COPYRIGHT© INTERNATIONAL ISLAMIC UNIVERSITY MALAYSIA

النظام الانضباطي ودوره في مكافحة الفساد الإداري في العراق

إعداد

إسراء طه جزاع

بحث متطلب مقدم لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام

كلية أحمد إبراهيم للحقوق
الجامعة الإسلاميّة العالميّة ماليزيا

أبريل ٢٠١٨م

ملخص البحث

تدور فكرة هذه الدراسة حول النظام الانضباطي ودوره في مكافحة الفساد الإداري في العراق،حيث يُعد الفساد الإداري آفةً تُهدد المؤسسات الإدارية بشكلٍ لا يُمكن تجاهله، فقد احتل العراق على امتداد ما يُقارب الخمس عشرة سنة الأخيرة مراتبَ ُمتقدمة في معدلات الفساد وفقاً لتقارير منظمة الشفافية الدولية. وقد ركزت الدراسة على تناول السُبل والوسائل القانونية والقضائية وغير القضائية والتي يُمكن الاستعانة بها لغرض التصدي لحالة تفشي ظاهرة الفساد الإداري ومن خلال بيان المنظومة المختصة في مكافحة الفساد الإداري في العراق والتي تشتمل على كل من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، فضلاً عن الجهات الأخرى والتي لها دوٌر مباشٌر أو غير مباشر في عمل تلك المنظومة. وحيث أن العراق قد تبنى منهج القضاء الإداري الحديث فيما يتعلق بالنظام الوظيفي بصورةٍ عامة والنظام الانضباطي بصورةٍ خاصة، الأمر الذي دعا الباحثة إلى ضرورة ُمقارنة كل جزء من البحث مع تلك الأحكام لغرض التعرف على مواطن الالتقاء والاختلاف، كذلك بيان مدى ارتباط ظهور إشكا ليات ُمكافحة تفشي ظاهرة الفساد الإداري بمبدأ الفصل بين السلطات والذي يقضي بعدم التدخل في عمل السلطة القضائية واستقلالها التام. وقد سعى هذا البحث من خلال المنهج الوصفي التحليلي والمقارن والنقدي إلى بيان أهمية أدوات النظام الانضباطي في مكافحة تلك الظاهرة حيث يتضح َسنَّ نصوصٍ قانونية عدة لغرض الحد من تفشي تلك الظاهرة، إلا أنه تبين أن تلك القوانين غير كافية للتعامل معها بسبب وجود بعض الثغرات القانونية التي يجب معالجتها جذرياً، لغرض تطبيق أحكام القانون بشكلٍ سليم وتحقيق الأهداف المرجوة من سن تلك القوانين، فلا بدّ من بعض التعديلات والإضافات القانونية غير التقليدية. وبعد العرض والتحليل خلصت الدراسة إلى وجود علاقةٍ عكسية وثيقة بين كل من أدوات النظام الانضباطي وظاهرة الفساد الإداري فكلما ازدادت تلك الأدوات وتم تفعيلها بالشكل المناسب الذي يُحقق الأهداف المرجوة منها، كلما انخفضت معدلات صور الفساد الإداري في المؤسسات الإدارية.

ABSTRACT

The aim of this study is to discuss the disciplinary system and its function in fighting administrative corruption in Iraq, where administrative corruption is damaging and threating administrative organizations. Iraq is placed at the bottom level (highly corrupt) in corruption perception index in the reports of transparent international organization during the last 15 years. This study discusses the legal ways and judicial and non-judicial means that help in addressing administrative corruption by identifying the specialized system to fight administrative corruption in Iraq. That system includes judicial, legislative and executive bodies. In addition, other parties that play direct and indirect role within the work of that system are also studied. Iraq has adopted the modern administrative judiciary method in relating to the employment system in general and the disciplinary system in particular. Therefore, the researcher has conducted the necessary comparison for each part of this research with those regulations in order to identify the agreement and disagreement. Moreover, the study investigates the association between implementing anti-corruption and sustaining the principle of separation of powers which prohibits the interference in the judicial authority and emphasizes on the complete independence of the judicial body. This study used the critical, comparative, and analytical descriptive approaches in order to identify the significance of the disciplinary system tools in fighting the phenomenon of administrative corruption. The results of the study show that the articles associated with corruption in the Iraqi law are not enough to control and fight the administrative corruption because there are some legal gaps within the text of these articles. These gaps must entirely be addressed to enforce the law properly and achieve the desired aims of an anti-corruption system. Thus, the researcher recommends making amendments to the current articles and adding new laws to fight and control administrative corruption. This study concludes that the relationship between the disciplinary system tools and administrative corruption is inverse and strong, where implementing more tools effectively to fight administrative corruption will contribute to lower the rates of administrative corruption in Iraq within administrative organizations.

APPROVAL PAGE

The thesis of Israa Taha Gazaa has been approved by the following:

_____
Zaid bin Mohamad
Supervisor

_____
Mohamad Asmadi Abdullah
Co- Supervisor

_____
Halima Boukerroucha
Co-Supervisor

_____
Arif Ali Arif
Internal Examiner

_____
Haider Talib Mohamed
External Examiner

_____
Abdul Samat Musa
External Examiner

_____
Saim Kayadibi
Chairman

DECLARATION

I hereby declare that this dissertation is the result of my own investigations, except where otherwise stated. I also declare that is has not been previously or concurrently submitted as a whole for any other degrees at IIUM or other institutions.

Israa Taha Gazaa

Signature: …...…….. Date: ……..……..……

الجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا

إقرار بحقوق الطبع وإثبات مشروعية استخدام البحوث غير المنشورة

حقوق الطبع ٢٠١٨م لـ إسراء طه جزاع

النظام الانضباطي ودوره في مكافحة الفساد الإداري في العراق

لا يجوز إعادة إنتاج أو استخدام هذا البحث غير المنشور في أي شكلٍ وبأي صورةٍ (آلية كانت أو إلكترونية أو غيرها) بما في ذلك الاستنساخ أو التسجيل، من دون إذنٍ مكتوب من الباحثة إلا في الحالات الآتية:

١. يمكن للآخرين اقتباس أي مادة من هذا البحث غير المنشور في كتاباتهم بشرط الاعتراف بفضل صاحب النصّ المقتبس وتوثيق النصّ بصورةٍ مناسبة.
٢. يكون للجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا ومكتبتها حقّ الاستنساخ (بشكل الطبع أو بصورةٍ آلية) لأغراض مؤسساتية وتعليمية ولكن ليس لأغراض البيع العام.
٣. يكون لمكتبة الجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا حقّ استخراج نسخ من هذا البحث غير المنشور إذا طلبتها مكتبات الجامعات ومراكز البحوث الأخرى.
٤. ستزُود الباحثة مكتبة الجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا بعنوانها مع إعلامها عند تغيير العنوان.
٥. سيتُّم الاتصال بالباحثة لغرض الحصول على موافقتها على استنساخ هذا البحث غير المنشور للأفراد، من خلال عنوانها البريدي أو الإلكتروني المتوفر في المكتبة. وإذا لم تجب الباحثة خلال عشرة أسابيع من تاريخ الرسالة الموجهة إليها، ستقوم مكتبة الجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا باستخدام حقها في تزويد المطالبين به.

أكّد هذا الإقرار: إسراء طه جزاع.

التوقيع: ..... التاريخ: .....

إلى من علّماني أن الثواني لا معنى لها بلا قلم .. والدّي العزيزين .. اللّذين اجتهدا في تربيتي وعلماني الصبر .. والعزيمة والإصرار .. أطال الله بعمرِهما .. وألبسهما ثوبَ الصحة والعافية .. ومتّعني ببِرهما وردّ جميلهما .. تقبلا باغترابي عنهما فترة .. ما كنّا نحسب أن تمتد سنيناً طويلة .. صابرين مُحتسبين .. مع غصة الألم .. ولوعة الفراق .. حتى أبلغ ما أّملا ..

مازال دعاؤك أمي .. دافعاً لي لمواصلة المسير نحو الهدف .. ومازالت عنايتك أبي ورعايتك وأَملُك بي .. محركاً لي نحو هذا الهدف .. لعلي ببلوغُ مرادكما .. أردُّ لكما في الدنيا وفي الآخرة بعضاً مما غمرتماني به .. وبعضاً مما قسمتمُاه لي من قلبيكما .. يا نبع الفؤاد .. ويا رمز كل عطاء ..

وإلى إخوتي وأخوالي وأعمامي الكرام .فلَكَم أُكنّ عظَيم الامتنان والفخر .. لمساندتكم ودعائكم ..آملاً من الله عَز وجّل أنيُ بارك لي فيكم ..

وإلى كل من علمني حرفاً .. أساتذتي الأفاضل في مراحل العلم والمعرفة .. وكل من ساندني في إنجاز هذا العمل .. أُهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع .. نسأل الله العلّي القدير .أن يتقبلهُ وأن يكون خالصاً لوجهه الكريم ..

الشكر والتقدير

الحمد لله الذي أنعَم علّي بكرمه وعظيم فضله بإتمام هذه الأطروحة أشكره تعالى ولا أُحصي ثناء ًعليه. والصلاة والسلام على معلم البشرية النبي الكريم مُحَمَّد بن عبدالله ﷺ. أما وقد وفّقني الله سبحانه وتعالى لإكمال هذا العمل فإنني أتقدم بخالص الشكر وأجزل العرفان لأستاذي الدكتور الفاضل زيد مُحَمَّد الذي أشرف على هذا البحث وأولاه عنايته الكريمة وذلك بإرشاده ونصحه المحض كما فتح لي مكتبه ومكتبته أستفيد منهما في أي وقتٍ أشاء مما أعانني كثيراً في تذليل الصعاب وتجاوز العقبات فجزاه الله عني خيراً. والشكر موصول للدكتورة الفاضلة حليمة بو كروشة والأستاذ الدكتور الفاضل عارف علي عارف اللذان لم يبخلا علّي بالنصيحة والتوجيه في كل مرةٍ أزور فيها مكتبهما. كما أتقدم بالشكر الجزيل لكوكبة العلماء الأفاضل الذين تفضلوا عليَّ بمناقشة هذه الإطروحة فقد كانت توجيهاتهُم الثمينة وملحوظاتُهم القيّمة صقلاً لها إذ زادتها رصانةً ومتانة. وكذلك توجيه الشكر إلى القائمين على الجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا لإتاحتهم فرصة الدراسة لنا بهذه الجامعة العريقة، كما لا يفوتني أن أشكر عميد كلية أحمد إبراهيم للحقوق المحترم وجميع موظفي الكلية وكذلك القائمين على إدارة المكتبة المركزية بالجامعة وموظفي الدراسات العليا، لما لمسناه منهم من الحفاوة والتعاون وتذليل العقبات والعراقيل وتيسير الأمور للطلبة فلهم منّا كّل الشكر والتقدير والعرفان.

فهرس المحتويات

ملخص البحث.....ب

ملخص البحث بالإنجليزية.....ج

صفحة القبول.....د

صفحة الإقرار.....هـ

إقرار بحقوق الطبع.....و

الإهداء.....ز

الشكر والتقدير.....ح

الفصل التمهيدي: خطة البحث وهيكله العام.....١

المقدمة.....١

مشكلة البحث.....٤

أسئلة البحث.....٤

أهداف البحث.....٥

أهمية البحث.....٦

فرضية البحث.....٧

حدود البحث.....٧

منهج البحث.....٨

الدراسات السابقة..... .....٨

الهيكل العام للبحث.....١٤

الباب الثاني: النظام الانضباطي مفهومه إجراءاته والسلطة المختصة به.....١٧

تمهيد.....١٧

الفصل الأول: مفهوم النظام الانضباطي وأنواعه.....١٨
المبحث الأول: النظام الانضباطي الإداري (الرئاسي).....٢١
المطلب الأول: الخصائص المميزة للنظام الانضباطي الإداري (الرئاسي).....٢٣
المطلب الثاني: عيوب النظام الانضباطي الإداري (الرئاسي).....٢٤
المبحث الثاني: النظام الانضباطي شبه القضائي.....٢٦
المطلب الأول: الخصائص المميزة للنظام الانضباطي شبه القضائي.....٢٨
المطلب الثاني: عيوب النظام الانضباطي شبه القضائي.....٣٠
المبحث الثالث: النظام الانضباطي القضائي.....٣٠
المطلب الأول: الخصائص المميزة للنظام الانضباطي القضائي.....٣٢
المطلب الثاني: عيوب النظام الانضباطي القضائي.....٣٣
المبحث الرابع: الموازنة والمفاضلة بين الأنظمة الانضباطية على ضوء مبادئ
الشريعة الإسلامية.....٣٤
الفصل الثاني: الإجراءات الانضباطية الخاصة بالسلطات الاتحادية في العراق.....٣٨
المبحث الأول: الإجراءات الانضباطية الخاصة بالسلطة التشريعية.....٣٩
المطلب الأول: التزامات وامتيازات مجلس النواب العراقي.....٤٠
المطلب الثاني: الإجراءات الانضباطية في مجلس النواب العراقي.....٤٥
المبحث الثاني: الإجراءات الانضباطية الخاصة بالسلطة التنفيذية.....٥٦
المطلب الأول: الإجراءات الخاصة بمجلس الرئاسة العراقي.....٥٧
المطلب الثاني: الإجراءات الانضباطية الخاصة بمجلس الوزراء العراقي..... ٥٩
المبحث الثالث: الإجراءات الانضباطية الخاصة بالسلطة القضائية.....٦٧
المطلب الأول: التنظيم القانوني للسلطة القضائية في العراق.....٦٨
المطلب الثاني: الإجراءات الانضباطية الخاصة بالسلطة القضائية.....٧٧
الفصل الثالث: الإجراءات الانضباطية الخاصة بموظفي الدولة في العراق.....٨٩
المبحث الأول: العقوبات الانضباطية.....٩٠
المطلب الأول: نطاق سريان العقوبات الانضباطية.....٩١

المطلب الثاني: مشروعية العقوبات الانضباطية.....١٠١
المطلب الثالث: طبيعة العقوبات الانضباطية.....١٠٦
المبحث الثاني: أنواع العقوبات الانضباطية.....١٠٨
المطلب الأول: أنواع العقوبات الانضباطية في قانون انضباط موظفي
الدولة العراقي.....١٠٨
المطلب الثاني: أنواع العقوبات الانضباطية في الشريعة الإسلامية.....١٢٣
المبحث الثالث: حالات انقضاء العقوبات الانضباطية.....١٢٩
المطلب الأول: الحالات الاعتيادية لانقضاء العقوبات الانضباطية.....١٣٠
المطلب الثاني: الحالات غير الاعتيادية لانقضاء العقوبات الانضباطية...١٣٢
الفصل الرابع: السلطة المختصة بمساءلة الموظف العام في قوانين انضباط موظفي
الدولة العراقية.....١٤٢
المبحث الأول: التأريخ القانوني للنظام الانضباطي في العراق.....١٤٣
المبحث الثاني: السلطة المختصة بمساءلة الموظف العام في قانون
رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ الملغى..... ١٤٦
المبحث الثالث: السلطة المختصة بمساءلة الموظف العام في قانون
رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ الملغى.....١٤٩
المبحث الرابع: السلطة المختصة بمساءلة الموظف العام في قانون
رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.....١٥٤
الباب الثالث: الفساد الإداري.....١٦٠
تمهيد.....١٦٠
الفصل الأول: الفساد الإداري وخصائصه وعوامله وآثاره.....١٦١
المبحث الأول: أنواع الفساد وأدواته.....١٦٢
المطلب الأول: أنواع الفساد.....١٦٣
المطلب الثاني: أدوات الفساد.....١٦٩

المبحث الثاني: الفساد الإداري خصائصه وعلاماته.....١٧٢
المطلب الأول: خصائص الفساد الإداري.....١٧٣
المطلب الثاني: علامات الفساد الإداري.....١٧٤
المبحث الثالث: عوامل الفساد الإداري وآثاره على نواحي الحياة العامة.....١٧٥
المطلب الأول: عوامل الفساد الإداري.....١٧٦
المطلب الثاني: آثار الفساد الإداري على نواحي الحياة العامة.....١٨٠
الفصل الثاني: أنواع الفساد الإداري وحكمها في القانون والشريعة.....١٨٣
المبحث الأول: الانحرافات التنظيمية.....١٨٤
المطلب الأول: عدم الالتزام بأوامر وتعليمات الرؤساء.....١٨٤
المطلب الثاني: إفشاء الأسرار الوظيفية.....١٨٥
المطلب الثالث: الإهمال الوظيفي.....١٨٧
المبحث الثاني: الانحرافات السلوكية.....١٨٨
المطلب الأول: عدم المحافظة على كرامة الوظيفة.....١٨٨
المطلب الثاني: إساءة استعمال السلطة.....١٨٩
المبحث الثالث: الانحرافات الجنائية.....١٩٣
المطلب الأول: الرشوة.....١٩٤
المطلب الثاني: التزوير.....١٩٥
المطلب الثالث: الاختلاس.....١٩٦
الفصل الثالث: منظومة مواجهة الفساد الإداري في العراق.....١٩٨
المبحث الأول: الجهات المستقلة في مكافحة الفساد.....٢٠٣
المطلب الأول: مجلس النواب.....٢٠٣
المطلب الثاني: هيئة النزاهة.....٢٠٨
المطلب الثالث: ديوان الرقابة المالية.....٢١٥
المبحث الثاني: الجهات التابعة في مكافحة الفساد.....٢٢٠
المطلب الأول: لجنة النزاهة في مجلس النواب.....٢٢٠

المطلب الثاني: مكاتب المفتشين العموميين في الوزارات.....٢٢٢
المطلب الثالث: مكتب مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في
البنك المركزي العراقي.....٢٢٩
المطلب الرابع: جهاز القضاء (السلطة القضائية الاتحادية).....٢٣٢
المبحث الثالث: الجهات الأخرى في مكافحة الفساد.....٢٣٤
المطلب الأول: المجتمع المدني ومؤسساته.....٢٣٥
المطلب الثاني: هيئة الإعلام والاتصالات.....٢٣٩

الباب الرابع: دور النظام الانضباطي في مكافحة الفساد الإداري.....٢٤١
تمهيد.....٢٤١
الفصل الأول: ماهية العلاقة بين النظام الانضباطي والفساد الإداري.....٢٤٢
المبحث الأول: علاقة النظام الانضباطي بعوامل الفساد الإداري.....٢٤٣
المطلب الأول: علاقة النظام الانضباطي بالعوامل السياسية
والاقتصادية والاجتماعية للفساد الإداري.....٢٤٣
المطلب الثاني: علاقة النظام الانضباطي بالعوامل الإدارية والقانونية
للفساد الإداري.....٢٤٧
المبحث الثاني: علاقة النظام الانضباطي بصور الفساد الإداري.....٢٤٨
الفصل الثاني: دور النظام الانضباطي في تحديد الالتزامات والحقوق الوظيفية.....٢٥٠
المبحث الأول: تحديد الالتزامات الوظيفية.....٢٥١
المطلب الأول: دور الالتزامات الوظيفية في تسيير وإدارة المرفق الإداري...٢٥٣
المطلب الثاني: دور الالتزامات الوظيفية في مكافحة الفساد الإداري.....٢٥٩
المبحث الثاني: تحديد الحقوق الوظيفية.....٢٦٥
المطلب الأول: الحقوق الوظيفية المادية ودورها في مكافحة الفساد
الإداري.....٢٦٥

المطلب الثاني: الحقوق الوظيفية المعنوية ودورها في مكافحة الفساد الإداري.....٢٦٩
المبحث الثالث: الرقابة الإدارية والقضائية.....٢٧٢
المطلب الأول: الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري.....٢٧٢
المطلب الثاني: الرقابة القضائية ودورها في مكافحة الفساد الإداري.....٢٨٤

الخاتمة والنتائج والتوصيات.....٢٩٠

الفهارس.....٣٠٦

فهرس الآيات القرآنية الكريمة.....٣٠٧

فهرس الأحاديث النبوية الشريفة.....٣١١

فهرس المصادر والمراجع.....٣١٢

الفصل التمهيدي

خطة البحث وهيكله العام

يتناول هذا الفصل الإطار المنهجي للبحث ويشتمل على مقدمة البحث وإشكاليته وأهميته والفرضيات التي ينطلق منها وأسئلته التي تتطلب الإجابة عليها وأهدافه والمنهج الذي يسير عليه وحدوده مع بيان الدراسات السابقة المتعلقة بالموضوع وهيكله العام ويكون ذلك على النحو الآتي:

المقدمة

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ .. شَرفَ الله سبحانه وتعالى الإنسان وكرمه بالعلم وكان أول ما نزُل من الآيات الكريمات المباركات على نّبي الهدى مُحَمَّد بن عبد الله (ﷺ) ما ينبُه الإنسان بأن الباري عز وجل خلقه من علقة، وعلمه ما لا يعلم وشرفه وكرمه بالعلم، كما جاء في سورة العلق ﴿**اقْرَأْ بِاسْمِ رَبِّكَ الَّذِي خَلَقَ ۞ خَلَقَ الْإِنْسَانَ مِنْ عَلَقٍ ۞ اقْرَأْ وَرَبُّكَ الْأَكْرَمُ ۞ الَّذِي عَلَّمَ بِالْقَلَمِ ۞ عَلَّمَ الْإِنْسَانَ مَا لَمْ يَعْلَمْ**﴾[1].

وأما بعد؛ الحمدُ لله الذي أتاح للباحثة هذه الفرصة الثمينة في إحدى أهم الجامعات العالمية الرصينة للبحث في مثل هذا الموضوع من موضوعات القانون الإداري والذي يشغل حيزاً مهماً لدى الكُتاب والباحثين في مجال القانون الإداري بصورةٍ عامة وفي مجال الوظيفة العامة والمعنيين في قضايا الفساد الإداري بصورةٍ خاصة، حيث وكما هو معروف لأساتذة وباحثي وفقهاء القانون الإداري بأن التنظيم الإداري في الدولة يتكون من أشخاص إدارية عامة تُباشر إدارة المرافق العامة وهذا الشخص الذي يمثل الإدارة ويعُبر عن إرادتها هو الموظف العام أو المكلف بخدمة عامة والذي يخضع لنظام قانوني يكفل عدم انحرافه عن تحقيق المصلحة العامة وعدم استغلاله لمركزه من أجل تحقيق منافع ذاتية ويؤمن لهم من جهةٍ أخرى مزايا خاصة وضمانات تكفل حسن اختيارهم وانتقاء أكفأهم لتولي المناصب القيادية والاستقرار في العمل وغير ذلك من ضمانات الوظيفة.

---

[1] سورة العلق، الآية: ١- ٥.

ولما كانت الوظيفة العامة "تكليفٌ وطني وخدمة اجتماعية، يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية"[٢]، فإنها ليستامتيازاً أو تسلطاً للقائمين على شؤونها، بل هي تكليف لهم يهدف إلى خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة وذلك طبقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها، فضلاً عن ذلك فإن الإخلال بمبدأ الموازنة بين الحقوق والواجبات يعد إخلالاً بمبدأ التضامن الاجتماعي وفقاً للقواعد الدستورية وعلى الرغم من وجود هذا النظام إلا أن التنظيم الوظيفي في العراق قد تفشت فيه ظاهرة الفساد الإداري لاسيما في السنوات الأخيرة مما أثر على مسيرة الإصلاح الإداري بشكلٍ عام.

إن النظام الانضباطي بلا شك له دور في معالجة تلك الظاهرة من خلال أدواته المنصوص على البعض منها قانوناً، إلا أن هذا الدور غير فعال ويعود ذلك لأسبابٍ عديدة أهمها عدم التطرق لربط المدلولين النظام الانضباطي والفساد الإداري بشكلٍ واضحٍ وصريح فثمة علاقة عكسية وثيقة بينهما، فكلما كان للنظام الانضباطي قوانينه الفعالة في تسيير إدارة المرفق العام، كلما كان في ذلك الأثر الفعال في الحد من تفشي ظاهرة الفساد الإداري فيلاحظ عدم مراعاة نصوص قوانين الانضباط لمبادئ العدالة والمساواة، حيث توجد بعض الثغرات لتي قد يكون لها أثراً في فسح المجال أمام تفشي صور الفساد الإداري وأحدها نلمسه في أحكام المادة (١٠/ ٤) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل والتي أعطت الحق لرئيس الدائرة أو الوزير فرض أياً من العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في القانون المذكور مباشرةً وبعد استجواب الموظف المخالف كاستثناء من الأصل والذي يكون بعدم فرض تلك العقوبات، إلا من خلال لجنة تحقيقية مختصة تقوم بإجراءات التحقيق وحسب ما هو منصوص عليه في القانون، حيث نجد أن مثل هذا الاستثناء قد يُجيز للرئيس المباشر أو الوزير استغلال السلطة الممنوحة إليه بغير وجه حق مما ينافي مبادئ العدالة التي تقضي بمعاملة مماثلة لجميع الأفراد، كذلك لا يغفل أهمية بيان أنواع الفساد الإداري لدى المكلف بوظيفة عامة وبيان القوانين والأنظمة والضوابط التي تتضمن العقوبات التي قد يتعرض لها في حالة إخلاله بهذه الأمانة التي أوكلها إليه المجتمع فلا توجد معايير تحدد ما يدخل ضمن صور الفساد الإداري بشكلٍ واضح، على الرغم من أنها من أهم

[٢] أنظر المادة (٣) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

المخالفات التي قد تحدث في المؤسسة الإدارية أو التنظيمية وبالتالي ستكون هذه الأفعال غير واضحة المعالم فيختلط الأمر على الموظف والإد ارة على حدٍ سواء في تحديد ما يدخل ضمن تلك الصور من عدمه مثلاً تأخر الموظف عن مواعيد الدوام الرسمي أو تمتعه بالسلطة الممنوحة إليه بحكم وظيفته وغيرها من الأفعال، مما يستدعي وضوح صور الفساد بالقوانين والنص عليها وبذلك يُغلق باب الاجتهادات في توصيف تلك الأفعال وبالتالي يتم تفعيل دور وسائل النظام الانضباطي مما قد يُسهم في إيجاد حلولٍ قابلة للتطبيق على أرض الواقع والحد من تفشي تلك الظاهرة، ولغرض أن تكون لأدوات النظام الانضباطي دورها الفعال في انتظام وحسن سير العمل الإداري أو التنظيمي، يجب أن يكون لها ذلك الأثر الرادع فمن المعروف أنه مِن أمن العقاب ساءَ الأدب"، فإن لم تكن العقوبة الانضباطية ذات أثر فعال لن يتولد ذلك الرادع الوظيفي وأن هذا الأمر بعيد عن التطرق إلى الرادع الديني لدى الأشخاص فهذا يتولد من داخل الإنسان ومن الضمير الحي ولا يعتمد على أثر العقوبة وإنما هنا المقصود هو الرادع الوظيفي الذي سيكون ضعيف الأثر ولن يهتم المقابل بأفعاله ما زال أن أثره لن يمس حقوقه المعنوية أو الماديةفكلما ازداد حجم المسؤولية كان لِزاماً أن تكون إجراءات الانضباط أدق، فليس من العدالةُ مساءلة الموظف الاعتيادي بصورةٍ دقيقة وترك الموظف الأكبر منه أو مساءلته بصورةٍ عابرة، فالإدارة العامة بحاجة إلى الوقاية من هذا المرض من خلال المعرفة التي تنير الطريق لمكافحة الفساد وبناء مجتمع ومؤسسات وفقاً لأسس سليمة فليس العيب أن يُصاب المجتمع بمرضٍ ولكن العيب الأكبر أن يستفحل ذلك المرض دون علاج أو يسُوغ ذلك السلوك بعوامل تنُمي ذلك المرض وعلى الرغم مما قد تعرضَ له العراق من أحداثٍ تراكمت عبر السنين وعوامل داخلية وخارجية أدت إلى تفشي هذه الظاهرة بصورة واضحة في جميع المجالات، إلا أن الأصوات المخلصة والتي تسعى للإصلاح وبناء العراق تتعرض لأنواع الصعوبات، غير أنها تؤمن بأن عراق الحضارات بلدٌ أساسه الأخلاق والدين والعقيدة وفيه من الخيرين الذين يسعون للقضاء على كل ما هو معيب أو يعُرقل مسيرة التقدم والتنمية ويعمل على سَن القوانين وترصين عمل الجهات الرقابية ودعمها لتؤدي واجبها أزاء التصدي لظاهرة الفساد الإداري والوظيفي ومكافحة كل مظاهره في المؤسسات الحكومية بناءاً على أسس موضوعية وحيادية تكفل بناء تلكالمؤسسات بناءاً سليماً معافى.

مشكلة البحث:

تتجلى إشكالية هذا البحث في مدى التناسب فيما بين أدوات النظام الانضباطي الخاصة بفئات العاملين بالدولة العراقية سواء مكلفين بخدمةٍ عامة أو موظفين عموميين ذوي الدرجات الخاصة أو الاعتياديين منهم، ومدى توظيف تلك الأدوات توظيفاً قانونياً تبعاً للقانون الخاص بكل فئة، وحجم مراعاة ذلك التناسب في تلك القوانين والأنظمة لمبادئ العدالة والمساواة من حيث الأثر المترتب عن الأدوات المذكورة وكيفية تعزيز دور وسائل النظام الانضباطي في الحد من تفشي صور الفساد الإداري في العراق.

أسئلة البحث:

١. ما المقصود بالنظام الانضباطي؟ وما هي أنواعه؟ وما هي مميزات وعيوب كل نوع منه على ضوء مبادئ الشريعة الإسلامية وأحكام القوانين الوضعية؟
٢. ما مدى ملائمة أحكام ونصوص قوانين الانضباط في العراق مع مبادئ العدالة ولائحة حقوق الانسان؟
٣. ما معنى الفساد الإداري؟ وما مدى تأثيره في تطبيق أحكام قانون الانضباط؟ وما مدى تقييم الأداء على النظام الانضباطي في العراق بشكلٍ عام؟ ودور النظام الانضباطي في بلورة مسيرة الإصلاحات الإدارية ومكافحته لظاهرة الفساد الإداري؟
٤. ما مدى تأثير تغيير النظام السياسي في العراق على النظام الانضباطي وتوظيف أدواته لأغراض غير قانونية قد تكون ذات طبيعة سياسية بحتة؟
٥. ما مدى التناسب بين قوانين وأنظمة الانضباط لكلٍ من المكلفين بخدمةٍ عامة في السلطة التشريعية أو التنفيذية أو القضائية والموظفين من ذوي الدرجات الخاصة أو الموظفين الاعتياديين في الدولة؟

أهداف البحث:

١. السعي إلى تحقيق الهدف الأسمى المرجو من الوظيفة العامة، ألا وهو تحقيق المصلحة العامة ومحاولة تقييم النظام الانضباطي في العراق.
٢. يهدف البحث إلى دعم السلطة الممنوحة لمحكمة قضاء الموظفين في ممارسة اختصاصها، فالهدف من ذلك هو أن تكون محكمة قضاء الموظفين قضاءاً إدارياً عادلاً، لا يكتفي بالتطبيق الحرفي لأحكام ونصوص القانون، بل يجتهد من أجل تطوير القانون وسد الثغرات الموجودة فيه بما يتناسب وروح القانون وكلما زاد في الضمانات القانونية للموظفين وعمل على حمايتها بما أوتي من سلطة، عظمت منزلته في نفوس الإدارة والموظفين على حدٍ سواء ويصبح ملاذاً للمظلوم منهم ومعلماً من معالم سيادة القانون في الدولة.
٣. تعزيز مبدأ الحيادية وعدم التحيز وتطبيق أحكام القانون بصورة سليمة وبشكل حيادي يضمن مبدأ المساواة والعدالة لجميع الأطراف سواء الإدارة أو الموظف وذلك عن طريق الرقابة على ضمان حسن سير تنفيذ أحكام قوانين الانضباط لضمان الحد من تفشي صور الفساد الإداري.
٤. تفعيل دور وسائل النظام الانضباطي في الحد من تفشي ظاهرة الفساد الإداري والمالي وتعزيز العلاقة بينهما في كيفية التحكم بصور الفساد المختلفة والتي تعتري مؤسسات الدولة، من خلال أدوات النظام الانضباطي.
٥. المساهمة في إيجاد حلول مقترحة لغرض معالجة وسد الثغرات الموجودة في قوانين الانضباط والتي سعى إليها باحثو وأساتذة القانون الإداري ودور هذا النظام في الحد من تفشي ظاهرة الفساد الإداري في مؤسسات الدولة كافة.
٦. محاولة تعزيز استقلال النظام الانضباطي في الدولة عن النظام السياسي السائد فيها إستناداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات وصدور بعض القرارات استناداً إلى أحكام قانون الانضباط وفي حقيقة الأمرأكثيراً من تلك القرارات تأخذ جانباً مستقلاً عن مفهوم النظام الانضباطي بشكلٍ عام وتدخل ضمن كونها قرارات سياسية بحتة.

أهمية البحث:

تظهر أهمية البحث في المحاور الآتية:

١. إن دراسة منهجية لقوانين وأنظمة الانضباط لمكلفي الخدمة العامة أو موظفي الدولة في العراق، من شأنه أن يعُمق المفاهيم المتعلقة بالتشريعات القانونية بما ينسجم مع مبادئ العدالة ولائحة حقوق الإنسان، حيث إن ذلك يخدم بصورةٍ مباشرة مسيرة الإصلاحات في القوانين الإدارية وعلى وجه الخصوص مجتمع الدولة العراقية الحديثة التي يُطمح سيرها باتجاه مفاهيم الديمقراطية والعدالة.

٢. تعزيز الضمانات والالتزامات المتبادلة بين الموظف والسلطة الإدارية، مما يؤدي إلى تحقيق الغاية المرجوة في القوانين وتحقيق التنمية البشرية المستدامة فضلاً عن إنجاز الهدف الأساس المتمثل في تحقيق المصلحة العامة من خلال الأنظمة والقوانين والتعليمات المعمول بها.

٣. على الرغم من وجود دراسات مقدمة حول النظام الانضباطي والتي تُعد إسهامات ذات قيمة علمية في موضوعها، إلا إن طبيعة الإدارة ذات تغيير مستمر بمرور الزمن لكثرة المستجدات التي تُصاحبها لارتباطها المباشر بطبيعة الأفراد المتغيرة، مما يتطلب تقديم دراسات حديثة لمواكبة التغييرات والوقوف على المشكلات ومحاولة معالجتها فضلاً عن كون تلك الدراسات السابقة لم تتحدث عن الصلة الوثيقة بين ظاهرة الفساد الإداري وأدوات النظام الانضباطي.

٤. على الرغم من وجود منظومة مواجهة الفساد الإداري في العراق إلا أن مظاهر الفساد لا زالت واضحة، هنا تكمن أهمية البحث من خلال ضرورة دعم أدوات النظام الانضباطي للتصدي للفساد الموجود في مؤسسات الدولة ومنذ بدايته وليس بعد تفشيه والبحث عن جهات رقابية فيما بعد للتصدي لهالوقاية خيرٌ من العلاج.

٥. إن أهمية البحث تكمن أيضاً في معالجة مشكلات النظام الانضباطي ومظاهر الفساد الإداري انسجاماً مع مبادئ الشريعة الإسلامية مما يزُيد من ثراء المكتبة الإسلامية ويعالج باباً من أبواب الفقه الإداري.

فرضية البحث:

١. وجود أسباب سياسية واجتماعية توارثت من مخلفات الأنظمة الدكتاتورية والتي تجعل أصحاب السلطة بمنأى عن المساءلة القانونية فلو تحقق مبدأ المساءلة بحجم المسؤولية لأرسيت مبادئ العدالة والمساواة في جميع نصوص قوانين وأنظمة الانضباط.
٢. عدم توظيف أدوات النظام الانضباطي بشكل كامل في القوانين الوضعية والذي من شأنه أن يسهم في تفشي صور الفساد الإداري، فالعلاقة عكسية بين المدلولين فكلما زاد تفعيل دور تلك الأدوات، أدى ذلك إلى انخفاض معدلات الفساد.
٣. من شأن التناسب بين القوانين والأنظمة الخاصة بانضباط كل من المكلفين بخدمة عامة وموظفي الدولة على اختلاف فئاتهم، أن يكون انضباط أكبر موظف في الدولة متساوياً من حيث الأثر مع انضباط أصغر موظف فيها مع فارق الشبه بحجم المسؤولية الملقاة على عاتق كل منهما.

حدود البحث:

ستتناول الدراسة ما يتعلق بالنظام الانضباطي ودوره في الحد من تفشي ظاهرة الفساد الإداري في مؤسسات الدولة العراقية، من خلال دراسة قوانين وأنظمة انضباط مكلفي الخدمة العامة وموظفي الدولة التي صدرت في العراق والتي كان أولها قانون رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ مروراً بقانون رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ من ثم صدور قانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ النافذ وما طرأ عليه من تعديلات وكذلك بيان الأنظمة الانضباطية في كل من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ والنظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ وقانون التنظيم القضائي العراقي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ المعدل، فضلاً عن عرض منظومة مواجهة الفساد في العراق والوقوف على مواطن القوة والضعف في تلك القوانين ومحاولة سد الثغرات وتقديم الأنسب في هذا المجال بالرجوع إلى مستجدات القانون الإداري والقوانين الوضعية.

منهج البحث:

المناهج التي ستسير عليها الباحثة في هذا البحث هي:

١. **المنهج الوصفي:** حيث تقوم الباحثة بوصف قوانين الانضباط التي صدرت في العراق وعرض النصوص القانونية المتعلقة بالسلطة المختصة بفرض العقوبات الانضباطية في حالة مخالفة الموظف العام للقوانين والتعليمات، فضلاً عن بيان آلية ودور هذه القوانين في الحد من تفشي ظاهرة الفساد الإداري.
٢. **المنهج النقدي:** حيث تحاول الباحثة اتباع منهج النقد، فضلاً عن بيان ما تطرقت إليه دراسات الباحثين وفقهاء القانون الإداري من آراء وانتقادات في مجال النظام الانضباطي وقوانين انضباط موظفي الدولة ومنظومة وأجهزة وهيئات مكافحة الفساد في العراق.
٣. **المنهج المقارن:** إذ تقوم هذه الدراسة على عرض قوانين الانضباط التي صدرت في العراق ومقارنة تلك القوانين مع بعضها البعض، مع مقارنة جميع تلك القوانين على ضوء مبادئ وأحكام الشريعة الإسلامية وقواعد القانون الإداري ومستجداته.
٤. **المنهج التحليلي:** وذلك من خلال تحليل كل قانون انضباط صدر في العراق وتحليل المنظومة الخاصة بمكافحة الفساد والوقوف على مواطن القوة والضعف فيها وعرض آراء الباحثين وتحليلها للوصول الى الأنسب في هذا المجال.

الدراسات السابقة:

عند مراجعة الدراسات التي تُعنى بظاهرة الفساد الإداري في المؤسسات الإدارية الحكومية يتبين إن هذه الدراسات تناولت هذه المشكلة بحد ذاتها وبشكلٍ مباشر وفي المقابل فإن الدراسات التي تناولت النظام الانضباطي تطرقت إلى قواعده وأُسسه ومزاياه والثغرات الموجودة فيه بشكلٍ واضح – وفي حدود ما اطلعت عليه الباحثة – تحتاج هذه الدراسات إلى المزيد من الواقعية والاهتمام وعرض المشكلة وذلك بمحاولة ربط دور النظام الانضباطي في الحد من تفشي ظاهرة الفساد الإداري، مع أن هذا لا يمنع من وجود دراسات ساهمت في إيجاد اقتراحات وحلول لهذه المشكلة ومن بين هذه الدراسات المعاصرة:

دراسة قام بها علي جمعة محارب وكانت بعنوان: **التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي (٢٠٠٤)**، حيث تناول الباحث الإطار العام للتأديب الإداري وقام بالمقارنة بين النظم المقارنة وبين الأنظمة العراقية في كل من المجالات التالية واجبات الموظف العام، تحديد العقوبات التأديبية، السلطة التأديبية، الضمانات التأديبية، الرقابة القضائية على الجزاء التأديبي وما يعنينا في هذه الدراسة ما تكلم عنه في مجال اللجان الانضباطية وما يدخل في اختصاصها وما يخرج عنه ومجلس الانضباط العام واختصاصاته، حيث ردّ على التفرقة بشأن قبول الطعن من عدمه بين الموظف المعين بمرسوم جمهوري والموظف الاعتيادي وعلّها تفرقة تحكمية لا مبرر لها، فضلاً عن مجافاة ذلك لمبدأ العدالة والمنطق[٣] وستقف الباحثة عند رأيه هذا فقد مَر على نتائج وتوصيات الدكتور علي جمعة ما يزيد على إثنا عشر سنة، تبلورت خلالها آراء وقوانين جديدة في تلك الحقبة الزمنية ما بين سنة ٢٠٠٤ ولغاية الوقت الحاضر وتغيرت الأحوال كثيراً خصوصاً بعد عام ٢٠٠٣ ولذلك سيتم الاستفادة من طريقته في المقارنة وسيكون جزءاً من البحث استكمالاً لبحثه فيما يخص دور النظام الانضباطي في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري والتي ازدادت بشكلٍ ملحوظ في الآونة الأخيرة.

كما اطلعت الباحثة على دراسة قام بها عثمان سلمان غيلان العبودي وكانت بعنوان: **النظام التأديبي لموظفي الدولة (٢٠٠٩)**، تهدف هذه الدراسة إلى تعزيز مفاهيم السلوك الوظيفي السليم الذي بدأ يضمحل في السنوات الأخيرة التي شهدت ظهور تصرفات وأفعال لا تمت للأخلاق والسلوك الوظيفي بصلة، بل أصبحت في البعض منها تحل محل القيم والعادات والأخلاق الوظيفية السليمة المستمدة من مبدأ سيادة القانون والعدالة والنزاهة والشفافية في التعامل[٤]،فضلاً عن ذلك فإن هذه الدراسة تناولت تطوير مهارات وقابليات الموظفين في مجال العمل الوظيفي في واحدةٍ من أهم محاوره، ألا وهو النظام الانضباطي

---

[٣] علي جمعة محارب، **التأديب الإداري في الوظيفة العامة** (عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠٠٤)، ص٦٢٦.

[٤] عثمان سلمان غيلان العبودي، **النظام التأديبي لموظفي الدولة** (بغداد: موسوعة القوانين العراقية، ط٣، ٢٠٠٩)، ص١٠.

ومظاهر الفساد الإداري وسبل مكافحتها، كما استعرض العبودي في هذه الدراسة محاور عدة وهي النظام القانوني للوظيفة العامة، معايير وأخلاقيات الوظيفة العامة، مهام وواجبات الوظيفة العامة وشرح أداؤها، المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية، ثم تطرق إلى الفساد الإداري والمالي والضمانات التأديبية للموظف العام، غير أن هذه الدراسة لم تتطرق إلى بعض الأدوات الجديدة التي تربط أدوات النظام الانضباطي وعلاقتها بظاهرة الفساد الإداري بشكلٍ مباشر وهو ما سيتم تناوله في دراسة الباحثة.

ومن ضمن الدراسات السابقة دراسة قام بها، موسى فرج بعنوان: **الفساد في العراق**[٥] **(٢٠١٥)**، هي دراسة حديثة لظاهرة الفساد الإداري في العراق قام بها رئيس هيئة النزاهة في العراق (سابقاً)، حيث تطرق إلى مفاهيم الفساد ومخاطره، فضلاً عن طبيعة الفساد في العراق وأنواعه وكيفية مواجهته ودور هيئة النزاهة وتقييم أدائها في مكافحة الفساد الإداري وموقف رئاسة الحكومة من مواجهة الفساد بمختلف أشكاله وما يعنينا في هذه الدراسة هو الفساد الإداري وطرق مكافحته حيث ستأخذ الباحثة بطريقة الوصف والتحليل التي اعتمدها فرج في كتابه لغرض دمجها مع المنهج المزمع اتباعه في هذه الدراسة.

واطلعت الباحثة على دراسة قام بها، محمود مُحَمَّد معابرة تحت عنوان: **الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، دراسة مقارنة بالقانون الإداري (٢٠١١)**[٦]، تناول فيها موضوع الفساد الإداري وبيان أصل وجوده وتحديد معالمه وأثره، من خلال التعرف على مفهومه وأنواعه وأدواته وعلاجه مقارنة ذلك بالشريعة الإسلامية، مع إبراز مدى اهتمام الإسلام بهذا الشأن ومشكلة هذه الدراسة تتمثل في أثر الفساد على شتى مجالات الحياة وموقف القانون والشريعة الإسلامية من ذلك حيث تناول الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام وفق ما هو عليه العمل في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ ومقارنة ذلك كله بالشريعة الإسلامية، فيما جاء الفصل الثاني معرفاً بالفساد الإداري وخصائصه وتاريخه وأسبابه وآثاره وتركز الحديث في الفصل الثالث عن أنواع الفساد الإداري وموقف القانون والشريعة منها، ثم تعرض الفصل الرابع إلى وسائل علاج الفساد الإداري من

---

[٥] موسى فرج، **الفساد في العراق** (بغداد: الروسم للصحافة والنشر والتوزيع، ٢٠١٥).

[٦] محمود مُحَمَّد معابرة، **الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية** (عمان: دار الثقافة، ٢٠١١).