دستوريّةُ تشكِيل المجلسِ الأعلَى لمكافحةِ الفسادِ في العراق وفقًا لدستورِ جمهوريّة العراق لسنةِ ٢٠٠٥

الباحث/ علي بلاسم طراد ال جهف

https://doi.org/10.61353/ma.0070479

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٠/١/٥ تاريخ قبول البحث ٢٠٢٠/٢/١٠ تاريخ نشر البحث ٢٠٢١/١٢/٣١

تركز دراسة البحث على ماهية تشكيل المجلس الأعلى لمكافحة الفساد وتداعياته ، ومناقشة القرار الصادر عن رئيس مجلس الوزراء القاضي بتشكيل المجلس ، ومستوى هذا القرار، وهل هناك تدخل أو تعارض موضوعي مع مهام الهيئات الرقابية المستقلة المشكلة بقوانين على وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ، ومدى مشروعية تشكيل هذا المجلس ، وقرارته وتطابقها مع أحكام نصوص الدستور شكلا وموضوعا، لا سيما وأنَّ قرار تأسيس هذا مجلس صادر عن سلطة تنفيذية قراراتها لا ترقى إلى درجة القانون .

Conclusion study research and mandate of the supreme council against corruption and the discussion of the resolution issued by the prime minister to the council and the level of this resolution, there is therefore intervention or opposition with the functions of independent regulatory bodies, which are the laws upon the constitution of the republic of Iraq for 2005. The draft of the establishment of this council and its decision and their conformity with the provsisons of the constitution texts in form and in substance, especially since the decision to establish this council issued by an excutive authority whose decisions do not rise to the level of law .

الكلمات المفتاحية: دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المجلس الأعلى لمكافحة الفساد، النزاهة.

المُقدِّمة

الفساد ظاهرة خطيره تخترق كلّ مجالات الحياة السياسية والاقتصادية ، والاجتماعية في كلّ دول العالم، وأضحت مواجهة الفساد أولوية الأولويات لدى الدول، لذلك شرعت بتشريع القوانين للحد من تلك الظاهرة الخطيرة، والعراق إحدى الدول التي أصابها هذا الوباء، وقد شرعت لذلك كثيراً من القوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات للقضاء عليه، ومنها قرار تشكيل مجلس أعلى لمكافحة الفساد، ومن مبدأ سيادة القانون يقتضي خضوع جميع السلطات في الدولة لحكم القانون، ومنها السلطة التنفيذية فعند إصدارها للأنظمة ، أو التعليمات ، أو القرارات بهدف تنفيذ القوانين يجب عليها أن تكون في نطاق أحكام نصوص الدستور، ولا يجوز لها أن تخالفه، ولوزن مدى دستورية هذا المجلس في ميزان القانون ، وبيان مدى مشروعية إجراء تشكيله من قبل رئيس مجلس الوزراء، لذلك سنبحث في هذا الموضوع .

أولا: أهمية البحث:

تنصب أهمية البحث في موضوع مدى دستورية تشكيل المجلس الأعلى لمكافحة الفساد، وملاءمته مع أحكام نصوص دستور جمهورية العرق لسنة ٢٠٠٥، فضلاً عن أهمية الموضوع في الوقت الحاضر إذ يثار الجدل الفقهي حول ذلك.

ثانيا: مشكلة البحث:

تكمن مشكلة البحث في تسأل مفاده، هل إنبثاق المجلس الأعلى لمكافحة الفساد كان مشروعا؟ وما مدى انسجامه مع أحكام الدستور من عدمه؟

ثالثا: سبب اختيار البحث:

إنَّ السبب الذي دفعنا لإختيار هذا الموضوع هو حداثته في الوقت الحاضر.

رابعا: نطاق البحث:

يمتد نطاق البحث من سنة ٢٠١٥ إذ صدر الأمر الديواني الأول الخاص بتشكيل المجلس.

خامسا: معوقات البحث:

إنَّ المعوقات التي واجهتنا في البحث هي ندرة الدراسات السابقة والمصادر الخاصة بذلك الموضوع لحداثته.

سادسا: منهج البحث:

اتبعنا المنهج التحليلي الإستقرائي من خلال تحليل تشكيل المجلس وأسباب انبثاقه، ثمّ مطابقته مع نصوص الدستور.

سابعا: هيكلية البحث:

تمّ تقسيم هذا البحث إلى مبحثين، تناولنا في المبحث الأول، التعريف بالمجلس الأعلى لمكافحة الفساد ، الذي تم تقسيمه إلى مطلبين، خصصنا المطلب الأول، لمفهوم المجلس الأعلى لمكافحة الفساد ، بينما المطلب الثاني، بيّنا فيه أهداف تشكيل المجلس الأعلى لمكافحة الفساد ومهامه، أمّا المبحث الثاني فسنوضح فيه الأساس القانوني لتشكيل المجلس الأعلى لمكافحة الفساد وكان يقتضي بنا تقسيمه إلى مطلبين، المطلب الأول خصص للأساس الدستوري لتشكيل المجلس الأعلى لمكافحة الفساد، وبحثنا في المطلب الثاني الأساس التشريعي لتشكيل المجلس الأعلى لمكافحة الفساد، وأخيرا الخاتمة التي تضمنت أهم النتائج والتوصيات .

المبحث الأول

التعريف بالمجلس الأعلى لمكافحة الفساد

انتشرت جرائم الفساد في المجتمعات كافة ، وبصور وأشكال متنوعة ، فلا يكاد يخلو مجتمع من المجتمعات إلّا ودخلت فيه بدوافع وأسباب مختلفة، وأصبح خطرها يؤثر في جسم الدولة ، ويؤخر في نهضتها ، وتطورها وقدرتها على مواكبة تحقيق رغبات أفرادها، ويعدّ العراق كغيره من دول العالم ، التي تعرضت لهذا الوباء الخطير على الرغم من وجود قوانين مُشرّعة سلفا لمكافحته ، لذلك حاولت وضع قرارات للحد من انتشاره وتفاقمه، لذلك أصدرت قراراً بتأسيس مجلس أعلى لمكافحة الفساد، لذلك يقتضي منا بيان مفهومه وهيكلته ، ومن ثم التعرف على أسباب تشكيله ومهامه، من أجل إعطاء صورة واضحة عن هذا المجلس ، الذي كان الهدف الأساس من تشكيله ، هو لمحاربة ظاهرة الفساد ، التي تعدّ أشد الجرائم ضرراً بالمصلحة العامة، لذلك سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين: الأول سنتطرق فيه إلى مفهوم المجلس الأعلى لمكافحة الفساد، فيما نسلط الضوء في المطلب الثاني على أهداف تشكيل المجلس الأعلى لمكافحة الفساد ومهامه.

المطلب الأول

مفهوم المجلس الأعلى لمكافحة الفساد

وللإحاطة بمفهوم المجلس الأعلى لمكافحة الفساد ينبغي علينا أن نتناول تعريفه اللغوي والإصطلاحي لما لهما من أهمية في معرفة بينان وصفه، ومن أجل توضيح ذلك سنقسم هذا المطلب إلى فرعين: نتناول في الفرع الأول، تعريف المجلس الأعلى لمكافحة الفساد في اللغة وفي الاصطلاح، أمّا الفرع الثاني فسنوضح فيه إجراءات تشكيل المجلس الأعلى لمكافحة الفساد وعلى النحو الآتي :

الفرع الأول

المجلس الأعلى لغةً واصطلاحا

للتعريف بالمجلس الأعلى لمكافحة الفساد، علينا بيان معناه في اللغة والاصطلاح، وذلك في فقرتين إثنتين:

أولا: معنى المجلس الأعلى لمكافحة الفساد في اللغة:

المجلس: أي مكان الجلوس، والجمع مجالس، وطائفة من الناس تخصص للنظر فيما يناط بها من أعمال، ومنه مجلس الشعب ومجلس العموم[١].

أمّا الأعلى: فأعلى فعل، أعلى الشيء: رفعه وجعله عاليا وأعلى شأنه لمكارم أخلاقه أي رفع من مقامه [٢].

ومكافحة: كافحه مكافحة وكفاحا: كافح الأمور: باشرها بنفسه، وكافح العدو أي واجهه في الحرب، وكافح عنه أي دافعه عنه[٢].

أمّا الفساد: فسد، يفسد، فسادا وفسودا، فهو فاسد وفسيد والجمع: فسدى، وفسد الطعام أي لم يعدّ صالحا للأكل، ضد صلح، وفسدت أخلاقه أي أنحلت وانحرفت[٣].

ثانيا: معنى المجلس الأعلى لمكافحة الفساد في الاصطلاح: –

لم يورد الأمر الديواني الخاص بتشكيل المجلس تعريفا له، وإنّما اكتفى بذكر مهامه وهيكليته ودواعي تشكيله. ولم نجد له تعريفا في حدود مطلعنا عليه من مؤلفات فقهية قانونية وقرارات القضاء، لتساعدنا في بيان مفهومه في التشريع أو الفقه أو القضاء؛ إلّا أنّنا ومن خلال ما تبين من دراسة هذا الموضوع، يمكن وضع تعريف مبسط للمجلس الأعلى لمكافحة الفساد ، بأنّه كيان إداري تنسيقي شكل استنادا للسلطة التقديرية الممنوحة للحكومة، وضم الأجهزة الرقابية لتوحيد عملها من أجل مكافحة الفساد.

الفرع الثاني

إجراءات تشكيل المجلس الأعلى لمكافحة الفساد

أصدر السيد رئيس مجلس الوزراء عادل عبد المهدي أمرا ديوانيا رقم (٧٠) بتاريخ ٢٠١٨/٣/٣١ أسنادا للمادة (٧٨) من الدستور[٤]، وبموجبه تمّ تشكيل المجلس الأعلى لمكافحة الفساد ، الذي يكون برئاسته وعضوية عضوين من مجلس القضاء الأعلى ، ورئيس ديوان الرقابة المالية الاتحادي ورئيس هيـأة النزاهة وممثل عن مكاتب المفتشين العموميين (مفتش عام وزارة الداخلية / منسقا) ومكتب رئيس الوزراء / مقررا.

ويبدو أنَّ الأمر الديواني أنف الذكر الصادر بتشكيل مجلس مكافحة الفساد لا يعدو أن يكون إلّا قرارا إداريا تنظيميا صادرا عن سلطة تنفيذية متمثلة برئيس مجلس الوزراء، لا يرقى إلى مستوى التشريع.

وإنَّ القرارات الإدارية التي تصدر عن الإدارة ، التي تمثل أحد وجوه السلطة التنفيذية فأنَّها يجب أن تتقيد بأحكام القانون ، وتخضع له على وفق مبدأ المشروعية كبقية السلطات [٣].

ويأتي تشكيل المجلس الأعلى من ضمن المساعي ، التي تقوم بها الحكومة لتفعيل إجراءاتها الخاصة بمكافحة ظاهرة تفشي الفساد ، وتغلغله في مفاصل مؤسسات الدولة كتغلغل اللون في الثوب، ولمنح الأجهزة الرقابية دعما معنويا وسياسيا لمواكبة جهودها للوقوف بوجه هذه الظاهرة الخطرة والوقوف بوجه الفاسدين، وإنَّ أي تشكيل سواء كان إداريا أم قانونيا كي ينال صفة المشروعية فلابد له أن يستند إلى نص قانوني نافذ يحدد الأطر الخاصة بتلك الإجراءات.

وفي هذا الصدد بين نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، يتطلب لأيّ هيأة أو جهة يتمّ تشكيلها لمكافحة الفساد أن تتوفر الأمور الآتية فيها [٢]:

١- أن يتوفر قانون ينظم عملها.

٢- أن تكون مطابقة للمعايير الأساسية المتمثلة بالاستقلالية والمهنية ، وخضوع الجميع لسلطتها.

٣- أن تحترم المعايير العالمية لحقوق الإنسان.

٤- أن تكون قراراتها خاضعة للاستئناف القضائي.

٥- أن تكون قادرة على الصمود بوجه التغييرات السياسية.

وإنَّ التشريعات تصدر في العراق بإقتراح مشروعات القوانين من رئيس الجمهورية ، ومجلس الوزراء، أو مقترحات يقترحها عشرة أعضاء من مجلس النواب ، أو إحدى لجانه المختصة، وفي كلتا الحالتين تناقش في

مجلس الوزراء ، وبعد الموافقة تحال إلى مجلس النواب لقراءتها والتصويت عليها بالأغلبية المطلوبة دستوريا، وأخيرا مصادقة رئيس الجمهورية الحقيقية أو الحكمية ، ومن ثمّ تنشر في الجريدة الرسمية لتأخذ طرقها إلى النفاذ [٣].

ومن الملاحظ أنَّ تشكيل المجلس الأعلى لمكافحة الفساد في العراق لم يمرر بالإجراءات ، التي حددها القانون ؛ كي ينال المشروعية.

المطلب الثاني

أهداف تشكيل المجلس الأعلى لمكافحة الفساد ومهامه

يرى رئيس مجلس الوزراء السيد عادل عبد المهدي أنَّ أسباب إعادة تشكيل المجلس الأعلى لمكافحة الفساد هو من أجل تمكينه من اتخاذ الإجراءات الرادعة ، وتوحيد جهود الجهات الرقابية، وذلك بوضع سياق عمل جديد من شأنه التصدي لأيّ جهة ، أو أي شخص بغض النظر عن موقعه في الحكومة ، لكشف ملفات الفساد وحماية المجتمع ، والمواطنين والمال العام من هذا المرض الخطير، وسنوضح ذلك بتقسيم المطلب إلى فرعين: نخصص الفرع الأول إلى أهداف تشكيل المجلس الأعلى لمكافحة الفساد ، فيما نكرس الفرع الثاني إلى مهام تشكيل المجلس.

الفرع الأول

أهداف تشكيل المجلس الأعلى لمكافحة الفساد

أعاد رئيس مجلس الوزراء السيد عادل عبد المهدي تشكيل المجلس الأعلى لمكافحة الفساد، الذي أسسه رئيس مجلس الوزراء السابق والذي كان يسمى باللجنة المشتركة لمكافحة الفساد[٤]، عند ترأس الجلسة الأولى للمجلس الأعلى لمكافحة الفساد في ٣١/ ١٢ / ٢٠١٨، بحضور رؤساء الادعاء العام وهيأة الإشراف القضائي ، وديوان الرقابة المالية وهيأة النزاهة ، ومفتش عام وزارة الداخلية ، وعدد من المستشارين.

وأفاد السيد رئيس مجلس الوزراء أنَّ " الهدف من إعادة تشكيل المجلس الأعلى لمكافحة الفساد هو تمكينه من اتخاذ الإجراءات الرادعة ، وتوحيد جهود الجهات الرقابية في سياق عمل جديد قادر على التصدي لأيّ جهة ، أو شخص مهما كان موقعه ، وأن نتصرف كدولة في كشف الفساد وحماية المجتمع والمواطنين ، والمال العام على حد سواء"، وأضاف أنَّ هذا الإجراء يأتي تنفيذا لما تعهدنا به في منهاجنا الحكومي ، الذي صادق عليه مجلس النواب ، وأصبح واجب التنفيذ ، وأمام ذلك يجب أن يتمتع المجلس الأعلى لمكافحة الفساد

بالصلاحيات الإدارية والقانونية الكافية للسيطرة على ملف الفساد ومعرفة مواطنه ومكامن الخلل في المتابعة ، والتنفيذ بمسار واحد من أجل تحقيق مخرجات واضحة... "[٥].

ومن المعلوم أنَّ ما وصلت إليه حالات الفساد في العراق من مديات غير مسبوقة، تكاد تكون تاريخيا ودوليا، واتساع حجم الفساد ، وتشابك حلقاته ، وترابط درجاته بدرجه لم يسبق لها مثيل، وأصبح من الظواهر الخطيرة ، التي تهدد مسيرة التنمية في البلد ، إذ أخذت تنخر في جسم مجتمعنا بدءاً بالأمن وما يتبعه من شلل في عملية البناء والتنمية الاقتصادية، ومن ثمّ عجز الدولة من مواجهة التحديات في الإعمار أو إعادة الإعمار ، وبناء البنى التحتية اللازمة، وإنَّ الاحصائيات الصادرة عن المنظمات العالمية المعنية بشؤون النزاهة، ومكافحة الفساد المالي والإداري إلى أنَّ العراق يحتل مكان الصدارة بالنسبة للفساد بين دول العالم ، ولسنوات عدّة على التوالي على الرغم من وجود كثير من الدوائر الرقابية كهيـأة النزاهة ، وديوان الرقابة المالية الاتحادي ، ومكاتب المفتشين العموميين ، وكذلك دوائر الرقابة الداخلية في الوزارات التي يفترض أن تعمل جميعها على مراقبة الأداء الحكومي في معظم المجالات المالية والإدارية.

ويمكن أن نعزو الدواعي أو الأهداف الرئيسة التي ساعدت في إستشراء ظاهرة الفساد ، التي انتشرت في بلدنا انتشار النار في الهشيم ، وبددت ثرواته الوطنية، ألّا وهو نظام المحاصصة المقيت ، والمتبع في البرلمان في تشكيل الحكومة ، الذي تسبب في ضعف الجهات الرقابية بسبب المساومات المتبعة في علاقات الكتل السياسية فيما بينها من التستر على المفسدين ، وعدم محاسبتهم من أيّ طرف؛ لأنَّه سيعرض المفسدين من الأطراف الأخرى للمساءلة أيضا ، وكذلك الحماية التي توفرها الأحزاب الحاكمة للمفسدين المنتمين إليها ؛ فضلاً عن عوامل أخرى ساعدت على شيوع هذه الآفة الخطيرة.

الفرع الثاني

مهام المجلس الأعلى لمكافحة الفساد

يمكن لنا أن نصنف تلك المهام إلى مهام عامة ، ومهام خاصة تبعا للمهام ، التي نصّ عليهما الأمران الديوانيان رقم (٧٠) الصادر بتأريخ ٢٠١٨/١٢/٣١ ، والأمر الديواني رقم (٣٥) الصادر في ٢٠١٩/٢/٤ ويكون كالآتي:

أولا: المهام العامة:

بيّنت الفقرة الثانية من الأمر الديواني رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٨ مهام المجلس الأعلى لمكافحة الفساد وهي [٦]: ـ

١- إعداد استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد ومتابعة تنفيذها.

٢- الأشراف على استكمال الأطر القانونية، وإعادة المنظومة التشريعية وسد الثغرات التي ينتقد منها الفساد.

٣- الإشراف على استكمال الأطر المؤسساتية لمنظومة مكافحة الفساد.

٤- توحيد وتنسيق جهود مكافحة الفساد.

٥- دعم جهود مكافحة الفساد.

٦- مناقشة المشكلات والصعوبات التي تواجه جهود مكافحة الفساد واقتراح الحلول المناسبة بشأنها.

٧- متابعة تنفيذ الجهات المعنية لسياستها وبرامجها وخططها في منع ومكافحة الفساد، وتقيم تلك السياسات والبرامج.

٨- القيام بأية مهام يعهدها رئيس الوزراء للمجلس استنادا لصلاحياته بموجب القوانين النافذة منها)).

من بيان تلك المهام التي أوكلت إلى المجلس الأعلى لمكافحة الفساد يظهر لنا التساؤل التالي: ماهي المهام الجديدة التي جاء بها المجلس الجديد؟ وهل هذه المهام تختلف عن المهام أو الأهداف العامة الموكلة إلى ديوان الرقابة المالية الاتحادي وهيأة النزاهة ومكاتب المفتشين العموميين، فلوعدنا إلى نص المادة (٤) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل ، التي نصّت على أهداف ديوان الرقابة المالية [٧]، وكذلك المهام التي نصّت عليها المادة (٣) من قانون هيأة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١[٨]، ومابيّته نصّ المادة (٥) لمهام من قانون المفتشين العموميين رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤[٩]، فهي تفوق الواجبات المناطة بالمجلس

أو توازيها، إذ لا جدوى من إضافة جهة رقابية جديدة ، وبنفس المهام والأهداف، مع بيان أنَّ النصوص المنظمة لعمل تلك الجهات الرقابية المذكورة جيدة ، وكافية لمواجهة ظاهرة الفساد ، والحد من خطورته ومسك الفاسدين وسوقهم إلى القضاء ؛ لينالوا جزاءهم العادل، سيما إذا علمنا أنَّها لم تعمل كما هو منشود لها لا لعيوب فيها، ولكن لتدخل القوى السياسية وتسترها على عمل المفسدين، لذلك فأنَّ مبررات وجود المجلس لا قيمة لها مع وجود تلك الجهات الرقابية إذا عملت باستقلال تام كما أراده لها الدستور.

ثانيا: المهام الخاصة:

بصدور الأمر الديواني رقم (٧٠) في ٢٠١٨/١٢/٣١، تبعه الأمر ديواني رقم (٣٥) المرقم د ٦٥/٦ /١٦٧٥/ في ٢٠١٩/٢/٤ ، الذي نصّ على " استنادا للصلاحيات المخولة لنا بموجب المادة (٧٨) من الدستور، وادراكا لمخاطر الفساد وآثاره المد مرة، وتصويبا لإجراءات وجهود مكافحة الفساد، قررنا ما يلي:- ((أولا: قيام المجلس الأعلى لمكافحة الفساد المشكل بموجب الأمر الديواني رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٨بإجراء ما يلي: -

١- مراجعة المنظومة التشريعية لعمل مكاتب المفتشين العموميين، بما يضمن تأدية المهام الرقابية على أتم وجه وتطوير تلك المكاتب، وتكليف ديوان الرقابة المالية الاتحادي وهيأة النزاهة ومكتب المفتش العام لوزارة الداخلية تقديم المقترحات اللازمة بهذا الشأن.

٢- يعهد رئيس المجلس، المقترحات التي تقدمها هيأة النزاهة، بشأن الترشيح للتعيين بمنصب المفتش العام، أو الاقتراح بإقالته، استنادا للأمر (١٩) لسنة ٢٠٠٥، وللمجلس اصدار التوصية المناسبة بهذا الشأن، إلى السيد رئيس مجلس الوزراء.

٣- مراجعة وتقييم الأداء المؤسسي لمكاتب المفتشين العموميين والتقييم الذاتي للسادة المفتشين، ومناقشة التقارير ذات الصلة، الصادرة عن ديوان الرقابة الاتحادية وهيأة النزاهة.

٤- مراجعة التعاميم والتوجيهات ذات الصلة بأعمال مكاتب المفتشين العموميين، وتصويبها بما يضمن دعم المكاتب ضمن جهود مكافحة الفساد من جهة وبما لا يقدح بجهود الأعمار والتنمية من جهة أخرى، وعدم الولوج بالأعمال التنفيذية من جانب آخر.

ثانيا: يتولى المفتش العام لوزارة الداخلية (المنسق بين مكاتب المفتشين العموميين) تقديم التقارير الدورية إلى المجلس بشأن عمل المكاتب، والمشكلات والعقوبات التي تعتري عملها، واقتراح الحلول والمعالجات لها.

ثالثا: لرئيس المجلس الأعلى لمكافحة الفساد تسمية المفتشين في المؤسسات والجهات التي لا تتضمن تشكيلاتها مكاتب مفتشين عموميين)).

ومن مراجعة نصوص الأمر الديواني رقم ٣٥ والمؤرخ في ٢٠١٩ /٢/٤ يتضح لنا أنَّ معظم فقراته ومجملها تتحدث عن العمل الخاص بمكاتب المفتشين العموميين، أي لم يأتِ الأمر الديواني بجديد كسلفه السابق الأمر الديواني رقم ٧٠مؤرخ في ٢٠١٨/١٢/٣١ سوى أنَّه خصهم بمراجعة المنظومة التشريعية ؛ لعملهم وتقييم الأداء المؤسسي ، والتقييم الذاتي للسادة المفتشين، وأوكل الأمر بتكليف ديوان الرقابة المالية الاتحادي ، وهيأة النزاهة ، ومكتب المفتش العام لوزارة الداخلية تقديم المقترحات اللازمة بهذا الشأن، علمنا أنَّ مجلس النواب في دورته الرابعة قد صوت في ٢٠١٩/٣/٩ على صيغة قرار من حيث المبدأ بإلغاء مكاتب المفتشين العموميين ، وتفعيل دور الادعاء العام، ونحن نؤيد هذا الاتجاه من مجلس النواب بإلغاء مكاتب المفتشين العموميين وتطبيق قانون الادعاء العام رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧ وتأسيس مكاتب الادعاء العام لمكافحة الفساد المالي والإداري في كلّ وزارة .

المبحث الثاني

الأساس القانوني لتشكيل للمجلس الأعلى لمكافحة الفساد

لابد لنا في هذا المبحث أن نسلط الضوء على الأساس الدستوري ، والتشريعي لتشكيل المجلس الأعلى لمكافحة الفساد، بمعنى هل تشكيل هذا المجلس يتطابق مع أحكام نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وذلك لإنَّ الدستور يعـدّ القانون الأعلى والأسمى في البلاد، وهل هناك قانون يستند إليه، ولذلك سنضع أساس هذا التشكيل في ميزان الدستور وقسطاس القانون ، ونستند بذلك إلى فكرة المشروعية ، التي تقوم على ملاءمة تصرفات السلطة لأحكام القانون بمفهومه الواسع[١٠]، وهذا ما سوف نبيّنه في هذا المبحث في مطلبين، نكرس المطلب الأول لبيان الأساس الدستوري لتشكيل المجلس الأعلى، وفي المطلب الثاني نتطرق للإساس القانوني لتشكيل المجلس الأعلى.

المطلب الأول

الأساس الدستوري لتشكيل المجلس الأعلى

استند رئيس مجلس الوزراء عند تشكيله المجلس الأعلى لمكافحة الفساد على نص المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، التي نصّت على أنَّ (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء، ويترأس اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء، بموافقة مجلس النواب).

لذلك تباينت وجهات النظر بشأن مدى دستورية تشكيل المجلس الأعلى لمكافحة الفساد من قبل المختصين في المجال القانوني وفي نظر القوى السياسية باستناده لنص المادة (٧٨) من الدستور ذاته، إذ يرى بعضهم أن تشكيل المجلس الأعلى هو انجاز هام للحكومة الجديدة، وهناك من عـدّه حلقة زائدة ، وعـدّه غير دستوري مستندين في ذلك إلى أنَّ المجلس لا يستند إلى نصّ في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وكذلك أنَّـه يهدم مبدأ الفصل بين السلطات، وهذا يظهر من خلال تشكيله، إذ جمع بين ممثلين من السلطات القضائية ، وكذلك بين ممثلين من السلطات الرقابية وممثلين عن هيـأة النزاهة وعن ديوان الرقابة ، ومكاتب المفتشين العموميين، التي أشارت قوانينهم النافذة لمحاربة ظاهرة الفساد ، ومسك الفاسدين ، وتسويقهم إلى القضاء لينالوا جزاءهم العادل .

وقبل توضيح في بيان دستورية تشكيل المجلس الأعلى من عدمها، لابد لنا من بيان النظر على تلك الأجهزة الرقابية النافذة في الوقت الحاضر ، والمكلفة بمحاربة ظاهرة الفساد، فقانون هيأة النزاهة المؤسس بقانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ شكّل استنادا لأحكام المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وقانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل المشكل استنادا لأحكام المادة (١٠٣) من الدستور، وهي هيئات مستقلة ماليا وإداريا ، كما نص عليها الدستور في الفصل الرابع منه، وقانون المفتشين العموميين المؤسس بالأمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الاتلاف المؤقتة المنحلة، وقد نظمت نصوصها بشكل يساعدها على مواجهة المهام الموكلة إليها للحد من الفساد.

وقد أشـار الدستور في نصوصه للهيئات ، التي تم ذكرها أنفا، هي هيئات مستقلة ماليا وإداريا، وإنَّ المعنى الحقيقي الذي ابتغاه المشرّع في الدستور للاستقلال هو الاستقلال الفني، أيّ عدم أمكانية السلطات الأخرى بالتدخل بعمل الهيئات المستقلة [١١].

وجعل تلك الهيئات المستقلة تنضوي تحت مظلة المجلس الأعلى لمكافحة الفساد في اختصاصاتها، وتحت رئاسة رئيس مجلس الوزراء[١٢]، يعـدّ اغتصابا لحقوقها بموجب الدستور ، فيجب أن تعمل باستقلال تام ، ومطلق لتحقيق الغاية المنشودة منها، من دون تدخل أي سلطة أخرى في الدولة سواء كانت سلطة تشريعية أم تنفيذية أم قضائية ، وحتى وإن كان المجلس المذكور في أعمالها، فضلاً عن انتهاك مبدأ الفصل بين السلطات، ألا يعـدّ هذا تعديا على الدستور؟ وتجاوزا على اختصاص واستقلالية تلك الهيئات، ألا يعدّ وجود المجلس المذكور حلقة من الحلقات الزائدة ، التي وضعت بطرق غير دستورية ، وستثقل كاهل الدولة؟ .

المطلب الثاني

الأساس التشريعي لتشكيل المجلس الأعلى لمكافحة الفساد

بالعودة إلى المادة (٧٨) من الدستور نجدها قد نصت على أنَّ (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن سياسة الدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب)، ونرى من نص المادة أعلاه من الدستور، أنَّ صلاحيات رئيس مجلس الوزراء هي صلاحيات محددة وضيقة ، لا تتيح له منح تلك الصلاحيات حتى يخولها للمجلس الأعلى لمكافحة الفساد ، كالتي ذكرتها الفقرة (٨) من المادة أولا من الأمر الديواني رقم (٧٠) ، التي تنص على أنَّ (القيام بأية مهام يعهدها رئيس الوزراء استنادا لصلاحياته بموجب القوانين النافذة منها)، وتتحدث الفقرة هنا عن صلاحيات لرئيس الوزراء بموجب القوانين النافذة ، ويظهر لنا السؤال هنا : ما هذه القوانين النافذة ؟، فلم نجد له صلاحيات على قانون هيأة النزاهة ، ولاعلى قانون الرقابة المالية الاتحادي فهي هيأت مستقلة إداريا ، وماليا كما بيّنها الدستور، أمّا مكاتب المفتشين العموميين فله الحق في تعيين المفتش العام بعد عرضه على السلطة التشريعية للمصادقة بموافقة أغلبية أعضائها وتحديد المدة لهم[١٣]، ولا نرى في النظام الداخلي لمجلس الوزراء أيّ صلاحيات لرئيس مجلس الوزراء تمنح الحق في منح صلاحياته إلى هذا المجلس، علمنا أنّ تخويل الصلاحيات لا يكون نافذا إلّا بموجب قانون.

وبما أنَّ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، قد نصّت المادة (١٣) منه على أنَّه ((أولا:- يعـدّ هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق، ويكون ملزما في أنحائه كافة، وبدون استثناء، ثانيا:- لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويعد باطلا كلّ نص يرد في دساتير الأقاليم، أواي نص قانوني أخر يتعارض معه))، وأكدت المحكمة الاتحادية العليا في العراق على مبدأ تدرج القوانين ، وسمو الدستور على سائر القوانين

في البلاد ، وضرورة التمسك بأحكامه في كثير من القرارات التي أصدرتها ومنها القرار(٨٨/ إتحادية/٢٠١٨)، الذي صدر بناءً على طلب مجلس النواب حول دستورية تمديد عمر مجلس النواب السابق على الرغم من انتهاء الفصل التشريعي للبرلمان ، فقد بينت المحكمة ضرورة التمسك بنصوص الدستور ولاسيما أحكام المادة (٥٦) منه الخاصة بعمر الدورة الانتخابية ، وذكرت بضرورة احترام وسمو والتقيد بأحكام الدستور وفقا لما جاء في المادة (١٣) منه [١٤].

ويمكن أن نلمس صلاحيات رئيس مجلس الوزراء لإصدار الأوامر الديوانية من جعله المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، ويعدّ إصدار الأوامر الديوانية جزءاً من اختصاصاته في إدارة الحكومة على إلّا تتعدى هذه الاختصاصات الحدود المنوطة بها ؛ كي لا تكون مخالفة للقانون.

وبما أنَّ الأمر الديواني الصادر هو قرار إداري ، فيجب ألّا يتعارض مع أحكام احتوتها قوانين نافذة ، وفقا لمبدأ تدرج القواعد القانونية أيّ: أن يتم ترتيب القواعد القانونية في الدولة على مراتب ومستويات متدرجة من الأعلى إلى الأدنى ؛ لضمان التزام ، وتقيد أي قاعدة قانونية بالقاعدة القانونية ، التي تسمو عليها [١٥]، لذلك فإنَّ الأمر الديواني الصادر عن رئيس مجلس الوزراء يخالف من حيث المبدأ قانون هيأة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ من ناحية التدخل والتعارض معها ، ومع عمل واختصاصات الجهات الرقابية ، التي شكلت كذلك وفقا لنصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ويسلب بعض الاختصاصات المنوطة بتلك الجهات الرقابية ، فلا يجوز لقرار إداري يأتي في مرحلة أخيرة في التدرج التشريعي أن يخالف الدستور والقانون ، والأنظمة والتعليمات ، علما أنَّ القانون لا يعدل أو يلغى إلّا بقانون يوازيه في الفقرة والدرجة [١٦].

وصفوة القول بعد دراستنا لموضوع تشكيل المجلس الأعلى لمكافحة الفساد والغور في مفهومه والأوامر ودواعي تأسيسه، والتعرف على مهامه وبيان هيكليته، ووزن تلك البحور في ميزان الدستور ، وبيان مدى دستوريته، تبيّن لنا من كلّ ذلك عدم وجود غطاء دستوري وقانوني يبيح للسيد رئيس مجلس الوزراء تشكيل هكذا مجالس، واقتحام وضم هيئات رقابية مستلقة مشكلة بقوانين على وفق الدستور النافذ ، وباختصاصات رسمها القانون، بقرار إداري (أمر ديواني) لم يراعِ واضعوه سلطان الدستور ، الذي هو قمة الهرم القانوني في الدولة، وتخضع له جميع القواعد القانونية ؛ لما يتمتع به من سمو شكلي وموضوعي.

ومن ناحية أخرى وعلى الرغم من الهالة الإعلامية والجدل ، الذي رافق تشكيل هذا المجلس وأخيرا إلغاء مكاتب المفتشين العموميين، ومع كلّ ذلك لم يلتمس الشارع العراقي على أرض الواقع أن هناك إرادة حقيقية

لمحاربة الفساد، ولم يسمع أنَّ هناك مسؤولاً كبيراً وضع خلف القضبان؛ وإنّما يبدو أنَّ تشكيل مجلس أو للجنة لمكافحة الفساد ، أصبح عرفا مع تولي كلّ رئيس مجلس وزراء، وما إعلان رئيس مجلس الوزراء الحالي بتشكيل لجنة تحقيق في الملفات الفساد الكبرى بتأريخ ٢٠٢٠/٨/٣٠، خير دليل وشاهد.

الخاتمة

حري بنا بعد أن انتهينا من بحث موضوع (دستورية تشكيل المجلس الأعلى لمكافحة الفساد في العراق وفقا لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥)، أن نورد أهم النتائج المترشحة عن البحث، معززة بأهم التوصيات لمن أراد المعالجة والصلاح.

أولا: النتائج:

١- إنَّ أمر تشكيل المجلس الأعلى لمكافحة الفساد قرار إداري تنظيمي لا يرقى إلى مستوى التشريع على وفق مبدأ تدرج القواعد القانونية ، ولا يجوز لقرار إداري صادر عن سلطة تنفيذية أن يخالف الدستور والقانون.

٢- أصبح بفعل الواقع المجلس الأعلى لمكافحة الفساد سلطة عليا على هيأة رقابية مستقلة على وفق أحكام نصوص الدستور، المفترض أن تعمل باستقلال تام ، ومطلق لتحقيق الأهداف التي أنشئت لأجلها.

٣- إنَّ تعارضا سيحصل بين اختصاصات المجلس الأعلى لمكافحة الفساد ، وبين اختصاصات الجهات الرقابية ، أو أن يسلب بعض اختصاصاتها، والزامية قراراته.

٤- إنَّ النصوص المنظمة للأجهزة الرقابية كهيأة النزاهة ، وديوان الرقابة المالية الاتحادي ، ومكاتب المفتشين العموميين نصوص جيدة وكافية لمواجهة وباء الفساد ، والحد من خطورة الفاسدين ، إلّا أنَّها لم تعمل على وفق ما هو منشود منها ؛ بسبب الضغط الذي تواجهه من تدخلات الأحزاب والقوى السياسية ؛ كونها توفر غطاء آمن للفاسدين.

ثانيا: المقترحات:

١- يمكن أن تقتصر مهام المجلس الأعلى لمكافحة الفساد على الأنشطة التنسيقية ، التي تساعد في متابعة ملفات الهيئات المستقلة الرقابية على أن يراعى مبدأ استقلالية تلك الهيئات ، وعدم تعارض اختصاصات تلك الهيئات مع إختصاصات المجلس الأعلى.

٢- إذا كانت هناك فلسفة يراها السيد رئيس مجلس الوزراء من تشكيل المجلس الأعلى لمكافحة الفساد تصب في المصلحة العامة للقضاء على ظاهرة الفساد في البلاد ، فليكن أعلى هيأة رقابية في الدولة، ويتمّ تشكيله على وفق الأطر القانونية ، التي رسمها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وتحديد صلاحياته بما يضمن تحقيق الهدف المنشود من تشكيله بنحو دقيق وشفاف، وأن يكون المجلس الأعلى المسؤول عن وضع السياسة العامة لمكافحة الفساد في العراق.

٣- بعد إلغاء مكاتب المفتشين العموميين يستوجب تطبيق قانون الادعاء العام رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧ ، وتأسيس مكاتب الادعاء العام لمكافحة الفساد المالي والإداري في كلّ وزارة ؛ لإنَّ الدعاء العام سلطة قضائية يمكن له أن يحقق ويوقف ويجرم من دون اللجوء إلى الوزير، إلّا أنَّه يشعر رئاسة الادعاء العام بذلك.

٤- ندعو المشرّع تشريع قانون يتضمن أفعال الكسب غير المشروع كافة، ووضع عقوبات رادعة لتلك الجرائم للحد من ظاهرة الفساد، إذ أنَّ القوانين الحالية أصبحت قاصرة تجاه تلك الجرائم ، التي تطورت مع التطور الحضاري والتكنولوجي.

المصادر والمراجع:

(١) - جمال الدين محمد بن مكرم بن منصور الافريقي المصري، لسان العرب، دار الصادق، ط٣، بيروت، فصل الجيم، ١٤١٢ ه، ص ١١٤.
(٢)- اسماعيل حماد الجوهري ، تاج اللغة وصحاح العرب ، ج٦، دار احياء التراث العربية ، بيروت ، ص ٢٣١٥.
(٣)- جمال الدين محمد بن مكرم بن منصور الافريقي المصري ، المصدر نفسه ، ص ٩٧.
(٤)- جبران مسعود ، الرائد معجم لغوي عصري ، مجلد ١، دار العلم للملاين ، صدر ١٣٨٤ه/ ١٩٦٥م .
(٥)- ينظر الأمر الديواني المرقم (٧٢ / م ر و / ٥٩ / ٢٢٦١) في ١٧ / ٢/ ٢٠١٦ المعطوف على الأمر الديواني المرقم (٣٤٠/ م ر و / ٧٤/ ١٢٣٨٥) في ٢٧ /٨ / ٢٠١٥) .

(١). د.غازي فيصل مهدي، ود. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي، الطبعة الثالثة، منشورات مكتبة دار السلام، النجف الأشرف، ٢٠١٧، ص ١٧.
(٢) نصير جاسم جبر ، مواءمة الآليات الوطنية في العراق لمكافحة الفساد مع الآليات الدولية، رسالة ماجستير مقدمة إلى معهد العلمين للدراسات العليا، النجف، ٢٠١٧، ص١٢٨.
(٣) -ينظر المواد (٦٠و٩١ / ثالثا و١٢٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(١) – ينظر: الأمر الديواني المرقم (٧٢ / م ر و / ٥٩ / ٢٢٦١) في ١٧ / ٢/ ٢٠١٦ المعطوف على الأمر الديواني المرقم (٣٤٠/ م ر و / ٧٤/ ١٢٣٨٥) في ٢٧ /٨ / ٢٠١٥).
(٢) - موقع الغد بس الالكتروني، بغداد، ٣١ / كانون الثاني / ٢٠١٨. wwwaldhadprss com.
(٦) - ينظر: الأمر الديواني رقم (٧٠) الصادر في ٣١ / ١٢ / ٢٠١٨.
(٧) - تنظر: نص المادة (٤) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١.
(٨) - تنظر: نص المادة (٣) من قانون هيأة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.
(٩) - تنظر: نص المادة (٥) من قانون المفتشين العموميين رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤.
(١) - د. غازي فيصل مهدي، ود. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ١٨.

(١)- د. عدنان عاجل عبيد ، دستورية تفسير مجلس النواب لشرط حسن السمعة وفقا لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الأول ، السنة الثامنة ١٠١٦ ، ص ٦٦٤.
(٢)- الفقرة (أولا / ٥) من الأمر الديواني رقم (٧٠) الصادر ٣١ / ١٢ / ٢٠١٨.
(١) - ينظر الفقرة (١و٣ و٥) من القسم (٢) من الأمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤.
(٢) - ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم (٨٨/ اتحادية / ٢٠١٨).
(٣) - د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، دار الكتب لطباعة والنشر، الموصل، ١٩٩٦، ص ١٦-١٧.
(١) – ينظر: عبد الستار البير قدار، أبعاد المرشحين عن الانتخابات تم وفق السياقات القانونية، بيان السلطة القضائية منشور على شبكة أخبار العراق. .www.imn.ignewsprit.40686.