

الاستقلال العضوي لهيئة النزاهة الاتحادية واثره على فاعلية عملها الرقابي
"دراسة تحليلية لأحكام التشريع والقضاء"

The organic independence of the federal integrity commission and impact on the effectiveness of its oversight work "An analytical study of the provisions of legislation and consent"

بحث مقدم من قبل

المدرس الدكتور رباب خليل ابراهيم
جامعة بغداد / كلية القانون

الخلاصة .

تُعَدُّ هيئة النزاهة من الهيئات المستقلة التي نصَّ عليها دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥. في الفصل الرابع من المادة (١٠٢) منه ، ويُعَدُّ ضمان استقلال الهيئات المختصة بمكافحة الفساد المالي والإداري في العراق من أهم المتطلبات التي ينبغي أن يوفرها النظام القانوني في الدولة العراقية . وقد اشارت المادة ١ / بند ثانياً من قانون التعديل الاول لقانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة (٢٠١١) والمعروف بقانون النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة (٢٠١٩) الى ان الهيئة يقصد بها هيئة النزاهة الاتحادية ، بينما كانت المادة الثانية من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ تعرف هيئة النزاهة كالآتي: "هيئة النزاهة ، هيئة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب . ولها شخصية معنوية واستقلال مادي وإداري ، ويمثلها رئيسها أو من يخوله". ويتحقق هذا الاستقلال من خلال استقلال هيكلها الإداري في أعماله الرقابية. وقد تضارب موقف القضاء الدستوري العراقي المتمثل بالمحكمة الاتحادية العليا من خلال الآراء التفسيرية للنص الدستوري الخاص بالهيئة بين التسليم باستقلال هيئة النزاهة وبين جعلها تابعة في عملها للسلطة التنفيذية. وهذا ما استنكره الفقه القانوني في العراق بشدة ، وقد تضمنت نصوص قانون هيئة النزاهة آليات في تعيين رئيس الهيئة ونوابه والمدراء العامون فيها . وهذا ما اوصل الهيئة إلى التبعية للسلطة التنفيذية ، التي تراقب الهيئة أساساً أعمالها ، وهذا من شأنه جعل الهيئة غير مستقلة في عملها الرقابي وهو ما يمنعها من تحقيق الفاعلية في مجال ادائها لأعمالها الرقابية .

الكلمات المفتاحية : هيئة النزاهة ، الفساد المالي ، مكافحة الفساد ، هيئة مستقلة ، الاستقلالية.

Abstract

The Integrity Commission is one of the independent bodies which stipulated – In Ch. ٤ of Art. ١٠٢ - in the Iraqi constitution in force for the year ٢٠٠٥. One of most important prerequisites that should be provided by the political and legal system in the country is the independence of the bodies competent to combat financial and administrative corruption. Article ١/Second of Law No. (٣٠) of (٢٠١٩), the First Amendment Law to the Integrity Commission Law No. (٣٠) of (٢٠١١), indicated that the Commission means the Federal Integrity Commission. While Art. ٢ of Integrity Commission Law in force No. ٣٠ of ٢٠١١ defined the Integrity Commission as follows: "The Integrity Commission is an independent body that is subject to control of Council of Representatives. It has a moral personality along with financial and administrative independence, represented by its president or whoever who authorizes". This independence is accomplished through the independence of its administrative structure in terms of controlling work. The attitude of the Federal judiciary Supreme Court, through the interpretative opinions of the body's constitutional provision, has been inconsistent between acknowledging the independence of Integrity Commission and making it dependent to Executive Authority in terms of its work. This was extremely condemned by Iraqi legal jurisprudence. The provisions of the Integrity Commission Law included mechanisms in appointment of the Chairman of the Commission. This may lead the Commission, in turn, to be dependent to the Executive Authority, which the Commission mainly monitors its work. This would make the Commission not independent which prevent it to perform effectiveness in this field.

Keywords: Integrity Commission, Financial Corruption ,Anti-Corruption ,Independent Commission, Independence.

المقدمة:**اولا :- فكرة الموضوع واهميته**

يتصدى البحث إلى دراسة نصوص كل من دستور العراق المتعلقة بهيئة النزاهة الاتحادية وقانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة (٢٠١١) وقانون تعديله الاول والمعروف بقانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة (٢٠١٩) ومدى فاعليتها في منع ومكافحة الفساد المالي والإداري من خلال بيان مدى استقلالية الهيئة في تشكيلها وأثر هذا الاستقلال على فاعليتها في اداء مهامها في منع ومكافحة الفساد الاداري والمالي .

ثانيا :- مشكلة البحث :

الاستقلال الذي يجب ان تتمتع به الهيئات المكلفة بمنع الفساد ومكافحته ومدى هذا الاستقلال في هيئة النزاهة الاتحادية بشكل خاص .

ثالثا :- هدف الدراسة

اثبات مدى استقلالية هيئة النزاهة من حيث تشكيلها العضوي واثره في اداء اعمالها الرقابية بفاعلية ، من حيث اثبات فرضية الاستقلال في تشكيل تلك الهيئة واثره في منع الفساد المالي والاداري فضلا عن مكافحته

رابعا :- نطاق الدراسة:

يشمل البحث التشريعات الاتحادية المتعلقة والمعنية بمكافحة الفساد ونخص منها المواد الدستورية المتعلقة بهيئة النزاهة في دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ وقانون هيئة النزاهة الاتحادي رقم (٣٠) لعام ٢٠١١ و قانون التعديل الاول لقانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٩ فضلا عن البحث في الاحكام التفسيرية الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا والمتعلقة بتفسير النصوص الدستورية للهيئات المستقلة ولا سيما هيئة النزاهة الاتحادية .

خامسا :- منهجية البحث:

اتبعت الدراسة أسلوب المنهج الاستقرائي والتحليلي للنصوص الدستورية المتعلقة بالهيئة في دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ والمواد القانونية لقانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لعام ٢٠١١ المعدل ، والاحكام التفسيرية لأحكام المحكمة الاتحادية العليا للنصوص الدستورية المتعلقة بالهيئات المستقلة ومنها هيئة النزاهة الاتحادية وذلك لأهميتها كونها واجبة النفاذ تجاه جميع السلطات العامة في الدولة العراقية .

سادسا :- هيكلية الدراسة:

وفقاً لما تم عرضه في أعلاه وبعد الاطلاع على المصادر التي تمكنا من الوصول إليها وما احتوته من بيانات ومعلومات ارتأينا أن نبحت الموضوع وفق الخطة التالية. تم تقسيم البحث إلى مطلبين، بئنا في المطلب الأول مسالة استقلالية هيئة النزاهة وتم تقسيمه على فرعين تضمن الفرع الأول بيان استقلالية هيئة النزاهة وفقا لأحكام الدستور وموقف القضاء الاتحادي من تلك الاستقلالية ، في حين تضمن الفرع الثاني بيان موقف الفقه من تفسيرات احكام القضاء التي فسرت استقلال الهيئات بشكل متناقض في اكثر من حكم من احكامها التفسيرية .

أما المطلب الثاني فقد تضمن موقف المشرع القانوني العادي في قانون الهيئة من استقلاليته وتم من خلاله البحث في الية تشكيل تلك الهيئة وأثر هذا التشكيل في دورها لإداء مهمتها الرقابية . وقد تم تقسيمه إلى فرعين تم تخصيص الفرع الأول لإجراءات اختيار رئيس هيئة النزاهة ونائبيه وإنهاء خدماتهم ، بينما تم تخصيص الفرع الثاني لإجراءات اختيار مديري دوائر هيئة النزاهة وإنهاء خدماتهم . وعلى النحو المذكور في ادناه :

المطلب الاول : استقلالية هيئة النزاهة الاتحادية واثرها في فاعلية عملها وفقا لإحكام دستور العراق لعام ٢٠٠٥

الفرع الاول : الاحكام الدستورية التي نصت على استقلال هيئة النزاهة الاتحادية وموقف القضاء الدستوري منها

الفرع الثاني : الاحكام الدستورية التي نصت على استقلالية هيئة النزاهة وموقف الفقه القانوني العراقي من تفسيرات القضاء الدستوري لها .

المطلب الثاني: الاحكام القانونية الواردة في قانون هيئة النزاهة الاتحادية واثرها على استقلالية العاملين فيها في اداء عملهم الرقابي

الفرع الاول : اجراءات اختيار رئيس هيئة النزاهة الاتحادية ونائبيه وانهاء خدماتهم .

الفرع الثاني : اجراءات اختيار مدراء دوائر هيئة النزاهة الاتحادية العامون وانهاء خدماتهم .

المطلب الأول / استقلالية هيئة النزاهة الاتحادية واثرها في فاعلية عملها وفقاً لأحكام دستور العراق لعام ٢٠٠٥

يعد ضمان استقلال الهيئات المختصة بمكافحة الفساد المالي أو الإداري من أهم المتطلبات الضرورية التي يجب أن يوفرها النظام السياسي والقانوني في الدولة ، وهيئة النزاهة وفقاً لما جاء في دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ هي إحدى الهيئات الدستورية المستقلة^(١)، وتعد جزءاً من تشكيلات السلطة الاتحادية في الدولة العراقية لأن الدستور قد عالجها في الفصل الرابع منه تحت عنوان ((الهيئات المستقلة)) في الباب الثالث المخصص للسلطات الاتحادية . ولم يعرف قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لعام (٢٠١١) في المادة الأولى منه والتي يخصصها المشرع القانون عادة للتعريف بمصطلحات القانون ومفاهيمها هذه الهيئة وإنما أشار في البند ثانياً من تلك المادة بأن المقصود بالهيئة هو هيئة النزاهة الاتحادية ، ولكن المشرع قام بالتعريف بها في المادة الثانية منه والتي عرفتها بأنها: ((هيئة مستقلة ، تخضع لرقابة مجلس النواب، ولها شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري ، ويمثلها رئيسها أو من يخوله)).

وبذلك جاءت المادة الثانية من القانون لتؤكد على ما نص عليه الدستور من استقلال لتلك الهيئة وأكد على الاستقلال المالي والإداري لها . تعد استقلالية تلك الهيئة الضمانة الرئيسة لقيامها بدورها في منع الفساد ومكافحته ، تلك الاستقلالية التي تم النص عليها في دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ ، فضلاً عن أن هذا النص الدستوري قد تم تفسيره من قبل القضاء الدستوري العراقي المتمثل بالمحكمة الاتحادية العليا، كما كان للفقهاء القانونيين العراقيين رأياً سواء في النصوص الدستورية التي تناولت استقلالية هيئة النزاهة أم بالتفسيرات التي صدرت من المحكمة الاتحادية العليا في هذا الموضوع وبيان مدى استقلالية هيئة النزاهة وفقاً لتفسيرات القضاء الدستوري ورأي الفقه قسماً بهذا المطلب إلى فرعين تناولنا من خلالهما أوجه استقلالية تلك الهيئة ولاسيما موضوع استقلاليته في تشكيلها وهو موضوع بحثنا، بينما في الفرع الأول استقلالية الهيئة وفقاً لأحكام دستور العراق ولتفسيرات المحكمة الاتحادية العليا لتلك النصوص الدستورية ، أما في الفرع الثاني فقد بينا الأحكام الدستورية التي نصت على استقلالية هيئة النزاهة وموقف الفقه من تفسيرات القضاء الدستوري لها .

الفرع الأول / الأحكام الدستورية التي نصت على استقلال هيئة النزاهة الاتحادية وموقف القضاء الدستوري منها.

سيتم من خلال هذا الفرع بيان موقف القضاء الدستوري العراقي متمثلاً بالمحكمة الاتحادية العليا من اشكالية استقلالية هيئة النزاهة الاتحادية ، وللخوض في تلك المسألة لابد لنا من التطرق للنصوص الدستورية المتعلقة باستقلالية هيئة النزاهة فضلاً عن التفسيرات المتناقضة التي جاءت بها المحكمة الاتحادية العليا لها. فقد نظم دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ في الباب الرابع منه السلطات الاتحادية في الدولة العراقية إذ قام بتنظيم كل من السلطات (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في الفصول الأولى والثانية والثالثة منه ، في حين خصص الفصل الرابع منه بالنص على وجود كيانات أخرى أطلق عليها تسمية (الهيئات المستقلة).

وقد جاء التنظيم الدستوري لتلك الهيئات المستقلة ضمن المواد (١٠٢ – ١٠٨) من الدستور ، وقد كان هذا التنظيم محل نظر وانتقاد، كونه كان متسماً ببعض الغموض والإرباك ولاسيما في اشكالية تحديد جهة ارتباط كل هيئة من تلك الهيئات ولا سيما هيئة النزاهة ويتضح ذلك جلياً من خلال قراءة تلك النصوص الدستورية التي جعلت بعضها من تلك الهيئات مرتبطة بمجلس الوزراء كما هو الحال بدواوين الأوقاف^(٢) ومؤسسة الشهداء^(٣) في حين جعل البعض الآخر منها مرتبطاً بأوجه ارتباط مختلفة وفقاً للصياغة التي أوردها المشرع الدستوري، فقد عد المفوضية العليا لحقوق الإنسان^(٤) والمفوضية المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة تخضع في أعمالها لرقابة السلطة التشريعية المتمثلة برقابة مجلس النواب ونص على أن يتم تنظيم أعمالها بقانون^(٥). في حين عد كل من البنك المركزي العراقي وديوان الرقابة المالية وهيئة الإعلام والاتصالات ودواوين الأوقاف أيضاً من الهيئات المستقلة مالياً وإدارياً^(٦)، ولكن الدستور عاد ليؤكد ضمن نص البند (ثانياً) من المادة (١٠٣) على أن البنك المركزي يكون مسؤولاً أمام

مجلس النواب ، في حين نص على ارتباط ديوان الرقابة المالية وهيئة الإعلام، والاتصالات بمجلس النواب.

ومن ناحية أخرى لم يبين لنا دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ ماهي جهة ارتباط هيئات أخرى كالهئية العامة لضمان حقوق الإقليم والمحافظات وغير المنتظمة بإقليم^(٧)، أو الهيئة العامة لمراقبة وتخصيص الواردات الاتحادية^(٨) أو مجلس الخدمة الاتحادي^(٩). وبذلك يكون الدستور قد وضع لبعض تلك الهيئات مرجعاً ، في حين اغفل تحديد مرجعيات بعضها الآخر، وهذا مما جلب لنا اشكالية في تحديد استقلالية تلك الهيئات واوصلنا إلى الغموض الذي ألقى بظلاله على تفسيرات المحكمة الاتحادية العليا الصادرة بصدد لتلك النصوص ، فقد كانت المحكمة الاتحادية العليا متأرجحة في قراراتها بين التسليم بالاستقلال التام لتلك الهيئات وبين العدول عن الاستقلال والقول بالتبعية والارتباط لها . فقد أبدت تلك المحكمة رأيها في أحد طلبات التفسير التي تقدم بها مجلس النواب مستوضحاً رأي المحكمة حول مفهوم الاستقلال المسند لهيئة النزاهة المستقلة ، فكان التفسير الذي اعطته المحكمة كالآتي :

أولاً : أن الاستقلال المنصوص عليه في المادة (١٠٢) من الدستور يقصد منه أن منتسبي الهيئة وبحسب اختصاصاتهم مستقلون في أداء مهامهم التي نص عليها قانون الهيئة ولا سلطان عليهم في أداء تلك المهام لغير القانون ، ولا يجوز لأية جهة مهما كانت التدخل في أداء تلك الهيئة لمهامها أو التأثير عليها وهي بصدد ادائها لتلك المهام . وبسبب ان الهيئة تخضع لرقابة مجلس النواب فهو يملك لوحده دون غيره محاسبتها ويتخذ الإجراء المناسب في ذلك مما يعني أن الهيئة تدير نفسها بنفسها وفقاً لقانونها^(١٠)، شأنها في ذلك شأن البنك المركزي الذي يتمتع بهذه الاستقلالية التي تمكنه من أداء مهامه دون تدخل اي جهة . وهذا بخلاف ما ورد في المادة (١٠٣) من الدستور حيث حصر البند (أولاً) منها الاستقلال بالجانب المالي والإداري بالنسبة لديوان الرقابة المالية، وهيئة الإعلام والاتصالات وربطتهما وظيفياً بمجلس النواب^(١١).

ورغم ما تقدم نجد أن المحكمة الاتحادية العليا جاءت لنا بتفسير مغاير لما اجتهدت به سابقاً إذ طلب منها مجلس الوزراء تفسيراً يتفق مع وضع الأمور في نصابها الصحيح ، فذهبت المحكمة إلى إصدار تفسير للنصوص الدستورية المتعلقة بالهيئات المستقلة بتاريخ (٢٠١١/١/١٨) وكان مغايراً تماماً لتفسيرها الأول لتلك النصوص الذي عرضناه انفاً ، فكان التفسير الثاني لتلك النصوص يقضي بارتباط ((الهيئات المستقلة)) ارتباطاً وظيفياً برئاسة مجلس الوزراء وليس برئاسة مجلس النواب^(١٢). وجاء في قرار المحكمة: (تري المحكمة الاتحادية أن الهيئات التي لم يحدد الدستور بنص واضح وصريح ارتباطها بمجلس النواب أو مجلس الوزراء وتمارس مهام ذات طبيعة تنفيذية، فإن مرجعيتها تكون لمجلس الوزراء)^(١٣).

كما أن المحكمة ذهبت لأبعد من ذلك في قولها ((بأن ارتباط بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب لا يحول دون إشراف مجلس الوزراء على نشاطاتها تطبيقاً لأحكام المادة (٨٠/أولاً) من الدستور، لأن تلك الهيئات المستقلة واقعة ضمن هيكل الدولة وتؤدي مهام تنفيذية ولا ترتبط بوزارة)^(١٤). كما أنكرت المحكمة على المشرع الدستوري ربط هيئات ذات طابع تنفيذي بمجلس النواب مستندة في ذلك إلى تبريرين :

أولهما // أن ما نص عليه الدستور بربط بعض الهيئات المستقلة ذات الطبيعة التنفيذية بمجلس النواب أمر لا يتفق مع اختصاصاته الرئيسية المنصوص عليها في المادتين (٦١) و (٦٢) ، وهما اختصاص التشريع واختصاص الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ويتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي تبناه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٤٧) منه

وثانيهما // أن هذا الأمر لا يتفق مع ما هو جار العمل عليه في برلمانات العالم إذ لا تناط بها إدارة هيئات أو مؤسسات ذات أنشطة تنفيذية لأن البرلمانات في العالم ومنها مجلس النواب العراقي لا تملك الأدوات التي تمكنها من الإشراف اليومي ومتابعة نشاطات الهيئات المستقلة سيما إذا كان البرلمان في حالات عدم الانعقاد^(١٥).

وبذلك نجد أن قرار المحكمة الاتحادية العليا قد حسم مسألة مرجعية هيئة النزاهة وحددتها بمجلس الوزراء وربطها وظيفياً بشكل من الأشكال به وهذا ما يتعارض مع صريح نص المادة (١٠٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ وهذا مما يحد من استقلالية الهيئة وفاعلية عملها الرقابي.

أما القرار الثالث ذي العدد (٢١/اتحادية/٢٠١١) فلم يأت بما هو جديد بل جاء مدافعاً عن القرار (٢٠١١/١/١٨) ومؤكداً على أن نصوص الدستور يفسر بعضها بعضاً ، وأن مضمون المادة (٨٠/أولاً) من الدستور العراقي الذي ورد ضمن القرار كان من مقتضياته ، لأنه يشير إلى مهام مجلس الوزراء بتخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وأن ذلك الإشراف لا يخل باستقلالية عمل الهيئات المستقلة من النواحي المهنية والإدارية والمالية، كما أشار القرار إلى أن الهيئات التي لم ينص الدستور على ربطها بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء فأن مرجعيتها يلزم أن تحددها طبيعة المهام التي تقوم بها على وفق قانونها الذي حدد هذه المهام^(١٦).

ومن الجدير بالذكر بأن المحكمة الاتحادية العليا كانت مترددة في جميع قراراتها السابقة من الخوض في تفسير مدلول الاستقلال المالي للهيئات المستقلة بالرغم من أنها فسرت الاستقلال الإداري مرات عدة وهذا ما يعني غموض هذا المفهوم لدى القضاء العراقي^(١٧)، والتساؤل الذي يطرح هنا هو ماذا تبقى من استقلال لتلك الهيئات بعدما جعلت المحكمة لتلك الهيئات (مرجعية) ترسم لها سياستها العامة ، وسلطة تنفيذية تشرف عليها؟

وعلى الرغم من التأكيد على أن قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة لجميع السلطات^(١٨)، ولا يجوز لأي جهة الطعن فيها قانوناً، إلا أنه من الضروري مناقشة محتوى ومضمون قرارات المحكمة هذه لأنها تتعارض مع الحقيقة القانونية الواردة في صلب الدستور، هذا ما سيتم بيانه في الفرع الثاني من بحثنا هذا .

الفرع الثاني / الاحكام الدستورية التي نصت على استقلالية هيئة النزاهة وموقف الفقه القانوني العراقي من تفسيرات القضاء الدستوري لها .

لقد كان للفقه القانوني العراقي موقفاً من قرارات المحكمة الاتحادية العليا المتعلقة بأحكام الدستور التي تنص على استقلالية الهيئات المستقلة ومنها هيئة النزاهة ، إذ جاء الموقف الفقهي بالكثير من الحجج التي يدحض بها موقف المحكمة هذه التي جعلت من هيئة النزاهة تعود بمرجعيتها إلى مجلس الوزراء كما جاءت هذه الآراء لتؤكد أهمية استقلالية تلك الهيئات ولا سيما هيئة النزاهة وذلك لأهمية هذا الأمر في أدائها لأعمالها الرقابية التي تمارسها على السلطة التنفيذية فضلاً عن السلطات الأخرى ، كما أكد الفقه على أن خضوع هيئة النزاهة لرقابة مجلس النواب لا يعني الخضوع الوظيفي له ، كما أكد على أهمية الاستقلال المالي لتلك الهيئة وذلك لتأثيره المباشر على استقلالها الوظيفي في أداءها لمهامها الرقابية. وفيما يلي بيان للحجج التي جاء بها الفقه القانوني المؤيد للاتجاه الذاهب لاستقلال هيئة النزاهة تباعاً :-

الحجج التي أوردها الراي الفقهي الاول //

فيما يتعلق بموقف الفقه القانوني من قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٨٨/اتحادية/٢٠١٠) والذي قضى بربط الهيئات المستقلة بمجلس الوزراء ذهب جانب من الفقه إلى القول ((إن استناد قرار المحكمة إلى أحكام المادة (٨٠/أولاً) من الدستور والقول بأن مجلس الوزراء يشرف على الهيئات المستقلة كونها جهات غير مرتبطة بوزارة غير سليم من الوجهة القانونية ، لأن الجهات غير المرتبطة بوزارة دوائر تنفيذية يرأسها موظف بدرجة وزير ، ترتبط بجهة أعلى من الوزارة كديوان الرئاسة أو مجلس الوزراء أو مجلس النواب ، وبذلك فأنها تختلف عن الهيئات المستقلة التي تنعم بالاستقلال الفني والإداري والمالي ولا يجوز للسلطة التنفيذية أن تتدخل في شؤونها^(١٩))).

الحجج التي أوردها الراي الفقهي الثاني //

يرد جانب آخر من الفقه على موقف المحكمة بالقول ((لو كان المشرع الدستوري يريد تحديد مجلس الوزراء كمرجعية لهيئة النزاهة، لنص على ذلك صراحة في المادة (١٠٢) من الدستور أسوة بما فعل في البند (ثالثاً) من المادة (١٠٣) من الدستور المتعلقة بمرجعية دواوين الأوقاف ، وكما هو الحال ايضاً

بالنسبة للمادة (١٠٤) من الدستور المتعلقة بمرجعية مؤسسة الشهداء ، إذ نص المشرع الدستوري صراحةً على ارتباط هاتين الهيئتين بمجلس الوزراء ، فجاء تحديد المرجعية بصورة صريحة في صلب الدستور^(٢٠) وقد استنكر هذا الرأي الفقهي قيام المحكمة بجعل مرجعية هيئة النزاهة لمجلس الوزراء في حين أن محتوى نص المادة (١٠٢) من الدستور وتفسير المحكمة ذاتها له ذهب إلى أن هذه الهيئة وأن كانت تخضع وبنص الدستور لرقابة مجلس النواب في أداء مهامها ، فإذا ما حادت الهيئة عن تلك المهام أو تجاوزتها ، فإن مجلس النواب يملك محاسبتها ويتخذ الإجراء المناسب إزاءها عند تحقق تلك الفرضية حصراً ، وأن هذه الهيئة تدير نفسها بنفسها وفقاً لقانونها ولا ترتبط وظيفياً بمجلس النواب، ومع ذلك تقضي هذه المحكمة في قرار آخر إلى عكس ذلك تماماً وتربط هيئة النزاهة بمجلس الوزراء ولا تربطها بمجلس النواب وهو الأقرب إلى الحقيقة والأكثر استيعاباً لمحتوى نص المادة (١٠٢) من الدستور، بل ولرأي المحكمة ذاتها في تفسيرها الأول للنص الدستوري^(٢١).

الحجج التي أوردها الراي الفقهي الثالث //

يضيف أصحاب هذا الرأي ويؤيدهم في ذلك آخرون بأن المنطق القانوني لا يقبل أن تكون السلطة محل الرقابة، مرجعية للهيئة التي مهمتها الرقابة على تلك السلطة، فكيف نضمن حيادية الهيئة، واستقلاليتها، وهي ترتبط بالسلطة التنفيذية .

ومن الناحية العملية لا يخلو هذا الارتباط من خطورة المساس بكيفية قيام موظفي هيئة النزاهة بأداء أعمالهم وممارسة اختصاصاتهم، إذ يخل ذلك لا ريب بالاستقلال الوظيفي للهيئة^(٢٢). كما أن قرار المحكمة التفسيري القاضي بمرجعية هيئة النزاهة لمجلس الوزراء استناداً إلى نص الفقرة (أولاً) من المادة (٨٠) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ منتقد أيضاً فكيف تخضع الهيئة للسياسة العامة المرسومة من مجلس الوزراء في حين منح قانون الهيئة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ رئيس الهيئة مسؤولية وضع السياسة العامة للهيئة وإدارتها^(٢٣) ، كما أن قانون التعديل الأول لقانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٩^{٢٤} اضاف البند (ثامناً) الى المادة (٣) من القانون التي جاءت لتؤكد على ان تساهم هيئة النزاهة في منع الفساد ومكافحته واعتماد الشفافية عن طريق اعداد السياسة العامة لمكافحة الفساد المالي والاداري وتنفيذها في ادارة شؤون الحكم على جميع المستويات .

أما فيما يتعلق برأي المحكمة التفسيري الذي ذهب إلى أن الهيئات المستقلة التي لم يحدد الدستور بنص صريح ارتباطها بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء وتمارس مهام تنفيذية، فإن مرجعيتها تكون لمجلس الوزراء، فنرد عليه بالقول أن مهام هيئة النزاهة ليست مهام تنفيذية بل هي مهام رقابية تمارسها على سلطات الدولة وبالخصوص السلطة التنفيذية ، وعليه فإن المحكمة الاتحادية العليا كانت محقة في حكمها التفسيري الأول الذي ذهب فيه باستقلال هيئة النزاهة في أداء مهام عملها ولا سلطان عليها في أداء هذه المهام لغير القانون إذ أن هذا التفسير يتفق مع صراحة النص الدستوري وإرادة المشرع الدستوري في منح تلك الهيئات قدراً كبيراً من الاستقلال ، ولم توفق المحكمة في قرارها رقم (٨٨/اتحادية/٢٠١٠) والقاضي بربط هيئة النزاهة وبعض الهيئات المستقلة الأخرى ربطاً وظيفياً بمجلس الوزراء لأن هذا الارتباط الوظيفي يتعارض بوضوح مع فكرة استقلال تلك الهيئات وطبيعة المهام المسندة إليها.

أما فيما يتعلق بموضوع خضوع هيئة النزاهة لرقابة مجلس النواب ومدى أثره على استقلال هيئة النزاهة في عملها فإن ما يجب أن نبينه هنا بأن الاستقلال الذي يجب أن تتمتع به الهيئات المستقلة ومنها هيئة النزاهة لا يعني أن تكون تلك الهيئة منفصلة (منبثة الصلة) عن جميع السلطات نظراً لطبيعة عملها وعلاقته بالسلطات الأخرى^(٢٥).

كما أن رقابة مجلس النواب على هيئة النزاهة ضرورياً لمراقبة أداء أعمال الهيئة لواجباتها ومهامها ولضمان محاسبتها في حال إذا ما حادت عن الطريق القويم في إدارتها لأعمالها، إذا لا يجوز أن تقوم الهيئة بأعمالها دون إشراف ورقابة من سلطة ما ولا توجد سلطة أفضل من السلطة التشريعية للقيام بهذه المهمة ، لأن من المفترض أن تضم هذه السلطة الممثلين من كل أبناء الشعب وذلك خشية من تأثير إساءة استخدام سلطات الهيئة وتأثيره سلباً على عملها.

إلا أنه وبالرغم من خضوع هيئة النزاهة لرقابة وإشراف مجلس النواب ومن خلال لجنة النزاهة البرلمانية في المجلس، وفقاً لما جاء بنص المادة/٩٢ من النظام الداخلي للمجلس التي نصت على اختصاص لجنة النزاهة بمتابعة عمل الهيئات ومؤسسات النزاهة ((هيئة النزاهة، دائرة المفتش العام، ديوان الرقابة المالية)) وغيرها من الهيئات المستقلة وعلى الرغم من خضوع هيئة النزاهة لرقابة مجلس النواب فإن هذا المجلس لم يرقب بدوره الرقابي بالشكل الفعال بالرقابة على عمل هيئة النزاهة وعملها الرقابي بشكل عام ، هذا ما أثبتته الاستفتاء الذي قام به موقع مجلس النواب الرسمي حول تقييم عمل المجلس في مجال الرقابة إذ تبين أن ٦٠،٤% من المصوتين يرون بأنه غير فعال في عمله الرقابي ، وبشهادة أعضائه أيضاً، ولعل السبب الرئيس في ذلك يعود إلى أن تشكيل المجلس يقوم على أساس المحاصصة من خلال نظام الانتخاب بالقائمة المغلقة، والفوز بالمقاعد وفقاً لنظام التمثيل النسبي، وكذلك إلى الوضع السياسي غير المستقر، الأمر الذي يدعو إلى التخلص من نظام المحاصصة الذي كان سبباً رئيساً في الكثير من حالات الفساد الإداري بسبب الولاء للحزب بدلاً من الولاء للوطن^(٢٦).

ولا يقل الاستقلال المالي للهيئات المستقلة ومنها هيئة النزاهة في أهميته عن استقلالها الوظيفي وهي بصدد أدائها لمهام عملها، إذ يعد الاستقلال المالي واحداً من أهم دعائم استقلال أجهزة الرقابة إذ يشكل الحافز لإنجاز العمل الرقابي بحرية وبدون ضغوط من جانب السلطة التنفيذية ونجد بأن دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ قد نص على استقلال هيئة النزاهة كما أكد على هذا الاستقلال قانون إنشاءها في المادة (٢) إذ نص على أن ((هيئة النزاهة هيئة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، لها شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري، ويمثلها رئيسها أو من يخوله)).

أما قانون التعديل الأول لقانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع النافذ رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٩ فقد حدد في الفصل الخامس على قيام هيئة النزاهة بأداء واجباتها في منع الفساد بالتعاون مع ديوان الرقابة المالية ومكاتب المفتشين العموميين ، إذ يعد ديوان الرقابة المالية الجهة العليا للتدقيق المالي والمحاسبي ، وفقاً لما ورد بموجب المادة (٢١) من الفصل المذكور .

ولابد أن يكون للهيئات المستقلة ولا سيما هيئة النزاهة الموارد المادية اللازمة والتي تمكنها من القيام بأعمالها على أكمل وجه وأن لا تخضع في الحصول على هذه الموارد إلى الجهات الخاضعة لرقابتها، وأن تكون لها الحرية الكاملة في إعداد مشروع موازنتها من دون أن تخضع لرقابة السلطة التنفيذية^(٢٧) ولغرض ضمان استقلالية هيئة النزاهة مالياً سيكون من الأنسب أن يتضمن قانون الهيئة نصاً يقضي باحترام موازنة الهيئة وعدم تعديلها عند إرسالها إلى وزارة المالية ، أي توفير الضمانات المتعلقة بتقدير الاعتماد المخصص للهيئات المستقلة في الموازنة العامة وباستعمال ذلك الاعتماد بحرية دون وجود تأثيرات عليها من أي جهة بشرط استعمالها ضمن الغرض المخصص لها لضمان مبدأ المشروعية^(٢٨).

المطلب الثاني/ الاحكام القانونية الواردة في قانون هيئة النزاهة الاتحادية واثرها على الاستقلال العضوي للعاملين فيها وجودة ادائهم لأعمالهم الرقابية.

إن الوصول للاستقلال العضوي للعاملين في هيئة النزاهة لا يقف عند ضرورة استقلال الهيئة إدارياً ومالياً بل يتطلب الأمر أن تكون مستقلة من ناحية أعضائها الفاعلين فيها (أي من جهة رئيسها وموظفيها) ونرى أن ذلك الشرط ذو طابع حيوي وأثر حقيقي في إنجاز العمل الرقابي للخروج بنتائج رقابية شفافة ومهنية. وعليه سنبين مدى الاستقلال العضوي للعاملين في هيئة النزاهة الاتحادية من خلال بيان شروط تعيين رئيس الهيئة ونائبيه والية اختيارهم وإنهاء خدماتهم ، كما سنبين شروط تعيين مديري دوائر هيئة النزاهة العاملون والية اختيارهم وإنهاء خدماتهم وذلك لأهمية استقلال الهيئة العضوي لهؤلاء العاملين بشكل خاص في فاعلية عملها الرقابي وذلك في فرعين متتاليين .

الفرع الأول / موقف قانون هيئة النزاهة الاتحادية من الاستقلال العضوي لرئيس الهيئة ونائبه وأثرها على فاعلية عملها الرقابي.

وسيتّم من خلال هذا الفرع بيان أثر شروط وإلية تعيين رئيس الهيئة، ونائبه وإنهاء خدماتهم على استقلالية عمل الهيئة الرقابي من خلال استقراء وتحليل نصوص قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع الاتحادي وقانون تعديله .

أولاً - شروط وإلية تعيين رئيس الهيئة ونائبه:

تتكون هيئة النزاهة من رئيس للهيئة ونائبين للرئيس وعدد من الدوائر، وبالنظر لما يتمتع به رئيس تلك الهيئة من سلطات وصلاحيات وفقاً لأحكام قانونها باعتبارها رأس الهرم فيها والساخر على حفظ المال العام من كل من يسعى للعبث به أو سرقة، وبالنظر لما لآلية تعيين رئيس الهيئة من أهميته بالغة في ضمانة الاستقلال العضوي لها يتوجب علينا أولاً بيان شروط وإجراءات تعيين رئيس الهيئة ثم نلحقه ببيان شروط وإجراءات تعيين نائبي رئيس الهيئة ونقوم باستقراء وتحليل تلك الأحكام لبيان دورها في تحقيق الاستقلال العضوي لهم وتفعيل دورهم في مكافحة الفساد وحماية المال العام

ففيما يتعلق بشروط وإلية تعيين رئيس الهيئة اشترط قانون هيئة النزاهة في المرشح لرئاسة الهيئة فضلاً عن الشروط العامة لتولي الوظيفة مجموعة من الشروط الخاصة^(٢٩) وذلك في مسعى منه لاختيار شخص تتوافر فيه جملة من صفات الكفاءة والمهنية والولاء للبلد، فحدد جملة من الشروط لغرض تحقيق ضمانة حسن القيام بإدارة هذه المؤسسة الرقابية المهمة، وجعل من تلك الاشتراطات لغرض ضمان نزاهة من يتسلم رئاسة الهيئة، أن يتسم بأعلى معايير السلوك الأخلاقي والنزاهة والأمانة، أن يكون مستقلاً لا ينتمي لأي حزب أو جهة سياسية، وأن لا يكون قد رأس الهيئة لفترتين متتاليتين أو غير متتاليتين، أن لا يكون مشمولاً بإجراءات المساءلة والعدالة، وأن كان شرط عدم تولي رئاسة الهيئة لمن تولاها لفترتين فيه نظر إذ كان من الأفضل أن يترك المشرع المجال مفتوح لتولي رئاسة هذا المنصب لمن يمتلك الكفاءة والمهنية حتى لو كان قد ترأس هذا المنصب لفترتين ويكون تولي المنصب لفترة ثالثة مرهون بما حققه من تقدم فعلي وواقعي على أرض الواقع في مكافحة قضايا الفساد كشرط لترشيحه وتوليّه هذا المنصب للمرة الثالثة.

ومن ضمن الشروط المهمة التي جاء بها القانون الشرط المتعلق بالشهادة العلمية والاختصاص فهو شرط ضروري انطلاقاً من الواجبات والمسؤوليات التي تقع على عاتق من يشغل هذا المنصب، فلا يتوقع أن يستوعب جسامه المهام والقيام بها على أكمل وجه إلا من شخص يكون مختصاً في القانون، وكذلك الأمر بالنسبة لشرط الممارسة الفعلية في مجال الاختصاص عن أن لا تقل عن (١٠ سنوات) ، لأن هذه المدة تمكن الشخص من الإلمام بالجانب العملي لاختصاصه واكتساب المعرفة مما يفيد في الدور الملحق على عاتقه في مكافحة الفساد ، كما أن شرط استقلال الشخص المرشح شرط حيوي وضروري ومن الضروري تفعيله على أرض الواقع لأنه يكفل درجة كبيرة من المهنية في عمل الهيئة وينأى بالهيئة عن التجاذبات السياسية ويقلل من احتمال استخدام الهيئة لأغراض الابتزاز السياسي^(٣٠).

إلا أن نص المادة (٥) من قانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٩ قانون التعديل الأول لقانون هيئة النزاهة عدل مدة الممارسة الفعلية ليجعلها خمسة عشر سنة بدلاً من عشرة سنوات وهو مسعى يصب في فاعلية عمل الهيئة بدون شك ، وذلك وفقاً لما جاء في البند أولاً من نص المادة الخامسة منه (١) (التعديل الوارد في المادة ٥ من القانون رقم (٣٠) لعام ٢٠١٩).

أما فيما يتعلق بإجراءات تعيين رئيس الهيئة فقد كانت الية تعيينه وفقاً لما نظمته المادة الرابعة من قانون هيئة النزاهة عن طريق قيام مجلس النواب بتشكيل لجنة مؤلفة من (٩) أعضاء من لجنتي النزاهة البرلمانية والقانونية لاختيار ثلاثة مرشحين للمنصب ويصادق مجلس النواب على أحد المرشحين بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه^(٣١).

ويمثل رئيس الهيئة قمة الهيكل التنظيمي للهيئة وهو بدرجة وزير يعين لمدة خمس سنوات على وفق قانون الهيئة النافذ وتتجلى مظاهر استقلال الهيئة في آلية تعيين رئيس الهيئة من مجلس النواب، إلا أن قانون هيئة النزاهة لم يحدد المعايير التي تعتمدها اللجنة المؤلفة لتحديد المرشحين الثلاث، وترك هذا

الأمر دون اعتماد معايير مهنية يفسح المجال لتلك اللجنة لفرض اختياراتها دون رقيب، كما لم يوضح المشرع آليات الإعلان عن الترشيح لمنصب رئيس الهيئة ونائبيه.

الا أن قرار المحكمة الاتحادية رقم (١٠٤/اتحادية/٢٠١١) ألغى من الناحية العملية نص المادة الرابعة من قانون هيئة النزاهة والمتعلق بآلية ترشيح رئيس الهيئة، والمصادقة عليه من قبل مجلس النواب إذ فسرت النظام العراقي بالنظام البرلماني الذي يقوم على التعاون بين السلطات التنفيذية والتشريعية ومطالبة بضرورة أن يكون للسلطة التنفيذية دوراً في ترشيح رئيس هيئة النزاهة كونه صاحب درجة خاصة متناسبة بأن تلك الهيئة هي هيئة مستقلة وهي ليست جزءاً من السلطة التنفيذية والهيئات المستقلة هي على طرف الحياد بين السلطات^(٣٢)، بل أن طبيعة عملها الرقابي تجعلها أكثر قرباً من السلطة التشريعية بدلالة النص المادة (١٠٢) من دستور العراق النافذ. فمن غير المقبول عقلاً أن تسند مهمة ترشيح رئيس جهة رقابية كهيئة النزاهة إلى السلطة التنفيذية والسلطة التنفيذية هي المقصودة بالدرجة الأساس من تلك الرقابة، لكونها من يتصرف بالمال العام والقائمة بمجمل العمل التنفيذي.

فضلاً عن أن قانون التعديل الأول لقانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٩ ألغى نص المادة (٤) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ وجعل الية تعيين رئيس الهيئة يكون بناء على اقتراح من مجلس الوزراء وبموافقة مجلس النواب (١) (انظر نص المادة ٤ من قانون التعديل الأول لقانون هيئة النزاهة الاتحادي).

ولغرض ضمان الاستقلال العضوي لرئيس الهيئة فكان من الأولى بالمشرع أن لا يأتي بنص قانوني يجعل فيه ترشيح رئيس الهيئة من صلاحيات السلطة التنفيذية لأن إعطاءها مثل تلك الصلاحية سيجعل بلا شك وجود تلك الهيئة بلا جدوى لأنه سيقضي على استقلالها مسبقاً بترشيح أشخاص يكون ولائهم بدون شك للسلطة التنفيذية وتكون السلطة التشريعية مجبرة على اختيار أحد هؤلاء المرشحين منها وبالتالي ستكون الهيئة عوناً للسلطة على فسادها وليس رقيباً عليها كما يجب أن تكون.

ولغرض تفادي وقوع هذا الأمر يكون من المقترح أن يتم ترشيح رئيس هيئة النزاهة من خلال السلطة القضائية متمثلة بمجلس القضاء الأعلى لكون هذه الأخيرة سلطة مستقلة في عملها ومحايده كما يفترض أن تكون.

أما فيما يتعلق بشروط وإجراءات تعيين نائبي الرئيس فقد بينت المادة الثامنة من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ شروط وإجراءات تعيين نائبي رئيس الهيئة. ونص قانون الهيئة النافذ على أن يكون للرئيس نائبان بدرجة وكيل وزير يتم تعيينهم بنفس الطريقة التي يعين بها رئيس الهيئة وكذلك بنفس الشروط، وأوجب أن يحمل النائب الأول شهادة جامعية أولية في القانون، في حين اشترطت في النائب الثاني أن يكون من حملة الشهادة الجامعية الأولية في اختصاصات التربوية والإعلامية. (١) (انظر نص المادة الثامنة من قانون الهيئة)

ومما يؤخذ من هذه المادة هو نصها بأن يكون النائب الثاني من حملة الشهادة الجامعية الأولية في الاختصاصات التربوية أو الإعلامية، إذ أن عبارة (الاختصاصات التربوية) غير واضحة، ولم يبين المشرع المقصود بها على وجه التحديد.

ويلاحظ في تلك المادة بأن شروط اختيار نائبي الرئيس وآلية الاختيار هي ذات الشروط والآلية المتعلقة برئيس الهيئة وحسناً فعل المشرع بذلك لأن من يقوم بمساعدة رئيس الهيئة، ونظراً لخطورة عملها، ينبغي أن يتمتع بذات الشروط التي ذكرناها سابقاً والتي اشترطها قانون الهيئة لما لها من أثر في ضمان نزاهة واستقلالية العاملين في رئاسة الهيئة وفاعلية عملها الرقابي على سلطات الدولة كافة ولاسيما السلطة التنفيذية.

والجدير بالذكر أن قانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٩ لم يعدل المادة المذكورة آنفاً لا بالحذف ولا التعديل. وكذلك الأمر فيما يتعلق بآلية اختيار نواب رئيس الهيئة، فالقانون كان موفقاً في جعلها من مهام السلطة التشريعية نظراً لكون تلك السلطة هي السلطة المختصة بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وينبغي أن يكون لها دور في ترشيح نائبي رئيس الهيئة بالتصديق على اختيارهم عبر التصويت.

كما أن الأغلبية المطلوبة وهي الأغلبية المطلقة تعد ضماناً على اختيار الأفضل لهذا العمل خاصة وأن القانون قد أحل النائب الأول محل رئيس الهيئة في حالة تعذر قيامها بواجباته لأي سبب، كما أن النائب الثاني يحل محل النائب الأول في حال تعذر قيام النائب الأول بواجباته لأي سبب^(٣٣). وهذا يتطلب في النائب الأول شروط متميزة لا تقل عن شروط رئيس الهيئة أولاً لحلوله قانوناً محل الرئيس في حالة تعذر قيامه بواجباته، وثانياً لارتباط الكثير من الدوائر الهامة في الهيئة الحيوية بالنائب الأول والمتمثلة بدائرة التحقيقات والدائرة القانونية والدائرة الوقائية والدائرة الإدارية والمالية. كما أن ضرورة توافر الشروط والآلية ذاتها في النائب الثاني ترجع لكونه قد يحل قانوناً محل النائب الأول ويقوم بالتالي بمهام جميع دوائر الهيئة وذلك فضلاً عن ارتباط العديد من دوائر الهيئة به، المتمثلة بدائرة التعليم والعلاقات العامة ودائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية.

إلا أنه مما يؤخذ على القانون هنا هو سكوته عن ارتباط الدوائر المستحدثة في الهيئة كدائرة البحوث والدراسات والاسترداد والأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد بأحد نائبي الرئيس، إذ كان من الأفضل أن ينص على ارتباط هذه الدوائر بأحد النائبين ولا يجعلها بدون ارتباط واضح بأحدهما النائبين. ولعل ما يؤخذ على المادة التاسعة^(٣٤) من قانون الهيئة أنها لم تعالج حالة تعذر قيام الرئيس ونائبيه الأول عن أداء مهامها؟ فهل يحل النائب الثاني محل الرئيس في أداء مهام الهيئة، وكذلك حالة تعذر قيام الرئيس ونائبيه عن أداء أعمالهم فمن يحل محلهم؟

وكان من الأحرى بالمشروع أن يضع حلاً مناسباً لكل مشكلة تحدث في المستقبل ليضمن استمرار قيام الهيئة بعملها الرقابي بشكل فعال وسريع ودون معوق^(٣٥).

ثانياً: إنهاء خدمات رئيس الهيئة ونائبيه:

فيما يخص آلية إعفاء رئيس الهيئة وأسباب الإعفاء، بين القانون طريقة إعفائه إلا أنه لم يبين أسباب الإعفاء فقد نص القانون على أن لمجلس النواب استجواب رئيس الهيئة وفقاً للإجراءات المتبعة باستجواب الوزراء المنصوص عليها في الدستور، وعلى أن يعفى رئيس الهيئة بنفس الإجراءات التي يتم بموجبها إعفاء الوزراء^(٣٦). ولم يعالج قانون التعديل الأول لقانون هيئة النزاهة موضوع أسباب إعفاء رئيس الهيئة من منصبه من حيث بيان تلك الأسباب التي تستوجب إعفائه.

والتساؤل المطروح هنا: هي الأسباب القانونية لإعفاء رئيس الهيئة من منصبه؟ وهل هذه المسألة خاضعة للسلطة التقديرية لمجلس النواب في ظل غياب معيار موضوعي في القانون؟ ونقترح على المشرع القانوني أن يعالج هذا النقص التشريعي عن طريق بيان الأسباب الموضوعية التي تستوجب إعفاء رئيس الهيئة من منصبه بشكل حصري في قانون الهيئة.

وقد كان المشرع موفقاً في إعطاء مجلس النواب صلاحية إعفاء رئيس الهيئة من مهام منصبه لأن مجلس النواب هو الجهة الأصلح بالقيام بهذه المهمة باعتبار المهام الرقابية من ضمن مهامه أولاً وأن الهيئة تخضع لإشراف مجلس النواب وفقاً للدستور العراقي النافذ ثانياً، كما أن مجلس النواب جهة محايدة وسوف تقوم بعملها بشكل مستقل وبفاعلية كبيرة وبذلك نضمن أن يكون عمل الهيئة بشكل نزيه وفعال، وهذا يصب بالتالي بفاعلية عمل هيئة في قيامها بأعمالها الرقابية.

أما فيما يتعلق بإنهاء خدمات نائبي الرئيس فلم نجد في قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ ولا قانون التعديل الأول رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٩ نصاً ينظم طريقة إنهاء خدمات نائبي الرئيس، على الرغم من تنظيمه لمسألة ترشيحهم وتعيينهم من قبل مجلس النواب وفقاً لما بيناه سابقاً في هذا المبحث، ويعد هذا نقصاً تشريعياً ينبغي أن يلتفت إليه المشرع القانوني وأن يتلافاه.

ونقترح على المشرع القانوني أن يعالج هذا النقص التشريعي عن طريق النص على أن يكون إعفاء نائبي الرئيس وإنهاء خدماتهما بذات الطريقة التي يتم فيها إعفاء خدمات رئيس الهيئة لأنهما يخضعان لنفس شروط وإجراءات تعيين رئيس الهيئة، كما أن إنهاء خدماتهما بذات طريقة إنهاء خدمات الرئيس ستضمن خضوعهما لرقابة أخرى فضلاً عن رقابة رئيس الهيئة مما يصب في نزاهة الهيئة وفاعلية عملها الرقابي^(٣٧).

الفرع الثاني / الية اختيار مديري دوائر هيئة النزاهة وانتهاء خدماتهم .

سنتناول في هذا الفرع موقف قانون هيئة النزاهة الاتحادية وقانون تعديلها من الية اختيار مديري هيئة النزاهة العامون وإنهاء خدماتهم وبيان اثر هذه الالية على الاستقلال العضوي لهم وجودة ادائهم لمهامهم الرقابية المكلفين بها كلا حسب اختصاصات دائرته. وسيتم بيان هذا الامر من خلال التطرق لشروط اختيار هؤلاء المدراء العامون والية تعيينهم وانتهاء خدماتهم وفقا لقانون هيئة النزاهة النافذ وقانون تعديله **ففيما يتعلق بشروط تعيين مديري الهيئة العامون** ومن خلال استعراض نصوص قانون هيئة النزاهة النافذ رقم (٣) لسنة ٢٠١١ نجد انه جعل تعيين موظفي الهيئة كافة من صلاحيات رئيس الهيئة ولكننا لم نجد نصاً قانونياً ينظم طريقة اختيار مديري هيئة النزاهة لا في القانون المذكور ولا في قانون تعديله رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٩ لا من حيث شروط اختيارهم ولا من حيث إجراءات تعيينهم .

وتتكون هيئة النزاهة بموجب المادة ١٠ من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لعام ٢٠١١ من تسعة مديريات تتمثل بدائرة التحقيقات والدائرة القانونية ودائرة الوقاية ودائرة التعليم والعلاقات العامة ودائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية والدائرة الإدارية والمالية ودائرة الاسترداد ودائرة البحوث والدراسات، والأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد^(٣٨).

الا ان قانون التعديل الاول لعام ٢٠١٩ الغى البنود (٩،٨،٧) من المادة ١٠ المذكورة آنفاً وحل محلها في البند سابعا دائرة الاسترداد ويرأسها مدير عام ينبغي ان يكون حاصلا على شهادة جامعية اولية في القانون على اقل تقدير ، تتولى مهمة جمع المعلومات فضلا عن متابعة المتهمين المطلوبين للهيئة من المتواجدين خارج العراق اضافة عن مهمتها في استرداد اموال الفساد المهربة للخارج ويكون عملها هذا بالتعاون والتنسيق مع الجهات المعنية وتضم هذه الدائرة مديريتين إحداها تختص باسترداد الاموال وتختص الثانية باسترداد المتهمين. اما في البند ثامناً فوضع لنا دائرة التخطيط والبحوث ويديرها مدير عام ينبغي ان يكون حاصلا على شهادة جامعية اولية في الاقل في القانون او الاحصاء او علم النفس او علم الاجتماع وتتولى هذه الدائرة إعداد وتنفيذ الخطط الاستراتيجية السنوية او الفصلية فضلا عن اعداد التقارير السنوية والدورية ، والبحث في جميع الوسائل التي من شأنها تطوير عمل الهيئة ورفع مستوى ادائه وزيادة فاعليتها فضلا عن اعداد البحوث المتعلقة بالفساد واثاره واسبابه اضافة عن البحث في طرق منع ومكافحة الفساد.

ونص في البند التاسع على الاكاديمية العراقية لمكافحة الفساد وان يديرها مدير عام حاصل في الاقل على شهادة جامعية اولية وتهدف هذه الدائرة الى القيام بمهام التدريب ونشر ثقافة النزاهة والشفافية وضمان توفير تعليم مستمر لكوادر الجهات الرقابية واعداد البحوث والدراسات المتعلقة بذلك ، وتنظم تشكيلاتها ومهامها واهدافها ووسائل ادارتها والشهادات التي تمنحها بنظام يصدره مجلس الوزراء باقتراح من هيئة النزاهة الاتحادية .

وقد اضاف قانون التعديل الاول لقانون هيئة النزاهة بندا عاشرًا للمادة العاشرة منه اشترط فيه على من يدير هذه الدوائر المنصوص عليها في قانون التعديل الاول ان تكون له خبرة في مجال اختصاصه لا تقل عن خمسة عشرة عاما وهذا مما يسهم في ضمان الخبرة الاكثر للمدراء العامين في تلك الدوائر وبالتالي يصب في تحقيق الكفاءة في العمل المناط بهم .

ولكن مما يؤخذ على قانون التعديل الاول لقانون هيئة النزاهة الاتحادية رقم (٣٠) لعام ٢٠١٩ انه سكت عن بيان طريق اختيار هؤلاء المدراء العامون وإجراءات تعيينهم كما لم يرق بمعالجة مساله شروط تعيين المدراء العامون في باقي المديريات واجراءات تعيينهم ويعد هذا نقصاً تشريعياً ينبغي على المشرع الالتفات اليه ومعالجته استناداً إلى احترام مبادئ الشفافية ولضمان وصول من يتمتع بالنزاهة والحيدة فيمن يتولى تلك المناصب ، ونقترح على المشرع القانوني أن تتم الية اختيار المدراء العامون عن طريق الإعلان عن فتح باب الترشيح لمنصب المدراء العامين وأن يتم انتقائهم عبر إجراء مقابلات لهم للوقوف على قابلياتهم وجوانب شخصياتهم ، وأن يتم ذلك عن طريق لجنة تشكل من قبل رئيس الهيئة وتتكون من خبراء وأكاديميين في مجال الاختصاصات المعنية وذلك ضماناً لوصول الأكفأ للعمل في تلك الهيئة الرقابية الهامة^(٣٩).

اما فيما يتعلق بإنهاء خدمات مديري الهيئة فلم نجد في قانون الهيئة نصاً قانونياً ينظم لنا الية إنهاء خدمات مديري الهيئة العامون ، ولكنه جعل أمر تعيينهم وفصلهم وتأديبهم من ضمن صلاحيات رئيس الهيئة حصراً وفقاً لما نصت عليه الفقرة ثالثاً من المادة (٦) من قانون الهيئة لعام ٢٠١١ ولا اعتراض على هذه المادة في مسألة خضوع مديري الهيئة لتعيين وفصل وتأديب رئيس الهيئة أسوة بموظفي الهيئة الآخرين ولكن بشرط أن تتوافر فيهم الشروط الواجب توافرها في رئيس الهيئة ونائبيه ، وأن تتبع في تعيينهم الآلية التي ذكرناها في أعلاه من إجراءات ، لأن تلك الشروط والإجراءات هي وسائل ضامنة لكفاءة ونزاهة مديري هذه الدوائر والتي تصب في فاعلية عمل الهيئة الرقابية .

ومن الضروري أن تتوافر في جميع العاملين في تلك الهيئة الرقابية الشروط الخاصة برئيس الهيئة باستثناء الشروط المذكورة في البندين الرابع والخامس من المادة (٥) والمتعلقة بفترات رئاسة الهيئة وشروط العمر ، إذ نرى بأن بقية الشروط أمر لا بد منه لضمان نزاهة عمل موظفي الهيئة وأمانتهم وحسن خلقهم واستقلالهم الحزبي.

الخاتمة.

أولاً: الاستنتاجات:

١. إن قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ وقانون تعديله الأول رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٩ نص كل منهم على استقلال الهيئة الإدارية والمالية وجاء متفقاً مع المادة (١٠٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ الذي أكد استقلالية هيئة النزاهة وأن خضوع الهيئة لإشراف مجلس النواب لا يؤثر على استقلاليتها.
٢. إن موقف قضاء المحكمة الاتحادية جاء بقرارين متناقضين حول تفسير استقلالية الهيئة إذ جاء في القرار الأول مؤكداً لاستقلالية منتسبي الهيئة في أداء مهامهم وأعمالهم وعدم خضوعهم في أداء مهامهم لغير القانون ومؤكداً بأن الهيئة تدير نفسها بنفسها ، ثم ألحقته بقرار آخر مناقض للقرار الأول جعلت فيه مرجعية هيئة النزاهة لمجلس الوزراء وقد انتقد الفقه موقف المحكمة الثاني لتعارضه الصريح مع نصوص الدستور العراقي النافذ ولقضائه على استقلالية الهيئة الأمر الذي يؤثر بشكل سلبي على فاعلية عملها الرقابي خاصة وأن مهمتها الأساسية هي الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية .
٣. إن شروط تعيين رئيس الهيئة ونائبيه شروط فاعلة وضامنة لنزاهة عملها الوظيفي الرقابي، إلا أن إجراءات اختيار الرئيس ونائبيه وفقاً لقانون الهيئة قبل تعديله والذي أراد مجلس النواب من خلاله ضمان استقلالية الهيئة، فإن النهج الذي انتهجه المجلس جعل الهيئة في وضع صارت فيها تحت استئثار وهيمنة القوى السياسية الكبيرة داخل مجلس النواب لأن قانون هيئة النزاهة لم يحدد المعايير التي تعتمدها اللجنة المؤلفة لتحديد المرشحين الثلاث، وترك هذا الأمر دون اعتماد معايير منهجية يفسح المجال لتلك اللجنة لفرض اختياراتها دون رقيب، كما لم يوضح المشرع آليات الإعلان عن الترشيح لمنصب رئيس الهيئة ونائبيه ، أما الية اختيار رئيس الهيئة ونائبيه وفقاً لقانون التعديل الأول لقانون هيئة النزاهة الاتحادية فقد كان منتقداً أيضاً لأنه جعل ترشيح اصحاب هذه المناصب من اختصاص مجلس الوزراء مما يقصر دور مجلس النواب على الاختيار من بينهم ومن غير المقبول عقلاً أن تسند مهمة ترشيح رئيس جهة رقابية كهيئة النزاهة إلى السلطة التنفيذية والسلطة التنفيذية هي المقصودة بالدرجة الأساس من تلك الرقابة، لكونها من يتصرف بالمال العام والقائمة بمجمل العمل التنفيذي.
٤. إن القانون قد سكت عن ارتباط الدوائر المستحدثة فيه وهي كل من دائرة الاسترداد ودائرة البحوث والدراسات والأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد ولم يربطها هيكلياً بأحد نائبي رئيس الهيئة كما فعل مع باقي الدوائر وهذا يؤدي إلى عدم معرفة الجهة التي تشرف على أعمال هذه الدوائر في الهيئة وهذا مما يؤثر على هيكليتها وربطها بأحد النائبين وبالتالي قد يؤثر سلباً في أدائها لأعمالها بسبب افتقارها لرقابة أحد نائبي الهيئة .
٥. نظم قانون هيئة النزاهة مسألة غياب رئيس الهيئة وحكم بحلول النائب الأول محله بحكم القانون لكنه لم ينظم مسألة غياب الرئيس والنائب الأول ولم يبين كيفية إشغال منصب رئيس الهيئة في حال حدوث هذا الأمر، كما لم يبين الحكم في حال غياب الرئيس ونائبيه لأي سبب كان عن مباشرة مهام وظائفهم.
٦. لم يوضح قانون هيئة النزاهة أسباب إعفاء رئيس الهيئة من منصبه واكتفى ببيان طريقة إعفائه.

٧. لم نجد نصاً في قانون هيئة النزاهة ينظم طريقة إنهاء خدمات نائبي الرئيس ومدراء دوائر الهيئة.

٨. لم ينظم قانون هيئة النزاهة طريقة اختيار مديري دوائر هيئة النزاهة وإجراءات تعيينهم بالرغم من قيامهم بإدارة دوائر الهيئة وإشرافهم المباشر على أعمالها وأهمية عملهم وخطورته كما لم يشترط فيهم الشروط الخاصة التي تطلبها في الرئيس ونائبيه وخاصة المتعلقة بالالتزام بأعلى معايير السلوك الأخلاقي والنزاهة والأمانة وأن يكونوا مستقلين بعدم الانتماء لأي حزب أو جهة سياسية، كما لم يشترط فيهم توافر الخبرة المهنية اللازمة للقيام بأداء أعمالهم على أتم وجه باستثناء دوائر الاسترداد ودائرة البحوث والدراسات والأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد إذ اشترطت المادة التاسعة أن تكون لديهم خبرة في ميدان عملهم لا تقل عن خمسة عشر سنة.

ثانياً: التوصيات:

١. ندعو المشرع العراقي لسد الفراغ التشريعي بشأن تحديد المشرع للمعايير المهنية المعتمدة في اختيار رئيس الهيئة ونائبيه ولا يتركها لتقدير الجهة التي سترشح الأشخاص لهذا المنصب لكي لا يفسح المجال لتلك الجهة بفرض اختياراتها دون رقيب، ويكون من الأفضل أن يبين المشرع آلية الإعلان عن الترشيح لهذا المنصب ولمنصب النائبين أيضاً ونقترح بأن تكون الجهة التي سيكلفها المشرع باختيار رئيس الهيئة بالإعلان عن ذلك بوسائل الإعلان المرئية والسمعية والانترنت وتضع فترة معينة للتقديم لا تتجاوز شهر واحد، ويكون ملف التقديم متضمناً لسيرة ذاتية للمتقدم مصحوبة بالمستمسكات وكتب الشكر التي حصل عليها والدورات والمستمسكات الضرورية لإثبات الجنسية العراقية وعدم اكتسابه لجنسية أخرى وأن يكون الاختيار بين المتقدمين على أسس علمية وأسس الكفاءة والخبرة التي تثبت عن طريق الامتحان التنافسي الذي يجري لهم، ويتم إجراء التصويت على اختيار أحدهم من قبل مجلس النواب ليكون رئيساً أما الاثنين المتبقين فيكونان نائبي لرئيس الهيئة.

٢. نظراً لأهمية الاستقلال المالي للهيئات المستقلة وهي بصدد أدائها لأعمالها، ومنها هيئة النزاهة، باعتباره واحداً من أهم دعائم ممارسة تلك الأجهزة الرقابة لعملها بحرية وبدون ضغوط من جانب السلطة التنفيذية فالدعوة موجهة للمشرع بأن يُضمن قانون الهيئة نصاً يقضي باحترام موازنة الهيئة وعدم تعديلها عند إرسالها إلى وزارة المالية وتوفير الضمانات المتعلقة بتقديم الاعتماد المخصص لها في الموازنة العامة لما له من أثر على الاستقلال العضوي للهيئة في أدائها لأعمالها الرقابية.

٣. تعديل المادة (٧) من قانون هيئة النزاهة الخاص بآلية إعفاء رئيس هيئة النزاهة من منصبه بحيث يتم بيان أسباب الإعفاء حصراً ونقترح أن تكون تلك الأسباب (أ- عدم الكفاءة، ب- التقصير في أداء مهامه، ج- إساءة استخدام المنصب).

٤. من الضروري أن يعالج المشرع القانوني النقص التشريعي حول آلية إعفاء نائبي الرئيس إذ أن القانون بين طريقة اختيارهم ولكنه لم يبين آلية إعفائهم وسيكون من الأفضل أن تكون الآلية بذات الطريقة التي يتم بها إنهاء خدمات رئيس الهيئة لأنهم معنيون بنفس طريقة تعيينه أولاً ولأهمية أعمالهم وخطورتها ثانياً كما إنهاء خدماتهم عن طريق مجلس النواب سيضمن خضوعهما لرقابة أخرى فضلاً عن رقابة رئيس الهيئة.

٥. ندعو المشرع القانوني أن ينص بضرورة توافر شروط الرئيس ونائبيه في مديري دوائر الهيئة فضلاً عن جميع موظفيها وذلك ضماناً لنزاهة عمل تلك المؤسسة الرقابة وشفافيتها وضرورة اتسام العاملين فيها بمعايير السلوك الأخلاقي والأمانة والاستقلالية الحزبية ولأن العمل موكول لهم بشكل مباشر وضرورة نزاهتهم وأمانتهم واستقلالهم السياسي والحزبي شرط لمهنية هذا العمل وكفاءته وفاعليته في الرقابة.

٦. ندعو المشرع القانوني أن يضمن قانون الهيئة نصاً يبين طريقة اختيار مديري هيئة النزاهة ويفضل أن يكون ذلك عن طريق فتح باب الترشيح لمنصب المدراء العامين وأن يتم انتقائهم عبر إجراء مقابلات لهم للوقوف على قابلياتهم وجانب شخصيتهم، وأن يتم ذلك عن طريق لجنة تشكل من قبل رئيس الهيئة وتتكون من خبراء وأكاديميين في مجال الاختصاصات المعنية وذلك ضماناً لوصول الأكفاء للعمل في الهيئة الرقابية الهامة، لأن ترك التعيين وفق لأهواء رئيس الهيئة يؤدي إلى تعيين من هم أكثر ارتباطاً به وأكثرهم ولاءً له وأن كانوا أقل خبرة وكفاءة من غيرهم مما ينجم عنه فساد الجهاز الرقابي وعجزه عن تحقيق مهامه الرقابية بفاعلية.

٧. ندعو المشرع القانوني لأدراج نص في قانون هيئة النزاهة يعالج مسألة تعذر قيام الرئيس ونائبه الأول بمهام عملهما لأنه لم يعالج هذه المسألة ومن الأفضل أن يوكل رئاسة الهيئة للنائب الثاني في حال غياب الرئيس والنائب الأول أو تعذر قيامهم بمهامهم تحسباً لحصول مثل تلك الحالة وضماناً لاستمرار قيام الهيئة بعملها وذلك لكون النائب الثاني يتمتع بذات شروط وإجراءات اختيار الرئيس، ولهذا فمن الأفضل في حال تعذر قيام النائب الأول بمهام رئاسة الهيئة عند غياب الرئيس تكون الرئاسة للنائب الثاني بحكم القانون.

الهوامش:

(١) وهذا ما نص عليه دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) في المادة (١٠٢) منه بنصها: ((تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب وتنظم أعمالها بقانون)).

(٢) تنص المادة (١٠٣/فقرة ثالثاً) من الدستور العراقي النافذ على: ((ترتبط دواوين الأوقاف بمجلس الوزراء)).

(٣) نصت المادة (١٠٤) من الدستور العراقي النافذ على أنه: ((تؤسس هيئة تسمى مؤسسة الشهداء ترتبط بمجلس الوزراء وينظم عملها واختصاصاتها بقانون)).

(٤) نص قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٥ عن ارتباط المفوضية بمجلس النواب رغم أن نص المادة (١٠٢) من الدستور لم ينص على ذلك، وهذا يؤثر التساؤل بشأن مدى قدرة المشرع العادي (مجلس النواب) عن أن يحدد جهة ارتباط المفوضية الذي لم ينص عليه الدستور مبرور صابر محمد، تدابير مؤامة التشريع العراقي مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، رسالة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون/ جامعة تكريت وهي جزء من متطلبات نيل درجة الدكتوراه في القانون، ٢٠١٢، ص ١٢٢.

(٥) المادة (١٠٢) من دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥.

(٦) المادة (١٠٣/فقرة أولاً) من دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥.

(٧) المادة (١٠٥) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

(٨) المادة (١٠٦) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

(٩) المادة (١٠٧) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

(١٠) رأي المحكمة الاتحادية العليا رقم (ت/٢٠٠٦/٢٢٨) بتاريخ (٢٠٠٦/١٠/٩) الذي جاء رداً على استفسار (مجلس النواب/لجنة النزاهة) بكتابه الرقم (م/ن/١٧١/٢) والمؤرخ في (٢٠٠٦/٩/٢٣) بشأن معنى الاستقلال الوارد في المادة (١٠٢) من الدستور فيما يخص هيئة النزاهة وعن معنى الرقابة الواردة في المادة المذكورة، علي عبد العباس نعيم، الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية الاتحادية في العراق، رسالة ماجستير تقدم بها إلى مجلس كلية القانون/ جامعة بغداد هي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام، ٢٠١٤، ص ٨٥.

(١١) مبرور صابر محمد، مرجع سابق، ص ١٢٣.

(١٢) علي عبد العباس، مرجع سابق، ص ٨٥.

(١٣) قرار المحكمة الاتحادية رقم (٨٨/اتحادية/٢٠١٠)، منشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٠، المجلد ٣، جمعية القضاء العراقي، تموز، ٢٠١١، ص ٢٦.

(١٤) المرجع السابق، ص ٢٧.

(١٥) علي عبد العباس، مرجع سابق، ص ٨٦.

(١٦) علي عبد الحسن محسن الخزعلي، رئيس شعبة اقتراح القوانين، شرح قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١، هيئة النزاهة، الدائرة القانونية/ قسم اقتراح التشريعات، ٢٠١١، متوفر من الرابط التالي: www.nazahaa.iq

(١٧) علي عبد العباس، مرجع سابق، ص ٨٩.

(١٨) وفقاً لنص المادة (٩٤) من دستور العراق النافذ لعام (٢٠٠٥) والتي ورد فيها ((قرارات المحكمة الاتحادية باتة وملزمة للسلطات كافة)).

(١٩) موقف الأستاذة د. غازي فيصل مهدي و د. حيدر طالب الأمانة و د. علي جبار شلال من قرار المحكمة الاتحادية أظهره خلال بحوثهم المقدمة في الندوة الموسومة ((بطيعة الهيئات المستقلة وجهة ارتباطها))، ندوة أقامتها كلية الحقوق جامعة النهرين في ٢٠١١/٢/١٤.

(٢٠) مبرور صابر محمد، مرجع سابق، ص ١٢٤.

(٢١) انظر المرجع السابق، ص ١٢٤.

(٢٢) انظر المرجع السابق، ص ١٢٤.

- وعبد الباسط علي جاسم الزبيدي، الباحث عمر غانم حامد، رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة كلية الرافيدين للحقوق، المجلد ١٦، العدد ٥٨، للسنة (١٨)، ص ١٢٢.

- (٢٣) المادة (٦)/فقرة أولاً من هيئة النزاهة تنص على ((يتولى رئيس الهيئة أولاً – وضع السياسة العامة للهيئة وإدارتها ضماناً لتأدية واجباتها واحترامها للقانون)).
- (٢٤) صدر القانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٩ بشأن هيئة النزاهة بناءً على قرار مجلس النواب العراقي بتاريخ ٩ كانون الأول ٢٠١٩ ونشر في ٢٣ كانون الأول ٢٠١٩ في الجريدة الرسمية. وهو تعديل للقانون ٣٠ لسنة ٢٠١١ ، وهو يحدد حوكمة وإجراءات لجنة النزاهة ويحدد جرائم الفساد والقضايا ذات الصلة بمكافحة الفساد.
- (٢٥) القانون منشور في الوقائع العراقية ، العدد ٤٥٦٨ ، السنة ٦١ ، ٢٠١٩ .
- (٢٦) مبروان صابر محمد، مرجع سابق، ص ١٢٣.
- (٢٦) أنظر صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي، دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في العراق، أطروحة تقدم بها إلى مجلس كلية القانون/ جامعة بغداد جزء من متطلبات نيل درجة الدكتوراه في القانون العام، ٢٠٠٨، ص ٢٤٧-٢٤٨.
- (٢٧) أنظر: مبروان صابر محمد، مرجع سابق، ص ١٠١.
- (٢٨) أنظر: هشام جميل كمال، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون/ جامعة تكريت كجزء من متطلبات نيل درجة الدكتوراه في القانون العام، ٢٠١٢، ص ٦٢.
- (٢٩) المادة (٥) من قانون الهيئة رقم (٣٠) سنة ٢٠١١.
- (٣٠) أنظر: مبروان صابر محمد، مرجع سابق، ص ١١١.
- (٣١) تنص المادة الرابعة من قانون الهيئة النافذ على ((أولاً- يشكل مجلس النواب لجنة مؤلفة من ٩ أعضاء من لجنة النزاهة والقانونية لاختيار ثلاث مرشحين لمنصب رئيس الهيئة. ثانياً- يصادق مجلس النواب على آخر المرشحين بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه. ثالثاً- رئيس الهيئة بدرجة وزير لمدة خمس سنوات))، علماً بأن صيغة لجنة النزاهة والقانونية غير دقيقة من الناحية اللغوية لأن دلالتها لا تتفق مع ما يريده ووضع المشرع من تكوين هذه اللجنة من أعضاء ينتمون إلى لجنتي النزاهة والقانونية في مجلس النواب.
- (٣٢) علي عبد العباس، مرجع سابق، ص ٩٠.
- (٣٣) أنظر: المادة (٩) من قانون هيئة النزاهة النافذ رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.
- (٣٤) تنص المادة (٩) من قانون الهيئة النافذ على ((أولاً: ترتبط بالنائب الأول دائرة التحقيقات والدائرة القانونية ودائرة الوقاية والدائرة الإدارية والمالية. ثانياً: ترتبط بالنائب الثاني دائرة التعليم والعلاقات ودائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية. ثالثاً: يحل النائب الأول محل رئيس الهيئة في حالة تعذر قيام رئيس الهيئة بواجباته لأي سبب. رابعاً: يمارس نائباً رئيس الهيئة أعمالها ويؤديان واجباتهما تحت إشراف وتوجيه رئيس الهيئة)).
- (٣٥) علي عبد الحسين، مرجع سابق، ص ١٧.
- (٣٦) المادة (٧) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.
- (٣٧) تنص المادة (٩/الفقرة رابعاً) ((يمارس نائباً رئيس الهيئة أعمالهما ويؤديان واجباتهما تحت إشراف وتوجيه رئيس الهيئة)).
- (٣٨) أنظر: المادة (١٠) من قانون هيئة النزاهة النافذ رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ ويلاحظ من خلال هذه المادة التي تتضمن دوائر الهيئة ومهامها بأن هناك تداخل بين عمل دائرة العلاقات مع المنظمات غير حكومية ودائرة التعليم والعلاقات العامة، والتداخل بين دائرة البحوث والدراسات والأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد لذلك تقترح إسناد مهام دائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية إلى دائرة التعليم والعلاقات العامة ودمجها معاً في دائرة واحدة مع تغيير تسمية الدائرة إلى (دائرة النوعية والعلاقات العامة) بدلاً من (دائرة التعليم والعلاقات العامة) أما دائرة البحوث والدراسات فنرى ضرورة إلغائها لأن إعداد البحوث والدراسات هو من صلب نشاط الأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد.
- (٣٩) أنظر: مبروان صابر محمد، مرجع سابق، ص ١١٤.

المصادر

أولاً: رسائل وأطاريح:

١. صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي، دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في العراق، أطروحة مقدمة إلى مجلس كلية القانون / جامعة بغداد كجزء من متطلبات نيل درجة الدكتوراه في القانون العام ٢٠٠٨.
٢. علي عبد العباس نعيم، الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية الاتحادية في العراق، رسالة مقدمة إلى مجلس كلية القانون / جامعة بغداد كجزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون، ٢٠١٤.
٣. ميروان صابر محمد، تدابير مؤامة التشريع العراقي مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، رسالة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون / جامعة تكريت كجزء من متطلبات نيل درجة الدكتوراه في القانون، ٢٠١٢.
٤. هشام جميل كمال، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق (دراسة مقارنة) أطروحة مقدمة إلى مجلس كلية القانون / جامعة تكريت كجزء من متطلبات نيل درجة الدكتوراه في القانون، ٢٠١٢.

ثانياً: المجلات:

١. أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٠، المجلد ٣، جمعية القضاء العراقي، تموز، ٢٠١١.
٢. عيد الباسط علي جاسم الزبيدي، والباحث عمر غانم حامد، رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي، مجلة كلية الرافدين للحقوق، مجلد ١٦، العدد ٥٨، سنة ١٨.

ثالثاً: القوانين:

١. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
٢. قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان رقم ٥٣ لسنة ٢٠٠٥.
٣. قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.
٤. قانون التعديل الاول رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٩.

رابعاً: مصادر النت:

١. علي عبد الحسين محسن الخزعلي، رئيس شعبة اقتراح القوانين، شرح قانون النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١، هيئة النزاهة، الدائرة القانونية / قسم اقتراح التشريعات ٢٠١١ متوفر على الرابط التالي: www.nazaha.a.iq