بحث بعنوان

ماهية الفساد في الوظيفة العامة
وطرق مواجهته

الباحث
محمد عبدالمحسن محمد بن طريف
المملكة الاردنية الهاشمية

ملخص:

إن الفساد (Corruption) مصطلح يتضمن معاني عديدة في طياته. والفساد موجود في كافة القطاعات الحكومية منها والخاصة، فهو موجود في أي تنظيم يكون فيه للشخص قوة مسيطرة، أو قوة احتكار على سلعة أو خدمة، أو صاحب قرار. وتكون هناك حرية في تحديد الأفراد الذين يستلمون الخدمة أو السلعة، أو تمرير القرار لفئة دون الأخرى،وبالتالي فإن هذه الظاهرة تتخذ أشكالا متعددة[1]. وعلى اعتبار أن الفساد الذي تشهده الوظيفة العامة يشكل عقبة في سبيل تحقيق التنمية في الدولة[2]، كان لابد من الوقوف على معناه لضبط مفهومه، وبالتالي اتضاح معالم هذه الظاهرة التي يراد مكافحتها، إضافة إلى أن وضع تعريف واضح للفساد في الوظيفة العامة يعتبر الخطوة الأولى لدراسة هذه الظاهرة ومكافحتها، وكذلك الوقوف على أشكال الفساد في الوظيفة العامة، إضافة إلى التعرف على أسبابه، ودوافعه، والآثار الإدارية للفساد الناشئة بسببه؛ بغية التوصل إلى نتائج ملموسة يمكن أن تساهم في مكافحته، وذلك عن طريق آليات حكومية معينة، ومن ثم يتم تحقيق غاية الوظيفة العامة، وهي إشباع مختلف حاجات الأفراد،وبيان ذلك في أربعة مطالب، على النحو التالي:

المطلب الأول: تعريف الفساد في الوظيفة العامة.

المطلب الثاني: أشكال الفساد في الوظيفة العامة.

المطلب الثالث: أسباب الفساد في الوظيفة العامة، ودوافعه.

المطلب الرابع: الآثار الإدارية للفساد في الوظيفة العامة.

---

(1) راجع د. محمد العبادي، د. إسماعيل البديري، الفساد الإداري والاقتصادي (تقصيد الوظائف العامة) أسبابه وآثاره وعلاجه، بحث مقدم إلى المؤتمر القانوني في كلية القانون جامعة كربلاء، في ٢٠٠٨/٥/١٠، ص٤-٦.

(2) لواء د. محمد حافظ الرهوان، مكافحة الفساد شر لازم لتحقيق الأمن والتنمية، مجلة كلية الدراسات العليا، العدد الخامس، يولية ٢٠٠١، ص٨٩.

المطلب الأول

تعريف الفساد في الوظيفة العامة

الفساد في اللغة نقيض الصلاح، وهو من فعل فسد يفسد،وفسودا أي فاسد[1]، وفساد الشيء في اللغة العربية يعني تلفه وعدم صلاحيته[2]، ولا يختلف الأمر كثيرًا في اللغات الأخرى، فالفساد في اللغة الفرنسية تتعدد معانيه وتختلف دلالاته باختلاف استعمالاته، إذ يرد بمعنى وسيلة لرشوة قاض أو حاكم:
(Moyens de corropre un juge)، أو تحريفًا لنص (Changement vicieux dans les texte)، أو تشويهًا للحقيقة(Deparavation de la verite) ، أو تحريفًا لعقد (Dematuration du contrat)، كما قد يرد بمعنى الجور والاضطهاد (Oppression)، أو الظلم الواضح (Injustice)، أو التخريب والتدمير والتلف والإبادة (Destruction) ،والانحلال والتعفن (Putrefaction)، كما قد يعني السرقة والاختلاس (Volerie)، والابتزاز (Extortion)، والإسراف والتبذير (Extravagance)، أو خرق القوانين (Violation des lois)، أو اغتصاب السلطة (Tyrannie) [3].
أما في اللغة الإنجليزية فله دلالات واستعمالات متعددة أيضًا، حيث اشتق مصطلح الفساد (Corruption) من الفعل اللاتيني (Rumpere) والذي يعني كسر شيء ما، وقد يكون هذا الشيء

---

(1) لسان العرب، لأبي الفضل محمد بن مكرم بن منظور الإفريقي، المتوفى سنة ٧١١هـ، دار صادر ببيروت، لبنان،جزء(١)، ، جزء (٣)، ص١٣٥.

(2) زين العابدين محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٩٩٤، ص٥٠٣

(3) عنترة مرزوق، المقاربة الإسلامية في تحديد مفهوم الفساد، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد ٣٠، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠١، ص ص ٩٦-٩٥.

المراد كسره سلوك أخلاقي واجتماعي، أو غالبًا ما تكون قاعدة إدارية للحصول على كسب مادي[1].

أما فقهيا، فقد اهتم فقهاء علم القانون بظاهرة الفساد،وأولوا له أهمية خاصة، برزت من خلال العدد الكبير من التعريفات التي رصدت في هذا المجال من بينها: التعريف الذي يعرف الفساد بأنه:" تصرف وسلوك وظيفي سيئ فاسد خلاف الإصلاح، هدفه الانحراف والكسب الحرام، والخروج على النظام لمصلحة شخصية"[2].

ويقوم هذا التعريف على الإشارة إلى أن الفساد يكون مضادللإصلاح، ومخالفا للدين، وخروجا عن القانون، ولم يتطرق إلى الفائدة التي تعود على الشخص غير المرتكب للسلوك الفاسد، كما أنه لا يمنع دخول تصرفات فاسدة محرمة شرعًا وغير مجرمة قانونًا.

كما عرف بأنه:"نية استعمال الوظيفة العامة بجميع ما يترتب عليها من هيبة ونفوذ وسلطة لتحقيق منافع شخصية، مالية أو غير مالية، وبشكل مناف للقوانين والتعليمات الرسمية[3].

وهذا التعريف يحصر الفساد في تجاوز القانون المتمثل في استعمال الوظيفة العامة، ويعاب عليه استعماله لمصطلح النية، فهي لا تعتبره عملًا مجرما يؤاخذ عليه، وأيضًا لم يتضمن التعريف أيضًاحا للهدف والمنفعة المتأتية من الفساد، كما قد يكون هدف الموظف العام تحقيق أهداف للآخرين وليس لنفسه، كما أن هذا التعريف يحصر الفساد في نوع واحد هو: الفساد الإداري دون باقي الأنواع الأخرى. وجاء داخلًا في هذا النطاق تعريف صموئيل هنتجتون، حيث عرف

---

(1) عبدو مصطفى، تأثير الفساد السياسي في التنمية المستديمة، حالة الجزائر، ١٩٩٥ – ١٩٩٦، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، ٢٠٠٨، ص ١٨.

(2) عبد الكريم بن سعد إبراهيم الخثران، واقع الإجراءات الأمنية المتخذة للحد من أفعال الفساد من جهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، قسم العلوم الشرطية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ٢٠٠٣، ص ٢١.

(3) المرجع السابق، ص٢٦.

الفساد بأنه:"سلوك الموظف العام الذي ينحرف عن المعايير المتفق عليها لتحقيق أهداف وغايات خاصة"[١].

أما في الاصطلاح، فإن الفساد يطلق على إساءة استعمال السلطة العامة، وتسخيرها لتحقيق مصالح خاصة، سوءا عن طريق الرشوة، أو الابتزاز، أو استغلال النفود، أو المحسوبية، أو الغش، أو عن طريق الاختلاس، وقد تعددت تعريفات الفساد من قبل المنظمات الدولية:

فقد عرفته منظمة الشفافية الدولية للفساد بأنه:"كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام؛ لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو جماعته"[٢].

---

(١) Gobal. J. Yadav. Corruption in developing countries ; causes and solution ", global blues and international political science association , university of South Florida, Sept.٢٠٠٥, p. ٠١.

(٢) Parwex Farsan. "Administrive corruption in India" corruption and Govenance in south asia. institute , University of Heidelberg , ٢٠٠٧, p. ٠٣

كما عرفه البنك الدولي بأنه: "إساءة استعمال الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب خاصة"[1]، في حين أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣ لم تنص على تعريف محدد للفساد، إلا أنها أشارت إلى صوره، وهي: **الرشوة، واختلاس الممتلكات، والمتاجرة بالنفوذ**، وإساءة استعمال الوظيفة، والإثراء غير المشروع، وغيرها من **الصور**[2]، موسعة بذلك من مفهوم الفساد ليشمل ممارسات وأفعال لم تكن مجرمة بالتشريعات الداخلية للدول الأطراف.

وهكذا سارت اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع ومكافحة الفساد، والتي انضمت إليها منظمة الوحدة الإفريقية للفساد، من خلال عدم تعريفها للفساد بشكل محدد، حيث أشارت في المادة الرابعة منها إلى **الأفعال التي تعتبر فسادا**[3].

ومن زاوية أخلاقيات الوظيفة العامة يرى البعض أنه:"حصيلة الاتجاهات والأنماط السلوكية المتأصلة، ليس فقط في الهياكل الإدارية، بل في المجال الاجتماعي ككل، وفي النمط الحضاري، وفي قلوب وعقول الموظفين المدنيين والمواطنين على حد سواء"[4]، بينما عرفه البعض من زاوية موقف الأنظمة القانونية

---

(١)لمزيد من التفصيل حول موقف البنك الدولي من الفساد انظر:

Sam vaknin, crime and corruption, united pres international Skopje, Macedonia, ٢٠٠٣, p. ١٨.

(٢)أحمد بن عبد الله بن مسعود الفارس، تجريم الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة، دراسة تأصيلية مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، الرياض، ٢٠٠٨، ص ٣٠.

(٣) سامي الطوخي، الإدارة بالشفافية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص١٦٤

(٤) Werner, simcha.New direction in the study of administrative corruption. Public administration review ,Vol.٤٣: ١٩٨٣.

وانظركذلك:د. منقذ محمد داغر،أفعال الفسادالإداري في الإدارة العامة العراقية وعلاقتها بالخصائص الفردية والتنظيمية لمرتكبيها ومنظماتهم للفترة (١٩٩٢– ١٩٩٦)،ورقة عمل في المؤتمر العلمي السادس لكلية الإدارة والاقتصاد بجامعة بغداد،عام ١٩٩٧.

السارية،بأنه:"القصور القيمي عند الأفراد، الذي يجعلهم غير قادرين على تقديم الالتزامات الذاتية المجردة، والتي تخدم المصلحة العامة"[1]، أو أنه "السلوك المنحرف عن الواجبات الرسمية محاباة لاعتبارات خاصة، كالأطماع المالية، والمكاسب الاجتماعية، أو ارتكاب مخالفات ضد القوانين لاعتبارات شخصية"[2]، أو أنه:" التأثير غير المشروع في القرارات العامة"[3].

أما من الناحية التشريعية، فلم يضع المشرع الفرنسي تعريفا محددا للفساد الإداري، وإنما أورد أوصافا للفساد الذي تختص به هيئة مكافحة الفساد، وذلك بالمادة الأولى من القانون رقم ١٢٦ لسنة ١٩٩٣ الخاص بمكافحة الفساد وتدعيم الشفافية، والذي ينص على أنه: "تختص هيئة مكافحة الفساد بجمع كافة المعلومات اللازمة للكشف عن أفعال الفساد، أو منعها كافة أشكال الفساد السلبي، أو الإيجابي، واستغلال النفوذ، والتربح، والتدخل، والغش في المناقصات

---

(١) Caiden and caiden. Administrative Corruption public administration review, Vol.٣٧ ,jan: ١٩٧٧

(٢) Dobel, j. Patrick. The Corruptionof state American political science review,Vol.٧٢١٩٧٨,Ropert Klitgad, Controlling Corruption ,University Of California Press,١٩٨٨,pp٢١:٢٣

(٣) د. عاصم الأعرجي، نظريات التطوير والتنمية الإدارية. بغداد. مطبعة التعليم العالي، طبعة ١٩٨٨، مازن زاير للامي، الفساد بين الشفافية والاستبداد. مطبعة دانية، الطبعة الأولى، بغداد، طبعة ٢٠٠٧

العامة". [1]،يضاف إلى ذلك أفعال الفساد الواردة بقانون العقوبات في المواد من ٤٣٢-١ إلى ٤٣٢-١٧، والتي تخص الموظف العام [2].

والمشرع المصري لم يورد هو كذلك تعريفا لمصطلح الفساد، فقد ركز على جريمة الرشوة في المادة ١٠٣ والمادة ١٠٣ مكرر من قانون العقوبات المصري، إلا أنه في مواطن أخرى أشار إلى بعض مظاهره[3].

وكذلك فعل المشرع الأردني عندما بين ما يعتبر من قبيل أفعال الفساد في المادة (0) منقانون هيئة مكافحة الفساد، والتي جاء فيها أنه: يعتبر من قبيل الفساد الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة، والجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠، كالرشوة، والاختلاس، واستثمار الوظيفة، والتعدي على الحرية، وإساءة استعمال السلطة، والإخلال بواجبات الوظيفة. بالإضافة إلى جريمة تقليد ختم الدولة والعلامات الرسمية، وجرائم غسل الأموال، وجريمة تزوير البنكنوت، والجرائم المتصلة بالمسكوكات، وجريمة تزوير الطوابع، والجرائم الاقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية رقم ١١ لسنة ١٩٩٣ وتعديلاته. فهو بالتالي لم يعرف مصطلح الفساد إنما اكتفى ببيان الأفعال التي تعتبر فسادا.

---

(١)Art ١ de la loi n° ٩٣-١٢٢ du ٢٩ janvier ١٩٩٣ relative à la prévention de la corruption et à la transparence "Le service central de prévention de la corruption, placé auprès du ministre de la justice, est chargé de centraliser les informations nécessaires à la détection et à la prévention des faits de corruption active ou passive, de trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique ou par des particuliers, de concussion, de prise illégale d'intérêts ou d'atteinte à la liberté et à l'égalité des candidats dans les marchés public.

٢Des atteintes à l'administration publique commises par des personnes exerçant une fonction publique.Art ٤٣٢-١٧ à ٤٣٢١-١٧ du code pénal .

(٣) د. سليمان عبدالمنعم، القسم الخاص من قانون العقوبات، بدون دار ومكان نشر، ٢٠٠٣، ص٣٨.

ويستخلص مما سبق أنه لا يوجد حتى الآن تعريف جامع مانع لمفهوم الفساد في الوظيفة العامة[1]، فكافة التعريفات تدور حول استخدام السلطة العامة من أجل كسب أو ربح شخصي، أو من أجل تحقيق هيبة أو مكانة اجتماعية، أو من أجل تحقيق منفعة لجماعة أو طبقة ما، بالطريق التي يترتب عليها خرق القانون أو مخالفة التشريع ومعايير السلوك الأخلاقي، وذلك من خلال انتشار الرشوة، أو المحسوبية، أو التزوير، أو تعيين الأقارب والأصدقاء في مناصب إدارية لا تتناسب مع مؤهلاتهم العلمية، أو يكون ذلك بعدم مواكبة التطوير وتحجيم إدارات بحجة التوفير، مما يعني ثقل كاهل الموظفين في الإدارات الأخرى، وهذا الفساد منتشر بشكل عام في غالبية المصالح الحكومية التنفيذية والتشريعية والقضائية.

وقد يتسأل البعض عن إشكالية تعريف الفساد بشكل عام، والفساد في الوظيفة العامة بشكل خاص، وهذا الأمر يمكن إرجاعه لعدة أسباب من أهمها:

أولًا: عدم وجود منهج خاص لدراسة ظاهرة الفساد:

حيث أن الدارسين والمهتمين بهذه الظاهرة يتوزعون على كافة الحقول المعرفية من قانون واقتصاد وسياسة وغيرها من حقول المعرفة الأخرى، وهؤلاء الأشخاص يبحثون ظاهرة الفساد من الزاوية التي ينظرون إليها بما يتفق مع طبيعة تخصصتهم[2].

ثانيا: التطور التكنولوجي:

أدت الثورة العلمية والتقدم العلمي الهائل بكافة مناحي الحياة وعلى كافة الصعد إلى ظهور أشكال وصور متعددة من الفساد الإداري، وذلك لأن السلوك الجرمي يتطور بتطور ماديات الجريمة، وهذا كله جعل بعض تعريفات الفساد في فترة معينة عديمة الفائدة مع مرور الزمن[3].

---

(1) د.محمد قاسم القريوتي، أخلاقيات الخدمة العامة. الطبعة الأولى، عمان:١٩٨٥.

(2) د.عبدالرحمن العبد، استراتيجيات ومهارات مكافحة الفساد، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، الرياض، المجلد ١٢، العدد ٢٣، ١٩٩٧، ص٢٠٣.

(3) د. حسن أبو قمود، الفساد وانعكاساته الاقتصادية والاجتماعية، مجلة جامعة دمشق، دمشق، المجلة ١٨، العدد٢٠٠٢،١، ص٤٤٧.

ثالثا: تنوع المجالات والأنشطة الإنسانية:

فالنشاط الإنساني متنوع، وفي كافة المجالات، فقد يكون اقتصاديا، أو سياسيا، أو إداريا، وبالتالي من الطبيعي أن يستشري الفساد بأي من هذه المجالات(١).

وإزاء عدم التوصل إلى تعريف محدد للفساد في الوظيفة العامة، فقد حاول البعض تقسيمه إلى ثلاث مراحل تاريخية،أولهم:مرحلة الفساد عندما كان ينظر إليه على أنه مخالفة للقيم والسلوكيات الوظيفية ، ثانيهم : مرحلة مخالفة الأنظمة القانونية واللائحية،ثالثهم:مرحلة الخلط ما بين القيم والمعتقدات وما بين الأنظمة والقوانين، بحيث أصبح الفساد الوظيفي مخالفة لكل من السلوكيات والقيم والأنظمة والقوانين(٢)، بينما البعض الآخر وصفه بأنه: ظاهرة سلبية قد تحدث بشكل فردي أو جماعي، وتؤدي إلى إساءة استعمال السلطة الرسمية ومخالفة الأنظمة والقوانين والمعايير الأخلاقية، وتهدف إلى إحداث انحراف في المسار الصحيح للنظام الإداري لتحقيق أغراض غير مشروعة، وتؤثر على أهداف المصلحة العامة نتيجة لتأثيرها السلبي في النظام الإداري(٣).

ويرى الباحث أن الفساد لا يقتصر على مخالفة الأنظمة والقوانين والسلوكيات الوظيفية فحسب، وإنما يمتد إلى مخالفة كل ما يمليه العقل والمنطق من مبادئ ذات صلة بالوظيفة العامة، وسنده في ذلك مايلي:

*** من ناحية المعايير المتبعة بشأن قياس المخالفات الإدارية والمالية: فمن ناحية أولى: لا تعتد الأنظمة بالظروف والملابسات التي**

---

(١) د. أدم نوح القضاة، "نحو نظرية إسلامية لمكافحة الفساد الإداري والتعامل مع تبعاته، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية. مركز الدراسات والبحوث، الرياض، ٢٠٠٣، ص٣.

(٢) أ. حمزة حسن خضر حسن شيخو الطائي، مقالة بعنوان: الفساد الإداري، جريدة الرياض، يوم الثلاثاء ٢٤ مايو ٢٠٠٥،العدد١٣٤٨٣،، الفساد الإداري في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير في القانون العام، الأكاديمية العربية المفتوحة بالدانمرك، عام ٢٠١٠، ص١٢.

(٣) باسم فيصل الدليمي،الفساد الإداري وبعض أشكاله من وجهة نظر عينة من المديرين.رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد:١٩٩٩،ص ٣٠.

صاحبت وقوع تلك المخالفات، ويكفيالعلمبأن كل من تسبب في فقدان الدولة للمال العام، مرتكب لجريمة مالية،أيا كان مقدار المال العام المفقود، ومن ناحية أخرى: فإن العقاب الجزائي والتأديبي المقرر واحد في حالتي زيادة أو نقصان هذا المال، ومن ناحية أخرى: **لا توجد حتى الآن**- مقاييس عادلة لما يعرف بالعمل الخدمي، بينما تهتم التشريعات والأنظمة بما يعرف بالعمل العام الإنتاجي.

*أن المخالفات التأديبية حتى الآن لم يتم حصرها بشكل كامل، بحيث يمكن أن يقال أنه لا جريمة تأديبية بغير نص، كما هو الحال في الجريمة الجنائية.

***أن اقتصار محاسبة الموظف على مخالفة ما تقرره الأنظمة** والقوانين والتعليمات الوظيفية لا يكفي لتحقق مكافحة الفساد على أرض الواقع، لأن خبرة الموظف وحنكته وتجارب الآخرين أصبحت أسلحة مانعة لإثبات الإفساد في مجال الوظيفة العامة، وخصوصًا أن التشريعات السارية لا تعتد بما يعرف بالفعل السلبي من جانب الموظف العام، ومفادها التزام[1]الموظف بالإفصاح عن الأخطار المباشرة وغير المباشرة التي تلحق بالوظيفة العامة نتيجة التزامه الصارم بالنصوص السارية.

---

(١)من المعلوم أن فروض الالتزام أربعة، أولهم: الالتزام بإعطاء شيء: مثال ذلك التزام الموظف بإعطاء الموظفين مستحقاتهم المالية، والتزامه تقديم الخدمات العامة المقررة قانونا ولائحيًا،وثانيهم: الالتزام بأداء عمل إيجابي معين: مثال ذلك التزام ضابط الشرطة بمنع الجريمة، وضبط الجناة، والتزام الجندي بالدفاع عن الوطن، والتزام الرئيس بالإعلان عن مواعيد المناقصات والمزايدات والوظائف، وثالهم:الالتزام بالامتناع عن عمل بموجبه يمتنع الملتزم عن القيام بعمل معين، لولا هذا الالتزام، مثال ذلك: التزام الموظف بعدم تعطيل مصالح الناس، والتزامه بعدم محاباة بعض زملائه على حساب الآخرين أو على حساب الوظيفة العامة، ورابعهم:الالتزام الذهني: وهذا الالتزام، متعدد الأغراض، وتعريفه عادة يرتبطبموضوعه، فإذا تعلق بأشياء معنوية سمي التزامًا معنويًا، وإذا تعلق بالتزام فكري أصبح التزامًا فكريًا، راجع في ذلك: د. نعمان محمد خليل جمعة، المدخل للعلوم القانونية، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٨٩، ص٣٣٦.

وأخيرًا لا يسع الباحث إلا القول بأن ظاهرة انتشار الفساد في مجال الوظيفة **العامة ترتبط** -إلى حد كبير- بصناعة أنظمة قانونية متقنة، تعالج بشكل واقعي ماهية المخالفة الإدارية والمالية التي تنسب إلى الموظف العام، وتفرد له عقوبة عادلة، أو عقوبة إدارية عادلةتتناسب وجوًدا وعدما مع النتيجة المترتبة على الذنب الإداري، في ظل وجود آليات لمكافحة هذا الفساد بحيث يقوم على إدارتها أشخاص يسألون أنفسهم عند تقاعسهم عن تحقيق المصلحة العامة[1].

المطلب الثاني

أشكال الفساد في الوظيفةالعامة

ظهرت بشأن تحديد أشكال الفساد ثلاثة اتجاهات فقهية، يمكن حصرها فيما يلي[2]:

المدرسة القيمية (Moralist school)،التي تؤكد المعايير الأخلاقية والقيم الدينية التي تحارب الفساد، وتعده مرضا فرديا،هداما **للشخص.**

المدرسة الوظيفية (structural – functional)،**وتعتبر** الفساد ظاهرة طبيعية ومصاحبة للنمو، وثمنا لابد من دفعه لدفع عجله التنمية.

مدرسة ما بعد الوظيفية (post – functional)، **أو المدرسة** اللا تعديلية (NonRevisionist) التي ظهرت في الربع الأخير من القرن العشرين كرد فعل على تزايد الفساد وانتشاره.

ومن خلال تلك المدارس تعددت تقسيمات الفساد في مجال الوظيفة العامة، حسب زاوية كل تقسيم، وبيان ذلك كالتالي:

---

(١)والإصلاح نقيض الإفساد، والمَصْلَحة هي الصَّلاحُ، لسان العرب،المرجع السابق، ج(٢)، ص٥١٦.وفي الأمر(مَصْلَحَةٌ) أي خير، والجمع (المَصَالِحُ)، المصباح المنير،جزء(١)، ص٣٤٥، وانظر في مفهوم المصلحة العامة في الاصطلاح: د. عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الإداري، جامعة القاهرة، طبعة ١٩٨٠، ص١٦٣.

(٢) Kursary Ibrahim & El warhiq , Kameir, corruption as a fith of production in the sudan Development and peace , ١٩٨٥, vol , ٦ p. ١٤٨

الفرع الأول

الفساد المالي والإداري

ينقسم الفساد في مجال الوظيفة العامة، من حيث نوع الضرر الذي يلحق بالدولة أو إحدى هيئاتها العامة، إلى نوعين[١]:

* فساد مالي: ويتمثل في مجمل الانحرافات المالية، ومخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل المالي في الدولة ومؤسساتها، ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية، مما يترتب على تلك الانحرافات إنقاص من الحقوق المالية للدولة، أيا كان مقدار هذا القصل[٢].

* فساد إداري: ويقصد به مجموع الانحرافات الإدارية أو الوظيفية أو التنظيمية، وكذلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لها موظيفته[٣]،مما يترتب عليها ضرر بالتنظيم الإداري للدولة.

ويعد هذا التقسيم من أبسط التقسيمات للفساد الذي تشهده الوظيفة العامة، حيث أنه يتحدد بالنظر إلى النتيجة المترتبة عليه، فيما إذا كانت مالية أم غير مالية، ومع ذلك فإنه لا يكفي لتحديد المخالفات الإدارية التي تنال من هيبة الدولة بشكل غير مباشر، مثال ذلك الموظف الذي يتعمد الإساءة إلى الوظيفة العامة، دون أن يحقق من وراء ذلك مصالح مادية ملموسة، أو ضرر بالتنظيم الإدارى للدولة، كما لو صرح بعجز الدولة عن تدبير نفقات علاج المواطنين، أو مواجهة الكوارث الطبيعية.

ويرى الباحث في هذا الإطار أنه من الممكن إطلاق مسمى الفساد الوظيفي على أفعال الفساد في الوظيفة العامة، وذلك لأن هذه الأفعال،

---

(١) Caiden and caiden. Administrative Corruption public administration review Vol.٣٧ ,jan: ١٩٧٧, .

(٢)François Badie, La prévention de la corruption en France , Rapport pour l'année ٢٠١٠ du Service central de prévention de la corruption , paris , ٢٠١١, p ٧

(٣) محمد خالد المهايبي، "آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة،٢٠٠٩، ص٢٦.

والتي تشكل مخالفات إدارية أو مالية لا تتم إلا في إطار الوظيفة العامة، والموظف العام يعتبر ركنا مفترضا فيها.

الفرع الثاني

الفساد الأبيض، والأسود، والرمادي

قسم الباحثان(J.G.Peter,& s.Welch) [1] استنادًا إلى مفهومها يدنها يمر Heidenhimer للكشف عن الفساد عن طريق اختبار ورقة عباد الشمس، من وجهة نظر جمهورالمنتفعين والموظفين إلى ثلاثة أنواع:

أولا: فساد أبيض: ويعني أن هناك اتفاقا كبيرا من قبل الجمهور والموظفين في الجهاز الإداري على تقبل واستحسان العمل أو التصرف المعني، أو بمعنى آخر: أنه الفساد البسيط الذي ينال من الوظيفة العامة بشكل جزئي.

ثانيا: فساد أسود: ويشير إلى اتفاق الجمهور والموظفين في الجهاز الإداري على إدانة عمل أو تصرف سيئ معين، وبمعنى آخر: أنه الفساد القبيح الذي ينال من الوظيفة العامة بشكل كامل.

ثالثا: فساد رمادي: وسمي بالفساد الرمادي لعدم إمكانية احتسابه على أي نوع من النوعين السابقين، ويعود سبب ذلك إلى غياب الاتفاق من عدمه حول عمل أو تصرف معين قبل الجمهور والموظفين، وهو غالبًا ينال من الوظيفة العامة، بشكل وسطي:

وهذا التقسيم رغم بساطته، إلا أنه لا يكفي للاعتماد عليه في تحديد نوع الفساد، وذلك لعدم وجود مقاييس عادلة حتى الآن، لما يعرف بالحد الأدنى للمخالفة الإدارية، بحيث يمكن أن يقال عنها أن مرتكبها لا يتعرض للتحقيق أو المساءلة القانونية، حتى ولو وجدت تلك المقاييس، أو بمعنى آخر لو وجد نص يجيز إعفاء الموظف الذي يحرق الأوراق الحكومية التالفة أو المهملة، فإن هذا النص لا يمكن قبوله، لأن تقدير إعدام الأوراق الحكومية لا يختص به موظف واحد،

---

(١) J.G. peter & S. Welch political correuption In America A search for Definition and theory political science Review, (١٩٧٨) , vo , ٧٢ No., ٣, pp. ٩٧٤-٩٨٤

فقد تكون تلك الأوراق من وجهة نظره مهملة ولا فائدة منها، بينما هي في حقيقتها تمثل عرفًا إداريًا أو وثيقة تفيد الأجيال القادمة.

الفرع الثالث

الفساد الذي يستهدف مصالح خاصة

يقسم الفساد بالنظر إلى المصلحة التي تتحقق من ورائه إلى نوعين[1]:

أولا: فساد يهدف إلى تحقيق مصلحة خاصة للموظف المخالف:

وهو الفساد الذي يستخدم فيه الموظف المخالف الموارد العامة أو الوظيفة العامة لتحقيق مصالح خاصة به.

ثانيا: فساد يهدف إلى تحقيق مصلحة خاصة للغير:

وهو الفساد الذي يبغي الموظف المخالف من ورائه تحقيق مصالح خاصة بأحد أقربائه أو أصدقائه.

وهذا التقسيم يقيد تحديد نوع الفساد، بمجرد الشخص المستفيد من المخالفة الإدارية، فيما إذا كان هو المخالف شخصيًا، أم شخص من أقربائه أو معارفه أو أصدقائه، ومع ذلك فهو لا يكفي لتحديد نوع الفساد؛ ذاك لأن الموظف العام بطبيعته يهدف من وراء الالتحاق بالوظيفة العامة تحقيق مصالح خاصة، تتمثل في الأجر والوجاهة، كما أنه وبوصفه شخص عام، واجبه تحقيق مصالح أقاربه وأصدقائه وغيرهم من جمهور المنتفعين من الخدمة العامة، إضافة لذلك فإن مجرد استفادة هؤلاء من الخدمات العامة، لا يعني وجود محاباة لهم على حساب الوظيفة العامة.

وبالتالي يمكننا القول أن الفساد وفقا للغرض، يأخذ الأشكال التالية، والذي ركزت عليه الندوة التي عقدتها دائرة التعاون الفني للتنمية بالأمم المتحدة[1]:

---

(١) Caiden and caiden. Administrative Corruption public administration review, Vol.٣٧ ,jan: ١٩٧٧.

د. محمود الفطافطة، الفساد: الصورة الأخرى للهلاك: طبعة ٢٠٠٧ على الموقع التالي:

www.aman-palestine.org

١. الفساد الذي يؤدي إلى تحقيق أهداف شخصية، ومثال على ذلك:التزوير في تقدير الضرائب وتحصيلها، وإقامة مشروعات وهمية، والتدخل في مجرى العدالة.
٢. الفساد الناتج عن خدمة الأقاربوالأصدقاء، ومثل على ذلك: انتهاك الإجراءات المتبعة لتحقيق مصلحة شخصية، والتغاضي عن الأنشطة غير القانونية لصالح الأقارب والأصدقاء، وتقديم تسهيلات غير مشروعة.
٣.الفساد الناتج عن السرقة العامة، ومثل على ذلك: التلاعب بالأسعار، والتلاعب بالرواتب والأجور، والتلاعب بنظم الحوافز والمكافآت.

الفرع الرابع

الفساد نتيجة الممارسات الفعلية

يرى البعض أن الفساد في مجال الوظيفة العامة هو:"السلوك المخالف للواجبات الرسمية للدور العامل اعتبارات خاصة عائلية وشخصية، أو لتحقيق مكاسب اجتماعية، أو هو انتهاك للقوانين لتحقيق أنواع معينة من المكاسب الشخصية المتعلقة بالنفوذ[٢]، وبناء عليه يقسم الفساد من حيث الممارسات التي يشهدها الواقع الملموس إلى ما يلي[٣]:

أولا: سوء استخدام الروتين:

إن تعقيد الإجراءاتالإدارية وسوء استخدام الروتين قد يدفعا ببعض المواطنين إلى استخدام الأساليب غير المشروعة، من أجل الحصول على خدمة ما، أو إنجازهابأقل جهد أو كلفة.

---

(١) أحمد علي صالح، تفويض الصلاحيات بين الضرورات والمحذورات. رسالة ماجستير، المعهد العالي للتطوير الأمني والإداري، عام ١٩٩٩، ص ٣٠.

(٢) Caiden, G. Caiden, Administrative , corruption , PAR , Vol , ١٩٧٧, N ٣٧ issue٣

(٣)د.ميخائيل جميعان، الانحراف الإداري – أسبابه وطرق علاجه، القاهرة: ١٩٧٥، ص ١٥.

ثانيا:الممارسة غير الأمينة للصلاحيات:

إن الممارسة غير الأمينة للصلاحيات الممنوحة **للموظف في** الجهاز الإداري قد تدفع به إلى منح الامتيازات والتسهيلات لبعض المواطنين وحرمان البعض الآخر منها دون الاستناد إلى أسس وقواعد موضوعية أو إلى سياسة معينة.

ثالثا: ممارسات مخالفة للقانون:

ويعني قيام الموظف في الجهاز الإداري بممارسات مخالفة للقانون ونصوصه، الهدف من هذه الممارسات المخالفة للقانون هو تحقيق مكاسب شخصية بعيدا عن المصلحة العامة.

الفرع الخامس

الفساد الذي يرتب له القانون الجنائي عقابا

قد تشكل بعض أفعال الفساد جرائم جنائية، وبالتالي يذهب البعض الى تقسيم الفساد في مجال الوظيفة العامة، من زاوية العقاب الجنائي إلى[1]:

أولا: الرشوة (Bribery): أي الحصول على أموال أو أية منافع أخرى من أجل تنفيذ عمل أو الامتناع عن تنفيذه مخالفة للأصول.

ثانيا:المحسوبية (Nepotism): أي تنفيذ أعمال لصالح فرد أوجهة ينتمي لها الشخص، مثل حزب أو عائلة أو **مطلقة... إلخ ،دون** أن يكونوا مستحقين لها.

ثالثا:المحاباة (Favoritism): أي تفضيل جهة على أخرى في الخدمة بغير حق للحصول على مصلحة معينة.

رابعا: الواسطة (Wasta): **أي التدخل لصالح فرد ما، أو جماعة، دون الالتزام بأصول العمل والكفاءة اللازمة، مثل: تعيين شخص في**

---

(١) د. عبد الله صادق دحلان،قراءة في كتاب الفساد الإداري. ٢٠٠٤،ص٥٠، أ.باسم فيصل باسم فيصل الدليمي، الفساد الإداري وبعض أشكاله من وجهة نظر عينة من المديرين.رسالة ماجستير، مرجع سابق، ص ٢٠.

منصب معين لأسباب تتعلق بالقرابة أو الانتماء الحزبي رغم كونه غير كفؤ أو غير مستحق.

خامسا: الاختلاس (defalcation): **أي الحصول على أموال** الدولة، والتصرف بها من غير وجه حق تحت مسميات مختلفة.

سادسا: الابتزاز (Black mailins): **أي الحصول على أموال** من طرف معين في المجتمع مقابل تنفيذ مصالح مرتبطة بوظيفة **الشخص المتصف بالفساد.**

وتعليقًا على كافة التقسيمات السابقة للفساد في مجال الوظيفة العامة، يلاحظ أن أفضل التقسيمات هي تقسيمها إلى مالية وإدارية، على أساس أنه يعتمد بشكل ملحوظ على النتيجة المترتبة **على** المخالفة الإدارية التي لا يرتكبها سوى الموظف العام، المخالف لقانون الوظيفة العامة، بموجب عقد اشغال الوظيفة، والتي تقوم مسئوليته التأديبية جراء تلك الأفعال وقد تقوم مسئوليته الجنائية أيضا اذا كانت تلك الأفعال تشكل جرما جنائيا بينما إذا ارتكبها شخص غير **موظف** عام، أو موظف عام في مجال بعيد عن اختصاصاته الوظيفية، رتبت مسئولية تقصيرية أو مدنية أو مهنية، تخرج عن مجال الجهات الحكومية المنوط بها مكافحة الفساد الحكومي.

ولا بد من الإشارة إلى أن هنالك الكثير من أنواع الأنشطة الفاسدة. ولا يشترط في النشاط لكي يعد **(فسادًا)** أن يكون فعلًا يجرمه القانون[1]، فمن الأفعال ما لا تجرمه القوانين ولكنه يعد فسادًا متى كان نشاطًا يتضمن إساءة في استغلال السلطة الممنوحة لتحقيق مصالح فردية،

---

(١) د. محمد جودت الملط،المسئولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، دارالنهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧.

، ص٧؛ فلسفة التنمية، جوهر الخلاف مع الحكومة، جريدة الأهالي، ١٩٩٩، معاد نشرها في هموم اقتصادية مصرية، دار ميريت للنشر، القاهرة، ٢٠٠٤، ص٤٣.

كالرشوة خارج القطاع العام[١] في بعض الدول، والإثراء غير المشروع الذي لا تجرمه الكثير من القوانين[٢].

ولا يقتصر ظهور الفساد على القطاع العام، بل قد يكون أكثر ظهورًا في القطاع الخاص، وفي مؤسسات المجتمع المدني، والفساد في القطاع العام لا يرصد فقط في السلطة التنفيذية أو السلطة القضائية أو غيرها من السلطات، بل يمكن أن يظهر في شتى الميادين، **من خلال** تجميد المشاريع لأغراض المساومة مثلًا، أو في توزيع المناصب الحكومية على أسس حزبية أو طائفية أو عرقية، أو على مقياس الولاء بغض النظر عن الجدارة أو الكفاءة أو الاختصاص، كما قد يظهر بشكل صارخ في المؤسسات المستقلة، ومن ضمنها: المؤسسات الرقابية، أو **المتخصصة** في مكافحة الفساد، كفساد المحققين، وضباط الشرطة، والمفتشين العامين، وموظفيهم[٣].

---

(١)ساهر عبدالكاظم مهدي، الفساد الإداري أسبابه وآثاره وأهم أساليب للمعالجة، دائرة المفتش العام، قسم التفتيش الإداري، منشور على الموقع www.hrdiscussion

- Joseph Stiglitz, Globalization and its Discontents (London Penguin Books), ٢٠٠٢ "Development Policies in a World of Globalization", in Kevin P. Gallagher , ed, Putting Development First, the Importance of Policy Space in the WTO and IFI's (London and New York Zed Books), ٢٠٥, pp. ١٥-٣٢.

(٢)Background paper for the Workshop on Combating Corruption – Prepared by the United Nations Interregional Crime and Justice Research institute, ١٩٩٩ (UN Doc A/Conf, ١٨٧٩) Kemal Dervis, The Role of the State in the ٢١st Century, in Samir Radwan and Manuel Riesco, eds, The Changing Role of the State (Cairo, Economic Research Forum), ٢٠٠٧, p. ٣-٦, p. ٣

(٣)Steel, Brent, S. & Long. Carolyn, (١٩٩٨): "The use of agency Forces Versus Contracting out Learning The Limitations of Privalization", Public Administration Quarterly, Summer, Vol. ٢٢, No. pp. ٢٢٩-٢٥١.

وقد أولت التشريعات -في الدول محل الدراسة – أهمية كبيرة لمكافحة الفساد الوظيفي في سياستها الجنائية، وذلك بتجريم غالبية صوره ومظاهره، والتي تشكل تهديدا كبيرا على سيرو عمل الإدارة العامة، وذلك إيمانا منها بأن ملاحقة عمليات الفساد الوظيفي جزائيًا تعتبر وسيلة من أهم وسائل مكافحة الفساد الوظيفي، التي تساهم مساهمة فاعلة أكيدة في الحد منه، فيما إذا أحسن العمل بها وأخذ بالأسباب التي تصلح لتجنب نتائجها السلبية الخطيرة على الوظيفة العامة وحقوق الإنسان[١].

وعلية فقد نظم المشرع في كل من مصر وفرنسا والأردن العديد من الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، ذات الصلة بالفساد[٢] في التشريعات الجنائية، فقد جاء قانون العقوبات المصري على نحو يتفق مع ما قررته الاتفاقية المشار إليها سلفًا، فقد انطوى على تجريم كل ما يمثل مظهرًا من مظاهر الفساد الوظيفي، ذلك أن كل ما يمثل تلاعبا أو اعتداء على المال العام عد جريمة[٣].

وتتركز المظاهر القانونية لمكافحة الفساد الوظيفي في هذا الصدد تحت مجموعة من الجرائم، كجريمة الرشوة وملحقاتها، والتي جرمها المشرع المصري في المواد من ١٠٣-١١١ من قانون العقوبات.

وتعد جريمة الرشوة[٤] من أبرز مظاهر الفساد الوظيفي في المجتمع، لذلك عمل المشرع على تجريمها في كافة صورها وأشكالها كالطلب والأخذ والقبول، والعطية أو الوعد بها. إضافة إلى المكافأة

---

(١) د. حسام الدين فتحي ناصف، المرونة المتطلبة في تطبيق القانون المحلي على وقائع المسئولية التقصيرية المعقدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨م، ص٤٧ وما بعدها.

(٢)ويقصد بها تلك الجرائم التي يغلب فيها أثر الاعتداء على المصلحة العامة، على المصلحة الخاصة، راجع: د. نجاتي سيد أحمد سند، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة(الرشوة، العدوان على المال العام، العدوان على العملة، التزوير، المخدرات)، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، طبعة ٢٠٠٦/٢٠٠٧، ص٣.

(٣) د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦م، ص٢١٥.

(٤) د. أحمد رفعت خفاجي، جريمة الرشوة في التشريع المصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٥٧م، ص١٣٦.

اللاحقة والاستجابة لرجاء أو توصية أو وساطة.

إضافة إلى ذلك، فقد جرم المشرع ما يعرف باستغلال النفوذ، وجعل مرتكب هذه الجريمة في حكم المرتشي.

هذا، ولم يقتصر المشرع على تجريم الرشوة في القطاع العام، بل جرم هذا الفعل عند وقوعه من المستخدمين الموظفين في المشروعات الخاصة، كذلك يعتبر هذا العمل جريمة عند ارتكابه حتى في محيط الإدارات الخاصة، وهي الهيئات والشركات التي أعطى لها النظام القانوني دورًا هاما بالنسبة للنشاط الاقتصادي والاجتماعي ولكنه لم يعتبرها جهات أو هيئات عامة نظرًا لطبيعتها الخاصة.

كذلك يعتبر المشرع مجرد عرض الرشوة جريمة، كما جرم عرض الوساطة أو قبولها لما يشكله من إتجار في الوظيفة العامة.

إضافة إلى ذلك، فقد جرم المشرع المصري اختلاس المال العام، والعدوان عليه، والغدر، وذلك بالمواد **١١٢-١١٩ من قانون العقوبات.** حيث تشمل هذه المواد تجريم اختلاس المال العام، وجريمة الاستيلاء على المال العام أو تسهيل ذلك[١]، إضافة إلى ذلك تعتبر هذه الأفعال جريمة عند وقوعها في إطار الشركات المساهمة، كم أنها تشمل جريمة الغدر أو ما يعرف بطلب أو أخذ غير المستحق، إضافة إلى أن التربح يعد جريمة، كذلك يعتبر المشرع الإضرار **سواء أكان عمدي أو** غير عمدي- بالمال العام جريمة[٢].

ومما سبق يمكن القول أن المشرع المصري لم يحدد أفعال الفساد على سبيل الحصر، إنما جاءت جهود مكافحة الفساد وطرق مواجهة هذه الظاهرة جنائيا في تشريعات مختلفة وبنصوص متناثرة، ومع ذلك فإن المشرع المصري، وإن لم يفعل الفساد صراحة، إلا أنه في نطاق قانون العقوبات والقوانين الجنائية الأخرى[٣] ، فقد جرم الكثير من

---

(١) د. نائل عبدالرحمن صالح، الاختلاس، دراسة تحليلية، دار الفكر للطباعة والنشر، ط٢، ١٩٩٦م، ص٢٠.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، الاعتداء على مال القطاع العام، بحث ميداني، مجلة الحقوق، جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، العدد ٢، سنة ١٩٧٤م، ص٩٩.

(٣) وضع المشرع المصري حزمة من القوانين التي تنظم أعمال الجهات والأجهزة العاملة في مجال منع ومكافحة الفساد، كما وضع منظومة تشريعية تضمنت تجريم الكثير من أفعال الفساد التي أوردتها اتفاقية الأمم المتحدة، ولعل أهم هذه التشريعات مايأتي:

١- قانون العقوبات الصادر بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧، وتعديلاته:

ويتضمن مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم أنواع الجرائم والعقوبات المقررة لها، وقد أفرد المشرع البابين الأول والثاني من الكتاب الثاني بالقانون للجنايات والجنح المضرة بأمن البلاد من الخارج والداخل، والباب الثالث لجرائم الرشوة، والباب الرابع لجرائم اختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر، والباب السادس لجرائم التزوير.

٢ - قانون الإجراءات الجنائية الصادر بالقانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠، وتعديلاته:

وهو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم مباشرة الدعوى الجنائية، وانقضائها، واختصاصات سلطات التحقيق، ومأموري الضبط القضائي وواجباتهم، كذا حالات وإجراءات القبض والتفتيش والتصرف في الأشياء المضبوطة، كما يحدد القانون اختصاصات المحاكم، وترتيب الإجراءات أمامها، وطرق الطعن على الأحكام.

٣ - قانون الكسب غيرالمشروع رقم١١لسنة١٩٦٨، المعدل بالقانون رقم٦٢ لسنة١٩٧٥:

وهو القانون المعني بمفهوم الإثراء غير المشروع، وتكييفه، والعقوبات المقرره له، والطوائف التي تخضع لأحكامه من شاغلي الوظائف العامة أو المتعاملين مع المال العام، والإجراءات الكفيلة بتعقب ثرواتهم لبيان مدى مشروعيتها.

٤ - قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١، وتعديلاته:

أنشئت الإدارة العامة لمباحث الأموال العامة بموجب القرار الجمهوري رقم ١٠ لسنة ١٩٨٤، وتم تنظيم أعمالها، وتحديد اختصاصاتها بموجب قرار وزير الداخلية رقم ١٦٧ لسنة ١٩٨٥، حيث تختص الإدارة المذكورة بجمع الاستدلالات في شأن جرائم التزييف، والتزوير، وجرائم الرشوة، واستغلال النفوذ، والكسب غير المشروع، وجرائم الاختلاس، وغيرها من جرائم العدوان على المال العام والإضرار به، وجرائم التلاعب في أموال الشركات المساهمة، وجرائم النقد، والتهريب، وجرائم توظيف الأموال، وغسل الأموال.

٥ - قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢، وتعديلاته:

الأفعال والسلوكات الماسة بالوظيفة العامة ونزاهتها، وهي ماكان يطلقعليها "بالجرائمالوظيفية"،كالرشوةوالاختلاسواستغلالالنفوذ...، وبالتالي فإن هذه الجرائم تؤدي بمرتكبها إلى المساءلة الجنائية والمساءلة التأديبية في آن واحد.

أما المشرع الفرنسي فقد نظم الإطار القانوني لمكافحة الفساد الوظيفي في القانون رقم ١٢٢ لسنة ١٩٩٣ الخاص بهيئة مكافحة الفساد والشفافية الفرنسية، والذي نصت المادة الأولى منه على دور الهيئه في تتبع وجمع المعلومات الخاصة بالفساد الإداري، ونصت المادة الثانية على دورها في رفع شكوى بذلك إلى النيابة العامة لاتخاذ

وهو القانون المعني بتنظيم المحاكم، وتعيين القضاة، وأعضاء النيابة العامة، وترقيتهم، ونقلهم، وندبهم، وإعارتهم، وواجباتهم، ومساءلتهم تأديبيًا، وكذا تعيين وترقية وتأديب العاملين في المحاكم المختلفة.

٦ – قانون غسل الأموال رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢، وتعديلاته بالقانون رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٤:

وهو القانون المعني بقواعد وطرق ومكافحة غسل الأموال عن كل فعل يشكل جناية أو جنحة بموجب القانون المعدل، سواء ارتكب داخل البلاد أو خارجها، حتى وإن كان معاقبًا عليه في كلتي الدولتين، ويعد مرتكب جريمة غسل الأموال كل من علم أن الأموال متحصلة من جريمة أصلية.

٧ – قانون حظر تعارض مصالح المسئولين في الدولة رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣:

وهو القانون المعنى بحظر / تجريم تعارض مصالح المسئول الحكومى مع المصلحة العامة للدولة، ويلزمه إما بالتنازل عن المصلحة أو ترك المنصب أو الوظيفة العامة، وقد عهد المشرع بتطبيق ذلك القانون، وإنفاذ أحكامه من خلال لجنة الوقاية من الفساد، والمشكلة من صلب ذلك القانون.

وتكاد هذه القوانين وغيرها من التشريعات المصرية أن تغطي التدابير والأفعال المجرمة بمقتضى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتي ترتكز على حماية المال العام، وأداء الوظيفة العامة من الفساد، ورصد وتعقب الأموال المتحصلة من الأفعال الإجرامية، وهو مايتفق والمنهج الذياتخذه المشرع في التدابير سالفة البيان.

إجراءات التحقيق على اعتبار أن عملها ضمن أعمال جمع الاستدلالات[1].

وعلى المستوى الجنائي تناول المشرع الفرنسي الجرائم المضرة بالمصلحة العامة بقانون العقوبات بالمواد من ٤٣٢/١ إلى ٤٣٢/ ١٤، وركز على جريمة الرشوة على اعتبارها ركيزة أفعال الفساد.

وقد جرم قانون العقوبات الفرنسي في المادة ٤٣٢ /١١ ارتكاب الموظف العام، ومن في حكمه جريمة الرشوة. وتعتبر الرشوة إيجابية إذا طلب أو وافق دون وجه حق الموظف العام بشكل مباشر أو غير مباشر في أي وقت على عطاء، أو عرض، أو وعد بعرض، أو منفعة أيا كانت، أو ميزة، وذلك مقابل إتمامه عمل متعلق بوظيفته أو مهامه أو وكالته، سواء ساهمت وظيفته فيها بشكل مباشر أو سهلت ذلك. وعادة ما يطلق على هذا الصنف من الرشوة باستغلال النفوذ.

والرشوة بهذا المعنى هي جريمة شكلية، ذلك أنها لا تحتاج في وقوعها سوى صدور القبول من الموظف العام بالعطاء أو المنفعة. ومن دون الحاجة إلى إتمام الموظف العام للعمل المتعلقة الرشوة به. فالقبول وحده كافٍ لقيام الجريمة[2].

وقد رتب القانون الجنائي الفرنسي عقوبة رادعة لمرتكب هذه الجريمة بالحبس عشرة سنوات، والغرامة ١٥٠٠٠٠ يورو. ونص القانون على عقوبة تكميلية في المادة ٤٣٢/١٧ بالحرمان من ممارسة الحقوق السياسية، وتقلد الوظائف العامة، وممارسة الأنشطة المهنية والاجتماعية، فضلا على مصادرة الأموال والأشياء محل الرشوة[3].

كذلك نص المشرع الفرنسي على جريمة التربح في المادة ٤٣٢/١٢ كجريمة من جرائم الموظف العام "حيث يعاقب بالحبس

---

(١)Art ٢ de la oi n° ٩٣-١٢٢ du ٢٩ janvier ١٩٩٣ relative à la prévention de la corruption et à la transparence "Dès que les informations centralisées par le service mettent en évidence des faits susceptibles de constituer des infractions, il en saisit le procureur de la République.

(٢)Valérie MALABAT , Droit pénal spécial , ٣è éd, Dalloz, ٢٠٠٧, p.٥٢٧

(٣)Art ٤٣٢-١٢ du code pénalDans les cas prévus par le présent chapitre, peuvent être prononcées, à titre complémentaire, les peines suivantes:

خمس سنوات، وغرامة تصل إلى ٧٥٠٠٠ يورو لكل من يأخذ أو يتلقى أو يحتفظ بشكل مباشر أو غير مباشر على رشوة، سواء في مؤسسة أو من خلال عملية يقع إشرافه عليها بشكل كلي أو جزئي، سواء إداريا أو إشرافيا أو تأمينيا، أو من خلال تولي تسوية مدفوعاته"[١].

وقد عرف القانون الجنائي القديم جريمة التربح والتي تأخذ مسميات عديدة، وإن كان أشهرها "جريمة التدخل" في المادة ١٧٠، ولم يتأثر وصف الجريمة الجديد بأي تغي ، وإن تغيرت الصياغة الجديدة، من خلال إدخل أشخاص جدد. أما من ناحية العناصر القانونية للجريمة فلم يرد عليها أي تغير.

فالمادة ١٢/٤٣٢ لم تجرم فقط أخذ أو تلقي رشاوٍ من خلال تولي المنصب الوظيفي في الجهاز الإداري أو الرقابى العام في الدولة. وإنما تعرض بالتجريم إلى حالة الاحتفاظ بتلك المنافع والمصالح، مما سمح للمشرع من توسيع مساحة التجريم، بحيث لا تتقادم الدعوى الجنائية ضد المذنب إلا في التاريخ والوقت الذي يتوقف فيه عن تلقي هذه المنافع غير المشروعة، فالمشرع اعتبر هذه الجريمة مستمره إلى الوقت الذي يتوقف فيه المذنب عن تلقي هذه المنافع. ومن هذا التاريخ يبدأ حساب مدة التقادم القانونية. وهذه الحاله المستمره للجريمة من مستحدثات القانون الجديد[٢].

---

(١)Art ٤٣٢-١٢ du code pénal "Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de ٧٥ ٠٠٠ euros d'amende.

(٢)Gabriel Roujou de Boubée , Bernard Bouloc , Jacques Francillon et Yves Mayaud ; Code pénal commenté , Dalloz , ٢٠٠٦ , p . ٧٢١.

أما المشرع الأردني فقد تناول أفعال الفساد ذات الصبغة الجنائية في التشريعات الأردنية،وبالذات في قانون هيئة مكافحة الفساد، والذي أنشئت استنادا إليه هيئة مكافحة الفساد.

أولا: فعل الفساد في ضوء قانون هيئة مكافحة الفساد:

لقد حظي موضوع مكافحة الفساد الوظيفي باهتمام المشرع الأردني، وتجلى ذلك بصدور القانون رقم ٦٢ لسنة٢٠٠٦ المتعلق بإنشاء هيئة مكافحة الفساد، والتي ترتبط برئيس الوزراء، وتتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، ولها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها وممارسة مهامها وأعمالها بحرية واستقلالية كما جاء في القانون.

وتهدف هيئة مكافحة الفساد إلى وضع وتنفيذ وترسيخ سياسات فعالة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لمكافحة الفساد والوقاية منه، والكشف عن مواطن الفساد بجميع أشكاله، بما في ذلك الفساد الإداري والواسطة والمحسوبية، إذا شكلت اعتداء على حقوق الغير؛ حفاظًا على المال العام، وتوفير مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص والعدالة، ومكافحة اغتيال الشخصية[1].ويلاحظ أن قانون هيئة مكافحة الفساد لم يعرف الفساد كما ذكرنا سابقا، ولم يحدد الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة، وهذا يعني أن اختصاص الهيئة يمتد ليشمل كافة سلطات الدولة، بما فيها المؤسسات العسكرية والأمنية، وكذلك مؤسسات القطاع الخاص إذا ما ثبت قيامها بأي فعل من الأفعال التي تشكل فساد؛ وفقا للمادة 0 من هذا القانون.

أما صور الفساد فقد أشارت إليها المادة (0) من القانون، والتي جاء فيها أنه يعتبر من قبيل الفساد الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة، والجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠، كالرشوة، والاختلاس، واستثمار الوظيفة، والتعدي على الحرية، وإساءة استعمال السلطة، والإخلال بواجبات الوظيفة، بالإضافة إلى جريمة تقليد ختم الدولة والعلامات الرسمية، وجريمة تزوير البنكنوت، والجرائم المتصلة بالمسكوكات، وجريمة تزوير الطوابع، والجرائم الاقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية رقم ١١ لسنة ١٩٩٣ وتعديلاته.

كما جرم القانون كل فعل أو امتناع يؤدي إلى المساس بالأموال العامة، وإساءة استعمال السلطة خلافًا لأحكام القانون،وقبول الواسطة والمحسوبية التي تلغي حقًا أو تحق باطلًا ،إضافة إلى جرائم غسل

---

(١) انظر: المادة ٤ من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦.

الأموال[1]، وجريمة الكسب غير المشروع[2]،وجميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعني بمكافحة الفساد وانضمت إليها المملكة.[3]

وقد جاء في المادة (٢٢) من القانون أنه: ودون الإخلال بأي عقوبة أشد ورد النص عليها في أي تشريع آخر، يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن أربعة أشهر، أو بغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار، ولا تزيد على خمسة آلاف دينار، أو بكلتي هاتين العقوبتين، كل من ارتكب أيًا من الأفعال والتصرفات المنصوص عليها في المادة (٥) من هذا القانون، ملى: المساس بالأموال العامة، واستغلال السلطة ، أو استجاب إلى هذه الأفعال والتصرفات، وفي حال التكرار يضاف للعقوبة نصفها.

ومما يمكن ملاحظتة عند دراسة قانون هيئة مكافحة الفساد أن المشرع الأردني ، ورغم تكراره غالبية نصوص قانون العقوبات ، والتي لها علاقة بالفساد بمختلف أشكالها في قانون مستقل، هو قانون هيئة مكافحة الفساد ، إلا أندورهلم يقتصرعلى تكرارالنصوص فقط ، بلتعدى الأمر ذلك إلى حدتوسيعنطاقومجال بعض أفعال الفساد الوظيفي ، كالرشوة، والاختلاس، واستغلال النفوذ، والوساطة، والمساس بالمال العام، لكي تتلاءم أكثر والسياسة الجنائية لمكافحة الفساد الوظيفي، والتي تهدف إلى الإحاطة قدر الإمكان بكل أفعال الفساد الوظيفي، حتى لا يكون هناك مجال لنفاذ بعض التصرفات والسلوكات الفاسدة وخروجها من دائرة التجريم.

وهنا لابد من التوقف عند أهم أفعال الفساد الوظيفي ذات الصبغة الجنائية، والتي تثير المسئولية التأديبية والجنائية في آن واحد؛ للتعرف على الحكمة من تجريم هذه الأفعال، ودور ذلك في حماية الوظيفة العامة، وتعزيز مبادئ النزاهة فيها.

١- الحكمة من تجريم الرشوة:

---

(١) تم إضافة هذه الجريمة بموجب القانون المعدل لقانون هيئة مكافحة الفساد رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (٥٢٧٨).

(٢) تم إضافة هذه الجريمة بموجب القانون المعدل لقانون هيئة مكافحة الفساد رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (٥٢٧٨).

(٣) مالك فتحي، العمايرة، الواقع القانوني والتطبيقيلمنظومة النزاهة الوطنية الأردنية، مؤتمر "الفساد وآثاره على التنمية الاقتصادية والاجتماعية "، ٤-٢٠١٠/٨/٥، الجامعة الأردنية،ص٢١.

علة التجريم في هذه الجريمة، أن الحق المعتدى عليه بارتكاب الرشوة هو نزاهة الوظيفة العامة، وهو حق أساسي لكل مجتمع منظم، فالإتجار بأعمال الوظيفة العامة وتأدية الخدمات لمن يدفع أكثر يعد خرقا لمبدأ المساواة بين الأفراد[1]، وتفشي هذه الظاهرة من شأنه أن يهدر ثقة المواطنين في نزاهة وحسن أداء الجهاز الإداري للدولة من ناحية، ويدخل في اعتقاده ما لقدرة على شراء ذمة الدولة من خلال موظفيها من ناحية أخرى، وذلك من أخطر ما يصيب الإدارة العامة فيدولة من الدول.

والرشوة زيادة على ذلك، تعدم دخل اللانحراف بالوظيفة العامة وفساد موظفيها، فهي انحراف بالوظيفة العامة من حيث أنها تجعل الأولوية في أداء الخدمات العامة للأفراد الأكثر مالا ومعرفة بفنون غواية الدولة، كما أنا لرشوة مدخل لفساد موظفي الدولة، لأنها تؤدي إلى إثرائهم غير المشروع، بينما الأصل أنهم ملزمون بأداء خدمات للموظفين بدون مقابل[2].

ومما لا شك فيه أن حاجة الأفراد للخدمات العامة التي يؤديها الموظف العام، قد تحملهم على الإذعان لشهواته، إذا ما أراد الإتجار بوظيفته أو استغلالها لمآربه الخاصة، وهو أمر يحط بهيبة الدولة والوظيفة العامة معا، ويضع فشعور الأفراد بالاحترام نحو الدولة ومؤسساتها، كما يؤدي إلى اختلال ميزان العدل والمساواة، والتشكيك في أعمال موظفي الدولة وحيادهم، وخاصة إذا تعلق الأمر بمرفق القضاء.

ومما سبق يتضح جليا أن الرشوة هي أخطر الآفات التي قد تصيب الوظيفة العامة، وأخطر أنواع الفساد الإداري وصوره على الإطلاق، والتي تنخروت خرب الجهاز الإداري للدولة.

٢ – الحكمة من تجريم الاختلاس:

إن الحكمة من تجريم هذه الجريمة تتمثل في أمرين، هما:

أ - حماية المال العام: فإذا كان المشرع يحمي الوظيفة العامة من المتاجرة بها واستغلالها؛ حفاظا على الثقة العامة بتجريمه للرشوة

---

(١) د. عبدالفتاح خضر، جرائم التزوير والرشوة في المملكة العربية السعودية، الرياض، مطبعة السفير، ١٩٩٩م، ص٢٢٣.

(٢)د. عامر الكبيسي، الفساد الإداري رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة، المجلة العربية للإدارة، المجلد ٢٠، العدد ١، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص١٠٠-١٠١.

، فإن عليه من باب أولى أن يحمي الأموال العامة المخصصة لسير المرافق العامة من الاختلاس والتبديد من قبل الموظف العام أو من في حكمه[1]،فالهدف من وراء تجريم الاختلاس هو حماية المال العام، على أساس أن هذه الجريمة ترتكب ضد المصالح المالية للدولة، وهذا ما فعله المشرع في الدول محل المقارنة عندما جرم فعل الاختلاس،سواء كان محلهم الا عاما أو مالا خاصا.[2]

ب- حماية الوظيفة العامة : إن المصلحة المحمية من وراء تجريم الاختلاس ليس المصالح المالية فقط، وإنما روعي ضمان عدم الإخلال بواجبات الوظيفة الخاصة بالأمانة والثقة والنزاهة[3]، لأن جرائم الاختلاس هي من جرائم ذوي الصفة التي لاترتكب إلا أن الموظفين العامين، وبالتالي فإنها تعد من جرائم الوظيفة العامة.

وبهذ، فإن المصالح المحمية من وراء تجريم الاختلاس تشمل كل من المصالح المالية للدولة

والاشخاص، وضمان تأدية النشاط الإداري بالشكل الذي يتفق وأهداف الوظيفة العامة.

٣ – علة تجريم استغلال النفوذ :

إن أساس تجريم فعل استغلال النفوذ والمتاجرة به يعود إلى الإخلال بالثقة في الوظيفة العامة، حيث يوحي الجاني بأن الإدارة أو السلطات العامة لا تتصرف وفقا للقانون، وبروح من الموضوعية والمساواة والحياد والنزاهة، وإنما تتصرف تحت سطوة ماله أو جاهه أو علاقاته الاجتماعية، وأي شيء آخر له نفوذ وتأثيرعليها[4].

وإذا كان استغلال النفوذ الوظيفي حقيقيا، فهو يتضمن إساءة استعمال السلطة المخولة لمستغل النفوذ الوظيفي، فضلا عما في ذلك

([1])محمد نعيم فرحات، جرائم اختلاس الأموال العامة، مجلة الفكر الشرطي، المجلد ١٣، العدد ٤٩، مركز بحوث شرطة الشارقة، الشارقة، ٢٠٠٤م، ص١٨٢.

([2])عامر الكبيسي، الفساد والعولمة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠٠٥م، ص٣٠-٣١.

([3]) د. نائل عبدالرحمن صالح، الاختلاس، دراسة تحليلية، دار الفكر للطباعة والنشر، ط٢، ١٩٩٦م، ص٢٠.

([4]) محمود نجيب حسني شرح قانون العقوبات اللبناني– القسم العام، مكتبة لبنان، بيروت، ١٩٦٨م،ص٧٦ ،محمد إبراهيم الدسوقي على، حماية الموظف العام إداريًا، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠م،ص١١٨ .

من إخلال بمساواة المواطنين أمام المرافق العامة، كما أن استغلال النفوذ الوظيفي يؤدي إلى الإثراء غير المشروع للشخص صاحب النفوذ إذا ما اتخذها سلعة يتاجربها.[1]

هذا بالنسبة إلى النفوذ الحقيقي، أما إذا كان النفوذ مزعوما، فإلى جانب الإضرار بالثقة في الوظيفة العامة والسلطات العامة، يعتبر مدعي النفوذ محتالا على أصحاب المصالح، الذين يوهمهم بنفوذه للاستيلاء على أموالهم بدون وجه حق، فهو على حد تعبير محكمة النقض المصرية "حينئذ يجمع بين الغش والاحتيال والإضرار بالثقة الواجبة في السلطات العامة والجهات الخاضعة لإشرافها.[2] "

كذلك يلاحظ أن المشرع الأردني؛ ورغبة منه في تدعيم الأحكام الموضوعية لمكافحة الفساد الوظيفي وتضيق الدائرة أمام المفسدين، فقد استحدث صورا جديدة من أفعال الفساد الوظيفي التي تعتبر جرائم جنائية لم تكن معروفة سابقا في ظل قانون العقوبات كجريمة قبول الواسطة والمحسوبية التي تلغي حقا أو تحق باطلا وجريمة الكسب غير المشروع، بالإضافة إلى الجرائم المتعلقة بإخلال الموظف العام بالالتزامات المفروضة عليه بموجب قانون هيئة مكافحة الفساد، كجريمة عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع قد تؤدي إلى تعارض في المصالح إذا كانت القوانين والأنظمة تستوجب ذلك،ويكون من شأنها تحقيق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة للممتنع عن إعلانها وكذلك جريمة كل فعل أو امتناع، يؤدي إلى المساس بالأموال العامة.

وبالتالي، فإن العلة من تجريم هذه الأفعال المستحدثة في قانون هيئة مكافحة الفساد والتي يقوم بها لموظف العمومي هي أن من شأن تلك الأفعال التأثير على سير العمل الإداري ونزاهت هو مساسه بمبدأ المساواة، فرغم أنها لاتقل خطورة عن الرشوة إلا أنها لم تكن تقع تحت طائلة العقاب، فالموظف العمومي الذي يقبل الواسطة أو المزايا غير المستحقة بمناسبة السير في إجراء ما، أو معاملة لها صلة بمهامه، لا يعد مجرما، كما أن الشخص صاحب المصلحة الذي يمارس فعل الواسطة للموظف العاملا يعد مرتكبا لأي جرم.

---

(1) محمود نجيب حسني، مرجع سابق،ص٧٧ ،محمد إبراهيم الدسوقي على، مرجع .سابق، ص١١٨ .

(2) فتوح عبدالله الشاذلي، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة في القانون المصري، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية،١٩٩١ ، ص١٦٠ .

وقد قدر المشرع بهذا أن خروج هذه الأفعال عن نطاق العقاب أمرت أباه المصلحة العامة، ومن ثم فقد جاء تجريم تلك السلوكيات لسد الفراغ التشريعي الذي يميز أفعال الفساد التقليدية المجرمة، كالرشوة، والاختلاس، وترك بعض الأفعال الخطيرة مباحة ولاتدخ لتحت نطاق أي جريمة، لذلك تدخل وجرمها بنصوص مستقلة عن باقي الجرائم[1].

ويرى الباحث أن المصلحة التي أراد المشرع حمايتها في هذه الحالة هيحسن سير العمل الإداري وأداء الوظيفة العامة، بحيث يكون الباعث على الأداء هو الصالح العام، وليست البواعث الشخصية التي تدل على فساد الموظف .

كما تعد هذه الجرائم انتهاك القيم عديدة من أهمها عدم مراعاة أعباء ومسئوليات الوظيفة، فضلا عن انتهاك نزاهة الوظيفة العامة الواجب توفره في العمل الوظيفي كقيمة عليا، الأمر الذي يؤدي إلى الإضرار بالثقة في الوظيفة العامة والسلطات العامة.

كما أن تلك الجرائم تؤدي إلى الإخلال بمبدأ مساواة المواطنين أمام المرافق العامة، وبالتالي تؤدي إلى الإثراء غير المشروع للموظف الذي يسيئ استعمال وظيفته وسلطته .[2]

ثانيا: قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته:

يعتبر قانون العقوبات الأساس في تجريم أفعال الفساد في الوظيفة العامة، فقد اعتبرت المادة (0) من قانون هيئة مكافحة الفساد الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة والجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات الواردة في قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠، كالرشوة، والاختلاس، واستثمار الوظيفة، والتعدي على الحرية، وإساءة استعمال السلطة والإخلال بواجبات الوظيفة. بالإضافة إلى جريمة تقليد ختم الدولة والعلامات الرسمية، وجريمة تزوير البنكنوت، والجرائم المتصلة بالمسكوكات، وجريمة تزوير الطوابع، والجرائم

---

(1) سنين المحمدي بوادي، الفساد الإداري لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية،٢٠٠٨ ،ص١٠٧ ..

(2) د. حسن صادق المرصفاوي، جرائم المال العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص٣٦

الاقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية رقم ١١ لسنة ١٩٩٣ وتعديلاته فسادًا لغايات هذا القانون.[١]

ثالثا:الإطار التشريعي لتجريم أفعال الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:

لا تكاد تخلو الاتفاقية -بصفة عامة- من تجريم أي فعل من أفعال الفساد، ولعل هذا ما يميزها كصك دولي شامل لمكافحة الفساد، وعلى الرغم من أن الاتفاقية لا يمكنها أن تنشئ بذاتها تجريما مباشرا يطبق تلقائيا على الدول الأطراف فيها، فإن ما تضمنته من الدعوة إلى تجريم مختلف أفعال وصور الفساد ينطوي على درجة من الإلزام في مواجهة الدول الأطراف فيها، والتي يعترف نظامها القانوني بأن الاتفاقيات الدولية التي تصادق عليها الدولة تصبح جزءا من منظومتها القانونية، وتعامل معاملة التشريع الداخلي، وتلتزم هذه الدول على الإجراء مواءمة بين الاتفاقية وتشريعاتها الداخلية[٢].

ولعل أهم ما يتسم به الإطار التشريعي للتجريم والعقاب، والذي اشتملت عليه الاتفاقية، تجريم مختلف أشكال الفساد كالرشوة واختلاس الأموال العمومية والإثراء غير المشروع، سواء وقعت هذه الأفعال من الموظفين العموميين في إطار الإدارة الحكومية أو القطاع الخاص[٣].

كما توسعت الاتفاقية في تعريف الموظف العام بحيث لا يقتصر على الموظف العام الوطني، بل يشمل موظفي المؤسسات الدولية الذين يعملون داخل الدولة[٤]، ومن سمات الإطار التشريعي لتجريم أفعال الفساد أيضًا التوسع في تجريم أفعال الفساد، بحيث تشمل كل صور

---

(١) تنص المادة (٥) من قانون هيئة مكافحة الفساد على ما يلي: يعتبر فسادا لغايات هذا القانون ما يلي أولا: الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة الواردة في قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته.

ثانيًا: الجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠.

(٢) أحمد أبوسويلم،مكافحةالفسادفيالتشريع الأردني دراسةمقارنة، الطبعة الأولى،دار الفكر، عمان،٢٠١٠ ص٥١.

(٣) انظر: المادة ٢١ من الاتفاقية والتي تجرم الرشوة في الشركات الخاصة، والمادة ٢٢ التي تجرم اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص.

(٤) وهو ما يستفاد من نص الفقرة (ا) من المادة (٢)، والمادة ١٦ من الاتفاقية.

الاشتراك الجرمي في ارتكاب فعل الفساد، سواء كانت هذه المشاركة تتخذ صورة التحريض أو التدخل، بالإضافة إلى وجود نصوص تدعو إلى تجريم الشروع في ارتكاب فعل الفساد[١].

كما أن قيام الدول الأطراف بالتصديق على الاتفاقية يعني أن هذه الدول ستصبح من الناحية القانونية ملزمة بتطبيق أحكام الاتفاقية، كون التصديق على أي معاهدة أو اتفاقية دولية تجعل هذه المعاهدة جزءا من المنظومة القانونية للدولة، ولذا يجب إجراء مواءمة تشريعية بين أحكام الاتفاقية وأحكام التشريع الداخلي للدولة الطرف؛ لكي لا يحدث أي تعارض بينهما ينشأ عنه أشكال قانونية وقضائية.

وبما أن الأردن قد صادق على هذه الاتفاقية بموجب القانون رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٤، فقد بدا التشريع الأردني متوائما تماما مع ما تضمنته الاتفاقية من تجريم شتى صور وأشكال الفساد، ومن مظاهر هذه المواءمة مثلا: المادة (٣/ب) من قانون هيئة مكافحة الفساد، والتي تتحدث عن استقلالية الهيئة في ممارسة أعمالها التي تتوافق مع المادة ٣٦ من الاتفاقية، وكذلك يلاحظ أن مسألة التعاون بين السلطات الوطنية والقطاع الخاص تتوافق فيها المادة ٣٩ من الاتفاقية مع المادة (١١/د) من قانون هيئة مكافحة الفساد، ومن مظاهر المواءمة أيضًا ما يتعلق بالسرية المصرفية فيلاحظ أن المادة ٤٠ من الاتفاقية تتوافق مع المادة ٩٣ /ج من قانون البنوك رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٠.

وهنالك مظاهر مواءمة أخرى بين الاتفاقية وبقية التشريعات الأردنية، كالتعاون مع سلطات إنفاذ القانون[٢]، والتعاون بين السلطات الوطنية[٣]، والولاية القضائية[٤].

وفي الحقيقة المتأمل لمجمل نصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد يستطيع أن يلاحظ عدة أمور هامة، هي:

(أ) أن الاتفاقية في مكافحتها للفساد لم تعتمد أمرا واحدا دون غيره، وإنما اعتمدت حزمة متنوعة من الإجراءات تتكامل فيما بينها، حتى تكون علاجا ناجحا ضد الفساد، وبهذا تكون

---

(١) وهو ما تضمنته المادة ٢٧ من الاتفاقية.

(٢) انظر: نص المادة ٣٧ من الاتفاقية، والمادة ٧ من قانون الجرائم الاقتصادية الأردني.

(٣) انظر: نص المادة ٣٨ من الاتفاقية، والمادة ٦٧/د من نظام الخدمة المدنية وتعديلاته رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣.

(٤) انظر: نص المادة ٤٢ من الاتفاقية، والمادة ٧ من قانون العقوبات الأردني.

قد تبنت إجراءات وقائية تتعلق بالنزاهة والإدارة السليمة، أو إجراءات لاحقة تتعلق بفكرة "المساءلة" (م/ج من الاتفاقية).

(ب) أنه وإن كانت الاتفاقية قد أولت اهتماما بالجانب الجنائي لوقائع الفساد، إلا أنها عندما صكت اصطلاح المساءلة، اطلقته دون تخصيص، ليستوعب في معناه ومبناه أنواعا مختلفة من المسئولية دون مصادرة إحداها للآخر، سواء كانت مسئولية جنائية أو تأديبية، أو مدنية، والعبرة هنا بالقدرة على التفاعل في مساءلة الفساد.

(ج) أن المتأمل لمجمل نصوص الاتفاقية يجد أن معظمها منشغل بوقائع الفساد في دائرة أشخاص القانون العام "لذا فهي تتحدث باستمرار عن "الإدارة السليمة" و"النزاهة" و"الموظفين العموميين"، وقبل هذا الانشغال لا يأتي إلا أن كان هناك يقين بأهمية فكرة المساءلة التأديبية للفساد داخل الإدارة، باعتباره أحد المقومات الأساسية للإدارة، وما عدم إفراد النصوص لذلك في الاتفاقية -كما هو الشأن في التشريعات المحلية- إلا لأن مساءلة الإدارة للفساد داخلها يأتي كأمر بديهي، دونه لا تنجح الإدارة.

وختامًا، وبعد أن فُرغ من هذا البحث لم يبق إلا أن يُجمل الباحث ما تمكن من التوصل إليه من خلال هذه الدراسة في عدد من النتائج، يُشفعها بجملة من التوصيات لتعم الفائدة، ويساهم في تحقيق الأهداف المرجوة من الدراسة، وذلك وفق التفصيل الآتي:

النتائج:

١. السبب الرئيسي لحدوث الفساد في الوظيفة العامة يتمثل في قصور نظم المساءلة في أجهزة الدولة المختلفة وعدم فعاليتها.
٢. لم يضع المشرع في الدول محل الدراسة تعريفا للفساد بشكل عام والفساد الوظيفي بشكل خاص.
٣. أن مصطلح الفساد في القطاع الحكومي يشير- بصفة عامة- إلى سوء استغلال السلطة العامة لتحقيق منافع خاصة، وقد يأخذ الفساد في الوحدات الإدارية الحكومية أحد الأشكال التالية:
   - تعارض المصالح.
   - تقديم المصلحة الخاصة على المصلحة العامة.
   - الرشوة.

- استثمار الوظيفة العامة.
- إساءة استعمال السلطة.
- الإثراء غير المشروع (التربح من الوظيفة).
- الاختلاس.
- إضرار بالمال العام.

٤. اضفى المشرع الجزائي صفة التجريم على بعض أفعال الفساد الوظيفي وذلك لغايات ردع الموظف العام ومكافحة هذه الظاهرة الخطيرة، وبالتالي تعتبر أفعال الفساد جرائم حمالة أوجه، وجه تأديبي، وآخر جنائي.

التوصيات:

١. العمل على تحديد الجرائم التأديبية التي تعتبر أفعال فساد وظيفي، وذلك في قانون الخدمة المدنية المصري ونظام الخدمة المدنية الأردني أسوة بالمشرع الجنائي الأردني، والذي حدد أفعال الفساد بالمادة الخامسة من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردنية رقم(٦٢) لسنة ٢٠٠٦.
٢. إصلاح نظم التوظيف والترقية في القطاع الحكومي لتصبح على أساس الكفاءة وليس المحسوبية والواسطة.
٣. تحديد مستويات للرواتب بالشكل الذي يمنع الموظف من التفكير بارتكاب الفساد،وتحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين بالشكل الذي يساهم بعد متحمل المواطن تكلفة هذه الخدمة.
٤. يدعو الباحث المشرع الأردني لإدخال تعديل تشريعي على نظام الخدمة المدنية يمكن الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد كهيئة مكافحة الفساد وديوان المحاسبة بموجبة من إحالة الموظف إلى التحقيق التأديبي إذا ما تبين لها ارتكابه فعل من أفعال الفساد الوظيفي.
٥. يوصي الباحث الإدارات العامة في الدول محلا لدراسة بإقامة الدورات والندوات واللقاءات العلمية بصفة منظمة، والتي تتناول موضوعات الفساد الوظيفي وطرق مواجهته تأديبيا، لما لها من حاجة ملحة لكلا الذين يتولون وظائف التحقيق والتأديب، ويمكن الاستفادة القصوى في هذا المجال من خلال الدورات التي تعقدها

كليات الحقوق في هذه الدول بصورة دورية، وعلى السلطات الرئاسية تشجيع هؤلاء الموظفين على الانخراط بهذه الأنشطة العلمية وتقديم تقارير مفصلة عند عودتهم بشأن المعلومات العلمية والخبرات الفنية التي حصلوا عليها.