

قضايا الفساد الكبرى

والنظام القضائي في
إقليم كردستان العراق
الانجازات والتحديات

نوفمبر ٢٠٢٢-ديسمبر ٢٠٢٣



Funded by the European Union
بتمويل من الاتحاد الأوروبي

     @UNDPIraq

 <https://www.undp.org/iraq>

©2024 Copyright UNDP

This publication has been prepared within the framework of UNDP's Anti-Corruption and Arbitration Initiatives funded by the European Union. The content of this publication is the sole responsibility of UNDP and does not necessarily reflect the views of the European Union.

المحتويات

| | |
|---|---|
| 3 | قائمة التفسيرات والاختصارات |
| 4 | ملخص تنفيذي |
| 9 | الجزء الأول – الإطار العام للبرنامج والمنهجية |

1. مقدمة

| | |
|-----|---|
| 1.1 | حكومات الإقليم المتعاقبة ومكافحة الفساد |
| 1.2 | الإختصاص والتفويض |
| 1.3 | المنهجية |
| 1.4 | التحديات والفرص |

14 الجزء الثاني – تعزيز النزاهة - الإطار القانوني والمؤسسي لمعالجة قضايا الفساد الكبرى

1. تطور النظام القانوني في إقليم كردستان العراق

2. الإطار القانوني لمعالجة قضايا الفساد الكبرى في الإقليم

| | |
|-----|---|
| 2.1 | القوانين التي اعتمدها المجلس الوطني الكوردستاني قبل العام 1992 |
| - | قانون العقوبات (رقم 111 لسنة 1969) |
| - | قانون اصول المحاكمات الجزائية (رقم 23 لسنة 1971) |
| - | قرار مجلس قيادة الثورة المنحل (رقم 160 لسنة 1983) المادة ثانياً/1 |
| 2.2 | القوانين التي اعتمدها المجلس الوطني الكوردستاني بعد عام 1992 |
| - | قانون الهيئة العامة للنزاهة لإقليم كردستان العراق (القانون رقم 3 لسنة 2011) |
| - | قانون العفو العام لإقليم كردستان (رقم 4 لسنة 2017) |
| 2.3 | اوجه الاختلاف بين الاطار القانوني على مستوى الاتحاد والاقليم |

3. الاطار المؤسسي لمعالجة قضايا الفساد الكبرى في الإقليم

| | |
|-----|--|
| 3.1 | الهيئات غير القضائية |
| - | الهيئة العامة للنزاهة اقليم كردستان العراق |
| - | جهاز الادعاء العام |
| - | ديوان الرقابة المالي في اقليم كردستان العراق |
| 3.2 | الهيئات القضائية |
| - | مجلس القضاء في اقليم كردستان العراق |
| - | محاكم التحقيق |
| - | محاكم الجنايات والجنح |

4. دورة حياة قضايا الفساد الكبرى

22 الجزء الثالث - التحليل والنتائج الرئيسية لبرنامج متابعة المحاكمات

1. التحليل الكمي – النتائج الرئيسية

| | |
|-----|---|
| 1.1 | تصنيف القضايا حسب المحافظات |
| 1.2 | تصنيف القضايا حسب القطاعات |
| 1.3 | تصنيف القضايا حسب مرحلة التقاضي |
| 1.4 | تصنيف القضايا حسب المنصب الوظيفي للمتهمين |
| 1.5 | تصنيف القضايا حسب التهم الموجهة |
| 1.6 | تصنيف القضايا حسب نتائج المحاكمات |

| | |
|---|------|
| تصنيف القضايا حسب عدد الجلسات | 1.7 |
| المحاكمات الوجيهة مقابل الغيابية | 1.8 |
| المساعدة القانونية ومحامو الدفاع | 1.9 |
| الممثلون القانونيون والمطالبة بالتعويض عن الاضرار | 1.10 |
| تصنيف القضايا حسب الاموال المهذرة | 1.11 |
| ملخص نتائج التحليل الكمي | 1.12 |

2. التحليل النوعي و النتائج الرئيسية

| | |
|---|--|
| 2.1 المحكمة المركزية المختصة بقضايا الفساد الكبرى | |
| 2.2 تشريعات مكافحة الفساد | |
| 1. الإضرار عمدًا بالاموال أو المصالح بحكم الوظيفة العامة (المادة 340 من قانون العقوبات) | |
| 2. الاختلاس (المادتان 315 و 316 من قانون العقوبات) | |
| 3. الرشوة (المادة 307 من قانون العقوبات) | |
| 2.3 الممثلون القانونيون للمؤسسات الحكومية | |
| 2.4 قانون العفو العام في الاقليم | |
| 2.5 سياسة اصدار الاحكام | |
| 2.6 التحقيق الاداري في المؤسسات العامة | |
| 2.7 جهاز الادعاء العام | |
| 2.8 حقوق المحاكمة العادلة | |
| 1. محامي الدفاع والمساعدة القانونية | |
| 2. اجراءات المحاكمة وما قبل المحاكمة | |
| 3. مشاركة المجتمع المدني | |
| 2.9 جرائم الفساد الكبرى وغسيل الاموال | |
| 2.10 ملخص نتائج التحليل النوعي | |

الجزء الرابع -التوصيات والخاتمة 42

الملحقات 46

الملحق 1 - القوانين والأحكام المعمول بها في القضايا المتابعة والمراجعة
الملحق 2 - الأوامر القضائية ذات الصلة

قائمة الاختصارات

| | |
|---|-------------------|
| حكومة العراق | الحكومة الاتحادية |
| حكومة اقليم كردستان العراق | حكومة الاقليم |
| مجلس القضاء لاقليم كردستان | المجلس |
| بعثة الامم المتحدة لمساعدة العراق – مكتب حقوق الانسان | مكتب حقوق الانسان |
| برنامج الأمم المتحدة الانمائي | البرنامج الانمائي |
| محكمة جنايات مكافحة الفساد المركزية - بغداد | المحكمة المركزية |
| محاكم الجنايات في الاقليم | محكمة الجنايات |
| محاكم الجنج في الاقليم | محكمة الجنج |
| جهاز الادعاء العام في الاقليم | الادعاء العام |
| الهيئة العامة للنزاهة في الاقليم | الهيئة |
| ديوان الرقابة المالي في كردستان | الديوان |
| منظمات المجتمع المدني | المنظمات |
| قانون غسل الاموال | غسل الاموال |
| برنامج متابعة المحاكمات | البرنامج |
| مشروع مكافحة الفساد وتعزيز التحكيم التجاري | المشروع |
| القضايا التي تم حضور ومتابعة جلسات المحاكمات من قبل الفريق منذ نوفمبر/تشرين الثاني 2022 | القضايا المتابعة |
| القضايا التي صدرت بها احكام من محاكم الجنايات في الاقليم بين 2017 و2022، وتم تحليلها | الاحكام المراجعة |

ملخص تنفيذي

تمهيد

على غرار الحكومات الاتحادية في العراق بعد عام 2005، تعهدت الإدارات المتعاقبة في إقليم كردستان العراق بمكافحة الفساد على جميع المستويات. ومع حصول الإقليم على الحكم الذاتي الفعلي ضمن النظام الاتحادي الحالي في العراق في عام 1992، بذلت هيئاتها الحاكمة جهوداً كبيرة لتعزيز النزاهة داخل النظام وإعلاء مبدأ المساءلة. وإدراكاً لضرورة الشفافية والحكم الرشيد، اتخذت حكومات الإقليم تدابير قانونية ومؤسسية صارمة للحد من الفساد، شملت مجموعة من المبادرات، بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، سن قوانين صارمة لمكافحة الفساد، وإنشاء وكالة متخصصة وآليات رقابية قوية لمحاربة الفساد. ولدعم هذه الجهود من قبل إدارة الإقليم ومعالجة التحديات التي يواجهها النظام القضائي فيما يتعلق بالتحقيقات وبالتقاضي ومحدودية الوصول إلى المعلومات والأدلة والبيانات الخاصة بجرائم الفساد، خاصة الكبرى منها، يشترك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب حقوق الإنسان في بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق، تحت مظلة مشروع مبادرات مكافحة الفساد وتعزيز التحكيم وفي شراكة كاملة مع مجلس القضاء الأعلى في بغداد ومجلس القضاء في إقليم كردستان العراق في أربيل، في تنفيذ برنامج متابعة المحاكمات لقضايا الفساد الكبرى على المستوى الاتحادي والإقليمي.

برنامج متابعة المحاكمات لقضايا الفساد الكبرى – التقرير الأول

يركز برنامج متابعة المحاكمات على متابعة قضايا الفساد الكبرى داخل محاكم الجنايات في إقليم كردستان العراق. ويعتمد المعايير المحددة لـ"قضايا الفساد الكبرى" التي تضمنها الأمر القضائي الصادر عن مجلس القضاء الأعلى في بغداد،¹ وتضم القضايا التي تتعلق بمبالغ مالية كبيرة أو ممتلكات عالية القيمة، أو بكبار المسؤولين في الدولة أو الأفراد المرتبطين بهم، أو القضايا ذات المصلحة العامة. ومن خلال المتابعة اللصيقة للمحاكمات، يهدف البرنامج إلى توفير بيانات تجريبية مباشرة وتوصيات قوية قابلة للتنفيذ لتعزيز نظام مكافحة الفساد وتعزيز التحقيق والفصل في جرائم الفساد الكبرى في إقليم كردستان، وذلك باستخدام منهجية التحليل الكمي والنوعي ضمن السياق العام لإطار العمل القضائي الذي يتعامل مع هذه القضايا. وتماشياً مع أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC)، والتي صادق عليها العراق في عام 2008، يقوم البرنامج بتحليل الإطار القانوني والمؤسسي وتسليط الضوء على نقاط القوة للبناء عليها والتحديات للتعامل معها.

يقدم التقرير أولاً الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد في إقليم كردستان ومقارنته بالمستوى الاتحادي في العراق، ويناقش الانجازات والتحديات الرئيسية ومن ثم يتناول التحليل فرص التعزيز الممكنة. يستعرض التقرير بيانات 100 قضية فساد كبرى تم الفصل فيها بين نوفمبر/تشرين الثاني 2022 وديسمبر/كانون الأول 2023²، عبر محاكم الجنايات في أربيل والسليمانية ودهوك. بالإضافة إلى ذلك، تمت مراجعة 50 حكماً من محاكم الجنايات بين عامي 2016 و2022. نظم فريق المتابعة الطاولة المستديرة للحوار حول السياسات الخاصة بقضايا الفساد الكبرى مع أصحاب المصلحة من السلطة القضائية وجهاز الادعاء العام ونقابة المحامين ومنظمات المجتمع المدني العاملة في مجال مكافحة الفساد في الإقليم، وقد ساهمت الآراء المطروحة فيها في التحليل النوعي للقضايا المتابعة والمراجعة. في الختام يقدم التقرير توصيات محددة لمختلف أصحاب المصلحة، من الجهات الحكومية والمستقلة ومجلس القضاء والمجتمع المدني والمجتمع الدولي، لدعم جهود مكافحة الفساد وتعزيز الحكم الرشيد في الإقليم.

¹ انظر أمر مجلس القضاء الأعلى رقم 96 (2019)، والذي ينطبق على جميع المحافظات العراقية باستثناء إقليم كردستان العراق. وأنشأت محكمة جنايات مكافحة الفساد المركزية كمحكمة متخصصة وعين قضاة التحقيق الأوائل في الكرخ ورسافة كمحاكم تحقيق متخصصة للمحكمة.

² تم متابعة عدد من القضايا أمام محاكم جنح النزاهة في الإقليم، ولكن تبين بعد تحليلها عدم إستيفائها لمعايير قضايا الفساد الكبرى المحددة في إطار البرنامج.

• محاكمات قضايا الفساد الكبرى – المحكمة المركزية المختصة:

لا يوجد في الإقليم محكمة مركزية مختصة تتعامل مع قضايا الفساد الكبرى بصورة حصرية على غرار الوضع في المستوى الاتحادي، بل يتم النظر في هذه القضايا ذات الأهمية القصوى من قبل أربعة من محاكم الجنايات ذات الاختصاص العام في محافظات الإقليم. ومن ناحية، يسهم هذا الإطار في تعزيز الولاية المكانية على القضايا وفي إحالة قضايا الفساد بكفاءة أكبر من التحقيق إلى المحاكمة، إلا أن غياب محكمة مركزية متخصصة في الجرائم الكبرى يفقد الفرصة للتخصصية المطلوبة في مثل هذه الجرائم ويجعل من الصعب تحديدها ومن ثم متابعة المحاكمات الخاصة والبناء على التجربة المتراكمة في وضع سياسة عقابية موحدة. لتعزيز التقاضي في قضايا الفساد الكبرى، يمكن للإقليم النظر في إنشاء محكمة مختصة لقضايا الفساد الكبرى ومحكمة تحقيق مختصة مرتبطة بها، وذلك عبر تشريعات أو أوامر قضائية إسوة بنموذج النظام الاتحادي في العراق. من شأن هذه التدابير تطوير التخصص والخبرة في مجال مكافحة الفساد الكبير من قبل الجهات القضائية.

• تطبيق تشريعات مكافحة الفساد – جرائم الفساد والنصوص القانونية:

من البيانات المجمعة، لوحظ وجود محدودية في تطبيق تشريعات مكافحة الفساد في الإقليم على ذات النسق في المستوى الاتحادي، حيث انصرفت الغالبية من محاكمات قضايا الفساد تحت جريمة الاخلال بواجبات الوظيفة العامة والاضرار العمدي (المادة 340)، والاختلاس (المواد 315 و 316) والرشوة (المادة 307) من قانون العقوبات لعام 1969. ويشير هذا إلى الاستخدام المحدود للنصوص الخاصة بالجرائم الفساد الأخرى المذكورة في قانون الهيئة العامة للنزاهة (2011) وتعديله وفق قانون إقليم كردستان العراق لعام 2014³، والحد الأدنى من التغطية للجرائم المدرجة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مثل إخفاء متحصلات الجرائم والمتاجرة بالنفوذ والرشوة في القطاع الخاص.

• التحقيق الاداري من قبل المؤسسات العامة:

تلعب المؤسسات العامة دوراً أساسياً في جهود مكافحة الفساد، حيث تشارك في الكشف المبكر للجريمة وتحديد اركانها عبر التحقيقات الداخلية، ومن ثم الإحالة إلى المحكمة والتعاون مع الجهات القضائية والتحقيقية المختلفة. ومع ذلك، هناك تحدي كبير في التواصل والتعاون مع كل من الجهات القضائية وغير القضائية، خاصة فيما يتعلق بجمع الأدلة وإيقاف الأفراد المتهمين أثناء التحقيقات والافادة اثناء المحاكمة.

• الممثلون القانونيون والمطالبة بالتعويض عن الاضرار:

تقوم المؤسسات العامة بتوفير التمثيل القانوني لها أثناء إجراءات المحاكمة. ومن الجدير بالذكر أن دور الممثلين القانونيين في تقديم أو سحب المطالبات بالتعويض عن الأضرار في الجانب الجنائي، يؤثر بشكل كبير على القضايا المدنية المتعلقة باسترداد الأصول والاموال والمطالبة بالتعويض عن الاضرار لاحقاً. وكان للممثلين القانونيين دور فعال على نطاق واسع خلال إجراءات المحاكمة، حيث تقدموا بطلب الشكوى والمطالبة بالتعويضات في 78 قضية من اصل 100 قضية تمت متابعتها وفي 41 قضية من اصل 50 قضية تمت مراجعتها. ومع ذلك لوحظ غياب الممثلين القانونيين عن 7 من القضايا المتابعة بينما لم يكن لهم دور فعال في 10 قضايا اخرى، وبالمقابل تغيب الممثلون القانونيون عن 9 قضايا من بين 50 حكماً تمت مراجعتها. علاوة على ذلك فقد لوحظ أنه غالباً ما يتم انتداب ممثلين قانونيين متعددين في القضية الواحدة وتمثيل محدود لمصلحة الدولة خلال إجراءات المحاكمة.

• السياسة العقابية:

يتمتع القضاة بسلطة تقديرية للنظر في العوامل المخففة عند إصدار الأحكام وفق المواد 128 إلى 144 من قانون العقوبات (1969)⁴ – وقد تشمل هذه العوامل جنس المتهم وعمره ودوره المهني وتاريخه الإجرامي السابق. أشارت البيانات إلى 9 من أصل 26 قضية متابعة تمت فيها إدانة المتهمين و تعليق الأحكام لاحقاً للاعتبارات الإنسانية المذكورة سابقاً. وبحسب

³ انظر الملحق 1 – قوانين وتشريعات مكافحة الفساد (القانون رقم 2014/7 والقانون رقم 2021/11)

⁴ قانون العقوبات العراقي (1969)، الباب 1، المواد من 128 إلى 144، تحدد الاعذار القانونية والظروف القضائية المخففة والمشددة التي قد تُعتبر جزءاً من تقدير القضاة في تحديد الأحكام بالاضافة إلى .

ما ورد، كان المتهمون في جميع هذه القضايا ذكوراً وليس لديهم تاريخ إجرامي سابق، وباستثناء قضية واحدة تخص سيدة، أشار القاضي في جميع القضايا إلى كبر سن المتهم عند إصدار الحكم. على الرغم من ضرورة تمتع القاضي بسلطة تقديرية في إصدار الأحكام، إلا أن السلطة التقديرية الواسعة قد تؤدي إلى مدد زمنية للسجن أو الحبس لا تتناسب مع الجرم المرتكب والضرر الواقع/ مما يضعف عنصر الردع للعقوبات في جرائم الفساد الكبرى.

• العفو العام:

بالمقارنة مع المستوى الاتحادي، اظهرت البيانات الاستخدام المحدود لقانون العفو العام في إقليم كردستان ، حيث استثنى قانون العفو لعام 2017 الجرائم المتعلقة بالفساد من العفو العام. وأشارت البيانات إلى قضية واحدة فقط تم متابعتها تتعلق بنص العفو بموجب تشريع العفو العام الحالي، قامت محكمة التمييز الغاء حكم العفو الابتدائي الصادر من محكمة الجنايات. بالإضافة إلى ذلك، فقد تم منح العفو العام للمتهمين في حكمين مراجعين بموجب قانون العفو السابق لعام 2012 عن الجرائم المرتكبة قبل عام 2017.

• جهاز الادعاء العام:

إن جهاز الادعاء العام في إقليم كردستان العراق يقع تحت وزارة العدل، مما يجعله متصل بالجهاز التنفيذي، فيما يختلف الوضع عنه في المستوى الاتحادي، حيث يحتفظ جهاز المدعي العام بدرجة من الاستقلالية عن السلطة التنفيذية. هذا التداخل مع السلطة التنفيذية في الهيكل التنظيمي في الإقليم قد يثير التخوف بشأن احتمال التأثير غير المبرر من قبل الجهات الفاعلة على جهاز الادعاء العام في مراحل الإحالة والتحقيق السابق للمحاكمة بسبب ارتباطه بالسلطة التنفيذية للحكومة.

• التحقيق وإعادة التحقيق في القضايا:

تشير البيانات إلى أن 8 قضايا فقط من أصل 100 قضية تم متابعتها أُعيدت التحقيق مرة أخرى، ومن بين 50 قضية تمت مراجعتها لم يتم إعادة أي منها إلى محكمة التحقيق، مما يعد اختلافاً كبيراً مقارنةً بقضايا الفساد الكبرى على مستوى الاتحاد ، يمكن اعتبارها على تطور كبير في عمليات التحقيق في القضايا في الإقليم.

• طول مدة إجراءات المحاكمة:

تم الفصل في حوالي 12% من القضايا في جلسة واحدة و تطلب الامر أكثر من 5 جلسات للفصل في 45% منها. وعلى المستوى الاطول، استغرق الفصل في حوالي 9% من القضايا أكثر من 20 جلسات وامتدت في قضيتين الى 24 جلسة. ومن الجدير بالذكر ان الفصل في بعض القضايا وإصدار حكم نهائي إستغرق ما بين 4 الى 5 سنوات، مما يؤثر طول هذه الإجراءات بشكل كبير على نتائج المحاكمات وحقوق المتهمين في محاكمة سريعة، بالإضافة إلى حقوق الدولة في استرداد الاموال المهتردة.

• الفساد حسب القطاعات:

كشف تحليل أنماط الفساد في مختلف القطاعات العامة عن تركيز ملحوظ في القطاع والمالي (25% من اجمالي القضايا)، قطاع وزارة الكهرباء (18%) والمجلس البلدي (17%)، فيما تفرقت البقية على القطاعات المتبقية، مما يؤكد أهمية وضع الاستراتيجيات الشاملة والخاصة بكل قطاع وغيرها من التدخلات الضرورية. علاوة على ذلك، فإن عدم وجود قضايا فساد تم تحديدها في قطاع النفط والصناعات يجيز التساؤل في شأن آليات الإبلاغ والتدقيق داخلها، نظرًا للدور الحاسم الذي يلعبه هذين القطاعين في اقتصاد الإقليم.

• المساعدة القانونية ومحامو الدفاع:

في كل من القضايا المتابعة ومراجعتها، تم انتداب محامين من قبل المحكمة بما يتماشى مع الضمانات الدستورية المكفولة، حيث تم الانتداب بشكل متكافئ بين القضايا المتابعة (28 من أصل 100) والمراجعة (14 من أصل 50). ومع ذلك، لاحظ فريق المتابعة أن المحامين المنتدبين لم يكونوا في اغلب الاحيان مستعدين بشكل كافٍ خاصة من ناحية الامام بتفاصيل القضية، حيث تم انتداب العديد منهم في نفس يوم المحاكمة، بالإضافة إلى اختلاف التمثيل في الجلسات المتتالية للمحاكمة. ضعف العائد المادي قد ذكر كسبب في عزوف العدد الاكبر عن تقديم التمثيل القانوني المطلوب خلال طاولات النقاش.

• منظمات المجتمع المدني:

سجلت الجهات الفاعلة في المجتمع المدني غياباً تاماً في متابعة الإجراءات القضائية أثناء جلسات المحاكمات على الرغم من علنية الجلسات وفق الدستور الحاكم. ان التعاون وإدراج منظمات المجتمع المدني في إجراءات المحاكمة يفيد النظام العدلي ككل وقد يؤدي إلى تحقيق أهداف أوسع لمكافحة الفساد وبناء ثقة الجمهور من خلال دعم الجهود المبذول من قبل القضاة وعكسه إعلامياً إلى جانب التقارير الاستقصائية وكشف الحقائق على نحو أكثر فعالية.

التوصيات

إلى حكومة إقليم كردستان العراق:

• الإصلاح القانوني:

- النظر في تعديل قانون العقوبات على ضوء معايير اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ومعالجة أوجه القصور المحددة في المواد 307 (الرشوة)، و315 و316 (الاختلاس)، و340 (الاخلال بواجبات الوظيفة العامة)، بحيث تتمحور التعديلات حول التعريفات والعقوبات الخاصة بجرائم الفساد لضمان فعالية أكبر في التنفيذ واستصحاباً لما ورد من نتائج في هذا التقرير.
- تعزيز أحكام قانون العقوبات المتعلقة باستغلال السلطة وغسل الأموال وجرائم الفساد في القطاع الخاص، وتشريع تعريفات واضحة وعقوبات رادعة أكثر فعالية.
- النظر على المدى الطويل في وضع تشريع متخصص لمكافحة الفساد يتيح أدوات أكثر فعالية للجهات الفاعلة القضائية وغير القضائية لمكافحة الفساد.

• **مراجعة دور الممثلين القانونيين:** ضمان استقلال الممثلين القانونيين فيما يتعلق بقرارات "عدم المطالبة بالأضرار". نظراً لأهمية الممثلين القانونيين لاسترداد الأصول وتعويض الأضرار العامة، فإن إشراك هيئات مستقلة في تمثيل مؤسسات الدولة في إجراءات المحاكمة سيساعد على تعزيز التمثيل والشفافية الإدارية، وعلى الحد من سوء استخدام سلطة عدم المطالبة بالحق العام من قبل المؤسسات.

- **تعزيز استقلال جهاز الادعاء العام:** من خلال اعتماد مشروع قانون يمنح الادعاء العام الاستقلال الاداري والمالي الكامل عن الجهاز التنفيذي – وزارة العدل، تعزيزاً لدوره في تمثيل المصلحة العامة.

• **الإصلاح القطاعي والاستراتيجيات الموجهة:** تنفيذ إطار شامل لدمج الاستراتيجيات العامة ووضع الاستراتيجيات الخاصة وفق القطاعات وتعزيز الضوابط الداخلية وتقويتها، وضمان عمليات التدقيق المنتظمة، والشفافية في الإدارة في القطاعات الحكومية المختلفة، خاصة الأكثر تأثراً بالفساد.

• **التشريعات ذات الأهمية:** سن تشريع لحماية الشهود والمبلغين والمخبرين بما يتوافق ومعايير اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمعتمدة على المستوى الاتحادي، بما يعزز بشكل كبير نظام الشكاوى وإحالة القضايا في المقام الأول، مع تعزيز إجراءات المحاكمة والحصول على الأدلة. كذلك اعتماد تشريعات متخصصة في مكافحة غسل الأموال يمكن الجهات القضائية بنصوص واحكام أكثر فعالية لملاحقة جرائم غسل الأموال المرتبطة بجرائم الفساد.

إلى مجلس القضاء في إقليم كردستان العراق

• **تشكيل محكمة مركزية مختصة بجرائم الفساد الكبرى،** للنظر في قضايا الفساد عالية المستوى وتطوير الخبرة الضرورية واللازمة، تخصيص محكمة تحقيق لجرائم الفساد الصغرى.

• **تعزيز الأداء القضائي،** من خلال توفير التدريب المكثف حول مفاهيم الفساد، والتفسير القانوني والتطبيق العملي للاتفاقات الدولية والاقليمية الخاصة بمكافحة الفساد، وقوانين الإجراءات والاثبات لجميع الجهات الفاعلة المعنية لرفع القدرات وتقليل طول مدة التحقيق والمحاكمة، ودعم آلية جمع الأدلة والمعلومات المالية الدقيقة.

- سياسة موحدة للأحكام، بوضع مبادئ توجيهية لإصدار الأحكام بما يعزز العدالة ويوجد الاتساق اللازم والردع الضروري في جرائم الفساد الكبرى ويضمن اتساق الأحكام في القضايا المختلفة وفق السلطات التقديرية للقضاة.
- التدريب وبناء القدرات، من خلال توفير المساعدة الفنية والمالية والاستراتيجية وإدخال التقنيات المتقدمة وتيسير الاطلاع على دراسات الحالة والتجارب المشابهة، والتدريب على الأدلة الجنائية الرقمية لكافة المعنيين في مراحل التحقيق والمحاكمة.
- هيئة الاشراف القضائي، بتعزيز صلاحيات هيئة الاشراف القضائي بما يمكنها من الإشراف على الأداء والكفاءة والفعالية داخل الجهاز القضائي، بما يشمل قضايا الفساد.
- النظام الإلكتروني لإدارة وحفظ القضايا، انشاء نظام إلكتروني بقاعدة بيانات قضائية مشتركة ومتاحة بمثابة أداة لتبسيط الإجراءات في التحقيق والمحاكمة والطعن والتميز، بما يدعم المنظومة الادارية في المحاكم ومعالجة قضايا البطء في المراسلات بين المؤسسات ذات الصلة.

إلى نقابة المحامين

- تعزيز نظام المساعدة القانونية، بتعزيز معايير الاختيار للمحامين المنتدبين وتصنيف القضايا، وتحديد لواجبات المحام المنتدب وتحسين الأجور لضمان التمثيل العادل للمتهمين.

إلى المجتمع المدني في إقليم كردستان العراق:

- الدعوة إلى توفير مساحة أكبر للحركة والعمل لمنظمات المجتمع المدني للمشاركة في الجهود الكلية لمكافحة الفساد.
- بناء قدرات الصحفيين والناشطين لتعزيز التعاون بين المجتمع المدني ومؤسسات الإقليم العاملة في جهود مكافحة الفساد.
- دعم المجتمع المدني للإبلاغ عن قضايا الفساد ، وتعزيز الشفافية وإشراك المواطنين.

إلى المجتمع الدولي

- دعم جهود مكافحة الفساد من خلال تمويل الخبرات والموارد والتدريب والتنسيق لإنشاء مركز معلومات مشترك للجهات المحلية والإقليمية والدولية ونظام إلكتروني بقاعدة بيانات قضائية مشتركة.
- الدعوة إلى وضع أطر قانونية قوية لاسترداد الأصول المحلية والدولية، وتعزيز التعاون بين أصحاب المصلحة المعنيين.

الجزء الأول – الإطار العام للبرنامج والمنهجية

1. مقدمة

وكما هو الحال في حكومات العراق على مستوى الاتحاد، قدمت حكومات إقليم كردستان المتعاقبة التزامات واضحة لمكافحة الفساد على أعلى المستويات السياسية، وقد صاحبت هذه الجهود محاولات متعددة لتبني وتنفيذ تدابير جادة لمكافحة الفساد خلال رحلة الاقليم نحو الحكم الذاتي. تم الاعتراف بإقليم كردستان العراق كمنطقة اتحادية تحكمها السلطات المحلية (أو حكومة إقليم كردستان) في المادة 117 (1) من الدستور العراقي (الذي تم الاستفتاء والمصادقة عليه عام 2005). يتألف إقليم كردستان العراق من ثلاث محافظات ذات أغلبية كردية في شمال العراق. وهي تشمل محافظات أربيل ودهوك والسليمانية. وتقع هذه المحافظات مجتمعة على الحدود مع إيران وسوريا وتركيا. وباعتباره إقليمًا معترفًا به دستوريًا، فإن المادة 120 من الدستور العراقي (2005) تخول الإقليم "اعتماد دستور خاص به يحدد هيكل صلاحيات الإقليم وسلطاته وآليات ممارسة هذه السلطات، بشرط أن لا تتعارض مع هذا الدستور". بالإضافة إلى ذلك، يتمتع البرلمان الكردي بسلطة تعديل تطبيق التشريعات على مستوى العراق والتي تقع خارج نطاق السلطات الاتحادية الحصرية. على هذا النحو، يتم التعامل مع قضايا الفساد داخل الإقليم بشكل مستقل عن العراق الاتحادي الأوسع.

من المؤكد أن الفساد المستشري والمنهجي - وخاصة على المستويات العليا - كان العامل الرئيسي المحفز للاحتجاجات الرئيسية على مستوى العراق. وعلى الرغم من أن المظاهرات في الإقليم كانت أقل من تلك التي اندلعت في محافظات العراق الاتحادية في عام 2019⁵، فقد تم اتهام حكومة إقليم كردستان أيضًا بالفساد الكبير والمحسوبة والمحاباة،⁶ مما دعا كبار القادة الأكراد إلى التصدي ومكافحة الفساد. وفي عام 2019، أكد رئيس برلمان كردستان احترام البرلمان لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC).⁷ ومع ذلك، على الرغم من التصريحات العديدة، لا يزال الفساد احد اهم التحديات من حيث كونه مستشري ومنهجي في كل من محافظات العراق الاتحادية وإقليم كردستان العراق، وذلك وفق مؤشر مدركات الفساد العالمي الصادر عن منظمة الشفافية الدولية - والذي صنف العراق في المرتبة 154 من بين 180 دولة من حيث مستويات الفساد في القطاع العام في عام 2023.⁸

يعد برنامج متابعة المحاكمات المنفذ من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الاقليم جزءاً من البرنامج المنفذ على المستوى الاتحادي، والغرض منه متابعة محاكمات قضايا الفساد الكبرى في إقليم كردستان العراق، نظرًا لأن الاقليم يتمتع بوضع مستقل في ظل النظام الاتحادي واللامركزي الحالي في العراق. تم تنفيذ برنامج متابعة المحاكمات بالشراكة بين مكتب حقوق الإنسان في بعثة الامم المتحدة لمساعدة العراق وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي - مشروع مكافحة الفساد وتعزيز التحكيم التجاري في العراق⁹، وبالتعاون مع مجلس القضاء في الإقليم، وقد امتد برنامج متابعة المحاكمات على مدى أربعة عشر شهرًا من تشرين الثاني 2022 إلى كانون الاول 2023. ويركز في المقام الأول على قضايا الفساد الكبرى نظرًا لتأثيرها الكبير سياسياً إقتصادياً إضافة الى التأثير السلبي المتمثل في زعزعة الثقة بالمؤسسات العامة في العراق. كما اعتمد برنامج متابعة المحاكمات، القضايا التي تنطوي إما على هدر كبير للمال العام، أو تورط متهمين رفيعي المستوى، أو تلك التي يُعتقد أنها ذات تأثير كبير على المصلحة العامة.¹⁰

من خلال المتابعة اليومية للقضايا، يعترف برنامج متابعة المحاكمات بتجميع البيانات التحليلية حول متابعة قضايا الفساد الكبرى في جميع أنحاء الإقليم - بما في ذلك تحليل نوعي لمراحل التحقيق القضائي والتحقيق الإداري قبل المحاكمة. ويهدف البرنامج إلى التفكير بحيادية وكفاءة وفقاً لاتفاقية مكافحة الفساد وعلى ضوء المعايير الدولية التي حددتها اتفاقية

⁵ <https://www.chathamhouse.org/2021/09/iraqis-protest-symptom-embedded-corruption>

⁶ [Fighting Corruption is Essential to Kurdish Independence | The Washington Institute](#)

⁷ [Speaker Rewas Faiq: Corruption has negative impact on all countries | Kurdistan Parliament - Iraq](#)

⁸ <http://www.transparency.org/en/cpi> نظر للرابط

⁹ مشروع دعم مبادرات العدالة في الحد من الفساد وتعزيز تسوية المنازعات التجارية هو مشروع تابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بدعم من الاتحاد الأوروبي حيث بدأ في أبريل/نيسان 2021، ويتكون من 5 مكونات رئيسية، أحدها برنامج "متابعة المحاكمات".

¹⁰ تم تحديد هذا التعريف في ضوء الممارسة وبموجب الأمر القضائي الصادر من مجلس القضاء الأعلى الاتحادي رقم 96 (الملحق رقم 2)، المطبق على المستوى الاتحادي. انظر الجزء الخاص بالمنهجية.

الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقيات القانونية الأخرى. كما أنها تنظر في الأداء العام للنظام القضائي وتطبيقه لحقوق الإنسان أثناء متابعة هذه القضايا - بما في ذلك النظر في ضمان إجراءات المحاكمة العادلة، فضلاً عن القضايا الكيدية المحتملة ضد المبلغين عن المخالفات والمخبرين (ذات الصلة بالمادة 32 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد).

يقوم برنامج متابعة المحاكمات بالاسترشاد بمشروع مبادرات مكافحة الفساد وتعزيز التحكيم التجاري بشكل مباشر - حيث يقدم في تقريره الأول مقترحات محددة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن الإصلاح التشريعي والمؤسسي وعلى مستوى السياسات والتدريب وبناء القدرات لكافة الجهات المعنية بمكافحة الفساد. إن الهدف النهائي لبرنامج متابعة المحاكمات هو دعم وتحديد الدروس المستفادة وأفضل الممارسات وتقديم توصيات قائمة على التجربة الحالية لحكومة الإقليم لتعزيز حقوق المحاكمة العادلة وسيادة القانون وتعزيز قدرات المؤسسات في الإقليم للتصدي ومكافحة الفساد الكبير. يتكون هذا التقرير الأول من ثلاثة أجزاء: يقوم الجزء الأول بتوضيح السياق العام لبرنامج متابعة المحاكمات وجهود إقليم كردستان في مكافحة الفساد، فيما يستعرض الجزء الثاني الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد في الإقليم، ويقدم الجزء الثالث نتائج التحليل الكمي والنوعي الرئيسية، والتي تشكل الأساس للتوصيات المصممة خصيصاً لكل جهة فاعلة، بما يشمل حكومة الإقليم ومجلس القضاء والمجتمع المدني والمجتمع الدولي.

1.1 حكومات إقليم كردستان ومكافحة الفساد

في عام 2015، أفاد المركز المعرفي لمكافحة الفساد أن مستويات الفساد في الإقليم، على الرغم من انخفاضها مقارنة بالعراق ككل، جاءت مرتفعة نسبياً مقارنة بالدول الأخرى في المنطقة.¹¹ وأشار التقرير بأن تحديات الفساد كانت بسبب عدم تقوية المؤسسات والبيروقراطية غير الفعالة والسيطرة على الصناعات الرئيسية.¹² ومنذ ذلك الحين، كانت هناك رغبة قوية ومبادرات للتصدي للفساد في جميع أنحاء الإقليم. وقد أعرب العديد من السياسيين في الإقليم - بما في ذلك أولئك الذين يشغلون أعلى المستويات - عن التزامهم بمكافحة الفساد. في تموز 2019، أعلن السيد مسرور بارزاني، عند توليه منصب رئيس وزراء إقليم كردستان العراق، أن إحدى أولوياته القصوى هي معالجة قضية الفساد. وفي تشرين الثاني 2019، قال السيد بارزاني، متحدثاً في منتدى السلام والأمن في الشرق الأوسط في الجامعة الأمريكية في دهوك: "لقد أوقفنا الفساد. لا أحد يستطيع الاعتماد على الاصدقاء لإنجاز الأعمال بعد الآن".¹³

وفي عام 2021، أكد رئيس وزراء الإقليم مجدداً على "التزام حكومته بمحاربة الفساد" ومنع "سوء استغلال الموارد العامة".¹⁴ في عام 2022، سلط نائب رئيس وزراء حكومة إقليم كردستان الضوء على الفساد باعتباره "التحدي الرئيسي" الذي يواجهه العراق.¹⁵ في 29 أيلول 2023، اعتمدت الحكومة التاسعة لإقليم كردستان العراق الاستراتيجية الخمسية لمكافحة الفساد التي قدمتها لجنة النزاهة في إقليم كردستان العراق.¹⁶ وكانت الفترة المقصودة أصلاً لهذه الاستراتيجية هي 2017-2021، ومع ذلك، لم تجد طريقها للتنفيذ بسبب الظروف السياسية التي ساهمت بعدم تحقيقها على أرض الواقع. ولكن رغم ذلك تم تحديث الإطار الزمني لاحقاً للسنوات 2021-2025، وطلبت السلطات دعم الأمم المتحدة في استكمالها وتنفيذه.

وفي الآونة الأخيرة، انخرطت المؤسسات في إقليم كردستان في العديد من المبادرات لمكافحة الفساد. على سبيل المثال، في 19 حزيران 2022، جدد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والهيئة العامة للنزاهة في الإقليم مذكرة تفاهم مدتها 3 سنوات لتعزيز الأطر التشريعية والاستراتيجية لمكافحة الفساد في الإقليم وقسم التحقيقات في هيئة النزاهة.¹⁷ وقد أدى التعاون المستمر مع مشروع مكافحة الفساد والتحكيم التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى مبادرات مثل إنشاء الخط الساخن

¹¹ المركز المعرفي لمكافحة الفساد 2015 إقليم كردستان العراق: لمحة عامة عن الفساد ومكافحة الفساد، (على الرابط: <https://www.u4.no/publications/kurdistan-region-of-iraq-overview-of-corruption-and-anti-corruption.pdf>)

¹² Ibid

¹³ [The KRG's anti-corruption effort must start from its oil sector | Kurds | Al Jazeera](https://www.aljazeera.com/news/2023/07/2023-07-20-kurdistan-anti-corruption-effort-must-start-from-its-oil-sector)

¹⁴ [KRG committed to fighting corruption and waste of public resources, says PM Barzani \(kurdistan24.net\)](https://www.kurdistan24.net/news/2023/07/2023-07-20-krg-committed-to-fighting-corruption-and-waste-of-public-resources-says-pm-barzani)

¹⁵ [Fighting deep-rooted corruption primary challenge... | Rudaw.net](https://www.rudaw.net/ku/2023/07/2023-07-20-fighting-deep-rooted-corruption-primary-challenge...)

¹⁶ [Council of Ministers approves Commission of Integrity's plan to tackle corruption in Kurdistan Region \(gov.krd\)](https://www.gov.krd/council-of-ministers/2023/07/2023-07-20-council-of-ministers-approves-commission-of-integrity-plan-to-tackle-corruption-in-kurdistan-region)

¹⁷ تعزيز أجندة مكافحة الفساد في الإقليم موجب اتفاق جديد مع الهيئة العامة للنزاهة | برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (undp.org)

الخاص لحكومة إقليم كردستان لتلقي البلاغات والشكاوى حول الفساد الذي يرتكبه المسؤولون العاملون في المؤسسات الوطنية ومؤسسات الدولة.¹⁸ ومع ذلك، على الرغم من هذه الجهود، لا تزال الحاجة قائمة لتعزيز قدرة قطاع العدالة على التحقيق والفصل في قضايا مكافحة الفساد بشكل فعال. تم توضيح العديد من هذه الأمور من قبل هيئة النزاهة في الإقليم في تقريرها لعام 2021 إلى حكومة إقليم كردستان، حيث تم إعداد التقرير بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وركز بشكل خاص على الجرائم المالية واسترداد الأصول، حيث أشار إلى عدم وجود محكمة متخصصة داخل النظام القضائي في إقليم كردستان للفصل في قضايا الفساد.¹⁹

وترتبط التحديات الكبرى المتعلقة بالفساد في المقام الأول بقطاع النفط والغاز في إقليم كردستان العراق، والذي يساهم بحوالي 80% من إيرادات الإقليم،²⁰ مما يجعله يعتمد بشكل كبير على الصادرات.²¹ وقد أدى الافتقار إلى الشفافية وسوء إدارة عائدات النفط إلى إثارة الشكوك بالفساد مما أدى إلى ظهور مظالم شعبية.²² وقد أدت التطورات الجوهرية الأخيرة، بما في ذلك الحكم الذي أصدرته المحكمة الاتحادية العليا في العراق في شباط 2022 بإعلان عدم دستورية قانون النفط والغاز لعام 2007 في الإقليم،²³ إلى تغيير أساسي في الإطار القانوني للقطاع والتعامل في الطاقة، إن هذا الحكم كان له التأثير الكبير على قرار محكمة التحكيم الصادرة عن غرفة التجارة الدولية في مارس/اذار 2023، والذي وجه تركيا للامتثال لتعليمات العراق الاتحادي فيما يتعلق بنقل النفط الخام من الإقليم.²⁴ هذا وقد تم التوصل لاحقًا إلى اتفاق لاستئناف صادرات النفط في الإقليم بين رئيس وزراء العراق ورئيس وزراء إقليم كردستان العراق،²⁵ مما يمثل تحولًا كبيرًا في إطار الحوكمة لإدارة صادرات النفط والغاز. ونظرًا لأهمية القطاع في قضايا الفساد الكبرى، فإن البيئة الحالية تقدم فرصاً كبيرة لجهود مكافحة الفساد على نطاق أوسع. وتؤكد التدابير القانونية والمؤسسية التي اتخذتها الحكومات المتعاقبة في الإقليم على التحديات والفرص الكبيرة في معالجة الفساد في مختلف القطاعات، وخاصة في إدارة الموارد الحيوية مثل النفط والغاز.

1.2 الاختصاص

يستند اختصاص برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في العراق على إطار الأمم المتحدة للتعاون من أجل التنمية المستدامة 2020-2024، (UNSDCF)، ورؤية العراق 2030، ورؤية كردستان 2020، وخارطة طريق حكومة إقليم كردستان للإصلاحات الاقتصادية. يندرج عمل مشروع مكافحة الفساد وتعزيز التحكيم التجاري ضمن الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة: "تعزيز المجتمعات السلمية والشاملة لتحقيق التنمية المستدامة، وتوفير الوصول إلى العدالة للجميع وبناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة على جميع المستويات". مسترشداً بوثيقة البرنامج القطري 2020-2024، حيث يدعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أربعة مسارات إنمائية مترابطة وشاملة وكلية، بما في ذلك "تعزيز الحوكمة مع مؤسسات مسؤولة تحمي حقوق الفئات الضعيفة وتمهد الطريق لثقة المواطنين."²⁶

بالإضافة إلى ذلك، سعت مذكرة التفاهم التي تم التوقيع عليها في يونيو/حزيران 2022، ومدتها ثلاث سنوات، بين حكومة إقليم كردستان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إلى تحديد الثغرات في تشريعات مكافحة الفساد ووضع سياسات جديدة

¹⁸ قبيل اليوم العالمي لمكافحة الفساد، إقليم كردستان العراق يطلق خطًا سائحًا جديدًا | الأمم المتحدة في العراق

¹⁹ [2021merged.pdf \(despaky.krd\)](https://www.spglobal.com/commodityinsights/2021merged.pdf)

²⁰ لمحة: الصراع على نفط حكومة إقليم كردستان العراق يثير قلق شركات النفط العالمية على مستقبلها في كردستان العراق | S&P Global Commodity Insights (spglobal.com)

²¹ [Iraq Overview: Development news, research, data | World Bank](https://www.worldbank.org/en/region/middle-east-north-africa/overview)

²² الغضب من الفساد يوجب الاحتجاجات الكردية | Rudaw.net؛ إقليم كردستان العراق: لمحة عامة عن الفساد ومكافحة الفساد (u4.no)؛ جهود حكومة إقليم كردستان العراق لمكافحة الفساد يجب أن تبدأ من قطاع النفط | الأكراد | الجزيرة

²³ المحكمة العليا العراقية تلقي بظلال من الشك على شرعية قطاع النفط والغاز في كردستان العراق | شركة حمامة عالمية | نورتون روز فولبرايت؛ نقطة تحول في النزاع بين العراق وإقليم كردستان العراق حول الطاقة | معهد واشنطن

²⁴ العراق يوقف صادرات النفط الخام الشمالية بعد كسب قضية التحكيم ضد تركيا | رويترز

²⁵ الحكومة العراقية توقع اتفاقاً مع حكومة إقليم كردستان العراق لاستئناف صادرات النفط | أخبار النفط والغاز | الجزيرة

²⁶ وثيقة البرنامج القطري للعراق (2020-2024) | برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (undp.org)

تتماشى مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.²⁷ وتهدف مذكرة التفاهم هذه إلى تعزيز الرؤية الاستراتيجية لإقليم كردستان العراق وتطوير أطر مكافحة الفساد وتعزيز دور إدارة التحقيق في هيئة النزاهة في إقليم كردستان.

1.3 المنهجية

يعتمد برنامج متابعة المحاكمات منهجية معترف بها دوليًا طورتهما مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وغيرها من منظمات حقوق الإنسان ذات السمعة الرصينة ويلتزم بمبادئ مراقبة حقوق الإنسان الخاصة بالمفوضية السامية لحقوق الإنسان، حيث يقوم فريق متابعة المحاكمات بالالتزام بالفصل 13 و22 من دليل التدريب على رصد حقوق الإنسان الصادر من المفوضية السامية لحقوق الإنسان بشأن المعايير المطلوبة للعاملين في مجال حقوق الإنسان ومتابعة المحاكمات.²⁸ الهدف الرئيسي للبرنامج هو تقديم بيانات عملية ورؤية قائمة على الأدلة في التحقيق والفصل في قضايا الفساد الكبرى - في المقام الأول من قبل محاكم الجنايات في محافظات الإقليم الثلاث - وجمع البيانات الأولية حول جلسات المحاكمات ومدى تطبيق حقوق الإنسان أثناء الإجراءات القانونية. يتبع البرنامج نهج المتابعة المستمرة والموضوعية ويسعى إلى عكس نزاهة وكفاءة النظام القضائي في الإقليم من خلال التحليل النوعي والكمي. هذا وتصب النتائج والتوصيات للبرنامج بشكل مباشر على الإصلاح القانوني والمؤسسي ومبادرات رفع القدرات في الإقليم في إطار مشروع مكافحة الفساد وتعزيز التحكيم التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي - والذي بدأ في آيار 2021.

شمل العدد المستهدف للبرنامج في المرحلة الأولى ومدتها 14 شهراً على متابعة 100 قضية فساد كبرى داخل محاكم الجنايات في محافظة أربيل والسليمانية ودهوك، تم الفصل فيها بين تشرين الثاني 2022 وكانون الأول 2023، بالإضافة إلى مراجعة 50 حكماً سابقاً لإطلاق برنامج متابعة المحاكمات وللفترة الممتدة من 2016 إلى 2022. تم اختيار محاكم الجنايات بسبب عدم وجود محكمة مركزية ذات اختصاص حصري للبت في قضايا الفساد الكبرى، وفيما يتعلق بأنواع القضايا وأولويات المتابعة، يركز البرنامج على قضايا الفساد الكبرى - على النحو المحدد في قرار مجلس القضاء الأعلى رقم 96 لسنة 2019 في المستوى الاتحادي، وهي التي تتضمن هدراً مالياً كبيراً،²⁹ أو تورط مسؤولين كبار أو من يتصل بهم،³⁰ أو القضايا ذات المصلحة العامة. نظراً لعدم وجود تشريعات محددة أو معيار تنفيذي يحدد قضايا "الفساد الكبرى" في الإقليم، فقد لجأ البرنامج إلى استخدام المعيار الذي تم تبنيه على المستوى الاتحادي للحفاظ على الاتساق في المتابعة بين الإقليم والمستوى الاتحادي. وحيثما كان ذلك مناسباً، يقوم البرنامج بمتابعة القضايا الكيدية ضد المبلغين والمخبرين عن قضايا الفساد.

يتكون فريق المتابعة من موظف عراقي في أربيل، يتابع الجلسات في محاكم جنايات محافظات الإقليم الثلاث بالإضافة إلى موظفين عراقيين وموظف دولي يقومون بمتابعة المحاكمات في بغداد، وخبير دولي متخصص في متابعة المحاكمات يقوم بالإشراف وقيادة الفريق، بالإضافة إلى الإشراف على قاعدة البيانات والتقارير الدورية والسنوية ومشاركتها مع الجهات المختصة. يلتزم فريق المتابعة أثناء تأدية عمله بمبادئ الحياد وعدم التدخل والموضوعية والملاحظات الدقيقة أثناء متابعة المحاكمة، ويسترشد بمبدأ "عدم الإضرار" في كل الاوقات، كما ويعمل على جمع الاحكام وكافة الملفات والاوراق وغيرها من المعلومات الواردة من السلطة القضائية بالسرية التامة.

يغطي تقرير المتابعة الاول 14 شهراً من المتابعة عن الفترة بين تشرين الثاني 2022 وكانون الاول 2023، ويستعرض النتائج الرئيسية لما مجموعه 100 قضية فساد كبرى، تمت متابعتها أمام محاكم الجنايات في الإقليم، وتم متابعتها بين تشرين الثاني 2022 وكانون الاول 2023، 49 قضية منها في أربيل، و29 قضية في السليمانية، و22 قضية في دهوك، تم متابعتها

²⁷ تعزيز برنامج مكافحة الفساد في إقليم كردستان العراق بموجب اتفاق جديد مع هيئة النزاهة | الأمم المتحدة في العراق
²⁸ انظر: المفوضية السامية لحقوق الإنسان | دليل رصد حقوق الإنسان (طبعة منقحة). للاطلاع على معلومات أكثر تفصيلاً عن منهجية رصد المحاكمات، كما وضعتها منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، انظر أيضاً: رصد المحاكمات: دليل مرجعي للممارسين، طبعة منقحة 2012 | منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (تم الوصول إلى كلا الرابطين آخر مرة في 12 أبريل 2022)
²⁹ تم تحديد مبلغ 3000 دولار أمريكي (أو ما يقرب من 3.9 مليون دينار عراقي) من قبل برنامج متابعة المحاكمات كمؤشر على "المبالغ المالية الكبيرة".

³⁰ ولضمان الاتساق مع العراق الاتحادي من أجل المقارنة الفعالة، يتم اختيار القضايا التي يكون المتهمون فيها من ذوي الرتب العالية المشابهة لتلك التي يحاكمون فيها على المستوى الاتحادي.

في 4 محاكم وهي محكمة جنايات أربيل الهيئة الثانية والثالثة، محكمة جنايات السليمانية الهيئة الثالثة، محكمة جنايات دهوك الهيئة الأولى والثانية . كما تمت مراجعة 50 حكماً أصدرته المحاكم المذكورة أعلاه في أربيل (16) والسليمانية (7) ودهوك (27) عن الأعوام 2016 إلى 2022.³¹ ومن الجدير بالذكر أن 38 حكماً إضافياً تم جمعها بواسطة موظف المتابعة، لم تتم مراجعتها بسبب عدم استيفائها المعايير المحددة لمفهوم قضايا الفساد الكبرى. تعكس هذه الأرقام التقدم الإيجابي للبرنامج مقابل الأهداف الأولية خلال المرحلة الأولى (80 قضية في 18 شهراً). ومن خلال تحليل هذه القضايا، قام التقرير بعرض النتائج الكمية والنوعية وتسلط الضوء على المجالات التي تحتاج إلى مزيد من البحث. بالإضافة إلى متابعة المحاكمات، عقد الفريق سلسلة من اجتماعات الطاولة المستديرة للحوارات السياسات بين عامي 2022 و2024، ضمت ممثلين عن مجلس القضاء وجهاز الادعاء العام ونقابة المحامين ومنظمات المجتمع المدني في إقليم كردستان.

1.4 التحديات والفرص

بعد الموافقة الرسمية من مجلس القضاء في الإقليم، حصل الفريق على التسهيلات الكاملة لمتابعة جلسات المحاكمة في محاكم الجنايات في جميع أنحاء الإقليم والحصول على نسخ من الأحكام السابقة من ملفات القضايا، بالإضافة إلى التعاون الجيد مع الهيئة العامة للنزاهة في الإقليم من حيث تحديد القضايا والاحالة للمحاكم. وفي أربيل ودهوك، تمت متابعة جميع قضايا الفساد المستوفية للمعايير وفق الجدول الزمني الموضوع. يبدأ أن المسافة الجغرافية بين محاكم الجنايات والتداخل في جدول القضايا حالت دون متابعة جميع القضايا في السليمانية من قبل الفريق، مع الأخذ في الاعتبار إجراءات المحاكمة طويلة الامد المسجلة في الإقليم. حيث أن العديد من القضايا التي بدأت قبل إطلاق البرنامج وما تزال مستمرة والعديد من القضايا المتابعة لم تنته بانتهاء المرحلة الأولى للبرنامج والتقرير، مما اثر على التحليل الشامل للنتائج الاساسية للقضايا المتابعة والمراجعة، اضافة إلى محدودية الوصول إلى جلسات التحقيق السابق للمحاكمة بسبب التعقيدات الامنية والعقبات الادارية والتحديات المتعلقة بالسرية والقيود القانونية، كما وضّح القضاة المعنيون. هذا وتشكل جلسات التحقيق السابقة للمحاكمة عاملاً حاسماً في تحديد نتائج المحاكمات وكان من الممكن أن توفر توضيحاً أكثر تفصيلاً لإجراءات المحاكمة اللاحقة والأحكام النهائية. ومع ذلك، فقد تعززت العلاقات مع الجهات الفاعلة القانونية خلال فترة متابعة المحاكمات، مما أتاح لمسؤولي المتابعة إطلاع أكبر على مراحل التقاضي المختلفة.

علاوة على ذلك، لوحظ أن القضايا بشكل عام كانت أقل مستوى مما عليه الحال في المستوى الاتحادي، ويتجلى ذلك في عدم وجود قضايا تتعلق بمسؤولين رفيعي المستوى في الدولة، بينما ما يقرب من نصف القضايا المتابعة والمراجعة كانت تتعلق بموظفين حكوميين عموميين في درجات اقل، وفق ما سيرد من نتائج في التحليل الكمي لاحقاً. كما وتجدر الإشارة إلى إن محاكم الإقليم ليست موحدة من حيث اللغة والتكنولوجيا المستخدمة داخل المحاكم، ففي حين تتوفر المعلومات الأرشيفية في دهوك والسليمانية رقمياً، إلا أن المحاكم في أربيل تظل معتمدة على المعاملات والأرشيف الورقي. علاوة على ذلك، فإن الأحكام وجلسات المحاكمة متاحة باللغة العربية في دهوك، وباللغة الكردية في السليمانية، وبكلا اللغتين في أربيل. وبلاشك فإن وضع نظام رقمي كامل للمحاكم وتوفير جميع السجلات بلغة واحدة أو لغتين من شأنه أن يساعد في زيادة الحصول على الاحكام والمعلومات والبحث في المستقبل. ويمكن تحقيق ذلك من خلال إدخال نظام إدارة القضايا الإلكتروني ومتابعة أنشطة التحول الرقمي لإنشاء قاعدة بيانات قضائية مشتركة وسهل الوصول إليها، لتكون خطوة أولى نحو تطوير مركز معلومات مشترك يتيح للجهات القضائية وغيرها الاطلاع على تفاصيل التحقيقات أثناء الإجراءات القضائية ومرحلة ما قبل المحاكمة.

وبشكل عام فإن برنامج متابعة المحاكمات لقضايا الفساد الكبرى يهدف إلى التغلب على هذه القيود والمضي قدماً في توسيع مجال نطاق عمل البرنامج ليشمل دورة القضية بأكملها - بما في ذلك جميع عناصر التحقيق والإجراءات القضائية والتقاضي الجنائي والمدني واسترداد الأصول. علاوة على ذلك، يمكن دعم برنامج متابعة المحاكمات من اجل تحليل ونتاج أكثر قوة في المستقبل عن طريق اجراء المقابلات مع الجهات الفاعلة القضائية وغير القضائية المشاركة في عملية التقاضي والفصل في جرائم الفساد الكبرى، وتشمل هذه الجهات الفاعلة الممثلين القانونيين للمؤسسات ومحققي هيئة النزاهة في الإقليم.

³¹ تأثرت مراجعة الأحكام السابقة جزئياً بتوفر الأحكام باللغة العربية، والتي كانت متاحة أكثر في محافظتي دهوك وأربيل.

الجزء الثاني: تعزيز النزاهة - الإطار القانوني والمؤسسي لمعالجة قضايا الفساد الكبرى

تبني إقليم كردستان العراق بنية تشريعية ومؤسسية لمكافحة الفساد مشابهة لتلك على مستوى الاتحاد مع بعض الاختلافات، كما أظهر التزاماً كاملاً بمكافحة الفساد من خلال اتخاذ تدابير محددة وتنفيذ الآليات الدولية والإقليمية المتعلقة بمكافحة الفساد.³² يوضح الجزء التالي الوضع الدستوري للإقليم ضمن العراق الاتحادي، وتطور نظامه القانوني بعد دستور عام 2005، والأطر القانونية لمكافحة الفساد فيه، بالإضافة إلى الهيئات القضائية وغير القضائية التي تتعامل مع قضايا الفساد الكبرى .

1. تطور النظام القانوني في إقليم كردستان

حصل إقليم كردستان العراق على وضعه الحالي داخل دولة العراق في عام 1991 من خلال انتفاضة القادة الاكراد ضد نظام الحكم السابق، وقد تم تعزيز هذا الحكم الذاتي من خلال إنشاء "منطقة حظر الطيران" بعد حرب الخليج الأولى، والتي فرضتها قوات التحالف بقيادة الولايات المتحدة. وقد سهلت هذه البيئة الآمنة تطوير الاقليم للحكم الذاتي الملموس من خلال العمليات الديمقراطية.³³ ومع انسحاب إدارة صدام حسين من مناطق الاكراد خلال الحرب، شكلت الجبهة الكردستانية، وهي تحالف من الأحزاب السياسية، لجنة لصياغة قانون الانتخابات رقم 1 لعام 1992،³⁴ والذي تمت الموافقة عليه لاحقاً في 8 أبريل/نيسان 1992.³⁵ وقد مهد هذا الطريق لإجراء انتخابات مراقبة دولياً في 19 مايو/أيار 1992، مما أدى إلى إنشاء الجمعية الوطنية الكردستانية باعتبارها الهيئة التشريعية للإقليم. كان الإجراء الأساسي للجمعية الوطنية هو إقرار القانون رقم 1992/1 - الذي ينص على تسمية نفسها رسمياً كهيئة تشريعية في الإقليم.³⁶

ومع ذلك، أدت المنافسات الداخلية، ولا سيما بين الحزب الديمقراطي الكردستاني والاتحاد الوطني الكردستاني، إلى اندلاع حرب أهلية في عام 1994، مما أدى إلى وقف سن الدستور المؤقت. وفي عام 1998، وسط التدخل الدولي، وخاصة من جانب الولايات المتحدة، في التوصل إلى اتفاق لوقف إطلاق النار. ومع ذلك فإن مسألة الحكم الذاتي لإقليم كردستان ظلت بلا حل حتى غزو العراق بقيادة الولايات المتحدة في عام 2003. وفي أعقاب الغزو، لعبت الجهات الفاعلة في إقليم كردستان دوراً هاماً في صياغة الدستور العراقي الجديد. اعترفت هذه الوثيقة، التي تأسست في عام 2005، بإقليم كردستان العراق كإقليم إتحادي تحكمه السلطة المحلية المعروفة باسم حكومة إقليم كردستان العراق، على النحو المنصوص عليه في المادة 117، وتم تمكين الإقليم بموجب المادة 120 لصياغة دستوره الخاص، وهي مهمة لم يتم إنجازها بعد على الرغم من إعداد مسودة الدستور.

بالإضافة إلى ذلك، عند تأسيسها في أعقاب الانتخابات البرلمانية في مايو/أيار 1992، كان أحد الإجراءات الأساسية التي اتخذتها الجمعية الوطنية الكردستانية هو تأكيد سلطتها على التشريعات الصادرة عن الحكومة العراقية في بغداد، وتم إضفاء الطابع الرسمي على ذلك من خلال القانون رقم 11 لعام 1992، الذي أصدره برلمان إقليم كردستان العراق في 31 أغسطس/آب 1992.³⁷ نصت المادة 2 من هذا القانون على أن القوانين والقرارات الصادرة عن الحكومة الاتحادية قبل 23 أكتوبر/تشرين الأول 1991، تبقى سارية في الإقليم، أما تلك التي صدرت بعد ذلك فقد تم إصدار تشريعات إضافية بها من قبل حكومة إقليم كردستان لضمان نفاذها.

³² تم اعتماد تشريعات خاصة في جميع محافظات العراق لإنشاء آليات مكافحة الفساد، مثل هيئة النزاهة الاتحادية المنشأة بموجب قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع (رقم 30 لسنة 2011)، ومحكمة جنابات مكافحة الفساد المركزية (قرار مجلس القضاء الاعلى رقم 96 لعام 2019)، بالإضافة إلى الجهات التنفيذية ولجان البرلمان المتخصصة. للاطلاع على عمل المحكمة المتخصصة بمكافحة الفساد على المستوى الاتحادي، انظر "النظام القضائي العراقي وقضايا الفساد الكبرى - المحكمة الجنائية المركزية لمكافحة الفساد، التقرير الأول لبرنامج متابعة المحاكمات، آب/أغسطس 2022 - تموز/يوليو 2023"، على الرابط: www.undp.org.

³³ ستانسفيلد ج. إقليم كردستان العراق، 1991-2018. In: Bozarsarslan H, Gunes C, Yadirgi V, eds. تاريخ كامبريدج للأكراد. مطبعة جامعة كامبريدج؛ 2021: 362-381.

³⁴ www.kurdistanparliament.gov.krd Kurdistan Parliament - Iraq (legislation.krd)

³⁵ www.kurdistanparliament.gov.krd History of Parliament | Kurdistan Parliament - Iraq

³⁶ <https://www.pennstatelawreview.org/articles/114/114%20Penn%20St.%20L.%20Rev.%20707.pdf>

³⁷ المجلس الوطني الكردستاني، مرسوم رقم 11 الصادر في 31 آب/أغسطس 1991 (المادة 1)، نُشر في جريدة برلمان، المجلد 1، 15 أيلول/سبتمبر 1991. كانت "برلمان" الجريدة الرسمية في إقليم كردستان، والتي أعيدت تسميتها فيما بعد بجريدة كردستان.

ويتمتع البرلمان في إقليم كردستان بسلطة تعديل تطبيق التشريعات الاتحادية على الإقليم والتي تقع خارج نطاق السلطات الاتحادية الحصرية. وشملت الموافقة على القوانين السابقة التشريعات الجنائية الرئيسية الموجودة في المستوى الاتحادي مثل قانون العقوبات (1969) (القانون رقم 111، المعدل 2009)، وقانون اصول المحاكمات الجزائية لعام 1971 (القانون رقم 23، المعدل 2012). مباشرة بعد الموافقة على التشريعات السابقة، أصدرت حكومة الإقليم العديد من القوانين التي تحدد الهياكل السياسية والقضائية والوزارات الأساسية – وأهمها قانون السلطة القضائية لعام 1992. وبالفعل، يؤكد الدستور العراقي لعام 2005 على دستورية القوانين الصادرة في الإقليم منذ عام 1992 - بشرط ألا تتعارض هذه التشريعات مع الدستور العراقي (وفقاً للمادة 141). وقد أدى هذا الإطار إلى وجود نظام قضائي مواز في الإقليم - مع محكمة تمييز منفصلة تنظم المسائل القضائية. لهذا السبب تم التعامل مع قضايا الفساد الكبرى في الإقليم بشكل مستقل عن المستوى الاتحادي في العراق.

على الرغم من وضعه كمنطقة تتمتع بالحكم الذاتي، فإن الإقليم ملتزم بالمعاهدات الدولية التي صادقت عليها حكومة العراق. وتشمل هذه المعاهدات اتفاقيات مهمة تتعلق بمحاكمة جرائم الفساد، والتي يجسدها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966، والذي يدعم الحق الأساسي في محاكمة عادلة (المادة 14)، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، التي صادق عليها العراق في عام 2008، تعزز مكافحة الفساد على الصعيد المحلي تدابير مكافحة الفساد، وفرض التزامات على الدول الأطراف، ومن بين هذه الالتزامات ولاية "التحقيق في الفساد ومحاكمته" (المادة 3(1))، إلى جانب الأحكام المبينة في الفصل 3 بشأن التجريم وإنفاذ القانون، والتي تحدد المعايير والإجراءات للدول الأعضاء. علاوة على ذلك، تنص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على إجراء تقييم دوري للأطر القانونية من قبل الدول الأطراف وتشجع التعاون مع المنظمات الدولية لتعزيز تدابير الاتفاقية (المادتان 5(3) و5(4))، وتقدم توجيهات دقيقة لمكافحة الفساد على المستوى المحلي، تكون مكملة لقوانين مكافحة الفساد الموجودة مثل قانون العقوبات لعام 1969 وقانون اصول المحاكمات الجزائية لعام 1971، إلى جانب التشريعات القانونية الأخرى ذات الصلة التي تلتزم بها الهيئات القضائية وهيئات إنفاذ القانون في مكافحة الفساد. كما وتم سن تشريعات مصممة خصيصاً على المستويين الاتحادي والإقليمي لإنشاء هيئات لمكافحة الفساد، ممثلة في هيئة النزاهة الاتحادية والهيئة العامة للنزاهة للإقليم. وعلى الرغم من طبيعة الإقليم، فإنه يعكس بنية وهيكلية مكافحة الفساد موازية لتلك على مستوى الاتحاد، إذ تتميز بوجود إطار قانوني وكيانات مؤسسية متخصصة للتعامل مع قضايا الفساد المختلفة بشكل فعال.

2. الإطار القانوني لمكافحة الفساد

يركز هذا الجزء من التقرير على تحليل قوانين محددة في الإقليم ومقارنتها بالقوانين الاتحادية والمعايير الدولية، خاصة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وما يلي عرضاً موجزاً للأطر القانونية ذات الصلة التي تم الإشارة إليها عند التعامل مع قضايا الفساد الكبرى، تنقسم إلى القوانين النافذة قبل عام 1992 (وبالتالي تم اعتمادها تلقائياً بموجب القانون رقم 1 للجمعية الوطنية)، وتلك التي تم اعتمادها عبر تشريعات خاصة بالإقليم لاحقاً.

2.1 القوانين التي شرعت قبل 1992

قانون العقوبات رقم 111 (سنة 1969 المعدل)

قانون العقوبات (رقم 111/1969)³⁸ هو وثيقة شاملة ويضم 506 مادة مصنفة إلى أربعة أقسام. تشمل هذه الأقسام: (1) المبادئ العامة، (2) الجرائم الضارة بالمصلحة العامة، (3) الجرائم ضد الأفراد، (4) والمخالفات. وهو الأساس القانوني لتجريم جميع أشكال الفساد، ويتم تطبيقه على المستويين الاتحادي والإقليمي. يتناول القانون مختلف أعمال الفساد، بما في ذلك العديد من الجرائم المدرجة في الفصل 3 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ومع ذلك، فإن بعض جرائم الفساد، مثل المتاجرة بالنفوذ والرشوة في القطاع الخاص غير مدرجة في قانون العقوبات، في حين أن الإثراء غير المشروع يغطيه قانون هيئة النزاهة في إقليم كردستان العراق لعام 2011.³⁹ إضافة إلى ذلك، شملت التعديلات المتعددة لقانون

³⁸ تم تعديل قانون العقوبات في عام 2009، كما وصدر تعديل آخر للقانون على المستوى الاتحادي بتاريخ 13 مايو/أيار 2024، [4776_901.pdf](https://www.moj.gov.iq/4776_901.pdf)

³⁹ للمزيد من المعلومات حول إطار مكافحة الفساد على المستوى الاتحادي، انظر النظام القضائي في العراق وقضايا الفساد الكبرى – محكمة جنابات مكافحة الفساد المركزية، التقرير الأول لمتابعة المحاكمات (آب/أغسطس 2022 - تموز/يوليو 2023).

العقوبات (1969)⁴⁰ تعديلاً واحداً يتعلق بإجراءات مكافحة الفساد يشمل القانون رقم 2002/6 – الذي رفع من مبلغ الغرامات على جرائم الجرح لتصبح ما بين 225.000 دينار عراقي و750.000 دينار عراقي.

قانون اصول المحاكمات الجزائية (رقم 1971/23، المعدل عام 2012)

يتناول هذا القانون التحقيقات الجنائية والمحاكمات والاستئنافات، وبروتوكولات التحري والحجز، والتداخل بين الإجراءات الجنائية والمدنية. يحدد القانون هيكلية المحاكم ومعالجة القضايا، وعملية المحاكمات والاستئناف، والاستماع للمتهمين والشهود والضحايا، حتى إصدار الأحكام. ويعتبر القانون دليلاً شاملاً لإجراء المحاكمات وفهم حقوق الأطراف المعنية، يحدد القواعد الإجرائية والحقوق ذات الصلة لاستجواب المشتبه بهم والاستماع للشهود والأطراف المعنية، وكذلك إجراءات جمع وحفظ وعرض الأدلة. ويضم القانون بروتوكولات لإصدار الاستدعاءات، وآلية الاعتقال، وضمان حقوق الأشخاص الموقوفين، كما يوفر توجيهات بشأن الأحكام وتنفيذها من العقوبات والغرامات والسجن.

يتناول هذا القانون بشكل مترابط العديد من المسائل الإجرائية المشار إليها بشكل كبير في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ومع ذلك، سلط القضاة والمدعون العامون الضوء على عدد من التحديات الهامة في تنفيذه، بما في ذلك الثغرات تتعلق بسلطات التحقيق وجمع الأدلة، إلى جانب الأجهزة الرقمية والتقنية التي عفا عليها الزمن والمستخدمة في تسجيل الأدلة المالية والرقمية، مما يضعف القضايا ويطيل أمد التقاضي، وبالتالي يزيد احتمال إجهاد العدالة.

قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 160 لعام 1983 (المادة ثانياً 1)

يتناول هذا القرار أحكام الرشوة والعقوبات المرتبطة بها في قانون العقوبات، وينص على أن الموظفين الحكوميين أو المكلفين بتقديم الخدمات العامة، الذين يطلبون أو يقبلون الهدايا للتأثير على عملهم، يواجهون بعقوبة السجن لمدة 10 سنوات وغرامة تتراوح بين 500 دينار عراقي و10000 دينار عراقي⁴¹، وفي زمن الحرب تشدد العقوبة إلى السجن المؤبد مع إعادة المبالغ المتحصلة من الرشوة. في حين أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد توجه الدول إلى فرض عقوبات عند ثبوت مسؤولية الجناة (المادة 30(1))، حيث تنص على أن "يخضعوا لمحاكمة فعالة ومتناسبة وراعية... العقوبات المالية" (المادة 26(4)). هذا ويمكن اعتبار نطاق الغرامات المحدد الموضح في هذا القانون منخفضاً للغاية - وهو ما قد يضعف تأثيره كعقوبة رادعة لجريمة الرشوة. لذا يكون من الأهمية بمكان أنه تم تحديث النطاق الأصلي للغرامات والعقوبات في التشريعات اللاحقة لتكون بمثابة "جزاءات نقدية" أكثر ملائمة مع (المادة 26(4)) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وتجدر الإشارة إلى أنه تم تفعيل القرار رقم 160 في الإقليم تلقائياً من قبل الجمعية الوطنية في عام 1992، ولكن لم يتم تنفيذ جميع التعديلات اللاحقة لتحديث الغرامات المترتبة على الرشوة أيضاً في تشريعات الإقليم، حيث كان التعديل الأخير الذي أجرته الهيئة التشريعية لحكومة الإقليم كوردستان على قانون العقوبات هو القانون رقم 21/لسنة 2003.

2.2 القوانين التي شرعت بعد عام 1992

قانون الهيئة العامة للنزاهة لإقليم كوردستان العراق (رقم 3 لسنة 2011)

انشأ هذا القانون هيئة النزاهة في الإقليم وحدد أهدافها وواجباتها واختصاصاتها وهيكلها وسلطاتها. وكان احد الأهداف المعلنة للقانون هو "مكافحة ظاهرة الفساد وتعزيز مبدأ الشفافية في جميع مؤسسات الإقليم من خلال الإجراءات القانونية" (المادة 2/3). تشمل هذه المؤسسات تلك الموجودة عبر فروع السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية في إقليم كوردستان، بالإضافة إلى تلك الموجودة في القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية ومنظمات المجتمع المدني. بالإضافة إلى تحديد القواعد والإجراءات ذات الصلة بعمل الهيئة، يركز الفصل الرابع من القانون على مكافحة الكسب غير المشروع، حيث تم تحويل الهيئة بإحالة القضايا إلى المحاكم المختصة (المادة 15).

⁴⁰ ويشمل ذلك القانون رقم 9 لسنة 2001، والقانون رقم 6 لسنة 2002، والقانون رقم 21 لسنة 2003، والقانون رقم 42 لسنة 2004، والقانون رقم 3 لسنة 2015.

⁴¹ وقد تم تعديل عقوبة الغرامة كما وردت في قانون العقوبات فيما بعد بموجب "تعديل الغرامات الواردة في قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969 وتعديلاته والقوانين الخاصة الأخرى" (القانون رقم 6 لسنة 2008) إلى حد أعلى لا يقل عن 200.001 و1000.001 دينار للجرح، و10000.001 إلى 10.000.001 دينار للجنايات (حسب المادة 2).

تم تعديل قانون الهيئة لاحقاً بموجب المادة 2 من قانون التعديل الأول لقانون الهيئة العامة للنزاهة لإقليم كردستان - العراق (رقم 2014/7) لتحديد جرائم الفساد التي يمكن النظر فيها في الإقليم، وبشكل أكثر تحديداً، تم تعريف جرائم الفساد وفقاً للمواد رقم 233 و 234 و 271 و 272 و 276 و 290 و 293 و 296، من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لعام 1969، بالإضافة إلى الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة، والمتمثلة في الرشوة والاختلاس وتجاوز الموظفين حدود وظائفهم، وجرائم غسل الأموال وإخفائها (حيازة الأموال الناتجة عن جناية أو جنحة الفساد)، وأي جريمة تشملها أحد الظروف المشددة المنصوص عليها في الفقرات (خامساً وسادساً وسابعاً) من المادة (135) من قانون العقوبات المعدل بقانون تنظيمي صادر عن مجلس الحكم (المنحل) الملحق بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (55) لسنة 2004.

هذا التعديل عرّف جرائم الفساد لتشمل عدداً كبيراً من الجرائم يفوق تلك المنصوص عليها على المستوى الاتحادي، تشمل غسل الأموال وإخفائها، سواء أكانت ناتجة عن جناية أم جنحة. كما وقام قانون التعديل بتوسيع صلاحيات القضاة لمكافحة الكسب غير المشروع بتطبيق عقوبات أشد وأكثر ردة على النحو الذي يوصى به المادة 20 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.⁴²

قانون العفو العام (رقم 4 لسنة 2017)

تم إصدار قانون العفو لسنة 2017، بالتعاقب لقانون العفو رقم 13 لسنة 2012، والغرض الرئيسي منه هو تعزيز الجانب الاجتماعي بتوفير المصالحة مع المدانين بجرائم معينة من خلال العفو أو تخفيف أو إيقاف العقوبة. في حين أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لا توفر مبادئ توجيهية محددة بشأن أحكام العفو، فإن الدول الأعضاء الأطراف في الاتفاقية موجهة لضمان خضوع الأشخاص المسؤولين لعقوبات فعالة (المادة 26(4)). ومع ذلك، فإن أي مسؤولية تخضع للمبادئ القانونية للدولة (المادة 26(2) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد). هذا وقد تم ضمان الحق في العفو في الإقليم لعدد من الجرائم بغض النظر عن مرحلة الإجراءات القانونية، أو قرار المحكمة، أو طريقة المحاكمة - باستثناء بعض الجرائم المعفاة ومنها جرائم الفساد. فوفقاً للمادة 9(4) من قانون العفو لسنة 2017 فإن جرائم الرشوة والاختلاس وجرائم الفساد المتعلقة بالكسب غير المشروع كما وردت في المادتين 14 و 15 من قانون هيئة النزاهة (2011)، مستثناءً من أحكام العفو، حيث إن إعفاءها بموجب المادة 9 يحد من نطاق التطبيق بشكل كبير ولا يدعم محاسبة الأشخاص عن جرائم الفساد. هذا ولا يسري العفو العام إلا على الجرائم المرتكبة قبل صدور قانون العفو للعام 2017 (المادة 14)، كما سيتم توضيحه لاحقاً ومناقشته من تأثير العفو على تدابير مكافحة الفساد الكبير على ضوء القضايا المتابعة والمراجعة التي تم فيها منح العفو العام.

2.3 الاختلاف في الاطار القانوني على المستوى الاتحادي والاقليم

قانون حماية الشهود والخبراء والمخبرين والضحايا

كما تمت الإشارة إليه فإن العديد من القوانين المشرعة في المستوى الاتحادي قابلة للتطبيق في جميع أنحاء إقليم كردستان العراق، إلا أن هناك استثناءات ملحوظة، منها عدم وجود قانون لحماية الشهود والضحايا والمبلغين عن الجرائم كما هو الحال على مستوى الاتحاد.⁴³ فعلى المستوى النظري على الأقل، يحمي القانون المخصص على المستوى الاتحادي الشهود والخبراء والمخبرين والضحايا، إلى جانب أسرهم المباشرة والممتدة، التي تقدم معلومات أو شهادات في القضايا الجنائية التي تمس أمن الدولة وسلامة المواطنين، حيث يسهل التواصل مع الشرطة والأجهزة الأمنية الأخرى، ويمكنها من اتخاذ تدابير الحماية المخصصة في جميع مراحل الإجراءات القضائية. ومع ذلك، ونظراً للآثار المالية، فقد ظل تأثير القانون محدوداً على مستوى الاتحاد. على الرغم من الدعوات في الإقليم لاعتماد القانون الاتحادي أو إصدار تشريع مماثل، فإن حماية الشهود والمخبرين والمبلغين عن الجرائم في الإقليم تحكمها فقط المادة 47(2) من قانون اصول المحاكمات

⁴² المادة (18) من قانون التعديل تنص على: "تعديل المادة (التاسعة عشرة) من القانون وتقرأ على الوجه الآتي: يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على (3) ثلاثة أشهر وبغرامة لا تقل عن (3) ثلاثة ملايين دينار ولا تزيد على (100) مائة مليون دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين كل مكلف بتقديم كشف مصلحه المالية ارتكب عمداً أحد الأفعال المنصوص عليها في القانون، وذلك بتعديل النص الاصلي بإضافة الحبس كعقوبة ورفع الحد الأدنى للجرامة من مليون دينار والحد الأعلى من 3 ملايين دينار.

⁴³ انظر قانون حماية الشهود والخبراء والمخبرين والضحايا (القانون رقم 58 لسنة 2017).

الجزائية (القانون رقم 1971/23) - والتي تنص على عدم الكشف عن هوية المخبرين فقط.⁴⁴ ويلاحظ عدم وجود أشكال أخرى من الحماية للشهود والمخبرين - مثل آليات الإبلاغ الأكثر شمولاً وسرية، وبرامج حماية الشهود، والتدابير الأمنية الخاصة لتأمين المشاركة في إجراءات المحاكمة، وقوانين مكافحة الدعاوى الكيدية، والحصانات المحتملة من الملاحقة القضائية أو التعويض، يؤثر بلا شك الاجراءات وقد يعيق تقديم الافادات وجمع الأدلة، وبالتالي سيؤدي ذلك إلى إضعاف القضايا وتقويض قدرة الجهات القضائية الفاعلة على مقاضاة جرائم الفساد بشكل كبير.

3. الإطار المؤسسي على مستوى الإقليم

فيما يلي الآليات الرئيسية المعنية بمكافحة الفساد في الإقليم وفقاً للنظام القانوني للإقليم، والتي سيتم تناولها تحت قائمة الهيئات القضائية وغير القضائية.

3.1 الهيئات غير القضائية

الهيئة العامة للنزاهة في إقليم كردستان العراق

تم إنشاء الهيئة المختصة بموجب قانون هيئة نزاهة إقليم كردستان (قانون رقم 2011/3).⁴⁵ وهي هيئة مستقلة، تخضع فقط للرقابة البرلمانية، وينقسم عملها عبر مجموعة من الإدارات تشمل التحقيقات، القانونية، الوقاية، التعليم والعلاقات العامة، العلاقات مع المنظمات غير الحكومية، استرداد الأموال، التخطيط والبحث، وأكاديمية مكافحة الفساد. وتتمثل مهمتها الرئيسية في تلقي شكاوى المواطنين بشأن أعمال الفساد، والتحقيق في القضايا المتعلقة بالفساد في جميع القطاعات، بما في ذلك رؤساء السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، والجهات الفاعلة الرئيسية والقطاع الخاص، والأحزاب السياسية البارزة ومنظمات المجتمع المدني والنقابات العمالية، والمراكز الدينية. تتمتع الهيئة العامة بصلاحيات التحقيق الأولى في قضايا الفساد وحضور جلسات الاستماع والطعن في قرارات القضاة. تتمثل التحديات الرئيسية التي أشارت إليها الهيئة العامة في تقريرها الأخير لعام 2021،⁴⁶ في غياب الحماية القانونية للشهود والمخبرين والمبلغين، إلى جانب عدم وجود قوة شرطة خاصة للمساعدة في تنفيذ أوامر الهيئة العامة وعدم تعاون المؤسسات الأخرى في التحقيقات.

جهاز الادعاء العام

يعمل جهاز الادعاء العام في الإقليم بشكل مشابه جهاز الادعاء العام على المستوى الاتحادي في العراق في التحقيق والملاحقة في القضايا المتعلقة بالفساد، وقد تم إنشاء جهاز الادعاء العام في الإقليم اعتماداً على قانون الادعاء العام لعام 1979 (القانون رقم 1979/159)، ليلعب دوراً بارزاً في دعم سيادة القانون، وخاصة في مكافحة الفساد، وحماية الأموال والممتلكات العامة، والمساعدة في الكشف عن الجرائم ومحاكمتها، ضمن مسؤوليات أخرى. تشمل المسؤوليات المحددة جهاز الادعاء العام في الإقليم جمع المعلومات من مصادر مختلفة، كديوان الرقابة المالي، والإبلاغ عن حالات الفساد المشتبه فيها، ورفع الدعاوى القضائية العامة المتعلقة بالفساد المالي والإداري، وضمان امتثال إجراءات المحاكمة لقانون اصول المحاكمات الجزائية. كما ويقوم جهاز الادعاء العام بمراقبة التحقيقات، بما في ذلك جمع الأدلة والشهادات، وتساعد الهيئة العامة للنزاهة في التحقيقات الإدارية السابقة للمحاكمة بالتنسيق مع قاضي التحقيق.

علاوة على ذلك، يقوم المدعون العامون بحضور كافة الجلسات في الدعاوى الجزائية، ممثلاً للمصلحة العامة في الدعاوى التي تكون الدولة طرفاً فيها، إلى جانب الممثل القانوني للإدارة المختصة. ويركز جهاز الادعاء العام أيضاً على تسريع الفصل في القضايا وتجنب تأجيل المحاكمات بشكل غير مبرر. كما يتولى الطعن في الأحكام والقرارات والتدابير الصادرة عن قضاة التحقيق والمحاكم واللجان المتخصصة، ويشرف على تنفيذ تلك القرارات، بما في ذلك الإدانات والاعتقالات والأوامر

⁴⁴ تنص هذه الفقرة: "للمخبر في الجرائم الماسة بأمن الدولة الداخلي او الخارجي وجرائم التخريب الاقتصادي والجرائم الاخرى المعاقب عليها بالاعدام او السجن المؤبد او المؤقت ان يطلب عدم كشف عن هويته وعدم اعتباره شاهداً. وللقاضي ان يثبت ذلك مع خلاصة الاخبار في سجل خاص يعد لهذا الغرض ويقوم باجراء التحقيق وفق الاصول مستفيداً من المعلومات التي تضمنها الاخبار دون بيان هوية المخبر في الاوراق التحقيقية". وقد أدخل هذا الحكم بموجب التعديل العاشر (القانون رقم 1988/119).

⁴⁵ المعدل بالقانون رقم 7 لسنة 2014 والقانون رقم 2021/11. (Kurdistan Parliament - Iraq (legislation.krd)

⁴⁶ تقرير هيئة النزاهة في إقليم كردستان لعام 2021 (رابط: [2021merged.pdf \(despaky.krd\)](#))

القضائية. كما ويقوم جهاز الادعاء العام بتتبع قضايا الأفراد والأموال المهربة إلى الخارج، بالتعاون مع الجهات الرسمية لتسهيل عملية استرداد الأصول. وفي حين أن دور جهاز الادعاء العام يماثل سلطات الجهاز على المستوى الاتحادي في مسؤوليته في الحفاظ على نزاهة القضاء، إلا أن الاختلاف الرئيسي بينهما يكمن في ان جهاز الادعاء العام يقع تحت وزارة العدل في الاقليم، مما يبرز التحدي فيما يتعلق بالاستقلالية عن السلطة التنفيذية وإمكانية تقييد عمل الجهاز حال تعرضه لتأثير غير مبرر من قبل الجهات العامة، خاصة فيما يتعلق بقضايا الفساد التي تشمل كبار المسؤولين الحكوميين.

ديوان الرقابة المالي في إقليم كردستان العراق

تم إنشاء الديوان في الإقليم وفقاً لقانون ديوان الرقابة المالي في إقليم كردستان العراق (قانون رقم 2 لسنة 2008)، كهيئة مستقلة للمحافظة على الممتلكات والأموال العامة من خلال مراقبة إيرادات ونفقات الاقليم وجميع المؤسسات العامة فيها، إلى جانب التدقيق في قضايا الاحتيال والهدر وسوء استغلال الموارد في إدارة العقود العامة. والديوان وفق قانونه مخول أيضاً بتحريك الدعوى الجزائية ضد مرتكبي الجرائم المالية من خلال جهاز الادعاء العام، ومراجعة مستندات وملفات المعاملات العامة والسرية المتعلقة بالأعمال المالية، وله سلطة التقييم المالي لشؤون العقود العامة، وكذلك المساعدات والمنح والقروض والتسهيلات الحكومية للتأكد من ذلك ويتم إنفاقها للغرض الذي خصصت من أجله.

3.2 الهيئات القضائية

مجلس القضاء في إقليم كردستان

إن الاستقلالية والنزاهة في القضاء هي أحد المبادئ الأساسية التي نص عليها الدستور العراقي لعام 2005 (المادة 19)، وبموجب ذلك يمتلك إقليم كردستان نظاماً قضائياً مستقلاً ومنفصلاً عن بقية الاجهزة الاخرى، موازٍ للنظام الاتحادي في بغداد، ويخضع المجلس لقانون السلطة القضائية لإقليم كردستان العراق (رقم 23 لسنة 2007)، ويحدد هذا القانون واجبات وسلطات مجلس القضاء في إقليم كردستان. يعد مجلس القضاء أعلى سلطة قضائية في الإقليم ويتم تشكيله تحت رئاسة رئيس محكمة التمييز في الإقليم وعضوية نواب الرئيس ورئيس الهيئة العليا للإشراف القضائي ورؤساء محاكم الاستئناف في إقليم كردستان أو ممثلهم. يعقد المجلس اجتماعات شهرية، ويتم اتخاذ القرارات بالأغلبية.

تشمل اختصاصات مجلس القضاء في الإقليم إعداد الخطط القضائية، بما في ذلك تعيين وترقية ونقل وإعادة تعيين القضاة، وإعداد ميزانية المجلس، بالإضافة إلى الجوانب الإدارية والتنظيمية المختلفة للمحاكم، بما يشمل الإشراف على شؤون المحاكم المختلفة في الاقليم وأعضاء المجلس والقضاة، والإجراءات التأديبية، وتحديد هيكلة عمل الموظفين، ووضع قواعد الإجراءات في النظام القضائي. بيد أن القانون لم ينص على سلطة إحالة الدعاوى من محكمة أو محافظة إلى أخرى كما هو الحال في مجلس القضاء الاعلى الاتحادي.

محاكم التحقيق

تعمل محكمة التحقيق كهيئة قضائية أولية في التحقيقات الجنائية ولها صلاحيات واسعة تم ذكرها في قانون اصول المحاكمات الجزائية (رقم 23 لسنة 1971) في المواد 52 - 131، تشمل سلطة بدء التحقيقات (المادة 52) سواء عن طريق استلام شكوى من هيئة غير قضائية أو بشكل مباشر. هذا ويحدد القانون الجنائي السلطات الممنوحة لقضاة التحقيق أثناء التحقيقات قبل المحاكمة، تشمل سلطة جمع الأدلة المادية وشهادات الشهود وبيانات المشتبه بهم (المواد 57-62)، وإجراء عمليات البحث والتحري بالحصول على أوامر البحث عن الأفراد والمواقع والأجهزة الإلكترونية (المواد 63-68)، واستجواب المشتبه بهم (المادة 72-78). إضافة إلى ذلك، يحظى قاضي التحقيق الأول بسلطة لطلب تقارير الخبراء وذلك للحصول على مساعدة متخصصة في المجالات ذات الصلة بالفساد (المادة 71). وبانتهاء التحقيق القضائي السابق للمحاكمة، يحيل قاضي التحقيق القضية إلى المحكمة المختصة وذلك بالتنسيق مع جهاز الادعاء العام.

محاكم الجنايات والجنح

تعمل محاكم الجنايات والجنح وفقاً لأحكام قانون اصول المحاكمات الجزائية لسنة 1971، وتتوزع في محافظات الاقليم المختلفة، ومن حيث الاختصاص تنظر هذه المحاكم مع جميع أنواع القضايا الجنائية بما يشمل الجنايات والجنح والمخالفات، بما في ذلك القضايا المتعلقة بالفساد الكبرى أو الصغرى. وفق تصنيف الجرائم المرتكبة على اعتبارها جنايات أو جنح أو مخالفات تحت قانون العقوبات 1969 (المواد 25-27). تنظر محاكم الجنايات حصرياً قضايا الجنايات بالإضافة إلى صلاحية النظر ايضاً في قضايا الجنح، فيما تختص محاكم الجنح بالنظر حصرياً في قضايا الجنح والمخالفات وفق قانون اصول المحاكمات الجزائية (المواد 138-140)، بما يشمل قضايا الفساد.

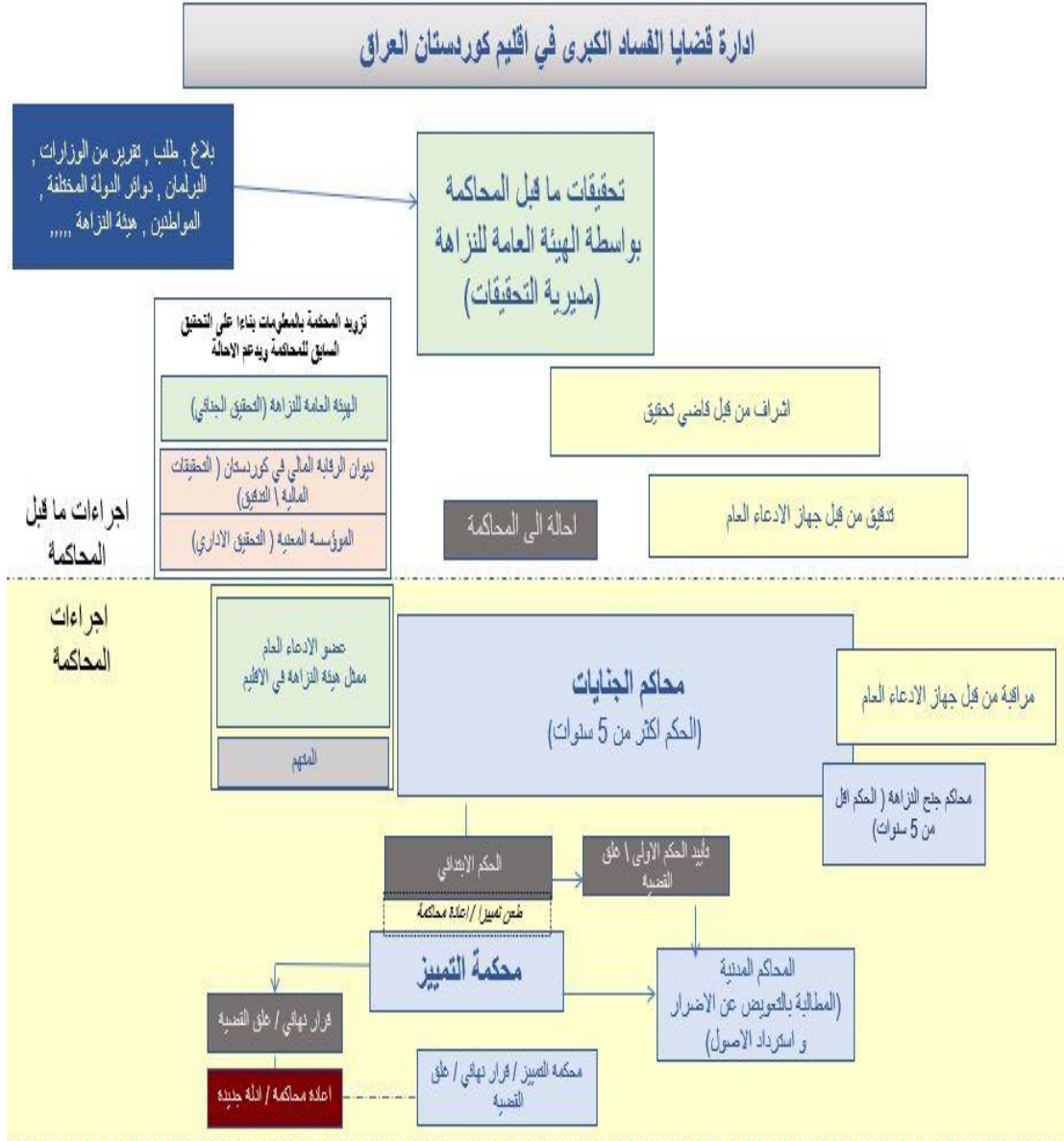
4. دورة حياة قضية الفساد

تمر قضية الفساد بمرحلتين أو أكثر من مراحل التحقيق قبل الشروع في المحاكمة، وذلك على النحو التالي:

- **التحقيق الإداري** : تقوم المؤسسة المتضررة من الفعل بجراء تحقيقات ادارية في حالة الاشتباه بالفساد.
- **تحقيق هيئة النزاهة** : يتم بدء التحقيقات الأولية قبل القضائية بشكل مستقل من قبل هيئة النزاهة، بناء على معلومات من مصادر رسمية مثل ديوان الرقابة المالي، أو من مخبرين غير حكوميين، أو أفراد عاديين، أو مبلغين عن مخالفات في داخل المؤسسة المتضررة المعنية. حيث تقوم هيئة النزاهة، بالتنسيق مع قاضي التحقيق واشرافه، بإجراء التحقيق الاولي السابق للتحقيق القضائي. كما ويشرف جهاز الادعاء العام على صحة التحقيق ويدقق في القضية للتأكد من أن إجراءات التحقيق متوافقة مع القانون والاختصاص القضائي.
- **الإجراءات القضائية**: عند الانتهاء من التحقيق السابق للمحاكمات وتوفر الأدلة الكافية لمباشرة الدعوى، يُرسل ملف التحقيق إلى جهاز الادعاء العام للتدقيق النهائي، وبعد الموافقة عليه يحيل قاضي التحقيق القضية إلى المحكمة المختصة، وذلك وفقاً للمادة القانونية التي أحيل بها المتهم. وكما هو محدد في قانون العقوبات (المواد 23-27)، يتم تصنيف الجرائم على بشكل عام إلى جنايات (معاقب عليها بالسجن لمدة تتراوح بين 5 و15 سنة، أو السجن مدى الحياة، أو عقوبة الإعدام)، و جنح (معاقب عليها بالحبس لمدة تتراوح بين 3 أشهر إلى 5 سنوات أو غرامة مالية)، والمخالفات (معاقب عليها بالحبس لمدة تتراوح بين 24 ساعة إلى 3 أشهر أو الغرامة). وتحدد المادة 138 من قانون اصول المحاكمات الجزائية المحكمة التي تنظر أي نوع من الجرائم. عادة ما يتم النظر في قضايا الفساد الكبرى التي تنطوي على عقوبات اشد من قبل محاكم الجنايات ذات الاختصاص العام، في حين أن القضايا التي تكون عقوباتها اقل يتم البت فيها من قبل محاكم الجنح.
- **المحاكمة والاستئناف**: يتم النظر في جميع قضايا الفساد من قبل محاكم الجنايات والجنح ذات الاختصاص العام، والمحددة بواسطة المجلس من بين المحاكم في المحافظات المختلفة. هذا ويكفل القانون حق الطعن في قرارات قاضي التحقيق فيما يتعلق بالإحالة او غيرها من القرارات القضائية قبل المحاكمة، وتشمل أسباب الطعن في قرار الإحالة عدم كفاية التحقيقات، أو نقص الأدلة أو الوثائق، أو عدم وضوح التهم، أو عدم إخطار المتهم بالشكل المناسب، أو عدم كفاية تسجيل الشهادات. في حالة قيام قاضي التحقيق باغلاق القضية في مرحلة التحقيق، يحق لكل من هيئة النزاهة وجهاز الادعاء العام الطعن في القرار أمام محكمة الجنايات، والتي يجوز لها أن تأمر بإعادة التحقيق. كما ويتم الطعن في الأحكام الصادرة عن محاكم الجنايات أو محاكم الجنح اثناء المحاكمة أمام محكمة التمييز، التي يجوز لها تأييد القرار أو إعادة القضية لمزيد من التحقيق. ويحق للمتهم والهيئة العامة للنزاهة جهاز الادعاء العام الطعن في الأحكام الصادرة عن محكمة الجنايات أمام محكمة التمييز، التي يجوز لها تأكيد الحكم أو تعديله أو إلغائه والأمر بإعادة المحاكمة.

باختصار، إن الغرض من التدابير المنظمة لاجراءات التحقيق والتقاضي في قضايا الفساد هو ضمان التعامل الامثل مع هذا النوع من القضايا في داخل المنظومة القضائية في الإقليم والي تختلف عن المستوى الاتحادي، الذي يتميز بوجود محكمة مركزية مختصة، ومحاكم تحقيق محددة للتعامل مع قضايا الفساد الكبرى، وفق المعايير المنصوص عليها في قرار مجلس القضاء الأعلى رقم 96، الامر الذي يسهل التعرف على الجرائم الكبرى التي تحال من كافة المحافظات، إلى جانب حصر النظر فيها من قبل القضاة ذوي الخبرة الطويلة في عضوية المحكمة.

الرسم البياني 1 – دورة حياة قضايا الفساد الكبرى



الجزء الثالث - التحليل والنتائج الرئيسية للبرنامج

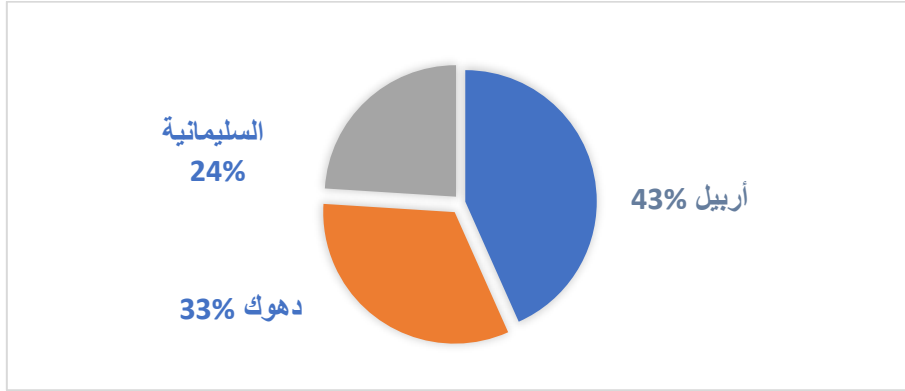
يقوم هذا الجزء من التقرير بتوضيح كيفية إجراء التحقيق والمحاكمة تحت الإطار القانوني والمؤسسي القائم، ويلقى الضوء على ديناميكيات التطبيق ما بين القوانين والآليات المختلفة، من خلال ما يقوم به مسؤولوا البرنامج من متابعة للقضايا وتدوين المعلومات المتعلقة بها، فضلاً عن الإجراءات والجهات القضائية وغير القضائية الأخرى ذات الصلة. كما ويقدم التحليل الكمي للبيانات المجمعة نتائج أولية عن سير الاجراءات والمحاكمات للقضايا المتابعة والمراجعة في الإقليم، يتبعها تحليل نوعي للنقاط التي تحتاج مزيداً من البحث.

1. التحليل الكمي: الأرقام والنتائج

ما يلي عرضاً للنتائج الأولية للتحليل الكمي للقضايا والإجراءات القضائية والبيانات الرئيسية وملاحظات موظف متابعة المحاكمات، ويهدف إلى تقديم رصد عددي دقيق للقضايا المتابعة والاحكام المراجعة من حيث المحكمة التي تنظر القضية، ونوع الجلسة، والمنصب الوظيفي للمتهمين، ونوع التهم الموجهة، ونتائج المحاكمات، وعدد الجلسات، ونوع المحاكمة من حيث حضور المتهم، ومحامو الدفاع، والممثلون القانونيون، والقطاع والمحافظة ذات الصلة.

خلال الفترة بين نوفمبر/تشرين الثاني 2022 وديسمبر/كانون الاول 2023، حضر موظف المتابعة عدداً من القضايا بلغ مجموعها 100 قضية، نظرت من قبل محاكم الجنايات في أربيل والسليمانية ودهوك، وقام بمراجعة 50 من الاحكام السابقة الصادرة منذ عام 2016 وحتى بدء برنامج متابعة المحاكمات في 2022. تم اختيار القضايا وفقاً لمعايير "الفساد الكبرى" - التي يشغل فيها المتهم منصب وظيفي عال، ومبالغ كبيرة من الأموال، أو قضايا ذات أهمية عامة. هذا وبناء على المعايير الموضوعية لتعريف القضايا الكبرى تم استبعاد عدد كبير من القضايا الفساد المرتكبة في الاقليم بسبب عدم استيفائها للمعايير المذكورة أعلاه، حيث كانت مبالغ الأموال المهذرة في القضايا ومناصب المتهمين أقل بشكل كبير عن تلك المتابعة على مستوى الاتحاد. ومن التحديات الأخرى المشاكل اللوجستية والإدارية التي واجهها موظف البرنامج في اختيار القضايا والاحكام الخاصة بقضايا الفساد الكبرى، خاصةً في أربيل التي لم تقم بعد برقمنة نظام الأحكام الخاص بها.

1.1 تصنيف قضايا الفساد حسب المحافظات



الرسم البياني 1.1: قضايا الفساد حسب المحافظات (المتابعة والمراجعة)

وفقاً لبيانات القضايا المتابعة والمراجعة، تظهر أربيل نسبة أعلى من قضايا الفساد بنسبة 43%، مقارنة بمحافظة دهوك (33%) والسليمانية (24%)، وهذا الاختلاف متوقعاً نظراً للدور المحوري الذي تلعبه أربيل كعاصمة إقليمية، حيث تستوعب العدد الأكبر من المؤسسات العامة والشركات الكبرى. وعلى العكس من ذلك تقل في السليمانية لاسباب قد تعيق مساعي مكافحة الفساد لاحتمال عدم الإبلاغ عن الفساد او عدم كفاية آليات المراقبة او وجود محكمة جنائيات واحدة فيها، مما يستدعي إجراء المزيد من الدراسة والنظر في المرحلة الثانية من البرنامج للتركيز حول الاسباب وكيفية معالجة التحديات على مستوى المحافظات.

1.2 تصنيف قضايا الفساد عبر القطاعات

تشير البيانات المجمعة إلى تصدر وزارة المالية القطاعات المختلفة بعدد 37 قضية فساد تم الإبلاغ عنها، تليها وزارة الكهرباء 27 قضية، و 26 قضية على مستوى مجالس البلديات. وتدلل هذه الأرقام على ضرورة فحص ومراجعة الضوابط الداخلية وإجراءات التدقيق والهيكل التنظيمية والسياسات داخل هذه القطاعات تستهدف معالجة الفساد بشكل أكثر فاعلية. وفي المقابل، تمثل القطاعات المتبقية مجتمعة 40% من إجمالي قضايا الفساد المتابعة والمراجعة. ومما تجدر الإشارة إليه أن القطاعات التي سجلت عدد أقل من قضايا الفساد تضم وزارات النفط والصناعة والمعادن ودائرة الاستثمار والاعمار والإسكان بواقع قضية واحدة لكل منها، ووزارة الدفاع بقضيتين فقط، منذ عام 2016. إن هذه الأرقام تتطلب بلا شك التدقيق وخاصة في ضوء ما يثار عن تعرضها للفساد على مستوى عال. عدم وجود قضايا مرصودة في هذه القطاعات الأكثر تعرضاً للفساد عادة تثير التساؤل بشأن مدى كفاية آليات المراقبة والكشف والإبلاغ الداخلية بها وكيفية التعامل معها، بالنظر إلى تأثيرها الكبير على اقتصاد الإقليم.

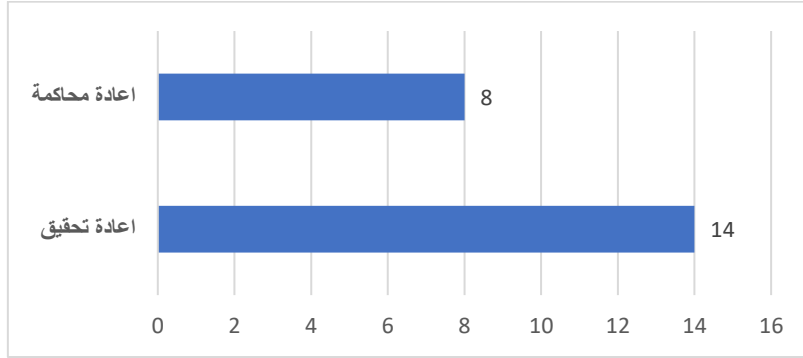
| القطاع | المتابعة | المراجعة | مجموع القضايا |
|--|------------|-----------|---------------|
| وزارة المالية | 26 | 11 | 37 |
| وزارة الكهرباء | 11 | 16 | 27 |
| المجالس البلدية | 18 | 8 | 26 |
| وزارة التربية | 7 | 6 | 13 |
| وزارة الداخلية | 7 | 5 | 12 |
| وزارة الصحة | 8 | 0 | 8 |
| وزارة التعليم العالي | 4 | 0 | 4 |
| مكتب المحافظ / مجلس محافظة | 3 | 0 | 3 |
| وزارة التجارة | 1 | 2 | 3 |
| مجلس الوزراء/دائرة المنظمات غير الحكومية | 2 | 0 | 2 |
| وزارة الثقافة والآثار | 2 | 0 | 2 |
| وزارة العمل والشؤون الاجتماعية | 2 | 0 | 2 |
| وزارة الهجرة والمهجرين | 2 | 0 | 2 |
| وزارة البيشمركة | 2 | 0 | 2 |
| وزارة الدفاع | 1 | 1 | 2 |
| دائرة الاستثمار | 0 | 1 | 1 |
| وزارة الزراعة | 1 | 0 | 1 |
| وزارة الاعمار والاسكان | 1 | 0 | 1 |
| وزارة الصناعة والمعادن | 1 | 0 | 1 |
| وزارة النفط | 1 | 0 | 1 |
| المجموع | 100 | 50 | 150 |

الجدول 1.2: قضايا الفساد حسب القطاعات

1.3 تصنيف القضايا حسب مرحلة التقاضي

كشفت البيانات ان من بين 14 قضية من 100 قضية قيد المتابعة تمت إعادتها من قبل محكمة التمييز إلى محكمة الجنايات لإعادة المحاكمة، كما وتم إرجاع 8 قضايا منها لإعادة التحقيق من قبل محكمة الجنايات بصفتها التمييزية. هذا وتشكل نسبة القضايا المعادة تمييزاً 22% من إجمالي القضايا المتابعة، مما يشير إلى وجود مشكلة تتعلق بالتحقيقات في جانب الأطراف الموكل إليها ذلك، مما يعيق اجراءات المحاكمة وحسم القضية بشكل سريع ودقيق في المسائل القانونية. على الرغم من اعتبار الحق في الطعن في المرحلة السابقة للمحاكمة ضد قرارات الاحالة ووخلال المحاكمة وما ينتج عنها من اعادة لمحكمة التحقيق او المحاكمة تعني وجود نظام قضائي قوي يتمتع بضوابط وتوازنات فعالة، إلا ان النسبة

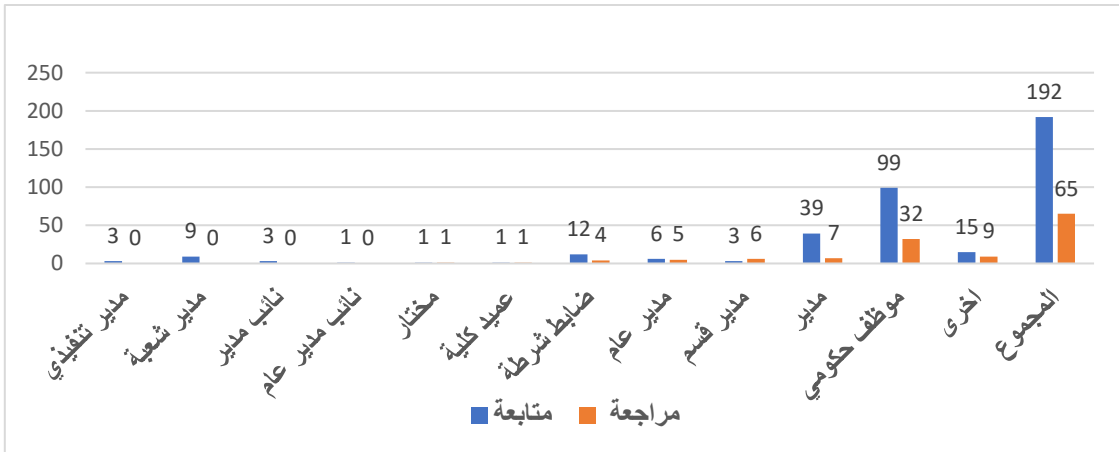
المرتفعة في عدد القضايا التي يتم إعادتها لمزيد من التحقيق تدلل على الحاجة إلى تعزيز القدرات التحقيق وإجراءاته لدعم المحاكمات وإنفاذ العدالة بشكل عادل وسريع.



الرسم البياني 1.3 قضايا الفساد حسب مرحلة التقاضي (القضايا المتابعة)

1.4 تصنيف القضايا حسب المنصب الوظيفي للمتهمين

على الرغم من أن عدد القضايا المتابعة يفوق عدد الأحكام التي تمت مراجعتها، حيث كانت الأولى ضعف عدد الثانية، إلا أن الاختلاف الملحوظ يظهر في خلفية المتهمين. ففي كل من الأحكام التي تمت مراجعتها والقضايا التي تمت متابعتها، لم يكن هناك مسؤولين رفيعي المستوى مقارنة بالمستوى الاتحادي، حيث شهدت المحاكم عدداً كبيراً من قضايا الفساد الكبرى تخص مسؤولين رفيعي المستوى شملت أعضاء البرلمان والوزراء ونواب الوزراء والمحافظين. وعلى العكس من ذلك، فقد زاد عدد موظفي الحكومة العموميين بشكل كبير في الإقليم، بما يمثل أكثر من 50% من إجمالي القضايا المتابعة والمراجعة - مما يشير إلى أن المساءلة عن الفساد لا تزال إلى حد كبير تتركز في المستويات الحكومية الأدنى. كذلك أشارت البيانات إلى الارتفاع الملحوظ بين المتهمين في منصب المدراء بما يمثل 20% من القضايا المتابعة و11% من الأحكام المراجعة. تجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من أن التصنيف حسب المحافظة لم يكشف عن تباينات كبيرة في مناصب المتهمين، إلا أن أعلى المناصب لمتهمين سياسيين سجلنا في دهوك، وتوزعت بقية الفئات للمتهمين الآخرين بالتساوي عبر المحافظات. وبدخول برنامج متابعة المحاكمات المرحلة الثانية من المتابعة والمراجعة لأحكام إضافية، يتوقع الفريق مزيداً من الوضوح بشأن القراءات المتعلقة بمناصب العليا للمتهمين في جرائم الفساد الكبرى.



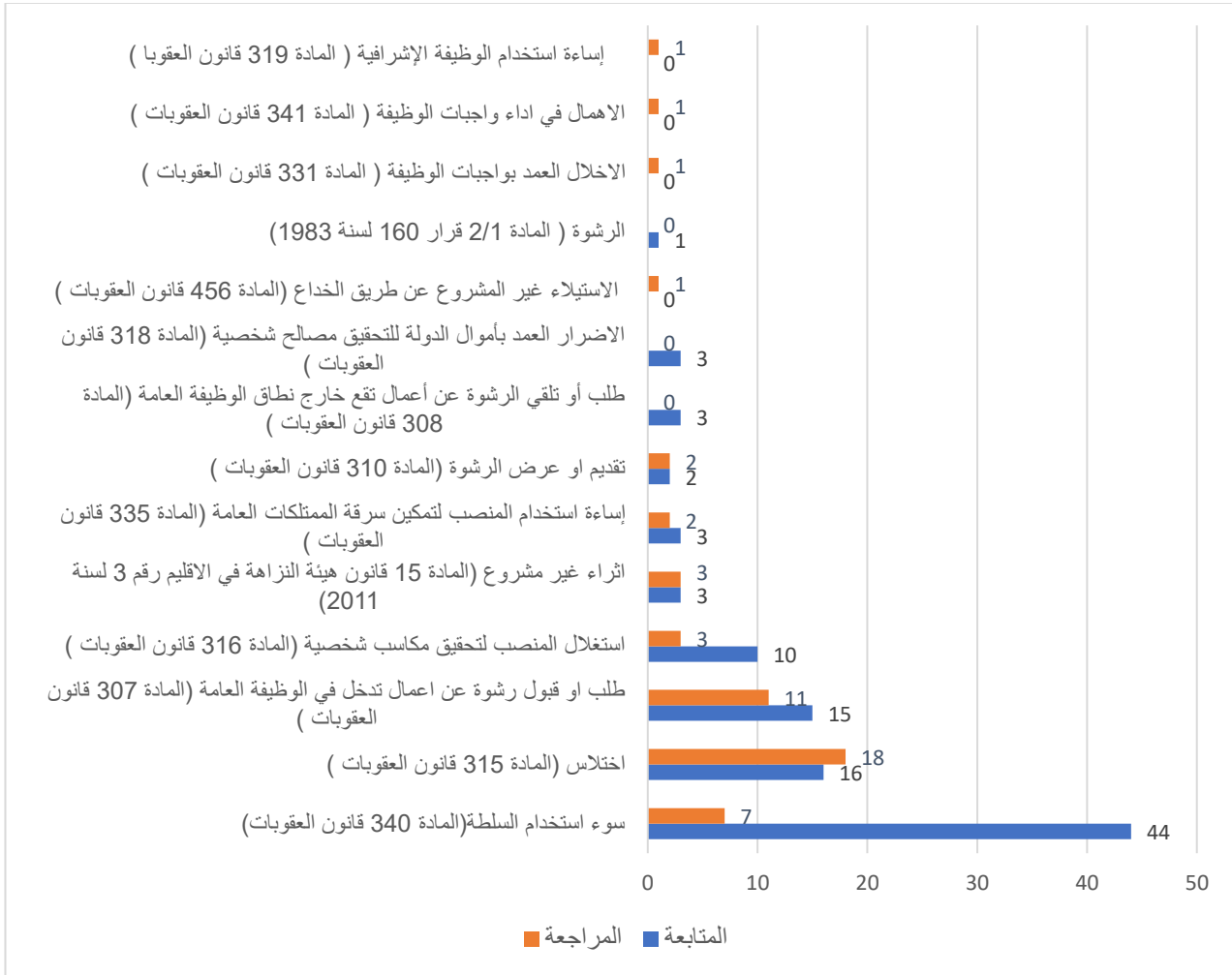
الرسم البياني 1.4 : قضايا الفساد حسب المنصب الوظيفي للمتهمين (القضايا المتابعة والمراجعة)⁴⁷

⁴⁷ وتشمل فئة "أخرى" عادةً الجهات الفاعلة غير الحكومية - مثل المحامين/التجار/المقاولين العاملين في القطاع الخاص، وموظفي المنظمات غير الحكومية، والمواطنين العاديين.

1.5 تصنيف القضايا حسب التهم الموجهة

وكما هو مبين في الجدول البياني 1.5، فإن الجريمة الاعلى بين القضايا المتابعة (44 من أصل 100) تتعلق بالمادة 340 من قانون العقوبات المتعلقة بالحق الضرر المتعمد بالمتلكات أو بمصالح المؤسسات العامة، إلى جانب الإخلال المتعمد بالواجبات بهدف الإضرار بمصالح الأفراد أو الدولة.⁴⁸ يلي ذلك في المرتبة الثانية (16 قضية) تحت جريمة الاختلاس وفق المادة 315، ثم جريمة الرشوة (15 قضية) تحت المادة 307. كما وسجلت عدد من التهم بسوء استخدام المنصب لتحقيق مكاسب شخصية (10 قضايا) تحت المادة 316 من القضايا المتابعة. اما بالنسبة للاحكام المراجعة وعددها 50، كانت النسبة الأعلى تتعلق بتهم الاختلاس (18 قضية) تحت المادة 315 من قانون العقوبات، تليها مباشرة الرشوة (11 قضية) تقع ضمن نطاق الواجبات الرسمية بموجب المادة 307، إلى جانب الاضرار المتعمد باستغلال الوظيفة (7 قضايا) بموجب المادة 340 من قانون العقوبات.

بيدا أن الزيادة الملحوظة في استخدام المادة 340 جنايات من قانون العقوبات في القضايا المتابعة (44) مقابل المادة 331 جنح، بالإضافة إلى إدراج الاختلاس والكسب غير المشروع في قانون هيئة النزاهة، يدل على التحول الكبير في التوجه في تكييف جرائم الفساد على العكس مما عليه الحال في محكمة جنايات مكافحة الفساد المركزية على المستوى الاتحادي. هذا ولم يشير تحليل البيانات حسب المحافظة إلى نتائج قاطعة فيما يتعلق بتوزيع الجرائم حسب محافظات الإقليم. انظر تحليل التهم الموجهة حسب الرسم والجدول البياني ادناه:



الرسم والجدول البياني 1.5 : قضايا الفساد حسب التهم الموجهة (القضايا المتابعة والمراجعة)

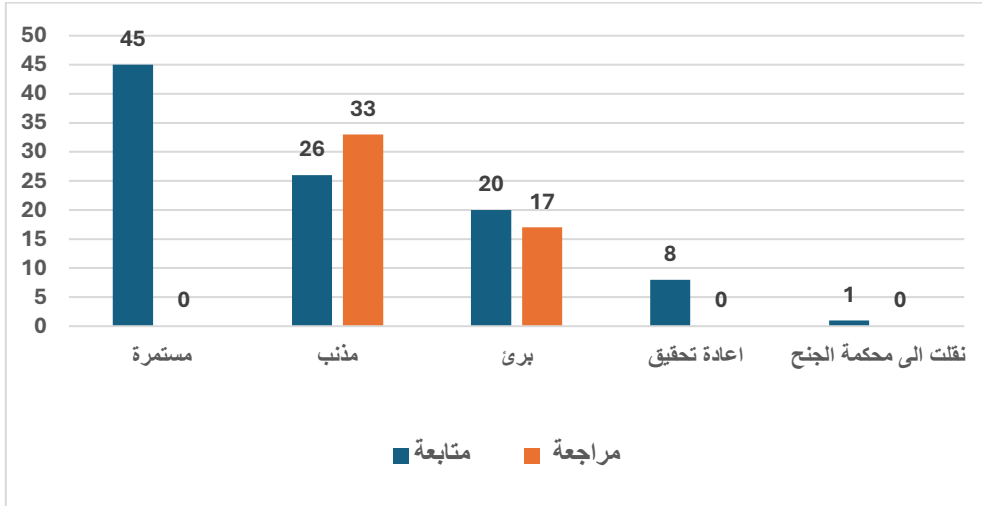
⁴⁸ تشمل العقوبات المقررة لهذه الجريمة السجن لمدة أقصاها 7 سنوات كحد أقصى، وغرامة تصل إلى 10 ملايين دينار عراقي، أو السجن لمدة تتراوح بين 3 أشهر و5 سنوات و/أو غرامة

1.6 تصنيف القضايا حسب نتائج المحاكمات

بحسب الرسم البياني 1.6، تشير البيانات إلى أن 46% من القضايا المتابعة تم حسمها خلال فترة المتابعة، مع وجود 45% أخرى من هذه القضايا لا تزال قيد المحاكمة. أما باقي القضايا فقد تم أعادتها من محكمة الجنايات إلى قاضي التحقيق لإعادة التحقيق (8 قضايا) فيما أحيلت قضية واحدة إلى محكمة الجنح. وبالنظر إلى الجدول الزمني البالغ 14 شهراً لمرحلة المتابعة الأولى، فإن حقيقة أن 45% من المحاكمات لا تزال غير محسومة تسلط الضوء على طول فترة المحاكمة وبالتالي التأخير في عملية الفصل في القضايا في الإقليم فيما يتعلق بقضايا الفساد.

كما وعكست البيانات أيضاً معدل إدانة أقل في القضايا المتابعة مقارنة بالأحكام المراجعة علاوة على ذلك. ففي الأحكام التي تمت مراجعتها، صدرت في 66% منها أحكاماً بالإدانة وفي 34% منها أحكاماً بالبراءة. هذا التباين الكبير بين أحكام الادانة والبراءة والذي وصل إلى الضعف تقريباً عكس الاختلاف الكبير أيضاً عن القضايا المتابعة والتي أظهرت انخفاضاً بين أحكام الادانة والبراءة بفجوة صغيرة نسبياً.

في القضايا المتابعة تم إعادة 8 قضايا فقط لإعادة التحقيق، مما يعد معدلاً منخفضاً نسبياً للقضايا التي أرجعت للتحقيق مرة أخرى مقارنة بالارقام المرتفعة على مستوى الاتحاد. هذه الاختلافات والتباينات تظهر الحاجة إلى تركيز أكبر في المرحلة القادمة وأجراء تحليل أكثر شمولاً، خاصة فيما يتعلق بالاختلافات المشار إليها في نتائج المحاكمات ومعدلات الإحالة في القضايا المتابعة والمراجعة.

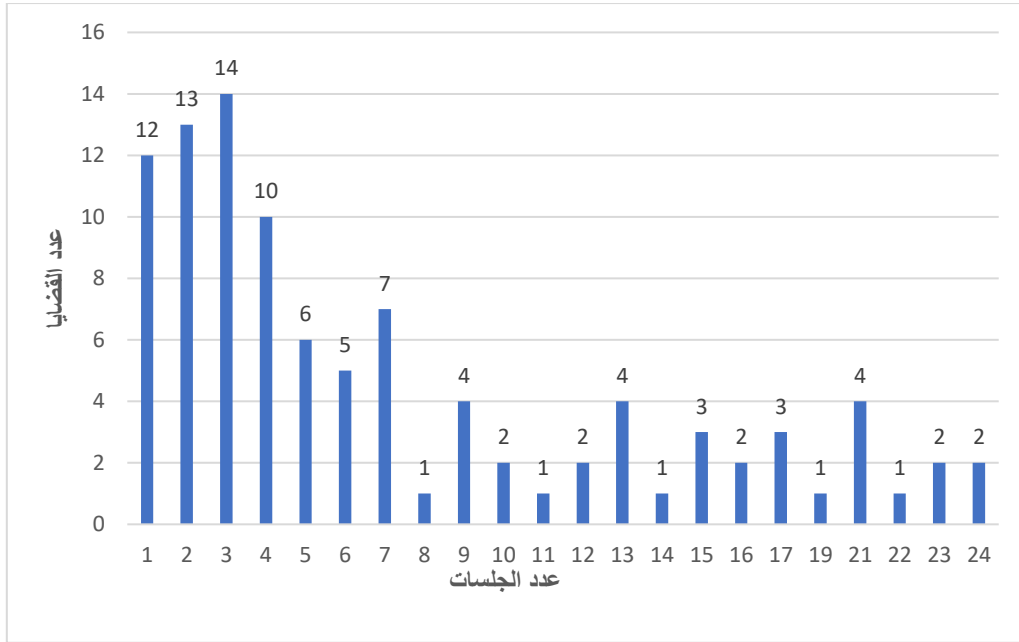


الرسم البياني 1.6: التصنيف حسب نتائج المحاكمات (المتابعة والمراجعة)

1.7 قضايا الفساد حسب عدد الجلسات

تباين عدد جلسات الاستماع في القضايا المتابعة، حيث تأثرت مدة الإجراءات القضائية بعوامل مثل المعلومات المتاحة، والشهادات، وحضور الممثلين القانونيين، وانتداب المحامين للدفاع عن المتهمين من قبل المحكمة. وبحسب ما ورد امتدت بعض القضايا لعدة سنوات. والجدير بالذكر أن 12% من القضايا انتهت في جلسة واحدة، في حين تطلبت 45% أكثر من 5 جلسات. حوالي 9% من القضايا استمرت لأكثر من 20 جلسة، مع قضيتين امتدتا إلى 24 جلسة بنهاية فترة المتابعة. من المهم ملاحظة أنه اعتباراً من ديسمبر/كانون الأول 2023، كان هناك إجمالي 45 قضية تم متابعتها (45%) مستمرة. ويؤكد هذا التنوع وجود اختلاف كبير في معالجة قضايا الفساد بين المحاكم في الإقليم والمحاكم الاتحادية في العراق..

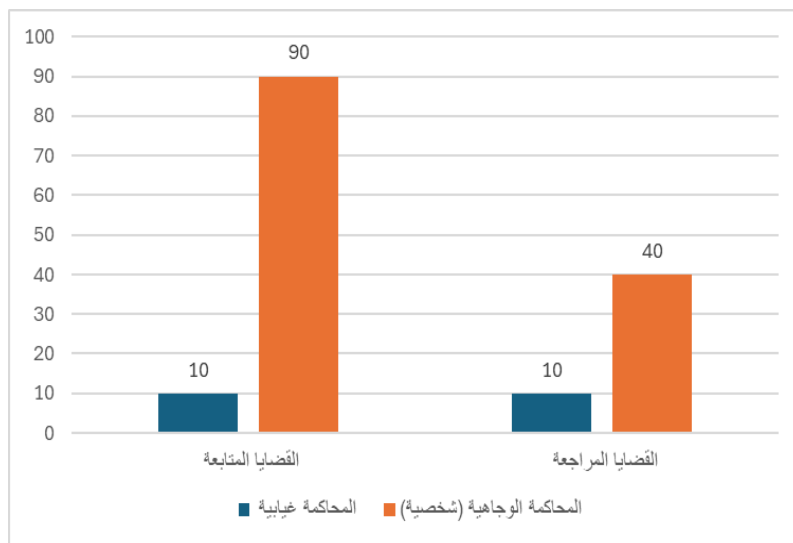
إن عدد الجلسات اللازمة لإنهاء الإجراءات القضائية يؤكد كفاءة إجراءات المحاكمة. إن الحق في محاكمة عادلة دون تأخير لا مبرر له هو حق دستوري يعترف به الدستور العراقي. إن السعي إلى إيجاد حلول سريعة مع تجنب التأخير غير المبرر أمر بالغ الأهمية، مما يستلزم تحقيق توازن دقيق بين السرعة والدقة أثناء التقاضي، لا سيما في القضايا المعقدة مثل قضايا الفساد الكبرى.



الرسم البياني 1.7: قضايا الفساد حسب عدد الجلسات

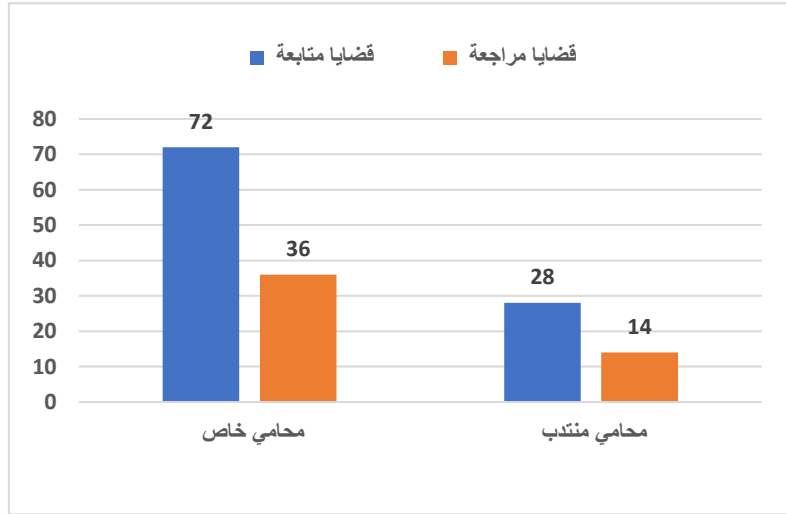
1.8 المحاكمات الواجهية مقابل الغيابية

تشير البيانات المجمعة إلى انخفاض طفيف في نسبة المحاكمات الغيابية في القضايا المتابعة (10% من أصل 100 قضية) مقارنة بالأحكام المراجعة (20% من أصل 50 قضية). وهذا يعني انخفاض نسبة غياب المتهمين عن جلسات الاستماع. ترجع أسباب إجراء المحاكمات الغيابية إلى عدم فعالية وكفاية قرارات ابلاغ المتهمين، أو فرار المتهمين من البلاد أو إخفاء أنفسهم من السلطات قبل بدء الإجراءات القضائية أو اثناء المحاكمات. يشير الانخفاض في عدد الهارين إلى أنه تم اتخاذ المزيد من التدابير لضمان عدم قيام المتهمين بالهروب ومحاسبتهم على أعمال الفساد. مرة أخرى، هذه نقطة اختلاف واضحة بين الوضع في الإقليم فيما يتعلق بوضع المتهم ومكان وجوده وزيادة عدد المحاكمات الغيابية عنه على مستوى الاتحاد.



الرسم البياني 1.8: المحاكمات الواجهية مقابل الغيابية (القضايا المتابعة والاحكام المراجعة)

1.9 المساعدة القانونية ومحامو الدفاع



الرسم البياني 1.9: المساعدة القانونية و محامو الدفاع (القضايا المتابعة والمراجعة)

الحق في المساعدة القانونية منصوص عليه في المادة 19 (4) من الدستور العراقي لعام 2005 والمادة 36 (1) من قانون ممارسة المحاماة في إقليم كردستان العراق رقم (17) تشير البيانات إلى أن عدد القضايا التي عينت فيها المحكمة محامياً للدفاع على نفقة الدولة كان متسقاً بين القضايا المتابعة والمراجعة (كلاهما 28%).⁴⁹ ولم يسفر تصنيف البيانات حسب المحافظة عن أي نتائج مهمة فيما يتعلق بعدد القضايا التي خضعت للمساعدة القانونية في كل محافظة.

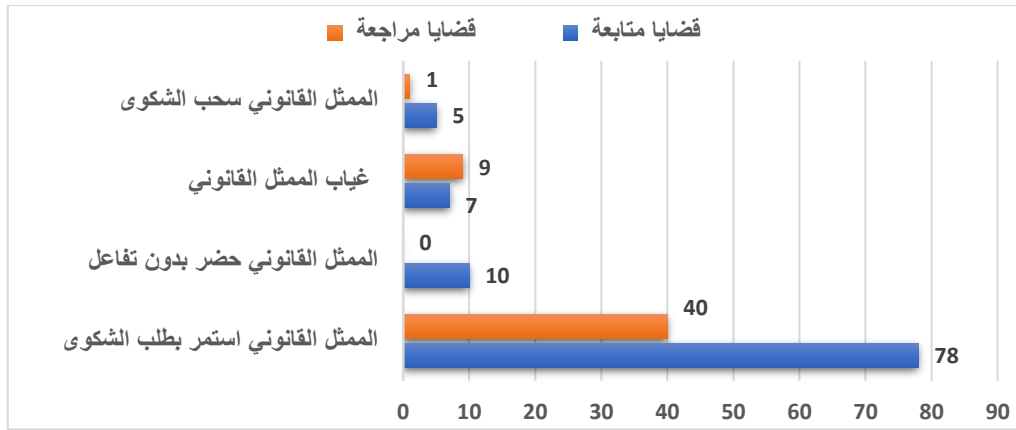
1.10 الممثلون القانونيون للمؤسسات والمطالبة بالتعويض عن الأضرار

يتم تمثيل المؤسسات العامة المتأثرة بأعمال الفساد في أي إجراءات قضائية من قبل ممثليها القانونيين وفقاً لنص المادة 9 من قانون اصول المحاكمات الجزائية (1971)،⁵⁰ حيث يشترط حضورهم جلسات الاستماع والدفاع عن مصالح وحقوق مؤسساتهم. وعند استدعائهم من قبل المحكمة، يتوجب على الممثلين أن يشهدوا على طبيعة الفعل الفاسد ودور المتهم والأضرار الواقعة على المؤسسة وتقديرها، وعليهم الإفصاح عن قرار المؤسسة الخاص بالمضي قدماً في القضية والمطالبة بالشكوى من خلال تقديم طلب "المطالبة /عدم المطالبة بالتعويض عن الأضرار"، موقع من قبل الوزير أو من ينوب عنه.

تشير البيانات المجمعة إلى أنه في 78 قضية (من أصل 100 قضية تم متابعتها)، قام الممثلون القانونيون بتقديم مطالبات بالتعويض عن الأضرار، وفي 5 قضايا فقط قاموا بسحب المطالبة في مرحلة المحاكمة، بينما سجلوا غياباً في 7 قضايا أخرى، وكانوا حاضرين بدون اداء فاعل ومؤثر في 10 قضايا أخرى. وبالمقابل فإن غالبية مماثلة من الاحكام التي تمت مراجعتها (41 من أصل 50) شملت ممثلين قانونيين يتابعون مطالبات بالتعويض عن الأضرار. علاوة على ذلك، تميل المؤسسات الحكومية في الإقليم إلى المطالبة بالتعويضات أكثر من نظيراتها على مستوى الاتحاد، كما تظهر البيانات. ولم يتم سحب المطالبات إلا في قضية واحدة، وتغيب الممثلون القانونيون في 8 محاكمات من أصل 50، مما يعكس الحاجة إلى مزيد من البحث لأهمية هذه القراءات في الرسم البياني أدناه.

⁴⁹ تم رصد 6 قضايا لم يكن للمتهم فيها محام، واختارت المحكمة تأجيل المحاكمة لجلسة مقبلة للتنسيق مع نقابة المحامين ومجلس القضاء في انتداب محام للمتهم. وكان من المقرر عقد هذه الجلسات بعد نوفمبر/تشرين الثاني 2024.

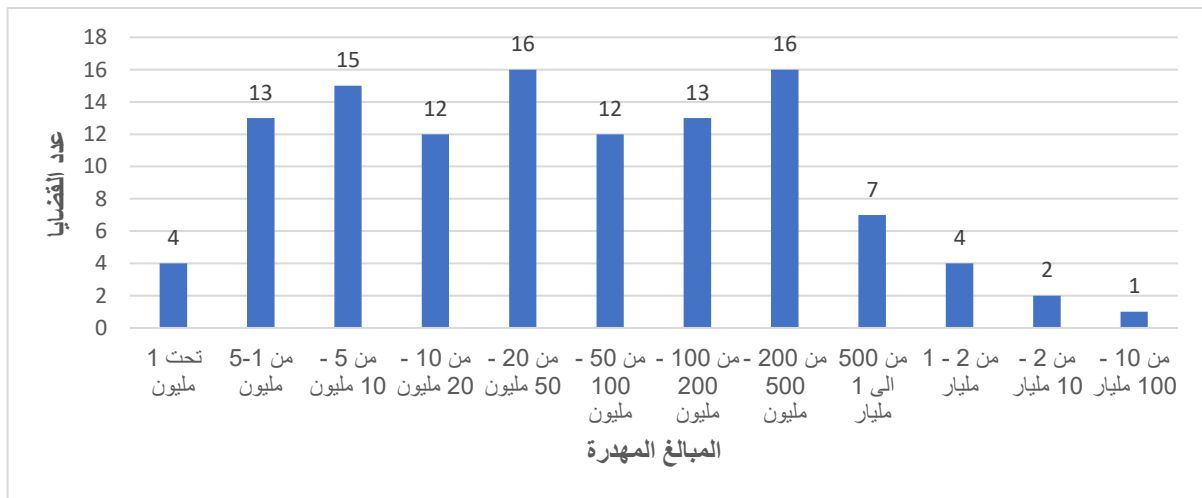
⁵⁰ ويلتزم الممثلون القانونيون لمؤسسات الدولة بقانون اتحاد الحقوقيين العراقيين (1981)، الذي ينص على عضويتهم (المادة 3)، ويخضعون لقانون اتحاد الحقوقيين العراقيين (المادة 16) ويخضعون للعقوبات إذا ارتكبوا فعلاً يعتبر مخالفة أو جنائية.



الرسم البياني 1.10 قضايا الفساد حسب المطالبة بالتعويض ودور الممثلين القانونيين

1.11 تصنيف القضايا حسب المال المهدر

تضمنت معايير اختيار القضايا تلك التي تنطوي على مبالغ نقدية عالية. وتشير المعلومات المتعلقة بإهدار الأموال العامة، أو الرشاوى، سواء في عملية المتابعة أو مراجعة الأحكام السابقة، إلا أن القضايا المعروضة أمام محكمة الجنايات تنطوي على مبالغ مالية منخفضة نسبيًا. وبالنظر إلى الرسم البياني 1.10 ادناه، الغالبية العظمى من القضايا المتابعة والمراجعة تقل المبالغ المتعلقة بها عن 100,000,000 دينار عراقي (أي ما يعادل 76,300 دولار أمريكي). بالمقارنة مع القضايا على مستوى الاتحاد، وتمثل هذه مبالغ منخفضة نسبيًا من المبالغ النقدية المعنية، وتراوحت الأرقام المبلغ عنها على مستوى الاتحاد بين 25,000,000 دولار و2,500.53 دولار.⁵¹ وتشير هذه النتيجة إلى احتمال محدودة تمثيل جرائم الفساد الكبرى وفق المعايير المحددة في إجراءات التقاضي في محاكم الإقليم.



الرسم البياني 1.11: قضايا الفساد حسب المال المهدر⁵²

1.12 ملخص نتائج التحليل الكمي

باختصار، يقدم التحليل الكمي قراءات مسنودة بالأرقام حول قضايا الفساد داخل النظام القانوني لإقليم كوردستان العراق، ويكشف عن اختلافات ملحوظة عن مستوى الاتحاد في جوانب أساسية مثل مدة المحاكمة، وعدد جلسات الاستماع،

⁵¹ تمثل هذه الأرقام النتائج التي توصلت إليها أنشطة برنامج متابعة المحاكم على المستوى الاتحادي في العراق، والتي تمت أمام محكمة جنايات مكافحة الفساد المركزية، في الفترة بين أغسطس 2022 ويوليو 2023.

⁵² يشمل هذا الرسم البياني كلاً من القضايا المتابعة والأحكام المراجعة، وتمثل هذه الأرقام تقديرات أولية للمبالغ المالية التي ذكرتها الجهات القضائية خلال الجلسات. هذا وقد أتم فقط إدراج القضايا التي توجد فيها مبالغ يمكن تعدد من الأموال العامة المهجرة (بما في ذلك الرشوة)، وتشمل القضايا المحسومة (الادانة أو البراءة) إضافة إلى القضايا الجارية وما تزال جلساتها مستمرة.

وحجم الفساد، والدرجة الوظيفية للمتهمين. علاوة على ذلك، يسלט التحليل الضوء على الصعوبات في تحديد ومعالجة قضايا الفساد الكبرى، فضلاً عن التفاوتات في انتشار الفساد بين مختلف المحافظات والقطاعات في الإقليم. وتؤكد هذه النتائج الحاجة الملحة لإجراء تحليل متعمق وإصلاحات هادفة لتعزيز فعالية النظام القانوني، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى تعزيز مكافحة الفساد وسبل المساءلة.

2. التحليل النوعي والنتائج الرئيسية

القراءات والنتائج المبينة على التحليل الكمي المذكور أعلاه تظهر عدد من النقاط والتساؤلات التي تستحق مزيداً من البحث والدراسة، فمن الأهمية بمكان تحليل هذه النقاط تحليلاً دقيقاً ومحاولة التعرف على الأسباب والعوامل من وراءها والجابة على التساؤلات المطروحة بما يسهم في معرفة التدابير اللازمة لوضعها وتعزيز دور وأداء المؤسسات المعنية بمكافحة الفساد. لهذا فقد افرد التقرير هذا الجزء للقاء الضوء على هذه النقاط لتناولها بشيء من التفصيل.

2.1 المحكمة المركزية المختصة لقضايا الفساد الكبرى

لا توجد حالياً محكمة مركزية مختصة للتعامل مع قضايا الفساد في الإقليم، حيث يتم التعامل مع هذه القضايا عبر النظام القضائي العام، فعادةً ما تعالج قضايا الفساد، الصغيرة منها والكبيرة، من قبل محاكم الجنايات والجرح ذات الاختصاص العام، ضمن القضايا الأخرى. أما قضايا الفساد الكبرى ففي الغالب الاعم تنظر من قبل محاكم الجنايات وذلك بسبب العقوبات الأعلى التي تترتب عليها. يعزى سبب تحديد عدد من المحاكم للنظر في قضايا الفساد في المحافظات المختلفة من قبل مجلس القضاء إلى السعي لتعزيز الاختصاص المكاني للمحاكم والذي يتيح النظر في أكبر عدد من قضايا الفساد في كل محافظة، بالسرعة المطلوبة وبتسهيل الوصول إلى المتهمين والمتضررين في ذات الوقت.⁵³ ولكن من ناحية أخرى هذا النظام قد يزيد العبء على القضاة في محاكم الجنايات والذي لا يقتصر عملهم على قضايا الفساد فقط بل يمتد إلى كافة الجرائم الجنائية الأخرى، كما ويحرمهم الاختصاص العام على كافة القضايا دون قضايا الفساد من تطوير وتقوية آليات التعاون والتنسيق بشكل خاص مع الهيئات غير القضائية، كهيئة النزاهة والتي يبدأ التحقيق في قضايا الفساد فيها أو ديوان الرقابة المالية والخبراء المستقلين محدودي العدد للحصول على إفادات بناء على الخبرة المطلوبة في مثل هذه المحاكمات. علاوة على ذلك، قد يحرم الاختصاص العام القضاة من التدريب الفني المتخصص الكافي لتطوير القدرات والخبرات التي تتطلبها قضايا الفساد الكبرى وتعقيدها.

في جلسات الطاولة المستديرة في عام 2022 و2023، أكد ممثلو مجلس القضاء في الإقليم وجهاز الادعاء العام أنه يوجد عدد قليل من القضاة الذين يتعاملون مع قضايا الجنايات (حوالي 10 قضاة) ينظرون قضايا يستغرق حسم بعضها فترات زمنية قد تصل إلى 4 أو 5 سنوات، الأمر الذي ظهر في نتائج التحليل الكمي لعدد من القضايا المتابعة والمراجعة.⁵⁴ وبينما تتمتع محاكم الجنايات بسلطة مراجعة القضايا في المحاكم الأدنى بموجب المادة 138 من قانون اصول المحاكمات الجزائية (1971)، فإن تحويل قضايا الفساد إلى محكمة واحدة يمكن أن يقود إلى تكوين جهة متخصصة واحدة للفصل في القضايا ودعم جانب الكفاءة في الإجراءات القضائية حيث تتم معالجة القضايا من قبل جهات قضائية تمتلك الخبرة المتراكمة، ولها اختصاص للنظر حصرياً في هذه القضايا.

بالإضافة إلى ذلك، يظل التصنيف الفعال لجرائم الفساد الكبرى ضرورياً للنظر والفصل فيها بشكل سليم، فإن عدم وجود محكمة مختصة في الإقليم يؤدي إلى وجود نهج غير موحد في التعامل مع قضايا الفساد الكبرى والفصل فيها. وعليه يكون المعيار الوحيد لتصنيف الجرائم هو نصوص المواد 23-27 من قانون العقوبات (1969)،⁵⁵ كوسيلة وحيدة للتمييز القانوني بين قضايا الفساد الكبرى والصغرى، وقد تؤدي إحالة القضايا حسب هذا التصنيف إلى صعوبات في التعامل مع هذه القضايا وبالتالي زيادة احتمال عدم تطبيق العدالة عبر إصدار أحكام غير مناسبة والجرم المرتكب ممل يؤدي إلى تقويض

⁵³ ذكر هذا السبب من بين اسباب اخرى في اللقاء الذي عقد مع السيد رئيس مجلس القضاء بالاقليم بتاريخ 9 يوليو 2024.

⁵⁴ انظر الرسم البياني 1.7 أعلاه.

⁵⁵ قانون العقوبات (المواد من 23 إلى 27)، يصنف الجرائم بشكل عام إلى جنايات ويعاقب عليها بالسجن من 5 إلى 15 سنة أو السجن المؤبد أو الإعدام، وجرح ويعاقب عليها بالسجن من 3 أشهر إلى 5 سنوات أو الغرامة، ومخالفات ويعاقب عليها بالسجن من 24 ساعة إلى 3 أشهر أو الغرامة.

وظيفة القانون كاداة للردع. على سبيل المثال، فإن الشخص المتهم بارتكاب أعمال فساد كبرى ويحاكم امام محاكم الجench تكبر فرص حصوله على حكم مخفف (من حيث الحبس والغرامة) ويخضع للمحاكمة من قبل قضاة اقل خبرة في مجال مكافحة الفساد.

ولمعالجة التحدي الذي قد ينتج عن إحالة قضايا الفساد الكبرى للمحاكمات وتكوين قاعدة من الخبراء والمختصين لدعم المعرفة المتخصصة حول قضايا مكافحة الفساد وجوانبها الفنية، وتعزيز مساءلة الأشخاص ذوي المناصب الرفيعة عن الفساد الكبرى، يكون من المستحسن النظر في انشاء محكمة جنائيات مركزية مختصة لجرائم الفساد الكبرى، ومحكمة تحقيق تابعة لها في الاقليم. ويمكن الاستفادة من تجربة محكمة جنائيات مكافحة الفساد المركزية على مستوى الاتحاد التي تنظر كافة قضايا الفساد الكبرى من كافة المحافظات.⁵⁶ هذا وقد كانت هذه أحد التوصيات التي اتفق عليها عدد من القضاة والمدعون العامون في جلسة الطاولة المستديرة للسياسات، حيث أشار المشاركون إلى صدور قرار بإنشاء محكمة مختصة لمكافحة الفساد في الإقليم بدايات العام 2018، لكنه لم يتم تنفيذ القرار بعد، كما شكل برلمان الاقليم لجنة نزاهة للتحقيق في القضايا الكبرى، إلا أنه لم يتم الإبلاغ عن اجراءات تحقيقية في أي قضايا من قبل هذه اللجنة حتى الآن. هذا وقد توحدت غالبية الراء على أن تكوين محكمة مختصة من شأنه أن يعزز دور النظام القضائي في أجندة مكافحة الفساد ويحقق مركزية التعامل مع قضايا الفساد الكبرى ويضمن تغطية أكثر شمولاً لهذه القضايا بالاستفادة من الخبرة القضائية.⁵⁷

2.2 المواد القانونية الخاصة بمكافحة الفساد

2.2.1 الاخلال بواجبات الوظيفة العامة والاضرار عمداً بالاموال العامة (المادة 340 من قانون العقوبات)

وكما تمت الاشارة إليه في نتائج التحليل الكمي، نُظرت النسبة الكبرى من قضايا الفساد التي تمت متابعتها وفقاً للمادة 340 (الاضرار عمداً بالاموال أو المصالح العامة) – بعدد 44 من أصل 100 قضية تم متابعة، وبالمقابل شكلت المادة 340 ثالث أكبر نسبة من الاحكام المراجعة بعدد 7 من اصل 50 قضية، في مفارقة عن النتائج على مستوى الاتحاد. وهذه واحدة من الإيجابيات المستخلصة من حيث أنها تتعلق بالجريمة الجنائية ذات العقوبة الاشد، تدل على الموقف القوي والجاد بشأن مكافحة الفساد وتتوازي مع المبدأ الذي تتبناه المادة 26 (4) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تنص على فرض "عقوبات جنائية أو غير جنائية فعالة ومنتاسبة وراذع. وبالمقابل، لوحظ انخفاض عدد القضايا المحالة وفق المادة 331 من قانون العقوبات - كل موظف او مكلف بخدمة عامة ارتكب عمداً ما يخالف لواجبات وظيفته بقصد الإضرار بمصلحة فرد او منفعة شخص اخر على حساب اخر او على الدولة (معاقب عليها بالحبس لمدة تتراوح بين 3 أشهر إلى 5 سنوات و/أو الغرامة). تم تسجيل قضيتين فقط من الاحكام المراجعة ولم يتم متابعة تسجيل أي قضايا تحت المادة 331 امام محاكم الجنائيات في الاقليم، ويعزى ذلك أن هذه الجريمة تندرج تحت جرائم الجench وعقوبتها اقل، وتقع تحت اختصاص محاكم الجench – جميع القضايا المتابعة أو مراجعة احكامها من محاكم الجench لم تستوف معايير جرائم الفساد الكبرى من حيث المبالغ المهذرة ومناصب المتهمين.

ومع ذلك، فإن الاستخدام المتكرر للمادة 340 يثير السؤال حول كيفية تفسير التشريعات الحالية لمكافحة الفساد وآلية بناء القضية وتكييف الدعوى من قبل الجهات التحقيقية، ففي حين يمكن أن تعزى النسبة العالية للجرائم تحت المادة 340 إلى ارتفاع معدل انتشارها، إلا أنها قد تشير أيضاً إلى حدوث تطور في عملية التحقيق في المراحل المختلفة، بما يشمل المسائل الفنية والمالية للجهات العدلية. وقد يرجع ذلك إلى عامل آخر يتمثل في أن تعريف الجرائم المرتبطة بالفساد في التشريعات القائمة حددت بطريقة ضيقة وغير عملية بحيث يصعب معها تكييف حيثيات بعض جرائم الفساد، مما يؤدي إلى اللجوء إلى النصوص الواسعة نسبياً والمتعلقة بمخالفة واجبات الوظيفة العامة لملاحقة مرتكبي الفساد العام. والجدير بالذكر أن المادة 340 من قانون العقوبات تنص على عقوبة أقصاها السجن لمدة 7 سنوات، مقارنة بالمادتين 308 و310 (الرشوة) والمادة 445 (السرقه) والقرار رقم 160 (الرشوة)، حيث تنص جميعها على عقوبات تتراوح ما بين 7 إلى 15 سنة وغرامة

⁵⁶ أنشئت المحكمة بموجب الأمر القضائي الصادر من مجلس القضاء الأعلى رقم 96 (2019)، وهي مكلفة بتلقي قضايا الفساد الكبرى من جميع محافظات العراق الاتحادية. وفقاً للأمر 96، تتلقى المحكمة ثلاثة أنواع من قضايا الفساد: "قضايا الفساد الكبرى، وقضايا الفساد التي يتورط فيها موظفون رفيعو المستوى او من يتصل بهم، والقضايا ذات الراي العام أو المتعلقة بالمبلغين".

⁵⁷ الطاولة المستديرة: "مساهمة النظام القضائي في اقليم كوردستان العراق في المساءلة عن قضايا الفساد الكبرى"، أربيل، 26 تشرين الثاني/ نوفمبر 2022.

تتوافق مع المبلغ المهدر/المسروق - في إشارة لتشديد العقوبة على هذه الجرائم بما يقوي الاثر الردعي للقانون. عليه، قد يكون من المفيد مراجعة المواد القانونية وجعلها أكثر قابلية للتطبيق وتعريف الأنواع المختلفة للفساد بشكل أكثر دقة، والنظر في تشديد العقوبات التي تتوافق وكل جريمة - يمكن الاستعانة بما ورد في الفصل 3 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بشأن التجريم وإنفاذ القانون وقوانين مكافحة الفساد في الدول الأخرى.

2.2.2 الاختلاس للاموال والممتلكات (المادتين 315 و 316 من قانون العقوبات)

تمت محاكمة العدد الأكبر من القضايا المتابعة (16 قضية من مجموع 100 قضية) والاحكام المراجعة (18 من اصل 50 حكماً) بموجب المادة 315 من قانون العقوبات، والتي تجرم الاختلاس المباشر من كل موظف أو مكلف بخدمة عامة "اختلس أو أخفى مالاً أو متاعاً أو ورقة مثبتة لحق أو غير ذلك مما وجد في حوزته". وتنص المادة على عقوبة السجن، مع تشديد السجن المؤبد أو المؤقت أن كان المسؤول أو المكلف العام بخدمة عامة من مأموري التحصيل أو من يتصل بهم، وتقتصر العقوبة على الحبس إن قلت قيمة المبلغ المختلس (اقل من 5 دنانير). بينما تنص المادة 321 على المحكوم عليهم برد ما اختلسوا من مال أو قيمة ما حصل عليه من منفعة أو ربح فضلاً عن العقوبات المقررة في الجرائم الأخرى. ومع ذلك، من الناحية العملية، تظل الأحكام المتعلقة بالجرائم المدان بها تقتصر على استخدام المادة 315 غير متسقة فيما يتعلق بمدى السجن وإعادة المبالغ المختلسة وفق نص المادة 321.

وللتوضيح، مثال لقضيتين حكم كليهما وفق المادة 315، وكانت الأحكام الصادرة مختلفة تماماً من حيث العقوبة:

المتهم موظف تحصيل جمركي بإحدى البوابات الدولية، اتهم بالتلاعب في الرسوم الجمركية واختلاس مبلغ وقدره 9,513,700 (ملايين) دينار عراقي لمصلحته الشخصية. قدمت الشكوى ضد المتهم من قبل الممثل القانوني للبوابة وأحيلت القضية إلى محكمة الجنايات الهيئة الثانية في المحافظة دهوك تحت المادة 315 من قانون العقوبات. أدانت المحكمة المتهم وحكمت عليه بالحبس لمدة 8 أشهر وأمرت بإعادة المبلغ المختلس.⁵⁸

والقضية الأخرى:

المتهم رئيس لجنة المشتريات في مديرية تربية باحد المحافظات اتهم باختلاس مبلغ يعادل 50 مليون دينار عراقي في عهده من خلال مسؤوليته المهنية لشراء المواد. وتقدم الممثل القانوني لمديرية التربية بشكوى، وأحيلت القضية لاحقاً إلى المحكمة الجنائية الثالثة في السليمانية من قبل عضو الادعاء العام بموجب المادة 315 من قانون العقوبات. وأجريت المحاكمة غيابياً، وأدانت المحكمة المتهم بالسجن لمدة 15 عاماً.⁵⁹

علاوة على ذلك، هناك عدد ملحوظ من القضايا التي تندرج تحت المادة 316 (10 قضايا متابعة و3 قضايا تمت مراجعتها). وتجرم هذه المادة الاختلاس غير المباشر بواسطة الموظفين العموميين أو المكلفين للوصول غير المصرح به إلى الموارد التابعة للدولة، وتنص على التالي: "كل موظف أو مكلف بخدمة عامة استغل وظيفته للحصول على أموال أو أشياء أو وثائق تثبت حقوقاً قانونية أو غيرها مما لا يستحقه وتكون مملوكة للدولة أو لمؤسسة أو منظمة يكون للدولة فيها مصلحة مالية." تختلف المادتان 315 و316 في المضمون والقصد، بيد أن المادة 315 أوسع نطاقاً من المادة 316 والتي تقتصر على اموال الدولة أو ما يتصل بها فقط - وهو ما قد يفسر جزئياً التطبيق الأعلى للمادة 315 في الإجراءات القضائية. ومع ذلك، من المهم ملاحظة أن كلا المادتين يمكن اعتبارهما محدودتي النطاق - حيث تناولهما فقط "الموظفين العموميين أو المكلفين" - فيما لا يشملان الجهات الفاعلة الأخرى التي قد تتورط في الفساد مثل العاملين في القطاع الخاص والمنظمات غير المرتبطة بالدولة. في حين أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لا توصي الدول صراحةً بتجريم الاختلاس في القطاع الخاص، إلا أنها تشجع الدول الأطراف على اعتماد تدابير تشريعية وغيرها لضمان تجريم الاختلاس في القطاع الخاص (المادة 22).

⁵⁸ رقم القضية: 348/ هـ ج 2 / دهوك/ 2021 (قضية مراجعة)
⁵⁹ رقم القضية: 347/ هـ ج 3 / سليمانية/ 2022 (قضية مراجعة)

2.2.3 الرشوة - المادتين 307 و 308 من قانون العقوبات (1969) والقرار رقم 160 (لسنة 1983)

وكانت هناك نسبة ملحوظة من القضايا المتابعة تتعلق بجريمة الرشوة، والتي أعطيت حيزاً تشريعياً معتبراً بعدة نصوص - يتضمن ذلك المادة 307 (رشوة الموظفين العموميين أثناء أداء واجباتهم الرسمية)، والمادة 308 (رشوة الموظفين العموميين خارج نطاق واجباتهم)، والمادة 310 (رشوة موظف عمومي)، والقرار رقم 160 - 1/2 (1983) (التعامل مع الرشوة). في الإقليم، شكلت هذه الجرائم مجتمعة نسبة 21% من القضايا المتابعة و26% من الاحكام المراجعة، حصلت المادة 307 على نصيب الأسد بعدد 15 من أصل 20 قضية رشوة تم متابعتها و11 من أصل 14 حكماً بالرشوة في الاحكام المراجعة، في مفارقة كبيرة عن النتائج على المستوى الاتحادي في العراق، حيث كانت معظم الإدانات بالرشوة بموجب القرار رقم 160 المادة 1/2، بينما لم ترد أية قضايا تحت المادة 307. هذه النتائج تستحق المزيد من البحث لتحديد الأسباب الكامنة وراء الاختلاف في استخدام هذه المواد على المستويين الاتحادي والاقليمي. علاوة على ذلك، تقتصر الأحكام على المشاركة مع القطاع العام وتفشل في تغطية الرشوة التي تشمل جهات فاعلة من القطاع الخاص حصرياً - كما تشجع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (انظر المادة 21).

بعد المتابعة والتحليل، تم إسقاط عدد كبير من القضايا المرفوعة بموجب المادة 307 في الإقليم بسبب "عدم كفاية الأدلة للمضي قدماً في الإدانة"، على وجه التحديد، تم ذلك في النصف من القضايا المتابعة والمراجعة (2 من أصل 7 قضايا متابعة و7 من أصل 11 حكماً مراجعاً). عادة ما تتطلب جرائم الرشوة إثبات نية تلقي أو تسلم الرشوة، مما يشكل عبء إثبات كبير ويعمل على ضمان عدم التطبيق التعسفي لهذه المادة من القانون. وبغض النظر عن ذلك، فإن النسبة العالية من القضايا التي تم إسقاطها فيما بعد تشير إلى وجود ضعف في القدرات على جمع الأدلة أثناء التحقيق بالسرعة المطلوبة وادوات التحقق الفنية والتقنية الضرورية. ولضمان بقاء الأحكام القانونية فعالة، قد يكون من المفيد تعزيز قدرات الجهات الفاعلة في مجال التحقيق والتقنيات المساعدة.

قضية مراجعة للتوضيح :

المتهمان، مدير حسابات ومدير تدقيق، اتُهما بالإخلال بواجباتهما الوظيفية بعدم المطالبة بغرامة التأخير المقدرة بـ 30 مليون دينار عقب تأخير رسوم الإيجار لمدة 3 سنوات مقابل حصولهما على رشوة تقدر بـ 7 مليون دينار. وقد تقدم الممثل القانوني للبلدية بشكوى ضدهما، وأحال عضو الادعاء العام القضية إلى محكمة الجنايات الهيئة الثالثة في أربيل بموجب المادة 307 من قانون العقوبات (1969). قامت المحكمة بإسقاط التهم الموجهة إلى المتهمين لعدم كفاية الأدلة.⁶⁰

تم استئناف هذا القرار لاحقاً من قبل لجنة النزاهة على أساس وجود أدلة كافية لمتابعة التحقيق. وفي 19 يناير/كانون الثاني 2024، نقضت محكمة التمييز القرار الأصلي - مشيرةً إلى وجود خطأ في الوقائع - ووجهت المحكمة الجنائية الثالثة لإعادة محاكمة المتهمين. لا تزال هذا القضية قيد النظر وقت نشر هذا التقرير.⁶¹

2.3 الممثلون القانونيون للمؤسسات المتضررة

كما هو الحال على مستوى الاتحاد في العراق، يقوم الممثلون القانونيون للمؤسسات الحكومية المعنية في الإقليم بحضور جلسات المحاكمات الخاصة بقضايا الفساد وتمثيل المصالح الفضلى لمؤسساتهم، حيث يتم إستدعاء الممثلون القانونيين للإدلاء بإفاداتهم حول الفعل المرتكب، ودور المتهم، والأضرار التي لحقت بالمؤسسة في مرحلة التحقيق ومن ثم أثناء المحاكمات وانهاء إفاداتهم بالتعبير عن نية المؤسسة بالمضي قدماً في الشكوى والمطالبة بالتعويض عن الاضرار أو سحبها. أشارت النتائج الاولى للحضور القوي للممثلين القانونيين للمؤسسات، بحضور فعلي في 93 قضية من مجموع 100 قضية متابعة. قدم الممثل القانوني في 78 قضية منها مطالبة بالتعويض عن الاضرار، وقام بسحب 5 مطالبات منها، فيما حضر في 10 قضايا ولكن باداء ضعيف او محدود أو غير فاعل أثناء المحاكمة.

⁶⁰ رقم القضية: 199/ هـ ج 3 / اربيل/ 2021 (قضية مراجعة)

⁶¹ رقم القضية: 245/ هـ ج 4 / اربيل/ 2024 (سجلات كقضية متابعة جديدة في الفترة الثانية لبرنامج المتابعة).

قضية توضيحية لطلب الشكوى والمطالبة بالتعويض

أربعة متهمون - مدير عام في دائرة ضريبة الدخل، مدير اقدم في قسم الحسابات، ومدير ومحاسب في دائرة التسجيل - اتهموا باختلاس مبلغ يقدر بـ 952,146,000 دينار عراقي، فضلا عن إتلاف الإيصالات والمستندات المحاسبية ذات الصلة. اعترف ثلاثة من المتهمين بجرائمهم خلال جلسة التحقيق التمهيديّة، ولم يفعل المتهم الرابع ذلك. وأحيلت القضية إلى محكمة جنايات الهيئة الثانية في أربيل بموجب المادة 315 من قانون العقوبات العراقي لعام 1969. وأدانت المحكمة المتهمين وحكمت عليهم بالسجن لمدد تتراوح بين 7 إلى 15 سنة، بعد إعادة الأموال المختلسة. وحافظت المحكمة على حق المتضرر في طلب التعويض، واستمر الممثلون القانونيون من المؤسسات المتضررة في المطالبة بالتعويض عن الأضرار.⁶²

قضية توضيحية لسحب المطالبة بالتعويض عن الأضرار:

المتهم، وهو مساعد مدير بنك، أتهم بسحب أموال من أرصدة حسابات عملاء البنك دون علم أو موافقة عملاء البنك. وقدر المبلغ الذي اختلسه المتهم بمبلغ 188 مليون دينار عراقي. أُحيلت القضية إلى محكمة جنايات الهيئة الثانية في أربيل بموجب المادة 316 من قانون العقوبات (1969) قام الممثلون القانونيون للمؤسسة المتضررة بسحب مطالبتهم بالتعويض عن الأضرار بعد استلام بريد رسمي صادر من وزارة المالية بعدم الضرر. وعليه، لم تذكر المحكمة في الحكم النهائي إلى الحق في التعويض نظرا لأن الجهة المتضررة قامت بسحب حقها في التعويض.⁶³

بحسب القانون، يجب على المؤسسة المعنية بعدم طلب الشكوى لمتابعة القضية وبالتالي عدم المطالبة بالتعويض أن يكون ذلك بكتاب رسمي موقع من الوزير المختص أو من ينوب عنه، وعادة ما يكون بتوصية من الإدارة القانونية بالمؤسسة إلى المحكمة المختصة. وفي الممارسة، غالبًا ما يتم إرسال هذا الكتاب بعد أن يقوم المتهم بإرجاع المبلغ المختلس للمؤسسة المتضررة. تم تعزيز هذه الممارسة من خلال توجيهات مجلس وزراء إقليم كردستان العراق والتي أمرت الوزارات باتخاذ إجراءات قانونية ضد من يقوم من الممثلين القانونيين بسحب المطالبات دون موافقة كتابية مسبقة، مما يقلل الباب على أي تعاون محتمل بين الممثلين القانونيين والمتهمين رفيعي المستوى في قضايا الفساد.

إن القرارات التي يتخذها الممثلون القانونيون، سواء لتأكيد المطالبة أو سحبها، تترك آثارًا كبيرة على الإجراءات القانونية. فعندما يعلن الممثل القانوني عن عدم المطالبة بالتعويض عن الأضرار أو سحب المطالبة المقدمة أثناء التحقيق، فإنه يجرد المؤسسة المعنية في الدولة من الحق في رفع دعوى مدنية لاسترداد الأموال المهذرة أو المختلسة. كما وأن لهذه القرارات تأثيرًا ملحوظًا على القضية الجنائية نفسها، كما ظهر في المناقشات مع القضاة والمدعين العامين خلال جلسات الطاولة المستديرة مع مجلس القضاء وجهاز الادعاء العام في الإقليم إن إعلان عدم وجود مطالبة يضعف القضية الجنائية، ويضع الممثل القانوني أو المؤسسة في موقف دفاعي، كما ويغلق الباب أمام الدولة في السعي لاسترداد الأموال العامة. وكذلك الحال بالنسبة لغياب أو ضعف التمثيل.

قضية توضيحية تتعلق بغياب التمثيل القانوني أو التمثيل غير الفاعل:

المتهم، مدير سابق لبلدية، أتهم بالرشوة بالعمل أو الامتناع أو الاخلال بواجبات الوظيفة العامة، وتم إحالته من قبل محكمة التحقيق لمحاكمته بموجب المادة 307 من قانون العقوبات. وبحسب ما ورد في المحاكمة، كانت افادة الممثل القانوني للمؤسسة المتضررة - البلدية - غامضة خلال التحقيق الأولي قبل المحاكمة.

⁶² رقم القضية: 374/ هـ ج 2 / اربيل / 2022 (قضية متابعة)

⁶³ رقم القضية: 217/ هـ ج 2 / اربيل / 2022 (قضية متابعة)

واكتفى الممثل القانوني بالتوقيع على ورقة الإخطار الصادرة عن المحكمة ولم يحضر لتمثيل المؤسسة المتضررة في أي من الجلسات اللاحقة حتى أصدرت المحكمة قرارها النهائي بإدانة المتهم.⁶⁴

بيدا أن غياب الممثلين القانونيين عن عدد من القضايا (10 من أصل 100 قضية متابعة) إلى احتمال ضعف التنسيق من جانب المؤسسات الحكومية والسلطات المعنية بالتعامل مع قضايا الفساد.

2.4 قانون العفو العام في الاقليم

كما هو مذكور أعلاه، فإن العديد من القضايا المتعلقة بالفساد معفاة من قانون العفو العام بموجب المادة 9 (4) من قانون العفو العام في إقليم كردستان العراق لعام 2017 (القانون رقم 4)، وهي جرائم الاختلاس وغسل الأموال وسرقة الأموال العامة وجرائم الفساد وهدر المال العام عمداً. ومع ذلك، فإن أهلية نظام العفو لا تزال موضوع نقاش قضائي. تشير البيانات الكمية إلى أن استخدام حكم العفو محدود - مع قضية واحدة فقط متابعة حيث أدين المتهم، وطبقت المحكمة حكم قانون العفو العام (رقم 2017/4). ولا تزال متابعة هذه القضية مستمرة حالياً، حيث تتم إعادة المحاكمة في القضية بعد إلغاء حكم العفو من قبل محكمة التمييز.

قضية توضيحية تم متابعتها

متهمة تبلغ من العمر 58 عامًا، مديرة بنك سابقاً، اتهمت بانتهاك لوائح وزارة المالية من خلال صرف أموال عملاء للبنك على الرغم من الأمر بعدم السحب حتى صدور أمر جديد من وزارة المالية، وذلك بتحرير شيكين بمبلغ 50 مليون دينار عراقي و 65 مليون دينار عراقي. أحيلت المتهمة إلى محكمة جنائيات الهيئة الثالثة في اربيل، بموجب المادة 340 من قانون العقوبات (1969). وعلى الرغم من تطبيق الحد الأدنى للعقوبة أصلاً (وهو الحبس لمدة 3 أشهر عند الإدانة)، فقد قررت المحكمة إلغاء الإدانة بموجب قانون العفو العام (رقم 2017/4).⁶⁵ عند تمييز قرار الاعفاء، قامت محكمة التمييز بإلغاء قرار العفو لعدم شمول القضية بقانون العفو العام 2017 وقامت بإرجاع القضية لإعادة المحاكمة.

أما فيما يتعلق بالأحكام المراجعة، تظهر البيانات أن اثنين فقط من القضايا المراجعة تضمن طلباً للعفو بموجب قانون العفو العام السابق (القانون رقم 2012/2). في القضيتين تم مناقشة استثناء المادة 340 من قانون العقوبات والمادة 15 من قانون هيئة النزاهة من نطاق احكام العفو العام، إلا أن محكمة الجنائيات قضت بالعفو العام لعدم استثناء القضايا المتعلقة بالفساد بموجب قانون العفو العام 2012.⁶⁶

تشير هذه النتائج إلى أن نظام العفو لا يتمتع بتأثير كبير في إقليم كردستان مقارنة بالمستوى الاتحادي في العراق، وهو أمر إيجابي نظراً للمخاوف بشأن التطبيق المحتمل لقانون العفو العام على قضايا الفساد الكبرى. إن السماح للجنة بتجنب المساءلة عن طريق ارجاع الأموال المسروقة يقوض التأثير الرادع للعقاب ويحمي الأفراد من المساءلة الجنائية. ومع ذلك، فقد أكدت المعلومات الواردة في جلسات الطاولة المستديرة مع الجهات القضائية أنه في حين أن الجهات الفاسدة قد لا تتمتع بالحماية القضائية في هذا الصدد، إلا أن الاستفادة من العفو الذي يتم من خلال الاتفاقات السياسية وبسبب الحصانات للمسؤولين رفيعي المستوى - مثل الوزراء والبرلمانيين ورؤساء الإدارات والمهنيين في بعض النقابات. وبشكل أكثر تحديداً، تفيد الادعاءات بالتحقيق في العديد من جرائم الفساد الكبرى يتأثر بشكل غير رسمي بالأحزاب والجماعات السياسية، ولا سيما في مراحل التحقيق الداخلي، مما يؤدي إلى تجميد القضايا بسبب المعالجات غير الرسمية في تعويض الاضرار. وتتطلب هذه الادعاءات مزيداً من التحقيقات الداخلية الصارمة للالتزام بالاجراءات القانونية.

⁶⁴ رقم القضية: 79/ ه ج 2/ دهوك/ 2023 (قضية متابعة)

⁶⁵ رقم القضية: 152/ ه ج 3/ اربيل/ 2022 (قضية متابعة)

⁶⁶ رقم القضية: 886/ ه ج 3/ سلیمانیة/ 2023 (قضية متابعة)، ورقم القضية: 77/ ه ج 1/ دهوك/ 2019 (حكم مراجع)

2.5 سياسة اصدار الاحكام

نص قانون العقوبات على السلطة التقديرية للقضاة للنظر في الظروف المخففة للعقوبة وفق المواد 128 إلى 134 منه، بالإضافة إلى قانون اصول المحاكمات الجزائية الذي منح القضاة سلطة تقديرية للنظر في ظروف القضية ووضع المتهم عند إصدار الاحكام وفق المواد المشار إليها. هذا وقد أشارت بيانات القضايا إلى أن 9 من أصل 26 حكماً بالإدانة في القضايا المتابعة أصدر القضاة احكاماً بايقاف تنفيذ العقوبة. شملت أسباب وقف التنفيذ في القضايا المتابعة عدم وجود سجل جنائي سابق للمتهم (7 من 9 قضايا)، وضع المتهم كموظف عام (6 من 9 قضايا)، وكبر عمر المتهم (4 قضايا)، وكون المتهم عائل للأسرة (4 قضايا)، وتدهور صحة المتهم (قضيتان). كما وأوقف القضاة تنفيذ العقوبة في 4 من أصل 33 حكماً بالإدانة في الاحكام المراجعة. وشملت أسباب الإيقاف عدم وجود سجل جنائي سابق للمتهم (3 من أصل 33 حكماً)، وكبر سن المتهم (حكمان من أصل 33 حكماً)، وتدهور الحالة الصحية (حكماً واحداً).

امثلة توضيحية تتضمن أحكاماً مخففة لعوامل إنسانية:

المتهم، وهو مدير مستودع في مديرية توزيع المياه في احد المحافظات، اتهم بالاشترك في سرقة آلات وأدوات أخرى لمصلحته الشخصية، كانت قيمة الاموال المسروقة من المال العام 10,000 دولار أمريكي. تمت أحالة المتهم إلى محكمة الجنايات لمحاكمته بموجب المادة 315 من قانون العقوبات (1969)، وإدانته والحكم عليه بالحبس لمدة ستة أشهر. ومع ذلك ونظرًا لكون المتهم تم الحكم عليه لأول مرة في جناية قرر القاضي إصدار الحكم مع وقف التنفيذ.⁶⁷

المتهم، مساعد مدير بنك في محافظة أربيل، اتهمت بسحب أموال من أرصدة حسابات عملاء البنك دون علم أو موافقة عملاء البنك، وقدر المبلغ المختلس بما يقارب 188 مليون دينار عراقي. تمت أحالة المتهم من محكمة التحقيق إلى محكمة جنائيات أربيل لمحاكمته وفق المادة 316 من قانون العقوبات (1969)، وتمت أدانتها والحكم عليها بالسجن لمدة 5 سنوات. بيده انه وبالنظر إلى الظروف الشخصية للمتهم، كونها أنثى وأم، وان سحب الأموال بشكل غير قانوني لعلاج زوجها الذي يعاني من اعتلال في الصحة، وقيامها بإعادة مبلغ مقدر من الأموال المختلسة، أصدر القاضي الحكم مع وقف التنفيذ.⁶⁸

وجه الاتهام لـ 7 متهمين - موظفين في مديرية تجارة وتوزيع الحبوب في اربيل - بسوء الإدارة والإهمال من خلال توزيع حوالي 2383.25 طن من الدقيق الفاسد على 15 معملاً لإنتاج الدقيق. تمت إحالة المتهمين للمحاكمة أمام محكمة جنائيات أربيل بموجب المادة 340 من قانون العقوبات، وتمت إدانتهم جميعاً وحكم عليهم بالحبس لمدة عام لكل منهم. ولكن نظرًا لكبر سن المتهمين، وخدمتهم العامة الطويلة، وسجلهم الأمني النظيف، اصدر القاضي الحكم مع وقف التنفيذ.⁶⁹

هذا وتعتبر السلطة التقديرية للقضاة جزء من فهمهم العام للظروف الانسانية والعادات المحلية وممارسة الحكمة والخبرة المكتسبة من العمل كجزء من السلطة القضائية. ومع ذلك، فإن السلطة التقديرية القضائية الواسعة للغاية قد تؤدي إلى احكام غير متناسقة بين القضايا المتشابهة، وقد تضعف الاحكام المتساهلة أيضًا طبيعة القانون الردعية، وتعارض معايير اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد فيما يتعلق بالعقوبات الرادعة لجرائم الفساد. لذا قد يكون من المناسب وضع إرشادات عامة في شان اصدار الاحكام، بما يشمل جرائم الفساد، يرجع إليها القضاة مباشرة عند إصدار الأحكام، وتكون نواة لوضع معايير وقواعد ثابتة للسياسة العقابية ككل.

⁶⁷ رقم القضية: 72 / هـ ج 1 / دهوك / 2023 (قضية متابعة)

⁶⁸ رقم القضية: 217 / هـ ج 2 / اربيل / 2022 (قضية متابعة)

⁶⁹ رقم القضية: 104 / هـ ج 3 / اربيل / 2021 (قضية متابعة)

2.6 التحقيق الإداري في المؤسسات العامة

بموجب اختصاص إقليم كردستان العراق، تمنح المادة 10 من قانون انضباط موظفي الدولة (1991، قانون رقم 14) الوزراء أو رؤساء الإدارات سلطة إنشاء لجان تحقيق للموظفين الذين يواجهون تهماً بانتهاكات محتملة لواجباتهم الوظيفية، وتحوّل المادة 10 (3) هذه اللجان بإحالة القضايا إلى "المحاكم المختصة" إذا وجد ان الفعل يعتبر جريمة. تلعب الآليات الإدارية الداخلية دوراً حيوياً في تسريع التعامل مع أفعال الفساد داخل المؤسسات، لا سيما تلك التي تشمل كبار المسؤولين الذين قد يضرّون بنزاهة التحقيقات الداخلية. ولكن يواجه هذا الترتيب تحديات منها وجود الأفراد المتهمين في العمل أثناء الإجراءات الإدارية أو ما قبل المحاكمة أو القضائية الجارية، مما يشكل مخاطر التلاعب بالأدلة، أو التأثير على الشهود أو عرقلة الوصول والحصول على الوثائق الضرورية، مما يستدعي اتخاذ بعض التدابير للحيلولة دون ذلك، لذا يعد تنفيذ ضمانات التعليق المناسبة أمراً ضرورياً لمنع الاستغلال السيء للموقع الوظيفي. وفقاً للمادتين 16 و17 من قانون انضباط موظفي الدولة، يتمتع رئيس المؤسسة المعنية بسلطة إيقاف الموظف الذي يواجه ادعاء بسوء السلوك المهني أو مخالفة القانون إيقافاً مؤقتاً لمدة تصل إلى 60 يوماً. ويهدف هذا التعليق إلى حماية المصلحة العامة وتقليل التأثير غير المبرر في عملية التحقيق.

ومع ذلك، تسلط المادة 30 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الضوء على التزام الدول الاعضاء في الاتفاقية بحماية حقوق المتهمين أثناء محاكمة جرائم الفساد. وينعكس هذا الالتزام بشكل جيد في التشريع العراقي - في تقييد السلطة الممنوحة للمؤسسات الحكومية بموجب قانون انضباط موظفي الدولة (رقم 14 لعام 1991)، والذي ينص على قيد زمني قدره 60 يوماً، وذلك لضمان عدم التأثير على الموظف بشكل غير عادل أثناء التحقيق. قد يكون من المفيد النظر في مراجعة قانون انضباط موظفي الدولة (رقم 14 لعام 1991) لمنح السلطات القضائية أو التحقيقية سلطة مطالبة المؤسسات بالاستمرار في إيقاف المتهمين عن العمل طالما اقتضى التحقيق ذلك، على أن يتم تمديد هذا الإيقاف لفترات قصيرة من الزمن مع النص على المراجعة القضائية المستقلة لكل فترة تمديد ليكون بمثابة ضمان لحقوق المتهمين وحفظ مصالح الدولة.

خلال مناقشات الطاولة المستديرة مع مجلس القضاء وجهاز الادعاء العام في الإقليم في نوفمبر/تشرين الثاني 2022، أثارت المخاوف حول فشل التحقيقات الإدارية في إيقاف الأفراد المتهمين عن مناصبهم أثناء مراحل التحقيق والمحاكمة، يبدأ أن ذلك لم يظهر أثناء متابعة المحاكمات. على العكس فقد لوحظ خلال المتابعة عدم احتفاظ أي من المتهمين على مناصبهم، فمن خلال مراجعة ملفات القضايا السابقة وقراءة مرفقات تقارير لجنة التحقيق الداخلي في كل مؤسسة حكومية معنية، تم رصد التوصية في عدة قضايا بفرض عقوبات تأديبية على هؤلاء المتهمين. وفي بعض القضايا، تم نقل المتهمين من مؤسسة حكومية إلى أخرى بينما تم نقل بعضهم إلى وظائف وظيفية مختلفة داخل مؤسساتهم الحكومية، وبقي بعض المتهمين في وظائفهم السابقة دون صلاحيات لحين حسم الدعوى.

أمثلة لقضايا تضمنت إجراءات إدارية مؤقتة:

اتهم 4 موظفين بإهدار المال العام ومخالفة التعليمات المالية التي تحظر إشراك مديري الحسابات ومدققي الحسابات في لجان تنفيذ المشاريع، بالإضافة إلى تلقي رشاًوى لإحالة بعض المشاريع إلى شركات محددة والاستحواد على المبالغ الفائضة المخصصة للمشاريع لمنفعتهم الشخصية وعدم إعادتها إلى الخزينة العامة. تمت إحالة المتهمين إلى محكمة جنائيات أربيل بعد تحقيق إداري لمحاكمتهم وفق المادة 340 من قانون العقوبات (1969). أثناء سير التحقيق، تم نقل ثلاثة من المتهمين إلى مؤسسة حكومية أخرى مع تخفيض رتبة المتهم الرابع المتبقي من نائب مدير قسم الحسابات إلى وظيفة محاسب.⁷⁰

وأيضاً:

المتهم، مدير دائرة صحة كركوك في مديرية صحة أربيل، اتهم بتعيين ما يقارب 200 موظف وهمي واستلام والتصرف في المستلزمات الطبية والأدوية في الفترة ما بين 2008 و2015. أحيل المتهم إلى محكمة جنائيات أربيل

⁷⁰ رقم القضية: 102/ هـ ج 3 / اربيل / 2022 (فضية متابعة)

2.7 جهاز الادعاء العام

وفقاً لقانون الادعاء العام 1979 (القانون رقم 159)، فإن للمدعين العامين دوراً مركزياً في إجراءات المحاكمة. وكما هو موضح في الرسم البياني رقم 1 للاطار المؤسسي، يلزم القانون المدعين العامين بحضور المحاكمات واستجواب المتهمين والشهود، فضلاً عن الإشراف على الإجراءات القضائية لضمان مراعاة حقوق المحاكمة العادلة واتخاذ الإجراءات اللازمة لتسريع عملية الفصل فيها وتجنب التأجيل غير الضروري لجلسات الاستماع. ومن خلال المتابعة، تم ملاحظة التفاعل الكبير لاعضاء الادعاء العام في الإقليم فيما يتعلق بمشاركتهم في الإجراءات والجلسات الخاصة في 88 من اصل 100 قضية تم متابعتها. بيد ان التحدى الأكبر لجهاز الادعاء العام وواجبه في المحافظة على نزاهة عملية التقاضي ووضعه تحت وزارة العدل وما لذلك من اثر على استقلاليته عن السلطة التنفيذية وإحتمال تعرضه للتأثير غير المبرر من قبل الجهات الحكومية، خاصة فيما يتعلق بقضايا الفساد التي تشمل كبار المسؤولين الحكوميين.

2.8 حقوق المحاكمة العادلة

تنص المادة 19 من الدستور العراقي على أحكام جوهرية تتعلق بحقوق المحاكمة العادلة، تشمل الالتزام بحقوق المحاكمة العادلة من خلال ضمان المساعدة القانونية، والإجراءات القضائية السريعة، وأن تكون المحاكمات علنية. هذه الحقوق المضمنة في المادتين 14 و 16 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والملزمة للعراق لكونها دولة طرف – ويسري تطبيقها بالتالي في سياق إقليم كردستان العراق.

2.8.1 المساعدة القانونية و محامو الدفاع

المساعدة القانونية معترف بها دستورياً في العراق كحق أساسي في المادة 17 (11) من الدستور العراقي. الحق في التمثيل القانوني هو جوهر معايير المحاكمة العادلة؛ إن الحصول على تمثيل قانوني فعال هو أحد حقوق المتهم في إثبات براءته في محكمة قانونية أو التقدم بدفوع لتخفيف الحكم عند الإدانة - وهو ما يشار إليه في المادة 30 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. في الإقليم، كما هو الحال على مستوى الاتحاد، يتمتع الأشخاص المتهمون بالحق الدستوري في أن يمثلهم محامٍ من اختيارهم، وتلتزم الدولة بانتداب محام للمتهمين الذين ليس لديهم تمثيل خاص. ويشمل هذا الحق جميع مراحل التقاضي، من التحقيق إلى المحاكمة والاستئناف. بالإضافة إلى ذلك، في حالات الرفض أو عدم كفاية الدفاع، يمكن للمحكمة استبدال المحامي المعين وفرض غرامات.⁷² ووفقاً لقانون اصول المحاكمات الجزائية لعام 1971، يعين كل من رئيس المحكمة محامياً للمتهم بناء على طلب لنقابة المحامين. وفقاً للمادة 36 (1) من قانون ممارسة المحاماة في إقليم كردستان العراق لعام 1999 (قانون رقم 17، المعدل بالقانون رقم 11 (2002)، تتراوح أتعاب محامي الدفاع المنتدب بين 60.000 و 120.000 دينار عراقي.

وفي 22 من أصل 28 قضية متابعة قامت المحكمة بانتداب محامين للدفاع عن المتهمين، كان الاختيار من بين المحامين المتواجدين في مبنى المحكمة يوم المحاكمة. ومن الملاحظات المدونة، فإن جلسة الاستماع تلك في كثير من الأحيان تكون أول لقاء بين المحامين والمتهمين، وهي المرة الأولى التي يتعرف فيها المحامون على الوقائع الموضوعية للقضية. وعليه، يكون الدفاع في القضية مبني حصرًا على الأقوال والأدلة والشهادات المعروضة في الجلسة. ومن الملاحظات العامة، ورد أن المحامين المكلفين بتمثيل المتهمين لم يلعبوا دوراً مهم أثناء المحاكمة في كثير من الاحيان - حيث كان حضورهم مجرد إجراء شكلي. غالبًا ما يعتمد الانتداب في القضية في اللحظة الأخيرة على من هو متاح في المبنى في ذلك الوقت، ولا يتسع الوقت للمحامي لفحص ملف القضية وإعداد الدفاع المناسب. وتجدر الإشارة أيضًا أن الانتداب يكون لجلسة واحدة فقط وليس لكامل القضية، مما يعني عدم اتاحة الفرصة للتواصل والتنسيق في متابعة الإجراءات القضائية وتقديم دفاع قوى.

⁷¹ رقم القضية: 171/ ه ج 3 / اربيل / 2019 (قضية مراجعة)

⁷² قانون اصول المحاكمات الجزائية لسنة 1971، المادة 144.

علاوة على ذلك، فإن الأجر المتواضع الذي تدفعه المحاكم مقابل الخدمة هو عامل مساهم وراء إجحام المحامين عن تولي هذه القضايا.

والجدير بالذكر أن هذا الاتجاه في الانتداب لا يقتصر على المحاكمات المتعلقة بالفساد، بل تمتد لبقية قضايا الجنايات، وتعتبر احد التحديات في النظام القضائي في الإقليم. ولضمان تمثيل قانوني أفضل، ينبغي أن تنظر نقابة المحامين والسلطة القضائية في الاقليم في إجراءات أكثر ملاءمة لانتداب المحامين بحيث يحدد التمثيل القانوني قبل الجلسات إلى جانب تحسين المقابل المادي وتحسين هيكل الحوافز. كما وهناك حاجة لإصلاح قانون ممارسة المحاماة في إقليم كوردستان العراق (رقم 1999/17) لمعالجة هذه العوائق الرئيسية أمام العدالة وضمان نزاهة واستقلال مهنة المحاماة. إن فعالية المساعدة القانونية، بما في ذلك الجهد المبذول لصالح المتهمين أثناء الإجراءات القانونية، أمر ضروري لضمان أن تكون الإجراءات القضائية عادلة ونزيهة وفعالة.

2.8.2 كفاءة المحاكمة واجراءات ما قبل المحاكمة

ينص مبدأ السرعة في الإجراءات القضائية الذي تبنته المادة 14 (3) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، على أنه "من حق كل فرد، عند الفصل في أي تهمة موجهة إليه، التمتع بالحد الأدنى من الضمانات التالية، على قدم المساواة الكاملة"، بما في ذلك "أن يحاكم دون تأخير لا مبرر له." إن إجراءات المحاكمة المطولة وفق ملاحظات برنامج متابعة المحاكمات والنتائج الأولية (انظر الرسم البياني 1.7 أعلاه) - تتعارض مع هذا المبدأ. يمكن أن تؤثر إجراءات المحاكمة المطولة على فعالية التقاضي ونتائج المحاكمة حيث ثبت أنها مرهقة للغاية بالنسبة للجهات القضائية، مما يحد من قدرة الهيئات القضائية على تحقيق المشاركة المطلوبة لمكافحة الفساد. ولتبسيط الاجراءات القضائية يكون من الضروري إجراء مراجعة شاملة للتحديات المرتبطة بعبء العمل والوقت وتقديم الدعم للجهات القضائية بموارد تقنية وتكنولوجية أكبر. هذا النوع من المساعدة بالموارد تحث عليه وتشجعه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.⁷³ ومن خلال برنامج متابعة المحاكمات، لوحظ أن محاكم الجنايات في الإقليم تعطي الأولوية للقضايا التي يكون فيها الشخص المتهم محتجزاً. وبما أن محاكم الجنايات لا تركز فقط على قضايا الفساد، فإن العديد من جرائم الفساد، رغم خطورتها بطبيعتها، قد لا يتم النظر فيها إلا بعد القضايا الأخرى التي يكون فيها المتهم رهن الحبس الاحتياطي أولاً. لذا فمن شأن إنشاء محكمة متخصصة في مكافحة الفساد أن يقلل من التأخير الذي ينشأ نتيجة لذلك.

علاوة على ذلك، يكون من المفيد إجراء دورات تدريبية متخصصة للمحققين في هيئة النزاهة واعضاء الادعاء العام وقضاة التحقيق الامر الذي تدعمه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من خلال دعوتها إلى اعتماد "أساليب تحقيق خاصة".⁷⁴ بالإضافة إلى ذلك، ولتجنب تضارب المصالح، هناك حاجة ماسة إلى اعتماد خبراء مستقلين في المسائل المصرفية والمحاسبة والمسائل الفنية لتقديم المشورة في المحاكمات التي تستدعي افادات الخبراء والمختصين في قضايا الفساد - حيث افادت التقارير أن العديد من الخبراء ينتمون إلى الحكومة وأحياناً من نفس الإدارة أو المديرية أو البنك الذي ينتمي إليه المتهمون. كما ويجب تعزيز أقسام الشرطة والادلة الجنائية لتكون أكثر قدرة على معالجة الأدلة ودعم جهود المحققين.

ومن العوامل التي يمكن أن تسهم في طول مدة المحاكمة هو عدم فعالية التحقيقات السابقة للمحاكمة، ويتضح ذلك من العدد الكبير للقضايا التي أعيدت للتحقيق، والخبرة والمعرفة القليلة للمحققين، أو الافتقار إلى آليات التنسيق بين الجهات ذات الصلة أو قاعدة البيانات المشتركة لتسهيل تدفق المعلومات لإجراء التحقيقات اللازمة والإحالة ووضوح الإجراءات الضرورية. وكما ورد، فإن بعض القضايا المحالة لا يوجد بها أدلة أو شهادات كافية لادانة المتهمين. هذا وتشير البيانات الكمية إلى أن إعادة التحقيق السابق للمحاكمة ليست ممارسة سائدة في قضايا الفساد في الاقليم- حيث تم رصد 8 قضايا متتابعة فقط أعيدت للتحقيق، بينما لم تسجل أية قضية مراجعة لاعادة التحقيق. أما التحدي الذي ذكره القضاة واعضاء الادعاء العام في الطاولة المستديرة للنقاش حول السياسات هو محدودية التعاون بين المؤسسات العامة،⁷⁵ والذي يؤدي

⁷³ المواد 6 و 36 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

⁷⁴ المادة 30 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

⁷⁵ نقاشات الطاولة المستديرة مع مجلس القضاء في إقليم كوردستان العراق ومكتب المدعي العام: مساهمة النظام العراقي في المساءلة عن الفساد (أربيل، 26 تشرين الثاني/ نوفمبر 2022).

الى تأخير الإحالة إلى المحاكمة بسبب استغراق وقت طويل في التحقيقات السابقة للمحاكمة والتي عادة ما تتأخر المؤسسات الحكومية في تقديم المستندات المطلوبة فيها. كذلك في بعض القضايا، لم تبدأ الإجراءات القضائية رسميًا حتى تم تأكيد المؤسسات المتضررة لحضور ممثليها القانونيين، وعادة ما يتم تأجيل الجلسات عندما تخلف الممثلون عن الحضور. اما في مرحلة المحاكمة، فقد تؤثر عوامل أخرى على سير المحاكمة، منها على سبيل المثال كثرة القضايا الواردة في بعض المحاكم وقلة عدد القضاة المكلفين بمراجعتها، أو بسبب مشاركتهم في قضايا ومسؤوليات أخرى.

2.8.3 مشاركة المجتمع المدني

يمنح الدستور الحق للكافة بما يشمل منظمات المجتمع المدني الحق في حضور جلسات المحاكمة العامة. تم تعريف هذا المبدأ بشكل واضح عبر تشريعات الإقليم - وفي المقام الأول كمبدأ دستوري في المادة 19 (7) من الدستور العراقي، بالإضافة إلى المادة 5 من قانون تنظيم القضاء (رقم 1979/160)، والمادة 152 من قانون اصول المحاكمات الجزائية (رقم 1971/23)، والمادة 7 من قانون السلطة القضائية في إقليم كردستان (رقم 2007/23). تؤكد كل مادة من المواد المذكورة أعلاه على مبدأ علنية جلسات المحكمة واطاحتها للجمهور، شريطة التقيد بالاجراءات المتعلقة بالأمن أو النظام العام، والتأكيد على أهمية المشاركة العامة وشفافية الجهود القضائية في مكافحة الفساد.

ومن الجدير بالذكر أنه لم يُلاحظ أي حضور لمنظمات المجتمع المدني في جلسات المحاكمات للقضايا المتابعة. علاوة على ذلك، خلال مناقشات الطاولة المستديرة مع منظمات المجتمع العاملة في مجال مكافحة الفساد المدني في الإقليم، في نوفمبر/تشرين الثاني 2022، أثار المشاركون العديد من التحديات. على وجه الخصوص، تم وصف وصول منظمات المجتمع المدني إلى المعلومات والوثائق والبيانات المتعلقة بجرائم الفساد بأنه "محدود للغاية".⁷⁶ في الواقع، تم الإبلاغ عن أن عدد منظمات المجتمع المدني في جميع أنحاء الإقليم التي تعمل في مبادرات مكافحة الفساد أخذ في الانخفاض بسبب إغلاق القضاء المدني الذي حد من مصداقية عملهم وزود الجهات الفاسدة بأدوات تنظيمية لتعليق و/أو مقاضاة النشطاء والصحفيين والباحثين. وأمن المجتمع على أن تمكين الجهات المدنية الفاعلة من التحقيق في أنشطة الفساد والإبلاغ عنها يمكن أن يعود بفوائد على جهود مكافحة الفساد في جميع أنحاء الإقليم، بدلاً عن التضييق عليها. اكبر التحديات التي تواجه منظمات المجتمع المدني والناشطين العاملين في مجال مكافحة الفساد هو الاتهامات والملاحقة القضائية بحسب قول المشاركين، تعيق عملها وتوقف نشاط الكثير منها بسبب الإجراءات التنظيمية المتخذة من قبل السلطات المعنية.

مثال توضيحي،

متهم في قضية فساد تتعلق بمصنع لإنتاج الدقيق تمت محاكمته بموجب المادة 340 من قانون العقوبات امام محكمة جنابات الهيئة الثالثة في أربيل في العام 2021.⁷⁷ قام المتهم في تلك القضية باتهام صحفي محلي باستخدام وسائل التواصل الاجتماعي للتشهير به. أحيل الصحفي إلى المحاكمة في محكمة الجناح الثانية في أربيل. وأشار المدعي العام في القضية إلى ان الصحفي قد قام بنشر معلومات عن المتهم على وسائل التواصل الاجتماعي قبل انتهاء الدعوى الجزائية. قضت المحكمة بأن المنشور الإعلامي للصحفي قد أدى إلى الإهانة والتشهير بسبب جمهور الصحفي الواسع، وأدانت الصحفي بموجب المادة 8 (5) من قانون الصحافة الكوردستاني رقم 2007/35، وحكمت عليه بغرامة مالية قدرها مليون دينار ومنحت المتهم حق المطالبة بالتعويض المدني.⁷⁸

⁷⁶ المادة 152 من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم 23 لسنة 1971 (المادة 3 - إجراءات المحاكم) والمادة 7 من قانون السلطة القضائية (رقم 23 لسنة 2007)

⁷⁷ رقم القضية الاولى (ضد المتهم): 104/هـ ج 3/اربييل/ 2021.

⁷⁸ رقم القضية الثانية (ضد الصحفي): 1571/جناح 2/اربييل/ 2022. تم متابعة هذه القضية امام محكمة الجناح، وبالتالي لم يتم تضمينها في نتائج التحليل الكمي لقضايا الفساد الكبرى.

تم اتهام 8 موظفين في ثلاث منظمات غير حكومية محلية، بما في ذلك رئيس المنظمة، بسوء الإدارة والاختلاس وإهدار الأموال العامة في الموازنات المخصصة من قبل مجلس وزراء إقليم كردستان - قسم المنظمات غير الحكومية، في عام 2013. أُحيل المتهمون إلى محكمة جنابات الهيئة الثالثة في أربيل بموجب المادة 340 من قانون العقوبات. هذا ولا تزال القضية مستمرة. وبحسب ما ورد، ادعى ممثلو المتهمين في دفاعهم أن النظام القضائي يُستخدم كأداة من قبل السلطات المحلية للضغط عليهم لمنعهم من القيام بأنشطتهم.⁷⁹

من المهم الإشارة إلى أنه على الرغم من ضرورة الرقابة على السلطة التنفيذية في ممارستها لسلطة المراجعة والتحقق، فإن الأدوات الرقابية لتحديد الفساد في كامل القطاعات تظل مهمة كجزء من الاستراتيجية الشاملة لمكافحة الفساد، حيث تظل منظمات المجتمع المدني، وخاصة تلك التي تتلقى تمويلًا حكوميًا، عرضة للمساءلة عن الفساد أثناء تنفيذ نشاطاتها. القضية ادناه تتضمن اتهامًا بالفساد لاحد منظمات المجتمع المدني التي تلقت تمويلًا من الحكومة.

وفي عام 2013، خصصت حكومة إقليم كردستان أموالاً لدعم عمل المنظمات غير الحكومية المحلية المختلفة. وفقاً للمادة 14 (5) من قانون المنظمات غير الحكومية في إقليم كردستان (القانون رقم 2011/1)، يتعين على المنظمات تقديم تقارير مالية إلى دائرة المنظمات غير الحكومية في مجلس وزراء الإقليم تخص تنفيذ المشاريع. بعد اكتشاف تناقض بين المبالغ المخصصة والمبالغ التي تم صرفها، قامت هيئة النزاهة بإجراء تحقيق، خلص إلى وجود هدر للمال العام بمبلغ 94.000.000 دينار عراقي. على إثر ذلك، تمت إحالة مدير المنظمة المعنية للمحاكمة بموجب المادة 340 من قانون العقوبات (1969)، وشرعت في محاكمته غيابياً. هذا ولا تزال المحاكمة مستمرة منذ عام 2020.⁸⁰

في النهاية، يلعب المجتمع المدني دورًا حيويًا في تحقيق أهداف مكافحة الفساد بشكل شامل ومتكامل، حيث يمكن للتقارير الاستقصائية أن تكمل جهود الدولة في كشف حالات الفساد المحتملة، ودعم عمليات التحقيق والمحاسبة، وتعزيز ثقة المواطنين في النظام العدلي. ومع ذلك، هناك حاجة إلى آليات لتعزيز التعاون الوثيق بين الجهات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني. يمكن تحقيق ذلك من خلال توفير فرص تمويل لتدريب المنظمات المدنية على كيفية تنسيق عملها مع الأطر القضائية والتنظيمية القائمة. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي دعم حملات توعية للنشطاء والصحفيين لتعزيز فهمهم للضمانات الدستورية وضمان التزامهم بالقوانين المعمول بها.

2.9 قضايا الفساد وجرائم غسل الأموال

تعديل قانون هيئة النزاهة للاقليم بموجب المادة 2 من قانون التعديل الأول لقانون الهيئة العامة للنزاهة لإقليم كردستان - العراق (رقم 2014/7)، تم تحديد جرائم الفساد في الاقليم، بشكل أكثر تحديداً، وتعريفها ولتشمل الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة، والمتمثلة في الرشوة والاختلاس وتجاوز الموظفين حدود وظائفهم، وجرائم غسل الأموال وإخفائها (حيازة الأموال الناتجة عن جناية أو جنحة الفساد). كما ووجهت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الدول الأطراف إلى وضع تدابير مختلفة لمنع غسل الأموال وتجريم غسل عائدات الجرائم، إضافةً إلى تجريم العديد من الجرائم مثل إخفاء متحصلات الفساد وحيازة الأرباح الإجرامية، وشجعت الدول الأطراف على تطبيق أحكام غسل الأموال على هذه الجرائم وغيرها من الجرائم ذات الصلة بطريقة شاملة.⁸¹

⁷⁹ رقم القضية: 113/ هـ ج 3/ اربيل / 2022 (قضية متابعة)

⁸⁰ رقم القضية: 116/ هـ ج 3/ اربيل / 2020 (قضية متابعة)

⁸¹ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المواد (14، 23، 1)، (أ) (i)، (ii)، (ب) (i)، (2) (أ) على التوالي.

في حين أن العراق على المستوى الاتحادي لديه قانون خاص لمكافحة غسل الأموال (القانون رقم 2015/39)، إلا أنه لا يوجد تشريع مماثل في الإقليم للتعامل مع جرائم مكافحة غسل الأموال،⁸² ولكن قانون مكافحة و تمويل الإرهاب في إقليم كردستان العراق (القانون رقم 3 / 2006) منح قضاة التحقيق سلطة إصدار أوامر مؤقتة والتحقيق في الجرائم المتعلقة بغسل الأموال (المادة 3 (5)، ولكن مع ذلك، لم تشكل محكمة مختصة لمكافحة غسل الأموال للفصل في جرائم غسل الأموال المرتبطة بأعمال الفساد في الإقليم.

ومما يجدر ذكره أنه خلال فترة المتابعة البالغة 14 شهرًا، لم يتم متابعة أي قضية غسل أموال في محاكم الجنايات، مما يُشير إلى أنه لم تُربط أي من قضايا غسل الأموال بالفساد، وهو أمر غير معتاد بالنظر إلى استمرار فترة المتابعة لأكثر من عام وعدة أعوام من مراجعة الاحكام. بيذا ان اللقاءات الثنائية مع السادة القضاة والمدعين العامين عن جرائم غسل الأموال المتعلقة بقضايا الفساد، اشارت إلى أن هذه الجرائم توجد بالفعل في سجلات محاكم الجنايات. فعلى سبيل المثال، في قضية جنح بمحكمة عينكاوة في سبتمبر/آيلول 2023، وجهت محكمة استئناف أربيل المحكمة الابتدائية إلى تطبيق قانون مكافحة غسل الأموال الاتحادي بدلاً من قانون العقوبات (1969). لذا ولاهمية جرائم غسل الأموال المتصلة بجرائم الفساد الكبرى سيتم النظر في هذه الفئة الهامة من القضايا في التقرير الثاني لمتابعة المحاكمات لمزيداً من التغطية والشمول لقضايا الفساد الكبرى، خاصة مع وجود النص الصريح الذي يعرفها ضمن قضايا الفساد.

2.11 ملخص

يعرض القسم أعلاه تحليلاً نوعياً شاملاً للقضايا التي تمت متابعتها ومراجعتها في الإقليم خلال فترة عمل برنامج متابعة المحاكمات. يؤكد التحليل على ضرورة اتباع نهج متماسك لمكافحة الفساد بفعالية، مع التركيز على تعزيز الأحكام التشريعية المتعلقة باحترام سيادة القانون، حيث يُعتبر تبني نهج شامل ومنسق عبر هذه المجالات أمراً حيوياً لبناء إطار قوي لمكافحة الفساد. وتشمل مجالات التركيز النظر في حدود السلطة التقديرية للقضاة (في إصدار الأحكام ونطاق تطبيق قانون العفو العام)، ودقة التعريفات في تشريعات مكافحة الفساد (لجرائم الفساد ككل، خاصة التمييز بين جرائم الفساد الكبرى وجرائم الفساد الأقل خطورة)، وكفاءة النظام العدلي والقضائي تحديداً (بما يعزز استقلالية جهاز الادعاء العام وإنشاء محكمة مختصة لمكافحة الفساد). كما يُعد تأثير الكفاءة العالية في التقاضي والإجراءات القضائية (بما يشمل احكام "المطالبات بالتعويض عن الضرر"، والمساعدة القانونية، والتعاون بين المؤسسات العامة، وسلطة إيقاف المسؤولين الحكوميين أثناء التحقيقات) عاملاً مهماً. بلا شك، سيسهم التقييم المستمر لهذه التدابير وتعزيزها سيسهم في تحقيق مواءمة أكثر فعالية مع المعايير الدولية على النحو المنصوص عليه في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

الجزء الرابع – التوصيات والخاتمة

مع الإشارة إلى الخطوات المختلفة التي تم اتخاذها على مر السنين لمعالجة قضايا الفساد في الإقليم، لا يزال هناك مجال لتعزيز النظام القضائي في الإقليم. على الرغم من اختلاف السياق عن العراق الاتحادي، إلا أن المخاوف بشأن الملاحقة القضائية والفصل في قضايا الفساد الكبرى في جميع أنحاء الإقليم هي أيضاً سائدة. فعلى مستوى الاتحاد، لاحظ برنامج متابعة المحاكمات مشاكل هيكلية تؤثر على قدرة النظام القضائي على معالجة القضايا المتعلقة بالفساد، وبالتالي تعيق الجهود المعلنة لمكافحة الفساد. ويمكن ملاحظة العديد من هذه التحديات أيضاً في الإقليم. ولا تزال هناك مخاوف أخرى بشأن عدم وجود محكمة مختصة، وصعوبة التحقيق في قضايا الفساد الكبرى، وإجراءات المحاكمة المطولة، وأوجه القصور التشريعية. من ناحية أخرى، أظهر النظام القضائي في الإقليم مكاسب قوية مقارنة بالمستوى الاتحادي في العراق في بعض المجالات، مثل اعتبار قضايا الفساد الكبرى جنائية وليس جنحة وعدم شمولها بقانون العفو العام. وتستند التوصيات

⁸² في مايو/ أيار 2023، أصدر مجلس الوزراء خطاباً يوجه السلطات القضائية للتعاون مع الجهات الاتحادية في الفصل في القانون الاتحادي لمكافحة غسل الأموال (2015)، حتى موعد انعقاد الجمعية الوطنية للتصديق عليه في تشريعات جمهورية العراق.

المقدمة فيما بعد إلى النتائج والملاحظات التي توصل إليها برنامج متابعة المحاكمات بشأن عدد قضايا الفساد المتابعة والمراجعة من قبل فريق متابعة المحاكمات.

إلى حكومة إقليم كردستان

الإصلاح القانوني للمواد التي تتناول قضايا الفساد الواردة في قانون العقوبات لعام 1969 لتتماشى مع المعايير الدولية التي حددتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وغيرها من الصكوك ذات الصلة بمكافحة الفساد. وبالإشارة إلى أهمية المواد 307 و315 و316 و340 من قانون العقوبات العراقي في الفصل في الجرائم الكبرى المتعلقة بالفساد، وعلى الرغم من تحليل القضايا التي تنطوي على هذه الاتهامات، يمكن ملاحظة القيود العملية في فعاليتها وتطبيقها.

تقديم تشريعات متخصصة لمكافحة الفساد تتجاوز ما تم تضمينه في قانون هيئة النزاهة في الإقليم ليشمل الجرائم المتعلقة بالفساد على النحو المبين في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بما في ذلك المتاجرة بالنفوذ وغسل الأموال والفساد في القطاع الخاص. ويمكن للتشريع أن يحدد تعريفات أكثر دقة وعقوبات أكثر ملاءمة لضمان وظيفة القانون كرادع فعال.

إصلاح قانون اصول المحاكمات الجزائية لعام 1971 وغيره من التشريعات الموضوعية والإجرائية التي تتناول التحقيق والمحاكمة في قضايا الفساد وتنفيذ الأحكام، وهي قانون العقوبات وقانون اصول المحاكمات الجزائية لتعزيز أحكامها من خلال تقديم تعريفات أفضل لجرائم الفساد، وقواعد الإجراءات والأدلة، وتشديد العقوبات. بإضافة إلى ذلك، يمكن أن تحدد التعديلات هدفها من خلال تبسيط اجراءات التحقيق والفصل في الأحكام لتعزيز جمع الأدلة وتوثيقها وعرضها. وينبغي وضع مبادئ توجيهية محددة لمعالجة الجوانب المالية للجرائم، والتأكد من النية الإجرامية للمتهمين، وتحديد النية المشتركة بين مختلف الجناة، واستخدام الأدلة بفعالية، والاعتراف بشهادات الخبراء كجزء لا يتجزأ من المحاكمات.

الحد من السلطة التقديرية في عدم المطالبة أو سحب المطالبة بالتعويض عن الاضرار. تثير إمكانية قيام الممثلين القانونيين بتقديم إعلان "عدم طلب الشكوى" على النحو المبين في المادة 9 من قانون اصول المحاكمات الجزائية مخاوف بشأن احتمال سوء استغلال السلطة. إن سحب المطالبة، حتى بعد توجيه الاتهام، يضعف قضية الادعاء، ويعرض مصالح الدولة المالية والعامّة للخطر، ويعيق تطبيق العدالة. وبدلاً من ذلك، ينبغي اتخاذ قرارات سحب المطالبات بحكمة، مع الأخذ في الاعتبار العواقب المحتملة والمصلحة العامة. وقد تكون الهيئات المستقلة أكثر ملاءمة لاتخاذ مثل هذه القرارات، خاصة في قضايا الفساد الكبرى. بالإضافة إلى ذلك. إن تحسين الموارد وتدريب الممثلين القانونيين يمكن أن يضمن استمرار فعاليتهم ومشاركتهم في محاكمات الفساد. إن المخاوف بشأن استقلال الممثلين بسبب التسلسل الإداري الداخلي تقوض الثقة في التحقيقات.

تعزيز استقلال جهاز الادعاء العام كمؤسسة مستقلة منفصلة عن الجهاز التنفيذي. إن التحقيق الفعال هو حجر الزاوية في الأهداف القضائية لمكافحة الفساد، وعزل جهاز الادعاء العام عن الدولة من شأنه أن يزيد من حرية مراقبة تطبيق القانون. إن وجود هيئة مستقلة لإجراء التحقيق داخل المؤسسة المعنية أمر أساسي لقيادة عملية تحقيق فعالة وإثبات ادعاءات الفساد.

إصدار تشريعات لحماية المبلغين والخبراء والمخبرين والضحايا الذين يسعون إلى الإدلاء بشهادة أو أدلة حول جرائم الفساد. وهذا يمكن أن يعزز الممارسة القانونية. تكييف تشريعات الإقليم بما يتماشى مع أحكام قانون حماية الشهود والخبراء والمخبرين والضحايا على المستوى الاتحادي (رقم 2017/58).

تنفيذ إصلاح للقطاعات المختلفة يتماشى مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ولا سيما المادة 7 (المشتريات العامة وإدارة المالية العامة)، و8 (أخلاقيات القطاع العام)، و9 (الشفافية والوصول إلى المعلومات). ومن الممكن أن يؤدي اعتماد استراتيجيات خاصة بقطاعات محددة في أطر مكافحة الفساد الحالية إلى تعزيز التعاون بين الوكالات، وتعزيز الرقابة في القطاعات عالية المخاطر، وبناء القدرات فيما يتعلق بسلوكيات العمل والمعايير الأخلاقية، وآليات الإبلاغ الشفافة، والضوابط الداخلية القوية، وعمليات التدقيق المنتظمة، والتطوير المستمر للسياسات. إن إصلاح نظام المشتريات العامة

أمر بالغ الأهمية، ويتطلب مراجعة القوانين، ووضع مبادئ توجيهية خاصة بكل مرحلة، وتعزيز الشفافية، والمنافسة العادلة، واتخاذ القرارات الموضوعية للقضاء على الثغرات، وضمان تقديم العطاءات المفتوحة، ومنع المحسوبية.

إلى مجلس القضاء في إقليم كردستان

اتخاذ خطوات قانونية وعملية رسمية لإنشاء محكمة مختصة لقضايا الفساد - على غرار محكمة جنابات مكافحة الفساد المركزية على مستوى الاتحاد - لتبسيط قضايا الفساد الكبرى، والحد من تراكم قضايا الفساد، وتعزيز التخصصية في الجهات القضائية وسرعة الفصل في جرائم الفساد الكبرى.

تعزيز الأداء القضائي والاستجابة لقضايا الفساد من خلال التدريب المكثف على مفاهيم وأنواع الفساد وتفسير وتطبيق قوانين وإجراءات مكافحة الفساد لجميع المشاركين في التحقيق والملاحقة القضائية والفصل في الأحكام، بما في ذلك المحققين القضائيين والقضاة والمحامين. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يكون هناك تعاون أكبر بين المؤسسات العامة وهيئات التحقيق لضمان تبسيط التحقيقات.

توحيد سياسة إصدار الأحكام بين القضاة لضمان الاتساق في المحاكمة وزيادة القدرات التقنية من خلال تزويد السلطات القضائية وسلطات التحقيق بتقنيات أفضل للقيام بعملها.

تحسين عملية جمع الأدلة والوثائق والشهادات، وتعزيز التنسيق داخل مؤسسة العدالة، وينبغي وضع مبادئ توجيهية محددة فيما يتعلق بتحديد الجوانب المالية للجرائم.

إنشاء النظام الإلكتروني لإدارة وحفظ القضايا، بقاعدة بيانات قضائية مشتركة ومتاحة بمثابة أداة لتبسيط الإجراءات في التحقيق والمحاكمة والطعن والتميز، بما يدعم المنظومة الإدارية في المحاكم ومعالجة قضايا البطء في المراسلات بين المؤسسات ذات الصلة

إلى نقابة المحامين

تعزيز قواعد وإجراءات التمثيل القانوني للمتهمين الذين يحتاجون إلى مساعدة قانونية للسماح بتمثيل أفضل للمتهمين وضمان الحق في محاكمة عادلة، بدءاً بمعايير الاختيار وتصنيف القضايا والاحتفاظ بالقضية بأكملها والواجبات والالتزامات للمحامي وأجر معقول.

إلى منظمات المجتمع المدني

الاستمرار في السعي من أجل توفير مساحة للمنظمات المدنية للتحقيق في أعمال الفساد ومتابعتها، مثل إنشاء شبكة لوضع الاستراتيجيات وتنظيم الأهداف الجماعية. التعاون مع أصحاب المصلحة المعنيين في المجتمع المحلي والدولي لتطوير السياسات والأبحاث حول قضايا مكافحة الفساد وتعزيز برامج بناء القدرات لمنظمات المجتمع المدني. المشاركة مع الجهات التشريعية وغير التشريعية مثل صانعي السياسات والأحزاب السياسية والمسؤولين الحكوميين للدعوة إلى الإصلاح القانوني ذي الصلة من خلال ورش العمل والاجتماعات ومناقشات الطاولة المستديرة المستهدفة.

متابعة المزيد من المشاركة العامة البارزة لتوسيع الوعي العام بتدابير وإجراءات مكافحة الفساد. تفعيل دور أكثر وضوحاً في إعداد التقارير والإبلاغ عن محاكمات الفساد - بما في ذلك من خلال توسيع نطاق الوصول والعلاقات مع الجهات القضائية ذات الصلة. إجراء حملات توعية عامة لتعريف المواطنين بحقوقهم في التمثيل القانوني وأهمية فضح الفساد والإبلاغ عنه.

إلى المجتمع الدولي

دعم جهود مكافحة الفساد عبر النظام القضائي في إقليم كردستان العراق من خلال توفير الخبرة والمعرفة والأموال ومبادرات بناء القدرات. ضمان توفير التدريب على متابعة المحاكمات ووسائل الإعلام الاستقصائية لمنظمات المجتمع المدني حتى يتمكنوا من العمل كهيئات متابعة فعالة لمكافحة الفساد. دعم إنشاء مركز معلومات مشترك (JIC) مخصص

لرصد وحفظ وتحليل قضايا الفساد الكبرى. التأكيد على أهمية توفير بيانات موثوقة حول قضايا الفساد الكبرى في متناول الجمهور مع الالتزام باللوائح القانونية وأنظمة الخصوصية.

الدعوة إلى وضع أطر قانونية قوية لاسترداد الأصول على المستوى المحلي والدولي، وتعزيز التعاون بين وكالات الدولة والمؤسسات المالية والحكومات الأجنبية وفقاً للتوصيات التي تبنتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. التأكيد على الحاجة إلى إنشاء نظام واضح المعالم وفعال لتحديد الأصول المسروقة وتجميدها ومصادرتها وتعقبها وإدارتها وإعادةها إلى الوطن.

الخاتمة

ويظل السعي إلى تحقيق العدالة ضرورة حتمية لبناء ثقة الجمهور في القضاء وفي المؤسسات الحكومية بشكل عام. وفي هذا السياق، يعرض هذا التقرير نتائج عمل برنامج متابعة المحاكمات لقضايا الفساد الكبرى في إقليم كردستان العراق، حيث يقدم التقرير وصفاً للإطار القانوني والمؤسسي للتعامل مع قضايا الفساد الكبرى في الإقليم، ويقارن بينه وبين السياق على المستوى الاتحادي. علاوة على ذلك، من خلال تطبيق منهجية التحليل الكمي والنوعي، يقدم التقرير رؤية دقيقة حول أساليب التحقيق في قضايا الفساد الكبرى وإجراءات محاكمتها، ويقدم توصيات عملية وقابلة للتنفيذ تهدف إلى تعزيز الإنجازات المحققة والتصدي للتحديات التي تعرقل جهود مكافحة الفساد. هذه التوصيات تعكس بشكل نقدي مدى الالتزام بالمعايير والمبادئ التوجيهية التي حددتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وفي الختام، يظل الدور المحوري للإجراءات والتحقيقات والمحاكمات القضائية الشفافة والخاضعة للمساءلة في مكافحة الفساد أمراً أساسياً لانجاح جهود مكافحة واجتثاث الفساد.

الملحقات

1- الملحق 1 - تشريعات واتفاقيات مكافحة الفساد المعمول بها في إقليم كردستان العراق

الاتفاقيات الدولية:

- اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد 2005
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية 1996

النصوص الدستورية:

- دستور العراق 2005
- قانون الجمعية الوطنية الكوردستانية (قانون رقم 1/1992)

القوانين المعمول بها في إقليم كردستان قبل 1992

- قانون السلطة القضائية في إقليم كردستان (قانون رقم 23/2007)
- قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969
- قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم 23 لسنة 1971
- قانون الادعاء العام رقم 159 لسنة 1979
- قانون مكافحة غسيل الاموال وتمويل الارهاب رقم 20 لسنة 1970
- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991

القوانين المعمول بها في إقليم كردستان بعد 1992

- قانون مزاوله مهنة المحاماة في إقليم كردستان العراق (قانون رقم 17 لسنة 1999)
- تعديل قانون اصول المحاكمات الجزائية في إقليم كردستان العراق (القانون رقم 22 لسنة 2003)
- تعديل قانون العقوبات العراقي (القانون رقم 21 لسنة 2003)
- قانون مكافحة الإرهاب في إقليم كردستان العراق (القانون رقم 3 لسنة 2006)
- قانون العمل الصحفي في كردستان (القانون رقم 35 لسنة 2007)
- قانون ديوان الرقابة المالي في إقليم كردستان العراق (القانون رقم 2 لسنة 2008)
- قانون الهيئة العامة للنزاهة لإقليم كردستان-العراق (القانون رقم 3 لسنة 2011)
- قانون العفو العام في إقليم كردستان العراق (القانون رقم 2 لسنة 2012)
- التعديل الاول لقانون الهيئة العامة للنزاهة لإقليم كردستان (القانون رقم 7 لسنة 2014)
- قانون العفو العام في إقليم كردستان العراق (القانون رقم 4 لسنة 2017)
- التعديل الثاني لقانون الهيئة العامة للنزاهة لإقليم كردستان (القانون رقم 11 لسنة 2021)

الامر القضائي رقم (96) لسنة 2019 م - تأسيس محكمة جنائيات مكافحة الفساد المركزية

بموجب الرض من العريه
جمهورية العراق
مجلس القضاء الأعلى
دلاية شؤون القضاة وأعضاء
الادعاء العام

بيان رقم (٩٦) لسنة ٢٠١٩

بناءً على ما قرره مجلس القضاء الأعلى بحضسته الثانية عشر المنعقدة الكترونياً بتاريخ ٢٠١٩/١٠/١٦ واستناداً لأحكام المادة (٢٩/ثانياً) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ المعدل تقرر:

أولاً:- تشكيل (محكمة جنائيات مكافحة الفساد المركزية) في رئاسة محكمة استئناف بغداد / الكرخ الاتحادية تختص في نظر قضايا الفساد الكبرى وقضايا الفساد الخاصة بالمتهمين الذين يتولون مناصب مهمة في كافة السلطات ومؤسسات الدولة ومن له صلة بها بأي صفة كانت والتي يتم اختيارها من قبل رئاسة الادعاء العام بعد التداول مع هيئة النزاهة بالتنسيق مع المحكمة .

ثانياً:- يتولى التحقيق في تلك القضايا قضاة التحقيق الأوائل في محكمة التحقيق المختصة بقضايا هيئة النزاهة في محكمة استئناف بغداد / الرصافة والكرخ الاتحادية بالتنسيق مع رئاسة محكمتي الاستئناف بخصوص القضايا المرتكبة في بغداد وبغية المحافظات .

ثالثاً:- تتولى هيئة النزاهة تسوية عدد كاتب من المحققين لإجراء التحقيق الابتدائي في القضايا الداخلة ضمن اختصاص المحكمة وتحت إشراف قضاة التحقيق المختصين المشار إليهم في الفقرة (ثانياً) .

رابعاً:- بلغ هذا البيان من تاريخ ٢٠١٩/١٠/١٦ .

القاضي
فائق زيدان
رئيس مجلس القضاء الأعلى
٢٠١٩/١٠/١٦

Judicial Council - Iraq - Baghdad
٧٩٤٦٠٤٣٣٤٥٧
:hjc.jdep2008@yahoo.com

موقع ساعة بغداد



Judicial Council



Funded by the European Union
بتمويل من الاتحاد الأوروبي