

## تجاوز حدود السلطة في الوظيفة العامة

م.م. دعاء حمود عبد

تدريسيه في جامعة الامام جعفر الصادق (ع) الاهلية- فرع ذي قار

duoahmod.abd@gmail.com

الملخص:

إنّ الوظيفة العامة هي وعاء السلطة وهي بهذا المعنى تعتبر مرآة الدولة والموظفون القائمون عليها يعتبرون عصب الدولة وأداتها المنفذة فإن أدو عملهم بكلّ إخلاص عكسوا سمعة طيبة عن أجهزة الدولة وأن تجاوزا حدود سلطاتهم الوظيفية، فيعكسوا صورة سيئة بوصفهم ممثلين للدولة فيلزم الاهتمام بالوظيفة العامة من خلال تنمية الوازع الذاتي لدى الموظفين وغرس المفاهيم الأخلاقية لديهم، إضافة إلى رسم ضمانات خاصة للموازنة بين المصلحة العامة والخاصة، فيتربى فيهم الحرص على الأمانة والإخلاص والانتماء وتحقيق المصلحة العامة للمجتمع وفقاً للأنظمة المقررة، فإن أشعار الموظف بالمسؤولية الملقاة عليه والتي يلزم التمسك بها يرتب بذلك أثر كبير بالخدمات التي يقدمها، بالإضافة إلى أنّ التكيف بالجهود الخاصة عن طريق الرقابة على الأعمال التي يقدمها ذلك الموظف وتلمس جوانب الخلل فيها يؤدي إلى الحيلولة دون وجود انحراف إداري مع الالتزام بالاستقامة والنزاهة، فإن تفعيل دور تلك الرقابة عن طريق الإشراف الدائم وإحاطة المشرع للوظيفة بكل جوانبها وتفصيلها، معالجاً ما للموظف من حقوق وما عليه من واجبات وجزاء تجاوز الموظف لحدود سلطته التي بينها له القانون حفاظاً على الوظيفة كونها مصدر السلطات، هذا وأن جرائم تجاوز حدود الموظف لسلطته أحاطها المشرع بعقوبات أكثر شدة حيث تعتبر من الجرائم

الجناية مثال على ذلك الرشوة والاختلاس والتزوير .

الكلمات الافتتاحية: (الوظيفة العامة، السلطة الوظيفية، التنظيم التشريعي)

## **Exceeding the limits of authority in public office**

**Doaa Hammoud Abd**

**Teaching at Imam Jaafar Al-Sadiq (peace be upon him) Al-Ahliyya University - Dhi Qar Branch**

### **Abstract:**

The civil service is the source of the state's power. In this sense, the civil servants are the implementing tools and backbone of the authority, reflecting it. However, if they do their work with sincerity, they reflect a good reputation for the organs of the state, and if they exceed the limits of their powers, they reflect a bad image, as they represent the state. Therefore, it is necessary to pay attention to the civil service through the development of self-confidence among employees and instilling their moral concepts, in addition to drawing up special assurances to balance between the public and private interests, to grow inside them morals such as honesty, sincerity and loyalty, achieving the public interest of society in accordance with the prescribed regulations. The employee's sense of the responsibility entrusted to him is greatly reflected in the services he provides, in addition to the oversight of the work of that employee with detecting the defects, making special efforts, prevents the existence of administrative irregularity with the commitment to integrity and honesty. The activation of the role of such oversight would preserve the field of civil service as the source of authority, through permanent supervision and the legislator's taking into account all aspects and details of the public service post, the rights and duties of the employee and what is the penalty the employee would be facing when exceeding the limits of the authority given to him.

Moreover, crimes that exceed the limits of the employee's authority are subject to more severe penalties, such as the bribery, embezzlement and forgery.

**Keywords:** (public office, functional authority, legislative organization)

## المقدمة

أدى التطور الكبير الذي عرفته دول العالم إلى ازدياد نشاطات الدولة عدداً واتساع مجالاتها واتجاهاتها، ما تطلب أعداداً كبيرة من الموظفين الأخصائيين في الإدارة لمواكبتها، سيما وأنّ الدول لا تستطيع تهيئة وتنفيذ مقرراتها إلاً بواسطة أعمال الإدارات وموظفيها، الأمر الذي استتبع استصدار قوانين وأنظمة وبرامج عمل من أجل ضبط شؤون الموظفين ورسم خطط عملهم الإدارية والوظيفية اليومية، وتحديد مهامهم ومسؤولياتهم وواجباتهم وحقوقهم وسائر شؤونهم الذاتية. الموظف هو المكلف بالواجبات الوظيفية المحددة وفق القوانين والأنظمة، والتعليمات، واللوائح، الراعية لوظيفته، وفي الوقت عينه يمتنع عن الأعمال المحظورة عليه. ونتيجة لإمكانية إخلال الموظف وتجاوزه، كان لا بدّ للمشرع من أن يأتي بالحلول لمعالجة هذه التجاوزات وما قد ينتج عنها من أضرار تصيب الأفراد.

وللتوضيح سنقسّم هذه الدراسة الى مبحثين الأول حول مفهوم الوظيفة العامة وتجاوز حدود السّلطة. أمّا المبحث الثاني يتناول نطاق تجاوز حدود السّلطة في الوظيفة العامة وصوره.

### المبحث الأول

#### مفهوم الوظيفة العامة وتجاوز حدود السّلطة

تحتلّ الوظيفة العامة مكانة وأهميّة خاصّة في الدّراسات القانونيّة والإدارية، ولها علاقة وثيقة بالدولة، من خلال تنمية الموارد الثّقافيّة، الاقتصاديّة، الاجتماعيّة والسياسيّة فيها. على الدّول لتحقّق أهدافها أن ترتقي بالوظيفة العامة

إلى مستوى تنظيمي دقيق وسليم من كآفة، النّواحي لتجنّب تجاوز الإدارة لحدود السّلطة التي يجب أن تستهدف بها المصلحة العامّة. وعلى هذا الأساس عمدنا إلى تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين الأول مفهوم الوظيفة العامّة و الثاني صلاحيات الموظف وتعريف تجاوز حدود السّلطة

## المطلب الأوّل

### مفهوم الوظيفة العامّة

تعدّ الوظيفة العامّة الخليّة الأولى في كلّ جهاز إداري، لما لها من خصائص تخوّلها اختيار الموظّفين بشكل يناسب الأهداف التي يبتغيها المشرّع من الوظيفة، وهي تحقيق المصلحة العامّة (شيجا، ١٩٩٧، ٣٠٠٣).

فالدّولة تمارس نشاطها المرفقي من خلال موظّفيها، فهم أداة الدولة لتحقيق أهدافها، ولذلك تحظى الوظيفة العامّة بعناية المشرّع والفقهاء في مختلف الدّول؛ حيث يتحدّد دور الموظّف العام ضيقاً واتّساعاً حسب الفلسفة الاقتصاديّة والاجتماعيّة لكلّ دولة، فاتّساع نشاط الدّولة، وعدم اقتصار دورها على حماية الأمن الدّاخلي والخارجي وحلّ المنازعات بين الأفراد، وقيامها ببعض الأشغال العامّة، وازدياد تدخّلها في مجالات اقتصاديّة واجتماعيّة شتّى، قاد بالضرّورة إلى ازدياد عدد الموظّفين، واهتمام الدّولة بتنظيم الجهاز الإداري.

وهكذا، تعتبر الوظيفة العامّة القلب النّابض للدول، فهي مقياس تطوّر الدّولة من حيث التّنظيم، ومن حيث السّلطات الممنوحة للإدارة.

لأخذ فكرة عن الوظيفة العامّة، وطريقة تنظيمها في الدّول سوف نقوم بدرس مفهومين رئيسين للوظيفة العامّة، هما: المفهوم الأوروبيّ والمفهوم الأمريكي

في البندين الآتيين.

### أولاً: المفهوم الأوروبي للوظيفة العامة

يُطلق بعض الباحثين على هذا المفهوم اسم "نظام الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة" (حبيش، ١٩٩١، ١٥)، وتُعرّف الوظيفة العامة وفق هذا المفهوم على أنها "عمل دائم ومستقرّ يخضع لنظام قانوني خاصّ ومتميّز ومستقلّ عن القانون الخاصّ، ويخضع الموظّف فيها لمجموعة من القواعد القانونيّة التي تعطيه حقوقاً وتفرض عليه واجبات مهنيّة محدّدة" (أبو دية، ٢٠١٥، ١٥-١٦)، كما يتمّ تعريفها بأنّها رسالة وخدمة ذات طبيعة خاصّة، تتّسم بالدوام والاستقرار وتهدف إلى ضمان سير المرافق العامة، التي يخضع فيها الموظف لنظام لائحي (أبو سعود، ٢٠١٦، ٨).

ويطبّق هذا المفهوم في معظم الدّول الأوروبيّة الغربيّة، وخاصّة في فرنسا، إنجلترا، بلجيكا، ألمانيا، إيطاليا، إسبانيا، السّويد، والنرويج وكذلك في اليابان وفي الدّول العربيّة.

ففي العراق لم يكن مفهوم الوظيفة العامة واضحاً أثناء فترة الخضوع للسيطرة العثمانيّة، وذلك يعود لعدم وجود تنظيم إداري في تلك الفترة. وبعد نشوء الدّولة العراقيّة، طبّقت القوانين والأنظمة التركيّة والإنكليزيّة، ولكن الإدارة الجديده واجهت مشكلة تعريف الوظيفة العامة وإشغال الوظائف من قبل الموظّفين العراقيين (بدير، د.ت، ٢٨٥)؛ إلّا أنّ مشكلة تعريف الوظيفة العامة عولجت بالقانون رقم (٣٦) لسنة ١٩٢٧ الذي حدّد من تولّي الأجانب للوظائف. وفي ما يتعلّق بمفهوم الوظيفة العامة في العراق، فقد حسم المشرّع الدّستوري الأمر؛ إذ

تمسك بمفهوم الخدمة، وذلك في المادة (٣٠) من الدستور ١٩٧٠ الملغى التي نصت الآتي: "الوظيفة العامة أمانة مقدّسة وخدمة اجتماعية، قوامها الالتزام المخلص الواعي بمصالح الجماهير وحقوقها، وفقا لأحكام الدستور والقانون"، كما نصّ قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، على أنّ الوظيفة العامة هي "تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة" (المادة (٣) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل). ونظراً للتطور الحاصل في الوظيفة العامة كونها تستند إلى الأسس العلمية والأساليب الفنية العصرية، أصدر المشرع العراقي القواعد والقوانين التي تنظم الوظيفة بشكل مستمر، ليوكب تطور العصر والتطور القانوني للخدمة العامة.

### ثانياً: المفهوم الأمريكي للوظيفة العامة

يُطلق على هذا النظام من قبل بعض الباحثين اسم (نظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة) (حبيش، ١٩٩١، ١٨)، ويختلف مفهوم الوظيفة العامة في الولايات المتحدة، وكندا، وسويسرا، وفنلندا عن المفهوم الأوروبي إذ إنّ الوظيفة حسب المفهوم الأمريكي لا تُعتبر خدمة عامة تمثّل عملاً دائماً ومستقراً، يحكمه نظام قانوني خاصّ به، يجعل من الموظفين طبقة خاصة لها حقوق وامتيازات؛ بل يتمتع موظفو القطاع العام وموظفو القطاع الخاصّ بالحقوق الدستورية نفسها التي يتمتع بها سائر المواطنين (عبد، ٢٠١٠، ٢٤)، وبذلك تُعتبر "الوظيفة مجموعة من المهام والاختصاصات، يُنَاط بها لشخص مُعيّن إذا توقّرت فيه بعض الشّروط الضرورية لتولّي أعباء هذه الوظيفة" (أبو دية، ٢٠١٥، ١٥)، ويعود السبب الرئيس في عدم إعطاء الوظيفة العامة نظاماً خاصاً بها في الولايات المتحدة

الأمريكية إلى التخوف من إساءة استعمال السلطة من قبل الموظفين، واحتمال استبدالهم بالمواطنين (حبيش، ١٩٩١، ١٩)، وهذا، بالإضافة إلى غلبة الروح الفردية في المجتمع الأمريكي وسيطرة مفهوم المبادرة الفردية (بدير، د.ت، ٢٨٥) ، ففي الولايات المتحدة الأمريكية لا يتم منح الموظفين في القطاع العام حقوقاً وامتيازات لأن هذه الحقوق والامتيازات تعدياً على الحرية والمساواة وعلى الحقوق الفردية.

بالإضافة إلى ذلك حاول بعض الفقهاء تعريف الوظيفة العامة، فعرفها البعض بأنها: "مجموعة الصلاحيات القانونية التي يمارسها الموظف، لتحقيق مصلحة عامة لا خاصة" (يكن، د.ت، ٣٣٨)، وعرفها آخرون بأنها: "الوظائف التي تخول صاحبها سلطة الأمر والنهي" (عبد الملك، ١٩٧٦، ٤١).

إنّ الوظيفة العامة هي نظام تتبناه الدولة، وتنظمه بالشكل الذي يلائم طبيعتها ووضعها القانوني، وتجعل منه كياناً لتحقيق غاية أساسية، وهي المصلحة العامة، مستعينة بطبقة خاصة من الموظفين، وتنظم حقوقهم وواجباتهم وفق نظام متوازن، تتبعه الإدارة بشكل يلائم هذه الطبقة وأهدافها.

### المطلب الثاني

#### تعريف تجاوز حدود السلطة

تناولت تشريعات الدول موضوع تجاوز حدود السلطة، من خلال مفاهيم متعددة، ففي التشريع اللبناني جاء موضوع تجاوز حدود السلطة من خلال مصطلح إساءة استعمال السلطة والإخلال بواجبات الوظيفة فأعتبر القانون اللبناني أنّ إساءة استعمال الموظف لسلطته تتمثل في "كلّ موظف يستعمل سلطته، أو نفوذه مباشرة أو غير مباشرة، ليعوق أو يؤخر تطبيق القوانين أو

الأنظمة، وجباية الرسوم أو الضرائب، أو تنفيذ قرار قضائي، أو مذكرة قضائية أو أيّ أمر صادر عن السّلطة ذات الصّلاحيّة...". (المادة (٣٧١) من قانون العقوبات، رقم (٣٤٠) في ١٩٤٣/٣/١ المعدل) ، أيّ إنّ كلّ فعلٍ يصدر عن الموظّف مستعمل سلطته الوظيفية بشكل متجاوز لما حدّده له القانون يعتبر عملاً منحرف ومتجاوزاً للحدود القانونية التي تحكم سلّطته الوظيفية، وذلك كي لا تكون هناك فوضى بسبب تطبيق أهواء الأشخاص بعيداً عن القانون؛ بالإضافة إلى ذلك، فقد نصّت المادة (٣/١٠٨) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني حيث عرفت تجاوز حد السلطة بما يلي: "إذا اتخذت خلافاً للقانون أو الأنظمة أو خلافاً للقضية المحكمة" (المادة (٣-١٠٨) نظام مجلس شورى الدولة، رقم (١٠٤٣٤)، في ١٩٧٥/٦/١٤ المعدل) ، بما يعني أنّ اتخاذ الأعمال الإدارية خلافاً للقانون أو الأنظمة أو خلافاً للقضية المحكمة، يعتبر تجاوزاً للسلّطة، حتى إنّ التشريعات الإدارية والجنائية اعتبرا تأخير تطبيق القوانين والأنظمة، ومخالفتها تجاوزاً للسلّطة، وذلك أنّ الوظيفة العامة، هي قبل أن تكون حقاً أو امتيازاً للموظف، مسؤوليّة حملها القانون له؛ ولذا، عليه الالتزام بها، خاصة هو الوسيلة والأداة التي تستعين بها الدولة لتجسيد حسن إدارة المرافق العامة واستثمارها بالشكل المناسب.

وجاء في حكم لمجلس الدولة المصري أنّ "سوء استعمال السّلطة نوع من سوء استعمال الحقّ، والموظّف يُسئ استعمال سلّطته كلّما استعمل نصوص القانون ونفذها بقصد الخروج على القانون وأهدافه، وبهذه تكون إساءة استعمال السّلطة ضرباً من تعمد مخالفة القانون، مع التظاهر باحترامه" (التمييزي، إساءة استعمال السلطة على شخصاً ما، ٢٥/٧/٢٠١٣)، وعرف البعض التجاوز في استعمال السلطة، بأنّه: "استغلال السّلطة من قبل صاحبها لجلب مصلحة خاصّة

له أو لغيره، أو بهدف الإتجار بها واستثمارها" (الجريش، ٢٠٠٢، ٨٦)، وعرفه آخرون على أساس الغاية التي جاء بها القانون، فإن أي مخالفة لهذه الغاية، تعتبر تجاوزاً للسلطة وانحرافاً عنها، لأن هدف السلطة هو المصلحة العامة وليس المصالح الشخصية للموظفين لأنهم حراساً وأمناء على الوظيفة والقانون، ويُقصد بإساءة استعمال السلطة "أن يبتغي الموظف بممارسة اختصاصه تحقيق غاية مختلفة عن تلك التي حددها القانون للأعمال الداخلة في هذا الاختصاص، وتتحقق تلك الصورة في الحالات التي يترك فيها المشرع للموظف قدرًا من الحرية في ممارسة سلطاته، ليقدر - في حدود الصالح العام - بمحض اختياره، ما يراه محققاً لهذه الغاية، والفكرة الجوهرية في هذه الصورة إذن هي أن المشرع حينما حوّل الموظف سلطة فقد أراد بذلك أن يستعملها لتحقيق مصلحة عامة حددها، فإن ابتغى باستعمالها تحقيق مصلحة خاصة لنفسه أو لغيره فقد أساء استعمال سلطته" (التميمي، مرجع سابق).

وعُرف تجاوز حدود السلطة كذلك بأنه "عدم التقيد في استعمال السلطة بالأغراض والحدود التي فرضت من أجلها" (بدوي، ١٩٩٤، ٢٠١)؛ بالتالي، إن تجاوز حدود السلطة في الوظيفة العامة هو الخروج عن قواعد التي حددها القانون؛ وبالتالي، إن العمل على غايات شخصية بعيدة كلّ البعد عن المصلحة العامة، هو بوابة من بوابات الفساد الإداري.

أما التشريع العراقي فقد جاء اساءة استعمال السلطة في قانون العقوبات في المادة (٣٤١) من بين الصور التي تشكل مخالفات توجب العقاب على الموظف حيث جاء فيها: "يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات أو بغرامة لا تزيد على ثلاثمائة دينار كل موظف أو مكلف بخدمة عامة تسبب بخطئه

الجسيم في الحاق ضرر جسيم بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل بها أو يتصل بها بحكم وظيفته أو بأموال أو مصالح الاشخاص المعهود بها اليه إن كان ذلك ناشئاً عن اهمال جسيم بأداء وظيفته أو عن اساءة استعمال السلطة أو عن إخلال جسيم بواجبات وظيفته"، وفي قانون مجلس الدولة العراقي جاءت اساءة أو تعسف أو انحراف في استعمال السلطة صورة من صور تجاوز السلطة الذي يشكل عيب في العمل الإداري يسبب إبطاله، جاء ذكرها في المادة (٣/٧) "أن يتضمن الأمر أو القرار خطأ في تطبيق القوانين أو الانظمة أو التعليمات أو الانظمة الداخلية أو في تفسيرها أو فيه اساءة أو تعسف في استعمال السلطة أو الانحراف عنها". أن المشرع العراقي لم يعطي تعريف واضح لتجاوز حدود السلطة ليكون معيار ومرجع يطبق على أعمال الموظف المتجاوز لسلطته الوظيفية.

باختصار، إنّ الوظيفة العامة هي وعاء السلطة العامّة، ومرآة الدولة؛ والموظفون القائمون بأعبائها هم عصب الدولة وأداتها المنفّذة، ولذلك عليهم واجب القيام بها بكلّ تجرّد وموضوعيّة، ولأنّ الوظيفة العامة تشكل في الوقت الراهن أهميّة كبرى، فإن نزاهة الموظّف العام، تختلط بنزاهة الوظيفة نفسها؛ حيث اعتبرت النزاهة واجباً يَطلق عليه (الأمانة) وقد جاءت كالتزام من أهم الالتزامات الوظيفيّة، ولذلك لم يقرّر النظام عقاب الإخلال والتجاوز بهذه الواجبات مجرد جزاء تأديبي؛ بل إضافة الحماية الجنائيّة ضد أي سلوك يشكل إخلالاً بهذا الواجب باعتباره يشكل خطورة على النظام الاجتماعي ككل، لما يحدثه من فساد وإفساد من خلال استغلال الوظيفة للإتجار بها، والحصول على المنافع الخاصة من ورائها(عبد المنعم، ١٩٩٨، ٣٠٣).

وإذا كانت الإدارة تتوحّى - في قراراتها- المصلحة العامّة؛ فلا يجوز

لأصحاب السّطة من القائمين بمهام الوظائف العامّة أن يتصرّفوا إلا بما فيه تحقيق المصلحة عامّة، بتجرّد من دون النظر إلى المصالح الشخصية، لأنّ مهامهم هذه أعطيت لهم لغاية حدّها القانون.

## المبحث الثاني

### نطاق تجاوز حدود السّطة

يؤدي تجاوز حدود السّطة إلى بروز ظاهرة الفساد في العمل الوظيفي والمساس بنزاهة الوظيفة العامة، لما فيه من انحراف عن الهدف العام للوظيفة المتمثلة بالمصلحة العامة؛ وهذه المصلحة هي التي تحدّد النطاق الذي يجب أن تمارس الإدارة من خلاله سلطاتها. وليبيان نطاق التجاوز وصوره التي جاءت بها التشريعات، والوسائل التي منحها المشرّع للإدارة العامّة والموظّفين. وعليه، سوف يكون المطلب الأول نطاق تجاوز حدود السّطة والثاني وصوره المختلفة

### المطلب الأول

#### نطاق تجاوز حدود السّطة في الوظيفة العامّة

تتوخّى الإدارة في قراراتها المصلحة العامة، فلا تجيز للموظّفين أن يتصرّفوا بعيداً عن هذه المصلحة، ويتم بموجبها تحديد النطاق الذي يجب أن تمارس الإدارة من خلاله سلطاتها (الحكيم، ١٩٧٨، ٥٥٥-٥٥٦)، فقد جاء نظام الموظفين رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ محدد نطاق عمل الموظف، حيث نصت في المادة (١/١٤): يتوجّب على الموظّف بوجه عام: "أن يستوحي في عمله المصلحة العامّة دون سواها، ويسهر على تطبيق القوانين والأنظمة النافذة، دون أيّ تجاوز أو مخالفة أو إهمال...".

لذلك على الموظف أن يحسن استعمال سلطته لتحقيق واجبات وظيفته، فيقوم بذلك بكل نزاهة وحياد، بحيث لا يتوخى من ورائها تحقيق منفعة خاصة له أو لغيره، كما إنّ على رجل الإدارة الذي عُيّن للسهر على تحقيق المصلحة العامة إلا ينسى واجبه، ويتحلّل من قيوده، ويسعى للحصول على نفع ذاتي، لأن ذلك يُخرجه عن نطاق وظيفته، ويُفقد عمله صفه العامّة، فكلُّ عمل عام يجب أن يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، وإلا فقد صفته العموميّة، حتى وأن صدر عن الخطأ وليس للمصلحة العامة علاقه فيه، وفي هذه الحالة يعدُّ العمل تجاوزاً للسلطة (الطماوي، ٢٠١٥، ١١٩).

وقد يُخطئ عضو الإدارة أحياناً، ويتخذ قراره بناءً على وقائع غير صحيحة أو مبالغ في تقديرها، وبذلك يرتكب خطأ مسلكياً، تختلف خطورته باختلاف الظروف، وفي هذه الحالة يكون معذوراً، أما ذلك الذي يصدر عمداً عن بواعث لا تمتّ إلى المصلحة العامّة بأيّ سبب، فإنه يعتبر تجاوز لحدود سلطته؛ بل إنه ليخرج نهائياً عن نطاق تلك السلطات، ويصبح عمله مجرد اعتداء مادي (الطماوي، ٢٠١٥، ١١٩).

والأغراض التي تجانب المصلحة العامّة التي تكون وراء عمل الإدارة قد تأتي في حالتين:

أولاً: استعمال السلّطة بقصد الانتقام الشخصي، أيّ أنّ يكون ذلك بقصد الإضرار، بحيث يسعى الموظّف العام إلى تجاوز حدود سلطته الوظيفيّة لإشباع شهوة الانتقام لديه، أو الإضرار بالمصلحة العامّة (الجريش، ٢٠٠٢، ٩٦) وهذه الصورة هي من أخطر صور تجاوز السلّطة، وكثير من تطبيقاتها تحصل بين الموظّفين، عند استعمال الهيئات الرئاسيّة، لسلطاتها التأديبيّة

لتحقيق النظام والانسجام في سير المرفق العام، فإذا خرج الرئيس الإداري عن مقصده، واتخذ منه سلاحاً يسلطه على رقاب أعدائه، فإنه يُشيع الفوضى في صفوف الإدارة ذاتها، ويُعدم الثقة بين أفرادها، لأنَّ الموظف جزء أصيل من الإدارة.

**ثانياً:** استعمال السُّلطة بقصد تحقيق نفع شخصي؛ حيث يسعى الموظف العام من وراء ذلك إلى جلب منفعة لنفسه أو لغيره، وهذه المنفعة قد تكون مادية أو معنوية. مثال ذلك، واقعة وردت أمام القضاء الفرنسي هي أنّ "أحد العمدة اتخذ قراراً بتحريم حفلات الرقص في الأماكن العامة طيلة أيام الأسبوع قبل الثامنة مساءً، وقبل الظهر من يوم الأحد، بحجة أنّ حفلات الرقص المستمرة قد صرفت الشباب من الجنسين عن العمل"، ولكنّ مجلس الدولة الفرنسي لم يقف عند هذه الأسباب الظاهرية، فتنبّه للمجلس أنّ العمدة هو صاحب محلّ عام في قريته، يقدّم المشروبات الروحية والوجبات لرواده، وتتافسه في ذلك فرنسيّة أخرى، كانت عارفة ما يجذب الأفراد؛ إذ استأجرت "بيانو ميكانيكي" حتى يُتاح للقرويين فرصة الرقص في محلّها، وعلى إثره انصرف الريفيون عن مطعم العمدة، فلم يجد بُدأً من السُّلطة متذرعاً بما ذكر من الأسباب، فألغى مجلس الدولة القرار معلناً أنّه قد ثبت من التحقيق، أنّ العمدة حين اتخذ قراره المطعون فيه، كان مدفوعاً باعتبارات لا تمتّ للمصلحة العامّة " (الطماوي، ٢٠١٥، ١٢١).

### المطلب الثاني

#### الصّور المختلفة لتجاوز حدود السُّلطة

هناك صور مختلفة للتجاوزات التي تصدر عن الموظف، وهي تختلف

باختلاف المركز الوظيفي له وباختلاف القانون وقد يكون جنائياً أو إدارياً،  
وللتوضيح سنبينها في ما يلي:

**أولاً: عدم الاختصاص (تجاوز الاختصاص):**

إنّ الاختصاص هو صلاحية قانونية لموظف معين، أو جهة إدارية محددة في اتخاذ قرار إداري ما، تعبيراً عن إرادة الإدارة، وقد حدّد القانون هذه الصّلاحية بموجب قواعد، أو وفقاً لمبادئ عامة، وفي حالة ترك القانون تحديد الصّلاحية -نادراً- فإنّ الصّلاحية يجب أن تناسب الواجبات الوظيفية (خليفة، ٢٠٠٨، ١٥)، فعندما يتجاوز الموظف في تصرّفه الاختصاص الذي يحدده له القانون، يبطل هذ التصرف، وقد عُرف عيب عدم الاختصاص في التشريع الإداري بأنّه: "عدم أهلية الموظف، أو الهيئة الإدارية لإصدار العمل المشكو منه" (باز، ١٩٧٤، ٢٤١)، وقد انتقد بعض فقهاء القانون عملية الربط بين الموظف العام وعدم الاختصاص (عبدالله، ١٩٩٦، ٥٧٤)، مبررين أنّ هناك حالات يثبت عدم اختصاصها، على الرغم من صدورها من غير موظفين عموميين، كما في قرار من شخص عادي أو موظف زالت ولايته، أو كان تعيينه؛ وبالتالي، هناك علاقة واضحة بين عدم الاختصاص والوظيفة العامّة، فما يصدر عن الموظف من تصرفات خارج اختصاصه، يثار بشأنه عدم الاختصاص، لأنّه يعبر عن إرادة السلطة العامّة، وما يصدر عن الشخص العادي لا يتعدى كونه عملاً مادياً موصوفاً بالانعدام، ولا علاقة له بالقرارات الإدارية (خليفة، ٢٠٠٨، ١٥-١٦)، وقد سبق أنّ ذكرنا- أنّ الاختصاص محدّد بالقانون، ولذلك يُعتبر من النظام العام ويحكم به القاضي حتى إذا لم تتم إثارته من الأطراف (عبد الوهاب، ١٩٩٨، ١٥٥).

وينشأ عيب عدم الاختصاص عندما يكون التدبير الإداري المتخذ غير داخل في نطاق اختصاص السلطة الإدارية التي اتخذته؛ بل من اختصاص سلطة أخرى، أي إنَّ يمثل خرق قواعد الاختصاص (الخوري، ١٩٩٨، ١٢٤). وعيب الاختصاص ذو جهين، هما:

**الوجه الأول:** هو اغتصاب السلطة، ويكون ذلك بصور القرار الإداري عن فرد عادي، ليست له أية صفة عامة، أو سلطة إدارية في موضوع من اختصاص إحدى السلطتين التشريعية أو القضائية، وكذلك في حالة اعتداء سلطة إدارية على اختصاصات سلطة إدارية أخرى لا علاقة لها بها، كصدور قرار من وزير يتعلّق بوزارة أخرى، وفي هذه الحالة يكون الإخلال جسيماً في قواعد الاختصاص وعند ذلك لا يكون القرار الإداري باطلاً فحسب؛ بل يعتبر منعماً (عبدالله، ٢٠٠١، ٤٧٩).

وقد اكد القضاء على هذه الصورة كسبب في ابطال العمل الإداري الصادر خلافاً لقاعدة الاختصاص، فقد جاء في قرار للهيئة العامة لمجلس الدولة في العراق ما يلي: "... ولدى عطف النظر على الحكم المميّز، ووجد أنّ المميّز عليه (المدعي) يعمل لدى المميّز (المدعى عليه) ديوان الوقف الشيعي بوظيفة مدير، وأنّ المفتش العام في الديوان قد أصدر الأمر الإداري المرقم (١٩٣٩/٣٣) في ٢٠٠٨/٧/٧ والمتضمّن فرض عقوبة الإنذار بحقّ المميّز عليه (المدعي)؛ وحيث إنّ المميّز عليه (المدعي) ليس على ملاك دائرة المفتش العام، وإنّما هو على ملاك دائرة أخرى؛ عليه، لا يمكن عدّ المفتش العام رئيس دائرة للمميّز عليه (المدعي) يملك صلاحية فرض العقوبات الانضباطية عليه؛ لذا، يكون قرار فرض عقوبة الإنذار الصادر من المفتش العام بحقّ المميّز عليه (المدعي) باطلاً

لمخالفة قواعد الاختصاص؛ وحيث إنَّ مجلس الانضباط العام قد التزم بوجهة النظر القانونية هذه، وقضى بإلغاء الأمر المطعون فيه؛ لذا، قرّر تصديق الحكم..".<sup>٥</sup>، أي يكون قرار الصادر بعقوبة الموظف باطل هنا لتجاوز قاعدة الاختصاص.

**الوجه الثاني:** هو عدم الاختصاص البسيط، وفيه ثلاثة أنواع:

١- **عدم الاختصاص الموضوعي:** هو قيام موظّف بعمل يخرج موضوعه عن دائرة اختصاصه، وعيب الاختصاص هنا يكون إيجابياً، كأن تتخذ سلطة إدارية ما تدبيراً معيناً وهو من اختصاص سلطة إدارية أخرى، ويكون سلبياً عندما تمتنع الإدارة عن اتخاذ تدبير، معتقدة أنه لا يدخل في اختصاصها (الخوري، ١٩٩٨، ١٢٤) ، ويتمثّل عدم الاختصاص الموضوعي في ثلاث حالات:

**الأولى:** اعتداء سلطة إدارية أدنى على سلطة إدارية أعلى، كأن يصدر وزير قراراً هو من اختصاص رئيس الوزراء.

**الثانية:** اعتداء سلطة إدارية عليا على سلطة إدارية أدنى منها؛ إذا كانت السلطة الأعلى سلطة إشراف وتوجيه ورقابة، ولا يحق لها التدخل في اختصاص الأدنى منها إلا بنصّ القانون.

**الثالثة:** اعتداء السلطة المركزية على اختصاص الهيئات اللامركزية؛ إذا يعتبر توزيع اختصاصات الإدارة بين السلطة المركزية والسلطة اللامركزية من مقومات نظام اللامركزية الإدارية. لضمان الحفاظ على

• قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة، رقم (١٧٩/ انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٩)، في ٢٤/٦/٢٠٠٩، قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠٠٩، وزارة العدل العراقية-مجلس شوري الدولة، ص ٣٨٢ وما بعدها.

استقرار الوظيفة العامّة، دون تخبط وتداخل بين الاختصاصات  
(الطماوي، ٢٠١٥، ٧١٦).

٢- **عدم الاختصاص الزمني:** ينعقد عدم الاختصاص الزمني في حال صدور القرار الإداري، في وقت لا يكون الاختصاص بإصداره منعقدًا لمن أصدره (حلو، ٢٠٠٤، ٣٧٠)، فالاختصاص يمنحه المشرّع لأجلٍ معيّن، وينتهي بانتهاء الأجل.

٣- **عدم الاختصاص المكاني:** هو أنّ تُصدر الإدارة قرارات إداريّة تمتدّ خارج الحدود الإقليمية لممارسة اختصاصها (الطماوي، ٢٠١٥، ٧٤١).

وجزاء عدم الاختصاص هو إبطال القرار الإداري الذي يشوبه هذا العيب، أما اغتصاب السّلطة فيكون جزاؤه انعدام القرار، ويمكن الطعن به دون التقيد بمهل الطعن المنصوص عليها، وهذا العيب أولته التشريعات أهميّة وفصلته بشكل وافٍ دون التباس.

هذا من جهة عدم الاختصاص في القرارات الإدارية، التي تصدر عن أرادة منفردة للإدارة، أما الأعمال الماديّة التي تصدر عن الموظّف بمناسبة الوظيفة العامة، مستغلًا مكانته الوظيفيّة للقيام بأعمال لا تمتّ للوظيفة ولا للمصلحة العامة بصلة، فقد تولّاه المشرّع الجنائي مبيّنًا أركانها وظروفها، وأصدر عقوبات بحقّ الموظّف الذي يتجاوز اختصاصه المحدد في القانون، كالموظف الذي يقبض على شخص، أو يقوم بحجزه في غير الأحوال التي ينصّ عليها القانون\*، وقد جاء نصّ المادة (٣٧٦) من قانون العقوبات اللبناني ما يلي: " كلّ موظّف أقدم

• المادة (٣٢٢) من قانون العقوبات العراقي، رقم (١١١)، لسنة ١٩٦٩ المعدل.

بقصد جلب المنفعة لنفسه أو لغيره، أو بقصد الإضرار بالغير، على فعلٍ لم يُخصَّ به بنص في القانون، وينافي واجبات مهنته، يُعاقب...<sup>١٠\*</sup>، أي جانب الاختصاص لتحقيق نفع خاص.

### ثانياً: عيب الشكل:

هو إصدار قرار خلافاً للمعاملات الجوهرية المنصوص عليها، أي عندما تخرق الإدارة الصيغ والأصول الجوهرية التي يجب مراعاتها في اتخاذ القرار. فالقرار الإداري هو عمل قانوني يجب أن يأخذ شكلاً خارجياً حتى يترتب عليه أثر قانوني، فإذا لم تراعى فيه الشكلية فلا أثر له (موسى، ٢٠٠٩، ٢٩٣)، وتحيط الشكلية بالقرار الإداري لأنه يصدر بالإرادة المنفردة، ويتناول شؤون كافة والأفراد من دون أن يكون لهم رأي في ذلك، وقد ألزم القانون والاجتهاد الإدارة باتباع أصول وصيغ معينة لتأمين حقوق الأفراد، بالإضافة إلى الحفاظ على المصلحة العامة، والمعروف أن هناك صيغاً وأصولاً جوهرية وغير جوهرية، وقد فرق القانون بين الجزاء الذي يفرض على القرار الذي يخالف الصيغ والأصول الجوهرية الثابتة التي أقرها القانون، وفرضتها المبادئ القانونية العامة، وجعلت جزاء مخالفتها بطلان القرار الإداري، وبين الأصول والصيغ الغير جوهرية التي لا تؤثر مخالفتها على صحة القرار (الخورى، ١٩٩٨، ١٣٧-١٤٢)، مثلاً: لو أصدر الموظف أمراً بإلقاء القبض على شخص انتقاماً من دون اتباع الشكلية، أو أمر بدخول منزله من دون اتباع الإجراءات والأصول المحددة في القانون، أو قرار فصل الموظف دون اتباع الأصول في التحقيق الإداري معه أو تأمين حق الدفاع عن نفسه.

\* المادة (٣٧٦) من قانون العقوبات اللبناني، رقم (٣٤٠)، في ١/٣/١٩٤٣ المعدل.

### ثالثاً: مخالفة القانون أو القضية المحكمة:

إنّ هذا العيب يقع على محلّ القرار الإداري، بحيث يترك عليه أثراً، وهو قد يتمثّل بثلاث صور، وهي أنّه قد يُنشئ قانونياً، أو يعدّله أو يلغيه، ويعدّ الأثر صحيح متى كان متوافقاً مع القانون وإلا عدّ باطلاً إذا كان مخالف له (الهاشمي، ٢٠١٠، ١٦٣)، أي أنّ يصيب مضمون القرار وأثره القانوني الذي يحدثه المركز القانوني للفرد، ويحدث هذا العيب عند الخروج عن أحكام القانون ومخالفة القاعدة القانونية أيّاً كان مصدرها، سواء أكان مكتوباً، كالدستور، والتشريع، واللوائح، أو غير مكتوب، كالعرف، والمبادئ العامّة للقانون حسب التدرج القانوني لها (عبدالله ١٩٩٦، ٥٣٥)، وقد جاء ذكر هذا العيب في نظام مجلس شورى الدولة اللبناني، الفقرة الرابعة من المادة (١٠٨) التي نصت على الآتي: "لا شك في أنّ مخالفة القانون، ومخالفة الحكم الصّادر من محكمة أيّاً كانت، فإنّه بمنزلة القانون، ولا يجوز مخالفته، إنّ مخالفة القانون هي مخالفة الإدارة لمبدأ الشرعية الذي يتضمّن القضية المحكمة المنبثقة عن القرارات القضائية، أيّاً تكن الجهة القضائية التي تصدره" (الخوري، ١٩٩٨، ١٥١)، وجاء ذكره كأول سبب للطعن في القرار الإداري في المادة (٧ ف٢) من قانون مجلس الدولة العراقي، لكنّ النص العراقي لم يذكر قوّة القضية المحكمة، كما ذكرها المشرّع اللبناني وإنّما أنزله بمنزلة القانون، فقد ذكر النصّ مخالفة القانون والأنظمة والتعليمات فقط، لكنّ نص قانون العقوبات العراقي على تعطيل أحكام المحاكم سبباً لمعاقبة الموظف المتجاوز.

وتكون الإدارة متجاوزة لحد سلطتها في حالات متعدّدة منها:

- عند عدم مراعاة القواعد القانونية الإلزامية على اختلافها، أيّ أنّه لا يجوز أنّ

تصدر الإدارة قراراً يخالف مرسوماً تشريعياً أو قانوناً، وكذلك لا يجوز للإدارة أن تصدر قراراً يخالف حكماً قضائياً.

- عند الخطأ في تفسير القاعدة القانونية أو في تطبيقها؛ إذ يؤدي ذلك إلى بطلان القرار، وقد جاء ذكر هذه الحالة في التشريع العراقي إلى جانب صورة إساءة استعمال السلطة.

- عند الخطأ في مادية الوقائع، أي الخطأ في ترجمة الوقائع، ويتحقق ذلك عندما تستند الإدارة في قرارها إلى وقائع غير صحيحة، أو إلى وصف قانوني غير صحيح لوقائع مادية صحيحة (الخوري، ١٩٩٦، ١٥٠).

#### رابعاً: عيب السبب:

السبب هو مجموعة العناصر القانونية والواقعية التي تقود الإدارة إلى التصرف (القيسي، ٢٠٠٧، ١٧٠)، أي الحالة القانونية أو الظروف المادية المبررة لاتخاذ القرار الإداري. فمثلاً: إن تقدم أحد العاملين المدنيين في الدولة طالباً إحالته على التقاعد، يمثل السبب القانوني المبرر لإصدار قرار إداري من الجهة المختصة بإنهاء الرابطة الوظيفية، فعيب السبب ينصب على الحالة السابقة للقرار، مادية كانت أم قانونية (عبدالله، ١٩٩٦، ٥٤٤).

ويجب أن يكون السبب الذي تستند إليه الإدارة، قائماً وموجوداً حتى تاريخ اتخاذ القرار، وأن يكون سبب مشروعاً، وقد جاء في قرار لمجلس شوري الدولة اللبناني ما يلي: " إن القرارات الإدارية تخضع من حيث صحة أسبابها لرقابة القضاء الإداري، من حيث الوقائع المادية والقانونية التي تستند إليها التدابير

المتخذة"،<sup>٥</sup> وتنصب الرقابة القضائية بالنسبة للسبب على التأكد من قيام الحالة القانونية والواقعية، وبعد التأكد من صحة السبب تنتقل إلى مرحلة التكيف، فإذا وضح السبب على نحو صحيح، أقرت بصحته، وأنتج أثره المبتغى، وإذا لم يكن صحيحاً فيكون مصيره البطلان (الهاشمي، ٢٠١٠، ١٦٨)، فالسبب ركن من أركان القرار الإداري، وأي عيب يصيبه، يجعل القرار مخالفاً لمبدأ مشروعية ويقضى ببطلانه، كأن يصدر تصرف أو عمل من الموظف للأسباب شخصية أو للانتقام من المقابل لكونه صاحب سلطة أي لسبب بعيد كل البعد عن القانون.

#### خامساً: عيب الانحراف في استعمال السلطة أو مخالفة الغاية:

ليس القرار الإداري غايةً في حد ذاته؛ بل هو وسيلة لتحقيق غاية معينة مقصودة من اتخاذه القرار (القيسي، ٢٠٠٧، ١٦٤)، والقاعدة العامة الأساسية التي لا يرد عليها استثناء، هي أن هدف كل قرار إداري هو تحقيق المصلحة العامة. ويتحقق عيب الانحراف في استعمال السلطة أو تحوير السلطة، عندما تقوم الإدارة بعمل إداري من اختصاصها، ولكن لغاية غير تلك المحددة بالقانون، أي التحايل على القانون، ومن الصعوبة تتبع هذا العيب، لأنه يستند إلى طبيعة شخصية داخلية، تتصل بنية مصدر القرار ونفسيته؛ إذ قد تدفعه العوامل النفسية والداخلية إلى إصدار هذا القرار تحقيقاً لغايته وأغراضه الشخصية المخالفة للمصلحة العامة، أو للهدف الذي حدده المشرع في القانون؛ ولهذا يعتبر من أكثر العيوب دقة وصعوبة (٢٠٠٤، ٦٦٨)، ولذلك يذهب القاضي عند الحكم في الطعن المقدم إليه إلى ما هو أبعد من النص فيقوم بالبحث عن النوايا وليس مجرد تطبيق ما هو

٥ قرار مجلس شوري الدولة، رقم ٥٣ في ١٩٦٠/٢/٢٥، في الدعوى رقم ١٨، قرار أشار إليه عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، المرجع السابق، ص ٥٥٦-٥٥٧.

مكتوب أو موجود أمامه.

وتتحقق مخالفة القانون في صورتين: الأولى تحوير السلّطة، أي أنّ تبثغي الإدارة التي تصدر القرار هدفاً غير ذاك المحدّد بالقانون وهو إما أنّ يكون غريباً عن المصلحة العامة أي أنّ تبثغي مصلحة فرد معيّن أو تحقيق منافع لفئة معيّنة وإما تبثغي مصلحة عامّة، ولكن ليست الغاية التي حدّدها القانون، وإنّما هي غاية غريبة عن النصّ. وفي الحاليتين، يكون حكم القاضي ببطلان القرار الإداري، والصّورة الثانية هي تحويل الأصول، أي اتباع الإدارة إجراءات لغاية غير التي وُجد الإجراء لأجلها (الخوري، ١٩٩٦، ١٧٠)، أي الانحراف بالإجراءات للتحايل على القانون.

سادساً: رفض أو امتناع الموظّف أو الهيئات في دوائر الدولة عن اتخاذ قرار أو أمر كان من الواجب عليه اتخاذه قانوناً:

إنّ الموظّف مكلف بتطبيق القانون والأحكام القضائيّة، التي أنزلها المشرّع منزلة القاعدة القانونيّة، فإذا امتنع أو رفض الموظّف تطبيق القانون عدّ متجاوزاً لسلّطته، ويحق الطعن بتصرفه أمام الجهة الإداريّة\*، وقد عاقب المشرّع الجنائي على تعطيل الموظّف عملية تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو إيقافها أو الامتناع عن تنفيذها مستغلاً سلّطته الوظيفيّة\*، أي أنّ يتخذ صورة التجاوز السلبي لما أمره به القانون.

- المادة (٧) من قانون مجلس الدولة العراقي، رقم (٧١) لسنة ٢٣/٧/٢٠١٧.
- المادة (٣٣٩) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩.

## سابعاً: الإخلال بواجبات الوظيفة العامة:

لقد جاءت الأعمال الماديّة التي يقوم بها الموظّف مستغلاً وظيفته في التشريع الجنائي بصور متعدّدة منها:

١- الرشوة: وهي من أخطر الجرائم الماسّة بنزاهة الوظيفة العامّة، وتعدّ من الجرائم المخلّة بالشرف والأمانة، وفيها من الأضرار على الجهاز الإداري، وعلى المجتمع ما لا يمكن حصره، فهي وسيلة فساد وإفساد، وظلم بما تمثّله من انتهاك لقيم عديدة، ولما فيها من إعاقة للظالم على ظلمه، وتقويت الحقّ على صاحبه، وتتمثّل الرشوة في انحراف الموظّف العام في أدائه لأعمال وظيفته عن الغرض المستهدف من هذا الأداء، من أجل المصلحة الشخصية له، فالسلطة والمركز والنفوذ التي يستمدها الموظف من وظيفته ينبغي عليه أن يستعملها في القيام بمهام وظيفيه، وأداء واجباتها على أفضل وجه، بحيث لا ينتظر أيّ مقابل لهذا العمل، سوى ما خُصّص لوظيفته من راتب وحقوق، فإذا ما انحرف عن المصلحة العامّة لتحقيق منفعة مادية أو معنوية مستغلاً مركزه الوظيفي، أو بمناسبة شغله له، فإنّه يصبح خطراً على الجهاز الذي ينتمي إليه، وعلى أصحاب المصالح، وعلى المجتمع على السواء، وإذا أصبح ضاراً أو خطراً، فإنّه يصبح مستحقاً للعقاب (الجريش، ٢٠٠٢، ٩٨).

٢- اختلاس واستثمار الوظيفة: ترصد الدولة الأموال العامّة، وتخصّصها لضمان سير المرافق العامة، التي لا بدّ من المحافظة عليها وحمايتها بحيث لا يتمّ التصرف فيها إلا بما يحقّق المصلحة العامّة، وقد يستغلّ الموظّف مركزه الوظيفي للحصول على مكاسب شخصية له كأن يقوم بتحصيل الرسوم والضرائب من الأشخاص أكثر مما حدّده القانون، أو يستغلّ المال العام الذي

وُضع تحت تصرّفه ويستأثر به. في لبنان عمد المشرع إلى إنشاء جهاز رقابي متخصص يرصد التصرف بالأموال العامة وهو ديوان المحاسبة، رغبةً من المشرع للقضاء على التجاوزات عن طريق اجهزة متخصصة، وذلك لكثرة حصول هذه الجرائم وضياع الكثير من الأموال العامة الذي أدى إلى العجز سنة بعد أخرى في الميزانية العامة فيها.

### الخاتمة

في ختام هذا البحث أن نشير إلى بعض الحقائق التي رشحت منه، وأن نقدم الاستنتاجات والمقترحات التي نرى فائدتها في هذا المجال.

### أولاً: الاستنتاجات.

- ١- الوظيفة العامة هي كيان الدول ومقياس تقدمها، فكلما كان النظام الوظيفي ذا بنية رصينة كانت الدولة في مصاف الدول المتقدمة بالنظر لما تقدمه من خدمات وما توجده من أنظمة للحفاظ على مصالح العامة والخاصة بشكل متوازن.
- ٢- للحفاظ على هذا الكيان (الوظيفة العامة) بشكل متماسك يجب خلق أداة قوية ومناسبة لتجعلها في المكان المناسب، ولذلك ترعى كل الأنظمة الوظيفية إلى حد ما، دمج الوظيفة مع الموظف العام لكونه الأداة التي تترجم أهداف الإدارة المبتغاة من وجود هذا الكيان.
- ٣- إن كل فعل يأتيه الموظف بشكل مخالف للقانون ومخالف للهدف الذي حدده القانون: هو تجاوز لحدود السلطة سواء أكان وصفه مخالفة مسلكية أم جريمة جنائية أتاها الموظف بصدد الوظيفة العامة، وسواء ارتشى الموظف

أو اختلس أو خالف اختصاصاً أو إجراءات شكلية، أو أساء في استعمال سلطته وانحرف عن القانون فهذه كلها أفعال تشكل ضرراً بالمصلحة العامة، علماً أنّ تجاوز حدود السلّطة باب من أبواب الفساد الإداري الذي بات منتشراً بين الوظائف العامة في البلدان العربية.

## ثانياً: المقترحات.

١- نأمل بتبني نظام قانوني متكامل ينظم السلطات والصلاحيات الوظيفي، بتجرد عن الاتجاهات الحزبية والطائفية، فلقد اخذت الدول المقارنة في تنظيم الوظيفة بالمفهوم الاوروبي الذي يجعل للوظيفة انظمة خاصة ترعاها، وإلى الآن تحاول التشريعات في العراق ولبنان من سن قوانين خاصة بالوظيفة والموظف، ولكن تؤثر عليها الحزبية وطائفية مما يجعلها غير فعالة على أرض الواقع. وهذا من الأسباب التي جعلت لبنان والعراق في مصاف الدول الأولى في الفساد الإداري، على الرغم من سن الكثير من القوانين التي ترعى الوظيفة ولكن السيطرة الحزبية والطائفية غيّبت الأثر منها، هذا وبالإضافة إلى قلة التعديلات التي تجريها على تشريعاتها.

## ٢- نقترح على المشرع العراقي أن

٣- يحذو حذو نظيره اللبناني في تدرج العقوبات التأديبية: التي تتصف بقساوتها، كونها تصيب الموظف بذمته المالية سواء كان فعل الموظف بسيطاً أم على درجة من الجسامة، يلاحظ أن عقوبة لفت نظر التي تؤدي تأخير الترفيع أو الزيادة مدة ثلاثة أشهر، حيث تمس الذمة المالية للموظف، وهذا عكس المشرع اللبناني حيث تدرج بها بشكل يناسب فعل الموظف بدأ بعقوبة معنوية، كون العقوبات جاءت للردع لا للانتقام، فإن

التدرج بها يعود بالنفع على الوظيفة العامة والموظف.

## المصادر

### أولاً: الكتب.

- ١- باز، جان، الوسيط في القانون الإداري اللبناني، الكتاب الأول، من دون ناشر، ١٩٧١.
- ٢- بدوي، أحمد زكي، معجم مصطلحات العلوم الإدارية، الطبعة الثانية، (القاهرة: دار الكتاب المصري، ١٩٩٤).
- ٣- بدير، علي محمد، مهدي ياسين السلامي، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الطبعة الأولى، (بغداد: دار الكتاب للطباعة والنشر).
- ٤- حبيش، فوزي، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، (بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر، ١٩٩١).
- ٥- الحديثي، فخري عبد الرزاق صليبي، شرح قانون العقوبات القسم العام، الطبعة الثانية، (بغداد: المكتبة القانونية، ٢٠١٠).
- ٦- الحكيم، سعيد، الرقابة على أعمال الإدارة، الطبعة الثانية، (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧٨).
- ٧- الطلو، ماجد راغب، القانون الإداري، الطبعة الأولى، (الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٧).
- ٨- الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، (الإسكندرية: منشأة المعارف،

(٢٠٠٤).

- ٩- الخوري يوسف سعد الله، القانون الإداري العام القضاء الإداري مسؤولية السلطة العامة، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، (بيروت: مكتبة زين الحقوقية، ١٩٩٨).
- ١٠- الخوري يوسف سعدالله، مجموعة القانون الإداري، الجزء الرابع، (بيروت: منشورات الحقوقية صادر، ٢٠٠١).
- ١١- الخوري، يوسف سعدالله، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد، الكتاب الثاني، (بلا ناشر، ٢٠٠٤)
- ١٢- الخوري، يوسف سعدالله، مجموعة القانون الإداري، الجزء الخامس، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد، الكتاب الأول، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٤).
- ١٣- سعد، جورج، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، (بيروت: منشورات زين الحقوقية، ٢٠١٢).
- ١٤- شيحا، إبراهيم عبد العزيز، القضاء الإداري، الجزء الثاني، (بيروت: منشورات زين الحقوقية، ١٩٩٦).
- ١٥- شيحا، إبراهيم عبد العزيز، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، (بيروت: مكتبة الحلبي الحقوقية، ١٩٩٧).
- ١٦- الطماوي، سلمان محمد، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، الطبعة الأولى، (القاهرة: دار الفكر العربي، ٢٠١٥).

- ١٧- الطماوي، سلمان محمد، القضاء الإداري قضاء التأديب، الكتاب الثالث، (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٨٧).
- ١٨- الطماوي، سلمان محمد، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الرابعة، (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٦١).
- ١٩- عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري اللبناني (دراسة مقارنة)، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠١).
- ٢٠- عبد الملك، جندي، الموسوعة الجنائية، ج ١، (بيروت، دار إحياء التراث العربي، ١٩٧٦).
- ٢١- عبد المنعم، سلمان، النظرية العامة لقانون العقوبات، (دراسة مقارنة)، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣).
- ٢٢- عبد الوهاب، محمد رفعت، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥).
- ٢٣- عبد الوهاب، محمد رفعت، مبادئ وأحكام القانون الإداري، (بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥).
- ٢٤- عبدالله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، (الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٩٦).
- ٢٥- فرحات، فوزت، القانون الإداري العام التنظيم الإداري والنشاط الإداري، قدم له خالد قباني، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، (من دون ناشر،

(٢٠٠٤).

- ٢٦- قطيش، عبد اللطيف، نظام الموظفين نصاً وتطبيقاً، الطبعة الأولى، ،  
(بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٣).
- ٢٧- القيسي، محيي الدين، القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، (بيروت:  
منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٧، ص ٣٣١-٣٣٢).
- ٢٨- يكن، زهدي، القانون الإداري، (بيروت: منشورات المكتبة العصرية، بلا  
سنة طبع)

### ثانياً: الرسائل والأطاريح الجامعية.

- ١- أبو دية، ماهر موسى عايش، الوساطة والمحسوبة في الوظيفة العامة في  
فلسطين واثرها على التنمية السياسية (الضفة الغربية)، رسالة ماجستير،  
(جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، ٢٠١٥).
- ٢- أبو السعود، إسلام إسماعيل، الرقابة القضائية على الجزاءات التأديبية في  
قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته، (غزة:  
الجامعة الإسلامية، كلية الشريعة والقانون، ٢٠١٦).
- ٣- سلمان بن محمد الجريش، إساءة استعمال السلطة في الوظيفة العامة  
وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، (الرياض:  
أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، ٢٠٠٢).

### ثالثاً: البحوث والمقالات المنشورة.

١- عبد المنعم، سهير، الحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العامة، المجلة الجنائية القومية، المجلد (٤١)، العدد (٢)، ١٩٩٨.

٢- عبد، لؤي كريم، النظام الانضباطي في الوظيفة العامة، مجلة الجامعة العراقية، العدد ٢٤، المجلد الأول، ٢٠١٠.

٣- موسى، علياء غازي، حالات الطعن بالإلغاء والتميز في اطار القانون الإداري، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، العدد (٢)، ٢٠٠٩.

### رابعاً: الأبحاث القضائية.

١- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٦، وزارة العدل العراقية/ مجلس شورى الدولة

٢- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٢، وزارة العدل العراقية/ مجلس شورى الدولة.

٣- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨، وزارة العدل العراقية/ مجلس شورى الدولة

### خامساً: المواقع الإلكترونية.

١- <https://www.dorar-aliraq.net/threads/173029> ،

التميمي، أحمد، إساءة استعمال السلطة على شخص ما، ٢٥/٧/٢٠١٣.

### سادساً: القوانين

- ١- القانون رقم (٣٤٠) في ١/٣/١٩٤٣ المعدل ( قانون العقوبات اللبناني).
- ١- القانون رقم (١٤) في ٣/٦/١٩٩١ المعدل (انضباط موظفي الدولة والقطاع العام).
- ٢- القانون رقم (٩) في ١٠/٣/٢٠١٤ (التقاعد الموحد).
- ٣- القانون رقم (٢٤) في ٦/٢/١٩٦٠ وتعديلاته (الخدمة المدنية).
- ٤- القانون رقم (١١١) في ٥/٩/١٩٦٩ المعدل ( قانون العقوبات).
- ٥- القانون رقم (٧١) في ٧/٨/٢٠١٧ (مجلس الدولة).