العراق: تقرير المجتمع المدني
منظمة المحقق لدعم سيادة القانون والديمقراطية

مساهمة في آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:
السنة الرابعة من استعراض الفصلين الثاني والخامس من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

17 تشرين الاول 2025

هذا هو الملخص التنفيذي لتقرير موازٍ للمجتمع المدني صادر في اب 2025 والذي يستعرض تنفيذ العراق وإنفاذ مواد مختارة من الفصلين الثاني (التدابير الوقائية) والخامس (استرداد الأصول) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC). وقد حظي التقرير بدعم من التحالف العالمي للمجتمع المدني من أجل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد[1] والمعهد الديمقراطي الوطني NDI، ويهدف إلى المساهمة في عملية االستعراض النظراء لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في العراق التي تغطي هذين الفصلين. التقرير الكامل متاح على الموقع الإلكتروني للتحالف.[2]

اتخذ العراق خطوات لمواءمة إطاره القانوني مع أحكام الفصلين الثاني والخامس من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ومع ذلك، أظهرت التدابير الوقائية فعالية محدودة، ولا يزال التقدم المحرز في استرداد الأصول والتعاون الدولي ومصادرة العائدات الأجنبية في حدها الادنى.

تقييم عملية الاستعراض

هل كشفت الحكومة عن معلومات حول جهة الاتصال القطرية؟	لا	*على الرغم من الالتزامات التي تعهد بها العراق في الدورة العاشرة لمؤتمر الدول الأطراف.*[3]
هل تم نشر جدول المراجعة في مكان ما/هل كان معروفا للجمهور؟	لا	–
هل تمت استشارة المجتمع المدني في إعداد قائمة مراجعة التقييم الذاتي؟	لا	–
هل تم نشر قائمة التقييم الذاتي على الإنترنت أو توفيرها للمجتمع المدني؟	لا	–
هل وافقت الحكومة على زيارة البلد؟	غير متاح	–
هل تمت زيارة البلد؟	غير واضح	عُقد اجتماع مشترك مختلط في 6-7 حزيران 2024.[4]

[1] المعروف سابقًا باسم تحالف UNCAC.
[2] التحالف العالمي للمجتمع المدني من أجل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التقرير الموازي للمجتمع المدني بشأن العراق، https://uncaccoalition.org/uncacparallelreportsiraq/، تمت زيارته في 11 اب 2025.
[3] ورقة غرفة اجتماعات CoSP10 المقدمة من حوالي 60 دولة بما في ذلك العراق: البيان المشترك حول الشفافية وإشراك المجتمع المدني في آلية استعراض التنفيذ، https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session10/CAC-COSP-2023-CRP.14.pdf، تم الاطلاع عليه في 17 تشرين الاول 2025.
[4] موقع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، صفحة الملف القطري: العراق، https://www.unodc.org/corruption/en/country-profiles/data/IRQ.html، تم الاطلاع عليه في 11 اب 2025.

هل دُعي المجتمع المدني لتقديم مساهمات للمراجعين الرسميين؟	لا	لم تشارك الأطراف المعنية الأخرى في المراجعة،[5] على الرغم من الالتزام الذي تعهدت به العراق، كما هو موضح أعلاه.
هل تمت دعوة القطاع الخاص لتقديم مدخلات للمراجعين الرسميين؟	لا	كما هو مذكور أعلاه.
هل التزمت الحكومة بنشر التقرير القطري الكامل؟	نعم	*التزم العراق بنشر التقرير القطري الكامل الذي تمت مراجعته من قبل الأقران.*

النتائج والتوصيات الرئيسية

التدابير الوقائية ضد الفساد

سن العراق عدة قوانين ووضع عدة استراتيجيات لمكافحة الفساد في مختلف القطاعات. لكن في الواقع، لم يكن لهذه الجهود سوى تأثير ضئيل. تفتقر مؤسسات الرقابة[6] إلى الاستقلالية والموارد والسلطة اللازمة للعمل بفعالية. غالبًا ما يتم تسييس المناصب العليا، حيث تُترك المناصب الرئيسية شاغرة أو تُشغل على أساس الانتماء الحزبي بدلاً من الجدارة.

التوصية: *ضمان الاستقلالية الكاملة والموارد الكافية والشفافية للهيئات الرقابية، لا سيما لهيئة النزاهة الاتحادية وهيئة نزاهة اقليم كوردستان، وتعيين القيادات من خلال عمليات شفافة قائمة على الجدارة.*

التوظيف في القطاع العام

يواجه نظام التوظيف العام في العراق المحسوبية، والشفافية المحدودة، والقوانين القديمة. غالبًا ما يتغلب النفوذ السياسي على الجدارة، مع التعيينات القائمة على المحسوبية، ونادرًا ما يتم الإعلان عن الوظائف الشاغرة، وغياب الاختبارات التنافسية. تفتقر التعيينات في المناصب العليا إلى الشفافية وتخضع للمصالح السياسية، في حين نادراً ما تنجح الطعون ضد قرارات التوظيف. لا يزال القطاع العام متضخماً، مع ضعف تقييمات الأداء، ومحدودية شفافية الرواتب، وتقارير عن وجود موظفين وهميين. يجب الكشف عن الأصول، لكن هذا الإجراء لا يُنفذ ولا يكشف عنه. توجد هيئات رقابية[7] لكنها تواجه تدخلاً سياسياً وضعفاً في التنفيذ.

التوصية: *اقرار قانون للخدمة المدنية يضمن التوظيف والترقية بشكل شفاف وعلى أساس الجدارة*، حماية المبلغين، الكشف عن تضارب المصالح العامة، مراجعة الأداء الفعالة، وأنظمة قوية للرقابة والتدريب.

مدونات السلوك وتضارب المصالح والكشف عن الأصول

على الرغم من أن العراق قد اعتمد عدة مدونات سلوك، إلا أن العقوبات على عدم الامتثال نادراً ما تُطبق، كما أن إقرارات الذمة المالية سرية وتفتقر إلى الرقابة المستقلة.[8] لا يوجد نظام مركزي لمعالجة تضارب المصالح، والقواعد القليلة الموجودة متفرقة ونادراً ما تُنفذ. تفتقر الكيانات المسؤولة عن التنفيذ إلى الاستقلالية والموارد والخبرة اللازمة لضمان الامتثال.

التوصية: *إنشاء نظام عام ومركزي للكشف عن الأصول واعتماد قواعد واضحة وقابلة للتنفيذ لتحديد وإدارة تضارب المصالح في جميع مؤسسات الحكومة.*

التمويل السياسي

[5] مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، صفحة الملف القطري: العراق، https://www.unodc.org/corruption/en/country-profiles/data/IRQ.html، تم الاطلاع عليه في 11 اب 2025.

[6] وتشمل هذه الهيئات هيئة النزاهة الاتحادية ونظيرتها في إقليم كوردستان.

[7] وتشمل كيانات الرقابة الرئيسية هيئة النزاهة الاتحادية ومحاكم الخدمة المدنية.

[8] يُطلب من كبار المسؤولين قانونًا تقديم إقرارات بموجب القوانين ذات الصلة، ولكنها ليست علنية.

يواجه العراق تحديات كبيرة في تنفيذ قواعد التمويل السياسي، حيث تسيطر الأحزاب السياسية المهيمنة على السلطة بينما تتعرض الأحزاب الأضعف للضغط، وأحيانًا بما يتجاوز الحدود القانونية. تفتقر المفوضية العليا المستقلة للانتخابات إلى الاستقلاليةالكاملة وتخضع لسيطرة الأحزاب السياسية، وقد حدثت حالات شراء أصوات وتزوير في انتخابات المناصب العامة.[9]

التوصية: *تعزيز الشفافية في التمويل السياسي من خلال التنظيم القانوني والعقوبات القابلة للتنفيذ، ونشر تقارير الميزانية على الإنترنت للتدقيق فيها أثناء الدورات الانتخابية وبعدها، ومنح* المفوضية العليا المستقلة للانتخابات *الاستقلالية الكاملة والموارد اللازمة للرقابة الفعالة.*

حماية المبلغين

يوجد في هيئة النزاهة الاتحادية في العراق وهيئة النزاهة في إقليم كوردستان -العراق خطوط ساخنة للإبلاغ عن الفساد وتضارب المصالح أو انتهاكات قواعد السلوك. تقتصر حماية المبلغين في العراق على القضايا الجنائية أو المتعلقة بالإرهاب،[10] مما يترك الانتهاكات الأخلاقية أو تضارب المصالح دون كشف. على الرغم من أن الموظفين العموميين ملزمون قانونًا بالإبلاغ عن الفساد، إلا أنهم لا يتمتعون بحماية تذكر. لا تزال الانتقامات والمضايقات دون معالجة، وتم إلغاء أمر حماية سابق دون استبداله، مما ادى الى تثبيط الإبلاغ واضعاف جهود مكافحة الفساد.

التوصية: *مراجعة قانون حماية المبلغين لحظر الانتقام في جميع الحالات، بما في ذلك الانتهاكات الأخلاقية، وضمان الإجراءات المناسبة والرقابة المستقلة والموارد الكافية للتنفيذ.*

المشتريات العامة وإدارة المالية العامة

يتمتع العراق بإطار قانوني متين للمشتريات العامة وإدارة المالية العامة، ولكن غالباً ما يتم تجاوز المشتريات التنافسية من خلال الإعفاءات، ونادراً ما تنشر هيئات الرقابة تقييماتها. لا تزال بيانات المشتريات والميزانية غير متاحة[11] . تعد مشاركة الجمهور في إعداد الميزانية الوطنية ضئيلة، حيث تتم معالجة القرارات خلف أبواب مغلقة وتتأثر بالمصالح السياسية. وغالباً ما تكون تقارير الإنفاق الصادرة غير كاملة أو غامضة، مما يحد من المساءلة.

التوصية: *تعزيز الشفافية ووصول الجمهور إلى بيانات المشتريات والميزانية، إنفاذ قواعد واضحة لمكافحة الفساد، إنشاء عمليات مراجعة مستقلة للنزاعات المتعلقة بالمشتريات، ونشر الميزانيات وتقارير المشتريات بانتظام بما يتماشى مع مبادئ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لضمان وجود قطاع عام تنافسي وخاضع للمساءلة.*

الوصول إلى المعلومات ومشاركة المجتمع

يحمي دستور العراق حرية التعبير والصحافة، لكن الحصول على المعلومات المتعلقة بعمليات الحكومة محدود. وبالإضافة إلى الحقوق المحدودة للصحفيين، لا توجد قوانين أو سياسات عامة تسمح للمواطنين بالاطلاع على كيفية سير الإدارة العامة أو عملية صنع القرار، وغالباً ما يواجه من يكشفون عن الفساد اعتقالات تعسفية. [12]

يقدم اقليم كوردستان مثالاً إيجابياً من خلال قانون يمنح حق الحصول على المعلومات ولكن القانون غير مفعل بسبب عدم صدور تعليمات لتنفيذه لحد الان، حيث نصت المادة (25) من القانون على ضرورة صدور تعليمات تنفيذية من مجلس الوزراء بالتنسيق مع مفوضية حقوق الإنسان لتسهيل تطبيقه،[13] ولكن على المستوى الاتحادي، لاتوجد قواعد

[9] الساعة، كيف تمول الأحزاب السياسية المؤثرة نفسها في العراق؟، تمت زيارة الموقع في 11 اب 2025.
[10] يوفر القانون رقم 33 لعام 2017 ضمانات مثل إخفاء الهوية ونقل مكان العمل، ولكنه يستثني الانتهاكات الأخلاقية أو الإدارية.
[11] يفتقر العراق إلى إطار وطني لحق الحصول على المعلومات، مما يحد من الوصول إلى بيانات المشتريات والميزانية.
[12] JFO العراق، ست مذكرات توقيف ضد صحفيين ومدونين عراقيين وسط ملاحقة مكثفة في النجف، تم الاطلاع عليه في 11 اب 2025.
[13] يضمن القانون رقم 11 لعام 2013 الصادر عن برلمان إقليم كوردستان حق الحصول على المعلومات وإنشاء لجنة مراقبة مستقلة.

للشفافية، ومشاركة الجمهور في تشريع القوانين ووضع الميزانية ضئيلة للغاية. على الرغم من انضمام العراق إلى مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية، لا تزال الإجراءات الملموسة لزيادة الشفافية محدودة.

التوصية: *إقرار وتنفيذ قانون حق الحصول على المعلومات مع إجراءات واضحة، وإشراف، وكشف استباقي، والاعتراف بمنظمات المجتمع المدني كشريك رئيسي في مكافحة الفساد، وتمكين مشاركتها الفعالة في صياغة التشريعات والمشاورات.*

السلطة القضائية والادعاء العام

يضمن الدستور العراقي استقلال القضاء وفصله عن السلطتين التنفيذية والتشريعية. على الرغم من التحديات التي تواجه مكافحة الفساد، فقد أحرز القضاء تقدماً من خلال قواعد السلوك القضائي ومحاكم التحقيق في النزاهة وهيئة الرقابة القضائية،[14] لمراقبة القضاة وفرض تدابير انضباطية، بما في ذلك الفصل أو إعادة التعيين، وفقاً لقرار مجلس القضاء الأعلى. يتم تدريب القضاة والمدعين العامين من خلال معهد التطوير القضائي، ولكن الشفافية لا تزال محدودة، كما أن المعهد تابع لمجلس القضاء الأعلى. يتطلب الأمر اتخاذ تدابير جديدة لضمان الشفافية، لا سيما في نشر المحاكمات الجنائية وإصلاح نظام التحقيق في قضايا الفساد.

التوصية: *ضمان استقلال القضاء من خلال إنفاذ الأحكام الدستورية والقانونية، وتعزيز الاستقلال المؤسسي والشخصي، وتحقيق الاستقلال المالي والإداري الكامل، وتعزيز الشفافية، وإصلاح نظام التحقيق، لا سيما في قضايا الفساد.*

شفافية القطاع الخاص

لا تزال الشفافية في القطاع الخاص العراقي محدودة. لا يُطلب من الشركات الكشف عن ملكيتها، ولا يوجد نظام للتحقق من هذه المعلومات أو مشاركتها.[15] البيانات التي يتم جمعها من خلال جهود العناية الواجبة التي تبذلها المؤسسات المالية سرية ولا يتم مشاركتها إلا مع سلطات إنفاذ القانون، مما يترك المنظمين والصحفيين والجمهور دون معلومات. في حين يفرض قانون التجارة وقانون الشركات العراقيان التزامات أساسية في مجال مسك الدفاتر، إلا أن إنفاذها غير متسق. لا توجد حظر واضح على المعاملات غير المسجلة في الدفاتر أو القيود الوهمية، ولا تترتب على تزوير السجلات سوى عواقب قليلة. تفتقر مؤسسات الرقابة إلى الاستقلالية والأدوات اللازمة لضمان الامتثال، ونادراً ما يتم نشر البيانات ذات الصلة.

التوصية: *اشتراط شفافية الشركات من خلال الكشف الإلزامي عن الملكية المستفيدة (المالك الحقيقي)، حصول الجمهور على معلومات حول الشركات، والتنفيذ السليم لمعايير إعداد التقارير المالية.*

مكافحة غسل الأموال

حقق العراق تقدماً في التصدي لغسل الأموال وتمويل الإرهاب، لا سيما فيما يتعلق بتنظيم داعش، من خلال تجريم هذه الجرائم، وإنشاء مكتب مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (AMLO)[16] والمشاركة في المبادرات الدولية لتعزيز النزاهة المالية. لكن لا يزال التنفيذ ضعيفاً، حيث يفتقر مكتب مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب إلى الاستقلالية والتمويل الكافي وسلطات الإنفاذ. يتسم الامتثال بين المؤسسات المالية وغيرها من الجهات الخاضعة للتنظيم بعدم الاتساق، كما أن الرقابة محدودة.

التوصية: *نشر إحصاءات عن العقوبات المفروضة على عدم الامتثال لقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وفرض إجراءات العناية الواجبة على الأشخاص المعرضين سياسياً واصحاب المناصب العليا ذوي*

[14] أنشأها المجلس الأعلى للقضاء للإشراف على السلوك القضائي والانضباط.
[15] لا تنص التشريعات الحالية المتعلقة بالشركات على شفافية الملكية.
[16] تعمل AMLO ضمن البنك المركزي العراقي وتنسق إنفاذ قوانين مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

المخاطر في المؤسسات المالية والشركات والمهن غير المالية المحددة، وضمان التنفيذ الجاد مع منع إساءة استخدام النفوذ لعرقلة التنفيذ.

استرداد الأصول

يسمح الإطار القانوني العراقي بمصادرة الأصول المرتبطة بغسل الأموال، ولكن لا تزال هناك قيود عملية وقانونية. يتم تطبيق المصادرة غير القائمة على الإدانة بشكل ضيق، وغالبًا ما يتم الاحتفاظ بالأصول الأجنبية في العراق حتى عندما تكون مرتبطة بجرائم ارتكبت في الخارج . تعوق التأخيرات البيروقراطية، وضعف التعاون القضائي، وغياب آليات مشاركة الدول الأجنبية في استرداد الأصول فعالية العملية. نادرًا ما يتم استخدام الاتفاقيات الدولية، وقواعد تعويض الضحايا أو إعادة الأصول غير واضحة.

التوصية: *تعزيز أنظمة استرداد الأصول في العراق من خلال تحسين استقلالية وموارد قانون مكافحة غسل الأموال، وإنشاء سجل عام للملكية الفعلية، وتمكين المصادرة غير القائمة على الإدانة، وخلق مسارات قانونية واضحة للتعاون عبر الحدود، وإعادة الأصول، وتعويض الضحايا.*