

## العوامل المساعدة على تفاقم الفساد الإداري

م.م. توانا جمال عبدالواحد

جامعة كؤيه

### المقدمة :

ان من اخطر الافات التي تهدد المجتمع هي افة الفساد الإداري لأن الفساد الإداري هو منتهى الخيانة لأمانة الله والمجتمع ، قال تعالى ( وإذا أردنا أن نهلك قرية أمرنا مترفيها ففسقوا فيها فحق القول عليها فدمرناها تدميراً ) الآية:١٦ من سورة الإسراء . وتعد ظاهرة الفساد الإداري من الظواهر الاجتماعية ، والتي انتشرت مؤخراً نتيجة عدم خضوع الدولة ومؤسساتها الادارية الى قوانين .

تناولت مفهوم الفساد الإداري العديد من التعريفات المتنوعة والتي اختلفت من نظر باحث الى اخر وربما يرجع هذا التعدد الى أن الفساد مفهوم مركب ، ومطاطا ، ينطوي على كثير من بعد ، ويختلف من عصر الى اخر لذلك ادى الى عدم وجود تعريف الموحد للفساد ويعرف كل باحث حسب تخصصه والاطار العلمي للباحث ، فمثلا الاقتصاديون يوضح معنى الفساد ويعزون العلاقة بين الاستثمار والتنمية وضعف المؤسسات الحكومية ، في حين ان القانونيين على انه انتهاك لحرمة القانون بافعال مخالفة للقواعد القانونية الموجودة ، وضعف القوانين الوضعية والجهاز الاداري وعدم وجود رقابة وردع بحق المفسدين ، بينما يعرفون اصحاب العلوم الجتماعية على استخدام النفوذ لتحقيق الارباح والمنافع الخاصة .

لذلك يمكن تعريف الفساد الإداري بأنه استغلال المنصب الاداري من اجل تحقيق مكاسب خاصة شخصية أو من يشاركه ، اي هو اخلال الموظف العام بواجبات وظيفيه ، وقيامه بأي فعل من الأفعال المحرمةعليه وخروجه عن مقتضى الثقة بأعمال وظيفته ، واخلاله بالثقة المشروعة بالوظيفة .

ولاشك أن نهوض الأمم ورقبها مقرون بحسن خلق أفرادها ، فكلما علا مخزونها الخلقى كلما تبوأ في مصاف العلم والحضارة شأوا بعيدا، وكلما انحدرت في مهاوي الردى الخلقى مراحل ، كلما تراجعت في بنيانها القهقري ، والفساد الإداري مشكلة نابعة من تراجع القيم والمبادئ الخلقية في المجتمع ، ولما كان الموظفون العموميون جزءاً لا يتجزأ من مكوناته ، فلا بد أن يصيبهم ما يصيب المجتمع من أمراض .

ان انتشار ظاهرة الفساد الإداري المتمثل بتجاوز القوانين والانظمة مشكلة متأصلة ومتعاقبة عبر أنظمة الحكم وتأثيرها السلبي على المجتمع بشكل العام . وان العلاج الأمثل والدواء الناجح للقضاء على الفساد الإداري يكمن – قبل كل شيء- بالعودة لسيادة القانون والمنظومة الدينية والخلقية التي سادت مجتمعنا قبل عشرات السنين ، إذ

بالكاد كنا نجد صورة من صور الفساد الإداري في الوظيفة العامة ، إذ كانت تمثل نمطاً سيئاً ومستهجناً من أفراد المجتمع عامة والموظفين العموميين خاصة .

ان موضوع ظاهرة الفساد الإداري يعتبر ذو أهمية بالغة في المجتمع ، ويعتبر مرضاً منتشرأ يشمل جميع مفاصل الدولة ويهدد الكيان الاجتماعي بالحاق افدح الخسائر الأفراد والمجتمع والدولة ، وإننا في هذا المقام لا ندعي تشخيصاً مثالياً للفساد الإداري ومظاهره المختلفة ، ولكن حسبنا تحديداً متواضعاً لبعض العوامل المساعدة على تفاقم واستشرائه في إدارتنا ، من خلال تحليل النصوص القانونية المختلفة ، والوقوف على أهم مكامن الخلل فيها والمؤدية إلى تفاقمه ، لذلك فإن الحد من أعمال الفساد والمفسدين ومكافحتها عن طريق المراجعة الشاملة للأنظمة والتعليمات الصادرة بالوظيفة العامة لكي يتناسب مع تطورات الإدارة . ولقد ارتأينا تقسيم الدراسة على مطالب خمسة كالآتي :

**المطلب الأول :** العوامل المساعدة على انتشار الفساد في الوظيفة العامة .

**المطلب الثاني :** مظاهر الفساد في القرارات الإدارية .

**المطلب الثالث :** العوامل المساعدة على انتشار الفساد في العقود الإدارية .

**المطلب الرابع :** انتشار الفساد الإداري في تنظيم القضاء الإداري وتشكيله .

**المطلب الخامس :** انتشار الفساد الإداري في التنظيم الإداري .

## المطلب الأول

### العوامل المساعدة على انتشار الفساد في الوظيفة العامة

قبل الولوج إلى العوامل الفساد الإداري في الوظيفة العامة نرى من ضروري معرفة معنى مصطلح الوظيفة العامة حيث ولا يزال هناك جدلاً فقهيأ واسعاً حول تعريف جامع ومانع له وذلك باختلاف مدلوله بين القانون وآخر ، فهو في القانون الجنائي غيره في القانون الإداري ولكن يمكن ان نعرفها ، أنها : "مجموعة من الواجبات والمسؤوليات المتكاملة والمتجانسة التي يجب ان يؤديها شخص واحد تتوفر لديه شروط التأهيل المحددة لإشغال الوظيفة من التعلم والخبرة والتدريب والمعارف والقدرات والمهارات"<sup>(١)</sup> وتعتبر الوظيفة العمومية الوسيلة الأساسية لممارسة الدولة لسيادتها المتمثلة في ضمان استمرارية المرفق العام ، وتحسين جودة خدماته بشكل مضطرد ، والوظيفة العمومية بذلك حق دستوري لكل مواطن ومواطنة ، يمارسه وفق شروط يحددها القانون وتسهر على حمايته من جهة هيئات وطنية إدارية حكومية تتجلى في مختلف مصالح الوزارات و المؤسسات العمومية والجماعات المحلية ومن جهة أخرى هيئات منتخبة كاللجان المتساوية الأعضاء والمجلس الوطني للوظيفة العمومية والمجالس الإدارية لبعض المؤسسات العمومية<sup>(٢)</sup> .

١ - د . سامي جمال الدين ، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين ، الناشر منشأة المعارف جلال حزي وشركاه ، الاسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص٧٩ .

٢ - د. عبدالغني بسيوني عبدالله ، القانون الإداري ، الناشر منشأة المعارف جلال حزي وشركاه ، الاسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص٢٢٤ وما بعدها .

ان الوظيفة العامة المعاصرة تواجهها جملة من التحديات ولا سيما في المجتمعات التي هي طور الانتقال المعنوية اكثر بتحديات اصلاح الدولة ومن ثم بالتكيف مع متطلبات البيئة الدولية المتغيرة ومقتضياتها، وتبقى الإدارة مطالبة بإنجاح الإصطلاحات التي تعنيها كاصطلاح القانون الأساسي لأعوانها واعتماد مخططات في تسيير مساهم المهني وتكيف مهامها والتحكم في تعداد مستخدميها وفقاً لاحتياجات المنتفعين من خدماتها والسهر باستمرار على تكوين وتأهيل موارد البشرية<sup>(٣)</sup>.

أن نظام الوظيفة العامة في العراق مستمد من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ وهو قانون ساري المفعول والذي تم تعديله (٣٠) مرة ومستمر العمل بها لغاية الان ، في ضوء القانون المذكور نشير إلى العوامل التي تتصل باختيار الموظف العام ، وترقيته ، وانتقاله وانضباطه .

## الفرع الأول

### اختيار الموظف العام

تختلف النظم القانونية المعاصرة التي تتطلبها للتعين في الوظيفة العامة ، ويراعي ذلك إلى الظروف والأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة فيها ، وكقاعدة عامة توجد عدة شروط عامة لتعين في الوظيفة العامة منها كشرط الجنسية أو شروط صحية أو طبية ، أو شرط السن أو السمعة واللياقة وغيرها .  
إن اختيار الطريقة المناسبة لتولي الموظف العام الوظيفة العامة من أهم عوامل القضاء على الفساد الإداري لان من شأن ذلك الحيلولة دون وصول العناصر السيئة وغير النزينة وغير الكفوءة إلى الوظيفة العامة.

ان قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ لم ينظم بشكل دقيق لاختيار الموظف في الوظيفة العامة وانما تناول شروطاً عامة في آلية التعين ، هناك طرائق وأساليب عديدة لاختيار الموظف العام يمكن ان نبينها كالآتي :

### أولاً : أسلوب الاختيار الديمقراطي

ويقصد بهذا الأسلوب أن يتم اختيار الموظفين عن طريق الأفراد في الوحدات الإدارية التي يراد شغل الوظيفة العامة فيها ، ويؤدي اتباع هذا الأسلوب إلى شعور الأفراد بأهميتهم لمشاركتهم في اختيار الموظفين ، كما أنها تشعر الموظف بأن الأفراد قد وضعوا ثقتهم فيه مما يتوجب عليه احترامهم وتأييد رغباتهم<sup>(٤)</sup>.

### ثانياً : أسلوب الإعداد والتأهيل العلمي والفني

في هذه الطريقة تقوم الدولة بإنشاء الكليات والمعاهد المتخصصة ومراكز التعليم المهني و الأكاديمي، لأعداد الأشخاص الراغبين في تولى الوظائف العامة . وعلى الرغم من أهمية هذا الأسلوب في الإعداد للوظائف العامة فإنه يتطلب الكثير من النفقات والجهود من الدولة ، وهذه الطريقة شائعة في تأهيل الكوادر الفنية والإدارية ، ومن أمثلتها مراكز إعداد المدربين ومعاهد المهن الشاملة و معاهد التمريض و البريد<sup>(٥)</sup>.

٣ - انس جعفر ، الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٦ ، ص ٣٩ وما بعدها .

٤ - انور احمد رسلان ، الوسيط القانون الإداري الوظيفة العامة ، الطبعة الاولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، ١٩٩٧ ، ص ١٥١ .

٥ - سامي جمال الدين ، التنظيم الإداري للوظيفة العامة ، الدار الجامعة الجديدة ، القاهرة ، مصر ، ١٩٩٠ ، ص ١٥٨ .

**ثالثاً : أسلوب الاختيار الحر**

تتمتع الإدارة في هذا الأسلوب بحرية للاختيار الموظفين ، دون قيود أو ضوابط ، فالإدارة وحدها من يملك تحديد المعايير والمقومات التي يستند عليها الاختيار دون أن تكون ملزمة بالإعلان عن هذه المعايير أو تبرير اختيارها لفئة دون أخرى من المرشحين .

وقد سادت هذه الطريقة قديماً فقد كان يتمتع الحاكم بسلطة مطلقة فاختيار العاملين ، إذ يتم اختيارهم على أساس الثقة الشخصية دون تطلب أي شروط موضوعية أخرى ، وتتبع هذه الطريقة في اختيار كبار الموظفين نظراً لأهمية هذه الوظائف التي تتطلب فيمن يشغلها الثقة والمقدرة الفنية والكفاءة السياسية<sup>(٦)</sup> .

وقد كان التعيين بهذه الطريقة منتشراً في الولايات المتحدة الأمريكية حتى عام ١٨٨٣، ويعرف باسم " نظام الإسلاب و الغنائم " والتي كان مؤداها أن الحزب المنتصر في الإنتخابات الرئاسية يكون له حق شغل الوظائف المهمة في الإدارات الاتحادية بعد طرد أنصار الحزب المنافس<sup>(٧)</sup> .

ومع ذلك فإن هذا الأسلوب لا يعنى أن الإدارة تملك السلطة المطلقة في الاختيار، إذ يجب أن تراعى اعتبار المؤهلات والكفاءات العلمية الأزيمة لشغل هذه الوظائف تحقيقاً للصالح العام .

ولا شك أن اطلاق الحرية لسلطة التعيين على هذا النحو هو أمر منتقد لما يترتب عليه من إخلال بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المواطنين في تولي الوظائف العامة، وتفتح المجال للمحسوبية والنفوذ السياسي والرشوة مما يؤدي الي هبوط مستوى الموظفين وانتشار الفساد الإداري.

**رابعاً : أسلوب المسابقة والامتحان**

يعد هذا الأسلوب افضل الطرق لشغل الوظيفة العامة فهو يحقق مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة بين الأفراد ، كما يؤدي إلى وصول من هم أهل لتولي المسؤولية في المناصب الإدارية ، هي الطريقة الاساسية المتبعة في معظم البلاد في الوقت الحاضر ويكون الاختيار في هذه الطريقة علي اساس الصلاحية ومبدأ تكافؤ الفرص ، وليس علي اساس الولاء الحزبي او الشخصي ، وتقتضي المساواة وتكافؤ الفرص الإعلان عن الوظائف الشاغرة ، على ان يتضمن الإعلان سائر البيانات الخاصة بالوظيفة والشروط اللازمة لشغلها ، ويمكن التحقق من الصلاحية والجدارة عن طريق امتحانات المسابقة المفتوحة التي تجريها الجهة المراد التعيين فيها او هيئة محايدة مستقلة<sup>(٨)</sup> .

يمكن القول ان افضل طريقة لتطبيق نظام التعيين حسب الجدارة هي اجراء مسابقات عامة او الامتحانات التحريرية والشفوية والعملية والشخصية ، علي ان هذه الامتحانات يجب ألا تكون صورة أخرى للامتحانات الدراسية او الجامعية كما يلاحظ ان هذه الامتحانات كثيراً ماتتسم بالطابع النظري ولاتمس المشاكل الجارية مع ان المطلوب ليس اختبار الذاكرة او المعارف العلمية فحسب وانما يجب الاهتمام بالكشف عن مدى قدرات طالب الوظيفة وكفأته الشخصية ومن ناحية أخرى يؤخذ علي نظام الامتحانات وخاصة الامتحانات التحريرية ، انها لاتصلح

٦ - خالد خليل الظاهر ، القانون الإداري (دراسة مقارنة) الطبعة الأولى ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن، ١٩٩٣ ، ص ٢١٤ .

٧ - صلاح احمد السيد جودة ، الصلاحية الادبية والعلمية والجسمانية للتعين في الوظائف العامة (دراسة مقارنة) ، الطبعة الاولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، ٢٠٠٩ ، ص ٤١١ .

٨ - محمد جمال الذنبيات ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الاولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، ٢٠٠٣ ، ص ٣٠٠ .

للو وظائف الكبيرة حيث الإدراك والمقدرة على مواجهة المشاكل وما ينبغي اتخاذه من قرارات والقدرة على القيادة أكثر أهمية من المعارف العلمية<sup>(٩)</sup> .

ولا تجرى الامتحانات أو المسابقات على نمط واحد في كل الدول وإنما تتخذ صور متعددة فأما أن يكون الامتحان شفويًا أو تحريريًا أو بمقابلات شخصية ويمكن الجمع بين هذه الصور<sup>(١٠)</sup> .

وبعد عرض الأساليب وطرق لاختيار الموظف ، تبين أن طريقة المسابقة هي المثلى لاختيار الموظف العام إذا أقيمت على وفق معايير موضوعية ، وهي الطريقة التي اعتمدها مجلس الخدمة العامة الملغى .

لقد أسهمت طريقة اختيار الموظفين المتبعة حالياً في انتشار المحسوبية والرشاوي ومن ثم تعيين موظفين ليسوا أهلاً لتولي الوظيفة العامة ، فندعو مجلس الخدمة العامة الاتحادي إلى تشكيل معهد متخصص على غرار المعهد الوطني للإدارة في فرنسا<sup>(١١)</sup> ، ومنحه الاهتمام الكبير لما له من دور كبير في اختيار أفضل العناصر لتولي الوظيفة العامة.

## الفرع الثاني

### ترقية الموظف العام

ترقية الموظف<sup>(١٢)</sup> تعني : ترقية الموظف الى درجة وظيفية تعلو درجته وفق سلم درجات منظم يتغير معها راتبه وعنوانه الوظيفي وفق شروط معينة محددة في القانون (قانون الخدمة المدنية وقانون الرواتب) على سبيل الحصر ، وعرف قانون الرواتب الترفيع بأنه " انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة تقع في الدرجة الأعلى ، التالية لدرجته مباشرة ضمن تدرجه الوظيفي)<sup>(١٣)</sup> .

تعد ترقية الموظف العام من حقوقه الأساسية وهو حق من شأنه زيادة مسؤولياته الوظيفية وتبوءه وظيفة أعلى في سلم التسلسل الهرمي الإداري .

٩ - راجع مادة ٢/١٧ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة في جمهورية مصر العربية .

١٠ - لمزيد راجع ، الدكتور سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التكييف والتحول من منظور الموارد البشرية واخلاقيات المهنية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ٢٠١٠ .

١١ - المدرسة الوطنية للإدارة (فرنسا) بالفرنسية (École nationale d'administration) : هي واحدة من أعرق المدارس العليا الفرنسية ، التي أنشئت في عام 1945 من قبل ميشال دوبريه تسعى إلى ديمقراطية الوصول إلى المناصب المدنية العليا ، ويعهد الآن مع اختيار وتدريب الأولى من كبار المسؤولين الفرنسيين ، وهي واحدة من المدارس الفرنسية الأكثر نخوبة ، وذلك بسبب معدلات القبول، ولأن الغالبية العظمى من مرشحيه قد تخرج بالفعل من أفضل المدارس العليا في البلاد مثل مدرسة المعلمين العليا، مدرسة الفنون التطبيقية أو fHEC باريس وغيرها من المدارس العليا ، وتقدم الخريجين قدرتها على الوصول إلى مناصب عليا في القطاعين العام والخاص ، فقد تم الآن نقلها بالكامل تقريبا إلى ستراسبورغ للتأكيد على طابعها الأوروبي ، على الرغم من أنها لا تزال تحافظ على الحرم الجامعي في باريس ENA . تخرج حوالي ٨٠-٩٠ من الخريجين كل عام ، والمعروفة باسم-ETUDIANTS functionaries أو "enaos" أو IPA: enak "énarques" لفترة قصيرة. في عام ٢٠٠٢ تم ادماج المعهد الدولي للإدارة العامة ديفوار (IIAP) الذي تلقى تعليمه موظفي الخدمة المدنية الأجنبية في إطار هيكل مشترك مع ENA .

١٢ - د . عمر فؤاد بركات ، الترقية وأثرها والحكم بالغائها ، بحث منشور في المجلة العلوم الإدارية ، التي تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية ، السنة ٢٨ ، العدد الأول ، ١٩٩٦ .

١٣ - المادة السادسة من قانون الرواتب رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ .

ونلاحظ أن قانون الخدمة المدنية النافذ لم يضع تنظيمًا للترقية ، وإنما ترك الأمر إلى قرارات لها قوة القانون صادرة عن مجلس قيادة الثورة المنحل ، ولاسيما القرار المرقم ٣٨٠ لعام ١٩٨٧<sup>(٤)</sup> ، وإلى قوانين الخدمة الخاصة نحو قانون الخدمة الخارجية<sup>(٥)</sup> ، وقانون الخدمة الجامعية<sup>(٦)</sup> ، وقانون التنظيم القضائي<sup>(٧)</sup> ، وقانون الخدمة والتقاعد العسكري<sup>(٨)</sup> .

وإن إحاطة المشرع هذا الموضوع الاهتمام الكافي من شأنه رفع شأن الوظيفة العامة وذلك بتوفير أجواء المنافسة المشروعة بين الموظفين لتطوير مهاراتهم العلمية والعملية بما يؤدي إلى ترقية أفضل العناصر إلى الوظائف الأعلى ، وهذا بدوره يشكل عاملاً من عوامل الحد من آفة الفساد الإداري لدى الإدارة العامة .

إن ترقية الموظف العام في الوقت الحاضر ليس من شأنها إحداث زيادة في راتبه ، لأن المشرع صرف أنظاره كلياً إلى الترفيع تاركاً الترقية من دون أثر مالي في غير الوظائف العليا ، وهذا ما وجدناه واضحاً على مستوى الترقيات العلمية في الجامعات العراقية ، إذ لا يتيح قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام انتقال الموظف المرفق من درجة مالية إلى أعلى بخلاف الأمر رقم ٣٠ لعام ٢٠٠٣ الملغى<sup>(٩)</sup> ، الذي أتاح ذلك ، وهذا يثبط من رغبة الموظفين العموميين للترقية ، كما يشكل إخلالاً بمبادئ العدالة ، وبالقاعدة المعروفة الغرم بالغنم<sup>(١٠)</sup> ، إذ ليس إنصافاً زيادة أعباء ومسؤوليات الموظف من دون منافع مالية تذكر، فإذا كان للترقية آثار مالية فمن باب أولى أن يكون للترقية آثار مشابهة .

١٤ - أنظر نص القرار المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣١٥٤) في ١٥/٦/١٩٨٧ ، تحت العنوان : (عدم جواز ترقية الموظف إلى وظيفة أعلى من الوظيفة التي يشغلها إلا إذا وجدت وظيفة شاغرة في الملاك المصدق) .

١٥ - لمزيد راجع المادة (١٧/١) من قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨ ، منشور في الوقائع العراقية ، رقم العدد : ٤٠٩٧ ، تاريخ العدد : ٢٠٠٨/١١/١٧ .

١٦ - لمزيد راجع المادة (٥/٥) من قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ ، منشور في الوقائع العراقية ، رقم العدد : ٤٠٧٤ ، تاريخ العدد : ٢٠٠٨ /٥/١٢ .

١٧ - راجع المادة (٢٨) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ منشور في الوقائع العراقية ، رقم العدد: ٢٧٤٦ ، تاريخ: ١٩٧٩/١٧/١٢ .

١٨ - قانون الخدمة والتقاعد العسكري رقم (٣) لسنة ٢٠١٠ ، منشور في الوقائع العراقية ، رقم العدد : ٤١٤٣ ، تاريخ العدد : ٢٠١٠/٢/٨ .

١٩ - امر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٣ ، منشور في الوقائع العراقية ، رقم العدد : ٢٩٧٩ ، رقم الصفحة : ٧٩ ، تأريخ العدد ٢٠٠٣/٩/٨ ، الغي هذا الامر بموجب قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ .

٢٠ - نقصد بالقاعدة الغرم بالغنم : أن التكاليف والخسارة التي تحصل من الشيء تكون على من ينتفع به شرعاً؛ أي: إن من ينال نفع شيء يجب أن يتحمل ضرره . راجع : شرح مجلة الأحكام: م: ٨٧ ص: ٧٩ ، الأشباه للسيوطي: ٢٣٥ ، ابن النجيم: ١٥١ ، الوجيز: ٣١٣ ، القواعد للندوي: ٤١١ .

### الفرع الثالث

#### نقل الموظف العام

هو عبارة عن انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها الى وظيفة اخرى في نفس مستواها او اعلى منها فيعتبر في هذه الحالة نقلاً بترقية وقد يكون النقل للموظف المشمول بنظام إلى نظام آخر وفق ضوابط وشروط محددة سواء كان النقل في الجهة او خارجها، وللنقل مجموعة من الضوابط من اهمها وجود وظيفة شاغرة تنطبق شروط شغلها على المراد نقله اليها وعدم وجود مستحق او مؤهل للترقية في الجهة المراد نقله اليها وعدم جواز نقل الموظف المرقى من الوظيفة التي رقي إليها إلى وظيفة اخرى قبل مضي سنة على الاقل من تاريخ مباشرته لأعمال الوظيفة المرقى لها وللنقل احكام وقواعد لا بد من مراعاتها عند التطبيق<sup>(٢١)</sup>.

لا بد أن يحاط نقل الموظف العام من مكان وظيفي إلى آخر بضمانات تؤدي إلى تحقيق الغاية من تقريره وهو تحقيق المصلحة العامة من خلال ضمان سير المرافق العامة بانتظام واستمرار، وان لا يكون لأغراض شخصية نحو الانتقام أو تحقيق منافع شخصية للناقل أو المنقول ، وهذا يكون بتعديل نصوص قانون الخدمة المدنية بأن تتضمن تحققاً من وجود وظيفة شاغرة لدى الإدارة المنقول منها الموظف وحاجة الإدارة المنقول إليها الموظف إليها، وبخلاف ذلك ستظل هذه السلطة الممنوحة للإدارة سيباً مسلطاً على رقاب الموظفين ، وسبباً للانحراف في استعمال السلطة.

### الفرع الرابع

#### انضباط الموظف العام

ان مخالفة الموظف لواجباته الوظيفية تعرضه الى عقوبات إدارية تتناسب مع جسامة المخالفة الوظيفية<sup>(٢٢)</sup> ويعود تقدير تلك العقوبة لتقدير اللجنة التحقيقية ، تمارس اللجان المشكلة بموجب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل<sup>(٢٣)</sup> ، دوراً مهماً في التحقيق الإداري مع الموظف المتهم بجريمة انضباطية، والمحال إليها من الوزير أو رئيس الدائرة ، وهذه اللجان تتشكل من ثلاثة أعضاء على أن يكون أحدهم حاصلًا على شهادة أولية في القانون ، وتتولى اللجنة المذكورة سماع أقوال المتهم وإفاداته والاستماع إلى شهادة الشهود والاطلاع على

٢١ - د . محمد ابراهيم الدسوقي علي ، الجزء التأديبي وطرق الطعن فيه ، الطبعة الاولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠٠٧ ، ص ٢١ وما بعدها .

٢٢ - لمزيد عن تناسب العقوبات الانضباطية مع المخالفة ، راجع ، توانا جمال عبدالواحد ، مفهوم الغلو في العقوبات التأديبية والرقابة القضائية عليه (دراسة مقارنة) ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٥ .

٢٣ - الذي نص في المادة (١٠) : أولاً : على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلًا على شهادة جامعية أولية في القانون . ثانياً : تتولى اللجنة التحقيق تحريرياً مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل اداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود والإطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الإطلاع عليها، وتحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة ، أما بعدم مساءلة الموظف وعلق التحقيق أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، وترفع كل ذلك الى الجهة التي أحالت الموظف إليها . ثالثاً : اذا رأت اللجنة ان فعل الموظف المحال عليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية فيجب عليها ان توصي باحالته الى المحاكم المختصة . رابعاً : استثناء من احكام الفقرتين (اولا وثانيا) من هذه المادة للوزير أو رئيس الدائرة بعد استجواب الموظف المخالف أن يفرض مباشرة اياً من العقوبات المنصوص عليها في الفقرات (أولاً وثانياً وثالثاً) من المادة (٨) من هذا القانون ، منشور في الوقائع العراقية رقم العدد : ٣٣٥٦ ، بتاريخ العدد : ١٩٩١/٦/٣ .

القرائن والأدلة المختلفة وتدون في ذلك محضراً ، وترفع بعد ذلك توصياتها المسببة ، إما ببراءة الموظف من التهمة المنسوبة إليه ، أو بمعاقبته بعقوبة إنضباطية أو إحالته إلى المحاكم المختصة<sup>(٢٤)</sup> .

ان الفساد الإداري يظهر من تشكيل هذه اللجنة لذلك يجب أن يكون من القانونيين حصراً لأنهم أفراد متخصصون ، فضلاً عن أن اللجنة المذكورة تمارس اختصاصات قانونية بحتة ، ومع هذا يمكن للجنة الاستعانة بالخبراء في النواحي الفنية للوصول إلى الحقيقة ، ولا يخل ذلك لطبيعة عملها اضافتاً الى ان عمل اللجنة ينتهي برفع توصيات إما ببراءة الموظف من التهمة المنسوبة إليه ، أو بمعاقبة الموظف بعقوبة إنضباطية نص عليها القانون، أو بإحالته إلى المحاكم المختصة ، وهذه التوصية ليست ملزمة للوزير أو رئيس الدائرة ، إذ يمكن لهما تجاهلها لأسباب مختلفة فيندم جدوى عمل هذه اللجنة ، لذا ندعو إلى تعديل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام بما يمكن اللجنة من اتخاذ قرارات ملزمة للجهات المختصة ، ولاسيما أنها مؤلفة من ثلاثة أشخاص فهذا ادعى إلى الاطمئنان في قراراتها بخلاف ما إذا صدرت من شخص واحد .

فضلاً عن هذا نلاحظ غموضاً وعدم تحديد دقيق وتداخلاً في اختصاصات هذه اللجان مع دور المفتش العام في كل وزارة ، وهذا التداخل يشتمل أيضاً الهيئات المستقلة نحو هيئة النزاهة ، وديوان الرقابة المالية، وهذا الأمر ناجم برأينا عن خلل واضح في صياغة النصوص التشريعية التي نظمت الاختصاصات ، ولاسيما الأمر رقم ٥٥ لعام ٢٠٠٤ ، والأمر رقم ٥٧ لعام ٢٠٠٤ ، بما يؤدي إلى ضعف دور الرقابة الإدارية نتيجة سوء توزيع الاختصاص ، فليست العبرة في زيادة جهات الرقابة أو تعددها وإنما في فعالية الرقابة ونجاحتها ، ونرى توحيد هيئة النزاهة مع ديوان الرقابة المالية في هيئة واحدة وإصدار قانون موحد بشأنهما وكذلك تشريع قانون جديد للمفتش العام يحدد اختصاصاته بدقة ، بما لا يتعارض مع دور اللجان التحقيقية المشكلة بموجب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام .

## المطلب الثاني

### مظاهر الفساد في القرارات الإدارية

يعد القرار الإداري أهم مظهر من مظاهر نشاط وامتيازات السلطة التي تتمتع بها الإدارة ، فهو الوسيلة التي عن طريقها يمكن للإدارة الزام الأفراد بشيء معين بارادتها المنفردة دون توقف على قبولهم أو رضاهم ، ومن هنا فالاصل في القرارات الإدارية ان تكون بهدف تحقيق المصلحة العامة ، وتحقق الاساءة فيها عندما يخرج القرار عن روح النظام وأهدافه<sup>(٢٥)</sup> .

فإذن القرار الإداري هو العمل والأداة القانونية الشائعة التي تستعين بها الإدارة العامة في القيام بالنشاط الإداري، وتنصرف الرقابات السياسية والإدارية والقضائية إلى فحص مدى مشروعية القرار الإداري في أركانه الخمسة ، الاختصاص ، والشكل والإجراءات ، والسبب ، والمحل ، والغاية<sup>(٢٦)</sup> .

والمخالفة المقصودة من الإدارة لأي ركن من هذه الأركان الخمسة تؤدي إلى إحداث الفساد الإداري ، فمخالفة الإدارة المقصودة لقواعد الاختصاص في إصدار القرار الإداري نحو إصدار قرار إداري بتعيين فرد من جهة غير مختصة ،

٢٤ - المادة (١٠٢،٣،٤/٨) من قانون انضباط الموظفين الدولة والقطاع العام ، رقم (١٤) لسنة ١٩٩٨ .

٢٥ - د . سليمان بن محمد الجريشي ، الفساد الإداري وجرائم اساءة استعمال السلطة الوظيفية ، الطبعة الاولى ، مكتبة الملك فهد الوطنية ، الرياض ، ٢٠٠٣ ، ص١٩٣ .

٢٦ - د. ماجد راغب الحلو ، القرارات الإدارية ، دار الجامعة الجديدة ، سوتير الازاريطة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٩ ، ص ٧٦ وما بعدها .



واهمال قواعد الشكل والإجراءات بإصدار قرار إداري غير مسبب بمعاقبة موظف ما ، أو من دون تشكيل لجنة تحقيقية في الحالات التي يستلزم فيها القانون ذلك ، وإصدار قرار من دون سبب ، أو بسبب لا يبرر اتخاذ القرار نحو الامتناع عن إصدار قرار بترقية موظف استحق الترفيع ، ومخالفة القرار للقانون نحو إصدار قرار بإحالة مناقصة إلى مناقص على الرغم من كون عطائه ليس أفضل العطاءات من الناحيتين المالية والفنية ، وابتعاد القرار عن المصلحة العامة من خلال الامتناع عن تعيين فرد في وظيفة عامة لانتمائه الطائفي أو الحزبي وهو أكثر شيوعاً في العراق .

ان مخالفة الإدارة لقراراتها يؤدي الاخلال بمبدأ المشروعية ، ويضرب مصداقية الدولة والجهاز الإداري ويخلل الثقة في النظام السياسي<sup>(٢٧)</sup> ويؤدي الى اضعاف قواعد العمل الرسمية والحيلولة دون تحقيقه لأهداف الرسمية مما يؤدي الى الإضرار بمصداقية الأجهزة الإدارية وضعف الثقة بها من قبل جمهور والمتعاملين ، وخلق علاقات سلبية بين طبقتي الموظفين ورؤسائهم في العمل<sup>(٢٨)</sup> .

ولطالما تجسد الفساد الإداري في خلل أصاب القرار الإداري وأكثر العيوب التي يتجسد فيها هذا الفساد هما عيبا السبب ، والانحراف في استعمال السلطة ، كونهما ركنين موضوعيين من أركان القرار الإداري وبينهما ارتباط وثيق الصلة ، فالعيب الذي يصيب السبب ينعكس على ركن الغاية ، والعكس صحيح .

ان الأصل في القرارات الإدارية الصحة أو السلامة ، فالمفروض أنها تصدر صحيحة خالية من العيوب ، الذي يفترض صحة القرارات الإدارية تظل هذه القرارات منتجة لأثارها رغم الطعن فيها الى ان تصدر القضاء حكمه ، وان اثبات عيوب القرار الإداري قد يكون أمراً سهلاً ويسيراً كما هو الشأن بالنسبة لعيب الاختصاص أو السبب أو الشكل أو الإجراءات أو المحل ولكنه يبدو أمراً شاقاً وعسيراً للغاية حينما يتعلق الأمر بعيب الغاية ذلك ان هذا العيب يتعلق بنفسية مصدر سلطة الإدارة فهو عيب خفي يتصل بنية مصدره ، لا سيما وان جهة الإدارة مصدر القرار يكون لها من الأساليب والسبل ومن التمرس والخبرة ما تستطيع به اخفاء حقيقة نواياها وبواعثها الدفينة على اصدار القرارات<sup>(٢٩)</sup> .

إن استخدام السلطة الإدارية من اجل تحقيق اغراض أو مأرب بعيدة عن المصلحة العامة ذلك لتحقيق منافع شخصية لمصدر القرار أو لغيره ، واستخدامها للانتقام ، ولتحقيق أهداف سياسية أو دينية ، كلها عيوب تصيب ركن الغاية في القرار الإداري ، وتؤدي إلى إصابته بعيب الانحراف في استعمال السلطة .

٢٧- صباح عبدالكاظم شبيب ، دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في العراق ، رسالة دكتوراه جامعة بغداد ، كلية القانون ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٠ .

٢٨ - د . عزالدين التركي و د. منتصف شرقي ، الفساد الإداري : اسبابه ، اثار وطرق مكافحة ، الملتقى الوطني حول: حوكمة الشريكات كألية للحد من الفساد المالي والإداري ، جامعة محمد خضير - بسكرة - كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، الجزائر ، بتاريخ ٦-٧ / ٥ / ٢٠١٢ ص ٨ . منشور في انترنيت univ-biskra.dz

٢٩ - د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا ، القرارات الإدارية ، منشورات معهد الدراسات القضائية والقانونية ، وزارة العدل ، القاهرة ، مصر ، ٢٠٠٨ .

## المطلب الثالث

## العوامل المساعدة على انتشار الفساد في العقود الإدارية

أن أهمية نظام العقد بصفة عامة تتمثل المصدر الأساسي الغالب لنشأة الحقوق والالتزامات ، بحيث أن مصادر الإلتزام الأخرى سواء التصرفات القانونية أو الوقائع القانونية كلها مجتمعة لا تناسب معه بمفرد من الأهمية ، والى جانب انشاء الالتزام ، فهو وسيلة لتعديل التزام قائم أو اداة لنقل الالتزامات ، وقد يتخذ سبيلاً الى انهاء التزام موجود<sup>(٣٠)</sup> .

واساس العقد بصفة عامة هو "توافق ارادتين أو اكثر على احداث اثر يرتبة القانون اعمالاً له" أو "أنه ارتباط الايجاب بالقبول على احداث اثر يرتبه القانون"<sup>(٣١)</sup> .

ويقصد بالعقد الإداري بأنه: "العقد الذي تكون الإدارة طرفاً فيه ، ويتصل بنشاط مرفق عام من حيث تنظيمه وتيسير خدمة أغراضه وتحقيق احتياجاته مراعاة للمصلحة العامة ، وتأخذ الإدارة بأسلوب القانون العام بما تضمنه من شروط استثنائية غير مألوف في عقود القانون الخاص"<sup>(٣٢)</sup> .

من المعلوم وواضح ان العقود الإدارية هي احدى الوسائل التي تمارسها الادارة للقيام بواجباتها لتحقيق اهداف النشاط المنوط بها ، فقد يتطلب الإجراء إبرام عقود معينة لضمان الالتزامات بين الجهة واطراف اخرى<sup>(٣٣)</sup> .

وتتعدد مظاهر الفساد المتصلة بالعقود الإدارية ويمكن القول أن ابرز صور الفساد الإداري تظهر في المراحل التي تسبق إبرام العقود الإدارية .

إن العقد الإداري يرم بطرائق متعددة هي المناقصة ، والمزايدة ، والاتفاق المباشر<sup>(٣٤)</sup> ، ففي طريقة المناقصة استلزم تعليمات تنفيذ العقود الحكومية لعام ٢٠٠٨<sup>(٣٥)</sup> ، إجراءات معينة تسبق عملية الإحالة وإبرام العقد ، وهي مصادقة وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي على تقارير الجدوى الفنية والاقتصادية ، ووجود دراسة حديثة عن الكلفة التخمينية للمشروع ، ووجود تخصيصات لتنفيذ العقد في الموازنة العامة الاتحادية مؤيدة من الجهات المختصة لاحتياجات الإدارة العامة ، وان تكون الشروط والمواصفات وجداول الكميات والخرائط للتنفيذ جاهزة ودقيقة ، فضلاً وجود موافقات للجهات المختصة على الموقع وتخصيص الأرض، والإعلان عن المناقصة في ثلاث

٣٠ - د.عبدالفتاح عبدالباقي ، نظرية العقد والارادة المنفردة - دراسة متعمقة ومقارنة بالفقه الاسلامي - دار الثقافة العربية، القاهرة ، مصر ، الطبعة الاولى ، ١٩٨٤ ، ص ٥٣-٥٢ .

٣١ - د. عزيز الشريف ، دراسات في نظرية العقد الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، ١٩٨١ ، ص ١٣ .د. عبدالله حنفي ، العقود الإدارية ، الكتاب الاول ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، ١٩٩٩ ، ص ١٠ .

٣٢ - د. محمد عاطف البنا ، العقود الإدارية- دراسة تأصيلية وتحليلية - الناشر دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٤ .

٣٣ - د . سليمان بن محمد الجريشي ، الفساد الإداري وجرائم اساءة استعمال السلطة الوظيفية ، الطبعة الاولى ، مكتبة الملك فهد الوطنية ،الرياض ، ٢٠٠٣ ، ص١٩٣ .

٣٤ - لمزيد راجع د. مازن ليلو راضي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، الطبعة الأولى ، مطبعة شهاب ، اربيل ، ٢٠١٠ ، ص ١٧٨ .

٣٥ - تعليمات تنفيذ العقود الحكومية ، رقم (١) لسنة ٢٠٠٨ ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤٠٧٥) في ١٩/٥/٢٠٠٨ .

صحف يومية واسعة الانتشار على أن تكون صحيفة الإعلان الصادرة عن وزارة المالية أحداها ، ونشر الإعلان كذلك في الموقع الإلكتروني للإدارة العامة<sup>(٣٦)</sup> .

إن إغفال احد هذه الإجراءات قبل إصدار قرار الإحالة يجعله مشوباً بعيب الشكل والإجراءات ، ولا يمكن استبعاد تواطؤ احد موظفي الإدارة العامة مع الطرف الآخر على ذلك تحقيقاً للمنافع شخصية لإحداهما .

فضلاً عن ذلك فقد نظمت التعليمات المذكورة لجان فتح العطاءات ولجان تحليلها وتقويمها ، إذ تتألف اللجنة الأولى : من ستة أعضاء برئاسة موظف لا يقل درجة وظيفته عن الثالثة أو رئيس المهندسين<sup>(٣٧)</sup> وعضوية ممثل عن الدائرة القانونية ، والدائرة المالية ، وتشكيل العقود فيها ، وموظف فني مختص ، ومقرر لا يقل درجة وظيفته عن السادسة<sup>(٣٨)</sup> .

أما في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم فتتألف اللجنة من رئيس الإدارة طالبة التعاقد أو من يخوله ، وعضوية ممثلين عن الاختصاصات القانونية ، والمالية ، والفنية ، وممثل عن مجلس المحافظة ، ومقرر لا تقل وظيفته عن ملاحظ .

أما اللجنة الثانية : فتتألف من رئيس لا يقل درجة وظيفته عن الثانية بعنوان مدير أو رئيس المهندسين، وعدد من الفنيين ، والمتخصصين - ولم تحدد التعليمات عددهم - على أن يكون من بينهم موظف قانوني، ومالي ، ومقرر للجنة<sup>(٣٩)</sup> .

وقد أغفلت التعليمات ذكر تشكيل اللجنة في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، ونرى أن هذه التعليمات لا تصلح لبيان الأحكام القانونية للتعاقد ، وإنما يجب إصدار تشريع موحد يتضمن طرائق التعاقد جميعاً كما هو الحال في القانون المصري، إذ هناك قانون تنظيم المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لعام ١٩٩٨، وقانون العقود الفرنسي ، فذلك من شأنه الحد من الارتباك والفضوى التي تشوب هذا الموضوع .

إن مخالفة الإدارة لهذا التشكيل في قرار الإحالة يجعله غير مشروع ومعيباً في ركن الشكل والإجراءات ، وهذا القرار لا يمكن الطعن به بالإلغاء أمام القضاء الإداري ، لا يختص بنظره في العراق القضاء الإداري وإنما جهة إدارية ذات اختصاص قضائي سمتها التعليمات المحكمة الإدارية المشكلة في وزارة التخطيط وهي برئاسة قاض ينسب مجلس القضاء الأعلى ، وعضوية ممثل عن وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي لا تقل درجته عن مدير عام ، وممثل عن اتحاد المقاولين العراقيين ، واتحاد الغرف التجارية من ذوي الخبرة والاختصاص ، فضلاً عن ذلك فإن العقد الإداري برمته ليس من اختصاص القضاء الإداري ، وإنما من اختصاص القضاء الاعتيادي ، وهذا عامل مضاف يزيد

٣٦ - المادة (ثانياً وثالثاً) من قرار رقم (١) لسنة ٢٠١٤ تعليمات تنفيذ العقود الحكومية ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤٣٢٥) في ٢٠١٤/٦/١٦ .

٣٧ - ان اضافة رئيس المهندسين لم يشير اليها في المادة ٢/٢ و٣ في التعليمات تنفيذ العقود المدنية انما اشار اليها في المادة ١٢/١٢ الالتزام بشروط المقاولات لإعمال الهندسية المدنية لسنة ١٩٨٧ ، وشروط المقاولات لإعمال الهندسية الكهربائية والميكانيكية والكيميائية لسنة ١٩٨٧ .

٣٨ - المادة (السادسة /اولاً - أ ) من قرار رقم (١) لسنة ٢٠١٤ تعليمات تنفيذ العقود الحكومية ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤٣٢٥) في ٢٠١٤/٦/١٦ .

٣٩ - المادة (السادسة /اولاً - ب ) من قرار رقم (١) لسنة ٢٠١٤ تعليمات تنفيذ العقود الحكومية ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤٣٢٥) في ٢٠١٤/٦/١٦ .

من ضعف الرقابة المفروضة على الإدارة ، ويساعد على تفاقم الفساد الإداري ، كون هذا الاختصاص من الاختصاصات الاعتيادية للقضاء الإداري .

وبعد صدور قرار الإحالة وإبرام العقد للإدارة على التعاقد معها امتيازات أهمها مراقبة تنفيذ العقد لمعرفة مدى تطابق شروط العقد المبرم مع التنفيذ كما ونوعاً ، وتراقب الإدارة التعاقد معها بوسائل مختلفة من أهمها المهندس المقيم في عقود الأشغال العامة ، وهذا الأخير له دور مهم في الحد من تلاعب المقاول بشروط تنفيذ العقد ، ولكن مع هذا يمكن أن يتواطأ مع التعاقد فيقوم بالتغطية على أخطاء المقاول من خلال استخدام الأخير لمواد أولية رديئة ، أو من خلال التنفيذ سيء المستوى ، وهذا التواطؤ قد يكون ناجماً عن رشا أو منافع مادية ومعنوية أخرى. وأخيراً ينبغي الاهتمام بتشكيل لجان المشتريات في دوائر الدولة والقطاع العام ، واختيار العناصر النزينة فيها ، وان لا يقتصر تعيين هذه اللجنة على مدير الإدارة المعنية ، وإنما تتولى لجنة خاصة مشكلة لهذا الغرض اختيارها من بين أفضل الموظفين .

#### المطلب الرابع

##### انتشار الفساد الإداري في تنظيم القضاء الإداري وتشكيله

يعد القضاء الإداري في الدول التي تبنته ضماناً أساسية من ضمانات احترام مبدأ المشروعية وقيام الدولة القانونية ، إذ كان ولازال في فرنسا ومصر والدول التي احتضنته عامل موازنة بين حماية الحقوق والحريات العامة وبين مسوغات تحقيق المصلحة العامة<sup>(٤٠)</sup> ، ولقد أصاب هذا القضاء الكثير من التطور في هذه البلدان بخلاف العراق، إذ لازال يعاني الحرمان والتقليص فلم يكف المشرع تكبيله بالأغلال بان بقي هذا القضاء يراوح مكانه من التشكيل منذ إنشاء محكمة القضاء الإداري بالقانون رقم ١٠٦ لعام ١٩٨٩ ، إنما أخذ يقلص من اختصاصاته شيئاً فشيئاً ، وقد نستيقظ في يوم ما لنرى هذا القضاء من دون اختصاص .

إن المفارقة الكبيرة التي نراها اليوم في بلدنا أن الصيحات التي تدعو إلى محاربة الفساد الإداري عالية، ولا تعد ولا تحصى في حين أن الضمانة الفعالة للقضاء عليه - وهي القضاء الإداري- مهدد بالإلغاء ، ومن هنا نشير الى ولاية القضاء الاداري في التشريع العراقي الحديث بين التقليص والحرمان وأوجه هذا التقليص والحرمان .

ونقصد بالتقليص والحرمان التشريعي : انتزاع بعض اختصاصات القضاء الإداري العراقي من السلطة التشريعية ، ومنحها الى القضاء الاعتيادي ، أو الى قضاء متخصص اخر او الى هيئات على الرغم من كونها تمثل اختصاصات طبيعية للقضاء الإداري ، أو منح اختصاص القضاء الاعتيادي النظر في بعض المنازعات الإدارية<sup>(٤١)</sup> .

وهذا التقليص الذي قام به المشرع العراقي لم يكن وليد اللحظة وإنما ظهر منذ تشكيل محكمة القضاء الإداري بموجب القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩<sup>(٤٢)</sup> ولقد طرأت على الواقع القانوني العراقي بعد عام ٢٠٠٣ الكثير من المتغيرات، تمثل في سن قوانين جديدة وتعديل بعض القائم منها ، والغاء الأخر واشتملت فروع القانون المختلفة ولا سيما القانون الإداري وبالذات القضاء الإداري ، ولكن تفاقم وضرب كل الصيحات والكتابات ودعوات الاكاديميين

٤٠ - د. علي خطار شنتاوي ، موسوعة القضاء الاداري ، الجزء الاول ، دار الثقافة لنشر والتوزيع ، عمان - الاردن ، ٢٠٠٨ ، ص ١٥٨ .

٤١ - د. خالد رشيد علي ، ولاية القضاء الإداري في التشريع العراقي الحديث بين التقليص والحرمان ، مجلة الحقوق ، جامعة المستنصرية ، المجلد الثاني ، العدد ٦ - ٧ ، ٢٠٠٩ ، ص ١٣٨ .

٤٢ - قانون مجلس شوري الدولة ، منشور في لوائح العراقية ، رقم العدد : ٣٢٨٥ ، تاريخ العدد : ١١-١٢-١٩٨٩ ، رقم الصفحة : ٧٩٤ .

والباحثين ورجال القانون عرض الحائط فلم يكتف المشرع بابقاء اختصاصات هذا القضاء بسيطة ومحمودة ، وقام بنقل بعض هذه الاختصاصات الى القضاء الاعتيادي والى هيئات متخصصة ، فيما يأتي صور هذا التقليص التشريعي على سبيل المثال وليس حصراً :

#### ١- قانون التقاعد الموحد

بعد ان الغي القانون التقاعد المدني رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٦ الذي جعل المشرع العراقي النظر في منازعات التقاعد من اختصاص محاكم البداية ، وبعد صدور قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٥<sup>(٤٢)</sup> قد استبشرنا به خيراً ، لانه أعطى للمعتز حق تمييز قرار لجنة تدقيق قضايا المتقاعدين المشكلة بموجبه لدى الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة بصفقتها التمييزية<sup>(٤٣)</sup> ، ولكن عاد المشرع بموجب قانون التعديل الأول لقانون التقاعد الموحد رقم ٦٩ لسنة ٢٠٠٧ بما من شأنه أن يجعل محكمة التمييز الاتحادية صاحبة الولاية في نظر الاعتراضات على قرارات لجنة تدقيق قضايا المتقاعدين مدة ستين يوماً من تأريخ التبليغ به<sup>(٤٤)</sup> .

لقد كان المشرع غير موفق بالتعديل المذكور آنفاً لمنح القضاء الاعتيادي بالنظر في قضايا التقاعد لان المنازعات الناشئة عن تطبيق قانون التقاعد الموحد هي منازعات إدارية بحتة ، وتتوافر فيها عناصرها من كون الإدارة طرفاً فيها واتصالها المباشر بنشاط المرفق عام ، فضلاً عن هذا فان المشرع في القانون استعمل مصطلح تمييز القرار ، وبالأصل أن قرار صدر من لجنة تدقيق قضايا المتقاعدين وهو قرار صادر من لجنة ادارية بحتة ذات اختصاص قضائي ، ولم يصدر من محكمة المختصة لكي يجري تمييزه امام المحكمة العليا ، لذا ندعو المشرع من إعادة النظر في هذا القانون وينسجم مع واقع الحال الذي سبق ذكره .

#### ٢- قانون المفصولين السياسيين

صدر هذا القانون "ليعيد إلى الوظيفة في دوائر الدولة والقطاع العامة والقطاع المختلط من مدنيين وعسكريين وقوى الأمن الداخلي ، المفصولين لاسباب سياسية أو عرقية أو مذهبية للفترة الممتدة بين ١٧/٧/١٩٦٨ و ٩/٤/٢٠٠٣ بما في ذلك : من ترك الوظيفة بسبب الهجرة أو التهجير خارج العراق ،ومن أعتقل أو أحتجز أو تم توقيفه من قبل سلطات النظام السابق"<sup>(٤٥)</sup> .

بموجب القانون المذكور تتشكل لجنة في أمانة مجلس الوزراء تتولى التحقق من إعادة تعيين المفصولين السياسيين وفقاً للخدمة المكتسبة<sup>(٤٦)</sup> ، ويتولى الوزراء ورؤساء الدوائر الغير مرتبطة بوزارة تشكيل لجنة مركزية برئاسة أحد موظفي مكتب الوزير أو الدائرة الغير مرتبطة بوزارة ممن يحمل شهادة جامعية في القانون وعضوية

٤٢ - نشر في الوقائع العراقية العدد (٤٠١٥) في ٢٦/١٣/٢٠٠٥ .

٤٤ - المادة / ١٠ ثالثاً ، من قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٥ .

٤٥ - المادة / ٢٠ ثالثاً - أ - ، من قانون التقاعد الموحد رقم (٦٩) لسنة ٢٠٠٧ .

٤٦ - المادة / ١-أ - ب - من قانون اعادة المفصولين السياسيين رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٥ ، منشور في الوقائع العراقية العدد (٤٠١٥) في ٢٦ / ١٣ / ٢٠٠٥ ، عدل قانون (اعادة المفصولين السياسيين) الى (قانون المفصولين السياسيين) بموجب قانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٣ ، بموجب هذا التعديل حذف كلمة (اعادة) اينما وردت في القانون المذكور .

٤٧ - المادة / ٣- ثانياً - من القانون المذكور اعلاه .

كل من ممثل عن الدائرة الإدارية في الوزارة أو الجهة الغير مرتبطة بوزارة، وأحدى المفصولين السياسيين الذين اعيدوا إلى الوظيفة بعد ٢٠٠٣/٤/٩ على أن يحمل شهادة جامعية على الأقل ، وممثل عن هيئة إجتثاث البعث<sup>(٤٨)</sup> .

أما بالنسبة للتظلم من قرار الوزير أو رئيس الدائرة الغير المرتبطة بالوزارة يقوم أمام لجنة مشكلة في الأمانة العامة لمجلس الوزراء للنظر في الطعون التي يقدمها المفصولون السياسيون<sup>(٤٩)</sup> .

إضافة إلى ذلك هناك تشريعات أخرى تضمن حرمان ولاية القضاء الإداري منها (قانون الأستثمار)<sup>(٥٠)</sup> و (قانون مؤسسة الشهداء) و(قانون الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة)<sup>(٥١)</sup> .

وبهذا حرم المشرع العراقي في التشريعات المختلفة القضاء الإداري من نظر منازعات إدارية تدخل في ولاية حسب قواعد الاختصاص القضائي ، والمبادئ العامة للقانون والتي تحد من دور هذا القضاء ، والعوامل المساعدة في إزالتها ، والعمل على تحقيق استقلال هذا القضاء عن وزارة العدل ، وإنشاء محاكم أخرى للقضاء الإداري في الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وندعو مجلس القضاء الأعلى عدم تحجيم القضاء الإداري والعمل على رفته بالعناصر الأكاديمية والأستعانة بأصحاب الكفاءات في مجال القانون الإداري لان ذلك عامل اساس في تحقيق اجتهاده في احكامه ومن ثم رقيه ، وابتعاد عن اناس لا يمتلكون الكفاءة الكافية والازمة والاشخاص غير المناسبين الذين عين على اساس انتماء المذهبي أو الحزبي والمحسوبية ، وتعديل أو إلغاء كل النصوص التشريعية التي تحرم هذا القضاء من اختصاصاته الاعتيادية .

### المطلب الخامس

#### انتشار الفساد الإداري في التنظيم الإداري

بعد دخول القوات التحالف الدولي بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية الى العراق في ٢٠٠٣/٤/٩ وسقوط النظام السابق ، شهدت الساحة العراقية تحولاً جوهرياً على صعيد التنظيم الإداري واتجه نحو اقرار مبدأ اللامركزية الإدارية الإقليمية بشكل واسع ، واعطي صلاحيات كافية الى المحافظات غير المنتظمة في اقليم .

إذا كان النظام المركزي يعني حصر اختصاصات الوظيفة الإدارية بيد ممثلي الحكومة المركزية المقيمين في العاصمة والمنتشرين في مختلف أقاليم الدولة ، فإن اللامركزية الإدارية تعني تعدد الاشخاص المعنوية العامة بحيث توزع اختصاصات الوظيفة الإدارية في مجالات عديدة بينها وبين المركز<sup>(٥٢)</sup> .

وتباينت مواقف الفقهاء بشأن تحديد معنى اللامركزية الإدارية الاقليمية ، ويرجع ذلك الاختلاف نظرة الفقهاء الى هذا النظام وأركانه وخصائصه وترجح كل منهم لركن معين أو خصيصه من خصائصه ، نحن لا ننتعمق عنها لكونه ليس موضوع بحثنا ، ويمكن أن نعرف اللامركزية الإدارية بأنها : نظام إداري يقوم على توزيع السلطات

٤٨ - المادة / ٦ / اولاً- ثانياً - ثالثاً ، من قانون المفصولين السياسيين رقم (١٦) لسنة ٢٠١٣ .

٤٩ - المادة / ٨ / من القانون المذكور اعلاه .

٥٠ - قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل ، منشور في الوقائع العراقية العدد (٤٠٣١) في ٢٠٠٧/١/١٧ .

٥١ - قانون الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة رقم(١٠) لسنة٢٠٠٨ منشور في الوقائع العراقية العدد ٤٠٦١ في ٢٠٠٨/٢/١٤ .

٥٢ - د . حسين عثمان محمد عثمان ، أصول القانون الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، بيروت ، ٢٠١٠ ، ص ٣٥٥ .

والاختصاصات بين الحكومة المركزية - العاصمة - وبين هيئات محلية مصلحة منتخبة ، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف والرقابة الحكومة المركزية<sup>(٥٢)</sup> .

ويقوم مبدأ اللامركزية الإدارية الإقليمية على ثلاثة أركان الأول وجود مصالح محلية من المصالح الوطنية، والركن الثاني وجود مجالس محلية مستقلة تتولى إشباع الحاجات المحلية ، والركن الثالث وجود رقابة إدارية تمارسها الإدارة المركزية على هذه المجالس<sup>(٥٣)</sup> .

وهذه الرقابة من شأنها الحفاظ على وحدة الدولة السياسية والإقليمية ، وتحقيق مبدأ المشروعية والمصلحة العامة ، والقضاء على بؤادر الفساد الإداري لدى هذه المجالس .

وقد اعتنق الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥<sup>(٥٤)</sup> النافذ للامركزية الإدارية نظاما إداريا في ممارسة الوظيفة الإدارية ، وصدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨ المعدل<sup>(٥٥)</sup> الذي اعتمد الانتخاب أسلوبا لاختيار أعضاء المجالس المحلية ، ولكن القانون المذكور اتبع أسلوبا غريبا في الرقابة على أعضاء هذه المجالس وأعمالها ، إذ أناطها بمجلس النواب ، فمنحه سلطة الاعتراض على قراراتها وذلك بناء على طلب من المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس ، إذا كانت مخالفة للدستور والقوانين ، وفي حالة إصرار المجلس على قراره ، فلمجلس النواب إلغاء القرار بالأكثرية البسيطة .

كما منح القانون المذكور مجلس النواب حل المجالس المحلية بالأكثرية المطلقة بناء على طلب من المحافظ أو ثلث عدد أعضاء مجلس النواب ، إذا تحقق احد الأسباب الآتية<sup>(٥٦)</sup> :-

- ١- الإخلال الجسيم بالإعمال والمهام الممنوحة للمجالس .
  - ٢- مخالفة الدستور والقوانين .
  - ٣- فقدان ثلث الأعضاء شروط العضوية .
- وهذه الرقابة غير فعالة للأسباب الآتية :-

١. إنها لا تتحرك إلا بطلب من المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس ، والمحافظ - كما هو معلوم - قد يكون عضوا من أعضاء المجلس ، كما أن ثلث الأعضاء عدد كبير لإثارة الرقابة .
٢. ستخضع هذه الرقابة - إن مورست - إلى التأثيرات السياسية المسيطرة على مجلس النواب ، فإذا كان المجلس المحلي المعني يسيطر عليه الحزب الفائز في مجلس النواب فلن تكون ذات جدوى .
٣. إنها رقابة معقدة وصعبة ، لان الأكثرية المطلوبة لحل المجلس المحلي هي الأكثرية المطلقة ، ومن الغريب أيضا أن القانون منح المجالس سلطة حل نفسها بناء على طلب من ثلث أعضائها .

٥٢- د. سليمان الطماوي ، مبادئ القضاء الإداري ، دراسة مقارنة ، الطبعة الثالثة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، مصر ، ١٩٩٧ ، ص ٨٣ .

٥٤- د . محمد فؤاد عبدالباسط ، القانون الإداري ، تنظيم الإدارة - نشاط الإدارة - وسائل الإدارة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، مصر ، بدون سنة الطبع ، ص ٣٦ وما بعدها .

٥٥- راجع المادة (٢/١٢٢) من دستور العراقي ، منشور في الوقائع العراقية، رقم العدد : ٤٠١٢ ، تاريخ العدد : ٢٠٠٥/١٢/٢٨ .

٥٦- منشور في الوقائع العراقية رقم العدد : ٤٠٧٠ ، تاريخ : ٢٠٠٨/٠٣/٣١ .

٥٧- المادة ٢٠ / اولاً ، من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨ المعدل .

إن هذه الرقابة الضعيفة ستكون أرضاً خصبة للفساد الإداري في عمل هذه المجالس ، إن لم يجر تعديل نصوص هذا القانون ، بما يسمح للإدارة المركزية والقضاء الإداري من ممارسة رقابة فعالة عليها .  
وأخيراً ينبغي القول أن زوال الأسباب المذكورة المساعدة على انتشار الفساد الإداري ، لا يؤدي حتماً إلى زواله، إلا إذا توافرت النية والإرادة السياسية وبشكل جاد ومخلص ، وكذلك القضاء النزيه المستقل ، فإرادة القضاء على الفساد تتبع أولاً من حرص السلطة السياسية والقابضين عليها في إنهاء الفساد الإداري بكل مظاهره ، وعدم التدخل في شؤون القضاء ، والتأثير في أحكامه .

### الخاتمة

في نهاية هذا البحث وبعد الدراسة لبعض العوامل المساعدة على تفاقم الفساد الإداري في العراق توصلنا الى مجموعة النتائج والتوصيات وهي :

#### أولاً : النتائج

1. ظاهر الفساد يؤدي الى الانحرافات الإدارية والوظيفية والقيم الفردية ، والامتناع عن أداء العمل أو التراخي والتكاسل وعدم تحمل المسؤولية وإفشاء أسرار الوظيفة والخروج عن العمل الجماعي .
2. الفساد الإداري ظاهرة تنشأ في الأنظمة الإدارية المركزية واللامركزية على حد سواء ، ومن العوامل للأستفحال الفساد الإداري يعود الى الثغرات الموجودة في القوانين المرتبطة بالوظيفة العامة ، وعدم استقرار النظام السياسي ووجود تداخلات في القضاء وشؤون الإدارة .
3. ان ظاهرة الفساد الإداري لا يؤدي الى حدوث الجريمة الجنائية كالرشوة والاختلاس وانما هناك بعض صور الفساد قد يحكمها القانون الإداري ويحاسب عليها تأديبياً للموظف المخالف كأستغلال المنصب والانحراف في السلطة وعدم المحافظة على كرامة الوظيفة .
4. وجود اجهزة رقابية مستقلة كهيئة النزاهة والمفتش العام وديوان الرقابة المالية تلك الاجهزة المستقلة يعد امرا مهما وفعالاً لمساعد السلطات في الكشف عن اعمال الفساد الإداري .

#### ثانياً : التوصيات

1. ندعو المشرع إلى تعديل النصوص القانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المختصة بتشكيل اللجنة الانضباطية ويجب أن يكون من القانونيين حصراً لأنهم أفراد متخصصون ، ويمكن للجنة الاستعانة بالخبراء في النواحي الفنية للوصول إلى الحقيقة ، وكذلك ندعو بما يمكن للجنة من اتخاذ قرارات ملزمة للجهات المختصة .
2. يجب ان يكون اختيار القيادات الإدارية والكوادر الوظيفية على أساس الكفاءة وبعيد عن المحسوبية والانتماء الحزبي والمذهبي ، وندعو مجلس الخدمة العامة الاتحادي إلى تشكيل معهد متخصص ومنحه الاهتمام الكبير في اختيار أفضل العناصر لتولي الوظيفة العامة من حيث اختيار الموظف العام ، وكذلك تنظيم قانون الخدمة المدنية أكثر الدقة ، من حيث ترقية الموظف ، وانتقاله وانضباطه .



٣. ندعو المشرع باجراء المراجعة الشاملة للأنظمة والتعليمات الصادرة بالوظيفة العامة وبالاخص قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، لكي يتناسب مع تطورات الإدارة .
٤. ندعو المشرع إصدار تشريع موحد ، لتنظيم العقود الإدارية ويتضمن طرائق التعاقد جميعا ويحدد كل جوانب العقد الإداري ، ووضع ضمانات للعقود الإدارية التي يكون الدولة طرفاً فيها لسد الباب على المفسدين .
٥. ندعو المشرع إلى تعديل كل النصوص التي يؤدي الى التقليل والحرمان القضاء الإداري من نظر المنازعات ، وعدم التدخل مجلس القضاء الأعلى الى المنازعات الإدارية بحةً وذلك لعدم تحجيم اختصاصات القضاء الإداري .
٦. ندعو المشرع العراقي إلى تحديد صلاحيات الهيئة التي يقوم بالرقابة على أعمال الإدارة كهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية الاتحادي ، ومن افضل الى توحيد الاجهزة الرقابية الى هيئة واحدة مستقلة وتمثلها اشخاص مستقلين وبعيداً عن التدخلات وتعزيز دورهم .

#### قائمة المصادر

##### بعد القرآن الكريم

##### أولاً : الكتب

١. د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا ، القرارات الإدارية ، منشورات معهد الدراسات القضائية والقانونية ، وزارة العدل ، القاهرة ، مصر ، ٢٠٠٨ .
٢. د. انس جعفر ، الوظيفة العامة ، الناشر دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٦ .
٣. د. انور احمد رسلان ، الوسيط القانون الإداري الوظيفة العامة ، الطبعة الاولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، ١٩٩٧ .
٤. توانا جمال عبدالواحد ، مفهوم الغلو في العقوبات التأديبية والرقابة القضائية عليه (دراسة مقارنة) ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٥ .
٥. د. خالد خليل الظاهر ، القانون الإداري (دراسة مقارنة) الطبعة الأولى ، دار الميسرة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، ١٩٩٣ .
٦. د . سامي جمال الدين ، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين ، الناشر منشأة المعارف جلال حزي وشركاه ، الاسكندرية ، ٢٠٠٥ .
٧. د. سامي جمال الدين ، التنظيم الإداري للوظيفة العامة ، الدار الحامعة الجديدة ، القاهرة ، مصر ، ١٩٩٠ .
٨. د. سليمان الطماوي ، مبادئ القضاء الإداري ، دراسة مقارنة ، الطبعة الثالثة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، مصر ، ١٩٩٧ .
٩. د . سليمان بن محمد الجريشي ، الفساد الإداري وجرائم اساءة استعمال السلطة الوظيفية ، الطبعة الاولى ، مكتبة الملك فهد الوطنية ، الرياض ، ٢٠٠٣ .

١٠. د. سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التكييف والتحول من منظور الموارد البشرية و اخلاقيات المهنية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ٢٠١٠ .
١١. د. صلاح احمد السيد جودة ، الصلاحية الادبية والعلمية والجسمانية للتعين في الوظائف العامة (دراسة مقارنة)، الطبعة الاولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، ٢٠٠٩.
١٢. د.عبدالفتاح عبدالباقي ، نظرية العقد والارادة المنفردة – دراسة متعمقة ومقارنة بالفقه الاسلامي – دار الثقافة العربية ، القاهرة ، مصر ، الطبعة الاولى ، ١٩٨٤.
١٣. د. عزيز الشريف ، دراسات في نظرية العقد الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، ١٩٨١.
١٤. د. عبدالله حنفي ، العقود الإدارية ، الكتاب الاول ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، ١٩٩٩.
١٥. د. عبدالغني بسيوني عبدالله ، القانون الإداري ، الناشر منشأة المعارف جلال حزي وشركاه، الاسكندرية ، ٢٠٠٥.
١٦. د. علي خطار شنطاوي ، موسوعة القضاء الاداري ، الجزء الاول ، دار الثقافة لنشر والتوزيع ، عمان – الاردن ، ٢٠٠٨.
١٧. محمد جمال الذنيبات ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الاولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، ٢٠٠٣.
١٨. د . محمد ابراهيم الدسوقي علي ، الجزء التأديبي وطرق الطعن فيه ، الطبعة الاولى ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٧ .
١٩. د. ماجد راغب الحلو ، القرارات الإدارية ، دار الجامعة الجديدة ، سوتير الازاريطة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٩.
٢٠. د. محمد عاطف البنا ، العقود الإدارية – دراسة تأصيلية وتحليلية – الناشر دار النهضة العربية، القاهرة، مصر ، ٢٠٠٤.
٢١. د. مازن ليلو راضي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، الطبعة الأولى ، مطبعة شهاب، اربيل ، ٢٠١٠ .
٢٢. د . محمد فؤاد عبدالباسط ، القانون الإداري ، تنظيم الإدارة – نشاط الإدارة – وسائل الإدارة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، مصر ، بدون سنة الطبع .

#### ثانياً : الدساتير والقوانين

٢٣. الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، منشور في الوقائع العراقية ، رقم العدد : ٤٠١٢ ، تاريخ العدد : ٢٠٠٥/١٢/٢٨ .
٢٤. قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ ، منشور في الوقائع العراقية ، رقم العدد : ٣٠٠ ، تاريخ العدد : ١٩٦٠/١/٢٨ .
٢٥. قانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ ، منشور في الوقائع العراقية العدد : ٣٠١ بتاريخ : ١٩٦٠/٦/٢ .
٢٦. قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة في جمهورية مصر العربية .
٢٧. قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩، منشور في الوقائع العراقية ، رقم العدد: ٢٧٤٦ ، تاريخ : ١٩٧٩/١٧/١٢ .
٢٨. قانون انضباط الموظفين الدولة والقطاع العام ، رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، منشور في الوقائع العراقية ، رقم العدد: ٤٢٥٠ ، تاريخ العدد : ١٩٩١/٦/٣ .

٢٩. قانون مجلس شورى الدولة ، منشور في لوائح العراقية ، رقم العدد : ٣٢٨٥ ، تاريخ العدد : ١١-١٢-١٩٨٩ .
٣٠. قانون اعادة المفصولين السياسيين رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٥ ، منشور في لوائح العراقية العدد (٤٠١٥) في ٢٦ / ١٢ / ٢٠٠٥ .
٣١. قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل ، منشور في لوائح العراقية العدد (٤٠٣١) في ١٧ / ١ / ٢٠٠٧ .
٣٢. قانون الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨ ، منشور في لوائح العراقية العدد ٤٠٦١ في ١٤ / ٢ / ٢٠٠٨ .
٣٣. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨ المعدل ، منشور في لوائح العراقية رقم العدد: ٤٠٧٠ ، تاريخ : ٣١ / ٣ / ٢٠٠٨ .
٣٤. قانون الخدمة والتقاعد العسكري رقم (٣) لسنة ٢٠١٠ ، منشور في لوائح العراقية ، رقم العدد : ٤١٤٣ ، تاريخ العدد : ٨ / ٢ / ٢٠١٠ .
٣٥. قانون المفصولين السياسيين رقم (١٦) لسنة ٢٠١٣ .

#### ثالثاً : القرارات والتعليمات

٣٦. قرار (عدم جواز ترقية الموظف الى وظيفة اعلى من الوظيفة التي يشغلها الا اذا وجدت وظيفة شاغرة في الملاك المصدق ) ، المنشور في جريدة لوائح العراقية بالعدد (٣١٥٤) في ١٥ / ٦ / ١٩٨٧ .
٣٧. تعليمات شروط المقاولات لإعمال الهندسية المدنية لسنة ١٩٨٧ .
٣٨. شروط المقاولات لإعمال الهندسية الكهربائية والميكانيكية والكيميائية لسنة ١٩٨٧ .
٣٩. تعليمات تنفيذ العقود الحكومية ، رقم (١) لسنة ٢٠٠٨ ، منشور في لوائح العراقية ، العدد (٤٠٧٥) في ١٩ / ٥ / ٢٠٠٨ .
٤٠. قرار رقم (١) لسنة ٢٠١٤ تعليمات تنفيذ العقود الحكومية ، منشور في لوائح العراقية ، العدد (٤٣٢٥) في ١٦ / ٦ / ٢٠١٤ .

#### رابعاً : الاطاريح والمجلات

٤١. صباح عبدالكاظم شبيب ، دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في العراق ، رسالة دكتوراه جامعة بغداد ، كلية القانون ، ٢٠٠٨ .
٤٢. د. خالد رشيد علي ، ولاية القضاء الإداري في التشريع العراقي الحديث بين التقليل والحرمان ، مجلة الحقوق ، جامعة المستنصرية ، المجلد الثاني ، العدد ٦ - ٧ ، ٢٠٠٩ .
٤٣. د. عمر فؤاد بركات ، الترقية واثرها والحكم بالغائها ، بحث منشور في المجلة العلوم الإدارية ، التي تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية ، السنة ٢٨ ، العدد الأول .

#### خامساً : المؤتمرات والندوات

٤٤. د. عز الدين التركي و د. منتصف شرقي ، الفساد الإداري : اسبابه ، اثار وطرق مكافحة، الملتقى الوطني حول: حوكمة الشريكات كألوية للحد من الفساد المالي والإداري ، جامعة محمد خضير - بسكرة - كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، الجزائر، بتاريخ ٦-٧ / ٥ / ٢٠١٢ مشور في انترنيت -univ . biskra.dz

### الملخص

تناولنا في البحث الى بعض العوامل المساعدة التي تؤدي الى تفاقم آفة الفساد الإداري في البلاد ، وذلك من خلال دراسة تحليلية للنصوص القانونية والثغرات الموجودة فيها والمرتبطة بالوظيفة العامة ، حيث أن نظام الوظيفة العامة في العراق مستمد من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ ، في ضوء القانون المذكور اشرنا إلى العوامل المساعدة لانتشار الفساد الإداري التي تتصل باختيار الموظف العام ، وترقيته ، وانتقاله وانضباطه ، وهذا ما تناولنا في المطلب الأول ، أما في المطلب الثاني تحدثنا عن العوامل المساعدة لانتشار الفساد في القرارات الإدارية وذلك من خلال استخدام السلطة الإدارية من اجل تحقيق اغراض أو مآرب بعيدة عن المصلحة العامة ذلك لتحقيق منافع شخصية لمصدر القرار أو لغيره ، واستخدامها للانتقام ، أو لتحقيق أهداف سياسية أو دينية ، وفي المطلب الثالث تطرقنا الى العوامل المساعدة على انتشار الفساد في العقود الإدارية و اشرنا الى ابرز صور الفساد الإداري الذي تظهر في المراحل التي تسبق إبرام العقود الإدارية وتنفيذها ، وفي المطلب الرابع عن ولاية القضاء الاداري في التشريع العراقي الحديث بين التقليص والحرمان وأوجه هذا التقليص والحرمان ، وفي المطلب الخامس والآخر عرضنا العوامل التي ادت الى انتشار الفساد الإداري في التنظيم الإداري ، و اوضحنا إن رقابة مجالس المحافظات رقابة ضعيفة ، وهذا الضعف سيكون أرضاً خصباً لتفاقم الفساد الإداري في عمل هذه المجالس ، إن لم يجر تعديل نصوص القانون المحافظات ، بما يسمح للإدارة المركزية والقضاء الإداري من ممارسة رقابة فعالة عليها ، ثم أنهينا البحث بخاتمة تضمنت أهم ما توصلنا إليه من استنتاجات وتوصيات .

### پوختەى توپژىنەو

#### ئەو ھۆكۈمرانەى يارمەتيدەرن بۇ تەشەنە كەندەلى كارگىرى

كەندەلى ئەو نەخۇشپەيە كە روو بەرووى وولات دەبىتەو بەردەوام لە بلاۋبونەو تەشەنە سەندەن داپە ، ئەو دياردەپە بلاۋپەيە كەلە زۆرپەي وولات و كۆمەلگاكاندا بونى ھەپەو لە ولاتىكەو بۇ ولاتىكى تر جياوازە ئەمەش پەپوئەندارە بە سىستەمى كارگىرى و سىياسى ئەم ولاتەو خراب بەكارھىنانى دەسلەت و بردنى سەرۋەت و سامانى وولات ، بۇپە بە ھۆشيار بوونەو كۆمەلگا دەتوانرت رىگە لە بلاۋبونەو بگىرپت .

كەندەلى بە ھۆكۈمرانە بۇ لەدەست دانى باوەر نەبونى خەلك بە دامودەگكان دەولەت و بېھىز بوونى حكومت و لە دەست دانى متمانە لە لايەن كۆمەلانى خەلك ، بۇپە دەتوانين پىناسەى كەندەلى كارگىرى بكەين كە برىتپە لە : بەكارھىنانى دەسلەت بۇ بەرژەوئەندى تايبەت و كەسى يا خود خراب بەكارھىنانى ۋەزىفەى گشتى بۇ بەرژەوئەندى قازانچ و دەسكەوتى تاكەكەسى يان ھاوبەشەكانى .

لەم لىكۆلپەنەوئە نامازەمان بە ديارى كەندەلى ئەو ھۆكۈمرانە كەردوۋە كە بۇتە يارمەتيدەر بۇ بلاۋبونەو تەشەنەكەندى كەندەلى كارگىرى ئەوئەش نامازە كەردن بە بوونى چەند بۇشاپەكى ياساى لە ۋەزىفەى گشتى ياخود نەبوونى ياساپەكى تايبەت بە رىگە كەرتن لە بلاۋبونەوئە كەندەلى بۇپە لە باسەكانماندا نە ھاووين باس لە چارەسەرى كەندەلى بكەين ياخود ھۆكۈمرانە كۆمەلەتپەكان و ئابوورپەكان نامازە پىپكەين بەلكو نامازەمان بە چەندىن ياسا كەردوۋە كە لە ئىستادا ئەم ياساپانە كارپىكراون و ھۆكۈمران بۇ بلاۋبونەوئە كەندەلى بۇپە پىپوئستە ياسادانەر چاۋبەو ياساپانە بىخىتتەوئەو گۆرانكارى بكات تيايدا بۇ ئەوئە لەگەل پىشكەوتنى كارگىرى گۆرانكارپەكاندا ناگونجىت ،

ھەر بۇپە لىكۆلپەنەوئەكەمان دابەش كەردوۋە بۇ پىنچ باس ھەر باسەمان تەرخانكەردوۋە بۇ نامازەكەردن بەو ياساپانەى كە تايبەتمەندىن بە ۋەزىفەى گشتى ، لە كۆتايدا چەندىن دەرئەنجام و پىشنىارمان خستۆتە روو بۇ نەھىشتن ياخود كەم كەندەلى .

## Abstract

### Some Contributing Factors in the Aggravation of Administrative Corruption

Corruption is a universal wide spread phenomenon. There are many factors that engage in aggravating corruption in which the degree of their impact may vary from a society to another.

Nowadays, Iraq is experiencing many weird phenomena of economical, social and political crises that may vary in all their aspects. Probably, a part from terrorism, corruption is the most effective phenomenon involving which covers administrative corruption, financial corruption, political corruption, judicial corruption, etc.

Corruption is connected to the degree of the societies' economic and social evolution in a way that it considerably exists in the developing countries and in the countries that are experiencing a kind of transitional form of political system and/or economical one to another system. These countries are considered as fertilized environment for the growth of corruption where there is no democratic governance, and no transparency to ensure the availability of an establishment to monitor the performance of administrative organs. On the contrary, it is the bureaucratic rules that govern the governmental establishments and the administration units. Moreover, there is no balance between the individuals' income and their cost of living. Thus, all the aforementioned factors encourage social members, especial public sector employees to draw on illegal methods to make money and provide their daily needs.

The best treatment to combat administrative corruption can be fulfilled by going back to the earlier humanitarian and ethical system that were applicable tens of years from now. At that time one could hardly observe or hear about an administrative corruption in the public sector as it was fully condemn culturally and morally by the public in general, and the public employees in specific.

It is evident that there are many factors that result in Administrative corruption, such as economic al, political, social, administrative, judicial and legal factors.

This study basically aims at indicating some of the factors that are contributing in the process of aggravating corruption in our establishments by analyzing various legal texts to find out the problems and shortcomings that lead to aggravating corruption.

This study consists of five sections. The first section considers the factors that facilitate the process of corruption in the public sector. The second section is devoted to these factors in administrative decisions; and the third one to them in the administrative contracts. The fourth section covers these factors in organizing administrative judiciary and its formation; and finally, the fifth section examines the same mentioned factors, but in the administrative regulation.