الإخلال بواجبات الوظيفة العامة

من صور الفساد الاداري

د . حسن سعيد عدايه

الاخلال بواجبات الوظيفة العامة

من صور الفساد الاداري

د. حسن سعيد عداي

مقدمة:

ان الموظف العام يمنح سلطات وصلاحيات معينة كي يستعملها في الحدود التي رسمها القانون، فأن الواجب يحتم على كل موظف ان يمارس سلطته في حدود الضوابط التي رسمها القانون، والخروج على هذه الضوابط يؤدي الى الاضرار بالمصلحة التي اراد القانون حمايتها وبالتالي يؤدي الى الاضطراب في نظام المجتمع وفساد الادارة العامة، والاداء السلبي في سير خدمات المرافق العامة.

ان اخطر صور الاخلال بواجبات الوظيفة، الاتجار بها، أي تقاضي مقابل لقاء تحقيق مصلحة لفرد على حساب سمعة وكرامة الوظيفة العامة.

واذا كانت العقوبات التأديبية المتخذة بحق الموظفين المخالفين تتجه نحو تقوية سلطات الادارة وهي بصدد ممارستها لوظائفها العامة تحقيقا للمصلحة العامة، فأن ذلك ينبغي الا يكون على حساب قواعد المشروعية والمباديء العامة للقانون التي تكفل حقوق الموظفين اسوة بالافراد الاخرين، ودون تفريط او اسراف ودون النيل من حقوق الموظفين وضماناتهم الاساسية التي كفلتها القوانين حتى لاتفقدهم الثقة والطمأنينة في اداء اعمالهم مما ينعكس سلباً على الاداء الوظيفي.

ان مكافحة فساد الادارة العامة في السنوات الاخيرة اصبحت مهمة كبيرة، مع نفقات باهضة على المستوى العاتلمي وصلت الى اكثر من مائة مليون دولار سنوياً، وقد تحقق نجاح باهر في بعض الدول، ونجاح قليل في بعض الدول، وعدم استثمار الجهود المبذولة في هذا المضمار في عدد محدود من الدول لاسيما الدول النامية او غير المستقرة سياسياً واجتماعياً.

وفي الكتاب الكريم والسنة النبوية الشريفة مايدعوا الى النزاهة، فقد ورد في سورة البقرة: ﴿ وَلاَ تَأْكُلُواْ أَمْوَالَكُم بَيْنَكُم بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُواْ بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُواْ فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالإِثْمِ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ* ﴾ {البقرة/١٨٨} وقوله سبحانه وتعالى: ﴿ سَمَّاعُونَ لِلْكَذِبِ أَكَّالُونَ لِلسُّحْتِ﴾. وقد قال المفسرون ان السحت هو الرشوة او الهدية فيما لايستحق شرعاً. والاحاديث كثيرة منها قول الرسول (ﷺ) في احدهم: ((مابال اقوام نستعملهم فيقولون هذا لكم وهذا أُهدي لي)).

والاستعمال يعني قيام الشخص بعمل حكومي او وظيفة فيقبل الهدايا. وفي رسالة للامام علي (عليه السلام) الى واليه على مصر مالك الاشتر يقول فيها: (اختر للحكم افضل رعيتك ممن لايستشرف نفسه على طمع ولايستميله اغراء).

ان دراسة موضوع الاخلال الوظيفي، وسوء سلوك الموظف اثناء عمله يعتبر صورة جسيمة من صور الفساد الاداري في العراق والعالم. لذلك سنتناول هذا البحث وفق المطالب التالية:

المطلب الاول
مفهـــوم الفســـاد

يعرف الفساد الاداري، بأنه انحراف او تدمير النزاهة في اداء الوظائف العامة من خلال الرشوة والمحاباة. ويقوم التعريف على افتراض ان الدولة تعمل وفق نوع ما من مبدأ التعميم، وان النزاهة العامة تفهم كمعاملة متساوية للمواطنين، والذي يمكن ان ينتهك من قبل المحسوبية، ويقترن الفساد بمرحلة ما من تطور دولة او تطور مجتمع، ولايمكن اخذ الفساد كحالة مطلقة او موروثة.

وبتطور الزمن تصبح الحكومة في اية دولة قائمة على اساس ان المنافع العامة ستوزع بالتساوي وبعدالة. وان الدولة الحديثة لم تعتبر الوظيفة العامة مصدراً وحيداً للدخل، حيث تواجه المجتمعات المنظمة مشكلة تسمى تخصيص الموارد، وهو يقع مباشرة في مقابل التعميم، حيث تقدم معاملة متساوية للجميع بغض النظر عن المجموعة التي ينتمي لها الفرد. وفي هذا النوع من المجتمع يتوقع الافراد معاملة متساوية من الدولة، وتعتمد على مكانتهم او موقعهم الاجتماعي.

وقد عرف ماكس ويبر مجتمعات المكانة التي تحكم بواسطة تخصيص الموارد، بأنها المجتمعات التي تحكم بواسطة العرف بدلاً من القانون، حيث تحتكر مجموعة معينة من قوى السيطرة ومصادر الدخل. وتفهم المكانة بشكل جيد في مصطلحات توزيع القوة، كما تعكس بعد الفرد عن الجماعات او الشبكات التي تملك القوة. أي بمعنى اخر كلما اقترب الفرد الى مصدر القوة، او جماعة تتمتع بأمتيازات معينة، كلما حصلت على موقعاً افضل وبمكانة اجتماعية اعلى وتبعاً لذلك تأثير اكبر من وسائل الوصول الى المنافع[1].

---

[1] انظر الى: د. هادي حسن عليوي، الفساد الاداري وانعكاساته الاقتصادية، مقال منشور في ملحق جريدة الصباح الاسبوعي، آفاق استراتيجية، العدد (٩٩٥) في ٢٠٠٦/١٢/٩، ص٤-٥.

المطلب الثاني
التطور التاريخي للفساد

تصنف المجتمعات الى خمسة انواع باستخدام الفساد كعامل مشترك على مر الزمن وهي مايلي:

اولاً: في المجتمعات في ظل الانظمة الوراثية (الفساد القديم) ودول تخصيص الموارد في تلك المجتمعات لايخضع الحكام وعوائلهم والمقربون منهم الى المحاسبة (الملكية الاستبدادية او المطلقة) ويستطيعون الاستيلاء على املاك أي من رعايا الدولة. ويجب عليهم اظهار بعض القيد حتى لايدفعوا رعاياهم للقيام بثورة. مع ان غنائم الفساد يمكن ان تكون كبيرة، كذلك يتمسك الحكام المستبدون التقليديون بحذر بهلاف المعاصرين منهم، ويبقى الفساد محدوداً حتى في غياب المحاسبة.

ثانياً: المجتمعات بعد زوال السلطة التقليدية، او السلطة التقليدية المحدثة، ونشوء مايعرف بالديمقراطية الليبرالية، فيحصل نشوء انظمة حكم وسطية. اذ يتراجع احتكار القوة ولكن تنشأ منافسة على القوة والغنائم لايشترط بتقييدات رسمية او غير رسمية. كما تنعدم مؤسسات المحاسبة، ويكون توزيع السلطة غير متوازن لمصلحة مجموعة اجتماعية او عرفية معينة، وتكون الدولة وكل مواردها هي الغاية في هذه المنافسة غير المشروعة[٢].

ثالثاً: قيام المؤسسات الديمقراطية، كما كان الحال في المستعمرات البريطانية السابقة في افريقيا، فأن انظمة الحكم الناشئة هناك، كانت اقل اهتماماً بالرفاهية العامة كما كانت عليه في ظل الانظمة التقليدية.

ويصف المؤرخ بارينغون مور الحكام في كذا انظمة بـ "نخب المفترسين" الذين انتجوا درجة من الفقر في مجتمعاتهم ما كانت لتظهر لولا قيامهم بعملية نشر رفاهية خاصة بهم، وحرمان الاخرين من ابسط حقوق الانسان في الرعاية الانسانية.

رابعاً: قيام تحقق التغيير السياسي، اذ يحصل على اثرها المزيد من المحاسبة، ولكن هذه ليست هي الهدف الرئيس، اذ تسعى الثورة الى تقدم سريع، ويكتسب القادة الثوريون

---

[٢] اظر: زياد عربية علي، الفساد، مجلة الدراسات الاستراتيجية، جماعة دمشق، العدد (١٦)، ٢٠٠٥، ص ٤٠.

الشرعية من خلال جاذبية شخصية، وهم اقل اهتماماً ببناء مؤسسات المحاسبة من اهتمامهم بالاستيلاء على الدولة من الحكام السابقين.

لقد انفجر الفساد في داخل انظمة الحكم الوسطية المار ذكرها في **ثانياً** اعلاه والتي سميت بـ "تخصيص الموارد التنافسي". ولكن بسبب تغيير التوقعات الشعبية بشكل كبير حالما يرحل النظام التقليدي فان القبول الاجتماعي للفساد لم يعد هو المبدأ. وطالما اصبح من الواضح ان الانتخابات الحرة تستطيع احداث تغييرات واسعة في الحكومة، وان تكن تغييرات لاتنتج حكماً افضل، وقوي داخل المجتمع تبدأ بالضغط من اجل الوصول الى آلية تجعل الحكام خاضعين للمحاسبة حتى في المجتمعات الفقيرة والأمية، اذ لايسمح الافراد وجود الفساد بين القادة الجدد كما كان سائداً في ظل انظمة الحكم التقليدية.

خامساً: الفساد الحديث عند النخب المفترسة بين مجتمعات تخصيص الموارد التنافسي التي تضم الديمقراطيات المنتدبة والفوضويات التنافسية والديمقراطيات الانتخابية، ويتم ترجيح الاختلافات بين هذه الانظمة وفقاً لتشابهها الاساسي وهو تخصيص الموارد الحديث، على عكس المجتمعات التقليدية، حيث تكون مجموعة صغيرة فقط من الاشخاص غير خاضعة للقانون تتنافس على المواقع الامتيازية، واكثر من ذلك يؤدي السلوك اللامسؤول الى اجازة السلوك غير القانوني للافراد، وتظهر الفجوة بين المؤسسات الرسمية، التي تعمل بأسم القانون، وغير الرسمية وهي التطبيقات الواقعية او نماذج السلوك الصادرة في هكذا وضع على حساب الديمقراطية التي ستخسر مصداقيتها وتنشأ دولاً اسيرة بيد افراد معدودين.

كانت العملية التاريخية لبناء حكومة خاضعة للمحاسبة وانشاء حياد سياسي ووظائف عامة محترمة في اوربا الغربية وامريكا الشمالية عملية مطولة ومستهلكة للوقت. وادت المطالبات الشعبية بخضوع الحكومات الى المحاسبة مما ادى الى تغييرات في المؤسسات الرسمية وان تكون الحكومات محترفة. لذلك تضاءلت فرص الفساد واصبحت اقل في انظمة حكم الديمقراطية الليبرالية.

لقد اصبحت القواعد والمباديء والمباديء الدولية من خلال المنظمات الدولية المتخصصة كمحدودات مهمة وقيود لمواجهة انماط الفساد، ويظهر الفساد بوتائر عالية عندما يصبح

الخضوع للمحاسبة ضعيفاً او غير موجود. مما حتم على الحكومات خلال الاعوام الاخيرة توجيه الدعوة لفرق تقييم الفساد الدولية ليعلنوا تعهدهم بكبح الفساد وايجاد برامج وهيئات من اجل مكافحة الفساد[٣].

المطلب الثالث
اسبـــاب الفســـاد

ان دراسة هذه المشكلة تثير امامنا التساؤلات التالية:

اولاً: تشخيص الفساد: ويقصد به التشخيص المناسب من خلال فهم اسباب المشكلة في بيئة معينة ونظام محدد.

ثانياً: معرفة ما اذا كان الفساد هو الاستثناء او ما اذا كان هو المبدأ كي يسهل امر وضع استراتيجية نوعية وفقاً لمبدأ التعميم او الاستثناء.

ثالثاً: وضع المؤشرات والاحصائيات التي تدلل على حجم المشكلة وخطورتها والاجابة على اسئلة افتراضية تأخذ من واقع حال المجتمع على سبيل المثال، ماهي الا فرص فوز شركة كبيرة يعقد ضمن برنامج النفط مقابل الغذاء لم ترتبط بشبكة او جهة دولية او محلية.

وكذلك ماهو احتمال فوز مقاول بعقد للاشغال العامة، اذا لم يكن صاحب المشروع مرتبطاً بأي شخص، كم عدد هذه الشركات التي نجحت في الفوز بمناقصات خلال السنوات الاخيرة، كذلك فحص التعيينات في الوظائف العامة او العروض للمال العام، وتحليل العقود السابقة مع اجراء تدقيق يرتب عليه اعتماد جملة حقائق. منها مالكي الشبكات التلفازية الضخمة، من هم اكثر من الناشرين تأثيراً، هل تتكرر نفس الاسماء دائماً عند تقسيم المنافع.

ان جدولاً بأكثر الاشخاص تأثيراً وارتباطاتهم سيكون اكثر تعبيراً من عدة عمليات ولهذا تتمثل مسببات المشكلة مدار البحث بما يلي:

---

[٣] انظر: جريدة الصباح العراقية، ملحق اسبوعي، آفاق استراتيجية، ٩ كانون الاول ٢٠٠٦م، ص ١٢-١٤.

١. ثقافة سلطات الامتياز في المجتمعات المبنية على اساس تخصيص الموارد، وتجعل المعاملة غير المتساوية هي النموذج المقبول في المجتمع. ويصارع الافراد من اجل الانتماء الى المجموعة صاحبة اتلامتياز بدلا من تغيير انماط السلوك اللامشروع.
٢. انتهاك واسع لمباديء العدل والنزاهة، ودون ان يحصل الفرد على حقه بالشكل الطبيعي، وتبرز الرشوة كوسيلة لاناس كثيرين ذوي مكانة ادنى للتحايل على عدم المساواة.

ان اجراء مسح عن الرشوة، يساعدنا في فهم اذا كان الفساد هو المبدأ او الاستثناء في مجتمع محدد يتطلب تخصيص الموارد حدا ادنى من المهارات عندئذ سيكون هؤلاء معروفين لدى افراد المجتمع.

٣. تمتع المسؤولين الحكوميين (العموميين) بحرية واسعة في التصرف وبقليل من الخضوع للمسألة، فهؤلاء يستغلون مناصبهم لتحقيق مكاسب شخصية عن طريق قبول الرشاوى من الشركات (القطاع الخاص) او المواطنين نظير حصولهم على امتيازات واستثناءات.
٤. القيود القانونية التي تضعها بعض القوانين بحجة انها تشكل ضمانة للموظف بهدف تحقيق المصلحة العامة التي يندفع من اجلها حتى ولو ترتب على سلوكه هذا جريمة، ويتجلى من خلال عدم موافقة الوزير المختص الذي يتبع له الموظف على احالته على المحكمة المختصة عند توفر ادلة كافية لمحاكمته عن الجريمة التي ارتكلها اثناء تأدية وظيفته او بسببها كما هو الحال في الفقرة (ب) من المادة (١٣٦) من قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل. كذلك قيود التجارة (الرسوم اللكمركية، حصص الاستيراد، قائمة المسموح والممنوع استيراده....الخ). والسياسات الصناعية القائمة على المحسوبية والعلاقات الشخصية مثل (الاعانات والاستقطاعات الضريبية) وتعدد قواعد تحديد سعر الصرف، وخطط توزيع النقد الاجنبي وتوفير القروض تحت رقابة حكومية).
٥. ضعف الرقابة الحكومية والتدخل الحكومي لاسيما في بعض المؤسسات الانتاجية ومصادر الطاقة كالبترول والغاز وامداداته محدودة بطبيعته، وكلفة استخراجه اقل

كثيرا من سعره في السوق. ولكا كانت الارباح غير العدية متاحة لمن يستخرجون هذه الموارد، فمن الراجح تقديم الرشاوى للمسؤولين عن منح حقوق استخراجه.

٦. الفقر وتدني مرتبات الموظفين وعدم تغطية التأمين ضد مخاطر المرض او الاصابات او البطالة، خصوصاً في البلدان النامية.

٧. العلاقات الشخصية في الحياة الاجتماعية في الدول النامية. اذ يرى الاوربيون ان المحاباة والمحسوبية هي نوع من الفساد، بينما الكثيرين في الدول النامية لايرون ذلك تبعاً للعرف والتقاليد الاجتماعية السائدة التي تتقاطع مع العدالة احياناً.

٨. الاقليات الثقافية والعرقية ترى نفسها مظلومة وليس لها حظوة في مجالات الادارة العامة المختلفة في الدول النامية، فتلجأ البعض من هذه الاقليات الى ممارسة اساليب الفساد باعتبارها الوسيلة الوحيدة للحصول على الخدمات المقدمة من مؤسسات الدولة او البروز في بعض مجالات الخدمات.

٩. ضعف المجتمع المدني، وتهميش دور مؤسساته في كثير من الدول الناميةن ويؤدي الى غياب قوة الموازنة المهمة في هذه المجمعات، مما يساعد على تفشي ظاهرة الفساد واستمرار نموها.

١٠. انعدام او ضعف الاخلاقيات الوظيفية للعمل الحكومي، وغياب مفهوم المساءلة العامة والمسؤولية، تؤدي الى التمهيد الى الفساد الاداري.

١١. كبر حجم القطاع العام واتساع مجالات عمله وعدم تخصصه في المصالح الاساسية، ادى الى زيادة الميل نحو الفساد وخلق بيروقراطية ذات توجهات تهتم بالتوزيع لا بالانتاج وتحقيق بعض المنافع الخاصة على حساب الصالح العام.

١٢. استخفاف افراد المجتمع بالقوانين المعمول بها في المجالات الحياتية والتنظيمية، وعدم الاهتمام بالبرامج القانونية او توعية الافراد ودورهم في مكافحة الجريمة مما ينعكس سلباً على الوعي القانوني والحس الامني للمواطنين وضعف الشعور بالواطنة والمسؤولية الحقة.

المطلب الرابع
اشكال الفساد الاداري

يأخذ الفساد الاداري اشكالاً متعددة اهمها مايلي:

اولاً: الرشوة:

قد يصل اخلال الموظف بواجبات الوظيفة الى حد التأثير على نظام العمل، ويفقد الافراد الثقة بالموظف ومن ثم بالوظيفة العامة، مما يترتب عليه، اذا توسع الامر الى فساد الادارة العامة، وهذا يؤثر على طبيعة اعمال الوظيفة وسيرها بشكل منتظم وفق مارسمه لها المشرع.

ان اخطر صور الاخلال بواجبات الوظيفة الاتجار بها، أي تقاضي مقابل تحقيق مصلحة لفرد على حساب سمعة وهيبة الوظيفة العامة.

ومن هنا ظهرت الحاجة الملحة الى تجريم الرشوة والتشدد مع مرتكبيها وذلك لخورتها على النظام الاجتماعي، اذ انها تؤدي الى الاخلال بالثقة التي يجب ان يوليها الافراد للسلطة العامة، كما انها تؤدي الى انتفاء العدالة لان مقدرة الافراد على دفع المقابل يختلف باختلاف قدراتهم المالية. وبذلك تصبح الوظيفة العامة سلعة تباع وتشترى[٤].

لقد جاءت نصوص القانون العراقي واسعة بحيث تغطي كل صور الاتجار بالوظيفة او باعمالها او مجرد محاولة ذلك. اذ يعد الفعل تاماً بمجرد ان يطلب الموظف شيئاً مما ذكرته النصوص ولو لم يلاقَ قبولاً من صاحب الحاجة، وكذلك اذا قبل شيئاً من ذلك او قبل الوعد به. والفائدة التي تتحقق له قد تكون فائدة مادية وقد تكون غير مادية، والمستفيد من هذه الفائدة يمكن ان يكون الموظف نفسه او شخصاً اخر علم بها ووافق عليها. كما لايستلزم ان ينفذ الموظف العمل او الامتناع عن العمل المختص به اصلا او يزعم الاختصاص به فأن الجريمة تعد تامة ويستحق العقوبة المفروضة. كما ان الموظف اذا عدل بعد ان قبل العطية او المنفعة او طلبه لها، فان هذا العدول يعتبر لاحقا لوقوع الجريمة ولذلك لايأخذ به ويبقى السلوك خاضعاً للتجريم، ذلك ان المشرع يريد ان يحمي الوظيفة العامة حتى من مجرد الشبهات ويسموا بسلوك الموظف بما يتوافق مع آدمية الشخص وكرامته التي تنثلم بتعاطي الرشوة. ولهذا نرى ان المشرع يجرم سلوك الموظف الذي يقوم بالعمل او يمتنع عن القيام به او يرتكب مايخل بواجبات الوظيفة دون ان يكون على اتفاق سابق مع صاحب الحاجة على تقديم الفائدة له، وعلى اثر ذلك يطلب الموظف او يقبل مكافأة ما نظير قيامه بذلك العمل

---

[٤] انظر: د. محمد زكي ابو عامر، قانون العقوبات، القسم الخاص، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨١، ص ٢٥.

او الامتناع عنه، أي ان الفائدة يحصل عليها الموظف بعد قيامه بما هو مطلوب منه دون ان يكون هناك اتفاق سابق على الرشوة وهي ماتعرف بالفقه الجنائي تحت مصطلح (الرشوة الاحقة).

ان المشرع العراقي ميز في العقوبة بين حالة الاختصاص الفعلي وحالة الزعم او الاعتقاد الخاطيء بالاختصاص. اذ ان الزعم او الاعتقاد الخاطيء اقل خطورة من حالة الاختصاص الفعلي بالعمل او الامتناع، اذ الموظف في هذه الحالة الاخيرة يتمكن بشكل خطير من الاتجار بأعمال الوظيفة وبذلك يعتبر امعاناً في هذا السلوك[٥].

كما فعل المشرع العراقي في المواد من (٣٠٧) الى (٣١٠) من قانون العقوبات العراقي كما اورد المشرع العراقي نصاً خاصاً يعالج مجرد عرض الرشوة من قبل صاحب الحاجة تلافياً لافلات الفاعل من العقاب، حيث ان مجرد العرض ولو لم يصادف قبولاً من الموظف فانه يعتبر اغراء له ينطوي على خطورة كبيرة تتمثل فيما يشكله هذا السلو من تهديد لنزاهة الوظيفة العامة وتحريض على افساد ذمة الموظف وترغيب له للوقوع في طريق الجريمة بانتهاك حرمة الوظيفة، ومن هنا تبدو اهمية تجريم مجرد عرض الرشوة[٦].

ثانياً: اختلاس الموظف للاموال الموجودة في حيازته بسبب وظيفته:

تنطبق هذه الجريمة على المال او المتاع او الورقة المثبتة لحق او غير ذلك لتشمل كل شيء يصلح لحق من الحقوق، ولايشترط ان يكون المال من اموال الدولة او مؤسساتها، وانما يمكن ان يعود للافراد، وهي من الاموال او ما تكون له قيمة ادبية او اعتبارية، مثال ذلك الرسائل والطرود والتي يتسلمها موزع البريد فاذا ما قام باختلاسها او اخفائها تتحقق بفعله هذه جريمة الاختلاس على الرغم من ان قيمتها قد تقصر على الجانب المعنوي[٧] ويجب ان يكون الموظف قد تسلم الاموال او الامتعة او وجدت في حيازته بسبب وظيفته، وسواء قد سلمت اليه تسليماً مادياً او وجدت بين يديه بمقتضى وظيفته، اذ يكون هو الذي

---

[٥] د. رمسيس بهنام، القسم الخاص في قانون العقوبات، العدد: العدوان على امن الدولة الخارجي، الرشوة، منشأة المعارف بالاسكندرية، ص ١٧٤؛ وانظر: د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، ١٩٧٣، دار النهضة العربية، ص ٥٣ ومابعدها.

[٦] نصت المادة (٣١٣) عقوبات عراقي على انه: (يعاقب بالحبس مدة لاتقل عن سنة كل من عرض رشوة على موظف او مكلف بخدمة عامة ولم تقبل منه).

[٧] انظر: عبد الرحمن الجوراني، جريمة اختلاس الاموال العامة في التشريع والقضاء العراقي، دراسة مقارنة، بغداد، ١٩٧٥، ص ٦٧.

اخذ ذلك المال بحكم وظيفته استنادا الى السلطة التي تخوله اياها الوظيفة كما يستوي الامر اذا كان التسليم حكميا وليس ماديا كما في حالة تكليف رجل اياها الوظيفة كما يستوي الامر اذا كان التسليم حكميا وليس ماديا كما في حالة تكليف رجل الشرطة بحراسة مخزن فيه اجهزة كهربائية فيقوم باختلاس هذه الاجهزة فيخضع سلوكه هذا الى التجريم. لقد شدد المشرع عقوبة اذا كان الموظف من مأموري التحصيل او المندوبين له او الامناء على الودائع او الصيارفة فجعل عقوبة هؤلاء هي السجن المؤبد او المؤقت وسبب هذا التشديد انما يرجع الى الصفة التي يحملها الفاعل والتي يستمدها من نوع الوظيفة او العمل الذي يقوم به وهو التعامل مع الاموال[٨].

واذا حكم على الموظف بأية عقوبة مقيدة للحرية عن جريمة اختلاس اموال الدولة فلا يطلق سراحه اذا قضى مدة عقوبته المحكوم بها مالم تسترد منه الاموال المختلسة. ويستثنى من احكام الافراج الشرطي، ولاتطبق بحقه قوانين العفو ولا قرارات تخفيف العقوبة، كذلك فان عقوبة العزل من الوظيفة يمكن ان تكون عقوبة تبعية[٩] حكمت بها المحكمة حسب نص المادة (١٠٠) من قانون العقوبات العراقي، كما ان المشرع العراقي قرر عقوبة العزل في المادة (٢٠٦) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٩٦) لسنة ١٩٣٦ كما اقر عقوبة الفصل من الوظيفة في قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١. كما نصت الفقرة الثامنة من المادة (٨) على العزل الذي يكون بتنحية الموظف عن الوظيفة نهائياً ولايجوز اعادة توظيفه في دوائر الدولة وذلك بقرار مسبب من الوزير في حالة ارتكاب الموظف فعلا خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة وضراً بالمصلحة العامة. وكذلك اذا حكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته او ارتكابها بصفته الرسمية.

ثالثاً: استيلاء الموظف على اموال الدولة:

ويعني ذلك استيلاء الموظف بغير حق على مال الدولة اعتمادا على وظيفته العامة، أي ان تكون الوظيفة العامة قد سهلت له عملية الاستيلاء، كالموظف الذي يدخل مخزن الدائرة التي يعمل فيها من اجل استلام ادوات معينة فيقوم بالاستيلاء على شيء ما موجود في ذلك المخزن، ولايشترط لاستغلال الوظيفة ان يكون الموظف يعمل في الجهة التي استولى على

---

[٨] انظر: المادتان (٩٦)، (٣١٥) من قانون العقوبات العراقي.

[٩] انظر: د. عبد المهيمن بكر سالم: القسم الخاص في قانون العقوبات، ط٧، دار النهضة العربية، ١٩٧٧، القاهرة، ص ٣٨١ ومابعدها.

مالها بل يكفي مجرد ثبوت ان الجاني قد استغل وظيفته للتوصل الى المال الذي استولى عليه، كحالة المفتش في احدى المؤسسات الذي يقوم بتفتيش الدوائر التابعة للمؤسسة فيدخل مخازنها ويستولى على اوراق او مواد معينة يعود الى احدى تلك الدوائر.

وبالنسبة للاموال العامة تعتبر اموالا عامة العقارات والمنقولات التي للدولة او للاشخاص المعنوية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل او بمقتضى القانون ان مفهوم المال العام يتسع ليشمل كذلك مايسمى بالدومين الخاص وهو المال الخاص الذي تملكه الدولة وتساهم به مع الجهات الخاصة، مثال ذلك الهيئات او الشركات ذات النظام المختلط وهو مايسمى بالقطاع المختلط. أي بمعنى ان الحماية القانونية على المال العام هي ذاتها على اموال الهيئات التي تسهم الدولة في مالها وتعبر بحكم الاموال العامة واضفى عليها الحماية الجنائية المقررة للاموال العامة[١٠]. لقد ميزت القوانين الجنائية في العقاب بين حالتين:

اذا كان المال للدولة او احدى المؤسسات او الهيئات التي تسهم الدولة في مالها بنصيب، أي عندما يكون المال محل الجريمة من الاموال العامة فتكون العقوبة السجن وكذلك يجب الحكم برد اختلسه الجاني او استولى عليه او قيمته اذا كان قد تصرف به بالبيع[١١] حالة كون الاموال محل الجريمة مملوكة لغير من ذكر في الحالة الاولى، أي الاموال المملوكة للافراد او للشركات او الهيئات الخاصة. فتكون العقوبة اخف من العقوبة في الحالة الاولى، ذلك ان المشرع الجنائي يقدر خطورة الاستيلاء على اموال الدولة لانها مخصصة للمنفعة العامة[١٢].

رابعاً: الاضرار بمصلحة الدولة للحصول على منفعة:

ان كل موظف عهدت اليه مهمة المحافظة على اموال او مصلحة تعود للدائرة التي يعمل فيها في صفقة او قضية فأضر بهذه المصلحة. ولا اهمية لنوع العمل المكلف به سواء كان من اعمال الادارة او الاعمال التنفيذية او مجرد الاشراف؛ مادامت صفة او نوع وظيفته

---

[١٠] انظر: نص المادة (٧١) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١، وكذلك المادة (٣١٦) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩.

[١١] انظر: المادة (٣٢١) عقوبات عراقي.

[١٢] انظر: د. محجمود محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، ط٧، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٧٥، ص ٧٥.

كانت السبب الذي دفع الى ان يعهد اليه بالمحافظة على تلك الاموال او المصلحة. وان تثبت للموظف هذه الصفة وقت الجريمة ولو ترك بعد ذلك اختصاصه الوظيفي الذي وقعت لجريمة بناء عليه.

ان مصطلح المنفعة تفيد ان تكون الفائدة المادية او معنوية، وسواء كانت للموظف او لغيره ولكن يتعين ان يكون الحصول على المنفعة من وراء العمل الذي يؤديه وهو المحافظة على اموال اية مصلحة تعود للجهة التي يعمل فيها. حتى ولو حصل على المنفعة بعد الانتهاء من هذا العمل.

وتشترط القوانين الجنائية ان يحصل ضرر او يتسبب الموظف في ذلك الضرر لتلك المصلحة التي عهدت اليه مهمة المحافظة عليها، بمعنى انه يشترط ان يحصل اضرار للمصلحة وان يكون من وراء ذلك الحصول على منفعة او ربح للموظف او لغيره[١٣] مثال ذلك ان يعهد الى مهندس في البلدية مهمة الاشراف على اعمال تشييد بناية لها ويقوم بتنفيذ هذه البناية احد المقاولين فأتفق المهندس مع المقاول على التلاعب في كميات الحديد والأسمنت المستخدم في البناء لقاء حصول المهندس على مبلغ من المال.

او يكلف موظف مهمة التعاقد مع الشركات العالمية على استيراد بضاعة معينة للمؤسسة التي يعمل فيها، فأتفق مع ممثل تلك الشركة على بضاعة تختلف في مواصفاتها عن تلك التي طلبتها دائرته في شروطها (أي توريد بضاعة اقل نوعية وجودة عما هو مثبت) وذلك لقاء حصول ذلك الموظف على عمولة من الشركة المجهزة.

خامساً: الانتفاع من الاشغال او المقاولات او التعهدات:

اذا كان للموظف اختصاص في اعداد شروط المقاولة او ابرام العقد فيها مع المنفذ او مراقبة تنفيذ العقد. اما اذا كان الموظف له شأن بالتعهدات فهو الموظف الذي يكون له جزء من الاختصاص في ابرام عقود التوريد او في تنفيذ هذه العقود. وعقد التوريد موضوعة دائما منقولات وذلك يكون بتعهد شخص او شركة بتوريد منقولات معينة لحساب الدولة او احدى المؤسسات مقابل ثمن يحدد في العقد. مثال ذلك العقود الخاصة بتوريد معدات او ادوات او اجهزة للدوائر الرسمية.

---

[١٣] انظر: د. احمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات، القسم الخاص، ط٣، دار النهضة العربية، ١٩٨٥، ص ٢٧٥.

يتحقق سلوك الموظف بأي نشاط يأتيه يهدف من ورائه الحصول على المنفعة او الفائدة او الحصول على العمولة من خلال التفاوض مع المقاول او متعهد التوريد الذي يتعامل مع الجهة التي يعمل بها ذلك الموظف او ان يسهم مع المتعهد في توريد اجهزة معينة للجهة التي يعمل فيها ذلك الموظف، او ان يدخل الموظف في مناقصة لاحالة مقاولة معينة بأسم شخص آخر، او ان يتفق مع المقاول على نسبة معينة من الربح في حالة الفوز بالمقاولة[١٤].

ان هدف الموظف من وراء الحصول على منفعة او عمولة من الاشغال او المقاولات او التعهدات التي له شأن فيها، وسواء تم الحصول على الفائدة او العمولة بنفسه مباشرة او بواسطة شخص اخر.

ويتحقق النشاط المجرم بواسطة شخص اخر كما لو كلف الموظف شخصاً اخر بأن يحصل من المقاول على مبلغ من النقود او كمية من الاسمنت.

هذا وتتحقق هذه الجريمة بحق الموظف اذا قصد الحصول على المنفعة او العمولة فقط ونص التشريع العقابي على عقوبة اخف من عقوبة الاضرار بمصلحة الدولة كون خطورة الجريمة في حالة الانتفاع فقط هي اقل خطورة من جريمة الاضرار[١٥].

سادساً: استخدام العمال سخرة (بدون أجر):

يجرم سلوك الموظف الذي يحتجز لنفسه كل او بعض مايستحقه العمال الذين يستخدمهم من اجور او استخدم عمالا سخرة واخذ اجورهم لنفسه او قيد في دفاتر الحكومة اسماء اشخاص وهميين او حقيقيين لم يقموا باي عمل في الاشغال واستولى على اجورهم لنفسه او اعطاها لهؤلاء الاشخاص مع احتسابها على الحكومة.

وهذا يعني بان السلوك الصادر من الموظف في هذا الصدد يتخذ احدى صور ثلاث وهي كما يلي:

- ان يحتجز الموظف لننفسه بغير مسوغ جميع او بعض مايستحقه العمال من اجور.

---

[١٤] انظر: د. محمود محمود مصطفى، المصدر السابق، ص ٩٠.

[١٥] لقد بينت المادة (٣١٩) عقوبات عراقي على عقوبة السجن مدة لاتزيد على عشر سنين او الحبس بالنسبة لجريمة الانتفاع. في حين نصت المادة (٣١٨) على عقوبة السجن مطلقا الذي قد يصل الى خمسة عشر سنة على كل موظف اضر بمصلحة الجهة التي يعمل لديها ليحصل على منفعة.

- ان يستخدم الموظف العمال سخرة، أي بغير اجر ويستحوذ على اجورهم لنفسه.
- ان يقيد الموظف في دفاتر الحكومة اسماء اشخاص وهميين او حقيقيين لم يقوموا بأي عمل في الاشغال ويستولي على اجورهم لنفسه او يعطيها لهم وان كانوا اشخاص حقيقيين ويحسبها على الحكومة[١٦].

هذا وقد عاقب القانون العراقي مرتكب جريمة استخدام العمال سخرة بالسجن مدة لاتزيد على عشر سنين او بالحبس حتى خمس سنوات اضافة الى الحكم برد ما اختلسه الموظف الجاني او ما استولى عليه من مال او قيمة ماحصل عليه من منفعة او ربح[١٧].

المطلب الخامس
الموقف التشريعي العراقي من الفساد الاداري

النزاهة ونقيضها الفساد الفساد مسألة قررتها التشريعات العراقية السابقة من دساتير وقوانين، فالمادة (٣٩) من الدستور العثماني تشترط في المأمورين (الموظفين) الاهلية والاستحقاق، وان يكون صاحب استقامة وحسن السلوك. واشترطت المادة (٦٨) ان يكون عضو مجلس المبعوثين (النواب) والاعيان غير محكوم عليه بالافلاس او الحجر او مشهور بالتصرفات السيئة. فلقد اعتبر الدستور هذه الامور مما يخل بالنزاهة. وفي المادة (٢٠) من نظام انتخابات المجلس التأسيسي العراقي لسنة ١٩٢٢ اضيفت لهذه الشروط شرط عدم الحكم بجناية او جنحة، وتكررت هذه الشروط في المادة (٣٠) بالنسبة لاعضاء مجلس الامة في الدستور الملكي لسنة ١٩٢٥، وفي قانون الانتخابات لسنة ١٩٢٤ تم ذكر بعض الجرائم التي تمنع من الترشيح لعضوية مجلس النواب وهي جرائم الرقة والرشوة والاختلاس والتزوير والاحتيال. وقد ورد هذا الشرط في قانون الانتخاب رقم (١١) لسنة ١٩٤٦ ومرسوم الانتخاب رقم (٦) لسنة ١٩٥٢. وفي قوانين الانتخاب التي صدرت بعد ذلك منها القانون (٧) لسنة ١٩٦٧ والقانون (٥٥) لسنة ١٩٨٠ و (٢٦) لسنة ١٩٩٥، وفي الدستور الصادر في الدستور الصادر في ٢٠٠٦/٣/٨ وقانون الانتخاب رقم (٩٦) في ٢٠٠٤/٦/١٥ تمت اضافة شرط عدم الأثراء بشكل غير مشروع على حساب الوطن والمال العام بالاضافة الى عدم الحكم عن جريمة مخلة بالشرف.

16
17

كما اشترطت القوانين الخاصة بالخدمة توفر النزاهة فيمن يتقدم لاشغال الوظيفة العامة. ومنذ تاريخ تأسيس الدولة العراقية عام ١٩٢٠ من ذلك قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ الذي ينظم شروط التوظيف في دوائر الدولة والخدمة فيها، ونجد هذا الشرط في قانون الخدمة والتقاعد العسكري رقم (١) لسنة ١٩٥٧ وقانون خدمة وتقاعد قوى الأمن الداخلي رقم (١) لسنة ١٩٧٨ ونجده ايضا في قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ عند تحديده واجبات الموظف بأنه على الموظف الامتناع عن استغلال نفوذ وظيفته لتحقيق منفعة او ربح له او لغيره. وهذا ما كان مقرراً في قانون انضباط موظفي الدولة السابق رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٩، كما ان بعض القوانين تشترط درجة عالية من النزاهة مثل قوانين الخبراء والتأمين والتجارة. كذلك فأن قانون العقوبات جرم الافعال الصادرة من الموظف والتي تشكل فسادا في الوظيفة. كذلك وردت احكام خاصة بالافعال التي تشكل فساداً وظيفياً بموجب قوانين خاصة مثل القانون رقم (٧) لسنة ١٩٥٨ حيث يجرم هذا القانون كا صاحب سلطة عامة او خدمة عامة استغل نفوذ وظيفته. كذلك القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ اناط بهيئة النزاهة التحقيق بقضايا الفساد، كما ان الدستور الصادر عام ٢٠٠٥ وفي المادة (١٠٢) منه قرر ان هيئة النزاهة من الهيئات المستقلة وقررت اصدار قانون جديد ينظم امور هذه الهيئة كما يبين ان الافعال التي تعتبر خروجاً على مبدأ النزاهة هي من الجرائم التي يعاقب عليها القانون.

لقد عاقب قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ والنافذ حالياً الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة كجرائم الرشوة والاختلاس وتجاوز الموظفين حدود وظائفهم واستغلال نفوذ الوظيفة والاستيلاء على اموال الآخرين بدون وجه حق او الاخلال بالمناقصات او المزايدات والاضرار بأموال الدولة، وهي ذات الجرائم التي كان يعاقب عليها قانون الجزاء العثماني وقانون العقوبات البغدادي لعام ١٩١٨.

لقد اشار دستور ٢٠٠٥ الى النزاهة والاستقامة في اكثر من موضع ومنها المواد (١٣٨/ثالثاً) و (٦٨/ثالثاً) و (٧٧) و (١٢٧) و (٨٠/ خامساً) و (٤٩/ثالثاً).

كذلك قانون الانتخاب رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥، حيث ان المادة (٦) من هذا القانون اشترطت في المرشح لعضوية المجلس الا يكون قد اثرى بشكل غير مشروع على حساب

الوطن والمال العام ولا يكون محكوماً عليه بجريمة مخلة بالشرف من الرشوة والاختلاس والسرقة والتزوير.

المطلب السادس

سجـــل العـــلاج

١. تثقيف المجتمع وتحويل الولاء بصورة تدريجية من العائلة والعشيرة الى الامة والوطن.
٢. خلق ثقافة عامة ترفض الفساد الذي له تبعات اخلاقية واجتماعية.
٣. التطبيق السليم والحازم للقوانين الخاصة بالتفتيش الاداري والمالي.
٤. ترويج القيم الدينية والاخلاقية.
٥. وضع خطط استتراتيجية لمكافحة البطالة والتضخم اللذين يولدان الفساد بأشكاله كافة.

٦. تحديد الرواتب بشكل يمنع الموظف من التفكير في ارتكاب جريمة الفساد واشعاره بذات الوقت بأن من يرتكب سلوكاً مخلاً بواجبات الوظيفة سيكون جزاؤه شديداً وسيدفع الثمن باهضا.

٧. اعتماد مبدأ العقاب والثواب، من خلال التحفيز على القيام بالواجب بدقة وباتقان وعدم ارتكاب الفساد وبطرقه المختلفة.

٨. الاهتمام بدرجة الامانة والنزاهة الى جانب الكفاءة عند اختيار الموظفين او عند تقييم اداءهم للترقية او عند تسلمهم موقع وظيفي اعلى.

٩. اقرار وتطبيق فاعل لكل مايزيد من احتمال كشف عمليات الفساد وخلق قناعة راسخى لدى الموظفين بنتائج الفساد وعقابه بشكل عادل ورادع في الوقت نفسه.

١٠. اجتثاث حوافز الفساد في كل مؤسسة ووزارة من خلال المتابعة والتحقيق في كل سلوك فاسد.

١١. تعزيز وتكريس الثقافة الوطنية في ادارة المؤسسات.

١٢. العمل على تنظيم اولويات القيم والسلوك والنزاهة على ان تتولى المؤسسات التربوية والاعلامية غرس روح المواطنة والامانة ونبذ الممارسات السيئة والاستحواذ على المال العام والسرقة والرشوة وكل الظواهر المرفوضة من القوانين الالهية والوضعية.

١٣. كشف نشاطات وفعاليات واعمال المراتب المتقدمة في السلم الوظيفي وجلعها مفتوحة وخاضعة للرقابة والمساءلة في أي وقت.

١٤. الرقابة الصارمة على كفاءة استخدام الموارد وعد ضياعها او تلفها او اهدارها.

١٥. كشف الاخطاء والانحرافات الوظيفية وممارسة النقد البناء لها بكل حيادية.

١٦. اعتماد اسلوب الرقابة الذاتية ويتم ذلك بتعليم الفرد جدوى القوانين ومعرفة المباديء العامة لاخلاقيات التعامل مما يسهم في تحصين الفرد من الوقوع في مستنقع الفساد الاداري والاخلاقي والمالي ويكون بعيداً عن ممارسة السلوكيات المنحرفة.

١٧. ايجاد منظومة قانونية قادرة على التعامل مع مستجدات ومتطلبات الحياة وتعقيداتها تستوعب نظريات التربية الحديثة وتقديم النصائح والارشاد والتوعية والتوجيه يمكن

ان تكون لها نتائج مجدية في تحقيق وتكريس الاطر العامة والخاصة للتعامل الاجتماعي والحكومي.

١٨. اصدار تشريع خاص بهيئة النزاهة يحدد مركزها القانوني واختصاصاتها على وجه الدقة وهل هي سلطة اتهام، أي بيان فيما اذا كان لها الحق في مباشرة الاتهام لموظفي الحكومة في مجالات معينة، وهل هي شكل من اشكال الادعاء العام بالاضافة الى قربها من سلطة واختصاص قاضي التحقيق، وهل هي هيئة مستقلة لاتخضع لاية سلطة من السلطات الثلاث، ام تبعيتها لمجلس النواب، والاسس التي تعتمدها في الكشف عن الممتلكات والموارد الشخصية لاعضاء السلطة التي تتبعها.

١٩. الغاء الفقرة (ب) من المادة (١٣٦) من قانون اصول المحاكمات الجزائية النافذ التي تتضمن بأنه لاتجوز احالة المتهم على المحاكمة في جريمة ارتكبت اثناء تأدية وظيفته الرسمية او بسببها الا بإذن من الوزير التابع له.

اذ لايستطيع قاضي التحقيق احالة الموظف المتهم بارتكاب جريمة على المحكمة المختصة مع وجود ادلة وكفايتها لادانته من قبل المحكمة المختصة اذا لم يسمع الوزير التابع له الموظف، وما هو مصير الدعوى الجنائية في حالة الرفض هل تعتبر منتهية ام منقضية وماهو السند القانوني الذي يقرر انقضاء الدعوى الجزائية، هل هو قرار الوزير بالرفض، انه تناقض تشريعي يتطلب التدخل من قبل المشرع لحله.

المصادر

اولاً: الكتب:

١. القرآن الكريم.

٢. د. محمد زكي ابو عامر، قانون العقوبات، القسم الخاص، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨١.

٣. د. رمسيس بهنام، القسم الخاص في قانون العقوبات، العدوان على امن الدولة الخارجي، الرشوة، منشأة المعارف بالاسكندرية.

٤. د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، ١٩٧٣، دار النهضة العربية.

٥. عبد الرحمن الجوراني، جريمة اختلاس الاموال العامة في التشريع والقضاء العراقي، دراسة مقارنة، بغداد ١٩٧٥.

٦. د. عبد المهيمن بكر سالم، القسم الخاص في قانون العقوبات، ط٧، دار النهضة العربية، ١٩٧٧، القاهرة.

٧. د. محمود محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، ط٧، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٧٥.

١. د. احمد فتحر سرور، الوسيط في قانون العقوبات، القسم الخاص، ط٣، دار النهضة العربية، ١٩٨٥.

٢. د. فخري عبد الرزاق الحديثي، قانون العقوبات الخاص، بغداد، ١٩٩٦.

١٠. جريدة الصباح، العدد (٩٩٥) في ٢٠٠٦/١٢/٩م . ملحق اسبوعي . آفاق استراتيجية.

ثانياً: القوانين:

١. قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ وتعديلاته.
٢. القانون المدني العراق رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ وتعديلاته.
٣. دستور جمهورية العراق في ٢٠٠٦/٣/٨.
٤. قانون العقوبات البغدادي لعام ١٩١٨ وتعديلاته.
٥. قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته.
٦. قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ وتعديلاته.
٧. قانون الانتخاب رقم (٩٦) في ٢٠٠٤/٦/١٥.
٨. الدستور الملكي لعام ١٩٢٥.
٩. قانون الانتخاب رقم (٧) لسنة ١٩٦٧.
١٠. قانون الخدمة والتقاعد العسكري رقم (١) لسنة ١٩٧٥.
١١. قانون خدمة وتقاعد قوى الامن الداخلي رقم (١) لسنة ١٩٧٨.
١٢. قانون هيئة النزاهة رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤.