عن باقي النظم النيابية^(١).

وقد ظهرت المسؤولية ابتداءً على الوجه الجنائي تكمن في حق البرلمان مهاجمة الوزراء بالاتهام ومحاكمتهم، وكانت هذه المسؤولية تقتصر على الوزير وحده الذي اقترف الفعل، ولا تؤدي إلى مسؤولية الوزارة التضامنية، بل المسؤولية تقتصر على الوزير باعتباره موظف، وخلال القرن السابع عشر تحولت المسؤولية الجنائية للوزير، إلى مسؤولية سياسية، وجاء هذا التحول من جانب البرلمان، فلم يقتصر حقه في الإتهام على المسائل الجنائية، بل يشمل الأخطاء الجسيمة التي يقترفها الوزير، كما أن الوزارة كانت تجبر الوزير على الاستقالة في حالة تقديم للبرلمان بحقهم مستندات تثبت الأخطاء الجسيمة، وهكذا نشأت المسؤولية السياسية وبدأت فردية ثم ظهرت المسؤولية التضامنية في أواخر القرن الثامن عشر عقب المصادمات العنيفة بين البرلمان والوزارة^(٢).

ولقد بدأت فكرة المسؤولية السياسية في أوائل القرن التاسع عشر حتى غدت أساس لكل أعمال الوزراء،^(٣) وهذا إما أن تكون مسؤولية فردية لأحد الوزراء فيما يتعلق بأعماله واختصاصه في وزارته سواء تنفيذاً للسياسة العامة للدولة أم ممارسة اختصاصاته في توجيه شؤون وزارته والأشراف عليها، هذا وقد تكون المسؤولية تضامنية تقع على الوزارة بأكملها، وسنبين كل منهما في الآتي:

أ. المسؤولية السياسية الفردية للوزارة^(٤).

(١) د. بدر محمد حسن عامر الجعيدي، مصدر سابق، ص ١٦٦.

(٢) سعاد زكي الشرقاوي، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٦، ص ٤٩.

(٣) د. محمد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٣٩.

(٤) د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٨٦، ص ٧٧٥.

يمكن تعريف المسؤولية السياسية الفردية بأنها "المسؤولية التي تتصب على الوزير بالذات، أو على وزراء محددين، حيث يكون الفعل الذي تتحرك على أساسه منسوباً إلى وزير معين متعلقة بسياسته لا بالسياسة العامة لمجلس الوزراء".

وهي تبدأ باستجواب يوجه من أحد أعضاء البرلمان للوزير في تصرف صادر منه، سواء كان هذا التصرف سلبياً متمثلاً بالامتناع عن عمل أو إيجابياً متمثلاً بقيامه بعمل غير مشروع، فهي إذن تشمل جميع أعمال الوزراء وتصرفاتهم حتى وإن كانت غير عمدية، سواء ظهرت منهم أو من الموظفين التابعين لها^(١).

ومبدأ المسؤولية الفردية للوزارة، هو أحد سمات النظام البرلماني ويمثل جزءاً أساسياً من النظرية الليبرالية التي يقوم عليها النظام الدستوري البرلماني، بأن يقيم سحب الثقة من الوزير بناء على تصرفاته، هو وليس ما تعلق منها بالسياسة العامة لمجلس الوزراء، فإذا قرر البرلمان سحب الثقة من الوزير يجب عليه الاستقالة بمفرده، دون أن يؤثر ذلك على بقية زملائه من الوزراء^(٢).

فالمسؤولية الفردية إذ لا تصيب إلا وزيراً محددًا بجزء العزل من الوزارة، نتيجة تصرفاته الفردية، لتعلقه بأحد المصالح الواقعة تحت إشرافه، وتستهدف إقصاء الوزير عن الشؤون العامة، وإدانته تعني أن البرلمان لا تعجبه السياسة التي يسير عليها ذلك الوزير، وذلك دون المساس بشخصيته وسمعته لأن مجال الأخيرتين هو المسؤولية الجنائية^(٣).

ويتضح مما تقدم أن مبدأ المسؤولية الوزارية الفردية له شقان، أولهما: يقضي بان يكون الوزير مسؤولاً أمام البرلمان عن جميع أعمال تلك الوزارة.

ثانيهما: يقضي بأنه يجب على الوزير أن يتقبل اللوم الكامل عن العمل الرديء الذي لا يحظى برضا أعضاء البرلمان، وبالتالي فإنه يجب على الوزير أن يستقيل إذا ما تم الكشف عن وقوع أخطاء فادحة داخل وزارته.

والأثر المترتب على المسؤولية الوزارية الفردية الاستقالة وهي الجزاء الأقصى لها، أو اتخاذ الخطوات العلاجية لتصحيح الأخطاء، ولضمان عدم تكرار حدوثها مجدداً.

(١) د. ابراهيم هلال المهدي، مصدر سابق، ص ٣٦٥.

(٢) سعاد زكي الشرقاوي، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة، مصدر سابق، ص ٤٩.

(٣) د. سعاد زكي الشرقاوي، المصدر السابق، ص ٥٨.

ب- المسؤولية السياسية الجماعية (التضامنية) للوزراء:

ويقصد بها "مسؤولية جميع أعضاء الوزارة بما فيهم رئيس مجلس الوزراء عن أعمال وزارته، وتوجه إلى رئيس الوزراء بصفته رئيس الحكومة، وتتقرر بناء على فشل أو أخطاء في السياسة العامة للحكومة"^(١).

فالمسؤولية التضامنية تعني^(٢) أن أعضاء الحكومة مسؤولون جميعاً أمام البرلمان عن جميع التصرفات والأعمال التي تتصل بالسياسة العامة التي تنتهجها الحكومة لإدارة شؤون الدولة، كما يلتزم هؤلاء جميعهم بالدفاع عن سياسة الحكومة والقرارات المتخذة من جانبها تنفيذاً لهذه السياسة، سواء داخل البرلمان أو خارجه، فإذا كان أحدهم غير راضٍ عن هذه السياسة، ولا توجد لديه الرغبة في الدفاع عنها، فإنه يجب عليه أن يستقيل، وهي مسؤولية يتحملها بالتضامن كل عضو يظل في الحكومة^(٣).

ويرجح بعض الفقه سبب وجود المسؤولية التضامنية إلى ضرورة وجود وحدة العمل في السلطة التنفيذية التي هي شرط ضروري لحسن سير الأعمال السياسية^(٤).

وهذا يعني أن الأساس الذي تقوم عليه المسؤولية التضامنية هو اشتراك الوزراء في رسم السياسة العامة في إدارة شؤون البلاد. ولا فرق في ذلك من كان مؤيداً أو معارضاً لهذه السياسة، وبالتالي يترتب على اعتراض البرلمان على هذه السياسة سحب الثقة من الوزارة واستقالتها بكاملها.

سحب الثقة من الحكومة في الدستور العراقي والدساتير المقارنة:

فيما يتعلق بسحب الثقة من أحد الوزراء، فقد نصت المادة (٦١/ثامناً/أ) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، على أن (لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة وبعد مستقيلاً من تأريخ سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته أو طلب موقع من خمسين عضواً أثر مناقشة الاستجواب

(٢) حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ص ٢١٨.

(٢) المصدر أعلاه، ص ٢٧٤.

(٣) مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري فقها وقضاء، مصدر سابق، ص ٧٥٤.

(٤) سيد رجب السيد محمد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة في النظام السياسي الإسلامي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٦، ص ٦٢.

الموجه إليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تأريخ تقديمه)، فهذا اشترطت المادة المذكورة الاستجواب لسحب الثقة من أحد الوزراء، فالوزير هنا تسحب الثقة منه بعد الاستجواب الذي يثبت به تقصيره، ويأتي ذلك بعد مسألة التصويت على ذلك، ثم يتخذ المجلس - أي مجلس النواب - قراره بسحب الثقة من الوزير بناءً على الأغلبية المطلقة من عدد الحاضرين^(١).

أما فيما يتعلق برئيس مجلس الوزراء فالمادة (٦١/ثامناً/ب) نظمت الأمر، حيث يكون لرئيس الجمهورية أن يطلب ذلك من مجلس النواب، ثم يصوت الأخير على ذلك بقبول الطلب بخمس عدد أعضائه^(٢)، على أن يكون ذلك بعد أن يتم الاستجواب لرئيس مجلس الوزراء، ومن ثم يجري التصويت على سحب الثقة ولا يكون ذلك إلا بعد الحصول على الأغلبية المطلقة من عدد أعضائه وليس الحاضرين فقط، نظراً لخطورة الموضوع ويترتب على المسؤولية هنا استقالة الوزارة إذا قرر المجلس عدم الثقة بها.

كما وقد نص الدستور البحريني لعام ٢٠٠٢، على المسؤولية الفردية للوزير عن منهج سياسة وزارته^(٣)، هذا بالإضافة إلى المسؤولية الجماعية والتضامنية للوزارة ككل إلا أن كلاهما معتمد على أغلبية الثلثين في التصويت من قبل مجلس النواب البحريني، إلا أن المسؤولية الجماعية أو التضامنية تبقى مرهونة بموافقة الملك عليها أو بحل مجلس النواب وانتخاب مجلس جديد للنواب^(٤).

وقد نص الدستور القطري لسنة ٢٠٠٤ على أن كل وزير مسؤول أمام مجلس الشورى ولا يجوز طرح الثقة إلا بعد استجواب للوزير عن سياسة وزارته، ثم يصوت على ذلك بأغلبية الثلثين ولا يمكن أن تكون المسؤولية (تضامنية) أو جماعية للوزارة ككل، وذلك لأن الدستور القطري لم ينص عليها^(٥).

(١) أنظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق، رقم ٢٧/اتحادية ٢٠٠٩ الصادر بتاريخ ١١/٨/٢٠٠٩، المنشور على موقع مجلس القضاء الأعلى العراقي.

(٢) انظر: المادة (٦٤/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.

(٣) المادة (١٦٦) من الدستور البحريني لعام ٢٠٠٢ والمادة (١٥٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني لعام ٢٠٠٢.

(٤) المادة (٦٧) من الدستور البحريني أعلاه والمادة (١٥٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب أعلاه.

(٥) انظر: المادة (١١١) من الدستور القطري لعام ٢٠٠٤.

أما الدستور المصري لعام ١٩٧١، فقد نص على المسؤولية الفردية للوزير، وكذلك عن المسؤولية التضامنية أمام البرلمان، إلا أنه كباقي الدساتير سألقة الذكر قد جعل إجراءات سحب الثقة من الحكومة أشد من صورة المسؤولية الفردية للوزير، والملاحظ هنا أن ثبوت مسؤولية الوزير توجب تقديمه للاستقالة، أما ثبوت مسؤولية الوزارة ممثلة برئيس مجلس الوزراء، فهو يقع على رئيس مجلس الوزراء أن يقدم استقالة الوزارة ككل إلى رئيس الجمهورية^(١).

(١) انظر المادة (١٢٦) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ والمعدلة عام (٢٠٠٧) كذلك المادة (١٢٧) من الدستور نفسه.

المبحث الثالث

الرقابة البرلمانية على الهيئات المستقلة ذات الأثر في مكافحة الفساد الوظيفي

تعددت وظائف الدولة الحديثة واتسعت تجاوبا مع تبني اغلب الدول المعاصرة للمذهب الاجتماعي، سواء جاء هذا التبني بالنص الصريح في الدستور، أو ضمناً بتقرير الحقوق الاجتماعية والاقتصادية المختلفة، ومع هذا التعداد والاتساع في نشاط الدولة زادت مسؤولية الحاكم، الأمر الذي لم يعد معه ممكناً بقاء مظاهر السلطة ونشاطها في يد حاكم واحد، بل يجب أن توزع هذه الاختصاصات والأنشطة على أجهزة وهيئات مختلفة ومتعددة لتتولى كل منها ممارسة اختصاص مميز عن غيره للقيام بالوظائف السياسية داخل الدولة^(١).

وقد استقرت التقاليد الدستورية على أن السلطات العامة التي تقوم بالحكم في الدولة سلطات ثلاث، السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية، وأن دستور الدولة هو الذي ينص على هذه الهيئات وعلى اختصاصاتها ويحدد علاقتها ببعضها البعض، ولا يجوز لأي سلطة أن تتجاوز على الاختصاص المقرر لها في الدستور، وألا كان العمل باطلاً كما لا يجوز لها أن تتنازل عن اختصاصاتها أو تفوضها إلا إذا نص الدستور على ذلك^(٢).

ومن الوسائل الجديدة التي اعتمدها بعض الدول للرقابة على أعمال الإدارة، استحداث هيئات مستقلة عن السلطات الثلاث تمارس وظيفة الرقابة على تصرفات الإدارة والبحث في موافقتها للقانون، وبالتالي فإن هذه الهيئات معنية بمكافحة الفساد الوظيفي وهو موضوع البحث، ولكنها مختلفة في أسلوب رقابتها وهذه الهيئات هي هيئة النزاهة، وديوان الرقابة المالية، ومكتب المفتش العام وهي جهات رقابية وهيئات مستقلة عن السلطات الثلاث العامة في الدولة، تمارس وظيفة الرقابة على أعمال الإدارة والبحث في مدى موافقتها للقانون، وهي خارج التقسيم التقليدي للسلطات الثلاث في الدولة.

وهذه الهيئات مستقلة مالياً وإدارياً فإذا كان استقلالها مالياً وإدارياً فمن يتكفل بمراقبة أعمال هذه الهيئات، إذا ما انحرفت عن أهدافها ومن يكون المرجع الذي يقوم أعمالها،

(١) د. نعمان احمد الخطيب، مصدر سابق، ص ١٨٢.

(٢) د. محسن خليل، مصدر سابق، ٢٢٣.

وإذا كان من المسلم به أن البرلمان هو من يختص بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وعلى أساس من ذلك يكون هو مختص أيضا بمراقبة أعمال هذه الهيئات وفق الأساس الدستوري للبرلمان وولايته العامة على ذلك.

وهذا ما سنحاول الإجابة عنه في هذا المبحث، حيث سنتناول الموضوع في مطلبين الأول: سنشير فيه إلى هذه الهيئات المستقلة ذات الأثر في مكافحة الفساد الوظيفي مع شرح موجز عن تكوين كل واحدة منها، أما الثاني فسيكون للمبحث في آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الهيئات المستقلة ذات الاختصاص الرقابي.

المطلب الأول

الهيئات المستقلة ذات الاختصاص الرقابي المعنية بمكافحة الفساد الوظيفي

يوجد إلى جانب السلطات الثلاث العامة في الدولة هيئات مستقلة إداريا وماليا، وما يهمنا في موضوع بحثنا الهيئات المستقلة ذات الاختصاص الرقابي، والمعنية بمكافحة الفساد الوظيفي وهي هيئة النزاهة، وديوان الرقابة المالية، ومكتب المفتش العام وسنتناول كلاً منها تباعا في فرع مستقل وكالاتي.

الفرع الأول: هيئة النزاهة:

هيئة النزاهة هيئة مستقلة وهي سلطة رقابية استحدثت بموجب أمر سلطة الائتلاف المنحلة رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ لمكافحة الفساد الوظيفي في مؤسسات الدولة، وتعتبر أحد أعمدة مكافحة الفساد الوظيفي في العراق، بالإضافة إلى ديوان الرقابة المالية ومكتب المفتش العام، مهمتها الرئيسية التحقيق في قضايا الفساد التي يتورط فيها أي موظف في الحكومة على كافة المستويات^(١).

كذلك أشارت (المادة ٢) من قانون هيئة النزاهة على أنها هيئة مستقلة ولها شخصية معنوية واستقلال مالي وأداري ويمثلها رئيسها أو من يخوله.

وذكرت (المادة ٣) : (تعمل الهيئة على المساهمة في منع الفساد ومكافحته واعتماد الشفافية في إدارة شؤون الحكم على جميع المستويات عن طريق:

أولاً: التحقيق في قضايا الفساد، وطبقا لأحكام هذا القانون بواسطة محققين تحت إشراف قاضي التحقيق المختص، ووفقا لأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية.

(١) للمزيد انظر موقع الهيئة. www.nazaha.org

ثانياً: إعداد مشروعات قوانين فيما يساهم في منع الفساد أو مكافحته، ورفعها إلى السلطة التشريعية المختصة عن طريق رئيس الجمهورية، أو مجلس الوزراء أو عن طريق اللجنة البرلمانية المختصة بموضوع التشريع المقترح^(١).

فيما نصت (المادة ٧) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ على :
أولاً: لمجلس النواب استجواب رئيس الهيئة وفقاً لإجراءات استجواب الوزراء المنصوص عليها في الدستور.

ثانياً: يعفى رئيس الهيئة بنفس الإجراءات التي يتم إعفاء الوزير بموجبها، وقد نصت الفقرة سابعا وثامنا من (المادة ١/ ٦) من الدستور (على الإجراءات التي يتم بموجبها استجواب رئيس الوزراء والوزراء ورؤساء الهيئات المستقلة).

أما المادة (٢١) فقد نصت على أن (تؤدي الهيئة واجباتها في ميدان منع الفساد ومكافحته بالتعاون مع ديوان الرقابة المالية ومكاتب المفتشين العموميين.
أما دورها الوقائي فيشمل عقد الندوات، والحلقات النقاشية، ونشر المعلومات المتعلقة بقضايا الفساد.

وبما أن مرجعية الهيئة قانونها، فإن قانون الهيئة لم يربطها بأحد، وإنما جاء مطابقاً لما ورد في الدستور العراقي لخضوعها لرقابة مجلس النواب، ونص القانون هيئة النزاهة خاضعة لسلطة ورقابة مجلس النواب، وهذا ما أشارت إليه المادة (١٠٢) من الدستور العراقي، وبالتالي يحق له مساءلتها كهيئة ومنتسبها كأشخاص عن أعمالهم. وتمثل سلطة المجلس من خلال الموافقة على تعيين رئيس الهيئة أو الرقابة، فنتم من خلال لجنة النزاهة في المجلس، وهذا ما نصت عليه المادة (٩٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب ثانياً: (متابعة ومراقبة عمل هيئات ومؤسسات النزاهة ((هيئة النزاهة، دائرة المفتش العام، وديوان الرقابة المالية)) وغيرها من الهيئات المستقلة).

(١) انظر المواد (٢، ٣) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.

الفرع الثاني: ديوان الرقابة المالية

إن العراق أول دولة عربية تم فيها تأسيس جهاز مختص بالرقابة المالية، فبعد تشكيل الحكم الوطني شكلت دائرة باسم (دائرة مفتش الحسابات العمومية) التابعة إلى (دائرة المحاسبات العمومية)، وأخرى تدعى (دائرة مدير مراقبة الحسابات العام)، تأخذ على عاتقها مهام الرقابة اللاحقة لحسابات الدولة، استناداً إلى (المادة ١٠٤) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥^(١)، وقد تم دمج الدائرتين أعلاه في دائرة واحدة سميت (دائرة المراقب والمفتش العام) بقرار من وزارة المالية آنذاك^(٢).

الأصل أن تمارس الرقابة السلطة التشريعية التي أجازت للسلطة التنفيذية الجباية والإنفاق ضمن حدود قانونية مرسومة لضمان حسن التنفيذ. إلا أن ممارسة هذه المهمة تتطلب اختصاصاً وظيفياً لا يتوافران غالباً في السلطة التشريعية وبما أن إنفاذ مهمة الرقابة المالية بالسلطة التنفيذية أمر غير وارد لأنها هي أصلاً موضوع الرقابة لذلك تقوم السلطة التشريعية في معظم البلدان بإنفاذ هذه الرقابة بهيئات رقابية مختصة ومستقلة وهذا ما نص عليه دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة (١٠٣) الفقرة أولاً منها على (يعد كل من البنك المركزي العراقي وديوان الرقابة المالية، ... هيئات مستقلة مالياً وإدارياً وينظم القانون عمل كل هيئة منها).

وقد طرأت تعديلات على قانون الرقابة المالية كان لها الأثر في مكافحة الفساد الوظيفي في العراق، فنتيجة التطورات التي حدثت بعد ٢٠٠٣/٤/٩ فقد تم تعديل قانون الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠، وكان أولها أمر سلطة الائتلاف المنحلة رقم (٧٧) لسنة ٢٠٠٤، إلا أن الأمر المذكور لم يبلغ ديوان الرقابة المالية، بل عدل عليه إلا أن الأمر قد تم حسمه بصدور قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١، المنشور في جريدة الوقائع العراقية عدد (٤٢١٧) بتاريخ ٢٠١١/١١/١٤ والذي أكد في المادة (٤١) منه أن هذا القانون ينفذ من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، كما بينت المادة (٣٩) منه على أن يلغى قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) وتعديلاته، وقد أكدت نصوص هذا القانون على أن ديوان الرقابة المالية هيئة مستقلة مالياً وإدارياً له شخصية معنوية ويعد

(١) انظر المادة ١٠٤ من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥.

(٢) اصف محسن يونس، دور الرقابة المالية في تعزيز استخدام الموارد البشرية في القطاع الحكومي، أطروحة دكتوراه، المعهد العالي للدراسات المحاسبية، جامعة بغداد، ٢٠٠٧، ص ٢٦.

أعلى هيئة رقابية مالية يرتبط بمجلس النواب^(١)، يكون من مهامه تدقيق التصرفات المالية للأموال العامة وتدقيق معاملات الإنفاق العام وفحص معاملات التخمين والجباية وإبداء الرأي من خلال تقوية أداء الجهات الخاضعة لرقابته، ويعد الديوان خطة سنوية شاملة لانجاز المهام الرقابية والتعاون مع هيئة النزاهة ومكاتب المفتشين العموميين^(٢)، ومن حيث الجهات التي تخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية، فقد أكدت المادة الثامنة من قانونه بأنها مؤسسات الدولة والقطاع العام، وكذلك الجهات التي تتفق الأموال العامة وتتصرف فيها عدا السلطة القضائية، كذلك تشمل الجهات التي تضمن قانونها أو نظامها نصاً يجعل منها خاضعة لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية، أما عن دور الديوان في مكافحة الفساد الوظيفي فهذا استدل من نصوص القانون التي تتعلق برقابة الجانب المالي لدوائر الدولة والقطاع العام والتأكد من إن أنفاقها جاء وفق القوانين النافذة، وعلى الجهات ذات العلاقة والمشمولة برقابته تقديم كل التعاون والبيانات والمعلومات والوثائق اللازمة لممارسة موظفي الديوان اختصاصاتهم، وهو أي الأخير أن لم يحصل على ذلك فله إشعار مجلس الوزراء أو هيئة النزاهة لإجراء التحقيق بذلك^(٣). وعلى هذا الأساس فليس من مسؤوليات ديوان الرقابة المالية إجراء التحقيقات مع الموظفين في الدوائر الحكومية المشمولين برقابته، بل يكون ذلك الأمر من اختصاص هيئة النزاهة، ولا نجد أن هناك داعٍ لاشتراك مجلس الوزراء في ذلك فالنص أعلاه أوجد (أو) للتمييز بين مجلس الوزراء وهيئة النزاهة، وكان برأينا من الأفضل النص على هيئة النزاهة وحدها لاتخاذ الإجراءات القانونية بحق المخالفين، كون أن ذلك من صميم اختصاص الهيئة وعملها.

الفرع الثالث : مكتب المفتش العام

تعتبر وظيفة المفتش العام من الوظائف المهمة التي كانت ولا تزال تحظى بالأهمية اللازمة والمكانة المرموقة من قبل الحكومات، وذلك لخطورة المهام التي يقوم بها المفتش العام من مراقبة تطبيق القانون وحسن تنفيذه من قبل الموظفين ومتابعة أعمالهم وتقويمهم حسب واجباتهم الملقاة على عاتقهم والتحقيق مع الموظف الفاسد والمنحرف وكل شيء

(١) انظر المادة (٥) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

(٢) انظر المادة (٦) من القانون أعلاه.

(٣) انظر المواد (١٢، ١٣) من قانون ديوان الرقابة المالية أعلاه.

يسيء إلى الوظيفة العامة، ذلك سعياً لتحقيق المصلحة العامة وتنظيم أجهزة الدولة وتطويرها.

وتأتي أهمية التفتيش في كونه إجراءً قد يتصل بالحريات الشخصية للأفراد، تقتضيه هذه الأخيرة من صيانة واحترام وعلاقته بشكل مباشر بتلك الحريات، ويتدخل فيها وصولاً إلى تحقيق هدف معين يتباين بتباين صورة التفتيش التي يمارسها المفتش.

والتفتيش أنواع: التفتيش التحقيقي الذي يتعلق بالقانون الجنائي، والتفتيش الاستثنائي الذي يمارس في حالات الطوارئ، والتفتيش الوقائي الذي يمارس بغية الحماية وتجنب الضرر، والتفتيش الإداري الذي يعرف بأنه إجراء تقوم به السلطات الإدارية بمقتضى نص في القانون والأنظمة بقصد التحقق من تنفيذها، ما تأمر به تلك السلطات وما تنهى عنه، وكذلك التفتيش العام الذي يختلف عن الأنواع الأخرى من حيث الغرض حيث أن غايته كشف الفساد الإداري، والإصلاح الإداري، وحماية المال العام ومن حيث الزمان، فإنه لم يحدد زمناً للتفتيش ومن حيث الأشخاص الذي يخضعون هم الموظفون العاملون ومن حيث النطاق، فإنه محدد بنطاق الوزارات بكل فروعها ومن حيث الأذن لا يحتاج إلى إذن الجهات المختصة^(١).

ومعنى المفتش في اللغة هو اسم فاعل مشتق من فتش يقال فتش، يفتش، تفتيشاً، والتفتيش، الطلب، والبحث يقال فتشت الشيء فتشاً، وتفتشه تفتيشاً^(٢).

والمفتش هو الشخص الذي يعهد إليه التفتيش عن الأعمال في ديوان الحكومة أو في إحدى الشركات ونحوها^(٣).

وحسب وجهة نظر الفقهاء^(٤) (التفتيش لا يخرج عن كونه البحث عن الشيء والاستقصاء في طلب).

وعرف نظام المفتش العام في بعض الدول العربية، ففي مصر عرف التفتيش العام بقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٥٢، وفي سوريا تم إنشاء الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش

(١) للمزيد انظر، كلاويش مصطفى إبراهيم الزلمي، نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق (دراسة

مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهدين ٢٠٠٦، ص ٤ وما بعدها.

(٢) لويس معلوف، المنجد في اللغة والأعلام، دار المشرق، بيروت، ١٩٩٦، ص ٥٦٧.

(٣) د. سلطان الشاوي، أصول التحقيق الإجرامي، بغداد، ١٩٨٢، ص ٨٥.

(٤) للمزيد انظر كلاويش مصطفى إبراهيم الزلمي، مصدر سابق، ص ٥٦، وما بعدها.

بموجب المرسوم التشريعي رقم ١٨٢ لسنة ١٩٦٩، وفي لبنان أنشأت إدارة التفتيش المركزي بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١٥ لسنة ١٩٥٩.

وفي العراق عرف التفتيش بصدور قانون التفتيش الإداري لسنة ١٩٢٣ والذي بموجبه تأسست مفتشيه إدارية عامة في وزارة الداخلية قوامها رئيس المفتشين ومفتشون إداريون، ويقوم مستشار وزارة الداخلية بوظائف رئيس المفتشين، بالإضافة إلى وظيفته الأصلية، وبصدور قانون التفتيش الإداري رقم ٤٢ لسنة ١٩٣٣ ألغى القانون السابق، تم صدور قانون التفتيش الإداري رقم ٥٤ لسنة ١٩٣٦، الذي ألغى بدوره قانون رقم ٤٢ ثم صدر بعد ذلك نظام التفتيش الإداري رقم ٤٢ لسنة ١٩٤٠^(١).

وبموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٤ القسم ٢/ منه، تم تأسيس مكتب المفتش العام في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والذي نص على:

١- يتم بموجب هذا الأمر إنشاء مكتب المفتش العمومي داخل كل وزارة من الوزارات العراقية برئاسة مفتش عمومي، تكون مهمته مكافحة الفساد.

وقد نص القسم ٥ و ٦ من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) على صلاحيات ومهام مكتب المفتش العام وهي متعددة ومتنوعة. مما يجعل المكتب يغطي كل أشكال وأنواع الرقابة على المال وعلى أداء العاملين.

وبما أن مكتب المفتش العام تابع للوزارة التي يمارس مهامه فيها، فإن تقاريره ترفع إلى الوزير مباشرة إلا في حال ورود شكاوى أو بلاغات يدعي فيها أن الوزير المعني أساء التصرف يرفع المفتش العام تقريره إلى رئيس هيئة النزاهة^(٢).

أما بخصوص طريقة تعيين الموظفين العاملين في مكتب المفتش العام، فإنه يتم على النحو التالي:

١- المفتش العام : نص الأمر ٥٧ على تعيين المفتش العام من قبل المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة لمدة خمس سنوات (القسم ٢/فقرة ٢)، ثم أصبحت صلاحية التعيين لرئيس الوزراء وبمصادقة مجلس النواب، وعلى إن يتم التعيين بناءً على نزاهته وكفاءته وقدرته القيادية في مجال المحاسبة، والتدقيق المالي أو القانوني دون الأخذ بنظر

(١) انظر نظام التفتيش الإداري العراقي، مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٢٣.

(٢) انظر كلاويش مصطفى ابراهيم الزلمي، مصدر سابق، ص ١٧٩.

الاعتبار الانتماء السياسي، إلا أن الواقع اثبت عكس ذلك حيث يتم الاختيار على أساس سياسي أو على اعتبارات أخرى دون الأخذ بنظر الاعتبار الكفاءة أو النزاهة. إلا أن رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٥ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٩٩٥ عدل امر تعيين وإقالة المفتش العام ليجعله منوطاً بقرار من رئيس الوزراء استناداً على اقتراح من هيئة النزاهة، وبذلك ألغى سلطة البرلمان في مسألة تعيين المفتش التي منحها له الأمر ٥٧ المشار إليه أعلاه ونرى ضرورة إعادة العمل بالأمر أعلاه، بخصوص تعيين وإقاله المفتش العام تكون من صلاحية رئيس الوزراء وبمصادقة مجلس النواب.

٢_ العاملون في المكاتب، فلم نلاحظ وجود معايير وأسس محددة، وإنما اعتمدت على أسس عامة وبالنظر لأهمية دور مكتب المفتش العام في مكافحة الفساد الوظيفي كونه السلطة المختصة بالرقابة داخل الوزارة، ولذلك نرى أن تكون شروط اختيار العاملين في هذه المكاتب موضوعية ومحددة وبالإشارة إلى الفقرة ٤/ القسم ٢/ من الأمر رقم ٥٧ ومنها على سبيل المثال :

١. أن لا تقل سنوات الخدمة عن ١٠ إلى ١٥ سنة في اختصاص ذي علاقة في عمل الوزارة، أو في الاختصاصات العامة ذات العلاقة بعمل الوزارات مثل (القانون، الإدارة والاقتصاد ، المحاسبة) .

٢. أن لا يقل المؤهل العلمي عن البكالوريوس في جميع الأحوال ما عدا العاملين في مجال الإدارة والخدمات .

٣. اجتياز الاختبار العلمي في مجال اختصاصه والثقافة العامة من خلال لجنة متخصصة.

٤. أن لا يكون من السياسيين ، حتى لا يعامل الآخرين من منظور سياسي.

المطلب الثاني

آليات مراقبة مجلس النواب لعمل الهيئات المستقلة

ومن المعلوم أن الأهداف الخاصة للرقابة البرلمانية ترجع إلى نوع الوسيلة الرقابية إذ لكل وسيلة هدف محدد لا يتحقق بغير إتباعها، فمنها ما يرمي إلى العلم بالمجهول أو الاستفسار عن غامض كالسؤال، ومنها ما يرمي إلى المحاسبة أو المساءلة كالاستجواب، أو يهدف إلى تحقيق رغبة معينة عامة لا يمكن طلبها بغيره من الوسائل، كطلب مناقشة موضوع عام أو ذلك الذي يبتغي إظهار الحقيقة حول أمر ما كالتحقيق البرلماني، أو ما يستهدف إحاطة الحكومة علما بما تجهله أو حثها على اتخاذ إجراء تواجه به أمرا قد تعلمه كطلب الإحاطة.

وسنوضح فيما يلي الأسس الدستورية والقانونية التي تؤكد الاختصاص الرقابي لمجلس النواب العراقي فيما تعلق من الأمر بالهيئات المستقلة سابقة الذكر. فقد اخضع الدستور في المادة (١٠٢) كافة الهيئات المستقلة كالمفوضية العليا لحقوق الإنسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة، لرقابة مجلس النواب.

ونفس الأمر ينطبق على كل من البنك المركزي العراقي، وديوان الرقابة المالية، وهيئة الإعلام والاتصالات، ودواوين الأوقاف (١٠٣).

أما الأسس الواردة في النظام الداخلي لمجلس النواب فقد أوجب دستور العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة (٥١) على مجلس النواب أن يضع نظاماً داخلياً له لتنظيم سير العمل فيه. وعلى هذا الأساس وضع المجلس نظامه الداخلي (٢٠٠٦/٦/١٥) الذي احتوى العديد من المواد القانونية التي تنظم اختصاصه في الرقابة وكما يلي^(١):

جاء في المادة (١) أن مجلس النواب هو السلطة التشريعية والرقابية العليا، ويمارس الاختصاصات المنصوص عليها في المادة (٦١) من الدستور، والمواد الأخرى ذات الصلة، وفصل النظام الداخلي في المادة (٣٢) صلاحيات مجلس النواب الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وكما يأتي:

أولاً: مساءلة أعضاء مجلس الرئاسة ومساءلة واستجواب أعضاء مجلس الوزراء بمن فيهم رئيس الوزراء وأي مسؤول آخر في السلطة التنفيذية.

(١) انظر المواد (١ و ٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.

ثانياً: إجراء التحقيق مع أي من المسؤولين المشار إليهم في أعلاه بشأن أي واقعة يرى المجلس أن لها علاقة بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين.

ثالثاً: طلب المعلومات والوثائق من أي جهة رسمية، بشأن أي موضوع يتعلق بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين أو تنفيذ القوانين أو تطبيقها من قبل هيئات ومؤسسات السلطة التنفيذية.

رابعاً: طلب حضور أي شخص أمامه للإدلاء بشهادة أو توضيح موقف أو بيان معلومات بشأن أي موضوع كان معروضاً أمام مجلس النواب ومدار بحث من قبله.

خامساً: لأعضاء مجلس النواب القيام بزيارات تفقدية إلى الوزارات ودوائر الدولة للإطلاع على حسن سير وتطبيق أحكام القانون.

ونصت المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه: 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 تعتمده الحكومة في أمر من الأمور، وجاءت المادة (٥٥) لتعطي الحق لخمسة وعشرين عضواً من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات ويقدم لرئيس مجلس النواب ويحدد مجلس الوزراء موعداً للحضور مع تحديد سقف زمني لمناقشته^(١).

وجاء في المادة (٥٦) أن لعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزراء لتقييم أدائهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه.

فيما جاء في المادة (٦٧) أن لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة، وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء. كما ورد في المادة (٧٧) ما يأتي:
أولاً: للجنة وبموافقة أغلبية أعضائها دعوة أي وزير أو من هو بدرجته للاستيضاح مع إعلام رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء وعلى المسؤول الدعوة حضور

(١) انظر المواد (٥٠ و ٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦.

اجتماع اللجنة خلال سبعة أيام من تاريخ تسلمه الدعوة، وهذا النص بالتأكيد ينطبق أيضا على رؤساء الهيئات المستقلة.

ثانيا: للجنة وبموافقة أغلبية أعضائها دعوة وكلاء الوزراء أصحاب الدرجات الخاصة وغيرهم من موظفي الحكومة (مدنيين وعسكريين) مباشرة لاستيضاح وطلب المعلومات مع إعلام رئيس مجلس النواب ورئيس الوزراء بذلك.

وورد في المادة (١١٣): تتابع اللجان في حدود اختصاصها ما تتضمنه بيانات الوزارات في كافة المجالات وتصدر التوصيات بشأنها ولهيئة الرئاسة عرض هذه التوصيات على المجلس.

وجاء في المادة (١١٧): تودع النسخ من القرارات الصادرة من مجلس الرئاسة وقرارات مجلس الوزراء لدى مكتبة المجلس، وتودع هذه النسخة تحت تصرف لجان المجلس المختلفة.

كما ورد في المادة (١١٨) تلزم الوزارات بإعلام اللجان المختصة عن القرارات الإستراتيجية والأمور الإدارية والتعليمات المهنية الصادرة عنها، وللجان أن تطلب من الوزراء نسخاً من التقارير التي أعدها في الزيارات الخارجية التي قاموا بها. وفي المؤتمرات والاجتماعات الدولية التي اشتركوا فيها. وللجنة المختصة أن تستوضح الوزير المختص فيما تضمنته هذه التقارير، أو أن تطلب حضور رؤساء الوفود لمناقشتهم فيما جاء فيها.

ومن خلال دراسة النصوص الواردة في الدستور والقوانين الخاصة بالهيئات المستقلة والنظام الداخلي لمجلس النواب يمكن أن نميز نوعين من الرقابة التي يمارسها مجلس النواب على الهيئات المستقلة، وذلك من خلال وسيلتين هما الوسيلة التقليدية والمتصلة بالعمل الرقابي التقليدي للبرلمان والتي يستخدمها في مراقبته لعمل السلطة التنفيذية بشكل عام، أما الوسيلة الثانية فتتصل بالارتباط القانوني للهيئات المستقلة به وتنتج في سلطته بتعيين رؤساء هذه الهيئات وبالإلزام القانوني لهذه الهيئات لتقديم تقارير للمجلس عن أعمالها سواء كانت تقارير سنوية أو فصلية أم كانت بناء على طلب المجلس وأخيرا بفرض رقابته من خلال اللجان الخاصة المشكلة في المجلس، كلجنة النزاهة، واللجنة المالية وغيرها من اللجان ذات الصلة، وسنبين هذه الوسائل في فرعين الأول للوسائل المباشرة أو التقليدية، أما الثاني سيكون للوسائل غير المباشرة.

الفرع الأول: الوسائل المباشرة.

يقصد بالوسائل المباشرة هي الوسائل التقليدية التي يعتمد عليها البرلمان في ممارسة وظيفته الرقابية، ويطلق عليه في بعض الأحيان الأدوات العامة للرقابة البرلمانية، وهذه الوسائل أو الأدوات تمثل الاختصاص الأصيل للبرلمان في ممارسته لسلطته الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية، وهذه الوسائل يمكن إجمالها في حق السؤال والاستيضاح، والاستجواب وطرح موضوع عام للمناقشة، ويلاحظ أن النظام الداخلي للمجلس قد استبعد وسيلة طرح موضوع عام للمناقشة في مجال رقابته على الهيئات المختصة، واقتصر الرقابة عليها من خلال الوسائل المباشرة على السؤال والاستجواب وبنفس الطريق المتبع في مراقبة عمل الحكومة^(١).

أولاً: السؤال

تعد الأسئلة البرلمانية إحدى الوسائل التي يملكها البرلمان تجاه الحكومة حيث تمكنه من متابعة النشاط الحكومي في مختلف الجهات بطريقة رسمية موثقة. وأشارت المادة (٦١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ في البند سابعاً الفقرة (أ)، أنه يجوز لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم، ولكل منهم الإجابة على أسئلة الأعضاء، فيما أشارت المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب إلى أن لعضو مجلس النواب وبواسطة هيئة الرئاسة أن يوجه أسئلة خطية إلى رؤساء الهيئات المستقلة في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، أو عملهم وذلك للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو، أو للتحقق من حصول واقعة معينة وصلت إلى علمه أو للوقوف على ما تعترمه الهيئة في أمر من الأمور^(٢)، ويلاحظ هنا أن المادة (٥٠) من النظام الداخلي المذكورة أعلاه، هي التي أجازت توجيه أسئلة لشاغلي بعض الدرجات الوظيفية مثل رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة أو غيرهم من أعضاء الحكومة في حين، لم ينص الدستور على ذلك مما يتطلب لمعالجة هذا الأمر تعديل الفقرة (أ) من البند سابعاً من المادة (٦١) من الدستور، بإضافة كلمة من هم بدرجة وزير بعد كلمة والوزراء.

(١) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، مصدر سابق، ص ٥٨٧.

(٢) انظر المادة (٦١/سابعاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

وقد تم استضافة الدكتور عبد الباسط تركي رئيس ديوان الرقابة المالية ووجه له النواب عدداً من الأسئلة حول الفساد المالي في قضية النفط مقابل الغذاء ومدى الصلاحيات التحقيقية للديوان^(١).

ثانياً: طرح موضوع عام للمناقشة

أجازت الفقرة (ب) من البند سابعاً من المادة (٦١) من الدستور لخمس وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع للمناقشة، لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء، ولم يتم الإشارة في الدستور ولا في النظام الداخلي لمجلس النواب إلى إمكانية استخدام هذه الوسيلة أيضاً من رقابة المجلس على عمل هذه الهيئات^(٢).

ثالثاً: الاستجواب

يعتبر الاستجواب من وسائل الرقابة الفعالة التي يباشرها المجلس على أعمال الحكومة ويقصد به محاسبة مجلس الوزراء أو أحد الوزراء على الأمور التي تدخل في اختصاصاتهم^(٣).

وقد أشارت المادة (٦١) البند ثامناً الفقرة (٥) إلى أن لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة، وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء وله إعفاءهم بالأغلبية المطلقة، وأكدت المادة (٦٧) من النظام الداخلي للمجلس هذا الحق وكررت نفس النص الدستوري المذكور أعلاه. وأشارت المادة (٧) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

أولاً: لمجلس النواب استجواب رئيس الهيئة وفقاً لإجراءات استجواب الوزراء المنصوص عليها في الدستور.

ثانياً: يعفى رئيس الهيئة بنفس الإجراءات التي يتم إعفاء الوزير بموجبها.

وقد قام مجلس النواب باستجواب رئيس هيئة النزاهة راضي حمزة الراضي بعد طلب مقدم من النائب صباح الساعدي متهماً إياه بالفساد المالي والإداري وتعيين عناصر موالية للنظام السابق وفساد طرق التعيين في المفوضية وفشله في مكافحة الفساد ونوقش

(١) للمزيد انظر محاضر جلسات مجلس النواب، الدورة الأولى، السنة الثانية، الفصل الثاني، رقم الجلسة (٣) بتاريخ ٢٨/١١/٢٠٠٧.

(٢) د. عمار فوزي كاظم، الاستجواب البرلماني في العراق، مجلة القانون المقارن، العدد (٤٨) لسنة ٢٠٠٧، ص ٣٥.

(٣) د. جلال السيد بنداري، مصدر سابق، ص ٤٠.

الاستجواب بتاريخ ٢٠٠٧/٦/٦ وانتهت المناقشة بأن يتم طرح الثقة برئيس الهيئة بالجلسة^(١) وعلى أثرها هرب رئيس مفوضية النزاهة إلى خارج العراق.

رابعاً: التحقيق البرلماني

ويراد به سلطة البرلمان في تأليف لجان خاصة من بين أعضائه للتحقيق في أي موضوع يتعلق بأداء الهيئات العامة في الدولة، وكذلك في حال توجيه اتهام لأحد الوزراء، وقد تم تأليف لجنة خاصة للتحقيق في موضوع معين كحالة وجود فساد إداري أو مالي في وزارة ما وتنتهي مهمة اللجنة بتقديم التقرير الخاص بذلك إلى البرلمان^(٢)، ولم يشر الدستور العراقي إلى إمكانية تشكيل لجان تحقيق ويعد حق إجراء التحقيق من الحقوق المقررة للبرلمان، ولو لم ينص عليه في الدستور، فهو إذن وسيلة من الوسائل الضرورية التي تمكن البرلمان من ممارسة صلاحياته الدستورية، ولا ضير من عدم النص في الدستور على هذه اللجان ذلك أن تشكيل اللجان الدائمة والمؤقتة والتحقيقية هي من صميم اختصاصات المجالس النيابية^(٣).

فيما أشار النظام الداخلي إلى هذه الوسيلة في المادة (٨٢) منه والتي نصت على أن "للمجلس تشكيل لجان فرعية، ولجان مؤقتة، ولجان تحقيق بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه"^(٤). وتقرير هذه الوسيلة فيه تمكن المجلس من الوقوف على حقيقة ما قد يثار من خلال وسائل الرقابة من موضوعات، أو مشاكل مالية، أو إدارية، أو اقتصادية ناتجة عن نشاط إحدى المصالح الحكومية العامة، أو أي جهاز تنفيذي أو إداري أو أي مشروع من المشروعات العامة. فقد يكون الأمر خطيراً كخلل في أحد أجهزة الدولة، هنا المجلس قد لا يعتمد على ما قدمته الوزارة إليه من معلومات أو بيانات فيكون له أن يستقي المعلومات بنفسه وعلى الطبيعة، أو يتحقق من الأمر عن طريق إجراء تحقيق تقوم به لجنة يكوّنها من أعضائه حيث يكون لهذه اللجنة أن تجمع ما

(١) للمزيد انظر، محاضر جلسات مجلس النواب، الدورة الأولى، السنة الثانية، الفصل الثاني، رقم

الجلسة (٣٥) بتاريخ ٢٠٠٨/١١/٢٨.

(٢) د. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، الطبعة الثالثة، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٠، ص ٧١.

(٣) سيروان عدنان ميرزا، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في العراق، بحث مقدم إلى مجلس

النواب، الدائرة الإعلامية، ٢٠٠٨، ص ١١٥.

(٤) أنظر المواد (٨٣، ٨٤، ٨٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.

تراه من الأدلة، وأن تطلب سماع أقواله وعلى جميع الجهات التنفيذية والإدارية أن تستجيب لطلبها، وأن تضع تحت تصرفها ما تطلبه من وثائق ومستندات أو غيرها.

الفرع الثاني: الوسائل غير المباشرة

أولاً: تعيين وإقالة رؤساء الهيئات المستقلة

نصت المادة ٤ من قانون هيئة النزاهة المرقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ على :

أولاً- يشكل مجلس النواب لجنة مؤلفة من ٩ أعضاء من لجنة النزاهة والقانونية لاختيار ثلاثة مرشحين لمنصب رئيس الهيئة.

ثانياً- يصادق مجلس النواب على أحد المرشحين بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

ثالثاً- رئيس الهيئة بدرجة وزير يعين لمدة خمس سنوات.

فيما نصت المادة (٧) على أولاً: لمجلس النواب استجواب رئيس الهيئة، وفقاً لإجراءات استجواب الوزراء المنصوص عليها في الدستور.

ثانياً: يعفى رئيس الهيئة بنفس الإجراءات التي يتم إعفاء الوزير بموجبها

أما المادة (٢٦) من نفس القانون فقد نصت على أن (يقدم رئيس الهيئة تقرير سنوياً إلى مجلس النواب ومجلس الوزراء خلال ١٢٠ يوماً من تاريخ انتهاء السنة، يتضمن ملخصاً حول نشاطات الهيئة وانجازاتها في الميدان التحقيقي، وفي ميدان تنمية ثقافة النزاهة والشفافية والخضوع للمساءلة وأخلاقيات الخدمة العامة، وفي ميدان ملاحقة الكسب غير المشروع وتتيحه لوسائل الإعلام والجمهور). وهذا يعني أن المشرع ألزم رئيس الهيئة بتقديم تقرير سنوي ملخص لنشاط الهيئة خلال ١٢٠ يوماً من تاريخ انتهاء السنة، ولم ينص المشرع على حالة عدم تقديم الهيئة لهذا التقرير ما الذي سيترتب عليه، كما ألزم المشرع إتاحة التقرير لوسائل الإعلام والجمهور.

أما المادة السابعة والعشرون، من القانون فقد بينت أن الهيئة كباقي الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والهيئات المستقلة تخضع لتدقيق ديوان الرقابة المالية، أما عبارة الرقابة الأخيرة فإنه أمر مخالف للدستور، وللمادة الثانية من قانون هيئة النزاهة الذي نص على أن الأخيرة هي مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، لا لرقابة ديوان الرقابة المالية، وإن حساباته تخضع لتدقيق ديوان الرقابة المالية الذي يرفع تقاريره إلى مجلس النواب، ويتم إعلانها في وسائل الإعلام، كما أن المشرع حتى في ظل ديوان الرقابة

المالية لم يحدد ما يترتب على الديوان في حالة عدم إتاحتها لتلك التقارير لوسائل الإعلام في ظل خلو العراق من قانون حق الإطلاع على المعلومات.

أما ما يخص ديوان الرقابة المالية فقد نصت المادة (٢٢) من قانونه المرقم (٣١) لسنة ٢٠١١، على وجوب تشكيل مجلس النواب لجنة مؤلفة من تسعة أعضاء من لجنة النزاهة، والقانونية، والمالية لاختيار ثلاثة مرشحين لمنصب رئيس الديوان ويصادق مجلس النواب على أحد المرشحين الثلاثة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، ويكون تعيينه لمدة أربع سنوات، كما ونصت المادة (٢٤) من القانون نفسه على أن لمجلس النواب استجواب رئيس الديوان، وفق إجراءات استجواب الوزراء المنصوص عليها في الدستور، وللمجلس أيضاً إمكانية وسلطة إعفاء رئيس الديوان من منصبه^(١).

وفيما يتعلق بمكتب المفتش العام فإنه للفقرة طبقاً ٣ و ٤ من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة)، يكون تعيين المفتش العام من صلاحية رئيس الوزراء وبمصادقة مجلس النواب، ويتم اختياره بعيداً عن الانتماء السياسي، وإنما يكون على أساس الكفاءة ونزاهته.

ثانياً: اللجان البرلمانية الدائمة:

أشار النظام الداخلي لمجلس النواب لاختصاص اللجان البرلمانية الدائمة^(٢)، ويقدر تعلق الأمر بموضوع البحث فقد بينت المادة (٩٢) منه اختصاصات لجنة النزاهة، التي بينت أن اللجنة المختصة بمتابعة قضايا الفساد الإداري والمالي في مختلف أجهزة الدولة كما وتتابع في نفس الوقت عمل الهيئات المستقلة، وتفتتح في ضوء ما تراه من واقع الفساد مشروعات القوانين المتعلقة بالنزاهة^(٣).

وقد مارست لجنة النزاهة دوراً بارزاً في الكشف عن قضايا الفساد من خلال متابعة معلومات قضايا الفساد وتدقيق الوثائق والسجلات لمؤسسات الدولة، وحين ترى حالات الفساد، فتحيلها إلى هيئة النزاهة لإجراء التحقيق فيها، وإعلام اللجنة بما يتوصل إليه تحقيقها في الحالات المحالة إليها، من حيث تؤكد اللجنة ضرورة تفعيل مسألة الأجهزة

(١) انظر نص المادة (٢٢ و ٢٤) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

(٢) انظر النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦، الفصل الثالث عشر منه.

(٣) انظر المادة (٩٢) المتعلقة بلجنة النزاهة والمادة (٩٣) المتعلقة باللجنة المالية، من النظام الداخلي

لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.

التنفيذية بشكل مباشر وأن يقوم كل جهاز بإنشاء وحدات مستقلة لأهداف تسأل عنها، فاللجنة ترى أن بإمكانها أن تغير بعض محققي هيئة النزاهة وبعض مدراء مكاتب الهيئة في عدد من المحافظات بتوصية إلى مجلس القضاء الأعلى، بسبب التباطؤ في حسم قضايا الفساد الوظيفي والمحالة للهيئة من قبل لجنة النزاهة النيابية.

وبذلك يضطلع مجلس النواب بالدور الكبير والفعال في مكافحة الفساد كونه يعتبر مؤسسة ديمقراطية وحيوية، والجسر المؤسسي بين الدولة والمجتمع عن طريق قيام البرلمان بوظيفته التشريعية والرقابية، والتي من خلالها يؤدي إلى تقوية الحكم الرشيد والمتمثلة بالمحاسبة، والشفافية، والمشاركة، وسيادة القانون، إضافة إلى ذلك يسهم البرلمان في تقوية استراتيجيات مواجهة الفساد، بل يعتبره جزءاً في عملية وضع أنظمة النزاهة الوطنية، إلا أن مجلس النواب في هذا المجال لا يزال في أدائه متأخراً، نتيجة لطبيعة التركيبة الحالية لمجلس النواب، كذلك أن غياب التوازن السياسي داخل المجلس ساهم بشكل كبير في تعطيل دوره في عملية مكافحة الفساد الوظيفي، وكذلك هيمنة السلطة التنفيذية على أداء مجلس النواب أسهم في الحد من فعاليته.

الفصل الأول

مفهوم الفساد الوظيفي

الفصل الثاني

دور التشريع في مكافحة الفساد الوظيفي

الفصل الثالث

الرقابة البرلمانية وأثرها في مكافحة الفساد الوظيفي

الخطمة

المصادر

المقدمة

المصادر

❖ القرآن الكريم

أولاً: المصادر باللغة العربية

أ. الكتب

١. إبراهيم درويش، النظام السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨.
٢. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية (الدولة والحكومات)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
٣. إبراهيم عبد العزيز شيحا، تحليل النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣.
٤. إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.
٥. ابن منظور، لسان العرب، المحيط، المجلد الثاني، دار لسان العرب، بيروت.
٦. احمد سعيفان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي، ٢٠٠٨.
٧. احمد عبد الهادي، الانحراف الإداري في الدول النامية، مركز الإسكندرية للكتاب، ١٩٩٧.
٨. أديب ناصر، الحكومة الالكترونية، مركز دراسات الحكومة الالكترونية، لبنان، بيروت، ٢٠٠٩.
٩. أسامة ظافر كِبارة، الفساد في الأرض وموقف الإسلام منه، دراسة في مفهوم الفساد وأبعاده المعاصرة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، بيروت، ٢٠٠٩.
١٠. الأصفهاني، الحسين بن محمد الفضل المعروف بالراغب، المفردات في غريب القرآن، لبنان، دار المعرفة.
١١. أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦١.
١٢. أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
١٣. باولو مورو، الفساد الأسباب والنتائج التموين والتنمية، ١٩٩٨.

١٤. بدر محمد حسن عامر الجعيدي، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.
١٥. بكر قباني، دراسة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢.
١٦. بلال خلف السكارنة، الفساد الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١١.
١٧. بيرلا كوم، الفساد، ترجمة: سوزان خليل، مصر، عين للدراسات والبحوث الإنسانية والاجتماعية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣.
١٨. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، مؤسسة الثقافة الجامعية، القاهرة، ١٩٨١.
١٩. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١.
٢٠. جيرم أ. بارون الوجيز في القانون الدستوري، ترجمة محمد مصطفى، القاهرة، ١٩٩٨.
٢١. حسني درويش عبد الحميد، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، القاهرة، ٢٠٠٥.
٢٢. حسنين المحمدي، الفساد الإداري (لغة المصالح)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
٢٣. حمدي عبد الرحمن، مبادئ القانون، المكتب المصري الحديث للطباعة، القاهرة، ١٩٧٤.
٢٤. حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
٢٥. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، الطبعة الثالثة، المكتبة القانونية، ٢٠١٠.
٢٦. حميد حنون خالد، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، القاهرة، ١٩٨١.
٢٧. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، بيروت، ٢٠١٢.
٢٨. حنان سالم، ثقافة الفساد في مصر، الطبعة الأولى، مطبعة مصر المحروسة، القاهرة، ٢٠٠٣.

٢٩. حورية توفيق، نظام الحزب الواحد، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، ١٩٨٨.
٣٠. خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة الإنتاجية والاستهلاكية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧١.
٣١. دياب الحاج عارف، الإصلاح الإداري (الفكر والممارسة)، الطبعة الأولى، دار الرضا، دمشق، ٢٠٠٣.
٣٢. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
٣٣. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٩.
٣٤. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
٣٥. رمضان محمد بطيخ، الرقابة على الجهاز الإداري، دراسة علمية عملية في النظم الوضعية والإسلامية، ١٩٩٤.
٣٦. زين بدر فرح، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١.
٣٧. سالم محمد عبود، ظاهرة الفساد الإداري والمالي، دار الدكتور للعلوم، بغداد، ٢٠٠٨.
٣٨. سالم محمد عبود، ظاهرة غسيل الأموال، دار المرتضى، بغداد، ٢٠٠٧.
٣٩. سامي جمال الدين، الإدارة والتنظيم الإداري، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
٤٠. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
٤١. سلطان الشاوي، أصول التحقيق الإجرامي، بغداد، ١٩٨٢.
٤٢. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، دار ألحمامي للطباعة، ١٩٦٧.
٤٣. سليمان محمد الطماوي، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٥.
٤٤. السيد علي شتا، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، المكتبة العصرية، الإسكندرية، ٢٠٠٣.
٤٥. صبري الحمادي، جرائم الأموال العامة، الطبعة الأولى، الجزء الثالث، المركز القضائي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٢.

٤٦. صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض.
٤٧. طاهر الجنابي، علم المالية والتشريع المالي، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧.
٤٨. عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية، الطبعة الأولى، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٨٧.
٤٩. عامر الكبيسي، الفساد والعولمة تزامن لا توأمة، المكتب الجامعي الحديث، الرياض، ٢٠٠٥.
٥٠. عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة، القاهرة، ١٩٦٤.
٥١. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
٥٢. عبد العظيم عبد السلام، تطور الأنظمة الدستورية (دراسة مقارنة)، الكتاب الثاني، التطور الدستوري في مصر، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٦.
٥٣. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، أسس التنظيم السياسي، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٢.
٥٤. عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١١.
٥٥. علاء عبد المتعال، الرقابة على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية في الظروف الاستثنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
٥٦. عمرو حسبو، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
٥٧. فؤاد افرام، منجد الطلاب البستاني، المطبعة الكاثوليكية، بيروت، ١٩٧٧.
٥٨. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١.
٥٩. فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوربية، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠٠٨.
٦٠. فارس محمد عمران، لجان تقصي الحقائق (دراسة مقارنة)، مجموعة النيل العربية، ١٩٩٩.

٦١. فاضل عبد الواحد علي، العراق في التاريخ، الفصل الثاني، السومريون والأكديون، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٨٣.
٦٢. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، شركة ناس للطباعة، ٢٠٠٦.
٦٣. الفيروز آبادي، محمد بن يعقوب، القاموس المحيط، الطبعة السادسة، مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٩٩٨.
٦٤. كطران زغير نعمة وأحسان حميد المفرجي ورعد ناجي الجدة، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، بغداد، ٢٠٠٩.
٦٥. كيميرلي ان اليوت، الفساد والاقتصاد العالمي، ترجمة محمد جمال أمام، مركز الأهرام للترجمة والنشر، ٢٠٠٠.
٦٦. لويس معلوف، المنجد في اللغة والإعلام، دار المشرق، بيروت، ١٩٩٦.
٦٧. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٦.
٦٨. محمد ابو زيد، الازدواج البرلماني، الهيئة العامة للكتب المصرية، ١٩٩٥.
٦٩. محمد أبو زيد، توازن السلطات، ورقابتها، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
٧٠. محمد احمد غوير، التوازن بين السلطات العامة في دساتير الجمهورية اليمنية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
٧١. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٢.
٧٢. محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الرسالة، الكويت، ١٩٨٢.
٧٣. محمد فهم درويش، السلطة التشريعية، ماهيتها، تكوينها، اختصاصها، ٢٠٠٠.
٧٤. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومات)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٩.
٧٥. محمد محمود الذنبيات، أثر الرشوة على النظام الاقتصادي والتنمية، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، ١٩٩٢.
٧٦. محمود حلمي، دستور جمهورية مصر العربية والدساتير العربية المعاصرة، الطبعة الأولى، القاهرة، ١٩٧٤.

٧٧. محمود عاطف البناء، النظم السياسية، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، ١٩٨٥.
٧٨. محمود محمد معايرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان - الأردن، ٢٠١١.
٧٩. مريم عبد الله، دراسة أحكام الاستجواب في الدستور واللائحة، مجلس الأمة الكويتي، الأمانة العامة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٠.
٨٠. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري فقها وقضاء، الطبعة التاسعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦.
٨١. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
٨٢. مصطفى كامل السيد و د. صلاح سالم زرنوقة، الفساد والتنمية، القاهرة، ١٩٩٩.
٨٣. منذر الشاوي، القانون الدستوري، نظرية الدستور، دار القاسية للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٨١.
٨٤. نائل حنون، شريعة حمورابي، الجزء الأول، الطبعة الأولى، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٣.
٨٥. ناصر عبيد الناصر، دور البرلمانات والبرلمانيين في مكافحة الفساد، وزارة الثقافة، الهيئة العامة السورية للكتاب، ٢٠١٠.
٨٦. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٦.
٨٧. هشام محمد البدري، لجان التحقيق البرلمانية كوسيلة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١١.
٨٨. يحيى الجمل، النظام الدستوري المصري مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
- ب. الرسائل و الأطاريح**
١. اصف محسن يونس، دور الرقابة المالية في تعزيز استخدام الموارد البشرية في القطاع الحكومي، أطروحة دكتوراه، المعهد العالي للدراسات المحاسبية، جامعة بغداد، ٢٠٠٧.
٢. إيهاب زكي سلام، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨١.

٣. جلال السيد بنداوي عطية، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٦.
٤. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، بدون سنة نشر.
٥. خالد سليم عباس، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٧.
٦. رايدة رمزي محمود حامد، أثر العولمة على الفساد السياسي والاقتصادي، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة اليرموك، أريد، الأردن.
٧. رمزي محمود حامد، أثر العولمة على الفساد السياسي والاقتصادي، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، أريد، الأردن، ٢٠٠٦.
٨. ريم عبد الرحمن المسلماني، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في دولة قطر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٨.
٩. زكريا محمد المرسي، مدى الرقابة القضائية على إجراءات الانتخابات للسلطات الإدارية والسياسية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٨.
١٠. سعاد الشرقاوي، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٦.
١١. سليمان صالح، حق الأفراد في المشاركة في الشؤون العامة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ١٩٩٦.
١٢. سيد رجب السيد محمد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة في النظام السياسي الإسلامي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٦.
١٣. صباح الساعدي، دور السلطات العامة في مكافحة الفساد الإداري، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٨.
١٤. عبد المجيد حراحشه، الفساد الإداري دراسة ميدانية لوجهات نظر العاملين في مكافحة الفساد الإداري في القطاع الحكومي الأردني، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة اليرموك، أريد.

١٥. عيسى عبد الباقي موسى، معالجة الصحف المصرية لقضايا الفساد، رسالة ماجستير، جامعة جنوب الوادي، مصر، ٢٠٠٤.
١٦. فالح عبد الله العزب، الرقابة البرلمانية وحدودها في الدستور الكويتي (دراسات تطبيقية)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٩.
١٧. كلاويش مصطفى إبراهيم الزلمي، نظام التفتيش وتطبيقه في العراق (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهريين، ٢٠٠٦.
١٨. مؤيد احمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٦.
١٩. محمد احمد غوبر، الوزير في النظم السياسية المعاصرة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٧.
٢٠. محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم السياسية المعاصرة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٠.
٢١. محمد مقبل حسن، البخيتي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري اليمني (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٨.
٢٢. ناصر شبيب سويري العجمي، السلطة التشريعية في دول مجلس التعاون الخليجي ودورها في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٩.
٢٣. وفاء بدر الصباح، الاستجاب البرلماني في النظام الدستوري الكويتي (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، بدون سنة نشر.

ج . البحوث والمقالات و الندوات والمؤتمرات.

١. احمد إبراهيم أبو سن، استخدام الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد الإداري، بحث منشور في المجلة العربية للدراسات الأمنية، الرياض، العدد (٢١)، ٢٠٠٧.
٢. احمد ابو دية، الفساد سبله واليات مكافحته، منشورات الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة، القدس، ٢٠٠٤.

٣. جعفر عبد السلام علي، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، في أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الأول، الرياض، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، ٢٠٠٣.
٤. حسن أبو حمود، الفساد ومنعكساته الاقتصادية، مجلة جامعة دمشق، العدد الأول، ٢٠٠٢.
٥. حماد فهد، الفساد الإداري، ٢٠٠٨، بحث منشور على الانترنت على الموقع الإلكتروني: www.albadeer.maktoobblog.com
٦. حمدي عبد الرحمن، ظاهرة الفساد السياسي، مجلة مصر المعاصرة، العدد (٤٣٢)، ١٩٩٣.
٧. دليل البرلمان في مواجهة الفساد منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، ٢٠٠٦.
٨. رغيذ الصالح، الدور الرقابي للمجالس النيابية العربية، المركز اللبناني للدراسات، ص ١، بحث منشور على الموقع الإلكتروني www.pogar.org.
٩. سالم بولص، دور الديمقراطية في مكافحة ظواهر الفساد، بحث منشور على الشبكة الدولية للمعلومات على الموقع الإلكتروني www.alsabaah.com.
١٠. سيروان عدنان ميرزا، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة في العراق، بحث مقدم إلى مجلس النواب، الدائرة الإعلامية، ٢٠٠٨.
١١. عامر خياط، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، بحوث ومناقشات الندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، بيروت، ٢٠٠٦.
١٢. عبد القادر الشخلي، الوساطة في الإدارة "الوقاية والمكافحة"، المجلة العربية للدراسات الأمنية، السنة (١٩)، العدد (٣٨)، الرياض.
١٣. علي الصاوي، الرقابة البرلمانية في العالم العربي، المركز الدولي للدراسات المستقبلية، بيروت، ٢٠٠٧.
١٤. علي الصاوي، دور المجالس العربية في محاربة الفساد، المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد، الندوة التأسيسية، لمنظمة برلمانيون عرب ضد الفساد.
١٥. علي ضياء الدين، الفساد السياسي والبلاد المتخلفة، مجلة قضايا عربية، العدد الثالث، ١٩٩٨.

١٦. علي وتوت، توصيف ظاهرة الفساد، بحث منشور على الانترنت على الموقع الإلكتروني: <http://www.alsabaah.com>
١٧. عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح، (دراسة مقارنة)، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، ٢٠٠٣.
١٨. عمار فوزي كاظم، الاستجواب البرلماني في العراق، مجلة القانون المقارن، العدد (٤٨)، لعام ٢٠٠٧.
١٩. عمرو حسبو، اللجان البرلمانية، مطبعة الكتاب الجامعي، طنطا، بدون سنة نشر.
٢٠. غسان مخيير، دور البرلمان في مكافحة الفساد واقع وتجارب العالم العربي، المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد، الندوة التأسيسية لمنظمة برلمانيون عرب ضد الفساد.
٢١. مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، المنعقد في القاهرة للفترة من ٢٩ نيسان، ٨ مايس ١٩٩٥، منشور على الانترنت على الموقع الإلكتروني: www.unconferences.eg.cair
٢٢. المجلس التشريعي المنتخب، نظام النزاهة العربي، في مواجهة الفساد، كتاب المرجعية، المركز اللبناني للدراسات، منظمة الشفافية الدولية.
٢٣. محمد الأمين بشرى، الفساد والجريمة المنظمة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ٢٠٠٧.
٢٤. محمد سلمان حسن، القانون والاقتصاد في العراق القديم، مجلة القضاء، العدد الثاني، نيسان، مايس، حزيران، ١٩٧٠.
٢٥. محمد عبد الغني حسن هلال، مقاومة ومواجهة الفساد، القضاء على أسباب الفساد، مركز تطوير الأداء والتنمية، مصر، ٢٠٠٧.
٢٦. مذكرة الأمانة العامة حول (دور البرلمان العربي في مكافحة الفساد) الدورة التاسعة والأربعين لمجلة المجلس للاتحاد البرلماني العربي، العقبة، الأردن، ٢٦-٢٧، شباط، فبراير، ٢٠٠٧.
٢٧. منير الحمش، الاقتصاد السياسي، الفساد-الإصلاح-التنمية، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، بدون سنة نشر.
٢٨. ناصر عبيد الناصر، تفكيك ظاهرة الفساد، مجلة النبأ، العدد (٨٠)، ٢٠٠٩.

٢٩. هيئة الأمم المتحدة، الفساد في الحكومة، ترجمة نادر احمد أبو شيخه، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، ١٩٩٤.
٣٠. ياسر خالد بركات، الفساد الإداري مع إشارة إلى تجربة العراق، مجلة النبأ، العدد (٨٠)، كانون الأول ٢٠٠٨.
٣١. ياسر خالد بركات، الفساد الإداري مفهومه وأسبابه، مجلة النبأ، العدد (٨٠)، لسنة ٢٠٠٦، منشور على الموقع الإلكتروني: www.annabaa.org
٣٢. يحيى عبد الغني النجار، الآثار الاقتصادية للفساد الاقتصادي، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الأول لهيئة النزاهة، بغداد، ٢٠٠٨.

ثانياً: التشريعات

أ. الدساتير

- الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٨
- الدستور المصري لسنة ١٩٢٣.
- القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.
- الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢.
- الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢.
- الدستور المصري لسنة ١٩٧١.
- الدستور الإماراتي لسنة ١٩٧١.
- الدستور العماني لسنة ١٩٩٦.
- الدستور البحريني لسنة ٢٠٠٢.
- الدستور القطري لسنة ٢٠٠٤.
- الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

ب. الاتفاقيات

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣.

جـ. القوانين

قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل

قانون ضريبة الدخل رقم (١١٣) لسنة ١٩٨٢.

قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.

قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١.

د. أوامر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة)

- أمر رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ تأسيس هيئة النزاهة.
- أمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ تأسيس مكتب المفتش العام.
- أمر رقم (٧٧) لسنة ٢٠٠٤ الخاص بديوان الرقابة المالية.
- أمر رقم (٨٧) في ١٦/٥/٢٠٠٤ الخاص بالعقود العامة.

هـ. الأنظمة واللوائح الداخلية

- نظام التفتيش الإداري، مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٢٣
- اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي ١٩٦٣ .
- اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري ١٩٧٩.
- اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني ٢٠٠٢.
- اللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري ٢٠٠٤.
- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ٢٠٠٦.

و. القرارات

- قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم ٢٧/ اتحادية ٢٠٠٩ الصادر بتاريخ ١١/٨/٢٠٠٩/ منشور على موقع مجلس القضاء العراقي.

ثالثاً: المواقع الالكترونية

1. www.Ikwant.net.
2. www.alsabahmag.com
3. www.Iraq.businessnews.com
4. www.nazaha.org.

رابعاً: المصادر الأجنبية

1. Ades, A. and R. Ditella, 1996, the causes and consequences of corruption , vol. 27, No.2.
2. Anchorman, S.R., The political economy of corruption, 2004.
3. BIDE GHRAY (ch): le principe de responsabilite fundament de democratie, R.A. 2000.
4. Faisseix (p.) les parlementaires et la Justice R.F.D.C 1999.
5. Joseph p. Harris: congressional control of Administration, Washington the Brooking Institutions, 1964.
6. Robert Klitgard, Controlling Corruption, California, 1988.
7. Samuel H. Beer: The British legislature problem of mobilizing can sent, in Philip North (ed, legislatures), oxford press, 1990.

المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
أ	الآية القرآنية
ب	الإهداء
ج	شكر وتقدير
ء	المحتويات
٤-١	المقدمة
٥١-٥	الفصل الأول: مفهوم الفساد الوظيفي
١٠-٦	المبحث الأول: البعد التاريخي للفساد
٢٤-١١	المبحث الثاني: معنى الفساد الوظيفي وخصائصه
١٩-١١	المطلب الأول: معنى الفساد الوظيفي
٢٤-١٩	المطلب الثاني: خصائص الفساد الوظيفي
٣٠-٢٥	المبحث الثالث: أنواع الفساد الوظيفي
٥١ -٣١	المبحث الرابع: أسباب الفساد الوظيفي وآثاره
٣٩-٣١	المطلب الأول: أسباب الفساد الوظيفي وآثاره على الصعيد السياسي
٤٥-٣٩	المطلب الثاني: أسباب الفساد الوظيفي وآثاره على الصعيد الاجتماعي
٥٢-٤٦	المطلب الثالث: أسباب الفساد الوظيفي وآثاره على الصعيد الاقتصادي
٩٧-٥٢	الفصل الثاني: دور التشريع في مكافحة الفساد الوظيفي
٧٥-٥٣	المبحث الأول: مفهوم المجلس النيابي وتنظيم اختصاصه التشريعي
٦٤-٥٥	المطلب الأول: صور المجلس النيابي

٥٩-٥٥	الفرع الأول: نظام المجلسين
٦٣-٦٠	الفرع الثاني: نظام المجلس النيابي الواحد
٧٥-٦٤	المطلب الثاني: تنظيم السلطة التشريعية في العراق والدول المقارنة
٩٧-٧٦	المبحث الثاني: وسائل التشريع في مكافحة الفساد الوظيفي
٨٥-٧٦	المطلب الأول: مستلزمات البرلمان في مكافحة الفساد الوظيفي
٩٧-٨٥	المطلب الثاني: صور التدخل التشريعي لمكافحة الفساد الوظيفي
٩٢-٨٥	الفرع الأول: تعديل التشريع النافذ
٩٧-٩٢	الفرع الثاني: إصدار تشريعات جديدة تعالج الفساد الوظيفي
١٠٠-٩٨	الفصل الثالث: الرقابة البرلمانية وأثرها في مكافحة الفساد الوظيفي
١٠٧-١٠٠	المبحث الأول: ماهية الرقابة البرلمانية
١٠٤-١٠١	المطلب الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية ونشأتها
١٠٢-١٠١	أولاً: مفهوم الرقابة البرلمانية
١٠٤-١٠٢	ثانياً: نشأة الرقابة البرلمانية
١٠٧-١٠٤	المطلب الثاني: أهداف الرقابة البرلمانية
١٥٣-١٠٨	المبحث الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة
١١٤-١٠٩	المطلب الأول: السؤال البرلماني
١١٠	أولاً: تعريف السؤال البرلماني
١١١	ثانياً: شروط تقديم السؤال البرلماني
١١٢	ثالثاً: معوقات السؤال البرلماني
١١٣	رابعاً: السؤال البرلماني في الدستور العراقي والدساتير المقارنة
١١٩-١١٤	المطلب الثاني: الاستجواب

١١٥	أولاً: تعريف الاستجواب
١١٦	ثانياً: شروط الاستجواب
١١٧	ثالثاً: معوقات الاستجواب
١١٨	رابعاً: الاستجواب في الدستور العراقي والدساتير المقارنة
١٢٥-١١٩	المطلب الثالث: طرح موضوع عام للمناقشة
١٢٠	أولاً: تعريف طرح موضوع عام للمناقشة
١٢١	ثانياً: خصائص طرح موضوع عام للمناقشة
١٢٢	ثالثاً: شروط طرح موضوع عام للمناقشة
١٢٤	رابعاً: طرح موضوع عام للمناقشة في الدستور العراقي والدساتير المقارنة
١٣٠-١٢٥	المطلب الرابع: التحقيق البرلماني
١٢٦	أولاً: تعريف التحقيق البرلماني
١٢٧	ثانياً: أنواع التحقيق البرلماني
١٢٩	ثالثاً: التحقيق البرلماني في الدستور العراقي والدساتير المقارنة
١٣٦-١٣١	المطلب الخامس: سحب الثقة من الحكومة
١٥٣-١٣٧	المبحث الثالث: الرقابة البرلمانية على الهيئات المستقلة ذات الأثر في مكافحة الفساد الوظيفي
١٤٤-١٣٨	المطلب الأول: الهيئات المستقلة ذات الاختصاص الرقابي المعنية بمكافحة الفساد الوظيفي
١٣٨	الفرع الأول: هيئة النزاهة
١٤٠	الفرع الثاني: ديوان الرقابة المالية
١٤٤-١٤١	الفرع الثالث: مكتب المفتش العام
١٥٣-١٤٥	المطلب الثاني: مراقبة مجلس النواب لعمل الهيئات المستقلة
١٥٨-١٥٤	الخاتمة

١٧٢-١٥٩	قائمة المصادر
---------	---------------

Abstract

The Role of Legal Authorization in fight The Administrate Corruption

There is no doubt that the administrate corruption could effect and threaten the stability and development of societies and the future of their relationship the international and regional levels, and on this basis the conferences and seminars are found, at the international level to strengthen the control and reduction of the spread, so as the danger of corruption to the states, which requires the applying of all possibilities of assistances to prevent it firstly and secondly for treatment.

The most important major role in the fight against corruption due to the public authorities within the State, in a way of firmness and impartial judiciary power and decisions of the court rulings against the corrupters, and independently of any party or social effect , in addition to the role of executive power through self-censorship on its work, staff and to take intensive disciplinary sanctions against corrupted employees.

As well to the role of the legislature that is the subject of the research, we found that the ability of the legislature in the fight against corruption, what career is much larger than the potential for other authorities, through the first step to any action or conduct within the State, and this is the a legal base,

The legislator has to predict what can happen within the community of cases of corruption, so he adopted the establishing clear legal texts able to control, which in order to achieve what mentioned above, you must avoid shortages, uncertainty and the thumb in order not to give way to the executive authority in the interpretation based on shared interests, any interpretation that brings the personal interests of readers maker or applicable legislative text Legislator So take care to put a clear and unambiguous legislation on one hand, on the other hand, interfere with put a new legislation dealing with corruption function that arose within the community and lie in wait for mischief, as the prominent role of the legislature here by amending the existing legislation so as to ensure the legislation.

And the legislature do not have to achieve those goals only by the presence of elements of the parliamentarians have the ability and efficiency in order to get the target, and even more, they are subject to the continuation of the training courses that enhance their legislative and increase the sophistication of the legislator.

That the role of the legislature in the fight against corruption does not end at this point, but still they've given by the constitution of that power of parliamentary control in its multiple means, which ensure the achievement of that as the Constitution put the means of that control, ranging in severity toward the executive branch form the question first, Secondly from interrogation, and thirdly propose a general topic discussion .

In addition to the parliamentary inquiry mean and finally the withdrawal of confidence from the government, that the whole can represent a stress factors on the executive power to monitor the performance of its employees in order to avoid cases of embarrassment in front of the legislature, as the prime minister of and the ministers concerned to monitor the performance of all institutions that are within their specialties , because any default or the emergence of cases of corruption can entire the ministry to legal accountability

On this basis, we found that the legislature has more than one way by which anti-corruption job, that is, through issued legislation by the development of parliamentarians , parliamentary observation, and all this will have a great impact in the fight against this phenomenon, and prevent spare the community the risks in order to avoid repercussions on the political, social and economic level.

شكر وتقدير

الحمد والشكر لله الذي هداني لهذا وما كنت لأهتدي لولا ان هداني الله في البدء أود التوجه بالشكر والتقدير إلى الأستاذ الفاضل الدكتور غازي فيصل مهدي المشرف على رسالتي، لما أبداه من نصح وإرشاد وتعاون أثناء فترة كتابة هذه الرسالة.

وأتوجه بخالص شكري وتقديري إلى أساتذتي الأفاضل خلال السنة التحضيرية في دراسة الماجستير، والذين بذلوا كل ما بوسعهم من معلومات علمية قيمة اتجهنا، محاولين بذلك الارتقاء بمستوانا العلمي .

كما أتقدم بخالص الشكر إلى منتسبي مكتبات كلية الحقوق جامعة النهدين، وكلية القانون جامعة بغداد، وكلية القانون جامعة الكوفة، وكلية الحقوق جامعة القاهرة، وكلية الحقوق جامعة عين شمس، وكلية الحقوق جامعة الإسكندرية، وإلى منتسبي مكتبة معهد القضاء العالي، والمكتبة الحيدرية في مرقد الإمام علي (عليه السلام)، لما قدموا لي من مساعدة وعون .

وأنتقدم كذلك بالشكر والتقدير الجزيل إلى الأساتذة الكرام أعضاء لجنة المناقشة، الذين سيشغلون وقتهم الثمين في قراءة رسالتي وتقييمها وأقدم لهم شكري، على كل ما سيبدونه من ملاحظات قيمة، املاً من الله أن تنال رضاهم.

وأخيراً أتقدم بالشكر والتقدير إلى كل من ساعدني وفاتني نكره.

الباحث

من خلال ما تقدم أوضحنا دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الوظيفي، وفي ضوء ذلك ترشح لنا جملة من النتائج والتوصيات، وسنذكر أهمها في الآتي:

١. النتائج:

١. لم يختلف العراق عن سائر بلدان العالم في وجود ظاهرة الفساد الوظيفي، ففي الوقت الذي ترتفع فيه أصوات المناداة بسياسات الانفتاح الاقتصادي والنشاط الذي يبذل من أجل تصعيد القدرة التنافسية، وتصعيد حركة الأموال ينتشر الفساد في جميع أنحاء العالم، فهو موجود في الدول ذات النظم الديمقراطية وكذلك الديكتاتورية، وسواء كان النظام الاقتصادي رأسمالي أو اقتصاد مخطط.

٢. يمكن أن نجد أنواعاً متعددة للفساد الوظيفي، إلا أن كل تلك الأنواع تشترك في الوصف، بأنه سلوك منحرف يمارسه أكثر من طرف يحاول فيه الأطراف تغليب مصالحهم الخاصة على المصلحة العامة، ويساعد في انتشاره داخل المجتمع عدم الاستقرار بمختلف أشكاله، أي على المستوى السياسي أو الاقتصادي أو الأمني.

٣. إنه في ظل نظم الحكم التسلطية يسود المجتمع حالة من الفقر وتردي الأحوال المعيشية، وضعف النظام القانوني، وغياب عنصر الجزاء، مما يؤدي إلى انتشار الفساد الوظيفي في تلك الدول أكثر من غيرها، فتصبح الوظائف اقصر الطرق لتحقيق المكاسب من خلال الرشوة، والاختلاس، والتهريب، والتهرب من الضرائب وغسيل الأموال والمتاجرة في أموال الدولة.

٤. مع إن للفساد الوظيفي جملة من الأسباب على المستوى السياسي، والاقتصادي، والاجتماعي، كما ويكون لها آثار على المستويات نفسها، إلا أن حدوث الفساد لأي سبب من الأسباب يمكن أن تكون له آثار شمولية على الدولة من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وهو ما يمكن القول بصدده أن الفساد آفة يمكن أن تفتك بالمجتمع.

٥. مع أن دول العالم لا تتخذ شكلاً واحداً للبرلمان، فمنها ما يتكون من مجلس واحد، ومنها ما يتكون من مجلسين، إلا أن تأثير ذلك على مسألة الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية يتوقف على ما ورد في النصوص الدستورية لتلك الدول، فبعض الدساتير تعهد إلى مجلسي البرلمان بممارسة أحد أوجه الرقابة مجتمعين أو منفردين، أو يجعل الدستور اتخاذ إجراء معين تجاه السلطة التنفيذية منوطاً بأحد المجلسين بعد الحصول على رأي المجلس الآخر.

٦. إن الوظيفة التشريعية في العراق هي بيد مجلس النواب حيث أن مرحلة المناقشة ومرحلة التصويت هي من اختصاصه، وهي من أهم مراحل التشريع في معرفة وتحديد أهمية مشروع القانون المطروح وضرورته في فترة أو في وقت معين، وكثراً ما يرفض المجلس هذا المشروع أو ذلك ويوافق عليه بعد إجراء التعديلات عليه، فمجلس النواب إذن له الدور الكبير في تشريع القوانين ذات الأثر في مكافحة الفساد الوظيفي.

٧. إن توفير فرص النجاح للبرلمان في مكافحة الفساد الوظيفي هو أمر مرتبط بالإرادة السياسية والالتزام المجتمعي، من حيث نشأة البرلمان هي التي تعزز نزاهته، كما وأن مدى استقلاله يقوي قدرته في مواجهة الحكومة وتفعيل دوره في مكافحة الفساد، هذا بالإضافة إلى ضرورة توفر القدرة القانونية والرغبة السياسية لدى البرلمانين في مكافحة الفساد الوظيفي.

٨. إن التشريعات بمختلف درجاتها الدستورية والعادية والفرعية، كلها إذا لم تواكب متغيرات الواقع العملي والتطورات العلمية قد تتحول من تشريعات معالجة للفساد الوظيفي إلى تشريعات مسببه للفساد، وعلى هذا الأساس لا بد من تعديل التشريعات النافذة، وإصدار تشريعات جديدة تكون مكافحة للفساد الوظيفي وهذا هو دور السلطة التشريعية في ذلك.

٩. إن الغاية من وجود الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية ليست إيجاد حالة من الخصومة بين السلطتين، بقدر ما تكون هادفة إلى تحقيق تعاون بين السلطتين بما يكفل تنفيذ القواعد الدستورية وحسن تطبيقها، فهي تمثل وفق هذا المفهوم محوراً أساسياً في عملية إرساء الديمقراطية في الدول وتحقيقاً لمبدأ المشروعية في عمل الحكومة وعاملاً مهماً في مكافحة الفساد الوظيفي في الدول.

١٠. إن أنجاح العملية الرقابية يستلزم توازن في القوى السياسية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حتى لا تتحول الرقابة البرلمانية إلى سيطرة من سلطة على سلطة أخرى، مما يؤدي إلى انهيار مبدأ الفصل بين السلطات التي تقوم عليها الحكومات الديمقراطية ويكون شرطاً للاستقرار السياسي داخل الدولة.

١١. إن الأوضاع السياسية تكون ذات أثر في ممارسة البرلمان الرقابية على الحكومة، فالظروف السياسية التي تعيشها البلاد من ناحية التطور الديمقراطي والتعددية السياسية الحقيقية تنعكس بشكل ايجابي على واقع المجلس الرقابي وتعزز دوره بهذا

الصدد، فالتكتلات البرلمانية الحزبية ذات قدرة على مراقبة أداء الحكومة والحصول على المعلومات الضرورية للاضطلاع بهذه المهمة مما يقوي قدرتها على مكافحة الفساد الوظيفي.

١٢. إن عملية الرقابة البرلمانية من خلال السؤال البرلماني، تتوقف على طبيعة البناء الحزبي حيث يمكن أن تكون فعالة ضمن إطار التعدد الحزبي، ووضوح الحكومة في عملها ونشاطها، وشفافية أعمالها المتعلقة بمجال السياسة الداخلية والخارجية، أيما ضرورة التواصل مع الشعب وممثليه في البرلمان.

١٣. إن لوسيلة الرقابة البرلمانية المتمثلة بطرح موضوع عام للمناقشة أهمية من حيث أنها تحقق مبتغى البرلمان في معرفة سياسة الحكومة حول موضوع ما، والتباحث بشأنه كما تكشف هذه الوسيلة عن اتجاهات البرلمان في شأن المسألة المطروحة للمناقشة، ومدى دعمه للإجراءات التي تتخذها الحكومة لمواجهتها بشكل تتجنب من خلال المساءلة أمام البرلمان.

١٤. يعتبر وسيلة التحقيق البرلماني بمثابة المركز لجميع وسائل الرقابة الأخرى التي يمارسها البرلمان، إذ عن طريقها يتمكن من كشف الحقيقة من خلال الاطلاع على الموضوعات والمشاكل المالية، والإدارية، والاقتصادية الناجمة عن نشاط الإدارة في أي من المشروعات من الوزارات، وقد يكون موضوع التحقيق تجاوزات مالية من بعض المفسدين، ثم يتخذ البرلمان من بعد ذلك قراره حسب نتيجة التحقيق، وهذا يساهم في مكافحة الفساد الوظيفي.

١٥. إن الأصل العام هو أن يتم ممارسة الرقابة على الأمور المالية من قبل السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، والتي - أي الأخيرة - تتكفل الجباية والأنفاق ضمن حدود قانونية مرسومة، إلا أن ممارسة هذه المهمة تتطلب اختصاصا وتفرغا لا يتوفران غالبا في السلطة التشريعية، وبما أن إناطة مهمة الرقابة المالية بالسلطة التنفيذية هو أمر غير وارد، لأنها أصلا موضوع الرقابة لذلك تقوم السلطة التشريعية في معظم البلدان بإناطة هذه الرقابة بهيئات مخصصة ومستقلة، وهذا ما أكدته دستور العراق لعام ٢٠٠٥ وفي المادة (١٠٣).

١. إنشاء معهد التطوير البرلماني والذي من مهمته تقديم دورات مستمرة لأعضاء مجلس النواب من شأن تلك الدورات تطوير القدرات الإدارية الذاتية للبرلمانيين، والعمل على مكافحة الفساد الوظيفي في مؤسسات الدولة من خلال اعتماد أكاديميين وخبراء متخصصين في تقديم تلك المحاضرات أو الندوات للبرلمانيين.
٢. يحتاج البرلمانيون لتعزيز دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الوظيفي من خلال التأكيد على أن قدرة البرلمان على مكافحة الفساد، هي من أركان بناء دولة ديمقراطية حديثة واستثمار أدوات الرقابة البرلمانية التي وضعها الدستور ضمن نصوصه في الحد من تلك الظاهرة، ومتابعة تطبيق القوانين من جانب السلطة التنفيذية من خلال التواصل مع الناخبين والاطلاع على واقع الفساد الوظيفي.
٣. تعدل المادة (١١٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ والمتعلقة بالثروات الطبيعية في العراق وكيفية توزيعها، إذ أن النص كان مقتصرًا على توزيع النفط والغاز دون الثروات الأخرى، كما وأن النص يشير بوضوح إلى الحقول الحالية، دون التطرق إلى الحقول التي يمكن أن تكتشف أو تستثمر مستقبلاً، وهذا النص يمكن أن ينشأ صورة جديدة للفساد في الوقت الذي يحتاج فيه العراق لمعالجة الفساد وليس السماح بانتشاره.
٤. تعديل المادة (٩) من الدستور التي تنمي المحاصصة الطائفية في توزيع الوظائف في القوات المسلحة، ويجدر بالمشروع الدستوري تجاوز ذلك، لأن توزيع المناصب الوظيفية على أساس طائفي يمكن أن يساعد بوصول عناصر غير كفاءة إلى قيادات رفيعة في الدولة مما يمكن أن يؤدي إلى زيادة حالات الفساد الوظيفي بدلا من الحد من انتشاره.
٥. اعتماد مشروع الحكومة الالكترونية في التعامل الإداري، إذ أن اللجوء إلى الوسائل التكنولوجية الحديثة للربط بين الإدارات من جهة، وبين الإدارات والمواطنين من جهة أخرى، يمكن أن يساهم بشكل كبير في شفافية إجراءات السلطة التنفيذية ووضوح تعاملها فيما بينها وبين الأفراد، وهذا بدوره يزيد من إمكانية معالجة حالات الفساد الوظيفي.
٦. تشريع قوانين جديدة وبنصوص محكمة وصياغة تشريعية واضحة يمكنها أن تكافح الفساد الوظيفي، وفق أفضل الطرق، مثل قانون الكسب غير المشروع، والذي يحاسب الموظفين على مصدر ثروتهم وقانون حماية الأموال العامة والذي يمكن

له أن يحمي تلك الأموال من الاختلاس والسرقة والتخريب بنصوص خاصة بعيدة عن ما نص عليه قانون العقوبات، وهذا بالإضافة إلى قانون المناقصات الحكومية، والذي يسد الثغرات التي أوجدتها التشريعات المبعثرة لتنظيم المناقصات الحكومية، ليعزز دور البرلمان في مكافحة الفساد الوظيفي في العراق.

٧. تعديل المادة (٦١/سابعاً، ج) من الدستور والتي تنظم استجواب رئيس مجلس الوزراء والتي اشترطت موافقة خمسة وعشرين عضواً لهذا الاستجواب، ويعتبر هذا العدد قليل قياساً بعدد أعضاء مجلس النواب العراقي والبالغ (٣٧٥) عضواً، فالنص يحتاج إلى زيادة هذا العدد حتى لا يكون رئيس مجلس الوزراء عرضة للاستجواب لأبسط الأسباب، نظراً لثقل المسؤوليات الملقاة عليه، والذي قد يعيق الاستجواب المستمر ممارسته لصلاحياته الدستورية.

٨. مع أن قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١، هو حديث إلا أن المادة (١٣) منه تحتاج إلى تعديل حيث مكنت ديوان الرقابة المالية بعد إشعار مجلس الوزراء أو هيئة النزاهة إجراء تحقيق مع الموظف المخالف للإجراءات القانونية، ونجد أن إجراء التحقيق هو من اختصاص هيئة النزاهة، فليس هناك من مسوغ لمنح الديوان تلك الصلاحية.