

**دور الاختصاص القضائي لمجلس الدولة العراقي في مكافحة الفساد
الإداري (دراسة مقارنة)**

**The Role of the Jurisdiction of the Iraqi State Council in Combating
Administrative Corruption (A comparative Study)**

أ . م أسامه كريم بدن

الباحث منتظر هادي راضي المرياني

Montather Hadi Radi Al-Maryani

A. P. Osama Karim Biddan

krymasamh301@gmail.com

m.hadi.radhi1993@gmail.com

٠٧٧٠٥٨٥٦٨٧٧

٠٧٧١٦٥٧٠٧٥٤

تاريخ قبول النشر ٢٠٢٣/٨/١٥

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٣/٦/١٢

المستخلص

أن الهيئات القضائية في مجلس الدولة هي المختصة بالرقابة على مشروعية القرارات الادارية لذلك سنبحث في دور الأحكام الصادرة من الهيئات القضائية في مجلس الدولة في لمكافحة الفساد الإداري و حماية الحقوق والحريات ، حيث أن السلطة التنفيذية عند ممارسة صلاحياتها وقيامها بواجباتها من حفظ الأمن والنظام العام إلى تقديم الخدمات للجمهور إلى تنظيم وتسيير المرافق العامة فأنها تصدر عدد كبير من القرارات الإدارية على اختلاف أنواعها والتي قد تمس حقوق الأفراد ، وان الغاية المستهدفة من القضاء الاداري هو ضمان حسن سير المرافق العامة واذا ما تعارضت مصلحة خاصة مع الصالح العام فيجب ان يسمو الصالح العام على المصلحة الخاصة ، كما من جانب آخر يكون القضاء الاداري غوثاً يفرغ اليه الافراد والجماعات ، متى ضن احدهم انه مسلوب الحق فأن كان مظلوماً او يعتقد انه مظلوم وكان خصمه قوياً كالإدارة ، لابد له من ملاذ يلوذ به ويتقدم اليه بشكواه .

الكلمات الافتتاحية : مجلس الدولة العراقي ، الاختصاص القضائي ، المحكمة الإدارية العليا ، محكمة قضاء الموظفين ، المعوقات التشريعية و الواقعية .

Opening words:

Iraqi State Council , Jurisdiction ,Supreme Administrative Court, Staff Court ,
Legislative and realistic obstacles.

Extract

The judicial bodies in the State Council are competent to monitor the legality of administrative decisions, so we will examine the role of judgments issued by the judicial bodies in the State Council in protecting rights and freedoms, as the executive authority when exercising its powers and carrying out its duties from maintaining security and public order to providing services to the public to organizing And the management of public utilities, they issue a large number of administrative decisions of all kinds, which may affect the rights of individuals And that the objective of the administrative judiciary is to ensure the proper functioning of public facilities, and if a private interest conflicts with the public interest, then the public interest must prevail over the private interest, as on the other hand, the

administrative judiciary is a relief that individuals and groups flee to, whenever one of them thinks that he is deprived of the right, then if he.

المقدمة

فان القضاء الاداري ليس بقضاء دولة اي بمعنى انه يسع للحفاظ على حقوق الدولة ويسبغ على قراراتها الشرعية اذا ما طعن الافراد فيها ، وانما هو قضاء يسعى الى تعزيز " مبدأ المشروعية " في قراراتها واذا ما جنحت الادارة في سلطتها التقديرية فأن هذا القضاء يحد من اغوائها وتعسفها في استعمال السلطة ، ومن جانب آخر فإنه يعد سياجاً آمناً للحفاظ على الحقوق والحريات الفردية ، وان الاعتبار الرئيسي للقضاء الإداري العراقي بدء بصدر قانون رقم " ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ " الذي يعد الميلاد الحقيقي لقضاء اداري متخصص في العراقي ويعتبر العراق متخلفاً في هذا الجانب اذا ما قورن بدول عربية قد اخذ قضائها الاداري مديات بعيدة كما هو الحال في مصر ولبنان او في دول أخرى . ولا شيء اكرم للإدارة ولا احفظ لمكانها من ان تنزل مع خصمها الى ساحة القضاء تتصفه او تنتصف منه وذلك ادنى الى الحق والعدل وابقى للهبة والاحترام . وان استحوذت ظاهرة الفساد الإداري و المالي و السياسي لدرجة شموليتها من مجتمع الى اخر لذبك اخذت اهتمام متزايد على مستوى العالمي و على مستوى الباحثين و المتخصصين . وبغية الوقوف على حقيقة هذه الظاهرة التي أصبحت تهدد وجود دولة المؤسسات وكيف التصدي لها من قبل الهيئات المتخصصة و المؤسسات الأخرى المساعدة التي تساهم بالحد من استفحال هذه الظاهرة .

مشكلة البحث

إن الفساد الإداري والمالي المتمثل بالتجاوز على القوانين والانظمة مشكلة متأصلة ومتعاقبة عبر الحكومات و تأثيرها السلبي واضح على مجمل الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية في الدول عبر العقود وخاصة الدولة العراقية ، حيث ان مجلس الدولة العراقي لا يعتبر جهة مختصة بقضايا الفساد الإداري ، وعليه تتمحور الدراسة حول ما مدى مساهمة الأختصاص القضائي لمجلس الدولة و تشكيلاته للحد من ظاهرة الفساد الإداري ؟ وهل هنالك معوقات التشريعية او الواقعية يواجهها مجلس الدولة العراقي ؟

أهمية البحث

وتأتي أهمية هذا البحث ما يصدره مجلس الدولة العراقي لارشاد وتوضيح ما غمض او التبس على الإدارة وأيضاً حسم الاختلاف او النزاع بين إدارة و إدارة أخرى او أكثر وبين المنتفعين والعاملين مع الاداره ، فمن الناحية العلمية فانه يوضح طبيعة عمل اختصاصات مجلس الدولة العراقي و تحديداً بالجانب القضائي ، ومن الناحية العملية فانه يقوم بتحديد مستوى تنفيذ واتباع تلك القرارات القانونية و الموضوعية وسلامة تطبيق الإجراءات من قبل الإدارة حتى لا يعثر بها سوء استخدام السلطة مما تفتح نافذة للفساد الإداري .

منهج البحث ونطاقه

يتحدد نطاق البحث بدراسة دور الاختصاص القضائي لمجلس الدولة في العراق و الدول المقارنة في كل من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني و مجلس الدولة المصري في مجال اصدار الاحكام القانونية . وأما عن نطاق البحث و لاجل بيان منهجية البحث فقد اعتمدنا المنهج العلمي التحليلي وذلك عبر ايراد نصوص قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل وتحليلها ، وكذلك ايراد بعض الاحكام القضائية الصادرة من مجلس الدولة .

خطة البحث

سنقسم خطة البحث الى مطلبين ففي المطلب الأول نتناول دور الهيئات القضائية لمكافحة الفساد الإداري مقسم الى فرعين ففي الفرع الأول نبين دور المحكمة الإدارية العليا ، أما في الفرع الثاني فانه نتناول دور محكمة القضاء الإداري و محكمة قضاء الموظفين ، بينما حدد في المطلب الثاني المعوقات التي تواجه مجلس الدولة العراقي وأيضاً تم تقسيمه الى فرعين ففي الفرع الأول المعوقات التشريعية أما الفرع الثاني المعوقات الواقعية .

المطلب الاول

دور الهيئات القضائية لمكافحة الفساد الإداري

ان السلطة القضائية هي تلك الأجهزة والمؤسسات القضائية والقانونية المعنية بإصدار الأحكام في المخالفات التي ترتكب بحق المواطنين من قبل الأجهزة الحكومية، زيادة على دورها الأساس في تحقيق العدالة، وتطبيق القانون والفصل في المنازعات والحكم في الجرائم والمخالفات المتنوعة ، ولأجل بيان ذلك سوف نقسم المطلب الى فرعين ففي الفرع دور المحكمة الإدارية العليا وفي الفرع الثاني دور محكمة قضاء الموظفين و المحكمة القضاء الإداري .

الفرع الأول

دور المحكمة الإدارية العليا

ان الامر الذي تضطلع به المحاكم دور مهم آخر وهو رسم السياسة العامة في البلاد ولكن بدرجات مختلفة حسب طبيعة النظام السياسي ، والدور المهم في ذلك هي الحد من تعسف استخدام السلطة ، فبعد الغاء محكمة التمييز عام ١٩٣٠ في لبنان انيط بمحكمة الاستئناف صلاحية النظر بالمنازعات الادارية ، ثم اعيدت تلك الصلاحية الى "

محكمة التمييز " مجدداً بعد اعادتها عام ١٩٣٤ وعند الغاء محكمة التمييز مرة ثانية في عام ١٩٣٩ انشأت " المحكمة العليا للمنازعات الادارية " التي استمرت في القيام بصلاحيات مجلس شورى الدولة حتى عام ١٩٤١ ، وفي ٢٣ نيسان عام ١٩٤١ اصدر المفوض السامي الفرنسي قراراً برقم ٨٩ اعاد بموجبه " مجلس شورى الدولة " واستمر الحال كذلك الى ان الغي مجلس شورى الدولة مجدداً بموجب قانون صادر في ١٠/٥/١٩٥٠ وبتاريخ ٩/١/١٩٥٣ صدر " المرسوم الاشتراعي رقم (١٤) الذي اعاد الى الوجود " مجلس شورى الدولة " والذي لايزال قائم الى هذا الوقت ، كما تجدر الإشارة الى ان القضاء الاداري في لبنان لم يكن منوطاً فقط " بمجلس شورى الدولة " بل كان هناك ايضاً " المحكمة الادارية الخاصة " التي تم انشائها بالمرسوم الاشتراعي رقم (٣) في ٣٠/١١/١٩٥٤ والتي كانت قراراتها قابلة للاستئناف امام " مجلس الشورى " والغيث هذه المحكمة بموجب القانون الصادر بالمرسوم رقم (١٠٤٣٤) في ١٤/٦/١٩٧٥ ، كما يوجد ايضاً " محكمة لحل الخلافات " مهمتها بيان الحدود الفاصلة بين " المحاكم العدلية والمحاكم الإدارية ^(١) . كما تجدر الإشارة الى انه في لبنان ، هناك بعض النصوص القانونية ذات الصلة "بمكافحة الفساد الاداري " ومن اهم تلك النصوص :

١. تنظيم ديوان المحاسبة ، حيث نص على " ان ديوان المحاسبة محكمة ادارية تتولى القضاء المالي مهمتها السهر على الاموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة وذلك بمراقبة استعمال هذه الاموال ومدى انطباق هذا الاستعمال على القوانين والانظمة المرعية " ^(٢) .

٢. مجلس الخدمة المدنية ، حيث نص على " ان مجلس الخدمة المدنية يمارس الصلاحيات التي تنيطه بها القوانين والانظمة فيما يتعلق بتعيين الموظفين وترقيتهم وتعويضاتهم ونقلهم وتأديبهم وصرفهم من الخدمة وسائر

(١) د . محيي الدين القيسي ، القانون الاداري العام ، منشورات الحلبي ، بيروت ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٣٣ و ٢٣٤ .

(٢) المادة (١) من المرسوم الاشتراعي رقم (٨٢) في ١٦/٩/١٩٨٣ وتعديلاته .

شؤونهم الذاتية كما يسعى ال رفع مستوى الموظفين المسلكي لاسيما عن طريق اعدادهم للوظيفة وتدريبهم اثناء الوظيفة" ^(١) .

٣. التفتيش المركزي ، حيث نص على " يتولى التفتيش المركزي مراقبة الادارات والمؤسسات العامة والبلديات بواسطة التفتيش على اختلاف انواعه وابداء المشورة للسلطات الادارية او بناء على طلبها " ^(٢) .

٤. الهيئة العليا للتأديب ، حيث نص على " تتولى الهيئة النظر بصورة دائمة بالمخالفات التي يرتكبها الموظف والتي يحال امامها بسببها " ^(٣) .

٥. مصرف لبنان ، حيث اعطي الى " مصرف لبنان " صلاحيات اصدار التنظيمات اللازمة والمتعلقة بمكافحة " تبييض الاموال ومكافحة الفساد " وذلك بموجب القانون ^(٤) .

٦. هيئة التحقيق الخاصة ، حيث تنص على " ان تتولى هيئة التحقيق الخاصة مهمة التحقيق في العمليات موضوع الإبلاغات والطلبات التي تتلقاها من الجهات الملزمة بالإبلاغ والتي يشتبه بأنها تشكل جرائم تبييض الاموال او جرائم تمويل الارهاب " ^(٥) .

٧. الهيئة التأديبية الخاصة بالبلديات ، حيث تتولى " ملاحقة رئيس المجلس البلدي او نائبه او العضو الذي يتولى اعمال السلطة التنفيذية والتأديبية " ^(٦) .

^(١) المادة (٢) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٤) في ١٢/٦/١٩٥٩ وتعديلاته .

^(٢) المادة (٢) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٥) في ١٢/٦/١٩٥٩ وتعديلاته.

^(٣) المادة (١٣) من القانون رقم (٥٤) في ٢/١٠/١٩٦٥ وتعديلاته.

^(٤) انظر القانون رقم (٤٤) في ٢٤/١١/٢٠١٥ والقانون رقم (٣٢) في ١٦/١٠/٢٠٠٨ .

^(٥) الفقرة (٢) من المادة (٦) من قانون مكافحة تبييض الاموال وتمويل الارهاب رقم (٤٤) في ٢٤/١١/٢٠١٥ ، وتنفيذاً لذلك ارسلت " هيئة التحقيق الخاصة " في مطلع عام ٢٠١٩ الى جميع المصارف العاملة في لبنان تقريراً يتضمن مؤشرات مرتبطة بالفساد تم اعدادها من قبل " مجموعة إغمونت " (Egmont Group) .

كما ان لبنان ، تعتبر مطبقة جزئياً " لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد فيما يتعلق بتطوير فعالية اجهزة مكافحة الفساد ومن اهمها " اقتراح قانون انشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد " حيث يهدف هذا المقترح الى انشاء هيئة واعطائها استقلالية من الجوانب المالية والادارية اضافة الى حصانة واسعة لأعضائها ^(٢) .

ففي مصر فقد جاءت المادة (١٩٠) وانطلاقاً من هذه المادة في الدستور الحالي^(٣) ، أصبح ملزماً على المشرع المتمثل في مجلس النواب والجهات الحكومية إرسال كل القوانين والتشريعات واللوائح والقرارات ذات الصلة التشريعية، والعقود التي تكون الدولة طرفاً فيها، لقسم التشريع بمجلس الدولة لمراجعتها قبل إقرارها .

أضافت أن عدم عرض التشريعات على قسم التشريع يؤدي إلى عشوائية التشريع ويصبح معوقاً للاستقرار الداخلي وعقبة في سبيل التطور الاجتماعي والنمو الاقتصادي، وعامل طرد للاستثمار الخارجي.

وتطرقت المحكمة لجزئية هامة وهي أن رقابة المشروعية سابقة على رقابة الدستورية وقد تغنى عنها ولا إلزام على المحكمة إذا تبين لها عدم مشروعية اللائحة أن تحيل الدعوى إلى الدستورية العليا للفصل في مدى دستورية اللائحة فكل نطاق الرقابة فإن رقابة المشروعية تمتد لتشمل مدى احترام اللائحة للقوانين كافة بما فيها

(١) المادة (١٠٣) وما يليها من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٨) في ١٩٧٧/٦/٣٠ .

(٢) جانب من مذكرة مكتب الامم المتحدة في لبنان المعني بالمخدرات والجريمة منشورة بتاريخ ٢٧/شباط/٢٠٢٠ على الموقع الرسمي لمكتب الامم المتحدة في لبنان .

(٣) المادة (١٩٠) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ والتي تنص على (مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه، كما يختص بالفصل في الدعاوى والطعون التأديبية، ويتولى وحده الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون، ومراجعة، وصياغة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصلة التشريعية، ومراجعة مشروعات العقود التي تكون الدولة، أو إحدى الهيئات العامة طرفاً فيها، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى)

الدستور، وقواعد الدستور هي أعلى وأولى القواعد القانونية التي يجب على جهة الإدارة احترامها عند إصدار اللوائح أو القرارات ذات الصلة التشريعية وعدم مخالفتها بنص في اللائحة أو القرار^(١).

وفي جميع الاحوال يجوز للمحكمة التأديبية في اي مرحلة من مراحل التحقيق أو الدعوى وقف صرف جزء من المعاش او المكافأة بما لا يتجاوز الربع الى حين انتهاء المحاكمة ، ويستوفى المبلغ المنصوص عليه في البندين (٢١و٢) بالخصم من المعاش في حدود الربع شهرياً او من المكافأة او المال المدخر إن وجد أو بطريق الحجز الاداري " (٢) .

كما ان " احكام المحاكم التأديبية نهائية ويكون الطعن فيها امام المحكمة الادارية العليا في الاحوال المبينة في قانون مجلس الدولة ، ويعتبر من ذوي الشأن في الطعن ، الوزير المختص ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات ومدير النيابة الادارية ، وعلى رئيس هيئة مفوضي الدولة بناء على طلب من العامل المفصول ان يقيم الطعن في حالات الفصل من الوظيفة " (٣) .

وفيما يتعلق بالإجراءات المتبعة امام " المحاكم التأديبية " فتقام الدعوى " من النيابة الادارية بإيداع أوراق التحقيق وقرار الاحالة قلم كتاب المحكمة المختصة ، ويجب ان يتضمن القرار المذكور بياناً بأسماء العاملين وفئاتهم والمخالفات المنسوبة اليهم والنصوص القانونية الواجبة التطبيق ، وتنتظر الدعوى في جلسة تعقد خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ايداع هذه الاوراق قلم كتاب المحكمة ويتولى رئيس المحكمة تحديدها خلال الميعاد المذكور على ان يقوم قلم كتاب المحكمة بإعلان ذوي الشأن بقرار الاحالة وتاريخ الجلسة خلال اسبوع من تاريخ ايداع الاوراق ،

(١) مقال منشور على موقع اليوم السابع المصري بتاريخ ١٤ / ٧ / ٢٠١٧ وتمت زيارة الموقع بتاريخ ١٥ / ٥ / ٢٠٢٣

<https://www.youm7.com/story>

(٢) المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٣) المادة (٢٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .

ويكون الاعلان في محل اقامة المعلن إليه او في محل عمله بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم وصول ، ويتم اعلان افراد القوات المسلحة ومن في حكمهم - ممن تسري في شأنهم احكام هذه القانون - بتسليمه الى الادارة القضائية المختصة بالقوات المسلحة " (١) .

كما " تفصل المحكمة التأديبية في القضايا التي تحال اليها على وجه السرعة وعلى الوزراء والرؤساء المختصين موافاة المحكمة بما تطلبه من بيانات او ملفات او اوراق لا زمة للفصل في الدعوى خلال اسبوع من تاريخ الطلب ، ولا يجوز تأجيل نظر الدعوى اكثر من مرة لذات السبب على ان لا تجاوز فترة التأجيل اسبوعين وتصدر المحكمة حكمها في مدة لا تجاوز شهرين من تاريخ احالة الدعوى اليها " (٢) .

و " اذا رأت المحكمة أن الواقعة التي وردت بأمر الاحالة او غيرها من الوقائع التي تضمنها التحقيق تكون جريمة جنائية احوالها الى النيابة العامة للتصرف فيها وفصلت في الدعوى التأديبية ، ومع ذلك اذا كان الحكم في دعوى تأديبية تتوقف على نتيجة الفصل في دعوى جنائية وجب وقف الاولى حتى يتم الفصل في الثانية ، ولا يمنع وقف الدعوى مع استمرار وقف العامل ، وعلى النيابة الادارية تعجيل نظر الدعوى بمجرد زوال سبب الوقف " (٣) .

وفيما يتعلق بالنطق بالحكم " فلا يجوز تأجيل النطق بالحكم اكثر من مرة ، وتصدر الاحكام مسببة وبقوعها الرئيس والاعضاء " (٤) .

أما بالنسبة للطعن في احكام المحاكم التأديبية فقد نصت المادة (١/٢٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل ، على ان يكون الطعن امام المحكمة الإدارية العليا في الأحوال المبينة في هذا القانون ، فقد

(١) المادة (٣٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٢) المادة (٣٥) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٣) المادة (٣٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٤) المادة (٤٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .

اعتبرت في عداد هذه الاحكام و القرارات التأديبية الصادرة عن مجلس التأديب بتفسير لنص المادة (٢٣ / ١) من قانون المجلس الذي اناط بالمحكمة الإدارية العليا ولاية النظر في الطعن المقامة ضد احكام المحاكم التأديبية ^(١) .

ان المحكمة الإدارية العليا عند اصدار الاحكام القضائية التي تميز الاحكام الصادرة من المحاكم الإدارية تتميز بدور مهم واثر بالغ يرجع سببه الى دعم الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة بمسلكه كهيئة قضائية واقتداء مجلس الدولة بهيئة استشارية في القضاء الإداري فعند يمارس مجلس الدولة وظيفة الاستشارية يتاثر في صياغة للفتاوى على نمط الاحكام و تبني الحلول التي اقرها القضاء الإداري في احكامه وبالعكس فان تضمين الفتاوى القانونية في احكام القضاء الإداري و الأصل ان مجلس الدولة كهيئة قضاء اداري غير ملزم بما تصدر عن تشكيلات الاستشارية للمجلس من فتوى و اراء ^(٢) .

اما في العراق فان دور المحكمة الادارية العليا لمجلس الدولة العراقي مهم في إعطاء كل ذي حق حقه وفقا للقوانين و التشريعات مما تساهم في نشر ثقافة المطالبة بالحقوق الادارية من قبل الموظفين في الدولة و باقي الافراد العادين ، و لبيان ذلك نورد القرار الذي تضمن الغاء العقوبة الإنذار الموهجة الى المعترض^(٣) .

والذي اكد المبدء القانوني الاتي : ((لا يجوز معاقبة المدير العام إلا من الوزير)) ^(٤) .

يرى الباحث من خلال القرار الصادر من المحكمة الإدارية العليا قد ساهمت في غلق باب التصرفات الفردية الغير قانونية التي تصدر من الرؤوسين التي يمكن تبويبها بسوء استخدام السلطة و من ثم تكون سبباً في ابعاد ذلك

^(١) د. محمود فؤاد عبدالباسط ، القضاء الإداري - مبدأ المشروعية تنظيم واختصاصات مجلس الدولة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص ٣٥٢ .

^(٢) د. عصمت عبدالمجيد بكر ، مجلس الدولة - دراسة قانونية مقارنة ، دار الثقافة ، ٢٠١٢ ، ص ٥٤٧ - ٥٤٨ .

^(٣) قرار مجلس الدولة العراقي رقم : ١٦٧٠ / قضاء موظفين. تمييز / ٢٠١٥. تاريخ: القرار: ٢٢/٨/٢٠١٨ .

^(٤) د. لفته هامل العجيلي : من قضاء المحكمة الإدارية العليا لسنة ٢٠١٨-٢٠١٩ ، الجزء الثالث ، بيروت ، ٢٠٢١ ، ص ٣٥٦-٣٥٧ .

الموظف من منصبه مما يتبعه اخلال واضح وجسيم للقانون فيحث على اثره الفساد الإداري و تبعته على الجانب المالي من ان ينصبو شخصا اخر يكون موافق على مقياس الفاسدين .

الفرع الثاني

دور محكمة قضاء الموظفين و محكمة القضاء الإداري

أولاً : دور محكمة قضاء الموظفين

ان المحاكم الإدارية في مصر قد انشأت نتيجة لتراكم القضايا امام محكمة القضاء الإداري مما ادا الى صعوبة حسمها، حاول المشرع التخفيف عن كاهل هذه المحكمة بأنشاء لجان إدارية ذات اختصاص قضائي تتولى النظر في منازعات الموظفين، غير ان طعون الموظفين بقرارات هذه اللجان امام محكمة القضاء الإداري زاد من عبء هذه المحكمة مما حدا بالمشرع الى الغاء اللجان القضائية وانشاء محاكم إدارية تحل محلها تتوزع على الوزارات او المصالح العامة ^(١) .

ومنه يتضح ان المحاكم الإدارية ليست موزعة - أصلا - توزيعا إقليميا وانما هي مركزة او شبه مركزة في العاصمة وفي مدينة الإسكندرية، كما يتبين ان اختصاصها قد حدد نوعيا أي تبعا لطبيعة المنازعات المتعلقة بالوزارات والمصالح العامة. لكن المشرع ترك الباب مفتوحا لاماكن انشاء محاكم إدارية في الأقاليم المختلفة فقضى بان يكون مقر المحاكم الإدارية في القاهرة والإسكندرية ويجوز انشاء محاكم إدارية في المحافظات الأخرى بقرار من رئيس الجمهورية ^(٢) .

^(١) استحدثت هذه المحاكم بموجب القانون رقم (١٤٧) لسنة ١٩٥٤، وأعاد المشرع تنظيمها في القوانين - اللاحقة - الخاصة بمجلس الدولة وتنظيمه.

^(٢) المادة (٥) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .

وأما هيئة مفوضي الدولة فإن استحدثت هيئة مفوضي الدولة بالقانون رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥، تأسيا بمنهج المشرع الفرنسي بعد نجاح تجربته بهذا الصدد ^(١). وتؤلف الهيئة من احد نواب رئيس المجلس رئيسا، ومن مستشارين ومستشارين مساعدين ونواب ومندوبين. ويكون مفوضو الدولة لدى المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري من درجة مستشار مساعدة على الأقل ^(٢).

وجعل القانون للهيئة الحق في اقتراح تسوية النزاع وديا على أساس المبادئ القانونية التي ثبت عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا. وأيضا ان المحاكم التأديبية التي تحول النظام التأديبي في مصر من نظام مختلط الى نظام قضائي خالص بموجب القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢، اذ عدت المحاكم التأديبية بمقتضى المادة الثالثة منه، ضمن مكونات القسم القضائي بمجلس الدولة ومن ثم جزءا من تشكيلات القضاء الإداري ^(٣).

وقد كانت الأسباب التي دفعت المشرع بهذا الاتجاه تلافي العيوب التي انطوى عليها نظام المحاكمات التأديبية، والذي بموجبه كانت مجالس التأديب هي المختصة بنظر قضايا تأديب الموظفين، تتمثل في تعداد مجالس التأديب التي تتولى المحاكم، وبطء إجراءات المحاكم، وغلبة العنصر الإداري في تشكيل مجالس التأديب ^(٤). وقد نظم المشرع المصري في المادة (١٨) من القانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨، الذي استحدث هذه المحاكم، نوعين من المحاكم التأديبية. الأول يتمثل بالمحاكم التأديبية العليا والتي تختص بمحاكمة الموظفين المعيّنين على وظائف دائمة من الدرجة الأولى فما فوقها عن المخالفات المالية والإدارية، وتشكل هذه المحكمة من دائرة او اكثر ومقرها القاهرة والإسكندرية، ويرأسها نائب رئيس مجلس دولة واعضاؤها بدرجة مستشار او مستشار مساعد. اما النوع الثاني فهي

(١) تقول المذكرة الايضاحية لقانون رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥، الخاص بمجلس الدولة، والذي انشا هذه الهيئة ((ان القضاء الإداري في فرنسا، وهو القضاء النموذجي الذي يحتذى لم يبلغ مبلغه من الرقي ورفعة المستوى الا بفضل الجهود الموفقة التي يبذلها مفوضو الدولة، والبحوث الفنية الرائعة التي يتقدمون بها)).

(٢) المادة (٦) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٣) المادة (٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٤) انظر المذكرة الايضاحية للقانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨، الصادر بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية.

المحاكم التأديبية وتختص بمحاكمة الموظفين من الدرجة الثانية فما دونها، وتشكل هذه المحاكم برئاسة مستشار او مستشار مساعد وعضوي اثنين من النواب على الأقل ومقراتها في القاهرة والإسكندرية أيضا. ويجوز انشاء محاكم تأديبية أخرى في بقية المحافظات بقرار من ريس مجلس الدولة ^(١).

و توقع المحاكم التأديبية الجزاءات المنصوص عليها في القوانين المنظمة لشؤون من تجري محاكمتهم ، على انه بالنسبة للعاملين في الجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديدھا قرار من رئيس الجمهورية والعاملين بالشركات التي تضمن لها الحكومة حداً ادنى من الارباح فتكون الجزاءات : (١- الانذار ٢- الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز شهرين ٣- تنزيل الوظيفة ٤- العزل من الوظيفة ٥- العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش او المكافأة او مع الحرمان من المعاش او المكافأة وذلك في حدود الربع) ^(٢).

و لا تجوز اقامة الدعوى التأديبية عل العاملين بعد انتهاء خدمتهم الا في الحالتين الاتيتين : (اولاً اذا كان قد بدأ في التحقيق او المحاكمة قبل انتهاء الخدمة . ثانياً اذا كانت المخالفة من المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة او احد الاشخاص الاعتبارية العامة والوحدات التابعة لها وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهاء الخدمة لو لم يكن بدأ في التحقيق قبل ذلك) " ^(٣).

اما في العراق فان محكمة قضاء الموظفين تعتبر صاحبة الاختصاص الحصري و المنفذ الوحيد الذي يلجأ اليه موظفين الدولة عندما تقع عليهم عقوبة إدارية او المطالبة بحقوق لهم وفقاً للأنظمة و التعليمات ^(٤) ، وعليه فان

^(١) ميسون علي عبدالهادي الحساوي : التنظيم القانوني للمحكمة الإدارية العليا - دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه ، جامعة النهدين ، ٢٠١٥، ص ٦٢ .

^(٢) المادة (١٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .

^(٣) المادة (٢٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .

^(٤) اختصاصات محكمة قضاء الموظفين المادة (٧ / تاسعا / الفقرة ١ - ٢) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

هنالك حقوق مالية للموظفين أحيانا قد يمنع صرفها تحت عنوان السلطة التقديرية للإدارة من يسبب ضياع تلك الحقوق في حال عدم المطالبة بها ^(١) .

ولبيان ذلك نورد القرار الصادر من محكمة قضاء الموظفين و المميز من قبل المحكمة الإدارية العليا والتي ذهبت اليها المحكمة بان ((يستحق الموظف القانوني مخصصات الخطورة المهنية ان مارس مسؤولية الاشراف على العمل القانوني)) ^(٢) .

وأيضاً يكمن ملاحظة ان محكمة قضاء الموظفين في بعض القرارات التي تصدرها تعتمد على سبب واحد تسبب بها قرارها القضائي في حين ان محكمة الإدارية العليا تصحح لها قرارات وهذا ليس نقصاً او عيباً وانما اكمالاً لتطبيق القانون وهذا ما برز لنا واضحاً في قرارها ذو الرقم ١٧٨٥ / قضاء موظفين ، تمييز / ٢٠١٥ بتاريخ ٨ / ١١ / ٢٠١٨ ، الذي تضمن بان محكمة قضاء الموظفين بالغاء عقوبة العزل عن مدير عام مصرف الرافدين مسبباً القرار بانه لم يصدر من الوزير الا ان المحكمة الإدارية العليا وجد القرار غير صحيح لكون جريمة الرشوة يستتبعه بحكم القانون عزل الموظف ^(٣) .

ثانياً : دور محكمة القضاء الإداري

فيما يتعلق بالقضاء الاداري اللبناني ، فإن "المحكمة الادارية" هي احدى غرف " مجلس شورى الدولة اللبناني حيث تتألف المحاكم الادارية " من القضاة المتخرجين من المعهد القضائي - قسم القانون العام - ومن بين القضاة المعيّنين وفق احكام المادة الثامنة من نظام مجلس شورى الدولة ويمكن تعيين قضاة مجلس شورى الدولة في هذه

(١) سناء عبد طارش ، مجلس شورى الدولة (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، جامعة النهرين ، كلية الحقوق ، ٢٠٠٥ ، ص ٥٢ .

(٢) قرار مجلس الدولة العراقي رقم ر : ٤٢٦ / قضاء الموظفين تمييز / ٢٠١٣ تأريخ القرار : ٢١٠ / ١١ / ٢٠١٣

(٣) د . لفته هامل العجيلي ، من قضاء المحكمة الإدارية العليا مختارات من محكمة قضاء الموظفين و محكمة قضاء القضاء الإداري لعامي ٢٠١٨ -

٢٠١٩ ، الجزء الثالث ، بيروت ، ٢٠٢١ ، ص ٨٦ .

المحاكم بقرار من رئيس المجلس ، وإذا تعذر على احد القضاة التابعين للمحكمة الادارية القيام بعمله لأي سبب فلرئيس الدائرة القضائية ان يكلف قاضياً من القضاة التابعين له تأمين اعمال القاضي المذكور " (١) .

وفيما يتعلق بتشكيل الغرفة الادارية في مجلس شورى الدولة فقد بينها " نظام مجلس شورى الدولة " حيث نص على " يرأس الغرفة الادارية رئيس جلس شورى الدولة ويمكن ان ينوب عنه احد رؤساء الغرف وللرئيس ان يكلف واحد او اكثر من بين المستشارين او المستشارين معاونين بأعمال هذه الغرفة بصفة عضو اصيل " (٢) ، فبتاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٦ صدر القانون رقم (٢٠١) الذي تضمن تعديل تسمية " المجلس التأديبي العام " بحيث اصبحت " الهيئة العليا للتأديب " وقد نصت المادة الاولى منه على " ينشأ لدى رئاسة مجلس الوزراء هيئة عليا للتأديب تتفرغ للنظر بصورة دائمة بالمخالفات التي يحال عليها بسببها الموظف بالمفهوم المحدد لها (٣) .

اما في مصر فان "المحاكم التأديبية" هي احد محاكم مجلس الدولة التي نصت عليها المادة الثالثة من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ بشأن " مجلس الدولة " وكما يتضح من مسمى هذه المحكمة فإنها تختص بنظر الدعاوى الخاصة بتأديب "الموظفين العموميين العاملين بالجهات الادارية للدولة ووحدات الحكم المحلي والعاملين بالهيئات والمؤسسات العامة و اعضاء مجلس الادارة المشكلة طبقاً للقانون والعاملون بالجمعيات والهيئات التي يصدر بتحديد قرار من رئيس الجمهورية " (٤) .

وفقد اوردت المادة (٧) من " قانون مجلس الدولة المصري " ما يلي : " تتكون المحاكم التأديبية من :

١- المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الادارة العليا ومن يعادلهم

(١) المادة (٣٤/ثانياً/٥) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ١٠٤٣٤ لسنة ١٩٧٥ المعدل .

(٢) المادة (٣٦) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني المعدلة وفقاً للقانون (٢٥٩) في ١٠/٦/١٩٩٣ .

(٣) علي حسين حمزه السلمي ، الضمانات الوظيفية لاعضاء مجلس شورى الدولة (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، المستنصرية ، ٢٠١٣ ، ص ١٠٣ .

(٤) د. عاصف عبد الله المكاوي ، القرار الاداري ، ط ١ ، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠١٢ ، ص ٩٣ و ٩٤ .

٢- المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأولى والثاني والثالث ومن يعادلهم .

ويكون لهذه المحاكم نائب لرئيس المجلس في القيام على شؤونها ^(١) .

وفيما يتعلق بمقار وتشكيلات المحاكم التأديبية بمستوياتها فقد اورد " يكون مقار المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الادارة العليا في القاهرة والاسكندرية وتؤلف من دائرة او اكثر تشكل كل منها من ثلاثة مستشارين ، ويكون مقار المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأولى والثاني والثالث في القاهرة والاسكندرية وتؤلف من دوائر تشكل كل منها برئاسة مستشار مساعد على الاقل وعضوية اثنين من النواب على الأقل ، ويصدر بالتشكيل قرار من رئيس المجلس ويجوز بقرار من رئيس مجلس الدولة انشاء محاكم تأديبية في المحافظات الاخرى ويبين القرار عددها ومقارها ودوائر اختصاصها بعد اخذ رأي مدير النيابة الإدارية واذا شمل اختصاص المحكمة التأديبية اكثر من محافظة جاز لها ان تتعقد في عاصمة اي محافظة من المحافظات الداخلة في اختصاصها وذلك بقرار من رئيس مجلس الدولة " ^(٢) .

وفي مصر فقد قضى حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٥٨٣٤ لسنة ٥٣ ق، جلسة ٢٠٠٢/١٢/٢١ ،
مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن محكمة القضاء الإداري في منازعات الاستثمار الفترة من ٢٠٠٢/١٠/١ وحتى ٢٠٠٥ / ٦ / ٣٠ ص ٣١ وتأكيدا لهذا المعنى قضت محكمة القضاء الإداري ب " وحيث أن رقابة الهيئة العامة للرقابة المالية على شئون اتحاد المساهمين إنما تقتصر على التحقق بداءة من توافر شروط تأسيس الاتحاد ومن ثم إصدار القرار المناسب في هذا الشأن سواء برفض تأسيس الاتحاد أو بإنشاء الاتحاد وتسجيله لديها، وشطب الاتحاد إذا توافرت حالة من حالات الشطب التي نصت عليها المادة ٢٠٠ من اللائحة التنفيذية لقانون سوق رأس

^(١) المادة (٧) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .

^(٢) المادة (٨) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٥ المعدل .

المال رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٢ ،وتعتبر القرارات التي تصدرها الهيئة برفض تأسيس الاتحاد أو بإنشاء الاتحادات وتسجيلها لديها أو بشطبها من القرارات الإدارية التي يختص القضاء الإداري بنظر ما قد يثور بشأنها من منازعات وفيما عدا ذلك فقد ترك المشرع تصريف شئون الاتحاد وإدارة أمواله وصولاً لتحقيق أغراضه لجمعية العامة و مجلس إدارته وفقاً لما تقضي به أحكام نظامه الأساسي، ومن ثم فإن الاتحاد أغراضه لجمعية العامة ومجلس إدارته وفقاً والمنازعات التي يختص بها إدارة أمواله إنما تخرج عن الاختصاص الولائي للقضاء الإداري لتندرج في عموم القضاء العادي . حكم محكمة القضاء الإداري " دائرة منازعات الاستثمار " في الدعوى رقم ٦٧٧٢ لسنة ٦١ ق. جلسة ١٦ / ١ / ٢٠١٠ .^(١)

أما في العراق فإن هذا القضاء يقر للإدارة قدراً من الامتيازات باستعمال وسائلها التي تسعى من خلالها الى تحقيق المصلحة العامة الا ان ذلك منوط بعدم خروجها على مبدأ المشروعية^(٢) .

أما بالنسبة الى القضاء الاداري العراقي فحسب التعديل الخامس لقانون " مجلس الدولة " فإن تلك الاستثناءات تتمثل " بالقرارات التي حدد لها القانون مرجعاً للاعتراض عليها او التظلم منها او الطعن فيها " ^(٣) . ومن الامر الطبيعي ان محكمة القضاء الإداري لا يمكن لها تتدخل باختصاصات أخرى لم يمنحها القانون ذلك و خصوصاً بالجانب السياسي الذي يكون أحياناً طاغياً على القانون بطرق ملتوية وبذلك يخرج القضاء الإداري من دائرة الشبهات و أيضاً يغلق أبواب الفساد الإداري ، وهذا ما ذهب اليه محكمة القضاء الإداري ((وحيث ان محكمة القضاء الاداري تمتنع عن نظر الطعن المقدم اليها اذا كان القرار الاداري له مرجع قانوني للطعن استناداً الى احكام الفقرة (ج) من البند

(١) اشاره اليه احمد شعبان محمد القصاص ، دور مجلس الدولة في الرقابة على قرارات الهيئة العامة للرقابة المالية بشأن نشاط سوق الأوراق المالية ، بحث منشور على مجلة البحوث القانونية ، ٢٠٢١ ، ص ١٥ .

(٢) د. برهان زريق ، مبادئ وقواعد اجراءات القضاء الاداري ، ط١،الكتبة القانونية ، دمشق ، ٢٠١١ ،

(٣) المادة (ثامناً) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل

(خامساً) من المادة (٧) من قانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ وبذلك تكون هذه المحكمة غير مختصة في نظر الطعن المقدم من قبل المدعي وينطوي طعنه (...)^(١).

وفي موارد أخرى فان قرار محكمة القضاء الإداري غير المطعون فيه وقرار المحكمة الإدارية العليا الصادر نتيجة الطعن بتأً وملزماً ، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بهذا الصدد بأن "المحكمة الإدارية العليا تمارس وفقاً للمادة (٢/ رابعاً / (ب) من قانون مجلس الدولة اختصاصات محكمة التمييز الاتحادية المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية عند النظر في الطعن بقرارات محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين، وإن قرارها إستناداً للمادة (٧/ ثامناً /ج) من قانون المجلس والصادر بنتيجة الطعن يكون باتاً وملزماً ولا يقبل الطعن بطريق تصحيح القرار التمييزي"^(٢) ، تتمتع الأحكام الصادرة بإلغاء القرار الإداري بالحجية المطلقة تجاه كافة وبأثر رجعي من تاريخ صدوره ويعد كأنه لم يصدر أصلاً على الرغم إن المشرع العراقي لم يشر إلى حجية حكم الإلغاء إلا إن الفقه يذهب إلى أن يكتسب حكم الإلغاء الحجية المطلقة وبأثر رجعي^(٣) .

ونلاحظ ان دور اللجان التحقيقية في دوائر الدولة في مكافحة الفساد الاداري دور مهم وفعال ذلك انها الاقرب الى الموظف والحدث ، كما هو الحال في تغيير النظام السياسي في عام (٢٠٠٣) حيث الانفلات الامني والارهاب وعدم الاستقرار السياسي فكثيراً ما يتعرض اعضاء اللجنة التحقيقية الى التهديد والعنف خاصة من المتنفذين سياسياً او حزبياً وهذا بالطبع يؤثر على سير التحقيق لذلك يجب منح ضمانات وحصانات لأعضاء اللجنة التحقيقية اثناء ممارسة اعمالها وتطمينهم بعدم ملاحقتهم من قبل المخالفين^(٤) .

(١) حكم محكمة القضاء الإداري ١٨ / قضاء اداري / ٢٠٠٦ في ٢٣ / ٨ / ٢٠٠٦ مجلس الدولة العراقي

(٢) قرار المحكمة الإدارية العليا بالعدد ٤٥٥ / قضاء اداري / تميز / ٢٠١٨ في ٨ / ٣ / ٢٠١٨ مشار له في قرارات و فتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠١٨ ص ٥٧٦ .

(٣) د . علس سعد عمران، القضاء الإداري ، مكتبة دار السلام القانونية ، ط ١ ، ٢ ، ص ٢٧٢ .

(٤) د . توفيق محمد علي الشيخ حسين ، دور السلطات الثلاث في حماية المال العام من الفساد الاداري ، المصدر السابق ، ص ٣٧٨

يرى الباحث ان الأثر الذي يترك من قبل محكمة القضاء الإداري في العراق بخصوص الحد من انتشار الفساد الإداري و المالي بحاجة الى تكاملات عبر اقامة ندوات و مؤتمرات قانونية لتوعية لاجل اطلاع الافراد المتعاملين مع الإدارة بحقوقهم و بث روح لمطالبة القانونية بالشكل الصحيح وازاحة همينة و تسلط الإدارة على الأشخاص لكونها مصدر القرار و السلطة بالشكل الذي منحها القانون ذلك .

المطلب الثاني

المعوقات التي تواجه مجلس الدولة العراقي

المعوقات على الصعيد الاداري ، عمل المفسدون على إكثار الحلقات الروتينية وتعقيدها التي ادت الى زيادة إجراء الأعمال لغرض ابتزاز المواطن سواء كانوا من فئة الموظفين او الذين يتعاملون مع الإدارة . ولبيان ذلك سوف نقسم المطلب الى فرعين ففي الفرع الأول المعوقات التشريعية و في الفرع الثاني المعوقات الواقعية .

الفرع الأول

المعوقات التشريعية

ظاهرة الفساد الإداري وإمكانية تغلغلها في كافة جوانب الحياة وما يترتب عليها من الآثار السلبية على كافة مفاصل الدولة ادى الى تعدد سبل مكافحته وذلك من خلال المحاسبة اي خضوع الأشخاص الذين يتولون المناصب العامة للمساءلة القانونية والإدارية عن نتائج أعمالهم، أي أن يكون الموظفين الحكوميين مسؤولين أمام رؤسائهم (الذين هم

في الغالب يشغلون قمة الهرم في المؤسسة أي الوزراء ومن هم في مراتبهم) الذين يكونون مسؤولين بدورهم أمام السلطة التشريعية التي تتولى الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ^(١) .

مع العرض هذا كله يتم من منطلق النزاهة التي هي عبارة عن منظومة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص والمهنية في العمل، وبالرغم من التقارب بين مفهومي الشفافية والنزاهة إلا أن الثاني يتصل بقيم أخلاقية معنوية بينما يتصل الأول بنظم وإجراءات عملية ^(٢) .

آليات مكافحة تشكل عناصر أساسية في إستراتيجية مكافحة الفساد الإداري وتمثل الإستراتيجية كافة الإجراءات التي تتخذ في الدولة بهدف إحراز أداء أعلى، كذلك وتعتبر الإستراتيجية نشاطا مستمرا يأخذ بنظر الاعتبار القيم الإدارية والبيئية لذلك فإن أغلب مؤسسات مكافحة الفساد الإداري تضع إستراتيجية معينة لمكافحة حالات الفساد الموجود وتبنى هذه الإستراتيجية على الشمولية والتكامل لمكافحة هذه الظاهرة ، و من اهم وظائف الادارة تتمثل اصلا في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة عن طريق فرض قيود على الحريات الفردية تستلزمها الحياة الاجتماعية ^(٣) .

اضافة الى ذلك لا بد من توفر الإرادة الجادة من قبل القيادة السياسية لمحاربة الفساد الإداري حتى يكون ذلك على مستوى الدولة والمجتمع أو على الأقل بأن لا تصطدم توجهات مكافحة الفساد الإداري مع السلطة السياسية ^(٤) .

(١) د. محمد سلمان محمود، هيفاء مزهر الساعدي ، الفساد الاداري في العراق الاسباب والمعالجات ، بحث منشور على موقع جامعة اهل البيت عليهم السلام ، ص ٢٠ . تمت زيارة الموقع في ١ / ٥ / ٢٠٢٣ <https://abu.edu.iq/research/articles> .

(٢) د. محمد سلمان محمود، هيفاء مزهر الساعدي ، المصدر نفسه ، ص ٢٥ .

(٣) د. طعيمة الجرف، القانون الاداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الادارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨، ص ٤٧١.

(٤) ساهر عبد الكاظم مهدي، الفساد الإداري أسبابه وأثاره وأهم أساليب المعالجة مقال منشور على موقع هيئة النزاهة الاتحادية تمت زيارته الموقع بتاريخ ٢٩ / ٤ / ٢٠٢٣ www.nazaha.iq/searh .

ومن هذا المنطلق يمكن للقيادة السياسية في سعيها لمكافحة الفساد أن تفسح المجال لحرية المنافسة السياسية النزيهة ومبدأ التعددية السياسية والتداول سلمياً على السلطة على كل المستويات، وإقرار مبدأ سيادة القانون وعدم التمييز في تطبيقه بين فئات المجتمع والمساواة في الحقوق والواجبات والفصل بين السلطات الثلاث وهذا كله يساعد على كسر الفساد كنظام ^(١) .

من الواجبات الضرورية الأخذ بنظر الاعتبار إلى أن القضاء على الفساد الإداري يستوجب قبل كل شيء توفر بيئة ثقافية واعية تبين وتوضح مخاطر هذه الظاهرة التي تمتد إلى عدة أبعاد منها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، وأيضا مظهر من مظاهر الضبط الإداري الذي عرف بانه: "مظهر من مظاهر عمل الادارة يتمثل في تنظيم حريات الافراد حماية للنظام العام ^(٢) .

فلابد من هنالك التوعية العامة بالفساد وأشكاله وأضراره وذلك من خلال التأكيد على حملات التوعية العامة كأحدى الاستراتيجيات الضرورية لمواجهة الفساد الإداري تعد من بين الموضوعات التي يجب التركيز عليها من خلال التبليغ عن حالات الفساد الإداري والتعاون مع الجهات المختصة في هذا المجال وحتى يستطيع المواطنون القيام بدورهم في هذا المجال لا بد أن تركز حملات التوعية دور الفرد في محاربة الفساد الإداري والأسلوب والوسيلة التي يستطيع بها ذلك المواطن المشاركة في محاربة الفساد والجهات التي يستطيع اللجوء إليها لهذا الغرض هذا مع معرفته بماهية الفساد الإداري وأشكاله ^(٣) .

(١) محمد غالي راهي، الفساد المالي والاداري في العراق وسبل معالجته مجلة الكوفة، العدد الثاني ، ٢٠٠٩، ص ٢١٧-٢١٨.

(٢) د. مازن ليلو راضي، القانون الاداري، بدون دار نشر، بدون سنة نشر، ط ٣، ص ٨٠.

(٣) الفساد الإداري والمالي في العراق مظاهره، أسبابه ، و وسائل علاجه مقال منشور على موقع هيئة النزاهة الاتحادية www.nazaha.iq/search تمت زيارته في ٢٥ / ٥ / ٢٠٢٣ .

وأيضاً هنالك عده معوقات تلعب دوراً سلبياً في عملية الإصلاح التشريعي ورسم سياسة تشريعية رشيدة وسنحاول في هذا المجال ان نتناول اهم المعوقات فيما يأتي :

١- **ظاهرة الفساد** : تلعب ظاهرة الفساد بكل أنواعه دوراً كبيراً في تقييد الإرادة السياسية وإيقاف وعرقلة محاولات الإصلاح السياسية والاقتصادية والتشريعية، حيث يعتبر الفساد السياسي من أهم الأسباب الرئيسة المعرّقة لحركات الإصلاح التشريعي وخصوصاً في الدول النامية، إذ أن هيمنة السياسة والسياسيين الفاسدين على مختلف نواحي الحياة ساهم في انتشار ما يعرف بحالات الفساد الثقيل ^(١) .

٢- **المحاصصة السياسية** : تلعب المحاصصة السياسية في شغل المناصب والادارات العامة دوراً كبيراً في تعويق القرار السياسي الذي ينشد الإصلاح فأقتتران القيادات السياسية والإدارية بالاحزاب الحاكمة وتداخل المصالح يؤدي إلى الاضرار بحسن سير الإدارة التي يكون ولاء قياداتها للحزب أعلى من ولائها للإدارة المؤسسية الحكومية وما يترتب على ذلك من تعيينات في مراكز دون اعتبارات الكفاءة والخبرة وهذا من شأنه ان يخلق فجوة بين الادارة والمواطن الذي بات يعتقد ان الإدارة ليست في خدمته وانما في خدمة النظام الحاكم .

٣- **الاضطرابات وعدم الاستقرار السياسي والتحديات الخارجية**، أو التبعية السياسية وخضوع القيادات السياسية لدوائر التأثيرات الاقليمية أو الدولية بحيث تكون عاجزة عن اتخاذ أي قرار سياسي بمعزل عن هذه الدوائر ^(٢) .

٤- **أو قد يكون سبب غياب الإرادة السياسية للإصلاح** هو عدم أدراك القيادة السياسية أهمية مراجعة التشريعات واحداث نقلة نوعية في السياسة التشريعية واصلاح النظام القانوني ومواكبة التشريعات الدولية والعولمة التشريعية.

^(١) احمد طلال عبدالحاميد البديري ، معوقات الإصلاح التشريعي ، مقال منشور على موقع الزمان تمت زيارته في ٣٠ / ٥ / ٢٠٢٣

<https://www.azzaman.com>

^(٢) محمد حميد علي ، الأثر الاقتصادي للفساد المالي و الإداري في العراق و سبل مكافحته ، بحث منشور على مجلة العلوم القانونية والسياسية ، جامعة ديالى ، العدد الأول ، ٢٠٢١ ، ص ١٢ .

٥- مركزية القيادات الإدارية في اتخاذ القرارات ومنع وصول مقترحات المرؤوسين أو الدوائر المختصة أي القيادات السياسية مما يؤدي إلى بقاء التشريعات قاصرة وقديمة ولا تلبي سنة التطور التشريعي بسبب احجام هذه الإدارات عن المبادرة والجرأة في تحديد مواطن الخلل والقصور بالتشريعات باعتبارها الجهات المطبقة للقانون، مما يؤدي ذلك بقاء التشريعات القديمة وصدور تعديلات متعددة وتضخم تشريعي وتضارب في القوانين ويخلق حالة من الفوضى التشريعية^(١).

يمكن الإشارة الى أهمية عمل الإداري الناجح الذي يشمل جميع مفاصل الحياة و الذي شمل حتى المحافظة على البيئة و جمال رونقها ، حيث عرف المشرع المصري في المادة (١) من قانون البيئة رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ البيئة بأنها " المحيط الحيوي الذي يشمل الكائنات الحيه وما يحوي من مواد وما يحيط بها من هواء وماء وتربة وما يقيمه الانسان من منشآت"^(٢) ، كما عرفها المشرع العراقي في البند (خامسا) من المادة (٢) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ ، بأنها " المحيط بجميع عناصره الذي تعيش فيه الكائنات الحية والتأثيرات الناجمة عن نشاطات الانسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"^(٣).

ومن الجوانب الأخرى التي تستحق التطرق عليها ان التشريعات و القوانين تحرص على الحفاظ على الكرامة الوظيفية التي تعطي شعور الاطمئنان لدى المتعاملين بها و قد عرفت بانها (ان سمعة المرفق تتأثر بالأفعال الشائنة لأنها تشكك في كرامة الذي يعمل بها، وتتعكس على حسن العمل الوظيفي)^(٤).

(١) احمد طلال عبدالحميد البديري ، مصدر سابق ، ص ٥ .

(٢) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٣٩ .

(٣) المادة (٢) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ ، المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤١٤٢) في ٢٥/١/٢٠١٠.

(٤) د. عبد الحميد حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٧، ص ١١.

وعرفه ايضا بأنها " ابتعاد الموظف عن كل سلوك شائن ومسيء ممكن ان يؤثر على سمعة واهمية الوظيفة العامة وكرامتها" ^(١).

وقد تعرضت المحكمة الإدارية العليا في مصر الى واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة عند ما قضت "بأن المخالفة التأديبية لا تقتصر على اخلال العامل بواجبات وظيفته ايجابا او سلبا بل تنهض كل ما سلك العامل سلوكا معيبا ينطوي على اخلال بكرامة الوظيفة، ولا يستقيم مع ما تفرضه عليه من تعفف واستقامة ... " ^(٢).

كذلك تعرضت المحكمة الإدارية العليا في العراق الى مضمون واجب المحافظة على كرامة الوظيفة، في (الدعوى ١٦٧/قضاء الموظفين/تميز/٢٠٢٠) حيث قضت "... ومنها افشاءه اسرار وظيفته وعدم الحفاظ على كرامة الوظيفة، واتصاله بابن المشتكي (.....) وطلبه مبلغا من المال مع علمه بوجود قضية جزائية ضده خلافا لأحكام البند (حادي عشر) من المادة (٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ الذي ينص على انه يحظر على الموظف ٠٠٠ " ^(٣).

كما نص قانون هيئة الإشراف القضائي رقم (٢٩) لسنة ٢٠١٦، على وجوب التزام منتسبوا الهيئة بالمحافظة على كرامة الهيئة حيث جاء في المادة (٦/ثانيا) على "٠٠٠ ثانيا يلتزم منتسبوا الهيئة بالمحافظة على كرامة الهيئة

^(١) ذكر ذلك الاستاذ الدكتور (عامر زغير) في محاضره القاها على طلاب الدراسات العليا، للعام ٢٠٢٠/٢٠٢١، في الفصل الدراسي الأول، من السنة التحضيرية، للمقرر الخاص ، جامعة ميسان .

^(٢) حكم المحكمة الادارية العليا، في الطعن رقم (٧٨٠٥) في ٣٠/٣/٢٠٠٢، موسوعة احكام المحكمة الادارية العليا من عام ١٩٥٥ حتى عام ٢٠١٠.

^(٣) قرار المحكمة الادارية العليا في العراق، ١٦٧/قضاء الموظفين/تميز/٢٠٢٠، غير منشور.

والابتعاد عن كل ما يبعث الشك والريبة بهم (٠٠٠) ^(١) ، كذلك جاء في المادة (١٠) من قانون الهيئة على " لرئيس هيئة الاشراف القضائي اذا تبين ٠٠٠٠٠ او من شأنه ان يمس كرامة القضاء (٠٠٠) ^(٢) .

بالإضافة على ما نص عليه قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ ، المعدل في المادة (٧) منه حيث جاء فيها "يلتزم القاضي بما يأتي: اولاً - المحافظة على كرامة القضاء والابتعاد عن كل ما يبعث الريبة في استقامته ٠٠ ^(٣) .

ومن ضرورات حسن التنظيم، أن يتم تخصيص قسم ضمن تشكيل مجلس الدولة يتولى مهمة وضع التقرير وتقديمه إلى المجلس، وذلك لغرض مناقشته والتصويت عليه، كما يفضل أن يتولى هذا القسم استقبال ونظر طلبات الافراد وذلك عند امتناع الإدارة او مماطلتها في تنفيذ الاحكام القضائية ^(٤) .

خلاصاً لما تقدم يرى الباحث ان المعوقات التشريعية التي تواجه مجلس الدولة العراقي من خلال عدم تشريع قانون يلبي طموحات القضاء الإداري العراقي من حيث حجم التحديات و المهمة التي أوكلت اليه مما يسبب بذلك الى أمور تعود بالضرر المادي و المعنوي للمتخصصين امام مجلس الدولة العراقي وهذا ما نلاحظه في التشريعات المقارنة و الفارق الكبير من حيث عدد المستشارين و عدد العاملين في المجلس والية توزيعهم واسناد المهام لهم في مؤسسات الدولة بمعنى اخر ان القضاء الإداري العراقي لم يواكب تطورات التشريعات في الدولة الأخرى الأكثر تجربة في مجال القضاء الإداري ، و من جانب اخر مجلس الدولة لم يفك بالشكل النهائي من همينة السلطة التنفيذية بالشكل المطلوب بحيث يأخذ الاستقلال التام بدا من الاستقلال الدستوري و الاستقلال القانوني الخاص به .

(١) المواد (٦، و ١٠) من قانون هيئة الاشراف القضائي، رقم (٢٩) لسنة ٢٠١٦، لمنشور بالوقائع العراقية، بالعدد (٤٤١٨) في ٢٠١٦/١٠/٣.

(٢) قانون هيئة الاشراف القضائي، رقم (٢٩) لسنة ٢٠١٦، لمنشور بالوقائع العراقية، بالعدد (٤٤١٨) في ٢٠١٦/١٠/٣.

(٣) المادة (٧) ن قانون التنظيم القضائي، رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ ، المعدل، المنشور بالوقائع العراقية، بالعدد (٢٧٤٦) في ١٩٧٩/١٢/١٧.

(٤) د. متراس هاشن صيهود ، تصدي مجلس الدولة لاصلاح الخلل في المنظومة التشريعية و الإدارية بناءً على سلطته المحددة في القانون ، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة ، المجلد ١ ، العدد ٧ ، ٢٠٢٢ ، ص ٤٤٣ .

الفرع الثاني

المعوقات الواقعية

ان ظاهرة عدم الاستقرار السياسي تعبير عن التبدل المستمر أو غياب الثبات في الإطار المؤسساتي للدولة أو النظام السياسي أو غياب الثبات في منظومة السلم الاجتماعي، ألا التبدل المستمر قد يكون حالة مرضية وإيجابية لكثير من الظواهر الاجتماعية وبالتالي لا يمكن أن نفهم عدم الاستقرار بشكل تجريدي على أنه - وبشكل دائم- انعكاس للتغيير المستمر أو التحولات بقدر ما يعبر عن تغيرات غير منتظمة في طبيعة النظام السياسي وبما يؤدي إلى استبدال مؤسسات سياسية بأخرى تحل محلها وغالبا ما تكون هذه التغييرات تجري بصورة عنيفة وتحدث نتيجة وجود رفض عام أو جزئي لطبيعة المؤسسات القائمة والنسق الذي تعمل وفقه هذه المؤسسات مع توافر الرغبة لاستبداله بنسق آخر، ويتم التعبير عن هذا الرفض بأساليب عنيفة وليست ضمن الآليات المتفق عليها لإدارة الصراع الاجتماعي^(١).

وقد استفحلت شبكات الفساد مع ضعف المركزية الإدارية للسلطة وتداخل أجهزة الأحزاب المختلفة مع أجهزة الدولة وضعف الرقابة المالية والسياسية ، ويقدر مجموع ما تم إهداره نتيجة للفساد الإداري في العراق للفترة من حزيران ٢٠٠٤ ولغاية كانون الثاني ٢٠٠٧ حسب تقديرات مفوضية النزاهة العامة بحدود (٨) مليار دولار^(٢).

تواصلت معاناة الجهاز الإداري من الفساد في الأربعينيات وحتى الخمسينيات فالكسب غير المشروع وبيع الوظائف الحكومية كانت صفات ميزت سلوكية الكثير من القادة الكبار ووصلت الحالة الى قيام وزارة (حمدي الباجه جي)

(١) حسين أحمد دخیل السرحان ، أثر عدم الاستقرار السياسي على مؤشرات التنمية البشرية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، بحث منشور في: مجلة أهل البيت عليهم السلام العدد ١٨ ، ص ٤٠ .

(٢) كوثر عباس الربيعي : أموال العراق وسوء الإدارة الأمريكية ، أوراق دولية ، مركز الدراسات الدولية ، جامعة بغداد العدد (١٤٢) آذار ، ٢٠٠٥ ، ص ١ .

عام ١٩٤٤ بالابتعاد عن الفساد ومحاولة معاقبة بعض الموظفين وقبول بمعارضة بعض اعضاء النخبة لأنه يحمل بين طياته تهديد لمصالحهم ومصادر اثرائهم غير المشروع وحتى لو كانت باستطاعة الحكومة تنفيذ هذا الاجراء فأن آثاره محدودة نظراً لامتداد الفساد مسببين شحة في الاسواق ادت الى ارتفاع الاسعار مما عاد عليهم بارباح طائلة ومنهم من اصبحوا اصحاب شركات وملاكين اراض زراعية شاسعة ^(١) .

وجعل انقلاب عام ١٩٥٨ منعطفاً تاريخياً مهماً بتغيير مجتمع النظام الملكي حيث تم تطبيق قوانين كثيرة منها قانون اصلاح الزراعي رقم (٣٠) لسنة ١٩٥٨ ، وقانون الاغاثة الاجتماعية رقم (٧٧) لسنة ١٩٥٨ وقانون رقم (٨٠) لسن ١٩٦١ الذي استرجع الاراضي غير المستغلة من قبل شركات النفط الأجنبية .

وعند الخوض في مجال مكافحة الفساد فقد صدر قانون تطهير الجهاز القضائي رقم (١) لسنة ١٩٥٨ الذي نص في المادة (٢) فقرة (١) على " لمجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل بعزل او فصل او انتهاء خدمات اي حاكم او قاض او نائب حاكم اذا تبين ان بقاءه في الخدمة اصبح مضرراً بالمصلحة العامة " ^(٢) . فبعد احتلال العراق في " ٩ نيسان ٢٠٠٣ " سقطت كافة دوائر الدولة والسلطة استجابت للرغبات المكبوتة وعم التخريب والنهب والسلب وسرقة اموال الحكومة (المال العام) على مرأى ومسمع قادة الاحتلال وبصورة تشير الى الرغبة الشديدة لهذه الممارسة وعدم الاعتراض الجاد من ذلك ، مما صار بعضهم يستحوذ على المال العام ^(٣) .

(١) د. نزار توفيق محمد علي الشيخ ، الصراع على السلطة في العراق الملكي ، دار آفاق عربية ، بغداد ، ١٩٨٤ ، ص ١٥٠ .

(٢) د. ليث عبد الحسين ، ثورة ١٤ تموز ، بغداد ، ١٩٨٠ ، ص ١٩ .

(٣) توفيق محمد علي الشيخ حسين ، المصدر السابق ، ص ٣٩ .

جملة اسباب سوء المحاصصة جعلت لبعض المتطفلين على المعارضة الوطنية ممن زجه في المخابرات الدولية او منظمات تسمى انسانية مقابل اموال دون شروط منضبطة فتكسب خبرات متقنن بها في السرقة المنظمة وتنظيم العقود الوهمية بديلاً عن شخصيات عراقية وطنية نزيهة وكفاءة ذات مقدرة بتمشية امور مؤسسات الدولة ^(١) .

ومن ضمن القواعد التي تحكم عمل القاضي بشكل عام هو عدم الحكم بعلمه الشخصي فلا يجب ان يكون ضمن الأدلة التي بنى عليها حكمه ان يستند الى عمله الخاص او ان يكون حكمه مبني على إصرار و تصميم على رأيه الشخصي بأحد الاطراف الدعوى في المعروضة أمامه او بالظروف المحيطة بها او ان يكون شارك بها باي صفة كانت قبل ان تعرض عليه كقاضي ^(٢) .

يمكننا الاشارة الى دور القاضي المحوري في العملية القضائية في تصديه للفساد الاداري ، اذ غالباً ما يتعرض الى الضغط والتأثير من قبل الحكومة وبدوافع ليست بذى شيء من الصالح العام ، والتأثير في القضاء اما ان يصل به الامر الى الاعتداء عليهم كما حدث في مصر عام (١٩٥٤) عندما دفعت الحكومة جمعاً من المتظاهرين للاعتداء على رئيس مجلس الدولة (الدكتور عبد الرزاق السنهوري) او تهديدهم بالنقل او العزل او الاحالة الى مجلس تأديبي وهو ما حصل بحق اربعة من القضاة في مصر عندما رفعت عنهم الحصانة القضائية واحيلوا الى التحقيق لكشفهم عملية تزوير واسعة في الانتخابات التشريعية لعام (٢٠٠٥) وتمسكهم بالدعوة الى استقلال السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية ، او بانتدابهم لغير اعمالهم كما حدث في الاردن عام (١٩٧٥) عندما قام وزير العدل بانتداب احد القضاة من رئيس محكمة بداءة عمان الى عضو في محكمة الاستئناف انتقاماً منه لعدم ارساله نسخة من كتاب توزيع العمل في محكمة البداءة له ^(٣) . ونستذكر هنا وصف العلامة السنهوري للقضاة حيث قال " بأنهم نخبة من

(١) توفيق محمد علي الشيخ حسين ، المصدر نفسه ، ص ٤٠ .

(٢) منتظر صبيح داود ، الطبيعة القانونية لرد القضاء في التشريع العراقي ، مجلة ميسان للدراسات ، مجلد ٢٢ ، العدد ٤٥ ، ٢٠٢٣ ، ص ٦٨ .

(٣) د. عدنان عاجل عبيد ، اثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، بدون سنة نشر ، ص ١٠٣ و ١٠٤ .

رجال الأمة اشربت نفوسهم احترام القانون وانغرس في قلوبهم حب العدل وانهم بطبيعة وظيفتهم يؤمنون بمبدأ المشروعية " ولكن ، في بلاد العالم الثالث لا يسمح السلطان لرعاياه بمجرد الامل في وجود انسان غيره ، فهو النجم الاوحد والعاقل الاوحد والعالم الاوحد ، العارف بالسياسة وبالاقتصاد والقانون ، وهواه هو قانون الامة ^(١) .

والجدير بالملاحظة ان مجلس الدولة العراقي بما انه يطبق القوانين فينظر اليه باتجاهين مختلفين تماماً ، فالاتجاه الأول نجد ان القوانين التي تسنها السلطة التشريعية تكون بكثير من الأمور الي جانب الموظف العراقي ويصار قرارات التي يصدرها المجلس الدولة العراقي بجانب او مع الموظف فينظر اليه بانه متفاوت في حين الاتجاه الثاني العكس تماماً عندما يكون القوانين اكثر جموداً و صعوبة في بعض القوانين و التشريعات فينظر لمجلس الدولة انه وقف مع جانب الإدارة ^(٢) ، ولكن بالحقيقة ما هو الا أداة لتطبيق القانون بالمسار الصحيح ^(٣) .

و عوداً على بدء لابد من الالتفاتة لبعض الأمور الجوهرية التي تمكن المجتمع الحكومي من معالجة الفساد و التخلص منه ، فان ذلك يعود بالنفع و الايجاب على كل المؤسسات الحكومية حيث نقصد بذلك الجوانب الأخرى من مكافحة الفساد الإداري بالرؤية الشاملة لاستراتيجية مكافحة الفساد، ومنها أيضاً سعي الشخص حول تطيب سمعته و الحفاظ عليها من مسالة الموظف الذي يرتشي او يساهم بالفساد فانها اثر نفسي للموظف بل يمتد الأثر حتى على اهله واحياناً حتى محاسبة ذويه و مسالتهم عن فعل الموظف الذي جرمه القانون الا ان الفقه اختلف بذلك حول مسالة ذوية ^(٤) . فيعتبر محاسبة ذويه مغالاة لان الفرد لا يسأل الا عن عمله مستدلاً في ذلك لقوله تعالى "ولا

(١) المستشار يحي الرفاعي ، استقلال القضاء ، ط ١ ، مكتب المصري الحديث ، القاهرة ، ٢٠٠٠ ، ص ١٣ و ١٤ .

(٢) تصريح مسؤول شعبة الدعاوي في قسم القانونية لشركة نفط ميسان الحقوقي محمد جاسم في المقابل التي جريت معه بتاريخ ٢٥ / ١٢ / ٢٠٢٢ .

(٣) د. محمد حسين جاسم ، . ندى عادل رحمه ، دور مجلس الدولة في ارساء العدالة التشريعية (دراسة مقارنة) ، مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، ٢٠٢٢ ، المجلد ١٩ ، العدد ٨٠ ، ص ١٩٠ .

(٤) د. محمد انس ، النشاط الإداري ، ج ٢ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧ ، ص ٢٤٤ .

تزر وزارة وزر اخرة^(١)، ويرى آخرون بأنه " لا يشترط لقيام مسؤولية الموظف العام تأديبياً، عن الافعال الصادرة عن الغير ثبوت اشتراكه مع الغير فيما ارتكب بوسيلة من وسائل الاشتراك المقررة في قانون العقوبات ٠٠٠ بل يكفي لمسائلته ثبوت علمه ورضاه عن افعال الغير المشينة بما يؤثر في سمعته كموظف عام وينال من كرامة وظيفته"^(٢).

و من البعد الآخر او المنظور الديني وبالتحديد عند الاقتداء بتعاليم و وصايا امير المومنين عليه السلام التي كانت دعواه صريحة واضحة وشفافة بالتعامل مع الرعية التي تركز على^(٣)، (الاقتداء بالزهد و الورع و التقوى والكف عن حرمان الآخرين بحيث هذه القضايا تكون طريقاً و مساراً صحيحاً للابتعاد عن كل شبهات الفساد و تباعته) تعتبر هذه الواجبات فيما يتعلق بالمسلمين ، بالإضافة الى تحصين الشخص من خلال الفهم الواضح لمتطلبات دينه الذي يامر به عدم مخالفة القانون الوضعي الحالي في العراق^(٤)، و أيضاً الإدارة الجيدة للصراع مع الذات و النفس .

و يرى الباحث ان اهم المعوقات الواقعية التي يواجهها مجلس الدولة العراقي من حيث البنى التحتية و انشاء المرافق العامة التابعة له بالرغم من جواز القانون حول انشاء محاكم لمجلس الدولة في عموم العراق و قد قسم ذلك الى اربع مواقع جغرافية^(٥)، ولكن في واقع الحال لا نجد الا موقع واحد، الذي كانت مهامه مناطق الفرات الأوسط ، لكن

(١) القرآن الكريم، سورة الانعام، الآية ٢٤٦.

(٢) د. محمد جودت الملط ، الموظف العام وممارسة الحرية ، مجلة العلوم الادارية، السنة ١١، العدد الثاني، ١٩٦٩، ص ١٧٣.

(٣) عدنان حميد مشجل ، استراتيجيات الوقاية و مكافحة الفساد الإداري و المالي عند الامام علي عليه السلام ، بحث منشور على مجلة الكوث للعلوم الاقتصادية و الإدارية ، جامعة واسط ، العدد ٢٠ ، ٢٠١٥ ، ص ٧ .

(٤) انظر الى قسم الاستفتاءات جزء التقيد بالاحكام و القوانين المبين في الموقع الرسمي لسماحة المرجع الأعلى اية الله العظمى السيد علي السيستاني (دام ظله) (<https://www.sistani.org/arabic/qa/02207>) تمت زيارة الموقع بتاريخ ١ / ٦ / ٢٠٢٣ .

(٥) المادة ٧ من قانون مجلس الدولة رثم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل التي تتضمن أولاً : تشكل محكمة للقضاء الاداري ومحكمة لقضاء الموظفين برئاسة نائب الرئيس لشؤون القضاء الاداري او مستشار وعضوين من المستشارين او المستشارين المساعدين في المناطق الاتية :-

أ - المنطقة الشمالية وتشمل المحافظات نينوى و كركوك وصلاح الدين ويكون مركزها في مدينة الموصل. ب - منطقة الوسط وتشمل محافظات بغداد والانبار وديالى وواسط ويكون مركزها في مدينة بغداد. ج - منطقة الفرات الاوسط وتشمل محافظات كربلاء و النجف و بابل والقادسية ويكون مركزها في الحلة . د - المنطقة الجنوبية وتشمل محافظات ذي قار و المثنى والبصرة وميسان ويكون مركزها في مدينة البصرة. ثانياً - يجوز عند

بالوقت الحالي عموم دوائر الدولة في جميع المحافظات تتجه الى مقر الرئيسي لمجلس الدولة الكائن في العاصمة بغداد مما يسبب تأخير بالوقت و اصراف بالجهد المضاعف لاجل حسم المنازعات التي تنشأ بين الإدارة و الموظفين او الافراد العادين ، بل المجلس معطل نص القانون .

الخاتمة

بعد أن أنهينا البحث في موضوع الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة العراقي في مكافحة الفساد الإداري لابد من بيان أهم ما توصلنا اليه من استنتاجات من خلال دراستنا هذه، مع ضرورة تقديم بعض التوصيات التي تهدف الى اكمال النقص في النصوص القانونية المنظمة لموضوع بحثنا.

أولاً : الاستنتاجات

- ١- الاختصاص القضائي لمجلس الدولة العراقي يمثل وظيفة ذات طبيعة تخصصية اناطها القانون بالجهة المعدة لهذا الغرض من خلال ممارسة الاختصاص القضائي لمجلس الدولة .
- ٢- انعكاس التنظيم الإداري الصحيح الذي تتبعه معظم الدول و تحرص على تكريسه لانه يمثل وحدة الراي و المشورة للدولة بما يكفل القانون لهذا الراي حسن أدائه في جملة من الضوابط مما تساهم ببناء دولة القانون وسد أبواب الفساد المالي و الإداري .
- ٣- المشرع المصري و المشرع اللبناني يعمل بصورة مستمرة في تنظيم القانون الإداري لمنظومة الإداريه لكلا البلدين و يقتبس ذلك من دول اكثر تطور وحادثة مما يوتر هذا التطور على المشرعين ، بينما في العراق فان عجلة مواكبة التطور تكاد لا تتحرك .

الاقتضاء تشكيل محاكم اخرى للقضاء الاداري ولقضاء الموظفين في مراكز المحافظات ببيان يصدره وزير العدل، بناء على اقتراح من هيئة الرئاسة وينشر في الجريدة الرسمية.

٤- ان تشكيل المحكمة الإدارية العليا بالطريقة التي حددها المشرع لا تتلائم مع أهمية المهام المكلفة بها ، اذن عدد الأعضاء (١١) عضو فقط ، مما يخشى ان يتم تكليفهم بمهام أخرى لكونه لا يوجد ما يضمن اقتصار الأعضاء في المحكمة . .

٥- يتسم تشكيل المحاكم الإدارية بالعراق بالبساطة فهي تعمل و تتنقد تلك المحاكم كهيئة واحدة حيث لم يتم تقسيمها الى هيئات او غرف كما هو الحال في المحكمة الإدارية العليا في مصر ، وهذا يؤدي الى عبء إضافي على أعضاء الجانب القضائي لمجلس الدولة .

٦- لم يتطرق المشرع العراقي في قانون ١٧ لسنة ٢٠١٣ وحتى قانون ٧١ لسنة ٢٠١٧ حالات او اسباب خاصة للطعن في احكام القضاء الإداري الامر الذي يعني ان المحكمة الإدارية العليا يكون اعتمادها على الأسباب التي ترد في قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل و قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ وهذا لا ينسجم مع طبيعة المنازعات الإدارية .

ثانياً : التوصيات

- ١- ندعوا المشرع بتفعيل و تطبيق المادة (٧) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ التي نصت على تشكيل محاكم القضاء الإداري في وفق التقسيم المناطقي للبلد ، مما تساهم بسرعة انجاز القضايا و اتساع ثقافة الخصومة الإدارية لدى الموظفين و المنتفعين من الإدارة .
- ٢- ضرورة الإسراع في تفعيل المادة الدستورية رقم (١٠١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ مع تأمل تعديها على النحو الاتي (ينشأ بقانون مجلس دولة كهيئة قضائية مستقلة يختص بوظائف القضاء الإداري و الإفتاء و الصياغة و اختصاصات أخرى تمنح له بموجب قانون) .

- ٣- إعادة تعديل تشكيل المحكمة الإدارية العليا من خلال تقسيمها الى عدد من الهيئات عامة و هيئات خاصة ، حتى تسرع في انجاز ما يعرض عليها و تعالج ضرر ما اخطأتها الإدارة .
- ٤- ندعوا المشرع بتعديل المادة (٢ / رابعا / أ) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل وذلك لزيادة عدد الأعضاء بما يناسب حجم المهام التي أوكلت اليها المحكمة . .
- ٥- ندعوا المشرع تعديل قانون مجلس الدولة العراقي من خلال توسيع صلاحية الاختصاص القضائي لمجلس الدولة العراقي في الفصل في الدعوى وعدم اعادتها الى المحكمة المختصة في حال نقض الحكم لاي سبب من أسباب الطعن و خصوصا فيما يتعلق بالفساد الإداري
- ٦- ندعوا المشرع تعديل قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل بإضافة فقرة بحيث يمكن الطعن لدى المحكمة من خلال إعادة تصحيح القرار التمييزي وفقا لاحكام المادة (٢١٩) من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

Sources

First: books

- 1- d. Esmat Abdel Majeed, State Council, House of Culture, Jordan, 2012 .
- 2- Dr . Ali Saad Omran, Administrative Judiciary, Dar Al-Salam Law Library, 1st edition, 2008 .
- 3- Dr . Laith Abdel-Hussein, Torah July 14, Baghdad, 1980 .
- 4- Dr. Burhan Zureik , Principles and Rules of Administrative Judiciary Procedures , 1st Edition, Legal Writers, Damascus, 2011.
- 5- Dr. Taima Al-Jarf , Administrative Law and General Principles in the Organization and Activity of Administrative Authorities, Dar Al-Nahda Al-Arabiya , Cairo, 1978.
- 6- Dr. Asif Abdullah Al-Makawi, Administrative Decision, 1st Edition, Thebes Foundation for Publishing and Distribution, Cairo, 2012.
- 7- Dr. Abdel Hamid Hashish, Studies in the Public Service in the French System, Cairo, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, 1977.

- 8- Dr. Adnan Uriel Obaid, The Impact of the Judiciary's Independence from the Government in the State of Law, The Arab Center for Publishing and Distribution, without a year of publication.
- 9- Dr. Lafta Hamel Al-Ajili: From the Supreme Administrative Court for the year 2018-2019, Part Three, Beirut, 2021.
- 10- Dr. Maged Ragheb Al-Helou, Environmental Protection Law in the Light of Sharia, Manshaat Al-Maarif, Alexandria, 2002 .
- 11- Dr. Mazen Lilo Radi, Administrative Law, 3rd Edition, without a publishing house, without a year of publication .
- 12- Dr. Muhammad Anas, Administrative Activity, Part 2, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1997 .
- 13- Dr. Mahmoud Fouad Abdel Basset, Administrative Judiciary - The Principle of Legitimacy, Organization and Competences of the State Council, New University Publishing House, Alexandria, 2005 .
- 14- Dr. Muhyiddin Al-Qaisi, General Administrative Law, Al-Halabi Publications, Beirut, 2007 .
- 15- Counselor Yahya Al-Rifai, Independence of the Judiciary, 1st Edition, Al-Masry Al-Hadith Office, Cairo, 2000 .
- 16- Dr. Nizar Tawfiq Muhammad Ali Al-Sheikh, The Struggle for Power in Royal Iraq, Arab Horizons House, Baghdad, 1984.

Second: University Theses

- 1- Maysoon Ali Abd al-Hadi al-Hasnawi: The legal organization of the Supreme Administrative Court - a comparative study, PhD thesis, Al-Nahrain University, 2015 .
- 2- Ali Hussein Hamza Al-Salami, Job guarantees for members of the State Shura Council (a comparative study), Master Thesis, Al-Mustansiriya, 2013 .
- 3- Sanaa Abd Tarish, State Shura Council (a comparative study), Master Thesis, Al-Nahrain University, Faculty of Law, 2005 .

Third: periodicals

- 1- Ahmed Shaaban Muhammad Al-Qassas, The role of the State Council in supervising the decisions of the General Authority for Financial Supervision regarding the activity of the stock market, research published in the Legal Research Journal, 2021 .
- 2- Ahmed Talal Abdel Hamid Al-Badri, Obstacles to Legislative Reform, article published on Al-Zaman website, 2023 .
- 3- Professor Dr. (Amer Zughair) in a lecture he gave to postgraduate students, first semester, of the year, University of Maysan, for the year 2020/2021 .

- 4- Hussein Ahmed Dakhil Al-Sarhan, The Impact of Political Instability on Human Development Indicators in Iraq after 2003, a research published in: Ahl al-Bayt Magazine, peace be upon them, No. 18, 2010 .
- 5- Dr. Mitras Hashen Sihoud, The State Council's response to reforming the defect in the legislative and administrative system based on its authority specified in the law, Maysan Journal of Comparative Legal Studies, Volume 1, Issue 7, 2022.
- 6- Dr. Muhammad Jawdat al-Malt, The Public Servant and the Exercise of Freedom, Journal of Administrative Sciences, Year 11, Issue 2, 1969 .
- 7- Dr. Mohammed Hussein Jassim, . Nada Adel Rahma, The Role of the State Council in Establishing Legislative Justice (A Comparative Study), Journal of Al-Mustansiriya Center for Arab and International Studies, Volume 19, Issue 80, 2022 .
- 8- Dr. Muhammad Salman Mahmoud, Haifa Muzher Al-Saadi, Administrative Corruption in Iraq, Causes and Treatments, urges a publication on the website of Ahl al-Bayt University, peace be upon them, in Issue 4, 2012 .
- 9- Saher Abdul-Kadhim Mahdi, Administrative Corruption: Its Causes, Effects, and Most Important Treatment Methods, article published on the Federal Integrity Commission website, 2021 .
- 10- Adnan Hamid Meshjal, Strategies for prevention and combating administrative and financial corruption at Imam Ali, peace be upon him, a research published in Al-Kout Journal of Economic and Administrative Sciences, Wasit University, Issue 20, 2015.
- 11- Kawthar Abbas Al-Rubaie: Iraq's funds and US mismanagement, international papers, Center for International Studies, Bafadad University, Issue (142), March, 2005.
- 12- Muntazer Sabih Dawood, The Legal Nature of the Judges' Response in Iraqi Legislation, Maysan Journal of Studies, Vol. 22, No. 45, 2023 .
- 13- Muhammad Ghali Rahi, Financial and Administrative Corruption in Iraq and Ways to Address It, Kufa Journal, No. 2, 2009.
- 14- The explanatory memorandum of Law No. (165) of 1955 in Egypt.

Fourth: Judicial decisions

- 1- Judgment of the Supreme Administrative Court in Iraq, 167/Judicial Staff/Discrimination/202.
- 2- Judgment of the Supreme Administrative Court, in Appeal No. (7805) on 30/3/2002.
- 3- Judgment of the Court of Administrative Judiciary 18 / Administrative Judiciary / 2006 on 23/8/2006 The Iraqi State Council .
- 4- The decision of the Supreme Administrative Court No. 455 / Administrative Judiciary / Excellence / 2018 on 3/8/2018 is referred to in the decisions and fatwas of the State Council for the year 2018.

5- Iraqi State Council Decision No.: 1670 / Employees Judiciary. Discrimination / 2015. Date: Resolution: 22/8/2018.

6- Iraqi State Council Decision No.: 426 / Employees Court of Cassation / 2013 Decision Date: 11/210/2013.

Fifth: Constitutions and laws

1- Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005 in force .

2- The amended Constitution of the Republic of Egypt for the year 2014 .

3- Criminal Procedure Code No. 23 of 1971 .

4- Lebanese Civil Procedure Code No. (90) of (1983), amended .

5- Iraqi Civil Procedure Law No. 83 of 1969, as amended.

6- Money Laundering and Terrorism Law No. 44 of 2015 in Lebanon.

7- Law of the Legal Codification Bureau No. (49) of 1933, repealed .

8- Iraqi State Council Law No. 65 of 1979 amended .

9- Egyptian State Council Law No. (47) of 1972, as amended .

10- The Lebanese State Consultative Council System, Fees (10434) for the year (1975), as amended .

11- Law of the Judicial Supervision Authority No. (29) of 2016 .

Sixth: Websites on the International Information Network (Internet)

1- <https://www.youm7.com/story>

2- <https://abu.edu.iq/research/articless>

3- www.nazaha.iq/searh

4- <https://www.sistani.org/arabic/qa/02207>