كلية الحقوق
قسم القانون العام

الفساد الإداري في الوظيفة الحكومية ومكافحته في القانون الأردني

(دراسة مقارنة)

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

من الباحث

بـلال نهـاد أحمـد أبو عيشة

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د. علي عبد العال سيد أحمد (مشرفاً و رئيساً)
أستاذ القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس
ورئيس مجلس النواب المصري

أ.د. ربيع أنور فتح الباب (عضـواً)
أستاذ القانون العام – وكيل كلية الحقوق الأسبق – جامعة عين شمس

أ.د. صبري محمد السنوسي (عضـواً)
أستاذ القانون العام – وكيل كلية الحقوق – جامعة القاهرة

أ.د. محمد سعيد حسين أمين (مشرفاً وعضواً)
أستاذ ورئيس قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس

٢٠١٧

كلية الحقوق
قسم القانون العام

صفحة العنـوان

اسم الباحث: بـلال نهـاد أحمـد أبو عيشة

اسم الرسالة: الفساد الإداري في الوظيفة الحكومية ومكافحته في القانون الأردني (دراسة مقارنة)

الدرجة العلمية: الدكتوراه

القسم التابع له: القانون العام.

الكليـة: الحقـوق

الجامعة: جامعة عين شمس

سنة التخرج:

سنة المنح: ١٤٣٨هـ - ٢٠١٧م

كلية الحقوق
قسم القانون العام

الفساد الإداري في الوظيفة الحكومية ومكافحته في القانون الأردني

(دراسة مقارنة)

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

من الباحث

بلال نهاد أحمد أبو عيشة

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د. علي عبد العال سيد أحمد (مشرفاً ورئيساً)
أستاذ القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس
ورئيس مجلس النواب المصري

أ.د. ربيع أنور فتح الباب (عضواً)
أستاذ القانون العام – وكيل كلية الحقوق الأسبق – جامعة عين شمس

أ.د. صبري محمد السنوسي (عضواً)
أستاذ القانون العام – وكيل كلية الحقوق – جامعة القاهرة

أ.د. محمد سعيد حسين أمين (مشرفاً وعضواً)
أستاذ ورئيس قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس

الدراسات العليا

ختم الإجازة: أجيزت الرسالة: بتاريخ: / /

موافقة مجلس الكلية موافقة مجلس الجامعة

﴿ وَابْتَغِ فِيمَا آتَاكَ اللَّهُ الدَّارَ الآخِرَةَ وَلاَ تَنسَ نَصِيبَكَ مِنَ الدُّنْيَا وَأَحْسِن كَمَا أَحْسَنَ اللَّهُ إِلَيْكَ وَلاَ تَبْغِ الْفَسَادَ فِي الأَرْضِ إِنَّ اللَّهَ لاَ يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ ﴾

[سورة القصص: ٧٧]

صدق الله العظيم

إهداء

إلى من كلل العرق جبينه... وشققت الأيام يديه، و بوجوده أشعر دائماً بالأمان.. إلى من لم يبخل علي بالدعم والعطاء من أجل أن أحيا في هناء...

والدي الكريم

أطال الله عمره على طاعته، وبارك له في صحته، ومتعني ببره ورد جميله، أهديه ثمرة من ثمار غرسه.

إلى رمز الحنان الدائم ونبع العطاء الصافي، إلى تلك الرائحة العطرة والسيرة الحسنة، إلى من اجتهدت في تربيتي وغرست في نفسي مخافة الله وحببت إلى قلبي العلم والفضيلة ....إلى من كانت عوناً دائماً ودعماً وافراً، حصناً واقياً وظلاً حاميا بدعواتها التي لم تغب عن مسمعي أبداً....

والدتي الحنونة

حفظها الله وألبسها ثوب الصحة والعافية، وجزاها الله عني خير الجزاء.

إلى منبع قوتي وقرة عيني ومصدر فخري واعتزازي... أخوتي واختي الأحباء الذين قاموا بدعمي وتحفيزي على مواصلة طريقي نحو العلم والى ابنائهن الغالين الذين اعتبرهم ابنائي حفظهم الله ورعاهم.

إلى كل من علمني حرفاً وأنار لي درباً وكان لي على الصعاب معيناً. حباً وتقديراً ..

إلى جميع أحبتي ممن شجعني وشد أزري لإنجاز هذا البحث سواء بعمل مخلص أو مشورة أو دعوة صادقة. وكل من لهم حق عليّ إعترافاً بفضلهم وتقديراً لجميلهم... إليهم جميعاً أهدي هذا العمل المتواضع.

الباحث

شكر وتقدير

الحمدلله الذي انعم علينا بنورالعلم .. حمداً يوافي نعمه .. ويضاهي جلال وجهه وعظيم سلطانه .. راجين أن يتقبل منّا هذا العمل الخالص لوجهه الكريم.

يسرني أن أقف وقفة إجلال واحترام إلى من كانوا خير معين لا ينضب رويت منهم عطش العلم وحب البحث والاستنارة بنور المعرفة والذين لم يبخلوا علي بالنصح والإرشاد والتوجيه ... ، وأخص بالشكر والتقدير:

الأستاذ الدكتور / علي عبد العال سيد أحمد

أستاذ القانون العام - بكلية الحقوق - جامعة عين شمس

ورئيس مجلس النواب المصري

لتفضل سيادته وتشريفه لي بقبول الإشراف على رسالتي هذه و تكرمه بمساعدتي في اختيار موضوعها، وعلى الرغم من مشاغله العظيمة ومسئولياته الكبيرة، إلا أن استاذنا الجليل لم يدخر وسعا في إرشادي وتوجيهي ومساندتي، برحابة صدره، وكرم أخلاقه، وسعة علمه، وآرائه القيمة، فلمقامه الرفيع مني جزيل الشكر والعرفان، وأقل ما أقدمه له دعاءً يزكو عند ذي العرش غرسه، وتطيب به نفسه، أجزل الله له المثوبة ومتعه بموفور الصحة والعافية وزاده بسطة في العلم والحلم.

كما يسعدني أن أتقدم بأسمى آيات الشكر وعظيم الأمتنان إلى من شرف أسمه رسالتي المتواضعة

الأستاذ الدكتور / محمد سعيد حسين أمين

أستاذ ورئيس قسم القانون العام - كلية الحقوق - جامعة عين شمس

والذي كان أباً، قبل أن يكون مشرفاً واستاذاً، حيث ترك بصماته الجليَة، ليس فقط على مسيرتي العلمية، بل على ثقافتي وحياتي العامة، لما غمرني به من لطف ورعاية وتقدير، وكان خير مرشد ونعم معلم، وإنه وإن كان شديداً معي لكنها شدة الأب المحب الذي يريد لأبنائه الظهور في أكمل صورة، فلولا توجيهه وتشجعيه لي لما كان لهذه الرسالة أن تظهر لحيز الوجود، فأسال الله العلي القدير أن يطيل عمره ويديم عليه نعمه، وجزاه الله عني وعمن ينتفع بعلمه خير الدارين.

وأعترافا بالفضل والجميل يسعدني أن أتوجه بخالص الشكر وعميق الامتنان إلى العالم الجليل

الأستاذ الدكتور / ربيع أنور فتح الباب

أستاذ القانون العام - ووكيل كلية الحقوق الأسبق - جامعة عين شمس

لتفضل سيادته بقبول المشاركة في لجنة الحكم على هذه الرسالة، على الرغم من معرفتي بكثرة انشغالاته العلمية والعملية، وتحمل عناء قرائتها وإثرائها بملاحظته الصائبة ومداخلاته القيمة وأفكاره الثاقبة، والتي تسد ما فيها من النقص والقصور، وستكون محط رعاية واهتمام وتقدير. فأسأل الله العظيم أن يمتعه بموفور الصحة والعافية ويبقيه ذخرا للعلم، ويجزيه عني وعن الزملاء الباحثين خير الجزاء.

كما يشرفني أن أتوجه بخالص الشكر والتقدير إلى العالم الجليل

الأستاذ الدكتور / صبري محمد السنوسي

أستاذ القانون العام - ووكيل كلية الحقوق - جامعة القاهرة

لتكرم سيادته بقبول مناقشة هذه الرسالة وتحكيمها وتحمله أعباء قراءتها للإسهام في إثرائها، رغم إنشغال وقته الثمين، فيد سيادته دائما وأبدا ممدوده بالعون والمساعدة لكل طالب علم يبحث عن المعرفة، فلسيادته وافر الشكر وعظيم التقدير، سائلا الله عز وجل أن يوفقني للاستفادة من توجياته وخبراته الواسعة، كما أسأل الله تعالى أن يبارك له في مجهوداته وأن يجعلها في ميزان حسناته.

الباحث

المقدمة

إن الغاية من الاضطلاع بالعمل العام لا تقتصر على أداء بعض الأعمال اللازمة لتسيير المرافق العامة، وإنما تتعداها إلى غاية أسمى هي تحقيق المصلحة العامة، تلك المصلحة التي تمثل هدف الوظيفة الحكومية، وهذه الأخيرة تتوقف أهميتها على مدى تدخل الدولة في مجالات الحياة في المجتمع ودورها فيها، فإذا اقتصر دور الدولة على المهام الأساسية التي تمثل الحد الأدنى والمبرر لقيام الدولة مثل الدفاع عن الوطن واقامة النظام العام في الداخل وتوفير المرافق العامة الإدارية فحسب، قلت أهمية الوظيفة الحكومية والدور الذي يلعبه الموظف العام، وكلما توسعت الدولة في مجالات تدخلها وتجاوزت حدود الدولة الحارسة، واتبعت طريق دولة تحقق التنمية والرخاء والرفاهية لأفراد المجتمع، وما يتبع ذلك الطريق من حتمية التدخل في المجالات الاقتصادية الاجتماعية والتغلغل في مختلف جوانب الحياة في المجتمع ومشاركة الأفراد في مظاهر النشاط المتعددة، ترتب على ذلك تعاظم أهمية الوظيفة الحكومية والدور الذي تقوم به طائفة الموظفين العموميين في الدولة.

وليست الوظيفة الحكومية مجرد وسيلة قانونية لتنفيذ السياسة العامة للدولة، وإنما هي معيار لمدى تقدمها وتطورها، وليس الموظف هو الذي يشغل المركز القانوني الذي يؤهله لأداء معين في نطاق تنفيذ هذه السياسة، وإنما هو الممثل الحقيقي للدولة والمعبر عن إرادتها، فالدولة لا تساوي إلا ما يساويه موظفوها، فهم رأيها المفكر وعونها المنفذ ومرآتها المعبرة، فلا تعلو مكانة الدولة إلا بقدر كفايتهم وجدارتهم في تحقيق أهدافها المتمثلة بتلبية حاجات المواطنين وتقديم ما يحتاجون إليه من خدمات، ولهذا الغرض استودعت الدولة الموظف العمومي جزءاً من سلطاتها حتى يتسنى له القيام بعمله وتأدية مهامه في أحسن الظروف وبأيسر السبل، فكان لزاماً على الدولة أن تضمن للموظف العمومي القدرة والنفوذ اللازمين للقيام بمهامه، ولذلك كانت أعماله ملزمة ونافذة تجاه جميع المواطنين، مما ترتب عليه إلزام الموظف العمومي بأن يستعمل السلطات الممنوحة له لتحقيق الصالح العام وبلوغ ما تصبو إليه الدولة من رقي ورفاهية في سبيل تحقيق التطور لأفراد المجتمع، أما إذا

انحرف بها لتحقيق مصالحه الشخصية وإشباع نزواته الفردية، فقد أساء بذلك إلى الدولة وأضعف ثقة المواطنين في نزاهتها وسلامة أعمالها.

من هنا، فإن كفاءة الوظيفة الحكومية وقدرتها على القيام بتقديم خدمات متميزة للمواطنين والتي أصبحت تشكل عنصراً رئيسياً للحكم على كفاءة نظم إدارة الدولة في العصر الحديث، تطلبت الاهتمام بالموظف العام الذي يُعد مرآة الدولة، فالأفراد يرون الدولة من خلال رؤيتهم للموظف العام، فالنجاح الحقيقي للوظيفة الحكومية يتوقف على الموظف العام ومدى كفاءته وقدرته على القيام بمسئولياته في تقديم الخدمات للجمهور، وحسن معاملتهم.

هذا التلازم بين تقدم الدولة وكفاءة موظفيها وجدارتهم، يفسر حرص الأنظمة الوضعية على اختلاف اتجاهاتها، على توفير السبل الكفيلة لتحقيق الوظيفة الحكومية لأهدافها، ومعالجة النقائض وسد الثغرات التي من شأنها أن تمس المصلحة العامة. وذلك بوضع النظم القانونية الخاصة بالوظيفة الحكومية، التي تحدد طبيعتها وتضع لها ضماناتها وتبين واجباتها وحقوقها، وتضمن قيامها بأعبائها ومهامها المنوطة بها، بتقديم الخدمات المختلفة لأفراد المجتمع، وتحقيق التنمية، وتعزيز الأمن في المجتمع، دون تراخ أو تقاعس من خلال موظفين مستأمنين يؤدون واجباتهم الوظيفية بكل كفاءة وفعالية.

وعلى الرغم من التطور الذي حصل في الوظيفة الحكومية، إلا أنها في حاجة ملحة إلى تأقلم مستمر يتلاءم مع التحولات السياسية والاقتصادية الجارية، التي تتطلب الحد من أي معوقات قد تواجهها أثناء أدائها مهامها، وهذه المعوقات أو المشاكل التي تواجه الوظيفة الحكومية أثناء أدائها مهامها المختلفة تتباين وتختلف في طبيعتها وماهيتها، وتعدد مصادرها وأسبابها، وتتفاوت في شدتها وحدتها وآثارها.

فالتطور المتجدد الحاصل في جميع ميادين الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية داخل الدولة الواحدة، نتج عنه بروز الوظيفة الحكومية فيها بدرجة كبيرة والتي تقوم بتلبية حاجات الأفراد وهي حاجات متنوعة ومتعددة، وقيامها بهذه المهمة يوفر فرص استغلال القائمين على تلبية الحاجات لمواقعهم، وهذا الاستغلال غير المشروع للسلطة العامة

والمتاجرة بها وإساءة استعمالها هو الفساد الإداري، والذي يعد أخطر الجرائم التي تصيب الوظيفة الحكومية ويعرقل سيرها ويشكك في نزاهتها، مما يؤثر سلباً على أداء الجهاز الحكومي، ويؤدي إلى تقويض ثقة المواطنين بالجهاز الإداري للدولة.

ولما كان الفساد الإداري يصيب المؤسسات والهيئات الإدارية للدولة، وارتبط هذا النوع من الفساد بالوظيفة الحكومية والموظف العمومي، إذ لا يمكن الحديث عن الفساد الإداري دون ربطه بموظف أو وظيفة حكومية، حتى أصبح الموظف العام هو الفاعل المتفرد في ارتكاب جرائم الفساد الإداري، لذا اعتبر ارتفاع مؤشر الفساد الإداري في أي مجتمع كدليل على تدني فعالية الرقابة الحكومية وضعف القانون وغياب التشريعات الفعالة، في الوقت الذي اعتبر فيه انخفاض مؤشر الفساد الإداري كدليل على قوة القانون وهيبته وفعالية التشريعات ووجود رقابة فاعلة ومؤثرة.

وعلى هذا الأساس توجد علاقة ارتباط عكسية ما بين مستوى نزاهة الوظيفة الحكومية ودرجة ظهور الفساد الإداري وانتشاره في أي مجتمع من المجتمعات، ويترتب على هذه الحقيقة نتيجة منطقية، وهي أن الارتقاء بمستوى الوظيفة الحكومية أكثر السبل فاعلية في مكافحة الفساد الإداري.

ويرجع وجود الفساد الإداري في الوظيفة الحكومية إلى مجموعة معقدة ومتعددة من الأسباب التي تنقسم بطبيعتها إلى أسباب رئيسية ترتبط بالوظيفة الحكومية، بالإضافة إلى أسباب تتعلق بالإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد الإداري، وأخرى ثانوية ترتبط بالعوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية السائدة في الدولة، وكل سبب من تلك الأسباب له دوره في تسبيب الفساد الإداري ومشاركته في انتشار مظاهره، مما يؤدي إلى استغلال الوظيفة الحكومية وموراد الدولة من أجل تحقيق مصالح شخصية على حساب الدور الأساسي للجهاز الإداري.

ولقضية الفساد الإداري مخاطر مدمرة على النظام القانوني للدولة، حيث يؤدي إلى فقد القانون سيادته ويساهم في انتشار وتنامي الجرائم المنظمة، كما يعد الفساد الاداري المصدر الرئيسي لإخفاق جهود التنمية وتدني مستوى الخدمات العامة، ففي ظل وجود الفساد