أثر الفساد الاداري على اعمال الحكومة

د. علي حمزة عباس

نبذة عن الباحث :
تدريسي في كلية الاسراء الجامعة-قسم القانون

The Impact of Administrative Corruption on The Work of The Government

Abstract

Contribute to the spread of corruption and deviation management in governmental and administrative organs in reducing the legitimacy of the political system in the eyes of the public where citizens are aware that the government officials of different levels are only involved with corruption and interested only their own interests and, as a result of this perception is the political system deprived of the realistic outcome for any popular backing, but show the negative consequences of non-citizens demand to deal with the regime, the system maintains a limited support he derives from, for example, the family or clan to protect it from the pressures of society and the loss of the citizen confidence in public policies and the resulting serious consequences for the gradual losing of the legitimacy of the political system gradually. This is what the subject searching, God and the conciliator.

الملخص :
يساهم تفشي الاخراف والفساد الاداري في الاجهزة الحكومية والادارية في التقليل من شرعية النظام السياسي في نظر الجماهير، حيث يدرك المواطنون ان الموظفين الحكوميين على مستوياتهم المختلفة مجرد عناصر متورطة بالفساد ولا يعنيها سوى تحقيق مصالحها الخاصة، ونتيجة لذلك الادراك يكون النظام السياسي محروماً من الناحية الواقعية من اي مساندة شعبية بل تظهر السلبية وعدم اقبال المواطنين على التعاون مع النظام القائم ويتمسك النظام بتأييد محدود يستمده مثلاً من الاسرة او العشيرة لحمايته من ضغوط المجتمع وفقدان المواطن للثقة في السياسات العامة وما ينتج عنها من تداعيات خطيرة في الفقدان التدريجي لشرعية النظام السياسي.

المقدمة :
يساهم انتشار العدل و المساواة في المجتمع على حماية المصلحة العامة من خلال تقديمها على المصلحة الخاصة للافراد وبالتالي يتم النهوض بالواقع الخدمي وتلبية الحاجات الضرورية لافراد الشعب.
ولايخفى مايلعبه الفساد الاداري من تاثير سلبي على المجتمع وعلى مستوى تقديم الخدمات والحاجات الاساسية للشعب وبالتالي يصعب التنبأ بالاثار السلبية للفساد فبدايتها تتمثل بالجهل و الفقر ونهايتها بزوال الشرعية للحكومة من خلال اعتبار كبار رجال الدولة والقائمين على امور البلاد ليس الا عناصر متورطة بالفساد وتعمل على نهب ثروات الشعب.
وخطورة زوال الشرعية تتمثل في عدم الاستقرار السياسي وعدم وجود دعم لهذه الحكومة من الشعب و يصبح النظام السياسي ووجوده في الدولة هش و بقاءه مجرد وقت يحتاج الى اقل فرصة للتخلص من هذه الحكومة الغير محققة لآمال شعبها.
وسنة المجتمعات ان تعيش في حركة متصلة وان تتطلع الى مستوى افضل ونظام اكمل وهي في سعيها الى غاياتها تصطدم بعقبات تحد من سيرها وتثقل خطاها ولكل مجتمع في معالجة مشاكله اساليب مختلفة، ومن بين المشكلات التي أخذت تحد من سير مجتمعنا وتُبطئ خطاه ظاهرة الفساد الاداري والمالي واصبحت الحاجة ملحة الى تبيان آثارها ومعالجتها.
وحتى تكون السلطة شرعية يجب ان تنال ايمان غالبية اعضاء المجتمع ايماناً حقيقياً بأن السلطة يجب ان تمارس بطريقة معينة دون غيرها والا فقدت مبرر طاعتها، فالشرعية تقوم على اعتقاد ذاتي على ايمان يتعلق بأصل وبطريقة ممارسة السلطة في المجتمع.
وهذا ما سوف نبينه من خلال بحثنا تباعاً:

المبحث الاول: شرعية السلطة
والمتتبع لتطور المجتمعات يلاحظ ان تطبيق القوانين في مختلف الحضارات والشعوب انما كان يقتصر على المحكومين فقط، بل على البعض منهم فقط، لان اصحاب النفوذ السياسي او الديني او المالي او الاجتماعي كانوا فوق القانون، وكان الحكام يعتبرون

انفسهم لا يخطئون فلا يقدمون حساباً على اعمالهم لأي كان سواء الشعب او السلطة.

ومع تطور البشرية توسع مفهوم الشريعة ليطال الحكام والمحكومين على حد سواء واصبح معيار تصنيف الدول حالياً هو مدى خضوع الحكام لمبادئ القانون.

فهناك دول يسود فيها خضوع الحكام للشريعة فتسمى دول ديمقراطية، واخرى يرفض حكامها الخضوع للقانون فتسمى الانظمة المستبدة، وحتى الدول المصنفة على أنها ديمقراطية فان الامور نسبياً فيها، أمام الاساليب المستعملة سراً وعلانية للمراوغة وتحاشي تطبيق القانون تحت ذرائع ذات صبغة قانونية كالاستثناءات وتحاشي تطبيق القانون تحت ذرائع ذات صبغة قانونية كالاستثناءات والقوانين الخاصة او بأساليب غير مشروعة لا تعد ولا تحصى كاستغلال النفوذ والرشوة والضغوط المختلفة.

المطلب الاول: مفهوم الشرعية

كان المبدأ الذي يسود العالم الروماني القديم هو انه لاحد للسيادة و لحقوق الدولة، فالدولة سلطة عليا لا حد لها، وليس للافراد حقوق تمكنهم من الوقوف في مواجهة الدولة، وعلى العكس ذلك المبدأ القول بأن للفرد حقوق اقدم من حقوق الدولة وأرفع منها وعلى الدولة أن تحترمها[١].

لهذا يسود الدولة المعاصرة مبدأ ذو أهمية خاصة من مقتضاه ان اعمال الحكومة وقراراتها النهائية لا تكون صحيحة ولا منتجة لآثارها القانونية، كما لا تكون ملزمة للافراد المخاطبين، الا بقدر مطابقتها لقواعد القانون العليا التي تحكمها، بحيث متى صدرت بالمخالفة لهذه القواعد فأنها تكون غير مشروعة، ويبرز حق للافراد اصحاب المصلحة يتمثل في طلب إلغائها والتعويض عنها[٢].

وبين مونتسيكيو ان كل انسان ذو سلطان يميل الى اساءة استعمالها ويبقى في ذلك حتى يُوقف، ولهذا لا بد من أن تقف السلطة عن مجمل الامور حتى لا يساء استعمال السلطة[٣].

ونجد ان الحكام عبر التأريخ سعوا من خلال مفكريهم الى ايجاد نظريات ومبررات تبين متى تجاب طاعة السلطة ومتى لا تجب هذه الطاعة، بمعنى متى تكون السلطة شرعية فتجب طاعتها ومتى لا تكون شرعية فلا تجب طاعتها، وعلى اساس هذا التفسير والتبرير للسلطة والالتزامات التي تفرضها ويرتبط ارتباطاً وثيقاً بظاهرة التمييز بين الحكام والمحكومين[٤].

والحقيقة الاساسية الثابتة هي رغبة الانسان في اخفاء الشرعية على التمييز بين الحكام والمحكومين بحيث تجعل لآراء والمعتقدات هذا التمييز مقبولاً، لذا فإن فكرة او مسألة شرعية السلطة هي اساس وجوهرة كل بناء وتنظيم سياسي وقانوني.

فالشرعية هي اولاً وقبل كل شيء معتقد اي ايمان غالبية المجتمع ايماناً حقيقياً بأن السلطة يجب ان تمارس بطريقة معينة دون غيرها، والا فقدت مبرر طاعتها، فالمشكلة في الشرعية تكمن في معرفة سبب خضوع الافراد لإدارة الحكم، صحيح ان الانسان بحاجة الى أن يحكم ولكن يريد ان يحكم باختياره وحريته، فهو يبدي رأياً في السلطة وبالتالي

شرعيتها، لذا فإن الادارة البشرية وعلاقتها بالسلطة وشرعيتها لا يمكن انكارها حتى اذا قامت هذه الشرعية على معتقدات يصعب اثباتها، لأنها مع هذا تقوم على إرادة وتتفق مع هذه الإرادة[٥].

أما مبدأ المشروعية فهو مبدأ الخضوع للقانون ولما كانت الدولة الحديثة دولة قانونية فهو يعني خضوع الجميع حكاماً ومحكومين للقانون ومن ثم فإن نطاق تطبيق القانون يشمل جميع السلطات الحاكمة

في الدولة فكل السلطات العامة تخضع للقانون وتلتزم حدوده[٦].

ويستعمل البعض من الفقه مصطلح المشروعية الى جانب مصطلح الشرعية للتدليل على معنى واحد باعتبارهما ترجمة للمصطلح الفرنسي (LE GALITE) في حين ان الشرعية مشتقة من لفظ (LE GALITE)، والحقيقة ان المشروعية تعترض توافق التصرفات التي تصدر من سلطات الدولة ومواطنيها مع القانون بمعناه الواسع، في حين أن الشرعية فكرة مثالية مؤداها العدالة وما يجب ان يكون عليه القانون ومفهومها أوسع من مجرد احترام قواعد القانون الوضعي، ومع ذلك فان الشرعية تتطابق مع المشروعية في حدود ما تتضمنه المشروعية من قواعد عادلة[٧]. وبمقدار ما يؤدي القانون وظيفته في خدمة العدالة، يستحق ذلك امتثال المواطنين وطاعتهم للقانون، ومن المفيد أن تستفيد الحكومة من قرنية الشرعية، لكن هذه القرينة قابلة لاثبات العكس اي انه من الممكن الاتيان ببرهان على بطلانها وعدم تحققها، عندما يؤيد القانون نفسه الظلم أو يسببه، فانه يستحق تذمرهم ورفضهم له، وان قانونية الاحكام التي تتخذها الدولة لا تكفي لتأسيس شرعية الاحكام[٨].

وفي ذلك يقول الباري عز وجل " ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ "[٩].

المطلب الثاني: عناصر الشرعية

وتقوم الدولة القانونية على مقومات وعناصر طبيعية جوهرية ومن هذه العناصر:

الفرع الال: وجود دستور يحدد النظام ويضع القواعد الاساسية لممارسة السلطة في الدولة ويبين العلاقة بين سلطاتها الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية[١٠].

ولكن نجد ان الكثير من دساتير الدول المختلفة (السلطوية) التي تهدف الى تحقيق المجتمع الفاضل تتضمن نصوصاً بعيدة كل البعد عن طريقة ممارسة السلطة، فمثل هذه الدساتير يراد منها في الحقيقة ان تكون منهاجاً يراد تحقيقه أو تحديداً لنية الحكام التي يعلنون عنها في هذه الوثيقة من خلالها يبغون كسب رضا المواطنين وبالتالي اسباغ الشرعية على سلطتهم حتى ولو أدى منهاجهم أو دستورهم الى أن يتضمن نصوصاً لا يؤمنون بها أو يناقض بعضها الآخر، ما دامت في اعتقادهم يمكن أن تجلب الشرعية لحكمهم[١١].

الفرع الثاني: مبدأ تدرج القواعد القانونية

من المستقر ان سيادة القانون تتحقق بخضوع كل السلطات العامة في الدولة للقانون خضوع المحكومين له، وذلك لان الدولة لا تكون قانونية الا حيث تخضع فيها جميع الهيئات العامة لقواعد القانون في جميع مظاهر نشاطها، وهو ما سوف يترتب عليه ضمان وحماية الحقوق والحريات من التعسف[١٢].

وذلك يمثل الهدف المرجو والغاية المبتغاة من بناء دولة القانون، فالقانون بمعناه الواسع هو جوهرة تعبير عن ارادة الدولة فهذه الارادة دون غيرها تمثل المصدر الوحيد للقواعد القانونية، ولكن الدولة لا تعبر عن إرادتها باسلوب واحد بعينه، وانما تختلف طرق التعبير عن ارادة الدولة باختلاف السلطة العامة الموكل اليها التعبير عن هذه الارادة، ومن هنا تتعدد مصادر القاعدة القانونية، ولا يقتصر انشاء القواعد القانونية على سلطة أو هيئة عامة واحدة في الدولة، فانه يكون محتملاً وقوع التعارض أو التناقض بين هذه القواعد ومن ثم التنازع بين السلطات أو الهيئات التي تولت تقريرها، وليس من شك في ان ظاهرة التعارض القانوني تشكل مفترضاً عاماً وشاملاً، إذ ان القانون الوضعي من إنشاء بشري وأن الجهات المنشئة لهذا القانون متعددة، وهو ما يجعل تعارض القواعد القانونية الوضعية ظاهرة عامة وشاملة تعرفها كل الانظمة القانونية[١٣].

ومبدأ التدرج التشريعي الذي يتضمنه مبدأ التدرج القانوني يقصد منه أن تأتي القواعد الدستورية في المقدمة بسبب سمو الدستور ثم تأتي بعدها القواعد الاتفاقية الدولية بسبب سمو المعاهدات المصادق عليها في القانون وبعدها القواعد التشريعية الصادرة عن السلطة التشريعية المختصة، والتي لابد ان تأتي منسجمة مع القواعد الدستورية وقواعد الاتفاقية الدولية وتليها بعد ذلك القواعد اللائحية الصادرة عن السلطة التنفيذية والتي يجب أن تأتي مطابقة للقواعد القانونية الاعلى منها كلها[١٤].

الفرع الثالث: خضوع الادارة للقانون

يعني خضوع الادارة للقانون أو مبدأ سيادة القانون، عدم جواز اتخاذ الادارة اي قرار اداري أو عمل مادي الا بمقتضى القانون أو تنفيذاً له ويرجع ذلك الى سببين: **الاول** هو انه حتى يتحقق مبدأ خضوع الدولة للقانون يلزم أن تكون الاجراءات الفردية التي تتخذها السلطات العامة فيها منفذة لقواعد مجردة موضوعة سلفاً، وبذلك تسود العدالة والمساواة والسبب **الثاني** هو ان القانون في الدولة الديمقراطية يصدر عن هيئة منتخبة تمثل الشعب وتمارس السيادة باسمه، وخضوع الادارة للقانون يحقق لتلك الهيئة المنتخبة الهيمنة على تصرفات الادارة[١٥].

الفرع الرابع: حماية الحقوق والحريات الفردية

ويهدف نظام الدولة القانونية الى حماية الافراد من تعسف السلطات العامة واعتدائها على حقوقهم، فهو يفترض وجود حقوق للافراد في مواجهة الدولة، لان المبدأ ما وجد الا لضمان تمتع الافراد بحرياتهم العامة وحقوقهم الفردية[١٦].

الفرع الخامس: وجود الرقابة

ويتجلى ذلك بضرورة تنظيم للرقابة القضائية بحيث تتضمن حماية مجدية للقواعد القانونية المقيدة لنشاط السلطة العامة في الدولة، بحيث اذا ما خالفت القواعد القانونية بوضع قضاء الجزاء المقرر في القانون بخصوص التصرف المخالف فتسلم تلك القواعد من محاولات العبث بأحكامها ومن ثم حماية حقوق الافراد وحرياتهم وتحقيق فكرة الدولة القانونية عملياً[١٧].

المطلب الثالث: الشرعية الاستثنائية

قد تكون القواعد العامة في القانون غير كافية لمواجهة بعض الاخطار التي تتعرض لها الدولة، وحين يكون نظامها الاجتماعي معرضاً لأزمة حادة تقتضي حلاً سريعاً، وثار الخلاف في فقه القانون العام في شأن الاساس الذي تبنى عليه نظرية الضرورة والذي يجوز بسببه خروج الدولة على القانون في بعض الظروف[١٨].

والفقه الالماني ممثلاً بهيجل وجيلينك أقروا حق الدولة في السيادة باعتبارها التشخيص القانوني للشعب، وهي صاحبة السيادة العليا في الداخل والخارج وانها بحكم حقها في السيادة تصدر القانون على أنه تعبير عن إرادتها الملزمة، وتكفل الدولة ضرورة احترامها للقانون، ولكنها تبقى تملك سلطة تقديرية في الملائمة بين المصالح والقانون، فعند قيام خلاف تعمل الدولة على ترك القانون وتغليب المصلحة[١٩].

أما النظرية الفرنسية فانها تؤمن بفكرة جوهرية مفادها ان الدول الديمقراطية لا تعترف بغير الحكومة الشرعية التي تخضع دائماً للقانون حتى في اوقات الازمات والضرورة[٢٠].

وازاء ذلك لم يقف الفقه الفرنسي جامداً تجاه الحالات العملية التي كانت تدفع الحكومة الى التصرف على غير مقتضى القانون ووصل الى تقرير مبدأ يقضي بأن حالة الضرورة لا تعد حقاً للسلطة التنفيذية فيما تتخذه بسببها من اجراءات غير مشروعة، ولكن يمكن ان تكون عذراً سياسياً تعلل به الحكومة سلوكاً أمام البرلمان لتستصدر منه قانون التضمينات بقصد اعفائها من المسؤولية[٢١].

اي الضرورة حسب الفقه الفرنسي تبريرها يكون في نظرية سياسية، وليست قانونية كما هو الحال عند الفقه الالماني، فأي تصرف تجريه الحكومة على خلاف الدستور بحجة حالة الضرورة، فأنها تجريه على مسؤولياتها لأنه لا يزال يحكم الاصل فيه تصرفاً غير مشروعاً[٢٢].

وتعمل الدول لمواجهة الظروف الاستثنائية باتباع اسلوبين[٢٣]:

الاول: أن يستصدر قوانين تنظيم سلطات الادارة في الظروف الاستثنائية بعد وقوعها، ويتسم هذا الاسلوب بحماية حقوق الافراد وحرياتهم لانه يحرم السلطة التنفيذية من اللجوء الى سلطات الظروف الاستثنائية الا بعد موافقة السلطة التشريعية، ويعيبه ان هناك من الظروف ما يقع بشكل مفاجئ لا يتحمل استصدار تلك التشريعات وما يتطلبه من اجراءات طويلة.

والثاني: يتمثل في اعداد تشريعات معدة سلفاً لمواجهة الظروف الاستثنائية ولا يخفى ما لهذا الاسلوب من عيوب تتمثل في احتمال اساءة الادارة سلطتها في اعلان حالة الظروف

الاستثنائية في غير وقتها والاستفادة مما يمنحه لها المشرع من صلاحيات في تقييد حريات الافراد وحقوقهم.

وقد أخذ المشرع الفرنسي بالاسلوب الثاني اذ منحت المادة (١٦) من دستور الجمهورية الفرنسية صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية عند توافر شروط حالة الضرورة[٢٤].

وكذلك فعل المشرع العراقي حيث حدد حالات الضرورة في قانون السلامة الوطنية رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ بما يلي:

((١- اذا حدث خطر من غارة عدائية أو اعلنت الحرب أو قامت حالة الحرب أو أية حالة تهدد بوقوعها.

٢- اذا حدث اضطراب خطير في الامن اعام او تهديد خطير له.

٣- اذا حدث وباء عام او كارثة عامة .))

وايضاً اصدر امر قانون الدفاع من السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ والذي خول رئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة بالاجماع اعلان حالة الطوارئ في أية منطقة من العراق عند تعرض الشعب العراقي لخطر حال جسيم يهدد الافراد في حياتهم وناشئ من حملة مستمرة للعنف، من أي عدد من الاشخاص لمنع تشكيل حكومة واسعة التمثيل في العراق أو تعطيل المشاركة السياسية السلمية لكل العراقيين أو أي غرض آخر[٢٥].

المبحث الثاني: أزمة الشرعية

ان الدستور يجسم حالة الشعب الخاصة ومرآته الصافية التي تعكس تطلعاته وثمرة اصراره ونتائج التحولات الاجتماعية العميقة التي أحدثها وبموافقة عليه يؤكد بكل عزم وتقدير أكثر من اي وقت مضى سمو القانون.

والدولة في الحقيقة الا التمييز بين الحكام والمحكومين وبوجود هذ التمييز تظهر الدولة، وان الحكام القابضون على السلطة والذين يمارسون هذه السلطة يميلون الى تبرير هذه السلطة بالنسبة للمحكومين، فلسفة الحكام اقوى وما تضعه من قواعد اكثر احتراماً إذا سلم المحكومون من ذاتهم بهذه السلطة، وإذا ((آمن)) المحكومون بسلطة الحكام أي بشرعيتها، والحقيقة الأساسية الثابتة هي رغبة الانسان في اضفاء الشرعية على التمييز بين الحكام والمحكومين اي تبرير شرعية السلطة لكي تطاع، لذا فان مسألة شرعية سلطة الحكام هي أساس وجود كل بناء وتنظيم سياسي وقانوني[٢٦].

المطلب الاول: الاموال العامة

لا يمكن للادارة ان تباشر نشاطها وتحقق اهدافها ما لم تتوافر لها الاموال اللازمة لهذا النشاط سواء كانت هذه الاموال عقارات او منقولات.

وظهرت فكرة الاموال العامة اول مرة في ظل الدولة الرومانية حيث تم تقسيم الاشياء الى اشياء داخلة في التعامل، وخارجة عن دائرة التعامل، ومنها ما مخصص للمنفعة العامة لكل الافراد، ومنها ما مخصص للجماعات العامة[٢٧].

وانتقلت هذه الافكار الى فرنسا وصدر القانون المدني الفرنسي سنة ١٨٠٤ واطلق مصطلح الدومين العام لأول مرة على أموال الدولة دون ان يميز بين الاموال العامة والاموال

الخاصة، واستمر الوضع على ذلك الحال الى أن بدأ الفقه بالمطالبة بالتفريق بين المال العام والمال الخاص، وتم ذلك على ايدي الفقيه الفرنسي برودون[٢٨].

والمال أصبح عصب الحكومة أو الادارة الحديثة كما هو عماد الحياة الخاصة بالنسبة للأفراد، والحكومة تحتاج لأموال عقارية أو منقولة لأموال عينية أو نقدية، فالمصلحة العامة أصبحت تتوقف في كيفية تحقيقها على مدى ما لدى الحكومة او الدولة من أموال عامة أو خاصة[٢٩].

ونظراً لهذه الاهمية للمال وما يشكله من تعزيز للدولة ونموها وفي ادارة مواردها وفي علاقاتها الخارجية مع الدول الاخرى، لذا بات حرياً على الحكومة الحفاظ على هذا المال وتحسينه من آفات الفساد وما يسببه له من ضياع وفقدان على غير الاوجه المخصص من أجلها.

وفي نفس المجال نصت المادة (٢٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنه:

اولاً: للاموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن.

ثانياً: تنظم بقانون الاحكام بحفظ املاك الدولة وادارتها وشروط التصرف فيها والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الاموال.

المطلب الثاني: الرقابة الشعبية

ويقصد بالرقابة الشعبية، الرقابة التي يباشرها المواطنون على اجهزة الحكومة ومرافقها المختلفة بواسطة تعاملها معها واتصالهم بها أو عن طريق مباشرتهم لحقوقهم السياسية في اختيار كوادرها واعضائها أو في تقويم اعمالها، او عن طريق التنظيمات السياسية والنقابية التي ينتمون اليها كالاحزاب السياسية وجماعات الضغط والنقابات والاتحادات والتي تشكل الرأي العام في الدولة[٣٠].

وتلعب الصحافة ووسائل التعبير الاخرى دور مؤثر وفعال في الرقابة الشعبية على ما يباشره الجهاز الاداري من نشاط او على ما تقدمه من خدمات، وذلك بواسطة توضيح اتجاهات الرأي العام الى السلطات المعنية في الدولة، ومراقبة ردود الفعل إذاء تصرفات تلك السلطات، نظراً لقدرتها على التعبير المستمر والدائم عن احتياجات الرأي العام وتحديد مدى رضاه عن الحكومة وأدائها[٣١].

وبالرغم من الاهمية والفاعلية للرأي العام في تقويم سلطة الحكومة، الا ان ذلك مرهون بدرجة الوعي والنضج التي يتمتع بها الرأي العام التي تمكنه ليس فقط من معرفة حقوقه وحرياته فحسب، وإنما تمتعه ايضاً القدرة على المطالبة بها والدفاع عنها.

ويعد الرأي العام وسيلة فاعلة للحد من مخالفات الحكومات للقواعد القانونية في النظم الديمقراطية، وفي ذلك يقول الكاتب السياسي البريطاني (جيمس برايس): يقف الرأي العام في الولايات المتحدة الامريكية شامخاً متعالياً فوق هامات رؤساء الجمهورية وحكام الولايات وفوق مجلس الكونجرس والمجالس التشريعية للولايات وفوق المؤتمرات والجهاز الحزبي الواسع العظيم إنه يقف باعتباره المصدر الأعظم للسلطة والسيد الذي يرتجف الخدم امامه رعباً وهلعاً[٣٢].

فالحكومات تنفق الملايين من الدولارات على وسائل الاعلام من اجل النجاح في توجيه الرأي العام الى الاتجاه الذي تريده، ومن اهم وسائل الرأي العام الصحافة والاذاعة والتلفزيون وهذه الوسائل التي لا يمكن ان تكون حرة عندما تخضع لاجهزة السلطة لانها ستحابي الحكومة ولا تعكس توجهات الراي العام ومن ثم لا تعد قيداً على من يباشر السلطة[٣٣].

من خلال ما تقدم يتبين لنا ان الرأي العام أداة فعالة ومؤثرة في تقويم عمل الحكومات وتصويبها من خلال محاسبة اعضاء الحكومة في حالة مخالفتهم للقانون، وربما تؤدي الى سلب شرعية الحكومة عند امتثالها لسخط الشارع ونبضه، أما من الناحية القانونية بقيام الثورة او الانقلاب ضد الحكومة، او من الناحية الواقعية وتصبح الحكومة في نظر الجماهير مسلوبة للشرعية ولا تعد ممثلة للشعب وانما مجرد سلطة فاسدة ومستبدة لا تحظى بأي تأييد جماهيري وسوف تسقط عاجلاً أم آجلاً بصورة فعلية.

المطلب الثالث: أثر الفساد على الشرعية

للفساد آثار خطيرة على المستوى السياسي، فهو يؤدي الى انخفاض مستوى الاداء الحكومي، فانه يخلق أجواء تسودها عدم العدالة ويشيع فيها الظلم، وهو يؤدي بذات الوقت الى تقويض شرعية الحكومة، وهو يعبر بذلك عن وجود مشكلات عميقة في معاملات الافراد مع الحكومة، وغالباً ما يترافق مع تشوهات يخلقها المسؤولون من أجل توليد ريوع الفساد[٣٤].

وعندما تكون الحكومة ضعيفة يقل الاهتمام باعلاء شأن القانون والنظام والانضباط وتتهاوى الرقابة والمتابعة ويصبح المناخ العام مؤهلاً لانتشار الفساد، وخطورة الفساد من زاوية النتائج السياسية أنه نتاج حكومة ضعيفة لكنه بذات الوقت يؤدي الى اضعاف الحكومة، فالعلاقة هنا تبادلية جدلية وخطورة الفساد السياسية أنه يؤدي ليس الى اضعاف الحكومة تجاه الداخل وانما الى اضعافها تجاه الخارج[٣٥].

وبتقديرنا نجد ان هذا الامر ينعكس على مستوى الاداء الحكومي، والى تراجع الانتاجية وهذا متوقع من الناحية الاقتصادية والخدمية، ويؤدي سياسياً الى انكماش المشاركة الشعبية وغياب الشفافية وضعف الرقابة.

إن ممارسة الفساد الاداري والمالي والانتفاع على حساب المال العام من قبل القائمين على أمور البلاد والذين يعهد اليهم ادارة شؤون البلاد يعد بمثابة انحراف بالسلطة من أجل تحقيق هدف غير ذلك الذي لأجله منحها القانون تلك السلطة، وهذا يعني ان الحيادية عن الهدف المرسوم قد أخل بالمصلحة العامة وبالتالي تحققت فكرة الانحراف متمثلة بظهور الفساد المستشري في مفاصل الحكومة[٣٦].

والفساد يهدد بعواقب وخيمة قد تؤدي الى ثورات أو انقلابات أو اضطرابات لا يحمد عقباها كون ان ثورات البلاد قد تنهب ويزداد الفقر والجهل في مقابل اثراء طبقة محدودة من الشعب، وما حصل في التاريخ ليس عنا ببعيد.

وخير مثال على ذلك ما سجله الحكيم ايبوور (وهو شخص تميز بحكته وفلسفته، وتبوأ مكاناً عالياً في مناصب الدلتا ووصل الذروة في بنيانها الاداري، ومن ثم انتسب الى الطبقة الارستقراطية، ولكن فكره جعله يعيش مع الشعب وخلجاته وافكاره)، وتذكر بردية إيبوور ان الثوار قلبوا أوضاع العاصمة رأساً على عقب واقتحموا دواوينها ومزقوا وثائقها، وانقلبت العاصمة في ساعة على حد قوله، وانهارت الحكومة بكل اجهزتها ودواوينها ودور قضائها، ونهب ما فيها من سجلات ووثائق: "لقد سلبت وثائق قاعة العدل وأصبح المكان السري مكشوفاً، وألقيت قوانين دار القضاء في العراء وديست الاقدام في الشوارع ومزقها الغوغاء في الازقة، وأخذ العوام (الفقراء) يروحون ويجيئون في دور القضاء الكبيرة ونفى القضاء في الارض واخترقت البوابات والاعمدة والأسوار بعد أن كان ملاذ الملك حصيناً خالداً"[٣٧].

ولم تنج الادارات العامة من هذا المصير وأفشيت الأسرار المقدسة، وشملت حملة الانتقام أشخاص الموظفين أنفسهم، بل أن القصر الملكي لم ينجح من هذا المصير فانهارت الملكية ونهبت قبور الملك وحطمت تماثيلهم.

ولقد ترتب على انهيار الحكومة ان أختل الامن وعمت الفوضى في البلاد، فلم تعد للدولة قوة رادعة تحمي المواطنين وانتشرت عصابات قطاع الطرق وأصبح على كل فرد أن يحمي نفسه بوسائل دفاعه الخاصة[٣٨].

إن مضمون الشرعية وأساسها كان وما يزال على مر العصور يعني رضا المحكومين بالسلطة واستقرار السلطة يكمن في هذا الرضا، ويذهب رأي في الفقه الى أنه: "لما كان القانون في العصر الحديث وفي ظل سيادة الشعب يمثل مظهراً من مظاهر هذه السيادة ويعبر عن الارادة العامة وعن رضائها بالسلطة السياسية، فان المشروعية تعني التزام هذه السلطة بالقانون والذي يفترض انه سابق على قيامها[٣٩].

واذا كان القانون لا يعبر عن الارادة العامة للشعب الا اذا كان نابعاً من الايدولوجية التي يعتنقها فان شرعية السلطة لا تتحقق بالتزام هذه السلطة بالقانون فقط بل وبالأيدولوجية التي يعتنقها المجتمع والتي يجسدها القانون بوصفه معبراً عن الارادة العامة للشعب[٤٠].

واذا كانت السلطة التي يقبضها الحكام ويمارسونها شرعية، فمعنى هذا أنهم مؤهلون لممارسة هذه السلطة، أي أنهم مؤهلون لأن يحكموا، إلا أن الحكام لا يمارسون السلطة بصورة اعتباطية، وانما وفق قواعد معينة، وهذه القواعد التي تبين او تحدد طريقة ممارسة السلطة هي ما أصطلح عليه بالدستور، فطريقة ممارسة هذه السلطة تحدد في دستور الدولة، فقانونية قاعدة السلوك الاجتماعي تجد، إذا اساسها في تأهيل الحكام أو القابضين على السلطة لأن يحكموا، وبالتالي في شرعية هذه السلطة، ومن ثم تكون الشرعية في اساس المشروعية، وبهذا المعنى يمكن القول إن "دولة القانون" أو بعبارة أدق " دولة المشروعية" هي دولة شرعية القانون[٤١].

وشرعية السلطة التي يترجم الدستور طريقة ممارستها تقع خارج النظام القانوني، أي أنها في عالم السياسة وليس في عالم القانون، في عالم ما هو كائن وليس في عالم ما

يجب أن يكون واذا كان الامر كذلك فإننا نجد الربط بين القانون والوقائع، الذي تجاهلته الوضعية القانونية، ومن ثم نجد الحلقة المفقودة بين المشروعية والشرعية[٤٢].

والممكن أن يحدث اتحاد بين الشرعيتين في المجتمع، وعند ذلك اذا لم تكن الشرعية القديمة قد اختفت نهائياً ولا الشرعية الجديدة قادرة على ابراز نفسها ويقبل بها غالبية المجتمع فتكون في حالة تنازع الشرعيات وهذا يؤثر على استقرار السلطة وعلى مسيرة الدولة والمجتمع، وهذا التأثير يكون تأثيراً سلبياً يتجلى بشكل أو بآخر في ظاهرة الفساد والتي تأن منها الكثير من دول العالم، فتنازع الشرعية يعني أزمة فكرة الشرعية فلا شرعية لسلطة غير مستقرة، لا يؤمن بها أفراد المجتمع نتيجة لعدم استقرار أو انتفاء المعتقدات التي تتعلق بأصول وطريقة ممارسة السلطة، فأزمة الشرعية نتيجة لصراع او تنازع الشرعيات هي في الواقع أزمة مجتمع، بمعنى ازمة معتقدات وقيم هذا المجتمع[٤٣].

وفي حالة أزمة الشرعية سوف تكون في المجتمع قوانين مزعزعة الشرعية أي قوانين لا يؤمن بها المواطن، أو أن ايمانه ضعيف بها، لانها صادرة عن سلطة يشك المواطن بشرعيتها وهذا هو الفساد، فنجد ظاهرة الفساد في مجتمع متفكك في قيمه ومثله ولا تحظى قوانين السلطة بالاحترام[٤٤].

للفساد الاداري من كبار ساستها وموظفيها وقادتها حتى لم تعد هذه القوانين جديرة بالطاعة والامتثال لها من قبل الافراد، واصبح المجتمع متشكك في شرعيته، وايمان الافراد بسلطة هذا المجتمع منتفية أو معدومة.

ولا يغير من المعادلة من شيء بقاء هذه السلطة على سدة الحكم وممارستها لسلطتها وإدارتها للبلاد، وهي في حقيقة الامر مسلوبة الشرعية، معدومة الغطاء الشعبي والجماهيري وما وجود السلطة العراقية قبيل سنة ٢٠٠٣ الاخير دليل على ذلك وهي معدومة التأييد من غالبية الشعب آنذاك.

يتبين من خلال ما تقدم بأن درجة الفساد تعتمد على درجة أزمة الشرعية وعلى درجة تزعزع القيم في المجتمع والتي تحدد الحلال والحرام، لذلك تكون أزمة الشرعية من أخطر الفترات في حياة المجتمعات، ولأنها تعني فقدان الثقة بالقيم والمعتقدات المتعلقة بالسلطة وطريقة ممارستها وربما العودة الى حالة القانون الطبيعي بعد أن تفقد الحكومة هيبتها وسلطانها لدى غالبية افراد الشعب.

الخاتمة:

اولاً: النتائج:

١- كانت القوانين فيما سبق تطبق على بعض المحكومين فقط، لأن اصحاب النفوذ بمنأى عن ذلك، ناهيك عن الحكام الذي يعتبرون انفسهم فوق القانون، وبتطور المجتمعات توسع مفهوم الشرعية ليشمل الحكام والمحكومين وخضوعهم للقانون.

٢- ان كل شخص ذو سلطان يميل الى اساءة استعماله ويبقى في ذلك حتى يوقف، ولهذا لابد من مطابقة وموافقة أعمال السلطة للقانون حتى لا تستبد في سلطتها.

٣- يعد بعض الفقه المشروعية والشرعية تدل على معنى واحد، والحقيقة ان المشروعية تفترض توافق التصرفات التي تصدر من سلطات الدولة ومواطنيها مع

القانون بمعناه الواسع، في حين أن الشرعية فكرة مثالية مؤداها العدالة وما يجب عليه القانون ومفهومها اوسع من مجرد احترام قواعد القانون الوضعي ومع ذلك فانهما يتطابقان في حدود ما تتضمنه المشروعية من قواعد عادلة.

٤- الحقيقة الاساسية الثابتة هي رغبة الانسان في اضفاء الشرعية على التمييز بين الحكام والمحكومين أي تبرير شرعية السلطة لكي تطاع، لذا فإن مسألة شرعية سلطة الحكام هي اساس وجوهر كل بناء وتنظيم سياسي وقانوني.

٥- الاهمية الكبيرة للمال العام والحفاظ عليه باعتباره عصب الحكومة والممول لجميع فعاليتها ومتطلباتها في اشباع الحاجات العامة.

٦- فعالية الرأي العام في تقويم عمل الحكومات وتصويبها، من خلال مراقبة اعضاء الحكومة عند مخالفتهم للقانون، وما قد يؤدي الى سلب شرعية الحكومة عند استمرارها في غيها وعدم امتثالها لمتطلبات وارادة الشعب أما من الناحية العملية بقيام الثورات ضدها او من الناحية الواقعية وتصبح في نظر الجماهير مسلوبة الشرعية ولا تعد ممثلة للشعب.

٧- للفساد آثار خطيرة ويؤدي الى انخفاض مستوى الاداء الحكومي، ويخلق أجواء يسودها عدم العدالة والظلم ويؤدي بذات الوقت الى تقويض شرعية الحكومة، وتبرز هنا أزمة الشرعية في المجتمع وتكون القوانين مزعزعة الشرعية أي قوانين لا يؤمن بها المواطن أو أن ايمانه ضعيف بها، لأنها صادرة عن سلطة يشك المواطن بشرعيتها وهذا هو الفساد فنجد ظاهرة الفساد في مجتمع متفكك في قيمه ومثله لا تحظى قوانين السلطة بالاحترام.

ثانياً: التوصيات:

١- دعوة الحكومات الفاسدة والتي لم ولن تفلح في اسعاد شعوبها وسببت لهم سخط وكراهية تجاهها بترك مقاليد السلطة حتى يبحث الشعب عن بديل عنها، بما يحفظ ماء الوجه ويجنب الشعوب ويلات ومصاعب اولها التدخل الاجنبي وآخرها الثورات الدموية كما في حركات ما يسمى بالربيع العربي الدموي.

٢- تعزيز مبدأ سيادة القانون وضمان المشروعية في أعمال أجهزة الدولة واصلاح القوانين وجهاز القضاء وتعزيز الديمقراطية والشراكة في صنع القرار واستقلال القضاء وتعزيز دور مؤسسات السلطة وضمان استقلالية اجهزة الرقابة ومؤسسات المجتمع المدني المستقلة.

٣- ضمان حرية التعبير وحرية الرأي ومواكبة التطورات العلمية والتكنولوجية والادارية وتبني نظام تعليمي تربوي متطور، وتعزيز معايير الشفافية والمحاسبية في العمل كل هذه العوامل يمكن ان تساهم في محاربة ظاهرة الفساد والحد منها.

٤- اتباع آليات الدول المتقدمة في مواجهة الفساد، بأسلوب يتسم بالمعالجة الجذرية، وهذا الامر يؤدي الى كبح جماح الفساد من خلال منظومة متكاملة من

المؤسسات القادرة على كشف أية انحرافات او اساءات استخدام السلطة. فهذه الدول تؤمن بان القضاء على الفساد لا يتم ذاتياً من داخل الحكومة بل من خارجها.

٥- وعلى البرلمان ان يلزم الحكومة بالشفافية ومحاسبتها. وبامكانه تعزيز دور الاجهزة الرقابية في السيطرة على الفساد. وتعد الادارة السياسية أحد أهم عناصر الشفافية والنزاهة الوطنية بدون توافر الادارة السياسية يتعذر تطبيق هذه التشريعات على ارض الواقع. حتى وان كانت السلطة التشريعية قادرة على استصدار تشريعات قامعة للفساد.

المصادر والمراجع:

اولاً: القرآن الكريم.

ثانياً: باللغة العربية:

أ- الكتب:

١- د. احسان المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق.

٢- د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الرابعة، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٤٦.

٣- حسني بودیار، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلم للنشر والتوزيع، ٢٠٠٣.

٤- د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، الطبعة الثالثة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠١.

٥- د. راغب جبريل خميس راغب، الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة، الطبعة الثانية، المكتب الجامعي الحديث، مصر، ٢٠١١.

٦- د. رأفت فودة، دروس في القانون الاداري، العقود الادارية والاموال العامة، جامعة القاهرة، ١٩٩٥.

٧- د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري، دار الفكر العربي، ١٩٧٦.

٨- د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الاداري، دار الفكر العربي، ١٩٧٩.

٩- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، ١٩٨٤.

١٠-د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري، الكتاب الاول، قضاء الالغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦.

١١-د. سمير داود سلمان، حق مقاومة الطغيان، دراسات دستورية حديثة ومتطورة، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٦.

١٢-د. صوفي ابو طالب مبادئ تاريخ القانون، القاهرة.

١٣-د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٦٣.

١٤-د. عبد الغني بسيوني، القضاء الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٦.
١٥-د. عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الاداري، ماهيته – أسبابه – مظاهره، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٥.
١٦-د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤.
١٧-د. ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٥.
١٨-د. مازن ليلو راضي، القانون الاداري، الطبعة الثالثة، ٢٠١٦.
١٩-د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الادارة (الرقابة القضائية)، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨.
٢٠-د. محمود السقا، الحكيم إيبوور وفلسفة الحكم في مصر الفرعونية، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٩٥.
٢١-د. ممدوح مصطفى، القانون الروماني، دار المعارف، ١٩٥٩.
٢٢-د. منجد منصور الحلو، مبدأ تقييد سلطة الدولة وضمانات تطبيقه، دراسة مقارنة، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٧.
٢٣-د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، الجزء الثاني، نظرية الدستور، الطبعة الثانية، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١.
٢٤-د. منذر الشاوي، فلسفة القانون، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.
٢٥-د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، الطبعة الثانية، الذاكرة للنشر والتوزيع، ٢٠١٣.
٢٦-د. منذر الشاوي، تأملات في فلسفة حكم البشر، الطبعة الاولى، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٣.
٢٧-نسرين عبد الحميد نبيه، جريمة استغلال النفوذ، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠١٥.
٢٨-د. وسام صبار العاني، القضاء الاداري، الطبعة الاولى، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٥.
٢٩-د. يحيى الجمل، الانظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩.

ب- الكتب المترجمة:

١- آيسمن، اصول الحقوق الدستورية، ترجمة: محمد عادل زعيتر، المطبعة العصرية، القاهرة.
٢- مونتيكسو، روح الشرائع، ترجمة عادل زعيتر، القاهرة، ١٩٥٣.

ت- البحوث والرسائل والمنشورات:

١- الشافعي أبوراس، التنظيمات السياسية الشعبية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧٤.

٢- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، القضاء الاداري، محاضرات القيت على طلبة المرحلة الثالثة، كلية القانون / جامعة بغداد، ١٩٩٦-١٩٩٧.

ث- المواثيق وقرارات المحاكم:

١- دستور الجمهورية الفرنسية لسنة ١٩٥٨.

٢- الدستور المصري لسنة ١٩٧١.

٣- الدستور العراقي لسنة ١٩٧٠.

٤- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠١٥.

٥- قانون السلامة الوطنية في العراق.

٦- قرار محكمة العدل الخاصة في ٢٠٠٤/٩/١٣ في الدار البيضاء في المغرب.

ثالثاً: باللغة الانكليزية:

1- Bowjolc (M). Le control de lácate administative, mon son et cediteurs, Paris, 1973.
2- De La connaistance historique, Paris, 1954.
3- Fustel de coulanges, La cite Autique, Paris, 1910.

الهوامش

(١) آيسمن، أصول الحقوق الدستورية، ترجمة: محمد عادل زعتر، المطبعة العصرية، القاهرة، ص ٢٤.

(٢) د. طعيمة الجرف مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٦٣، ص١٢.

(٣) مونتسيكيو، روح الشرائع، ترجمة عادل زعيتر، دار المعارف، القاهرة، ١٩٥٣، ٢٢٥.

(٤) ان الحقيقة كما استخلصها الباحثون تتمثل في ان دراسة تاريخ النظم القانونية لا تقتصر على مجرد اثبات التطورات التي مرت بها النظم القانونية وتعقبها خلال العصور المختلفة، بل هي ترمي الى ما هو أبعد من ذلك وأعمق منه، إنما ترمي في المقام الاول الوقوف حول اكتشاف حقيقة هذا التطور ومناقشة أبعاده وتحليل الاسباب الدافعة اليه، متخذة من القاعدة القانونية موضوعاً لاعمال هذا البحث وذلك يتطلب بالضرورة مخاطبة كافة الظروف ومختلف المؤثرات التي تأثرت بها القاعدة القانونية على طريق تطورها، فالقانون كما يقرر هؤلاء الباحثون بصدق: في أي عصر من العصور وفي أي شعب من الشعوب لم يكن حادثة من حوادث المصادفة او نزعة عرضية من نزاعات المشرع انما هو وليد ظروف التاريخ وثمرة تطور المجتمع ونتيجة لعوامل مختلفة سياسية واقتصادية ودينية وفكرية متصلة الحلقات متدرجة مع سنة التقدم والارتقاء.

وينظر:

Fustel de coulanges, La cite Autique, Paris, 1910, P.1.

De La connaistance historique, Paris, 1954, P.3.

نقلاً عن: محمود السقا، الحكيم ايبوور وفلسفة الحكم في مصر الفرعونية، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٩٥، ص١٣-١٤.

وكذلك ينظر: د. صوفي أبو طالب، مبادئ تاريخ القانون، القاهرة، ١٩٦٧، ص٨.

(٥) د. منذر الشاوي، تأملات في فلسفة حكم البشر، الطبعة الاولى، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٣، ص٤٨.

(٦) والاساس الذي يقوم عليه المبدأ مرهون باختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية في مختلف الدول، وغالباً ما تتفق الدول على ان هذا الخضوع هو الذي يمنح تصرفاتها طابع الشرعية ويضعها في مصاف الدول القانونية و بخروجها تصبح دولة بوليسية (Etat de Police).
ينظر: د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، القضاء الاداري، محاضرات القيت على طلبة المرحلة الثالثة، كلية القانون/جامعة بغداد، ١٩٩٦-١٩٩٧، ص٣.

(٧) د. وسام صبار العاني، القضاء الاداري، الطبعة الاولى، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٥، ص٩-١٠.

(٨) ينظر: د. سمير داود سلمان، حق مقاومة الطغيان، دراسات دستورية حديثة ومتطورة، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٦، ص٢١١-٢١٢.

(٩) القرآن الكريم، سورة الروم، الآية ٤١.

(١٠) ينظر: د. السيد صبري مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الرابعة، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٤٦، ص٤٣-٤٤.
وكذلك ينظر: د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري، الكتاب الاول، قضاء الالغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦، ص٣٥ وما بعدها.

(١١) ينظر: د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، الطبعة الثانية، الذاكرة للنشر والتوزيع، ٢٠١٣، ص٢٨٦.

(١٢) حسني بودیار، الوجيز في القانون الدستوري دار العلم للنشر والتوزيع، ٢٠٠٣، ص٣٢-٣٤.

(١٣) د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص٤٢.

(١٤) ينظر: د. عبد الغني بسيوني، القضاء الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٦، ص١٣.

(١٥) ينظر: د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري، الكتاب الاول، قضاء الالغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦، ص٩.

(١٦) ينظر: د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص٣٠٢ وما بعدها.

(١٧) ينظر: د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الادارة (الرقابة القضائية)، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨، ص١٧.

(١٨) ينظر: د. وسام صبار العاني، المرجع السابق، ص٤٩-٥٠.

(١٩) ينظر: د. طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص١٣٦.

(٢٠) ينظر: د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، ١٩٨٤، ص١١٣.

(٢١) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، المرجع السابق.

(٢٢) وتستمد هذه النظرية مدلولها من قاعدة رومانية قديمة تقول (ان سلامة الشعب فوق القانون).
ينظر: د. احسان المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ص١٦٧.

(٢٣) ينظر: د. ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٥، ص٥٣.

(٢٤) ينظر: المادة (١٦) من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة ١٩٥٨.

(٢٥) ونصت المادة (٦١) الفقرة (تاسعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والتي بينت اختصاصات السلطة التشريعية في العراق على أنه:

أ- الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء.
ب- تعلق حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقة عليها في كل مرة.
ج- يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظيم هذه الصلاحيات بقانون لا يتعارض مع الدستور.
د- يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الاجراءات المتخذة والنتائج في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عش يوماً من انتهائها.

(٢٦) ان رضا او عدم رضا المواطنين على طريقة ممارسة السلطة وانتقالها وربما مصدرها، يدور في اطار شرعية السلطة، بمعنى أن نظام الحكم يمكن ان يكون شرعياً كما يمكن ان يكون غير شرعي بالنسبة للمرجعية الشعبية.
أما المشروعية فتدرك وتقدر بالنسبة لممارسة السلطة في اطار النظام القانوني، أي ان دولة المشروعية تعني ان كل تصرفات الوكلاء في الدولة يجب ان تتم وفق القانون الوضعي.
ففكرة الشرعية هي فكرة سياسية بمعنى أنها تتعلق بالوقائع الاجتماعية ذات الصلة بالسلطة السياسية، وبالتالي فإن هذه الفكرة هي من مجال "عالم ما هو كائن" أي عالم الزامن كما يقول الاستاذ كلسن، أما فكرة المشروعية فانها فكرة قانونية تتعلق وتندرج ضمن النظام القانوني وبالتالي تعود الى عالم القانون اي عالم "ما يجب ان يكون" "وعالم الزوالن".
ينظر: د. منذر الشاوي، تأملات في فلسفة حكم البشر، مرجع سابق، ص٥٢.
وكذلك ينظر: د. منذر الشاوي، فلسفة القانون، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص٦٨.

(٢٧) ينظر: د. ممدوح مصطفى، القانون الروماني، دار المعارف، ١٩٥٩، ص٢٦٩.

(٢٨) ينظر: د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الاداري، دار الفكر العربي، ١٩٧٩، ص٥٨١.
وكذلك ينظر: د. مازن ليلو راضي، القانون الاداري، الطبعة الثالثة، ٢٠١٦، ص١٩٢.

(٢٩) ينظر: د. رأفت فودة، دروس في القانون الاداري، العقود الادارية والاموال العامة، جامعة القاهرة، ١٩٩٥، ص١٥٢-١٥٣.

(٣٠) ينظر: د. وسام صبار العاني، المرجع السابق، ص٧٢.

(٣١) ينظر: د. الشافعي أبوراس، التنظيمات السياسية الشعبية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧٤، ص٥١.

(٣٢) ينظر: د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، الطبعة الثالثة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١٠، ص١١٣.

(٣٣) ينظر: د. يحيى الجمل، الانظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩، ص١٤٣.

(٣٤) وفي نفس الاتجاه تابع قاضي التحقيق في محكمة العدل الخاصة في ٢٠٠٤/٩/١٣ الاستماع الى عبد العزيز العفورة المحافظ السابق بمحافظة عين السبع في دار البيضاء في المغرب والمتهم بارتكاب جرائم استغلال النفوذ، واستخدام وثائق مصرفية تجارية وادارية مزورة والمشاركة في اختلاس اموال عامة، والتواطئ مع عبد المغيث السليماني عمدة الدار البيضاء السابق وصهر وزير الداخلية السابق ادريس البصري خلال فترة التسعينيات من القرن الماضي، وتركز التحقيق التفصيلي الذي خضع له المحافظ السابق على طبيعة العلاقة التي تربطه بأعضاء شبكة السليماني وعلى علاقة الاخير بمسؤولين حزبيين ونقابيين وبعض رجال الاعمال، ومدى تورط

هؤلاء في ابرام صفقات وصفت بانها مشبوهة، وتأتي جلسة الاستماع هذه في اطار شكوى رجل الاعمال السويسري فيكتور لوفات الذي اتهم فيها عبد المغيث السليماني ومن معه بالنصب والتزوير وخيانة الامانة واستغلال النفوذ مما أدى الى افلاسه، وكانت القضية قد احيلت الى محكمة العدل الخاصة بعد أن اعتقلت الفرقة الوطنية للشركة القضائية التي يوكل اليها التحقيق في القضايا الكبرى كلا من السليماني والعفورة و (٢٢) آخرين في ٢٠٠٤/٢/١٢.

ينظر: نسرين عبد الحميد نبيه، جريمة استغلال النفوذ، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠١٥، ص١٠٧-١٠٨.

(٣٥) د. عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الاداري، ماهيته – أسبابه – مظاهره، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٥، ص٣٤٨-٣٤٩.

(٣٦) ينظر: د. سمير داود سلمان، المرجع السابق، ص١٤.

وكذلك ينظر:

Bowjolc (M). Le control de lácate administative, mon son et cediteurs, Paris, 1973, P.193.

(٣٧) ينظر: د. صوفي أبو طالب المرجع السابق، ص٤٧٣-٤٧٨.

(٣٨) ينظر: د. محمود السقا، المرجع السابق، ص١٨٨-١٨٩.

(٣٩) ويرى بعض الفقه ان لمبدأ الشرعية أوجه متعددة ومنها وجهها القانوني والمتمثل بالمشروعية، والوجه السياسي المتمثل بايدولوجية المجتمع المتضمنة مبادئه واهدافه العليا.

ينظر: د. راغب جبريل خميس راغب، الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة، الطبعة الثانية، المكتب الجامعي الحديث، مصر، ٢٠١١، ص٢٣٤.

(٤٠) وهكذا فان العلاقة بين المشروعية والشرعية، تتجسد بكون المشروعية أحد العناصر المكونة للشرعية، فاذا انتهكت السلطة التنفيذية نصوص القانون والدستور فانها تنتهك بمعنى آخر المشروعية وبالنهاية الشرعية.

ينظر: د. منجد منصور الحلو، مبدأ تقييد سلطة الدولة وضمانات تطبيقية، دراسة مقارنة، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٧، ص٢١١.

(٤١) ينظر: د. منذر الشاوي، تأملات في فلسفة حكم البشر، مرجع سابق، ص٥٥.

(٤٢) ينظر: د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، الجزء الثاني، نظرية الدستور، الطبعة الثانية، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١، ص١٢٤ وما بعدها.

(٤٣) ينظر: د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، مرجع سابق، ص٥٨.

(٤٤) ينظر: د. منذر الشاوي، تأملات في فلسفة حكم البشر، مرجع سابق، ص٥٧.