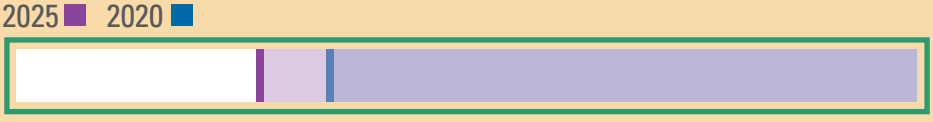
الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

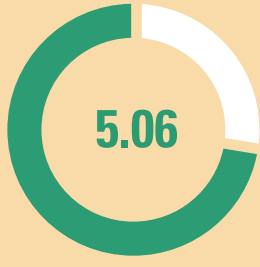
ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان

موجز قطري
العراق

الأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية

مكافحة الفساد

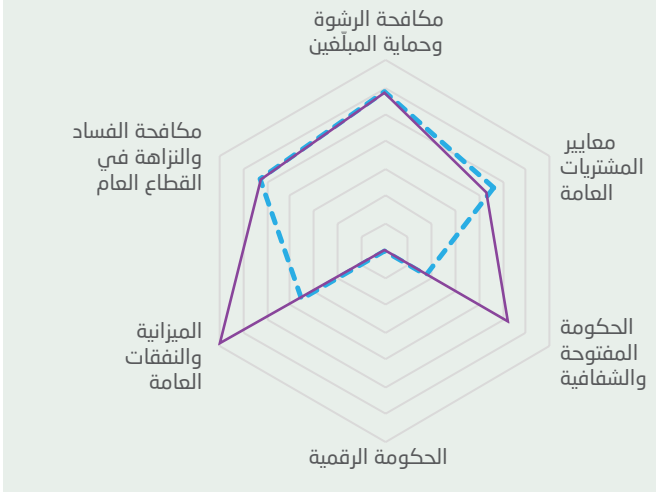




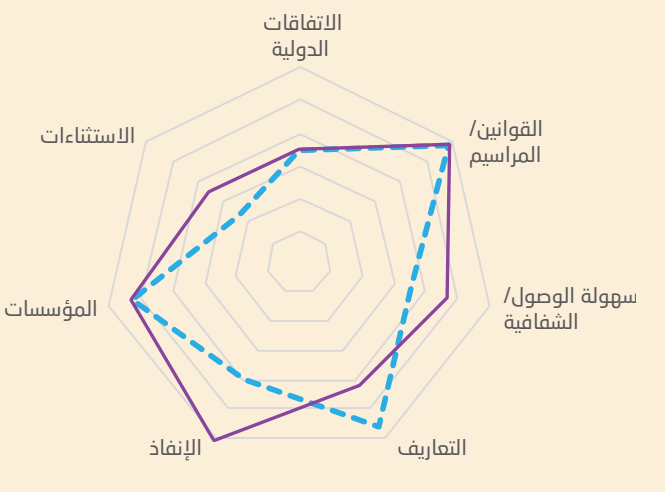
ضعيف جداً | ضعيف | ابتدائي | متوسط | متطوّر | قوي | قوي جداً

المكونات	2020	2025	
مكافحة الرشوة وحماية المبلّغين	5.83	◄ 5.83	
مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام	5.25	◄ 5.25	
الميزانية والنفقات العامة	3.50	▲ 7.00	
الحكومة الرقمية	0.00	◄ 0.00	
الحكومة المفتوحة والشفافية	1.75	▲ 5.25	
معايير المشتريات العامة	4.67	▼ 4.38	

المكونات



العناصر



جرى إعداد هذا الملف الوطني بناءً على الإطار القانوني والتنظيمي الساري في كانون الأول/ديسمبر 2025.

أجري تقييم مكافحة الفساد تحت المظلة الأوسع لمشروع الأُطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية، وعلى أساس مجموعة من المؤشرات المصنفة ضمن ستة مكونات أساسية: مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام، ومكافحة الرشوة وحماية المبلّغين، والميزانية والنفقات العامة، والحكومة الرقمية، والحكومة المفتوحة والشفافية، ومعايير المشتريات العامة.

في هذه الوثيقة لمحة وتحليل على أساس التقييم المذكور ومؤشراته من حيث ما تنطبق على حالة العراق. وفيها أيضاً استعراض للقوانين والأنظمة التي تحكم مختلف أبعاد مكافحة الفساد، على أساس المكونات الستة للتقييم.

سن العراق قوانين عدة لمكافحة الفساد، الغرض منها حماية الأموال العامة، ومنع تضارب المصالح، وضمان محاسبة الأشخاص الذين يستغلون مناصبهم لتحقيق مكاسب شخصية.

مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام

الهدف من مكون التقييم هذا هو تبيّن الإطار القانوني المعتمد لدى البلد لمنع الفساد في القطاع العام، والتصدي له إذا وقع. ويشمل تعريف الفساد والممارسات المتصلة به في القانون، ووجود اتفاقيات إقليمية ودولية في هذا الصدد، وآليات التنفيذ والرقابة الرئيسية، ونظام العقوبات والإعفاءات المشروطة حيثما تنطبق.

إن الإطار الجنائي المعتمد لدى العراق متطور نسبياً في استهداف الفساد، فتُحدَّد في التشريعات الأساسية الجرائم الرئيسية، كما تخصَّص هيئة لرصد النزاهة تكلَّف بالتحقيق في هذه الحالات ومعالجتها. وقد وُضّحت هذه الجرائم في الفصل السادس من قانون العقوبات العراقي (القانون رقم 111 لعام 1969 وتعديلاته) الذي يعدد الرشوة والاختلاس وإساءة استخدام النفوذ. وتنص المواد 307 إلى 341 على عقوبات على هذه الجرائم، وتشمل الغرامات والسجن.

وتكمّل هذه الأحكام بقانون هيئة النزاهة رقم 30 لعام 2011 (كما تم تعديله). وتعرّف المادة 1(3) «الفساد» لأغراض ولاية الهيئة، وتكلّف المواد 3 و11 و12 الهيئة بالتحقيق في قضايا الفساد، وتطوير ثقافة النزاهة في القطاعين العام والخاص، وتعزيز الشفافية والمساءلة من خلال برامج التدريب، وإعداد وتنفيذ السياسات الوطنية لمكافحة الفساد، وتقديم مشاريع تشريعات تهدف إلى مكافحة الفساد. وتتمتع الهيئة بسلطة إجراء التحقيقات. والهدف من هذه الإجراءات القانونية هو تعزيز الثقة في نزاهة القطاع العام في العراق.

وإلى جانب هذه العناصر الأساسية، يتضمن التشريع العراقي أيضاً أحكاماً تشجع التعاون مع السلطات. فتمنح المادة 311 من قانون العقوبات الجنائي الحصانة للأفراد الذين يبلّغون السلطات عن جريمة ما ويساعدون في تحديد الجناة الآخرين، بشرط أن يتصرفوا قبل بدء التحقيق. وإذا تصرفوا بعد بدء التحقيق ولكن قبل انتهائه، قد يعتبر ذلك عاملاً لتخفيف العقوبة.

وتمكّن المادة 4 من قانون العفو العام (رقم 27 لعام 2016) من إعفاء الأفراد الذين ارتكبوا اختلاساً أو سرقةً للأموال العامة، أو استيلاءً متعمداً على الأموال العامة، من العقاب بشرط تسديد المبالغ التي حصلوا عليها قبل إطلاق سراحهم.

ومع ذلك، لا تتضمن التشريعات في العراق نصوصاً صريحة ومحكمة تعتبر فيها بعض الجرائم الاقتصادية، مثل التلاعب والتواطؤ في العطاءات، مخاطر بوقوع الفساد.

مكافحة الرشوة وحماية المبلّغين

يستعرض مكون التقييم هذا الإطار القانوني المعتمد في العراق لمنع الرشوة وما يتصل بها من ممارسات، واكتشافها ومعاقبة مرتكبيها، وتدابير حماية الأشخاص الذين يبلّغون عن مثل هذه السلوكيات. ويتناول تعريف الرشوة والجرائم

المرتبطة بها في التشريع الوطني، ووجود الاتفاقيات الإقليمية والدولية ذات الصلة، والآليات الرئيسية للتحقيق والرقابة، والعقوبات والتدابير التصحيحية المعمول بها، والسياسات لتعزيز السلوك الأخلاقي والمناهض للرشوة، ووجود أنظمة لحماية المبلغين عن المخالفات وقنوات للإبلاغ، ومدى سهولة الوصول إلى هذه الأنظمة والقنوات.

يحظر القانون العراقي الرشوة، ويحدد الجرائم ذات الصلة، وينص على آليات لمنع وقوعها، وللكشف عنها، ولمعاقبة مرتكبي هذه السلوكيات. وفي المواد 307-314 من قانون الجنايات والعقوبات، تحدد ماهية جريمة الرشوة، والعقوبات لكل من يعرض الرشوة أو يقدمها، ولكل موظف عام يطلبها أو يقبلها. وتشكل هذه الأحكام الأساس القانوني لمقاضاة جرائم الرشوة في العراق.

استُكمل هذا الإطار الوطني بتصديق الدولة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تعزز الأسس القانونية لمنع الرشوة وملاحقة مرتكبيها على نحو يتماشى مع المعايير الدولية.

وتؤدي هيئة النزاهة دوراً محورياً في منع الرشوة ومكافحتها، حيث يتولى قسم التحقيقات فيها مسؤولية إجراء التحقيق في قضايا الفساد وتقصي وقائعها. وتتعاون الهيئة أيضاً مع ديوان الرقابة المالية، وهو أعلى سلطة للتدقيق المالي والمحاسبي، ومع مكاتب المفتشين العامين الذين يتولون التحقيقات الإدارية اللازمة عند الحاجة.

ويجوز لأي شخص الإبلاغ عن أعمال الفساد، بما في ذلك الرشوة، عبر القنوات التي توفرها هيئة النزاهة التي تشمل خطاً ساخناً، ومنصة إبلاغ إلكترونية رسمية، علاوة على إمكانية الإبلاغ الشخصي في مديريات ومكاتب الهيئة. وبذلك، يمكن لمجموعة مختلفة من المعنيين الوصول إلى آليات الإبلاغ.

ويتضمن القانون رقم 58 لعام 2017 المعني بحماية الشهود والخبراء والمخبرين والضحايا تدابير لحماية المبلّغين عن المخالفات. وتنص المادة 9(2) على منح مكافآت للأفراد الذين يقدمون معلومات للسلطات.

وفي هيئة النزاهة، تسعى وحدات متخصصة إلى تعزيز السلوك الأخلاقي في القطاع العام، بالتعاون مع المنظمات غير الحكومية، من خلال دورات التدريب، وحملات التواصل، وبرامج التوعية.

ولم تحدد التشريعات الحالية بعد إطاراً وطنياً موحداً ومخصصاً لتقييم المخاطر المحتملة لوقوع الرشوة، وتداعيات هذه المخاطر.

الميزانية والنفقات العامة

يتناول مكون التقييم هذا المعايير والآليات المعمول بها لتنظيم الميزانية والنفقات العامة والإشراف عليها، بما في ذلك وجود معايير قانونية للمراقبة والتدقيق، وإمكانية الوصول إلى معلومات الميزانية لأصحاب المصلحة.

يتضمن قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي (رقم 31 لعام 2011) أحكاماً تهدف إلى تحسين إدارة الأموال العامة وحمايتها من سوء الاستخدام. وتنص المادة 6 على اضطلاع الديوان بالمهام التالية: مراقبة وتدقيق حسابات وأنشطة الكيانات الخاضعة لإشرافه؛ والتحقق من الصرف السليم للأموال العامة؛ وضمان التطبيق الفعال للقوانين والأنظمة والتعليمات. وتُنشَر معلومات الميزانية والبيانات في الجريدة الرسمية: الوقائع العراقية.

ووفقاً لقانون الإدارة المالية الاتحادية رقم 6 لعام 2019، يجب أن تكون المعلومات المتعلقة بالميزانية والإنفاق العام شفافة ومتاحة لجميع أصحاب المصلحة المعنيين. ولهذا الغرض، يُطلب من وحدات الإنفاق ووزارة المالية الإفصاح بانتظام ونشر تقارير وبيانات على مواقعها الرسمية عن الحسابات المالية، والخطط والتنفيذ، والحسابات النهائية.

الحكومة الرقمية

يستعرض مكون التقييم هذا الإطار القانوني للحكومة الرقمية، بما في ذلك حماية الخصوصية وأمن البيانات، والوصول إلى البيانات الحكومية.

لم يعتمد العراق بعد إطاراً قانونياً شاملاً ينظّم الجوانب الرئيسية للحكومة الرقمية، بما في ذلك حماية البيانات الشخصية، والوصول إلى المعلومات، ومعايير تقديم

الخدمات العامة الرقمية، والرقابة على الاستخدام الأخلاقي للتقنيات الرقمية. وقد أصدرت هيئة الإعلام والاتصالات مسودة لسياسة تصنيف البيانات في عام 2022، لكن المعلومات المتاحة لا تؤكد اعتمادها أو تنفيذها رسمياً.

وبشكل عام، لا يزال إطار الحكومة الرقمية في العراق في مرحلة مبكرة من التطور.

الحكومة المفتوحة والشفافية

يستعرض مكون التقييم هذا الإطار القانوني لتعزيز الشفافية والحكومة المفتوحة. ويتناول مدى تجسيد المبادئ المرتبطة بالشفافية، مثل حق الجمهور في الوصول إلى المعلومات، والتزامات الإفصاح، والآليات التي تمكن من الرقابة العامة، في التشريعات، فضلاً عن دور المؤسسات المسؤولة عن متابعة الامتثال لها.

تتضمن التشريعات في العراق عدة أحكام تطبق أبعاد الشفافية عملياً، على الرغم من أن الشفافية لم تعرّف بوضوح بعد كمبدأ قانوني مستقل.

ويحدد قانون هيئة النزاهة، على وجه الخصوص، التزامات إجبارية بالإفصاح المالي لفئات معينة من المسؤولين العموميين. إذ تلزم المادة 16 المسؤولين المشمولين بتقديم بيانات إفصاح مالي، بينما تنص المادة 20 على فرض عقوبات إذا لم يقدم المسؤولون هذه البيانات أو لم يتمكنوا من إثبات مصادر مشروعة لزيادات لا تتناسب مع دخلهم القانوني في ممتلكاتهم.

وإقرار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هو الالتزام الأساسي للعراق بوضع سياسات تشجع الشفافية.

إلا أن الدولة لم تسن بعد قانوناً شاملاً للوصول إلى المعلومات يضمن حق الأفراد في الحصول على المعلومات من السلطات العامة ويحدد إجراءات واضحة والاستثناءات وآليات الاستئناف. ولا توفر التشريعات الوطنية تعريفاً قانونياً واضحاً لمفهوم الشفافية.

معايير المشتريات العامة

يستعرض مكون التقييم هذا الإطار القانوني الذي ينظم المشتريات العامة، بما في ذلك المعايير والإجراءات لمنح العقود العامة، وتحديد السلطات والهيئات الرقابية المسؤولة، وتوفر آليات التنفيذ والمراجعة، ودرجة شفافية وسهولة عمليات الشراء، ومدى دمج اعتبارات مكافحة الفساد، ومشاركة أصحاب المصلحة غير الحكوميين، والاستثناءات أو الأنظمة الخاصة المطبقة.

وضع العراق مجموعة مفصلة من القواعد التي تنظم المشتريات العامة من خلال تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم 1 لعام 2025. تحدد هذه التعليمات معايير لإجراءات المشتريات. وتلزم الفقرة الخامسة من المادة 10 مقدمي العطاءات والمقاولين بمبادئ الشفافية والنزاهة، وبالامتثال لمتطلبات الصحة والسلامة والبيئة، وباعتماد أنظمة إدارة ورقابة فعالة، وبالامتناع عن جميع أشكال الرشوة والتواطؤ والتزوير والاستيلاء غير القانوني.

ويعتمد التشريع المناقصات العامة كطريقة أساسية لمنح العقود العامة، مع استثناءات تسمح باتباع طرق بديلة، مثل الدعوة المباشرة أو المناقصات من المصدر الواحد، عندما توجد مبررات قانونية محددة. وتشمل هذه المبررات متطلبات السرية أو الأمن، وحالات الطوارئ، وأوضاع الاحتكار، أو العقود ذات الطبيعة التقنية المعقدة، كما هو منصوص عليه في المادة 6.

كما ينص التشريع على آليات للتنفيذ وحل النزاعات. وتبدأ معالجة النزاعات الناشئة أثناء تنفيذ العقد بإمكانية تسوية ودية تتوافق عليها لجنة مشتركة، وعند الضرورة يمكن إحالة

النزاع إلى طرف ثالث محايد، ويلي هاتان الخطوتان التحكيم الوطني أو الدولي، أو رفع القضية، آخر الأمر، إلى المحكمة المختصة. ويوفر هذا الهيكل عدة طرق لتنفيذ الالتزامات التعاقدية، بحيث تكون الرقابة القضائية الخيار الأخير.

وتدعم المادة 8 الشفافية في المشتريات، إذ تنص على الإلزام بنشر إعلانات المناقصات عبر منصة إلكترونية موحدة، وكذلك في الصحف والمواقع الرسمية. وتتطلب المادة 17 من السلطة المتعاقدة إبلاغ المزايد الفائز بقرار منح العقد، وإبلاغ المزايدين غير الفائزين بأسباب عدم منحهم العقد، وتسمح لهم بتقديم اعتراضات أمام هيئة استئناف متخصصة خلال فترة محددة. وتنص المادة 18 على إنشاء هيئة فنية ومالية وقانونية لمراجعة شروط المناقصة وضمان اتساقها مع قوالب العقود القياسية المعتمدة، ما يساعد على تقليل خطر التلاعب أو التعديل بعد المنح.

ولا يتضمن الإطار الحالي أي أحكام قانونية صريحة تمنح أصحاب المصلحة غير الحكوميين، مثل منظمات المجتمع المدني أو الجمعيات المهنية، دوراً رسمياً في تقييم ممارسات المشتريات العامة، كما أنه لا يشتمل على قوانين ولوائح تنص على إنشاء مؤسسات مخصصة للتدريب أو برامج لبناء القدرات تتعلق بمعايير المشتريات العامة.

توصيات

- دمج التلاعب والتواطؤ في العطاءات بوضوح وصراحة في التشريعات الأساسية لمكافحة الفساد.
- وضع إطار وطني لتقييم مخاطر الرشوة، إلى جانب إجراءات منهجية للتعامل مع الاتهامات بالرشوة ورصد وقوعها.
- اعتماد إطار قانوني شامل لحماية البيانات والأمن السيبراني.
- سن تشريعات تضمن حق الوصول إلى المعلومات.
- تعريف الشفافية قانونياً وترسيخها كمبدأ شامل في التشريعات الأساسية للحوكمة ومكافحة الفساد.
- تمكين المجتمع المدني والجمعيات المهنية من أداء دور في مراقبة أو دعم الإشراف على عمليات المشتريات العامة ذات القيمة العالية أو العالية المخاطر، ولكن بعد وضع قواعد قانونية واضحة لهذا الدور.
- وضع متطلبات موحدة للتدريب ومنح الشهادات لمسؤولي المشتريات وغيرهم من الموظفين العموميين المعنيين.