

نهادهای نظارتی در عراق در پرتو اصل شفافیت و ارتقای سلامت اداری از منظر حکمرانی خوب

مه ریوان جوهر^۱، عباد روحی^۲، هانه فرکیش^۳

چکیده

حکمرانی خوب در عراق تنها زمانی حاصل می‌شود که فساد در بخش عمومی از بین برود. شفافیت به عنوان یکی از مؤلفه‌های مهم حکمرانی مطلوب دارای مبانی و مؤلفه‌هایی است. مؤلفه‌های شفافیت را حق آزادی دسترسی به اطلاعات، مبارزه با فساد می‌دانند.

سطح بالای فساد در هر جامعه‌ای نشان‌دهنده نبود حکمرانی خوب در آن است. فساد اداری و مالی، یک بیماری در بدنه جامعه است که مانع از توسعه و سرمایه‌گذاری از بعد اقتصادی می‌شود و بر بعد سیاسی نیز اثر می‌گذارد؛ یعنی دموکراسی و گردش قدرت را در نبود شفافیت تضعیف می‌کند. وضع قوانین روشن و بدون ابهام جزء ضروری حکومت و از آثار حاکمیت قانون است.

در عراق، تحولات سیاسی سازمان‌یافته پس از سال ۲۰۰۳، نهادهای اجتماعی، سیاسی و حقوقی را تضعیف کرد. این مقاله با رویکرد توصیفی و تحلیلی و با هدف شناخت اصل شفافیت و سلامت اداری و حکمرانی خوب در عراق تلاش می‌کند به این پرسش پاسخ دهد که نقش نهادهای نظارتی در عراق در پرتو اصل شفافیت و ارتقای سلامت اداری از منظر حکمرانی خوب چگونه است؟

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد عراق، چندین نهاد نظارتی دارد که وظیفه مبارزه با فساد را بر عهده دارند، از جمله: کمیسیون صداقت، هیئت عالی حسابرسی و بانک مرکزی عراق. با این حال، مشکلات دو حکومتی بودن عراق، جنگ‌های اخیر، تبعیض‌های گسترده قومیتی در اقلیم‌ها و حکومت مرکزی عراق، مسائل سیاسی و اقتصادی و اهمال و کوتاهی قوانین در این زمینه سبب شده است نهادهای نظارتی از انجام وظایف خود بازمانند و در نهایت، سلامت اداری در عراق با چالش‌هایی همراه شود.

واژگان کلیدی: نهادهای نظارتی، اصل شفافیت، سلامت اداری، حکمرانی خوب، نظام حقوقی عراق.

۱. دانشجوی دکتری، گروه حقوق عمومی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران، marivanmohammedamin@gmail.com

۲. استادیار گروه حقوق، واحد سنندج، دانشگاه آزاد اسلامی، سنندج، ایران، (نویسنده مسئول)، ibadruhi@gmail.com

۳. استادیار گروه حقوق، واحد سنندج، دانشگاه آزاد اسلامی، سنندج، ایران، Hanehfarkish@gmail.com

مقدمه

در برخی متون، حکمرانی خوب به معنی دولت خوب نیز تعریف شده است، اما نمی‌توان این دو مفهوم را مترادف دانست؛ زیرا همه نهادهای جامعه در قوه مجریه خلاصه نمی‌شود و دیگر نهادها نیز در روند اداره یک کشور به اندازه خود سهیمند. در میان بسیاری از اندیشمندان این اتفاق نظر وجود دارد که وجود دولت خوب، شرط لازم برای حکمرانی خوب است. کمیسیون اقتصادی، اجتماعی آسیا و اقیانوس آرام، اصول مهم حکمرانی خوب و عوامل مؤثر در تقویت این اصول را تبیین کرده است و حکومت‌ها با احترام نهادن به این اصول و اجرایی کردن آن‌ها می‌توانند گام‌های مؤثری در روند توسعه پایدار بردارند.^۱

در دهه گذشته، بحث‌ها در مورد حکمرانی خوب، احیای بخش عمومی و مسائل کارآمدی در دولت عراق زیاد شده است. در حالی که نوآوری‌ها با استفاده از مدل‌های جدید برای بهبود بخش عمومی استفاده شده‌اند، به دلیل اختلاف نظرها در مورد نحوه اجرای توسعه، روند پیشرفت هم‌چنان کند است. یکی دیگر از موارد قابل بحث، نیاز آشکار به تقویت بخش عمومی منحصر به فرد کشور است که در طول سال‌ها با وجود برنامه‌ها و ابتکارهای فراوان برای احیای آن با نبود ساختار مؤثر روبه‌روست.^۲

از نظر شاخص فساد اداری و مالی، پول شویی، قاچاق نفت، اختلاس و رشوه‌خواری نیز گزارش‌های شفافیت بین‌المللی حاکی از تداوم وضعیت شکننده عراق است.^۳ گزارش کمیسیون صداقت عراق درباره فساد ۱۰ میلیاردی از سال ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۹ و گزارش سازمان ملل درباره وابستگی شدید اقتصادی عراق به نفت و اشاره به سهم اندک دو درصدی بخش کشاورزی در تولید ناخالص داخلی این کشور، گویای نوعی وابستگی و ناکامی تلاش‌ها برای پیشبرد روند توسعه پویای ملی در این کشور است.

۱. کرمانی، مجید و مهدی باسختا، «نقش حکمرانی خوب در بهبود کارکرد هزینه‌های دولت (مطالعه موردی: بخش بهداشت و آموزش کشورهای اسلامی)»، تحقیقات اقتصادی، بهار ۱۳۸۸، صص ۱۰۹-۱۳۰.

2. Darwish, S., "Iraq's Administrative and Financial Corruption: A Perspective", Open Journal of Business and Management, 11, 2023, pp. 2775-2788.

۳. نیاکویی، سید امیر و سعید پیرمحمدی، «دولت شکننده عراق و دخالت قدرت‌های منطقه‌ای و فرمانطقه‌ای»، پژوهش‌نامه ایرانی سیاست بین‌الملل، سال هشتم، شماره ۱، ۱۳۹۸، ص ۲۰۲

سازمان شفافیت بین‌الملل، عراق را یازدهمین کشور فاسد جهان در سال ۲۰۱۷ معرفی کرده بود. فساد به عنوان مانع اصلی رشد، توسعه و شکوفایی در عراق عمل می‌کند. در نتیجه معضل یادشده، عراق با مشکلات زیرساختی متعددی چون جاده‌ها، مدارس و بیمارستان‌های ناتمام مواجه است.^۱ شفافیت، حرکتی اساسی در بهبود سیاست‌گذاری و تقویت رابطه حکومت با شهروندان قلمداد می‌شود و یکی از مؤلفه‌های اساسی حکمرانی خوب به شمار می‌آید. این مؤلفه را از میان عناصر مختلف حکمرانی خوب می‌توان رکنی بنیادین برای دستیابی به این نظریه در نظر گرفت که خود، زمینه‌ساز و تقویت‌کننده دیگر مؤلفه‌ها نیز به شمار می‌آید.^۲

شفافیت و ارتقای و اصطلاح «فساد اداری» که آن را در برابر «سلامت اداری» به کار می‌برند، حداقل از سال ۱۹۳۱ به عنوان «سوء استفاده از قدرت عمومی برای منفعت خصوصی» به کار رفته و تعریفی که قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد ارائه کرده، عبارت است از: «هرگونه فعل یا ترک فعل توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی عمداً با هدف کسب هرگونه امتیاز یا منفعت مستقیم یا غیر مستقیم برای خود یا دیگری با انحراف از قانون کشور».

در خصوص پیشینه تحقیق باید گفت که ایمن احمد احمد (۲۰۱۳)، افزایش فساد و انواع و مسائل آن در عراق را بررسی کرده است. نوار دهام مطر الزبیدی (۲۰۱۶) نیز در بررسی سیاست جنایی قانون‌گذار عراق در مقابله با جرایم فساد ابتدا به بررسی حکمرانی خوب و سپس فساد اداری پرداخته است. وی، کارآمدی سیاست جنایی قانون‌گذار عراقی را در مقابله با این نوع جرایم نشان می‌دهد و می‌گوید با توجه به تغییراتی که در این الگوهای جنایی مرتبط با فساد رخ داده است، قانون جزا برای مقابله با آن، ابزارهای مناسب ندارد.^۳ صالح عبد عاید العجیلی و ناظر احمد المنذیل (۲۰۱۸)، نقش شفافیت در کاهش فساد اداری را بررسی کرده و برای بهبود قوانین نیز به دولت عراق پیشنهادهایی داده‌اند.^۴

۱. حق پرست، سعید و همکاران، «موانع و چالش‌های تأثیرگذار در توسعه نیافتگی سیاسی عراق پس‌اصدام»، مطالعات بنیادین و کاربردی جهان اسلام، سال پنجم، شماره ۱۷، ۱۴۰۲، ص ۳۲

۲. طاهری، محسن و محمدجواد ارسطو، «بررسی تطبیقی مبانی اصل شفافیت از دیدگاه اسلام و نظریه حکمرانی خوب»، پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، دوره سوم، شماره ۳، ۱۳۹۵، صص ۱-۲۴.

۳. مطر الزبیدی، نوار دهام، «السیاسة الجنائية للمشرع العراقي في مواجهة جرائم الفساد»، مجلة المنصور، العدد ۲۵، ۲۰۱۶.

۴. العجیلی، صالح عبد عاید صالح و ناظر احمد المنذیل، «دور الشفافية في الحد من الفساد الإداري»، مجلة العلوم القانونية،

محمد حسن سعید (۲۰۱۹)، ابزارهای حقوق بین‌الملل را برای مبارزه با جرم فساد در پایان‌نامه کارشناسی ارشد خود در جامعة الشرق الأوسط بررسی کرده است. نویسنده در این تحقیق به پدیده فساد از نظر تبیین ماهیت فساد، علل و آثار آن و اشکال جرم فساد پرداخته و گفته است که فساد محدود به سطح داخلی کشورها نیست، بلکه فراتر از آن است.

اسفندیار فرد و نظری نژاد (۲۰۱۶)،^۲ بررسی تطبیقی کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با فساد مالی و قانون ارتقای سلامت اداری را در مقاله خود در دستور کار قرار دادند. هدف این مقاله، بررسی تطبیقی «کنوانسیون مریدا» و «قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد» است که نشان می‌دهد این قانون در بسیاری از زمینه‌ها تحت تأثیر کنوانسیون یادشده است.

زمانی و همکاران (۲۰۲۲) نیز با بررسی تطبیقی فساد اداری در شریعت اسلامی، اسناد بین‌المللی و اسناد قانونی افغانستان چنین نتیجه گرفتند که مفهوم فساد در اسلام، گسترده‌تر و جامع‌تر از دو مورد دیگر است. غالب هوامده (۲۰۱۸)^۳ هم در بررسی مقابله با جرایم فساد اداری در حقوق بین‌الملل به مفهوم فساد و ابزارهای پیش‌گیری از آن پرداخته است.

محمد امین جمشیدیان و همکاران در مقاله «طراحی الگوی شفافیت سازمانی در جهت سلامت نظام اداری» به این مسئله پرداخته‌اند که شفافیت سبب افزایش نظارت‌های مردمی بر رفتارها و تصمیم‌های کارگزاران بخش دولتی می‌گردد و فرصت ارتکاب فساد محدود می‌شود.

عملکرد صحیح نهادهای نظارتی برای ارتقای حکمرانی خوب، شفافیت و پاسخ‌گویی در هر کشوری ضروری است. در عراق، نهادهای نظارتی در تضمین اداره صحیح خدمات عمومی و جلوگیری از فساد نقش حیاتی دارند. با این حال، این نهادها به دلیل عوامل مختلفی از جمله دخالت‌های سیاسی،

کلیة القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص لبحوث مؤتمر فرع القانون العام، المنعقد تحت عنوان «الاصلاح الدستوري و المؤسساتي الواقع و المأمول»، ۲۰۱۸.

۱. سعید، محمد حسن، وسائل القانون الدولي لمكافحة جرائم الفساد، أطروحة جامعة الشرق الأوسط، حزيران، ۲۰۱۹.

۲. نظری نژاد، محمد رضا و خشایار اسفندیاری فر، «بررسی تطبیقی کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با فساد مالی و قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد»، پژوهش‌نامه حقوق کیفری، دوره هفتم، شماره ۱، فروردین ۱۳۹۵، صص ۱۹۱-۲۱۵.

3. Ghaleb Hawamdeh, "Countering the Crimes of Administrative Corruption in the International Law", 2018, Vol. 8, No. 9: www.archive.aessweb.com/index.php/5007/article/view/3040.

کمبود منابع و چارچوب‌های قانونی ناکافی در انجام مسئولیت‌های خود با چالش‌هایی مواجه هستند. هدف این مطالعه، ارزیابی عملکرد نهادهای نظارتی در عراق با تمرکز بر پای بندی آن‌ها به اصول شفافیت و ارتقای سلامت اداری است.

گفتار اول. حکمرانی خوب و اصول آن

حکمرانی خوب بسیار فراتر از قدرت دولت یا قدرت اراده سیاسی است. حاکمیت قانون، شفافیت و پاسخ‌گویی صرفاً مسائل فنی رویه اداری یا طراحی سازمانی نیستند. آن‌ها نتایج فرآیندهای دموکراتیکی هستند که نه تنها توسط رهبری متعهد، بلکه با مشارکت و گفت‌وگو بین گروه‌ها و منافع در جامعه هدایت می‌شوند. چنین فرآیندهایی زمانی مؤثرترند که توسط نهادهای قانونی و مؤثر حفظ و مهار شوند. هرگز این نگرانی‌ها به فرصت‌های مهم‌تر مرتبط نبوده است.

برای مقایسه تأثیرات یک «دولت خوب» مستقر، درک مفهوم حکمرانی خوب و فساد ضروری است. سازمان ملل متحد، هشت هنجار حکومت‌داری خوب را پیشنهاد کرده است که ویژگی چندوجهی را ارائه می‌دهد که به دولت‌ملت‌ها در فرآیند توسعه کمک می‌کند:

۱. **حاکمیت قانون**^۲ که به عنوان «مفهومی بسیار مهم که قبلاً تعریف نشده و به راحتی قابل تعریف نیست» توصیف شده است. این به دلیل تنوع عناصر و موارد این مفهوم است که با توجه به دیدگاه‌های مختلف تغییر می‌کند.^۳ حداقل اجماع به عنوان شرط پذیرش مفهوم حاکمیت قانون را می‌توان در دو گزاره بیان کرد. اول، دولت باید تصمیمات منطقی بگیرد و بر اساس آن عمل کند. این بدان معناست که تحقق تصمیمات باید مبتنی بر «دلایل» باشد. دوم، دلایل در یکی از جنبه‌های اهمیت آن نیز باید قانونی باشند. این دو گزاره انتزاعی، گزاره‌های رسمی هستند و در نتیجه، به نظر می‌رسد که به اندازه کافی غیرجدلی هستند. گزاره اول نوع خاصی از حکومت را فرض نمی‌کند و موجودیت عینی «دولت» را پیشنهاد نمی‌کند. به همین ترتیب، گزاره دوم شامل

1. Ibid., p. 10.

2. Rule of Law

3. Rouhi, E., Raisi, L., & Jalali, M. (2016). The Role of Lawyer in Establishment of Rule of Law and Protection of Human Rights. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 7(4). <https://doi.org/10.5901/mjss.2016.v7n4p>

ماده یا محتوای خاصی از «دلایل قانونی» نیست.^۱ در رویکرد ماهوی حاکمیت قانون علاوه بر قانونیت به مشروعیت قانون نیز توجه می‌شود. بنابراین وجود نظام قضایی مستقل، بی‌طرف و عادلانه، برخورد مساوی با همه در برابر قانون و اجرای کامل و بدون تبعیض قوانین را حداقل شامل می‌شود. در نهایت، حاکمیت قانون، اعتماد عمومی را به دولت تقویت می‌کند.^۲

۲. **پاسخگویی**^۳ که مربوط به مسئولیت افراد با وجود نژاد یا وابستگی است و عامل اصلی تأمین انصاف در جامعه است. این را می‌توان با ثبات و برابری به بهترین وجه منعکس کرد و دربرگیرنده مسئول بودن نهادها، دولت و کارگزاران در برابر مردم و نهادهای نظارتی و شفاف بودن اقدامات و قابل پیگیری بودن تصمیمات می‌باشد.

۳. **شفافیت**^۴ که باعث آگاهی می‌شود و دسترسی عمومی به اطلاعات، روشنی فرآیند تصمیم‌گیری و نبود فساد در روندهای اجرایی را فراهم می‌کند.

۴. **مشارکت**^۵ که به سطح مشارکت مردم در تصمیم‌گیری مربوط می‌شود و بر امکان مشارکت همه اقشار جامعه در فرآیندهای تصمیم‌گیری و تضمین آزادی بیان، رسانه و تشکل‌های مدنی تأکید دارد.

۵. **کارایی و اثربخشی**^۶ که مربوط به مدیریت و اداره خوب منابع انسانی و مالی و کنترل فساد است و استفاده بهینه از منابع در جهت دستیابی به نتایج ملموس و همچنین سیاست‌گذاری بر اساس شواهد و نیازهای واقعی جامعه را می‌طلبد.

۶. **عدالت و انصاف**^۷ که مربوط به ارتقای عدالت در تصمیم‌گیری، اعمال قوانین برای همه مردم به

1. Rouhi, E., Dezaki, L. R., & Karveh, M. J. (2017). Rule of Law and Its Guidelines and Indicators for Judiciary in Human Rights Issues. *Journal of Politics and Law*, 10(1), 98. <http://dx.doi.org/10.5539/jpl.v10n1p98>

۲. انور احمد، دژوار، روحی، عباد و عبداللهی، جوانمیر. (۱۴۰۳). چالش‌های فراروی نظام حقوق اساسی عراق در پرتو اصل حاکمیت قانون. فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۶(۲۱)، ۲۴۵-۲۶۵. doi: ۱۰.۲۲۰۳۴/mral/۱۰۲۲۰۳۴۳۲۲۱۶۲۸.۲۰۲۴/۲۰۳۴۳۲۲۱۶۲۸

3. Accountability

4. Transparency

5. Participation

6. Effectiveness and Efficiency

7. Equity and Inclusiveness

عنوان ابزاری برای حل مسائل حقوقی یا اجتماعی در هر نقطه است و بر تضمین حقوق اقلیت‌ها و گروه‌های آسیب‌پذیر و دسترسی برابر همه مردم به خدمات عمومی متمرکز می‌گردد.

۷. **توافق‌سازی و اجماع**^۱ شامل تلاش برای اجماع میان گروه‌های مختلف اجتماعی و سیاسی و توجه به منافع بلندمدت جامعه می‌باشد.

۸. **پاسخ‌پذیری**^۲ دربرگیرنده واکنش سریع و مناسب نهادها نسبت به نیازها و مطالبات جامعه می‌باشد.

سازمان ملل متحد، محرمانگی را به عنوان ویژگی حکمرانی خوب در نظر نمی‌گیرد. در دوران کنونی، ایدئال‌های حکمرانی خوب، نوآوری‌های مدیریتی مانند مشارکت جامعه مدنی، واگذاری قدرت سیاسی و ارتقای توسعه پایدار را در نظر گرفته‌اند. از سوی دیگر، فساد به فعالیت‌های منفی اطلاق می‌شود که منافع عمومی و رفاه اجتماعی را بی‌ثبات می‌کند. در عراق، این تمایل به فساد، تأثیر بیش‌تری بر جامعه دارد؛ چون توانایی‌های مردم را به طور کلی از بین می‌برد، مانند سرطان که یک ارگان‌یسم را می‌کشد. فساد شامل عناصری است که با شرایط افراد مرتبط است. هر زمان که افراد، سیاستمداران، رؤسای جمهوری، بوروکرات‌ها یا سازمان‌های دیگر با فقر یا گرسنگی مواجه می‌شوند، این تهدید بر بافت اجتماعی تأثیر می‌گذارد، همان‌طور که افراد را تحت تأثیر قرار می‌دهد تا از رفتار صحیح پیروی از قانون منحرف شوند. دیدگاه‌های اخلاقی، ایدئولوژیک، اجتماعی و سیاسی با تعریف فساد مرتبط است.

گفتار دوم. نظام ملی صداقت و مبارزه با فساد

بند اول. تاریخچه نهادها و قوانین مربوط به مبارزه با فساد در عراق

قبل از سال ۲۰۰۳ به جز دفتر نظارت مالی که در سال ۱۹۲۷ تأسیس شد و متخصص در تضمین حفظ سرمایه عمومی بود، هیچ نهاد تخصصی برای مبارزه با فساد در عراق وجود نداشت. پس از سال ۲۰۰۳، دستور مرجع موقت ائتلاف (۵۵) و دستور (۵۷) صادر شد که شامل دو مبحث است. مبحث اول به مبارزه با فساد در قانون جزای عراق و دیگر قوانین جزایی اشاره دارد و موضوع دوم

1. Consensus Orientation

2. Responsiveness

به مبارزه با فساد در قانون کمیسیون صداقت اشاره می‌کند. در مبحث اول بیان می‌شود که مبارزه با فساد اداری و مالی در قانون مجازات عراق شماره ۱۱۱ در سال ۱۹۶۹ به جرایم فساد اداری در فصل ششم تحت عنوان (جرایم ناقض وظایف شغلی) پرداخته و شامل جرایم ارتشا، اختلاس و کارمندی است که از حدود شغل خود تجاوز کنند، چنان‌که به رشوه در مواد ۳۰۷-۳۱۴ به آن پرداخته است و مرتکبان به حبس تا هفت سال محکوم می‌شدند.^۱

نهادهای نظارتی بر اساس مفاد ماده ۱۰۲ قانون اساسی تشکیل می‌شوند. پس از سال ۲۰۰۳، قوانین زیادی در مورد فساد صادر شد که از جمله آن‌ها می‌توان به دستور ۵۵.۵۷ و ۷۷ مرجع موقت ائتلاف در سال ۲۰۰۴ و تشکیل کمیسیون صداقت و اداره‌های بازرسان عمومی در وزارت خانه‌ها اشاره کرد که وظیفه آن‌ها، رسیدگی به مسائل فساد اداری و مالی است. قانون کمیسیون صداقت ۳۰ در سال ۲۰۱۱ در روزنامه رسمی به چاپ رسید. در این قانون، شرایط مرجع، وظایف و اختیارات این کمیسیون مشخص شده است که آن را قادر می‌سازد تا این وظایف را به منظور بالا بردن سطح درستی، حفظ پول عمومی، مبارزه با فساد و تنظیم روابط بین نهادهای نظارتی با دیگر نهادها انجام دهد. در ماده (۱) این قانون به موضوع فساد به عنوان جرم خلاف وظایف شغلی توجه شده است.

برخی از ناظران، قوانین ملی مبارزه با فساد در عراق را از نظر یک پارچگی جهانی، با وجود تعدادی از کاستی‌های عمده نسبتاً جامع ارزیابی کرده‌اند. با این حال، بسیاری از قوانین موجود به درستی اجرا نمی‌شوند. کارت امتیازی Global Integrity در سال ۲۰۰۸، امتیاز ۷۵ از ۱۰۰ را برای قوانین مبارزه با فساد به عراق داد، اما تنها ۳۲ از ۱۰۰ را به دست آورد.^۲

در مورد اجرای واقعی قوانین عراق باید گفت که این قوانین، اشکال مختلف فساد از جمله رشوه در بخش عمومی (قانون ۱۱۱ ۱۹۶۹)، پول شویی (قانون ۹۳ ۲۰۰۴) و اختلاس (مواد ۳۱۵، ۳۱۶ و ۳۲۰ قانون جزا) را جرم‌انگاری کرده‌اند. علاوه بر این، قانون ۳۰ سال ۲۰۱۱ به ویژه شامل اقدامات اجباری افشای مالی برای مقامات ارشد دولتی است. قوانین عراق، ممانعت از اجرای عدالت را جرم‌انگاری

۱. الشیبی، عزمی و بلال البرغوثی، النزاهة و الشفافية و المسئلة في مواجهة الفساد، ۲۰۱۶: www.aman-palestine.org.

۲. معین الجعباوی، علی لفته، «تأثیر فرهنگ و توان‌مندسازی کارکنان بر کاهش فساد اداری در وزارت کار و امور اجتماعی عراق»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته مدیریت دولتی، گرایش خط‌مشی‌گذاری عمومی، دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۹۹.

می‌کند و برای اعطای پاداش به افشاگرانی که فساد را گزارش می‌کنند، مقرراتی در نظر گرفته است. کاستی‌های عمده شامل نبود قوانین مربوط به رشوه در بخش خصوصی یا مقامات خارجی، تجارت نفوذ و حمایت ناکافی از شاهدان و افشاگران است. از اوایل سال ۲۰۱۳، پیش‌نویس قانون جدید مبارزه با فساد در دست بحث بود که در صورت تصویب، تعدادی از این کاستی‌ها را برطرف می‌کرد و انطباق عراق با UNCAC را بهبود می‌بخشید. تا زمان نوشتن این مقاله، تصویب این قانون هنوز نامشخص بود. در نهایت، عراق هیچ مقرراتی برای تأمین مالی مبارزات انتخاباتی و احزاب سیاسی ندارد و حق دسترسی به اطلاعات توسط قانون تضمین نشده است.^۱

ناگفته نماند عراق پس از سال‌ها جنگ و نزاع دریافت که مشکل فساد در حوزه‌های مختلف از جمله سیاست، اقتصاد و جامعه بسیار شایع است. به همین دلیل، نظام ملی صداقت و مبارزه با فساد در عراق توسط دولت ایجاد شده است. این نظام در سال ۲۰۱۱ و با هدف تقویت اعتماد عمومی و کاهش سطح فساد در جامعه عراق تأسیس شد. این نظام متشکل از سه بخش است: شورای عالی صداقت، کمیسیون صداقت و دفتر رئیس نظام. علاوه بر این، برای بهبود شفافیت و پاسخ‌گویی، قانون دسترسی آزاد به اطلاعات نیز به تصویب رسیده است. از جمله فعالیت‌هایی که این نظام در راستای مبارزه با فساد انجام می‌دهد، می‌توان به ایجاد گزارش‌دهی آنلاین از فساد و تقلب، برگزاری آموزش‌های ضروری در خصوص صداقت و پاسخ‌گویی، تعیین مصادیق جرایم فساد و تعیین مجازات‌های آن اشاره کرد. با این حال، عراق هم‌چنان با چالش‌هایی در راستای کاهش سطح فساد روبه‌روست. برخی افراد و نهادهای دولتی هنوز هم به طور غیر قانونی، درآمدهای عظیمی کسب می‌کنند و برخی از آمارها نشان می‌دهند که فساد در برخی حوزه‌ها تشدید شده است.^۲

بند دوم. رسالت حقوق اداری و مبارزه با فساد

قوه مجریه، بخش وسیعی از مطالعات علوم اداری را به خود اختصاص داده است؛ زیرا علاوه بر اعمال و امور دولتی به معنای سیاسی، انجام وظایف اداری نیز به آن محول شده است. در این

۱. همان.

2. Abdullah, Sarwar Mohammed, "Corruption protection: Fractionalization and the corruption of anti-corruption efforts in Iraq after 2003", In: British Journal of Middle Eastern Studies, 2017.

راستاستانی نمی‌توان انکار کرد که هر مرجع اداری، مشتاق دستیابی به مجموعه‌ای از اهداف در قالب نظامی حقوقی است و همان‌گونه که در ابتدا، دستیابی به منافع عمومی را می‌طلبد، برای این منظور باید از امتیازاتی برخوردار باشد و دامنه این امتیازات باید محدود به قوه مجریه باشد. اگر اقدامات مرجع اداری در چارچوب فعالیت‌هایش با هدف دستیابی به منافع عمومی و در نتیجه، برخورداری از امتیازات استثنایی باشد، این امر مستلزم برخورداری از تعدادی ابزار خواهد بود که بتواند به طور قانونی و واقعی به این هدف دست یابد. در این خصوص، ابزارهای قانونی مدیریت وجود دارند که در تصمیم‌گیری‌ها و قراردادهای مدیریتی خودنمایی می‌کنند. ابزارهای انسانی نیز وجود دارند که مقامات رسمی هستند و اداره دولت را بیان می‌کنند و از عناصر اصلی حقوق اداری محسوب می‌شوند.^۱

بر اساس آموزه‌های حقوق اداری، نوعی تمرکززدایی اداری در اداره‌های دولتی وجود دارد به این نحو که در آن‌ها صلاحیت تصمیم‌گیری و مدیریت یک یا چند امر عمومی به مقامات یا نهادی مستقل داده می‌شود و قدرت تصمیم‌گیری در سطوح گوناگون اداری، جغرافیایی و سازمانی تقسیم شده است.^۲

بند سوم. چارچوب نهادی مبارزه با فساد

کنترل داخلی مالی مبتنی بر مخاطرات احتمالی بر شفافیت گزارشگری مالی بخش عمومی عراق، تأثیر معناداری دارد. از این رو، نقش پیش‌گیرانه کنترل‌های داخلی مبتنی بر مخاطرات احتمالی با مدیریت مخاطرات دستگاه‌های دولتی سبب افزایش شفافیت گزارشگری مالی و در نهایت، انضباط مالی می‌شود.^۳

۱. حاجی‌پور کندرود، علی و زرگار عبدالرحمان یوسف، «رویکردی بر ساختار و کارکرد سازمان‌های محاسباتی ایران، عراق و اقلیم کردستان»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال چهارم، شماره ۱۱، ۱۴۰۱، ص ۱۱۸.

۲. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، حقوق اداری (جلد ۱)، تهران: میزان، ۱۳۹۶، ص ۵۶.

۳. نصرالدین معروف، نزار و همکاران، «ارائه مدل مفهومی کنترل‌های داخلی مبتنی بر مخاطرات احتمالی و شفافیت گزارشگری مالی دولت (مطالعه موردی: اقلیم کردستان عراق)»، دانش حسابداری و حسابرسی مدیریت، دوره چهاردهم، شماره ۵۵، ۱۴۰۳، ص ۲۸۹.

الف. کمیسیون صداقت

مقامات موقت ائتلاف^۱، کمیسیون صداقت را در اوایل سال ۲۰۰۴ از طریق C.P.A تأسیس کردند. بر اساس دستور شماره ۵۵، کمیسیون صداقت (کمیسیون صداقت عمومی سابق)، اصلی‌ترین نهاد مبارزه با فساد در عراق است. مأموریت آن، آخرین بار در سال ۲۰۱۱ با قانون فدرال ۳۰ اصلاح شد. وظایف این کمیسیون از بررسی پرونده‌های فساد تا توسعه فرهنگ صداقت، شفافیت و پاسخ‌گویی در بخش‌های دولتی و خصوصی را شامل می‌شود. هم‌چنین تهیه پیش‌نویس قوانین برای پیش‌گیری و مبارزه با فساد اداری، صدور ضوابط و معیارهای اخلاقی و نظارت بر افشای اطلاعات مالی مقامات دولتی را بر عهده دارد و آماری در مورد پرونده‌های فساد و رشوه ارائه می‌دهد. اگرچه کمیسیون صداقت در قانون اساسی به عنوان «مستقل» توصیف شده، یک حکم اعتراضی در سال ۲۰۱۰ توسط شورای عالی قضایی، کنترل نهادهای مستقل را به شورای وزیران اعطا کرده است. این امر منجر به برکناری اجباری کمیسرهای قبلی از جمله قاضی رحیم العقیلی شد که به دلیل حرفه‌ای بودن و استقلالشان شناخته شده بودند. بنابراین، تردیدهایی در مورد استقلال واقعی کمیسر فعلی از نخست‌وزیر وقت، نوری مالکی ایجاد شد. فراتر از موضوع استقلال، بیش‌تر ناظران در توانایی این کمیسیون برای مبارزه مؤثر با فساد تردید دارند و آن را «ببر کاغذی» یا بی‌دندان می‌نامند.^۲ این در حالی است که بازرس کل ویژه ایالات متحده برای بازسازی عراق، این کمیسیون را در اوایل سال ۲۰۱۳، «نیروی بسیار مؤثر» توصیف کرده بود.^۳

ب. هیئت عالی حسابرسی

هیئت عالی حسابرسی، یکی از قدیمی‌ترین نهادهای جمهوری عراق است. مأموریت هیئت در طول تاریخ آن متفاوت بود و آخرین بار در سال ۱۹۹۰ و ۲۰۱۱ اصلاح شد (قانون فدرال ۳۱). این مؤسسه از نظر مالی و اداری مستقل است و گزارش‌های خود را در زمینه شناسایی فساد به مجلس ملی گزارش می‌دهد. از جمله وظایف دیگر این هیئت عبارت است از: حفاظت از وجوه عمومی و اطمینان از استفاده بهینه از آن‌ها، افزایش کارایی مؤسسات، انجام ممیزی بخش‌های مختلف دولتی، بهبود

1. CPA

۲. بنیاد برتلزمن، ۲۰۱۲.

۳. الشعیبی و البرغوثی، پیشین.

مستمر استانداردهای حسابرسی، حسابداری و مدیریت به گونه‌ای که مطابق با استانداردهای بین‌المللی باشد و هم‌چنین توسعه حرفه‌های حسابداری و حسابرسی و سیستم‌های حسابداری. این هیئت، تخلفات احتمالی را به بازرس کل یا کمیسیون صداقت ارجاع می‌دهد.^۱

ج. بازرسان کل

بازرسان کل در سال ۲۰۰۴ از طریق دستور ۵۷ CPA تأسیس شدند و سازمانی جدید در چارچوب نهادی عراق هستند. مشابه نمونه آمریکایی، آن‌ها در هر یک از وزارت‌خانه‌های عراق قرار می‌گیرند تا نظارت داخلی و مستقلی را انجام دهند. بازرسان، تحقیقات ممیزی و بررسی عملکرد را به منظور افزایش مسئولیت‌پذیری و صداقت و جلوگیری و شناسایی تقلب، اتلاف و دیگر تخلفات انجام می‌دهند. بنابراین، به طور بالقوه، نقش قوی در برابر فساد ایفا می‌کنند. بازرسان کل می‌توانند پرونده‌ها را برای تحقیقات بیش‌تر و پی‌گرد قانونی به مجریان قانون ارجاع دهند. علاوه بر این، آن‌ها با مسائل مالی، منابع و آموزشی مختلفی مواجه شده‌اند که به کارایی آن‌ها آسیب می‌رساند. اقدامی که در ابتدا با هدف انحلال دفاتر بازرسان کل در سال ۲۰۱۲ انجام شد، در نهایت، جلو آن گرفته شد و تنها به سرکوب تعداد انگشت‌شماری از آن‌ها انجامید. با این حال، آینده آن‌ها نامشخص است.^۲

د. کمیته مشترک مبارزه با فساد اداری

کمیته مشترک مبارزه با فساد در سال ۲۰۰۸ ایجاد شده و وظیفه آن، هماهنگی چارچوب مبارزه با فساد، اشتراک‌گذاری اطلاعات و نظارت بر استراتژی ملی مبارزه با فساد است. ریاست آن بر عهده دبیر کل شورای وزیران و متشکل از نمایندگان کمیسیون صداقت، هیئت حسابرسی مالی و بازرسان کل است.

گفتار سوم. اثربخشی نهادهای مبارزه با فساد

تمام مقامات اختصاصی مبارزه با فساد، از جمله FBSA، COI و کمیته پارلمانی، تا حد زیادی، ناکارآمد، فاقد منابع و اختیار و در نهایت، اثر کمی هستند. با وجود اعلامیه‌های خلاف آن، بیش‌تر آن‌ها استقلال نداشته و در معرض مداخلات سیاسی بوده‌اند. بنابراین، تا حد زیادی قادر به تحقیق

۱. همان.

۲. همان.

یا پی‌گرد مستقل فساد نبوده‌اند. علاوه بر آن، این سازمان‌ها توسط یک دستگاه قضایی سیاسی و ناکارآمد محدود شده‌اند. حتی زمانی که نهادهای مبارزه با فساد، قادر به شکایت مؤثر علیه افراد فاسدند، در نهایت، به دادگاه‌ها برای رسیدگی به پرونده‌های خود وابسته‌اند؛ دادگاه‌هایی که در صورت دست داشتن افراد قدرتمند یا خانواده‌هایشان شهرت دارند که پرونده‌های حساس فساد را کنار می‌گذارند.^۱

بند اول. تلاش‌های اصلاحی گذشته

به گفته پرینگ (۲۰۱۵)، تلاش‌های کمی برای اصلاحات ضد فساد و شفافیت بین سال‌های ۲۰۱۴ تا ۲۰۱۷ انجام شد؛ سال‌هایی که با پیشرفت داعش و مبارزه با آن مشخص شد. استثنای جزئی، تلاش‌های اصلاحی در زمان نخست‌وزیر، حیدر العبادی (۲۰۱۴-۲۰۱۸) است.^۲ نخست‌وزیر تا حدودی در پاسخ به اعتراض‌های گسترده در سال ۲۰۱۵، وعده اصلاحات گسترده از جمله مبارزه با فساد، بهبود ارائه خدمات، مقابله با بوروکراسی متورم دولتی، انجام اصلاحات اداری، لغو چندین پست بلندپایه سیاسی، حذف تخصیص ویژه برای نهادهای دولتی و محاکمه پرونده‌های فساد تحت یک کمیته عالی را داد. به نظر می‌رسد در مورد این‌که چه قدر تلاش‌های اصلاحی آبادی قابل توجه بوده‌اند، اختلاف نظر وجود دارد. الخطیب (۲۰۱۵)، یک لحظه بالقوه «حوضه آب» را برای عراق دید و تلاش‌های آبادی را جسورانه و بی‌سابقه توصیف کرد. مهم‌تر از همه، اصلاحات در صورت موفقیت، سیستم سهمیه‌بندی مناصب عالی دولتی را منحل می‌کند و راه را برای طرح پرونده‌ها علیه مقامات فاسد تحت کمیسیون تازه تشکیل شده می‌گشاید.

با این حال، سوول (۲۰۱۵) استدلال کرده است که تلاش‌های اصلاحی بسیار محدودتر از آن‌چه ادعا می‌شود، عمدتاً بر حذف «ضایعات» به جای «سرقت» و در نهایت، اجتناب از تعقیب مقامات ارشد فاسد یا هر یک از مسائل ساختاری متمرکز بوده است. در هر صورت، تا زمانی که حیدر العبادی در سال ۲۰۱۸ از سمت خود کناره‌رفت، اصلاحات اجرایی نشده بود. پس از تصویب اولیه، برخی از اقدامات اصلاحی وی مانند لغو چند سمت سیاسی به دلیل مسائل مربوط به قانون

1. Abdullah, op.cit.

2. Kuoti, Yasir, "Anti-Corruption efforts in Iraq", MERI Policy Brief, Vol.4, No. 16, 2018.

اساسی آن‌ها توسط مجلس لغو شد. به طور گسترده‌تر، او با مخالفت قابل توجهی در داخل جناح شیعی مواجه شد.^۱

بر اساس BTI (۲۰۲۰) اجرای اصلاحات بسیار وعده داده شد، ولی به دلیل ماهیت سیستمی فساد در کشور، منافع مستقر در کشور، تصمیم‌گیری مشتری‌مدارانه و ضعف نهادهای عمومی خارج از قوه مجریه با مانع مواجه شد. المولوی (۲۰۲۰) به طور مشابه بیان می‌کند که تلاش‌های اصلاحی گذشته شکست خورد؛ زیرا آن‌ها، اقتصاد سیاسی کشور را به حساب نمی‌آورند و از این رو، بر منافع شخصی که اصلاحات را خفه می‌کنند، نمی‌توانند غلبه کنند. میراث اقتدارگرایی، بخش عمومی در کشور است که در آن، تعداد کمی از ذی‌نفعان، قدرت یا انگیزه برای تصمیم‌گیری دارند، در حالی که سلسله‌مراتب، ریشه‌دار و قدرت متمرکز است. این ترکیبی از بخش عمومی و فرهنگ سیاسی مقاوم در برابر اصلاحات سبب شده است بسیاری از ابتکارات اصلاحی ناکام بماند.^۲

کوئی (۲۰۱۸) استدلال می‌کند که تلاش‌های گذشته برای مقابله با فساد عمدتاً شکست خورده است؛ زیرا در نهایت، در نظام حکومت‌داری جامعه‌گرایانه به فعالیت خود ادامه دادند. او مانند دیگران استدلال می‌کند که فساد در عراق بیش از آن نهادینه شده و در بافت سیاسی جا افتاده است که نمی‌توان با اقدامات مجزا یا با تعقیب مقامات دولتی مقابله کرد که در داخل سیستم فاسد فعالیت می‌کنند.^۳

عبدالله (۲۰۱۷)، نظام قوی «حفاظت از فساد» را در عراق می‌بیند. فضای سیاسی تکه‌تکه شده با پیوندهای قوی فرقه‌ای و حزبی منجر به روی کار آمدن نظامی شده است که افراد بر اساس وابستگی گروهی از یکدیگر محافظت می‌کنند، نه این‌که از نظام، نهادها یا قوانین آن محافظت کنند. در نتیجه، اتهام‌های فساد بیش‌تر علیه مخالفان به عنوان ابزاری برای بی‌اعتبار کردن مطرح می‌شود، در حالی که از تخلفات فاسد واقعی افراد درون گروه محافظت می‌شود تا از پی‌گرد قانونی اعضای با ارتباط خوب جلوگیری شود. او استدلال می‌کند که «عمل حمایت از فساد منجر به وضعیتی شده است که در آن، خود تصور این‌که چه کسی فاسد است و چه کسی فاسد نیست، توسط گروه‌های

1. Mansour, Renad, **Rebuilding the Iraqi state: Stabilisation, governance, and reconciliation**, European Parliament Directorate General for External Policies, 2018.

2..Al-Mawlawi, Ali, **Public sector reform in Iraq**, Chatham House Briefing, 2020.

3. Kuoti, op.cit.

سیاسی حاکم ریوده شده است»^۱. به گفته عبدالله، این سیستم عملاً نهادهای مبارزه با فساد را ناکارآمد کرده است؛ زیرا آنها قادر به تحقیق یا تعقیب مجرمانی نیستند که از حمایت نظام سیاسی برخوردارند. حتی بیش‌تر از آن، خود این نهادها، همان ساختارهای مشتری‌گرایانه‌ای را دارند که در میان وزارت‌خانه‌ها و دیگر نهادها رایج است و از انتصاب‌ها در نهادها به عنوان ابزاری برای تضمین وفاداری استفاده می‌شود.

بند دوم. تلاش‌های اصلاحی اخیر

عادل عبدالمهدی، نخست‌وزیر که در سال ۲۰۱۸ به قدرت رسید، مانند سلف خود به عنوان یک اصلاح‌طلب ستایش شد، اما پس از موفقیت محدود و در مواجهه با تشدید اعتراض‌های ضد دولتی مجبور گردید در اواخر سال ۲۰۱۹، استعفای خود را اعلام کند. پس از استعفای عبدالمهدی، عراق به مدت شش ماه بدون دولت کارآمد بود و دو جای‌گزین تعیین شده نتوانستند اکثریت پارلمان را به دست آورند. در نهایت، مصطفی الکاظمی، روزنامه‌نگار سابق و رئیس سرویس اطلاعات ملی بدون وابستگی به حزب سیاسی موفق شد ائتلافی شامل جناح‌های کرد، شیعه و سنی و جناحی به رهبری مقتدی صدر را گرد هم آورد. وی در ماه مه ۲۰۲۰ به نخست‌وزیری منصوب شد. پس از رسیدن به قدرت، او مانند اسلاف خود قول داد که چالش‌های ریشه‌دار فساد در کشور را مهار کند.^۲ با وجود بی‌ثباتی سیاسی در طول دولت کوتاه‌مدت عبدالمهدی، خلأ سیاسی و انتصاب الکاظمی، برخی از تلاش‌های اصلاحی مرتبط برای مهار فساد در دو سال گذشته انجام شد.^۳ برای مقابله با پدیده گسترده تقلب در حقوق و دستمزد در بخش دولتی، از جمله کارکنان «خیالی» دریافت حقوق، یک سیستم پرداخت الکترونیکی حقوق و دستمزد معرفی شده است و در سراسر ادارهای دولتی در حال اجراست.

علاوه بر این، مجلس، قانون مدیریت مالی عمومی را در ماه مه ۲۰۱۹ تصویب کرده است که الزامات شفافیت مالی را مطرح می‌کند و دامنه هزینه‌های خارج از فرآیند بودجه را محدود می‌سازد.^۴

1. Aboul-Nasr, Bénédicte, **Corruption risks threaten ability of Iraq's defence institutions to respond to threats**, Transparency International UK, 2020.

2. Bussemaker, Nathalie, **Iraq's new government: What to know**, Council on Foreign Relations, 2020.

3. Al-Mawlawi, op.cit.

4. Ibid.

هم‌چنین در سال ۲۰۱۹، شورای عالی مبارزه با فساد برای همکاری با کمیسیون صداقت پارلمانی با هدف ترویج قوانین و سیاست‌های منسجم ضد فساد ایجاد شد.^۱ با این حال، طبق گفته صندوق بین‌المللی پول (۲۰۱۹)، هماهنگی بین آژانس‌های مختلف همیشه یک معضل بود. بنابراین، باید دید که آیا این کمیسیون جدید به اثربخشی بیش‌تر کمک می‌کند یا خیر.

کاظمی تا حدودی در پاسخ به خواسته‌های معترضان، در اوت ۲۰۲۰، کمیته‌ای را برای بررسی پرونده‌های بزرگ فساد در عراق تشکیل داد. کمیته جدید که متشکل از قضات، نمایندگان از سرویس اطلاعات ملی، سرویس امنیت ملی و سرویس ضد تروریسم است، نسبت به دیگر سازمان‌ها، قدرت بیش‌تری دارد؛ زیرا صلاحیت دستگیری و ضبط مدارک را دارد. پس از تشکیل این کمیته، برخی از افراد برجسته به اتهام فساد و پول‌شویی دستگیر شدند، از جمله احمد السعدی، مدیر سازمان بازنشستگی ملی و بها عبدالحسین، مدیر شرکت Qi Card، یک پلت‌فرم پرداخت آنلاین. دو ممنوعیت سفر مبنی بر اتهام‌های مربوط به فساد علیه وزیر سابق برق، لؤی الخطیب و یک مقام ارشد در همان وزارت‌خانه صادر شد. دستگیری رعد الحارث، معاون سابق وزیر برق و مشاور کاظمی در نوامبر نیز نشانه مثبتی بود از این‌که دولت در تعقیب موضوع تردیدی ندارد.^۲

نتیجه‌گیری

از زمان اشغال عراق توسط ایالات متحده در سال ۲۰۰۳، آشفتگی‌ها و درگیری‌های سیاسی مداوم، عراق را در ماریپیج دولت‌های شکننده با حاکمیت قانون ضعیف و منافع سیاسی ریشه‌دار و پیچیده منطقه‌ای قرار داده که رسیدگی به آن‌ها دشوار است. این وضعیت، رنجی را که با فرقه‌گرایی همراه است، افزایش داده است. خطرات فساد و خدمات ضعیف نیز شایع است.

در این میان، درباره پی‌گیری اصل شفافیت و ارتقای سلامت اداری در عراق به دست نهادهای نظارتی این کشور باید دانست که عراق چندین نهاد نظارتی دارد که همگی وظیفه مبارزه با فساد را

1. International Monetary Fund (IMF), Iraq: Article IV consultation and proposal for post-program monitoring, IMF Country Report 19/248, 2019.

2. Al-Rubaie, Azhar, The price of corruption in Iraq: Kadhim faces the challenge of systemic reform, The Washington Institute for Near East Policy, 2020.

بر عهده دارند. کمیسیون صداقت^۱ که در سال ۲۰۰۴ تأسیس شده، نهادی مستقل است که مسئول پیش‌گیری و کشف فساد در بخش‌های دولتی و خصوصی است. هیئت عالی حسابرسی^۲، مسئول حسابرسی حساب‌ها و عملکرد مؤسسات دولتی و بررسی بی‌نظمی‌های مالی است. بانک مرکزی عراق^۳ نیز در مبارزه با جرایم مالی از جمله پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم نقش دارد.

در قانون مبارزه با فساد عراق، تمامی سازمان‌های دولتی، موظف به ارائه اطلاعات مالی شفاف به نهادهای مربوط هستند. علاوه بر این، در قوانین و مقررات داخلی عراق، اصول شفافیت مالی و ارتقای سلامت اداری در حوزه‌های مختلف به کار گرفته شده‌اند، از جمله در قوانین مالیاتی، قوانین بودجه‌ای و قوانین تدارکات عمومی. این اصول به منظور جلوگیری از فساد، تضمین شفافیت در فعالیت‌های دولتی و افزایش اعتماد عمومی به نظام اداری عراق وضع شده‌اند. قانون مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم، قانون رسیدگی به امور مالیاتی و اصلاحیه‌های آن، قانون برخورد با فساد و اصلاحیه‌های آن نیز از جمله قوانینی هستند که این سازوکارها را در جمهوری عراق ترویج می‌کنند.

در نظام حقوق داخلی عراق هنگام تصویب قوانین (با لحاظ اصل ۲ قانون اساسی عراق) به مؤلفه‌های شفافیت توجه شده و در قانون اساسی مصوب سال ۲۰۰۵ نیز بر شفافیت به عنوان یک اصل مهم در دستگاه حکومتی تأکید گردیده است. برای تحقق شفافیت، این قانون از مجلس نمایندگان و مجلس شورای اسلامی، خواستار انتشار اطلاعاتی در مورد جلسات و تصمیمات آن‌ها شده و قانون شفافیت و ارتقای سلامت اداری نیز در همین راستا در سال ۲۰۱۶ تصویب گشته است. این قانون که به منظور توسعه فرهنگ شفافیت، انجام اصلاحات سازمانی و ارتقای کیفیت خدمات دولتی به مردم عراق ایجاد شده، شامل مفادی است که برای تضمین شفافیت و صداقت در عملکرد اداره‌های دولتی لازم است، از جمله:

۱. ایجاد یک پایگاه داده ملی که اطلاعاتی را در مورد بودجه دولت، قراردادهای دولتی، مناقصات و هزینه‌های دولتی به صورت آنلاین در اختیار عموم قرار می‌دهد.

1..COI

2. BSA

3. CBI

۲. الزام وزیران و مسئولان عالی دولتی برای ارائه گزارش هفتگی درباره عملکرد و پیشرفت‌های اداره‌های زیرمجموعه آن‌ها.

۳. ایجاد یک کمیته نظارت و تعقیب و تحقیق که مسئول بررسی شکایات در مورد تخلفات مالی و فساد در دستگاه‌های دولتی است.

۴. ارائه آموزش‌های لازم به کارکنان دولتی در زمینه شفافیت، صداقت، عدالت و مسئولیت‌پذیری.

قانون شفافیت و دسترسی به اطلاعات در عراق که قصد دارد ارتقای سطح شفافیت در دستگاه حکومتی را با ایجاد سازوکارهای لازم برای ارائه اطلاعات به شهروندان فراهم کند، از مؤلفه‌های شفافیت مانند انتشار اطلاعات مربوط به بودجه و هزینه‌های دولتی، اطلاعات مربوط به کارکنان دولتی و هزینه‌های سفرهای رسمی، اطلاعات مربوط به قراردادهای دولتی و دیگر موارد مربوط به فعالیت دستگاه حکومتی پشتیبانی می‌کند. هم‌چنین این قانون تأکید دارد که دولت باید از طریق رسانه‌های عمومی، شهروندان را از اخبار و رویدادهای مربوط به دولت و نهادهای آن آگاه سازد. در کل، با تأکید بر اصل شفافیت در قانون اساسی عراق و تصویب قانون جدید شفافیت و دسترسی به اطلاعات، نظام حقوقی عراق سعی دارد به این مسئله پاسخ دهد، ولی ممکن است در عمل، برخی نواقص و چالش‌ها در این زمینه وجود داشته باشند.

قانون ضد فساد و شفافیت و قوانین حاکم بر حسابداری و حسابرسی نیز از جمله مقرراتی هستند که به منظور افزایش شفافیت مالی و سلامت اداری در جمهوری عراق تدوین شده‌اند. با توجه به تلاش‌های یادشده می‌توان گفت که حقوق موضوعه جمهوری عراق برای ارتقای شفافیت مالی و سلامت اداری تلاش می‌کند. با این حال، هنوز هم فساد و نقص‌های اداری در برخی از سازمان‌های دولتی عراق وجود دارد و نیاز به تلاش‌های بیش‌تری برای مقابله با آن‌ها احساس می‌شود. با اعمال این سازوکارها و قوانین می‌توان بهبود سلامت اداری و کاهش فساد در جمهوری عراق را تحقق بخشید. به طور خاص، اجرای سازوکارهای شفافیت مالی و ارتقای سلامت اداری می‌تواند منجر به افزایش شفافیت بودجه، جلوگیری از تقلب در اطلاعات مالی، ارتقای سلامت حسابرسی، تحقق عدالت مالی و افزایش اعتماد عمومی به دولت و نظام حکمرانی شود. سازوکارهای شفافیت مالی و ارتقای سلامت اداری می‌توانند در کاهش فساد، افزایش شفافیت و بهبود عملکرد اداری نیز مؤثر باشند. این سازوکارها می‌توانند شامل اقداماتی مانند تعیین استانداردهای شفافیت و انتشار

اطلاعات مالی، تحلیل خطرهای بالقوه و فعالیت‌های پول‌شویی، ایجاد مراکز گزارش‌دهی و تحقیقات مستقل در زمینه فساد و ناکارآمدی اداری باشند.

در حقوق داخلی عراق نیز شفافیت مالی به عنوان یکی از اصول اساسی حسابداری در قانون حسابداری و بودجه دولت در سال ۱۹۷۶ تعریف شده است. با این حال، در عراق که هنوز با مشکلات اداری و فساد مواجه است، شفافیت مالی هم‌چنان به طور کامل اجرا نشده است. هم‌چنین در حقوق داخلی عراق، ارتقای سلامت اداری به عنوان یک هدف مهم آمده و در برخی از قوانین و مقررات اداری و قضایی به آن اشاره شده است.

فهرست منابع

۱. فارسی

۱. انور احمد، دژوار، روحی، عباد و عبداللهی، جوانمیر. چالش های فراروی نظام حقوق اساسی عراق در پرتو اصل حاکمیت قانون. فصلنامه علمی پژوهش های نوین حقوق اداری، (۱۴۰۳) ۶(۲۱)، ۲۴۵-۲۶۵. doi: 10.22034/mral.2024.2034322.1628
۲. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، **حقوق اداری (جلد ۱)**، تهران: میزان، ۱۳۹۶.
۳. حاجی پور کندرود، علی و زرگار عبدالرحمان یوسف، «رویکردی بر ساختار و کارکرد سازمان های محاسباتی ایران، عراق و اقلیم کردستان»، پژوهش های نوین حقوق اداری، سال چهارم، شماره ۱۱، ۱۴۰۱.
۴. حق پرست، سعید و همکاران، «موانع و چالش های تأثیرگذار در توسعه نیافتگی سیاسی عراق پساصدام»، مطالعات بنیادین و کاربردی جهان اسلام، سال پنجم، شماره ۱۷، ۱۴۰۲.
۵. طاهری، محسن و محمدجواد ارسطا، «بررسی تطبیقی مبانی اصل شفافیت از دیدگاه اسلام و نظریه حکمرانی خوب»، پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، دوره سوم، شماره ۳، ۱۳۹۵.
۶. کرمانی، مجید و مهدی باسزا، «نقش حکمرانی خوب در بهبود کارکرد هزینه های دولت (مطالعه موردی: بخش بهداشت و آموزش کشورهای اسلامی)»، تحقیقات اقتصادی، بهار ۱۳۸۸.
۷. معین الجعباوی، علی لفته، «تأثیر فرهنگ و توان مهندسازی کارکنان بر کاهش فساد اداری در وزارت کار و امور اجتماعی عراق»، پایان نامه کارشناسی ارشد رشته مدیریت دولتی، گرایش خط مشی گذاری عمومی، دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۹۹.
۸. نصرالدین معروف، نزار و همکاران، «ارائه مدل مفهومی کنترل های داخلی مبتنی بر مخاطرات احتمالی و شفافیت گزارشگری مالی دولت (مطالعه موردی: اقلیم کردستان عراق)»، دانش حسابداری و حسابرسی مدیریت، دوره چهاردهم، شماره ۵۵، ۱۴۰۳.
۹. نیاکویی، سید امیر و سعید پیرمحمدی، «دولت شکننده عراق و دخالت قدرت های منطقه ای و فرمانطقه ای»، پژوهش نامه ایرانی سیاست بین الملل، سال هشتم، شماره ۱، ۱۳۹۸.
۱۰. نظری نژاد، محمدرضا و خشایار اسفندیاری فر، «بررسی تطبیقی کنوانسیون بین المللی مبارزه با فساد مالی و قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد»، پژوهش نامه حقوق کیفری، دوره هفتم، شماره ۱، فروردین

۱. سعید، محمد حسن، **وسائل القانون الدولي لمكافحة جرائم الفساد، أطروحة جامعة الشرق الأوسط، حزيران، ۲۰۱۹.**
۲. العجیلی، صالح عبد عايد صالح و ناظر احمد المنديل، «دور الشفافية في الحد من الفساد الإداري»، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص لبحوث مؤتمر فرع القانون العام، المنعقد تحت عنوان «الاصلاح الدستوري و المؤسساتي الواقع و المأمول»، ۲۰۱۸.
۳. مطر الزبيدي، نوار دهام، «السياسة الجنائية للمشرع العراقي في مواجهة جرائم الفساد»، مجلة المنصور، العدد ۲۵، ۲۰۱۶.

3. Latin Source

1. Abdullah, Sarwar Mohammed, "Corruption protection: Fractionalization and the corruption of anti-corruption efforts in Iraq after 2003", In: British Journal of Middle Eastern Studies, 2017.
2. Aboul-Nasr, Bénédicte, Corruption risks threaten ability of Iraq's defence institutions to respond to threats, Transparency International UK, 2020.
3. Al-Mawlawi, Ali, Public sector reform in Iraq, Chatham House Briefing, 2020.
4. Al-Rubaie, Azhar, The price of corruption in Iraq: Kadhimi faces the challenge of systemic reform, The Washington Institute for Near East Policy, 2020.
5. Bussemaker, Nathalie, Iraq's new government: What to know, Council on Foreign Relations, 2020.
6. Darwish, S., "Iraq's Administrative and Financial Corruption: A Perspective", Open Journal of Business and Management, 11, 2023.
7. International Monetary Fund (IMF), Iraq: Article IV consultation and proposal for post-program monitoring, IMF Country Report 19/248, 2019.
8. Jabar, Faleh A., The Iraqi protest movement: From identity politics to issue politics, LSE Middle East Centre Paper Series, 25, June 2018.
9. Kuoti, Yasir, Anti-Corruption efforts in Iraq", MERI Policy Brief, Vol.4, No. 16, 2018.
10. Mansour, Renad, Rebuilding the Iraqi state: Stabilisation, governance, and reconciliation, European Parliament Directorate General for External Policies, 2018.

11. Rouhi, E., Raisi, L., & Jalali, M. (2016). The Role of Lawyer in Establishment of Rule of Law and Protection of Human Rights. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 7(4). <https://doi.org/10.5901/mjss.2016.v7n4p>
12. Rouhi, E., Dezaki, L. R., & Karveh, M. J. (2017). Rule of Law and Its Guidelines and Indicators for Judiciary in Human Rights Issues. *Journal of Politics and Law*, 10(1), 98. <http://dx.doi.org/10.5539/jpl.v10n1p98>

۴. وبگاه

۱. الشعیبي، عزمی و بلال البرغوثی، النزاهة و الشفافية و المسئلة في مواجهة الفساد، ۲۰۱۶: www.aman-palestine.org

2. Ghaleb Hawamdeh, "Countering the Crimes of Administrative Corruption in the International Law", 2018, Vol. 8, No. 9: www.archive.aessweb.com/index.php/5007/article/view/3040.

Regulatory institutions in the light of the principle of transparency and promotion of administrative health in Iraq from the perspective of good governance

Marivan Johar¹

Ebad Rouhi²

Haneh Farkish³

Abstract

Establishing clear and unambiguous laws is an essential part of government and one of the effects of the rule of law. In Iraq, organized political developments after 2003 weakened social, political and legal institutions, which opened the door to new and unfamiliar corruptions, and without a doubt, high levels of corruption in any society indicate the absence of good governance in the country. It is. The components that, if present in any political system, turn corruption into a limited act, such as: rationality in decision-making, especially at its higher levels, and the existence of accountability transparency, and political corruption is one of the indicators that indicate a flaw in the administration of the Iraqi government. It has had serious consequences since its inception. This article with a descriptive and analytical approach and with the aim of understanding the principle of transparency and administrative health and good governance in Iraq has tried to answer the question, which are the regulatory institutions in the light of the principle of transparency and promotion of administrative health in Iraq from the perspective of good governance? The findings showed that Iraq has several regulatory institutions, including the Integrity Commission, the Supreme Audit Board, and the Central Bank of Iraq. But there are the problems of two governments in Iraq and the recent wars and widespread ethnic discrimination in the region and the central government of Iraq, as well as political and economic issues and negligence and shortness of laws in this field.

KeyWords: regulatory institutions, principle of transparency, administrative health, good governance, Iraqi rights

1. PhD student, Department of Public Law, Science and Research Branch,, Islamic Azad University, Tehran, Iran, marivan-mohammedamin@gmail.com

2. Assistant Professor, Department of Law, Sanandaj Branch, Islamic Azad University, Sanandaj, Iran, (Corresponding Author), ibadruhi@gmail.com

3. Assistant Professor, Department of Law, Sanandaj Branch, Islamic Azad University, Sanandaj, Iran, hanehfarkish@gmail.com