

واقع الفساد وجهود الإصلاح في تشريعات الوظيفة العامة في العراق*

أ.م.د. دانا عبدالكريم سعيد

كلية القانون والسياسة – جامعة السليمانية

كلية القانون والسياسة – جامعة التنمية البشرية

أ.د. مازن ليلو راضي

عضو مجلس شورى الدولة العراقي

المقدمة

ان وجود الفساد في العراق، حقيقة لا يمكن إنكارها وومن الواجب اهتمام الأفراد والمؤسسات بمكافحتها ، لكون استئصالها والحد من إستشرائها أمراً ليس مستحيلاً أو صعباً إذا ما تضافرت الجهود الرسمية وغير الرسمية في هذا الإتجاه. الا انه يتطلب إستراتيجية شاملة للقضاء عليه والتوجه نحو الإصلاح.

أدى شيوع ظاهرة الفساد في العراق وشغله مراتب متقدمة في جدول الدول الأكثر فسادا في العالم إلى ضرورة التفكير في انتهاج آليات إصلاحية تجعل من الأنظمة الإدارية أكثر شفافية بهدف القضاء على هذه الظاهرة .

ظهر هذا النوع من الفساد في العراق لأول مرة في فترة الحصار الاقتصادي في العراق عام ١٩٩١، حيث تخلى الكثير من الموظفين معايير النزاهة في الوظيفة العامة ، بهدف الحصول على منافع خاصة، أو أنه انتهك للقواعد مقابل ممارسة أنماط معينة من النفوذ، التي تركها لإعتبارات خاصة، الا ان صور سلوك الانحراف الفساد ومظاهرة في الوظيفة العامة تعددت بعد عام ٢٠٠٣ ومن أمثلة هذا السلوك الرشوة ، والاختلاس و عدم احترام أوقات العمل أو التراخي أو التكاثر وعدم تحمل المسؤولية وإفشاء أسرار الوظيفة كما تتمثل باضطراب المواطنين إلى إتباع أساليب ملتوية لإنجاز أعمالهم بسبب عجز أو تقصير الجهاز الاداري عن الإنجاز.

ومن الجدير بالذكر ان المحسوبية والمحاصصة في تولي الوظائف العامة التي تمارسها الحكومة في العراق بعد عام ٢٠٠٣ تدخل كذلك في رأينا ضمن هذه الصورة من صور الفساد.

وقد يظهر هذا النوع من الفساد في شكل إنكار حقوق وحرريات جماعات معينة، وفي ظل سيادة نمط الحكم المطلق في كثير من الدول النامية يصبح شخص الحاكم محور النظام السياسي في الدولة، حينئذ يقع الخلط بين مصلحة الحاكم وبين مصلحة الدولة والمجتمع. عليه، فقد يتبوأ الفرد أعلى أو أسمى المراكز ويحصل على الكثير من الخبرات بقدر ولائه لشخص الحاكم، بغض النظر عن قدراته ومؤهلاته الموضوعية.

وفي هذا البحث الموجز سنتطرق إلى واقع الفساد وجهود الإصلاح في تشريعات الوظيفة العامة في العراق متطرقين إلى أهم مظاهره والإستراتيجية الواجب اتخاذها في معالجته وفقاً للخطة الآتية:

البحث الأول : الفساد وعلاقته بالتشريع

البحث الثاني: الفساد في الوظيفة العامة و إستراتيجية اصلاحه

البحث الثالث: إستراتيجية الإصلاح ومتطلباته في الوظيفة العامة

* قدم هذا البحث في المؤتمر العلمي الدولي الرابع لجامعة التنمية البشرية/نيسان ٢٠١٧

المبحث الأول

الفساد وعلاقته بالتشريع

ان تكرار الاخطاء والاختافات في النظام السياسي والتشريعي ، اثار نقاشا حول دور ومسؤولية الموظف العام وما اذا كان لديه الرغبة او الادارة او القدرة لان يعطي الوظيفة حقها ويقدم الخدمة بالجوودة المطلوبة ، وعلاقة كل ذلك بالانتماء الحزبي او الوظيفي او القومي . وفي هذا المبحث نتطرق الى مفهوم الفساد وعلاقته بالتشريع وتأثيره في السلطة التشريعية ودورها في مكافحته.

المطلب الأول

التعريف بالفساد

ان مفهوم الفساد مفهوم غير محدد و متغير فعلى صعيد التشريعات الجزائرية ، ورغم الاستخدام الشائع لعبارة الفساد، فإنها ما زالت خالية من تعريف قانوني للفساد كجريمة تعاقب عليها القوانين الجزائرية، كما تخلو القوانين من قسم يضم طائفة من الجرائم التي يمكن تسميتها بجرائم الفساد، غير أن القوانين الجزائرية قدمت تعريفات للجرائم التي توصف اليوم بجرائم الفساد وفقا للمواثيق الدولية والإقليمية^(١).

وفيما يتعلق بمنهج التشريعات الوطنية المتعلقة بمكافحة الفساد في معالجة تعريف الفساد، يبيّن لنا بأن بعض التشريعات قد إكتفت بتحديد الأفعال التي تُمثل جرائم فساد دون إعطاء تعريف منهجي وذاتي للفساد، وذلك مثل القانون الجزائري الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته^(٢) والقانون الأردني الخاص بهيئة مكافحة الفساد^(٣) ، أما التشريع اليمني فقد لجأ الى المزج بين المنهجين حيث وضع تعريفاً للفساد في المادة (٢) من القانون رقم (٣٩) لسنة (٢٠٠٦) والتي عرفته بأنه "إستغلال الوظيفة العامة للحصول على مصالح خاصة سواء كان ذلك بمخالفة القانون أو استغلاله أو باستغلال الصلاحيات الممنوحة"، ثم نص في المادة (٣٠) من القانون ذاته على الأفعال التي تُعتبر فساداً.

وقد عرفت منظمة الشفافية الدولية بأنه سوء استعمال السلطة الموكلة لتحقيق مكاسب خاصة^(٤).

(١) يُنظر: د.صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والإقتصادية، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، ١٩٩٤، ص ٤٤.

(٢) المادة (١٢) من القانون رقم (١-٦) لسنة (٢٠٠٦).

(٣) المادة (٥) من القانون رقم (٦٢) لسنة (٢٠٠٦).

(٤) منظمة شفافية الدولية، تقرير الفساد العالمي (٢٠٠٧)، ص ٢.

وهذا التعريف هو الراجح من قبل أغلبية الباحثين حيث لم يركز على الفساد في القطاع العام دون سواه بل أن استغلال السلطة سواء كانت في القطاع العام، أو الخاص، أو مؤسسات المجتمع المدني لتحقيق المصالح الخاصة. فقد يتورط القطاع الخاص في معظم حالات الفساد المنطوية سوء استخدام المال، أو التماس الخدمات للكسب الخاص، أو سوء استخدام السلطة أو النفوذ مقابل خدمة أو مال، أو إخلال بالمصلحة العامة للحصول على امتيازات شخصية خاصة^(١).

أما الفساد الإداري كصورة من صور الفساد وهو الموضوع الأساس لبحثنا هذا فقد عرف بانه، والانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية، والمخالفات التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأدية وظيفته بالمخالفة لمنظومة التشريعات والقوانين والتعليمات ومنظومة قيم الفردية وتشمل الرشوة، والخبابة، والمحسوبية، والاحتيايل... الخ^(٢).

وقد تكون اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ أفضل تعبيراً عن مفهوم الفساد ، فالإتفاقية ذهبت الى الاحجام عن تعريف الفساد تعريفاً ، بل انصرفت الى تعريفه من خلال الإشارة الى الحالات التي يترجم فيها الى ممارسات فعلية على أرض الواقع، ومن ثم قامت بتجريم هذه الممارسات^(٣).

فمن المهم في هذا المجال ان يتم معالجة الفساد الاداري من خلال تشريعات الوظيفة العامة وتحديد الاولويات باعتبار قطاع الوظيفة العامة المجال الاكثر تآثر بعوامل الفساد فاذا صلح صلحت الدولة واذا فسد فسدت ، فلان تصور ان تاتي الاتفاقيات الدولية والتعاون الدولي بالحلول الناجعة لحل جل المشاكل. كما لا يتصور المام المشرع الدولي بكافة الجوانب المحيطة بالظاهرة الجرمية في الدول ، لذا ينبغي ان يفسح المجال لخلق وإيجاد قواعد قانونية تواكب خصوصية ظاهرة الفساد على مستوى التشريع الوطني .

ففي مجال الوظيفة العامة تنص المادة (١٥) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد على أن "تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير إدارية أخرى لتجريم الأفعال التالية...".

كما ركزت على عدم إعتبار الحصانة الوظيفية قيلاً للملاحقة الجزائية للمتهمين بارتكاب جرائم الفساد فلم تضع أي اعتبار للحصانات التي تمنحها بعض النظم التشريعية لموظفيها، وهذه الحصانة لن تكون عائقاً يحول دون توافر مسؤولية هؤلاء كموظفين عما يرتكبونه من جرائم الفساد ولا دون إمكان ملاحقتهم الجزائية^(٤).

(١) د. هاشم الشمري، د. ايثار الفتلي، الفساد الإداري والمالي واثاره الاقتصادية والاجتماعية، الطبعة الأولى، اليازوري، الأردن، ٢٠١١، ص ٢١.

(٢) محمد صالح اميدي، الفساد في إقليم كردستان العراق، الجزء الأول، مطبعة شهاب، اربيل، ٢٠١٠، ص ٤٧-٤٩.

(٣) عادل عبداللطيف، الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها، بحث منشور في (الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية)، بحوث ومناقشات الندوة

الفكرية التي نظمتها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، الطبعة الثانية، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٣٨٤.

(٤) المادة (٣٠) من الإتفاقية.

المطلب الثاني

تأثير الفساد في السلطة التشريعية ودورها في مكافحته

متلما يساهم التشريع في مكافحة الفساد -بل له الدور الاكبر في مكافحته- قد تتأثر السلطة التشريعية باعتبارها المختصة بالتشريع سلبيا هي الاخرى بالفساد شان سائر مؤسسات الدولة.

اولا: تأثير الفساد في السلطة التشريعية

يمثل الفساد تحدياً خطيراً لمؤسسات الدولة الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) ، وأصبح من السهولة التلاعب بمقدرات الدولة وتغيير مسار الحكومة لخدمة الشخصيات المنتفذة من خلال تجيير هذه المؤسسات لخدمتها , الامر الذي يبين الاسباب الكامنة وراء مختلف الأزمات الاقتصادية والسياسية في مختلف بلدان العالم.

وتلعب الهيئات التشريعية دون غيرها على مستوى المركز (برلمانات) او على مستوى الوحدات المحلية (مجالس محافظات) دورا هاما من خلال الوظيفة الرقابية, ودورها التشريعي في اصدار القواعد التشريعية اللازمة لتبيان الحدود والصلاحيات التي تمارس في نطاقها مرافق الدولة مهامها .

ولا يخفى ان من بين أهم الأدوات التي تعين الدولة في مكافحة الفساد إصدار تشريعات تكون سليمة وناجعة ومتوازنة في المكافحة من خلال خطة وطنية بهذا الشأن, بحيث يستطيع متولي الاصلاح الرجوع إليها لمعرفة الجانب المتعلق بالاختصاصات والصلاحيات والمهام المتضمنة عناصر الاصلاح.

فالتشريع يقتضي عادة اتخاذ العديد من الإجراءات من مناقشة وعلانية ، انما يقلل من الافراط من فرض القيود على الحريات العامة والاخلال التوازن بين الحقوق والواجبات^(١). ففي جميع الحالات لا ينبغي حمل شعار مكافحة الفساد سيفا مسلطا على رقاب الاخرين.

ففي الدول الديموقراطية المتقدمة التي تستند فيها المؤسسة التشريعية الى قاعدة جماهيرية تملك حرية اصواتها وقراراتها , فان هذه المؤسسة تكتسب قوة رقابية كبيرة في مواجهة الجهاز الحكومي . وفي هذه الانظمة تندفق القوة من جماهير المواطنين الى المؤسسة التشريعية فتمارس الاخيرة على الجهاز الحكومي دورا رقابيا .

(١) د. سعاد الشراوي: نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩، ص ١٤٧.

اما في الدول النامية , فان القيادات السياسية توظف المؤسسة توظف المؤسسة التشريعية لتأكيد دعم سلطتها ونفوذها, فيزداد الدور السياسي للقيادات الادارية العليا على حساب الكفاءة والقدرة الادارية , وهو ما يعاني منه العراق اليوم , حيث فقد اعضاء المؤسسة التشريعية دورهم الرقابي على الجهاز الحكومي وقلت فعالية المؤسسة التشريعية.

كما سيست مهمة السلطة التشريعية في التشريعات فقدت الحيادية المطلوبة و ابتعدت عن استقلاليتها مما ادى الى ظهور تشريعات تظعف دور الاجهزة الرقابية وتساهم في افلات المفسدين من المسؤولية.

ثانيا: دور التشريع في الاصلاح الاداري

تعتمد السلطة التشريعية المختصة في الدولة بوضع قواعد ملزمة مكتوبة تنظم بعض الجوانب في المجتمع في حدود اختصاصها ووفقاً للإجراءات المقررة لذلك، والتشريع هو القاعدة القانونية المكتوبة ذاتها التي تصدر عن السلطة المختصة .

وقد اصدر المشرع العراقي عدة تشريعات بعد عام ٢٠٠٣ فضلاً عن إنجازها للدستور عام ٢٠٠٥ إلا ان الملاحظ ان جملة من التشريعات المذكورة عكست الكثير من الفوضى و الاضطراب .

فهذه التشريعات جاءت في اغلبها ضعيفة تتضمن محاباة فئة من اصحاب المصالح غير مشروعة والتي لا تخدم الصالح العام لكنها كرسست رغبة قوى وأطراف معينة في إصدار القوانين المذكورة.

فقد ظهرت بعض التشريعات المشرعنه للفسادة فقد كرسست بعض الأعمال التشريعية بعد العام ٢٠٠٣ مشكلة التضخم التشريعي الذي من شأنه خلق الكثير من التعارض في الحقوق والمراكز القانونية التي تنظمها التشريعات ذات الصلة.

الا ان ذلك لا يفي ان بعضها حاولت أن تعكس رغبة صادقة في معالجة الأخطاء والمشاكل التي واجهت المجتمع العراقي فضلاً عن تحسين حال الفئات المستهدفة من التشريع ومع ذلك شابها بعض الخطأ والقصور عن الإلمام بعنصر الواقع^(١).

يتفق الفقه الإداري على أن المبدأ السائد في مكافحة الفساد هو ان تنهض السلطة التشريعية به اولاً ، وهو ما كان حاضراً في ذهن المشرع الدستوري سيما في العراق عند صياغته للنصوص المتعلقة بإنشاء مؤسسات مكافحة الفساد والعناية بالتشريعات التي تعزز هذه المكافحة .

(١) حيدر أدهم عبد الهادي، التشريعات العراقية في ظل الدولة العراقية الثانية، ٢٠٠٣-٢٠٠٩ بحث مقدم الى المؤتمر العلمي الثاني لجامعة

دهوك، ٢٠١٥، ص ١٣.

إن الإهتمام بمسألة التشريعات الإصلاحية ليس مجرد اعتناء بالجانب الشكلي والإجرائي، إنما الهدف منه هو الوصول إلى تطبيق دولة القانون والحكم الراشد من خلال سن تشريع جيد ومتطور. في منتهى الوضوح والدقة، منسجما مع الدستور وغير متعارض مع القوانين الأخرى. مفهوم عند عامة الناس وقابل للتطبيق ويهدف مباشرة إلى محاربة الفساد من خلال بيان مواطن الخلل في التشريع الذي يساهم ظهور الفساد أو يساعد مرتكبيه في الإفلات من العقاب .

فالتشريع يعد أداة فاعلة لإحداث التغيير الجذري واجتثاث الفساد خاصة إذا ما تم تأشير مواطن الخلل في مفاصل الدولة فهو المعبر عن ارادة الأمة^(١).

والعراق يعيش اليوم ثورة التشريعية التي تتمثل في مراجعة وتحديث القوانين الموجودة في شتى القطاعات وما يتماشى مع الاحتياجات والمتطلبات الجديدة لمواكبة المعايير الدولية.

من هنا ينبغي السعي نحو ملائمة مشروعات التطوير التشريعي في تعزيز بناء الديمقراطية وأسلوب مكافحة الفساد الذي يقوم باتجاه المحاسبة والشفافية. مستفيدين مما يتصف به التشريع من عمومية، الأمر الذي ينفي أي احتمال للتعسف^(٢)، كذلك فإن ما يتصف به التشريع من عدم الرجعية فلا يتم استخدام شعار مكافحة الفساد سيفاً مسلطاً على رقاب المواطنين أو يستخدم لأغراض سياسية بعيداً عن الهدف الحقيقي في الإصلاح^(٣).

هذا و تلعب القيادة السياسية دوراً مهماً في دفع السلطة التشريعية نحو تبني جهود الإصلاح و أهدافه و خططه وبرامجه . وتزداد أهمية دور القيادة السياسية في حال تبني استراتيجية الإصلاح الشامل .

فمواجهة مشكلات الفساد تستدعي إلى أن تبني القيادة السياسية والسلطة التشريعية لبرنامج متكامل لاقتلاع أسباب الفساد فمن الجدير بالذكر أن تبديد الأموال المخصصة لإعادة الأعمار في العراق سواء من قبل سلطات الائتلاف المؤقتة حيث تورطت في نشاطات الفساد من خلال قيامها بتبديد مليارات الدولارات من أموال النفط العراقية وذلك بإنفاقها على شكل رواتب ونفقات تشغيلية ورأسمالية ومشاريع إعادة أعمار وهمية. أو من قبل الحكومات العراقية المتعاقبة حيث استفحلت شبكات الفساد كان السبب الرئيس فيه ضعف السلطة المركزية في أدائها الإداري و ضعف السلطة التشريعية في أدائها الرقابي، بالإضافة إلى تداخل الأسباب الأخرى وأهمها نشاط أجهزة الأحزاب المختلفة في الدولة، وضعف الرقابة المالية والسياسية^(٤).

(١) د. فاروق عبدالبر، موقف عبدالرزاق السنهوري من قضايا الحرية والديمقراطية، دار النسر الذهبي، القاهرة ٢٠٠٥، ص ١١ .

(٢) د. محمد سعيد مجذوب: الحريات العامة وحقوق الانسان، بدون مكان طبع، ١٩٨٦ ص ١٢٢

(٣) د. محمد عبيد الحساوي الفحطاني، الضبط الإداري-سلطته وحدوده، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣ ص ٤٦٠ .

(٤) مجلة المستقبل العربي، العدد ٣٤٥، السنة ٣٠، تشرين الثاني ٢٠٠٧، ص ٩٢ .

ثالثا: مشاكل التشريع في العراق

يحتل التشريع دورا بارزا في تحقيق الاصلاح وإفهام الكافة بمضمون التشريعات وحثهم على تطبيقها وزجرهم عن مواطن الفساد, الا ان المتبع لمنظومة التشريعات العراقية يسجل على التشريع العراقي المآخذ التالية :

أولا : افتقار السلطة صاحبة الاختصاص بالتشريع غالبا لسياسة تشريعية دقيقة تساهم في تحقيق أهدافها المنظمة لمختلف العلاقات بين الدولة و الأفراد. فالتشريع ليس عملية فنية ميكانيكية يصوغها القانونيون وحدهم بل هو تعبير عن إرادة سياسية تقود الدولة والمجتمع وتنظمه^(١).

ثانيا: اخاصصة التي تم اعتمادها من خلال الديمقراطية التوافقية انعكست سلباً على مجمل مفاصل الدولة العراقية وأنشطتها ومنها عملية التشريع . وإن الاعتراف بوجود خلل كبير في مجمل أداء السلطة التشريعية وتحديدأ بالنسبة للتشريعات الصادرة بعد العام ٢٠٠٣ يدعونا إلى القول ضرورة العمل على تطوير كادر متقدم لضمان اجراء مراجعة تشريعية شاملة لدراسة التشريعات ولإلغاء التشريعات الضعيفة او المرعنة للفساد .

ثالثا: تقديم مشاريع التشريعات دون أن يسبقها التقييم الكافي للسياسة التي ينبغي أن ينفذها التشريع, مما يؤدي إلى صياغة مشاريع قوانين تفتقر التقييم السليم للمشكلة الحقيقية وعاجزة عن تلبية احتياجات وظروف المجتمع المحلي. كما قد تفضي الى عدم مراعاة الانعكاسات المتوقعة للتشريع على المصالح العامة والخاصة أو عدم قدرته على التعبير عن الاتجاه المستقبلي لإحداث التغييرات وتحقيق أهداف الدولة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والتربوية والثقافية^(٢).

رابعا : إن عملية سن التشريعات من البرلمان ينبغي أن تخضع لنفس معايير الجودة التي تخضع لها عملية إعداد مشروعات القوانين من قبل الحكومة وهو ما لا يتوافر في العراق بسبب الظروف الخاصة بالبرلمان من حيث غلبة الاعتبارات السياسية على المصلحة العامة لدى أعضائه وعدم توفر وسائل الإسناد والدعم المعرفي والمهني والاستشاري اللازم للقيام بهذا الجانب فإن على الحكومة بذل العناية المهنية المطلوبة في إعداد وصياغة التشريع .

(١) دليل الصياغة التشريعية ، ص ٩٢ .

(٢) إعداد السياسة التشريعية يرتبط بصلاحيه اقتراح التشريعات التي تختص بها السلطة التنفيذية. من حيث الأصل في الاختصاص وذلك بأعداد نصوص تشريعية, بينما يجوز للسلطة التشريعية القيام بأية مبادرة تشريعية من قبيل اقتراح النصوص التشريعية , وقد اعتمد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ هذا المبدأ إذ اكدت المادة ٦٠ / اولا منه على هذا المبدأ بالنص على ان : (مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية و مجلس الوزراء).

خامسا: غياب جهاز متخصص لدراسة وتقييم الاثر التشريعي : قد تترتب على التشريعات التي يتم إعدادها اعباء او تكاليف لذا ينبغي لتبرير سننها أن تكون المنافع والعوائد المرجوة منها أكبر من تلك الابعاء ، أي بعبارة اخرى ينبغي التأكد من جدوى التشريع المراد سنه ، وهذا ما يتحقق من خلال عملية يطلق عليها (تقييم الاثر التشريعي) ، ومما لاشك فيه ان القيام بهذا التقييم يشكل ضمانا مهمة لتحسين جودة السياسة التشريعية وللتأثير الايجابي والفعال للتشريع المراد سنه استجابة لمتطلبات تلك السياسة.

سادسا: إن ظاهرة التضخم التشريعي تشكل عقبة كبيرة أمام عملية الاصلاح التشريعي ولتفادي هذه الظاهرة من خلال الغاء او توحيد ودمج التشريعات التي تعالج الموضوعات ذات الصلة.

المطلب الثالث

البعد عن المصلحة العامة كمظهر من مظاهر الفساد التشريعي

عندما تباشر السلطة التشريعية اختصاصها التشريعي، من المفترض أن تكون وجهتها تحقيق المصلحة العامة، لكنها قد تنحرف عن الغاية المحددة لها، وفق ما يمكن تسميته بالانحراف التشريعي وهو ما يشكل في نظرنا وجها من اوجه الفساد.

غاية التشريع تحقيق المصلحة العامة وحمايتها، فاذا لم يراعي المشرع المصلحة العامة في عمله كان التشريع مشوباً بالفساد او الانحراف في استعمال السلطة.

فالمصلحة العامة غاية تحكم كل فروع القانون العام والخاص، فالتنظيم الإداري والسياسي والقضائي والعسكري والأمني مجرد وسائل وأدوات وضعت لتحقيق الصالح العام^(١). ومن ثم لا يمكن للمشرع أن يبتغي من نشاطاته تحقيق هدف آخر غير الهدف المحدد، فالمشرع يجب أن يسعى لتحقيق المصلحة العامة بحسبانها المعبرة عن الإرادة العامة وسيادة الشعب^(٢).

والبعد عن المصلحة العامة كمظهر من مظاهر الفساد التشريعي يتحقق في نظرنا في الحالات التالية:

اولا: استخدام السلطة التشريعية بقصد الانتقام

قد تنحرف السلطة التشريعية عن الغاية المحددة لها وتذهب إلى تحقيق غايات أخرى بعيدة عن المصلحة العامة، ومن هذه الغايات قد تقصد الكيد والانتقام من شخص أو أشخاص معينين بالذات وإلحاق الأذى بهم، والمتبع للتشريعات الصادرة في العراق بعد عام ٢٠٠٣ يلمس بعض التشريعات المشوبة بالانحراف باعتبارها تستهدف شخصا معين بالذات بهدف الإضرار به والمساس بحقوقه.

ومن ذلك قانون تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء رقم "٨" لسنة ٢٠١٣^(٣).

(١) د. احمد إبراهيم حسن: غاية القانون دراسة في فلسفة القانون، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، دون سنة الطبع، ص ٢٠٨-٢٠٩.

(٢) CHAPUS: droit du contentieux administrative, paris, montchrestien, 1982, p464

(٣) تنص المادة من القانون " ١ / أولاً: _ تنتهي مدة ولاية رئيس الجمهورية بانتهاء الدورة الانتخابية لمجلس النواب التي أنتخب فيها رئيساً من قبل المجلس.

ثانياً: لا يجوز تولي منصب رئيس الجمهورية من قبل نفس الشخص لأكثر من ولايتين متتاليتين أو غير متتاليتين وسواء كان ذلك قبل نفاذ هذا القانون أو بعده.

ويبدو من الاسباب الموجبة أن أحكام القانون تتضمن قواعد عامة ومجردة، وأن المشرع قد شرع القانون " لغرض تنظيم مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء والأحكام المتعلقة بها ولأهمية ذلك في البناء الديمقراطي للدولة وإدامة التداول السلمي للسلطة. شرع هذا القانون.

لكن واقع الحال ان هذا القانون في الواقع لن يطبق أحكامه إلا على شخص واحد فقط وكان معروفاً مسبقاً عند السلطة التشريعية وهو السيد " نوري كامل المالكي " رئيس وزراء العراقي آنذاك، وأن غاية المشرع الحقيقية لم تكن المصلحة العامة وصيانة العملية الديمقراطية وتأمين مستقبل ديمقراطي للعراق، وإنما فقط كان تحقيق أغراض شخصية بحتة هو منع نوري المالكي من الترشح للولاية الثالثة لمنصب رئيس مجلس الوزراء في العراق .

يؤكد ذلك ان القانون المذكور تطرق إلى تنظيم ولاية رئيس الجمهورية، بينما ولاية رئيس الجمهورية تم تنظيمها وتحديدتها بولابيتين وفق نصوص دستورية ثابتة، حيث تنص المادة " ٧٢ / أولاً " من الدستور على أنه " تحدد ولاية رئيس الجمهورية بأربع سنوات ويجوز إعادة انتخابه لولاية ثانية فحسب " .

فولاية رئيس الجمهورية محددة في الأصل، ولسنا بحاجة إلى تحديدها بقانون، فالقانون المذكور لم يأتي بأحكام جديدة، لوجود نصوص دستورية قابلة للتطبيق تعالج ولاية رئيس الجمهورية بشكل واضح وصريح ، كما أن مسألة تنظيمه لم تكن ضرورة حتى تعالج بقانون.

فمما لاشك فيه أن المعني من هذا القانون هو منصب رئيس مجلس الوزراء وشخص نوري كامل المالكي بالذات.

من جانب آخر في الأصل تصدر التشريعات لمواجهة أو تنظيم الحالات المستقبلية، أي تطبق في المستقبل وعلى أشخاص غير محددين وغير معروفين، بينما وجدنا أن أحكام هذا القانون تسري بأثر رجعي، استناداً الى نص المادة " ٣ / ثانياً منه. كما أن النواب

المادة " ٢ / أولاً: __ تنتهي مدة ولاية رئيس مجلس النواب بانتهاء الدورة الانتخابية لمجلس النواب التي انتخب فيها رئيساً من قبل المجلس.

ثانياً: __ لا يجوز تولي منصب رئيس مجلس النواب من قبل نفس الشخص لأكثر من ولايتين متتاليتين أو غير متتاليتين وسواء كان ذلك قبل نفاذ هذا القانون أو بعده.

المادة " ٣ / أولاً: __ تنتهي مدة ولاية رئيس مجلس الوزراء بانتهاء الدورة الانتخابية لمجلس النواب التي منح فيها الثقة لرئاسة مجلس الوزراء من قبل المجلس.

ثانياً: __ لا يجوز تولي منصب رئيس مجلس الوزراء من قبل نفس الشخص لأكثر من ولايتين متتاليتين أو غير متتاليتين وسواء كان ذلك قبل نفاذ هذا القانون أو بعده. "

نُشر القانون في الوقائع العراقية بالعدد ٤٢٧٣ في ٤/٨/٢٠١٣.

الذين قدموا مقترح القانون لم ينكروا أثناء المناقشات البرلمانية كون مقترح القانون يستهدف شخصية نوري المالكي، كما ذكر نواب البرلمان في تصريحات صحفية، أن سن القانون كان خطوة لقطع الطريق أمام انتخاب رئيس الوزراء نوري المالكي لدورة ثالثة^(١).

ثانياً: استخدام السلطة التشريعية بقصد تحقيق نفع شخصي أو لفئة معينة

كثيراً ما مارست السلطة التشريعية في العراق سلطاتها كوسيلة لتحقيق أغراض خاصة دون أن تكون لها أية علاقة بالمصلحة العامة، كت تحقيق النفع لفرد معين أو لفئة معينة على وجه التحديد.

فقد أقر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ منح أعضاء مجلس النواب حقوق وامتيازات، وفوض المشرع العادي بتنظيمها بقانون، إذ ورد في المادة " ٦٣/أولاً" على أنه " تحدد حقوق وامتيازات رئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء مجلس النواب بقانون ".

وكان من المنتظر انيعمل المشرع على تنظيم تلك الحقوق والامتيازات بما يضمن حماية النائب من أي تأثير على أرائته وقراراته، لكن للأسف استغلت السلطة التشريعية الإطار العام للحقوق والامتيازات التي أشارت إليها أحكام الدستور، وتوسعت في منح الامتيازات المالية للنواب بشكل غير مسبوق اضحى مظهراً صارخاً من مظاهر الفساد المؤسسي في العراق ومن ذلك الامتيازات الواردة في قانون مجلس النواب رقم " ٥٠ " لسنة ٢٠٠٧ المعدل^(٢).

أما قانون رقم " ١٣ " لسنة ٢٠٠٥ وهو قانون تخصيص منحة مالية لأعضاء الجمعية الوطنية العراقية ينص في مادته الأولى على أنه " يمنح كل من رئيس الجمعية الوطنية ونائبيه وعضو الجمعية الوطنية مبلغاً مالياً قدره (\$ ٥٠٠٠٠٠) خمسون ألف دولار أمريكي أو ما يعادله بالدينار العراقي " وورد في مادته الثانية " يعد المبلغ الوارد في المادة الأولى منحة مالية غير قابلة للرد ولمرة واحدة فقط "^(٣).

(١) د. محمود عثمان النائب في البرلمان العراقي في تصريح له للصحافة العراقية، متاح على الموقع الإلكتروني، www.alsharqpaper.com.

(٢) تنص المادة " ٣ " من قانون مجلس النواب رقم " ٥٠ " لسنة ٢٠٠٧ المعدل على أنه " ٣ " يتمتع رئيس مجلس النواب ونائبيه بكافة الحقوق والامتيازات التي يتمتع بها رئيس مجلس الوزراء ونائبيه في جميع المجالات المادية والعضوية ويتم التعامل معهم بروتوكولياً على هذا الأساس ".
اما المادة " ٤ " تنص على أنه " يتمتع عضو مجلس النواب بكافة الحقوق والامتيازات التي يتمتع بها الوزير في جميع المجالات المادية والمعنوية ويتم التعامل معه بروتوكولياً على هذا الأساس ".

كذلك تنص المادة " ٥ " على أنه " تُمنح هيئة الرئاسة وأعضاء مجلس النواب جوازات سفر دبلوماسية لهم ولأزواجهم وأولادهم أثناء الدورة التشريعية، و (٨) سنوات بعد انتهاء الدورة التشريعية ".

(٣) ورد في الأسباب الموجبة للقانون "لغرض توفير مستلزمات الوضع الأمني والاجتماعي لعضو الجمعية الوطنية، شرع هذا القانون".

ولم تكنفي السلطة التشريعية بالحقوق والامتيازات الواردة في القوانين السالفة الذكر بل لجأت الى تشريع قانون آخر وهو رقم " ٢٨ " لسنة ٢٠١١ (قانون رواتب ومخصصات مجلس النواب)^(١).

كما انه وحسب القوانين النافذة يحال النائب على التقاعد بمجرد انتهاء مدة ولاية البرلمان، أو إصابته بعجز دائم يمنعه من أدائه مهامه قبل انتهاء الدورة البرلمانية، كما ويتمتع ورثة عضو مجلس النواب بالراتب التقاعدي المقرر للنائب في حالة وفاته أو استشهاده خلال الدورة البرلمانية أو بعدها ونسبة ٨٠٪ بالمائة من مجموع ما كان يتقاضاه من راتب ومخصصات شهرية.

وبموجب أحكام قانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥ النافذ يتكفل مجلس النواب بتوفير الرعاية الصحية للنائب وذلك بتحمل نفقات العلاج سواء كان العلاج داخل العراق أم خارجه في حالة إصابته بمرض أثناء الدورة البرلمانية وأياً كان سبب الإصابة، كما وأن القانون لم يحدد سقفاً لحجم النفقات التي يتحملها مجلس النواب، وبالتالي يكون مفتوحاً مهما بلغت النفقة .

(١) قانون رواتب ومخصصات مجلس النواب، ينص على:-

المادة " ١ / أولاً: يحدد راتب رئيس مجلس النواب ومخصصاته على النحو الآتي:-

أ_ ٨٠٠٠٠٠٠٠ ثمانية ملايين دينار راتباً اسمياً.

ب_ ٤٠٠٠٠٠٠٠ أربعة ملايين دينار مخصصات رئاسية.

ثانياً:- يحدد راتب نائب رئيس مجلس النواب ومخصصاته على النحو الآتي:-

أ_ ٧٠٠٠٠٠٠٠ سبعة ملايين دينار راتباً اسمياً.

ب_ ٣٠٠٠٠٠٠٠ ثلاثة ملايين دينار مخصصات رئاسية.

ثالثاً:- يحدد راتب عضو مجلس النواب ومخصصاته على النحو الآتي:

أ_ ٧٠٠٠٠٠٠٠ سبعة ملايين دينار راتباً اسمياً.

ب_ ٣٠٠٠٠٠٠٠ ثلاثة ملايين دينار مخصصات منصب.

المادة " ٢ / أولاً: يمنح المشمولين بأحكام المادة "١" من هذا القانون راتباً تقاعدياً وفقاً للنسب الآتية:

أ_ ٣٠٪ من مجموع راتبه ومخصصاته الشهرية، إذا كانت لديه خدمة فعلية في الدولة تزيد على ستة أشهر وتقل عن سنة واحدة.

ب_ ٥٠٪ من مجموع راتبه ومخصصاته الشهرية، إذا كانت لديه خدمة فعلية في الدولة تزيد على سنة واحدة وتقل عن ثلاث سنوات.

ج_ ٧٠٪ من مجموع راتبه ومخصصاته الشهرية، إذا كانت لديه خدمة فعلية في الدولة تزيد على ثلاث سنوات وتقل عن خمس سنوات.

د_ ٨٠٪ من مجموع راتبه ومخصصاته الشهرية، إذا كانت لديه خدمة فعلية في الدولة تزيد على خمس سنوات، أو إذا توفي أو استشهد أثناء الخدمة

بغض النظر عن مدة خدمته.

نُشر في الوقائع العراقية بالعدد ٤٢١٤ في ٢٤ تشرين الأول ٢٠١١.

ومن ثم نرى ان مجمل القوانين المنظمة لحقوق وامتيازات أعضاء السلطة التشريعية في العراق تشير فكرة الفساد المؤسسي والانحراف التشريعي حيث نظم النواب حقوقهم وامتيازاتهم بنفسهم، ولم يكن مقصرين مع أنفسهم، حيث كانوا موفقين في تثبيت مكاسب ومنافع مادية ضخمة لهم^(١).

كما أن هذه القوانين تسببت في احداث فجوة كبيرة بين مستحقات النواب وبين رواتب سائر الموظفين في دوائر الدولة .

ثالثاً: استخدام السلطة التشريعية بقصد تحقيق أغراض سياسية

قد تكون الغاية الحقيقية لتشريع القانون هي غاية سياسية محضة تنصب في مصلحة جهة سياسة معينة، فحماية النظام والآداب العامين مثلاً غرض مخصص لأي قانون يسن لتنظيم حرية التظاهر السلمي في العراق، وحدوداً تقف عندها هذه القوانين ولا يصح تجاوزها لتحقيق غرض سياسي.

تحت ستار المصلحة العامة حيث تكون الغاية من إقرار القانون تحقيق مكاسب سياسية تخدم مصالح الحزب الحاكم، ففي هذه الحالة يعتبر المشرع منحرفاً في استعمال السلطة التشريعية.

وأن المشرع العراقي لم يكن بعيداً عن ذلك بل هناك بعض التطبيقات الحية تثبت حالات الفساد والانحراف وبجميع صورته في التشريع العراقي، رغم أن المشرع يبذل قصار جهده من أجل إخفاء الغاية الحقيقية من وضع القانون خشية تعرضه إلى الانتقاد من قبل الشعب أو الأحزاب السياسية المعارضة أو تعرض القانون للإلغاء من قبل القضاء الدستوري .

رابعاً: الامتناع التشريعي

لاشك ان من اكثر مظاهر فساد السلطة التشريعية يتمثل في امتناعها عن ممارسة اختصاصه في تشريع القوانين المهمة كقانون المحكمة الاتحادية العليا وقانون النفط والغاز وقانون الخدمة المدنية وغيرها من القوانين التي تحظى باهمية خاصة , تحت تأثير الضغوطات السياسية واستمرار خلافات الكتل وانعدام المناخ المناسب لعرض تلك القوانين، مما يجعل البرلمان يواصل ترحيل القوانين مدرجة على لائحة التشريع الى جلسات الفصل الجديد ثم البرلمان الجديد .

حتى بات الشعب مؤمناً بان مجلس النواب لن يتمكن من تشريع اي قانون مهم مستقبلاً، باستثناء القوانين قليلة الاهمية كتلك المتعلقة بالبيئة والاتفاقات والمعاهدات وتشريع الامتيازات الخاصة بأعضائه.

(١) د. أثير طه محمد أحمد، الامتيازات المالية لأعضاء مجلس النواب العراقي، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية، العدد ٢٥، ٢٠١٠، ص ٤٨.

المبحث الثاني

مظاهر الفساد في تشريعات الوظيفة العامة

الفساد بأشكاله المختلفة قاد الى التوافق الدولي على ضرورة التكاتف من أجل مواجهة هذه الظاهرة العابرة للحدود، حيث بدأت دول العالم المتقدمة منها والنامية، بالعمل الجاد من أجل تعزيز قدراتها لمكافحة الفساد من خلال إصلاح التشريعات والتنظيمات، وبناء المؤسسات، وتدريب الكوادر البشرية، وتعزيز التعاون الدولي، والعمل على زيادة الوعي في مختلف شرائح المجتمع^(١).

فالفساد بالشكل المتفاقم في العراق، أدى إلى تقليل إيرادات الخزينة العامة، وحرمانها من موارد تحتاجها الدولة للإنفاق على التنمية، والخدمات العامة وتطويرها، حيث يؤثر الفساد على العدالة التوزيعية للدخل والثروات لصالح المحتكرين للسلطة والمقربين منهم.

يربط كثير من الباحثين مفهوم الفساد بالوظيفة العامة^(٢)، والمتابع للشأن التشريعي في العراق بعد عام ٢٠٠٣ سيلاحظ حالة من التخبط التشريعي الواضحة والعشوائية في تشريعات الوظيفة العامة، ومظهر ذلك صدور الكثير من التشريعات دون دراسة. فبعضها ينطلق من افتراض أن بعض التشريعات القائمة تحتاج اصلاحاً لأنها غير مناسبة للتغيير في طبيعة النظام الحاكم والديمقراطي الجديد، أو لأنها مبنية على أفكار النظام البائد مما يستدعي الغائها، أو لتحقيق التغيير و التطوير والتحديث والارتفاع بالمستوى المعيشي للمواطن، أو السرعة في معالجة بعض المظاهر السلبية المرافقة للتغيير ومنها الفساد.

ونبين في المطالب الآتية نماذج من تشريعات الوظيفة العامة التي نعتقد انها اخفقت في معالجة ظاهرة الفساد وربما زادت في تفاقمها.

(١) مريوان صابر حمد، تدابير مواءمة التشريع العراقي مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد - اطروحة دكتوراه، جامعة صلاح الدين ٢٠١١، ص١٣.

(٢) د. حنان مليكة- جرائم الفساد، دار الجامعة الجديد- الإسكندرية، ٢٠١٠، ص ١٤.

المطلب الاول

التشريعات المتعلقة بالرواتب

عاج قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، الاحكام المتعلقة بالموظفين من الناحيتين المادية والمعنوية، من رواتب وعلاوات وترفيع وغيرها، مما يضاعف عدد المشمولين به وتنظم احكامه كل ما يتعلق بالوظيفة العامة، من شروط التعيين والترافع والعلاوة والمخصصات، واحكام النقل والاجازات والاستقالة وغيرها من شؤون الوظيفة.

وقد صدر قانون (الخدمة المدنية)، في ١٩٦٠/٢/٦، وعدنا في ١٩٦٠/٤/١ المدة السابقة اجريت الكثير من التعديلات التي عاجت رواتب وامتيازات شرائح عدة من الموظفين مما خلق الفجوة في الرواتب بينهم، اما لغرض تحسين الظروف المعاشية لبعضهم، أولغرض انصاف موظفين معينين بسبب طبيعة وظائفهم . الا ان اغلب هذه التشريعات وبغض النظر عن الهدف من صدورها كانت تتصف بالاستعجال وتفتقر الى المعالجة والدقيقة للمشكلة المتعلقة بموضوع التشريع والأسباب الموجبة له وتحديد أوجه النقص أو القصور في التشريعات النافذة والتي أدت إلى ظهور المشكلة والأهداف المرجو تحقيقها من التشريع .

على سبيل المثال اصدر تشريع اصلاح رواتب وظروف عمل موظفي الدولة رقم (٣٠) بتاريخ ٢٠٠٣ /٩/٨^(١) الا ان هذا التشريع الغي بموجب قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨^(٢) وقد نصت المادة (١) من القانون يهدف هذا القانون إلى تعديل رواتب المشمولين بأحكامه بما يؤمن لهم مستوى معيشي أفضل مع الأخذ بنظر الاعتبار المؤهلات العلمية و المنصب الوظيفي و الموقع الجغرافي و الخطورة و سنوات الخدمة و الحالة الاجتماعية ، ولغرض تنظيم رواتب شاغلي الوظائف العليا في الدولة أصدر المشرع وقانون رواتب ومخصصات رئاسة الجمهورية رقم (٢٦) لسنة (٢٠١١)^(٣)، وقانون رواتب ومخصصات مجلس الوزراء رقم (٢٧) لسنة (٢٠١١)^(٤)، وقانون رواتب ومخصصات مجلس النواب رقم (٢٨) لسنة (٢٠١١)^(٥)، إلا أن هذه التشريعات لم تعالج موضوع الرواتب بصورة عادلة بين كافة فئات الموظفين العموميين في العراق.

(١) الوقائع العراقية | رقم العدد : ٣٩٧٩ | رقم الصفحة : ٧٩ | عدد الصفحات : ٧ | رقم الجزء : ١.

(٢) منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٠٧٤)، الصادرة بتاريخ (٢٠٠٨/٥/١٢). وقد جاء في الأسباب الموجبة لصدور القانون: "لغرض

دعم موظفي الدولة والقطاع العام بمنحهم رواتب ومخصصات مجزية، ولتحقيق مستوى معيشي أفضل لهم. شرع هذا القانون".

(٣) منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٢١٤)، الصادرة بتاريخ (٢٠١١/١١/٢٤).

(٤) منشور في جريدة الوقائع العراقية، نفس العدد.

(٥) منشور في جريدة الوقائع العراقية، نفس العدد.

ولا شك ان الفارق في الدخل بين موظفي الدرجات الدنيا والخاصة، في العراق ، كان ولا يزال الشغل الشاغل للمشرع والمهدف الذي يسعى الى ردمه من خلال اصدار عدد من التشريعات دون ان يحصل على مبتغاه. ونعتقد ان فشل المشرع في هذا الخصوص لسببين الاول عدم وجود الارادة السياسية لتقليل هذه الفجوة حفاظا على مكاسب طائفة من السياسيين المتنفذين. اما الثاني فهو صعوبة تشريع قانون موحد لرواتب لموظفي، في ظل ضغوطات اصحاب الرواتب العليا وتضخم التشريعات التي تمنح مزايا لفئات معينة من الموظفين دون غيرهم.

ومن الجدير بالذكر ان مبدأ المساواة أمام القانون ومقتضاه خضوع جميع الموظفين لذات القانون وعدم التمييز بين موظفي الادارة العامة في العراق إذ انما تركزهما القانونية وعدم التمييز في المعاملة يستدعي عدم تشريع اي قانون يخل بهذا المبدأ.

كما ان التفاوت بين دخول موظفي الدولة سيخلق هيئات جاذبه للتعيين واخرى طاردة له ، الامر الذي يتنافى مع جهود الاصلاح في الوظيفة العامة. وسيساهم دون شك في خلق شريحة من الموظفين الناقمين على الحكومة. الذين يسعون الى سد فجوة الاختلاف في الرواتب بتقاضي الرشى والفساد ، واهدار المال العام.

المطلب الثاني

تشريعات اختيار الموظف العام

تسعى الدول المتقدمة إلى العناية بتشريعات اختيار موظفيها لتضمن وصول افضل العناصر لشغل الوظائف العامة ، وأساليب الإدارة في اختيار موظفيها تختلف من مجتمع إلى آخر حسب الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي يعيشها ، ولعل أهم الأساليب أو الطرق التي تتبعها الإدارة في اختيار موظفيها إنما تتم بأربعة أساليب : الاختيار الحر حيث تفرد الإدارة وحدها في تحديد المعايير والمقومات التي يستند عليها الاختيار دون أن تكون ملزمة بالإعلان عن هذه المعايير أو تبرير اختيارها لفئة دون أخرى من المرشحين^(١). وقد سادت هذه الطريقة قديماً فقد كان يتمتع الحاكم بسلطه مطلقة في اختيار العاملين ، اذ يتم اختيارهم على اساس الثقل والشخصية دون تطلب اي شروط موضوعية اخرى^(٢).

وهناك اسلوب الأعداد والتأهيل هذه الطريقة تقوم الدولة بإنشاء الكليات والمعاهد المتخصصة ومراكز التعليم المهني و الأكاديمي . لأعداد الأشخاص الراغبين في تولي الوظائف العامة . وعلى الرغم من أهمية هذا الأسلوب في الإعداد للوظائف العامة فإنه يتطلب الكثير من النفقات والجهود من الدولة .

اما طريق الاختيار الديمقراطي فيتم من خلاله اختيار الموظفين عن طريق الأفراد في الوحدات الإدارية التي يراد شغل الوظيفة العامة فيها .

ولعل الاسلوب الاكثر نجاعة هو وأسلوب المسابقة والامتحان ' حيث يعد هذا الأسلوب افضل الطرق لشغل الوظيفة العامة فهو يحقق مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة بين الأفراد ، كما يؤدي إلى وصول من هم أهل لتولي المسؤولية في المناصب الإدارية.

ويعتبر اختيار الموظفين بهذا الأسلوب الأكثر إنتشاراً بين الدول في الوقت الحاضر فهو ينطوي على الموضوعية في الاختيار بعيداً عن الأهواء السياسية والخصوية والاعتبارات الشخصية . إلا أن الدول تتفاوت في مدى تطبيقه فبعض الدول تستخدم نظام الامتحان والمسابقة في شغل الوظائف الدنيا في السلم الإداري ، بينما تستخدمه دول أخرى كقاعدة عامة في إختيار الوظائف الدنيا والوظائف العليا على حد سواء .

(١) وقد كان التعيين بهذه الطريقة منتشراً في الولايات المتحدة الأمريكية حتى عام ١٨٨٣، ويعرف باسم " نظام الاسلاب و الغنائم " والتي كان مؤداها إن الحزب المنتصر في الانتخابات الرأسيه يكون له حق شغل الوظائف المهمة في الإدارات الاتحادية بعد طرد أنصار الحزب المنافس.

(٢) د.أنور أحمد رسلان - وسيط القانون الإداري - الوظيفة العامة - ١٩٩٧- ص ١٤٥

ولكي يجرى الامتحان أو المسابقة في ظروف تمكن من اختيار افضل المرشحين لابد من أحاطته بضمانات وضوابط تكفل العدالة و الموضوعية في الاختيار.

ولا تجرى الامتحانات أو المسابقات على نمط واحد في كل الدول وإنما تتخذ صور متعددة فأما أن يكون الامتحان شفويًا أو تحريريًا أو بمقابلات شخصية ويمكن الجمع بين هذه الصور.

ومن الجدير بالذكر ان مبدأ المساواة يقضي بوجوب عدم التمييز بين المتقدمين لإشغال الوظيفة العامة بسبب المعتقدات الدينية أو المذهبية كما فإن المادة (١٤) من الدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥) تعد جميع المواطنين سواسية أمام القانون دون تمييز بينهم بسبب العقيدة الدينية.

وقد عني المشرع العراقي بتشريعات اختيار الموظفين وكان سابقا في ذلك حيث تم انشاء مجلس الخدمة العام استنادا الى احكام قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ وقد أعطي المجلس صلاحيات مهمة تتعلق بتعيين الموظفين ، و التحقق من توفر شروط التعيين و إجراء الاختبارات التي تؤهل لاختيار الموظفين على أساس الجدارة والاستحقاق^(١) ولم تتضمن جل التشريعات العراقية على أي إشارة أو شرط يتطلب عقيدة معينة أو دين معين للإلتحاق بالوظائف العامة، وهذا يعطي التصور القانوني الواضح والسليم بأنه لا فرق بين العراقيين في تولي الوظائف العامة، وأنه لا يجوز إستبعاد أي مرشح من الدخول الى السلك الوظيفي في الجهاز الإداري العراقي بسبب معتقداته الدينية ما دام الدستور قد ضمن لهذا المواطن قبل كل شيء هذه الحرية^(٢).

(١) نصت المادة التاسعة والعشرون منه (تكون واجبات المجلس بالنسبة للتعيين واعادة التعيين كما يلي :

١- اختبار مؤهلات الاشخاص المراد تعيينهم او اعادة تعيينهم بالمقابلة او بالامتحان التحريري او بهما معا للوقوف على صفاتهم ولياقتهم ويستثنى من ذلك من له خدمة سابقة في وظيفة مثبت فيها او يحمل شهادة عالية الا اذا كان عدد المتقدمين للوظائف المطلوب اشغالها اكثر من عدد تلك الوظائف

٢- اصدار شهادة بالاهلية عن كل شخص قبل تعيينه او اعادة تعيينه بالوظيفة وعند نقله الى الوظائف التعليمية والطبية والهندسية على ان تتضمن هذه الشهادة الدرجة وعنوان الوظيفة التي يعين فيها والراتب ، اما النقل من وظيفة الى اخرى من غير الوظائف التي ذكرت فيكون بقرار من الوزير المختص

٣ - تعيين بنظام الامور التالية :

- ١- الشروط العامة للاشتراك في امتحانات الدخول للخدمة والمؤهلات الضرورية لمختلف الوظائف .
 - ب- تدابير تنظيم الامتحانات التي من شأنها ان تفسح المجال امام الراغبين الدخول في الخدمة المدنية في كافة أنحاء العراق بفرص متساوية.
 - ج- ضمان اجراءات الامتحانات بصورة سرية .
 - د- تامين تعاون مجلس الخدمة العامة مع الوزارات والادارات الخلية لتنفيذ ما ورد في الفقرات المتقدمة .
 - ٤- للادارة الخلية ان تعين كتابا في الدرجتين الثامنة والتاسعة بعد نجاحهم في الامتحان الذي تجريه لجنة دائمة يؤلفها مجلس اللواء العام الا انه لا يجوز نقل امثال هؤلاء الموظفين الى وظائف اخرى في الخدمة المدنية خارج الادارة الا اذا اجتازوا الامتحان لدى مجلس الخدمة العامة .
- (٢) للمزيد ينظر : مريوان صابر حمد، المصدر السابق، ص ١٨٤ .

وليس للوزير أو المدير تعيين أي موظف. إذا احتاج لموظف يبعث لمجلس الخدمة بطلبه مشفوعاً بالمواصفات والمؤهلات التي يطلبها العمل. يقوم عندئذ مجلس الخدمة (اخاط بالسرية في أعماله وعضويته) بالإعلان عن الوظيفة ثم التدقيق في مؤهلات المتقدمين لها وإجراء امتحان سري لهم كذلك. ومقابلة الناجحين وترشيح من ينال أعلى الدرجات ويقدم أعلى الشهادات لتعيينه من قبل الوزير أو المدير. فضلاً عن ذلك، أعطي المجلس كامل الصلاحية في البت بأي غبن أو مظلمة يتعرض لها الموظف.

وبموجب تعليمات مجلس الخدمة العامة بتاريخ ٣-١٠-١٩٦٣، أنشأت الحكومة مجلساً للخدمة المدنية. يتمتع باستقلالية كاملة ويتولى الاهتمام بشؤون الإدارة وشؤون موظفيها من حيث تطوير أساليب عملها وتحديث ملاكاتها وحسن اختيار موظفيها ومتابعة مسيرتهم خلال الوظيفة، إعداداً وتدريباً، حقوقاً وواجبات^(١).

إلا أنه سرعان ما تم الغاء بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٩٩٦) في (٢/٨/١٩٧٩) الذي قضى بتحويل الوزراء المختصين بصلاحيات المجلس في التعيين وإعادة التعيين والترقيح واحتساب مدد الممارسة وغير ذلك مما يتعلق بشؤون الخدمة، وعلى اثر ذلك أصدرت وزارة المالية تعليمات الخدمة المدنية رقم (١١٩) لسنة (١٩٧٩) وأوضحت هذه التعليمات القواعد اللازمة لمباشرة هذا الإختصاص.

وبعد عام ٢٠٠٣ اصدر المشرع قانون اصلاح رواتب وظروف عمل موظفي الدولة والذي بين ان من اهدافهفي المادة (٢) منه(ان اصلاح اوضاع وشروط العمل للموظفين والعاملين في القطاع العام ضروري ايضا من اجل تشجيع حاملي افضل المؤهلات على اختيار العمل في هذا القطاع العام من اجل تمكين حاملي افضل المؤهلات وشروط العمل للموظفين والعاملين في القطاع العام من اجل تمكين المسؤولين عن تطبيقه من فصل هؤلاء الموظفين والعاملين تنفيذاً هذا الاصلاح من اجل تمكين المسؤولين عن تطبيقه من فصل هؤلاء الموظفين والعاملين في القطاع العام الذين يتكرر فشلهم في تحقيق ادني مستويات الاداء المتوقعة من نظراتهم العاملين في المراكز والدرجات الموازية للمراكز والدرجات التي يشغلونها).

غير ان هذا القانون بقي حبر على ورق والغي بموجب قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨.

هذا وفي مسعى لتنظيم شؤون الوظيفة العامة وتحريرها من التسييس والتحزب وبناء دولة المؤسسات وتشكيل مؤسسة مهمتها تطوير العمل في دوائر الدولة وبلورة القواعد والأسس السليمة وتأمين العدالة والحيادية وضمان معايير الكفاءة في التعيين وإعادة

(١) ينظر نهادهالحدشي. مجلس الخدمة العامة الاتحادي وإتاحة الفـرصالمساوية، منشور على الموقع الالكتروني :

التعيين , و بناءً على ما اقره مجلس النواب قرر مجلس الرئاسة بجلسته المنعقدة بتاريخ ١٩ / ٣ / ٢٠٠٩ إصدار قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي . وقد نص القانون المذكور في المادة (٢) منه(يؤسس مجلس يسمى (مجلس الخدمة العامة الاتحادي) يرتبط بمجلس النواب ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ويمثله رئيسه أو من يخوله). وقد حدد المشرع اهداف المجلس في :
أولاً : رفع مستوى الوظيفة العامة وتنمية وتطوير الخدمة العامة وإتاحة الفرص المتساوية وضمان مبدأ المساواة للمؤهلين لإشغالها.

ثانياً : تخطيط شؤون الوظيفة العامة والرقابة والإشراف عليها.

ثالثاً : تطوير الجهاز الإداري ، ورفع مستوى الهيكل الوظيفي للدولة وتطوير كفاءة موظفي الخدمة العامة وتوفير الرعاية الاجتماعية الملائمة لهم بالتنسيق مع الجهات المختصة^(١).

كما نص القانون على ان تؤسس الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم مجلس خدمة مدنية يتولى جميع شؤون الوظيفة المدنية التي هي من صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وعلى أساس مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص والكفاءة والعدالة^(٢).

الا انه وبسبب المحاصصة السياسية والطائفية والابتعاد عن المعايير العلمية والمهنية، والخلافات بشأن حصة الأحزاب في أعضاء المجلس أوججت تشكيل المجلس ودخوله حيز التنفيذ حتى الآن. من كل ما تقدم، نرى بأن عدم تنفيذ قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية يتعارض مع العدالة والحيادية وضمان معايير الكفاءة في التعيين وإعادة التعيين والترقية وهو مدخل كبير للفساد في الوظيفة العامة.

(١) المادة (٣) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحاد رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩.

(٢) المادة (١٦) من القانون اعلاه.

المطلب الثالث

تدابير تعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة

ان مجالات الاصلاح يجب ان تنظر للإنسان على انه وسيلة التنمية وغايتها , فهو يحمل العبء الاكبر في تنفيذ برامج الاصلاح , وعلى الدولة ان تضع البعد الاخلاقي في عمليات الاصلاح موضع الرعاية والاهتمام , الامر الذي يستوجب البحث عن السبل الكفيلة بتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة لدى العاملين في الدولة , وهو امر يمكن تحقيقه من خلال العناية بطرق اختيار الموظفين وحسن تنظيم شؤون الوظيفة العامة وتحديد العلاقة بين الموظف والوحدة الادارية على اسس موضوعية مستقاة من طبيعة نظام الترتيب الموضوعي .

ومن متممات ذلك اجراء تطوير في تشريعات الوظيفة العامة سيما قانون الخدمة المدنية الذي اضحى عاجزا عن التماشي مع التغيرات الوظيفية الاجتماعية والاقتصادية , سعيا نحو تكوين شريحة من الموظفين يتميز افرادها بالإتقان في التنفيذ والانضباط في العمل , ولاشك سيساهم تنفيذ قانون مجلس الخدمة الاتحادي في وضع ضوابط دقيقة لاختيار واعداد القيادات الادارية , فكل ذلك يصب في مراعاة البعد الاجتماعي والاخلاقي في عمليات الاصلاح الاداري .

فكل العمليات الهادفة الى اعداد وتقوية مؤسسات الدولة بما في ذلك الافراد تتطلب اعدادا علميا يجعل تحقيق الدور الاستراتيجي للمؤسسات الحكومية امرا ممكنا , وهو امر يستدعي تحقيق اهداف السياسة لعامة للدولة من خلال التغيير الشامل في سلوكيات العاملين وفهمهم بشكل يؤكد مفهوم الوظيفة العامة كخدمة المواطن اولا ومن ثم ليشمل الجوانب الهيكلية والتشريعية لاحداث التغيرات السلوكية وتثبيتها ويعطي الاهمية اللازمة لعوامل السياسة والاجتماعية والثقافية باعتبارها مقومات المناخ الضروري لنجاح تلك التغييرات والتي بدورها تساعد في الحد من الفساد ومكافحة اثاره^(١).

ومن الجدير بالذكر انه أصدرت هيئة النزاهة تعليمات قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام ومنتهي القطاع المختلط, (تعليمات قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام ومنتهي القطاع المختلط رقم (١) لسنة (٢٠٠٦) كما أصدرت حكومة إقليم كردستان - العراق نظام القواعد السلوكية والمهنية لموظفي حكومة إقليم كردستان - العراق رقم (١) لسنة (٢٠١١)^(٢) من أجل تحديد معايير المهنة والنزاهة والشفافية في العمل الحكومي, وعدم إستغلال العمل في الخدمة العامة لتحقيق مصلحة شخصية بطرق غير قانونية, كما تضمنت العديد من المبادئ والأحكام التي جاء بها قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل. الى جانب التأكيد على ضرورة ان يحرص الموظفون العموميون على أداء واجباتهم

(١) ينظر: د. محمد الصبري - الفساد بين الاصلاح والتطوير الاداري - مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع - ٢٠٠٨, ص ٦٤ .

(٢) منشور في جريدة وقائع كردستان, العدد (١٢٨), الصادرة بتاريخ (٢٦/٦/٢٠١١).

ومهامهم بكفاءة وفاعلية ونزاهة ووفقاً للقوانين أو السياسات الإدارية. ويسعون في كل وقت الى التيقن من أن الموارد العامة التي تدخل في نطاق مسؤوليتهم تُدار بأكثر الأساليب فعالية وكفاءة.

المبحث الثالث

استراتيجية الإصلاح ومتطلباته في الوظيفة العامة

لا يمكن ان تقف الدولة مكتوفة الايدي تجاه الفساد ويجب عليها ان تخطي خطواه ثابتة نحو الحد منه واصلاح ما افسدته هذه الظاهرة الاجرامية من خلال اتباع الليات الضرورية ومنها توطيد الاصلاحات في نظام الخدمة المدنية^(١).

وبما ان الليات وعوامل الفساد تتداخل ببعضها البعض ولايمكن مكافحته من جانب واحد بمعزل عن بقية الجوانب الاخرى لذلك من الضروري ان تتم العملية الاصلاحية في كافة الجوانب القانونية والسياسية والادارية والاقتصادية. ونعتقد ان استراتيجية الاصلاح الاداري في تشريعات الوظيفة العامة يمكن حصرها في بعدين الاول يقوم على الاصلاح الاداري الداخلي الضيق او الجزئي, اما الثاني فيتمثل في الاصلاح الشامل او الخارجي.

المطلب الاول

الاصلاح الاداري الداخلي

يركز هذا النوع من الاصلاح على الصراع داخل المنظمة وعوامل الفساد او الاخفاق فيها والاصلاح الاداري في هذا المجال يعتبر الاطار العام لاستراتيجية مكافحة الفساد , فمن المهم في القطاعات والمرافق العامة التابعة للحكومة اذ يتم الاصلاح من خلال رسم وتنفيذ برامج وسياسات عامة تضمن تحقيق ما يخدم ويحقق المصلحة العامة من خلال اخضاع الادارة الى جملة من الاصلاحات تتضمن تغييرا في الطرق والوسائل التي تدعم عمليات التنظيم الذاتي^٢ بمعنى انه ليس بالضرورة ان يشمل كافة وحدات التنظيم, يتمثل اهمالها فيما يلي :

اولا: تتبنى منظومة قواعد السلوك الوظيفي وتدعيم موثيق واخلاقيات الوظيفة في القطاع العام : ان عملية الاصلاح يتطلب بالضرورة تبني منظومة السلوك الوظيفي وتدعيم موثيق اخلاقيات الوظيفة ذلك للاهمية البالغة التي تهدف اليها هذه المدونات , اذ يمكن من خلاله ضبط كافة السلوكيات التي يمكن ان تصدر من الموظف العام لذلك نجد ان وضع هذه المقاييس السلوكية والاخلاقية

(١) ينظر د. كيمبرلي ان البيوت الفساد كمشكلة من مشكلات السياسة الدولية في الفساد والاقتصاد العالمي , ترجمة محمد جمال امام, مركز الاهرام ,

القاهرة ٢٠٠٠, ص ١٤.

في المرفق العام يعد سياسة اساية تتبعها غالبية البلدان وحكومات الدول , ويقضي ضرورة الاصلاح تدوين وتقنين هذه المنظومات السلوكية والمواثيق الاخلاقية في اوظيفة العامة والاعلان عنها لكي يتم التعرف على اساسياته من قبل الموظفين وادراكهم بما لهم من حقوق وما عليهم من واجبات وتحديد اعمالهم في الادارة والالية المتبعة في تنفيذ العمل الاداري بالاضافة الى تحديد العواقب والاثار المترتبة على مخالفة هذه المنظومات السلوكية والقواعد الاخلاقية التي يجب اتباعها في اداء الوظيفة العامة^(١).

ثانيا : العناية باختيار القيادات الادارية وتنمية قدراتها ومهاراتها على اعتبار انها تعد احدى الركائز الهامة في تطوير واصلاح الاداء الحكومي , وذلك لان حسن الاداء في مواقع العمل وتحقيق اهدافه يرتبط بوجود قيادات تتسم بالكفاءة والقدرة والفعالية والتأثير على الرؤوسين والقدرة على التعبير . العناية في اختيار القيادة الادارية فيجب ان يتم هذا الاختيار على اساس مبدأ الكفاءة والنزاهة في الوظيفة^(٢). وضرورة الاعداد المسبق للقيادات التي وقع الاختيار عليها وتدريبها على وسائل والادارة الحديثة .

ومن المهم توقيت مدة شغل الوظائف القيادية , وان يرتبط بقاء شاغل الوظيفة في وظيفته بمدى نجاحه في تحقيق الانجازات للخطة المستهدفة .

ثالثا: توزيع الصلاحيات والاختصاصات والحد من السلطة التقديرية لتوزيع الصلاحيات والاختصاصات بين الموظفين اهمية بالغة من اجل تحديد واجب كل من يعمل في الادارة العامة من الموظفين وبالتالي تحديد مسؤوليته عند اخلاله بواجباته والقوانين والانظمة والتعليمات السائدة في العمل الاداري ذلك فضلا عن ضرورة الحد من السلطة التقديرية التي يتمتع بها العديد من الموظفين الاداريين^(٣), حيث يربط كثير من الباحثين مفهوم الفساد بالوظيفة العامة^(٤).

رابعا : الاخذ بأسلوب الحكومة الالكترونية و تفعيل نظم الادارة الحديثة في مجال نظم المعلومات , واعتماد وتقدم نظم ووسائل الاتصالات , وتوظيف التقنيات والاساليب العلمية الحديثة لخدمة أنشطة الادارة , وفق ما يسمى بتكنولوجيا المعلومات القائمة اساسا على استخدام اجهزة الحاسبات الالية في حفظ وتخزين واسترجاع المعلومات لخدمة عملية اتخاذ القرارات .

(١) ينظر مجموعة من المؤلفين / في نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد , المصدر السابق , ص ١٩٢-١٩٣ .

(٢) ينظر د. محمد الصيرفي , المصدر السابق , ص ٥٨ .

(٣) ينظر ددانيالكوفمان , " مراجعة استراتيجيات مكافحة الفساد: الميل نحو نهج مرتكزة على الخوافز", في الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان

النامية (برلين : المنظمة الدولية للشفافية , ١٩٩٨) . ص ٧١ .

(٤) د. حنان مليكة- جرائم الفساد- دار الجامعة الجديد- الإسكندرية- ٢٠١٠- ص ١٤ .

خامسا: تسهيل الاجراءات الادارية والقضاء على البيروقراطية من خلال تسهيل الاجراءات الادارية وعدم تعقيدها والمراجعة الدورية للقوانين التي تنظم عمل الادارة والعمل على ازالة و معالجة الثغرات والقصور في الانظمة والتعليمات والتي من الممكن ان تكون سببا في الفساد^(١).

سادسا: اعتماد اسس التدريب للموظفين , والزام كل وزارة او هيئة عامة انشاء مركز تدريب يتولى وضع خطط وبرامج تدريب العاملين بها وتنمية قدراتهم واعدادهم لشغل الوظائف , و اشتراط اجتياز الموظف بنجاح التدريب لاستيفاء متطلبات الترقية للوظائف.

سابعا: تفعيل نظم الرقابة الداخلية وهي الرقابة الداخلية خاصة بنظام الادارة المالية حصرا دون الرقابة الادارية والفنية والقانونية ... الخ اذ يتم من خلال هذه الرقابة المالية الحفاظ على الموارد من خلال تشجيع دقة المعلومات المالية وتعزيزها وتوثيقها.

(١) ينظر د. محمد الصيرفي , المصدر السابق , ص ١٧٣ .

المطلب الثاني

الاصلاح الاداري الخارجي

الاصلاح الخارجي او التغيير الشامل يأتي من خلال شعور القيادة العليا في الدولة بضرورة معالجة جميع الظاهر المرصية والشغرات الموجودة في الجهاز الاداري الحكومي, وقيام المؤسسات الرسمية كافة كلا بدورها في احداث التغييرات المطلوبة .

ومن متطلبات هذا الشكل من الاصلاح تحديد استراتيجية وفق خطة زمنية ليتمكن المتابعة والإنجاز حسب مراحل الخطة^٢ تحديد الادوار وتوزيعها بين اجهزة الدولة لضمان النجاح بما يضمن الوصول الى قرارات موضوعية وعلمية تلي الاحتياجات الفعلية للمواطن .

ومن الجدير بالذكر انه قد سعى العراق الى وضع خطة استراتيجية لمكافحة الفساد حيث وافق مجلس الوزراء العراقي على هذه الإستراتيجية وجاء في قراره: (الموافقة على الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد تأتي لأجل إجراء إصلاح إداري، وتجسيد مبادئ سيادة القانون وحسن أداء الخدمات، وتطوير إدارة الشؤون المالية والممتلكات العامة، وإشاعة ثقافة النزاهة، والشفافية، وحقوق الإنسان وتفعيل إجراءات الرقابة والمساءلة)^(١).

وقد وجهت الأمانة العامة لمجلس الوزراء في العراق، الوزارات والمحافظات بتسمية عضو ارتباط في كل وزارة ومحافظه ووجهة غير مرتبطة بوزارة يكلف بمهمة التنسيق مع لجنة دراسة الهياكل التنظيمية للوزارات والمحافظات. وقد حددت معايير اختيار المنسق بان يكون حاصلاً على شهادة البكالوريوس في الإدارة والاقتصاد أو القانون ويفضل من حملة شهادة الدكتوراه والماجستير او شهادة الدبلوم العالي في التخطيط الاستراتيجي، وان يكون عضواً في لجنة الإصلاح الإداري في وزارته أو محافظته، ويرشح احد العاملين في مجالات (التدريب / التطوير/ الموارد البشرية/الجودة/التخطيط والمتابعة) في حالة عدم وجود لجنة إصلاح إداري، ويفضل من الدرجات المتقدمة (الأولى _ الثانية) على اقل تقدير، إضافة إلى معيار الخبرة في مجال الإصلاح الإداري في وزارته أو محافظته ومن المشهود لهم بالكفاءة والتميز في انجاز المهام، والتنسيق مع اللجنة وتقديم كل ما تحتاجه من معلومات وأمر لوجستية ضرورية لعملها.

(١) وافق مجلس الوزراء العراقي على الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بهدف الإصلاح بتاريخ (٢٠١٠/١/١١) و قرار الموافقة على الإستراتيجية متاح على موقع مجلس الوزراء العراقي ..

ويمكن تحديد اهم متطلبات الاصلاح الشامل في الوظيفة العامة من خلال الآتي:

اولا: ان اهم مظاهر الفساد في الجهاز الاداري داخل الدولة تتمثل بغياب التشريعات الفاعلة أو النقص أو القصور أو الغموض في التشريعات النافذة حيث يعمل في ظل مجموعة كبيرة من القوانين والانظمة والتعليمات^(١). وسعيا نحو تكوين شريحة من الموظفين نزيهة ومنتجة لا بد من اجراء اصلاح تشريعي من خلال ماياتي:

١- ان من المهم اجراء تغيير لتشريعات الخدمة المدنية وانضباط موظفي الدولة والتشريعات الوظيفية أو تعديل القوانين النافذة وخاصة القوانين المتعلقة بالجهات الرقابية لتتماشى مع المتغيرات الوظيفية الاجتماعية والاقتصادية , وادماج التشريعات المكتملة لبعضها البعض , بحيث يكون التعامل مستقبلا مع عدد اقل من التشريعات .

٢- تحسين مستويات الاجور والمكافآت بما يتناسب مع طبيعة الوظيفة التي يتولاها الموظف .

٣- اجراء عمليات التطوير التنظيمي لهياكل الوحدات الادارية. لتحديث وتطوير تنظيم الجهاز الاداري ووحدات الادارة الخلية بما يكفل توفير مقومات تنفيذ الاهداف والبرامج المدة. ومعالجة مشكلات الازدواج والتضارب في الاختصاصات فيما بين الوحدات الادارية المركزية , و الوحدات الادارية المحلية.

٤- تعديل قانون انضباط موظفي الدولة بما يحقق تطبيق مبادئ الثواب والعقاب وتقييم الاداء والمتابعة والمحاسبة.

٥- تنفيذ قانون مجلس الخدمة الاتحادي وابعاده عن التأثيرات السياسية لضمان حسن اختيار موظفي الادارة العامة , من ذوي الشهادات العلمية والكفاءات المهنية والخبرة المتراكمة وليس على أساس المحسوبية والمنسوبية أو الحزبية أو الطائفية ولهذا يجب وضع الرجل المناسب في المكان المناسب.فقوانين الخدمة جزء لا يتجزأ من استراتيجية مكافحة الفساد^(٢).

ثانيا: تفعيل استقلال ودور أجهزة رقابية المتخصصة لا حداث الاصلاح وابعادها عن التدخلات السياسية. والعمل على تمكينها من الإطلاع وتدقيق كافة سجلات الوزارة وبياناتها وأنشطتها وتقارير مسؤوليتها بغية ضمان تحقق الشفافية والنزاهة وكفاءة الأداء في عملياتها، وتوفير المعلومات الكافية لاتخاذ القرارات الصائبة وتقديم التوصيات المناسبة المتعلقة بتحسين برامج الوزارة وسياستها وإجراءاتها نحو الصالح العام.

(١) ينظر د. احمد رشيد , ادارة التنمية – تجارب عربية – مكتبة المدبولي , القاهرة , ص ٧٥.

(٢) ينظر د. سوزان روزا يكرمان , الفساد والحكم الصالح – الاسباب , العواقب والاصلاح – , المصدر السابق , ص ٢٦٥.

ثالثا: دعم استقلال القضاء والعمل على حسن اختيار القضاة، حيث أن وجود مهنيين مستقلين ولا سلطان عليهم لغير القانون يعيدان عن الصراعات السياسية والمحاصصات الحزبية يعزز ثقة الجمهور بأحكامهم القضائية ويساعد على الإسراع في حسم الدعاوى المتعلقة بالفساد.

الخاتمة

بعد انجاز بحثنا هذا توصلنا الى بعض الاستنتاجات والتوصيات نبين اهمها فيما ياتي:

- ١- ان اية استراتيجية او خطوة لمحاربة الفساد بحاجة الى نظام قانوني متين في اطاره يتم تنظيم كافة العلاقات والتصرفات القانونية وهذه الاستراتيجية يتم وضعها من خلال قوانين متكاملة مع وجود ضمانات واليات فعالة لضمان تنفيذ وتطبيق هذه القواعد والتي تعني بطريقة او باخرى لمكافحة الفساد .
- ٢- من الضروري اجراء الموائمة بين المعاهدات والاتفاقيات الدولية المتضمنة استراتيجيات مكافحة الفساد ومنها اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد الاداري والتشريعات الوطنية(احكام الدستور و التشريعات العادية والانظمة والتعليمات).
- ٣- من المهم اجراء الاصلاحات في نظام التعيين وتقييم الاداء الوظيفي والترقية وتنفيذ قانون مجلس الخدمة المدنية الاتحادي اذ يجب ان يتم اختيار الموظفين وفقا لمعايير عامة موضوعية يكون اساسها الشهادة والكفاءة والخبرة بصورة تتحقق معها معايير العدالة .
- ٤- من الضروري تشريع قانون موحد ينظم رواتب الموظفين ومخصصاتهم ويتم ذلك من خلال السيطرة على نسبة الرواتب والمكافأة والحوافز بما يضمن حقوق الموظفين ويبيدهم عن التفكير او القيام بأي عمل يكون من شأنه الاخلاء بالوظيفة العامة ومعايير النزاهة فيها.
- ٥- لتحقيق استراتيجية مكافحة الفساد الا من خلال احداث تغير وتحول حقيقي في البنيان الاجتماعي داخل الدولة من خلال برامج لرفع مستوى التوعية لدى المواطن ونبذ الجرائم بكافة انواعها والعمل على القضاء على الفقر والبطالة ضمن مجموعة من السياسات الاصلاحية تهدف الى رفع المستوى المعيشي .
- ٦- من الضروري اصلاح النظام التشريعي باستخدام آليات حديثة ومدروسة لإلغاء ودمج وتعديل التشريعات الحالية ومكافحة ظاهرة التضخم التشريعي التي تساهم في افلات المفسدين مستفيدين من تعارض التشريعات وتناقضها.

قائمة المصادر

أولاً: الكتب

١. د. احمد إبراهيم حسن: غاية القانون دراسة في فلسفة القانون، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، دون سنة الطبع.
٢. د. احمد رشيد , ادارة التنمية – تجارب عربية – مكتبة المدبولي , القاهرة ٢٠٠٣.
٣. د.أنور أحمد رسلان – وسيط القانون الإداري – الوظيفة العامة – ١٩٩٧.
٤. د. حنان مليكة- جرائم الفساد- دار الجامعة الجديد- الإسكندرية- ٢٠١٠.
٥. دانيال كوفمان، " مراجعة استراتيجيات مكافحة الفساد: الميل نحو نهج مرتكزة على الحوافز"، في الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية (برلين : المنظمة الدولية للشفافية ، ١٩٩٨)
٦. د. سعاد الشراوي: نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩
٧. د.سليمان عبد المنعم، ظاهرة الفساد: دراسة في مدى مواءمة التشريعات العربية لأحكام إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ٢٠٠٦.
٨. د.صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الإجتماعيةوالاقتصادية، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، ١٩٩٤
٩. د. فاروق عبدالبر: موقف عبدالرزاق السنهوري من قضايا الحرية والديمقراطية، دار النسر الذهبي، القاهرة ٢٠٠٥
١٠. د. كيمبرلي ان اليوت الفساد كمشكلة من مشكلات السياسة الدولية في الفساد والاقتصاد العالمي , ترجمة محمد جمال امام, مركز الاهرام , القاهرة ٢٠٠٠
١١. د.هاشم الشمري، د.اينارالفتلي، الفساد الإداري و المالي و اثاره الاقتصادية و الاجتماعية، الطبعة الأولى، اليازوري، الأردن، ٢٠١١
١٢. محمد صالح اميدي، الفساد في إقليم كردستان العراق، الجزء الأول، مطبعة شهاب، اربيل، ٢٠١٠
١٣. د. محمد سعيد مجذوب: الحريات العامة وحقوق الانسان، بدون مكان طبع، ١٩٨٦
١٤. د. محمد عبيد الحساوي القحطاني، الضبط الاداري-سلطته وحدوده، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣
١٥. د. محمد الصيرفي – الفساد بين الاصلاح والتطوير الاداري – مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع – ٢٠٠٨

ثانياً: الرسائل والاطاريح

١. مريوان صابر حمد, تدابير مواءمة التشريع العراقي مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد – اطروحة دكتوراه , جامعة صلاح الدين ٢٠١١

ثالثاً: البحوث والمقالات

١. د. أثير طه محمد أحمد, الامتيازات المالية لأعضاء مجلس النواب العراقي, بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية, العدد ٢٥, ٢٠١٠
٢. حيدر أدهم عبد الهادي, التشريعات العراقية في ظل الدولة العراقية الثانية, ٢٠٠٣-٢٠٠٩ بحث مقدم الى المؤتمر العلمي الثاني لجامعة دهوك. ٢٠١٥
٣. عادل عبداللطيف, الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها, بحث منشور في (الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية), بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية, الطبعة الثانية, بيروت, ٢٠٠٦
٤. مجموعة من المؤلفين / في نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد, مجلة المستقبل العربي, العدد ٣٤٥, السنة ٣٠, تشرين الثاني ٢٠٠٧.

رابعاً: المصادر الالكترونية

١. نهاد الحديثي, مجلس الخدمة العامة الاتحادي وإتاحة الفرص المتساوية <http://www.factiniraq.com> تاريخ الزيارة ٢٠١٧/٢/٥.