

Obstacles to the Success of Combating Corruption and Ways to Overcome Them in Iraqi and Egyptian Law

Sajjad Mahdi Mahmoud¹, Dr. Ali Mashhadi ²

¹PhD Student in Public Law Faculty Of Law University Of Qom

s2571920@gmail.com

²Associate Professor, Department of Public and International Law, Faculty of Law, University of Qom

droitenviro@gmail.com

HOW TO CITE: ABSTRACT:

Sajjad Mahdi Mahmoud, Ali Mashhadi (2026). Obstacles to the Success of Combating Corruption and Ways to Overcome Them in Iraqi and Egyptian Law. International Journal of Special Education, 41(18s), 703-721

This research aims to identify the most prominent obstacles that prevent the success of combating corruption in both Iraq and Egypt, and to analyze its legislative and practical dimensions, while studying the legal and institutional means that can overcome them in light of the applicable legislation and practical applications, in order to identify the points of agreement and difference between the two legal systems and to propose ways to enhance the effectiveness of the anti-corruption system. The importance of this research stems from the fact that corruption is one of the most serious phenomena threatening the rule of law, affecting the efficiency of public administration, and hindering economic and social development. The research adopted a descriptive-analytical approach to clarify legal concepts related to corruption and its obstacles, and to analyze the legislative texts regulating its combat. It also employed a comparative approach to highlight the points of agreement and difference between Iraqi and Egyptian law. The research concluded that the success of combating corruption is not solely dependent on the multiplicity of oversight bodies or the severity of penalties, but rather requires an integrated legal system characterized by clear legislation, no overlapping jurisdictions, enhanced independence of oversight and judicial bodies, activation of the preventive role of legal advice, and high-quality legislative drafting. Furthermore, it necessitates developing digital transformation, strengthening cooperation among relevant institutions, and establishing a culture of integrity and transparency. This will contribute to raising the efficiency of anti-corruption efforts and achieving more effective protection of public funds in both Iraq and Egypt.

COPYRIGHT STATEMENT:

Copyright: © 2026 Authors.
Open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Keywords: obstacles, combating, corruption, Iraqi law, Egyptian law.

المخلص

يهدف هذا البحث إلى بيان أبرز المعوقات التي تحول دون نجاح مكافحة الفساد في كل من العراق ومصر، وتحليل

أبعادها التشريعية والعملية، مع دراسة الوسائل القانونية والمؤسسية الكفيلة بالتغلب عليها في ضوء التشريعات النافذة

والتطبيقات العملية، وصولاً إلى تحديد أوجه الاتفاق والاختلاف بين النظامين القانونيين واقتراح السبل الكفيلة بتعزيز فاعلية منظومة مكافحة الفساد. وتنبع أهمية البحث من أن الفساد يُعد من أخطر الظواهر التي تهدد سيادة القانون، وتؤثر في كفاءة الإدارة العامة، وتعيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية واعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي لبيان المفاهيم القانونية المتعلقة بالفساد ومعوقاته وتحليل النصوص التشريعية المنظمة لمكافحة الفساد، إلى جانب المنهج المقارن لإبراز أوجه الاتفاق والاختلاف بين القانونين العراقي والمصري، وقد توصل البحث إلى أن نجاح مكافحة الفساد لا يرتبط بتعدد الجهات الرقابية أو تشديد العقوبات وحدهما، وإنما يتطلب منظومة قانونية متكاملة تتسم بوضوح التشريعات، وعدم تداخل الاختصاصات، وتعزيز استقلال الأجهزة الرقابية والقضائية، وتفعيل الدور الوقائي للمشورة القانونية وجودة الصياغة التشريعية، فضلاً عن تطوير التحول الرقمي، وتوثيق التعاون بين المؤسسات المختصة، وترسيخ ثقافة النزاهة والشفافية، بما يسهم في رفع كفاءة مكافحة الفساد وتحقيق حماية أكثر فاعلية للمال العام في كل من العراق ومصر.

الكلمات المفتاحية: المعوقات، مكافحة، الفساد، القانون العراقي، القانون المصري.

المقدمة:

تُعد مكافحة الفساد من أبرز التحديات التي تواجه الدول المعاصرة، لما يمثلها الفساد من تهديد مباشر لسيادة القانون وإضعاف لمؤسسات الدولة واستنزاف للموارد العامة، فضلاً عن تأثيره السلبي في التنمية الاقتصادية والاستقرار السياسي والثقة المجتمعية. وقد أولت التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية، وفي مقدمتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، اهتماماً بالغاً بوضع الأطر القانونية والمؤسسية الكفيلة بالحد من هذه الظاهرة. وعلى الرغم من الجهود التشريعية والمؤسسية التي بذلها كل من العراق ومصر، من خلال إنشاء هيئات متخصصة وسن قوانين تتعلق بالنزاهة والشفافية ومكافحة

الكسب غير المشروع وتعزيز الرقابة، إلا أن الواقع العملي يكشف عن استمرار العديد من المعوقات التي تحد من فاعلية تلك الجهود، سواء كانت تشريعية أو مؤسسية أو إدارية أو سياسية أو اجتماعية.

وتتمثل مشكلة البحث في أن تعدد النصوص القانونية والجهات المختصة بمكافحة الفساد في العراق ومصر لم يؤد بالضرورة إلى تحقيق النتائج المرجوة في الحد من الفساد، بسبب وجود معوقات متنوعة تحد من كفاءة تطبيق التشريعات وآليات إنفاذها، مثل ضعف التنسيق بين المؤسسات الرقابية، والقصور التشريعي في بعض الجوانب، وبطء الإجراءات، والتدخلات السياسية، وضعف الحماية القانونية للمبلغين والشهود، فضلاً عن التحديات المرتبطة بثقافة النزاهة والوعي المجتمعي. ومن ثم تبرز الحاجة إلى دراسة هذه المعوقات بصورة تحليلية ومقارنة، لبيان أوجه القصور في كل نظام قانوني واقتراح السبل الكفيلة بتجاوزها، وينطلق البحث من السؤال الرئيس الآتي: ما أبرز المعوقات التي تواجه نجاح مكافحة الفساد في القانونين العراقي والمصري، وما الوسائل القانونية والمؤسسية الكفيلة بالتغلب عليها بما يسهم في تعزيز فاعلية منظومة مكافحة الفساد؟

وتبرز أهمية البحث من أهمية موضوع مكافحة الفساد باعتباره أحد المرتكزات الأساسية لتحقيق الحكم الرشيد وترسيخ سيادة القانون وحماية المال العام وتعزيز ثقة المواطنين بمؤسسات الدولة. كما تكتسب الدراسة أهميتها من تناولها لمعوقات النجاح وليس لوسائل المكافحة فحسب، بما يتيح تشخيص الأسباب الحقيقية التي تحد من فاعلية المنظومة القانونية والمؤسسية في العراق ومصر، فضلاً عن أهمية الدراسة المقارنة في الاستفادة من أوجه القوة في كل نظام قانوني واقتراح حلول تشريعية وعملية يمكن أن تسهم في تطوير سياسات مكافحة الفساد وتعزيز كفاءتها.

كما يهدف البحث إلى بيان مفهوم معوقات مكافحة الفساد وتصنيفها، وتحليل الإطار القانوني المنظم لمكافحة الفساد في كل من العراق ومصر، والكشف عن أبرز المعوقات التشريعية

والمؤسسية والإدارية والقضائية التي تحول دون نجاح جهود مكافحة الفساد، وبيان أوجه الاتفاق والاختلاف بين النظامين القانونيين، وصولاً إلى تقديم مقترحات وتوصيات تشريعية ومؤسسية من شأنها تعزيز فعالية منظومة مكافحة الفساد وتحقيق قدر أكبر من النزاهة والشفافية والمساءلة.

ويعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي في بيان المفاهيم القانونية والنصوص التشريعية المتعلقة بمكافحة الفساد وتحليلها، إلى جانب المنهج المقارن للموازنة بين أحكام القانون العراقي والقانون المصري وبيان أوجه الاتفاق والاختلاف بينهما، ولذلك تم تقسيم هذا البحث إلى:

المبحث الأول: معوقات مكافحة الفساد في العراق ومصر

عرف الفساد بأنه انصراف النية إلى استخدام الصلاحيات والنفوذ الممنوحة بموجب الوظيفة العامة لتحقيق منافع شخصية قد تكون ذات آثار مالية وغير مالية، بشكل يخالف القوانين والأنظمة والتعليمات. وبهذا تم حصر الفساد بتجاوز حدود الوظيفة العامة عن طريق مخالفة القانون؛ إذ استخدم مبدأ النية وهو امر دفين في النفس، ولم يتضمن تحديد الهدف والغاية منه، حيث تم حصرها بالمنفعة الشخصية¹. كما عرفه صامويل هنتون على أنه: سلوك الموظف العام عندما ينحرف عن المعايير المتفق عليها لتحقيق أهداف وغايات خاصة². ويعرف الفساد المالي بأنه: التجاوز المالي ومخالفة القواعد والتعليمات المالية، التي تتسق سير الأعمال المالية في مؤسسات الدولة، ومخالفة تعليمات الأجهزة الرقابية المختصة بالأموال المالية. أما الفساد الإداري فيعرف بأنه إساءة استعمال موظفي الدولة لمناصبهم والصلاحيات الممنوحة من أجل الحصول على منافع شخصية وكسب غير مشروع بطرق غير مشروعة. ومن أشكال الفساد الإداري التزوير، إفشاء أسرار الوظيفة، عدم الالتزام بأوقات الدوام³.

المعوقات التي تواجه مكافحة الفساد تتمثل بالقصور التشريعي تارة والنقص التشريعي تارة أخرى، وإلى جانب ذلك فإن هناك معوقات واقعية عملية والتي يمكن القول بأنها تسهم في تراجع الإحساس بمسؤولية الوظيفة العامة وروح الإبداع والابتكار في

الأعمال لضعف القانون في حماية الحقوق، ومن ناحية أخرى سيولد الفساد الإداري ثقافة لا تقل في شدة الدمار عن ثقافة السلاح إلا وهي ثقافة ترسيخ الفساد من خلال عدم تغيير القوانين واللوائح والقواعد التي اغتموها، بل سيعملون على التمسك بها وتعميقها وتوليد المزيد منها⁴.

المطلب الأول: المعوقات التشريعية

من المعوقات التشريعية هي قضية تداخل الاختصاصات فاختصاص محكمة التمييز الاتحادية تتداخل مع اختصاص مجلس الدولة العراقي، حيث أسست المحكمة اختصاصاتها في تفسير التشريعات العادية بموجب حكمها الذي قضى بأن ((المحكمة الاتحادية العليا إذا ما خلصت إلى تفسير قانون معين لمضمون نص تشريعي ٠٠٠ وانتهت بذلك إلى رفض الطعون الدستورية التي وجهت إليه ...))⁵، حيث أسست المحكمة اختصاصها في تفسير التشريعات العادية بموجب حكمها سالف الذكر وذكرت بأنه اختصاصها استثنائي يمارس عند تقديم الطلب من جهات محددة وفقاً للضوابط المحددة، محاولة فصل اختصاصها بالتفسير عن اختصاص "مجلس الدولة" من زاوية تحديد الجهات التي لها حق طلب تفسير التشريع العادي⁶. وحسب تقدير ذوي الاختصاص بأن هذا الأمر لا يشكل معياراً جامعاً ومانعاً يعزل اختصاص المحكمة الاتحادية بالتفسير عن اختصاص مجلس الدولة" والسبب أن المشرع العادي في قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل قد منح حق تقديم الراي والمشورة إلى المجلس في مسائل معينة من الجهات العليا⁷. وبما أن لمجلس الوزراء حق طلب الراي من المحكمة الاتحادية العليا حول تفسير قانون معين، فإن من حق الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة طلب ذلك من مجلس الدولة وبذلك تشابك الاختصاص بينهما⁸.

كما إن دور اللجان التحقيقية في دوائر الدولة في مكافحة الفساد الإداري دور مهم وفعال ذلك أنها الأقرب إلى الموظف وتستطيع الكشف عن ملاحظات وأسباب ودوافع المخالفة أو الجريمة إذا تبين لها ذلك⁹، ولكن هذه اللجان قد تتأثر بالانتمية أو الروتين أو بعوامل أخرى مثل الوساطة والمحسوبية والمحابة والتهديد،

كما هو الحال في تغيير النظام السياسي في عام (٢٠٠٣) حيث الانفلات الأمني والإرهاب وعدم الاستقرار السياسي فكثيراً ما يتعرض أعضاء اللجنة التحقيقية إلى التهديد والعنف خاصة من المتنفذين، وهذا بالطبع يؤثر على سير التحقيق لذلك يجب منح ضمانات وحصانات لأعضاء اللجنة التحقيقية في أثناء ممارسة أعمالها وتأمينهم بعدم ملاحقتهم من قبل المخالفين¹⁰.

مع العرض يتم هذا من منطلق النزاهة والتي هي عبارة عن منظومة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص والمهنية في العمل، وعلى الرغم من التقارب بين مفهومي الشفافية والنزاهة إلا أن الثاني يتصل بقيم أخلاقية معنوية بينما يتصل الأول بنظم وإجراءات عملية¹¹. وإن آليات مكافحة تشكل عناصر أساسية في استراتيجية مكافحة الفساد الإداري وتمثل الاستراتيجية جميع الإجراءات التي تتخذ في الدولة بهدف إحراز أداء أعلى، كذلك وتعدّ الاستراتيجية نشاطاً مستمراً يأخذ بنظر الاعتبار القيم الإدارية والبيئية لذلك فإن أغلب مؤسسات مكافحة الفساد الإداري تضع استراتيجية معينة لمكافحة حالات الفساد الموجود وتبنى هذا الجانب الاستراتيجي على الشمول والتكامل لمكافحة هذه الظاهرة، ومن أهم وظائف الإدارة تتمثل أصلاً في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة عن طريق فرض قيود على الحريات الفردية تستلزمها الحياة الاجتماعية¹². إضافة إلى ذلك لا بد من توفر الإرادة الجادة من قبل القيادة السياسية لمحاربة الفساد الإداري حتى يكون ذلك على مستوى الدولة والمجتمع أو على الأقل بأن لا تصطدم توجهات مكافحة الفساد الإداري مع السلطة السياسية¹³. إذن هنالك عده معوقات تؤدي دوراً سلبياً في عملية الإصلاح التشريعي ورسم سياسة تشريعية رشيدة فأهم المعوقات والتي هي مدار البحث منها ظاهرة الفساد التي تلعب ظاهرة الفساد بكل أنواعه دوراً كبيراً في تقييد الإرادة السياسية وإيقاف وعرقلة محاولات الإصلاح السياسية والاقتصادية والتشريعية¹⁴.

وكذلك الاضطرابات وعدم الاستقرار السياسي والتحديات الخارجية، أو التبعية السياسية وخضوع القيادات السياسية

لدوائر التأثيرات الإقليمية أو الدولية بحيث تكون عاجزة عن اتخاذ أي قرار سياسي بمعزل عن هذه الدوائر.¹⁵

ويمكننا القول لابد من توسيع صلاحيات مجلس الدولة، إذ تُعدّ العامل الجوهري في فاعليته ونجاحه فتوسيع صلاحيات المجلس في أداء وظيفتي التدقيق والفتوى هو أهم الآفاق التي تعمل على تطوير نظام مجلس الدولة وأعماله مستقبلاً، وهذا يكون من خلال إيراد نص دستوري يلزم الوزارات والمؤسسات والجهات والهيئات غير المرتبطة بوزارة بأخذ رأي مجلس الدولة في شأن مشروعات القوانين ومقترحات الأنظمة والتعليمات وأيضاً يوجب تشكيل لجنة مختصة من ذوي الشأن والاختصاص تتكون من السلطات التشريعية والتنفيذية ومجلس الدولة تأخذ على عاتقها إما إعداد مشروع قانون ينظم عمل "مجلس الدولة" وتشكيلاته وبما يسهم في منحه الاستقلال التام أو تعديل قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل بما ينسجم مع تطلعات الواقع العملي.¹⁶

كما أن أجهزة مكافحة الفساد في العراق ومصر يجب أن يتم التنسيق والتعاون فيما بينها لغرض تحقيق أهدافها المنشودة في مكافحة جرائم الفساد، وإن عدم التعاون والتنسيق يؤدي إلى عدم تحقيق غاياتها، وإن علاقاتها فيما بينها يجب أن تكون علاقة متكاملة، ويجب أن تفعل هذه العلاقة من أجل تحقيق هدفها المشترك، وهو حماية المال العام¹⁷. أن عدم وجود نصوص قانونية أو تشريعات تنظم عمل الأجهزة الرقابية يؤدي إلى ضعف كفاءتها في مجال مكافحة الفساد، وبالتالي إلى انعدام التنسيق فيما بينها، مما يساعد على انتشار جرائم الفساد داخل المجتمع، وتستمد تلك الجرائم قوتها على النقشي من نقاط الضعف فيه، مما يسهم في تراجع دور الدولة في تأدية واجباتها في مجال مكافحة الفساد والآثار المترتبة عليه في الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية¹⁸.

المطلب الثاني: المعوقات الواقعية

تتضافر جهود لإنهاء ومعالجة المعوقات الواقعية أو العملية التي تكافح ظاهرة الفساد الإداري والمالي في مؤسسات الدولة

المختلفة، والتي تبدأ من مدير الدائرة المعنية في متابعة موظفيه وشؤون إدارته، إلى الهيئات المتخصصة ومنها هيئة ومكاتب المفتشين العموميين وديوان الرقابة المالية وغيرها، أن التعكز على مكافحة الفساد، بتعقيد الإجراءات الإدارية يعطي نتائج معكوسة غالباً، وأن التطور التكنولوجي في إدخال الأنظمة والبرامج الإلكترونية ووجود موظفين أكفاء يعملون بمهنية ويحفظون كرامة المواطن والمساواة وعدم التمييز، يعطي نتائج إيجابية¹⁹.

إن مجلس القضاء الأعلى عمل على افتتاح العديد من دور القضاء في مختلف مدن وأقضية ونواحي العراق تسهم في تقديم الخدمة القضائية في أماكن قريبة من المواطن وتلبي به وبهية القضاء، أدخل التقنيات اللازمة لسرعة إنجاز المعاملات بكوادر كفوءة مدربة، وأتاح للمواطن الحصول على الخدمات القضائية عن طريق خدمات إلكترونية متاحة في بوابة القضاء الإلكترونية ضمن الموقع الرسمي لمجلس القضاء الأعلى، أن العمل في القضاء فإنه يؤدي رسالة وليست وظيفة عامة، وعلى من أرتضى حملها أن يتصرف بما يناسب ذلك، مؤتمناً على أسرار الناس سالكا طريق الحق، متسلحاً بالقوى والاجتهاد والعلم، متجرداً في ممارسة مهنته ومستقلاً في تقدير الوقائع، ومن الطبيعي أن النزاهة في مجال فض النزاعات في القضاء، لا تقتصر على الأحكام والقرارات القضائية، بل تتعدى ذلك لتشمل إجراءات الوصول إلى هذا الحكم²⁰، لذلك فإن أهم المعوقات التي تواجه مجلس الدولة العراقي من الجانب العملي الافتقار إلى البنى التحتية التي لم ينشأ لها مركز إدارية أو محاكم لها في المحافظات، بينما نجد المشرع المصري نص على بأنشاء محاكم في المحافظات المصرية²¹. ومن تلك المعوقات عدم منح مجلس الدولة الاستقلالية في تعيين أعضائه دون إرباطه بالسلطة التشريعية أو التنفيذية، وإضافة لذلك زيادة عدد الدعاوي المقامة أمام مجلس الدولة العراقي بعد عام ٢٠٠٣ مما يتطلب المجلس الدولة بإصدار تشريع يتلاءم مع الزيادة التي حصلت في أعداد موظفي الدولة²².

ومن الجدير بالإشارة حيث إن مبدأ طاعة الرؤساء وتنفيذ أوامره هو مبدأ مستقر في التشريع العراقي، ويستمد أساسه من طبيعة النظام الرئاسي في الوظيفة العامة، إلا أن هذا المبدأ مقيد بوجود صدور الأوامر من الرئيس الإداري وفقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات وبخلاف ذلك لا يكون الموظف المختص ملزماً بتنفيذ هذه الأوامر وعليه الالتزام باطلاع ومكاشفة رئيسه الإداري برأيه القانوني أو الفني أو الحسابي ويبين له بصورة واضحة وصريحة بما يقبل الشك والتأويل الآثار المترتبة على قرار الرئيس الإداري واشترط القانون أن يتم ذلك كتابة، فإن أصر الرئيس على رأيه فهو من يتحمل مسؤولية قراره انضباطياً و جزائياً و مدنياً، إلا أن بعض الرؤساء الإداريين يعتمد إصدار أوامر شفوية لمروسيهم أو يمتنع عن تأشير المطالع المرفوعة إليه والبت فيها ، ويتم الضغط على المروسين لتنفيذ هذه الأوامر بطرق غير مشروعة من خلال الإضرار بالموظف المختص كمنع الإجازة عنه أو رفع المخصصات عنه أو نقله أو إحالته إلى لجان تحقيقية مفتعلة، دون أن يكون له أي هامش أو أمر مكتوب، وعلى الرغم من اعتراف الفقه والقضاء بالقرار الإداري الشفهي، وإن المشرع لم يشترط صدوره مكتوباً إلا أن العرف الإداري استقر على الشكل المكتوب لسهولة اثباته وتحديد مسؤولية من أصدره والتعرف على غاية مصدره إن كانت تتعلق بالصالح العام أو لغايات منبئة الصلة بالصالح العام²³.

وكنا نتمنى من المحكمة الإدارية العليا أن تؤسس مبدأ جديداً يلزم الرئيس الإداري بالإجابة كتابة عن ما يرفع إليه من مروسيه، لأن تطبيق البند (٣) من المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المرقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل يتطلب إجابته تحريرية من الرئيس الإداري أما بالعدل عن قراره أو الإصرار عليه، لأن المشرع أوجب على الموظف المختص اطلاع رئيسه كتابة ولم يلزم الرئيس بالإجابة كتابته وهذا قصور تشريعي يجب تلافيه لأنه يخل بفاعلية النص في حماية الموظف من سلطه رئيسه الإداري الرئاسية وهنا يتعزز دور القضاء الإداري الإنشائي ونود الإشارة إلى أن الموظف

يُعد المحرك الأساسي لنشاطات الإدارة إذ به يمكن أن تحقق الإدارة نشاطها في تنظيم سير المرفق العام بانتظام، كان أمراً إلزامياً أن تقوم الإدارة بضبط موظفيها من خلال إصدار الأوامر والتعليمات والقرارات الخاصة بتنظيم عملهم والحد من سوء التنظيم وضعفه²⁴. وهذا ما يسمى بالتسيب الإداري والذي عرف بأنه ((السلوك المنحرف في أداء الالتزامات والواجبات تجاه الإدارة والمجتمع مما ينجم عنه عدم قدرة الأجهزة الإدارية في تنفيذ السياسة العامة للدولة والخاصة بتأمين الخدمات الأساسية والتنمية والاقتصادية والاجتماعية))²⁵.

ومن الجدير بالذكر أن مجلس الدولة العراقي كان له أثر مهم في حسم القضايا والامور المتعلقة في القرارات الصادرة من اللجنة الخاصة التي يتظلم من قراراتها أمام هيئة الطعن وتكون قرارات هذه الهيئة خاضعة أمام محاكم القضاء الإداري في مجلس الدولة ولم تؤثر أي ثغرة أو مخالفة قانونية في عمل المؤسسة من أي جهة رقابية كانت سواء كانت جهة حكومية مركزية أو جهة حكومية محلية²⁶.

وسابقاً بعدما جاء قانون تطهير الجهاز الحكومي رقم (٢) لسنة ١٩٥٨ الذي منح في المادة (١) منه صلاحيات مجلس الوزراء بعزل أو فصل أي موظف من الدرجة الخاصة أو الصنفين الأول والثاني وكل مكلف بخدمة عامة لمدة خمس سنوات إذا تبين بقاؤه في الخدمة مضرراً بالمصلحة العامة . وصدر أيضاً قانون بشأن الكسب غير المشروع" على حساب الشعب المسمى قانون "من أين لك هذا المرقم (١٥) لسنة ١٩٥٨ ، والذي ألزم في المادة (١) منه ((رؤساء الوزارات والقضاة والوزراء والشرطة وضباط الجيش وكما موظف أو مستخدم أو مكلف بخدمة عامة ان يقدم خلال الشهرين من تاريخ التعيين أو الانتخاب إقرار عن الذمة المالية وذمة الزوجه والأولاد القصر، وقد سري هذا القانون بأثر رجعي على من تقدم ذكرهم))²⁷.

ويمكننا الإشارة إلى دور القاضي المحوري في العملية القضائية في تصديه للفساد الإداري إذ غالباً ما يتعرض الى الضغط والتأثير من قبل الحكومة وبدوافع ليست بذوي شيء من الصالح العام ، والتأثير في القضاء إما أن يصل به الأمر إلى الاعتداء

عليهم كما حدث في مصر عام (١٩٥٤) عندما دفعت الحكومة جمعاً من المتظاهرين للاعتداء على رئيس مجلس الدولة الدكتور عبد الرزاق السنهوري أو تهديدهم بالنقل أو العزل أو الإحالة الى مجلس تأديبي وهو ما حصل بحق أربعة من القضاة في مصر عندما رفعت عنهم الحصانة القضائية وأحيلوا الى التحقيق لكشفهم عملية تزوير واسعة في الانتخابات التشريعية لعام (٢٠٠٥) وتمسكهم بالدعوة الى استئصال السلطات القضائية عن السلطات التنفيذية، أو بانتدابهم لغير أعمالهم²⁸.

ومن الجوانب الأخرى التي تستحق الإشارة إليها أن التشريعات والقوانين تحرص على الحفاظ على الكرامة الوظيفية التي تعطي شعور الاطمئنان لدى المتعاملين بها وقد عرفها بأنها "ابتعاد الموظف عن كل سلوك شائن ومسيء ممكن أن يؤثر على سمعة وأهمية الوظيفة العامة وكرامتها"²⁹.

باعتمادنا أن إطلاق العنان بالشكل المطلق لتصرفات الموظف الحكومي يحط من قدر الكرامة الوظيفية التي تحمل الجهات الرقابية عبئاً إضافياً وعانقاً آخر لإنجاز ما أوكل اليه لكون العلاقة التي تربط بين الإدارة والموظف علاقة تنظيمية وبهذا الصدد فإن الاهتمام بالكرامة الوظيفية من خلال التشريعات والأحكام القضائية يسهل جهود مكافحة الفساد الإداري بالعكس تمام الفوضى وعدم التنظيم يكون عائقاً أمام جهود المؤسسات ذات العلاقة المساهمة في مكافحة وكذلك تعرضت المحكمة الإدارية العليا في العراق إلى مضامين واجب المحافظة على كرامة الوظيفة، حيث قضت "ومنها إفشاؤه إسرار وظيفته وعدم الحفاظ على كرامة الوظيفة واتصاله بابن المشنكي (٠٠٠) وطلبه مبلغاً من المال مع علمه بوجود قضية جزائية ضده خلافاً لأحكام البند (حادي عشر) من المادة (٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المرقم (١٤) لسنة ١٩٩١ الذي ينص على أنه يحظر على الموظف"³⁰.

ونص قانون هيئة الإشراف القضائي رقم (٢٩) لسنة ٢٠١٦، على وجوب التزام منتسبوا الهيئة بالمحافظة على كرامة الهيئة حيث جاء في المادة (٦ / ثانياً) على (ثانياً يلتزم منتسبي الهيئة بالمحافظة على كرامة الهيئة والابتعاد عن كل ما يبعث الشك

والريبة بهم ...³¹. بالإضافة إلى ما نص عليه قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ المعدل في المادة (٧) منه حيث جاء فيها يلتزم القاضي على الحفظ والصيانة لكرامته وكرامة القضاء مع الابتعاد عدم التقرب لأي أمر يبعث الريبة لاحتمال يؤثر على استقامة القاضي³².

وعند الخوض في مجال مكافحة الفساد فقد صدر قانون تطهير الجهاز القضائي رقم (١) لسنة ١٩٥٨ الذي نص في المادة (٢) فقرة (١) والذي تناول عقوبات غاية بالأهمية ولها الأثر البالغ في التصدي لأموال الفساد الإداري والمالي وكانت تلك العقوبات هي العزل والفصل وإنهاء الخدمات لأي قاض أو حاكم أو نائب يتبين وجوده يكون مضرراً بالمصلحة العامة وتصدر من مجلس الوزراء على أساس مقترح من قبل وزير العدل³³.

ويرى آخرون بأنه "لا يشترط لقيام مسؤولية الموظف العام تأديباً، عن الأفعال الصادرة عن الغير ثبوت اشتراكه مع الغير فيما ارتكب بوسيلة من وسائل الاشتراك المقررة في قانون العقوبات ... بل يكفي لمساءلته ثبوت علمه ورضاه عن أفعال الغير المشينة بما يؤثر في سمعته كموظف عام وينال من كرامة وظيفته"³⁴.

المبحث الثاني: سبل التغلب على معوقات مكافحة الفساد تسعى الإدارة في جميع تصرفاتها إلى تحقيق الصالح العام، ولكن لم تكن هذه التصرفات بمنجي من تعرضها للإلغاء أو التعديل أو كليهما معاً، بمعنى آخر أن تكون تصرفات الإدارة مشروعة منها تراقب ذاتياً وتتم هذه المراقبة من خلال مراجعة الإدارة لتصرفاتها فتلغي هذا التصرف أو تعدله أو تسحبه أو تحذفه أو تحل تصرفاً آخر محله، فهي إذن تراقب مشروعيتها قبل الطعن بالمشروعية من قبل جهة رقابية أخرى³⁵.

المطلب الأول: المشورة القانونية وأثرها في مكافحة الفساد

قد عرفها الباحثون بتعاريف عديدة ومنها إذ يقول: الشورى: تعني تقليد الآراء المختلفة ووجهات النظر المطروحة في قضية من القضايا واختبارها من أصحاب العقول والأفهام حتى

يتوصل إلى الصواب منها أو إلى أصوبها وأحسنها ليعمل به لكي تتحقق أحسن النتائج³⁶، أما الآخرون فعرفوها بقوله الشورى: هي تبادل الآراء في أمر من الأمور لمعرفة أصوبها وأصلحها لأجل اعتماده والعمل به³⁷، فالمستشار هو العليم الذي يؤخذ رأيه في أمر مهم علمي أو فني أو سياسي أو قضائي أو نحوه ومن حكمة مشروعيتها³⁸.

وعند تولي الجهات الرسمية في الدولة تطبيق قانون ما لمكافحة الفساد فهي تحتاج إلى تفسير وتوضيح رسمي لنص من نصوص القانون فتلجأ إلى طلب التفسير الرسمي لقانون نص معين من نصوصه بغية الاطمئنان إلى تطبيقه بشكل سليم وإزالة الغموض لدى الإدارة، ولتجنب الآثار غير الحميدة للتطبيق غير السليم للقانون المراد تفسيره، ولا علاقة لهذا النوع من التفسير بالتفسير القضائي الذي يتولاها القضاء بمناسبة قيام نزاع معروض على القضاء³⁹. فالتفسير الرسمي الذي نقصده هنا لم يُثر بشأنه نزاع قضائي بل اختلاف وجهات النظر بين الوزارات والجهات الرسمية، أو بين دائرة وأخرى ضمن الوزارة أو الجهة الرسمية الواحدة، ويتولى مجلس الدولة أو مجلس شورى الدولة أو دائرة التشريع والفتوى القيام بمهمة التفسير⁴⁰. فمن ناحية يرفض التدخل في المسائل المنظورة أمام القضاء ومن الناحية الثانية فإنه يسعى إلى تسهيل حسم تلك المنازعات المعروضة أمام القضاء وأن جميع ذلك ينصب في حماية مؤسسات الدولة حتى تمكنه من إعداد الرأي المناسب والملائم للموضوع المطروح عليها⁴¹. وهناك أنواع عديدة من الاستشارات ليست محل البحث، أما يخصنا هي الاستشارة القانونية التي توصف بأنها خدمة يقدمها شخص مؤهل في المجال القانوني لمن يطلبها لمساعدته على معرفة الرأي القانوني في مشكلة ما، ويعطيه الاستشارة بكل حياد وموضوعية وفقاً للأنظمة القائمة⁴². وأن الغرض من الاستشارة القانونية هو معرفة حكم القانون في مسألة معينة، وكثيراً ما يكتف النصوص القانونية الغموض والإبهام، لأنها تأتي بعبارات وجيزة ومركزة⁴³.

وقد حدد المشرع المصري بالاختصاص الاستشاري بأن يمارس قسم الفتوى بمجلس الدولة وظيفة الإفتاء وإبداء الرأي غير الملزم قانوناً للإدارة في المسائل والقضايا التي تعرض عليه لمكافحة الفساد، ويتكون قسم الفتوى من إدارات تخصصية لجهات الإدارة المختلفة والمتعددة⁴⁴، ويرأس كل إدارة منها شخص يحمل عنوان مستشار أو مستشار مساعد وعلى الرغم من أن إبداء الفتوى في الأصل يكون اختيارياً إلا أن القانون يلزم الأخير أحياناً باستفتاء إدارة الفتوى المختصة كما في حالة إبرام أو قبول أو إجازة أي عقد أو صلح أو تحكيم⁴⁵. أما فيما يتعلق بالاستشارة فقد جرى وثبت العمل على عدم استشارة مجلس الدولة "في مشروعات القوانين التي تقترح من البرلمان أو المنبثقة منه"⁴⁶.

وفي العراق فإن العمل بمهام الوظيفة الاستشارية سواء كان إبداء الرأي أو المشورة القانونية تأخذ اتجاهين منها يتضمن جانباً موضوعياً وجانباً إجرائياً، ولا شك أن الرأي الاستشاري يكون غير ملزم لجهة الإدارة، إلا أن الإدارة قد تلتزم أدبياً بالرأي الاستشاري بعدة اعتبارات كما أسلفنا ذكرها، يعد عنصر الزمن أبرز عناصر التقدير في القرارات الإدارية ولا تخضع فيه الإدارة إلا لقيد التعسف والانحراف، بمعنى أن اختيار الوقت في ذاته هو مسألة موضوعية يترك تقديرها للإدارة بشرط أن تبتغي المصلحة العامة في هذا التقدير، لأن عند وضع القيود على حرية الإدارة في التصرف فإن الإسراف في هذا التقييد يترتب عليه عواقب لأنه يؤدي إلى شل حركة الإدارة وانعدام روح الابتكار، فالسلطة التقديرية لازمة لحسن سير الإدارة.⁴⁷

وعلى الرغم من ذلك فإن مجلس الدولة العراقي "لم يعالج حالة عدم التزام الجهة المستشارة بالرأي الاستشاري ذات صفة الإلزام"⁴⁸. لكن حسب تعليمات مجلس الدولة العراقي للنظام الداخلي يتولى قسم الشؤون القانونية الذي تنحصر مهمته في إبداء الرأي في المسائل المعروضة عليه⁴⁹، باستثناء القضايا المعروضة أمام القضاء⁵⁰، وينطبق ذلك على القرارات الصادرة من السلطة الإدارية فإنه ينطبق على الآراء الصادرة من الإدارة الاستشارية، فيتعين أن تقدم في وقت مناسب، حتى تتمكن

السلطة الإدارية المستشارة من اتخاذ قرارها في الوقت المناسب، لذا فإن الاتجاه المعاصر في الوزارات هو توسيع قاعد اتخاذ القرار، وذلك باشتراك أصحاب الخبرة والرأي، فإن دراسة الموضوع وتقديم الرأي إلزام على الهيئة الاستشارية وإبداء من يكون لديها من آراء تتعلق بالموضوع دون النظر إلى مدى الأخذ بالرأي من قبل الإدارة أو لا⁵¹.

والذي يبحث موقف السلطة الإدارية والإدارة الاستشارية، ومدى اتساع الوقت أمامها لإبداء الرأي المطلوب منها، ومدى صعوبة التغلب على المعوقات التي تعترضه، إلا أن مجلس الدولة يحاول سماع آراء الإدارات الأخرى، وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة العراقي في قراره الآتي ((تطلب وزارة العدل من مجلس الدولة المشورة القانونية في شأن انضمام العراق إلى اتفاقية المتعلقة بالجريمة الإلكترونية (بودابست) رقم ١٨٥ لسنة ٢٠٠١، فاستمع مجلس الدولة إلى الآراء كل من وزارة الخارجية التي لا تمنع من الانضمام لهذه الاتفاقية))، وتأسيساً على ما تقدم يرى المجلس: التريث في انضمام جمهورية العراق إلى الاتفاقية المتعلقة بالجريمة الإلكترونية (بودابست) لسنة ٢٠٠١ في الوقت الحالي⁵². وهناك مشورات قانونية أخرى لمجلس الدولة العراقي حيث في المشورة القانونية التي انتهت بأن إقصاء الموظف المعين لأول مرة على أساس شهادة دراسية مزورة وتحرك الدعوى الجزائية ضده عن جريمة التزوير واستعماله، ولا يؤثر في ذلك على صدور قانون العفو العام⁵³.

وتعليقاً على المشورات القانونية سالفة الذكر يلاحظ أن مجلس الدولة أعطى مساحة واسعة للوزارات لبيان ما لديها من قدرات وإمكانات عما يحقق مصلحة البلد من عدمه على الرغم من إجازة النصوص القانونية المضي بالاتفاق، وهذا ما يدل حرص وخشية المجلس من إخفاق الوزارات المعنية بالتطبيق بعد الاتفاق ومن ثم يصار إلى الفشل أو سوء الإدارة مما يلحق به فساد أو غيره.

ويرى الباحث أيضاً مجلس الدولة العراقي حسناً فعل عند بيان المشورة القانونية فقد عمل بالموازن الواقعية للوزارات لكونها هي الأقرب للواقع مع الحفاظ على مقدرات الدولة عند الانضمام

أو من عدمه و الفوائد المرجوة من ذلك، فخلال أستبيان الحاجات الفعلية للوزارات استند المجلس بإعطاء مشورته فليس بالضرورة كل اتفاق يعود بالنفع بل العكس يكون باب من أبواب الفساد المالي أو الإداري لتلك الوزارة أو الجهة طالبة الرأي بالإضافة للدور الكبير والأثر الواضح لمجلس الدولة من إرشاد الوزارات والجهات الغير مرتبطة بوزارة من خلال المشورة القانونية وإبداء الرأي في الحالات التي يكون فيها سوء استخدام المال العام و سوء استعمال السلطة وانحرافها وهذا تبين جلياً في قراراته.

المطلب الثاني: التقنين وأثره في مكافحة الفساد

أدركت الجهات الحكومية في الدولة الأهمية الكبرى لموضوع التخطيط في أداء أعمالها الإدارية وتقديم الخدمة العامة للمجتمع فلذلك لجأت الدولة إلى التشريع الإصدار قوانين وإبرام معاهدات دولية تحقق المصلحة العامة إلا أن تحقيق الدقة والإتقان في تشريع التشريعات قد يغفل في بعض الأحيان جوانب لا يمكن التكهّن بها في وقتها وتظهر فيما بعد من خلال التطبيق العملي وتصطدم بالمصالح الخاصة للأفراد بما لا يتلاءم وتحقيق مقاصد التشريع.⁵⁴

وتعرف الصياغة التشريعية بأنها علم وفن يتكون من مجموعة من المعايير العامة واللغوية التي تصوغ القاعدة القانونية بالشكل الذي ينسجم مع السياسة التشريعية التي تتبعها الدولة وسياستها في صياغة النصوص التشريعية⁵⁵، أو مجموعة من المعايير التي تسعى إلى تنظيم أهداف السياسة التشريعية على شكل نصوص تشريعية قابلة للتطبيق العملي من قبل المخاطبين بحكمها، فأن الصياغة القانونية لنصوص التشريع الأمر الذي يؤثر في مضمون النص التشريعي المصاغ وجوهره، وذلك وفقاً لكل نوع من الأنواع، وينبغي توفر شروط معينة، ومحددة في الصياغة القانونية - ليظهر النص التشريعي المصاغ إلى الوجود متكاملًا غير مشوب بعيب من عيوب الصياغة، سواء أكان العيب عيباً شكلياً، أم لغوياً، أم قانونياً. وعليه فإن هنالك أنواعاً للصياغة القانونية للنصوص التشريعية تنقسم الصياغة القانونية للنصوص التشريعية إلى

نوعين هما: الصياغة القانونية الجامدة، والصياغة المرنة⁵⁶، فإن المهمة الرئيسية التي تقع على كاتبي مسودة مشروعات القوانين ضرورة إمكانية صياغة تشريعية غير قابلة للتلاعب وأيضاً تحقق الغاية المرجوة منها⁵⁷، ويمكن الإشارة إلى أن المشرع عليه أن يكثر من حجم الصياغة المرنة في القوانين كلما وجد إليها سبيلاً، ويتعد من مخاوف سوء أو تعسف استعمال السلطة التقديرية سواء للقاضي أم الإدارة فإن هنالك محاكم أعلى تراقبه من خلال الطعن بالأحكام وأيضاً الإدارة يمكن الطعن بقرارتها والغاؤها فكلًا الجانبين يمكن أن ترد إلى الحق والصواب.⁵⁸

الصياغة القانونية والإعداد تعدّ أحد مجالات الوظيفة الاستشارية، وركيزة أساسية لوظائف مجلس الدولة في أغلب دول العالم ذات النظام القضائي المزدوج، سواء في لبنان أم مصر أم في العراق إلى جانب الوظيفة القضائية، وبمقتضى هذه الوظيفة يظهر المجلس كمستشار قانوني للدولة، يتولى ردها بالأفكار القانونية التي تنير طريقها القانوني، في سبيل إعداد صياغة مشروعات القوانين ذات العلاقة أو تدقيق المشاريع القانونية المعدة من الحكومة إذ تقتض هذه الوظيفة وجود جهة تمتلك الخبرة العلمية والفنية الكافية.⁵⁹

أما مصر فمن اللوازم الضرورية أن يُصاغ أسلوب التعبير القانوني بكل دقة وعناية وبلغه سليمة وتسلسل يفضي إلى الفهم وحسن التنفيذ واختيار الجمل البسيطة غير المعقدة والمتراكبة موضوعاً لأن الصياغة تُعدّ عنصراً مهماً من العناصر التي تسهم بتكوين القاعدة القانونية وتكمن أهمية الصياغة التشريعية في أنها الأداة الرئيسة التي يستطيع الصائغ من خلال إيصال الغرض المقصود من التشريع المقترح⁶⁰، هذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا في مصر بشأن توفر الشروط القانونية لإصدار القرار الإداري، أي بمعنى أن تكون الصياغة القانونية للقرار الإداري متوفرة الشروط القانونية لكي يتم على أساسه ترتيب الأثر القانوني⁶¹.

أما في العراق يضطلع مجلس الدولة ضمن الاختصاص الممنوح له بموجب نصوص القانون ومن تلك الاختصاصات

ما ورد في المادة (٥) من قانون مجلس الدولة العراقي التي لها الأثر الكبير في صياغة التشريعات وعبر عنها المشرع بوظيفة التقنين⁶²، فقد أستمع المشرع العراقي تعبير التقنين، والتقنين يفيد معنيين فقد يقصد به الوثيقة الرسمية التي تصدرها السلطة التشريعية جامعة للقواعد القانونية المتعلقة بفرع من فروع القانون بعد تهيئتها وتنسيقها. وقد يراد به عملية تجميع هذه القواعد جميعاً علمياً منطقياً وإصدارها من قبل السلطة التشريعية في وثيقة رسمية شاملة مبنية فيقال: أصدرت الدولة تقنيناً ويقال: قامت الدولة بتقنين قوانينها ولمنع الخلط بين المعنيين يحسن إطلاق لفظ التقنين أو المدونة إذا أريد المعنى الأول وإطلاق لفظ عملية التقنين إذا أريد المعنى الثاني⁶³. فأن جميع التشريعات تخضع للتدقيق الشكلي وللتدقيق الموضوعي ومثال على صحة التشريع من ناحية الشكل هو التشريع الذي لا توافق عليه الأغلبية المطلوبة من أعضاء مجلس الشعب بحيث لا يكون له وجود قانوني، والتشريع الذي لا يصدره رئيس الجمهورية" وكذلك الذي لا ينشر في الجريدة الرسمية لا يكون واجب التطبيق، ولكن القسم الغالب من القواعد القانونية غير مقنن يرجع سبب عدم التقنين لمعظم قواعد القانون الإداري إلى مرونة العلاقات التي تنظم وتحكم تلك القواعد لكون العلاقات الإدارية تتسم بالتطور الدائم والسريع⁶⁴. وتجدر الإشارة في هذا جانب من بعض التعابير القانونية التي لا تستخدم في العراق إلا لأغراض في الاتفاقيات أو المعاهدات الدولية ومنها كلمة "الدباجة وتدوّن في مقدمة الاتفاقيات. أي أن مجلس الدولة يراقب وينظر فيما إذا كان مشروع التشريع يتعارض مع نصوص الدستور من عدمه، ومن الأمثلة على ذلك ما أورده المادة (١١) من مشروع قانون التعديل الأول قانون هيئة النزاهة الاتحادية المرقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ حيث تناولت ما فحوها بإمكان رئيس الهيئة بإنشاء لجنة تحقيق إداري من موظفين عموميين مع اشتراك الوزارات المعنية لغرض التحقيق بالأخبار والمعلومات التي ترد بجريمة الفساد على الرؤساء أو الوزراء أو المحافظين⁶⁵.

وقد أوصى المجلس بأن هذا النص بالنتيجة سيؤدي إلى نتيجة

ليس فيها قبول من النواحي القانونية والتنظيمية حيث سمح بأن يحقق موظف في الوزارة مع الوزير، إضافة إلى الفراغ التشريعي الذي يتركه فيما يتعلق بإجراءات الإحالة إلى التحقيق والمصادقة على التوصيات، وأن هذا النص يتعارض مع ما وضعه "الدستور" حيث يجب أن تكون سلطة إحالة الوزير منوطة برئيس الوزراء في المسائل الإدارية أما فيما يتعلق بالمسائل الجزائية فإن الأمر منوط بالسلطة القضائية⁶⁶. وفي هذه الحالة فإن مجلس الدولة يراقب المشروعات المعروضة لأجل تدقيق ومراجعة نصوص القانون من خلال الجهة المختصة بإصداره والإجراءات أو السياقات القانونية المتبعة في إصدارها، أي أنه يراقب السند القانوني، وكذلك الأداة القانونية لإصدار التشريعات وكذلك الإجراءات التي يتوجب أن يمر بها إصداره والأحكام الموضوعية التي ينطوي عليها⁶⁷، ومن التطبيقات القانونية على ذلك ما ذهب إليه مجلس الدولة عند تدقيق مقترح قانون النظام الداخلي للتعديل الأول لنظام داخلي خاص بدار الضيافة لوزارة النفط ببغداد رقم (١) لسنة ٢٠٠١ والذي يتضمن حذف عبارة مدير الدار" وذلك لا يوجد لها سند قانوني لهذا منصب في النظام الداخلي لدار الضيافة لوزارة النفط في بغداد رقم (١) لسنة ٢٠٠١⁶⁸.

هذا فيما يتعلق بالسند القانوني لإصدار مقترح المشروع التشريع، أما الأداة القانونية المقررة لذلك فأنها من المسائل المهمة التي يتناولها مجلس الدولة بالتمحيص والبحث عند تدقيق وإعداد مشروع التشريع، ومن الأمثلة على ذلك للمشروعات منها مشروع تعليمات لكشف الذمة المالية والذي تناول المسائل الإدارية والانضباطية للممتنع من كشف ذمته و ثم تحرك ضده دعوى جزائية استناداً للمادة (١٢ / رابعاً)، أذ أن مضمون النص السالف ذكره لا يمكن إيرادها في التعليمات كون حصول تضارب إذا لا يُعد جريمة يعاقب عليها القانون و لاسيما أن الدعوى الجزائية يجب أن يتم تحريكها استناداً إلى جريمة منصوص عليها في القانون وهذا ما ينطبق وقاعدة "لا" جريمة ولا عقوبة إلا بنص⁶⁹.

وعليه يرى الباحث أن أهمية ما يمارسه مجلس الدولة العراقي

الذي يهدف في النهاية إلى بلورة طائفة متكاملة ومتسقة من التشريعات على مستوى الدولة تنبع من فكر واحد وروح تشريعية واحدة، بالإضافة إلى أن كثيراً من مشروعات الأنظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية التي تعرض لمجلس الدولة لتدقيقها تقتصر على الاستناد القانوني لأجل تشريعها أو أحيانا تتعلق بمهام لتشكيلات غير واردة عليها أصلاً في قانون الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، وأن الهدف والغاية من التدقيق الموضوعي لمشروعات التشريعات هو الوصول إلى التطبيق لدولة القانون من خلال سن تشريع جيد ومتطور في منتهى الوضوح والدقة في الصياغة، منسجم مع الدستور وغير متعارض مع القوانين الأخرى، ولا يكون عرضة للفساد المالي والإداري أو استخدام القانون بانحراف سوء استخدام السلطة.

الخاتمة:

خلص البحث إلى أن نجاح مكافحة الفساد لا يتوقف على تشديد العقوبات أو تعدد الجهات الرقابية فحسب، وإنما يرتبط بوجود منظومة قانونية ومؤسسية متكاملة تقوم على وضوح التشريعات، وتحديد الاختصاصات، واستقلال الأجهزة الرقابية والقضائية، وتوافر الإرادة السياسية الحقيقية لتطبيق القانون دون تمييز. وقد أظهرت الدراسة المقارنة بين القانونين العراقي والمصري أن كلا النظامين يواجهان معوقات تشريعية وعملية تتمثل في تداخل الاختصاصات، وقصور بعض النصوص القانونية، وضعف التنسيق بين الجهات المختصة، والبيروقراطية، وتأثير الضغوط السياسية والإدارية، إلى جانب محدودية الحماية المقررة للعاملين في مجال مكافحة الفساد. وفي المقابل، بينت الدراسة أن التغلب على هذه المعوقات يتطلب تطوير التشريعات وتحسين الصياغة القانونية، وتعزيز الدور الاستشاري والتقني لمجالس الدولة، ودعم استقلال القضاء والأجهزة الرقابية، وتوسيع نطاق التحول الرقمي والشفافية، وترسيخ ثقافة النزاهة والمساءلة، بما يحقق تكامل الأدوار بين مختلف المؤسسات ويعزز فعالية منظومة مكافحة الفساد، وصولاً إلى حماية المال العام وترسيخ مبادئ سيادة القانون وتحقيق التنمية المستدامة في كل من العراق ومصر.

أولاً: النتائج:

1. أظهرت الدراسة أن كلاً من العراق ومصر يمتلكان إطاراً تشريعياً ومؤسسياً لمكافحة الفساد، إلا أن فعالية هذه المنظومة تختلف باختلاف مستوى التنسيق بين الجهات المختصة. ففي العراق ما زالت مشكلة تداخل الاختصاصات بين بعض المؤسسات الرقابية والاستشارية تمثل عائقاً أمام سرعة اتخاذ الإجراءات، في حين نجح المشرع المصري بدرجة أكبر في تنظيم اختصاصات الأجهزة الرقابية، رغم استمرار الحاجة إلى تعزيز التنسيق وتبادل المعلومات بينها.
2. توصلت الدراسة إلى أن القصور التشريعي يمثل أحد أهم معوقات مكافحة الفساد في البلدين، إلا أن طبيعته تختلف بينهما؛ ففي العراق يتمثل بصورة رئيسة في وجود بعض الثغرات التشريعية وتعدد النصوص وعدم مواكبة بعضها للتطورات الإدارية والرقمية، بينما يتركز في مصر في الحاجة إلى تحديث بعض التشريعات وتعزيز التكامل بين القوانين المنظمة لعمل الجهات الرقابية، بما يحقق مزيداً من الفاعلية في مواجهة صور الفساد المستحدثة.
3. بينت الدراسة أن استقلال الأجهزة الرقابية والقضائية يعد من أهم ضمانات نجاح مكافحة الفساد، إلا أن هذا الاستقلال يواجه تحديات عملية في كلا البلدين. ففي العراق تؤثر الظروف السياسية والإدارية أحياناً في أداء بعض المؤسسات الرقابية، بينما تتمتع الأجهزة الرقابية في مصر بإطار مؤسسي أكثر استقراراً، مع بقاء الحاجة إلى تعزيز استقلالها بصورة تكفل ممارسة اختصاصاتها بعيداً عن أي تأثير أو ضغوط.
4. كشفت الدراسة أن للمشورة القانونية التي يقدمها مجلس الدولة دوراً وقائياً مهماً في الحد من الفساد في العراق ومصر، إلا أن التجربة المصرية تتميز باتساع نطاق إزام الجهات الإدارية بالرجوع إلى مجلس الدولة في بعض المسائل، وخاصة العقود الإدارية، في حين لا يزال الرأي الاستشاري في العراق يغلب عليه الطابع غير الملزم، الأمر الذي قد يقلل من أثره في منع المخالفات الإدارية قبل وقوعها.

5. أثبتت الدراسة أن جودة الصياغة التشريعية والتقنين تسهم بصورة مباشرة في الحد من الفساد، إذ يؤدي وضوح النصوص القانونية إلى تقليل فرص إساءة التفسير أو استغلال الثغرات التشريعية. وقد تبين أن كلاً من مجلس الدولة العراقي والمصري يؤدي دوراً مهماً في مراجعة مشروعات التشريعات، إلا أن التجربة المصرية تبدو أكثر استقراراً من حيث ترسيخ الوظيفة التشريعية والاستشارية، بينما يحتاج العراق إلى توسيع هذا الدور وتعزيز إلزاميته في بعض المجالات.

6. توصلت الدراسة إلى أن المعوقات الواقعية، مثل البيروقراطية، وضعف التحول الرقمي، وقلة الموارد البشرية المؤهلة، تؤثر في كفاءة مكافحة الفساد في البلدين، إلا أن مصر حققت تقدماً أكبر في مجال رقمنة الخدمات الحكومية والإجراءات الإدارية، في حين ما زال العراق بحاجة إلى استكمال البنية التحتية الرقمية وتوسيع نطاق الحكومة الإلكترونية بما يقلل الاحتكاك المباشر ويحد من فرص الفساد الإداري.

7. خلصت الدراسة إلى أن نجاح مكافحة الفساد في العراق ومصر لا يعتمد على العقوبات القانونية وحدها، وإنما يتطلب تكامل الإصلاح التشريعي مع الإصلاح المؤسسي والإداري، وترسيخ مبادئ الشفافية والمساءلة والنزاهة، وتعزيز التعاون بين الأجهزة الرقابية والقضائية، مع توفير إرادة سياسية حقيقية لتطبيق القانون على الجميع دون تمييز، وهو ما يشكل الأساس لبناء منظومة فعالة ومستدامة لمكافحة الفساد في كلا البلدين.

ثانياً: التوصيات:

1. تعديل التشريعات المنظمة لمكافحة الفساد في العراق ومصر بما يضمن إزالة حالات تداخل الاختصاص بين الجهات الرقابية والقضائية والاستشارية، وسد الثغرات القانونية التي قد تُستغل للإفلات من المساءلة، مع توحيد المفاهيم والإجراءات المتعلقة بجرائم الفساد.

2. تعزيز استقلال الأجهزة الرقابية والقضائية مالياً وإدارياً، ومنح العاملين فيها الحماية القانونية الكافية، ولا سيما

المبلغين والشهود وأعضاء اللجان التحقيقية، بما يكفل أداء مهامهم بحرية وحياد بعيداً عن الضغوط السياسية أو الإدارية.

3. توسيع نطاق التحول الرقمي والحكومة الإلكترونية في جميع المؤسسات العامة، وربط قواعد البيانات بين الجهات الرقابية والمالية والإدارية، بما يسهم في تقليل الاحتكاك المباشر بين الموظف والمراجع، والحد من الرشوة والوساطة والتلاعب بالإجراءات.

4. إضفاء صفة الإلزام على بعض الآراء الاستشارية والفتاوى القانونية الصادرة عن مجالس الدولة، خاصة في العقود الحكومية الكبرى، والتصرفات المتعلقة بالمال العام، لضمان سلامة القرارات الإدارية ومنع وقوع المخالفات قبل حدوثها.

5. نشر ثقافة النزاهة والشفافية من خلال إدخال برامج تدريبية وتوعوية مستمرة للموظفين العموميين، وتضمين مفاهيم مكافحة الفساد في المناهج التعليمية، وتشجيع مؤسسات المجتمع المدني ووسائل الإعلام على القيام بدور رقابي وتوعوي فاعل يعزز المساءلة المجتمعية.

قائمة المراجع:

أولاً: الكتب العربية:

1. أبو بكر بن العربي المالكي، أحكام القرآن، ط 1، دار الكتب العلمية، بيروت، ٢٠٠٣.
2. أحمد محيي الدين العجوز، مناهج الشريعة الإسلامية ٢/ ١٢٨، مكتبة المعارف، بيروت، ١٩٨١.
3. ثامر عبد الجبار عبد العباس السعيد، الصياغة القانونية لنصوص التشريع، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٩.
4. حمدي أبو النور السيد عويس، الإدارة الاستشارية ودور القضاء الإداري في الرقابة عليها - دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١١.
5. حيدر طالب محمد علي وآخرون، مدخل للنزاهة ومكافحة الفساد في التشريعات العراقية والاتفاقيات الدولية، دار الكتب والوثائق ببغداد، العراق، ٢٠٢١.

6. سامر مؤيد عبد اللطيف؛ كنى محمد عبد الرزاق؛ صفاء محمد عبد، دور البرلمان في مكافحة الفساد الإداري، كلية القانون جامعة بغداد، ٢٠١٧.
 7. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٠.
 8. طعيمه الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨.
 9. عاصم أحمد عجلية، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، دار الكتب الحديثة، القاهرة، ١٩٩٦.
 10. عامر زغير محيسن، محاضرة أقيمت على طلاب الدراسات العليا، للعام ٢٠٢١/٢٠٢٠، في الفصل الدراسي الأول من السنة التحضيرية للمقرر الخاص، جامعة ميسان.
 11. عبد الباقي البكري؛ زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، الطبعة الثالثة، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١١.
 12. عبد الفتاح عبد الباقي، نظرية القانون، ط5، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، ١٩٦٦.
 13. عبد القادر محمد القيسي، الحصانة القضائية ومبدأ استقلال القضاء في التشريع الإسلامي والقانون المقارن، دراسة مقارنة، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٣.
 14. عدنان عاجل عبيد، أثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون، المركز العربي للنشر والتوزيع، بدون سنة نشر.
 15. عليوة مصطفى فتح الباب، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات، الكتاب الأول، ج ١، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١١.
 16. غازي فيصل مهدي، دليل الصياغة التشريعية، مجلس النواب العراقي، ٢٠١٤.
 17. فاروق احمد خماس، الرقابة على أعمال الإدارة، كلية الحقوق، جامعة الموصل، بلا سنة.
 18. لفظة هامل، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، إجراءاته وضماناته وحججه، مطبعة أوفسيت الكتاب، بغداد، ٢٠١٣.
 19. ليث عبد الحسين، ثورة ١٤ تموز، بغداد، ١٩٨٠.
 20. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، مطبعة جامعة دهوك، ٢٠١٠.
 21. محمد أبو فارس، النظام السياسي في الإسلام، دار الفرقان للنشر، عمان، الأردن، ١٩٨٦.
 22. محمد سلمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٧.
- ثانياً: الأطاريح والسائل العلمية:**
1. خريفي سفيان، عشيظ خالد، الرقابة الإدارية والتسيب الإداري في المؤسسة العمومية الجزائرية، رسالة ماجستير، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة اكلي منحد اولواح البويرة، الجزائر، ٢٠١٩.
 2. رائد هادي موحان الكلابي، المركز القانوني لعضو مجلس الدولة في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، 2021.
 3. عمار حسين علي المرسومي، دور القاضي الإداري في إنشاء القاعدة القانونية في العراق - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، بغداد، ٢٠١٩.
 4. محمد عبد الحسين صوبح الفرجي، الاختصاص الاستشاري لمجلس شورى الدولة - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، ٢٠٢٠.
 5. مهند جاسم محمد، الصياغة التشريعية بين لغة القانون وقانون اللغة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، ٢٠٢٠.
- ثالثاً: الأبحاث والمجلات**
1. الاء ناصر حسين وعلي عطية علي التداخل والتكامل بين الهيئات المختصة لمكافحة الفساد والجهات الرقابية الأخرى، بحث منشور في العدد خاص لبحوث

- التدريسيين مع طلبة الدراسات العليا، الجزء الرابع مجلد ٣٦، العراق، ٢٠٢١.
2. إبراهيم جبار منصور، دور الإدارة الإلكترونية في معالجة ظاهرة التسبب الإداري (دراسة مقارنة)، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد ١، العدد ٥، ٢٠٢١.
3. احمد عبد السلام مختار سليم، بعض جوانب الفساد الإداري في التعليم، مجلة قضايا سياسية، المجلد 46، العدد 45، جامعة النهرين، العراق، 2016.
4. حنان محمد القيسي، نطاق الاختصاص الافتائي لمجلس شورى الدولة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد ١٧، ٢٠١٨.
5. زانا رؤوف حمه كريم، مظاهر الدور التشريعي لمجلس الدولة - دراسة تحليلية، مجلة التنمية البشرية، السليمانية، المجلد ٨، العدد ١، ٢٠٢٠.
6. سلام عبد الزهرة الفتلاوي وأمنة فارس حامد، المعايير العامة للصياغة التشريعية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٤، السنة التاسعة، ٢٠١٧.
7. عدنان عاجل عبيد، انتزاع المحكمة الاتحادية العليا اختصاص تفسير التشريعات العادية من مجلس الدولة في العراق، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، المجلد ٢، العدد ١٣، ٢٠٢٢.
8. علي أحمد عباس، الصياغة التشريعية وأثرها في تطبيق القانون، مجلة الدراسات القانونية، العدد ٢١، السنة السادسة، ٢٠٠٧.
9. علي فوزي الموسوي؛ عمر حماد صالح، أهمية استقلال مجلس الدولة العراقي، مجلة العلوم القانونية، المجلد ٣٧، العدد ١، ٢٠٢٢.
10. فارس عبد الرحيم حاتم، مدى فاعلية مجلس الدولة العراقي في ظل قانون مجلس الدولة رقم 11 لسنة ٢٠١٧ - دراسة المقارنة، جامعة الكوفة، كلية القانون، العدد ٥٩، ٢٠٢٠.
11. ليث كمال نصرولين، متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني، الجامعة الأردنية، كلية الحقوق، العدد ٢، ج ١، ٢٠١٧.
12. محمد جودت الملط، الموظف العام وممارسة الحرية، مجلة العلوم الإدارية، السنة ١١، العدد الثاني، ١٩٦٩.
13. محمد حميد علي، الأثر الاقتصادي للفساد المالي والإداري في العراق وسبل مكافحته، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، العدد الأول، ٢٠٢١.
14. محمد عبد المحسن محمد بن طريف طرق مواجهة الفساد في الوظيفة العامة، بحث منشور في مجلة العدد الثاني الجزء الثاني السنة التاسعة والخمسون، مصر، ٢٠١٧.
15. نهال حسن إبراهيم،ليات مكافحة الفساد المالي والإداري في العراق، بحث منشور في مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة العراقية، العدد ٨، ٢٠٢٠.
16. هاني حافظ سباهي الصواحي، الهيكل التنظيمي لمجلس الدولة العراقي، مجلة الكلية الإسلامية الجامعة، العدد 19، الجزء 1، 2022.
17. وليد سعد الدين محمد سعيد دور الأجهزة الرقابية والوسائل التشريعية لمكافحة جرائم الفساد، بحث منشور في المجلة القانونية مجلة متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية، مجلد ١٠٤، العدد ٥١١، مصر، ٢٠١٣.
- رابعاً: المواقع الإلكترونية**
1. احمد طلال عبد الحميد البدري، معوقات الإصلاح التشريعي، مقال منشور على موقع الزمان تمت زيارته في <https://www.azzaman.com> 2026/7/١٣.
2. احمد طلال عبد الحميد، المحكمة الإدارية ... ومفهوم طاعة الرؤساء، مقال منشور على الموقع الإلكتروني، تاريخ الزيارة 2026/7/11 <https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=746166>
3. ساهر عبد الكاظم مهدي الفساد الإداري أسبابه وأثاره واهم أساليب المعالجة مقال منشور على موقع هيئة النزاهة

الاتحادية تمت زيارة الموقع بتاريخ ٨ / ٧ / ٢٠٢٦
www.nazaha.iq/search

4. القاضي جاسم محمد الموسوي، مدونة السلوك
القضائي مقال منشور على الموقع الرسمي لمجلس القضاء
الأعلى بتاريخ ٢٧ / ٢ / ٢٠٢٣،
وتتمت زيارته في ١ / ٧ / ٢٠٢٦
https://www.sjc.iq/view

5. محمد سلمان محمود هيفاء مزهر الساعدي، الفساد
الإداري في العراق الأسباب والمعالجات، بحث منشور على
موقع جامعة أهل البيت عليهم السلام، تمت زيارة الموقع في
١١ / ٥٧ / ٢٠٢٦
https://abu.edu.iq/research/articles

خامسا: القوانين

1. "تعليمات كشف الذمة المالية في الجريدة الرسمية
جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٤٣) في 17/4/2017.
2. تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠٢٠ لقانون مجلس الدولة
العراقي، المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٥٧٤ في ٢٧ /
١ / ٢٠٢٠.
3. قانون التنظيم القضائي، رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩،
المعدل المنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٢٧٤٦) في
17/12/1979.
4. قانون الكسب غير المشروع على حساب الشعب رقم
١٥ لسنة ١٩٥٨ المعدل ومنشور في الوقائع العراقية بالعدد
(٨) في 9/8/1985.
5. قانون تطهير الجهاز القضائي العراقي رقم 1 لسنة
١٩٥٨
6. قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩
المعدل

الهوامش:

7. قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢
المعدل.
8. قانون هيئة الإشراف القضائي، رقم (٢٩) لسنة
٢٠١٦، لمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٤٤١٨) في
2016/10/3.
9. مشروع قانون هيئة النزاهة الاتحادية رقم ٣٠ لسنة
٢٠١١ المعدل

سادسا: الأحكام والقرارات

1. حكم المحكمة الاتحادية العليا ذو العدد ٤٨ /
اتحادية / ٢٠٢١ في ٦ / ٦ / ٢٠٢٢.
2. حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، في الطعن
رقم ٣٢٥٣ لسنة ٣٢ ق . ع، جلسة 11/4/1987، المكتب
الفني ٣٢، الجزء الثاني.
3. قرار المجلس المذكور المرقم ٥٥ / اتحادية، في
٢٠١٧، كتاب مجلس شورى الدولة بالعدد (١١٢١) في
2017/4/17.
4. قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق، ١٦٧ /
قضاء الموظفين / تمييز / ٢٠٢٠، غير منشور.
5. قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٦٦ / ٢٠١٨ في
٢٧ / ٦ / ٢٠١٨، جمهورية العراق مجلس الدولة العراقي،
مجموعة قرارات مجلس الدولة العراقي لعام ٢٠١٨.
6. قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٧٨ / ٢٠١٨ في
٣١ / ٧ / ٢٠١٨، مجموعة قرارات مجلس الدولة العراقي لعام
٢٠١٨.
7. كتاب مجلس الدولة العراقي بالعدد (٣٧٩٧) في
2017/11/12

1. محمد عبد المحسن محمد بن طريف طرق مواجهة الفساد في الوظيفة العامة، بحث منشور في مجلة العدد الثاني الجزء
الثاني السنة التاسعة والخمسون، مصر، ٢٠١٧، ص ٩٧٧

- 2 . حيدر طالب محمد علي وآخرون، مدخل للنزاهة ومكافحة الفساد في التشريعات العراقية والاتفاقيات الدولية، دار الكتب والوثائق ببغداد، العراق، ٢٠٢١، ص ١٨-١٩
- 3 . نهال حسن إبراهيم، آليات مكافحة الفساد المالي والإداري في العراق، بحث منشور في مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة العراقية، العدد ٨، ٢٠٢٠، ص ١٩٨-١٩٩
- 4 . سامر مؤيد عبد اللطيف؛ كنى محمد عبد الرزاق؛ صفاء محمد عبد، دور البرلمان في مكافحة الفساد الإداري، كلية القانون جامعة بغداد، ٢٠١٧، ص ١١.
- 5 . حكم المحكمة الاتحادية العليا ذو العدد ٤٨ / اتحادية / ٢٠٢١ في ٦ / ٦ / ٢٠٢٢.
- 6 . عدنان عاجل عبيد، انتزاع المحكمة الاتحادية العليا اختصاص تفسير التشريعات العادية من مجلس الدولة في العراق، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، المجلد ٢، العدد ١٣، ٢٠٢٢، ص ١٨.
- 7 . المادة (٦) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- 8 . عدنان عاجل عبيد، انتزاع المحكمة الاتحادية العليا اختصاص تفسير التشريعات العادية من مجلس الدولة في العراق، مصدر سابق، ص ١٨.
- 9 . لفقة هامل، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، إجراءاته وضماناته وحججه، مطبعة أوفسيت الكتاب، بغداد، ٢٠١٣، ص ٥٣.
- 10 . احمد عبد السلام مختار سليم، بعض جوانب الفساد الإداري في التعليم، مجلة قضايا سياسية، المجلد 46، العدد 45، جامعة النهدين، العراق، 2016، ص 204 وما بعدها.
- 11 . محمد سلمان محمود هيفاء مزهر الساعدي، الفساد الإداري في العراق الأسباب والمعالجات، بحث منشور على موقع جامعة أهل البيت عليهم السلام، تمت زيارة الموقع في 11 / 7 / ٢٠٢6 <https://abu.edu.iq/research/articles>
- 12 . طعيمه الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨، ص ٤٧١.
- 13 . ساهر عبد الكاظم مهدي الفساد الإداري أسبابه وأثاره وأهم أساليب المعالجة مقال منشور على موقع هيئة النزاهة الاتحادية تمت زيارة الموقع بتاريخ ٨ / 7 / ٢٠٢6 www.nazaha.iq/search
- 14 . احمد طلال عبد الحميد البدري، معوقات الإصلاح التشريعي، مقال منشور على موقع الزمان تمت زيارته في 2026/7/١٣ <https://www.azzaman.com>
- 15 . محمد حميد علي، الأثر الاقتصادي للفساد المالي والإداري في العراق وسبل مكافحته، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، العدد الأول، ٢٠٢١، ص ١٢.
- 16 . علي فوزي الموسوي؛ عمر حماد صالح، أهمية استقلال مجلس الدولة العراقي، مجلة العلوم القانونية، المجلد ٣٧، العدد ١، ٢٠٢٢، ص ٤٠٤.
- 17 . الاء ناصر حسين وعلي عطية علي التداخل والتكامل بين الهيئات المختصة لمكافحة الفساد والجهات الرقابية الأخرى، بحث منشور في العدد خاص لبحوث التدريسيين مع طلبة الدراسات العليا، الجزء الرابع مجلد ٣٦، العراق، ٢٠٢١، ص ١٨٧.
- 18 . وليد سعد الدين محمد سعيد دور الأجهزة الرقابية والوسائل التشريعية لمكافحة جرائم الفساد، بحث منشور في المجلة القانونية مجلة متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية، مجلد ١٠٤، العدد ٥١١، مصر، ٢٠١٣، ص ١٥٢٥.

- 19 . القاضي جاسم محمد الموسوي، مدونة السلوك القضائي مقال منشور على الموقع الرسمي لمجلس القضاء الأعلى بتاريخ ٢٧ / ٢ / ٢٠٢٣، <https://www.sjc.iq/view> وتمت زيارته في ١ / ٧ / ٢٠٢٦
- 20 . رائد هادي موحان الكلابي، المركز القانوني لعضو مجلس الدولة في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، 2021، ص 124.
- 21 . المادة (٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل.
- 22 . عبد القادر محمد القيسي، الحصانة القضائية ومبدأ استقلال القضاء في التشريع الإسلامي والقانون المقارن، دراسة مقارنة، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٣، ص ٣٦٥.
- 23 . احمد طلال عبد الحميد، المحكمة الإدارية ... ومفهوم طاعة الرؤساء، مقال منشور على الموقع الإلكتروني، تاريخ الزيارة 2026/7/11، <https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=746166>
- 24 . إبراهيم جبار منصور، دور الإدارة الإلكترونية في معالجة ظاهرة التسبب الإداري (دراسة مقارنة)، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد ١، العدد ٥، ٢٠٢١، ص ٩.
- 25 . خريفي سفيان، عشيظ خالد، الرقابة الإدارية والتسيب الإداري في المؤسسة العمومية الجزائرية، رسالة ماجستير، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة اكلي منحد اولحاح البويرة، الجزائر، ٢٠١٩، ص ٣٩.
- 26 . هاني حافظ سباهي الصواحي، الهيكل التنظيمي لمجلس الدولة العراقي، مجلة الكلية الإسلامية الجامعة، العدد 19، الجزء 1، 2022، ص 184.
- 27 . قانون الكسب غير المشروع على حساب الشعب رقم ١٥ لسنة ١٩٥٨ المعدل ومنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٨) في 1985/8/9.
- 28 . عدنان عاجل عبيد، أثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون، المركز العربي للنشر والتوزيع، بدون سنة نشر، ص ١٠٣ و ١٠٤.
- 29 . عامر زغير محيسن، محاضرة أقيمت على طلاب الدراسات العليا، للعام ٢٠٢١/٢٠٢٠، في الفصل الدراسي الأول من السنة التحضيرية للمقرر الخاص، جامعة ميسان.
- 30 . قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق، ١٦٧ / قضاء الموظفين / تمييز / ٢٠٢٠، غير منشور.
- 31 . المواد (٦)، و (١٠) من قانون هيئة الإشراف القضائي، رقم (٢٩) لسنة ٢٠١٦، لمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٤٤١٨) في 2016/10/3.
- 32 . ينظر المادة (٧) قانون التنظيم القضائي، رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩، المعدل المنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٢٧٤٦) في 1979/12/17، والتي قضت على أن يلتزم القاضي بما يأتي: أولاً - المحافظة على كرامة القضاء والابتعاد عن كل ما يبعث الريبة في استقامته (...)
- 33 . ليث عبد الحسين، ثورة ١٤ تموز، بغداد، ١٩٨٠، ص ١٩، حيث تتناول نص المادة (٢ / ١) من قانون تطهير الجهاز القضائي رقم 1 لسنة ١٩٥٨ التي تضمنت: على أن المجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل بعزل أو فصل أو إنهاء خدمات أي حاكم أو قاض أو نائب حاكم إذا تبين أن بقاءه في الخدمة أصبح مضرًا بالمصلحة العامة.
- 34 . محمد جودت الملط، الموظف العام وممارسة الحرية، مجلة العلوم الإدارية، السنة ١١، العدد الثاني، ١٩٦٩، ص ١٧٣.
- 35 . فاروق احمد خماس، الرقابة على أعمال الإدارة، كلية الحقوق، جامعة الموصل، بلا سنة، ص 75.
- 36 . محمد أبو فارس، النظام السياسي في الإسلام، دار الفرقان للنشر، عمان، الأردن، ١٩٨٦، ص ٧٩.

- 37 . أحمد محيي الدين العجوز، مناهج الشريعة الإسلامية ٢/ ١٢٨، مكتبة المعارف، بيروت، ١٩٨١، ص ٢٨.
- 38 . أبو بكر بن العربي المالكي، أحكام القرآن، ط 1، دار الكتب العلمية، بيروت، ٢٠٠٣، ص ١٢٤ - ١٨٠.
- 39 . يمنع المجلس النظر في القضايا المعروضة للقضاء طبقاً للمادة (٨) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- 40 . فارس عبد الرحيم حاتم، مدى فاعلية مجلس الدولة العراقي في ظل قانون مجلس الدولة رقم 11 لسنة ٢٠١٧ - دراسة المقارنة، جامعة الكوفة، كلية القانون، العدد ٥٩، ٢٠٢٠، ص ٢١٦.
- 41 . حمدي أبو النور السيد عويس، الإدارة الاستشارية ودور القضاء الإداري في الرقابة عليها - دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١١، ص ٤٢٠ - ٤٢١.
- 42 . محمد عبد الحسين صويح الفريجي، الاختصاص الاستشاري لمجلس شوري الدولة - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، ٢٠٢٠، ص ١٧.
- 43 . عبد الفتاح عبد الباقي، نظرية القانون، ط5، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، ١٩٦٦، ص ٢١.
- 44 . المادة (٥٨) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل التي نصت على (إدارة رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والمحافظات والوزارات والهيئات العامة)
- 45 . مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، مطبعة جامعة دهوك، ٢٠١٠، ص ٨٧.
- 46 . سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٠، ص ٦٨.
- 47 . محمد سلمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٧، ص ٢٣.
- 48 . حنان محمد القيسي، نطاق الاختصاص الافتائي لمجلس شوري الدولة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد ١٧، ٢٠١٨، ص ١٧.
- 49 . ينظر المادة (١٣ / أ) من تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠٢٠ لقانون مجلس الدولة العراقي، المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٥٧٤ في ٢٧ / ١ / ٢٠٢٠ .
- 50 . المادة (٨) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- 51 . عاصم أحمد عجلية، طاعة الرؤساء و حدودها في الوظيفة العامة، دار الكتب الحديثة، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٢٢-٢١ .
- 52 . قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٦٦ / ٢٠١٨ في ٢٧ / ٦ / ٢٠١٨، جمهورية العراق مجلس الدولة العراقي، مجموعة قرارات مجلس الدولة العراقي لعام ٢٠١٨، ص ١٦٦.
- 53 . قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٧٨ / ٢٠١٨ في ٣١ / ٧ / ٢٠١٨، مجموعة قرارات مجلس الدولة العراقي لعام ٢٠١٨، مصدر سابق، ص ٢١٩.
- 54 . علي أحمد عباس، الصياغة التشريعية وأثرها في تطبيق القانون، مجلة الدراسات القانونية، العدد ٢١، السنة السادسة، ٢٠٠٧، ص ٥٧.
- 55 . سلام عبد الزهرة الفتلاوي وآمنة فارس حامد، المعايير العامة للصياغة التشريعية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٤، السنة التاسعة، ٢٠١٧، ص ٩٣.
- 56 . ثامر عبد الجبار عبد العباس السعيد، الصياغة القانونية لنصوص التشريع، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٩، ص ٧٨.

- 57 . مهند جاسم محمد، الصياغة التشريعية بين لغة القانون وقانون اللغة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، ٢٠٢٠، ص ٢٢.
- 58 . غازي فيصل مهدي، دليل الصياغة التشريعية، مجلس النواب العراقي، ٢٠١٤، ص ٩.
- 59 . زانا رؤوف حمه كريم، مظاهر الدور التشريعي لمجلس الدولة - دراسة تحليلية، مجلة التنمية البشرية، السليمانية، المجلد ٨، العدد ١، ٢٠٢٠، ص ٤.
- 60 . ليث كمال نصرأوين، متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة واثرها على الإصلاح القانوني، الجامعة الأردنية، كلية الحقوق، العدد ٢، ج ١، ٢٠١٧، ص ٣٩١.
- 61 . حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، في الطعن رقم ٣٢٥٣ لسنة ٣٢ ق . ع، جلسة 1987/4/11، المكتب الفني ٣٢، الجزء الثاني، ص ١١٠٨، القاعدة رقم (١٦٨).
- 62 . المادة (٥) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- 63 . عبد الباقي البكري؛ زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، الطبعة الثالثة، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١١، ص ١٣٣.
- 64 . عمار حسين علي المرسومي، دور القاضي الإداري في إنشاء القاعدة القانونية في العراق - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، بغداد، ٢٠١٩، ص ١٤١.
- 65 . ينظر المادة (١١) من مشروع قانون هيئة النزاهة الاتحادية رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل والتي نصت على أن (الرئيس الهيئة تشكيل لجان تحقيق إداري من منتسبي الهيئة أو بالاشتراك مع الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة بضمنها الجهات الرقابية للتحقيق في المعلومات والإخباريات الواردة إلى الهيئة التي تتعلق بجريمة الفساد بما فيها المعلومات والإخباريات ضد الوزراء أو رؤساء الهيئات والمحافظين أو رؤساء وأعضاء مجالس المحافظات والمجالس المحلية).
- 66 . كتاب مجلس الدولة العراقي بالعدد (٣٧٩٧) في 2017/11/12
- 67 . عليوة مصطفى فتح الباب، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات، الكتاب الأول، ج ١، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١١، ص ٣٤٦.
- 68 . قرار مجلس شوري الدولة الذي كان فحواها حول استيضاح عن عبارة (مدير الدار) فقد ذهب مجلس شوري الدولة إلى حذف عبارة مدير الدار " المنصوص عليها في الفقرة (أولاً) من المادة (1) من المشروع والتي نصت على يدير الدار مجلس ادارة يتكون من (٥) أعضاء أصليين بضمنهم الرئيس ومدير الدار وعضوين احتياط و يتم تسميتهم بقرار من الوزير " وان سبب حذف عبارة مدير الدار " هو لعدم وجود سند قانوني لهذا المنصب في النظام الداخلي لدار الضيافة رقم (١) لسنة (٢٠٠١) ولا في قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١) لسنة (٢٠٠١).
- 69 . على الرغم من ذلك فقد صدرت "تعليمات كشف الذمة المالية " في الجريدة الرسمية (جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٤٣) في ١٧/٤/٢٠١٧ وقد تم الطعن بعدم دستوريته أمام المحكمة الاتحادية العليا" وقد أيدت المحكمة قرار المجلس المذكور بقرارها المرقم ٥٥ / اتحادية، في ٢٠١٧، كتاب مجلس شوري الدولة بالعدد (١١٢١) في 2017/4/17.