مدى مراعاة مبادىء الحوكمة في تشكيلات هيئة النزاهة في إقليم كوردستان - العراق

دانا عبدالكريم سعيد، صالح توفيق حمەرشيد

كلية القانون، جامعة السليمانية، السليمانية، اقليم كوردستان، العراق

المستخلص- يتعلق هذا البحث بموضوع تشكيل هيئة النزاهة ومدى مراعاة مبادىء الحوكمة فيه، إذ تعد هذه الهيئة من الهيئات الرقابية الحديثة في إقليم كوردستان أُستُحدِثت بموجب قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان – العراق رقم 3 لسنة2011، وهو من الموضوعات المهمة والجديرة بالدراسة نظراً لأهميته العلمية والعملية، وتتمثل أهميته العلمية في عدم وجود دراسة أكاديمية مستقلة حول موضوع بحثنا في إقليم كوردستان، مما نتج عنه جهل بعض من الأفراد وحتى بعض رجال القانون والإدارة بأهمية هذا النظام، اما أهميته العملية تتمثل في دور هذه الهيئة في الوقاية من الفساد ومكافحته، حيث تقوم الهيئة بالمحافظة على الوظيفة العامة من الإتجار بها أو استغلالها أو اساءة استعمالها، وعلى المال العام من إهدارها .

وللإحاطة بموضوع البحث بشكل واف فقد إتبعنا المنهج الوصفي التحليلي بعرض الموضوع بدءاً بتعريف الحوكمة ومبادئها وتعريف هيئة النزاهة وأساسها القانوني وكيفية تشكيلها والشروط التي يجب ان تتوفر في المرشحين لمناصب الهيئة، وكذلك تشكيلاتها الإدارية, مروراً بتحليل هذه الأساسيات وفقاً للنصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بها، بهدف إعطاء صورة واضحة عنها، وتقييم مدى مراعاة أساسيات مبادىء الحوكمة فيها، إذ ان إعتماد هذا النظام في تشكيل هيئة النزاهة يضمن إستقلالية الهيئة، ويزيد من كفاءة أداء وفاعلية دورها, مع تحديد أوجه الضعف والخلل في النصوص القانونية ذات الصلة وإقتراح المعالجة المناسبة لتقويمها, وقد إنهينا هذا البحث بالتوصل إلى مجموعة من الإستنتاجات وتقديم أهم التوصيات بهدف أن يستفيد منها الجهات المعنية .

الكلمات المفتاحية: الحوكمة، هيئة النزاهة، مجلس الهيئة، دوائر الهيئة.

المقدمة

أولاً: موضوع البحث:

أصبح الفساد بشكل عام والفساد الإداري والمالي بشكل خاص في الوقت الحالي ظاهرة عالمية شديدة إنتشار في جميع دول العالم، المتقدم منها والنامي، وتنمو وتتضاعف أضرارها وتتسع ميادينها مع نمو الإقتصاد وتسارع خطوات التنمية، مما يجعل الحاجة لإيجاد الوسائل-الجديدة- الفاعلة والكفيلة للتصدي لهذه الظاهرة الخطيرة في العالم عموماً والبلدان النامية خصوصاً، ومن الوسائل الجديدة التي إعتمدتها في إقليم كوردستان لمواجهة هذه الظاهرة الخطيرة هي هيئة النزاهة، فقد أسست هذه الهيئة بموجب القانون الصادر عن برلمان كوردستان العراق المرقم 3 لسنة2011، وهي هيئة رقابية متخصصة ومستقلة مالياً وادارياً، وخاضعة لرقابة برلمان الإقليم, والهدف من إنشائها هو الوقاية من الفساد ومكافحته, ودعم مبادىء النزاهة والشفافية والمسائلة وتجسيد مبدأ سيادة القانون، وتقييم وتقويم وتطوير الأداء والسلوك الوظيفي ومعايير الخدمة العامة، وتحمل المسؤولية وتسهيل الإجراءات، كما وحدد هذا القانون عدة وسائل لغرض تحقيق تلك الأهداف.

إن إنعكاس مبادىء الحوكمة في تنظيم هيئة النزاهة يؤدي إلى تحقيق الهيئة لأهدافها بصورة فعالة، بحكم ان الحوكمة بمفهومها العام تعني آليات وقواعد تهدف لتحقيق الجودة والتميز في المجال المراد تطبيق الحوكمة فيه, فهي اسلوب جديد في إدارة شؤون المجتمع ومؤسسات الدولة يرتكز على مجموعة من المبادىء الأساسية لتقليل أو التغلب على الإنحراف والفساد في الحكم أو في الإدارة, وهذه المبادىء هي: الشفافية والمساءلة والمساواة وسيادة القانون والكفاءة والفعالية والمشاركة، والرؤية الإستراتيجية .

ثانياً: أهمية موضوع البحث وسبب إختياره

تظهر أهمية هيئة النزاهة كهيئة رقابية متخصصة من خلال قيامها بالمحافظة على الوظيفة العامة من الإتجار بها أو استغلالها أو اساءة استعمالها، وعلى المال العام من إهدارها، إذ يؤدي اعتداء الموظف العام على الوظيفة العامة والمال العام الى الإخلال بالثقة العامة، فالوظيفة العامة تتطلب فيمن يشغلها قدراً من الثقة والنزاهة والأمانة، وإزدادت أهمية هذه الهيئة بعد إتساع نشاط الدولة وإزدياد حجم المال مما يتطلب المزيد من الرقابة الفعالة التي تكفل المحافظة على هذا المال العام والتي تهدف إلى مراقبة القائمين عليه بحيث يلتزمون في مزاولة أعمالهم بالقوانين والأنظمة والقواعد المالية المعمول بها وإلاّ تعرضوا للمحاسبة والمسائلة، ومن هنا تصبح هيئة النزاهة كجهة رقابية في غاية الضرورة والأهمية، إذ من خلالها يمكن السيطرة على ظاهرة الفساد الإداري والمالي وتحجيم فعاليتها في المؤسسات العامة، وتقليل أثرها .

إن حداثة إستحداث هيئة النزاهة، وعدم وجود دراسة أكاديمية مستقلة حول موضوع بحثنا في إقليم كوردستان، مما نتج عنه جهل الأفراد وحتى بعض رجال القانون والإدارة بأهمية هذا النظام، وإضافة إلى كل ما ورد أعلاه وأكثر كان لنا الدافع الأساسي في إختيار هذا الموضوع، لنقف من خلاله على امكانية الهيئة بشكل المشار إليه في قانونها النافذ في تحقيق نوع معين من الحماية للمال العام والوظيفة العامة من أي إعتداء قد يقع من العاملين في الإدارة من الموظفين والمكلفين بخدمة عامة.

مجلة جامعة التنمية البشرية

المجلد 10، العدد 1(2024) ؛ عدد الصفحات (12)؛ معرف الكائن الرقمي: 10.21928/juhd.v10n1y2024.pp10-21

ورقة بحث منتظمة: أُستلم البحث في 3 أيلول 2023؛ قُبل في 4 تشرين الأوّل 2023؛ نُشرت في 9 كانون الثاني 2024؛

البريد الإلكتروني للمؤلف :dana.saeed@univsul.edu.iq, salh.tofeq@gmail.com

حقوق الطبع والنشر ©2024 دانا عبدالكريم سعيد، صالح توفيق حمەرشيد. هذه مقالة الوصول اليها مفتوح موزعة تحت رخصة المشاع الإبداعي النسبية - CC BY-NC-ND 4.0

ثالثاً: أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى:

1- التعريف بالحوكمة ومبادئها.
2- توضيح مفهوم هيئة النزاهة من حيث ماهيتها وأساسها القانوني وتشكيلاتها الإدارية، ومهام كل دائرة من دوائرها، في ضوء قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2011، وبيان مدى مراعاة مبادىء الحوكمة فيها.
3- بيان موطن الخلل في النصوص القانونية ذات الصلة بالبحث، ومحاولة منا تقديم مقترحات مناسبة لسد النواقص وإزالة الشوائب فيها في ضوء مبادىء الحوكمة .

رابعاً: مشكلة البحث:

يتمثل أساس مشكلة هذا البحث في كل ما يتعلق بالجوانب والابعاد الدستورية والقانونية لهيئة النزاهة، من حيث تكوينها وتشكيلاتها الإدارية ومهامها، وأثر هذا التأطير القانوني على إستقلاليتها ومدى تأثير السلطات على ذلك من جهة، ومدى مراعاة مبادىء الحوكمة في تنظيم كل هذه المسائل من جهة أخرى.

خامساً: فرضية البحث :

يفترض البحث أن هيئة النزاهة في إقليم كوردستان لم يتم تشكيلها بشكل يمكنها أن تمارس مهامها بصورة فعالة، لأنه لم يأخذ بنظر الإعتبار مبادىء الحوكمة في أساسها القانوني وكذلك في كيفية تشكيلها وتشكيلاتها الإدارية، وهذا ما نحاول إثباته من خلال هذا البحث .

سادساً: منهج البحث:

لغرض دراسة موضوع البحث سنعتمد على المنهج التحليلي من خلال التركيز على تحليل النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بمحاور البحث، مسترشدين بأفكار وآراء الفقهاء، من أجل تحديد أوجه الضعف والخلل في النصوص القانونية وإقتراح المعالجة المناسبة لتقويمها.

سابعاً: هيكلية البحث:

لغرض انجاز هذه الدراسة سوف نقوم بتقسيم موضوع البحث الى مبحثين نخصص المبحث الأول للحديث عن الإطار المفاهيمي للحوكمة وهيئة النزاهة, من خلال تقسيمه الى مطلبين, نتناول في المطلب الأول مفهوم الحوكمة، وفي المطلب الثاني سنتناول مفهوم هيئة النزاهة, وسنبين في المبحث الثاني مدى إنعاس مبادىء الحوكمة في تشكيلات هيئة انزاهة، من خلال تقسيمه الى مطلبين, نتناول في المطلب الاول مجلس الهيئة, اما المطلب الثاني سنخصصه لدراسة عن دوائر الهيئة، وسنختم دراستنا بإستخلاص أهم الإستنتاجات وتقديم أهم المقترحات التي سنتوصل إليها.

المبحث الاول
الإطار المفاهيمي للحوكمة وهيئة النزاهة

نخصص هذا المبحث للحديث عن مفهوم الحوكمة ومفهوم هيئة النزاهة، وذلك من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الاول
مفهوم الحوكمة

نخصص هذا المطلب للحديث عن تعريف الحوكمة ومن ثم مبادئها من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول
تعريف الحوكمة

إن مصطلح الحوكمة قد يثير بعض الغموض أو التساؤلات عن معناه الدقيق في اللغة والإصطلاح, ويرجع ذلك إلى حداثة هذا المصطلح نسبياً وشيوع إستخدامه في المجالات المختلفة القانونية والسياسية والاقتصادية والإدارية هذا من جهة, ومن جهة أخرى إن هذا المصطلح ذو جذور اجنبية فإن تعريبه الى اللغة العربية قد لا يكون دقيقاً او متطابقاً مع مصطلح الأجنبي، وان مصطلح الحوكمة ترجمة للكلمة الإنكليزية(Governance) ، وقد ترجم هذا المصطلح (Governance) الى العديد من المصطلحات المتشابهة مثل: الحاكمية, الحكم, الحكمانية, إدارة الحكم, أسلوب الحكم, إدارة شؤون الدولة والمجتمع, الإدارة الرشيدة للحكم, حسن الحكم, الحكم الجيد, الحوكمة, الحكم التشاركي, الحكم الرشيد, الحكم الصالح والحكم الموسع(بن حسين، 2015، ص213), إلاّ أن أفضلها وأكثرها قبولاً وإستخداماً من قبل الباحثين هي الحوكمة وهي الترجمة التي أقرها مجمع اللغة العربية في القاهرة عام 2002, لكونها تعبر بشكل دقيق على دلالة المصطلح(النصار، 2016, ص24).

أما بخصوص تعريف الحوكمة إصطلاحاً، فان الحوكمة بمفهومها العام تعني آليات وقواعد تهدف لتحقيق الجودة والتميز في المجال المراد تطبيق الحوكمة فيه, وبعبارة أخرى فإن مفهوم الحوكمة في الغالب يتمحور حول المناهج والآليات ووسائل تحقيق الجودة والتميز في الأداء من خلال اتباع نظم ومعايير تتسم بالشفافية والعدالة والمساءلة, إلاّ ان هذه النظم والآليات تختلف بإختلاف المجال الذي تطبق فيه, وهذا الإختلاف مرده تنوع البيئة والطبيعة والأهداف لمجالات تطبيق الحوكمة(البدري، 2022، ص23).

ويلاحظ انه لا يوجد تعريف موحد متفق عليه لمصطلح (الحوكمة), نظراً لإختلاف الرؤى والتفسيرات وتباين وجهات نظر الباحثين والأكاديميين والمؤسسات الدولية المتخصصة, وتبعا لمجال استخدام المصطلح, ويرجع تنوع هذه التعاريف الى تدخل هذا المصطلح مع الكثير من الجوانب القانونية والإدارية والمالية(اصلان، 2015، ص23-24). ومن هنا سنحاول الإشارة الى أهم التعريفات الإصطلاحية للحوكمة تبعاً لمجال استخدامها وكما يأتي:

ففي المجال الإقتصادي، ينصرف تعريف الحوكمة إلى مصطلح حوكمة الشركات (Coporate Governance),ويشير مفهوم حوكمة الشركات بشكل عام, الى القواعد والمعايير التي تحدد العلاقة بين إدارة الشركة من ناحية, وحملة الأسهم وأصحاب المصالح أو الأطراف المرتبطة بالشركة (حملة السندات والعمال والموردين والدائنين والمستهلكين) من ناحية أخرى(يوسف، ص13). فقد عرفت منظمة التنمية والتعاون الإقتصادي(OECD)الحوكمة بأنها "مجموعة من العلاقات بين إدارة الشركة ومجلس إدارتها وحملة أسهمها ومجموعة أصحاب المصالح, ويتم تحديد الهيكل الذي يتم من خلاله تحديد أهداف الشركة والوسائل التي تحقق تلك الأهداف ومراقبة الأداء" (شاكر و ثابت، 2018، ص271-272).

أما الحوكمة في المجال السياسي، تعني طريقة عمل الحكومة في إدارة شؤون البلاد بالإضافة إلى الجهات المشاركة في عملية إتخاذ القرارات والتنفيذ والمراقبة وهي ما يطلق

عليها في المؤلفات مصطلح (الحوكمة الرشيدة (Good Governance) - (البدري، 2022، ص27). كما عرف البنك الدولي الحكم الرشيد بأنه "الحكم المعتمد على تقاليد ومؤسسات يتم من خلالها ممارسة السلطة في الدولة من أجل الصالح العام, ويشمل هذا التعريف: عملية اختيار القائمين على السلطة ورصده واستبدالهم, وقدرة الحكومة على إدارة الموارد وتنفيذ السياسات السليمة بفاعلية, واحترام كل من المواطنين والدولة للمؤسسات التي تحكم التفاعلات الإقتصادية والإجتماعية فيما بينها"(جمعة، 2018، ص19).

أما الحوكمة في المجال الإداري، فقد عرفت بأنها "كل ما تمارسه الإدارة من إجراءات وسياسات وأساليب, تدار بها عملياتها الإدارية بكفاءة, حيث تضع الحوكمة الإطار العام لإتخاذ القرار, بالإضافة الى الإجراءات الأخلاقية القائمة على اساس الشفافية والمحاسبية والأدوار المحددة للعاملين". (الأسمر،2020، ص9). كما وعرفت الحوكمة الإدارية بأنها مجموعة من القوانين والنظم والقرارات التي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء الإداري عن طريق إختيار الأساليب المناسبة والفعالة لتحقيق خطط وأهداف أي عمل منظم في وحدات القطاع العام

الفرع الثاني
مبادىء الحوكمة

ترتكز الحوكمة على مجموعة من المبادىء الأساسية، ونتطرق إلى دراستها من خلال النقاط الآتية :

أولاً: مبدأ الشفافية

الشفافية بمفهومها الواسع تعني توافر المعلومات لعامة الناس حول السياسات والقوانين والنظم والتعليمات, كما تعني توافر المعلومات الدقيقة في مواقيتها وإفساح المجال أمام جميع المواطنين للإطلاع على المعلومات الضرورية والموثقة مما يساعد في إتخاذ القرارات الصالحة في مجال السياسات العامة(جبور ، 2020، ص67).

ثانياً: مبدأ المساءلة

يشير مفهوم المساءلة إلى وجود طرق وأساليب مقننة ومؤسسية, تمكن من مساءلة كل شخص مسؤول, ومراقبة أعماله في إدارة الشؤون العامة, مع إمكانية إقالته أو محاكمته إذا تجاوز أو أخل بالقوانين والأنظة والتعليمات(بن حسين، 2015، ص188-189)، فإستكمالاً لمبدأ الشفافية, لابد لكل نظام ديمقراطي ان يتبنى مبدأ المساءلة الذي يعني خضوع أعمال حكامها افراداً ومؤسسات لرقابة الجهات المختصة سواءً كانت قضائية أو تشريعية أو إدارية أو مستقلة, بالإضافة الى رقابة الرأي العام من أجل ان يرقى بمستوى الأداء المؤسسي والحكومي للحفاظ على الصالح العام بشرط ان تكون هذه المساءلة أو الرقابة حقيقية غير خاضعة لأي نوع من انواع الضغوطات من قبل انظمتها, وإلا كانت رقابات شكلية وضعت فقط لتغطية اعمال اصحاب القرار في الدولة(عبدالله, 2020, ص29).

ثالثاً: سيادة القانون

يقصد به وجود بنية قانونية مستقرة ومرجعية للقانون وسيادته على الجميع دون إستثناء إنطلاقاً من حقوق الإنسان بشكل أساسي, وهو الإطار الذي ينظم العلاقات بين المواطنين من جهة وبين المواطنين والدولة من جهة أخرى, كما ينظم العلاقة بين مؤسسات الدولة, ويوفر الإستقلالية لكل منهم على أساس مبدأ فصل الإختصاصات بين السلطات, وهذا يعمل على إعلاء الديمقراطية وتحقيق العدالة والمساواة بين المواطنين, وكل هذا يتطلب وجود قوانين مكتوبة واضحة وشفافة ومنسجمة في التطبيق على ان يتم نشرها بطريقة تضمن وصولها الى علم الأفراد الذين ستُطبق عليهم (بونداري و مختار، 2019، ص12), وأن تتوفر وسائل تطبيقها, ويجري حل كل منازعة بإصدار قرارات ملزمة من جانب سلطة قضائية مستقلة وموثوقة, وأخيراً أن تتوفر إجراءات لتغيير القوانين عندما تتوقف عن خدمة الغرض الذي وضعت لأجله (شريف, 2019, ص38-39).

رابعاً: مبدأ المشاركة

المشاركة تعني ان يكون لجميع المواطنين رجالاً ونساءً صوت او رأي في عملية صنع واتخاذ القرار في الحياة الإجتماعية والإقتصادية والثقافية والسياسية, إما بشكل مباشر كعمليات الإستفتاء مثلاً, أو غير مباشر من خلال ممثلين ينوبون عنهم في المؤسسات الرسمية كالسلطتين التشريعية والتنفيذية أو غير الرسمية كالأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني (شمروح، 2015، ص28), وتهدف المشاركة الى تجاوز الفجوة القائمة بين القيادة والجمهور, وإبداع أشكال غير هرمية لممارسة السلطة لا تقوم على مبدأ الإنابة والمشاركة الشكلية فقط, بل على مشاركة الجماعة في صنع القرار وتنفيذه(النزاهة كمدخل للحوكمة الرشيدة, ص7).

خامساً: مبدأ المساواة

يقصد بالمساواة في صورتها المجردة عدم التمييز بين الأفراد بسبب العرق أو الدين أو الأصل أو اللغة أو العقيدة أو الجنس أو اللون, لأن البشر كلهم متساوون في التكاليف والأعباء العامة والحقوق والحريات العامة, ويعد مبدأ المساواة من المبادىء العامة للقانون, والمبدأ الدستوري الأساسي الذي تستند اليه جميع الحقوق والحريات في الوقت الحاضر, الذي يتصدر جميع إعلانات الحقوق العالمية والمواثيق الدستورية(الفرجاني, 2015, ص228-229).

سادساً: مبدأ الكفاءة والفعالية

يقصد بهذا المبدأ البعد الفني لأسلوب إدارة الحكم المتمثل بقدرة المؤسسات على تحويل الموارد الى برامج وخطط ومشاريع تلبي إحتياجات المواطنين وتعبر عن أولوياتهم, مع تحقيق نتائج أفضل وتنظيم الإستفادة من الموارد المتاحة وبما يؤدي الى تحقيق الاهداف الاستراتيجية(شريف, 2019, ص56).

وبإعتبار ان القيادة عامل أساس وحاسم لنجاح المؤسسة لا بد ان تتمتع بالقدرة الفائقة في الإدارة, كما أن قوة الإدارة يجب ان لا تمنع من إعطاء الفرصة للموظفين الإعتياديين والذين هم العناصر الرئيسية في المؤسسة بالإدلاء بآراءهم كونهم مشاركين نشطين في إدارة المؤسسة, وبالتالي فإن تعزيز تبادل الرسائل ما بين الإدارة العليا والموظفين سيؤدي الى تقوية المؤسسة ككل.(ثابت و إبراهيم، ص8-9).

المطلب الثاني
مفهوم هيئة النزاهة

من أجل إعطاء صورة واضحة ومتكاملة عن هيئة النزاهة ينبغي علينا أن نوضح مفهومها، وذلك من خلال تعريفها وبيان أساسها القانوني، لذا سنقسم هذا المطلب على فرعين: نتناول تعريف هيئة النزاهة في الفرع الأول، وسنبين الأساس القانوني للهيئة في الفرع الثاني.

الفرع الأول
تعريف هيئة النزاهة

عرفت الهيئة العامة إصطلاحاً بأنها شخص إعتباري من أشخاص القانون العام يتولى إدارة مرفق عام بقصد أداء خدمات عامة (كامل, 2013, ص21).

أما النزاهة في الإصطلاح, فقد كثر استعمال مفهومها في الأدبيات الفلسفية والفكرية, كما يكثر تداوله في الخطاب اليومي بين الناس لما له من دلالة مهمة على سلامة الفرد مما يلوثه من الأفعال القبيحة التي تخل بالمبادىء السامية بشكل عام, والتزامه لفضائل التي تتجه به وبمجتمعه نحو التكامل, عليه فإن النزاهة كإصطلاح عام "هي الحفاظ على الذات سليمة وغير محرفة, ومراعاة حدود القيم الأخلاقية, ملحوظاً فيها التكامل الذاتي والإجتماعي", فهذا التعريف ينطوي تحت معانيه كل انواع النزاهة, كالنزاهة الأخلاقية والفكرية والوطنية والإدارية والمالية, ولكن كل تعريف لهذه الأنواع وغيرها مما يضاف الى النزاهة قد تختلف فيه الألفاظ بحسب خصوصيات المعرّف بما يحفظ سلامة إدارة مختلف الإلتزامات والقيم المتعلقة به, وذلك لما لهذه الأنواع من ترابط يجعله تحت جامع واحد, وإن تفاوتت الصلة بين هذه الأنواع من حيث ما يضاف إلى النزاهة(علي، ص9).

أما في إطار الوظيفة العامة يراد بالنزاهة منظومة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل, وحرص الموظف على عدم تلقي أي مقابل وأياً كان مصدره, مقابل القيام بعمل من أعمال وظيفته يؤثر في المصلحة العامة ويؤدي إلى إهدار المال العام (المولى، 2019، ص16)، ويراد بها أيضا ضرورة تجرد الموظف العام في أدائه لعمله عن الغرض الشخصي, أي ضرورة تغليب المصلحة العامة وحدها عند أداء العمل الوظيفي من دون وضع المصلحة الشخصية غرضاً أصلياً كانت أو مشتركاً(جبر و اسماعيل, 2018, ص132 -164).

ولم يعرف دستور جمهورية العراق لسنة2005 هيئة النزاهة، بل أشار إلى مصطلح ومضمون النزاهة في عدد من مواده, حيث نص في المادة (5) على التزام بأحكام القانون وسيادته, وهذا يعني يجب على الجميع مراعاة أحكام القانون والإلتزام به, وكذلك نص في المادة (27) على حرمة الأموال العامة وأوجب حمايتها على كل مواطن, دون ان يحصر بجهة أو فئة معينة, وكذلك في المادة (50) موضوع اليمين الدستوري, الذي يؤديه عضو مجلس النواب وبعض من اصحاب المناصب الرسمية الأخرى, اكد على مفهوم ومضمون النزاهة، وكذلك في موضوع ترشيح لمنصبي رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء جعل شرط النزاهة والإستقامة والعدل من شروط التي يجب ان تتوفر في المرشح للمنصبين المذكورين، إضافة الى ذلك هناك مواد أخرى في الدستور الهدف منها هي الحفاظ على المال العام وعدم إستغلال الموظفين العموميين والمكلفين بخدمة عامة وظائفهم لتحقيق المصالح الشخصية والإثراء على حساب الصالح العام والمتاجرة بمناصبهم, وهذه المواد إذا ما تم الإلتزام بها فستكون من الحلول الناجحة لمكافحة الفساد الإداري والمالي(م/ 68 ثالثاً وم/ 77 وم/ 127، دستور جمهورية العراق، 2005).

إضافة الى ذلك هناك تشريعات أخرى التي أكدت على وجوب أمانة الموظف الحكومي ونزاهته, والحفاظ على المال العام وتجريم الأفعال التي يكون محلها هذا المال وتجاوز الموظفين حدود وظائفهم واستغلال تلك الوظائف لتحقيق مكاسب شخصية منها: قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل(م/307 -341) منه, وكذلك قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة1991 المعدل (م/ 4, 5) منه .

والمشرع الكوردستاني هو الآخر لم يعرف هيئة النزاهة, وإنما أشار إلى مفهومها في المادة الثانية من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان العراق رقم 3 لسنة2011 المعدل بأنه تؤسس بموجب هذا القانون هيئة بإسم (هيئة النزاهة لإقليم كوردستان- العراق) تتمتع بالشخصية المعنوية واستقلال مالي وإداري, ولها ميزانية مستقلة وتخضع لرقابة البرلمان.

يتبين مما تقدم أن هيئة النزاهة لإقليم كوردستان بأنها هيئة رقابية متخصصة ومتمتعة بالشخصية المعنوية ومستقلة مالياً واداريا، وتخضع لرقابة برلمان الإقليم, تهدف الوقاية من الفساد ومكافحته, ودعم مبادىء النزاهة والشفافية والمسائلة وتجسيد مبدأ سيادة القانون بالتنسيق والتعاون مع الجهات الأخرى .

الفرع الثاني
الاساس القانوني لهيئة النزاهة ومراعاة اساسيات الحوكمة فيه

إن إقليم كوردستان هو الإقليم السياسي الوحيد من ضمن دولة العراق الفدرالي- حتى الآن- الذي أصبح جزءاً من العراق بعد تاسيس دولته كدولة بسيطة سنة1921 في ضمن إفرازات الحرب العالمية الأولى ومنذ ضم ولاية الموصل بالعراق بواسطة مجلس عصبة الأمم(عمر, 2005, ص13)، وتم الإعتراف بها كمنطقة للحكم الذاتي في ضمن إطار دولة العراق بصدور قانون الحكم الذاتي لمنطقة كوردستان رقم 33 لسنة1974، وبعد الإنتفاضة الشعبية في إقليم كوردستان سنة1991 وبعدما إستقل كوردستان فعلياً عن العراق من الناحية الإدارية, وتكوين أول مجلس وطني لكوردستان العراق من خلال إنتخابات بتاريخ 1992/5/19, وتشكيل أول مجلس وزراء في الإقليم بتأريخ 1992/7/5, أعلن المجلس الوطني الكوردستاني بقاء كوردستان كإقليم إتحادي في ضمن إطار دولة العراق, وحدد علاقته القانونية معه في إطار نظام إتحادي من جانب واحد منذُ سنة1992 إلى أن تم إقرار هذه العلاقة في المادة (53- أ) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لسنة2004، وبعده في المادة (117) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005, لذلك فإن الحديث عن الأساس القانوني لهيئة النزاهة في إقليم كوردستان يقتضي أن نتحدث بدايةً عن الأساس الدستوري والقانوني لهذه الهيئة في العراق, ومن ثمّ ان نتحدث عن أساسها الدستوري والقانوني في الإقليم بعد اعتراف به كإقليم فدرالي, لأن إقليم كوردستان الحالي كان يتكون من عدد من المحافظات(الألوية) في ضمن دولة العراق, حالها حال المحافظات الأخرى الموجودة في العراق .

وبالرجوع إلى الدساتير والقوانين العراقية نجد أنه لم تنص منذ تأسيس الدولة العراقية- وحتى دخول قوات الإحتلال إليها سنة 2003- على وجود هيئات متخصصة, لتتولى مهمة التحقيق في قضايا الفساد, حيث كان القضاء والمتمثل بقضاة التحقيق والمحققين هو من يتولى التحقيق في هذه القضايا(التميمي, 2020, ص57).

بعد إحتلال العراق من قبل الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وحلفائها, وسقوط النظام السياسي في 2003/4/9, تم تعيين السفير الأمريكي (بول بريمر) كحاكم مدني للعراق وأطلق عليه (المدير الإداري لسلطة الإئتلاف المؤقتة(المنحلة), وباشر مهام عمله في 2003/5/13 وحتى 2004/6/28, وهو تأريخ تشكيل الحكومة العراقية(خالد, 2013, ص291 -292)، وخلال هذه الفترة المذكورة في أعلاه أصدر (بول بريمر) أوامر كثيرة, ومنها: الأمر رقم55 لسنة2004 بتأريخ 2004/1/28, وخول بموجب القسم (1) منه مجلس الحكم الإنتقالي في العراق سلطة إنشاء مفوضية عراقية معنية بالنزاهة العامة, كأول جهاز حكومي مستقل يحارب الفساد بصلاحيات قضائية, وقد أصدر مجلس الحكم (المنحل) القانون النظامي الملحق بالأمر55 لسنة2004 بخصوص إنشاء هذه المفوضية, وفعلاً تم تشكيل هذه المفوضية لمكافحة الفساد في العراق لأول مرة بإسم (مفوضية النزاهة العامة) في الثلث الأخير من عام 2004 وبدأت العمل في بداية عام2005, وظلت الهيئة محكومة بالقانون المذكور حتى 2011/11/14، وهو تأريخ نفاذ قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 الذي ألغي بموجبه الأمر المرقم (55) لسنة2004 والقانون التنظيمي

الملحق به بإستثناء القسم (6) منه(م/ 29 قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 .

وقد نص القانون النظامي على أن: توظف المفوضية من بين توظفهم، مدقق المحاسبات المالية، ومحققين، ومحققين من الدرجة الاولى، ويخول المحقق من الدرجة الاولى بموجبه ممارسة الصلاحيات المكفولة في القانون العراقي لمحقق المحكمة، وله ان يمارس تلك الصلاحيات في اي منطقة من العراق، ويكون على القاضي ان يتعامل مع اي استمارة او طلب او اقتراح او معلومات او استمارة طلب او التماس يرد له من محقق من الدرجة الاولى بنفس الطريقة التي يتعامل بها مع كل ما يرد له من محقق المحكمة(القسم 4 القانون المرقم55 / 2004) .

ومن ثم صدر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية سنة2004, بإعتباره دستوراً للعراق في تلك المرحلة, الذي اشار الى مفوضية النزاهة بصورة غير مباشرة من خلال الإشارة على استمرار العمل بالأمر55 لسنة2004، حيث نص في المادة (49/ أ) على (إنّ تأسيس الهيئات الوطنية مثل الهيئة الوطنية للنزاهة العامة.... يعد مصادقاً عليها, كما يعد مصادقاً على تأسيس الهيئات المشكلة بعد نفاذ هذا القانون, ويستمر أعضاء هذه الهيئات الوطنية بعملهم بعد نفاذ هذا القانون....)، وبموجب هذه المادة أضفى الشرعية على الهيئات التي أنشأتها سلطة الإئتلاف المؤقتة قبل صدور قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية ومن ضمنها هيئة النزاهة, إلاّ أنه سماها الهيئة الوطنية للنزاهة العامة (كامل، 2013, ص21).

وبعد إنتهاء المرحلة الإنتقالية بصدور دستور جمهورية العراق لسنة2005, دخل في ظله الأساس الدستوري لهيئة النزاهة مرحلة جديدة, إذ يعتبر أول دستور في تأريخ الدولة العراقية ينص على هيئة مستقلة متخصصة بمكافحة الفساد, وإعتبرها إحدى الهيئات الدستورية المستقلة (المولى، 2019، ص20)، وعالجها في الفصل الرابع الذي يحمل عنوان (الهيئات المستقلة) من الباب الثالث المسمى (بـ)(السلطات الإتحادية) في المادة (102) منه حيث جاءت فيها: " تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان والمفوضية العليا المستقلة للإنتخابات, وهيأة النزاهة, هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب, وتنظم أعمالها بقانون", وبموجب هذه المادة تم تغير اسم الهيئة من الهيئة الوطنية للنزاهة العامة الى هيئة النزاهة, كما وأنه بموجب المادة 143 من هذا الدستور الغي قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية بإستثناء ما ورد في الفقرة (أ) من المادة 53 والمادة 58 منه .

وفي ظل هذا الدستور, فقد صدر قانون إنضمام جمهورية العراق إلى إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام2004 - والصحيح هو لعام 2003- رقم 35 لسنة 2007, وبالرجوع الى المادة (1/6) من الإتفاقية نجدها تضع التزاماً قانونياً على الدول الأطراف فيها ووفقاً للمبادىء الأساسية لنظامها القانوني بأن تقوم بإنشاء هيأة أو هيئات تتولى منع الفساد ومكافحته .

وتنفيذاً لما نصت المادة 102 من دستور سنة 2005, والمادة 6 من الإتفاقية المذكورة صدر قانون هيأة النزاهة رقم 30 لسنة 2011, الذي يعتبر السند القانوني الأساسي لنشأة هيئة النزاهة, والذي يبين سمات الهيئة وإختصاصاتها وواجباتها، وقد نص هذا القانون في المادة 11 منه على أنه ثالثا: لرئيس الهيئة بإقتراح من مدير عام التحقيقات فتح مديريات للتحقيق في الأقاليم التي لا توجد فيها هيئة نزاهة خاصة بالإقليم .... بالتنسيق مع الجهات المعنية. رابعاً: يجري التنسيق بين هيئة النزاهة المؤسسة بموجب هذا القانون وبين هيئات النزاهة في الأقاليم في ميدان مكافحة الفساد .

وفيما يتعلق بموقف دستور جمهورية العراق لسنة 2005 حول وجود هيئة النزاهة في إقليم كوردستان, نجد بأنه لم ينص على هذا الموضوع, بل ترك أمر تنظيمها للأقليم نفسه من خلال دستوره الخاص وقوانينه, وبمعنى آخر أن لهذا الأقليم حرية في إنشاء هذه الهيئة – أي هيئة النزاهة - وفي كيفية المعاملة معها من حيث كيفية تنظيمها ومكانتها وإختصاصاتها, وكل ذلك حسب الظروف السائدة فيه, لأن إقليم كوردستان - كما أسلفنا- هو إقليم سياسي, وإعترف هذا الدستور بحق كل إقليم في أن يكون له دستور خاص به بجانب الدستور الفدرالي, يحدد بموجبه هيكل سلطات الإقليم المتمثلة في السلطة التشريعية, التنفيذية والقضائية, وإختصاصاتها, وكذلك آليات ممارسة تلك الإختصاصات, على أن لا يتعارض مع أحكام الدستور الفدرالي(م/120، 121/أولاً دستور جمهورية العراق، 2005)، إن هذا الإعتراف بوجود دستور خاص بكل إقليم بجانب الدستور الفدرالي وبالسلطات الثلاث- التشريعية والتنفيذية والقضائية- في الأقاليم بجانب السلطات الثلاث المذكورة في الدولة الفدرالية, يؤكد على مبدأ أساس في النظام الفدرالي وهو مبدأ الإستقلال الذاتي للاقاليم المكونة للنظام الفدرالي, وبذلك أن مكانة وإستقلالية ودور هذه الهيئة في إقليم كوردستان تستند على ما يحدد في دستور وقوانين هذا الأقليم نفسه.

إلاّ أن إقليم كوردستان بالرغم من اعطائه الحق بموجب الدستور الفيدرالي لسنة 2005 بوضع دستور خاص به لم يقم بوضعه حتى الآن, ولم يستطيع أن يمتلك الدستور على الرغم من مرور أكثر من ثمانية عشر سنة على وضع الدستور الفدرالي, ولكن في غياب الدستور تمكن برلمان كوردستان القيام بتنظيم هذا الأمر- أمر تنظيم هيئة النزاهة - عن طريق تشريع القانون رقم(3) لسنة 2011 تحت عنوان: قانون الهيئة العامة للنزاهة في إقليم كوردستان- العراق, بتأريخ 2011/4/26, وهو الأساس القانوني لتشكيل هيئة النزاهة في إقليم كوردستان, والغرض من تشريعه هو مكافحة الفساد والوقاية منه, ودعم مبادىء النزاهة والشفافية والمسائلة, وتجسيد مبدأ سيادة القانون, وكذلك تقييم وتقويم وتطوير الأداء والسلوك الوظيفي, ومعايير الخدمة العامة وتحمل المسؤولية وتسهيل الإجراءات (م/3 قانون هيئة النزاهة، 2011)، وحدد هذا القانون مهام وإختصاصات الهيئة لغرض تحقيق تلك الأهداف (م/5 قانون هيئة النزاهة،2011)، وقد طرأ على هذا القانون تعديلين: الأولى بموجب قانون رقم 7 لسنة 2014 (قانون التعديل الأول لقانون الهيئة العامة للنزاهة لاقليم كوردستان – العراق رقم (3) لسنة 2011)، وقد عدل عنوان القانون بموجب المادة الأولى منه إلى (قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان – العراق). والثاني بموجب قانون رقم 11 لسنة 2021 (قانون التعديل الثاني لقانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان – العراق رقم 3 لسنة 2011).

وأخيراً تجدر الإشارة الى أن عدم وجود دستور خاص بالإقليم، يعني إعطاء السلطة الكاملة للسلطة التشريعية لتأسيس هيئة النزاهة أم لا، الأمر الذي يؤدي إلى عدم ضمان إستقلالية الهيئة وبالتالي عدم فعاليتها في محاربة الفساد ومسائلة الفاسدين، وبهذا يمكن القول أنه لم يراع أساسيات مبادىء الحوكمة في تشكيل هيئة النزاهة في الإقليم، لأن الحوكمة تتطلب وجود ضمان كافي لإستقلال هيئة النزاهة لكي تقوم بوظيفتها بصورة فعالة، وبلورة هذه الضمانات تتمثل بوجود دستور يقر بوجودها وإستقلاليتها.

المبحث الثاني
مدى انعكاس مبادىء الحوكمة في تشكيلات هيئة النزاهة

تتكون هيئة النزاهة من مجلس الهيئة وأربعة دوائر أصلية, كما ويمكن فتح فروع للهيئة في محافظات وإدارات الإقليم, وعلى هذا الأساس سنقسم هذا المبحث على مطلبين، نتناول في الأول مجلس هيئة النزاهة، ونخصص الثاني لدوائر الهيئة، مبيناً مراعاة مبادىء الحوكمة فيها.

المطلب الأول
مجلس هيئة النزاهة

وقد نص قانون هيئة النزاهة في المادة (9/ أولاً) على أن يتكون مجلس الهيئة من رئيس هيئة النزاهة رئيساً للمجلس، وعضوية نائب رئيس المجلس، والمدراء العامين في دوائر الهيئة، وعدد من الخبراء من منتسبي الهيئة أو من خارجها لا يزيد عددهم عن ثلاث يشاركون في إجتماعات ومناقشات المجلس دون أن يكون لهم حق التصويت، ومن هنا نتحدث عن رئيس الهيئة ونائبه والمدراء العامين في الهيئة، وذلك من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول
رئيس هيئة النزاهة

يعد موقع رئيس هيئة النزاهة موقعاً مهماً ضمن مواقع مؤسسة الهيئة، وهو يمثل قمة هيكلها التنظيمي، ويشكل عموداً في أدائها ورسم السياسات الخاصة بها وتنفيذها والنهوض بواقع تلك المؤسسة, لذا يجب أن يتم إختيار من يتولى هذا المنصب بشكل يراعي فيه معايير الكفاءة والنزاهة وحسن الإدارة والإستقامة في السلوك, لأن إتباع آليات صحيحة في إختيار رئيس الهيئة يعد ضماناً كافياً لتحقيق الأهداف العليا للهيئة والتزامها بحيادية ومهنية وأداء الواجبات التي تقع على عاتقها في محاربة الفساد وترسيخ قواعد الحكم الرشيد(الحوكمة)(العباسي, 2014, ص31)، ولذلك إهتم قانون الهيئة بمنصب رئيس الهيئة, وكل مسائل المتعلقة به, ومن هنا نحاول ان نسلط الضوء على كيفية إختياره, وكذلك الشروط التي يجب ان تتوفر فيمن يتولى هذا المنصب .

أولاً: تعيين رئيس هيئة النزاهة

إن الآلية المتبعة في تعيين رئيس هيئة النزاهة بموجب المادة (6) من القانون المؤسس للهيئة قبل التعديل كانت تبدأ بنشر الإعلان عن طريق مجلس القضاء في إقليم كوردستان, ويدعو فيه من الراغبين للترشيح الى المنصب المذكور تقديم طلبات التعيين الى مجلس القضاء, وبعد تقديم الطلبات مع مرفقاتها السيرة الذاتية ووثائق التعيين المطلوبة وفقاً للإعلان المنشور, يتم المفاضلة بين المتقدمين, ومن ثم يتم إختيار ثلاثة منهم فقط ويرفع أسمائهم الى البرلمان, ويتولى البرلمان إنتخاب واحداً منهم لرئيس الهيئة بإقتراع سري بشرط حصول الفائز على أغلبية ثلثي عدد أعضاء البرلمان, فإذا لم يحصل أحد المرشحين على ثلثي أصوات أعضاء البرلمان, يعاد الإنتخاب بين المرشحين الحاصلين على أكثرية الأصوات, ولكن القانون يعود لإشتراط أغلبية ثلثين من جميع أعضاء البرلمان في الفائز منهما, فإذا حصل أحد المرشحين على أغلبية الثلثين عد فائزاً بالمنصب, ويتوجب رفع اسمه إلى رئاسة الإقليم لإصدار مرسوم إقليمي بتعيينه رئيساً لهيئة النزاهة وبدرجة وزير لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط وبالإجراءات نفسها, وأخيراً بموجب المادة (8) من قانون الهيئة يجب على الرئيس أن يؤدي اليمين القانونية أمام برلمان الإقليم قبل أن يتولى مهامه وإختصاصاته المقررة بموجب هذا القانون .

أما بموجب البند أولاً من المادة (7) من قانون رقم (7) لسنة 2014 قانون التعديل الأول لقانون الهيئة العامة للنزاهة لاقليم كوردستان – العراق رقم (3) لسنة 2011 فقد أناط لبرلمان كوردستان مهمة أنتخاب رئيس الهيئة بإقتراع سري بأغلبية ثلثي عدد أعضاءه من بين ثلاثة مرشحين يرشحهم لجنة برلمانية, وفي حالة عدم فوز أي من المرشحين بثلثي أصوات اعضاء البرلمان, يعاد الإنتخاب بين المرشحين الحاصلين على أغلبية الأصوات, ويعد فائزاً من يحصل على الأغلبية, ويعين الشخص المنتخب بمرسوم إقليمي بدرجة وزير.

ويبدو مما تقدم أن قانون الهيئة المعدل قد غير الآلية التي كانت متبعة في تعيين رئيس الهيئة بموجب القانون المؤسس للهيئة قبل التعديل, إذ إستبعد القانون المعدل مجلس القضاء عن التدخل أو المشاركة في اختيار رئيس الهيئة وأودعها الى السلطة التشريعية وحدها, فالبرلمان هو الذي يشكل لجنة لإختيار ثلاثة مرشحين لمنصب رئيس الهيئة, وهو الذي يصادق على أحد هؤلاء المرشحين بأغلبية ثلثي عدد أعضاءه, وفي حالة عدم فوز أي من المرشحين بثلثي أصوات اعضاء البرلمان, يعاد الإنتخاب بين المرشحين الحاصلين على أغلبية الأصوات, ويعد فائزاً من يحصل على الأغلبية, فالترشيح والمصادقة محصور بالبرلمان وحده.

ومن خلال ما تقدم نرى أن الآلية التي نص عليها القانون النافذ في إختيار رئيس الهيئة يعتريها النقص والخلل من عدة جوانب، وكذلك لم يؤخذ بنظر الإعتبار أساسيات مبادىء الحوكمة فيها والتي يمكن تحديد بعضها من خلال ما يأتي :

1- إن المشرع الكوردستاني لم يوفق في آلية ترشيح لمنصب رئيس الهيئة, حيث أنيط بموجب قانون رقم (7) لسنة 2014 مهمة ترشيح الراغبين الى منصب رئيس هيئة النزاهة الى اللجنة البرلمانية بدلاً من مجلس القضاء في إقليم كوردستان, إلاّ أنه لم يعدل نص البندين أولاً وثانياً من المادة السابعة - المتعلقة بآلية تقديم طلبات التعيين الى منصب رئيس هيئة النزاهة وكيفية اختياره - حيث جاء فيها: أولاً: تقدم طلبات التعيين, بعد الإعلان عن المنصب إلى مجلس القضاء مرفقة بها السيرة الذاتية والوثائق الخاصة بالتعيين. ثانياً: يتولى مجلس القضاء إختيار ثلاثة من طالبي التعيين لغرض ترشيحهم لمنصب الرئيس ليتولى البرلمان إنتخاب أحدهم وفقاً للمادة (السادسة/ أولاً) من هذا القانون, وهذا يتعارض مع التعديل الذي طرأ على البند أولاً من المادة (6), إلاّ أن المشرع قد قام بإلغاء البندين المذكورين بعد إدراكه بهذا التعارض بموجب قانون رقم (11) لسنة 2021 قانون التعديل الثاني لقانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان – العراق رقم 3 لسنة2011، ولكن ما يؤخذ عليه في هذا التعديل أيضا, هو أنه لم يبين آلية التقديم هل يكون عن طريق الإعلان للجميع وعبر وسائل الإعلام ويتقدم من يتوفر فيه الشروط أم أنّها تكون شخصية من قبل أعضاء اللجنة أو ان اللجنة ستقدم الأسماء, كما لم يحدد المعايير التي تستند إليها اللجنة البرلمانية في اختيار ثلاث مرشحين, وجميع هذه الحالات تؤدي عدم ضمان استقلال الهيئة, لأن اللجنة المشكلة للإختيار تمثل رؤى وتوجهات سياسية تتصارع في الإستحواذ على المواقع المهمة في الإقليم ومن أجل أن يحقق ذلك العضو فيها سياسة حزبه أو فئته التي يمثلها, وهذا الأمر يتعارض مع الدستور العراقي النافذ الذي اقر مبدأ مهم وهي تكافؤ الفرص امام الجميع، وهذا يعني أنه يتعارض مع مبدأ من مبادىء الحوكمة وهو مبدأ العدل والمساواة .

2- إن إختيار رئيس الهيئة بهذا الشكل - أي عن طريق السلطة التشريعية وحدها- يفقد الرئيس أهم مبدأ من مبادىء حسن الإدارة إذ سيكون واقعاً تحت تأثير وتجاذب الكتل البرلمانية والتي قد تخضعه للمساومات والضغوط مما يفقد الهيئة حياديتها وإستقلالها, وقد يصيبها الضعف في أداء مهامها, كما أن إختيار الرئيس بهذه الطريقة يجعله أداة بيد بعض الكتل السياسية وربما يؤدي ذلك إلى استخدامه كوسيلة لتصفية الحسابات مع الخصوم وإلحاق الضرر بجهات سياسية منافسة, بإستهداف رموز تلك الكتلة بغية إضعافها وتشويه صورتها أمام الجماهير من خلال التهم التي توجه إليهم هذا من جهة, ومن جهة أخرى فإن التدخل السياسي على ارض الواقع يؤدي الى تعطيل فعالية هيئة النزاهة في تنفيذ مهامها الرقابية(العباسي, 2014, ص35)، في حين ان فعالية هيئة النزاهة من المتطلبات حوكمة الهيئة, الأمر الذي يؤثر بدوره على قدرة الهيئة من مسائلة مرتكبي جرائم الفساد الوظيفي، ولذلك نرى من الضرورة إعادة أسلوب إختيار رئيس الهيئة على وفق الآلية التي جاء بها القانون المؤسس قبل تعديله- أي إناطة مهمة الترشيح الى مجلس القضاء- لأن ترشيح عن طريق مجلس القضاء يشكل ضماناً لحيادية الشخص واستقلاله،

وبالوقت نفسه فإن طبيعة عمله فيها كثير من الجوانب القانونية والإجراءات القضائية, فكان ذلك الإختيار أكثر دقة وأفضل أسلوباً, وبالتالي يؤدي الى الحفاظ على إستقلالية الهيئة وديمومة قيامها بأعمالها الرقابية والتحقيقية بعدالة وحيادية, كما ويشكل حالة من الإطمئنان والرضا لدى جميع المكونات السياسية وللمجتمع عموماً .

3- كما بيّنا أن قانون الهيئة قد أشار إلى ان رئيس الهيئة بعد انتخابه من البرلمان يجب أن يصدر مرسوم إقليمي بتعيينه ليباشر بعد ذلك مهامه, إذ لا يمكن للرئيس أن يباشر مهامه إلاّ بعد صدور هذا المرسوم وأداء اليمين أمام البرلمان, الأمر الذي يثير إشكاليات في الواقع العملي يمكن أن تؤثر في إستقلالية الهيئة, وعليه نرى من الضرورة تعديل البند أولاً من المادة (6) من قانون الهيئة, بشكل أن يكون دور رئيس الإقليم المصادقة على إنتخاب رئيس الهيئة خلال خمسة عشر يوماً من تأريخ إنتخابه, ويعد مصادقاً على هذا الإنتخاب بمضي المدة المقررة, وبهذا سنتجنب أية إشكاليات ممكن أن تثار بهذا الصدد .

ثانياً: شروط الترشيح لمنصب رئيس هيئة النزاهة

وقد إشترط البند ثانياً من المادة (6) من قانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان– العراق رقم 3 لسنة 2011 المعدل في المرشح لرئاسة الهيئة إضافة إلى الشروط الوظيفية العامة لتولي الوظيفة العامة ما يأتي :

أ- أن لا يكون محكوماً عليه بجريمة مخلة بالشرف.

ب- أن يتمتع بالكفاءة والنزاهة والحياد .

ج- أن لا يكون مشتركاً في الجرائم التي خطط لها أو نفذها أو إرتكبها النظام البعثي.

د- أن يكون حاصلاً على شهادة جامعية في القانون وله خبرة في ميدان عمله لا تقل عن خمسة عشر سنة بالنسبة لحملة شهادة بكالوريوس وتنزل من هذه المدة سنتان بالنسبة للحاصلين على شهادة الماجستير في القانون وخمس سنوات بالنسبة للحاصلين على شهادة الدكتوراه في القانون وتعتبر مدة الدراسة الصغرى للحصول على أي من الشهادتين مدة ممارسة لأغراض هذا القانون .

وبذلك فقد أحسن المشرع عندما وضع في قانون الهيئة النافذ شروط محددة – خاصة- فيمن يرشح لرئاسة الهيئة إضافة إلى الشروط العامة لتولي الوظيفة العامة, لأن الشخص الذي يتولى رئاسة الهيئة يجب أن يتمتع بأعلى معايير النزاهة, ويجب أن يكون مستقلاً لا ينتمي لأية جهة سياسية, لما له من أثر في إبعاد الهيئة عن المعتركات السياسية ومنع استمالة رئيسها لإتجاه معين دون الآخر, وذلك لخطورة موقع رئيس الهيئة لما يمثله من عين المجتمع في رصد الفساد والحفاظ على أموال الشعب من كل من تسول له نفسه سرقتها والعبث فيها(المولى، 2019، ص31).

ومن جانبنا نرى ضرورة إضافة شرط العمر إلى هذه الشروط بأن يكون المرشح لهذا المنصب قد أتم الأربعين سنة من عمره, فنرى أنه سن مناسب كي يكون المرشح مدركاً لخطورة وأهمية الواجبات التي ستناط به, مقدراً لأهمية دوره في مكافحة الفساد, حيث تصل شخصية المرشح في هذا السن لمستوى لا بأس به من النضج والإكتمال.

الفرع الثاني
نائب رئيس هيئة النزاهة والمدراء العامون في الهيئة

أولاً: نائب رئيس هيئة النزاهة:

وقد نص قانون الهيئة النافذ في المادة (11/ أولاً وثانياً) على أنه لرئيس الهيئة نائب واحد يعين بمرسوم إقليمي بدرجة وكيل وزير, بناءً على ترشيحه من مجلس الهيئة, ووفقا لشروط التي يعين بها رئيس الهيئة, ويتولى مهام وظيفته تحت إشراف رئيس الهيئة وإدارته وتوجيهاته, ويحل محل الرئيس ويقوم بممارسة جميع الإختصاصات والمهام المرتبطة برئاسة الهيئة في حالة غياب الرئيس لأي سبب عن ممارسة مهامه, كما وقد أشار قانون الهيئة بأنه لرئيس الهيئة تخويل بعض اختصاصاته لنائبه .

وهذا كل ما نص عليه قانون الهيئة بخصوص نائب رئيس الهيئة, وطبقاً لذلك هو موظف بدرجة خاصة يعينه رئيس الإقليم بمرسوم اقليمي, وبناءً على ترشيحه من مجلس الهيئة، وليس له اي مهام او إختصاصات سوى ما يكلفه به او يمنحه اياه رئيس الهيئة (البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة – العراق, الأطر الدستورية، د. ت, ص92).

ولكون هيئة النزاهة تتكون من عدة دوائر الأصلية والفرعية, وعملها يتمثل بعدة جوانب (قانونية وإعلامية وتربوية وتثقيفية), نعتقد من المفضل إضافة نائب آخر أي نائب ثاني لرئيس الهيئة, ويحدد إختصاصاتها في صلب القانون, وأن يرتبط بهما هذه الدوائر حسب تخصصها, لكي تمارس إختصاصاتها حتى في حضور الرئيس ودون ان يتوقف ذلك على تخويل منه .

ثانياً: المدراء العامون في الهيئة :

ان المدراء العامون في الهيئة هم رؤساء دوائر الهيئة وهي: دائرة التحقيقات, والدائرة القانونية, ودائرة الوقاية والشفافية, ودائرة الشؤون الإدارية والمالية, وهم يعينون بمرسوم إقليمي بناءً على ترشيحهم من رئيس الهيئة.

وبخصوص الشروط التي يجب أن تتوفر فيمن يكون مديراً عاماً في دوائر الهيئة، نلاحظ ان المشرع لم يكن موفقاً في تحديدها، حيث إكتفى بأن يكون المرشح لمنصب هذه الدوائر حاصلاً على شهادة جامعية أولية في الأقل، وله خبرة في مجال اختصاصه مدة لا تقل عن (10) عشر سنوات (م/ 12، قانون الهيئة النافذ)، لأن مدراء دوائر الهيئة تؤدي دوراً ذات أهمية بالغة في هيئة النزاهة, حيث إجتمعت فيهم صفتان, صفة مدير الدائرة وصفة عضو مجلس الهيئة, وتمارسون إختصاصاتهم على هذا الأساس, وهم يرسمون السياسة العامة للهيئة, ويشرفون أيضاً على تنفيذ هذه السياسة في كلياتها وجزئياتها, وانهم تواجهون الفساد والفاسدين بغية الوقاية والتقليل منه, فالمهام الملقاة على عاتقهم لها خطورة وجسامة, لذا يستلزم توافر عناصر الكفاءة او الجدارة والنزاهة والعدالة والمساواة والحياد الحزبي فيمن يتولى هذه المناصب، عليه ندعو المشرع إلى وضع مجموعة من شروط في إختيار المدراء العامون في الهيئة، لكي تحقق الكفاءات والمؤهلات المطلوبة، وصياغتها بشكل الآتي: يشترط في المرشح لمنصب المدراء العامون في دوائر الهيئة إضافة الى الشروط العامة لتولي الوظيفة العامة ان يكون:

أولاً: حاصلا على شهادة جامعية أولية في الأقل، وله ممارسة فعلية في مجال إختصاصه مدة لا تقل عن عشرة سنوات .

ثانياً: غير محكوم عن جناية عمدية أو جريمة من جرائم الواردة في هذا القانون .

ثالثاً: أن يتمتع بالكفاءة والنزاهة والحياد وأن لا ينتمي لاية جهة سياسية.

أما بخصوص تعيين المدراء العامون في دوائر الهيئة, فقد نص قانون هيئة النزاهة النافذ في البند خامساً من المادة (12) منه، على أنه يعين المدراء العامون بمرسوم إقليمي بناءً على ترشيحهم من رئيس الهيئة, إلاّ أنه لم ينص على آلية الترشح, فهل يكون عن طريق الإعلان للجميع وعبر وسائل الإعلام ويتقدم من يتوفر فيه الشروط أم أنّها تكون عن طريق رئيس الهيئة مباشرة بوصفه المسؤول الإداري الأعلى للهيئة, وهذا يفتح الباب امام الرئيس ان يختار من يشاء لهذه المناصب فقط بوجود الشرطين المذكورين أعلاه فيه، أي من دون ان يأخذ بمعايير أخرى التي أشرنا إليها سلفاً- وهذا يمهد الطريق لترسيخ المحسوبية والمنسوبية, ومن هذا يحتمل أن تفضل أشخاص غير كفوءة وغير مناسبة على ذوي الكفاءة والمناسبين لتتولى هذه المناصب, وهذا بدوره يؤثر سلباً على اداء هذه الدوائر في المهام الملقاة على عاتقهم، هذا من جهة, ومن جهة أخرى فإن هذا الأمر يتعارض

مع الدستور العراقي النافذ الذي اقر مبدأ مهم وهي تكافؤ الفرص امام الجميع، وهو مبدأ من مبادىء الحوكمة في نفس الوقت أيضاً .

لذا ندعو المشرع بتعديل آلية تعيين المدراء العامون في دوائر الهيئة، بجعل البدء بتنفيذ هذه آلية وتحددها بنشر الإعلان من قبل مجلس الهيئة أو رئيس الهيئة في حالة عدم وجود المجلس، ويدعو فيه من الراغبين للترشيح الى منصب المدير العام المعني خلال مدة محددة – ثلاثين يوماً- مثلاً من تأريخ الإعلان, وبعد تقديم الطلبات مع مرفقاتها السيرة الذاتية ووثائق التعيين المطلوبة وفقاً للإعلان المنشور, يتم المفاضلة بين المتقدمين, وإختيار ثلاثة منهم فقط وفق معايير وشروط وضوابط وآلية تراعى فيها الشفافية والكفاءة والمهنية, ويرفع أسمائهم الى البرلمان لإنتخاب الأفضل منهم كمدير عام للدائرة المعنية بإقتراع سري بأغلبية ثلثي عدد أعضاءه أو بأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء, ومن ثم رفع أسمه إلى رئاسة الإقليم لإصدار مرسوم إقليمي بتعيينه خلال خمسة عشر يوماً من تأريخ إنتخابه, ويعد مصادقاً على هذا الإنتخاب بمضي المدة المقررة, وبهذا سنتجنب أية إشكاليات ممكن أن تثار بهذا الصدد .

المطلب الثاني
دوائر هيئة النزاهة

تتكون هيئة النزاهة في إقليم كوردستان بموجب المادة (12) من قانون الهيئة النافذ من اربع دوائر أصلية في مركز الهيئة, وهي: دائرة التحقيقات, والدائرة القانونية, ودائرة الوقاية والشفافية, ودائرة الشؤون الإدارية والمالية, وقد حدد القانون إختصاصات هذه الدوائر والشروط الواجب توفرها فيمن يتولى إدارتها, وكذلك دوائر تخضع إستحداثها أو تشكيلها لرأي مجلس الهيئة وهي فروع الهيئة التي اجاز قانون الهيئة في المادة (9/ ثانياً/ 6) فتحها بقوله " من إختصاصات مجلس الهيئة هي: فتح فروع الهيئة في محافظات وإدارات الإقليم على أن يدير كل فرع مدير عام حاصل في الأقل على شهادة جامعية أولية". وسنتناول هذه الدوائر - الدوائر الهيئة الأصلية- في النقاط الآتية: لذا سنقسم هذا المطلب على الفرعين، نتناول في الأول دوائر هيئة النزاهة، ونخصص الثاني لفروع هيئة النزاهة.

الفرع الأول
الدوائر الأصلية لهيئة النزاهة

أولاً: دائرة التحقيقات

وهي الدائرة الأولى التي أشار إليها قانون الهيئة النافذ في المادة (12/ أولاً) منه, وهي من أهم دوائر الهيئة والعمود الفقري لها, ويرأسها مدير عام يكون حاصل في الأقل على شهادة جامعية أولية في القانون, وله خبرة في مجال إختصاصه مدة لا تقل عن (10) عشر سنوات, وترتبط بها مديريات تحقيق تفتح بأمر مجلس الهيئة في كل محافظة من محافظات الإقليم وتتولى الدائرة المهام الآتية :

1- الكشف عن حالات الفساد، وجمع المعلومات بشأنها بالاستعانة بالأجهزة الفنية.
2- تسلم الإخبار والمعلومات وشكاوى الفساد.
3- التحقيق في جرائم الفساد والتعاون في مجال مراقبة الإنفاق والاستحصال والتصرف بأموال الإقليم وطرق إدارتها.
4- إعادة المتهمين الهاربين إلى الخارج واسترداد الأموال والثروات المهربة إلى الخارج.
5- تبادل المعلومات والتحقيقات المشتركة الدولية.

وجدير بالإشارة ان العمل الأساسي لهذه الدائرة هو الكشف عن حالات الفساد عن طريق إختصاصها في التحري والتحقيق بواسطة المحققين أو التحريين في الهيئة فور تلقيها الشكاوى والإخبارات التي تضمنت الإيحاء بوجود جريمة الفساد, وعند جمع الأدلة الثابتة المقدمة تقوم بإعداد ملف بموضوع واقعة الفساد لإرساله إلى قاضي التحقيق للنظر في قضية الفساد لكي يتخذ قراره المناسب بشأن الدعوى, (م/ 17 و19، تعليمات تنظيم العمل التحقيقي لهيئة النزاهة رقم3، 2016)، فهذه الدائرة لا تقوم بإجراءات في قضية الفساد وانما تجمع الأدلة للقضاء والقضاء هو الذي يتخذ الإجراءات المناسبة .

وبخصوص إختصاص هذه الدائرة بإعادة المتهمين بقضايا الفساد الهاربين إلى الخارج واسترداد الأموال والثروات المهرّبة إلى الخارج, نرى من الضرورة أن تكون - ممارسة هذا الإختصاص - بالتعاون والتنسيق مع الدائرة القانونية, خصوصاً في الدعاوي التي لا يحقق فيها أحد محققي الهيئة, لأن الهيئة تكون طرفاً فيها وتتابعها عن طريق ممثلها القانوني والتي يجب ان تقوم بها الدائرة القانونية, وكذلك فإن عملية إسترداد الأموال والثروات غالباً تقع بعد الحكم على المتهمين بجرائم الفساد, وهذه العملية أيضاً يجب ان تتابع من قبل ممثلي الهيئة عن طريق الدائرة القانونية, لأنها تخرج عن نطاق التحقيقات (م/ 12/ ثانياً/ 1 و 2، قانون هيئة النزاهة النافذ)، وتأكيداً على ذلك فقد نصت المادة 48 من " تعليمات تنظيم العمل التحقيقي لهيئة النزاهة لإقليم كوردستان- العراق رقم 3 لسنة 2016 على ان " تتولى الدائرة القانونية في الهيئة متابعة الدعوى بعد ارسالها الى قاضي التحقيق للإحالة على محكمة الموضوع لحين صدور الحكم الفاصل فيها وإكتسابه درجة البتات."

ثانياً: الدائرة القانونية

وهي الدائرة الثانية التي أشار إليها قانون الهيئة النافذ في المادة (12/ ثانياً) منه, يرأسها موظف بدرجة مدير عام حاصل في الأقل على شهادة جامعية أولية في القانون, وله خبرة في مجال اختصاصه مدة لا تقل عن (10) عشر سنوات، ويتولى- الصحيح هو (وتتولى)- المهام الآتية :

1- إبداء الرأي والمشورة في المسائل القانونية التي تعرض على الهيئة، وتمثيل الهيئة في الدعاوى التي ترفعها أو التي ترفع عليها بوكالة رسمية صادرة عن رئيس الهيئة.
2- الترافع أمام المحاكم المختصة فيما يتعلق بجرائم الفساد أو مراجعة طرق الطعن بشأنها.
3- تمثيل الهيئة في اللجان التحقيقية المشكلة بناءً على طلب الهيئة.
4- إعداد الدراسات والأبحاث القانونية الخاصة بقوانين مكافحة الفساد والاتفاقيات الدولية في هذا المجال.
5- تقديم وطلب المعونة القانونية الدولية المتبادلة.
6- الرقابة على نزاهة قرارات وأعمال القطاع العام.
7- وضع تعليمات منع التعارض في المصالح في الإقليم .
8- اتخاذ الإجراءات لرقابة مدى نزاهة قرارات وأعمال القطاع العام وإصدار تقارير دورية في هذا الشأن.
9- إعداد مقترحات ومشاريع قوانين في مجال القضاء على الفساد ومكافحته.

كما بينّا أن موضوع إعادة المتهمين بقضايا الفساد الهاربين إلى الخارج واسترداد الأموال والثروات المهرّبة إلى الخارج, من المحتمل بأن يدخل ضمن إختصاصات إلدائرة القانونية، لذا ندعو المشرع إضافة نقطة أخرى كإختصاص للدائرة القانونية بالصيغة الآتية: إتخاذ الإجراءات اللازمة قدر تعلق بها بخصوص إعادة المتهمين الهاربين إلى الخارج وإسترداد أموال الفساد المهربة للخارج بالتعاون والتنسيق مع الجهات المعنية.

وتعد الدائرة القانونية بصورة عامة من أهم الدوائر في أي جهاز حكومي, بالإضافة إلى ذلك فإن هذه الدائرة في هيئة النزاهة تنفرد بميزة خاصة عن الدوائر القانونية في مؤسسات الدولة الأخرى, إذ أن قانونها النافذ قد منحها إختصاصاًهاماً وهو إعداد مشروعات قوانين

تسهم في منع الفساد ومكافحته(كامل, 2013, ص28)، علماً أن إقتراح التشريعات من قبل الهيئة ينبغي أن يكون منصباً على التشريعات الخاصة بمكافحة الفساد وتنمية ثقافة الإستقامة والنزاهة والشفافية (الجنابي, 2021, ص134).

كما ان مهمة إعداد الدراسات والبحوث حول الفساد وقياسه وآثاره وأسبابه وطرق منعه ومكافحته لها أهمية كبيرة في منع ومكافحة الفساد, لأن هذه العملية تتطلب وضع وتأسيس اطار عمل مؤسسي الغرض منه تطويق المشكلة وعلاجها بخطوات جدية محددة, من خلال إعداد الدراسات والبحوث اللازمة لذلك (كامل, 2013, ص29).

ثالثاً: دائرة الوقاية والشفافية

وهي الدائرة الثالثة التي أشار إليها قانون الهيئة النافذ في المادة (12/ ثالثاً) منه، يرأسها موظف بدرجة مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية في الأقل، وله خبرة في مجال اختصاصه مدة لا تقل عن (10) عشر سنوات, وتتولى هذه الدائرة المهام الآتية:

1- تَسلُّم كشوفات المصالح المالية والتعامل مع البيانات الواردة فيها، والتحري عن الحقائق، ومتابعة المتخلفين عن تقديمها، ومراقبة زيادة أموال المكلفين بتقديم كشوفات مصالحهم المالية واتخاذ الإجراءات القانونية في حق من يثبت وجود زيادة كبيرة في أمواله أو في أموال زوجه أو أحد أولاده التابعين بموجب أحكام هذا القانون.

2- التعاون مع المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني والإعلام في تنفيذ تدابير مشتركة للحد من الفساد ومكافحته.

3- تنمية وتطوير العلاقات من الجهات المماثلة.

4- إدارة برامج التدريب وإقامة المؤتمرات بالتعاون مع الوزارات والجهات المختصة ومؤسسات القطاع الخاص.

-5نشر ثقافة النزاهة والشفافية والمساءلة والالتزام بمعايير الخدمة العامة.

6- التعاون مع الجهات ذات العلاقة لوضع مناهج دراسية وطنية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد.

7- وضع تعليمات قواعد السلوك الوظيفي ومراقبة الالتزام بها والتأكيد عليها.

8- وضع تعليمات كشف الذمة المالية.

9- وضع أنظمة وآليات وقواعد لنشر البيانات والمعلومات والوثائق جبراً.

10- وضع وتنفيذ تدابير الحد من الفساد ومكافحته وتعزيز الشفافية ومنع تعارض المصالح في القطاع الخاص.

11- متابعة وتحري الحقائق فيما يخص تعارض المصالح في القطاع العام وإصدار تقارير دورية بشأنها.

إن منح هذه الإختصاصات لهذه الدائرة هي بمثابة إتاحة الفرصة لتجسيد مبادىء الحوكمة في ممارسة مهامها، إذ ان هذه الإختصاصات هي من أساسيات مبادىء الحوكمة، ويمكن من خلالها أن تعمل إبتداءً على تجسيد مبدأ الشفافية في العمل داخل المؤسسات الحكومية وذلك بإلزامها بممارسة أعمالها بصورة شفافة، ونشر البيانات والمعلومات والوثائق المتعلقة بتلك الأعمال للمواطنين لإلمامهم بها، ويتأكدوا من تحقيق المصالح العامة، بحكم ان الهدف من ممارسة اعمالها هو تحقيق المصلحة العامة، كما ويمكن ان تقوم هذه الدائرة بتعميق الوعي والثقافة القانونية لدى الموظفين والمكلفين بخدمة عامة، وكذلك إقناعهم بضرورة الإلتزام بمعايير الخدمة العامة، وبالبنود القانونية والأنظمة والتعليمات النافذة المتعلقة بها من خلال قيامها بأعمالها المناطة بها وفي تعاملها مع الآخرين، حتى تنجز الأعمال المطلوبة منها بالشكل المطلوب وأداء واجباتها المهنية بصورة فعالة وعلى أفضل وجه، وكذلك إفهامهم بأن مخالفة هذه القوانين والأنظمة والتعليمات ستشكل عليهم المسؤولية بأنواعها الثلاث الجزائية والإدارية والمدنية هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن من واجبات هذه الدائرة أن تعمل بالفعل على تجسيد مبدأ الشفافية في مصادر الموارد المالية لبعض الموظفين والمكلفين بخدمة من خلال وضع تعليمات كشف الذمة المالية ومراقبة زيادة كبيرة في أموال المكلفين بتقديم كشوفات مصالحهم المالية، وكذلك تجسيد مبدأ المسائلة من خلال إتخاذ الإجراءات القانونية في حق من يثبت وجود زيادة كبيرة في أمواله أو في أموال زوجه أو أحد أولاده التابعين بموجب أحكام هذا القانون. كما وأن هذه الدائرة تستطيع أن تقوم بتجسيد مبدأ المشاركة من خلال مشاركة وتعاون الجهات الأخرى حكومية وغير حكومية كل حسب تخصصها وطبيعة عملها، لوضع وتنفيذ مناهج وآليات وتدابير مشتركة في سبيل تحقيق الأهداف التي تم استحداث هيئة النزاهة من أجلها المتمثلة بالوقاية من الفساد ومكافحته .

رابعاً: دائرة الشؤون الإدارية والمالية

وهي الدائرة الرابعة التي أشار إليها قانون الهيئة النافذ في المادة (12/ رابعاً) منه، يرأسها موظف بدرجة مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية في الأقل، وله خبرة في مجال اختصاصه مدة لا تقل عن (10) عشر سنوات وتتولى واجبات إدارة الموارد البشرية وتوفير التدريب اللازم وبناء القدرات. فهذه الدائرة هي الوحيدة التي لا تتدخل بعمل الهيئة المتعلقة بمكافحة الفساد وذلك لأن عملها محدد بتنظيم الأمور الإدارية والمالية والتنظيمية للهيئة, وهي مسؤولة عن تلك الامور(الصالحي، 2018, ص99.(

ان مواضيع التعليم والعلاقات العامة قد اشار اليها القانون النافذ ببعض النقاط في ضمن مهام او اختصاصات دائرة الوقاية والشفافية, ونظراً لأهمية هذه المواضيع نرى من الضرورة إضافة دائرة جديدة أخرى بإسم (دائرة التعليم والعلاقات العامة), ومن ثم إنقسام هذه الدائرة على مديريتين هي: أولاً: مديرية التعليم, مهمتها الأساسية الوقاية من الفساد عن طريق نشر ثقافة النزاهة والإستقامة والشفافية والخضوع للمساءلة وإشاعة التعامل المنصف وإحترام القانون عن طريق إعداد أو وضع مناهج دراسية وطنية تعليمية في جميع مراحل التعليم والتدريس لتعزيز السلوك الأخلاقي في مجال الخدمة العامة والنزاهة ومكافحة الفساد بالتعاون مع المؤسسات التعليمية - وزارتي التربية والتعليم العالي والبحث العلمي. ثانياً: مديرية العلاقات العامة, مهمتها الأساسية إنشاء العلاقة والتعاون مع جميع المؤسسات الحكومية في الإقليم, والمؤسسات المعنية بمكافحة الفساد على مستوى الحكومة الإتحادية, والمنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني والوسائل الإعلام ومؤسسات القطاع الخاص, للوضع وتنفيذ تدابير مشتركة للحد من الفساد ومكافحته .

إن موضوع أكاديمية لمكافحة الفساد من المواضيع التي إهتم بها قانون الهيئة، حيث نص قانون هيئة النزاهة النافذ في المادة (9/سابعاً/7) على أنه من إختصاص مجلس هيئة النزاهة تأسيس أكاديمية لمكافحة الفساد على مستوى مديرية تتولى واجبات بناء القدرات والتدريب ونشر مفاهيم النزاهة والمساءلة والشفافية ومكافحة الفساد، ونظراً لأهمية ودور هذه الأكاديمية للوقاية من الفساد نرى من الضرورة إضافة دائرة جديدة بإسم أكاديمية مكافحة الفساد، أو فتحها كمديرية ضمن دائرة الوقاية والشفافية بهذه التسمية, وتكون مهمتها: التدريب وضمان تعليم مستمر لموظفي القطاع العام عموماً وموظفي هيئة النزاهة خصوصاً، ونشر ثقافة النزاهة والشفافية والمساءلة والالتزام بمعايير الخدمة العامة, لذلك فإن تأسيس هذه الأكاديمية وقيامها بدور المنتظر منه يعد بمثابة الإنطلاق العلمي في ميدان مكافحة الفساد ومفاهيم سيادة القانون والنزاهة والشفافية والمساءلة وتوفير فرص تدريب وتأهيل مهني وموضوعي، لتحقيق التطابق بين المؤهلات العلمية والفنية لموظفي الهيئة والمناصب التي يشغلونها ووضع الخطط والمناهج لتطوير كفاءاتهم بما يتناسب مع حجم التحديات والمسؤوليات وهذا يقتضي بطبيعة الحال مطابقة المؤهلات البشرية الموجودة مع الحاجات ومدى تناسبها, واعادة النظر بإعداد الموظفين ومؤهلاتهم الادارية، وهذه

هي أيضاً من متطلبات مبادىء الحوكمة بأن تكون كوادر الهيئة كفوءاً ومهنياً ومن مستوى التي تقوم بدورها الفعال في ميدان مكافحة الفساد، ولأن هيئة النزاهة هيئة جديدة وهي في مراحلها الأولى في العمل في مكافحة الفساد, فمن المهم أن يهتم بهذا المجال حتى يتم إعداد كادر مهني وجريء وفعال بهذا الخصوص، وهي بدورها يمكن ان تؤدي دوراً فعالاً في مجال الوقاية من الفساد والتقليل منه.

الفرع الثاني
الدوائر الفرعية لهيئة النزاهة

وقد نص قانون الهيئة النافذ في المادة (9/ ثانياً/ 6) على أنه من إختصاص مجلس هيئة النزاهة فتح فروع الهيئة في محافظات وإدارات الإقليم على أن يدير كل فرع مدير عام حاصل في الأقل على شهادة جامعية أولية, ومن جهة أخرى فقد نص في المادة(12/ أولاً)منه على أنه بإمكان أن تفتح مديريات تحقيق في كل محافظة من محافظات الإقليم بأمر رئيس الهيئة، إلاّ أن الهيئة لم يقم بفتح أي فرع في محافظات وإدارات الإقليم حتى إعداد هذه الدراسة، وبدلاً من ذلك قام بفتح مديريات التحقيق في أربيل ودهوك والسليمانية، وهذه المديريات ترتبط بدائرة التحقيقات في الهيئة (التقرير السنوي لهيئة النزاهة، 2015, ص50-51).

لذا ندعو هيئة النزاهة الإسراع بفتح فروع الهيئة في محافظات وإدارات الإقليم على ان تتكون كل هذه الفروع من المديريات الأساسية كمديريات(التحقيقات، والقانونية، والوقاية والشفافية، وغيرها) لكي تقوم بمهام الهيئة على مستوى المحافظات والإدارات المستقلة كل حسب إختصاصاتهم .

الخاتمة

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

أولاً: الإستنتاجات:

1- لم يراع أساسيات مبادىء الحوكمة في إستحداث هيئة النزاهة في إقليم كوردستان، لأن الإقليم بالرغم من اعطائه الحق بوضع دستور خاص به لم يتمكن من وضعه لحد الآن، فغياب الدستور أدى إلى فتح الباب أمام برلمان كوردستان لإستحداث هذه الهيئة وكيفية تشكيلها وتحديد إختصاصاتها، وجميع أمور المتعلقة بها، وبالتالي له الإختصاص الكامل في تغيير تشكيلاتها وإختصاصاتها متى ما يشاء، وحتى في إلغاء الهيئة نفسها، الأمر الذي يؤدي إلى عدم ضمان إستقلالية الهيئة وعدم فعاليتها في مواجهة الفساد ومسائلة الفاسدين، في الوقت الذي تتطلب الحوكمة وجود ضمان كافي لإستقلال هيئة النزاهة لكي تقوم بوظيفتها بصورة فعالة، وبلورة هذه الضمانات تتمثل بوجود دستور يقر بإستقلاليتها .

2- اناط قانون هيئة النزاهة النافذ مهمة ترشيح وإختيار رئيس هيئة النزاهة إلى برلمان كوردستان وحده، فالبرلمان هو الذي يشكل لجنة برلمانية لإختيار ثلاثة مرشحين لمنصب رئيس الهيئة، وهو الذي ينتخب أحد هؤلاء المرشحين لهذا المنصب، ومن ثم يتوجب رفع اسمه إلى رئاسة الإقليم لإصدار مرسوم إقليمي بتعيينه رئيساً لهيئة النزاهة، إن إختيار وتعيين رئيس الهيئة بهذا الشكل يفقد الرئيس أهم مبدأ من مبادىء حسن الإدارة، إذ سيكون واقعاً تحت تأثير وتجاذب الكتل البرلمانية والتي قد تخضعه للمساومات والضغوط مما يفقد الهيئة حياديتها وإستقلالها, وبالتالي يؤدي إلى تعطيل فعالية هيئة النزاهة في تنفيذ مهامها الرقابية، في حين ان فعالية هيئة النزاهة من المتطلبات حوكمة الهيئة, الأمر الذي يؤثر بدوره على قدرة الهيئة من مسائلة مرتكبي جرائم الفساد الوظيفي.

3- لم يراع قانون الهيئة أساسيات مبادىء الحوكمة في مهمة ترشيح لمناصب المدراء العامون في الهيئة، إذ أناط هذا الحق الى رئيس الهيئة فحسب، ومن دون أن يحدد آلية الترشح, وهذا يفتح الباب امام الرئيس ان يختار من يشاء لهذه المناصب، ومن هذا يحتمل أن تفضل أشخاص غير كفوءة وغير مناسبة على ذوي الكفاءة والمناسبين لتتولى هذه المناصب, وهذا الأمر يتعارض مع مبدأ تكافؤ الفرص امام الجميع، وهو مبدأ من مبادىء الحوكمة في الوقت نفسه.

4- اناط قانون هيئة النزاهة مهمة القيام بأعمال الهيئة بأربعة دوائر الأصلية في مركز الهيئة، فضلاً عن ذلك اعطى الحق لمجلس الهيئة فتح فروع الهيئة في محافظات وإدارات الإقليم، إلاّ أن الهيئة لم تقم بفتح أي فرع في محافظات وإدارات الإقليم، وبدلاً من ذلك قام بفتح مديريات التحقيق في أربيل ودهوك والسليمانية، وهذه المديريات ترتبط بدائرة التحقيقات في الهيئة.

4- وجدنا أن قانون الهيئة قام بتحديد إختصاصات دوائر الهيئة، إلاّ أنها يشوبها النقص وعدم التكامل بشكل لا يتحقق فيها مبادىء الحوكمة.

ثانياً: التوصيات:

ومما نوصيه على المشرع الكوردستاني :

1- الإسراع بإتخاذ الإجراءات الضرورية لوضع دستور خاص بالإقليم، وان ينص على وجود هيئة النزاهة في صلبه، ويضمن فيه استقلال تام للهيئة، لضمان قيام بوظيفتها بصورة فعالة بغية تحقيق أهم أهدافها المتمثلة في الوقاية من الفساد ومكافحته.

2- إعادة أسلوب ترشيح وإختيار رئيس هيئة النزاهة على وفق الآلية التي جاء بها القانون المؤسس - قانون الهيئة العامة للنزاهة في إقليم كوردستان- العراق قبل تعديله- بإناطة مهمة الترشيح الى مجلس القضاء في الإقليم، لإختيار ثلاثة من المرشحين وفق معايير وشروط وآلية تراعى فيها الشفافية والكفاءة والمهنية، ومن ثم رفع اسمائهم إلى برلمان كوردستان لإنتخاب الأفضل منهم لرئيس الهيئة بأغلبية موصوفة من عدد أعضاء البرلمان, وبعد ذلك رفع اسمه إلى رئاسة الإقليم لإصدار مرسوم إقليمي بتعيينه رئيساً لهيئة النزاهة خلال مدة خمسة عشر يوماً من تأريخ إنتخابه، ويعد صادراً عند عدم إصداره بعد مضي هذه المدة.

3- إضافة شرط جديد إلى جانب الشروط الواجب توافرها في المرشح لمنصب رئيس الهيئة بأن يكون قد أتم الأربعين سنة من عمره عند الترشيح, إذ أنه سن مناسب كي يكون المرشح مدركاً لخطورة وأهمية الواجبات التي ستناط به, مقدراً لأهمية دوره في مكافحة الفساد, حيث تصل شخصية المرشح في هذا السن لمستوى لا بأس به من النضج والإكتمال.

4- إضافة نائب آخر - أي نائب ثاني- لرئيس الهيئة, ويحدد إختصاصاتهما في صلب القانون, وأن يرتبط بهما دوائر الهيئة حسب تخصصها, لكي تمارس إختصاصاتها حتى في حضور الرئيس ودون ان يتوقف ذلك على تخويل منه، وبالنسبة لإختيار وتعيينها، نقترح إتّباع نفس الإجراءات وبنفس الشروط التي إقترحنا لإختيار وتعيين رئيس هيئة النزاهة.

5- إعادة النظر بموضوع إختيار وتعيين المدراء العامون في الهيئة بما يضمن استقلالهم استقلالاً تاماً وفعلياً, بإتخاذ نفس الإجراءات وبنفس الشروط التي إقترحنا

لإختيار وتعيين رئيس هيئة النزاهة ما عدا اسلوب الترشيح بأن يعطي حق الترشيح لمجلس الهيئة أو رئيس الهيئة في حالة عدم وجود المجلس، بسبب ان المدراء العامون هم أعضاء مجلس الهيئة ورئيس دوائرها، وعملهم يتمثل بعدة جوانب – قانونية وإعلامية وتربوية وتثقيفية- الرئيس او مجلس الهيئة هو أفضل من غيرهم لترشيح أشخاص كفوءة ومناسبة لهذه المناصب. الأشخاص الذين لهم مؤهلات معينة تؤهلهم لهذه المواقع.

6- نوصي للمشرع بإضافة نقطة أخرى كإختصاص للدائرة القانونية بالصيغة الآتية: إتخاذ الإجراءات اللازمة قدر تعلق بها بخصوص إعادة المتهمين الهاربين إلى الخارج وإسترداد أموال الفساد المهربة للخارج بالتعاون والتنسيق مع الجهات المعنية .

7- إضافة دائرة جديدة بإسم (دائرة التعليم والعلاقات العامة) ومن ثم إنقسام هذه الدائرة على مديريتين هي: أولاً: مديرية التعليم, ثانياً: مديرية العلاقات العامة. وتحديد مهامهما بصورة التي أشارنا إليها في ثنايا هذا البحث .

8- إضافة دائرة جديدة أخرى بإسم (أكاديمية مكافحة الفساد) أو فتحها كمديرية ضمن دائرة الوقاية والشفافية بهذه التسمية, وتكون مهمتها: التدريب وضمان تعليم مستمر لموظفي القطاع العام عموماً وموظفي هيئة النزاهة خصوصاً، ونشر مفاهيم سيادة القانون وثقافة النزاهة والشفافية والمساءلة والالتزام بمعايير الخدمة العامة والتشريعات المتعلقة بها .

9- ندعو هيئة النزاهة الإسراع بفتح فروع الهيئة في محافظات وإدارات الإقليم على ان تتكون كل هذه الفروع من المديريات الأساسية كمديريات(التحقيقات، والقانونية، والوقاية والشفافية، وغيرها) لكي تقوم بمهام الهيئة على مستوى المحافظات والإدارات المستقلة كل حسب إختصاصاتهم .

المصادر

أولاً- الكتب:

البدري، د. أحمد طلال عبدالحميد, (2022)، إستراتيجية حوكمة التشريعات الإدارية(دراسة مقارنة)، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة.

الجنابي، أحمد مجيد فليفل, (2021), الإختصاص النوعي لهيئة النزاهة في العراق, ط1 مكتبة القانون المقارن, بغداد.

شريف، د. أمين فرج, (2019), الحكم الصالح في إقليم كوردستان, دراسة في المقومات والمعوقات (1992-2013), مطبعة هيفي, أربيل.

خالد، د. حميد حنون, (2013), مبادىء القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق, ط...، مكتبة السنهوري, بغداد.

المولى، خلدون فاضل علي, (2019)، النظام القانوني لهيأة النزاهة، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة.

عمر، د. شورش حسن, (2005), حقوق الشعب الكوردي في الدساتير العراقية، منشورات مركز كوردستان للدراسات الإستراتيجية, السليمانية.

جمعة، د. صفاء فتوح, (2018), مبادىء الحوكمة في قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016, الكتاب الأول, ط1, المركز القومي للإصدارات القانونية, القاهرة.

النصار، د. محمد بن حمد, (2016)، دور الحوكمة في الحد من ممارسات غسل الأموال في شركات التأمين, دار الكتاب الجامعي للنشر والتوزيع، الرياض، المملكة العربية السعودية، الجيزة، مصر .

ثانياً- الرسائل:

كامل، إبراهيم حميد, (2013)، الإختصاص الجنائي لهيئة النزاهة في العراق, رسالة ماجستير, جامعة النهرين, كلية الحقوق.

العباسي، أحمد حبيب الخبط, (2014), هيأة النزاهة في العراق- حكم القانون والبحث عن العدالة (دراسة مقارنة), رسالة ماجستير, جامعة النهرين, كلية الحقوق .

بونداري خديجة و مختار مريم, (2019)، الحوكمة المحلية كآلية لتسيير الجماعات المحلية(ولاية أدرار أنموذجاً), رسالة ماجستير, جامعة أحمد دراية – أدرار.

اصلان، حاتم رياض, (2015)، " مدى مساهمة تطبيق مباديء الحوكمة في تعزيز اكتشاف الغش والتلاعب بالتقارير المالية- دراسة تطبيقية على المصارف التجارية في فلسطين", رسالة ماجستير, جامعة الإسلامية- غزة.

الصالحي، رياض شعلان حيرو ، (2018)، فاعلية تعدد الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري، رسالة ماجستير، جامعة القادسية، كلية القانون.

عبدالله، كاردؤ ابوبكر, (2020)، دور الرقابة البرلمانية في حوكمة الموازنة العامة للدولة (دراسة تحليلية مقارنة), رسالة الماجستير, جامعة السليمانية.

التميمي، محمد رعد محمد, (2020) دور الهيئات الرقابية في الحد من الهدر في المال العام(دراسة مقارنة), رسالة ماجستير, الجامعة العراقية, كلية القانون والعلوم السياسية.

ثالثاً- البحوث والدوريات:

شاكر و ثابت، أنس إحسان, ثابت حسان, (2018)، آليات الحوكمة الرشيدة للحد من الفساد في مؤسسات التعليم العالي, مجلة علمية, جامعة حسيبة بن بو علي, العدد 9.

سليمة بن حسين, (2015)، الحوكمة... دراسة في المفهوم, مجلة العلوم القانونية والسياسة, جامعة الشهيد حمّة لخضر- الوادي, الجزائر, العدد 10.

الفرجاني، د. صالح احمد, (2015), مبدأ المساواة أمام القانون وتطبيقاته في القانون الليبي, مجلة العلوم القانونية والشرعية, العدد6.

جبور ، د. علي سايج و د. صفية يخلف, (2020)، الحوكمة في ترشيد نفقات الجماعات المحلية كإستراتيجية للحفاظ على المال العام, مجلة إضافات اقتصادية, عدد1, مجلد4, 2020.

الأسمر، د. منى بنت حسن,(2020)، درجة ممارسة الحوكمة الإدارية بجامعة أم القرى(دراسة ميدانية), المجلة التربوية, العدد70- فبراير.

جبر و اسماعيل، ميثم غانم و معراج احمد, (2018), دور هيئة النزاهة في تحريك الدعوى الجزائية(دراسة تحليلية مقارنة في قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة2011)، مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية, العدد16.

رابعاً- الإتفاقيات والدساتير والتشريعات:

أ- الإتفاقيات:

إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003.

ب- الدساتير:

قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لسنة 2004.

دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

ج- القوانين:

قانون الحكم الذاتي لمنطقة كوردستان رقم 33 لسنة1974.

أمر سلطة الإئتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم 55 لسنة 2004 .

القانون النظامي الملحق بالأمر55 لسنة2004 الصادر من قبل مجلس الحكم (المنحل).

قانون إنضمام جمهورية العراق إلى إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام2004 - والصحيح هو لعام 2003- رقم 35 لسنة 2007.

قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011 المعدل .

قانون الهيئة العامة للنزاهة في إقليم كوردستان- العراق رقم 3 لسنة 2011.

قانون رقم (7) لسنة 2014 قانون التعديل الأول لقانون الهيئة العامة للنزاهة لاقليم كوردستان – العراق رقم (3) لسنة2011 .

قانون رقم 11 لسنة 2021(قانون التعديل الثاني لقانون هيئة النزاهة لإقليم كوردستان – العراق رقم 3 لسنة 2011.

د- التعليمات :

تعليمات تنظيم العمل التحقيقي لهيئة النزاهة لإقليم كوردستان- العراق رقم 3 لسنة 2016.

خامساً- المواقع الألكترونية:

التقرير السنوي لهيئة النزاهة لسنة 2015, المنشور على الموقع لألكتروني الرئيسي لهيئة النزاهة وعلى الرابط www.despaky.krd/wp-content/uploads/2020/07/r2015.pdf، تأريخ الزيارة: 2023/2/25.

ثابت و إبراهيم، ثابت حسان و ليث خليل إبراهيم, تقييم محددات الحوكمة الرشيدة في اقليم كردستان, بحث منشور على الموقع الالكترونيhttps://www.academia.edu ، تأريخ الزيارة 202/1/20.

علي، د. عدي جواد, الأسس المنهجية لتوظيف الإعلام التربوي في نشر ثقافة النزاهة, بحث منشور على الموقع الألكتروني لهيئة النزاهة الإتحادية وعلى الرابط https://nazaha.iq/images/nazaha-mag/r03/pdf/p02.pdf، تأريخ الزيارة: 2022/12/25.

يوسف، د. محمد حسن, محددات الحوكمة ومعاييرها مع إشارة خاصة لنمط تطبيقها في مصر, بحث منشور على الموقع الألكترونيhttps://iefpedia.com/arab/?p=28126 :، تأريخ الزيارة 2022/1/30.

النزاهة كمدخل للحوكمة الرشيدة, ص1, المنشور على الموقع الألكتروني : https://www.pogar.org/publications/ac/2013/14pdf، تأريخ الزيارة: 2022/1/10 .