جـــامـعـــة الـــشـرق الأوسـط
MIDDLE EAST UNIVERSITY
Amman - Jordan

جريمة إساءة استعمال السّلطة في التَّشريع الأردنيّ؛
"دراسة مقارنة"

The crime of abuse of power in Jordanian legislation;
"A Comparative Study"

إعداد

محمد صقر جديع الفايز

إشراف

الأستاذ الدكتور أحمد محمد اللوزي

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير

في القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

حزيران، 2022

تفويض

أنا **محمد صقر جديع الفايز**، أفوّض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي ورقياً وإلكترونياً للمكتبات، أو المنظمات، أو الهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: محمد صقر جديع الفايز.

التاريخ: 25 / 06 / 2022.

التوقيع:

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها: " جريمة إساءة استعمال السلطة في التّشريع الأردنيّ دراسة مقارنة"

وأجيزت بتاريخ: 2022/06/21.

للطالب: محمد صقر جديع الفايز.

أعضاء اللجنة

الاسم	الصفة	جهة العمل	التوقيع
أ.د. أحمد محمد اللوزي	مشرفاً	جامعة الشرق الأوسط	.....
د. أيمن يوسف الرفوع	عضواً داخلياً ورئيساً	جامعة الشرق الأوسط	.....
د. إسماعيل محمد الحلالمة	مناقشاً داخلياً	جامعة الشرق الأوسط	.....
د. زيد إبراهيم غرايبة	مناقشاً خارجياً	جامعة عجلون الوطنية	.....

شكر وتقدير

﴿ لَئِنْ شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ ﴾

(إبراهيم:7)

فالشكرُ للهِ الَّذي منّ عليَّ بفضلهِ وتوفيقهِ أنْ جَعلَ هذا العمل المتواضع يرى النَّور؛ فَهوَ أهلُ الشّكرِ والثَّناءِ والفضلِ، وبعدها فأنَّني أتقدمُ بخالصِ الشُّكرِ ووافر التَّقديرِ والعرفانِ إلى أُستاذي المُشرف على هذا العمل الأُستاذ الدَّكتور أحمد اللوزي أُستاذ القانون في جامعة الشرق الأوسط، الَّذي كَانَ نِعم المُعلم والمُشرف والمُتابع والحريص، وبذل معي الجهد كُلّ الجهد في تتبعٍ وقراءةٍ حِرصاً منهُ إلى جودة العمل البحثي.

كما أَتوجهُ بجميلِ الشُّكرِ لأعضاءِ لجنةِ المُناقشة الَّذين أكرموني بموافقتهم على الاطلاعِ على هذا العمل المتواضع، وإبداء ملاحظاتهم العلميّةِ القيّمةِ، فمنحوني من عِلمِهم الجزيلِ ووقتهم الثَّمين مُتسعاً استغله؛ ليسيرَ العملُ بفضلِ مقترحاتهم إلى السّمو المُراد.

وإلى مكتبةِ جَامعةِ الجامعة أفراداً ومكَانَاً كُلّ الشُّكرِ على سعةِ المكَانَ والمعلومة.

وإلى كُلّ من أسهمَ قُرباً أو بُعداً ومدَّ يد العونِ وساعدَ على إنجازِ هذا العمل له الشُّكر وَكُلّ الشُّكرِ.

الإهداء

إلى روحِ وَالدي ـ وقد غادرت قبل الجني ـ؛ مُستغفراً أنْ أَعودَّ إِليكَ بِبعضٍ مِنْ عَطائِكَ العَظيم؛ فَيدُك الممدودةُ عَاليةً عَطاءً كَيفَ لها البلوغ.

إِلى والدتي؛ قدْ كُنْتِ عندي خَيرَ اللهِ الكثيرِ، وَكَانَ دُعاؤكِ فتحَ اللهِ العظيم، وَهَذا فضل رضاك اليوم؛ فَلكِ هَذا العمل وألف سلامٍ وافتخار.

إلى أم قدر؛ شَريكُ العمرِ واليدُ الثَّانيةُ والسَّلامُ الَّذي نَبني بهِ معاً مَداميك الحياةِ نَجاحاً وسَعداً.

إلى " قدر" و"مسك" و"حور" هبةُ اللهِ وتوأمُ الرِّسالةِ، قدْ كُنتِم عِبئاً جَميلاً يُزاحمُ حروفَ الكتابةِ مُطالبةً بإنصافٍ في وقتٍ؛ فَفرحتم تجلجلون البيت عليّ بِصوتكِم ازدحاماً وازعاجا يطلب بحق؛ اعتذاراً وإهداءً يا حياتي الجميلة.

إلى السَّند القويمِ والحظِّ الكبيرِ الَّذين خير من يستحقونَ الودَّ والشّكرَ، والكثير في حقهم قليلُ، إلى إخوتي وأخواتي.

الباحث

محمد صقر الفايز

فهرس المحتويات

الموضوع **الصفحة**

العنوان.....أ
تفويض .....ب
قرار لجنة المناقشة ..... ج
شكر وتقدير.....د
الإهداء ..... هـ
فهرس المحتويات.....و
الملخّص باللغة العربية ..... ح
الملخّص باللغة الإنجليزية ..... ط

الفصل الأول: الإطار العام للدراسة خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: المقدمة 1
ثانياً: مشكلة الدراسة وتساؤلاتها 2
ثالثاً: أهداف الدراسة.....2
رابعاً: أهمية الدراسة 3
خامساً: حدود الدراسة.....3
سادساً: محددات الدراسة.....4
سابعاً: مصطلحات الدراسة 4
ثامناً: الدراسات السابقة ذات الصلة 5
تاسعا: منهجية الدراسة.....10
عاشرا: أدوات الدراسة.....10

الفصل الثاني: مفهوم جريمة إساءة استعمال السلطة

المبحث الأول: التعريف بجريمة اساءة استعمال السلطة وما يميزها عن غيرها 12
المطلب الأول: تعريف إساءة استعمال السلطة لغة واصطلاحا 13
المطلب الثاني: ما يميّز جريمة إساءة الاستعمال للسلطة عن غيرها 25
المبحث الثاني: الموظف العام وطبيعة جريمة استعمال السلطة.....45
المطلب الأول: اختصاصات الموظف.....45
المطلب الثاني: الطبيعة الخاصة لجريمة إساءه استعمال السلطة.....51

الفصل الثالث: الأحكام الموضوعية لجريمة اساءة استعمال السلطة

المبحث الأول: الموظف العام وتجاوز الاختصاص..... 55
المطلب الأول: تعريف الموظف العام لغة وتشريعاً وفقهاً وقضاءً..... 55
المطلب الثاني: تجاوز الاختصاص..... 66
المبحث الثاني: أركان جريمة اساءة استعمال السلطة..... 81
المطلب الأول: الركن المفترض لجريمة اساءة استعمال السلطة..... 81
المطلب الثاني: الركن المادي لجريمة اساءة استعمال السلطة..... 83
المطلب الثالث: الركن المعنوي لجريمة اساءة استعمال السلطة..... 86

الفصل الرابع: صور جريمة اساءة استعمال السلطة وسبل مكافحتها

المبحث الأول: صور جريمة اساءة استعمال السلطة..... 92
المطلب الأول: التعريف بأهم صور جريمة اساءة استعمال السلطة..... 93
المطلب الثاني: صور جريمة اساءة استعمال السلطة في التشريعات المقارنة..... 103
المبحث الثاني: طرق مكافحة جريمة إساءة استعمال السلطة..... 111
المطلب الأول: التعريف بماهية مكافحة الجريمة ووسائلها العامة..... 111
المطلب الثاني: طرق ووسائل مكافحة جريمة اساءة استعمال السلطة..... 114

الفصل الخامس: الخاتمة والنتائج والتوصيات

أولاً: أهم نتائج الدراسة واستنتاجاتها..... 121
ثانياً: توصيات الدراسة..... 126

المصادر والمراجع

أولاً: المراجع العربية..... 129
ثانياً: المراجع الأجنبية..... 136

جريمة إساءة استعمال السّلطة في التَّشريع الأردنيّ؛ دراسة مقارنة

إعداد: محمد صقر جديع الفايز

إشراف: أ.د أحمد محمد اللوزي

الملخّص

هدفت هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على مدى شمول النصوص الجزائية الناظمة لجريمة إساءة استعمال السلطة من خلال الاطلاع على اتجاهات القضاء والفقه بخصوص المسؤولية الجزائية للموظف، ومن خلال المقارنة ما بين بعض التشريعات الأردنية والتشريعات المقارنة (التشريع العراقي والكويتي)، لتحقيق أهداف الدراسة استخدم الباحث المنهج الوصفي التحليلي المقارن، من خلال بيان معالم وعناصر النصوص القانونية التي نظمت جريمة إساءة استعمال السلطة، وتحليل نصوصها القانونية بشكل علمي وموضوعي، ومن خلال استعانة الباحث بمنهج التحليل المقارن لاستيضاح ما يشوبها من قصور، وتوصلت الدراسة إلى مجموعة من التوصيات، من أهمها: أنه تبين من خلال المقارنة بين المواقف حول إساءة استعمال السلطة أن معظم التشريعات العربية والتعريفات السابقة لإساءة استعمال السلطة تدور جميعا في الإطار ذاته، وان اختلفت في اللفظ، فهي تشير إلى أنها الخروج بالوظيفة عن أهدافها ومقتضياتها وواجباتها القانونية لتحقيق منافع ومصالح ومكاسب شخصية باستعمال السلطة، كما أظهرت النتائج أن جريمة إساءة استعمال السلطة رغم التشابه مع باقي الجرائم الواقعة على المصلحة العامة، إلا أنها تنفرد عن هذه الجرائم في الأفعال المكونة لها في الركن المادي تحديدا، حيث يكون الامتناع إن كان عمداً أو عن طريق الخطأ هو الأساس لهذا الركن، وأن تأخير تنفيذ القانون قصداً أو عن طريق الخطأ يجعل من إثبات هذه الجريمة غاية الصعوبة، رغم الخطورة التي قد تسببها هذه الجريمة في الإساءة إلى الوظيفة العامة والصالح العام، ولا تحتوي هذه الجريمة على قصد خاص فقط العلم والإرادة (القصد العام) إلا أن هناك محرك ودوافع هي ما دفعت الجاني لارتكاب هذه الجريمة، إلا أن هذا الدافع لا يرتقي بتسميته بالقصد الخاص، وهذا الدافع هو الذي حرك الموظف لارتكاب الفعل أو الامتناع عنه. وأوصت الدراسة المشرع الأردني والكويتي والعراقي، أن يعطي قضية اساءة استعمال السلطة مزيداً من الاهتمام والمعالجة القانونية الإدارية والجنائية والتنفيذية، بإفراد مواد ونصوص قانونية مستقلة بها واضحة ومفصلة، وإعداد أنظمة وادلة تنفيذية خاصة بتطبيق العقوبات التأديبية والجزائية على الموظفين الذين يرتكبون هذه الجريمة.

كلمات مفتاحية: جريمة إساءة استعمال السلطة، التشريع الأردني، التشريع المصري، التشريع العراقي، التشريع الكويتي، الموظف، العقوبة، الاختصاص.

The crime of abuse of power in Jordanian legislation: "A Comparative Study"

Prepared by: Muhamad Saqr Jadie Alfayiz

Supervised by: Dr. Ahmad Muhamad Alllwzy

Abstract

This study aimed to highlight the extent to which the penal texts governing the crime of abuse of power are inclusive covered by examining the trends of the judiciary and jurisprudence regarding the criminal responsibility of the employee, and by comparing some Jordanian legislation with comparative legislation (Iraqi and Kuwaiti legislation). The study also aimed to identify the solution of the problems associated with this responsibility and its branches. To achieve the objectives of the study, the researcher used the descriptive analytical approach, by clarifying the features and elements of the legal texts that organized the crime of abuse of power, and analyzing its legal texts scientifically and objectively. Through the researcher's use of comparative analysis method to clarify its shortcomings, the study reached a set of recommendations, the most important of which are: It has been shown by comparing positions on abuse of power that most Arab legislation and previous definitions of abuse of power all revolve around the same framework, although different in pronunciation, indicating that it is a departure from the function from its objectives, requirements and legal duties to achieve personal benefits, interests and gains using power. The results also showed that the crime of abuse of power, despite its similarity with the rest of the crimes against the public interest, is unique from these crimes in the acts constituting them in the material pillar specifically, where abstinence, whether intentionally or by mistake, is the basis for this pillar, and that delaying The implementation of the law, intentionally or by mistake, makes proving this crime extremely difficult, despite the danger that this crime may cause in offending the public office and the public interest. This crime does not contain a special intent only but also knowledge and Insisting (general intent) but there is an engine and motives prompted the offender to commit this crime, but this motive does not rise to calling it special intent, and this motive is what motivated the employee to commit the act or abstain from it. The study recommended that the Jordanian, Kuwaiti and Iraqi legislators give the issue of abuse of power more attention and administrative, criminal and executive legal treatment, by singling out articles and independent legal texts that are clear and detailed, and

preparing regulations and executive evidence for the application of disciplinary and penal penalties to employees who commit this crime.

Keywords: Crime of Abuse of Power, Jordanian Legislation, Iraqi Legislation, Kuwaiti Legislation, Employee, Punishment, Jurisdiction.

الفصل الأول
الإطار العام للدراسة خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: المقدمة

لكل دولة في العالم نظام خاص ترتكز عليه لإدارة شؤونها، وفي الغالب من يقوم على إدارة شؤون الدولة السلطة التنفيذية؛ إذ منوط بها تنفيذ ما يصدر من السلطة التشريعية والسلطة القضائية، وأداء المهام الإدارية للدولة، ويكون ذلك من خلال الأفراد (الموظفين) على اختلاف مستوياتهم الوظيفية، واختلاف مواقعهم؛ إذ يقومون بما عليهم من مهام من خلال الصلاحيات التي منحها لهم القانون، وبالتالي فإنه وجب أن يتمتع هؤلاء الموظفون بالنزاهة والشفافية واستعمال الصلاحيات الممنوحة لهم ضمن القانون، وذلك لارتباط عملهم بمرافق الدولة والأفراد، وبناءً على ما سبق؛ فالدولة تترجم إرادتها من خلالها موظفيها، فإذا تهاون الموظف في القيام بواجباته، أو أساء استعمال السلطة الممنوحة له، أدى ذلك إلى خلل في المنظومة الاقتصادية، وهذا ما دفع المشرع بأن عدَّها من الجرائم الاقتصادية.

لقد ضبط المُشرع الأردنيّ مسألة إساءة استعمال السلطة، ووضع الجزاء على هذه الأعمال من خلال نصوص قانونية، ولأهمية هذه المسألة سواء على مستوى الدولة ومرافقها أو على الأفراد وحقوقهم؛ حتما سيؤدي إلى الضرر بالمصلحة العامة، وتعد جريمة بحد ذاتها، حيث عدّها المُشرع الأردني من الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة.

فما هي ماهية هذه الجريمة؟ وكيف نميزها عن الجرائم الأخرى المتعلقة بأداء الموظف؟ وكيف نظّمها المُشرع؛ من خلال قانون خاص بها، أم نظمها في قانون العقوبات فقط؟

هذا ما سوف يتناوله الباحث في هذه دراسته، ومقارنتها بالتشريعات الأخرى.

ثانياً: مشكلة الدراسة وأسئلتها

تتضح مشكلة الدراسة في تعيين مضمون المسؤولية الجزائية الواقعة على الموظف أيّاً كان موقعه؛ سواءً كان موظفاً مدنياً أو عسكريا تابعا للقوات المسلحة أو الأجهزة الأمنية، تبعا للتصرفات غير المشروعة التي قد ترتكب في استعماله السلطة التي منحها له القانون بطريقة غير مشروعة أو لغايات شخصية، التي تتجاوز المصالح للدولة والمصالح للأفراد مع هذا النوع من الجرائم الذي سيؤثر بالسلب على كل من حقوق الأفراد والاقتصاد.

وتتضح مشكلة الدراسة عبر أسئلة الدراسة التالية:

1) مدى ملائمة النصوص القانونية الناظمة لجريمة اساءة استعمال السلطة في التشريع.
2) كيف نظّم المُشرع المسؤولية الجزائية الواقعة على الموظف في جميع التجاوزات المرتبطة في إساءة استعمال السلطة؟
3) ما مدى شمول النصوص الجزائية الناظمة لهذه الجريمة؟
4) ما إمكانية دراسة اتجاهات القضاء والفقه بخصوص المسؤولية الجزائية للموظف، ومن خلال المقارنة ما بين بعض التشريعات المقارنة والتشريعات الأردنية، والوقوف على حل المشاكل التي تحيط بهذه المسؤولية وتفرعاتها؟

ثالثاً: أهداف الدراسة

تهدف الدراسة الحالية إلى مجموعة من الأهداف، وهي التعرف على:

1. التشريعات الأردنية الناظمة لجريمة إساءة استعمال السلطة، ولمن تمنح هذه السلطة.
2. آلية تنظّيم المُشرع للمسؤولية الجزائية الواقعة على الموظف في جميع التجاوزات المرتبطة في إساءة استعمال السلطة.

3. مدى شمول النصوص الجزائية الناظمة لهذه الجريمة من خلال الاطلاع على اتجاهات القضاء والفقه بخصوص المسؤولية الجزائية للموظف، ومن خلال المقارنة ما بين بعض التشريعات المقارنة والتشريعات الأردنية، والوقوف على حل المشاكل التي تحيط بهذه المسؤولية وتفرعاتها.

رابعاً: أهمية الدراسة

تتضح أهمية الدراسة من جانبين:

- الجانب النظري: إذ ستساهم هذه الدراسة ببيان الجوانب المتعددة بخصوص الأعمال التي من الممكن أن يقوم بها الموظف وتندرج تحت "جريمة إساءة استعمال السلطة"، التي تكون تحت طائلة المساءلة الجزائية، والعمل على بيان مواطن الضعف التشريعي التي تتضمنها؛ لتشكل مادة علمية يمكن أن تفيد الباحثين والدارسين في هذا المجال.
- الجانب التطبيقي: يأمل الباحث أن تكون هذه الدراسة مجالا لصناع القرار والدارسين للإفادة منها من حيث النتائج، الأمر الذي يشكل إضافة للمعرفة، ويساهم بتطوير التشريعات وتطبيقها على أرض الواقع لمواكبة المستجدات في تصرفات رجل الإدارة.

خامساً: حدود الدراسة

تشمل هذه الدراسة ما يختص في مجال التطبيق المرتبط بتصرفات رجل الإدارة (الموظف) الذي تختص به التشريعات الأردنية فيما يتعلق بالمسؤولية الجزائية التي تكون على عاتقه عند ارتكابه لجريمة إساءة استعمال السلطة، وذلك عن طريق بيان نصوص هذه التشريعات والعمل على تحليلها، والتي تتضمن كل من القوانين (العقوبات، القضاء الإداري، الجرائم الاقتصادية) والسارية المفعول وقت إجراء هذه الدراسة.

سادساً: محددات الدراسة

على الرغم من وجود النصوص التشريعية التي تنظم عمل رجل الإدارة فيما يتعلق بجريمة إساءة استعمال السلطة، إلا أن هناك مطالبات شعبية ورسمية لإدخال تعديلات على النصوص؛ لتشمل جميع التصرفات التي تندرج تحت هذه الجريمة خصوصا، بعد التحول الإلكتروني الذي تتجه جميع أجهزة الدولة إلى استعماله؛ وذلك لضبط تصرفات الإدارة؛ وهو ما يضع الباحثين والمهتمين في هذا المجال أمام ضرورة التدقيق والتركيز في عملية جمع المعلومات من المراجع المتخصصة، واختلاف وتنوع المعالجات القانونية لهذا المجال في التشريعات المقارنة؛ لكونه من المجالات المتخصصة، إضافة إلى ما يشتمله من أمور دقيقة من ناحية تمييز الأعمال التي تندرج تحت هذه الجريمة، كذلك لتعدد التشريعات ذات العلاقة التي لا تتحدد فقط في قانون العقوبات أو قانون القضاء الإداري، بل تتسع لتشمل مجموعة من القوانين مثل (قانون الجرائم الاقتصادية).

سابعاً: مصطلحات الدراسة

تم تعريف المصطلحات اللازمة، وذلك بالرجوع إلى المراجع والدراسات السابقة، كالآتي:

- الجريمة: كل نشاط غير مشروع به يصدر عن ارادة آثمة، حيث قام المشرع بتحديد وإقرار جزاء جنائياً لهذا النشاط غير المشروع [1].
- المسؤولية الجزائية: الالتزام بتحمل النتائج القانونية الناجمة عن توافر أركان الجريمة، ومجال هذا الالتزام هو التدبير الاحترازي أو العقوبة أو الذي يوقعه القانون بالمسؤول عن هذه الجريمة [2].

---

(1) نظام، توفيق المجالي (2020). شرح قانون العقوبات –القسم العام. ط7، عمان: دار الثقافة، ص67.

(2) السعيد، كامل (2011)، شرح الاحكام العامة في قانون العقوبات ""دراسة مقارنة"". ط3، عمان: دار الثقافة، ص426.

- جريمة إساءة استعمال السلطة: هي خروج الموظف عن الحدود القانونية للوظيفة العامة، وينطوي ذلك على السلوك المخالف لما تقتضي به القوانين واللوائح والأنظمة وتقديم المصلحة الشخصية على المصلحة العامة [1].
- الموظف: الفرد المعين عن طريق قرار صادر من المرجع المختص، ضمن الوظيفة المدرجة في جداول التشكيلات الخاصة بالوظائف الصادرة بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة أحد الدوائر، والموظف المُعين عن طريق عقد، ولا يتضمن الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً[2].

ثامناً: الدراسات السابقة ذات الصلة

ستتمثل الدراسة بالاطلاع على التشريعات المتعلقة بوصف جريمة استعمال السلطة وتحليلها، تحت بند المسؤولية الجزائية على وفق المنهجية التحليلية والمقارنة، إذ أن الباحث سيستعين بمجموعة الدراسات السابقة المشابهة للدراسة؛ لمعرفة موقع دراسته منها، محاولاً أيضاً الاستفادة منها، منهجياً وموضوعياً، كمرجعيات علمية اتيح له مطالعتها؛ مع الإشارة إلى ميزات هذه الدراسة عنها، وهي كما يلي:

1. دراسة المنيفي (2021): بعنوان (إثبات عيب الانحراف في استعمال السطلة) وتناولت هذه الدراسة موضوع إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري بصورة مقارنة بين النظام القانوني بدولة الكويت ومصر، بالاعتماد على المنهج التحليلي والاستعانة بالمنهج المقارن لبيان أوجه الشبه والاختلاف بين النظامين القانونين لكلا الدولتين (الكويت

(1) الريكاني، محمد علي عزيز. (2014)، جريمة استغلال النفوذ ووسائل مكافحتها على الصعيدين الدولي والوطني (دراسة مقارنة)، بيروت: حلب الحقوقية، ص48.

(2) نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020.

ومصر)، وكان ذلك لازماً بغرض إثرائه والوقوف على ما قد توصلت إليه تلك الأحكام، تم تقسيم الدراسة إلى مبحثين تحت عنوان إثبات عيب انحراف استعمال السلطة، ومن خلاله تم كشف الصعوبة التي تواجه القاضي والمدعي في إثبات هذا العيب، والوسائل التي يمكن اللجوء إليها لإثبات هذا العيب في المبحث الأول، وهي وسائل مباشرة يمكن من خلالها للقاضي الإداري الوقوف على عيب هذا الانحراف في استعمال السلطة وتتجلى هذه الوسائل من خلال البحث في نص القرار الإداري واللجوء إلى ملف الدعوى بما يحتويه من مستندات، ووسائل أخرى غير مباشرة من خلال في القرائن المحيطة بالنزاع وفي المبحث الثاني تم عرض الأثر المترتب على إثبات هذا العيب وهو إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة مع بيان الشروط الأساسية لإلغاء هذا القرار. وأوصت الدراسة بإنشاء مجلس الدولة واستبدال الدوائر الإدارية بمحكمة خاصة بالقضاء الإداري في الكويت.

2. دراسة خلف (2018) بعنوان: (جريمة إساءة استعمال السلطة في التشريعين العراقي والأردني) والتي هدفت إلى بيان جريمة إساءة استعمال السلطة في كل من التشريع الأردني والتشريع العراقي بالاعتماد على المنهج الوصفي، وأظهرت النتائج أن المشرع العراقي لم يوضح بشكل صريح صور جريمة إساءة استعمال السلطة كما فعل المشرع الأردني، وأن كلا المشرعين لم يحددوا مفهوم الموظف العام ومن هو في حكمه في تعريف واضح يتفق مع المفهوم الجنائي، وأوصت الدراسة بضرورة إيجاد تعريف جامع ومانع للموظف العام ومن هو في حكمه.
3. دراسة الهاشمي (2018) بعنوان: (حالات الانحراف في استعمال السلطة) والتي هدفت إلى بيان حالات الانحراف في السلطة في عدد من التشريعات، بالاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي، وأظهرت النتائج أن الإدارة قد تحيد عن تحقيق المصلحة العامة وبالتالي تنحرف في استعمال السلطة التي أعطاها لها القانون وذلك في عدة حالات وهي حالة الانحراف عن

المصلحة العامة، وحالة الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، والانحراف في استعمال الإجراء.

4. دراسة بلطرش (2018) بعنوان: (تعريف وخصائص عيب الانحراف في استعمال السلطة) والتي هدفت إلى بيان وتوضيح مفهوم وخصائص عيب الانحراف في استعمال السلطة، وتناولت دعوى الإلغاء التي تعد من أهم الدعاوى الإدارية، فهي دعوى قضائية يطلب بموجبها المدعى من القاضي الإداري مراقبة مشروعية قرار إداري والحكم بإلغائه كليا أو جزئيا إذا تبين أنه غير مشروع. وبهذه الصفة، تعد دعوى الإلغاء وسيلة وجوهر الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، لأنها تستهدف في المقام الأول حماية مبدأ المشروعية. تكمن الغاية منها في حماية الحقوق والحريات العامة للأفراد ومنع تعسف الإدارة في استعمال سلطتها من خلال مراقبة نشاطها من حيث مدى مطابقتها للقانون.
5. دراسة تاج (2017) بعنوان: (الانحراف في استعمال السلطة كوجه من أوجه إلغاء القرار الإداري) والتي هدفت إلى بيان الانحراف في استعمال السلطة من خلال ن لرفع دعوى الإلغاء لابد من توافر شروط شكلية وأخرى موضوعية، وضمن نطاق الشروط الموضوعية، عدم المشروعية الخارجية وعدم المشروعية الداخلية، وهذه الأخيرة نميز فيها، عيب الانحراف في استعمال السلطة، الذي يعد آخر العيوب التي ينظر القاضي الإداري في القرار الإداري المشوب بأحد العيوب معنى أّنه عيب احتياطي وصعب الإثبات، كما أّنه يتميز بخصائص تميزه عن باقي العيوب الأخرى بعدم تعلقه بالنظام العام الصفة الاحتياطية لعيب الانحراف في استعمال السلطة والصفة القصدية لهذا العيب و اقترانه بركن الغاية في القرار الإداري وكذا اقتران عيب الانحراف باستعمال السلطة بالسلطة التقديرية للإدارة.

6. دراسة الهيني (2015) بعنوان: (عيب الانحراف في استعمال السلطة على ضوء الفقه والاجتهاد القضائي الإداري) والتي هدفت إلى تسليط الضوء على عيب الانحراف في استعمال السلطة على ضوء الفقه والاجتهاد القضائي الإداري. حيث تناولت مراقبة الهدف أو تحويل السلطة بحيث أن القرار الإداري كان يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة، فإن عيب الغاية يؤدي بالانحراف في إطارها لتحقيق غرض غير مشروع، حياداً على المصلحة العامة أو على الأقل تحقيق أهداف غير الهدف المحدد قانوناً، وحتى ولو كانت تلك الأهداف تدخل ضمن إطار المصلحة العامة، كما أن القرار الإداري ليس غاية في حد ذاته، بل هو وسيلة يستهدف منها تحقيق الغايات والأهداف والمصالح العامة للمجتمع، ويعتبر عيب الانحراف في استعمال السلطة من العيوب التي نصت عليها المادة 20 من القانون 41-90 المحدث للمحاكم الإدارية والمادة 359 من قانون المسطرة المدنية. واستعرض المطلب الثاني مخالفة مبدأ تخصيص الأهداف، وذلك من خلال فقرتين: تحدثت الفقرة الأولى عن تحويل السلطة لمصلحة شخصية تجانب المصلحة العامة بحيث يكون الانحراف بسبب مصلحة أو باعث شخصي لمصدر القرار الإداري، عندما تكون هناك مصلحة شخصية لمصدر القرار في إصدار قرار إداري، واستعرضت الفقرة الثانية تحويل السلطة خلاف المصلحة المستهدفة. وتطرق المطلب الثالث إلى الحديث عن تحويل المسطرة، فالسلطة الإدارية تحل إجراء القانوني، وهي تفعيل ذلك إما استبعاداً لقواعد الاختصاص أو للتخلص من شكلية تقليدها، أو لتوفير وقت وأموال شخص القانون العام. واختتمت الورقة مشيرة إلى التعارض بين السلطة التقديرية وبين مبدأ المشروعية، وذلك لأن هذا المبدأ هو خضوع الإدارة للقواعد القانونية مهما كان مصدرها، فالإدارة عندما تمارس سلطتها فإنها تكون مرخصة بذلك من قبل المشرع.

7. دراسة غنيم (2016) بعنوان: (جريمة استغلال النفوذ في القانونين الفلسطيني والجزائري– دراسة: تحليلية مقارنة– بهدف بيان ماهية جريمة استغلال النفوذ والمسؤولية الجزائية عليها, حيث تناولها الباحث ضمن ثلاثة مباحث، عرض في المبحث الأول ماهية الجريمة من حيث تعريفها وتميزها عن غيرها وطبيعتها، وموقف التشريعات منها، والمعالجة التشريعية لها وتضمن المبحث الثاني أركان الحريمة المادي المعنوي، أما المبحث الثالث العقوبة في التشريعين الفلسطيني والجزائري، وما ميّز الدراسة هو حداثة التشريعات التي بحثتها، إذ سيتناول الباحث قوانين أكثر حداثة كقانون الجرائم الاقتصادية، ويتطرق إلى الموظف وصلاحياته إضافة إلى صور للجريمة وطريقة مكافحتها، وعلي، فسيتناول الباحث في دراسته الكثير من المسائل ضمن قوانين غير قانون العقوبات.

8. دراسة الوعلان (2012): (بعنوان تجريم استثمار الوظيفة دراسة مقارنة في القانونين: الأردني والكويتي– دراسة مقارنة)؛ فقد هدفت إلى توضيح المسؤولية الجزائية لجريمة استثمار والوظيفة وجرائم الاختلاس ضمن فصولها الثلاثة ، تناول الفصل الأول الجرائم المخلة للوظيفة العامة، وحدد بحثه في جريمتين، وقارن بهما من خلال الإطار العام، كما حدد مدلول الموظف العام، فيما حدد في الفصل الثاني الخصائص المشتركة لجريمة الاختلاس وجريمة استثمار الوظيفة، أما الفصل الأخير فتناول فيه صور التجريم والعقاب من حيث أركان الجريمتين والعقوبات الجزائية والتأديبية لهما، إضافة إلى الأسباب المخففة للعقاب واثبات الجريمتين في التشريعات، وهي دراسة مقارنة بين التشريعين: الأردني والكويتي؛ وأما ما يميز دراسة الباحث أن الوعلان (2012) في دراسته ركز مهتماً في دراسته بالمسؤولية الجزائية لجريمتين من جرائم الموظف، على وفق التشريعات الكويتية والتطرق فقط من باب المقارنة لبعض نصوص المواضيع التي نظمت له بالتشريع الأردني، في حين أن الباحث سيقوم في دراسته المقترحة على عرض الجرائم

الأخرى الصادرة عن الموظف، ويميزها عن إساءة الموظف لاستعمال السلطة كجريمة، بالمعالجة والتدقيق في التشريعات الأردنية كافه الناظمة لمجال المسؤولية الجزائية بخصوص اعمال الموظف الصادرة عنه، والتي تعد جزائية.

وفي ضوء ما سبق عرضه من الدراسات السابقة، يتضح أن هذه الدراسة تتميز عن الدراسات السابقة في أن هذه الدراسة قد تناولت جريمة اساءة استعمال السلطة في الأردن، بالمقارنة مع كلاً من التشريع العراقي والتشريع الكويتي بشكل خاص، كما أنها تلقي الضوء على عدد من التشريعات العربية، مثل: التشريع المصري والتشريع السوداني والتشريع اللبناني والتشريع الجزائري من حيث التعريف بالمفهوم لفظاً واصطلاحاً في هذه التشريعات.

عاشراً: منهجية الدراسة

ترتكز الدراسة على المنهج "الوصفي بأسلوبيه التحليلي والمقارن؛ وذلك بوصف واقع المشكلات والظواهر من خلال بيان معالم وعناصر النصوص القانونية الناظمة لهذه الجريمة "إساءة استعمال السلطة"، وتحليل نصوصها القانونية المشارة بالبند السابق بشكل علمي وموضوعي، من خلال استعانة الباحث بأسلوب التحليل المقارن لاستيضاح ما يشوبها من قصور.

الحادي عشر: أدوات الدراسة

وتتكون من النصوص القانونية والأنظمة وأحكام المحاكم ذوات العلاقة بالدراسة موضوعياً، خصوصاً ما تضمنته التشريعات الوطنية الأردنية، والتشريعات المقارنة.

الفصل الثاني
مفهوم جريمة إساءة استعمال السلطة

تعد جريمة "إساءة استعمال السلطة" من الجرائم التي تتعارض مع النزاهة المطلوبة في الوظيفة العامة، كما أنها تعمل بالمساس بحقوق الأفراد وحرياتهم، وهو ما قد يؤثر على انسياب النظام العام، ويؤدي إلى إلحاق الضرر بالمصالح العامة؛ وهذا الفصل يستعرض هذه الجريمة "إساءة استعمال السلطة" من خلال مبحثين:

1. المبحث الأول: التعريف بجريمة اساءة استعمال السلطة وما يميزها عن غيرها.
2. المبحث الثاني: الموظف العام وطبيعة جريمة اساءة استعمال السلطة.

المبحث الأول

التعريف بجريمة اساءة استعمال السلطة وما يميزها عن غيرها

تمهيد

إن مفهوم إساءة استعمال السلطة يتشعب ويتنوع بتشعب السلطة؛ فالسلطات تمنح للأفراد من خلال القانون أو من خلال صلاحيات محددة له.

فالسلطة بمعناها الواسع لا تعني ما يتمتع الموظف به من امتياز، وإنما تعبر عن اختصاص الموظف في شأن محدد يقوم به على الوجه المطلوب؛ فهي تعني الاختصاص، وفيها يحدد لكل موظف اختصاصه منفرداً، ليقوم مسؤول السلطة بممارستها على ضوء الضوابط والقواعد، القانونية التي يضعها المشرع، كما أنها تخضع للرقابة بشقيها الإدارية و القضائية، التي تضمن عدم الإساءة للسلطة، وتتنوع السلطة فقد تكون خاصة بإصدار القوانين، أو الأنظمة، أو الإصدارات المتعلقة بقواعد تنظيمية، أو عبارة عن تنفيذ أوامر قانونية تصدر من جهة صاحبة الصلاحية في ذلك.

أما السلطة في مفهومها الضيق فهي السلطة الخاصة بالموظف في الوظيفة العامة، أي أنها تلك السلطة التي تُمنح للموظف العمومي مشروعية الحق في تصرفه الوظيفي، وإصدار الأوامر خاصة بعمله من حيث تنفيذه للعمل أو امتناعه والاحجام عن العمل المحدد، تبعا لجملة من الصلاحيات الممنوحة له والتي تخوله القيام بالواجبات [1].

---

(1) الجريش، سليمان محمد (2002)، اساءة استعمال السلطة في الوظيفة العامة وتطبيقها في المملكة العربية السعودية، أكاديمية نايف العربية للعلوم الامنية كلية الدراسات العليا، الرياض، ص (50).

المطلب الأول

تعريف إساءة استعمال السلطة لغة واصطلاحا

لمزيد من الإيضاح والشرح حول تعريف إساءة استعمال السلطة سيتم تناول التعريف لغة وقانونا في هذا المطلب، علما أن التعريف اللغوي قد لا يوضح المعنى الذي أراده المشرع، إلا أن ذلك يأتي في محاولة لإظهار الصورة العامة للموضوع.

الفرع الأول: التعريف بمفهوم إساءة استعمال السلطة

أولاً: الإساءة في اللغة

الإساءة لغة بعكس الإحسان، فيقال أساء الفرد، فأساء تعاكس أحسن، وأساء إليه بعكس أحسن إليه، والإساءة إفساد الشيء، والاساءة اسماً من أسماء وضروب المعصية والظلم. أما الإساءة اصطلاحا، فإنه يتفق التعريف اللغوي مع التعريف بالاصطلاح لمفردة كلمة الإساءة، إذ إن الإساءة ترتبط بالإضرار ولهذا فهي تعني الضرر، حيث يقدم الفقه على هذا الأساس التعبير عنها بإحداث الضرر وما نتج من ظلم أو تظلم عنه [1].

و(ساءه) {يسوءه} سوءًا بالضم و ({سوءًا) بالفتح (وسواءً) كسحاب (وسواءة) كسحابة وفي (لسان العرب) بالياءين: (فعل بِهِ ما يكره) نقيض سره، السوء أيضا بِمعنى الفجور [2].

ثانياً: الاستعمال لغة

ع م ل: (عمل) من باب طرب و (أَعمله) غيره و(استعمله) بمعنى، واستعمله أيضا أَي طلب إليه العمل. و (اعتمل) اضطرب في (العمل). ورجل (عمل) أَي مطبوع على العمل. قُلْتُ: قال

(1) عبد الغفور، احمد (1400) الصحاح الجوهري، الجزء الأول، بيروت: دار العلم للملابين، فصل السين، ص55.

(2) الزبيدي، تاج العروس من جواهر القاموس، الناشر: دار الهداية، الجزء 1، ص 271.

الأزهري: يقال: (استعمل) فلان اللبن إذا بنى به بناءً. وأعمل فلان رأيه. ويقال: عملت القوم عمالتهم إذا أعطيتهم إياها.1 عمل عملاً، وأعمله غيره واستعمله بمعنً ى. واستعمله أيضا، أي طلب إليه العمل. واعتمل: اضطرب في العمل [2].

ثالثاً: السلطة لغة

جاءت كلمة السلطة من سلط، والسلاطة تعني البيّنة أو الحجة. والسلطان إنما سمي سلطاناً لأَنه حجة الله في أَرضه، والسلطان: الوالي. سلطات [3].

السلطة: وهي الامتيازات التي منحها القانون للموظف العام، لمباشرة عمله وإدارة الجهاز الإداري الذي يعمل فيه [4].

رابعاً: مصطلح إساءة استعمال السلطة.

يتم استعراض إساءة استعمال السلطة ضمن عدد من المصطلحات والاتجاهات؛ كمصطلح عيب، وانحراف، وتعسف.

ويذهب عدد من الفقهاء ضمن الاتجاه الأول إلى أن كلمة الانحراف أقرب في الدلالة إلى المعنى من كلمة العيب، وأن تعبير السوء في استعمال السلطة أو التعسف في استعمال السلطة، يفهم من أن السلطة عندما تلجأ إلى هذا العيب تكون سيئة النية، أو تقصّد تحقيق أهداف سيئة، ويعتدون بأن

---

(1) أبو منصور، تهذيب اللغة، الناشر دار إحياء التراث العربي، بيروت ‘الطبعة الأولى، 2001، الجزء 2، ص156

(2) الفارابي (توفى سنة 393هـ)، الصحاح، تاج اللغة وصحاح العربية، الجزء 5، ط 4؛ الناشر: دار العلم للملايين – بيروت: لبنان؛ 1407 هـ/ 1987 م؛ ص1775،

(3) الزبيدي، مرجع سابق، ص357

(4) الجريش، سليمان بن محمد، إساءة استعمال السلطة بالوظيفة العامة، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، قسم العدالة الجنائية، 1423هـ / 2002م، ص20.

نظرية الانحراف أوسع وأشمل من ذلك؛ حيث تتسع لصور قد صدرت لمقاصد نبيلة، ومع ذلك عملها معيب لأنها حادت عن المبدأ والأهداف [1].

فهناك انحراف بالسلطة، وهو إذا وجد أن الموظف قد أساء استعمال السلطة، بقصده منها تحقيق هدفاً مجانباً للمصلحة العامة، كان يقصد بها مثلاً تحقيق نفع شخصي، له، أو محاباة لشخص بذاته، أو الانتقام من منافسيه، ففي مثل هذه الحالة يمكن القول إن هنالك إساءة لاستعمال السلطة. وفي حالة أخرى عندما يقصد الموظف تحقيق المصلحة العامة فعلاً، ولكنه يقوم بخدمة هدف غير الهدف الذي يريده القانون، فإذا قصدت السلطة استعمال سلطتها كخدمة الخزانة العامة، أو إجبار الأفراد على التبرع لمشروع خيري محدد، أصبح هنالك انحراف بالسلطة، ولا يعد إساءة لاستعمالها حيث يحتوي الأمر على مخالفة للهدف المقصود بذاته [2].

ويرى الاتجاه الثاني أن مصطلح إساءة استعمال السلطة يشمل نطاقها على نحو يدخل في هذا النطاق ذاته مفهوم الانحراف، وهم مستندين في ذلك إلى أن من يطبق السلطة المخولة له قانوناً لتحقيق غاية غير تلك التي حددها له المشرع إنما يسيء استعمالها. وهذا الرأي يتوافق مع تعريف بعض الفقهاء بأن المقصود به: استعمال الموظف أو رجل الإدارة سلطته التقديرية في تحقيق غرض غير شرعي ولا معترف قانوناً له به [3].

---

(1) أحمد، عبد العظيم عبد القادر، (2015)، اثبات عيب الانحراف في السلطة دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، ص 184.

(2) أحمد، عبد العظيم عبد القادر، مرجع سابق، ص185.

(3) أحمد عبد العظيم عبد القادر، مرجع سابق، ص185.

كما إنه يعني قيام الموظف أو المدير الذي تولى أمراً وظيفياً من أمور العامة، أو الذي عهد إليه به؛ بتحقيقه استفادة أو انتفاع من عمله أو ولايته لمصلحة شخصية، سواء لمصلحة ذاته هو أو مصلحة شخص أو صديق أو قريب؛ أو حتى قام باستعمال قوته أو قدرته الممنوحة له قاصداً الانتقام أو التشفي [1]. وهي ايضا أي فعل لا مشروع صادر من إرادة جنائية، يقرر القانون لها تدبير احترازي أو عقوبة [2].

وهذا الرأي يتفق أيضا مع تعريف الفقيه الفرنسي بونار بأنها (نوع من عدم المشروعية ينحصر في عمل قانوني يكون سليما في جميع عناصره عدا عنصر الغرض المحدد له) [3].

تأسيسا على ما سبق فإنه يتم استعراض مفهوم إساءة استعمال السلطة من الجانب الجنائي، بمعنى الضرر والظلم من تطبيق الموظف لسلطته الوظيفية سلباً، بحيث يؤدي الضرر هذا إلى نتائج سلبية، إذ أن الوظيفة العامة في جوهرها تمثل تقديم النفع لمصلحة العامة من الناس وليس العكس أي الضرر ؛ فالمقصود بالوظيفة في معناه العام ليس منصباً على أصحاب المراتب والدرجات العليا في السلم الوظيفي من الوظائف وحسب؛ بل تتضمن الموظفين الصغار أيضاً؛ فالوظيفة العامة هي طريقة قيام الدولة بأعبائها، باعتبار الموظفين العامين هم العصب التي تقوم عليه الدولة، فعليهم وجوباً شرعيا واخلاقياً أن يقوموا بواجباتهم متنزهين عن كل صغيرة وكبيرة.

---

(1) موزع، عبد الواحد (1992) استغلال الموظف العام لسلطته ونفوذه، رسالة ماجستير جامعة الامام محمد بن سعود، ص33

(2) حسني، محمود نجيب (1984). شرح قانون العقوبات القسم العام، دار الثقافة، عمان ص 47.

(3) أحمد، عبد العظيم عبد القادر، نفس مرجع، ص185.

وفي محاولة هذه الدراسة إيجاد تعريف شامل وجامع فإن هذه الدراسة تعرف بإساءة استعمال السلطة بأنها: تجاوز من يمتلك سلطة محددة ممنوحة له بموجب القانون، الغاية والهدف من امتلاكه لهذه السلطة، بقصد تحقيق مكاسب شخصية، ولو كانت بحسن نية.

خامساً: التعريف بجريمة اساءة استعمال السلطة اصطلاحاً

تعد إساءة استعمال السلطة من أبرز المشكلات التي تواجه المجتمعات، لما لها من أثر سلبي وضرر على كافة المجالات والمستويات في المجتمع، وهو ما دعا المجتمعات لتأطير وابداع الكثير من النماذج المخصصة للحد من الجريمة وانتشارها، وكذا وضع صيغ قانونية خاصة لمعالجتها، وتجريمها، وبيان أركانها الجرمية بغية تأطيرها وتمييزها عن سواها من الجرائم؛ إذ كانت البداية لهذه الدعوة من جناب هيئات الأمم المتحدة المختلفة، التي جاءت جميعها مؤكدة على أولوية دراسة ظاهرة إساءة استعمال السلطة من خلال توفير البيانات وكذا توفير وتنظيم المعلومات الكافية لتوصيفها ووضع وسائل لمنعها وعلاجها [1].

حيث اعتبر الفقه القانوني الجريمة بانها كل سلوك جديراً بان يعاقب مرتكبهن سواءً نص عليه القانون والشارع أم لم ينص عليه [2].

وترى هذه الدراسة أن هذا المدلول ينطبق على الجرائم الجنائية، ويشمل ايضا كل جريمة سواء أكانت ادارية أو تأديبية، يشمل منها كذلك المدنية.

أما الفقه الجنائي فقد عرّف إســاءة اســتعمال الســلطة كجريمة بخروج الموظف العمومي عن المحددات القانونية للوظيفة العامة، بما في ذلك قيامه بســلوك يخالف ما قضــت به ونصــت عليه

(1) أحمد، عبد العظيم عبد القادر، م سابق، ص 185.

(2) المجالي، نظام توفيق (2012)، شرح قانون العقوبات القسم العام، الناشر: دار الثقافة– عمان: الأردن، ص 60 .

القوانين واللوائح والأنظمة، لتقديم المصلحة الشخصية على مصلحة العامة، وإذا كانت السلطة العامة قد خولها للموظف العام القانون والمشرع من اجل تمكنه من أن يقوم بأعباء هذه الوظيفة وأداء واجباتها، فإن عليه أن يستعملها فقط لما يكون فيه من خير يصب في تحقيق مصلحة العامة، فإنه لا يجوز إساءة استعمالها لمصلحة أو منفعة شخصية فردية ذاتية أو حتى استعماله لها في الحاق ضرر عدائي يمس الحقوق الشخصية أو المصلحة العامة أو للعدوان على مصالح الأفراد التي حماها القانون)[1]، وذلك يمثل ايضاً اعتداء على الوظيفة العامة ذاتها في واجباتها ومسؤولياتها على نحو استغلاله لها، إذ يعتبر ذلك مساساً بنزاهة الموظف العمومي إلى المستوى والدرجة التي قد تضعه بموضع الشبهة التي تليق به كموظف [2].

وترى هذه الدراسة أن هذا المدلول من التعريف جاء مقتصرا على الموظف من حيث تجاوزه لواجباته الوظيفية من دون بيان لماهية ذلك التجاوز وطريقته، كما انها تناولت تجاوز الموظف فقط للقوانين، بينما اهملت تجاوزاته الخاصة بالقرارات التي تصدر عن المحاكم أو عن جهات الاختصاص وتُعد ملزمة للموظف العمومي تنفيذها، ولم تأت التعاريف تلك، في مضامينها على القرارات التي مصادر صدورها سلطة الإدارة العليا المختصة، فقد توسعت من واجبات ومهام الموظف دون ان تأبه بتوسع واجبات لموظف المحددة قانونياً.

أما فقهاء القانون الإداري فإنه في تعريفهم لإساءة استعمال السلطة يرونها بانها تعني ممارسة مصدر الأمر والقرار لسلطته التي خوله إياها القانون في تحقيقه لأهداف لا مشروعة؛ أي تحقيق

---

(1) تاج الدين، مدني عبد الرحمن (2005)؛ جريمة استغلال النفوذ في النظام السعودي والقانون المقارن، بحث منشور؛ بمجلة الإدارة العامة، الذي صدر عن معهد الإدارة العامة بالرياض، مجلدها الـ 45، عدد 3، ص475؛ مشار إليه في: الجريش، اساءة استعمال السلطة في الوظيفة العامة وتطبيقاتها، م سابق ص 80.

(2) سرو، أحمد فتحي (1985) الوسيط في قانون العقوبات القسم الخاص. ط 1؛ الناشر: دار النهضة العربية– القاهرة: مصر، ص263

الموظف لأهداف غير الأهداف المحددة لوظيفته قانوناً [1] فالعيب في القرار الإداري إنما هو يستوجب أن يكون رجل الإدارة (الموظف) قد استعمل اختصاصه وسلطته الوظيفية متعمداً وقاصداً لتحقيق أغراض أخرى غير الأغراض التي تحددت له بالقانون؛ وأن الموظف العام إنما قام بممارسة هذا العمل المسيء بإرادته وهو بقصد من ذلك المخالفة والاخلال بتحقيق الهدف الذي منحه القانون والاختصاص في مسار تحقيقه [2]. وأن عيب هذا الانحراف بالسلطة الخاص بالقرار هو أيضاً يعد صوره من الإساءة في استعمال السلطة، إذ يجب أن تكون الغاية من هذا القرار الإداري إنما هي في تحقيق مصلحة العامة وإلا فإن هذا القرار يكون معيبا ويصبح أيضاً قابلا لأن يتم الغاءه وبطلانه [3].

ومن خلال قراءتنا التعاريف الفقهية تلك؛ يتضح لنا ان المعنى المقصود بإساءة استعمال السلطة، في الفقه الإداري إنما هو التعريف الذي يرتكز على أساس من النية في قيام الموظف بالفعل المرتكب بغية مخالفته نصوص القانون، على العكس من إرادة المشرع، إذ كان مشتملاً تعدياً صريحاً في استعماله للسلطة، بقصد أن يزيح ذلك الفعل ويبعده عن الخطأ، المتوقع صدوره عن الموظف؛ غير أن جميع هذه التعاريف التي جاء بها الفقه الإداري، قد بدت أغلبها محصورة في حالات الفعل المقصود، بينما لا تشير إلى الحالات التي من مستوى الفعل الناتج عن الخطأ أو الناتج عن الإهمال والتقصير. [4].

---

(1) صالح، جمعه قادر (2016) الفساد الإداري وأثره على الوظيفة العامة دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون، منشورات زين الحقوقية، ص 119

(2) الجبوري، ماهر صالح علاوي (1991)، القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، ص 141.

(3) الخلايلة، محمد على. (2017)، القانون الإداري، الناشر: دار الثقافة للنشر، ص222.

(4) ينظر: الجبوري، ماهر صالح علاوي (1991)، القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر

كذلك نجدها تعاريف قاصرة وضيقة في حدود ما على الموظف المخول قانوناً بإصدار قرارات إدارية بعيداً عن منظورها نحو الاساءة المتوقع ان يرتكبها ذلك الموظف خلال ممارساته لسلطاته الوظيفية على المستوى المادي كالامتناع الذي يسلكه الموظف عن تنفيذ واجباته الوظيفية، أو تسببه بالتقصير والاهمال وعدم الاكتراث لمصلحة العامة التي هي اساساً وجود الوظيفية والموظف

وعلى هذا الأساس فإن هذه الدراسة ومن وجهة نظر الباحث، تذهب إلى القول بأن لجريمة إساءة استعمال السلطة تعاريف وايضاحات عديدة بتعدد وتنوع وجهات وزوايا النظر، لكن الباحث في دراسته هذه، يرى بأنه من الممكن تعريفها –أي "اساءة استعمال السلطة"–في الآتي:

"اساءة استعمال السلطة تعني كل فعل/عمل يصدر عن الموظف العمومي ومن في حكمه بصورة العمد أو بغير تعمداً منه، ينتج عنه منع أو تأخير سير قرار قانوني صادر من سلطة مختصة، بهدف الاستفادة أو الانتفاع من ذلك، له أو لشخص يعرفه، أو بهدف الاضرار بشخص أو أكثر. ويشمل ذلك أيضاً الامتناع أو الاحجام عن العمل والاهمال والتقصير".

ثم أن المشرع الأردني يعرف جريمة إساءة السلطة وفقا للقانون الأردني للعقوبات (صدر بتاريخ 1960، ق رقم16 وتعديلاته رقم27، الصادرة سنة 2018)، بحسب ما نصت عليه مادته رقم 182 في فقرتيها الأولى والثانية، وهما([1]):

1/ أن كل موظف يستعمل سلطته الوظيفية مباشرة أو بطريق غير مباشرة ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين أو الأنظمة المعمولة بها، أو جباية الرسوم والضرائب المقررة بالقانون، أو تنفيذ قرار بحكم قضائي أو أي أمر مصدره سلطة ذي صلاحية؛ يكون عقابه الحبس من شهر إلى سنتين.

[1] - لقانون الأردني للعقوبات (صدر بتاريخ 1960، ق رقم16 وتعديلاته رقم27، الصادرة سنة 2018)،

2/ إذا لم يكون الذي استعمل سلطته/أو نفوذه موظفا كان فيعاقب بالحبس مدة تقع بين أسبوع إلى سنة.

وتنص المادة رقم 183 من قانون العقوبات الأردني نفسه، في فقرتيها الأولى والثانية على [1]:

ـ فقرة1/ كل موظف تهاون بلا سبب مشروع عن القيام بواجبات وظيفته وتنفيذ أوامر أمره المستند فيها إلى الأحكام القانونية يكون يعقاب بالغرامة من عشرة دنانير إلى خمسين ديناراً، أو بالحبس من أسبوع واحد إلى ثلاثة أشهر.

ـ فقرة2/ إذا لحق ضررا بمصالح الدولة من جراء هذا الاهمال عوقب ذلك الموظف بالحبس من شهر واحد الى سنة وضمن قيمة هذا الضرر.

أما المادة رقم184 من نفس القانون فجاءت تنص على أن "كل ضابط أو فرد من أفراد الشرطة أو الدرك امتنع عن تلبية طلب قانوني صادر من السلطة القضائية أو الإدارية، يعاقب بالحبس من أسبوع إلى سنة أو بالغرامة من خمسة دنانير إلى خمسين دينارا أو بكلا العقوبتين معا.

وفي تعريف جريمة "إساءة استعمال السلطة" في المشرع العراقي فقد حدد الفقه العراقي ملامح إساءة استعمال السلطة، حيث أشار إلى وجود صورتين لعنصر الغرض هما: النفسية والموضوعية، فالأولى تتعلق برجل الإدارة وتصوره حول الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها والثانية تتعلق بالمصلحة أو الهدف كما أراده القانون، ولصحة ركن الغرض يجب أن تتطابق الصورتان، وبخلافه يتحقق عيب الانحراف. ولا بد من الإشارة إلى أن عيب الانحراف في مسألة استعمال السلطة ينبغي أن يكون صادراً من الإدارة عن تعمد لتحقيق غاية غرضية أخرى غير الغايات والأغراض التي حققها القانون. أما إذا كانت الإساءة قد وقعت خطأ ومن غير قصد فلا تلحقه

[1] - لقانون الأردني للعقوبات (صدر بتاريخ 1960، ق رقم16 وتعديلاته رقم27، الصادرة سنة 2018)،

على رأيهم إساءة استعمال السلطة.

وهذا الاتجاه لا يتناسب مع عيب إساءة استعمال السلطة الذي قد يكون حتى لو لم يقصد رجل الإدارة الغرض الذي تحصل عليه أو كان عن طريق الخطأ. وفي المادة رقم329 من قانون العقوبات لدولة العراق "يعاقب بالحبس وبالغرامة أو إحدى العقوبتين معاً أي موظف أو مكلف عراقي بخدمة عمومية إذا استغل سلطته الوظيفة لوقف أو تعطيل نفاذ الأوامر الصادرة عن الحكومة أو القوانين أو الأحكام والأنظمة أوي حكم أو أمر صادر من إحدى المحاكم أو من أية سلطة عامة مختصة أو في تأخير تحصيل الأموال أو الرسوم المقرة ونحوها قانونياً، وفي المادة رقم341 من قانون العقوبات العراقي نفسه ايضاً: فإنه كل موظف أو مكلف عمومي عراقي بخدمة عامة يتسبب بخطئه الجسيم بإلحاق ضررا جسيماً بأموال أو مصالح الأشخاص المعنوية العامل هو بها أو التي يعهد بها إليه يعاقب بالحبس في حال كان منشأ ذلك هو إهماله الجسيم عن أداء وظيفته أو عن إساءة استعماله السلطة أو عن إخلاله الجسيم بواجباته الوظيفية.

أما المشرع الكويتي في تعريفه لهذه الجريمة فقد أتجه إلى الأخذ بمصطلح "إساءة استعمال السلطة" [1] حيث نصت المادة 4 من القانون رقم (20) لعام 1981م على أنه يشترط؛ لقبول الطلبات المبينة بالبنود ثانيا وثالثا ورابعا وخامسا من المادة الأولى أن يكون الطعن مبنيا على إحدى الأسباب الآتية:

- عدم الاختصاص.
- وجود عيباً في الشكل.
- مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ حتى في تطبيقها أو تأويلها – إساءة استعمال السلطة.

[1] - القانوني رقم (20) لعام 1981م بشأن إنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية

وفي المشرع السوداني لجريمة الإساءة في استعمال السلطة يعرف بعض السودانيون المتخصصين في القانونين، عيب إساءة استعمال السلطة على أنه: استعمال رجل الإدارة الموظف لسلطته التقديرية بغية تحقيقه لغاية لا يعترف له القانون بتحقيقها سواء باستهدافه لغاية بعيدة عن مصلحة العامة أو بغية تحقيق هدف مغاير للهدف الذي حدده القانون وذلك قصداً أو خطئاً، بحسن نية أو بسوء نية [1].

وفي التشريع الجزائري من حيث تعريف لهذه الجريمة فلا يوجد له نص قانوني يعرف عيب الانحراف في استعمال السلطة، وبالمقابل كرسه المؤسس الدستوري في المادة 24 من التعديل الدستوري الجزائري لعام 2016 بالنص على أنه: يعاقب القانون على مسألة التعسف البائن في استعمال السلطة). وبالنسبة للقاضي الإداري الجزائري، يتضح من خلال قراءة قرارات الغرفة الإدارية للمحكمة العليا وقرارات مجلس الدولة، أنه يذكر عيب انحراف في استعمال السلطة [2]. كما تطرق المشرع الجزائري في الأمر رقم 66-156 المتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم، وتحديدا في الفصل الرابع الذي يتمحور حول الجنايات والجنح ضد السلامة العموميـة، في قسمه الثالث الذي يدور حول إساءة استعمال السلطة إلى حالتين أو درجتين لهاته الجريمة الدرجة الأولى: إساءة الاستعمال للسلطة ضد الأفراد وذلك من المادة 135 إلى المادة 137 مكرر. الدرجة الثانية: إساءة الاستعمال للسلطة لغرض وقف تنفيذ حكم قضائي أو امتنع أو اعترض أو عرقل عمدا تنفيذه، من المادة 138 إلى المادة 140 [3].

---

(1) أحمد عبد العظيم عبد القادر، مرجع سابق، ص172.

(2) بلطرش، مياسه (2019)، تعريف وخصائص عيب الانحراف في استعمال السلطة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، 11(1)، ص 593.

(3) قاضي، أنيس فيصل، (2010)، دولة القانون ودور القضاء الاداري في تكريسها في الجزائر. مذكرة لنيل شهادة الماجيستير في القانون العام، جامعة منتوري، قسنطينة،

أما المشرع اللبناني وبموجب المادة 108 من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم 10434 لعام 1975، فلقد نص صراحة على هذا العيب في فقرته الرابعة كالتالي[1]: (على مجلس شورى الدولة أن يبطل الأعمال الإدارية المشوبة بعيب من العيوب المذكورة أدناه:

1-إذا كانت صادرة عن سلطة غير صالحة.

2-إذا اتخذت خالفا للمعاملات الجوهرية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة.

3-إذا اتخذت خالفا للقانون أو الأنظمة أو خالفا للقضية المحكمة.

4-إذا اتخذت لغاية غير التي من أجلها خول القانون السلطة المختصة حق اتخاذها) [2].

ويرى الباحث وفق مقارنته بين المواقف حول إساءة استعمال الموظف للسلطة بعدد من التشريعات العربية أن معظم هذه التشريعات والتعريفات السابقة لإساءة استعمال السلطة تدور جميعا في الإطار ذاته، وان اختلفت في اللفظ، فهي تشير إلى عدم مشروعية القرار الإداري، والمتصل بغاية إصداره أو بالغاية التي يسعى إلى تحقيقها مصدر القرار الإداري، لتحقيق هدف آخر غير الذي من أجله منحت لها تلك السلطة بواسطة القانون.

وبعد المقارنة بين النصوص السابقة يرى الباحث أن المشرع الأردني يكاد يلامس جانب من الصواب، إذ لم يحدد درجة الخطأ والإهمال الحاصل من جناب الموظف العمومي. أما المشرع العراقي فوجد أنه يشترط أن يكون الخطأ جسيماً وأن الضرر الناتج عنه أيضاً يكون هو الآخر جسيماً، وهذا الأمر بحاجة إلى معالجة من الناحية القانونية فجسامة الفعل بمفردها تكفي كافية لتوقيع العقوبة

---

1) المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم 10434 لعام 1975،

(2) تاج، عطا الله (2017)، الانحراف في استعمال السلطة كوجه من أوجه إلغاء القرار الإداري، دفاتر السياسة والقانون، (16)، 13 – 22. ص 16.

على الموظف حتى ولو لم يكون قد ترتب عن أفعاله تلك هذه النتيجة المقصودة أو الضرر الجسيم.

كما أنه وفي منظور المشرع المصري نجد يشترط هو الآخر أيضاً أن تكون الاساءة في الاستعمال للسلطة على الصورة المتعمدة، اما اللبناني لم يحدد فيما إذا كان متعمد ام لا.

المطلب الثاني
ما يميّز جريمة إساءة الاستعمال للسلطة عن غيرها

إن مما تجدر إليه الإشارة قدماً، هو أن نظرية الظروف الاستثنائية لا تكاد تغطي لهذه الجريمة برغم انها جزءاً من النظام القانوني للدول الديمقراطية، إذ أصبح من المستحيل على أي نظام قانوني ديمقراطي الاستمرار دون وجود هذه النظرية، والتي يؤدي عدم إعمالها إلى تصدع بنائها الديمقراطي[1].

وهذه النظرية تتمثل في وجود فعل أو أفعال تشكل خطراً يهدد مصلحة جوهرية معتبرة قانونا، وبحيث لا يكون لإرادة صاحب المصلحة المحددة دخل في وقوع هذا الفعل أو تلك الأفعال [2].

أو هي تلك الظروف الطارئة التي تكون على درجة محددة من الجسامة تتعرض لها البلاد وتجعل من الصعوبة التصرف اتجاهها بالطرق القانونية المعمول بها في ظل قواعد المشروعية، وتؤدي إلى تغيير تكييف هذه التصرفات التي تكون غير مشروعة، وذلك بالنظر إلى هذه الظروف وبشروط محددة، وعن طريق رقابة القضاء [3].

ويشترط لإعمال هذه النظرية وجود حالة تمثل خطراً كبيرا يهدد المصلحة العامة أو يعيق

---

(1) الطماوي سليمان محمد ، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص17.

(2) عبد العزيز,عبد المنعم خليفه (2003) الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة,ط1,الاسكندرية, المعارف,ص 93.

(3) عبد العزيز عبد المنعم خليفه، نفس المرجع 93.

سيرورة المرافق العامة بحيث لا تتمكن الإدارة منع هذا الخطر بإتباع قواعد المشروعية العادية، ويتوجب أن تكون الإجراءات المتخذة من جانب الإدارة بهدف المصلحة العامة، وذلك بتأمين النظام العام والمرافق العامة ودفع الخطر المحدق بها [1].

والسبب في أن هذه النظرية لا تغطي إساءة استعمال السلطة كعيب قانوني مرده يعود إلى الحكمة من اتساع المشروعية غير متوفرة فيه. فالسلطة وإن كانت في حاجة إلى سلطات واسعة إلا أن أسباب قراراتها يتوجب أن تكون سليمة وصحيحة؛ فالظروف الاستثنائية لا تعني أن تبنى القرارات على وقائع لا وجود لها، أو مشوبة بخطأ واضح في الوصف القانوني. وكافة السلطات الواسعة التي تتمتع بها الإدارة يتوجب أن تستهدف أولاً المصلحة العامة [2].

والظروف الاستثنائية أيضاً بما يمكنها أن تفرضه هي بالغالب، ضرورة التملك من قليل أو كثير من الضوابط للمشروعية البسيطة أو العادية، ولا يمكن للإدارة تحت تأثير أي من الضغوط، أن تبرر الانحراف أو إساءة استعمال سلطتها حيث أن الظروف هذه الموصوفة بالاستثنائية تتضمن تمكين الإدارة من الحماية الحقيقية للمصلحة العمومية؛ لذلك فمن غير الممكن مطلقاً الخروج أو الحيد عن تحقق مصلحة العامة تحت ظل ظروف كهذه [3].

الفرع الأول: ما يميز جريمة "اساءة استعمال السلطة" عن الرشوة

تعد الرشوة من أخطر الجرائم التي تحدث شرخاً وتقوم بزعزعة ثقة المواطنين في المجتمع، وتتسبب في إحداث الفساد الإداري والمالي في مؤسسات الدولة المختلفة، والذي في حال انتشاره فإنه

---

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفه، نفس المرجع 94

(2) مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص840.

(3) عبد العزيز عبد المنعم خليفه، مرجع سابق 94 . 95

يهدد مكانة واستقرار الوظيفة العامة. ويتضح معنى الرشوة بانها متاجرة الموظف أو استغلاله للوظيفة أو السلطة الوظيفية، على النحو المبين قانوناً، وهي كمثل أية جريمة تقتضي لتحققها أن تتوافر اركانها الثلاثة: المفترض، والمادي والمعنوي/النفسي [1].

وتعرف أيضا بأنها قيام موظف أو شخص عام يتبع لمؤسسة محددة، بأخذ مال أو هدية أو أمر فيه منفعة له، مقابل القيام بواجباته في وظيفته التي يجب أن يقوم بها دون أي مقابل [2].

فركنها المفترض هو في أن تقع من الموظف العام أو ممن هو في حكم الموظف من مثل المكلف أو الموظف الحكمي أو الموظف الفعلي؛ إذ أن شأنها هو شان جريمة استغلال السلطة، وهو أن يكون مختصا في العمل محل قبول الارتشاء، فيتوجب أن تتزامن تلك الصفة بوقت ارتكاب الموظف للفعل المادي الذي هو اساساً المكون لها قبل أن يتم استبعاده أو عزله عنها. أما من حيث ركنها المادي فيقوم الموظف بالأخذ أو القبول أو الطلب لفائدة مادية أو حتى على الأقل قطع وعداً بها قرين قيامه بعمل أو الامتناع عن عمل من أعماله الوظيفية كموظف عمومي أو حتى نتيجة عن تعمده خطأ الاختصاص به حيث أن الطلب يعد بمثابة المبادرة التي يكون الموظف قد أظهر حقيقية سلوكه المعبر لإرادته على تحقيق الحصول على أي مقابل أو عائد مادي أو معنوي قرين ما سيؤديه من عمل أو امتناع تلبية لتحقيق هدف خاص يخالف اهداف الوظيفة العامة واغراضها القانونية [3].

إذ تتحقق هذه الجريمة حتى ولو بمجرد الطلب فقط؛ أما عنصر القبول فيعد هو فعل الإيجاب الذي يصدر عن الشخص صاحب المصلحة، متضمناً عرضه الوعد بالرشوة، أما إذا أتم الموظف

---

(1) سرور، احمد فتحي .(1968)؛ شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، ص (29).

(2) الزعبي، مخلد ابراهيم (2011)؛ جريمة استثمار الوظيفة، ط 1؛ الناشر: دار الثقافة – عمان: الأردن، ص 40

(3) الريكاني، محمد علي عزيز (2014) جريمة استغلال النفوذ، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ص (34)

ذلك العمل والامتناع عن العمل وفق المطلوب منه فهو بذلك يؤكد إن سلوكه هو القبول بالوعد حتى وإن لم يقم بالعمل الوظيفي أو الامتناع عنه، وحتى لو لم يتحصل الشيء الذي قد كان وعده الراشي به، إذ يمثل الأخذ احد صور تحقق الركن المادي للجريمة وتوفره فعلاً يدل مادياً لفعل العطية المقدمة من قبل الراشي؛ وتلك الصورة هي السائدة في مسألة جريمة الرشوة، حيث يعتبر الأخذ عنصر السلوك الموظف ولذا فهو قد يكون مادي أو حتى معنوي مال أو جاه أو امضاء أو أي هبة وعطية غير مشروعة [1].

ما يظهر إذا أن هناك تشابه بين جريمتي الرشوة وجريمة الإساءة في استعمال السلطة، بكونهما تقعان ضمن نطاق الإدارة العمومية، فكل واحدة منها من الجرائم المخلة بالمصلحة العامة، وكل منها يمس ويضر بالمجتمع ومصالحه وبالدولة معاً؛ فالجريمتين من جرائم الإخلال بواجبة الوظيفة العامة وقيمها واخلاقياتها الاساسية المفترضة امتثالها من قبل الموظف، من مثل الأمانة وعدم الحيد عما عهد اليه من سلطة قانونية [2].

أما وجه الاختلاف بين الجريمتين يمكن تحديده في أركان الجريمة، وعقوبتها:

أولاً: الركن المفترض

تتوافق جريمتي الرشوة وإساءة الاستعمال للسلطة بكونهما من الجرائم التي تتصف بالعمومية، فقانون العقوبات الأردني يتطلب لوقوعها صفة الموظف العمومي، حيث نصّت المادة رقم 170 من قانون العقوبات الأردني أن (كل موظف أو شخص ندب إلى خدمة عامة سواء بالانتخاب أو بالتعيين وكل شخص كلف بمهمة رسمية كالمحكم والخبير والسنديك طلب او قبل لنفسه أو لغيره هدية او

(1) الشاذلي، فتوح عبد الله (1991) الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، الكتب الجامعي الحديث؛ الاسكندرية، ص (59)
(2) الزعبي، مخلد ابراهيم (2011) جريمة استثمار الوظيفة، الطبعة الاولى؛ دار الثقافة عمان، ص (40).

وعدا او اية منفعة اخرى ليقوم بعمل حق بحكم وظيفته عوقب بالحبس مدة لا تقل عن سنتين وبغرامة تعادل قيمة ما طلب او قبل من نقد او عين.

لكنها في الاختصاص تختلف إذ أن تجاوز الموظف أياً كان لاختصاصه بطريق عنصر الخطأ وحده ظاناً منه أنه يقع ضمن صلاحياته واختصاصات المعهودة اليه؛ فانه يعد مرتكباً لجريمة الاساءة في استعمال السلطة [1].

كما جرم المشرع الأردني عرض الرشوة، وذلك بنص المادة 173 من قانون العقوبات حيث نصت على ما يلي: "من عرض على شخص من الأشخاص الوارد ذكرهم في المادة (170) هدية أو منفعة أخرى أو وعده بها ليعمل عملاً غير حق أو ليمتنع عن عمل كان يجب أن يقوم به عوقب – إذا لم يلاقِ العرض أو الوعد قبولاً – بالحبس لا أقل من ثلاثة أشهر وبغرامة من عشرة دنانير إلى مائتي دينار.

وفي قانون العقوبات العراقي نصت المادة 307 على أنه "كل موظف عمومي وقبل على نفسه أن يأخذ مالًا من غيره أو منفعة ما لأداء عمل له وهذا العمل مخالف أو مقابل إقصاء الشخص الآخر عن دور لا بدّ له القيام به، يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على 10 سنوات، مع دفع غرامة مالية قدرها لا يزيد على 500 دينار عراقي". ونصت المادة 308 من قانون العقوبات العراقي: "كل موظف عمومي أو مكلف بخدمة تخص الحكومة قبل على نفسه أن يأخذ مالًا أو عطية من شخص آخر مقابل قضاء مصلحة له أو إعفائه من واجب مقرر عليه، لكنه فعل هذا عن طريق الخطأ يعاقب بالسجن مدة لا تزيد عن 7 سنوات، ويدفع غرامة لا تقل عما أعطي له أو طلبه من الغير ولا تزيد

(1) ابو عامر، محمد زكي، وعبد المنعم، سليمان (2004) قانون العقوبات الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية ص.(42)

على 500 دينار" [1].

ونصت المادة رقم35/ في قانون الجزاء الكويتي: "يعاقب بالحبس مدة لا تجاوز عشر سنوات وبغرامة تساوي ضعف قيمة ما أعطى أو وعد به بحيث لا تقل عن خمسين ديناراً كل موظف عام طلب أو قبل لنفسه أو لغيره وعداً أو عطية لأداء عمل أو الامتناع عن عمل من أعمال وظيفته، ويسي حكم هذه المادة ولو كان العمل المنصوص عليه في الفقرة السابقة لا يدخل في أعمال وظيفة المرتشي ولكنه زعم ذلك أو اعتقد خطأ، كما يسري حكم المادة . لو كان المرتشي يقصد أداء العمل أو عدم الامتناع عنه." [2].

وقد أكدت محكمة التمييز الأردنية أن شرط الوجوب في هذه الجريمة هو ان الموظف يكون موظفاً عمومياً، وفق نص الفقرة الأولى: أي أن المرتشي يكون موظفاً عمومياً أو في حكمه...،وأن هذا العمل يكون من ضمن مهامه وواجباته الوظيفية بل ويكتفى أن يكون حتى له علاقة أو صفة به، فلا يشترط في ذلك دخول جزء من العمل في تحت سلطة الموظف المعهود له بل يكتفى أن تقام علاقة بين نشاطه المعهود وذلك العمل، لا سيما إذا كان لهذه العلاقة من شأن يجعل الأثر حقيقي لحدوث النتيجة الجرمية [3].

ثانيا: الركن المادي

إن جريمة الرشوة في ركنها المادي تتطلب الاتفاق بين طرفي المرتشي والراشي، أي بين كلاً من طالب المصلحة والمتمصلح منها وهو الموظف، حيث تكتمل حدوث الصورة من خلال طلب الموظف

(1) السعيد، كامل (2008) شرح قانون العقوبات، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار الثقافة، ص (459)

(2) ابو عامر، محمد زكي، وعبد المنعم، سليمان (2004) قانون العقوبات الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية ص (42).

(3) قرار محكمة التمييز الأردنية رقم 2010/1440، موقع قسطاس. (www. qistas.com)

أو أخذه وقبوله الرشوة، بحيث يتفقا على أي نوع من المقابل وقدره، سواء أكان معنوي أو مادي. من أجل قيامه بالعمل العمل المطلوب من اعماله الوظيفة العامة؛ حتى وإن كان الموظف لم يقوم بالمتفق عليه بينهما عمله ولم ويتمه. [1]

فمحكمة التمييز الأردنية، أكدت على ذلك في قرارها إذ تضمنت نصوصه أن يأخذ الموظف أو يطلب أو يقبل له ذاته أو لغيرها هدية مادية أو معنوية مقابل عملاً ينفذه وهو عملاً غير مشروع أو حتى انه عمل مشروع لكنه يقع ضمن واجباته المعهودة التي استوجبها عليه القانون. [2]

أما في جريمة إساءة الاستعمال للسلطة فلا وجود لمقابل مادي ولا وجود لاتفاق، فلو حدث اتفاق على هذا النحو، فإنه سيغير من تكييف حدوث الجريمة، من صورة اساءة إلى رشوة، بل أن جريمة كالإساءة تقتضي ركناً مادياً مختلفاًن فالامتناع عن اداء الواجب الوظيفي بمفرده يعد أحد صور ركنها المادي، لكنه لا يوجد فيه اتفاق، ولهذا نجد أن المادة رقم1/182 من قانون العقوبات الأردني:

1/ أن كل موظف أردني يستعمل سلطته الوظيفية بطريقة مباشرة أو بطريقة غير مباشر لكي يعيق أو حتى يؤخر تنفيذ أحكام ونصوص القوانين أو حتى الأنظمة المعمولة بها، أو عن جباية الرسوم والضرائب الحكومية المقررة بالقانون، أو حتى تنفيذ قرار بحكم قضائي أو أي أمر مصدره سلطة ذي صلاحية؛ يكون عقابه الحبس من شهر حتى سنتين.

2/ وإذا لم يكون الذي قد استعمل سلطته و/أو نفوذه موظفا عمومين فيعاقب سجناً مدة تقع بين أسبوع إلى سنة.

أما في جريمة الرشوة فبمجرد الاتفاق، تصبح جريمة حتى وإن يتم حدوث الفعل حقيقة، بينما

---

(1) بهنام، رمسيس (1986)، الجرائم المضرة بمصالح العامة، الناشر: منشأة المعارف، الاسكندرية: مصر، ص 20.

(2) قرار محكمة التمييز الأردن قرار رقم 1440/ 2010.

في الاساءة فإنه لا جريمة إلا بالركن المادي أو بالامتناع عن هذا العمل.

ثالثاً: الركن المعنوي

تتشابه كلا من جريمة الإساءة وجريمة الرشوة بأن كليهما جريمتان عمديتان؛ بيد أن الخلاف فيما بينهما يكمن في كون الرشوة جريمة تتطلب توفر عنصر القصد الجرمي وهو عنصر جرمي من النوعين الخاص والعام، فالقصد الخاص في جريمة الرشوة هو المتاجرة بالوظيفة العمومية من قبل الموظف، أما العام لعنصر القصد، فهو الإرادة والعلم، بينما في جريمة الإساءة فما تحتاج سوى القصد العام المتمثل في عنصري الإدارة والعلم، كما يعتقد البعض [1]، غير أن جريمة الرشوة قد لا يمكن أن تتم بحدوثها تماماً ففيها لا يوجد شروع بالجريمة [2]، والحال كذلك أيضاً في لهذه الجريمة، حيث أنها جريمة لا يمكن أن تحدث إلا بالقصد أي عمداً، أو بالخطأ سواء بالفعل أو بالامتناع عنه، حيث لا يكون هناك للشروع فيها أي تصور مسبق. وما جاء في قرار التمييز الأردنية هو يدل على ضرورة توفر قصد جرمي لاكتمالها، حيث يتضمن ذلك نصاً واضحاً وهو ان يكون القصد الجرمي هو الإرادة والعلم عند ارتكاب الموظف للجريمة التي تم تجريمها بها ... [3].

الفرع الثاني: ما يميز جريمة اساءه استعمال السلطة عن جريمة الاختلاس

الاختلاس هو تملك الموظف للأموال الموجودة في حيازته بمقتضى وظيفته سواء كانت تلك الأموال عامة أم أموال خاصة أم مملوكة لأحد الأفراد، وبذلك فإن جريمة الاختلاس من الجرائم التي يرتكبها الموظف العام فيجب أن يكون فاعلها موظفاً عاماً بالمدلول الجنائي للموظف العام وبذلك يدخل في هذا المدلول العاملون في الدولة، وفي وحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة، والمؤسسات

---

(1) السعيد، كامل (2008) مرجع سابق، ص (456)

(2) جويبيد، احمد (1983)، جريمة رشوة الموظف العمومي في التشريع المغربي، دار الرشاد الحديثة، ص 141

(3) قرار محكمة التمييز الأردنية رقم 2010/1440، موقع قسطاس. (www. qistas.com).

العامة، ووحدات القطاع العام والمكلفون بخدمة عامة، وتنطبق بالوصف أيضا على الموظف الفعلي، ولا يوثر توقف الموظف لفترة مؤقتة أو بصورة نهائية ما دام الشخص قام بالعمل الوظيفي ولم يكن العيب الذي يشوب علاقته بالدولة، ففعل الاختلاس يتطلب أن يكون فاعلها حائز على أموال عامة حيازة ناقصة أي مؤقتة لا تجيز له التصرف بالمال، ويتحقق فعل الموظف بكل سلوك يكشف بصورة قاطعة نية الفاعل تحويل الحيازة الناقصة إلى حيازة كاملة، وبتصرف بالمال تصرف المالك، ويتحقق ذلك حتى وإن لم يلحق المال ضرر فعلي من جراء هذا التصرف، وتتحقق بذلك الجريمة ويتساوى في ذلك حتى لو رد المتهم المال المختلس بعد اكمال اختلاسه؛ ولكي يتحقق الاختلاس يجب أن يكون المال موجودا في حيازة الموظف بحكم الوظيفة، ويجب أن تكون الوظيفة هي سبب وجود المال معه إلا أن جريمة الاختلاس قد تقع من أشخاص إلى جانب صفتهم الوظيفية أن يتسم عملهم بقصد الإدارة أو جباية أو بقصد حفظ هذا المال بسبب الوظيفة [1].

أما الركن المعنوي في جريمة الاختلاس فهي جريمة عمدية يأخذ الركن المعنوي فيها صورة القصد الخاص في جميع صوره، فالخطأ مهما كان جسيما لا يكفي لتحقيق الركن المعنوي في هذه الجريمة، وبالتالي فإهمال الموظف عن الحفاظ على المال العام بخطئه وتسبب بسرقة المال أو ضياعه أو تعرضه للهلاك ومهما كان هذا الإهمال جسيماً فلا تعد هذه الجريمة من جرائم الاختلاس، والقصد الخاص في هذه الجريمة هو انصراف نية الموظف إلى تملك المال وتحويل الحيازة الموقتة إلى حيازة فعلية كاملة[2] وهذا ما ذهبت إليه محكمة التمييز الأردنية حيث نصت على (... النية الجرمية في جريمة الاختلاس جريمة مقصودة يجب أن تتوافر لدى فاعليها نية تملك المال الذي

---

(1) المادة (174) من قانون العقوبات الاردني، رقم 16 لسنة 1696 والمعدل برقم 27 لسنة 2017.

(2) ابو عامر، محمد زكي (1987) قانون العقوبات القسم الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية، ص 112.

يكون مسؤولاً عن إدارته أو حفظه أو جبايته مع علمه بكافة عناصرها) [1].

وبذلك تتفق جريمة الاختلاس مع هذه الجريمة في الركن المفترض؛ حيث إن هذه الجريمة لا تقع إلا من موظف عمومي أو مكلف بخدمة عامة أو خدمة أحد الأشخاص المعنوية العامة والحارس القضائي ووكيل التفليسة وغيرهم، فلا تمايز بين الجريمتين من حيث الركن المفترض أو الصفة وفي قرار لمحكمة التمييز الأردنية والذي جاء موافق لما ذكرناه (... أن يكون الفاعل من الموظفين العموميين...) [2].

الركن المادي: يختلف الركن المادي في هذه الجريمة عن جريمة إساءة استعمال السلطة، إذ إن جريمة الاختلاس تتطلب أن تكون لدى الموظف مالا مملوكا للغير، وفي حيازة الموظف، فيقوم بأحد الأعمال المادية، كالتصرف أو رهنه أو غيرها من التصرفات المادية التي تظهر نية الجاني بتملك هذا المال، فلا يشترط أن يكون هذا التصرف تصرفا قانونيا أو ماديا بل أن أي فعل يقوم به يكشف عن نية التملك [3]؛ أما في جريمة إساءة استعمال السلطة ففعلها المادي يقتصر على امتناع الموظف عن القيام بعمل أو تنفيذ أي قرار قضائي، أو أي أمر صادر من السلطة ذات الاختصاص على تنفيذ أمر معين (182 عقوبات أردني و341 عقوبات عراقي، والمواد 217 إلى 227 من قانون رقم 16 لسنة 1960 في قانون الجزاء الكويتي)، وفي قرار لمحكمة التمييز الأردنية قالت فيه أنه... (ولا بد لكي يقوم الركن المادي بجريمة الاختلاس من أن يقدم الفاعل على إدخال هذا المال في ذمته قصداً ...) [4].

---

(1) قرار محكمة التمييز الأردنية رقم 2013/1610. موقع قسطاس

(2) قرار محكمة التمييز الأردنية رقم 2103/1610، موقع قسطاس (www. qistas.com).

(3) سرور، الوسيط في قانون العقوبات، مصدر سابق، ص)120.

(4) قرار محكمة التمييز الأردنية رقم 2103/1610، موقع قسطاس (www. qistas.com).

الركن المعنوي: أن القصد الجنائي لهذه الجريمة هي تملك شيء لحيازته؛ ونقله إلى الحيازة التامة، وأنه تسلم المال بسبب الوظيفة، فهذه الجريمة هي جريمة عمدية، كهذه الجريمة، إلا أنها تتطلب قصد عام وقصد خاص بنية التملك، بخلاف هذه الجريمة التي تتطلب قصد عام فقط، والقصد الخاص في جريمة الاختلاس هو انحراف نية الجاني إلى إضافة المال العام إلى ملكه؛ أي انحراف نية الموظف الحائز للمال بصفة مؤقتة إلى التصرف فيه تصرف المالك، وكونها تحتاج إلى قصد عام لا يمكن تصور الخطأ فيها مهما كان جسيماً [1]، أما جريمة إساءة السلطة يكفي فيها القصد العام وحده. وقد فرق القانون العراقي في عقوبة الاختلاس بين الموظف الذي يعمل كأمين على الودائع والصيارفة، أو مأموري التحصيل من غيرهم، فقد نص على عقوبة السجن المؤيد أو المؤقت في الوظائف المذكورة، وفي حال كان الاختلاس وقع من غير ما ذكر تكون العقوبة مدة لا تزيد عن عشر سنين، أما في قانون العقوبات الأردني عقوبة الاختلاس الاشغال المؤقتة وبغرامة تعادل قيمه ما اختلسه وهي من الجرائم التي يتصور فيها الشروع.

وترى هذه الدراسة أن هذه الجريمة رغم التشابه مع باقي الجرائم الواقعة على المصلحة العامة، إلا أنها تنفرد عن هذه الجرائم في الأفعال المكونة لها في الركن المادي تحديدا، حيث يكون الامتناع إن كان عمداً أو عن طريق الخطأ هو الأساس لهذا الركن، وأن تأخير تنفيذ القانون قصداً أو عن طريق الخطأ يجعل من إثبات هذه الجريمة غاية الصعوبة، رغم الخطورة التي قد تسببها هذه الجريمة في الإساءة إلى الوظيفة العامة والصالح العام، ولا تحتوي هذه الجريمة على قصد خاص فقط العلم والإرادة (القصد العام) إلا أن هناك محرك ودوافع هي ما دفعت الجاني لارتكاب هذه الجريمة، إلا أن هذا الدافع لا يرتقي بتسميته بالقصد الخاص، وهذا الدافع هو الذي حرك الموظف لارتكاب الفعل

(1) ابو عامر، قانون العقوبات القسم الخاص، مصدر سابق ص (197)

أو الامتناع عنه وأساس هذا الدافع قد يكون عاطفي أو ذو طابع سياسي أو حزبي وغيرها من الدوافع التي تحرك الشعور البشري للقيام بها.

الفرع الثالث: ما يميز جريمة اساءة استعمال السلطة عن جريمة استغلال النفوذ

يعرف استغلال النفوذ بأنه استعمال النفوذ أيا كان مصدره لدى جهة عامة أو خاصة للحصول على منفعة مادية أو معنوية أو غاية معينة لمصلحة الفاعل أو الغير [1]، فالشرط المفترض لهذه الجريمة هو النشاط الذي يفترض قيامه وقت مباشرة الفاعل بنشاطه، وهذا النشاط يسبق السلوك الإجرامي للجاني وهو مستقل تماما عن الركن المادي، وبذلك يستغل صاحب النفوذ نفوذه لدى السلطة العامة لقضاء حاجه لأحد مقابل الحصول على منفعة، إلا إذا صاحب النفوذ في هذه الجريمة لا يفترض أن يكون موظفا فأي شخص له تأثير على السلطة العامة سواء كان هذا النفوذ مكانة اجتماعية أو سياسية أو دينية، ويتساوى في ذلك النفوذ الحقيقي والنفوذ المزعوم فيها، بمعنى حتى ولو لم يتمتع بنفوذ حقيقي ليدخل في طائف الاستغلال ولم يشترط القانون بصاحب النفوذ المزعوم الاستعانة بوسائل احتياليه بل يكفي أن يدعي ذلك [2].

أما الركن المادي لهذه الجريمة أن يأخذ الفاعل عطية أو وعدا بها أو أن يقوم هو بالمبادرة والطلب لمصلحته أو لمصلحته أي أحد مقابل محاولة الحصول على مزية من أي نوع ومن أي هيئة عامة، وذلك يقسم الركن المادي إلى الأخذ والقبول، فالأخذ سلوك مادي بحت يتسلم بموجبه الفاعل مقابل مادي سواء لنفسه أم لغيره، أما القبول وهو سلوك يصدر من الفاعل يعبر به عن ايجاب لقبول صادر من صاحب مصلحة لحصوله على منفعة، أما الوعد فهو عرض من صاحب المصلحة بالدفع

---

(1) الريكاني، جريمة استغلال النفوذ، مصدر سابق، ص.(28)

(2) نصر، محمود (2004) الوسيط في الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، الناشر منشاة المعارف الاسكندرية، ص (179).

المؤجل، ويتساوى أن يحصل على المقابل الموعود به أو لم يقبل به وبذلك يكتمل النشاط الجرمي بصورته التامة من دون أدنى اعتبار لسلوك صاحب النفوذ [1]؛ أما الركن المعنوي لهذه الجريمة فمن الفقه من يعتبر أنها جريمة عمدية تحتاج لقصد عام لكي تتحقق وهو العلم والإرادة، ولا يلزم أن تتجه نيه الجاني إلى استعمال نفوذه الذي تذرع به لتحقيق مصلحة عامة [2].

ومن الفقه من قال إنها تحتاج إلى قصد خاص إلى جانب القصد العام فيجب حتى تكتمل الجريمة أن يتوجه الفاعل بإرادته نحو نشاط يعلم أنها مقابل استعمال نفوذ حقيقي أو مزعوم فيحدث الحصول عليه أو محاولة الحصول على منفعة [3].

وبذلك تتبين أوجه الخلاف بين استغلال النفوذ وإساءة استعمال السلطة؛ فصفة الجاني في الإساءة لا تقع إلا من موظف ومن هو في حكمه إذا تجاوز الحدود التي رسمها القانون، أما استغلال النفوذ فلا يشترط أن تقع هذه الجريمة من موظف عام، فقد يكون مرتكبها أي شخص يتمتع بنفوذ حقيقي أو نفوذ مزعوم ويتطلب القانون لقيامها شخصين صاحب نفوذ وصاحب مصلحة، أما الإساءة تحتاج إلى شخص واحد، وهو الموظف العام ومن هو في حكمه، ويختلف النشاط المادي لهذه الجرائم أيضا ففي استغلال النفوذ يسبقه نشاط مادي هو أخذ عطية أو القبول بها أو القبول بوعد مقابل استعمال لنفوذه حقيقة كان أو مزعوما، أما الإساءة فهي تعسف من قبل الموظف لقيامه بالامتناع عن عمل أوكله القانون وألزمه به أو التأخير لهذا العمل من دون أن يكون فيها قبول أو وعد أو

---

(1) حمد، ميسون خلف (يدون سنة) جرائم استغلال النفوذ، بحث مند في جامعة بغداد، (54)

(2) سرور، الوسيط في شرح قانون العقوبات القسم الخاص، مصدر سابق. ص (141).

(3) الصرفاوي، حسن صادق (1969) شرح قانون الجزاء الكويتي، المكتبة الشرطية للنشر والتوزيع، ص 21، اشار اليه الريكاني، جرائم استغلال النفوذ، مصدر سابق، ص188.

عطية [1].

أما الركن المعنوي في جريمة استغلال النفوذ فلا تحتاج إلى قصد خاص [2]، إلا أن جانب من الفقه قال تحتاج إلى قصد خاص وهو توجه إرادة الفاعل نحو نشاط يعلم أنه مقابل استغلال نفوذ حقيقي أو مزعوم [3].

وفي ضوء ما سبق، فأن هذه الدراسة ترى أن القصد العام يحتاج فقط إلى العلم والإرادة، وهي من الجرائم العمدية مثلها مثل هذه الجريمة التي تتطلب قصد عام فقط. ونص قانون العقوبات الأردني على تجريم استغلال النفوذ، في المادة 2/182 حيث ذكر في إساءة استعمال السلطة نص يجرم من يرتكب فعل وإن لم يكن موظفا (إذا لم يكن الذي استعمل سلطته أو نفوذه موظفا عاما يعاقب بالحبس من أسبوع إلى سنة). كما نص عليه قانون الغدر المعدل بالقانون رقم 173 لسنة 1653م، في المادة (1) على أنه: (في تطبيق أحكام هذا القانون يعد مرتكبا لجريمة الغدر كل من كان موظفا عاما وزيرا أو غيره وكل من كان عضوا في أحد مجلسي البرلمان أو أحد المجالس البلدية أو القروية أو مجالس المديريات وعلى العموم كل شخص كان مكلفا بخدمة عامة أو له صفة نيابية عامة وارتكب بعد أول سبتمبر سنة 1939 فعلا من الأفعال الآتية: أ. عمل من شأنه إفساد الحكم أو الحياة السياسية بطريق الأضرار بمصلحة البلاد أو التعاون فيها أو مخالفة القوانين. ب . استغلال النفوذ ولو بطريق الأيهام للحصول على فائدة أو ميزة ذاتية لنفسه أو لغيره من أية سلطة عامة، أو أية هيئة، أو شركة، أو مؤسسة. ج . استغلال النفوذ للحصول لنفسه أو لغيره على وظيفة في الدولة أو وظيفة أو منصب في الهيئات العامة، أو أية هيئة، أو شركة، أو مؤسسة خاصة، أو للحصول على ميزة أو فائدة

(1) الريكاني، جرائم استغلال النفوذ، مصدر سابق ص53.

(2) سرور، الوسيط في شرح قانون العقوبات، مصدر سابق ص 141.

(3) الصرفاوي، شرح قانون الجزاء الكويتي، مصدر سابق، ص 75.

بالاستثناء من القواعد السارية في هذه الهيئات. د –استغلال النفوذ بإجراء تصرف أو فعل من شأنه التأثير بالزيادة أو النقص بطريق مباشر أو غير مباشر في أثمان للعقارات والبضائع والمحاصيل وغيرها أو أسعار أوراق الحكومة المالية أو الأوراق المالية المقيدة في البورصة أو القابلة للتداول في الأسواق بقصد الحصول على فائدة ذاتية لنفسه أو للغير. هـ .كل عمل أو تصرف يقصد منه التأثير في القضاة أو في أعضاء أية هيئة خولها القانون اختصاصاً في القضاء أو الإفتاء. والتدخل الضار بالمصلحة العامة في أعمال الوظيفة ممن لا اختصاص له في ذلك أو قبول ذلك التدخل. ويعتبر التدخل من غير المذكورين في هذه المادة في حكم الغدر إذا كان المتدخل قد استغل صلته بأية سلطة عامة.

وعاقبت المادة 320 من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنين أو بالحبس كل موظف أو مكلف بخدمة عامة له شان في استعمال العمال في اشغال تتعلق بوظيفته احتجز لنفسه كل أو بعض ما يستحقه العمال الذين استخدمهم من اجور أو نحوها أو استعمال عمالا سخرة واخذ اجورهم لنفسه أو قيد في دفاتر الحكومة اسماء اشخاص وهميين أو حقيقين لم يقوموا باي عمل في الاشغال المذكورة واستولى على اجورهم لنفسه أو اعطاها لهؤلاء الاشخاص مع احتسابها على الحكومة. وجاء في المواد (322_ 341) ومن صورها القبض على شخص أو حبسة في الاحوال المنصوص عليها قانونا أو قبول شخص في السجون أو المواقف واستعمال أشخاص سخرة واستغلال الوظيفة في وقف وتعطيل اوامر صادرة من الحكومة أو أحكام القوانين النافذة أو أمر صادر من المحاكم والامتناع عمدا وبغير وجه حق عن أداء عمل من اعمال وظيفته، أو أخل عمدا بواجب من واجباتها نتيجة لرجاء أو توصية أو وساطة أو لأي سبب اخر غير مشروع ومخالفة الموظف لواجبات وظيفته أو امتناعه عن اداء عمل من أعمالها بقصد الاضرار

بمصلحة احد الافراد أو بقصد منفعة شخص على حساب آخر أو على حساب الدولة ومن صور استغلال الموظف للوظيفة العامة قيام الموظف بشراء عقار أو منقول قهرا على مالكه أو استولى عليه أو منفعة أو أي حق اخر للغير بغير حق أو اكره مالكه على اجراء اي تصرف مما ذكر لشخصه أو لشخص اخر أو على تمكينه من الانتفاع به بأي وجه من الوجوه واستغلال الوظيفة في الحصول على حق أو ورقة مثبته لحق [1].

الفرع الرابع: ما يميز جريمة اساءة استعمال السلطة عن جريمة استثمار الوظيفة

رغم اختلاف مسميات هذه الجريمة في التشريعات إلا أنها تعرف بأنها كل فعل أو امتناع عن فعل تجرمه نصوص القانون وترتب له عقوبة، وهي من الجرائم الاقتصادية، وتسري عليها أحكام قانون الجرائم الاقتصادية الأردني رقم (11) الصادر بتاريخ 1993 وهي من الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، وتتفرد هذه الجريمة بسمات مستقلة عن غيرها من الجرائم، فهي تتسم بالاتساع والشمول وتتميز بتفاوت العقوبة المقررة لهاء وهي من الجرائم التي يصعب إثباتها رغم سهولة اقترافها وافلات الفاعل من العقوبة وتقع هذه الجريمة عن طريق الغش والتدليس، في إدارة الموظف للأموال العامة، التي تحت إدارته بموجب سلطته المستمدة من وظيفته. ويعد إخلالا بواجب الوظيفة الأفعال الواردة في نص المادة (5) من قانون محاكمة الوزراء لسنة 1952م على أنه: 1. إذا اشترى أحد الوزراء أثناء توليه الحكم أو استأجر شيئاً من أملاك الدولة ولو بالمزاد العلني. 2. إذا دخل في تعهدات أو مناقصات تعقدها أية إدارة عامة أو أية مؤسسة تابعة لإدارة عامة أو خاضعة لمراقبتها. 3. إذا كان عضواً في مجلس إدارة شركة أو وكيلاً عنها أو تعاطى التجارة. [2].

(1) الزبيدي، نوار (2016)، السياسة الجنائية للمشرع العراقي في مواجهة جرائم الفساد، مجلة المنصور (25)، ص 55.
(2) الزعبي، جريمة استثمار الوظيفة، مصدر سابق، ص.(35)

تتطلب هذه الجريمة ركن مفترض وهو الموظف، وتتفق أغلب التشريعات على صفة الموظف الذي تقتضي قيامه بخدمة عامة سواء كانت مؤقتة أم دائمة بأجر أم بدون أجر إلزاميا كانت أو اختيارية وسواء كانت محكومة بدولة وقوانينها أم كانت منظمة بقوانين خاصة [1].

وصفة الموظف تنطبق على الموظف الفعلي، سواء كان تعيينه بطرق باطلة أم التوقف عن العمل على نحو مؤقت أم دائم ما دام أنه يقوم بأعباء الوظيفة وقت ارتكاب الفعل، ويسأل عن هذا الفعل الموظف عن جريمة استثمار الوظيفة بناء إلى نظرية الظاهر أو الضرورة [2].

إلا أن جانب من الفقه يرى لا تتحقق هذه الجريمة إلا إذا كان فاعلها موظفا حقيقيا ومعينا من جهة مختصة رغم ذلك قد يشكل الفعل ركنا لجريمة أخرى [3]

ويتمثل الركن المادي لهذه الجريمة بعدة صور يمكن حصرهما بصورتين، هما:

أولاً: اقتراف الغش في البيع والشراء أو إدارة الأموال العامة: وتقوم هذه الصورة بقيام الدولة أو إحدى إدارتها بتوكيل من يقوم بشراء وبيع أو إدارة أموال عامة، ويقوم هذا الركن بقيام الشخص الذي وكلته الدولة باقتراف الغش واستعمال وسائل احتيال والخديعة أو أن يأخذ اسم كاذب أو صفة غير صحيحة ليوهم بوجود أمر لا حقيقة له وإخفاء عيوبه وإخفاء أوصاف جوهرية أو أي شيء يعد من قبيل الغش [4].

ثانياً: مخالفة أحكام بيع وشراء أو إدارة الأموال العامة وتتمثل هذه الصورة بقيام الموظف الموكل ببيع وشراء أو إدارة الأموال العامة بمخالفة الأحكام التي تسري عليها، فالبيع والشراء من

---

(1) صباح، مصباح، محمود سليمان (2004) الحماية الجنائية للموظف العام، عمان، دار الحامد، الطابق الأول، ص 54.

(2) حسين عزت (1987]) الجرائم الماسة بالنزاهة، الهيئة المصرية القاهرة، ص 21.

(3) الزعبي، جريمة استثمار الوظيفة، مصدر سابق، ص 70-67.

(4) السعيد، كامل (2008) شرح قانون العقوبات الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص112.

العقود الرضائية وينبغي على كل طرف الالتزام اتجاه الآخر، وقد نظم القانون المدني أحكام البيع والشراء على نحو دقيق، فإذا أقدم من تم توكليه ببيع وشراء أموال عامة لصالحها أو لصالح إحدى إداراتها على مخالفة أحكام البيع والشراء طمعا بتحقيق غاية اتجه إليها قصد مغنماً أو إضرار بالإدارة [1].

الركن المعنوي للجريمة استثمار الوظيفة من الجرائم العمدية ولا يمكن تصورها إلا إذا كان لها قصد عام يتكون من علم وإرادة [2].

والعلم هو انصراف علم الجاني إلى ارتكاب فعل غير مشروع يجرمه القانون، ويفترض علم الجاني في جريمة استثمار الوظيفة بالعوامل المكونة لهاء وأن يرتكب فعلاً مجرماً ومحظوراً، أما الإرادة في النشاط النفسي فهي تحقيق هدف من خلال أساليب محددة، وهي محرك السلوك التي تحدث آثارها، إلا أن جريمة استثمار الوظيفة تصنف في أركانها إلى جريمة تحتاج إلى قصد خاص وهو الدافع إلى كسب ومغنم؛ أو مراعاتها لفريق على حساب آخر، أو الإضرار بالمصلحة العامة، وهي المتمثلة بالصورة الأولى مادة 175 من قانون العقوبات الأردني أما المادة 176 فقد تطلب بها قصداً عاماً فقط وهو العلم والإرادة [3].

أما المشرع العراقي في المواد (321-315) من قانون العقوبات تطلب قصدا خاصا، هو الانتفاع عن طريق الاستغلال أو التدخل بالمعاملات التجارية أو الإضرار بالمصالح العامة [4].

الركن المفترض: تفترض في الجريمتين أن يكون مرتكبيها موظفون أو من هم في حكمهم، وهي

---

(1) مادة 121 من قانون العقوبات الاردني رقم 16 لسنة 1969 والمعدل برقم 27 لسنة 2017

(2) سرور، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، مصدر سابق، ص153.

(3) الزعبي، جريم استثمار الوظيفة، مصدر سابق ص (84) وما قبلها

(4) السعدي، واثبة داود (2012) قانون العقوبات القسم الخاص. مكتبة السنهوري، بغداد ص.(32)

من الجرائم الواقعة على الإدارة العامة، والإخلال بواجبات الوظيفة وتحقق اعتماداً على المصلحة العامة، وبذلك تحقق الجريمتان إخلالا وزعزعة للثقة وانعداما للنزاهة في موظفي الدولة.

وفي ضوء ما ذكر أعلاه ترى هذه الدراسة أن التمييز بين هذه الجريمة، وجريمة استثمار الوظيفة يتأتى عبر النقاط الآتية، والمتعلقة بالأركان، هي:

أما في الركن المادي: لهذه الجريمة إعاقة أو تأخير تنفيذ القوانين والقرارات الصادرة من جهة إدارية، أما جريمة استثمار الوظيفة فتقع عن طريق الغش في بيع وشراء وإدارة الأموال العامة، أو مخالفة الأحكام التي تسري عليها من دون إعاقة للقوانين والأنظمة والقرارات الصادرة من جهات إدارية إلا في بعض صورها.

أما الركن المعنوي لا يشترط في هذه الجريمة تحقق قصد معين أو هدفاً، بل يكفي فيها القصد العام وحده وهو العلم والإرادة بإعاقة وتأخير القوانين على العكس من جريمة استثمار الوظيفة التي يكون القصد العام والخاص مكونان لركنها المعنوي وتحقيق القصد الخاص الذي يهدف إلى تحقيق غايات مقصودة قانون العقوبات العراقي 319 و318.

وقد ذهبت محكمة التمييز الأردنية إلى أنه هناك نوعين من الأفعال الجرمية المكونة لجريمة استثمار الوظيفة (... 1-اقتراف غش في البيع أو الشراء أو إدارة المنقولة أو غير المنقولة تخص الدولة أو تخص إدارة عامة. 2- مخالفة الأحكام التي تسري على إدارة هذه الأموال أو بيعها أو شرائها وذلك أما لجر مغنم ذاتي أو مراعاة لفريق أو إضرار بالفريق الآخر أو الإدارة العامة) [1]. ويمكن للباحث الاستنتاج بناء إلى قرار محكمة التمييز الأردنية أن جريمة الرشوة والاختلاس واستثمار

(1) قرار محكمة التمييز الاردنية رقم 2013/1610، موقع قسطاس

الوظيفة وإساءة استعمال السلطة من الجرائم الاقتصادية.

واعتبر الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة ((كالرشوة والاختلاس واستثمار الوظيفة وإساءة استعمال السلطة)) خلافاً لأحكام المواد (177-170و 182و 183) من قانون العقوبات جرائم اقتصادية [1]

وقد عرفت محكمة التمييز الأردنية الجريمة الاقتصادية (هي التي تلحق ضرراً بالمركز الاقتصادي بالمملكة أو بالثقة العامة بالاقتصاد الوطني... أو إذا كان محلها المال العام .ومن ضمن هذه الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة الرشوة والاختلاس وإساءة الوظيفة وإساءة استعمال السلطة) [2].

ومن هنا نستخلص مفهوم جريمة "إساءة استعمال السلطة": وهو قيام موظف عام باستغلال حدود وظيفته والسلطة المخولة له بموجبها، في تحقيق ربح شخصي مادي، أو معنوي، بشكل مباشر، أو غير مباشر، بشكل غير قانوني، يضعه تحت طائلة القانون، وهذا التعريف تم توضيحه من خلال المادة (1/182) من قانون العقوبات لسنة 1960م ونصه كالتالي:

1- كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين، أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانونا أو تنفيذ قرار قضائي أو اي امر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين.

أما إذا كان الفاعل غير موظف :هنا نصت المادة (2/182) من القانون السابق ذكره على أنه:

2-إذا لم يكن الذي استعمل سلطته أو نفوذه موظفا عاما، يعاقب بالحبس من أسبوع إلى سنة.

---

(1) قرار محكمة التمييز الأردنية رقم 1440/ 2010، موقع قسطاس،

(2) قرار محكمة التمييز الأردنية 1610/ 2014، موقع قسطاس،

المبحث الثاني
الموظف العام وطبيعة جريمة استعمال السلطة

المطلب الأول
اختصاصات الموظف

عرف القانون الأردني الموظف العام في (المادة 169) من قانون العقوبات، حيث جاء فيها: "يُعد موظفًا بالمعنى المقصود في هذا الباب كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة". ونلاحظ أن المشرع الأردني وسع قد شمل كافة العاملين بمؤسسات الدولة وذلك للمحافظة على سير العمل ومصالح الدولة".

ويقصد بالاختصاص الوظيفي صلاحية الموظف للقيام بالعمل أو الامتناع عن عمل مطلوب منه أدائه في الوظيفة الموكل بها، على أن يتم تحديد طبيعة الأعمال التي يتوجب على الموظف القيام بها، وتدخل في صميم عمله واختصاصه، ليتسنى للمراجعين معرفة اختصاصات وصلاحية الموظف، ويتم تحديد الاختصاص بناء إلى الواقعة موضوع الاختصاص، مثل واجبات الشرطي، واختصاصه المتمثل من تثبت وقوع الجريمة، وجمع الأدلة [1].

ويقصد بالاختصاص الحقيقي: سلطة الموظف المباشرة على العمل وصلاحياته للقيام بعمل محدد؛ فالقانون هو الذي يختصّ في تحديد الأعمال التي تدخل في اختصاص الموظف من عدمه [2]؛ ولا يعني هذا أن يتم تحديد اختصاص الموظف منفرداً إنما يتم تحديد اختصاص الموظف تبعاً

---

(1) جوبيد، الرشوة في القانون المغربي، مصدر سابق ص102.

(2) الشاذلي، مصطفى (2012) مدونة قانون العقوبات، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ص43.

للنصوص القانونية أو القرارات الإدارية الصادرة من السلطة ذات الاختصاص التي تحكم مجال تخصصه. وقد يستند اختصاص تخصص أو أي عمل بمقتضى أمر من رئيس إلى مرؤوس للقيام بعمل محدد أو الامتناع عنه، وذلك لأن القانون فتح المجال لتوزيع السلطة، والاختصاص وتقسيمها بين الموظفين، سواء شفاهه أو على بشكل قرارات مكتوبة، بشرط أن تصدر عن شخص له الصلاحية في إصداراها [1].

ويوضح ذلك أن وجود العلاقة القانونية بين الموظف والعمل الموكل له تضفي الشرعية على عمل الموظف، فلا يمكن اسناد الاختصاص الوظيفي إلى واقعة مادية مجردة من أي مشروعية قانونية [2].

إلا أن بعض من مؤسسات الدولة والمرافق العامة تحوي نظاما داخليا إلى جانب النصوص القانونية، تقوم على توزيع مهام الموظفين فيما بينهم ويحدد الوصف الوظيفي لهم، وهذا التوزيع من قبل هذا النظام يضفي الشرعية على تخصص الموظف في القيام بالعمل أو الامتناع عن القيام به، ويعد هذا النظام الداخلي مصدرا ثانويا يكمل تخصصات الموظفين [3].

ومع ذلك، فلكل حالة استثناء، حيث يحق لرئيس الموظف المباشر أن يقوم بعمل تعديلات على اختصاصات الموظف، مثل الزيادة عليها، أو تقليلها شريطة ألا يوجد أي مانع قانوني لهذا الإجراء [4].

فاختصاص الموظف الجزئي بالعمل الوظيفي يعد بمثابة الاختصاص الكامل أي الاختصاص

---

(1) نصر، محمود (2004) الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، منشأة المعارف الاسكندرية ص.(37)

(2) أبو عامر، محمد زكي، وعبد المنعم، سليمان (1999) قانون العقوبات اللبناني القسم الخاص، المؤسسة الجامعية للدراسات، ص.(359)

(3) حسني، محمود نجيب (2017) شرح قانون العقوبات القسم الخاص، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص (37)

(4) القهوجي، علي عبد القادر (2002)، قانون العقوبات القسم الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص.(28)

الحقيقي، فلا ضرورة أن يستأثر في العمل وحده، فيكفي أن يشترك بجزء منه ولا قيمة لتقدير هذا الاشتراك بمعنى مهما تضاءل يبقى الموظف مختصاً، حتى إن الواقع العملي يثبت أن الموظف المنفرد ليس بمقدوره أن يقوم بالعمل الوظيفي منفرداً، نتيجة لتشعب الأعمال الإدارية، وتعقيدات وطبيعة إدخال الطرائق الفنية في إدارة العمل وتسييره، حيث يتطلب توزيع العمل بين عدد من الموظفين، حيث يعد كل من اشترك في هذا العمل مختصاً به [1] فيكفي أن يكون هذا العمل متعلقا باختصاص الموظف الأصلي، ويدعى هذا التوسع في الاختصاص (الاختصاص غير مباشر)، والاختصاص غير المباشر يحدث عندما لا يقع على العمل أو الاختصاص سلطة مباشرة وفعلية من قبل الموظف، فقط يكون هناك ترابط وثيق بين العمل الوظيفي والوظيفة المكلف بها الموظف، فالاختصاص غير المباشر يخالف الاختصاص الفعلي، ومثال ذلك أن الاختصاص غير المباشر قيام موظف الديوان باستلام البريد الصادر نيابة عن زميله المكلف بهذا العمل [2].

ومن مجالات الاختصاصات الموضوعية ما يعرف بالاختصاص المكاني وهو المنطقة التي يزاول بها الموظف مهامه وصلاحياته، حيث أن قيام الموظف بممارسة مهامه خارج منطقة عمله يعد مخالفا للقانون، مثل أجراء التحقيق في مسألة جنائية في أماكن عامة، ومع ذلك فإن القانون في عدد من الأحيان يسمح للموظف بتوسيع اختصاصه المكاني، من مبدأ التسهيل على المواطنين لإيصال الخدمة لهم، مثل جباية رسوم الكهرباء في أماكن السكن [3].

ومن مجالات الاختصاصات الموضوعية الاختصاص بالتفويض: ويقصد به تعهد السلطة الإدارية لعدد من اختصاصاتها لسلطة إدارية أخرى، بناء على نص يجيز ذلك مع احتفاظها، للصيغة

---

(1) ابو عامر، زكي. عبد المنعم، سليمان قانون العقوبات اللبناني، القسم الخاص، مصدر سابق ص362.

(2) الشاذلي، مدونة قانون العقوبات، مصدر سابق، ص43.

(3) الزعبي، جريمة استثمار الوظيفة، مصدر سابق ص 178.

الأصلية [1]، حيث يصدر التفويض من موظف أعلى يخول به موظف أدنى منه في السلم الإداري لمباشرة اختصاصات محددة، يحددها الموظف الأعلى ليقوم بها الموظف الأدنى، وهذا التفويض لا يقتصر على القرار الإداري فقط، بل يتضمن العديد من الموضوعات مثل: التوقيع، أو ترأس لجنة ما وغير ذلك من التصرفات القانونية التي يقوم بها الموظف [2].

أما عدم الاختصاص مع الزعم به من قبل الموظف بالعمل أو الامتناع عنه وفيه احتيال على أصحاب المصالح لإيهامهم بأن الموظف مختص بعمل لا يسعه القيام به، فزعم الاختصاص لا يشترط أن يقوم الموظف بأي وسيلة من طرق الاحتيال، حتى يثبت ما يدعيه بل إن مجرد الادعاء يكفي لاعتباره زعماً بالاختصاص، وصور هذا الادعاء من الممكن أن تكون ضمنية أو صريحة، وتتطلب الصورة الضمنية لزعم الاختصاص لاكتمالها أن يظهر الموظف استعداداً للقيام بالعمل أو الامتناع عنه بشكل لا يدع مجالا للشك في هذا الاستعداد، وإن النشاط الذي يقوم به الموظف هو نشاط إيجابي وليس سلبي [3]، إلا أن النشاط السلبي قد يعتد به في بعض الحالات، حيث يستغرق سلوكه السلبي السلوك الايجابي وذلك يحدث عندما يقوم صاحب المصلحة اختصاص الموظف فيستغل الموظف هذا الظن ولا يقوم الموظف أيضاً بطرق احتيالية أو أي سلوك خارجي حتى يثبت ما زعم به[4] إلا أن حالات الزعم بالاختصاص بجميع أشكالها تشترط أن يكون هناك ارتباط بين اختصاص الموظف الأصلي وبين العمل الذي زعم اختصاصه به، وذلك لأن قيام الموظف بانتحال

---

(1) العبادي، محمد حميد الرصيفان (2014) المبادئ العامة للقرار الإداري، دار وائل للنشر، الطبعة الاولى، ص56.

(2) الشيخ، حسن عيسى (2011) التفويض الإداري في القانون السوداني؛ مطابع السودان للعملة، الطبعة الاولى، الخرطوم؛ ص 17

(3) شاذلي، فتوح عبد الله (1991) جرائم المضرة بالمصلحة العامة في القانون المصري، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، ص48

(4) السعيد، كامل (1986) شرح قانون العقوبات القسم الخاص، ص440.

صفة وظيفية تختلف عن اختصاصه فلا مجال لتطبيق النصوص القانونية الخاصة بالجرائم المضرة بالمصلحة العامة، بل تطبق هنا النصوص الخاصة بانتحال الصفة الوظيفية، ومثال على ذلك أن يقوم جابي مؤسسة الكهرباء بانتحال صفة موظف ضريبة [1].

وتقع حالة الزعم بالاختصاص حتى وإن كانت خارج اختصاص عمل الموظف الشخصية، ويشترط هنا أن تكون الوظيفة التي يشغلها ساعدت إلى حد ما وسهلت عليه هذا الزعم، أو كان من المحتمل أن تقدم له العوض في هذا الزعم، فاستغل هذه الفرصة وزعم اختصاصه بالعمل، فانتهاز الفرصة وزعم اختصاصه بالعمل فانتهاز الفرصة والنية للزعم هي المعول الرئيسي في هذه المسألة وقد يقع الزعم من طرف آخر فلا يتم هنا معاقبة الموظف إلا إذا قام الموظف بإيعاز وتدبير منه وتدخل حتى توهم صاحب المصلحة بهذا الزعم [2].

الاختصاص الخطأ بالعمل الوظيفي: هذه الحالة تحدث عندما يظن الموظف أنه مختص في هذا العمل وقد يكون الموظف بانياً هذ الظن أما لأسباب قانونية دفعته لذلك أو إلى أسباب مادية وسوء تقدير من الموظف نفسه، وقد يحدث الزعم أيضا بتوجيهات من زملائه في العمل الوظيفي وبذلك يكون هذا الاعتقاد مبني على حسن نية وليس بقصد من قبل الموظف، وهذا الاعتقاد الخاطئ خلافا للواقع محصور في ذهن الموظف وحده ولا عبرة بموقف من حوله من موظفين أو أصحاب مصلحة بشرط أن يكون هذا الموقف قد صدر من أشخاص ليس لهم صلاحية إصدار أوامر وتعليماته للموظف وإلزامه بها [3].

---

(1) السعيد، كامل (1986) شرح قانون العقوبات القسم الخاص، ص441.

(2) جوبيد، الرشوة في قانون العقوبات المغربي، مصدر سابق ص 112.

(3) الدرة، ماهر عبد شويش، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، ص 63.

إلا أن المشرع المصري في المادة 103 من قانون العقوبات الصادر بتاريخ توسع في موضوع الاختصاص في عقوبة الرشوة، وسنده في ذلك هو النية التي أرداها الموظف في الكسب غير المشروع من هذا العمل بالأخذ الفعلي أو أن يأخذ وعداً من قبل صاحب الحاجة فتقع هذه الجريمة سواء كان هذا الغلط صادراً عن الموظف وحده أو كان مرده لأسباب وعوامل أظهرها صاحب الحاجة للموظف، وقد يكون صاحب الحاجة نفسه وقع بهذا الغلط وأعطى مقابلاً لتحقيق مصلحه [1] لكن المشرع الأردني لم ينص في قانون العقوبات على هذه الحالة وكذلك المشرع العراقي فلا يمكننا تطبيق النصوص القانونية الخاصة بالرشوة؛ لأن الاختصاص الخطأ لا يقوم مقام الزعم به أو الاختصاص الحقيقي، وذلك لأن الاختصاص من عناصر القصد الجرمي في جريمة الرشوة في قانون العقوبات إلا أن هذا لا يمنع من تطبيق النصوص القانونية الخاصة بإساءة استعمال السلطة، وغيرها من القوانين التي لا تتطلب القصد الخاص بل تتطلب القصد العام وهي العلم والإرادة [2].

أما المشرع اللبناني أيضا فلم يسلك مسلك المشرع المصري، ففي بيان الرشوة كان الركن المفترض في تشريعهم هو الموظف العام واختصاصه بالعمل الوظيفي حقيقياً كان أو مزعوماً وبذلك فإنه من الغالب بالرشوة أن يكون الغرض منها الإخلال بالواجبات، إلا أن هناك حالات كثيرة من صور الإخلال بالواجبات لا تعد رشوة وهذه الصور ما نصت عليها المواد 184– 182من قانون العقوبات الأردني، وكذلك قانون العقوبات العراقي الصادر في المواد 329 و341وتعد هذه الجريمة إخلالاً بالعمل الوظيفي ولا تعد جريمة رشوة [3] .

---

(1) حسني، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، مصدر سابق.. ص33.

(2) السعيد، كامل (2008) شرح قانون العقوبات الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار الثقافة، ص441.

(3) ابو عامر، محمد زكي وعبد المنعم، سليمان (2004) قانون العقوبات الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية، ص424.

المطلب الثاني
الطبيعة الخاصة لجريمة إساءه استعمال السلطة

تختلف هذه الجريمة في تكوينها عن الجرائم التي تقع على الوظيفة العامة؛ فالطبيعة الخاصة التي تميز هذه الجريمة هي الأسس التي ترتكز عليها، وبرغم التشابه الواضح مع عدد من الجرائم مثل الرشوة والاختلاس، إلا أنّ هناك عدد من الخصائص التي تميزها، ومنها:

1-تقع جريمة إساءة استعمال السلطة بوجود طرف واحد فقط، ولا يشترط فيها التربح، فهي تتحول في هذه الحالة من إساءة إلى الرشوة إذا تحققت بها شروط الرشوة، كما تعد هذه الجريمة صورة من صور التعسف في السلطة التي يمنحها القانون للموظف لتسهيل شؤون المراجعين، والعمل على إدارة المرافق العامة. (1)

2-تتصف جريمة الإساءة بتفاوت العقوبة المقرة في صورها المتنوعة، نتيجة للمصلحة المحمية ووسائل ارتكاب الجريمة، ففي نص المادة 182 من قانون العقوبات الأردني نص على إعاقة أو تأخير القوانين أو الأنظمة أو جباية الضرائب أو أي قرار قضائي صادر عن سلطة يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين، أما في حالة التهاون بدون عذر مشروع في تنفيذ الأوامر الصادرة من رئيسه يعاقب بالحبس من أسبوع واحد إلى ثلاثة أشهر، واخص في المادة 184 ضباط وأفراد الشرطة والدرك في حال قيامهم بالامتناع عن تلبية طلب من السلطة القضائية أو الإدارية حتى ولو كان شفاها، ويعاقب بالحبس من أسبوع إلى سنة أو غرامة من خمس دنانير إلى خمسين دينار، أو بكلا العقوبتين، أما في القانون العراقي فقد خصص الفصل الثالث للعديد من الحالات التي تعتبر عن إساءة استعمال السلطة، في

---

(1) الريكاني، جريمة استغلال النفوذ، مصدر سابق ص 52.

المادة 322 عاقب من قبض على شخص أو حجزه في أي حالة عدا التي نص عليها القانون بالسجن من سبع سنوات إلى الحبس.

وعاقب أيضا قانون العقوبات العراقي في المادة 323 على الموظف والمكلف بخدمه عامة عاقب أو أمر بعقاب محكوم بعقوبة أشد من العقوبة المنصوص عليها في القانون أو عقوبة لم يتم الحكم في المادة 324 عاقب المكلفون بإدارة السجون امتنع عن تنفيذ أمر صادر بإطلاق سراح موقوف، أو قبل التوقيف أي شخص من دون أمر من أي سلطة مختصة أو قام بحجزه إلى مدة أطول من المدة القانونية العقوبة وتختلف بذلك العقوبة باختلاف حالة الإساءة (326) (327 إلى 331).

3- تتسم هذه الجريمة باختلاف تسمياتها في التشريعات المقارنة وغيرها من التشريعات، ففي القانون الأردني إساءة استعمال السلطة 182، وفي القانون العراقي تجاوز الموظفين حدود وظائفهم في الفصل الثالث من المادة 322 إلى 330 تتحدث عن حالات إساءة استعمال السلطة العامة، أما في مصر فقد أطلق عليها الغدر ونجد نص المادة 116 من قانون العقوبات المصري التي جاءت في الفصل الثامن عبارة أو إساءة استعمال سلطته وكان عنوان الفصل الإهمال المفضي إلى ضرر جسيم.

4- وتتصف هذه الجريمة بالاتساع والشمول على شكل يعجل تفسير النصوص القانونية بما فيه من الصعوبة التي تبدو عند تطبيق أحكام هذه النصوص لدى قاضي الموضوع كون هذه الجريمة تعد مساس صارخ في الحقوق والحريات والعدالة القانونية [1].

5- أن المشرع خص البند الرابع من الفصل الأول من الباب الثالث بعنوان إساءة استعمال السلطة؛ وفي القانون العراقي الفصل الثالث جاء التعبير مطلقا من التقييد ليتسع مدلوله

---

(1) الزعبي، جريمة استثمار الوظيفة، مصدر سابق ص (34)

ليستوعب كل عبث أو أي من الأعمال التي يقوم فيها الموظف وأي سلوك يتسبب به بأي انحراف في هذه الواجبات أو الامتناع عن القيام بها يجري عليه الوصف بالإخلال الوظيفي، وذلك لأن الرشوة مثلا لا يعاقب عليها إلا إذا كانت اخلال بالواجب غير أن هناك صورا للرشوة تخرج من إطار هذه التسمية لصدور الفعل من موظف يعتقد خطأ اختصاصه ولا مجال هنا لتجريمه إذ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني، إلا أن المواد الخاصة بإساءة استعمال السلطة قد تداركت هذا النقص التشريعي؛ لأنها شملت أي اخلال بواجبات الوظيفة حتى ولو كان اعتقاد الاختصاص خطأ [1].

(1) السعيد، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، مصدر سابق ص (445).

الفصل الثالث

الأحكام الموضوعية لجريمة اساءة استعمال السلطة

إن هذه الجريمة كغيرها من الجرائم التي تتعلق بالسلطة والوظيفة العامة، تتطلب عملياً لتحليلها فهم معنى الموظف العام واختصاصاته فقها وقانوناً، وكذا التعرف على اركان هذه الجريمة؛ ولكون هذه الجريمة ترتكب من قبل الموظف ومن هو في حكمه، فقد يثير ذلك تساؤلات عدة عما إذا كان يعتد في المدلول الإداري أو بالمدلول الجنائي بصفة الموظف لغايات تجريمه بهذه الجريمة. وعليه؛ فسيتم في هذا الفصل توضيح وشرح مفهوم الوظيفة والموظف العام وتجاوز الاختصاص للموظف العام وكذا اركان الجريمة، وذلك من خلال مبحثين على النحو الآتي:

- **المبحث الأول: الوظيفة والموظف العام وتجاوز الاختصاص.**
- **المبحث الثاني: اركان جريمة اساءة استعمال السلطة.**

المبحث الأول
الوظيفة والموظف العام وتجاوز الاختصاص

المطلب الأول
تعريف الوظيفة والموظف العام لغة وتشريعاً وفقهاً وقضاءً

الفرع الأول: تعريف الوظيفة والموظف لغة

من الفعل الثلاثي (وَ ظّ ف) يظف وظفا، وهي كلمة تدل على تقدير شيء، والوظيفة من كل شيء: ما يقتر له في كل يوم من رزق أو طعام أو علف وجمعها وظائف؛ ووظف الشيء على نفسه توظيفاً: ألزمها إياه، وجاء يَظفه: أي يتبعه، ثم استعير ذلك في عظم الساق كأنه شيء مقدر. ويقال: للدنيا وظائف: ووظف: أي نواب ودول، ويقال له كل يوم وظيفة من رزق، وعليه كل يوم وظيفة من عمل، ويقال: وظيفة الكتابة وصاحبها كاتب، ووظيفة المحاسبة وصاحبها محاسب وغير ذلك؛ أو هي العمل الدائم بأجر بمؤسسة أو بشركة حكومية. [1]

الفرع الثاني: تعريف الوظيفة والموظف العام تشريعاً

لم تتناول جميع التشريعات تعريف الموظف العام إلا في إطار احكامها، لذلك اقتصر تعريف الموظف، وبيان مدلوله، بما يواءم تطبيق النص القانوني الوارد عليه في كل تشريع لوحده.

ففي المادة 76 من الدستور الأردني يتضح مفهوم الوظيفة العامة بأنها "كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبة من الأموال العامة ويشمل ذلك دوائر البلديات وكذلك لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان ومجلس النواب [2].

---

(1) ابن منظور، لسان العرب، دار صادر، بيروت، ج9 ص358.

(2) الدستور الأردني الصادر عام (1952) وتعديلاته

ويلاحظ أن هذا التعريف اقتصر على وضع فصل يمنع بموجبه الجمع بين عضوية كل من مجلس النواب ومجلس الأعيان، والوظيفة العامة في السلطة التنفيذية.

وجاء المشرع الكويتي بتعريف الموظف العام في المادة (2) من بأنه: "كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية أيا كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته" [1].

وفي قانون موظفي الدولة العراقي (14) لسنة 1991، في المادة (3/1) عرف الموظف على أنه "كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير مرتبطة بوزارة" [2] وعرف كذلك في قانون الخدمة المدنية رقم (24) الصادر عام (1960) في المادة (2) بأنه: "كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخل الملاك الخاص بالموظفين [3]"

ونلاحظ من خلال ما سبق أن هذه المصطلحات أظهرت علاقة وطبيعة الوظيفة بأنها العلاقة التي تربط فرد محدد بالدولة، دون توضيح ماهية الوظيفة، ودون تمييز بين الوظائف الدائمة أو المؤقتة.

الفرع الثالث: تعريف الموظف العام فقها

عرف الموظف في قانون العقوبات الأردني في المادة 169 بأنه "يعد موظفاً بالمعنى المقصود في هذا الباب كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة" ([4]). وفي هذه المادة فإن المشرع الأردني لم يوضح مفهوم الموظف العام، وأسس اعتبار ان الفرد يتمتع

---

1 – قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (15) الصادر بتاريخ 1979

2 – قانون موظفي الدولة العراقي (14) لسنة 1991

3 – قانون الخدمة المدنية رقم (24) الصادر عام (1960)

4 – قانون العقوبات الأردني رقم (16) الصادر لسنة (1960)،

بوظيفة عامة، إنما جاءت على سبيل التعداد للدوائر الحكومية كالسلك الإداري أو القضائي أو السلطة المدنية أو العسكرية.

وفي القانون الإداري الأردني عرف الموظف العام بموجب نظام الخدمة المدنية رقم 82 لسنة (2013) وتعديلاته تاريخ 2017 فقد جاء في المادة (2) "هو الشخص المعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادرة بمقتضى قانون الموازنة العامة للدولة أو موازنة إحدى الدوائر والموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل العامل الذي يتقاضى أجراً يوميا".

ويستنتج مما سبق أن هذا التعريف حصر التعيين بقرار على الرغم من أن الدستور عدد أفراد بحكم الموظفين ويتم تعيينهم عبر الانتخاب مثلا، كما أنه حصر الوظيفة في تشكيلات الوظيفة الخاصة بالموازنة، دون النظر للأفراد العاملون بخدمة الصالح العام والتي لا ترتبط وظائفهم بالموازنة، مثل الحارس القضائي.

أما الفقه الكويتي فقد عرف الموظف العام على أنه: "هو الذي يُسِمّى لأداء خدمة عامة دائمة في ملأك من ملاكات الإدارات العامة للدولة أو الأجهزة التابعة لها، أو في المؤسسات العامة بعد أن يكون قد ثبت فيها" ([1]). كما تناول الفقه الكويتي أن الموظف العام لا بد من أن يشغل وظيفة دائمة، وإلا فقد عمله ([2]). وفي القانون الإداري الكويتي تم تعريف الموظف العام في العديد من الأحكام ومنها حكم نص على: "لكي يعد الفرد موظفاً عام خاضعاً لأحكام الوظيفة العامة التي مردها

(1) بهبهاني، سلوى فيصل (2004). النظام الوظيفي في ظل قانون الخدمة المدنية الكويتي، الكويت، الطبعة الأولى، ص 44.

(2) الطبطبائي، عادل، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي– دراسة تحليلية لأحكام القضاء الكويتي، مجلس النشر العلمي، الكويت، ص144.

القوانين والأنظمة، لا بد أن تكون علاقته بالحكومة علاقة تنظيمية ولها صفة الدوام والاستقرار في خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر أو بالخضوع لإشرافها، وأن الموظف العام هو الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق، ومن ثم يشترط لعد الشخص موظفاً عاماً توافر شرطين؛ الأول: أن يكون قائماً بعمل دائم، والثاني: أن يكون هذا العمل في خدمة مرفق عام أو مصلحة عامة" [1].

ومن قرار المحكمة أعلاه يمكن الاستدلال على أن تعريف الموظف العام جاء بشكل واسع، حيث اقتصر على أنه الفرد الذي يقوم بالعمل الدائم بخدمة مرفق عام، لم تتحدد طريقة التعيين، كما أن هذا التعريف لم يتضمن تحديد طبيعة الموظف سواء كان مصنفا أو غير مصنف، وبرأي الباحث فإن ذلك غير كاف، وأنه يجب أن يتضمن الموظف المعين بموجب عقد.

وفي قانون العقوبات العراقي لم يتم تعريف الموظف العام، بينما جاء في القانون الإداري العراقي حيث عرف الموظف في المادة (3/1) من قانون موظفي الدولة رقم 14 لسنة (1991) على أنه: "كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير مرتبطة بوزارة ". وفي قانون الخدمة المدنية الصادر بتاريخ (1960) ورقم (24) في المادة (2) فعرفه على أنه: " كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخل الملاك الخاص بالموظفين".

الفرع الرابع: تعريف الموظف العام قضاء

عرفت محكمة العدل العليا الأردنية الموظف العام بأنه: "الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في

---

(1) انظر: حكم الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية في الكويت رقم (59) تاريخ 4/4/1992، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الفتوى والتشريع، الفترة من يناير 1990 ولغاية ديسمبر 2002 بخصوص الموظف والوظيفة العامة ج5، 2007، ص54.

خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص الاقليمية أو المؤسسات العامة" [1].

وحددت محكمة التمييز الأردنية مفهوم الموظف العام على أنه "الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الاشخاص الاقليمية أو المؤسسات العامة" [2].

كما عرف في قرار آخر لها: "إن سلطة وادي الأردن هي دائرة حكومية؛ والموظف فيها سواء كان مصنفاً أو غير مصنف، أو بعقد، هو موظف عام، وقرار فصله يخضع للطعن أمام محكمة العدل العليا [3]".

وهو ما يشير إلى أن الموظف حتى يعد موظفاً عاما، يجب أن يشغل خدمة مرفق عام مثل موظفي الحكومة، وموظفي البلديات، ولا يعد موظفو الشركات موظفين عامّين، كما لا يعد العاملون في المرافق العامة التي تدار بأسلوب الاستغلال غير المباشر أو الامتياز، والشركات التي تتسم بالاقتصاد المختلط كموظفين عامّين؛ فالمرفق العام إما أن يُدار من قبل أحد أشخاص القانون العام أو من قبل الدولة مباشرة.

وبشكل عام فقد عرف الموظف العام بأنه: كل شخص مرتبط بشكل دائم بالإدارة، ويساهم في إدارة مرفق عام، يخضع لنظام قانوني غير مألوف في القانون العادي، وله حقوق وعليه التزامات محددة تفرض بموجب المصلحة العامة [4].

واشار البعض إلى أن الموظف هو الفرد الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره

---

(1) قرار محكمه العدل العليا نقلا عن القيسي، اعادة احمد، الوجيز في القانون الإداري (1998) دار وائل. عمان ص 201

(2) قرار محكمة التمييز الأردنية رقم 109/1975، مشار إليه في بحث الدكتور نوفان العجارمة. منشور بتاريخ 10/10/2012: هل يعتبر عضو الهيئة التدريسية في الجامعات الحكومية موظفا عاماً.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم 1086/2000 تاريخ 25/2/2001، منشورات مركز عدالة.

(4) القيسي، الوجيز في القانون الاداري، مصدر سابق ص 198.

الدولة أو أحد أشخاص القانون العام [1]، كما أنه ذكر على أنه: كل فرد يعمل في خدمة السلطة الوطنية، ويساهم بصورة اعتيادية في تسيير مرفق عام، يدار بطريقة الإدارة المباشرة، ويشغل وظيفة دائمة مدرجة ضمن الكادر الإداري [2]؛ ويشار إليه أيضا على أنه: كل فرد عهد إليه من قبل الدولة بأداء خدمة عامة أو عمل، على وجه الاستمرار ويسمى موظفا مثبتاً أو لفترة مؤقتة بمرتب أو بمكافأة ويسمى موظفاً غير مثبت سواء تقاضى عن عمله أجراً أو بدون مقابل [3].

وتأسيسا على ما سبق من تعاريف فقهية يمكن القول فإن الموظف يتم تحديده اعتمادا على عدد من العناصر، وهي:

1. الخدمة في المرفق العام: والذي تتم إدارته بطرق مباشرة من الدولة أو أحد أشخاصها ويأخذ مرتبا سواء أكان من موازنة الدولة، أو من موازنات ملحقة، أو بشكل مستقل عن الموازنة العامة، أما إذا كان هذا المرفق يدار بطريقة الامتياز أو بالطريقة المختلطة فإنه لا يعد فيه الموظف موظفا عموميا [4].
2. الديمومة: يعد موظفاً عموميا من يشغل وظيفة ما على نحو دائم ومستقر بدون انقطاع، ولا يتحدد ذلك على ديمومة الوظيفة فقط، بل يجب أن يشغلها الموظف بشكل دائم [5].
3. يتم التعيين بقرار من السلطة المختصة: وهذا الشرط جوهري؛ حيث يشغل الموظف الوظيفة المحددة بعد أن يتم تعيينه بالطرق المشروعة وفقا للقانون، أو تبعا إلى قرار صادر من

---

(1) منصور، شاب توما (1978) القانون الإداري، مطابع جامعة بغداد، بغداد ص259.

(2) الشنطاوي، علي خطار (1998) دراسات في الوظيفة العامة، مطبعة الجامعة الأردنية، ص (18).

(3) عمران، محمد علي رسلان (1956) شرح قانون موظفي الحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة ص (4).

(4) القيسي، القانون الإداري، مصدر سابق ص 202

(4) باينة، عبد القادر (2002) الموظفون العموميون بالمغرب، دار توبقال للنشر الدار البيضاء، ص 25.

السلطة ذات الصلاحية لهذا التعيين [1].

ويمكن الاستنتاج مما سبق أن الفقه الجنائي لم يوضح الفكرة الإدارية لتعريف الموظف العام، كون التعريف استند على معايير وأسس أساسها القانون الإداري، ولا ترتبط بأي صلة بالقانون الجنائي، وهي اعتبارات ضيقة الدلالة بخلاف الاعتبارات التي قصدها المشرع في القانون الجنائي، بحيث لا تفسح المجال لتجريم الموظف في الحالة التي لم ينطبق عليه الوصف وفقا للقانون الإداري، فالموظف كما تضمنه قانون العقوبات في معظم التشريعات العربية يمتد إلى أفراد يزاولون عملا له أهمية، تجعل من الضروري فرض العقوبات عليهم في حالات المخالفة والضرر الحاصل على الصالح العام [2].

علاوة على ذلك، فإن المفهوم الواسع للموظف العام يعني مزاولة الموظف عمله الوظيفي بشكل مستمر ودائم، دون أن يأخذ بعين الاعتبار درجة ومكانة الموظف في السلم الإداري.

كما ارتكزت مجموعة التعاريف الإدارية على العلاقة التي تقوم على الربط بين الدولة وموظفيها من حيث الحقوق والالتزامات، أما التشريعات العقابية هدفت إلى تحديد المدلول للوظيفة من حيث تحديد القدر الأكبر من الحماية للنزاهة والعدالة، وثقة أصحاب العلاقة، وشرعية الأعمال وحمايتها من أي انحراف من الممكن أن يؤثر على الثقة بين الدولة ورعاياها[3]، ولم يهتم هذا التوسع في تقاضي الموظف راتبا عن عمله، أو أن تكون صفة التثبيت فيه من عدمه[4]؛ وأن التوسع في المفهوم من وجه نظر الفكر الجنائي امتد ليتضمن من هم في حكم الموظف، حيث نصت المواد (169،

---

(1) منصور، القانون الإداري، مصدر سابق ص 264

(2) حسني، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، مصدر سابق، ص (19).

(3) السعيد. كامل، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، مصدر سابق، ص418.

(4) سرور، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، مصدر سابق 24.

170، 171) من قانون العقوبات الأردني على عدد من الأشخاص اعتبرتهم بحكم الموظف، ويمكن تعريف الموظف الحكمي وفقا لما جاء في هذا القانون بأنه "كل موظف وكل شخص ندب إلى خدمة عامة سواء بالانتخاب، أو التعيين وكل شخص كلف بمهمة رسمية كالمحكم والخبير والسنديك"؛ وفي الفقه عرف الموظف الحكمي بأنه كل شخص عهدت إليه سلطة مختصة بأداء عمل موقت وعارض لحساب الدولة وشخص معنوي عام [1].

فالمستخدمون في المصالح التابعة للحكومة أو الموضوعة تحت رقابتها، هم بحكم الموظفين حيث أن من تم تعيينه بإحدى الوظائف الخارجة عن التنظيم الإداري بحكم الموظفين، شريطة أن تكون لصالح الحكومة أو تحت رقابتها، وكذلك ينطبق على أعضاء المجالس النيابية كونهم ندبوا لخدمة عامة عبر الانتخاب [2]، ويقصد بالمصالح التابعة للحكومة بأنها المصالح الخاضعة في الإدارة لتعليمات السلطة المركزية أو أوامرها، أما المصالح الموضوعة تحت رقابة الحكومة فيقصد بها الجمعيات الخاضعة للوصاية الإدارية من قبل الدولة، مثل المحافظات، والمدن، والهيئات العامة، فالرأي متفق على عد المستخدم في حكم الموظف غير صحيح؛ فهو موظف حقيقة لا حكم، والعلة في النص عليهم صراحة هو أن كلا من مصطلح موظف ومستخدم يخضع لتنظيم إداري يختلف عن الآخر، فالمشرع الجنائي أوجب على نص المستخدم صراحة ليتساوى مع الموظف في تطبيق الأحكام الجنائية عليه، والتفرقة اليوم زالت فلم يعد هناك موظف ومستخدم إنما أصبح الجميع في اصطلاح التشريع الإداري عاملين [3]. ويراد بالمستخدمين في المصالح الحكومية الذين يشغلون أدنى الدرجات في السلم الإداري في الحكومة المركزية، ونص عليهم المشرع بحكم الجريمة تأكيدا لشمول

---

(1) السعيد، كامل (2008)، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، مصدر سابق، ص424.

(2) الشاذلي، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، مصدر سابق 30.

(3) محمد، عوض (بدون سنة) الجرائم المضرة بالمصلحة العامة دار المطبوعات الجامعية. الاسكندرية. ص (5).

النص عليهم بغض النظر عن مركزهم الوظيفي [1].

ويلاحظ أن قانون الجرائم الاقتصادية الأردني رقم 11 الصادر 1993 قد توسع في المفهوم حيث اعتبر في المادة 2/أ بحكم الموظفين الذي ينطبق عليهم النص لارتكاب الجرائم الاقتصادية والجرائم المضرة بواجبات الوظيفة: "تشمل كلمة موظف لأغراض هذا القانون كل موظف أو مستخدم أو عامل معين من المرجع المختص بذلك في أي جهة من الجهات المنصوص عليها في الفقرة (ب) من هذا المادة كما تشمل رؤساء وأعضاء مجالس الجهات الواردة في البنود (3 إلى 8) من الفقرة (ب) من هذه المادة وكل من كلف بخدمة عامة بأجر أو بدون أجر"، وأقرت محكمة التمييز في ذلك "... كما اعتبر في المادة الثانية من قانون الجرائم الاقتصادية أن كلمة موظف لأغراض هذا القانون تشمل كل موظف أو مستخدم أو عامل معين من المرجع المختص بذلك في أي جهة من الجهات التالية:

1. الوزرات والدوائر والمؤسسات الرسمية والعامة.
2. مجلس الأعيان والنواب.
3. البلديات والمجالس القروية ومجالس الخدمات المشتركة.
4. النقابات والاتحادات والجمعيات والنوادي.
5. البنوك والشركات المساهمة ومؤسسات الاقراض المتخصصة.
6. الأحزاب السياسية.
7. أية جهة يتم رفد موازنتها بشكل رئيس من موازنة الدولة.

---

(1) سرور، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، مصدر سابق ص26.

8. أي جهة ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة" [1].

ويلاحظ من هذا النص أن المستخدمين من صغار الموظفين والعاملين في أدنى درجات الهرم الإداري تم شمولهم ضمن هذه الفئة، ويؤكد على ذلك المادة 169 من قانون العقوبات الأردني "يعد موظفاً بالمعنى المقصود في هذا الباب كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من افرادها وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة (أما العمال فهم الأشخاص الذين يعملون في الجهات التي تقدم خدمة لصالح العام وتتميز أعمالهم بالتأقيت وعدم الاستمرار (2)، كما يتضمّن هذا التوسع أعضاء مجالس النيابية والمحلية، فالمجالس النيابية هي ذات صفة تمثيلية تمييز الأعيان والنواب، فهي تنوب عن المواطنين في التعبير عن إرادتهم في جميع الشؤون العامة، كذلك المجالس المحلية مثل مجالس بلديات، والمجالس القروية، التي تقوم على مستوى التقسيمات الإدارية للدولة، كمجلس المحافظة أو المدن أو القرى، وذلك كونهم يمارسون اختصاصاً تشريعياً إضافة إلى الاختصاص التنفيذي (3)؛ وأيضا أعضاء المجالس النقابية، والاتحادات والجمعيات والنوادي ومجالس البنوك، والشركات المساهمة العامة والمؤسسات الخاصة بالاقتراض على الرغم من أنها مملوكة ملكية خاصة، إلا أنها تقدم نفعا للصالح العام.

وفي قانون العقوبات العراقي في المادة 2/19 عرف المكلف بخدمة عامة أنه: (كل موظف أو مستخدم أو عامل انيط به مهمة عامة في خدمة الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية والمصالح التابعة لها أو الموضوعة تحت رقابتها وبشمل ذلك رئيس الوزراء ونوابه والوزراء وأعضاء المجالس

---

(1) قرار محكمة التمييز الأردنية رقم 2010/1440، موقع قسطاس

(2) السعيد، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، مصدر سابق، ص428.

(3) حسني، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، مصدر سابق ص 23.

النيابية والإدارية والبلدية كما يشمل المحكمين والخبراء ووكلاء الدائنين (السنديكيين) والمصفين والحراس القضائيين وأعضاء مجالس إدارة ومديري ومستخدمي المؤسسات والشركات والجمعيات والمنظمات والمنشئات التي تسهم الحكومة أو إحدى دوائرها الرسمية أو شبه الرسمية في مالها بنصيب ما بأية صفة كانت وعلى العموم كل من يقوم بخدمة عامة بأجر أو بغير أجر).

وترى هذه الدراسة أن هذا التعريف جاء بشكل شامل لمفهوم الوظيفة، حيث عدد كل من ينطبق عليهم صفة الموظف، ولم يهتم للديمومة أو استحقاق الأجر، لكنه أخفق في وصف التعريف وكان الأجدر به أن يقول الموظف العام وليس المكلف بخدمة.

حيث ميز الفقه بين المكلف والموظف في عدد من النقاط، حيث أنه لا يقوم بالعمل على سبيل الديمومة، بل بطريقة مؤقته، واشترط أن يصدر ممن يملك صلاحية تعيين قانونا، وذلك يمثل خروج صريح عن النظرية المتعلقة بالموظف الحكمي، ولم يميز في أن يتقاضى عن عمله أجرا أو كان من دون مقابل [1].

كما يدخل في مفهوم المكلف الشخص الذي تم تكليفه بمهمة رسمية حتى إن المحكم والخبير يعدون من المكلفون فتعينهم من قبل القضاء وأداء مهامهم يشابه عمل القضاء أو التمهيد له، يجعل الخبير أو السنديك الذي يقوم بإكمال حكم القضاء والمساعدة على اتمامه، كما إن الحارس القضائي يعتبر مكلف بخدمة عامة لأفراد المجتمع في الأمور الفنية الخالصة من قبل الوظيفة العامة [2]. ومن صور التكليف أن يكون المكلف موظفا عاما ثم يتم انتدابه لأداء خدمة عامة خارج أعمال وظيفته، حيث ينطبق هذا الوصف على من يقوم بعمليات إحصاء للسكان، والمترجم الذي تندبه المحكمة

(1) الشاذلي، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، مصدر سابق، ص (32).

(2) نجم، شرح قانون العقوبات القسم العام مصدر سابق ص (15).

للقيام بترجمة بإحدى الدعاوي [1]، أما المستخدمون والذين يشغلون أدنى درجات السلم الإداري في الحكومة المركزية ولا عبرة في مركزهم هذا حيث إن القانون قد شملهم بصفة الموظف في حال ارتكابهم أي جريمة تضر بالمصلحة العامة، حتى المستخدمين في المصالح الموضوعة تحت رقابة الحكومة يشملهم وصف الموظف، وكأنما تم التمييز بين المركزية واللامركزية الإدارية، ولكن عد الموظفين لهذين النوعين من الوظائف عموميون، لكن النص عليهم في القانون جاء منعا لكل لبس أو شك بذلك [2].

ومن استقراء ما سبق ترى هذه الدراسة أن المكلف بخدمة عامة ومن في حكمه مثل كالخبير والحارس القضائي، تنطبق عليهم صفة الموظف بحسب المفهوم الجنائي، حيث أن الأعمال التي يقدمونها خدمة للصالح العام، فاستند المشرع على أساس حماية الوظيفة العامة من تجاوز الموظفين لأنها تقدم خدمة للصالح العام، وإن الإخلال لهذه الواجبات يؤدي إلى عدم ثقة الجمهور في الوظيفة العامة، وفي الثقة في الموظفين الذين يمثلون الدولة.

المطلب الثاني
تجاوز الاختصاص

مما لا شك فيه أن الموظف والوظيفة بصفتهما القانونية؛ يمثلا أساس وجود أي مرفق (عام/خاص) وتنظيمه وإدارته؛ فالعلاقة بين الموظف والوظيفة علاقة عضوية، ومن غير الممكن أن توجد الوظيفة بدون الموظف؛ وإلا فكيف ستنجز هذه الوظيفة؟؛ كذلك من لا يمكن أن يوجد موظف بدون وظيفة. ومثلما أن الموظف كما اتضح في المطلب السابق ضمن هذا المبحث، يُعد الركن

(1) محمد، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، مصدر سابق، ص (13).

(2) سرور، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، مصدر سابق، ص (27).

الأول في حدوث جريمة اساءه استعمال السلطة؛ فإن الوظيفة تعد الركن الثاني لحدوث جريمة استغلالها بفعل طبيعتها وخصوصيتها.

ففي سياق فقه إساءة استعمال السلطة يتم التأكيد على أن إساءة استعمال السلطة تتحد من خلال عنصرين رئيسيين، وهما (النفسية والموضوعية)، والأولى تتعلق بالموظف، والثانية تتعلق بالوظيفة المتمثلة في المصلحة بالهدف كما أراده القانون [1]. والأهداف الوظيفية تمثل الوسيط الذي يربط ويبين بوضوح العلاقة بين الموظف ووظيفته والمنظمة ككل من خلال ترجمتها إلى مسؤوليات ومهام وواجبات وحقوق وظيفية خاصة بكل وظيفة وموظف وهو ما يسمى (الاختصاص الوظيفي).

ولأن الموظف محكوم بطبيعته الذاتية وسمته الشخصية، وهو أيضاً يعيش محاط بالعوامل والمؤثرات المغرية في بيئة عمله؛ فإنه قد يرتكب تجاوزاً لحدود اعماله ومهامه واختصاصاته، مما قد يؤثر على صفته الشرعية كموظف عمومي ولا سيما حسب الفكر الجنائي وفي مثل هكذا حالات كيف لنا ان نطبق على هذا الموظف نصوص التجريم في حال ارتكابه لجرائم استغلال السلطة [2]. فالموظفين في أي مرفق عام، ينقسمون دائماً في فئتين؛ فئة تعمل لمصلحة المنظمة، وأخرى لمصلحة اهدافها الشخصية تجدها دوما مستغلة سلطتها في تحقيق مصالحها الشخصية على حساب المصلحة العامة [3].

وبناءً على ما سبق، يتضح أن الاختصاص الوظيفي من حيث ماهيته التنظيمية يعد ترجمة

---

(1) أبو بكر أحمد عثمان النعيمي، مرجع سابق، ص172

(2) خلف، محمد نوري (2018)، جريمة اساءة استعمال السلطة في التشريعين العراقي والأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، ص53

(3) Lankester, Tim. 2007. "Conflict of interest: A historical and comparative perspective". Paper presented at the 5th Regional Seminar on making international anti-corruption standards operational, held in Jakarta, Indonesia on 6–7

تفصيلية للأهداف الوظيفة؛ الأمر الذي يشير إلى أن "تجاوز الاختصاص" يمثل أيضاً أحد أهم العناصر/المتغيرات التنظيمية الوظيفية التي ينبغي اخذه في الاعتبار عند البحث في مسألة اساءة استعمال السلطة البحث لدراسة وتحليل ابعادها قانونياً.

فما هو تجاوز الاختصاص وما أنواعه/مستوياته؟ وكيف تم تنظيمه قانونياً؟

الفرع الأول: تعريف تجاوز الاختصاص

إن "تجاوز الاختصاص" من حيث مجاله العلمي، ينطوي ضمن موضوع أعم وهو "الاختصاص" والذي يمثل أحد اركان هذه الجريمة الوظيفية. ولهذا فتعريف "تجاوز الاختصاص" يقتضي أن نكن عرفنا وفهمنا مفهوم الاختصاص بمصطلحاته.

ولأننا قد سبق وأن افردنا لاختصاص الموظف مطلباً خاصاً به ضمن مبحث حدود السلطة في الفصل الثاني، فسنركز هنا على مفهوم "الاختصاص الوظيفي" كأساس نظري للوصول إلى تعريف "تجاوز الاختصاص" وفهم معناه وابعاده في ضوء أدبيات الفكر القانوني.

ففي اللغة: الاختصاص من خصّ الشيء يخصّه خصوصاً وخصوصيّة بمعنى التفريج والتخليل والتخريق [1]. واختصاص مصدرها اختصّ ومعناه تفرّد الشيء بما لا يشاركه فيه غيره ممّا يتّحد معه في العنوان. واختصّه بالشيء خصّه به فاختصّ وتخصّص، وهو لازم ومتعدٍّ، فالأوّل بمعنى ثبت له، والثاني أثبته له [2] وضدّه العموم والتعميم [3].

والاختصاص في مفهومه العام كما يعرفه البعض يقصد به:

---

(1) جمهرة اللغة، ج1، ص105.

(2) القاموس المحيط، ج2، ص301.

(3) لسان العرب، ج7، ص22.

"القدرة القانونية على مباشرة أي عمل اداري معين" [1]. ويعرف الاختصاص أيضاً في مفهومه العام قانوناً بأنه صلاحية القيام بعمل ما ومناط هذه الصلاحية هو القانون [2].

ومن زاوية أخرى أكثر تفصيلاً يعرف الاختصاص بأنه السلطة أو الصلاحية القانونية التي يتمتع بها متخذ القرار في اصدار قراراته من جميع النواحي القانونية [3].

وهناك عدة أنواع/صور للاختصاص الوظيفي في أدبيات فكر القانون، كالاختصاص الحقيقي يختص بسلطة وصلاحيات الموظف المباشرة على العمل [4]. والاختصاص المباشر وغير المباشر، والاختصاص الموضوعي كالزماني والمكاني، والاختصاص بالتفويض؛ وقد يكون هذا الاختصاص كلي بالعمل الوظيفي أو اختصاص جزئي [5].

ومن الأهمية بمكان لفهم تطبيق مفهوم الاختصاص الوظيفي فلا بد من التفريق بين مصطلحي الولاية والاختصاص، إذ يعد فهم الفرق بينهما أساس لمعيار تحليل وتمييز حالات عدم الاختصاص وعيوبها البسيطة والجسيمة في حدوث تجاوز الاختصاص [6]. فالولاية تعني سلطة الجهة الإدارية في اصدار قرارات تتعلق بشؤونها فقط دون غيرها من الجهات، ولذلك فتجاوزها ومخالفتها يترتب عنه انعدام القرار؛ أما الاختصاص فيتعلق بتوزيع العمل في مجال الوظيفة الإدارية من حيث الاختصاص

---

(1) أبو زيد، محمد عبد الحميد (2006)، تخاصم أهل السلطة بشأن القرار الإداري دراسة مقارنة، دار النهضة العربية القاهرة، ص83

(2) حسني، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، مصدر سابق، ص30

(3) الحلو، ماجد (2009)، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة بالإسكندرية، ص117

(4) الشاذلي، مدونة قانون العقوبات، مصدر سابق، ص43.

(5) ينظر: المطلب الأول في الفصل الثاني المبحث الثاني من هذا الدراسة.

(6) مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا من2000 الى 2004 (2005). " المكتب الفني لهيئة قضايا الدولة، ص318، وادر في حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 6927 ق 45 ، الدائرة الثانية جلسة 28/ 12/ 2002

الموضوعي أو الزماني أو المكاني [1].

وعلى كل حال فإن طبيعة العلاقة بين الموظف والعمل الذي قام/يقوم به أو يمتنع عنه كي يعد اختصاصاً هي من تؤل نوع هذا الاختصاص قانونياً هل هو جزئي أم كلي [2].

ومن الجدير بالذكر أن القصور أو التهاون في تحديد الاختصاص وتنظيمه قانونياً، بمختلف أبعاد ومستويات الاختصاص الوظيفي وصوره؛ يؤدي إلى حدوث اختلالات وأضرار وظيفية كثيرة، تتحدد جسامتها بناءً على حجم وطبيعة الفجوة والقصور في تحديد الاختصاص ونوعه؛ غير أن أهم هذه الاختلالات هي حدوث تجاوز الاختصاص الوظيفي وما يترتب عنها من مخاطر واثار تمس الصالح العام والخاص معاً، فما هو تجاوز الاختصاص؟

الفرع الثاني: مفهوم "التجاوز" لغة

فإذا ما بحثنا عن المعنى اللغوي لكلمة التجاوز في قواميس اللغة العربية ومصادرها النصية الثابتة (القرآن والسنة) وكذا في معاجم الاختصاص الرئيسية ذات العلاقة؛ فسنجد أن لكلمة التجاوز معنيين على النحو الآتي:

المعنى الأول: التجاوز في اللغة العربية تعني النفاذ وقد وردت في القرآن الكريم بهذا المعنى، في قوله تعالى: **{وَجَاوَزْنَا بِبَنِي إِسْرائِيلَ الْبَحْر}**(الأعراف/128). والتجاوز تعني الخروج عن الحد المسموح. حيث تؤخذ لفظة التجاوز أحياناً بمعنى الحدة والمغالاة والمضاء، وهذا كله أدنى إلى التعدي

(1) سلامة، شعبان عبدالحكيم عبدالعليم (2017)، تصحيح عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري دراسة تحليلية مقارنة في ضوء أحكام القضاء الإداري المصري، المجلة القانونية متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية، (ISSN: 2537 – 075) . ص246

(2) حسني، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، مصدر سابق، ص30

حيث يقال نفذت الطعنة أي جاوزت الجانب الآخر [1].

المعنى الثاني: التجاوز يعني الصفح والعفو. فيقال التجاوز عن الذنوب ومحوها، أي دفع الله سبحانه وتعالى الأسقام والبلايا عن العبد [2]. وعن ابن ماجه ان رسول الله صلى الله عليه وسلم قال: "أن الله تجاوز عن أمتي الخطأ والنسيان وما استكرهوا عليه" [3].

وبرغم هذين المعنيين اللغويين لمفهوم التجاوز؛ إلا أن قواميس ومعاجم المصطلحات الفقهية والقانونية والإدارية وكذا؛ تأخذ بالمعنى الأول فنجد كلمة "التجاوز" في أدبيات ودراسات وبحوث هذا الحقل المعرفي كمجال تخصصي؛ تستعمل التجاوز بمعنى التعدي؛ فيقال للموظف وللمدير ولأي مسؤول أو شخص أنه متجاوز إذا هو مارس وقام بأعمال ليست من مسؤولياته. ولأن دراستنا هذه تنتمي إلى حقل القانون كمجال تخصصي؛ فسنأخذ بالمعنى الأول "للتجاوز".

الفرع الثالث: مفهوم "التجاوز" شرعاً

فقد أختلف فقهاء الشريعة الاسلامية في تحديدهم مفهوم مصطلح التجاوز، فتارة يريدون به تعدي حدود الشيء أو الخروج عليه، وتارة يريدون به العفو والتسامح عن الذنوب والخطايا، وأكثر من ذلك نجد ان الفقيه نفسه يتبع ذات الاسلوب في مؤلفه الواحد. يقول الطوسي: "إذا جنى جاني على يد عبد غيره في حال الرق فأنه يجب على الجاني في حال الرق ثلث قيمة العبد وقت جنايته، مالم يتجاوز ثلث الدية، فان تجاوز وجب عليه ثلث الدية" [4]. ويقول النووي: "إذا بدر من الزوج أو الزوجة

---

(1) ابن منظور، ابي الفضل جمال الدين (1956)، لسان العرب، دار الأحياء التراث العربي بيروت، ص363

(2) العسكري، أبو هلال(1412ه)، الفروق اللغوية، مؤسسة النشر الإسلامي، قم، ص363

(3) النووي، محي الدين (دون تاريخ)، المجموع في شرح المهذب ، ج2 ، دار الفكر، ص267

(4) الطوسي، أبي جعفر بن محمد بن الحسن (1417ه)، الخلاف، تحقيق سيد علي الخراساني وآخرون، ج5 ، مؤسسة النشر الاسلامي، قم، ص165 .

نشوز اسكنوا إلى حاكم فاذا تجاوز الأمر حده إلى التشاتم أو الضرب بعث الحاكم حكمين ليجمعا بينهما أو يفرقا" [1].

وفي الغصب يقول الحطاب: "ان الشيء المثلي المغصوب يقوم بقيمته يوم غصبه وهو تجاوز الحد في الظلم ويعني انه يضمن القوم ولو كان الغاصب قتل المغصوب تعديا" [2].

وفي قوله تعالى: **{تِلْكَ حُدُودُ اللَّهِ فَلا تَعْتَدُوهَا وَمَنْ يَتَعَدَّ حُدُودَ اللَّهِ فَأُولَئِكَ هُمُ الظَّالِمُون}** (البقرة/229) يرى بعض المفسرين ان المقصود، ان حدود الله محارمه وأحكامه، وسميت حداً لأنه يمنع دخول غيره فيه، أي يمنع التخطي إلى ما وراءها [3]. وعن الطوسي والشافعي ان كلمة "فلا تعتدوها"، تعني "لا تجاوزوها" [4].

الفرع الرابع: تعريف "تجاوز الاختصاص" في الاصطلاح

له عدة تعريفات حيث يعرف بأنه الخروج بالحق عن مستوى حدوده المشروعة بقصد أو بغير قصد [5]. أو هو تجاوز الحد المادي للظرف المبيح [6]. ويعني أيضاً خروج الفاعل من دائرة المباح بعد دخولها [7]. ويعرف أيضاً تجاوز الاختصاص اصطلاحاً بأنه استعمال القوة –السلطة–أكثر من

---

(1) النووي ، المجموع في شرح المهذب، مرجع سابق، ج16، ص453

(2) الرعيني، الحطاب (د ت)، مواهب الجليل، ج7، دار الكتب العلمية، بيروت ، ص318

(3) ابن نجيم، زين الدين المصري الحنفي(د ت)، البحر الرائق– شرح كنز الدقائق، ج5، دار الكتب العربية الكبرى، مصر، ص2 .

(4) السيوطي، جلال الدين عبد الرحمن بن أبي بكر(1956)، الدر المنثور في التفسير بالمأثور، ج1، المطبعة الإسلامية، طهران، ص116.

(5) عثمان، سعيد عثمان (1968)، استعمال الحق كسبب للإباحة، القاهرة ، دون ناشر، القاهرة، ص490 .

(6) رمسيس بهنام (1973)، الجريمة والمجرم والجزاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص299 .

(7) عوض، محمد (1985)، قانون العقوبات – القسم العام، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ص91 .

اللازم أو خروج مستوى ممارسة السلطة عن الحد المشروع/المناسب [1]. ومثال ذلك ان يتجاوز الموظف أو المكلف بخدمة عامة حدود اختصاصه [2].

ونخلص مما تقدم ذكره إلى ان هناك اختلافا "في مصطلح التجاوز لغةً وشرعا"، فالبعض من فقهاء اللغة العربية عبر عنه بالعفو عن الذنوب والخطايا، بينما أراد به البعض الآخر سلوك الطريق والسير فيه. أما فقهاء الشريعة الاسلامية فنرى انهم حينا يقصدون به تعدي حدود الشيء والخروج عليه، وأحيانا يريدون به العفو عن الذنوب [3].

ومهما تباينات التعاريف واختلفت لمعنى التجاوز لغة وشرعاً واصطلاحاً إلا أنه من الناحية القانونية، يمكن القول إن مسألة معرفة وتحديد تجاوز الاختصاص الوظيفي ترتبط كثيراً بنوع ومجال التجاوز واسبابه وحدوده وشروط عقوباته لا سيما عند تطبيقه في بيئة العمل والوظائف العامة.

الفرع الخامس: تنظيم تجاوز الاختصاص قانونياً

تعد مسألة تحديد الاختصاص الوظيفي وتأطيره قانوناً وفقها وشرعاً وادارياً، مسألة ضرورية وبالغة في الأهمية، يمكن ابراز ذلك من كون الاختصاص يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وتأكيد حسن سير العمل وفقاً لمبدأ تقسيم العمل بين الأعضاء، تنظيم قواعد مباشرة العمل قانونياً بشكل

---

(1) عوض، محمد محي الدين (1963)، القانون الجنائي مبادئ الاساسية ونظرياته العامة في التشريعين المصري والسوداني، المطبعة العالمية، القاهرة، ص616 .

(2) علي، يسر انور (1971)، النظرية العامة للتدابير والخطورة الاجرامية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، ع1، س13 ، ، مطبعة جامعة عين شمس القاهرة، ص583

(3) خلف، سامية عبدالرزاق (2017)، معنى التجاوز في الإباحة"، مقالة علمية، الأنترنت، ص16-20

منظم وواضح وشرعي [1].

كما تتضح الحكمة في كون تحديد وتنظيم الاختصاص الوظيفي بين الادارات والوحدات والاقسام المختلفة، يعود بتحقيق الفائدة لكل من الإدارة والموظف، بالنسبة للموظف يستفيد بأنه لا يتحمل اعباء وتكاليف دون قدراته، ويحصل على الخدمات التي تقدمها الادارة بسهولة، وبالنسبة للإدارة فإن تحديد الاختصاص الوظيفي وتنظيمه يؤدي إلى دقة العمل وانجازه بأقل جهد [2].

ولتجاوز الاختصاص الوظيفي عدة مستويات وصور منها، تجاوز موظف لاختصاص موظف بنفس درجته أو رئيس على مرؤوسه أو مرؤوس على اختصاص رئيسة [3].

ومن أبرز الاختلالات والمخاطر التي تترتب عن ركن وعنصر الاختصاص الوظيفي، مسألة تجاوز الاختصاص وما يترتب عنها من مخالفات جسيمة وغير جسيمة، إذ تعتمد على نوع وطبيعة الاختصاص الوظيفي ومستوى تنظيميه. كأن تؤكد بعض الدراسات أن حدوث تجاوزات الاختصاص المكاني عادة تقع من مأموري الضبط الإداري أكثر من غيرهم [4].

كما أنه ومن الناحية القانونية، تؤدي عملية تحديد الاختصاص الوظيفي إلى فهم وتنظيم مسألة

---

(1) سلامة، شعبان عبدالحكيم عبدالعليم (2017)، تصحيح عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري دراسة تحليلية مقارنة في ضوء أحكام القضاء الإداري المصري، المجلة القانونية متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية، (– ISSN: 2537 0758) . ص236

(2) الحلو، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص118

(3) سلامة، شعبان عبدالحكيم عبدالعليم (2017)، تصحيح عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري دراسة تحليلية مقارنة في ضوء أحكام القضاء الإداري المصري، المجلة القانونية متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية، (– ISSN: 2537 0758) . ص246

(4) سلامة، شعبان عبدالحكيم عبدالعليم (2017)، تصحيح عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري دراسة تحليلية مقارنة في ضوء أحكام القضاء الإداري المصري، المجلة القانونية متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية، (– ISSN: 2537 0758) . ص236

تجاوز الاختصاص الوظيفي، وتحديد التجاوز واسبابه وحدوده وشروط عقوباته.

ولمعرفة مدى تحقق مراعاة تلك الحدود يلزم الرجوع إلى سبب الإباحة ذاته. وأسباب الإباحة وأن كانت جميعها مقررة من أجل حماية المصلحة القانونية إلا إنها تختلف في تطبيقات تلك المصلحة التي يتعلق بها ويحميها ، فالقانون يضع لكل سبب شروطا" ويجعل الأثر المترتب عليه مرهون بتوافر جميع الشروط المتطلبة قانونا"، فإن تخلف أحدها انتفى سبب الإباحة واكتسب الفعل فورا" صفة عدم المشروعية مما يقتضي مساءلة المتهم عنه، ومن ثم كان لزاما" التحقق من دخول الفعل في نطاق الحق أو الإباحة محددا" على وفق شروطه القانونية وهذه الحدود متنوعة بتنوع الحقوق لذا يجب البحث في كل حق على حدة واستخلاص القيود التي ترد عليه وذلك بالرجوع إلى مفهوم الحق ذاته[1].

في هذا الصدد ومن الناحية القانونية، يمكن القول إن مسألة معرفة وتحديد التجاوز تبدو من السهولة بمكان من الناحية النظرية، ولكن المسألة تدق من الناحية العملية، أي حينما يوضع الفاصل بين نهاية الإباحة وبداية التجاوز. فالقاعدة العامة بهذا الصدد ان التجاوز يبدأ حين تنتهي حدود الإباحة المقررة للواقعة، ولكن التطبيق العملي يختلف من سبب لآخر من ناحية، والتي يلزم جميعها ان تكون محل اعتبار عند تكييف الواقعة وتقدير العقوبة [2].

لذا يمكن وضع معالم عامة يستهدي بها القضاء لتحديد تلك اللحظة، وذلك بالاعتداد بطبيعة سبب الإباحة ذاته من جهة، وبجميع الظروف المقترنة به من جهة أخرى. فقد يحدث أن يتوفر سبب الإباحة ثم لا تتطابق حدود الواقعة المرتكبة مع حدود ذلك السبب، مثال ذلك ان يتجاوز الموظف أو

---

(1) ينظر في ذلك كلاً من: د. محمود نجيب حسني –شرح قانون العقوبات . القسم العام، القاهرة، دار النهضة العربية، 1989، ص167؛ د. جلال ثروت –قانون العقوبات . القسم العام ، بيروت ، الدار الجامعية ، 1989 ، ص223 ؛ د. علي عبد القادر قهوجي – قانون العقوبات – القسم العام ، بيروت ، الدار الجامعية ، 1985 ، ص136 .

(2) خلف، سامية عبدالرزاق (2017)، معنى التجاوز في الإباحة"، مقالة علمية، الأنترنت، ص16–20

المكلف بخدمة عامة حدود اختصاصه [1].

وفي القانون يذهب الشراح إلى ان التجاوز يعني الخروج على حدود الاباحة المرسومة قانونا باستعمال قوة لا تتناسب مع حدود الحق؛ حيث استعمل قانون العقوبات المصري مصطلح "تعدي" بدلا" من مصطلح تجاوز في المادة / 251، وكذلك قانون العقوبات الليبي في المادة / 73، وهو المصطلح الذي ورد في القرآن الكريم والدي أريد به الخروج على الحدود أو تخطيها.

الفرع السادس: تجاوز الاختصاص قانونياً تشريعياً وجنائياً وادارياً

أن مسألة تجاوز الاختصاص الوظيفي بما يترتب عنها من اختلالات واضرار، وعلى النحو المبين في الفقه الجنائي، لا تختلف عن أي جريمة إدارية ولا سيما جريمة اساءة استغلال السلطة، فمثلها مثل أي جريمة يجب أن تتوافر فيها الأركان الثلاثة: المفترض، والمادي، والمعنوي، وهو القصد الجنائي [2]. ففي الركن المفرض يجب أن يكون الموظف المتجاوز والمخل مختص في العمل محل الاختلال [3]. أما الركن المادي فيقضي بأن تكون الوظيفة أو العمل الذي أحدث في الاختلال من أعمال الوظيفة العامة أو عن تعمد خطأ اختصاصه به [4]. فما يحدث عن تجاوز الاختصاص من اضرار ومخاطر مثلها مثل الاضرار التي تحدث عن أي جريمة من جرائم الإخلال بالمصالح العامة فكلاهما تمس بمصلحة المجتمع والدولة [5].

غير أن هناك من ينظر إليها باعتبارها ضمن حالات الزعم بالاختصاص، والتي تشترط أن

---

(1) علي، يسر انور (1971)، النظرية العامة للتدابير والخطورة الاجرامية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، ع1، س13، مطبعة جامعة عين شمس القاهرة، ص583

(2) سرور، احمد فتحي (1968) شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، ص (29).

(3) الريكاني، محمد علي عزيز (2014) جريمة استغلال النفوذ، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ص (34)

(4) الريكاني، محمد علي عزيز (2014) جريمة استغلال النفوذ، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ص (34)

(5) الزعبي، مخلد ابراهيم (2011) جريمة استثمار الوظيفة، الطبعة الاولى؛ دار الثقافة عمان، ص (40).

يكون هناك ارتباط بين اختصاص الموظف الأصلي وبين العمل الذي زعم اختصاصه به، وذلك لأن قيام الموظف بانتحال صفة وظيفية تختلف عن اختصاصه فلا مجال لتطبيق النصوص القانونية الخاصة بالجرائم المضرة بالمصلحة العامة، بل تطبق هنا النصوص الخاصة بانتحال الصفة الوظيفية [1]. ويذهب البعض قائلاً "وقد يقع الزعم من طرف آخر فلا يتم هنا معاقبة الموظف إلا إذا قام الموظف بإيعاز وتدبير منه [2]. وقد يحدث أيضا بتوجيهات من موظفين زملاء فيبنى الاعتقاد على حسن نية وليس بقصد من قبل الموظف، لكنه اعتقاد خاطئ يخالف الواقع، فهو محصور بذهن الموظف فقط ولا عبرة بموقف من حوله بشرط أن يكون هذا الموقف قد صدر من أشخاص ليس لهم صلاحية إصدار أوامر وتعليماته للموظف وإلزامه بها [3]. وقد يحدث هذا الإخلال بتجاوز الاختصاص عن خطأ الاختصاص أيضاً وذلك عندما يظن الموظف أنه مختص في هذا العمل وقد يكون الموظف بانياً هذ الظن أما لأسباب قانونية دفعته لذلك أو إلى أسباب مادية وسوء تقدير من الموظف نفسه [4].

وإذا ما بحثنا عن هذه المسألة (مسألة تجاوز الاختصاص وما يترتب عنها من اخلال) في ضوء التشريعات والقوانين النافذة في بعض الدول العربية، فسنجدها غير منظمة بأطر ونصوص قانونية مستقلة وواضحة ومفصلة، لا في القوانين العامة ولا في القوانين الجنائية ولا حتى الإدارية، وسنستعرض هنا بإيجاز اشارة لموقف كل منها نحو تصنيفها كاختلال وظيفي، وفق ما لمسناه من نصوص قانونية وجنائية نافذة ذات علاقة.

---

(1) السعيد، كامل (1986) شرح قانون العقوبات القسم الخاص، ص441.

(2) جوبيد، الرشوة في قانون العقوبات المغربي، مصدر سابق ص 112.

(3) الدرة، ماهر عبد شويش، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، ص 63.

(4) الدرة، ماهر عبد شويش، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، ص 63.

ففي القانون العراقي نجد أن المادة 322 من قانون العقوبات العراقي، وما بعدها من مواد تقرن مسألة "تجاوز الاختصاص" من قبل الموظفين بجريمة إساءة استعمال السلطة العامة. كما يصنفها المشرع الجزائري وفق الأمر رقم 66-156 المتضمن قانون العقوبات، كأحد درجات جريمة اساءة استعمال السلطة، كما تضمنته روح المادة 136 والمادة 137 [1]. كذلك ذهبت محكمة القضاء الإداري المصري بأنها لا تخرج عن كونها مخالفة متعمدة لأهداف القانون، بل القانون ذاته لتعذر التفرقة بين القانون وأهدافه [2].

أما من حيث تصنيف مسألة "تجاوز الاختصاص الوظيفي وما يترتب عليها من اخلال" من حيث تجسيمها وتجريمها قانونياً؛ ففي هذه الحالة نجد أن المشرع الأردني والعراقي لم ينصا في قانون العقوبات على امكانية تطبيق النصوص القانونية الخاصة بالجرائم الجسام هنا؛ إلا أن هذا لا يمنع من تطبيق النصوص القانونية الخاصة بإساءة استعمال السلطة، وغيرها من القوانين التي تتطلب القصد العام وهي العلم والإرادة [3]. كذلك المشرع اللبناني فنجده وفقاً لما نصت عليه مواد قانون العقوبات الخاصة بهذه الحالات أنه يعتبرها من حالات وصور الإخلال بالواجبات التي لا ترتقي إلى مستوى جرائم الإخلال الجسيمة كالرشوة والاختلاس ... إلخ وهو ما يكاد مطابقاً أيضاً لما نصت عليه المواد 184- 182 في قانون العقوبات الأردني، والمواد 329 و341 من قانون العقوبات العراقي حيث تعدها من صور وحالات الإخلال بالعمل الوظيفي التي لا ترقى إلى مستوى جريمة

---

(1) قاضي، أنيس فيصل، (2010)، دولة القانون ودور القضاء الاداري في تكريسها في الجزائر. مذكرة لنيل شهادة الماجيستير في القانون العام، جامعة منتوري، قسنطينة،

(2) تاج، عطا الله (2017)، الانحراف في استعمال السلطة كوجه من أوجه إلغاء القرار الإداري، دفاتر السياسة والقانون، (16)، 13 – 22.ص 15.

(3) السعيد، كامل (2008) شرح قانون العقوبات الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار الثقافة، ص441.

وظيفية [1]. كما يعتبرها المشرع المصري في المادة 103 من قانون العقوبات اخلال يستدعي العقاب إذا ما أداء إلى الحاق ضرر حتى وان كان ذلك الإخلال ناتج عن تجاوز اختصاص أو حدوث غلط أو سوء فهم وتقدير وزعم اختصاص. [2]

ومن منظور الفقه الجنائي نجد المشرع الأردني وفق قانون العقوبات الأردني (المادة 182 فقرة 2) على أنها اخلال وظيفي يلزمه عقاب حيث ينص على "يعاقب بالحبس من أسبوع إلى سنة كل مالك سلطة إذا استعملت سلطته ونفوذه من قبل شخصاً ليس موظفاً عاماً الوظيفة" أما إذا كان لهذا التجاوز للاختصاص باستعمال سلطة الموظف من قبل موظف عام اخر قد الحق ضرر بالمصالح العامة، فإن العقوبة تكون الحبس من شهر إلى سنة وتحمل قيمة الضرر والإخلال، وهو ما تضمنته روح الفقرة رقم2 من المادة التالية [3]. كما إن تجاوز الاختصاص الوظيفي وفق القانون العراقي للعقوبات، يعد بذاته مخالفة يزمها العقاب، حيث نصت المادة 341 على أنه لا يعفي الموظف عن العقاب –بالحبس– إذا ما نتج عن تجاوز اختصاصه خطأ جسيم يضر بمصالح الأشخاص المعنوية.

ومن حيث المشروعية الإدارية والقانونية لما ينتج عنها من اعمال، فإن المشرع اللبناني يعتبر كل عمل يتم من قبل موظف/سلطة غير الموظف المختص شرعاً، يُعد عملاً باطلاً شرعاً ويلزم بذلك مجلس الشورى أن يقوم بإبطاله ادارياً [4]. وهو ما يتفق معه المشرع السوداني الذي يؤكد على أن السلطة الإدارية إذا تجاوزت حدودها فأن أفعالها التي تبدو بأنها قانونية ومشروعة قد تصبح باطلة

---

(1) ابو عامر، محمد زكي وعبد المنعم، سليمان (2004) قانون العقوبات الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية، ص424.

(2) حسني، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، مصدر سابق.. ص33.

(3) قانون العقوبات الأردني الذي صدر بتاريخ 1960 رقم 16 وتعديلاته رقم 27 لسنة 2018

(4) المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم 10434 لعام 1975، المادة 108، فقرة1

إذا نفذت [1]. ويؤكد ذلك أيضاً المشرع الكويتي وفق المرسوم بالقانون رقم (20) لعام 1981م بشأن إنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية.

وعلى كل حال يذهب بعض الفقه والقانون الإداري إلى أنه لا يسعنا أن نجرم الموظف إن كان العمل الذي مثل موضوع وسبب حدوث النتيجة الجريمة، داخلاً في اختصاصه ولديه علم بذلك؛ وأن تتجه إرادة الموظف إل نية الإخلال والتعطيل والمخالفة القانونية [2]. غير أن المشرع الأردني وفق نصوص (المواد 182:184) من قانون العقوبات الأردني لم يعتبر الاختصاص في العمل شرط لتجريم ومعاقبة الموظف عما يحدثه من أضرار نتيجة تجاوزه لاختصاصاته الوظيفية في عمله.

وبناءً على ما سبق عرضه من فقه جنائي وفكر قانوني ونصوص قانونية مقارنة، يمكننا القول إن مسألة تجاوز الاختصاص الوظيفي تحمل عدة تأويلات وأصناف وتفتقر إلى تحديد وتنظيم جنائي وقانوني واداري مفصل ومبين لموقعها وحدودها وعقوبتها وشروطها.

حيث نجد أن مختلف الأنظمة العربية –فقهية وقانونية وإدارية وجنائية–تكاد تتفق جميعها على اعتبار "تجاوز الاختصاص الوظيفي" كمخالفة وظيفية وليس كجريمة؛ وبالتالي فعقابها يبقى محكوماً بحجم وطبيعة ما يترتب عن التجاوز من ضرر عامة أو خاصة.

ما يعني أن مسألة تجاوز الاختصاص مسألة ملحة من حيث ضرورة معالجتها قانونياً، ذلك لأن ما يمكن حدوثه من أضرار تلحق بالمصلحة العامة أو الخاصة، نتيجة تجاوز الموظف العمومي لاختصاصاته –سواءً كان عن ارادة أو خطأ أو جهل–لا تختلف عن الأضرار التي تحدث نتيجة سوء استعمال السلطة وغيرها من حالات الإخلال الوظيفي.

---

(1) محمد، منى (2010)، عيوب القرار الإداري في القانون السوداني، رسالة ماجستير جامعة الخرطوم، السودان.

(2) الألفي، جرائم الإخلال بسير العدالة والامتناع عن تنفيذ الأحكام والأوامر، مصدر سابق، ص54

المبحث الثاني
أركان جريمة اساءة استعمال السلطة

تعرف الجريمة في مفهومها العام بأنها كل نشاط غير مشروع صادر عن ارادة آثمة يقرر له المشرع جزاء جنائيا [1]. حيث تقوم الجريمة على ثلاثة أركان رئيسية هي: الركن المفترض والركن المادي، والركن المعنوي، والركن الشرعي أو القانوني وهو النص الذي يجرم الفعل أو السلوك ([2])؛ وسنوضح في هذا المبحث كلاً من الركن المفترض والركن المادي والركن المعنوي لهذه الجريمة، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول
الركن المفترض لجريمة اساءة استعمال السلطة

تتطلب هذه الجريمة ركنا مفترضا لفاعلها، فالركن المفترض لكثير من الجرائم هو الأساس، وبخاصة الجرائم الواقعة على المصلحة العامة والتي تختلف في مسمياتها كالاختلاس، واستثمار الوظيفة، والرشوة، وإساءة استعمال السلطة، والتي ترتكب من قبل الموظف ومن هو في حكمه.

والركن المفترض لهذه الجريمة هو الموظف العام ومن في حكمه، حيث تتفق أغلب التشريعات على صفة الموظف الذي تقتضي قيامه بخدمة عامة سواء كانت مؤقتة أم دائمة بأجر أم بدون أجر إلزاميا كانت أو اختيارية وسواء كانت محكومة بدولة وقوانينها أم كانت منظمة بقوانين خاصة [3]. كما أن صفة الموظف تنطبق على الموظف الفعلي، سواء كانت طرق تعيينه باطلة أم توقف عن

---

(1) نظام، توفيق المجالي (2020). شرح قانون العقوبات –القسم العام. ط7، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص67.

(2) الرقاد، مشعل محمد؛ والكساسبة، فهد يوسف (2016)، جريمة قبول الواسطة في التشريع الأردني وإشكالية التطبيق–دراسة مقارنة–، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلّد43، العدد1 ص99–1012، عمادة البحث العلمي/ الجامعة الأردنية، ص104

(3) صباح، مصباح، محمود سليمان (2004) الحماية الجنائية للموظف العام، عمان، دار الحامد، الطابق الأول، ص 54.

عمله بصورة مؤقتة أم دائمة ما دام أنه يقوم بأعباء الوظيفة وقت ارتكاب الفعل، ويسأل عن هذا الفعل الموظف عن جريمة استثمار الوظيفة بناء إلى نظرية الظاهر أو الضرورة [1]. إلا أن جانب من الفقه يرى بأن هذه الجريمة المتمثلة في اساءة استعمال السلطة لا تتحقق إلا إذا كان فاعلها موظفا حقيقيا ومعينا من جهة مختصة رغم أن ذلك قد يشكل الفعل ركنا لجريمة أخرى [2].

فالمسؤولية الجزائية لا تترتب على الفعل الضار وحده، فلا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني، فالفعل المادي وحده لا يكفي لحقق الجريمة بل يجب أن يصدر الفعل من إرادة تسعى للفعل والنتيجة وهناك بعض الجرائم الي يشترط القانون فيها ركن مفترضاً، بل أن الجرائم التي تقع على المصلحة العامة باختلاف مسمياتها يعد الركن المفترض فيها هو الأساس، حيث ترتكب هذه الجرائم من قبل الموظف ومن في حكمه [3].

وجريمة إساءة استعمال السلطة والإخلال بواجبات الوظيفة من الجرائم التي تتطلب لقيامها ركنا مفترضاً، حيث لا يتصور ارتكابها إلا ممن يحمل صفة الموظف العام ويستثني من ذلك الصورة الواردة في نص المادة (182/2) من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960م

لكن جريمة إساءة الاستعمال للسلطة تعد من الجرائم التي تتصف بالعمومية، فقانون العقوبات الأردني يتطلب لوقوعها صفة الموظف العمومي، حيث نصّت المادة رقم170 من قانون العقوبات الأردني أن (كل موظف أو شخص أردني انتدب إلى خدمة عامة بالانتخاب أو التعيين عليها، أو كلف بمهمة رسمية كالمحكم والخبير تبين أنه قد قبل له أو لغيره أو حتى طلب هدية أو حتى وعد

---

(1) حسين عزت (1987]) الجرائم الماسة بالنزاهة، الهيئة المصرية القاهرة، ص 21.

(2) الزعبي، جريمة استثمار الوظيفة، مصدر سابق، ص 70-67.

(3) خلف، محمد نوري (2018)، جريمة اساءة استعمال السلطة في التشريعين العراقي والأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، ص41

بها أو بآية عطية ومنفعة أخرى قرين قيامه بعمل هو حق عليه في الأساس بحكم وظيفته، فإنه يعاقب بالحبس .... الخ؛ لكنها في الاختصاص تختلف إذ أن تجاوز الموظف أياً كان لاختصاصه بطريق عنصر الخطأ وحده ظاناً منه أنه يقع ضمن صلاحياته واختصاصات المعهودة اليه؛ فانه يعد مرتكباً لجريمة الاساءة في استعمال السلطة [1].

والتعريف بالعموم للموظف كركن مفترض في هذه الجريمة، يكاد أيضاً وارداً في التشريع العراقي وفق نصوص المادتين 307 و308 من قانون العقوبات العراقي" [2].

وكذلك في التشريع الكويتي وفق نصوص المادة رقم35/ في قانون الجزاء الكويتي [3].

وقد أكدت محكمة التمييز الأردنية أن شرط الوجوب في هذه الجريمة هو ان الموظف يكون موظفاً عمومياً [4].

المطلب الثاني
الركن المادي لجريمة اساءة استعمال السلطة

الركن المادي في الجريمة هو ما يمثل مظهرها الخارجي، أي هو فعل خارجي ذو طبيعة مادية محسوسة ويشكل اعتداء على المصالح المحمية بموجب القانون، أو يعرضها للخطر ولا تقوم الجريمة بغير ركن مادي، فكل جريمة لا بد لها من ماديات تتجسد فيها الإرادة الإجرامية لمرتكبيها [5].

---

(1) ابو عامر، محمد زكي، وعبد المنعم، سليمان (2004) قانون العقوبات الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية ص.(42)

(2) السعيد، كامل (2008) شرح قانون العقوبات، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار الثقافة، ص (459)

(3) ابو عامر، محمد زكي، وعبد المنعم، سليمان (2004) قانون العقوبات الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية ص (42).

(4) قرار محكمة التمييز الأردنية رقم 2010/1440، موقع قسطاس. (www. qistas.com)

(5) الحديثي، فخري عبد الرزاق، والزعبي خالد حميدي (2010)، شرح قانون العقوبات: القسم العام، ط2، دار الثقافة، عمان، ص86

ويعرف الركن المادي لكل جريمة بأنه النشاط المادي المكون للسلوك الإجرامي الذي يدخل في البيان القانوني للجريمة، وهو مظهرها الخارجي ومجموع العناصر المادية وفقا لما ينص عليه المشرع [1].

ويعد الركن المادي بما يوفره من عناصر مادية للجريمة، هو الأساس الأول والرئيس الذي يتأسس عليه الحكم بحدوث الجريمة، بمعني أنه ومن خلال عناصر الركن المادي للجريمة إذا توافرت دلت على حدوث الجريمة فعلاً [2].

وعليه فإن للركن المادي في جريمة اساءة استعمال السلطة عناصر رئيسية هي:

أولا: عنصر السلوك الإجرامي: ويعرف السلوك الإجرامي في أي جريمة وظيفية بأنه النشاط والمظهر المادي الخارجي الذي يصدر عن الجاني ليحقق النتيجة الإجرامية والذي فرض له القانون جزاءٌ [3]. ويعتبر عنصر السلوك الإجرامي الركن الأول من أركان الجريمة، بل أنه يمثل أهم مكونات الجريمة باعتبار السلوك الإجرامي فالسلوك يكاد أن يكون مرادفاً للجريمة، ولهذا فالسلوك الإجرامي يمثل الإفصاح الصريح لمخالفة الجاني أحكام القانون [4]. ولعنصر السلوك الإجرامي صورتان وهما:

- السلوك الإيجابي: وهو السلوك المتمثل بالنشاط الذي يفترض حركه عضوية إرادية تصدر عن جسم الجاني وتحدث تغييرا في العالم الخارجي [5].

---

(1) رؤوف عبيد، (1979)، مبادئ القسم العام من التشريع العقابي ،.ط 4 ، دار الفكر العربي : القاهرة.، ص228

(2) عبدالستار، شرح قانون العقوبات: القسم العام، ص467.

(3) المجالي، نظام (2010)، شرح قانون العقوبات: القسم العام، ط3، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص212

(4) عبد المنعم، سليمان (2003)، النظرية العامة لقانون العقوبات، بدون طبعة، بيروت: منشورات الحلبي، ص.460

(5) عبدالمنعم، المرجع السابق، ص461

- السلوك السلبي: وهو الامتناع عن القيام بأمر يوجب القانون على الشخص أن يقوم به تحت طائلة المساءلة الجزائية [1].

ثانيا: عنصر النتيجة الإجرامية: حيث تعرف النتيجة الإجرائية في الفقه الجنائي بأنها الأثر المترتب على السلوك الذي يشكل عدوانا على حق أو مصلحة يقرر لها القانون الحماية الجنائية [2]. والركن المادي لا تكتمل عناصره إلا بتحقيق النتيجة. فالحكمة من تجريم أي فعل مرتبطة بمدى اعتداء هذا الفعل على المصالح التي يرى المشرع أنها جديرة بالحماية الجزائية بصرف النظر أكان هذا الاعتداء فعلياً أم محتملاً؛ ولهذا فإن النتيجة الإجرامية تمثل العنصر الثاني من عناصر الركن المادي حيث تكمن الأهمية القانونية للنتيجة الإجرامية في توجيه سياسة التجريم [3]. وللنتيجة الإجرامية مدلولان هما [4]:

- مدلول مادي: والذي يتمثل بالتغيير الفعلي الذي يحدثه السلوك في العالم الخارجي كأثر لهذا السلوك.
- مدلول قانوني باعتبارها فكرة قانونية والتي تمثل الاعتداء على حق أو مصلحةّ قدر المشرع لها حماية جنائية.

ثالثا: عنصر العلاقة السببية: حيث تعد العلاقة السببية العنصر الذي يربط بين عنصري السلوك الإجرامي ونتيجة الجريمة (عنصري الركن المادي في الجريمة)؛ فعنصر العلاقة السببية هو ما يقيم

---

(1) الحياري، الركن المادي للجريمة، ص149

(2) عبدالستار، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، ص86

(3) حسني، محمود نجيب (1984)، شرح قانون العقوبات اللبناني: القسم العام، بيروت: دار النهضة العربية ، ص282

(4) حسني، المرجع السابق، ص.282

وحدة وكيان الركن المادي، ويسهم بشكل رئيسي في تحديد نطاق المسؤولية الجزائية [1].

ومن منظور المشرع العربي، كما ورد في (قانون العقوبات الأردني، المواد: 182، 183، 184)؛ و(قانون العقوبات العراقي، المواد من 329: 341)؛ يعتبر الركن المادي لهذه الجريمة كل فعل سلبي يؤدي إلى حدوث نتيجة إجرامية؛ ولتحقق هذا الركن عدة صور تشمل ضمنها: امتناع وإحجام الموظف عن العمل الذي أوجبه عليه القانون أو أي سلطة تقديرية خولته به. أو حتى إعاقة أو تأخير القوانين والأنظمة.

لكن وبرغم أن القيام بعمل ينهي القانون القيام به هو حركة مادية إرادية تصدر من الجاني؛ إلا أنه يجب أن يتحقق هذا الفعل بناءً على ارادة مرتكب الفعل الجنائي [2].

ما يعني أنه يجب أيضاً أن يتوفر الركن المعنوي أيضاً في جريمة اساءه استعمال السلطة؛ فما هو الركن المعنوي؟

المطلب الثالث

الركن المعنوي لجريمة اساءة استعمال السلطة

إن قيام الجريمة لا يتأسس فقط على ارتكاب ماديّاتها المتمثلة في عناصر الركن المادي، بل يتعين أن تتوافر هناك علاقة نفسية بين الفاعل وماديات الجريمة، وهذه العلاقة تتجسد في اتجاه إرادة مرتكب الجريمة إلى إحداث ماديّاتها [3].

فوفقاً للقاعدة الشرعية العامة –لفقهية وقانونية وإدارية–للعقوبات الجنائية بمختلف صنوفها؛ فإنه

---

(1) حسني، المرجع السابق، ص.28

(2) خلف، محمد نوري (2018)، جريمة اساءة استعمال السلطة في التشريعين العراقي والأردني، مرجع سابق، ص60

(3) عبدالستار، شرح قانون العقوبات: القسم العام، ص467.

لا يسأل شخص عن جريمة إلا إذا كان يستطيع الامتناع عن ارتكابها [1]. بمعني أن تتوافر لدي مرتكب الجريمة إرادة آثمة لارتكاب المخالفة التي تمثل تجاوزاً للقانون [2].

وهو ما يسمى الركن المعنوي للجريمة.

والركن المعنوي للجريمة هو الركن النفسي أو العلاقة النفسية التي تربط الفاعل بالجريمة، مهما كان حجم هذا الارتباط إذ يقسم إلى ارتباط عمداً أو قصداً أو إهمال [3].

أي أن الركن المعنوي في الجريمة يعني توافر الارادة والوعي والإدراك والطواعية لدى مرتكب الفعل الجرمي في العمل مع العلم بأن الفعل المرتكب هذا قد يؤدي إلى إلغاء حق أو تحقيق باطل، ويعاقب عليه القانون [4].

ما يعني أن إن الركن المعنوي في العمل الإجرامي؛ لكي يكون متحققاً لاكتمال اركان حدوث الجريمة؛ يقتضي أن تتوفر في الجريمة العناصر الذهنية والنفسية الجنائية.

ولهذا يحدد بعض الفقه للركن المعنوي للجريمة، صورتان هما [5]:

- صورة القصد الجنائي: التي تعبر عن اتجاه إرادة الفاعل إلى إحداث السلوك الإجرامي وتحقيق النتيجة.
- صورة الخطأ الجنائي: والتي تعبر عن اتجاه إرادة الفاعل إحداث السلوك الإجرامي دون رضائه بإحداث النتيجة.

---

(1) الحديثي، فخري (1992)، شرح قانون العقوبات القسم العام، شركة الحر للطباعة الفنية – بغداد، ص321

(2) عبدالستار، شرح قانون العقوبات: القسم العام، ص467.

(3) خلف، محمد نوري (2018)، جريمة اساءة استعمال السلطة في التشريعين العراقي والأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، ص57

(4) الرقاد؛ والكساسبة، جريمة قبول الواسطة في التشريع الأردني وإشكالية التطبيق–مرج سابق، ص107

(5) الحديثي، والزعبي، مرجع سابق، ص174

وعلى هذا الأساس فإن للركن المعنوي كأحد أركان تحقق حدوث جريمة اساءة استعمال السلطة؛ عناصر رئيسية يجب أن تتوفر لدى مرتكب الجريمة. حيث تتحدد عناصر الركن المعنوي لجريمة اساءة استعمال السلطة في عنصرين رئيسيين وهما العلم، والإرادة [1].

وبرغم أن العلم والإرادة يمثلان عناصر رئيسية يجب توافرها لتحقق الركن المعنوي، وبالتالي تحقق حدوث جريمة اساءة استعمال السلطة؛ إلا أن العلم والإرادة لكونهما عناصر نفسية/وجدانية (غير ظاهرة) ومن الصعب جداً التحقق من توفرهما لدى مرتكب الجريمة. الأمر الذي يقودنا إلى أن الركن المعنوي يتطلب بقوة المزيد من الشرح والتفصيل الفقهي والقانوني لشرحه وتنظيم عملية التحقق من توفر عناصره؛ لتحديد ما إذا كانت الجريمة مقصودة أم لا.

ففي جريمة اساءة استعمال السلطة، من حيث التحقق من ركنها المعنوي؛ كما يرى بعض الفقه أن ارتكاب الموظف لهذه الجريمة قد يكون قائماً في أساسه على الخطأ؛ بمعنى عنصر السلوك الاجرامي قد حدث نتيجة جهل/عدم علم بالنتيجة. غير أن السلوك الإجرامي قد وما ينتج عنه من جرم؛ قد يكون سببية الإهمال/قلة الاحتراز أو تجاوز الاختصاص [2].

فيما يذهب البعض الآخر إلى أن جريمة استغلال السلطة تُعد من الجرائم العمدية، إذ يستبعد وقوعها عن طريق الخطأ، وقد ذهب اغلب الشراح إلى انه يلزم لتحقق الركن المعنوي في جريمة استغلال النفوذ توافر القصد الجنائي العام فقط. في حين دهب البعض الأخر إلى اشتراط وجود القصد الخاص لدى الجاني بالإضافة إلى القصد العام وعليه يلزم لقيام جريمة استغلال السلطة، توفر العلم باركان الجريمة وقت ارتكابها، أي أن يعلم الفاعل، بان المقابل الذي يحصل عليه، إنما

---

(1) الرقاد؛ والكساسبة، جريمة قبول الواسطة في التشريع الأردني وإشكالية التطبيق–مرج سابق، ص107

(2) الحديثي، والزعبي، المرجع السابق، ص.1

هو ناتج عن اعتماد نفوذه لدى جهة معينة. فان كان يجهل ذلك، معتقدا انه يحصل على هذا المقابل بسبب عمل مشروع يقوم به. طبقا لمهنته فلا عقاب له [1].

فيتجه الفقه احياناً إلى الرأي بالقول أنه "يشترط أن تتجه إرادة الموظف لاستغلال الوظيفة مع علمه بأنه يقوم بعمل غير حق يترتب عليه إلغاء حقاً أو إحقاق باطلاً، فإذا كانت أرادته لم تتجه لإلغاء حق أو تحقيق باطل فإنه لا يعتبر قد أرتكب هذه الجريمة [2].

ووفقاً لذلك فجريمة اساءة استغلال السلطة تعتبر جريمة مقصودة، يقوم القصد الجنائي المطلوب لقصديتها على عنصرين هما: العلم والإرادة، أي أن يتوافر لدى الجاني العلم بالعناصر القانونية للجريمة، وأن تنصرف إرادته إلى إحداث السلوك الإجرامي وتحقيق النتيجة [3].

والأصل في الجرائم أن تكون عميدة والاستثناء أن تكون غير عميدة وقد استقر القانون على هذه القاعدة، بحيث إذا سكت الشارع عن بيان صور الركن المعنوي في جريمة من الجرائم تطلب ذلك القصد الجنائي فيها [4].

كما أن هناك صور اخرى لجريمة اساءة استعمال السلطة فيما يتعلق بركنها المعنوي الخاص بعنصر العلم وهي كما اشارت اليها المادة 341 من قانون العقوبات العراقي والمادة 182 من قانون العقوبات الأردني صورة الجريمة التي تنشأ عن اهمال وقلة احتراز أو ما تسمى الخطأ غير الواعي الذي يحدث الضرر والاهمال هو أحد مكونات عنصر الخطأ وهو اتخاذ واجبات الحيطة والحذر وهو

---

(1) بوزيد، شباح (2013)، جـريمة استغـلا ل النفـوذ –اليات الوقاية والمكافحة–، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر—01؛ ص90-91

(2) الكيلاني، فاروق) (2011جرائم الفساد، عمان: دار الرسالة العالمية. ص429

(3) الرقاد؛ والكساسبة، جريمة قبول الواسطة في التشريع الأردني وإشكالية التطبيق–مرج سابق، ص107

(4) حسني، النظرية العامة للقصد الجنائي، مرجع سابق، ص11

وقوف الجاني موقفاً سلبياً في امكانية تجنب حدوث الضرر [1].

وعلى هذا الأساس نجد أن مسألة "إساءة استعمال السلطة" من الناحية القانونية والفقه الجنائي تصنف باعتبارها جريمة من الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة، حيث نص عليها ورود قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960م ضمن مواده رقم 182 و183 و184). كما ورد نص سابق في المادتين رقم 175 ورقم176 باعتبارها استثمار الوظيفة من الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة ايضاً، كما أكد المادة (5-أ) من قانون هيئة مكافحة الفساد على اعتبارها جريمة من جرائم وصور الفساد.

حيث يسعى المشرع من وراء تجريم جريمة إساءة استعمال السلطة والإخلال بواجبات الوظيفة، إلى تحقيق الحماية للإدارة العامة وواجبات الوظيفة، وحياد ونزاهة الموظف، واحترامه لأحكام القانون، والحيلولة دون تعسفه في استعمال السلطة الممنوحة له، مما يؤدي إلى الإضرار بمصالح الدولة [2].

(1) المجالي، شرح قانون العقوبات القسم العام، مرجع سابق، ص311

(2) الرقاد، مشعل محمد؛ والكساسبة، فهد يوسف (2016)، جريمة قبول الواسطة في التشريع الأردني وإشكالية التطبيق-دراسة مقارنة-، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلّد43، العدد1 ص99-1012، عمادة البحث العلمي/ الجامعة الأردنية، ص104

الفصل الرابع
صور جريمة اساءة استعمال السلطة وسبل مكافحتها

لقد اتضح في الفصول السابقة، أن المشرع الأردني في منظوره نحو اساءة الموظف العمومي لاستعمال سلطته جريمة جنائية يعاقب عليها مرتكبها، إذا ما اكتملت اركانها وعناصرها المادية والمعنوية لتحققها. وقد تبين أيضاً أن المشرع القانوني الإداري والجنائي للأردن ودول المقارنة يكاد يتفق في اعطائها اهتمام وأولية قصوى في تنظيمها لأن حجم الآثار التي تحدث عنها واسعة كونها تمس المصلحة العامة.

كما اتضح لنا من خلال استعراض بعض منظورات الفقه والقانون العام، أن جريمة اساءة استعمال السلطة من قبل الموظفين العموميين، يجب أن تحظى بمزيدٍ من الشرح والتفصيل الفكري والقانوني لتأطيرها نظرياً وتنظيمها إدارياً وجنائياً. لا سيما فيما يتعلق بتحديد صور هذه الجريمة، وكذا أساليب ووسائل مكافحتها.

ولهذا فقد تمثل الهدف الذي اختص به هذا الفصل في التعريف بصور جريمة اساءة استعمال السلطة أساليب ووسائل مكافحتها في ضوء التشريعات القانونية والإدارية والجنائية الأردنية والمقارنة ذات العلاقة بجريمة اساءة استعمال الوظيفة العامة ومكافحتها.

حيث تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين رئيسيين هما:

- المبحث الأول: صور الجريمة.
- المبحث الثاني: أساليب ووسائل مكافحة الجريمة.

وفيما يلي يقدم الباحث عرضاً وتحليلاً علمياً منهجياً استقرائياً –من العام إلى الخاص–لكل مبحث على حده، وفق مطالبه وموضوعاته الرئيسية، على النحو الآتي:

المبحث الأول
صور جريمة اساءة استعمال السلطة

إن دراسة المنظور الفقهي والقانوني في تأطيره وتنظيمه لأي جريمة، بما في ذلك جريمة اساءة استغلال السلطة؛ تقتضي من الناحية المنهجية والموضوعية عرض وتحليل وجهات النظر المتخصصة في تأطير وتصنيف حالات ومستويات التمثّل الممكنة لحدوث وتحقق الجريمة.

وذلك من أجل الاستفادة منها في تحديد وتبني التصور النظري الأمثل، الذي يمكن انتهاجه في دراسة وتحليل أهم الصور المصنفة فقهاً ضمن جرمية اساءة استعمال، وتبين كيف تم تنظيمها في ضوء التشريعات القانونية المأخوذة للدراسة التحليلية أو المقارنة.

وعلى هذا الأساس فقد سعى الباحث من خلال هذا المبحث إلى:

- تحديد وتعريف أهم صور جريمة اساءة استعمال السلطة في ضوء مراجعة ما قدمه الفقه والدراسات والبحوث العلمية السابقة المتخصصة ذات العلاقة، من رؤى وتصورات نظرية حول صور الجريمة التي يمكن أن يرتكبها الموظفين العموميين بحكم مواقعهم وسلطاتهم المخولة لهم قانونياً وادارياً.
- تقديم عرضاً تحليلاً لمنظورات الفقه والمشرع القانوني للأردن ودول المقارنة نحو تلك الصور الجرمية وتنظيمه لها قانونياً وإدارياً وجنائياً.

حيث ينقسم المبحث إلى مطلبين رئيسيين:

- المطلب الأول: التعريف بأهم صور جريمة إساءة استعمال السلطة.
- المطلب الثاني: صور جريمة اساءة استعمال السلطة في المشرع الأردني والمقارن.

وفيما يلي عرض لكل مطلب على حده.

المطلب الأول

التعريف بأهم صور جريمة اساءة استعمال السلطة

إن الانحراف في استعمال السلطة الإدارية وفق نظرية القانون العام، يتولد عنه العديد من الصور الجرمية المرتكبة من قبل الموظفين العموميين؛ بحيث ينبغي أن تدرس كل جريمة من هذا المستوى وبحسب بُعد المسؤولية القانونية من خلال ثلاث صور رئيسية هي [1]:

- الصورة الجنائية.
- الصورة المدنية.
- الصورة التأديبية.

ومن زاوية أخرى تتجه أغلب التصورات النظرية في الفقه الإداري، إلى أن لأي جريمة يكون ركنها المفترض هو الموظف العمومي، بما فيها جريمة اساءة استعمال السلطة، عدة صور جرمية ممكنة، لتحدد المسؤولية القانونية والجنائية للموظف المرتكب للجريمة [2].

ما يعني أنه يمكن تصنيف صور جريمة اساءة استعمال السلطة، ضمن مستويين:

- الصور المادية لجريمة اساءة استعمال السلطة على أساس ركنها المادي؛ أي على أساس الفعل/السلوك الإجرامي ونتيجته الجرمية والعلاقة بينهما.
- الصور المعنوية لجريمة اساءة استعمال السلطة أي على أساس عنصري الإرادة والعلم.

وعلى ضوء ما سبق فإن صور جريمة اساءة استعمال السلطة، تتحدد تبعاً لأركانها وعناصرها الرئيسية المادية والمعنوية؛ وقد حاولنا من خلال قراءتنا الموضوعية لأبرز التصورات النظرية المتعلقة

---

(1) محمد، عوض (1985)، قانون العقوبات القسم العام , دار المطبوعات الجامعية , الإسكندرية , ص416.

(2) خلف، محمد نوري (2018)، جريمة اساءة استعمال السلطة في التشريعين العراقي والأردني، مرجع سابق، ص76

بموضوع جريمة اساءة استعمال السلطة، أن نعرف بأهم الصور النظرية لهذه الجريمة في ضوء الفقه الإداري والجنائي، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: صور جريمة اساءة استعمال السلطة وفق عنصر الفعل الجرمي

يُعد نوع الفعل المتسبب في احداث الضرر والإخلال بالمصالح العامة، والذي يرتكبه الموظف العمومي، من أهم المرتكزات النظرية الفقهية والتشريعية في توصيف جريمة اساءة وتصنيف صورها الجرمية المادية والمعنوية.

حيث يعرف عنصر الفعل في جريمة اساءة استعمال السلطة قانونياً وإدارياً بأنه كل فعل (مادي أو معنوي) يقوم به الموظف العمومي فيلحق ضرراً بالمصالح العامة– أي كل فعل يكون سبباً لحدوث النتيجة الجرمية التي تستوجب الجناية. ووفقاً لعنصر الفعل يحدد الفقه الجنائي لأي جريمة من حيث الفعل الجرمي صورتين رئيسيتين هما [1]:

- الفعل الإيجابي.
- الفعل السلبي.

وتتمثل صور الفعل الإيجابي لجريمة اساءة استعمال السلطة، في الصور التي يكون الفعل الجرمي الذي مارسه الموظف عملاً مادياً يؤكد ارتباط سلوك الموظف بنتيجة الجرمية. أي أن الموظف هنا يرتبط بعنصر السلوك الإجرامي ارتباط حسي.

فيما تتمثل صور الفعل السلبي لجريمة اساءة استعمال السلطة، في الصور التي يكون الفعل الذي مارسه الموظف عملاً نفسياً لكنه يؤكد ارتباط سلوك الموظف بنتيجة الجريمة ([2]). أي أن

(1) خلف، محمد نوري (2018)، جريمة اساءة استعمال السلطة في التشريعين العراقي والأردني، مرجع سابق، ص76

(2) سالم، عبدالمهيمن بكر(1959) ، القصد الجنائي، ص3

الموظف هنا يرتبط بعنصر السلوك الإجرامي ارتباط غير حسي.

وللفعل الإنساني أياً كان (حسياً أو نفسياً) حالات ومستويات متعددة يمكن أن يوصف بها نظرياً وفقهياً، فقد يكون مستمر وقد يكون مؤقت، وقد يكون أثره كبير وواسع وقد يكون ضعيف ومحدود، وقد يكون موجه وقد لا يكون موجه... الخ.

ما يعني أن الفعل الذي يقوم به الموظف في جريمة اساءة استعمال السلطة، سيأخذ صور وحالات جرمية مختلفة فقهياً وجنائياً. فقد يكون الفعل الذي ارتكبه الموظف هو الإهمال والإخلال الذي قام به الموظف هو عنصر السلوك الجرمي [1].

أو قد يكون الفعل الذي ارتكبه الموظف ومثل السبب لحدوث النتيجة الجرمية، وهو الاعاقة والتأخير [2].

أو قد يكون الفعل عبارة عن محض امتناع عن العمل وهي الصورة التي تجعل الفعل يحقق عنصر توافر العلاقة السببية بين الفعل/السلوك الجرمي وبين نتيجة الجريمة [3].

وبرغم أن اغلب الفقه الجنائي قد ذهب إلى اعتبار حالات امتناع أو اخلال أو تجاوز أو اعاقة أو تأخير أو امتناع الموظف واحجامه في اداء وظيفته، تمثل من حيث المسؤولية الجنائية من صور جريمة اساءة استعمال السلطة بل ويعدونها أنها من الصور الجرمية العمدية أياً كانت المبررات، لأن نشاط الموظف العام هو الذي تسبب بحدوث نتيجتها [4].

---

(1) إمام، محمد كمال الدين (2004). المسؤولية الجنائية أساسها وتطورها، دار الجامعة للنشر، الاسكندرية، ص114

(2) ايوب، النظرية العامة للامتناع في القانون الجنائي، مصدر سابق، ص159

(3) حسني، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، مصدر سابق، ص152

(4) عابدين، محمد احمد(1994)، وقف تنفيذ الحكم الجنائي وجريمة الامتناع عن تنفيذه، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ص121

إلا أن هناك بعض من هذه الصور كالامتناع والتأخير والتجاوز، لا يمكن اعتبارها عمدية، فتكون الجريمة وفق ركنها المعنوي، ضمن صور الخطأ، كأن تكون هناك ارادة للسلوك والفعل لكن الإرادة لم تكن متجهة نحو تحقيق النتيجة أو قد لا يكن توقع لها ولا يقبل تحققها [1]. فحالة الإعاقة والتأخير وفق لبعض الفقه لا تكفي وحدها بل يجب ان يكون الموظف ملزماً بالعمل الذي امر به القانون أو الجهة المختصة.

ومهما يظهر من تعدد وتنوع لحالات صور الفعل في جريمة اساءة استعمال السلطة بحسب الركن المعنوي لها بين العمد أو القصد أو الخطأ إلا أن الصور الأبرز لهذه الجريمة هي الفعل الإيجابي أو الفعلي السلبي، عمدياً كان أو عن طريق الخطأ [2].

فسواءً نتج هذا الفعل عن قصد أو عن إهمال وتقصير، فإن الخطأ الشخصي في جريمة اساءة استعمال السلطة هو المعتد به لتحقق عنصر الإرادة [3]. فقد يكون الفعل متصفاً بالخطأ، أي أن الموظف قد ارتكب الفعل بغير عمد، أي لم يكن سلوكه الفعلي بحجم مستوى الحيطة والتحسب المفترض [4].

ومن زاوية نظر تعتمد على حجم النتيجة المترتبة عن الخطأ؛ يرى بعض الفقه أنه لا فرق بين الخطأ اليسير والخطأ الجسيم باعتبار الحكمة من التجريم قائمة على جسامة النتيجة الجرمية؛ فإن كان الخطأ يسيراً فيمكن ان يستوجب مسؤولية تأديبية لا جنائية. فيما تنظر إليه المادة 341 من قانون العقوبات العراقي باعتباره فعل ناتج عن اساءة استعمال السلطة، وتعتبره المادة 183 من قانون

---

(1) ايوب، النظرية العامة للامتناع في القانون الجنائي، مصدر سابق، ص159

(2) خلف، محمد نوري (2018)، جريمة اساءة استعمال السلطة في التشريعين العراقي والأردني، مرجع سابق ، ص76

(3) إمام، محمد كمال الدين (2004). المسؤولية الجنائية أساسها وتطورها، دار الجامعة للنشر، الاسكندرية، ص114

(4) سرور، احمد فتحي (1985)، الوسيط في قانون العقوبات القسم الخاص، دار النهضة، ص307.

العقوبات الأردني فعل ناتج عن الإهمال والتقصير.

وعلى كل حال فبرغم اتفاق التصورات الفقهية النظرية على أن صور جريمة اساءة استعمال السلطة، تتحد وفق مستويين/صورتين بحسب نوع الفعل وهما (الفعل الإيجابي، والفعل السلبي) وإن من أبرز صورها (الاهمال، الإخلال، الإعاقة، الامتناع)؛ إلا أن هناك تباينات في المنظورات القانونية الجنائية حول صور هذه الجريمة تبعاً لحالات القصد والعلم والإرادة.

ولهذا فسنحاول ان نستوضح صور جريمة اساءة استعمال السلطة، بصورة أكثر وضوحاً، من خلال تتبع تغطية الدراسات والأبحاث العلمية القانونية التخصصية لصور جريمة اساءة استعمال السلطة، تبعاً لعنصر النتيجة الجرمية تالياً.

الفرع الثاني: صور جريمة اساءة استعمال السلطة وفق عنصر النتيجة الجرمية

يُعد عنصر النتيجة/الضرر في منظور الفقه العام للقانون الإداري، ضمن سياق جريمة اساءة استعمال السلطة هو المعمول به أساساً في تحديد صور المسؤولية الجنائية ويقصد بالمسؤولية الجنائية صلاحية الجاني لتحمل الجزاء الجنائي عما ارتكبه [1].

ومن زاوية النظر التي بنيت على أساس عنصر النتيجة الإجرامية كأحد عناصر الركن المادي لتحقق جريمة اساءة استعمال السلطة؛ يرى بعض الباحثين أن هناك ثلاث مستويات لصور جريمة اساءة استعمال السلطة والوظيفة العامة، كما يلي [2]:

- الاختلاس ومن صوره تحويل أرصدة ومبالغ مالية بعهدته إلى حسابات شخصية؛ أو إخفاء

(1) محمد، عوض (1985)، قانون العقوبات القسم العام , دار المطبوعات الجامعية , الإسكندرية , ص416.

(2) الوعلان، راشد عيد مرزوق (2012): تجريم استثمار الوظيفة دراسة مقارنة في القانون الأردني والكويتي–دراسة مقارنة – رسالة ماجستير بجامعة الشرق الاوسط –كلية الحقوق، ص37، 56، 70

أصول منقولة وادعاء عدم العلم بها بغية تملكها.

- استثمار الوظيفة ومن صورها: بيع الأصول والممتلكات العامة، والغش، والمحسوبية.
- الانتفاع بالوظيفة ومن صورها: استعانة الموظف بأشخاص مستعارين، أو استعمال صكوك صورية، أو القيام بممارسة احتيالية للاستيلاء على المال أو تحقيق ما يري.

ووفقاً لما تضمنته وتبنته أغلب الأدبيات العلمية البحثية، في سياق دراسات وبحوث تحليل جريمة اساءة استعمال السلطة، نجد أن بعض الباحثين يذهب إلى أن صور جريمة اساءة استعمال السلطة بحسب عنصر النتيجة الجرمية تتحدد في الصور الرئيسية التالية [1]:

- الرشوة: ومن صورها أخذ المال أو العطية أو الهدايا مالية أو مادية معجلة أو مؤخرة، وقد تكون صريحة بأخذ عطاء أو وعد، وقد تكون بصورة إكرامية
- التزوير: ومن صوره تحريف الأوراق الرسمية أو السجلات بالحذف أو الإضافة، أو صنع صكوك أو مخطوطاً لا أصل له أو وقع امضاء مزوراً.
- الاعتداء على المال العام ومن صورها العملية السرقة، والاختلاس والاستيلاء المباشر، التبديل والاهدار للمال العام.
- التربح من أعمال الوظيفة ومن صورها الاستفادة من الوظيفة بالمعلومات الرسمية، أو الحصول على تنفيذ مشروعات خاصة أو الخصول على نصيب من الأدوات والمواد العامة أو تسويق انتاجاته الخاصة باسم وظيفته.
- التحايل على النظام. ويأتي من خلال سوء استعمال الوظيفة كالعبث بالتعليمات والأوامر

(1) الجريش، سليمان بن محمد (2002)، اساءة استعمال السلطة في الوظيفة العامة وتطبيقاتها في السعودية، رسالة ماجستير، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، السعودية، ص96: 125

والأنظمة وبطرق تنفيها امتناعاً أو تأخيراً ينشأ عن ضرر عام أو خاص.

- إساءة المعاملة ومن صورها: التعذيب والقسوة والإكراه أو سلب الحريات وتقييدها ومصادرة الأموال أو تفتيش الأشخاص داخل المنازل.
- الغدر وهي من جرائم تجاوز الحدود الوظيفية، كأخذ اموال أو رسوم أو غرامات أو عوائد زائدة عن المحددة قانوناً، أو انتهاكه لصفة اختصاص جبايتها
- المحاباة ومنها الإيثار والاستئثار بالوظيفة، ومن صورها تسهيل معاملات وتخفيض واعفاء رسوم وغرامات على اساس القرابة والمحسوبية
- الإضرار بالأموال والمصالح. بالإتلاف أو تعريضها للمخاطر أو الاخفاء.
- تسخير الموظفين وأرباب المصالح للمصلحة الخاصة.

ومهما يكن هناك من تصورات نظرية فقهية قانونية وجنائية لصور جريمة اساءة استعمال السلطة، كما سبق عرضه، فإن المسؤولية الجزائية لا تترتب على الفعل الضار وحده، فلا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني، فالفعل المادي وحده لا يكفي لتحقق الجريمة بل يجب أن يصدر الفعل من إرادة تسعى للفعل والنتيجة وهناك بعض الجرائم الي يشترط القانون فيها ركن مفترضاً، بل أن الجرائم التي تقع على المصلحة العامة باختلاف مسمياتها يعد الركن المفترض فيها هو الأساس، حيث ترتكب هذه الجرائم من قبل الموظف ومن في حكمه [1].

(1) خلف، محمد نوري (2018)، جريمة اساءة استعمال السلطة في التشريعين العراقي والأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، ص41

الفرع الثالث: التصور النظري الخاص للباحث نحو صور جريمة اساءة استعمال السلطة

بناءً على ما سبق عرضه وتحديده لأهم صور جريمة اساءة استعمال السلطة وفق عنصري الفعل وحجم الضرر المترتب عنه؛ فقد اتضح وجود اختلاف نظري فقهي (جنائي وإداري) نحو صور جرائم الوظيفة العامة عموماً؛ حيث يخلط البعض بين جريمة اساءة استعمال السلطة نفسها وبعض الجرائم الأخرى أو بين صورها وصور الجرائم الأخرى تارة أخرى.

ولأننا في دراستنا هذه نختص بجريمة اساءة استعمال السلطة، فلا بد من تحديد أهم الصور الجرمية التي تندرج نظرياً وفقهياً وإدارياً وجنائياً، ضمن جرائم اساءة استعمال السلطة، وينبغي أن تتطرق إليها الدراسة في ضوء الفقه والمشرع القانوني الإداري والجنائي النافذ في الأردن ودول المقارنة.

في هذا الصدد، ومن خلال رؤيتنا النظرية الموضوعية لقراءة وتحليل أهم الطروحات الفكرية الفقهية والقانونية النظرية، في مجال موضوع جريمة اساءة استعمال السلطة، فإنه يمكننا القول بأن أهم صور جريمة اساءة استعمال السلطة يمكن أن تتحدد في الصور الرئيسية التالية:

- الصور المادية وهي الجرائم التي يقوم الموظف بحكم سلطته الوظيفية الممنوحة له قانوناً بارتكاب فعل حسي مخالف للقانون فينتج عنه ضرر واخلال بالمصلحة العامة أو الخاصة. كاستعمال القسوة أو التزوير أو التحريف أو الاتلاف أو الاخفاء، أو الانتفاع الشخصي ... الخ.
- الصور المعنوية وهي الجرائم التي يقوم الموظف بحكم سلطته الوظيفية الممنوحة له قانوناً بارتكاب فعل غير حسي مخالف للقانون فينتج عنه ضرر واخلال بالمصلحة العامة أو الخاصة، كالامتناع أو التحريض أو الاعاقة أو العرقلة أو التأخير أو التجاوز .... إلخ

وعلى هذا الأساس فقد استخلص الباحث أهم الصور الرئيسية التي تندرج ضمن جريمة اساءة استعمال السلطة، وفق التصور الفقهي النظري القانوني والجنائي، في أربع صور رئيسية على النحو الآتي:

الفرع الرابع: الصورة الأولى من صور جريمة اساءة استعمال السلطة

أولا: (إهمال الموظف واخلاله بأداء واجباته الوظيفية)

يعتبر إهمال الموظف وتقاعسه عن أداء واجباتها ومسؤولياته الوظيفية، أحد صور السلوك الإيجابي لجريمة اساءة استعمال السلطة. حيث يكون إهمال الموظف العمومي في القيام بالمسؤوليات الوظيفية هو عنصر السلوك الذي أداء إلى حدوث النتيجة الجرمية، إذ يتجلى هذا السلوك/الفعل الجرمي لهذه الصورة الجرمية في برود وتقاعس ولا مبالاة الموظف في تنفيذ الواجبات الوظيفية (1). كما يعد إخلال الموظف بانتظام وسير عمليات اداء وتنفيذ الواجبات الوظيفية، المناطة به أو بغيره في مرفقه العام؛ من صور السلوك الإيجابي لجريمة اساءة استعمال السلطة. وإخلال الموظف لتنفيذ الوظيفة ليس كإهماله لأداء واجباته الوظيفية برغم أن كليهما من صور السلوك الإيجابي لجريمة اساءة استعمال السلطة؛ حيث يرتكب الموظف الإخلال في صور التجاوز أو المخالفة للأنظمة التشريعية والإدارية النافذة بينما الإهمال يحدث عن برود وتقاعس وتقصير في اداء واجاباته الوظيفية نفسه [2].

ثانيا: (استعمال القسوة ضد الآخرين من قبل الموظف مستغلاً سلطته).

تُعد مسألة استعمال القسوة أحد صور جريمة اساءة استعمال السلطة؛ فالجاني هنا هو كل موظف تسبب مستغلاً وظيفته بقسوة/اعتداء على شخص مهما خفت جسامته، سواء أكان من قبيل الضرب

---

(1) الشحات، القانون العقابي، القسم الخاص، مصدر سابق، ص183

(2) الشحات، القانون العقابي، القسم الخاص، مصدر سابق، ص183

الذي يؤلم الجسم أم كان من قبيل الإيذاء الخفيف الذي يمس الشرف وان لم يؤلم الجسم؛ وقد تؤدي أفعال القسوة التي يرتكبها رجل السلطة العامة تجاه المجني عليه إلى نتيجة جرمية أشد جسامة كإحداث عاهة مستديمة أو الافضاء إلى القتل. والأساس الذي يستند اليه الفقه في تفسير مسؤولية رجل السلطة في هذه الحالة يعود إلى فكرة الجريمة متعدية القصد التي تتولد من السلوك الإجرامي فيها نتيجة اشد جسامة [1].

ثالثا: (اعاقة الموظف لتنفيذ الأنظمة والقوانين والأحكام النافذة).

ويعتبر قيام الموظف العمومي بتعطيل القوانين والأنظمة والأوامر والأحكام، من صور جريمة اساءة استعمال السلطة ذات المسؤولية الجنائية؛ حيث يقوم الموظف في هذه الصورة بتعطيل أو وقف تنفيذ القانون أو الأوامر. والإعاقة هي أحد صور الفعل السلبي لجريمة اساءة استعمال السلطة، حيث تؤدي اعاقة الموظف لتنفيذ القوانين والأنظمة إلى حدوث اخلال في اداء الواجبات الوظيفية [2]. ولهذا فإن قيام الموظف بفعل من شأنه اعاقة أو تأخير هو أحد صور الفعل السلبي، فقد يكون مجرد من أي نشاط ما يعني أنها جريمة لا شروع فيها، ولا ينتظر القانون تحقق النتيجة حتى تكتمل أركانها [3]. وعلة جرمية هذه الصورة هو أن القانون يقتضي قيام الموظف بنشاط وسلوك إيجابي لإنفاذ ما يوجب عليه انفاذه قانوناً بحكم سلطته [4].

رابعا: امتناع الموظف عن ادا واجباته الوظيفية.

وفقاً لعناصر الركن المعنوي للجريمة فإن ارتكاب الموظف لجريمة استعمال السلطة؛ قد لا يتطلب

---

(1) الزهيري، رياض عبد عيسى (2013)، دعوى مسؤولية الدولة و ن أعمالها الضارة في القانون العراقي والمقارن، ص56

(2) سالم، عبدالمهيمن بكر (1959)، القصد الجنائي، ص3

(3) بهنام، رمسيس(1971)، النظرية العامة للقانون الجنائي، منشاة المعارف، الاسكندرية، ص552

(4) أيوب، محمد أحمد مصطفى (2003). النظرية العامة للامتناع في القانون الجنائي، دار النهضة العربية، ص269

قيامه بفعل مادي، وإنما يكون الموظف قد انتهج سلوكاً معنوياً ارتبط بحدوث النتيجة الجرمية كالامتناع والاحجام عن العمل [1]. حيث يؤدي الامتناع أو الإحجام عن العمل الذي يمارسه الموظف إلى حدوث الإخلال والضرر في اداء الوظيفية [2]. والامتناع عن اداء الوظيفية أحد صور الفعل السلبي لجريمة اساءة استعمال السلطة [3].

حيث سيتم الوقوف على واقع هذه الصور الجرمية في منظورات المشرع الأردني والعراقي والكويتي، ضمن في كل تشريع منها على حده.

المطلب الثاني
صور جريمة اساءة استعمال السلطة في التشريعات المقارنة

لقد تطرقنا في المطلب السابق إلى عرض وتحليل أهم صور جريمة اساءة استعمال السلطة، وبرغم أن البعض قد اعتبر الرشوة والاختلاس والمحسوبية كصور لجريمة اساءة استعمال السلطة، إلا أننا قد سبق وأن بينا في الفصل الثاني أن الرشوة والاختلاس والوساطة، تُعد جرائم مختلفة مستقلة قائمة بذاته وقد حظيت بمعالجات فقهية وقانونية مستفيضة، أي بكونها لا تمثل صور من صور جريمة اساءة استعمال السلطة؛ فإننا سنركز فقط هنا على مجموعة من الصور الجرمية التي نراها نندرج ضمن جريمة اساءة استعمال السلطة.

وسيختص هذا المطلب للتعرف على منظورات التشريعات القانونية الإدارية والجنائية للأردن ودول المقارنة نحو صور جريمة اساءة استعمال السلطة، لكل تشريع على حده كما يلي:

---

(1) خلف، محمد نوري (2018)، جريمة اساءة استعمال السلطة في التشريعين العراقي والأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، ص78

(2) سالم، عبدالمهيمن بكر(1959) ، القصد الجنائي، ص3

(3) بهنام، رمسيس(1971)، النظرية العامة للقانون الجنائي، منشاة المعارف، الاسكندرية،، ص552

الفرع الأول: صور جريمة اساءة استعمال السلطة في التشريعات القانونية الأردنية

إن مسألة اهمال الموظف واخلاله بواجباته الوظيفية وفق منظور المشرع الأردني، كما اشار اليها قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960م تعتبر من صور جريمة إساءة استعمال السلطة التي تتطلب لقيامها ركنا مفترضاً، حيث لا يتصور ارتكابها إلا ممن يحمل صفة الموظف العام ويستثني من ذلك الصورة الواردة في نص المادة (182/2).

ووفقاً لنصوص المادتين رقم 175 ورقم176 في قانون العقوبات الأردني يعد اخلال الموظف بواجباته الوظيفية من الجرائم التي تتعلق بإساءة استعمال السلطة، وفي قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني فنجد أن المادة (5-أ) تعتبرها جريمة من جرائم وصور الفساد.

ويسعى المشرع الأردني من وراء تجريم هذه الصورة الجرمية إلى تحقيق الحماية للإدارة العامة وواجبات الوظيفة، وحياد ونزاهة الموظف، واحترامه لأحكام القانون، والحيلولة دون تعسفه في استعمال السلطة الممنوحة له، مما يؤدي إلى الإضرار بمصالح الدولة [1].

وقد جاءت المادة183 من (قانون العقوبات الأردني رقم16 لسنة 1960) خاصة بعقوبات الموظفين العمومين في حالات وصور الإهمال والاخلال بالواجبات الوظيفية؛ إذ نصت الفقرة1 على: "كل موظف تهاون بلا سبب مشروع في القيام بواجبات وظيفته وتنفيذ أوامر أمره المستند فيها إلى الأحكام القانونية يعاقب بالغرامة من عشرة دنانير إلى خمسين ديناراً أو بالحبس من أسبوع واحد إلى ثلاثة أشهر"، وشددت الفقرة2 من نفس المادة العقوبة، بحسب الضرر، حيث نصت على "وإذا لحق

(1) الرقاد، مشعل محمد؛ والكساسبة، فهد يوسف (2016)، جريمة قبول الواسطة في التشريع الأردني وإشكالية التطبيق-دراسة مقارنة-، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلّد43، العدد1 ص99-1012، عمادة البحث العلمي/ الجامعة الأردنية، ص104

ضرر بمصالح الدولة من جراء هذا الإهمال عوقب ذلك الموظف بالحبس من شهر واحد إلى سنة وضمن قيمة هذا الضرر وقد نصت المادة341 على أنه لا يعفي الموظف عن العقاب –بالحبس– إذا ما نتج عن تجاوز اختصاصه خطأ جسيم يضر بمصالح الأشخاص المعنوية.

وقد نصت المادة 356 من قانون العقوبات الأردني، أيضاً على أن لصورة اهمال الموظف واخلاله بواجباته الوظيفية كأحد صور جريمة اساءته لاستعمال السلطة، هي قيامه بارتكاب التجسس والتزوير والاحتيال، حيث نصت الفقرتين 1،2 من المادة 356 على: "يعاقب بالحبس من شهر إلى سنة كل موظف يسيء استعمال وظيفته هذه بأن يطلع على رسالة مظروف أو يتلف أو يختلس إحدى الرسائل أو يفضي بمضمونها إلى غير المرسل إليه.، ويعاقب بالحبس مدة ستة أشهر أو بالغ ارمة حتى عشرين ديناراً من كان ملحقاً بمصلحة الهاتف وأفشى مخابرة هاتفية اطلع عليها بحكم وظيفته أو عمله.

واعتبر المشرع الأردني اعاقة تنفيذ الأنظمة والأحكام والأوامر القانونية من الصور الجرمية المتعلقة بإساءة استعمال السلطة والوظيفة العامة من قبل الموظفين العموميين، حيث نص قانون العقوبات الأردني رقم16 لسنة 1960 في المادة رقم182، الفقرة 1 على:

"كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين، أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانوناً أو تنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين".

ونصت المادة 184 على أن قيام الموظف العمومي أو تسببه في تعطيل العمل بالقوانين أو الأنظمة أو اعتراضه والوقوف ضد تنفيذ الأوامر والقرارات القضائية، يعد من صور جريمة اساءة استعمال السلطة.

الفرع الثاني: صور جريمة اساءة استعمال السلطة في التشريعات القانونية العراقية

لقد اعتبر المشرع العراقي، كل عمل وظيفي يتعارض مع القانون ويخل بالوظيفة العامة ويحرفها عن واجباتها ومسؤولياتها المقرة، يعد من صور جريمة اساءة استعمال السلطة.

وبحسب نص المادة 322 من قانون العقوبات العراقي فإن اهمال الموظف واخلاله بواجباته الوظيفية تعد صور جرمية من صور اساءة استعمال السلطة، وهي صور جرمية تستوجب العقاب إذا ما توفرت فيها اركان وعناصر تحقق الجريمة وفق قانون العقوبات العراقي.

وفي المادة 329 من قانون العقوبات العراقي نصت على (يعاقب بالحبس وبالغرامة أو إحدى هاتين العقوبتين كل موظف أو مكلف بخدمة عامة استغل سلطة وظيفته في وقف أو تعطيل تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين والأنظمة أو أي حكم أو أمر صادر من إحدى المحاكم أو من أية سلطة عامة مختصة أو في تأخير تحصيل الأموال أو الرسوم ونحوها المقررة قانوناً)، وفي المادة 341 من القانون نفسه: (يعاقب بالحبس كل موظف أو مكلف بخدمة عامة تسبب بخطئه الجسيم في إلحاق ضرر جسيم بأموال أو مصالح الأشخاص المعنوية التي يعمل بها إليه إن كان ذلك ناشئاً عن إهمال جسيم بأداء وظيفته أو عن إساءة استعمال السلطة أو عن إخلال جسيم بواجبات وظيفه).

وقد أكد القانون العراقي رقم111 لسنة 1969 في مواده 320، و322، و341، على أنه يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنين كل موظف عمومي قام باستعمال العمال في اشغال تتعلق بوظيفته أو استغل سلطته في وقف وتعطيل اوامر صادرة من الحكومة أو أحكام القوانين النافذة أو أمر صادر من المحاكم والامتناع عمدا وبغير وجه حق عن أداء عمل من اعمال وظيفته، أو أخل عمدا بواجب من واجباتها نتيجة لأي سبب غير مشروع، أو خالف واجبات وظيفته أو امتنع عن اداء

عمل من أعمالها بقصد المصلحة الخاصة.

ومن صور اساءة استعمال السلطة وفق القانون العراقي، مسألة تجاوز الموظفين لاختصاصاتهم بما يخل بالمصلحة العامة ويلحق الضرر بها وبرغم أن المادة 329 من قانون العقوبات العراقي قد عدت تجاوز الموظف لاختصاصاته من صور الإخلال بالواجبات الوظيفية، والتي لا ترتقي إلى مستوى المخالفة الجزائية أو الصور الجرمية لإساءة استعمال السلطة؛ إلا أن المادة 341 قد أكدت على أن العقوبة ترتبط بعنصر النتيجة الجريمة، حيث أكدت على أنه لا يعفي الموظف عن العقاب –بالحبس– إذا ما نتج عن تجاوز اختصاصه خطأ جسيم يضر بمصالح الأشخاص المعنوية.

ونصت المادة 307 فقرة2 " تكون العقوبة السجن مدة لا تزيد على سبع سنوات أو بالحبس إذا حصل الطلب أو القبول أو الاخذ بعد اداء العمل أو الامتناع عنه أو بعد الإخلال بواجبات الوظيفة بقصد المكافأة على ما وقع من ذلك.

مادة 308/ كل موظف أو مكلف بخدمة عامة طلب أو قبل لنفسه أو لغيره عطية أو منفعة أو وعدا بشيء من ذلك لأداء العمل أو الامتناع عن عمل لا يدخل في اعمال وظيفته ولكنه زعم ذلك أو اعتقده خطأ يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على سبع سنوات أو الحبس والغرامة على ان لا تقل عما طلب أو اعطي أو وعد به ولا تزيد بأي حال من الاحوال على خمسمائة دينار. ونصت المادة 309/ على "تسري أحكام المادتين السابقتين ولو كان الموظف أو المكلف بخدمة عامة يقصد عدم القيام بالعمل أو عدم الامتناع عنه وعدم الإخلال بواجبات وظيفته".

كما يعد المشرع العراقي استعمال القسوة عبر السلطة الوظيفية أحد صور جريمة اساءة استعمال السلطة، حيث تنص المادة وفي قانون العقوبات العراقي تنص (المادة 332) "يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة كل موظف أو مكلف بخدمة عامة استعمل القسوة مع أحد الناس اعتماداً على وظيفته

فأخل باعتباره أو شرفة أو أحدث ألماً ببدنة وذلك دون الإخلال بأي عقوبة أشد ينص عليها القانون". لكن هذه الصورة الجرمية، قد ترتقي في حجم جسامتها إلى ما هو أشد مما نص عليه التشريع العراقي، حيث يمكن أن ينتج عن اساءة استعمال السلطة في صورتها هذه "القسوة" إلى أحداث عاهة مستديمة، أو قد يفضي فعله إلى موت المجني عليه.

الفرع الثالث: صور جريمة اساءة استعمال السلطة في التشريعات القانونية الكويتية

لقد اشار المشرع الكويتي وفق المرسوم بالقانون رقم (20) لعام 1981م بشأن إنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية، في المادة 4 الفقرة 1 إلى أن مخالة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأوليها من قبل الموظف تعد من صور إساءة استعمال السلطة.

كما نصت المادة 157 من قانون العقوبات الكويتي والمادتين 47، و48 من قانون الجزاء الكويتي، أن استثمار الموظف العمومي للوظيفة ليحصل لنفسه أو لغيره على منفعة أو ليلحق الإضرار بالإدارة، تعد أحد صور جريمة استثمار الوظيفة العامة.

حيث يشير المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية بالكويت، وفق نص المادة رقم 25/ على أنه يحظر على الموظف: – ان يشتري أو يستأجر بالذات أو بالواسطة عقارات أو منقولات من الجهة الحكومية التي يؤدي فيها اعمال وظيفته، كما يحظر عليه ان يبيع أو يؤجر لها شيئا من ذلك. – ان تكون له مصلحة بالذات أو بالواسطة في اعمال أو مقاولات أو مناقصات أو عقود تتصل بأعمال اية جهة حكومية. – ان يؤدي اعمالا للغير بمرتب أو بمكافأة أو بدونها ولو في غير اوقات العمل الرسمية الا بإذن كتابي من الوزير ويعتبر عدم الحصول على هذا الاذن بمثابة مخالفة تأديبية تستوجب المساءلة. – ان يستغل وظيفته لأي غرض كان أو ان يتوسط لاحد أو ان يوسط احدا في شأن من شئون وظيفته. – ان يدلى بأية معلومات عن الاعمال التي ينبغي ان تظل

سرية بطبيعتها أو وفقا لتعليمات خاصة أو ينشر ذلك بأية وسيلة الا بإذن كتابي من الوزير، ويستمر هذا الحظر حتى بعد انتهاء خدمة الموظف. – ان يحتفظ لنفسه بأصول اية وثائق رسمية أو صور منها سواء كانت اوراقا أو شرائط تسجيل أو اقلاما أو غيرها مما يتعلق بالجهة التي يعمل بها ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصيا.

وفي المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية بالكويت، تنص المادة رقم 27 / أن كل موظف يخل بالواجبات أو يخالف المحظورات المنصوص عليها في القوانين أو اللوائح يعاقب تأديبيا، وذلك مع عدم الإخلال بالمسئولية الجزائية أو المدنية عند الاقتضاء. ويعفي الموظف من العقوبة التأديبية إذا ثبت ان ارتكابه المخالفة كان تنفيذا لأمر كتابي صدر اليه من رئيسه بالرغم من تنبيهه إلى المخالفة. وفي هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الامر. كما أنه لا يسأل الموظف مدينا الا عن خطئه الشخصي.

وتنص المادة رقم 28 / العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين هي: – الانذار. – الخصم من المرتب لمدة لا تزيد عن خمسة عشر يوما في المرة الواحدة ولا تجاوز تسعين يوما خلال اثني عشر شهرا. – تخفيض المرتب الشهري بمقدار الربع لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تجاوز اثني عشر شهرا من المخالفة الواحدة. – خفض الدرجة إلى الدرجة الادنى مباشرة ويحدد القرار الصادر بتوقيع العقوبة الاقدمية في هذه الدرجة ومرتب الموظف فيها. – الفصل من الخدمة. ولكنها لا توقع على شاغلي مجموعة الوظائف القيادية الا احدى العقوبات التالية. – التنبيه كتابة من الوزير. – اللوم. – الفصل من الخدمة.

ويعد امتناع الموظف العمومي لأداء واجباته الوظيفية، أو اعاقته المادية لتنفيذ أي قرار قضائي، أو أي أمر صادر من السلطة ذات الاختصاص أحد صور اساءة استعمال السلطة، وفق ما نصت

عليه المواد 217: 227 من قانون الجزاء الكويتي رقم16 لسنة 1960.

وتؤكد جرمية هذا السلوك من قبل الموظف، كونها تعد مخالفة صريحة واخلال بواجباته ومسؤولياته الوظيفية بحسب مواد المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية بالكويت، حيث تنص المادة رقم 24 بأن من واجبات الموظف العمومي: – ان ينفذ ما يصدر اليه من اوامر بدقة وامانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها. – وان يلتزم بأحكام القوانين واللوائح وان يحافظ على ممتلكات الدولة وان يتقيد في إنفاق اموالها بما تفرضه الامانة والحرص عليها.

وقد نصت المادة 35/ في قانون الجزاء الكويتي: "يعاقب بالحبس مدة لا تجاوز عشر سنوات وبغرامة تساوي ضعف قيمة ما أعطى أو وعد به بحيث لا تقل عن خمسين ديناراً كل موظف عام طلب أو قبل لنفسه أو لغيره وعداً أو عطية لأداء عمل أو الامتناع عن عمل من أعمال وظيفته، ويسي حكم هذه المادة ولو كان العمل المنصوص عليه في الفقرة السابقة لا يدخل في أعمال وظيفة المرتشي ولكنه زعم ذلك أو اعتقد خطأ، كما يسري حكم المادة . لو كان المرتشي يقصد أداء العمل أو عدم الامتناع عنه." [1].

كما نص قانون الجزاء/العقوبات الكويتي رقم31 لسنة 1970، في المادة 44 على أنه " يعاقب بالحبس مدة لات تقل عن ثلاث سنوات كل موظف عام أو مستخدم أو عامل اختلس اموالاً أو أوراقاً أو أمتعة أو غيرها مسلمة إليه بسبب وظيفته" ونصت المادة 50 من نفس القانون على أنه يحكم على الجاني بالعزل والرد بغرامة مساوية لقيمة ما اختلسه أو استولى عليه من مال أو منفعة أو ربح"

(1) ابو عامر، محمد زكي، وعبد المنعم، سليمان (2004) قانون العقوبات الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية ص (42).

المبحث الثاني
طرق مكافحة جريمة إساءة استعمال السلطة

ونظراً لما تتصف به جريمة إساءة استعمال السلطة وصورها الجرمية، من خطورة على المصالح العامة والمصالح الفردية، فإنه من الأهمية أن يتم التعرف على أساليب ووسائل مكافحة هذه الجرائم وتفعيلها وتطوير أدواتها. وعليه؛ سيتم توضيح ذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول
التعريف بماهية مكافحة الجريمة ووسائلها العامة

الفرع الأول: التعريف بمفهوم مكافحة الجريمة وأهميتها وأهدافها

وتعد الوقاية من الجريمة من المفاهيم الحديثة التي يشوبها الكثير من سوء الفهم فربما يكون هذا المفهوم الأكثر استعمالا، لكنه أيضا الأقل فهما [1]. وفيما يتعلق بتعريف مفهوم الوقاية من الجريمة بصورة عامة نلاحظ عدم اتفاق الباحثين والفقهاء على تعريف موحد لهذا المفهوم، وذلك راجع إلى المغزى المقصود والاختصاص أو الزاوية التي ينظر منها كل باحث.

حيث يعرفها البعض بأنها محاولة التغلب على الشروط والظروف التي تؤدي بالإفراد إلى أتباع سلوكيات إجرامية أو القيام بأعمال تعد قانونا وعرفا جرائم أو سلوكيات منحرفة أو شاده [2]. ويعبر مصطلح الوقاية من الجريمة عن عملية منع قيام الشخصية الإجرامية أي استئصال جذور الجريمة ومنع حدوثها [3].

---

(1) طالب، أحسن (2001)، الوقاية من الجريمة، دار الطبع بيروت، ص08

(2) أبو حسان، ممد (1978)، أحكام الجريمة والعقوبة في الشريعة الاسلامية، الاردن، ص12

(3) بوزيد، شباح (2013)، جـريمة استغـلا ل النفـوذ –اليات الوقاية والمكافحة–، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر—01؛ ص98

وقد مرت عملية مكافحة الجريمة بمراحل عدة يمكن حصرها في ثلاث مراحل أساسا [1]:

- مرحلة التنظير المجردة/مرحلة الإقناع: وخلال هذه المرحلة أنصبت جهود الباحثين مند المدرسة التقليدية على مراجعة الأفكار المتعلقة بالعقوبة والجريمة، وكانت بمثابة إقناع بدور المجتمع في المشكلة الإجرامية وعليه فلابد أن يكون له دور في الوقاية منها.
- مرحلة إعداد البرامج والنماذج الوقائية للجريمة: وفي هذه المرحلة أصبح البحث منصبا على النماذج والأساليب التطبيقية الميدانية والإجرائية لإعطاء مفهوم الوقاية بعدا تطبيقيا وتزامن ذلك مع بروز مدرسة الدفاع الاجتماعي الحديث. وكان الهدف في هذه المرحلة هو الوصول إلى مفهوم الوقاية من الجريمة باتجاه إجرائي بحت.
- مرحلة التفكير الجديد: وفي هذه المرحلة من الوقاية، تم اجراء عملية التقييم والتقويم لما تم تطبيقه إجرائيا أو ميدانيا؛ بغية وضع نظرية في مجال الوقاية من الجريمة تهدف إلى المساهمة في الوصول إلى اتخاذ وإعداد تدابير، أو نماذج أو برامج تطبيقية للحيلولة دون حدوث الفعل الإجرامي من أصله والتحكم في معدلات الجريمة.

وعلى هذا الأساس يتضح أن عملية الوقاية من الجريمة ومكافحتها لا تعد عملا منفردا أو منعزلا عن السياسة الاجتماعية العامة، إنما تعبر عن عملية شاملة ومتكاملة تقوم على منهج علمي مدروس وهي تتناول النشاطات المترابطة التالية: [2]

- تطويق أسباب الإجرام قبل وقوعه (التربية، التكوين، التعليم).
- استئصال البواعث الإجرامية في مراحلها الأولية (الشفافية، المحاسبة، المراقبة).

---

(1) بوزيد، شباح (2013)، جـريمة استغـلا ل النفـوذ –اليات الوقاية والمكافحة–، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر—01؛ ص10–102

(2) الجيوش، الطاهر حليل (1999)، الوقاية والتأهيل والمكافحة للجرائم المستحدثة ص12

- تطويع بعض البواعث الإجرامية في أطر واتجاهات مشروعة (تحسين الأجور، المكافئة...)
- تقليص الفرص والمواقف التي تغري الفرد على ارتكاب الفعل الإجرامي (عدم مركزية القرار، تسبب القرار بإعطاء فرص الطعن...).

الفرع الثاني: أهمية مكافحة الجريمة

إن مكافحة الجريمة قضية ديناميكية اجتماعية مستمرة، كونه تعبر عن عملية صراع بين المجتمع العام من جهة وأفراد المجتمع الإجرامي من جهة أخرى يقصد من مصطلح مكافحة الجريمة التعبير عن عملية حماية المجتمع من النشاط الإجرامي، وتقليل الفرص لممارسة السلوك الإجرامي [1]. ومن الزاوية النظرية فإن مكافحة الجريمة أياً كان نوعها أو حجمها، وفي أي مجتمع؛ هي العملية التي تمارس بهدف بتر العناصر الإجرامية تماما والقضاء على الجريمة نهائيا، غير أن الهدف الواقعي من وجهة النظر العملية والتي ترى في الجريمة شرا لابد منه في المجتمع هو العمل على تقييد وحصر والحد من النفوذ والنشاط الإجرامي والحيلولة دون امتداده واتساعه وبصفة عامة كشف الجرائم ومطاردة المجرمين، وإقامة الدليل عليهم. [2]

فالهدف والغاية من نظم ردع ومكافحة جريمة الإخلال الوظيفي بالمصالح، وفق ما تضمنته الأدبيات القانونية الدولية الحديثة، هو تحقيق عدة اهداف عامة في سياق مكافحة جريمة استعمال السلطة ومن أهم هذه الأهداف هي دعم نزاهة أو استقلالية صانع القرار. وكذلك ضمان ولائه

(1) بوزيد، شباح (2013)، جريمة استغلا ل النفوذ –اليات الوقاية والمكافحة–، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر—01؛ ص110

(2) علي، بدر الدين، مرجع سابق، ص31؛ نقلاً عن بوزيد شباح

للنظـام القانونـي للبلد فوق أي ولاء آخر. [1]

ونظراً لخطورة جريمة اساءة استعمال السلطة، لارتباطها بالوظيفة العامة، فقد حظيت باهتمام كبير من قبل الفقهاء والباحثين المتخصصين، من أجل الوصول إلى تحديد أفضل الطرق والوسائل والأساليب مناسبة للوقاية من هذه الجريمة ومكافحتها.

المطلب الثاني
طرق ووسائل مكافحة جريمة اساءة استعمال السلطة

الفرع الأول: طرق ووسائل مكافحة الجريمة في ضوء الفكر القانوني النظري

تشير أدبيات الفقه القانون الإداري والجنائي الفكرية إلى إن مكافحة جريمة، يمكن تحقيقها بعدة طرق مختلفة [2]. منها ما هو مباشر ومنها ما يستخدم وفق أساليب ووسائل غير مباشرة [3]. فمن الطرق الممكنة في مكافحة جريمة اساءة استعمال السلطة ما يلي: [4]

- تضييق الفرص وتصعيب الأهداف الإجرامية.
- زيادة الجهد من الجاني مع زيادة الإخطار حول الهدف واحتمال كشف الجريمة والقبض على الجاني.
- تقليص الفائدة والمنفعة.

---

(1) كاردونـا، فرانسيسكو (2015). " معالجة تضارب المصالح في القطاع العام – سلسلة أدلة الحوكمة الرشيدة 2-. ط1، النرويج: منشورات ركز النزاهة في قطاع الدفاع، (ترجمة: منظمة حلف شمال الأطلسي "الناتو")، ص12

(2) جعفر، علي محمد (1993)، الإجرام وسياسة مكافحته، دار النهضة العربية بيروت، ص23

(3) جعفر، علي محمد (1993)، الإجرام وسياسة مكافحته، دار النهضة العربية بيروت، ص23

(4) بوزيد، شباح (2013)، جـريمة استغـلا ل النفـوذ –اليات الوقاية والمكافحة–، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر—01؛ ص10-102

- اتخاذ تدابير الوقاية لأن أسلوب الوقاية يؤثر نفسياً في كبح وتثبيط دافع الجريمة لدى المجرم.

ومن الوسائل والإجراءات التي تساعد على مكافحة الجريمة ما يلي: [1]

- تنظيم جهاز الشرطة وتزويده بالكفاءات والإمكانيات الحديثة.
- تنظيم الجهاز القضائي وإجراءات المحاكم.
- سن أو تعديل التشريعات والقوانين بما يساير ويتلاءم مع تطور النشاط
- الإجرامي. والاستفادة من وسائل الإعلام والنشر.

ومن أهم الطرق الممكنة لمكافحة جريمة اساءة استعمال السلطة [2]:

- عزل الموظفين المؤثرين في انتشار الجريمة من المؤسسات الحكومية.
- بتطبيق أساليب فاعلة في المعاملة العقابية.
- تنفيذ برامج متنوعة للحد من ثقافة الجريمة والحد من نزعات ارتكابها.
- الحد من حالات التعرض للإغراءات.

الفرع الثاني: مكافحة جريمة اساءة استعمال السلطة في التشريعات المحلية المقارنة

تمثل العقوبة التأديبية أهم وأبرز الطرق والأساليب والوسائل التي تعتمد عليها مختلف بلدان العالم في مكافحة جريمة اساءة استعمال السلطة، بما فيها الدول العربية قاطبة، ومنها دول المقارنة المستهدفة بالدراسة. وسنحاول التعريف بهذه الطريقة، والوقوف على منظور المشرع الأردني والمقارن نحوها.

---

(1) بوزيد، شباح (2013)، جـريمة استغـلا ل النفـوذ –اليات الوقاية والمكافحة–، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر—01؛ ص106

(2) جعفر، علي محمد (1993)، الإجرام وسياسة مكافحته، دار النهضة العربية بيروت، ص23

إن القاعدة العامة في مسائلة وتنفيذ العقوبات الجنائية ضد مرتكبي الجرائم الجنائية بما فيها جريمة اساءة استعمال السلطة؛ تنص على أنه "لا يسأل جنائياً غير الأنسان وتمثل هذه القاعدة احدى المبادئ الأساسية التي تقوم عليها التشريعات الجنائية الحديثة" [1]. بمعنى أن رجل السلطة العامة مرتكب الجريمة هو وحده الذي يتحمل نتائج فعله.

وهي قاعدة تتسق معها مختلف الأنظمة والقوانين الإدارية، حيث تنص (المادة 29 من قانون العقوبات العراقي) على "لا يسأل شخص عن جريمة مالم تكن نتيجة لسلوكه الإجرامي".

ولما تشكله جريمة استغلال السلطة من مخاطر جسميه محتملة على الصعيدين العام والخاص؛ فقد عمل المشرع على تجريمها ومحاربتها بل ووضع آليات للوقاية منها. إذ تُنظر إليها قانونياً من أهم مظاهر الفساد كما نصت عليها (المادة 128) من قانون العقوبات الجزائري.

وعلى هذا الأساس فقد أضحت "العقوبة التأديبية" أحد أعظم وأكثر الوسائل والأساليب الفقهية والإدارية الشرعية والقانونية؛ لمكافحة جريمة اساءة استعمال السلطة من قبل الموظفين العموميين في مختلف بلدان العالم. ف

فما المقصود بالعقوبة التأديبية؟ وكيف نظمتها القوانين العربية النافذة لدول المقارنة؟

تعرف العقوبة التأديبية بأنها الجزاء المناسب لردع الأخطاء والانحرافات الضارة بالإدارة ولأعاده التوازن للنظام الوظيفي والوظيفة الإدارية جراء الاضطراب الذي تعرض له بسبب تلك الأخطاء، فالنظام التأديبي الناجح هو الذي يقيم نوعاً من التوازن بين عدالة الجزاء وكفاءة الإدارة والخطأ الذي يثير مسؤولية الموظف التأديبية، قد يثير نوعين أخريين من المسؤولية هم المسؤولية الجنائية

(1) حسني، محمود نجيب (1983)، شرح قانون العقوبات القسم العام، دار النهضة العربية، ص513

والمسؤولية المدنية [1].

فالخطأ الذي يولد المسؤولية التأديبية للموظف العمومي يسمى بالمخالفة الانضباطية وقد عرف بعض الفقه الإداري الجريمة التأديبية بأنها كل فعل أو امتناع يرتكبها الموظف ويجافي واجبات منصبه [2]. أي اخلال الموظف بواجباته الوظيفية والخروج بالوظيفة عن اهدافها ومقتضياتها العامة، بما ينعكس سلباً على المصلحة العامة أو الشخصية.

ومما يلاحظ على غالبية التشريعات أنها لا تتضمن نصوص لتعريف المخالفة الانضباطية، ففي قانون موظفي الدولة المصري (القانون المصري رقم 210 لسنة 1921) وضحت (المادة 83) من القانون نفسه واجبات الموظفين والأعمال المحظورة عليهم حيث نصت هذه المادة تنص على "كل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها في هذا القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يسلك سلوكاً، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بواجبات وظيفته يعاقب تأديبيا".

وفي القانون العراقي (قانون رقم14 لسنة 1991 "قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي" فأن المشرع العراقي أيضاً لم يورد نصاً تعريفياً خاصاً محدد للمخالفة الانضباطية، ولكنه استعمل مصطلح المخالفة التأديبية وبالتالي فقد أبعدها عن مصطلح الجريمة ولعل سبب ذلك يعود

---

(1) المخزومي، وليد مرزة حمزة (2017)، مسؤولية الإدارة عند التعسف في استعمال القوة أو الانحراف فيها –دراسة مقارنة–، مجلة العلوم القانونية / كلية القانون – جامعة بغداد العدد الخاص الثالث– الجزء الثاني2017، ص151: ص185؛ ص164–165

(2) عثمان، محمد مختار (1973)، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص66

إلى الخلط الذي قد يحصل بينها وبين الجريمة الجنائية [1]. ويعرف الفقه الإداري العقوبة التأديبية بأنها سبب القرار نتيجة إخلال الموظف في أمر من أمور وظيفته، أو ارتكابه مخالفة فعلية لأحكام القانون والأنظمة النافذة بما يستوجب المسائلة. [2]

وفي (نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 55 لسنة 2002، مادة 142) تعد جريمة تأديبية قائمة يدان بها الموظف وتستوجب العقاب والجزاء القانوني، كل حالة من الصور التالية:

- إذا ارتكب الموظف العام مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في نظام الخدمة المدنية أو تطبيقاتها.
- إذ أقدم الموظف العمومي على عمل إيجابي أو سلبي أو تصرف بأمر من شأنه الإخلال بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة به أو عرقلتها.
- إذ أرتكب اساءة تمس اخلاقيات ونزاهة الوظيفة العامة وواجباته الوظيفية وسلوكه.

وبرغم أن العقوبة التأديبية الجزائية تعد الأساليب المألوفة لمكافحة الجريمة؛ وبرغم ما تتسم به من تنوع وتعدد في وسائلها وصورها واشكال حيث تتدرج من الخفيفة إلى المتوسطة إلى القاسية بحسب السلوك الاجرامية وحجم ونتيجة الجريمة؛ إلا أن المفهوم السابق لم ينجح في تكريس العقوبة كأداة للقضاء على الجريمة في المجتمع، بل لوحظ أن موجات مفهوم الوقاية لا يتعامل مع المجرم بعينه لمواجهته وضبطه بقدر ما هو فهم واستيعاب التعامل للأسباب والدوافع المؤدية إلى ارتكاب الجريمة، يعقبه تنبؤ سلوك الأشخاص الذين لديهم الاستعداد للانحراف أو ارتكاب الجريمة. ومن ثم

---

(1) المخزومي، وليد مرزة حمزة (2017)، مسؤولية الإدارة عند التعسف في استعمال القوة أو الانحراف فيها –دراسة مقارنة–، مجلة العلوم القانونية / كلية القانون – جامعة بغداد العدد الخاص الثالث– ج3، ص151: ص185؛ ص164–165

(2) محارب، علي جمعة (2004)، التأديب الإداري في الوظيفة العامة؛ دار الثقافة، عمان الأردن

اتخاذ الإجراءات الوقائية لمنعهم منذ ارتكاب الجريمة. [1]

الفرع الثالث: مكافحة جريمة اساءة استعمال السلطة على المستوى الدولي

لقد برز الاهتمام بمكافحة هذه الجريمة "اساءة استعمال السلطة"، على الصعيد الدولي من خلال إنشاء قسم الدفاع الاجتماعي والوقاية من الجريمة التابع للأمم المتحدة، اللجنة الدولية للوقاية من الجريمة والمعاهد المتخصصة بهذا الشأن ومنها معهد روما وطوكيو وهلسنكي وكوستاريكا، وكذلك نلمس هذا التوجه من خلال المؤتمرات الدولية والإقليمية للوقاية من الجريمة ومعاملة المجرمين [2].

لمواجهة هذه الجريمة "اساءة استعمال السلطة" من قبل الموظفين العموميين، فقد وجدت على المستوى الدولي، الكثير من الصكوك القانونية لمكافحة هذه الظاهرة، من ما يعرف باسم" القانون غير الملزم"، على أحكام تحدد تدابير وقائية، على سبيل المثال، معايير (مدونات السلوك)، ومبادئ توجيهية، وأدوات لغرض المساءلة في القطاع العام، تهدف إلى معالجة قضايا تضارب المصالح، ومن هذه الوسائل القانونية عل سبيل المثال ما يلي:

1. اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد (المادة 3: التدابير الوقائية).
2. بروتوكول الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا بشأن مكافحة الفساد (المادة :5التدابير الوقائية).
3. اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع ومكافحة الفساد (المادة 7: الفساد والجرائم المتصلة في الخدمة العامة).
4. اتفاقية الأمم المتحدة لعام 2003 لمكافحة الفساد –اتفاقية مكافحة الفساد (الفصل الثاني: التدابير الوقائية).

---

(1) بوزيد، شباح (2013)، جريمة استغلا ل النفوذ –اليات الوقاية والمكافحة–، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر—01؛ ص98

(2) بوزيد، شباح (2013)، جريمة استغلا ل النفوذ –اليات الوقاية والمكافحة–، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر—01؛ ص98

5. مدونة الأمم المتحدة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين (المادة الثانية: تضارب المصالح وفقدان الأهلية).
6. منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي: المبادئ التوجيهية لإدارة تضارب المصالح في الخدمة العامة –الشفافية والمساءلة في القطاع العام.
7. مجلس أوروبا: المدونة النموذجية لقواعد سلوك الموظفين العموميين (المادة :13 تضارب المصالح.)

ومن الجدير ذكره أيضاً أنه من غير الممكن درء المخاطر التي قد تتعرض لها النزاهة عن طريق وضع اللوائح القانونية فقط، ولكن أيضاً بالاعتماد على اخلاقيات المهنة والمبادئ الاخلاقية للفرد، حيث يجب أن ترتبط بتكوين وسمات شخصية كل فرد بشكل كبير. [1]

ولذا لا يمكن مع هذا البعد الشخصي أن تكون القواعد القانونية قادرة على ضمان أن تكون عملية صنع القرار العام خالية من أي تحيز. لهذا السبب، غالبا ما يقال إنه ينبغي على شاغل المنصب نفسه أن يتبين وجود تضارب مصالح محتمل. وأن تبين ما إذا كان هذا الوضع سوف يؤثر أو يحتمل أن يؤثر على قرار أو موقف سيتخذه بشأن مسألة معينة في ممارسة مهامه الرسمية. فإدراك شاغل المنصب لوجود أو عدم وجود تضارب مصالح يكون في شتى الأحوال ذاتيا أو غير موضوعي، حتى عندما لا تكون هناك نية متعمدة لاحتيال أو خداع. لهذا السبب، توصي دائما مدونات السلوك الجيدة الخاصة بالخدمة العامة، بإجراء نقاش مفتوح حول هذه المسألة في حال كان هناك أي شك، على سبيل المثال، مع رئيس الموظف المعني. [2]

---

(1) كاردونا، فرانسيسكو (2015). " معالجة تضارب المصالح في القطاع العام – سلسلة أدلة الحوكمة الرشيدة 2–. ط1، النرويج: منشورات ركز النزاهة في قطاع الدفاع، (ترجمة: منظمة حلف شمال الأطلسي "الناتو")، ص12

(2) مركز النزاهة في قطاع الدفاع " 2015) "CIDS). " معالجة تضارب المصالح في القطاع العام – سلسلة أدلة الحوكمة الرشيدة2–. ط1، النرويج: منشورات ركز النزاهة في قطاع الدفاع، (ترجمة: منظمة حلف شمال الأطلسي "الناتو")، ص9

الفصل الخامس/ الخاتمة

اختصت هذه الدراسة بموضوع جريمة "اساءة استعمال السلطة" في التشريع الأردني وبعض التشريعات المقارنة التي تمثلت أهمها في التشريع العراقي والكويتي. حيث سعت الدراسة إلى التعريف بمفهوم الموظف العمومي، وبجريمة اساءة استعمال السلطة وما يميزها عن غيرها، وبيان أركانها وصورها وكذا التعريف بأهم أساليب ووسائل مكافحتها في ضوء التشريعات القانونية والإدارية والجنائية الأردنية والمقارنة.

ولتحقيق ذلك ارتكزت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي والمقارن؛ من خلال بيان معالم وعناصر النصوص القانونية التي نظمت جريمة إساءة استعمال السلطة، وتحليل النصوص القانونية في المصادر والمراجع المتوافرة بشكل علمي وموضوعي تحليلي مقارن.

حيث اشتملت الدراسة في فصلها الأول خلفية الدراسة ومشكلتها وأهداف وأهميتها ومحدداتها والدراسات السابقة؛ ثم أربعة فصول تغطي الجزء النظري والنتائج. جاء الفصل الثاني للتعريف بمفهوم جريمة "اساءة استعمال السلطة". واختص الفصل الثالث بللوقوف على الأحكام الموضوعية لهذه الجريمة من حيث الموظف العام واركان جريمة اساءة استعمال السلطة.

أما الفصل الرابع فاختص بصور الجريمة وسبل مكافحتها. وانتهت الدراسة بفصلها الخامس، بخاتمة ثم خلاصة بأهم الاستنتاجات والتوصيات. كما يلي:

ـ النتائج.

لقد توصلت الدراسة إلى عدد من النتائج نستخلص أبرزها في النتائج الرئيسية التالية:

- تعد جريمة "اساءة استعمال السلطة" من حيث ماهيتها وموقعها العام، أحد الجرائم التي تتعارض

مع النزاهة المطلوبة في الوظيفة العامة، التي تؤدي إلى إلحاق الضرر بالمصالح العامة والخاصة والتي تتطلب الاهتمام بها واعطى أولوية بحثية وتشريعية. حيث أصبحت وفق الأدبيات البحثية القانونية الحديثة من أبرز المشكلات التي تواجه المجتمعات، لما لها من أثر سلبي وضرر على كافة المجالات والمستويات في المجتمع.

- إن السلطة في مفهومها الواسع لا تعني ما يتمتع بها الموظف من امتيازات، وإنما تعني الاختصاص الوظيفي الذي يحدد مسؤولية وواجبات الموظف القانونية التي يجب أن تخضع للرقابة الإدارية والقضائية، التي تضمن عدم الإساءة للسلطة.
- إن التعاريف الفقهية الإدارية والجنائية لهذه الجريمة "اساءة استعمال السلطة" قد جاءت مقتصرة على الحالات المقصودة في الفعل، ولم تشر لحالة الخطأ والإهمال، كما أنها تقتصر على الموظف الذي خوله القانون إصدار القرار الإداري من دون النظر إلى الإساءة التي قد يرتكبها الموظف حين ممارسته لوظيفته على نحو مادي. وبرغم أن مفهوم إساءة استعمال السلطة مفهوم متشعب يتشعب تبعاً لعدة عناصر أهمها السلطة والموظف والوظائف والصور الجرمية المندرجة ضمنها. إلا أن هذه الدراسة قد خلصت إلى أن جريمة إساءة استعمال السلطة بأنها كل فعل أو امتناع يصدر من موظف عام، أو من في حكمه متعمدا أو بغير عمد لمنع أو تأخير سير قرار قانوني صادر من سلطة مختصة، بهدف الاستفادة أو الانتفاع من ذلك، له أو لشخص يعرفه، أو بهدف الاضرار والانتقام بشخص أو مجموعة أشخاص.
- إن المشرع الأردني قد عد "اساءة استعمال السلطة" من الجرائم التي تستوجب عقوبة تأديبية وجزائية، حيث نص في بعض مواده على "كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريقة غير مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانوناً أو تنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب

بالحبس من شهر إلى سنتين. وكل موظف تهاون بلا سبب مشروع في القيام بواجبات وظيفية وتنفيذ أوامر أمرة المستند فيها إلى الأحكام القانونية يعاقب بالغرامة من عشرة دنانير إلى خمسين دينار أو بالحبس من أسبوع واحد إلى ثلاثة أشهر. وإذا لحق ضرر بمصالح الدولة من جراء هذا الإهمال عوقب ذلك الموظف بالحبس من شهر واحد إلى سنة وضمن قيمة هذا الضرر".

- تبين من خلال المقارنة بين المواقف حول "اساءة استعمال السلطة" أن معظم التشريعات العربية والتعريفات السابقة لإساءة استعمال السلطة تدور جميعا في الإطار ذاته، وان اختلفت في اللفظ، فهي تشير إلى أنها الخروج بالوظيفة عن أهدافها ومقتضياتها وواجباتها القانونية لتحقيق منافع ومصالح ومكاسب شخصية باستعمال السلطة.
- أن المشرع الأردني قد لامس الصواب، فلم يشترط درجة الخطأ والإهمال الواقع من طرف الموظف. أما المشرع العراقي حدد أن يكون الخطأ جسيماً وأن يكون الضرر الواقع جسيماً، وهذا الأمر بحاجة إلى المعالجة القانونية إذ إن جسامة الفعل تكفي لإيقاع العقوبة حتى وإن لم يترتب على هذه الأفعال النتيجة المنشودة أو الضرر الجسيم. كما أن اشترط المشرع المصري أن يكون إساءة استعمال السلطة على نحو متعمد، ولم يحدد المشرع اللبناني ما إذا كان متعمدا أو بدون عمد، بينما حدد المشرع الجزائري صفة العمد في الدرجة الثانية والخاصة بعرقلة قانون.
- تبين من خلال هذه الدراسة أن هذه الجريمة "اساءة استعمال السلطة" رغم التشابه مع باقي الجرائم الحاصلة على المصلحة العامة، إلا أنها تتسم عن هذه الجرائم في الأفعال المكونة لها في الركن المادي تحديدا، حيث يكون الامتناع إن كان عمداً أو من خلال الخطأ هو الأساس للركن، وأن تأخير تنفيذ القانون قصداً أو عبر الخطأ يجعل من إثبات هذه الجريمة غاية الصعوبة، رغم الخطورة التي قد تسببها هذه الجريمة في الإساءة إلى الوظيفة العامة والصالح العام.
- إن أوجه الاختلاف بين استغلال النفوذ وإساءة استعمال السلطة؛ تبرز في أن صفة الجاني في

الإساءة لا تحصل إلا من موظف ومن هو في حكمه إذا تجاوز الحدود التي منحها القانون، أما استغلال النفوذ فلا يشترط أن تقع هذه الجريمة من موظف عام، فقد يكون مرتكبها أي شخص يتمتع بنفوذ حقيقي أو نفوذ مزعوم ويلزم القانون لقيامها شخصين الأول موظف النفوذ والثاني موظف المصلحة، أما الإساءة تحتاج إلى شخص واحد، وهو الموظف العام ومن هو في حكمه، ويختلف النشاط المادي لهذه الجرائم أيضا.

- بناء إلى قرار محكمة التمييز الأردنية قرار محكمة التمييز الأردنية 1610/ 2014 فأن جريمة الرشوة والاختلاس واستثمار الوظيفة وإساءة استعمال السلطة تعتبر من الجرائم الاقتصادية.
- تختلف جريمة إساءة استعمال السلطة في تكوينها عن الجرائم التي تقع على الوظيفة العامة؛ فالطبيعة الخاصة التي تميز هذه الجريمة هي الأسس التي ترتكز عليها، وبرغم التشابه الواضح مع عدد من الجرائم مثل الرشوة والاختلاس.
- أن المكلف بخدمة عامة ومن في حكمه مثل كالخبير والحارس القضائي، تنطبق عليهم صفة الموظف بحسب المفهوم الجنائي، حيث أن الأعمال التي يقدمونها خدمة للصالح العام، فاستند المشرع على أساس حماية الوظيفة العامة من تجاوز الموظفين لأنها تقدم خدمة للصالح العام، وإن الإخلال لهذه الواجبات يؤدي إلى عدم ثقة الجمهور في الوظيفة العامة، وفي الثقة في الموظفين الذين يمثلون الدولة.
- إن مسألة تجاوز الاختصاص الوظيفي تحمل عدة تأويلات وأصناف وتفتقر إلى تحديد وتنظيم جنائي وقانوني واداري مفصل ومبين لموقعها وحدودها وعقوبتها وشروطها. حيث نجد أن مختلف الأنظمة العربية –فقهية وقانونية وإدارية وجنائية– تكاد تتفق جميعها على اعتبار "تجاوز الاختصاص الوظيفي" كمخالفة وظيفية وليس كجريمة
- تعرف الجريمة بأنها كل نشاط غير مشروع صادر عن ارادة آثمة يقرر له المشرع جزاء جنائياً،

حيث تقوم الجريمة على ثلاثة أركان رئيسية هي: الركن المادي، والركن المعنوي، والركن الشرعي أو القانوني وهو النص الذي يجرم الفعل أو السلوك؛ وعلى هذا الأساس فإن للركن المعنوي كأحد أركان تحقق حدوث جريمة اساءة استعمال السلطة؛ عناصر رئيسية يجب أن تتوفر لدى مرتكب الجريمة. حيث تتحدد عناصر الركن المعنوي لجريمة اساءة استعمال السلطة في عنصرين رئيسيين وهما العلم، والإرادة.

- برغم أن العلم والإرادة يمثلان عناصر رئيسية لتحقق الركن المعنوي، وبالتالي حدوث هذه الجريمة "اساءة استعمال السلطة"؛ إلا أن العلم والإرادة لكونهما عناصر نفسية/وجدانية (غير ظاهرة) ومن الصعب جداً التحقق من توفرهما لدى مرتكب الجريمة.
- أن الجرائم التي تقع على المصلحة العامة باختلاف مسمياتها يمثل الركن المفترض فيها هو الرئيس والأساس، حيث ترتكب هذه الجرائم من خلال الموظف و من هو في حكمه.
- إن المسؤولية الجزائية لا تؤسس على الفعل الضار وحده، فلا يوجد جريمة، ولا عقوبة إلا بالنص القانوني، حيث أن الفعل المادي وحده لا يكفي لتحقق الجريمة.
- لجريمة "اساءة استعمال السلطة" صور متعددة، غير أن أهمها هذه الصورة هي: إهمال الموظف واخلاله بالواجبات الوظيفية؛ استعمال القسوة ضد الآخرين من قبل الموظف مستغلاً سلطته؛ اعاقة الموظف لتنفيذ الأنظمة والقوانين والأحكام النافذة؛ ومن الصور أيضاً امتناع الموظف عن ادا واجباته الوظيفية.
- إن مكافحة الجريمة أياً كان نوعها أو حجمها، وفي أي مجتمع؛ هي العملية التي تمارس بهدف بتر العناصر الإجرامية تماما والقضاء على الجريمة نهائيا، غير أن الهدف الواقعي من وجهة النظر العملية والتي ترى في الجريمة شرا لابد منه في المجتمع هو العمل على تقييد وحصر والحد من النفوذ والنشاط الإجرامي والحيلولة دون امتداده واتساعه.

توصيات الدراسة

في نهاية الدراسة يوصي الباحث المشرع الأردني والكويتي والعراقي، بما يلي:

- اعطاء قضية اساءة استعمال السلطة مزيداً من الاهتمام والمعالجة القانونية الإدارية والجنائية والتنفيذية بتبني مراجعة وقراءات تحليلية حصيفة متخصصة لتصحيح جوانب القصور والغموض والتناقضات.

- إفراد مواد ونصوص قانونية مستقلة وواضحة محدثة تواكب التطورات المعاصرة، تختص بتنظيم جريمة اساءة استعمال السلطة.

- إعداد أنظمة وادلة تنفيذية خاصة بتطبيق العقوبات التأديبية والجزائية على الموظفين الذين يسيئون استعمال السلطة، بارتكابهم أي من صور جريمة الأساءة.

- وضع نصوص قانونية واضحة لتعريف تجاوز الاختصاص وضرورة معالجتها قانونياً، بما يضمن التمييّز بين جميع حالاتها بحسب اركانها وبحسب اضرارها وطبيعتها، بما يضمن جعل لكل تجاوز عقوبة واضحة تتوافق بحسب حجم التجاوز.

- تجريم جريمة "اساءة استعمال السلطة" والإخلال بالواجبات المرتبطة بالوظيفة، إلى تحقيق الحماية للإدارة العامة وواجبات الوظيفة، وحياد ونزاهة الموظف، واحترامه لأحكام القانون، والحيلولة دون وقوعها.

- اعتبار العلم والإرادة عناصر رئيسية لتحقق الركن المعنوي، وحدوث جريمة "اساءة استعمال السلطة"؛ ولكن مع وضع نصوص واضحة ومفصلة جداً، تسهل عملية التحقق من توافرها فعلياً في كل جريمة.

- تطويق أسباب وعوامل تفشي جرائم اساءة استعمال السلطة، قبل وقوعها من خلال توظيف

الوسائل الفعالة في الوقاية منها قبل وقوعه من خلال (التربية، التكوين، التعليم والاعلام والوعض الديني. لاستئصال البواعث الإجرامية في مراحلها الأولية.

- تبني انظمة ادارية فاعلة وفق مبادئ ومعايير الحكومة (الشفافية، المحاسبة، المراقبة)
- دراسة وبحث طبيعة الوظائف التي تتفشى فيها جريمة اساءة استعمال السلطة، واتخاذ معالجات وطنية جذرية لمعالجة اسبابها من خلال: تحسين الأجور والمرتبات، وتوفير الحوافز والمكافئات المادية والمعنوية للموظفين الذين يلتزمون بوظائفهم دون اساءة او اخلال.
- تطوير وتفعيل دور جهاز الشرطة وتزويده بالكفاءات والإمكانيات الحديثة؛ وتنظيم الجهاز القضائي وإجراءات المحاكم؛ وسن أو تعديل التشريعات والقوانين بما يساير ويتلاءم مع تطور النشاط الإجرامي؛ والاستفادة من وسائل الإعلام.
- دراسة النماذج والتجارب الدولية الناجحة في مجال مكافحة جرائم الإساءة والاخلال بالسلطات العامة، والاستفادة من وسائلها وطرقها في مكافحة الجريمة.
- تطوير معايير وشروط التعيين في الوظائف، بما يضمن جعل المعايير القيمية والاخلاقية والنزاهة والعدل من الأولويات المهمة التأكيد على تحققها لدى المرشحين لشغل الوظائف.

المصادر والمراجع

أولاً: المصادر العربية

- ابن منظور، ابي الفضل جمال الدين (1956)، لسان العرب، دار الأحياء التراث العربي بيروت.
- أبو منصور، المنصور (2001)، تهذيب اللغة، ط1، ج2، ط1، دار احياء التراث العربي بيروت.
- حكم المحكمة الإدارية العليا في طعن رقم6927 ق45، جلسة 2002/12/28
- الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية في الكويت حكم رقم (59) تاريخ 4/4/1992،
- الزبيدي، تاج العروس من جواهر القاموس، الناشر: دار الهداية، الجزء 1.
- الفارابي، عبد الغفور أحمد (1987)، الصحاح، تاج اللغة وصحاح العربية، ج1، وج5، ط 4؛ دار العلم للملايين، بيروت، لبنان.
- قانون العقوبات الأردني الصادر بتاريخ 1960 رقم 16 وتعديلاته رقم 27 لسنة 2018
- قانون العقوبات الاردني رقم 16 لسنة 1969 والمعدل برقم 27 لسنة 2017
- قانون العقوبات الاردني، رقم 16 لسنة 1696 والمعدل برقم 27 لسنة 2017.
- قرار محكمة التمييز الأردنية رقم 2010/1440، الموقع: www.qistas.com بتاريخ 1-1-2022م،
- قرار محكمة التمييز الأردنية رقم 2010/1440، الموقع: www.qistas.com بتاريخ 1-1-2022م،
- قرار محكمة التمييز الأردنية رقم 2103/1610، الموقع: www.qistas.com بتاريخ 1-1-2022م،
- قرار محكمة التمييز الأردنية رقم 109/1975
- قرار محكمة العدل العليا رقم 1086/2000 ت25/2/2001، منشورات مركز عدالة.
- أحكام المحكمة الإدارية العليا من2000:2004 (2005). المكتب الفني لهيئة قضايا الدولة.
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الفتوى والتشريع، الفترة من يناير 1990 ولغاية ديسمبر 2002 بخصوص الموظف والوظيفة العامة ج5، 2007

- المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم 10434 لعام 1975
- نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020.

ثانياً: المراجع العربية

أبو عامر، محمد زكي، وعبد المنعم، سليمان (1999) قانون العقوبات اللبناني القسم الخاص، المؤسسة الجامعية للدراسات.

ابن نجيم، زين الدين المصري الحنفي (د ت)، البحر الرائق– شرح كنز الدقائق، ج5، دار الكتب العربية الكبرى، مصر

أبو حسان، ممد (1978)، أحكام الجريمة والعقوبة في الشريعة الاسلامية، الأردن.

أبو زيد، محمد عبد الحميد (2006)، تخاصم أهل السلطة بشأن القرار الإداري دراسة مقارنة، دار النهضة العربية القاهرة.

ابو عامر، محمد زكي وعبد المنعم، سليمان (2004) قانون العقوبات الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية.

احمد، عبد العظيم عبد القادر (2015)، اثبات عيب الانحراف في السلطة دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1.

إمام، محمد كمال الدين (2004). المسؤولية الجنائية أساسها وتطورها، دار الجامعة للنشر، الاسكندرية

أيوب، محمد أحمد مصطفى (2003). النظرية العامة للامتناع في القانون الجنائي، دار النهضة العربية

باينة، عبد القادر (2002) الموظفون العموميون بالمغرب، دار توبقال للنشر الدار البيضاء

بلطرش، مياسه (2018)، تعريف وخصائص عيب الانحراف في استعمال السلطة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، 11 (1)، 266 – 279.

بهبهاني، سلوى فيصل (2004). النظام الوظيفي في ظل قانون الخدمة المدنية الكويتي، الكويت

بهنام، رمسيس (1986)، الجرائم المضرة بمصالح العامة، الناشر: منشأة المعارف، الاسكندرية: مصر

بهنام، رمسيس (1971)، النظرية العامة للقانون الجنائي، منشاة المعارف، الاسكندرية

بوزيد، شباح (2013)، جـريمة استغـلال النفـوذ –اليات الوقاية والمكافحة–، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1

تاج الدين، مدني عبد الرحمن (2005)، جريمة استغلال النفوذ في القانون المقارن والنظام السعودي، بحث منشور في مجلة الإدارة العامة يصدرها معهد الإدارة العامة، الرياض، المجلد الخامس والاربعون، العدد الثالث.

تاج، عطا الله (2017)، الانحراف في استعمال السلطة كوجه من أوجه إلغاء القرار الإداري، دفاتر السياسة والقانون، (16)، 13 – 22.

الجبوري، ماهر صالح علاوي (1991)، القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر.

الجريش، سليمان بن محمد (2002)، اساءة استعمال السلطة في الوظيفة العامة وتطبيقاتها في السعودية، رسالة ماجستير، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، السعودية.

جعفر، علي محمد (1993)، الإجرام وسياسة مكافحته، دار النهضة العربية، بيروت.

جويبيد، احمد (1983)، جريمة رشوة الموظف العمومي في التشريع المغربي، دار الرشاد الحديثة.

الجيوش، الطاهر جليل (2001)، جرائم الاحتيال الأساليب الوقاية والمكافحة، الرياض.

الجيوش، الطاهر حليل (1999)، الوقاية والتأهيل والمكافحة للجرائم المستحدثة

الحديثي، فخري (1992)، شرح قانون العقوبات القسم العام، شركة الحر للطباعة بغداد.

الحديثي، فخري عبد الرزاق، والزعبي خالد حميدي (2010)، شرح قانون العقوبات: القسم العام، ط2، دار الثقافة، عمان.

حسني، محمود نجيب (1984). شرح قانون العقوبات القسم العام، دار الثقافة، عمان.

حسني، محمود نجيب (1984)، شرح قانون العقوبات اللبناني: القسم العام، بيروت: دار النهضة

العربية.

حسني، محمود نجيب (2017) شرح قانون العقوبات القسم الخاص، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية

حسين، عزت (1987) الجرائم الماسة بالنزاهة، الهيئة المصرية القاهرة.

الحلو، ماجد (2009)، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة بالإسكندرية.

حمد، ميسون خلف (بدون سنة) جرائم استغلال النفوذ، بحث منشور في جامعة بغداد

الخلايلة، محمد على. (2017)، القانون الإداري، الناشر: دار الثقافة للنشر

الخلايلة، محمد علي (2017)، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

خلف، سامية عبد الرزاق (2017)، معنى التجاوز في الإباحة"، مقالة علمية، الأنترنت.

خلف، محمد نوري (2018)، جريمة اساءة استعمال السلطة في التشريعين العراقي والأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط.

الدرة، ماهر عبد شويش، شرح قانون العقوبات القسم الخاص

الرعيني، الحطاب (د ت)، مواهب الجليل، ج7، دار الكتب العلمية، بيروت.

الرقاد، مشعل محمد؛ والكساسبة، فهد يوسف (2016)، جريمة قبول الواسطة في التشريع الأردني وإشكالية التطبيق–دراسة مقارنة–، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلّد43، العدد1 ص99–1012، عمادة البحث العلمي/ الجامعة الأردنية.

رمسيس، بهنام (1973)، الجريمة والمجرم والجزاء، منشأة المعارف، الإسكندرية

رؤوف عبيد، (1979)، مبادئ القسم العام من التشريع العقابي، ط 4، دار الفكر العربي

الريكاني، محمد علي عزيز. (2014)، جريمة استغلال النفوذ ووسائل مكافحتها على الصعيدين الدولي والوطني (دراسة مقارنة)، بيروت: حلب الحقوقية.

الزبيدي، نوار (2016)، السياسة الجنائية للمشرع العراقي في مواجهة جرائم الفساد، مجلة المنصور

.(25)

الزعبي، مخلد ابراهيم (2011) جريمة استثمار الوظيفة؛ دار الثقافة عمان.

الزهيري، رياض عبد عيسى (2013)، دعوى مسؤولية الدولة عن أعمالها الضارة في القانون العراقي والمقارن

سالم، عبد المهيمن بكر (1959)، القصد الجنائي.

سرور، احمد فتحي (1968) شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة،

سرور، احمد فتحي (1985) الوسيط في قانون العقوبات القسم الخاص. دار النهضة العربية. القاهرة.

السعدي، واثبة داود (2012) قانون العقوبات القسم الخاص. مكتبة السنهوري، بغداد

السعيد، كامل (2008) شرح قانون العقوبات الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار الثقافة للنشر والتوزيع

السعيد، كامل (2011)، شرح الاحكام العامة في قانون العقوبات ""دراسة مقارنة"". ط3، عمان: دار الثقافة.

سلامة، شعبان عبد الحكيم عبد العليم (2017)، تصحيح عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري دراسة تحليلية مقارنة في ضوء أحكام القضاء الإداري المصري، المجلة القانونية متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية، (ISSN: 2537 – 0758

سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية.

السيوطي، جلال الدين عبد الرحمن بن أبي بكر (1956)، الدر المنثور في التفسير بالمأثور، ج1، المطبعة الإسلامية، طهران.

شاذلي، فتوح عبد الله (1991) جرائم المضرة بالمصلحة العامة في القانون المصري، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية

الشاذلي، مصطفى (2012) مدونة قانون العقوبات، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية

الشنطاوي، علي خطار (1998) دراسات في الوظيفة العامة، مطبعة الجامعة الأردنية

الشيخ، حسن عيسى (2011) التفويض الإداري في القانون السوداني؛ مطابع السودان للعملة، الطبعة الاولى، الخرطوم.

صالح، جمعه قادر (2016) الفساد الإداري وأثره على الوظيفة العامة دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون، منشورات زين الحقوقية.

صباح، مصباح، محمود سليمان (2004) الحماية الجنائية للموظف العام، عمان، دار الحامد.

الصرفاوي، حسن صادق (1969) شرح قانون الجزاء الكويتي، المكتبة الشرطية للنشر.

طالب، أحسن (2001)، الوقاية من الجريمة، دار الطبع بيروت.

الطبطبائي، عادل، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي– دراسة تحليلية لأحكام القضاء الكويتي، مجلس النشر العلمي، الكويت.

الطوسي، أبي جعفر بن محمد بن الحسن (1417هـ)، الخلاف، تحقيق سيد علي الخراساني وآخرون، ج5، مؤسسة النشر الاسلامي، قم.

عابدين، محمد احمد (1994)، وقف تنفيذ الحكم الجنائي وجريمة الامتناع عن تنفيذه، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية.

العبادي، محمد حميد الرصيفان (2014) المبادئ العامة للقرار الإداري، دار وائل.

عبد المنعم، سليمان (2003)، النظرية العامة لقانون العقوبات، بدون طبعة، بيروت: منشورات الحلبي.

عثمان، محمد مختار (1973)، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة.

العسكري، أبو هلال (1412هـ)، الفروق اللغوية، مؤسسة النشر الإسلامي، قم.

علي، يسر انور (1971)، النظرية العامة للتدابير والخطورة الاجرامية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، ع1، س13، مطبعة جامعة عين شمس القاهرة.

عمران، محمد علي رسلان (1956) شرح قانون موظفي الحكومة، دار الفكر العربي.

عوض، محمد (1985)، قانون العقوبات – القسم العام، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية.

عوض، محمد محي الدين (1963)، القانون الجنائي مبادئ الاساسية ونظرياته العامة في التشريعين المصري والسوداني، المطبعة العالمية، القاهرة

غنيم، سامي (2016): جريمة استغلال النفوذ في القانون الفلسطيني والجزائري–دراسة تحليلية مقارنة– رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق.

قاضي، أنيس فيصل، (2010)، دولة القانون ودور القضاء الاداري في تكريسها في الجزائر. مذكرة لنيل شهادة الماجيستير في القانون العام، جامعة منتوري، قسنطينة.

القهوجي، علي عبد القادر (2002)، قانون العقوبات القسم الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.

كاردونا، فرانسيسكو (2015). معالجة تضارب المصالح في القطاع العام – سلسلة أدلة الحوكمة الرشيدة2–. ط1، النرويج: منشورات ركز النزاهة في قطاع الدفاع، ترجمة: منظمة حلف شمال الأطلسي "الناتو".

الكيلاني، فاروق (2011)، جرائم الفساد، عمان: دار الرسالة العالمية.

المجالي، نظام (2010)، شرح قانون العقوبات: القسم العام، ط3، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع

المجالي، نظام توفيق (2012). شرح قانون العقوبات القسم العام، دار الثقافة، عمان.

محارب، علي جمعة (2004)، التأديب الإداري في الوظيفة العامة؛ دار الثقافة، عمان.

محمد، عوض (بدون سنة) الجرائم المضرة بالمصلحة العامة دار المطبوعات الجامعية. الاسكندرية.

محمد، منى (2010)، عيوب القرار الإداري في القانون السوداني، رسالة ماجستير جامعة الخرطوم، السودان.

المخزومي، وليد مرزة حمزة (2017)، مسؤولية الإدارة عند التعسف في استعمال القوة أو الانحراف فيها –دراسة مقارنة–، مجلة العلوم القانونية / كلية القانون – جامعة بغداد العدد الخاص الثالث– الجزء الثاني2017، ص151: ص185

مركز النزاهة في قطاع الدفاع "(2015) "CIDS). " معالجة تضارب المصالح في القطاع العام – سلسلة أدلة الحوكمة الرشيدة2-. ط1، النرويج: منشورات ركز النزاهة في قطاع الدفاع، (ترجمة: منظمة حلف شمال الأطلسي "الناتو"

منصور، شاب توما (1978) القانون الإداري، مطابع جامعة بغداد، بغداد.

المنيفي، عبد الرحمن (2021)، إثبات عيب الانحراف في استعمال السطلة، المجلة القانونية، 9 (6)، 1979-2012.

موزع، عبد الواحد احمد (1992) استغلال الموظف العام لسلطته ونفوذه الفقه الاسلامي والنظام، رسالة ماجستير، جامعة الامام محمد بن سعود الاسلامية.

ميسون حمد (2014): جرائم استغلال النفوذ، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين).

نصر، محمود (2004) الوسيط في الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، الناشر منشاة المعارف الاسكندرية.

عبد العزيز,عبد المنعم خليفه (2003) الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة,ط1,الاسكندرية, المعارف.

نظام، توفيق المجالي (2020)، شرح قانون العقوبات القسم العام، ط7، عمان: دار الثقافة.

النووي، محي الدين (دون تاريخ)، المجموع في شرح المهذب، ج2، دار الفكر.

الهاشمي، عبد الرحمن (2018)، حالات الانحراف في استعمال السلطة، مجلة العلوم القانونية، 4 (8)، 475 – 507.

الهيني، محمد (2015)، عيب الانحراف في استعمال السلطة على ضوء الفقه والاجتهاد القضائي الإداري، مجلة العلوم القانونية، (2)، 17-26.

الوعلان، راشد عيد مرزوق (2012): تجريم استثمار الوظيفة دراسة مقارنة في القانون الأردني والكويتي-دراسة مقارنة – رسالة ماجستير بجامعة الشرق الاوسط

ثالثاً: المراجع الأجنبية

Lankester, Tim. 2007. “Conflict of interest: A historical and comparative perspective”. Paper presented at the 5th Regional Seminar on making international anti-corruption standards operational, held in Jakarta, Indonesia.