

ملخص للبحث الموسوم

دراسة حول دور البرلمان العراقي في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية

تأتي أهمية هذه الدراسة كون الفساد ظاهرة خطيرة تتنامى في مجتمعنا وبدأت تأخذ أشكالاً وأحجاماً مختلفة مما جعلها تشكل تحدياً قوياً لمؤسسات الدولة والمواطن، ولكون البرلمان جهة تشريعية ورقابية إستدعى ذلك أن يكون معنياً بشكل كبير في مواجهة الفساد والتصدي له، وقد أعدنا هذه الدراسة وقسمناها الى ثلاثة فصول يتناول الفصل الأول: ماهية الفساد ومظاهره وأسبابه وأثاره، والفصل الثاني: يتناول التشريعات والمؤسسات الرقابية العراقية خلال العقد الأخير، وخصصنا الثالث لتقييم أداء السلطة التشريعية ورافق بحثنا إجراء مقابلات مع ثلاثة نواب عراقيين لمناقشة موضوع الدراسة وعرضنا بعض الإستبيانات للرأي. وفي معرض تعريفنا للفساد فإنه لغة (ضد صلح) وإصطلاحاً (هو إساءة إستعمال السلطة العامة لتحقيق مكاسب شخصية).

ومن خلال البحث تبين أن الفساد في العراق بشكل عام هو نوعين (الفساد الكبير) المرتبط بالصفقات الكبرى ويحصل مثل هذا النوع عادة على المستويين السياسي والبيروقراطي، و(الفساد الصغير) وهو ما يحصل في مستويات وأحجام أدنى من مستويات وأحجام الفساد الكبير.

وبعد تقصي ظاهرة الفساد في العراق إتضح أن من أهم أشكاله (الرشوة، الإختلاس، الإعتداء على المال العام وإستغلال المناصب العامة، وغياب النزاهة والشفافية في العطاءات الحكومية، مخالفة القوانين العامة كقانون الخدمة المدنية وتهريب الأموال والتزوير وبرز شكلاً جديداً من أشكال الفساد وهو تهريب موارد البلد كالنفط ومشتقاته وأشكال أخرى) وهناك إستبيان أجرته مؤسسة النور الجامعة لسؤال المواطنين العراقيين حول أشكال الفساد في العراق في نيسان / 2007_ ومؤسسة النور من منظمات المجتمع المدني. علماً أن الإستبيان ضم عينة من جمهور المتقاعدين وربات البيوت والكسبة والعاملين في القطاع الخاص وطلبة وأصحاب مهن وتبين أن 70% من الذين شملهم الإستبيان قالوا بأن الرشوة أكثر أشكال الفساد شيوعاً، وتقريباً 65% منهم بينوا بأن المحسوبية أكثر إنتشاراً، وحوالي 64% يعتقدون أن سوء إستخدام السلطة الأكثر إنتشاراً، وكان 60% من الذين شملهم الإستبيان يعتقدون بأن التدخلات الحزبية والإختلاس هي أغلب أشكال الفساد وحوالي 12% منهم يعتقد بأن للفساد أشكال أخرى كالتهريب والتزوير.

وفيما يخص أسباب الفساد، فبعد إنهيار النظام السابق وغياب الأنظمة والتعليمات أصبح هناك فراغ دستوري وقانوني فحدث إنشطار بكتيري لحالات الفساد تبعت طبيعة المراحل الإنتقالية التي أدارت الحياة السياسية في العراق منذ سقوط النظام لحد الآن وكذلك محاولات تحويل العراق من دولة مركزية شمولية الى دولة فيدرالية ديمقراطية برلمانية والقيام بعملية تكيف القوانين مع الطبيعة المراد رسمها للعراق تواجهها صعوبات مرحلية حسب ما إتضح لنا قد تساعد على تشجيع المفسدين لنشر الفساد، وعلى العموم يتبين بأن أسباب الفساد هي: عدم إستقرار الوضع السياسي والأمني وسلبية القيم والعادات الموروثة وبعض التوجهات العامة

ومنها السياسية الاقتصادية الخاطئة وتدني المستوى المعاشي بسبب ضعف الرواتب ومحدودية دخول المواطنين وهذا السبب يتعلق الى حد كبير بالسبب الأول , كذلك لضعف درجة الإتفاق السياسي في مقاومة الفساد , محدودية إنفتاح مؤسسات الدولة على مؤسسات المجتمع المدني التي تعد أهم قنوات محاربة الفساد كذلك ضعف الإنفتاح على الإعلام للتنسيق في مكافحة الفساد , كذلك لوجود بعض التشريعات المتضادة والقوانين التي قد تساعد على تمرير ملفات الفساد كالمادة (136/ب) من قانون أصول المحاكمات الجزائية , وعدم تفعيل القوانين الخاصة بمكافحة الفساد كقانون العقوبات العراقي في المواد (307,315,316) الخاصة بمعاينة المرشحي والمختلس ويبقى عاملا مهما آخر هو صعوبة إثبات جريمة الفساد حيث وجود طرق عديد للإفلات منه علاوة على وجود أسباب أخرى تضمنها البحث وقد أجري إستطلاعاً للرأي توضح من خلاله بأن 80% من الذين شملهم الإستطلاع يجدون أن سبب الفساد في العراق هو سوء الوضع الأمني و50% منهم يعتقدون أن سببه ضعف العقوبات الرادعة و40% يقولون بأن السبب ضعف الرقابة و20.4% لأسباب أخرى كمحدودية دخول المواطنين وصعوبة إثبات جريمة الفساد .

وتوصلت الدراسة الى أن من أثار الفساد ونتائجه في العراق هو ضعف المناخ الإستثماري مما يفقد البلد أهم عنصر من عناصر موارده وظهور التمايز الإجتماعي وفقدان الدولة لهيبتها وتولد حالة عدم الثقة بالحاضر وبروز طبقة فاسدة تؤثر بشكل سلبي على مفاصل المجتمع , ولو توغلنا الى جزئيات هذا الموضوع سنجد إن من أهم أثاره ضعف فعالية الأداء العام للدولة وضعف المستوى المعاشي والحد من النمو الإقتصادي بسبب التهرب من تسديد الضرائب وشيوع الإبتزاز والتضخم الوظيفي وفقدان الكفاءات اللازمة لإنجاح البلد وإضعاف التنمية كذلك إنتشار الإجراءات والمستندات غير المشروعة بالإضافة الى تصدع المنظومة الإجتماعية العراقية .

وفيما يتصل بالتشريعات والمؤسسات الرقابية في العراق فقد نصت التشريعات العراقية على عدة نصوص في دساتيرها وقوانينها حول تنظيم عملية الرقابة على مؤسسات الدولة عموماً للحد من الفساد خلال العقد الأخير إضافة الى وجود تشريعات صدرت منذ عهد طويلة معمول بها و لم تلغى لحد الآن , كذلك إستندت الحكومة العراقية حتى 20/أذار /2003 الى دستور العراق المؤقت لعام 1970 الذي منح مجلس قيادة الثور العراقي المنحل السلطتين التشريعية والتنفيذية بموجب المادة (42) منه , , وقد تناولنا التشريعات الخاصة بالمجلس الوطني العراقي لعام 1999 وكان من أهمها إناطة أعمال الرقابة للجان المجلس , كذلك تطرقنا لأوامر سلطة الإنتلاف بعد التغيير في العراق عام 2003 حيث كان من أهمها إقرار إستمرار عمل ديوان الرقابة المالية وتشكيل لجنة لمراجعة الحسابات والإشراف التي ضمت عضوية كل من سلطة الإنتلاف والإدارة العراقية المؤقتة (prc) تسمى إختصاراً وممثل الأمم المتحدة تختص بطلبات التمويل , ثم إصدار قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقالية لعام 2003 الذي توسع تشريعياً في دور الرقابة التشريعية وإخضاع السلطة التنفيذية لرقابة السلطة التشريعية , كذلك نصت المادة 49/أ على تأسيس الهيئة الوطنية للنزاهة العامة , وصدر دستور العراق الدائم لسنة 2005 الذي إستوحى من روح قانون إدارة الدولة المؤقت وشهد النص على تأسيس هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الإتحادية وذلك في المادة 106 / أولاً , ثانياً ,

ثالثا وذلك للتأكد من عدالة التوزيع , ونص دستور 2005 على العديد من النصوص التي تشدد تشريعيًا على الرقابة كالمادة 84 /أولا التي أخضعت الأجهزة الأمنية لرقابة مجلس النواب والمادة / 93 / أولا الخاصة بمراقبة دستورية القوانين والأنظمة والمادة 62 /أولا التي أخضعت الموازنة العامة لمصادقة مجلس النواب وسواها من النصوص التي تهدف الى تشديد الرقابة .

وبالنسبة للمؤسسات الرقابية في العراق فهي ديوان الرقابة المالية التي أسست وفق قانون (رقم 42 لعام 1968) وأنيطت به صلاحيات مراقبة الخلل أو النقص أو عدم الكفاءة والتأكد من تطبيق القوانين عن طريق آليات حددها القانون المذكور أعلاه علما أن هذه المؤسسة لا تزال تمارس عملها لحد الآن .

والمؤسسات الأخرى هي هيئة النزاهة والمفتشون العموميون وقد نصت المادة 49/أ من قانون إدارة الدولة على تأسيس الهيئة الوطنية للنزاهة العامة وأمر سلطة الائتلاف رقم 57 لسنة 2004 والخاص بإنشاء مكاتب للمفتشين العموميين في كل وزارات الدولة , وعد قانون إدارة الدولة هيئة النزاهة هيئة وطنية مستقلة لارتبط إداريا بأي سلطة سوى رقابة مجلس النواب ويتولى مكتب المفتش العام تقييم أداء كل وزارة وإجراء التحقيق الإداري المستقل ليحيل نتائجه الى هيئة النزاهة . ولاحقا تناولنا إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تبنتها الجمعية العامة في أكتوبر لعام 2004 حيث قدرت الدراسة أن هذه الإتفاقية تخدم العراق في عدة مجالات منها إكتساب الخبرات اللازمة في مكافحة الفساد كما تتيح له تتبع الأموال المهربة من حدوده الداخلية وتعزز التعاون الدولي وتحد من الفساد في العالم ويسعى العراق للانضمام لهذه الإتفاقية لكنه لم ينظم لها لحد تاريخ إعداد هذه الدراسة .

وفيما يتصل بتقييم الأداء العراقي ببعديه التشريعي والرقابي , نجد أن التشريعات العراقية الخاصة بالفساد قد تباينت الى حد ما بين فترة نهاية التسعينيات وفترة التغيير الشامل بعد 20/3/2003 حيث أن التشريعات العراقية في فترة التسعينيات كانت تركز سلطة التشريع والرقابة بيد الحكومة المركزية ورسخت ذلك في نص المادة (42) من الدستور العراقي المؤقت لعام 1970 التي نصت على منح صلاحيات لمجلس قيادة الثورة آنذاك في إصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون , وذلك معناه أن المجلس (قيادة الثورة) جمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وعليه يمكن القول أن ذلك وُلد نوعا من الرقابة المركزية وذلك لم يمنع من وجود الفساد وتستره بأشكال مختلفة وولادة بيروقراطية إدارية تفتقرش الطريق أمام الفساد الكبير كما لاحظنا في تهريب النفط الخام عن طريق طبقات حكومية معينة وكما أثبتت ذلك تحقيقات لجنة فولكر حيث حددت اللجنة 2392 شركة دفعت رشواى أو مدفوعات أخرى غير مشروعة للحكومة العراقية السابقة في إطار برنامج النفط مقابل الغذاء وفي أغلب الأحيان عن طريق وسطاء.

وبعد عام 2003 تزايدت التشريعات الخاصة بالفساد واتسعت عموديا وأفقيا وتزايدت المؤسسات الرقابية ولكن فترة الفراغ الدستوري والقانوني والمؤسستي التي حصلت قبل الشروع في ملء تلك الفراغات مهدت لتزايد الفساد وإتحافه بأشكال وأحجام جديدة .

وفيما يتعلق بتقييم أداء البرلمان العراقي الرقابي وتعزيز الشفافية فقد سبق لنا القول أن البرلمان العراقي كتب دستورا دائما للعراق بمساعدة المختصين و الأوساط الشعبية وضمن ذلك الدستور بنودا هامة سبق ذكرها لو طبقت لساعد ذلك على الأقل في تحجيم الفساد لدرجة كبيرة , ولكن ما أشرنا إن هناك نواقص في المبادئ الأساسية المطلوبة لقيام البرلمان بأداء دوره الرقابي والتشريعي منها حداثة التجربة وما تلقية من تبعات على عاتق البرلمان حيث الحاجة الى مزيد من الخبرات للقيام بأعباء الإدارة الناجحة , كذلك تداخل الفلسفات المتعددة داخل المجتمع العراقي التي تلقي بضلالها على البرلمان كالفلسفة (عدم التعامل مع التجربة الجديدة في العراق بكل تفاصيلها لإرتباطها بالقوى العالمية التي لاتريد مصلحة العراق) وفلسفة (ضرورة إنتهاج مسار سياسي وإتجاه معين) وتعارض تلك الفلسفات مع فلسفة مريدي الخوض في تجربة العراق

الجديد , إضافة الى الموروث من حقبة الأربع عقود الأخيرة في العراق , كل ذلك ألقى بضلاله على الواقع العراقي العام وشظط الإتجاهات السياسية وجعلها غير مستقرة مما أفرز سوء الوضع الأمني وصعوبة تحقيق التوافقات التي تأخر قيام البرلمان بعملية التشريعي والرقابي .

ومع ماتقدم فإن لجان مجلس النواب تمارس مهامها داخل تحكم التوافقات السياسية وسوء الوضع الأمني وتردي الوضع الإقتصادي والخدمات العامة ومحدودية التكنولوجيا , ومن ألياتها في الرقابة المخاطبات التحريية والزيارات الميدانية , وإستدعاء المسؤولين بهدف التحقق من شكاوي المواطنين أو ربما شكاوي بعض المؤسسات على مؤسسات معينة , ودواعي الرقابة في البرلمان العراقي نوعين ثابتة ومتحركة أما الثابتة فهو أساس عمل البرلمان أي مانص عليه الدستور العراقي والمتحركة فهي على أثر ورود شكوى أو تقرير عن حالات محددة يقوم الأعضاء بالتحقق منها عن طريق الأليات الموضحة , من الجدير بالذكر أن هناك مبادرات فردية من قبل الأعضاء تفقر فوق كل الصعوبات كتحرك البعض منهم لتفعيل قانون الجنسية رقم 27 لسنة 2006 وحسم بعض القضايا في هذا الخصوص , وقضية تملك الدور لشاغليها في محافظة الأنبار, وتوزيع المنح للمهجرين العراقيين داخل العراق وغيرها من الحالات , يبقى القول إن هناك أزمة تطبيق للقوانين في العراق لكل ما ذكرناه , كذلك أشرنا أن هناك تباطؤ في إلغاء العقوبات القانونية أمام مكافحة الفساد كعدم صدور قانون خاص ضد الفساد ووجود بعض التشريعات التي قد تسهل لإنتشار الفساد كالمادة 136 /ب من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 والتي نصت على (لا يجوز إحالة المتهم على المحاكمة في جريمة ارتكبت أثناء تأدية وظيفته الرسمية أو بسببها إلا بإذن من الوزير التابع له مع مراعاة ما تنص عليه القوانين الأخرى) وحسب السيد علي الشبوط الناطق بأسم هيئة النزاهة بإن الهدر بلغ بموجب هذه المادة 160 مليار دينار عراقي وعدم تفعيل قوانين مكافحة الفساد كالمواد 307 , 315 , 316 من قانون العقوبات العراقي لسنة 1969 والتي تنص على سجن وتغريم المرتشي والمختلس , بل على العكس من ذلك شاهدنا قراءة البرلمان قراءة أولى لإلغاء القرار رقم 138 الذي شدد العقوبة على المرتشي والمختلس والسارق بعدم إطلاق سراحهم حتى يبيت بأمرهم قضائيا وفيما يتعلق بالشفافية الداخلية للبرلمان فلاحظنا نقل وقائع الجلسات نقلا مباشرا وفتح مكاتب للبرلمان في بعض النواحي وإستلام لشكاوي المواطنين لكن ما يتعلق بصرفيات البرلمان والجوانب الإدارية فليدوان الرقابة المالية الحق في الإطلاع على الجوانب الإدارية والمالية للبرلمان علما إن الديوان (الرقابة المالية) يرتبط بالبرلمان وهناك قسما للرقابة الداخلية يتبع إداريا وماليا لديوان البرلمان يدقق في حسابات المجلس , وعموما فإن هناك حاجة حقيقية لفك الإرتباط السياسي عن الرقابة والشفافية في البرلمان العراقي .

وما يخص الهيئات الرقابية فقد قامت ببعض الإنجازات سيما إذا علمنا أن هيئة النزاهة منذ تشكيلها وحتى شهر تشرين الثاني /أكتوبر عام 2006 حققت في أكثر من (2000) حالة فساد إداري ومالي ورفعت الى القضاء نحو (1800) ملف بحسب التقرير الذي نشر في وسائل الاعلام , كذلك ذكر بإن مبالغاً تقدر بملايين الدولارات تم إعادتها من أموال سرقت من موازنات الوزارات العراقية , وأوصت هيئة النزاهة بإحالة أكثر من سبعين متهماً بمختلف الدرجات الى القضاء .وقام ديوان الرقابة المالية بإعداد تقارير سنوية وضح فيها الخروقات التي تعد فسادا إداريا وماليا على سبيل المثال لا الحصر

)

(1481)

(6035)

(5712)

. وعلى الرغم مما تقدم فقد بلغت قيمة الخسارة التي

يتكبدها العراق بحسب المفتش الأمريكي لإعادة إعمار العراق أربع مليارات دولار سنويا علما

أن المتحدث بأسم هيئة النزاهة قد علق بان (يكاد يكون هذا الرقم قريب من الرقم الذي ذكرته)
(علاوة على تهريب ثروات العراق من النفط الخام ومشتقاته , وعدم تحجيم مجمل حجم الفساد
في العراق وليس أدل من ذلك سوى تقرير منظمة الشفافية الدولية التي صنفت العراق في الدرجة
قبل الأخير من بين أسوأ دول العالم في الفساد .

وخالصة القول إن الفساد في العراق يعد منظومة متكاملة من جميع النواحي الشكلية والجوهرية
وللتصدي لها يقتضي أن يكون البرلمان والمؤسسات الرقابية منظومة متكاملة تحتاج أولاً الى
تنظيم الجانب التشريعي والتخلص من التشريعات التي قد تساعد على الفساد وتطوير آليات
الرقابة وتحسينها وإعداد الهيئات الرقابية إعداد متوازناً ومنحها الصلاحيات اللازمة وفكها من
التأثيرات والتجاوزات السياسية .

ومن أجل تعزيز دور البرلمان في الرقابة والشفافية قدمنا التوصيات التالية :

-1

2- اعتماد مبدأ الشفافية والوضوح، إن الشفافية والوضوح بما تعنيه من نشر المعلومات والبيانات
الحكومية والحرص على تدفقها وعلانية تداولها .

-3

-4

-5

()

()

-6

-7

-8

-9

-10

-11

-12

-13

-14

-15