

الرقابة الإدارية على إساءة استعمال السلطة الإدارية

وسن عزيز كاظم طالبة دكتوراه في فرع قانون العام، جامعة قم الحكوميه / جمهورية ايران الاسلامية

الدكتور داود محبي استاذ مساعد في فرع قانون العام، جامعة قم الحكوميهه / جمهورية ايران الاسلامية

Administrative control over the abuse of administrative power

Dr. Davoud Mohebbi

Assistant Professor of Public Law, University of Qom, Islamic Republic of Iran

Wasan Azeez Kadhim

Doctoral student of public law, University of Qom, Islamic Republic of Iran

D.mohebbi@qom.ac.ir

dr.noormaan@gmail.com

الخلاصة

تناولنا في هذا البحث دراسة الرقابة الإدارية على أعمال الجهات الإدارية وذلك في كل من التشريع العرقي والتشريعات المقارنة في مصر ولبنان، وفي المبحث الأول اقتصرنا الدراسة على التشريع العراقي فيما يتعلق بالرقابة الإدارية التي تمارسها الجهات الإدارية (الوزارات والجهات غير المرتبطة بها) والرقابة التي تمارسها الجهات شبه الإدارية المستقلة والتي تتمتع بشخصية اعتبارية واستقلال مالي وإداري (هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية)، أما المبحث الثاني فخصصناه لدراسة الرقابة في التشريعين المصري واللبناني ومن خلاله تناولنا الرقابة الذاتية التي تقوم بها الإدارة بنفسها على أعمالها سواء كانت تلقائية أو بناء على تظلم والرقابة الرئاسية التي تقوم بها الجهات المختصة بالرقابة بموجب سلطتها الرئاسية ومثالها هيئة الرقابة الإدارية في مصر وديوان المحاسبة وجهاز التفتيش المركزي ووزارة المالية في لبنان.

الكلمات المفتاحية : الرقابة ، الرقابة الإدارية ، السلطة الإدارية ، القانون العراقي ، القانون اللبناني.

المقدمة

أولاً: موضوع البحث

ثانياً: أهمية البحث

تكمن أهمية الموضوع في تسليط الضوء على عيب إساءة استعمال السلطة كونه من أكثر العيوب التي تصيب القرار الإداري في الحياة العملية لارتباطه بالسلطة التقديرية للإدارة ، حيث أدى ظهور هذا العيب الى زيادة كبيرة في دعاوى الالغاء ، ذلك ان هذه الظاهرة تتعارض مع نزاهة الوظيفة العامة ، لان نزاهة الوظيفة نزاهة للدولة بذاتها ، باعتبار ان الوظيفة هي وعاء للسلطة ، و الموظفون فيها هم ركيزة الدولة و اداتها المنفذة ، ومتى اسئ استخدام السلطة انتشر الفساد الاداري ، اذ يعتبر انتهاكا واضحا لمبدأ المشروعية و تجاوز حقيقي لحقوق و حريات الافراد ومن ثم انهزام معالم دولة القانون و الغاية التي من اجلها وجدت الدولة ، كما يتمتع هذا العيب بصفته عيب دقيق و خفي يؤدي الى صعوبة اثباته و مقارنته بالعيوب الاخرى ، ولكونه مثل اجماعا برأي الفقهاء اتساعا هاما للرقابة القضائية على اعمال الادارة ان يحظى ببحوث معمقة تساهم في تسهيل عملية الاعتماد عليه كوجه من أوجه الالغاء الأخرى .

ثالثاً: مشكلة البحث ونطاقه

السلطة التي تتمتع بها الإدارة ليست غاية في ذاتها إنما هي وسيلة لتحقيق الغاية المتمثلة بالمصلحة العامة للمجتمع، فإذا انحرفت الإدارة في استعمال هذه السلطة بإصدار القرارات لتحقيق أهداف تتعارض مع المصلحة العامة فإن قرارها يكون مشوب عيب إساءة استعمال السلطة، أو الانحراف بها، ويعد هذا العيب من أسباب الطعن بالإلغاء التي ترد على القرار الإداري، ولهذا فالانحراف لا يعني سوى اعوجاج الإدارة عن الغاية الأساسية المتمثلة

بالمصلحة العامة. ويعد عيب إساءة استعمال السلطة او بمعنى آخر عيب الانحراف في استعمال السلطة بإجماع فقهاء القانون الاداري العيب الذي وسع من دائرة رقابة القاضي الاداري على اعمال الادارة ، لهذا تكتسي عملية الرقابة القضائية على اعمال الادارة أهمية بالغة في إرساء دولة القانون لكونها تهدف الى تحقيق التوازن بين ضرورة سير المرافق العامة في الدولة بكامل صلاحياتها و سلطاتها ، و ضرورة حماية حقوق الافراد وحررياتهم من انحراف الادارة في استعمال سلطتها وفق ما خوله القانون لضمان مبدا المشروعية ، الذي يقصد به خضوع جميع اعمال الادارة الى القواعد القانونية المكرسة في الدولة ، فال يمكن للادارة ان تمارس اختصاصا معيناً على الوجه الذي يخالف نصا دستوريا او تشريعياً. وقد يستغل موظفو الادارات العمومية هذه السلطة لتحقيق غاية غير تلك الغاية المحددة قانوناً وبذلك يكون هناك إساءة استعمال للسلطة والذي يكون محالاً للإلغاء امام القضاء الاداري.

رابعا: خطة البحث

سيتم تناول موضوع البحث على وفق أسلوب الدراسة التحليلية ، المقارنة وتحديد صور وحالات إساءة استعمال السلطة مع التركيز على اهم التطبيقات القضائية التي تبنى القاضي الاداري فيعا عيب إساءة استعمال السلطة.

المبحث الأول الرقابة الإدارية على إساءة استعمال السلطة الإدارية في العراق

تتمثل السلطة التنفيذية في القانون العراقي برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ، ويتكون هذا الأخير من رئيس المجلس والوزراء كل وزير مختص ضمن نطاق وزارته[1] ولكل وزارة العديد من الأقسام والفروع والوظائف، وتبدأ الرقابة من قمة هرم السلطة التنفيذية وبشكل متسلسل إلى آخر موظف في الهرم، ويطلق على هذا النوع من الرقابة اسم الرقابة الرئاسية وتسود في الدول ذات النظام المركزي وللأمركزي والفيديرالي [2]وبما أن أغلب السلطات التنفيذية في العراق بيد مجلس الوزراء ورئيسه فإننا سوف ندرس في هذا المبحث رقابة مجلس الوزراء والوزارات بالإضافة إلى رقابة الجهات شبه الإدارية المختصة بالرقابة الإدارية في العراق وذلك من خلال مطلبين، ندرس في:

المطلب الأول : الجهات الإدارية المختصة بالرقابة الإدارية في العراق

يقوم مجلس الوزراء العراقي وعلى اعتبار أنه يمثل رأس هرم السلطة التنفيذية بممارسة رقابة واسعة على كل الهيئات والمؤسسات الرسمية وشبه الرسمية التابعة للوزارات فهو المسؤول عن تنفيذ الدستور العراقي وكل القوانين التي يصدرها المشرع العراقي، وفي سبيل ذلك يختص مجلس الوزراء العراقي بتجهيز مشروعات القوانين الناظمة لعمل المؤسسات التي يشرف على عملها وإحالتها إلى مجلس الشعب ليقوم بإقرارها، كما يختص بإصدار القرارات التي تنظم عمل المؤسسات ويعد الموازنة الاستثمارية لها وكل هذه الاختصاصات تدخل ضمن نطاق الرقابة السابقة للمجلس على أعمال المؤسسات الخاضعة لإشرافه [3]وتتجلى رقابة مجلس الوزراء من خلال صلاحياته في أن يفك أي جهة عن الوزارة التابعة لها ويلحقها بوزارة أخرى إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، كما له أن يسمي الوزراء ويقيلهم بعد موافقة مجلس الشعب[4]كما يختص مجلس الوزراء في تسمية مجالس الإدارة للهيئات والمؤسسات ويحدد رواتبهم وترفيعهم ونقلهم على أساس اقتراح الوزارة المختصة، وللمجلس أيضاً أن يفصل أو يعزل أو يقطع راتب أي موظف تابع للمؤسسات الخاضعة لإشرافه[5]وللمجلس الوزراء أن يمارس رقابة لاحقة في نطاق الرقابة المالية من خلال ديوان الرقابة المالية والتقارير التي يرفعها، وللمجلس الكلمة الأخيرة فيما يتعلق بأي اعتراض تثيره الوزارة المختصة بشأن هذه التقارير[6]ومن خلال ما تقدم نخلص أن لمجلس الوزراء حق الرقابة على أعمال الوزارات والمؤسسات التابعة لها سواء كانت رقابة سابقة أو لاحقة أو متزامنة مع أعمال هذه المؤسسات، كما لرئيس مجلس الوزراء سلطة الرقابة الرئاسية باعتباره يمثل قمة هرم السلطة التنفيذية ورئيسها الأعلى فله السلطة على الموظفين الأدنى منه بدءاً من أصغر موظف وانتهاءً بالوزراء ونوابهم، وبما أنه القائد العام للجيش والقوات المسلحة فإنه يمارس الرقابة على أفراد الجيش والشرطة والأمن والمخابرات والدفاع المدني ومهما كان نوع الرقابة سابقة أو لاحقة أو متزامنة مع أعمالهم[7]وفي هذا المطلب سوف نتناول الجهات الإدارية المختصة بالرقابة الإدارية في التشريع العراقي غير مجلس الوزراء.

المطلب الثاني الجهات شبه الإدارية المختصة بالرقابة الإدارية في العراق

يعتبر الفساد المالي والإداري من الظواهر المنتشرة في البلدان النامية والتي تسبب ضعف حركة التنمية الاقتصادية وبالتالي ضعف القدرة الاقتصادية والمالية للدول وعدم قدرتها على تلبية حاجات شعوبها، وهناك عدة تعريفات للفساد تجتمع على أنه يتمثل باستغلال السلطة والنفوذ من أجل تحقيق مكاسب خاصة لفرد معين أو جماعة معينة، أي أنه مخالفة القوانين والأنظمة والإضرار بالمصلحة العامة لتحقيق المصلحة الخاصة[8]أما الفساد المالي فهو تجاوز القواعد المتعلقة بالتنظيم المالي وكذلك مخالفة قواعد الرقابة المالية.بينما الفساد السياسي فهو مخالفة أحد الأحزاب أو التكتلات

السياسية للقواعد القانونية نتيجة اعتقاده بأنه أبادي أو أزلي أو خيانتته لمبادئه الوطنية وبيعها للكتلات الدولية أو الإقليمية[9]والفساد الأخلاقي هو الانحراف عن القيم الأخلاقية وعدم الالتزام بالأخلاق أو الدين أو الأعراف الثابتة في المجتمع.ومن أسباب نقشي الفساد الإداري:

- *ضعف الأخلاق والقيم في المجتمع بشكل عام مما يدفع موظفي الدولة إلى ترجيح مصالحهم الخاصة على المصلحة العامة.
- *الظروف الصعبة اقتصادياً واجتماعياً والتي تجبر الناس على تغليب مصالحهم الخاصة.
- *غياب المساءلة والمحاسبة إما لعدم تنظيم أسسها في القانون أو أنها منظمة قانوناً ولكنها غير موجودة فعلياً ووجودها كعدمه.
- *عدم توافر الكفاءة والخبرة والنزاهة فيمن يشغلون المناصب من وزراء ومعاونيهم ومدراء عامين لأن اختيارهم لا يتم على هذه الأسس بل بالاعتماد على ولائهم لحزب أو تكتل معين أو على أساس الصداقة أو القرابة.
- *غياب المصداقية والشفافية عن عمل مؤسسات الدولة والقطاع العام والخاص وحرصها على عدم تسريب الإحصائيات والمعلومات عن أعمالها[10]

وفي هذا المطلب سوف نتناول الجهات شبه الإدارية التي تمارس الرقابة الإدارية والتي تلعب دوراً كبيراً في مكافحة الفساد في العراق .

- *دائرة التحقيقات: يرأسها مدير، ومهمتها التحقيق في الفساد المنتشر في العراق والكشف عنه.
- *دائرة الشؤون القانونية: نصّ على مهامها البند ٦ من القسم ٥ من القانون وهي:

١-تساعد رئيس الهيئة وترشده فيما يتعلق بالالتزام بالقواعد القانونية.

٢-تقدم الاقتراحات فيما يتعلق بمشروعات القوانين التي ترسلها هيئة النزاهة إلى مجلس النواب.

ويعين مدير هذه الدائرة من قبل رئيس الهيئة دون أن ينص القانون على توافر شروط محددة للتعين[11]

المبحث الثاني الرقابة الإدارية على إساءة استعمال السلطة الإدارية في مصر ولبنان

يقع على عاتق الجهات الإدارية كافة الالتزام باحترام القوانين والأنظمة والتقيّد بالمشروعية، لذا يتوجب عليها تصحيح أخطائها والرجوع عن المخالفات والتجاوزات التي تقع منها بشكل يضمن سير المرفق العام بانتظام ويكفل تنفيذ القوانين واحترامها، وقد تكون الرقابة على أعمال الجهة الإدارية وتصرفاتها ذاتية تقوم بها بنفسها فتراجع قراراتها قبل إصدارها وتصحح الخطأ فيها أو بعد صدور القرار تقوم بتصحيحه، وقد تكون الرقابة رئاسية يقوم بها الرئيس في الجهة الإدارية على أعمال مرؤوسيه وقد تكون سابقة أو لاحقة على التصرف[12]وقد أسندت بعض الدول الرقابة الإدارية إلى جهات مستقلة كالجهاز المركزي للتعبئة والجهاز المركزي للمحاسبات والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في مصر، وكذلك هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية في العراق اللذان سبق درساها في المبحث الأول من هذا الفصل.وتختلف درجة الرقابة الإدارية باختلاف النظام السائد في كل دولة فهي شديدة في الدول التي تعتمد النظام المركزي وضعيفة في الدول ذات النظام اللامركزي.وفي هذا المبحث سوف نتناول نوعي الرقابة الإدارية الرئاسية والذاتي في كل من مصر ولبنان وذلك على مطلبين، ندرس في:المطلب الأول: في مصر.المطلب الثاني: في لبنان.المطلب الأول في مصرلقد أصبح الفساد في الوقت الحالي ظاهرة عالمية تعاني منها أغلب الدول بغض النظر أن كانت فقيرة أو غنية، وينتج عن الفساد آثار وخيمة تعكس على كل مفاصل الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وتؤدي إلى انتشار العديد من الظواهر كالفقر والبطالة، ويتسبب هذا الأمر برمته اندلاع الحروب والثورات[13]وقد لا تقتنع الإدارة بعدم مشروعية تصرفها وإن اقتنعت تتمسك به ولا تتراجع عنه رغم خرقه لمبدأ المشروعية وانتهاكه لحقوق الأفراد، الأمر الذي يجعل الأفراد غير مطمئنين لحقوقهم لأنها بيد خصم هو الحكم في الوقت نفسه، لذا يلجؤون إلى القضاء ليضمن لهم تحقيق العدالة وحماية حقوقهم[14]وإن سلمنا أن الإدارة سوف تتراجع عن قرارها بإمكانها أن تعود وتصدر قرار جديد يحمل نفس معنى وأثر القرار الملغي، ذلك لأن القرار الإداري لا يتمتع بالحجية على خلاف إلغاء القرار الإداري بحكم قضائي فلا تستطيع الإدارة عندئذ أن تصدر نفس القرار ثانية لأن الحكم القضائي يحوز الحجية ولا يمكن مخالفته.كما أن رقابة الإدارة على مشروعية تصرفاتها واتفاقها مع القانون أمر يحتاج إلى خبرة وثقافة قانونية قد لا تتوافر لدى رجال الإدارة، مما يخلق الشك في مدى قدرة الإدارة على القيام بهذا النوع من الرقابة.وتقوم الإدارة بالرقابة الذاتية من تلقاء نفسها أو بناء على شكوى أو ما يسمى بالتظلم الإداري ويحل هذا الأخير الخلاف مع الإدارة بشكل ودي على عكس الطعن أمام القضاء الذي ينشأ خصومة أمام القضاء بين صاحب المصلحة والإدارة صاحبة التصرف المطعون فيه[15]ومما تقدم يمكن أن نعرف الرقابة الذاتية بأنها مراجعة الجهة الإدارية نفسها لتصرفاتها للتأكد من مطابقتها للقوانين وملاءمتها للظروف الواقعية المحيطة ومدى تحقيقها للأهداف المرجوة، وتبتغي الإدارة من هذه الرقابة إلغاء التصرف المعيب أو تعديله أو استبداله في حال عدم مشروعيته أو عدم ملاءمته وتكون الرقابة الذاتية إما سابقة بأن يصدر الرؤساء تعليمات وأوامر إلى مرؤوسيه في الجهة الإدارية وعليهم التقيد بها في أعمالهم أو أن تكون لاحقة بأن يراجع الرؤساء تصرفات مرؤوسيهم ويقومون بتصحيح عيوبها وأخطائهاوقد اختلفت الآراء الفقهية في تحديد الأساس القانوني الذي يستند إليه حق الإدارة في الرجوع عن تصرفها فقد ذهب اتجاه إلى اعتبار

القرار الإداري غير متمتع بالحجية ومن حق الإدارة أن تترجع عنه، وذهب اتجاه آخر إلى اعتبار أن القرار الإداري المعيب يمكن إلغائه من خلال الطعن أمام القضاء وبما أن الإدارة لا تملك حق الطعن فلها أن تصحح التصرف من خلال الرجوع عنه[16] وفي رأينا أن رجوع الإدارة عن قراراتها المعيبة يستند إلى مبدأ احترام القانون وسيادته فإذا كان من واجب الإدارة التقيد بهذا المبدأ، فمن باب أولى يمكنها أن تترجع عن تصرفاتها في حال مخالفتها. وتوجد الرقابة الرئاسية بقوة القانون ولو غاب النص عليها لدرجة يمكن أن يُتهم الرئيس الإداري بالمخالفة وتجاوز القانون بسبب تستره على تصرف مرؤوسه المعيب، ومقتضى هذه الرقابة أن تخضع الجهات الإدارية للرقابة من قبل السلطات الأعلى منها. الإدارية العليا بأن تعين الموظفين وتقبلهم وترقيهم وتوقع الجزائيات بحقهم بعد التحقيق معهم من قبل لجان تحقيقية تُشكل لهذا الغرض[17] وهناك نوع آخر من الرقابة الرئاسية تتمثل برقابة السلطة المركزية على أعمال وأشخاص المجالس المحلية، وهي ما يسمى بالوصاية الإدارية، والرقابة على أعمال المجالس تتجسد في صورة محدودة من خلال الرفض أو الموافقة على قراراتها دون أن تملك حق تعديلها أو أن تحل محل المجلس في اتخاذ القرار، أما الرقابة على أشخاص المجلس فهي واسعة تصل إلى درجة حل المجلس أو وقف أو عزل أحد أعضائه[18] وتتسم الرقابة الإدارية الرئاسية بأنها رقابة مركزية تقوم بها جهات مختصة تتبع السلطات الإدارية العليا، وتتمتع بشخصية معنوية واستقلال مالي وإداري، ولها العديد من الضمانات التي تتيح لها القيام بمهامها والحصول على المعلومات والبيانات اللازمة لذلك، وللعاملين فيها حصانات تسهل عليهم القيام بأداء واجباتهم ومن أمثلتها هيئة الرقابة الإدارية في مصر وهي ما سنتناوله في هذا الفرع. هيئة الرقابة الإدارية في مصر: تأسست هذه الهيئة بموجب القانون رقم ٥٤ لعام ١٩٦٤م والهدف من وجودها مكافحة الفساد واتخاذ ما يلزم من إجراءات لحماية الوظيفة العامة والمال العام وغيره من الأموال المملوكة للدولة. وقد عدل القانون رقم ٢٠٧ لعام ٢٠١٧ في اختصاصات الهيئة من خلال الوسائل التي تمكنها من التحقيق والكشف عن جرائم الفساد بشكل يتناسب مع توجه الدولة إلى محاربة هذه الظاهرة وتحقيق التنمية والرخاء الاقتصادي في المجتمع، الأمر الذي ينسجم مع ما نصّ عليه دستور مصر من اعتبار مكافحة الفساد التزام أساسي ملقى على عاتق الحكومة والجهات الإدارية. ثم نقل الإشراف على الهيئة إلى رئيس مجلس الوزراء قبل أن تلغى بقرار من رئيس الجمهورية ويعاد تشكيلها بناء على حكم محكمة النقض المصرية والذي لم يعتد بقرار رئيس الجمهورية[19] وقد نصّ الدستور الحالي لمصر لأول مرة على هيئة الرقابة كإحدى الجهات الرقابية في المادة ٢١٨ منه وعلى أساسها عدل القانون رقم ٥٤ بالقانون ٢٠٧ لعام ٢٠١٧ والذي عدل اختصاصات الهيئة ووسعها لتشمل التحقيق في الجرائم والتحري عن مرتكبيها كانت الهيئة تتبع رئيس المجلس التنفيذي ويعين رئيسها ونائبه من قبل رئيس الجمهورية بناء على اقتراح رئيس المجلس التنفيذي، أما تعيين باقي أعضائها وترقياتهم فيكون بقرار من رئيس المجلس التنفيذي بناء على عرض من رئيس الهيئة، ويحل نائب رئيس الهيئة مكان رئيسها عند غيابه وله كل صلاحياته وذلك وفقاً للمادة ١٢ من القانون رقم ٥٤ لعام ١٩٦٤. ووفقاً للتعديل رقم ٢٠٧ يعين رئيس الجمهورية رئيس الهيئة ونائبه وله حق عزلها أو إقالتهما وهذا الأمر يضعف من فاعلية دور الهيئة في الرقابة على الجهات الإدارية كونها تتبع السلطة التنفيذية من خلال تبعيتها لرئيس الجمهورية الذي هو رئيسها. ولهذا نحن نؤيد النص القانوني السابق الذي أتبعها لرئيس مجلسها التنفيذي فهذا ما يضمن استقلالها في أعمالها وتفعيل دورها الرقابي كجهة رقابية مستقلة. ويكون التعيين في الوظائف في هيئة الرقابة من خلال ترقية الموظف في الوظيفة التي تسبقها مباشرة أو نقله من أي جهة عامة مدنية أو عسكرية إلى الهيئة وذلك حسب المادة الحادية عشرة من القانون ٥٤ لعام ١٩٦٤، ويحلف العاملون في الهيئة يميناً أمام رئيسها بأن يقوموا بوظائفهم بضمير وصدق (المادة ١٤ من نفس القانون). أما عن اختصاصات هيئة الرقابة الإدارية فسوف نتناولها من خلال ثلاثة بنود: * اختصاصات هيئة الرقابة التقليدية. * صفة الضابطة التي يتمتع بها أعضاء الهيئة. * الاختصاص المستحدث للهيئة بموجب القانون رقم ٢٠٧ لعام ٢٠١٧ [20] * اختصاصات هيئة الرقابة التقليدية. للهيئة نوعين من الاختصاصات التي تمارسها بشكل تقليدي، وهي: أولاً: الاختصاص بالكشف عن المخالفات المالية والإدارية المرتكبة من قبل الموظفين. ثانياً: الاختصاص بالكشف عن الجرائم وملاحقة فاعليها. أولاً: الاختصاص بالكشف عن المخالفات المالية والإدارية المرتكبة من قبل الموظفين. تختص الهيئة الرقابية منذ إنشائها كأحد أقسام النيابة الإدارية بالكشف والتحري عن هذا النوع من المخالفات المرتكبة من قبل العاملين في الجهات العامة وذلك حسب نص المادة الثالثة من القانون رقم ١١٧ لعام ١٩٥٨ والذي جاء فيه: أن النيابة الإدارية تختص فيما يتعلق بالموظفين في الهيئة أو خارجها بأن: - الرقابة وإجراء التحريات عن المخالفات المالية والإدارية. - تدقيق الشكاوى المحالة إليها من الرؤساء الإداريين أو من أي جهة عامة مختصة أو من المواطنين فيما يتعلق بمخالفة القوانين والأنظمة. - التحقيق في كل ما ينتج عن الرقابة وفحص الشكاوى من مخالفات مالية وإدارية، ويجب عليها أن تخطر الوزير أو الجهة التي يتبع لها الموظف المخالف بإجراء التحقيق إلا في حال تمّ التحقيق بناء على طلب من الوزير أو هذه الجهة فلا حاجة للإخطار [21] وعند صدور القانون رقم ٥٤ لعام ١٩٦٤ تبنى المشرع نفس المسار وأكد على اختصاص الهيئة فيما يتعلق بالتحقيق والكشف عن المخالفات المالية والإدارية وذلك في المادة الثانية منه والتي سبق وأوردنا نصها كذلك نصت المادة الثالثة من هذا القانون على واجب

الهيئة أن تزود الوزراء والمحافظين ورئيس المجلس التنفيذي بما يطلبونه من معلومات وبيانات، وعليها التقيد بكل الأعمال التي يوكلها إليها رئيس مجلسها التنفيذي. وفيما يتعلق بحدود اختصاص الهيئة في الرقابة فإنه يشمل أعمال كل الجهات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها والقطاع الخاص الذي يقوم بأعمال حكومية وكل جهة تسهم الدولة فيها بأي شكل وذلك وفقاً لنص المادة الرابعة من القانون. ونصت المادة الخامسة من نفس القانون على التزام الهيئة بأن تعد تقرير بنتائج تحرياتا وتحقيقاتها وتحيله إلى رئيس الهيئة ليتخذ ما يراه مناسباً. ويقصد بالمخالفات المالية والإدارية والفنية التي تختص الهيئة في كشفها ما يقع من الموظفين والعاملين في الدولة من تجاوزات مخالفة للقوانين والأنظمة المرعية، سواء كانت هذه التجاوزات تضر بالجهة العامة مالياً أو إدارياً بتعطيل سير أعمالها، أما المخالفات الفنية فهي تجاوز الموظف أو عدم تقيده بالأصول الفنية الواجب اتباعها في عمله كموظف مختص [22] وهذه المخالفات ووفقاً للمعنى السالف ذكره لا يمكن حصرها في عدد معين فكل تجاوز للموظف بلغ حد معين من الجسامة وجب إيقافه يمكن للهيئة أن تحقق وتتحرى عنه ثم تحيل مرتكبه إلى التأديب أو النيابة العامة عندما تشكل المخالفة جرماً جزائياً يستوجب العقاب [23] ويكون لكل من رئيس الهيئة ونائبه وسائر أعضائها صفة الضابطة فيما يتعلق بهذه المخالفات وفي كل أنحاء الجمهورية لاسيما المعايينة والقيام بالإجراءات التحفظية وكل إجراءات الاستدلال، وفي سبيل قيامها بتحرياتا حولها القانون ٥٤ لعام ١٩٦٤ بعض الصلاحيات ومنها [24]

١- للهيئة الرقابية الحق في أن تحصل على المعلومات والبيانات والأوراق اللازمة للتحقيق والتحرى من الجهة العامة المختصة ولو كانت هذه المعلومات أو البيانات سرية.

٢- للهيئة الحق أن تطلب أي شخص لتستمع إلى أقواله في حال رأت ضرورة ذلك.

٣- لها أن توقف الموظف أو تمنعه عن العمل مؤقتاً عندما تقتضي المصلحة العامة ذلك على أن يصدر هذا القرار من رئيس الهيئة.

٤- للهيئة أن تستخدم وسائلها الفنية في الرقابة والتحرى وفي حال رأت ضرورة التحقيق تحيل الأوراق إلى النيابة العامة أو الإدارية حسب الحال وذلك بعد الحصول على إذن من رئيسها أو نائبه، وعلى النيابة أن تزود الهيئة بنتائج التحقيق الذي تقوم به، ولا بد من حصولها على إذن رئيس المجلس التنفيذي فيما يتعلق بالإحالة إلى التحقيق عندما يكون الموظف مدير عام وما فوق أو مجموع مرتباته الأصلية يزيد عن ١٥٠٠ جنيه سنوياً وقد كان قانون الهيئة في المادة التاسعة يجيز لأعضاء الهيئة تفتيش الأشخاص والمسكن بعد الحصول على إذن كتابي من رئيس الهيئة أو النيابة العامة إذا اقتضت ضرورة التحقيق ذلك، ولكن ولأن هذه المادة تخالف المبادئ الدستورية المتعلقة بصون حرمة المساكن ألغيت بموجب المادة ٧ من القانون رقم ٣٧ لعام ١٩٧٢. ثانياً: الاختصاص بالكشف عن الجرائم وملاحقة فاعليها. تختص هيئة الرقابة بالتحرى والكشف عن الجرائم التي ترتكب من قبل الموظفين أثناء القيام بواجباتهم الوظيفية أو بسببها، والمرتكبة من قبل غير الموظفين إذا أدت إلى المساس بالوظيفة العامة وذلك حسب الفقرة ج من نص المادة الثانية من القانون ٥٤ لعام ١٩٦٤م. اختصاص الهيئة في الكشف عن الجرائم المرتكبة من قبل الموظفين: لا بد من توافر شرطين لتباشر الهيئة اختصاصها في هذه الجرائم وهما أن ترتكب الجريمة من قبل موظف وأن يكون ارتكاب الجريمة بسبب الوظيفة أو أثناء القيام بواجباتها [25] وفيما يتعلق بصفة الموظف العام فالمشرع المصري لم يحدد في قانون العقوبات المقصود به بل حدد مفهومه في كل موضع من مواضع التجريم والعقاب على حدة، فقد يعد المشرع شخص ما موظفاً في موضع ولا يعده كذلك في موضع آخر، وقد تعرض المشرع المصري للانتقاد بسبب هذا المسلك وكان من الأجدر به أن يضع تعريف جامع لمعنى الموظف العام عندما يتطلبه كشرط مفترض في الجريمة [26] وفيما يخص اختصاص الهيئة بالتحرى عن الجرائم المرتكبة من قبل الموظفين، فالمقصود بالموظف في هذا الصدد المعنى الواسع الذي يشمل الموظفين العموميين ومن في حكمهم من غير الموظفين في حال أوكلت لهم أي مهام من قبل الدولة أو أحد أشخاصها المعنوية، والسبب في هذا التوسع في مدلول الموظف العام هو ضرورة انصراف رقابة الهيئة على أعمال الموظفين ومن في حكمهم بسبب ما قد يرتكبونه من جرائم يرتكبها الموظف وسهولة ذلك بالنسبة لهم بحكم موقعهم. ويشترط لكي تبسط الهيئة رقابتها على هذه الجرائم أن يرتكبها الموظف أثناء الوظيفة أي أثناء ساعات الدوام الرسمي الذي تحدده القوانين والأنظمة، أو بسبب الوظيفة أي أن يكون موقعه الوظيفي أو مكانته السبب في ارتكاب الجريمة أو سهل له ارتكابها [27]- اختصاص الهيئة بالتحرى والكشف عن الجرائم التي ترتكب من قبل غير الموظفين وتمس بسلامة الوظيفة العامة: ويشترط كي يمتد اختصاص الهيئة إلى هذه الجرائم أن يكون مرتكبها غير موظف ويساهم مع موظف في ارتكاب جريمة تمس بالوظيفة العامة أو ترتكب بسبب الوظيفة، فشرط توافر صفة الموظف العام مفترض لكي تختص الهيئة بالكشف عن هذه الجرائم وذلك ما ذهب إليه القضاء المصري، لكننا لا نتفق مع هذا الرأي لأنه يشترط لمنح الاختصاص للهيئة أن يكون الفاعل الأصلي في هذه الجرائم موظف عام والمساهم فيها غير موظف، مما يجعل هذه الحالة مشابهة للحالة الأولى ولو أنها كذلك لما كرر المشرع نفس المادة، ونحن نرى أنه أعطى الاختصاص للهيئة في الجرائم المرتكبة من قبل غير الموظف ما

دامت تمس الوظيفة العامة ولم يشترط أن يكون الفاعل الأصلي في هذه الجرائم موظفاً عاماً. ويهدف المشرع من منح الاختصاص للهيئة في هذه الحالة رغم عدم ارتكاب الجرائم من قبل الموظف حماية الوظيفة العامة في مواجهة أي شخص تسول له نفسه الإضرار بها [28]* صفة الضابطة التي يتمتع بها أعضاء الهيئة يتمتع رئيس الهيئة ونائبها وأعضائها بصفة الضابطة في كل أنحاء جمهورية مصر العربية ولهم في سبيل القيام بالمهام المسندة إليهم أن يباشروا جميع السلطات التي تمنحهم إياها صفة الضابطة وذلك حسب نص المادة ٦١ من قانون إعادة تنظيم الهيئة. وتختول صفة الضابطة أعضاء الهيئة سلطات الضابطة الإدارية والقضائية، وتتمثل الضابطة الإدارية باتخاذ الإجراءات التي تقي من الجريمة وتحفظ الأمن والنظام العام، والضابطة القضائية تعني الإجراءات التي تتخذ بعد وقوع الجريمة فيما يتعلق بالكشف عنها وعن مرتكبيها تمهيداً لإحالة الموضوع إلى الجهات القضائية المختصة [29] ويعد أعضاء الهيئة من رجال الضابطة القضائية أصحاب الاختصاص الخاص المنصوص عليهم في المادة ٢٣ من قانون الإجراءات الجنائية المصري، حيث سمح التشريع المصري بقرار من وزير العدل منح بعض الموظفين صفة الضابطة القضائية بالنسبة للجرائم التي تقع ضمن حدود اختصاصهم وتتعلق بوظائفهم، ولكن ساد الاختلاف حول الأساس القانوني لتمتعهم بهذه الصفة. ونحن نرى تمتعهم بهذه الصفة على أساس قانون إعادة تنظيم الهيئة وما منحهم من سلطات تمثل مساساً بالحريات الفردية بالإضافة إلى انتدابهم لبعض إجراءات التحقيق وما تمثله من مساس بحرية الفرد. ولاشك بأن اختصاص الهيئة بالقيام ببعض سلطات الضابطة مقيد بما يقتضيه به رجال الضابطة القضائية من التزامات [30] ومن خلال ما تقدم نرى بأن للهيئة سلطة الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والكشف عن الجرائم، وفي سلطاتها بالكشف عن الجرائم تمارس الرقابة السابقة على وقوع الجريمة (سلطات الضابطة الإدارية) والرقابة اللاحقة على وقوعها (سلطات الضابطة القضائية).

والهيئة تشترك في سلطات الضابطة الإدارية مع جهات أخرى لها هذه السلطة كجهاز الشرطة والنيابة العامة، كذلك في سلطة الضابطة القضائية تشترك مع جهاز الشرطة والنيابة العامة ومباحث الأموال العامة وجهاز الكسب غير المشروع، لذا يقع على عاتق هذه الجهات التي تحمل نفس الاختصاص التنسيق فيما بينها لضمان تفعيل دورها في ممارسة سلطات الضابطة الإدارية والقضائية وضمان عدم ضياع المسؤولية بسبب قيام أكثر من جهة بهذه الوظيفة [31]* الاختصاص المستحدث للهيئة بموجب القانون رقم ٢٠٧ لعام ٢٠١٧. وسع القانون رقم ٢٠٧ لعام ٢٠١٧ من اختصاصات الهيئة التي نص عليها القانون رقم ٥٤ لعام ١٩٦٤ لاسيما ما يتعلق بالكشف عن الجرائم والحد من ظاهرة الفساد ومكافحتها. - الأساس القانوني لاختصاص هيئة الرقابة الإدارية في الكشف عن الجرائم: نص الدستور المصري لعام ٢٠١٤ في المواد ٢١٥ و ٢١٦ و ٢١٧ منه على الأجهزة الرقابية المستقلة ومنها هيئة الرقابة الإدارية في المادة ٢١٥ وأكد على دورها في الرقابة على أجهزة الدولة والجهات العامة وأن عليها أن تقدم تقارير دورية في هذا الشأن لكل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب، كما أعطاهما سلطة الكشف عن الجرائم وإحالة ذلك إلى سلطة التحقيق لتقوم بالإجراءات القانونية اللازمة وذلك في المادة ٢١٧ منه. كما ألقى على عاتق الدولة مهمة مكافحة الفساد واتخاذ الإجراءات اللازمة في سبيل ذلك، الأمر الذي يعطي لهيئة الرقابة الحق في أن تتخذ ما يلزم لمكافحة الفساد والتحري عن هذه الجرائم وملاحقة مرتكبيها، وهذه النصوص أعطت الأساس الدستوري لاختصاص الهيئة في الكشف عن الجرائم ومكافحة الفساد وفي ضوئها جاء القانون وأعطى هذه السلطات للهيئة، حيث أكد على استقلال الهيئة وتمتعها بالشخصية الاعتبارية ومنحت الفقرة الثانية من المادة الأولى من القانون رقم ٢٠٧ لعام ٢٠١٧ الهيئة اختصاص مكافحة الفساد والقيام بالإجراءات اللازمة لمنعه، كذلك منحت المادة الثالثة منه الهيئة سلطة التحري عن الجرائم في الجهات العامة وإحالة النتائج إلى النيابة الإدارية أو العامة أو قاضي التحقيق [32] وقد أضافت الفقرات ه، و، ز، ح، ط من المادة الثانية من القانون رقم ٢٠٧ لعام ٢٠١٧ الاختصاص المستحدث للهيئة للتحري عن جرائم عديدة لم ينص عليها القانون السابق وهي على النحو الآتي: الفقرة ه: نصت على منح الهيئة الاختصاص للتحري في الجرائم المتعلقة بمحاولة الحصول على ربح أو منفعة باستغلال أحد الموظفين أو اسم أحد الجهات العامة والجرائم التي تتعلق بالنقد الأجنبي وجرائم الإتجار بالبشر وتنظيم زرع الأعضاء البشرية. الفقرة و: تختص هيئة الرقابة الإدارية بوضع خطة شاملة لمكافحة الفساد في الدولة بالتعاون مع الجهات المعنية. الفقرة ز: منحت للهيئة الحق في أن تتبادل المعلومات والخبرات مع الجهات الرقابية في الدولة وكذلك الجهات المختصة في مكافحة الفساد خارج حدود الدولة. الفقرة ح: تختص الهيئة بنشر الثقافة وتوعية المواطنين فيما يتعلق بتعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة وفي هذا الصدد تتعاون مع الجهات العامة في الدولة ومؤسسات المجتمع المدني لتحقيق هذه الغاية. الفقرة ط: تتابع الهيئة نتائج المؤشرات التي يتم التوصل لها إقليمياً ودولياً ومحلياً فيما يتعلق بمكافحة الفساد وتسعى لاتخاذ ما يلزم لتدارك الأخطاء وتتابع تنفيذ هذه المؤشرات وتقييم أداء الموظفين المسؤولين عن التنفيذ. وهذه النصوص الواردة في القانون رقم ٢٠٧ لعام ٢٠١٧ والتي تمنح الهيئة اختصاصات التحري عن الجرائم ومكافحة الفساد تمثل الأساس القانوني الذي يقوم عليه اختصاصها بالطبيعة القانونية لاختصاص الهيئة في التحري عن الجرائم: نستنتج من المادة الثامنة

من القانون ٥٤ لعام ١٩٦٤ أن اختصاص الهيئة يقتصر على التحري إذا ما اشتبهت بوجود جريمة أو مخالفة وتحيل نتائج تحرياتها إلى النيابة أو قضاء التحقيق وليس لها أن تتخذ أي إجراء تحقيقي، لذا فإن اختصاصها لا يمثل مرحلة من مراحل الدعوى العامة سواء التحقيق أو المحاكمة [33] كذلك لا نرى أن اختصاص الهيئة يدخل ضمن إجراءات الاستدلال التي يقوم بها رجال الضابطة القضائية في التحري عن الجرائم ولو القانون خول الهيئة أن ترسل نتائج تحقيقاتها للقضاء أو النيابة كما فعل بالنسبة للضابطة القضائية، وما يؤكد وجهة نظرنا هذه أن النيابة العامة لا يمكن أن تستند إلى التحريات التي ترسلها الهيئة لها في الإحالة إلى القضاء أو في اتخاذ أي إجراء تحقيقي يمس بحرية الأفراد، ذلك لأن تحريات الهيئة لا تمثل إجراءات الاستدلال التي يقوم بها رجال الضابطة القضائية والشخص المتحري عنها لم يخضع لإجراءات الاستدلال ولم يتمكن من الدفاع عن نفسه أو تعيين محامي لأن التحريات التي قامت بها الهيئة لربما تمت بدون علمه حتى. كما يتوقف دور الهيئة في التحري عن الجرائم عند حد إحالة التحريات التي أسفرت عن وقوع مخالفة إلى النيابة الإدارية والتحريات التي أسفرت عن وقوع جنائية إلى النيابة العامة أو إلى قاضي التحقيق عندما يخضع الشخص المُتحرى عنه لنظام قانوني خاص فيما يتعلق بالتحقيق معه [34]. يتمتع الشخص محل التحري من قبل الهيئة بضمانات تحمي حقوقه وحياته فلا يجوز للهيئة القبض عليه أو تفتيشه ولا يمكن لها بأي حال من الأحوال أن تضحى بحقوقه في سبيل إجراء تحرياتها، ذلك لأن حماية المصلحة العامة لا يجوز أن تتعارض مع حماية حقوق الأفراد ومصالحهم الخاصة وهذا ما أكدته المحكمة الدستورية العليا من ضرورة تحقيق التوازن بين حماية المصلحة العامة والدفاع عن المجتمع وبين المصالح الخاصة للأفراد وحماية حرياتهم. ولهذا نؤكد على تسمية الشخص محل تحري الهيئة وبحثها بالمتحرى عنه وليس المتهم أو المشتبه به لأنه وعلى الرغم من وجود سبب يستدعي التحري إلا أنه لا يبلغ درجة من الدلالة والإثبات لنعته بالمتهم أو المشتبه به.

المطلب الثاني في لبنان

لقد انتشر الفساد واستشرى في الدولة اللبنانية إلى درجة دفعت الحكومة للاستعانة بأجهزة خارجية لتقوم بالتدقيق الجنائي والتحقيق فيما يتعلق بمكافحة الفساد، هذا وإن دل على شيء فيدل على فشل الأجهزة الحكومية وإدارات الدولة في إنجاز مهامها والتقيّد بأحكام القوانين والأنظمة التي تنظم ممارستها لأعمالها وتحدد واجباتها، مما أدى إلى انتشار الفساد واستفحالته حتى تحول إلى كارثة وطنية مستعصية أوجب على الدولة إصدار قوانين تختص بمكافحة الفساد وتشكيل لجان خاصة لهذا الغرض. وفي هذا المطلب سوف نتناول سبل الرقابة الإدارية الذاتية والرئاسية في لبنان من خلال فرعين: الفرع الأول: الرقابة الذاتية. الفرع الثاني: الرقابة الرئاسية. الفرع الأول: الرقابة الذاتية [35] لا تختلف الرقابة الذاتية في لبنان عن الرقابة التي تمارسها الجهات الإدارية في أي دولة وهي تتم بإحدى الطريقتين: أولاً: الرقابة التلقائية: تقوم هذه الرقابة عندما تصحح الجهة الإدارية من تلقاء نفسها التصرف المعيب دون شكوى أو تظلم من الأفراد فتلغي التصرف بسبب عدم قانونيته أو عدم ملاءمته أو تعمله جزئياً أو تستبدله بتصرف آخر، ويكون ذلك من قبل نفس الموظف الذي أصدر القرار الإداري أو من قبل رئيسه الأعلى الذي قد يحل محله في اتخاذ تصرف آخر بديل عن التصرف الذي تبين عدم مشروعيته أو عدم ملاءمته للظروف الاقتصادية والاجتماعية التي صدر في ظلها [36] وقد يقوم الرئيس في الجهة الإدارية التي صدر عنها التصرف باستخدام سلطته في تصحيح التصرف بناء على المعلومات الواردة إليه من الأجهزة التي تحقق جهته كديوان المحاسبة أو ديوان الرقابة مثلاً، وفي حال كان التصرف صحيح أو قطعي امتنع على الرئيس أن يتعرض له. كما أن سلطة الجهات الإدارية في ممارسة الرقابة التلقائية تتحرك بغض النظر عن شكل الرقابة أن كانت ذاتية أو رئاسية أو رقابة من قبل اللجان الرقابية المختصة والتي يحدد القانون تشكيلها ومهامها وسلطاتها [37] وعلى الإدارة في الرقابة التلقائية أن تتوخى الدقة والحذر بسبب عدم وجود متظلم من التصرف المعيب، ولأن الموظف المخالف قد يرضي الأشخاص المتضررين من تصرفه ويخفي مخالفته من خلال زج نفسه في عداد الموظفين القانونيين والمخلصين في عملهم [38] وبما أن الرقابة التلقائية لا تنحصر بشكل الرقابة الذاتية بل قد تكون رئاسية أو من قبل لجان متخصصة، وكذلك قد تمارس الرقابة التلقائية جهات متخصصة كالإبادة وسمان وهي سلطة منتخبة من قبل البرلمان وتختص بالرقابة على أعمال الجهات الإدارية والقضائية ومثلها جهات أخرى كالبروكيراتيرا والرقب البرلماني وغيرها وأساس الرقابة التلقائية يقوم على مبدأ المشروعية واحترام القانون من قبل الإدارة نفسها ويتجلى ذلك من خلال سلطتها في إعادة النظر في تصرفاتها من تلقاء نفسها ودون تظلم مقدم من الأشخاص المتضررين، وفي حالة واحدة لا يحق للإدارة ذلك عندما يكون قرارها قابلاً للطعن من قبل جهة إدارية أخرى أو قضائية عندئذ لا تستطيع الإدارة ممارسة هذه الرقابة على تصرفاتها بسبب استفاد ولايتها بشأن هذه التصرفات [39] ومن خلال ما تقدم نخلص إلى أن الرقابة التلقائية هي إحدى وسائل الرقابة الذاتية للإدارة على تصرفاتها وتقوم بها نفس الجهة مصدرة التصرف أو رئيس هذه الجهة أو جهات إدارية متخصصة بالرقابة بحكم القانون تمارسها بصفتها الرئاسية، وسلطة الإدارة في الرقابة الذاتية التلقائية

ليست مطلقة بل مقيدة بالقانون الذي قد يمنع عليها ذلك عندما يجيز الطعن القضائي بقرارها من أجل النظر في مشروعيتها أو ملاءمتها، لأن ولايتها في هذه الحالة تُستفد بمجرد إصدارها القرار القابل للطعن.

ثانياً: الرقابة بناء على شكوى أو تظلم: أن الوضع الغالب في الرقابة الذاتية أن تتحرك بناء على تظلم يكشف لها عدم مشروعية تصرفها أو عدم ملاءمتها. وقد عرّف الفقه التظلم الإداري بعدة تعريفات كلها تتفق على أنه طلب قانوني أو وسيلة قانونية يستخدمها صاحب المصلحة في إلغاء أو

تعديل التصرف الإداري المعيب واستصدار تصرف آخر صحيح ومتفق مع القانون كبديل عن الأول[40]

الفرع الثاني: الرقابة الرئاسية. سبق وأسلمنا أن الرقابة الإدارية الرئاسية تقوم من خلال الرقابة التي يمارسها الرئيس الأعلى في الجهة الإدارية على أعمال مرؤوسيه وكذلك رقابة الهيئات المختصة بمقتضى سلطاتها الرئاسية، وفي هذا الفرع سوف نتناول الأجهزة الرقابية في لبنان وهي:

١- ديوان المحاسبة: يعد جهة قضائية إدارية مهمتها الحفاظ على المال العام وصيانتها من الهدر من خلال الرقابة على التصرف به ومدى انطباق

هذه التصرفات مع القوانين والأنظمة، كما يفصل الديوان بمدى مشروعية تصرفات الجهات الإدارية ويحاكم المسؤولين فيها عن مخالفاتهم[41]

٢- التفتيش المركزي: يختص بالرقابة على الجهات الإدارية في الدولة وعلى موظفيها من حيث مدى التزامهم بأداء واجباتهم وتقيدهم بالقوانين وقد تصل الرقابة إلى حد إحالة الموظف إلى التأديب أو القضاء، وله أن يقترح ما يراه لازماً لتحسين سير العمل، وتقتصر رقابته على القضاء والقوى

العسكرية على ما تسمح به قوانينها الخاصة[42]

٣- مجلس الخدمة المدنية: يختص بالرقابة على كل الجهات العامة في الدولة باستثناء الجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام والمدنيين التابعين لهذه الجهات، ويتمثل دوره بالرقابة على إبداء الرأي حول قانونية تعيين الموظفين ودراسة شؤونه والرقابة على أعمالهم، على الجهات التي تخضع

لرقابته أن تطلب رأي هذا المجلس في كل المعاملات التي أوجب القانون فيها موافقته[43]

٤- الهيئة العليا للتأديب: حلت محل المجلس التأديبي العام بموجب القانون رقم ١٥٢ لعام ١٩٨٣ وتمتد سلطاتها لتشمل كل موظفي الدولة باستثناء الموظفين الذين يخضعون بسبب طبيعة عملهم للجان تأديب خاصة كأعضاء ورئيس مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي، وكذلك أفراد الجيش

وقوى الأمن الداخلي والعام والمدنيين التابعين لهذه الجهات ورجال الضابطة الجمركية[44]

تختص هذه الهيئة بالنظر في ما يرتكبه موظفو الدولة من مخالفات مسلكية،[45] وتتكون من قاض عدلي أو إداري وعضوين اثنين يتم انتدابهما من الموظفين في الفئة الأولى في الجهات العامة في الدولة وعضو احتياطي متفرغ بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

ولرئيس الهيئة صلاحيات وسلطات الوزير الإدارية والمالية ولكنه لا يملك صلاحياته الدستورية[46]

تصدر الهيئة قراراتها معللة باسم الشعب اللبناني بالإجماع أو بالأكثرية ويشار عندما يصدر القرار بالأكثرية ويدون العضو المخالف مخالفته، ولا تحتاج قراراتها إلى مرسوم كي تُنفذ وتقبل الطعن بالنقض أمام مجلس شوري الدولة ولا يجوز العفو عن قراراتها.

وفي حال قررت الهيئة إنهاء خدمة الموظف فلا يجوز أن يعود إلى العمل في جهة عامة أو أحد مؤسسات الدولة أو شركات الاقتصاد المختلط اللبنانية ولو بصورة مؤقتة أو عن طريق التعاقد[47]

٥- مجلس شوري الدولة: يختص بمهام الرقابة الإدارية على كل أعمال الإدارات العامة في الدولة[48]

كذلك يمارس البرلمان اللبناني الرقابة على أعمال الحكومة من خلال توجيه الأسئلة للوزراء واستجوابهم وطرح الثقة بأحد الوزراء أو حجب الثقة عن الحكومة واتهام الوزير أو رئيس مجلس الوزراء بالتقصير أو بالخيانة العظمى وذلك بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب، ويحاكم هؤلاء أمام المجلس

الأعلى المختص بمحاكمة الرؤساء والوزراء الذي نصت عليه المادة ٨٠ من الدستور اللبناني ويتكون من سبعة أعضاء في مجلس النواب ينتخبهم المجلس لهذه الغاية وثمانية قضاة من الأعلى رتبة حسب درجات تسلسلهم أو حسب الأقدمية، وتصدر قرارات تجريمهم بقرار من عشرة أصوات من

المجلس الأعلى وتُحدد الأصول الواجب اتباعها أمام هذا المجلس بقانون خاص. كذلك يختص مجلس النواب بالتحقيق في الشكاوى التي ترفع إليه ويتولى الرقابة من الناحية المالية على تصرفات الجهات الإدارية العامة، ويمارس الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة وتحقيق نتائجها، كما لمجلس

النواب سلطة فرض الضرائب[49] ورغم ما ذكرناه من جهات رقابية تمارس الرقابة على أعمال الإدارة والمال العام بقصد حماية الوظيفة العامة والمال العام من الهدر ومكافحة الفساد، إلا أن ظاهرة الفساد ما تزال مستشرية في كل مفاصل الدولة اللبنانية.

التائج

١. يتمتع عيب الانحراف عن سائر أوجه الغاء مقارنة مع عيوب الشكلية والسبب والاختصاص ومخالفة القانون

٢. ان عيب الانحراف في السلطات الإدارية لا بد ان يكون من شروط الانحراف في القرارات بحد ذاتها

٣. ان تحديد الأهداف من تصرفات الإدارة لسلطتها التقديرية وهذا معتقد القضاء الإداري بحيث لايجوز اتخاذ التدابير التي يجيزها الشارع لتحقيق مفاير لاهداف الأساسية .

التوصيات

١. يجب تدخل المنظم ويجعل اصدار القرار الإداري من قبل رجل الإدارة وليس الغرض منه الانتقام من شخص اخر
٢. يجب تدخل المنظم بصورة تسيير وسائل اثبات عيب الانحراف بالسلطة الإدارية وتعديلها
٣. تحميل مرتكب المخالفة بإصدار القرار موصوما بعيب الانحراف في السلطة للضرر بالغير بنتائج القرارات المالية باعتباره انه ما ارتكبه خطأ شخصي

الهوامش:

١. صبرينة مراومية، عيب الانحراف في استعمال السلطة بين صعوبة اكتشافه ووسائل إثباته، ٢٠٢٣، ص: ١٢٨.
٢. محمد عبدالله شريف، الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى، الرياض، ١٩٨٦، ص: ٣٥.
٣. عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق، مطبعة الانتصار، القاهرة، ١٩٩٨، ص: ١٦.
٤. حنان محمد القيسي، مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة في دستور ٢٠٠٥، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، بحث منشور على الموقع الإلكتروني: <https://www.researchgate.net/publication/339774177-mfhwm-alastqlal-walhyyat-almstqlt-fy-dstwr-2005>.
٥. حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلال، بحث منشور في مجلة إطار الملتقى الوطني بسكرة، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، العدد ٤، الجزائر، ٢٠٠٧، ص: ٥٥.
٦. سمير التتير، الفقر والفساد في العالم العربي، دار الساقى، بيروت، ٢٠٠٩، ص: ١٣-١٤.
٧. جنان حسين عبد الرحيم، سياسات الإصلاح بين متطلبات الداخل وشروط الخارج -دراسة حالة مصر، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة النهدين، بغداد، ٢٠٠٦، ص: ٢١.
٨. رمضان محمد، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية - دراسة تحليلية مع التطبيق على الدول، مؤسسة العين للإعلان والنشر والتوزيع، أبو ظبي، ١٩٨٨، ص: ٤٤.
٩. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص: ١٥٦.
١٠. عبد القادر الشخيلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٣، ص: ٢٢٠.
١١. زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية، مرجع سابق، ص: ٢٣٢.
١٢. أحمد عوض بلال، مبادئ قانون العقوبات المصري، القسم العام، الكتاب العام، النظرية العامة للجريمة، مطابع جامعة القاهرة، ص: ٣٠.
١٣. الدكتور/ أحمد فتحي سرور، الوسيط في شرح قانون العقوبات - القسم الخاص. الكتاب الأول، الطبعة السادسة ٢٠١٦، ص: ٢٦.
١٤. طارق سرور: نقل الأعضاء البشرية بين الأحياء -دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠٠١، ص: ٢٢.
١٥. عبد الرؤوف مهدي، شرح القواعد العامة للإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣، ص: ١٤٧.
١٦. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد وعبد المنعم شرف، تأديب الموظف العام في مصر، ٢٠٠٧، ص: ١٤٢.
١٧. عمر سالم، نحو تيسير الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص: ١٦٣.
١٨. عمر سالم، شرح قانون العقوبات المصري- القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص: ١٢٦.
١٩. عمر سالم، الوجيز في شرح قانون الإجراءات الجنائية- الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص: ٢٣٣.
٢٠. محمد عبد الغريب وحسام الدين محمد أحمد، شرح قانون العقوبات - القسم الخاص، الطبعة الخامسة، ٢٠٠٨، ص: ٨٩.
٢١. محمد عبد الغريب، الاختصاص القضائي لمأمور الضبط في الأحوال العادية. والاستثنائية، دون ناشر، ٢٠٠٠، ص: ٧٧.
٢٢. محمود أحمد طه. حق الاستعانة بمحام أثناء تحقيقات الشرطة القضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص: ٨٨.
٢٣. محمود محمود مصطفى، تطور قانون الإجراءات الجنائية في مصر وغيرها من الدول العربية، الطبعة الأولى، ١٩٦٩، ص: ١٨٧.
٢٤. محمود نجيب حسني، شرح قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، ١٩٩٥، ص: ٦٦.

٢٥. محمود نجيب حسني، النظرية العامة للقصد الجنائي - دراسة تأصيلية مقارنة للركن المعنوي في الجرائم العمدية، ١٩٨٨، ص: ٢٦.
٢٦. محي الدين إسماعيل علم الدين، شرح قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد. رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٣، ٢٠٠٤، ص: ٧٧.
٢٧. مدحت عبد الحلیم رمضان، الإجراءات الموجزة لإنهاء الدعوى الجنائية في ضوء تعديلات قانون الإجراءات الجنائية - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، دون تاريخ نشر، ص: ٨٩.
٢٨. مدحت محمد عبد العزيز إبراهيم، الصلح والتصالح في قانون الإجراءات الجنائية دراسة تحليلية مقارنة بين التشريعين المصري والفرنسي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص: ١٧٩.
٢٩. هلالی عبدالله أحمد، الاتهام المتسرع في مرحلة التحقيق الابتدائي وعدالة أوفى لمن وضع موضع الاتهام، دار النهضة العربية ١٩٩٥٩٩.
٣٠. آمال عبد الرحيم عثمان، النموذج القانوني للجريمة، دار النهضة العربية، القاهرة، دون سنة نشر، ص: ٤٤.
٣١. فوزية عبد الستار، شرح قانون الإجراءات الجنائية وفقاً لأحدث التعديلات، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص: ٧٥.
٣٢. هدى حامد قشقوش، الصلح في نطاق قانون الإجراءات الجنائية الجديد رقم ١٧٤ لعام ١٩٩٨، دار النهضة العربية دون تاريخ نشر، ص: ٧٧.
٣٣. مصطفى عبد الكريم، القوة الملزمة لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ودورها في استرداد الأموال، دار النهضة العربية، ٢٠١٤، ص: ٩٨.
٣٤. إبراهيم حامد طنطاوى، سلطات مأمور الضبط القضائي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ص: ٦٢.
٣٥. أسامة حسنين عبيد، الصلح في قانون الإجراءات الجنائية - ماهيته والنظم المرتبطة به. - دراسة مقارنة - ٢٠٠٤، ص: ٩٧.
٣٦. أحمد عبد الظاهر الطيب، المساهمة الشعبية في إقامة العدالة الجنائية - دراسة مقارنة، بحث منشور بمجلة البحوث القانونية والاقتصادية بكلية الحقوق - جامعة الإسكندرية - العدد الثاني، ٢٠١٢، ص: ٣.
٣٧. حسنين إبراهيم عبيد، فكرة المصلحة في قانون العقوبات، المجلة الجنائية القومية، المجلد السابع عشر، العدد الثاني، يوليو ١٩٧٤، ص: ٤.
٣٨. مأمون محمد سلامة، جرائم الموظفين ضد الإدارة العامة، بحث منشور بمجلة القانون والاقتصاد - كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٦٩.
٣٩. محمود بسطامي، الفاعلية القانونية لمكافحة الفساد في مصر، المجلة الجنائية القومية، المجلد ٥١، العدد الأول - مارس ٢٠٠٨، ص: ١.
٤٠. سوزي عدلي ناشد، غسل الأموال من خلال مبدأ سرية الحسابات المصرفية - دراسة مقارنة، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق جامعة الإسكندرية، العدد الثاني ٢٠١٠، ص: ٩.
٤١. مدحت محمد، الصلح والتصالح في قانون الإجراءات الجنائية دراسة تحليلية مقارنة بين التشريعين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص: ١٨٥.
٤٢. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص: ٥٥.
٤٣. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص: ٢٥.
٤٤. حمدي سليمان سحيات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية مرجع سابق، ص: ١٠٠.
٤٥. حبيب الهرمزي، الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي، مرجع سابق، ص: ٢٠٠.
٤٦. صلاح الدين مصطفى أمين، الرقابة المالية العامة وديوان الرقابة المالية في العراق بين ماضيه ومستقبله، مرجع سابق، ص: ٣٣.
٤٧. إحسان علي عبد الحسين، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد، مرجع سابق، ص: ٤٣.
٤٨. بهاء زكي محمد، الفساد الإداري، صورته وأسبابه ومعالجته لمكتب المفتش العام، مرجع سابق، ص: ٤٠.
٤٩. مدحت محمد عبد العزيز إبراهيم، الصلح والتصالح في قانون الإجراءات الجنائية دراسة تحليلية مقارنة بين التشريعين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص: ١٧٠.