الفصل السادس

الفساد الإداري في العراق

يناقش هذا الفصل العناصر التالية:

- أولا: الرشوة.
- ثانيا: اختلاس الأموال العامة.
- ثالثا: الاتجار بالنفوذ.
- رابعا: إساءة استغلال الوظائف.

الفصل السادس
الفساد الإداري في العراق

تتعدد صور الفساد الإداري داخل الدولة العراقية خاصة بعد الاحتلال الامريكي للعراق في العام 2003 والذي يأخذ اشكالا عدة أبرزها ما يلي:

أولاً: الرشوة:

تنص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على صورتين للرشوة : أولهما الصورة التقليدية للرشوة عندما تقع من موظف عام وطني (م 15) وثانيهما الصورة المستخدمة للرشوة حين تقع من موظف عام أجنبي أو موظف في مؤسسة دولية عمومية (م 16).

وتتضمن المادة (15) من اتفاقية مكافحة الفساد صورتين للرشوة الأولى: هي الرشوة التي يجرم فيها فعل كل من وعد موظف عمومي بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها بشكل مباشر أو غير مباشر سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر لكي يقوم الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية أما الصورة الثانية فهي الرشوة التي يجرم فيها سلوك الموظف نفسه وهو التماس موظف عمومي أو قبوله بشكل مباشر أو غير مباشر مزية غير مستحقة سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية.[1]

(1) دراسة مقارنة في مدى استجابة التشريع العراقي لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2004، بحث منشور في موقع http://www.nazaha.iq/search_web/edare/10.doc

لا يكاد يختلف النموذج القانوني لجريمة الرشوة في قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1961[1] مع ما هو منصوص عليه في المادة (15) من الاتفاقية فالجريمة تتألف من ركنين مادي ومعنوي و يسبقهما الركن أو الشرط المفترض.

فأما بالنسبة للركن الخاص والمتمثل بصفة الموظف العام فيعني أن الرشوة لا تقع إلا إذا توافرت صفة الموظف العام المختص[2] وقد نصت المادة الثانية من الاتفاقية فقرة (أ) لتعريف الموظف العام بأنه.. (أ – أي شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا لدى دولة طرف سواء كان معينا أو منتخباً دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر وبصرف النظر عن أقدميه ذلك الشخص) (ب- أي شخص أخر يؤدي وظيفة عمومية... حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف...)

ويبدو من التعريف أعلاه أن الاتفاقية حاولت قدر الإمكان من التوسع في مفهوم الموظف العام وذلك لمكافحة الفساد وهو الأمر نفسه الذي حرص عليه المشرع العراقي عند تعريف المكلف بخدمة عامة في الفقرة (2) المادة (19) من قانون العقوبات،فجاء بتعريف واسع ليشمل جميع ما جاءت به الاتفاقية من فقرات وحسنا فعل المشرع بشأن ذلك. [3]

ولا يختلف النموذج القانوني لهذه الجريمة عن رشوة الموظف العام الوطني، المنصوص عليها في المادة (15) إلا فيما يتعلق بعنصرين هما صفة الفاعل في الجريمة ومقابل الرشوة. وفيما يتعلق بصفة الفاعل في الجريمة فالمرتشي هو كل من تتوافر فيه

---

(1) عالج قانون العقوبات العراقي جريمة الرشوة في الفصل الأول من الباب السادس في المواد (307-314).

(2) د. ماهر عبد شويش الدرة – شرح قانون العقوبات- القسم الخاص- المكتبة القانونية- بغداد- طبعة منقحة- 2007- ص 52

(3) دراسة مقارنة في مدى استجابة التشريع العراقي لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2004، المصدر السابق بحث منشور في موقع http://www.nazaha.iq/search_web/edare/10.doc

صفة الموظف العام الأجنبي أو الموظف الدولي. وقد تصدت الفقرة (ب) من المادة الثانية من الاتفاقية لتعريف الموظف العام الأجنبي، فنصت على أنه (أي شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا لدى بلد أجنبي..... أو أي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي...)[1]

ويبدو أن المشرع العراقي قد عالج ذلك الأمر فيما يتعلق بصفه الموظف الأجنبي لأنه جاء تعبير صفة الموظف أو المكلف بخدمة عامة على وجه العموم والإطلاق بصرف النظر عن صفة أو جنسية ذلك الموظف[2]. أما صفة الموظف الدولي فيستخلص مما نصت عليه الفقرة (ج) من المادة الثانية من الاتفاقية بأنه (كل مستخدم مدني دولي... وبالتالي فكل العاملين في المنظمات والهيئات والكيانات الدولية هم من قبل الموظفين الدوليين) ويبدوان هذا المفهوم قد جاء واسعا والسبب يعود في ذلك إلى إن إخضاع هؤلاء إلى الأحكام التي اشتملت عليها اتفاقية مكافحة الفساد بما في ذلك أمكان مساءلتهم عن جرائم الفساد المنصوص عليها في الاتفاقية وندعو المشرع العراقي على إيجاد مثل هذه النصوص ليطال العقاب كل من أرتكب جريمة على أرض الدولة وذلك تفعيلا لنص المادة (6) من قانون العقوبات الخاص بالاختصاص الإقليمي.

ولا شك إن إضافة الموظفين العموميين الأجانب والدوليين في أمكانية مساءلتهم عما يرتكبونه من جرائم الرشوة وذلك استجابة لما هو حادث في الوقت الحاضر من تشابك و تداخل العلاقات والأنشطة بين المؤسسات الدولية والدول من ناحية وبين الكيانات الاقتصادية الدولية وغيرها من الكيانات الأخرى والمجتمعات من ناحية أخرى[3] أما العنصر الثاني الذي يميز رشوة الموظف العام الأجنبي أو الدولي فيتمثل في

---

(1) دراسة مقارنة في مدى استجابة التشريع العراقي لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2004، المصدر السابق بحث منشور في موقع http://www.nazaha.iq/search_web/edare/10.doc

(2) د. ماهر عبد شويش الدرة- المرجع السابق- ص52.

(3) د. محمد الأمين البشري- الفساد والجريمة المنظمة- الرياض- مكتبة فهد الوطنية- 2007- ص74.

مقابل الاتجار بالعمل الوظيفي واستغلاله وهو الحصول على منفعة تجارية أو الاحتفاظ بها[1].

ثانياً - اختلاس الأموال العامة

وهي أحدى أهم جرائم الفساد الإداري بالنظر للآثار السلبية المالية الناجمة عنها حيث تمثل أهدارا لأموال وممتلكات الدولة التي هي في ذات الوقت ملك المجتمع. كما تكمن خطورتها في أنها تشكل ضربا من ضروب خيانة الأمانة للموظف الذي أودعت إليه من حيث توليه الوظيفة وضرورة الحفاظ على الأموال والممتلكات التي يضع يده عليها بحكم هذه الوظيفة.[2]

وتنص المادة (17) من الاتفاقية على أن (تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية و تدابير أخرى لتجريم قيام موظف عمومي عمدا لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان أخر باختلاس أو تبديد أي ممتلكات أو أوراق أو أموال مالية عمومية أو خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه أو تسريبها بشكل أخر).

ويتضح من النص أعلاه أن الاتفاقية قد توسعت في نطاق جريمة الرشوة بالمقارنة مع جريمة الاختلاس فالجريمة الأولى يرتكبها كل موظف عام سواء كان وطنيا أم أجنبيا أو كان موظفا دوليا في مؤسسة دوليه. أما جريمة الاختلاس فلا تقع إلا من توافرت فيه صفة الموظف العام الوطني فقط.

وهو ما عالجته المادتان (315، 316) من قانون العقوبات العراقي، والتبديد والأضرار أو أي استعمال غير مشروع وهو تضمنته كذلك المواد (338، 340، 341) والصورة

(1) د. عباس أبو شامة- عولمة الجريمة الاقتصادية- الرياض مكتبة فهد الوطنية- 2007- ص42.

(2) د. عوض محمد- الجرائم المضرة بالمصلحة العامة- دار المطبوعات الجامعية- الاسكندرية- 1985- ص95.

الأخيرة تتمثل بمجرد استعمال الأموال والممتلكات العائدة للدولة على نحو غير مشروع ولو لم يقترن هذا الاستعمال بنية التملك وهو ما انفرد به كذلك المشرع العراقي في معالجة هذا الأمر عن بقية التشريعات الأخرى في المادة (335) عقوبات أما محل الاختلاس فيعني الأموال أو الممتلكات أو الأوراق المالية سواء كانت عامة أم خاصة أو أي أشياء أخرى ذات قيمة ولكن يشترط أن تكون هذه الأموال أو الأشياء قد سلمت إلى موظف بسبب وظيفة، أما الركن المعنوي فيجب أن يقع بصورة عمدية وبالتالي تتوافر عناصر القصد الإجرامي كما تطلقه المادة (17) من الاتفاقية.

ثالثاً - الاتجار بالنفوذ

هو قيام الموظف أو أي شخص آخر باستغلال نفوذه الفعلي أو المفترض للحصول من الإدارة أو السلطة العامة تابعة للدولة على مزية غير مستحقة وذلك مقابل أي مزية لصالحه أو لصالح شخص أخر[1].

وقد أوضحت المادة (18) من الاتفاقية أركان وعناصر الاتجار بالنفوذ وأن هذه الجريمة تتحقق على وفق ما جاءت به الاتفاقية بتوافر ثلاثة أركان وهو الشرط المفترض المتمثل بالموظف العام.. ويبدو أن التشريع العراقي لم ينص صراحة على جريمة الاتجار أو استغلال النفوذ لذا ندعو المشرع إلى سد هذه الثغرة التشريعية للحيلولة دون وقوع جرائم الفساد خاصة وأن هذا النوع من الجرائم يمثل أخطر وأهم صور الفساد لاسيما في الوقت الحالي الذي يشهده العراق من تطور وتغير في الفلسفة الاقتصادية.

رابعاً- إساءة استغلال الوظائف

تتميز جريمة إساءة استغلال الوظائف عن جرائم الرشوة والاختلاس والمتاجرة بالنفوذ وهي إساءة استغلال الوظائف فتنص المادة (19) من الاتفاقية على (تنظر كل

(1) د. صباح كرم شعبان- جرائم استغلال النفوذ- دار الشؤون الثقافية العامة- بغداد- ط2- 1986- ص 27.

دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرم تعمد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه أو موقعه، أي قيام أو عدم قيام بفعل ما، لدى الاضطلاع بوظائفه بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص أخر أو كيان أخر مما يشكل انتهاكا للقوانين). ويتواءم التشريع العراقي مع اتفاقية مكافحة الفساد فيما تنص عليه من جريمة إساءة استغلال الوظيفة وأن تفاوت المسمى الذي يطلق عليه. فقد عالجت المادة (316) عقوبات الأحكام الخاصة بالموظف أو المكلف بخدمة عامة الذي استغل وظيفته فاستولى بغير حق على مال أو متاع أو ورقة مثبته لحق، غير ذلك مملوك للدولة أو لأحدى المؤسسات أو الهيئات التي تسهم الدوله في مالها بنصيب ما أو سهل لغيره أو كان المال مملوك للغير[1].

(1) د. سعد إبراهيم الأعظمي- موسوعة مصطلحات القانون الجنائي- ج1- دار الشؤون الثقافية العامة- بغداد- 2002- ص216.