

8 September 2014

English and Arabic only*

**Open-ended Intergovernmental Working
Group on the Prevention of Corruption****Fifth session**

Vienna, 8-10 September 2014

**Review of compliance with the requirements of
Chapter II by Iraq (outside and in advance of the
second cycle of the Implementation Review Mechanism)****Executive Summary prepared by the Commission of Integrity of
Iraq****1. Introduction**

In furtherance of the implementation of Chapter II of the UNCAC in advance of the second cycle of the Implementation Review Mechanism, the Government of Iraq, with the assistance of UNODC, initiated a review of its compliance with the requirements of Chapter II in June 2013. An initial workshop to discuss the articles in Chapter II and identify key successes and challenges was followed by the completion of the revised Self-Assessment Checklist by Iraq. The results of the Checklist were delivered to UNODC to conduct a desk review and analysis, similar to the desk review process in the official review mechanism.

Following the completion of the desk review, UNODC prepared a draft Executive Summary with preliminary findings, observations and questions to the Government of Iraq. A country visit was held in April 2014 between UNODC experts and relevant national authorities in Iraq for the purpose of answering questions presented and agreeing in principle on the findings and recommendations for the final Executive Summary. During the country visit, representatives from civil society and the private sector attended and participated in relevant discussions.

This Executive Summary represents the final report agreed upon by the participants in the review process, including the Government of Iraq. The Commission of Integrity (hereafter also referred to as CoI) agreed to submit this report for

* This text has been reproduced in the form in which it was received.



publication as a Conference Room Paper at the meeting of the Working Group on Prevention, held from 8 to 10 September 2014, in Vienna, Austria.

2. Chapter II: Preventive Measures

2.1. Observations on the implementation of the articles under review

Preventive anti-corruption policies, practices and bodies (articles 5, 6)

Iraq reported that there is currently a National Anti-Corruption Strategy in place for the years (2010-2014) with plans to launch a new strategy in the near future. The current strategy is in place through 2014, and focused primarily on increasing awareness of corruption and the prevention of corruption. In preparation for the next strategy to cover the period of 2014 to 2018, it was suggested that an evaluation of the current strategy be undertaken to identify what has been achieved and what remains to be accomplished in the next period. In particular, one area of attention for the next period would consist of the funding of political parties, which was identified as a national priority. An additional need was identified to establish and implement an effective monitoring, reporting and evaluation mechanism for the next period of the strategy.

In addition, Iraq has established several bodies and institutions to address corruption, including the Commission of Integrity (by Order No. 55 of 2004, which was superseded by Law No. 30 of 2011), the Board of Supreme Audit, established in 1927 and governed by Law No. 31 of 2011, the Inspectors General offices (established by order No. 57 of 2004) and the Anti-Money Laundering Office in the Central Bank (established by Order No. 93 of 2004). There has also been established an Office of the Prime Minister for Coordination. This will be converted to an Inspectorate Unit in the Cabinet which will coordinate among the Inspectors General. As part of coordination, the Inspectors General report all investigations of corruption to the Commission of Integrity. There are also a number of integrity committees in the governorates beside the Integrity Committee in the Council of Representatives. Finally, the Joint Anti-Corruption Council was established in accordance with Cabinet Order No. 99 of 30 May 2007, whose members include the heads of the Supreme Judiciary Council, the Board of Supreme Audit and the Commission of Integrity, along with the Prime Minister Coordinator for Control Affairs and a representative of the Inspectors General.

Article 102 of the Constitution states that the High Commission for Human Rights, the Independent Electoral Commission and the Commission of Integrity are considered independent commissions subject to monitoring by the Council of Representatives. Article 103 of the Constitution states that the Central Bank of Iraq and the Board of Supreme Audit shall be financially and administratively independent institutions.

The Commission of Integrity has established, by Law No. 30 of 2011, a specialized department, the NGOs Office, in order to better support the participation of society in the prevention of corruption and raise public awareness of corruption in Iraq. In addition, a core mandate of the Commission of Integrity, set forth in Article 3 of the Commission of Integrity Law, is the preparation of draft legislation to further the prevention and detection of corruption. This has included the preparation of draft laws addressing issues including the right of access to information, the protection

of informants, witnesses, victims and experts, party political financing, conflicts of interest, and financial disclosure.

Iraq reported its participation in international programmes and projects aimed at the prevention of corruption with UNDP and UNODC. It also noted collaboration with anti-corruption authorities in other States to strengthen national anti-corruption knowledge and capacity, including with the Egyptian Administrative Control Authority, the Malaysian Control Authority and the Turkish Control Authority. Moreover, Iraq is currently in the process of signing a Memorandum of Understanding with the Iranian Inspection Commission.

Public sector (article 7)

The Civil Service Law No. 24 of 1960 outlines the criteria applicable to those seeking positions in public administration and applies to all those employed by the State. Iraq has recognized however that reforms are required in this field and has therefore developed a new draft law which seeks to incorporate international standards and will more closely reflect the relevant provisions of the UNCAC. Article 107 of the Constitution established the Federal Public Service Council which is responsible for developing and implementing the legal framework applicable to state employees. Iraq noted that a number of laws address the issue of the hiring, training and promotion of public-sector employees, including Federal Public Service Council Law No. 4 of 2009 and the Salaries of State Employees Law.¹ The provisions of these laws that seek to entrench transparency and equal opportunities in appointments are implemented despite the lack of establishment of the Federal Council of the Public Service. The ministries and departments not associated with a ministry are taking all measures that ensure fairness and transparency in the selection of public officials, including the adoption of the single window mechanism via Internet to receive appointment requests, and to conduct written and oral examinations for all applicants in order to select and to appoint the staff on the basis of efficiency, away from the cronyism and clientelism.² To promote the staff on the basis of competence, forms have been put in place to assess the performance and qualifications for promotion.³

Law No. 22 of 2008 on Salaries of Civil Servants defines salary scales relevant to each individual rank of government official. This law can be amended by the Cabinet in order to adjust for inflation or where they consider there to be a legal

¹ The UNODC experts point out that it seems as if the laws are not being implemented through any formal or official mechanism, but that the officials do what is possible on an informal or ad hoc basis to seek transparency and equal opportunity. The Iraqi experts group explains that the above mentioned laws are formal laws as they were published in the Iraqi gazette (the official gazette) and the ministers and heads of departments not associated with a Ministry rely in appointments on the amended Civil Service Law no. 24 of 1960.

² The UNODC experts mention that these laws aiming to adopt transparency and equality in recruitment are not yet implemented in most of the public entities. The Iraqi experts group, however, believes that the lack of implementation does not mean that integrity and transparency in selecting the employees are not applied. All sectors of the State depend on the written and oral test in selecting employees and everybody who fails in the tests is dismissed.

³ The UNODC experts mention that the appraisal forms are currently under development and review whilst the Iraqi experts group is of the opinion that the applicable appraisal forms of assessing directors general and the state employees are applicable in Iraq under Ministry of Finance publications and not under review.

justification for an increase in wages. Such an increase has recently been enacted in relation to junior civil servants by Cabinet decision No. 352 of 2013.

There are a number of institutions responsible for the delivery of specialized anti-corruption and integrity training in Iraq including the National Centre for Consultance and Administrative Development and the Financial and Accounting Training Center. In 2010, the Iraqi Anti-Corruption Academy was established for the purpose of developing training programs for staff members working in control bodies, and Iraq State employees more broadly with the aim of promoting professionalism and integrity in public administration. Most training courses are administered on a voluntary basis, based on needs identified by individual ministries, and can include specialized training in auditing standards and financial management. It was noted that there had been no formal review of the effectiveness of training administered in strengthening professionalism and integrity in the public service.

A broad range of laws were cited by Iraq in relation to the criteria concerning candidature for and election to public office including the Constitution, the Elections Law No. 16 of 2005, the Governorates, Districts and Sub-Districts Council Election Law No. 36 of 2008. As regards candidates for the Presidency, Article 68 of the Iraqi Constitution provides that a nominee must not have been convicted of a dishonourable crime (defined earlier in the Constitution as including acts of fraud). The Resolution No. 18 of 1993 identifies the dishonourable crimes, which entails the removal of the employee from function, including bribery and embezzlement.

Iraq stated that it is partially in compliance, where appropriate, with Article 7, paragraph 3 of the Convention regarding measures aimed at enhancing transparency in the funding of candidatures for elected public office and, where applicable, the funding of political parties. Iraq has approved Regulation on financing electoral campaigns No. 1 of 2013, and a draft Law on Political Parties including their funding is currently in the Council of Representatives and in the process of enactment.⁴

Iraq has implemented a number of key pieces of legislation addressing conflicts of interest including the Civil Procedural Law No. 83 of 1969, the Attorneys' Law No. 173 of 1965 and the Regulation No. 1 of 2005 on the conduct of State Departments, Public Sector and Joint Sector Employees. While such legislation placed some restrictions on elected officials and government employees that will assist in reducing the potential for conflicts of interest in some circumstances, Iraq has not enacted a unified law for addressing conflicts of interest but rather dealt with the matter in a number of separate laws. A draft code to reduce conflicts of interest has been prepared and is in the process of revision by the competent authorities.

⁴ Upon discussion with the UNODC experts about the level of compliance with the provision, the Iraqi experts group highlighted that provision 3, article 7 of UNCAC contains two parts (electoral campaigns expenditures) and (funding of political parties), and that Iraq has complied to a part of the provision (electoral campaign expenditures) due to the establishment of a system of regulation on financing electoral campaigns, No.1 of 2013. Concerning funding of political parties, Iraq has taken certain steps to achieve compliance through developing and submitting a draft law for funding political parties, and therefore Iraq has partially responded to provision 3 of article 7.

Iraq indicated that conflicts of interest was an area identified for possible reform in 2009 following completion of an earlier self-assessment process. Following this, all laws relevant to conflicts of interest were reviewed, in addition to the mechanisms used by the Commission of Integrity to address these issues. A key area identified as requiring further attention was the raising of awareness and understanding amongst public officials of the rules applicable to them relating to conflicts of interest. Reference was made in this regard to the role of the Prevention Department of the Commission of Integrity which is responsible for administering the financial disclosure system in Iraq.

Iraq has noted that a draft law addressing conflicts of interest has been developed which goes some way in addressing the challenges outlined above. This draft is being reviewed by the competent authorities for approval and implementation⁵. For further information on how conflicts of interest are addressed in the context of asset declaration systems, see the section on Article 8 below.

Codes of conduct for public officials (article 8)

The principles of integrity, honesty and responsibility among public officials, are enshrined in the Constitution of Iraq, highlighted in Article 27, which declares the sanctity of public funds and the duty of every Iraqi citizen to protect them,. In addition, the Commission of Integrity is entrusted to create a culture in the public and private sectors that appreciates personal righteousness and integrity, and respects public service ethics. The State Employees Discipline Law No. 14 of 1991 requires public officials to be committed to work with honesty and integrity.

In Iraq, every public employee must sign the Code of Conduct of State Departments, Public Sector and Joint Sector Employees as a condition of appointment, in addition to the conditions stipulated in Article (7) of the Civil Service Law No. 24 of 1960 (amended). If a public employee fails or refuses to sign the Code of Conduct, that employee is dismissed from service. The Code is introduced to civil servants through workshops as well as legislative requirements.

Violation of any part of the Code of Conduct can lead to disciplinary sanctions. Pursuant to State Employees Discipline Law No. 14 of 1991, Article 8, disciplinary penalties consist of a call to attention, warning, salary reduction, admonishment, demotion and dismissal. Criminal penalties result from violations that amount to bribery, forgery, abuse of power and violating bids and tenders conditions.

The Code of Conduct requires public employees to report any case of corruption or abuse to power to competent authorities. Failure to report is a crime under article 247 of the Iraqi Penal Code.

The Commission of Integrity Law No. 30 of 2011 contains provisions that set forth a mechanism for submitting financial declarations by certain public employees, and disclosing their outside activities and gifts offered to them. The Prevention Office, set forth in item (3) of Article 10 of the Commission of Integrity, is responsible for

⁵ The UNODC experts indicate that the legal framework would need to be reviewed further. It was acknowledged that even in the absence of law, there are still efforts being made to train the civil servants on the relevant regulations and ethical conduct.

tracking the submission of such declarations and verifying their content to prevent conflicts of interest and identify cases of illicit enrichment. Article 17 of the same Law specifies the public officials subject to the disclosure requirements, and grants the discretion to the Commission to add persons to that list. Such officials are required to submit three types of reports: a) Initial declaration report of financial interests to the Commission within 30 days upon appointment or transfer; b) Annual report submitted every January, regardless of the period having elapsed since the submission of the initial declaration report; and c) Final report submitted within 30 days of leaving the office or appointment. Submitted reports are published on the Commission's website. The Prevention Department of the Commission of Integrity is responsible for the verification of submitted asset declarations to ensure that assets declared do not indicate a significant increase to the employee's income. In the case of an increase, the case is forwarded to the Legal Department for further investigation and, where appropriate, the instigation of an action before the territorially competent magistrate. Failure to comply with reporting requirements, or providing false information in a declaration, is a criminal offence under Iraqi Penal Code No. 111 of 1969.

There is no significant challenge in Iraq related to the level of non-compliance with the submission requirements for asset disclosures. For example, the Prime Minister was one of the first to disclose his financial interests and also the chairman of the House of Representatives and the members of the legislative body and the judges. In the case of late submission of the financial disclosure, the public official is placed on a "delay list", and that would lead to follow-up and institute legal action by the Legal Department of the Commission of Integrity. In serious cases of non-compliance, the public official could be subject to dismissal.⁶

Public procurement and management of public finances (article 9)

Under the Government Contracts Law No. 87 of 2004 and the Government Contracts Implementation Instructions No. 1 of 2008, government procurement processes are to be public for amounts of at least 100 million dinars, and executed in two stages; direct invitation and the review of the bids by a procurement committee. Bidders are permitted to review information related to individual procurements and shall be given sufficient time to prepare and submit their bids in sealed envelopes. Under section 5 of the Government Contracts Law, the Directorate for the Management of Public Contracts issues and publicizes the standard conditions of public contracts and the systems used to implement these standards. In order to publicize a tender, permission must be received from the senior official in the relevant department. Under the Government Contracts Implementation Instructions, an invitation to tender must be published in three daily newspapers and on the contracting body's website.

⁶ The UNODC experts highlighted that the issue of compliance was raised as a challenge during the in country meeting. The Iraqi experts group acknowledged that there were still challenges, but that the challenges were not considered significant, as 48.6% from the representatives had responded to the financial disclosure of the year 2014 (158 of 325 members). Additionally, regulations that lead to punishment of those who refrain from providing the financial disclosures were established and are currently under review by the competent authorities.

With regard to the system of review applicable to received bids, Article 7 of the Government Contracts Implementation Instructions provides that a tender analysis committee shall be established to prepare a detailed schedule of the presented bids. Article 8 requires that there be no special interests involved in members of the procurement committee, the schedule for bids or the subsequent analysis of submitted bids. Criteria for the award of a contract is first the lowest bid submitted followed by the application of additional criteria, including the requirement being met and factors particular to the needs identified. The committee will then make recommendations based on their analysis. The Chair of the Contracting Department of the relevant Ministry signs the final contract. The winning bidder must sign the final contract within 15 days or be subject to forfeiture of the award and transfer to the second bidder.

In relation to measures to regulate matters regarding personnel responsible for procurement, under the Budget Implementation Instructions of 2013, members of procurement committees must be changed every six months. In 2012 and 2013, those working in contract units in ministries and departments were asked to declare their financial interests on an annual basis by the Commission of Integrity. In addition, members of the procurement committee have specialization in financial matters and receive training specific to the ministry in which they work. The Anti-Corruption Academy also provides training in procurement matters based on identified needs or upon request.

In relation to the promotion of transparency and accountability in the management of public finances, the submission and approval of the budget is regulated under the Financial Management and Public Debt Law No. 95 of 2004. The Inspector General has been granted the authority to inspect and review all ministry records and activities in addition to reviewing and auditing the work of all ministries. Where government bodies do not comply with requirements prescribed by law with regard to financial matters, measures may be taken that include the referral of perpetrators to investigation committees or the judiciary for appropriate action.

Regarding measures to preserve the integrity of accounting books, records, financial statements or other documents related to public expenditure and revenue, section 5 of Annex B of the Financial Management and Public Debt Law No. 95 of 2004 provides that the Minister shall keep books, records and other documents. It is a criminal offence under the Penal Code to falsify documents. The Governmental Documents and Records Keeping Law No. 30 of 1983 specifies the relevant procedures for maintaining books and records. The Board of Supreme Audit is responsible for the regulation of loans, salaries and all financial activities of the government. The Chairman of the Board of Supreme Audit is also the chair of the Accounting Standards Council, which includes representatives from the private sector, academia and other stakeholders.

Iraq has identified a continued lack of transparency and public understanding of the public procurement process as a key challenge in the fight against corruption in Iraq at present.

Public reporting (article 10)

Iraq noted that under Article 20 of the Iraqi Constitution, Iraqi citizens, men and women, have the right to participate in in public affairs. However, there was

recognition that further work is needed to meet the requirements of this provision of the Convention, with a particular challenge being highlighted with regard to the simplification of administrative procedures in order to facilitate public access to the competent decision-making authorities.

As regards the publication of information on the risks of corruption in public administration, Article 26 of Law No. 30 of 2011 provides that the Commissioner of the Commission of Integrity must submit an annual report to the Council of Representatives and the Cabinet. This report must also be made available to the media and the public. Furthermore, the Board of Supreme Audit Law of 2011 provides that the Council of Representatives shall publish a list of completed monitoring and auditing reports in relation to government departments and shall provide copies of those reports on request to the media. The same also applies to reports produced by the Inspector General under Order No. 57 of 2004. Iraq noted in relation to these policies that they considered these to represent a partial implementation of Article 10 of the Convention in light of the fact that such reports are only available to the media on request and are not proactively published. It was noted that the publication of such reports on relevant government websites was progressively becoming the standard practice. In any event, the public can access financial and budgetary information through a request to the Commission of Integrity, which has the discretion to grant such requests.

Beginning in 2008, government entities have been required to disclose information regarding the management of public funds and the implementation of government projects to the media and the public more broadly. A draft access to information law has been submitted by the Commission of Integrity to the Council of Representatives.

Measures relating to the judiciary and prosecution services (article 11)

Article 19 of the Constitution of Iraq states that the judiciary is an independent institution and answerable only to the law. The Commission of Integrity is characterized by legal, financial and administrative independence, and is the primary body responsible for preventing and investigating cases of corruption. In response to the adoption of the Commission of Integrity Law No. 30 of 2011 and the overall increase in caseload, the Supreme Judicial Council of Iraq added several judges to the investigation courts to address corruption cases. There are special investigative courts that address corruption in two provinces, Al Najaf and Dyalah, which include both specialized judges and prosecutors. There is also one specialized court in Baghdad to investigate corruption cases.

The Judicial Organization Law No. 160 of 1979 reiterates the independence of the judiciary established in Article 19 of the Constitution. Article 7 sets forth the professional obligations of judges, including: a) To preserve the dignity of the judiciary; b) To protect the confidentiality of court issues and documents; and c) To not engage in any activity that would come into conflict with the judicial profession. Article 8 sets forth standards for avoiding conflict of interest by judges by prohibiting familial relations in the same judicial authority, and disallowing a judge to review the decision of another judge who is also a family member.

The Supreme Judicial Council is responsible for the recruitment and management of the judiciary. Selection is based on merit and general educational qualification. The

Council also has responsibility regarding the application of disciplinary proceedings to members of the judiciary.

Article 12 of the Judicial Organization Law states that the Court of Cassation, composed of a Chief of the High Judicial Council, five Assistant Chief Justices and not less than 30 judges, shall be the supreme judicial authority in Iraq. The Court of Cassation is responsible for hearing all high civil and criminal appeals and ensuring that judges are deciding cases in accordance with the law. All sentences involving a sentence of the death penalty or life imprisonment are automatically appealed to the Court of Cassation.

The Judicial Oversight Law No. 24 of 1979 regulates the means of oversight of performance for the judiciary and court personnel. The Law established the Judicial Oversight Commission, which organizes field visits to monitor the general work of the courts and general prosecution, except for the Court of Cassation. This involves both direct monitoring and oversight of the general functioning of the courts as well as the investigation of complaints against judges, prosecutors and court staff. Investigations are led by a supervisor who is responsible for conducting interviews (including of the subject of the complaint), receiving evidence and preparing a final report with findings and recommendations. The Commission has the authority to address sub-standard performance by judges and court personnel. Decisions by the Commission may be appealed within the Commission itself.

A range of disciplinary sanctions can be imposed, including a warning, delay in promotion or termination, with serious cases subject to referral to the Chairman of the High Judicial Council or the Prosecution Service, as appropriate. The Chairman takes the final decision regarding the next steps in the process. If serious discipline is under consideration, the matter would be referred to a special committee on judicial affairs or judicial conduct, consisting of three senior judges and a formal proceeding. At that proceedings, the judge under investigation may be represented by counsel and may challenge the findings and conclusions of the committee. The judge is entitled to appeal the decision of the committee within 30 days to the High Judicial Council. All aspects of the process and the final decision, including any sanctions imposed, remain confidential. In most cases, only the commission of a criminal act results in dismissal.

Although there is no specific judicial code of conduct, there are several laws and regulations that govern the conduct of the judiciary. Article 7 of the Law of Iraqi Judicial Organization of 1979 sets forth the duties of the judge, including confidentiality of documents and the avoidance of conflicts of interest. The Constitution, other legislation and specific rules apply to prosecutors as well. These laws and regulations also include the procedures for processing and resolves complaints of misconduct against judges and prosecutors. It was noted that the Bangalore Principles of Judicial Conduct also apply to the judiciary as a matter of regulation of conduct.

One challenge identified was the lack of adequate security for members of the judiciary in Iraq, particularly with regard to investigation of corruption and terrorism cases. The budget of the High Judicial Council has thus far not been sufficient to meet the needs of the judiciary, including the security requirements.

The Public Prosecutor Law No. 159 of 1979 sets for the mandate for the prosecutor service, which includes protection and security of the State and its institutions,

seeking the implementation of democracy and bringing appropriate criminal actions to the judiciary.

Private sector (article 12)

In relation to the prevention of corruption in the private sector and the promotion of public-private partnerships for this purpose, Iraq made reference to the Implication Law No. 12 of 2006, the Private Enterprises Law No. 21 of 1997 and the Income Tax Law No. 113 of 1982. Under this legislation, various relevant measures have been put in place, including the restriction on the ability of former public officials to take up positions in the private sector after leaving the public sector and the prohibition on public officials from holding other professional positions under the Public Sector Employees Discipline Law No. 14 of 1991. Hotlines have also been established by a number of control bodies in order that those in the private sector are able to report suspected acts of corruption within their organization.

During the country visit, it was suggested that an advisory institution could be established to better link the private sector with the Commission of Integrity and provide guidance to the private sector in matters of ethics and integrity upon request. In addition, such a private sector liaison could assist in integrating private sector participation and input to proposed legislative reforms in the prevention of corruption, particularly in terms of tax legislation, labour laws and business regulations.

Participation of society (article 13)

To promote the participation of individuals and groups outside the public sector in the fight against corruption, the Commission of Integrity has established a specialized office, the office of relations with non-governmental organizations, aimed at developing stronger relations with non-governmental organizations. Under the law establishing the Commission, this unit is required to take the “necessary actions to cooperate with civil society organizations towards reinforcing the culture of moral behaviour in both the public and private sectors, by means of training programs, using media and others.” In fulfilment of this mandate, the Commission has held several workshops, seminars and training programmes aimed at educating the public on the risks and negative aspects of corruption.

As regards the enhancement of transparency and promoting the contribution of the public to decision-making processes, Iraq has recognised that further measures are needed in order to meet the requirements of the Convention. Specifically, it was recognised that legislation may be required to provide citizens with greater access to information on request. This was stipulated in the draft law on the right of access to information which is in the process of review and debate by the competent authorities. Some efforts have been made in this regard, with a brochure recently published by the Legal Department of the Commission of Integrity highlighting the existing avenues that citizens can use to access information, the broadcasting of several radio shows aimed at raising awareness of the importance of transparency in public administration and the publication of a Citizens Guide for Dealing with State Departments. A public questionnaire has also been developed with the aim of identifying the percentage of people in Iraq that have paid, or would be willing to pay, bribes. The results of the questionnaire are published by the CoI on a quarterly basis.

With regard to the use of education as an awareness-raising tool, Iraq has established the Iraq Anti-Corruption Academy as a centre for anti-corruption training for government officials. Furthermore, on 27 May 2013, a new anti-corruption curriculum for primary and secondary school students was launched in cooperation with UNDP. The intention going forward is to develop similar curricula for higher-education institutions.

Significant efforts have been made by the Commission of Integrity to raise awareness amongst the public of its work and its role as a central body for preventing and combatting corruption in Iraq. Such activities have included the publication and dissemination of materials highlighting the work of the Commission which include the dedicated hotline for reporting suspected acts of corruption and the holding of over 100 workshops nationally aimed at explaining the role and functions of the Commission, outlining the aims of the National Anti-Corruption Strategy and introducing the relevant provisions of the UNCAC.

The Commission of Integrity is presently conducting a study to measure the impact of the above awareness-raising activities and other anti-corruption measures. In particular, a questionnaire has been distributed to the provinces related to public service delivery, particularly in the health sector. In this regard, the Board of Financial Audit is developing a set of indicators to gauge the level of corruption and the awareness of its impact amongst the public with a view to publishing a final report covering various sectors.

Measures to prevent money laundering (article 14)

Banking Law No. 40 of 2003 established the Bank of Iraq as the primary regulatory body applying to the banking sector in Iraq. Under Article 35, a bank, including its managers, officers and employees, is required to immediately report to a competent authority the receipt or payment of any funds that pertain or may pertain to a criminal act. This reporting requirement protects the bank from breaches of confidentiality when complied with in good faith.

Article 38 requires banks to keep records for at least seven years of customer identification records, credit applications, supporting documents and account agreements. Article 44 requires banks to publish audited financial statements at the end of each fiscal year. Article 46 requires banks to appoint an independent external auditor acceptable to the Central Bank of Iraq to conduct regular audits of the banks records. The auditor cannot hold any interest in the bank and can serve a maximum period of five years.

The Anti-Money Laundering Law No. 93 of 2004 mandated the Central Bank of Iraq to establish the Money Laundering Reporting Office, which reports to the Central Bank but retains operational independence. The Money Laundering Reporting Office is responsible for collecting, processing, analysing and reporting on financial transactions that are subject to monitoring and reporting. It also seeks to implement national policies concerning the prevention of money laundering, financing of crime and financing of terrorism. It is thus the primary coordination body for the prevention of money laundering with Iraqi state institutions, banks and financial institutions, other States and international organizations working in this area. If the Money Laundering Reporting Office reasonably suspects that a

transaction that involves funds derived or intended for illegal activities, it shall immediately notify the competent prosecuting and investigating authority.

Section 5 of the Anti-Money Laundering Law sets forth the obligations of financial institutions. This includes gathering certain information regarding the customer and transaction when that transaction meets a certain threshold (5 million Iraqi Dinars). Such information is required regardless of the threshold minimum anytime there is a suspicious transaction involved. Article 16 mandates the financial institution to require a declaration of beneficial ownership when the customer is clearly not the owner or ownership is in doubt, or when a cash transaction involves greater than one million dollars. Article 17 requires the financial institution to take steps to verify the identity of the customer or beneficial owner involved in any transaction whenever there is reason to doubt the identity of the customer or beneficial owner of the funds.

In addition, Article 18 requires the bank or financial institution to immediately verify the source of funds, and the purpose and intended nature of a transaction, when there is reason to suspect that assets are the proceeds of a crime or intended for the financing of crime. This circumstance also requires the institution to immediately report to, and seek guidance from, the Money Laundering Reporting Office, and mandates that the institution not reveal such reporting to the customer or a third party, referring all inquiries to the Money Laundering Reporting Office.

Article 13 of the Money Laundering Law of 2004 provides for cooperation and the exchange of information between the Central Bank, the Money Laundering Reporting Office and governmental ministries. Iraq reported, however, that in practice, this has proven to be a challenge due to a lack of a central electronic database or other effective means of sharing information. Article 14 authorizes the Central Bank and the Reporting Office to call upon foreign authorities to provide information related to financial transactions or institutions to further a criminal investigation or legal proceedings. Iraq pointed out, however, a lack of bilateral cooperation agreements needed for allowing Iraq to work with other States for tracking the movement and circulation of funds.

2.2. Successes and good practices

Overall, the following successes and good practices in implementing Chapter II of the Convention are highlighted:

- The establishment and operation of the Iraqi Anti-Corruption Academy provides specialized anti-corruption education and training to public officials and other stakeholders, and represents the strong commitment on the part of the Government of Iraq to raising awareness and strengthening integrity and professionalism in the public service.
- The Commission of Integrity has made significant efforts to raise awareness amongst the public of the role of the Commission in preventing and combatting corruption in Iraq.

- The existence of an anti-corruption strategy for the years (2010 - 2014), and the fact that Iraq is in the process of developing a new strategy for the years 2014-2018.

2.3. Challenges in implementation, where applicable

The following steps could further strengthen existing anti-corruption measures:

- Complete the process to draft and adopt a National Anti-Corruption Strategy in 2014, based in part on an assessment of what has been accomplished in the current strategy and what remains to be achieved. As part of the strategy for the next period, adopt and implement a comprehensive monitoring, evaluation and reporting mechanism.⁷
- Consider measures to strengthen capacity in the investigation and verification of asset declarations by public officials, particularly in the context of assets held outside of Iraq.
- Further strengthen the performance appraisal system in the public service to ensure public employees are evaluated based on merit and skills.
- Seek to establish an electronic central regime and database covering banks and financial institutions operating in Iraq.
- Seek to complete bilateral cooperation agreements with other States to better track the movement and circulation of funds.
- Consider additional measures to strengthen integrity in the private sector, including through cooperation with law enforcement and the possible establishment of a private sector focal point in the Commission of Integrity.
- Consider the facilitation of consultations between the private sector and the Commission of Integrity regarding suggestions for legal and regulatory reforms.
- Continue to consider strengthening the legal framework with regard to conflict of interest, and seek the adoption of legislation pertaining to the funding of political parties and election campaigns.
- Continue to strengthen the legal framework and procedures for facilitating public access to information and access to competent decision-making authorities, and improving transparency.

2.4. Technical assistance needs identified to improve implementation of the Convention

⁷ This paragraph was previously removed because Iraq is taking steps to put the strategy for the years (2014 – 2019) which will include a comprehensive review for corruption phenomena mentioned in the strategy of the years (2010 – 2014) and what was dealt with and what was not. Therefore, Iraq agrees with the observations mentioned by the UNODC experts.

- Iraq reported assistance provided by UNODC, the World Bank, and the Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative in the prevention of money laundering, and requested continued assistance in that regard.
- Iraq requested assistance in the establishment and implementation of a comprehensive mechanism for the monitoring, evaluation and reporting of progress in the implementation of the National Anti-Corruption Strategy for the period 2014-2019.
- Iraq suggested the benefit of additional assistance in terms of financial investigations, asset tracing and the verification of asset declarations, particularly those involving assets held outside of Iraq.

8 September 2014

Arabic and English only

الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح
العضوية المعني بمنع الفساد
الاجتماع الخامس
فيينا، ٨-١٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٤

استعراض الامتثال لمتطلبات الفصل الثاني من قبل العراق (من خارج الجولة الثانية لآلية استعراض التنفيذ واستباقاً لها)

خلاصة وافية معدة من قبل هيئة النزاهة العراقية

١ - مقدمة

في إطار تعزيز تنفيذ الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في وقت سابق من الدورة الثانية لاستعراض آلية التنفيذ، شرعت حكومة العراق بمساعدة مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في شهر حزيران/يونيه ٢٠١٣ في استعراض امتثاله لمتطلبات الفصل الثاني من الاتفاقية. وقد تلا ورشة العمل الأولى لمناقشة المواد الواردة في الفصل الثاني وتحديد النجاحات والتحديات الرئيسية، انتهاء العراق من قائمة التقييم الذاتي المرجعية المنقحة، وسُلمت نتائجها إلى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة لإجراء الاستعراض والتحليل المكتبي، وذلك على غرار عملية الاستعراض المكتبي في آلية الاستعراض الرسمية.

أعدّ مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، عقب الانتهاء من الاستعراض المكتبي، مشروع الملخص التنفيذي مع إبداء النتائج والملاحظات الأولية، وكذلك الأسئلة الموجهة إلى حكومة العراق. وقد جمعت الزيارة القطرية في نيسان/أبريل ٢٠١٤ بين خبراء مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والسلطات الوطنية المختصة في العراق لغرض الإجابة على الأسئلة المقدمة والموافقة من حيث المبدأ على نتائج وتوصيات الملخص التنفيذي النهائي.

090914 V.14-05738 (A)



وحضر أثناء الزيارة القطرية، ممثلون عن المجتمع المدني والقطاع الخاص، وشاركوا في المناقشات ذات الصلة.

ويُمثل هذا الملخص التنفيذي التقرير النهائي الذي اتفق عليه المشاركون في عملية الاستعراض، بما في ذلك حكومة العراق التي أبدت موافقتها هي الأخرى. هذا، وقد أبدت هيئة النزاهة موافقتها على تقديم هذا التقرير للنشر باعتباره ورقة غرفة الاجتماعات في اجتماع فريق استعراض التنفيذ المزمع انعقاده في فيينا في حزيران/يونيه عام ٢٠١٤.

٢- التدابير الوقائية

٢-١- ملاحظات بشأن تنفيذ المواد محل الاستعراض

سياسات وممارسات وهيئات مكافحة الفساد الوقائية (المادتان ٥ و٦)

أفادت دولة العراق أنَّه استراتيجية وطنية يجري تطبيقها في الوقت الحالي لمكافحة الفساد وهي للسنوات من (٢٠١٠-٢٠١٤)، علاوة على التخطيط لطرح استراتيجية جديدة في المستقبل القريب. فالاستراتيجية الحالية وضعت خلال عام ٢٠١٤، وتركز في المقام الأول على زيادة الوعي بمشكلة الفساد والوقاية منه. وقد أُقترح في إطار الإعداد للاستراتيجية القادمة لتغطية الفترة من ٢٠١٤-٢٠١٨، أن يجري تقييم الاستراتيجية الحالية المعمول بها لتحديد ما تم تحقيقه، وما لا يزال يتعين إنجازه في الفترة المقبلة. فأحد مجالات الاهتمام للفترة المقبلة سيتركز على وجه الخصوص موضوع تمويل الأحزاب السياسية، والذي جرى تحديده على أنه أولوية وطنية. كما أنَّه حاجة إضافية قد جرى تحديدها، تتعلق بوضع آلية فعالة للرصد والإبلاغ والتقييم خاصة بالفترة المقبلة من هذه الاستراتيجية.

علاوة على ذلك، فقد أسس العراق هيئات ومؤسسات عدَّة لمواجهة الفساد، من بينها هيئة النزاهة المؤسسة بموجب الأمر رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ الذي ألغى بموجب القانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ وديوان الرقابة المالية المؤسس سنة ١٩٢٧ ونظمت عمله عدَّة قوانين كان آخرها القانون رقم (٣١) لسنة ٢٠١١، ومكاتب المفتشين العموميين المؤسسة بموجب الأمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤، ومكتب مكافحة غسل الأموال في البنك المركزي المؤسس بالأمر رقم (٩٣) لسنة ٢٠٠٤.

وبجانب ذلك، قد تأسس أيضاً مكتب تنسيقي تابع لرئاسة الوزراء، يتخذ شكل وحدة التفتيش داخل مجلس الوزراء، وتضطلع هذه الوحدة بالتنسيق بين المفتشين العموميين، وكجزء من عملية التنسيق، فإنَّ المفتشين العموميين يقومون بإعداد تقرير عن كفاءة

التحقيقات المعنية بجرائم الفساد وتقديمها إلى هيئة النزاهة، ويوجد أيضاً عدد من لجان النزاهة في مجالس المحافظات بجانب لجنة النزاهة في مجلس النواب. وأخيراً، فقد تأسس المجلس المشترك لمكافحة الفساد بموجب القرار الوزاري رقم ٩٩ الصادر في ٣٠ أيار/مايو ٢٠٠٧، والذي يضم بين أعضائه رؤساء مجلس القضاء الأعلى وديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة، إلى جانب منسّق رئاسة الوزراء لشؤون الرقابة وممثل عن المفتشين العموميين.

وفي هذا السياق، تنص المادة ١٠٢ من الدستور على أن المفوضية العليا لحقوق الإنسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة تعتبر هيئات مستقلة خاضعة لرقابة مجلس النواب. كما تنص المادة ١٠٣ من الدستور على وجوب أن يكون البنك المركزي العراقي وديوان الرقابة المالية مؤسستين مستقلتين مالياً وإدارياً.

وقد أُسست هيئة النزاهة بموجب القانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ دائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية كدائرة متخصصة، تعمل على دعم أفضل لمشاركة المجتمع في مكافحة الفساد ورفع مستوى الوعي العام بجرائم الفساد في العراق، وتعمل أحد التفويضات الرئيسية الممنوحة لهيئة النزاهة، والمنصوص عليها في المادة ٣ من قانون الهيئة، على إعداد مسودة اقتراح التشريعات التي تهدف إلى تعزيز مكافحة الفساد والكشف عنه، وقد تضمن ذلك إعداد مسودات مقترحات تشريعات تخص مكافحة الفساد كمشروع قانون حق الاطلاع على المعلومات ومشروع قانون حماية المخبرين والشهود والضحايا والخبراء، ومشروع تحديد قيمة الهدايا المتلقاة من موظفي الدولة، ومشروع قانون الأحزاب السياسية، ومشروع مدونة تعارض المصالح، ومشروع تعليمات كشف الذمة المالية التي تلغي تعليمات لائحة الكشف بالمصالح المالية لسنة ٢٠٠٥، ومشروع تعليمات السلوك الوظيفي التي تلغي لائحة سلوك موظفي الدولة والقطاع العام والمختلط رقم (١) لسنة ٢٠٠٥، ومشروع تعليمات الإجراءات التحقيقية لهيئة النزاهة.

هذا، وقدم العراق تقريراً عن مشاركته في البرامج والمشروعات الدولية التي تهدف إلى منع الفساد، التي يقوم بتنفيذها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة. وأشار العراق أيضاً إلى التعاون مع سلطات مكافحة الفساد في الدول الأخرى بغية تعزيز المعرفة الوطنية بمكافحة الفساد والقدرة على ذلك، مثل هيئة الرقابة الإدارية المصرية وهيئة الرقابة الماليزية وهو الآن في طور التوقيع على مذكرة تفاهم مع هيئة التفتيش الإيرانية.

القطاع العام (المادة ٧)

يوجز قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعايير المطلوبة لشغل الوظائف في الإدارات الحكومية والتي تطبق على جميع موظفي الدولة. وقد أقر العراق بأن ثمة إصلاحات يجب القيام بها في هذا المجال، ومن أجل ذلك، فقد وضع مشروع قانون جديد يسعى إلى دمج المعايير الدولية، والذي سوف يعكس بصورة أكثر دقة الأحكام ذات الصلة التي تنصُّ عليها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وبموجب المادة (١٠٧) من الدستور، تأسَّس مجلس الخدمة العامة الاتحادي المسؤول عن وضع الإطار القانوني المطبق على موظفي الدولة وتنفيذه. وأفاد العراق أنه برغم وجود عدد من القوانين تتناول مسألة تعيين موظفي القطاع العام وتدريبهم وترقيتهم، مثل قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ وقانون رواتب موظفي الدولة،^(١) وأنَّ أحكام هذه القوانين التي تسعى إلى ترسيخ الشفافية وتكافؤ الفرص في التعيينات مفعَّلة بالرغم من عدم تأسيس مجلس الخدمة العامة الاتحادي. فالوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة تقوم بكافة الإجراءات التي تضمن النزاهة والشفافية في انتقاء الموظفين العموميين ومن ضمنها اعتماد آلية النافذة الواحدة عن طريق الانترنت في تلقي طلبات التعيين، وإجراء الاختبارات التحريرية والشفوية لجميع المتقدمين بغية انتقاء الموظفين وتعيينهم على أساس الكفاءة،^(٢) بعيداً عن المحسوبية والمنسوبية.

وبخصوص ترقية الموظفين، فقد وُضعت نماذج لتقييم الأداء والمؤهلات بغرض الترقية، بغية ترقية الموظفين على أساس الكفاءة.^(٣)

(١) أشار فريق الخبراء الدولي أنَّ القوانين لم يتمَّ تطبيقها بشكل رسمي ولكن المسؤولين يقومون بما يمكنهم بشكل غير رسمي أو اعتماداً على الأعراف السائدة بهدف الوصول إلى الشفافية وتكافؤ الفرص، ويرى فريق الخبراء العراقي أنَّ التشريعات آنفة الذكر هي تشريعات رسمية كونها قد نشرت في الجريدة الرسمية للدولة وهي جريدة (الوقائع العراقية)، وأنَّ الوزراء ورؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة يعتمدون في التعيينات على قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ (المعدل).

(٢) أشار فريق الخبراء الدولي أنَّ نصوص هذه القوانين الهادفة إلى غرس الشفافية وتكافؤ الفرص في التعيين هي نصوص غير مفعَّلة على الأغلب في الكثير من القطاعات الحكومية، ويرى فريق الخبراء العراقي أنَّ عدم تفعيل قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي لا يعني عدم تطبيق النزاهة والشفافية في انتقاء الموظفين بل إنَّ كافة قطاعات الدولة تعتمد على الاختبارات التحريرية والشفوية في انتقاء الموظفين، ويتم استبعاد كل من فشل في اجتياز تلك الاختبارات.

(٣) يرى فريق الخبراء الدولي أنَّه تمَّت الإشارة إلى أنَّ ذلك يقع في الوقت الحالي قيد التطوير والمراجعة، ويرى فريق الخبراء العراقي أنَّ استمارة التقييم المعتمدة في تقييم المدراء العامين وموظفي الدولة معمول بها في العراق بموجب اعمامات وزارة المالية وهي ليست قيد المراجعة.

ويحدد قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ جداول الرواتب لكل درجة من درجات المسؤولين الحكوميين. ويُمكن لمجلس الوزراء تعديل هذا القانون للتكيف مع حالات التضخم او وجود مسوغ قانوني لزيادة الرواتب وبناءً على هذا التحويل فقد اصدر مجلس الوزراء القرار رقم (٣٥٢) لسنة ٢٠١٣ الذي زاد بموجبه رواتب الدرجات الدنيا.

ويوجد عدد من المؤسسات المسؤولة عن تقديم تدريب متخصص على النزاهة ومكافحة الفساد في العراق مثل المركز الوطني للاستشارات والتنمية الإدارية ومركز التدريب المالي والمحاسبي. وفي عام ٢٠١٠، تأسست الأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد بغرض وضع البرامج التدريبية للموظفين العاملين في الهيئات الرقابية، وموظفي دولة العراق بشكل عام. فمعظم الدورات التدريبية تدار على أساس طوعي، ووفقاً لأسس الاحتياجات التي حددها كل وزارة على حدة، ومن الجائز أن تشتمل هذه الدورات على تدريب متخصص في معايير المراجعة والإدارة المالية. أن وجود هذا التدريب قد أدى إلى تعزيز الكفاءة المهنية والنزاهة في الخدمة العامة، وتعريفهم بلائحة السلوك الوظيفي وواجبات الموظف المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ (المعدل) ومن ضمنها الإبلاغ عن حالات الفساد.

كما سنَّ العراق مجموعةً كبيرةً من القوانين المتعلقة بمعايير الانتخاب والترشح للمناصب العامة، ومن بين هذه القوانين، الدستور وقانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ (المعدل)، وقانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨. وفيما يتعلق بالمرشحين لمنصب رئيس الجمهورية، فقد اقتضت المادة ٦٨ من الدستور العراقي وجوب ألا يكون المرشح قد تمَّت إدانته بجرمة مخلة بالشرف (وقد سبق تعريف هذه الجريمة في الدستور وكان من بينها جرائم التدليس)، إضافة إلى تحديد الجرائم المخلة بالشرف بموجب القرار رقم (١٨) لسنة ١٩٩٣ ومن ضمنها الرشوة والاختلاس والتي يستتبعها عزل الموظف من الوظيفة.

وصرَّح العراق بأنه ملتزم بالفقرة ٣ من المادة ٧ من الاتفاقية المتعلقة بالتدابير التي تهدف إلى تعزيز الشفافية في تمويل المرشحين للمناصب العامة وتمويل الأحزاب السياسية، عند الاقتضاء، وذلك لإقراره نظام تنظيم الإنفاق على الحملات الانتخابية رقم (١) لسنة ٢٠١٣، ووجود

مشروع قانون الأحزاب السياسية المتضمن تمويلها في قبة مجلس النواب وفي طريقه للتشريع.^(٤)

وقد أصدر العراق عدداً من التشريعات الرئيسية التي تعالج قضية تعارض المصالح مثل قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ وقانون المحاماة رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ ولائحة سلوك موظفي الدولة والقطاع العام والمختلط رقم (١) لسنة ٢٠٠٥،^(٥) ورغم أن هذه التشريعات قد وضعت بعض القيود على الموظفين الحكوميين والمسؤولين المنتخبين والتي من شأنها أن تساعد على الحد من احتمالية تعارض المصالح في بعض الظروف، إلا أن العراق لم يقرّ قانوناً موحداً لتعارض المصالح وإنما عاجله بعدة قوانين متفرقة، وقد تمّ إعداد مشروع مدونة للحد من تعارض المصالح وهو في طور المراجعة لدى الجهات المختصة.

وأشار العراق إلى أن تعارض المصالح كان موضوعاً جرى تحديده لإمكانية إدخال إصلاحات عليه في عام ٢٠٠٩ عقب الانتهاء من عملية تقييم ذاتي جرت في وقت سابق. وعقب ذلك، تمّت مراجعة كافة القوانين المتعلقة بتعارض المصالح، إضافةً إلى الآليات التي تستخدمها هيئة النزاهة لمعالجة هذه القضايا. ومن بين الموضوعات الرئيسية التي اعتُبر أنّها في حاجة للمزيد من الاهتمام زيادةً مستوى الوعي والفهم بين الموظفين العموميين بالقواعد المنطبقة عليهم فيما يتعلق بتعارض المصالح، بما في ذلك المتطلبات الخاصة بنظام الإقرار بالذمة المالية. وقد جرت الإشارة في هذا الشأن إلى أن دائرة الوقاية في هيئة النزاهة هي المسؤولة عن موضوع كشف الذمة المالية والكسب غير المشروع.

وأفاد العراق أنّه قد تمّ وضع مشروع قانون يعالج قضية تعارض المصالح، وهي تتناول بطريقة أو بأخرى التحديّات الموضّحة أعلاه، وهذه المسودة لدى الجهات المختصة بالمراجعة بغية

(4) أشار فريق الخبراء الدولي أنّه بسبب وجود مسودة قانون فقط لا يمكننا القول إنّ العراق يمثل للبند ولكن إنّ العراق حالياً ليس ممثلاً لهذا البند إلاّ أنّه قام باتخاذ خطوات تجاه تحقيق الامتثال عن طريق تطوير وتقديم هذه المسودة، يرى فريق الخبراء العراقي أنّ البند (٣) من المادة (٧) من الاتفاقية قد احتوت على شطرين (الإفناق على الحملات الانتخابية) و(تمويل الأحزاب السياسية)، وأنّ العراق قد امتثل لشرط من النص وهو (الإفناق على الحملات الانتخابية) وذلك لصدور نظام تنظيم الإفناق على الحملات الانتخابية رقم (١) لسنة ٢٠١٣. أمّا بالنسبة لتمويل الأحزاب السياسية، فإنّ العراق قام باتخاذ خطوات تجاه تحقيق الامتثال عن طريق تطوير وتقديم مسودة مشروع قانون تمويل الأحزاب السياسية، وبذلك يكون العراق قد استجاب جزئياً لنص البند (٣) من المادة (٧).

(5) أشار فريق الخبراء الدولي بأنّ الإطار القانوني يحتاج إلى مراجعة أكثر. وأقرّ أنّه حتى في ظلّ غياب القانون لا تزال هنالك جهود حثيثة تمّ اتخاذها لتدريب الموظفين المدنيين على التعليمات المعنية وسلوك الأخلاق.

إقرارها ودخولها حيز التنفيذ.^(٦) وللإطلاع على المزيد من المعلومات حول كيفية معالجة تعارض المصالح في سياق أنظمة الإقرار بالذمة المالية، راجع القسم الخاص بالمادة ٨ أدناه.

مدونات قواعد السلوك للموظفين العموميين (المادة ٨)

ينصُّ القانون العراقي على مبادئ النزاهة والأمانة والمسؤولية بين الموظفين العموميين، حيث يشير إليها في المادة (٢٧) من الدستور على قدسية الأموال العامة وواجب حمايتها من كل مواطن عراقي، كما تُناط بمهنة النزاهة صلاحية خلق ثقافة في القطاعين العام والخاص، والتي من شأنها أن تدعو إلى تقدير النزاهة والاستقامة الشخصية واحترام أخلاقيات الخدمة العامة. ويوجب قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ على الموظفين العموميين أداء العمل بأمانة ونزاهة.

فمن الأمور المستقر عليها أنه يتعيَّن على كلِّ موظف عام في العراق أن يوقَّع على لائحة سلوك موظفي الدولة والقطاع العام والقطاع المشترك كإجراء للتعين إضافةً إلى الشروط المنصوص عليها في المادة (٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ (المعدَّل)، وفي حالة إحقاق أحد الموظفين العموميين أو رفضه التوقيع على لائحة السلوك، فإنَّ هذا الموظف يتمُّ إيقافه عن العمل، وقد قُدِّمت اللائحة إلى موظفي الخدمة المدنية من خلال ورش العمل، علاوةً على المتطلَّبات التشريعية.

ومن الممكن أن يفرض انتهاك أيِّ جزء من اللائحة إلى فرض عقوبات انضباطية، وطبقاً للمادة ٨ من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، فإنَّ العقوبات الانضباطية هي: لفت نظر والإندار وإنقاص الراتب والتوبيخ وقطع الراتب وتنزيل درجة والفصل والعزل. أمَّا العقوبات الجنائية، فتنشأ عن المخالفات التي تصل إلى الرشوة والتزوير وتجاوز الموظفين حدود وظائفهم وانتهاك شروط المناقصات والمزايدات.

وتقتضي لائحة السلوك من الموظفين العموميين إبلاغ السلطات المختصة بأيِّ واقعة فساد أو إساءة استعمال للسلطة. ويُعتبر التخلف عن أيِّ إبلاغ من ذلك القبيل جريمةً بمقتضى المادة ٢٤٧ من قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ (المعدَّل).

(٦) أشار فريق الخبراء أنَّ مسألة نشأت بإحدى التحدّيات خلال الاجتماع داخل البلد. أقرَّ فريق الخبراء العراقي بأنَّه ما زالت هنالك تحدّيات؛ لكنَّها لا ترقى إلى أنها ذات أهمية كون أنَّ ٤٨.٦ في المائة من النواب استجابوا إلى كشف الذمة المالية لسنة ٢٠١٤ (١٥٨ من أصل ٣٢٥). بالإضافة إلى ذلك، أنَّ التعليمات التي أدَّت إلى معاقبة أولئك الذين لم يقدِّموا الكشف قد تمَّ وضعها وهي قيد المراجعة من قِبَل السلطة المختصة.

ويحتوي قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ على أحكامٍ تنصُّ على آلية تقديم كشف الذمّة المالية الخاصّة ببعض الموظفين العموميين وأنشطتهم الخارجية والهدايا التي تُقدّم لهم. وتتولّى دائرة الوقاية المنصوص عليها في البند (ثالثاً) من المادة (١٠) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ التابعة لهيئة النزاهة مسؤولية متابعة تقديم هذه الإقرارات والتحقُّق من صحّة محتواها لمنع تضارب المصالح وتحديد حالات الكسب غير المشروع. وتحدّد المادة (١٧) من قانون هيئة النزاهة الموظفين العموميين الخاضعين لشروط الإفصاح، ومنحت للهيئة سلطة إضافة كل من ترى ضرورة كشفه عن ذمّته المالية. ويُطلب من هؤلاء الموظفين تقديم ثلاثة أنواع من التقارير: (أ) إقرار أوّلي بالمصالح المالية يتم تقديمه إلى الهيئة في غضون ٣٠ يوماً من التعيين أو الانتقال إلى وظيفة جديدة؛ (ب) وتقرير سنوي يُقدم في شهر كانون الثاني/يناير من كل عام، بغضّ النظر عن المدّة المنقضية منذ تقديم الإقرار الأوّلي؛ (ج) وتقرير نهائي يُقدّم في غضون ٣٠ يوماً من ترك المنصب أو الوظيفة. ويتمُّ نشر التقارير المقدّمة على الموقع الإلكتروني للهيئة.

وتضطلع دائرة الوقاية في هيئة النزاهة بالتحقُّق من كشف الذمّة المالية المقدّم، لضمان أن تلك أموال المكلف المعلنة لا تشكّل زيادةً مع دخل الموظف. وفي حالة وجود هذه الزيادة، فيتم توجيه القضية إلى شعبة المطالبة القضائية في قسم الدعاوى في الدائرة القانونية لتحريك شكوى أمام قاضي التحقيق المختص مكانيّاً. ويُعتبر التخلُّف عن الالتزام بهذه الشروط أو تقديم معلومات زائفة في أيّ إقرار مخالفةً جنائيةً بمقتضى قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩.

عدم وجود تحديّات كبيرة تواجه العراق في عدم الامتثال للمتطلّبات المعنية بتقديم الكشف عن الذمّة المالية. فعلى سبيل المثال، كان رئيس مجلس الوزراء من أوائل الكاشفين عن ذمّهم المالية وأيضاً رئيس مجلس النواب وأعضاء السلطة التشريعية والقضاة، وفي حالة التأخر بتقديم تقرير كشف الذمّة المالية، يتمُّ وضع المكلف على "قائمة تأخير"، والتي من شأنها أن تؤدّي إلى المتابعة وتحريك الشكوى من قبل الدائرة القانونية في هيئة النزاهة. وفي الحالات الجسيمة من عدم الامتثال، يجوز فصل الموظف من الخدمة.

المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية (المادة ٩)

طبقاً لقانون العقود الحكومية رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٤ وتعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ١ لسنة ٢٠٠٨، يتعيّن أن تتمّ إجراءات المشتريات العمومية علانيةً عند حد ١٠٠ مليون دينار على الأقل، وكذلك على مرحلتين وهما الدعوة المباشرة ومراجعة العروض بواسطة لجنة

للمشتريات. ويُسمح لمقدمي العروض بالاطلاع على المعلومات الخاصة بالمشتريات ويجب إعطاؤهم الوقت الكافي لإعداد العروض وتقديمها في مظاريف مغلقة. وطبقاً للقسم الخامس من قانون العقود الحكومية، تقوم مديرية إدارة العقود العامة بإصدار ونشر الشروط القياسية للعقود العامة والأنظمة المستخدمة في تنفيذ هذه المعايير. وللإعلان عن مناقصة ما، يجب تلقي الإذن من كبير المسؤولين في الإدارة المختصة، ونشر دعوة للمناقصة في ثلاث صحف يومية وعلى الموقع الإلكتروني للجهة المتعاقدة، وذلك وطبقاً لتعليمات تنفيذ العقود الحكومية.

وفيما يتعلق بنظام المراجعة المنطبق على العروض التي يتم استلامها، تنص المادة ٧ من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية على وجوب تأسيس لجنة تحليل للمناقصة تقوم بإعداد جدول تفصيلي بالعروض المقدمة. ومن ناحية أخرى، فإن المادة (٨) تقتضي عدم وجود مصالح خاصة يتشارك فيها أعضاء لجنة المشتريات، أو في الجدول الزمني لتقديم عطاءات، أو التحليل اللاحق للعروض المقدمة. فمن المستقر أن المعايير المعمول بها لمنح عقد تتمثل في تفضيل العطاء الأدنى، ويلبها تطبيق المعايير الإضافية، بما في ذلك الشروط المطلوب الوفاء بها، والعوامل المعنية بالاحتياجات المحددة. وستقوم اللجنة بعد ذلك بتقديم توصيات بناءً على تحليلهم للعطاءات المقدمة، ثم يُذيل العقد النهائي بتوقيع رئيس قسم المقاولات في الوزارة المعنية. ويتعين على من يرسو عليه العطاء أن يوقع على العقد النهائي في غضون ١٥ يوماً، أو تخضع المناقصة إلى مصادرة خطاب الترسية ومنحها للمزايد الثاني.

وفيما يتعلق بتدابير تنظيم الأمور المتعلقة بالأفراد المسؤولين عن المشتريات، يجب تغيير أعضاء لجان المشتريات كل ستة أشهر طبقاً لتعليمات تنفيذ الميزانيات لسنة ٢٠١٣. وفي عامي ٢٠١٢ و ٢٠١٣، طلبت هيئة النزاهة من العاملين في وحدات العقود في الوزارات والإدارات أن يفصحوا عن مصالحهم المالية على أساس سنوي. فمن المعروف أن أعضاء لجنة المشتريات متخصصين في الأمور المالية، وتلقوا تدريباً خاصاً من الوزارة التي يعملون فيها. كما توفّر أيضاً أكاديمية مكافحة الفساد دورات تدريبية في المسائل المتعلقة بالمشتريات استناداً إلى الاحتياجات المحددة أو عند الطلب.

وفيما يتعلق بتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية، يخضع تقديم الميزانية واعتمادها لقانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤. وقد مُنح المفتش العام سلطة فحص ومراجعة كافة سجلات وأنشطة الوزارات إضافة إلى مراجعة وتدقيق عمل كافة الوزارات. ومتى كانت الهيئات الحكومية غير ملتزمة بالمتطلبات المقررة قانوناً فيما يتعلق بالأمور المالية، يجوز اتخاذ إجراءات من بينها إحالة مرتكبي المخالفات إلى لجان تحقيق أو السلطة القضائية لاتخاذ الإجراء المناسب.

أمّا بشأن التدابير الخاصة بحماية سلامة الدفاتر المحاسبية أو السجلات أو القوائم المالية أو المستندات الأخرى المتعلقة بالمصروفات والإيرادات العمومية، ينصُّ القسم ٥ من الملحق "ب" الخاص بقانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ على وجوب احتفاظ الوزير بالدفاتر والسجلات والمستندات الأخرى. كما يُعتبر تزوير المستندات مخالفةً جنائيةً بموجب قانون العقوبات. ويحدّد قانون مسك المستندات والدفاتر الحكومية رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٣ الإجراءات ذات الصلة بحفظ الدفاتر والسجلات. ويضطلع ديوان الرقابة المالية بتنظيم القروض والرواتب وكل ما يتعلق بالأنشطة المالية للحكومة. ويتقلّد رئيس ديوان الرقابة المالية منصب رئاسة مجلس المعايير المحاسبية والرقابية التي تضمُّ ممثلين عن القطاع الخاص، والأوساط الأكاديمية، وأصحاب المصلحة الآخرين.

وقد حدّد العراق الافتقار المستمر إلى الشفافية والفهم العام لإجراءات المشتريات العمومية كأحد التحدّيات الرئيسية في محاربة الفساد في العراق في الوقت الراهن.

التقارير العامة (المادة ١٠)

أفاد العراق أنّه بموجب المادة ٢٠ من الدستور العراقي يحقُّ للمواطنين العراقيين، رجالاً ونساءً، المشاركة في الشؤون العامة. ومع ذلك، كان هناك اعتراف بالحاجة إلى المزيد من العمل للوفاء بمتطلبات هذا الحكم الوارد في الاتفاقية، وتمّ تسليط الضوء على وجود تحدّد خاصّ فيما يتعلّق بتبسيط الإجراءات الإدارية لأجل تيسير تواصل الجمهور مع السلطات المختصة الصانعة للقرارات.

وفيما يتعلّق بنشر المعلومات الخاصة بمخاطر الفساد في الإدارة العامة، تنصُّ المادة ٢٦ من القانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ على وجوب أن يقدّم مفوض هيئة النزاهة تقريراً سنوياً لمجلس النواب ومجلس الوزراء. ويجب أن يكون هذا التقرير متاحاً أيضاً لوسائل الإعلام والجمهور. وعلاوةً على ذلك، ينصُّ قانون ديوان الرقابة المالية لسنة ٢٠١١ على أن ينشر مجلس النواب قائمةً بتقارير الرقابة والمراجعة الكاملة المتعلقة بالإدارات الحكومية وأن يقدّم نسخاً من تلك التقارير لوسائل الإعلام عند طلبها. وينطبق الأمر ذاته على التقارير التي يعدّها المفتش العام بموجب القرار رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤. وأفاد العراق فيما يتعلّق بهذه السياسات أنّه يعتبرها التزاماً جزئياً بالمادة ١٠ من الاتفاقية في ضوء أنّ هذه التقارير يتمُّ إتاحتها لوسائل الإعلام فقط عند طلبها ولا تتمُّ المبادرة إلى نشرها بشكل استباقي. كما لوحظ أنّ نشر مثل هذه التقارير على مواقع الحكومية ذات الصلة قد أصبح تدرّجياً ممارسةً معياريةً. ففي جميع

الأحوال، يمكن للجمهور الوصول للمعلومات المالية والميزانية من خلال تقديم طلب إلى هيئة النزاهة التي تتمتع بسلطة تقديرية للاستجابة لمثل هذه الطلبات.

واعتباراً من ٢٠٠٨، أصبح لزاماً على الهيئات الحكومية أن تفتح لوسائل الإعلام والجمهور بشكل أوسع نطاقاً عن المعلومات المتعلقة بإدارة الأموال العامة وتنفيذ المشروعات الحكومية. وقد قدمت هيئة النزاهة لمجلس النواب مسودة قانون يتيح الاطلاع على المعلومات.

التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة (المادة ١١)

تنص المادة ١٩ من الدستور العراقي على أن النظام القضائي مؤسّسة مستقلةً مساءلةً فقط أمام القانون. وتتمتع هيئة النزاهة باستقلالها القانوني والمالي والإداري وهي الجهاز الرئيسي المسؤول عن منع وقائع الفساد والتحقيق فيها. واستجابةً لتبني هيئة النزاهة للقانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١، والزيادة الإجمالية في عدد القضايا، فقد ألحق مجلس القضاء الأعلى في العراق العديد من القضاة لمحاكم التحقيق للبت في قضايا الفساد. كما توجد محاكم خاصةً للتحقيق تتناول قضايا الفساد في محافظتين هما النجف وديالى، وتضم هذه المحاكم قضاةً متخصصين ومدعين عامين، علاوةً على أنه أيضاً يوجد في بغداد محكمة متخصصة في التحقيق بقضايا الفساد.

ويؤكد قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ على الاستقلال المقرر لهذه السلطة في المادة ١٩ من الدستور. وتنص المادة ٧ على الالتزامات المهنية للقضاة، ومنها: (أ) الحفاظ على كرامة الجهاز القضائي؛ (ب) وحماية سرية القضايا والمستندات؛ (ج) وعدم المشاركة في أي نشاط من شأنه أن يكون محلّ تعارض مع مهنة القضاء. وتنص المادة ٨ على المعايير اللازمة لتجنّب تعارض المصالح من جانب القضاة، حيث تحظر المادة العلاقات العائلية في نفس السلطة القضائية، ولا تسمح لأي قاضٍ أن يراجع الحكم الذي يصدره قاضٍ آخر هو أيضاً فرد في عائلته.

ويتولّى مجلس القضاء الأعلى مسؤولية التعيين والإدارة في الجهاز القضائي، حيث يستند الاختيار على الجدارة والمؤهلات التعليمية العامة. ويضطلع المجلس أيضاً بمسؤولية توقيع الإجراءات التأديبية على أعضاء الجهاز القضائي. وثمة مدونة قواعد سلوك ملزمة تنطبق أيضاً على أعضاء الجهاز.

وتنص المادة ١٢ من قانون تنظيم الجهاز القضائي على أن محكمة التمييز، المؤلفة من رئيس مجلس القضاء الأعلى وخمسة مساعدين وما لا يقل عن ٣٠ قاضياً، هي السلطة القضائية العليا في العراق. وتتولّى محكمة التمييز مسؤولية النظر في كافة الطعون المدنية والجنائية المهمة

و ضمان أن يحكم القضاة في القضايا طبقاً للقانون. ويتم الطعن تلقائياً في جميع الأحكام المنطوية على عقوبة الإعدام أو السجن مدى الحياة أمام هذه المحكمة.

وينظم قانون الإشراف القضائي وسائل الإشراف على أداء الجهاز القضائي وموظفي المحاكم. وتم بموجب هذا القانون تأسيس هيئة الإشراف القضائي التي تقوم بشكل عام بعمل زيارات ميدانية للرقابة على عمل المحاكم والادعاء العام، باستثناء محكمة التمييز.

وهذا ينطوي على كل من الرصد المباشر والإشراف على السير العام للمحاكم وكذلك التحقيق في الشكاوى المقدمة ضد القضاة وأعضاء النيابة العامة وموظفي المحاكم. ويُجرى التحقيقات مشرف مسؤول عن إجراء المقابلات (بما في ذلك من موضوع الشكاوى)، وتلقي الأدلة وإعداد تقرير نهائي مع النتائج وإبداء التوصيات. ولهذه الهيئة سلطة التعامل مع انخفاض مستوى أداء القضاة وموظفي المحاكم. ويجوز الطعن على قرارات الهيئة أمام الأخيرة نفسها.

وتوجد مجموعة من الجزاءات التأديبية يمكن فرضها والأخذ بها، ومنها الإنذار، وتأخير الترقية أو إنهاء الخدمة، أو الإحالة إلى رئيس مجلس القضاء الأعلى أو جهاز الادعاء العام في حالة القضايا الجسيمة، متى اقتضى الأمر ذلك. ويصدر عن الرئيس القرار النهائي بشأن الخطوات التالية في العملية. أما إذا كان الجزاء الجسيم قيد النظر، تُحال القضية في هذه الحالة إلى لجنة خاصة معينة بالشؤون القضائية أو السلوك القضائي، تتألف من ثلاثة قضاة كبار في إطار إجراءات رسمية. ويجوز في تلك الإجراءات أن يمثل القاضي محام عنه أثناء التحقيق معه، كما يجوز للقاضي الاعتراض على ما توصلت إليه اللجنة من نتائج واستنتاجات، علاوة على حقه في الطعن على قرار اللجنة خلال ٣٠ يوماً أمام مجلس القضاء الأعلى. ويتعين أن تدور كافة جوانب التحقيقات والقرار النهائي في إطار من السرية بما في ذلك الجزاء المتخذ ضد القاضي. ففي معظم الحالات، يقود فقط ارتكاب الأفعال الإجرامية إلى عزل القاضي من الخدمة.

فعلى الرغم من عدم وجود مدونة خاصة للسلوك القضائي، إلا أن هناك عدداً من القوانين واللوائح التي تحكم سير القضاء؛ إذ تحدّد المادة (٧) من قانون التنظيم القضائي العراقي لسنة ١٩٧٩ مهام القاضي، التي تشمل على الحفاظ على سرية المستندات، وتجنب تضارب المصالح. كما تسري نصوص الدستور والتشريعات الأخرى والقواعد النوعية على جهاز النيابة العامة أيضاً. وتشتمل هذه القوانين واللوائح أيضاً على إجراءات متابعة شكاوى سوء السلوك ضد القضاة وأعضاء النيابة العامة، وكذلك البت فيها. كما تسري أيضاً مبادئ بنغالور للسلوك القضائي على مرفق القضاء باعتبارها مسألة منظمّة للسلوك.

بيد أن هناك تحدياً واحداً محدداً يتمثل في عدم وجود الأمن الكافي لأعضاء السلطة القضائية في العراق، ولا سيما فيما يتعلق بالتحقيق في قضايا الفساد والإرهاب. فحتى الآن، لا تفي ميزانية مجلس القضاء الأعلى باحتياجات السلطة القضائية، بما في ذلك الاحتياجات الأمنية. وينص قانون الادعاء العام رقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٩ على الولاية المنوطة لجهاز الادعاء العام والتي تشمل حماية وأمن الدولة ومؤسساتها والسعي لتطبيق الديمقراطية وتقديم الإجراءات الجنائية المناسبة أمام الجهاز القضائي.

القطاع الخاص (المادة ١٢)

فيما يتعلق بمنع الفساد في القطاع الخاص وتعزيز الشراكات بين القطاعين العام والخاص لهذا الغرض، أشار العراق إلى قانون التضمين رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٦، وقانون الشركات رقم ٢١ لسنة ١٩٩٧ وقانون ضريبة الدخل رقم (١١٣) لسنة ١٩٨٢. وبموجب هذه التشريعات، طُبِّق العديد من التدابير ذات الصلة، من بينها تقييد قدرة الموظفين العموميين السابقين على شغل مناصب في القطاع الخاص بعد ترك العمل في القطاع العام ومنع الموظفين العموميين من شغل مناصب مهنية أخرى. بموجب قانون انضباط موظفي القطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١. كما خصص عدد من الأجهزة الرقابية خطوطاً ساخنة لتمكين العاملين في القطاع الخاص من الإبلاغ عن أفعال الفساد المشتبه في ارتكابها داخل مؤسساتهم.

ولقد أُقترح خلال الزيارة القطرية إمكانية تأسيس مؤسسة استشارية تربط بشكل أفضل القطاع الخاص مع هيئة النزاهة، مع توفير التوجيه له في مسائل الأخلاقيات والنزاهة، وذلك بناءً على طلبه. بالإضافة إلى ذلك، فإن الاتصال بالقطاع الخاص يساعد على دمج مشاركته، والإسهام في الإصلاحات التشريعية المقترحة للوقاية من الفساد، وبخاصة التشريعات الضريبية وقوانين العمل واللوائح التجارية.

مشاركة المجتمع (المادة ١٣)

أسست هيئة النزاهة دائرة متخصصة هي دائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية تهدف إلى إقامة علاقات أكثر قوة مع المنظمات غير الحكومية لتعزيز مشاركة الأفراد والجماعات خارج القطاع العام في محاربة الفساد. وبموجب قانون تأسيس الهيئة، يلزم على هذه الوحدة اتخاذ الإجراءات اللازمة للتعاون مع منظمات المجتمع المدني بهدف نشر ثقافة السلوك الأخلاقي في كل من القطاعين العام والخاص، عن طريق البرامج التدريبية واستخدام وسائل الإعلام وغير

ذلك". ووفاءً بالتزامات هذه الولاية، أقامت الهيئة العديد من ورش العمل والحلقات الدراسية والبرامج التدريبية التي تهدف إلى تثقيف الجمهور بمخاطر الفساد وجوانبه السلبية.

وفيما يتعلق بتعزيز الشفافية والتشجيع على مشاركة الجمهور في عمليات صنع القرار، أقرَّ العراق بالحاجة إلى اتخاذ المزيد من التدابير للوفاء بمتطلبات الاتفاقية. ومما تمَّ الإقرار به على وجه التحديد ضرورة أن تضمن التشريعات للمواطنين فرصاً أكبر في الحصول على المعلومات عند طلبها، وهذا ما تضمنه مشروع قانون حق الاطلاع على المعلومات الذي هو في طور التدقيق والمناقشة من قبل الجهات المختصة وقد بُذلت بعض الجهود في هذا الشأن، إذ قامت الدائرة القانونية التابعة لهيئة النزاهة مؤخراً بنشر كتيب يحدد فيه الأماكن الحالية التي يستطيع المواطنون استخدامها للحصول على المعلومات، وثُبتت برامج إذاعية عديدة تهدف إلى زيادة الوعي بأهمية الشفافية في الإدارة العامة، ونُشر دليل لتعامل المواطنين مع الإدارات الحكومية. كما أُجري استبيان عام يهدف إلى تحديد نسبة المواطنين العراقيين الذين قاموا بدفع، أو يرغبون في دفع، رشاوى. وتقوم هيئة النزاهة بنشر نتائج الاستبيان بصفة ربع سنوية.

وفيما يتعلق باستخدام التعليم كأداة لزيادة الوعي، أسس العراق الأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد كمركز لتدريب موظفي الحكومة على مكافحة الفساد. وعلاوة على ذلك، طُرِح في ٢٧ أيار/مايو ٢٠١٣ في المدارس الابتدائية والثانوية منهج دراسي جديد لمكافحة الفساد بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وتتجه النية الآن إلى وضع مناهج دراسية مماثلة داخل مؤسسات التعليم العالي.

وقد بذلت هيئة النزاهة جهوداً مضنية لزيادة الوعي بين الجمهور بعملها ودورها كجهة مركزية لمنع الفساد في العراق ومكافحته. وكان من بين هذه الأنشطة نشر وتوزيع مواد تبرز عمل الهيئة الذي يتضمن تخصيص خط ساخن للإبلاغ عن أفعال الفساد المشتبه فيها وتنظيم ما يزيد على ١٠٠ ورشة عمل على المستوى المحلي بهدف شرح الدور الذي تؤديه الهيئة ووظائفها، وتوجز أهداف الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وتستعرض الأحكام ذات الصلة التي تنص عليها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

وتجري هيئة النزاهة في الوقت الحالي دراسة لقياس الأثر الذي تحدثه أنشطة زيادة الوعي المذكورة أعلاه وتدابير مكافحة الفساد الأخرى، وعلى وجه الخصوص، فقد تم توزيع استبيان على المحافظات ذات الصلة بتقديم الخدمات العامة، وخاصة في القطاع الصحي. وفي هذا الشأن، يقوم ديوان الرقابة المالية بوضع مجموعة من المؤشرات لقياس مستوى الفساد والوعي بأثره بين الجمهور، وذلك بهدف نشر تقرير نهائي يتناول مختلف القطاعات.

تدابير منع غسل الأموال (المادة ١٤)

تقرّر بموجب قانون المصارف رقم ٤٠ لسنة ٢٠٠٣ تأسيس البنك المركزي العراقي باعتباره الهيئة الرئيسية المنظمة للقطاع المصرفي في دولة العراق. وطبقاً للمادة ٣٥، يتعيّن على أيّ بنك، بما فيه مدراؤه ومسؤولوه وموظفوه، أن يبلغ على الفور السلطة المختصة بقبض أو دفع أي أموال تتعلق أو قد تتعلق بفعل جنائي. ويحمي هذا الشرط البنك من انتهاكات السرية عند التزامه به بحسّن نية.

وتوجب المادة ٣٨ على البنوك أن تحتفظ لمدة سبع سنوات على الأقل بسجلات تعريف العملاء وطلبات الائتمان والمستندات الداعمة واتفاقيات فتح الحسابات. وتوجب المادة ٤٤ على البنوك نشر القوائم المالية المدققة في نهاية كل سنة مالية. وتوجب المادة ٤٦ على البنوك أن تعين مراجع حسابات خارجياً مستقلاً يحظى بقبول البنك المركزي العراقي لإجراء عمليات مراجعة دورية لسجلات البنوك. ولا يجوز أن تكون للمراجع أية مصلحة في البنك ولا يجوز أن يعمل لصالح نفس البنك سوى خمس سنوات بحد أقصى.

وقد منح قانون مكافحة غسل الأموال رقم ٩٣ لسنة ٢٠٠٤ الولاية للبنك المركزي العراقي لتأسيس مكتب الإبلاغ عن غسل الأموال، الذي يتبع البنك المركزي لكنّه يحتفظ باستقلاله. ويتولّى المكتب مسؤولية جمع المعاملات المالية الخاضعة للمتابعة ورفع التقارير ومعالجة هذه المعاملات وتحليلها وإعداد التقارير بشأنها. ويسعى المكتب كذلك إلى تنفيذ السياسات الوطنية المتعلقة بمنع غسل الأموال وتمويل الجريمة والإرهاب. ومن ثمّ، فهو الهيئة الرئيسية المعنية بالتنسيق في تدابير منع غسل الأموال مع المؤسسات الحكومية العراقية والبنوك والمؤسسات المالية والدول الأخرى والمنظمات الدولية العاملة في هذا المجال. وفي حالة اشتباه مكتب الإبلاغ عن غسل الأموال في احتمال معاملة ما على أموال مكتسبة من أنشطة غير مشروعة أو مخصصة للقيام بها، يجب عليه أن يقوم على الفور بإبلاغ النيابة وسلطة التحقيق المختصة.

وينص القسم ٥ من قانون مكافحة غسل الأموال على التزامات المؤسسات المالية. وتشمل هذه الالتزامات جمع بعض المعلومات عن العميل والمعاملة عندما تصل تلك المعاملة إلى قيمة معينة (٥ ملايين دينار عراقي). وتكون هذه المعلومات مطلوبة بغض النظر عن هذه القيمة في أي وقت تُجرى فيه معاملة مشبوهة. وتفوض المادة ١٦ المؤسسة المالية بطلب إقرار من المستفيد الحقيقي عندما لا يكون العميل هو المالك أو عندما تكون الملكية محل شك أو عندما تنطوي معاملة نقدية ما على مبلغ يزيد على مليون دولار. وتوجب المادة ١٧ على

المؤسسة المالية أن تتخذ الخطوات اللازمة للتحقق من هوية العميل أو المالك المستفيد في أية معاملة متى كان هناك سبب يدعو للشك في هوية العميل أو المالك المستفيد من الأموال.

كما توجب المادة ١٨ على البنك أو المؤسسة المالية أن يتحقق على الفور من مصدر الأموال والغرض والطبيعة المقصودة من أية معاملة متى كان هناك سبب يدعو للاشتباه في أن الموجودات هي عائدات ارتكاب جريمة ما أو معدة لتمويل جريمة ما. كما يقتضي هذا الظرف من المؤسسة أن تبلغ على الفور مكتب الإبلاغ عن غسل الأموال وأن تلتزم التوجيه منه، ويفوضها بعدم الإفصاح للعميل أو أي طرف ثالث عن هذا الإبلاغ وبأن تحيل كافة الاستفسارات إلى مكتب الإبلاغ عن غسل الأموال.

وتنص المادة ١٣ من قانون مكافحة غسل الأموال لسنة ٢٠٠٤ على التعاون وتبادل المعلومات بين البنك المركزي ومكتب الإبلاغ عن غسل الأموال والوزارات الحكومية. ومع ذلك، ووفقاً لما ذكره العراق، فقد ثبت عملياً أن ذلك يمثل تحدياً نظراً لعدم وجود قاعدة بيانات إلكترونية مركزية أو أية وسائل فعالة أخرى لمشاركة المعلومات. وتفوض المادة ١٤ البنك المركزي ومكتب الإبلاغ بمطالبة السلطات الأجنبية بتقديم المعلومات المتعلقة بالمعاملات أو المؤسسات المالية واللازمة لتدعيم تحقيق جنائي ما أو إجراءات قانونية. غير أن العراق أشار إلى عدم وجود اتفاقيات التعاون الثنائية اللازمة لتمكينه من العمل مع الدول الأخرى بغرض تتبع حركة الأموال وتداولها.

٢-٢- النجاعات والممارسات الجيدة

نشير إجمالاً إلى النجاعات والممارسات الجيدة التالية في تنفيذ الباب الثالث من الاتفاقية:

- يوفر إنشاء وتشغيل الأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد تعليماً متخصصاً ودورات تدريبية في مكافحة الفساد للموظفين العموميين، وأصحاب المصلحة الآخرين. كما يمثل الالتزام القوي من جانب حكومة العراق لزيادة الوعي وتعزيز النزاهة والكفاءة المهنية في قطاع الخدمة العامة.
- بذلت هيئة النزاهة جهداً مضمناً في توعية الجمهور بدور الهيئة في منع الفساد ومحاربه في دولة العراق.
- وجود استراتيجية لمكافحة الفساد للسنوات من (٢٠١٠-٢٠١٤)، والعراق في طور وضع استراتيجية جديدة للسنوات من (٢٠١٤-٢٠١٨).

٢-٣ - التحديات التي تواجه التنفيذ، إن وجدت

قد تزيد الخطوات التالية من تعزيز التدابير المتخذة حالياً لمكافحة الفساد:

- إكمال عملية الصياغة واعتماد استراتيجية وطنية في عام ٢٠١٤ تستند على تقييم ما تم إنجازه في الاستراتيجية الحالية، وما زال يتعين تحقيقه، وكجزء من استراتيجية الفترة المقبلة، يتعين اعتماد وتنفيذ آلية شاملة للرقابة والتقييم ورفع التقارير.^(٧)
- النظر في اتخاذ تدابير لتعزيز القدرات في إجراء التحقيق والتحقق من إقرارات الذمّة المالية المُقدّمة من قِبَل الموظفين العموميين، لا سيما في سياق الأصول المملوكة خارج العراق.
- السعي لتأسيس نظام إلكتروني مركزي وقاعدة بيانات تشمل البنوك والمؤسسات المالية العاملة في العراق.
- السعي لإبرام اتفاقيات تعاون ثنائية مع الدول الأخرى لتحسين تتبع حركة الأموال وتداولها.
- النظر في اتخاذ تدابير إضافية لتعزيز النزاهة في القطاع الخاص، بما في ذلك التعاون مع سلطات إنفاذ القانون، مع إمكانية إنشاء مركز تنسيق للقطاع الخاص كنقطة محورية في هيئة النزاهة.
- النظر في تسهيل المشاورات بين القطاع الخاص وهيئة النزاهة بشأن المقترحات المعنية بالإصلاحات القانونية والتنظيمية.
- مواصلة النظر في تعزيز الإطار القانوني المتعلق بتعارض المصالح، واعتماد تشريع معني بتمويل الأحزاب السياسية.
- مواصلة تعزيز الإطار القانوني والإجراءات لتحسين الشفافية، وتيسير وصول الجمهور إلى المعلومات، ووصوله إلى السلطات المختصة المعنية بإصدار القرار.

(7) تمّ رفع الفقرة آنفاً لأنّ العراق في طور وضع الاستراتيجية للأعوام (٢٠١٤-٢٠١٩) ومن ضمن ذلك وجود مراجعة شاملة لظواهر الفساد المثبتة في الاستراتيجية للأعوام من (٢٠١٠-٢٠١٤) وما تمّ معالجته وما لم تتمّ معالجته، عليه يرى العراق موافقته على ما ذكر من ملاحظات الخبراء الدوليين.

٢-٤ - احتياجات الدعم الفني المحددة لتحسين تنفيذ الاتفاقية

- أشار العراق إلى الدعم المقدم من مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والبنك الدولي ومبادرة استعادة الأصول المسروقة (StAR) في منع غسل الأموال، وطالب باستمرار الدعم في هذا الشأن.
 - طلب العراق المساعدة في إنشاء وتنفيذ آلية شاملة للرصد والتقييم والإبلاغ عن التقدم المحرز في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في الفترة من ٢٠١٤-٢٠١٩.
- اقترح العراق الانتفاع بالمساعدة الإضافية في سياق التحقيقات المالية وتتبع الأصول والتحقق من إقرارات الذمة المالية، ولا سيما تلك التي تنطوي على موجودات محتفظ بها خارج العراق.