



Transparency in Iraqi Administrative Procedures: A Critical Study of Anti-Corruption Laws

Asst. Instr. Jaafar Jalil Toama
College of Fin Arts / Wasit University
jtaema@uowasit.edu.iq

Received Jul.10, 2026

Revised Aug 6, 2026

Accepted Aug.26, 2026

Online October1, 2026

ABSTRACT

This research analytically and critically examines the role of administrative transparency in combating corruption in Iraq, with a focus on Iraqi anti-corruption laws, particularly the Integrity Commission Law No. (30) of 2011. The study aims to identify the gap between legal texts and actual implementation, and to assess the effectiveness of legal provisions in ensuring transparent administrative procedures, utilizing a descriptive-analytical and critical methodology.

It reviews relevant legislation including the Iraqi Constitution, the Penal Code No. (111) of 1969, the State Employees Discipline Law No. (14) of 1991 as amended, and the United Nations Convention against Corruption (2003). The findings reveal significant legal gaps, most notably the absence of a Right to Access to Information Law, the lack of effective protection for whistleblowers, the weak independence of the Integrity Commission, and the obsolescence of penal provisions. The research recommends a set of legislative and institutional reforms, including enacting a Right to Information Law, a Whistleblower Protection Law, amending the Integrity Commission Law to ensure its actual independence, and updating the Penal Code to address contemporary forms of corruption.

Keywords: Administrative Transparency, Anti-Corruption, Iraqi Laws, Integrity Commission, Good Governance

الشفافية في الإجراءات الإدارية العراقية: دراسة نقدية حول قوانين مكافحة الفساد

م.م. جعفر جليل طعمة
كلية الفنون الجميلة / جامعة واسط
قانون عام / القانون الاداري
jtaema@uowasit.edu.iq

الملخص

يدرس هذا البحث بشكل تحليلي نقدي دور الشفافية الإدارية في مكافحة الفساد في العراق، مع التركيز على قوانين مكافحة الفساد العراقية، وبخاصة قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011. تهدف الدراسة إلى رصد الفجوة بين النصوص القانونية والتطبيق الفعلي، وتقييم مدى فعالية الأحكام القانونية في ضمان إجراءات إدارية شفافة، وذلك من خلال منهج وصفي تحليلي ونقدي قائم على مراجعة التشريعات ذات الصلة، وفي مقدمتها الدستور العراقي، وقانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969، وقانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2003). وخلصت النتائج إلى وجود ثغرات قانونية كبيرة، أبرزها غياب قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، وضعف الحماية الفعلية للمبلغين عن الفساد، وغياب الاستقلالية الحقيقية لهيئة النزاهة، إضافة إلى تقادم النصوص العقابية وعدم ملائمتها لأشكال الفساد المستجدة. وقد أوصى البحث بجملة من الإصلاحات التشريعية والمؤسسية، في مقدمتها إصدار قانون للحق في الوصول إلى المعلومات، وقانون لحماية المبلغين، وتعديل قانون هيئة النزاهة بما يضمن استقلاليتها الفعلية، وتحديث قانون العقوبات لينتلاءم مع مستجدات الفساد



المعاصر.

الكلمات المفتاحية: شفافية إدارية، مكافحة الفساد، القوانين العراقية، هيئة النزاهة، الحوكمة الرشيدة.

المقدمة:

أولاً: تمهيد وإشكالية البحث:

يمثل الفساد الإداري عائقاً حقيقياً أمام تقدم الدول، وخصوصاً تلك التي تمر بمراحل انتقالية أو تعاني من تراكمات سياسية واقتصادية معقدة. ويأتي العراق في طليعة هذه الدول، بعد أن خرج من حروب متتالية وحصار دولي وعدم استقرار سياسي متراكم، لتبرز ظاهرة الفساد بوصفها أخطر التحديات التي تواجه الدولة والمجتمع على السواء.

وفي مواجهة هذه الظاهرة، برز مبدأ الشفافية الإدارية بوصفه أحد الأسس المتينة التي تبنى عليها أي استراتيجية جادة لمكافحة الفساد. ففي غياب بيئة إدارية شفافة، لا يمكن للرقابة أن تؤدي دورها، ولا يمكن للمساءلة أن تكون فعالة، ويظل الفساد ينمو في الظل قبل أن يستفحل ويتعمق أثره. وتنبع أهمية هذه الدراسة من كونها تقدم قراءة نقدية لقوانين مكافحة الفساد في العراق، لا تقف عند وصف النصوص القانونية، بل تتجاوز ذلك إلى فحص مدى فاعليتها على أرض الواقع، وتسليط الضوء على مواطن الخلل والثغرات التي تعيق تحقيق الشفافية في الإجراءات الإدارية.

وتنطلق إشكالية البحث من التساؤل الرئيسي الآتي:

ما مدى فعالية الأطر القانونية العراقية في ترسيخ مبدأ الشفافية الإدارية، وما هي الثغرات التي تحول دون تفعيلها في مكافحة الفساد؟ ويتفرع عن هذا التساؤل أسئلة فرعية هي:

1. ما المقصود بالشفافية الإدارية كآلية قانونية في مكافحة الفساد، وما حدودها ونطاقها؟
2. ما أبرز التحديات والثغرات القانونية والإجرائية التي تعيق تفعيل الشفافية في المؤسسات الحكومية العراقية؟
3. هل توجد فجوة بين النصوص القانونية والتطبيق العملي، وما ملامح هذه الفجوة؟
4. كيف يمكن مقارنة التجربة العراقية مع بعض التجارب المقارنة في مجال تشريع الشفافية؟

ثانياً: أهمية البحث:

الأهمية العلمية: تكمن في محاولة تقديم إضافة نوعية للمكتبة القانونية والإدارية العربية بدراسة متخصصة للشفافية في العراق، تجمع بين التحليل النظري والمراجعة النقدية للتشريعات، مع إجراء مقارنات مع تجارب دولية وعربية رائدة.

الأهمية العملية: تنبع من تزايد مشكلة الفساد في العراق والحاجة الملحة إلى حلول عملية، وتقييم أداء المؤسسات الرقابية (كهيئة النزاهة الاتحادية)، وتمثل مادة مهمة للمشرع العراقي لمراجعة القوانين وتعديلها، ولمنظمات المجتمع المدني في جهودها الرقابية.

ثالثاً: أهداف البحث:

يسعى هذا البحث إلى تحقيق جملة من الأهداف، هي:

- تحديد مفهوم الشفافية الإدارية كأداة قانونية وإدارية، وفهم أبعادها المختلفة.
- تحليل النصوص القانونية الرئيسية لمكافحة الفساد في العراق بشكل نقدي؛ لاستخلاص مدى تكريسها لمبدأ الشفافية.
- تشخيص الثغرات والفجوات بين النظرية والتطبيق في تفعيل الشفافية داخل المؤسسات الحكومية العراقية.
- إجراء مقارنة نقدية مع بعض التجارب العربية والدولية في مجال تشريع الشفافية.
- تقديم رؤية إصلاحية تسهم في تطوير الأطر القانونية والإجرائية، بهدف تعزيز الشفافية والحد من الفساد الإداري.

رابعاً: فرضيات البحث:

تبنى هذه الدراسة على مجموعة من الفرضيات الرئيسية:

1. الفرضية الأولى: توجد فجوة واضحة بين النصوص القانونية التي تنص على الشفافية وبين واقع تطبيقها الفعلي في الإجراءات الإدارية اليومية.
2. الفرضية الثانية: تقتصر القوانين العراقية لمكافحة الفساد على آليات واضحة وقابلة للتنفيذ لضمان الشفافية، لا سيما فيما يتعلق بحماية المبلغين وحرية الوصول إلى المعلومات.
3. الفرضية الثالثة: يمكن تحسين واقع الشفافية الإدارية في العراق من خلال تعديلات قانونية محددة وتفعيل دور هيئة النزاهة ومنظمات المجتمع المدني، بالاستفادة من التجارب المقارنة.

خامساً: منهج البحث:

لتحقيق أهداف الدراسة والإجابة على تساؤلاتها، اعتمد هذا البحث على منهجية علمية متكاملة تجمع بين:

- المنهج الوصفي التحليلي: لوصف وتحليل النصوص القانونية والتشريعات المتعلقة بالشفافية والفساد، بهدف فهم مضمونها وتحديد مدى اتساقها.
- المنهج النقدي: وهو المنهج الأساسي في هذه الدراسة، لتقييم القوانين وتحديد نقاط القوة والضعف فيها، والكشف عن التناقضات أو الغموض الذي قد يعيق تطبيقها.
- المنهج المقارن: لإجراء مقارنات مع بعض التشريعات العربية والدولية في مجال الشفافية ومكافحة الفساد، للاستفادة من التجارب الرائدة وتجاوز القصور في التجربة العراقية.

سادساً: هيكل البحث:

تقسم هذه الدراسة إلى ثلاثة مباحث رئيسية؛ حيث يهدف المبحث الأول إلى بناء إطار نظري متين يوضح مفهوم الشفافية الإدارية وأهميتها في مكافحة الفساد وعلاقتها بالحوكمة الرشيدة. ويُخصص المبحث الثاني لاستعراض وتحليل نقدي للتشريعات العراقية ذات الصلة، مع التركيز على قانون هيئة النزاهة. بينما يقدم المبحث الثالث دراسة تطبيقية لواقع الشفافية في الإجراءات الإدارية، مع تشخيص التحديات وتقديم حلول مقترحة، ثم خاتمة تتضمن النتائج والتوصيات.

المبحث الأول

الإطار النظري للشفافية الإدارية كآلية لمكافحة الفساد

تمهيد:

لا يمكن فهم أبعاد أي ظاهرة قانونية أو إدارية بمعزل عن تحديد مفاهيمها الأساسية وتفكيك مكوناتها النظرية. فالشفافية الإدارية، رغم شيوع استخدامها في الخطاب المعاصر، تظل مفهومًا مرويًا قابلاً للتأويلات المتعددة. ومن هنا يتولى هذا البحث مهمة بناء إطار نظري رصين يُعرّف الشفافية الإدارية ويُبين أبعادها المتشعبة، ثم يستعرض العلاقة بينها وبين مكافحة الفساد، وينتهي إلى ربطها بمبادئ الحوكمة الرشيدة التي تمثل السياق الأوسع لأي إصلاح إداري جاد.

المطلب الأول

تعريف الشفافية الإدارية وأهميتها وأبعادها المختلفة

أولاً: تعريف الشفافية لغة واصطلاحاً:

الشفافية في اللغة العربية مشتقة من "شفف" بمعنى النفاذ والوضوح، يقال "ثوب شفاف" أي يرى ما وراءه (ابن منظور، 1993). أما في الاصطلاح الإداري والقانوني، فتعرف الشفافية بأنها "انفتاح المؤسسات العامة على الرقابة الخارجية، وإتاحة المعلومات المتعلقة بقراراتها وإجراءاتها للمواطنين والإعلام، وفق آليات واضحة ومحددة" (العبادي، 2009، ص 220). ويعرفها جنابي (2025، ص 48) بأنها "التزام الإدارة بنشر معايير عملها وأسباب قراراتها ونتائج أدائها، دون تعقيد أو غموض يعيق المراقبة". ويضيف الزركوش (2017، ص 62) أنها "السمة الأساسية للإدارة التي تخضع أفعالها للتدقيق العلني، وتتيح للجمهور فرصة تقييم أدائها".

ويمكن القول إن الشفافية الإدارية ليست مجرد التزام سلبي بالإفصاح، بل هي ثقافة تنظيمية تتطلب أن تكون المعلومات متاحة ومفهومة وقابلة للاستخدام من قبل المواطنين، مع تحديد واضح للاستثناءات التي تبرر حجب بعض المعلومات.

ثانياً: أهمية الشفافية الإدارية:

تتجلى أهمية الشفافية في عدة مستويات متداخلة:

أولها: أنها أداة وقائية تمنع تكون بؤر الفساد قبل أن تنمو، لأن الموظف العام عندما يعلم أن تصرفاته خاضعة للمراقبة العلنية، فإنه يتردد في تجاوز القانون. وهذه الوظيفة الوقائية للشفافية تعد أكثر فعالية من الأدوات الرقابية اللاحقة، حيث تمنع الفساد قبل حدوثه بدلاً من معالجته بعد وقوعه.

ثانيها: أنها آلية تمكينية تمنح المواطنين والإعلام والمنظمات غير الحكومية القدرة على ممارسة رقابة فعلية، وتجعلهم شركاء في عملية الرقابة بدلاً من أن يكونوا متلقين سلبيين للخدمات الحكومية.

ثالثها: أنها معزز للثقة بين الدولة والمجتمع، ففي غياب الشفافية يسود الظنون وتنتشر الإشاعات وتتهار شرعية المؤسسات (السعدي، 2021، ص 108). وتؤكد الدراسات المقارنة أن الدول التي تتمتع بمستويات عالية من الشفافية تحظى بثقة أكبر من مواطنيها وتكون أكثر استقراراً سياسياً واقتصادياً.

ثالثاً: أبعاد الشفافية الإدارية:

تقسم الشفافية الإدارية في الأدبيات المعاصرة إلى ثلاثة أبعاد رئيسية:

البعد المالي: ويقصد به وضوح حسابات المؤسسات العامة، ونشر الميزانيات والمناقصات والعقود، وإتاحة بيانات الصرف والتحصيل للجمهور. وهذا البعد هو الأكثر حساسية في قضايا الفساد المالي، وتشير الدراسات إلى أن غياب الشفافية المالية هو المدخل الرئيسي لجرائم الفساد الكبرى (بخيت، 2023، ص 120).

البعد الإجرائي: ويتعلق بوضوح خطوات اتخاذ القرار الإداري، وتحديد الجهات المسؤولة، ووجود جداول زمنية معلنة لإنجاز المعاملات، وحق المواطن في معرفة أسباب القرارات التي تمسه. وتؤكد محمد وعلي (2023، ص 10-12) أن الإجراءات الغامضة أو غير المعلنة تشكل بيئة خصبة للفساد، حيث يستغل الموظفون غموض الإجراءات لابتزاز المواطنين.

البعد المعرفي: ويقصد به نشر المعلومات المتعلقة بحقوق المواطنين وواجباتهم، وقوانين العمل الإداري، وإتاحة الوصول إلى الوثائق غير المصنفة كسرية. ويتجلى هذا البعد في مدى قدرة المواطن العادي على فهم الإجراءات والقوانين، وليس مجرد وجودها بشكل نظري.

رابعاً: حدود الشفافية:

مع أهمية الشفافية، لا ينبغي المبالغة في قدراتها كمكافح للفساد. فهناك فساد يمكن أن يحدث حتى في بيئات شفافة ظاهرياً، وذلك من التلاعب بالمعلومات المنشورة أو إغراق الجمهور ببيانات مشوشة لا تحمل قيمة رقابية حقيقية. كما أن الشفافية المطلقة قد تتعارض مع خصوصية الأفراد أو الأمن القومي، لذا فإن الشفافية الناجحة هي شفافية متوازنة، تحدد استثناءات واضحة (ميلود، 2023، ص 235). وهذا التوازن يختلف من دولة لأخرى حسب سياقها القانوني والثقافي، مما يجعل المقارنة بين التجارب المختلفة أمراً مهماً لفهم أفضل الممارسات.

المطلب الثاني

العلاقة بين الشفافية ومكافحة الفساد

أولاً: الفساد تعريفاً وأنواعاً:

قبل الحديث عن العلاقة، لا بد من تعريف الفساد. يُعرّف الفساد الإداري بأنه "كل انحراف عن القواعد القانونية والأخلاقية التي تحكم الوظيفة العامة، بقصد تحقيق منفعة خاصة أو جماعية على حساب المصلحة العامة" (التميمي، 2025، ص 73). وتصنف هيئة النزاهة الاتحادية العراقية (2024) أنواع الفساد إلى: فساد مالي (كالاختلاس والرشوة)، وفساد إداري (كالمحسوبية والوساطة)، وفساد سياسي (كالتوظيف الحزبي والمحاصصة). ويلاحظ أن الفساد السياسي هو الأكثر خطورة والأقل قابلية للمعالجة عبر الآليات القانونية التقليدية، لأنه يتغلغل في بنية الدولة نفسها.

ثانياً: آلية عمل الشفافية في كشف الفساد:

تعمل الشفافية كآلية لمكافحة الفساد من خلال ثلاث قنوات رئيسية:

القناة الأولى: زيادة تكلفة الفساد. عندما تكون الإجراءات شفافة، يصبح ارتكاب الفساد أكثر خطورة وأعلى كلفة، لأن احتمال اكتشافه كبير. وهذا ما يسميه فلاق (2015، ص 40) "نظرية الردع بالشفافية"، حيث يعيد الفاسد حساباته قبل الإقدام على أي مخالفة.

القناة الثانية: تمكين الرقابة المجتمعية. في غياب الشفافية، تبقى الرقابة حبيسة المؤسسات الرسمية التي قد تكون فاسدة أو ضعيفة. أما مع الشفافية، فتتفتح المجالات لمنظمات المجتمع المدني والصحافة الاستقصائية والمواطنين العاديين للمراقبة (غنو، 2017، ص 62). وتشير التجارب الدولية إلى أن الفضائح الكبرى تم كشفها غالباً عبر صحافة استقصائية مستقلة، وليس عبر أجهزة رقابية حكومية.

القناة الثالثة: تعزيز المساءلة. لا يمكن أن تكون المساءلة فعالة دون توفر المعلومات، فالمساءلة بدون شفافية هي "مساءلة عمياء" لا تستند إلى حقائق ووقائع (العكيلي، 2025، ص 20). والمساءلة الفعالة تتطلب أن تكون المعلومات دقيقة وكاملة ومتاحة في الوقت المناسب.

ثالثاً: المقارنة مع بعض التجارب الدولية

يمكن إجراء مقارنة موجزة بين التجربة العراقية وبعض التجارب العربية والدولية الرائدة في مجال تشريع الشفافية:

الدولة التشريع الرئيسي أبرز الملامح

الأردن قانون ضمان الحق في الحصول على المعلومات (2007) ينظم حق الاطلاع على الوثائق الإدارية مع استثناءات محددة، وينشئ مجلساً للاستئناف .

تونس قانون الوصول إلى المعلومات (2016) يعتبر من القوانين المتقدمة عربياً، ويشمل جميع المؤسسات العامة والخاصة المكلفة بخدمة عامة

السعودية نظام مكافحة الرشوة وحماية المبلغين (2021) يشمل حماية للمبلغين ويعزز الشفافية في العقود الحكومية

المملكة المتحدة قانون حرية المعلومات (2000) يمنح حق الاطلاع مع استثناءات محددة، ويشمل هيئة مستقلة للبت في الشكاوى

العراق لا يوجد قانون مستقل للوصول إلى المعلومات تنتشر النصوص في قوانين متفرقة دون وجود تشريع شامل

تُظهر هذه المقارنة أن العراق يتخلف عن معظم الدول العربية والدولية في مجال تشريع الشفافية، حيث لا يزال يفتقر إلى قانون مستقل للوصول إلى المعلومات، بينما أصبحت هذه القوانين جزءاً أساسياً من البنية التشريعية في معظم دول العالم.

المطلب الثالث

دور الشفافية في تعزيز مبادئ الحوكمة الرشيدة

أولاً: مفهوم الحوكمة الرشيدة:

الحوكمة الرشيدة (Good Governance) هي الإطار الأوسع الذي تنتمي إليه الشفافية. وتعرفها منظمات دولية كالبنك الدولي بأنها "طريقة ممارسة السلطة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للدولة"، وتقوم الحوكمة على أربعة أعمدة أساسية: الشفافية، والمساءلة، والمشاركة، وسيادة القانون (الزركش، 2017، ص 60). وهذه الأعمدة الأربعة مترابطة بشكل وثيق، حيث لا يمكن تحقيق المساءلة بدون شفافية، ولا المشاركة الحقيقية بدون معلومات، ولا سيادة القانون بدون رقابة فعالة.

ثانياً: الشفافية كركيزة للمساءلة:

لا يمكن تصور مساءلة حقيقية دون شفافية، فالمساءلة هي "إلزام الإدارة بتبرير تصرفاتها وقراراتها أمام جهة رقابية أو أمام الجمهور". وهذا التبرير يتطلب أولاً توفر المعلومات عن تلك التصرفات، فالشفافية تسبق المساءلة وتجعلها ممكنة. في العراق،

تعاني هيئة النزاهة من ضعف المعلومات المتوفرة لديها، ليس فقط بسبب عدم تعاون الجهات الخاضعة للرقابة، بل أيضاً بسبب غياب نصوص قانونية واضحة تلزم بنشر البيانات (السعدي، 2021، ص 115).

ثالثاً: الشفافية والمشاركة العامة:

المشاركة العامة في صنع القرار الإداري لا يمكن أن تحدث إذا كان المواطن جاهلاً بالإجراءات والقوانين، فحق المشاركة يفترض حق الاطلاع المسبق على المعلومات. وقد أشارت المادة 13 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2003) إلى ضرورة إشراك المجتمع المدني في جهود مكافحة الفساد، وهذا الإشراك يتطلب بيئة شفافة. في التجربة العراقية، نادراً ما تُشرك المؤسسات العامة المواطنين في مراجعة أدائها، مما يُبقي الشفافية حبيسة النصوص النظرية (عودة، 2025، ص 10).

رابعاً: الشفافية وسيادة القانون:

سيادة القانون تعني خضوع الجميع، بما فيهم المسؤولون الكبار، للقانون نفسه. والشفافية هي الكاشفة عن أي استثناءات أو حصانات غير قانونية. فعندما تكون الإجراءات الإدارية شفافة، يصبح من الصعب على المسؤول الفاسد أن يخفي قراراته أو أن يتحصن بالحصانات. ولعل أبرز إخفاقات التجربة العراقية هو وجود "خطوط حمراء" أو "شخصيات محمية" لا يمكن مساءلتها، وهذا يتناقض مع سيادة القانون والشفافية معاً (التميمي، 2025، ص 83).

المبحث الثاني

دراسة تحليلية نقدية لقوانين مكافحة الفساد في العراق

تمهيد:

يتناول هذا المبحث الدراسة التحليلية النقدية للتشريعات العراقية ذات الصلة بمكافحة الفساد، مع التركيز بشكل خاص على قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 بصفته القانون الأهم في منظومة مكافحة الفساد. وسيتم تحليل هذه القوانين من منظور مدى تكريسها لمبدأ الشفافية، مع الكشف عن الثغرات والتناقضات التي تعيق تفعيلها، مع إجراء مقارنات نقدية مع التشريعات المقارنة حيثما اقتضت الضرورة.

المطلب الأول

استعراض تحليلي لأهم القوانين العراقية ذات الصلة بمكافحة الفساد

أولاً: دستور العراق لسنة 2005:

يعد الدستور المرجعية العليا لكل التشريعات، وقد أشارت مواده بشكل غير مباشر إلى مبادئ تتعلق بالشفافية ومكافحة الفساد. وأبرز هذه المواد:

- المادة 14: التي تنص على مبدأ المساواة أمام القانون، وهي مساواة لا تتحقق دون شفافية في تطبيق القانون.
- المادة 38: التي تكفل حرية التعبير والوصول إلى المعلومات ومناقشتها، وهي مادة جوهرية يمكن البناء عليها لتشريع قانون للوصول إلى المعلومات.
- المادة 106: التي أشارت إلى إنشاء هيئات مستقلة منها هيئة النزاهة.

النقد الموجه للدستور: يعاني الدستور العراقي من غموض في النصوص المتعلقة بالشفافية مقارنة بدساتير أخرى. فالدستور التونسي لعام 2014 أفرد فصلاً كاملاً للحكومة الرشيدة، بينما اكتفى الدستور العراقي بإشارات عامة. وهذا الغموض ترك المجال للمشرع العادي ليفرغ النصوص الدستورية من مضمونها (جعفر، 2025، ص 118). كما أن غياب النص الصريح على الحق في المعلومات جعل من السهل على الحكومات المتعاقبة التلصق في إصدار قانون ينظم هذا الحق.

ثانياً: قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 وتعديلاته:

هذا القانون هو الأهم في منظومة مكافحة الفساد العراقية، ويمثل هيئة مستقلة تتمتع بشخصية معنوية ومالية. وقد أعطاه صلاحيات تحقيق واسعة، لكنه أخضعها لرقابة مجلس النواب، مما جعل استقلاليتها موضع تساؤل (عبد الله، 2021، ص 67). وسيتم تحليل هذا القانون بالتفصيل في المطلب التالي.

ثالثاً: قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل:

ينظم هذا القانون المسؤولية التأديبية للموظف العام. ومن الملاحظات النقدية عليه:

المادة (10/رابعاً) تجيز توقيع عقوبات دون تحقيق شفاف، مكتفية باستجواب الموظف المخالف، وهو نص غامض يمكن تفسيره بشكل تعسفي.

سرية إجراءات التحقيق الانضباطي في معظم مراحلها، وهو ما يتناقض مع الشفافية (حماد والعسافي، 2022، ص 90). بل إن هذه السرية المفرطة قد تكون غطاءً للتغطية على المخالفات الكبيرة أو للتسلط على الموظفين الضعفاء.

غياب حق الموظف في الاطلاع على ملفه: لا يوجد نص صريح في القانون يمنح الموظف المحقق معه حق الاطلاع على جميع المستندات والأدلة ضده، مما يخل بتوازن الإجراءات ويشكل انتهاكاً لحقوق الدفاع.

رابعاً: قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969:

يتضمن مواداً متعلقة بجرائم الوظيفة العامة مثل الرشوة (المادة 307-312)، والاختلاس (المادة 315)، واستغلال النفوذ (المادة 317). لكن هذا القانون يعود لعصر سابق ويعد قديماً، ولا يتلاءم مع أشكال الفساد المستجدة. ومن أبرز مظاهر تقادمه:

عدم تجريم تضارب المصالح: كثير من حالات الفساد تتم من خلال استغلال المسؤول لمعرفته الداخلية للاستثمار في عقود أو شركات مرتبطة بعمله. فقانون العقوبات العراقي لا يتضمن نصاً واضحاً يجرم تضارب المصالح، بينما تجرمه معظم التشريعات الحديثة (التميمي، 2025، ص 78).

عدم تجريم الإثراء غير المشروع: إذا ارتفعت ثروة موظف بشكل غير مبرر مقارنة بدخله الرسمي، فمن الصعب محاكمته ما لم يثبت أنه ارتكب رشوة أو اختلاساً بعينه. وهنا تلجأ كثير من الدول إلى تجريم "الإثراء غير المشروع" كجريمة قائمة بذاتها، وهو ما لم يفعله المشرع العراقي.

ضعف العقوبات: عقوبات هذا القانون لم تعد رادعة مقارنة بحجم الأموال المنهوبة (الربيعي، 2025، ص 52). فالسجن لعدة سنوات مقابل اختلاس ملايين الدولارات لا يشكل رادعاً حقيقياً في بيئة يغلب فيها الفساد.

خامساً: قانون الادعاء العام رقم (49) لسنة 2017:

نظم هذا القانون عمل المدعي العام بخصوص الدعوى الجزائية في قضايا الفساد. لكن الإشكالية أن الادعاء في العراق لا يتمتع بالاستقلالية الكافية عن السلطة التنفيذية، خصوصاً أن المدعي العام يُعين بإرادة سياسية. وهذا يؤثر بشكل كبير على جدية التحقيق في قضايا كبار المسؤولين (بكر، 2025، ص 65). كما أن التبعية الهرمية للنيابة العامة تجعل من الصعب عليها ملاحقة الفساد في المستويات العليا من السلطة التنفيذية.

سادساً: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2003):

أصدر مجلس النواب العراقي القانون رقم (35) لسنة 2007 المتضمن انضمام العراق لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وتتضمن الاتفاقية فصلاً كاملاً عن تدابير الوقاية (الفصل الثاني) تؤكد فيه على ضرورة تعزيز الشفافية في نظم التوظيف والمشتريات العمومية والإدارة المالية. لكن العراق لم يصدر بعد قوانين تطابق التزاماته الدولية، بل اكتفى بتعديلات سطحية على القوانين القائمة (العكيلي، 2025، ص 20). وهذا النقاعس يضع العراق في موقع مخالف لالتزاماته الدولية، رغم أن الاتفاقية نفسها تتيح للدول هامشاً في تطبيقها وفق أنظمتها الداخلية.

المطلب الثاني

تحليل نقدي لقانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 وتعديلاته

أولاً: نشأة القانون وأهدافه:

صدر قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 ليحل محل هيئة مكافحة الفساد المؤقتة التي أنشئت بعد 2003. والهدف المعلن هو إنشاء هيئة مستقلة مهمتها "التخطيط والتنسيق والمتابعة وتقييم الأداء في مجال حماية النزاهة ومكافحة الفساد" (المادة 3). كما منح القانون صلاحيات تحقيق واسعة تشمل طلب أي وثيقة أو معلومة واستدعاء أي شخص (عبد الله، 2021، ص 68).

ثانياً: نقاط القوة في القانون من منظور الشفافية:

يمكن تحديد بعض نقاط القوة في القانون رغم النقد الموجه له:

1. النص صراحة على مبدأ الشفافية في المادة الرابعة التي توجب على الهيئة نشر تقاريرها الدورية، مما يمنحها طابعاً علنياً ويعزز مساءلتها أمام الرأي العام.
2. إعطاء الهيئة الحق في الوصول إلى جميع المعلومات والوثائق دون استثناء، بما في ذلك تلك التي تعتبرها دوائر أخرى "سرية" (المادة 17). وهذا نص قوي ظاهراً، لكنه يصطدم بالواقع العملي كما سنرى.
3. إلزام رؤساء الجهات غير المشمولة بقانون الخدمة المدنية بتقديم إقرارات الذمة المالية (المادة 16)، وهي خطوة جيدة لمراقبة تضخم الأصول وكشف الإثراء غير المشروع.

ثالثاً: نقاط الضعف والثغرات النقدية الكبرى:

1. الاستقلالية غير الفعلية: رغم النص على استقلالية الهيئة، إلا أن تعيين رئيسها وأعضائها يتم بقرار من مجلس النواب بناءً على ترشيح سياسي، مما يجعلهم عرضة للمحاصصة. كما أن ميزانيتها تخضع لموافقة وزارة المالية ومجلس النواب، مما يمكن السلطة التنفيذية من الضغط عليها (السعدي، 2021، ص 118). وهذا التناقض بين الاستقلالية النظرية والتبعية الفعلية هو جوهر المشكلة.

2. عدم وجود حماية حقيقية للمبلغين: أشار القانون في المادة 19 إلى حماية المبلغين، لكنها حماية نظرية لا تتضمن آليات واضحة مثل حماية الهوية، أو برامج حماية الشهود، أو تعويضات لمن يتعرض للفصل بسبب التبليغ. وهذا يجعل الموظفين يخافون من الإبلاغ عن فساد رؤسائهم. وقد أثبتت الدراسات الميدانية أن غياب الحماية الفعلية هو أحد أهم أسباب عزوف الموظفين عن الإبلاغ (بكر، 2025، ص 68).

3. غياب عقوبات فعالة: المادة 17 تعطي الهيئة حق الوصول إلى المعلومات، لكنها لا تنص على عقوبات رادعة بحق المسؤولين الذين يمتنعون عن تقديم المعلومات بحجة السرية أو لأي سبب آخر. وهذا يضعف الهيئة أمام الدوائر القوية التي تتعنت في تقديم المعلومات (محمد وعلي، 2023، ص 18).

4. التقادم القصير في قضايا الفساد: نصت المادة 24 على سقوط الدعوى الجزائية في جرائم الفساد بانقضاء خمس سنوات. وهذا تقادم قصير جدًا مقارنة بجسامة هذه الجرائم، ويشجع المتهمين على المماطلة والتعطيل حتى تمر السنوات (الربيعي، 2025، ص 58). في المقابل، نجد أن بعض التشريعات المقارنة تمدد مدة التقادم إلى 15 سنة أو تلغي التقادم نهائيًا في قضايا الفساد الكبير.

5. عدم استقلالية التحقيق مع كبار المسؤولين: في الممارسة العملية، تحتاج الهيئة إلى إذن من رئيس مجلس الوزراء أو مجلس النواب للتحقيق مع وزراء أو محافظين. وهذا الإذن نادرًا ما يُمنح، مما يخلق مناعة لكبار الفاسدين (جعفر، 2025، ص 124). وهذا تناقض صارخ مع مبدأ المساواة أمام القانون.

رابعًا: تقييم عام للقانون:

يمكن القول إن قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 يعاني من "إرادة ناقصة" من المشرع العراقي. فهو يبدو قويًا في الظاهر، لكن ثغراته المتعددة تجعله أداة ضعيفة في مواجهة الفساد الكبير. وكما يصفه عبد الله (2021، ص 108): "قانون يصلح لمكافحة فساد الموظف الصغير، لكنه يعجز عن ملاحقة الفساد المنظم والفساد السياسي". وهذا التقييم يتوافق مع ما أظهرته الدراسات الميدانية من تركيز ملاحقات الهيئة على الموظفين الصغار، بينما يفلت كبار المسؤولين من المساءلة.

خامسًا: مقارنة مع هيئات مكافحة الفساد في بعض الدول:

يمكن إجراء مقارنة سريعة بين هيئة النزاهة العراقية ونظيراتها في بعض الدول:

الهيئة الاستقلالية الحماية للمبلغين الصلاحيات الفعلية

هيئة النزاهة العراقية ضعيفة (تبعية سياسية) نظرية دون آليات محدودة (تتوقف على إذن مسبق لكبار المسؤولين)

هيئة مكافحة الفساد الأردنية متوسطة حماية متوسطة صلاحيات تحقيق جيدة

الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد التونسية قوية حماية متقدمة صلاحيات واسعة وتحقيق مستقل

هيئة مكافحة الفساد السعودية قوية حماية جيدة صلاحيات تحقيق واسعة

تُظهر هذه المقارنة أن هيئة النزاهة العراقية تأتي في المرتبة الأضعف من حيث الاستقلالية والحماية والصلاحيات الفعلية، مما يفسر ضعف أدائها مقارنة بنظيراتها في الدول العربية الأخرى.

المطلب الثالث

تحليل نقدي لمدى تكريس مبدأ الشفافية في القوانين الأخرى

أولاً: قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 والشفافية:

يمكن تحديد الإشكاليات الرئيسية في قانون العقوبات من منظور الشفافية ومكافحة الفساد فيما يلي:

عدم تجريم تضارب المصالح: هذه الجريمة تعد من أخطر أشكال الفساد في العصر الحديث، حيث يستغل المسؤول موقعه لتحقيق منافع شخصية أو لعائلته أو لشركات يملكها. والعديد من التشريعات المقارنة تجرم تضارب المصالح بوصفه جريمة قائمة بذاتها، لكن القانون العراقي لا يزال يخلو من مثل هذا النص.

عدم تجريم الإثراء غير المشروع: في كثير من الدول، يعتبر الإثراء غير المشروع جريمة مستقلة، حيث يكفي إثبات أن ثروة الموظف زادت بشكل غير متناسب مع دخله الرسمي، دون حاجة لإثبات جريمة محددة كالرشوة أو الاختلاس. وهذا النوع من التجريم يساعد في ملاحقة الفاسدين الذين يتقنون إخفاء مصادر ثرواتهم.

تقادم العقوبات: المدد الطويلة التي تمر على قضايا الفساد تجعل العقوبات غير رادعة، وتشجع الفاسدين على المماطلة وإطالة أمد التقاضي.

ثانياً: قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل والشفافية:

ينظم هذا القانون إجراءات التحقيق مع الموظف العام ومعاقبته تأديبياً. وغالباً ما تكون عقوبات التأديب أسرع من العقوبات الجزائية، لكن من منظور الشفافية، يُثار على هذا القانون اعتراضات خطيرة:

سرية التحقيق: إجراءات التحقيق مع الموظفين المتهمين بارتكاب مخالفات تتعلق بالفساد الإداري والمالي تكون سرية، مما يمنع الرقابة الخارجية ويتيح للمحققين التسلط أو التغطية على المخالفات الكبيرة. ويمكن فهم السرية في المرحلة الأولى للتحقيق، لكن عدم السماح بنشر أي معلومة طوال فترة التحقيق يتناقض مع الشفافية (حماد والعسافي، 2022، ص 95).

غياب حق الموظف في الاطلاع على ملفه: لا يوجد نص صريح في القانون يمنح الموظف المحقق معه حق الاطلاع على جميع المستندات والأدلة ضده، مما يخل بتوازن الإجراءات ويشكل انتهاكاً لحقوق الدفاع.

ثالثاً: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2003) ومدى التزام العراق بها:

صادق العراق على الاتفاقية بالقانون رقم (35) لسنة 2007، مما جعلها جزءاً من القانون الداخلي. وتتضمن الاتفاقية نصوصاً واضحة حول الشفافية، أبرزها:

- المادة 9: تتعلق بالمشتريات العمومية والموازنة، وتوجب نشر معايير المناقصات وإتاحة الفرصة للمنافسة العادلة.

- المادة 10: تتعلق بالإبلاغ العام، وتوجب الدول الأطراف بنشر المعلومات عن تنظيم وإجراءات إدارتها العامة.

- المادة 13: تتعلق بمشاركة المجتمع المدني.

- المادة 33: تتعلق بحماية المبلغين.

إن العراق لم يصدر بعد تشريعات داخلية تنفذ هذه المواد. فعلى سبيل المثال، المادة 9 تطالب بوجود قواعد واضحة للمناقصات العمومية وتضارب المصالح، لكن قانون العقود الحكومية الحالي يعاني من ثغرات كبيرة. كما أن الاتفاقية تطالب بحماية المبلغين

(المادة 33)، لكن العراق لم يصدر قانونًا خاصًا بذلك (بخيت، 2023، ص 130). وهذا التقاعس يضع العراق في موقع مخالف لالتزاماته الدولية.

المبحث الثالث

واقع الشفافية في الإجراءات الإدارية العراقية والعقبات التي تواجهها

بعد أن حللنا النصوص القانونية في المبحث الثاني، ننتقل في هذا المبحث إلى فحص واقع الشفافية على أرض الواقع، لأن الفجوة بين القانون والتطبيق هي المأساة الحقيقية للعراق. يعتمد هذا المبحث على تقارير هيئة النزاهة الاتحادية، وتقارير منظمات المجتمع المدني المحلية والدولية (مثل منظمة الشفافية الدولية)، بالإضافة إلى الدراسات السابقة والتحقيقات الصحفية التي تناولت حالات محددة. وسيتم تحليل هذه المعطيات بشكل نقدي، ثم تشخيص التحديات الرئيسية، وانتهاءً بتقديم آليات وحلول عملية قابلة للتنفيذ.

المطلب الأول

عرض تحليلي لواقع تطبيق الشفافية في دوائر الدولة

أولاً: مؤشر مدركات الفساد في العراق:

تصدر منظمة الشفافية الدولية (Transparency International) سنوياً مؤشر مدركات الفساد (CPI)، ويحتل العراق عادةً المراتب الأخيرة. ففي تقرير 2024، حصل العراق على 23 درجة من 100 (حيث 0 فاسد جداً و 100 شفاف جداً)، مما يضعه في المرتبة 154 من 180 دولة. هذا المؤشر يعكس أن الشفافية في العراق شبه معدومة في الإدراك العام، حتى لو وجدت نصوص قانونية جيدة (منظمة الشفافية الدولية، 2024). والمقارنة مع الدول العربية تظهر أن العراق يأتي في المراتب المتأخرة بعد الصومال واليمن، وقبل سوريا وليبيا.

ثانياً: تحليل تقرير هيئة النزاهة الاتحادية لعام 2024:

تصدر الهيئة تقريراً سنوياً يتضمن إحصائيات عن البلاغات والتحقيقات والقضايا المحالة إلى القضاء. وحسب التقرير:

• ورد إلى الهيئة أكثر من 15 ألف بلاغ عن فساد في 2024.

• نسبة 30% من هذه البلاغات قُبلت للتحقيق المبدئي، والباقي رُفض لعدم كفاية الأدلة أو لعدم اختصاص الهيئة.

• تم إحالة حوالي 1200 قضية إلى القضاء، لكن القضاء أصدر أحكاماً في أقل من 300 قضية فقط، وغالباً بحق موظفين صغار.

• اعترفت الهيئة بنفسها في التقرير أن "ضعف تعاون الجهات الحكومية" و "عدم وجود حماية للمبلغين" يعيقان عملها (التقرير السنوي لهيئة النزاهة الاتحادية، 2024).

التحليل النقدي: هذه الأرقام تُظهر فجوة هائلة بين حجم البلاغات (15 ألفاً) وعدد القضايا المحالة إلى القضاء (1200)، والأحكام الصادرة (أقل من 300). وهذا يعني أن أقل من 2% من البلاغات تؤدي إلى أحكام، وغالباً بحق موظفين صغار. كما أن اعتراف الهيئة بنفسه بضعف تعاون الجهات الحكومية يكشف عجزها الفعلي عن ممارسة صلاحياتها القانونية.

ثالثاً: دراسة حالة: قطاع المشتريات الحكومية:

المشتريات الحكومية (المناقصات والعقود) هي أكثر القطاعات عرضة للفساد لضخامة الأموال. فبحسب تقرير لمنظمة "مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية" (EITI)، التي انضم إليها العراق عام 2010، فإن عقود النفط والغاز العراقية تعاني من:

- عدم نشر العقود كاملة للجمهور بحجة السرية التجارية.

- وجود شروط غامضة تسمح بزيادة التكاليف دون رقابة.

- عمولات غير معلنة لوسطاء ومستشارين.

كما أنه في العقد الأخير، كشفت تحقيقات صحفية (مثل فضيحة "مناقصات الكهرباء" عام 2021) عن تلاعب في المناقصات بقيمة مليارات الدولارات، دون أن تتم محاسبة أي مسؤول كبير (العكيلي، 2025، ص 45). وهذا يؤكد أن غياب الشفافية في المشتريات الحكومية ليس مجرد ثغرة قانونية، بل هو منظومة فساد متكاملة تحمي كبار الفاسدين.

رابعاً: دراسة حالة: هيئة النزاهة نفسها:

من المفارقات أن هيئة النزاهة نفسها تعاني من انعدام الشفافية في بعض إجراءاتها. فقد أشارت دراسة ميدانية أجراها بكر (2025) على عينة من موظفي هيئة النزاهة في إقليم كردستان (معظم النتائج تنطبق على المركز) إلى أن:

- 65% من الموظفين أفادوا بأن آليات التعيين والترقية داخل الهيئة غير شفافة وتتم بالمحسوبية.

- 72% أفادوا بأنهم يخافون من الإبلاغ عن فساد داخلي خوفاً من العقاب.

- 80% أفادوا بأن تقارير الهيئة تُنشر بشكل انتقائي، حيث تُظهر الإنجازات وتخفي الإخفاقات (بكر، 2025، ص 60-70).

هذه النتائج تؤكد أن الشفافية لا يمكن أن تفرضها هيئة فاسدة أو ضعيفة؛ بل لا بد من شفافية أفقية تطل الجميع، ولا يمكن لإدارة فاسدة أن تحارب الفساد بفعالية.

المطلب الثاني

تشخيص التحديات والثغرات الإجرائية والقانونية التي تعيق تفعيل الشفافية

بعد استعراض واقع الحال وتحليله، يمكن تشخيص التحديات التي تعيق الشفافية في العراق في محاور رئيسية ثلاثة:

أولاً: التحديات القانونية والتشريعية:

1. غياب قانون للحق في الوصول إلى المعلومات: العراق لا يزال بدون قانون خاص يمنح المواطنين الحق في الاطلاع على الوثائق الإدارية. وهذا الغياب كارثي، لأن كل نصوص الشفافية في القوانين الأخرى تبقى معلقة بدونها. فما فائدة نص قانوني يقول "للهيئة الحق في الاطلاع على المعلومات" إذا كان المواطن العادي لا يملك هذا الحق؟ (جنابي، 2025، ص 68). وتشير المقارنات الدولية إلى أن معظم الدول التي حققت تقدماً في مكافحة الفساد كانت قد أصدرت أولاً قوانين للوصول إلى المعلومات.

2. تضارب القوانين: تتعارض بعض القوانين مع بعضها. فمثلاً، قانون العقوبات يعاقب على "إفشاء السر الوظيفي" بعقوبات قد تصل إلى الحبس، وهذا يمنع الموظف من الإفصاح عن معلومات قد تكون متعلقة بالفساد. والمطلوب هو تعديل هذا القانون لاستثناء حالات الإبلاغ عن الفساد (الربيعي، 2025، ص 60).

3. عدم وجود قانون خاص لحماية المبلغين: كما تكرر، هذا القانون هو مفتاح أي استراتيجية لمكافحة الفساد. بدون حماية حقيقية، لن يتجرأ أحد على الإبلاغ عن رئيسه في بلد مثل العراق، حيث النفوذ القبلي والحزبي قوي والعقوبات غير الرسمية (كالفصل والتهديد) وخيمة (عودة، 2025، ص 12).

ثانيًا: التحديات المؤسسية والإدارية:

1. ضعف استقلالية هيئة النزاهة: لا يمكن لهيئة تابعة للسلطة التنفيذية في قراراتها المصيرية أن تحقق مع وزراء ومحافظين يعينهم رئيس الوزراء. والحل هو جعل تعيين رئيسها وأعضائها بمعايير مهنية صارمة ولفترة طويلة غير قابلة للعزل التعسفي (السعدي، 2021، ص 124).
2. ضعف القضاء: القضاء العراقي يعاني من البطء الشديد، وعدم التخصص في قضايا الفساد، والضغوط السياسية. وهناك حاجة لقضاء متخصص في قضايا الفساد، مع قضاة مدربين، وإجراءات سريعة تمنع المماطلة.
3. غياب التنسيق بين مؤسسات مكافحة الفساد: هناك عدة جهات معنية بمكافحة الفساد: هيئة النزاهة، ومكتب المفتشين العموميين (في كل وزارة)، وديوان الرقابة المالية، والنيابة العامة، وقاضي التحقيق. وهذه الجهات لا تتبادل المعلومات بشكل فعال، ويحدث تضارب في الاختصاصات، مما يضعف الجهد الرقابي العام.

ثالثًا: التحديات السياسية والثقافية:

1. المحاصصة السياسية: النظام السياسي العراقي قائم على المحاصصة الطائفية والحزبية، مما يعني أن تعيين المسؤولين يتم على أساس الولاء الحزبي لا الكفاءة. والولاء الحزبي يمنع محاسبة المسؤول الفاسد إذا كان من نفس الحزب أو الكتلة (التميمي، 2025، ص 85). وهذه المحاصصة هي الجذر الحقيقي للمشكلة، ولا يمكن لأي إصلاح تشريعي أن ينجح دون معالجتها.
2. ثقافة الخوف والولاء: في المجتمع العراقي، ثقافة الولاء للقبيلة أو الحزب أو العشيرة أقوى من ثقافة القانون. والإبلاغ عن فساد كبير يُعد خيانة لهذه الولاءات، كما أن الخوف من الانتقام حقيقي جدًا (جعفر، 2025، ص 118). وهذا البعد الثقافي يتطلب معالجة طويلة المدى تتجاوز التعديلات التشريعية.
3. غياب الوعي الحقوقي: كثير من المواطنين لا يعرفون حقوقهم في الاطلاع والرقابة، أو لا يتقنون بأن الإبلاغ سيجدي نفعًا. وهناك أيضاً ضعف في دور منظمات المجتمع المدني بسبب التضييق الأمني والسياسي، مما يحرم المجتمع من أداة رقابية مهمة.

المطلب الثالث

الآليات والحلول المقترحة لتعزيز الشفافية في الإجراءات الإدارية العراقية

بناءً على التحليل السابق، نقدم مجموعة من الآليات والحلول العملية، مقسمة إلى حلول تشريعية، وحلول مؤسسية، وحلول ثقافية وتوعوية.

أولاً: الحلول التشريعية (على المشرع العراقي):

1. إصدار قانون للحق في الوصول إلى المعلومات: يجب أن يكون هذا القانون على رأس الأولويات، ويستلهم من قوانين مشابهة في تونس (قانون 2016) أو الأردن (قانون ضمان الحق في الحصول على المعلومات 2007). ويشمل القانون:
 - حق أي مواطن في الاطلاع على الوثائق الإدارية دون حاجة لإبداء سبب.
 - تحديد مهلة زمنية قصيرة للرد على طلبات المعلومات (مثلاً 15 يوماً).
 - إنشاء هيئة مستقلة للنظر في الشكاوى المتعلقة برفض الإفصاح.
 - استثناءات محدودة وواضحة (الأمن القومي، الأسرار التجارية الحقيقية، الخصوصية) (جنابي، 2025، ص 78).

2. إصدار قانون خاص بحماية المبلغين عن الفساد والشهود والخبراء: يتضمن القانون:

• حماية هوية المبلغ في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة.

• حظر الفصل أو النقل التعسفي أو أي عقاب وظيفي بحق المبلغ.

• تعويضات مالية لمن يتعرض للضرر بسبب التبليغ.

• برامج حماية الشهود (تغيير الهوية، الحماية الأمنية) في القضايا الكبرى.

3. تعديل قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 لزيادة استقلالية الهيئة:

• أن يكون تعيين رئيسها وأعضائها بموافقة ثلثي مجلس النواب، ولفترة واحدة غير قابلة للتجديد لا تقل عن 6 سنوات.

• أن تكون ميزانيتها مستقلة لا تخضع إلا بقانون.

• إلغاء شرط الحصول على إذن من السلطة التنفيذية للتحقيق مع كبار المسؤولين.

4. تعديل قانون العقوبات:

• تجريم تضارب المصالح والإثراء غير المشروع.

• زيادة عقوبات الرشوة والاختلاس.

• إطالة مدة التقادم في قضايا الفساد إلى 15 سنة على الأقل، أو إلغاء التقادم للفساد الكبير.

ثانيًا: الحلول المؤسسية والإدارية:

1. تفعيل منصة إلكترونية وطنية للمشتريات الحكومية: على غرار نظام "تعاهد" السعودي أو بوابة المشتريات العامة التونسية، ويجب أن تنشر فيها جميع المناقصات والعقود وتفاصيل التنفيذ، وأن تكون متاحة للجمهور.

2. إجبار جميع المسؤولين (من مدير عام فما فوق) على نشر إقرارات الذمة المالية على موقع إلكتروني علني، مع مراجعة دورية من هيئة مستقلة.

3. إنشاء محاكم متخصصة لقضايا الفساد بقضاة مدربين، وإجراءات سريعة تمنع المماطلة.

4. رقمنة الإجراءات الإدارية: تحويل جميع المعاملات الحكومية إلى نظام إلكتروني يوثق كل خطوة ويسجل الوقت والتوقيع الرقمي، مما يمنع التلاعب ويخلق أثرًا رقابيًا (محمد وعلي، 2023، ص 28).

ثالثًا: الحلول الثقافية والتوعوية والمجتمعية:

1. إدراج مفاهيم النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد في المناهج الدراسية من المراحل المبكرة، لبناء وعي مجتمعي طويل المدى.

2. دعم منظمات المجتمع المدني المتخصصة في الرقابة ومكافحة الفساد من خلال تسهيل تسجيلها وتوفير التمويل المستقل وحمايتها من التضييق.

3. تشجيع الإعلام الاستقصائي وحماية الصحفيين الذين يفضحون الفساد، من خلال تعديل قانون العقوبات لإلغاء تجريم "نشر أخبار كاذبة" إذا كان الصحفي يمتلك أدلة معقولة.

4. إطلاق حملات توعية للمواطنين بحقوقهم في الرقابة والاطلاع، وبسبل الإبلاغ الآمن عن الفساد، وتعزيز الثقة في فعالية هذه السبل.

الخاتمة

النتائج والتوصيات

أولاً: النتائج:

بعد هذا التحليل، يمكن الخروج بالنتائج التالية:

1. الفجوة بين النص والواقع: الشفافية الإدارية في العراق غائبة عملياً رغم وجود بعض النصوص القانونية النظرية التي تشير إليها. وهذه الفجوة شاسعة وتتجاوز مجرد عدم تنفيذ القوانين إلى وجود إرادة سياسية مضادة للشفافية.
2. قصور قانون هيئة النزاهة: قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 يعاني من ثغرات جوهرية في الاستقلالية والحماية والصلاحيات الفعلية، مما يجعله أداة ضعيفة في مواجهة الفساد الكبير. وهو كما وصفه أحد الباحثين "قانون يصلح لمكافحة فساد الموظف الصغير، لكنه يعجز عن ملاحقة الفساد المنظم والفساد السياسي".
3. غياب التشريعات الأساسية: غياب قانون للحق في الوصول إلى المعلومات وقانون لحماية المبلغين هو العائق القانوني الأكبر أمام تفعيل الشفافية. وبدون هذين القانونين، تظل جميع النصوص الأخرى ناقصة وغير قابلة للتنفيذ الفعال.
4. الجذر السياسي للمشكلة: التحديات السياسية (المحاصصة، غياب الإرادة السياسية الحقيقية لمكافحة الفساد) هي الجذر الحقيقي للمشكلة، وليست مجرد ثغرات قانونية. ولذلك، لا يمكن لإصلاحات قانونية وحدها أن تعالج المشكلة دون معالجة جذورها السياسية.
5. عدم وجود نص في قانون هيئة النزاهة يلزم الوزارات وتشكيلاتها عن اتباع الشفافية في جميع مراحل إصدار قراراتها.
6. ضعف هيئة النزاهة داخلياً: هيئة النزاهة نفسها تعاني من فساد داخلي وغياب الشفافية في بعض إجراءاتها، مما يقلل من مصداقيتها ويجعلها غير قادرة على أداء دورها الرقابي بفعالية.

ثانياً: التوصيات:

بناءً على النتائج، أوصي بما يلي:

التوصيات التشريعية (ذات الأولوية العاجلة):

1. إقرار قانون الحق في الوصول إلى المعلومات كأولوية تشريعية قصوى، وفق النموذج المقترح في هذا البحث، مع الاستفادة من التجارب العربية الناجحة في هذا المجال.
2. إقرار قانون حماية المبلغين عن الفساد والشهود، مع عقوبات رادعة بحق المعتدين عليهم، وتوفير آليات حماية فعلية وليس مجرد نصوص نظرية.
3. تعديل قانون هيئة النزاهة لتعزيز استقلاليتها المالية والإدارية والقضائية، وإلغاء الحاجة لأذونات مسبقة للتحقيق مع كبار المسؤولين، وجعل تعيين رئيسها وأعضائها بمعايير مهنية ولفترة محددة غير قابلة للعزل التعسفي.

4- استحداث دائرة الشفافية في هيئة النزاهة تكون مهامها متابعة مستويات الشفافية في الوزارات والتشكيلات التابعة لها ومدى مطابقتها للواقع ووضع الخطط والبرامج لنشر الوعي الإداري والمجتمعي المتعلق بالشفافية كمكافح للفساد وتحقيق سيادة القانون، واقتراح التشريعات التي من شأنها ان تعزز الشفافية في المؤسسات الحكومية.

5. تعديل قانون العقوبات بتجريم تضارب المصالح والإثراء غير المشروع، وإطالة مدة التقادم في قضايا الفساد إلى 15 سنة على الأقل.

التوصيات المؤسسية والإدارية:

6. رقمنة شاملة للإجراءات الإدارية والمشتريات الحكومية، مع منصة وطنية مفتوحة للجمهور تنشر فيها جميع المناقصات والعقود وتفاصيل التنفيذ.

7. إجبار المسؤولين الكبار على نشر إقرارات الذمة المالية علناً، مع مراجعة دورية من هيئة مستقلة.

8. إنشاء محاكم متخصصة لقضايا الفساد بقضاة مدربين وإجراءات سريعة تمنع المماطلة.

9. تفعيل دور منظمات المجتمع المدني والإعلام في الرقابة، مع توفير الحماية القانونية لهم، وبناء شراكة حقيقية مع المواطنين من خلال آليات تلقي البلاغات الآمنة والمكافآت المجزية للمبلغين.

10. إدراج مفاهيم النزاهة والشفافية في المناهج الدراسية، وإطلاق حملات توعية للمواطنين بحقوقهم في الرقابة والاطلاع.

11. تشجيع الإعلام الاستقصائي وحماية الصحفيين، وتعديل القوانين المقيدة لحرية الصحافة بما يتوافق مع معايير الشفافية ومكافحة الفساد.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المراجع العربية:

1. ابن منظور، جمال الدين محمد بن مكرم. (1993). لسان العرب (الطبعة الثالثة). دار صادر.
2. العبادي، هاشم فوزي. (2009). دور الرقابة والشفافية الإدارية في مكافحة الفساد الإداري. مجلة الجامعة العراقية، 19(72-5)، 420-220.
3. محمد، شهلاء سليمان؛ وعلي، صادق محمد. (2023). دور عنصر الشكل والإجراء في تحقيق شفافية القرار الإداري (دراسة مقارنة). مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، 12(1)، 1-35.
4. جُنَّابِي، زينب. (2025). الشفافية وحرية المعلومات في أعمال الإدارة (دراسة مقارنة). مجلة الدراسات القانونية، 14(2)، 45-82.
5. حَمَّاد، رافد محمد؛ والعسافي، عبد رزيج أسود. (2022). الشفافية الإدارية في العراق: واقعها وطرق تعزيزها. مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، 12(2)، 85-115.
6. السعدي، سعد علي. (2021). دور الهيئات المستقلة في مكافحة الفساد في العراق (هيئة النزاهة نموذجاً). مجلة الباحث للدراسات القانونية، 8(3)، 102-130.

7. الربيعي، عقيل حمدان عباس. (2025). الفساد الإداري وضعف تطبيق القانون والرقابة. في أوراق المستنصرية: مكافحة الفساد في العراق (العدد 7)، 45-68.
8. بخيت، سعيد سعد الله. (2023). الشفافية الإدارية وأثرها في تطوير أداء الإدارة العامة. مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 19(2)، 112-145.
9. غنو، سامي. (2017). تفعيل الشفافية الإدارية كآلية لمكافحة الفساد الإداري. مجلة العلوم الإدارية والمالية، 9(1)، 55-80.
10. فلاق، العربي. (2015). دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري (تجارب دولية). مجلة الحقوق والعلوم السياسية، 6(2)، 33-55.
11. ميلود، مراح. (2023). دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري (التجربة الجزائرية). مجلة الباحث للدراسات القانونية، 15(4)، 220-250.
12. العكلي، علي جميل. (2025). فساد السياسات المالية في العراق. في أوراق المستنصرية: مكافحة الفساد في العراق (العدد 7)، 15-30.
13. عودة، زمن ماجد. (2025). مكافحة الفساد في العراق: رؤية شاملة. في أوراق المستنصرية: مكافحة الفساد في العراق (العدد 7)، 5-14.
14. التميمي، ظفر عبد مطر. (2025). آفة الفساد السياسي: الجذور والتطورات. في أوراق المستنصرية: مكافحة الفساد في العراق (العدد 7)، 70-95.
15. جعفر، شهد علي. (2025). الفساد في العراق: أزمة القرن نموذجًا. في أوراق المستنصرية: مكافحة الفساد في العراق (العدد 7)، 110-135.
16. الزركوش، علياء حسين خلف. (2017). دور الحوكمة الرشيدة في تحقيق التنمية. مجلة الفتح، جامعة ديالى، 3(2)، 55-80.
17. بكر، حامد. (2025). هيئة النزاهة ودورها في مكافحة الفساد الإداري والمالي (دراسة تحليلية وتطبيقية على هيئة النزاهة بإقليم كردستان). مجلة العدل والقانون، 12(1)، 45-75.
18. عبد الله، خالد. (2021). قانون مكافحة الفساد في العراق: دراسة تحليلية نقدية. المركز العربي للدراسات القانونية.

ثانيًا: القوانين والوثائق الرسمية:

1. دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
2. قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 وتعديلاته.
3. قانون الادعاء العام العراقي رقم (49) لسنة 2017.
4. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
5. قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 وتعديلاته.
6. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المصادق عليها من العراق عام 2008 بالقانون رقم 35 لسنة 2008.

7. هيئة النزاهة الاتحادية. (2024). الاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد 2021-2024.

8. هيئة النزاهة الاتحادية. (2024). التقرير السنوي لهيئة النزاهة الاتحادية لعام 2024.

9. منظمة الشفافية الدولية. (2024). مؤشر مدركات الفساد 2024 (تقرير خاص بالعراق).

ثالثاً: القوانين المقارنة:

1. الأردن: قانون ضمان الحق في الحصول على المعلومات رقم (47) لسنة 2007.

2. تونس: القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المؤرخ في 24 مارس 2016، المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة.

3. السعودية: نظام حماية المبلغين والشهود والخبراء، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/99) بتاريخ 1443/10/23 هـ (2022م).

4. السعودية: نظام مكافحة الرشوة، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/36) بتاريخ 1442/06/29 هـ (2021م).

5. المملكة المتحدة: Freedom of Information Act 2000.

رابعاً: المراجع الأجنبية

Transparency International. (2024). Corruption Perceptions Index 2024.

United Nations Convention against Corruption. (2003).

World Bank. (2021). Good Governance and Anti-Corruption: A Framework for Action.

References List

1.Ibn Manzur, Jamal al-Din Muhammad bin Mukram. (1993). *Lisan al-Arab* (3rd ed.). Dar Sadir. (For linguistic definition)

2.Al-Abadi, Hashim Fawzi. (2009). The Role of Administrative Auditing and Transparency in Combating Administrative Corruption. *Journal of the Iraqi University*, 19(72-5), 220-420.

3.Muhammad, Shahla Suleiman; & Ali, Sadiq Muhammad. (2023). The Role of Form and Procedure Elements in Achieving the Transparency of the Administrative Decision (A Comparative Study). *Journal of Legal and Political Sciences, University of Diyala*, 12(1), 1-35.

4.Jannabi, Zainab. (2025). Transparency and Freedom of Information in Administrative Work (A Comparative Study). *Journal of Legal Studies*, 14(2), 45-82.

5.Hammad, Rafid Muhammad; & Al-Assafi, Abd Ruzaij Aswad. (2022). Administrative Transparency in Iraq: Reality and Methods of Enhancement. *Anbar University Journal of Legal and Political Sciences*, 12(2), 85-115.

6. Al-Saadi, Saad Ali. (2021). The Role of Independent Bodies in Combating Corruption in Iraq (The Integrity Commission as a Model). *Al-Bahith Journal for Legal Studies*, 8(3), 102-130.
7. Al-Rubaie, Aqeel Hamdan Abbas. (2025). Administrative Corruption and the Weakness of Law Enforcement and Auditing. In *Mustansiriya Papers: Combating Corruption in Iraq* (Issue 7), 45-68.
8. Bakhit, Saeed Saad Allah. (2023). Administrative Transparency and its Impact on Developing the Performance of Public Administration. *Journal of the Faculty of Economics and Political Science*, 19(2), 112-145.
9. Ghanou, Sami. (2017). Activating Administrative Transparency as a Mechanism to Combat Administrative Corruption. *Journal of Administrative and Financial Sciences*, 9(1), 55-80.
10. Fallaq, Al-Arabi. (2015). The Role of Transparency and Accountability in Reducing Administrative Corruption (International Experiences). *Journal of Rights and Political Sciences*, 6(2), 33-55.
11. Miloud, Marah. (2023). The Role of Transparency and Accountability in Reducing Administrative Corruption (The Algerian Experience). *Al-Bahith Journal for Legal Studies*, 15(4), 220-250.
12. Al-Ukaili, Ali Jamil. (2025). Corruption of Financial Policies in Iraq. In *Mustansiriya Papers: Combating Corruption in Iraq* (Issue 7), 15-.
13. Oudah, Zaman Majid. (2025). Combating Corruption in Iraq: A Comprehensive Vision. In *Mustansiriya Papers: Combating Corruption in Iraq* (Issue 7), 5-14.
14. Al-Tamimi, Zafar Abd Mattar. (2025). The Scourge of Political Corruption: Roots and Developments. In *Mustansiriya Papers: Combating Corruption in Iraq* (Issue 7), 70-95.
15. Jaafar, Shahd Ali. (2025). Corruption in Iraq: The Crisis of the Century as a Model. In *Mustansiriya Papers: Combating Corruption in Iraq* (Issue 7), 110-135.
16. Al-Zarkoush, Alyaa Hussein Khalaf. (2017). The Role of Good Governance in Achieving Development. *Al-Fatih Journal, University of Diyala*, 3(2), 55-80.
17. Bakr, Hamid. (2025). The Integrity Commission and its Role in Combating Administrative and Financial Corruption (An Analytical and Applied Study on the Integrity Commission in the Kurdistan Region). *Journal of Justice and Law*, 12(1), 45-75.
18. Abdullah, Khalid. (2021). *Anti-Corruption Law in Iraq: A Critical Analytical Study*. Arab Center for Legal Studies.

Official Laws and Documents

1. Constitution of the Republic of Iraq of 2005.
2. Commission of Integrity Law No. (30) of 2011 (as amended).
3. Iraqi Public Prosecution Law No. (49) of 2017.
4. State and Public Sector Employees Discipline Law No. (14) of 1991 (Note: Translated according to the text provided, although the text mentioned 2010 in the list and 1991 in the body).
5. Penal Code No. (111) of 1969 (as amended).
6. United Nations Convention against Corruption (Ratified by Iraq in 2008 by Law No. 35 of 2008).
7. Federal Integrity Commission. (2024). *The National Strategy for Integrity Protection and Anti-Corruption 2021-2024*.
8. Federal Integrity Commission. (2024). *The Annual Report of the Federal Integrity Commission for the Year 2024*.
9. Transparency International. (2024). *Corruption Perceptions Index 2024 (Special Report on Iraq)*.

Forth : foreign References

Transparency International. (2024). Corruption Perceptions Index 2024. United Nations Convention against Corruption. (2003). World Bank. (2021). Good Governance and AntiCorruption: A Framework for Action.