أنحراف السلطة في القرار الإداري وعلاقته بفساد المرفق العام

م.د. صفاء حسين الشمري

كلية التراث الجامعة – قسم القانون

الملخص

هدف البحث إلى التعرف على تأثير أنحراف السلطة كعيب يلحق القرار الإداري وعلاقته بظاهرة الفساد الإداري على التنمية البشرية في العراق، مع تسليط الضوء على أهم الوسائل القانونية لمكافحته، أذ يعتبر الفساد الإداري والمالي من الافات الخطيرة التي تواجه جميع دول العالم دون إستثناء الدول المتطورة منها او النامية، وله تأثير سلبي على التنمية الشاملة والاستقرار السياسي والاجتماعي فالفساد يشوه البنية الاجتماعية وله تأثير على الدولة في مختلف أوجه نشاطها.

فأن السلطة التي تتمتع بها الإدارة ليست غاية في ذاتها انما وسيلة لتحقيق الهدف الأساسي وهو تقديم الخدمة لصالح المجتمع، فاذا انحرفت الإدارة في استعمال هذه السلطة بإصدار قرارات لتحقيق اهداف تتعارض ومصلحة المجتمع فان قرارها يكون مشوباً بعيب الانحراف في السلطة او إساءة استخدامها, ويوثر ذلك سلبا في ظاهرة الفساد الاداري والمالي التي تعيشها المجتمعات المعاصرة والعراق على وجه الخصوص, وقد توصلنا من خلال بحثنا الى لظاهرة الانحراف باستعمال السلطة صورة متعددة سبق الإشارة اليها وان أخطر صورة من صور الانحراف بهدف تحقيق نفع مالي فتأثيره في ظاهرة الفساد يمتد إلى الجوانب الإدارية والمالية وهذه الصورة تعد محركا لكل حالات الفساد داخل المرفق العام, ونقترح ان يكون اختيار القيادات الإدارية والكادر الوظيفي على أساس الكفاءة وليس المحسوبية والانتماء السياسي والمذهبي لما له من تأثير في ظاهرة الانحراف بالسلطة لتحقيق مصالح أيديولوجية.

انحراف السلطة غصب السلطة الفساد الإداري

Abstract

The aim of the research is to identify the impact of the deviation of power as a defect inflicting the administrative decision and its relationship to the phenomenon of administrative corruption on human development in Iraq, highlighting the most important legal means to combat it, as administrative and financial corruption is considered one of the serious pests facing all countries of the world without excluding developed countries or It has a negative impact on comprehensive development and political and social stability. Corruption distorts the social structure and has an impact on the state in various aspects of its activity.

The authority that the administration enjoys is not an end in itself, but rather a means to achieve the primary goal, which is to provide service for the benefit of the community. In the phenomenon of administrative and financial corruption experienced by contemporary societies and Iraq in particular, and we have reached through our research to the phenomenon of deviation by using the authority a multiple image previously mentioned, and the most dangerous form of deviation in order to achieve financial benefit, its impact on the phenomenon of corruption extends to the administrative and financial aspects and this image It is a driver of all cases of corruption within the public facility, and we suggest that the selection of administrative leaders and staff should be based on competence and not favoritism and political and sectarian affiliation because of its impact on the phenomenon of deviation in power to achieve ideological interests.

Deviation of power, usurpation of power, administrative corruption

المقدمة

الحقيقة التي يجب ان نعترف بها أن المساعي لمكافحة للفساد الإداري والمالي في العراق لم ترقى إلى ما يرى اثره على أرض الواقع ويعود ذلك لعدت أسباب أدت الى تنامي ظاهرة الفساد ومنها بالدرجة الأولى يعود الى عدم الالتزام الكلي بتطبيق قوانين وتشريعات مكافحة الفساد.

ووفق النتائج التي توصل اليها البحث توصلنا الى أن فاعلية التشريعات والإصلاحات القانونية لمكافحة الفساد والوقاية منه تتطلب البيئة الملائمة بأبعادها التشريعية والرقابية والقانونية والإعلامية كما لا يمكن تجاهل دور المؤسسات التربوية في تحجيم الفساد بواسطة زرع القيم الفاضلة التي ترفض الفساد بكل صوره، ويبقى النظام السياسي الديمقراطي هو الكفيل بالقضاء تدريجيا على الفساد بمشاركة كل الأطراف الفاعلة في هذا المجال، بوجود الشخصية، وهذا ما جعل العراق يتذيل كل المؤشرات الدولية من ترتيب الدول الأكثر فسادا، ضبط الفساد، الحاكمية وهو ما أثر بشكل مباشر على قدراتها في التنمية البشرية.

وبالتالي البحث في هذا الموضوع يعتبر دراسة لجوهر معضلة التخلف والحلقة المفرغة التي تدور فيها المشاريع التنموية بالعراق رغم ضخامة الإنفاق العام عليها، من أجل الوقوف على الأسباب والتعمق في بعض قضايا الفساد البارزة في القطاعات الحيوية في العراق ومن ثم البحث عن حلول تساهم في التقليل من الظاهرة رغم خطورتها. وتتمثل بعض أهداف الدراسة

إشكالية وأهمية البحث كيف يؤثر الانحراف في القرار الإداري على ظاهرة الفساد الإداري والمالي والتنمية البشرية في العراق، وما هي العناصر القانونية ذات الأثر الايجابي التي تحد من الفساد الإداري والمالي في العراق؟ من خلال الإشكالية السابقة يمكن فرض السؤال التالي : «هناك رابطة قوية بين الانحراف في السلطة كعيب يلحق أداء الموظف الإداري وانتشار الفساد الإداري والمالي في العراق والنظام، مما فرض قيود على البرامج التنموية وبالتي العمل على عدم تحقيق التنمية البشرية للبلاد رغم كل الجهود الرسمية المبذولة المتعلقة بالنظام التشريعي والقانوني لمحاربة الفساد والوقاية منه، أذ أثار الفساد تمس حينها كل أوجه التنمية المستدامة في العراق».

تبدو أهمية البحث في كون موضوعه وهو الفساد بصفة عامة والإداري والمالي خاصة وما له من آثار سلبية في العراق على التنمية البشرية، أذ أن أفضل الدول في احترام حقوق الإنسان هي أيضاً أفضل الدول في الحاكمية الرشيدة ومكافحة الفساد، فالمرافق العامة في العراق أصبحت تشكل مجالا واسعا لممارسة الفساد الإداري والمالي بكل مظاهره، مما أحدث تمييزاً في الحصول على الخدمات العامة لصالح القادرين على التأثير في السلطات لجعلها تتصرف على نحو يحقق مصلحتهم لا مصلحة المواطنين.

القاء الضوء على الأداء الوظيفي للموظف العام من خلال ما يصدر من الموظف من قرارات تشكل انحراف في السلطة تؤدي الى الفساد الإداري والمالي. التعرف على أهم القضايا الحساسة للفساد الإداري في العراق في الفترات الأخيرة. التعرف على القوانين العراق في محاربة الفساد والوقاية منه وترتيبها دوليا في هذا المجال. والقاء الضوء على أهم محطات تطور التنمية البشرية في العراق وتأثرهم بحجم الفساد.

منهجية البحث أعتمدنا في بحثنا هذا على المنهج الوصفي والتحليلي،وكذا المقارن بالإضافة الى جانب من أهم التطبيقات القضائية على القرارات الإدارية المعيبة بعيب التعسف في استعمال السلطة وانحرافها عن الغرض الذي منحت فيه الاصلاحيات لادارة المرفق العام لتحقيق المنفعه العامة واشباع الحاجات العامة فتم منح هذا العيب هاما للرقابة على اعمالها باعتباره وجه من أوجه الفساد.

معتمدين في ذلك على تقسيم البحث وفق الخطة التالية:. مقدمة تمهيدية للتعريف بموضوع البحث وبيان أسباب اختياره، ومن ثم ثلاث مباحث الأول بحثنا فيه الإطار النظري للفساد الإداري وقسمناه الى مطالب ثلاث، الأول في تعريف القرار الإداري والثاني في عيب انحراف السلطة في القرار الإداري والثالث عبء اثبات انحراف الادارية السلطة ومبحث ثاني بعنوان الفساد الإداري كوجه لانحراف السلطة وقسم الى مطلبين مطالب الأول في تعريف الفساد الإداري والثاني في حالات الفساد اما المبحث الثالث فبحثنا فيه اثر القرارات الإدارية في مكافحة الفساد الاداري المطلب الأول الرقابة الداخلية التلقائية لمنع تعسف الإدارة والمطلب الثاني القرارات الإدارية الصادرة عن ديوان الرقابة المالية واثرها في مكافحة انحراف السلطة فالمطلب الثالث بعنوان هيئة النزاهة وقراراتها الإدارية في منع تعسف الإدارة فخاتمة تضمنت الاستنتاجات التي توصلنا اليها وتوصيات الى الجهات المعنية لعلها تنفع في مكافحة هذه الافة .

المبحث الاول

الإطار النظري للفساد الإداري

إن ظاهرة الفساد الإداري ظاهرة طبيعية في المجتمعات الرأسمالية حيث تختلف درجات هذا الفساد إلى اختلاف تطور مؤسسة الدولة. إما في بلدان العالم الثالث فإن لفساد مؤسسات الدولة وتدني مستويات الرفاه الاجتماعي تصل إلى أقصى

مدياتها، وهذا ناتج عن درجة التخلف وازدياد معدلات البطالة. فالفساد قد ينتشر في البنى التحتية في الدولة والمجتمع، وفي هذه الحالة يتسع وينتشر في الجهاز الوظيفي ونمط العلاقات المجتمعية فيبطيء من حركة تطور المجتمع ويقيد حوافز التقدم الاقتصادي، ويتضمن هذا المبحث الوقوف على المفهوم اللغوي للفساد الاداري أذ تقتضي الاتفاق في معظم البحوث الأكاديمية على تحديد معنى المصطلحات المستخدمة ومضمونها حتى ينحصر الجدل في إطاره الموضوعي، واستناداً إلى ذلك، فإنه لابد من تعريف الفساد لغةً واصطلاحاً، ثم الوقوف على حالات الفساد الإداري.

المطلب الأول

تعريف القرار الإداري

عرف القرار الإداري بتعاريف عدة فقد عرفه مجلس الدولة المصري بأنه (افصاح الإدارة عن ارادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح ذلك بقصد احداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة) [١]، وعرف ايضا من قبل المشرع الفرنسي بان (القرارات الإدارية هي اعمال السلطات الإدارية المختلفة) [٢].

اما الفقه في العراق العراقيون فقد عرف القرار الإداري بتعاريف عدة منها بانه (عمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة الملزمة لإحدى الجهات الإدارية في الدولة في الأوضاع القانونية القائمة، اما بإنشاء مركز قانوني جديد (عام او فردي) او تعديل لمركز قانوني قائم او الغاء له، ابتغاء مصلحة عامة)[٣].

كما عرفه البعض الاخر بانه (عمل قانوني تفصح فيه الادارة عن ارادتها بإحداث اثر قانوني في المراكز القانونية او الاوضاع القانونية)[٤] كما عرفه بعضهم بانه (هو ذلك القرار الذي تفصح الجهة الإدارية عن ارادتها الملزمة في الشكل الذي يتطلبه القانون بما لها من سلطة مستمدة من القوانين واللوائح بقصد إحداث اثر قانوني يكون ممكنا وجائز وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة)[٥] واستناداً الى هذه التعاريف فان القرار الإداري يتميز عن بقية اعمال الإدارة بانه عمل او تصرف قانوني بمعنى افصاح الإدارة عن إرادتها، اما بانشاء مركز قانوني او تعديله او الغائه، اضافة الى ذلك كونه صادر من احدى الجهات الإدارية في الدولة فلا تعد قرارات التي تصدر عن السلطات العامة الأخرى كالهيئات التشريعية والقضائية قرارات إدارية، وكذلك ماصدر عن الهيئات الخاصة من الأعمال القانونية، كالمؤسسات ذات النفع العام، اضافة لصدوره من الإدارة بارادتها المنفردة وهذا ما يميزه عن التصرفات القانونية الأخرى كالعقود التي تتم نتيجة اتفاق الجهة الإدارية مع طرف آخر سواء كان جهة ادارية اخرى او هيئة او جهة خاصة ، ومن ثم تتجه ارادتها المنفردة الى احداث آثار لكي يعد العمل الصادر قراراً ادارياً[٦].

واستناداً الى هذه التعاريف فان القرار الإداري يتميز عن بقية اعمال الإدارة بانه عمل او تصرف قانوني بمعنى افصاح الإدارة عن إرادتها، اما بانشاء مركز قانوني او تعديله او الغائه، اضافة الى ذلك كونه صادر من احدى الجهات الإدارية في الدولة فلا تعد قرارات التي تصدر عن السلطات العامة الأخرى كالهيئات التشريعية والقضائية قرارات إدارية، وكذلك ماصدر عن الهيئات الخاصة من الأعمال القانونية، كالمؤسسات ذات النفع العام، اضافة لصدوره من الإدارة بارادتها المنفردة وهذا ما يميزه عن التصرفات القانونية الأخرى كالعقود التي تتم نتيجة اتفاق الجهة الإدارية مع طرف آخر سواء كان جهة ادارية اخرى او هيئة او جهة خاصة ، ومن ثم تتجه ارادتها المنفردة الى احداث آثار لكي يعد العمل الصادر قراراً ادارياً[٧].

وعرف قضاءاً بأنه (هو ذلك القرار الذي تفصح الجهة الإدارية عن إدارتها الملزمة في الشكل الذي يتطلبه القانون بما لها من سلطة مستمدة من القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني يكون ممكناً وجائزاً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة)[٨] وتكمن أهمية التعريف بأنه عن طريقه يمكن إجراء التفرقة بين القرارات الإدارية من جهة والأعمال الحكومية والأعمال التشريعية والأعمال القضائية من جهة أخرى ، وهي تفرقة لازمة لتحديد نطاق الرقابة القضائية على الأعمال

---

[١] -د. سليمان محمد الطماوي-الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة) جامعة عين شمس- ١٩٨٩-ص٣٦٩.

[٢] -د. علي محمد بدير وآخرون-مبادئ واحكام القانون الأداري-مديرية دار الكتب للطباعة والنشر- ١٩٩٣ ص٤١٥.

[٣] - د. محمد على آل ياسين-القانون الأداري-المكتبة الحديثة-بيروت-بلا تاريخ-ص٢٩٠.

[٤] - د. ماهر صالح علاوي-القرار الأداري-دار الحكمة للطباعة والنشر – ١٩٩١-ص١٩.

[٥] - الطعن رقم ٩ لسنة ١٩٨٧ اداري جلسة ٦-٥-١٩٨٧-موسوعة مبادئ القضاء الإداري التي اقلاتها محكمة التمييز الكويتية في سبعة عشر عاما ١٩٨٢-١٩٩٩.

[٦] - د. ماهر الجبوري – مفهوم القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري في العراق – بحث-مجلة العدالة – العدد الأول – ١٩٩٩-ص٧٤.

[٧] -عبد الغني بسيوني عبد الله- القانون الإداري – القاهرة- منشأة المعارف – ١٩٧٩-ص ٤٧٣.

[٨] - قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم ٢٨/ أداري / تمييز / ١٩٩٠ في ١٩٩٠/١١/١١ وقرار محكمة القضاء الإداري رقم ١٦ / قضاء أداري / في ١٩٩١/١٠/٢٦ أشار اليهما لدكتور ماهر الجبوري، مفهوم القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري في العراق، مرجع سابق، ص٧٧.

العامة ، إذ يقتصر هذه الرقابة على الأعمال الإدارية ، فلا تمتد إلى غيرها من الأعمال العامة[٩]، وبعبارة أخرى يحدد القضاء المختص في نظر الطعون والمنازعات التي يثيرها العمل الإداري والتصدي لمشروعية تلك الأعمال .

المطلب الثاني

عيب انحراف السلطة في القرار الاداري

أن عيب الانحراف في استعمال السلطة الذي يلحق القرار الاداري، يتميز عن بقية العيوب التي تلحق مشروعية القرار الإداري، أذ ان هذا العيب هو من الصعوبة في اثابته، فلا يلجأ إليه القاضي الإداري الا في حالة عدم تحقق بقية العيوب سهلة الاثبات، وغير كافية لإلغاء القرار الإداري المعيب، فغاية القرار الاداري هي النتيجة النهائية المراد تحقيقها من اصدار القرار الاداري والمتمثلة بتحقيق المصلحة العامة، ولها ارتباط واضح مع عيب الانحراف باستعمال السلطة وذلك في حالة ما اذا اتجهت ارادة مصدر القرار الاداري لتحقيق غاية اخرى غير المصلحة العامة او الغاية المحددة بنص القانون[١٠] ، ويترتب على الارتباط الحاصل بين عيب الانحراف وعنصر الغاية في القرار الاداري، صعوبة اثبات عيب الانحراف، باعتبار ان اثبات العيب المذكور انما يتطلب الخوض في نوايا وبواعث مصدر القرار الاداري، وذلك من العناصر الشخصية والذاتية التي تتطلب بذل اقصى الجهود من قبل القاضي الاداري لاتباعها، اذ ان طرق الاثبات تقتضي في هذه الحالة تحديد الهدف الذي من اجله منح المشرع السلطة للجهة الادارية، ثم الوقوف على الهدف المراد تحقيقه فعلاً من قبل رجل الادارة باستعمال تلك السلطات، وبعدها يتم التقريب بينهما، فاذا ما تبين للقاضي ان هنالك اختلاف بين الهدفين، فان له اصدار الحكم بانحراف الجهة الادارية بالسلطة الممنوحة لها[١١]، يعتبر التعسف في استعمال السلطة والانحراف بها في حد ذات انحرافا عن المسار الطبيعي لها مما يجعل قراراتها معيبة وبالتالي فإن هناك قرارا معيبا صادرا عن سلطة لابد من اثباته فإن كان القرار قد تم نشره فيكون من السهل اثباته وبالتالي يجب على من يقع عليه عبء الاثبات وهو من صدر القرار المعيب ضده وبالتالي فعليه عبء اثبات ذلك في حالة ان يكون القرار الاداري ليس متعلقا بالنظام العام اما اذا كان القرار الاداري المعيب متعلقا بالنظام العام فيجوز لأي جهة كانت سواء ادارية او غير ادارية صدر هذا القرار في حقها ان تطعن عليه امام القضاء الاداري وذلك لأنه متعلق بالنظام العام كما ان القضاء الاداري يكون هو المختص بالفصل في النزاع[١٢]، وقد اوضحت احكام القضاء الاداري، الارتباط الحاصل بين عيب الانحراف وعنصر الغاية في القرار الاداري، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بقراره المؤرخ ٢١/ ٦/ ١٩٧٢ بان((... الانحراف بالسلطة هو تعبير عن الانحراف عن غاية القرار الاداري...))[١٣]، اما في احكام القضاء الاداري العراقي، فقد ذهبت محكمة القضاء الاداري الى ان ((... الهيئة العامة للاسكان هي جهة ذات اختصاص في تامين السكن اللائق للمواطن عن طريق وضع السياسة العامة للاسكان وفقاً لما ورد في قرار تاسيسها لذلك فان امتناع المدعى عليه اضافة لوظيفته من تغيير جنس الارض الى سكنية فيه تعسف واضح في استعمال الحق...))[١٤]، كما ذهبت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة الى ان ((... قيام المميز عليه بالغاء الاجازة بتوجيه منه كون الملك المذكور مشغولاً من قبل مستاجرين اخرين لا سند له من القانون مما يجعل قرار الغاء الاجازة فيه اساءة في استعمال السلطة...))[١٥]، وهو ذو صفة عمدية إذا اتجهت إرادة الموظف الفاسد مصدر القرار إلى مخالفة الغاية من القرار الإداري، إضافة إلى اقتران عيب الانحراف بسلطة الإدارة التقديرية، وارتباطه بركن الغاية في القرار الإداري، ومما يزيد من صعوبة مهمة القاضي الإداري في البحث عنه، ذلك أن هذا العيب لا يلحق العناصر الموضوعية للقرار الاداري، بل يصيب العناصر الشخصية والذاتية التي ترتبط بالموظف مصدر القرار الإداري [١٦]، وتبرير ذلك الى صعوبة إثبات هذا التصرف ومن أجل ألا تتعرقل مسيرة تطبيق العدالة [١٧]،

---

[٩] -د. رمزي الشاعر – المسؤولية عن اعمال السلطة القضائية – مجلة العلوم القانونية والاقتصادية – س ١١- عدد٢- يوليو ١٩٦٩- ص ٧.

[١٠] - د. غازي فيصل: التعسف باستعمال الصلاحية القانونية، بحث منشور في مجلة العدالة، ع٤، ٢٠٠١، ص١٢١.

[١١] - د. سعاد الشرقاوي: الانحراف بالسلطة وعيب السبب، تعليق على احكام المحكمة الادارية العليا، مجلة العلوم الادارية، ع٣، س١٥، ١٩٦٩، ص١٤٦.

[١٢] - حمد عبد الله حمود الدليمي ، تحول القرار الإداري ، الناشر الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠١ ، ص٥٩ وما بعدها .

[١٣] - قراره المؤرخ ٢١/ ٦/ ١٩٧٢، اورده د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الانحراف بالسلطة كسبب لالغاء القرار الاداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠١- ص٦٧.

[١٤] - قرارها المرقم ٩/ ٢٠٠٥ في ١٤/ ٤/ ٢٠٠٥ غير منشور,

[١٥] - قرارها المرقم ١٧/ اداري/ تمييز/ ٩٨ في ١٣/ ٤/ ١٩٩٨اورده د. صالح علاوي الجبوري : مفهوم القرار الاداري في احكام القضاء الاداري العراقي، مجلة العدالة ، وزارة العدل ، بغداد، ع١ ، ١٩٩٩، ص٨٦.

[١٦] - محمد عبد العال السناري - مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة، ٢٠٠٠ م، ص ٢٧٣.

[١٧] - صلاح أحمد السيد جودة، العيوب الشكلية والموضوعية للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية، الكتاب السادس، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١ م، ص١٧٢.

بينما فقاء اخريين إلى أن تبرير ذلك يرجع إلى خطورة هذا العيب، فالقول بأن الإدارة بموظفيها تعسفت ينال من مهابتها لدى الأفراد ويزعزع ثقتهم فيها لذلك فإن القضاء الإداري لا يلجأ إلى هذا العيب إلا مضطرا[١٨]، وبهذا التوجه اخذت محكمة القضاء الإداري في العراق ((... القرار المطعون فيه مخالف للقانون ومستنداً الى خطأ في تطبيق القانون وفيه اساءة وتعسف في استعمال السلطة، لذا قرر وبالطلب الغاء القرار المطعون فيه والمتضمن عدم منح المدعي اجازة ترسيم واقع حال البناية العائدة له...))[١٩] وألغت القرار الإداري المطعون فيه استنادا إلى عيب مخالفة القانون، مع عدم البحث في الطعن الثاني المبني على عيب أنحراف السلطة، ونصت في قرارها((لما كانت الجهة المستدعى ضدها قد خالفت أحكام القانون، فإن سبب الطعن الأول يرد على القرار الطعين مما يستوجب معه إلغاؤه، دون البحث فيما يتعلق بالسبب الثاني من أسباب الطعن وهي إساءة استعمال السلطة))[٢٠]، ولكن ذهب البعض الى أن إلغاء القرار الإداري استنادا إلى عيب الانحراف في استعمال السلطة فيه ما يساعد على حسن سير الإدارة، وفيه نوع من التوجيه للإدارة بمنعها من تعسفها في استخدام سلطاتها في المستقبل، ويرى هذا الرأي الذي نتفق معه الى حماية مبدأ المشروعية، والأكثر تحقيقا لمصلحة الطاعن في حالة إلغاء القرار الإداري استنادا إليه عما سواه من العيوب الأخرى[٢١] فهو يمثل مؤشراً على سلوكيات الإدارة، وقرينة على مدى تمسك الموظف بالمسلك الوظيفي الصحيح، وولائه لفكرة الصالح العام، وايمانه بمصلحة المجتمع، وهو الذي يكشف عن مخالفة الإدارة ومقصدها الذي يصرفها عن خدمة المصلحة العامة[٢٢].

وبهذا المعنى يعتبر عيب الانحراف في استعمال السلطة من العيوب العمدية أي تتجه إرادة الموظف الفاسد في إرادة الفعل ونتيجته، اي ان هذا الفعل يتطلب من الإدارة توجه سلطتها الممنوحة لها بموجب القانون لتحقيق هدف او اهداف خلاف لما أراده منها القانون[٢٣]، وهذا يعني أن مصدر القرار الإداري وهو يصدر قراره، كان يعلم أنه ينحرف عن الهدف الذي حدده القانون، وكان يقصد ذلك أيضاً[٢٤]، وبهذا فإنه يشترط لقيام عيب الانحراف في استعمال السلطة، أن تتجه إرادة الموظف لإصدار القرار بخلاف المصلحة العامة، أو بمعنى اخر انحرافه عن للهدف الذي اراده المشرع، أو أنه لا يعمل على أتخاذ الإجراءات المحددة قانوناً لتحقيق هذا الهدف، والعلم المجرد أو العام بمفرده لا يكفي لقيام هذا العيب، بل يجب أن تتجه إرادة الموظف إلى ارتكاب تلك المخالفة[٢٥]، وبناءاً عليه فإن عيب الانحراف يرتبط بمقصد واتجاه ارادة متخذ القرار وليس النتيجة التي تترتب على القرار الإداري، بمعنى أنه لا يكفي لتحققه أن يؤدي القرار إلى نتائج تخالف المصالحة العامة، أو مع الهدف الذي توجهت ارادة المشرع نحوه، بل ان الموظف المنحرف قد تعمد الوصول إلى تلك الأهداف[٢٦].

ونرى ان الأصل في القرار الإداري هو صدوره بريئا في بواعثه وأهدافه، والنعي عليه بإساءة استعمال السلطة مؤداه انحرافه عن المصلحة العامة أو مجاوزته لأغراض بذاتها رصدها المشرع عليه، وأنه متى كان هذا العيب ينال من الغاية التي توختها جهة الإدارة في قرارها، فإنه يعد عيبا قصدي ا لا يفترض، وانما يتعين أن يقوم الدليل عليه من وقائع محددة، أي ان على القاضي الإداري التأكيد على السمة القصدية لعيب الانحراف في استعمال السلطة، والتي تتطلب لتحقيقها توجه إرادة مصدر القرار إلى الانحراف عن الغاية من القرار الإداري، اما في احكام القضاء العراقي، فقد قضت محكمة القضاء الاداري بان ((...قرار المدعى عليها بالامتناع عن فتح حساب للمدعي بالحوالة الخارجية بالعملة الاجنبية مخالفاً للقانون ويشوبه عيب التعسف باستعمال السلطة...))[٢٧]، كما قضت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بان ((... وزارة الصحة لم تخالف احكام القانون ولم تكن متعسفة عند رفضها لطلب المميز ". المدعي" ولالتزام القرار المميز بوجهة النظر القانونية المتقدمة لذا قرر تصديقه))[٢٨]، وفي هذا المقام يثار التساؤل هل يمكن تحقق عيب الانحراف في استعمال السلطة دون توافر قصد الانحراف لدى مصدر القرار الإداري؟

---

[١٨] - سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة"، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٧٨- ص ٣٣٦.

[١٩] - قرارها المرقم ٤٦/ قضاء اداري ١٩٩٠ في ١٩٩٠/٨/٢٥، غير منشور.

[٢٠] - قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية برام الله رقم ٢٠٠٩/١٤٢ جلسة ٢٠١٠/٥/٥ غير منشور.

[٢١] -عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٠- ص ٧٠.

[٢٢] - القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١- ص ٣٩٨.

[٢٣] - محمد أنس جعفر، الوسيط في القانون العام، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية _ مجلس الد ولة _ دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧ م، ص ٣٩٤.

[٢٤] - إعاد علي حمود القيسي، القضاء الإداري وقضاء المظالم، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، ١٩٩٩ م، ص٢٣٠.

[٢٥] - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري- مصدر سابق- ص ٧١.

[٢٦] - محمود محمد حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣ م، ص ٧٤٩.

[٢٧] - قرارها المرقم ١/ قضاء اداري/١٩٩١ في ١٥/ ٢/ ١٩٩١، غير منشور.

[٢٨] - قرارها المرقم ٢٧/ اداري تمييز/١٩٩١ في ١١/ ٨/ ١٩٩١. غير منشور

انقسم الفقه في هذا الشأن إلى اتجاهين، حيث ذهب جانب إلى أنه إذا لم يتوافر لدى مصدر القرار قصد الانحراف، فإنه لا يتحقق عيب الانحراف مهما كانت الأضرار التي أصابت مصلحة الأفراد من القرار الإداري [٢٩]، في حين ذهب رأي آخر إلى أن عيب الانحراف رغم ارتباطه بالبواعث النفسية للموظف مصدر القرار، فلا علاقة حتما بالتعمد المقصود ولا يرتبط إطلاقا بسوء النية، أذ إنه بتمثل في الكثير من الصور التي تكون الإدارة فيها حسنة النية، وذلك حين لا تتجه إرادة الموظف الى غرضا آخر غير الصالح العام، ولكن تصرفه مع ذلك تصرف معيب بالانحراف لخروجه فيه عن قاعدة تخصيص الأهداف[٣٠]، وفي هذا المقام نشير إلى ضرورة عدم الخلط بين القصد والنية، فهذا العيب يتحقق بتوافر قصد الانحراف لدى مصدر القرار الإداري، سواء أكان ذلك بحسن نية أو سوء نية.

المطلب الثالث

عبء اثبات انحراف الادارية السلطة

يعتبر التعسف في استعمال السلطة والانحراف بها في حد ذات انحرافا عن المسار الطبيعي لها مما يجعل قراراتها معيبة وبالتالي فإن هناك قرارا معيبا صادرا عن سلطة لابد من اثباته فإن كان القرار قد تم نشره فيكون من السهل اثباته وبالتالي يجب على من يقع عليه عبء الاثبات وهو من صدر القرار المعيب ضده وبالتالي فعليه عبء اثبات ذلك في حالة ان يكون القرار الاداري ليس متعلقا بالنظام العام اما اذا كان القرار الاداري المعيب متعلقا بالنظام العام فيجوز لأي جهة كانت سواء ادارية او غير ادارية صدر هذا القرار في حقها ان تطعن عليه امام القضاء الاداري وذلك لأنه متعلق بالنظام العام كما ان القضاء الاداري يكون هو المختص بالفصل في النزاع[٣١].

وماذا لو انحرفت جهة الادارة فى استخدام سلطاتها ومعلوم ان الانحراف هو اسوء ما يمكن ان تستخدمه او تستعمله جهة الادارة ضد أي طالب للخدمة التي يقدمها المرفق؟؟!!..

فالأصل في عيب الانحراف بالسلطة أن يقع عبء إثباته على عاتق من يدعيه فإن عجز عن ذلك خسر دعواه ولا يجوز للمحكمة أن تتصدى لهذا العيب من تلقاء نفسها، لاسيما وأن القرارات الإدارية تتمتع بقرينة المشروعية وعلى من يدعي مخالفتها للمشروعية إثبات ذلك[٣٢].

وبالنظر لصعوبة موقف المدعي وعجزه في أحيان كثيرة عن إثبات هذا الانحراف ما دام يتعلق بالنواحي النفسية لمصدر القرار، فقد درج القضاء الإداري على أنه إذا كان نص القرار أو ما تضمنه ملف الدعوى من أوراق ومستندات تؤدي إلى إثبات الإساءة أو الانحراف بالسلطة فإنه يجوز للقاضي أن يحكم من تلقاء نفسه بإلغاء القرار دون أن يحمل طالب الإلغاء إقامة الدليل على وقوع الانحراف[٣٣].

كذلك استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري والعراقي على قبول الدليل المستمد بكل طرق الإثبات أو الدلالة من مجرد قراءة القرار أو أسبابه التي بني عليها أو من طريقة إصدار القرار وتنفيذه والظروف التي أحاطت به لإثبات عيب الانحراف[٣٤]، ويمكن للقضاء أن يستدل على وجود الانحراف من الظروف المحيطة بالقرار وتوقيت وطريقة إصداره وتنفيذه، كما يجوز استدعاء الخصوم لسؤالهم عن الوقائع المحيطة باتخاذ القرار للوقوف على أهداف الإدارة وبواعثها إذ أن المهم أن لايبقى الادعاء بإساءة استعمال السلطة قولاً مرسلاً لا دليل عليه[٣٥]، والقاضي الإداري يراقب المشروعية الداخلية للقرار وذلك للتأكد من أن الإدارة طبقت القانون تطبيقا سليما وأنها لم تنحرف أو تسيء استعمال السلطة المخولة لها، وأن القاضي لا يراقب مضمون القرار فقط بل يراقب الأسباب القانونية التي اعتمدتها السلطة الإدارية لاتخاذ قرارها وكذلك الوقائع وللوصول إلى ذلك فإن القاضي الإداري يستعمل سلطة التحري التي يمنحه إياها القانون على الإجراءات، فبإمكانه استدعاء أعوان الإدارة والاستماع إليهم واستعمال كل وسائل التحري المشروعة لاكتشاف أي خرق للقانون[٣٦].

إن القاضي الإداري لا يراقب أسباب القرار الإداري بل يتعداه لمراقبة الدوافع للوقوف على القصد منه والأهداف التي يرمي إليها مصدر القرار، ومن ثم تقدير مدى شرعية ذلك القرار[٣٧].

---

[٢٩] - خالد رشيد الدليمي: الانحراف في استعمال السلطة، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٨، ص٦٣.

[٣٠] - عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الانحراف بالسلطة كسبب لالغاء القرار الاداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠١، ص٦٣.

[٣١] - حمد عبد الله حمود الدليمي ، تحول القرار الإداري ، الناشر الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠١ ، ص٥٩ وما بعدها .

[٣٢] - الطعن رقم ١٢-١٩٩٩ قضاء اداري – ١٩٩٩-– محكمة القضاء الإداري في العراق - غير منشور.

[٣٣] - د. بكر القباني – القانون الإداري الكويتي – مطبوعات جامعة الكويت – ص٢٢٦.

[٣٤] - د.سليمان محمد الطماوي – نظرية التعسف في استعمال السلطة- ط٢- دار الفكر العربي – القاهرة-١٩٦٦-ص٧٥-٧٧.

[٣٥] - د. ماجد راغب الحلو-المصدر السابق- ص ٤٠٧.

[٣٦] - د. علي شفيق – الرقابة القضائية على اعمال الإدارة- معهد الإدارة العامة-الرياض-٢٠٠٢-ص١٤٩.

[٣٧] - راجع حكم مجلس الدولة الفرنسي-في القضية "BAREL" الصادر في مايو أيار سنة ١٩٥٤ أشار اليه د. فهد الدغيثر-مصدر سابق- ص ٢٧٣.

وكون ان المسئول او جهة الادارة استخدمت فى آلياتها اساءة استعمال السلطة تجعل القرار الإداري معيباً، ويملك أثبات اساءة استعمال السلطة صاحب المصلحه والسبب والأهلية ودور القضاء الاداري تصحيح القرار المعيب الذي تم الانحراف باستخدامه[٣٨]، ويعد عيب الانحراف في السلطة او ما يعرف أيضا بعيب الغاية هو عيب يتعلق بغاية القرار وهو ان يستعمل مصدر القرار سلطته المشروعية لتحقيق غاية غير مشروعة[٣٩]، ومن خصائصه انه عيب يتعلق بغاية القرار، رقابة القضاء عليه رقابة مشروعية، عيب من العيوب الاحتياطية لإلغاء القرار، لا يتعلق بالنظام العام، عيب قصدي او عمدي أي يجب ان يكون مصدره سيء النية الأصل عدم انحراف السلطة في القرارات الادارية من التصرفات القانونية الحيوية التي تعبر عن سياسات الدولة العامة ونظامها القانوني والاقتصادي والاجتماعي وكل ما يتعلق بالحاجات العامة وأسلوب تنفيذ ذلك، والقرار الاداري باعتباره تعبير عن ارادة السلطات العامة هو محتوى وجوهر العملية الادارية، لأن مفهوم القيادة الادارية الحديثة لا يعدو عن كونه صلاحية اتخاذ القرارات المؤثرة والفاعلة تبعا لمدى الصلاحيات التي خولها اياها المشرع من حيث سلطة التقدير او التقييد، اذ تعكس القرارات الادارية مدى فعالية الادارة وكفاءتها وقدرتها على تحويل التشريعات وخاصة الاصلاحية منها الى واقع عملي ذو اثر ايجابي ملموس على حياة الناس ومستوى الرفاه الاجتماعي[٤٠].

المبحث الثاني
الفساد الإداري كوجه لانحراف السلطة

للوقوف على على الرابطة بين تعسف الإدارة عند انحرافها عن تحقيق الغرض الذي من شأنه تم خلق المرفق العام الا وهو تحقيق المنفعة العامة واشباع الحاجات العامة وبين الفساد الإداري نتيجة لهذا الانحراف من المنفعة العامة للمنفعة الشخصية بل في بعض الأحيان لايطلب تحقيق المنفعة الشخصية للموظف في المرفق العام بل التسبب بالاضرار للمرفق العام وتشغيله.

المطلب الأول
تعريف الفساد الإداري

الفساد لغة [٤١] يعني البطلان، فيقال فسد الشيء أي بطل واضمحل، الفساد في معاجم اللغة هو في (فسد) ضد صَلُحَ، ويأتي التعبير على معانٍ عدة بحسب موقعه. كما يعرف أيضا بشكل أكثر شمولا للمعنى اللغوي لكلمة فساد أذ يأتي هذا الأخير تارة بمعنى الإبطال. ومرة أخرى بمعنى إصابة الشيء بالعطب، ومرة بمعنى الاضطراب والخلل، ومرة بمعنى إلحاق الضرر، فهو (الجدب أو القحط) كما في قوله تعالى (ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس ليذيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون) [٤٢] أو (الطغيان والتجبر) كما في قوله تعالى (للذين لا يريدون علواً في الأرض ولافساداً)[٤٣]، أو (عصيان لطاعة الله) كما في قوله تعالى (إنما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون في الأرض فساداً إن يقتلوا أو يصلبوا أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلاف أو ينفوا من الأرض ذلك لهم خزي في الدنيا ولهم عذاب عظيم)[٤٤]، ونرى في الآية الكريمة السابقة تشديد القرآن الكريم على تحريم الفساد على نحو كلي، وإن لمرتكبيه الخزي في الحياة الدنيا والعذاب الشديد في الآخرة، أما اصطلاحا فعرف الفساد على أنه أستغلال الموظف لوظيفته تحقيقاً لمكاسب شخصية مخالفاً بذلك القوانين والانظمة النافذة ومشكلاً بتصرفه هذا سلوكاً منحرفً عن الأخلاقيات الوظيفية والقيم المجتمعية من أجل تحقيق مصلحة شخصية مادية أو معنوية، وبذات المعنى أنه استخدام الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب شخصية والتي تشمل أيضا بأنه: انحراف أخلاقي لبعض المسؤولين والتي تشمل الرشوة والابتزاز. والفساد الإداري هو سلوك وظيفي يؤدي الى إتلاف، تخريب، إفساد الآداب والعادات والسلوك الشخصي للموظف العام، وجاء في تعريف منظمة الشفافية الدولية للفساد الإداري بأنه ((كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو جماعته)) [٤٥]، أما

---

[٣٨] - مصطفى أبو زيد فهمي – القضاء الإداري ومجلس الدولة-منشأة المعارف بالإسكندرية-١٩٦٦-ص٦٣٣.

[٣٩] - عادل زياد- إثبات عيب انحراف الإدارة العمومية في استمال السلطة العامة- مجلة الحقوق والعلوم السياسية-جامعة عباس لغرور خنشلة-الجزائر-العدد١ -السنة ٤- ٢٠١٧- ١٦٦.

[٤٠] - بوقرط ربيعة- دور القاضي الإداري في إثبات عيب الانحراف في إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة (دراسة مقارنة)-مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية-جامعة محمد بوضياف بالمسلية-كلية الحقوق والعلوم السياسية-الجزائر-٢٠١٢- المجلد٢- العدد ٢- ص ٢٣٣.

[٤١] - لسان العرب – الامام ابن منظور الافريقي – دار النوادر – سوريا – دمشق – المجلد العاشر-١٩٧٠- فصل الفاء- ص٢١٠.

[٤٢] - سورة الروم الآية٤١.

[٤٣] - سورة القصص الآية٨٣.

[٤٤] - سورة المائدة الآية٣٣.

[٤٥] - تيسير زاهر، غدوان علي، أحمد خضر، الحوكمة المؤسساتية ودورها في الحد من الفساد المالي والإداري في المصارف، دراسة لأراء عينة من موظفي المصارف الخاصة في سورية، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٣٦، العدد٤٠، ٢٠١٤، ص: ٧٦.

البنك الدولي فيعرفه على ((أنه إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص)) [٤٦]، أما المشرع العراقي فلم يورد تعريف للفساد وانما عرف قضية الفساد بذات المعنى للفساد اذ نص على ان قضية الفساد[٤٧] ((هي دعوى جزائية يجري التحقيق فيها بشأن جريمة من جرائم (سرقة أموال الدولة ، الرشوة ، الاختلاس ، الكسب غير المشروع ، تجاوز الموظفين حدود وظائفهم وفق المواد ٣٢٨ و ٣٢٩ و ٣٣٠ و٣٣١ و٣٣٤ و٣٣٥ و ٣٣٦ و ٣٣٨ و ٣٤٠ و٣٤١ من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ ٢- تُعد قضية فساد الجرائم الآتية :-أ جرائم الفساد وبضمنها خيانة الأمانة التي ترتكب من المنظمات غير الحكومية الممنوحة صفة النفع العام وفي الاتحادات والنقابات والجمعيات المهنية التي تسهم الدولة في أموالها أو التي مُنحت أموالها صفة أموال عامة أو التي مُنح منسوبوها صفة المكلفين بخدمة عامة. ب- جرائم الرشوة في القطاع الخاص الوطني والاجنبي في الاعمال المتعلقة بالقطاع العام وجرائم رشوة الموظف الأجنبي، فالفساد الإداري هو استغلال منصب ما، من أجل القيام بأعمال وخدمات لمجموعة من الأشخاص، بشرط الحصول على مقابل مادي لذلك، ويُعرف أيضاً، بأنه: الاستخدام السيّئ للوظيفة، وعدم تطبيقها بأسلوب مناسب، ولا يعتمد الفساد الإداري على وظيفة معيّنة، بل على طبيعة الشخص الذي يقبل الحافز نحو الفساد، ويرتبط عادةً بقبول الرشوة، وهي عبارةٌ عن مقابل يحصل عليه الشخص لإتمام عمل ما دون وجه حق، أي بالاحتيال على قوانين العمل من أجل تمرير شيء ما، يحقق مصلحة لفرد، أو مجموعة من الأفراد، على حساب أفراد آخرين.

المطلب الثاني
حالات الفساد

يمكن تمييز حالتين من الفساد، الأولى عندما يتم تنفيذ وتقديم الخدمات المشروعة، أي عندما يقوم الموظف بقبض رشوة من أجل القيام بمهامه العادية المكلف بأدائها. أما الحالة الأخرى، فهي عند قيام الموظف بتأمين خدمات يمنعها القانون، لذلك فالفساد الإداري يمثل أعلى مستويات الفساد في أي دولة أو نظام سياسي، إذ ينصرف إلى فساد الرؤساء والحكام وكبار المسؤولين، ويقوم على شبكة معقدة من العلاقات والمصالح والإجراءات والترتيبات التي يصعب اكتشافها، ويكون موضوعه أكبر من مجرد تقديم خدمة، فهو يشمل بنود الإنفاق العام وصفقات السلاح وتلقي الرشاوي والعطاءات، كما قد يكون الفساد الإداري صغيرا وهو الفساد الذي يقوم به موظف من صغار الموظفين ويرتبط عادة بالمعاملات الروتينية اليومية وإنجازها بسرعة عن طريق أداء، ويحدث الفساد عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة. كما يمكن للفساد إن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة من دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب ضمن منطق (المحسوبية والمنسوبية) أو سرقة أموال الدولة مباشرةً.

ويقوم على شبكة معقدة من العلاقات والمصالح والإجراءات والترتيبات التي يصعب اكتشافها، ويكون موضوعه أكبر من مجرد تقديم خدمة، فهو يشمل بنود الإنفاق العام وصفقات السلاح وتلقي الرشاوي والعطاءات، كما قد يكون الفساد الإداري صغيرا وهو الفساد الذي يقوم به موظف من صغار الموظفين ويرتبط عادة بالمعاملات الروتينية اليومية وإنجازها بسرعة عن طريق أداء خدمة، أو التغاضي عن إجراء عين مقابل مكسب مادي أو معنوي بسيط.

والامثلة كثر على الحالتين أعلاه نورد البعض منها :.

أولاً- المخالفات المالية: وتشمل الانحرافات التي يقوم بها الموظف وترتبط بال صلاحيات المالية ومنها : - مخالفة الأنظمة والتعليمات والاوامر المالية الوارد ذكرها في القوانين المعمول بها، كتعليمات المناقصات والمزايدات والمخازن والمشتريات، والإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع أو احتمال ضياع حق مالي للدولة، بل يمكن القول انها تشمل كل تصرف عمدي يترتب عليه صرف مبلغ من أموال الدولة أو ضياع حقوقها.

ثانياً- الاعمال التي من شأنها مخالفة القوانين والأنظمة التي تنظم العدالة وحقوق الملكية والتسهيلات المصرفية والائتمانيات .... إلخ [٤٨].

ثالثاً- مخالفات تنظيمية: تشمل الانحرافات التي يقوم بها الموظف وترتبط مباشرة بالنشاط الوظيفي الذي يقوم به، ومثالها : - الامتناع عن أداء العمل أو عدم أدائه بدقة وأمانه، عدم الالتزام بتوقيتات العمل، عدم إطاعة أوامر الرؤساء في العمل، إفشاء أسرار العمل وعدم التعاون مع الزملاء.

رابعاً- المحسوبية، وعدم انجاز ما مكلف به من اعمال وتعمد التأخير في انجاز المعاملات وخاصة المهمة والمستعجلة [٤٩].

---

[٤٦] - مفيد دنون يونس، تأثير الفساد على الأداء الاقتصادي للحكومة، مجلة تنمية الرافدين، العدد ١٠١، المجلد ٣٢، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل، العراق، ٢٠١٠، ص: ٧٦.

[٤٧] - المادة ١ ثالثاً أ- ب ٢,١ من القانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٩ قانون التعديل الأول لقانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٥٦٨ في ٢٣-١٢-٢٠١٩.

[٤٨] - قرار مجلس الانضباط العام- العراق- رقم ٦٥٣ في ٩-٨-١٩٩٣- غير منشور.

خامساً- الانحرافات في السلوك الوظيفي ومثالها المخالفات التي يرتكبها الموظف وتتعلق بسلوكه وتصرفه الشخصي وعدم المحافظة على كرامة الوظيفة، أداء أعمال الغير براتب بغير إذن للسلطة المختصة، الاشتغال بعمل تجاري وشراء ما تعرضه السلطة للبيع، الجمع بين الوظيفة وعمل آخر من شأنه الإضرار بالواجبات الوظيفية [٥٠].

سادساً- المحاباة بمعنى العمل على تفضيل جهة على جهة أخرى بدون سند قانوني كما في

المقاولات والعطاءات أو عقود الاستئجار والاستثمار من لا يستحق التعيين أو إحالة العقد أو إشغال المنصب...إلخ.

المبحث الثالث

اثر القرارات الإدارية في مكافحة الفساد الاداري

قدمت الحكومة مجموعة من البرامج التنموية الاقتصادية بداية من سنة ٢٠٠٣ بعد تغير المنظومة القانونية أبتداً من مبدأ الفصل بين السلطات التي تبناها دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ[٥١] في المادة ٤٧ منه الباب الثالث السلطات الاتحادية[٥٢]، ونتيجة الوفرة في السيولة في الموازنة العامة والتي وفرها ارتفاع أسعار النفط فشهدت الفترة من سنة ٢٠٠٨ إلى غاية سنة ٢٠١٣ طفره في المشاريع تنموية بحوالي ٤٠٠ ترليون دينارعراقي قسمت على المشاريع الاتحادية وفي المحافظات، أذ قام العراق في مطلع الألفية الجديدة بإطلاق سياسة الإنعاش الاقتصادي لتحقيق تنمية شاملة ومستدامة، وقد تمخض عن ذلك إطلاق ثلاثة برامج تنموية كبرى بإجمالي حوالي ٣٠٠ ترليون دينار عراقي، تمثلت في برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي للفترة (٢٠١٢-٢٠٠٩) بإجمالي قدر بـ ١٧٠ ترليون دينار عراقي، البرنامج التكميلي لدعم النمو للفترة (٢٠١٢-٢٠٠٨) بحوالي ٨٠ ترليون دينار عراقي، وأيضا برنامج توطيد النمو للفترة (٢٠١٠- ٢٠١٤) بـ ٧٠ ترليون دينار عراقي، إلا أن هذه المشاريع لم تحقق مجمل أهدافها في تحقيق التنمية الاقتصادية وتطوير البلاد ولكنها بالمقابل فتحت الأبواب للفساد الإداري لينخر كل الميزانيات المخصصة لمعظم القطاعات وحولت العراق إلى مجال مفتوح لانتشار الفساد.

الأول المطلب

الرقابة الداخلية التلقائية وبناءعلى تظلم لمنع تعسف الإدارة

الرقابة على أعمال الإدارة عاملاً مهماً من مكونات العملية الإدارية، وتعد حجر الزاوية في الإدارة، كما تعد وظيفة حيوية في الدولة الحديثة بالدرجة التي توضعها بموضع ومستوى السلطات الهامة في الدولة .

فالإدارة تسعى دائماً الى تحقيق الصالح العام ،وفي سعيها هذا تحاول جاهدة ان تكون تصرفاتها مشروعة ومتوافقة مع القوانين النافذة ،حتى لاتتعرض للطعن بالإلغاء أو بالتعويض أو كليهما .ولأجل أن تتأكد الإدارة من صحة ما قامت بها من أعمال تقوم بمراجعة تصرفاتها ، تتفحصها وإن توصلت الى قناعة تفيد بعدم مشروعية أي عمل قامت به تباشر بإلغائه أو تعديله أو سحبه أو تصدر غيره لتحل محله حسب الأحوال، إذن الرقابة الإدارية تطبق بواسطة قيام عنصر إداري و في إطار الجهاز الإداري في الدولة بإعادة النظر في أعمال الإدارة وتصرفاتها التي قامت بها ليتحقق من سلامتها وخلوها من عيوب المشروعية، أو لإعادة البحث في مدى ملائمتها ومقتضيات العدالة ، ويباشر من تلقاء نفسه في حالة إكتشافه لخطأ ما في سلوكه الإداري بتصحيح ذلك من خلال إلغائه أو تعديله[٥٣]، تتحقق هذه الطريقة عندما تقوم الإدارة من تلقاء نفسها ببحث ومراجعة أعمالها لفحص مدى مشروعيتها أو مدى ملائمتها وتستمد أساسها من طبيعة التنظيم الإداري ، وقد يقوم بذلك نفس الموظف الذي قام بالتصرف ، فيقوم بإلغاء أو تعديل أو إستبدال تصرفه إذا إكتشف عدم صحته ،أو يقوم بذلك الرئيس الإداري لهذا الموظف إستناداً الى سلطته الرئاسية التي يقررها له القانون في مواجهة مرؤوسيه ، فيكون له أن يلغي تصرف المرؤوس كلاً أو يكتفي بتعديله جزئياً ، أو يحل محله ويتخذ تصرفاً جديداً بدلاً من التصرف الذي تبين له عدم مشروعيته أو عدم ملائمته[٥٤]، وقد يعمد الرئيس استعمال سلطته تلك بناءً على مذكرات تقدم اليه من أجهزة ملحقة بدائرته كموظفي ديوان الرقابة والتفتيش أو ديوان المحاسبة مثلاً، فإذا كان القرار الصادر عن الموظف سليماً فلايجوز التعرض له ، وإن ورد نص قانوني بأن القرار الصادر عن رجل الإدارة يعد قراراً قطعياً ،إمتنع عليه التعرض له[٥٥].

٤٩- قرار محكمة القضاء الإداري المرقم ١١/قضاء/١٩٩١ – في ١٩٩١/١١/٢٦ – الموسوعة العدلية-العددالخامس-١٩٩٢- دار الحكمة للطباعة والنشر- بغداد-ص١٢.

٥٠ - أنظر المواد (٥-٤) من قانون أنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل والمادة ٣٣ من قانون عقوبات قوى الامن الداخلي رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٥١ - نشر الدستور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨-١٢-٢٠٠٥ ص١.

٥٢ - انظر المادة ٤٧ من الدستولر العراقي لعام ٢٠٠٥ الناقذ ((تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهماتها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات)) .

٥٣ - خولة عيسى صالح – الرقابة الإدارية والمالية في الدول العربية والإسلامية -ط١-بيت الحكمة- بغداد-٢٠٠١-ص٣٠.

٥٤ - د سامي جمال الدين – القضاء الإداري (الرقابة على اعمال الإدارة)-منشأة المعارف بالإسكندرية -٢٠٠٣-ص ص٢٨٣.

٥٥ - فهد عبد الكريم أبو العثم – القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق – دار الثقافة للنشر والتوزيع- عمان- ٢٠٠٣- ص١١٩.

كما وإن الرقابة التلقائية يمكن أن تحرك بغض النظر عن شكل الرقابة ،سواءً أكانت ولائية وتقوم بها نفس الجهة التي قامت بالعمل الإداري ،أو رقابة رئاسية يقوم بها الرئيس الإداري بناءً على سلطته الإدارية ، أو حتى رقابة بواسطة لجان إدارية والتي تتم فيها ممارسة الرقابة الرئاسية بواسطة لجان إدارية يبين القانون تشكيلها و تكوينها وإختصاصاتها [٥٦]في الأحوال التي يسمح بها القانون.

وفي الرقابة التلقائية لابد من الإدارة أن تقوم بها بصورة أدق بسبب عدم وجود متظلم معين ،الأمر الذي قد ينبأ بأن المخالف في عمله قد أرضى الأشخاص المتضررين أو المعنيين بالتصرف المراد إجراء رقابة إرتجالية بصدده ، ويمكن أن يقوم الموظف المخالف بإخفاء مخالفته وزج نفسه في عداد الموظفين المخلصين ومحل رضى رؤسائه[٥٧]، ومن ذلك فإن الإدارة تمتلك صلاحية مراجعة أعمالها من تلقاء نفسها دون أن تتدخل جهة خارجة عنها وتأتي ممارستها للرقابة الذاتية بناءً على ذلك التدخل ، هذا وقد تصل الإدارة برقابتها التلقائية الى صحة العمل الإداري محل الرقابة وتقوم عندئذ بمصادقتها ،أو تتكون لديها قناعة عدم صحة العمل الإداري المتخذ ويقوم بموجب سلطتها القانونية بتعديله أو إلغائه أو سحبه حسب الظروف والإقتضاء .

وإرتباطاً بذلك فالرقابة التلقائية في الدول المعاصرة لاتقتصر على جهات إدارية ولائية أو رئاسية أو لجان إدارية ، أي لاتنحصر هذا النوع من الرقابة على عمل الرقابة الإدارية بمفهومها العام ،بل تشمل رقابة المؤسسات المتخصصة كذلك مثل (الإمبودسمان ، والبروكيراتيرا ، الرقيب البرلماني ..الخ)[٥٨].

كما وإن الرقابة التلقائية يمكن أن تعد في أصلها مبني على فكرة المشروعية وبالتالي خدمة القانون ،ومن ثم ضمان حماية حقوق ومصالح الأفراد ،لأن تدخل الإدارة بنفسها مباشرة وبصورة تلقائية بالنظر في عمل اداري دون تدخل جهة ثانية ،تعد في الغالب بحثاً منها في قانونية تصرف إداري أو مشروعيته .

وقد سبقنا بالإشارة بأن الجهة التي قامت بالعمل الإداري لها الحق بمراجعة تصرفاتها في أي وقت تشاء ، أما إذا نص القانون على قابليته للإستئناف لجهة إدارية أو قضائية عندئذ لايجوز لمصدره أن يلغيه أو يعدله وذلك بسبب نفاذ ولايته .

ومثال تطبيقي على ذلك القول هو ما ذهبت اليه محكمة العدل العليا الأردنية وفي معرض حكمها حول قرارات لجنة العطاءآت المركزية ،حيث قضت " إن السلطة التي تملك سحب القرار النهائي هي السلطة التي أصدرته أو السلطة الرئاسية لها ما لم يكن القرار من النوع الذي نظم القانون طريقاً للتظلم منه أو الإستئناف الى سلطة أعلى ،فإن الجهة الإدارية الدنيا لا تملك أن تعيد النظر فيه ولو كان باطلاً ،ذلك إنه بمجرد إصدار هذه الجهة القرار تستنفذ ولايتها ولايكون الطعن في قرارها إلا بالطريق الذي نظمه المشرع ولانزاع في إن القانون لم ينظم طريقاً للتظلم الإداري في قرارات لجنة العطاءآت المركزية ،حتى يقال بأنها لاتملك أن تعيد النظر فيه ،أما كون قرارها خاضعاً لتصديق الوزيرين فإن ذلك لايعتبر تنظيماً لطريق التظلم منه إذ إن هذا التصديق هو شرط لازم لنفاذ القرار ويتم بحكم القانون دون حاجة لوجود طعن من ذوي المصلحة "٣٤ .

ويتضح مما سبق ذكره ان الرقابة التلقائية تعد طريقة من طرق تحريك الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة، وبمقتضاها تقوم الإدارة بذاتها مراجعة تصرفاتها، وقد تكون المراجعة هذه من قبل نفس الجهة الإدارية التي قامت بالتصرف الإداري محل التفحص، أو جهة رئاسية أعلى منها، أو من قبل لجان وهيئات موضوعة قانوناً وتمارس الرقابة بالصفة الرئاسية.

بيد إن صلاحية الجهة المصدرة للتصرف في الرقابة عليه ليست مطلقة بل مرتبطة بما اذا كان القانون لم يمنع عليها ذلك، أم منع عليها من خلال تحديد وتعيين طريقة أخرى لإستئنافه أو الطعن به من أجل النظر في مشروعيته أو ملائمته، لأن في الحالة الثانية تعد ولايتها عند إصدارها للتصرف قد نفذت.

وينهض هذا النوع من الرقابة عندما تكشف للإدارة عدم مشروعية تصرفها أو عدم ملاءمته نتيجةً لتظلم يرفع اليها من قبل المتضررين من هذا التصرف، وهذا هو الوضع الغالب في إجراء الرقابة ،حيث لاتتحرك في معظم الأحيان إلا بناءً على تظلم إداري يقدمه صاحب الشأن[٥٩].

وقد أورد الفقه تعريفات عدة للتظلم الإداري ، منهم من يعرفه بأنه وسيلة قانونية من الوسائل التي تسمح للشخص بإستصدار قرار إداري متفق مع القانون[٦٠]، أو كما عرفه آخر بأنه طلب يتقدم به صاحب الشأن الى الإدارة لإعادة النظر في قرار إداري يدعى مخالفته للقانون[٦١].

---

٥٦ - محمد الشافعي أبو راس – القضاء الإداري – مكتبة النصر – القاهرة – ص٨٥.

٥٧ - د. أبراهيم موسى زاده و عباس علي عميد زنجاني – نظرات بر اعمال حكومت وعدالت اداري – ط١ – طهران – ١٣٨٩-ص٢٠٠.

٥٨ - يقصد ب((الأمبودسمان)) شخصية منتخبة من قبل البرلمان مكلفة بمارقبة الإدارة والمحاكم ، ويقوم بهذه الرقابة بصفة تلقائية أو بنأء على تظلم مقدم اليه . وقد أخذت بها الدول الإسكندنافية . ويارد ب ((البيروكيراتير)) تلك الهيئة المركزية التي نشأت في الإتحاد السوفيتي والدول الإشتاركية مكلفة تحت سلطة المدعي العام بالعمل على إحترام الشرعية الإشتاركية من قبل الإدارة للمزيد انظر - د.مازن ليلو ارضي ، القضاء الإداري ، بدون طبعة ، مطبعة جامعة دهوك ، ٢٠٠٩ ، ص٥٧-٥٦.

٥٩ - فهد عبدالكريم أبو العثم – مصدر سابق - ص١١٩.

وما يمكن أن نلاحظه على التعريفين السابقين انهما يعرفان التظلم من ناحية دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية وحدها، هذا في حين التظلم الإداري يتسع لتشمل كل الأعمال التي تقوم بها الإدارة، فالمتضرر أو صاحب مصلحة أياً كان، سواءً أكانت نيته متجهة صوب إقامة دعوى الإلغاء من عدمه، فإن عريضة الطلب التي يقدمها الى الإدارة المعينة وبشروط محددة يعد تحريكاً للرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها[٦٢].

وترتيباً على ذلك يمكن لنا أن نعرف التظلم الإداري بأنه وسيلة قانونية يستطيع بموجبها المتضرر من تصرف إداري معين(أو من ينوب عنه) أن يتقدم بطلب الى الجهات الإدارية المعنية (ولائية كانت أم رئاسية) لأجل الغاء أو تعديل العمل الإداري محل التظلم .

المطلب الثاني
القرارات الإدارية الصادرة عن ديوان الرقابة المالية
واثرها في مكافحة انحراف السلطة

يعد ديوان الرقابة هو الجهة المسؤولة عن التدقيق المالي في العراق ويقوم بتزويد الحكومة بالبيانات المتعلقة بالمال والاجراءات الحكومية والوضع المالي وذلك وفقا لقانون التشريع من قانون دائرة تدقيق الحسابات العامة رقم (١٧) لسنة ١٩٢٧م وما تلاه من تعديلات عليه كان آخرها القانون رقم (٣١) لسنة ٢٠١١م ومن هنا يعتبر ديوان الرقابة المالية أحد اقدم الاجهزة االمختصة والمسؤولة بالحفاظ على المال العام وبمكافحة الفساد ودعم الاقتصاد[٦٣].

كرد فعل على الفساد الذي انتشر بقوة في العراق بعد عام ٢٠٠٣م وما خلفة الفساد من اوضاع خطيرة على الدولة العراقية والمجتمع اتجه المشرع لايجاد الاجهزة التي يمكن ان تحد من الفساد حيث سعى المشرع لان تكون الاجهزة مستقلة وغير مرتبطة بالسلطات التنفيذية ولها كيانها وقدرتها بمحاربة جميع أشكال الفساد والقائمين عليه، لان الهيئات المستقلة افضل مساند لهذه السلطات التشريعية تمديدا في مجالات اختصاصها الرقابي، وتعرف الهيئات المستقلة بانها هيئات مستقلة متخصصة وفنية عن السلطات التشريعية والتنفيذية[٦٤].

أذ تخضع دوائر الدولة والقطاع الحكومي التي تتصرف بالأموال العامة جباية او إنفاقا او تخطيطا او صيرفة او تجارة او انتاج اعيان او انتاج خدمات للرقابة المالية، وتستثنى من حكم البند (أ)من هذه المادة المحاكم فيما يتعلق باختصاصاتها القضائية فقط، وشركات القطاع المختلط والجمعيات والاتحادات ومنظمات المجتمع المدني والمكاتب الاستشارية[٦٥].

يتولى قسم تقويم الأداء أعمال الرقابة والتدقيق التخصصي لنشاطات محدودة في الوقت الحاضر وهي الشؤون الصحية والهندسية والزراعية والاروائية وشؤون البيئة بواسطة هيئات تدقيقية فنية متخصصة بالشؤون المذكورة وينحصر عملها بتدقيق النشاطات الفنية والتوثق من تطبيق المعايير المعتمدة لقياس أداء العمل في تلك النشاطات وتختلف المعايير والمؤشرات المستخدمة للقياس باختلاف النشاطات التي تقوم بها الوحدات القائمة بذلك ويمكن إيجاز آلية عمل الهيئات التدقيقية التخصصية بما يأتي :

تتولى الهيئة التدقيقية التخصصية المعنية بمراجعة ودراسة كل ما يتعلق بالدائرة أو الوحدة المراد تدقيقها من الناحية الإدارية والفنية والمعايير الواجب إتباعها عند التدقيق ومعرفة النشاط الفني والإداري لغرض تحديد الإنتاجية الفنية والإدارية في أداء ذلك النشاط مع الأخذ بنظر الاعتبار الجانب النوعي في الإنتاج الإداري او الفني، وتتولى كل هيئة تدقيقية وضع برنامج عمل لكل وحدة خاضعة للتدقيق وتحدد مسؤولية الأعمال التي يقوم بها رئيس وأعضاء الهيئة عند التدقيق وبعدئذ تتم المشاركة والمناقشة الجماعية لجميع الملاحظات التي تظهر عند التدقيق لغرض إعداد الصيغة الأولية للتقرير، ويتم مناقشة الصيغة الأولية للتقرير مع رئيس الدائرة المعنية (الخاضعة للتدقيق) والكادر المسؤول عن المؤشرات والملاحظات التي وردت في التقرير وفي هذه المرحلة تزول بعض المؤشرات والملاحظات التي أسفرت عنها المناقشة بعد تقديم ما يوثق صحة الحالة موضوع الملاحظة.

عند الانتهاء من عملية المناقشة مع الدائرة المعنية تقوم الهيئة التدقيقية بإعداد الصيغة قبل النهائية التي أسفرت عنها نتائج التدقيق التخصصي وبعدئذ تقدم نتائج التدقيق إلى مناقشة نهائية مع الكادر الفني والإداري في ديوان الرقابة المالية (قسم

---

٦٠ - د.سامي جمال الدين- مصدر سابق - ص٢٨٤ ؛ د.ابراهيم عبدالعزيز شيحا – مصدر سابق - ص٢٢٩.

٦١ - د.ماجد ارغب الحلو ، القضاء الإداري ، الإسكندرية ، دار المطبوعات الجامعية ، ص٣٢٥ .

٦٢ - د.سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ،الكتاب الأول قضاء الإلغاء ، القاهرة ، دار الفكر العربي ،١٩٨٦ ، ص٦٢٢.

٦٣ - هاشم الشمري و ايثار الفتلي- الفساد المالي والإداري وأثارها الاقتصادية والاجتماعية – عمان – دار اليازور العلمية للنشر والتوزيع – ٢٠١١- ص ١٧٥.

٦٤ - أحمد حسين العسيري – إتجاهات العاملين في الإدارات الحكومية نحو أجهزة الرقابة الحكومية- عمان – دار المأمون للنشر والتوزيع – ٢٠٠٩- ص ٥١.

٦٥ - انظر قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل المواد(٦-٨-٩-١٠) وقانون المنظمات غير الحكومية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠- المادة ٢٠ – قانون اتحاد الغرف التجارية العراقية رقم ٤٣ لسنة ١٩٨٩ المعدل ونظامه الداخلي رقم ١ لسنة ١٩٨٩ المادة ١١.

تقويم الأداء) لغرض إعداد الصيغة النهائية وإبلاغ الدائرة المعنية بالملاحظات والمؤشرات التي أسفر عنها التدقيق، مسك سجل خاص لأغراض متابعة ما ورد في التقارير من ملاحظات ومؤشرات لغرض المتابعة مع الدوائر والوحدات المعنية وتصفية وإزالة ما ورد من ملاحظات مع تلك الدوائر، وما يتخذه من قرارات إدارية والتي من شأنها كف جماح الإدارة ومنها ضمان سلامة النشاط المالي وحسن استخدام المال العام في الأغراض التي خصص من أجلها، التفتيش الإداري لضمان كفاءة الأداء، وحسن استخدام السلطة والكشف عن الانحراف أينما وجد، ومدى انسجام ومطابقة النشاط المالي والإداري للقوانين والأنظمة واللوائح والقرارات النافذة.

المطلب الثالث

هيئة النزاهة وقراراتها الإدارية في منع تعسف الادارة

تعسف الإدارة كمدخل لفساد موظفيها في نظر المشرع العراقي فوضع حزمة التشريعات العراقية بعد عام بعد عام ٢٠٠٣ فقد صدرت الكثير من التشريعات والتي تعالج الفساد ومنها امر سلطة الائتلاف الموقتة (٥٥) و(٥٧) و(٧٧) لسنة ٢٠٠٤ وتشكيل هيئة النزاهة ودوائر المفتشين العموميين الملغاة في الوزارات لمعالجة قضايا الفساد الاداري والمالي لتنظيم عمل هيئة النزاهة وبيان اختصاصاتها ومهامها وصلاحياتها التي تمكنها من اداء هذه المهام في سبيل رفع مستوى النزاهة والحفاظ على المال العام ومحاربة الفساد وتنظيم العلاقة بينهما وبين الاجهزة الرقابية الاخرى واستنادا لأحكام المادة ١٠٢ من الدستور شرع هذا قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١[٦٦]، كما ان انضمام العراق على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٤[٦٧] التي تمثل اتفاقية عالمية ذات إبعاد استراتيجية وبذلك يكون العراق ملزماً من الناحية القانونية بإحكام الاتفاقية واعتبارها جزء من المنظومة القانونية وقد وضع العراق سياسات فعالة لمكافحة الفساد من خلال اتخاذ العديد من التدابير القانونية والتأكيد على التعاون الدولي مع المنظمات الدولية والإقليمية وتم استحداث هيئة النزاهة باعتبارها هيئة مستقلة متخصصة بمكافحة الفساد والتأكيد على استقلاليتها في الدستور العراقي كما تم تشريع قانون مجلس الخدمة العامة باعتباره الجهة المختصة بالتعيين في الوظيفة العامة[٦٨]، ومن اخطر القرارات الإدارية التي تتخذها الهيئة من قبل رئيسها هي حفظ الاخبارات، دون عرضها على قاضي التحقيق المختص، فيما اذا ما ترىء له أي رئيس الهيئة ان الاخبار لا يتضمن فعل مخالف للقانون، او في حالة كون هذا الاخبار ومن خلال ما تجريه الهيئة من تحري وتحقيق عدم صحته او كونه يتضمن معلومات كاذبة[٦٩]، كما ان للهيئة في سبيل مكافحتها الوقائية لتعسف الإدارة ان تلزم جميع دوائر ومؤسسات الدولة العامة بتزويدها بقرارات إدارية بما ترى ضرورة احتياجها من وثائق واوليات ومعلومات كجزء من متطلبات قضية يراد التحقيق او جمع معلومات عنها[٧٠]، كما من مهام الهيئة في منع تعسف الإدارة والعاملين فيها من استغلال العمل الوظيفي واستخدامه في غير الغاية التي انشأ من اجله أي المنفعه العامة والعمل على تجييره للمنفعه الشخصية من خلال إساءة استخدام السلطة اصدار قرار اداري بلائحة تنظيمية بما يسمى بكف الذمة المالية وتنظيمها[٧١]، لمن حدد القانون شمولهم بها[٧٢].

الخاتمة

أن الإدارة عند ممارستها لاعمال إدارة المرفق العام قد تتعسف في استخدام سلطاتها فتنحرف في أداء مهامها وتبتغي غاية غير ما حددها المشرع وهي تحقيق المنفعه العامة فتنهض الرقابة الإدارية والتي تعتبر صورة من صور الرقابة على أعمال الإدارة بجانب الرقابة السياسية والرقابة القضائية ورقابة المؤسسات المتخصصة، وبموجبها تقوم الإدارة بالتحقق من قانونية وملائمة أعمال موظفيها وأجهزتها المختلفة مع القانون والظروف المحيطة التي إقتضتها .

---

[٦٦] - قانون هيئة النزاهة الاتحادية والكسب غير المشروع المعدل رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ الوقائع العراقية بالعدد ٤٢١٧ في ١٤/ ٢٠١١/١١.

[٦٧] - انضم العراق بموجب القانون رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٧ في ١٢-٨-٢٠٠٧- ريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٤٧-\ في ٣٠-٨-٢٠٠٧.

[٦٨] - صدر قانون الخدمة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ - الوقائع العراقية بالعدد رقم ٤١١٦ في ٦-٤-٢٠٠٩.

[٦٩] - أنظر احكام المادة ١٣ من قانون هيئة النزاهة الاتحادية والكسب غير المشروع العراقي .

[٧٠] - أنظر احكام المادة ١٤من قانون هيئة النزاهة الاتحادية والكسب غير المشروع العراقي .

[٧١] أنظر احكام المادة ١٦-١٧من قانون هيئة النزاهة الاتحادية والكسب غير المشروع العراقي

[٧٢] -. مادة)١٧(:- يكون كل شخص يشغل احد الوظائف او المناصب التالية مكلفاً بتقديم تقرير الكشف عن الذمة المالية :- اولا:- رئيس الجمهورية ونوابه. ثانيا:- اعضاء السلطة التشريعية. ثالثا:- رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ومن هم بدرجتهم ووكلائهم والموظفين بدرجة خاصة. رابعا:- رئيس مجلس القضاء الاعلى والقضاة. خامسا:- رؤساء الاقاليم ورؤساء وزرائها ووزرائها ووكلائهم. سادسا:- المحافظون واعضاء مجالس المحافظات. سابعا:- رؤساء الهيئات المستقلة ووكلائهم او نوابهم. ثامنا:- السفراء والقناصل والملاحق. تاسعا:- قادة الفيالق والفرق ورؤساء الاجهزة الامنية. عاشرا:- المدراء العامون ومن هم بدرجتهم ومحققو الهيئة. حادي عشر:- الضباط في القوات المسلحة وقوى الامن الداخلي والاجهزة الامنية من رتبة مقدم فما فوق. ثاني عشر:- كل من ترى الهيئة ضرورة بالكشف عن ذممهم المالية.

كما ان الرقابة الذاتية للإدارة تعد ذات أهمية بالغة بسبب فاعليتها نحو تصويب تصرفاتها اللامشروعة وغير الملائمة دون تدخل جهة خارجية عن الإدارة نفسها، ودون أن يكلف الأفراد المتظلمين أمام الإدارة جهود كبيرة ومصاريف أكبر ، بالإضافة الى ما تحتفظ به من الطابع الودي في حل المنازعات الإدارية .

أولا- الاستنتاجات

خرج البحث بنتائج أهمها أنه رغم الجهود المبذولة من الأجهزة الرقابية سواء السابقة منها ام اللاحقة وإجراءاتها التشريعية والإصلاحية المصاحبة لمكافحة الفساد وخاصة إصدار القانون رقم (٣٠ لسنة ٢٠١١) قانون هيئة النزاهة المعدل المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته (الذي يعتبر تماشيا لإجراءات مطابقة القانون العراقي مع مضمون اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٤ والتي دخلت حيز النفاذ في ١٤-١٢-٢٠٠٥، وانظم العراق لها عام ٢٠٠٧ (بموجب القانون رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٧، الان ذلك لم يمنع الإدارة من تعسفها في استخدام سلطاتها، بل وصل الامر الى الانحراف بهذا التعسف نحو تحقيق المنفعه الشخصية بدل المنفعه العامة التي من اجلها انشأ المرفق العام لاشباع الحاجات العامة .

١- أن الإدارة تملك من الحقوق والامتيازات ما تجعل منها في مركز مؤثر في ميزان إدارة المرفق الإداري. ومن الطبيعي ان استعمال الإدارة لهذه السلطات من شأنه بطريقة ما ان يؤثر على سلطاتها مع المتعاملين معها لذا ينبغي على الإدارة وهي في اطار استعمالها لهذه الامتيازات الاَّ تتعسف في ممارستها والا فان المواطن الحق في اللجوء الى ذات الإدارة على اساس عيب الغاية، الذي يظهر بوضوح عند استخدام الإدارة لسلطتها التقديرية في ممارسة الامتيازات المقررة لها لمتطلبات المصلحة العامة.

٢- ان عيب تخصيص الأهداف في القرار الإداري وان كان يعد صورة من صور الفساد الإداري الا انه اقل خطورة من بقية الصور الأخرى، لان الإدارة في الغالب ينصرف هدفها لتحقيق منفعه عامة لكنها غير تلك التي حددها المشرع ، فهنا الإدارة لاتخرج عن نطاق الصالح العام في الهداف المراد تحقيقها عند اصدار قراراتها الإدارية .

٣- أن لكل قرار اداري هدفين، أحدهما خاص وهو الذي حدده القانون او يستفاد من طبيعة الاختصاص وهذا الهدف تختلف ودرجة تجديده من حالة الى حالة أخرى كما ان له دائما هدفا عاما وهو المصلحة العامة.

٤- الرقابة الإدارية تكون بصورة مراجعة الإدارة لعملها أو أعمالها التي إتخذتها بموجب صلاحياتها القانونية، وذلك من أجل الوقوف على مدى مشروعيتها، ومدى ملاءمتها.

٥- للرقابة الإدارية مزايا عدة، أهمها تتجلى في كونها رقابة لاتحتاج الى إجراءآت طويلة ومعقدة، كما إنها لاتحمل الأفراد أعباء مالية، اضافةً الى ذلك فالطعن بالتصرف الإداري أمام الإدارة ذاتها من قبل الأفراد لايحتاج الى تسبيبه قانوناً، بل من الممكن أن يستند الى أسباب إنسانية بحتة.

٦- تنقسم الرقابة الإدارية الى أنواع مختلفة نظراً الى الزاوية التي ينظر اليها، فمن حيث الجهة التي تقوم بالرقابة، فهي رقابة ولائية اذا ماقامت بها نفس الجهة التي أصدرت التصرف و رقابة رئاسية اذا ما قامت بالرقابة جهات ادارية تعلو تلك الجهة الإدارية التي صدرت عنها التصرف، أو بواسطة لجان وهيئات رقابية مركزية متخصصة، ومن منظار اسلوب مباشرة الرقابة أو تحريكها فتنقسم الى رقابة تلقائية ورقابة بناء على تظلم.

٧- يعتري عمل الرقابة الإدارية عيوب عدة، أبرزها ان الإدارة لاتلزم في الرد على التظلم المقدم اليها من قبل الأفراد، والإدارة بمراقبتها أو رقابتها هذه تجمع لديها صفتي الخصم والحكم في آن واحد وهذا ما يبعدها

٨- تضع الإدارة ذاتها من خلال الرقابة الذاتية كوابح تحاول من خلالها منع تعسف العاملين فيها من إساءة استخدام السلطات الممنوحه لهم عند تشغيلهم وادارتهم للمرافق العامة.

٩- فشل اوضعف الرقابة الإدارية الداخلية أدى الى ضرورة وجود رقابة إدارية خارجية تعمل على إعادة الإدارة الى جادة الصواب ومنعها من إساءة استخدام السلطات الممنوحه لهم او استخدامها في غير الغرض الذي خصص له.

١٠- ان عيب التعسف في استعمال السلطة يعد وجها من أوجه الغاء القرارات الإدارية، فقيام الإدارة بما ينحرف بسلطاتها في إدارة المرفق العام يؤدي الى نوع من أنواع الفساد الإداري.

١١- يعد عيب الانحراف بالسلطة من العيوب صبة الاثبات لانه يتصل بنوايا ومقاصد شخصية وذاتية تتصل بنية مصدر القرار.

ثانيا :. التوصيات

١- منع تعسف الإدارة بأستخدام سلطاتها في غير تحقيق المنفعة العامة من خلال تسبيب القرار الإداري تسبيبا جديا ومحددا وواضحا.

٢- ضرورة ان تلتزم الإدارة بادارتها للمرفق العام بتحقيق المنفعة العامة واشباع الحاجات العامة، وان تذكر الإدارة العامة دوافع إصدارها، حتى يمكن من بسط الرقابة على مشروعية القرار الإداري.

٣- ضرورة وضع جهاز اداري بأختيار موظفين تتوافر فيهم النزاهة وروح اخلاص العمل الإداري، ومعاقبة كل موظف يرتكب خطأ سواء من الإدارة ذاتها او من طرف القضاء.

٤- تحديد ضوابط السلطة التقديرية للإدارة، وتشديد الرقابة عليها.
٥- رفد الهيئات الرقابية الإدارية(ديوان الرقابة المالية الاتحادي-هيئة النزاهة الاتحادية) بموظفين مختصين ومتخصصين بمجال كبح الإدارة عند انحرافها في استخدام سلطاتها.
٦- ضرورة رفع كفاءة العاملين في الإدارة والهيئات الرقابية الإدارية من خلال التدريب والتطوير وتنمية الموارد البشرية.
٧- العمل على تطوير منظومة الرقابة بالشكل الذي ينمي الموارد البشرية والمادية.
٨- منح الهيئات الرقابية فسح من الصلاحيات للعمل على إعادة الإدارة الى رشدها اذ ما انحرفت الإدارة عن الغرض الذي من اجله منحت الصلاحيات لادارة المرفق العام .

المصادر

- القرأن الكريم
- لسان العرب – الامام ابن منظور الافريقي – دار النوادر – سوريا – دمشق – المجلد العاشر-١٩٧٠.
١- أبراهيم موسى زاده و عباس علي عميد زنجاني – نظرات بر اعمال حكومت وعدالت اداري – ط١ – طهران – ١٣٨٩.
٢- أحمد حسين العسيري – إتجاهات العاملين في الإدارات الحكومية نحو أجهزة الرقابة الحكومية- عمان – دار المأمون للنشر والتوزيع – ٢٠٠٩.
٣- إعاد علي حمود القيسي، القضاء الإداري وقضاء المظالم، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، ١٩٩٩.
٤- بكر القباني – القانون الإداري الكويتي – مطبوعات جامعة الكويت .
٥- حمد عبد الله حمود الدليمي ، تحول القرار الإداري ، الناشر الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠١
٦- خالد رشيد الدليمي: الانحراف في استعمال السلطة، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٨.
٧- خولة عيسى صالح – الرقابة الإدارية والمالية في الدول العربية والإسلامية -ط١-بيت الحكمة- بغداد-٢٠٠١.
٨- سامي جمال الدين – القضاء الإداري (الرقابة على اعمال الإدارة)-منشأة المعارف بالإسكندرية -٢٠٠٣.
٩- سليمان محمد الطماوي – نظرية التعسف في استعمال السلطة- ط٢- دار الفكر العربي – القاهرة-١٩٦٦.
١٠-سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ،الكتاب الأول قضاء الإلغاء ، القاهرة ، دار الفكر العربي ،١٩٨٦.
١١-سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة"، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٧٨.
١٢- سليمان محمد الطماوي-الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة) جامعة عين شمس- ١٩٨٩.
١٣-صلاح أحمد السيد جودة، العيوب الشكلية والموضوعية للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية، الكتاب السادس، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.
١٤-عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الانحراف بالسلطة كسبب لالغاء القرار الاداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠١.
١٥- عبد الغني بسيوني عبد الله- القانون الإداري – القاهرة- منشأة المعارف – ١٩٧٩.
١٦-علي شفيق – الرقابة القضائية على اعمال الإدارة- معهد الإدارة العامة-الرياض-٢٠٠٢.
١٧-علي محمد بدير وآخرون-مبادئ واحكام القانون الأداري-مديرية دار الكتب للطباعة والنشر- ١٩٩٣.
١٨-فهد عبد الكريم أبو العثم – القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق – دار الثقافة للنشر والتوزيع- عمان- ٢٠٠٣.
١٩-ماجد ارغب الحلو ، القضاء الإداري ، الإسكندرية ، دار المطبوعات الجامعية
٢٠-مازن ليلو ، القضاء الإداري ، بدون طبعة ، مطبعة جامعة دهوك ، ٢٠٠٩.
٢١-ماهر صالح علاوي-القرار الأداري-دار الحكمة للطباعة والنشر – ١٩٩١.
٢٢-محمد الشافعي أبو راس – القضاء الإداري – مكتبة النصر – القاهرة .
٢٣-محمد أنس جعفر، الوسيط في القانون العام، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية _ مجلس الدولة _ دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧ م.
٢٤- محمد عبد العال السناري - مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة، ٢٠٠٠ .
٢٥-محمد على آل ياسين-القانون الأداري-المكتبة الحديثة-بيروت.
٢٦-محمود محمد حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.
٢٧-مصطفى أبو زيد فهمي – القضاء الإداري ومجلس الدولة-منشأة المعارف بالإسكندرية-١٩٦٦.
٢٨-هاشم الشمري و ايثار الفتلي- الفساد المالي والإداري وأثارها الاقتصادية والاجتماعية – عمان – دار اليازور العلمية للنشر والتوزيع – ٢٠١١.

المجلات والمطبوعات

١- بوقرط ربيعة- دور القاضي الإداري في إثبات عيب الانحراف في إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة (دراسة مقارنة)-مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية-جامعة محمد بوضياف بالمسلية-كلية الحقوق والعلوم السياسية- الجزائر.

٢- تيسير زاهر، غدوان علي، أحمد خضر، الحوكمة المؤسساتية ودورها في الحد من الفساد المالي والإداري في المصارف، دراسة لأراء عينة من موظفي المصارف الخاصة في سورية، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية.

٣- سعاد الشرقاوي: الانحراف بالسلطة وعيب السبب، تعليق على احكام المحكمة الادارية العليا، مجلة العلوم الادارية، ع٣، س١٥، ١٩٦٩.

٤- رمزي الشاعر – المسؤولية عن اعمال السلطة القضائية – مجلة العلوم القانونية والاقتصادية – س ١١- عدد٢- يوليو ١٩٦٩.

٥- عادل زياد- إثبات عيب انحراف الإدارة العمومية في استمال السلطة العامة- مجلة الحقوق والعلوم السياسية-جامعة عباس لغرور خنشلة- الجزائر.

٦- غازي فيصل: التعسف باستعمال الصلاحية القانونية، بحث منشور في مجلة العدالة، ع٤، ٢٠٠١.

٧- ماهر الجبوري – مفهوم القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري في العراق – بحث-مجلة العدالة – العدد الأول – ١٩٩٩.

٨- مفيد دنون يونس، تأثير الفساد على الأداء الاقتصادي للحكومة، مجلة تنمية الرافدين- كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل، العراق.

موسوعة مبادئ القضاء الإداري التي اقلاتها محكمة التمييز الكويتية في سبعة عشر عاما ١٩٨٢-١٩٩٩. مجلة العدالة ، وزارة العدل ، بغداد، ع١ ، ١٩٩٩.