

## إخفاق الرقابة: حكومة العراق بلا ضوابط

تقرير الشرق الأوسط رقم 113 – 26 أيلول/سبتمبر 2011

## جدول المحتويات

i.....	الملخص التنفيذي والتوصيات.....
<b>I</b> .....	<b>I. مقدمة: تنامي الغضب الشعبي</b> .....
1.....	أ. الاحتجاجات الأولية ورد الحكومة.....
2.....	ب. مئة يوم ضاعت سدى.....
<b>II</b> .....	<b>II. معركة يائسة ضد الفساد</b> .....
4.....	أ. إطار الرقابة.....
4.....	ب. حكومة بلا ضوابط.....
4.....	1. غياب القانون بين عامي 2003 و 2008.....
5.....	2. التلاعب الحكومي.....
7.....	3. الإخفاق في سن التشريعات الإصلاحية.....
8.....	ج. ارتفاع هائل في مستويات الفساد.....
10.....	د. الأمن منذ عام 2008: مجال للإصلاح.....
<b>III</b> .....	<b>III. هيئات رقابية معطلة</b> .....
11.....	أ. ديوان الرقابة المالية: مستضعف في أحلك الأوقات.....
12.....	ب. هيئة النزاهة: النمر الورقي لسلطة التحالف المؤقتة.....
13.....	ج. المفتشون العموميون: عقب أخيل الرقابة.....
15.....	د. الحاجة الماسة للإصلاح.....
15.....	1. انعدام الكفاءة البيروقراطية.....
16.....	2. إطار قانوني ناقص.....
<b>IV</b> .....	<b>IV. شلل برلماني</b> .....
17.....	أ. قوي حبراً على ورق.....
18.....	ب. وظيفة تشريعية معطلة.....
18.....	1. الواسطة والطائفية وانعدام الخبرة.....
20.....	2. برلمان أو مركز مؤتمرات.....
21.....	ج. الرقابة: لا تخافوا غضب البرلمان.....
<b>V</b> .....	<b>V. الجهاز القضائي: ضعيف وعرضة للتدخل السياسي</b> .....
22.....	أ. تركيز الرقابة.....
23.....	ب. التدخل السياسي.....
<b>VI</b> .....	<b>VI. الخلاصة:</b> .....
	<b>الملاحق</b>
26.....	أ. خارطة العراق.....
27.....	ب. حول مجموعة الأزمات الدولية.....
28.....	ج. تقارير وإحاطات مجموعة الأزمات الدولية عن الشرق الأوسط وشمال أفريقيا منذ عام 2008.....
30.....	د. مجلس أمناء مجموعة الأزمات الدولية.....

## إخفاق الرقابة: حكومة العراق بلا ضوابط

### الملخص التنفيذي والتوصيات

الشرطة المحلية والمتعاقدين الخاصين للحفاظ على أمنهم. لقد استعادت الدولة معظم وظائفها.

رغم تحسن الأوضاع، فلا زالت تعتري الخدمات العامة نواقص حادة، خصوصاً في ما يتعلق بالفساد المستشري، الذي انتشر كالفيروسات في كل مؤسسات الدولة خلال السنوات التي غاب فيها القانون والتي استمرت حتى عام 2008. يتمثل أحد الأسباب الرئيسية لهذا الوضع البائس في فشل أطر عمل الرقابة في الدولة، التي سمحت للحكومات المتعاقبة بالعمل دون ضوابط. يُلزم دستور عام 2005 والإطار القانوني عدد من المؤسسات – ديوان الرقابة المالية، وهيئة النزاهة، والمفتشون العموميون، والبرلمان والمحاكم – بمراقبة عمليات الحكومة المالية وأدائها في التنفيذ. إلا أن أيًا من هذه المؤسسات لم يكن قادراً على الوقوف في وجه تدخل الحكومة، وتعتها وتلاعبها، ووجود إطار قانوني ناقص وتهديدات مستمرة باستعمال العنف.

لقد دفعت هذه العوامل مسؤولين رفيعين إلى الاستقالة، بمن فيهم وأبرزهم رئيس هيئة النزاهة في 10 أيلول/سبتمبر 2011. حتى منظمات المجتمع المدني – التي تعرضت لتهريب الحكومة على شكل تهديدات مجهولة المصدر، واعتقال النشطاء السياسيين واستعمال العنف، بما في ذلك ممارسات وحشية للشرطة – أثبتت عدم قدرتها على وضع ضوابط لممارسات الحكومة. في التاسع من أيلول/سبتمبر 2011 قُتل صحفي بارز كان قد نظم احتجاجات أسبوعية ضد الفساد الحكومي. ورغم أنه لم يتم العثور على الفاعلين، إلا أن مقتله أسهم في تزايد المخاوف من النزعة السلطوية لحكومة المالكي.

لقد أسس إطار عمل الرقابة القائم حالياً من قبل سلطة الائتلاف المؤقتة في عام 2004. فقد أجرت سلطة الائتلاف المؤقتة عدداً من الإصلاحات غير المدروسة منذ البداية. جردت ديوان الرقابة المالية الذي كان المؤسسة الوحيدة من هذا النوع في العراق، من سلطات واسعة بما في ذلك السلطة الحصرية للرقابة على المشتريات العامة وإحالة قضايا الاشتباه بالفساد إلى المحاكم. نقلت سلطة الائتلاف المؤقتة هذه السلطات إلى هيئة النزاهة، وهي مؤسسة تم إنشاؤها عام 2004 لتكون الجهة المخولة بجميع أنشطة مكافحة الفساد. رغم تغلبها على مخاطر هددت وجودها في سنواتها الأولى، فإن الهيئة لا تستطيع حتى اليوم القيام بتحقيقاتها بشكل مستقل نتيجة لمشاكل في الموارد البشرية ولصعوبة الوصول إلى بعض الإدارات الحكومية. ولذلك فقد اعتمدت على المفتشين العموميين، وهي مؤسسة أخرى أنشأها الائتلاف وضعت مدققين ومحققين لها في جميع الوزارات ومؤسسات

بعد سنوات من انعدام اليقين، والصراعات وعدم الاستقرار، يبدو أن الدولة العراقية باتت أكثر تماسكاً وذلك من خلال النجاح في الحد من العنف بشكل يسمح بظهور ما يشبه الحياة الطبيعية. لكنها وفي هذه الأثناء سمحت باستشراء الفساد وانتشاره في مؤسساتها. وهذا بدوره أسهم في تدهور حاد في الخدمات العامة. لقد فاقت حكومة رئيس الوزراء نوري المالكي هذه المشكلة بالتدخل في قضايا مكافحة الفساد، والتلاعب بالتحقيقات للحصول على المنافع السياسية وترهيب منتقديها لمنع تكرار نمط الحركات الشعبية التي أسقطت حتى الآن ثلاثة أنظمة في المنطقة. ونتيجة لذلك فقد تلاشت مصداقية الحكومة في المعركة ضد الفساد؛ وهذا، مصحوباً بنزعة سلطوية مثيرة للقلق، يوفر ذخيرة لمنتقدي رئيس الوزراء. كي تتمكن حكومة المالكي من تعزيز شرعيتها المتهاكلة، ينبغي عليها إطلاق حملة نشطة لمكافحة الفساد، وتحسين تقديم الخدمات وخلق الضوابط والموازن في نظام الدولة.

بعد انتشار العنف في أعقاب الغزو الأمريكي عام 2003، عانت الدولة بقدر ما عانى السكان. في بيئة تصاعدت فيها حالات الاختطاف، والتفجيرات والاعتقالات، تدهورت الخدمات العامة بشكل كامل. وفي أعقاب تفجيرات سامراء الدراماتيكية في شباط/فبراير 2006، فرغت وزارات بأكملها من موظفيها، حيث لم يجرؤ المسؤولون والموظفون على الذهاب إلى العمل. وبين ليلة وضحاها تم التخلي عن مشاريع استمر العمل عليها لسنوات. ووجد القضاة والبرلمانيون أنهم باتوا مستهدفين. وأجبرت الهيئات الرقابية على الحد من عملياتها، مع أنها يفترض أن تكون أقل عرضة للمخاطر نظراً لغياب الاحتكاك المباشر بينها وبين عامة الشعب، مما ترك مؤسسات الدولة دون ضوابط وضمانات ضد الفساد والاستغلال. نتيجة لذلك، تراجع ناتج لدولة بشكل جذري على مدى عدد من السنوات، حتى مع رفع الميزانية بشكل مستمر نظراً لارتفاع أسعار النفط. أسهم شلل الدولة في تكاثر وانتشار العناصر الإجرامية والمصالح الشخصية في سائر مفاصل البيروقراطية.

بحلول عام 2009، أعادت الدولة فرض نفسها جراء مزيج من العوامل. شكل الحشد العسكري الأمريكي (2007 – 2009) عاملاً أولياً هاماً لجهة تحسين الأمن، أما فيما يتعلق بالمؤسسات، فتمكنت قوات الأمن التي أعيد بناؤها من تعزيز عوامل السلامة والأمان بما يكفي لتمكين المسؤولين والموظفين من العودة إلى العمل دون حماية أو مساعدة من القوات الأمريكية. اليوم، يحظى القضاة بحماية قوات وزارة الداخلية. ويعتمد مجلس النواب بشكل حصري على أفراد

## التوصيات

الدولة الأخرى. لكن، ونظراً للضعف الخطير الذي يعتري الإطار القانوني والإداري، لم تتمكن هذه المؤسسة من تنظيم عملها فتنقى واحدة من أضعف مؤسسات الدولة أداءً.

## إلى حكومة العراق ومجلس النواب:

1. وضع إطار عمل جديد لمكافحة الفساد يسمح بتعاون وتنسيق أكبر وأكثر فعالية بين مختلف مؤسسات الدولة الضالعة في مكافحة الفساد، خصوصاً باتباع ما يلي:

أ. السماح لجميع مسؤولي التدقيق ومكافحة الفساد بإحالة القضايا الجنائية مباشرة إلى المحاكم؛

ب. ضمان استقلال المفتشين العموميين عن الوزراء في الحكومة، خصوصاً بالنص على ألا يكون لرئيس الوزراء أو الوزراء أي دور في تعيين المفتشين وصرفهم من الخدمة؛

ج. إضفاء الصفة الرسمية على آليات التعاون بين هيئات الرقابة من خلال إلزام هذه الهيئات، خصوصاً المفتشين العموميين، بتبني إجراءات تشغيل موحدة؛

د. زيادة ميزانية التدريب لدى كل من مؤسسات الرقابة لتطوير المهارات الضرورية للقيام بمهام الرقابة والتحقيق بشكل مستقل عن المؤسسات الأخرى؛

هـ. إصدار تشريعات فعالة لحماية الشهود، وضمان قدرة الشعب على الوصول إلى معلومات عن الحكومة.

2. إصدار قانون للأحزاب السياسية يفرض على الأحزاب إبداء الشفافية المالية ونشر حساباتها المالية بشكل مفصل، بما في ذلك جميع مصادر دخلها ونفقاتها.

3. إصلاح النظام الداخلي لمجلس النواب، بما في ذلك سحب الشؤون الإدارية من صلاحيات رئيس المجلس، وتسهيل صياغة مشاريع القوانين وتسريع عملية سنّها.

4. تنظيم الإجراءات التشريعية وذلك بالقيام بما يلي:

أ. توضيح وتعزيز علاقة العمل بين المؤسسات الضالعة في إعداد التشريعات الجديدة؛

ب. توضيح دور كل مؤسسة؛

ج. وضع خطوط اتصال واضحة بين هذه المؤسسات.

5. إصلاح الوظيفة الرقابية لمجلس النواب لتركز على تنفيذ السياسات، وذلك من خلال مساءلة المسؤولين الإداريين والفينيين الرفيعين بدلاً من السياسيين.

6. سن قانون يمنح رئيس مجلس القضاء الأعلى من شغل منصب رئيس المحكمة الاتحادية العليا، وحماية استقلال المحكمة الاتحادية العليا بحظر أي تدخل سياسي.

قد يكون مجلس النواب، وهو المؤسسة الأهم في إطار عمل الرقابة الجديد نظراً لاضطلاحه بإصلاح جميع مجالات الحكم، أقل هذه المؤسسات فعالية على الإطلاق. تتميز أساليب عمله الداخلية بطائفية مفرطة، أما نظامه الداخلي فهو معقد وناقص بحيث لم يتمكن المجلس من سن تشريعات كان يُفترض أن تصدر منذ أمد طويل لإصلاح الأضرار التي لحقت بمؤسسات الدولة منذ عام 2003. زد على ذلك، ونتيجة للتوازنات السياسية الدقيقة التي أبرمت بعد انتخابات كانون الأول/ديسمبر 2005 وأذار/مارس 2010، والتي شهدت نشوء حكومات ائتلاف موسعة تفتقر إلى معارضة برلمانية حقيقية، فإن المجلس لم يكن قادراً على ممارسة رقابة فعالة على الحكومة، خشية الإخلال بالتحالفات السياسية التي تقوم عليها.

في هذه الأثناء، أظهر النظام القضائي (خصوصاً المحكمة الاتحادية العليا، التي يُفترض أن تكون الحكم في جميع النزاعات الدستورية) ضعفه الحاد أمام الضغوط السياسية. حكمت المحكمة الاتحادية العليا في عدد من النزاعات الكبيرة بطريقة أطلقت يد حكومة المالكي لتحكم كما شاءت، دون إعاقة من الرقابة المؤسساتية.

كل ذلك أحدث أثراً ملموساً: فقد اخٹلست مليارات الدولارات من خزائن الدولة، في معظم الأحيان بسبب وجود فجوات قانونية في الأنظمة التي تحكم المشتريات العامة؛ أما الأحزاب فتتعامل مع الوزارات على أنها حسابات مصرفية خاصة؛ والواسطة والرشوة والاختلاس على تزايد. وكنتيجة جزئية لذلك، فقد تراجعت المستويات المعيشية، حتى بالمقارنة مع الماضي القريب للبلاد. وينطبق ذلك عملياً على جميع أوجه الحياة، بما في ذلك قطاعات الصحة، والتعليم والكهرباء، التي تتميز جميعها بسوء الأداء رغم الزيادة الملحوظة في ميزانياتها. كما أن هناك مخاوف كبيرة إزاء التدهور في الأحوال البيئية، خصوصاً فيما يتعلق بالزيادة الخطرة في العواصف الترابية والتصحر. لقد أعاق الفساد المستشري قدرة الدولة على التعامل مع هذه المشاكل.

إذا كان الفساد قد تجذر، فالسبب لا يعود إلى غياب فرص الإصلاح. لقد قدم الخبراء الفنيون مقترحات عملية متميزة، إلا أنه لم يتم تبني أي منها تقريباً. وبسبب إطار عمل البرلمان الضعيف، وكذلك بسبب العرقلية الحكومية، لم يتمكن البرلمان من إقرار أي من الإصلاحات التشريعية المتداولة منذ عام 2007 على الأقل. وتتضمن هذه التشريعات، على سبيل الذكر لا الحصر، قانوناً يجبر الأحزاب السياسية على الإفصاح عن مصالحها المالية؛ وقواعد عمل لديوان الرقابة المالية، وهيئة النزاهة والمفتشين العموميين؛ وقانون يحمي استقلال المحكمة الاتحادية العليا. وإلى أن يتم اتخاذ هذه الخطوات وخطوات أخرى مماثلة لها، فستستمر الحكومة في العمل دون رقابة، مع ما يحدثه ذلك من مشاكل مزمنة في سوء استخدام السلطة، والفساد المستشري وتنامي النزعة السلطوية التي تشكل نتيجة حتمية لفشل آليات الرقابة.

### إلى الولايات المتحدة وأعضاء المجتمع الدولي الآخرين:

7. التعبير علانية عن الاستياء تجاه فشل الحكومة والبرلمان العراقيين فيما يتعلق بإجراء الإصلاحات التي طال انتظارها.
8. تقديم الدعم الفوري والمباشر لمجلس النواب وذلك بانتداب خبراء في التطوير البرلماني للعمل مباشرة في مكاتب المجلس وعلى أساس طويل الأمد.
9. دعم الجهود الرامية إلى إصلاح إطار عمل مكافحة الفساد، خصوصاً من خلال تقديم المشورة فيما يتعلق بجعل الوظائف الإدارية أكثر فعالية.

بغداد/بروكسل، 26 أيلول/سبتمبر 2011

## إخفاق الرقابة: حكومة العراق بلا ضوابط

الناصرية والبصرة) في عام 2010، وإلى عدة وفيات واستقالة وزير الكهرباء في حكومة تصريف الأعمال آنذاك.<sup>3</sup>

لقد منحت الثورات التي انتشرت في سائر أنحاء الشرق الأوسط وشمال أفريقيا منذ كانون الأول/ديسمبر 2010 زخماً جديداً وصبغة ملحة للدعوة إلى وجود حكم أفضل في العراق. انطلقت مظاهرات عفوية في شباط/فبراير 2011 في السليمانية (ثاني أكبر مدينة في إقليم كردستان)، جزئياً تضامناً مع الثورتين التونسية والمصرية، لكن أيضاً وبالتحديد احتجاجاً على حكم الحزبين الكرديين الرئيسيين. ثم سعى جيل جديد من القادة العراقيين الشباب إلى الاستفادة من هذا الزخم، فأطلقوا مظاهرات في سائر أنحاء البلاد في 25 شباط/فبراير، سموها "يوم الغضب".

وقبل المظاهرات، قدمت الحكومة سلسلة من التنازلات الاستباقية، بما في ذلك إعلان رئيس الوزراء نوري المالكي بأنه سيخفف راتبه إلى النصف وأنه لن يسعى إلى فترة ثانية كرئيس للوزراء بعد الانتخابات القادمة المقرر إجراؤها عام 2014. وصوت مجلس الوزراء، الذي كان يخشى ارتفاع معدلات التضخم، على تعليق قرار كان قد تم اتخاذه قبل أسابيع قليلة برفع الرسوم الجمركية على بعض السلع المستوردة (وهو قرار كان يهدف إلى حماية القطاع الزراعي من الإغراق وغيره من الممارسات غير التنافسية من قبل البلدان المجاورة). رفض مجلس النواب في البداية مبادرة لزيادة عدد نواب الرئيس من اثنين إلى ثلاثة، قائلاً إن المنصب الإضافي سيشكل هدراً للأموال العامة.<sup>4</sup> كما أنه حول ما يقارب المليار دولار كان مخصص أصلاً للحصول على طائرات حربية إلى برامج اجتماعية في ميزانية الدولة لعام 2011.

إضافة إلى ذلك، فقد اتخذت قوات الأمن عدداً من الإجراءات الاستباقية الخاصة بها، بما في ذلك ضرب وترويع أي شخص شارك في المظاهرات التحضيرية التي خرجت في الأيام التي سبقت 25 شباط/فبراير. في السليمانية، أطلق الحراس المسلحون الذين ينتمون إلى الحزب الديمقراطي الكردستاني النار وقتلوا متظاهراً وجرحوا عشرات في 17 شباط/فبراير. وفي بغداد، هاجمت إحدى العصابات مجموعة من المتظاهرين بالسكاكين والأسلحة الأخرى بعد أربعة أيام. وشنت قوات عسكرية غارة على مكاتب منظمة إعلامية غير حكومية هي مرصد الحريات الصحفية في الساعات الأولى من يوم 25

<sup>3</sup> تم استبدال الوزير بحسين الشهرستاني وزير النفط، الذي اضطلع بحقيقتين وزاريتين إلى أن تم تشكيل حكومة جديدة في كانون الأول/ديسمبر 2010. <sup>4</sup> كان المقترح الأصلي بوجود ثلاثة نواب للرئيس قد ووفق عليه في 16 أيار/مايو 2011. استقال نائب الرئيس عادل عبد المهدي في 21 أيار/مايو تعبيراً عن عدم رضاه عن حجم الحكومة وأدائها ولم يتم تعيين بديل له.

### I. مقدمة: تنامي الغضب الشعبي

#### أ. الاحتجاجات الأولية ورد الحكومة

تواجه الدولة العراقية تحديات هامة لشرعيتها من شأنها أن تقوض استقرارها. وسيشكل الانسحاب الوشيك للقوات الأمريكية اختبراً لقدرة قوات الأمن على المحافظة على القانون والنظام، بالنظر إلى احتمال تزايد هجمات الجماعات المسلحة وتدهور الأوضاع الأمنية على طول خط التماس في الشمال الذي يفصل القوات الكردية عن تلك الخاضعة لسيطرة بغداد.<sup>1</sup>

وفي نفس الوقت، فإن انعدام قدرة الحكومة على توفير الخدمات اللازمة يمثل تهديداً لا يقل خطورة عن التهديد الأول لشرعية الدولة. لقد وصل الفساد، وبشكل خاص اختلاس أموال الدولة من قبل المسؤولين الكبار، إلى مستويات مرعبة قبل عدة سنوات وما من دلائل على تراجع حدته. يظهر العراقيون انتقادات متزايدة لتدهور الخدمات المقدمة بشكل مريع (خصوصاً الكهرباء، والصحة، والإسكان، والتعليم وجمع القمامة)، والتي يرون أنها تنجم مباشرة عن الفساد والمحسوبية في بغداد والمحافظات على حد سواء. هذا الاعتقاد، مصحوباً بدرجات الحرارة الصيفية التي يمكن أن تصل أحياناً إلى ما يقارب 60 درجة مئوية، والذي يفاقم منه الارتفاع الكبير في انتشار العواصف الترابية (التي يُعتقد أنها تنتج عن أسباب من صنع البشر)،<sup>2</sup> وأدت إلى أعمال شغب في الجنوب (خصوصاً في

<sup>1</sup> انظر: Crisis Group Middle East Report N° 103, *Iraq and the Kurds: Confronting Withdrawal Fears*, 28 March 2011.

<sup>2</sup> العواصف الترابية تختلف عن العواصف الرملية. إنها تحدث في المناطق الجافة حيث يكون الغبار مكوناً في هذه الحالة من مواد عضوية (بما في ذلك التراب) قد يبست خلال فترات الجفاف. أما العواصف الرملية فتحدث في مناطق مثل الصحراء الكبرى وتحمل معها جزيئات الرمل الفعلية. رغم ضالة البيانات الرسمية حول حدوث العواصف الترابية في العراق، فإن الأبحاث التي أجريت والأدلة المستقاة من روايات الشهود تشير إلى أنها كانت تحدث، قبل عام 2003، بمعدل عاصفة أو اثنتين في العام. أما في هذه الأيام، فإنها تحدث عدة مرات في الأسبوع. وقد تبين أن لهذه العواصف أثراً مميتة. خلال حادث سيء على نحو خاص في 16 نيسان/إبريل 2011، حدث ثلاث عشرة حالة وفاة بسبب الصعوبات في التنفس في منطقة النجف وحدها. انظر فاضل رشاد، "النجف: مقتل 13 شخصاً خلال عاصفة ترابية"، *الحياة*، 17 نيسان/إبريل 2011.

إن تجدد التركيز على مكافحة الفساد في عام 2011 لا يمكن أن يحجب حقيقة أن القضية ظلت على رأس جدول أعمال الحكومة على الأقل منذ عام 2006، عندما أشار ستيوارت باون، المفتش العام الذي أرسلته الولايات المتحدة خصيصاً لدراسة إعادة إعمار العراق، إلى الفساد على أنه "تمرد مسلح ثان". ومنذ ذلك الحين، فشلت الحكومة في إجراء الإصلاحات اللازمة لتمكين هيئات مكافحة الفساد، في حين لا يشكل مجلس النواب كما المحاكم ضوابط كافية للحكومة. تعكس المشكلة الضعف العام للدولة. لا يقتصر الأمر على أن كل وزارة وشركة حكومية تخوض صراعاً مريراً لتقديم الخدمات، بل إن مؤسسات الدولة المسؤولة نظرياً عن وضع الضوابط على السلطة غير المحدودة للدولة وعن الملاحقة القضائية للممارسات الفاسدة فشلت أيضاً في لعب ذلك الدور.

بعد انقضاء فترة المئة يوم، عادت الحكومة للانخراط في حملة لإسكات منتقديها، في حين استمرت في تجاهل التزاماتها بشأن الحكومة. رغم الأعداد القليلة التي شاركت في المظاهرات الأسبوعية في ساحة التحرير في بغداد فإن تلك المظاهرات لقيت رداً عنيفاً في 10 حزيران/يونيو عندما هاجم البلطجية الموالون للحكومة والمسلحون بالعصي والسكاكين المتظاهرين. هذا الإجراء المدعوم من النظام – حيث وقفت الشرطة جانباً ولم تتدخل خلال الهجوم – حمل تهديداً مؤكداً باستمرار استعمال العنف ضد المعارضة.<sup>6</sup> علاوة على ذلك، وخلال جلسة متلفزة لمجلس الوزراء حيث كان الوزراء يتحدثون عن تحسين في تقديم الخدمات خلال المئة يوم السابقة، والتي كان يفترض أن تكون مناسبة للاحتفال بالنجاح أصبحت منبراً للتعبير عن الإحباط، حيث كان رئيس الوزراء يصرخ لإسكات الوزراء.<sup>7</sup> في 9 أيلول/سبتمبر، تعرض هادي المهدي، وهو صحفي بارز كان قد اعتقل في السابق كشخصية قيادية في مظاهرات يوم الجمعة، للاغتيال في منزله.<sup>8</sup> رغم أن القتلة لم يُعرفوا كما دافعهم، فإن تلك المأساة، إضافة إلى عمليات القمع وصدور أمر اعتقال للشيخ صباح الساعدي في 22 أيلول/سبتمبر، وهو أحد منتقدي الحكومة البارزين، بتهمة التشهير بالمالكي، خلقت مناخاً من الخوف بين منتقدي الحكومة.

تبدو مقارنة الحكومة، التي تعكس استراتيجيات متبعة في أجزاء أخرى من المنطقة، مصممة لكسب الوقت وذلك بترهيب المحتجين،

شباط/فبراير، حيث خربت المكتب واستولت على معدات وبيانات موجودة فيه. وفي وقت لاحق من نفس اليوم، أعلنت قوات الأمن حظراً لقيادة السيارات في سائر أنحاء العاصمة. رغم ذلك، خرج الآلاف إلى شوارع بغداد وما لا يقل عن ست عشرة مدينة أخرى، وأحرقوا المكاتب الحكومية وأجبروا العديد من المسؤولين الحكوميين على الاستقالة، بمن فيهم محافظي البصرة وبابل، إضافة إلى رئيس المجلس البلدي في الفلوجة. قتلت قوات الأمن حوالي اثني عشر متظاهراً في 25 شباط/فبراير وجرحت كثيرين غيرهم.

في الأسابيع التي تلت، تلاشت حدة المظاهرات، نتيجة جزئية لعمليات الترويع المستمرة التي قامت بها الحكومة. تم طرد حزبين سياسيين صغيرين أيّداً المظاهرات من مكاتبيهما، وهوجم الصحفيون وسُجن المتظاهرون وتعرضوا للضرب. إلا أن السليمانية كانت استثناءً؛ فرغم استعمال القوة من قبل قوات الأمن الكردية، فإن المواطنين المحليين استمروا في الضغط لتحقيق إصلاحات سياسية حقيقية والقضاء على الفساد. قُتل عدد من المتظاهرين وجرح عشرات في الصدامات التي استمرت على نحو متقطع لثلاثة أشهر، ما أسهم في حدوث خلافات خطيرة بين الفصائل المتنافسة في البرلمان الإقليمي وفي مجلس النواب في بغداد. إلا أنه في النهاية، تمت السيطرة حتى على هؤلاء المتظاهرين من قبل قوات الأمن المحلية.

### ب. مئة يوم ضاعت سدىً

بعد يومين من استقرار غبار المظاهرات، في 27 شباط/فبراير، أعلن المالكي فترة أقصاها مئة يوم لكي تحسن الحكومة من خدماتها المقدمة وتحد من الفساد. وفي أعقاب ذلك، أجرى التيار الصدري، أحد المكونات الرئيسية في الائتلاف الحاكم، "استفتاء" خاصاً به – أو استفتاءً بنتائج غير ملزمة – لقياس تصورات الناس للخدمات المقدمة. ولم يكن من المفاجئ أن النتائج أكدت أن العراقيين غير راضين نهائياً عن تلك الخدمات ويحملون مسؤولية تدهور المستويات المعيشية للفساد. انتهت الفترة التي حددها رئيس الوزراء في 7 حزيران/يونيو دون تحسين ملحوظ على تقديم الخدمات أو أداء الحكومة. لم يصدر مجلس النواب تشريعات تُذكر خلال تلك الفترة، في حين أن مشاريع قوانين رئيسية ظلت عالقة في نفس النوع من الإجراءات التشريعية التي منعت القيام بإصلاحات جديّة خلال الفترة الأولى لشغل المالكي منصب رئيس الوزراء (2006 – 2010). يبدو أن المقترح الجدي الوحيد الذي قدمه المالكي من أجل الإصلاح يتمثل في تركيز السلطة في يده وذلك بتشكيل حكومة أغلبية يقودها هو وتعديل الدستور لتعزيز قوة الحكومة الاتحادية على حساب الأقاليم والمناطق،<sup>5</sup> وهو احتمال لا يبدي أيّاً من الأحزاب الأخرى استعداداً لقبوله.

<sup>6</sup> رغم أن التجمع الموالي للحكومة كان ظاهرياً يشارك في مظاهرة للمطالبة بإعدام رجال كانوا قد اعترفوا في وقت سابق من الأسبوع بشن هجوم إرهابي عام 2007، فإن هجومهم المبالغت ضد المتظاهرين الذين كانوا يخرجون كل أسبوع ضد الحكومة بدا عملاً منظماً وتم دون أن يخضع لأي عقاب. انظر "Iraq: Attacks by Government-Backed Thugs Chill Protests", Human Rights Watch, 30 June 2011.

<sup>7</sup> أجبر وزير الكهرباء على الاستقالة في 18 آب/أغسطس 2011 لاتهامه بالفساد، إلا أن قراره لم يكن له علاقة بفترة المئة يوم التي حددها رئيس الوزراء وبالذروة الأكثر شمولية لعدد أكبر من الشفافية والمساءلة في عمل الحكومة. انظر أدناه.

<sup>8</sup> انظر "Outspoken Iraqi Radio Journalist Shot Dead at Home", Amnesty International, 9 September 2011. قبل ساعات قليلة من اغتياله، كان المهدي قد كتب على صفحته على فيسبوك أنه كان قد تعرض للتهديد بإجراءات انتقامية من قبل الحكومة وأنه كان يعيش "في حالة من الرعب".

<sup>5</sup> دفع المالكي لتأسيس حكومة أغلبية ولإجراء إصلاحات دستورية على الأقل منذ عام 2008. لقد شرح بأن حكومة تقودها الأغلبية ستكون قادرة على وضع وتنفيذ السياسات دون الحاجة للحصول على الإجماع بين جميع الأحزاب السياسية في مجلس النواب (وهو الحال الذي كان سائداً في ظل حكومات الوحدة الوطنية). رغم أن هناك إقليمياً واحداً موجود حالياً – إقليم كردستان – فإن الدستور يسمح بإقامة أقاليم إضافية، وهو ما يمكن أن يقلص سلطات المركز.

## II. معركة يائسة ضد الفساد

لقد شهد العراق تصاعداً مدوياً ومُقلقا في الفساد منذ عام 2003. ولثلاثة أعوام، وضعت منظمة الشفافية الدولية التي ترصد الفساد عالمياً العراق قرب أسفل التراتبية في مؤشرها لمفاهيم الفساد عالمياً. المرتبة 175 بين 178 دولة عام 2010.<sup>9</sup> ثمة عدد من العوامل التي تساعد على تفسير الظاهرة: الحجم الهائل من رؤوس الأموال التي تدفقت إلى البلاد وأغرقت المؤسسات الحكومية والمنظمات شبه الحكومية؛<sup>10</sup> وحدث انهيار في الأمن ونظام العدالة الجنائية ما سمح للمسؤولين بالعمل في بيئة من الإفلات من العقاب؛<sup>11</sup> والاعتيالات التي استهدفت المسؤولين الحكوميين، إضافة إلى العنف العشوائي، وهي عوامل أعاققت عمل الهيئات الرقابية،<sup>12</sup> والفجوات في الإطارين القانوني والمؤسسي الموضوع للرقابة على الحكومة. في هذه الأثناء فإن الحكومة والبرلمان على حدٍ سواء أحجما عن الانخراط في ذلك النوع من الإصلاح الذي من شأنه وضع الفساد تحت السيطرة وحتى أنهما سعيا لاستغلال هذه الظاهرة لأغراض سياسية.

<sup>9</sup> طبقاً لموقع المنظمة على الإنترنت فإن مؤشر مفاهيم الفساد الذي تضعه منظمة الشفافية الدولية "يقيس المستوى المتصور لفساد القطاع العام في 180 بلداً ومقاطعة في سائر أنحاء العالم. وهو يشكل "مسحاً للمُسوح"، ويستند إلى ثلاثة عشر مسحاً مختلفاً يضعها الخبراء والشركات". العراق ليس غريباً على الفساد. خلال "عقد العقوبات" في التسعينيات، أصبح الفساد المحرك الاقتصادي الرئيسي في البلاد، وهو ما يشكل في نفس الوقت عرضاً لانهيار الطبقة الوسطى ونتيجة مباشرة لجهود القيادة لتشجيع المصادر البديلة للدخل لصرف الغضب الشعبي عن النظام.

<sup>10</sup> قال مسؤول سابق في هيئة الاستثمار الوطنية العراقية، "لم تضع الولايات المتحدة ضوابط مناسبة لملايين الدولارات التي أدخلتها إلى العراق. كان هناك قدرٌ هائل من الأموال المتدفقة في كل مكان - مليارات ومليارات من الأموال الأمريكية والعراقية - وأيضاً فرص كثيرة لتصل تلك الأموال إلى الأيدي الخطأ". إفادة عباس مهدي في جلسة استماع للجنة السياسات الديمقراطية في مجلس الشيوخ الأمريكي، 22 أيلول/سبتمبر 2008. "إن قصور الضوابط الإدارية والمالية السابق [لمكتب شؤون المخدرات وفرض القانون في الولايات المتحدة] أوجد بيئة قابلة للهدر والغش ووضعاً لا يعرف فيه المكتب على وجه التحديد ما حصل عليه مقابل 1.2 مليار دولار من النفقات". إفادة سنيوارت باون جونير أمام المفتش العام لإعادة إعمار العراق، لجنة مجلس الشيوخ الأمريكي حول الاعتمادات، 11 آذار/مارس 2008.

<sup>11</sup> مسؤول رفيع في المجلس الأعلى للرقابة المالية قال إن إطار مكافحة الفساد في حقبة ما قبل عام 2003 "كان فعالاً لكنه يستند إلى الخوف. إذا استدعت الجمعية الوطنية وزيراً لتقديم إفادته فإنه سيرتعد خوفاً. في تلك الأيام، كان الخطأ مع البرلمان يعني الخطأ مع صدام حسين وحزب البعث". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 10 تشرين الثاني/نوفمبر 2009.<sup>12</sup> مسؤول في ديوان الرقابة المالية قال في عام 2009، "خلال العاميين الماضيين، قُتل ما لا يقل عن عشرين من زملائي. علينا أن نوزملائي أحياناً أن نختبئ خلف العربات المدرعة للوصول إلى مكاتبنا في شارع حيفا". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 21 آب/أغسطس 2009. آخر حادث اغتيال لعضو في ديوان الرقابة المالية حدث في تشرين الثاني/نوفمبر 2010. مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول في ديوان الرقابة المالية، بغداد، 1 حزيران/يونيو 2011.

على أمل أن تؤدي الزيادات في العائدات النفطية إلى رفع الميزانية الاستثمارية وأن ذلك سيؤدي إلى تحسن في تقديم الخدمات، رغم عدم اتخاذ أي إجراءات ضد الفساد. إلا أن الأمور تبدو في حالة تصعيد. رئيس هيئة النزاهة، وهي إحدى الهيئات الرئيسية والمستقلة للرقابة، استقال في 9 أيلول/سبتمبر، مدعياً استمرار التدخل في عمله. قد تكون تلك الاستقالة إحدى أبرز علامات المعارضة للحكومة حتى تاريخه (انظر أدناه). في هذه الأثناء، استمرت المظاهرات الأسبوعية، رغم الرد العنيف سواء من قبل قوات الأمن أو البلطجية الموالين للنظام، حيث خرج عدة آلاف في ساحة التحرير في بغداد يوم 9 أيلول/سبتمبر.

حتى لو تم سد عجز الميزانية في النهاية بفضل العائدات النفطية (وليس هناك أي احتمال واضح لحدوث ذلك قريباً)، فإن هذا النشاط السياسي يشير إلى أنه من غير المحتمل أن يدوم انتظار العراقيين لأداء أفضل للحكومة أطول من هذه الفترة بكثير. يمكن الشعور بالاحباط المطالب: في حين أن الحكومات السابقة كانت تُحمل مسؤولية عدم تحقيق تقدم لانعدام الأمن وعمليات التخريب، فإن هذا العذر بات فارغاً الآن. بات المواطنون يعرفون نظام الحكم والنخبة الحاكمة في بلادهم بشكل كافٍ بحيث لا يمكن إقناعهم بأن المشكلة في مكان آخر. كما أنهم أظهروا استعداداً متزايداً لتحدي سلطة الدولة، خصوصاً عندما تكون الخدمات الأساسية، مثل الكهرباء الغائبة بشكل صارخ في أشهر الصيف الحارة. سواء أدركت الحكومة ذلك أم لا، فإنها تتنافس مع عقارب الساعة: عليها أن تقوم بالإصلاح وبسرعة إذا أرادت أن تحتفظ بأي قدرٍ من الشرعية. لقد بات هناك سوابق إقليمية راسخة من الاضطرابات المتصاعدة التي يمكن أن تحدث إذا وقعت مطالب المواطنين على أذان صماء.

## أ. إطار الرقابة

في الأيام الأولى للاحتلال، استهدفت عمليات السرقة الممتلكات العامة والخاصة على حدٍ سواء.<sup>13</sup> لكن مع تصاعد العمليات المسلحة، باتت مؤسسات الدولة تُستهدف بشكل منهجي. وبتأت التداعيات ملموسة في سائر أجهزة الدولة. خلال بعض الفترات، توقف العمل كلية، حيث لم يعد الموظفون الحكوميون يتمكنون من الوصول إلى مكاتبتهم. أُجبر الآلاف من الاختصاصيين ذوي الخبرة على الذهاب إلى المنفى. بعد تفجيرات سامراء في شباط/فبراير 2006،<sup>14</sup> ظلت العديد من المكاتب فارغة لأسابيع، إما لأن أحياناً بكاملها في بغداد عزلت عن باقي المدينة نتيجة الأطواق الأمنية أو لأن قوات الأمن والجماعات المسلحة كانت منخرطة في معارك طائفية متفرقة. قال مسؤول في وزارة الزراعة، "الحوالي أربع سنوات، بين 2005 و 2009، كانت الوزارة تدفع راتبي لكنني لم أذهب أبداً إلى المكتب. كان في الأمر مخاطرة بالغة. حتى أنني أزلت اللوحات عن السيارة التي وضعت بتصرفي من الوزارة لتجنب جذب اهتمام الميليشيات. جميع مشاريعنا تجمدت خلال تلك السنوات".<sup>15</sup> مسؤول أممي سابق وصف الأثر الذي أحدثه ذلك كما يلي:

في عام 2007 عقدت اجتماعاً مع وزير التخطيط لمناقشة كيفية استثمار بعض الأموال الموضوعة بتصرفي. كنا ندرس شكلاً بيانياً لأقسام ومديريات الوزارة. وفي كل مرة عيرت عن اهتمامي بالاستثمار في بناء قدرات قسم معين، كان الوزير يرد بنفس الطريقة قائلاً إن هذا القسم فارغ عملياً، والأشخاص الموجودين غير قادرين على إدارة الأمور. كانت الوزارة عملياً عبارة عن صدفة فارغة.<sup>16</sup>

في الفترة الواقعة بين عامي 2005 و 2008، صارت الهيئات الرقابية من أجل القيام بعملها. وكان العنف المميت وواسع الانتشار يمنعها من إرسال موظفيها إلى المكاتب الحكومية للقيام بمهام التدقيق المحاسبي وإجراء التحقيقات. فقد العشرات من موظفي ديوان الرقابة المالية حياتهم.<sup>17</sup> وكان الوصول إلى مقر الديوان متعذراً في كثير من الأحيان نظراً لوقوعه في شارع حيفا، وهي منطقة كانت تشهد معارك

ينص الدستور على وجود عدد من المؤسسات الرئيسية التي تشرف على عمل الحكومة وتراقبه. ديوان الرقابة المالية، وهو أقدمها، مسؤول عن ضمان التنفيذ الكفؤ للميزانية السنوية للدولة والمطابقاً لقانون الميزانية الذي يصدر في مطلع كل عام. هيئة النزاهة، التي أسستها سلطة الائتلاف الأمريكية المؤقتة عام 2004، مسؤولة بشكل رئيسي عن التحقيق في حالات الفساد ووضع التقارير عن الفساد في القطاع العام بأسره. يساعد كلا ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة، مفتشون يعملون في هيئة تُسمى المفتشون العموميون، وهؤلاء موجودون في كل وزارة ويكونون عيون وأذان الهيئتين الرقابيتين (يشار إلى ديوان الرقابة المالية، وهيئة النزاهة والمفتشون العموميون على أنها "الهيئات الرقابية"). ويساعد كل مفتش عدد من المدققين والمحققين. تقوم هذه الفرق بتحقيقاتها الخاصة أو تُبني طلبات محددة من ديوان الرقابة المالية أو هيئة النزاهة.

كما أن ثمة دوراً رقابياً هاماً آخر يلعبه، على الأقل نظرياً، البرلمان، الذي يناقش ويصوغ السياسات وهو مسؤول عن مراقبة السلطة التنفيذية بمساءلة ومحكمة المسؤولين الكبار في اللجان المغلقة أو الجلسات العلنية. رغم أن الرقابة البرلمانية سياسية بطبيعتها، فإن الدستور ينص على أنها ينبغي أن تستند إلى المعلومات التي تجمعها الهيئات الرقابية. وأخيراً، وبحكم الطبيعة التحقيقية لنظام المحاكم العراقية، فإن الجهاز القضائي، الذي يشكل مصدراً ثالثاً للرقابة، ينبغي أن يقوم بتحقيقاته أو على الأقل أن يعمل استناداً إلى المعلومات التي يتلقاها من هيئة النزاهة أو مصادر أخرى (انظر أدناه).

## ب. حكومة بلا ضوابط

خلال ست سنوات من انتشار العنف وغياب القانون – منذ بداية الاحتلال الأمريكي عام 2003 وحتى نهاية الاقتتال الطائفي عام 2008 – ساد شعور بالإفلات من العقاب بين المسؤولين الكبار وشعور بالخوف بين المحققين والمدققين الماليين ومسؤولي فرض القانون. إطار الرقابة الذي تم عرضه أعلاه تفكك في مفاصله المختلفة، ونتيجة لذلك ازدادت حدة الفساد؛ مع محاولة موظفي الهيئات الرقابية تفادي الخطر، تلاعب المسؤولون الحكوميون الكبار بالتحقيقات، وفي نفس الوقت قاوموا بتجنب أية إصلاحات من شأنها أن تحد من الفساد. رغم تراجع حدة العنف منذ عام 2008، فإن المواقف ظلت متصلبة (تشجعها التهديدات المستمرة بالعنف)، مما عقّد إلى حد كبير أي جهد لإطلاق حملة حقيقية لمكافحة الفساد.

## 1. غياب القانون بين عامي 2003 و 2008

منذ بداية الاحتلال في عام 2003، استهدفت المؤسسات بالهجمات على نحو متكرر، وهو ما منع تقديم الخدمات وتسبب في تدهور خطير في مستويات المعيشة. بين عامي 2003 و 2005، تكيّفت المؤسسات إلى حدٍ ما مع الحالة العامة من انعدام الأمن؛ ومع ارتفاع مستويات العنف الذي خرج عن السيطرة في آخر المطاف خلال الحرب الطائفية بين عامي 2005 و 2007، كان عدد من هذه المؤسسات بالكاد يستطيع أن يعمل، ما وفر ظروفاً مثالية لازدهار الفساد.

<sup>13</sup> مسؤول رفيع في ديوان الرقابة المالية وصف الوضع كما يلي: "تم اقتحام مكاتبنا من قبل اللصوص الذين حاولوا سرقة المعدات. تفاوضنا معهم. كانوا قد سببوا الكثير من الضرر. أخبرناهم بأن بوسعهم أن يأخذوا معدّاتنا لكننا طلبنا منهم السماح لنا بالاحتفاظ بملفاتنا. كان العديد من مكاتبنا قد أحرق. نقلنا ملفاتنا إلى جميعة المحاسبين. وتمكنا من استئناف المستويات الطبيعية لنشاطنا خلال أشهر قليلة". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 16 تشرين الأول/أكتوبر 2009.

<sup>14</sup> Crisis Group Middle East Report N°50, *The Next Iraqi War?*

*Sectarianism and Civil Conflict*, 27 February 2006.

<sup>15</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول في وزارة الزراعة، بغداد، 7 تموز/يوليو 2010.

<sup>16</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول أممي، عمان، 17 كانون الثاني/يناير 2011. طبقاً لمكتب المساءلة في الحكومة الأمريكية، فإن الحكومة أنفقت 22% فقط من ميزانيتها في المشاريع الاستثمارية. انظر "Iraq Reconstruction: Better Data Needed to Assess Iraq's Budget Execution", GAO, January 2008, p. 6.

<sup>17</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول في ديوان الرقابة المالية، بغداد، 16 كانون الثاني/يناير 2011.

المسلحة الموالية لرجل الدين الشيعي مقتدى الصدر] أو القاعدة.<sup>23</sup> أياً منها كان ممكن أن يقتل أحد زملائي. لم تكن نخبر أحداً أين نعمل، حتى أصدقاءنا. كان أحد زملائي يضع بطاقة هويته في جوريه عندما يذهب إلى العمل. عندما كانت تسوء الأحوال الأمنية كثيراً، كان يظل المكتب فارغاً لأسابيع.<sup>24</sup>

## 2. التلاعب الحكومي

مع تصاعد حدة العنف في الشوارع، سعت الحكومة لفرض مزيد من القيود على العمل الضئيل الذي كانت تقوم به الهيئات الرقابية وذلك بتقويض استقلالها المؤسساتي، والتدخل في التحقيقات التي تعتبر حساسة سياسياً واستعمالها كأداة ضد الخصوم السياسيين. وهكذا، حتى عندما تكون إحدى الهيئات قد قامت بجمع معلومات محددة حول ممارسات فاسدة، كان ترويع الحكومة يؤدي إلى وضع الملفات المعنية على الرفوف ليتراكم عليها الغبار. في بعض الأحيان، كان المسؤولون الحكوميون الكبار والسياسيون يعلنون دعمهم لملاحقة عمل معين من أعمال الفساد في محاولة لإعطاء الانطباع بأنهم جديون في مكافحة الفساد، في حين يسمحون في نفس الوقت بمرور انتهاكات أشد فظاعة دون عقاب، بسبب الضرورات السياسية ولأن ذلك كان يخدم مصالحهم الشخصية. ولم يقتصر أثر ذلك على منع الهيئات الرقابية من القيام بعملها، بل أدى الأمر إلى إعاقة عملية وضع وتنفيذ السياسات.

في عام 2007، لاحظت السفارة الأمريكية أن مكتب رئيس الوزراء عبّر عن "عدائية صريحة" لمبدأ الاستقلال المؤسساتي.<sup>25</sup> وقد تبدي ذلك من خلال ما زُعم عن حجب الدعم المالي عن هيئة النزاهة وإصدار "أوامر سرية" من قبل مكتب رئيس الوزراء، الذي حاول منع الهيئة من إحالة قضايا تتعلق بمسؤولين كبار إلى المحاكم.<sup>26</sup>

انظر - Crisis Group Middle East Report N°55, *Iraq's Moqtada Al-Sadr: Spoiler or Stabiliser?*, 11 July 2006.

<sup>24</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مستشار برلماني، بغداد، 15 شباط/فبراير 2011.

<sup>25</sup> كتبت السفارة الأمريكية: "لقد أظهر مكتب رئيس الوزراء عدائية صريحة لمفهوم الهيئة المستقلة التي تحقق في قضايا الفساد أو تلاحقها قضائياً. كما أن الحكومة العراقية تمتنع عن تقديم الدعم والموارد لـ [هيئة النزاهة]. وقد كان هناك عدد من القضايا المحددة مورست فيها ضغوط حكومية وسياسية لتغيير نتائج التحقيقات والملاحقات القضائية لصالح أعضاء في الائتلاف الشيعي. لقد وثق مستشارون نمطاً سائداً من الضغوط الهادفة إلى تعيين الموظفين على أساس انتماءاتهم السياسية. كما لوحظ تحول طائفي لدى أولئك الذين عُينوا مفتشين عموميين منذ أن سيطر الائتلاف الشيعي على الحكومة". تقرير السفارة الأمريكية لعام 2007 حول الفساد، مرجع سابق.

<sup>26</sup> أفاد مسؤول رفيع سابق في السفارة الأمريكية: "كانت الحالة الأبرز هي إصدار رئيس الوزراء لـ "أوامر سرية" إلى [هيئة النزاهة]، يمنع فيها تلك الهيئة من إحالة القضايا إلى المحاكم إذا كانت تتعلق بمسؤولين حكوميين عراقيين كبار حاليين أو سابقين، بمن فيهم رئيس الوزراء... إن الأمر السري هو حرفياً بمثابة رخصة للسرقة". جلسة استماع للجنة السياسات الديمقراطية في مجلس الشيوخ، إفادة جيمس ماتل، 12 أيار/مايو 2008. موسى فرج، المكلف السابق برئاسة هيئة النزاهة قال، "تصدر الأمانة العامة لرئاسة الوزراء توجيهات رسمية تُذكر الهيئة بأنه لا يحق لها طلب ملف وزير معين أو تطلب من الهيئة عدم التدخل في الثروات المالية

يومية بالبنادق.<sup>18</sup> كان الموظفون العاملون في مهمات تدقيق حساسة عرضة للمخاطر على نحو خاص، حيث أصبحوا هدفاً للاغتيال.<sup>19</sup>

المحاكم، والقضاة والمحامون تعرضوا أيضاً للاستهداف خلال تلك الفترة، خصوصاً أولئك الضالعين في قضايا جنائية. قتل حوالي 39 قاضياً بين عامي 2003 و 2008.<sup>20</sup> آخرون فقدوا أحياء لهم (بمن فيهم رئيس المحكمة الاتحادية العليا، الذي اغتيل ابنه في أيار/مايو 2006) أو اختطفوا من أجل الحصول على فدية.<sup>21</sup> تعرضت بعض المحاكم لهجمات في محاولة لإطلاق سراح سجناء معينين.<sup>22</sup> كما استُهدف أيضاً موظفون مجلس النواب، نظراً لوظيفتهم السياسية. قال أحد المساعدين البرلمانيين:

كانت الشوارع تعج بالميليشيات، وكان هناك خطر الاحتكاك بأي منها. بالنسبة لنا، لم يكن هناك فرق بين جيش المهدي [الميليشيا

<sup>18</sup> انظر *واشنطن بوست*، 13 أيلول/سبتمبر 2004 و 25 كانون الثاني/يناير 2007. مسؤول رفيع في ديوان الرقابة المالية قال إن القناصين ظلوا يمنعون المدنيين من دفن أو إزاحة جثة على بعد أمتار قليلة من مدخل الديوان لأكثر من يومين في عام 2007. مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 18 كانون الثاني/يناير 2011.

<sup>19</sup> استهدف عدد من الهجمات مسؤولين يعملون في مهام تدقيق محددة. مسؤول في ديوان الرقابة المالية تذكر إحدى هذه الحوادث قائلاً: "عندما أكملت مديرتي المباشرة مهمة تدقيق مالي في وزارة التجارة، رمى أحدهم قنبلة يدوية في سيارتها. نجت من الهجوم إلا أن الشظايا لا تزال حتى اليوم في كل جزء من جسمها". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 21 آب/أغسطس 2009. في تقرير غير مُعنون سُرّب لوسائل الإعلام ثم أصبح سرياً، كتبت السفارة الأمريكية في بغداد ما يلي: "إن عدم قدرة محققي [هيئة النزاهة] على التنقل بأمان من وإلى الوزارات في المنطقة الحمراء، [بغداد باستثناء المنطقة الدولية] أعاق عمل الهيئة إلى درجة أنها تعتمد بشكل مطلق تقريباً على المفتشين العموميين في إجراء التحقيقات. ولأن المفتشين العموميين عرضة لنفس التهديد، فإن التحقيقات الهادفة إلى مكافحة الفساد تتعرض للتلاعب أو التدخل السياسي". السفارة الأمريكية، تقرير غير مُعنون، أيلول/سبتمبر 2007 (المشار إليه من الآن فصاعداً بتقرير السفارة الأمريكية حول الفساد لأيلول/سبتمبر 2007)، pp. 3-11. [www.fas.org/irp/eprint/anticorruption.pdf](http://www.fas.org/irp/eprint/anticorruption.pdf).

<sup>20</sup> لدى مجلس القضاء الأعلى قائمة بأسماء القضاة والعاملين في المحاكم الذين تعرضوا للاغتيال على موقعه على الإنترنت ([www.iraqja.iq](http://www.iraqja.iq)). رغم التراجع الملحوظ في عدد الاغتيالات خلال عام 2009 (حيث قُتل قاضيان)، وخلال عام 2010 (ثلاثة)، فإن عام 2011 شهد زيادة ملحوظة في الهجمات ضد القضاة، حيث قُتل أربعة حتى الآن.

<sup>21</sup> قال محام متخصص في القضايا الجنائية، "كنت قد قبلت بتمثيل شخص متهم بالانضمام إلى مجموعة مسلحة. قبل عدة أيام من المحاكمة، اختطف من قبل عشيرة المتهم. اعتقلوني لبعضة أيام قبل أن تتدخل عشيرتي لإطلاق سراحي". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 17 كانون الأول/ديسمبر 2009.

<sup>22</sup> محام آخر قال، "في عامي 2006 و 2007، تم استهداف المحاكم بشكل متكرر، وفي العديد من الحالات، كان أفراد الميليشيات يهاجمون مراكز الاعتقال لإطلاق سراح رفاقهم حالما يتم اعتقالهم. اضطر مجلس القضاء الأعلى إلى نقل القضاة من محافظة إلى أخرى من أجل المحافظة على سلامتهم". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، عمان، 25 شباط/فبراير 2011.

بالقاضي رحيب العقيلي في كانون الثاني/يناير 2008، الذي ظل في منصبه إلى أن استقال في 9 أيلول/سبتمبر 2011. وحتى الآن، فإن رؤساء الهيئة إما استقالوا أو أقيلوا، وهي ظاهرة استثنائية بالمعايير العراقية. لم تطلب الحكومة من البرلمان تثبيت العقيلي، رغم أن القوانين المعنية تتطلب ذلك.<sup>32</sup> وهذا يعني أنه كان يوسع مكتب رئيس الوزراء إقالته بجرّة قلم. وقد استعملت الحكومة هذه الأداة ضده كلما عبّر عن مخاوف تتعلق بالفساد على المستويات العليا.<sup>33</sup>

تشكل الظروف التي أحاطت باستقالة العقيلي تذكيراً آخر بطريقة عمل الحكومة فيما يتعلق بالفساد. طبقاً لمصادر حكومية حسنة الإطلاع، فإن هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية اكتشفت في عام 2011 أن مئات من الشركات الزائفة كان قد تم تسجيلها في الخارج من قبل الأحزاب السياسية وكبار المسؤولين.<sup>34</sup> وسُمح للوزارات والشركات الحكومية بالدخول في "اتفاقيات تعاون" مع هذه الشركات كلما كان هناك عقود حكومية. وقد مكن هذا الشكل من التعاقد الحكومة من الالتفاف على قواعد المشتريات التي كانت تتطلب المناقصات العامة والتدقيق المستقل في العقود.

ومع تقدم التحقيق، أنشأت هيئة النزاهة، بمساعدة عدد من المفتشين العموميين داخل الوزارات وكذلك هيئات أجنبية تكافح الفساد تعمل في بلدانها، قاعدة بيانات لتفاصيل كل من هذه الشركات وهكذا كشفت العلاقة بينها وبين المسؤولين الحكوميين الكبار، بما في ذلك المسؤولين في وزارة الدفاع وفي مكتب رئيس الوزراء. كما علمت الهيئة أن العديد من هذه العقود لم تنقذ رغم أن قيمتها الكاملة قد دُفعت إلى الشركات ذات الصلة.<sup>35</sup> عندما سعت الهيئة إلى حمل المحاكم إلى مقاضاة هذه الحالات، وجدت أن الحكومة قد سدّت جميع السبل، وهو ما دفع العقيلي إلى الاستقالة احتجاجاً على ذلك.<sup>36</sup>

نزعة مقلقة أخرى تمثلت بالطريقة التي تلاعبت بها الحكومة بتحقيقات معينة للوصول إلى أهداف سياسية، وهي ممارسة استمرت

علاوة على ذلك فقد ادعى مسؤول أمريكي أن أشخاصاً في مكتب المالكي وفي مكتب نائب الرئيس عادل عبد المهدي كانوا ينعون قضايا معينة من الوصول إلى المحاكم.<sup>27</sup> كما اتهم مسؤولون أمريكيون موظفين في مكتب المالكي بإصدار أوامر بتغيير موظفين معينين في الهيئة.<sup>28</sup>

حدثت مواجهة كبرى في أيلول/سبتمبر 2007، عندما استقال القاضي راضي حمزة الراضي، رئيس الهيئة بعد اتهامه لقوات الأمن بالضلوع في عمليات فساد على نطاق واسع وبمهاجمة منزله.<sup>29</sup> ورداً على ذلك، عينت الحكومة موسى فرج لرئاسة الهيئة بالنيابة. عندما بدأ بتكرار العديد من اتهامات سلفه،<sup>30</sup> وبدعم هام من مسؤولي مكافحة الفساد الأمريكيين،<sup>31</sup> أقالته الحكومة بعد أسابيع قليلة. واستبدل

المسؤولين الكبار". أجريت معه مقابلة في "استثناء الفساد في الوزارات"، نقاش، 17 تموز/يوليو 2008.

<sup>27</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول أمريكي سابق، عمان، 10 تشرين الأول/أكتوبر 2009. تقرير أمريكي وضع عام 2007 قال: "لقد لحظ المستشارون الأمريكيون جهوداً هائلة للتدخل بالتحقيقات من قبل أعضاء كبار في الائتلاف الشيعي ومسؤولين حكوميين ومسؤولين أمريكيين. وقد اشتمل ذلك على دعوات مباشرة من نائب الرئيس الشيعي المهدي مطالباً فيها ليس فقط بسحب الدعوة التي كانت قد أرسلت إلى المحكمة بل بأن يقوم هو شخصياً بمراجعة جميع القضايا المحالة إلى المحاكم. عندما رفض رئيس الهيئة ذلك، تلقى بعد عدة ساعات مكالمات عن القضية من رئيس المحكمة العراقية العليا. وقام مستشار مكتب رئيس الوزراء [الدكتور عادل محسن عبد الله] وبحضور مستشارين أمريكيين بالضغط على رئيس هيئة النزاهة لسحب القضايا المحالة إلى المحاكم أيضاً". تقرير السفارة الأمريكية حول الفساد لعام 2007، مرجع سابق، ص. 67.

<sup>28</sup> "هل قوض فشل إدارة بوش في إعادة البناء ومكافحة الفساد مهمة الولايات المتحدة في العراق؟"، جلسة استماع لجنة السياسات الديمقراطية في مجلس الشيوخ، إفادة جيمس ماتيل، 12 أيار/مايو 2008.

<sup>29</sup> في إحدى المقابلات قال القاضي راضي، "لديه ميليشيات، وقد هاجموا الحي الذي أعيش فيه بالصواريخ، وقد سقطت هذه الصواريخ بالقرب من منزلي". أخبار إن بي سي، 7 أيلول/سبتمبر 2007. وفي مقابلة أخرى قال، "معظم الوزراء ضالعون في الفساد. بعض المسؤولين، مثل وزير الدفاع، تمت إقالتهم، لكن لدينا حوالي 4 مليارات دولار من قضايا الفساد هنا ومليارين دولار في قضايا تتعلق بوزارة الداخلية". الإذاعة الوطنية العامة، 7 أيلول/سبتمبر 2007. القاضي راضي ظهر في وقت لاحق أمام لجنة الرقابة في مجلس النواب الأمريكي في 4 تشرين الأول/أكتوبر 2007 وكذلك أمام لجنة الاعتمادات في 11 آذار/مارس 2008، حيث كرر العديد من هذه الاتهامات نفسها وأشار أيضاً إلى أن من بين 3,000 قضية فساد حققت بها هيئته وأحالتها إلى المحاكم من أجل الملاحقة القانونية، تم الحكم في 241 منها فقط. "القاضي راضي في إفادته حول الفساد في العراق"، نايشن 5 تشرين الأول/أكتوبر 2007، ولجنة الاعتمادات في مجلس الشيوخ، إفادة القاضي راضي حمزة الراضي، 11 آذار/مارس 2008.

<sup>30</sup> في مقابلة صحفية، قال موسى فرج، "تأتي وزارة الدفاع على رأس مؤسسات الدولة فيما يتعلق بالفساد المالي والإداري، تليها وزارات الداخلية، والتجارة، والنفط والكهرباء. المشكلة هنا تكمن في حقيقة أن الفساد منتشر بين الإدارات الوسطى للوزارات بدءاً من الأمناء العاميين ومستشاريهم والمدراء العاميين للمؤسسات وليس بالضرورة الوزراء أنفسهم". نقاش، 17 تموز/يوليو 2008.

<sup>31</sup> في إفادة أمام مجلس الشيوخ الأمريكي، قال مسؤول رفيع سابق في السفارة الأمريكية، "لقد تجاهل مكتب رئيس الوزراء الدستور العراقي

ورماه في نهر دجلة، فقد حاولوا السيطرة على العمليات الداخلية للهيئة النزاهة، بنقل الموظفين وحجب الأموال". جلسة استماع للجنة السياسات الديمقراطية في مجلس الشيوخ، إفادة جيمس ماتيل، 12 أيار/مايو 2008. <sup>32</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول أممي سابق، عمان، 17 كانون الثاني/يناير 2011.

<sup>33</sup> قال، "منذ أيام، صرح القاضي العقيلي علناً أن عدد التحقيقات الجارية في حالات الفساد ارتفع في عام 2010. وكان يعني أن هذا يعبر عن احراز تقدم، إلا أن مكتب رئيس الوزراء اعتبر أن ذلك يعني أن الفساد في ازدياد. وكان ردهم بالسعي إلى استبداله، لأنهم كانوا يعتقدون بأنه يسيء إلى الحكومة في الإعلام". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 26 شباط/فبراير 2011. في أعقاب الملاحظات التي أطلقها القاضي العقيلي أمام وسائل الإعلام في آب/أغسطس 2011 بأن الحكومة ليست مهتمة بمكافحة الفساد، طالب العديد من المسؤولين الكبار باستبداله. الحياة، 14 آب/أغسطس 2011.

<sup>34</sup> هذه الشركات هي عبارة عن كيانات لها عنوان بريدي لكن دون أن يكون لها أصول أو عمليات. وتُستعمل هذه الشركات كوسيلة لعمليات تبييض الأموال.

<sup>35</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول رفيع، بغداد، 12 أيلول/سبتمبر 2011.

<sup>36</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول رفيع آخر، بغداد، 12 أيلول/سبتمبر 2011.

### 3. الإخفاق في سن التشريعات الإصلاحية

إذا كان التعدي المتزايد للحكومة على الهيئات الرقابية يشكل معضلة، فإن الفشل في توفير إطار قانوني واضح وفَعَال كان أكثر ضرراً. إن عدم تحقيق تقدم سواء من قبل الحكومة أو البرلمان كان مثيراً للاهتمام (رغم أن السبل المؤدية إلى الإصلاح واضحة وبسيطة نسبياً) وبالتالي فإن من المستحيل تجنب الاستنتاج بأن صنّاع السياسات الكبار كانوا يعملون بناءً على مصالحهم الشخصية للمحافظة على نظام فاسد بمجمله.

لقد كان أوضح مثال على هذا الفشل الرفض المستمر للحكومة لإلغاء المادة 136 (ب) من قانون المحاكمات الجزائية، التي لا يستطيع قاضي التحقيق بموجبها مقاضاة مسؤول في الدولة دون الموافقة المسبقة للوزير المعني،<sup>42</sup> مما يعني أن الوزراء يمكنهم بشكل آحادي منح الحصانة لموظفيهم.<sup>43</sup> صدرت المادة 136 (ب) خلال السنوات الأولى لحكم حزب البعث وكانت تهدف إلى ضمان سيطرة الوزراء على موظفيهم. قبل عام 2003، كان هذا البند بالكاد يُستعمل لمنع الملاحقة القضائية،<sup>44</sup> لكن بين عامي 2003 و2011 استعملها الوزراء مئات المرات – من المستحيل معرفة العدد الدقيق لتلك المرات – لحماية الأشخاص المعيّنين سياسياً من الملاحقة القضائية.<sup>45</sup>

إلى ما بعد أسوأ فترات العنف. توفر الطريقة التي يحاكم بها مدير المصرف التجاري العراقي مثلاً جيداً. المصرف، الذي تأسس عام 2003 كهيئة حكومية مستقلة، يُعتبر شرياناً حيوياً للتعاملات الدولية وخطوط الاعتماد. في أيار/مايو 2011، اتهمت الحكومة مديره، حسين العجري وهو ابنُ ابن أخ السياسي أحمد الشلبي وأحد المقربين منه والذي يقال إنه ساعده في الحصول على الوظيفة،<sup>37</sup> بممارسات غير قانونية وبالفساد وبدأت بالتفكير بوسائل لإخضاع المصرف لسيطرتها.

إلا أن المثير في الأمر هو أن اتهامات الحكومة تستند إلى تحقيقات أجريت في مطلع عام 2007 واستمرت منذ ذلك الحين؛ وبالتالي فإن هذا الأمر يطرح سؤال عن سبب قيام الحكومة بملاحقة المصرف الآن بالذات.<sup>38</sup> أشار مستشار سياسي رفيع للبرلمان إلى أن الملاحقة القضائية تزامنت مع حملة متعددة الأطراف لتهميش الشلبي.<sup>39</sup> وقد أثرت أسئلة مشابهة فيما يتعلق بإدانة بعض المسؤولين الرفيعين في الهيئة المستقلة العليا للانتخابات،<sup>40</sup> وكذلك الجهود الرامية لتطهير بعض الوزارات من الموظفين غير الأكفاء.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> انظر Aram Roston, *The Man Who Pushed America to War* (New York, 2008), pp. 298-301.

<sup>38</sup> بحسب مستشار برلماني، "كنا نتلقى تقارير حول الممارسات غير القانونية للمصرف التجاري العراقي منذ عام 2007 على الأقل. السؤال ليس لماذا تجري الرقابة على المصرف، بل لماذا الآن؟" مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 15 حزيران/يونيو 2011. هرب حسين العجري من البلاد بعد أن أصدرت الشرطة أمراً باعتقاله في حزيران/يونيو 2011. <sup>39</sup> وقال: "علينا أن نضع الملاحقة القضائية في السياق المناسب. لقد شكل الشلبي منذ بعض الوقت مصدراً لخطر كبير من المشاكل للحكومة، ولقد قررت بعض الأحزاب السياسية أنه ينبغي تهميشه. وهذا يفسر استهداف بعض أقرب حلفائه السياسيين بالاعتقالات، ويفسر الضغوط الحكومية لإقالته من منصبه كرئيس لهيئة العدالة والمساءلة وكذلك لاستهداف المصرف التجاري". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 16 حزيران/يونيو 2011. في 26 أيار/مايو 2011، اغتيل حليف الشلبي المقرب علي فيصل اللامي، رئيس هيئة العدالة والمساءلة في شارع فلسطين في مركز بغداد. للمزيد عن عمليات الاستقطاب التي قامت بها الهيئة في الفترة التي سبقت الانتخابات التشريعية في آذار/مارس 2010، انظر Crisis Group Middle East Report N°94, *Iraq's Uncertain Future: Elections and Beyond*, 25 February 2010, pp. 27-32.

<sup>40</sup> طبقاً لمسؤول في ديوان الرقابة المالية، "كنا على علم بالفساد في اللجنة الانتخابية وقد قدمنا تقارير عن الموضوع لسنوات. الآن، وبعد أن رفضت أن تكون مطواعة في كيفية إجرائها للانتخابات البرلمانية لعام 2010، فإن حكومة المالكي تثير قضية الفساد". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 10 حزيران/يونيو 2011.

<sup>41</sup> مسؤول في وزارة العدل قال إن حوالي ثلث موظفي الوزارة سيُصرفون من وظائفهم لأنهم قدموا شهادات علمية مزورة عندما تم توظيفهم. مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 5 حزيران/يونيو 2011. بحسب مسؤول في مجلس الوزراء، فإن نفس الأحزاب التي تدفع للقيام بذلك قد قدمت مشروع قانون للبرلمان قبل أسابيع كان من شأنه أن يمنح عفواً شاملاً عن أولئك الموظفين. وقال، "إن الحملة ضد موظفي وزارة العدل لها دوافع سياسية. لا تختلف الوزارة عن الوزارات الأخرى. في جميع الوزارات موظفون بدرجات علمية مزورة. إلا أن الهدف في هذه الحالة هو إضعاف الوزير المعني، الذي ينتمي إلى حزب سياسي منافس [حزب الفضيلة]". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 13 حزيران/يونيو 2011.

<sup>42</sup> المادة 136 (ب) من القانون 23 (1971) تنص على التالي: "لا يجوز إحالة المتهم على المحاكمة في جريمة ارتكبت أثناء تأدية وظيفته الرسمية أو بسببها إلا بأذن من الوزير التابع له مع مراعاة ما تنص عليه القوانين الأخرى".

<sup>43</sup> لا يخضع قرار الوزير بعدم الموافقة على الملاحقة القضائية للاستئناف. تذكر وزارة الخارجية الأمريكية ما يلي: "المادة 136 (ب) ... توفر الحصانة لموظفين حكوميين معينين وتمكن أحد مكونات السلطة التنفيذية من إيقاف الإجراءات التي تشرع بها السلطة القضائية. خلال العام مُنحت الموافقة لاعتقال موظفين صغار فقط في الوزارة بموجب المادة 136 (ب)". "2009 Country Report on Human Rights Practices in Iraq", U.S. State Department, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 11 March 2010. مسؤول أمريكي سابق قال، "المادة 136 (ب) توفر إمكانية كبرى للوزير وموظفيه لإساءة استعمال مناصبهم وسلطاتهم. وقد قال موظفو هيئة النزاهة منذ وقت طويل إن ذلك يجعل من عملهم مجرد سخريّة". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، عمان، 19 كانون الثاني/يناير 2011.

<sup>44</sup> الشيخ صباح الساعدي، رئيس لجنة النزاهة في البرلمان، قال على التلفزيون، "في عام 2007، وضعت لجنة النزاهة مقترحاً لإلغاء المادة 136 (ب). وفوجئنا عندما اعترض صفاء الدين الصافي، الذي كان وزيراً للشؤون البرلمانية في ذلك الحين، على هذا المقترح ... نيابة عن الحكومة. رغم أن المادة صدرت في ظل النظام السابق، فإنها لم تستعمل خلال تلك الحقبة". مقابلة مع تلفزيون الشرقية، شباط/فبراير 2010.

<sup>45</sup> بين عامي 2005 و2008، سجلت هيئة النزاهة 210 حالة استعملت فيها المادة 136 (ب). انظر التقرير السنوي لهيئة النزاهة لعام 2008، ص. 34. وكانت أسوأ الوزارات في هذا الصدد بين عام 2005 و2008 وزارة النفط (35 حالة مسجلة)، وزارة البلديات (33)، وزارة النقل (27) ووزارة الكهرباء (23). ولا تتوفر البيانات الإحصائية على الأقل لثمان وزارات، بما في ذلك وزارة التجارة (التي كانت هدفاً لسخرية المواطنين). وتم تسجيل 54 حالة أخرى عام 2009، و 172 حالة في عام 2010. انظر التقرير السنوي لهيئة النزاهة لعام 2009، ص. 5؛ والتقرير السنوي لهيئة النزاهة لعام 2010، ص. 25.

الإصلاح تجعل من غير المحتمل أن يؤدي أي تشريع إلى تغييرات هامة في النظام القائم.<sup>51</sup> على حد تعبير مستشار تشريعي رفيع:

ثمة مسودة لمشروع قانون لديوان الرقابة المالية، ومسودة قانون لهيئة النزاهة ومسودة قانون للقطاع القضائي أمام البرلمان. لقد أجرى المشرعون تعديلات هامة على هذه المسودات خلال الدورة السابقة، [قبل انتخابات آذار/مارس 2010]. عندما بدأ البرلمان الجديد عمله في كانون الثاني/يناير 2011، عادت اللجان المختصة إلى المسودات الأصلية، مما يعني بأننا عدنا إلى نقطة الصفر. وبهذه الطريقة فهذا يعني أن العملية ستستغرق سنوات لتحرز نتائج.<sup>52</sup>

وأخيراً أصدر البرلمان تشريعاً ينظم عمل ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة في 24 أيلول/سبتمبر 2011، لكن وفيما عدا تعديل آلية تعيين رؤساء هذه الهيئات،<sup>53</sup> فإنه لا يعالج المشاكل العديدة التي منعت تلك المؤسسات من لعب دور هام في الرقابة على أداء الحكومة.<sup>54</sup>

في الواقع، وبدلاً من السعي لتغيير أو إلغاء القوانين التي تشجع الفساد، فإن الحكومة والبرلمان عملاً على إلغاء سلسلة من النصوص القانونية التي تعود إلى فترة حكم البعث والتي كانت تنص على عقوبات قاسية ضد أي مسؤول عام يُدان بالفساد أو يتم التحقيق معه.<sup>55</sup> وهكذا، ورغم الارتفاع الضخم في حالات الفساد، فإن العديد من التعديلات القانونية الهامة منذ عام 2003 كان مصمم لتخفيف العقوبات بدلاً من إغلاق الفجوات التي كانت موجودة منذ سنوات.

### ج. ارتفاع هائل في مستويات الفساد

وقر شلل الهيئات الرقابية بسبب العنف والتلاعب الحكومي ظروفاً مثالية لانخراط المسؤولين الكبار في الفساد. ليس هناك أرقام دقيقة حول حجم الأموال العامة التي سُرقَت أو هُدرت نتيجة الممارسات الفاسدة، لكن يمكن القول إن الرقم السنوي هو بمليارات الدولارات.<sup>56</sup>

تقدر الأموال التي يُزعم أنها سرقت أو هدرت، والتي لم تجري أي ملاحظة قانونية بصدها، بمئات ملايين الدولارات.<sup>46</sup>

رغم الضغوط الداخلية والدولية الهائلة على البرلمان لإلغاء المادة منذ عام 2004 على الأقل،<sup>47</sup> فإن الحكومات المتعاقبة أعاققت هذا الإصلاح لثماني سنوات.<sup>48</sup> وأخيراً تصرف البرلمان في 18 نيسان/إبريل 2011، ورغم الاعتراضات الحكومية المستمرة،<sup>49</sup> فقد دخل التعديل حيز التنفيذ بنشره في الجريدة الرسمية في تموز/يوليو. رغم أن هذا إجراء مرحب به، فإن مقاومة الحكومة لإلغاء هذه المادة التي كان الجميع يعتبرها دعوة للسرقة تشكل مؤشراً واضحاً على أولوياتها.

رغم هذا المثال البارز على التقدم، فمن غير المرجح لأي جهود أخرى للحد من الفساد أن تحقق أي قدر من النجاح ما لم يتم إغلاق كافة الفجوات القانونية الموجودة. على سبيل المثال، ما من قانون يجبر الأحزاب السياسية على نشر حساباتها أو الإفصاح عن مصادر دخلها. لدى العديد من الأحزاب ممتلكات شاسعة وتدير قنوات تلفزيونية فضائية مكلفة، لكنها لا تقدم معلومات موثوقة حول كيفية تمويل هذه الممتلكات. وقد أدى هذا إلى اعتقاد عام بأنها تمول في معظمها من خلال الفساد. لعدد من السنوات، دعت منظمات المجتمع المدني، وكما قانونيون والعديد من المسؤولين الكبار لإصدار قانون للأحزاب السياسية يفرض على جميع الأحزاب فتح حساباتها أمام عامة الشعب. وقد تجاهلت الحكومة كما البرلمان تلك الدعوات. قال قاض رفيع، "إن غياب قانون الأحزاب السياسية هو أهم العوامل المشجعة على الفساد في العراق. إلى أن يصدر قانون فعال، فإن جميع جهود مكافحة الفساد سنظل مضيعة للوقت".<sup>50</sup>

زد على ذلك، فإن مسودة قانون لإصلاح عمليات الهيئات الرقابية والمحاكم موجودة في البرلمان منذ عام 2007، إلا أن غياب إرادة

<sup>46</sup> انظر التقرير السنوي لهيئة النزاهة لعام 2008، ص. 35-46؛ والتقرير السنوي لهيئة النزاهة لعام 2009، ص. 5. طبقاً للتقرير الأخير، كان هناك قضية ضد مسؤول في وزارة الاتصالات وتم سحبها وهي تتعلق بهدر 15.5 مليون دولار. قضية أخرى ضد مسؤول في وزارة الكهرباء، تتعلق باختلاس 85 مليار دينار عراقي (50 مليون دولار تقريباً).

<sup>47</sup> مقابلات أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول أمريكي سابق، عمان، 10 تشرين الأول/أكتوبر 2009؛ ومع مسؤول في هيئة النزاهة، عمان، 1 آذار/مارس 2011.

<sup>48</sup> انظر "The Many Lives of Article 136(b) Criminal Procedure Code, Law 23 of 1971 (23 May 2009)", Global Justice Project: Iraq, at <http://bit.ly/nxeyAm>.

<sup>49</sup> اعترضت الحكومة على أساس أن إلغاء المادة 136 (ب) يفتح الباب أمام ملاحظات قضائية مسببة وسخيفة. مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مستشار برلماني رفيع، بغداد، 7 أيار/مايو 2011.

<sup>50</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 13 نيسان/إبريل 2011. مسؤول انتخابي كبير أضاف: "على الحكومة أن تصدر قانوناً للأحزاب السياسية يجبر الأحزاب على فتح دفاترها للتدقيق العام وإعلان إيراداتها ونفقاتها. إلى أن يحدث ذلك، فإن هذه الدولة لا تمثلني ولا تمثل مصالحكم مواطن". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 13 شباط/فبراير 2011.

<sup>51</sup> للمزيد عن الهيئات الرقابية وضرورة إصلاحها، انظر أدناه.

<sup>52</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 17 آذار/مارس 2011.

<sup>53</sup> النظام السابق في تعيين رؤساء ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة كان ينص على أن على مجلس القضاء الأعلى إعداد قائمة من ثلاثة مرشحين يختار رئيس الوزراء واحداً منهم، ثم يحال التعيين إلى البرلمان للتصديق. لكن ذلك النظام كان عرضة للتلاعب: كان يمكن لرئيس الوزراء، بعد اختيار مرشح من القائمة، تأخير التصديق إلى ما لا نهاية، مما كان يعرض المرشح للتهديد الدائم بالإقالة أحادي من قبل رئيس الوزراء. بموجب القوانين الجديدة، فإن عملية التعيين كلها يجريها البرلمان. رغم أن هذا يزيل دور رئيس الوزراء والحكومة من العملية، فإنه قد يزيد أيضاً من احتمال أن تكون التعيينات سياسة بالكامل.

<sup>54</sup> انظر أدناه.

<sup>55</sup> من خلال القانون رقم 45 (2007)، تم إلغاء أمر مجلس قيادة الثورة رقم 38 (1993) وهو إجراء شديد يدعو إلى الاعتقال المباشر لأي مسؤول حكومي متهم بالفساد.

<sup>56</sup> أفاد رئيس هيئة النزاهة السابق بأن: "كلفة الفساد الذي كشفت عنه هيئتنا في سائر الوزارات في العراق تقدر بـ 18 مليار دولار". إفادة القاضي راضي حمزة الراضي أمام لجنة الاعتمادات في مجلس الشيوخ الأمريكي، 11 آذار/مارس 2008. كبير المحققين السابق في هيئة النزاهة اتفق مع

رغم أن الأحكام المتعلقة بالفساد ارتفعت بشكل كبير خلال السنوات القليلة الماضية، 97 في عام 2008،<sup>61</sup> و296 في عام 2009<sup>62</sup> و 481 في الأشهر التسعة الأولى من 2010،<sup>63</sup> فإن الإجراءات التي اتخذتها المحاكم بالكاد تصدت للمشكلة. قال قاض كبير: "طالما ظلت الأحزاب السياسية تعامل الوزارات على أنها حسابات مصرفية خاصة بها وطالما أن المحاكم ومسؤولي فرض القانون لا يُمنحون الأدوات القانونية لمنع ذلك، فإن الفساد على المستويات العليا سيستمر".<sup>64</sup> مسؤول أمريكي سابق كانت لديه صلاحيات تغطي المسائل المتعلقة بالفساد في العراق قال:

القضايا التي تمت محاكمتها لا تمثل أكثر من قطرة في المحيط. من الواضح أن هذه الملاحقات القضائية على المستويات الدنيا هامة، لكنها لا تُحدث أثراً على الوزراء أو المدراء العاملين الفاسدين. الفساد على ذلك المستوى هو الذي يمثل تهديداً حقيقياً للدولة.<sup>65</sup>

ثمة اعتقاد واسع النطاق على أن الفساد أثر في البلاد على مستويات كبيرة ويمثل أحد العوامل التي تمنع أي تحسن في الخدمات العامة. لقد تجلى الفساد على الأقل بالطرق التالية:

- الوساطة والمحسوبية تشكلان ممارسات منتظمة، حيث يتم تعيين موظفين غير أكفاء في كل مستويات الحكومة على أساس القرابة العائلية، أو الصداقة أو الانتماء الحزبي؛
- أصبحت الرشوة لا غنى عنها للحصول على أي عدد من الخدمات أو المصالح. يشكو الخريجون المؤهلون بشكل خاص من أنه ما لم يدفعوا رشوة كبيرة، فلا يمكنهم أن يأملوا بالحصول على وظيفة دائمة؛

<sup>61</sup> انظر التقرير السنوي لهيئة النزاهة لعام 2008، ص. 2. وزارة الخارجية الأمريكية أكدت هذه الأرقام: "منذ تأسيسها، أرسلت هيئة النزاهة للمحاكمة 300 حالة فقط من بين أكثر من 4,000 حالة تحقق فيها وتم الحكم على 143 شخصاً بتهمة الفساد. حوالي 70% من هذه الأحكام تم إلغاؤها نتيجة قانون العفو العام الذي صدر في 28 شباط/فبراير". انظر تقرير وزارة الخارجية حول حقوق الإنسان في العراق لعام 2009.

<sup>62</sup> انظر التقرير السنوي لهيئة النزاهة لعام 2009، ص. 4.

<sup>63</sup> انظر "التقرير الفصلي والتقرير نصف السنوي إلى الكونغرس الأمريكي"، المقتش العام لإعادة إعمار العراق، كانون الثاني/يناير 2011، ص. 77.

<sup>64</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع قاض رفيع، بغداد، 15 آذار/مارس 2011. هذا ما تؤكد حقيقته أن آلاف التحقيقات في حالات الفساد تظل دون ملاحقة قضائية ويؤكد رفض الحكومة لإلغاء المادة 136 (ب) من القانون الجزائي (انظر أدناه).

<sup>65</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول أمريكي سابق، عمان، 10 تشرين الأول/أكتوبر 2009. قال مفتش عام إن إطار مكافحة الفساد في العراق كان "مثل حبة أسبرين لمعالجة السرطان العراقي. لقد خففنا الألم لكن دون معالجة أسباب المشكلة". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 25 كانون الثاني/يناير 2011.

هذه الفرضية تدعمها إلى حد كبير المعلومات التي كُشف عنها كجزء من الإدانات القليلة نسبياً في جرائم ترتبط بالفساد والتي تم التوصل إليها من خلال الجهاز القضائي. وتُظهر هذه المعلومات أنه في الفترة الواقعة بين عامي 2005 و 2007، أُدين 111 مسؤولاً في وزارة الكهرباء بمختلف الجرائم المتعلقة بالفساد لمبالغ تزيد عن 250 مليون دولار. كما أنها تظهر أن 319 مسؤولاً في وزارة الدفاع أُدينوا بجرائم تتعلق بمبالغ يزيد إجماليها عن مليار دولار.<sup>57</sup> في عام 2010، وصل عدد الإدانات إلى أعلى المستويات، رغم أن عدداً قليلاً منها كان يتعلق بقضايا كبيرة أو مسؤولين كبار.<sup>58</sup> وتعتبر الوزارات التي تعالج ملفات أمنية الأسوأ في هذا الصدد.<sup>59</sup> كما انتشر الفساد إلى القطاع القضائي، والمحافظات وحكومة إقليم كردستان.<sup>60</sup>

ذلك التقدير: "من بين الـ 18 مليار، أعتقد أن ما لا يقل عن 4 مليارات ذهبت نتيجة الفساد والأنشطة الإجرامية في وزارة الدفاع وحدها". إفادة سلام أدهوب في جلسة استماع لجنة السياسات الديمقراطية في مجلس الشيوخ، 22 أيلول/سبتمبر 2008.

<sup>57</sup> انظر التقرير السنوي لهيئة النزاهة لعام 2008، ص. 47. نتيجة لقانون العفو العام الذي صدر في شباط/فبراير 2008 لتهدئة العرب السنة، والذي ادعى أن أغلبية المساجين كانوا من العرب السنة (انظر Crisis Group Middle East Report N°75, Iraq after the Surge II: The Need for a New Political Strategy, 30 April 2008, pp. 21-24)، فإن جميع المسؤولين الذين أُدينوا بجرائم تتعلق بالفساد قبل 2007، بمن فيهم مسؤولي وزارتي الكهرباء والدفاع، أُطلق سراحهم. تم إطلاق سراح 2,772 مسؤولاً أُدينوا بجرائم تتعلق بالفساد في عام 2008. انظر التقرير السنوي لهيئة النزاهة لعام 2008، ص. 2. كما أُدين 498 مسؤولاً آخر بسرقة أو اختلاس ما يقارب 200 مليون دولار ومن ثم أُطلق سراحهم عام 2009. انظر التقرير السنوي لهيئة النزاهة لعام 2009، ص. 5.

<sup>58</sup> أحالت هيئة النزاهة ملف التحقيق إلى المحاكم فيما يتعلق بقضية وجدت فيها أن أكثر من 100 مليون دولار كانت قد سُرقَت من قبل أحد مسؤولي وزارة الدفاع. انظر التقرير السنوي لهيئة النزاهة لعام 2010، ص. 40. أصدرت المحاكم 1,017 حكماً في عام 2010، مقارنة بـ 196 في عام 2007، المرجع السابق، ص. 19.

<sup>59</sup> كتبت السفارة الأمريكية: "يرى العراقيون أن وزارة الداخلية لا يمكن مسها من قبل البنية التحتية الموجودة لمكافحة الفساد في العراق. كما يُعتقد بأن التحقيقات المتعلقة بالفساد في وزارة الدفاع غير فعالة. وبوجود 196 شكوى أُحيل منها ثمان فقط إلى المحاكم وأدين شخص واحد فقط في وزارة تُعتبر مضطربة، فإن التحقيقات في الفساد في وزارة التجارة غير كافية. أما وزارة الصحة فهي حالة موجهة، حيث أن الفساد يؤثر في قدرتها على تقديم الخدمات ويهدد دعم الحكومة". تقرير السفارة الأمريكية حول الفساد في أيلول/سبتمبر 2007، مرجع سابق، ص. 2. كما تم التأكيد على هذه النقطة من قبل وزارة الخارجية الأمريكية عام 2009: "طبقاً للتقييمات الخارجية لوزارة الداخلية، فإن حوالي 3 آلاف موظف صُرفوا من الخدمة بسبب اتهامات تتعلق بالفساد بين عامي 2006 وحزيران/يونيو 2009". انظر تقرير وزارة الخارجية حول حقوق الإنسان في العراق لعام 2009.

<sup>60</sup> محام ممارس وصف الفساد في قوات الشرطة قائلاً: "اعتقل شخص أعرفه في الموصل. كان يفترض أنه هدف تمين. وبينما كان يُنقل إلى بغداد، دفع أقاربه رشوة بقيمة 50 ألف دولار للشرطة فتم إطلاق سراحه. وهذا شائع جداً". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 2 كانون الثاني/يناير 2011.

إن تراجع مستويات العنف لا يعني عودة الأمور إلى طبيعتها؛ فالبلاد تبقى خطرة بالنسبة للعديد من المسؤولين، خصوصاً أولئك الساعين مراقبة أموال الدولة. تتعلم المؤسسات التكيف مع بيئة يسودها انعدام اليقين. مسؤول رفيع في ديوان الرقابة المالية، قال "يبقى هناك قدر كبير من العنف، ولا نريد أن نجتذب اهتماماً غير مرغوب. على سبيل المثال، تتطلب قواعد عملنا أن ننشر جميع نتائجنا؛ أما في الواقع فعلينا أن نكون انتقائيين. من الأفضل مناقشة بعض المسائل خلف أبواب مغلقة".<sup>70</sup> كان على القضاة وغيرهم من المسؤولين القضائيين التكيف بنفس الطريقة.<sup>71</sup>

إلا أنه، ورغم أن المسؤولين لازوا عرضة للخطر، فإن ذلك لا يبلغ الحد الذي يمنعهم من القيام بعملهم. لقد وجدت الإجراءات الأمنية بيئة عمل صعبة لكن يمكن العمل فيها كما تسمح بتحقيق التقدم في قضايا هامة. وبالفعل، ولأن آثار هذه التحسينات الأمنية أصبحت ملموسة منذ عام 2009، وبالنظر إلى غياب التقدم الحقيقي في تقديم الخدمات والحد من الفساد، فإن العراقيين بدؤوا بالتساؤل صراحة عما إذا كانت النخب الحاكمة راغبة بالانخراط في إصلاحات جديّة أو أن لهم مصالح أخرى.

□ عملية المشتريات الحكومية في جميع الوزارات ينخرها الفساد، مما يسمح باختلاس الأموال، وهو ما يزيد الضغوط على المالية العامة.<sup>66</sup>

#### د. الأمن منذ عام 2008: مجال للإصلاح

منذ عام 2008 تحسن الأمن إلى مستوى يمكن المسؤولين الحكوميين من القيام بعملهم، رغم أن ذلك يتم خلف جدران سميكة وأشكال أخرى من الحماية التي تبعدهم عن الناس الذين يخدمونهم. وتراجعت الهجمات التي تستهدف الموظفين العاميين ومؤسسات الدولة. العديد من المسؤولين، بمن فيهم بعض أولئك الذين وجدوا ملاذاً في الخارج، عادوا إلى العمل.<sup>67</sup> رغم أنه يمكن تتبع التحسن في المجال الأمني إلى أواسط عام 2007 وبداية الحشد العسكري الأمريكي، إلا أن المؤسسات العراقية لم تعد تعتمد الآن على الحماية العسكرية الأمريكية المباشرة.<sup>68</sup> لقد تحولت تدريجياً مسؤولية المسائل الأمنية اليومية إلى الدولة العراقية، وفي بعض الحالات فإن الأمن في أيدي عراقية منذ سنوات، مما يشير إلى أن أي مكاسب أمنية تحققت حتى الآن ستتعزيز على الأرجح.<sup>69</sup>

<sup>66</sup> في مثال على مدى سوء عملية المشتريات، فقد أجبر وزير الكهرباء على الاستقالة في آب/أغسطس 2011 بعد أن اتهم بالتوقيع على عقود بمليارات الدولارات مع شركة زانفة كندية (وهي شركة لها عنوان لكن دون أصول أو عمليات) وشركة ألمانية قد أعلنت إفلاسها. دخل الوزير في هذه العقود رغم سنوات من تركيز الحكومة على مكافحة الفساد. لمزيد من الأمثلة، انظر Crisis Group Middle East Report N°99, *Loose Ends: Iraq's Security Forces between U.S. Drawdown and Withdrawal*, 26 October 2010, pp. 32-35.

<sup>67</sup> مسؤول حكومي علق قائلاً: "منذ عام 2009، تمكنا من استئناف الأنشطة الطبيعية. لم يعد الأمن أحد مخاوفنا". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول في وزارة الزراعة، بغداد، 7 تموز/يوليو 2010. إلا أن التهديد بالعنف الجسدي لم يختف، وتجلّى في اختطاف قاض رفيع في 1 أيار/مايو 2011 و اغتيال آخر في 9 حزيران/يونيو.

<sup>68</sup> عضو في مجلس النواب قال في عام 2009، "من وجهة نظر أمنية، لا نعتمد على الأمريكيين بأي شكل من الأشكال. في الماضي، كانوا مسؤولين عن الأمن في المنطقة الخضراء، إلا أن الوضع لم يعد كذلك. بات أمننا عراقياً بالكامل، بمساعدة من شركتين أمنيّتين خاصتين، وكلاهما ليستا أمريكيتين". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع أحمد سليمان جميل، لندن، 19 حزيران/يونيو 2009.

<sup>69</sup> وهذا ينطبق على المحاكم. تدير وزارة الداخلية وحدة الحماية القضائية، التي تقدم خمسة موظفين أمنيين لكل من قضاة العراق الذين يبلغ عددهم 1200. بعض المسؤولين الكبار، الذين لا يتقنون في وزارة الداخلية، رفضوا أي شكل من أشكال الحماية. مسؤول حكومي قال، "من حقي الحصول على ستة عناصر أمنيين، إلا أنني أفضل أن أترك أمني بيد الله. من يستطيع أن يضمن أن موظفي الوزارة لن يقتلوني هم أنفسهم؟" مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 10 حزيران/يونيو 2011. لقد عبر بعض المسؤولين عن قلقهم من أن الأمن سيتهور حالما تكمل القوات الأمريكية انسحابها (المتوقع حالياً أن يتم في نهاية عام 2011). مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع أحمد سليمان جميل، عضو مجلس النواب، لندن، 19 حزيران/يونيو 2009. مسؤول في هيئة النزاهة عبر عن مخاوف مماثلة. مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 15 كانون الثاني/يناير 2011. إلا أنه ليس هناك أدلة تدعم هذا الرأي، حيث أن هذه المؤسسات الموجودة تحت

السيطرة العراقية منذ بعض الوقت لم تشهد أي زيادة ملحوظة في الخروقات الأمنية.

<sup>70</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 24 شباط/فبراير 2011. مسؤول في هيئة النزاهة أكد أنه "لازال صعباً للغاية النظر في المسائل المتعلقة بالمسؤولين الكبار. رغم التحسن العام في المسائل الأمنية، فعندما ذهبت قوات الأمن إلى وزارة التجارة لاعتقال بعض الأشخاص، بمن فيهم أشخاص مرتبطين بالوزير، اندلعت معركة بالبنادق، وحاول العديد منهم الهرب. في النهاية، كان عليهم الاستسلام، وحاول الوزير نفسه الهرب".

مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 13 كانون الثاني/يناير 2011. <sup>71</sup> محام وصف الأوضاع على النحو التالي: "بسبب ما يجري من اغتالات، فإن معظم القضاة الكبار يعيشون خلف جدران إسمنتية عالية في مبنى مجلس القضاء الأعلى في المنطقة الخضراء في بغداد. رغم أن ترتيباتهم الحالية تعني أن بوسعهم القيام بوظائفهم، فإنهم نادراً ما يذهبون إلى منازلهم، ويعيشون في ظروف سيئة للغاية". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 23 شباط/فبراير 2011.

## III. هيئات رقابية معطلة

## أ. ديوان الرقابة المالية: مستضعف في أحلك الأوقات

حتى عام 2003، كان ديوان الرقابة المالية الهيئة الوحيدة ذات الصلاحيات في التحقيق فيما يشبه بأنه حالات فساد.<sup>73</sup> بعد غزو عام 2003، ومع تدفق مبالغ غير مسبوقة من الأموال النقدية إلى البلاد، أضعف الإداريون الأمريكيون والبريطانيون المؤسسة في الوقت الذي كانت فيه البلاد بأمر الحاجة إليها وقبل إيجاد بديل ذي مصداقية. في السنوات التي تبعت ذلك، أصبح الديوان هدفاً للهجمات المسلحة التي قلصت من فعاليته بشكل كبير؛ ونتيجة للإصلاحات القانونية، أُجبر على التنسيق مع الهيئتين حديثي التأسيس اللتين ظلت ولايتهما وطريقة عملهما غير محددين بوضوح.

كان ديوان الرقابة المالية، حتى عام 2003، مسؤولاً عن التدقيق المحاسبي والتفتيش في حسابات الدولة، وتقييم أدائها في القيام بعمليات الإنفاق وتنفيذ المشاريع، والكشف عن "الفساد، والغش، والهدر، وإساءة الائتمان وعدم الكفاءة".<sup>74</sup> ولهذه الغاية، تمتع، ولا يزال، بصلاحيات الإطلاع على وثائق الدولة السرية المتعلقة بالإنفاق العام وإجراء عمليات التفتيش في الإدارات والمكاتب الحكومية. من الأهمية بمكان أنه كان للديوان سلطة إحالة أي نشاط إجرامي يشك به مباشرة إلى المحاكم. رغم الافتقار إلى بيانات ذات مصداقية حول كيفية أدائه قبل عام 2003، فثمة اعتقادٌ سائدٌ أنه كان يقوم بعمله بشكل مهني وفعال نسبياً وسط ظروف صعبة.<sup>75</sup>

في أيار/مايو 2003، أجرت سلطة الائتلاف المؤقتة عدداً من التغييرات التي أثرت بعمق على كيفية إدارة إطار مكافحة الفساد. فقد أمرت بحل المؤسسات السياسية والأمنية المرتبطة بحزب البعث.<sup>76</sup> وقد شمل ذلك الجمعية الوطنية وجميع المؤسسات التابعة لها.<sup>77</sup> ولأن ديوان الرقابة المالية كان تابعاً للجمعية، فاعتبرته سلطة الائتلاف

لا زال يتوجب بذل جهود كبيرة لمكافحة الفساد، لكن هذا ليس بسبب الافتقار إلى المؤسسات الملزمة بمكافحته. لدى العراق هيئات رقابية منذ وقت طويل، خصوصاً ديوان الرقابة المالية، وهو أقدمها، والذي أسس في عام 1927. كما لحظ أعلاه، فإن سلطات الاحتلال الأمريكي أوجدت مؤسستين أخريين في عام 2004 صممتا لتعزيز الرقابة: هيئة النزاهة والمفتشين العموميين. رغم ذلك، لا يبدو أنه يمكن كسب المعركة ضد الفساد. وثمة أسباب عديدة لذلك.

لم تعان مؤسسات مكافحة الفساد العراقية فقط من ارتفاع مستويات العنف وتدخل الحكومة في عملها، بل إن الإطار الذي تعمل به هذه المؤسسات لم يكن حسن التصميم منذ البداية. الإطار القانوني الذي وضعته سلطة الائتلاف الأمريكية المؤقتة في عام 2004 لم يكن مصمماً جيداً، وكان غير كامل وغير مناسب للبنية الإدارية للعراق. لقد أوجد عدداً كبيراً من الموظفين الزائدين عن الحاجة وحالات عدم كفاءة في الترابطية والعلاقات الإدارية بين الهيئات الرقابية. ومهما تكن المشاكل الناتجة عن ذلك فقد أتت في وقت غير مناسب، حيث كان العنف والفساد في تصاعد مستمر، وكانت المؤسسات الجديدتان تقتفان إلى الخبرة والموظفين المؤهلين.

ينص الإطار القانوني على أن ديوان الرقابة المالية والمفتشين العموميين ينبغي أن يُحيا جميع المسائل المتعلقة بالفساد التي يكشفان عنها إلى هيئة النزاهة، التي يجب أن تقوم بتقييمها قبل اتخاذ القرار بشأن إحالتها إلى المحاكم. ومن ثم تقوم المحاكم بالتحقيق قبل أن تقرر القيام بالملاحقة القضائية. وهذا يسبب عرقلة كبيرة من الناحية النظرية، أما من الناحية العملية فينبغي على هيئة النزاهة أن تعمل من خلال المفتشين العموميين لإجراء جزء كبير من تحقيقاتها نتيجة العوائق القانونية وعدم قدرتها على الوصول إلى وزارات ودوائر معينة لأسباب أمنية. وعلى نحو خاص، هذا الاعتماد على المفتشين العموميين يشكل معضلة لأن هذه المؤسسة هي الأضعف بين المؤسسات الثلاث.

رغم كثرة ما قيل عن ميل سلطة الائتلاف المؤقتة إلى السماح للأيديولوجيا والمحسوبية السياسية بتحريك السياسات ورغم الإجماع على أن ذلك أسهم في سوء إدارة العراق،<sup>72</sup> فما يصعب فهمه وتفسيره هو فشل الإدارات العراقية المتعاقبة في تصحيح هذا الإطار الإداري الذي ورثته. رغم إصدار البرلمان لقانونين في 24 أيلول/سبتمبر 2011، فإن الإطار القانوني يظل ناقصاً كما كان عام 2004، ويظل أداء بعض الموظفين الأساسيين غير جدير بالثقة في أفضل الأحوال. في هذه الظروف، فإن غياب العمل على موضوع الفساد يشكل في أفضل الحالات دليلاً صارخاً على مدى ضعف الإطار الدستوري وفي أسوأها دليلاً على أن للنخبة السياسية مصلحة أكيدة في إبقاء هذا النظام الفاسد كما هو.

<sup>73</sup> تم تأسيس ديوان الرقابة المالية بموجب القانون 17 (1927)، الذي نص على أنه سيقوم بالتدقيق المالي لعدد محدود من المؤسسات الحكومية الخاضعة لسيطرة وزارة المالية وإشرافها. تم تعديل ولايته خلال العقود التالية، خصوصاً من خلال القانون 194 (1980)، الذي وسع من نطاق عمله وطلب منه تقييم السياسات المالية والاقتصادية للدولة، والتحقق في تطبيق جميع القوانين ذات الصلة بالمسائل المالية والاقتصادية والتحقق في جميع الهيئات الحكومية التي تستثمر الأموال العامة.

<sup>74</sup> المادة الثانية من القانون رقم 6 (1990).

<sup>75</sup> "تعزيز علاقة العمل بين مجلس النواب العراقي وديوان الرقابة المالية"، ورقة معلومات أساسية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2009، [www.pogar.org/publications/legislature/2009/bsa/background-e.pdf](http://www.pogar.org/publications/legislature/2009/bsa/background-e.pdf)، ص. 8.

<sup>76</sup> يمكن العودة إلى جميع أوامر سلطة الائتلاف المؤقتة باللغة الإنكليزية على الموقع [www.pogar.org/publications/legislature/2009/bsa/background-e.pdf](http://www.pogar.org/publications/legislature/2009/bsa/background-e.pdf)، ص. 8.

<sup>77</sup> هناك قائمة بجميع الهيئات التي حُلَّت في ملحق الأمر رقم 2 لسلطة الائتلاف المؤقتة وتضم: 1. الكيانات المتعلقة بالدفاع مثل وزارة الدفاع، ووزارة الإعلام، وجهاز المخابرات العراقية، إلخ. 2. المؤسسات العسكرية، بما فيها الجيش، والقوى الجوية، والحرس الجمهوري، إلخ؛ 3. المؤسسات البرلمانية؛ 4. المؤسسات المدنية التي كان يسيطر عليها حزب البعث، بما في ذلك مكتب ديوان الرئاسة، والأمانة العامة للرئاسة، ومجلس قيادة الثورة، والجمعية الوطنية، إلخ. وأخيراً، ينص الملحق على "حل جميع المؤسسات التابعة للكيانات المحلولة".

<sup>72</sup> انظر Rajiv Chandrasekaran, *Imperial Life in the Emerald City: Inside Iraq's Green Zone* (New York, 2007).

منذ تحسن الظروف الأمنية في عام 2008، كان يمكن للديوان أن يقوم بالمزيد لتحديث إجراءات التشغيل الموحدة لمحققيه ومدقيقيه بحيث تتوسع مهامهم لتشمل عمليات تبييض الأموال المعقدة. يستمر الديوان في التدقيق المالي الصارم على مؤسسات الدولة لكنه نادراً ما يجري تحقيقات محددة حول أثر هذه العناصر الإجرامية على أموال الدولة.<sup>82</sup>

### ب. هيئة النزاهة: النمر الورقي لسلطة التحالف المؤقتة

أحدثت سلطة الائتلاف المؤقتة اضطراباً مؤسسياً عندما أنشأت، في كانون الثاني/يناير 2004، أول هيئة لمكافحة الفساد في العراق، وهي هيئة النزاهة، كي تكون مظلة تنسق جميع الجهود الرامية إلى مكافحة الفساد. وكانت الهيئة مسؤولة عن فرض الإجراءات الأساسية للنزاهة (التي، على سبيل المثال، تُلزم جميع المسؤولين الحكوميين الكبار بالأفصاح عن دخولهم وأصولهم السنوية)، وتنفيذ قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة<sup>83</sup> والتحقق في حالات الفساد وتقديم تلك الحالات إلى قاضي التحقيق.<sup>84</sup>

كما هو الحال مع العديد من المؤسسات الجديدة الأخرى، فإن تأسيس الهيئة الجديدة أتى في وقت كانت الدولة فيه تتفكك وكان المسؤولون الحكوميون يُستهدفون من قبل الجماعات المسلحة والمجرمين. إضافة إلى ذلك، فإن الهيئة، التي شُكلت على نمط بعض مكونات النظام الأمريكي والتي لم يكن لها سابقة في الثقافة الإدارية العراقية، لم يكن لها ولاية واضحة ما أدى إلى الارتباك.<sup>85</sup> نتيجة لذلك، فقد ظلت غير فعّالة خلال السنوات الأربع الأولى وبانت تعكس حال الدولة التي

المؤقتة ملغى أيضاً. الرئيس السابق للديوان (الذي اغتيل في تموز/يوليو 2004)، اتصل بسلطة الائتلاف المؤقتة عام 2003 ليشرح الدور الذي لعبه الديوان في ظل النظام السابق، وبناءً عليه أعادت سلطة الائتلاف المؤقتة المؤسسة إلى العمل في أيلول/سبتمبر 2003.<sup>78</sup>

في نيسان/أبريل 2004، أصدرت سلطة الائتلاف المؤقتة أمراً جديداً أصلح إجراءات عمل الديوان. ونص، للمرة الأولى، أن على الديوان إحالة الاتهامات أو الأدلة المتعلقة بالأنشطة الإجرامية إلى المفتش العام في الوزارة المعنية أو إلى هيئة النزاهة بدلاً من إحالتها إلى المحاكم.<sup>79</sup> كما أنه ألزم الديوان بإحالة طلبات المعلومات المحددة إلى المفتش العام بدلاً من الحصول على نفس المعلومات مباشرة من الوزارات نفسها.<sup>80</sup>

حتى في أفضل الأوقات، فإن إصلاحات سلطة الائتلاف المؤقتة زادت بشكل كبير عدد العقبات البيروقراطية التي ينبغي تخطيها للحصول على حكم في جريمة تتعلق بالفساد. إلا أن سلطة الائتلاف المؤقتة أجبرت الديوان على العمل من خلال الهيئات حديثة التأسيس في وقت كان بالكاد في هذه المؤسسات أي موظفين، وفي وقت ارتفعت فيه مستويات العنف ضد المسؤولين الحكوميين، وفي وقت كان الإنفاق العام يرتفع فيه بسرعة.<sup>81</sup> نظراً لتقلص نطاق صلاحياته ومناخ العنف، لم يبذل الديوان جهداً يذكر للتكيف مع البيئة المتغيرة وظهور الجريمة المنظمة في سائر مفاصل جهاز الدولة. خصوصاً

<sup>78</sup> على حد تعبير مسؤول رفيع في الديوان، فإن "الأميركيين افترضوا أننا كنا جزءاً من حزب البعث. لم يكونوا يعرفون أن المجلس يسبق البعث. استمر موظفونا بالعمل لبعض الوقت دون أن نعلم بأن مؤسستنا قد حُلّت. وحده رئيس الديوان آنذاك كان يعلم بما حدث. تحدث إلى الأميركيين وتمكن من إقناعهم بإلغاء قرارهم، على الأقل فيما يتعلق بالديوان". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 16 تشرين الأول/أكتوبر 2009.

<sup>79</sup> على حد تعبير مسؤول رفيع في ديوان الرقابة المالية، فإن "هيئة النزاهة أصبحت النقطة المحورية لأي شيء يتعلق بالفساد. إذا كشف الديوان أو أحد المفتشين العموميين عن مسألة تتعلق بالفساد، علينا تقديمها إلى هيئة النزاهة، التي تُجري تقييماً لها قبل إحالتها إلى المحاكم". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 15 كانون الثاني/يناير 2011. واحتفظ بهذا الإطار بموجب القانون الذي أصدره البرلمان في 24 أيلول/سبتمبر 2011، باستثناء أن يوسع الديوان الآن إحالة المسائل إلى المدعي العام. رغم أن هذا تطور إيجابي نظرياً، فإن المدعين العاميين لهم سمعة سيئة للغاية من حيث انعدام الفعالية.

<sup>80</sup> بموجب القانون رقم 6 لعام 1990، فإن ديوان الرقابة المالية يمكن أن يحيل أي مسألة جنائية إلى المحاكم، ويطلب إلى الوزير المعني أن يصرف المسؤولين الخاضعين للتحقيق. القانون الذي أصدره البرلمان في 24 أيلول/سبتمبر سيلغي هذا التعديل على قانون 1990 حال نشره في الجريدة الرسمية، إلا أنه لا يحدث أية تغييرات هامة في هذا الصدد.

<sup>81</sup> لقد عبر مسؤولو الديوان عن عدم رضاهم على هذا النقل في سلطات الديوان. مسؤول رفيع في الديوان قال "ليس سراً أننا نعترض هذا الإطار الذي يسبب ازدواجية غير ضرورية. إنه يقيم عقبات إدارية إضافية، ويتسبب في ضياع الملفات وتسليط الانتباه غير المرغوب به من قبل القوى السياسية. ليس هناك سبب منطقي يمنع مسؤولي الديوان، والعديد منهم مضى على وجوده في الديوان عقوداً من الزمن، من إحالة القضايا مباشرة إلى المحاكم". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 1 حزيران/يونيو 2011.

<sup>82</sup> على حد تعبير مسؤول رفيع، فإن "الديوان يتبع روتيناً معيناً ونادراً ما ينحرف عن تلك القاعدة". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 12 أيلول/سبتمبر 2011.

<sup>83</sup> أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 55 (2004). سيلغى الأمر 55 حال صدور قانون البرلمان في 24 أيلول/سبتمبر 2011 في الجريدة الرسمية، إلا أن القانون الجديد لا يحدث أي تغييرات هامة على إطار عمل الهيئة.

<sup>84</sup> بعد تأسيسها، أحدثت الهيئة عدداً من الأقسام التي تغطي، على سبيل الذكر ولا الحصر، التحقيقات، والشؤون القانونية، والعلاقات مع المجتمع المدني العمليات الخاصة. قام القسم الأخير بعشرات العمليات، مستعملاً الكاميرات السرية ومعدات التسجيل الأخرى. انظر التقرير السنوي لهيئة النزاهة لعام 2009، ص. 19-27. فيما يتعلق بالمشتريات الحكومية - وهي مصدر رئيسي لانعدام الكفاءة والفساد - فإن الهيئة تكلف مسؤولين بالكشف عن المخالفات استناداً إلى شكاوى محددة. انظر "Improving Transparency within Government Procurement Procedures in Iraq", Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), February 2010 (hereinafter the OECD Benchmark Report), p. 7.

<sup>85</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول في ديوان الرقابة المالية، بغداد، 13 شباط/فبراير 2011. مسؤول سابق في مكافحة الفساد في الأمم المتحدة في بغداد أضاف: "لقد أدى افتقار هيئة النزاهة إلى تاريخ مؤسسي داخل الدولة العراقية وفشل القانون في وضع تعريف واضح لصلاحياتها وإجراءات عملها إلى جعلها مؤسسة ضعيفة". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، عمان، 12 شباط/فبراير 2011.

الموارد البشرية المؤهلة يعني أن الهيئة لا تستطيع المبادرة بالتحقيقات بل أن عملها يقتصر على الاستجابة لإخباريات أو إدعاءات محددة تصلها من الآخرين.<sup>92</sup> الأمر الأكثر خطورة، ونتيجة لعدم قدرة الهيئة على الوصول إلى إدارات حكومية معينة، فإن عليها الاعتماد على المفتشين العموميين في الوزارات المعنية للقيام بالتحقيقات نيابة عنها،<sup>93</sup> مما يقصر دورها على المراجعات المكتتبية.<sup>94</sup> وهكذا، فإن نتائج التحقيق وجودة المعلومات التي تتلقاها تعتمد على عوامل خارجية، مثل مصداقية المفتشين العموميين، التي كانت حتى الآن عرضة لانتقادات متكررة.

### ج. المفتشون العموميون: عقب أخيل الرقابة

في البداية، صممت سلطة الائتلاف المؤقتة المفتشين العموميين بحيث يكونون عيون وآذان الهيئتين الرقابيتين الرئيسيتين داخل كل وزارة. وقد كان قرار تنظيم علاقاتهم المؤسسية موضع إشكالية كبرى نظراً إلى الضعف المستمر للمؤسسة، وإطارها القانوني الغامض وافتقارها إلى الاستقلال عن الوزارات. وقد أدت نقاط الضعف هذه إلى إعاقة

في الوزارات بالقيام بجميع التحقيقات الأولية. من الناحية العملية فإن هذا الأمر جعل الوزراء يسيطرون على أي تحقيق في الفساد داخل وزاراتهم. هناك وقائع موثقة أمر فيها الوزراء بوقف التحقيقات في حالات فساد كبيرة.<sup>92</sup> كما أن قدرة الهيئة على استيعاب المعلومات والعمل بموجبها مثار قلق.

مسؤول أممي سابق متخصص في مكافحة الفساد في العراق قال، "بشكل عام تستطيع هيئة النزاهة الوصول إلى المعلومات، لكنها لا تعرف كيف تستعملها. العمل خطير، والموظفون يفتقرون إلى الحماية الكافية، وبالتالي فإن معدلات الاستقالة من الهيئة مرتفعة جداً. يشكل الوضع السائد غياب الذاكرة المؤسسية ووجود موظفين ذوي مهارات متدنية وعدم كفاية الأدوات". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، عمان، 16 كانون الثاني/يناير 2011.

<sup>93</sup> في تقرير حول الفساد في العراق، كتبت السفارة الأمريكية في بغداد: "حيث أن [هيئة النزاهة] لا تتمتع بسلطة فعلية لمطالبة مسؤولي الوزارات بتقديم الوثائق والشهود، أو حتى مسابرتهم لفعل ذلك، فإن الهيئة تعتمد على المفتشين العموميين وقضاة التحقيق لتزويدها بمثل تلك الأدلة. حتى عندما يتعاون المفتشون العموميون معها، فإن المناخ المغمم بالفساد، والعنف الإجرامي والطائفي، والتحيز السياسي والعشائري يقوض الجهود الحقيقية لمكافحة الفساد". تقرير السفارة الأمريكية حول الفساد، أيلول/سبتمبر 2007.

<sup>94</sup> السفارة الأمريكية في بغداد كتبت قائلة إن هيئة النزاهة "في حالة سلبية الآن بدلاً من أن تكون هيئة تحقيق حقيقية. رغم أن لديها السلطة القانونية لإجراء التحقيقات فإن مزيجاً من الأوضاع الأمنية والطبيعة العنيفة للعناصر الإجرامية داخل الوزارات تجعل التحقيق بالفساد في غاية الخطورة بالنسبة للجميع باستثناء قوة شرطة مهنية تدعمها الحكومة العراقية. هذا الدعم غائب حالياً"، المرجع السابق، ص. 2. مسؤول أممي سابق متخصص في مكافحة الفساد قال إن "حجر الزاوية في عمل الهيئة - التحقيقات - عرضة للتهديد. زد على ذلك أن لديها فروعاً في جميع المحافظات، بما في ذلك إقليم كردستان، إلا أن معظمها تبدو في حالة جينية تنقصها الموارد البشرية والموارد المالية والتقنية لإجراء التحقيقات بشكل فعال". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، عمان، 15 كانون الثاني/يناير 2011. مسؤول في ديوان الرقابة المالية لاحظ قائلاً: "تتميز تحقيقات هيئة النزاهة وقدرتها على التنفيذ بالضعف الشديد". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 4 آذار/مارس 2011.

كانت تحاول أن تطهيرها من الفساد.<sup>86</sup> طور موظفوها وإدارتها ممارسات غير مرغوبة للبقاء. مسؤول في الهيئة قال:

رغم أن القاضي الراضي [رئيس الهيئة في ذلك الوقت] كان رجلاً نزيهاً، إلا أنه لم يكن قوياً بما يكفي للتصدي لمشاكلنا الكبيرة. كان المحققون المتهمون بسوء الإدارة أو الفساد يلجؤون إلى انتمائهم الطائفي أو الحزبي من أجل الحماية وبالتالي لم يكن من الممكن المساس بهم. القاضي الراضي سمح أيضاً بتعيين أشخاص كانوا قد زوّروا سيرهم الذاتية كما كان لهم خلفية مشكوك بها.<sup>87</sup>

منذ نهاية الحرب الطائفية عام 2008، يعزى الفضل للهيئة بإجراء تحسينات كبيرة على قدراتها، وذلك بشكل أساسي نتيجة تصميم موظفيها والدعم الدولي الكبير.<sup>88</sup> القاضي رحيم العقيلي، المكلف برئاسة الهيئة من كانون الثاني/يناير 2008 إلى 9 أيلول/سبتمبر 2011، وضع حداً لبعض الانتهاكات الصارخة في عمل الهيئة، حيث صرف الموظفين غير الأكفاء ووضع حداً للممارسات الطائفية والحزبية.<sup>89</sup> وقد حصل كل قسم من أقسام الهيئة على بيانات أكثر تفصيلاً بمهيمته، ونتيجة لذلك بدأت الأقسام بتحسين إجراءاتها. وقد تلقت الهيئة دعماً من الأمم المتحدة، خصوصاً في صياغة إستراتيجيتها.<sup>90</sup>

رغم هذه التحسينات، فإن عدداً من الصعوبات الجوهرية لازالت تعيق عملها. إضافة إلى التدخل الحكومي آنف الذكر،<sup>91</sup> فإن الافتقار إلى

<sup>86</sup> في المقابل، فقد زعم مسؤول في ديوان الرقابة المالية أنه رغم أنه وزملاءه استُهدفوا بقدر كبير من العنف، فإن بنية الديوان لم تتفكك من الداخل؛ وعلى نحو مماثل، فإن هيكلتها الداخلية لم تتأثر بالتوترات الطائفية. مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 24 شباط/فبراير 2011.

<sup>87</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول في هيئة النزاهة، عمان، 25 شباط/فبراير 2011.

<sup>88</sup> مسؤول في هيئة النزاهة قال، "عندما أحدث قسمنا في البداية، تلقينا مساعدة أمريكية كبيرة. لقد قدموا لنا بعض المعدات والبرامج الالكترونية؛ وساعدونا في وضع مفهوم لعملاً؛ وقدموا لنا التدريب. إلا أن مستوى دعمهم في السنة الماضية [2010] كان محدوداً جداً، لكن السبب هو أنه لم يتبق الكثير مما يمكن أن يفعلوه". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، عمان، 8 شباط/فبراير 2011. إضافة إلى ذلك، فقد دعمت الأمم المتحدة جهود الهيئة في بناء قدراتها من خلال مشروع قيمته عدة ملايين من الدولارات على الأقل منذ عام 2007.

<sup>89</sup> مسؤول في الهيئة قال: "لقد نظف القاضي رحيم الهيئة. لقد تخلص من الموظفين غير الأكفاء. وانتهت الممارسات الطائفية أيضاً". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول في هيئة النزاهة، عمان، 25 شباط/فبراير 2011. مسؤول أممي سابق وافق الرأي لكنه عبر عن مخاوف بأن الهيئة لن تكون قادرة على الإصلاح في غياب رئيس يتمتع بإرادة قوية. مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، عمان، 17 كانون الثاني/يناير 2011.

<sup>90</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول سابق في السفارة الأمريكية، واشنطن دي سي، 15 كانون الثاني/يناير 2011.

<sup>91</sup> انظر "رسالة إلى جميع الوزارات" من فرهاد نعمة الله حسين، الأمين العام لمجلس الوزراء، بتاريخ 3 أيلول/سبتمبر 2007 (لدى مجموعة الأزمات نسخة منها). انظر أيضاً تقرير وزارة الخارجية الأمريكية حول حقوق الإنسان في العراق لعام 2009، الذي يقول إنه "طبقاً لأمر من رئيس الوزراء، لا يمكن لهيئة النزاهة أن تقيم دعاوى وقد أمر المفتشين العموميين

يذكر شيئاً عن هذا الموضوع.<sup>101</sup> لقد سعت هيئة النزاهة لمعالجة هذه الاختلافات من خلال تأسيس لجنة تنسيقية، يرأسها رئيس الهيئة، تجتمع مرة كل شهر. إلا أن هذه اللجنة تفتقر إلى الصفة الرسمية، وقراراتها غير ملزمة.<sup>102</sup>

كما أن القانون لا يوضح تفاصيل العملية التي ينبغي اتباعها في تعيين المفتشين العموميين وصرافهم.<sup>103</sup> لقد أدى ذلك إلى تعيين أشخاص غير أكفاء يُختارون على أساس علاقاتهم مع الوزير المعني، إضافة إلى المصلحة الواضحة للوزراء المعنيين بالسيطرة على هذه العملية.<sup>104</sup> وأدى الأمر إلى حادث خلق ضجة كبيرة في أواخر عام 2008، حيث قامت حكومة المالكي الأولى بصرف عددٍ من المفتشين العموميين الذين كانوا قد عُينوا قبل استلامها السلطة في عام 2006، ما دفع إلى اتهامات بالتدخل السياسي والإسهام في المزيد من تقيؤص لمصادقية المؤسسة وفعاليتها.<sup>105</sup> ومنذ ذلك الحين بُذلت جهود لإصلاح عملية التعيين، بما في ذلك وضعها في أيدي لجنة خاصة في هيئة النزاهة.<sup>106</sup> الصعوبة في إجراءات التعيين الجديدة تكمن في أنها

<sup>101</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول في ديوان الرقابة المالية، بغداد، 12 شباط/فبراير 2011. مسؤول رفيع في هيئة النزاهة اتفق مع هذا الرأي: "لا يكفي أن الأمر 57 الذي أصدرته سلطة الائتلاف المؤقتة غير واضح، بل أن المفتشين العموميين لا يريدون حتى الاعتراف بأنهم لا يفهمون ما هي مهمتهم". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 3 آذار/مارس 2011. مفتش عام شرح أن هذا الاختلاط، إضافة إلى الضغوط التي تمارسها الحكومة وديوان الرقابة المالية، أدى إلى مبادرة لدمج مكنتي الرقابة الداخلية والمفتشين العموميين في كل وزارة: "كان هذا خطأ كبيراً، لأن حتى المراقبين الداخليين ينبغي أن يكونوا موضع تفتيش. لا يمكن للمفتشين العموميين أن يفتشوا مكاتب الرقابة الداخلية إذا كانوا جزءاً من نفس المكتب". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 3 آذار/مارس 2011.

<sup>102</sup> تجتمع اللجنة التنسيقية مرة كل شهر، يرأسها رئيس هيئة النزاهة. مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مفتش عام، بغداد، 23 كانون الثاني/يناير 2011.

<sup>103</sup> التوجيه القانوني الوحيد المتعلق بتعيين وصراف المفتشين العموميين منصوص عليه في الأمر 19 (2005)، الذي ينص على أنهم يعينون من قبل رئيس الوزراء استناداً إلى ترشيح رئيس هيئة النزاهة ويمكن صرفهم من قبل رئيس الوزراء فقط على أساس الرأي المعطل لنفس الشخص.

<sup>104</sup> مفتش عمومي قال عام 2009، "في الماضي، كان العديد من الأشخاص المعينين مرتبطين بالوزير المعني. ونتيجة لغياب الإجراءات المحددة التي تضبط عملية التعيين، فقد كان العديد منهم غير مؤهل لهذه الوظيفة". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 9 تشرين الأول/أكتوبر 2009.

<sup>105</sup> في تشرين الثاني/نوفمبر 2008، ذكرت نيويورك تايمز: "تقوم حكومة رئيس الوزراء نوري كمال المالكي وبشكل منهجي بطرد مسؤولي الرقابة العراقيين... وفي حين أن بعض المسؤولين العراقيين يدافعون عن عمليات الطرد هذه، قائلين إنه ليس هناك دافع سياسي، فإن آخرين أشاروا إلى السرية التي تميزت بها العملية كدليل على رأيهم بأن أولئك الذين تم صرفهم طردوا دون سبب واضح". James Glanz and Riyadh Mohammed, "Premier of Iraq is quietly firing fraud monitors", 18 November 2008.

<sup>106</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مفتش عمومي، بغداد، 15 كانون الثاني/يناير 2011. مفتش عمومي آخر وصف إجراءات التعيين الجديدة بأنها تتضمن الإعلان عن الوظائف الشاغرة في الجرائد واستعمال كاشف للكذب خلال المقابلات الشفهية. مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 13 شباط/فبراير 2011.

جهود مكافحة الفساد بشكل خطير – إلى حد أن العديد من المسؤولين والمستشارين الحكوميين شككوا بفائدتها، ما أدى إلى تلاشي هذه المؤسسة في العديد من المناسبات.<sup>95</sup>

أسست سلطة الائتلاف المؤقتة هيئة المفتشين العموميين في عام 2004، وبنتها على نمط إطار مكافحة الفساد في الولايات المتحدة.<sup>96</sup> لديها مكاتب مستقلة لإجراء "التحقيقات، وعمليات التدقيق، والتقييم، والتفتيش ومراجعات أخرى" لوزارات الحكومة.<sup>97</sup> نظرياً، تدعم مؤسسة المفتشين العموميين هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية وذلك من خلال إجراء مراجعات وتحقيقات نيابة عنهما.<sup>98</sup>

كان قرار سلطة الائتلاف المؤقتة الذي أسس المفتشين العموميين يتميز بالعيوب ولازال يعيق عمل هذه المؤسسة اليوم. على سبيل المثال، فهو لا ينص على التنسيق بين المفتشين، مما يسهم جزئياً في اختلافات هامة بالطريقة التي يقومون بها بعملهم.<sup>99</sup> وهذا الأمر هام، على سبيل المثال، عندما يطلب أحد المفتشين موافقة وزيره قبل إرسال اتهامه بالفساد لأحد الموظفين إلى هيئة النزاهة. بعض المفتشين يعتقدون أن مثل هذه الموافقة ضرورية، في حين أن آخرين بينهم لا يعتقدون ذلك.<sup>100</sup> مسؤول رفيع في ديوان الرقابة المالية شرح أن الالتباس ينبع من أن أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المعني لا

<sup>95</sup> مسؤول في هيئة النزاهة قال، "ثمة رأي ظهر مؤخراً يقول بأن وجود المفتشين العموميين لا معنى له، وأنهم لا يؤدون عملاً، وأنه ينبغي إلغائهم كلياً. في الواقع فإن المصرف المركزي العراقي ألغى مكتب المفتشين العموميين فيه بشكل أحادي. كان يمكن أن تلغى جميع مكاتب المفتشين العموميين لولا تدخل هيئة النزاهة". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 15 كانون الثاني/يناير 2011. في حزيران/يونيو 2011، دفعت لجنة النزاهة البرلمانية مرة أخرى باتجاه حل هذه المؤسسة بشكل كامل.

<sup>96</sup> انظر "التقرير الفصلي والتقرير نصف السنوي للكونغرس الأمريكي"، المفتش العام المعني بإعادة إعمار العراق، 30 كانون الثاني/يناير 2009. <sup>97</sup> أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 57 (5 شباط/فبراير 2004) يؤسس "مكاتب المفتشين العموميين لإجراء التحقيقات، والتدقيق، والتقييم، والتفتيش والمراجعات الأخرى طبقاً للمعايير المهنية المقبولة بشكل عام" (القسم الأول). كما يوكل للمفتشين العموميين مسؤولية التدقيق المالي على جميع سجلات الوزارة وإجراء التحقيقات الإدارية (القسم 5).

<sup>98</sup> مفتش عام وصف العلاقة على النحو التالي: "ليس لهيئة النزاهة أي ممثلين في الوزارات. نحن نقوم بالتحقيقات استناداً إلى طلباتهم المحددة. يكون لديوان الرقابة المالية ثلاثة أو أربعة موظفين موجودين في كل وزارة. يرسلون لنا تقاريرهم، وإما أن يطلبوا منا إجراء التحقيق أو يجرون التحقيق استناداً إلى تفسيراتنا الخاصة لتقاريرهم. هناك مجلس خاص في كل وزارة مسؤول عن الرد على ديوان الرقابة المالية". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 9 تشرين الأول/أكتوبر 2009.

<sup>99</sup> مفتش عام علق قائلاً: "لا ينص أمر سلطة الائتلاف المؤقتة على التنسيق بين المفتشين العموميين". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 19 تشرين الأول/أكتوبر 2009.

<sup>100</sup> سلسلة من المقابلات أجريت خلال نفس الفترة مع مفتشين عموميين مختلفين أظهرت أن بعضهم كان مقتنعاً بأنه لا يمكن تحويل ملف تحقيق ضد موظف في الوزارة إلى هيئة النزاهة دون موافقة الوزير المختص، في حين يعتقد آخرون بأن مثل هذه الموافقة ليست ضرورية. مقابلات أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 15-17 كانون الثاني/يناير 2011.

## د. الحاجة الملحة للإصلاح

### 1. انعدام الكفاءة البيروقراطية

لقد أفضى الإطار القانوني للهيئات الرقابية إلى ازدواجية في العمل، التي تفاقمت نتيجة الافتقار إلى القدرات. على حد تعبير مستشار برلماني رفيع:

إذا اكتشف مفتش عام في وزارة معينة حالة فساد، فإن خطوته الأولى ستكون إبلاغ الوزير. قد يستغرق ذلك شهراً بسبب العدد القليل لموظفيه. بعد أن يتم إبلاغ الوزير، تصبح هيئة النزاهة ضالعة في العملية، إلا أن أداء الهيئة هو أيضاً محدود جداً وبطيء. يمكن أن يستغرق الأمر شهراً كي يصل الرد. حالما تُنهي الهيئة تحقيقها، تحال المسألة إلى المحاكم. حتى لو أرادت الهيئات والأشخاص المعنيون حل المشكلة، فإنه في الوقت الذي تكتمل فيه التحقيقات والإجراءات المزدوجة، ستكون حالة الفساد المعنية قد حقت ما أرادته بالنسبة للضالعين فيها، وقد يكون الأشخاص المعنيين قد انتقلوا إلى مكان آخر.<sup>111</sup>

نتيجة لذلك، وحتى على فرض اكتمال تحقيق يتعلق بعملية فساد في عملية المشتريات، على سبيل المثال، فعندما يتم التوصل إلى إدانة، سيكون العقد قد دفع، وسيكون قد مر وقت طويل على ذلك.<sup>112</sup> وهكذا فإن الأثر الذي تحدثه هذه العملية لا يردع تلزيم العقود لمتعاقدين سيئين. وهذا ما يفسر جزئياً عن عدم تنفيذ عقود تحسين الخدمات طبقاً للمواصفات، هذا إذا نُفذت على الإطلاق.

مثال صارخ على الكيفية التي تتم بها عملية المشتريات هي عملية شراء أجهزة الكشف عن القنابل المعروفة عامياً بـ "العصي السحرية" وكيفية التحقيق فيها وملاحقتها قضائياً. رغم أنه من الواضح حتى للمراقب العادي أن هذه الأجهزة عديمة الفائدة، فإن الحكومة اشترت 1500 منها في عام 2008 بكلفة قاربت 85 مليون دولار، ونشرتها على نقاط التفتيش ومداخل الأبنية الحكومية في سائر أنحاء العاصمة وفي المحافظات.<sup>113</sup> استغرق الأمر سنوات كي يتم التحقيق بالقضية والوصول إلى محاكمة، رغم التقارير الإعلامية المكثفة حول عملية الغش. زد على ذلك، ورغم أن رجل الأعمال البريطاني والمسؤول العراقي الضالع في عملية الشراء تم اعتقالهما في البلدين،<sup>114</sup> فإن هذه الأجهزة لازالت تُستعمل على نقاط التفتيش

تبقى غير ملزمة، وهو ما يعني أن بعض المفتشين لازالوا يعينون من خلال إجراءات غير تنافسية.<sup>107</sup> كما أن الوزراء يتمتعون بقدر كبير من السلطة في صرف المفتشين، وهو ما لا يشكل حافزاً على العمل بقوة ضد الفساد.<sup>108</sup>

النتيجة هي أن المفتشين يفتقرون إلى أية إجراءات تشغيل موحدة، مما يعني أن المدققين والمحققين ليس لديهم تعليمات حول المهام المحددة التي ينبغي القيام بها وعن هدف كل مهمة. على حد تعبير مستشار دولي سابق للحكومة وهو مطلع على الهيئات الرقابية:

المفتشون العموميون لا يستعملون مؤشرات وبالكاك لديهم إجراءات تشغيلية. ودون معايير، لا يستطيعون حل المشاكل. وليس هناك مراجعة لأداء الموظفين. معظم المكاتب تفتقر إلى العدد الكافي من الموظفين - 20 في الحد الأقصى - وحتى الموظفون الموجودون غير مدربين. كيف يمكن أن يأملوا بالقيام بعملهم بهذا العدد القليل من الأشخاص عندما يكون في بعض الوزارات مئات الأقسام ويكون لديها أكثر من 100 ألف موظف؟<sup>109</sup>

نظراً لافتقارهم للقدرات، فإن المفتشين العموميين لا يبادرون، ويعملون فقط عندما يتلقون اتهامات محددة رغم وجودهم في كل وزارة.<sup>110</sup> في حين أن الأمم المتحدة قدمت المساعدة لديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة من خلال برامج تدريب قيمتها ملايين الدولارات منذ عام 2005 على الأقل، فإن جهداً مماثلاً يتعلق بالمفتشين العموميين من المزمع أن يبدأ فقط في النصف الثاني من عام 2011. في غضون ذلك، فإن حكومة المالكي لم تفعل الكثير أو أنها لم تفعل شيئاً لتطوير هذه المؤسسة. ونتيجة لذلك، فإنها تبقى واحدة من أسوأ مؤسسات الدولة أداءً.

<sup>107</sup> مسؤول سابق في مكافحة الفساد في السفارة الأمريكية قال في شباط/فبراير 2011: "هناك إجراءات تعيين جديدة، إلا أنها طبقت في عدد قليل من الحالات فقط. مفتش عام واحد على الأقل تم استبداله مؤخراً من خلال التعيين المباشر دون اتباع الإجراءات الجديدة". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، عمان، 19 شباط/فبراير 2011.

<sup>108</sup> مفتش عمومي قال، "أنا موظف في وزارة. ووزيري يستطيع أن يصرفني من الخدمة اليوم". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 4 آذار/مارس 2011. مفتش آخر وافقه الرأي، مضيفاً: "نحن نعتمد على الوزارة التي نعمل فيها، وكذلك على وزارة المالية. عندما نطلب الأموال لعملاً، فإن وزارة المالية تعطينا عادة جزءاً من الميزانية التي نطلبها". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 16 شباط/فبراير 2011.

<sup>109</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مستشار دولي سابق للحكومة، نيويورك، 28 شباط/فبراير 2011.

<sup>110</sup> مفتش عام وصف العملية على النحو التالي: "نعمل بناءً على معلومات محددة. لا نقوم بتحقيقات مستمرة. يمكن للمعلومات التي تُفرض إلى تحقيق أن تأتي من مصادر مختلفة. يمكن أن تستند إلى معلومات يتم الحصول عليها من موظف في الوزارة، أو من ديوان الرقابة المالية أو من هيئة النزاهة، أو يمكن أن تستند إلى انطباع بسيط بأن هناك عملية فساد". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 9 تشرين الأول/أكتوبر 2009.

<sup>111</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مستشار برلماني رفيع، بغداد، 1 آذار/مارس 2011.

<sup>112</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول في ديوان الرقابة المالية، بغداد، 10 تشرين الثاني/نوفمبر 2009.

<sup>113</sup> كانت بعض هذه الأجهزة مكلفة جداً إلى حد أن بعض الإدارات الحكومية رفضت استعمال الأجهزة التي تمتلكها خشية أن تسرق أو تتعطل فيكون هناك حاجة لاستبدالها. مسؤول في وزارة البلديات والأشغال العامة قال، "لدى إدارتنا اثنتين من هذه، اشترينا كلاً منها بمبلغ 50 ألف دولار. يرفض مديرنا استعمالها، وهكذا فإننا نحفظ بها في درج مقفل". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 15 شباط/فبراير 2011.

<sup>114</sup> مدير الشركة التي باعها للحكومة العراقية اعتقل واتهم بالغش في المملكة المتحدة في كانون الثاني/يناير 2010. والمسؤول العراقي الضالع في عملية الشراء اعتقل في شباط/فبراير 2011. لمزيد من التفاصيل، انظر

نحن قمنا بإعداد مسودة قانون لإصلاح الإطار القانوني للديوان في عام 2007. أما الإطار الجديد فقد وُضع لتوفير المزيد من القواعد التوجيهية حول كيفية قيام الديوان بتحقيقاته، وتحديد أية معايير ينبغي أن يستعمل وإلى أي مؤسسة ينبغي أن يتبع. كما كان من المفترض إعادة ترسيخ حق الديوان بإحالة ملفات الفساد مباشرة إلى المحاكم. إلا أن المسودة لم تحقق أي تقدم في البرلمان، ولذلك طلبنا سحبها واستبدالها بمقترح أكثر بساطة: إجراء بعض التعديلات على القانون الموجود حالياً، والذي نأمل أن يحظى بفرصة أفضل بالموافقة عليه.<sup>121</sup>

لقد أدى غياب التنسيق بين وداخل هذه الهيئات إلى غياب كامل لإجراءات تشغيلية موحدة توضح كيف ينبغي على المسؤولين القيام بمهامهم.<sup>122</sup> وثمة مشاكل أخرى مثل عدم إصدار تشريع فعال لحماية الشهود<sup>123</sup> وضمان وصول عامة الشعب إلى المعلومات الحكومية.<sup>124</sup>

إن الفشل في تحقيق تقدم ملحوظ يساعد على الأقل في توضيح أن الحكومة تعمل ضد، وليس مع الإصلاح. على حد تعبير قاض رفيع المستوى:

لماذا لا يتم تحقيق أي تقدم فيما يتعلق بالفساد؟ لأن الأحزاب الحاكمة تقسم الوزارات فيما بينها، وتعين الوزراء على أساس انتمائهم الحزبي وتعتبر الوزارات مصادر للدخل. يستفيد الوزراء

في سائر أنحاء العراق بوصفها الوسيلة الوحيدة للكشف عن القنابل المخبأة في السيارات.

## 2. إطار قانوني ناقص

القوانين التي تنظم عمل الهيئات الرقابية بحاجة ماسة للإصلاح أيضاً.<sup>115</sup> حيث أن هذه القوانين لا توفر الكثير من التوجيه حول كيفية تنسيق أدوارها، وهو ما أدى إلى الازدواجية في قطاع يعمل أصلاً ضمن قدرات محدودة ومضغوطة.<sup>116</sup> وقد أدت التوترات حول الولاية والصلاحيات إلى قدر كبير من انعدام الكفاءة،<sup>117</sup> في حين أن القوانين لا توضح من هو المسؤول عن مراقبة عميلة المشتريات.<sup>118</sup>

لا زالت مشاريع القوانين التي من شأنها أن توحد عمل الهيئات الثلاث أمام البرلمان منذ عام 2007.<sup>119</sup> إنها تهدف إلى تحقيق غايات مختلفة: تصحيح الأخطاء في الترجمة العربية لأوامر سلطة الائتلاف المؤقتة من الأصل الإنكليزي؛ توضيح وفرض الإجراءات التشغيلية لهيئة النزاهة والمفتشين العموميين، تعزيز استقلال كل مؤسسة؛ وتحسين علاقات العمل المشتركة بينها.<sup>120</sup> إلا أن مسؤولاً رفيعاً في ديوان الرقابة المالية حذر قائلاً:

Crisis Group Middle East Report N°99, *Loose Ends: Iraq's Security Forces between U.S. Drawdown and Withdrawal*, 26 October 2010, p. 33.

<sup>115</sup> "يمكن للحكومة العراقية أن تفكر في توضيح مسؤوليات ومهام الهيئات الرقابية المختلفة. قد تجد من المهم انشاء مؤسسات مراقبة محددة من أجل القيام بالرقابة المسبقة، خصوصاً فيما يتعلق بالوثائق المستعملة في تقديم العروض والموافقة على طريقة تقديم المناقصات". OECD Benchmark Report, p. 96.

<sup>116</sup> أحد مستشاري الديوان قال، على سبيل المثال، إنه "عندما يتم إطلاق تحقيق من قبل إحدى الهيئات، فإن الديوان قد لا يعرف به". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مستشار رفيع في ديوان الرقابة المالية، بغداد، 3 آذار/مارس 2011.

<sup>117</sup> مسؤول في هيئة النزاهة وصف علاقة هيئته مع ديوان الرقابة المالية على النحو التالي: "الأمر صعب في الديوان، حيث يشعر الديوان أنه لا ينبغي أن يمر عبر هيئة النزاهة لملاحقة الممارسات الفاسدة". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، عمان، 8 أيلول/سبتمبر 2009. مفتش عام وافقه الرأي: "هناك مشكلة في علاقتنا مع الديوان. إنهم سلبيون وعدوانيون في ملاحظاتهم. يشعرون بأن عليهم أن يجدوا مخالفات أو حالات فساد في كل مكان". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 9 كانون الثاني/يناير 2011.

<sup>118</sup> انظر. OECD Benchmark Report, paragraph 1.1.1. القانونان اللذان وافق عليهما البرلمان في 24 أيلول/سبتمبر، من بين هذه القوانين الثلاثة، لا يعالجان الصعوبات المذكورة أعلاه.

<sup>120</sup> مفتش عام وصف الإصلاحات المقترحة على النحو التالي: "كان هناك هدفين رئيسيين [وراء مسودة قانون المفتشين العموميين]. الأول توضيح المشاكل التي تسببت بها الترجمة السيئة لأمر سلطة الائتلاف المؤقتة من الأصل الإنكليزي إلى اللغة العربية. والهدف الآخر هو تدوين طرق العمل التي طورناها من خلال الممارسة والتجربة خلال السنوات القليلة الماضية". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 18 كانون الثاني/يناير 2011. مسؤول في هيئة النزاهة قال، "ينبغي أن يتم إصدار مسودة قانون هيئة النزاهة. الهيئة راضية جداً بالمسودة، من حيث أنها تثبت وتدون

الممارسات التي تطورت داخل الهيئة خلال السنوات القليلة الماضية". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، عمان، 21 شباط/فبراير 2011.  
<sup>121</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول في ديوان الرقابة المالية، بغداد، 13 شباط/فبراير 2011. تمت الموافقة من قبل البرلمان على قانون ينص على مثل هذه التعديلات الطفيفة في 24 أيلول/سبتمبر 2011. كما عبر مفتش عام عن إحباطه من عدم تحقيق تقدم: "تم تقديم مشروع قانون لتعديل الأمر 57 إلى البرلمان قبل أكثر من عامين، لكنه لم يحقق أي تقدم. تم نقاشه، لكن نظراً لعدم احتمال الموافقة عليه، تم سحبه. مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 9 تشرين الأول/أكتوبر 2009. مستشار قانوني لهيئة النزاهة لاحظ أنه قد يكون لهذا آثار جانبية إيجابية: "كانت مشاريع القوانين الأصلية أفضل بكثير من النسخ التي كانت على الطاولة عند نهاية الدورة البرلمانية، والتي تحمل بصمات السياسيين على كل أجزائها. نأمل أن نتمكن من حماية نزاهة تلك المشاريع والتمكن من إقرارها قريباً". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 1 آذار/مارس 2011.

<sup>122</sup> مسؤول سابق عن مكافحة الفساد في السفارة الأمريكية قال، "إن الافتقار إلى إجراءات التشغيل الموحدة في معظم المؤسسات إن لم يكن في كلها أمر خطير. ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة مسؤولان عن القيام بتحقيقات تتعلق بتبويض الأموال. وقد بذلت جهود لجعل هاتين المؤسساتين تتبنيان إجراءات تشغيل موحدة، إلا أنهما قاومتا هذه الجهود، ربما لأنهما تمتلكان شبكات من الاتصالات توفر لهما كل المعلومات التي تحتاجانها. إنهما تعتمدان على الشائعات التي تنتقلانها من هنا وهناك. عندما يبدأ الديوان بتحقيق ما، لا يضع هدفاً له حتى. وهذا خطأ جوهري". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، عمان، 12 كانون الثاني/يناير 2011.

<sup>123</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول أممي سابق، عمان، 25 كانون الثاني/يناير 2011.

<sup>124</sup> تقرير وزارة الخارجية الأمريكية حول حقوق الإنسان في العراق لعام 2009. تؤكد الدراسات أنه حتى عندما يقال إن الوثائق متوافرة لعامة الشعب، فإنه يصعب العثور عليها. انظر. OECD Benchmark Report, paragraph 8.1.

#### IV. شلل برلماني

وكذلك أحزابهم. دولة ما بعد عام 2003 بُنيت على هذا الأساس. إنها لا تعمل ضد الفساد، لأن لها مصلحة فعلية في ألا تفعل ذلك.<sup>125</sup>

شكل دستور عام 2005 تحولاً هاماً عن الممارسات السابقة من حيث أنه ينص على وجود برلمان قوي يتمتع بصلاحيات تشريعية ورقابية واسعة النطاق. منذ البداية، عانى البرلمان من صعوبات أعاقته فاعاليته. وتتضمن هذه الصعوبات حقيقة أنه مؤسسة جديدة كلياً، عليها وضع إجراءات عملها في بيئة من التهديدات الأمنية وبعد تاريخ طويل وضعت خلاله البيروقراطية الحكومية السياسات بمفردها. علاوة على ذلك، فقد نشأ البرلمان في مناخ طائفي بعمق وفُرض عليه العمل دون معارضة بسبب تعاقب حكومات الوحدة الوطنية.

ولم يُظهر البرلمان سرعة في إصدار التشريعات الجديدة. بعد العودة من سنة الركود خلال انتخابات عام 2010 وأزمة تشكيل الحكومة، ومع التعديل الجذري الذي طرأ على تركيبته، فقد فشل في تمرير أي إصلاحات قانونية في النصف الأول من عام 2011. لم يكن سجله في مجال الرقابة أحسن حالاً؛ فمنذ عام 2006، لم يستدع مسؤولي الحكومة لاستجوابهم إلا في عدد قليل من المناسبات.

لقد كان أثر هذه الإخفاقات مدمراً. أولاً وقبل كل شيء، فإن أحد الجهات الرقابية على الحكومة وعلى الاستغلال المحتمل للسلطة التنفيذية أصبح عاجزاً تماماً، وهو ما فوض الآمال الكبيرة التي عُلقَت على بداية جديدة بعد إسقاط النظام القديم. زد على ذلك، ونتيجة للتشريعات البالية، أُجبرت مؤسسات الدولة ومسؤوليها على تطبيق قواعد يتفق معظم المراقبين على أنها تتناقض مع مصالح البلاد. وتكشف هذه الأعراض عن حقيقة أكبر تتمثل في أن النظام السياسي – الذي تتمثل فيه معظم الأحزاب السياسية في الحكومة والبرلمان في ائتلافات حاكمة – غير قادر على تحقيق الإصلاحات الضرورية جداً.

#### أ. قوي حبراً على ورق

أسس واضعو دستور ما بعد عام 2003 نظاماً برلمانياً قوياً.<sup>126</sup> أوجد دستور عام 2005<sup>127</sup> مجلس نواب يتمتع بصلاحيات واسعة.<sup>128</sup> يمكن للمجلس سن القوانين الاتحادية دون قيود على محتواها، وانتخاب رئيس الجمهورية ونائبي الرئيس والمصادقة على

<sup>126</sup> من نيسان/إبريل 2003 وحتى كانون الثاني/يناير 2005، لم يكن في العراق برلمان منتخب. قبل الغزو الأمريكي، كانت الوظيفة التشريعية في العراق تمارس شكلياً من قبل الجمعية الوطنية. حُلَّت تلك الهيئة من قبل سلطة الائتلاف المؤقتة في أيار/مايو 2003 وتم استبدالها في أعقاب الانتخابات البرلمانية التي أُجريت في كانون الثاني/يناير 2005، بموجب الدستور المؤقت (قانون إدارة دولة العراق، المعروف أيضاً بالقانون الإداري الانتقالي). أسست تلك الانتخابات الجمعية الوطنية الانتقالية التي وضعت دستوراً دائماً تم تبنيه في استفتاء عام في 15 تشرين الأول/أكتوبر 2005. ووفقاً لأحكام الدستور، أُجريت الانتخابات البرلمانية في كانون الأول/ديسمبر 2005 وتأسس مجلس النواب، أول مؤسسة تشريعية في العراق، والمؤسسة الوحيدة حتى الآن، التي تكمل فترة أربع سنوات.<sup>127</sup> نُشر نصه في الجريدة الرسمية، العدد 4012 (28 كانون الأول/ديسمبر 2005). ودخل الدستور حيز التنفيذ عند تشكيل الحكومة في حزيران/يونيو 2006.

<sup>128</sup> موقع مجلس النواب على الإنترنت هو: www.parliament.iq.

<sup>125</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، آذار/مارس 2011.

القليل القليل يحدث، لأن الشركاء الحاكمين لا يريدون الإخلال بهذا الترتيب. على العكس، لهذا السبب بالتحديد، فإن البرلمان منخرط حالياً في تكتيكات لتجنب إصدار الإصلاحات.

## ب. وظيفة تشريعية معطلة

### 1. الوساطة والطائفية وانعدام الخبرة

بعد انتخابات كانون الأول/ديسمبر 2005، عندما اتخذ 275 ممثلاً من أكثر من 20 حزباً مقاعدهم، واجه البرلمان المهمة الملحة المتمثلة في تنظيم نفسه إدارياً وسياسياً، إلا أنه لم يكن لديه تجربة مسبقة أو سوابق مؤسسية. لم يتلق الموظفون في البرلمان أي تدريب تقريباً ولم يكونوا متأكدين من طبيعة توصيفهم الوظيفي أو ما يقتضيه ذلك التوصيف.<sup>134</sup> كان الأعضاء يسيؤون فهم طريقة عمل البرلمان في معظم الأحيان<sup>135</sup> وأظهروا عدم فهم لكيفية عمل الدولة، حتى بعد أن خدموا في لجان معينة لعدة سنوات.<sup>136</sup>

آخرون اشتكوا من أن ممارسات التوظيف التي تعتمد على الوساطة كانت تلحق الضرر بالفعالية والكفاءة. مستشار برلماني تذر قائلاً: "أعرف عن عدة موظفين كبار حاصلين على شهادات جامعية مزورة. وفي معظم الأحيان، فإن الجميع يعرف من هم، إلا أن أيًا منهم لم يصرف من الخدمة".<sup>137</sup> وقال بعض المشرعين بأن الوساطة كانت تؤثر على كل نواحي عمل البرلمان.<sup>138</sup>

<sup>134</sup> مستشار برلماني قال، "عندما بدأ المجلس عمله قبل أربع سنوات، واجهنا مشكلة حقيقية. لم يكن لدى معظم موظفينا أي فكرة عما يفترض أن يفعلوه. لم يكن لديهم فكرة واضحة حول توصيفهم الوظيفي أو ماهية أهدافهم". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 15 تشرين الأول/أكتوبر 2009.

<sup>135</sup> عندما حان وقت توزيع الأعضاء في لجان، اندفع الأعضاء للانضمام إلى ما بدا أنها اللجان الأعلى مكانة (بما في ذلك لجنة الشؤون الخارجية)، دون أن يفهموا أن السلطة الحقيقية كانت في الواقع في أيدي اللجان الأكثر تقنية، مثل اللجنة المالية. طبقاً لأحد ممثلي الحزب الديمقراطي الكردستاني سيروان الزهاوي (الذي كان عضواً في لجنة التنمية البرلمانية في الفترة 2006-2009 واللجنة المالية في الفترة 2009-2010)، فإن "سبعة أعضاء فقط طلبوا الانضمام إلى اللجنة المالية، وهو ما لم يكن كافياً حتى لاكتمال النصاب". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بيروت، 17 تشرين الأول/أكتوبر 2009.

<sup>136</sup> طبقاً لمسؤول في ديوان الرقابة المالية، "صرخ أحد أعضاء اللجنة المالية عليّ وعلى زملائي، متهماً إيانا بانتهاك الدستور، لأننا لم نكن نقدم للجنة الحسابات الختامية للسنة المالية. في الواقع، فإن تلك هي مسؤولية وزارة المالية وليست مسؤوليتنا". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، عمان، 17 حزيران/يونيو 2009.

<sup>137</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مستشار برلماني، بغداد، 15 كانون الثاني/يناير 2011.

<sup>138</sup> أحد المشرعين قال، "كبار الأعضاء وكبار الموظفين اعتادوا تعيين أبنائهم وأقاربهم في المناصب الإدارية الرئيسية. ويمكن للمرء أن يشعر بأثر ذلك في كل مكان. على سبيل المثال، فإن خدماتنا في مجال تكنولوجيا المعلومات مهزلة. ليس لدينا اتصالات إنترنت يمكن الاعتماد عليها". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع سامي الأتروشي، دهوك، 20 كانون الثاني/يناير 2011.

المعاهدات. كما أنه يتمتع بصلاحيات الرقابة على أداء الحكومة، حيث يوفر الآلية الوحيدة (إضافة إلى الانتخابات) التي يمكن من خلالها للمواطنين التعبير عن آرائهم حول تقديم الخدمات. كما يتمتع البرلمان بصلاحيات الموافقة على بعض التعيينات التنفيذية، ورفع الحصانة عن الرئيس في ظروف استثنائية، واستجواب رئيس الوزراء والوزراء، ومنح الثقة للحكومة أو سحبها منها والموافقة على إعلان الحرب وإعلان حالة الطوارئ (التي يمكن أن تستند فقط إلى طلب مشترك من قبل الرئيس ورئيس الوزراء). وأخيراً، يتمتع البرلمان بسلطة الموافقة على الميزانية السنوية للدولة وعلى حساباتها الختامية.<sup>129</sup>

رغم هذه الصلاحيات الواسعة، والتي تمثل تحولاً جذرياً عن حقبة ما قبل عام 2003، فإن البرلمان تم تهميشه منذ عام 2006، فهو لم يصدر تلك الإصلاحات الجوهرية التي تحتاجها البلاد وأخفق في ممارسة رقابة فعليه. لقد ظل غير فعال على الأغلب بسبب المناخ السياسي المشحون والطائفي، وتصادم حدة العنف في الشوارع وافقار الأعضاء إلى الخيرة.<sup>130</sup> ظل وجود المشرعين محدوداً بالمنطقة الخضراء، ولم تبت الجلسات على الهواء للجزء الأكبر من الفترة الواقعة بين 2006 و 2008، وهو ما يعني أن البرلمان ظل غائباً عن أعين الجمهور في عامه الأول. في هذا الفراغ، أصبح أسلوب الحياة البرلمانية هو الاتفاقيات الهشة والطائفية لتقاسم السلطة التي سادت الممارسات السياسية لحقبة ما بعد عام 2003، إلى حد وضع الكوتا في أصغر الوظائف.

كما أن هناك علامات مقلقة على أن إخفاقات البرلمان جزء من مشكلة أكبر تتعلق بثقافة الحكم الحالية في البلاد. جميع الحكومات المتعاقبة منذ عام 2005 استندت إلى تحالفات حاكمة موسعة، إلى حد أن وحدها الأحزاب ذات الأقلية وجدت نفسها دون حقايب حكومية.<sup>131</sup> إن عملية تشكيل مثل هذه الائتلافات طويلة ومجهد،<sup>132</sup> وتنتج حكومات كبيرة الحجم فيها عشرات المناصب الوزارية<sup>133</sup> وتربطها ترتيبات سياسية هشة تشعر معظم الأحزاب بأن عليها حمايتها، نظراً إلى مصلحتها في أن تكون جزءاً من الحكومة ونتيجة لذلك، ورغم الضغوط الشعبية الهائلة على الحكومة والبرلمان كي يعملوا، فإن

<sup>129</sup> التنظيم الداخلي للبرلمان يضبطه نظامه الداخلي، والمتوافر على الموقع <http://tinyurl.com/6xqp2qv>. وينص النظام الداخلي على مجلس لرئيس البرلمان (انظر أدناه)، إضافة إلى تأسيس وتنظيم مختلف اللجان التشريعية.

<sup>130</sup> مستشار سياسي للبرلمان قال، "في عام 2006، كان المجلس صفحة بيضاء. أما الآن فقد امتلأت هذه الصفحة بالكتابة وهي كتابة ليست جميلة على الإطلاق". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 12 حزيران/يونيو 2011.

<sup>131</sup> وحده غوران، وهو حزب كردي جديد نسبياً تشكل لمعارضة الائتلاف الحاكم المكون من الحزب الديمقراطي الكردستاني والاتحاد الوطني الكردستاني وله ثمانية مقاعد في البرلمان انتخبوا في آذار/مارس 2010، قد استبعد من الحكومة التي شكلت في أواخر عام 2010. أما جميع الأحزاب التي ينتمي إليها الأعضاء الـ 317 الآخرين فصلت على شكل من أشكال التمثيل في الحكومة.

<sup>132</sup> في أعقاب الانتخابات النيابية التي جرت في 7 آذار/مارس 2010، استغرق تشكيل الحكومة أكثر من ثمانية أشهر.

<sup>133</sup> ضمت الحكومة التي شكلت في كانون الأول/ديسمبر 2010 ثمان وأربعين حقيبة.

على هذه النقطة، فقد أخفق البرلمان في انتخاب رئيس له وظل عاطلاً لعدة شهور خلال عملية تشكيل الحكومة عام 2010.<sup>145</sup> وتم تعليق جلساته،<sup>146</sup> وكذلك المسائل الإدارية مثل التدريب.<sup>147</sup>

عندما انتُخب أسامة النجيفي رئيساً للبرلمان في تشرين الثاني/نوفمبر 2010، عبر عدد من المشرعين عن تفاؤلهم بأن البرلمان سيصبح أكثر فعالية، استناداً إلى التصور بأنه إداري مقتدر.<sup>148</sup> إلا أن أداء المؤسسة في عام 2011 حتى الآن يشير إلى عدم حدوث تغيير كبير.<sup>149</sup>

والنقاشات تدور حول القضايا الجوهرية". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 15 تشرين الأول/أكتوبر 2009.

<sup>145</sup> عملاً بالمادة 55 من الدستور، عقد المجلس جلسته الأولى في 14 حزيران/يونيو 2010 بعد المصادقة على نتائج الانتخابات من قبل المحكمة الاتحادية العليا في 1 حزيران/يونيو 2010. السياسي الكردي المخضرم فؤاد معصوم، الذي ترأس تلك الجلسة بوصفه أكبر المشرعين الحاضرين سناً، أعلن بأنها "ستظل مفتوحة"، لأن الكتل السياسية الرئيسية لم تكن قد توصلت إلى اتفاق حول من سيشغل مناصب الرئيس ورئيس الوزراء ورئيس البرلمان. مجموعة من منظمات المجتمع المدني طعنت بتلك المناورة الإجرائية أمام المحكمة الاتحادية العليا التي وجدت في 24 تشرين الأول/أكتوبر 2010 أن إجراءات المجلس انتهكت المادة 55 وأمرت بإعادة انعقاد الجلسة. قرار المحكمة (القرار 2010/55) متوافر على الموقع [www.iraqja.iq/view.594/](http://www.iraqja.iq/view.594/).

<sup>146</sup> مشرعاً من محافظة كركوك شرح قائلاً: "أنا ومجموعة تتكون من حوالي أربعين برلمانياً نجتمع في المجلس كلما استطعنا ذلك، فقط للتظاهر بأننا نعمل، لكننا لا نستطيع عقد أي جلسات رسمية، ولا نستطيع اتخاذ أية قرارات في غياب رئيس المجلس. وهذا مستمر منذ شهور". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع عماد يوخنا، بيروت، 15 تشرين الأول/أكتوبر 2010.

<sup>147</sup> مسؤول برلماني أوروبي شرح قائلاً: "كنا قد دخلنا في اتفاق مع المجلس في عام 2009 لتقديم التدريب وزيادة التعاون والدعم الثنائيين بشكل عام. كان يفترض أن نبدأ تنفيذ الاتفاق في عام 2010، لكن منذ انتخابات آذار/مارس 2010، والعراقيون لا يردون على مكالماتنا الهاتفية أو رسائلنا الإلكترونية". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، باريس، 25 تشرين الثاني/نوفمبر 2010.

<sup>148</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع همام حمودي، عضو في مجلس النواب، بغداد، 12 كانون الثاني/يناير 2010. مشرع آخر شرح بمزيد من التفصيل قائلاً: "تبين أن أسامة النجيفي إداري قدير جداً. في البرلمان السابق، كان محمود المشهداني يتذمر حول غياب الأعضاء لكنه لم يفرض أية عقوبات. إباد السامرائي سعى لإخراج بعض البرلمانيين بنشر تفاصيل حول المتغيبين. الآن يقوم النجيفي بنشر تقارير يومية حول الأعضاء الذين لا يحضرون الجلسات ويفرض غرامات مالية على المتغيبين. كل شيء يعتمد الآن على النجيفي". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 14 كانون الثاني/يناير 2010.

<sup>149</sup> مستشار قانوني للبرلمان قال: "هناك عدد من مشاريع القوانين تشق طريقها في مختلف اللجان، إلا أن الأمر يستغرق وقتاً طويلاً جداً. لم أشعر بأي تحسن ملموس في كفاءة المجلس". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 12 حزيران/يونيو 2011.

كما كان البرلمان ضعيفاً خصوصاً أمام الصراعات الطائفية المستعرة، بسبب مكانته السياسية الرفيعة إضافة إلى المناخ المشحون الذي ساد انتخابات كانون الثاني/يناير 2005 وكانون الأول/ديسمبر 2005، والتي صعّدت بالأحزاب الطائفية إلى الحكم. وفي ذلك السياق جرى ترسيخ العديد من الممارسات المريبة. على سبيل المثال، فإن الأحزاب الرئيسية احتفظت بمنصب رئيس البرلمان لعربي سني، في حين أن نائبه كانا شيعي وكردية.<sup>139</sup> هذا الإطار الإثني - الطائفي، إضافة إلى النظام الداخلي للبرلمان، الذي يمنح رئيس البرلمان ونائبيه السلطة على جميع وظائف المؤسسة تقريباً،<sup>140</sup> أسهم في الشلل،<sup>141</sup> وهو ما يؤثر حتى في تعيين الموظفين الدعم.<sup>142</sup>

يتمتع رئيس البرلمان ونوابه بصلاحيات كبيرة جداً إلى حد أن عمل المؤسسة بات يعتمد على ما إذا كان الرئيس إدارياً فعالاً أم لا.<sup>143</sup> وبهذا المعنى، فإن العديد من البرلمانيين والمراقبين الخارجيين عبروا عن ارتياحهم عند إقالة محمود المشهداني، الذي تميزت فترة وجوده في المنصب في الفترة 2006-2008 بالسلوك الخاطئ.<sup>144</sup> وللتأكيد

<sup>139</sup> محمود المشهداني (سني) من جبهة الإجماع العراقي كان رئيساً للبرلمان في الفترة 2006-2008، تلاه إباد السامرائي من الحزب الإسلامي العراقي (السني) للفترة 2009-2010. الشيخ خالد العطية من التحالف العراقي الموحد (الشيعي) كان النائب الأول لرئيس البرلمان وعارف طيفور من الحزب الديمقراطي الكردستاني النائب الثاني في الفترة 2006-2010.<sup>140</sup> للبرلمان مجلس للرئيس (الرئيس ونائبيه) ينظم جدول أعمال لكل جلسة علنية؛ ويضع الخطة الإدارية للبرلمان؛ ويتمتع بالسلطة على الموظفين، بما في ذلك المسائل المتعلقة بالتوظيف والتقاعد والإجراءات الانضباطية؛ ويشرف على مديرية الأبحاث والدراسات.

<sup>141</sup> تقرير سري للأمم المتحدة في عام 2009 يقول: "نفهم الأسباب السياسية التي أدت في البداية إلى تطبيق هذه البنود... إلا أن هذه المرحلة الانتقالية لا يمكن أن تستمر إلى الأبد، حيث أن الهيكليات الحالية قد تؤدي إلى شلل المجلس". "Analysis and Recommendations Study"، 2 June 2009.

<sup>142</sup> سامي الأتروشي من الاتحاد الإسلامي الكردستاني قال، "كل حزب ممثل في المجلس يسمح له بتعيين عدد محدد من الموظفين في إدارة المجلس، بموجب نظام محاصصة. نحن حُرمانا من حق توظيف مرشحين المفضلين [والذين كانوا من العرب] حيث أخبرنا بأن هؤلاء الموظفين ينبغي أن يكونوا من الأكراد". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، دهوك، 20 كانون الثاني/يناير 2011. مسؤول برلماني اتفق مع هذا الرأي، مضيفاً أن طلبات المواطنين تحال إلى مكتب يكون موظفوه من نفس الجماعة الإثنية أو الدينية لمقدم الطلب. مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 15 تشرين الأول/أكتوبر 2009. مسؤول برلماني آخر أضاف أن نفس القواعد تنطبق عند تشكيل وفد برلماني لزيارة دولية من أي نوع كانت. مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 21 كانون الثاني/يناير 2011.

<sup>143</sup> أحمد سليمان جميل، عضو برلمان ينتمي الآن إلى القائمة العراقية، قال، "إذا كان أي رئيس برلمان مستقبلي غير منظم، فإننا سنعود إلى الصعوبات التي واجهناها خلال فترة وجود الدكتور مشهداني في المنصب". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، لندن، 19 حزيران/يونيو 2009.

<sup>144</sup> انظر Damien Cave and Richard A. O'Connell، "Iraq's parliament leaders agree to remove speaker"، *The New York Times*, 11 June 2007. استبدل المشهداني بإباد السامرائي، الذي رُحب به بوصفه إدارياً أكثر مهنية. مستشار برلماني قال، "لقد طرأ تحسن ملحوظ على الإدارة منذ أصبح الدكتور إباد رئيساً للمجلس. حتى على مستوى سطحي جداً، فإن الناس كانوا يراقبون الجلسات البرلمانية على التلفزيون فقط للضحك علينا. كنا مصدرًا للتسلية. أما الآن فباتت الجلسات أكثر جدية،

## 2. برلمان أو مركز مؤتمرات؟

أسألتنا بالصمت أو السخرية. في إحدى المرات عقدنا اجتماعاً للجنة المالية واقتصاد، إضافة إلى ممثلي الوزارة. كان الجو سلبياً جداً. كان هناك سوء فهم مطلق لطبيعة علاقتنا ومن يكون مسؤولاً من.<sup>153</sup>

بعد مضي أكثر من عام على الدورة الثانية للبرلمان، لم تتم تسوية هذه الصعوبات. خلال الأشهر الخمسة الأولى من عام 2011، تم إقرار سبعة قوانين فقط، ولم يتطرق أي منها لمعالجة النطاق الواسع لمشاكل العراق. قضى البرلمان قديراً كبيراً من الوقت في العطل واختزلوا المناظرات إلى جلسات حوار دُعي إليها المشرعون للتعبير عن آرائهم حول القضايا الراهنة لكنهم نادراً ما كانوا يصوتون على التشريعات المقترحة.<sup>154</sup>

لقد أعاق عجز البرلمان عن سن التشريعات إجراء إصلاحات هامة. على سبيل المثال:

□ غياب القوانين الناظمة لعمل وإدارة الأحزاب السياسية، بشكل عام وخلال الحملات الانتخابية، بات يسهم بشكل كبير في الفساد.<sup>155</sup> العديد من الخبراء العراقيين يتفقون على نوع الأنظمة التي ينبغي أن تُخضع الأحزاب السياسية—على سبيل المثال، الحاجة لنشر حساباتها ومصادر تمويلها—إلا أنه لم يتم تحقيق أي تقدم خلال السنوات الخمس الماضية.<sup>156</sup>

□ كما لحظ أعلاه، فإن الرقابة المؤسساتية التي يمكن أن تحد من الفساد أخفقت لأن البرلمان لم يصدر حتى الآن تشريعات لإصلاح الهيئات الرقابية الرئيسية بشكل جدي، رغم العدد

يتمثل أحد التحديات الرئيسية التي يواجهها البرلمان في إخفاقه في تطوير آلية لإعداد ومناقشة مشاريع قوانين مصممة لمعالجة الاحتياجات الأساسية، إضافة إلى المنطق العرقي—الطائفي المستمر والذي يسمح لكل من المجموعات الرئيسية في البلاد بممارسة الفيتو على مشاريع القوانين الرئيسية عندما تناقش في اللجان.

دراسة أمريكية غير منشورة أجريت عام 2007 كشفت أن أكثر من عشر جهات تشارك في اقتراح التشريعات، دون أن تكون أي مؤسسة بعينها مسؤولة أو شخص بعينه مسؤولاً عن ضبط أو تحديد الثغرات التشريعية.<sup>150</sup> وتمثل اللجنة القانونية واحدة من تلك الجهات. هذه اللجنة مسؤولة عن رعاية التشريعات في مجالات رئيسية إلا أنها ظلت عاجزة عن القيام بدورها بسبب افتقارها إلى الموظفين وتسييسها بشكل مفرط.<sup>151</sup> طبقاً لسالم الجبوري، النائب السابق لرئيس اللجنة:

لسنا متأكدين من ماهية الآلية المحددة للموافقة على التشريعات. لقد وضعنا أيضاً عدداً من الإجراءات التي تبين أنها معيقة للغاية. في نهاية الدور البرلماني السابق، كان لدى اللجنة القانونية أكثر من 200 مشروع قانون بسبب فهمنا أن رئيس اللجنة، ونائب الرئيس والمقرر [وجميعها مناصب موزعة طبقاً للمحاصصة، والمنطق العرقي - الطائفي] ينبغي أن يوافقوا على كل مشروع قانون يقدم لنا. نتيجة لذلك، فإن بعض المجالات التي كان ينبغي أن تُحدّث بشكل منتظم ظلت دون تغيير.<sup>152</sup>

وقد انهارت العملية التشريعية أيضاً نتيجة طرق العمل التقليدية والتي تستمر في تعريف العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، بما في ذلك اعتقاد راسخ بين مسؤولي السلطة التنفيذية بأن البرلمان ليس إلا ملهة عن مهمة الحكم. سامي الأتروشي، عضو اللجنة المالية خلال فترة 2006-2010، قال:

رغم أنه من المفترض أن تقدم وزارة المالية للبرلمان الحسابات الختامية قبل مناقشة قانون الميزانية الجديد، فإن ذلك لم يحدث مرة واحدة. إضافة إلى أنه عندما ترسل الوزارة لنا مسودة قانون الميزانية، فإنها تتوقع منا أن نتبناه دون مناقشة. عادة ما تواجه

<sup>153</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، دهوك، 20 كانون الثاني/يناير 2011. مستشار برلماني رفيع اشتكى من غياب التعاون بين البرلمان ووزارة المالية: "تلقينا تفاصيل أرقام الميزانية للمرة الأولى في أيلول/سبتمبر 2009، لكنها كانت عبارة عن جدول عليه آلاف الأرقام دون شرح لما تعنيه هذه الأرقام". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 12 كانون الثاني/يناير 2011.

<sup>154</sup> الشيخ همام حمودي، رئيس لجنة العلاقات الخارجية في البرلمان، قال، "أنا أكن الكثير من الاحترام لقيادة البرلمان لكنني اعتقد أنها كان يفترض أن تقدم أكثر من هذا، خصوصاً بإصدار القوانين الجديدة والقيام بالبعثات. بدلاً من ذلك فقد كانت جلسات البرلمان أشبه بالمؤتمرات. ليس لدينا مناظرات بين أشخاص متفقين على وجهة نظر محددة وآخرين معترضين في نقطة معينة، تنتهي بالتصويت. تريد قيادة البرلمان أن ترضي جميع الكتل. في النهاية، كل تلك الكتل نفسها تنتقد قيادة البرلمان". مقابلة على شبكة تلفزيون الشارقة، أيار/مايو 2011.

<sup>155</sup> قاض رفيع المستوى اشتكى من أنه في غياب قانون الأحزاب السياسية، أصبحت مكافحة الفساد بلا معنى: "تنظر الأحزاب السياسية إلى الوزارات على أنها حسابات مصرفية تستطيع أن تأخذ منها ما شاءت. لا معنى للملاحقات القانونية لأعمال الفساد الصغيرة عندما تتمتع الوزارات والأحزاب السياسية بحرية نهب الدولة". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 12 آذار/مارس 2011.

<sup>156</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مستشار برلماني رفيع، بغداد، 16 شباط/فبراير 2011. تم عقد مناظرة برلمانية في 5 تموز/يوليو 2011 في غياب أي مشروع قانون أو مقترح محدد. تم تقديم مشروع قانون في وقت لاحق إلى اللجنة القانونية التي اعترضت عليه على أساس أنه يشكل انتهاكاً للدستور.

<sup>150</sup> "Iraq's federal lawmaking process", U.S. embassy, Baghdad, 5 December 2007, powerpoint presentation in Crisis Group's possession.

<sup>151</sup> طبقاً لمستشار برلماني، فإن "اللجنة القانونية لا تحوي العدد اللازم من الموظفين قياساً بكمية العمل المطلوب منها إنجازه. زد على ذلك أن العديد من أعضائها سياسيون معروفون لديهم مسؤوليات مختلفة تستغرق جزءاً كبيراً من وقتهم". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 15 تشرين الأول/أكتوبر 2009. مستشار برلماني آخر اتفق مع هذا الرأي قائلاً: "أعضاء اللجنة القانونية ليسوا محامين أكفاء للغاية، وبعضهم استعمل مناصبهم لتحقيق مكاسب سياسية". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد 9 شباط/فبراير 2011.

<sup>152</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 13 شباط/فبراير 2011. سليم عبد الله الجبوري كان نائب رئيس اللجنة القانونية في الفترة 2006-2010 وأصبح رئيساً للجنة حقوق الإنسان عام 2010.

الثاني/نوفمبر 2010. طوال تلك السنوات الأربع، تجنب البرلمان لعب دوره في الرقابة.<sup>160</sup>

بشكل ما، فإن ما حدث خلال السنة الوحيدة التي وُجدت فيها معارضة تمكنت من السيطرة على البرلمان كان أسوأ؛ فعندما رأَت المعارضة فرصة لإجراج، وإضعاف وربما إسقاط رئيس الوزراء نوري المالكي، استعملت المعارضة عام 2009 الاتهامات بالفساد لإطلاق سلسلة من الهجمات على حلفائه في الحكومة. حالما وصل إياد السامرائي، حامل راية المعارضة، إلى منصب رئيس البرلمان في نيسان/إبريل 2009، أُجبر هو وزملاؤه ثلاثة وزراء، وجميعهم من حلفاء المالكي، على الظهور في البرلمان للرد على اتهامات بالهدر، والغش وسوء الإدارة.<sup>161</sup> رغم الأدلة الكثيرة على سوء الإدارة من قبل هؤلاء المسؤولين الثلاثة، فإن بعض المشرعين من المعارضة عبروا عن استيائهم الشديد من الطريقة التي استعملت فيها الوظيفة الرقابية للمؤسسة كسلاح فيما بدا أنه ضغينة سياسية. سامي الأتروشي، عضو اللجنة المالية عن المعارضة علق قائلاً: "لقد قال البعض إن وزير التجارة كان أول وزير يُستهدف، لأنه كان الأكثر فساداً في تلك الحكومة. إلا أن جميع الوزراء كانوا متشابهين. السبب الوحيد لاستهدافه قبل الآخرين هو أنه كان مقرباً من المالكي".<sup>162</sup>

وكان رد الحكومة استعمالها لسلسلة من التكتيكات الإجرائية لتأخير أو عرقلة ظهور الوزراء في البرلمان. على وجه الخصوص، نجح نائب رئيس المجلس خالد عطية، وهو أقوى حلفاء المالكي في البرلمان، في عرقلة محاولة لاستجواب وزير النفط حسين الشهرستاني. مستشار برلماني علق قائلاً:

استعمل الشيخ خالد وسائل إجرائية مختلفة لإبطاء العملية. على سبيل المثال، عندما كان يسعى المشرعون لاستجواب وزير

الكبير من مشاريع القوانين، والدراسات والمقترحات المقدمة خلال السنوات الأربع الماضية.

□ لازالت الأغلبية الساحقة من القوانين قديمة، بما في ذلك القانون الجنائي وقانون أصول المحاكمات الجنائية.<sup>157</sup> على سبيل المثال، ورغم أن مكتب المدعي العام مسؤول نظرياً عن منع انتهاكات الحقوق الأساسية قبل، وخلال وبعد المحاكمة، إلا أن مشاكل قديمة في القانون المعني قوّضت استقلال المدعي العام عن الجهاز القضائي وجعلته غير فعال.<sup>158</sup> كما في الحالات الأخرى، فإن مقترحات الإصلاح موجودة على الطاولة منذ سنوات إلا أنه يتم تجاهلها باستمرار.

□ لقد تمثلت إحدى أبرز حالات إخفاق البرلمان في عدم قدرته على إصلاح نظامه الداخلي بطريقة تشجع على قدر أكبر من الكفاءة في التشريع. تم تشكيل لجنة خاصة لدراسة المسألة في عام 2008، إلا أن مقترحاتها كانت ستضع مزيداً من السلطات في يد رئيس المجلس ونائبه.<sup>159</sup>

### ج. الرقابة: لا تخشوا غضب البرلمان

الصعوبات البنوية أيضاً تتحمل مسؤولية إخفاق البرلمان في ممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية. لقد أدى الاتفاق الواسع لتقاسم السلطة بين الكتل السياسية الذي ميز الحكومات منذ عام 2003 إلى إخضاع السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية إلى حد أن هدفها الرئيسي بات مجرد ضمان استمرار الحكومة. باستثناء عام واحد من التحول (الذي سعت الحكومة جاهدة لمنعه، انظر أدناه)، فقد ظل البرلمان مطيعاً، وغير قادر على إخضاع الحكومة للمساءلة عن أعمالها سواء من خلال الأفعال أو عدم قيامها بواجباتها.

على مدى أربع سنوات من أصل السنوات الخمس منذ عام 2006، كانت قيادة البرلمان وقيادة الحكومة متفتتان سياسياً؛ سواء خلال فترة وجود محمود المشهداني في منصب رئيس البرلمان بين عامي 2006 و 2008 أو منذ أصبح أسامة النجيفي رئيساً للبرلمان في تشرين

<sup>160</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع عضو البرلمان أحمد سليمان جميل، لندن، 19 حزيران/يونيو 2009. مستشار برلماني تحدث عام 2009 موافقاً على أن الرقابة البرلمانية كانت قد أصبحت غير فعالة: "قبل هذا العام، كان المسؤولون الحكوميون يأتون أحياناً إلى البرلمان لتقديم المعلومات، إلا أنهم لم يخضعوا للمساءلة عن أعمالهم. في عام 2006، قال وزير الكهرباء عدة مرات إنه بحلول عام 2011 سيكون لدينا كهرباء على مدار الساعة. لقد أصبحنا في 2010 تقريباً ولم نحقق حتى أربع ساعات". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 15 تشرين الأول/أكتوبر 2009. بعد سنتين، في عام 2011، لم يكن التزويد بالكهرباء قد تحسن.

<sup>161</sup> كان الوحيد الذي عانى من التبعات هو أول وزير من هؤلاء الوزراء الثلاثة في الظهور أمام البرلمان، وهو فالح السوداني، وزير التجارة. تم اعتقاله لفترة وجيزة بعد إفادته لكن أطلق سراحه لاحقاً من قبل محكمة في بغداد.

<sup>162</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع عضو البرلمان سامي الأتروشي، دهوك، 20 كانون الثاني/يناير 2011. أحد المساعدين البرلمانيين اتفق مع هذا الرأي قائلاً: "لا شك أن ثمة سوء استعمال لعملية الرقابة. كل ما عليك فعله هو النظر إلى من يقوم بالاستجواب ومن يتعرض له. لو كانت الأحزاب التي تقوم بالاستجواب مهتمة فعلاً بموضوع الفساد، فلماذا يستدعون الوزراء المقربين من حزب الدعوة [بزعامة المالكي] فقط؟" مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 15 شباط/فبراير 2011. مستشار برلماني سابق رفيع المستوى اتفق مع هذا الرأي قائلاً: "ستستعمل الأحزاب السياسية تهم الفساد فقط عندما يناسبها ذلك". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 15 كانون الأول/ديسمبر 2010.

<sup>157</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، البصرة، 13 شباط/فبراير 2011.  
<sup>158</sup> ألا أن ليس هذا هو الدور الذي يلعبه المدعي العام. شرح أحد المحامين قائلاً: "كي يكون المدعي العام فعالاً، عليه أن يكون مستقلاً تماماً عن المحاكم، والشرطة، إلخ. إلا أنه من الناحية العملية، فإن ذلك النوع من الاستقلال لا يُحترم أبداً. أنا أراهم في كثير من الأحيان يجلسون معاً ويشربون الشاي، ويناقشون القضايا بطريقة غير سليمة نهائياً". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 13 شباط/فبراير 2011. مستشار دولي يتمتع بسنوات من الخبرة في التعاون مع المحاكم العراقية لحظ: "في كل مرة أذهب إلى مكتب أحد القضاة، أجد عنده مدع عام. في النظام العراقي، ينبغي أن يكونا منفصلين". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع ويليام وايلي، بيروت، 19 آب/أغسطس 2009.

<sup>159</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مستشار قانوني للبرلمان، بغداد، 16 شباط/فبراير 2011.

## V. الجهاز القضائي: ضعيف وعرضة للتدخل السياسي

الجهاز القضائي مصمم كي يمارس رقابة حيوية على الحكومة. إنه مستقل دستورياً عن الفروع الأخرى للحكومة ويديره مجلس القضاء الأعلى،<sup>167</sup> وله ميزانيته ووظائفه الخاصة دون تدخل من وزارة العدل (التي تقتصر ولايتها على الإشراف على إدارة بعض السجون ومعهد التدريب القضائي). إلا أن الواقع هو أن المحاكم تبقى خاضعة لسيطرة طبقة من القضاة تعلموا كيفية التأقلم مع الضغوط السياسية في ظل نظام صدام حسين واستمروا في براغماتيتهم في ظل رؤساء الوزراء في الحقبة التي تلت عام 2003. إن خضوع مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الاتحادية العليا بشكل مطلق لسيطرة قاض واحد يجعل من الضغوط السياسية مسألة بسيطة نسبياً.

### أ. تركّز الرقابة

لقد كان النظام القضائي تحت سيطرة رئيس المحكمة الاتحادية العليا منذ عام 2003. ويعزو كثيرون الفضل إلى نظام المحاكم، بما في ذلك رئيس المحكمة، في النجاح في عزل المحاكم عن التمييز الطائفي وغيره من أشكال التمييز في وقت كانت البلاد بأسرها تحت وطأة الحرب الأهلية. رغم ذلك، فإن تركيز سلطة اتخاذ القرار في يد شخص واحد أدى إلى عدد من الممارسات المريبة والتأخيرات البيروقراطية، إضافة إلى الفشل في ممارسة الرقابة الفعالة على الحكومة.

بعد عام 2003، أصبحت المحاكم مستقلة إدارياً ومالياً عن السلطة التنفيذية. حل مجلس القضاء الأعلى مكان وزارة العدل بوصفه الجهة المسؤولة عن إدارة الجهاز القضائي. ويرأس المجلس منذ تأسيسه القاضي مدحت محمود، الذي يشغل أيضاً منصب رئيس المحكمة الاتحادية العليا (السلطة القضائية العليا في العراق، والمسؤولة عن تفسير الدستور وإقرار دستورية القوانين). وهو يحظى باحترام كبير في العراق وأيضاً في الدوائر القضائية العربية الأوسع إلا أنه تعرض لانتقادات للطريقة التي ركز فيها السلطة بين يديه وإدارته التفصيلية لعملية اتخاذ القرار في المجلس.<sup>168</sup>

معين، كان يطلب أولاً عقد اجتماع لمناقشة المسألة. ثم كان يطلب بمذكرة حول استنتاجات الاجتماع؛ ويطلب من إدارة معينة التعليق على الوثيقة؛ ومن ثم يطلب عقد اجتماع آخر لمناقشة الوثيقة. واستمر ذلك. كما طلب أيضاً من أحد مستشاريه إيجاد آلية قانونية لتأخير العملية. قدم المستشار مذكرة تقول بأنه ينبغي أن يطلب إلى الوزير المعني تقديم المعلومات كتابة؛ ومن ثم طلب إليه تقديم شروحات وتفسيرات شخصياً؛ وأخيراً ينبغي اتخاذ خطوات أخرى قبل أن يصبح من الممكن استدعاؤه إلى البرلمان.<sup>163</sup>

كما تعرضت وظيفة البرلمان الرقابية لمزيد من الإضعاف بسبب سوء علاقته مع ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة. دستورياً، فإن على المؤسسات توفير المعلومات التي تجمعها كجزء من تحقيقاتها مباشرة إلى البرلمان، الذي ينبغي أن يستعملها لمساءلة الحكومة. إلا أن غياب التواصل بين البرلمان والهيئتين أعاق هذا الترتيب. بالكاد كان البرلمان يعود إلى التقارير التي يتلقاها كما أنه لم يكن يشير إلى النتائج التي توصلت إليها هذه الهيئات خلال نقاشاته، مما يمنع حدوث رقابة فعّالة.<sup>164</sup>

في حين تم تحقيق بعض التحسينات في العلاقة بين هذه المؤسسات الثلاث منذ عام 2009 (فقد فتح ديوان الرقابة المالية مكتب ارتباط في البرلمان، على سبيل المثال، لتعزيز التعاون)،<sup>165</sup> فإن هذه التحسينات استندت إلى مبادرات شخصية. مسؤول في هيئة النزاهة قال، "تستند علاقتنا مع البرلمان إلى الاتصالات الشخصية التي تمكن القاضي رحيم العقيلي من بنائها مع المشرعين. ليس هناك صلات مؤسسية حقيقية بيننا وبينهم. لم يكن البرلمان مشاركاً فعالاً في الجهود الهادفة إلى بناء إستراتيجية لمكافحة الفساد".<sup>166</sup>

لا يبدو أن هذه النزعة تغيرت بشكل جذري في عام 2011. رغم وجود أدلة على استياء عميق في سائر أنحاء البلاد، فإن البرلمان لم يعرض أي وزير أو مسؤول رفيع في الحكومة للمساءلة على إخفاق الحكومة في تقديم الخدمات الأساسية.

<sup>167</sup> تم تأسيس مجلس القضاء الأعلى بموجب القانون الإداري الانتقالي (الدستور المؤقت لعام 2004)، والذي يفوضه دستور عام 2005 بالرقابة على شؤون الجهاز القضائي. ولأن البرلمان لم يوافق بعد على قانون يحكم القطاع القضائي، ليس هناك قواعد حول كيفية استبدال المجلس لأعضائه.<sup>168</sup> مسؤول أممي سابق عمل بشكل وثيق مع القطاع القضائي قال "ليس من المنطقي بالنسبة لي أن يكون قاض واحد رئيساً لمجلس القضاء الأعلى، ورئيساً للمحكمة الاتحادية العليا، ورئيساً لأعلى محكمة استئناف. هناك قدر كبير من السلطة يتركز في شخص واحد. لا يستطيع أحد في مجلس القضاء الأعلى اتخاذ أي قرار دون موافقته". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، عمان، 6 كانون الأول/ديسمبر 2010. قاضٍ مقرب من مجلس القضاء الأعلى اتفق مع هذا الرأي قائلاً: "لا يمكن لأحد أن يتخذ أية قرارات دون موافقته. وذلك يشكل معضلة في الظروف الاعتيادية، لكن بالنظر إلى أسفاره المتعددة إلى الخارج للمشاركة في المؤتمرات، فقد تسبب ذلك في قدر كبير من التأخير وأثر على العمل". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 1 شباط/فبراير 2011. مساعد برلماني رفيع اتفق مع هذا الرأي

<sup>163</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مستشار برلماني، بغداد، تشرين الأول/أكتوبر 2009.

<sup>164</sup> مقابلات أجرتها مجموعة الأزمات مع مستشار برلماني سابق، بغداد، 12 شباط/فبراير 2011؛ ومع عضو البرلمان سامي الأتروشي، دهوك، 20 كانون الثاني/يناير 2011.

<sup>165</sup> كان هذا التطور نتيجة مباشرة لمشروع بإشراف الأمم المتحدة في الفترة 2007-2009.

<sup>166</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول في هيئة النزاهة، بغداد، 8 أيلول/سبتمبر 2009.

## ب. التدخل السياسي

لازال نظام المحاكم بشكل عام يعاني من التدخل السياسي المفرط، والذي يتخذ في معظم الأحيان شكل التهديد بالعنف الجسدي ضد القضاة وأصدقاءهم وعائلاتهم. في كثير من الأحيان لا يكون هناك حاجة للتهديد أصلاً؛ ففي الحالات النادرة عندما تتم إحالة قضية تتعلق بالفساد على المستويات العليا إلى قاض معين، فهو لن يمنحها جلسة استماع منصفة، ويختار إما أن يرفضها على أساس إجرائي أو يصدر حكماً مخففاً.<sup>172</sup>

فيما يتعلق بالمحكمة الاتحادية العليا، فإن تركيز السلطة في يد رئيس المحكمة فتح الباب على النفوذ السياسي. بموجب الإطار الدستوري الحالي، فللمحكمة سلطة حصرية لتفسير الدستور؛ ولا يمكن استئناف قراراتها. خلال العامين الماضيين، تم تقديم سلسلة من الادعاءات، عادة من قبل الحكومة، في محاولة لفرض تفسيرها الخاص للدستور. وكانت قرارات المحكمة في معظم هذه الحالات متفقة مع تفسير الحكومة. وهذا يطرح شكوك جدية حول قدرتها على العمل كرقب فعال على السلطات التي تمارسها الحكومة.

في شباط/فبراير 2010، تعرض رئيس المحكمة لقدر كبير ومستمر من الانتقادات لترأسه المحكمة الاتحادية العليا خلال عودتها عن قرار سابق لتأجيل المرحلة الأخيرة من التقاضي حول اجتناب البيعت فيما يتعلق بـ 500 مرشح لانتخابات آذار/مارس 2010 إلى ما بعد إعلان النتائج.<sup>173</sup> لم يكن المنطق الذي استعملته المحكمة لتبرير ذلك هو القضية؛ بل حقيقة أنها ألغت قراراً كانت قد اتخذته قبل أيام فقط وأنها فعلت ذلك في أعقاب اجتماع سياسي رفيع المستوى شارك فيه رئيس الوزراء المالكي.<sup>174</sup> وفي مثال ثان، في كانون الثاني/يناير 2011، واجهت المحكمة الاتحادية العليا موجة عاتية من الانتقادات من مسؤولين حكوميين كبار، وسياسيين ومعلقين لقرارها بإلحاق الهيئات المستقلة بمجلس الوزراء.<sup>175</sup> رغم مواد الدستور التي تنص على

يمكن الشعور بأثر تركيز السلطة في سائر أنحاء القطاع، بما في ذلك فيما يتعلق بالرقابة الداخلية على المحاكم، التي تخضع أيضاً لسلطة رئيس المحكمة العليا. على حد تعبير قاض سابق:

إن مجلس الرقابة القضائية ليس بالفعالية المرجوة. رئيس المحكمة العليا يقرر شخصياً بشأن المسائل التي ينبغي أن تطرح والتي يتم التحقيق بها. معظمنا نتفق على أن الفساد وعدم الكفاءة في الجهاز القضائي ينبغي إدارتهما داخلياً، إلا أن الآلية تنبغي إدارتها من قبل هيئة مستقلة داخل الجهاز القضائي وألا تخضع لرئيس المحكمة العليا.<sup>169</sup>

لقد أدى تركيز السلطة إلى ممارسات مريبة لطخت سمعة القطاع القضائي بأسره. على سبيل المثال، فقد عانى التدريب القضائي نتيجة الصراع على السيطرة بين وزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى منذ عام 2003 حول من ينبغي أن يكون مسؤولاً عن إدارة معهد التدريب القضائي، الذي يخضع حالياً لسلطة الوزارة. على حد تعبير أحد القضاة:

نحن نتصارع مع وزارة العدل على التدريب القضائي منذ سنوات. يفترض أن يقدم مجلس القضاء الأعلى المدربين للمعهد، إلا أنه لا يقوم عادة بإرسال أي مدربين على الإطلاق؛ حتى عندما يُرسل المدربين إلينا، فيكونون غير أكفاء، وهو ما أدى إلى سوء التدريب. يتمثل هدف المجلس في القضاء على المعهد واستبداله بمعهد التربية والتنمية القضائيتين، وهي مؤسسة جديدة صممت أصلاً فقط لتوفير التعليم القضائي المستمر للقضاة العاملين. في النهاية، يمكن لهذا الأمر أن يكون الحل الأفضل؛ لكن في هذه الأثناء، لدينا قضاة يتخرجون من المعهد وتدريبهم حول المحتوى وحول الإجراءات القضائية سيء أو معدوم.<sup>170</sup>

إن رفض استثمار موارد كافية في التدريب أسهم في انخفاض مستوى المتدربين، سواء كانوا قضاة أو مدعين عامين. من أشكال النقد الشائع بين المستشارين الدوليين للمحاكم العراقية قدمه أحد هؤلاء المستشارين على النحو التالي:

المشكلة هي عدم قدرة القضاة، والمدعين العاميين ومحامي الدفاع على فهم قانونهم وكيفية تطبيقه. ويعود ذلك بشكل أساسي إلى الجودة المتفاوتة للتعليم القانوني. والنتيجة هي أن القواعد الرسمية نادراً ما تُتبع في حين تنتسب إجراءات بديلة إلى نظام المحاكم. في كثير من الأحيان يعقد مسؤولو المحاكم نقاشات حول كيفية تسوية النزاعات خارج المحكمة، وأنا لا أعني هنا عملية الاتفاقات التفاوضية لتخفيف العقوبة.<sup>171</sup>

قضاةنا الشباب ذوي مستويات سيئة جداً. يمكن للقضاة الكبار أن يكونوا مجانين، إلا أن القضاة الشباب لم يتلقوا أي تدريب قضائي ذي معنى".  
مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 15 شباط/فبراير 2011.  
<sup>172</sup> على حد تعبير مسؤول حكومي رفيع، "من الطبيعي أن يتصرف القضاة بهذه الطريقة. إنهم أشخاص مثلنا تماماً، ومعظمهم لم يفترضوا عندما أصبحوا قضاة بأنهم سيضطرون للتعامل مع هذا النوع من الفساد والعنف. إن الظروف التي نعيشها غير مسبوقه - سواء بالنسبة لنا أو بالنسبة للبلاد. ولذلك فلماذا لا يحمي القضاة أنفسهم وعائلاتهم؟ لماذا يخاطرون بأشياء لم يتوقعوا في حياتهم أن يضطروا للمخاطرة بها؟" مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 12 أيلول/سبتمبر 2011. مسؤول آخر قدم مثلاً على حكم صدر عام 2010 على مسؤولية حكومية اعتقلت في عملية مفاجئة لدى محاولتها اختلاس 7 مليون دولار. حكمت عليها المحكمة بالسجن لمدة عامين، وهو حكم أقل شدة بكثير مما يصدر على جرائم أصغر بكثير.  
مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد 12 أيلول/سبتمبر 2011.

<sup>173</sup> انظر Steven Lee Myers, "Candidates to stay off ballot in Iraq", *The New York Times*, 13 February 2010.

<sup>174</sup> انظر Crisis Group Report, *Iraq's Uncertain Future*, op. cit., pp. 27-32.

<sup>175</sup> القرار 88 (2010)، تاريخ 18 كانون الثاني/يناير 2011، على الموقع [www.iraqia.iq/view.729/](http://www.iraqia.iq/view.729/). كان النقاد مهتمين بوجه خاص بمصير الهيئة العليا المستقلة للانتخابات نظراً إلى احتمال تلاعب الحكومة

قائلاً: "الدكتور مدحت يرأس ثلاث مؤسسات في الجهاز القضائي. هناك قدر كبير من السلطة متركز بين يديه. ما يجعل الأمور أسوأ من ذلك هو أنه يتردد في اتخاذ أي قرارات تنطوي على أي شكل من أشكال المخاطرة".  
مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 9 كانون الثاني/يناير 2011.  
<sup>169</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 23 شباط/فبراير 2011.  
<sup>170</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 6 شباط/فبراير 2011.  
<sup>171</sup> مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع وليام وايلي، بيروت، 19 آب/أغسطس 2009. قاض رفيع المستوى اتفق مع هذا التوصيف قائلاً: "

إن السبب هو ضعف قيادة مجلس القضاء الأعلى. هؤلاء هم نفس الأشخاص الذين كانوا موجودين في النظام السابق: لقد ترقى كوادر وزارة العدل في حقبة صدام إلى أعلى المناصب القضائية في حقبة ما بعد عام 2003. من الصعوبة بمكان على هذه القيادة التحرر من نفوذ السلطات السياسية، لأنه ومنذ 35 عاماً، لم يكونوا مستقلين، ولا يستطيعون ذهنياً العمل باستقلال. لازالوا يخشون السلطة التنفيذية، وهذا يؤثر على قراراتهم. لا يستطيع مجلس القضاء الأعلى اتخاذ قرار دون التحقق مما إذا كان الآخرون يوافقون عليه.<sup>180</sup>

إلى أن تصبح المحكمة الاتحادية العليا مستقلة تماماً، فإن الحكومة ستستمر في الاعتماد على الشرعية الدستورية لقراراتها للحصول على النفوذ ضد منتقديها ولتوسيع سيطرتها على مؤسسات الدولة.

وجوب إلحاقها بالبرلمان.<sup>176</sup> رغم أن بعض القضاة والمستشارين الدوليين دافعوا عن القرار على أنه معطل بشكل جيد،<sup>177</sup> فمن الواضح أن مبررات المحكمة موضع شكوك.<sup>178</sup> علاوة على ذلك، فإن الحكم كان جزءاً من سلسلة قرارات اتخذت لصالح الحكومة.<sup>179</sup> قاض كبير قدم التفسير التالي لزمه بأن المحكمة كانت عرضة للتدخل السياسي:

بالانتخابات في المستقبل. انظر على سبيل المثال، "انتقادات حادة لقرار إلحاق الهيئات المستقلة برئيس الوزراء"، *الحياة*، 23 كانون الثاني/يناير 2011.

<sup>176</sup> الباب الثالث من الفصل الرابع من الدستور مخصص لسلطات ومسؤوليات وتابعة الهيئات المستقلة، بما في ذلك ديوان الرقابة المالية، وهيئة النزاهة ومؤسسة الشهداء.

<sup>177</sup> موظف قانوني في السفارة الأمريكية في بغداد مطلع على المحكمة الاتحادية العليا قال، "ليست المشكلة في التعليقات التي قدمتها المحكمة. المشكلة في نص الدستور نفسه، وهو غير واضح ومتناقض. لقد أعاد قرار المحكمة التوازن بتوفير مزيد من الوضوح القانوني وبطريقة تتطابق مع الممارسات المثلى والمنطق السليم". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 23 شباط/فبراير 2011. قاض رفيع المستوى اتفق مع هذا الاستنتاج: "في تحليلها، أشارت المحكمة إلى حقيقة أن البرلمان غير قادر على العمل بالتعاون مع الهيئات المستقلة. وهذا صحيح تماماً. هذه الهيئات ذات طابع إداري، وبالتالي ينبغي أن تتبع السلطة التنفيذية. السلطة التشريعية في حالة عدم انعقاد لنصف الوقت، وبالتالي فإلى من تتبع هذه الهيئات في هذا الوقت؟" مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 18 شباط/فبراير 2011.

<sup>178</sup> للتوصل إلى استنتاج مفاده أن كل الهيئات المستقلة ينبغي أن تتبع مجلس الوزراء وليس البرلمان، كان على المحكمة الاتحادية العليا تجاوز اللغة الدستورية المحددة، مثل المادة 103 (2) التي تنص على أن ديوان الرقابة المالية وهيئة الإعلام والاتصالات "تتبع مجلس النواب". تعليق المحكمة هو أن هذه الصياغة نافذة (نظراً إلى أن جميع المسؤولين الإداريين مسؤولون في كل الأحوال أمام البرلمان) وتتناقض مع المبدأ القانوني الراسخ على نطاق واسع والذي يقول بأن الصياغة المحددة ينبغي أن تُعطي معنى لا أن يتم تجاهلها لصالح المبادئ العامة. زد على ذلك، أن المحكمة جادلت بأنه عندما ينص الدستور على أن هيئات محددة تتبع البرلمان، فهذا يعني أن البرلمان ينبغي أن يكون مسؤولاً عن "رسم السياسة العامة [للهيئة] دون التدخل في قراراتها وإجراءاتها وشؤونها المهنية لأن هذه الهيئات قد منحها الدستور الاستقلال المالي والإداري لضمان حيادها واستقلال قراراتها وإجراءاتها في مجال اختصاصها". رغم ذلك، فقد وجدت المحكمة أن على الحكومة "أن تشرف" على نفس الهيئات، دون تقديم أي تفسير على كيفية ممارسة ذلك الإشراف وما إذا كان سيكون لها صلاحية إلغاء قرارات الهيئة.

<sup>179</sup> في آب/أغسطس 2011، أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قراراً بسحب من وزير الداخلية جواد البولاني مقعده البرلماني. ترشح البولاني لانتخابات آذار/مارس 2010 في محافظة بغداد، إلا أنه فشل في الحصول على ما يكفي من الأصوات للحصول على مقعد. في وقت لاحق دخل البرلمان بعد أن حصل عضو في قائمته وهي قائمة وحدة العراق، كان مرشحاً عن محافظة صلاح الدين، على حقيبة وزارية وتخلّى عن مقعده للبولاني. حكمت المحكمة بأن البولاني لا يستطيع أن يحل محل مرشح كان قد ترشح في محافظة أخرى. رغم أن قرار المحكمة كان معطلاً بشكل جيد، فمن غير الواضح لماذا لم يُستعمل هذا التعليل لسحب المقعد البرلماني من سليم عبد الله الجبوري، وهو عضو في الحزب الإسلامي العراقي والذي لم يكن قد حصل على ما يكفي من الأصوات لتمثيل محافظة ديالا لكنه دخل البرلمان عندما حل محل زميل في حزبه كان قد نجح في انتخابات محافظة صلاح الدين واستقال لأسباب صحية. أحد الخبراء القانونيين المقربين من المحكمة

الاتحادية العليا عزا معاملتها التمييزية للبولاني إلى الضغوط الحكومية: "المالكي لا يحب البولاني [الذي اتهم المالكي علناً بعدم النزاهة والخضوع للمصالح الإيرانية]. الأمر بهذه البساطة". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بغداد، 20 آب/أغسطس 2011.

<sup>180</sup> لا يقتصر التدخل السياسي على المحكمة الاتحادية العليا. خضعت العديد من المحاكم، بما في ذلك المحاكم الجنائية، للضغوط فيما يتعلق بالمحاكمات الحساسة سياسياً. مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مستشار دولي سابق للمحاكم العراقية، بغداد، 27 آب/أغسطس 2010.

## VI. خلاصة

لا زالت الحكومة تحجم عن إجراء أي من هذه الإصلاحات. ويبقى الحل الوحيد الذي اقترحتّه هو تأسيس حكومة ذات قاعدة تستند إلى الأغلبية، يسمح لها بتجاهل التزامها بالعمل على أساس من الإجماع ويعطيها مرونة أكبر في إجراء الإصلاحات. إلا أنه واستناداً إلى الطريقة التي تصرف بها الحكومة منذ عام 2006، ليس هناك ما يبرر الاعتقاد بأنها لو مُنحت المرونة الإضافية التي طلبتها، فإنها ستخترط في أي مسعىٍ عدا تعزيز سلطاتها هي. إن أشكال الإصلاح التي يطالب بها العراقيون يمكن تحقيقها، إلا أنها تتطلب وحدة في الرؤية ونوايا طيبة – وهي خصائص غير متوفرة اليوم.

بغداد/بروكسل، 26 أيلول/سبتمبر 2011

رغم الأمن النسبي الذي ساد منذ عام 2008 والموارد الهائلة الموجودة تحت تصرف الدولة العراقية، فإنها تظل غير قادرة على الحد من الفساد وتحسين تقديم الخدمات. مقترحات الإصلاح الموجودة على الطاولة منذ سنوات والتي من شأنها أن تساعد في السيطرة على الفساد لم تتقدم لا من خلال البرلمان ولا من خلال الحكومة. وتتضمن هذه المقترحات:

- جعل جميع الهيئات الرقابية مستقلة تماماً عن الحكومة. وينبغي أن يشتمل ذلك على تعهد وزارة المالية بتقديم ميزات التشغيلية وألا تكون مُسيسة بطريقة تحد من عملياتها، وألا يلعب الوزراء أو الحكومة بمجملها أي دور على الإطلاق في عمليات تعيين وصرف المفتشين العموميين ورؤساء هيئة النزاهة؛
- السماح لجميع الهيئات الرقابية بإحالة المسائل المتعلقة بالفساد مباشرة إلى المحاكم، دون الحاجة إلى الانخراط في إجراءات متكررة ومتقاطعة؛
- ضمان تُمع جميع الهيئات الرقابية بالقدرة على القيام بعمليات الرقابة المالية والتفتيش دون أن يكون عليها الاعتماد على أي من الهيئات الأخرى أو إشراكها في عملها. وسينطوي ذلك على تعديل الإطار القانوني القائم للسماح بقدر أكبر من المرونة في القيام بمهام محددة وعلى زيادة ميزانية التدريب لكل من الهيئات الرقابية لتطوير المهارات الضرورية للقيام بتلك المهام؛
- إضفاء الصفة الرسمية على آليات التعاون بين الهيئات الرقابية وذلك من خلال إلزام هذه الهيئات، خصوصاً المفتشين العموميين، بتبني إجراءات تشغيل موحدة وبذل مزيد من الجهد فيما يتعلق بتبادل المعلومات؛
- سن قانون الأحزاب السياسية وإجبار جميع الأحزاب على نشر حساباتها المفصلة وحظر الحصول على الأموال من المصادر غير الشرعية (بما في ذلك من خلال الممارسات الفاسدة)؛
- إصلاح النظام الداخلي لمجلس النواب، بما في ذلك من خلال سحب الشؤون الإدارية من صلاحيات رئيس المجلس، وتسهيل صياغة مشاريع القوانين التشريعية وتسريع عملية سنّها؛
- ضمان عدم تسييس الرقابة البرلمانية بنقل تركيز مجلس النواب من التركيز على الوزراء وغيرهم من الأشخاص المعيّنين سياسياً، وهي الممارسة المعمول بها منذ عام 2009، إلى التركيز على كبار الموظفين التكنوقراط والمسؤولين الإداريين، مما يسمح بمساءلة أكثر تفصيلاً فيما يتعلق بتنفيذ السياسات؛
- فصل منصب رئيس المجلس القضائي الأعلى عن منصب رئيس المحكمة الاتحادية العليا وحماية استقلال المحكمة العليا وذلك بسن قانون للقطاع القضائي يحظر أي شكل من أشكال التدخل السياسي في عملها.



## الملحق ب

### حول مجموعة الأزمات الدولية

بيساو، وكينيا، وليبيريا، ونيجيريا، ورواندا، وسيراليون، والصومال، وجنوب إفريقيا، والسودان، وأوغندا، وزمبابوي. كما يشمل في آسيا أفغانستان، وبنغلاديش، وبورما/ميانمار، وإندونيسيا، وكشمير، وكازاخستان، وقرغيزستان، ونيبال، وكوريا الشمالية، والباكستان، والفلبين، وسيريلانكا، ومضيق تايوان، وطاجيكستان، وتايلاند، وتيمور الشرقية، وتركمانستان وأوزبكستان. أما في أوروبا فيشمل أرمينيا، وأذربيجان، والبوسنة والهرسك، وقبرص، وجورجيا، وكوسوفو، ومقدونيا وروسيا (شمال القوقاز)، وصربيا، وتركيا، وأوكرانيا. بينما يشمل في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا كلاً من الجزائر، ومصر، ودول الخليج، وإيران، والعراق، وإسرائيل-فلسطين، ولبنان، والمغرب، والسعودية، وسورية واليمن. ويشمل في أمريكا اللاتينية والكاريبي كلاً من بوليفيا، وكولومبيا، وإكوادور، وغواتيمالا، وهايتي وفنزويلا.

وتحظى مجموعة الأزمات بتبرعات من الحكومات والمؤسسات الخيرية والشركات والمتبرعين الأفراد. وحالياً تقدم التبرعات من الدوائر والوكالات الحكومية التالية: الوكالة الأسترالية للتنمية الدولية، ووزارة الشؤون الخارجية والتجارة الأسترالية، ووكالة التنمية النمساوية، ووزارة الخارجية البلجيكية، والوكالة الكندية للتنمية الدولية، والمركز الكندي للبحوث والتنمية الدولية، ووزارة الشؤون الخارجية والتجارة الدولية الكندية، ووزارة الخارجية التشيكية، ووزارة الخارجية الملكية الدنماركية، ووزارة الخارجية الهولندية، ووزارة الخارجية الفنلندية، ووزارة الخارجية الفرنسية، ووزارة الخارجية الألمانية الاتحادية، ومؤسسة إيد الأيرلندية، والوكالة اليابانية للتعاون الدولي، وإمارة ليختنشتاين، ووزارة خارجية اللوكسمبورغ، والوكالة النيوزيلندية للتنمية الدولية، ووزارة الخارجية الملكية النرويجية، ووزارة الخارجية السويدية، ووزارة الخارجية الاتحادية السويسرية، ووزارة الخارجية التركية، ووزارة خارجية الإمارات العربية المتحدة، ووزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة، ومجلس الأبحاث الاقتصادية والاجتماعية في المملكة المتحدة، والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية.

أما المتبرعون من المؤسسات والقطاع الخاص الذين يقدمون دعماً سنوياً، أو إسهامات إلى صندوق مجموعة الأزمات "تأمين المستقبل" فيشملون صندوق العالم الأفضل، ومؤسسة كارنيغي في نيويورك، ومؤسسة ويليام وفلورا هيلوليت، وهيومانيتي يونائيتيد، وصندوق هنت ألتيرناتيف، وجويش وورد ووتش، ومؤسسة كيمي، ومؤسسة كوريا، ومؤسسة جون دي وكاثارين تي ماكارثر، ومعهد أوبن سوسايتي، ومؤسسة فيكتور بينتشوك، ومؤسسة رادكليف، وسيغريد روزينغ تراست، وصندوق روكفيلير برانرز، وفيفا ترست.

أيلول/سبتمبر 2011

مجموعة الأزمات الدولية (مجموعة الأزمات) هي منظمة مستقلة غير ربحية وغير حكومية، تضم حوالي 130 موظفاً في خمس قارات يعملون من خلال التحليل الميداني ومستوى عالٍ من الالتزام من أجل منع وحل النزاعات الخطيرة.

يقوم أسلوب مجموعة الأزمات على أساس البحث الميداني. حيث يتم وضع فرق من الباحثين السياسيين داخل أو بالقرب من الدول التي يوجد فيها خطر لاندلاع أو تصاعد أو تكرار حدوث نزاع عنيف. وبناء على معلومات وتقييمات من الميدان تقوم بإعداد تقارير تحليلية تتضمن توصيات عملية موجهة إلى كبار صناع القرار الدوليين. كما تقوم مجموعة الأزمات بنشر *كرايسيز ووتش* وهي نشرة شهرية من اثنتي عشرة صفحة تقدم آخر المعلومات بأسلوب موجز حول وضع جميع حالات النزاع الأهم أو المتوقعة في العالم. يتم توزيع تقارير وبيانات مجموعة الأزمات بشكل واسع من خلال البريد الإلكتروني بما في ذلك إلى المسؤولين في وزارات الخارجية والمنظمات الدولية، وهي في نفس الوقت متوفرة على الموقع [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org). تعمل مجموعة الأزمات بشكل وثيق مع الحكومات والأطراف التي تؤثر على الحكومات، بما في ذلك الإعلام، من أجل إبراز تحليلاتها حول الأزمات وحشد التأييد لتوصياتها بشأن السياسات.

إن مجلس مجموعة الأزمات – الذي يضم شخصيات بارزة في مجالات السياسة والدبلوماسية والأعمال والإعلام – يعمل بشكل مباشر في المساعدة على إيصال هذه التقارير والتوصيات إلى انتباه كبار صناع السياسات في العالم. ويترأس مجلس الأمناء في مجموعة الأزمات كل من المفوض الأوروبي السابق للعلاقات الخارجية كريستوفر باتن والسفير الأمريكي السابق توماس بيكرينغ. كما أن رئيسة هذه المجموعة ومديرتها التنفيذية منذ تموز/يوليو 2009 هي لويز آربر، الرئيسة السابقة للمفوضية العليا لشؤون اللاجئين التابعة للأمم المتحدة، ورئيسة الإدعاء العام في المحكمتين الدوليتين الخاصتين ببوغسلافيا السابقة ورواندا.

يتواجد المقر الرئيسي لمجموعة الأزمات الدولية في بروكسل، كما توجد كبرى المكاتب التابعة لها في واشنطن العاصمة (حيث تتواجد المجموعة ككيان قانوني) وفي نيويورك. كما يوجد مكتب أصغر حجماً في لندن إضافة إلى مكاتب ارتباط في موسكو وبكين. وتشغل هذه المنظمة حالياً تسعة مكاتب إقليمية (في بيشكيك، وبوغوتا، وداكار، وإسلام أباد، وإسطنبول، وجاكرتا، ونيروبي، وبريستينا وتبليسي). كما أن لها تمثيلاً ميدانياً محلياً في ثمانية عشر موقفاً إضافياً آخر (في أبوجا، وباكو، وبانكوك، وبيروت، والقاهرة، وكولومبو، ودمشق، ودبلي، والقدس، وكابل، وكاتمندو، وكينشاسا، وأوغادوغو، وبورت-أوبرينس، وبريتوريا، وسراييفو، وسيؤول وطهران). وتغطي مجموعة الأزمات حالياً حوالي 60 منطقة لنزاع قائم أو محتمل في أربع قارات. ويشمل ذلك في إفريقيا بوروندي، والكاميرون، وجمهورية إفريقيا الوسطى، وتشاد، وساحل العاج، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وإريتريا، وإثيوبيا، وغينيا، وغينيا-

## الملحق ج

## تقارير وإحاطات مجموعة الأزمات عن الشرق الأوسط وشمال أفريقيا منذ عام 2008

*Arab-Israeli Conflict*

*Ruling Palestine I: Gaza Under Hamas*, Middle East Report N°73, 19 March 2008 (also available in Arabic).

*Lebanon: Hizbollah's Weapons Turn Inward*, Middle East Briefing N°23, 15 May 2008 (also available in Arabic).

*The New Lebanese Equation: The Christians' Central Role*, Middle East Report N°78, 15 July 2008 (also available in French).

*Ruling Palestine II: The West Bank Model*, Middle East Report N°79, 17 July 2008 (also available in Arabic).

*Round Two in Gaza*, Middle East Briefing N°24, 11 September 2008 (also available in Arabic).

*Palestine Divided*, Middle East Briefing N°25, 17 December 2008 (also available in Arabic).

*Ending the War in Gaza*, Middle East Briefing N°26, 05 January 2009 (also available in Arabic and Hebrew).

*Engaging Syria? Lessons from the French Experience*, Middle East Briefing N°27, 15 January 2009 (also available in Arabic and French).

*Engaging Syria? U.S. Constraints and Opportunities*, Middle East Report N°83, 11 February 2009 (also available in Arabic).

*Nurturing Instability: Lebanon's Palestinian Refugee Camps*, Middle East Report N°84, 19 February 2009 (also available in Arabic and Hebrew).

*Gaza's Unfinished Business*, Middle East Report N°85, 23 April 2009 (also available in Hebrew and Arabic).

*Lebanon's Elections: Avoiding a New Cycle of Confrontation*, Middle East Report N°87, 4 June 2009 (also available in French).

*Israel's Religious Right and the Question of Settlements*, Middle East Report N°89, 20 July 2009 (also available in Arabic and Hebrew).

*Palestine: Salvaging Fatah*, Middle East Report N°91, 12 November 2009 (also available in Arabic).

*Reshuffling the Cards? (I): Syria's Evolving Strategy*, Middle East Report N°92, 14 December 2009 (also available in Arabic). *eshuffling the Cards? (II): Syria's New Hand*, Middle East Report

N°93, 16 December 2009 (also available in Arabic).

*Tipping Point? Palestinians and the Search for a New Strategy*, Middle East Report N°95, 26 April 2010 (also available in Arabic and Hebrew).

*Lebanon's Politics: The Sunni Community and Hariri's Future Current*, Middle East Report N°96, 26 May 2010 (also available in Arabic).

*Drums of War: Israel and the "Axis of Resistance"*, Middle East Report N°97, 2 August 2010 (also available in Hebrew and Arabic).

*Squaring the Circle: Palestinian Security Reform under Occupation*, Middle East Report N°98, 7 September 2010 (also available in Arabic and Hebrew).

*Nouvelle crise, vieux démons au Liban: les leçons oubliées de Bab Tebbaneh/Jabal Mohsen*, Middle East Briefing N°29, 14 October 2010 (only available in French).

*Trial by Fire: The Politics of the Special Tribunal for Lebanon*, Middle East Report N°100, 2 December 2010.

*Gaza: The Next Israeli-Palestinian War?*, Middle East Briefing N°30, 24 March 2011 (also available in Hebrew and Arabic).

*Radical Islam in Gaza*, Middle East/North Africa Briefing N°104, 29 March 2011 (also available in Arabic and Hebrew).

*Palestinian Reconciliation: Plus Ça Change*, Middle East Report N°110, 20 July 2011 (also available in Arabic and Hebrew).

*North Africa*

*Egypt's Muslim Brothers: Confrontation or Integration*, Middle East/North Africa Report N°76, 18 June 2008 (also available in Arabic).

*Popular Protest in North Africa and the Middle East (I): Egypt Victorious?*, Middle East/North Africa Report N°101, 24 February 2011 (also available in Arabic).

*Soulèvements populaires en Afrique du Nord et au Moyen-Orient (IV): La voie tunisienne*, Middle East/North Africa Report N°106, 28 April 2011.

*Popular Protest in North Africa and the Middle East (V): Making Sense of Libya*, Middle East/North Africa Report N°107, 6 June 2011 (also available in Arabic).

*Popular Protest in North Africa and the Middle East (VII): The Syrian Regime's Slow-motion Suicide*, Middle East Report N°109, 13 July 2011 (also available in Arabic).

*Iraq/Iran/Gulf*

*Iraq's Civil War, the Sadrists and the Surge*, Middle East Report N°72, 7 February 2008 (also available in Arabic).

*Iraq after the Surge I: The New Sunni Landscape*, Middle East Report N°74, 30 April 2008 (also available in Arabic).

*Iraq after the Surge II: The Need for a New Political Strategy*, Middle East Report N°75, 30 April 2008 (also available in Arabic).

*Failed Responsibility: Iraqi Refugees in Syria, Jordan and Lebanon*, Middle East Report N°77, 10 July 2008 (also available in Arabic).

*Oil for Soil: Toward a Grand Bargain on Iraq and the Kurds*, Middle East Report N°80, 28 October 2008 (also available in Arabic and Kurdish).

*Turkey and Iraqi Kurds: Conflict or Cooperation?*, Middle East Report N°81, 13 November 2008 (also available in Arabic, Kurdish and Turkish).

*Iraq's Provincial Elections: The Stakes*, Middle East Report N°82, 27 January 2009 (also available in Arabic).

*Yemen: Defusing the Saada Time Bomb*, Middle East Report N°86, 27 May 2009 (also available in Arabic).

*U.S.-Iranian Engagement: The View from Tehran*, Middle East Briefing N°28, 2 June 2009 (also available in Farsi and Arabic).

*Iraq and the Kurds: Trouble Along the Trigger Line*, Middle East Report N°88, 8 July 2009 (also available in Kurdish and Arabic).

*Iraq's New Battlefield: The Struggle over Ninewa*, Middle East Report N°89, 28 September 2009 (also available in Kurdish and Arabic).

*Iraq's Uncertain Future: Elections and Beyond*, Middle East Report N°94, 25 February 2010 (also available in Arabic).

*Loose Ends: Iraq's Security Forces between U.S. Drawdown and Withdrawal*, Middle East Report N°99, 26 October 2010 (also available in Arabic).

Popular Protest in North Africa and the Middle East (II): Yemen between Reform and Revolution, Middle East Report N°102, 10 March 2011(also available in Arabic).

*Iraq and the Kurds: Confronting Withdrawal Fears*, Middle East Report N°103, 28 March 2011 (also available in Arabic and Kurdish).

*Popular Protests in North Africa and the Middle East (III): The Bahrain Revolt*, Middle East Report N°105, 04 April 2011(also available in Arabic).

*Failing Oversight: Iraq's Unchecked Government*, Middle East Report N°113, 26 September 2011

## الملحق د

## مجلس أمناء مجموعة الأزمات الدولية

## CHAIR

**Thomas R Pickering**

Former U.S. Ambassador to the UN, Russia, India, Israel, Jordan, El Salvador and Nigeria; Vice Chairman of Hills & Company

## PRESIDENT &amp; CEO

**Louise Arbour**

Former UN High Commissioner for Human Rights and Chief Prosecutor for the International Criminal Tribunals for the former Yugoslavia and Rwanda

## EXECUTIVE COMMITTEE

**Morton Abramowitz**

Former U.S. Assistant Secretary of State and Ambassador to Turkey

**Cheryl Carolus**

Former South African High Commissioner to the UK and Secretary General of the ANC

**Maria Livanos Cattau**

Member of the Board, Petroplus Holdings, Switzerland

**Yoichi Funabashi**

Former Editor in Chief, *The Asahi Shimbun*, Japan

**Frank Giustra**

President & CEO, Fiore Capital

**Ghassan Salamé**

Dean, Paris School of International Affairs, Sciences Po

**George Soros**

Chairman, Open Society Institute

**Pär Stenbäck**

Former Foreign Minister of Finland

## OTHER BOARD MEMBERS

**Adnan Abu-Odeh**

Former Political Adviser to King Abdullah II and to King Hussein, and Jordan Permanent Representative to the UN

**Kenneth Adelman**

Former U.S. Ambassador and Director of the Arms Control and Disarmament Agency

**Kofi Annan**

Former Secretary-General of the United Nations; Nobel Peace Prize (2001)

**Nahum Barnea**

Chief Columnist for *Yedioth Ahronoth*, Israel

**Samuel Berger**

Chair, Albright Stonebridge Group LLC; Former U.S. National Security Advisor

**Emma Bonino**

Vice President of the Senate; Former Minister of International Trade and European Affairs of Italy and European Commissioner for Humanitarian Aid

**Wesley Clark**

Former NATO Supreme Allied Commander, Europe

**Sheila Coronel**

Toni Stabile, Professor of Practice in Investigative Journalism; Director, Toni Stabile Center for Investigative Journalism, Columbia University, U.S.

**Jan Egeland**

Director, Norwegian Institute of International Affairs; Former Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator, United Nations

**Uffe Ellemann-Jensen**

Former Foreign Minister of Denmark

**Gareth Evans**

President Emeritus of Crisis Group; Former Foreign Affairs Minister of Australia

**Mark Eyskens**

Former Prime Minister of Belgium

**Joshua Fink**

CEO & Chief Investment Officer, Enso Capital Management LLC

**Joschka Fischer**

Former Foreign Minister of Germany

**Jean-Marie Guéhenno**

Arnold Saltzman Professor of War and Peace Studies, Columbia University; Former UN Under-Secretary-General for Peacekeeping Operations

**Carla Hills**

Former U.S. Secretary of Housing and U.S. Trade Representative

**Lena Hjelm-Wallén**

Former Deputy Prime Minister and Foreign Affairs Minister of Sweden

**Swanee Hunt**

Former U.S. Ambassador to Austria; Chair, Institute for Inclusive Security; President, Hunt Alternatives Fund

**Mo Ibrahim**

Founder and Chair, Mo Ibrahim Foundation; Founder, Celtel International

**Igor Ivanov**

Former Foreign Affairs Minister of the Russian Federation

**Asma Jahangir**

President of the Supreme Court Bar Association of Pakistan, Former UN Special Rapporteur on the Freedom of Religion or Belief

**Wim Kok**

Former Prime Minister of the Netherlands

**Ricardo Lagos**

Former President of Chile

**Joanne Leedom-Ackerman**

Former International Secretary of International PEN; Novelist and journalist, U.S.

**Lord (Mark) Malloch-Brown**

Former Administrator of the United Nations Development Programme (UNDP) and UN Deputy Secretary-General

**Lalit Mansingh**

Former Foreign Secretary of India, Ambassador to the U.S. and High Commissioner to the UK

**Jessica Tuchman Mathews**

President, Carnegie Endowment for International Peace, U.S.

**Benjamin Mkapa**

Former President of Tanzania

**Moisés Naím**

Senior Associate, International Economics Program, Carnegie Endowment for International Peace; former Editor in Chief, Foreign Policy

**Ayo Obe**

Legal Practitioner, Lagos, Nigeria

**Paul Reynolds**

President & Chief Executive Officer, Canaccord Financial Inc.; Vice Chair, Global Head of Canaccord Genuity

**Güler Sabancı**

Chairperson, Sabancı Holding, Turkey

**Javier Solana**

Former EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy, NATO Secretary-General and Foreign Affairs Minister of Spain

**Lawrence Summers**

Former Director of the US National Economic Council and Secretary of the US Treasury; President Emeritus of Harvard University

## PRESIDENT'S COUNCIL

A distinguished group of individual and corporate donors providing essential support and expertise to Crisis Group.

<b>Canaccord Financial Inc.</b>	<b>Steve Killelea</b>	<b>Harry Pokrandt</b>
<b>Mala Gaonkar</b>	<b>George Landegger</b>	<b>Ian Telfer</b>
<b>Frank Holmes</b>	<b>Ford Nicholson &amp; Lisa Wolverton</b>	<b>Neil Woodyer</b>

## INTERNATIONAL ADVISORY COUNCIL

Individual and corporate supporters who play a key role in Crisis Group's efforts to prevent deadly conflict.

<b>APCO Worldwide Inc.</b>	<b>Seth Ginns</b>	<b>Jean Manas &amp; Rebecca Haile</b>	<b>Shell</b>
<b>Ed Bachrach</b>	<b>Rita E. Hauser</b>	<b>McKinsey &amp; Company</b>	<b>Statoil ASA</b>
<b>Stanley Bergman &amp; Edward Bergman</b>	<b>Sir Joseph Hotung</b>	<b>Harriet Mouchly-Weiss</b>	<b>Belinda Stronach</b>
<b>Harry Bookey &amp; Pamela Bass-Bookey</b>	<b>Iara Lee &amp; George Gund III Foundation</b>	<b>Griff Norquist</b>	<b>Talisman Energy</b>
<b>Chevron</b>	<b>George Kellner</b>	<b>Näringslivets Internationella Råd (NIR) – International Council of Swedish Industry</b>	<b>Tilleke &amp; Gibbins</b>
<b>Neil &amp; Sandra DeFeo Family Foundation</b>	<b>Amed Khan</b>	<b>Yves Oltramare</b>	<b>Kevin Torudag</b>
<b>Equinox Partners</b>	<b>Faisel Khan</b>	<b>Ana Luisa Ponti &amp; Geoffrey R. Hoguet</b>	<b>VIVA Trust</b>
<b>Fares I. Fares</b>	<b>Zelmira Koch Polk</b>	<b>Michael L. Riordan</b>	<b>Yapı Merkezi Construction and Industry Inc.</b>
<b>Neemat Frem</b>	<b>Elliott Kulick</b>		<b>Stelios Zavvos</b>
	<b>Liquidnet</b>		

## SENIOR ADVISERS

Former Board Members who maintain an association with Crisis Group, and whose advice and support are called on (to the extent consistent with any other office they may be holding at the time).

<b>Martti Ahtisaari</b> Chairman Emeritus	<b>Mong Joon Chung</b>	<b>Timothy Ong</b>	<b>Grigory Yavlinski</b>
<b>George Mitchell</b> Chairman Emeritus	<b>Pat Cox</b>	<b>Olara Otunnu</b>	<b>Uta Zapf</b>
<b>HRH Prince Turki al-Faisal</b>	<b>Gianfranco Dell'Alba</b>	<b>Lord (Christopher) Patten</b>	<b>Ernesto Zedillo</b>
<b>Hushang Ansary</b>	<b>Jacques Delors</b>	<b>Shimon Peres</b>	
<b>Óscar Arias</b>	<b>Alain Destexhe</b>	<b>Victor Pinchuk</b>	
<b>Ersin Arıoğlu</b>	<b>Mou-Shih Ding</b>	<b>Surin Pitsuwan</b>	
<b>Richard Armitage</b>	<b>Gernot Erler</b>	<b>Cyril Ramaphosa</b>	
<b>Diego Arria</b>	<b>Marika Fahlén</b>	<b>Fidel V. Ramos</b>	
<b>Zainab Bangura</b>	<b>Stanley Fischer</b>	<b>George Robertson</b>	
<b>Shlomo Ben-Ami</b>	<b>Malcolm Fraser</b>	<b>Michel Rocard</b>	
<b>Christoph Bertram</b>	<b>I.K. Gujral</b>	<b>Volker Rüehe</b>	
<b>Alan Blinks</b>	<b>Max Jakobson</b>	<b>Mohamed Sahnoun</b>	
<b>Lakhdar Brahimi</b>	<b>James V. Kimsey</b>	<b>Salim A. Salim</b>	
<b>Zbigniew Brzezinski</b>	<b>Aleksander Kwasniewski</b>	<b>Douglas Schoen</b>	
<b>Kim Campbell</b>	<b>Todung Mulya Lubis</b>	<b>Christian Schwarz-Schilling</b>	
<b>Jorge Castañeda</b>	<b>Allan J. MacEachen</b>	<b>Michael Sohlman</b>	
<b>Naresh Chandra</b>	<b>Graça Machel</b>	<b>Thorvald Stoltenberg</b>	
<b>Eugene Chien</b>	<b>Nobuo Matsunaga</b>	<b>William O. Taylor</b>	
<b>Joaquim Alberto Chissano</b>	<b>Barbara McDougall</b>	<b>Leo Tindemans</b>	
<b>Victor Chu</b>	<b>Matthew McHugh</b>	<b>Ed van Thijn</b>	
	<b>Miklós Németh</b>	<b>Simone Veil</b>	
	<b>Christine Ockrent</b>	<b>Shirley Williams</b>	