أعمال مؤتمر

الضوابط القانونية والاقتصادية

لمكافحة الفساد

المنعقد في ٣يناير ٢٠٢٢

بكلية الحقوق جامعة عين شمس

رئيس المؤتمر

أ.د محمد صافي يوسف

عميد كلية الحقوق

نائب رئيس المؤتمر

أ.د محمد إبراهيم الشافعي

وكيل الكلية لشئون التعليم والطلاب

مقرر المؤتمر

أ.د إيهاب يسر أنور

وكيل الكلية لشئون الدراسات العليا للبحوث

(الجزء الأول)

٢٠٢٢م

الفهرس

مسلسل	محتويات العدد	الصفحة
	الجلسة الأولى الاعتبارات الإنسانية والشرعية والاقتصادية ودورها في الحفاظ على مقومات المجتمع من الفساد	
١	الفساد وحقوق الإنسان أ.د ربيع أنور فتح الباب	١ـ ٥٠
٢	مكافحة الفساد من منظور التشريع الإسلامي د. هاني محمود	٥١ـ ٨٧
٣	الفساد المالي في الفقه الإسلامي د. الدسوقي عبد الناصر الدسوقي علي	٨٩ـ ١١٦
٤	دراسة أثر الفساد الإداري والأخلاقي على التوجه نحو الاستثمار الرياضي المصري د. أشرف إبراهيم مصطفى محمد	١١٧ـ ١٦٠
٥	الآثار السلبية للفساد على الاستثمار والتنمية الاقتصادية الباحث. علاء صالح فتحي علي المهدي	١٦١ـ ١٩٤
٦	الحماية المدنية اتجاه استخدام النقود الإلكترونية في غسل الأموال د. أشرف محمد إسماعيل	١٩٥ـ ٢٣٦
	الجلسة الثانية الأجهزة الرقابية ودورها في مجابهة الفساد	
٧	دور النيابة الإدارية في مكافحة الفساد المالي والإداري في ضوء المادة ١٩٧ من الدستور المصري ٢٠١٤ د. محمد عوض فرج عبد العزيز	٢٣٧ـ ٢٦٨
٨	دور المؤسسات الرقابية في مكافحة الفساد الإداري د. محمد فتحي محمد إبراهيم	٢٦٩ـ ٣٠٠
٩	دور الاجهزة الرقابية في مكافحة الفساد د. بلال أحمد سلامة بدر	٣٠١ـ ٣٣٢
١٠	آليات مكافحة الفساد الإداري في ضوء قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ د. علاء الدين عبد اللطيف عبد العاطي محمد أبو العينين	٣٣٣ـ ٣٦٤
١١	آليات مواجهة جرائم الفساد المالي والإداري د. عيد نصر الله سعد سيد حريرة	٣٦٥ـ ٣٩٤
١٢	منظومة الفساد وطرق مكافحته في ضوء أحكام القانون الإداري د. رضا حسن الشرقاوي	٣٩٥ـ ٤٢٦

الفساد وحقوق الإنسان

دكتور

ربيع أنور فتح الباب

أستاذ القانون الدستوري والإداري

وكيل كلية الحقوق الأسبق

جامعة عين شمس

الفساد وأثره على حقوق الإنسان

تهدف الدراسة التي يحتوي عليها هذا الفصل إلى شرح المقصود من الفساد في معناه اللغوي والفلسفي، وتحديد خصائصه وأنواع وأسبابه، وإلى توضيح العلاقة بينه وبين حقوق الإنسان وإلى إظهار أهمية المكانة التي يحتلها الإنسان في هذا الكون باعتباره الكائن الوحيد صاحب القدرة على التفكير والتطوير والاختراع، ولكنه هو الكائن الوحيد أيضًا – للأسف الذي يمكنه أن يرتكب ما نسميه بالفساد، لأنه لا يكتفي بما يشبع حاجاته من الجوع والأمن، ولكنه يبحث أيضًا عن السيطرة والتحكم في الآخرين وإشباع غرائزه في الانتقام واكتناز المال والحصول على السلطة، ومن أجل ذلك يرتكب ما يخالف الفطرة ويخل بالتوازن الذي يحدث في البيئة بين سائر الكائنات الأخرى.

كما تهدف هذه الدراسة إلى توضيح مدى العلاقة بين ما يرتكبه الإنسان من مخالفات واعتداءات وتأثير ذلك على حقوق الإنسان، وعلى التنمية في شتى النواحي الاقتصادية والاجتماعية.

مقدمة: العلاقة بين حقوق الإنسان والفساد:

تخضع الطبيعة أو الكون لنظام محدد لا تنحرف عنه، فالشمس والقمر والكواكب والنجوم والليل والنهار والأيام والأزمنة تسير طبقًا لقواعد وأنظمة محددة وثابتة، لأن عدم استقرارها أو خروجها عن المحدد والمألوف يمكن أن يشكل تهديدًا خطيرًا للكون والحياة بصورة عامة. فالشمس تبعد عن الأرض مسافة محددة وثابتة، وكذلك القمر، والنجوم الأخرى، وأي خلل في هذه الثوابت يمكن أن يؤدي إلى هلاك الكون أو اختلاله.

أنا الكائنات الحية أو المخلوقات الأخرى، فقد خلقت لتعمير الأرض، وتشكيل الحياة عليها، وهي الأخرى تخضع لأنظمة معينة وسلوكيات محددة حتى يمكنها الحفاظ على نوعها ونسلها. وتنقسم هذه الكائنات إلى عاقلة وهي تتمثل في الإنسان أو بني البشر، وغير عاقلة وهي سائر الكائنات الحية الأخرى التي خلقها الله لكي يستفيد منها الإنسان في غذائه أو كسائه أو ركوبه أو صحته وفي أمور أخرى كثيرة منظورة وغير منظورة.

وقد منح الله الخالق لهذه الكائنات عوامل بيولوجية وطبيعية وغريزية لتنظيم حياتها بطريقة فطرية ووراثية تضمن المحافظة عليها وعلى نسلها، ولكن جعلها لا تعقل إلا في حدود معينة لا تتجاوزها حتى تظل تحت سيطرة وتوجيه وإدارة الإنسان الذي خلقه الله لكي يكون خليفته على الأرض وسيدًا على هذه الكائنات.

ويختلف الإنسان عن سائر الكائنات الأخرى في أنه يتمتع وحده بخاصية العقل والذي يعطيه القدرة على التذكر والتدبر والتفكير، وتمنحه المقدرة على تراكم المعلومات وتخزينها والاستنباط والاختراع والسيطرة على سائر الكائنات الأخرى، ويرتبط بذلك أن الإنسان هو الكائن الاجتماعي الذي يمكنه وحده تعمير الأرض أو إفسادها، ويرتبط ذلك بما يحمله هذا الإنسان من مبادئ وقيم وما يسعى إليه من أهداف وما يريد إشباعه من رغبات وطموحات غير محدودة.

فالإنسان يعيش ولا بد له من أن يكون في جماعة لكي تتحقق له هذه الرغبات أو الخدمات أو الطموحات، وهو بذلك يصطدم مع الآخرين الذين يمنعون إلى ما يسعى إليه، ولذلك كان لا بد من أن يكون هناك نظام يتفق عليه أعضاء الجماعة أو المجتمع يكفل للجميع الحق في الحياة، وفي الحركة وفي العمل وممارسة النشاط ويحقق الأمن والأمان لأفراد هذه الجماعة للوصول إلى العيش المشترك في ظل حياة هادئة ومنظمة بواسطة قواعد ملزمة لهم لا يجوز الخروج عنها، سواء كانت هذه القواعد من اختراع وتعود الجماعة على سلوك معين أو ما يسمى بالقواعد العرفية والأخلاقية أو كانت صادرة من السلطة التي لها الحق في تمثيل هذه الجماعة وإدارة شئونها وهو ما نطلق عليه القواعد المكتوبة دستورية، تشريعية أو لائحية.

وبقدر ما يكون عليه المجتمع من حب للنظام أو احترام هذه القواعد، وعدم تغليب الصالح الخاص على الصالح العام بقدر ما يكون عليه هذا المجتمع من صلاح واستقامة. فكلما احترم الأفراد في الجماعة هذه القواعد وتمسكوا بتطبيقها، كلما كانت هذه المجتمعات صالحة ومستقرة وعادلة. فكل فرد يشعر بأن هناك حقًا له في الحياة، وفي الأمن والأمان والاستقرار

والهدوء، والعمل، وسائر الحقوق الأساسية الأخرى ويدافع عنها في مواجهة من يردي انتهاكها أو الخروج على القواعد المنظمة لها، يعمل على المحافظة على النظام الذي يعيش في كنفه.

فعنما يخالف الفرد هذا النظام أو يخرج عنه، كأن يرتكب بعض الأفعال التي تتعارض مع الواجبات الأخلاقية أو القانونية للحصول على مزايا أو مكاسب أو معنوية لتحقيق أغراض شخصية أو وظيفية أو اجتماعية، فإن من شأن ذلك أن يترك آثارًا سلبية على حقوق الآخرين وعلى حرياتهم. فبائع الألبان مثلاً، إذا ما خلطها بالمياه أو بالمواد الحافظة من التجبن والغير مطابقة للمواصفات، فإنه بذلك الغش أو الفساد يعتدى على حقوق الآخرين وعلى حرياتهم سواء كان هؤلاء مستهلكين أو منتجين أو بائعين. ويتمثل الاعتداء على المستهلك في الاعتداء على ماله، وعلى صحته وصحة أولاده وأسرته في غذاء سليم وطبيعي ومتوازن، أما المنتجون، فإن في ذلك تعد على حقهم في المحافظة على جودة هذه المنتجات وعلى سمعتها وعدم الإساءة إليها دون ذنب منهم، وعلى حقهم في المنافسة مع الآخرين وسهولة تسويقها، أما البائعون الأمناء فإن حقهم في وجود منافسة شريفة ونزيهة، وحقهم في المحافظة على سمعة السلعة يكون مهددًا بوجود هذه المخالفات من الآخرين غير الأمناء أو الفاسدين الغشاشين.

وكذلك الحال بالنسبة لسائر الأعمال الأخرى والأنشطة، فالمهندس الذي يرتكب مخالفة في مواصفات المباني، أو الطبيب الذي لا يراعى ضميره ويتعامل مع المريض كمصدر للريح، أو القاضي أو الضابط. أو المدرس أو المعلم في كل مراحل التعليم ... إذا ما ارتكبوا بعض هذه الأفعال للحصول على مزايا أو مكاسب مادية أو معنوية لتحقيق أغراض شخصية، فإن أعمالهم هذه يكون لها آثار سلبية على حقوق الآخرين وعلى حرياتهم (الحق في الأمن والطمأنينة، الحق في صحة وتطبيب وعناية سليمة، الحق في التعليم ومحاربة الأمية ...).

وقد درج الباحثون الاجتماعيون والقانونيون على إطلاق مصطلح الفساد على هذه التجاوزات، وقد يكون هذا الفساد منتشرًا بطريقة واسعة وعلى

مستوى المجتمع، أي فسادًا اجتماعيًا وهو أخطر أنواع الفساد، حيث تكثر التجاوزات والمخالفات في الأنشطة الخاصة والعامة على حد سواء كما في كثير من المجتمعات المتخلفة، وقد يكون الفساد إداريًا وماليًا على مستوى المؤسسات الحكومية والعامة (الوزارات، الهيئات العامة، الإدارة المحلية، الإدارات والأجهزة التابعة للدولة)، وقد يكون فسادًا في قطاع محدد (التعليم، الصحة، القضاء، التموين ....).

وسوف نقوم بتعريف الفساد وتحيد أسبابه وآثاره في فصل أول، ثم تأثير الفساد على حقوق الإنسان وعلى التنمية في فصل ثان.

الفصل الأول

تعريف الفساد وأسبابه وآثاره

المبحث الأول

تعريف الفساد وتحديد خصائص

أولاً: التعريف اللغوي للفساد:

لا يوجد حتى الآن اتفاق حول تعريف الفساد، سواء كان ذلك التشريعات الداخلية، أو في المعاهدات والمؤتمرات الدولية التي عقدت من أجل مناقشة ظاهرة الفساد في الدول.

ومن الناحية اللغوية فإن الفساد هو مصدر فسد، فيقال فسد فسادًا أو فسودًا، وهو عكس صلح، صلاحًا. فنقول أن الشيء فاسد أو فسيد. والفساد يعني التلف أو إحداث تغيير في الشيء يؤدي إلى تغيير وظيفته أو إخراجه عن دوره الطبيعي الذي وجد أو خلق من أجله. فيقال أفسد الماء أي عكره أو عابه أو لوثه، بحيث أصبح لا يؤدي الوظائف التي خلق من أجلها كالشرب مثلاً، وقد يؤدي الفعل الفاسد إلى إحداث اضطراب أو خلل أو جفاف أو قحط لم يكن ليحدث لو لم يرتكب هذا الفعل (إطلاق الشائعات، استعمال المبيدات، قطع المياه، الأشجار، وإفساد مصادر المياه...).

أما في اللغة الأجنبية، فالفساد في اللغة الإنجليزية corruption اسم مشتق من الفعل rumpere أي تحطم أو انكسر بحيث أصبح غير صالح لأداء

الوظيفة التي يؤديها أو يفترض أن يؤديها في الوضع الطبيعي، وهي كلمة مضادة للنزاهة وتعني غير نزيه أو غير أمين Dishonest وتعني كذلك الأذى Wicked أو السوء Bad.

وتذكر القواميس الفرنسية والأجنبية الفساد بمعان مختلفة من ذلك: الخروج عن القيم الحميدة أو الصالحة، الممارسات اللاأخلاقية، الانحطاط اللاأخلاقي، فقدان الأمانة والنزاهة، البعد عن الفضائل أو الممارسات الفاسدة مثل الرشوة والغش، والتأثر بها.

ويعني الفساد كذلك، انحراف السلوك، من ذلك القيام بالرشوة وأعمال الغش في المواد الغذائية، أو في المسابقات الوظيفية والامتحانات الدراسية، وكلمة الفساد في اللغو اليونانية Ccorrputeur تشير إلى الشخص دافع الرشوة في حين تشير Corrumpu إلى الشخص الذي يتلقى الرشوة. وتعد الرشوة الصورة الأكثر تكرارًا للفساد الإداري والمالي وهي من الكلمات الشائعة في الغرب تحت اصطلاح Birbery.

ويعتبر الفساد ظاهرة اجتماعية مرتبطة بالمجتمع وبوجوده، وهي ظاهرة موجودة في كل دول العالم، إلا أنها تقل أو تتسع من مجتمع إلى آخر. ففي المجتمعات المتقدمة يوجد الفساد ولكن بصورة أقل انتشارًا من تلك التي توجد في المجتمعات الفقيرة أو النامية(١).

ثانيًا: التعريف الفقهي أو الفلسفي للفساد:

ومن الناحية القانونية والفقهية تعددت التعريفات المتعلقة بالفساد، فهناك من يعرف الفساد بأنه "سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام،

(١) الإنسان وحده هو الذي يرتكب الفساد، لأنه وحده الذي يملك العقل والمقدرة أو القدرة على تكرار النشاط وتوسيعه والسيطرة على ما حوله من عناصر أو من كائنات وجماد، والتخطيط للمستقبل، واختراع الوسائل التي تحقق له ذلك. أما الحيوان فإنه لو ترك حرًا فإن الله سبحانه وتعالى أخضعه لنظام متوازن ومتكافئ يحقق له العيش والبقاء مع سائر الكائنات الأخرى، فالوحوش كالأسود والضباع والنمور ... لا تسعى إلا إلى إشباع حاجتها للغذاء والجنس ولا تتعدى ذلك، وجعل الله لكل كائن خاصية يستطيع الاعتماد عليها للحفاظ على بقائه، فالغزال ضعيف ولكنه أسرع من الوحوش الأخرى، والحشرات كالذباب، الناموس والنحل، والنمل كائنات ضعيفة ولكنها كثيرة في نسلها...

تطلعًا إلى مكاسب خاصة مادية أو معنوية، أو هو سلوك مناطه انتهاك القواعد القانونية بممارسة أنواع معينة من التأثير تستهدف تحقيق منافع خاصة. وقد عرفه البنك الدولي بأنه "إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص عبر قبول أو طلب أو ابتزاز الرشوة لتسهيل الحصول على عقود أو لتسهيل إجراءات أو لتحقيق أرباح خارج القوانين أو بالمخالفة لها"، وقد عرفته منظمة الشفافية بأنه إساءة استعمال السلطة، أو سوء استعمال المرء للسلطة التي اؤتمن عليها لتحقيق مكاسب خاصة أو شخصية".

ويعرف البعض الفساد بأنه "إساءة استعمال المنصب العام أو الموارد العمومية من طرف الشخص الذي يشغل ذلك المنصب أو يراقب تلك الموارد سعيًا منه لخدمة أهداف ومنافع خاصة، والتي تتعارض مع الأهداف المشتركة والمصلحة العامة، بطرق معينة، مخالفة للقواعد القانونية والمعايير الأخلاقية السائدة في مجتمع ما، وفي وقت ما".

المبحث الثاني

خصائص الفساد

ويعتبر الفساد ظاهرة اجتماعية، وبالتالي ظاهرة قديمة، يرتبط ضيقًا أو اتساعًا بالعوامل الثقافية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية والقانونية التي تسود في المجتمع، وذلك على التفصيل الآتي:

أولاً: الفساد ظاهرة اجتماعية وعالمية:

الفساد كسلوك اجتماعي يرتبط بالإنسان، لما يختص به من طباع وقدرة عقلية وذكاء عن سائر الكائنات الأخرى. فهذه الأخيرة لا يوجد لديها القدرة العقلية أو الذكاء الذي يجعلها تفكر في التعدي على غيرها من الكائنات إلا بقدر ما يحقق بقاءها ويضمن لها الحفاظ على نسلها وإشباع حاجاتها المحددة من الطعام أو الغذاء والتكاثر.

فجماعة الأسود أو النمور أو الضباع أو الذئاب لا تهاجم إلا لإشباع حاجاتها إلى الغذاء أو الدفاع عن نفسها أو أفراد جماعتها وذلك في نطاق أو محيط تحدده عن طريق حاسة الشم أو الرؤية، وكذلك سائر المجتمعات الثديية الأخرى. فكما أن هذه الكائنات محدودة الغاية، فهي أيضًا محدودة الوسيلة التي

تتمثل في استعمال الأنياب أو المخالب أو الحيل البسيطة والطبيعية مثل التخفي أو المفاجأة للفريسة.

أما الإنسان فقد خصه الله – كما سبقت الإشارة – بالعقل والتفكير المتواصل، كما خصه بحب المال والتكاثر، والبحث والتطلع إلى تحقيق آماله وأحلامه في التملك والسيطرة، فهو كائن غير محدود الغاية أو الهدف، وغير محدود الوسيلة فهو لم يكتف باختراع الأسلحة الدفاعية وإنما عمل على التوصل إلى الأسلحة الهجومية والفتاكة بل والتي يمكن ان تدمر العالم أو الإنسانية على الأرض كلها، وبالتالي فإن الإنسان يمكن أن يكون أكثر الكائنات تخريبًا وفسادًا وقد تميز بذلك منذ بداية الخليفة، بل وحتى قبل أن يخلقه الله سبحانه وتعال عندما قالت الملائكة مستفسرة من الله عز وجل عن هذا الكائن في قوله تعالى: ﴿**وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الأَرْضِ خَلِيفَةً قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ ..**﴾ **(البقرة:٣٠)**.

ويمكن القول أن الفساد مرتبط بالإنسان وحده، أما الكائنات الخرى فقد خلقها الله وخلق معها نظم وقوانين ثابتة تحدد نشاطها وعلاقاتها وتحقق التوازن الطبيعي أو التلقائي بينها[١].

ويميل الإنسان غلى تحقيق أهدافه وغاياته الخاصة بكل السبل لا يمنعه من ذلك إلا ما يشعر به من ضمير داخلي يرتبط بثقافاته ونظامه الاجتماعي والاقتصادي، وما يطبق عليه من نظم قانونية ووضعية بواسطة السلطة المختصة و بواسطة المجتمع الذي يعيش فيهز كذلك الشأن بالنسبة للمجموعات أو الوحدات البشرية التي تأخذ شكل الدولة أو القبيلة او العشيرة أو الأسرة، فإن التنافس بينها من أجل السيطرة والتميز على المجموعات الأخرى، يجعل المنافسة بينها مفتوحة وترتبط بمدى ما تكون عليه كل مجموعة من تنظيم وقوة مادية واقتصادية او إقليمية، وما يسود فيها من نظم اجتماعية وسياسية وقانونية.

ومعنى هذا أن الفساد ظاهرة لصيقة بالإنسان منفردًا كان أو في جماعات (دول، قبائل، عشائر، أسر، نقابات، نوادي...).

---

(١) انظر ما سبق في المقدمة لهذا الفصل.

ثانيًا: الفساد ظاهرة قديمة:

يعتبر الفساد ظاهرة قديمة لأنه كما سبقت الإشارة مرتبط بوجود الإنسان الذي يجمع بين الروح والمادة، أو بين العقل والشهوات، ففي بداية الخليقة ارتكب الجرائم والاعتداءات، وأفسد في الأرض، وذلك عندما سفك قابيل دم شقيقة هابيل حقدًا وحسدًا، ثم توالت الأحداث بعد ذلك في المجتمعات البدائية وفي القرون الوسطى وفي عصر النهضة وحتى اليوم، ما زال الإنسان يسفك دم أخيه الإنسان.

وقد سجلت الحضارات القديمة وقائع كثيرة تدل على أن الفساد واختراق القوانين والخروج على الأنظمة القانونية والاجتماعية كان موجودًا في هذه الحضارات. ففي الحضارات البابلية والأشورية في بلاد الرافدين والشام كانت هناك إشارات ونصوص تثبت وجود الفساد والانحرافات الإدارية والسياسية والاقتصادية، وتشير الوثائق التاريخية إلى وجود محاولات لإصلاح هذه الأمور، ومن أجل ذلك صدرت قوانين إصلاحية ومن أمثلة ذلك قوانين "أوروكاجينا" في بلاد الرافدين سنة ٢٤٠٠ قبل الميلاد (الحضارة السومارية)، والتي تعتبر أولى المحاولات لإصلاح هذه الأوضاع، وقد تضمنت قرارات حاسمة لمنع الرشوة وعزل الموظفين سيء السمعة. وكانت هذه المحاولات الإصلاحية ردًا على انتشار الفساد والفوضى وتذمر الرعية من الأوضاع الإدارية والخدمية. كما تضنت قوانين حمورابي (١٧٩٠ ق.م) عقوبات حاسمة ضد الرشوة والموظفين غير الشرفاء، واشارت المادة الخامسة منه إلى عقوبة الرشوة سواء من الموظفين العاديين أو من القضاة وكبار المسئولين، وكان حمورابي يتولى بنفسه تطبيق هذه العقوبات.

وفي الحضارة الفرعونية تضمن قانون "حورمحب" تجريم الأفعال التي كانت تشكل فسادًا إداريًا، ومن ذلك عقوبات اختلاس الأموال التي يتم تحصيلها من الضرائب، كذلك عقوبات استغلال النفوذ والسلطة من الموظفين أو من الجند، أو قبول الموظف للرشوة.

وفي الحضارة الصينية القديمة ظهرت كثير من الوثائق التي كانت تشير إلى وجود انحرافات وفساد في الإدارة، فقد أشار الفيلسوف الصيني

المعروف كونفوشيوس إلى أن الفساد ينتشر نتيجة إسناد السلطة إلى أشخاص غير جديرين بها، يتولونها عن طريق الوراثة أو الغش، وطالب بضرورة أن تتوافر في هؤلاء العناصر اللازمة والتي تؤهلهم لذلك من العلم والخلق القويم. وكان يردد دائمًا أن الإدارة الصالحة هي وسيلة الحكم الصالح، فإذا كانت الإدارة فاسدة فهي تكشف عن سوء نية القائمين على الحكم. وأن الإدارة الصالحة هي التي تقوم بتوزيع الثروة في أوسع نطاق، لأن تركيزها يؤدي إلى التفرقة والحسد والتطاحن بين الأفراد والشعوب.

ويرى الفيلسوف الصيني منشيس أن الفساد والمشاكل التي يعاني منها المجتمع – في العصور القديمة – هي نتيجة طبيعية لفساد الحكومات أو السياسات العليا.

وفي اليونان القديم تشير كتابات "أفلاطون" إلى أنه كان هناك فساد في الإدارة والمجتمع. ففي كتابه "الجمهورية" رأى أن هناك ثلاثة مبادئ يجب مراعاتها في الوظيفة وهي: ١- التخصص في العمل. ٢- التربية والأخلاق. ٣- الحاكم الفيلسوف.. كما رأى أن توريث الطبقات للوظائف هو أشد أنواع الفساد، وأول أسباب هدم العدالة في المجتمع، وأن المسئول أو الحاكم يجب أن يراعي الصالح العام، ولا يراعي مصالحه الخاصة، وأن يدفع الخيرين أو الصالحين إلى تولي المناصب العامة في الدولة.

وتشير كتابات أرسطو في كتابه "السياسة" أن غاية الحكومة وهدفها يتوقف على مدى صلاحها أو فسادها، فإذا كانت صالحة وتعمل على تحقيق خير الجماعة كانت حكومة صالحة، وإذا كانت تسعى لمصالحها الخاصة أو الحزبية الضيقة تكون حكومة فاسدة، وقسم أنواع الحكم إلى ثلاثة أشكال أو أنواع على حسب صلاحيتها أو فسادها.

أ- الحكومة الأوتوقراطية أو الاستبدادية أو المطلقة، وهي حكومة الشخص الواحد صاحب القرار الوحيد وغي الخاضع لأية رقابة ديكتاتورًا أو مستبدًا أو مطلقًا.

ب- الحكومة الأرستقراطية وهي حكومة الأقلية المختارة على أساس الوراثة أو الأقلية المختارة على أساس الوراثة أو الأقلية البرجوازية

أو العلمية أي العلماء، وتهيمن عليها جماعة صغيرة تستهدف المنافع الضيقة لطبقة النبلاء أو أصحاب المراكز الاجتماعية أو العلمية.

ج- حكومة الشعب وهي الحكومات الديمقراطية حيث الشعب هو مصدر السلطات وصاحب السيادة، وينتخب الشعب ممثليه الذين يكونون مسئولين أمامه، منفذين لآرائه ولإرادته، ويعملون بنظام الانتخاب أو الاستفتاء لشعوبهم.

ثالثا: الفساد في الديانات السماوية:

وفي الديانات السماوية نجدها تهتم بالإصلاح والبعد عن الانحرافات والفساد. فالديانة المسيحية اهتمت بصورة واضحة بالخلق القويم ومحاربة الضلال والفساد، ويتضح ذلك من قول المسيح عليه الصلاة والسلام: "أنتم ملح الأرض، ولكن إن فسد الملح فبماذا يملح؟ لا يصلح بعد لشيء إلا لأن يطرح خارجًا ويداس من الناس" (متى ٥ : ١٣)

وقد جاء في الرسالتين التي أرسلهما بولس الرسول إلى أهل كورنثوس: "لا تقتلوا فإن المعاشرات الردية تفسد الأخلاق الجيدة" وفي الرسالة الثانية "أم لستم تعلمون أن الظالمين لا يرثون ملكوت الله، لا تقتلوا، لا زناء، لا عبدة أوثان، ولا فاسقون" وهذا يعني أن من يفسد يعتبر ظالمًا سواء أكان هذا الفساد دينيًا أم أخلاقيًا، وأن الطريق المستقيم الذي لا اعوجاج فيه ولا انحراف ولا فسا طوق النجاة من الإثم والفساد.

ويعتبر الإسلام من أكثر الديانات وضوحًا في محاربة الفساد وتأثيمه باعتباره من الكبائر، فالإسلام دين الهداية والإصلاح، ودائمًا ما يقترن العمل الصالح بالإيمان، والصلاح ضد الفساد وكثيرًا ما نقرأ ﴿**الَّذِينَ آمَنُوا وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ**﴾، وقد سبقت الإشارة إلى أ الفساد ذكر في القرآن في مواضع عديدة من ذلك قوله تعالى: ﴿**وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَاللَّهُ لا يُحِبُّ الْفَسَادَ**﴾ **(البقرة:٢٠٥)**.

فالفساد عمومًا سواء كان في الأرض، أو المال، أو الدين أو الأخلاق كله محرم في الإسلام، ويعتبر من الكبائر لما فيه من فساد الدنيا والدين. وقد نهى الإسلام كذلك عن الرشوة وأكل الأموال بالباطل، فقال تعالى: ﴿**وَلا تَأْكُلُوا**

أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ﴾ (البقرة:١٨٨).

وكذلك قوله تعالى: ﴿**سَمَّاعُونَ لِلْكَذِبِ أَكَّالُونَ لِلسُّحْتِ فَإِنْ جَاءُوكَ فَاحْكُمْ بَيْنَهُمْ أَوْ أَعْرِضْ عَنْهُمْ وَإِنْ تُعْرِضْ عَنْهُمْ فَلَنْ يَضُرُّوكَ شَيْئًا وَإِنْ حَكَمْتَ فَاحْكُمْ بَيْنَهُمْ بِالْقِسْطِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُقْسِطِينَ﴾ (المائدة:٤٢).**

فالرشوة في الإسلام حرام، وهي فساد كبير، لأن المراد فيها هو القضاء بالباطل وهي بالنسبة للمسئول فسق وفجور لأنه أخذ ما ليس حقه، ليحكم بغير الحق، وكذلك الحال بالنسبة للراشي الذي يأخذ ما ليس من حقه، مستغلاً أمواله في ظلم الآخرين والاستيلاء على حقوقهم. وقد ربط الإسلام بين الفساد الأخلاقي وبين هلاك الأمم والشعوب في قوله تعالى: ﴿**وَإِذَا أَرَدْنَا أَنْ نُهْلِكَ قَرْيَةً أَمَرْنَا مُتْرَفِيهَا فَفَسَقُوا فِيهَا فَحَقَّ عَلَيْهَا الْقَوْلُ فَدَمَّرْنَاهَا تَدْمِيرًا﴾ (الإسراء:١٦).**

رابعًا: الفساد ضد حقوق الإنسان:

توجد علاقة وثيقة بين الفساد وحقوق الإنسان، وهي علاقة عكسية، أي كلما زاد الفساد كلما انحسرت حقوق الإنسان، وقلت ضماناتها ووسائل حمايتها، فكلما كثر الفساد كلما كثرت انتهاكات حقوق الإنسان، وكلما قل الفساد وانحسر كلما زادت حقوق الإنسان ضمانة ووضوحًا. فلا شك أن انتشار الفساد وضعف النزاهة والأمانة في المؤسسات العامة والخاصة، وفي العلاقات والمبادلات التجارية والاقتصادية والمعاملات بين الناس، يؤدي إلى ضياع الحقوق وكثرة التعدي عليها سواء كانت هذه الحقوق سياسية، اقتصادية، اجتماعية. ومجتمع ينتشر فيه الفساد لا بد وأن ينتشر فيه أيضًا انتهاكات حقوق الإنسان، وتغيب فيه السياسات الواضحة التي يكون من شأنها وضع البرامج والأنظمة الفعالة لتعزيز حقوق الإنسان.

فالفساد يؤثر على جميع مجالات الحقوق الإنسانية المدنية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية[1].

(١) ونظرًا لهذا الارتباط بين الفساد وحقوق الإنسان، حدد يومي ٩، ١٠ كانون أول ديسمبر باليوم العالمي لمكافحة الفساد، واليوم العالمي لحقوق الإنسان.

فالرجل الفاسد أو الموظف الفاسد وهو صاحب السلوك المنحرف، يشكل اختراقًا للقانون، وبالتالي لحقوق الإنسان، فهو الذي يعارض أو حتى يضطهد أحيانًا من يريد كشفه، وهو الذي يخفى المعلومات المتعلقة بإدارته خوفًا من العقاب، وغالبًا ما يحرم الآخرين من الاضطلاع على حقوقهم ي ضمان سير المرافق العامة بأمانة واستقامة، وما يرتبط بذلك من إهدار للمال العام الذي هو ملك للجميع، كذلك يعمل هذا الشخص الذي يرتكب فعل الفساد (الرشوة، الاستيلاء على المال العام، استغلال النفوذ، إشاعة الفاحشة، محاربة الدين والأخلاق، بيع المحرمات، غش المنتجات...)، على التهرب من الرقابة كأن يدعى أنه سلطة مستقلة أو محصنة.

ويمكن القول أن الفعل الفاسد الذي يرتكبه شخص ما يؤثر ولا شك على حقوق الآخرين تأثيرًا سلبيًا، فمن يغش في الميزان يعتدى على حقوق الآخرين المتعاملين معه المالية والصحية أو الغذائية، وعلى حقهم في معرفة الحقيقة والاطمئنان على حياتهم وعلى أموالهم. والموظف الذي يقبل الرشوة لمنح ميزة معينة إلى شخص لا يستحقها يعتدي على حقوق الآخرين أصحاب الحق في الحصول على هذه الميزة أو الوظيفة، والمسئول الذي يقبل العطايا والهدايا مقابل مراعاة أصحابها المتقدمين للحصول على رخصة بناء أو مصنع أو نشاط .. يعتدى على حقوق الآخرين في أن يكون على قدم المساواة مع الآخرين في هذا الشأن.

ويمكن القول أن الفساد عمومًا يؤثر على اقتصاد المجتمع ويضعف الدولة للقيام بتحقيق أهدافه في التنمية والنهوض بخدماته الإدارية والاقتصادية والاجتماعية، فانتشار الفساد يؤدي إلى أن تنحرف مرافق الدولة عن النهوض بأعبائها، وإلى ضعف تنفيذ الخطة نتيجة فساد القائمين على تنفيذها.

المبحث الثالث

أنواع الفساد وأسبابه

أولاً: أنواع الفساد:

تتنوع مظاهر الفساد، وتختلف من مجتمع إلى آخر، كما يتسع نطاقه أو يضيق وفقًا للظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية لكل

مجتمع، ويمكن تقسيم الفساد من حيث قوته ونية مرتكبيه إلى فساد وإفساد، ومن حيث الموضوع او المجال الذي يوجد فيه الفساد إلى فساد سياسي، ومالي، إداري، أخلاقي، واجتماعي.

أ- الفساد من حيث قوته ونية مرتكبيه (الفساد والإفساد):

فالفساد هو ارتكاب الأفعال المخالفة للأخلاق أو القانون بقصد أو بدون قصد لتحقيق مصالح خاصة دون أن تتجه نية الفاسد إلى الإضرار بالآخرين أو بالأشياء أو الأموال المشتركة. فالفاسد يريد تحقيق مصلحته ولكن لا يريد الإضرار بالآخرين بصورة متعمدة، كدافع الرشوة، أو من يستغل نفوذه في الوظائف العامة لتحقيق منافع شخصية مجردة كمن يدفع رشوة للهروب من مخالفة مرورية، أو للحصول على ترقية، أو للتهرب من الضريبة.

أما الإفساد فإنه انحراف الإنسان وخروجه عن السلوك الأخلاقي أو القانوني، وهو يعلم أن من شأن ذلك الإضرار بالآخرين، حتى ولول لم يحقق من وراء ذلك مصلحة أو فائدة، كمن يلقي بالمخلفات النووية أو الضارة في مياه نهر يستعمله الإنسان، أو كمن يستعمل المبيدات والهرمونات المحرمة في المواد والأغذية التي يستهلكها الإنسان، أو كمن يغش الأدوية والطعام بمكونات تضر بالصحة، أو من يزور العملة ... الخ.

ومعنى ذلك أن هناك فرقًا بين الفاسد والمفسد أو بين الفاسدين والمفسدين، وبين الفساد والإفساد. فالفساد من الفعل الثلاثي فسد والإفساد هو من الفعل الرباعي أفسد. فالفاسد هو من يرتكب فعلاً فاسدًا أو منكرًا يتعارض مع الأخلاق والقيم الاجتماعية والقانونية حتى ولو لم يكرر هذا الفعل أو يعمل على نشره، أما المفسد هو ذلك الشخص الذي يتعمد نشر الفساد ونشر الرذائل في البيئة التي تحيط به سواء كانت تتعلق بوظيفته أو بمسكنه أو بمحيطه الاجتماعي، وهو يتعمد إفساد الآخرين، وهذا ما جاء في القرآن الكريم عندما طغى فرعون، وفرق بين رعيته، وجعل أهلها شيعًا وأحزابًا متفرقة ﴿**إِنَّ فِرْعَوْنَ عَلا فِي الأَرْضِ وَجَعَلَ أَهْلَهَا شِيَعًا يَسْتَضْعِفُ طَائِفَةً مِنْهُمْ يُذَبِّحُ أَبْنَاءَهُمْ وَيَسْتَحْيِي نِسَاءَهُمْ إِنَّهُ كَانَ مِنَ الْمُفْسِدِينَ**﴾ **(القصص: ٤).**

والمفسد هو الذي يبغي الفساد ويحترفه وذلك في قوله تعالى: ﴿**وَلا تَبْغِ الْفَسَادَ فِي الأَرْضِ إِنَّ اللَّهَ لا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ**﴾ **(القصص:٧٧)**. وقد أشار القرآن الكريم إلى أن المفسد هو الذي يحترف ويكرر الأفعال الفاسدة في قوله تعالى ﴿**وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لا تُفْسِدُوا فِي الأَرْضِ قَالُوا إِنَّمَا نَحْنُ مُصْلِحُونَ. أَلا إِنَّهُمْ هُمُ الْمُفْسِدُونَ وَلَكِنْ لا يَشْعُرُونَ**﴾ **(البقرة: ١١ – ١٢)**، وأنه لا يسمع كلام الله.

ويتصف المفسدون بأنهم:

١- أنانيون ومستكبرون، يشعرون بعلو مكانتهم، ولا يحترمون أية حقوق للآخرين، ومن ذك قوله تعالى: ﴿**وَفِرْعَوْنَ ذِي الأَوْتَادِ. الَّذِينَ طَغَوْا فِي الْبِلادِ. فَأَكْثَرُوا فِيهَا الْفَسَادَ**﴾ **[الفجر:١٠ – ١٢]**. فليس لديهم أدنى احترام لكرامة الآخرين، ويتعمدون إفساد من حولهم سواء أخلاقيًا أو اجتماعيًا أو اقتصاديًا.

٢- النفاق وقول الزور، فالمفسد كثيرًا ما يتميز بالظهور بمظهر المخادع ولبس ثياب الأدب والرحمة، وزخرفة القول والحيل، وقد يستغل في ذلك وسائل الإعلام المسموعة والمرئية، وإلى ذلك يشير قوله تعالى: ﴿**وَمِنَ النَّاسِ مَنْ يُعْجِبُكَ قَوْلُهُ فِي الْحَيَاةِ الدُّنْيَا وَيُشْهِدُ اللَّهَ عَلَى مَا فِي قَلْبِهِ وَهُوَ أَلَدُّ الْخِصَامِ. وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَاللَّهُ لا يُحِبُّ الْفَسَادَ**﴾ **(البقرة:٢٠٤ – ٢٠٥)**. والمؤمن الفطن هو الذي ينتبه إلى حقيقة هؤلاء، ولا ينخدع بأقوالهم كما قال سبحانه وتعالى: **وَلَوْ نَشَاءُ لَأَرَيْنَاكَهُمْ فَلَعَرَفْتَهُمْ بِسِيمَاهُمْ وَلَتَعْرِفَنَّهُمْ فِي لَحْنِ الْقَوْلِ وَاللَّهُ يَعْلَمُ أَعْمَالَكُمْ**﴾ **(محمد:٣٠)**.

٣- إنكار الدين والبعد عن سبيل الله. فهم يزينون للناس الباطل، ويدعونهم إليه. ومثال ذلك الذين يعتدون على النسا وعلى أموالهم مبررين ذلك بأن ذلك من حقهم، وأن هذا هو ما يؤمنون به، وأن ما دونه هو الباطل، ونتيجة لذلك ينكرون ويعارضون كلام الله ووصاياه في العدل والميزان، وذلك مصداقًا لقوله تعالى: ﴿**وَلا تَقْعُدُوا بِكُلِّ صِرَاطٍ تُوعِدُونَ وَتَصُدُّونَ عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ مَنْ آمَنَ بِهِ وَتَبْغُونَهَا عِوَجًا وَاذْكُرُوا إِذْ كُنتُمْ قَلِيلًا فَكَثَّرَكُمْ وَانظُرُوا كَيْفَ كَانَ عَاقِبَةُ الْمُفْسِدِينَ**﴾ **(الأعراف:٨٦)**. وقوله تعالى: ﴿**الَّذِينَ كَفَرُوا وَصَدُّوا عَنْ**

سَبِيلِ اللَّهِ زِدْنَاهُمْ عَذَابًا فَوْقَ العَذَابِ بِمَا كَانُوا يُفْسِدُونَ﴾ (النحل:٨٨).

٤- الغش والخيانة: دائمًا ما يلجأ المفسد إلى الغش والخداع فيما يظهره من أفعال وأقوال، وقد يحترف النصب، والتزوير للحقائق والوقائع. فيغش في الميزان أو يحترف ما يمكن أن نسميه بالغش الاقتصادي، وذلك في قوله تعالى: **﴿أَوْفُوا الْكَيْلَ وَلا تَكُونُوا مِنَ الْمُخْسِرِينَ. وَزِنُوا بِالْقِسْطَاسِ الْمُسْتَقِيمِ. وَلا تَبْخَسُوا النَّاسَ أَشْيَاءَهُمْ وَلا تَعْثَوْا فِي الأَرْضِ مُفْسِدِينَ﴾[الشعراء: ١٨١ - ١٨٣].** وقوله تعالى: **﴿وَيَا قَوْمِ أَوْفُوا الْمِكْيَالَ وَالْمِيزَانَ بِالْقِسْطِ وَلا تَبْخَسُوا النَّاسَ أَشْيَاءَهُمْ وَلا تَعْثَوْا فِي الأَرْضِ مُفْسِدِينَ﴾ (هود:٨٥).** وهم أي المفسدين إذا خاصموا أو اختصموا قالوا زورًا وبهتانًا، وهم يكيلون بميكالين، ويبخسون الناس أشياءهم.

٥- إشاعة الفاحشة والبغضاء في المجتمع: يسعى المفسد إلى إشاعة الفحشاء في المجتمع، وينفث في الناس بالشر والفتنة، ويعمل على إفساد الذمم والأخلاق والقيم الاجتماعية ونشر الفاحشة والفجور، وفي ذلك يقول تعالى: **﴿وَلُوطًا إِذْ قَالَ لِقَوْمِهِ إِنَّكُمْ لَتَأْتُونَ الْفَاحِشَةَ مَا سَبَقَكُمْ بِهَا مِنْ أَحَدٍ مِنَ الْعَالَمِينَ. أَئِنَّكُمْ لَتَأْتُونَ الرِّجَالَ وَتَقْطَعُونَ السَّبِيلَ وَتَأْتُونَ فِي نَادِيكُمُ الْمُنكَرَ فَمَا كَانَ جَوَابَ قَوْمِهِ إِلَّا أَنْ قَالُوا ائْتِنَا بِعَذَابِ اللَّهِ إِنْ كُنتَ مِنَ الصَّادِقِينَ. قَالَ رَبِّ انصُرْنِي عَلَى الْقَوْمِ الْمُفْسِدِينَ﴾[العنكبوت:٢٨، ٢٩، ٣٠].**

ب- الفساد المالي والفساد الإداري:

يصعب وضع تعريف للفساد الإداري، فالفقهاء يختلفون فيما بينهم، وأن كانوا يعطون بعض الأمثلة لهذا النوع من الفساد، مثل الرشوة، المحسوبية استغلال النفوذ، الوساطة، وهي أمثلة على سبيل المثال وليست على سبيل الحصر.

ومن المعروف أن الإدارة العامة هي مجموعة الهيئات والأجهزة والمؤسسات التي تنشئها الدولة وتستهدف تحقيق النفع العام، أو هي مشروعات وأنشطة تقوم بها الدولة لتحقيق المنفعة العامة. فالإدارة هي تنفيذ للسياسة العامة في مجتمع ما، تلك السياسة التي تحددها القوانين واللوائح التي تطبق في الدولة. هذه الإدارة تقوم أساسًا على العنصر البشري الذي يشكل حجر

الأساس في نجاح الإدارة أو فشلها وهذا العنصر في الإدارة العامة يختلف عنه في الإدارة الخاصة، فهو يشمل في الإدارة العامة على نوعين من البشر، العاملون أو الموظفون الذين يقومون بالنشاط الذي يقوم به الجهاز أو الهيئة المعينين بها، وهو ما يمكن تسميته بالعنصر البشري الخاص أو "العاملون المدنيون أو الموظفون العموميون"، والذي يوكل إليهم تطبيق القواعد والنظم على ما يقومون به من نشاط وعدم الخروج عن ذلك، وتشمل الإدارة العامة ايضًا على عنصر بشري آخر وهم المتعاملون مع الإدارة، والذي يطلق عليه العنصر البشري العام. ففي مستشفى حكومي يعتبر الأطباء والعاملون والموظفون هم العنصر البشري الخاص، والمرضى والمتعاملون مع إدارة المستشفى عنصر بشري عام، وفي إدارة الدفاع يعتبر الجنود بصفة عامة (جنودًا، وصف جنود، وضباط، وموظفون مدنيون) عنصرًا بشريًا خاصًا، كما يعتبر أفراد الشعب عامةً عنصرًا بشريًا عامًا، فتأمين هدف الأمن الخارجي أو الدفاع عن المجتمع يرتبط بالعنصر البشري الخاص ومدى ما يكون عليه القوات من استعداد، وبالعنصر البشري العام ويمثله الشعب، ومدى ما يكون لديه من تعاون، وصبر، وتدريب على تأمين قواته والاستمرار في إنتاج ما تحتاج إليه من أسلحة أو مواد غذائية أو استراتيجية أو .... .

فهذا العنصر البشري (بشقيه العام والخاص) هو الذي يلعب الدور الأساسي في نجاح أو فشل الإدارة، وانتشار الفساد في داخل العنصر البشري الخاص أو العام يؤثر سلبًا على فعالية الإدارة ونجاحها، وهو ما يطلق عليه الفساد الإداري[1].

(١) يلعب العنصر البشري العام دورًا كبيرًا في تفشي ظاهرة الفساد أو الحد منها، فالمتعامل مع الإدارة (مثل المرضى، الطلاب، ملاك السيارات، أو العقارات) دافعوا الضرائب، مستهلكو الكهرباء، المياه، ومستعملو الخدمات ...) إذا كانت ثقافاتهم أو عاداتهم تميل إلى الأنانية والبحث عن المصلحة الخاصة وعدم مراعاة مصالح الآخرين، غلبت عليهم نزعة البحث عن من يحقق لهم مطالبهم أيًا كان المقابل مشروعًا أو غير مشروع، على عكس ما يحدث في الشعوب ذات الثقافات الإنسانية والتي تقوم على حب الآخرين، والمشاركة، وحماية الحقوق الإنسانية.

وقد عرف البعض الفساد الإداري بأنه انحراف أو خلل في سلوك الموظف العام عند قيامه بأداء واجبه الوظيفي الذي يستوجب السعي إلى تحقيق المصلحة العامة، كأن يستغل الموظف سلطاته الوظيفية لتحقيق مصلحة خاصة أو لتحقيق مكاسب مالية، وغالبًا ما يرتبط الفساد الإداري بالفساد المالي.

وقد عرف البنك الدولي الفساد الإداري بأنه انحراف أو خلل في سلوك الموظف العام عند قيامه بأداء واجبه الوظيفي الذي يستوجب السعي إلى تحقيق المصلحة العامة، كأن يستغل الموظف سلطاته الوظيفية لتحقيق مصلحة خاصة أو لتحيق مكاسب مالية، وغالبًا ما يرتبط الفساد الإداري بالفساد المالي.

وقد عرف البنك الدولي الفساد الإداري بأنه استغلال المنصب العام بغرض تحقيق مكاسب شخصية أو هو سوء استخدام المنصب العام لغايات شخصية، فقد يرتكب الموظف أعمالاً لا تثير الشكوك في أنها انحرافات عن السلوك الطبيعي للموظف كالرشوة أو استغلال النفوذ، أو الاحتيال، الاختلاس، الابتزاز ... .

ونرى أن الفساد الإداري هو كل سلوك منحرف يهدف إلى إفساد الإدارة العامة أو يحملها للخروج عما هو مقرر لها لتحقيق المصلحة العامة، سواء أكان هذا العمل ارتكبه الموظف العام أو المتعاملون مع الإدارة، فالموظف الذي يتوسط لديه زميله لترقية زميل آخر لا يستحق، يرتكب عملاً فاسدًا، والمتعامل مع الإدارة الذي يعرض رشوة على موظف لا يقبلها يرتكب عملاً فاسدًا، وهو فساد إداري في الحالتين.

٢- الفساد المالي:

أما الفساد المالي فإنه ينصب على الانحرافات المالية، ومخالفة الأحكام المقررة لحماية المال العام سواء كان نقديًا، أو عينيًا، فهو عبارة عن مخالفة التعليمات الخاصة بضمان استمرار المال العام دون نقص أو خسارة لا تبررها المصلحة العامة. وتراقب الأجهزة الرقابية هذه القواعد وذلك بإجراء الفحص والمحاسبة على أجهزة الإدارة العامة (الجهاز المركزي للمحاسبة، التنظيم والإدارة، الرقابة الإدارية)، وغالبًا ما تتخذ هذه المخالفات صورة

الجريمة المالية (الرشاوي، الاختلاسات، التهرب الضريب، تخصيص الأراضي، التعيينات الوظيفية ...) وأن كان معظمها ينطوي في نفس الوقت على فساد إداري.

ثانيًا: أسباب الفساد:

أ- أسباب عامة (في كل المجتمعات والدول):

سبقت الإشارة إلى أن الفساد ظاهرة اجتماعية وأخلاقية تنطوي على تصرفات وأعمال تخالف القانون والأخلاق، وهذه الظاهرة تتسب فيها عوامل عديدة ترتبط بالظروف الاقتصادية والاجتماعية والأخلاقية السائدة في المجتمع، وترتبط كذلك بما يكون عليه الأفراد من تربية وقيم ذاتية مستمدة من الدين والمعتقدات السائدة. ويمكن تلخيص أسباب الفساد العامة في الآتي:

١- الأسباب الاقتصادية:

فالفساد ينتشر غالبًا في الدول الفقيرة بصورة أكثر اتساعًا منه في الدول الغنية والمتقدمة اقتصاديًا. فغالبًا ما يعاني كثير من الموظفين والعمال تدنيًا في الأجور والمرتبات، مما يضعفهم أمام المغريات المالية والعينية، ويجعلهم يبحثون عن مصادر أخرى للدخل، فيلجأ البعض منهم إلى البحث عن المصادر الشرعية مثل العمل الإضافي، أو ممارسة الأعمال الخاصة فيما بعد العمل أو استغلال ملكياتهم الزراعية أو العقارية في زيادة دخلهم. وقد يلجأ البعض الآخر إلى طريق الانحراف أو الخروج على القوانين والنظم وذلك بارتكاب الأعمال التي تنطوي على الفساد والانحراف، وتتعارض مع أخلاق المهنة كاختلاس المال العام أو الحصول على رشاوى من أصحاب المصالح.

٢- الأسباب السياسية:

وهي التي تتعلق بمدى ممارسة المواطنين لحقوقهم السياسية. فالشعوب التي تتمسك بحقوقها السياسية، وعلى رأسها الحق في انتخاب من يمثلهم في الحكم، ومحاسبة المسئول الذي يرتكب الأعمال المخالفة أو الفاسدة، وما يتعلق بفعالية الرقابة والمتابعة وتوقيع الجزاء الصارم، هذه الشعوب كثيرًا ما تكون أقل فسادًا من الشعوب التي تعزف عن ممارسة حقوقها السياسية.

وتلعب أنظمة الحكم دورًا أساسيًا في انتشار ظاهرة الفساد أو الحد منها، فأنظمة الحكم التي تقوم على أساس مبدأ الفصل بين السلطات خاصة بين السلطتين التنفيذية والقضائية غالبًا ما تكون أقل فسادًا من الدول أو الأنظمة التي لا تأخذ بهذا المبدأ، وحيث تكون السلطة التنفيذية هي السلطة الأعلى أو الأقوى في مواجهة السلطتين الأخريين (التشريعية والقضائية) غالبًا ما يكون الفساد والانحرافات أكثر شيوعًا وانتشارًا. وغالبًا ما يكون الفساد أقل انتشارًا في الدول ذات النظام البرلماني (بريطانيا، بلجيكا، ماليزيا، ألمانيا، استراليا، كندا، اليابان، سنغافورة ...) منه في البلاد ذات النظام الرئاسي أو شبه البرلماني أو شبه الرئاسي (البرازيل، تشيلي، انغولا، السلفادور، إندونيسيا، إيران، فرنسا، تشاد، السودان، مصر، الدول العربية عمومًا، أوغندا، أوزبكستان ...)[1].

ونتيجة لضعف المستوى السياسي والمساهمة الشعبية في الحياة العامة، تتراجع وتضعف أجهزة الرقابة والمحاسبة على الإدارات والخدمات العامة، وعلى أنشطة الأفراد والمؤسسات في المجتمع، مما يشكل بيئة خصبة لارتكاب الانحرافات والفساد، ويجعل الأجهزة الرقابية خاضعة غالبًا للرئيس الأعلى الذي يملك القياد والسيطرة على أجهزة الدولة.

وفي الدول الغير ديمقراطية أو الدول النامية سياسيًا، غالبًا ما تكون الحقوق والحريات العامة مثل حرية الرأي، والتعبير، وحرية الصحافة، والإعلام غير مصونة أو محمية بقواعد واضحة وصارمة، وتضعف الرقابة الشعبية والمؤسسية، مما يؤدي إلى انتشار الفساد والانحرافات، فغالبًا ما يتكون التعيينات في الوظائف القيادية في الدول النامية أو التي في طريقها إلى الديمقراطية تكون بيد الرئيس الأعلى أو القائد، والذي غالبًا ما يملي إلى

(١) تستثنى الولايات المتحدة الأمريكية من هذه القاعدة، لأنها هي الأصل في الأنظمة الرئاسية وقد أخذت بهذا النظام لأسباب سياسية وجغرافية وإقليمية، كما أنها تطبق مبدأ الرقابة والمحاسبة بطريقة صارمة، وتتمتع فيها السلطة التشريعية أو الكونجرس باستقلال واضح في مواجهة السلطة التنفيذية، وكذلك السلطة القضائية.

ترجيح كفة أهل الثقة على أهل الخبرة والمعرفة، وإلى تغليب عنصر الأمان السياسي على عنصر المعرفة والخبرة.

وفي الدول النامية ديمقراطيًا، غالبًا ما تكون السلطة التشريعية تابعة أو خاضعة للسلطة التنفيذية بطريقة أو بأخرى، مما يضعف قوة المشرع أو البرلمان في إصدار قوانين الإصلاح الإداري والتي يمكن بواسطتها مواجهة الفساد وتقليل انتشاره ومعالجة مظاهره وأسبابه، وتؤدي الظروف الاقتصادية والاجتماعية بالأعضاء أو النواب في البرلمان إلى التركيز على تحقيق منافع خاصة بهم، ويحصلون على مقابل مالي أو عيني أو وظيفي نتيجة توسطهم أو خدماتهم للمواطنين.

٣- الأسباب الاجتماعية والثقافية:

لا شك أن العوامل الاجتماعية والثقافية تلعب دورًا كبيرًا في انتشار ظاهرة الفساد. فالتربية والتعليم والإعلام والثقافة السائدة في المجتمع كلها عوامل حاسمة في انتشار ظاهرة الفساد.

فالتعليم في الصغر مثل النقش في الحجر، فهو يعتبر حجر الأساس في بناء المجتمع السليم، وهو يبدأ من سن الحضانة حتى التعليم الجامعي والانتهاء من الدراسة واستلام العمل في القطاع العام أو الخاص. وإذا صلح التعليم صلح المجتمع، وإذا فسد فسد. وأول المبادئ الأساسية في التعليم هو العلاقة بين المدرس والتلميذ أو بين الأستاذ وطلابه، وهذه العلاقة تلعب دورًا أساسيًا في بناء الإنسان الذي يصبح بعد ذلك طبيبًا أو مهندسًا أو محاميًا أو عاملاً، أو قائدًا أو .... . وتلعب شخصية المدرس دورًا جوهريًا في تكوين شخصية التلاميذ والطلاب، وتتأثر شخصية المدرس بالظروف الاقتصادية والاجتماعية التي يعيشها، وأول ما يتطرق إلى الذهن في تشكيل شخصية المدرس هو ضمان معيشته وكرامته، بأن يكون لديه مصدر الرزق المشروع الذي يكفيه ومن يعول بحث يستطيع الاعتماد على دخله في مواجهة أعباء المعيشة، فإذا تدنت المرتبات أو المعاشات بحث هؤلاء عن مصادر أخرى، وغالبًا ما تكون الدروس الخصوصية مثلاً أو قد تصل إلى ما هو أبعد من ذلك، مما يتنافى والأخلاق والكرامة الإنسانية.

ويؤدي ضعف مرتبات المربين والمدرسين إلى خضوع هؤلاء للمغريات المادية والعينية، مما يدفعهم إلى قبول الرشوة، والوساطة، والمحسوبية، ويتعاملون مع طلابهم أو تلاميذهم كل على حسب ما يقدمه من أموال أو هدايا أو محسوبية أو وساطة ويؤدي هذا الوضع إلى خلق جيل أناني، انتهازي، نفعي لا يراعي قيمًا ولا أخلاقًا، فترى غالبًا مهندسًا فاسدًا، طبيبًا تاجرًا، أو مدرسًا فاجرًا، ضابطًا متعديًا، أو تلميذًا لصًا، أو تاجرًا كاذبًا، أو قاضيًا غير عادل، أو عالميًا متهتكًا.

كما تلعب الأسرة دورًا هامًا وأساسيًا في تربية النشء السليم، ويرتبط ذلك بظروف كل أسرة وبقدراتها الاقتصادية والثقافية والأخلاقية، فتستطيع الأسرة – إذا ما توافرت لها البيئة الصالحة – تخريج أجيال يتمتعون بمستوى علمي وأخلاقي مرتفع، بشرط أن تملك الوسائل المادية والمعنوية التي تؤهلها لذلك.

ويلعب الوازع الديني أو الضمير الإنساني أو مجموعة القيم والمبادئ التي يؤمن بها الأفراد والمجتمع دورًا هامًا في ظاهرة الفساد سواء الفساد الإداري أو المالي أو الأخلاقي، وقد سبقت الإشارة إلى ان الدين المسيحي والإسلامي يحرمان الفساد أو الانحرافات التي من شأنها الإخلال أو الإضرار بحقوق الآخرين أو بحقوق المجتمع.

ويلعب الإعلام ووسائل الاتصال المرئية والمسموعة والمقروءة دورًا هامًا في تشكيل ثقافة الأفراد، وأخلاقهم، أو قيمهم، وبالتالي في انتشار أو عدم انتشار الانحرافات أياًا كانت ومن بينها الفساد بأشكاله المختلفة.

٤- الأسباب القانونية والنظامية:

تلعب العوامل القانونية وما يتعلق بالقواعد المطبقة وكيفية تطبيق هذه القواعد ووسائل وأدوات هذا التطبيق دورًا حاسمًا في انتشار ظاهرة الفساد من عدمه. فمن المعروف أن كل مجتمع له نظام اقتصادي وسياسي واجتماعي تحدده القوانين والأنظمة التي تستهدف احترام واستقرار النظام في المجتمع فقواعد المرور تستهدف تحقيق النظام في الشارع وحماية أمن وسلامة المواطنين سواء في سياراتهم أو مشاة على الطريق، وكذلك حماية الكائنات

الأخرى والبيئة بوجه عام، ويرتبط تحقيق هذا الهدف بمدى ما يتمسك به الأفراد أو المستخدمون للمرور من احترام وتنفيذ لقواعده، وبوجود السلطات والإدارات القائمة على تنفيذ هذه القواعد.

ويمكن تقسيم المجتمعات من حيث مدى تمسكها بتطبيق القواعد واحترام النظم إلى مجتمعات ذات ثقافة قانونية أو تحترم القواعد والنظم ومجتمعات لا تلتزم بالقواعد المطبقة وتسعى لتحقيق المصالح الخاصة بالأفراد وبالجماعات (الأسرة، العائلة، القبيلة، العشيرة) ويظهر الفرق بين هذه المجتمعات عندما تحدث مخالفة، ففي المجتمعات المتقدمة الفرق بين هذه المجتمعات عندما تحدث مخالفة، ففي المجتمعات المتقدمة ثقافيًا وقانونيًا يعترض الشعب أو الموجودون في مكان المخالفة على سلوك المخالف، وقد يقاومونه بوسائلهم المادية أو المعنوية، أما في الدول المتأخرة فإنك غالبًا لا تجد مثل هذه المقاومة في كثير من الحالات أو تجدها ضعيفة، وينطبق ذلك على سائر القواعد الأخرى، فقواعد البناء، أو التنظيم لا يمكن مخالفتها في المجتمعات المتقدمة إلا نادرًا وفي حدود ضيقة، في حين يتسع نطاق مخالفتها في الدول المتأخرة أو ذات الثقافة القانونية الضحلة أو التي تلعب فيها المصالح الفردية أو العرقية، أو الطبقية، أو العائلية أو القبلية أو الوظيفية دورًا واضحًا.

ولا شك أن نطاق الفساد يتسع في الدول المتأخرة أو التي لا تتمسك بتطبيق القواعد، عنه في الدول المتقدمة. فهناك فرق مثلاً بين الفساد في مجتمعات مثل السويد والنرويج، فنلندا، بلجيكا، سويسرا، فرنسا، .... وفي مجتمعات أخرى مثل الدول الأفريقية أو العربية مثلاً.

كما تلعب السلطة القائمة على تطبيق القوانين وحماية النظام الذي تتوخاه هذه القواعد دورًا هامًا في انتشار ظاهرة الفساد من عدمه. فقواعد حماية الأراضي الزراعية مثلاً، تستهدف حماية الرقعة الزراعية، فإذا تقاعست السلطة القائمة في تحقيق ضمان احترام هذه القواعد، اتسعت رقعة الأراضي التي تتحول إلى أماكن سكنية، مما يشكل فسادًا اقتصاديًا وأمنيًا وإداريًا للمجتمع ويهدد مستقبل الدولة القائمة على شئونه، كذلك الشأن بالنسبة

لمخالفات الري، أو تلويث المياه، والاعتداء على نهر النيل، أو على البيئة النباتية أو الحيوانية أو الجيولوجية المحيطة بالإنسان أو الموجودة في المجتمع.

فالتقاعس من جانب السلطات العامة سواء السلطة التنفيذية أو التشريعية أو القضائية يلعب دورًا هامًا في ظاهرة الفساد، فالسلطة التنفيذية بما لها من سلطات الضبط الإداري والرقابة السابقة على وقوع المخالفات والعمل على عدم وقوعها واتخاذ ما يلزم نحو ذلك، مسئولة عن انتشار ظاهرة الفساد في كثير من الحالات، كذلك السلطة القضائية بما لها من سلطات في تتبع المخالفين أو الذين ارتكبوا هذه المخالفات تلعب دورًا هامًا في انحسار أو انتشار ظاهرة الفساد سواء تمثل هذا في مخالفات مرورية أو إدارية أو اقتصادية أو مالية أو أخلاقية. أما السلطة التشريعية فهي التي يمكن لها عن طريق ما تصدره من تشريعات، تحقيق الإصلاحات الإدارية والمالية، ومحاولة علاج الفساد وأسبابه.

ب- أسباب خاصة (بمصر):

تعتبر مصر من الدول التي ينتشر فيها الفساد، مثلها في ذلك مثل كثير من الدول الأخرى، وقد كان ذلك سببًا رئيسيًا في قيام ثورتي ٢٥ يناير ٢٠١١ و٣٠ يونية ٢٠١٤، وترجع أسباب الفساد في مصر إلى جانب الأسباب العامة إلى أسباب أخرى خاصة، وذلك على الوجه الآتي:

١- أسباب تتعلق بسيادة القانون وضعف الردع العقابي:

فالقانون معناه القواعد التي يلتزم بها الأفراد من أجل تحقيق النظام العام (الأمني، الاقتصادي، الاجتماعي، البيئي، الأخلاقي أو المعنوي أو الثقافي ....) وحمايته وما يرتبط بذلك من جزاء أو عقاب على من يخالفه، دون تفرقة بين المخاطبين به فقراء أو أغنياء، حكام ومحكومين، فسيادة القانون والمساواة أمامه تعتبر من أهم الضمانات للطبقات الضعيفة وعلى حقوقها في مواجهة الفئات الأخرى التي تمتلك المال أو النفوذ والسلطة.

وفي مصر، لم تكن سيادة القانون أو مبدأ المساواة أمامه يحترم بشكل كبير بل كانت هناك ممارسات كثيرة تكشف عن وجود تطبيقات تتعارض مع الحق في المساواة أمام القانون، ومن ذلك:

٢- أسباب تتعلق بعد تنفيذ الأحكام القضائية:

حيث كانت الأحكام ترتبط بمدى نفوذ المحكوم له والمحكوم ضده، فإذا كان المحكوم ضده ذو حيثية سياسية أو مالية فإنه يستطيع تعطيل الأحكام بطريقة أو بأخرى، وكذلك المحكوم لصالحه إذا كان هو صاحب الحيثية فسوف يكون حكمه نافّا أو مضمون التنفيذ.

٣- طول إجراءات المحاكمات وطول المدة:

فغالبًا ما تستغرق المحاكمة، خاصة في الموضوعات المتعلقة بالفساد، مددًا طويلة، وقد تنتهي بهروب المتهم إلى الخارج أو حتى سرقتها، أو يتم التأثير على شهود الإثبات.

وقد بدأت الدولة تعالج هذه الأمور خاصة فيما يتعلق بالفساد الإداري والمالي، وذلك بتبني وإصدار إجراءات بسرعة البت وسرعة إجراءات التقاضي، وذلك بالاعتماد على التكنولوجيا الحديثة في المحاكم، وإنشاء المحاكم الاقتصادية، ولكن ما زال هناك الكثير الذي يجب اتخاذه حتى نقلل من ظواهر الفساد في الدولة.

٤- إصدار قوانين الفساد أو (تشريع الفساد):

وصل الأمر قبل ثورتي ٢٠١١، ٢٠١٤ إلى إصدار قوانين تشرع الفساد، وذلك من أجل تحقيق مصلحة بعض الفئات على حساب الشعب أو الصالح العام، ومن ذلك قانون منع الممارسات الاحتكارية والذي تم تعديله بعد أربع وعشرين ساعة من صدوره لإلغاء الإعفاء من العقاب في حالة الإبلاغ عن جرائم الاحتكار، والذي شهد صراعًا بين وزير التجارة وأمين التنظيم بالحزب الوطني والذي تغلب فيها الأخير (محتكر الحديد والصلب) وصاحب الأغنية وقتئذ في مجلس الشعب.

ومعنى هذا أن الفساد وصل إلى درجة أن الدولة نفسها كانت تدار لتحقيق أهداف خاصة أو فردية، وأصبحت رهينة ووسيلة للفاسدين ليمارسوا

بواسطتها فسادهم، وأصبح الفساد يمارس عن طريق القانون **Corrpution by law** ولا يمارس بالمخالفة له **Corruption against law**. وأصبح مركز الدولة نفسه أو المنظومة كلها فاسدة، ووصل الأمر إلى تزوير الانتخابات، وإطلاق يد السلطة التنفيذية في مخالفة القوانين واللوائح، مما دفع بالشعب إلى الثورة وكان ذلك أهم أسباب هذه الثورة.

وكانت القوانين التي صدرت قبل ذلك فيما يتعلق بالخصخصة وتحويل القطاع العام إلى قطاع خاص بعد بيعه وتصفيته قد جرت بمقتضى قوانين صادرة من السلطة التشريعية قد اثارت الكثير من المناقشات التي أظهرت مدى الفساد الذي أحاط بها.

٥- التنفيذ التمييزي أو الانتقائي للقانون:

ساد شعور عام قبل ثورة ٢٠١١ في مصر أن القوانين لا تطبق بالتساوي على الكافة، وإنما طبقًا لنفوذ ومكانة المخاطبين به وقدراتهم المالية والاجتماعية. وكانت حادثة العبارة التي غرقت في البحر الأحمر في فبراير ٢٠٠٦ والتي أدت إلى وفاة أكثر من ألف شخص وما أحاط بها من عدم كفاءة السلطات وإهمالها، وكذلك ما ارتكبه مالك السفينة من تجاوزات وفساد علامة واضحة على ما وصلت إليه الأمور من تدهور وانهيار. وقد كان مالك السفينة عضوًا بارزًا في الحزب الوطني وعضوًا في مجلس الشورى والذي تم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية، وكان مالك السفينة مقربًا لرجال السلطة، وقد تم تهريبه إلى الخارج بل وتحويل أمواله إلى خارج البلاد أثناء التحقيق معه.

الفصل الثاني

تأثير الفساد على حقوق الإنسان وعلى التنمية

مقدمة:

تعتبر حقوق الإنسان وحمايتها وضمان عدم الاعتداء عليها من العناصر الهامة التي تحقق التوازن الفردي والاجتماعي لبني البشر. فالمجتمع الذي ينتهك حقوق الإنسان لا يمكن أن يكون مجتمعًا متزناً أو صحيحًا من الناحية السيكولوجية أو الاجتماعية أو الاقتصادية، ولهذا السبب تعتبر حماية حقوق الإنسان من بين الأهداف السياسية والاجتماعية التي تسعى الدولة إلى

تحقيقها وضمان استقرارها. ولذلك ينص دستور كل دولة، وهو القانون الأعلى فيها، على هذه الحقوق وعلى ضماناتها، وتعمل كل دولة بما لديها من سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية على احترام هذه الحقوق والمحافظة على تطبيقها واكتمالها.

فلا يكفي أن ينص الدستور أو القانون على هذه الحقوق لكي تصبح الدولة ديمقراطية، ولكن لا بد من احترامها وضمان التمتع بها من قبل الأفراد وحمايتها في الواقع العملي، فهذه النصوص والضمانات لن تكون ذات جدوى في ظل حكومات استبدادية أو مطلقة تتجاوز في أعمالها وسلطاتها حدود القانون والشرعية. كذلك الحال لن يكون لهذه النصوص أهمية أو جدوى في مجتمع ينتشر فيه الفساد الذي يتضمن في ذاته عدم احترام القانون، وعدم الالتزام باحترام حقوق الآخرين أصحاب المصالح والحقوق المشروعة في هذا الشأن. فمن يدفع رشوة للحصول على وظيفة يعتدى على حقوق الآخرين الذين تتوافر فيهم شروط هذه الوظيفة ويكونون الأفضل والأكثر جدارة بالحصول عليها، ومن يحصل على رخصة قيادة سيارة بواسطة أو بمقابل أو بطريقة غير مشروعة يعتدى على حقوق الآخرين في الأمن والسلامة والحياة، ومن يحصل على رخصة بناء على أراض زراعية أو في مناطق سكنية بطريقة غير مشروعة إنما يعتدى على حقوق الآخرين في الملكية الزراعية، وفي الإنتاج الكافي، وفي البيئة أو الحق في الهدوء والسكينة أو على حقوقهم في بيئة منظمة وهادئة أو .... .

فكيف يتم احترام حقوق الإنسان إذا كان المسئول يقبل الرشوة ويلبي مصالح الراشي ويحقق له مصلحته بغير وجه حق، وما يتضمنه ذلك من تفويت الفرصة وتضييع حقوق أصحاب الجدارة والكفاءة، وكيف يتم احترام حقوق الإنسان أو الآخرين إذا كان مسئول المرور، أو المدارس، أو الطبيب، أو القاضي أو الأستاذ الجامعي أو .... يتعاملون مع المعنيين بخدماتهم بأشخاصهم وطبقاتهم أو انتماءاتهم الدينية أو العرقية أو العائلية أو الأبوية أو بما يضعونه من شارات وألقاب ورموز تدل على وظائفهم أو مراكزهم الوظيفية أو الاجتماعية أو السياسية.

والحقيقة أن الفساد هو العدو الأكبر لحقوق الإنسان، فلا احترام لهذه الحقوق ولا ضمان لممارستها في ظل مجتمع ينتشر فيه الفساد سواء على المستوى الإداري أو المالي أو الاجتماعي.

كما أن الفساد يشكل عائقًا كبيرًا أمام التنمية الاقتصادية والإدارية أو الخدمية، ويؤثر على فرص الاستثمار المحلي والدولي في الدولة التي ينتشر فيها هذا الفساد، ويضعف الثقة في قوانينها وأنظمتها وأجهزتها الإدارية والقضائية والتشريعية، فلا يمكن لرأس المال أن يطمئن على أعماله ومشروعاته واستثماراته في ظل مجتمع تخترق فيه القوانين، ولا يأمن فيه الأفراد على أنفسهم أو على أموالهم وأملاكهم، وتسوء فيه سمعة أولى الأمر (الموظفون، المدرسون، المهندسون، القضاة، التجار، رجال الأمن....).

ولن تستطيع دولة ما أن تنهض من كبوتها أو تبدأ طريق التنمية السليم إلا بمقاومة الفساد وعلاجه، ولن تستطيع أن تضمن حقوق الإنسان أو أن تتخذ الإجراءات اللازمة لحماية هذه الحقوق وتطبيق نصوص الدستور في جو يسوده الفساد أو انتهاكات القواعد المقررة لحماية النظام وتطبيق القانون بطريقة لا تحقق العدالة والاحترام لهذه الحقوق.

وسوف نعالج في هذا الفصل الموضوعين الآتيين:

المبحث الأول: أثر الفساد على حقوق الإنسان.

المبحث الثاني: أثر الفساد على التنمية المستدامة.

المبحث الأول

أثر الفساد على حقوق الإنسان

أولاً: أثر الفساد على الحقوق السياسية والمدنية:

لا شك أن الفساد يؤثر على الحقوق السياسية والمدنية، وبين هذه الحقوق الحق في المساواة، الحق في الحياة والحرية الكريمة، الحق في التقاضي، الحق في الانتخاب، الحق في الترشح إلى المناصب العامة.

وسوف نستعرض لأهم هذه الحقوق في دستور جمهورية مصر العربية بالتفصيل المناسب على الوجه الآتي:

أ- الفساد والحق في المساواة:

ينص الدستور المصري الصادر في يناير ٢٠١٤ في المادة ٥٣ منه على أن "المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والحريات والواجبات العامة، لا تمييز بينهم بسبب الدين، أو العقيدة أو الجنس أو الأصل أو العرق أو اللون أو اللغة أو الإعاقة أو المستوى الاجتماعي، أو الانتماء السياسي أو لأي سبب آخر. وأن التمييز والحض على الكراهية جرية يعاقب عليها القانون. كما ينص الدستور في المادة الرابعة على أن السيادة للشعب وحده يمارسها ويحميها، وهو مصدر السلطات، ويصون حدته الوطنية التي تقوم على مبادئ المساواة والعدل وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، وذلك على الوجه المبين في الدستور، والمادة ١١ تنص على أن تكفل الدولة تحقيق المساواة بين المرأة والرجل في جميع الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفقًا لأحكام الدستور، والمادة ١٤ تنص على أن الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة، ودون محاباة أو وساطة، وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب... .

كما ينص قانون الخدمة المدنية الحالي في المادة الأولى منه على أن الوظائف المدنية حق للمواطنين على أساس الكفاءة والجدارة .... ويحظر التمييز بين الموظفين في تطبيق أحكام هذا القانون بسبب الدين أو الجنس أو لأي سبب آخر.

والحق في المساواة **Right of Equality** يعتبر من الحقوق الأساسية التي تقر بها كل الشرائع والديانات الموجودة في العالم، ويقرها القانون الطبيعي أو الضمير الإنساني. فالإنسان هو الإنسان في كل أنحاء العالم يتكون من نفس العناصر التي يتكون منها أي إنسان آخر ويأكل ويشرب ويتواصل وينفعل ويعمل ويتعلم ويشعر ... مثله في ذلك مثل أخيه الإنسان الآخر. وإن كانت الحياة أو المعيشة مدة طويلة في بيئة معينة، واعتناق الأفكار، والعقائد والديانات المختلفة، وظهور الحدود والفواصل بين الجماعات المختلفة أدت إلى اختلافات حضارية وثقافية واقتصادية واجتماعية وشكلية بين الجماعات المختلفة وبين الأفراد فيما بينهم.

ويعتبر الحق في المساواة من الحقوق الطبيعية للإنسان، ويقصد بالمساواة هنا المساواة القانونية، وليست المساواة الفعلية أو المطلقة. ولكن الحق في المساواة وفي تفعليه يرتبط بمدى ما يكون عليه المجتمع من تمسك واحترام لهذا الحق ودون تمييز، فالكل أمام القانون سواء فيما يتعلق باكتساب الحقوق وممارستها، وتحمل الالتزامات والواجبات نحو الجماعة.

ويعتبر هذا الحق من الحقوق الأساسية والعناصر الجوهرية والضرورية لإقامة مجتمع سليم، وإليه تستند سائر الحقوق الأخرى، فالحق في ممارسة العقائد والطقوس، وحرية الرأي، وحق التقاضي، والحق في التعليم والصحة، وحقوق الملكية التملك ... كلها تستند إلى أن هناك مساواة بين الأفراد، وأن الكل له الحرية في ذلك طالما انه لا يضر ماديًا أو معنويًا بالآخرين.

فالحق في المساواة، يعني حق كل فرد من أفراد المجتمع في أن يكون له القدرة أو الفرصة في اكتساب العمل والحصول على الوظيفة التي يكون لها الأفضل أو الأجدر أو الأقدر على العطاء من الآخرين حتى يستطيع خدمة المجتمع أو تحقيق هدف المؤسسة الذي يعمل بها بطريقة أكثر كفاءة وإنتاجية، فيتقدم المجتمع وتنمو قدراته الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويصبح مجتمعًا متوازنً وكفئًا، ويقتضي ذلك تطبيق معيار موضوعي يقوم على ما لدى الشخص من خبرة وتخصص وجدارة فعلية وعملية، أما إذا كان هناك خلل أو عدم مساواة أو عدم تكافؤ للفرص، فإن هذا سوف يكون من شأنه إحساس الآخرين الذين تم رفضهم أو عدم منحهم الوظيفة المتقدمين إليها بالشعور بالظلم وعدم الرضا على النظام الاجتماعي والسياسي القائم وعلى المجتمع عمومًا، لأنهم يشعرون بحرمانهم من ذلك لأسباب ليس لهم سبب فيها وإنما أدخلها هذا النظام او ذاك لأسباب تتعلق باختلال توازن القوى لأسباب مالية أو سلطوية صنعها هذا النظام أو ذاك. وقد يؤدي هذا الشعور ببعض الأفراد إلى الانحراف وارتكاب أعمال غير قانونية مثل استغلال أو تحين الفرص للحصول على ما يريدون وسائل غير مشروعة كالرشوة، أو الوساطة، أو

النصب والاختلاس بل قد يصل الأمر بالبعض إلى درجة التعدي والتآمر لتغيير الأوضاع التي يشعرون تجاهها بعدم المساواة أو بالظلم وعدم العدالة.

وإذا انتشر الفساد في الوظائف العامة، خاصة الضرورية أو الأساسية للمجتمع كالتعليم، الصحة، الشرطة، القضاء، ... فإن ذلك يشكل تهديدًا خطيرًا للحق في المساواة، ويؤدي إلى إضعاف القانون وإلى كثرة المنازعات القانونية والاجتماعية والاقتصادية، وإلى كثرة الحيل وتعدد الوسائل غير المشروعة التي يختلقها أصحاب المصالح، ويصبح لكل جماعة أو فئة نصيبها في الحياة بقدر قوتها وسلطتها في الوصول إلى غايتها بوسائلها الخاصة بها (السلطة، المال، استغلال النفوذ....) .

ويؤدي انتشار الفساد إلى ضعف سيادة القانون وغلى كثرة اختراقاته مما يشعف مؤسسات الدولة في القيام بتحقيق الرقابة والمساءلة وما يرتبط بذلك من تهرب المخالفين وهروب المجرمين سواء بالسفر خارج البلاد أو الحصول على القرارات اللازمة لإنقاذهم من سيف العدالة التي هي أساس المساواة وضامنة لها.

ومن الأمثلة على الفساد الذي يؤثر على حق المساواة، ما يحدث من تفرقة بين الأشخاص المتقدمين للوظيفة العامة، وتفضيل أبناء طبقة معينة على أبناء الطبقات الأخرى، وما يسمى بتوريث الوظائف، أو إعطاء امتيازات أو استثناءات أو وظائف لبعض المتقدمين دون الآخرين بسبب مذاهبهم، أو انتماءاتهم، أو طبقاتهم أو دينهم أو صلاتهم بالمسئولين.

ب- الفساد وأثره على الحق في الحرية والأمن والكرامة:

ينص الدستور المصري الحالي في ٢٠١٤ في المادة ٥٩ منه على أن الحياة الآمنة حق لكل إنسان، وتلتزم الدولة بتوفير الأمن والطمأنينة لمواطنيها، ولكل مقيم على أراضيها. كما تنص المادة ٦٢ منه على أنه "حرية التنقل، والإقامة، والهجرة مكفولة. وتنص المادة ١٨ منه على أن لكل مواطن الحق في الصحة وفي الرعاية الصحية المتكاملة.....، وتنص المادة ٥١ منه على أن الكرامة حق لكل إنسان، ولا يجوز المساس بها، وتلتزم الدولة باحترامها وحمايتها، والمادة ٥٢ تنص على أن التعذيب بجميع صوره واشكاله جريمة لا

تسقط بالتقادم، والمادة ٥٤ على أن الحرية الشخصية حق طبيعي، وهي مصونة لا تمس، لا يجوز القبض على أحد، أو تفتيشه أو حبسه، أو تقييد حريته بأي قيد إلا بأمر قضائي مسبب يستلزمه التحقيق.... كل هذه النصوص التي تتعلق بحق الإنسان في الحياة والحرية والكرامة إذا لم يتم احترامها، وتم تهديدها من قبل الأفراد أو السلطات تصبح مجرد حبر على ورق أو نصوص دون تطبيق فعلي، فلا حياة آمنة ولا اطمئنان إلا بوجود الأمن والحرية، وكل هذه الأمور مرتبطة بالحقوق الأخرى فحق الإنسان في الحياة مرتبط بحقه في الدفاع عن نفسه ضد من يعتدي عليه من الأفراد أو من السلطات، ويرتبط هذا بحقه في اللجوء إلى القضاء والتقاضي أمام قضاء نزيه وعادل لا يعرف الميل أو الانحراف، ويرتبط هذا بدوره بضمان إجراءات عادلة في التحقيق والبحث عن مرتكبي الجرائم لا تتأثر باعتبارات شخصية أو سياسية أو حزبية أو مادية، وأن يكون للمتهم الحق في الرد على كل ما يوجه إليه من اتهامات أمام جهة محايدة وعادلة، فالحكم على المتهم بإنهاء حياته يجب أن يكون بعد تحقيق تتحقق فيه الضمانات اللازمة، وأن تكون كل إجراءات المحاكمة صحيحة غير متأثرة بأي نزعة إلا تلك المستمدة من العدالة والمساواة فإذا كان المتهم معترفًا فيجب ألا يكون ذلك قد جاء بعد تعذيب أو تهديد أو ابتزاز.

وتقييد الحق في الحياة لا يمكن أن يكون إلا بقرار قضائي، وقد نص على ذلك الدستور صراحةً في المادة ٥٤، ويجب أن يكون قرار تقييد الحرية (حبس، تفتيش، سجن، القبض، التوقيف...) قرارًا مسببًا، وأن يبلغ فورًا كل من تقيد حريته بأسباب ذلك، ويحاط بحقوقه كتابة، ويمكن من الاتصال بذويه وبمحاميه فورًا، وأن يقدم إلى سلطة التحقيق خلال أربع وعشرين ساعة من وقت تقييد حريته.

ويرتبط الحق في الحياة السليمة بالحق في غذاء سليم، وبالتالي فإن الفساد إذا ما انتشر في المجتمع وأصبح الغش في المواد الغذائية، أو في تصنيعها مستشريًا فإن ذلك يمكن أ، يشكل تهديدًا لصحة الإنسان أو المستهلكين لهذه السلع، كما أن انتشار الفساد المالي والإداري، وما يحدث في عقود التوريد للجهات الحكومية أو المرافق العامة يمكن أن يشكل أخطارًا جسيمة

على صحة وسلامة من يستهلك هذه المواد (المرضى، أبناء المدارس، المسجونون، المعسكرات المدنية أو العسكرية، المؤسسات الإصلاحية والعقابية، المدن الجامعية....) ويكون له تأثير كبير على الموارد الاقتصادية خاصة السياحية.

جـ- أثر الفساد على الحقوق السياسية:

تنص المادة الرابعة من دستور جمهورية مصر العربية الصادر سنة ٢٠١٤ على أن "السيادة للشعب وحده، يمارسها ويحميها، وهو مصدر السلطات، ويصون وحدته الوطنية التي تقوم على مبادئ المساواة والعدل وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، وذلك على الوجه المبين في الدستور". كما تنص المادة الخامسة على أن النظام السياسي "يقوم على أساس التعددية السياسية والحزبية، والتداول السلمي للسلطة، والفصل بين السلطات والتوازن بينها، وتلازم المسئولية مع السلطة، واحترام حقوق الإنسان وحرياته على الوجه المبين في الدستور". كذلك تنص المادة ٨٧ من الدستور على أن "مشاركة المواطن في الحياة العامة واجب وطني، ولكل مواطن حق الانتخاب والترشح وإبداء الرأي في استفتاء، وينظم القانون مباشرة هذه الحقوق، ويجوز الإعفاء من أداء هذا الواجب في حالات محددة بينها القانون".

فالحقوق السياسية **Political rights** هي كل ما يتعلق بحق الأفراد في المساهمة في تسيير الأمور العامة سواء بالرأي أو اختيار من يمثلهم في إدارتها ورسم السياسة العامة، والحق في تكوين الأحزاب والجمعيات، والمشاركة في إدارة شئون الحكم أو الحكومة والأنشطة العامة والقيادية بالطرق العملية التي يحققها القانون.

ويعتبر الحق في التصويت أو الانتخاب والحق في الترشح للمناصب النيابية والمحلية والمرفقية، والحق في التعبير وإبداء الرأي سواء في الصحف ووسائل الإعلام أو الاجتماعات أو المؤتمرات من الحقوق الأساسية السياسية أو العامة التي يجب أن يتمتع بها كل مواطن.

ولا شك أن الفساد يمكن أن يلعب دورًا سلبيًا كبيرًا في التأثير على هذه الحقوق، بحيث يفرغها من محتواها، فالناخب له حق التصويت لاختيار

الشخص الذي يكون أكثر جدارة وأفضلية من الآخرين لتحقيق المصلحة العامة، ولكن كثيرًا ما لا يكون هدف الناخب من وراء تصويته تحقيق المصلحة العامة، وإنما يكون دافعه تحقيق أغراض شخصية، كأن يختار مرشحه لأسباب عصبية أو عائلية، أو مالية أو وظيفية (مقابل مادي أو وعود بوظيفة أو بمركز، أو هدايا عينية أو صداقة ...) وتتفاقم هذه الأمور وتكثر في الدول الفقيرة أو النامية، وهنا يصبح الصوت الانتخابي وهو أول لبنة في البناء السياسي مغشوشاً أو فاسدًا، مما يحيل هذا البناء قائمًا على أساس أو لبنات أو خلايا فاسدة، ويصبح هذا الحق في التصويت والاختيار أمرًا غير ذي جدوى وغير حيادي.

وبالنسبة للمرشح فإن الفساد يمكن أن يؤثر على حقه في المساواة وفي تكافؤ الفرص مع المرشحين الآخرين الذين يملكون الوسائل المادية أو الاجتماعية أو السياسية للوصول إلى المنصب أو المركز الذي يتم الترشح من أجله، فقد يحصل أحد المرشحين على تمويل من الخارج أو من الداخل مما يمكنه من الدعاية والانتشار أكثر من الآخرين الذين لا يملكون مثل هذه الإمكانيات، وقد يكون هذا التمويل من الجهات الأخرى لأسباب حزبية أو أيديولوجية أو حتى للسيطرة والتدخل في شئون بلد ما، أو حتى من المنظمات المشبوهة داخليًا أو خارجيًا، أو من الدول الأعداء عن طريق ما يسمى المنظمات الحقوقية أو منظمات حقوق الإنسان، كما أن المشرح كثيرًا ما يكون فوزه – في الدول الفنية والفيرة – بسبب ما يصرفه على الدعاية والإعلام للتأثير على الناخبين عن طريق الملصقات، اللافتات، المنشورات، الكتيبات، الحفلات، المؤتمرات، وسائل الإعلام المسموعة والمرئية، وليس بسبب ما عرف عن تاريخه أو خبرته أو كفاءته لخدمة الصالح العام.

ومن مظاهر الفساد أن يكون هناك حزب يسيطر على السلطة التنفيذية والذي كثيرًا ما يكون متحكمًا في الوظائف العامة والقيادية، وفي الموارد المالية للدولة، ويمكنه استغلال كل ذلك في الدعاية والترويج لآرائه دون الآخرين، مما يؤدي إلى انتشار الفساد وعدم الالتزام بالنظم والقوانين.

كما أن الهيئة المشرفة على الانتخابات قضائية كانت أم مدنية أو إدارية، يجب أن تكون مستقلة ومحايدة حتى تستطيع أن تمارس سلطاتها وإجراءاتها بطريقة محايدة سواء فيما يتعلق بالتصويت، أو الترشيح، أو الفرز وإعلان النتائج، ويجب أن تكون بعيدة عن كل الضغوط والتدخلات في ممارستها لنشاطها. فقد نص الدستور في المادة ٢٠٨ على الهيئة الوطنية للانتخابات باعتبارها هيئة مستقلة، تختص دون غيرها بإدارة والإشراف على الاستفتاءات والانتخابات الرئاسية، والنيابية والمحلية، بدءًا من إعداد قاعدة بيانات الناخبين وتحديثها، واقتراح تقسيم الدوائر، وتحديد ضوابط الدعاية والتمويل، والإنفاق الانتخابي، والإعلان عنه، والرقابة عليها ويسير إجراءات تصويت المصريين المقيمين في الخارج، وغير ذلك من الإجراءات حتى إعلان النتيجة، وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون.

وتتشكل هذه الإدارة (إدارة الهيئة الوطنية للانتخابات) من مجلس يتكون من عشرة أعضاء ينتدبون ندبًا كليًا بالتساوي من بين نواب رئيس محكمة النقض، ورؤساء محاكم الاستئناف، ونواب رئيس مجلس الدولة، وهيئة قضايا الدولة، والنيابة الإدارية، يختارهم مجلس القضاء الأعلى، والمجالس الخاصة للجهات والهيئات القضائية المشار إليها بحسب الأحوال، من غير أعضائها، ويصدر بتعيينهم قرار من رئيس الجمهورية، ويكون ندبهم للعمل بالهيئة ندبًا كليًا لدورة واحدة مدتها ست سنوات، وتكون رئاستها لأقدم أعضائها من محكمة النقض. ويتحد نصف أعضاء المجلس كل ثلاث سنوات. وللهيئة أن تستعين بمن ترى من الشخصيات العامة المستقلة، والمتخصصين، وذوي الخبرة في مجال الانتخابات دون أن يكون لهم حق التصويت. ويكون للهيئة جهاز تنفيذي دائم يحدد القانون تشكيله، ونظام العمل به، وحقوق وواجبات أعضائه وضماناتهم، بما يحقق لهم الحياد والاستقلال والنزاهة.

ويختص مجلس إدارة الهيئة الوطنية للانتخابات دون غيره بإعلان النتيجة النهائية للاستفتاءات والانتخابات على مستوى الجمهورية، وذلك خلال الخمسة أيام التالية لتاريخ تسلم الهيئة سائر أوراق اللجان العامة ويضاف إلى هذه المدة ثلاثة أيام إذا قدمت تظلمات إلى الهيئة.

وتختص المحكمة الإدارية العليا بالفصل في الطعون على قرارات الهيئة المتعلقة بالاستفتاءات والانتخابات الرئاسية والنيابية ونتائجها، كما تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في الطعون على قرارات الهيئة المتعلقة بالانتخابات المحلية ونتائجها.

وقد نص قانون الهيئة الوطنية على أن حكم المحكمة الإدارية العليا أو محكمة القضاء الإداري في الفصل في الطعون المقدمة إليهما في هذا الشأن يكون نهائيًا غير قابل للطعن فيه ويصدر خلال عشرة أيام من تاريخ قيد الطعن، ويتم تنفيذ الحكم بمسودته ودون إعلان.

ونص القانون كذلك على أن مجلس إدارة الهيئة الوطنية للانتخابات يصدر قرارًا بتشكيل اللجان العامة والفرعية تتولى إدارة الاقتراع والفرز في الاستفتاءات والانتخابات ويكون رؤساء اللجان العامة والفرعية من أعضاء الجهات القضائية.

وتحقيقًا لاستقلال الهيئة الوطنية للانتخابات نص القانون على حظر الترشح أو ممارسة أي وظيفة أو مهنة أو تحمل آخر بإجراء بدون أجر خلال فترة العضوية في هذه الهيئة؛ كذلك ينطبق الحظر على أعضاء اللجان العامة والفرعية التي تدير وتتابع العمليات الانتخابية والاستفتاءات وعلى جميع العاملين في الهيئة.

ثانيًا: أثر الفساد على الحق في تطبيق القوانين[1]:

يعتبر الحق في تطبيق القوانين واللوائح من الحقوق الأساسية التي يجب على المجتمع الدولي والسلطات المختصة داخليًا التمسك بها وضمان تحقيقها. فلا شك أن القوانين والمعاهدات والمواثيق هي التي تنشئ الحقوق وتحميها وتقرر الإجراءات اللازمة لتحقيق تطبيقها وضمان احترامها، وهذا يعني أن عدم تطبيق هذه القواعد يشكل عاملاً قويًا في تهديد وعدم احترام الحقوق التي يقرها أو ينص على ضمان احترامها.

(١) لم تشر المعاهدات والمواثيق الدولية إلى هذا الحق، ولم يتنبه إليه الفقه القانوني ولا العدالة القضائية، فلم نر ذكرًا لهذا الحق في المؤلفات والأحكام الحديثة، رغم أنه حق أصيل يجب أو يشمل كل الحقوق الأخرى ويشكل أساسًا لها.

فالمعاهدات والمواثيق الدولية التي تنص على احترام حقوق الإنسان وحقه في التنقل والأمن والأمان، وفي حماية ماله وأملاكه وحياته وصحته وبيئته التي يعيش فيها... لا يكون لها جدوى إلا إذا كانت مطبقة ولها الآليات والأجهزة والإجراءات الفعالة لضمان هذا التطبيق.

فهذه المعاهدات والمواثيق تم إقرارها والموافقة عليها من الدول فيما بينها، وتتضمن قواعد وإجراءات تستهدف حماية حقوق الإنسان في شأن أو آخر، ومنذ التوقيع عليها فإن هناك التزامًا على الدولة الموقعة على تطبيق هذه القواعد، ويصبح للأفراد الحق في التمسك بهذه القواعد في مواجهة الدول الموقعة على هذه المواثيق والمعاهدات الدولية، ويكون لكل صاحب مصلحة الحق في اللجوء إلى القضاء المختص للمطالبة باحترام هذه الالتزامات، فإذا لم توجد محكمة دولية مختصة يكون للأفراد الحق في اللجوء إلى قضاء محاكم الدول التي تخالف القواعد التي وافقت عليها في المعاهدات والمواثيق، أو قضائهم الوطني للمطالبة بحماية هذه الحقوق والتعويض عن انتهاكاتها.

وفي القانون الداخلي فإن الدولة تكون ملتزمة إلى جانب احترامها للمعاهدات والمواثيق التي وقعت عليها، باحترام القواعد والضمانات التي تنص عليها قوانينها الداخلية، سواء كانت هذه في الدستور أو في التشريع العادي أو في اللوائح والأنظمة التي تقوم بإصدارها في مؤسساتها ومرافقها العامة أو حتى في القواعد العرفية.

فتقاعس الدولة عن تطبيق القوانين والنظم واللوائح يشكل انتهاكًا لحقوق الإنسان بطريقة واضحة، فعندما لا تتخذ السلطة العامة الإجراءات اللازمة لتنظيم المرور وتنفيذ قوانينه، فإنها ترتكب خطأ من شأنه تهديد حقوق المواطنين في الأمن والأمان وسلامة صحتهم وأنفسهم، وعندما تترك أملاك الدولة يتم نهبها والاعتداء عليها فإن الدولة إلى جانب المعتدين من الأفراد يرتكبون خطأ يهدد حقوق الأفراد في ملكيتهم العامة وفي وجود موارد لضمان سير خدماتهم العامة وتحقيق مصالحهم في مرافق الدولة، وعندما تهمل الدولة في ردم البرك والمستنقعات فإنها ترتكب خطأ يؤدي إلى تهديد صحة المواطنين وسلامتهم وأمنهم... الخ.

ونرى أن الحق الإنسان في التمسك بتطبيق القوانين واحترام النظام الاقتصادي والاجتماعي الذي تهدف إليه هذه القواعد، يعتبر حقًا أصيلاً وأساسيًا، بل ويعلو على سائر الحقوق الأخرى واحترامه يحقق احترام كل الحقوق الأخرى. ويستند ذلك إلى أن هذه القواعد إذا كانت صادرة من سلطة فردية أو مطلقة أو استبدادية فإن السلطة التي أصدرته تكون ملزمة بضمان تطبيقها واحترامها، فإذا كان الحاكم فردًا كان أو هيئة أصدرت قواعد تتعلق مثلاً، بعدم قطع الأشجار، حماية للبيئة، ثم تقاعست هذه السلطة عن ضمان تطبيقها مما ترتب عليه انتهاك هذا الحق من قبل الأفراد أو السلطات، فإن كل فرد يمكنه اللجوء إلى القضاء الوطني لإلزام السلطة المختصة باحترام هذه القواعد وتطبيقها بل والتعويض عن تقاعسها وإهمالها. أما إذا كانت صادرة من سلطة ديموقراطية نيابية فإن هذه القواعد تكون تعبيرًا عن الإرادة العامة أو إرادة الشعب أو الأغلبية، وبالتالي فإن السلطة الحاكمة التي جاءت بواسطة الشعب يجب عليها ضمان تطبيق القواعد التي تعبر عن الإرادة العامة، فإذا تقاعست كان لكل فرد الحق في مقاضاة الدولة وطلب التعويض عن هذا التقاعس لما في ذلك من تهديد لحقوق الإنسان(١).

ونرى أن مدى التمسك بهذا الحق أي الحق في تطبيق القانون والالتزام به وإلزام الآخرين والسلطات العامة باحترامه يرتبط بمستوى تقدم

(١) ويختلف هذا الحق في تطبيق القوانين والالتزام بالنظام عما يسمى بمبدأ سيادة القانون الذي يعني التزام السلطات العامة والأفراد باحترام القوانين وعدم مخالفتها، وإلا كانت أعمالها غير مشروعة وأمكن الطعن فيها أمام القضاء المختص، أما الحق في تطبيق القوانين كحق من حقوق الإنسان فإنه يعني حق الأفراد والمواطنين في تطبيق القوانين واحترام ما يشكله من نظام في الحياة العامة، هذا الحق الذي يقابله التزام الأفراد بتطبيق القوانين، ويكون لكل مواطن أو مقيم الحق في التبليغ أو التقدم بشكوى ضد كل من يخالف النظام أو القانون، وحتى ولو يكن ذلك يضر بمصلحته مباشرة، فيكون للفراد الحق في التقدم بشكوى ضد الحي إذا لم يقم بإصلاح الطريق أو رفع القمامة، والمطالبة بإلزام المقيمين بعدم إلقاء المخلفات أو القمامة وإلا وجب على الدولة تغريمهم، وإلزام الملاك بعدم قطع الأشجار التي توجد في أراضيهم حماية للبيئة، أو إلزام الصيادين بعدم صيد الأسماك من حجم معين، حماية للثروة السمكية، أو إلزام السلطة العامة باتخاذ اللازم نحو مقاومة العدوى المنتشرة والتي تسبب أمراضًا داخل المجتمع.

الشعوب وثقافاتها ومستواها الاقتصادي والاجتماعي، فالشعوب المتقدمة ثقافيًا واجتماعيًا واقتصاديًا يظهر فيها بوضوح احترام هذا الحق، فنرى الشعب أو العامة يلتزمون بالقواعد القانونية، بل ويعملون على أن يلتزم الآخرون بها، لإيمانهم بأن مخالفة القواعد يشكل اعتداء على حرياتهم وحقوقهم في الطمأنينة والسلام أو الأمان أو الصحة أو الهدوء أو الملكية... فإذا رأوا شخصًا يخالف المرور، أشاروا غليه، أو اعترضوه ومنعوه بالقوة إذا لزم الأمر، وإذا رأوا شخصًا يخالف القواعد الصحية في مطعم أو مقهى ابتعدوا عنه أو قدموا فيه شكوى إلى الجهات المختصة بذلك، أما في الشعوب الفقيرة أو المتخلفة فإنهم غالبًا ما يتركون المخالفين للقوانين والقواعد حتى تتدخل السلطة المختصة إذا رأت ذلك صدفة أو أثناء مرورها للرقابة والتفتيش.

ويؤدي تمسك الأفراد بتطبيق القوانين والنظم إلى حماية وضمان التمتع بسائر الحقوق الأخرى، فالتمسك بالنظام واحترامه، يؤدي إلى أن يراعى الجميع هذه القواعد في العمل والوظيفة، وفي الأسواق والشوارع والطرق، وفي المرافق العامة، والقطاع الخاص، وفي سائر المجالات والأنشطة وفي الصحة والتعليم والنقل والمواصلات.... الخ.

ونرى أن تمسك المجتمع عن طريق أفراده بتطبيق النظام فيه يمكن أن يكون علاجًا لكل انحراف أو فساد، ولو حاول كل فرد تصحيح ما يراه من اعوجاج وانحراف ما يقابله من فساد لأصبح كل المجتمع صالحًا، وصلحت أحواله، وتطورت مؤسساته وهيئاته، وتقدم في سائر المجالات.

فالشرطة اليوم وهي الهيئة المكلفة بتحقيق ومراقبة النظام في المجتمع، والتي كانت تستطيع إلى وقت قريب، تأمين المجتمع وفرض النظام فيه، أصبحت اليوم عاجزة عن تحقيق ذلك، في ظل التقدم العلمي والتكنولوجي الرهيب، وتقدم وسائل الاتصال الاجتماعي والفضائي وكثرة عدد السكان، وكثرة طرق المواصلات الأرضية، الجوية والبحرية، .... ويزيد من عجزها أو يقلل منه مدة تعاون المواطنين المقيمين معها، فإذا انتشرت السلبية في المجتمع وأصبح الأفراد غير مهتمين بما يقع أمامهم او ما يدور من حولهم زاد هذا العجز، وإذا انتشرت الثقافة القانونية والتضامنية والتعاونية بين أفراد

المجتمع وأصبح كل فرد يؤمن بأنه يشكل نواه وعنصرًا في الجماعة، وبالتالي لا بد أن يكون صالحًا ومتعاونًا مع أفرادها حتى يصلح حالها، فإن مسئولية تأمين الأمن والنظام تصبح سهلة وأكثر كفاءة.

المبحث الثاني

أثر الفساد على الحقوق الاقتصادية والتنمية المستدامة

أولاً: دستور ٢٠١٤ والتنمية المستدامة ومقاومة الفساد:

نص الدستور المصري الصادر في ١٨ يناير سنة ٢٠١٤ في المادة ٢٧ منه على أن النظام الاقتصادي في مصر يهدف "إلى تحقيق الرخاء في البلاد من خلال التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية، بما يكفل رفع معدل النمو الحقيقي للاقتصاد القومي، ورفع مستوى المعيشة، وزيادة فرص العمل وتقليل معدلات البطالة، والقضاء على الفقر. ويلتزم النظام الاقتصادي بمعايير الشفافية والحوكمة، ودعم محاور التنافسية وتشجيع الاستثمار، والنمو المتوازن جغرافيًا وقطاعيًا وبيئيًا، ومنع الممارسات الاحتكارية، مع مراعاة الاتزان المالي والتجاري والنظام الضريب العادل، وضوابط آليات السوق وكفالة الأنواع المختلفة للملكية، والتوازن بين مصالح الأطراف المختلفة، بما يحفظ حقوق العاملين ويحمي المستهلك.

كما تضمنت نفس المادة النص على العناصر والأركان التي يجب أن يقوم عليها أي نظام اقتصادي ليضمن نماءه ونجاحه، ومن بينها مبدأ تكافؤ الفرص والتوزيع العادل لعوائد التنمية وتقليل الفوارق بين الدخول والالتزام بحد أدنى للأجور والمعاشات بطريقة تضمن حياة كريمة لكل من يعمل بأجر وفقًا للقانون.

فالاقتصاد والتنمية في أي مجتمع لا يمكن أن يحققا زيادة دخول الأفراد ورفع مستوى معيشتهم، وزيادة كفاءة خدماتهم، والارتقاء بثقافاتهم، وتطوير وسائل حياتهم ورفاهيتهم إلا بالالتزام بقواعد ومثل لا يمكنهما النجاح بدونها، ومن ذلك:

١- الالتزام بمعايير الشفافية والحوكمة:

تعتبر الشفافية عنصرًا أساسيًا للتنمية الشاملة والمستدامة في المجال الاقتصادي والاجتماعي، سواء في الشئون والأنشطة العامة التي تتعلق بأجهزة الدولة ومرافقها، وما تستخدمه من وسائل لتنفيذ الخطة العامة، سواء فيما يتعلق بالمؤسسات والأنشطة الخاصة أو الفردية، وهي تعني الصدق والأمانة والتطابق بين المعلن والحقيقة وليس هناك شيء خفي أو محجوب أو مدسوس فهي عكس السرية والتعتيم، وتعني ضرورة أن تكون البرامج والأنشطة التي يقوم بها المشروع أو الشركة أو الهيئة أو الدولة معلنًا عنها وأن تكون بياناتها وحساباتها وأهدافها وإجراءاتها واضحة للعيان وسهل الوصول إليها، والتحقق من مدى كذبها أو صدقها.

وتتعارض الشفافية بصورة كلية مع الفساد، وهي سلاح فعال لمحارته، فالسرية والتعتيم والغموض والبيروقراطية هي التربة الصالحة للفساد، وتعتبر وسائل الفساد من الاختلاسات والرشوة والمحسوبية أدوات يزيد استعمالها في الخفاء والظلام (أو ما يسمى تحت الترابيزة في المعاملات الإنسانية خاصة الأنشطة العامة).

وقد تقدمت المجتمعات الغربية نتيجة انتشار الشفافية والمكاشفة أو الالتزام بالصدق والأمانة، والتعبير عن الرأي بصورة حقيقية دون خوف أو ضغوط سياسية أو اقتصادية او اجتماعية أو دينية، فعندما يتعامل الأفراد فيما بينهم بصدق وأمانة تقل خلافاتهم ومنازعاتهم، فعندما تشتري أو تبيع أو تتزوج أو تتنافس وتلتزم بالشفافية والوضوح تصبح المعاملات أكثر استقرارًا ويحاط كل جانب بعناصر الموضوع أو المسألة بطريقة شفافة لا غش فيها ولا غموض. وكذلك الحال بالنسبة للمشروعات والأنشطة التي تلتزم بالشفافية في المجتمع، تصبح أكثر التصاقًا بحاجات المجتمع وأكثر استقرارًا وأمانًا من تلك التي تغطي أنشطتها بالسرية وعدم الوضوح.

فالشفافية تساعد في تطبيق القوانين وتفعليها، والكشف عن مواطن القصور والفساد، وعلى تزويد المجتمع بالمعلومات اللازمة لتحقيق الإصلاح الإداري والاقتصادي والاجتماعي، وبالتالي تنميته في كل المجالات والأنشطة.

وتلعب الشفافية دورًا هامًا في زيادة فعالية الإدارة العامة، وذلك عن طريق خلق بيئة صادقة وآمنة، مما يسهل في الكشف عن الانحرافات والفساد فيهان وهي أمور ضرورية في تحقيق الإصلاح وحماية حقوق الإنسان، بما تكشف عنه من إهمال وتقصير ومخالفات لمبادئ الصدق، وتكافؤ الفرص والالتزام بقواعد القانون، والحكومة الجيدة أو الإدارة الصالحة لا يمكن لهما تحقيق أهدافهما في التطوير والإصلاح إلا بالأخذ بمبدأ الشفافية.

كما تنطوي الشفافية على توضيح للمسئوليات والواجبات وتسهل من الكشف عن الانحرافات والفساد مما يساعد على فعالية الإجراءات الضرورية للمراقبة والمحاسبة ويحسن من إدارة شئون المشروع العام والخاص، وذلك عن طريق تقديم المعلومات الصحيحة، والطرق المستخدمة في هذه الأنشطة سواء تعلقت بالوظائف أو بالإنتاج أو بالإيرادات والمصروفات أو بدراسة الجدوى والتأثير على البيئة والمجالات الأخرى.

ولذلك تهتم الدول بهذا العنصر (الشفافية) حتى أن بعض الدول مثل ألمانيا أنشأت هيئة أو منظمة خاصة تهتم بقياس درجة الشفافية بين الدول، وذلك عن طريق مؤشرات تتعلق بالقواعد التي تطبقها هذه الدول في النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ومدى احترامها لقواعد الشفافية.

كما اهتمت الأمم المتحدة بمحاربة الفساد، ومن أجل ذلك تم إنشاء منظمة الشفافية الدولية عام ١٩٩٥ ومقرها برلين للمساعدة في نشر قواعد النزاهة والصدق والوقوف في مواجهة انتشار الفساد سواء على المستوى الرسمي أو المجتمع المدني أو القطاع الخاص وتشكيل ما يسمى الاتحاد العالمي ضد الفساد،

ومن المعروف أن الدول الأوروبية اهتمت بتطبيق مبدأ الشفافية بعد أن اكتشفت أن خسارة الكثير من شركاتها في معاملاتها مع الخارج، يرجع إلى ما تقوم به الشركات الأخرى المنافسة من اتصالات سرية مع العملاء الأجانب وما يرتبط بذلك من فساد يقوم على الرشوة وما أسمته بعض هذه الشركات بالفساد المفيد أو المقبول من أجل ترويج منتجاتها وقبول كبار

المسئولين توقيع التعاقدات والصفقات معها، وكانت معظم تعاملات هذه الشركات مع الدول الأفريقية والعربية.

وإذا كان الدستور المصري الصادر سنة ٢٠١٤ حريًا على النص على هذا المبدأ في المادة ٢٧ منه، إلا أن تطبيق هذا المبدأ وتفعيله، يقتضي:

أ- نشر الديمقراطية الصحيحة بين الأفراد، وذلك عن طريق التعليم منذ الصغر بالتعود على المساهمة في الحياة العامة، والمساهمة في صنع القرار، والالتزام بالمصارحة والتعبير عن الرأي بصدق وأمانة.

ب- الاهتمام بتعليم الإنسان منذ الصغر مبادئ الصدق وأهميتها في الحياة باعتباره قيمة إنسانية لازمة للنجاح والتفوق، وأن الكذب من الأمور التي تفسد الإنسان وتجعله يظهر أو يقول ما لا يفعله أو يؤمن به، فالكذب هو غش وهو يفسد كل شيء، ويتعارض مع الأمانة والشفافية، والمجتمع الذي ينتشر فيه الكذب تجده هشًا وغير منظم وتضيع الحقوق فيه وتنتهك، والإنسان الصادق والمجتمع الصادق تجد كل منهما واضح الرؤية، مستقرًا في معاملاته، قليل في مشاكله، فعالاً في بيئته.

ج- تشجيع الأفراد والمنظمات على التمسك بحق المراقبة والمحاسبة، فيكون لصاحب كل مصلحة أن يدافع عنها، إذا تم انتهاكها من الآخرين بدون وجه حق، فيكون لصاحب المصلحة المشروعة الحق في رفع الدعوى، مثلاً، لمطالبة من دفع رشوة أو مارس سلطاته ونفوذه، وضيع عليه الفرصة أو الحصول عليه لهذا السبب بالتعويض، أو الطعن في قرارات الإدارة، وهو ما يمكن أن نسميه بالحق في المحاسبة ومراقبة تطبيق القوانين واللوائح والدفاع عن النظام القانوني والاجتماعي.

د- يجب أن تتخذ الدولة كل الإجراءات اللازمة لضمان سيادة القانون والفصل بين السلطات، وضمان حقوق الإنسان بكل أشكالها، فيكون لكل مواطن الحق في التعويض أو المطالبة بإلغاء القرارات إذا كانت مخالفة للقوانين واللوائح، أو كانت هناك أنشطة غير مشروعة جاءت

نتيجة تقاعس الدولة عن تطبيق القانون واحترام النظام. فيكون لكل مواطن الحق في التعويض عن إهمال الدولة في تطبيق القوانين المتعلقة بالصحة العامة، أو بحماية البيئة، أو بتطبيق القواعد والإجراءات اللازمة لحماية المواطنين في المرور، أو المواصلات، أو التعليم... الخ.

هـ- محاربة كل وسائل الإعلام والاتصال التي تنشر الأخبار الغير صحيحة أو تدلي ببيانات غير صحيحة، وتعزيز الوسائل الإعلامية التي تنشر البيانات الصحيحة وتلتزم بمبدأ الشفافية.

و- تنقية التراث الاجتماعي ومقاومة الأفكار الغير صحيحة في المجتمع، وتحديث الخطاب الحضاري والسياسي والديني، وتشجيع المبادئ التي تساعد على تنمية روح الرحمة والصدق والشفافية والترابط بين المواطنين، ومحاربة الأفكار العنصرية، والأنانية، أو الفئوية، والطائفية، أو الدينية التي تفرق بين المواطنين، واتخاذ الإجراءات اللازمة نحو استيعاب كل الطبقات وإزالة الفوارق بينها.

ز- زيادة فعالية واستقلالية الأجهزة الرقابية، وإعطاء الحق لكل مواطن في الكشف عما يراه من فساد وانحراف، وذلك بوجود هيئات مركزية أو محلية، رسمية أو خاصة أو شعبية لمراقبة الانحرافات أو التبليغ عنها.

ح- تقرير عقوبات رادعة على من يمارسون الفساد، وتقرير مكافآت عينية أو وظيفية أو معنوية لمن يبلغون عن الفساد سواء في القطاع الحكومي أو العام، أو القطاع الخاص. ويجب أن تقرر هذه العقوبات الرادعة على كل مظاهر الفساد، وأوله الفساد السياسي والذي يبدأ من التصويت والاختيار (انتخاب رئيس الجمهورية، الانتخابات التشريعية، الانتخابات المحلية، انتخاب رؤساء الهيئات والمرافق العامة الأخرى ...)، وما يحدث من مظاهر لشراء أو بيع الصوت الانتخابي مقابل مبالغ مالية أو عينية، وتزوير في النتائج، أو التصويت، أو الفرز، سواء كان ذلك على المستوى القومي أو المحلي، لما يشكله ذلك من

أهمية باعتباره بداية بناء المجتمع للدولة ومؤسساته السياسية والإدارية، ثم تأتي مظاهر الفساد الأخرى في الهيئات والمنظمات العامة والخاصة.

٢- ضمان حرية المنافسة وحياد القانون:

تعتبر المنافسة بين الأنشطة الاقتصادية أو الإنتاجية أو الخدمية عنصرًا أساسيًا للتنمية والتطور، فإذا كان هناك نشاط معين يتم احتكاره من قبل الدولة أو من قبل هيئات يكون لها وحدها القيام به دون غيرها، فإن من شأن ذلك أن يشكل قيدًا على حرية الآخرين في القيام به، مما يضعف من إمكانية تطويره وتنميته، ويشكل عقبة في سبيل تحسينه ورفع مستواه. فإذا كانت الدولة تحتكر نشاطًا معينًا لا ينافسها معها فيه القطاع الخاص، غالبًا ما يكون هذا النشاط بيروقراطيًا أو تشوبه الكثير من الانحرافات، خاصة في الدول الشمولية أو الدول الفقيرة، مثل الاتحاد السوفيتي سابقًا، وما كان يحدث فيه قبل تحرره من المبادئ الشيوعية. أما الدول الغربية ذات الجذور الرأسمالية، فهي إن قامت بنشاط واحتكرته فغالبًا ما تطبق عليه أساليب الإدارة الخاصة بحيث تخضع لنفس القواعد التي يخضع لها النشاط الخاص، حتى يكون أكثر مرونة، وأكثر فعالية ومنافسة للشركات والهيئات الأخرى التي تماثله، أو أكثر قدرة على التطوير والتنمية إذا كانت وحدها في هذا المجال.

أما حياد السلطة والقانون فإن ذلك يعتبر عنصرًا هامًا لإنجاح الاقتصاد وتطبيق التنمية في المجتمع، والمقصود بحياد السلطة والقانون، ألا يكون هناك تفضيل لهيئة أو جهة أو شخص في مواجهة الآخرين، فإذا صدر قانون لتخفيض أسعار بعض السلع اللازمة لبعض المنتجات التي تقوم بها بعض الشركات دون الشركات الأخرى، فإن من شأن ذلك إضعاف المنافسة وتغليب فئة على أخرى مما يشكل عقبة أمام التنمية والتطور في الإنتاج والدخل. ولذلك نرى أن ما تقوم به الدولة من دعم لبعض السلع والأنشطة يمكن أن يشكل عقبة في سبيل تحسين هذه السلع أو تطوير هذه الأنشطة، وخير مثال على ذلك، الدعم التي تقدمه الدولة من دعم للسلع الغذائية، وما يؤديه ذلك من إساءة وسوء في صناعتها وعرضها وقيمتها الصحية والغذائية،

والغريب أن يأتي تدعيم رغيف الخبز، أوضح الأمثلة على هذا وهو الذي يجب أن يكون أكثر الصناعات اهتمامًا، وأفضلها صلاحية، وأكملها عناصرًا، وأبهجها عرضًا وأقدسها تعاملاً واحترامًا.

ويرتبط حياد القانون وحرية المنافسة بضرورة تطبيق مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين الأفراد والأنشطة الاقتصادية. فلا يكون هناك تفعيل لطائفة أو لفرد في مواجهة الخر، إلا على أساس الجدارة والفعالية والخبرة والقدرة على القيام بالوظيفة أو بالعمل، وبالتالي فالوصول إلى الوظيفة أو القيام بالنشاط لا بد أن يكون أساسه الكفاءة والأفضلية لهذا الشخص أو ذاك بناء على أسس موضوعية وليست شخصية.

ثانيًا: علاج الفساد ومكافحة آثاره:

سبقت الإشارة إلى أن الفساد يعتبر العدو الرئيسي للتنمية والتقدم، ولم تنجح الدول ولم تتقدم وتصبح تسمى الدول المتقدمة إلا بعد مقاومة الفساد وعلاج كل ما من شأنه أن يؤدي إلى هذا الفساد. وأول ما اتجهت إليه هذه الدول هو إصلاح التعليم، والاهتمام به باعتباره أي التعليم يشكل التربة الأولى لزرع بذور المجتمع وتفريخ أفراده، أو أعضائه ولبناته، فإذا كان التعليم منذ البداية صالحًا، ويستهدف بناء أجيال واثقة وصالحة للحياة والمجتمع صلح هذا المجتمع وقل فساده، وصدق المثل الذي يقول أن التعليم في الصغر مثل النقش في الحجر، ولا يكون التعليم في الصغر ناجحًا إلا مع التربية السليمة الذي تربى الصغير على الأمانة والصدق والتعاون مع الآخرين من أجل تحقيق المصلحة المشتركة، ومعنى ذلك أن يربى الصغير على الثقة بالنفس وعلى الأخلاق الكريمة أو الحميدة التي يضعها له المجتمع الذي يعيش فيه، ويقال أن بناء الأبناء خير من البناء لهم وابن البشر قبل أن تبني الحجر، فأنت إذا أعددت أبنك بالعلم والأخلاق استطاع بعد ذلك أن يبني ما لم تستطع أن تبنه أنت، وإنما الأمم الأخلاق ما بقيت، فإن هم ذهبت أخلاقهم ذهبوا كما قال أمير الشعراء أحمد شوقي.

وعن طريق الاهتمام بالتعليم منذ البداية وبالتربية، فإنك تستطيع أن تقيم مجتمعًا أفراده أكثر صلاحًا وأبعد فسادًا، فلا ترى إلا مهندسًا، أو طبيبًا،

أو عالمًا، أو جنديًا، إلا وهو يعمل من أجل تحقيق المصلحة المشتركة أو المصلحة القومية أو العامة.

ولا يمكن إصلاح التعليم إلا بتربية النشء على احترام العمل والمواعيد والالتزام بالصدق وكراهية الكذب والعزوف عنه، والالتزام بالقواعد والنظم واحترام الذات والاهتمام بالمظهر والملبس والمأكل واحترام البيئة والغير، خاصة من يقومون بتربيته وتعليمه، وما يرتبط بذلك من اهتمام مجتمعي أو مؤسسي بالمعلم والمربي حتى يكون قدوة صالحة لمن يكلف بتعلمهم أو بتربيتهم. فهذا المعلم أو المربي هو الذي يبني الطبيب، والمهندس، والضابط، والأستاذ، ...، وهؤلاء يقودون المجتمع بعد ذلك.

وقد سبقت الإشارة إلى أن الإدارة العامة والتي تتمثل في مجموعة الأجهزة والوزارات والهيئات أو الوحدات التي تنشئها الدولة وتقوم بالأنشطة التي تحقق هدف المجتمع في المجالات المختلفة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تشتمل على عنصر بشري هو الذي يلعب الدور الأساسي في البناء والتنمية، وأن هذا العنصر يتكون من شقين الشق الأول وهو العنصر البشري الخاص أو العاملون والموظفون الذين يشكلون الإدارة والعنصر البشري العام وهم المتعاملون أو المعنيون بخدمات هذه الإدارة، فالمستشفى أو الجامعة، أو الوزارة، أو الوحدة المحلية أو الإقليمية تتكون كل منها من مجموعة من العاملين والموظفين (العنصر البشري الخاص)، والمتعاملين معهم (العنصر البشري العام* مثل المرضى، والطلبة، والمتعاملين مع الوزارة، أو سكان الوحدة المحلية أو الإقليمية، وبقدر ما يكون عليه هذا العنصر أو ذاك من ثقافة والتزام بالقواعد والقوانين، واحترام واهتمام بالمصلحة العامة، بقدر ما يكون عليه نجاح هذه الأجهزة والمؤسسات[١].

(١) التفرقة بين العنصر البشري الخاص والعنصر البشري العام كنا أول من أشار إليها في كتابنا: العلاقة بين الإدارة والسياسة في الفقه الوضعي والشريعة الإسلامية، وأشرنا إلى أن العنصر البشري العام يختلف من إدارة أو خدمة إلى أخرى، ففي الصحة هم المرضى، وفي التعليم هم التلاميذ والطلاب، وفي الأمن الداخلي هم كل أفراد الشعب، وفي الأمن الخارجي هم كذلك كل أفراد الشعب، فلا تستطيع قوات الأمن الداخلي أو الشرطة تأمين خدماتها وتحقيق النظام العام وحمايته إلا بتعاون جميع الأفراد وفي كل أنحاء البلاد معها،

فإذا تفشى الفساد ومخالفة القواعد والقوانين سواء في العنصر البشري الخاص بالمؤسسة او الهيئة، أو في العنصر البشري العام الذي يتعامل مع هذه المؤسسات فإن الناتج الاقتصادي أو الخدمي منها سوف يكون ضعيفاً أو متدنيًا، أما إذا كان العنصر البشري بشقيه يحترم القوانين، ويطبق قواعد الأمانة والصدق، ويبتعد عن الفساد، فإن هذا يسهل عملية البناء الاقتصادي والتنمية في المجتمع.

وقد سبقت الإشارة إلى أن الفساد يلعب دورًا سلبيًا على حقوق الإنسان في الأمن والطمأنينة، وعلى حقوقه السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وعلى حقه في الحماية القانونية وحقه في التقاضي والدفاع الشخصي والقانوني، وحقه في البيئة والصحة والتعليم.... كل هذه الأمور تعتبر عناصرًا هامة في التنمية، ولا يمكن أن تتحقق التنمية إذا انتشر الفساد في ممارستها وتطبيقاتها.

نماذج للأسئلة

أولاً: أسئلة مقالية:

١- عرف الفساد، موضحًا أنواعه؟

٢- يعتبر الفساد ظاهرة اجتماعية وعالمية. اشرح ذلك موضحًا مدى ارتباط الفساد بالإنسان؟

٣- الفساد ظاهرة قديمة، اشرح هذه العبارة؟

٤- الفساد ظاهرة محرمة في الديانتين المسحية والإسلامية.. اشرح ذلك؟

٥- يشكل الفساد أكبر تهديد لحقوق الإنسان.. اشرح هذه العبارة مؤيدًا رأيك بأمثلة من الواقع؟

٦- يختلف الفساد عن الإفساد.. اشرح هذه العبارة موضحًا أوصاف المفسدين؟

٧- اشرح الفرق بين الفساد المالي والفساد الإداري؟

٨- اشرح أسباب الفساد العامة والخاصة في المجتمع المصري؟

وكذلك القوات الدفاعية أو القوات المسلحة لن تستطيع الدفاع عن البلاد بطريقة فعالة ومستمرة إلا بتعاون الشعب معها في تأمين تزويدها بالرجال والعتاد، والالتزام بالأوامر اللازمة لحماية البلاد والدفاع عنها.

٩- يتصف المفسدون بصفات لا أخلاقية.. وضح بعض هذه الصفات؟
١٠- اشرح الأسباب العامة للفساد؟
١١- تعتبر الأسباب الاقتصادية عاملاً هامًا في الفساد في المجتمع.. اشرح هذه العبارة؟
١٢- تلعب الأسباب السياسية دورًا هامًا في الفساد.. اشرح هذه العبارة؟
١٣- يعتبر ضعف الردع العقابي وعدم سيادة القانون عاملين هامين في الفساد.. اشرح هذه العبارة؟
١٤- تتأثر الحقوق السياسية والمدنية بالفساد.. اشرح ذلك؟
١٥- يتأثر الحق في الحرية والأمن والكرامة بالفساد في المجتمع.. اشرح ذلك؟
١٦- يلعب الفساد دورًا سلبيًا هامًا في احترام الحق في تطبيق القانون والقواعد الأخرى المنظمة للمجتمع.. اشرح هذه العبارة؟
١٧- يؤثر الفساد تأثيرًا واضحًا على الحقوق الاقتصادية وعلى التنمية.. اشرح ذلك؟
١٨- تعتبر الشفافية وحرية المنافسة وحياد القانون عوامل أساسية في التنمية.. اشرح ذلك موضحًا مدى أهميتها؟

ثانيًا: أسئلة صح أو خطأ مع التعليل:

١- يعتبر الإنسان أخطر كائن حي على البيئة المحيطة.
٢- خلق الله الكون وجعل له قوانينه ونظامه حتى لا يفسد.
٣- يخضع الإنسان لقوانين التوازن التلقائي مثله في ذلك مثل سائر الكائنات الأخرى.
٤- تختلف غرائز الكائنات الحية عن تلك الموجودة في الإنسان.
٥- الإنسان كائن فاسد بطبيعته.
٦- الإنسان كائن اجتماعي يميل إلى عدم النظام.
٧- الإنسان كائن يحترم النظام تلقائيًا.
٨- الإنسان كائن يميل إلى الفوضى.
٩- الإنسان لا بد له من تنظيم اجتماعي يردعه.

١٠-الفساد ظاهرة توجد في كل المجتمعات.
١١-الفساد ظاهرة حديثة على بني البشر.
١٢-الفساد سلوك مكروه ومحرم في الشرائع السماوية.
١٣-ليس هناك علاقة بين حقوق الإنسان والفساد.
١٤-لا توجد درجات بين فساد وفساد.
١٥-لا فرق بين الفاسد والمفسد.
١٦-كل شخص فاسد هو كذاب.
١٧-كل كذاب فاسد.
١٨-يعتبر الغش أيًا كان فسادًا.
١٩-لا فرق بين الفساد المالي والفساد الإداري.
٢٠-تلعب الظروف الاقتصادية دورًا هامًا في ظاهرة الفساد.
٢١-هناك علاقة وثيقة بين الفساد الإداري والفساد السياسي.
٢٢-هناك علاقة وثيقة بين ضعف الوازع الديني والفساد.
٢٣-يعتبر مبدأ سيادة القانون من بين الأسباب الرئيسية في ظاهرة الفساد.
٢٤-لا يمكن تحقيق التنمية في ظل انتشار الفساد.
٢٥-لا علاقة بين الفساد والكرامة والإنسانية.
٢٦-الفساد يتعارض مع الشفافية.
٢٧-توجد علاقة وثيقة بين الشفافية وحقوق الإنسان.
٢٨-لا توجد شفافية في مجتمع لا يكون القانون فيه محايدًا.
٢٩-الفساد يشكل عقبة في سبيل المنافسة الحرة وحياد القانون.
٣٠-لا علاج الفساد إلا بالاهتمام بالتعليم واصلاحه.
٣١-يعتبر العنصر البشري العام في الإدارة عاملاً هامًا في مقاومة الفساد.
٣٢-يشكل العنصر البشري الخاص في الإدارة عاملاً هامًا في فسادها أو صالحها.

ثالثا: أنشطة تفاعلية:

١- ناقش العلاقة بين حقوق الإنسان والفساد.
٢- العلاقة بين الفساد والتنمية.

مكافحة الفساد من منظور التشريع الإسلامي

دكتور

هاني محمود

مدرس الشريعة الإسلامية بكلية الحقوق

جامعة عين شمس

بسم الله الرحمن الرحيم

{وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ}

[آل عمران: ١٠٤]

{فَأَوْفُوا الْكَيْلَ وَالْمِيزَانَ وَلَا تَبْخَسُوا النَّاسَ أَشْيَاءَهُمْ وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا ذَلِكُمْ خَيْرٌ لَكُمْ إِنْ كُنْتُمْ مُؤْمِنِينَ}

[الأعراف: ٨٥]

المقدمة

بسم الله والحمد لله، والصلاة والسلام على سيدنا رسول الله صلى الله عليه وسلم، وبعد،

فقد خلق الله تعالى عباده على الفطرة، وعدّ كل خروج عنها فسادا يستوجب الإصلاح الذي يرد العباد إلى فطرة الله التي فطر الناس عليها.

وعنيت الشريعة الإسلامية الغراء بسن الأحكام والتشريعات التي تكفل صلاح حال الفرد والمجتمع، وتضع الكوابح الشرعية التي تقاوم الفساد، وتعالج هذه الآفة التي من شأنها أن تعصف بكيان الأفراد والمجتمعات، وتأكل كل عوائد التنمية، لو ترك الفساد يستشري بلا مقاومة وعقاب رادع للمفسدين.

ولا شك أن الفساد من أعظم الآفات التي تعاني منها المجتمعات المعاصرة، لا سيما في ظل أزمة طغيان المادية والشره الاستهلاكي، وضمور الجوانب الروحية لدى المجتمعات المعاصرة.

((والفساد الإداري أخطر أمراض المجتمعات القاتلة للدول ، والمحطمة لكيانها السياسي والاقتصادي والاجتماعي ، ويعود أثره سلبا على حياة المواطن ، حيث يتدنى مستوى تقديم الخدمات وتتعقد الإجراءات وتنعدم العدالة والشفافية ، وتهمل القدرات والإبداعات ويشل حراكها بحيث تصاب بالإحباط والوهن والفشل)) (١)

ولهذا كان لا بد من أن يولي الباحثون هذه القضية اهتماما خاصا؛ نظرا لخطورة الفساد على المجتمعات التي يستشري فيها، سواء من الناحية المادية أو من الناحية المعنوية؛ حيث إن نار الفساد تلتهم عوائد التنمية، وتمتص مقدرات البلاد، وتركز الثروة في يد قلة من البشر، بينما تعاني الأغلبية من صنوف المعاناة، فضلا عن آثار الفساد –على اختلاف أشكاله– على الصحة والتعليم والأخلاق، وغيرها من جوانب حياة البشر.

((وقد أشارت تقارير عن منظمة الشفافية الدولية إلى أن العالم يخسر ما لا يقل عن (٤٠) مليار دولار سنوياً بسبب

---

(١) **الفساد الإداري عائق الإدارة والتنمية والديمقراطية**، عبد القادر جبريل، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، رسالة ماجستير، ٢٠١٠.

الفساد ، وأن الفساد يتفشى -بصورة أكبر- في الدول المنتجة للنفط)) (١)

ولا تزال الحاجة داعية إلى البحث في هذا الموضوع؛ حيث إن المجتمعات المعاصرة تعاني من تغول آفة الفساد أشد المعاناة، خاصة مع تجديد الفساد لنفسه باستمرار، وظهوره في أشكال وقوالب جديدة مستفيدا من الطفرات التكنولوجية والتقدم المتتابع في عالم الاتصالات والتواصل الاجتماعي.

وفي المقابل: يلاحظ أن الأدوات التقليدية التي تعتمد عليها الدول النامية في مكافحة الفساد منيت بكثير من الإخفاق في التصدي لهذه الظاهرة؛ حيث اعتمدت على وسائل غير ناجعة، ولم تراع الغوص في أعماق الظاهرة؛ للكشف عن جوهر الأسباب التي أدت إليها، فصار من المفيد معالجة القضية من منظور أشمل يتجاوز الأطر التقليدية، ويتعمق في النظر إلى فلسفة التشريع الإلهي في النظر إلى الفساد وسَنّ وسائل مقاومته وردع المشاركين فيه-والميسرين له- بالطريق المباشر وغير المباشر.

وفي هذا البحث أقدم اجتهادا في بيان معالجة قضية الفساد من المنظور التشريعي الإسلامي على مستوى العلاج والوقاية والردع

وقد قسمت البحث على تمهيد وخمسة مباحث:

المبحث الأول- مفهوم الفساد وصوره في المنظور التشريعي الإسلامي

المبحث الثاني- منهج التشريع الإسلامي في تناول ظاهرة الفساد

المبحث الثالث- مدى عناية التشريع الإسلامي بمكافحة الفساد

المبحث الرابع- الوسائل الشرعية لمكافحة الفساد

المبحث الخامس: العقوبات الشرعية على من يشارك في الفساد

الخاتمة والنتائج والتوصيات

---

(١) الفساد الإداري، المرجع السابق.

المبحث الأول
مفهوم الفساد وصوره بين المنظور الإداري والمنظور التشريعي الإسلامي

تمهيد:

لا شك أن تحديد المفاهيم هو الأساس السليم لتناول أي ظاهرة بالدراسة والتحليل بناء على أن الحكم على الشيء فرع عن تصوره، فكان لا بد في بداية البحث من العناية بتسليط الضوء على هذا المفهوم من منظور مقارن.

والفساد في اللغة ضد الصلاح، وهو إخراج الشيء عن أصله لا لغرض صحيح(١).

قال الجُرجاني في التعريفات: ((الفساد: زوال الصورة عن المادة بعد أن كانت حاصلة، وعند الفقهاء: ما كان مشروعاً بأصله، غير مشروع بوصفه، وهو مرادف للبطلان عند الشافعي)) (٢)

ويستخدم الفساد(Corruption) في الاستعمال المعاصر بمعنى: استغلال السلطة والنفوذ لتحقيق أغراض شخصية.

فذكرت موسوعة العلوم الاجتماعية أن (الفساد هو سوء استخدام النفوذ العام؛ لتحقيق أرباح خاصة) (٣).

ويعرف معجم أوكسفورد الإنكليزي الفساد بأنه: "انحراف أو تدمير النزاهة في أداء الوظائف العامة من خلال الرشوة والمحاباة"(٤)

---

(١) معجم ديوان الأدب، الفارابي، القاهرة، دار الشعب، ط: ٢٠٠٢، (٢٧٢/٢).

(٢) التعريفات، للجرجاني، (ص: ٢١٤)، السيل الجرار المتدفق على حدائق الأزهار للشوكاني (١٥٨/١)؛ الفتح الرباني من فتاوى الإمام الشوكاني، مكتبة الجيل الجديد، صنعاء – اليمن، (٨/ ٤١٧٠).

(٣) الفساد الإداري عائق الإدارة والتنمية والديمقراطية، عبد القادر جبريل، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، رسالة ماجستير، ٢٠١٠، (ص: ١٠١).

(٤) https://ar.wikipedia.org/wiki/%D9%81%D8%B3%D8%A7%D8%AF.

أما تعريف منظمة الشفافية الدولية في حمل تعبيرا بليغا؛إذ تعرفه على أنه :"إساءة استخدام السلطة العامة؛ لتحقيق كسب خاص(١) "

وبالتالي فينطوي هذا التعريف الأخير على عدد من العناصر الأساسية هي:

- ينطبق التعريف على القطاعات الثلاثة للحكومة الخاص والعام والمجتمع المدني.

- يشير السوء الاستخدام النظامي والفردي الذي يتراوح بين الخداع و الأنشطة غير القانونية والإجرامية؛

- يغطي كلا من المكاسب المالية وغير المالية؛

- يشير إلى أهمية منظومة الحوكمة في ضبط وتنظيم كيفية ممارسة السلطة؛

- يلقي الضوء على التكاليف غير الفعالة المصاحبة للفساد وتحويل الأموال في الاتجاه غير المخصص لاستخدامها(٢).

ويظهر من هذه التعريفات السابقة: أن الفساد في الاستعمال المعاصر يقوم على سوء استغلال السلطة، غير أن الفساد في المفهوم الشرعي أعم من ذلك؛ إذ يعم كلا من الفساد على المستوى الشخصي والفساد على المستوى الاجتماعي، كما يُعنى المنظور الإسلامي بالفساد الأخلاقي الذي لا يوليه المنظور الإداري المعاصر كبير عناية رغم ما هو مشاهَد من أنه ينعكس بالسلب على مختلف الأوضاع: الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

ومما سبق يبدو أن مفهوم الفساد في المنظور التشريعي الإسلامي له طبيعة مختلفة نوعا ما؛ إذ المنظور القانوني والإداري يكاد يحصر الفساد في الصور والتصرفات التي يعدها القانون كذلك، وهذه الصور يطرأ عليها من التعديلات بمقدار ما يظهر للمشرع من أضرار تنعكس سلبا على المجتمع في مقومات تنميته.

---

(١) دور آليات الحوكمة في الحد من الفساد المالي والإداري، د/ بروش زين الدين، أ/ دهيمي جابر، جامعة فرحات عباس، سطيف، الجزائر، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات، مايو ٢٠١٢، (ص: ١٠١).

(٢) دور آليات الحوكمة، المرجع السابق.

بينما الفساد في التصور التشريعي الإسلامي لم يترك مفهومه وأدواته لتحديد يقرر ما يراه في حدود ما ينكشف له من أضرار وسلبيات ترتبط بالنمو الاقتصادي في المقام الأول، وقد يكون ما يخفى عليه من ذلك أعظم مما يبدو له، فيأتي تشريعه قاصرا عن ملاحظة صور كامنة من الفساد تبقى بمعزل عن عمليات المقاومة والردع التشريعي،خاصة مع حرص شبكات المنتفعين من الفساد على إخفاءه واستخدام كل ما يمكن استخدامه من وسائل التمويه والخداع واستغلال الثغرات التشريعية التي لا يخلو منها تشريع بشري.

وإنما تولى الرب بنفسه –في التصور التشريعي الإسلامي– بيان الفساد لعباده، وتفصيل صوره، وتحذيرهم من الإقدام على أي لون من ألوانه وإلا باؤوا بالخسران في الدنيا والآخرة.

كما نجد أن نصوص القرآن والسنة عبرت عن مفهوم الفساد بألفاظ متنوعة كالعدوان، والبغي، وهو ما يعكس الثراء التعبيري في المنظور الإسلامي، ما يجعل مفهوم الفساد أشد ظهورا.

كما تميز التشريع الإسلامي بالتنبيه على أن تشوُّه التصورات واختلال الموازين عند ممارسي الفساد –والمنتفعين من شبكاته– قد تصل بهم إلى الاعتقاد بأن ما هم عليه من الفساد والإفساد هو عين الإصلاح، كما قال تعالى: {وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ قَالُوا إِنَّمَا نَحْنُ مُصْلِحُونَ (١١) أَلَا إِنَّهُمْ هُمُ الْمُفْسِدُونَ وَلَكِنْ لَا يَشْعُرُونَ } [البقرة: ١١، ١٢]

ومن ثم يكون الداء–في هذه الحالة المنتكسة– داء عضالا قد تمكن من النفوس على مستوى اللاشعور، بحيث لا يزول عنها بالوسائل التشريعية وحدها إلا إن تكاملت معها عمليات تهذيب للنفوس وتصحيح للتصورات ترتكز على الهدي الإلهي الكفيل بإعادة النفوس المنتكسة إلى جادة الاستقامة متى أراد الإنسان ذلك.

ومما سبق يمكن لنا أن نستخلص تعريفا للفساد من منظور التشريعي الإسلامي نعبر عنه بأن الفساد هو: ((كل شكل من أشكال الانحراف عن

الفطرة السليمة للأشخاص، أو الطبيعة المستقيمة للأشياء، أو الجادة للأفكار، وفقا لما قرره الدين الإسلامي)).

وذلك بناء على ما ذهب إليه بعض المفكرين–كمالك بن نبي(١)– من تقسيم الوجود إلى عالم الأشخاص وعالم الأفكار وعالم الأشياء.

وعليه فالفساد–في التصور الإسلامي– يدخل على كل عالم من هذه العوالم الثلاثة بما يخرجه عن استقامته، ويغير من طبيعته السوية؛ لمصلحة من ضمر في نفوسهم وازع الخوف من الله، وغاب عن ضمائرهم أمانة احترام الحقوق وكفالة أدائها لأصحابها.

ومن ثم لا يقتصر الفساد في التصور الإسلامي على سوء استغلال السلطة، بل يتجاوز ذلك ليشمل كل انحراف عن مقتضى العدل والنزاهة والاستقامة في عالم الأشخاص أو الأفكار أو الأشياء، مع ملاحظة أن معيار الحكم بالانحراف هو أحكام الشريعة وقواعدها.

المبحث الثاني

منهج التشريع الإسلامي في معالجة ظاهرة الفساد

كان للتشريع الإسلامي قصب السبق في مكافحة الفساد والإفساد؛ حيث نالت هذه القضية عظيم الاهتمام؛ إذ جاء في كتاب الله وحده نحو خمسين آية كريمة تتناول ذم الفساد، وبيان أسبابه، ووضع السبل لمقاومته على مستويات متعددة: تبدأ بالمستوى العقدي، لتنطلق منه إلى المستوى الأخلاقي والتشريعي، وذلك باعتبار أن المستوى العقدي هو المسؤول عن صياغة التصورات التي ينبعث عنها السلوك ويتشكل وفقًا لها، ويتلون بلونها.

كما امتاز التشريع الإسلامي بأنه عالج ظاهرة الفساد في إطار ما رسمه من منظومات حقوقية متدرجة تبدأ بالشخصي ثم تنسرب منه إلى الأسري ثم تنسحب على المجال العام.

فالتشريع الإسلامي يعد كل لون من ألوان الفساد بمثابة عدوان على حق من الحقوق الواجب احترامها، واللازم كفالتها لأصحابها، والمحظور

(١) مفكر جزائري معاصر، توفي ١٩٧٣، ومن كتبه: مشكلة الأفكار في العالم الإسلامي.

انتهاكها، ما يكسب الوسائل الشرعية قوة إضافية في التصدي لهذه الظاهرة السلبية المتفشية.

ويمتاز التشريع الإسلامي بتناول تحليلي أعمق لظاهرة الفساد، ينفذ إلى حقائق في عمق هذه الظاهرة أحيانا لا يلتفت إليها المنظور القانوني والإداري.

فعلى مستوى تحديد منشأ ظاهرة الفساد: نلحظ أن المنظور الإسلامي يربط بين ظهور الفساد وانتشاره وبين ما يقع من معاصٍ ومهلكات، كما نجد في مثل قوله تعالى: {ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ} [الروم: ٤١]

وقوله تعالى: {وَمَا أَصَابَكُمْ مِنْ مُصِيبَةٍ فَبِمَا كَسَبَتْ أَيْدِيكُمْ وَيَعْفُو عَنْ كَثِيرٍ} [الشورى: ٣٠].

ويقول الإمام أبو إسحاق الشاطبي : ((أَنْوَاعُ الْمَعَاصِي الَّتِي يَتَسَبَّبُ عَنْهَا فَسَادٌ فِي الْأَرْضِ ؛ كَنَقْصِ الْمِكْيَالِ وَالْمِيزَانِ الْمُسَبَّبِ عَنْهُ قَطْعُ الرِّزْقِ، وَالْحُكْمِ بِغَيْرِ الْحَقِّ النَّاشِئِ عَنْهُ الدَّمُ ، وَخَتْرِ الْعَهْدِ الَّذِي يَكُونُ عَنْهُ تَسْلِيطُ الْعَدُوِّ، وَالْغُلُولِ الَّذِي يَكُونُ عَنْهُ قَذْفُ الرُّعْبِ، وَمَا أَشْبَهَ ذَلِكَ))(١).

وهي رابطة سببية لا يلتفت إليها المنظور الإداري المعاصر، الذي يتطرق للظواهر الاجتماعية والاقتصادية من رؤية مادية منبتة الصلة عن السنن الربانية التي تعمل في الكون، والتي لا يلتفت إليها إلا المنظور

---

(١) **الموافقات في أصول الشريعة**، إبراهيم بن موسى بن محمد اللخمي الغرناطي الشاطبي (ت: ٧٩٠هـ)، ت: أبو عبيدة مشهور بن حسن آل سلمان، الناشر: دار ابن عفان، ط١ ١٤١٧هـ/ ١٩٩٧م،(١/ ٣٦٨). وعلق عليه محقق الكتاب بقوله: ((يشير المصنف إلى ما أخرجه مالك في "الموطأ" "١/ ٣٦٢-٣٦٣/ رقم ٩٢٧- رواية أبي مصعب، و١/ ٤٦٠- رواية يحيى" عن يحيى بن سعيد أنه بلغه عن ابن عباس؛ قال: "ما ظهر الغلول في قوم قط؛ إلا ألقي في قلوبهم الرعب، ولا فشا الزنى في قوم قط؛ إلا كثر فيهم الموت، ولا نقص قوم المكيال والميزان؛ إلا قطع عنهم الرزق، ولا حكم قوم بغير الحق؛ إلا فشا فيهم الدم، ولا ختر قوم بالعهد؛ إلا سلط الله عليهم العدو".

قال ابن عبد البر في "الاستذكار" "١٤/ ٢١١": "وقد روينا هذا الحديث عن ابن عباس متصلا"، وقال قبل ذلك: "مثل هذا لا يكون إلا توقيفا؛ لأن مثله لا يروى بالرأي".

ثم أخرجه "١٤/ ٢١٢" متصلا عن ابن عباس قوله مختصرا، وقال: "حديث مالك أتم، وكلها تقضي القول بها والمشاهدة بصحتها". قلت: قوله "كلها"؛ أي: شواهده، وقد ساق له شاهدا من حديث ابن عمر مرفوعا، وآخر عن بريدة مرفوعا أيضا")).

التشريعي الديني، إذ يجمع في مقاومته للفساد بين الوسائل التشريعية والوسائل التهذيبية.

وعلى مستوى بيان عواقب الفساد: تحدث المنظور الديني عن آثار تنجم عن شيوع الفساد ترتبط بالهلاك المادي أو المعنوي.

كما جاء في قوله تعالى: { وَفِرْعَوْنَ ذِي الْأَوْتَادِ (١٠) الَّذِينَ طَغَوْا فِي الْبِلَادِ (١١) فَأَكْثَرُوا فِيهَا الْفَسَادَ (١٢) فَصَبَّ عَلَيْهِمْ رَبُّكَ سَوْطَ عَذَابٍ (١٣) إِنَّ رَبَّكَ لَبِالْمِرْصَادِ} [الفجر: ١٠ – ١٤]

وكما في حديث النبي صلى الله عليه وسلم:"يا معشر المهاجرين! خمس إذا ابتليتم بهن ، وأعوذ بالله أن تدركوهن ؛ لم تظهر الفاحشة في قوم قط حتى يعلنوا بها إلا فشا فيهم الطاعون والأوجاع التي لم تكن مضت في أسلافهم الذين مضوا ، ولم ينقصوا المكيال والميزان ؛ إلا أخذوا بالسنين وشدة المؤنة وجور السلطان عليهم ، ولم يمنعوا زكاة أموالهم ؛ إلا منعوا القطر من السماء ، ولو لا البهائم لم يمطروا، ولم ينقضوا عهد الله وعهد رسوله؛ إلا سلط الله عليهم عدوا من غيرهم، فأخذوا بعض ما في أيديهم ، وما لم تحكم أئمتهم بكتاب الله ، ويتخيروا مما أنزل الله؛ إلا جعل الله بأسهم بينهم"(١).

وعن ابن عباس رضي الله عنهما ؛ قال: "ما ظهر الغلول في قوم قط ؛ إلا ألقي في قلوبهم الرعب، ولا فشا الزنى في قوم قط؛ إلا كثر فيهم الموت، ولا نقص قوم المكيال والميزان ؛ إلا قطع عنهم الرزق، ولا حكم قوم بغير الحق ؛ إلا فشا فيهم الدم ، ولا ختر قوم بالعهد ؛إلا سلط الله عليهم العدو".(٢)

---

(١) أخرجه ابن ماجه في "السنن" "رقم ٤٠١٩"، وأبو نعيم في "الحلية" "٨/ ٣٣٣-٣٣٤" من طريق ابن أبي مالك عن أبيه عن عطاء بن أبي رباح عنه مرفوعا، والحديث صحيح، وصححه الألباني في "الصحيحة" "رقم ١٠٦، ١٠٧".

(٢)أخرجه مالك في "الموطأ" "١/ ٣٦٢-٣٦٣/ رقم ٩٢٧- رواية أبي مصعب، و١/ ٤٦٠- رواية يحيى" عن يحيى بن سعيد أنه بلغه.

قال ابن عبد البر في "الاستذكار" "١٤/ ٢١١": "وقد روينا هذا الحديث عن ابن عباس متصلا"، وقال قبل ذلك: "مثل هذا لا يكون إلا توقيفا؛ لأن مثله لا يروى بالرأي".

ثم أخرجه "١٤/ ٢١٢" متصلا عن ابن عباس قوله مختصرا، وقال: "حديث مالك أتم، وكلها تقضي القول بها والمشاهدة بصحتها".

المبحث الثالث

عناية التشريع الإسلامي بمكافحة الفساد

لما كانت ظاهرة الفساد بالخطورة التي أشار البحث إليها فيما تقدم على الأفراد والمجتمعات –في حياتهم المادية والمعنوية–وجدنا التشريع الإسلامي قد عني بسن الأحكام ووضع القواعد والضوابط التي تكفل الصلاح للأفراد والمجتمعات وتمنع الفساد عنهم

فجاء في القرآن الكريم نحو من خمسين آية في هذا الصدد تتحدث عن الفساد من مختلف جوانب المعالجة التشريعية لهذه الظاهرة

ومنها:

قوله تعالى: ﴿ وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ ﴾ البقرة: ٣٠

♦﴿ وَإِذِ اسْتَسْقَى مُوسَى لِقَوْمِهِ فَقُلْنَا اضْرِبْ بِعَصَاكَ الْحَجَرَ فَانْفَجَرَتْ مِنْهُ اثْنَتَا عَشْرَةَ عَيْنًا قَدْ عَلِمَ كُلُّ أُنَاسٍ مَشْرَبَهُمْ كُلُوا وَاشْرَبُوا مِنْ رِزْقِ اللَّهِ وَلَا تَعْثَوْا فِي الْأَرْضِ مُفْسِدِينَ ﴾ البقرة: ٦٠

♦﴿ وَمِنَ النَّاسِ مَنْ يُعْجِبُكَ قَوْلُهُ فِي الْحَيَاةِ الدُّنْيَا وَيُشْهِدُ اللَّهَ عَلَى مَا فِي قَلْبِهِ وَهُوَ أَلَدُّ الْخِصَامِ * وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْفَسَادَ * وَإِذَا قِيلَ لَهُ اتَّقِ اللَّهَ أَخَذَتْهُ الْعِزَّةُ بِالْإِثْمِ فَحَسْبُهُ جَهَنَّمُ وَلَبِئْسَ الْمِهَادُ ﴾ البقرة: ٢٠٤ – ٢٠٦

♦﴿ إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا أَنْ يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُمْ مِنْ خِلَافٍ أَوْ يُنْفَوْا مِنَ الْأَرْضِ ذَلِكَ لَهُمْ خِزْيٌ فِي الدُّنْيَا وَلَهُمْ فِي الْآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ ﴾ المائدة: ٣٣.

♦﴿ وَقَالَتِ الْيَهُودُ يَدُ اللَّهِ مَغْلُولَةٌ غُلَّتْ أَيْدِيهِمْ وَلُعِنُوا بِمَا قَالُوا بَلْ يَدَاهُ مَبْسُوطَتَانِ يُنْفِقُ كَيْفَ يَشَاءُ وَلَيَزِيدَنَّ كَثِيرًا مِنْهُمْ مَا أُنْزِلَ إِلَيْكَ مِنْ رَبِّكَ طُغْيَانًا وَكُفْرًا وَأَلْقَيْنَا بَيْنَهُمُ الْعَدَاوَةَ وَالْبَغْضَاءَ إِلَى يَوْمِ الْقِيَامَةِ كُلَّمَا أَوْقَدُوا نَارًا لِلْحَرْبِ أَطْفَأَهَا اللَّهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ ﴾ المائدة: ٦٤.

♦﴿ وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا وَادْعُوهُ خَوْفًا وَطَمَعًا إِنَّ رَحْمَتَ اللَّهِ قَرِيبٌ مِنَ الْمُحْسِنِينَ ﴾ الأعراف: ٥٦.

♦ ﴿ وَاذْكُرُوا إِذْ جَعَلَكُمْ خُلَفَاءَ مِنْ بَعْدِ عَادٍ وَبَوَّأَكُمْ فِي الْأَرْضِ تَتَّخِذُونَ مِنْ سُهُولِهَا قُصُورًا وَتَنْحِتُونَ الْجِبَالَ بُيُوتًا فَاذْكُرُوا آلَاءَ اللَّهِ وَلَا تَعْثَوْا فِي الْأَرْضِ مُفْسِدِينَ ﴾ الأعراف: ٧٤

♦﴿ وَإِلَى مَدْيَنَ أَخَاهُمْ شُعَيْبًا قَالَ يَا قَوْمِ اعْبُدُوا اللَّهَ مَا لَكُمْ مِنْ إِلَهٍ غَيْرُهُ قَدْ جَاءَتْكُمْ بَيِّنَةٌ مِنْ رَبِّكُمْ فَأَوْفُوا الْكَيْلَ وَالْمِيزَانَ وَلَا تَبْخَسُوا النَّاسَ أَشْيَاءَهُمْ وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا ذَلِكُمْ خَيْرٌ لَكُمْ إِنْ كُنْتُمْ مُؤْمِنِينَ ﴾ الأعراف: ٨٥

♦﴿ وَيَا قَوْمِ أَوْفُوا الْمِكْيَالَ وَالْمِيزَانَ بِالْقِسْطِ وَلَا تَبْخَسُوا النَّاسَ أَشْيَاءَهُمْ وَلَا تَعْثَوْا فِي الْأَرْضِ مُفْسِدِينَ ﴾ هود: ٨٥

♦﴿ وَالَّذِينَ يَنْقُضُونَ عَهْدَ اللَّهِ مِنْ بَعْدِ مِيثَاقِهِ وَيَقْطَعُونَ مَا أَمَرَ اللَّهُ بِهِ أَنْ يُوصَلَ وَيُفْسِدُونَ فِي الْأَرْضِ أُولَئِكَ لَهُمُ اللَّعْنَةُ وَلَهُمْ سُوءُ الدَّارِ ﴾ الرعد: ٢٥ .

♦﴿ وَلَا تُطِيعُوا أَمْرَ الْمُسْرِفِينَ * الَّذِينَ يُفْسِدُونَ فِي الْأَرْضِ وَلَا يُصْلِحُونَ ﴾ الشعراء: ١٥١، ١٥٢.

♦﴿ وَلَا تَبْخَسُوا النَّاسَ أَشْيَاءَهُمْ وَلَا تَعْثَوْا فِي الْأَرْضِ مُفْسِدِينَ ﴾ الشعراء: ١٨٣ .

♦﴿ وَابْتَغِ فِيمَا آتَاكَ اللَّهُ الدَّارَ الْآخِرَةَ وَلَا تَنْسَ نَصِيبَكَ مِنَ الدُّنْيَا وَأَحْسِنْ كَمَا أَحْسَنَ اللَّهُ إِلَيْكَ وَلَا تَبْغِ الْفَسَادَ فِي الْأَرْضِ إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ ﴾ القصص: ٧٧.

♦﴿ وَإِلَى مَدْيَنَ أَخَاهُمْ شُعَيْبًا فَقَالَ يَا قَوْمِ اعْبُدُوا اللَّهَ وَارْجُوا الْيَوْمَ الْآخِرَ وَلَا تَعْثَوْا فِي الْأَرْضِ مُفْسِدِينَ ﴾ العنكبوت: ٣٦.

♦﴿ وَمَا خَلَقْنَا السَّمَاءَ وَالْأَرْضَ وَمَا بَيْنَهُمَا بَاطِلًا ذَلِكَ ظَنُّ الَّذِينَ كَفَرُوا فَوَيْلٌ لِلَّذِينَ كَفَرُوا مِنَ النَّارِ * أَمْ نَجْعَلُ الَّذِينَ آمَنُوا وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ كَالْمُفْسِدِينَ فِي الْأَرْضِ أَمْ نَجْعَلُ الْمُتَّقِينَ كَالْفُجَّارِ ﴾ ص: ٢٧، ٢٨.

♦﴿ فَهَلْ عَسَيْتُمْ إِنْ تَوَلَّيْتُمْ أَنْ تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ وَتُقَطِّعُوا أَرْحَامَكُمْ * أُولَئِكَ الَّذِينَ لَعَنَهُمُ اللَّهُ فَأَصَمَّهُمْ وَأَعْمَى أَبْصَارَهُمْ ﴾ محمد: ٢٢، ٢٣.

وقد أفاضت السنة النبوية في بيان الأحكام التفصيلية المقاومة لهذا الداء.

ومن ذلك:

ما رواه جابر بن عبد الله رضي الله عنهما عن رسول الله صلى الله عليه وسلم أنَّه قال: ((أمسِكُوا عَلَيْكُم أَمْوَالَكُم ولا تُفْسِدُوْهَا. (١)))

عَنْ مُعَاذِ بْنِ جَبَلٍ رضي الله عنه عَنْ رَسُولِ اللَّهِ صلى الله عليه وسلم أَنَّهُ قَالَ: ((الْغَزْوُ غَزْوَانِ، فَأَمَّا مَن ابْتَغَى وَجْهَ اللَّهِ وَأَطَاعَ الْإِمَامَ وَأَنْفَقَ الْكَرِيمَةَ وَيَاسَرَ الشَّرِيكَ وَاجْتَنَبَ الْفَسَادَ، فَإِنَّ نَوْمَهُ وَنُبْهَهُ أَجْرٌ كُلُّهُ، وَأَمَّا مَنْ غَزَا فَخْرًا وَرِيَاءً وَسُمْعَةً وَعَصَى الْإِمَامَ وَأَفْسَدَ فِي الْأَرْضِ، فَإِنَّهُ لَمْ يَرْجِعْ بِالْكَفَافِ(٢)))

والحديث الصحيح الذي رواه الخمسة عن عدةٍ من الصحابة منهم عبد الرحمن بن عوف، وابن عَمرٍو، وثوبان، وأبو هُريرة، وأم سلمة، وعائشة، وغيرهم رضي الله عنهم، عن النَّبيِّ صَلَّى الله عليه وَسَلَّم قال: ((لَعَنَ اللهُ الراشيَ والمرتَشيَ)). وفِي رواية للإمام أحمد: ((لعَن اللهُ الراشيَ والمرتَشيَ والرائشَ)).

وعنْ أَبِي أُمَامَةَ رضي الله عنهم عَنِ النَّبِيِّ صلى الله عليه وسلم قَالَ: ((إِنَّ الْأَمِيرَ إِذَا ابْتَغَى الرِّيبَةَ فِي النَّاسِ أَفْسَدَهُمْ))(٣)

---

(١) أخرجه مسلم برقم ١٦٢٥.

(٢) أخرجه مالك فى الموطأ برقم ٩٩٨، وأبو داود فى الجهاد برقم ٢٥١٥، والنسائى فى الجهاد برقم ٣١٨٨، والدارمى فى الجهاد برقم ٢٤١٧، والطبرانى فى الكبير برقم ١٦٩٣٣، والحاكم في المستدرك ٢: ٩٤ برقم ٢٤٣٥ وقال: صحيح على شرط مسلم، ووافقه الذهبى.

(٣) أخرجه البخاري فى الأدب المفرد ص٩٦ برقم ٢٤٨، وأحمد فى المسند ٦: ٤ برقم ٢٣٨٦٦، وأبو داود برقم ٤٨٨٩، والحاكم فى المستدرك ٤: ٤١٩ برقم ٨١٣٧، وذكره الهيثمي في المجمع ٥: ٣٨٧ برقم ٩٠٨٢ وقال: رواه أحمد والطبراني ورجاله ثقات.

وعَنْ مُعَاوِيَةَ بْنِ أَبِي سُفْيَانَ رضي الله عنه قَالَ: سَمِعْتُ النَّبِيَّ صلى الله عليه وسلم يَقُولُ: ((إِنَّكَ إِذَا اتَّبَعْتَ عَوْرَاتِ النَّاسِ أَفْسَدْتَهُمْ، أَوْ كِدْتَ أَنْ تُفْسِدَهُمْ))(١).

كما عنيت كتب الفقه والسياسة الشرعية بشرح الضوابط التي يلتزم الفرد والحكومة بمراعاتها لتجنيب المجتمع شر هذه الآفة.

وصنّف الفقهاء أبوابا فقهية وأصولية تعنى بالحديث عن النظم التشريعية لمواجهة الفساد، مثل أبواب: الحسبة، والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، والاحتكار، وغيرها.

ويظهر من الآيات والأحاديث السابقة أن صور الفساد التي حذر منها الشرع الإسلامي تعم الفساد العقدي، والأخلاقي، والعملي بفروعه المتنوعة: المالي، والإداري، والسياسي، والاقتصادي، والاجتماعي، إلخ.

وأن هذه الصور تتمثل في مظاهر كثيرة متنوعة، منها: خيانة الأمانة، وتولية غير الأصلح، والاختلاس، والغلول من الغنيمة، والرشوة، وهضم حقوق الضعفاء لصالح الأقوياء، ... إلخ.

كما يتبين من استقراء النصوص السابقة أن للفساد أسبابًا متعددة، منها: الطمع، والريبة وتتبع عورات الناس، والتولي عن منهج الله، والرغبة في العلو في الأرض، ما يحمل أصحاب النفوس المريضة على سلوك السبل غير المشروعة للاستيلاء على حقوق الآخرين، وتحصيل المكاسب بغير حق.

ولا يخفى أن هذه الأسباب تتفرع عن ضعف الوازع الديني وغياب تربية الضمير على تقوى الله تعالى والإحسان إلى عباده.

ويلاحظ على التنظيم التشريعي الإسلامي في هذا المقام ما يأتي:

أولًا- أنه استوعب أصناف الفساد كافة ولم يقتصر على صورة منها دون صورة، ولم يراع الفساد الشخصي ويهمل الاجتماعي والفساد في المجال

---

(١) أخرجه أبو داود برقم ٤٨٨٨ وسنده صحيح كما قال النووي فى رياض الصالحين، وأخرجه أبو يعلى في مسنده ١٣: ٣٨٢ برقم ٧٣٨٩، وابن حبان في صحيحه ١٣: ٧٢ برقم ٥٧٦٠

العام، بل امتدت الأداة التشريعية لتشمل –بمظلة الحماية التشريعية– كل هذه الجوانب.

ثانيا: أنه ارتقى بعملية مقاومة الفساد إلى مستوى الأمر واجب النفاذ، وعدَّ غياب الناهين عن الفساد من أسباب هلاك الأمم، فقال تعالى:{ فَلَوْلَا كَانَ مِنَ الْقُرُونِ مِنْ قَبْلِكُمْ أُولُو بَقِيَّةٍ يَنْهَوْنَ عَنِ الْفَسَادِ فِي الْأَرْضِ إِلَّا قَلِيلًا مِمَّنْ أَنْجَيْنَا مِنْهُمْ وَاتَّبَعَ الَّذِينَ ظَلَمُوا مَا أُتْرِفُوا فِيهِ وَكَانُوا مُجْرِمِينَ (١١٦) وَمَا كَانَ رَبُّكَ لِيُهْلِكَ الْقُرَى بِظُلْمٍ وَأَهْلُهَا مُصْلِحُونَ (١١٧) } [هود: ١١٦، ١١٧].

ثالثا: أنه عني بالكشف عن أسباب الفساد؛ ليسهل العلاج على من أراد العلاج وصدقت نيته في ذلك، وقد لخص الإمام التستري هذه الأسباب بقوله: ((فساد الدين بثلاث: الملوك إذا أخذوا في السرف والشهوات، والعلماء إذا أفتوا بالرخص، والقراء إذا تعبدوا بغير علم))(١).

رابعا– أنه عني بمقاومة الفساد على مستوى الوقاية، وعلى مستوى العلاج، وفي سبيل الوقاية عني التشريع الإسلامي بتربية الضمير، وتنمية الوازع الديني الذي ينجح فيما تخفق فيه القوانين المليئة بالثغرات، والتي يمكن التحايل عليها بشتى السبل، فكان أساس كل إصلاح –من المنظور الشرعي– هو تربية الضمير، وتنمية الوازع الديني، ثم وضع الضمانات التي تكفل الوقاية من ظاهرة الفساد، والعقوبات التي تحقق مقصد الردع لمن يرتكبونه.

ولنا عبرة في بعض التجارب القانونية التي اعتمدت على القوانين وحدها في كف المجتمعات عن ارتكاب المفسدات، فمنيت بالفشل، كما حاولت بعض الولايات الأمريكية منع المسكرات في بدايات القرن العشرين معتمدة على سن القوانين دون تطوير مناهج التربية والتعليم بما يجعلها قادرة على تنمية هذا الوازع وغرسه في النفوس.

((لذلك قدمت الشريعة الإسلامية-بنظامها المتميز ومبادئها الراقية وقواعدها المستمدة من كتاب الله وسنة رسوله– فكرا اقتصاديا واضحا يعمل على تحقيق العدالة والمساواة بين الناس، فنشرت الفضيلة، وحذرت من الرذيلة، ودلت على طريق الخير، ونهت عن سلوك طريق الشر و أسبابه .بل

(١) تفسير التستري (ص: ٦٠).

وضعت من الوسائل الوقائية ما يكفل للإنسان الابتعاد عن الوقوع في الجريمة بكافة أنواعها، ووضعت حلولا للمشكلة الاقتصادية والاجتماعية التي تسبب في اقتراف أنواع الفساد))(١)

خامسا- أن التشريع الإسلامي حدد من يناط به تحقيق مقصد مكافحة الفساد؛ حيث جعله بالأساس مهمة من بيده ولاية الحكم، ثم من استطاع من المحكومين.

المبحث الرابع

الوسائل التشريعية الإسلامية لمكافحة الفساد

من سمات التعاطي التشريعي الإسلامي مع ظاهرة الفساد: أنه قام على مقاصد شرعية تجعل الهدف الأسمى من التشريع هو: جلب المصالح ودفع المفاسد كما هو معلوم في علم مقاصد الشريعة.

ومن ثم يرتقي العلاج الإسلامي لظاهرة الفساد إلى أن يجعل من وسائل مكافحة الفساد في الدرجة العليا من تحقيق مقاصد الشريعة الإسلامية، التي يقع في القلب منها: مقصد درء المفاسد.

وقد راعى التشريع الإسلامي التصدي لظاهرة الفساد لا عن طريق أحكام مفردة منثورة، بل عن طريق وضع منظومات من الحماية المتنوعة تكفل للفرد والمجتمع الوقاية من شرور هذه الآفة المهلكة:

ومن ذلك ما يأتي:

تبغيض المنصب والنص على كراهية سؤاله:

وذلك لأن حب المنصب ربما يدفع بصاحبه إلى سلوك المسالك غير المشروعة للوصول إليه، ومن بدأ هذا الطريق بالمسالك غير المشروعة يخشى عليه من الفساد حال توليه.

وقد دلت النصوص الشرعية على هذا المعنى:

فعن المقدام بن معد يكرب – رضي الله عنه –: أنَّ رسولَ الله – صلى الله عليه وسلم– ضَرَبَ على مَنْكَبَيْهِ، ثم قال له: «أَفْلَحْتَ يَا قُدَيْمُ إنْ مُتَّ، ولم تكن أميراً، ولا كاتباً، ولا عَرِيفاً» . أخرجه أبو داود(١).

---

(١) **مكافحة الفساد الاقتصادي من منظور إسلامي**، شيبوط سليمان و سبخاوي محمد، الجزائر، معهد العلوم الاقتصادية، ٢٠١١، (ص: ٤).

وعن أبي ذر الغفاري – رضي الله عنه –: قال: قلتُ: يا رسولَ الله، ألا تَسْتَعْمِلُني؟ قال: فَضَرَبَ بيدهِ على مَنْكِبي ثم قال: «يا أبَا ذَرٍّ، إِنَّكَ ضَعيفٌ، وإِنَّها أَمَانَةٌ، وإنها يومَ القيامةِ خِزيٌ وَنَدَامَةٌ، إِلا مَنْ أَخذَها بِحَقِّها، وَأَدَّى الَّذِي عليه فِيهَا» .

وفي رواية قال له: «يا أبا ذَرٍّ، إِني أَرَاكَ ضَعيفاً، وإني أُحِبُّ لَكَ مَا أُحِبُّ لِنَفْسي، لا تَأَمَّرَنَّ على اثْنينِ، ولا تَوَلَّيَنَّ مَالَ يَتيمٍ» . أخرجه مسلم. وأخرج أبو داود الثانية(٢).

وعن عبد الرحمن بن سمرة – رضي الله عنه –: قال: قال لي رسولُ الله – صلى الله عليه وسلم–: «يَا عَبدَ الرَّحمن، لا تَسأَلِ الإِمَارَةَ، فَإِنَّكَ إِنْ أُوتيتَها عَن مَسْأَلَةٍ وُكِلْتَ إليها، وإن أُعْطيتَهَا مِنْ غَيْرِ مَسأَلَةٍ أُعِنْتَ عَلَيها، وإذا حَلَفْتَ على يَمينٍ فَرَأيتَ غَيرهَا خيراً مِنْها فائتِ الَّذي هو خيرٌ، وكفِّر عن يَمينِكَ» أخرجه البخاري، ومسلم، والترمذي.

وأخرج أبو داود، والنسائي منه إلى قوله: «أُعِنْتَ عليها»(٣).

---

(١) رقم (٢٩٣٣) في الخراج والإمارة، باب في العرافة، وأخرجه أيضاً أحمد في " المسند " ٤ / ١٣٣ بلفظ: " أفلحت يا قديم إن لم تكن أميراً ولا جابياً ولا عريفاً ".

(٢) أخرجه مسلم رقم (١٨٢٦) في الإمارة، باب كراهية الإمارة بغير ضرورة، وأبو داود رقم (٢٨٦٨) في الوصايا، باب ما جاء في الدخول في الوصايا، والنسائي ٦ / ٢٥٥ في الوصايا، باب النهي عن الولاية على مال اليتيم، وأخرجه أيضاً أحمد في " المسند " ٥ / ٧٣. وأخرجه أحمد (١٧٣/٥) قال: حدثنا حسن. قال: حدثنا ابن لهيعة. قال: حدثنا الحارث بن يزيد. قال سمعت ابن حجيرة الشيخ يقول: أخبرني من سمع أبا ذر يقول: «ناجيت رسول الله –صلى الله عليه وسلم– ليلة إلى الصبح. فقلت: يارسول الله أمِّرني. فقال: إنها أمانة وخزي وندامة يوم القيامة إلا من أخذها بحقها وأدى الذي عليه فيها» . جامع الأصول (٤/ ٥٧)

(٣) البخاري ١٣ / ١١٠ في الأحكام، باب من لم يسأل الإمارة أعانه الله عليها، وباب من سأل الإمارة وكل إليها، وفي الأيمان والنذور في فاتحته، وباب الكفارة قبل الحنث وبعده، ومسلم رقم (١٦٥٢) في الإمارة، باب النهي عن طلب الإمارة، وأبو داود رقم (٢٩٢٩) في الخراج والإمارة، باب ما يلزم الإمام من حق الرعية، والترمذي رقم (١٥٢٩) في النذور، باب فيمن حلف على يمين فرأى غيرها خيراً منها، والنسائي ٨ / ٢٢٥ في آداب القضاة، باب النهي عن مسألة الإمارة، وأخرجه أيضاً أحمد في " المسند " ٥ / ٦٢ و ٦٣.

قال الإمام البدر العيني في بيان فوائد هذا الحديث: ((وَفِيه: كَرَاهَة سُؤال مَا يتَعَلَّق بالحكومة نَحْو الْقَضَاء والحسبة وَنَحْوهمَا ، وَإِن منسَأَلَلَا يكون مَعَه إِعَانَة من الله تَعَالَى ، فَلَا يكون لَهُ كِفَايَة لذَلِك الْعَمَل فَيَنْبَغِي أَن لَا يولى. قلت: إِذا كَانَ عَن مُجَرّد السُّؤَال، فَمَا يكون حَال من يسْأَل بالرشوة ويجتهد فِيهِ؟(...) ولَا يخَاف من اسْتِحْقَاق اللَّعْنَة من الله تَعَالَى فِي ذَلِك))(١).

وعن أبي هريرة – رضي الله عنه –: أنَّ رسولَ الله – صلى الله عليه وسلم– قال: «إنَّكم ستَحرِصُونَ على الإمَارَةِ، وستَكُونُ نَدَامَة يوم القيَامَةِ، فَنِعْمَتِ المُرضِعَةُ(٢)، وبِئْسَتِ الفَاطِمَةُ» .

وفي رواية أنه موقوف على أبي هريرة. أخرجه البخاري، والنسائي(٣).

قال الحافظ في " الفتح ": ومعنى الحديث أن من طلب الإمارة فأعطيها تركت إعانته عليها من [ص:٥٩] أجل حرصه، ويستفاد منه أن طلب ما يتعلق بالحكم مكروه، فيدخل في الإمارة القضاء والحسبة ونحو ذلك، وأن من حرص على ذلك لا يعان. قال الحافظ: ويعارضه في الظاهر ما أخرجه أبو داود عن أبي هريرة رفعه: " من طلب قضاء المسلمين حتى يناله ثم غلب عدله جوره فله الجنة، ومن غلب جوره عدله فله النار " قال: والجمع بينهما أنه لا يلزم من كونه لا يعان بسبب طلبه أن لا يحصل منه عدل إذا ولي، أو يحمل الطلب هنا على القصد، وهناك على التولية، قال: وقد تقدم من حديث أبي موسى: " إنا لا نولي من حرص " – وهو عندنا في الحديث الذي بعده – ولذلك عبر في مقابله بالإعانة، فإن لم يكن له من الله عون على عمله لا يكون فيه كفاية لذلك العمل، فلا ينبغي أن يجاب سؤاله، ومن المعلوم أن كل ولاية لا تخلو من المشقة، فمن لم يكن له من الله إعانة تورط فيما دخل فيه وخسر دنياه وعقباه، فمن كان ذا عقل لم يتعرض للطلب أصلاً، بل إذا كان كافياً وأعطيها من غير مسألة، فقد وعده الصادق بالإعانة، ولا يخفى ما في ذلك من الفضل. تحقيق جامع الأصول (٤/ ٥٩) .

(١) عمدة القاري شرح صحيح البخاري (٢٣/ ١٦٥).

(٢) مرضعة: ضرب المرضعة مثلاً للإمارة، وما توصله إلى صاحبها من المنافع، وضرب الفاطمة مثلاً للموت الذي يهدم عليه لذّاته، ويقطع تلك المنافع .

(٣) البخاري ١٣ / ١١١ في الأحكام، باب ما يكره من الحرص على الإمارة، والنسائي ٨ / ٢٢٥ و ٢٢٦ في آداب القضاة، باب النهي عن مسألة الإمارة، وأخرجه أيضاً أحمد في " المسند " ٢ / ٤٤٨ و ٤٧٦. تحقيق جامع الأصول (٤/ ٦٠) .

وعن أبي موسى الأشعري – رضي الله عنه –: قال: دَخَلْتُ على النبيِّ – صلى الله عليه وسلم– أنا ورجلان من بني عمي، فقال أحدهما: يا رسولَ الله، أمِّرْنا على بعض مَا وَلاكَ الله – عزَّ وجلَّ –، وقال الآخَرُ مثل ذلك، فقال: «إنَّا وَاللهِ لا نُولِّي هذا العملَ أحداً سَأَلَهُ، أو أحَداً حَرَصَ عليه» هذه رواية البخاري، ومسلم.

وفي رواية أبي داود قال: انْطَلَقتُ مَعَ رَجُلَيْنِ إلى النبيِّ – صلى الله عليه وسلم– فَتَشَهَّدَ أحَدُهُما، ثم قال: جِئنا لِتَسْتَعِينِ بِنَا على عملك، وقال الآخر مثلَ قَولِ صَاحِبِهِ، فقال النبيُّ – صلى الله عليه وسلم–: «إنَّ أَخْوَنَكم عِندنَا مَنْ طَلَبَهُ» . فَاعْتَذَرَ أَبو موسى إلى النبي – صلى الله عليه وسلم–، فقال: لم أَعلمْ لِمَا جَاءا له، فلم يَستَعنْ بهما على شيءٍ حتى مات.

إيجاب تولية الأصلح، وتحريم المحاباة في تولي المناصب:

قال تعالى: {إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ} [القصص: ٢٦]

وهذه الآية أصل في أن خير من يتولى الولايات هو ما اجتمعت فيه هذه الخصال، علما بأن القوة تشمل أيضا القوة العلمية، ويدخل فيها الخبرة الفنية اللازمة فيمن يتولى الوظائف ذات الطبيعة الفنية.

وقد حرم الإسلام تقديم غير الأكفأ وجعله من أسباب هلاك الأمم وانهيار المجتمعات وقرب قيام الساعة.

وحذرت السنة النبوية من ذلك، وعدت تولية غير الأكفأ من خيانة الأمانة؛ لما ينجم عنه من ألوان من المفاسد، كما في قوله صلى الله عليه وسلم: «مَنْ وَلِيَ مِنْ أَمْرِ الْمُسْلِمِينَ شَيْئًا، فَوَلَّى رَجُلًا وَهُوَ يَجِدُ مَنْ هُوَ أَصْلَحُ لِلْمُسْلِمِينَ مِنْهُ فَقَدْ خَانَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ» .

وَفِي رِوَايَةٍ: «من ولى رجلاً عَلَى عِصَابَةٍ، وَهُوَ يَجِدُ فِي تِلْكَ الْعِصَابَةِ من هو أرضى لله منه، فقد خان الله ورسوله وَخَانَ الْمُؤْمِنِينَ» . رَوَاهُ الْحَاكِمُ فِي صَحِيحِهِ.

وَرَوَى بَعْضُهُمْ أَنَّهُ مِنْ قَوْلِ عُمَرَ: لِابْنِ عُمَرَ، رُوِيَ ذَلِكَ عَنْهُ.

ولفظ الطبراني : (مَنْ تَوَلَّى مِنْ أُمَرَاءِ الْمُسْلِمِينَ شَيْئًا فَاسْتَعْمَلَ عَلَيْهِمْ رَجُلًا وَهُوَ يَعْلَمُ أَنَّ فِيهِمْ مَنْ هُوَ أَوْلَى بِذَلِكَ وَأَعْلَمُ مِنْهُ بِكِتَابِ اللهِ وَسُنَّةِ رَسُولِهِ ، فَقَدْ خَانَ اللهَ وَرَسُولَهُ وَجَمِيعَ الْمُؤْمِنِين). (١)

---

(١) رواه الحاكم في مستدركه (٤/ ١٠٤) ، والطبراني في " المعجم الكبير " (١١/ ١١٤) من حديث عبد الله بن عباس رضي الله عنهما.

وفي صحيح البخاري عنْ أبي هُرَيْرَةَ رَضِي الله عَنهُ،قَالَ: قَالَ رسولُ الله صلى الله عَلَيْهِ وَسلم: (إِذا ضُيِّعَتِ الأمانَةُ فانْتَظِرِ السَّاعَةَ) . قَالَ: كَيْف إضاعَتُها يَا رسولَ الله ؟ قَالَ: (إِذا أُسْنِدَ الأمْرُ إِلَى غَيْرِ أهْلِهِ فانْتَظِرِ السَّاعَةَ) .

جاء في عمدة القاري شرح صحيح البخاري في شرح الحديث السابق-(إذا أسند الأمر إلى غير أهله فانتظر الساعة)-:

((وَالْمرَاد من الْأَمر : جنس الْأُمُور الَّتِي تتَعَلَّق بالدّين كالخلافة والسلطنة والإمارة وَالْقَضَاء والإفتاء، وَقَالَ الْكرْمَانِي: أسْند الْأَمر،أَي: فوض المناصب إِلَى غير مستحقيها كتفويض الْقَضَاء إِلَى غير الْعَالم بِالْأَحْكَامِ كَمَا هُوَ فِي زَمَاننَا.

قلت: يَالَيْت أَن يتَوَلَّى الْجَاهِل بالرشوة لِأَنَّهُ يحْتَمل أن يكون دينا يستفتي فِيمَا يجهله، فالمصيبة الْعُظْمَى أَن يتَوَلَّى الْجَاهِل بالرشوة، فلعن رَسُول الله صلى الله عَلَيْهِ وَسلم الراشي و المرتشي والرائش ، حَيْثُ قَالَ: لعن الله الراشي ... إِلَى آخر الحَدِيث ، رَوَاهُ عبد الله بن عَمْرو بن الْعَاص ، وَلَاشكّ أَن من لَعنه الله لَعنه رَسُول الله صلى الله عَلَيْهِ وَسلم، وَأعظم المصائب أَن الديار المصرية الَّتِي هِيَ كرْسِي الْإِسْلَام لَا يتَوَلَّى فِيهَا(...) إِلَّا بالرشي والبراطيل، وَلَا يُوجد هَذَا فِي بِلَاد الرّوم وَلَا فِي بِلَاد الْعَجم))(١).

ويقول الإمام العيني: ((الَّذِي يطْلب الْعَمَل إِنَّمَا يَطْلُبهُ غَالِبا لتَحْصِيل الْأُجْرَة الَّتِي شرعت لَهُ ، وَهَذَا كَانَ فِي ذَلِك الزَّمَان، وَأما الَّذِي يطْلب الْعَمَل فِي زَمَاننَا هَذَا فَلَا يَطْلُبهُ إِلاَّ لتَحْصِيل الْأَمْوَال ، سَوَاء كَانَ من الْحَلَال أَو الْحَرَام، وللأمر وَالنَّهْي بِغَيْر طَرِيق شَرْعِي، بل غَالب من يطْلب الْعَمَل إِنَّمَا يَطْلُبهُ بالبراطيل و الرشوة))(٢).

وَقَالَ عُمَرُ بْنُ الْخَطَّاب رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ: " مَنْ وَلِيَ مِنْ أَمْرِ الْمُسْلِمِينَ شَيْئًا فَوَلَّى رَجُلًا لِمَوَدَّةٍ أَوْ قَرَابَةٍ بَيْنَهُمَا، فَقَدْ خَانَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَالْمُسْلِمِينَ"(٣).

الأمر باتخاذ البطانة الصالحة:

---

(١) عمدة القاري شرح صحيح البخاري (٢٣/ ٨٣).
(٢) عمدة القاري شرح صحيح البخاري (١٢/ ٧٨).
(٣) السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية (ص: ٧).

لأن بطانة السوء من أعظم أسباب الفساد والانحراف عن الجادة؛ حيث تصور هذه البطانةُ الحق باطلا والباطل حقا، وتحجب المعلومات التي تكشف عن الفساد ومعاناة الناس؛ ولهذا عني الشرع الحنيف بالحث على اتخاذ البطانة الصالحة، ومن ذلك ما يأتي:

عن عائشة – رضي الله عنها –: قالت: قال رسول الله –صلى الله عليه وسلم–: «إذَا أَرَادَ الله بالأمِيرِ خَيْراً جَعَلَ لَهُ وزِيرَ صِدْقٍ، إنْ نَسِيَ ذَكَّرَهُ، وإنْ ذَكَرَ أَعَانَهُ، وإذَا أرَادَ بِهِ غَيْرَ ذلك جَعَلَ له وَزِيرَ سُوءٍ، إنْ نسيَ لم يُذَكِّرْهُ، وإن ذَكَرَ لم يُعِنْهُ» هذه رواية أبي داود.

وفي رواية النسائي: قالت: قال رسولُ الله –صلى الله عليه وسلم–: «مَنْ وَلِيَ مِنكم عَمَلاً فَأَرَادَ اللهُ بِهِ خَيراً، جَعَلَ له وَزِيراً صالحاً، إنْ نَسِيَ ذَكَّرَهُ، وإنْ ذَكَرَ أعَانَهُ»(١)

عن أبي سعيد الخدري، وأبو هريرة – رضي الله عنهما –: أَنَّرسولَ الله – صلى الله عليه وسلم– قال: «مَا بَعَثَ اللهُ مِنْ نَبِيٍّ، ولا استَخْلَفَ مِن خَلِيفةٍ، إلا كانَتْ لَهُ بِطَانَتانِ(٢): بِطَانَةٌ تَأْمُرُهُ بِالمعْرُوفِ، وَتَحُضُّهُ عليه، وَبِطَانَةٌ تَأْمُرُهُ بِالشَّرِّ، وَتَحُضُّهُ عليه، والمَعْصُومُ مَنْ عَصمَ اللهُ» . أخرجه البخاري(٣).

وأخرجه النسائي عن أبي هريرة وحدَه، وهذا لفظه: قال: قال رسولُ الله –صلى الله عليه وسلم–: «مَا مِنْ والٍ إلا وَلَهُ بِطَانتان: بِطَانَةٌ تَأمُرُهُ بالمعروف، وتَنْهَاهُ عن المُنكر، وبِطَانَةٌ لا تَألُوهُ خَبَالاً(٤)، فَمَن وُقِيَ شَرَّهَا فقد وُقيَ وهو مِنَ التي تَغْلِبُ عليه منهما»(٥).

---

(١) أبو داود رقم (٢٩٣٢) في الخراج والإمارة، باب في اتخاذ الوزير، والنسائي ٧ / ١٥٩ في البيعة، باب وزير الإمام، وإسناده صحيح. جامع الأصول (٤/ ٧٣).

(٢) بطانة الرجل: صاحب سره، وداخلة أمره الذي يشاوره في أحواله.

(٣) ١٣ / ١٦٤ في الأحكام، باب بطانة الإمام وأهل مشورته من حديث أبي سعيد، والنسائي ٧ / ١٥٨ في البيعة، باب بطانة الإمام .

(٤) (لا تألوه خبالاً) : أي لا تقصر في إفساد أمره، و «الخبال» والخبل الفساد يكون ذلك في الأفعال والأقوال والأجسام.

(٥) ٧ / ١٥٨ في البيعة، باب بطانة الإمام، وفي سنده معمر بن يعمر الليثي أبو عامر الدمشقي، لم يوثقه غير ابن حبان، وباقي رجاله ثقات، وهو بمعنى حديث البخاري فهو حسن به.

[تعليق أيمن صالح شعبان – ط دار الكتب العلمية] : صحيح. تحقيق جامع الأصول (٤/ ٧٤).

وأخرجه النسائي عن أبي سعيد أيضاً مثل حديث البخاري.

وعَنْ زَيْدِ بْنِ أَسْلَمَ، عَنْ أَبِيهِ، أَنَّ عُمَرَ بْنَ الخَطَّابِ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ: اسْتَعْمَلَ مَوْلًى لَهُ يُدْعَى هُنَيًّا عَلَى الحِمَى، فَقَالَ: " يَا هُنَيُّ اضْمُمْ جَنَاحَكَ عَنِ المُسْلِمِينَ، وَاتَّقِ دَعْوَةَ المَظْلُومِ، فَإِنَّ دَعْوَةَ المَظْلُومِ مُسْتَجَابَةٌ، وَأَدْخِلْ رَبَّ الصُّرَيْمَةِ، وَرَبَّ الغُنَيْمَةِ، وَإِيَّايَ وَنَعَمَ ابْنِ عَوْفٍ، وَنَعَمَ ابْنِ عَفَّانَ، فَإِنَّهُمَا إِنْ تَهْلِكْ مَاشِيَتُهُمَا يَرْجِعَا إِلَى نَخْلٍ وَزَرْعٍ، وَإِنَّ رَبَّ الصُّرَيْمَةِ، وَرَبَّ الغُنَيْمَةِ: إِنْ تَهْلِكْ مَاشِيَتُهُمَا، يَأْتِنِي بِبَنِيهِ "، فَيَقُولُ: يَا أَمِيرَ المُؤْمِنِينَ؟ أَفَتَارِكُهُمْ أَنَا لاَ أَبَا لَكَ، فَالْمَاءُ وَالكَلَأُ أَيْسَرُ عَلَيَّ مِنَ الذَّهَبِ وَالوَرِقِ، وَايْمُ اللَّهِ إِنَّهُمْ لَيَرَوْنَ أَنِّي قَدْ ظَلَمْتُهُمْ، إِنَّهَا لَبِلاَدُهُمْ فَقَاتَلُوا عَلَيْهَا فِي الجَاهِلِيَّةِ، وَأَسْلَمُوا عَلَيْهَا فِي الإِسْلاَمِ، وَالَّذِي نَفْسِي بِيَدِهِ لَوْلاَ المَالُ الَّذِي أَحْمِلُ عَلَيْهِ فِي سَبِيلِ اللَّهِ، مَا حَمَيْتُ عَلَيْهِمْ مِنْ بِلاَدِهِمْ شِبْرًا. رواه البخاري.

وعن كعب بن عجرة – رضي الله عنه –: قال: خَرَجَ إلينا رسولُ الله – صلى الله عليه وسلم– ونحن خَمْسةٌ وأَربَعَةٌ – أَحَدُ العددين من العرب، والآخر من العجم– فقال: «اسْمَعُوا، إنه سَيَكُونُ بَعْدِي أُمَرَاءُ، فمن دَخَلَ عليهم فَصدَّقَهُمْ بِكَذِبِهِمْ، وَأَعَانَهُمْ على ظُلْمِهِمْ فَليس مِني، ولَستُ منه، وليس بوَارِدٍ عليَّ الحوضَ، وَمَنْ دَخَلَ عليهم، ولم يُعِنْهُم على ظُلْمِهِمْ، ولم يُصَدِّقْهمْ بِكَذِبِهِمْ، فهو مِني، وأنَا مِنْهُ، واردٌ عليَّ الحوضَ» .

وفي أخرى قال: قال لي رسولُ الله – صلى الله عليه وسلم–: «أُعِيذُكَ بالله يا كعْبُ بن عُجرَةَ من أُمَرَاء يكونونَ من بعدي، فَمَنْ غَشِيَ أبوَابَهُمْ فَصدَّقَهُمْ فِي كَذِبِهم، وَأَعَانَهُمْ على ظُلْمِهِمْ فَليس مِني، ولَستُ منه، ولا يَرِدَ عليَّ الحوضَ، وَمَنْ غَشِيَ أبوَابَهُمْ، أو لم يَغْشَ، فَلَمْ يُصَدِّقْهُمْ في كذبهم، ولم يُعِنْهُمْ على ظلمهم، فهو مني، وأنا منه، وَسَيَرِدُ عليَّ الحوضَ» . أخرجه الترمذي(١).

(١) الترمذي رقم (٦١٤) في الصلاة، باب ما ذكر في فضل الصلاة، والنسائي ٧ / ١٦٠ في البيعة، باب الوعيد لمن أعان أميراً على الظلم، وباب من لم يعن أميراً على الظلم، من حديث عبيد الله ابن موسى عن غالب بن نجيح القطان عن أيوب بن عائذ الطائي عن قيس بن مسلم عن طارق بن شهاب عن كعب بن عجرة، وغالب بن نجيح القطان، لم يوثقه غير ابن حبان، وباقي رجاله ثقات، وقال الترمذي: هذا حديث حسن غريب من هذا الوجه، لا

وعن أبي وائل عبد الله بن بحير الصنعاني(١)- رحمه الله -: قال: قال عبد الله بن مسعود: لقد أتاني اليوم رجل، فسألني عن أمر؟ فما دَرَيْتُ ما أرُدُّ عليه، قال: «أرأيتَ رجلاً خرج مُؤْدِياً(٢) نشيطاً، يخرج مع أمرائنا في المغازي، فيُعزَم عليه في أشياء لا يحصيها(٣)؟ فقلت له: والله ما أدري ما أقول لك، إلا كنا مع رسول الله - صلى الله عليه وسلم-، فعسى أن لا يعزم علينا في أمر إلا مَرَّة، حتى يفعله، وإن أحدكم لن يزال بخير ما اتَّقى الله، وإذا شك في نفسه شيء(٤)سأل عنه رجلاً فشفاه منه، فأوشك أن لا تجدوه(٥)، والذي لا إله

نعرفه إلا من حديث عبيد الله بن موسى، قال: وسألت محمداً (يعني: البخاري) عن هذا الحديث فلم يعرفه إلا من حديث عبيد الله بن موسى، واستغربه جداً، وقال: (يعني: البخاري) حدثنا ابن نمير عن عبيد الله بن موسى عن غالب بهذا ... ، وأورد المنذري في " الترغيب والترهيب " ٣ / ١٥ قطعة منه ونسبه لابن حبان في صحيحه، وقد ورد الحديث بإسناد آخر مختصراً، رواه الترمذي في الفتن من طريق مسعر عن أبي حصين عن الشعبي عن عاصم العدوي عن كعب بن عجرة، وقال: صحيح غريب، ورواه أحمد من طريق سفيان، ورواه النسائي من طريق سفيان ومن طريق مسعر، وله شاهد بمعناه عند أحمد ٣ / ٣٢١ من حديث جابر بإسناد حسن، و (٣ / ٣٩٩) ، ورواه الحاكم في المستدرك ٤ / ٤٢٢ وصححه ووافقه الذهبي، فحديث جابر هذا شاهد قوي لرواية أيوب بن عائذ من حديث كعب بن عجرة، فالحديث أقل أحواله أن يكون حسناً. تحقيق جامع الأصول (٤/ ٧٧).

(١) " بحير " بفتح الباء الموحدة وكسر الحاء المهملة، ثم راء مهملة، أبو وائل القاص الصنعاني.

(٢) (مؤدياً) : يقال: رجل مؤد - بالهمز - إذا كان كامل الأداة، ذا قوة على ما يستعان به عليه . والأداة: الآلة، وقد رواه بعضهم «مؤذناً» بالنون، من حسن القيام على الأمر. قال الحافظ في " الفتح ": ولا يجوز حذف الهمزة منه لئلا يصير من أودى: إذا هلك.

(٣) أي لا يطيقها، كقوله تعالى: {علم أن لن تحصوه} .

(٤) قال الحافظ ابن حجر في " الفتح ": وقوله: شك في نفسه شيء، من المقلوب، إذ التقدير: وإذا شك في شيء، أو ضمن " شك " معنى " لصق "، والمراد بالشيء: ما يتردد في جوازه وعدمه .

(٥) أي: من تقوى الله أن لا يقدم المرء على ما يشك فيه حتى يسأل من عنده علم فيدل على ما فيه شفاؤه، والحاصل أن الرجل سأل ابن مسعود عن حكم طاعة الأمير، فأجابه ابن مسعود بالوجوب بشرط أن يكون المأمور به موافقاً لتقوى الله تعالى.

غيره ما أذكرُ ما غبرَ(١) من الدُّنيا إلا كالثَّغَب(٢) شُرِبَ صفوه، وبقي كدَرُهُ» . أخرجه البخاري(٣).

إيجاب النظر في المصالح والتحقيق في الشكاوى:

وذلك؛ لأن إهمال النظر في المصالح وإنصاف المظلوم يفتح المجال للفساد الذي يستغل ضعف الرقابة.

والأصل في هذا هو قوله تعالى: {إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَى أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ} [النساء: ٥٨]

- وعن أبي مريم الأزدي – رحمه الله –: قال: دَخَلْتُ على مُعَاويةَ فقال: مَا أَنْعَمَنَا بِكَ أَبَا فُلانٍ؟ – هي كلمةٌ تقولها العرب – فقلتُ: حَدِيثٌ سمعتُه أُخْبِرُكَ بِهِ، سمعتُ رسولَ الله – صلى الله عليه وسلم– يقول: «مَنْ وَلاهُ اللهُ شَيْئاً من أُمُورِ المسلمين فَاحْتَجَبَ دُونَ حَاجَتِهِمْ وَخَلَّتِهِمْ وفَقْرِهم احْتَجَبَ اللهُ دُونَ حَاجَتِهِ وخَلَّتِهِ، وَفَقْرِهِ يَوْمَ القِيامَةِ» قال: «فَجَعَلَ مُعَاوِيَةُ رَجُلاً على حَوَائِجِ النَّاسِ» . أخرجه أبو داود.
- وفي رواية الترمذي: عن عمرو بن مُرَّة الجهني: أَنَّهُ قال لمعاوية: سمعتُ رسولَ الله – صلى الله عليه وسلم– يقول: «مَا مِنْ إمَامٍ يُغْلَقُ بَابَهُ دُونَ ذَوي الحَاجَةِ والخَلَّة والمَسْكَنَةِ، إلا أَغْلَقَ الله أَبْوَابَ السَّماءِ دُونَ خَلَّتِهِ وحَاجَتِهِ، ومَسْكَنَتِهِ» فَجَعَلَ مُعَاوِيةُ رجلاً على حَوائِجِ الناس. (٤)

---

(١) (الغابر) : الذاهب والباقي، فهو من الأضداد.

(٢) (الثَّغَب) : الموضع المطمئن في أعلى الجبل، يستنقع فيه الماء كالغدير.

(٣) ٦ / ٨٤ و ٨٥ في الجهاد، باب عزم الإمام على الناس فيما يطيقون. جامع الأصول (٤/ ٧٩).

(٤) الترمذي رقم (١٣٣٢) و (١٣٣٣) في الأحكام، باب ما جاء في إمام الرعية، وأبو داود رقم (٢٩٤٨) في الخراج والإمارة، باب فيما يلزم الإمام من أمر الرعية، وإسناده حسن، وفي الباب عن ابن عمر، ورواه أيضاً أحمد في " المسند " ٥ / ٢٣٨ بمعناه من حديث معاذ بن جبل، ولفظه: " من ولي من أمر الناس شيئاً فاحتجب عن أولي الضعفة والحاجة احتجب الله عنه يوم القيامة ". وينظر: جامع الأصول (٤/ ٥٢) . [شَرْحُ الْغَرِيبِ] (ما أنعمنا بك) : يريد ما أعملك إلينا، وما جاء بك؟ قال الخطابي: أحسبه مأخوذاً من قولهم: «نُعْمَة عين» أي: قرة عين، وإنما يقال ذلك لمن يعتد بزيارته، ويُفرح بلقائه، كأنه يقول: ما الذي أطلعك علينا، أو حيَّانا بلقائك؟ ومن ذلك قولهم: «أنعم صباحاً» في التحية.
(خلتهم) : الخلة بفتح الخاء: الحاجة.

الحث على الرفق بالرعية ورعاية الحاجات:

لأن فلسفة الإدارة في الإسلام قائمة على تحقيق مصالح الناس وتيسير أمورهم الدينية والدنيوية؛ ولهذا حرصت الشريعة على الحث على الرفق بالرعية، والتيسير عليهم، ومنع الضرر والفساد الذي يجعلهم يعانون في حياتهم.

عن عبد الرحمن بن شُماسة المهدي – رحمه الله –: قال: أَتَيْتُ عائشةَ أسألُها عن شيءٍ؟ فقالت: مَن أَنْتَ؟ فقلتُ: رَجُلٌ من أهل مِصرَ، فقالت: كيف كانَ صَاحِبُكُم لكم في غَزَاتِكُمْ هذه؟ فقلتُ: مَا نَقَمْنا منه شَيئاً، إنْ كان لَيَمُوتُ للرَّجُلِ مِنَّا البَعيرُ فَيعْطِيهِ البعيرَ، والعبدُ فَيُعْطيهِ العبدَ، ويَحتَاجُ إلى النَّفَقَةِ فَيُعْطيهِ النَّفَقَةَ، فقالت: أمَا إنَّهُ لا يَمنَعُني الَّذِي فَعَلَ في محمد بن أبي بكر أخي أنْ أُخْبِرَكَ(١)مَا سمعتُ من رسول الله – صلى الله عليه وسلم– سمعتُهُ يقول في بيتي هذا: «اللَّهُمَّ مَنْ وَلِيَ من أمْرِ أُمَّتي شَيْئاً فَشَقَّ عليهم فَاشْقُقْ عليه، ومَنْ وَلِيَ منْ أَمْرِ أُمَّتي شَيْئاً فَرَفَقَ بِهِم، فَارفُق بهِ» . أخرجه مسلم(٢).

تقرير أصل المسؤولية:

لأن المسؤولية إذا غابت وأمن الأشخاص من الرقابة والمحاسبة فتحت أبواب الفساد على مصراعيها.

ومن الشواهد الشرعية على ذلك:

- عن عبد الله بن عمر – رضي الله عنهما –: قال: سمعتُ رسولَ الله – صلى الله عليه وسلم– يقول: «كُلُّكُمْ رَاعٍ، وَمَسؤْولٌ عن رَعِيَّتِهِ، فالإمامُ رَاعٍ، ومَسْؤولٌ عَن رَعِيَّتِهِ، والرجلُ رَاعٍ في أهله، وهو مَسؤولٌ عن رَعِيَّتِهِ، والمرأَةُ في بَيْتِ زَوجِها رَاعيةٌ، وهي مَسؤولَةٌ عن رَعيَّتِها، والخادم في مال سيده راع، وهو مسؤول عن رَعِيَّتِهِ» قال: فَسمِعتُ هؤلاءِ من النبي – صلى الله عليه وسلم–، وأحسِبُ النبيَّ – صلى الله

---

(١) قال النووي في " شرح مسلم ": قوله: " أما إنه لا يمنعني الذي فعل في محمد بن أبي بكر أخي أن أخبرك " فيه أنه ينبغي أن يذكر فضل أهل الفضل، ولا يمتنع منه بسبب عداوة ونحوها.

(٢) رقم (١٨٢٨) في الإمارة، باب فضيلة الإمام العادل. جامع الأصول (٤/ ٨٢).

عليه وسلم- قال: «والرجلُ في مالِ أبيهِ راعٍ، ومَسْؤولٌ عن رعيَّتِهِ، فَكُلُّكُمْ رَاعٍ، وكُلُّكُم مَسؤولٌ عن رعيَّتِهِ». متفق عليه(١) .

- وفي رواية لأحمد والطبراني عن عبادة: «سيلي أموركم من بعدي رجال يعرفونكم ما تنكرون، وينكرون عليكم ما تعرفون، فلا طاعة لمن عصى الله»
- وعند ابن أبي شيبة من حديث عبادة: «سيكون عليكم أمراء يأمرونكم بما لا تعرفون، ويفعلون ما تنكرون، فليس لأولئك عليكم طاعة» .

القيام بالنصيحة التي تنبه على المفاسد وترشد للأصلح:

لأن النفوس بطبعها تميل إلى التفلت من القيود، واتباع الهوى والشهوات، والقيام بالنصيحة وسيلة شرعية لتنبيه النفس إذا حضر داعي الانحراف عن جادة السبيل.

وقد تواترت النصوص الشرعية التي تقرر هذه الوسيلة الواقية من شيوع الفساد في المجتمع.

- عَنْ تَمِيمٍ الدَّارِيِّ، أن النبي صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ أَنَّهُ قَالَ: "الدِّينُ النَّصِيحَةُ" ، قلنا: لِمَنْ يَا رَسُولَ اللَّهِ؟ قَالَ: "لِلَّهِ وَلِكِتَابِهِ وَلِرَسُولِهِ وَلِأَئِمَّةِ الْمُسْلِمِينَ وَعَامَّتِهِمْ"(٢).

---

(١) البخاري ١٣ / ١٠٠ في الأحكام، في فاتحته، وفي الجمعة، باب في القرى والمدن، وفي الاستقراض، باب العبد راع في مال سيده، وفي العتق، باب كراهية التطاول على الرقيق، وباب العبد راع في مال سيده، وفي الوصايا، باب تأويل قول الله تعالى: {من بعد وصية توصون بها أو دين} ، وفي النكاح، باب {قوا أنفسكم وأهليكم ناراً} ، وباب المرأة راعية في بيت زوجها، ومسلم رقم (١٨٢٩) في الإمارة، باب فضيلة الإمام العادل، والترمذي رقم (١٧٠٥) في الجهاد، باب ما جاء في الإمام. وأبو داود رقم (٢٩٢٨) في الإمارة، باب ما يلزم الإمام من حق الرعية. قال الخطابي: اشتركوا أي الإمام والرجل ومن ذكر في التسمية، أي: في الوصف بالراعي، ومعانيهم مختلفة، فرعاية الإمام الأعظم: حياطة الشريعة بإقامة الحدود، والعدل في الحكم، ورعاية الرجل أهله: سياسته لأمرهم وإيصالهم حقوقهم، ورعاية المرأة: تدبير أمر البيت والأولاد والخدم، والنصيحة للزوج في كل ذلك، ورعاية الخادم: حفظه ما تحت يده، والقيام بما يجب عليه من خدمة. وينظر: جامع الأصول (٤/ ٥١) .

(٢) رواه مسلم. وأخرجه أبو داود والترمذي وابن حبان وأبو عوانة ٣٧/١، والطبراني ١٢٦١.

- «إِنَّ اللهَ لَيَرْضَى لَكُمْ ثَلاثَةً: أَنْ تَعْبُدُوهُ وَلا تُشْرِكُوا بِهِ شَيْئًا، وَأَنْ تَعْتَصِمُوا بِحَبْلِ اللهِ جَمِيعًا وَلا تَفَرَّقُوا، وَأَنْ تَنَاصَحُوا مَنْ وَلَّاهُ اللهُ أَمْرَكُمْ». رَوَاهُ مُسْلِمٌ.
- «ثَلاثٌ لا يُغِلُّ عَلَيْهِنَّ قَلْبُ مُسْلِمٍ: إِخْلاصُ الْعَمَلِ للهِ، وَمُنَاصَحَةُ وُلاةِ الأَمْرِ، وَلُزُومُ جَمَاعَةِ المسْلِمِينَ، فَإِنَّ دَعْوَتَهُمْ تُحِيطُ بِهِمْ مِنْ وَرَائِهِمْ». رَوَاهُ أَهْلُ السُّنَنِ.
- عَنِ ابْنِ عَبَّاسٍ قَالَ: قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ: «سَيِّدُ الشُّهَدَاءِ يَوْمَ الْقِيَامَةِ حَمْزَةُ بْنُ عَبْدِ الْمُطَّلِبِ، وَرَجُلٌ قَامَ إِلَى إِمَامٍ جَائِرٍ، فَنَهَاهُ وَأَمَرَهُ، فَقَتَلَهُ»(١).

تقرير مبادئ الحسبة والرقابة والمحاسبة:

فوجود المحاسبة ركن ركين في التنظيم الشرعي لمكافحة الفساد، ولو ترك من بيده المسؤولية دون محاسبة وقع الفساد لا محالة.

ومن الأدلة المقررة لهذا الأصل:

- عن أبي فراس الربيع بن زياد رحمه الله: قال: خَطَبنا عمرُ بنُ الخطاب – رضي الله عنه –، فقال في خُطْبَتِهِ: «إني لم أبعَثْ عُمَّالي ليضربوا أبشَارَكُم، ولا لِيَأْخُذُوا أمْوالكُمْ، فَمن فُعِلَ بِهِ ذَلك فَلْيَرْفَعْهُ إِليَّ، أُقِصُّهُ منه» ، فقال عمرو بنُ العاص: «لو أنَّ رَجُلاً أَدَّبَ بعضَ رَعِيتَّهِ، أتُقِصُّهِ منه؟» قال: «إي والَّذي نَفْسي بيده، إلا أُقِصُّهُ، وقد رأيتُ رسولَ الله – صلى الله عليه وسلم– أقَصَّ مِنْ نَفْسِهِ» . أخرجه أبو داود(٢).
- ومما يدل على حق المجتمع في الرقابة والمساءلة:
- عن النُّعْمَانَ بْنَ بَشِيرٍ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا، عَنِ النَّبِيِّ صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ: " مَثَلُ القَائِمِ عَلَى حُدُودِ اللَّهِ وَالوَاقِعِ فِيهَا، كَمَثَلِ قَوْمٍ اسْتَهَمُوا عَلَى سَفِينَةٍ، فَأَصَابَ بَعْضُهُمْ أَعْلاَهَا وَبَعْضُهُمْ أَسْفَلَهَا، فَكَانَ الَّذِينَ فِي أَسْفَلِهَا إِذَا

(١) أخرجه الحاكم في المستدرك على الصحيحين (٣/ ٢١٥) في باب ذكر إسلام حمزة من حديث جابر، والطبراني في المعجم الأوسط (٤/ ٢٣٨)، وهذا لفظه، وحسنه الألباني.

(٢) رقم (٤٥٣٧) في الديات، باب القود من الضربة وقص الأمير من نفسه، وفي سنده أبو فراس النهدي الربيع بن زياد، وهو مجهول، قال الذهبي في " الميزان ": لا يعرف.

اسْتَقَوْا مِنَ المَاءِ مَرُّوا عَلَى مَنْ فَوْقَهُمْ، فَقَالُوا: لَوْ أَنَّا خَرَقْنَا فِي نَصِيبِنَا خَرْقًا وَلَمْ نُؤْذِ مَنْ فَوْقَنَا، فَإِنْ يَتْرُكُوهُمْ وَمَا أَرَادُوا هَلَكُوا جَمِيعًا، وَإِنْ أَخَذُوا عَلَى أَيْدِيهِمْ نَجَوْا، وَنَجَوْا جَمِيعًا " رواه البخاري.

- وعن أبي سعيد الخدري – رضي الله عنه – قال طارق بن شهاب: أولُ من بدأ بالخطبة يوم العيد قبل الصلاة مَروان، فقام إليه رجلٌ فقال: الصَّلاةُ قبل الخطبة، قال: قد تُرِك ما هنالك، فقال أبو سعيد: أمَّا هذا فقد قَضى ما عليه، سمعتُ رسول الله – صلى الله عليه وسلم – يقول: «من رأى منكُم منكرًا فلْيُغَيِّره بيده، فإن لم يستطع فبلسانه، فإن لم يستطع فبقلبه، وذلك أضعف الإيمان» . هذه رواية مسلم.
- وفي رواية النسائي، لم يذكر العيد والخطبة، وهذا لفظه: أنَّ رسول الله – صلى الله عليه وسلم – قال: «من رأى منكم منكرًا فَغَيَّرَهُ فقد برِئَ، ومن لم يستطع أن يُغَيِّره بيده، فغيَّره بلسانه فقد برئ، ومن لم يستطع أن يغيره بلسانه فغيره بقلبه فقد برئ، وذلك أضعف الإيمان»[1] .
- وعن عبد الله بن مسعود – رضي الله عنه – قال: قال رسول الله – صلى الله عليه وسلم –: «إنَّ أولَ ما دخلَ النقْصُ على بني إسرائيل: أنه كان الرجلُ يلقى الرَّجُلَ، فيقولُ له: يا هذا اتق الله، ودَعْ ما تَصنع، فإنه لا يحل لك، ثم يلقاه من الغد، وهو على حاله، فلا يمنعه ذلك أن يكون أكيلَه وشريبَه وقَعيدَه، فلما فعلوا ذلك، ضَرَبَ اللهُ قُلوبَ بعضِهم ببَعضٍ. ثم قال: {لُعِنَ الذين كفروا من بني إسرائيلَ على لسان داودَ وعيسى ابن مريمَ ذلك بما عَصَوْا وكانوا يعتدون * كانوا لا يتناهَون عن منكرٍ فعلوه لبئسَ ما كانوا يفعلون * ترى كثيرًا منهم يَتَولَّون الذين كفروا لبئسَ ما قَدَّمَت لهم أنفُسُهم} – إلى قوله – {فاسقون} [المائدة: الآيات ٧٨ – ٨١] ثم قال: كلاَّ

([1]) أخرجه مسلم برقم (٤٩) في الإيمان، باب بيان كون النهي عن المنكر من الإيمان، والترمذي رقم (٢١٧٣) في الفتن، باب ما جاء في تغيير المنكر باليد، وأبو داود رقم (١١٤٠) في صلاة العيدين: باب الخطبة يوم العيد ورقم (٤٣٤٠) في الملاحم: باب الأمر والنهي، والنسائي ١١١/٨ في الإيمان: باب تفاضل أهل الإيمان، وأخرجه ابن ماجة رقم (٤٠١٣) في الفتن، باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر. جامع الأصول (١/ ٣٢٦). [شَرْحُ الْغَرِيبِ] ترك ما هنالك: أي ترك ما تعرفه من السُّنَّة التي قد أنكرت مخالفتي لها.

والله، لتأمُرُنَّ بالمعروف، ولَتَنْهَوُنَّ عن المنكر، ولَتأخُذُنَّ على يَدِ الظَّالم، ولَتَأطِرُنَّهُ على الحق أطْرًا، أو لَتَقْصُرُنَّهُ على الحقِّ قصرًا» .

- زاد في رواية: «أو ليَضْرِبنَّ اللهُ بقُلوب بعضكم بعضًا، ثم لَيَلْعَنَنَّكُم كما لَعَنهم» . هذه رواية أبي داود[1] .
- وعن قيس بن أبي حازم – رضي الله عنه – قال: قال أبو بكر، بعد أن حَمِد الله وأثنى عليه: يا أيُّها الناس، إنكم تقرؤونَ هذه الآية وتَضَعونَها على غير موضِعِها، {يا أيها الذين آمنوا عليكم أنفُسَكُم لا يضُرُّكم من ضلَّ إذا اهتديتم} [المائدة: الآية ١٠٥] ، وإنما سمعنا رسولَ الله – صلى الله عليه وسلم – يقول: «إن الناس إذا رأوا الظالم فلم يأخذوا على يَديه، أوشَكَ أن يَعُمَّهُم الله بعقاب» . وإني سمعت رسولَ الله – صلى الله عليه

([1]) أبو داود رقم (٤٣٣٦) في الملاحم: باب الأمر والنهي. والترمذي رقم (٣٠٥٠) في أبواب تفسير القرآن: باب ٤٨ من تفسير سورة المائدة وحسنه، ورواه ابن ماجة رقم (٤٠٠٦) في الفتن: باب الأمر بالمعروف، والطبري ٤٩١/١٠، وفي سنده عند الجميع انقطاع، لأن أبا عبيدة بن عبد الله بن مسعود لم يسمع من أبيه كما نص عليه غير واحد. وفي الباب عن أبي موسى عند الطبراني، قال الهيثمي في " المجمع " ٢٦٩/٧: ورجاله رجال الصحيح. جامع الأصول (١/ ٣٢٩) . وأخرجه الطبري ٤٩٣/١٠، من حديث سفيان الثوري، حدثنا علي بن بذيمة عن أبي عبيدة أظنه عن مسروق، عن عبد الله قال ... فذكره، وقد علق عليه العلامة أحمد شاكر رحمه الله بقوله: وطريق سفيان عن علي ابن بذيمة يأتي أيضاً برقم (١٢٣٠٩، ١٢٣١١) مرسلاً عن أبي عبيدة قال: قال رسول الله صلى الله عليه وسلم، ليس فيه ذكر عبد الله بن مسعود وهو المعروف من رواية سفيان، روى الترمذي في السنن في التفسير قال عبد الله بن عبد الرحمن: قال يزيد بن هارون: وكان سفيان الثوري لا يقول فيه عبد الله يعني أنه مرسل من خبر أبي عبيدة، فأفأدنا الطبري هنا أن سفيان الثوري رواه مرة أخرى عن أبي عبيدة: أظنه عن مسروق عن عبد الله فلم يذكر " عبد الله " فحسب، بل شك في أن أبا عبيدة رواه عن مسروق عن عبد الله، فإذا صح ظن سفيان هذا، فإنه حديث صحيح الإسناد غير منقطع ولا مرسل. جامع الأصول (١/ ٣٣٠).

[شَرْحُ الْغَرِيب]: أكيله وشريبه وقعيده: الأكِيل والشَّرِيب والقَعيد: المؤاكل والمشارب، والمقاعد: المجالس، وهذا البناء فَعيل بمعنى مفاعل.

لتأطرنه: الأطر: العطف، أي: لتعطفونه، وتردونه إلى الحق الذي خالفه.

لتقصرنه: القصر: الحبس، يقال: قصرتُ نفسي على الشيء، أي: حبستها عليه.

وسلم – يقول: «ما من قوم يُعْمَلُ فيهم بالمعاصي، ثُمَّ يَقْدِرُونَ على أنْ يُغَيِّرُوا ولا يغيرون، إلا يوشِكُ أن يَعُمَّهُم الله بعقاب».[1]

- وعن حذيفة بن اليمان– رضي الله عنه – عن النبي – صلى الله عليه وسلم – قال: «والذي نفسي بيده لتأمُرُنَّ بالمعروف ولَتَنْهَوُنَّ عن المنكر، أو لَيُوشِكَنَّ الله يبعثُ عليكم عقابًا منه، ثم تدعونه فلا يستجيبُ لكم» . أخرجه الترمذي[2].
- وعن طارق بن شهاب – رضي الله عنه – أن رجلاً سأل النبي – صلى الله عليه وسلم –، وقد وضَعَ رِجْلَهُ في الغَرْزِ: أيُّ الجهادِ أفضلُ؟ قال: «كلمةُ حقٍ عند سلطان جائر» . أخرجه النسائي[3].

إيجاب العدل:

لأن الظلم أعظم صور الفساد، بل يمكن أن نجعل الفساد مرادفا للظلم. ومن ثم يكون إيجاب العدل على كل ذي ولاية على غيره من أعظم الوسائل الشرعية لمكافحة الفساد.

([1]) الترمذي رقم (٣٠٥٩) في أبواب تفسير القرآن من سورة المائدة، ورقم (٢١٦٩) في الفتن باب ما جاء في نزول العذاب إذا لم يغير المنكر، وأبو داود رقم (٤٣٣٨) في الملاحم: باب الأمر والنهي. وأخرجه ابن ماجة رقم (٤٠٠٥) في الفتن: باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وأحمد في " المسند " رقم ٢، وإسناده قوي، وقد أطال الحافظ في " تهذيب التهذيب " ٢٦٧/١، ٢٦٨ الكلام على هذا الحديث، ونسبه لصحيح ابن خزيمة، وقال: هذا الحديث جيد الإسناد. [تعليق أيمن صالح شعبان – ط دار الكتب العلمية]: صحيح. جامع الأصول (١/ ٣٣١) .

([2]) رقم (٢١٧٠) في الفتن: باب ما جاء في الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وفي سنده عبد الله بن عبد الرحمن الأنصاري الأشهلي الراوي عن حذيفة لم يوثقه غير ابن حبان، وللحديث شاهد عند الطبراني في الأوسط عن ابن عمر وآخر عند الطبراني في الأوسط عن أبي هريرة، بلفظ " لتأمرن بالمعروف ولتنهون عن المنكر، أو ليسلطن الله عليكم شراركم ثم يدعو خياركم فلا يستجاب لهم " انظر " مجمع الزوائد " ٢٦٦/٧. جامع الأصول (١/ ٣٣٢).

([3]) ١٦١/٧ في البيعة، باب فضل من تكلم بالحق عند إمام جائر، ورجاله ثقات، وقال المنذري في " الترغيب والترهيب " ١٦٨/٣: إسناده حسن . [شَرْحُ الْغَرِيبِ]: الغرز: ركاب رحل البعير من جلد، فإذا كان من خشب أو حديد، فهو ركاب. كذا ذكره الجوهري.

عن عبد الله بن عمرو بن العاص – رضي الله عنهما –: قال: قال رسول الله – صلى الله عليه وسلم–: «إنَّ المُقْسِطِينَ[1] عند الله على مَنَابِرَ من نُورٍ عن يَمينِ الرَّحْمنِ – وكلْتَا يَدَيْهِ يَمِينٌ – الَّذِينَ يَعْدِلُونَ فِي حُكْمِهِمْ وأَهْلِيهِمْ وَمَا وَلُوا»[2]. أخرجه مسلم، والنسائي[3].

- عليه وسلم–: «أَحَبُّ النَّاسِ إلى الله يوم القيامة وأدْنَاهُمْ منه مَجْلِساً: إمَامٌ عَادِلٌ، وأَبغَضُ وعن أبي سعيد الخدري – رضي الله عنه –: قال: قال رسول الله – صلى الله النَّاسِ إلى الله تعالى، وأَبعدهم منه مجلساً: إمَامٌ جَائِرٌ». أخرجه الترمذي[4].

إيجاب الأمانة والنصيحة للرعية:

لأن خلاف ذلك يؤدي لفساد الإدارة واضطراب الأحوال.

عن الحسن البصري – رحمه الله –: قال: عَادَ عُبَيْدُ الله بنُ زياد مَعْقِلَ بْنَ يسار[5]المُزنيَّ في مَرَضِهِ الذي مَات فيه، فقال مَعْقِلُ: إني مُحَدِّثُك حَدِيثاً سَمِعْتُهُ من رسولِ الله – صلى الله عليه وسلم– لو علمتُ أنَّ لي حَيَاة مَا حَدَّثْتُكَ – إني

---

(١) المقسطون: هم العادلون، وقد فسره في آخر الحديث، والإقساط بكسر القاف: العدل، يقال، أقسط إقساطاً فهو مقسط: إذا عدل، قال الله تعالى: {وأقسطوا إن الله يحب المقسطين} ، ويقال: قسط يقسط بفتح الياء وكسر السين قسوطاً وقسطاً بفتح القاف فهو قاسط وهم قاسطون: إذا جاروا، قال الله تعالى: {وأما القاسطون فكانوا لجهنم حطباً} .

(٢) قال النووي في " شرح مسلم ": معناه أن هذا الفضل إنما هو عن عدل فيما تقلده من خلافة أو إمارة أو قضاء أو حسبة أو نظر على يتيم أو صدقة أو وقف، وفيما يلزمه من حقوق أهله وعياله ونحو ذلك، والله أعلم.

(٣) أخرجه مسلم رقم (١٨٢٧) في الإمارة، باب فضيلة الإمام العادل، والنسائي ٨ / ٢٢١ في آداب القضاة، باب فضل الحاكم العادل، وأخرجه أيضاً أحمد في " المسند " ٢ / ١٦٠. جامع الأصول (٤/ ٥٣).

(٤) رقم (١٣٢٩) في الأحكام، باب ما جاء في الإمام العادل، ورواه أيضاً أحمد في " المسند " ٣ / ٢٢، وفي سنده عطية بن سعد العوفي، وهو ضعيف، ومع ذلك فقد قال الترمذي: حديث حسن غريب، ولعله حسنه لأن له شاهداً، فقد قال: وفي الباب عن ابن أبي أوفى .

(٥) وكان عبيد الله إذ ذاك أمير البصرة لمعاوية، وهو عبيد الله بن زياد، وهو زياد بن أبيه الذي يقال له: زياد بن أبي سفيان .

سمعتُ رسولَ الله –صلى الله عليه وسلم– يقول: «مَا مِنْ عَبْدٍ يَسْتَرعِيهِ اللهُ رَعِيَّة، يَموتُ يَوْمَ يَمُوتُ وهو غَاشٌّ لِرَعِيَّتِهِ إلا حَرَّمَ اللهُ عليه الجَنَّةَ» .

وفي رواية: «فَلَمْ يَحُطْها بِنَصِيحَةٍ إلا لَمْ يَجِدْ رَائِحَةَ الجَنَّةِ» .هذه رواية البخاري، ومسلم.

وفي أخرى لمسلم: «مَا مِنْ أمِير يَلِي أُمُورَ المُسلمينَ، ثم لا يَجْهدُ لهم، وَيَنْصَحُ لهم، إلا لم يَدْخُلْ مَعَهُمُ الجَنَّةَ»(١).

- وعن الحسن البصري – رحمه الله–: أَنَّ عَائذَ بْنَ عَمْرو – وكان من أصحابِ رسولِ الله –صلى الله عليه وسلم– دَخَلَ على عُبَيْدِ الله بْنِ زيادٍ فقال: أي بُنيَّ، إني سمعتُ رسولَ الله –صلى الله عليه وسلم– يقولُ: «إِنَّ شَرَّ الرِّعَاءِ الحُطَمَةُ» ، فَإِيَّاكَ أَنْ تَكُونَ منهم . أخرجه مسلم(٢).
- وعن عدي بن عميرة الكندي(٣)– رضي الله عنه –: قال: سمعتُ رسولَ الله –صلى الله عليه وسلم– يقول: «مَن اسْتَعْمَلناه منكم على عمل، فَكَتَمَنا مِخْيطاً فَما فَوقَهُ، كانَ غُلُولاً يَأْتِي بِهِ يوم القيامة» قال: فقام رجلٌ من الأنصار أسودُ، كأَنِّي أَنْظُرُ إليه، فقال: يا رسولَ الله اقْبَلْ عَني عَمَلَكَ، قال: ومالكَ؟ قال: سمعتُكَ تقول كذا، وكذا، قال: وأنا أقولُه الآنَ: «مَن اسْتَعْمَلْنَاهُ منكم على عملٍ فَلْيَجئ بِقَلِيلِهِ وَكَثِيرِهِ، فما أُوتِيَ مِنه أَخَذَ، وما نُهي عنه انْتهى» . أخرجه مسلم(٤).

---

(١) البخاري ١٣ / ١١٢ في الأحكام، باب من استرعى رعية فلم ينصح، ومسلم رقم (١٤٢) في الإيمان، باب استحقاق الوالي الغاش لرعيته النار، وفي الإمارة، باب فضيلة الإمام العادل، وأخرجه أيضاً أحمد في " المسند " ٥ / ٢٥ و ٢٧. جامع الأصول (٤/ ٥٤) .

(٢) رقم (١٨٣٠) في الإمارة، باب فضيلة الإمام العادل، وأخرجه أيضاً أحمد في " المسند " ٥ / ٦٤. و(الحطمة) : بوزن الهُمَزة: الظلوم الشديد الوطأة. تحقيق جامع الأصول (٤/ ٥٤).

(٣) هو أبو زرارة، وفد على النبي صلى الله عليه وسلم، وروى عنه شيئاً يسيراً.

(٤) رقم (١٨٣٣) في الإمارة، باب تحريم هدايا العمال، وأخرجه أبو داود رقم (٣٥٨١) في الأقضية، باب في هدايا العمال، وأخرجه أيضاً أحمد في " المسند " ٤ / ١٩٢.

[شَرْحُ الْغَرِيبِ]: (مِخْيطاً) : المخيط – بكسر الميم وسكون الخاء –: الإبرة.

(غُلُولاً) : الغلول: السرقة من الغنيمة والفيء. تحقيق جامع الأصول (٤/ ٥٥)

ومن القواعد الشرعية المهمة في هذا السياق قاعدة شرعية جليلة تنص على أن: (تصرف الإمام على الرعية منوط بالمصلحة).

فكل القرارات يجب أن تتأسس على قاعدة تحقيق المصلحة، ما يُلزم من بيده الولاية العامة أو الخاصة بالتجرد عن الهوى الشخصي والنظر على أساس جلب المصالح ودفع المفاسد.

تحريم الاحتكار:

لأن الاحتكار يؤدي لغلاء الأسعار، وضيق المعيشة،ويركز الثروة في يد طبقة محدودة من أصحاب الأموال يتصاعد نفوذها على حساب الأغلبية من محدودي الدخل الذين لم تسعفهم الثروة في الاقتدار على امتلاك الأقوات.

ويكره الاحتكار في أقوات الآدميين والبهائم إذا كان ذلك في بلد يضر الاحتكار بأهله، فأما إذا كان لا يضر فلا بأس به، والأصل فيه قوله عليه الصلاة والسلام:" الجالب مرزوق والمحتكر ملعون ". رواه ابن ماجه. ولأنه تعلق به حق العامة، وفي الامتناع عن البيع إبطال حقهم وتضييق الأمر عليهم فيكره إذا كان يضر بهم، ذلك بأن كانت البلدة صغيرة بخلاف ما إذا لم يضر، بأن كان المصر كبيرا ؛ لأنه حابس ملكه من غير إضرار بغيره[1].

وهنا يلاحَظ أن هذا التنظيم التشريعي ينبثق عن مبدأ التداولية المالية الذي عبر عنه القرآن الكريم في قوله تعالى: { مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَى فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَى وَالْيَتَامَى وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ} [الحشر: ٧]

فهنا أكد القرآن الكريم على ضرورة تداول الأموال على نطاق الجماعة بأسرها؛ كي لا تتركز الثروة في يد فئة قليلة العدد من الأغنياء تستأثر بأقوات العباد وتزداد غنى بينما تزداد الأغلبية الكاسحة فقرا.

تحريم الرشوة:

قال تعالى: { وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ} [البقرة: ١٨٨]

---

(١) نصب الراية بتخريج أحاديث الهداية، (ص: ١٦٢).

وهذه الآية الكريمة أصل في تحريم رشوة من بيده وظيفة؛ لأن الرشوة تفتح الباب لفساد عريض وشر مستطير، وتعطل أو تبطل وصول الحق إلى مستحقه لصالح من لا يستحق ويلجأ للطرق المحرمة ليأخذ ما هو من حق غيره.

وفي الحديث الصحيح الذي رواه الخمسة عن عدةٍ من الصحابة منهم عبد الرحمن بن عوف، وابن عَمرو، وثوبان، وأبو هُريرة، وأم سلمة، وعائشة، وغيرهم رضي الله عنهم، عن النَّبيِّ صَلَّى الله عليه وَسَلَّم قال: ((لَعَنَ اللهُ الراشيَ والمرتَشيَ)). وفي رواية للإمام أحمد: ((لعَن اللهُ الراشيَ والمرتَشيَ والرائشَ)).

والرائش هو الوسيط الذي يسهل عملية وصول الرشوة من الراشي للمرتشي، ومن ثم فمحاربة الفساد ينبغي أن تشمل كل من له دور في تيسير وقوع الفساد.

المبحث الخامس

عقوبات الفساد في التشريع الإسلامي

قد لا تكفي التدابير الوقائية للتعاطي التشريعي الفعال مع ظاهرة كالفساد، فكان لا بد من مستوى آخر لمعالجة الظاهرة يقوم على عقاب الجاني وردع كل من تسول له نفسه المشاركة في هذه الجريمة، من هنا جاء الكلام عن العقوبات التي قررتها الشريعة الإسلامية في هذا الجانب.

وقد عد الإمام الشاطبي أن مكافحة الفساد –بمعناه الواسع– هي العلة في إقامة العقوبات الشرعية على الجرائم فقال: ((وَإِقَامَةُ الْحُدُودِ وَالْقِصَاصُ مَشْرُوعٌ ؛ لِمَصْلَحَةِ الزَّجْرِ عَنِ الْفَسَادِ))[1].

وتنقسم هذه العقوبات إلى عقوبات دنيوية، وعقوبات أخروية:

أما العقوبات الدنيوية فمنها:

عزل الفاسدين من أصحاب الوظائف العامة.

مصادرة الأموال المأخوذة بدون وجه حق.

إقامة الحدود في حالات معينة يعظم فيها الفساد

---

(١)**الموافقات في أصول الشريعة**، إبراهيم بن موسى بن محمد اللخمي الغرناطي الشاطبي (ت: ٧٩٠هـ)، ت: أبو عبيدة مشهور بن حسن آل سلمان، الناشر: دار ابن عفان، ط١ ١٤١٧هـ/ ١٩٩٧م، (١/ ٣٧٤).

كما في قوله تعالى: {إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا أَنْ يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُمْ مِنْ خِلَافٍ أَوْ يُنْفَوْا مِنَ الْأَرْضِ ذَلِكَ لَهُمْ خِزْيٌ فِي الدُّنْيَا وَلَهُمْ فِي الْآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ} [المائدة: ٣٣]

وقد جعل الشرع الحنيف لكل جريمة عقوبة: فمن الجرائم ما نص الشرع على عقوبته، وما لم ينص عليه أجاز أن يعاقب فاعله بالتعزير.

وأما العقوبات الأخروية فمنها اللعنة؛ كلعن المحتكر.

ومنها الوعيد بالعذاب وسوء المصير في الآخرة:

قال- تعالى-: {وَمِنَ النَّاسِ مَنْ يُعْجِبُكَ قَوْلُهُ فِي الْحَيَاةِ الدُّنْيَا وَيُشْهِدُ اللَّهَ عَلَى مَا فِي قَلْبِهِ وَهُوَ أَلَدُّ الْخِصَامِ - وَإِذَا تَوَلَّ سَعَى فِي الْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْفَسَادَ - وَإِذَا قِيلَ لَهُ اتَّقِ اللَّهَ أَخَذَتْهُ الْعِزَّةُ بِالْإِثْمِ فَحَسْبُهُ جَهَنَّمُ وَلَبِئْسَ الْمِهَادُ} [البقرة: ٢٠٤ - ٢٠٦]

وقد يقع الفساد من أشخاص حسني النية لكن دخل عليهم الفساد من قبل جهلهم بأحكام الشريعة ومنظومة الحقوق التي قررتها وأمرت بإعطاء كل ذي حق منها حقه، وحسن النية قد يعفي صاحبه من العقاب الشخصي، لكنه لا يعفي من تعويض المتضرر بالفساد.

ولهذا جاء في الحديث الشريف: (رفع عن أمتي الخطأ والنسيان وما استكرهوا عليه)[1]، إلا أن هذا خاص برفع الإثم، ولا يعفي المتسبب في الفساد من مسؤولية إصلاح الخلل وتعويض المتضرر بدون وجه حق.

كما قد ينجم الفساد بسبب أشخاص غير مكلفين؛ إلا أن هذا لا يعفي ذويهم من تحمل مسؤولية إصلاح ما وقع من خلل -أو فساد- وتعويض المتضرر؛ لأنه لا ضرر ولا ضرار في الإسلام[2].

---

(١) رواه السيوطي في الجامع الصغير 4445 وصححه.

(٢) قاعدة شرعية مأخوذة من نص حديث نبوي شريف، رواه أبو داود وغيره بإسناد حسن.

الخاتمة ونتائج البحث والتوصيات

توصلت من خلال البحث إلى النتائج الآتية:

الفساد في المنظور التشريعي الإسلامي لا ينحصر في صورة واحدة أو إطار محدود، بل يشمل كل خروج عن الفطرة والحالة المحمودة: لا لغرض صحيح.

لا تقف مظاهر الفساد في تصور التشريع الإسلامي على استغلال السلطة أو الوظيفة العامة، بل شملت كل انتهاك لأحكام الشريعة، وكل تعطيل لوصول الحقوق إلى أصحابها، وكل أصناف الجور.

عني المنظور التشريعي الإسلامي بالكشف عن أسباب الفساد، ومنها: ضمور الوازع الديني، واتباع شهوات النفس، وعدم تطبيق مبادئ الحسبة، وضعف منظومة الرقابة والمحاسبة، وعدم تحقيق العدالة في التوزيع، ما يغري بعض النفوس بأن تمد يدها لما ليس لها، أو تعطل وصول الحقوق لأصحابها.

التشريع الإسلامي راعى التصدي آفة الفساد على مستوى الوقاية وعلى مستوى العلاج، وعلى مستوى العقاب الرادع.

تنوعت وسائل مكافحة الفساد في التشريع الإسلامي، وراعت التكامل والشمول في القضاء على أسباب ظاهرة الفساد.

من وسائل مكافحة الفساد في التشريع الإسلامي: تربية الضمير على الخوف من الله وتعظيم الحقوق، الحسبة، الأمر بالعدل والأمانة، إيجاب تولية الأكفأ، تحريم الرشوة والمحاباة، تجريم الاحتكار.

سنت الشريعة الإسلامية عقوبات متدرجة على أعمال الفساد، وألزمت بتعويض المتضرر ورد الحقوق لأصحابها.

التوصيات:

يوصي البحث بضرورة التكامل بين سن القوانين وبين قيام مؤسسات التربية والتعليم والدعوة بدورها في تهذيب النفوس وحث ذوي الوظائف على النزاهة والاستقامة؛ لأن القوانين لا تكفي بدون تربية الضمير، ولهذا فلا غنى عن عنصر الدِّين في أي منظومة إصلاحية تبتغي إنقاذ المجتمعات وانتشالها من أوحال الفساد.

ومن ثم لا بد أن تشغل محاربة الفساد موقعا مرموقا في الخطاب الديني والتربوي والتعليمي والإعلامي، وأن تدخل بقوة ضمن المقررات الدراسية التي يربى عليها النشء.

يوصي البحث بضرورة أن يعنى التنظيم القانوني أيضا بمحاصرة العوامل التي تسهم في تيسير وقوع الفساد؛ لأن التشريع الإسلامي يولي عناية فائقة بهذا الجانب، كما شمل التجريم في جريمة الرشوة فعل الرائش أيضا.

يوصي البحث بمزيد العناية بتطبيق قواعد الحوكمة، والإفادة في هذا الجانب من مبادئ وقواعد التشريع الإسلامي التي تتعلق بالشفافية والمحاسبة.

الإفادة من نظام الحسبة في التشريع الإسلامي، وتحويله إلى عمل مؤسسي ذي قانون ينظمه بما يحقق مقاصد التشريع الإسلامي.

يوصي البحث بضرورة ترشيد النفقات، للحد من نزيف الموارد، وضبط بوصلة الأولويات في مجالات الإنفاق[1].

(١) **مكافحة الفساد الاقتصادي من منظور إسلامي**، شيبوط سليمان و سبخاوي محمد، الجزائر، معهد العلوم الاقتصادية، ٢٠١١، (ص: ٢١).

المراجع

القرآن الكريم

السنة النبوية

الأزمة الاقتصادية العالمية المعاصرة من منظور إسلامي، تحرير/ أحمد فراس العوران، المعهد العالمي للفكر الإسلامي وجامعة العلوم الإسلامية العالمية، الطبعة الأولى ١٤٣٢ هـ

التعريفات للجرجاني

تفسير التستري

دور آليات الحوكمة في الحد من الفساد المالي والإداري، د/ بروش زين الدين، أ/ دهيمي جابر، جامعة فرحات عباس، سطيف، الجزائر، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات، مايو ٢٠١٢.

السيل الجرار المتدفق على حدائق الأزهار، للشوكاني، محمد بن علي، المتوفى (١٢٥٠ه)

الفساد الإداري عائق الإدارة والتنمية والديمقراطية، عبد القادر جبريل، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، رسالة ماجستير، ٢٠١٠.

عمدة القاري شرح صحيح البخاري، الإمام بدر الدين العيني، الحنفي

الفتح الرباني من فتاوى الإمام الشوكاني، محمد بن علي الشوكاني، المتوفى (١٢٥٠ه) مكتبة الجيل الجديد، صنعاء – اليمن.

معجم ديوان الأدب، الفارابي، القاهرة، دار الشعب، ط: ٢٠٠٢.

مكافحة الفساد الاقتصادي من منظور إسلامي، شيبوط سليمان و سبخاوي محمد، الجزائر، معهد العلوم الاقتصادية، ٢٠١١

الموافقات في أصول الشريعة، إبراهيم بن موسى بن محمد اللخمي الغرناطي الشاطبي (ت: ٧٩٠هـ)، ت: أبو عبيدة مشهور بن حسن آل سلمان، الناشر: دار ابن عفان، ط١ ١٤١٧هـ/ ١٩٩٧م

https://ar.wikipedia.org/wiki/%D9%81%D8%B3%D8%A7%D.8%AF

الفساد المالي في الفقه الإسلامي

دراسة تطبيقية على الاحتكار

دكتور

الدسوقي عبد الناصر الدسوقي علي

مدرس الشريعة الإسلامية

كلية الحقوق - جامعة عين شمس

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ﴾

(الروم، آية: ٤١)

مقدمة

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على خاتم الأنبياء والمرسلين سيدنا محمد. وعلى آله وصحبه ومن تبعهم بإحساني إلى يوم الدين.

أما بعد

فلقد عُرف الفساد منذ أن خلق الله ﷻ الإنسان، فالفساد قديم قدم الإنسان نفسه،هدفه في غالب الأحيان تحقيق أهداف فئوية وفردية ضيقة، لا يعترف بالحدود الزمنية ولا بالحدود المكانية، لا يقتصر على مجتمع ما أو دولة دون أخرى.

وإذا كانت التشريعات المعاصرة وكذلك الاتفاقيات الدولية قد تصدت لمكافحة الفساد، فإن الشريعة الإسلامية كان لها فضل السبق في هذا قال تعالى: ﴿ وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْفَسَادَ﴾(١)، بل لقد سوى الله ﷻ بين الذين يسعون في الأرض فسادًا والذين يحاربون الله ورسوله، فشرع لهم العقوبات التي توقع عليهم في الدنيا وادخر لهم العذاب العظيم في الآخرة فقال تعالى: ﴿إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا أَنْ يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُمْ مِنْ خِلَافٍ أَوْ يُنْفَوْا مِنَ الْأَرْضِ ذَلِكَ لَهُمْ خِزْيٌ فِي الدُّنْيَا وَلَهُمْ فِي الْآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ﴾(٢).

نطاق البحث:

يختص البحث بموضوع الفساد المالي وكيف واجهه الفقه الإسلامي، ولكن لما تعددت وتنوعت طرق معالجته، وكان من الصعب استيعابها في ورقة بحثية كهذه، اقتصر على " الفساد المالي في الفقه الإسلامي " دراسة تطبيقية على الاحتكار"

أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى ما يلي:

---

(١) سورة البقرة، آية: (٢٠٥).

(٢) سورة المائدة، آية (٣٣).

بيان كمال الشـــريعة الإسلامية واستيعابها لجميع المستجدات علـــى مـــر العصور، وصلاحيتها لتطبيق في كل زمان ومكان.

الحد من انتشار الفساد، والسعي نحو تحقيق التقدم والتنمية.

بيان اهتمام الشريعة الإسلامية بدرء كل ما فيه مساس بالمصالح العامة.

خطة البحث:

بعون الله سيتم معالجة هذا الموضوع من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول: وفيه التعريف بالفساد المالي.

المبحث الثاني: سبب الفساد المالي

المبحث الثالث: موقف الشريعة الإسلامية من الفساد

المبحث الرابع: الاحتكار والفساد

المبحث الأول

التعريف بالفساد المالي

لما كان مصطلح "الفساد المالي " مركب من جزئين، كان لازما علـــىّ أن أوضح كل جزء على حده، ثم أتبعه ببيان المراد به باعتبار التركيب.

أولًا: التعريف بالفساد.

الفساد في اللغة :نَقِيضُ الصَّلَاحِ، وهو مصدر فَسَدَ يَفْسُدُ ويَفْسِدُ، وتفاســـد القوم: تدابروا وقطعوا الأرحام، والمفسدة: ضد المصلحة(١).

جاء في المعجم الوسيط: فسد اللحم:أنتن، وفسد العقد: بطل، وفسد الرجل: جاوز الصواب والحكمة، وفسدت الأمور: اضطربت وأدركها الخلل(٢).

---

(١) ينظر/ لسان العرب، لابن منظور (٣/ ٣٣٥)، نشر/ دار صادر – بيروت، الطبعة/ الثالثة – ١٤١٤ هـــ، المحكم والمحيط الأعظم، لابن سيده، تحقيق/ عبد الحميد هنداوي، (٨/ ٤٥٨)، نشر/ دار الكتب العلمية – بيروت، الطبعة/ الأولى، ١٤٢١ هـــ – ٢٠٠٠ م، المعجم الوسيط، المؤلف: مجمع اللغة العربية بالقاهرة، (إبراهيم مصطفى / أحمد الزيات / حامد عبد القادر / محمد النجار)، (٢/ ٦٨٨)، نشر/ دار الدعوة.

(٢) ينظر/ المعجم الوسيط (٢/ ٦٨٨) مرجع سابق، تهذيب اللغة، للأزهري، تحقيق/ محمد عوض مرعب، (١٢/ ٢٥٨)، نشـــر/ دار إحياء التراث العربي – بيروت، الطبعة/ الأولى، ٢٠٠١م.

والخلاصة أن الفساد في أصل اللغة يعني: تحول الشيء عن حاله السلمية، وخروجه عن الاعتدال، إلا أنه أصبح يستعمل في جميع الأمور الخارجة عن نظام الاستقامة(١).

الفساد في القرآن الكريم: وردت مادة فسد في القرآن في نحو بضع وخمسين موضعا ومن معانيها ما يلي:

– المعصية، ومنه قوله تعالى:﴿ وَإِذا قِيلَ لَهُمْ لا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ﴾(٢)، قال الماوردي في تفسير هذه الآية: فيه ثلاثة تأويلات: أحدها: أنه الكفر. والثاني: فعل ما نهى الله عنه، وتضييع ما أمر بحفظه. والثالث: أنه ممالأة الكفار. وكل هذه الثلاثة، فساد في الأرض؛ لأن الفساد العدول عن الاستقامة إلى ضدها(٣).

---

(١)قال الرّاغب: الفساد خروج الشّيء عن الاعتدال قليلا كان الخروج عليه أو كثيرا، ويستعمل في النّفس والبدن والأشياء الخارجة عن الاستقامة. وقال ابن الجوزيّ: الفساد: تغيّر الشّيء عمّا كان عليه من الصّلاح، وقد يقال في الشّيء مع قيام ذاته، ويقال فيه مع انتقاضها، ويقال فيه إذا بطل وزال. وقال الكفوي: الإفساد هو جعل الشّيء فاسدا خارجا عمّا ينبغي أن يكون عليه وعن كونه منتفعا به، وهو في الحقيقة: إخراج الشّيء عن حالة محمودة لا لغرض صحيح. ينظر/ المفردات في غريب القرآن للراغب الأصفهاني، تحقيق/ صفوان عدنان الداودي، (٦٣٦)، نشر/ دار القلم، الدار الشامية – دمشق بيروت، الطبعة/ الأولى – ١٤١٢ هـ، نزهة الأعين النواظر في علم الوجوه والنظائر للجوزي، تحقيق/ محمد عبد الكريم كاظم الراضي، (٤٦٩)، نشر/ مؤسسة الرسالة – لبنان/ بيروت، الطبعة/ الأولى، ١٤٠٤هـ، الكليات معجم في المصطلحات والفروق اللغوية، للكفوي، تحقيق: عدنان درويش – محمد المصري، (١٥٤)، نشر/ مؤسسة الرسالة – بيروت، بدون سنة نشر، معجم المصطلحات المالية والاقتصادية في لغة الفقهاء، د/ نزيه حماد، (حرف الفاء صـ ٣٥٢)، نشر/ دار القلم – دمشق، الطبعة/ الأولى، ٢٠٠٨م.

(٢) سورة البقرة، آية: ١١.

(٣) ينظر/ النكت والعيون للماوردي، تحقيق/ السيد ابن عبد المقصود بن عبد الرحيم، (٧٤/١)، نشر/ دار الكتب العلمية – بيروت / لبنان.

– الهلاك والخراب، ومنه قوله تعالى:﴿لَوْ كانَ فِيهِما آلِهَةٌ إِلَّا اللَّهُ لَفَسَدَتا﴾[١]، قال السمرقندي:﴿ لَفَسَدَتا﴾ يعني: لخربت السموات والأرض ولهلك أهلها[٢]، ومنه قوله تعالى:﴿ قَالَتْ إِنَّ الْمُلُوكَ إِذَا دَخَلُوا قَرْيَةً أَفْسَدُوهَا﴾[٣].

– الجدب والقحط[٤]، ومنه قوله تعالى: ﴿ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ﴾[٥].

– أخذ المال ظلما بغير حق[٦]، ومنه قوله تعالى: ﴿ تِلْكَ الدَّارُ الْآخِرَةُ نَجْعَلُهَا لِلَّذِينَ لَا يُرِيدُونَ عُلُوًّا فِي الْأَرْضِ وَلَا فَسَادًا وَالْعَاقِبَةُ لِلْمُتَّقِينَ﴾[٧].

– السّحر[٨]، ومنه قوله تعالى: ﴿إِنَّ اللَّهَ لا يُصْلِحُ عَمَلَ الْمُفْسِدِينَ﴾[٩].

مما سبق يتضح لنا أن للفساد مدلولات كثيرة في القرآن الكريم، تشمل كل معاني الفساد وصوره.

الفساد في السنة النبوية: إذا تتبعنا مصطلح الفساد في السنة النبوية نجد أنه يدور في نفس فلك المعاني التي دل عليها القرآن منها:

–تلف الشيء وذهاب نفعه، ومنه قوله ﷺ: « ألا وإن في الجسد مضغة، إذا صلحت صلح الجسد كله، وإذا فسدت فسد الجسد كله، ألا وهي القلب»[١٠].

---

(١) سورة الأنبياء، آية: ٢٢.

(٢) ينظر/ بحر العلوم، للسمرقندي، تحقيق/ الشيخ على محمد معوض وأخرون، (٣٦٥/٢)، طبعة دار الكتب العلمية بيروت– لبنان، الطبعة الأولى، ١٩٩٣م.

(٣) سورة النمل، آية: ٣٤.

(٤) ينظر: تفسير القرطبي، (٤٠/١٤)،تحقيق/ أحمد البردوني ،وإبراهيم أطفيش، نشر/ دار الكتب المصرية – القاهرة، ط/ الثانية، ١٣٨٤هـ – ١٩٦٤ م، تاج العروس من جواهر القاموس، للزَّبيدي،(٤٩٧/٨)،نشر/ دار الهداية ، بدون سنة.

(٥) سورة الروم، آية: ٤١.

(٦) المرجع السابق.

(٧) سورة القصص، آية: ٨٣.

(٨) ينظر/ بحر العلوم، للسمرقندي مرجع سابق (٢ /١٠٧).

(٩)سورة يونس، آية:٨١.

(١٠) أخرجه البخاري ومسلم في صحيحيهما من حديث النعمان بن بشير، ينظر/ صحيح البخاري، (٢٠/١)، كتاب الإيمان، فضل من استبرأ لدينه، تحقيق/ محمد زهير بن

– إضاعة المال وعدم حفظه، ومنه قوله ﷺ: عَنْ جَابِرٍ قَالَ: قَالَ رَسُولُ اللهِ ﷺ: «أَمْسِكُوا عَلَيْكُمْ أَمْوَالَكُمْ، وَلَا تُفْسِدُوهَا، فَإِنَّهُ مَنْ أَعْمَرَ عُمْرَى[1] فَهِيَ لِلَّذِي أُعْمِرَهَا حَيًّا وَمَيِّتًا، وَلِعَقِبِهِ»[2].

الفساد في الاصطلاح.

الفساد في الاصطلاح الفقهي:

الفساد والبطلان عند غير الحنفية لفظان مترادفان معناهما واحد هو: عدم طلب الفعل لغايته لكونه فقد ركناً من أركانه أو شرطا من شروطه.

أما الفساد والبطلان فهما متغايران عند الحنفية؛ فالباطل عندهم هو ما لم يشرع بأصله ولا بوصفة، والفاسد ما شرع بأصله دون وصفه[3]، وعليه فهم يعتبرون الفاسد منزلة وسطى بين الصحة والبطلان.

الفساد في الاصطلاح القانوني:

لم يتفق الفقه القانوني على تعرف محدد له؛ نظرا لتعدد الأشكال والمظاهر التي يتخذها في مجتمع ما.

فقد عرفه بعضهم بأنه: إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص[4].

ناصر الناصر، نشر/ دار طوق النجاة، ط/ الأولى، ١٤٢٢هـ، وصحيح مسلم، (١٢١٩/٣) كتاب الطلاق، باب أخذ الحلال وترك الشبهات، تحقيق/ محمد فؤاد عبد الباقي، نشر/ دار إحياء التراث العربي – بيروت.

(١) العُمْرَى: مَا يُجْعَلُ لَك طُولَ عُمُرِك أَو عُمُرِه، وَقَالَ ثَعْلَب: هُوَ أَنْ يَدْفَعَ الرجُلُ إِلى أَخِيه دَارا فَيَقُول لَهُ: هَذِه لَكَ عُمْرَك أَوْ عُمْرِي.ينظر/ تاج العروس للزَّبيدي،(١٢٨/١٣).

(٢) أخرجهمسلم في صحيحه ، (١٢٤٦/٣)، كتاب الهبات، باب كراهة تفضيل بعض الأولاد في الهبة، تحقيق/ محمد فؤاد عبد الباقي، نشر/ دار إحياء التراث العربي – بيروت.

(٣) ينظر/ نهاية السول شرح منهاج الوصول، للإسنوي(٢٨)، نشر/ دار الكتب العلمية – بيروت، ط/ الأولى ١٤٢٠هـ، أصول الفقه، أ د/ محمد أبو النور زهير،(٦٣/١)، نشر/ المكتبة الأزهرية للتراث، بدون سنة نشر.

(٤) الفساد الإداري مفهومه وأسبابه، لـــ ياسر خالد بركات الوائلي– مقال متاح على شبكة المعلومات الدولية –www. https://annabaa.org/nbahome/nba80/010.htm – مجلة النبأ – العدد ٨٠ كانون الثاني – ٢٠٠٦ .

وعرفته منظمة الشفافية الدولية بأنه:إساءة استعمال السلطة ممن اؤتمن عليها لتحقيق مكاسب خاصة[١].

ثانيًا: التعريف بالمال.

المال في اللُّغة: مأخوذ من مادة (مَوَلَ)، والميم والواو واللام كلمة واحدة، تقول: تموَّل الرَّجلُ؛ أي: اتخذ مالًا، ومَالَ: يَمَالُ: إذا كثر ماله[٢]، والمال: ما ملكته من كلّ شيء، أو من جميع الأشياء[٣].

قال ابن الأثير[٤]: "المال في الأصل: ما يُملك من الذهب، والفضة، ثمّ أطلق على كلّ ما يُقتنى، ويُملك من الأعيان، وأكثر ما يطلق المال عند العرب على الإبل؛ لأنّها كانت أكثر أموالهم"[٥].

والذي يظهر لي أن تحديد مفهوم المال في اللغة إنّما هو راجع إلى عرف النَّاس؛ فكل ما عُدّ مالًا في العرف فهو مال؛ ولذا قال الفيومي[٦]: في المصباح المصباح المنير: "فقول الفقهاء: ما يتموّل. أي: ما يعدّ مالًا في العرف"[١].

---

(١) منظمة الشفافية الدولية – تقرير الفساد العالمي لعام ٢٠٠٧ .

(٢) ينظر/ معجم مقاييس اللُّغة لابن فارس، مادة (مول) ٥/ ٢٨٥، تحقيق/ عبد السلام هارون، نشر/ دار الفكر١٣٩٩هـ – ١٩٧٩م.

(٣) ينظر/ لسان العرب لابن منظور (٦٣٥/١١)، تاج العروس للزَّبيدي (٤٢٧/٣٠)، نشر/ دار الهداية

(٤) هو المبارك بن محمّد بن محمّد بن عبد الكريم، أبو السعادات الشيباني مجد الدِّين ابن الأثير الجزري الموصلّي المحدث اللغوي المفسر، وعزف عن الدنيا، وأقبل على العلم، من مؤلفاته: النهاية في غريب الحديث، جامع الأصول في أحاديث الرسول، تجريد أسماء الصّحابة، وغيرها، توفي بالموصل سنة: ٦٠٦ هـ.
ينظر/ طبقات الشّافعيّة الكبرى لابن السبكي(٨/ ٢٩٩)، تحقيق/ د. محمود محمد الطناحي، د. عبد الفتاح محمد الحلو، نشر/ هجر للطباعة والنشر والتوزيع، ط/ الثانية، ١٤١٣ه، ـبغية الوعاة في طبقات اللغويين والنحاة للسيوطي، (٢/ ٢٧٤)، تحقيق/ محمد أبو الفضل إبراهيم، نشر/ المكتبة العصرية – لبنان / صيدا.

(٥) النهاية في غريب الحديث لابن الأثير، (٤/ ٣٧٣)، تحقيق: طاهر أحمد الزاوى – محمود محمد الطناحي نشر/ المكتبة العلمية – بيروت، ١٣٩٩هـ – ١٩٧٩م.

(٦) هو أحمد بن محمّد بن علي الفيومي الحموي أبو العباس لغوي فقيه، من أبرز مؤلفاته: مؤلفاته: المصباح المنير في غريب الشرح الكبير للرافعي، ونثر الجمان في تراجم الأعيان وديوان الخطب، توفي نحو سنة ٧٧٠ هـ.

وبناءً على ما سبق: فالمال هو ما تملّكه الإنسان، وحازه بالفعل من كلّ شيء، وهذا الإطلاق يشمل العين، والمنفعة؛ فالأعيان كالذهب، والفضة، والحيوان، والنبات، والمنفعة: كالرُّكوب على الدابة، واللبس للثوب، والسكنى للدار، وغير ذلك. وأمّا ما لا يملكه الإنسان، ولم يدخل في حيازته بالفعل فلا يُعد مالًا في اللُّغة.

المال في الاصطلاح الشرعي: اتّجه الفقهاء في تعريفهم للمال إلى اتجاهين مختلفين، وهذا الاختلاف مردّه إلى اختلافهم في مالية المنافع وعدمها.

فأصحاب الاتجاه الأول: وهم جمهور الفقهاء يرون أن المنافع أموال. وبناء على ذلك، فقد اشتملت تعريفاهم للمال على المنفعة، فقالوا: المال هوما يتمول في العادة ويجوز أخذ العوض عنه،أو هو ما يباح نفعه مطلقا أو اقتناؤه بلا حاجة(٢).

وأما أصحاب الاتجاه الآخر: وهم الحنفية فإنهم يرون أن المنافع لا تُعد مالًا، وبالتالي لم يدخلوها في تعريفاهم للمال، فقالوا: المراد بالمال ما يميل إليه الطبع ويمكن ادخاره لوقت الحاجة، والمالية تثبت بتمول الناس كافة أو بعضهم(٣).

ينظر/ الدرر الكامنة في أعيان المائة الثامنة لابن حجر(٣٧٢/١)، نشر/ مجلس دائرة المعارف العثمانية – صيدر اباد/ الهند، ط/ الثانية، ١٣٩٢هـ/ ١٩٧٢م، بغية الوعاة في طبقات اللغويين والنحاة للسيوطي ١/ ٣٨٩.

(١) ينظر/ المصباح المنير للفيومي (٥٨٦/٢)، نشر/ المكتبة العلمية – بيروت.

(٢) ينظر/ أحكام القرآن لابن العربي (١٠٧/٢)، نشر/ دار الكتب العلمية، بيروت – لبنان، ط/ الثالثة، ١٤٢٤ هـ – ٢٠٠٣ م، مغني المحتاج للخطيب الشربيني (٣٢٢/٢)، نشر/ دار الكتب العلمية، ط/ الأولى، ١٤١٥هـ – ١٩٩٤م، المنثور في القواعد الفقهية للزركشي (٢٢٢/٣)، نشر/ وزارة الأوقاف الكويتية، ط/ الثانية، ١٤٠٥هـ – ١٩٨٥م، دقائق أولي النهى لشرح المنتهى المعروف بشرح منتهى الإرادات للبهوتى، (٧/٢)، نشر/ عالم الكتب، ط/ الأولى، ١٤١٤هـ – ١٩٩٣م.

(٣) ينظر/ تبيين الحقائق شرح كنز الدقائق للزيلعي، (٢٣٣/٥، ٢٧٧)، نشر/ المطبعة الكبرى الأميرية – بولاق، القاهرة، ط/ الأولى ١٣١٣ هـ،

ثالثا التعريف بالفساد المالي كمركب إضافي.

ويراد بالفساد المالي: السلوك المنافي للقوانين والأخلاق، القائم على الإخلال بالمصالح والواجبات العامة، من خلال استغلال المال العام لتحقيق مصالح خاصة(١).

المبحث الثاني

سبب الفساد المالي

إذا تتبعنا جميع صور الفساد وأشكاله نجد أنه يرجع إلى أحد الأسباب الآتية:

– ضعف الوازع الديني والبعد عن منهج رب العباد،فالأبناء والبنات هم أساس الأمة وأملها، فإذا فسدوا فسدت الأمة، وكانت أمة بلا أخلاق.

– غياب العدالة الاجتماعية، والمحاباة والمحسوبية، وإسناد الأمر إلى غير أهله، وتغليب السيئ على الحسن،وغياب القدوة الصالحة، والصفات الحميدة وهذا ظاهر بين في مجتمعنا المعاصر.

– حب المال، لما كان المال من أقوى المؤثرات على الإنسان في هذه الحياة، وكان من أهم مقومات الحياة على هذه الأرض – قال تعالى: ﴿ الْمَالُ وَالْبَنُونَ زِينَةُ الْحَيَاةِ الدُّنْيَا﴾(٢)، وقال: ﴿زُيِّنَ لِلنَّاسِ حُبُّ الشَّهَوَاتِ مِنَ النِّسَاءِ وَالْبَنِينَ وَالْقَنَاطِيرِ الْمُقَنْطَرَةِ مِنَ الذَّهَبِ وَالْفِضَّةِ وَالْخَيْلِ الْمُسَوَّمَةِ وَالْأَنْعَامِ وَالْحَرْثِ ذَلِكَ مَتَاعُ الْحَيَاةِ الدُّنْيَا وَاللَّهُ عِنْدَهُ حُسْنُ الْمَآبِ﴾(٣)– كان الإنسان في طمع مستمر حتى لو غرق فيه، فعن أنس بن مالكﷺ، أن رسول الله ﷺ قال: «لو أن لابن آدم واديا من ذهب أحب أن يكون له واديان، ولن يملأ فاه إلا التراب، ويتوب الله على من تاب»(٤).

---

(١) الفساد الإداري والمالي وآثاره الاقتصادية والاجتماعية، لـ د/ هاشم الشمري، ود/ إيثار الفتلى، (٢٧)، نشر/ دار اليازوري – الأردن– عمان، ط/ الأولى، ٢٠١١م.

(٢) سورة الكهف، آية (٤٦).

(٣) سورة آل عمران، آية (١٤).

(٤) صحيح البخاري (٨/ ٩٣)

فالمال له حب يطغى على تفكير الإنسان قال تعالى:﴿وَتُحِبُّونَ الْمَالَ حُبّـاً جَمّاً ﴾(١)، لهذا قد يعرض الإنسان نفسه للهلاك في سبيل الحصول عليه، فعن ابن كعب بن مالك الأنصاري، عن أبيه، قال: قال رسول الله ﷺ:« مَا ذِئْبَانِ جَائِعَانِ أُرْسِلَا فِي غَنَمٍ بِأَفْسَدَ لَهَا مِنْ حِرْصِ المَرْءِ عَلَى المَالِ وَالشَّرَفِ لِدِينِهِ»(٢).

– شيوع القوانين غير الواضحة وغير الملائمة، وانخفاض معدلات الأجور مما يجعل الرشوة والتعاطي بها مصدر أساسي لكسب المعاش.

– غياب الشفافية، وضعف العقوبات التي تردع المخالفين، وضعف الدور الرقابي.

---

(١) سورة الفجر، آية (٢٠).

(٢) أخرجه الترمذي في سننه، باب الزهد، (٥٨٨/٤)، وقال عنه: هذا حديث حسن صحيح. والنسائي في السنن الكبرى في كتاب الرقائق (٣٨٦/١٠)، ينظر: سنن الترمذي، تحقيق: أحمد محمد شاكر، ومحمد فؤاد عبد الباقي، وإبراهيم عطوة عوض المدرس في الأزهر الشريف، نشر/مصطفى البابي الحلبي – مصر، ط/الثانية، ١٣٩٥ هـ – ١٩٧٥ م، السنن الكبرى للنسائي، تحقيق: حسن عبد المنعم شلبي، نشر/ مؤسسة الرسالة – بيروت، ط/الأولى، ١٤٢١ هـ – ٢٠٠١ م.

قال المباركفوري في التحفة: " ليس ذئبان جائعان أرسلا في جماعة من جنس الغنم بأشد إفسادا لتلك الغنم من حرص المرء على المال والجاه، فإن إفساده لدين المرء أشد من إفساد الذئبين الجائعين لجماعة من الغنم إذا أرسلا فيها؛ أما المال فإفساده: أنه نوع من القدرة يحرك داعية الشهوات ويجر إلى التنعم في المباحات فيصير التنعم مألوفا وربما يشتد أنسه بالمال ويعجز عن كسب الحلال فيقتحم في الشبهات مع أنها ملهية عن ذكر الله تعالى وهذه لا ينفك عنها أحد؛ وأما الجاه فيكفي به إفسادا أن المال يبذل للجاه ولا يبذل الجاه للمال وهو الشرك الخفي فيخوض في المداهنة والنفاق وسائر الأخلاق الذميمة فهو أفسد وأفسد". ينظر/ تحفة الأحوذي بشرح جامع الترمذي، للمباركفوري،(٣٩/٧)، نشر/ دار الكتب العلمية – بيروت، بدون سنة نشر

المبحث الثالث

موقف الشريعة الإسلامية من الفساد

الناظر في نصوص القرآن الكريم والسنة النبوية يجد أنها قد تضافرت على تحريم الفساد وتجريمه بكل صوره وألوانه، والدليل على ذلك من الكتاب والسنة.

فمن الكتاب

١-قوله تعالى: ﴿ وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْفَسَادَ﴾(١).

قال الطبري: اختلف أهل التّأويل في معنى الإفساد الّذي أضافه اللهﷻإلي هذا المنافق: فقال: تأويله ما قلنا فيه من قطعه الطّريق، وإخافته السّبيل كما حدث من الأخنس بْنِ شُرَيْقٍ. وقال بعضهم: بل معنى ذلك قطع الرّحم وسفك دماء المسلمين ... وقد يدخل في الإفساد جميع المعاصي، وذلك أنّ العمل بالمعاصي إفساد في الأرض، فلم يخصّص الله وصفه ببعض معاني الإفساد دون بعض(٢).

وقال القرطبي- بعد أن أورد أقوال الصحابة والتابعين في معنى الفساد: قلت: والآية بعمومها تعم كل فساد كان في أرض أو مال أو دين، وهو الصحيح إن شاء الله تعالى(٣).

٢- قوله تعالى: ﴿ فَهَلْ عَسَيْتُمْ إِنْ تَوَلَّيْتُمْ أَنْ تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ وَتُقَطِّعُوا أَرْحَامَكُمْ ۞ أُولَئِكَ الَّذِينَ لَعَنَهُمُ اللَّهُ فَأَصَمَّهُمْ وَأَعْمَى أَبْصَارَهُمْ﴾(٤).

---

(١) سورة البقرة، آية: (٢٠٥).

(٢) ينظر/ جامع البيان في تأويل القرآن، لأبي جعفر الطبري، (٢٣٩/٤)، تحقيق/ أحمد محمد شاكر، نشر/ مؤسسة الرسالة، ط/ الأولى، ١٤٢٠ هـ - ٢٠٠٠ م.

(٣) ينظر/ تفسير القرطبي، (١٨/٣)،تحقيق/ أحمد البردوني ، وإبراهيم أطفيش، نشر/ دار الكتب المصرية – القاهرة، ط/ الثانية، ١٣٨٤هـ - ١٩٦٤ م.

(٤) سورة محمد، آية (٢٢،٢٣)

وجه الدلالة:

دلت الآية الكريمة على تحريم البغي، والظلم، والقتل، وكل صور الفساد، وبينت أن عقوبة من يفعل ذلك هو الطرد من رحمة الله[1].

ومن السنة:

١- ما روي عن أبي حميد الساعديﷺ، قال: استعمل رسول اللهﷺرجلا من الأسد، يقال له: ابن اللُّتْبِيَّةِ على الصدقة، فلما قدم قال: هذا لكم، وهذا لي، أهدي لي، قال: فقام رسول اللهﷺعلى المنبر، فحمد الله، وأثنى عليه، وقال: " ما بال عامل أبعثه، فيقول: هذا لكم، وهذا أهدي لي، أفلا قعد في بيت أبيه، أو في بيت أمه، حتى ينظر أيهدى إليه أم لا؟ والذي نفس محمد بيده، لا ينال أحد منكم منه شيئا إلا جاء به يوم القيامة يحمله على عنقه بعير له رغاء، أو بقرة لها خوار، أو شاة تيعر "، ثم رفع يديه حتى رأينا عفرتي إبطيه[2]، ثم قالﷺ: «اللهم، هل بلغت؟» مرتين[3].

٢- عن أبي هريرةﷺ، قال: قال رسول اللهﷺ: «لا تحاسدوا، ولا تناجشوا، ولا تباغضوا، ولا تدابروا، ولا يبع بعضكم على بيع بعض، وكونوا عباد الله إخوانا، المسلم أخو المسلم، لا يظلمه، ولا يخذله، ولا يحقره، التقوى هاهنا» ويشير إلى صدره ثلاث مرات «بحسب امرئ من الشر أن يحقر أخاه المسلم،

---

(١) ينظر/ الوجيز في تفسير الكتاب العزيز للواحدي ،(١٠٠٣)، تحقيق/ صفوان عدنان داوودي، نشر/ دار القلم ، الدار الشامية – دمشق،ط/الأولى، ١٤١٥ ه، تفسير القرطبي، (٢٤٦/١٦).

(٢) (منه) من المال الذي يهدى له بسبب عمل هو وظيفته. (جاءبه) حشر مصاحب اله. (رغاء) صوت ذوات الخف. (خوار) صوت البقر. (تيعر) من اليعار وهو صوت الشاة. (عفرة إبطيه) بياض ما تحت الإبط وسمي عفرة ؛لأنه بياض غير ناصع كأنه معفر بالتراب. ينظر/ المنهاج شرح صحيح مسلم للإمام النووي (٢١٩/١٢)، نشر/ دار إحياء التراث العربي – بيروت، ط/الثانية، ١٣٩٢ه، فتح الباري شرح صحيح البخاري، لابن حجر العسقلاني(١٦٦/١٣)،نشر/ دار المعرفة – بيروت، ١٣٧٩م.

(٣) متفق عليه. ينظر/ صحيح البخاري، (١٥٩/٣)،كتاب الهبة ،باب من لم يقبل الهدية لعلة، وصحيح مسلم، (١٤٦٣/٣) كتاب الإمارة، باب تحريم هدايا العمال.

كل المسلم على المسلم حرام، دمه، وماله، وعرضه»[1].لاَ أَحَدَكُمْ يَوْمَ القِيَامَةِ عَلَى رَقَبَتِهِ شَاةٌ لَهَا عَلَى رَقَبَتِهِ فَرَسٌ لَهُ حَمْحَمَةٌ، يَقُولُ: يَا رَسُولَ اللَّهِ أَغِثْنِي، فَأَقُولُ: لاَ أَمْلِكُ لَكَ شَيْئًا، قَدْ أَبْلَغْتُكَ، وَعَلَى رَقَبَتِهِ بَعِيرٌ لَهُ يَقُولُ: يَا رَسُولَ اللَّهِ أَغِثْنِي، فَأَقُولُ: لاَ أَمْلِكُ لَكَ شَيْئًا قَدْ أَبْلَغْتُكَ، وَعَلَى رَقَبَتِهِ صَامِتٌ، فَيَقُولُ: يَا رَسُولَ اللَّهِ أَغِثْنِي، فَأَقُولُ لاَ أَمْلِكُ لَكَ شَيْئًا قَدْ أَبْلَغْتُكَ، أَوْ عَلَى رَقَبَتِهِ رِقَاعٌ تَخْفِقُ، فَيَقُولُ: يَا رَسُولَ اللَّهِ أَغِثْنِي، فَأَقُولُ: لاَ أَمْلِكُ لَكَ شَيْئًا، قَدْ أَبْلَغْتُكَ "

٣-عن أبي هريرة ﷺ، قال: قام فينا النبي ﷺ، فذكر الغلول فعظمه وعظم أمره، قال: " لا أُلْفِيَنَّ أحدكم يوم القيامة على رقبته شاة لها ثُغَاءٌ، على رقبته فرس له حَمْحَمَةٌ، يقول: يا رسول الله أغثني، فأقول: لا أملك لك شيئا، قد أبلغتك، وعلى رقبته بعير له رُغَاءٌ، يقول: يا رسول الله أغثني، فأقول: لا أملك لك شيئا قد أبلغتك، وعلى رقبته صَامِتٌ، فيقول: يا رسول الله أغثني، فأقول لا أملك لك شيئا قد أبلغتك، أو على رقبته رقاع تخفق[2]، فيقول: يا رسول الله أغثني، فأقول: لا أملك لك شيئا، قد أبلغتك "[3].

٤- عن ابن عباس ﷺ، قال: قال رسول الله ﷺ: «لا ضرر ولا ضرار»[4].

---

(١)أخرجه مسلم في صحيحه، (١٩٨٦/٤) كتاب البر والصلة والآداب، باب تحريم ظلم المسلم.

(٢) (فذكر الغلول) تعرض لذكره وبيان حكمه. (عظم أمره) شدد في الانكار على فاعله. (لا ألفين) لا أجدن. (ثغاء) صوت الغنم. (حمحمة) صوت الفرس إذا طلب العلف. (لا أملك لك شيئا) من المغفرة لأن الشفاعة أمرها إلى الله تعالى. (رغاء) صوت البعير. (صامت) الذهب والفضة ونحوهما. (رقاع) جمع رقعة وهي الخرقة. (تخفق) تتحرك. ينظر/فتح الباري شرح صحيح البخاري، لابن حجر العسقلاني(١٨٦/٦).

(٣) أخرجه البخاري في صحيحه (٧٤/٤)، كتاب الجهاد والسير، باب الغلول.

(٤) أخرجه الحاكم في مستدركه من حديث أبي سعيد الخدري، (٦٦/٢)، كتاب البيوع، وقال عنه: هذا حديث صحيح الإسناد على شرط مسلم ولم يخرجاه"، وابن ماجة في سننه، (٧٨٤/٢)، باب من بنى في حقهما يضرب جاره. ينظر/ المستدرك على الصحيحين للحاكم النيسابوري، تحقيق/ مصطفى عبد القادر عطا، نشر/ دار الكتب

وجه الدلالة:

دلت هذه الأحاديث بمجموعها على تحريم الفساد بكل ألوانه وصوره: ففي الحديث الأول حرم ﷺ استغلال المنصب والوظيفة لتحقيق مكاسب خاصة، والحديث الثاني نهي الحسد والبغضاء والخذلان، وأمر بالمحبة والأخوة ونبذ الفرقة، ثم أكد ﷺ على حرمة أكل أموال الناس بالباطل، وفي الحديث الثالث حرمﷺ الاختلاس والغلول، وفي الحديث الرابع نهى ﷺ عن الضرر والإضرار عموما ولا شك أن ذلك كله لون من ألوان الفساد فدل ذلك على حرمته.

المبحث الرابع

الاحتكار والفساد

قبل أن أبين كيف كان الاحتكار حائط منيعا في مواجهة الفساد كان لزاما علىَّ أن أبين معنى الاحتكار ثم أعرج على حكمه ثم العلاقة بين تحريم الاحتكار و الفساد وذلك في ثلاث مطالب متوالية.

المطلب الأول

التعريف بالاحتكار

الاحتكار في اللغة: مأخوذ من حَكَرَ، والحاء والكاف والراء أصل واحد، وهو الحبس. والحُكْرة: حبس الطعام منتظرا لغلائه.

قال ابْنُ سِيدَهْ: الاحتكار جمع الطعام ونحوه مما يؤكل واحتباسه انتظار وقت الغلاء به[1].

الاحتكار في اصطلاح الفقهاء:

اختلف الفقهاء في تعريف الاحتكار على النحو الآتي:

العلمية – بيروت، ط/ الأولى، ١٤١١ هـ – ١٩٩٠م، سنن ابن ماجه، تحقيق/ محمد فؤاد عبد الباقي، نشر/دار إحياء الكتب العربية – فيصل عيسى البابي الحلبي، بدون سنة نشر.

(١) ينظر/ معجم مقاييس اللُّغة لابن فارس، مادة حكر٢/ ٩٢، لسان العرب لابن منظور (٢٠٨/٤)، تاج العروس للزَّبيدي (٧٢/١١).

-عرفه الحنفية:بأنه اشتراء طعام ونحوه وحبسه إلى الغلاء أربعين يوما[١].

- وعرفه المالكية: بأنه ادخار المبيع وطلب الربح فيه بانتقال الأسواق، أو هو رصد الأسواق انتظارا لارتفاع الأثمان[٢].

- وعرفه الشافعية : بأن يشتري الإنسان من الطعام ما لا يحتاج إليه في حال ضيقه وغلائه على الناس، فيحبسه عنهم ليزداد في ثمنه[٣].

- وعرفه الحنابلة: بأنه اشتراء القوت وحبسه انتظارا للغلاء[٤].

والذي يترجح لي:

أن الاحتكار يصدق على كل شيء يترتب على حبسه إضرار بالناس، سواء أكان طعاماً أم غيره، إذا الحكم يدور مع العلة وجودا وعدما، وبنا على

---

(١) ينظر: رد المحتار على الدر المختار لابن عابدين، (٣٩٨/٦)، نشر/ دار الفكر- بيروت، ط/ الثانية، ١٤١٢هـ - ١٩٩٢م.

قال الإمام الكاساني: الاحتكار هو أن يشتري طعاما في مِصْرٍ ويمتنع عن بيعه وذلك يضر بالناس، وكذلك لو اشتراه من مكان قريب يحمل طعامه إلى المِصْرِ وذلك المِصْرُ صغير وهذا يضر به يكون محتكرا، وإن كان مِصْرًا كبيرا لا يضر به لا يكون محتكرا. ينظر/ بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع للكاساني، (٥/ ١٢٩)، نشر/ دار الكتب العلمية، ط/ الثانية، ١٤٠٦هـ - ١٩٨٦م.

(٢) ينظر/ روضة المستبين في شرح كتاب التلقين لأبي فارس المعروف بابن بزيزة، تحقيق/ عبد اللطيف زكاغ،(٢/ ٩٩٧) نشر/ دار ابن حزم، ط/ الأولى، ١٤٣١ هـ - ٢٠١٠ م.بلغة السالك لأقرب المسالك المعروف بحاشية الصاوي على الشرح الصغير، لأبي العباس الشهير بالصاوي المالكي (المتوفى: ١٢٤١هـ) ، (٦٣٩/١)، نشر/ دار المعارف، ط/ بدون طبعة وبدون تاريخ.

(٣) ينظر/ البيان في مذهب الإمام الشافعي للعمراني (المتوفى: ٥٥٨هـ)، تحقيق/ قاسم محمد النوري، (٥/ ٣٥٥)، نشر/ دار المنهاج - جدة، الطبعة/ الأولى، ١٤٢١ هـ- ٢٠٠٠م، المجموع شرح المهذب للنووي (المتوفى: ٦٧٦هـ)، (١٣/ ٤٤)، نشر/ دار الفكر، بدون سنة نشر. (١٣/ ٤٤)

(٤) ينظر:المغني لابن قدامة، لابن قدامة المقدسي (المتوفى: ٦٢٠هـ)، (١٦٧/٤)، نشر/ مكتبة القاهرة، الطبعة/ بدون طبعة.

ذلك:فمتى تضرر الناس من حبس أي سلعة صدق عليها الاحتكار، وإلا كان ادخارا مباحًا[١].

وهذا يتوافق مع مذهب المالكية حيث إنهم لا يقصرون الاحتكار على الأقوات وفي ذلك ما روي عن الإمام مالك أنه قال: الْحُكْرَةُ في كل شيء في السوق من الطعام والكتاب والزيت وجميع الأشياء والصوف وكل ما يضر بالسوق، قال: والسمن والعسل والْعُصْفُرِ وكل شيء[٢].

المطلب الثاني

حكم الاحتكار في الفقه الإسلامي

اختلف الفقهاء في حكم الاحتكار على قولين:

القول الأول:

ذهب جمهور الفقهاء من المالكية[٣]، والشافعية[٤]، والحنابلة[٥]، والظاهرية[٦]، إلى القول بتحريم الاحتكار.

---

(١) الجدير بالذكر أن القانون المصري أورد تعريفا للممارسات الاحتكارية وذلك في المادة الرابعة من قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية الصادر في ٢٠٠١٥، فقال: قدرة الشخص الذي تزيد حصته على ٢٥ % من تلك السوق على إحداث تأثير فعال على الأسعار أو حجم المعروض بها دونأن تكون لمنافسيه القدرة على الحد من ذلك.

(٢) ينظر/ المدونة للإمام مالك بن أنس بن مالك بن عامر الأصبحي المدني (المتوفى: ١٧٩هـ)، (٣١٣/٣)، نشر/ دار الكتب العلمية، الطبعة: الأولى، ١٤١٥هـ - ١٩٩٤م.

(٣) ينظر/ التبصرة للخمي (المتوفى: ٤٧٨ هـ)، تحقيق/ أحمد عبد الكريم نجيب نشر/ وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، قطر، ط/ الأولى، ١٤٣٢ هـ - ٢٠١١ م.

(٤) ينظر/ روضة الطالبين وعمدة المفتين للنووي، تحقيق: زهير الشاويش، (٤١٣/٣)، نشر/ المكتب الإسلامي، بيروت- دمشق- عمان، ط/ الثالثة، ١٤١٢هـ / ١٩٩١م.

(٥) ينظر/المغني لابن قدامة، (١٦٦/٤)، الإنصاف في معرفة الراجح من الخلاف للمَرْداوي، (١٩٨/١١)، تحقيق/ الدكتور عبد الله بن عبد المحسن التركي - الدكتور عبد الفتاح محمد الحلو، نشر/ هجر للطباعة والنشر ، القاهرة ، ط/ الأولى، ١٤١٥ هـ.

(٦) ينظر/ المحلى بالآثار لابن حزم الظاهري (المتوفى: ٤٥٦هـ)، (٥٧٢/٧)، نشر/ دار دار الفكر – بيروت، ط/ بدون طبعة وبدون تاريخ.

القول الثاني:

ذهب جمهور الحنفية[١]، وبعض الشافعية[٢]، وبعض الإمامية[٣]،إلى القول بكراهة الاحتكار إذا كان يضر بالناس.

الأدلة والمناقشة

أولًا: أدلة أصحاب القول الأول القائلين بحرمة الاحتكار بالكتاب، والسنة والأثر، والمعقول:

أما الكتاب فمنه:

– فقوله تعالى:﴿إِنَّ الَّذِينَ كَفَرُوا وَيَصُدُّونَ عَن سَبِيلِ اللَّهِ وَالْمَسْجِدِ الْحَرَامِ الَّذِي جَعَلْنَاهُ لِلنَّاسِ سَوَاء الْعَاكِفُ فِيهِ وَالْبَادِ وَمَن يُرِدْ فِيهِ بِإِلْحَادٍ بِظُلْمٍ نُذِقْهُ مِنْ عَذَابٍ أَلِيمٍ﴾[٤].

وجه الدلالة:

استدل هؤلاء على حرمة الاحتكار بقوله تعالى:﴿ وَمَن يُرِدْ فِيهِ بِإِلْحَادٍ بِظُلْمٍ﴾[٥] وقالوا: بأن الاحتكار من الظلم وداخل تحته في الوعيد، قال الإمام القرطبي عند تفسيره لهذه الآية:روى أبو داود عن يعلى بن أمية أن رسول الله

---

(١) ينظر/ بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع للكاساني، (٥/ ١٢٩)، الهداية في شرح بداية المبتدي للمرغيناني، تحقيق/ طلال يوسف، (٣٧٧/٤)، نشر/ دار احياء التراث العربي – بيروت – لبنان.

(٢) ينظر/ المهذب للشيرازي (٦٤/٢)، نشر/ دار الكتب العلمية، بدون سنة نشر. روضة الطالبين للنووي(٤١٣/٣).

(٣) ينظر/ المبسوط في فقه الإمامية، لشيخ الطائفة أبى جعفر محمد بن الحسن بن على الطوسي، (١٩٥/٢)، تحقيق/ محمد الباقر، ط: دار الكتاب الإسلامي بيروت لبنان، ١٩٩٢هـ، مفتاح الكرامة في شرح قواعد العلاّمة، للسيد جواد الحسيني العاملي، (٣٥٣/١٢)، نشر/ مؤسسة النشر الاسلامي، بدون طبعة.

(٤) سورة الحج، أية:٢٥.

(٥) قال القرطبي: اختلف في الظلم، فروى علي بن أبي طلحة عن ابن عباس:" ومن يرد فيه بإلحاد بظلم" قال: الشرك. وقال عطاء: الشرك والقتل. وقيل: معناه صيد حمامه، وقطع شجره، ودخوله غير محرم. ينظر/ تفسير القرطبي، (٣٥/١٢).

صلى الله عليه وسلم قال: "احتكار الطعام في الحرم إلحاد فيه"[١] وهو قول عمر بن الخطاب. والاحتكارُ حرام في كل البلاد، وفي مكة أشد تحريمًا؛ لأن مكة واد غير ذي زرع فالواجب على الناس جلب الأقوات إليها للتوسعة على أهله[٢].

وأما السنة فمنها:

١-ما روى عن سعيد بن الْمُسَيِّبﷺ، عن معمر بن عبد الله العدوى أن النبيﷺ قال: «لَا يَحْتَكِرُ إِلَّا خَاطِئٌ»[٣].

٢-ما روى عن معقل بن يسارﷺ قال: قال رسول الله ﷺ: "مَنْ دَخَلَ في شَيْء مِنْ أَسْعارِ المُسْلِمينَ ليُغْلِيَه عَلَيْهم؛ كانَ حقًّا على الله تبارك وتعالى أَنْ يُقْعِدَهُ بِعُظْمٍ مِنَ النَّارِ يَوْمَ القِيَامَةِ"[٤].

٣-ومنها ما روي عن عمر بن الخطابﷺ، قال: سمعت رسول الله ﷺ قال: «مَنِ احْتَكَرَ عَلَى الْمُسْلِمِينَ طَعَامَهُمْ، ضَرَبَهُ اللَّهُ بِالْجُذَامِ وَالْإِفْلَاسِ»[٥].

---

(١) أخرجه أبو داود في سننه، كتاب المناسك، باب تحريم حرم مكة، (٢١٢/٢)، ينظر/ سنن أبي داود، تحقيق/ محمد محيي الدين عبد الحميد، نشر/ المكتبة العصرية، صيدا – بيروت.

وأورده الألباني في ضعيف الجامع الصغير وزيادته، نشر/ المكتب الإسلامي(٢٨).

(٢) ينظر/ فيض القدير شرح الجامع الصغير للمناوي، (١٨٢/١)، نشر/ المكتبة التجارية الكبرى – مصر، ط/ الأولى ١٣٥٦ه.

(٣) أخرجه مسلم في صحيحه، (١٢٢٨/٣)، كتاب الطلاق، باب تحريم الاحتكار في الأقوات.

(٤) أخرجه أحمد في مسنده من طريق زيد بن مرة، وأخرجه الحاكم في مستدركه في كتاب البيوع ولكن من طريق عبد الصمد بن عبد الوارث بلفظ «مَنْ دَخَلَ فِي شَيْءٍ مِنْ أَسْعَارِ الْمُسْلِمِينَ لِيُغْلِيَ عَلَيْهِمْ، كَانَ حَقًّا عَلَى اللَّهِ أَنْ يَقْذِفَهُ فِي مُعْظَمِ جَهَنَّمَ رَأْسُهُ أَسْفَلُهُ». ينظر/ مسند الإمام أحمد بن حنبل، (٤٢٦/٣٣) في حديث معقل بن يسار، تحقيق/ شعيب الأرنؤوط – عادل مرشد، وآخرون، إشراف: د عبد الله بن عبد المحسن التركي، نشر/ مؤسسة الرسالة، ط/ الأولى، ١٤٢١، المستدرك على الصحيحين للحاكم(١٥/٣).

(٥) أخرجه بن ماجة في سننه، كتاب التجارات، باب الحكرة والجلب، (٧٢٩/٢).

٤-وعن عمر بن الخطاب ﷺأن النبيﷺقال: « الْجَالِبُ مَرْزُوقٌ وَالْمُحْتَكِرُ مَلْعُونٌ»(١).

وجه الدلالة:

دلت هذه الأحاديث بمجموعها على حرمة الاحتكار،فالذي يحبس السلع لديه، ويخزنها حتى تقل من الأسواق ويرتفع ثمنها، ثم يعرضها للبيع ويزيد في قيمتها، يستحق الطرد من رحمة الله تعالى؛ حيث إنه ضيق على الناس.

وفي ذلك يقول الشوكاني في نيل الأوطار: " ولا شك أن أحاديث الباب تنتهض بمجموعها للاستدلال على عدم جواز الاحتكار ولو فرض عدم ثبوت شيء منها في الصحيح، فكيف وحديث معمر المذكور في صحيح مسلم والتصريح بأن المحتكر خاطئ كاف في إفادة عدم الجواز، لأن الخاطئ: المذنب العاصي(٢).

ويقول الصنعاني في سبل السلام: " الخاطئ هو العاصي الآثم، وفى الباب أحاديث دالة على تحريم الاحتكار"(٣).

وأما الأثر فمنه:

١- مارويعن عمر بن الخطاب ﷺأنه قال:«لَا حُكْرَةَ فِي سُوقِنَا، لَا يَعْمِدُ رِجَالٌ بِأَيْدِيهِمْ فُضُولٌ مِنْ أَذْهَابٍ إِلَى رِزْقٍ مِنْ رِزْقِ اللَّهِ نَزَلَ بِسَاحَتِنَا، فَيَحْتَكِرُونَهُ عَلَيْنَا، وَلَكِنْ أَيُّمَا جَالِبٍ جَلَبَ عَلَى عَمُودِ كَبِدِهِ فِي

---

(١)أخرجه بن ماجة في سننه، كتاب التجارات، باب الحكرة والجلب، (٧٢٨/٢). والبيهقي في سننه الصغرى في كتاب البيوع، باب كراهية الاحتكار، (٢٨٧/٢).ينظر/ السنن الصغير للبيهقي، تحقيق/ عبد المعطي أمين قلعجي، نشر/ جامعة الدراسات الإسلامية، كراتشي باكستان، ط/ الأولى، ١٤١٠هـ. وقال عنه الألباني في ضعيف الترغيب والترهيب ضعيف. ينظر/ ضعيف الترغيب والترهيب، لمحمد بن ناصر الألباني، (٥٤٢/١)، نشر/ مكتبة المعارف للنشر والتوزيع، ط/ الأولى، ١٤٢١هـ.

(٢) ينظر/ نيل الأوطار للشوكاني،(٢٦١/٥)، تحقيق/ عصام الدين الصبابطي، نشر/ دار الحديث، مصر، ط/ الأولى، ١٩٩٣م.

(٣) ينظر/ سبل السلام للصنعاني، (٣٣/٢)، نشر/ دار الحديث، ط/ بدون طبعة، وبدون تاريخ.

الشِّتَاءِ وَالصَّيْفِ، فَذَلِكَ ضَيْفُ عُمَرَ فَلْيَبِعْ كَيْفَ شَاءَ اللَّهُ، وَلْيُمْسِكْ كَيْفَ شَاءَ اللَّهُ»(١).

٢-ما روي أن عثمانﷺ" كان ينهى عن الحكرة "(٢).

وجه الدلالة:

دلت هذه الآثار على حرمة الاحتكار؛ لأنه لو لم يكن محرما ما نهي عنه سيدنا عمر بن الخطاب وعثمان بن عفان رضي الله عنهما.

وأما المعقول فقالوا:

لما كان الاحتكار مصلحة حاصلة تنفع المحتكر فقط على حساب النـــاس؛ كان ممنوعًا لكونه مصلحة خاصة، وكان البيع مباحًا وتوفير البضاعة واجبًا؛ لكونه مصلحة عامة والقاعدة تقول "بأن المصلحة العامة مقدمة على المصلحة الخاصة"(٣).

قال الكاسانى في بدائع الصنائع:أن الاحتكار من باب الظلم؛ لأن ما بيـــع في المصر فقد تعلق به حق العامة، فإذا امتنع المشترى عن بيعه عنـــد شـــدة حاجتهم إليه فقد منعهم حقهم، ومنع الحق عن المستحق ظلم وحرام، وقليل مدة الحبس وكثيرها سواء في حق الحرمة لتحقق الظلم.

ثانيًا: أدلة أصحاب القول الثاني القائلين بكراهة الاحتكار بمايلي:

١-قصور الروايات – الـــواردة بـــالتحريم – ســـندا ودلالـــة، بالإضافة إلى اختلافهم في تعداد ما يجريبه الاحتكار فعُدّ في بعـــض أربعة، وبعض خمسة، وفي بعض ستة(٤).

ويرد عليه:

---

(١) ينظر/ الاستذكار لابن عبد البر، (٤١٠/٦)، تحقيق/ سالم محمد عطا، محمد علي معوض، نشر/ دار الكتب العلمية – بيروت.

(٢) ينظر/ الاستذكار لابن عبد البر، (٤١٠/٦).

(٣) ينظر/ علم المقاصد الشرعية، لنور الدين بن مختار الخادمي، (٢٨)، نشر/ مكتبة العبيكان، ط/ الأولى ١٤٢١هـــ- ٢٠٠١م.

(٤) ينظر/ مفتاح الكرامة (٣٥٣/١٢).

بأن الروايات في الصحاح غير قاصرة في دلالتها على التحريم، لترتبه على اللعن والوعيد الوارد فيها[١].

٢- إشعار بعض الصحاح بالجواز على كراهية، والأخبار الأخرى لا تستلزم التحريم[٢].

ويرد عليه:

أن هذه الأخبار المشعرة بالكراهية الواردة في الصحاح المعتمدة عند الإمامية يمكن حملها على أن الحاجة لم تكن ماسة جدا بالناس[٣].

بالإضافة إلى أن تصريح الحنفية بالكراهة على سبيل الإطلاق ينصرف إلى الكراهة التحريمية وفاعل المكروه تحريماً عندهم يستحق العقاب كفاعل الحرام.

٣- الناس مسلطون على أموالهم وتحريم التصرف حجر عليهم[٤].

ويرد عليه:

بأن تسلط الناس على أموالهم يجب أن يكون في الحدود التي لا تؤثر على الآخرين[٥]،إذ لا ضرر ولا ضرار، والضرر يزال ، ودر المفاسد مقدم على جلب المصالح.

الترجيح

بعد عرض أقوال الفقهاء في حكم الاحتكار وأدلة كل مذهب ومناقشة ما أمكن مناقشته يتبين لي رجحان قول القائلين بحرمة الاحتكار؛ وذلك لقوة أدلته وسلامتها من المناقشة.

---

(١) ينظر/ الاحتكار وآثاره في الفقه الإسلامي، لقحطان عبد الرحمن الدوري، (١٠٤)، نشر/ كتاب ناشرون- بيروت لبنان، بدون تاريخ.

(٢) ينظر/ مفتاح الكرامة (٣٥٣/١٢).

(٣) ينظر/ الاحتكار وآثاره في الفقه الإسلامي، لقحطان عبد الرحمن الدوري، (١٠٥).

(٤) ينظر/ مفتاح الكرامة (٣٥٣/١٢).

(٥) ينظر/ الاحتكار وآثاره في الفقه الإسلامي، لقحطان عبد الرحمن الدوري، (١٠٦).

المطلب الثالث

العلاقة بين تحريم الاحتكار والفساد

لما للاحتكار من مساوئ خطيرة تكمن أبرزها في تعظيم ثروة المحتكر بشكل كبير وفي زمن قياسي، وضعف المنافسة بين المنتجين، وعدم الاهتمام بجودة المنتج المقدم أو الخدمة، وكان ذلك سببا لانتشار الفساد المالي والإداري والرشاوي ضمانا لبقاء "المنتج الأوحد" مسيطرا على السوق.

وكان الاحتكار إحدى حلقات الفساد، وعامل هاما في انتشاره وظهوره وتفشيه نجد أن الفقه الإسلامي قد تدخل فرفع الضرر، وقدم المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، فمن المقرر فقها أن الضرر يزال[1]،المَصْلَحةُ العامَّةُ مُقَدَّمةٌ علَى المَصْلَحةِ الخاصَّةِ[2]، بل روي عن أبي سعيد الخدري ﷺ، أن رسول الله صلى الله عليه وسلم قال: «لَا ضَرَرَ وَلَا ضِرَارَ»[3].

نجد أن الفقهاء قد حرموا الاحتكار لمواجهة الفساد الناتج عنه، ولرفع الضرر الواقع على الناس، فلو احتكر إنسان شيئاً واضطر الناس إليه، ولم يجدوا غيره، أجبر على بيعه، دفعاً لضرر الواقع عليهم.

---

(١) ينظر: الأشباه والنظائر، للسبكي (المتوفى: ٧٧١هـ)، (٤١/١)، نشر/ دار الكتب العلمية، الطبعة/ الأولى ١٤١١هـ- ١٩٩١م.

(٢) ينظر/الموافقات، للشاطبي (المتوفى: ٧٩٠هـ)، (٨٩/٣)، تحقيق/ أبو عبيدة مشهور بن حسن آل سلمان، نشر/ دار ابن عفان، الطبعة الأولى ١٤١٧هـ/ ١٩٩٧م.معلمة زايد للقواعد الفقهية والأصولية (١٩٩/٤)، نشر/ مؤسسة زايد بن سلطان للأعمال الخيرية، ط/ الأولى،١٤٣٤هـ.

(٣) أخرجه الحاكم في مستدركه، كتاب البيوع، ٦٦/٢ رقم/ ٢٣٤٥، وقال عنه: هذا حديث صحيح الإسناد على شرط مسلم ولم يخرجاه.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: القرآن الكريم.

ثانيًا: من كتب التفسير وعلوم القرآن.

- أحكام القرآن لابن العربي، نشر/ دار الكتب العلمية، بيروت – لبنان، ط/ الثالثة، ١٤٢٤ هـ – ٢٠٠٣ م.
- بحر العلوم، للسمرقندي، تحقيق/ الشيخ على محمد معوض وأخرون، طبعة دار الكتب العلمية بيروت– لبنان، الطبعة الأولى، ١٩٩٣م.
- تفسير القرطبي، تحقيق/ أحمد البردوني، وإبراهيم أطفيش، نشر/ دار الكتب المصرية – القاهرة، ط/ الثانية ، ١٣٨٤هـ – ١٩٦٤ م.
- جامع البيان في تأويل القرآن، لأبي جعفر الطبري، تحقيق/ أحمد محمد شاكر، نشر/ مؤسسة الرسالة، ط/ الأولى، ١٤٢٠ هـ – ٢٠٠٠ م.
- المفردات في غريب القرآن للراغب الأصفهاني، تحقيق/ صفوان عدنان الداودي، نشر/ دار القلم، الدار الشامية – دمشق بيروت، الطبعة/ الأولى – ١٤١٢ ه.
- النكت والعيون للماوردي، تحقيق/ السيد ابن عبد المقصود بن عبد الرحيم، نشر/ دار الكتب العلمية – بيروت / لبنان.
- الوجيز في تفسير الكتاب العزيز للواحدي،تحقيق/ صفوان عدنان داوودي، نشر/ دار القلم ، الدار الشامية – دمشق، ط/ الأولى، ١٤١٥ ه.

ثالثاً: من كتب الحديث وشروحه :

- الاستذكار لابن عبد البر، تحقيق/ سالم محمد عطا، محمد علي معوض، نشر/ دار الكتب العلمية – بيروت.
- تحفة الأحوذي بشرح جامع الترمذي، للمباركفورى، نشر/ دار الكتب العلمية – بيروت، بدون سنة نشر
- سبل السلام للصنعاني، نشر/ دار الحديث، ط/ بدون طبعة، وبدون تاريخ.
- سنن ابن ماجه، تحقيق/ محمد فؤاد عبد الباقي، نشر/ دار إحياء الكتب العربية – فيصل عيسى البابي الحلبي، بدون سنة نشر.
- سنن أبي داود، تحقيق/ محمد محيي الدين عبد الحميد، نشر/ المكتبة العصرية، صيدا – بيروت.

- سنن الترمذي، تحقيق: أحمد محمد شاكر، ومحمد فؤاد عبد الباقي، وإبراهيم عطوة عوض المدرس في الأزهر الشريف ، نشر/ مصطفى البابي الحلبي – مصر، ط/ الثانية، ١٣٩٥ هـ – ١٩٧٥ م.
- السنن الصغير للبيهقي، تحقيق/ عبد المعطي أمين قلعجي، نشر/ جامعة الدراسات الإسلامية، كراتشي ــ باكستان، ط/ الأولى، ١٤١٠هـ.
- السنن الكبرى للنسائي، تحقيق: حسن عبد المنعم شلبي، نشر/ مؤسسة الرسالة – بيروت، ط/ الأولى، ١٤٢١ هـ – ٢٠٠١ م.
- صحيح البخاري، تحقيق/ محمد زهير بن ناصر الناصر، نشر/ دار طوق النجاة، ط/ الأولى، ١٤٢٢هـ.
- صحيح مسلم، تحقيق/ محمد فؤاد عبد الباقي، نشر/ دار إحياء التراث العربي – بيروت.
- ضعيف الترغيب والترهيب، لمحمد بن ناصر الألباني، نشر/ مكتبة المعارف للنشر والتوزيع، ط/ الأولى، ١٤٢١هـ.
- فتح الباري شرح صحيح البخاري، لابن حجر العسقلاني(١٦٦/١٣)، نشر/ دار المعرفة – بيروت، ١٣٧٩م.
- فيض القدير شرح الجامع الصغير للمناوي، نشر/ المكتبة التجارية الكبرى – مصر، ط/ الأولى ١٣٥٦ه.
- المستدرك على الصحيحين للحاكم النيسابوري، تحقيق/ مصطفى عبد القادر عطا، نشر/ دار الكتب العلمية – بيروت، ط/ الأولى، ١٤١١ هـ – ١٩٩٠م.
- مسند الإمام أحمد بن حنبل، تحقيق/ شعيب الأرنؤوط – عادل مرشد، وآخرون، إشراف: د عبد الله بن عبد المحسن التركي، نشر/ مؤسسة الرسالة، ط/ الأولى، ١٤٢١هـ.
- المنهاج شرح صحيح مسلم للإمام النووي، نشر/ دار إحياء التراث العربي – بيروت، ط/ الثانية، ١٣٩٢ه.
- النهاية في غريب الحديث لابن الأثير، تحقيق: طاهر أحمد الزاوى – محمود محمد الطناحي نشر/ المكتبة العلمية – بيروت، ١٣٩٩هـ – ١٩٧٩م.
- نيل الأوطار للشوكاني، تحقيق/ عصام الدين الصبابطي، نشر/ دار الحديث، مصر، ط/ الأولى، ١٩٩٣م.

رابعًا:من كتب أصول الفقه والقواعد والإجماع :

- الأشباه والنظائر، للسبكي (المتوفى: ٧٧١هـ)، نشر/ دار الكتب العلمية، الطبعة/ الأولى ١٤١١هـ- ١٩٩١م.
- أصول الفقه، أ د/ محمد أبو النور زهير، نشر/ المكتبة الأزهرية للتراث، بدون سنة نشر.
- علم المقاصد الشرعية، لنور الدين بن مختار الخادمي،نشر/ مكتبة العبيكان، ط/ الأولى ١٤٢١هـ- ٢٠٠١م.
- معلمة زايد للقواعد الفقهية والأصولية، نشر/ مؤسسة زايد بن سلطان للأعمال الخيرية، ط/ الأولى،١٤٣٤هـ.
- المنثور في القواعد الفقهية للزركشي، نشر/ وزارة الأوقاف الكويتية، ط/ الثانية، ١٤٠٥هـ - ١٩٨٥م.
- الموافقات، للشاطبي (المتوفى: ٧٩٠هـ)، تحقيق/ أبو عبيدة مشهور بن حسن آل سلمان، نشر/ دار ابن عفان، الطبعة الأولى ١٤١٧هـ/ ١٩٩٧م.
- نزهة الأعين النواظر في علم الوجوه والنظائر للجوزي، تحقيق/ محمد عبد الكريم كاظم الراضي، نشر/ مؤسسة الرسالة - لبنان/ بيروت، الطبعة/ الأولى، ١٤٠٤هـ،
- نهاية السول شرح منهاج الوصول، للإسنوي، نشر/ دار الكتب العلمية – بيروت، ط/ الأولى ١٤٢٠هـ.

خامسًا: من كتب الفقه:

- الإنصاف في معرفة الراجح من الخلاف للمَرْداوي، تحقيق/ الدكتور عبد الله بن عبد المحسن التركي - الدكتور عبد الفتاح محمد الحلو، نشر/ هجر للطباعة والنشر ، القاهرة ، ط/ الأولى، ١٤١٥ هـ.
- بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع للكاساني، نشر/ دار الكتب العلمية، ط/ الثانية، ١٤٠٦هـ - ١٩٨٦م.
- بلغة السالك لأقرب المسالك المعروف بحاشية الصاوي على الشرح الصغير، لأبي العباس الشهير بالصاوي المالكي (المتوفى: ١٢٤١هـ)، نشر/ دار المعارف، ط/ بدون طبعة وبدون تاريخ.
- البيان في مذهب الإمام الشافعي للعمراني (المتوفى: ٥٥٨هـ)، تحقيق/ قاسم محمد النوري، نشر/ دار المنهاج – جدة، الطبعة/ الأولى، ١٤٢١ هـ- ٢٠٠٠م.

- التبصرة للخمي (المتوفى: ٤٧٨ هـ)، تحقيق/ أحمد عبد الكريم نجيب نشر/ وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، قطر، ط/ الأولى، ١٤٣٢ هـ - ٢٠١١ م.
- تبيين الحقائق شرح كنز الدقائق للزيلعي، نشر/ المطبعة الكبرى الأميرية - بولاق، القاهرة، ط/ الأولى ١٣١٣ هـ،
- دقائق أولي النهى لشرح المنتهى المعروف بشرح منتهى الإرادات للبهوتى، نشر/ عالم الكتب، ط/ الأولى، ١٤١٤هـ - ١٩٩٣م.
- رد المحتار على الدر المختار لابن عابدين، نشر/ دار الفكر- بيروت، ط/ الثانية، ١٤١٢هـ - ١٩٩٢م.
- روضة الطالبين وعمدة المفتين للنووي، تحقيق: زهير الشاويش، نشر/ المكتب الإسلامي، بيروت- دمشق- عمان، ط/ الثالثة، ١٤١٢هـ / ١٩٩١م.
- روضة المستبين في شرح كتاب التلقين لأبي فارس المعروف بابن بزيزة، تحقيق/ عبد اللطيف زكاغ، نشر/ دار ابن حزم، ط/ الأولى، ١٤٣١ هـ - ٢٠١٠ م.
- المبسوط في فقه الإمامية، لـــشيخ الطائفة أبى جعفر محمد بن الحسن بن على الطوسي،تحقيق/ محمد الباقر، ط:دار الكتاب الإسلامي بيروت لبنان، ١٩٩٢هـ.
- المجموع شرح المهذب للنووي (المتوفى: ٦٧٦هـ)، نشر/ دار الفكر، بدون سنة نشر.
- المحلى بالآثار لابن حزم الظاهري (المتوفى: ٤٥٦هـ)، نشر/ دار الفكر - بيروت، ط/ بدون طبعة وبدون تاريخ.
- المدونة للإمام مالك بن أنس بن مالك بن عامر الأصبحي المدني (المتوفى: ١٧٩هـ)، نشر/ دار الكتب العلمية، الطبعة: الأولى، ١٤١٥هـ - ١٩٩٤م.
- مغني المحتاج للخطيب الشربيني، نشر/ دار الكتب العلمية، ط/ الأولى، ١٤١٥هـ - ١٩٩٤م.
- المغني لابن قدامة، لابن قدامة المقدسي (المتوفى: ٦٢٠هـ)، نشـر/ مكتبة القاهرة، الطبعة/ بدون طبعة.
- مفتاح الكرامة في شرح قواعد العلاّمة، للسيد جواد الحسيني العاملي، نشر/ مؤسسة النشر الاسلامي، بدون طبعة.
- المهذب للشيرازي، نشر/ دار الكتب العلمية، بدون سنة نشر.

- الهداية في شرح بداية المبتدي للمرغيناني، تحقيق/ طلال يوسف، نشر/ دار احياء التراث العربي – بيروت – لبنان.

سادسًا: من كتب التراجم واللغة والمصطلحات:

- بغية الوعاة في طبقات اللغويين والنحاة للسيوطي، تحقيق/ محمد أبو الفضل إبراهيم، نشر/ المكتبة العصرية – لبنان / صيدا.
- تاج العروس من جواهر القاموس، للزَّبيدي، نشر/ دار الهداية، بدون سنة.
- تهذيب اللغة، للأزهري، تحقيق/ محمد عوض مرعب،، نشـــر/ دار إحياء التراث العربي – بيروت، الطبعة/ الأولى، ٢٠٠١م.
- الدرر الكامنة في أعيان المائة الثامنة لابن حجر، نشر/ مجلس دائرة المعارف العثمانية – صيدر اباد/ الهند، ط/ الثانية، ١٣٩٢هـــ/ ١٩٧٢م.
- طبقات الشّافعيّة الكبرى لابن السبكي، تحقيق/ د. محمود محمد الطناحي، د. عبد الفتاح محمد الحلو، نشر/ هجر للطباعة والنشر والتوزيع، ط/ الثانية، ١٤١٣ه.
- الكليات معجم في المصطلحات والفروق اللغوية، للكفوي، تحقيق: عدنان درويش – محمد المصري، نشر/ مؤسسة الرسالة – بيروت، بدون سنة نشر.
- لسان العرب، لابن منظور، نشر/ دار صادر – بيروت، الطبعة/ الثالثة – ١٤١٤ هـــ.
- المحكم والمحيط الأعظم، لابن سيده، تحقيق/ عبد الحميد هنداوي، نشر/ دار الكتب العلمية – بيروت، الطبعة/ الأولى، ١٤٢١ هـــ – ٢٠٠٠ م.
- معجم المصطلحات المالية والاقتصادية في لغة الفقهاء، د/ نزيه حماد، نشر/ دار القلم – دمشق، الطبعة/ الأولى، ٢٠٠٨م.
- المعجم الوسيط، المؤلف: مجمع اللغة العربية بالقاهرة، (إبراهيم مصطفى / أحمد الزيات / حامد عبد القادر / محمد النجار)، نشر/ دار الدعوة.
- معجم مقاييس اللُّغة لابن فارس، تحقيق/ عبد السلام هارون، نشر/ دار الفكر ١٣٩٩هـــ – ١٩٧٩م.

سابعًا: مراجع أخرى:

- الاحتكار وآثاره في الفقه الإسلامي، لقحطان عبد الرحمن الدوري، نشر/ كتاب ناشرون– بيروت لبنان، بدون تاريخ.
- الفساد الإداري والمالي وآثاره الاقتصادية والاجتماعية، لـــ د/ هاشم الشمري، ود/ إيثار الفتلى، نشر/ دار اليازوري – الأردن– عمان، ط/ الأولى، ٢٠١١م.

دراسة أثر الفساد الإداري والأخلاقي على التوجه نحو الاستثمار الرياضي المصري

دكتور
أشرف إبراهيم مصطفى محمد
دكتوراه القانون الدولي الخاص
كلية الحقوق – جامعة عين شمس

أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث في خطورة ظاهرة الفساد الإداري والأخلاقي، كونها تنال من مقدرات الدول بشكل يؤثر في خطط التنمية بصفة عامة، والاستثمار بصفة خاصة، ما حدا بالتشريعات الوطنية والدولية إلى وضع العقوبات الرادعة لكافة أنواع الفساد، ولا سيما في المجال الرياضي الذي يخاطب جميع فئات المجتمع من ناحية؛ وعلى الجانب الآخر، ما لهذا المجال من ثغرات قانونية يتم استغلالها من أجل التربح، وغسل الأموال، والرشوة واللعب بنتائج المباريات، بالإضافة إلى ظاهرة تناول المنشطات كإحدى صور الفساد الأخلاقي.

أهداف البحث:

في ضوء ما يشكله الفساد الإداري والأخلاقي من آثار مدمرة للاقتصاد الوطني، تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق الأهداف التالية:

١- دراسة أنواع الفساد الإداري والأخلاقي في المنظومة الرياضية المصرية، وأسبابها، وطرق محاربتها.

٢- دراسة أثر الفساد الإداري والأخلاقي في المنظومة الرياضية على الاستثمار الرياضي.

٣- تفعيل الجوانب الإجرائية في القوانين واللوائح الوطنية لمجابهة كافة أشكال الفساد في المنظومة الرياضية.

٤- دراسة طرق تشجيع الاستثمار الرياضي في مصر.

٥- إنارة الطريق أمام الباحثين في المجال الرياضي لدراسة سبل دعم الاستثمار الرياضي، ومحاربة الفساد الإداري والأخلاقي في المنظومة الرياضية.

فرضية البحث:

إن الفساد الإداري والأخلاقي في المنظومة الرياضية يمكن أن يؤثر بشكل أو بآخر في الاستثمار الرياضي.

منهج البحث:

سوف يعتمد الباحث على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي لدراسة ظاهرة الفساد الإداري والأخلاقي في المنظومة الرياضية، وأثر تلك الظاهرة على الاستثمار الرياضي في مصر.

خطة البحث:

يتناول الباحث في المبحث الأول، ماهية الفساد الإداري والأخلاقي، ومفهوم الاستثمار الرياضي.

كما يتناول في المبحث الثانى أشكال الفساد الإداري والأخلاقي، وأسبابهما وأثر ذلك على الاستثمار الرياضي.

وأخيرًا في المبحث الثالث سيتناول الباحث التطبيقات العملية للفساد الإداري والأخلاقي في المنظومة الرياضية، والجوانب الإجرائية لتشجيع الاستثمار الرياضي في مصر (أليات جذب الاستثمار الرياضي).

وذلك على النحو التالى:

المبحث الأول: ماهية الفساد الإداري والأخلاقي، ومفهوم الاستثمار الرياضي.

المطلب الأول: ماهية الفساد الإداري والأخلاقي.

الفرع الأول: ماهية الفساد الإداري.

الفرع الثاني: ماهية الفساد الأخلاقي.

المطلب الثاني: مفهوم الاستثمار الرياضي.

الفرع الأول: مفهوم الاستثمار الرياضي في اللغة والفقه.

الفرع الثاني: مفهوم الاستثمار الرياضي في القانون المصري.

المبحث الثانى: أشكال الفساد الإداري والأخلاقي، وأسبابه في المنظومة الرياضية وأثارهما على الاستثمار الرياضي.

المطلب الأول: أشكال الفساد الإداري والأخلاقي في المنظومة الرياضية.

الفرع الأول: أشكال الفساد الإداري في المنظومة الرياضية.

الفرع الثاني: أشكال الفساد الأخلاقي في المنظومة الرياضية.

المطلب الثاني: أسباب الفساد الإداري والأخلاقي في المنظومة الرياضية وأثره على الاستثمار الرياضي.

الفرع الأول: أسباب الفساد الإداري والأخلاقي في المنظومة الرياضية.

الفرع الثاني: أثر الفساد الإداري والأخلاقي على الاستثمار الرياضي.

المبحث الثالث: التطبيقات العملية للفساد الإداري والأخلاقي في المنظومة الرياضية والجوانب الإجرائية لتشجيع الاستثمار الرياضي في مصر.

المطلب الأول: التطبيقات العملية للفساد الإداري والأخلاقي في المنظومة الرياضية.

المطلب الثاني: الجوانب الإجرائية لمحاربة الفساد الإداري والأخلاقي في المنظومة الرياضية وسبل تشجيع الاستثمار الرياضي في مصر.

الفرع الأول: الجوانب الإجرائية لمحاربة الفساد الإداري والأخلاقي في المنظومة الرياضية.

الفرع الثاني: سبل تشجيع الاستثمار الرياضي في مصر.

مقدمة

تعد الرياضة إحدى أسباب رقي المجتمعات؛ لذا أصبح من الضروري دعمها، وتذليل كافة الصعاب التي تقف حجر عثرة أمام تقدمها لصالح المجتمع، وعلى رأس هذه الصعاب الفساد الإداري والأخلاقي في المنظومة الرياضية.

وقد أصبحت الرياضة نشاطًا استثماريًا في كثير من الدول، إذ إن رعاية الشركات للأحداث الرياضية، وتنافس وسائل الإعلام في نقل تلك الأحداث أصبح عاملًا محفزًا لازدهار الاستثمار الرياضي، كما أن عملية احتراف اللاعبين أصبحت تجارة مثمرة في كثير من البلدان النامية والمتحضرة على حد سواء.

والجدير بالذكر أن الفساد الإداري والأخلاقي في المنظومة الرياضية، قد يعرقل تطور الرياضة بصفة عامة والاستثمار الرياضي بصفة خاصة، وقد عرف الفساد طريقه إلى البشر منذ بدء الخليقة في العديد من المجتمعات مما أثر على تلك المجتمعات تأثيرًا متباينًا، مؤديا إلى آثار تفاوتت نتائجها باختلاف صور هذا الفساد وحجمه، ما أثار قلق ومخاوف العديد من الدول فدعت إلى ضرورة مواجهته والقضاء عليه[1]. ومن هذه الدول جمهورية مصر العربية التي تسعى بخطى ثابتة نحو التقدم في شتى المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والرياضية، لما تمتلكه مصر من طاقات شبابية يمكن توجيهها لتعظيم دور الاقتصاد الوطني من خلال الاستثمار الرياضي.

وعلى المستوى الرياضي يؤدى الفساد إلى تشويه كافة أوجه النشاط الرياضي، وتدني نتائجه، ولا أدل على ذلك من نتائج المنتخب الوطني لكرة القدم في بطولة الأمم الأفريقية ٢٠١٩م وما ظهر به المنتخب من شكل سيئ، أحبط الشعب المصري، وعلى الجانب الآخر فإن حُسن الإدارة وحُسن الخلق الرياضي يؤديان إلى المكسب ورفع اسم مصر دوليًا ولا أدل على ذلك من نتائج المنتخب الوطني للشباب في كأس العالم لكرة اليد، وحصوله على المركز الأول، كذلك

---

(1) د. عبد المجيد محمود عبد المجيد: المواجهة الجنائية للفساد في ضوء الاتفاقيات الدولية والتشريع المصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس،٢٠١٠م، ص١.

تصدر مصر للمركز الأول في البطولة الأفريقية ٢٠١٩م والمقامة بالمغرب بإجمالي عدد ٢٧٣ ميدالية (١٠٢ ذهبية – ٩٨ فضية – ٧٣ برونزية).

المبحث الأول

ماهية الفساد الإداري والأخلاقي

ومفهوم الاستثمار الرياضي

يتناول هذا المبحث مفهوم الفساد بصفة عامة، والفساد الإداري والأخلاقي بصفة خاصة في **مطلب أول**، كما يتناول تعريفات لمفهوم الاستثمار الرياضي في **مطلب ثان**.

المطلب الأول

ماهية الفساد الإداري والأخلاقي

إن نشأة الفساد مرتبطة بنشأة الإنسان، فأول فساد ظهر على وجه الكرة الأرضية كان مع قتل قابيل لهابيل وكيف استطاع أن يوارى جثة أخيه، فظهر الفساد كسلوك سيئ بين أفراد الأسرة الواحدة.

كما أن الانطباع الأول الذي تبادر عند الملائكة حينما خلق الله أدم، وأخبرهم أنه جاعل في الأرض خليفة، كان استفهاماً استغرابياً عن إنشاء هذا المخلوق الجديد وذلك في قولهم " أتجعل فيها من يفسد فيها ويسفك الدماء"[١].

فقد كانت الأرض مكاناً يسوده الاطمئنان والسلام والهدوء، لا فساد فيها ولا خراب ولا تجاوز ولا تعدي، حتى كان هذا المخلوق المكرم من الله عز وجل وكان الرد الربانى على هذا الاستغراب الملائكي " إني أعلم ما لا تعلمون "[٢].

في إشارة من المولى عز وجل إلى سر في هذا المخلوق وحكمه من الله في وجوده على الأرض ومسيرته ولعل في الجواب الإلهي للملائكة إقراراً بهذا الجانب في الظاهرة الإنسانية[٣]، ومن هذا المشهد القرآنى، يمكن أن نخرج

---

(١) سورة البقرة: الآية (٣٠).

(٢) سوره البقرة: الآية (٣٠).

(٣) د. عبير فؤاد إبراهيم الغوبارى: المواجهة الجنائية للفساد في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس،٢٠١٦م، ص ٢٠.

بحقيقة أن الفساد ظاهرة إنسانية تحكمها قوانين الإنسان فردًا أو مجتمعًا وأن ما يقابل هذه الظاهرة هو الصلاح والإصلاح وأن حركة التضاد بين هاتين الظاهرتين هي حكمة من الله عز وجل حتى نهاية الأرض.

وعلى ذلك فالفساد الإداري والأخلاقي في المنظومة الرياضية يأتي امتدادًا لهذه الظاهرة الإنسانية، لكن السؤال الذي يتبادر إلى الأذهان هو كيف يمكن محاربة هذا السلوك؟

الفرع الأول

ماهية الفساد الإداري

عرف الفقه الفساد الإداري بأنه " مخالفة القواعد بطريقة لا يتوقعها الآخرون "(١)

كما عرفه بأنه "عدم احترام لقواعد العمل....." (٢)، كذلك عرفت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣م، حيث عرفت الفساد تعريفًا وضعيًا بأنه " تجريم لممارسة الرشوة بجميع أنواعها والاختلاس بجميع صوره، وإساءة استغلال الوظيفة، وتبيض الأموال، والثراء غير المشروع، وغيرها من أوجه الفساد الأخرى "(٣).

كما عرفته الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في مصر بأنه "إساءة استخدام السلطة العامة لتحقيق كسب خاص"(٤)

يرى الباحث أن جميع التعريفات الخاصة بالفساد الإداري تؤكد أن الفساد الإداري يعنى مخالفة للقواعد، وإساءة استخدام السلطة بغرض تحقيق الكسب الخاص، كما أن الفساد الإداري ينبع من عدم احترام القواعد المنظمة للعمل.

ولم يضع المشرع المصري تعريفا محددا للفساد الإداري، إلا أنه وضع أكثر من عشرين تشريعًا لمكافحة الفساد بكافة أشكاله، كما لم يضع الدستور المصري

---

(١) د. عبير فؤاد إبراهيم الغوبارى: مرجع سابق، ص ٢٠.

(٢)علوان قاسم نايف: تأثير العدالة التنظيمية على انتشار الفساد الإداري، مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، العدد ٧، سنة ٢٠٠٧م، ص ٣١.

(٣) د. عادل عبد اللطيف: الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها، ٢٠٠٤، مجلة المستقبل العربى، العدد ٣٠٩، بيروت، ص ٢٩.

(٤) انظر الموقع الإلكترونى www.nazaha.iq/search-web/muhasbe/1.doc

تعريفًا محددًا للفساد، إلا أنه تعرض له في المادة (٩٨) من دستور ٢٠١٢م بنصه على أن " تلتزم الدولة بمكافحة الفساد وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها في مكافحة الفساد، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، ضمانًا لحسن أداء الوظيفة العامة، ووضع ومتابعة الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية"[١].

الفرع الثاني

الفساد الأخلاقي

الرياضة ترويض للنفس قبل أن تكون حصدًا للألقاب، فما جدوى أن يكون البطل بلا أخلاق، فالرياضة بمعناها الصحيح ترفض أن تكون وسيلة لغاية أخرى؛ لأنها بذاتها وسيلة وغاية لترويض النفس قبل الجسد، فهناك الكثير من الرياضيين الذين وصلوا وسقطوا سريعًا إلى القاع ليضعوا صفحة سوداء لمسيرتهم الحافلة بالنجومية وذلك بسبب عدم التزامهم بالأخلاق الرياضية.

والأخلاق باعتبارها مجموعة من القيم والضوابط السلوكية التي تحكم الفرد وعمله وتوجهاته في الحياة، وهى المعيار الذي يجعل من عمل الفرد عملًا صالحًا أو عملًا رديئًا، وتتضاعف أهمية الأخلاق في الوسط الرياضي لارتباط الرياضة بشريحة الشباب الذين على أكتافهم تبنى حضارة الأمة، كما أن أخلاق العاملين في المجال الرياضي في مقدمة الصفات المطلوبة حتى تكتمل المنظومة الرياضية التي هي قاطرة الرفاهية للمجتمع من جانب، ومن جانب أخر فهى إحدى القوى الداعمة لتنمية الاقتصاد الوطني من خلال الاستثمار الرياضي.

وعلى عكس تلك الصفات الحميدة التي تتمتع بها الرياضة، يوجد الفساد الأخلاقي الذي يأخذ العديد من الصور في المجال الرياضي، منها على سبيل المثال، التلاعب بنتائج المباريات وتنظيم المراهنات وصناعة المقامرة، وهناك ما يتعلق بسلوك اللاعبين فيما يتعلق بالمؤثرات العقلية وتناول المنشطات.

---

(١) انظر الموقع الإلكترونى
https://dostour.eg/2013/topics/regime/independen-4-1

وقد عرف الفقه الفساد الأخلاقي بأنه "الخروج على القيم الدينية والأخلاقية السائدة في المجتمع" [١]. كما عرف بأنه "مجمل الانحرافات الأخلاقية والسلوكية المتعلقة بسلوك الموظف الشخصي وتصرفاته، كأن يستغل السلطة لتحقيق مآرب شخصي له على حساب المصلحة العامة، أو أن يمارس المحسوبية بشكلها الاجتماعي الذي يسمى بالمحاباة الشخصية دون النظر إلى اعتبارات الكفاءة والجدارة "[٢]. كما عرف بأنه " هو ذلك الفساد الذي يؤدى بالمرء إلى الانحطاط في سلوكياته بصورة تجعله لا يحكم عقله، الذي ميزه الله به عن غيره من المخلوقات، فيستسلم لنزواته ورغباته وينحط بذلك إلى أقل الدرجات والمراتب وينتج عن ذلك انتشار الرذيلة والفاحشة والسلوكيات المخالفة للآداب "[٣]. كما عرف بأنه " التشوه الذي يرتفع معه معنى الآدمية جملة وتفصيلًا "[٤].

والخلاصة فإن الفساد الإداري والأخلاقي وجهان لعملة واحدة هي الانحرافات الأخلاقية والسلوكية التي لها آثار مدمرة على المجتمع ككل، وعلى الرياضة بصفة خاصة، ولا سيما الاستثمار الرياضي الذي تعول عليه الدولة المصرية الآمال والطموحات للمساهمة في تنمية الاقتصاد الوطني.

المطلب الثاني

مفهوم الاستثمار الرياضي

أصبح الاستثمار الرياضي أحد أهم الأدوات الاقتصادية ذات النفع الإيجابي لبناء استراتيجية رياضية مستقبلية ترتكز عليها الأجيال القادمة، بل إنه قد احتل بالفعل مرتبة قوية في اقتصاد الدول؛ وذلك بسبب ارتفاع عدد الشباب

---

(١) د. هشام مصطفي محمد: الفساد الاقتصادي وأثره على التنمية في الدول النامية وآليات مكافحته، كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر،٢٠١٤، ص ٥٥٣.

(٢) د. سوسن كريم الجبوري: الفساد الإداري والمالي وأهم آثاره الاقتصادية في العراق، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعه القادسيه، ٢٠١١، ص ٤٤.

(٣) د. عبد الحفيظ مسكين: دروس في مقياس الفساد وأخلاقيات العمل، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد الصديق بن يحى، الجزائر، ٢٠١٧، ص ٢٣٧.

(٤) محمد محمد عمر دنش: الفكر الأخلاقي في المغرب والأندلس في القرنين الخامس والسادس الهجريين، كلية دار العلوم، جامعة القاهرة، ٢٠١٤، ص ١٨٧.

الممارسين والمهتمين بالنشاط الرياضي، فلم تعد الرياضة عاملًا منهكًا للاقتصاد، بل أصبحت تمثل أحد الروافد الاقتصادية للعديد من الدول والمؤسسات.

الفرع الأول

مفهوم الاستثمار الرياضي في اللغة والفقه

عرف الاستثمار الرياضي بأنه "توظيف الأموال وتخصيصها في المجال الرياضي لتحقيق العائد بأقل مستوى من المخاطرة" [١].

وقد وصف الاستثمار الرياضي بأنه "من أساسيات البناء الرياضي" [٢].

كما عرف الاستثمار الرياضي بأنه "مناخ اقتصادي وتشريعى قانونى شفاف للمنشأت الخاصة؛ سواء كانت وطنية أو أجنبية، للمساهمة في تطوير منظومة العمل الرياضي بكل جزئياته وعناصره المادية والمعنوية، وتحويل الأندية إلى شخصيات اعتبارية" [٣].

كما عرف الاستثمار بصفة عامة بأنه "استخدام المدخرات في تكوين الاستثمارات أو الطاقات الإنتاجية الجديدة اللازمة لعمليات الإنتاج والخدمات"[٤]، كما عرف الاستثمار في اللغة بأنه " طلب الثمر"[٥].

---

(١) رابطه الأكاديميين العرب للتربية البدنية وعلوم الرياضة، ٢٠١٧م على الموقع الإلكترونى https://arabacademics.org

(٢) د. رواء ذكى يونس، نبيل محمد صالح: أهمية الرياضة في الاقتصاد القومى، كلية العلوم السياسية، جامعة الموصل، ٢٠١٧، ص ١٢١.

(٣) خالد سامى أبو راشد: الدورة التدريبية الخاصة بالتسويق الرياضي وتنظيم البطولات – حقوق الاستثمار الرياضي، جامعة الملك نايف العربيه للعلوم الأمنية، الرياض، الفترة من ٢٧ – ٢٩/ ١٢/ ٢٠١٣م على الموقع الإلكترونى.

(٤) د. حسين عمر أحمد: الاستثمار والعولمة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ٢٠٠٠م، ص ٣٧.

(٥) د. أحمد جودة أحمد: التحكيم في إطار المركز الدولى لتسوية منازعات الاستثمار، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، دكتوراه، ٢٠١٨م، ص٤١.

الفرع الثاني

مفهوم الاستثمار في القانون المصري

عرف قانون الرياضة المصري رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧م الاستثمار في مادته الأولى بأنه "جميع الأموال التي يتم إنفاقها واستثمارها في المجالات المتعلقة بالنشاط الرياضي بغرض تحقيق الربح[١].

ويؤخذ على هذا التعريف أنه عرف الاستثمار الرياضي بالاستثمار في المجالات المتعلقة بالنشاط الرياضي، فهو إذن قد عرف الشيء بنفسه، وهو ما يدعو إلى إعادة النظر فيما يتعلق بالاستثمار الرياضي في قانون الرياضة المصري؛ من حيث التعريف، وآليات إنشاء الشركات العاملة في مجال الاستثمار الرياضي، واستخراج التراخيص لمزاولة النشاط، وآليات تنمية الاستثمار الرياضي في مصر.

أما قانون الاستثمار المصري رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧م والذي ينظم كافة العمليات والأنشطة الاستثمارية في مصر فقد عرف الاستثمار بأنه " استخدام المال لإنشاء مشروع استثماري، أو توسيعه، أو تطويره، أو تمويله، أو إدارته بما يسهم في تحقيق التنمية المستدامة والشاملة للبلاد"[٢].

وبصفة عامة فإن الاستثمار الرياضي كفرع من فروع الاستثمار، يهدف إلى توظيف الأموال بهدف الربح وتحقيق التنمية، لذلك يستحسن الباحث تعريف رابطة الأكاديميين العرب للتربية البدنية وعلوم الرياضة الذي ينص على أنه "توظيف الأموال وتخصيصها في المجال الرياضي لتحقيق العائد ". حيث إن الهدف الرئيس من الاستثمار، هو تحقيق العائد وهو بطبيعة الحال توظيف الأموال وتشغيلها في أي من المجالات الاقتصادية.

---

(١) انظر قانون الرياضة المصري ٧١ لسنة ٢٠١٧م على الموقع الإلكتروني.

(٢) الجريدة الرسمية، العدد ٢٤ مكرر، بتاريخ ١٩/ ٦/ ٢٠١٧، قانون الاستثمار المصري.

المبحث الثاني
أنماط الفساد الإداري والأخلاقي وأسبابهما في المنظومة الرياضية وأثرهما على الاستثمار الرياضي

تعددت أشكال الفساد الإداري والأخلاقي، ما دعا المشرع المصري إلى وضع العديد من التشريعات لمكافحة الكثير من جرائم الفساد التي أوردتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المادة (١٣) فقرة (١) والتي ترتكز على حماية المال وأداء الوظيفة العامة من الفساد ورصد وتعقب الأموال المُحصلة من الأفعال الإجرامية[١]، وهو ما يتفق مع ما اتخذه المشرع المصري وهيئة الرقابة الإدارية المصرية من سَنِّ أكثر من عشرين تشريعًا لمواجهة الفساد الإداري. ومع أن صور الفساد في المجال الرياضي لها خصوصية عن تلك المتعلقة بالقانون الجزائي، إلا أنها تتشابه معها فيما يتعلق بإهدار المال العام، والتربح، والرشوة، وغسل الأموال، واستغلال النفوذ، وغيرها من صور الفساد في المجال الرياضي التي سيتعرض لها الباحث في متن البحث.

المطلب الأول
أنماط الفساد الإداري والأخلاقي في المنظومة الرياضية

تعددت أنماط الفساد الإداري وحجمه ما أثر تأثيرًا بالغًا على مختلف النواحى الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، وهو من أهم أسباب الضعف الداخلي والخارجي للدولة.

إن دخول الاستثمار مجال الرياضة واعتباره اقتصادًا موازيًا للاقتصاد الرسمي له فوائده وأضراره، فتعظيم تلك الفوائد لن يحدث إلا بإدارة حكيمة للمؤسسات الرياضية بعيدًا عن الفساد الإداري والأخلاقي، فالاستثمار يعنى الربح الذي يعتمد على إدارة ناجحة للأموال، ومن هنا يظهر الفساد الإداري والأخلاقي لتحقيق الربح غير المشروع.

---

(١) د. على صديق محمد أحمد: المسؤولية الدولية في مجال مكافحة الفساد، كلية الحقوق جامعة أسيوط، دكتوراه، ٢٠١٥، ص ٩٨.

د. عبد العظيم عبد الواحد الشكرى : بحث في الفساد في الدول النامية وانعكاساته الاقتصادية والاجتماعية وسبل مكافحته – العراق حالة دراسية عن المدة من ٢٠٠٤ إلى ٢٠١١م، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية المجلد ١٥، العدد ٣، ٢٠١٣م.

الفرع الأول
أنماط الفساد الإداري في المنظومة الرياضية

يمكن تقسيم الفساد الإداري من حيث انتشاره إلى فساد دولي وفساد محلى، فالفساد الدولي هو ذلك النوع الذي يأخذ مدى عالمي واسع يعبر حدود الدولة تحت مظلة ظاهرة العولمة؛ وذلك من خلال فتح الحدود أمام السلع والخدمات للمرور بسهولة ويسر وفقا لآلية اقتصاد السوق أو الاقتصاد الحر.

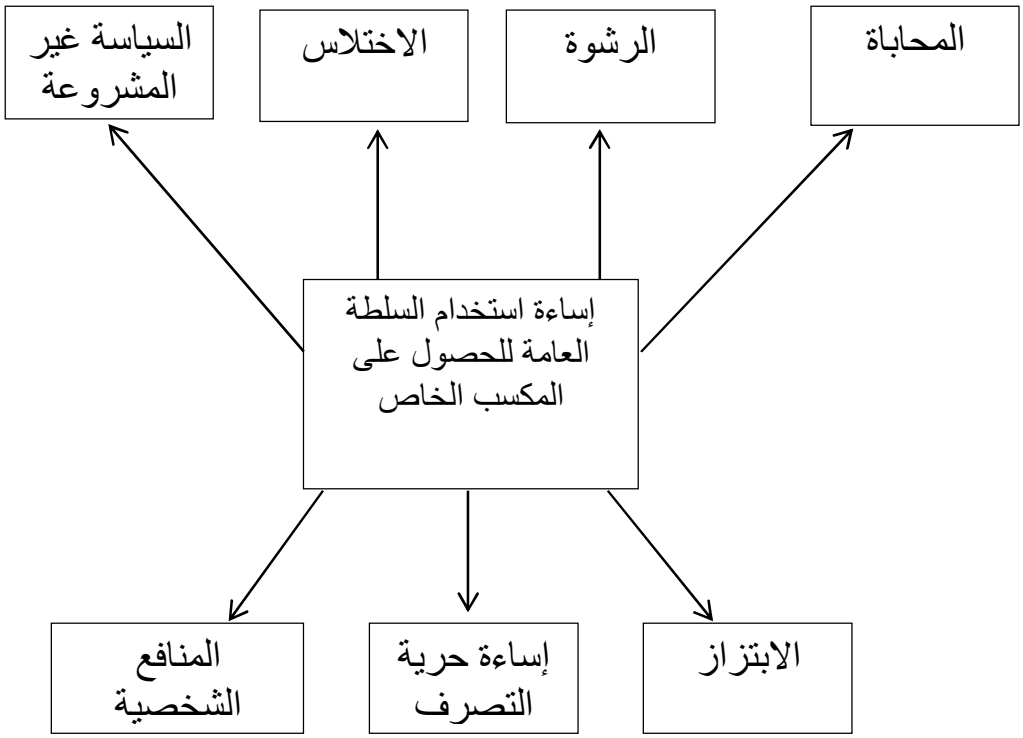
أما الفساد المحلى، فهو ذلك النوع من الفساد الذي ينتشر داخل البلد الواحد؛ كأن يكون في منشأة اقتصادية أو خدمية واحدة، ويكون داخل الحدود الإقليمية للبلد، وليس له ارتباط خارج الحدود.

وطبقا لهذا التوصيف، يعد الفساد في المنظومة الرياضية فسادًا محلًيا ودوليًّا، وذلك لحدوثه داخل إقليم الدولة وارتباطه في الوقت نفسه بالاتحادات الدولية الموجودة خارج حدود الدولة الواحدة، مما يدل على أن هذا النوع من الفساد له آثار واسعة تتعدى حدود البلد الواحد، ما يتطلب تكاتف جميع الجهود الدولية والوطنية لمحاربته.

أما عن أنماط الفساد الإداري بصفة عامة داخل المجتمع الواحد فيمكن تلخيصها في الآتي:-

١- التراخي وعدم احترام وقت العمل.
٢- استغلال المنصب العام.
٣- التجاوز في المال العام.
٤- التهرب الضريبي.
٥- الواسطة.
٦- مخالفة القواعد والأحكام المالية القانونية.
٧- تهريب الأموال.
٨- الاحتيال والتهرب الجبائي ، الذي يختلف عن التهرب الضريبي، والذي يتمثل في حرمان الدولة من بعض الإيرادات المالية الخارجية.
٩- الإسراف في المال العام.

وفي دراسة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) لخصت فيه أهم مظاهر الفساد في المجتمعات النامية بالمخطط الآتي [١].



ويمكن تقسيم أنماط الفساد الإداري داخل المنظومة الرياضية إلى أربعة أنماط رئيسية، داخل كل نمط مجموعة أشكال للفساد الإداري والتي قد تختلف عن أنواع الفساد الإداري داخل المؤسسات الحكومية وغير الحكومية، وهذه الأنماط وفقاً لما وضعه المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية هي: [٢]

([1])Old dynamics of corruption , the rule of the united nations helping member state build. integrity to curb corruption , CICP -3 , Vienna , oct 2002.

على الموقع الإلكتروني

https://peacekeeping.un.org/en/office-of-rule-of-law-and-security-institutions

([٢]) د. خالد بن عبد الرحمن بن حسن: دراسة تطبيقية على المدانيين بممارسة الفساد والمعنيين بمكافحته في المملكة العربية السعودية، جامعة الملك نايف للعلوم الأمنية، قسم العلوم الإدارية، ٢٠٠٧م، ص ٢٦.

أولا: الانحراف السلوكي:

ويقصد به تلك المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظف، وتتعلق بمسلكه الشخصي، وتصرفه؛ والتي من أهمها:

١- **سوء استعمال السلطة**، ومن ذلك تقديم خدمات شخصية، وتسهيل أمور وتجاوزات وذلك من خلال استغلال العلاقات الرياضية، ومحاولة التنفع من خلالها في أمور خارج الوسط الرياضي.

٢- **المحسوبية**، ومن أمثلتها شغل الوظائف الرياضية لغير المؤهلين ما يؤثر على انخفاض الكفاءات الإدارية في تقديم الخدمات والتنظيم.

٣- **الوساطة**، ويتم ذلك من خلال تبادل المصالح بين الموظفين الإداريين؛ ما ينتج عنه لاعبون أو موظفون دون المستوى مما يؤثر على التمثيل الوطني والدولي في جميع المحافل الدولية.

ثانيا: الانحرافات المالية:

ومن أمثلتها تبديد وإهدار المال العام في الإنفاق على الأبنية والأثاث للهيئات الإدارية، وإقامة الحفلات والدعايات ببزخ، كذلك تنظيم البطولات ذات المردود الفني الضعيف، وأيضاً التلاعب بنتائج المباريات، هذا بالإضافة إلى غسل الأموال والمراهنات.وقد حدد القانون المصرى رقم ٧٨ لسنه ٢٠٠٣ المقصود بغسل الأموال فى مادته الأولى فقره (ب) " كل سلوك ينطوى على إكتساب أموال أو حيازتها أو النصرف فيها أو إدارتها أو حفظها أو إستبدالها أو إيداعها أو ضمانها أو إستثمارها أو نقلها أو تمويلها أو التلاعب فى قيمتها إذا كانت متحصله من جريمه من الجرائم المنصوص عليها فى الماده (٢) من هذا القانون مع العلم بذلك ، متى كان القصد من هذا السلوك إخفاء المال أو تمويه طبيعته أو مصدره أو مكانه أو صاحبه أو صاحب الحق فيه أو تغيير حقيقته أو الحيلوله دون إكتشاف ذلك أو عرقله التوصل إلى شخص من إرتكب الجريمه المتحصل منها المال "

ثالثا: الانحرافات الجنائية:

يُعد من أكثرها شيوعًا:

١- الرشوة.

٢- اختلاس المال العام.

٣- التزوير.

٤- إهدار المال العام.

رابعًا: الانحراف التنظيمي:

من أهم الانحرافات التنظيمية، عدم احترام الموظفين الرياضين لمواعيد العمل، كالتأخير في الحضور صباحًا، والخروج المبكر عن وقت الدوام الرسمي، كذلك قراءة الجرائد واستقبال الزوار أثناء العمل.

ومن ضمن الانحرافات التنظيمية أيضًا، امتناع الموظف عن أداء العمل المطلوب منه أو عدم قيامه على الوجه الصحيح، أو التراخي في تنفيذه، كما أن السلبية وعدم الرغبة في التعاون من أهم تلك الانحرافات التنظيمية.

وتعد تلك الأنماط الأربعة من الفساد الإداري سواء كانت في مجال الرياضة أو في مجال الوظيفة العامة، وهذا هو الإطار العام لجميع أنواع المخالفات الإدارية والتي تندرج تحتها كافة أشكال الفساد الإداري.

فوجود فساد إداري في التلاعب بنتائج المباريات يندرج تحت نمط الانحراف التنظيمي، المتمثل في عدم قيام المسؤول الرياضي بمهام وظيفته على الوجه الصحيح بالإضافة إلى اندراج هذا النوع من الفساد تحت نمط الانحراف السلوكي المتمثل في سوء استعمال السلطة، وذلك من خلال تسهيل أمور وتجاوزات لغرض التنفع، كما يندرج تحت نمط الانحرافات المالية.

كما أن وجود الفساد الإداري المتمثل في غسل الأموال يندرج تحت نمط الانحرافات المالية، المتمثلة في تنظيم فعاليات رياضية بهدف التربح أو شراء أندية أو شراء لاعبين، أو تنظيم المراهنات.

هناك اتجاه آخر في الفقه[1] يقسم الفساد الإداري إلى أشكال محددة كالآتي:

١- الرشوة.

٢- اختلاس المال العام.

---

(1) د. عبد الله بن حاسن الجابرى: جامعة أم القرى، المؤتمر العالمى الثالث للاقتصاد الإسلامى، ٢٠٠٦م، دراسة حول الفساد الإداري وأسبابه وأشكاله، ص ١٠.
مخلد توفيق مشاوش: رسالة ماجيستير، مشكله الفساد الإداري في ضوء التشريعات والقوانين الأردنية، ٢٠٠٩م، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ص ٤٩.

٣- التزوير.
٤- إهدار المال الري
٥- المحسوبية.
٦- الوساطة وسوء استعمال السلطة.
٧- عدم احترام القوانين واللوائح.

ويتفق الباحث مع التنظيم الأول – أنماط الفساد الإداري – لعموميته وشموله لكافة أنواع وأشكال الفساد الإداري، والتي يمكن تقسيمها تحت النمط المناسب، هذا بالإضافة إلى أنه يمكن أن يندرج نوع من الفساد تحت عدة أنماط كالرشوة التي يمكن أن تندرج تحت نمط الانحراف السلوكى والانحراف المالي أو الانحراف الجنائي. ولا سيما في المنظومة الرياضية، والتي تزخر بالعديد من أشكال الفساد الإداري والتي يتطلب توصيفها توصيفا صحيحا لوضع الآليات السليمة لمحاربتها والقضاء عليها، كما أن هذا التنظيم النمطي لأنواع الفساد الإداري يمكن رجال القانون من تحديد نوعية الانحراف وتصنيفه من حيث خضوعه للقانون الجزائي أو القانون الإداري أو كليهما معا.

أنماط الفساد الأخلاقي:

هناك أنماط أخرى من الفساد في المنظومة الرياضية منها الفساد الأخلاقي، ويعد هذا النوع من الفساد أهم وأخطر من الفساد الإداري، حيث إن الرياضة تقوم في الأساس على الأخلاق وتهذيب النفس، قبل أن تكون مكسبًا أو خسارة، وقبل تكوين البنية الجسمية السليمة، فوجود الفساد الأخلاقي في المنظومة الرياضية يعنى انهيار المقوم الأساسي للرياضة.

لم يتفق الفقه على أنماط محددة للفساد الأخلاقي في المنظومة الرياضية، إلا أن كل ما يخالف التقاليد الدينية والاجتماعية والقانون واللوائح يعد فسادا أخلاقيا ومنها على سبيل المثال:

١- تعمد الخسارة لتحقيق أرباح مالية.

حيث نجد ذلك في مجال المراهنات الرياضية، وذلك لتحقيق عائد مادى معين بعيدا عن مبادئ الرياضة المتمثلة في الشرف والنزاهة.

٢- تعاطي بعض اللاعبين للمنشطات.

هذا النوع من الفساد الأخلاقي عكس النوع الأول، المتمثل في تعمد الخسارة لتحقيق الربح في مجال المراهنات، فهنا يكون المبدأ– المكسب بأي ثمن– ونجد

هذا النمط من الفساد الأخلاقي في ألعاب القوى، حيث يعمد اللاعبون إلى تناول المنشطات لتحقيق أرقامًا قياسية تفوق قدراتهم الطبيعية.

"ولا أدل على ذلك من فضيحه تعاطي بعض الرباعين المصريين فى دورة الألعاب الإفريقية ٢٠١٩م للمنشطات والتى تم على أثرها تجميد نشاط الإتحاد المصري لرفع الأثقال. والتي سيتناولها الباحث فى التطبيق السابع من البحث".

٣- <u>تعاطي المخدرات:</u>

هذا النوع من الفساد الأخلاقي يأتي نتيجة انغماس بعض اللاعبين في الملذات، ورغم قلة أعداد هذا النوع من الرياضيين، إلا أنه موجود في الوسط الرياضي، ويشهد على ذلك تاريخ بعض اللاعبين الذين انتهت مسيرتهم الرياضية نتيجة إدمان الكحوليات أو أنواع المخدرات الأخرى.[١]

ومما لا شك فيه أنه سواء كان الفساد إداريًا أو أخلاقيًا في المنظومة الرياضية، فإنه يؤدى إلى غياب القيم وعدم احترام القانون، وهو ما يؤدى بطبيعة الحال إلى فساد المجتمع، وهو ما يؤثر بطبيعة الحال على كافة الأنشطة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، ولاسيما الاستثمار الذي يحتاج إلى بيئة مستقرة يسودها احترام القانون ووجود التشريعات التي تحفز الاستثمار بكافة أشكاله؛ وبالأخص الاستثمار الرياضي باعتباره الاستثمار الواعد، وبخاصة في البلدان المتطلعة للنمو والتي تتمتع بشريحة عالية من المهتمين بالرياضة والممارسين لها.

المطلب الثاني
أسباب الفساد الإداري والأخلاقي في المنظومة الرياضية وأثارها على الاستثمار الرياضي

الفساد لا يخص مجتمعًا بعينه أو دولة بذاتها كما سبق أن أوضحنا، بل هو ظاهرة عالمية تعاني منها كافة الدول؛ لما له من خطر على الأمن الاجتماعي والنمو الاقتصادي والإداري، فالفساد بداية لانهيار في شتى المجالات؛ وما يخصنا في هذا البحث هو الفساد الإداري والأخلاقي في المنظومة الرياضية، وأثرهما على الاستثمار الرياضي؛ بمعنى أنه هل للفساد الإداري والأخلاقي في

(١) مخلد توفيق مشاوش: مرجع سابق، ص ٤٩.

المنظومة الرياضية تأثير سلبى على الاستثمار الرياضي؟ لذلك كان لا بد من دراسة أسباب هذا الفساد لمعرفة طرق محاربة هذه الأسباب وعلاجها.

الفرع الأول

أسباب الفساد الإداري والأخلاقي في المنظومة الرياضية

حقيقة مؤكدة أن علاج أي ظاهرة لن يكون ناجحًا إلا إذا تمت دراسة أسبابها، ولعلاج ظاهرة الفساد الإداري والأخلاقي في المنظومة الرياضية، لا بد من دراسة واسعة وعميقة لأسباب هذا الفساد.

هناك شبه إجماع بين الفقه على أن السبب الرئيسي في الفساد الإداري والأخلاقي في أي منظومة هو تحقيق المصالح الشخصية، إذا هي سلوكيات مجتمعية أساسها التعليم والتربية، فانتشار الجهل والفقر في المجتمع الواحد يكفي أن يسبب العديد من المشاكل، هذا بالإضافة إلى محدودية دور وسائل الإعلام، وضعف قدرتها على فضح الفساد، وعدم وجود الشفافية في محيط العمل الإداري.

ويضيف بعض الفقه[١] إلى الأسباب السابقة سببًا آخر هو سوء صياغة القوانين واللوائح المنظمة للعمل، وسوء آلية تطبيق هذه القوانين، ما يؤدى إلى عدم تفعيلها، ولعل ما جاء بالإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد (٢٠١٩ – ٢٠٢٢) [٢].

إن من أبرز الممارسات الناجحة لتنفيذ الإستراتيجية هي إرساء مبادئ الشفافية والنزاهة في كافة عناصر المنظومة الإدارية، وسن وتحديث التشريعات الداعمة لمكافحة الفساد، وتطوير الإجراءات القضائية لتحقيق العدالة الناجزة، ودعم الجهات المعنية بمكافحة الفساد، والارتفاع بالمستوى المعيشى للمواطنين، ورفع الوعى الجماهيري بخطورة الفساد، وأهمية مكافحته وبناء الثقة.

---

(١) د. حسين عمر أحمد: الاستثمار والعولمة، مرجع سابق، ص٥٦.

(٢)انظر الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد (٢٠١٩ – ٢٠٢٢م) على الموقع الإلكترونى https://www.aca.gov.eg/arabic/AntiCorruption/PublishingImages/Pages/nationalstrategy/%D8%B9%D8%B1%D8%A8%D9%89.pdf

كل تلك الأهداف التي وضعتها الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد (٢٠١٩ – ٢٠٢٢م) تأتى كأهداف نظرية لمحاربة الفساد الإداري والأخلاقي، خاصة أن جميع المنظمات الدولية والإقليمية قد وضعت تلك الأهداف نبراسًا للقضاء على الفساد الإداري.

وفي المجال الرياضي، يأتي تحقيق المصالح الشخصية على رأس أنماط الفساد الإداري والأخلاقي، فقد أصبح ذلك أمرًا شائعًا على صفحات التواصل الاجتماعي وفي ساحات المحاكم الرياضية، وهو ما سيتناوله الباحث بالتفصيل في المبحث الثاني: التطبيقات العملية للفساد الإداري والأخلاقي في المنظومة الرياضية.

يكاد يتفق الجميع على تفاوت ظاهرة الفساد الإداري والأخلاقي من مجتمع لآخر. فتفشى الظاهرة في دول العالم الثالث يختلف عن تفشى الظاهرة في الدول المتقدمة. وقد أظهرت الدراسات التي تناولت أسباب الظاهرة أن إجمالي أسباب نمو وتفشى ظاهرة الفساد الإداري في الدول النامية ومنها الدول العربية تتلخص في الآتي [١].

١- تمتع المسؤولين الحكوميين في أغلب الدول النامية ومنها الدول العربية بحرية واسعة في التصرف بالمال العام، وقلة المساءلة القانونية لهم.
٢- ضعف الإعلام والرقابة، وتمتع المسؤولين السياسيين بصلاحيات واسعة.
٣- القيود والقوانين التي تضعها حكومات الدول النامية، مثل الرسوم الجمركية، وحصص الاستيراد، وقائمة المسموح والممنوع استيراده.
٤- انتشار الفقر والجهل، ونقص المعرفة بالحقوق الفردية.
٥- سيطرة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية والقضائية ما يخل بمبدأ الرقابة المتبادلة.

---

(١) د. عبد العظيم عبد الواحد الشكرى: الفساد في الدول النامية وانعكاساته الاقتصادية والاجتماعية، مرجع سابق، مجلة الخبير، العدد العاشر، على الموقع الإلكترونى https://www.asjp.cerist.dz/en/article/21761

٦- التحول السياسي الذي تمر به الكثير من الدول الذي يؤدى إلى فقدان الأجهزة الإدارية للكثير من الكفاءات الوظيفية، وعدم وضع الشخص المناسب في المكان المناسب.

٧- أسباب اجتماعية تتمثل في التدخلات الخارجية والطائفية والمحسوبية، ومحاولة جمع الأموال بأي وسيلة خوفاً من المستقبل المجهول.

٨- أسباب إدارية وتنظيمية، تتمثل في البيروقراطية، وغموض التشريعات وتعددها، وعدم العمل بها لعدم اعتمادها على الكفاءات في إدارة العمل.

٩- أسباب اقتصادية، وتتمثل في سوء الأحوال الاقتصادية للمواطنين، وعدم إشباع الحاجات الأساسية للمواطنين، وعدم قدرة الموظف على الوفاء بمتطلبات المعيشة بسبب نقص الرواتب والأجور.

١٠-ضعف الإدارة السياسية في أغلب الدول في مكافحة الفساد.

١١-ضعف مؤسسات المجتمع المدني، وتهميش دورها، وضعف دور الإعلام.

١٢-عدم وجود عقوبة رادعة ضد المفسدين، والتستر عليهم من قبل المسؤولين الكبار في الدول النامية.

١٣-أسباب قانونية، وتتمثل في سوء صياغة القوانين واللوائح، والغموض والتضارب فيما بينها.

كل هذه الأسباب مجتمعة أو منفردة من شأنها أن تسهم في انتشار الفساد في أى مجتمع[١]. ولا سيما في المجتمع الرياضي الذي يتميز عن غيره من المجتمعات بضرورة احترام القواعد والقوانين واللوائح المنظمة، وكذلك ضرورة الالتزام بالأخلاق الرياضية والتي على أساسها يقوم المجتمع بنشر الرياضة بين جميع الفئات العمرية لخلق أجيال متحضرة وراقية.

وعلى المستوى الوطني يمكن حصر عدة أسباب رئيسية ساعدت على انتشار ظاهرة الفساد الإداري والأخلاقي في المنظومة الرياضية، وذلك من واقع

---

(١) د. عطا الله خليل: مدخل مقترح لمكافحة الفساد في الوطن العربى، ورقة عمل مقدمة في ندوة المال العام ومكافحة الفساد الإداري، في الفترة من ١٤ – ١٨ مايو ٢٠٠٧م، منشور في مؤتمر الفساد الإداري والمالى في الوطن العربى، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٨م، ص ٣٢.

النزاعات الرياضية والمشكلات القائمة في مختلف الاتحادات والأندية الرياضية المصرية، وتتلخص أهم تلك الأسباب في الآتي:-

أولًا: ضعف المنظومة القانونية والتشريعية التي تحارب الفساد الرياضي في المجتمع المصري، وضعف الرقابة على المنظومة الرياضية.

ثانيا: انخفاض مستوى دخل الفرد في المجتمع المصري، وانتشار الفقر والجهل، ونقص المعرفة بالحقوق الفردية.

ثالثًا: ضعف الإعلام ومنظمات المجتمع المدني في القيام بالدور المنوط بها في كشف الفساد ومحاربته.

رابعًا: ظهور سلوكيات أخلاقية دخيلة على المجتمع المصري تعمل عن قصد على الانحطاط الأخلاقي.

خامسًا: ضعف دور المؤسسات التعليمية والتربوية في نشر القيم السلوكية والأخلاقية السليمة التي تدعو لها الأديان السماوية.

الفرع الثاني

أثر الفساد الإداري والأخلاقي على الاستثمار الرياضي

يعد الفساد الإداري والأخلاقي من أكبر معوقات التنمية بصفة عامة، سواء كان ذلك في المجتمعات المتحضرة أو المجتمعات النامية؛ حيث يعتبر الفساد المسؤول الأول عن تردى الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في أي مجتمع. كما أن الفساد الإداري والأخلاقي بصفة خاصة يؤثر على عدالة التوزيع، نظرًا لارتباطه باحتكار النفوذ، وسوء استخدام القوانين واللوائح [١].

وقد تناول الفقه أثار الفساد الإداري على الاقتصاد قائلًا " يعد الفساد عاملًا من عوامل إحداث الأزمات الاقتصادية من خلال السياسات الاحتكارية التي يمارسها المستفيدون [٢].

---

(١) د. هشام مصطفي محمد سالم: الفساد الاقتصادي وأثره على التنمية في الدول النامية وآليات مكافحته، كليه الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، ٢٠١٤، ص ٥٥٣.

(2)Wallace – Burce , Hiilante , corruption and competitive eness in Glabal business – the dawn of a new Era , Melbourne university law review 349 available in:
http://www.austlii.edu/au/journals/mulr/2000/html

ومما لاشك فيه أن للفساد الإداري والأخلاقي تأثيرًا على الاستثمار الرياضي، لكن السؤال هل هذا التأثير بالسلب أم بالإيجاب؟

على الرغم من أن أغلب الآراء تكاد تجمع على أن الفساد معوق من معوقات التنمية، وأنه إذا ما انتشر في دولة أو مجتمع ما، فإنه يؤثر على اقتصاديات تلك الدولة، وذلك المجتمع بالسلب ويعيق التنمية بكافة صورها. نجد أن هناك بعض الآراء التي تقول إن للفساد الإداري والأخلاقي آثارًا إيجابية على الاقتصاد، وبالتالي على الاستثمار، وإنه لا يجب النظر إلى النظريات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية على أنها قوانين ثابتة لا تقبل التغيير.

فوجهة نظر هذا الرأي[١] ترى أن الرشاوى التي تدفع من جانب المستثمرين لتسهيل الإجراءات وتسريعها، ليست بالضرورة تدفع لما هو غير مستحق، فهذه الرشاوى تساعد على التغلب على العوائق والروتين الذي تضعه بعض الدول أمام التجارة الدولية والاستثمار الدولى، كما أنها – من وجهة نظر هذا الرأي – تساهم في رفع مرتبات العاملين الذين لا تكاد مرتباتهم تكفي لإعالتهم، إضافة إلى أنها تخلق نوعًا من التنافس بين الشركات، واستبعاد الشركات الأقل كفاءه، بالإضافة إلى أنه يشير إلى تقدير قيمة الوقت من جهة الشركات الأكثر كفاءة.

وقد ذكرت بعض الدراسات أنه لا يلزم أن يكون الفساد مناوئًا للتنمية الاقتصادية خصوصًا إذا كانت تلك الدول التي ينتشر فيها الفساد، فيها من البيروقراطية والروتين ما يعطل سير وسرعة التجارة، وأن يكون حكم القانون فيها ضعيفًا [٢].

ورغم وجاهة هذا الرأي إلا أنه وجهت إليه العديد من الانتقادات؛ وذلك للأسباب التالية:

([1])Lien, D,Anote on competitive Bribery Games , Economies letters , 1986 , pp337- 341.

عبد الله أحمد المصراتى: الفساد الإداري، نحو نظرية الاجتماعية في علم الاجتماع، الانحراف والجريمة، دكتوراه، دراسة ميدانية، المكتب العربى الحديث، الإسكندرية،٢٠١١م، مكتبة كلية الحقوق، عين شمس.

([2]) Paolo muro: "corruption and growth " , the Quarterly journal of economics , vol 110, no 3- Aug 1995 , pp 81 – 71

متوفر على الموقع الإلكترونى http://www.jstor.org/stable/2946696

١- إن القول بأن الفساد يكون إيجابيًا؛ لأنه يساعد على التغلب على جمود القوانين واللوائح ينقصه الدقة، لأنه تناول ظاهر المشكلة وليس جوهرها، إذ إن القوانين واللوائح ليست في منأى عن التغيير والتعديل، فالواجب هو تغيير وتعديل تلك القوانين واللوائح، وجعلها تصب في مصلحة خدمة التنمية والاستثمار.

٢- ليس من المسلم به أن المؤسسات التي لديها القدرة على دفع الرشاوى هي الأكثر كفاءة، فعلى العكس يرى (shleifer and vishny) [١]، أن انتشار الرشوة قد يدفع المؤسسات إلى التحول من الأنشطة الإنتاجية إلى أنشطة ربحية ما يعوق النمو الاقتصادي.

٣- القول بأن الرشوة تؤدى إلى اختصار الوقت لإنهاء الإجراءات الإدارية، مردود عليه بأن هذا التوفير في الوقت يتحقق فقط لمن يقومون بدفع الرشاوى، وليس مع كل من يتعاملون مع الهيئات، ما يهدر مبدأ تكافؤ الفرص.

٤- القول بأن الرشوة تمثل دخلًا إضافيًا لذوى الدخل المنخفض، مردود عليه بأن هذا الادعاء وإن كان صحيحًا في الأجل القصير؛ فإنه غير صحيح في الأجل الطويل، لما ينجم عن الفساد من مشاكل اقتصادية واجتماعية.

وعلى ذلك نجد أن جميع الداعمين للآثار الإيجابية للفساد الإداري والأخلاقي مردود على حججهم، بما يؤكد عدم صحة هذا الرأي.

وهناك من يرى التأثير السلبي للفساد على النمو الاقتصادي [٢]وبالتالي على الاستثمار بصفة عامة والاستثمار الرياضي بصفة خاصة، ويعتمد هذا الرأي على عدة أسباب:-

١- أثبتت الدراسات أن هناك علاقة عكسية بين الفساد والنمو بصفة عامة، والنمو الاقتصادي بصفة خاصة، فقد قام (باولو مورو) بتقييم آثار الفساد على نسب الاستثمار، وعلى نمو حصة الفرد من الناتج المحلى؛ وخلص من الدراسة إلى أن الفساد يمكن أن يكون له تأثير معاكس على النمو

([1]) Shleifer and vishny: " corruption , the quarterly , journal of economics , 108 – august – 1993, p 772.

([٢]) د. عبد الله أحمد المصراتى: مرجع سابق، ص ٧٢.

الاقتصادي، كما أنه أكبر من مجرد دفع رشاوى للموظفين أو تسريع للأعمال.

فالفساد الإداري يشمل استلام المشاريع دون المستوى المطلوب، كما أنه يهدر الجوانب الأخلاقية في المجتمع

٢- الأزمة المالية التي هزت اقتصاديات جنوب شرق أسيا عام ١٩٩٧ – ١٩٩٨م أثبتت صعوبة التعايش السلمى بين الفساد والنمو الاقتصادي.

٣- إن تجربه دول جنوب شرق أسيا وتحقيقها للمعدلات العالية من النمو الاقتصادي بالرغم من انتشار الفساد الإداري فيها، يعد استثناء من القاعدة ولا يمكن تعميمه على جميع الدول وإلا فلماذا لم تحقق الدول الأخرى معدلات النجاح نفسها رغم انتشار الفساد الإداري بها، وعلى ذلك لا يمكن قبول الرأي القائل بأن الفساد يؤثر إيجابيًا على النمو الاقتصادي والاستثمار، حتى وإن كان ذلك قائمًا بالفعل في بعض الدول لبعض الوقت، لكن جميع الدراسات أثبتت أن النمو الاقتصادي ونجاح الاستثمار يعتمد على الكفاءات والدراسات العلمية وإلا لما نجحت دول وكيانات عالمية كالصين واليابان وألمانيا.

المبحث الثالث

تطبيقات عملية للفساد الإداري والأخلاقي في المنظومة الرياضية والجوانب الإجرائية لتشجيع الاستثمار الرياضي

التطبيقات العملية للفساد الإداري والأخلاقي في المنظومة الرياضية متعددة، منها ما هو على المستوى الدولي وعلى المستوى الإقليمي أو على المستوى الوطني، وسيتعرض الباحث لأحد التطبيقات على المستوى الدولي وأحدها على المستوى الإقليمي، وأربعة تطبيقات على المستوى الوطني، لارتباط الدراسة بالمنظومة الرياضية المصرية.

أولًا: تطبيقات على الفساد الإداري والأخلاقي (على المستوى الدولى).

التطبيق الأول: عمليه شراء أصوات عن طريق رشى لأعضاء في اللجنة الأولمبية الدولية[1].

(1) شبكة البنا المعلوماتية على الموقع الإلكترونى http://www.m.annabaa.org

تتمثل وقائع الفساد الإداري والأخلاقي في قضية استضافة دورة الألعاب الأولمبية ٢٠١٦م– ريو دى جانيرو البرازيلية، حيث أعلنت شرطة مدينة ريو دى جانيرو البرازيلية عن فتح التحقيق في عمليه شراء أصوات عن طريق دفع رشاوى لأعضاء في اللجنة الأولمبية الدولية لمنح المدينة البرازيلية استضافة دورة الألعاب الأولمبي ٢٠١٦م، فقد قامت الشرطة بتنفيذ حملة مداهمات في أحد عشر موقعًا بحثًا عن أدلة في تلك القضية، حيث أرسلت مصلحة الضرائب الأمريكية إلى النيابة العامة الفرنسية بأن شركة تدير مصالح رجل الأعمال البرازيلى – آرثر دى مينيزيس – قامت بتحويل مبلغ مليون ونصف المليون دولار أمريكي إلى شركة يمتلكها – بابا ماساكا دياك – نجل رئيس الاتحاد الدولي لألعاب القوى، وعضو اللجنة الأولمبية آنذاك لأمين دياك، وكان – بابا ماساكا دياك – قد قام بتحويل مبلغ ثلاثمائة ألف دولار أمريكي من شركته إلى الكيان – ييمى ليمتد – المملوكة للعداء السابق النامیبى – فرانكس فريدريك – عضو اللجنة الأولمبية الدولية لألعاب القوى.

تلك القضية تعبر عن الفساد الإداري والأخلاقي المتمثل في شراء الأصوات، وتبييض الأموال والرشوة.

التطبيق الثاني: وجود فساد إداري وأخلاقي في الوسط الرياضي بالمملكة العربية السعودية والجزائر (على المستوى العربى) [1].

فقد نشر في جريدة مكة المكرمة الثلاثاء ٢٧ أغسطس ٢٠١٩م أن الأمير تركى آل الشيخ وعد بفتح ملفات الفساد داخل الوسط الرياضي وتحويلها إلى هيئة الرقابة والتحقيق بالمملكة، لتنفيذ الإجراءات اللازمة حيالها، وقد تنوعت قضايا الفساد ما بين رشاوى واختلاسات وتزوير وتبديد المال العام وغيرها، وذلك في إطار حملة تطهير الرياضة السعودية، وكرة القدم بشكل خاص.

وهناك أشكال أخرى من الفساد الأخلاقي في المنظومة الرياضية المتمثل في التحرش الجنسي كما في الجزائر عام ٢٠١٧م والمنشور على موقع اليوتيوب بعنوان الفساد الأخلاقي يهز الرياضة النسوية في الجزائر .

---

(1) انظر موقع جريدة مكة المكرمة على الموقع الإلكترونى
http://www.makkahnewspaper.com/article/617148
موقع جريدة الشرق الأوسط على الموقع الإلكترونى
http://www.youtube.com/watchmay2017

التطبيق الثالث: الفساد الإدارى والأخلاقى فى الجمعيات العمومية ومجالس إدارات الأندية (على المستوى الوطنى)

الدعوى رقم ٥٥ لسنة ٢ق/٢٠١٨م – مركز التسوية والتحكيم الرياضي[١] المصري المقامة من السيد / **المدعى** :-

ضد / **المدعى عليهم**

تدور وقائع الدعوى حول تعمد الإدارة فى إقصاء المدعى من مجلس الإدارة بصفته عضو مجلس إدارة منتخب من الجمعية العمومية للنادي، وذلك بتعمد عدم تمكينه من الحضور لإجتماعات مجلس الإدارة بالنادي المذكور؛ وذلك بسبب اعتراض المدعى على بعض قرارات مجلس الإدارة المخالفة للنظام الأساسى للائحة المنظمة لعمل الأنديه والاتحادات – حسب ادعاءات المدعى – وتعد لائحه النظام الأساسى هى قانون عمل الأنديه والاتحادات ، ليس هذا فحسب بل حاول المدعى عليه الأول الإساءة لسمعه المدعى ، داخل النادى وقام باستصدار قرار مجلس إدارة بزوال عضويته من النادى .

وبناء عليه تقدم المدعى بدعوى تحكيميه إلى مركز التسوية والتحكيم الرياضي المصري، طالباً فيها قبول الدعوى شكلاً وفى الموضوع الحكم بإلغاء قرار زوال العضوية الصادر بتاريخ ٧/ ١١/ ٢٠١٨م واعتباره كأن لم يكن؛ ومحو كافة الأثار المترتبة عليه بالإضافة إلى بطلان محاضر إجتماعات مجلس الإدارة، كذلك إعاده التحقيق فى واقعه السب والقذف فى حق المدعى داخل النادى، وقد حكمت لجنه التحكيم طبقاً لما جاء بصوره القرار، بقبول الدعوى شكلاً فى الموضوع وإلغاء القرار الصادر بزوال عضوية المدعى وإعتباره كأن لم يكن ، **ويدلل هذا الحكم** على وجود الفساد الإدارى والأخلاقى والمتمثل فى تعنت وسوء استخدام السلطة من قبل رئيس مجلس إدارة النادي المذكور، بإستخدامه اللوائح المنظمة لاجتماعات مجالس إدارات الأندية، وتعمده عدم تمكين المدعى من حضور الجلسات ، هذا بالإضافه إلى تعمد الإساءة إلى سمعه المدى داخل النادى بما يتنافى مع جميع القيم الأخلاقية والرياضية داخل المنظومة الرياضية.

---

(١) مرفق صوره ضوئية من الحكم الصادر فى الدعوى رقم ٥٥ لسنه ٢ق / ٢٠١٨، مركز التسوية والتحكيم الرياضي المصري (مرفقات).

التطبيق الرابع: الفساد الإدارى فى الجمعيات العموميه (على المستوى الوطنى).

الدعوى رقم ٨ لسنة ٢ق/ ٢٠١٨م – مركز التسوية والتحكيم الرياضي [١] والمقامة من السيد/ **المدعي**

ضد كلاً من **المدعى عليهم**

تدور وقائع الدعوى فى المخالفات القانونية للعملية الإنتخابية والمتمثلة فى استبعاد المدعي من كشوف الانتخابات وعدم تمكينه من خوض الانتخابات على مقعد رئيس مجلس الإدارة. وقد تم تداول الدعوى، وحكم فيها بعدم قبول الدعوى شكلاً لرفعها بعد الميعاد ، إلا أن المدعى قد استأنف الحكم، وذلك بدعوى استئنافية بتاريخ ٢٨/ ١/ ٢٠١٨م، طالب فيها بقبول الدعوى شكلاً وفى الموضوع ببطلان النتائج المترتبة على العملية الانتخابية التي أجريت فى ٣٠/ ١٢/ ٢٠١٧م مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها وقف التنفيذ وإلغاء القرار الصادر من اللجنة الأولمبية المصرية بإعتماد نتيجه الانتخابات وإعادتها بعد إدراج اسم المدعي في كشوف المرشحين على مقعد الرئاسة.

وقد تم الحكم فى الاستئناف بإلغاء الحكم المستأنف، والحكم مجدداً بقبول الدعوى التحكيمية شكلاً وفى الموضوع ببطلان إجراءات انعقاد الجمعية العمومية – وما أسفرت عنه من إنتخابات مجلس إدارة المركز في دورة ٢٠١٧ / ٢٠٢١ ، وإلغاء قرار اللجنة الأولمبية المصرية باعتماد نتيجة الانتخابات، وما يترتب على ذلك من آثار أخصها إعاده فتح باب الترشح للانتخابات على كافة مقاعد المجلس .

وما يدلل عليه هذا الحكم ، هو وجود فساد إدارى فى منظومة الانتخابات المتمثل فى تعمد المدير التنفيذى استبعاد المحتكم من كشوف الانتخابات على مقعد الرئاسة، رغم استيفائه جميع الشروط المتعلقة بالعملية الانتخابية بما يتنافى مع مقتضيات الدور الوظيفى المنوط به تجاه جميع المرشحين .

التطبيق الخامس : الفساد الإدارى داخل مجالس إدارات الأنديه .

---

(١) مرفق صوره ضوئيه من الحكم الصادر فى الدعوى رقم ٨ لسنه ٢ق / ٢٠١٨ ، مركز التسوية والتحكيم الرياضي المصري (مرفقات).

الدعوى رقم ٤٩ لسنة ٢ق/٢٠١٨م– مركز التسوية والتحكيم الرياضي المصري، والمقامه من: **المدعي**[١]

ضد كلا من: **المدعى عليهم**

تدور وقائع الدعوى حول تعنت، وسوء استغلال السلطة من قبل رئيس مجلس إدارة النادى والمدير التنفيذى بالنادى ، حيث تعمد كلاهما إقصاء أعضاء مجلس الإدارة المنتخبين من الجمعية العمومية، وذلك بسبب اعتراضهم على قرارات المجلس المالية والتوجه بعدة شكاوى إلى الجهاز المركزى للمحاسابات بخصوص إعتماد ميزانية النادى ومشروع الموازنة للإيرادات والمصروفات، والزام رئيس مجلس الإدارة بعرض الميزانية والحساب الختامى على الجهاز المركزى ، وكما هو ثابت من الأوراق فى الدعوى إنه تم منع المحتكمين من حضور اجتماعات مجلس الإدارة، وذلك طبقاً لما هو ثابت بالصور الرسمية المقدمة للمحاضر المحررة بقسم شرطه النزهة، الأمر الذي لا مناص منه أن تحكم الهيئة بإلغاء قرار مجلس الإدارة بزوال عضوية المحتكمين كأعضاء مجلس إدارة بالنادى.

وما يدلل عليه هذا الحكم أنه ثمة فساد إدارى، وسوء استغلال للسلطة من قبل رئيس مجلس إدارة النادي والمدير التنفيذى بالنادى ، وذلك بتعمدهم إقصاء المحتكمين من المجلس ما يتنافى مع القوانين واللوائح المنظمة للرياضة المصرية – قانون ٧١ لسنه ٢٠١٧م ولائحته التنظيمية.

<u>التطبيق السادس : التلاعب بنتائج المباريات (على المستوى الوطنى)</u>

الدعوى رقم ١٦ لسنه ٣ ق/٢٠١٩م – مركز التسوية والتحكيم الرياضي المصري[٢] **(٤٠)**، المقامه من السيد/ **المدعي**

ضد السيد/ **المدعى عليه**

تدور وقائع الدعوى حول تضرر الأندية الثلاثة من التلاعب بنتائج المباريات فى الدورى المصري الممتاز، وذلك من خلال إخلال الاتحاد المصري لكرة القدم بالمادة (٥) من النظام الأساسى للإتحاد التي تنص على "عدم جواز

---

(١) مرفق صوره ضوئيه من الحكم الصادر فى الدعوى رقم ٤٩ لسنه ٢ ق / ٢٠١٨، مركز التسوية والتحكيم الرياضي المصري (مرفقات).

(٢) مرفق صورة ضوئية من الحكم الصادر فى الدعوى رقم ١٦ لسنه ٣ ق / ٢٠١٩، مركز التسوية والتحكيم الرياضي المصري (مرفقات).

تأجيل المباريات لجميع الفرق بما فيها الفرق المشتركة في الدورة الأفريقية والدورة العربية".

إلا أن الإتحاد قد أخل بهذا المبدأ واستجاب لطلبات بعض الفرق الكبرى، وتم تأجيل المباريات على حساب الفرق الصغرى ، هذا بالإضافة إلى أن لائحة النظام الأساسى للاتحاد المصري لكرة القدم تنص عل قيد خمسة وعشرين لاعباً لكل فريق من الفرق المشتركة بالدوري الممتاز، إلا أن الإتحاد قد سمح بقيد ثلاثين لاعباً للأندية ذات الشعبية الكبرى. وذات القدرة العالية، ما يهدر مبدأ تكافؤ الفرص أمام جميع الفرق، وبالتالى التأثير على نتائج الفرق المشاركة لصالح الفرق ذات الشعبية الكبرى والقدرة المالية العالية.

وعلى أساس إهدار مبدأ تكافؤ الفرص أمام الفرق المشتركة بالدوري الممتاز، وتضرر الفرق الثلاثة من تأجيل موعد مباريات الفرق الكبرى على حساب الفرق الصغرى، ما يرهق اللاعبيين ويؤثر على نتائج المباريات من ناحية، وزياده عدد اللاعبيين المقيدين فى الفرق الكبرى ما يعطى لتلك الفرق القدرة الفائقة على الفرق الصغرى، ويؤثر ذلك بالطبع على نتائج المباريات.

وقد انعقدت اللجنة الإستشارية فى يوم الأحد الموافق ٢٠١٦/٨/٢٥م بمركز التسوية والتحكيم الرياضي، وقد أقرت اللجنة أنه بعد الاطلاع على الأوراق وسماع المرافعة الشفوية والمداوله قانوناً، قررت اللجنة بصفة مستعجلة:

أولا : قبول المنازعة التحكيميه شكلاً

ثانياً : فى الشق العاجل من المنازعة التحكيمية، بوقف تنفيذ إعلان نتائج ترتيب الفرق الرياضية المشاركة فى الموسم الكروي لعام ٢٠١٨ – ٢٠١٩م مع ما يترتب على ذلك من آثار، وأخصها إعمال نظام شروط بطولة الدوري العام للموسم الرياضي المذكور مع الإبقاء على الأندية الثلاثة المحتكمة مؤقتاً لحين الفصل فى الشق الموضوعى من المنازعة التحكيمية.

ثالثاً: فى الشق الموضوعي من المنازعة التحكيمية بإحالتها إلى هيئة التحكيم.

وما يدلل عليه هذا الحكم من وقائع الدعوى أن الفساد الإداري فى المنظومة المتمثل فى مخالفة اللوائح المنظمة لبطولة الدوري العام المصري، وإهدار لمبدأ تكافؤ الفرص بين الفرق المشاركة قد أدى إلى التأثير والتلاعب

بنتائج المباريات للفرق المشتركة في بطولة الدوري، مما أثر بالسلب على الفرق المحتكمة وأدى ذلك إلى تدني نتائج تلك الفرق وهبوطها إلى الدرجة المستوى الأدنى، كما أن هذا النوع من الفساد الإدارى يؤثر بالطبع على المنظومة الرياضية ككل وعلى الأنشطة المرتبطة بها، ولاسيما الإستثمار الرياضي للأندية المشتركة في البطولة.

وهو ما أكدته اتفاقية المجلس الأوروبى بشأن التلاعب فى المنافسات الرياضية ٢٠١٩م[١].

Council of Europe convention on the manipulation of sports competition the purpose of this convention ……..

ثانيًا: تطبيقات على محاربة الفساد الإداري في المنظومة الرياضية.

التطبيق السابع : الفساد الأخلاقى فى المنظومة الرياضية المصرية

حيث قررت اللجنة الأولمبية المصرية فى ٢٠١٩/١٠/٨م تجميد إتحاد رفع الأثقال، كما تقدم رئيس الإتحاد المصري لرفع الأثقال بطلب لتجميد نفسه عن ممارسه مهام منصبه كرئيس للإتحاد بعد فضيحة تعاطي بعض اللاعبين للمنشطات، وكان قرار اللجنة الأولمبية المصرية بعد قرار الإتحاد بإيقاف الإتحاد المصري لرفع الأثقال لمدة عامين وتغريمه مبلغ مائتى وخمسين ألف دولار بسبب مخالفات تتعلق بالمنشطات؛ وذلك بدورة الألعاب الأفريقية ٢٠١٩م، حيث تبين ثبوت عينات إيجابية لخمسة رباعين مصريين.

http://arabic.rt.com

التطبيق الثامن: تجربة بوتسوانا فى الفترة ما بين ١٩٩٤ – ٢٠٠٠م

ظلت بوتسوانا مقارنة بما حققته الدول الصناعية الحديثة في شرق أسيا وجنوب الصحراء بأفريقيا، تتمتع بانخفاض ملحوظ في معدلات الفساد، فقد كانت الإدارة العامة فيها تتمتع بمستوى عال من النزاهة، ترتب عليه بلوغ مستوى مرتفع من النمو والازدهار الاقتصادي، كما تمتعت بالاستقرار السياسي عبر تلك الفترة من الزمن، إلا أنها اكتشفت سلسلة من فضائح الفساد أساءت إلى تلك السمعة منها مثلًا، فضيحة صفقات الكتب المدرسية التي تبين أنها كلفت الاقتصاد

(١) اتفاقية المجلس الأوروبي بشأن التلاعب فى المنافسات الرياضية والمنشور على الموقع الإلكترونى
http://coe.intlen/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/215

الوطني ما يقارب خمسة عشر مليون دولار أمريكي، وتبين من التحقيقات أن كبار الموظفين وأصحاب الدخول العالية هم المتورطون في هذه القضية، وقد قامت الحكومة للحد من هذه الأساليب الفاسدة بتقويض الأشكال التقليدية المهتمة بمتابعة الفساد ومحاربته، وأنشأت بدلًا منه مديرية أمن عامة تعنى بشؤن الفساد والجرائم الاقتصادية عام ١٩٩٤م، وهذه المديرية تتبع مباشرة رئيس الدولة، وهذا يعكس بجلاء الإرادة السياسية المكافحة للفساد، إلا أن بوتسوانا لم تتمكن من تحقيق درجه مقبولة من النزاهة والشفافية، حسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (الفساد والحكم الرشيد)، حيث اتضح من التقارير أن معدلات الفساد تزيد في هذا المجتمع ما كانت عليه في الاستطلاعات السابقة، ففي تقرير عام ٢٠٠٢م قد احتلت المرتبة (٢٤) أما عام ٢٠٠٥ فقد تحصلت على الترتيب (٣٢) بين الدول المشتركة.[٤٢]

ما يدلل عليه هذا التطبيق أن الإرادة السياسية لها دور أساسي في محاربة الفساد الإداري بالدولة، جنبًا إلى جنب مع باقي المؤسسات والتنظيمات الأهلية.

التطبيق التاسع: تجربة مالي والسنغال (على المستوى الدولي)

هذه التجربة تمثل مثالًا واضحًا على ضياع الإيرادات الضريبية من خلال الغش الجمركي والتهرب الضريبي، وذلك من خلال خفض أسعار السلع المعلن عنها، وإساءة التصنيف الضريبي مما يترتب عليه عدم دفع الضرائب المستحقة. وقد خلصت الدراسة إلى أن التفتيش السابق على الشحن والإصلاحات المؤسسية التي تحد من السلطة التقديرية للموظفين وتحسين المراقبة على النشاطات الجمركية، إضافة إلى تحسين مستوى النفقات الجارية على العمل الإداري من غير المرتبات مثل الوقود والمركبات الفارهة والمكاتب وغيرها، كل ذلك له دور فعال في التخفيف من معدلات الفساد الجمركي والضريبي [١]

([١]) انظر معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية والآثار الاجتماعية للعولمة، ترجمة عمران أبو حجلة، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، ١٩٩٧م، ص ١٢٣.

د. عبد الله أحمد المصراتى: الفساد الإداري، نحو نظرية الاجتماعية في علم الاجتماع، دكتوراه، المكتب العربى الحديث، الإسكندرية،٢٠١١م، مكتبة كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ص ٨٧.

المطلب الثاني
الجوانب الإجرائية لمحاربة الفساد الإداري والأخلاقي في المنظومة الرياضية وسبل تشجيع الاستثمار الرياضي في مصر.

هناك عده إجراءات تم اتخاذها من قبل المشرع والحكومة المصرية والهيئات المعنية بمحاربة الفساد الإداري والأخلاقي، إلا أنها لا تكاد تصل إلى الحد الذي يحد من الظاهرة، فلمنع انتشار الظاهرة على المستوى الدولي والوطني، لابد من البحث عن أفضل السبل لمحاربة الظاهرة، لما لهذه الظاهرة من آثار مدمرة على كافة المجالات وبخاصة المجال الاقتصادي والاستثماري.

الفرع الأول
الجوانب الإجرائية لمحاربة الفساد الإداري والأخلاقي في المنظومة الرياضية

قامت الدولة المصرية بعدة إجراءات لمحاربة الفساد الإداري، والتي من أهمها الإستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ٢٠١٤ – ٢٠١٨م و٢٠١٩ – ٢٠٢٢م.[١] ففي عام ٢٠١٤م تم إطلاق الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وتم إرسالها إلى كافة الجهات المشاركة في الإستراتيجية، ومنها وحدات الجهاز الإداري للدولة من وزارات ومحافظات وجامعات، وتم تعيين منسقين بتلك الجهات، وتكليفهم بتشكيل مجموعات عمل لوضع خطة فرعية تتفق مع الأهداف الرئيسية للإستراتيجية ومداها الزمني.

وكما هو منشور على موقع الإستراتيجية، أنه تم رصد العديد من الممارسات الناجحة، وكذا رصد التحديات التي تم التعامل مع بعضها بحلول فورية، والبعض الآخر تم مراعاته في إعداد الإستراتيجية ٢٠١٩ – ٢٠٢٢م.

وكان من أهم الممارسات الإيجابية الناتجة عن إصدار وتنفيذ الإستراتيجية.

أولا: أن تم استعراض جهود مصر في تنفيذ أحكام اتفاقية الأمم المتحدة المكافحة الفساد، والتي قامت الأمانة العامة للأمم المتحدة بإدراجها كأحد الممارسات الناجحة لمصر في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.

---

(١)الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٩ – ٢٠٢٢م، اللجنة الوطنية الفرعية التنسيقية للوقاية من الفساد ومكافحته، على الموقع الإلكتروني
http://www.aca.gov.eg/arabic/anticorrption/publishingimages/pages/nationalstrategy

ثانيًا: وكان من أهم الممارسات الإيجابية أيضًا، تآزر جهود كافة وحدات الجهاز الإداري للدولة، فلم تعد تلك مسؤولية جهات إنفاذ القانون، فقد اهتمت الإستراتيجية بدور المجتمع المدني والقطاع الخاص، إلى جانب وحدات الجهاز الإداري بالدولة.

ثالثًا: إعداد منظومة لربط وتكامل قواعد البيانات القوية دعمًا لتوجه الدولة نحو منظومة التحول الرقمي بالتعاون بين وزارة الاتصالات ووزارة الإنتاج الحربي والجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، وهيئة الرقابة الإدارية، وخبراء متخصصين من القطاع الخاص.

رابعًا: توقيع بروتكول تعاون بين مصلحة الضرائب العامة وصندوق التأمين الاجتماعي لتبادل المعلومات والبيانات للحد من ظاهرة التهرب الضريبي.

خامسًا: تطبيق سياسة التدوير الوظيفي للوظائف الأكثر عرضة للفساد ببعض وحدات الجهاز الإداري للدولة، وإنشاء منافذ للشباك الواحد بالهيئة العامة للاستثمار والمناطق الصناعية لتقليل زمن تأدية الخدمة، وفصل مقدم الخدمة عن متلقيها بهدف الحد من الفساد الإداري في منظومة الاستثمار.

سادسًا: تفعيل مدونة السلوك الوظيفي للعاملين بالجهاز الإداري والدولة، للحد من ظاهرة الفساد الأخلاقي.

سابعًا: نشر قيم الشفافية والنزاهة والتوعية بمخاطر الفساد، والتعريف بدور الأجهزة الرقابية واختصاصاتها.

ثامنًا: إصدار وإجراء تعديلات بعدة تشريعات للتوافق مع المواثيق الدولية.

تاسعًا: إصدار قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦م والذي احتوى مواد تؤهل للنزاهة والعدالة والجدارة والشفافية، ومكافحة الفساد، وتؤكد تطبيق مدونة السلوك الوظيفي للعاملين بالجهاز الإداري للدولة.

عاشرًا: إعداد مشروعات بقوانين لحماية الشهود والمبلغين في جرائم الرشوة.

أحد عشر: استقلال الجهات الرقابية، وتمتعها بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الفني والمالي والإداري.

ثاني عشر: إصدار قرارات إصلاحية لمحدودي الدخل دعمًا لمنظومة العدالة الاجتماعية.

ثالث عشر: إعداد برامج تدريبية للمعلمين والإداريين والقيادات بوزارة التربية والتعليم في مجالات نشر قيم النزاهة والشفافية والتوعية بمخاطر الفساد، وسبل مكافحته.

رابع عشر: إنشاء لجان لإعلاء القيم بالمحافظات، تختص بنشر مدونة السلوك الوظيفي وتفعيل لائحة الانضباط بالمدارس والتوعية بأخطار الفساد.

كل هذه الممارسات وغيرها للوقاية ومكافحة الفساد لم تكن كافية خلال الفترة من ٢٠١٤ – ٢٠١٨م، وذلك لعده أسباب كما جاء في الأسباب التي أدت إلى عدم تنفيذ بعض الإجراءات التنفيذية ومنها:-

١- حاجة بعض الإجراءات إلى توفير دعم مالي إضافي لتنفيذها.

٢- حاجة بعض القوانين لمزيد من الدراسة المتأنية حتى تصدر مستوفاة للبعد الوطني بالتوافق مع التشريعات والقوانين المصرية وكذا البعد الدولي.

٣- تحديات تحتاج إلى مزيد من الجهد والتنسيق لتنفيذها.

٤- ظهور تحديات في تفصيل وتطبيق القانون الذي ينظم عمل الجمعيات الأهلية ومنظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد.

ومن الملاحظ على الإستراتيجية سواء ٢٠١٤ – ٢٠١٨م أو من ٢٠١٩ – ٢٠٢٢م أنها لم تتعرض من قريب أو بعيد للمنظومة الرياضية في مصر على الرغم من اتساع تلك المنظومة في مصر، وتعدد أشكال الفساد الإداري والأخلاقي فيها من خلال كمَّ القضايا الإدارية بمجلس الدولة، أو النزاعات المعروضة على مركز التسوية والتحكيم الرياضي المصري.

مع اتجاه كافة دول العالم سواء النامية أو المتحضرة للاستثمار في مجال الرياضة، وما يحتاجه هذا النوع من الاستثمار من بيئة خصبة يسودها الاستقرار الإداري والقانوني والأخلاقي، ينبغي توفير الرعاية والاهتمام بالمنظومة الرياضية المصرية، من خلال مشاركة كافة الجهات المعنية وعلى رأسها اللجنة الوطنية التنسيقية للوقاية من الفساد ومكافحته، كذلك الحكومة متمثلة في وزارة الشباب ووزارة الاستثمار ووزارة العدل ووزارة المالية إلى جانب وسائل الإعلام والمؤسسات الصحفية ومنظمات المجتمع المدني والمؤسسات الدينية.

الفرع الثاني

سبل تشجيع الاستثمار الرياضي في مصر

أثبتت العديد من الدراسات أن الحرية الاقتصادية والاستقرار السياسي لهما تأثير إيجابي ومعنوي على التدفقات الداخلة من الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الدول العربية، وبالتالي فإن الدول العربية المضيفة التي تتمتع بمستويات مرتفعة من الحرية الاقتصادية والاستقرار السياسي، لديها قدرة أكبر على جذب الاستثمار الأجنبي المباشر[١]. كما أن الفساد الإداري يعد بمثابه فشل النزاهة في النظام الاقتصادي، وهو ذلك التشويه الذي بواسطته يتمكن الأفراد أو جماعات المصالح الخاصة من تحقيق المكاسب على حساب الأغلبية، وقد أكدت تلك الدراسة أن الحرية الاقتصادية والاستقرار السياسي، لا يقتصر دورهما على الاستثمار الأجنبي فقط، دائمًا يمتد أيضًا ليشجع الاستثمار المحلي من خلال السماح للوكلاء المحليين باستيراد أكبر للسلع الرأسمالية وبأسعار رخيصة نسبيًا.

من أهم الدراسات التي أجريت على الحرية الاقتصادية وأثرها على جذب الاستثمار الأجنبي المباشر،

دراسة yi ,j, chen ,y. wong ,c.and kafouros,M. (2015) [٢]

والتي أجريت على عينة من الشركات متعددة الجنسيات في الصين للفترة مابين ٢٠٠٥ – ٢٠٠٧م باستخدام طريقة المربعات الصغرى، ونموذجي التأثيرات الثابتة والعشوائية، وتشير نتائج الدراسة إلى ميل الشركات نحو المواقع التي تتمتع بالحماية القوية لحقوق الملكية بشكل خاص والمستوى المرتفع من الحرية الاقتصادية، ما يؤكد أهمية حرية السوق والاستقرار السياسي على جذب الاستثمار.

وأكدت دراسة أخرى [١]، أهمية وجود ضمانات للاستثمار في البلاد العربية، وقسمت تلك الضمانات إلى ضمانات موضوعية التي تتمثل في ضوابط

---

(١) د. معط الله سهم: أثر الحرية الاقتصادية على جذب الاستثمار الأجنبى المباشر في الدول العربية – دراسة قياسية – جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر كليه العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، دكتوراه، ٢٠١٧، ص ٤٨.

(2) yi ,j, chen ,y. wong ,c.and kafouros,M. (2015) "spillover effects of foreign direct investment How do region – specifies institutions Matter ", management international review 55 , pp 539 – 561.

المساس بالحقوق الملكية وتحويل رأس المال، وعدم التمييز في المعاملة؛ وكلها ضمانات حول الاستقرار القانوني، وهناك ضمانات أخرى وهى الضمانات الإجرائية والتي تتمثل في سبل حل النزاعات التي قد تنشأ عن الاستثمار، وهى التحكيم والتوفيق والتفاوض، إلا أن هذه الدراسة لم تتعرض لضمانات الاستقرار الإداري والسياسي والاقتصادي في الدولة، رغم أهمية تلك الضمانات لدى المستثمرين.

وإذا كان الاستثمار الرياضي كأحد أنواع الاستثمار التي بدأت تهتم به العديد من الدول لما له من مردود اقتصادي على المستوى الوطني والمتمثل في خلق فرص عمل لقطاع كبير من الشباب وتوفير للعملات الأجنبية وتشجيع لقطاعات أخرى كالسياحة هذا بالإضافة للعائد الاجتماعي والمتمثل في تنمية المجتمع صحيًا ونفسيًا وثقافيًا، فانتشار الرياضة في المجتمع يرفع درجة الرقى الحضاري لما للرياضة من أهداف، وقيم تحض على التنافس الشريف والخلق الرياضي إلى جانب التكوين الجسدي والنفسي السليم.

ولأهمية الاستثمار الرياضي، فقد اتجهت غالبية الدول والمنظمات الدولية إلى وضع تشريعات جديدة تهدف إلى تشجيع الاستثمار الرياضي.

<u>على المستوى الدولي</u>، كانت اتفاقية المجلس الأوروبي بشأن التلاعب في المنافسات الرياضية والمنعقدة بتاريخ ٢٠١٩/٩/١م [٢] والتي أكدت أهمية الاستثمار في المجال الرياضي وسبل مكافحة الفساد الرياضي المتمثل في التلاعب في المنافسات الرياضية.

---

(١) د. عاطف إبراهيم محمد: ضمانات الاستثمار في البلاد العربية في ضوء أحكام المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، ١٩٩٨، مكتبة كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ص ٨٤.
أشرف محمود حسين: المجلة العلمية للتربية البدنية وعلوم الرياضة، جامعة حلوان، كلية التربية الرياضية للبنيين، نموذج مقترح للاستثمار في المجال الرياضي جمهورية مصر العربية، ٢٠١٣ على الموقع الإلكترونى
http://www.search.mandumah.com/record/728739

(٢) اتفاقية المجلس الأوروبى بشأن التلاعب في المنافسات الرياضية ٢٠١٩م على الموقع الإلكترونى
http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/trenty/215 .

كما تبنت الجمعية العامة بالأمم المتحدة في دورتها الثالثة والستين في البند (٤٣) من جدول الأعمال مفهوم الرياضة من أجل السلام والتنمية، وقد استعرض التقرير البرامج والمبادرات التي نفذتها الجمعية العامة، وصناديق الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة باستخدام الرياضة كأداة للتنمية وأهمية الاستثمار في مجال الرياضة [١].

وعلى المستوى العربي، كشفت المملكة العربية السعودية عن إنشاء لجنة وطنية متخصصة للاستثمار الرياضي، وذلك لرعاية ومتابعة مصالح القطاع والمساهمة في إرساء بيئة خصبة وجاذبة للاستثمار الرياضي بما يواكب توجهات الدولة في دعم وتنمية المجالات الرياضية كافة، والارتقاء بمنظومة وفرص الاستثمار الواعدة في القطاع الرياضي.

وفي الكويت[٢] أكد المدير العام للهيئة العامة للرياضة الكويتية، أهمية قانون الاستثمار الرياضي للنهوض بالأندية والاتحادات الرياضية المحلية، وزيادة مصادرها المالية لدعم الشباب الرياضي بما يخفف العبء عن ميزانية الدولة.

وعلى المستوى الوطني، نجد قانون الرياضة المصري رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧م الذي جاء في الباب الثامن منه المواد أرقام ٧١، ٧٢، ٧٣، ٧٤، ٧٥، ٧٦، ٧٧، ٧٨ نصوصاً تتعلق بالاستثمار الرياضي، وصلاحيات وزير الرياضة في منح التراخيص وإلغائها، ومسؤلية الجهة الإدارية عن الشركات وحقوق وواجبات الشركات [٣]

وعلى الرغم من النص في قانون الرياضة المصري رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧م على الاستثمار الرياضي في مصر، إلا أن القانون يفتقر إلى الجوانب التنظيمية للاستثمار الرياضي فيما يتعلق بالتراخيص واستصدارها، حيث أهمل القانون دور وزارة الاستثمار في منح تراخيص الاستثمار وقصرها على وزارة الشباب والرياضة، والمتمثلة في وزير الشباب والرياضة مما أعاق فرص الاستثمار

---

(١) الجمعية العامة للأمم المتحدة، الجمعية العامة، الدورة الثالثة والستون، الرياضة من أجل السلام والتنمية على الموقع الإلكتروني
http://www.undocs.org/pdh?5ymbol=ar/A/63/466

(٢) جريدة الخليج أونلاين، الكويت، قانون الاستثمار الرياضي ينهض بالأندية والاتحادات، ٢٠١٨ على الموقع الإلكتروني http://alkhaleejonline.net

(٣) الجريدة الرسمية، العدد ٢١ مكرر ب، ٢٠١٧.

الرياضي منذ صدور القانون عام ٢٠١٧م حتى وقتنا الحالي، وذلك بسبب تضارب الاختصاصات وتدخل البيروقراطية. وعدم وضوح الرؤية للمستثمرين العرب والأجانب، وذلك رغم انتهاج بعض الدول الأوربية والعربية لمجال الاستثمار الرياضي، ولا سيما أن وزارة الاستثمار لها تجربة رائدة في مجال استصدار واستخراج التراخيص لشركات الاستثمار في زمن قياسي لا يتعدى اثنتين وأربعين ساعة، هذا بالإضافة إلى القانون رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧ – قانون الاستثمار المصري – الذي فتح الباب أمام المستثمرين للعمل في مصر، إلا أن القانون المصري رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ – قانون الرياضة المصري – قد وضع العراقيل أمام الاستثمار الرياضي، لذلك يجب عمل تشريع خاص بالاستثمار الرياضي، وتحديد المهام والجهات المسؤولة عن إنشاء شركات الاستثمار وطرق عملها في مصر وأسلوب محاسبتها والرقابة عليها، وذلك تشجيعًا للاستثمار الرياضي ومنع الفساد الإداري والأخلاقي في هذا المجال، كذلك عمل تشريع خاص كقانون العمل الرياضي الفرنسي، والقانون الجنائي الرياضي [١].

(١) للاستزادة انظر "الجرائم الرياضية في القانون المصري "، د. أحمد عبد الظاهر، أستاذ القانون الجنائى، جامعة القاهرة، مكتبة كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٨.

نتائج البحث والتوصيات

توصل الباحث إلى عدة نتائج من الدراسة أهمها:

١- ضرورة وضع تشريع خاص للجرائم الرياضية والفساد الإداري والأخلاقي في المنظومة الرياضية المصرية، خلافاً لما هو موجود بقانون الرياضة المصري ٧١ لسنة ٢٠١٧م.

٢- ضرورة وضع تشريع خاص للاستثمار الرياضي في مصر – قانون الاستثمار الرياضي– الذي سبقنا فيه عدة دول عربية وأجنبية.

٣- القصور في الدور التربوي والأخلاقي في المدارس والجامعات ووسائل الإعلام فيما يتعلق بمحاربة الفساد الإداري والأخلاقي في المنظومة الرياضية.

التوصيات:

١- ضرورة رفع المستوى التربوي والأخلاقي في المدارس والجامعات، ووسائل الإعلام لمحاربة الفساد الإداري والأخلاقي في المنظومة الرياضية.

٢- تفعيل دور المنظمات الأهلية في مراقبة ومحاربة الفساد الإداري، والأخلاقي في المنظومة الرياضية.

٣- تشجيع الدولة للاستثمار الرياضي وخلق بيئة قانونية صالحة من خلال تشريعات جديدة للاستثمار الرياضي.

٤- ضرورة وجود تشريع خاص بالجرائم الرياضية والفساد الإداري في المنظومة الرياضية خلافاً لما هو قائم بالقانون ٧١ لسنة ٢٠١٧م الذي أثبت عجزه عن محاربة الفساد الإداري والأخلاقي في تلك المنظومة لتحقيق مستوى أعلى من النزاهة والشفافية

٥- تثمين الجهود التي تقوم بها اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد وهيئة الرقابة الإدارية المصرية والإشادة بالإستراتيجية الوطنية المكافحة الفساد(٢٠١٤- ٢٠١٨) و (٢٠١٩ – ٢٠٢٢) مع ضرورة تأكيد محاربة الفساد في المنظومة الرياضية المصرية وسبل تشجيع الاستثمار والتي لم تتعرض الإستراتيجية لأى منهما.

المراجـــع

- د. أحمد جودة أحمد: التحكيم في إطار المركز الدولى لتسوية منازعات الاستثمار، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، دكتوراه، ٢٠١٨م.
- د. أحمد عبد الظاهر، الجرائم الرياضية في القانون المصري "، أستاذ القانون الجنائى، جامعة القاهرة، مكتبة كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٨م.
- أشرف محمود حسين: المجلة العلمية للتربية البدنية وعلوم الرياضة، جامعة حلوان، كلية التربية الرياضية للبنيين، نموذج مقترح للاستثمار في المجال الرياضي جمهورية مصر العربية، ٢٠١٣.
- د. حسين عمر أحمد: الاستثمار والعولمه، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ٢٠٠٠م.
- د. خالد بن عبد الرحمن بن حسن: دراسة تطبيقية على المدانيين بممارسة الفساد والمعنيين بمكافحته في المملكة العربية السعودية، جامعة الملك نايف العربية للعلوم الأمنية، قسم العلوم الإدارية، ٢٠٠٧م.
- خالد سامى أبو راشد: الدورة التدريبية الخاصة بالتسويق الرياضي وتنظيم البطولات – حقوق الاستثمار الرياضي، جامعة الملك نايف العربيه للعلوم الأمنية، الرياض، الفترة من ٢٧ – ٢٩/ ١٢/ ٢٠١٣م.
- د. رواء ذكى يونس، نبيل محمد صالح: أهمية الرياضة في الاقتصاد القومى، كلية العلوم السياسية، جامعه الموصل، ٢٠١٧م.
- د. سوسن كريم الجبوري: الفساد الإداري والمالي وأهم آثاره الاقتصادية في العراق، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعه القادسيه، ٢٠١١م.
- د. عاطف إبراهيم محمد: ضمانات الاستثمار في البلاد العربية في ضوء أحكام المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، ١٩٩٨م، مكتبة كلية الحقوق، جامعة عين شمس.
- د. عبد الحفيظ مسكين: دروس في مقياس الفساد وأخلاقيات العمل، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد الصديق بن يحى، الجزائر، ٢٠١٧م.
- د. عبد العظيم عبد الواحد الشكرى: بحث في الفساد في الدول النامية وانعكاساته الاقتصادية والاجتماعية وسبل مكافحته – العراق حالة دراسية

عن المدة من ٢٠٠٤م إلى ٢٠١١م، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية المجلد ١٥، العدد ٣، ٢٠١٣م.

- د. عبد الله أحمد المصراتى: الفساد الإداري، نحو نظرية الاجتماعية في علم الاجتماع، دكتوراه، المكتب العربى الحديث، الإسكندرية،٢٠١١م، مكتبة كلية الحقوق، جامعة عين شمس.
- د. عبد الله بن حاسن الجابرى: جامعة أم القرى، المؤتمر العالمى الثالث للاقتصاد الإسلامى، ٢٠٠٦م، دراسة حول الفساد الإداري وأسبابه وأشكاله.
- د. عبد المجيد محمود عبد المجيد: المواجهة الجنائية للفساد في ضوء الاتفاقيات الدولية والتشريع المصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس،٢٠١٠م.
- د. عبير فؤاد إبراهيم الغوبارى: المواجهة الجنائية للفساد في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس،٢٠١٦م.
- د. عطا الله خليل: مدخل مقترح لمكافحة الفساد في الوطن العربى، ورقة عمل مقدمة في ندوة المال العام ومكافحة الفساد الإداري، في الفترة من ١٤ – ١٨ مايو ٢٠٠٧م، منشور في مؤتمر الفساد الإداري والمالى في الوطن العربى، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٨م.
- د. على صديق محمد أحمد: المسؤلية الدولية في مجال مكافحة الفساد، كلية الحقوق جامعة أسيوط، دكتوراه، ٢٠١٥م.
- د. معط الله سهم: أثر الحرية الاقتصادية على جذب الاستثمار الأجنبى المباشر في الدول العربية – دراسة قياسية – جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر كليه العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، دكتوراه، ٢٠١٧م.
- د. هشام مصطفي محمد سالم: الفساد الاقتصادي وأثره على التنمية في الدول النامية وآليات مكافحته، كليه الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، ٢٠١٤م.
- د. هشام مصطفي محمد: الفساد الاقتصادي وأثره على التنمية في الدول النامية وآليات مكافحته، كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر،٢٠١٤م.

- علوان قاسم نايف: تأثير العدالة التنظيمية على انتشار الفساد الإداري، مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، العدد ٧، سنة ٢٠٠٧م.
- محمد محمد عمر دنش: الفكر الأخلاقي في المغرب والأندلس في القرنين الخامس والسادس الهجريين، كلية دار العلوم، جامعة القاهرة، ٢٠١٤م.
- مخلد توفيق مشاوش: رسالة ماجيستير، مشكله الفساد الإداري في ضوء التشريعات والقوانين الأردنية، ٢٠٠٩م، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط.
- معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية والآثار الاجتماعية للعولمة، ترجمة عمران أبو حجلة، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، ١٩٩٧م.
- د. عادل عبد اللطيف: الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها، ٢٠٠٤م، مجلة المستقبل العربى، العدد ٣٠٩، بيروت.
- رابطه الأكاديميين العرب للتربية البدنية وعلوم الرياضة، ٢٠١٧م.
- اتفاقية المجلس الأوروبى بشأن التلاعب في المنافسات الرياضية ٢٠١٩..
- الجريدة الرسمية، العدد ٢١ مكرر ب، ٢٠١٧م.
- الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد (٢٠١٩ – ٢٠٢٢م).
- جريدة الخليج أونلاين، الكويت، قانون الاستثمار الرياضي ينهض بالأندية والاتحادات، ٢٠١٨م.
- الجريدة الرسمية، العدد ٢٤ مكرر، بتاريخ ١٩/ ٦/ ٢٠١٧م، قانون الاستثمار المصري.
- الجمعية العامة للأمم المتحدة، الجمعية العامة، الدورة الثالثة والستون، الرياضة من أجل السلام والتنمية.
- Lien, D,Anote on competitive Bribery Games , Economies letters , 1986 .
- Old dynamics of corruption, the rule of the united nations helping member state build. integrity to curb corruption , CICP -3 , Vienna , oct 2002
- Paolo muro: "corruption and growth", the Quarterly journal of economics , vol 110, no 3- Aug 1995.
- Shleifer and vishny: "corruption, the quarterly, journal of economics, 108 – august – 1993.

- Wallace – Burce , Hiilante , corruption and competitive eness in Glabal business – the dawn of a new Era , Melbourne university law review 349 .
- yi ,j, chen ,y. wong ,c.and kafouros,M. (2015) "spillover effects of foreign direct investment How do region – specifies institutions Matter ", management international review 55.
- http://alkhaleejonline.net
- http://coe.intlen/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/215
- http://www.aca.gov.eg/arabic/anticorrption/publishingimages/pages/nationalstrategy
- http://www.austlii.edu/au/journals/mulr/2000/html
- http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/trenty/215
- http://www.jstor.org/stable/2946696
- http://www.m.annabaa.org
- http://www.makkahnewspaper.com/article/617148
- http://www.search.mandumah.com/record/728739
- http://www.undocs.org/pdh?5ymbol=ar/A/63/466
- http://www.youtube.com/watchmay2017
- https://dostour.eg/2013/topics/regime/independen-4-1
- https://www.asjp.cerist.dz/en/article/21761
- https://www.aca.gov.eg/arabic/AntiCorruption/PublishingImages/Pages/nationalstrategy/%D8%B9%D8%B1%D8%A8%D9%89.pdf
- www.nazaha.iq/search-web/muhasbe/1.doc
- https://arabacademics.org
- https://peacekeeping.un.org/en/office-of-rule-of-law-and-security-institutions

الآثار السلبية للفساد على الاستثمار والتنمية الاقتصادية

الباحث
علاء صالح فتحي على المهدي
حاصل على درجة الماجستير في القانون

تمهيد:

يعتبر الفساد ظاهرة قديمة وعالمية؛ إذ إنه يوجد بشكل أو بآخر، وبدرجات متفاوتة في كل المجتمعات، ولا تكاد تخلو منه أي دولة باختلاف درجات تطورها الاقتصادي والاجتماعي، كما أنه ارتبط بوجود الدول والأنظمة السياسية؛ فهو ليس مرتبطاً بنظام أو ثقافة أو عرق معين بذاته؛ لكن الإشكال المطروح حالياً هو حجم الفساد واتساع دائرته وتشابك حلقاته، وترابط آلياته بدرجة لم يسبق لها مثيل، فقد أصبح الفساد يهدد بالتخلف الاقتصادي والانحلال الاجتماعي في الكثير من الدول، لكن الأكثر خطورة من ذلك هو كونه أكثر انتشاراً في الدول النامية، مما يعرقل المسار التنموي فيها.

وفي ظل تبني سياسات الإصلاح الاقتصادي و اقتصاد السوق، أصبح دور الوحدات الرقابية يركز على الكيف، وليس الكم، كما أصبح يركز على تمكين الموطنين، وليس مجرد خدمتهم والاهتمام بتوجيه الخدمية وليس تقديمها مباشرة.

وفي هذا الإطار، تقوم الوحدات الرقابية بمجموعة من الوظائف والأدوار في مجالات توفير المناخ الملائم لجذب الاستثمارات، والمشاركة في صنع السياسات العامة، وتنمية وتدريب الموارد البشرية، وحماة البيئة من التلوث الاقتصادي وتوفير المناخ الملائم لجذب الاستثمارات، ولا يكون لهذا اثر الا بمحاربة الفساد الاقتصادي والذي تتمثل صورة في سياسة الاحتكار، وعدم مطابقة المنتج للمواصفات الصحيحة، وغياب بعض السلع الأساسية من السوق ، وعدم القدرة علي محاسبة المنتج، أضافة لوجود الرشوة والاختلاس حتي يفلت المفسد من جريمته التي باتت محققة

لقد أصبح كثير من الوحدات المحلية في دول العالم تؤدي الآن وظائف تؤثر على جذب المستثمرين الأجانب والمحليين، شاملة الإمداد بالبنية الأساسية، وإدارة النقل، وفرض الضرائب، وتستطيع الوحدات تحسين مستويات الإنتاج و الاستهلاك وإعادة توزيع الدخل والاستثمار من خلال الرقابة الفعالة، فكلما تأثرت الأموال بعدم الاستغلال الصحيح بعد سيرها في مصارها الصحيح أدت الي تقلص السيولة في الاقتصاد ومن ثم الأنشطة المرتبطة بها، وعدم الرغبة من المستهلك في التعامل مع المنتج وهذا هو ما يسمى بالكساد التجاري ، أما الأستغلال الصحيح فهو يحمي المستهلك ويزيد الانتاج ويساعد علي زيادة الصادرات وتوفير العملة الصعبة وتدعم المستو المعيشي للفرد داخل موطنه.

مشكلة البحث:

تظهر مشكلة البحث في عدم وجود جهة معينة أو قانون محدد يمكن الاعتماد عليه في الدراسة ويرجع السبب في ذلك الي ان الفساد الاقتصادي مرتبط بالسلوك الانساني للتاجر الحر ، ورقابة الدولة علي مؤسساتها من خلال جمعيات حماية المستهلك، والترابط القوي الذي يجب ان يكون في كامل قوته بين المواطن والحكومة والذي يجب ان يخضع فيه للرقابة عن طريق الحكومة او ان يكون احد أدواتها أحياناً ، ولن يكون هناك جدوي من الانضباط الا من خلال الترابط بين الحكومة والشعب في القضاء علي الفساد.

أسئلة البحث:

-ماذا يعني بالفساد والتنمية الاقتصادية؟

-هل عدم استقرار الدولة يؤدي الي انتشار الفساد؟

- هل كان للهيئات الخاصة بمحاربة الفساد دور في ذلك؟

-وما هو اثر الفساد دخل الفرد وضياع حقوق المستهلك؟

- هل يمكن للعلاقات الدولية محاربة الفساد المحلي والدولي؟

-هل ضعف الرقابة يؤدي الي الفساد؟

أهداف البحث:

يهدف هذا البحث لإيضاح وتباين دور الشريعة الإسلامية والقانون و محاولة العثور على الحلول في مكافحة الفساد ، ووضع البدائل التي تمكن الدولة من احماء عملية النهوض والتنمية، وفيما يلي أهم أهداف البحث:

١-دراسة وتحليل مظاهر وأسباب الفساد .

٢-الوصول الي فكرة واقعية من خلال البحث يمكن استثمارها في القضاء غلي الفساد ودعم التنمية الشاملة في المجتمع.

٣-بيان الدور الرقابي والإجراءات التي يتبعها القانون ومؤسسات الدولة في التصدي للفساد.

٤-اظهار دور الدولة والتعاون الدولى في مكافحة الفساد؟

٥- بيان الاثار السلبية للفساد واثرة علي الدولة في النواحي المختلفة.

منهج البحث:

يعتمد الباحث في بحثه على المناهج الآتية:

المنهج التحليلي: وذلك عن طريق دراسة المسائل والموضوعات التنموية

في ضوء القانون ، و استخراج الأحكام التي تتعلق به وبيان طرق استقطابه حرصاً علي تقدم التنمية .

٢- المنهج الاستقرائي: وذلك بدراسة الفساد واسباب ظهوره وبيان خصائصه وايضا دراسة التنمية الاقتصادية ، في الكتب والمؤلفات المختلفة، والموسوعات ، والمقالات، والمنشورات، والأحكام المتعلقة بالموضوع

تقسيمات البحث:

المبحث التمهيدي:

المطلب الأول: ماهية الفساد.

الفرع الأول: مفهوم الفساد لغة واصطلاحاً .

الفرع الثاني: تعريف المنظمات الدولية للفساد.

المطلب الثاني: ماهية التنمية الاقتصادية.

الفرع الأول: مفهوم التنمية الاقتصادية.

الفرع الثاني: أهداف التنمية الاقتصادية.

المبحث الأول: الفساد والتنمية الاقتصادية

المطلب الأول: النظرة القانونية لتوصيف الفساد.

الفرع الأول: أنواع الفساد وخصائصه.

الفرع الثاني: أسباب الفساد ودوافعه.

المطلب الثاني: التنمية الاقتصادية والاستثمار.

الفرع الأول: خصائص وأنواع الاستثمار.

الفرع الثاني: علاقة الفساد بالتنمية.

المبحث الثاني: أثار الفساد

المطلب الأول: آثار الفساد على التنمية الاقتصادية.

المطلب الثاني: آثار الفساد على الاستثمار المحلي والأجنبي.

المطلب الثالث: آثار الفساد على التنمية الاجتماعية.

المبحث الثالث :آليات وطرق مكافحة الفساد

المطلب الأول: متطلبات مكافحة الفساد.

المطلب الثاني: الإطار الفكري والعملي لمكافحة الفساد.

المطلب الثالث: الجهود الدولية والمحلية لمحاربة الفساد.

المبحث التمهيدي
المطلب الأول
ماهية الفساد
الفرع الأول
مفهوم الفساد لغة واصطلاحاً

والفساد لغة: (فَسَدَ) الشَّيْءُ يَفْسُدُ بالضَّمِّ (فَسَادًا) فهو (فَاسِدٌ). و(فَسُدَ) بالضَّمِّ أيضًا (فَسَادًا) فهو (فَسِيدٌ) و(أَفْسَدَه) فَفَسَدَ)، و(الْمَفْسَدَةُ) ضِدُّ الْمَصْلَحَةِ (١).

الفساد يشتق من مادة "فسد"، ويقال: فسد الشيء فسودًا؛ فهو فاسد، والاسم فساد، والمفسدة خلاف المصلحة وجمعها مفاسد، وهو ضد الصلاح؛ فيقال: أصلح الشيء بعد إفساده؛ أي أقامه، ومنه أيضًا: التقاطع والتدابر؛ فيقال: تفاسد القوم؛ أي تدابروا وتقاطعوا(٢)، من التلف والعطب والاضطراب والخلل والجدب والقحط والحاق الضرر(٣)، وجاء في التنزيل العزيز: {ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ}[سورة الروم، آية: ٤١]. وفي التنزيل العزيز أيضًا: { وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا} [سورة المائدة، آية: ٣٣].

التعريف الفقهي للفساد:

قبل التطرق إلى التعاريف الفقهية للفساد لا بد أن نشير بهذا الخصوص إلى أن هناك منظورين مختلفين في تعريف الفساد:

المنظور الأول يسمى بالمنظور الأخلاقي؛ حيث يرى أصحابه أن الفساد ما هو إلا ظاهرة غير أخلاقية؛ فهو يمثل خروجًا عن المعايير والتقاليد الأخلاقية والسلوكية للمجتمع؛ لذلك فهم يعرِّفون الفساد على أنَّه: «كل سلوك منحرف يمثل خروجًا عن القواعد، سواء الموروثة أو الموضوعة، وذلك بهدف تحقيق مصلحة خاصة».

أما المنظور الثاني فهو المنظور الوظيفي للفساد؛ وهو يعرِّف الفساد على

---

(١) محمد أبو بكر الرازي، مختار الصحاح (بيروت : مؤسسة الرسالة، ١٩٩٤)، ص ٢٥٨.

(٢) ينظر: المصباح المنير معجم عربي عربي، أحمد بن محمد علي الفيومي، دار الحديث، القاهرة ٢٠٠٤، ص٢٨١،٢٨٠.

(٣) ينظر: المعجم الوسيط (٢/ ٦٨٨)، (باب الفاء).

أنه: «سلوك بيروقراطي منحرف، يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير شرعية، وبدون وجه حق»، أو أنه: «استخدام المنصب العمومي لتحقيق مكاسب خاصة، ويشمل ذلك الرشوة والابتزاز، وهما ينطويان بالضرورة على مشاركة طرفين على الأقل، ويشمل أيضًا أنواعًا أخرى من ارتكاب الأعمال المحظورة التي يستطيع المسؤول العمومي القيام بها بمفرده، والتي من بينها الاحتيال والاختلاس»(١).

ويعتبر أصحاب هذا الاتجاه أن الفساد ما هو إلًا وظيفة اجتماعية مثل أي وظيفة أخرى، فالفرد حسب رأيهم بإمكانه حل بعض المشاكل التي تواجهه في حياته عن طريق اللجوء إلى الفساد؛ كتقديم الرشوة من أجل تذليل أو تجاوز عقبات البيروقراطية، وهو ما يسمح بالمقابل باستفادة الموظفين أصحاب الدخول الضعيفة من إعانات تشجعهم على الاستمرار في العمل، كما أن إثراء بعض الأشخاص عن طريق الفساد من شأنه أن يترجم إلى مشروعات استثمارية خاصة، تعود فائدتها على المجتمع.

وقد عرَّفه عطا الله خليل بأنه: «محاولة شخص ما وضع مصالحه الخاصة بصورة محرَّمة أو غير مشروعة فوق المصلحة العامة، التي تعهَّد بخدمتها. أو أنه سلوك ينحرف عن الواجبات الرسمية بسبب مكاسب شخصية أو قرابة عائلية خاصة، أو لمكانة خاصة، أو سلوك يخرق القانون عن طريق ممارسة بعض أنواع السلوك الذي يراعي المصلحة الخاصة»(٢)

ويعاب على المنظور الأول أي المنظور الأخلاقي أنه ينظر إلى الفساد على أنه ظاهرة فردية؛ أي متعلقة بالفرد ذاته من حيث أخلاقه، وسلوكه وتصرفاته، مع أن الفساد في الحقيقة ما هو إلَّا ظاهرة اجتماعية عامة.

أما المنظور الوظيفي فيعاب عليه أنه يهمل حقيقة هامة؛ وهي أن الاعتماد على الفساد في تسيير المجتمع بدلًا من القواعد القانونية العامة، التي تكفل المساواة بين جميع أفراد المجتمع بصرف النظر عن مركزهم الاجتماعي؛ سوف

---

(١)سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي والاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر القاهرة: القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2006)، ص٩٩.

(٢) عطا الله خليل، "مدخل مقترح لمكافحة الفساد في الدول العربية " (ورقة بحث قُدمت في ندوة : "القطاع العام ومكافحة الفساد المالي الإداري"، الرباط، المغرب، جوان ٢٠٠٨، ص٣٣٨.

يقوض الأساس الذي يقوم عليه المجتمع، كما أن الفساد، وإن كان يساعد أحيانًا على تجاوز عقبات البيروقراطية، فإنه بالمقابل يساعد كذلك على ظهور مجموعات اقتصادية غير قانونية، كما يساعد على اختلاس الأموال من المؤسسات الإنتاجية، مما يخفض قدرتها على الاستثمار والتطور، كما أن الفساد يشكل مساسًا مباشرًا بالقيم الديمقراطية.

الفرع الثاني
تعريف المنظمات الدولية للفساد

عرفت المنظمة الدولية للشفافية الفساد بأنه:" إساءة استعمال السلطة التي أؤتمن عليها الشخص لتحقيق مصالح شخصية(١).

أما منظمة الأمم المتحدة فقد عرفت الفساد بأنه: " سوء استعمال السلطة العامة للحصول على مكاسب شخصية مع الإضرار بالمصلحة العامة"(٢).

ونحن بدورنا نعرف الفساد بأنه: كل عمل أو سلوك يتضمن سوء استخدام الموظف لمنصبه العام لأجل تحقيق مصلحته الشخصية أو مصلحة الغير.

فالفساد يأتي من موظف عام؛ حيث يستغل وظيفته العامة لأجل تحقيق مصلحة ذاتية أو مصلحة للغير، كأن يقوم باختلاس أو تبديد أو إتلاف لأموال عامة، أو يقبل عطية أو يمتنع عن أداء عمل أو أعمال وظيفية، وهو ما يؤثر على حسن سير المرفق العام الذي يعمل فيه، وهو ما يؤثر في النهاية سلبا على الجانب الاقتصادي والاجتماعي للبلد.

-أما عن تعريف الفساد الاقتصادي، يمكن تعريف الفساد بأنه، ذلك السلوك الذي يسلكه صاحب الخدمة العامة أو الخاصة والذي يفضي الى إحداث ضرر في البناء الاقتصادي للبلد من خلال هدر الموارد الاقتصادية، أو زيادة الأعباء على الموازنة العامة ، أو خفض كفاءة الأداء الاقتصادي، أو سوء توزيع الموارد، بقصد تحقيق منافع شخصية ، مادية أو غير مادية ، عينية كانت أو نقدية على حساب المصلحة العامة( )

من خلال التعريفات السابقة فأنه مهما تعددت مكونات الفساد وأسبابه فان

---

(١) عبد الله بن عبد الكريم السالم، الفساد الإداري رؤية أكاديمية لمفهومه، أسبابه، أشكاله، مكافحته، مجلة البحوث الإدارية، أكاديمية السادات، العدد الثاني، مجلد 1، 2003، ص١٣.

(٢) عز الدين بن تركي ومنصف شرف، الفساد الإداري: أسبابه، آثاره وطرق مكافحته- إشارة لتجارب بعض الدول،الجزائر: جامعة محمد اخضير، بسكرة، ٢٠١٢م، ص٥٤.

نتائجه تصب في وعاء واحد الا وهو الهدر الاقتصادي للموارد المادية والمالية للمجتمع . وان لهذا الهدر آثار مباشرة وغير مباشرة . فالآثار المباشرة تتمثل بالهدر والغير مباشرة تتمثل بالخسائر الاقتصادية المحتملة التي كان من الممكن الحصول عليها عن طريق استغلال المبالغ التي تم هدرها . فالمبالغ المهدرة بسبب الفساد لو تم استثمارها فستؤدي الى انفاقات استهلاكية متتابعة تؤدي بدورها الى خلق دخول متراكمة تنهض بالأستثمار.

المطلب الثاني
ماهية التنمية الاقتصادية
الفرع الأول
مفهوم التنمية الاقتصادية

يعني بالتنمية الاقتصادية أن تسعى الدولة بكل طاقاتها، إلى تفجير الثروات الكامنة داخل حدود بلادها، واتباع أحسن السبل لاستغلال هذه الثروات الطبيعية، عن طريق إنشاء المشاريع الانتاجية، التي تحقق زيادة الدخل القومي وتدعو الى التوظيف الكامل(١).

وهذا يعني أن لا تنحصر التنمية على إنجازات الدولة الإنتاجية فحسب، بل تتعدى ذلك إلى المساهمة في مشاريع القطاع الخاص، وإسداء النصح والإرشاد للمستثمرين، ووضع القوانين الاقتصادية والأنظمة المالية، والقوانين الخاصة بالرسوم الجمركية، وحماية الصناعات المحلية، وبالتالي كل الأعمال التي تحقق زيادة ملحوظة في الدخل القومي، ورفع مستوى المعيشة لجميع أبناء الأمة أو الدولة(٢).

الفرع الثاني
أهداف التنمية الاقتصادية

١- تشجيع الاستثمار.

يعرف الاستثمار بأنه: توظيف وتشغيل العقارات البلدية بهدف المحافظة عليها وتطويرها، والاستفادة من عائداتها المالية في توفير وتطوير الخدمات

---

(١) السيد عبد المنعم المراكبي، التجارة الدولية وسيادة الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص٢١.

(٢) السيد عبد المنعم المراكبي، مرجع سابق، ص٢٥.

البلدية(١).

كما قيل أيضًا في تعريف الاستثمار: أنه ذلك الجزء من الدخل المدخر والمعاد استخدامه بهدف تنميته والمحافظة عليه(٢)

إن اختيار المستثمر لاستثمار معين ينبغي أن ينطلق من المعرفة الواقعية لمختلف أنواع الاستثمار، وميزات كل منها، وأن معظم المستثمرين يفضلون الاستثمار الذي يضمن لهم ثلاث أمور، وهي المحافظة على رأس مالهم، والحصول على أكبر نسبة من الربح، وإبقاء مالهم في متناول أيديهم، فالاستثمار الذي يجمع الثلاث الأمور هو الاستثمار المثالي.

٢- حماية الصالح العام، عن طريق سير العمل وفق الخطط والبرامج بشكل تكاملي والكشف عن الانحرافات والمخالفات وتحديد المسؤولية الإدارية، وتوجيه القيادة الإدارية إلى التدخل السريع لتحقيق الصالح العام.

٣- الاستخدام الاقتصادي للموارد؛ حيث تهدف الرقابة إلى ترشيد أوجه الصرف المختلفة والاستخدام الأمثل للموارد الاقتصادية المتاحة، لتحقيق الأهداف بما يمنع الإسراف والقصور والتبذير، ويؤدي إلى تحقيق الأهداف المرجوة بالجودة المطلوبة وبأقل التكاليف.

٤- تطبيق القوانين والتعليمات والتوجيهات الصادرة عن مختلف السلطات والمؤسسات والإدارات الحكومية، بصورة صحيحة؛ لتحقيق الأهداف والنتائج المرجوة منها.

٥- الحد من مظاهر الفساد المالي والإداري في دوائر الدولة، والدوائر المدنية المرتبطة بها، بعقود أو تعهدات، أو بأي شكل من أشكال الشراكة منعًا لإهدار المال العام.

٦- الحفاظ على النشاط الحكومي بعيدًا عن الأهواء والميول الشخصية والسياسية والمناطقية، أو أية ميول أخرى من شأنها حرف النشاط عن توجهاته الحقيقية(٣).

---

(١) ينظر: تعريفات المادة الأولى من لائحة التصرف بالعقارات البلدية، صدرت بالأمر السامي الكريم رقم ٣/ب/٣٨٣١٣ في ١٤٢٣/٩/٢٤هـ.

(٢) د. صلاح زين الدين، الاقتصاد والاستثمار، مطبعة جامعة طنطا، ١٩٩٧، ص٤٣١

(٣) ينظر: أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، السعيد بلوم، الجزائر: جامعة منتوري- قسنطينة، ص٤٥، ٤٦،

٧- تحديد مدى التزام الجهات التنفيذية بما أقرته ووافقت عليه الجهات التشريعية في المجلس التشريعي، والموضح في الموازنة العامة للدولة.

٨- التأكد من أن عمليات التنمية ومشروعاتها كافة - لا سيما المشاريع الإنتاجية - تسير وفق الخطة أو الخطط الحكومية بدقة ونجاح.

٩- تحديد السلبيات والأزمات والإخفاقات التي ترافق النشاطات الحكومية؛ لوضع البدائل الناجحة والحلول السريعة لتجاوزها، والسير قدماً في عمليات التنفيذ.

١٠- ضمان وصول الخدمات المقررة للمواطنين كخدمات توفير المياه الصالحة للشرب والكهرباء والرعاية الصحية والاجتماعية والتعليم والأمن والاستقرار وغيرها(١).

المبحث الأول
الفساد والتنمية الاقتصادية
المطلب الأول
النظرة القانونية لتوصيف الفساد
الفرع الأول
أنواع الفساد وخصائصه

الفساد هو مصطلح عام، ليس محدداً، وهو يتعلق بانحراف الشخص المسئول بالمؤسسة التنفيذية المخولة لتحقيق منافع شخصية، خلافاً لما رُسم لهذه المؤسسة من أهداف.

ولكن المفهوم العام للفساد يحتوي أشكالاً وأنماطاً عديدة، تؤدي إلى انعكاس المجالات التي يكون فيها الانحراف بالسلطة، ويشمل أيضاً درجات متفاوتة من الانحراف وإمكانية تبديد الموارد وإساءة استخدام الصلاحيات المرتبطة بالسلطة المخولة(٢).

---

(١) ينظر: الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي في الأجهزة الأمنية، عبد الله النميان، المملكة العربية السعودية، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، (١٤٢٤ هـ)، ص ٣٦، ٣٧.

(٢) ينظر: مكافحة الفساد في الدول العربية: إشكالية البحث والقياس، ورقة بحث تم تقديمها لندوة المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، عاشور، أحمد صقر، بيروت: المنظمة العربية لمكافحة الفساد، ١٤٢٧هـ، ٢٠٠٦م، ص ٥٠.

وبناءً علي المفهوم السابق العام للفساد؛ فإنه يمثل ظاهرة مركبة ومتعددة الأطراف، وفقا للمجالات والأنشطة النوعية، ومن خلالها يمكن تقسيم الفساد وأنواعه إلى:

أنواع الفساد المؤسسي:

أ- الفساد الإداري. ب- الفساد المالي. ج-الفساد الاقتصادي.

د- الفساد السياسي. هـ- الفساد الثقافي والاجتماعي. و- الفساد الأمني والعسكري.

أنواع الفساد وفقًا للقطاعات الخدمية والفنية.

أنواع الفساد وفقًا لنطاقه الجغرافي:

أ- الفساد المحلي. ب- الفساد الدولي.

أولًا: أنواع الفساد المؤسسي:

الفساد المؤسسي في أجهزة الدولة يعني ذلك الخلل الذي يكون في بنية هذه المؤسسات، ونعني بتلك المؤسسات: هي المؤسسة التشريعية والمؤسسة القضائية والحكومية، والتي من خلالها يكون الانتفاع الشخصي من خلال شغل مواقع سلطة في إحدى تلك المؤسسات، وتكون نسبة أو فرص الفساد كبيرة إلى حدٍّ ما.

وتزيد تلك الفرص حينما لا يكون هناك فصل بين هذه المؤسسات ذلك الفصل الذي يتيح رسم حدود واضحة لكل مؤسسة على حدة.

أ- الفساد الإداري:

عرف أحمد رشيد الفساد بأنه "تصرف وسلوك وظيفي سيء فاسد، خلاف الإصلاح، هدفه الانحراف والكسب الحرام والخروج عن النظام لمصلحة شخصية"(١).

ب-الفساد المالي:

الفساد المالي هو عبارة عن استخدام المال العام لتحقيق مصلحة شخصية، سواء كان مالًا منقولًا أو ثابتًا.

وهو أيضًا ذلك السلوك الذي يمثل سوء استخدام المال العام، مثل التوزيع

(١) ينظر: الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، احمد رشيد، الفساد الإداري، مطبوعات دار الشعب، القاهرة، ١٩٧٦، ص86.

غير العادل للموارد من أجل الاستفادة الشخصية(١).

ج – الفساد الاقتصادي:

الفساد الاقتصادي: هو الذي ينجم عن تركز السلطة الاقتصادية في كيانات احتكارية، وامتلاك هذه الكيانات هامشًا تقديريًّا واسعًا في القرارات التي تتخذها، سواء كانت هذه الكيانات مملوكة للقطاع الخاص أو القطاع العام؛ ففي الحالة الأولى تكو ن المشروعات والهيئات العامة عرضة لتبديد مواردها وإمكانياتها المملوكة للمجتمع أصلًا، وفي الحالة الثانية يكون الاقتصاد عرضة للسيطرة الاقتصادية التي يكون ضحيتها المواطن المستهلك(٢).

وهناك أيضًا الفساد الذي يصيب المعاملات الاقتصادية ذاتها في البيع والشراء والمبادلة، حيث يسود الغش والتلاعب وعدم الوفاء والإخلال بالاتفاقات، وهذا يؤدي إلى انهيار منظومة الثقة في التعامل.

د– الفساد السياسي:

ويعنى بالفساد السياسي فساد الزعماء، وفساد التشريع والتنفيذ، وفساد القضاء والأحزاب السياسية.

ويتعلق الفساد بالاختلال والانحراف في توزيع السلطة والمساءلة المتعلقة بنظام الحكم والمؤسسات السياسية وتداول السلطة، ويترتب على اختلال منظومة السلطة والمساءلة السياسية إمكانية تحقيق النخب السياسية الممسكة بسلطات الحكم على منافع شخصية، بعيدًا عن المساءلة العامة(٣).

هـ– الفساد الثقافي والاجتماعي:

وذلك الفساد يصيب هيكل العلاقات الاجتماعية والقيم والمعايير السلوكية، وهذا من أخطر أنواع الفساد؛ لأنه يتغلغل في الثقافة والبنية الاجتماعية(٤).

و– الفساد الأمني والعسكري:

ومثل هذا النوع من الفساد يمارس في المؤسسات الأمنية والعسكرية في مختلف القطاعات الأمنية والعسكرية بمختلف مستوياتهم ورتبهم(١).

---

(١) ينظر: ورقة علمية بعنوان: جهود المملكة العربية السعودية في مجال النزاهة ومكافحة الفساد، الشيخ: محمد بن منصور بن لؤي، د: ممدوح بن محمد الشمري، ص٤.

(٢) عبد الله بن عبد الكريم السالم، الفساد الإداري رؤية أكاديمية لمفهومه، أسبابه، أشكاله، مكافحته، مجلة البحوث الإدارية، أكاديمية السادات، العدد الثاني، مجلد 1، 2003، ص١٣.

(٣) عز الدين بن تركي ومنصف شرف، الفساد الإداري، مرجع سابق، ص٥٩.

(٤) عبد الله بن عبد الكريم السالم، الفساد الإداري، مرجع سابق، ص٢٧.

ثانيًا: أنواع الفساد وفقًا للقطاعات الخدمية والفنية:

أ- فساد تربوي وتعليمي يقوم به المعلمون والأساتذة الجامعيون.

ب- فساد صحي وطبي يمارسه الأطباء والصيادلة.

ج- فساد اجتماعي يمارسه العاملون في دور الرعاية والمؤسسات الإصلاحية.

د- فساد رياضي يمارسه المدربون ورؤساء الأندية.

هـ- فساد إعلامي يقوم به العاملون في الوسائل المقروءة والمسموعة والمرئية[٢].

أنواع الفساد وفقًا لنطاقه الجغرافي [٣]

أ- الفساد المحلي:

وهو الفساد الذي ينتشر داخل حدود الدولة، ولا يمتد إلى خارجها، ويكون في منشئات الدولة الاقتصادية وغيرها، وضمن أصحاب المناصب الصغيرة ممن ليس لهم ارتباط خارج الحدود.

ب-الفساد الدولي:

وهو الفساد الذي يكون عابرًا للحدود، ومصدر هذا النوع من الفساد الشركات متعددة الجنسيات، ومنظمات دولية حكومية وغير حكومية، ومن هذا النوع من الفساد اللجوء للضغط على الحكومات من أجل فتح أسواق لمنتجاتها، أو تصريف بضائع فاسدة غير مطابقة للمواصفات[٤].

---

(١) عامر الكبيس، الفساد الإداري ورؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة، المجلة العربية للإدارة، المجلد ٢٠، العدد 1، يونيو ٢٠٠٠م، ص٣.

(٢) يوسف، أمير فرج، الحكومة ومكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلي والإقليمي والعربي والدولي في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية، ٢٠١١م، ص١٣٥.

(٣) عز الدين بن تركي ومنصف شرف، الفساد الإداري، مرجع سابق، ص٦٣.

(٤) ينظر: الشيخ: محمد بن منصور بن لؤي، د: ممدوح بن محمد الشمري، مرجع سابق ص٧.

الفرع الثاني
أسباب الفساد ودوافعه

١- تدهور هيكل الأجور والرواتب:

إن النظام الجديد للرواتب، والذي بدأ بتطبيقه قبل عامين تقريبًا، يتضمن إيجابيات عديدة هما تحسين المستوي المعيشي للموظف الذي عاني الأَمَّرين في العشرين سنة الماضية، لكنه وبالوقت نفسه يخلق البذرة الأولي للفساد، وبالذات في سلم الدرجات العالية؛ فقد وضع فارقًا حاليًا كبيرًا بين المدير العام وبين رئيس المهندسين مثلاً.

إن مثل هذا الوضع سيدخل حتمًا الفساد في الترفيع، وستكون هناك المحسوبية أو صلة القربي؛ أن أي نظام للرواتب في الدولة يكون فيه الفرق بين الحد الأدنى والأعلى، وهذا النظام يخلق الفساد الإداري أصلاً.

ب) تدهور النظام المصرفي: إن النظام المصرفي العراقي غير قادر على أن يقوم بدوره، خصوصًا في وضع تحتل فيه نسبه العملة المتداولة إلي أجمالي عرض النقد أهمية كبيرة؛ أي أن الأهمية النسبية للعملة المتداولة خارج الجهاز المصرفي هي أكبر من الأهمية النسبية لمبالغ الودائع من أجمالي عرض النقد، وذلك علي عكس حال البلدان المتقدمة، بحكم رسوخ نظمها المصرفية واستقراراها، وتطور أسوقها المالية والنقدية وسائر الأجهزة المصرفية، هذا فضلاً عن أن كسب ثقة الناس في التعامل المصرفي وإشاعة ثقافته بينهم، سوف يواجه صعوبة كبيرة بسبب أحساس أكثر منهم بعدم الثقة.

ج) تدهور النظم الإدارية في معظم مؤسسات الدولة، علي الرغم من أن مشكلة الفساد العراقي تأخذ أشكالاً متعددة، لكن تقديم إحصاءات تبين حجم المشكلة ودرجة خطورتها، بسبب أنها تحدث في ظروف خفية عن أنظار المعنيين بها من مسؤولين عن الحكم والإدارة والأمن والضبط الاجتماعي. وبالتالي يبدأ التعيين وتطوير الموظف وصعود السلم الوظيفي إلى قيادة الدوائر الحكومية على وفق ضوابط المسئولين فقط[١].

د) تدهور نظم الرقابة أن وجود نظام قضائي عادل مع وجود بنود واضحة في القوانين النافذة هو أحد الأمور الأساسية في الحد من هذه الظواهر، فضلاً

([١])عبد الله بن عبد الكريم السالم، الفساد الإداري، مرجع سابق، ص٣١.

عن ذلك – وللظروف الحالية – لم يكن هناك نظام قضائي عادل، مما أدي إلى انتشار الفساد.

هـ) سوء توزيع الدخول أدى إلى الفساد بشكل غير متكافئ، إذ أحدث تحولات مفاجئة في التركيبة الاجتماعية، الأمر الذي يكرس التفاوت الاجتماعي واحتمالات زيادة التوتر وعدم الاستقرار، فتتركز الموارد بأيدي ممارسي الفساد؛ مما يؤدي إلي اختلال التوازن في المجتمع وصعود هذه الفئة مع انخفاض فئة الأكثرية الفقيرة إلى مستوى التدهور[١].

المطلب الثاني
التنمية الاقتصادية والاستثمار
الفرع الأول
خصائص وأنواع الاستثمار
خصائص الفساد

رغم صعوبة تصنيفا كل هذه القضايا؛ حيث إنها تجمع بين قضايا الفساد الكبرى، وقضايا الفساد الصغرى، إلا أنها تشترك في عدد من الخصائص أهمها[٢]:

أولًا: أن القاسم المشترك الأعظم بين كل هذه القضايا يتمثل في الهدف، وهو الحصول على المال، رغم ما تنطو ي عليه من مخالفات أو جرائم أخرى.

ثانيًا: أن حجم المبالغ الواردة في جرائم الفساد الكبرى ترتبط بما تم ضبطه بالفعل أو تقديره، وفقًا للمتاح من المعلومات، وليسا بالضرورة مطابقًا للواقع، في ضوء تعدد الأنشطة وتنوعها وتعدد أطرافها وتهريب الجزء الأكبر منها للخارج.

ثالثًا: تنوع الوسائل والأدوات؛ لتحقيق الهدف، فتراوحت بين:

الوسائل المباشرة: مثل عقد الصفقات المشبوهة غير المطابقة للقواعد القانونية والاقتصادية، والتهرب من الجمارك، والاتجار في السوق السواء، والاتجار في العملة، والاتجار في الممنوعات، والحصول على العمولات والسمسرة، والنصب على البنوك، والحصول على قروض بدون ضمانات، وعلى

---

(١) عامر الكبيس ي، الفساد الإداري ورؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة، مرجع سابق، ص١١.

(٢) عز الدين بن تركي ومنصف شرف، الفساد الإداري، مرجع سابق، ص٦٩.

الأفراد بدعوى توظيف الأموال الوسائل غير المباشرة: كتقديم الرشاوى، والحصول على التراخيص وعلى التسهيلات، واستغلال الثغرات القانونية، واستغلال النفوذ، وتزوير المستندات، واحتكار منافذ توزيع السلع، والتلاعب بأقوات الشعب، والغش، والابتزاز.

رابعًا: تمثلت الأنشطة الرئيسية لقضايا الفساد الكبرى في المجال الاقتصادي بما فيه أسواق المال؛ مثل إنشاء الشركات بكافة أنواعها، ومكاتب الاستيراد والسمسرة والتوكيلات التجارية وعقود التوريدات والعقارات والأراضي، يليه مجال الأنشطة السرية؛ كتجارة المخدرات أوالعملة أو السلع في السوق السوداء، فمجال البنوك والمصارف.

خامسًا: أن هناك ثلاث فئات مارست الفساد في القضايا الكبرى: الفئة الأولى من أصحاب النفوذ، والثانية من شاغلي المواقع الرمدية، والثالثة من رجال الأعمال. هذه العناصر استطاعت بعد ذلك توطيد علاقاتها بشخصيات كثيرة وكبيرة في مواقع المسئولية، فالفئة الأولى كان لها علاقة قرابة أو مصاهرة أو شكلية مع أصحاب المواقع الرمدية الهامة، والثانية كانت لها علاقة مباشرة بهذه المواقع حيث تشغلها بنفسها، والثالثة استطاعت أن تخلق هذه الصلة عن طريق تبادل المصالح أو تقديم الرشاوى والهدايا... إلخ[1].

أنواع الاستثمار:

توجد مجموعة من أنواع الاستثمار التي تُصنَّف وفقًا لعدَّة معايير مُحددة، وفيما يأتي عرض لأهّم هذه الأنواع:

-وفقًا لنوعه:

الاستثمار الاقتصاديُّ: هو إنتاج الخدمات أو السلع المُخصصة للاستثمار أو الاستهلاك، مثل المشروعات الزراعيّة والصناعيّة.

الاستثمار الاجتماعيّ: هو السعي نحو رفع رفاهيّة الأفراد الاجتماعيّة؛ مثل المشروعات الثقافيّة، والرياضيّة[2].

الاستثمار الإداريّ: هو تطوير الأماكن الإداريّة التي تهتّم بالمحافظة على

---

(1) يوسف، أمير فرج، الحكومة ومكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة، مرجع سابق، ص١٣٩.

(2) د.عامر خيط، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، بيروت ٢٠٠٦، ص١٢١.

المجتمع، مثل المباني العسكريّة والحكوميّة.

استثمار الموارد البشريّة: هو السعي لتحقيق التنمية البشريّة التي تظهر في البرامج التدريبيّة، والتعليميّة المُقدمة للأفراد في الدولة.

وفقًا لأداته تشمل الأنواع الآتية:

الاستثمار الحقيقّي: يُعرف أيضًا باسم استثمار الأعمال أو المشروعات، ويُعدّ الاستثمار حقيقيًّا عندما يُوفّر للمستثمر الحقوق في الحصول على أصول حقيقّية، مثل الذهب والعقارات.

الاستثمار المالّي: هو شراء حصّة في رأس مال أو قرض توفر لصاحبها أرباحًا أو فوائد مضمونةً بالقانون.

الاستثمار المعنوي: هو الاستثمار المعتمد على الحصول على معرفة أو أصول فكريّة، مثل تنفيذ بحث علمّي[1].

وفقًا لمعيار التعدد وعدمه:

الاستثمار المُتعدد: يُعرف أيضًا باسم استثمار المحفظة؛ وهو الاستثمار في أكثر من نوع من أنواع الأدوات الاستثماريّة المالّية أو المادّية.

الاستثمار غير المُتعدّد: هو المشاركة باستثمار واحد؛ مثل شراء أصل مالّي أو أصل مادّي واحد فقط[2].

وفقًا لمعيار الملكّية؛ أي أن يكون الاستثمار ملكًا للأفراد أو المجموعات أو الدول، ويشمل الأنواع الآتية:

الاستثمار الخاص: هو استثمار يُنفّذه فرد أو مجموعة أفراد بشكل قانونّي ضمن شركة خاصّة.

الاستثمار العام هو استثمار تُنفّذه منشأة أو مجموعة منشئات تتبع ملكّيتها للدولة ضمن شركة عامة.

الاستثمار المُختلط هو استثمار يُنفّذه شخص أو مجموعة أشخاص، أو منشأة أو مجموعة منشئات خاصّة، مع منشأة أو مجموعة منشئات عامة، ضمن أيّ نوع من أنواع المنشئات المُختلطة التي تُوزّع ملكّيتها بين طرفين عام وخاص[3].

---

(1) عبد الله بن عبد الكريم السالم، الفساد الإداري، مرجع سابق، ص٤١.

(2) عامر الكبيس ي، الفساد الإداري ورؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة، مرجع سابق، ص١٣.

(3) عز الدين بن تركي ومنصف شرف، الفساد الإداري، مرجع سابق، ص٧١.

الفرع الثاني
علاقة الفساد بالتنمية

تحتل التنمية الاقتصادية مكانة بارزة في الحياة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، بل إنها تعد من أبرز الاهتمامات التي تلتقي عندها الدول المتقدمة والنامية في عالم اليوم، وفي إطار التفرقة بين النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية حدد الفكر الاقتصادي بأن النمو يعني زيادة في الناتج القومي الصافي، بينما تتضمن التنمية إضافة إلى ذلك تغيرات أساسية في النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي؛ بمعنى أن الفارق بين المفهومين يكمن في درجة التغير الهيكلي في الاقتصاد.

وعلى الرغم من الاهتمام الواسع بالتنمية الاقتصادية، فالتنمية دون شكّ ليست هدفاً نهائيًّا في حدّ ذاته، بل هي هدف مرحلي أو وسيلة تعود إلى أهداف نهائية أخرى تنتشر آثارها لتحقيق هدف واسع عريض إلا وهو تحقيق الرفاهية للمواطنين، فرفع مستوى الدخل الفردي، ورفع نصيب الفرد من الخدمات والحد من البطالة وعدالة التوزيع... وما إلى ذلك؛ كلها أهداف تسعى الدول لتحقيقها لرفع مستوى المعيشية وتحقيق الرفاء[1].

فالتنمية في هذا الإطار هي تنمية اقتصادية واجتماعية وسياسية؛ لأن الأمر في هذا المضمون لا يقتصر على التغيير الكمي للمعايير الاقتصادية فقط، وإنما يتضمن بالضرورة تغييرًا اجتماعيًّا وثقافيًّا مباشرًا؛ نتيجة للآثار المتشابكة التي تحدثها التنمية نفسها، فالتنمية إذًا ذات جوانب متعددة، تمثل الزيادات الكمية ركنًا أساسيًّا في تحقيق التحولات النوعية في المجتمع [2].

إن عملية التنمية الاقتصادية لا يمكن أن تتم بشكل عشوائي، بل يجب أن تستند إلى استراتيجية معينة، بنيت على أساس نظري معين. بالإضافة إلى بيان مقومات التنمية الاقتصادية، والمتمثلة بمصادر تمويلها الداخلية والخارجية، ومؤشرات قياسها، والعقبات التي تقف عائقاً أمام تحقيق التنمية

([1]) عامر الكبيس ي، الفساد الإداري ورؤية منهجية للتشخيص والتحليل، مرجع سابق، ص١٢.

([2]) د.عامر خيط، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، مرجع سابق، ص ١٢٥.

الاقتصادية[1]؛ كما يتّم إبراز مراحل تطور التنمية الاقتصادية، ومؤشرات الأداء الاقتصادي والآثار المترتبة عليها، للوقوف على نقاط الضعف والقوة؛ لتجنب الأولى وتعظيم الثانية والبناء عليها؛ وذلك لإعطاء دفعة جديدة للإصلاحات من خلال طرح استراتيجيات ومبادرات تهدف إلى تحسين مستوى معيشة المواطنين[2].

المبحث الثاني
آثار الفساد
المطلب الأول
آثار الفساد على التنمية الاقتصادية

تضافرت مجموعة من الأوضاع التي ساهمت في تفشي ظاهرتي الفساد والرشوة، واتسام نطاقهما على كل من الصعيد الإداري والسياسي والاقتصادي، بما يحد من إرساء دعائم أهم الموجبات الاقتصادية للتنمية.

فمن ناحية، عرفت مصر معدلات نمو اقتصادي مرتفعة تزامنت مع تغييرات في المنظومة القيمية، يدعمها ظهور مصادر جديدة للثروة والسلطة، مع اتساع ملحوظ لدائرة النخبة السياسية المنتفعة.

ثانيا: تدني مستوى الأداء الاقتصادي، وانخفاض مستوى الدخول خاصة في المستويات الدنيا للبيروقراطية مع غياب بورجوازية وظيفية حفز البعض إلى استغلال مواقعهم الوظيفية لملء هذا الفراغ[3].

ثالثاً: وجود قيود على كل من الحريات المدنية والمنافسة السياسية إلى جانب عدم فاعلية المؤسسات القانونية والافتقار إلى الشفافية والمساءلة.

رابعاً: ضعف الأحزاب السياسية تضاعف من قدرة الفساد على الانتشار حيث أسهم الفساد في استمرارية النظام السياسي، دونما استغلال أمثل للموارد المتاحة في أنشطة إنتاجية فاعلة.

---

(1) يوسف، أمير فرج، الحكومة ومكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة، مرجع سابق، ص١٤١.

(2) د/ صلاح فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض ١٩٩٤، ص٢١٣.

(3) د.عامر خيط، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، مرجع سابق، ص١٣١.

خامسًا: التعقيدات الإدارية والبيروقراطية، والتي تدفع الأفراد إلى دفع الرشوة لإنجاز
أعمالهم[١].

سادسًا: تولى أمر الاقتصاد أهل الثقة ممن لهم علاقات وتعاملات في سوق المال، والبعد عن أهل العلم والخبرة المشهود لهم بالاستقامة وحسن القصد.

سابعًا: طبيعة هيكل الاقتصاد ونمط العلاقات بين وحداته وفروعه وقطاعاته المختلفة عبر أداء يبرز عدد من المشكلات الرئيسية التي تعكس الوضع الهيكلي لهذا الاقتصاد، الذي يكشف عن هيكل اقتصادي لا تتوافر له خصائص هيكل الاقتصاد الذي يضمن القدرة علي تطوير الحياة الاجتماعية بالتحسين المستمر لمستوى معيشة الغالبية، ماديًّا وثقافيًّا، في إطار متسع من الحرية أبعادها المختلفة.

ثامنًا: تخلى رأس المال المحلي عن الدور الإنتاجي والاكتفاء بدور الوساطة التجارية في مجال التجارة الدولية بين ما ينتج بالخارج وما يستهلك في الداخل(على نحو ما يحدث لسلع إستراتيجية من مقومات الأمن الغذائي إلى الأدوات المدرسية إلى فانو رمضان)، فإن النتيجة الحتمية هي شلل قدرة المجتمع على تحقيق تجدد الإنتاج على نحو مستمر يحقق درجة أو أخرى من النمو، وعجز المجتمع المصر ي على إنتاج الفائض في مجال إنتاج السلع الأساسية الاستهلاكية والإنتاجية.

تاسعًا: أن جهود النمو، خاصة في الزراعة وفي الصناعة، قد انتهت إلى أزمة تبين حدود التنظيم القائم في إحداث تغييرات جذرية والتحولات الكيفية التي تمكن من تحقيق السيطرة الاجتماعية على حد أدنى من شروط تجدد إنتاج اقتصادي واجتماعي ذاتي.

عاشرًا: أزمة سياسة النمو، أزمة تجد مظهرها في[٢]:

١. زراعة: يعرف اتجاه التركيب المحصولي نحو التغيير استجابة لنمط استهلاك الفئات الاجتماعية المتميزة المستهلكة للخضروات والفواكه،

---

(١) عامر الكبيس ي، الفساد الإداري ورؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة، مرجع سابق، ص١٦.

(٢) د/ صلاح فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، مرجع سابق، ص٢١٩.

واستيراد المواد الغذائية، وخاصة القمح، ومستلزمات الإنتاج الزراعي من ألآت وأسمدة كيماوية ومبيدات. مع بقاء المسألة الزراعية على خطورتها؛ من حيث تركيز الأرض وتفتيتها، والتناقص المستمر في الرقعة الزراعية، وازدياد حدة ظاهرة جوع الأرض، وتدهور الوضع بالنسبة للخدمات الأساسية في الريف[١].

٢. بناء صناعي: دون الوزن النسبي، يغلب عليه طابع الصناعات الاستهلاكية، ولا يحقق للاقتصاد الوطني قاعدة صناعية تتمتع بالتكامل بين أجزاء الحلقات التكنولوجية، وتكون أساسًا للتحولات الجذرية للمجتمع.

٣. الاتجاه نحو زيادة الاختلال الهيكلي للاقتصاد القومي فيما يخص العلاقة بين فروق الإنتاج المادي والخدمات، والمتمثل في زيادة الوزن النسبي للخدمات، وعلى حساب قطاعي الزراعة والصناعة.

٤. نمط لتوزيع الثروة والدخل يزيد من حدة انعدام العدالة في توزيعهما. وهو ما أدى إلى اتساع الفوارق في مستوى الدخل بين الفئات الاجتماعية. وسواء تعلق الأمر بالقطاع الزراعي أو الصناعي أو الخدمي. وقد أظهرت الطبيعة الاجتماعية للدولة المتملكة لشركات القطام العام من له السيطرة الفعلية على وسائل الانتا، في الصناعة، وفي التشييد، وفي التجارة الخارجية، وفي القطاع المصرفي، وفي بعض الخدمات الاجتماعية. ويكفي تتبع مجالس الإدارة في شركات قطام الدولة الذين كانوا يعينون بقرار جمهوري منذ نشأة هذا القطام بعد الكثير من الفحص والغربلة بواسطة أجهزة الدولة الظاهرة وغير الظاهرة للتعرف على انتمائهم الاجتماعي والسياسي والفكري. كذلك يشير تزايد أهمية القطام الخاص منذ منتصف الستينات وزيادة الطابع الفردي للمقاولات والاسكان والتجارة والانتعاش الكبير لبعض أصحاب المهن الحرة إلى ابجاه الثروة نحو التركز في أيدي أعداد كبيرة نسبيًا. وهو ما أدى في النهاية إلى اتساع الفوارق في مستوى الدخل بين الفئات الاجتماعية[٢].

---

(١) يوسف، أمير فرج، الحكومة ومكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة، مرجع سابق، ص١٥١.

(٢) د.عامر خيط، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، مرجع سابق، ص١٥٦.

٥. عدم قدرة البناء الاقتصادي على حل مشكلة بطالة القوة العاملة.

٦. تفاقم ظاهرة الطاقة الإنتاجية المادية المعطلة في الصناعة.

٧. الانشغال الصوري بمسألة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، على نحو ترتب عليه إدارة الاقتصاد المصري إدارة يومية مترددة مترددة.

٨. فتح باب الاقتصاد المصر ي على مصراعيه لخروج القوة العاملة المصرية وعلى الأخص أكثر عناصرها تأهيلًا وديناميكية؛ لعدم كفاية ما يخلق من فرص عمل جديدة في الداخل، من ناحية، وتخلصًا من ضغوط الطبقة العاملة، من ناحية أخرى، وطمعًا فيما تكسبه في الخارج من عملات أجنبية، تدخل في شكل تحويلات المصريين العاملين في الخارج، من ناحية ثالثة.

٩. فتح باب الاقتصاد المصري لإمكانية خروج رأس المال المصري إلي الخارج في وقت نشكو فيه من انخفاض معدل الاستثمار نظرًا لمحدودية المدخرات في الداخل. ووهم دخول رأس المال الأجنبي، خاصة في صورة الاستثمار المباشر (وتصدر الدولة سلسلة من القوانين الخاصة باستثمار رأس المال الأجنبي لفتح الباب واسعًا له من حيث التعريف ومجالات العمل و الضمانات القانونية)، وتفاقم أزمة المديونية الخارجية والداخلية[١].

المطلب الثاني
آثار الفساد على الاستثمار المحلي والأجنبي

الفساد والاستثمار الأجنبي[٢]:

هناك العديد من العوامل التي تؤثر على الاستثمارات المحلية بقدر ما تؤثر على الاستثمارات الأجنبية، إلا أن هناك بعض اوجه الاختلاف بين الاستثمارات الأجنبية والاستثمارات المحلية أهمها: أن الاستثمار الأجنبي غالبا ما يكون أكثر

(١) د. يحي غني النجار، الآثار الاقتصادية للفساد، جامعة بغداد،٢٠٠٩، ص١١-١٢.

(٢) يوسف، أمير فرج، الحكومة ومكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة، مرجع سابق، ص١٥٩.

حساسية أو تأثرًا بالعوامل الاقتصادية والسياسية والإدارية مقارنة بالاستثمار المحلي.

هناك العديد من الخيارات المتاحة أمام الاستثمار الأجنبي، والتي لا تتوافر للاستثمار المحلي فالمستثمر الأجنبي يفاضل بين الكثير من الأماكن أو الدول التي يمكن أن تستضيف استثماراته، بينما المستثمر المحلي يفاضل بين العديد من الأنشطة ولكن في نفس المكان[١].

ورغم أنه قد يبدو من الصعب التسليم بأن الفساد يحول دون تدفق الاستثمارات الأجنبية، فإنه ليس من الصعب القبول بأن الفساد قد يعوق تدفق هذه الاستثمارات، وتأتي صعوبة التسليم بالفرض الأول من حقيقة أن هناك الكثير من العوامل التي تؤثر على تدفق الاستثمار الأجنبي من بينها الفساد، ومن أمثلة هذه العوامل الاستقرار السياسي والاقتصادي، معدلات النمو الاقتصادي المتوقعة، مدى تطور البنية التحتية والخدمات الحكومية، تكاليف مزاولة الأعمال، الفرص الاستثمارية المتاحة، حجم السوق، والقوانين المنظمة للاستثمارات الأجنبية وفيما يتعلق بالفساد فيما لا شك فيه أن مستوى الفساد، والأشكال التي يتخذها، وكذلك مدى قدرة واستعداد المستثمرين الأجانب على التعامل، واستغلال الفساد على النحو الذي يحقق مصالحهم كلها؛ تلعب دورًا رئيسيًّا في تحديد حجم ونوعية الاستثمارات الأجنبية في البلد المضيف[٢].

ولعل تعدد وتنوع العوامل التي تؤثر على الاستثمارات الأجنبية انعكس – بشكل ما – على نتائج الدراسات الاقتصادية القياسية التي سعت إلى استكشاف العلاقة بين الفساد والاستثمارات الأجنبية، فبينما فشلت بعض الدراسات في إيجاد علاقة ذات معنوية إحصائية بين الفساد والاستثمارات الأجنبية (١٩٩٩ ،Alesina and Weder)، نجحت دراسات أخرى في اثبات أن هذه العلاقة تتمتع بمعنوية إحصائية (Lambsdorff، ١٩٩٩b).ووفقًا لدراسة Wel فإن زيادة مستوى الفساد في سنغافورة إلى مستوى نظيره في المكسيك يعادل زيادة معدل الضرائب في سنغافورة بما يفوق ٢٠٪ ووفقًا لدراسة Lambsdorff فإن

---

(١) د/ صلاح فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، مرجع سابق، ص٢٢٦.

(٢) د/ صلاح فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، مرجع سابق، ص٢٣١.

ارتفاع مستوى كفاءة ونزاهة الجهاز الإداري الحكومي في كولومبيا ليعادل نظيره في المملكة المتحدة يؤدي إلى زيادة صافية في تدفقات الاستثمارات الأجنبية تبلغ ٣% من الناتج المحلي الإجمالي في كولومبيا، وبالإضافة إلى عوامل الجذب والطرد في الدول المتلقية للاستثمارات الأجنبية؛ فإن الظروف السائدة في الدول المصدرة للاستثمارات تلعب دورًا هام في تنشيد نجم وتلبيته زززجهة هذه الإنجازات.

فقد أوضحت دراسة بينت الدراسة أن المستثمرين اليابانيين ليس لهم هـ: سحبه در يسع به أقرانهم الأمريكيون تجاه الدول الأكثر فسادًا؛ فهم يستثمرون في جميع الدول، سواء كانت أقل فسادًا أو أكثر فسادًا، طالما كان هذا يحقق النسر والتوسع المطلوبين لأعمالهم، ويفسر H1ines هذه السلوك س قبل المستثمرين اليابانيين بعدم وجود قوانين تجرم ممارسات الفساد في الدول الأجنبية[١].

المطلب الثالث
آثار الفساد على التنمية الاجتماعية

١- أصبحت الكثير من الأعمال والسلوكيات التي تدخل تحت مسمى الرشوة سلوكًا عاديًا يمارسه الموظف العادي، ويتقبله كل من الراشي والمرتشي، فالراشي يدفع لكي يمكنه إنهاء أعماله، والمرتشي يعتقد أن هذا هو حقه الطبيعي، وحينما تتحول عقيدة الموظف لذلك تنتفي عنه صورة الانحراف الاجتماعي، وإن بقى تجريمه قانونًا، ومن هنا تنخفض معدلات الإبلاغ عن وقائع الرشوة، ومن ثَم تضعف إمكانات الكشف عنها، الأمر الذي يترتب عليه تخفيض تكلفة الخطر المرتبط بها، فتزيد الربحية المتوقعة، وهو ما يؤدي في النهاية إلى زيادة عرضها وقبولها؛ أي خلق المزيد من الدافعية للكثيرين للانخراط في وقائع الرشوة.

٢- وجود بعض المتغيرات الاجتماعية التي تسهم في توفير أجواء الفساد، وتحفز البعض على ممارسته... مثال ذلك:

---

(١) يوسف، أمير فرج، الحكومة ومكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة، مرجع سابق، ص١٦١.

• توظيف الانتماءات الإقليمية والطائفية والعلاقات الأسرية في التعامل الرسمي، وفي الضغط على القيادات لتحقيق مكاسب ومزايا بغير وجه حق، ويتضح ذلك في عمليات التعيين ومنح الوكالات والرخص وغير ذلك.

• شيوع الوساطة وتمرس أصحاب النفوذ الاجتماعي في استغلال علاقاتهم الشخصية وغير الرسمية بإنجاز بعض الأعمال التي تتعارض مع القوانين أو تمس المصلحة العامة، ظنًّا منهم أن ذلك يساهم في خدمة الآخرين مستبعدين الأضرار التي تنجم عن تصرفاتهم، طالما أنهم لم يستفيدوا ماديًّا أو مباشرة من هذا السلوك.

٣- الأثر السلبي لبعض العادات الاجتماعية السائدة في سلوك بعض المسئولين والعاملين بالجهاز الإداري بالدولة، مثل ضعف الوعي بأهمية الوقت وعدم الالتزام بالمواعيد وعدم الاهتمام بالملكية العامة والمبالغة في تزيين المكاتب الحكومية وتأسيسها وإساءة استخدام سيارات الدولة وأجهزتها أو استخدامها للأغراض الشخصية... فهذه الممارسات فضلًا عما تسببه من أضرار للمصلحة العامة، فإنها تثير استياء بعض الفئات ويضعف أمالها في التطوير والإصلاح ويدفعها في النهاية ويدفعها إلى المحاكاة.

٤- التمسك الخاطئ من قبل المواطنين والإداريين بعض الأمثلة الشعبية التي تخيل للعامة، وكأنها مبادئ أو قيم ملزمة للسلوك مع أنها تتنافى مع القيم الدينية، وتتسبب في التستر على المقصرين والمخالفين والتعاطي عن الانحرافات والتجاوزات وتتساهل مع حالات التزوير والاستغلال، فتحول الإدارات والمصالح الحكومية إلى بؤر فساد، ومن أمثلة ذلك مقولة: "قطع الأعناق ولا قطع الأرزاق"[١].

المبحث الثالث
آليات وطرق مكافحة الفساد
المطلب الأول
متطلبات مكافحة الفساد

التقليل من حجم الفساد يجب تبني سياسات عدة يتمثل أهمها فيما يلي:

١- توفير البيئة الوقائية:

---

(١) د. يحي غني النجار، الآثار الاقتصادية للفساد، مرجع سابق، ص١٣.

الحرب ضد الفساد لا يمكن حسمها إلا باتخاذ عدة تدابير، والسياسات الوقائية التي تلغي الفساد أو تقلل من وجوده، ومن أهم التدابير ما يلي[1]:

أ- الحد من احتكار أي نوع من أنواع الأنشطة الاقتصادية، فبعض الدراسات تشير إلى وجود علاقة قوية بين حجم الأنشطة الاقتصادية التي يمارسها القطاع العام والتي تقاس بنسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي بين زيادة الفساد الإداري والمالي في الدول، فالاحتكار يدفع بعض المسئولين إلى حماية الفساد واستمراره، فالدراسات تشير أن هناك علاقة عكسية بين انخفاض القيود الجمركية التي تؤدي زيادة حجم الواردات، ومن ثم زيادة حجم المنافسة التي تنجم عنها انخفاض التكلفة – خاصة بعد زيادة حدة المنافسة المحلية والدولية عقب تطبيق اتفاقيات التجارة المحلية والدولية – وبين تقليل فرص الفساد).

ب- توضيح وتبسيط الإجراءات والضرائب الإدارية، وزيادة درجة شفافيتها، والتشديد في تطبيقها ومراقبتها من الأجهزة المعنية تعد العمود الفقري لأُطُرِ وآليات القضاء على الفساد.

ج- تقرير سيادة القوانين من خلال الالتزام بالتنظيمات الرسمية التي تحددها القوانين واللوائح الصادرة بغرس الثقة محليًّا وخارجيًّا في الأجهزة الإدارية، كذلك منح صفة مستقلة للكيانات والأشخاص المعنيين بمكافحة الفساد؛ ليكونوا قادرين على ممارسة وظائفهم بكفاءة بعيدًا عن أية ضغوط[2].

ومن خلال تجارب بعض الدول حول الفساد لا تقتصر على مجرد حث الحكومات على تجريم مختلف أشكال الفساد، ولكن تبرز الحاجة إلى وجود قوى محايدة في مجال التحقيقات والمتابعة القانونية والقضائية لكشف الفساد العام واستئصال جذوره.

د- التدقيق المستمر لمدى تنفيذ البنود المنظمة للمؤسسات: كالإفصاح عن الأصول السلوكية لبعض المسؤولين الذين تم اختيارهم للعمل في المؤسسات العامة، كتقديم إقرار عن الذمة المالية للتأكد من سلامة سلوكهم الوظيفي، إلى

---

(1) محمد الأمين البشرى، الفساد والجريمة المنظمة، الرياض، منشورات جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ٢٠٠٧، ص٤١.

(2) يوسف، أمير فرج، الحكومة ومكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة، مرجع سابق، ص١٦٧.

جانب إصلاح أنظمة المناقصات والتوظيف بتحصين كبار المسؤولين من إغراءات رجال الأعمال المحليين والأجانب؛ لجرهم إلى مصيدة الفساد، سواء بشراء الذمم أو باستخدام بريق المال.

هـ- كفاءة المناخ التنظيمي والرقابي بإنشاء أجهزة وإشراف ومتابعة الفساد من خلال تطبيق المعايير المحاسبية السلبية، وكذلك إحداث لجان وأنظمة رقابية حكومية، مثل نظام التفتيش العام.

واعتماد بعض الدول في مكافحة الفساد على توسيع مساحة المشاركة في النشاط الخاص مع تطبيق إطار تنظيمي فعَّال يحول دون إخفاء الرشوة أو المبالغ المشروعة وحسابات الشركات ويكشف المخالفات القانونية.

و- ما دام الفساد أصبح منظومة قائمة بذاتها في إطار العلاقات الدولية والتحديات الإقليمية والدولية، تستلزم التعاون والتنسيق بين الدول والمنظمات والآليات المحلية والإقليمية والدولية لمحاصرة الفساد وكشفه وقطع خطوط الاتصال بين مرتكبيه.

ويمكن حصر بعض مظاهر التعاون الإقليمي والدولي في تبني الاتحاد الإفريقي في جوان ٢٠٠٣ هيئات لمكافحة الفساد (١٠) Africain UnionRegional Anti-Curruption Convention. يهتم بتعريف المخالفات التي تستحق العقوبات من خلال التشريعات المحلية وتحديد الخطوات التي تؤدي إلى الكشف عن الفساد والتحقيق في مختلف جوانبه.

كما أنه يحدد صلاحيات الدول وينظم المساعدات المتبادلة فيما بينها والمتعلقة بالفساد ومرتكبيه[١].

المطلب الثاني
الإطار الفكري والعملي لمكافحة الفساد

(١) تطوير البيئة المؤسسية:

تستطيع الحكومات أن تحد من الفساد الإداري والمالي، وتقلل من وطأته؛ وذلك بتشجيع الأمانة والنزاهة وإنزال أشد العقوبات على من تثبت إدانته بالفساد، هذا الأمر يتم بواسطة برامج الإصلاح الإداري والمالي عن طريق توظيف

([١])جورج آبد وسانجيف جوبتا "التنظيم والإدارة، والفساد، والأداء الاقتصادي"، مجلة التمويل والتنمية، المجلد٣٩، العدد٤، ديسمبر ٢٠٠٢ص٢٦-٢٧.

الموظفين العموميين، بناءً على أساس مبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية، مثل الجدارة والإنصاف والتأكد من أمانتهم ونزاهتهم في العمل، والاهتمام بتحسين الرواتب والأجور تتناسب طرديًّا مع حجم المسئوليات الملقاة عليهم وخطورتها، كما يسهم الإعلان عن فضائع الفساد ومحاسبة المسؤولين عنه، والبدء في تطبيق العقوبات بكبار المسؤولين في زيادة فاعلية العقوبات وأهميتها في ردع المتورطين بالفساد.

كذلك زيادة اهتمام برامج الإصلاح الإداري بخلق الإدارات الحسنة وتبسيط المعاملات الإدارية، ونشر النظام اللامركزية؛ حتى لا ترتكز السلطات في يد فئة معينة من الأفراد[١].

والجدير بالملاحظة أن فاعلية الإصلاحات الإدارية السابقة تتطلب البيئة الملائمة بأبعادها التشريعية والرقابية والقانونية والإعلامية، كما لا يمكن تجاهل دور المؤسسات التربوية في تحجيم الفساد بواسطة زرع القيم الفاضلة التي ترفض الفساد بكل صوره والدين.

(٢) تفعيل الدور الرقابى:

إن النظام الرقابى الجيد والفعال والقادر على الاستمرار؛ هو ذلك النظام الذي يمكن تعديله، ليس فقط لمواجهة الخطط المتغيرة والظروف غير المتوقعة، وإنما هو ذلك النظام الرقابي القادر على انتهاز أي فرصة جديدة دون تغيير جذري في معالمه الأساسية، وبالتالي فإن القليل من الشركات التي تواجه بيئة مستقرة، ولا تحتاج إلى مرونة.

وعلى سبيل المثال فإن الموازنة التقديرية تقوم مثلًا على أساس التنبؤ بمستوي معين من المبيعات وقد تحدث بعض المعوقات أو الظروف أو المتغيرات البيئية التي تحول دون تحقيق هذا المستوى من المبيعات الذي تم تقديره، مما يفقد نظام الرقابة فعاليته إذا لم يكن مرنًا بالقدر الذي تستخدم فيه أدوات أخري، كما ينبغي أيضًا لمدير الإنتاج مثلًا أن يكون مستعدًا لمقابلة

(١) محمد الأمين البشري، الفساد والجريمة المنظمة، الرياض، منشورات جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ٢٠٠٧، ص ٤١.

حالات الفشل الناشئة عن تعطل إحدى الآلات أو غياب أحد العاملين الفنيين أو انقطاع التيار الكهربي[١].

أ.سرعة الإبلاغ عن الانحرافات: -وكما ذكرنا سابقاً - إن النظام الرقابى المثالى هو ذلك النظام الرقابى الذي يمكن من خلاله اكتشاف الانحرافات قبل حدوثها، مما يتطلب السرعة فى الإبلاغ عنها، والسرعة فى توصيل المعلومات اللازمة والملائمة والدقيقة التي يحتاجها المدير لمعالجة الانحرافات وتصحيحها، قبل تفاقمها، والجدير بالذكر أن توصيل المعلومات الصحيحة يحتاج إلى نظم معلومات إدارية بتناسب مع طبيعة الأنشطة الذى يمكن من خلاله توفير المعلومات الكافية للمساعدة في اتخاذ القرارات الصحيحة[٢].

ب.التنبؤ بالمستقبل[٣]:

يجب ألا تقتصر النظم الرقابية المستخدمة على اكتشاف الانحرافات الحالية أو المتزامنة مع العملية الإنتاجية، وإنما على المدير أن يسعى جاهدًا للحصول على أساليب رقابية تمكنه من التنبؤ بالانحرافات قبل وقوعها واتخاذ الإجراءات التصحيحية التى من شأنها تفادي إهدار التكاليف التى قد تكون جسيمة، وعلى سبيل المثال لا يستطيع المدير أن يقف مكتوف الأيدي حين يكتشف أن السيولة النقدية قد نفذت من المؤسسة منذ شهرين سابقين.

ج- الأعمال التصحيحية[٤]:

إن أي نظام رقابي فعَّال هو ذلك النظام الذي لا يشير فقط إلى الانحرافات الجوهرية عن المعايير الموضوعة، ولكنه النظام الذي يوضح ويقترح مجموعة من الخطوات والأعمال أو الإجراءات لتصحيح الانحرافات، هذا يعنى أن النظام الرقابي يجب أن يشير إلى المشكلة وحلولها، وهذا يتطلب من المخطِّط أن يضع

---

(١) ينظر: بسيوني، أصول علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص٤١٠. ود ياغي، الرقابة في الادارة العامة، مصدر سابق، ص١٤٥.

(٢) د. يحي غني النجار، الآثار الاقتصادية للفساد، مرجع سابق، ص١٤.

(٣) ينظر: محمود عساف، أصول الادارة، الناشر: [المنصورة، مصر : د. ن]، ١٩٨٨ / ٥٦١، عبد الله ابراهيم زيد الكيلانى، القيود الواردة علي سلطة الدولة في الاسلام وضماناتها، ١٨٨-١٩٨، دار البشير، عمان ١٩٩٧، وزويلف والقطاميين، الرقابة الإدارية/ ٢١.

(٤) ينظر: الزلمى، كلأويش مصطفي إبراهيم٢٠٠٦، نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق، ، ص٢٨

مسبقاً مجموعة من الإرشادات في الحالات التي يتوقع أن تكون فيها انحرافات، فعلى سبيل المثال إذا انخفض العائد المتحقق من بيع وحدة واحدة ٥% أن يتبعه مباشرة انخفاض عائد في التكلفة.

د-استخدام جميع خطوات الرقابة[١]:

إن عملية الرقابة تتكون من مجموعة من الخطوات سواء في تحديد المعايير الرقابية تجميع بيانات ومعلومات عن الأداء الفعلي، مقارنة الأداء الفعلي بالمعايير ومن اتخاذ إجراءات تصحيحية، وبالتالي فإن نقص في إحدى الخطوات السابقة قد يؤدي إلى عدم فعالية النظام الرقابي.

هـ-الموضوعية[٢]:

أي نظام رقابي فعال يجب ألا يخضع لمحددات واعتبارات شخصية فعندما تكون الأدوات والأساليب الرقابية المستخدمة شخصية فإن شخصية المدير أو شخصية المرؤوس قد تؤثر على الحكم على الأداء وتجعله حكماً غير سليم؛ ولهذا يجب أن تتميز الأنظمة الرقابية بالموضوعية، والمعايير الموضوعية قد تكون معايير كمية مثل التكاليف أو ساعات العمل للوحدة أو تاريخ الانتهاء من العمل كما قد تكون معايير نوعية مثل برامج أفضل تدريب أو تحقيق نوع محدد من التحسين في جودة ونوعية الأفراد والمهم هنا أنه بغض النظر عن نوع المعيار الموضوعي يجب أن يكون المعيار قابلاً للتحديد والاختيار التدقيق.

المطلب الثالث

الجهود الدولية والمحلية لمحاربة الفساد

تبنت الأمم المتحدة ديسمبر ٢٠٠٣ معاهدة لمكافحة الفساد UN. Convention against Corruption بالرغم من أنها أول آلية دولية للحد من آثار الفساد، إلا أن الدول المتقدمة – ومنها الولايات المتحدة الأمريكية – رفضت إدراج إلزامية تتعلق بشفافية التمويل السياسي، الأمر الذي أوجد بنود تتسم بالوهن، وعدم الإلزام خاصة لفقرات متعلقة بالقطاع العام.

ويلاحظ أن المنظمات الدولية السابقة أنها ما تزال قاصرة عن التشخيص، ولم تصل بشكل ملحوظ إلى العلاج النهائي لهذه المشكلة، فهي لم تدخل حيز

---

(١) ينظر: الجبوري، سعد عطية حمد موسي، ٢٠١٣، الرقابة علي الانفاق العام في العقود الحكومية، مصدر سابق، ص٥٨.

(٢) ينظر: عقيلي، الإدارة، مرجع سابق، ٤٤٦.

التنفيذ بعد، وحتى تدخل حيز التنفيذ فهي ليست كافية؛ لأنها لا تجبر دول الأعضاء على احترام الالتزامات المنصوص عليها بسبب خلل في موازين القوة بين الدول.

وبناءً على ما تقدم فإن اتباع السياسات الوقائية السابقة تعتمد على توفير بيئة يسودها التناقض، وتتصف بالشفافية والمساءلة والرقابة، وزيادة كفاءة الاستغلال للموارد في مكانها ونصابها الصحيح[١].

اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته

لقد تم اعتمادها من قبل رؤساء ودول وحكومات إفريقية عام ٢٠٠٣ومن بين الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها نذكر:

-تشجيع وتعزيز قيام الدول الأطراف بإنشاء الآليات اللازمة لمنع الفساد والمعاقبة والقضاء عليها وعلى الجرائم ذات الصلة في القطاعين العام والخاص.

-تنسيق ومواءمة السياسات والتشريعات بين الدول الأطراف لأغراض منع الفساد وضبطه والمعاقبة والقضاء عليه في القارة.

- تعزيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية عن طريق إزالة العقبات التي تحول دون التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذلك الحقوق المدنية والسياسية.

- توفير الظروف المناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الشؤون العامة.

وفي الأخير نشير إلى أنه على الرغم من الآليات التي وضعتها الجزائر للوقاية من الفساد ومكافحته، إلّا أن مستوى الفساد لم يتراجع، بل عرف ازديادًا محسوسًا، خلال الفترة من ٢٠٠٣-٢٠١١م، بحسب تقرير منظمة الشفافية الدولية لعام ٢٠١١، مما يعني أن الفساد منتشر بشكل كبير في دواليب ومؤسسات الدولة، وأن الجزائر لم تكن لها إرادة سياسية طوال تلك الفترة لمكافحة الفساد، في حين أن دول عربية أخرى حصلت على مؤشرات أحسن بكثير؛ حيث جاءت دولة الإمارات العربية المتحدة في الترتيب ٢٨، والبحرين ٤٦،عمان٠،والكويت ٥٤، والأردن ٥٦، والمملكة العربية السعودية ٥٧، وتونس ٧٣، والمغرب ٨٠[٢].

([١]) د. يحي غني النجار، الآثار الاقتصادية للفساد، مرجع سابق، ص١٩.

([٢]) مجلة العلوم الانسانية، جامعة منتوري قسنطينة، الفساد، صورة، مخاطرة، وآليات مكافحته، عدد٤٩، ٢٠١٨، ص١٤.

الخاتمة

أولاً : أهم النتائج:

١- إن الفساد الذي أصاب الاقتصاد لم يكن بمعزل عن الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي شهدها البلد منذ فترات طويلة.

٢- بالرغم من وجود هيئات خاصة لمحاربة الفساد في الاقتصاد الا انه لم يكن له دور يذكر في معاقبة القائمين بالفساد.

٣- جميع الدوائر الحكومية فيها حالات كبيرة من الفساد.

٤- انتشر الفساد في شتي المؤسسات بجميع صوره وأشكاله، وبخاصة الفساد الكبير والصغير مع عدم وجود مشاريع لتقليص هذه المشكلة.

ثانياً: أهم التوصيات:

من أهم التوصيات التي نراها ضرورية للوقاية من الفساد ومكافحته نذكر ما يلي:

١. تعزيز المساءلة وسيادة القانون، فالحكومة القائمة على الشفافية والمساءلة وسيادة القانون والمؤسسات الفعالة والمشروعة، هي القادرة على وقاية البلد من الفساد ومكافحته.
٢. العمل على تطوير أساليب الرقابة الإدارية والمالية في جميع أجهزة الدولة.
٣. ضرورة تفعيل دور مجلس المحاسبة والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.
٤. فرض الالتزام بأخلاقيات الوظيفة.
٥. المساواة بين الموظفين من حيث الحقوق والواجبات.
٦. ضرورة إرساء جهاز قضائي قوي ومستقل.
٧. الاستفادة من خبرات الدول التي حققت نجاحا كبيرا في مكافحة ظاهرة الفساد.

المراجع

١- أحمد بن محمد علي الفيومي، المصباح المنير معجم عربي عربي، دار الحديث، القاهرة .٢٠٠٤

٢- جورج آبد وسانجيف جوبتا "التنظيم والإدارة، والفساد، والأداء الاقتصادي"، مجلة التمويل والتنمية، المجلد٣٩، العدد٤، ديسمبر .٢٠٠٢

٣- د. صلاح فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض ١٩٩٤.

٤- د. يحي غني النجار، الآثار الاقتصادية للفساد، جامعة بغداد،.٢٠٠٩

٥- د.عامر خيط، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، بيروت .٢٠٠٦

٦- الزلمى، كلأويش مصطفي إبراهيم٢٠٠٦، نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق.

٧- السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، لجزائر: جامعة منتوري- قسنطينة.

٨- سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي والاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2006.

٩- السيد عبد المنعم المراكبي، التجارة الدولية وسيادة الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.

١٠- عامر الكبيس، الفساد الإداري ورؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة، المجلة العربية للإدارة، المجلد ٢٠، العدد 1، يونيو ٢٠٠٠م.

١١- عبد الله ابراهيم زيد الكيلاني، القيود الواردة على سلطة الدولة في الاسلام وضماناتها، ١٨٨-١٩٨، دار البشير، عمان ١٩٩٧، وزويلف والقطاميين، الرقابة الإدارية/ ٢١.

١٢- عبد الله النميان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي في الأجهزة الأمنية، المملكة العربية السعودية، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، ١٤٢٤ هـ.

١٣- عبد الله بن عبد الكريم السالم، الفساد الإداري رؤية أكاديمية لمفهومه، أسبابه، أشكاله، مكافحته، مجلة البحوث الإدارية، أكاديمية السادات، العدد الثاني، مجلد 1، 2003.

١٤- عبد الله بن عبد الكريم السالم، الفساد الإداري رؤية أكاديمية لمفهومه، أسبابه، أشكاله، مكافحته، مجلة البحوث الإدارية، أكاديمية السادات، العدد الثاني، مجلد 1، 2003.

١٥- عز الدين بن تركي ومنصف شرف، الفساد الإداري: أسبابه، آثاره وطرق مكافحته- إشارة لتجارب بعض الدول، الجزائر: جامعة محمد اخضير، بسكرة، ٢٠١٢.

١٦- عطا الله خليل، "مدخل مقترح لمكافحة الفساد في الدول العربية " (ورقة بحث قُدمت في ندوة: "القطاع العام ومكافحة الفساد المالي الإداري"، الرباط، المغرب، جوان .٢٠٠٨

١٧- مجلة العلوم الانسانية، جامعة منتوري قسنطينة، الفساد، صورة، مخاطرة، وآليات مكافحته، عدد٤٩، ٢٠١٨ .

١٨- محمد أبو بكر الرازي، مختار الصحاح، (بيروت: مؤسسة الرسالة، ١٩٩٤).

١٩- محمد الأمين البشرى، الفساد والجريمة المنظمة، الرياض، منشورات جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية .٢٠٠٧

٢٠- محمد الأمين البشري، الفساد والجريمة المنظمة، الرياض، منشورات جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية .٢٠٠٧

٢١- محمود عساف، أصول الادارة، الناشر: المنصورة، مصر: د. ن، ١٩٨٨.

٢٢- مكافحة الفساد في الدول العربية: إشكالية البحث والقياس، ورقة بحث تم تقديمها لندوة المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، عاشور، أحمد صقر، بيروت: المنظمة العربية لمكافحة الفساد، ١٤٢٧هـ، ٢٠٠٦م

٢٣- الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، احمد رشيد، الفساد الإداري، مطبوعات دار الشعب، القاهرة، ١٩٧٦.

٢٤- ورقة علمية بعنوان: جهود المملكة العربية السعودية في مجال النزاهة ومكافحة الفساد، الشيخ: محمد بن منصور بن لؤي، د: ممدوح بن محمد الشمري.

٢٥- يوسف، أمير فرج، الحكومة ومكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلي والإقليمي والعربي والدولي في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية، ٢٠١١م.

الحمايــة المدنيـــة اتجاه استخدام النقود الإلكترونية في غسل الأموال

"دراسة تأصيلية لأحد مظاهر الفساد المالي"

دكتور

أشـــرف محمـد إسـماعيل

دكتوراه في القانون المدني

كلية الحقوق – جامعة عين شمس

مقدمة

تعتبر الأموال عصب الاقتصاد الذي يساهم بشكل أساسي في استقرار الحياة السياسية والمالية والاجتماعية ، وقد أدى البحث عن السلطة والمال بالإنسان إلى مبادئ ومعايير كانت تعتبر في الماضي من العيوب والمحرمات التي يخجل الإنسان في التحدث عنها ، ومن هذه المبادئ "الغاية تبرر الوسيلة"، حيث وصل التنافس المالي والاقتصادي عند البعض إلى ابتكار أساليب ملتوية للوصول إلى غايتهم الدنيئة ، بصرف النظر عن أخلاقيات التعامل ومصلحة الأفراد والأنظمة الاقتصادية المتبعة ، وبذلك يستطيع هؤلاء الحصول على مبالغ مالية طائلة من مصادر غير مشروعة ، والذي يعد أهم مظاهر الفساد المالي الذي يصيب المجتمعات المتقدمة والنامية على حد سواء ، وأصبح ما يشهده العصر الحالي من تطور اقتصادي وصناعي ، والدخول في عصر العولمة دون حواجزٍ اقتصادية بين الدول ، وسرعة الانتقال والاتصال ، يولد في بعض الأحيان أنواعاً جديدة من الجرائم في سبيل الحصول على المال والثراء ، مما نتج عنه ابتكار طرق متطورة وأساليب حديثة إلكترونية لإخفاء مصدر الأموال ، ومن هذه الظواهر ، ظاهرة إساءة استخدام النقود الإلكترونية في غسيل الأموال ، والتي يهدف من خلالها إلى إعادة تدوير المال غير المشروع ، الناجمة عن الأنشطة الإجرامية ، وذلك بإضفاء المشروعية عليها ، ومن ثم قطع الصلة بين هذه الأموال وبين أصلها غير المشروع.[1]

ويعد الفساد المالي بكافة أساليبه التقليدية والإلكترونية الحديث من أخطر المعوقات التي تواجه الدول عن مواكبة ركب التقدم وتحقيق التنمية المستدامة ، والذي يتمثل في مجموعة الانحرافات المالية ومخالفة الأحكام والقواعد المعتمدة حالياً في تنظيمات الدولة ومؤسساتها ، مع مخالفة ضوابط وتعليمات الرقابة المالية العامة ، وقد ترجع تلك الانحرافات إلى أسباب قانونية منها سوء صياغة القوانين واللوائح المالية المنظمة للعمل وتضاربها في بعض الأحيان ، أو أسباب مؤسسية منها ضعف وتفتيت الأجهزة الرقابية داخل الدولة ، أو أسباب إدارية منها انتشار العلاقات البيروقراطية بين المستويات الإدارية وتباعد بين المستويات الدنيا والعليا وغياب الممارسات الديمقراطية.

---

[1] نادر عبد العزيز شافي: المصارف والنقود الإلكترونية ٢٠٠٧- ص ٣٨، طرابلس- لبنان ، المؤسسة الحديثة للكتاب.

وأيا ما كانت تلك الأسباب ، فإن هذه الدراسة تهدف إلى محاولة القضاء على إحدى أسباب الفساد المالي في العصر الحديث وتقديم السبل الكفيلة لمواجهتها ، من خلال معرفة طبيعة ومفهوم النقود الإلكترونية بما لها وما عليها ، وكيفية ارتباطها بظاهرة غسل أو تبييض الأموال ، عن طريق التداولات الإلكترونية غير الشرعية ، وما يترتب على إساءة استخدام هذا النوع من النقود الغير الملموسة من زيادة مظاهر الفساد المالي داخل المجتمعات ، وكيفية مواجهة تلك الظاهرة غير الشرعية من الناحية المدنية ، وبيان مفهوم وأنواع المسئولية المدنية التي يحتمي من ورائها المتعاملين بالنقود الإلكترونية ، حال استعمالها بطريق غير مشروع من قبل الغير.

مشكلة الدراسة:

تُظهر النقود الإلكترونية إمكانية زيادة كفاءة أنظمة الدفع الحالية ، فهي تمتلك العديد من المزايا التي تجعلها أكثر جاذبية مقارنةً بوسائل الدفع الأخرى ، كتبسيط العلاقات المالية التي توفر ضمانات الاستقرار ، وتقليل تكاليف المعاملات المرتبطة بتبادل الأموال ، في الوقت نفسه ممكن أن يؤدي استخدامها إلى إخفاء مخاطر يمكن أن تتحول إلى خسائر مالية كبيرة لمستخدميها ، كما أن التعامل مع مثل هذه الأموال نادراً ما يُمكن المتعاملين من الحصول على أي معلومات حول المكان الذي يمكن أن تتاح له فيها هذه النقود في المستقبل ، وصعوبة معرفة وتتبع العملية الكاملة لاستخدامها ، إلا أنه هناك العديد من المخاطر القانونية التي يثيرها استخدام هذه النقود ، ويعود السبب في ذلك إلى عدم وضوح ودقة الأنظمة القانونية التي تنظم إصدارها والتعامل بها ، كما أن استخدامها يمثل أرضية خصبة لنمو جريمة غسيل الأموال ، من خلال البطاقة البلاستيكية الممغنطة والنقود الإلكترونية المبرمجة وغيرها ، إذ تتجلى العلاقة السلبية بين النقود الإلكترونية وجريمة غسيل الأموال ، باستغلال غاسلي الأموال لهذه الوسيلة في ارتكاب جرائمهم ، لأنها تمثل وسيلة مثالية لاختزان قيمة نقدية لأموال متحصلة من مصدر غير مشروع تمهيداً لغسل هذه الأموال ، وهنا يبرز الجانب السلبي لهذه الوسيلة الحديثة من وسائل الدفع ، على اعتبار أن مراقبتها مسألة غاية في الصعوبة.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على أهمية النقود الإلكترونية في التعامل بها بوجه عام في كافة المجالات المالية داخل المجتمع ، مع إيضاح سبل إساءة استخدامها من قبل البعض ، بُغية التمويه وإخفاء عائدات الأنشطة الإجرامية ،

وأهمها ظاهرة غسيل الأموال ، التي أصبحت من أهم مظاهر الفساد المالي في العصر الحديث ، وكيفية حماية المتعاملين بتلك النقود ، وتقديم السبل والطرق الحامية لأموالهم ، من خطر الاعتداء عليها من قبل الغير ، حال استعمالها بطرق غير مشروعة ، مع الأخذ في الاعتبار إلى أهمية الحماية المدنية ، وإثارة المسئولية قبل من تسول له نفسه التلاعب والاستيلاء على أموال المتعاملين بالنقود الإلكترونية ن والقضاء قدر الإمكان على إحدى مظاهر الفساد المالي.

منهج الدراسة:

اعتمد هذا البحث على المهج الاستقرائي (التأصيلي) المتتبع للجزئيات التي تكشف عن التعاملات في النقود الإلكترونية وتطورها وميزاتها ، وعيوب استخدامها ، كما اعتمدت الدراسة على المنهج الاستنباطي ، الذي يعتمد على تحليل النصوص القانونية والقواعد العامة ذات الصلة ، ومحاولة تطبيقها على المسائل والفرعيات التي يمكن أن تندرج تحتها ، وقد تم الاعتماد على كتب الفقه القانوني ، والاستعانة بالمؤلفات الحديثة والكتب القانونية ، والأبحاث العلمية ذات العلاقة في جمع المادة العلمية.

خطة الدراسة:

يتكون هذا البحث من مطلبين مقسمين على النحو التالي:

المطلب الأول: ماهية النقود الإلكترونية وعلاقتها بظاهرة غسل الأموال.

الفرع الأول: المفهوم القانوني للنقود الإلكترونية والنتائج المترتبة على استخدامها.

الفرع الثاني: الإطار العام لظاهرة غسل الأموال والأثار المترتبة عليها باعتبارها أحد مظاهر الفساد.

الفرع الثالث: مجال استعمال النقود الإلكترونية في عمليات غسل الأموال.

المطلب الثاني: المسئولية المدنية والضوابط الرقابية اتجاه اساءة استعمال النقود الإلكترونية في غسل الأموال.

الفرع الأول: المسئولية العقدية الناجمة عن إساءة استعمال النقود الإلكترونية.

الفرع الثاني: المسئولية التقصيرية الناجمة عن إساءة استعمال النقود الإلكترونية.

الفرع الثالث:تحديد المسئول عن إساءة استعمال النقود الإلكترونية.

الفرع الرابع: الضوابط الرقابية للحماية من خطر غسل الأموال ومكافحة الفساد المالي.

الخاتمة: وتتضمن النتائج والتوصيات.

المطلب الأول
ماهية النقود الإلكترونية وعلاقتها بظاهرة غسل الأموال

النقود الإلكترونية هي إحدى وسائل الدفع الإلكتروني التي انتشرت على مستوى العالم انتشاراً واسعاً، حيث أصبحت إحدى أنشطة الخدمات المصرفية التي تقدمها المئات من المصارف والمؤسسات المالية وتجني من وراء ذلك أرباحاً طائلة ويتعامل بها مئات الملايين من الأفراد بشراء احتياجاتهم من السلع والخدمات وسحب مبالغ نقدية دون حاجة إلى حمل نقود معهم ، وهي من الناحية الشرعية مقبولة في التعامل إذ أن الشريعة الإسلامية لا تمنع الأخذ بكل نظام مستحدث ما دام لا يصطدم مع أصل من أصولها أو يتنافى مع مقصد من مقاصدها.[1]، وعلى هذا سوف نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع لبيان مفهومها القانوني وعلاقتها بظاهرة غسل الأموال:

الفرع الأول: المفهوم القانوني للنقود الإلكترونية والنتائج المترتبة على استخدامها.

الفرع الثاني: الإطار العام لظاهرة غسل الأموال والأثار المترتبة عليها باعتبارها أحد مظاهر الفساد.

الفرع الثالث: مجال استعمال النقود الإلكترونية في عمليات غسل الأموال.

الفرع الأول
المفهوم القانوني للنقود الإلكترونية والنتائج المترتبة على استخدامها

وتعد النقود الإلكترونية نقود غير ملموسة تأخذ صورة وحدات إلكترونية تخزن في مكان أمن على الهارد ديسك لجهاز الكمبيوتر الخاص بالعميل الذي يستخدمها في عمليات البيع والشراء والتحويل وغير ذلك من العمليات المالية وتعتبر أيضا أحدث وسائل الدفع المستعملة عن طريق نظام تحويل الأموال بشكل إلكتروني من حساب مصرفي إلى أخر لإنجاز المدفوعات أو تسديد الديون ويتميز استعمالها بالسرعة الفائقة في تحويل الأموال وبتكلفة منخفضة جدا، وتخفف من

[1] خيرية حسن: النقود الإلكترونية من منظور إسلامي ٢٠٠٥- ص ٧٢، الشارقة ، دار العلوم ، الإمارات العربية المتحدة.

حجم الأعمال الإدارية المرتبطة بنقل الأموال عن طريق الشيكات وغيرها من الوسائل الأخرى.[1]

ولهذا تعد النقود الإلكترونية من أهم العوامل التي ساعدت على انتشار التجارة الإلكترونية في على مستوى العالم نظراً لسهولة الدفع والسداد وإجراء التحويلات المالية، وعلى هذا الأساس نقسم هذا المطلب إلى فرعين:

الغصن الأول: تعريف النقود الإلكترونية وأشكالها وخصائصها.

الغصن الثاني: النتائج المترتبة على استخدام النقود الإلكترونية.

الغصن الأول
تعريف النقود الإلكترونية وأشكالها وخصائصها

تعد النقود الإلكترونية إحدى الوسائل الحديثة للتعامل التجاري عبر شبكة الإنترنت ولغرض إعطاء فكرة واضحة عن هذه النقود، سوف نقوم في هذا الفرع بتعريف النقود الإلكترونية وبيان أشكالها وخصائصها من خلال ما يلي:

أولاً : تعريف النقود الإلكترونية: نظراً لأهمية تلك النقود وكثرة استعمالها في الوقت الحاضر، فقد ظهرت عدة تعريفات لها من مختلف الباحثين والفقهاء ، ويرجع ذلك لحداثة النقود الإلكترونية وتطورها السريع ، بحيث أصبح كل تعريف ينظر إليه من زاوية معينة ، وسبب هذا هو التقدم التكنولوجي في مجال الاتصالات وتطور الصناعة البنكية وظهور التجارة الإلكترونية ، وتعرف النقود الإلكترونية من **الناحية التقنية** بأنها: تلك النقود التي يتم تداولها عبر وسائل إلكترونية دون تمييز الوسائل(شيك بطاقة ذكية...) وأعطاها البعض مفهوماً ضيقاً واعتبروها قيمة نقدية مخزنة على وسيلة إلكترونية مدفوعة مقدماً وغير مرتبطة بحساب بنكي وتحظى بقبول واسع من غير من قام بإصدارها وتستعمل كأداة للدفع لتحقيق أغراض مختلفة[2]، وعرفها البعض "بأنها مجموعة من البروتوكولات والتوقيعات الرقمية التي تتيح للرسالة الإلكترونية أن تحل فعلياً محل تبادل العملات التقليدية".

ومن **الناحية القانونية** يمكن تعريف النقود الإلكترونية "بأنها عبارة عن أرقام تتداول إلكترونياً ، ويمثل كل رقم قيمة مالية في حد ذاته وتستخدم هذه القيم

---

[1] نادر عبد العزيز شافي: المصارف والنقود الإلكترونية ٢٠٠٧- ص ٣٨، طرابلس- لبنان ، المؤسسة الحديثة للكتاب.

[2] محمد محمود أبو فروه: الخدمات البنكية الإلكترونية عبر الإنترنت ٢٠٠٩ ص ٦٨، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن – عمان.

للوقاء بأثمان السلع والمنتجات التي يبتاعها المستهلك بدلاً من النقود الحقيقية ، وأن قوة الإبراء الموجودة في هذه النقود هي قوة إبراء اتفاقية وليست قانونية بحيث يستطيع المدين سداد ديونه بها ، فهي مستمدة من رضاء المستهلك لاستخدامها وقبول التاجر لها كوسيلة وفاء".[١]

ثانياً: أشكال النقود الإلكترونية:هذه النقود تصدر على عدة أشكال تأخذ اسم البطاقة ، حيث يستطيع حامل البطاقة استخدامها فور الحصول عليها وعلى الظرف السري الخاص بها من البنك المصدر ، وعلى هذا الأساس يقوم حامل البطاقة باستخدامها في عمليات السحب النقدي من البنوك أو ألات الصرف النقدي ، ويستخدمها كوسيلة دفع مقابل الحصول على السلع والخدمات من المحلات التجارية ، وذلك باستخدام وحدة البيع الطرفية الموجودة لدى التاجر(P.OS)، أو من خلال شبكة الإنترنت العالمية للحصول على السلع والخدمات ، وتسمى هذه العمليات بالتجارة الإلكترونية(E.C).[٢]، وتأخذ هذه البطاقات أنواع وأشكال عديدة ، نذكر منها على سبيل المثال:

١-البطاقات البلاستيكية الممغنطة: وهي عبارة عن بطاقات مدفوعة سلفاً تكون القيمة المالية مخزنة فيها ، ويمكن استخدام هذه البطاقات للدفع عبر الإنترنت وغيرها من الشبكات ، كما يمكن استخدامها للدفع في نقاط البيع التقليدية[٣].

٢-الشيكات الإلكترونية: هو رسالة إلكترونية موثقة ومؤمنة يرسلها مصدر الشيك ليعتمده ويقدمه للبنك الذي يعمل عبر الإنترنت ليقوم البنك أولاً بتحويل قيمة الشيك المالية بإلغاء الشيك وإعادته إلكترونياً إلى مستلم الشيك(حامله) ليكون دليلاً على أنه قد تم صرف الشيك فعلاً ، ويمكن لمستلم الشيك أن يتأكد إلكترونياً من أنه قد تم بالفعل تحويل المبلغ لحسابه.[٤]

٣-بطاقة الائتمان الذكية: وهي بطاقة بلاستيكية تحتوي على شريحة كمبيوتر يمكنها تخزين قدر أكبر من المعلومات ، مقارنة بما يحتويه الشريط الممغنط

---

[١]محمد شريف غنام: محفظة النقود الإلكترونية رؤية مستقبلية ٢٠٠٠ ص ٣٥، دار النهضة العربية ، الأردن – عمان.

[٢]رمزي ياسين: النقود والمصارف والنظرية النقدية ٢٠٠٩ ص ٨٤، دار وائل للنشر والتوزيع ، الأردن – عمان.

[٣]محمد منير الجنبيهي: النقود الإلكترونية ٢٠٠٥ ص ١٠، دار الفكر الجامعية ، الإسكندرية.

[٤]أنظر في ذلك: محمد منير الجنبيهي: مرجع سابق ، وأيضا: محمود الصيرفي: الشراء الإلكتروني ص ٨٤، دار الفكر الجامعي.

الموجود في خلف البطاقة التقليدية ، كما تعمل الشريحة ككمبيوتر مركزي لتغيير المعلومات التي تحتويها البطاقة عقب كل استخدام.[١]

٤-الشيك الذكي: هو عبارة عن شيك مصرفي جديد مزود بشريط ممغنط أو خلية تخزين مدمجة مسجل عليها بيانات غير مرئية وتقرأ بواسطة جهاز قارئ مناسب ، وبهذا يمكن التأكد من مطابقة البيانات المخزنة المشفرة غير المرئية لاكتشاف أي تزوير أو أي تعديل غير مصرح به للشيك ، وهو محل ثقة وضمان ، لأنه يعتبر أداة نقد يمكن الوثوق به ، ومثاله الشيك السياحي.[٢]

٥-البطاقة الماسية: وهي تلك البطاقة التي تصدر لكبار العملاء ، وتتميز بعدم وجود حدود ائتمانية إذ تعطي لحاملها نفس مزايا البطاقة الذهبية.[٣]

٦-البطاقة الذكية: عبارة عن بطاقة تحتوي على معالج دقيق بتخزين الأموال من خلال البرمجة الأمنية ، وهذه البطاقة تستطيع التعامل مع بقية الحواسيب ، ولا تتطلب تفويض أو تأكيد صلاحية البطاقة من أجل نقل الأموال من المشتري إلى البائع.[٤]

ثالثاً: خصائص النقود الإلكترونية: بما أن لهذه النقود أهمية بالغة في الحياة العملية ، فإن لها بعض الخصائص المميزة ، وتنقسم تلك الخصائص إلى نوعين رئيسين:

أ- **الخصائص العملية:** وأهمها:

- النقود الإلكترونية قيم مخزنة إلكترونياً: فهي عبارة عن بيانات توضع على وسائل إلكترونية ، وتتخذ شكل بطاقة بلاستيكية أو توضع على ذاكرة الكمبيوتر الشخصي.
- عدم تجانس النقود الإلكترونية: لأن كل مصدر هو الذي يقوم بإصدار نقود تختلف من ناحية القيمة ، ومن حيث نوع وعدد السلع والخدمات.

---

[١] خيرية حسن: النقود الإلكترونية من منظور إسلامي ، مرجع سابق ، **ص ٨٤**.

[٢] محمد منير الجنبيهي: النقود الإلكترونية ، مرجع سابق ، ص١٢.

[٣] وهذ النوع من البطاقات يعطي حامله وضع مميز وخدمات اضافية وسرعة إتمام العمليات الخاصة به ، أنظر في ذلك: محمد منير الجنبيهي: النقود الإلكترونية ، مرجع سابق ، ص ٣٢.

[٤] أنظر في ذلك: كافي مصطفى يوسف: التجارة الإلكترونية ، ص ١٠١ ، بدون سنة نشر ، دار مؤسسة رسلان للطباعة والنشر والتوزيع ، الأردن ، عمان.

- قابلية النقود الإلكترونية للتعامل بها محلياً وعالمياً لدى الأفراد والشركات والتجار والبنوك ، حيث تستخدم في أي وقت تمشياً مع خدمة الإنترنت وطبيعة التجارة الدولية واختلاف الوقت بين دول العالم المختلفة.[1]
- يمكن أن تستخدم النقود الإلكترونية بأصغر الوحدات النقدية لتيسير شراء السلع والخدمات ، كما أنها لا تتطلب وجود طرفاً ثالثاً لإظهار أو مراجعة وتأكيد عملية التبادل.
- سهولة استخدامها في التعامل مقارنة بالوسائل الأخرى للدفع.

ب- **الخصائص المتعلقة بالأمان:** لما كان من الصعب توفير حد كبير من الأمان قبل جميع مستخدمي الإنترنت ، فأصبح من الضروري توفير نظام تشفير محكم لا يمكن اختراقه من قبل القراصنة ، ولهذا سعى الخبراء بشكل كبير لإيجاد أساليب حماية أفضل لتطوير عملية التشفير لمنع القرصنة التي تؤدي إلى التعدي على الحقوق المالية المتعلقة بالغير ، لذا يتعين توفير عدة خصائص في النقود الإلكترونية[2] وهي:

- أن يتمكن المتعاملون بالنقود الإلكترونية من التعامل بها في أي وقت ومهما كانت الظروف.
- أن يكون بمقدرة أي طرف من أطراف العملية التحقق من هوية الطرف الأخر.
- تحقيق وسائل الأمان اللازمة في استخدامها بحيث يصبح من الصعب على القراصنة اختراقها ، فبذلك يتحقق الأمان ، وهذه الوسائل هي وجود رقم سري لا يعرفه غير مالك البطاقة ، واختصاص شخص معين بإعطاء الأرقام السرية للعملاء ، وغيرها من الوسائل الأخرى.

الغصن الثاني

النتائج المترتبة على استخدام النقود الإلكترونية

على الرغم من أن النقود الإلكترونية تتمتع بمزايا كثيرة بسبب ما حققته من تسهيلات مصرفيه في العقود الأخيرة ، لكن يبقى هناك العديد من

---

[1] نادر السواح: النقود البلاستيكية وأثر المعاملات الإلكترونية على المراجعة الداخلية في البنوك التجارية ٢٠٠٦ ص ١١، الدار الجامعية ، الأردن ، عمان.

[2] أنظر في ذلك: جلال عايد الشوره: وسائل الدفع الإلكتروني ٢٠٠٥ ص ٤٩، رسالة ماجستير ، جامعة عمان العربية للدراسات العليا ، الأردن ، عمان.

الإشكاليات والمخاطر القانونية والمالية التي يثيرها استخدام هذه النقود[١] ، كما يجب التعرف على الأطراف التي تتعامل بهذه النقود ، وذلك على النحو التالي:

مزايا استخدام النقود الإلكترونية: ومن أهم تلك المزايا ما يلي:

- سهولة إتمام العمليات المالية عبر الأنترنت عموماً والعمليات الإلكترونية خصوصاً ، محلياً ودولياً على حد سواء ، والسرعة في تنفيذ الصفقات دون الوقوف عند العقبات الجغرافية والزمنية ، واتاحة التعامل بكافة العملات.
- تساهم في حفظ كلفة المنتجات والخدمات من خلال كلفة تقديم تلك المنتجات والخدمات عما هو عليه في الوسائل التقليدية التي تتطلب نفقات في المناولة والنقل وغيرها من النفقات.
- أداة قوية للصمود أمام محاولات التزييف ، إذ تسمح بإتمام المبادلات المالية عبر تحويل القيمة النقدية المخزنة إلكترونياً إلى جهاز إلكتروني أخر دون الحاجة إلى طلب الإذن لإتمامها ، ودون إشراك الحسابات المصرفية المدينة والدائنة ، كما هو الحال عند استخدام وسائل الدفع الإلكتروني الأخرى بالبطاقة الائتمانية أو التحويلات التقليدية.[٢]
- تحافظ النقود الإلكترونية على السرية والخصوصية ، فيستطيع المشتري أن يقوم بالعديد من عمليات البيع والشراء والتحويل المالي ، دون أن يكون ملزماً بتقديم أية معلومات خاصة يفرضها التعامل المالي التقليدي ، وهذا ما أدى إلى سرعتها وازدياد التعامل بها.

إشكاليات ومخاطر التعامل بالنقود الإلكترونية: بالرغم مما حققته تلك النقود من رواجاً عالياً في العقود الزمنية الأخيرة ، لكن يبقى هناك العديد من الإشكاليات القانونية التي يثيرها استخدام هذا النوع من النقود ومنها:

- قد تكون محلاً للتزوير الذي يؤدي إلى خسارة مالية تلحق بصاحب النقود الإلكترونية.[٣]

---

[١] أنظر في ذلك: سفرأحمد: أنظمة الدفع الإلكتروني ٢٠٠٨ ص ٢٥، منشورات الحلبي الحقوقية.

[٢] نادر عبد العزيز: المصارف والنقود الإلكترونية ٢٠٠٧ ص ٨٧ ، مرجع سابق.

[٣] نادر عبد العزيز: المصارف والنقود الإلكترونية ٢٠٠٧ ص ٨٧ وما بعدها.

- امكانية تعطل أجهزة الكمبيوتر أو الأنظمة الإلكترونية المستخدمة سواء كان التعطيل بفعل فاعل أو تلقائياً.
- امكانية استخراج نسخ مزيفة من النقود الإلكترونية ، وسهولة سرقتها عبر الدخول غير المشروع إلى أجهزة أو أنظمة الحاسب الشخصي المحفوظ على أجهزة الكمبيوتر عن طريق ما يسمى بفك التشفير غير المشروع.[1]
- أن المبالغ تحول بشكل فوري مما لا يسمح بفترة زمنية لتعزيز الأرصدة النقدية ، كما لا يوجد في النظام الإلكتروني ما يمنع من أعمال القرصنة الحاسوبية ، ولا توجد جهة مسئولة عن الخسائر بالشكل الكافي حال حدوثها.[2]
- حدوث خرق أمني إما كنتيجة لعمل عمدي غير مشروع مثل التزوير أو التزييف ، وإما نتيجة عمل غير عمدي مثل محو أو تخريب موقع من مواقع الإنترنت ، وإما لإخلال بتصميمات الأنظمة الإلكترونية وأعمال القرصنة ، ومن أجل ذلك فلا بد أن يكون هناك ترتيبات أمنية ترمي إلى ضرورة قصر الدخول إلى النظام الإلكتروني للنقود الإلكترونية على الأفراد المسموح لهم فقط ، والتأكد من شخصية جميع الأطراف المعنية ، لضمان مشروعية كافة الصفقات المبرمة عبر شبكة الإنترنت.
- استعمال تلك النقود قد تؤدي إلى انتشار وتزايداً جرائم التهرب الضريبي ، إذ يكون من الصعب على الجهات الحكومية المُكلفة بتحصيل الضرائب القيامِ بربط الضريبة على تلك الصفقات التي تتم بالنقود الإلكترونية نظراً لأنها تتم خفية عبر شبكة الإنترنت.

الفرع الثاني
الإطار العام لظاهرة غسل الأموال والآثار المترتبة عليها باعتبارها أحد مظاهر الفساد

تعد ظاهرة غسيل الأموال في العصر الحالي من أبرز وأعقد الظواهر الاجتماعية المتفشية في أقطار عديدة من الكرة الأرضية ، من حيث مدى انتشارها الواسع وصعوبة بلورتها وتحديدها ، وطرق علاجها أو القضاء عليها ،

[1] رمزي ياسين: النقود والمصارف والنظرية النقدية ٢٠٠٩ ص ٣٣ ، مرجع سابق.
[2] محمود الكيلاني:التشريعات التجارية والمعاملات الإلكترونية ٢٠٠٤ ص ٥١٧ و ص ٥٤٨ ، دار وائل للنشر والتوزيع ، الأردن ، عمان.

وقد بدأ ظهور أول مصطلح "غسيل الأموال" أول ما بدأ في الولايات المتحدة الأمريكية ، في ثلاثينيات القرن العشرين ، حيث أطلقه البعض على العصابات التي كانت تشتري محلات لغسل الملابس بأموال غير مشروعة بغية مزجها بأرباح تلك المحلات لتبدو وكأنها مشروعة ، ومن ثم يسهل إخفاء مصدر كسبها[1] ، وقد تم القبض على زعيم هذه المافيا بتهمة التهرب الضريبي وليس بتهمة غسيل الأموال التي لم تكن مجرمة وقتذاك.[2]

وتعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة أنشطة ترويج المخدرات "اتفاقية فيينا" ١٩٨٨هي نقطة التحول الكبيرة في جهود الأسرة الدولية لمحاربة هذه الظاهرة ، والتي فتحت أنظار العالم على مخاطر تلك الظاهرة ، وتوالت بعدها اتفاقيات وتقنيات ومؤتمرات محلية ودولية ، الهدف منها تطويق الظاهرة والقضاء عليها ، ومنها "بيان بازل"١٩٨٨ ، بشأن منع الاستخدام الإجرامي للنظام المصرفي لأغراض غسل الأموال ، والاتفاقية العربية لمكافحة الإتجار غير المشروع بالمخدرات ١٩٩٤ ، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية ٢٠٠٠ ، وغيرها من الاتفاقيات الأخرى ، ويتعين علينا إبراز التعريفات المختلفة ومراحل تلك الظاهرة ، والآثار المترتبة عليها وعلاقتها بالفساد المالي ، مع ايضاح التدابير اللازمة لمكافحة الفساد المالي وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة ، وذلك في ثلاثة غصون:

الغصن الأول: التعريف بظاهرة غسل الأموال ومراحلها المختلفة.

الغصن الثاني: الآثار المترتبة على ظاهرة غسل الأموال كأحد مظاهر الفساد المالي.

الغصن الثالث: تدابير الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المالي.

الغصن الأول

التعريف بظاهرة غسل الأموال ومراحلها المختلفة

لقد نالت ظاهرة غسيل الأموال في الآونة الأخيرة أهمية بالغة ، الأمر الذي جعلها تستحوذ على قمة أولويات البحث والدراسة ، ليس فقط من قبل رجال

---

[1] خالد سليمان: تبيض الأموال جريمة بلا حدود ٢٠٠٤ ص ١٧، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، طرابلس ؛ وانظر في ذلك أيضا: عبد الفتاح بيومي حجازي: غسيل الأموال بين الوسائط الإلكترونية ونصوص التشريع ٢٠٠٧ ص ٨، دار الكتب القانونية ، مصر.

[2] محمد أزرقي نسيب: المافيا أداة للجريمة المنظمة ٢٠٠٠ ص ٢٣٠، مجلة الصراط – السنة الثانية ، كلية أصول الدين ، الجزائر.

القانون فحسب ، بل من قبل رجال السياسة والاقتصاد ، وينبع ذلك الاهتمام من خطورة هذه الظاهرة على مختلف الأصعدة القانونية والسياسية والاقتصادية وغيرها ، ونظراً للأليات والتقنيات المتنوعة والمتطورة باستمرار في ترويج هذه الظاهرة واعتبارها أحد أهم مظاهر الفساد المجتمعي والمالي في العصر الحديث ، كان لزاماً التصدي الفعال لذلك من خلال الأطر والمفاهيم التي تضبط هذه الظاهرة وتحدد معالمها ومراحلها المختلفة ، لوضع خطة ناجحة للقضاء عليها ، وذلك على النحو الاتي:

(أ)- المفهوم القانوني لظاهرة غسل الأموال: تنوعت تعريفات القوانين لظاهرة غسيل الأموال من قانون لأخر ، غير أنها لا تخرج عن مفهومين، أولهما: المفهوم الضيق الذي يحصر غسيل الأموال في مصدرها الأول والأساسي وهو تجارة المخدرات ، وثانيهما: المفهوم الواسع فقد توسع ليشمل جميع الأموال الناتجة عن الأعمال غير المشروعة بغض النظر عن مصدرها أو حصرها في قالب محدد ، وقد أخذ المشرع المصري بالمفهوم الواسع لتلك الظاهرة ، إذ عرفتها الفقرة(ب) من المادة الأولى من قانون مكافحة غسل الأموال رقم٨٠ لسنة ٢٠٠٢ على أنه:" كل سلوك ينطوي على اكتساب أموال أو حيازتها أو التصرف فيها أو إدارتها أو حفظها أو استبدالها أو إيداعها أو ضمانها أو استثمارها أو نقلها أو تحويلها أو التلاعب في قيمتها إذا كانت متحصلة من عملية أو عمليات من الجرائم المنصوص عليها في المادة الثانية من ذات القانون ، متى كان القصد من هذا السلوك إخفاء المال أو تمويه طبيعته أو مصدره أو مكانه أو صاحبه أو صاحب الحق فيه أو تغيير حقيقته أو الحيلولة دون اكتشاف ذلك أو عرقلة التوصل إلى شخص من ارتكب لعملية أو العمليات المتحصل مها على المال".

وقد عرفته الفقرة الأولى من المادة(٣٢٤) من قانون العقوبات الفرنسي رقم(٣٩٢) لسنة ١٩٩٦ بأنه:" كل فعل يتمثل في تقديم المساعدة بأي وسيلة كانت في إضفاء المشروعية الكاذبة فيما يتعلق بمصدر أموال أو دخل لفاعل جناية أو جنحة ، حققت له ربحاً مباشراً أو غير مباشر ، ويشكل غسلاً للمال أيضا كل مساعدة لعملية إيداع أو إخفاء أو تحويل لمال تحصل بشكل مباشر أو غير مباشر من جناية أو جنحة".

(ب)- المفهوم الفقهي لظاهرة غسل الأموال:ولم تختلف التعريفات الفقهية كثيراً عن المفاهيم السابقة ، إذ عرفها بعض الفقهاء ، بأنها: "كل نشاط يقوم به

الشخص مستهدفاً إضفاء الصفة الشرعية على الأموال المتحصلة بطريقة غير مشروعة ، لتطهير تلك الأموال من دنس عدم المشروعية ، وذلك من خلال استثمارها في أغراض مشروعة"[١]، وعرفها البعض الأخر" بأنها مجموعة من العمليات والتحويلات المالية والعينية على الأموال القذرة لتغيير صفتها غير المشروعة في النظام الشرعي واكسابها صفة المشروعية ، بهدف إخفاء مصادر أموال المجرمين وتحويلها بعد ذلك لتبدو وكأنها استثمارات قانونية".[٢]

وبالرجوع إلى موسوعة المعلومات العالمية الإلكترونية فإننا نجد تعريفاً أخر لهذه الظاهرة على أنها: "قبول ودائع أو تحويل أموال مع العلم أن هذه الودائع أو الأموال مستمدة من عمل غير مشروع أو إجرامي ، وذلك بإخفاء مصدر تلك الأموال والتستر عليه أو مساعدة أي شخص يعد فاعلاً أصلياً أو شريكاً في ذلك العمل"[٣]، ويرى مجتمع القانونيين الإلكتروني أن هذه العملية ترتبط إلى حد كبير بأنشطة غير مشروعة عادةً ما تكون هاربةً خارج حدود سريان القوانين المناهضة للفساد المالي ، ثم محاولة العودة مرة أخرى بصفة شرعية معترف بها من قبل نفس القوانين التي كانت تجرمها.

وعُرفت أيضا بأنها: "تغيير شكل المال من حالة إلى أخرى وتوظيفه أو تحويله ونقله مع العلم بأنه مستمد من فعل إجرامي بغرض إخفاء أو تمويه حقيقة أصله غير المشروع".[٤]، والجاني في غسل الأموال يقوم بإجراء عمليات مالية متداخلة هدفها إدخال هذه الأموال غير المشروعة إلى حركة التداول المشروع لرأس المال ، وهو ما يؤدي إلى إدماج هذه الأموال في الهيكل المالي للدولة التي تتجه إليها تلك الأموال ، ويصبح من الصعب اقتفاء أثرها أو الوقوف على مصدرها غير المشروع.[٥]

---

[١]محي الدين علم الدين: دراسة حول قانون مكافحة غسل الأموال ٢٠٠٢ ص٤، ملحق خاص ، الأهرام الاقتصادي ، العدد ١٧٥٣.

[٢]انظر في ذلك: هدى قشقوش: جريمة غسل الأموال في نطاق التعاون الدولي ٢٠٠٣ ص ٩-١٠، دار النهضة العربية ، مصر.

[٣]موسوعة المعلومات العالمية الإلكترونية، قسم تعريف غسل الأموال، من خلال الرجوع إلى موقع الموسوعة على شبكة المعلومات الدولية بدلالة الرابط: (http:llen.wikipedia.orglwikilMoney_laundering)

[٤]حمدي عبد العظيم: غسل الأموال في مصر والعالم، الطبعة الأولى ، ص ١٥، ١٨ ، دار النهضة العربية ، مصر.

[٥]أشرف شمس الدين: تجريم غسل الأموال في التشريعات المقارنة ٢٠٠١ص ٨-١٠، دار النهضة العربية ، مصر.

ويمكن القول أن قاسماً مشتركاً يجمع سائر التعاريف السابقة ، مفاده ، أن عمليات غسل الأموال تهدف إلى إضفاء صفة المشروعية على المال المتحصل من مصادر مشبوهة أو غير مشروعة ليصبح ظاهرياً مالاً ذو صبغة شرعية يتمتع بالحماية القانونية.

(ج)- مراحل عملية غسل الأموال:تمر تلك العملية بثلاث مراحل أساسية هي:

١-مرحلة الإيداع والتوظيف: تعد هذه المرحلة الحلقة الأولى في سلسلة ظاهرة غسيل الأموال، والمقصود بها ، توظيف الأموال الملوثة بإيداعها في المصارف والمؤسسات المالية داخل وخارج البلاد بفتح حسابات أو ودائع أو شراء أوراق مالية أو نحو ذلك...، فالمهم في تلك المرحلة تغيير شكل الأموال غير المشروعة وتحويلها من السيولة النقدية إلى شكل من أشكال التقنيات المادية ، ويلجأ غاسلوا الأموال في هذه المرحلة إلى أساليب عدة ، منها تهريب الأموال ، أو شراء مقتنيات ثمينة ، أو إنشاء شركات وهمية ، أو إقامة مشروعات خيرية ، وذلك بهدف تضليل السلطات المختصة والاستيلاء على أموال الغير.[١]

٢-مرحلة التمويه والتغطية:والمقصود بهذه المرحلة هي فصل الأموال القذرة عن مصادرها الخبيثة ، وتوفير الغطاء القانوني المشروع لها من خلال سلسلة من العمليات المالية المعقدة بهدف التمويه والتضليل[٢] ، وتتخذ أساليب عدة ، منها فتح حسابات وهمية بأسماء شخصيات تعمل لحساب مستفيدين أخرين وتجزئة المبالغ المودعة ، حيث يودع المودع كميات أقل من المبالغ التي تستوجب على السلطات المصرفية التحقق من شخصية العميل والسؤال عن مصدر أمواله أو تبليغ الجهات الرقابية ، أو قيام المودع بشراء شيكات لحاملها أو أوامر دفع دولية قبل أن يقوم بتحويل هذه الأموال إلى طرف ثالث والذي يقوم بإيداعها للمجرم في النهاية ، وأخيراً التحويلات الإلكترونية التي تتسم بالسرعة وإمكانية تحويل أموال ضخمة بمجرد الضغط على الزر الإلكتروني [٣]، وفي زمن

---

[١]محمد على العريان: عمليات غسيل الأموال وأليات مكافحتها ٢٠٠٥ ص ٩٧، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ؛ وايضا: هدى حامد قشقوش: جريمة غسيل الأموال في نطاق التعاون الدولي ص ٦٢، مرجع سابق ، وأخيراً: أحمد سفر: جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب في التشريعات العربية ٢٠٠٦ ص ٣٥، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، طرابلس.

[٢]مصطفى طاهر: المواجهة التشريعية لظاهرة غسيل الأموال المتحصلة من جرائم المخدرات ص ١٠، مطابع الشرطة للطباعة والنشر والتوزيع ، مصر ، القاهرة.

[٣]أحمد سفر: جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب في التشريعات العربية ص ٣٦ ، مرجع سابق.

لا يتجاوز ثواني معدودة ، فيكفي إعطاء أمر عبر الشبكة العنكبوتية ليفتح أمام الغاسل نوافذ متعددة للتجارة الإلكترونية والتحويلات المالية الهائلة بلا قيود ، وقد ظهرت في عصر العولمة ما يسمى ببنوك الانترنت والنقود الإلكترونية والبطاقات الذكية ، التي استغلت استغلالا فاحشاً في عمليات غسيل الأموال ، ولا شك أن ذلك يتم تحت مظلة كبيرة من التغطية من خلال المحامين والمحاسبين والمستشارين الماليين وغيرهم ، ومن خلال أيضا تزييف فواتير التجارة والبيع والشراء لحساب النفس والغير ، والمبالغة في قيمة واردات معينة لتبرير التحويلات الضخمة للأموال ، والتغطية من خلال البورصة بالدخول في سلسلة من عمليات البيع والشراء مع سماسرة الأسهم أو السلع ، فتنشأ شركات جديدة يملكها الغاسل من خلال وكلاءه بالخارج ، ثم القيام بإجراء عمليات تبادل هذه الأسهم في البورصة وبيعها لأشخاص غير مشكوك فيهم ، ويحصل الغاسل في النهاية على أموال نظيفة.[1]

٣-مرحلة الدمج أو التكامل:تعد هذه المرحلة حرجة جداً بالنسبة للجهات الأمنية والرقابية ، من حيث صعوبة أو استحالة التمييز بين الأموال المشروعة وغير المشروعة ، حيث تُخلط الأموال الأخيرة في قنوات الاقتصاد الوطني لكي تبدو كاستثمارات عادية وأموال نظيفة لا تثير أي ريبة ، وتتخذ جملة أساليب منها ، التصرفات العينية المختلفة ، عن طريق شراء عقارات أو المساهمة في مشاريع إنمائية أو شراء السلع الترفيهية باهظة الثمن أو شراء الشيكات النقدية القابلة للتداول كأوامر الدفع والشيكات المصرفية ، وقيام الغاسل أيضا بشراء كمية من أوراق المقامرة التي تستعمل بدل النقد الشائل أو يفتح حساباً له في هذا المحل ، ومن ثم يمضي بعض الوقت ويقامر بمبلغ زهيد ، وبعد الانتهاء يعيد الأوراق إلى صاحب المحل أو يغلق حسابه ، طالباً منه تسليم المبلغ إلى شخص أخر يعمل لحسابه في الخفاء ويمتثل صاحب المحل لذلك ، وإذا سئل هذا الأخير عن الأموال التي بحوزته يقول أنه ربحها من القمار.[2]

---

[1] ناصر المهدي: المراكز المالية خارج الحدود وظاهرة غسيل الأموال ٢٠٠٥ ص ٢١٣،(مذكرة ماجستير)، جامعة سعد دحلب ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، قسم العلوم الاقتصادية ، البليدة ، الجزائر.

[2] عطية فياض: جريمة غسل الأموال في الفقه الإسلامي ٢٠٠٤ ص ٢٥ – ٢٦ ، دار النشر للجامعات ، مصر.

عموماً فإن هذه المراحل الثلاث هي التي غالباً ما تميز عمليات غسيل الأموال ، ولكن في أحيان كثيرة تتداخل مع بعضها البعض ويصعب فرزها وتمييزها ، سيما في زمن التطور التكنولوجي الهائل.

الغصن الثاني

الآثار المترتبة على ظاهرة غسل الأموال كأحد مظاهر الفساد المالي

منذ بزوغ ظاهرة غسيل الأموال والقلق يتزايد إزاءها لما تشكله من أخطار ، وما تحدثه من أضرار ، فلم يعد هناك قطر من الأقطار بمنأى عن أثارها وانعكاساتها على كافة المؤسسات الاقتصادية والمالية والاجتماعية في كل دول العالم ، نوجزها في الاتي:

أولاً : الأثار الاقتصادية: من أبرز تلك الأثار ما يلي:

١-**تأثر الدخل القومي:** بحيث تتحول دخول الفئات المنتجة التي تحقق دخلاً مشروعاً إلى فئات غير منتجة وتحصل على دخول غير مشروعة، مما يزيد الفجوة بين الأغنياء والفقراء ويضاعف الخلل الاجتماعي في البلد المعني.[١]

٢-**هبوط معدل الادخار:** ويرجع السبب في ذلك إلى هروب رأس المال خارج الوطن ، وبالتالي نقل المدخرات التي يمكن أن توجه للاستثمارات ، كما أنه في حالة شراء التحف الفنية وبعض السلع الترفيهية ، فإن الأموال تتجه إلى طريق الاستهلاك ، ومن ثم يقل القدر الموجه إلى الادخار الوطني.[٢]

٣-**تدهور قيمة العملة الوطنية:** حين تهرب الأموال إلى الخارج يزداد الطلب على العملات الأجنبية التي يتم تحويل الأموال المهربة إليها، بهدف إيداعها في البنوك الخارجية، ومن هنا تنخفض قيمة العملة الوطنية مقابل العملة الأجنبية.[٣]

٤-**إفلاس المؤسسات الوطنية:** حين تتمكن عصابات غسيل الأموال من التفوق في المنافسة على المؤسسات التي تمارس أعمالاً مشروعة متوفرة في أيديها ،

---

[١] سيلان جبران العبيدي: غسيل الأموال وأثاره الاقتصادية ٣٠١، المجلة العربية للدراسات الأمنية ، جامعة نايف للعلوم الأمنية ، المجلة ٢١ ، ع ٤١ ، الرياض.

[٢] أحمد بن سليمان الربيش: جرائم غسل الأموال في ضوء الشريعة والقانون ١٤٢٥هـ ، ص ٢٠ ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، السعودية. وانظر أيضا: محمد بن أحمد بن صالح الصالح: غسيل الأموال بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية ٢٠٠٧ ص ٣٠ ، طـ ١ ، الرياض.

[٣] نادر عبد العزيز شافي: جريمة تبيض الأموال، ص ٣٥٦، مرجع سابق.

فتخرج حينذاك المؤسسات المشروعة من السوق لإفلاسها بسبب عدم قدرتها على المنافسة.[1]

ثانياً: الأثار الاجتماعية:

١-ارتفاع نسبة البطالة:لما كانت عمليات غسيل الأموال تؤثر على الادخار المحلي الذي من شأنه تمويل الاستثمارات المختلفة ، فإنها تؤثر على الموارد اللازمة لتوفير مناصب شغل تستوعب الراغبين في العمل.[2]

٢-إتساع نطاق الجريمة: نجاح الأموال غير المشروعة في الإفلات من ملاحقة السلطات الأمنية واستخدام الأموال القذرة في تصرفات نقدية وعينية يشجع الأخرين على الانزلاق في حمأة الجريمة ، فيساعد على زيادة معدل الجريمة محلياً ودولياً ، كما تحدث تلك الظاهرة ضرراً بالغاً في التصورات والقيم ، بحيث تزداد الفجوة بين المترفين والمعدمين[3] ، وبالتالي تشترى ذمم الفقراء لشدة حاجتهم وعوزهم ، ويسقطون في النهاية في شرك عصابات غسيل الأموال.

ثالثاً: الأثار السياسية:

١-تغلغل المجرمين في أجهزة النظام السياسي[4]:حيث يعمد غاسلوا الأموال بما يملكون من أموال طائلة إلى شراء ذمم السياسيين والمنتخبين ، وبالتالي توجيه سياسات سن القوانين في البرلمان لصالحهم ، وداعمة لأعمالهم ، مما يعتبر تحالفاً مشبوهاً بين المال والسياسة.

٢-تمويل الجماعات المتطرفة: يعمد غاسلوا الأموال رعايةً لمصالحهم الضيقة إلى تمويل التيارات والمنظمات المتطرفة المناوئة لحكومتها ، أو تمويل النزاعات الدينية والعرقية ، بهدف الاستفادة من الأجواء العكرة في تلك البلاد[5]، لترويج سلعهم وبضائعهم كالمخدرات والأسلحة وغيرها.

ونخلُص في خاتمة هذا الغصن إلى أن ظاهرة غسيل الأموال ، عملية يراد من خلالها إخفاء الأموال الخبيثة ، أو الاختفاء من المطاردة القانونية ، فهي أموال خبيثة تبحث عن ساحة تطهير لها ، فتنتقل من شكل إلى أخر ومن أسلوب إلى أخر ، بـ غية غسلها وتنظيفها ، لذلك كانت هذه الأموال الملوثة ذات أثار سلبية

---

[1] سيلان جبران العبيدي: غسيل الأموال وأثاره الاقتصادية ، ص ٣٠٣ ، مرجع سابق.

[2] نادر عبد العزيز شافي: جريمة تبيض الأموال ، ٣٦٢ ، مرجع سابق.

[3] محمد بن أحمد بن صالح الصالح: جريمة غسيل الأموال ، ص ٨٨- ٨٩ ، مرجع سابق.

[4] خلف الله عبد العزيز: جريمة تبيض الأموال ٢٠٠٣ ، ص ٣٨ ، مجلة الشرطة ، المديرية العامة للأمن الوطني ، الجزائر.

[5] نادر عبد العزيز شافي: جريمة تبيض الأموال ، ص ٣٦٩ ، مرجع سابق.

مقيتة تتطلب رؤية حكيمة ، من حيث تكييفها وتوصيفها الدقيق لمزيد من التبصر بها وايجاد الحلول الموائمة لعلاجها ، والقضاء على مظهراً هاماً من مظاهر الفساد المالي والمجتمعي على حد سواء.

الغصن الثالث

تدابير الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المالي

نصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ٢٠٠٣، في المادة رقم (١٤) على تدابير لمنع الفساد المالي والقضاء على ظاهرة غسل الأموال ، حيث نصت على أنه:

١-على كل دولة طرف: أ-أن تنشئ نظاماً داخلياً شاملاً للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية ، بما في ذلك الشخصيات الطبيعية أو الاعتبارية التي تقدم خدمات نظامية أو غير نظامية في مجال إحالة الأموال ، أو كل ما له قيمة ، وعند الاقتضاء على الهيئات الأخرى المُعرضة بوجه خاص لغسل الأموال ، ضمن نطاق اختصاصها ، من أجل ردع وكشف جميع أشكال غسل الأموال ، ويتعين أن يشدد ذلك النظام على المتطلبات الخاصة بتحديد هوية الزبائن والمالكين والمنتفعين عند الاقتضاء ، وحفظ السجلات والإبلاغ عن المعاملات المشبوهة. ب- أن تكفل دون مساس بأحكام المادة (٤٦) من هذه الاتفاقية قدرة السلطات الإدارية والرقابية والمعنية بإنفاذ القانون وسائر السلطات المكرسة لمكافحة غسل الأموال ، وعلى التعاون وتبادل المعلومات على الصعيدين الوطني والدولي ، ضمن نطاق الشروط التي يفرضها قانونها الداخلي ، وأن تنظر لتلك الغاية في إنشاء وحدة معلومات استخبارية مالية ، تعمل كمركز وطني لجمع وتحليل المعلومات المتعلقة بعمليات غسل الأموال المحتملة.[1]

٢-تنظر الدول الأطراف في تنفيذ تدابير قابلة للتطبيق ، لكشف ورصد حركة النقود والصكوك القابلة للتداول ذات الصلة عبر حدودها ، رهناً بضمانات تكفل استخدام المعلومات استخداماً سليماً ، ودون إعاقة حركة رأس المال المشروع بأي صورة من الصور ، ويجوز أن تشمل تلك التدابير اشتراط قيام الأفراد والمؤسسات التجارية بالإبلاغ عن إحالة أي مقادير ضخمة من النقود والصكوك القابلة للتداول ذات الصلة عبر الحدود.

[1] أنظر في ذلك: محمد صادق إسماعيل: جرائم الفساد بين آليات المكافحة الوطنية والدولية ٢٠١٢ ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، الطبعة الأولى ، القاهرة.

٣-تنظر الدول الأطراف في تنفيذ تدابير مناسبة وقابلة للتطبيق ، لإلزام المؤسسات المالية ، ومنها الجهات المعنية بتحويل الأموال بما يلي: أ-تضمين استمارات الإحالة الإلكترونية للأموال والرسائل ذات الصلة معلومات دقيقة ومفيدة عن المصدر.
ب-الاحتفاظ بتلك المعلومات طوال سلسلة عمليات الدفع. ج-فرض فحص دقيق على إحالات الأموال التي لا تحتوي على معلومات كاملة عن المصدر.
٤-لدى إنشاء نظام رقابي وإشرافي داخلي بمقتضى أحكام هذه المادة ، ودون مساس بأي مادة أخرى من هذه الاتفاقية ، يجدر بالدول الأطراف أن تسترشد بالمبادرات ذات الصلة التي اتخذتها المؤسسات الإقليمية والمتعددة الأطراف ضد غسل الأموال.[١]
٥-تسعى الدول الأطراف إلى تنمية وتعزيز التعاون العالمي والإقليمي والثنائي بين السلطات القضائية ، وأجهزة إنفاذ القانون وأجهزة الرقابة المالية من أجل مكافحة غسل الأموال.

الفرع الثالث
مجال استعمال النقود الإلكترونية في عمليات غسل الأموال

تُعد النقود الإلكترونية أداة جديدة للدفع سهلة الاستخدام وسريعة الحركة ، ومن المفترض أن تُشكل خطوة إيجابية على طريق تقدم الحياة الاقتصادية ، لكن غاسل الأموال لم يرحم هذه الوسيلة ولم يتركها تؤدي غرضها الإيجابي الذي وجدت من أجله ، فعمد فور ظهورها لاستخدامها في ارتكاب فعله ، وجعلها ذات وجهين إيجابي وسلبي بدلاً من أن تكون ذات وجه إيجابي فقط ، ويمكن إبراز تأثير النقود الإلكترونية في غسل الأموال من زاويتين ، سنشير إليهما في غصنين:

الغصن الأول: كيفية الاعتداء على الأموال الإلكترونية.
الغصن الثاني: تأثير النقود الإلكترونية على عمليات غسيل الأموال.

الغصن الأول
كيفية الاعتداء على الأموال الإلكترونية

تُعد تلك الظاهرة حديثة نسبياً ، ولكنها تقرع في جنباتها أجراس الخطر لتنبه مجتمعات العصر الراهن لحجم المخاطر وهول الخسائر الناجمة عنها ،

[١] وليد إبراهيم الدسوقي: مكافحة الفساد في ضوء القانون والاتفاقيات الإقليمية والدولية ، ٢٠١٢، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات ، الطبعة الأولى ، القاهرة.

باعتبارها تستهدف الاعتداء على المعطيات بدلالاتها التقنية الواسعة ، والبيانات والبرامج بكافة أنواعها ، وبالتالي وجب علينا إيضاح ذلك على النحو التالي:

أولاً : مفهوم فعل الاعتداء على الأموال الإلكترونية:هي كل فعل أو عمل تقني ينشأ في الخفاء من قبل من يمتلك أدوات المعرفة التقنية ، والتي ظهرت مؤخراً مع الانتشار التكنولوجي ، ويتميز هذا النوع من أفعال الاعتداء بأنه غير تقليدي ، وغياب الدليل المرئي الذي يمكن فهمه بالقراءة ، وصعوبة الوصول إلى الدليل بسبب استخدام وسائل الحماية ، وأخيراً سهولة إتلافه وتدميره بوقت قياسي ، وتعتبر القرصنة الإلكترونية القائمة على الحسابات البنكية الإلكترونية ، والمتمثلة بإرسال بريد إلكتروني إلى العديد من العناوين الإلكترونية لأشخاص لديهم حسابات في بنوك تقدم خدمات البنك الإلكتروني عبر الإنترنت ، يدعي صاحب الحساب البنكي إلى الدخول إلى رابط البنك المرفق مع البريد الإلكتروني ، لإعادة إدخال اسم المستخدم ، وكلمة المرور ، نظراً لوجود تعارض في بياناته مع بيانات عميل أخر ، وتمكن الخدعة في أن الرابط المرفق هو لموقع منسوخ طبق الأصل عن موقع البنك ، الذي يفترض أن لدى الضحية حساباً فيه[1] ، وبمحاولة اتباع التعليمات وادخاله لاسم المستخدم وكلمة المرور ، إذ سيواجه الضحية بفشل محاولة استكمال العملية ، وفي هذه الأثناء يكون المحتال قد نسخ هذه البيانات ليعود ويستخدمها لصالحه ، بتحويل الرصيد من حساب الضحية عبر الموقع الحقيقي للبنك بإدخاله للبيانات المسروقة.

ثانياً: صور الاعتداء على الأموال الإلكترونية[2]:وتتلخص تلك الأهداف في الاتي:

١-الحصول على المعلومات بشكل غير قانوني ، كسرقة المعلومات والاطلاع عليها أو تغيير عناوين مواقع الإنترنت ، بهدف التخريب على المؤسسات العامة وابتزازها.

٢-الوصول إلى الأجهزة الخادمة الموفرة للمعلومات وتعطيلها أو تخزينها أو حذفها أو تعديلها.

٣-الوصول إلى الأشخاص أو الجهات المستخدمة للتكنولوجيا بغرض التهديد أو الابتزاز ، كالبنوك والدوائر الحكومية والأجهزة الرسمية والشركات المختلفة.

---

[1] أمير فرج يوسف: الجرائم المعلوماتية على شبكة الإنترنت ٢٠٠٨، ص ٤٩، دار المطبوعات الجامعية،الإسكندرية.

[2] سعد الجريوي: مقال حول الجرائم الإلكترونية ، منشور على الموقع الإلكتروني:nashiri.net

٤-الاستفادة من تقنية المعلومات من أجل كسب مادي أو معنوي أو سياسي غير مشروع ، كعمليات تزوير بطاقات الائتمان أو عمليات اختراق مواقع إلكترونية على الشبكة العنكبوتية.

٥-استخدام بطاقات إلكترونية ائتمانية انتهت صلاحيتها أو ملغاة من الجهة التي أصدرتها أو استخدام بطاقات مسروقة أو مزورة.

٦- الدخول لمواقع البنوك وحسابات العملاء وإدخال البيانات أو مسح البيانات لغرض اختلاس الأموال أو نقلها أو إتلافها.

الغصن الثاني

تأثير النقود الإلكترونية على عمليات غسيل الأموال

تعد النقود الإلكترونية وسيلة مقبولة للدفع أسوة بالنقود العادية ، علاوة على تمتعها بقدر واسع من القبول ، وإن كانت العادية منها تتمتع بقبول أكثر ، نظراً لحداثة الأولى واعتمادها على تكنولوجية متقدمة ، ومن مميزاتها أنها سهلة الحمل والاستخدام لخفة وزنها وصغر حجمها ، فهي حقاً خطوة إيجابية في تقدم الحياة الاقتصادية والمالية ، لكن قد تُستغل استغلالا سيئاً من قبل البعض ، وذلك على نحو ما يلي:

أولاً : النقود الإلكترونية تسهل عمليات غسل الأموال: إن التكنولوجيا الحديثة واعدة في إحداث ثورة في الممارسات المصرفية ، ومع نجاح استخدام هذه التكنولوجيا تزداد فرص نجاح غاسلي الأموال في القيام بعملياتهم المشبوهة ، إذ يتم التعامل بالنقود الإلكترونية دون الحاجة إلى ظهور الهوية الحقيقية للمتعاملين مما يخلق فرصة لدي هؤلاء لاستخدامها في جرائمهم[١] ، كما أن طابع السرية الذي تتميز به النقود يجعل مهمة السلطات المختصة بمراقبة تلك الأفعال ، لصعوبة مراقبة السجلات والعمليات المالية التي تتم باستخدامها ، إذ تعد النقود الإلكترونية وسيلة مثالية لاختزان قيمة نقدية لأموال متحصلة من مصدر غير مشروع تمهيداً لتبييضها ، وهنا يبرز الجانب السلبي لهذه الوسيلة المتطورة من وسائل الدفع ، بحيث تتحول وسيلة لارتكاب الجريمة على اعتبار أن مراقبتها في غاية الصعوبة ، فهي ليست مادة محسوسة يمكن مراقبة حركتها ، ولا تظهر الهوية الحقيقية للمتعاملين بها ، وبهذه الطريقة يستطيع المجرم القيام بما يشاء

[١] توفيق شنبور: أدوات الدفع الإلكتروني ، الجديد في أعمال المصارف من الوجهتين القانونية والاقتصادية ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، أعمال المؤتمر العلمي السنوي لكلية الحقوق بجامعة بيروت العربية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ٢٠٠٢ ، ص ١١٥.

من العمليات المالية للوصول إلى غايته الحقيقية في حقيقة أمواله غير المشروعة ، إذ توجد امكانية كبيرة لتبييض الأموال باستخدام النقد الرقمي ، من خلال مرحلتي الإيداع والدمج ، ففي المرحلة الاولى يبدأ حائز المال تبييضه بتدوير هذا المال عن طريق ايداعه في المؤسسة المالية ، سواء في المال المادي أو الافتراضي بطريقة الإيداع الرقمي ، وبذلك يتفادى القيود المحاسبية الورقية ، وفي مرحلة الدمج يقوم الحائز بإجراء تحويلات رقمية إلى دول ليس فيها عمليات غسل للأموال ، ثم يعيد تحويلها إلى أماكن أخرى وادخالها في حركة الاقتصاد العالمي دون التعرض لخطر كشف مصدرها الحقيقي[1]، ومن جهة أخرى ، فمن المعروف أن المصارف المركزية تؤدي دوراً لا يستهان به في منع ارتكاب جريمة الغسل ، وذلك من خلال مراقبتها للأسواق المالية ، وهذا يبرز خطر نمو النقود الإلكترونية التي تؤدي دون شك إلى التأثير في ميزانية المصارف المركزية ، ومن ثم تقلص هذه الميزانية بسبب انخفاض القاعدة النقدية ، وهذا يفقدها قدرتها على مراقبة الأسواق النقدية.[2]

ثانياً: النقود الإلكترونية توسع محل جريمة غسل الأموال:يتمثل ذلك في الأموال غير المشروعة الناتجة عن ارتكاب الجرائم ، وقد تساعد النقود الإلكترونية في تأمين هذه الأموال التي تحتاج إلى التبييض ، فمثلاً يؤدي استخدام هذه النقود إلى زيادة حالات التهرب الضريبي ، حيث يصعب على الجهات المكلفة بتحصيل الضرائب مراقبة الصفقات التي تتم عبر شبكة الإنترنت باستخدام هذه النقود ، ويصعب من ثم فرض الضرائب عليها ، ولا شك أن الأموال الناتجة عن التهرب الضريبي تعد أموالاً غير مشروعة تحتاج إلى التبييض ، ومن جهة أخرى فإن طبيعة النقود الإلكترونية الخاصة تجعل من الصعب التحقق من صحتها عند إبرام الصفقات ، فقد يكشف بعد إتمام الصفقة أن النقود الإلكترونية التي سويت بها هذه الصفقة مزيفة ، ومن ثم فإن الأموال الناتجة عنها هي أموال غير مشروعة تحتاج إلى التبييض ، ويضاف إلى ذلك أيضا أنه توجد إمكانية حقيقية لاستخراج نسخ مزيفة من النقود الإلكترونية من خلال معرفة تفاصيل النقود الإلكترونية الأصلية ، وإذا تحقق ذلك فإن هذه النقود

---

[1] نادر عبد العزيز شافي: المصارف والنقود الإلكترونية ، ص ٨٩ ، مرجع سابق.

[2] أحمد جمال الدين موسى: النقود الإلكترونية وتأثيرها على المصارف المركزية في إدارة السياسة النقدية ، الجديد في أعمال المصارف من الوجهتين القانونية والاقتصادية ص ١٧١، بدون سنة نشر ، دار النهضة العربية بالقاهرة.

تعد أموالاً غير مشروعة ، كما أن هذه النقود معرضة للسرقة من خلال الدخول غير المشروع إلى أجهزة الحساب الشخصي المحفوظة على أجهزة الكمبيوتر ، عن طريق ما يعرف بفك التشفير غير المشروع ، وهذه السرقة لا تختلف كثيراً عن سرقة النقود التقليدية.[1]

المطلب الثاني
المسئولية المدنية والضوابط الرقابية
اتجاه إساءة استعمال النقود الإلكترونية في غسل الأموال

لقد ظهرت في الآونة الأخيرة مسألة جديدة تتمثل في تزوير البطاقات البلاستيكية "النقود الإلكترونية" والاحتيال بغرض سحب الأموال من نوافذ الصراف الألي ، وهذا يؤدي بلا شك إلى حدوث أخطار تهدد العمل المصرفي ، وتزعزع ثقة المتعاملين مع الجهات المصرفية بوجه عام ، وخاصة في حالة ضياع البطاقات أو تعُرف المحتالين على الأرقام الحسابية والبنكية ، ولهذا وجب العمل على اتخاذ كافة الاحتياطات اللازمة للمحافظة على تلك النقود ، واستحداث نصوص قانونية تنظم وتحمي تلك التعاملات المالية الإلكترونية[2]، حتى لا تثار إشكاليات عديدة ، منها حالات عدم الوفاء أو انكار استلام المدفوعات[3] ، أو غيرها من مخاطر الاستخدام غير المشروع للأموال الإلكترونية ، ولهذا سوف نبين كيفية حماية المتعاملين بالنقود الإلكترونية من الناحية المدنية ، وذلك بتقسيم هذا المطلب إلى أربعة فروع:

الفرع الأول: المسئولية العقدية الناجمة عن إساءة استعمال النقود الإلكترونية.

الفرع الثاني: المسئولية التقصيرية الناجمة عن إساءة استعمال النقود الإلكترونية.

الفرع الثالث: تحديد المسئول عن إساءة استعمال النقود الإلكترونية.

الفرع الرابع: الضوابط الرقابية للحماية من خطر غسل الأموالومكافحة الفساد المالي.

---

[1] نادر عبد العزيز شافي: المصارف والنقود الإلكترونية، ص ٨٩، مرجع سابق.

[2] ابراهيم سيد أحمد: الحماية التشريعية المدنية والجنائية لبطاقات الدفع الإلكترونية وبطاقات الائتمان ٢٠٠٥ ، ص ٢٤ ، دار الجامعة للنشر والتوزيع ، الأردن ، عمان.

[3] أحمد سفر: جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب في التشريعات العربية ص ٢٤، مرجع سابق.

الفرع الأول

المسئولية العقدية الناجمة عن إساءة استعمال النقود الإلكترونية

لا توجد مسألة أثارت الكثير من المناقشات وجذبت انتباه الفقهاء في مجال القانون الخاص ، قدر ما أثارته مسألة المسئولية المدنية عموماً ، والمسئولية العقدية بوجه خاص ، ويرجع السبب في ذلك برغم كثرة المراجع الفقهية التي كُتبت في هذا المجال ، إلى ظهور طوائف جديدة من العقود بين الحين والأخر مما يثير في كل مرة مسألة المسئولية المدنية على أطراف تلك العقود ، والمقصود بالمسئولية العقدية حسب ما بينها القانون المدني المصري والمقارن ، هي حالة ما إذا لم يقم المدين بتنفيذ التزاماته العقدية ، فأوقع بذلك ضرراً بالدائن ، فكان مسئولاً عن تلك الأضرار ، إذ تُعرف بأنها "تحمل المدين تبعة الإخلال بتنفيذ الالتزام التعاقدي الذي يقع على عاتقه".[1]

وعلى هذا الأساس تكون أركان المسئولية العقدية ، هي الخطأ العقدي والضرر وعلاقة السببية بينهما ، فالخطأ العقدي هو إخلال المدين بتنفيذ التزامه الناشئ عن العقد ، ويستوي لتحقيق ذلك أن يكون الإخلال في تنفيذ الالتزام ناشئاً عن إهمال المدين أو تعمده هذا ،والخطأ المقصود في بحثنا هنا ، هو خطأ جاء نتيجة إساءة استعمال النقود الإلكترونية ، من قبل حامل البطاقة أو مُصدر البطاقة أو التاجر ، وهي: المسئولية العقدية لحامل البطاقة ، المسئولية العقدية لمصدر البطاقة ، والمسئولية العقدية للتاجر ، وأن استخدام البطاقة الإلكترونية سببه العقد القائم أو العقود التي يتم إبرامها بين المصدر والتاجر[2] ، ويطلق عليه "عقد التاجر" أو القابل ، وبين المصدر والحامل ، ويطلق عليه اصطلاحا "عقد الحامل أو عقد الانضمام" ، وبين الحامل والتاجر ، وهو "عقد البيع أو تقديم الخدمة".

والجدير بالذكر أن عقد البطاقة الإلكترونية لكي ينعقد يجب أن تتوافر فيه شروط وأركان خاصة ، والسبب في ذلك أنه يعتبر من قبيل العقود المصرفية القائمة على الاعتبار الشخصي ، ومن هنا يمكن استخلاص أركان العقد ، وهي الرضا

---

[1] أنور طلبه: الوسيط في القانون المدني ، ج١ ، د.ط ، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، ٢٠٠١.

[2] أمجد حمدان الجهني: المسئولية المدنية عن الاستخدام غير المشروع لبطاقات الدفع الإلكتروني ٢٠١٠ ، ص ٢٠٦ ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، الأردن.

والمحل والسبب ، ويتحدد نطاق المسئولية العقدية لبطاقات الدفع الإلكتروني أثر الاستخدام غير المشروع بتوافر شرطين أساسيين هما:

١- عقد صحيح قائم بين المخل بالتزامه والمضرور.

٢-أن يكون الضرر ناتجاً عن إخلال بالتزام عقدي.

وبالتالي إذا أخل أحد أطراف العقد الإلكتروني "بطاقات الائتمان على سبيل المثال" سواء كان المصدر أو الحامل "العميل" أو التاجر بالتزامه التعاقدي ، يحق للطرف الأخر فسخ العلاقة العقدية ، والمطالبة بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن عدم تنفيذ الطرف المخل "المدين" بالتزامه ، ولكي تتحقق تلك المسئولية وجب معرفة شروط تطبيقها ، وهما:

أولاً: شرط وجود العقد الصحيح القائم:ويقصد بذلك أن يكون هناك عقد إلكتروني قائم وصحيح ، يُلقي بالتزامات متبادلة على عاتق كلاً من المسئول والمضرور ، وكون العقد قائماً ، أي وجود عقدين أحدهما هو عقد الحامل"العميل" المبرم بينه وبين المُصدر ، والأخر هو عقد التاجر المبرم بينهوبين المصُدر ، بحيث تتحقق أركان المسئولية العقدية ومسائلة من أساء استخدام تلك النقود ، وتظل المسئولية العقدية قائمة ، متى كان العقد قائماً وقت ارتكاب فعل الاستخدام غير المشروع للنقود الإلكترونية خلال مدة العقد[١]، أو خلال مدة تجديدها تلقائياً ، بل يجب ايضا أن يكون العقد صحيحاً مستوفياً أركانه وشرائطه القانونية ، خالياً من العيوب.

ثانياً: شرط أن يكون الضرر ناتجاً عن إخلال تعاقدي[٢]:والمقصود هنا لكي تتحقق الأركان العامة للمسئولية العقدية ، أن يكون هناك إخلال بالتزام عقدي ، المتمثل في كل انحراف إيجابي أو سلبي في سلوك المدين ، والمعيار هنا للقول بوجود ثمة انحراف ، هو معيار الرجل أو الشخص العادي الذي يوضع في ذات الظروف.

---

[١]عبد الهادي النجار: بطاقات الائتمان والعمليات المصرفية الإلكترونية ، الجديد في أعمال المصارف من الوجهتين القانونية والاقتصادية ، ٢٠٠٧ ، ص ٤٠ ، الجزء الأول ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان.

[٢]عبد الرزاق السنهوري: الوسيط في شرح القانون المدني الجديد ، نظرية الالتزام بوجه عام ، المجلد الأول / مصادر الالتزام ، الطبعة الثالثة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ١٩٩٨ ، ص ٢٢٦ ؛ وأيضا: علي علي سليمان: دراسات في المسئولية المدنية في القانون المدني ، ١٩٨٤ ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر.

والإخلال بالالتزام العقدي ، إما أن يكون متعمداً أو غير متعمد ، وإن كان الإخلال في حالة الاستخدام غير المشروع للنقود الإلكترونية ، دائما ما يوصف بالعمد ، بُغية إحداث ضرراً بالمتعاقد الأخر، وإن طبيعة الالتزام في نظام العمل ببطاقة الدفع الإلكتروني ، يكون إما ببذل عناية أو تحقيق نتيجة ، ذلك أن هذا النظام يقوم على علاقة ثلاثية الأطراف ، تؤدي إلى تداخل المسئولية عند حدوث الاستخدام غير المشروع.

وتجدر الإشارة بأن الإخلال بالالتزام التعاقدي في نطاق التعامل بالنقود الإلكترونية ، لا يقع فقط من المدين نفسه ، وإنما قد يقع من شخصاً أخر يسأل عنه المدين ، أو من شيئاً في حراسته ، والحالة الأولى تتمثل في حالة قيام شخص غير المدين بتنفيذ الالتزام بناءً على طلب المتعاقد ، فيقوم باستخدام البطاقات استخداماً غير مشروع ، فتنشأ هنا مسئولية عقدية للمتعاقد ، ليست ناشئة عن فعله الشخصي ، ولكن عن فعل الغير ، أما الحالة الثانية وهي حالة حدوث استخدام غير مشروع لبطاقات الدفع الإلكتروني بسبب الأشياء "الأجهزة والآلات الموجودة تحت حراسة الُمصدر أو التاجر ، فتنشأ ايضا المسئولية العقدية ، ويعتبر الخطأ متوافراً في حق المدين.[1]

ولا يقتصر الأمر عند حد وجود الخطأ العقدي ، كما تم التنويه ، بل لا بد من أن يسبب هذا الخطأ التعاقدي ضرراً بالمتعاقد الأخر في ذمته المالية ، وان يكون ذلك نتيجة الاستخدام غير المشروع لوسائل الدفع الإلكتروني ، ومن أجل وقوع الضرر ، فلا بد من تحقق ثلاثة شروط: أن يكون الضرر حالاً أي محقق الوقوع ، وأن يكون مباشراً ، وأن يكون هذا الضرر متوقعاً ، وإن التعويض المقرر حال حدوث الضرر ، إما أن يكون تعويضاً مادياً ، أو تعويضاً أدبياً عن الإخلال بالمركز الأدبي للمضرور أو سمعته أو شرفه واعتباره.[2]

ومن أجل تحقق أركان المسئولية العقدية، فلا يكفي إلى جانب الخطأ وقوع الضرر فقط ، وإنما يجب توافر علاقة سببية ، بحيث يكون الضرر الناشئ بسبب الإخلال أو الاستخدام غير المشروع للنقود الإلكترونية.

---

[1] أمجد حمدان الجهني: المسئولية المدنية عن الاستخدام غير المشروع لبطاقات الدفع الإلكتروني ، مرجع سابق.

[2] عبد الهادي النجار: بطاقات الائتمان والعمليات المصرفية الإلكترونية ، الجديد في أعمال المصارف من الوجهتين القانونية والاقتصادية ، ص١٧٨ وما بعدها ، مرجع سابق ؛ وانظر في ذلك أيضا: أمجد منصور: النظرية العامة للالتزامات ، مصادر الالتزام ، ط٢ ، بدون سنة نشر ، دار الثقافة ، عمان ، الأردن.

الفرع الثاني
المسئولية التقصيرية الناجمة عن إساءة استعمال النقود الإلكترونية

المسئولية التقصيرية هي إحدى أنواع المسئولية المدنية ، وتنشأ من حدوث إخلال بالتزام معين فرضه القانون ، وهو عدم الإضرار بحقوق الأخرين ، وإن حدث مثل هذا الضرر فإن المسئولية التقصيرية للشخص محدث الضرر تقوم ، مما يترتب عليه التعويض للشخص المضرور ، وقد أقر المشرع المصري مسئولية مرتكب أو محدث الضرر وذلك بموجب نص المادة 163 من القانون المدني والتي تنص على أنه" كل خطأ سبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض"، وبالتالي تقوم أركان تلك المسئولية من تحقق الفعل الضار ، والضرر ، وعلاقة السببية.

وجعل المشرع الفرنسي أساس المسئولية التقصيرية كقاعدة عامة وأقامها على الخطأ ، فنص في المادة 1382 على:" كل عمل يوقع ضرراً بالغير يلزم من وقع هذا الضرر بخطئه أن يقوم بتعويضه".[1]

وقد برزت في الآونة الأخيرة أهمية بالغة للمسئولية التقصيرية في جبر الأضرار ، نتيجة ظهور وتطور الوسائل التكنولوجية ، وأصبحت هناك علاقة وثيقة بينهاوبين التطور التكنولوجي ، فبعد ظهور التقنيات الحديثة في كافة المناحي ، زادت فرصة إحداث الضرر للإنسان ، فكان لا بد من حمايته وتطويع النصوص القانونية من أجله ، وتتحقق المسئولية التقصيرية جراء إساءة استعمال النقود الإلكترونية ، في حالة عدم وجود عقد صحيح قائم بين الشخص القائم بالاستخدام غير المشروع لتلك النقود أو البطاقات الإلكترونية ، وبين المضرور ، أو في حالة وجود عقد واقف لم تلحقه الإجازة ، وأن ينتج عن هذا الإخلال أضراراً بالغير ، إذ أن أساس المسئولية في القانون المصري هو الفعل غير المشروع أو الضار.[2]

---

[1] مصطفي الجمال ورمضان محمد أبو السعود: مصادر وأحكام الالتزام، ٢٠٠٦، ص٢٩٤، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان.

[2] حسن علي الذنون: المبسوط في شرح القانون المدني ، ج٢ ، ط١ ، ٢٠٠٦ ، دار وائل للنشر والتوزيع ، الأردن ؛ وفي ذلك أيضا: بلحاج العربي: النظرية العامة للالتزام في القانون الجزائري ، ٢٠٠٧ ، ص ٨٤ ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر.

والنتيجة المترتبة على الفعل الضار من الاستعمال غير المشروع لتلك النقود الإلكترونية ، هي الضرر المتمثل في كل أذى يصيب المتضرر في حق من حقوقه أو مصلحة من مصالحه المشروعة ، سواء كانت مادية أو أدبية ، ويكون الضرر مادياً في حالة أن يلحق بأحد أطراف العقد "الحامل أو التاجر أو المُصدر" خسارة مالية ، أو تتمثل في كل ما فاته من كسب أو لحقه بخسارة جراء هذا الاستعمال الضار أو غير المشروع ، كما يكون الضرر أدبياً ، عندما يصيب المضرور في سمعته أو مركزه الاجتماعي أو اعتباره المالي ومثاله "استعمال العنوان أو الاسم التجاري للمُصدر على البطاقات المزورة"، ولا يكفي هذا كله لكي تتحقق المسئولية التقصيرية ، وإنما يجب أن تتوافر رابطة السببية المباشرة ما بين الفعل المنتج للمسئولية والضرر الواقع على المضرور.

وغني عن البيان ، أنه قد تثور بعض الإشكاليات المتعلقة بتعدد الأسباب ، وأن السبب المنتج أو الفعال هو الأقرب لتأسيس أركان المسئولية التقصيرية في مجال الاستخدام غير المشروع للنقود الإلكترونية[1] ، وإن كان للمسئول عن الضرر الواقع ، حق نفي علاقة السببية ما بين فعله والضرر الواقع ، بإثبات السبب الأجنبي.

-تطور أحكام المسئولية التقصيرية "نظرية تحمل التبعة":

على الرغم من أن المسئولية التقصيرية للمصرف أو المُصدر تقوم على فكرة الخطأ المفترض ، والتي تمثل بلا شك تطوراً في مجال المسئولية ، وعدم فسح المجال للمصرف في الإفلات من المسئولية بحجة عدم ثبوت خطأه ، وإنه لم يكن مدركاً له ، إلا أن هذه الفكرة بحد ذاتها وعلى الرغم من توسيعها للخطأ ، إلا أنها لم تتمكن من معالجة الموقف ، لذا ظهرت فكرة المسئولية على أساس تحمل التبعة "نظرية المخاطر" ، وذلك نتيجة لما سببته المسئولية التقليدية من أعباء على الطرف المضرور ، وعمدت تلك الفكرة على استبعاد فكرة الخطأ جملة واحدة ، قائمة على الضرر وحده في تقرير المسئولية ، وقد برر أنصار هذه النظرية نظريتهم بقولهم أن المسئولية التقليدية إن كانت قد وضعت في زمن سابق ومستجيبة لحاجاته ، فإنها لم تعد قادرة بحاجات العصر الحالي ، وأن المجتمع البشري ، قد تطور جذرياً بسبب اختراع الآلات والأجهزة ، التي أصبح

[1] أمجد حمدان الجهني: المسئولية المدنية عن الاستخدام غير المشروع لبطاقات الدفع الإلكتروني ، ص ٢٨٩ ، مرجع سابق.

من غير الممكن تطبيق تلك القواعد التقليدية العتيقة على هذا المجتمع بعد كل هذا التطور ، فمن يملك ألات وأدوات سببت ضرراً للغير كافياً للتعويض ، فالضرر وحده لتقرير المسئولية على صاحبها ، وهذا هو المقابل الطبيعي لمنافعه ومكاسبه منها.[1]

وإذا أردنا أن نقيس هذه النظرية على الأضرار التي تحدثها المصارف أثناء تقديم الخدمة المصرفية من خلال الحاسوب ، ومدى امكانية مؤاخذة المصرف عما يسببه من ضرر لعميله ، فنجد أن هناك اتجاه يذهب إلى الأخذ بهذه النظرية ، وبالتالي يسأل المصرف وفقاً لأحكام هذه المسئولية ، والذي يعزز ذلك القول هو "قاعدة الغرم بالغنم"[2]، وما دام المصرف يغنم من أفعاله ، فإنه يغرم أيضا.

وعلى الرغم من وجاهة التبريرات التي ذكرت في الدفاع عن نظرية تحمل التبعة إزاء مسئولية المصرف تجاه عميله ، إلا أنها لا تخلو من الانتقادات ، على اعتبار أنها ليس كافية للحد من الإخلال الحاصل من قبل المصرف تجاه عميله عندما يسعى إلى التظاهر ببذل العناية اللازمة وقت نقل صورة الصك المزور ، عن طريق النقل المصرفي الإلكتروني للأموال واجراء المقاصة بين المصارف ، ومع ذلك نعتقد بمطابقة هذه النظرية مع المسئولية المتحققة للمصرف تجاه عميله ، والتي لا شك أنها قد خلقت لنا مسئولية جديدة عقدية وتقصيرية في أن واحد ، وهو ما يعتبر أحد الضمانات التي من الممكن منحها للعميل عند وقوع أخطاء أثناء تقديم المصرف لخدماته الإلكترونية.

الفرع الثالث

تحديد المسئول عن إساءة استعمال النقود الإلكترونية

إن المشرع عندما أجاز التعامل بالنقود الإلكترونية ، وضع لها بعض الضوابط القانونية والاتفاقية، حتى لا يُساء استخدامها من قبل المتعاملين بها أو من قبل الغير ، ولذا تنعقد أحكام المسئولية المدنية بنوعيها العقدية أو التقصيرية في

---

[1] حسن علي الذنون: المبسوط في شرح القانون المدني ، ج٢ ، ط١ ، ٢٠٠٦ ، ص ١٣٦، دار وائل للنشر والتوزيع ، مرجع سابق.

[2] عبد الهادي النجار: بطاقات الائتمان والعمليات المصرفية الإلكترونية ، الجديد في أعمال المصارف من الوجهتين القانونية والاقتصادية ، ص٢٠٤ ، مرجع سابق ؛ وأنظر في ذلك أيضا:أمجد حمدان الجهني: المسئولية المدنية عن الاستخدام غير المشروع لبطاقات الدفع الإلكتروني ، ص ٣٠٨ وما بعدها ، مرجع سابق.

حالة الإخلال بتلك الضوابط من قبل أياً منهم ، ويحق للطرف المضرور فسخ العقد والمطالبة بالتعويض متى توافر فيذلك الخطأ والضرر وعلاقة سببية ، ومحل المسئولية هنا سواء كانت عقدية أو تقصيرية ، يكون هو إصلاح الضرر الناجم من جراء الفعل الضار ، وذلك بالحكم بالتعويض للطرف المضرور ، ولذلك نجد التعويض هو الهدف الأساسي من رفع دعوى المسئولية ، ولذا سوف أقوم بتقسيم هذا الفرع إلى ثلاثة غصون ، كالتالي:

الغصن الأول:مسئولية حامل النقود الإلكترونية.

الغصن الثاني: مسئولية مُصدر النقود الإلكترونية.

الغصن الثالث:مسئولية التاجر.

الغصن الأول
مسئولية حامل النقود الإلكترونية

تنشأ المسئولية هنا نتيجة الاستخدام غير المشروع للنقود الإلكترونية عن طريق حاملها[1]، حيث أن هناك التزامات يرتبها العقد المبرم بين الحامل والتاجر ، والحامل والمُصدر ، فإذا أخل حامل البطاقة الإلكترونية بأحد الالتزامات ، يترتب عليه حتماً مسئولية مدنية عقدية ، وبالتالي ما هي الالتزامات التي تترتب على حامل البطاقة ، فقد استقر الفقه على أن تلك الالتزامات تقوم على الاعتبار الشخصي ، ومنها ، الالتزام بالإفصاح ببيانات صحيحة عندما يتقدم المتعاقد على طلب الحصول على البطاقة الإلكترونية ، فيجب عليه أن يدلي ببيانات صحيحة عن اسمه وتاريخ ميلاده وغير ذلك من البيانات الشخصية التي تكون محل اعتبار أثناء مرحلة التفاوض ، فإذا تبين أن البيانات التي أعطاها المتعاقد غير صحيحة ، فتقوم مسئوليته المدنية ، أما الالتزام الشخصي الأخر للمتعاقد ، فهو الالتزام بالتوقيع على البطاقة ، لأن التوقيع يعد أحد أهم العناصر التي تقوي الطابع الشخصي للبطاقة ، وإذا أهمل حاملها ، ولم يقمبوضع التوقيع ، فإنه يُعد مخلاً بالتزام تعاقدي[2]، ويؤدي إلى مسائلته مدنياً ، وثالث تلك الالتزامات

---

[1]ابراهيم سيد أحمد: الحماية التشريعية المدنية والجنائية لبطاقات الدفع الإلكترونية وبطاقات الائتمان ٢٠٠٥ ، ص ١٩٤ وما بعدها ؛ وأنظر أيضا: حسن علي الذنون: المبسوط في شرح القانون المدني ، ج٢ ، ص ٢١١ ، ٢٠٠٦ ، مرجع سابق.

[2]توفيق شنبور: أدوات الدفع الإلكتروني ، الجديد في أعمال المصارف من الوجهتين القانونية والاقتصادية ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، ص ١٧١ ، مرجع سابق ، وأنظر أيضا: سميحة القليوبي: وسائل الدفع الحديثة(البطاقات البلاستيكية)، الجديد في أعمال المصارف من

الشخصية ، هي التزام المتعاقد "الحامل" برد البطاقة إلى الُمصدر إذا ما قام بطلبها ، والتزامه برد النفقات المنفذة بواسطة البطاقة ، وعدم قابلية أمر الوفاء للرجوع فيه.

وأخيراً تظهر لنا مسئولية مدنية أخيرة للمتعاقد "الحامل" ولكن عن طريق قيام الغير بالاستخدام غير المشروع ، في حالة سرقة البطاقة أو الاعتداء على الرقم السري الخاص بها ، فهنا يقع على حامل البطاقة المتعامل بالنقد الإلكتروني بإبلاغ الُمصدر بأن البطاقة قد سُرقت أو الرقم السري قد سُرق ، ويجوز للحامل أن يعفي نفسه من المسئولية المدنية في حالة إذا ما قام الغير بالاستخدام غير المشروع للنقود الإلكترونية[1] ، إذا ما قدم طلب بإلغاء البطاقة قبل صدور الفعل أو أوقفها بسبب سرقتها أو ضياعها ، ويكون هذا عن طريق إخطار من الحامل إلى الُمصدر ، لكي يحمي نفسه من تحمل الأثار الناتجة عن هذا الاستخدام غير المشروع.

الغصن الثاني
مسئولية مـ ُ صدر النقود الإلكترونية

يقع على الُمصدر العديد من الالتزامات ، فإذا أخل بها تثار مسئوليته المدنية سواء العقدية أو التقصيرية ، وهذه الالتزامات منها ما يكون اتجاه الحامل ، أوالتاجر ، ومنها ما يكون مسئولية عن فعل الغير ،فتكون المسئولية **عقدية** إذا أخل بأحد الالتزامات الأتية:

التزامات الُمصدر اتجاه الحامل:

١- الالتزام بتسليم البطاقة الإلكترونية للحامل "المتعاقد الأخر".

٢-الالتزام بالوفاء بثمن المشتريات التي نفذها حامل البطاقة للتاجر.

٣- التزام مصدر البطاقة الإلكترونية بفتح حساب لمصلحة حامل البطاقة.

التزامات الُمصدر اتجاه التاجر:

١-الالتزام بإنشاء نظام للوفاء بالنقود الإلكترونية.

الوجهتين القانونية والاقتصادية ، أعمال المؤتمر السنوي لكلية الحقوق بجامعة بيروت ٢٠٠٧، ص ٦٩ ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت.

[1] أمجد حمدان الجهني: المسئولية المدنية عن الاستخدام غير المشروع لبطاقات الدفع الإلكتروني ، ص٣٢١ ، مرجع سابق ، وأنظر أيضا: سميحة القليوبي: وسائل الدفع الحديثة(البطاقات البلاستيكية)، الجديد في أعمال المصارف من الوجهتين القانونية والاقتصادية ، أعمال المؤتمر السنوي لكلية الحقوق بجامعة بيروت ٢٠٠٧، ص ٧٨ ، مرجع سابق.

٢-الالتزام بالوفاء لصالح التاجر.

وتكون مسئولية الُصدر **تقصيرية** إذا أخل بأحد الالتزامات التالية:

١-استخدام البطاقة أو التعامل بالنقود الإلكترونية من قبل الغير قبل سريان عقد الحامل.

٢- مسئولية الُصدر بعد انتهاء العقد.

٣- مسئولية الُصدر عن أفعال تابعيه.

الغصن الثالث
مسئولية التاجر

تجدر الإشارة إلى أن التاجر يرتبط بكلاً من الحامل والُصدر بعقد مستقل ، يفرض عليه التزامات وهي:

١- أن يتعهد التاجر قبل الُصدر بأن يقبل البطاقة المقدمة له من حاملها الشرعي والتعامل بالنقود الإلكترونية ، فإذا رفض اعتبر مخلاً بالتزامه التعاقدي[١] ، وتحمل التعويض ، استناداً إلى المسئولية العقدية ، لأن تعهد التاجر يكون وارداً في صلب العقدالمبرم بينه وبين الُصدر ، أما الحامل الذي يطالب التاجر بالتعويض إذا رفض البطاقة أو التعامل بالنقود الإلكترونية ، فيكون أساس مطالبته والرجوع علي تطبيقاً لأحكام المسئولية التقصيرية[٢]، لأن العقد المبرم بين التاجر والحامل لا يوجد به تعهد ، كما هو وارد في العقد بين التاجر والُصدر.

٢- يتعهد التاجر قبل الجهة الُصدرة بالمحافظة على الأدوات المسلمة له حتى اتمام التعامل بالنقود الإلكترونية ، على أن تكون هذه الأدوات على سبيل الوديعة ، فإذا أهملها ، يكون ملزماً بالتعويض للجهة الُصدرة.

٣-يلتزم التاجر المتعاقد مع الجهة الُصدرة على قبول البطاقات ، للتحقق من شخصية حاملها.

---

[١]ابراهيم سيد أحمد: الحماية التشريعية المدنية والجنائية لبطاقات الدفع الإلكترونية وبطاقات الائتمان ٢٠٠٥ ، ص ٢٤٤، مرجع سابق ؛ وأنظر أيضا: حسن علي الذنون: المبسوط في شرح القانون المدني ، ج٢ ، ط١ ، ٢٠٠٦ ، ص٢٩٨ ، مرجع سابق.

[٢]أمجد حمدان الجهني: المسئولية المدنية عن الاستخدام غير المشروع لبطاقات الدفع الإلكتروني ، ص٣٣٢ ، مرجع سابق ؛ وأيضا: فتحي عبد الرحيم عبد الله ، أحمد شوقي محمد عبد الرحمن: شرح النظرية العامة للالتزامات ، الكتاب الأول ، ٢٠٠١ ، ص ٣٦٨ ، منشأة المعارف ، مصر.

٤-تنعقد مسئولية التاجر حال قيامه بإرسال فاتورة الحساب بدون توقيع الحامل عليها.

٥-إذا قبل التاجر البطاقة الإلكترونية رغم ضياعها أو سرقتها ، وبعد قيام الحامل الشرعي لها بالإخبارعن تلك الواقعة ، وبعد إعلام التاجر ، فهنا يكون الأخير متحملاً المبالغ التي تعامل بها بعد اخطاره ، بالإضافة حق الحامل الشرعي في مطالبة التاجر بالتعويض استناداً لأحكام المسئولية التقصيرية.

٦-أخيراً تنعقد مسئولية التاجر المدنية حال قيامه بكشف أسرار العميل "حامل البطاقة"، كأن يقوم التاجر بتسريب الرقم السري للحامل أو توقيعه أو اعطاء معلومات عن حسابه ، فهذه الأفعال تلحق بحامل البطاقة الضرر الجسيم الموجب للتعويض ، وأساس المسئولية هنا هي المسئولية التقصيرية ، لأن الالتزام لا يرجع إلى خطأ عقدي[١] بينهما ، وقد تتحول تلك المسئولية إلى عقدية إذا ما ورد هذا الشرط صراحةً في شكل بند اتفاقي بين التاجر والمُصدر.

الفرع الرابع
الضوابط الرقابية للحماية من خطر غسل الأموال ومكافحة الفساد المالي

ينبغي التنويه في نهاية هذا البحث ، عن الجهود الوطنية المبذولة مؤخراً من أجل القضاء على مظاهر الفساد المالي ، ووضع بعض الآليات المالية والمصرفية ، للحيلولة من قيام غاسلي الأموال بالانتفاعبها ، لذا فقد تم إنشاء وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بالبنك المركزي المصري ، والتي وضعت عدة ضوابط للمؤسسات المالية عند التعامل بالنقد الإلكتروني ، ومن أهمها[٢]:

---

[١]فتحي عبد الرحيم عبد الله ، أحمد شوقي محمد عبد الرحمن: شرح النظرية العامة للالتزامات ، الكتاب الأول ، ٢٠٠١ ، ص ٤١٨ ، مرجع سابق ؛ وأيضا: سميحة القليوبي: وسائل الدفع الحديثة(البطاقات البلاستيكية)، الجديد في أعمال المصارف من الوجهتين القانونية والاقتصادية ، أعمال المؤتمر السنوي لكلية الحقوق بجامعة بيروت ٢٠٠٧، ص ٧٨ ، مرجع سابق.

[٢]يراجع في ذلك: قرار السيد رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٦٤ لسنة ٢٠٠٢المعدل بالقرار رقم ٢٤٣ لسنة ٢٠٠٩ والقرار رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٣ بإنشاء وحدة غسل الأموال.

١- التزام المؤسسات المالية بإخطار وحدة غسل الأموال في حالة وجود اشتباه بارتكاب جريمة غسل أموال أو تمويل إرهاب ، ناتج عن معاملة بنكية حتى ولو كانت عارضة بقيمة مالية ٣٠ ألف جنيه مصري أو ما يعادلها بالنقد الأجنبي.
٢- التزام المؤسسات المالية بإخطار وحدة الغسل عن العمليات التي يشتبه في أنها تشكل متحصلات أو تتضمن غسل أموال أو تمويل إرهاب أو محاولات إجراء هذه العمليات ، خلال فترة لا تجاوز يومي عمل من تاريخ توافر الاشتباه لدى المدير المسئول عن مكافحة غسل الأموال ، على أن يكون الإخطارمسبباً في جميع الأحوال.
٣- يتعين على المؤسسات المالية وضع نظم لإدارة المخاطر الخاصة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب ، واتخاذ التدابير اللازمة لمنع استغلال التطورات التكنولوجية الحديثة في غسل الأموال أو تمويل الإرهاب، على أن يتضمن ذلك تصنيف العملاء إلى فئات وفقاً لدرجات المخاطر ، ووضع الإجراءات اللازمة للتعامل مع هذه المخاطر.
٤- يتعين على المؤسسات المالية إيلاء عناية خاصة عند التعامل مع الأشخاص ذوي المخاطر بحكم مناصبهم العامة ، وكذلك الأشخاص الاعتبارية أو الترتيبات القانونية التي يملكون حصة مسيطرة فيها ، وأفراد عائلات هؤلاء الأشخاص ، والمتعاملون نيابة عنهم ، وفي سبيل ذلك يتعين وضع نظم لإدارة المخاطر المتعلقة بهم ، بحيث يتعين اتخاذ تدابير معقولة للتعرف على مصدر ثروة وأموال العميل أو المستفيد الحقيقي الذي تم تحديده من ذوي المخاطر بحكم منصبه العام ، والعمل على متابعة حسابات وتعاملات تلك الفئة من العملاء بصورة مستمرة.
٥-وأخيراً تلتزم تلك المؤسسات المالية بعدم فتح أو الاحتفاظ بحسابات أو ربط ودائع أو قبول أموال بأسماء مجهولة أو صورية أو وهمية.

الخاتمة

التقدم التكنولوجي يثير العديد من المشاكل سواء كانت اقتصادية أو قانونية أو اجتماعية ، وفي هذه الدراسة تم مناقشة تعريف النقود الإلكترونية وخصائصها الرئيسية ، وكذلك المخاطر الأمنية والقانونية التي يتوقع أن تنجم عن انتشارها على وجه الخصوص ، وركز الباحث على كيفية مواجهة

إساءة استخدام تلك النقود في غسل الأموال واعتبارها وسيلة لانتشار الفساد المالي داخل المجتمعات ، وإعطاء السبل القانونية من الناحية المدنية للمتضررين والمتعاملين من مخاطر استخدامها ، وتوصلت الدراسة لعدة نتائج وتوصيات ، كان من أبرزها:

النتائج:

١-تعد النقود الإلكترونية واحدة من أحدث التقنيات التي تم تحويلها عن مسارها الطبيعي لاستخدامها كأداة لارتكاب غسل الأموال ، وانتشار الفساد المالي داخل المجتمعات.

٢-تتميز النقود الإلكترونية بأن ليس لها شكل مادي ملموس ، فهي أرقام مخزنة في جهاز إلكتروني يمكن العملاء من تسوية معاملاتهم بعيداً عن وسائل الدفع التقليدية.

٣-حظر استخدام النقود الإلكترونية بسبب إساءة استخدامها من قبل البعض ، عن طريق غسل الأموال بطريقة غير مشروعة.

٤- هناك العديد من المخاطر التي قد يتعرض لها الصدر أو المتعامل بالنقود الإلكترونية ، وأهمها هي المخاطر التشغيلية والقانونية ومخاطر السرية المصرفية.

٥-ساهمت بعض التشريعيات في تنظيم إصدار النقود الإلكترونية ، ومع ذلك كان هناك الكثير من النقص في هذه التشريعات ، التي يستخدمها غاسلي الأموال فيس تحقيق مأربهم الشخصية للاستيلاء على أموال الغير.

التوصيات:

١-على المؤسسات المالية والبنوك الإلكترونية تحديد الحد الأقصى لقيمة النقود الإلكترونية ، التي يمكن التعامل معها حتى لا تتجاوز مبلغاً معيناً في كل معاملة.

٢-عدم كفاية أحكام المسئولية المدنية التقليدية للحد من مخاطر إساءة استخدام النقود الإلكترونية في غسل الأموال ، وضرورة الأخذ بالنظرية الحديثة "تحمل التبعة أو المخاطر" لضمان الرجوع على المسئول ، وحماية المضرور من التعامل غير المشروع للنقود الإلكترونية.

٣-يجب على الجهات المختصة والمعنية إخضاع موظفي النظام المصرفي لدورات تدريبية جديدة تواكب التطورات والتقنيات الجديدة ، من أجل تمكينهم من اكتشاف حالات الاستخدام غير المشروع للنقود الإلكترونية.

٤-توفير جميع متطلبات الرقابة الأمنية التي تسمح بالكشف عن النقود الإلكترونية المزيفة ، والتعامل مع حالات السرقة ، وتطوير التدابير الوقائية والقمعية اللازمة حال حدوث ذلك ، لتقليل مظاهر الفساد المالي.

٥- إلزام جميع الكيانات الُصدرة للنقود الإلكترونية سواء العامة أو الخاصة ، بتقديم تقارير دورية عن مسئوليتها تجاه تلك الأموال إلى السلطات التنظيمية المختصة ، مثل البنك المركزي ووحدة مكافحة غسل الأموال.

٦-تفعيل دور البنوك في مجال مكافحة الفساد المالي ، والتصدي لظاهرة البنوك الوهمية التي يكون الهدف من إنشائها تبييض وغسل الأموال لا غير ، وتقييد منح التراخيص وجعل لها ضوابط تحكمها ، هذا لتفادي انهيار البنوك ومن ثم انهيار الاقتصاديات الوطنية.

٧-إعطاء البنك المركزي صلاحيات واسعة أكثر من ذلك ، بخصوص إلغاء تراخيص أي بنك يثبت تورطه في القيام بعمليات تبييض أو غسل الأموال.

قائمة المراجع والمصادر

أولاً : المراجع العامة:

١-**أنور طلبه:** الوسيط في القانون المدني ، ج١ ، د.ط ، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، ٢٠٠١.

٢- **أحمد شوقي محمد عبد الرحمن:** شرح النظرية العامة للالتزامات ، الكتاب الأول ، ٢٠٠١ ، منشأة المعارف ، مصر.

٣-**أمجد منصور:** النظرية العامة للالتزامات ، مصادر الالتزام ، ط٢ ، بدون سنة نشر ، دار الثقافة ، عمان ، الأردن.

٤- **بلحاج العربي:** النظرية العامة للالتزام في القانون الجزائري ، ٢٠٠٧ ، ص ٨٤ ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر.

٥-**حسن علي الزنون:** المبسوط في شرح القانون المدني ، ج٢ ، ط١ ، ٢٠٠٦ ، دار وائل للنشر والتوزيع ، الأردن.

٦-**عبد الرزاق السنهوري:** الوسيط في شرح القانون المدني الجديد ، نظرية الالتزام بوجه عام ، المجلد الأول / مصادر الالتزام ، الطبعة الثالثة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ١٩٩٨.

٧-**علي علي سليمان:** دراسات في المسئولية المدنية في القانون المدني ، ١٩٨٤ ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر.

٨-**فتحي عبد الرحيم عبد الله:** شرح النظرية العامة للالتزامات ، الكتاب الأول ، ٢٠٠١ ، بدون ناشر.

٩-**رمضان محمد أبو السعود:** مصادر وأحكام الالتزام ، ٢٠٠٦، ، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان.

ثانياً: المراجع الخاصة:

١-**إبراهيم سيد أحمد:** الحماية التشريعية المدنية والجنائية لبطاقات الدفع الإلكترونية وبطاقات الائتمان ٢٠٠٥ ، دار الجامعة للنشر والتوزيع ، الأردن ، عمان.

٢-**أحمد سفر:** جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب في التشريعات العربية ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، طرابلس.

٣- **أشرف شمس الدين:** تجريم غسل الأموال في التشريعات المقارنة ٢٠٠١، دار النهضة العربية ، مصر.

٤-**أحمد بن سليمان الربيش:** جرائم غسل الأموال في ضوء الشريعة والقانون ١٤٢٥هـ ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، السعودية.

٥- **أحمد جمال الدين موسى:** النقود الإلكترونية وتأثيرها على المصارف المركزية في إدارة السياسة النقدية ، الجديد في أعمال المصارف من الوجهتين القانونية والاقتصادية ، بدون سنة نشر ، دار النهضة العربية ، القاهرة.

٦- **أمجد حمدان الجهني:** المسئولية المدنية عن الاستخدام غير المشروع لبطاقات الدفع الإلكتروني ٢٠١٠ ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، الأردن.
٧-**توفيق شنبور:** أدوات الدفع الإلكتروني ، الجديد في أعمال المصارف من الوجهتين القانونية والاقتصادية ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، أعمال المؤتمر العلمي السنوي لكلية الحقوق بجامعة بيروت العربية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ٢٠٠٢.
٨-**جلال عايد الشورة:** وسائل الدفع الإلكتروني ٢٠٠٥ ص ٤٩، رسالة ماجستير ، جامعة عمان العربية للدراسات العليا ، الأردن ، عمان.
٩-**حمدي عبد العظيم:** غسل الأموال في مصر والعالم ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، مصر.
١٠- **خيرية حسن:** النقود الإلكترونية من منظور إسلامي ٢٠٠٥، الشارقة ، دار العلوم ، الإمارات العربية المتحدة.
١١-**خالد سليمان:** تبيض الأموال جريمة بلا حدود ٢٠٠٤ ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، طرابلس.
١٢- **خلف الله عبد العزيز:** جريمة تبيض الأموال ٢٠٠٣ ، مجلة الشرطة ، المديرية العامة للأمن الوطني ، الجزائر.
١٣- **رمزي ياسين:** النقود والمصارف والنظرية النقدية ٢٠٠٩، دار وائل للنشر والتوزيع ، الأردن – عمان.
١٤-**سميحة القليوبي:** وسائل الدفع الحديثة(البطاقات البلاستيكية)، الجديد في أعمال المصارف من الوجهتين القانونية والاقتصادية ، أعمال المؤتمر السنوي لكلية الحقوق بجامعة بيروت ٢٠٠٧، ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت.
١٥-**سيلان جبران العبيدي:** غسيل الأموال وأثاره الاقتصادية ٣٠١، المجلة العربية للدراسات الأمنية ، جامعة نايف للعلوم الأمنية ، المجلة ٢١ ، ع ٤١ ، الرياض.
١٦-**سعد الجريوي:** مقال حول الجرائم الإلكترونية ، منشور على الموقع الإلكتروني:nashiri.net.
١٧- **سفر أحمد:** أنظمة الدفع الإلكتروني ٢٠٠٨ ، منشورات الحلبي الحقوقية.
١٨-**عبد الهادي النجار:** بطاقات الائتمان والعمليات المصرفية الإلكترونية ، الجديد في أعمال المصارف من الوجهتين القانونية والاقتصادية ، ٢٠٠٧ ، الجزء الأول ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان.

١٩-**عبد الفتاح بيومي حجازي:** غسيل الأموال بين الوسائط الإلكترونية ونصوص التشريع ٢٠٠٧، دار الكتب القانونية ، مصر.
٢٠-**عطية فياض:** جريمة غسل الأموال في الفقه الإسلامي ٢٠٠٤ ، دار النشر للجامعات ، مصر.
٢١-**كافي مصطفى يوسف:** التجارة الإلكترونية ، بدون سنة نشر ، دار مؤسسة رسلان للطباعة والنشر والتوزيع ، الأردن ، عمان.
٢٢-**محمد منير الجنبيهي:** النقود الإلكترونية ٢٠٠٥، دار الفكر الجامعية ، الإسكندرية.
٢٣-**محمد محمود أبو فروه:** الخدمات البنكية الإلكترونية عبر الإنترنت ٢٠٠٩ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن – عمان.
٢٤-**محمد شريف غنام:** محفظة النقود الإلكترونية رؤية مستقبلية ٢٠٠٠ ، دار النهضة العربية ، الأردن – عمان.
٢٥-**محمود الكيلاني:** التشريعات التجارية والمعاملات الإلكترونية ٢٠٠٤ ، دار وائل للنشر والتوزيع ، الأردن ، عمان.
٢٦-**محمد أزرقي نسيب:** المافيا أداة للجريمة المنظمة ٢٠٠٠ ، مجلة الصراط – السنة الثانية ، كلية أصول الدين ، الجزائر.
٢٧-**محي الدين علم الدين:** دراسة حول قانون مكافحة غسل الأموال ٢٠٠٢ ، ملحق خاص ، الأهرام الاقتصادي ، العدد ١٧٥٣.
٢٨- **محمود الصيرفي:** الشراء الإلكتروني، بدون سنة نشر ، دار الفكر الجامعي ، القاهرة.
٢٩-**محمد على العريان:** عمليات غسيل الأموال وأليات مكافحتها ٢٠٠٥ ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية.
٣٠- **مصطفى طاهر:** المواجهة التشريعية لظاهرة غسيل الأموال المتحصلة من جرائم المخدرات ، مطابع الشرطة للطباعة والنشر والتوزيع ، بدون سنة نشر، مصر ، القاهرة.
٣١- **محمد بن أحمد بن صالح الصالح:** غسيل الأموال بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية ٢٠٠٧ ، ط ١ ، الرياض.
٣٢-**محمد صادق إسماعيل:** جرائم الفساد بين أليات المكافحة الوطنية والدولية ٢٠١٢ ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، الطبعة الأولى ، القاهرة.
٣٣-**وليد إبراهيم الدسوقي:** مكافحة الفساد في ضوء القانون والاتفاقيات الإقليمية والدولية ، ٢٠١٢، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات ، الطبعة الأولى ، القاهرة.

٣٤-نادر السواح: النقود البلاستيكية وأثر المعاملات الإلكترونية على المراجعة الداخلية في البنوك التجارية ٢٠٠٦ ، الدار الجامعية ، الأردن ، عمان.
٣٥-نادر عبد العزيز شافي: المصارف والنقود الإلكترونية ٢٠٠٧، طرابلس- لبنان ، المؤسسة الحديثة للكتاب.
٣٦-ناصر المهدي: المراكز المالية خارج الحدود وظاهرة غسيل الأموال ٢٠٠٥ ،(مذكرة ماجستير)، جامعة سعد دحلب ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، قسم العلوم الاقتصادية ، البليدة ، الجزائر.
٣٧-هدى قشقوش: جريمة غسل الأموال في نطاق التعاون الدولي ٢٠٠٣، دار النهضة العربية ، مصر.

ثالثاً: المراجع والمواقع الإلكترونية الأجنبية:

1- Agarwal, J. D (2004).**International Money Laundering in the Banking Sector**, Finance India; 18(2).
2- Dharmapuri, Arunkumar (2017). Anti-Money Laundering - Strategy and Way Forward, **International Journal of Scientific and Research Publications**, 2(12).
3- DIRECTIVE 2009/110/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 September 2009, on taking up, pursuit and prudential supervision of the business of electronic money institutions amending Directives 2005/60/ EC and 2006/48/EC and repealing Directive 2000/46/EC.
4- ECB (2000), **"Issues arising from the emergence of electronic money",** Monthly Bulletin, November.
5- European Commission (1998), "Proposal for European Parliament and Council Directives on the taking up, the pursuit and the prudential supervision of the business of electronic money institution", Brussels, COM (98) 727, P. w.
6- Financial Action Task Force (FATF), & OECD work on tax and crime (2009) "**Money Laundering Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors"**, Specific Indicators on Professional Service Providers.

7- https://www.fca.org.uk/firms/financial-crime/money-laundering-terrorist-financing.

8- Husni, A., & Miftah, A., (2013), "International Criminal Responsibility for Individual on Committing the Crime of Genocide According to the 1919 Treaty of Versailles" , **Islamiyyat Journal**, 35(1),pp131-132.

9- Kamnar, N., (2014),"The use of electronic money and its impact on monetary policy", **Journal of Contemporary Economic and Business**, 1(2), pp. 79 – 92.

10- Leong, A.V (2007), Chasing dirty money: domestic and international measures against money laundering, **Journal of Money Laundering Control**, 10(12).

11- Masjedi, E., (2015), "Electronic money laundering and data mining methods in investigating money laundering prevention", **International Academic Journal of Science and Engineering**, 2(10).

12- Moneyval and FATF/OECD (2010) "**Money Laundering through Money Remittance and Currency Exchange Providers**", Financial Action Task Force.

13- Robert., G (2002)., **"Cyber cash: The Coming Era of Electronic Money Palgrafe Macmillan"**, p.p. 9.

14- Sova, K., (2013), **"**Electronic Money Trends" – User's perspective, **Master Thesis**, Turku University of Applied Sciences, Degree Program in International Business, International Business Management.

15- Unger, B (2006).,**"The Amounts and The Effects of Money Laundering"**, Report for the Ministry of Finance.

16- Woda, K., (2006), "Money Laundering Techniques with Electronic Payment Systems", **Information & Security. An International Journal**, 18(4)

17-http:llen.wikipedia.orglwikilMoney_laundering.

دور النيابة الإدارية في مكافحة الفساد المالي والإداري في ضوء المادة ١٩٧ من الدستور المصري ٢٠١٤

دكتور
محمد عوض فرج عبد العزيز
وكيل أول النيابة الإدارية
دكتوراه في القانون العام
المحاضر بكلية الحقوق جامعة الزقازيق

مقدمة

اهتمت الدولة فى الآونة الأخيرة بمحاربة الفساد المالى والإدارى فى مختلف أجهزة الدولة، لما لذلك من تأثير على التنمية وضعف الأداء بالجهاز الإدارى للدولة، حيث إن الفساد المالى يتمثل فى الانحرافات المالية ومخالفة القواعد والأحكام المالية التى تنظم سير العمل الإدارى والمالى فى الدولة.

أما الفساد الإدارى فهو يتمثل فى سوء استخدام السلطة العامة من أجل الحصول على مكاسب خاصة، وذلك بانحراف الموظف عن أداء مهام وظيفته المكلف بها فى ضوء التشريعات والقوانين.

لذلك كان لابد أن يكون للنيابة الإدارية دوراً مهماً فى محاربة الفساد المالى والإدارى سيما بعد قيام ثورتى ٢٥ يناير ٢٠١١، ٣٠ يونيو ٢٠١٣، إذ أن النيابة الإدارية تعد قاضى التحقيق فى قضايا الانحراف المالى والإدارى، وهى حصن لحقوق المواطنين لدى الدولة وضمانة لأداء الدولة لدورها الرقابى وإصلاح نظام الحكم.

إشكالية البحث:

يثير البحث إشكالية تتمثل فى مدى الولاية الدستورية والقانونية للنيابة الإدارية بالتحقيق فى مخالفات الفساد المالى والإدارى، ومدى سلطتها فى توقيع الجزاءات التأديبية المقررة لجهة الإدارة فى ضوء النص الدستورى، سيما وأنه لم يصدر تشريع ينظم تلك السلطة، مما يستدعى معه الوقوف على مدى سريان النصوص الدستورية بذاتها دون الحاجة إلى صدور قانون من عدمه.

أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث فى كون المشرع الدستورى نص فى المادة ١٩٧ من الدستور المصرى ٢٠١٤ على النيابة الإدارية بوصفها هيئة قضائية مستقلة أناط بها ولاية التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية ومنحها السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية لعدم إهدار نتائج تحقيقاتها وتحقيق الموازنة بين سلطة الرئيس الإدارى فى توقيع الجزاء الذى يجريه فى وحدته، وسلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاء فى الأحوال التى تباشر فيها التحقيق بغرض العمل على إصلاح ومعالجة أخطاء الموظفين بالدولة بما يكفل ضمان استمرار العمل ونظامه.

هدف البحث:

يهدف البحث إلى بيان مدى ولاية النيابة الإدارية بالتحقيق فى مخالفات الفساد المالى والإدارى فى ضوء النص الدستورى باعتبارها صاحبة الولاية العامة

بالتحقيق فى تلك المخالفات إلا ما استثنى بنصوص الدستور، وبيان مدى سلطتها فى توقيع الجزاءات التأديبية المقررة لجهة الإدارة باعتبار أن ذلك النص جعل منها سلطة تأديبية مستحدثة بنصوص الدستور.

منهج البحث:

تعتمد الدراسة على المنهج التحليلى الاستقرائى نظراً لاتجاه الدولة فى الوقت الراهن لمحاربة الفساد المالى والإدارى لما له من آثار ضارة على المجتمع.

خطة البحث:

نتناول البحث على النحو الآتى:

المبحث الأول: ولاية النيابة الإدارية بالتحقيق فى مخالفات الفساد المالى والإدارى.

المبحث الثانى: نطاق سلطة النيابة الإدارية فى توقيع العقوبات التأديبية فى مخالفات الفساد المالى والإدارى.

المبحث الأول

ولاية النيابة الإدارية بالتحقيق في مخالفات الفساد المالي والإداري

أنشئت النيابة الإدارية بموجب القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ بغرض توحيد جهات التحقيق المختلفة فى هيئة واحدة مستقلة عن الوزارات والمصالح المختلفة حتى يتحقق حيدة الأعضاء فى التحقيق وبعدهم عن تأثير كبار الموظفين فى الوزارات والمصالح التى يتبعونها، وقد استمر العمل بذلك القانون حتى رأى المشرع إصدار القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية.

وقد ورد فى المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية إلى أن من أهم الأهداف التى دفعت المشرع إلى إصدار ذلك القانون هو إصلاح نظام الحكم المالى والإدارى، وذلك بالعمل على إصلاح ومعالجة أخطاء الموظفين بالدولة بما يكفل ضمان استمرار العمل وانتظامه، وذلك بتخويل النيابة الإدارية سلطة فحص الشكاوى التى تحال إليها من رؤساء الجهات الإدارية المختصة وإجراء التحقيق اللازم فى كافة المخالفات المالية والإدارية التى تقع من الفئة المذكورة، سواء من تلقاء نفسها أو بناء على طلب من الجهة الإدارية.

وقد رأى المشرع الدستورى ضرورة النص على النيابة الإدارية فى الدستور بغرض تمكينها من أداء المهام الموكولة إليها فى إصلاح أداة الحكم ومحاربة الفساد المالى والإدارى، وذلك بقصد القضاء على عيوب الجهاز الإدارى المتعلقة بسير العمل.

لذلك نتناول هذا المبحث على النحو الآتى:

المطلب الأول: النطاق الدستورى لولاية النيابة الإدارية بالتحقيق الابتدائي.

المطلب الثانى: النطاق القانونى لولاية النيابة الإدارية بالتحقيق الابتدائي.

المطلب الثالث: سلطات النيابة الإدارية فى مرحلة التحقيق الابتدائي.

المطلب الأول

النطاق الدستوري لولاية النيابة الإدارية بالتحقيق الابتدائي

قام بوطننا الحبيب تغيرات جذرية نتيجة قيام ثورتى ٢٥ يناير ٢٠١١، ٣٠ يونيو ٢٠١٣ كان لهما الأثر المباشر فى إسقاط دستور ١٩٧١ الذى أُسقط بقيام ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ تولد عنها وضع دستور ٢٠١٢ الذى تم تعديله بالإرادة الشعبية لثورة ٣٠ يونيو ٢٠١٣ إلى الدستور الحالى الصادر عام ٢٠١٤، وكان من أهم العوامل التى أدت إلى قيامهاتين الثورتين انتشار ظاهرة الفساد المالى والإدارى وما ترتب عليهما من أضرار جسيمة بالبلاد، مما يتعين معه بيان وضع النيابة الإدارية فى ظل دستور ١٩٧١، ودستور ٢٠١٢، ودستور ٢٠١٤ على النحو الآتى:

أولاً : وضع النيابة الإدارية فى ظل دستور ١٩٧١.

نظم المشرع الدستورى السلطة القضائية فى الفصل الرابع من الدستور فى المواد من (١٦٥ إلى ١٧٣)، ونص على استقلال السلطة القضائية وعدم خضوعهم لأى سلطان فى قضائهم لغير القانون، ونصت المادة ١٦٧ من الدستور أنه "يحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصها وينظم طريقة تشكيلها ويبين شروط وإجراءات تعيين أعضائها ونقلهم".

وبمطالعة مواد السلطة القضائية من دستور ١٩٧١ نجد أنه لم يتضمن النص فيه على اختصاص النيابة الإدارية رغم أن مناقشات الأعمال التحضيرية انتهت إلى تحديد الهيئات القضائية بأنها تنحصر فى القضاء العادى والنيابة

العامة وإدارة قضايا الدولة (هيئة قضايا الدولة)، والنيابة الإدارية، ومجلس الدولة[١].

وبذلك يكون المشرع الدستورى قد فوض السلطة التشريعية فى بلورة الهيئات القضائية وفقاً للأسس التى حددتها المادتين ١٦٥، ١٦٦ من الدستور، ومن ثم فإنه لا يجوز للمشرع العادى إنشاء الهيئات القضائية رغم عدم تحديد الدستور لها، إذ أن السلطة القضائية سلطة أصيلة تقف على قدم المساواة مع السلطتين التشريعية والتنفيذية وتستمد وجودها وكيانها من الدستور ذاته لا من التشريع وقد ناط بها الدستور وحدها أمر العدالة مستقلة عن باقي السلطات[٢].

لذلك فإن عمل السلطة التشريعية وفقاً لنص المادة ١٦٧ من الدستور يقتصر على أن يعين لكل هيئة قضائية اختصاصاتها ولا يعنى هذا التفويض أكثر من مجرد الترخيص بتوزيع الولاية القضائية بأكملها فيما بين الهيئات القضائية جميعها، لتنال كل منها قسطها أو نصيبها منها، وبما يحول بين لسلطة التشريعية وعزلها عن نظر منازعة بذاتها، مما كان ينبغي أصلاً أن تفصل فيها[٣].

ومن ثم يتضح لنا أن المشرع الدستورى فى دستور ١٩٧١ لم ينص على اختصاص النيابة الإدارية بشأن التحقيق فى المخالفات المالية والإدارية، وقد أحال اختصاصها فى هذا الشأن إلى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وتعديلاته.

ثانياً: وضع النيابة الإدارية فى ظل دستور ٢٠١٢.

نظراً لأهمية الدور الذى تضطلع به النيابة الإدارية حرص المشرع الدستورى على النص عليها فى الدستور لحماية اختصاصها من تغول السلطة التشريعية بشأن تقليص اختصاصاتها، فقد نصت المادة ١٨٠ من دستور ٢٠١٢ على أن "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق فى المخالفات المالية والإدارية وتحريك ومباشرة الدعاوى التأديبية، واتخاذ الإجراءات

---

(١) د. ميادة عبدالقادر اسماعيل: ولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٩، ص٥٠.

(٢) المحكمة الدستورية العليا: الطعن رقم ١٥ لسنة ٢٢ ق، جلسة ٢٠٠٤/٣/٧، السنة ١١، ج ١، ص٤٣١.

(٣) المحكمة الدستورية العليا: الطعن رقم ٢٧ لسنة ١٦ ق، جلسة ١٩٩٥/٤/١٥، السنة ٦، ج ١، ص٦٧١.

القانونيــة لمعالجــة أوجــه القصــور فــى أداء المرافــق العامــة، ويحــدد القــانون اختصاصاتها الأخرى. ويكون لأعضائها الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية"(١).

وبذلك يكون دستور ٢٠١٢ أول من ضمن نصوصه النص على ولاية النيابة الإدارية بالتحقيق فى المخالفات المالية والإدارية وتحريك ومباشرة الدعاوى التأديبيــة، واتخــاذ الإجــراءات القانونيــة لمعالجــة أوجــه القصــور فــى أداء المرافــق العامــة، إلا أن ذلــك الــنص لــم يكتب لــه التطبيــق الفعلــى نظــراً لعــدم العمــل بــذلك الدســتور إلا فتــرة وجيــزة نتيجــة قيــام ثــورة ٣٠ يونيــو ٢٠١٣ والتــى ترتــب عليهــا تعديل ذلك الدستور.

ثالثاً: وضع النيابة الإدارية فى ظل دستور ٢٠١٤.

سار المشرع الدستورى على ذات النهج بالنسبة للدستور السابق، وذلك بالنص على النيابة الإدارية باعتبارها هيئة قضائية مستقلة تتولى التحقيق فى المخالفات المالية والإدارية بغرض بسط ولايتها بالتحقيق فى المخالفات المالية والإدارية بغرض تمكينها من أداء الدور المنوط بها بفاعلية للحد من الفساد المالى والإدارى وفرض رقابة فعالة ومجدية على انحرافات الإدارة للعمل على ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد وأخذ المقصر بجرمه تأكيداً لسيادة القانون.

فقد نصت المادة ١٩٧ من الدستور على أن "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تتولى التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التى تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية، ويكون الطعن فى قراراتها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، كما تتولى تحريك ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون.ويكون لأعضائها كافة الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية. وينظم القانون مساءلتهم تأديبياً "(٢).

وقد ترتب على ذلك النص منح النيابة الإدارية ولاية التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية وكذا التى تحال إليها وذلك بعد أن كان تحديد اختصاصها بموجب القانون، إذ أن منح النيابة الإدارية تلك الولاية العامة بشأن

(١) المادة ١٨٠ من الدستور المصرى ٢٠١٢.
(٢) المادة ١٩٧ من الدستور المصرى الصادر عام ٢٠١٤.

التحقيق فى تلك المخالفات جعل منها صاحبة الولاية العامة، وهو اختصاص شامل ومطلق وعام.

إذ أن المشرع الدستورى عند تحديد اختصاص النيابة الإدارية وضع نصب أعينه اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيقات مع جهات لا تعد جهات إدارية بالمفهوم التقليدى مثل شركات القطاع العام وشركات قطاع الأعمال العام والشركات التى تساهم فيها الدولة أو الهيئات العامة بنسبة لا تقل عن ٢٥% من رأس مالها أو الجمعيات التعاونية أو الاستهلاكية(١).

ويترتب على منح النيابة الإدارية تلك الولاية بشأن التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية كونها صاحبة الولاية العامة لتلك المخالفات، إلا أن ذلك لا يمنع من اشتراك غيرها ولكن على سبيل الاستثناء وفى الحدود الضيقة التى تفرضها الطبيعة الاستثنائية دون التوسع فى تفسير ذلك الاستثناء طبقاً لنصوص الدستور.

والجدير بالذكر أن قيام الجهة الإدارية بإجراء التحقيق لا يمنع الاختصاص الأصيل للنيابة الإدارية فى جميع الأحوال، إذ أن المشرع الدستورى منحها ولاية التحقيق فى الجرائم التأديبية شأن ولاية النيابة العامة فى التحقيق فى الجرائم الجنائية، ومن ثم لم يمنح المشرع الدستورى السلطة التشريعية تفويضاً فى الاستثناء من هذه الولاية أو فرض قيود عليها تحول دون مباشرتها.

حيث إنه من الأصول القانونية المستقرة أن قيام قاضى التحقيق بإجراء التحقيق فى بعض الجرائم الجنائية لا يمنع من اختصاص النيابة العامة صاحبة الاختصاص الأصيل، وذلك وفقاً لنص المادة ١٨٩ من الدستور الحالى(٢).

لذلك فإنه يتعين على المشرع العادى حال إصدار قانون النيابة الإدارية وفقاً للنص الدستورى عدم وضع قيود على ولاية النيابة الإدارية بشأن التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية إلا ما استثنى بصوص الدستور، وذلك باعتبارها هيئة قضائية مستقلة أناط بها الدستور ولاية التحقيق فى تلك المخالفات للقضاء على الفساد، نظراً لما يتمتع به أعضاء النيابة الإدارية من الحيدة والاستقلال فى أداء عملهم.

---

(١) المستشار سعد خليل: ولاية النيابة الإدارية في ضوء المادة ١٩٧ من الدستور، بحث منشور بمجلة النيابة الإدارية، العدد الرابع عشر، أبريل ٢٠١٩، ص٨٤.

(٢) المستشار سعد خليل: ولاية النيابة الإدارية في ضوء المادة ١٩٧ من الدستور، مرجع سابق، ص٧٢،د. ميادة عبدالقادر اسماعيل: ولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية، مرجع سابق، ص٦٣.

المطلب الثاني

النطاق القانوني لولاية النيابة الإدارية بالتحقيق الابتدائي

لم يشأ المشرع عند إنشاء النيابة الإدارية بالقانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ باعتبارها نظاماً مستحدثاً وتجربة جديدة في مجال التأديب في مصر أن يتوسع في اختصاصاتها، وهو ما دعاه إلى النظر في اختصاصها بعد نجاح تلك التجربة.

فبعد أن كانت النيابة الإدارية جهازاً مستغرباً في بداية نشأتها في مناخ مشوب بالحذر من قيامها وعدم الثقة في إمكان نجاح هذا النظام لقيامه على غير رغبة من الجهات الإدارية لكونه يمثل قيداً على إطلاقات الرئيس الإداري في التحقيق، أصبح وجود هذا الجهاز واقعاً ملموساً وثبت بالتجربة العملية نجاحه بعد أن أدى دوره في القضاء على عيوب الجهاز الإداري للدولة وإصلاح أداة الحكم، مما دعا المشرع إلى إعادة النظر في اختصاصات النيابة الإدارية وتشكيلها والسير قدماً في إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية حتى يكتمل البنيان التأديبي فأصدر القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨.

إذ أن المشرع رأى إعادة تنظيم النيابة الإدارية بالقانون سالف الذكر بهدف مكافحة الفساد والحد منه، إذ جعل تشكيل النيابة الإدارية على نسق مماثل لتشكيل وطبيعة النيابة العامة فى التحقيق، وذلك بإسناد التحقيق فى المخالفات المالية والإدارية (الجرائم التأديبية) إلى جهة محايدة لفرض سلطانها على الكافة دون تمييز.

وقد نصت المادة الثالثة من ذلك القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨على أنه مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية فى الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختص النيابة الإدارية بالنسبة إلى الموظفين الداخلين فى الهيئة والخارجين عنها والعمال بما يأتى:

- فحص الشكاوى التى تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أى جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الإهمال فى أداء واجبات الوظيفة.
- إجراء التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية التى يكشف عنها إجراء الرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة، وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التى يثبت الفحص جديتها، ويجب إرسال إخطار إلى الوزير أو الرئيس الذى يتبعه الموظف بإجراء التحقيق قبل

البدء فيه وذلك عدا الحالات التى يجرى فيها التحقيق بناء على طلب الوزراء أو الهيئات التى يتبعها الموظف[١].

وقد أكدت المادة ٤٩ من التعليمات العامة للنيابات ما قررته المادة سالفة الذكر بقولها "مع عدم الإخلال بحق الجهة التى وقعت فيها المخالفة التأديبية فى فحص الشكاوى والتحقيق تختص النيابة الإدارية بفحص الشكاوى والتحقيق فى المخالفات التأديبية التى تتضمنها البلاغات الواردة إليها من الجهات الخاضعة لولايتها، أو من أى جهة رسمية أو رقابية، أو شكاوى العاملين فى الجهات الداخلة فى اختصاصها أو غيرهم من آحاد الناس، أو التى يتصل علمها بها بأى وسيلة كانت"[٢].

كما أوردت المادتان ٥١، ٥٢ من التعليمات العامة للنيابات الفئات الخاضعة لولاية النيابة الإدارية، فنصت المادة ٥١ على اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية التى تقع من الفئات التالية وتشمل[٣]:

١- العاملين بوزارت الحكومة ومصالحها والأجهزة التى لها موازنة خاصة ووحدات الحكم المحلى.
٢- العاملين بالهيئات والمؤسسات العامة.
٣- العاملين بهيئات القطاع العام وشركاته.
٤- العاملين بالشركات القابضة والتابعة والمنشأة وفقاً لأحكام قانون قطاع الأعمال العام.
٥- العاملين بالشركات والهيئات القائمة على التزامات المرافق العامة طبقاً لأحكام القانون ١٢٩ لسنة ١٩٤٧.
٦- العاملين بالشركات التى تساهم فيها الحكومة أو الهيئات العامة بنسبة لا تقل عن ٢٥% من رأس مالها أو تضمن لها حداً أدنى من الأرباح.

---

(١) المادة الثالثة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وتعديلاته.

(٢) المادة ٤٩ من التعليمات العامة للنيابات الصادرة بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ١٢٨ لسنة ٢٠١٦ المؤرخ في ٢٠١٦/٤/١٤.

(٣) المادة ٥١ من التعليمات العامة للنيابات الصادرة بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ١٢٨ لسنة ٢٠١٦ المؤرخ في ٢٠١٦/٤/١٤.

٧- العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التى صدر أو يصدر بتحديدها قانون أو قرار من رئيس الجمهورية.
٨-أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقاً للقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون النقابات العمالية، وأعضاء مجالس الإدارة المنتخبين طبقاً لأحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٧٣ فى شأن تحديد شروط وإجراءات انتخاب ممثلى العمل فى مجالس إدارة وحدات القطاع العام والشركات المساهمة والجمعيات والمؤسسات الخاصة، وكذا أعضاء مجالس الإدارة المنتخبين بالشركات التابعة.
٩- مديرى وأعضاء الإدارات القانونية الخاضعين لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ بشأن الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها، وكذا أعضاء الإدارات القانونية بالشركات القابضة والتابعة لحين صدور لائحة النظام الخاص بهم بقرار من رئيس مجلس الوزراء.
١٠- العاملين المؤقتين المعينين براتب ثابت أو مكافأة شاملة سواء شغلوا وظائف بالموازنة وطبق عليهم نظام العاملين المدنيين بالدولة، أو لم يشغلوا إحدى هذه الوظائف وطبق عليهم القرار الجمهورى رقم ٨٦١ لسنة ١٩٧٤ فى شأن أحوال وشروط تعيين العاملين بمكافأة شاملة، وفى الحالة الأخيرة تسرى عليهم بالنسبة لتأديبهم الأحكام المنصوص عليها فى القرار الجمهورى سالف الذكر.
١١- العاملين بغرفة الصناعات التعدينية.
١٢- العاملين الذين تنص قوانين الجهة التى يعملون بها على اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق معهم.

كما نصت المادة ٥٢ من التعليمات العامة للنيابات[١]،على اختصاص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق فى المخالفات التأديبية التى يرتكبها شاغلوا درجات الوظائف العليا من العاملين المدنيين بالدولة وبالقطاع العام والشركات القابضة والتابعة.

كما تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق فيما يقع من العاملين المدنيين بالدولة من مخالفات للأحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة

(١) المادة ٥٢ من التعليمات العامة للنيابات الصادرة بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ١٢٨ لسنة ٢٠١٦ المؤرخ في ٢٠١٦/٤/١٤.

العامة، وكذا ما يقع منهم من إهمال أو تقصير أو يترتب عليه ضياع حق مالى للدولة أو لأحد الأشخاص العامة أو الهيئات العامة الخاضعة لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات، أو المساس بمصلحة مالية أو أن يكون من شأنه أن يؤدى إلى ذلك بصفة مباشرة.

وقد وضعت المحكمة الإدارية العليا معياراً لتحديد المخالفة المالية بقولها تكون المخالفة مالية إذا حدث إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية، أو يكون من شأنه أن يؤدى إلى ذلك(١).

وقد نص المشرع فى المادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ على اختصاص النيابة الإدارية، فذهبت إلى أنه "تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلى الوظائف القيادية وكذا تختص دون غيرها بالتحقيق فى المخالفات المالية التى يترتب عليها ضياع حق حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس بها.كما تتولى التحقيق فى المخالفات الأخرى التى تحال إليها، ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة فى توقيع الجزاءات والحفظ. وعلى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات أن توقف ما تجريه من تحقيق فى واقعة ما أو وقائع وما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها ويقع باطلاً كل تصرف أو إجراء يخالف ذلك"(٢).

ويفهم من النص أن اختصاص النيابة الإدارية شامل للتحقيق فى جميع المخالفات الإدارية والمالية التى تقع من الموظف العام أياً كان مستواه الوظيفى، كما تختص دون غيرها بالتحقيق مع أعلى الوظائف القيادية أياً كان نوع المخالفة المرتكبة دون ضرورة إرسال إخطار للوزير أو الرئيس المختص الذى يتبعه الموظف العام(٣).

---

(١) المحكمة الإدارية العليا: الطعن رقم ١٣٨٩ لسنة ٥ ق، جلسة ١٩٦٠/١/٢، السنة ٥، ج ١، ص١٣٥.

(٢) المادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

(٣) أستاذنا الدكتور. حمدى على عمر: مبادئ القانون الإدارى، دار النهضة العربية، ٢٠١٨، ص٢٥٦.

لذلك إذا باشرت النيابة الإدارية تحقيق الواقعة التي تتولي الجهة الإدارية تحقيقها، وأخطرت النيابة الجهة الإدارية بأنها تجري التحقيق فقد امتنع علي الجهة مباشرة هذا التحقيق أو الاستمرار فيه وعليها أن توقفه وتوقف التحقيق في أي واقعة مرتبطة، وأن ترسل أوراق التحقيق بحالتها إلي النيابة وإلا كان البطلان هو الجزاء.

ويشترط لكي يدخل التحقيق دائرة الاختصاص الوجوبي للنيابة الإدارية أن تكون هى التى قد بدأت التحقيق في الواقعة التي تتولاها الجهة الإدارية، وأن يتم الإخطار للجهة من جانب النيابة الإدارية.

ويلاحظ أنه بالرغم من اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق فى كافة المخالفات المالية طبقاً لنص المادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ إلا أن ذلك ليس كافياً لقيام النيابة الإدارية بدورها فى مكافحة الفساد المالى والإدارى، إذ أنه مازالت شركات القطاع العام والهيئات العامة خاضعة للقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ولا تختص النيابة الإدارية وحدها بالتحقيق فى المخالفات المالية، مما ترتب عليه انتشار الفساد المالى والإدارى، حيث أعطى المشرع للجهات القائمة عليها وضع لوائحها ومنها لوائح التأديب وتتولى الإدارات القانونية بها التحقيق فى تلك المخالفات وينقصها الحيدة والاستقلال فى أداء عملها نظراً لخضوعهم للسلطة الرئاسية بها.

كما أن المشرع قد وضع قيوداً على سلطة النيابة الإدارية بالتحقيق فى مخالفات الفساد المالى والإدارى، وذلك بقيامه بالنص على ضرورة وجود طلب من بعض الجهات الإدارية للتحقيق مع العاملين بها، إذ أنه لا يجوز للنيابة الإدارية التحقيق مع العاملين بالجامعات إلا بعد الحصول على موافقة رئيس الجامعة وفقاً لقانون تنظيم الجامعات، ومن ثم فإنه لا يجوز للنيابة الإدارية التصدى بالتحقيق فى المخالفات المالية والإدارية حال عدم وجود طلب بذلك من السلطة المختصة، إذ أن هذا القيد من النظام العام تتصدى به المحكمة من تلقاء نفسها ولو لم يدفع به أحد الخصوم.

لذلك يتعين إزالة تلك المعوقات القانونية لتمكين النيابة الإدارية من أداء الدور المنوط بها فى مكافحة الفساد المالى والإدارى فى ضوء منحها الولاية العامة بالتحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية وفقاً لنصوص الدستور، بحيث يكون قانون النيابة الإدارية هو الشريعة العامة فى التأديب ولا يجوز التوسع فى الاستثناء من تلك الولاية إلا وفقاً لنصوص الدستور.

إذ أنه وقت صدور القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية كانت تنص المادة ٤٦ منه على استثناء تطبيق أحكام هذا القانون على الموظفين الذين ينظم التحقيق معهم وتأديبهم قوانين خاصة، وكان ذلك وقت صدوره ينطبق على جهتين فقط هما القوات المسلحة وأعضاء الهيئات القضائية، إلا أنه قد تم إدخال تعديلات تشريعية على قوانين بعض الجهات بالنص على نظام خاص بالتأديب لهم مما ترتب عليه خروج جهات كثيرة عن ولاية النيابة الإدارية.

المطلب الثالث

سلطات النيابة الإدارية في مرحلة التحقيق الابتدائي

منح المشرع النيابة الإدارية سلطات حال مباشرتها التحقيق فى مخالفات الفساد المالى والإدارى تتمثل فى استدعاء الشهود وسماع أقوالهم، والانتقال والمعاينة، والتفتيش، وندب الخبراء، و سؤال المتهم واستجوابه، والاستعانة بالرقابة الإدارية والجهات الأمنية فى جمع الاستدلالات، والوقف الاحتياطى عن العمل وذلك على النحو الآتى:

أولاً : استدعاء الشهود وسماع أقوالهم.

نصت المادة السابعة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على أنه "لعضو النيابة الإدارية عند إجراء التحقيق الاطلاع على ما يراه لازماً من الأوراق بالوزارات والمصالح، وله أن يستدعى الشهود ويسمع أقوالهم بعد حلف اليمين، وتسرى على الشهود الأحكام المقررة فى قانون الإجراءات الجنائية للتحقيق بمعرفة النيابة العامة بما فى ذلك الأمر بضبط الشاهد وإحضاره"[١].

فالشهادة هى تقرير الشخص لما يكون قد رآه أو سمعه بنفسه أو أدركه على وجه العموم بحاسة من حواسه[٢]،وتتمثل الشهادة فى البيانات أو المعلومات

---

(١) المادة السابعة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية.

(٢) المادة ٩٨ من التعليمات العامة للنيابات الصادرة بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ١٢٨ لسنة ٢٠١٦ المؤرخ في ٢٠١٦/٤/١٤.

التى يدلى بها الأشخاص فى الدعوى المنظورة عن واقعة علم بها أو أدركها بأى حاسة من حواسه، سواء كانت السمع أو البصر أو الشم[١].

لذلك فإنه لا يجوز أن تكون الشهادة رأياً أو حكماً قيمياً يبديه الشاهد[٢]، إذ أن الشهادة وسيلة هامة يستطيع المحقق بواسطتها كشف الحقيقة وإثبات الاتهام فى حق المتهم سيما فى المخالفات التأديبية غير المستندية أو المخالفات التأديبية التى يرتكبها الموظف خارج حياته الوظيفية.

ولم يضع المشرع فى قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ إجراءً محدداً يلتزم به المحقق فى سماع الشهود، وكذلك فى قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، لذلك فالإجراءات المتعلقة بسماع الشهود والتى يتم اتباعها فى مجال التحقيق التأديبى أمام النيابة الإدارية هى ذات الإجراءات المنصوص عليها فى قانون الإجراءات الجنائية.

ومن ثم فإنه يجوز لعضو النيابة الإدارية سلطة ضبط وإحضار الشاهد حال امتناعه عن الحضور لأداء الشهادة بعد إخطاره بذلك رسمياً، ويكون ضبط وإحضار الشاهد بعد إعلانه بكتاب مسجل بعلم الوصول مع تحديد الجلسة المحددة لسماع أقواله وبيان فى حالة تخلفه عن الحضور سيُصدر أمر بضبطه وإحضاره، ويتعين موافقة مدير النيابة على أمر الضبط والإحضار للشاهد، ولا يحول اتخاذ هذه الإجراءات دون تحديد مسئولية الشاهد الممتنع عن الشهادة تأديبياً .

وتجدر الإشارة إلى أنه يتعين تحليف الشاهد اليمين قبل سماع أقواله، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "وإن كان القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ معدلاً بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧، والذى كان سارياً حينذاك، قد نص فى المادة ٩٠ مكرراً على أن تكون الشهادة بعد حلف اليمين ونص بمثل ذلك القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ فى المادة ٧ – إلا أن هذا مقصور على التحقيق الذى يجريه مجلس التأديب فى الحالة الأولى والنيابة الإدارية فى الحالة الثانية"[٣].

---

(١) أستاذنا الدكتور. عبدالفتاح بيومى حجازى: أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، دارسة متعمقة في التأديب، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، بدون سنة نشر، ص١٠٥.

(٢) اللواء. محمد ماجد ياقوت: شرح القانون التأديبى للوظيفة العامة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٦، ص٧٨٣.

(٣) المحكمة الإدارية العليا: الطعن رقم ١٢٠٦ لسنة ١١ ق، جلسة ١٩٦٦/١٢/٢٤، السنة ١٢، ج ١، ص٤٨٧.

ثانياً: الانتقال والمعاينة.

تعد المعاينة والانتقال إجرائيين متلازمين، فلن يتمكن المحقق من عمل المعاينة إلا بعد انتقاله للمحل الذى سيجرى فيه المعاينة[١]، لذلك فإن المعاينة إجراء من إجراءات التحقيق التأديبى ينتقل بمقتضاها المحقق إلى مكان وقوع الخطأ الوظيفى ليشاهد بنفسه ويجمع الآثار المتعلقة بالمخالفة التأديبية وكيفية وقوعها[٢].

وعلى ذلك فالمعاينة إجراء جوهرى من إجراءات التحقيق بإلقاء نظرة على مسرح الواقعة لبيان كيفية ارتكاب الجريمة التأديبية والآثار الظاهرة الدالة عليها،ويستند حق النيابة الإدارية بشأنه وفقاً لمجريات التحقيق وفقاً لنص المادتين السابعة والتاسعة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية[٣].

ثالثاً: التفتيش.

يعد التفتيش إجراء من إجراءات التحقيق التأديبى تقوم به النيابة الإدارية للبحث عن أدلة المخالفات المالية والإدارية من أجل إثبات المخالفة أو نسبتها إلى المتهم بغرض كشف الحقيقة، وينصب التفتيش على شخص ومنزل المتهم وأماكن العمل وغيرها مما يستعمله الموظفون الذين يجرى التحقيق معهم.

وتستمد النيابة الإدارية حقها فى إجراء التفتيش من المادة التاسعة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات

---

(١) أستاذنا الدكتور. عبدالفتاح بيومى حجازى: أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، دارسة متعمقة في التأديب، مرجع سابق، ص١٤٢.

(٢) اللواء. محمد ماجد ياقوت: شرح القانون التأديبى للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص٧٧٩.

(٣) المادة السابعة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية.

فقد نصت على أنه لعضو النيابة الإدارية عند إجراء التحقيق الاطلاع على ما يراه لازماً من الأوراق بالوزارات والمصالح...".

كما نصت المادة التاسعة من ذات القانون على أنه "يجوز لمدير النيابة الإدارية أو من يفوض من الوكلاء العامين فى حالة التحقيق أن يأذن بتفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المنسوبة إليهم امخالفة المالية والإدارية إذا كانت هناك مبررات قوية تدعو لإتخاذ هذا الإجراء... ويجوز لعضو النيابة الإدارية فى جميع الأحوال أن يجرى تفتيش أماكن العمل وغيرها مما يستعمله الموظفون الذين يجرى معهم التحقيق فى أعمالهم. ويجب أن يحرر محضر بحصول التفتيش ونتيجته ووجود الموظف أو غيابه عند إجرائه".

وهذه الإجراءات يستلزم بعضها لطبيعته الانتقال لإجرائه كتفتيش المتهم او مكان عمله.

التأديبية، وأن لفظ المنازل المنصوص عليه فى القانون سالف الذكر قد ورد عاماً ينصرف إلى المساكن الخاصة والحكومية على حد سواء.

والجدير بالذكر أن إجراء التفتيش لشخص ومسكن المتهم هو أمر مقصور على أعضاء النيابة دون غيرهم من المحققين الإداريين لما فى ممارسته من اعتداء على حرية الإنسان ينبغى إحاطته بسياج وضوابط بقصر استخدامه على أعضاء النيابة دون غيرهم.

لذلك ينبغى لاتخاذ ذلك الإجراء وجود تحقيق تأديبى، وأن تكون هناك مبررات قوية لإجرائه، ومن ثم فلا يجوز اتخاذ التفتيش وسيلة للبحث عن المخالفات المالية والإدارية حال عدم وجود تحقيق تأديبى بذلك، أى أنه لا يٌتخذ وسيلة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية قبل إحالتها للتحقيق.

ويتعين التفرقة بين التفتيش كإجراء من إجراءات التحقيق وبين التفتيش الإدارى، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "مكان العمل وما يحويه من موجودات ملك المرفق العام وليس ملكاً خاصاً للعاملين فى المرفق، مؤدى ذلك: ليس لهذه الأماكن وما بها من موجودات آية حصانة تعصمها من قيام الرؤساء بالإشراف عليها والتفتيش على أعمال العاملين بها والاطلاع على الأوراق المتعلقة بالعمل ضماناً لحسن سير العمل على وجه يكفل انتظامهواطراده بما تتحقق معه المصلحة العامة – تفتيش مكان العمل وما يحويه حق أصيل للرؤساء – لا يجوز للعاملين أن يحبسوا الأوراق عن رؤسائهم متى طلب منهم ذلك – القول بغير ذلك يؤدى إلى نتيجة غير مستساغة وهى أن تكون أوراق العمل خاضعة لمحض سلطان العامل يتصرف فيها كيفما شاء وهو ما يتنافى مع مقتضيات العمل وحسن سيره،ولا وجه للقول بأن التفتيش فى هذه الحالة يتعين إجراؤه عن طريق عضو النيابة الإدارية وفقاً لنص الفقرة الثانية من المادة التاسعة من قانون النيابة الإدارية، إذ أن هذه المادة وردت في مجال التحقيق ولا مجال للتمسك بها في التفتيش الإدارى الذى يباشره الرؤساء وفقاً لاختصاصاتهم القانونية"[1].

رابعاً: ندب الخبراء.

الخبرة لها أهمية كبيرة فى التحقيق التأديبى لكونها تعنى الاستعانة بمن لديه إلمام خاص بعلم من العلوم أو فن من الفنون لإبداء رأيه فى واقعة ما أو

(١) المحكمة الإدارية العليا: الطعن رقم ٩٤٨ لسنة ٢٣ ق، جلسة ١٩٨٥/١١/٩، السنة ٣١، ج ١، ص٩٣.

وقائع مادية يستلزم بحثها أو تقديرها إبداء رأى يتعلق بها لا يستطيع الوصول إليه بنفسه(١).

لذلك تعد الخبرة إجراءً هاماً فى تحقيقات النيابة الإدارية، لأنه قد يعرض أمامها فى تحقيقاتها مسائل فنية يكون عضو النيابة غير قادر على أن يدلى برأيه بها(٢)، وتختلف أعمال الخبرة عن غيرها من إجراءات الأدلة الأخرى كالشهادة والمعاينة والتفتيش بأنها إثبات بالرأى الفنى للخبير فى كشف الأدلة أو تحديد قيمتها التدليلية فى الإثبات(٣).

خامساً: سؤال المتهم واستجوابه.

تنص المادة ١٢٣ من قانون الإجراءات الجنائية على أنه "عند حضور المتهم لأول مرة فى التحقيق يجب على المحقق أن يثبت شخصيته، ثم يحطيه علماً بالتهمة المنسوبة إليه ويثبت سؤاله فى المحضر"، وهذا هو سؤال المتهم ، بمعنى مواجهته بالتهمة المنسوبة إليه، ومطالبته بالرد عليها إيجاباً أو نفياً ، وإثبات كافة الأقوال التى يبديها بشأن الرد على الاتهام المنسوب إليه، ويعد سؤال المتهم على هذا النحو إجراء من إجراءات الاستدلال التى يحق لمأمورى الضبط القضائى إجرائه، وهذا الإجراء يختلف بالطبع عن الاستجواب الذى هو من إجراءات التحقيق، والذى يعنى مواجهة المتهم بالأدلة القائمة ضده ومناقشته فيها مناقشة تفصيلية كى يفندها بغية الوصول إلى اعتراف منه يؤيدها أو دفاع ينفيها(٤)، والاستجواب بهذه المثابة ذو طبيعة مزدوجة فهو وسيلة للإثبات والدفاع(٥).

لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "قضاء المحكمة الإدارية العليا قد استقر على أن المبادئ والأسس المقررة في نطاق شرعية الإجراءات التأديبية أنه يجب أن يكون للتحقيق الإداري كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح وكفالاته وضماناته من حيث وجوب استدعاء الموظف وسؤاله ومواجهته بما هو

---

(١) المستشار كمال الشحات: ضوابط التحقيق التأديبى والمآخذ القضائية عليه، بدون دار نشر، الطبعة الأولى، ٢٠١٧، ص١٤٤.

(٢) أستاذنا الدكتور. عبدالفتاح بيومى حجازى: أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، دارسة متعمقة في التأديب، مرجع سابق، ص١٩٧.

(٣) اللواء. محمد ماجد ياقوت: شرح القانون التأديبى للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص٨٠٦.

(٤) أستاذنا الدكتور. عبدالفتاح بيومى حجازى: أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، دارسة متعمقة في التأديب، مرجع سابق، ص٢١٦.

(٥) اللواء. محمد ماجد ياقوت: شرح القانون التأديبى للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص٨١١.

مأخوذ عليه من أعمال وتمكينه من الدفاع عن نفسه واتاحة الفرصة له لمناقشة شهود الإثبات وسماع من يرى الاستشهاد بهم من شهود النفي وغير ذلك من مقتضيات الدفاع، فهي أمور تقتضيها العدالة كمبدأ عام في كل محاكمة جنائية أو تأديبية دون حاجة إلى نص خاص بها"[١].

ولم ينص المشرع التأديبى صراحة على الاستجواب كإجراء من إجراءات التحقيق، لكن يستفاد ذلك من نص المادة ٥٩ من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بأنه "لا يجوز توقيع أى جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه...".

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع لم يمنح النيابة الإدارية سلطة ضبط وإحضار المتهم حال امتناعه عن الحضور كما هو الحال بالنسبة للشاهد، إذ أنه فى حالة امتناع المتهم عن الحضور حال استدعائه للمثول للتحقيق يتم إعلانه بالاتهام المنسوب إليه بالأوراق بموجب كتاب موصى عليه بعلم الوصول وفى حالة عدم حضوره يعد تنازلاً منه عن حقه فى الدفاع، إلا أن عدم منح النيابة الإدارية سلط ضبط وإحضار المتهم ترتب عليه فى الواقع العملى تأخر الفصل فى القضايا بسبب عدم الاستدلال على المتهم فى محل إقامته بمعرفة مسئولى البريد، مما يتعين معه على المشرع منح النيابة الإدارية سلطة ضبط وإحضار المتهم حال امتناعه عن المثول للتحقيق.

سادساً: الاستعانة بالرقابة الإدارية والجهات الأمنية فى جمع الاستدلالات.

يجوز لعضو النيابة الاستعانة بالأجهزة الرقابية والأمنية المختصة لإجراء التحريات عن الجرائم التأديبية، كما يجوز له ندب أحد أعضاء إدارة الشئون القانونية بالجهة التى وقعت فيها المخالفة أو أحد مأمورى الضبط القضائى للقيام بإجراء أو أكثر من إجراءات التحقيق[٢].

سابعاً: الوقف الاحتياطى عن العمل.

الوقف الاحتياطى عن العمل هو إسقاط ولاية الوظيفة عن العامل اسقاطاً مؤقتاً، فلا يتولى خلاله سلطة ولا يباشر لوظيفته عملاً بهدف الاحتياط

---

(١) المحكمة الإدارية العليا: الطعن رقم ١١٧٣٥ لسنة ٦١ق، حكم غير منشور، جلسة ٢٠١٧/١٢/١٦.

(٢) اللواء. محمد ماجد ياقوت: شرح القانون التأديبى للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص٨١٥ وما بعدها.

والتصون للعمل الموكول إليه بكف يده عنه[1]، فهو إجراء احترازى يقصد به إبعاد العامل عن العمل كلما اقتضت مصلحة التحقيق ذلك.

ويشترط لإيقاف العامل عن العمل وجود تحقيق يجرى معه سواء كان تحقيق جنائى أو تأديبى فى مخالفة مالية أو إدارية منسوبة إليه، إذ أن الحكمة من تخويل الجهة الإدارية أو النيابة الإدارية وقف العامل عن العمل هو أن بقاء العامل فى عمله أثناء سير التحقيق يمكن أن يعوق فى الوصول إلى الحقيقة، إذ يمكن أن يقوم بالتلاعب فى الأوراق أو يطمس معالم الجريمة أو يمحو آثارها أو يأثر على الشهود سيما إذا كان رئيسهم بالعمل.

لذلك فإن إجراء وقف العامل عن العمل مرتبط بوجود تحقيق ضد العامل سواء جنائى أو تأديبى، ومن ثم فلا يجوز وقفه عن العمل حال عدم وجود تحقيق ضده، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "وقف الموظف عن العمل احتياطياً لا يسوغ إلا إذا كان ثمة تحقيق يجرى معه واقتضت مصلحة التحقيق هذا الإيقاف، ولما كان قرار إيقاف المدعى عن عمله فى ٣ من أكتوبر سنة ١٩٦١ قد صدر بعد انتهاء التحقيق الإدارى الذى باشرته النيابة الإدارية وبعد انتهاء التحقيق الذى أجرته النيابة العامة وصدر الحكم الجنائى النهائى فى ١١ من نوفمبر سنة ١٩٥٧ فالاتهام الذى أوقف المدعى بسببه، فإن قرار الوقف والحال كذلك يكون قد تم على غير ما يقضى به القانون، حيث لم يكن ثمة تحقيق يجرى مع المدعى تقتضى مصلحته هذا الإيقاف"[2].

وتستمد النيابة الإدارية سلطتها فى وقف العامل عن العمل من نص المادة ٦٣ من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بأنه "لكل من السلطة المختصة ورئيس هيئة النيابة الإدارية بحسب الحوال أن يوقف الموظف عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر...".

فقد قصر المشرع سلطة إيقاف الموظف عن العمل لرئيس هيئة النيابة الإدارية وحده دون غيره من أعضاء النيابة، ونرى أنه يتعين على المشرع منح تلك السلطة لعضو النيابة ممن هو فى يشغل درجة الوكيل العام بالنسبة للموظفين من الدرجة الثانية فما دونها، أما الموظف الذى يشغل الدرجة الأولى

---

(١) المستشار مغاورى شاهين: المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، عالم الكتب، ١٩٧٤، ص٢٨٧.

(٢) المحكمة الإدارية العليا: الطعن رقم ٩٢٥ لسنة ١٣ ق، جلسة ١٩٧٠/١/١٧، السنة ١٥، ج ١، ص١٥٨.

فيتم منح سلطة إيقافه عن العمل احتياطياً لمن هو يشغل درجة نائب رئيس هيئة ويتم التظلم من قرار الإيقاف أمام رئيس هيئة النيابة الإدارية.

المبحث الثاني
نطاق سلطة النيابة الإدارية في توقيع العقوبات التأديبية في مخالفات الفساد المالي والإداري

استحدث المُشَرِّع الدستورى المصرى بموجب نص المادة ١٩٧ من دستور سنة ٢٠١٤ سُلطة تأديبية جديدة وهى النيابة الإدارية، وذلك بمنحها السُلطة التأديبية لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية[١]، وتم النص على سُلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التاديبية فى المادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية الحالى رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦[٢]، ومن ثَمَّ تملك النيابة الإدارية سُلطة توقيع الجزاءات المنصوص عليها فى المادة ٦١ من قانون الخدمة المدنية الحالى رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ عدا ما تختص به المحاكم التأديبية وهى عقوبتى الإحالة للمعاش، والفصل من الخدمة.

لذلك نتناول هذا المبحث على النحو الآتى:

المطلب الأول: ماهية العقوبات التأديبية.

المطلب الثانى: النطاق الدستورى والقانونى لولاية النيابة الإدارية فى توقيع العقوبات التأديبية.

المطلب الثالث: الطبيعة القانونية لقرارات النيابة الإدارية التأديبية.

المطلب الأول
ماهية العقوبات التأديبية

لم تتعرض كافة التشريعات فى النظم الحديثة إلى تعريف العقوبة التأديبية إلا أن بعض فقهاء القانون العام قد تعرضوا لتعريفها، فقد عرفها البعض بأنها "وسيلة من وسائل الإدارة تنطوى على عنصر الإيلام، تقوم

---

(١) المادة ١٩٧ من الستور المصرى الصادر فى يناير ٢٠١٤ .

(٢) راجع فى شأن ذلك: أستاذنا الدكتور. حمدى على عمر: قضاء التأديب، بدون دار نشر، ٢٠١٧، ص١٥٨ وما بعدها، والمادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ .

باستخدامها بناء على نص القَانُون فى مواجهة مرتكبى المُخالَفات التأديبية داخل الجماعة الوظيفية بهدف المحافظة على النظام العام"[١].

وعرفها البعض الآخر بأنها أذى يصيب المُوظَّف إما فى اعتباره، أو فى مركزه الوظيفى، أو فى إحدى المزايا المترتبة عليه"[٢].

فالعقوبة التأديبية تتمثل في كونها إيلام مقصود بسبب ارتكاب الموظف العام مخالفة تأديبية توقعها وفقاً لمبدأ شرعية العقوبة، وذلك عند إخلاله بواجبات وظيفته أو الخروج على مقتضاها بهدف ردعه، ويترتب على توقيعها حرمان الموظف من كل أو بعض حقوقه.

وقد تضمنت المادة ٦١ من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ الجزاءات التى يجوز توقيعها على العاملين المدنيين بالدولة، وقد فرقت بين شاغلي الوظائف العُليا وشاغلي الوظائف الدنيا، إذ أن شاغلي الوظائف الدنيا توقع عليهم العقوبات الآتية[٣]:

(الإنذار، الخصم من الأجر لمدة لا تجاوز ستين يوماً سنة، الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر الكامل، تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين، الخفض إلى وظيفة فى المستوى الأدنى مباشرة، الخفض إلى وظيفة فى المستوى الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذى كان عليه قبل الترقية، الإحالة للمعاش، الفصل من الخدمة).

أما الجزاءات التى يجوز توقيعها على شاغلي الوظائف العُليا من ذات القانون فهى:

(التنبيه، اللوم، الإحالة للمعاش، الفصل من الخدمة).

المطلب الثاني
النطاق الدستوري والقانوني لولاية النيابة الإدارية في توقيع العقوبات التأديبية

خول المشرع الدستورى النيابة الإدارية سلطة توقيع العقوبات التأديبية المقررة لجهة الإدارة، فقد نصت المادة ١٩٧ من الدستور الحالى على أن "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التى تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات

---

(١) د. مصطفى عفيفى: فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، أكاديمية الشرطة ١٩٧٦، ص٢٧.

(٢) د. محمد عصفور: نحو نظرية عامة فى التأديب، القاهرة عالم الكتب، ١٩٦٧، ص٣٣٩.

(٣) المادة ٨٠ من قانون العاملين المدنيين بالدولة الملغى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

المقررةلجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية، ويكون الطعن فى قراراتها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، كما تتولى تحريك ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة، وذلك كله وفقا لما ينظمه القانون. ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، ويكون لأعضائها كافة الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية.وينظم القانون مساءلتهم تأديبياً ".

ويلاحظ على ذلك النص سوء الصياغة، إذ أنه قد يفهم من ظاهر النص أن سلطة النيابة الإدارية قاصرة على توقيع الجزاءات التأديبية في الوقائع التى تحال إليها من الجهات الإدارية دون ما يرد إليها من شكاوى الأفراد أو بلاغات الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، إذ أن القول بذلك يعد تفرقة غير مقبولة، لكون النيابة الإدارية تملك توقيع الجزاءات التاديبية المقررة لجهة الإدارة فيما تتولاه من تحقيق فى شكاوى الأفراد أو بلاغات الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية بهدف تخفيف العبء عن كاهل المحاكم التأديبية ومكافحة الفساد المالى والإدارى وحماية المال العام.

وتجسيداً لهذا النص الدستوربنص المشرع فى المادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ على اختصاص النيابة الإدارية، فذهبت إلى أنه "تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلى الوظائف القيادية وكذا تختص دون غيرها بالتحقيق فى المخالفات المالية التى يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس بها.كما تتولى التحقيق فى المخالفات الأخرى التى تحال إليها، ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة فى توقيع الجزاءات والحفظ. وعلى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات أن توقف ما تجريه من تحقيق فى واقعة ما أو وقائع وما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها ويقع باطلاً كل تصرف أو إجراء يخالف ذلك"[١].

وذهب البعض فى انتقاده لهذا النص، ونحن نؤيده فى ذلك، إلى أن ذلك النص به لبس وغموض وذلك فيما أورد فى الفقرة الثانية منه سالف الإشارة إليها، إذ أنه قد يفهم من ظاهر النص أن سلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية قاصرة على المخالفات التى تحال إليها والتى أشارت إليها تلك الفقرة دون المخالفات المنصوص عليها بالفقرة الأولى، وهى المخالفات التى يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس به، فذلك مردود

(١) المحكمة الإدارية العليا: الطعن رقم ١٣٨٩ لسنة ٥ ق، جلسة ١٩٦٠/١/٢، السنة ٥، ج ١، ص١٣٥.

عليه من كون سلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية يشمل كافة المخالفات المالية التى تقع من أحد العاملين الخاضعين لولايتها سواء التى أوردتها الفقرة الأولى من المادة ٦٠ من القانون وهى المخالفات التى بلغت حداً من الجسامة بحيث ترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية أو تلك التى أوردتها الفقرة الثانية من هذه المادة، وهى تلك التى لم يترتب عليها ضياع حق مالى من تلك الحقوق، والقول بغير ذلك يؤدى إلى إفراغ النص الدستورى من مضمونه(١).

فالمشرع الدستورى يهدف من إسناد سلطة توقيع الجزاءات التأديبية للنيابة الإدارية مكافحة الفساد المالى والإدارى، وعدم إتاحة الفرصة لإهدار نتائج تحقيقات النيابة الإدارية، وتحقيق الموازنة بين سلطة الرئيس الإدارى فى توقيع الجزاء الذى يجريه فى وحدته، وسلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاء فى الأحوال التى تباشر فيها التحقيق(٢).

ومن ثم فإن الدستور قد جعل ولاية الفصل فى المنازعات وتوقيع الجزاءات التأديبية بكافة أنواعها من اختصاص المحكمة التأديبية بحسبانها القاضى الطبيعى، إلا أنه أسند أيضاً للنيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية المقررة لسلطة الإدارة بوصفها هيئة قضائية مستقلة تتمتع بكافة الحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية.

ويهدف المشرع الدستورى من جعل سلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية هى ذات السلطات المقررة لجهة الإدارةهو معالجة الحالات التى كانت فيها تعيد النيابة الإدارية الأوراق للجهة الإدارية لتوقيع الجزاء التأديبى المقترح من النيابة الإدارية بعد انتهاء تحقيقاتها فى الوقائع التى لا تستأهل الإحالة إلى المحكمة التأديبية، فضلاً عن عدم المساس باختصاص المحكمة التأديبية فى الانفراد بتوقيع عقوبتى الإحالة للمعاش والفصل من الخدمة.

ولما كان المشرع الدستورى قد نص على أن سلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية هى السلطات المقررة لجهة الإدارة، فإن لفظ جهة الإدارة قد جاء عاماً يشمل الجهات الإدارية وغيرها من الشركات والجمعيات بحسب أن لفظ السلطات المقررة لجهة الإدارة ينصرف إلى الأحوال التى يجوز فيها توقيع الجزاءات التأديبية من غير المحاكم التأديبية، إذ أنه لم يقرن سلطة النيابة

---

(١) د. شعبان أحمد رمضان: ولاية النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية والآثار المترتبة عليها، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ٢٠١٥، ص٣٧.

(٢) د. ميادة عبدالقادر اسماعيل: ولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية، مرجع سابق، ص١٧٧.

الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية بسلطة الجهة الإدارية، وإنما قرن ذلك بسلطات الإدارة بوجه عام، مما يستبان معه اختصاص النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية على جميع الجهات والشركات الخاضعة لولايتها الإدارية بالتحقيق وفقاً لنص المادة ١٩٧ من الدستور(١).

لذلك يكون المشرع الدستورى قد جعل سلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية مرتبط ارتباطاً وثيقاً لا يقبل التجزئة بولايتها فى التحقيق، إذ أن عبارة السلطات المقررة لجهة الإدارة تنصرف إلى الجهات الخاضعة لولاية النيابة الإدارية بالتحقيق بصرف النظر عن مسماها.

وتجدر الإشارة إلى حدود سلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية يحكمها أمرين:

الأول: أن يكون الجزاء المراد توقيعه من بين الجزاءات التى تملك جهة الإدارة توقيعها.

الثانى: ألا يكون الجزاء التأديبى من الجزاءات الذى تنفرد به المحكمة التأديبية دون غيرها.

ولما كان المشرع العادى لم يقم بتعديل قانون النيابة الإدارية أو إصدار قانون جديد يتماشى مع صلاحيتها الجديدة فى النص الدستورى بتوقيع الجزاءات التأديبية، مما يفرض علينا التساؤل عن مدى صلاحية النص الدستورى للتطبيق بذاته مباشرة؟.

فذهب رأى إلى أن اختصاص النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية لا يحتاج إلى قانون ينظمه، لأن المشرع الدستورى نظم بالفعل سلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية فى صلب الدستور حين أحاله إلى سلطة مقررة بالفعل لجهة الإدارة والمبين اختصاصاتها تفصيلاً فى القوانين المختلفة، وأن ذلك تنظيم داخلى للعمل بالنيابة الإدارية أسوة بما هو متبع فى كافة اختصاصات النيابة، حيث إن القانون أعطى النيابة الإدارية سلطة إقامة الدعوى التأديبية وتولت النيابة تنظيم هذا الاختصاص بإنشاء فروع التأديبية، ومما يؤكد ذلك صدور قانون الخدمة المدينة الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ مردداً فى المادة ٦٠ منه ما ورد بالنص الدستورى(٢).

---

(١) المستشار سعد خليل: ولاية النيابة الإدارية في ضوء المادة ١٩٧ من الدستور، مرجع سابق، ص٨٤ وما بعدها.

(٢) المستشار سعد خليل: ولاية النيابة الإدارية في ضوء المادة ١٩٧ من الدستور، مرجع سابق، ص٦٦.

إلا أن القضاء التأديبى ذهب إلى عكس ذلك وقضى بإلغاء قرارات الجزاء الصادرة من النيابة الإدارية، وذلك استناداً لعدم وجود تشريع ينظم سطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية، فقد قضت المحكمة التأديبية لمحافظة الشرقية بمجلس الدولة إلى أن "الدستور المصري الصادر في ٢٠١٤/١/١٨ قد استحدث في المادة (١٩٧) منه حكمين جديدين لم يعرفهما النظام القانوني المصري من قبل يتمثلان فيما عهد به الدستور إلى هيئة النيابة الإدارية من سلطة توقيع الجزاءات التأديبية بشأن المخالفات الإدارية والمالية وتلك التي تحال إليها وتتولى التحقيق فيها ، وكذلك ما ناط بها الدستور من تبعة مباشرة الطعون التأديبية التي تقام ضد ما تصدره من قرارات الجزاءات التأديبية أمام المحاكم التأديبية بمجلس الدولة ، وعلى إلف العادة ونهج الصياغة والصناعة الدستورية لم يضع الدستور التنظيم الدقيق لما ألقاه على عاتق هيئة النيابة الإدارية، وما أولاها من صلاحية توقيع الجزاءات التأديبية والزود عنها في ساحات قضاء التأديب ، بل ترك الدستور أمر تنظيم مباشرة النيابة الإدارية للصلاحيتين سالفتي الذكر للقانون ، فنص في إفصاح جهير في نهاية الفقرة الأولى من المادة (١٩٧) سالفة الذكر على عبارة (ذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون) .

ومؤدى ذلك ولازمه، أن الدستور جعل إنفاذ حكم اختصاص النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية رهيناً بصدور قانون ينظم هذا الأمر ، يصدر عن السلطة التشريعية المحددة دستورياً ، على نحو يضع القواعد ويعين الشروط والضوابط ويرسم الضمانات التي يجب مراعاتها والتقيد بها عند ممارسة هذه السلطة بما تنضبط به المساءلة التأديبية على نحو تستقيم به المرافق العامة على سنن القانون فتؤدي الدور المنوط بها وتحقق الأهداف التي أنشئت من أجلها..."[١].

وأيدت ذلك الاتجاه المحكمة الإدارية العليا، حيث قضت بأنه "لا يسوغ تطبيق الأحكام محل المادة ١٩٧ من الدستور إلا بعد استجابة المشرع وتدخل منه بإفراغ ما تضمنه هذا النص الدستوري في نص تشريعي محدد ومنضبط، أي نقله إلى مجال العمل والتنفيذ بحيث يلتزم الكافة بمقتضاه من التاريخ الذي تحدده السلطة التشريعية لسريان أحكامه وعلى أن يتضمن هذا التشريع تحديد من يملك توقيع الجزاءات التأديبية من أعضاء هيئة النيابة الإدارية وكذا تحديد

(١) المحكمة التأديبية لمحافظة الشرقية بمجلس الدولة: الطعن رقم ٢٢١ لسنة ٧ ق، حكم غير منشور، جلسة ٢٠١٨/٩/١٨.

الجزاءات التأديبية وأنواعها وحدودها الدنيا والقصوى في كل حالة على حده بحيث يتم إقرار نظام قانوني متكامل لتوقيع الجزاءات التأديبية، وإذ لم يصدر حتى تاريخه أي قانون بتنظيم اختصاص هيئة النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية وفقا لأحكام المادة ١٩٧ من الدستور، وبالتالي يتعين على هيئة النيابة الإدارية الالتزام بما حددته التشريعات المعمول بها حاليا وخصوصا أحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ سالف البيان وما بها من اختصاصات لها في مجال التحقيق وعدم إصدار أية قرارات أو إجراءات أو تنظيم يمس توقيع الجزاءات التأديبية من قريب أو بعيد وذلك لحين صدور التشريع المنوه عنه عملا بحكم المادة ١٩٧ من الدستور، ومن ثم فإن قيام هيئة النيابة الإدارية بإصدار قرار بتشكيل لجان التأديب يدخل في صميم اختصاص المشرع العادي ولا يجوز لغيره إصداره، وبالتالي فصدور مثل هذا القرار لا يعدو أن يكون سوى عمل مادي لا ينتج أثره قانوناً في هذا الخصوص، وتضحى كافة قرارات الجزاءات التأديبية الصادرة من النيابة الإدارية أو غيرها من الجهات الإدارية استناداً إليه هي والعدم سواء بسواء لصدورها دون الاستناد إلى التنظيم القانوني لسلطة النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية الواجب صدوره من السلطة التشريعية والذي جعله الدستور شرطا لإنفاذ هذه السلطة"(١).

والواقع يقتضى التعليق على هذا الحكم، حيث يبدو بطبيعة الحال أن القواعد الرئيسية الواردة فى الدستور وهى إن لم تكن مؤثرة على السلطات الإدارية أو القضائية، فإن القانون أو القرار اللذين تجاهلا هذه القواعد أو المبادئ سيكون مخالفين للدستور، وبالتالى لا يجوز لسلطة ما أن تخرج على مقتضاها حتى ولو كانت السلطة القضائية التى تلتزم فى ممارسة وظائفها بتلك النصوص الواردة فى الدستور والتى يتعين عليها عدم تجاهلها أو إنكارها(٢).

لذلك فإن تلك الأحكام أو الفتاوى لا تقف حائلاً دون تطبيق نص المادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، فلا يحول دون نفاذ النص القانونى إلا حكم من المحكمة الدستورية العليا يقضى بمخالفته للدستور، إذ أن القول بغير ذلك يعد تعطيلاً لسلطة المشرع فى ممارسة ولايته التشريعية بما يعد تعدياً على مبدأ الفصل بين السلطات، حيث إن دور القاضى

---

(١) المحكمة الإدارية العليا الدائرة الرابعة "فحص الطعون": الطعن رقم ٥٨٩٣لسنة ٦٣ ق، جلسة ٢٠١٨/٤/٢١.

وأيدت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة ذات الاتجاه، يراجع فى ذلك ملف الفتوى رقم ٤٧٣/١/٥٨ جلسة ٢٠١٨/٥/٢٣.

(٢) أستاذنا الدكتور. حمدى على عمر: مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق، ص٢٥٩.

يقتضى منه تطبيق النص القانونى على النزاع ووضعه موضع التطبيق وليس حجبه وتعطيله(١).

ونرى أنه يتعين على المشرع العادى التدخل لتنظيم سلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التاديبية المقررة لجهة الإدارة، إذ أن المشرع الدستورى قرن تلك السلطة على النحو الذى ينظمه القانون، ولم يصدر قانون ينظم ذلك نظراً للإغفال التشريعى لإصدار قانون النيابة الإدارية من قبل مجلس النواب باعتباره السلطة التشريعية، إذ كان يتعين عليه المسارعة إلى إصدار ذلك القانون منعاً لإفلات المتهمين من العقاب فى ضوء اتجاه المحكمة الإدارية العليا إلى بطلان قرارات لجان التأديب بالنيابة الإدارية لعدم تنظيم تلك السلطة فى قانونها، وأنها لم تعتد بما ورد بنص المادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ وذلك محل نظر، إذ إعمال النص أفضل من إهماله، إذ كان يتعين على مجلس الدولة حين رأى أن ذلك النص غير كافٍ أن يقوم بإحالة ذلك النص للمحكمة الدستورية للفصل فى دستوريته من عدمه.

المطلب الثالث

الطبيعة القانونية لقرارات النيابة الإدارية التأديبية

لما كان المشرع الدستورى قد استحدث للنيابة الإدارية اختصاص توقيع الجزاءات التأديبية وفقاً لنص المادة ١٩٧ من الدستور الحالى، مما يكون من المتعين معه الوقوف على طبيعة القرارات التأديبية الصادرة من النيابة الإدارية، **لذلك فقد اتجه الفقه بشأن طبيعة تلك القرارات إلى اتجاهين:**

الاتجاه الأول: يذهب إلى أن القرارات التأديبية الصادر عن النيابة الإدارية هى قرارات إدارية بحته، تخضع لما يخضع له القرار الإدارى من أحكام وشروط لصحته، وأنه يحق لمن لحقه ضرر من تلك القرارات التأديبية متى ثبت عدم مشروعيتها ان يطلب بالتعويض عما لحقه من ضرر.

ويستند أصحاب هذا الاتجاه إلى أن القرارات التأديبية الصادرة عن النيابة الإدارية لا تفصل فى خصومة أو فى نزاع على غرار الأحكام القضائية، وأن قراراتها قابلة للطعن عليها أمام المحكمة التأديبية شأنها فى ذلك شأن قرارات الجزاءات الموقعة من قبل السلطات الرئاسية(٢).

---

(١) د. ميادة عبدالقادر اسماعيل: ولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية، مرجع سابق، ص٢٧٣ وما بعدها.

(٢) د. هاجر طه عبدالمولى: دور النيابة الإدارية في تحريك ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية وفقاً لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، بدون دار نشر أو سنة نشر ،

الاتجاه الثاني: يذهب إلى أن القرارات التأديبية الصادر عن النيابة الإدارية بمناسبة مباشرة ولايتها القضائية يندرج تحت مفهوم الحكم القضائى لصدوره من أعضاء يتوافر فيهم الصفة القضائية وكافة الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء المحاكم(١).

ويستند أصحاب هذا الاتجاه إلى الأسباب التالية:

١- أن إسباغ وصف الحكم القضائى الذى يوقع به العقوبة على القرار الصادر من جهة بتوقيع الجزاء يقتصر على من توافرت الصفة القضائية فى مصدره.

٢- أن تحقيق المخالفات المالية والإدارية وتوقيع الجزاء التأديبى بحكم الأصل الدستورى يدخل فى صميم الأعمال القضائية.

٣- أن المشرع الدستورى فى المادة ١٩٧ قد كفل ضمانات التقاضى للمتهم الموقع عليه عقوبة من النيابة الإدارية، وذلك بإجازة عرض أمره على المحكمة التأديبية المختصة.

٤- أن الغاية من إسناد سلطة توقيع الجزاءات التأديبية للنيابة الإدارية يتطابق مع الغاية التى انتهجها المشرع العادى فى المادة ٣٢٥ مكرراً من قانون الإجراءات الجنائية حال إسناد ولاية توقيع الجزاء الجنائى إلى النيابة العامة فى القضايا التى يجوز فيها توقيع عقوبة الغرامة التى لا يزيد حدها الأدنى على ألف جنيه.

ونحن نؤيد ذلك الرأى – الاتجاه الثانى – وذلك لكون الاتجاه الأول قد جانبه الصواب، إذ أن المُشَرِّع الدستورى قد منح النيابة الإدارية سُلطة توقيع الجزاءات التأديبية المقررة لجهة الإدارة، وأسبغ على أعضائها كافة الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السُلطة القضائية، وكان عمل النيابة الإدارية يشبه فى طبيعته عمل النيابة العامَّة من كونهما يمثلان سلطتى الاتهام والتحقيق، لذلك فإن ما تصدره النيابة الإدارية من قرارات قضائية فى توقيع الجزاءات التأديبية على المُوظَّفين الخاضعين لولايتها يتماثل إلى حد كبير فيما تصدره النيابة العامَّة من أوامر جنائية، ولما كانت تلك الأوامر الجنائية الصادرة

ص١٤٩ وما بعدها، د.شعبان أحمد رمضان: ولاية النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية والآثار المترتبة عليها، مرجع سابق، ص١٣٠.

(١) د. ميادة عبدالقادر اسماعيل: ولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية، مرجع سابق، ص٢٢٨ وما بعدها.

عن النيابة العامَّة تدخل فى مفهوم عبارة الحكم القضائى؛ فإننا نرى أن ما تصدره النيابة الإدارية من أوامر قضائية يندرج تحت مفهوم الحكم القضائى.

فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري بشأن الأوامر الجنائية الصادرة عن النيابة العامَّة إلى أن "الأمر الجنائى الذي يصدر بتوقيع العقوبة من وكيل النائب العام فى الأحوال التى ينص عليها القانون يدخل فى مفهوم عبارة حكم قضائى، ومِنْ ثَمَّ فإن القرارات والإجراءات التى تتخذها النيابة العامَّة بحكم وظيفتها القضائية، تعتبر من صميم الأعمال القضائية"[١].

ولا ينال من ذلك تخوف البعض من كون النيابة الإدارية بمنحها سُلطة توقيع الجزاءات التأديبية أصبحت خصماً وحكماً فى آن واحد، فذلك مردود عليه من كون التعليمات المنظمة للعمل الفنى للنيابة الإدارية قد أناطت توقيع الجزاءات التأديبية إلى لجنة تأديبية مشكلة من ثلاثة مستشارين دون أن يكون أى منهم قد باشر سُلطة التحقيق فى الواقعة المنظورة أمامه أو أبدى رأيه بشأنها[٢]، وهو يتماثل إلى حد كبير مع عمل المحاكم التأديبية.

فضلاً عن كون المحكمة الإدارية العُليا قد أسبغت وصف القاضى على عضو النيابة الإدارية واشترطت لسلامة التحقيق أمام النيابة الإدارية أن تتوافر فيه كافة الضمانات التى تتوافر أمام المَحْكَمة التأديبية، ولا يتصور عقلاً أن تقل الضمانات فى مرحلة حسم الخصومة عن الضمانات المكفولة فى مرحلة التحقيق.

فقد ذهبت المحكمة الإدارية العُليا إلى أن "التحقيق بصفة عامَّة يعنى الفحص والبحث والتقصى الموضوعى المُحايد والنزيه لاستجلاء الحقيقة فيما يتعلق بصحة وقائع مُحددة ونسبتها إلى أشخاص محددين وذلك لوجه الحق والصدق والعدالة – لا يتأتى ذلك إلا إذا تجرد المحقق من أية ميول شخصية إزاء من يجرى التحقيق معهم سواء كانت هذه الميول لجانبهم أو فى مواجهتهم – لا ينبغى أن يقل التجرد والحيدة الواجب توافرها فى المحقق عن القدر المتطلب فى القاضى – أساس ذلك:أن الحكم فى المجال العقابى جنائياً كان أو تأديبياً إنما يستند إلى أمانة المحقق واستقلاله ونزاهته وحيدته كما يستند إلى أمانة

---

(١) محكمة القضاء الإداري: الطعن رقم ٧٥٤٨١ لسنة ٦٨ ق، حكم غير منشور، جلسة ٢٠١٥/١/٢٠.

(٢) المادة ٣٩ من التعليمات المنظمة لعمل لجان التأديب والتظلمات الصادرة بقرار رئيس هيئة النيابة الإدرية رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ بتاريخ ٢٠١٦/٤/١٤.

القاضى ونزاهته وحيدته سواء بسواء – أثر ذلك: تطبيق القواعد والضمانات الواجب توافرها فى شأن صلاحية القاضى على المحقق"[١].

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العُليا فى شأن طبيعة القرارات التى تتخذها النيابة الإدارية بحكم وظيفتها القضائية بأنه "ومن حيث إنه من المقرر قضاءً أن القرارات والإجراءات التى تتخذها النيابة الإدارية بحكم وظيفتها القضائية تعد من صميم الأعمال القضائية وهى المتعلقة بإجراءات التحقيق والاتهام والتصرف فى التحقيق، ومِن ثَمَّ ينحسر عن تلك القرارات وصف الأعمال الإدارية وما يستتبع ذلك من انحسار ولاية محاكم مجلس الدولة من النظر والفصل فى الطعن على تلك القرارات ومراقبة مشروعيتها وطلبات التعويض المرتبطة بها"[٢].

الخاتمة

توصلت الدراسة إلى بعض النتائج والتوصيات يمكن إجمالها على النحو الآتى:

أولاً : النتائج.

١- تعد النيابة الإدارية صاحبة الولاية العامة بشأن التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية وفقاً لنصوص الدستور.

٢- أن تلك الولاية العامةللنيابة الإدارية فى هذا الاختصاص لا تحول من اشتراك غيرها معها فيهاولكن على سبيل الاستثناء وفى الحدود الضيقة التى تفرضها الطبيعة الاستثنائية دون التوسع فى تفسير ذلك الاستثناء طبقاً لنصوص الدستور.

٣- هدف المشرع الدستورى من إسناد سلطة توقيع الجزاءات التأديبية للنيابة الإدارية مكافحة الفساد المالى والإدارى، وعدم إتاحة الفرصة لإهدار نتائج تحقيقات النيابة الإدارية، وتحقيق الموازنة بين سلطة الرئيس الإدارى فى توقيع

---

(١) المحكمة الإدارية العليا: الطعن رقم ٣٢٨٥ لسنة ٣٣ ق، جلسة ١٩٨٩/٥/١٣، السنة ٣٤، ج ٢، ص٩٧٣.

(٢) المحكمة الإدارية العليا: الطعن رقم ٤٣٧٥ لسنة ٥٦ ق، حكم غير منشور، جلسة ٢٠١٤/٦/٢١.

الجزاء الذى يجريه فى وحدته، وسلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاء فى الأحوال التى تباشر فيها التحقيق.

٤- جعل المشرع الدستورى سلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية مرتبط ارتباطاً وثيقاً لا يقبل التجزئة بولايتها فى التحقيق.

٥- القرارات التأديبية الصادرة عن النيابة الإدارية بمناسبة مباشرة ولايتها القضائية تندرج تحت مفهوم الحكم القضائى لصدوره من أعضاء يتوافر فيهم الصفة القضائية وكافة الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء المحاكم.

ثانياً: التوصيات.

١- نوصى المشرع وضع قانون جامع لولاية النيابة الإدارية بشأن التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية باعتبارها صاحبة الولاية العامة بالتحقيق فى تلك المخالفات إلا ما استثنى بنصوص الدستور، وتنظيم سلطتها فى توقيع الجزاءات التأديبية المقررة لجهة الإدارة.

٢- نوصى المشرع عند إصدار قانون النيابة الإدارية منح سلطة الوقف الاحتياطى عن العمل لعضو النيابة ممن هو فى يشغل درجة الوكيل العام بالنسبة للموظفين من الدرجة الثانية فما دونها، أما الموظف الذى يشغل الدرجة الأولى فيتم منح سلطة إيقافه عن العمل احتياطياً لمن هو يشغل درجة نائب رئيس هيئة، ويتم التظلم من قرار الإيقاف أمام رئيس هيئة النيابة الإدارية.

٣- نوصى المشرع عند إصدار قانون النيابة الإدارية ضرورة منحها سلطة ضبط وإحضار المتهم حال تخلفه عن الحضور دون عذر مقبول.

المراجع

١- د. حمدى على عمر: مبادئ القانون الإدارى، دار النهضة العربية، ٢٠١٨.

٢- د. حمدى على عمر: قضاء التأديب، بدون دار نشر، ٢٠١٧.

٣- المستشار سعد خليل: ولاية النيابة الإدارية في ضوء المادة ١٩٧ من الدستور، بحث منشور بمجلة النيابة الإدارية، العدد الرابع عشر، أبريل ٢٠١٩.

٤- د. شعبان أحمد رمضان: ولاية النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية والآثار المترتبة عليها، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ٢٠١٥.

٥- د. عبدالفتاح بيومى حجازى: أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، دارسة متعمقة في التأديب، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، بدون سنة نشر.
٦- المستشار كمال الشحات: ضوابط التحقيق التأديبى والمآخذ القضائية عليه، بدون دار نشر، الطبعة الأولى، ٢٠١٧.
٧- د. محمد عصفور: نحو نظرية عامة فى التأديب، القاهرة عالم الكتب، ١٩٦٧.
٨- اللواء. محمد ماجد ياقوت: شرح القانون التأديبى للوظيفة العامة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٦.
٩- د. مصطفى عفيفى: فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، أكاديمية الشرطة ١٩٧٦.
١٠-المستشار مغاورى شاهين: المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، عالم الكتب، ١٩٧٤.
١١-د. ميادة عبدالقادر اسماعيل: ولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٩.
١٢-د. هاجر طه عبدالمولى: دور النيابة الإدارية في تحريك ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية وفقاً لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، بدون دار نشر أو سنة نشر.

دور المؤسسات الرقابية في مكافحة الفساد الإداري

دكتور
محمد فتحي محمد إبراهيم
محامي الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي

المقدمة

تعد مكافحة الفساد الإداري من أبرز القضايا التي يهتم بها كافة أفراد المجتمع؛ نظرًا لما تحدثه من آثار سلبية على الأداء العام لجميع المؤسسات والأجهزة العامة والخاصة داخل المجتمع؛ لذلك جاء هذا البحث في سياق إيجاد آلية تشريعية وتنفيذية أكثر فاعلية لمكافحة الفساد الإداري داخل المجتمع المصري.

أولاً : موضوع البحث وأهميته:

سوف يتركز هذا البحث في دراسة دور الأجهزة الرقابية المحلية في مكافحة الفساد الإداري، فيتناول بالدراسة الآلية التي تتعامل بها هذه المؤسسات مع ظاهرة الفساد الإداري في جميع القطاعات، مع تحديد نقاط القوة والضعف في السياسات التي تتبعها هذه المؤسسات؛ بهدف عرض المقترحات التي تساهم في سد الخلل، وأن تجعل أداء هذه المؤسسات الرقابية أكثر فاعلية في مواجهة انتشار ظاهرة الفساد الإداري.

وتبدو أهمية هذا البحث في أن الفساد الإداري يؤدي إلى هبوط حاد في كفاءة استغلال المال العام مع تدني مستويات جودة البنية التحتية والمرافق العامة. وينتج عن الفساد الإداري انعدام ثقة المستثمرين في الدولة، كما يتسبب في تركز الثروات بيد أصحاب النفوذ وأتباعهم، ويؤدي الفساد إلى هروب الكفاءات العلمية والعملية إلى خارج الدولة، وإلى عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي؛ مما ضعف الثقة في النظام القائم.

ثانيًا: أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى بيان المؤسسات والأجهزة الرقابية التي تعمل في مجال مكافحة الفساد الإداري، ومراجعة الآليات التي تعمل عليها هذه الأجهزة، ومحاولة الوصول إلى الثغرات التي تعرقل أدائها، وعرض المقترحات التي تساهم في أداء هذه المؤسسات والأجهزة بطريقة أكثر فاعلية في مواجهة ظاهرة الفساد الإداري.

ثالثًا: منهج البحث:

يتبنى الباحث، منهجًا استقرائيًا؛ لأن المسائل القانونية محل البحث تحتاج إلى استقراء النصوص الدستورية، والقوانين المتعددة، واللوائح. وهو، منهجًا تحليليًا؛ لأن الباحث يحاول تفسير النصوص والآراء والأحكام ومناقشتها، بهدف

معالجة أوجه الخلل فيها. وهو منهجًا مقارنًا؛ لأن المقارنة تقوم في العلوم النظرية مقام التجربة في العلوم العلمية.

رابعًا : خطة البحث :

لما كانت هذه الدراسة تتناول موضوع مكافحة الأجهزة الرقابية للفساد الإداري، لذا جاءت تحت عنوان "دور المؤسسات الرقابية في مكافحة الفساد الإداري"، وتم تقسيم هذه الدراسة إلى فصل تمهيدي أعقبه فصلين على النحو التالي:

فصل تمهيدي:

يتضمن التمهيد توطئة لا غنى لهذه الدراسة عنها، ويحمل عنوان "ماهية الفساد الإداري"، ويضم هذا الفصل مبحثين: يتناول الأول منهما تعريف الفساد الإداري، ويخصص الثاني لدراسة الرقابة الذاتية ودورها في مواجهة الفساد الإداري.

الفصل الأول:

يأتي هذا الفصل تحت عنوان "دور المؤسسات المحلية في مواجهة الفساد الإداري" ويشمل مبحثين: يتناول الأول دراسة الدور الرقابي للسلطة التشريعية في مواجهة الفساد الإداري، بينما يعالج الثاني الدور الرقابي للمجالس الشعبية في مواجهة الفساد الإداري.

الفصل الثاني:

يأتي هذا الفصل تحت عنوان "دور الأجهزة الرقابية المتخصصة في مواجهة الفساد الإداري" ويشمل سبعة مباحث: يتناول الأول، الجهاز المركزي للمحاسبات ودوره في مواجهة الفساد الإداري. ويتناول الثاني، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ودوره في مواجهة الفساد الإداري. والثالث، يتحدث عن هيئة الرقابة الإدارية ودورها في مواجهة الفساد الإداري. ويتناول الرابع، هيئة النيابة الإدارية ودورها في مواجهة الفساد الإداري. والخامس، يتناول إدارة الكسب غير المشروع ودورها في مواجهة الفساد الإداري. ويتحدث السادس، عن إدارة مكافحة جرائم الأموال العامة ودورها في مواجهة الفساد الإداري. ويتناول المبحث السابع والأخير، اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد الإداري ودورها في مواجهته.

ويلي هذا الفصل الخاتمة، والنتائج التي أمكن استخلاصها من الدراسة، ثم التوصيات، وأخيرًا قائمة المراجع، والفهرس.

فصل تمهيدي

ماهية الفساد الإداري

يتناول هذا الفصل تعريف الفساد الإداري، ثم الرقابة الذاتية، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول

تعريف الفساد الإداري

تكتفي أغلب التشريعات بذكر أمثلة للفساد[١] أو تحدد صوره على سبيل الحصر، باعتبار أن الفساد جريمة متطورة ويصعب حصرها [٢]، وقد وضع المشرع المصري مجموعة من التشريعات لحماية المال العام، والوظيفة العامة من إساءة استخدامها[٣].

وقد وضع الفقهاء [٤] تعريفات مختلفة للفساد الإداري، ومنها ما ذهب إليه بعض الفقهاء بأنه: "الخروج عن القوانين والأنظمة من أجل تحقيق مصالح سياسية أو اقتصادية مالية وتجارية، أو اجتماعية لصالح الفرد أو لصالح جماعة معينة" [٥].

---

(١) للمزيد أ/ أحمد نبوي حسب النبي، الفساد والتنمية: ماهي الأسباب الرئيسية للفساد ؟ وماهي تأثيراته، مجلة الاقتصاد والمحاسبة، مصر، العدد ٥٤٧، ١٩٩٩.

(٢) Moody George، the good Business Guide corruption in the third world development washington, transparency inational 1994.,

(٣) د/ عبد الله أحمد عبد الله المصراتي، الفساد الإداري (نحو نظرية اجتماعية في علم اجتماع الانحراف والجريمة – دراسة ميدانية)، رسالة دكتوراه، الناشر دار المكتب الحديث، ٢٠١١، ص ٢٦؛ د/ حسنين المحمدي بوادي، الفساد الإداري لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، ص ١٣ وما بعدها.

(٤) د/ عبد الرحمن الهيجان، استراتيجيات ومهارات ومكافحة الفساد، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، م ١٢، ع ٢٣، ١٤١٨ هـ، ص ٢٠٣ – ٢٦٥؛ د/ عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١١، ص ١٨، جرائم الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١١.

(٥) د/ بدر محمد السيد القزاز، دور الإدارة الإلكترونية في محاربة الفساد، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٥، ص ٦٩؛ د/ أحمد رشيد، الفساد الإداري، الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، القاهرة، مطبوعات دار الشعب، شباط ١٩٧٦، ص ٢٣٠؛ أ/ حسين محمود حسن، دراسة تحليلية لأسباب الفساد في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير، نحو رؤية مستقبلية لمنع ومكافحة الظاهرة، ٢٠١١، مركز العقد الاجتماعي بالاشتراك مع مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء المصري، ص ١٠؛ د/ عوض خلف دلف العيساوي،

وعرفته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ بأنه: "الرشوة بجميع وجوهها والاختلاس في القطاعين العام والخاص، والمتاجرة بالنفوذ وإساءة استغلال الوظيفة، والإثراء غير المشروع، وغسل العائدات الإجرامية وإخفاء الممتلكات المتأتية من جرائم الفساد وإعاقة سير العدالة، إضافة إلى أفعال المشاركة والشروع في كل ما سبق من أنماط الفساد".

المبحث الثاني

الرقابة الذاتية ودورها في مواجهة الفساد الإداري

تتمثل الرقابة الذاتية في أعمال التفتيش والمتابعة التي تقوم بها إدارات التفتيش الفرعية أو التفتيش المالي والإداري على الإدارات المختلفة داخل الجهات الإدارية ذاتها، وتقوم إدارات التفتيش بالفحص والمتابعة وفي حالة ظهور أية انحرافات أو تقصير في تنفيذ العمل، فإنها تقوم بإعداد تقرير للعرض على رئيس الجهة بالمخالفات، والذي يقوم بدوره بإحالة الموضوع إلى الإدارة القانونية بذات الجهة التي تتولى التحقيق في هذه المخالفات، ومن ثم توقيع الجزاء بمعرفة الرئيس الأعلى لذات الجهة، أو إحالة الموضوع للنيابة الإدارية لاتخاذ شئونها [(١)].

وهذه الرقابة تقوم بدور أساسي في كشف الانحرافات داخل العمل. وتهدف إدارات التفتيش المركزي إلى متابعة ومراجعة نظم التفتيش، وتوفير الدعم الفني للأجهزة والهيئات الإدارية. كما أن اكتشاف المخالفات غالبًا ما يكون في مرحلة أولية، مما يعني وجود فرصة للإصلاح. وغالبًا ما يكون أعضاء وحدات التفتيش الفرعية على معرفة كبيرة بسلوك العاملين، وهذا يمنحهم رؤية أوضح عن ظروف العمل داخل الجهة الإدارية.

وهناك العديد من المعوقات التي تواجه هذه الإدارات ومنها: أولاً، عدم تمتع هذه الإدارات بالحرية الكافية، لأن إدارات التفتيش والمتابعة والتفتيش المالي

الرقابة الحكومية ودورها في مواجهة الفساد المالي والإداري في خلافة عمر بن الخطاب رضي الله عنه، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الاقتصادية والإدارية، م ٢٤، ع ١، ٢٠١٦؛ أ/ حسين محمود حسن، دراسة تحليلية لأسباب الفساد في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير، مرجع سابق، ص٣؛ د/ على عبد القادر، مؤشرات قياس الفساد الإداري، مجلة جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط بالكويت، السنة ٧، ع ٧٠، فبراير ٢٠٠٨، ص ٩.

(١) أ/ حسين محمود حسن، الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد الإداري في مصر، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، يوليو ٢٠١٠، ص ٦٢ وما بعدها.

والإداري تتبع رئيس الجهة الإدارية، مما يقيد سلطتها في كشف المخالفات. ثانيًا، انعدام الرقابة الفعالة على إدارات التفتيش والمتابعة المركزية، حيث إن هذه الإدارات تعتبر جهة الرقابة العليا ولا تخضع للمتابعة والمراجعة. ثالثًا، تراخي أجهزة التفتيش المركزي في متابعة الوحدات الفرعية المختصة بالتفتيش الخاضعة لها، من أجل مراقبة مدى انتظام الإدارات الفرعية في التفتيش الدوري على المخالفات أو التقصير في أداء العمل داخل المؤسسات والهيئات التابعة لها.

ويرى بعض الكتاب – ونؤيدهم – إنه ينبغي إنشاء نظام المدعي العام الذي يكون له سلطة الرقابة والإشراف على جميع وحدات الرقابة الذاتية داخل كافة الجهات الحكومية، وهذا نظام معمول به في فرنسا والسويد، مع الأخذ في الاعتبار منع التعارض بين هذا النظام وبين الاختصاصات المنوطة بأجهزة الرقابة الإدارية المتخصصة [١].

ويقترح أن يكون رئيس التفتيش بالجهات الإدارية أو أحد أعضائها الدائمين تابعًا للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ليقوم برقابة محايدة على الإدارة، وتقديم الدعم الفني لها.

كما يوجد في مصر بعض الجهات التي تقوم بدورها في مكافحة الفساد الإداري، ومنها جهاز المخابرات العامة الذي يمد رئيس الجمهورية بالمعلومات على من تدور حوله شبهات استغلال النفوذ، وأية بيانات تتعلق بحسن سير العمل في المؤسسات الإنتاجية والخدمية. وتختص الهيئة العامة للرقابة المالية بالرقابة والإشراف على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية. وهناك جهات ذات اختصاص إحصائي وتوجيهي، ومنها الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء، ويقوم مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بحساب مؤشر محلي لقياس مدركات الفساد في مصر[٢]. كما توجد جهات تمارس دورًا رقابيًا إلى جانب دورها

---

(١) أ/ حسين محمود حسن،الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد الإداري في مصر ،المرجع السابق،ص ٦٣.

) د/ ياسمين خضري، دليل الحوكمة الرشيدة في القطاعات الخدمية، مركز العقد 2(الاجتماعي، مجلس الوزراء المصري، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، ٢٠١٤، الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد: المفهوم والقياسات الدولية والمحلية تطبيقًا على الحالة المصرية، مجلة الاقتصاد والعلوم السياسية، م ١٧، ع ٤، ٢٠١٦، ص ٧٤، تقييم الحوكمة في التعليم الأساسي، القاهرة، مركز العقد الاجتماعي، ٢٠١٣؛ د/ محي محمد مسعد، دور الشفافية في مواجهة عولمة الفساد، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، م ١٢، ع ٢٤، أكتوبر ٢٠٠٣، ص ٣٢١؛ مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، المؤشر العام لإدراك الفساد الإداري في جمهورية مصر العربية، ٢٠٠٧ – ٢٠١٠؛ Petal, A. (2015).

التنظيمي مثل البنك المركزي، وجهاز تنظيم الاتصالات، وجهاز حماية المنافسة، وجهاز حماية المستهلك.

الفصل الأول

دور المؤسسات المحلية في مواجهة الفساد الإداري

يوجد العديد من المؤسسات التي تلعب دورًا كبيرًا في محاربة الفساد [١]، فتقوم السلطة التشريعية بالرقابة على أعمال الحكومة، وتباشر المجالس الشعبية المحلية دورًا رقابيًا على الجهات الحكومية، كما تقوم السلطة القضائية بدورها في المحاكمة بموجب نص المادة ١٨٤ من دستور ٢٠١٤ والتي تقرر أن:"السلطة القضائية مستقلة، تتولاها المحاكم على إختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفقًا للقانون".

المبحث الأول

الدور الرقابي للسلطة التشريعية في مواجهة الفساد

تعتبر البرلمانات عاملاً مهمًا في تعميم ثقافة مكافحة الفساد، وما دامت البرلمانات تمتلك الإرادة السياسية فإن بمقدورها إلزام الحكومة بالشفافية، والسيطرة على الفساد [٢].

ويتولى مجلس النواب الرقابة على أعمال الحكومة، بموجب حكم المادة ١٠١ من دستور ٢٠١٤ الحالي والتي تنص على أنه: "ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على النحو المبين في الدستور"، وأكدت المادة ١ من القانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب على ذات المضمون. ويوجد العديد من الأدوات الرقابية التي يملكها البرلمان لمواجهة الفساد الإداري، نوضح أهمها على النحو التالي:

Good Governance: The Key to agricultural growth. Retrieved from: http://indiamicrofinance.com/good-governance-agricultural-growth.html

(١) د/ سرى محمود صيام، دور أجهزة القضاء والتنفيذ في مكافحة الفساد، المحور الرابع، الارتقاء بنظم وأجهزة العدالة الجنائية، المؤتمر العربى الدولى لمكافحة الفساد، مركز الدراسات والبحوث، قسم الندوات واللقاءات العلمية، الرياض، المملكة العربية السعودية، من ١٠ إلى ١٤٢٤/٨/١٢هـ، نقلاً عن د/ محمود شريف بسيونى، الجريمة المنظمة وغسل الأموال في القانون الجنائى الدولى، دراسة غير منشورة، ٢٠٠٣م.

(٢) د/ عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، مرجع سابق، ص ٣٥٤.

أولاً : السؤال: نصت المادة ١٩٨ من لائحة مجلس النواب، على أن "لكل عضو أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم، أسئلة فى شأن من الشئون التى تدخل فى اختصاصهم، وذلك للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعتزمه الحكومة..".

ثانيا: طلبات الإحاطة: قررت المادة ٢١٢ أن "لكل عضو أن يقدم طلب إحاطة إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، يحيطه علما بأمر له أهمية".

ثالثًا: الاستجواب: نصت المادة ٢١٦ على أنه: "لكل عضو أن يوجه استجوابا إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، لمحاسبتهم فى أى شأن".

رابعا: طلبات المناقشة العامة: ذكرت المادة ٢٣٠ أنه: "يجوز لعشرين عضوا على الأقل طلب مناقشة موضوع عام لاستيضاح سياسة الحكومة فى شأنه".

خامسا: لجان تقصى الحقائق: أوضحت المادة ٢٤٠ من اللائحة الداخلية، أنه: "لمجلس النواب أن يشكل لجنة خاصة، أو يكلف لجنة من لجانه بتقصى الحقائق فى موضوع عام، أو بفحص نشاط إحدى الجهات الإدارية، أو الهيئات العامة، أو المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصى الحقائق فى موضوع معين، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية، أو الإدارية، أو الاقتصادية، أو إجراء تحقيقات فى أى موضوع يتعلق بعمل من الأعمال".

سادسا: لجان الاستطلاع والمواجهة: نصت المادة ٢٤٥ على أنه: "للمجلس بناء على اقتراح رئيسه، أو عشرين عضوا من أعضائه على الأقل، أن يقرر الموافقة على مبدأ تشكيل لجنة للاستطلاع والمواجهة، فى موضوع ذى طبيعة هامة.....".

ورغم الأدوات العديدة إلا أن الواقع العملي يؤكد أن هذه الرقابة لا تمارس بشكل فعال، ويرى بعض الكتاب أن ذلك يرجع إلى بعض الأسباب ومنها: إن غالبية أعضاء مجلس النواب في الأصل هم رجال سياسة وليس هناك اعتبار للتكوين العلمي أو التخصص المهني في المجال الرقابي لأعضاء المجلس؛ مما يؤثر على فاعلية الدور الرقابي الذي يمارسة البرلمان. كما أن البرلمان منشغل بوضع التشريعات المتعددة التي تعد الاختصاص الأصيل له، مما يؤثر بالسلب

على دوره الرقابي. فضلاً عن وجود أغلبية مسيطرة داخل البرلمان، والتي غالًبا ما تدافع عن الحكومة، وتمنع الأعضاء من ممارسة الأدوات الرقابية [١].

وعلى ذلك، يرى الباحث، ضرورة منع أعضاء الحكومة من الترشح للوظائف النيابية؛ لأنهم يمثلون السلطة التنفيذية التي يراقبها البرلمان. وينبغي إعادة تشكيل مجلس الشورى ومنحه الاختصاص الأصيل بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية. ويجب أن يكون تشكيل لجان التحقيق شاملاً أعضاء من المعارضة لضمان أداء هذه اللجان لمهامها بحرية وحيادية.

المبحث الثاني

الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في مواجهة الفساد

تقوم المجالس الشعبية المحلية بدور رقابي في غاية الأهمية على الجهات التنفيذية في نطاق الوحدات المحلية، بموجب قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ [٢].

وقد منح المشرع أعضاء هذه المجالس الحق في توجيه الأسئلة إلى المسئولين المحليين بالمادة ١٩ التي نصت على أن "لكل عضو من أعضاء المجلس الشعبى المحلى للمحافظة أن يوجه للمحافظ أو لمساعدى المحافظ، ولكل من رؤساء المصالح ورؤساء الهيئات العامة فى نطاق المحافظة أسئلة فى الشئون التى تدخل فى اختصاصاتهم، ويجب أن يكون السؤال فى أمر من لأمور المحلية، وألا يكون متعلقاً بمصلحة خاصة بمقدمه".

ويلاحظ أن المشرع لم يمنح أعضاء المجالس الشعبية المحلية الحق في الاستجواب أو الحق في تكوين لجان تحقيق مثل أعضاء البرلمان. ومن أهم السلطات الممنوحة لأعضاء المجالس الشعبية للرقابة على الجهات التنفيذية ما يلي:

١- الرقابة على مختلف المرافق والأعمال التي تدخل في اختصاص المحافظة.
٢- رقابة ومتابعة تنفيذ مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
٣- إقرار ومتابعة تنفيذ مشروع الموازنة السنوية للمحافظة.

---

(١) أ/ حسين محمود حسن، الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد الإداري في مصر، مرجع سابق، ص ٦٤.

(٢) الجريدة الرسمية العدد ٢٥ (تابع) في ٢١ /٦/ ١٩٧٩.

ومما يعيق هذه المجالس عن الرقابة بفاعلية، إلغاء حق هذه المجالس في استجواب السلطات المحلية، مما يوجب إعادة هذا الحق الذي كان مقرراً لهذه المجالس سابقاً [1].

الفصل الثاني

دور الأجهزة الرقابية المتخصصة في مواجهة الفساد الإداري

تقوم أجهزة الرقابة المتخصصة بدور كبير في مكافحة الفساد، نوضح ذلك فيما يلي:

المبحث الأول

الجهاز المركزي للمحاسبات ودوره في مواجهة الفساد الإداري

يعد الجهاز هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتتبع رئيس الجمهورية طبقاً لنص المادة ١ من قانون الجهاز رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ المعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨، وهو بمثابة الجهاز الأعلى للرقابة المحاسبية، وأقدم الأجهزة العاملة في الساحة الرقابية [2].

أولاً : الجهات التي تخضع لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات :

يمارس الجهاز اختصاصه وفقاً للمادة ٣ من القانون التي نصت على أن "يباشر الجهاز اختصاصاته بالنسبة للجهات الآتية :١- الوحدات التى يتألف منها الجهاز الإداري للدولة ووحدات الحكم المحلي.٢- الهيئات العامة والمؤسسات العامة وهيئات القطاع العام وشركاته والمنشآت والجمعيات التعاونية التابعة لأي منها في الأنشطة المختلفة بكافة مستوياتها طبقاً للقوانين الخاصة بكل منها.٣- الشركات التى لا تعتبر من شركات القطاع العام والتى يساهم فيها شخص عام أو شركة من شركات القطاع العام أو بنك من بنوك القطاع العام بما لا يقل عن ٢٥ % من رأسمالها.٤- النقابات والاتحادات المهنية والعمالية.٥- الأحزاب السياسية والمؤسسات الصحفية القومية والصحف الحزبية.٦- الجهات التى تنص قوانينها على خضوعها لرقابة الجهاز.٧- أي

---

(١) د/ بكر القباني، الوسيط في الإدارة العامة، بدون دار نشر، ١٩٨٠؛ د/ العوضي العوضي عثمان، الرقابة القانونية على مالية الدولة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٩٢، ص ٤١٢ وما بعدها.

(٢) د/ بدر محمد السيد القزاز، دور الإدارة الإلكترونية في محاربة الفساد، مرجع سابق،، ص ٢٥٩ وما بعدها.

جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها أو ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال المملوكة للدولة" [١].

ويختص الجهاز بفحص ومراجعة أعمال وحسابات أى جهة يعهد إليه بمراجعتها أو فحصها من رئيس الجمهورية أو مجلس النواب أو رئيس مجلس الوزراء [٢].

ثانيًا: أنواع الرقابة التي يمارسها الجهاز المركزي للمحاسبات :

يباشر الجهاز اختصاصه وفقاً لأحكام المادة ٢١٩ من دستور ٢٠١٤ الحالي، والمادة ٥ من قانون الجهاز في المجالات الآتية:

- **الرقابة المالية المحاسبية والقانونية:**

يمارس الجهاز دوره في الرقابة المالية والقانونية من خلال الإجراءات التالية:

١- الفحص الدوري للسجلات والدفاتر والمستندات الخاصة بالتحصيل والصرف، وكشف وقائع الاختلاس والإهمال والمخالفات المالية، واقتراح الحلول لمعالجتها، والتحقق من أن الميزانية تعبر بوضوح عن المركز المالي الحقيقي للوحدة.

٢- المراقبة الدورية لحسابات أجهزة الدولة من ناحيتي الإيرادات والمصروفات، من خلال المراجعة والتفتيش على المستندات والدفاتر والسجلات الخاصة بالمتحصلات والمستحقات العامة والمصروفات العامة، ومدى مطابقتها لأحكام القوانين واللوائح.

٣- الاشتراك في عمليات الجرد بخزائن ومخازن الوحدات، وإجراء جرداً مفاجئًا عليها، والتأكد من أن الجرد والتقويم قد تم وفقاً للإجراءات والأصول المرعية.

٤- إبداء الرأي فيما إذا كانت المخصصات التي كونتها الوحدة كافية لتغطية جميع الالتزامات والخسائر المحتملة، واعتماد الإقرار الضريبي الخاص بالجهات الإدارية.

٥- التحقق من مدى ملاءمة النظام المحاسبي وأنظمة الضبط والرقابة الداخلية.

---

(١) المادة ٣ من قانون الجهاز رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨، الجريدة الرسمية، ع ٢٣ (تابع)، بتاريخ ١٩٨٨/٦/٩.

(٢) المادة ٤ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ سالف الذكر.

٦- مراجعة قرارات شئون العاملين فيما يتعلق بصحة التعيينات والمرتبات والأجور والترقيات والعلاوات وبدل السفر ومصاريف الانتقال والمرتبات الإضافية .. ألخ.

- **الرقابة على تنفيذ الخطة وتقويم الأداء:**

يراقب الجهاز مدى استخدام المال العام على أسس ومعايير الاقتصاد والكفاية والفعالية من عدمه، وتحقيقاً لذلك فإنه يقوم بالأعمال الآتية:

١- متابعة وتقويم أداء الوحدات التابعة لرقابة الجهاز التي تباشر نشاطها في مجالي الخدمات والأعمال بصفة دورية.

٢- إعداد التقارير التفصيلية التي تتناول تقويم ما يتكشف من نقاط ضعف أو اختلال أسفرت عنها تقارير المتابعة وتقويم الأداء عن الوحدات والأنشطة.

٣-متابعة تنفيذ المشروعات الاستثمارية للتكاليف المقدرة، وطبقاً للتوقيت الزمني المحدد لها، وعلى الوجه المحدد في الخطة.

٤- متابعة وتقويم القروض والمنح المبرمة مع الدولة والمنظمات الدولية والإقليمية والممنوحة من البنوك الأجنبية، والمديونية مع العالم الخارجي.

٥- متابعة حركات أسعار السلع والخدمات وخاصة السلع التموينية والاستهلاكية، ومقارنتها مع الأسعار في فترات سابقة.

٦- تتبع تغيير الاستهلاك القومي والدخل القومي وأن التغيير يتم طبقاً للخطة.

٧- تتبع مدى نجاح الخطة في إقامة التوازن الاقتصادي بين القطاعات المختلفة، واكتشاف مواطن الاختناق التي تمنع تنفيذ الخطة.

- **الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في المخالفات المالية:**

يختص الجهاز بفحص ومراجعة والطعن على القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته في شأن المخالفات المالية، للتأكد من أن الإجراءات المناسبة قد اتخذت بالنسبة لتلك المخالفات، وتم محاسبة المخالفين. ويتعين موافاة الجهاز بالقرارات المشار إليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدورها مصحوبة بكافة أوراق الموضوع [١].

(١) ويمارس الجهاز هذه الاختصاصات طبقاً لما ورد بالمادة ٥ من قانون الجهاز.

ثالثًا: القيود المفروضة على الجهاز وتأثيرها على استقلاليته:

توجد بعض التحديات التي تعيق الجهاز عن أداء دوره في مواجهة الفساد الإداري، ومنها: السرية المفروضة على تقارير الجهاز من قبل الحكومة والجهاز، دون أي مبرر قانوني أو فائدة مرجوة لهذه السرية، كما أن عدم إعطاء تقارير الجهاز الأهمية المطلوبة من المناقشة والأخذ في الاعتبار التوصيات الواردة بها، وعدم تمتع أعضاء الجهاز بالحصانات الكافية مما يقيد الجهاز عن مواجهة الفساد.

ويرى بعض الكتاب أن تبعية الجهاز لرئاسة الجمهورية تقيد الجهاز عن أداء مهامه؛ لأن تبعيتة لرئيس الجمهورية تؤثر على حياديتة، ولا يستقيم ذلك مع الدور الذي يمارسه الجهاز في مراقبة السلطة التنفيذية (١).

غير أن بعض الكتاب يرون أن تبعية الجهاز لرئيس الجمهورية تظل الأفضل؛ لأنه في ظل تبعية الجهاز لمجلس الشعب في ظل قانون الجهاز السابق أدى إلى تدخل أعضاء مجلس الشعب في شئون الجهاز، وظهر ذلك جلًيا في ازدياد عدد التعيينات المزكاة من قبل أعضاء مجلس الشعب، والذي من شأنه إلحاق الضرر بكفاءة الجهاز في التصدي للفساد.

كما إنه في ظل استناد الحكومة إلى أغلبية ساحقة في البرلمان، لن تؤدي تبعية الجهاز لمجلس النواب إلى تغيير يذكر في مدى تمتع الجهاز بالاستقلالية. والواقع العملي أثبت أن أداء الجهاز في ظل تبعيته لرئيس الجمهورية أقوى من أداؤه في السابق (٢).

ومع تقديرنا للاتجاهين السابقين، إلا إنه ينبغي تحويل الجهاز إلى محكمة محاسبات على غرار التجربة الفرنسية الناجحة في هذا المجال، وتدعيمها بالعنصر القضائي من مجلس الدولة، واعتبار الأعضاء الحاليين أعضاء فنيين. ومنحهم الصلاحيات التي تمكنهم من أداء عملهم باستقلالية وأهمها: عدم القابلية للعزل، والتحقيق معهم عن طريق لجان قضائية.

وينبغي تعديل المادة ١٢ من قانون الجهاز بجعل التأخر أوعدم الرد على مكاتباته من قبيل المخالفات المالية؛ لتحقيق سرعة الرد من الجهات الإدارية

---

(١) أ/ أحمد منيسي، الأداء الرقابي لمجلسي الشعب والشورى في دور الانعقاد ١٩٩٧/١٩٩٨، مجلة قضايا برلمانية، السنة الثانية، ع ١٦، يوليو ١٩٩٨، ص ١٦ وما بعدها.

(٢) أ/ حسين محمود حسن، الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد الإداري في مصر، مرجع سابق، ص ٧١.

على الجهاز. وينبغي التزام مجلس النواب بمناقشة تقارير الجهاز والحساب الختامي في المواعيد المقررة. ويلزم نشر التقارير التي يصدرها الجهاز بالجريدة الرسمية؛ تدعيما لمبدأ الشفافية وإشراكا للمجتمع المدني في الرقابة، مع إخضاع جميع مؤسسات الدولة للرقابة فيما عدا التسليح.

المبحث الثاني

الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ودوره في مواجهة الفساد الإداري

يعد الجهاز هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية تتبع المجلس التنفيذي (مجلس الوزراء) طبقاً لنص المادة ١ من قانون الجهاز، ويهدف الجهاز إلى تطوير مستوى الخدمة المدنية، ورفع الكفاية الإنتاجية وتحقيق العدالة في معاملة العاملين (م ٣).

أولاً: الجهات الخاضعة لاختصاص الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة:

يختص الجهاز بممارسة مهامه في الوحدات التي يتألف منها الجهاز الادارى للدولة، والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها [١].

ثانيًا: الدور الرقابي للجهاز المركزي للتنظيم والادارة:

يمارس الجهاز دوره الرقابي من خلال الإدارة المركزية للشكاوى والتفتيش التي تم إنشائها بالقرار الجمهوري رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٤ والتي تختص بما يلي:

١- التفتيش على أعمال وحدات شئون العاملين بالوزارات والمصالح والهيئات العامة، وتلقي تقارير التفتيش الخاصة بوحدات شئون العاملين في وحدات الإدارة المحلية، التي أعدتها مديريات التنظيم والإدارة بالمحافظات وتقوم بمراجعتها فنيًا.

٢- مراجعة القرارات الإدارية التي تتعلق بشئون العاملين بالجهات الإدارية، والتأكد من مدى مطابقتها للقوانين واللوائح والكتب الدورية.

٣- التفتيش على أعمال ترتيب وموازنة الوظائف لوحدات الجهاز الإداري للدولة.

٤- دراسة وبحث الشكاوى التي ترد للجهاز.

---

(١) هذه الاختصاصات مقررة بنص المادة ٤ من القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤.

رابعًا: صلاحيات الجهاز في ممارسة اختصاصاته:

نصت المادة ٦ من قانون الجهاز على أنه: "للجهاز في الجهات التي يباشر اختصاصاته بها ما يلي: (١) الإشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين وإصدار التعليمات الفنية والنشرات المنظمة لها. (٢) مراجعة مشروعات إنشاء الأجهزة الجديدة وإعادة تنظيم أو تعديل اختصاصات أجهزة قائمة قبل اعتمادها من السلطة المختصة. وإبداء الرأي في اللوائح المتعلقة بسير وتنظيم العمل. (٣) وضع الأنماط التنظيمية ومعدلات الأداء المناسبة في هذه الجهات ونشرها عليها؛ للاسترشاد بها في تنظيمها ووضع ميزانياتها. (٤) مراجعة مشروعات الميزانيات المشار إليه في البند ٦ من المادة السابقة قبل عرضها على وزارة الخزانة. (٥) معاونة إدارات شئون العاملين ووحدات التنظيم والتدريب وتدريب العاملين بها، والتفتيش الفني على أعمالها وارسال تقارير بنتائج التفتيش إلى رؤساء هذه الجهات. (٦).....(٧) أن يندب من يرى من العاملين به للتفتيش على هذه الجهات ولإجراء الأبحاث اللازمة والإطلاع على الأوراق والسجلات وطلب البيانات التي يرى لزومها".

وللجهاز أيضًا حق الاتصال المباشر بالجهات المختلفة على جميع مستوياتها وطلب الإحصاءات والبيانات اللازمة لمباشرة اختصاصاته (م ٧).

ويضع رئيس الجهاز تقريرًا وافيًا عن أعمال الجهاز وتوصياته، ويرفعها في نهاية كل عام إلى رئيس مجلس الوزراء ليرى ما يمكن اتخاذه بشأنها (م ٨).

ويلاحظ أن الدور الرقابي للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في مجال مواجهة الفساد الإداري يكون أقرب إلى عملية الدراسة والبحث منها إلى عملية الرقابة بمعناها الفني؛ لأن رأي الجهاز ليس ملزمًا للجهات الإدارية، ولا توجد عقوبات في حالة مخالفة توجيهاته [١].

ويرى الباحث، ضرورة النص القانوني على إلزامية الكتب الدورية والقرارات التي يصدرها الجهاز، وفرض عقوبات إدارية عند مخالفتها. وأن تكون رقابة شئون العاملين من اختصاص الجهاز فقط، وإلغاء أي نص يخالف ذلك. ونناشد المشرع بتفعيل دور الجهاز في عملية اختيار العاملين في الأجهزة الحكومية لضمان الحيادية واختيار الأفضل.

---

(١) أ/ حسين محمود حسن، الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد الإداري في مصر، مرجع سابق، ص ٧٦.

المبحث الثالث

هيئة الرقابة الإدارية ودورها في مواجهة الفساد الإداري

تعتبر هيئة الرقابة الإدارية هيئة مستقلة، تتبع رئيس الجمهورية، لها شخصية اعتبارية، وتتمتع بالاستقلال الفنى والمالى والإداري. وتهدف إلى منع الفساد بكافة صوره، واتخاذ التدابير اللازمة للوقاية منه، ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة، وحفاظًا على المال العام [1].

أولاً: الإختصاصات التي تباشرها هيئة الرقابة الإدارية (م ٢، ٣):

تمارس الهيئة اختصاصها على النحو التالي:

١- الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من الموظفين، والعمل على منع وقوعها وضبط ما يقع منها، ولها في سبيل ذلك الاستعانة برجال الشرطة وغيرهم من رجال الضبطية القضائية وذوى الخبرة.

٢- بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة، ومقترحاتهم فيما يلمسونه بقصد تحسين الخدمات.

٣- بحث وتحرى أسباب القصور في العمل، والكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التي تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة، واقتراح وسائل تلافيها.

٤- متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح وافية لتحقيق الغرض منها.

٥- مد رئيس مجلس الوزراء والوزارات والمحافظين بأية معلومات أو دراسات يطلبونها منها، وبأي عمل إضافي آخر يعهد به إليها رئيس مجلس الوزراء.

وقد أضيف بالفقرات هـ، و، ز، ح، ط من المادة ٢ من قانون هيئة الرقابة الإدارية بعد تعديلها بالقانون رقم ٢٠٧ لسنة ٢٠١٧، العديد من الاختصاصات وهي:

٦- كشف وضبط الجرائم التى تستهدف الحصول أو محاولة الحصول على أى ربح أو منفعة باستغلال صفة أحد الموظفين أو أحد شاغلى المناصب العامة بالجهات المدنية أو اسم إحدى الجهات المدنية المنصوص عليها بالمادة

---

(١) المادة ١ من القانون رقم ٢٠٧ لسنة ٢٠١٧ فى شأن تعديل بعض أحكام القانون رقم ٥٤ لسنة١٩٦٤بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية، المنشور بالجريدة الرسمية، ع٤١ مكرر (ب)، السنة الستون، بتاريخ ٢٠١٧/١٠/١٨، وكانت هيئة الرقابة الإدارية تتبع رئيس مجلس الوزراء قبل هذا التعديل التشريعي الأخير.

(٤) من هذا القانون، وكذا الجرائم المتعلقة بتنظيم عمليات النقد الأجنبى المنصوص عليها بقانون البنك المركزى والجهاز المصرفى والنقد، والجرائم المنصوص عليها بالقانون رقم ٥ لسنة ٢٠١٠ بشأن تنظيم زرع الأعضاء البشرية، والجرائم المنصوص عليها بالقانون رقم ٦٤ لسنة ٢٠١٠ بشأن مكافحة الاتجار بالبشر.

٧- وضع ومتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، بالمشاركة والتنسيق مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية فى الدولة.

٨- التعاون والتنسيق وتبادل الخبرات والوثائق والمعلومات مع الهيئات والأجهزة الرقابية فى الدولة، وغيرها من الجهات المختصة بمكافحة الفساد فى الخارج.

٩- نشر قيم النزاهة والشفافية، والعمل على التوعية المجتمعية بمخاطر الفساد، وسبل التعاون لمنعه ومكافحته، بالتعاون مع الجهات المعنية ومنظمات المجتمع المدني.

١٠- متابعة نتائج المؤشرات الدولية والإقليمية والمحلية فى مجال منع الفساد ومكافحته، ووضع التوصيات لتلافى أى نتائج سلبية أسفرت عنها تلك المؤشرات، ومتابعة تنفيذها بصفة دورية، وتقييم أداء المسئولين عن تنفيذها.

ثانيًا: الجهات الخاضعة لاختصاص هيئة الرقابة الإدارية:

تباشر الرقابة الإدارية اختصاصاتها في الجهاز الإداري للدولة بجميع فروعه، وقطاع الأعمال العام، والهيئات العامة والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها، والجمعيات العامة والخاصة، والقطاع الخاص الذي يباشر أعمالاً عامة، وكل الجهات التي تساهم فيها الدولة.

وتضع الهيئة تقريرا سنويا عن جهودها ونشاطها تُضَمّنه نتائج أعمالها وأبحاثها ودراساتها ومقترحاتها، وتقدمه إلى كل من رئيس الجمهورية، ومجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء، وذلك طبقا للإجراءات التى يصدر بها قرار من رئيس الهيئة (م ٤، ٥).

ثالثًا: السلطات الممنوحة لعضو هيئة الرقابة الإدارية:

منح قانون الهيئة رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ المعدل بالقانون رقم ٢٠٧ لسنة ٢٠١٧ عضو الهيئة في سبيل تنفيذ مهامه السلطات والصلاحيات الآتية (م ٦، ٧، ٨):

أ- الحق في الإطلاع على البيانات مهما كانت درجة سريتها.

ب- الحق في الحصول على صورة من المستندات والتحفظ على الملفات.

ج- استدعاء من يرى سماع أقوالهم.
د- طلب وقف/أو إبعاد الموظف مؤقتاً عن العمل أو الوظيفة.
هـ- طلب معاقبة الموظف تأديبيًا.
و-يجوز لهيئة الرقابة الإدارية، أن تُجرى التحريات فيما يتعلق بالجهات المدنية. وإذا أسفرت التحريات عن أمور تستوجب التحقيق تُحال الأوراق إلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة أو سلطة التحقيق المختصة، بعد موافقة رئيس الهيئة أو نائبه، وتقوم النيابة الإدارية أو النيابة العامة أو سلطة التحقيق المختصة بإفادة الهيئة بما انتهى إليه التحقيق، وحسنًا بما فعله المشرع في هذا الخصوص، فقد كان يشترط حصول الهيئة على موافقة رئيس مجلس الوزراء عند إحالة أي موظف إلى التحقيق قبل تعديل المادة ٨ من قانون الهيئة في عام ٢٠١٧؛ لأن ذلك كان يؤدي إلى تسريب المعلومات، وبالتالي تبديد جهود الرقابة الإدارية في كشف الفساد.

رابعًا: العقوبات المتعلقة بهيئة الرقابة الإدارية:

يعاقب تأديبيًا أى موظف يخفى بيانات يطلبها أعضاء الرقابة الإدارية، أو يمتنع عن تقديمها إليهم أو يرفض إطلاعهم عليها، مهما كانت طبيعتها. وللرقابة الإدارية إجراء التحريات والمراقبة السرية بوسائلها الفنية المختلفة، كلما رأت مقتضى لذلك. ولها تفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المنسوبة إليهم المخالفات بعد الحصول على إذن كتابي من رئيس الهيئة أو من النيابة العامة، إذا كانت هناك مبررات قوية تدعو لاتخاذ هذا الإجراء.

ويرى الباحث، ضرورة تعزيز الدور الرقابي للهيئة من خلال الآتي:

أ- نقل الاختصاصات الواردة بالفقرة أ، ب من قانون الهيئة إلى الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة؛ لأنها اختصاصات يقوم بها فعلاً. على أن يتركز دور الهيئة الرقابة الإدارية على الاختصاص الواردة في الفقرة ج، هـ، و، ز، ح، ط من المادة ٢ من قانون إنشائها؛ حيث إن تلك الاختصاصات تتماشى مع طبيعتها الأمنية [١].
ب- ضرورة التنسيق بين هيئة الرقابة الإدارية والإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة؛ نظرًا لتماثل اختصاصاتهما في أغلب الجوانب.

(١) د/ حسين عبد العال، الرقابة الإدارية بين علم القانون وعلم الإدارة العامة،دار الفكر العربي،٢٠٠٤،ص ٣٨٦.

ج- منح أعضاء الهيئة الحصانات التي تكفل لهم القيام بمهامهم الرقابية، وأهمها عدم القابلية للعزل، وأن يكون تأديب الأعضاء عن طريق لجنة قضائية خالصة [١].

المبحث الرابع

هيئة النيابة الإدارية ودورها في مواجهة الفساد الإداري

تعتبر النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة بموجب أحكام المادة ١من قانون تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ الحالي [٢].

أولاً : اختصاصات النيابة الإدارية:

نصت المادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤ الحالي على أن: "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية، ويكون الطعن في قراراتها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، كما تتولى تحريك ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة، وذلك كله وفقًا لما ينظمه القانون...".

وتمارس هيئة النيابة الإدارية اختصاصاتها طبقًا لما ورد بأحكام المادتين ٣، ٤ من قانون تنظيمها رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨، فقد نصت المادة ٣ على أنه: "مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية فى الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق، تختص النيابة الإدارية بالنسبة إلى الموظفين الداخلين فى الهيئة والخارجين عنها والعمال بما يأتى: .... (٢) فحص الشكاوى التى تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أى جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الإهمال فى أداء واجبات الوظيفة. (٣) إجراء التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية التى يكشف عنها إجراء الرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة، وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التى يثبت الفحص جديتها. ويجب إرسال إخطار إلى الوزير أو الرئيس الذى يتبعه الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء فيه،

---

(١) أ/ حسين محمود حسن، الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد الإداري في مصر، مرجع سابق، ص ٧٧.

(٢) قانون تنظيم النيابة الادارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨، الجريدة الرسمية، ع مكررًا، بتاريخ ١٩٥٨/٨/٢٤.

وذلك عدا الحالات التى يجرى فيها التحقيق بناءً على طلب الوزارة أو الهيئة التى يتبعها الموظف".

ثانيا: سلطات النيابة الإدارية في مجال التحقيق:

١. حق الاطلاع على المستندات اللازمة لإجراء التحقيق بالوزارات والمصالح.
٢. حق استدعاء الشهود وسماع أقوالهم بعد حلف اليمين، وتسري على الشهود الأحكام المقررة في قانون الإجراءات الجنائية للتحقيق بمعرفة النيابة العامة. والأمر بضبط الشاهد وإحضاره إذا تخلف عن الحضور (م ٧).
٣. أحقية مدير النيابة أو من يفوضه من الوكلاء في حالة التحقيق أن يأذن (كتابيا) بتفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المنسوبة إليهم المخالفة المالية أو الإدارية إذا كانت هناك مبررات لهذا الإجراء، ولعضو النيابة في جميع الأحوال أن يجري تفتيش أماكن العمل وغيرها مما يستعمله الموظفون الذين يجري معهم التحقيق (مادة ٩).
٤. أحقية مدير النيابة أو أحد الوكلاء أن يطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته. ويكون الوقف بقرار من الوزير أو الرئيس المختص، فإذا لم يوافق وجب عليه إبلاغ مدير النيابة بمبررات امتناعه، وذلك خلال أسبوع من طلبه. ولا يجوز أن تزيد مدة الوقف عن ثلاثة أشهر إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة (مادة ١٠).

ثالثًا: القيود التشريعية التي تعيق هيئة النيابة الإدارية عن أداء دورها:

يوجد العديد من القيود التي تعيق النيابة الإدارية في مواجهة الفساد الإداري، ومنها:

١- تقيد المادة ٨٣ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ الخاص بالعاملين بالقطاع العام، سلطة النيابة الإدارية في التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا، بضرورة الحصول على طلب سابق من رئيس مجلس الإدارة، وفي التحقيق مع رئيس مجلس الإدارة إلا بناءً على طلب رئيس الجمعية العمومية للشركة، مما يؤدي إلى منع النيابة الإدارية عن التحقيق في الجرائم التي يرتكبها هؤلاء الموظفين. وينبغي على المشرع أن يترك أمر

تقدير خطورة الاتهام الموجهة إلى هؤلاء العاملين لأعضاء النيابة الإدارية [١].

٢- نص المادة ٢/٤٤ من القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١، بأنه: "وأنه يسري في شأن واجبات العاملين بالشركات التابعة والتحقيق معهم وتأديبهم. أحكام الفصل الخامس من الباب الثالث من قانون العمل الصادر بالقانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١". وبالنظر في أحكام قانون العمل الجديد رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ وقد تضمنت المادة ٢ منه على "نفاذ سريان التشريعات الخاصة ببعض الطوائف إلى أن يتم إبرام ونفاذ الاتفاقيات الجماعية بشأنها" بما يدل على أن العاملين بالشركة التابعة يسري عليهم القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ وتطبق عليهم قواعد قانون العمل فيما لا يرد بشأنه نص في هذا القانون. ويعتبر ذلك إخلالاً بمبدأ المساواة، لخضوع الفئة الأولى لولاية النيابة الإدارية في التحقيق والتأديب وخضوع الفئة الثانية لقانون العمل، فينبغي إلغاء الفقرة الأخيرة من المادة ٤٤ من القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ من أجل حماية المال العام.

وقد انتهت الدراسات [٢] إلى بعض الاقتراحات لتعزيز دور النيابة الإدارية في أداء اختصاصها بشكل عام، وفي مواجهة الفساد الإداري بشكل خاص وهي على ما يلي:

١- أن تكون النيابة الإدارية صاحبة الولاية العامة بالتحقيق في المخالفات المالية والإدارية ولا تتقيد في مباشرة اختصاصها بموافقة الجهات الإدارية، مع تحقيق التوازن بين الجهتين من خلال مباشرة جهة الإدارة لبعض اختصاصات التأديب في المخالفات البسيطة.

٢- ضرورة معالجة النصوص التي تعطي الجهات الإدارية سلطات تقديرية واسعة في حق مخالفة رأي النيابة الإدارية، من خلال وضع نظام قانوني يفرض عقوبات عند مخالفة الجهة الإدارية لقرارات النيابة، وتزويدها بما يضمن احترام المخالف للتكليف بالحضور.

---

(١) د/عبد الفتاح بيومي، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٣؛ د/ أماني عمر حلمي، النيابة الإدارية ودورها في مباشرة الإجراءات التأديبية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ٢٠٠٦.

(٢) أ/ حسين محمود حسن، الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد الإداري في مصر، مرجع سابق، ص ٨٣.

٣- أن يقتصر حق فصل الموظف بغير الطريق التأديبي على سلطة النيابة الإدارية فقط؛ لكونها جهة قضائية محايدة تقدر وجود اعتبارات وشبهات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة، بما يتطلب تعديل القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ والخاص ببيان الحالات التي يجوز للجهة الإدارية فصل الموظف بغير الطريق التأديبي، بحيث تصبح سلطة اتخاذ قرار الفصل من اختصاص النيابة الإدارية دون غيرها.

المبحث الخامس

إدارة الكسب غير المشروع ودورها في مواجهة الفساد الإداري

أنشئت إدارة الكسب غير المشروع بوزارة العدل بموجب القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥، وتشكل من رئيس يختار من بين مستشاري محاكم الاستئناف، وعدد كاف من رؤساء المحاكم الابتدائية يندبون طبقاً لقانون السلطة القضائية.

والكسب غير المشروع هو، كل مال حصل عليه أحد العاملين بالجهاز الإداري للدولة لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الخدمة أو الصفة العامة، أو نتيجة لسلوك مخالف لنص قانوني عقابي أو للآداب العامة، يترتب عليه زيادة في الثروة تطرأ بعد تولى الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لهذا القانون أو على زوجته أو أولاده القصر، متى كانت لا تتناسب مع موارده، وعجز عن إثبات مصدر مشروعيتها (م ٢ من القانون).

أولاً: الأشخاص الخاضعين لإدارة الكسب غير المشروع:

حددت المادة ١ من القانون الخاضعين لأحكامه، وهم: القائمون بأعباء السلطة العامة، وسائر العاملين في الجهاز الإداري للدولة، ورئيس وأعضاء مجلس الشعب والشورى، ورؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية وغيرهم ممن لهم صفة نيابية عامة سواء أكانوا منتخبين أم معينين. ورؤساء وأعضاء مجالس الإدارة، وسائر العاملين بالهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها، ورؤساء وأعضاء مجالس الإدارة وسائر العاملين بالشركات التي تساهم فيها الحكومة أو الهيئات العامة أو المؤسسات العامة أو الوحدات الاقتصادية التابعة لها بنصيب في رأس مالها، ورؤساء وأعضاء مجالس إدارة النقابات المهنية، والاتحادات العمالية، والنقابات العمالية، والجمعيات الخاصة ذات النفع العام. ورؤساء وأعضاء مجالس الإدارة وسائر

العاملين بالجمعيات التعاونية، والعمد والمشايخ، ومأمورو التحصيل والمندوبون له، والأمناء على الودائع، والصيارفة، ومندوبو المشتريات والمبيعات، وأعضاء لجان الشراء والبيع في الجهات المشار إليها.

ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية إضافة فئات أخرى بناءً على اقتراح من وزير العدل، إذا اقتضت ذلك طبيعة العمل الذي يقومون عليه.

ثانيًا: المهام الموكولة لإدارة الكسب غير المشروع:

ألزم القانون الخاضعين لأحكامه بتقديم إقرارًا بذمته المالية، وذمة زوجته وأولاده القصر، يبين فيه الأموال الثابتة والمنقولة خلال شهرين من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون، ويجب تقديم إقرار ذمة مالية بصفة دورية خلال شهر يناير التالي لانقضاء خمس سنين على تقديم الإقرار السابق، وذلك طوال مدة خضوعه لأحكام القانون، ويجب أن تتضمن هذه الإقرارات مصدر الزيادة في الذمة المالية [1]. وكل من يتخلف عن تقديم إقرار الذمة المالية في المواعيد المقررة يعاقب بالحبس أو الغرامة التي لا تقل عن ٢٠ جنيهًا ولا تزيد على ٥٠٠ جنيه أو بإحدى العقوبتين، كما أن الموظف الذي يتعمد ذكر بيانات غير صحيحة في إقرار الذمة المالية يعاقب بالحبس أو الغرامة (م ٢٠).

وللإدارة في سبيل تأدية عملها طلب البيانات والإيضاحات، والحصول على الأوراق من الجهات، بما فيها تلك التي تعتبر بيانات سرية. وإذا تبين من الفحص وجود شبهات قوية على كسب غير مشروع يحيل الجهاز الأوراق إلى مجلس النواب بالنسبة إلى رئيس الجمهورية ونوابه، ورئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم، لاتباع الإجراءات القانونية في ذلك، أما بالنسبة لغير هؤلاء، فيتولى إجراء التحقيق بالنسبة لهم هيئات يصدر بتشكيلها قرار من وزير العدل، ولهذه الهيئات جميع الاختصاصات المقررة في قانون الإجراءات الجنائية، ولها أن تندب النيابة العامة لتحقيق وقائع معينة.

---

(١) أ/ محمد صادق إسماعيل، د/ عبدالعال الديربى، جرائم الفساد بين آليات المكافحة الوطنية والدولية، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، ٢٠١٢، ص ٦٥ وما بعدها.

المبحث السادس
إدارة مكافحة جرائم الأموال العامة ودورها في مواجهة الفساد الإداري

تعد الإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة إحدى الإدارات التابعة لوزارة الداخلية، وأنشئت بقرار من وزير الداخلية، وأعضائها من رجال الشرطة المتمتعين بالضبطية القضائية.

أولاً : اختصاصات الإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة:

يتمثل دور الإدارة في القيام بالمهام الموكولة إليها وفقًا لما ورد بدليل عمل ونشاط الإدارة الصادر عام ١٩٩٩ وهي على النحو التالي:

١- مكافحة كافة الصور الإجرامية والانحراف الوظيفي الذي يتمثل في جرائم الرشوة والاختلاس والاستيلاء والتربح، وكافة صور العدوان على المال العام المنصوص عليها في قانون العقوبات. وملاحقة مرتكبي هذه الجرائم، وضبط ما ينتج عنها.

٢- مواجهة الاستيلاء على أراضي الدولة، وضبط مرتكبيها واسترداد ما استولوا عليه، من خلال كشف أساليب تزوير المستندات المستخدمة في هذا النشاط، وتقوم الإدارة بإزالة التعديات على أراضي الدولة التي تقع من الأفراد، سواء أكانت تلك الأراضي مملوكة للأشخاص المعنوية العامة المرفقية أو المحلية ملكية عامة أو خاصة.

٣- متابعة نشاط البنوك العامة وكل ما يتعلق بمنح التسهيلات الائتمانية للعملاء، ومدى توافر الضمانات الكافية، واتخاذ الإجراءات القانونية قبل المخالفين للنظم الموضوعة من قبل البنك المركزي، وكشف الطرق الاحتيالية التي يلجأ إليها بعض الأفراد للاحتيال على البنوك والاستيلاء على أموالها وضبط مرتكبيها وتقديمهم إلى العدالة، بالإضافة إلى كشف جرائم بطاقات الائتمان ووسائل الدفع الالكتروني.

٤- مواجهة الجرائم الاقتصادية العابرة للحدود مثل جرائم غسل الأموال.

ويرى الباحث، ضرورة ضم هذه الإدارة إلى هيئة الرقابة الإدارية، مع تزويدها بأحداث الوسائل التكنولوجية؛ لضمان أداء دورها بشكل فعال في مكافحة أشكال الفساد الإداري [١].

---

(١) أ/ حسين محمود حسن، الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد الإداري في مصر، مرجع سابق، ص ٨٩.

المبحث السابع

اللجنة الوطنية التنسيقية ودورها في مواجهة الفساد الإداري

أنشئت اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد بموجب قرار السيد/ رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٨٩٠ لسنة ٢٠١٠ والمعدل بالقرار ٤٩٣ لسنة ٢٠١٤ برئاسة السيد/ رئيس مجلس الوزراء وعضوية كل من وزير التنمية المحلية والإدارية، وزير العدل، رئيس هيئة النيابة الإدارية، رئيس هيئة الرقابة الإدارية، وممثلين عن كل من وزارة الداخلية/ وزارة الخارجية/ المخابرات العامة/ الجهاز المركزي للمحاسبات/ وحدة مكافحة غسل الأموال/ النيابة العامة وذلك للعمل على توفير العدالة والمساواة، وتكافؤ الفرص في توزيع مكتسبات التنمية من خلال استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد والوقاية منه بشكل مؤسسي، بما يكفل الكشف عن مواطن الفساد والتحري عن جميع القضايا المرتبطة به، بهدف الإصلاح والتحديث وتطوير مؤسسات الدولة والتصدي لظاهرتي الواسطة والمحسوبية التي تلغي حقاً أو تحق باطلاً، وتوفير قنوات اتصال مع الجمهور لتلقي بلاغاتهم المتعلقة بتصرفات منطوية على فساد [١].

وتباشر هذه اللجنة مجموعة من الاختصاصات أهمها ما يلي:

١- تفعيل الإنفاذ الفعلي لأحكام الاتفاقيات الدولية والإقليمية لمكافحة الفساد.

٢- صياغة رؤية مصرية موحدة يتم التعبير عنها في المحافل الدولية.

٣- متابعة تنفيذ مصر لالتزاماتها الدولية الناشئة عن الاتفاقيات الدولية، وتنسيق المشاركة في أعمال المؤتمرات ذات الصلة والفرق والمجموعات المنبثقة عنها.

٤- إجراء تقييم دوري للتشريعات واللوائح والقرارات الوطنية المتعلقة بمكافحة الفساد، وتقرير مدى كفايتها وتوافقها مع الاتفاقيات الدولية التي وقعت عليها مصر.

---

(١) د/ بدر محمد السيد القزاز، دور الإدارة الإلكترونية في محاربة الفساد، مرجع سابق، ص ٢٩٠.

كما أنشئت اللجنة الفرعية التنسيقية لمكافحة الفساد المنبثقة عن اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد بموجب قرار السيد/ رئيس مجلس الوزراء رقم ١٠٢٢ لسنة ٢٠١٤ برئاسة السيد/ رئيس هيئة الرقابة الإدارية وعضوية ممثلين عن وزارة الداخلية/ وزارة التنمية المحلية والتنمية الإدارية/ وزارة الخارجية/ وزارة العدل/ النيابة العامة/ المخابرات العامة/ هيئة الرقابة الإدارية/ الجهاز المركزي للمحاسبات/ هيئة النيابة الإدارية/ وحدة مكافحة غسل الأموال.

وتباشر هذه اللجنة العديد من المهـام أهمها ما يلي:

١- إعداد الدراسة اللازمة لوضع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.

٢- وضع أنسب الإجراءات والآليات للتنسيق بين الأجهزة الرقابية داخل الدولة.

٣- تلقى البلاغات عن وقائع الفساد وتقصى الحقائق عن مرتكبيها.

٤- دراسة كافة مظاهر الفساد بوحدات الجهاز الإداري للدولة، واقتراح أنسب الحلول للقضاء عليها، ووضع التوصيات الخاصة بنشر ثقافة النزاهة والشفافية بالمجتمع.

ولقد قامت اللجنة الوطنية الفرعية لمكافحة الفساد بالانتهاء من وضع المقومات الأساسية للخطة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وتم الانتهاء من إعداد الخطة الزمنية – الجدول الزمني – للتنفيذ. وتم إطلاقها بتاريخ ٢٠١٤/١٢/٩ في اليوم العالمي لمكافحة الفساد [١].

(١) وللمزيد يمكن الاطلاع على الاستيراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في مصر من خلال الموقع الرسمي لهيئة الرقابة الإدارية: https://www.aca.gov.eg .

الخاتمة

تحدثنا في هذا البحث عن دور المؤسسات الرقابية في مكافحة الفساد الإداري، فتناولنا في الفصل التمهيدي تعريف الفساد الإداري، وبينا الرقابة الذاتية ودورها في مواجهة الفساد.

أما الفصل الأول – دور المؤسسات المحلية في مواجهة الفساد الإداري – فقد أشرنا إلى الدور الرقابي للسلطة التشريعية في مواجهة الفساد، ثم تعرضنا إلى الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في مواجهة الفساد.

كما أشرنا في الفصل الثاني – دور الأجهزة الرقابية المتخصصة في مواجهة الفساد الإداري – إلى الجهاز المركزي للمحاسبات ودوره في مواجهة الفساد، فتحدثنا عن نشأته والجهات التي تخضع لرقابتة وأنواع الرقابة التي يمارسها، وبينا صلاحيات الجهاز التي يملكها لتنفيذ مهامه، وتعرضنا إلى القيود المفروضة عليه ومدى تأثيرها على استقلاله.

وتناولنا بالبحث الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ودوره في مواجهة الفساد الإداري، فتحدثنا عن نشأته والجهات الخاضعة لرقابته، والإختصاصات التي يباشرها والدور الرقابي الذي يمارسه، وتناولنا صلاحيات الجهاز في ممارسة اختصاصاته.

كما أشرنا إلى هيئة الرقابة الإدارية ودورها في مواجهة الفساد الإداري، فتحدثنا عن نشأتها والإختصاصات التي تباشرها والجهات الخاضعة لاختصاصها، والسلطات الممنوحة لعضو الهيئة، وتناولنا العقوبات المتعلقة بهيئة الرقابة الإدارية.

ثم تحدثنا عن هيئة النيابة الإدارية ودورها في مواجهة الفساد الإداري، فتناولنا إنشائها واختصاصاتها والسلطات التي تملكها في مجال التحقيق، وتعرضنا إلى القيود التشريعية التي تعيقها عن أداء دورها.

ثم تناولنا بالبحث إدارة الكسب غير المشروع ودورها في مواجهة الفساد، فتحدثنا عن نشأتها والأشخاص الخاضعين لرقابتها، والمهام الموكولة لها.

وتحدثنا عن إدارة مكافحة جرائم الأموال العامة ودورها في مواجهة الفساد الإداري، فبينا نشأتها والاختصاصات التي تباشرها، وتعرضنا إلى اللجنة الوطنية التنسيقية ودورها في مواجهة الفساد الإداري، وتحدثنا عن اختصاصاتها وصلاحياتها، وكذلك اللجنة الوطنية الفرعية التنسيقية للوقاية من الفساد ومكافحته.

النتائج

توصلنا من خلال تلك الدراسة إلى بعض النتائج، التي تتلخص فيما يلي:

١- اتجاه الإرادة السياسية نحو مواجهة حقيقية للفساد الإداري، من خلال التعديلات الواردة على قانون هيئة الرقابة الإدارية والصلاحيات المستحدثة لأعضائها لمواجهة الفساد، وإنشاء اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد الإداري، وإنشاء الأكاديمية الوطنية لمكافحة الفساد، ووضع الاستيراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٤ – ٢٠١٨، و ما بعدها من ٢٠١٩ – ٢٠٢٢ والجاري إعدادها حالًيا.

٢- يلاحظ وجود العديد من الجهات الرقابية في مصر، على عكس غيرها من الدول، وتباشر هذه الأجهزة أعمالها الرقابية على الجهات الخاضعة لها كل على حدة دون أي تنسيق بينها، مما يمثل عبئًا متزايدًا ومرهقًا لهذه الجهات الخاضعة للرقابة.

٣- وجود تداخل في الاختصاصات بين الجهاز المركزي للمحاسبات والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، في مجال الرقابة المالية، رغم قيام العديد من أجهزة وزارة المالية بهذا الدور كالتفتيش المالي بها، وجهاز الخدمات الحكومية.

٤- يباشر الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة على وحدات شئون العاملين، ومتابعة الخطة وتقييم الأداء بالجهات الحكومية. وهذا اختصاص يمارسه الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وهيئة الرقابة الإدارية، ووزارة التنمية الاقتصادية.

٥- تداخل الاختصاصات بين هيئة الرقابة الإدارية وبين الجهاز المركزي للمحاسبات، ووازرة المالية في مجال الكشف عن المخالفات بجميع أشكالها. ويوجد تداخل في الاختصاص بفحص شكاوى المواطنين بين الهيئة، والنيابة الإدارية، والجهاز المركزي للمحاسبات. وتداخل بين الهيئة والجهات الأمنية التابعة لوزارة الداخلية في مجال الكشف عن الجرائم، وإعطاء الرأي بالنسبة لترشيحات وظائف الإدارة العليا.

٦- عدم استقلال الأجهزة الرقابية وتبعيتها للسلطة التنفيذية التي تراقبها، وهذا يخالف مبادئ الفكر الرقابي، مع عدم توفير الحصانة الكافية لأعضاء هذه الأجهزة.

٧- يؤدي الفساد إلى هجرة أصحاب الأموال، والكفاءات، وأصحاب الفكر الاقتصادي خارج البلاد بسبب المحسوبية والوساطة في تقلد الوظائف العامة.

التوصيات

توجد بعض النقاط ينبغي مراعاتها من قبل الدولة لمواجهة الفساد، نوضحها فيما يلي:

١- تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة على جميع المؤسسات العامة والخاصة داخل الدولة، من أجل توفير الجهد والوقت والتكاليف، وسد الثغرات أمام المفسدين.

٢- الاهتمام باختيار القيادت، وتزويدهم بالتدريب الميداني داخل مقار عملهم لضمان تحقيق نتائج فعلية في بيئة العمل.

٣- ينبغي تحديد اختصاصات الأجهزة الرقابية على نحو دقيق، بشكل يمنع تداخل الاختصاصات. ومنح أعضائها الحصانات التي تمكنها من أداء دورها الرقابي، مع تدريبهم على أحدث النظم الرقابية، وتزويد تلك الأجهزة بالتقنيات الحديثة.

٤- تحديد واجبات ومسئوليات الموظف العام بشكل دقيق؛ لأن العديد من جرائم الفساد الإداري ينتهي فيها التحقيق دون تحديد المسئول عن تلك الجرائم؛ بسبب وجود بطاقات وصف وظيفي ولوائح إدارية داخلية لا تحدد المسئولية بشكل دقيق.

٥- تعميم فكرة الفصل بين طالب الخدمة ومؤديها على جميع الجهات الإدرية داخل الدولة، مما يقلل من فرص الاتفاق على ارتكاب أفعال تتصف بالفساد، مع تحديد ونشر متطلبات الحصول على الخدمة في الجهات الحكومية؛ وذلك للحيلولة دون تلاعب بعض العاملين في هذه الجهات، لإجبار المواطن على دفع الرشاوى.

٦- الإسراع في تطبيق الحكومة الالكترونية؛ لأنها تؤدي إلى سهولة الحصول على المعلومات وتداولها بين الجهات الحكومية المختلفة من جهة، وبين الجهات الحكومية والمواطنين من ناحية أخرى، مما يؤدي إلى تضييق الخناق على المفسدين.

٧- التحسين المستمر لمرتبات الموظفين بالدولة حتى لا يلجأ العاملون إلى الفساد الإداري، في ظل التهام زيادات الأسعار للزيادة التي ترد على المرتبات.

٨- الاهتمام بدور المؤسسة الدينية في التوعية بالعقوبات الدينية للفساد الإداري، من خلال خطب الجمعة الأسبوعية في المساجد وذلك بالتنسيق مع وزارة الأوقاف.

٩- التوسع في الاهتمام بدور المؤسسة الإعلامية وإعداد البرامج اللازمة للتوعية بشكل عام عن خطورة الفساد على الصالح العام والخاص في المجتمع.

قائمة المراجع

أولاً : المراجع العربية :

١- **أحمد نبوي حسب النبي:** الفساد والتنمية: ماهي الأسباب الرئيسية للفساد؟ وماهي تأثيراته، مجلة الاقتصاد والمحاسبة، مصر، العدد ٥٤٧، ١٩٩٩.

٢- **أحمد رشيد:** الفساد الإداري، الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، مطبوعات دار الشعب، ١٩٧٦.

٣- **أحمد منيسي:** الأداء الرقابي لمجلسي الشعب والشورى في دور الانعقاد ١٩٩٧/١٩٩٨، مجلة قضايا برلمانية، س ٢، ع ١٦، يوليو ١٩٩٨.

٤- **أماني عمر حلمي:** النيابة الإدارية ودورها في مباشرة الإجراءات التأديبية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٦.

٥- **العوضي العوضي عثمان:** الرقابة القانونية على مالية الدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٢.

٦- **بدر محمد السيد القزاز:** دور الإدارة الإلكترونية في محاربة الفساد، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٥.

٧- **بكر القباني:** الوسيط في الإدارة العامة، بدون دار نشر، ١٩٨٠.

٨- **حسين عبد العال:** الرقابة الإدارية بين علم القانون وعلم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، ٢٠٠٤.

٩- **حسين محمود حسن:** دراسة تحليلية لأسباب الفساد في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير، نحو رؤية مستقبلية لمنع ومكافحة الظاهرة، ٢٠١١، مركز العقد الاجتماعي/ مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء المصري؛ الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد الإداري في مصر، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠١٠.

١٠- **حسنين المحمدي بوادي:** الفساد الإداري لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، بدون سنة نشر.

١١- **عبد الرحمن الهيجان،** استراتيجيات ومهارات ومكافحة الفساد، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، (أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية)، الرياض، م ١٢، ع ٢٣، ١٤١٨ هـ.

١٢- **عبد الله أحمد عبد الله المصراتي:** الفساد الإداري (نحو نظرية اجتماعية في علم اجتماع الانحراف والجريمة)، دار المكتب الحديث، ٢٠١١.

١٣- **عبد الفتاح بيومي:** أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٣.
١٤- **عصام عبد الفتاح مطر:** الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١١؛ جرائم الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١١.
١٥- **على عبد القادر على:** مؤشرات قياس الفساد الإداري، مجلة جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط بالكويت، س ٧، ع ٧٠، فبراير ٢٠٠٨.
١٦- **محي محمد مسعد:** دور الشفافية في مواجهة عولمة الفساد، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، م ١٢، ع ٢٤، أكتوبر ٢٠٠٣.
١٧- **ياسمين خضري:** دليل الحوكمة الرشيدة في القطاعات الخدمية، مركز العقد الاجتماعي، مجلس الوزراء المصري، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، ٢٠١٤؛ الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد: المفهوم والقياسات الدولية والمحلية تطبيقًا على الحالة المصرية، مجلة الاقتصاد والعلوم السياسية، م ١٧، ع ٤، ٢٠١٦.

ثانيًا : مراجع باللغة الإنجليزية:

1- moody George;The good Business Guide corruption in the third world development Washington, transparency inational, 1994.

2- Petal, A. (2015) ;Good Governance: The Key to agricultural growth. Retrieved from: http://indiamicrofinance.com/good-governance-agricultural-growth.html

دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد

دكتور
بلال أحمد سلامه بدر
دكتوراه القانون العام
كلية الحقوق – جامعة عين شمس

مقدمة

إن الفساد أمر مرفوض وفقا للعقل البشري وضمير الإنسان لأن النفس السوية لا تقبله ولا تسعى له بل إنها تقبحه، وعلى ذلك نجد أن الإنسان دائما ما يرفض صفة الفساد في الأشياء جميعها ويسعي الى الإصلاح في كل الأمور .

ولقد أدى التحرر في السياسة المالية والأسواق الاقتصادية وحركة رؤوس الأموال وإنتشار المعلومات عبر العالم وتوافر فرص جديدة وكبيرة من أجل السعي وراء الثروة والسلطة وإنتشار الوسائل الجديدة لنقل الأموال وتبادلها عبر الحدود بطرق غير مشروعة مما أدى الى زيادة هذه الظاهرة .

الفساد ظاهرة قديمة في مضمونها ولكنها حديثة في أساليبها ، فلقد إستشرى داؤه وأصبح ظاهرة تهدد جميع الدول بالإنحلال الإجتماعي والثقافي والاقتصادي .

وتتسم هذه الظاهرة بطابعها الشمولي والكلي ، لأنها آفة خطيرة عرفتها المجتمعات منذ وجود الإنسان على وجه الأرض فظهورها وإستمرارها يرتبط برغبة الإنسان في الحصول على المكاسب المادية أو المعنوية دون أن يكون له وجه حق في ذلك ، وعلى هذا ينتشر الفساد في النظم الديمقراطية والديكتاتورية ، وفي جميع الأنظمة الاقتصادية سواء كانت رأسمالية أو إشتراكية، وفي جميع الدول المتقدمة والنامية ولكن بدرجات متفاوتة .

للفساد آليات وآثار ومضاعفات تنخر في نسيج المجتمعات وسلوكيات الأفراد مما يستتبع معه الشلل في عمليات البناء والتمنية الإقتصادية والتأثير على الشرعية السياسية والقانونية وتدهور العدالة في توزيع الدخل والثروة، مما يعطل من فرص التنمية وتزاوج السلطة السياسية بالأخيرة، مما ينعكس على إنحياز الحكم لمصالح الأقلية المهيمنة عليه ، وتهميش الغالبية مما يؤدي الى إنعدام العدالة وعدم الإستقرار السياسي والإقتصادي .

لذلك فإنه وبسب الفساد فإن الديمقراطية تعني مزيجا من إنعدام الأمن وإرتباط ذلك بالعنف،والأسواق الحرة تعني أن يصبح الأغنياء أكثر غنى على حساب باقي أفراد المجتمع .

وعلى هذا ومنذ النصف الثاني من ثمانينات القرن الماضي تزايد الإهتمام بقضية الفساد سواء على المستوى الدولي أو الوطني وذلك من خلال وضع الإتفاقيات الدولية والقوانين الداخلية للحد من إنتشار تلك الظاهرة .

أهمية البحث :-

لقد كانت هناك مرحلة في الماضي غير البعيد لم يعبأ بها عدد كبير من الفقه والباحثين بالإهتمام بظاهرة الفساد سواء كان السبب في ذلك هو ندرة الأدلة عليه أو قلة المراجع الفقهية أو الرغبة في الإمتناع عن المغامرة بدخول قضية نظرية ، إلا أنه وفي خلال السنوات السابقة أصبح الفساد موضوعا يجذب إهتمام الحكومات وقطاع الأعمال وعدد كبير من الباحثين في مختلف المجالات وذلك لعلاقته بالتنمية والإصلاح .

ونظرا لخطورة ظاهرة الفساد وتأثيرها المباشر على جميع المستويات الإجتماعية والإقتصادية والسياسية والقانونية والدينية أيضا ، مما ينتج معه تزايد معدلات الفقر والتخلف والفوضى وعدم الإستقرار نتيجة لتهريب موارد الدولة الى الخارج وتجميدها في حسابات سرية وهذا مايتعلق بالفساد المالي.

أما عن الفساد الإداري فهو يعد أخطر أنواع الفساد لأن الإدارة هي المحرك الرئيسي للدولة وبالتالي يعكس الفساد عدم أهلية المسئولين للقيام بواجبات وظيفيتهم وتغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة وإنتشار المحسوبية وتدني الكفاءات مما يؤثر في مبدأ العدالة وتكافؤ الفرص بين المواطنين.

كما أن ارتفاع مؤشر الفساد في أي دولة يدل على عدم فعالية الرقابة الإدارية وغياب التشريعات المواكبة للظاهرة وضعف القوانين القائمة في مواجهتها .

ونظرا لتطور نظم المعلومات والاتصالات والتكنولوجيا والتي تجعل من السهل تداول الأموال بين المفسدين بالإضافة إلى تنوع صور الفساد وتشعب أساليبه لذلك كان لابد من الاهتمام بدراسة تلك الظاهرة الخطيرة.

أهداف البحث :- تهدف دراسة البحث إلى الآتي :-

١- بيان ماهية الفساد وصورة وأسبابه المختلفة وتأثيره على جميع الأنظمة .

٢- إيضاح دور كل من قواعد الدين والاتفاقيات الدولية في مواجهة الفساد .

٣- الإشارة الى دور سلطات الدولة الثلاث والأجهزة الرقابية في مكافحة هذه الظاهرة .

مشكلات البحث :-

تتمثل مشكلة البحث في قلة أو ندرة المراجع الفقهيه والتي تتناول بالتفصيل بيان دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد .

المبحث الأول

ماهية الفساد وأسبابه وأثاره

إن مصطلح الفساد يعد من أكثر المصطلحات تداولا هذه الأيام سواء في وسائل الإعلام المختلفة أو بين أفراد المجتمع بشكل عام .

هذه الظاهرة تعتبر العنصر الأساسي لإنهيار كثير من الأنظمة السياسية بالإضافة الى إعتباره السبب الرئيسي للأزمات الإقتصادية العالمية وإنهيار البنوك والمؤسسات المالية والإستثمارية ومديونية كثير من دول العالم .

ومما يزيد من خطورة الفساد هو تعدد صوره وكثره أسبابه مما يؤدي الى إنتشاره وتضخمه .

لذلك سنتعرض في هذا المبحث الى بيان تعريف الفساد وصوره المختلفة وذلك في المطلب الأول منه ، أما في المطلب الثاني فسنتناول الإشارة الى الأسباب المؤدية إليه والنتائج المترتبة عليه وذلك كما يلي :-

المطلب الأول

ماهية الفساد وصوره المختلفة

نتناول في هذا المطلب الإشارة الى التعريفات المختلفة للفساد ثم بيان صوره المتنوع هو ذلك على النحو التالي:-

أولا :- ماهية الفساد :-

سنشير هنا الى تعريف الفساد في اللغة وكذلك في القانون الدولي وأخيرا التعريف الفقهي له وذلك كما يلي:-

تعريف الفساد لغة :-

١- الفساد مشتق من فعل فسد وهو ضد الصلح والمفسدة عكس المصلحة ، ويقال فسد الرجل معناه جانب الصواب(١).

٢- ويعني الفساد أيضا التلف وإلحاق الضرر بالآخرين(٢).

ماهية الفساد في القانون الدولي :

---

(١) د/ أحمد مختار عمر (معجم اللغة العربية المعاصرة) الطبعة الاولي ، المجلد الثالث ، عالم الكتاب طبعة ٢٠٠٨ ص (١٧٠٧)

(٢) د/ إبراهيم أنيس (المعجم الوسيط) مجمع اللغة العربية ، الجزء الثاني طبعة ١٩٧٣ ص (٦٨٨)

١- **عرفته منظمة الأمم المتحدة بأنه** (سوء إستعمال السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة وشخصية)[١].

٢- **أما عن المنظمة الدولية للشفافية فإنها فرقت في تعريف الفساد بين نوعينهما :-**[٢]

أ- الفساد المستند الى القانون وهو يعني التسيهلات والمبالغ التي تدفع كرشوة للحصول على الأفضلية في خدمة معينة يقدمها المرتشي وفقا للقانون .

ب- الفساد ضد القانون وهو يعني دفع الرشوة من أجل الحصول على خدمة ممنوع تقديمها .

٣- **أما عن البنك الدولي فإنه يرى الفساد هو** (إساءة إستعمال الوظيفة سواء كانت عامة أو خاصة وذلك عن طريق قيام موظف بطلب رشوة أو إبتزاز لتسهيل عقد أو إجراءات عامة لتحقيق أرباح خارج إطار القوانين المطبقة ، كما يمكن أن يحصل الفساد عن طريق إستغلال الوظيفة العامة دون اللجوء الى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرة)[٣].

٤- **ويضع صندوق النقد الدولي مفهوما أخر للفساد حيث يذهب الى أنه (** علاقة الأيدي الطويلة والخفية المتعمدة والتي تهدف الى تحقيق الفوائد والأرباح بصورة غير مشروعة قانونا سواء كان هذا السلوك من شخص واحد أو مجموعة من الأشخاص)[٤].

التعريفات الفقهية للفساد :-

لا يوجد تعريف فقهي موحد للفساد ويرجع ذلك الى الآتي :-[٥]

١- عدم وجود منهج موحد لدراسة ظاهرة الفساد لأنه ينتمي الى حقول معرفية مختلفة كعلم القانون والسياسة والإقتصاد والإدارة.

([1]) corruption is an abuse of public bower for private gain that hammers the public In terest

([٢]) المستشار الدكتور / عبدالمجيد محمود عبدالمجيد (الفساد تعريفه – صوره – علاقته بالأنشطة الإجرامية الأخرى) الجزء الأول ، دار نهضة مصر طبعة ٢٠١٤ ص (٢٣)

(٣) د/ إبتسام حلواني (الفساد الإداري في الدول النامية) أبو ظبي للطباعة والنشر طبعة ٢٠٠٥ ص (٤١).[٣]

([٤]) د/ نهلة أحمد أبو العز (تداعيات ظاهرة الفساد وأثارها علي النمو الاقتصادي في أفريقيا بحث منشور بمجلة (مصر المعاصرة) السنة (١٠٦) يوليو ٢٠١٥ ص (٦٤٧)

(٥) د/ عصام عبدالفتاح مطر، الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة طبعة ٢٠١١ ص ١٨ وما بعدها

٢ – إختلاف المرجعية القانونية أو التشريعية أو الثقافية التي يتم الإعتماد عليها من أجل تمييز الفعل الفاسد عن غيره ، فالبعض يستند الى معيار المصلحة العامة والآخر معيار الرأي العام.

٣– اختلاف مفهوم الفساد بين مايراه الباحث المختص ومايراه عامة الناس.

٤– تعدد الاشكال والمظاهر والمجالات التي يستشرى فيها الفساد.

٥– اختلاف الاسلوب العلمي الذي يعتمد عليه الباحث في صياغة التعريف.

ويوجد ثلاث إتجاهات فقهية حول وضع مفهوم فقهي للفساد وذلك على النحو التالي :–

الإتجاه الأول :– يذهب الى أن الفساد هو (إستخدام السلطة العامة من إجل تحقيق أهداف خاصة) ، ويعتمد هذا الإتجاه على ضرورة التمييز بين ماهو عام وماهو خاص، وعليه فإن الفساد هو وسيلة لإستخدام الوظيفة العامة من أجل تحقيق منفعة مادية أو معنوية من خلال

مخالفة القواعد القانونية الموجودة[١].

ويضيف أنصاره بأنه(إستخدام الوظيفة العامة لتحقيق مصالح شخصية)[٢].

الإتجاه الثاني :–ويري بأن الفساد هو (السلوك المنحرف الذي ينتهك القواعد القانونية والخروج عن المصلحة العامة، وذلك من أجل تحقيق مكاسب شخصية أو عائلية)[٣].

الإتجاه الثالث :–يعرفه بأنه (مجموعة من الإختلالات الكامنة في الهياكل الإجتماعية والإقتصادية والسياسية للمجتمع ، وهو أسلوب من أساليب الإستغلال الاجتماعي والمصاحب لحيازة القوة داخل التنظيمات الإدارية)[٤].

ويرى البعض أن تعريف الفساد لا يجوز أن يقتصر على الفساد الإداري في القطاع العام بل لابد أن يشمل أيضا القطاع الخاص وذلك حتى يكون جامعا لجميع الممارسات الضارة التي يرتكبها موظفو القطاعين العام والخاص وذلك

---

(1)claphan , 6., third world politics pp. 50– 53.

(2)Wilson,john and Richard damania “corruption political competition and environmental economics and management, vol, 49, Elsevier science, inc: new york (2005), p. 518.

(3) bendor, 6., corruption, institateionalizationalization and politicial development, v. 1, l.1. 1974,p.64.

(٤) د/ عبدالباسط عبد المعطي (بعض الأبعاد البنائية للفساد في القرية المصرية) المجلة الجنائية القومية ، المركز القومي للبحوث الإجتماعية والجنائية العدد(٢)عام ١٩٨٥ ص ٥٠

لأن هناك بعض حالات الفساد التي تبدأ من هذا الأخير وتنتهي بتوريط الموظف العام[١].

واتفاقا مع الرأي السابق يري الباحث بأن الفساد هو (**الخروج عن قواعد المشروعية عمدا سواء في القطاع العام أو الخاص تحقيقا لمصالح خاصة وشخصية وإضرارا بالمصلحة العامة**).

ثانيا :- صور الفساد المختلفة :-

تتعدد صور الفساد وأشكالة المختلفة بحسب المعايير التي ينظر إليها من خلال الحجم ، والأقليم ،والقطاع ، ودرجته، وأخيرا مجالاته وذلك على النحو التالي :-

الصورة الاولي :- الفساد حسب الحجم :-وينقسم الى نوعين هما:-[٢]

١- **الفساد الكبير أو العمودي** :- وهو الذي يقوم به كبار الموظفين تحقيقا لمصالح مادية وشخصية ، ويعد هذا النوع من أهم وأخطر أنواع الفساد لأنه يؤدي الى الإسراف في استخدام المال العام وذلك من خلال الإنفاق على البناء والأثاث والمبالغة في إستخدام التقنيات العامة في الأمور الشخصية ، وإفساد الدرجات الوظيفية العليا من خلال تسخير الموظف لسلطته في إستخدامها للإنتفاع بالقوة البشرية الحكومية من العمال والموظفين في الأمور الشخصية ، بالإضافة الى إختلاس المال العام للحساب الشخصي وتفويت الكثير من الأموال على خزانة الدولة ، وأخيرا بتعيين الأقارب في الوظيفة العامة عن طريق الواسطة والمحسوبية.

٢- **الفساد الصغير أو الأفقي** :- ويظهر هذا النوع في الوظائف والخدمات الروتينية في القطاعات المختلفة ويقوم على أساس الحاجة المادية لصغار الموظفين ، حيث يقوم هؤلاء بأخذ الرشوة كمقابل للخدمة التي يقدمونها للمواطنين سواء للتعجيل بإنهاء إجراءات إدارية روتينية أو تسهيل عقد أو إجراء على غير وجه حق، وأخيرا بإختلاس أموال الدولة مباشرة .

الصورة الثانية :- الفساد حسب الاقليم :-ويتفرع الى نوعين هما:-[٣]

---

(١) المستشار الدكتور / عبد المجيد محمود عبدالمجيد (المرجع السابق) ص ٢٢

(2)paolo Mauro: corruption and growth , quarterly 6 journal of economic, vol. 110, no. 3, august 2009, pp.681-682

(3)tanazl, vito : corruption around the world , causes, consequences scope and cures , imf staff paper, vol, 45,no 4 , 2007 , pp.31-35.

١- الفساد المحلي :- وهو الذي يتم داخل البلد الواحدة سواء كان عن طريق كبار
الموظفين أو صغارهم وهو الفساد الأكثر إنتشارا في المجتمعات والمتمثل في إستخدام الوظيفة العامة لتحقيق أهداف شخصية والرشوة والمحسوبية وإستغلال النفوذ.

٢-الفساد الدولي :- وهنا يمتد الفساد ليشمل أبعاد واسعة ويصل الى نطاق أكثر من دولة ويعد هذا النوع من أخطر أنواع الفساد لأنه يهدد كيان الدول وشعوبها ، ويتعلق بإرتباط بعض الشركات بكبار الموظفين الذين يتقاضون مرتبات منتظمة مقابل تقديم خدمات لتلك الشركات .

الصورة الثالثة :- الفساد حسب القطاع :-ويضم ايضا نوعين هما:- [١]

١- فساد القطاع العام :- يقوم الأخير بهدف تحقيق المصلحة العامة للدولة ، إلا أن إنتشار الفساد في هذا القطاع من أصحاب السلطة في مختلف مواقعهم الإدارية لتحقيق المصالح الشخصية أدى الى تحول العمل العام لقضاء المصالح على حساب الدولة والتستر على الفساد وتفويت الأموال على خزينة الدولة لأن الأخيرة هي التي تقوم في كل مرة بتعويض الخسائر وتغطية السرقات التي تتم في قطاعاتها المختلفة .

٢- فساد القطاع الخاص :- وهو الذي يتم بعيدا عن القطاع العام و لقد أشار تقرير (صندوق النقد الدولي) الى أن معظم الأموال التي تقرضها البنوك الأمريكية للدول النامية تعود مرة أخرى الى الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا ويتم إيداعها في البنوك بحسابات شخصية لمسؤولي تلك الدول بالإضافة الى الإسراف الكبير في إنفاق تلك الأموال .

الصورة الرابعة :- الفساد حسب درجته :-وينقسم الى أنواعا ثلاث كما يلي: [٢]

١- الفساد المنتظم :- وهو أخطر الأنواع لأنه يأخذ شكل ظاهرة دائمة تلحق المجتمع في كل قطاعاته المختلفة .

٢- الفساد العرضي :- وهو الغير منتظم ويحدث أحيانا من أصحاب السلطة أو الوظيفة .

---

(١) د/ محمد سعيد بسيوني (تأثير الفساد في الأداء الإقتصادي للحكومة بالتطبيق على بعض دول الشرق الأوسط وأسيا الوسطي) مجلة (مصر المعاصرة) العدد (٥١١) السنة (١٠٤) يوليو ٢٠١٣ ص (٤٦١)

(٢) د/ نهلة أحمد أبو العز (المرجع السابق) ص ٦٤٩

٣- **الفساد المؤسسي** :- وهو الذي يتواجد في قطاع معين أو وزارة أو مؤسسة معينة وبالتالي فهو ليس منتشر في جميع قطاعات المجتمع .

الصورة الخامسة :- **الفساد حسب مجالاته المختلفة** :- وينقسم الى عدة أنواع على النحو التالي :- (١)

١ - **الفساد الأخلاقي** :- ويعني استبدال المبادئ والأخلاق الحميدة بعادات وسلوكيات شاذة وغريبة عن المجتمع ويؤدي ذلك الى انتشار الأفعال المخالفة للآداب العامة .

٢- **الفساد الإداري** :- وهو استغلال الموظف العام لموقعه وصلاحياته بمخالفة القوانين وتحقيق المصلحة الفردية على حساب المصلحة العامة.

٣- **الفساد الاقتصادي** :- وهو الحصول على منفعة مادية وأرباح مالية عن طريق أعمال مخالفة للقانون كالغش التجاري والتلاعب في الأسعار.

٤- **الفساد الثقافي** :- ويتمثل في الخروج عن بعض الثوابت العامة في المجتمع ، إلا أن هذا النوع لايجوز سن التشريعات من أجل تجريمه لأنه يدخل تحت حصانة حرية الرأي والإبداع كالمنداه بإحلال بعض القيم الأجنبية بدلا من تعاليم الإسلام .

٥- **الفساد السياسي** :- وهو يعني أن يقوم صاحب القرار بتغليب مصلحته الشخصية على المصلحة العامة، كالرشاوي التي تقدم مباشرة للقيادات الإدارية والسياسية ، أو الرشاوي التي تغطيها صورا أخرى كالتبرعات للأحزاب السياسية أو تمويل العملية الإنتخابية .

المطلب الثاني

أسباب الفساد والآثار المترتبة عليه

الفساد كأي فعل يتأثر بالعديد من الأسباب والعوامل المختلفة وهي الدافعة الى إرتكاب هذه الظاهرة الخطيرة وعن طريق التحكم في تلك العوامل يمكن التقليل من انتشاره .

كما أن للاخير الكثير من الآثار السلبية على جميع الأنظمة والمستويات المختلفة ، وهو ما سنتناوله بالتفصيل كما يلي :-

اولا :- أسباب وعوامل الفساد :-

---

(١) المستشار الدكتور/ عبدالمجيد محممود (المرجع السابق) ص٣١ وما بعدها

إن أي مكافحة ومواجهة ناجحة وفعالة تجاه الفساد تتوقف بالضرورة على تشخيص دقيق لأسبابه وعوامله ، ومن الصعب أن يتم إختزال الأخير في سبب أو عامل معين بل أنه ينمو وينتشر بتواجد مجموعة من الأسباب والعوامل معا ،وسنعرض الي بيان أهم تلك الأسباب على النحو التالي :-

١- الأسباب الإقتصادية :-

الدولة تتدخل في النشاط الإقتصادي عن طريق توفير الحماية القانونية له وإنشاء المحاكم لحل المنازعات الناشئة عنه وتنفيذ القوانين ، وإعادة توزيع الدخل والمساوة في فرص الحصول على التعليم والصحة والعمل وتوفير الخدمات العامة التي لا تتوافر في الأسواق الخاصة[١]ومن الأسباب الإقتصادية الدافعة الى الفساد:-

أ-إنخفاض مستوى الدخل للأفراد والموظفين وعجز الأخير عن إشباع إحتياجاته الضرورية وبالتالي يضطر لقبول الرشوة لسد هذا النقص المادي[٢].

ب-سوء توزيع الدخل القومي والذي يؤدي لإنقسام المجتمع الى طبقتين الأولى الطبقة الأكثر غنى والثانية الأكثر فقرا ، لذلك يتولد لدى الموظف الشعور بالحقد والبغض ويعبر عن ذلك الشعور بأخذ الرشاوي منأصحاب رؤوس الاموال[٣].

ج- ضعف الأداء الإقتصادي في الدولة نتيجة لإنتشار العمليات الإقتصادية التي تتم عن طريق الصفقات التجارية المشبوهة وهو ما يؤثر على مستوى أداء الإقتصاد الوطني وبالتالي على عملية الإنتاج كلها[٤].

د- تهرب رجال الأعمال من القيود الضريبية والجمركية المفروضة عليهم عن طريق إستخدام طرق غير شرعية كالتدليس والتزوير[٥].

٢-الأسباب السياسية :-

---

(١) د/ عصام عبدالفتاح مطر (المرجع السابق) ص٣٠٥

(٢) د/ نهلة احمد ابو العز (المرجع السابق) ص ٦٥٩

(٣) د/عمار طارق عبدالعزيز (الفساد الاداري وطرق معالجته) ص٦

(٤) د/ سمير تتر (الفقر والفساد في العالم العربي) ، دار الساقي للطباعة والنشر طبعة ٢٠٠٩ ص ١ وما بعدها

(٥) د/ محمد سعيد بسيوني (المرجع السابق) ص٤٦٦

تعد تلك الأسباب من أهم وأخطر العوامل الدافعة الى إنتشار الفساد وذلك يرجع الى أن فساد القمة سرعان ما ينتقل الى المستويات الدنيا ومن أهم الأسباب السياسية الآتي :-

أ-سيطرة نظام الحزب الواحد مما يؤدي الى تكريس النظم التسلطية وعدم السماح بظهور أي معارضة مما يؤدي الى إنتشار الفساد لتحقيق الأهداف الشخصية الخاصة(١).

ب-التزواج بين السلطة والثروة خصوصا في العالم الثالث ، ويعني ذلك أن رجال السلطة يقومون بحماية رجال الأعمال ويقدم هؤلاء كل أسباب الدعم المالي لمن يحكمون ، و هذا السبب من أسباب الفساد يجمع بين الأسباب السياسية والإقتصادية معا(٢).

ج- تفشي البيروقراطية الإدارية والتي تؤدي الى غياب المؤسسات وضعف جهاز العدالة وعدم الشفافية(٣).

د- عدم الإلتزام بمبدأ الفصل المرن بين السلطات الثلاث وطغيان السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية مما يؤدي الى الإخلال بمبدأ الرقابة المتبادلة بينهم(٤).

٣-الاسباب القانونية :- (٥)وتتمثل تلك الأسباب في الآتي :-

أ-غياب التشريعيات والأنظمة التي تواجه الفساد وتفرض العقوبات على مرتكبيه.

ب-ضعف التشريعات القائمة عن التطور ومواجهه الأساليب الجديدة لتلك الظاهرة.

ج- ضعف السلطة القضائية وغياب إستقلاليتها.

د- عدم مواكبة القضاء للتطورات التي تستخدمها شبكات الفساد والإعتماد على الأساليب التقليدية في إثبات الجريمة.

٤- الأسباب الإجتماعية :-

---

(١) د/ نهلة أحمد أبو العز (المرجع السابق) ص ٦٦٢

(٢) د/ عصام عبدالفتاح مطر (المرجع السابق) ص٣٠٣

(٣) د/ محمد سعيد بسيوني (المرجع السابق) ص ٤٦٨

(٤) د/ نهلة أحمد أبو العز (المرجع السابق) ص ٦٦٢

(٥) د/ محمد سعيد بسيوني (المرجع السابق) ص٤٦٩

إن العادات والتقاليد تلعب دور هام في نمو ظاهرة الفساد أو إقتلاعها ، ومن أهم تلك الأسباب ما يأتي :-

أ-غياب الوعي الأخلاقي والديني.

ب-قوة الإنتماءات القبلية أو المحلية وسيادتها على الإنتماء القومي مما يؤدي الى إنتشار الفساد نتيجة للمحاباة وغياب المصلحة العامة(١).

ج- إفتقار شريحة كبيرة من أفراد المجتمع الى الثقافة العامة بالإضافة الى الثقافة القانونية

والجهل بالإجراءات الإدارية مما يجعله فريسة الى الموظف الذي يقوم بتعقيد تلك الإجراءات للحصول على الرشوة(٢).

د-أصبح المرتشي في نظر المجتمع غير مخطئ والشعور بأن دفع الأموال لإنجاز بعض الأعمال لا يعتبر رشوة بل هو من قبيل الإكرامية أو الأتعاب .

ثانيا :- الأثار المترتبة على الفساد :-

إن هذه الظاهرة تؤدي الى تخريب جميع الأنظمة والمستويات سواء كانت إقتصادية أو سياسية أو إجتماعية وذلك على النحو التالي :-

١- الأضرار الإقتصادية :-

أ-إن الفساد يؤثر مباشرة في حجم الإستثمار الأجنبي لأن إنتشار تلك الظاهرة خاصة في البلدان النامية يضعف هذه الإستثمارات ويعطلها مما يؤدي الى زيادة العبء المالي الكبير على موارد الدولة(٣).

ب-تدني الإستثمار العام وإضعاف مستوى الجودة في البنية التحتية للدولة ويرجع ذلك البالرشاوي التي تحد من إستخدام الموارد المخصصة للإستثمار أو تؤدي الى زيادة تكلفتها الحقيقية(٤).

ج- تشويه الإنفاق العام على الإحتياجات الأسياسية للمجتمع كالتعليم والصحة بالإضافة الى إنتشار البطالة والفقر .

---

(١) نهلة أحمد أبوالعز (المرجع السابق) ص ٦٦١

(٢) د/ عصام عبدالفتاح مطر (المرجع السابق) ص ٣٢٠ ومابعدها

(٣) د/ عصام عبدالفتاح مطر (المرجع السابق) ص ٣٨٤

(٤) د/ عمار طارق عبدالعزيز (المرجع السابق) ص٨

د-خسارة الدولة للكثير من الإيرادات المستحقة نتيجة لرشوة موظفي الدولة من أجل تجاهل جزء كبير من الإنتاج والدخل عند تحديد الوعاء الضريبي على النشاطات الاقتصادية لرجال الأعمال[١].

٢-الأضرار السياسية :-

أ-تركيز السلطة في يد فئة قليلة هي المهينة على الحكم وغياب القانون مما يؤدي الى إفتقار العقلانية للمسؤلين الفاسدين والذي يؤدي بطبيعة الحال الى إتخاذ القرارات السياسية دون تشاور مما قد يكلف الدولة عقوبات دولية أو سمعة سئية أو دفع تعويضات مادية يكون الشعب في أمس الحاجة لها[٢].

ب-يؤدي الفساد الى فقدان الدولة لشرعيتها وتشويه النظام الديمقراطي وإنتشار العنف والمظاهرات ضد رموز الفساد وذلك في حالات الفساد السياسي عن طريق شراء أصوات الناخبين والتغلغل في البرلمان والأحزاب السياسية والمجالس الشعبية والنقابات وإختراق أجهزة الرقابة والعدالة وذلك حتي يضمن هؤلاء الفسدة التمتع بالحصانة والبعد عن الملاحقات الأمنية والقضائية لهم[٣].

ج-ضعف الحكومة وبالتالي إنعدام النظام والإنضباط ويقل الإهتمام بمراعاة القانون ويصبح المناخ العام كله مؤهلا لإنتشار تلك الظاهرة[٤].

٣-الأضرار الإجتماعية:-

أ-تدهور البيئة الإجتماعية والقيم المجتمعية والقضاء على كافة المبادرات والمشاريع التنموية وزيادة المشاكل الإجتماعية الأخرى كالجرائم[٥].

ب-إنتشار روح اليأس والإحباط والامبالاة والسلبية بين أفراد المجتمع مما يؤدي الى إنعكاس ذلك بشكل سلبي علي العمل.

ج-القضاء على الطبقة المتوسطة في المجتمع نتيجة لزيادة المسافة بين الأغنياء والفقراء بسبب الفساد .

---

(١) د/عصام عبدالفتاح مطر (المرجع السابق) ص ٣٨٧

(٢) د/ محمد سعيد بسيوني (المرجع السابق) ص ٤٧١

(٣) د/ سيلمان بوفاسة ، أ/ بن ناصر جبارة (أثار الفساد المالي والإداري وسبل مكافحته – حالة الجزائر-) بحث منشور بمجلة (مصر المعاصرة) العدد(٥١٣) السنة (١٠٥) يناير ٢٠١٤ ص (٤٠٣)

(٤) د/ عصام عبدالفتاح مطر (المرجع السابق) ص ٣٩٤

(٥) د/ نهلة أحمد أبو العز (المرجع السابق) ص ٦٦٢

بعد بيان ماهية الفساد وصوره والأسباب المختلفة التي تؤدي الى إنتشاره وأثر ذلك على المجتمع ، نتناول في المبحث التالي الإشارة الى دور قواعد الدين والقانون الدولي في مواجهة هذه الظاهرة .

المبحث الثاني

دور قواعد الدين والقانون الدولي في مكافحة الفساد

إذا كانت قواعد القانون الدولي حديثا قد إهتمت بمكافحة الفساد بكافة أشكاله فإن الشريعة الإسلامية كان لها السبق في هذا المضمار الصعب من أجل الوقاية منه والعمل على الحد من إنتشاره والتحذير من عواقبه.

ولذلك نتناول في هذا المبحث دور قواعد الدين في مواجهة هذه الظاهرة وذلك في المطلب الأول، أما في المطلب الثاني سنتعرض الى بيان دور قواعد القانون الدولي وذلك كما يلي :-

المطلب الأول

دور قواعد الدين في مكافحة الفساد

إن الشريعة الإسلامية قد شخصت داء الفساد ووصفت له الدواء لمكافحته وجاءت بقواعد وأحكام تؤدي الى الحد من إنتشاره، وذلك على أساس أن أي فعل أو إمتناع عن فعل يؤدي الي الفساد فإنه أمر محرم شرعا يستوجب عقاب الشخص القائم به في الدنيا والآخرة، وهو ما سنتعرض له على النحو التالي :-

أولا :- دور القرآن الكريم في مكافحة الفساد :-

الفساد قديم قدم الإنسان فهو موجود منذ أن خلق الله سيدنا آدم وقبل هبوط الأخير على الأرض وذلك عندما أخبر الله -عز وجل- ملائكته بأنه خالق بشرا من طين فكان رد الملائكه (**قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ**)[1]

يتضح من ذلك أن الفساد مرتبط إرتباط لصيق بالإنسان فهو يدور وجودا وعدما معه وعلى ذلك ستظل هذه الظاهرة في الأرض حتى قيام الساعة .

ولقد أتت الرسالات السماوية قبل الإسلام وبعد الدعوة الى التوحيد بضرورة إجتناب الفساد وهو ما جاء في القرآن الكريم على لسان نبي الله صالح لقومه

(١) سورة البقرة الآية ٣٠

ثمود حينما قال لهم(**وَلا تُطِيعُوا أَمْرَ الْمُسْرِفِينَ الَّذِينَ يُفْسِدُونَ فِي الْأَرْضِ وَلا يُصْلِحُونَ**)[١].

كما جاء سيدنا شعيب بذات الدعوة الى قومه حينما نهاهم عن الفساد (**وَلا تَبْخَسُوا النَّاسَ أَشْيَاءَهُمْ وَلا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلاحِهَا**)[٢]

ولقد ورد ذكر الفساد في القرآن الكريم في (٥٠) موضعا وذلك للدلالة على أهمية مكافحته ومنع إنتشاره ، ولقد تعدد مفهوم الفساد في القرآن الكريم على النحو التالي[٣] :-

١- قد يكون الفساد بمعنى المعاصي كما في قوله تعالي (**وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لا تُفْسِدُوا فِي الأَرْضِ**)[٤].

٢- وقد يدل علىالهلاك كما جاء في قوله تعالي (**لَتُفْسِدُنَّ فِي الْأَرْضِ مَرَّتَيْنِ**)[٥].

٣- ويعني الفساد قحط المطر وقلة النبات وهو ماذكره الله تعالى بقوله (**ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ**)[٦].

٤- ويعني أيضا التخريب والإحراق والهدم والإذلال وهو ماورد في قوله تعالي(**إِنَّ الْمُلُوكَ إِذَا دَخَلُوا قَرْيَةً أَفْسَدُوهَا وَجَعَلُوا أَعِزَّةَ أَهْلِهَا أَذِلَّةً**)[٧].

٥- ويعبر القرآن الكريم عن مصطلح الفساد بتهديد الأمن وقطع الطريق ونهب الأموال وحمل السلاح وجميع الجرائم بقوله تعالى**إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الأَرْضِ فَسَادًا أَنْ يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُمْ مِنْ خِلافٍ أَوْ يُنفَوْا مِنَ الأَرْضِ ذَلِكَ لَهُمْ خِزْيٌ فِي الدُّنْيَا وَلَهُمْ فِي الآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ**)[٨] .

---

(١) سورة الشعراء الآيتان (١٥١-١٥٢)
(٢) سورة الأعراف الآية (٨٥)
(٣) د/ محمد عباس نعمان (مفهوم الفساد في القرآن الكريم) مجلة كلية التربية الأساسية جامعة بابل العدد (٧) مايو ٢٠١٢ ص (٤ وما بعدها)
(٤) سورة البقرة الآية (١١)
(٥) سورة الإسراء الآية (٤)
(٦) سورة الروم الآية (٤١)
(٧) سورة النمل الآية (٣٤)
(٨) سورة المائدة الآية (٣٣)

٦- وقد يعني التاكيد علىأن أي عمل باطل لايدوم في الوجود وهو ما أورده الله -عزوجل- بقوله (***إِنَّ اللَّهَ لا يُصْلِحُ عَمَلَ الْمُفْسِدِينَ***)[١]

٧- وذكر الفساد كمصطلح مقابل للإصلاح وذلك بقوله تعالي (***وَلا تُفْسِدُوا فِي الأَرْضِ بَعْدَ إِصْلاحِهَا***)[٢].

ثانيا :- دور السنة النبوية في مكافحة الفساد :-

السنة هي أحاديث رسول الله -صلي الله عليه وسلم- وأفعاله وتقريراته وهي الأصل الثاني من أصول الدين وتأتي شارحة ومبينة للقرآن الكريم ومكملة له ولقد جاءت الأحاديث النبوية مبينة مدلول الفساد ومعناه وذلك على النحو التالي:[٣]

١-تغيير حال الأمة من الصلاح الى الفساد وهو ما رواه أبو هريرة - رضي الله عنه- عن رسول الله - صلي الله عليه وسلم - حيث قال (**المتمسك بسنتي عند فساد أمتي له أجر شهيد**) .

٢- الدعوة الى إصلاح ما تم إفساده وبيان الأجر العظيم لمن يقوم بذلك ، فقد روي عن الرسول---صلى الله عليه وسلم- قوله (**إن الإسلام بدأ غريبا وسيعود غريبا كما بدأ فطوبى للغرباء ، قيل من الغرباء يارسول الله ؟ قال : الذين يصلحون ما أفسد الناس**).

٣-كما نهى الرسول -صلى الله عليه وسلم- عن الفساد بين الناس بقوله (**شر الناس ثلاثة : متكبر على والديه ، يحقرهما ، ورجل سعى في فساد بين الناس بالكذب حتي يتباغضوا ويتباعدوا**) .

٤-وأخيرا أكد الرسول - صلى الله عليه وسلم - بضرورة مكافحة الفساد عن طريق تغيير المنكر سواء باليد أو بالسان أو أقل شئ بإستنكار القلب لهذه الظاهرة ، وهو ما روي عن أبي سعيد الخدري - رضي الله عنه - قال : سمعت رسول الله - صلي الله عليه وسلم - يقول(**من رأى منكم منكرا فليغيره بيده ، فإن لم يستطع فبلسانه ، فإن لم يستطع فبقلبه وذلك أضعف الإيمان**).

---

(١) سورة يونس الآية (٨١)

(٢) سورة الأعراف الآية (٨٦)

(٣) د/ فراس مسلم أبو قاعود (الوقاية من الفساد الإداري ومكافحته من منظور الفكر الإسلامي) ص(١٤٧)

المطلب الثاني

دور قواعد القانون الدولي في مكافحة الفساد

لقد عاد الفساد ليحتل مكانا هاما على الأجندة الدولية بعد غياب كبير ويرجع ذلك الى المصالح السياسية والاقتصادية التي جعلت واضعوا السياسات القيام بمهمة مكافحة هذه الظاهرة لتحقيق التنمية والإصلاح .

وتعددت قواعد القانون الدولي التي تواجه الفساد ونذكر منها الآتي :-

أولا :- إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٤ :-

إن خطورة مايطرحه الفساد من مشاكل ومخاطر على إستقرار المجتمعات وأمنها مما يقوض مؤسسات الدولة والقيم الأخلاقية والعدالة وتعريض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر، والصلات القائمة بين الفساد وسائر أشكال الجريمة وخصوصا الجريمة المنظمة والإقتصادية ، وبالتالي كان لابد من إتباع منهج شامل ومتعدد الجوانب لمنع الفساد ومكافحته بصورة فعالة[١] .

وأكدت الإتفاقية المذكورة على ضرورة منع الفساد ودعم التعاون الدولي والمساعدات التقنية

من أجل مواجهته بالإضافة الى تعزيز مبادئ النزاهة والإدارة السليمة للممتلكات العامة[٢].

ولقد إنضمت مصر الى الإتفاقية بموجب القرار الجمهوري رقم (٣٠٧) لسنة ٢٠٠٤ .

ثانيا :- إتفاقية منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية (OCDE)عام ١٩٩٧ :-

وتهدف هذه الإتفاقية الى مكافحة فساد الموظفين العمومين الدوليين فيما يتعلق بالعلاقات الدولية التجارية بالإضافة الى إقرار المسئولية الجنائية للأشخاص الإعتبارية الخاصة عن جرائم الفساد[٣].

---

(١)انظر ديباجة إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الصادرة عام ٢٠٠٤

(٢) انظر تفصيلا المادة (١) من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المشار إليها سلفا

(3)A.Genevois,L'efficaciteinternationale des droits anti-corruption,These,Universite Paris I-Pantheon Sorbonne2004p.99

ثالثا :- إتفاقية الإتحاد الأوروبي الجنائية لمكافحة الفساد (CPCCE) :-

وتقوم هذه الإتفاقية على ضرورة وضع تعريف شامل للفساد بالإضافة الى وجود تعاون دولي فعال من أجل إزالة كافة العقبات الإجرائية والسياسية التي تحول دون الملاحقة الجنائية لمرتكبي جرائم الفساد(١).

رابعا :- إتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد عام ١٩٩٩ :-(٢)

وترتكز هذه الإتفاقية على وضع آلية فعالة ومتاحة لجميع الدول الأعضاء وغير الأعضاء من أجل التعاون والتنسيق لتجريم الفساد بسبب التحديات التي يشكلها الأخير تجاه النمو بالإضافة الى صلته بالجريمة المنظمة ، وبالتالي قامت الإتفاقية بإلزام الدول الأطراف بإتخاذ التدابير التشريعية لتجريم رشوة الموظف العام والذي يرتكب عمدا الوعد أو إعطاء أو عرض الرشوة من جانب أي شخص بصورة مباشرة أو غير مباشرة ، أو طلب أو تلقي أي موظف عام لأي ميزة غير مستحقة سواء كانت لصالحه أو لصالح أي شخص أخر(٣).

سادسا :- بروتوكول الإتحاد الأفريقي لمنع ومكافحة الفساد :-

وتتمثل أهداف ذلك البروتوكول في تشجيع الدول الأطراف على إنشاء الآليات اللازمة لمنع الفساد ووضع العقوبات على مرتكبيه والقضاء عليه في القطاع العام والخاص ، بالإضافة التنظيم التعاون بين الدول الأطراف من أجل ضمان فعالية التدابير والإجراءات الخاصة لمنع هذه الظاهرة وأخيرا تعزيز دور الشفافية والمسائلة في إدارة الشؤون العامة(٤).

سابعا :- الأكاديمية الدولية لمكافحة الفساد عام ٢٠١٠:-

نشأت هذه الأكاديمية بصفتها منظمة دولية تتمتع بالشخصية القانونية الكاملة وتهدف الى توفير التعليم والتدريب المهني لمكافحة الفساد وتقديم كل المساعدات التقنية لذلك ، بالإضافة الى البحث في كل جوانب الفساد وتشجيع التعاون الدولي من أجل مواجهة هذه الظاهرة(٥).

---

(1) A.Genevois,op.cit,p.105

(٢) د/ عصام عبدالفتاح مطر (المرجع السابق) ص (٨٦)

(٣) انظر نص المادتين الثانية والثالثة من إتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد .

(٤) د/ نهلة أحمد أبو العز (المرجع السابق) ص (٦٨٢)

(٥) انظر نص المادتين الأولى والثانية من الإتفاق الخاص بإنشاء الأكاديمية الدولية لمكافحة الفساد .

ولقد إنضمت مصر الى هذه الأكاديمية بموجب القرار الجمهوري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٣.

ثامنا :- الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد عام ٢٠١٠:-

وتهدف الى وضع التدابير اللازمة للوقاية من الفساد ومكافحته بكل أشكاله وملاحقة مرتكبيه ، والتعاون العربي من أجل ذلك، بالإضافة الى تشجيع الأفراد والمؤسسات ومؤسسات المجتمع المدني في منع ومكافحه هذه الظاهرة ، وأخيرا تعزيز مبادئ النزاهه والشفافية وسيادة القانون[١].

ولقد إنضمت مصر الى هذه الإتفاقية بموجب القرار الجمهوري رقم (١٨١) لسنة ٢٠١٤ .

المبحث الثالث

دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد

أشرنا سابقا الى أن الفساد يعد من أشد الأمراض التي تؤثر على عمليات التنمية التي تقوم بها الدول النامية على جميع مستوياتها السياسية والإقتصادية والإجتماعية مما ينتج عنه الكثير من الآثار السلبية المختلفة .

ولذلك كان لابد من تكاتف جميع الجهود على مختلف المستويات من أجل إتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لمكافحة هذه الظاهرة سواء قبل وقوعها أو تعقبها بعد إرتكابها ، وبالتالي يقع على عاتق سلطات الدولة الثلاث الدور الأكبر في هذه المواجهة عن طريق أداء دورها الدستوري والقانوني بكل موضوعية ونزاهة وشفافية .

وسنتناول في هذا المبحث بيان دور كلا من السلطة التشريعية والتنفيذية في مكافحة الفساد وذلك في المطلب الأول منه ، أما في المطلب الثاني فسنتعرض الى بيان دور السلطة القضائية فى هذه المكافحة وذلك كما يلي:-

المطلب الأول

دور السلطة التشريعية والتنفيذية في مكافحة الفساد

قبل الخوض في بيان دور تلك السلطتين في مواجهة الفساد لابد من الإشارة الى أن المشرع الدستوري قد أولى هذه الظاهرة أهمية كبيرة حيث أكد على إلتزام الدولة بمكافحة الفساد عن طريق إنشاء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية والتي

(١) انظر نص المادة الثانية من الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد عام ٢٠١٠

تتمتع بالشخصية الإعتبارية والإستقلال الفني والمالي والإداري والحماية اللازمة لأعضائها بما يكفل لهم الحياد والإستقلال، وأخيرا إلتزام الأجهزة الرقابية في التنسيق فيما بينها من أجل مكافحة الفساد وتعزيز مبدأ النزاهة والشفافية من أجل ضمان حسن أداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام(١).

وسنتناول بإيجاز بيان دور تلك السلطتين في مواجهة الفساد على النحوالتالي :-

أولا :- دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد :-

يقع على عاتق البرلمان دائما مواجهة تلك الظاهرة بإعتباره حائط الصد الأول لأنه المختص بسن التشريعات التي تكافح الفساد وتعاقب مرتكبيه ، ولقد قامت السلطة التشريعية بوضع الكثير من التشريعيات لمواجهة ذلك ونذكر منها الآتي:

١-قانون العقوبات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ وتعديلاته المختلفة والذي تضمن في الباب الثالث منه تجريم الرشوة والباب الرابع لجرائم إختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر وأخيرا جرائم التزوير في الباب السادس .

٢-قانون إعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ وتعديلاته الواردة بالقانون رقم ٢٠٧ لسنة ٢٠١٧ ، والذي يعطي الإختصاص للهئية المذكورة في متابعة تنفيذ القوانين بالجهاز الإداري للدولة والكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من العاملين أثناء مباشرة وظيفتهم أو بسببها بالإضافة الى الجرائم التي تقع من الغير والتي تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة.

٣-قانون هئية الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ وتعديلاته المختلفة ، والذي بموجبه تم إنشاء الإدارة العامة لمباحث الأموال العامة وفقا للقرار الجمهوري رقم ١٠ لسنة ١٩٨٤ وتختص الأخيرة بجمع الإستدلالات بالنسبة الى جرائم التزييف والتزوير والرشوة والإختلاس وإستغلال النفوذ والعدوان على المال العام والإضرار به والتلاعب في أموال الشركات المساهمة وجرائم النقد والتهريب .

٤-قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية رقم ١١٩ لسنة ١٩٥٨ وتعديلاته المختلفة والذي أعطى للهيئة المذكورة الإختصاص بفحص الشكاوى التي تقدم إليها عن مخالفة القانون أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية بالإضافة الى إجراء تحقيق في المخالفات الإدارية والمالية .

---

(١) انظر نصوص المواد من (٢١٥ الى ٢٢١) من الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤ والمعدل عام ٢٠١٩

٥-**قانون الكسب غير المشروع** رقم ١١ لسنة ١٩٦٨ والمعدل بالقانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ والمتضمن تحديد مفهوم الإثراء غير المشروع ووضع العقوبات المقررة له والطوائف والوظائف الخاضعة لأحكامه.

٦-**قانون الجهاز المركزي للمحاسبات** رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ وتعديلاته والذي يهدف الى تحقيق الرقابة على أموال الدولة بالإضافة الى معاونة السلطة التشريعية في مباشرة الرقابة المالية على الجهات المتعاملة مع المال العام .

٧-**قانون غسل الأموال** رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢ والمعدل بالقانون رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٤ وهو القانون المختص بوضع قواعد وطرق مكافحة غسيل الاموال عن أي فعل يشكل جناية أو جنحه سواء إرتكبت في الداخل أو الخارج .

٨-**قانون إنشاء هيئة الرقابة المالية** رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٩ وهو القانون الذي يهدف الى إتخاذ ما يلزم من إجراءات للحد من التلاعب والغش في الأسواق المالية.

٩-**قانون حظر تعارض مصالح المسئولين في الدولة** رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ وهو القانون الذي يقوم على تجريم تعارض مصلحة أي مسئول حكومي مع مصلحة العامة للدولة ويتم تطبيق ذلك القانون من خلال لجنة الوقاية من الفساد.

١٠-**قانون إنشاء وتنظيم هئية قضايا الدولة** رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ والمعدل بالقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٦ والذي يعطي الهئية المذكورة الإختصاص بالدفاع عن المال العام في الداخل والخارج .

ولقد قام أعضاء السلطة التشريعية بصفتهم نواب عن الشعب في إثارة بعض القضايا المتعلقة بالفساد والتي من بينها الآتي:-[١]

١- أثار أحد النواب قضية تاجر قام بإستيراد كمية كبيرة من اللحوم الفاسدة من البرازيل وتم التحفظ عليها إلا أنه نجح وبطرق غير مشروعة في الإفراج عنها وتم تسريبها الى الأسواق وهي ليست المرة الأولى التي يقوم بها هذا التاجر مما دفع لجنة الدفاع والأمن القومي بمجلس الشعب وقتها بعدم السماح بالتحفظ على الأغذية الفاسدة في تلاجات خاصة بالإضافة الى تشديد الرقابة على اللحوم المستوردة .

---

(١) لواء دكتور / حسنين المحمدي بوادي (الفساد الإداري " لغة المصالح ") دار المطبوعات الجامعية طبعة ٢٠٠٨ ص (٦٩ وما بعدها)

٢-قضية أكياس الدم الملوثة الشهيرة عام ٢٠٠٧ والتي أثارها عضو مجلس الشعب عن طريق تقديم طلب إستجواب وتحول الى طلب إحاطة من أجل مناقشته في لجنة الصحة بسبب تلقي أجهزة الأمن العديد من البلاغات من عدد كبير من المستشفيات بإكتشاف تلوث الدم وإصابة عدد كبير من المرضى بأمراض خطيرة.

ثانيا :- دور السلطة التنفيذية في مكافحة الفساد:-

يقع على عاتق السلطة التنفيذية العبء الأكبر في مواجهة الفساد باعتبارها حائط الصد الثاني بعد البرلمان ويرجع ذلك الى إختصاصها بتنفيذ القوانين وإحترامها وعدم خروج المواطنين عليها، وإلا أصبحت التشريعات التي يصدرها البرلمان لمكافحة الفساد حبرا على ورق ، بالإضافة الى تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الفاسدين.

وفي سبيل أداء تلك المهمة قامت السلطة التنفيذية بإصدار عدة قرارات من أجل مواجهة الفساد ومنها :-

١- قرار رئيس الجمهورية رقم (٦٠٩) لسنة ٢٠١٧ والصادر بشأن الموافقة على خطاب إتفاق صندوق التحول لدول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بشأن تقديم منحة لجمهورية مصر العربية بالتعاون مع بنك التنمية الأفريقي لتنفيذ مشروع تعزيز قدرات هيئة الرقابة الإدارية لمكافحة الفساد .

٢- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٨٩٠) لسنة ٢٠١٠ بشأن إنشاء اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد، والمعدل بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٢٨٨) لسنة ٢٠١٥ والمتضمن تعديل مسمي اللجنة المشار إليها لتصبح (اللجنة الوطنية التنسيقية للوقاية من الفساد ومكافحته).

وينبثق عن السلطة التنفيذية هيئتان مختصتان بمكافحة الفساد وهما الرقابة الادارية والجهاز المركزي للمحاسبات وهو ما سنتناوله على النحو التالي :-

دور هيئة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد :-[1]

([1]) كانت هيئة الرقابة الإدارية أحد الأجهزة المندمجة في النيابة الإدارية وفقا للقانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ وظل ذلك الوضع قائما إلىأن صدر القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ والذي فصل الرقابة الإدارية عن النيابة الإدارية وأصبح جهازا مستقلا بذاته ، راجع في ذلك د/ السيد محمد حسن الجوهري (الفسادالإداري وأثره على التنمية الإقتصادية) دار الفكر الجامعي طبعة ٢٠١٨ ص (٣٥٨)

إن هيئة الرقابة الإدارية تخضع مباشرة لسلطة رئيس الجمهورية وتهدف الى منع الفساد ومكافحته وإتخاذ كافة الإجراءات والتدابير اللازمة للوقاية منه وحفظ المال العام.[١]

وتعتمد الهئية المذكورة في سبيل مكافحة الفساد على أربع محاور وهما :- [٢]

المحور الأول :- العمل على تحقيق الرقابة الوقائية أو المانعة للفساد عن طريق دراسة الظواهر السلبية في الوظيفة العامة بالإضافة الى إجراء التحريات عن المرشحين لشغل الوظائف القيادية وتحديد صلاحيتهم بناء على الشرف والنزاهة.

المحور الثاني :- التوعية بمخاطر الفساد عن طريق المشاركة الفعالة من المواطنين بتعريفهم إختصاص الهيئة وتشجعيهم على الإبلاغ عن حالات الفساد وحماية المال العام .

المحور الثالث :- تتبع مرتكبي وقائع الفساد عن طريق ضبط حالات الإعتداء على المال العام والإتجار بالوظيفة العامة والكسب غير المشروع وهو ما يعرف بالرقابة اللاحقة.

المحور الرابع :- ويتمثل في التعاون الدولي من أجل مكافحة جرائم الرشوة الدولية وغسل الأموال والجرائم المنظمة عن طريق التعاون مع أجهزة مكافحة الفساد بالدول الأجنبية .

ومنذ بداية عام ٢٠١٩ ، فقد نجحت الرقابة الإدارية ببذل الجهود التي أسفرت عن تحقيق العديد من الإنجازات والكشف عن المخالفات ومكافحة الفساد واتخذت الإجراءات الوقائية المانعة له، وحققت عوائد مالية للدولة، وقامت بتلبية مطالب قطاعاتها وفحص شكاوى المواطنين[٣].

في مجال ضبط القضايا الجنائية :- نجحت الهيئة في تنفيذ(٤١٢) قضية جنائية متنوعة ما بين الرشوة، والإختلاس، وتسهيل الإستيلاء على المال العام، والتزوير والكسب غير المشروع .

في مجال اخر من المجالات الهامة التي تباشرها الهيئة وهو تحقيق عوائد مالية لخزانة الدولة :- فتمكنت الهيئة من تحقيق عائد مادي بلغ(٢.٤مليار جنيه تقريبا) نتيجة كشفها عن المخالفات في المجالات المختلفة منها صرف

---

(١) انظر المادة (١) من القانون رقم (٢٠٧) لسنة ٢٠١٧ والصادر بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية .

(٢) د/ السيد محمد حسن الجوهري (المرجع السابق) ص ٣٦٢ و ٣٦٣

(٣) بيان منشور بالموقع الرسمي لهيئة الرقابة الإدارية www.aca.gov.eg

مبالغ مالية دون وجه حق والتهرب الضريبي، والتهريب الجمركي، بالإضافة الى تحقيق وفر مادي للدولة يقدر بحوالي (٣,٣ مليار جنيه) ناتج عن إتخاذ بعض الإجراءات ومنها السيطرة على منظومة الدعم التمويني للسلع وتحديد الأسر المستحقة للدعم والفئات الأولى بالرعاية ..

في مجال الرقابة المانعة للفساد :-فوضعت الهيئة الضوابط اللازمة لسد الثغرات التنظيمية التي ظهرت في (١٤٥ موقعاً)، كذلك ضبط (٤٨٢ طن) من الأغذية الفاسدة قبل تداولها في الأسواق، وتصويب التعاقدات بما قيمته حوالي (٥,٥ مليون جنيه) ، وإجراء التحريات عن(٤٥٨٤) موظف عمومي من المرشحين لشغل وظائف قيادية بقطاعات الدولة المختلفة أسفرت عن عدم صلاحية(١٥٤) موظف منهم .

وأخيرا قامت الهيئة بتلبية(١٠٠٤) مطلب لقطاعات الدولة المختلفة، وساهمت في حل مشاكل وشكاوى (٢٣٧) مواطن ممن تقدموا بشكواهم للهيئة .

كما نجحت الرقابة الإدارية في تنفيذ عدة قضايا جنائية مباشرة ومتنوعة أسفرت عن إحالة (٣٢) متهم للنيابات المختلفة فضلا عن مواجهة إنحراف (٤٢) موظف عام وكان من أبرزها القبض على :-[١]

١- مديرى مشروعات بشركة مقاولات كبرى، حيث طلب المتهمان تقاضى حوالى مبلغ(٦٠٠)ألف جنيه تمثل نسبة ١٥% من إجمالى قيم مستخلصات مستحقة عن مشروعات سياحية، **وذلك على سبيل الرشوةمقابل تمكين الشركة من تنفيذ أعمال مخالفة للمواصفات وترييحها دون وجه حق .**

٢- رئيسى قطاعات (الخطوط والكابلات، والمشروعات) بإحدى الشركات الإستشارية التى تعمل فى مجال القوى الكهربائية لطلبهما وتقاضيهما (١٢ آلاف دولار)**على سبيل الرشوةمن صاحب شركة توريدات مقابل أدائهما عمل من واجبات وظيفتهما بإعتماد وقبول الموصلات الكهربائية** الموردة من الشركة لصالح مشروع مد الخطوط الكهربائية لأحد المصانع .

٣- رئيس قسم الصيانة بفرع هيئة الأبنية التعليمية بإحدى المحافظات، ومدير شركة خاصة تعمل فى مجال المقاولات والإستيراد وذلك لحصول الأول على مبالغ مالية ومشغولات ذهبية جاوزت (٣٠٠ ألف جنيه)**مقابل عدم إثباته للعديد من المخالفات** فى تنفيذ الأعمال بالمستخلصات التى تخص شركة الثانى .

٤- مدير إدارة التنظيم بالإدارة الهندسية لأحد الأحياء، وأخران مساعدان فنيان بذات الإدارة لطلبهما مبالغ مالية **على سبيل الرشوةمقابل الإمتناع عن أداء**

---

(١) انظر الموقع الرسمي لهيئة الرقابة الادارية www.aca.gov.eg

عمل من أعمال وظيفتهم بإتخاذ الإجراءات القانونية حيال المخالفات البنائية بأحد العقارات.

٥- **أحد الأشخاص لإنتحاله صفة مستشاراً قانونياً** بإحدى الجهات السيادية واستخدام هذه الصفة المزعومة لدى بعض المسئولين بالجهاز الإدارى للدولة، ليتحصل لنفسه على مبالغ مالية من المواطنين مقابل إنهاء مصالحهم بالجهات الحكومية.

٦- **شقيقان انتحلا صفة كل من مسئول بأحد الجهات السيادية وأخر مدير مكتب أحد الوزراء،** وقيامهما بطلب منافع شخصية على سبيل الرشوة من المواطنين، مقابل زعم تعينهم فى وظائف حكومية .

٧- مفتش مالى وإدارى بإدارة التخطيط بإحدى مديريات الشئون الصحية بمحافظة قنا، **لطلبه وتقاضيه مبالغ مالية على سبيل الرشوة، مقابل إعداد تقرير يتضمن دراسة مدى أحقية أحدى الجمعيات الخيرية بنطاق المحافظة في الحصول على تخصيص قطعة أرض لصالحها لإقامة مستشفى خيرى.**

٨- كلاً من مراجع ضرائب ومأمور ضرائب، **لحصولهما على مبالغ مالية على سبيل الرشوة من صاحب شركة خاصة لتصنيع المخلفات الزراعية، مقابل قيامهما بانهاء إجراءات المحاسبة الضريبية.**

٩- محصلان بأحد مأموريات الضرائب العقارية **لتقاضيهما مبالغ مالية على سبيل الرشوة** من مالكى عقار وعدد ٦ وحدات سكنية آخرى بالمدينة، **مقابل تخفيضهما لقيم الضريبة العقارية المستحقة على تلك العقارات.**

١٠- بعض الصيادلة بأحدى المحافظات **لإخفائهما حوالى (١١٦٢٨) علبة من الأدوية** المهربة ومجهولة المصدر ، ومنشطات جنسية وأدوية تؤثر على الحالة النفسية واخفاءها فى مخازن غير مرخصة وبالمخالفة للقوانين والقرارات الوزارية المنظمة لذلك، وقد بلغت القيمة التقديرية لتلك المضبوطات بحوالي مليون جنيه.

كما كشفت الهيئة عن عدة وقائع تتعلق بالفساد المالي والإداري ارتكبها مسئولون وكان من أبرزها:-

١- إستيلاء أعضاء مجلس إدارة جمعية إستصلاح زراعى بأحدى المحافظات على مبلغ (٧١٦ ألف جنيه) مقرر صرفها لبعض المواطنين كتعويضات نظير تسليم مساحة (٦٥ فدان) لإدارة أملاك الدولة، وذلك بموجب **إصطناع مستندات مزورة تفيد أحقية المواطنين في صرف تلك المبالغ وتسهيل الاستيلاء على (١٠٤ ألف جنيه) بالمخالفة.**

٢- إستيلاء أمين مخزن بإحدى الإدارات التعليمية على (٥٢ ألف) كتاب للمرحلة الإبتدائية بلغت قيمتها (٣٧٥ ألف جنيه) وقام ببيعها لبعض المدارس الخاصة .

دور الجهاز المركزي للمحاسبات :-

يهدف الجهاز المشار إليه الي الرقابة المالية ومراجعة الحسابات الختامية على جميع وحدات الجهاز الإداري للدولة بالإضافة الى الرقابة القانونية التي يمارسها والمتعلقة بالمخالفات المالية والتي يختص بفحصها ومراجعتها ومحاسبة المسئولين عن إرتكابها[١].

ولقد كان للجهاز المذكور دور كبير وهام فيما كشف عنه من فساد مالي وإهدار لأموال

الدولة وذلك في تقريره عن عملية تقييم أصول وخصوم شركة ..... لحليج الأقطان والتي شابهها العديد من المخالفات والذي أدى الى إنخفاض القيمة السوقية والقيمة العادلة للسهم المعروض طرحه للبيع والذي أهدر مال مملوك للدولة بمبلغ مقداره (١٥٧ مليون جنية) بالإضافة الى إنخفاض القيمة السوقية للسهم المراد طرحه للبيع وهو ما أدى بحكم اللزوم الى إنخفاض قيمة عروض الشراء التي تلقتها الشركة القابضة بعد إعلانها عن البيع والذي بلغ قيمة السهم في أعلاها مبلغ (٤٢ جنية) مما يلقي بظلال كثيف من الشك تحيطه مخالفات إهدار ملكية الشعب والغش ممن ولى امر إدارة هذا المال إستعمالا وإستغلالا وتصرفا[٢].

المطلب الثاني
دور السلطة القضائية في مكافحة الفساد

يقع علي عاتق السلطة القضائية دور كبير وهام في مكافحة الفساد بإعتبارها حائط الصد الأخير لمواجهة هذه الظاهرة وسنشير في هذا المطلب الى بيان دور القضاء الإداري والنيابة الإدارية في هذا الشأن على النحو التالي :-

أولا :- دور القضاء الاداري في مكافحة الفساد :-

---

(١) انظر المادتين (٢ و ٥) من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ الصادر بشأن إنشاء الجهاز المركزي للمحاسبات والمعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨

(٢) محكمة القضاء الاداري في الدعوي رقم (٣٧٥٤٢) لسنة ٦٥ ق الصادر بجلسة ١٧ / ١٢ / ٢٠١١

ويرجع السبب في بيان دور القضاء الإداري بشأن مواجهة تلك الظاهرة بما يختص به هذا القضاء من أنه يعتبر قضاء إنشائي فهو يخلق القاعدة القانونية وذلك على عكس القاضي الجنائي لأنه ينحصر دوره في الكشف عن نسبة الجريمة الى المتهم من عدمه وتقرير العقوبة اللازمة على الفعل الإجرامي فقط .
وفي مجال مكافحة القضاء الإداري للفساد نذكر بعض الأحكام الدالة على ذلك والتي من بينها:

١- مكافحة الفساد الإقتصادي :- لقد تصدت محكمة القضاء الإداري لظاهرة الفساد الإقتصادي الناتج عن خصخصة القطاع العام والذي ترتب عليه ضعف الإقتصاد المحلي و ضياع الأموال العامة وذلك في حكمها التاريخيوالمتضمن (كان لسياسات الخصخصة وسبل تنفيذها تأثير خطير على الإستثمار والبطالة وإهدار المال العام وشيوع الفساد وسيطرة رأس المال الأجنبي وتأثيره على متطلبات حماية الأمن القومي المصري ، وهو ما دفع الإقتصاد الى الجمود والركود كما لم تسخدم الدولة حصيلة الخصخصة في بناء مشروعات إنتاجية جديدة.

ومما يؤكد إنعدام القرار المطعون فيه ان وزير قطاع الأعمال العام والمسئولين عن ملف الخصخصة تصرفا في شركة ..... للمراجل البخارية وأوعية الضغط ليس بإعتبارها صرحا صناعيا عظميا ولكن تصرفوا فيها بإعتبارها رجس من عمل الشيطان يجب التطهر منه بأي ثمن أو بوصفها ذنبا يلقي على الشركة والدولة واجب تقديم القربان للإستغفار عن إرتكابه وتعاملت مع الشركة المذكورة بكل ما إشتملت عليه من الآف العمال والموظفين وأراض وعقارات ومباني ومصانع وآلات وكأنها من المهملات الأمر الذي من شأنه أن يثير الشك والريبة حول حقيقة التصرفات التي قام بها جميع المسئولين عن إتمام تلك الصفقة)[١].
وفي ذات المعنى تصدت المحكمة المذكورة للفساد الإقتصادي الناتج عن إساءة التصرف في المال العام مما ينعكس على كافة المجالات الإقتصادية في الدولة حيث قضت بأن (سلطة تقدير التصرف في المال المملوك للدولة ليست مطلقة وبالتالي يتعين أن تكون ثمة ضرورة أوجبت التصرف في المال العام لما يمثله من عبء على خزانة الدولة وألا تكون الأخيرة ممثلة في الحكومات المصرية المتتابعة قد تركت الشركة التي تقرر بيعها تغرق في سوء الأداء والإدارة وتفشي

([١]) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم (٤٠٥١٠) لسنة ٦٥ ق والصادر بجلسة ٢٠١١/٩/٢١ ، وحكمها في الدعوى رقم ١١٤٩٢ لسنة ٦٥ ق والصادر بجلسة ٢٠١١/٥/٧

الفساد بما يعرضها للخسائر وألا يكون البيع لمجرد الإنصياع لمتطلبات جهات أجنبية أو إتفاقيات دولية)[١].

٢- مكافحة الفساد السياسي :- لقد كان للمحكمة الإدارية العليا حكم تاريخي يواجه الفساد السياسي الناتج عن إختزال السلطة الحاكمة في يد الحزب الوطني فقط والدمج بين شخصية رئيس الأخير ورئيس الجمهورية في يد شخص واحد بالإضافة الى إنتشار الفقر والرشوة وهذا بعد ثورة الخامس والعشرين من يناير ٢٠١١ وهو ما دفع المحكمة المذكورة الى حل الحزب المشار إليه وذلك في حكمها المتضمن (بعد قيام ثورة ٢٥ /١/ ٢٠١١ تساقطت قوى الفساد التي ظلت جاثمة على البلاد أكثر من ثلاثين عاما وتكشف الكثير من مظاهر الفساد والإستبداد وتزايد معدلات الفقر وإنتشار الرشوة والمحسوبية والزواج الآثم بين السلطة والثروة ولقد لعب الحزب الوطني منذ تأسيسه الدور الأساسي في إختيار الحكومات الفاسدة وتعطيل تنفيذ الأحكام القضائية والتسبب في إفساد الحياة السياسة والإضرار بالوحدة الوطنية.

ولما كان رئيس الجمهورية السابق هو ذاته رئيس الحزب الوطني ذلك الأخير الذي كان يمارس الحكم منفردا طوال مدة رئيس الجمهورية السابق ، حيث أن الثورة المذكورة قد ازاحت النظام السياسي وأسقطته وأجبرت رئيس الجمهورية على التنحي فإنه لازم قانونا وواقعا أن يكون الحزب قد أزيل من الواقع السياسي المصري رضوخا لإرادة الشعب)[٢].

وعلى ذات النهج ذهبت محكمة القضاء الإداري الى حل المجالس الشعبية وذلك بعد ثورة يناير نتيجة لما تسببت فيه من مظاهر الفساد المختلفة والتي طالت جميع الإدارات المحلية بسبب إهمال تلك المجالس مما تسبب في زيادة معدلات الفقر والجهل والمرض لأغلبية الشعب وذلك بقولها(إن المجالس الشعبية لم تنهض بما هو مطلوب منها تجاه الوطن ولذلك دب الفساد جنبات كافة وحدات الإدارة المحلية وانتشرت الرشاوي لإنجاز المصالح الخاصة وعم الجهل والفقر والمرض الغالبية العظمى من الشعب بعد أن أهملت تلك الجهات إنجاز أيه أعمال ترفع من شأن المواطن ، وانتشرت العشوائيات في كافة المدن وضربت فوضى المرور والمركبات شوارع الوطن وأكلت التعديات الظالمة أكبر ثروة

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوي رقم (٣٧٥٤٢) لسنة ٦٥ ق الصادر بجلسة ٢٠١١/١٢/١٧

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٢٠٠٣٠) لسنة ٥٧ ق الصادر بجلسة ١٦ / ٤/ ٢٠١١

يملكها الوطن وهي أرضه الزراعية ، وكل هذا التدمير والإهمال لثروات الوطن وخيراته ماكان ليحدث لو كانت المجالس المحلية قد قامت بمهمتها التي حددها لها القانون.

حيث أن المحكمة تخلص مما تقدم الى أن هذه المجالس الشعبية المحلية القائمة قد فقدت أصل شرعية بقائها في نظام الحكم بمصر كأثر مباشر لنجاح ثورة الشعب ٢٥ /١ / ٢٠١١)[١].

ثانيا :- دور النيابة الإدارية في مكافحة الفساد :-

تختص النيابة الإدارية بفحص الشكاوى التي تحال إليها من أي جهة رسمية وذلك فيما يتعلق بمخالفة القانون أو الإهمال في الوظيفة العامة بالإضافة الى التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية [٢].

ولقد كان للهيئة المذكورة دور كبير في مواجهة الفساد ومن بينها الواقعة المعروفة بغرق العبارة السلام ٩٨ حيث أحالت هيئة النيابة الإدارية تقرير الإتهام ضد (٥٩) شخص إتهمتهم بعدم مراعاة الدقة في التفتيش على العبارة والسماح للأخيرة بالإبحار في رحلات دولية رغم مابها من سلبيات وقصور ، وتغيير الحقيقة في شهادات الركاب وتحميلها بأعداد من الركاب تتروح مابين (٢٥٠٠ حتى ٢٧٩٠) شخصا بالمخالفة للشهادات الصادرة عن هيئة الإشراف بالإضافة الى عدم الإلتزام في تحديد عدد الركاب بالسفن والعبارات وفقا لعدد معدات الإنقاذ وتشغيل العبارة مع إفتقادها لأبسط معدات السلامة وعدم صلاحية طفايات الحريق الموجودة

بها وأخيرا مخالفة المعايير المعتمدة بالإتفاقية الدولية لسلامة الأرواح[٣].

كما قامت الهيئة المذكورة في قضية فساد أخرى بإحالة موظفين بوحدة تراخيص المرور لما نسب إليهم من قيامهم بإستخراج تراخيص للسيارة وأثبت بها بيانات مخالفة للحقيقة وترخيص لسيارة أخرى دون وجه حق لعدم وجود ملف لها وعدم سداد الرسوم الجمركية المستحقة عليها وذلك نظير مبلغ مالي من مالكها[٤].

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم (٢٦٤٣٨) لسنة ٦٥ ق الصادر بجلسة ٢٨/ ٦/ ٢٠١١

(٢) انظر المادة (٣) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشان إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية والمعدل بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٢٣٥٤٤) لسنة ٥٦ ق والصادر بجلسة ٢٤/ ٩ / ٢٠١٢

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٣٦٩٥٥) لسنة ٥٦ ق والصادر بجلسة ٢٤ / ٨ /٢٠١٣

الخاتمة

إن الفساد يرتبط وجودا وعدما بحياة الانسان على الأرض وبالتالي فلن ينتهي إلا مع قيام الساعة وعلى ذلك فإن دراسته تحتاج الى الكثير من المؤلفات والأبحاث لمعالجته ومواجهته من كافة النواحي .

والفساد ظاهرة يحرمها الدين وتجرمها الأعراف والقوانين ، ولقد حاولنا في هذا البحث بيان ماهية هذه الظاهرة والأسباب التي تؤدي إليها والنتائج المترتبة عليها.

وكان لابد من التعرض لبيان دور الدين وقواعد القانون الدولي في مكافحة الفساد وذلك حتى يستشعر الإنسان أولا أنه مراقب من الله عز وجل قبل إرتكابه هذه الجريمة ، كما أنه ملاحق دوليا عند محاولته الهروب بعد فعلته .

وأشرنا الى دور السلطات الثلاث في مصر في مواجهة هذه الظاهرة وحتي يكون الإنسان محاصر من جميع النواحي – من ناحية الدين والضمير وداخل القطر المصري وخارجه – حتى لا يستطيع أن يقدم على إرتكاب أي صورة من صور الفساد .

وأخيرا إن هذا البحث من صنع الإنسان وبالتالي فهو معرض بطبيعة الحال للخطأ والسهو والنسيان وقد قال الله سبحانه وتعالى فى كتابه العزيز (***وَفَوْقَ كُلِّ ذِي عِلْمٍ عَلِيم***).

قائمة المراجع

المراجع باللغة العربية :-

أولا :- المعاجم :-

١- د/ إبراهيم أنيس (المعجم الوسيط) مجمع اللغة العربية ، الجزء الثاني، طبعة ١٩٧٣ .

٢- د/ أحمد مختار عمر (معجم اللغة العربية المعاصرة) الطبعة الأولى ، المجلد الثالث ، عالم الكتاب طبعة ٢٠٠٨ .

ثانيا :- المؤلفات العلمية :-

١- د/ إبتسام حلواني (الفساد الاداري في الدول النامية) أبو ظبي للطباعة والنشر طبعة ٢٠٠٥ .

٢- لواء دكتور/ حسنين المحمدي بوادي (الفساد الإداري " لغة المصالح") دار المطبوعات الجامعية طبعة ٢٠٠٨ .

٣-د/ سمير تتر (الفقر والفساد في العالم العربي) دار الساقي للطباعة والنشر طبعة ٢٠٠٩.

٤-المستشار الدكتور/ عبدالمجيد محمود عبدالمجيد (الفساد -تعريفه – صوره – علاقته بالانشطة الإجرامية الأخرى) الجزء الاول دار نهضة مصر طبعة ٢٠١٤ .

٥-د/ عصام عبدالفتاح مطر (الفساد الإداري) دار الجامعة الجديدة طبعة٢٠١١

٦-د/ عمار طارق عبدالعزيز (الفساد الإداري وطرق معالجته).

٧- د/ فراس مسلم أبوقاعود (الوقاية من الفساد الإداري ومكافحته من منظور الفكر الإسلامي).

ثالثا :-المجلات :-

١- د/ سيلمان بوفاسه ، أ- بن ناصر جبارة (أثار الفساد الإداري وسبل مكافحته – حالة الجزائر-) مجلة (مصر المعاصرة) العدد ٥١٣ السنة (١٠٥) يناير ٢٠١٤ .

٢- عبد الباسط عبدالمعطي (بعض الأبعاد البنائية للفساد في القرية المصرية) المجلة الجنائية القومية ، المركز القومي للبحوث الإجتماعية والجنائية العدد (٢) عام ١٩٨٥ .

٣- د/ محمد سعيد بسيوني (تأثير الفساد في الأداء الإقتصادي للحكومة) مجلة (مصر المعاصرة) العدد (٥١١) السنة (١٠٤) يوليو ٢٠١٣ .

٤- د/ محمد عباس نعمان (مفهوم الفساد في القرآن الكريم) مجلة كلية التربية الأساسية جامعة بابل العدد (٧) مايو ٢٠١٢ .
٥- د/ نهلة أحمد أبو العز (تداعيات ظاهرة الفساد وأثارها على النمو الإقتصادي في أفريقيا) مجلة (مصر المعاصرة) العدد (٥١٩) السنة (١٠٦) يوليو ٢٠١٥

Les Ouvrages

1- A.Genevois,L'efficaciteinternationale des droits anti-corruption, These, Universite Paris I-Pantheon Sorbonne(2004).
2- bendor, 6., corruption, institateionalizationalization and politicial development, v. 1, l.1. 1974
3- claphan , 6., third world politics.
4- paolo Mauro: corruption and growth , quarterly 6 journal of economic, vol. 110, no. 3, august (2009).
5- tanazl, vito : corruption around the world , causes, consequences scope and cures , imf staff paper, vol, 45,no 4 , (2007).
6-Wilson,john and Richard damania "corruption political competition and environmental economics and 3- management, vol, 49, Elsevier science, inc: new york (2005).

آليات مكافحة الفساد الإداري في ضوء قانون الخدمة المدنية رقم(٨١) لسنة ٢٠١٦

دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي

دكتور

علاء الدين عبد اللطيف عبد العاطي محمد أبو العنين

دكتوراه في الحقوق (الشريعة الإسلامية)

جامعة القاهرة

مستخلص البحث

الحمد لله رب العالمين القائل في كتابه الكريم (وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا وَادْعُوهُ خَوْفًا وَطَمَعًا إِنَّ رَحْمَتَ اللَّهِ قَرِيبٌ مِنَ الْمُحْسِنِينَ)(١)،والصلاة والسلام علي خير الأنام القائل(إِنَّ الإِسْلاَمَ بَدَأَ غَرِيبًا وَسَيَعُودُ غَرِيبًا كَمَا بَدَأَ، فَطُوبَى لِلْغُرَبَاءِ، قالوا: يا رسول الله ومنِ الْغُرَبَاءُ ؟ قال: الَّذِينَ يُصْلِحُونَ عِنْدَ فَسَادِ النَّاسِ)(٢) وعلي آله وصحبه وسلم.

ثم أما بعد،،

حرص المشرع المصري في الآونة الآخرة علي سن الكثير من القوانين التي تحارب ظاهرة الفساد في مصر، مثل إصدار قانون الخدمة المدنية رقم(٨١) لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية،وذلك لإرساء مبادئ الشفافية والنزاهة داخل الجهاز الإداري بالدولة، ولأن الفساد ظاهرة سيئة تؤدي إلى إساءة استعمال السلطة ومخالفة القوانين والمعايير الأخلاقية، وعلى الرغم من تعدد أشكال الفساد الإداري إلا أن معظم هذه الأشكال هي أوجه لظاهرة واحدة تعبر عن ممارسات غير مشروعة ، ولكن إيمانا من المشرع المصري أن "(٣)المواطنون لدي القانون سواء وهم متساوون في الحقوق والحريات والوجبات العامة ، لا تمييز بينهم بسبب الدين ، أو العقيدة ، أو الجنس، أو الأصل ،أو اللون ، أو اللغة ، أو الإعاقة ، أو المستوي الاجتماعي " لذلك حرص المشرع المصري علي تحقيق مبدأ المساواة و تكافؤ الفرص في شغل الوظائف العامة بالدولة ،كما جاء بنص المادة (١٤) (٤) من الدستور المصري "الوظائف العامة حق للمواطنين علي أساس الكفاءة ، ودون محاباة أو وساطة " وتم تطبيق ذلك علي أرض الواقع العملي بصدور قانون الخدمة المدنية الذي يحمل بين طياته الكثير من آليات مكافحة الفساد في تولي الوظائف العامة بالدولة دون محاباة لأحد ،لأن الوظائف المدنية حق للمواطنين علي أساس الكفاءة

---

١) سورة الأعراف الآية رقم(٥٦).

٢) المنهاج شرح صحيح مسلم بن الحجاج لأبي زكريا محي الدين يحيي بن شرف النووي ،المتوفى عام ٦٧٦هـ ، الناشر ،دار إحياء التراث العربي ببيروت الطبعة الثانية عام ١٣٩٢ هـ ،كتاب الإيمان ، باب بيان أن الإسلام بدأ غريبا وسيعود غريبا ،ج٢،ص١٧٥ ،حديث رقم(١٤٥).

٣)نص المادة (٥٣) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

٤) نص المادة (١٤) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ .

والجدارة(١)، وهذا يتفق مع قول النبي ﷺ لأبي ذر الغفاري رضي الله عنه عندما سأله أن يستعمله:" يا أبا ذرٍّ إنَّكَ ضعيفٌ وإنَّها أمانةٌ وإنَّها يومَ القيامةِ خزيٌ وندامةٌ إلا منْ أخذَها بحقِّها وأدَّى الَّذي عليهِ فيها "(٢).

ولذلك كان لزاماً علينا أن نحاول بيان آليات مكافحة الفساد الإداري في ضوء قانون الخدمة المدنية رقم(٨١) لسنة ٢٠١٦(دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي)

والله ولي التوفيق

- **أهمية الموضوع وسبب اختياره:**

١-الجمع بين الأصالة والمعاصرة في دراسة الفقه الإسلامي بمنظور قانوني وبيان التعانق الحاصل بين الفقه والواقع المتطور.

٢-إثبات أن الشريعة الإسلامية صالحة لكل زمان ومكان وذلك من خلال عرض أراء الفقهاء، وبيان الأحكام الشرعية الصالحة منها.

٣-الحد من الارتفاع المتزايد في استخدام أساليب الفساد داخل الجهاز الإداري بالدولة، وبيان الآراء الفقهية والقانونية التي تساعد في إيجاد حلول للتصدي لتلك الظاهرة.

-المشكلات والصعوبات :

١- سعة هذا الموضوع وعدم القدرة علي استيعاب كافة جوانبه من الناحية الفقهية والقانونية.

٢- تفرق المادة العلمية بالبحث في مؤلفات كثيرة سواء أكانت مراجع فقهية أو قانونية.

الدراسات السابقة :

١- بدر محمد السيد إسماعيل القزاز، رسالة دكتوراه بعنوان دور الإدارة العامة الإلكترونية في محاربة الفساد الإداري، دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي ، بجامعة الأزهر – كلية الشريعة والقانون فرع دمنهورعام٢٠١٣ .

---

١) المادة (١) الباب الأول الأحكام العامة من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ ،المنشور بالجريدة الرسمية ،العدد (٤٣)مكرر (أ) في أول نوفمبر لعام ٢٠١٦ .

٢) أخرجه الإمام مسلم في صحيحه: كتاب: الأمارة، باب: كراهة الأمارة بغير ضرورة، رقم (4823) (٦/٦) الجامع الصحيح :المسمى صحيح مسلم .المؤلف : أبو الحسين مسلم بن الحجاج بن مسلم القشيري النيسابوري : الناشر : دار الجيل بيروت . دار الأفاق الجديدة . بيروت .

٢- رشيد بوسعيد، تطوير الأداء المؤسساتي لآليات مكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر أكاديمي،كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص تنظيم سياسي وإداري ، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013 -2014.
٣- صلاح سالم زرنوقة: تحليل قضايا الفساد في مصر : الفساد و التنمية : الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية، تحرير: مصطفي كامل السيد، وصلاح سالم زرنوقة (القاهرة : مركز دراسات و بحوث الدول النامية ، ١٩٩٩م.
٤- الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد٢٠١٩-٢٠٢٠، اللجنة الوطنية الفرعية التنسيقية للوقاية من الفساد ومكافحته بجمهورية مصر العربية .
٥- محمد جميل إبراهيم ،رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة الأسبق، الفساد الوقاية والمواجهة في قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية .
٦- قانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ، المنشور بالجريدة الرسمية – العدد ٤٣ مكرر (أ) في أول نوفمبر عام ٢٠١٦.
٧- قرار رئيس مجلس الوزراء المصري رقم(١٢١٦) ٢٠١٧ الصادر بشأن إصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية ،المنشور بالجريدة الرسمية – العدد ٢١(مكرر) في ٢٧ مايو عام ٢٠١٧.
٨- دستور جمهورية مصر العربية المعدل ، والصادر بتاريخ ١٧ ربيع الأول ١٤٣٥هجرية، الموافق ١٨ يناير ٢٠١٤ ميلادية.

منهج البحث :

أولاً : اعتمدت على المنهج الاستقرائي في منهج الكتابة والبحث فيما تناولته من مباحث ومسائل على الأسس التالية.

أ- حرصت على تتبع المسائل ذات الصلة والإطلاع على مراجعها القديمة والحديثة.

ب- اعتنيت ببيان معنى المصطلحات الفقهية وكذلك الألفاظ العربية من مصادرها الأصلية.

ج – رقمَّت الآيات القرآنية الكريمة الواردة في البحث وعزوتها إلى مواضعها في سور القران الكريم.

د- خرَّجت الأحاديث النبوية الشريفة والآثار المروية عن الصحابةتخريجاً علمياً وفقا للأصول المعتمدة في ذلك وعزوتها إلى رواتها ومصادرها في كتب السنة المعتمدة.

و- اعتنيتُ بالتمهيد للمسائل بما يوضحها بحسب المقام.
هـ- ذيّلت البحث بفهارس عامة تتضمن الموضوعات والمصادر والمراجع التي ورد ذكرها .

ثانياً: خطة البحث :

تشتمل خطة البحث علي مبحثين وخاتمة وفهارس،كما يأتي :

المبحث الأول : حقيقة الفساد في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي .
المطلب الأول: مفهوم الفساد من المنظور اللغوي والفقهي والقانوني .
المطلب الثاني: خصائص الفساد الإداري ،وأسبابه ،وأنواعه.
المبحث الثاني : تطبيقات عملية من الجوانب الشرعية والقانونية للتصدي لظواهر الفساد في مصر.
المطلب الأول :تطبيق مبدأ الشفافية والمساواة وتكافؤ الفرص واختيار الأكفاء.
المطلب الثاني: تطبيق مبدأ عدم المحسوبية والمحاباة في تولي الوظائف العامة بالدولة .
المطلب الثالث : تطبيق مبدأ التقدير المالي للموظف مقابل الأداء المتميز .
المطلب الرابع: تطبيق مبدأ الالتزام بالواجبات الوظيفية ، والبعد عن بطانة السوء التي تحض على الفساد.
الخاتمة: وفيها أهم النتائج.
الفهارس.

المبحث الأول
حقيقة الفساد في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي
المطلب الأول
مفهوم الفساد من المنظور اللغوي والفقهي والقانوني

تمهيد :-

"إن الفساد ضد الصلاح وحقيقته العدول عن الاستقامة إلى ضدها " فإذا كان الصلاح في الإسلام هو موافقة الشرع وفعل ما أمر الله به واجتناب من نهى الله عنه، فإن الفساد يكون معصية الشارع بمخالفة أوامره وارتكاب نواهيه"([1]) "ولأن

---

١) القرطبي، أبو عبد الله محمد بن أحمد الأنصاري: الجامع لأحكام القرآن، دار إحياء التراث العربي١٩٨٥ م ، بيروت ، ١٤٠٥ هـ، طبعة دار الشعب . القاهرة ١٣٧٢هـ ، ج١ / ص ٢٠٢.

أساس الفساد هو الولع بالحياة المترفة في المجتمعات لدى الحاكم والمحكومين "([1])، وعلي هدي ما سبق ذكره نبين مايلي :-

أولاً : مفهوم الفساد من المنظور اللغوي :-

جاء في مختار الصحاح:" فَسد الشيء يفسد- بالضم . فساداً فهو فاسد، وفسد فساداً فهو فسيد"([2])، والمفسدة ضد المصلحة، والاستفساد: خلاف الاستصلاح([3]). والفساد:" خروج الشيء عن الاعتدال، قليلاً كان الخروج عنه أو كثيراً، ويضاده الصلاح، ويستعمل ذلك في النفس والبدن، والأشياء الخارجة عن الاستقامة(٤).

ثانياً:مفهوم الفساد من المنظور الفقهي:-

عُرِف الفساد بأنه:" جميع المحرمات والمكروهات شرعاً "([5])ولذلك "قد تناول العلماء والفقهاء، وغيرهم المعنى الاصطلاحي لكلمة الفساد، ويكاد يجمع رأيهم على أنه:" الخروج من الحالة المُرْضِية إلى غيرها "، كما يلي:

يطلق جمهور الفقهاء ([6]) لفظ الفساد في باب المعاملات بمعنى البطلان، فالمعاملة الفاسدة عندهم هي تلك التي اشتملت على مخالفة للشرع في ركنٍ من أركانها أو شرط من شروطها، وينبني على هذا الحكم عدم ترتب أيٍ من الآثار الشرعية على المعاملة التي وصفت بأنها فاسدة، أما الحنفية([7])، فيقصدون بالفساد في باب المعاملات كون الفعل مشروعًا بأصله أي صحيح الأركان، وغير مشروع

---

١) ابن خلدون ، عبد الرحمن بن محمد : مقدمة ابن خلدون ، تحقيق علي عبد الواحد وافي ، ط ٣، دار النهضة القاهرة ، مصر.ص ٦٧.

٢) محمد بن أبي بكر الرازي: مختار الصحاح . بيروت: مكتبة لبنان، 1985 م، مادة: فسد.

٣) لسان العرب: لجمال الدين محمد ابن منظور . بيروت . دار صادر، مادة : فسد، تاج العروس: السيد محمد المرتضى الزبيدي، بيروت . دار إحياء التراث العربي، مادة : فسد، الزركشي: البحر المحيط . القاهرة : دار الكتبي، ج2 ص . 25 ، القواعد الفقهية: عبد الرحمن بن أحمد ابن رجب، بيروت : دار الكتب العلمية، ص65.

٤) الأصفهاني، الحسين بن محمد أبو القاسم الراغب: المفردات في غريب القرآن . بيروت دار المعرفة ص٦٣٦.

٥)عز الدين عبد العزيز بن عبد السلام السلمي: قواعد الأحكام في مصالح الأنام . دار القلم دمشق١٤٢١هـ ج ١، ص١١ . ١٩

٦). علي بن محمد الجرجاني: التعريفات، بيروت : دار الكتاب العربي، ط١ 1405 هـ ، ص51.

٧) مسعود بن عمر التفتازاني: شرح التلويح على التوضيح . القاهرة : مكتبة صبيح، ج2 ص 146.

بوصفه أي بشروطه، وعليه فهم يعدون الفساد منزلة وسطى بين الصحة والبطلان، فيرتبون بعض الآثار الشرعية على المعاملات الفاسدة دون الباطلة"([1]).

أما علماء الأصول فيستعملون هذه اللفظة ومشتقاتها تارة بالمعنى نفسه الذي يستعمله علماء الفقه، وتارة أخرى بمعنى مختلف، يقول الإمام العز بن عبد السلام:" فصل في بيان حقيقة المصالح والمفاسد : المصالح أربعة أنواع : اللذات وأسبابها، والأفراح وأسبابها، والمفاسد أربعة أنواع : الآلام وأسبابها، والغموم وأسبابها، وهي منقسمة إلى دنيوية وأخروية، فأما لذات الدنيا وأسبابها وأفراحها وآلامها وأسبابها، وغمومها وأسبابها، فمعلومة بالعادات ...وأما لذات الآخرة وأسبابها وأفراحها وأسبابها، وآلامها وأسبابها وغمومها وأسبابها، فقد دل عليه الوعيد، والزجر والتهديد "([2]).

ويمكن القول بأن الفساد هو:" الإخلال المقصود بالسلطات الممنوحة بموجب ولاية شرعية عامة أو خاصة أو قصد استعمالها بما يتعارض مع مقاصد الشريعة الإسلامية من تلك الولاية واقعا أو مآلاً "([3]).

ثالثاً: مفهوم الفساد من المنظور القانوني:-

يمكن القول أن الفساد الإداري من الناحية القانونية هو عبارة "مجموع الانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية، وكذا المخالفات التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لمهام وظيفته"(٤).

ويعرف الفساد الإداري أيضاً بأنه :" هو الفعل القائم على تقديم الوعد أو إعطاء منحة ما لموظف ما أو مدير مؤسسة عامة بحيث يقوم هذا الأخير بالإخلال بواجباته حيال المجتمع الذي يمثله أما المفسد هو الذي يعد المنحة أو يقدمها بينما

---

١) لمزيد من الإيضاح يراجع رسالة دكتوراه بعنوان (دور الإدارة العامة الإلكترونية في محاربة الفساد الإداري" دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي) بجامعة الأزهر- كلية الشريعة والقانون فرع دمنهورعام٢٠١٣ - للدكتور/ بدر محمد السيد إسماعيل ،ص٥٧-٥٨ .

٢) عز الدين عبد العزيز بن عبد السلام السلمي: قواعد الأحكام في مصالح الأنام، مرجع سابق، ج 1، ص12 .

٣) آدم نوح القضاة: المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد " نحو نظرية إسلامية لمكافحة الفساد الإداري والتعامل مع تبعاته " الرياض ١٠ . ١٢ / ١٤٢٤هـ الموافق ٦ . ٨ / ٢٠٠٣م.

٤) رشيد بوسعيد ، تطوير الأداء المؤسساتي لآليات مكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر أكاديمي ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، تخصص تنظيم سياسي وإداري، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، 2014- 2013.،ص21.

الفاسد هو الذي يخول واجباته وعليه تظهر الصلة بين الوعد بالمنحة والإخلال بالواجبات"([1]).

ويعرف الفساد الإداري أيضاً بأنه : كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة، أي أن يستغل المسئول منصبه من أجل تحقيق منفعة شخصية ذاتية لنفسه أو لجماعته"([2]).

ويعرف الفساد الإداري أيضاً بأنه هو:" الخروج عن القوانين والأنظمة من أجل تحقيق مصالح سياسية أو اقتصادية مالية وتجارية، أو اجتماعية لصالح الفرد أو لصالح جماعة معينة للفرد مصالح شخصية معها "([3]).

ويعرف الفساد الإداري أيضاُ بأنه :" إساءة استخدام الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب شخصية "([4]).

ويكاد يتفق أهل اللغة والفقه والقانون فيما بينهم حول مفهوم الفساد الإداري ،بأنه إخلال الموظف بالواجب الوظيفي عن عمد لتحقيق مكاسب شخصية ،لا تتفق مع أحكام الشرع والقانون.

المطلب الثاني

خصائص الفساد الإداري ،وأسبابه ،وأنواعه.

أولاً :خصائص الفساد الإداري:

١- السرية :تتصف أعمال الفساد الإداري بالسرية بشكل عام؛ وذلك لما يتضمنه النشاط من ممارسات غير مشروعة؛ إذ تتباين الوسائل والأساليب التي يستتر الفساد الإداري بها تبعا للجهة التي تمارسه، لذلك يتم العمل على إخفاء الممارسات الفاسدة من خلال تنفيذ التوجيهات والأوامر بحجة السرية والاعتبارات الأمنية،ولكن في الحقيقة الأمر تكون غايتها انتهاز الفرص لقضاء مصالحهم الشخصية.

---

١) نوري منير مداخلة بعنوان الإصلاح الإداري وأهميته في القضاء على التسيب والفساد الإداري وتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة، جامعة حسيبة بن بوعلي، شلف،بدون سنة نشر، ص٣

٢.)محمد عبد الغني حسن هلال: مقاومة ومواجهة الفساد، القضاء على أسباب الفساد، مركز تطوير الأداء والتنمية، مصر الجديدة، ٢٠٠٧ م، ص ١٠.

٣)صلاح سالم زرنوقة: تحليل قضايا الفساد في مصر : الفساد و التنمية : الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية، تحرير: مصطفي كامل السيد، وصلاح سالم زرنوقة (القاهرة : مركز دراسات و بحوث الدول النامية ، ١٩٩٩م) ، ص ٢٩٦.

٤) مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الجريمة: القاهرة ٢٩ . إبريل . ١٩٩٥م وثيقة رقم ١٤ / ١٦٩.

٢-سرعة الانتشار: يتميز الفساد الإداري بخاصية سرعة الانتشار وخاصة عندما يكون الفساد ناتجا عن المسئولين،فتزداد سلطتهم ونفوذهم مما يعطيهم القوة للضغط على باقي الجهاز الإداري لتنفيذ قراراتهم،هذا ما يؤدي إلى انتشار هذه الممارسات بين الموظفين وترسخها في ثقافة المنظمة، فيتحول الفساد الإداري إلى ظاهرة عادية في المنظمات يتم العمل من خلالها دون محاولة للقضاء عليه.

٣-العمدية:لا نتوقع أن يكون الفساد من غير قصد، إلا أنه إذا أردنا أن نصنف قرارا إداريا بأنه أتخذ لغايات شخصية (معنوية أو مادية)لابد أن يكون الموظف الذي اتخذ القرار قاصدا ذلك ،فالفساد الإداري يعبر عن ذلك الانحراف الممارس من طرف الموظفين، في تنفيذ أعمالهم،وقد يكون هذا الانحراف الفساد الإداري مقصودا بهدف تنفيذ مصلحة شخصية أو جماعية أو غير مقصود بسب الإهمال واللامبالاة،والذي لا يصنف كفساد إداري لكنه قد يؤدي إلى تفشي الفساد أذا لم تتم معالجته.

٤-الشراكة في الفساد :إن اتخاذ القرارات غالبا ما يمتد أثره للغير،ولذلك فانه يتم اللجوء لعقد تحالفات مع أشخاص آخرين لتبادل المنافع ولتسهيل تنفيذ ما يبتغيه؛وهذا يرجع أيضا لطبيعة الأعمال الإدارية التي تتميز بتسلسلها فالمعاملات مثلا تمر بمجموعة من الإجراءات وبالتالي تعدد الوسطاء هذا ما يجعل الفساد الإداري عمل منظم أكثر منه عمل فردي.

٥- التخلف الإداري:يترافق الفساد الإداري ببعض مظاهر التخلف الإداري مثل :تأخير المعاملات والتغيب عن العمل وسوء استغلال الوقت والعصبية ضد المتعاملين مع الجهاز الإداري وغيرها من المشاكل الإدارية ،ما يشجع على انتشار الفساد الإداري،كمحاولة الوصول إلى الموظفين بطرق غير شرعية لقضاء مصالحهم الخاصة وتسريع معاملاتهم، هذا ما يؤثر على الموظفين من خلال انعدام الحافز نحو التغيير والتطوير والإبداع "([1])

ثانياً:أسباب الفساد الإداري :

---

١) دور الإدارة الإلكترونية في التقليل من الفساد الإداري دراسة حالة مديرية المصالح الفلاحية -بأم البواقي - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وزارة التعليم العالي والبحث العلمي -أم البواقي- جامعة العربي بن مهيدي كلية العلوم الاقتصادية العلوم والتجارية وعلوم التيسير ، مذكرة مكملة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في علوم التيسير تخصص:إدارة أعمال المؤسسة،إعداد الطالبة سعي حنان ص ٣٤، ٣٥ ،الفصل الثاني الفساد الإداري وطرق مواجهته،السنة الجامعية ٢٠١٥-٢٠١٦م.

يمكن حصر أسباب الفساد الإداري "([1]) في خمسة أسباب رئيسة كما يلي:-
١-غياب معايير الأخلاق العمل في القطاع الحكومي.
٢-ازدياد سوء الأوضاع الاقتصادية ،مما يوفر البيئة المناسبة لانتشار الفساد الإداري.
٣-غياب القدوة والالتزام من القيادات السياسية .
٤-اتساع دور الدولة في تقديم الخدمات.
٥-تأثير القيم والأخلاق الاجتماعية التي تشجع علي الانحراف وتفضيل الأقارب"

ثالثاً:أنواع الفساد :-

يتنوع الفساد إلي أنواع كثيرة منها الفساد الديني – الفساد السياسي – الفساد الاجتماعي – الفساد الثقافي – الفساد البيئي – الفساد المالي و الإداري وهو الذي نفصل القول فيه قدر المستطاع ،لأن الفساد الإداري مجهض للإدارة الصحيحة الهادفة إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، ومعيقها عن تحقيق أهدافها([2])، ولابد من التصدي لهذا النوع من الفساد ،وهذا ما نبين عرضه في المبحث التالي.

المبحث الثاني
تطبيقات عملية من الجوانب الشرعية والقانونية للتصدي لظواهر الفساد في مصر.

تمهيد :

إيماناً منا ويقيناً أن الشريعة الإسلامية صالحة لكل زمان ومكان، فكان لزاماً علينا أن نبين المحاولات العملية التي تم تطبيقها منذ أكثر من أربعة عشر قرناً من الزمان ولم تصل إليها القوانين الوضعية إلا في وقت قريب لمحاربة تفشي ظا[illegible]، لقوله تعالي (وَلَا تُفْسِدُوا۟ فِى ٱلْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَٰحِهَا وَٱدْعُوهُ خَوْفًا وَطَمَعًا)([3])، " ولأن

---

١) أخلاق العمل وسلوك العاملين في الخدمة العامة والرقابة عليها من منظور إسلامي ،للدكتور /فؤاد عبدالله العمر ،بحث رقم (٥٢) المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب – البنك الإسلامي للتنمية ،فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر ،ص ٥٧-٥٨.

٢)يوسف خليفة اليوسف: دراسة حالة الإمارات العربية المتحدة، مفهوم الفساد والحكم لصالح في البلاد العربية، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، بيروت، ط ٢ / ٢٠٠٦م ص٥٩٥.

٣) سورة الأعراف الآية (٥٦).

الإصلاح الإداري الحقيقي لن يتأتي دون تحديث البنية التشريعية المنظمة للجهاز الإداري للدولة ، وهو ما تحقق الجانب الأكبر منه بصدور قانون جديد للخدمة المدنية ، إذ يعد الفساد الخطر الأكبر الذي يعرقل كافة الجهود التنموية والإصلاحية التي تبذل علي مختلف المستويات،وهو ما يجعل من الوقاية منه ومكافحته خط الدفاع الأول عن أية استراتيجيات وخطط وطنية مستقبلية كما هو الحال في رؤية "مصر ٢٠٣٠"([1])،وهذا ما نحاول بيانه في المطالب الآتية:

المطلب الأول

تطبيق مبدأ الشفافية والمساواة وتكافؤ الفرص واختيار الأكفاء

جاءت النصوص القانونية مؤكدة أن" الوظائف المدنية حق للمواطنين علي أساس الكفاءة والجدارة ، وهي تكليف للقائمين بها لخدمة الشعب ، وتكفل الدولة حقوقهم وحمايتهم ، وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب،ويحظر التمييز بين الموظفين في تطبيق أحكام هذا القانون بسبب الدين أو الجنس أو لأي سبب آخر" ([2])

لذلك أوجب المشرع المصري أن يكون الإعلان لشغل الوظائف العامة بالدولة من خلال إعلان مركزي وفقا لأحكام قانون الخدمة المدنية ولائحته"([3])، ضمانا لتطبيق معيار الشفافية والمساواة، حيث تلتزم الدولة بتحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين دون تمييز"([4]).

كما يتم تحديد مواعيد الإعلان عن شغل الوظائف الجديدة علي وجه الدقة ،في الأول من يناير ،وفي الأول من يونيو من كل سنة،عن طريق إعلان مركزي يعلن عنه الجهاز([5])المركزي للتنظيم والإدارة .

---

١) الفساد الوقاية والمواجهة في قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية ،للمستشار الدكتور / محمد جميل إبراهيم ،رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة الأسبق ،ص٤.

٢) نص المادة الأولي من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ، المنشور بالجريدة الرسمية – العدد ٤٣ مكرر (أ) في أول نوفمبر عام ٢٠١٦.

٣) نص المادة (٢٦) من قرار رئيس مجلس الوزراء المصري رقم(١٢١٦)٢٠١٧بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية ،المنشور بالجريدة الرسمية – العدد ٢١(مكرر) في ٢٧ مايو عام ٢٠١٧.

٤) نص المادة (٩) من دستور جمهورية مصر العربية المعدل ، والصادر بتاريخ ١٧ ربيع الأول ١٤٣٥هجرية، الموافق ١٨ يناير ٢٠١٤ ميلادية.

٥) يقصد بالجهاز طبقاً لنص المادة(٢) الفقرة (١١) من قانون الخدمة المدنية (الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة).

على أن يتم تجميع الاحتياجات الوظيفية قطاعيا على مستوى كل وزارة والجهات التابعة لها، ومحليا على مستوى كل محافظة ومديريات الخدمات التابعة لها، مع تحديد مسميات الوظائف وشروط شغلها وذلك كله قبل ميعاد الإعلان بخمسة عشر يوما على الأقل"([1])، "ويتولى الجهاز الإعلان عن الوظائف الشاغرة والممولة وفقا لاحتياجات كل وحدة على موقع بوابة الحكومة المصرية لمدة خمسة عشر يوما على الأقل، ويرفق بالإعلان استمارة التقدم لشغل الوظيفة، ويجب أن يتضمن الإعلان كافة البيانات التي تضمن تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين ومنها:

(١) مسمى الوظيفة المعلن عنها ومستواها ومجموعتها النوعية والوظيفية،(٢)ملخص بطاقة وصف الوظيفة،(٣)محل العمل،(٤)المستندات المطلوبة ومكان تقديمها وأخر ميعاد لتسجيل بيانات المتقدمين،(٥)معايير المفاضلة بين المتقدمين"([2])، و"يسجل المتقدمون للوظائف المعلن عنها بياناتهم من خلال الاستمارة الإلكترونية المرفقة بالإعلان ، وذلك خلال المدة المحددة بالإعلان، وينشر جدول الامتحان وأرقام جلوس المتقدمين خلال أسبوع من انتهاء ميعاد التسجيل على موقع بوابة الحكومة المصرية، على أن يتضمن الجدول انعقاد الامتحان وميعاد وتوقيت الحضور لمقر لجنة الامتحان"([3])، كما يلتزم المرشح للتعيين فى إحدى الوظائف بتقديم المستندات الآتية :-

(١)" بطاقة الرقم القومي أو جواز السفر،(٢)صحيفة الحالة الجنائية،(٣)إقرار موقع منه أمام مدير إدارة الموارد البشرية بالوحدةومصدقاً على التوقيع منه بعدم سبق فصله من الخدمة بقرار أو حكم تأديبي نهائي، خلال الأربع سنوات السابقة ،(٤)قرار المجلس الطبي المختص بثبوت اللياقة الصحية لشغل الوظيفة المرشح لها متضمنا اجتياز المرشح الكشف الطبي وتحليل المخدرات (٥)مستخرج رسمي من شهادة الميلاد،(٦)أصل المؤهل الحاصل عليه،(٧)شهادة تأدية الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها بالنسبة للذكور،(٨)شهادة تأدية الخدمة العامة أو الإعفاء منها بالنسبة للإناث،(٩)إقرار الحالة الاجتماعية،(١٠)إقرار الذمة المالية،(١١) أي مستندات أخرى تطلبها السلطة المختصة"([4]).

---

١) نص المادة (٣١) من اللائحة التنفيذية مرجع سابق .
٢) المادة (٣٢) من اللائحة التنفيذية مرجع سابق.
٣) المادة (٣٣) من اللائحة التنفيذية مرجع سابق.
٤) المادة (٤٥) من اللائحة التنفيذية مرجع سابق.

"كما تلتزم إدارة الموارد البشرية فى كل وحدة بإعداد سجلا الكترونيا أو ورقيا أو كليهما بحسب الأحوال لقيد الموظفين تحت الاختبار توضح به بداية ونهاية فترة الاختبار طبقاً "([1])،حيث تتقرر صلاحية الموظف تحت الاختبار بناء على تقارير شهرية تُعد بمعرفة الرئيس المباشر وتُعتمد من الرئيس الأعلى، ويتم تسليم الموظف فى نهاية كل شهر صورة من التقرير الشهري موضحاً به أوجه القصور فى أدائه وكيفية معالجتها وعما إذا كان قد تفادى أوجه القصور المنصوص عليها بالتقرير السابق كاملة أم جزءاً منها أم لم يتفادها مطلقاً ، ويوقع الموظف بالعلم والاستلام ويُودع الأصل بملف الخدمة، وفى حالة رفضه التوقيع والاستلام يتأشر على الأصل بذلك ويُودع بملف خدمته ،وعند نهاية فترة الاختبار يوضع تقرير نهائي فى ضوء التقارير السابقة موضحاً به مدى صلاحية الموظف للوظيفة المعين بها من عدمه ويُعرض التقرير النهائي على لجنة الموارد البشرية"([2]).

وما سبق ذكره يتفق مع مبادئ الشريعة الإسلامية، حيث حرصت الشريعة الإسلامية علي اختيار الأكفاء للمناصب والوظائف لأداء الأعمال بأمانه وإتقان وتحقيق مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص ،حيث ورد أ ن:" كل من ابتغى في تكاليف الشريعة غير ما شرعت له فقد ناقض الشريعة، وكل من ناقضها فعمله في المناقضة باطل، فمن ابتغى في التكاليف ما لم تشرع له فعمله باطل "([3])،والأصل في الشريعة الإسلامية اختيار الأفضل وإسناد الأمر إلي أهله ، لقوله ﷺ:" أَلا كُلُّكُم رَاعٍ وَكُلُّكُم مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ فَالإِمَامُ الَّذِي عَلَى النَّاسِ رَاعٍ وَهُوَ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ "([4])، وجاء التطبيق النبوي لذلك في قوله ﷺ لأبي ذر الغفاري رضي الله عنه عندما سأله أن يستعمله:" يَا أَبَا ذَرٍّ إِنَّكَ ضَعِيفٌ وَإِنَّهَا أَمَانَةٌ وَإِنَّهَا يَوْمَ الْقِيَامَةِ خِزْيٌ وَنَدَامَةٌ إِلا مَنْ أَخَذَهَا بِحَقِّهَا وَأَدَّى الَّذِي عَلَيْهِ فِيهَا "([5]).

---

١) المادة (٤٦) من اللائحة التنفيذية مرجع سابق.

٢) المادة (٤٧) من اللائحة التنفيذية مرجع سابق.

٣). أبو إسحاق الشاطبي، الموافقات .بيروت :دار المعرفة، ط 1997 ،ج2 ص337

٤). أخرجه الإمام البخاري في صحيحه: في كتاب: الأحكام، باب: قول الله تعالى وأطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولي الأمر منكم، (853)(٣٠٤/١)، والإمام مسلم عن ابن عمر(4828)(٦/٧) صحيح مسلم : لمسلم بن الحجاج أبو الحسين القشيري النيسابوري الناشر: دار إحياء التراث العربي – بيروت تحقيق : محمد فؤاد عبد الباقي، واللفظ للبخاري.

٥) أخرجه الإمام مسلم في صحيحه: كتاب: الأمارة، باب: كراهة الأمارة بغير ضرورة، رقم (4823) (٦/٦) الجامع الصحيح :المسمى صحيح مسلم . المؤلف : أبو الحسين مسلم بن الحجاج بن مسلم القشيري النيسابوري: الناشر : دار الجيل بيروت . دار الأفاق الجديدة . بيروت .

وجاء التطبيق النبوي العملي أيضاً في اختيار الأكفاء للمناصب في قوله ﷺ حين سأل معاذ ابن جبل حِينَ بَعَثَهُ إِلَى الْيَمَنِ فَقَالَ : كَيْفَ تَصْنَعُ إِنْ عَرَضَ لَكَ قَضَاءٌ ؟قَالَ : أَقْضِي بِمَا فِي كِتَابِ اللهِ ،قَالَ :فَإِنْ لَمْ يَكُنْ فِي كِتَابِ اللهِ ؟قَالَ : فَسُنَّةُ رَسُولِ اللهِ صلى الله عليه وسلم ،قَالَ :فَإِنْ لَمْ يَكُنْ فِي سُنَّةِ رَسُولِ اللهِ صلى الله عليه وسلم ؟قَالَ : أَجْتَهِدُ رَأْيِي لاَ آلُو ،قَالَ : فَضَرَبَ رَسُولُ اللهِ صلى الله عليه وسلم صَدْرِي ،ثُمَّ قَالَ : الْحَمْدُ للهِ الَّذِي وَفَّقَ رَسُولَ رَسُولِ اللهِ صلى الله عليه وسلم لِمَا يُرْضِي رَسُولَ اللهِ صلى الله عليه وسلم "(١)،لأن الأعمال التي يقوم بها العامل لأبد أن تؤدي بإتقان وأمانة و يجب العمل علي تنمية الوازع الديني والأخلاقي لدي العامل، لقوله الله تعالى(وَقُلِ اعْمَلُواْ فَسَيَرَى اللّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ إِلَى عَالِمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُم بِمَا كُنتُمْ تَعْمَلُونَ)(٢)،وعن عائشة رضي الله عنها أن رسول الله ﷺ قال:" إِنَّ اللَّهَ تَعَالَى يُحِبُّ إِذَا عَمِلَ أَحَدُكُمْ عَمَلاً أَنْ يُتْقِنَهُ "(٣)،وإتقان العمل لا يأتي إلا باختيار الأكفاء لتولي الوظائف وتحقيق مبدأ المساواة و تكافؤ الفرص

المطلب الثاني

تطبيق مبدأ عدم المحسوبية والمحاباة في تولي الوظائف العامة بالدولة

لقد جاء النص القانوني واضحاً في كيفية تولي الوظائف العامة بالدولة أن" يكون التعيين بموجب قرار يصدر من رئيس الجمهورية أو من يفوضه، على أساس الكفاءة والجدارة، دون محاباة أو وساطة من خلال إعلان مركزي على موقع بوابة الحكومة المصرية متضمناً البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها"(٤)ويشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف ما يأتي:-

---

١) مسند الإمام أحمد بن حنبل (22007)(٣٦/ ٣٣٣) .
٢) سورة التوبة الآية(١٠٥).
٣) أخرجه الطبراني: في المعجم الأوسط (حديث: ٨٩٧) (١/ ٢٧٥) المعجم الأوسط . المؤلف : أبو القاسم سليمان بن أحمد الطبراني الناشر : دار الحرمين – القاهرة ، ١٤١٥ هـ تحقيق : طارق بن عوض الله بن محمد ،عبد المحسن بن إبراهيم الحسيني .
٤) نص المادة ١٢ من قانون الخدمة المدنية مرجع سابق .

١- أن يكون متمتعًا بالجنسية المصرية أو جنسية إحدى الدول العربية التي تعامل المصريين بالمثل في تولي الوظائف المدنية.
٢- أن يكون محمود السيرة، حسن السمعة .
٣- ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جناية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رُد إليه اعتباره .
٤- ألا يكون قد سبق فصله من الخدمة بحكم أو قرار تأديبي نهائي، ما لم يمض على صدوره أربع سنوات على الأقل .
٥- أن تثبت لياقته الصحية لشغل الوظيفة بشهادة تصدر من المجلس الطبي المختص .
٦- أن يكون مستوفيًا لاشتراطات شغل الوظيفة.
٧- أن يجتاز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة.
٨- ألا تقل سنه عن ثمانية عشر عامًا ميلاديًا"([1]).

ويشترط "أن يُوضع المعين لأول مرة تحت الاختبار لمدة ستة أشهر من تاريخ تسلمه العمل تتقرر خلالها مدى صلاحيته للعمل، فإذا ثبت عدم صلاحيته أنهيت خدمته، وتحدد اللائحة التنفيذية أحوال وإجراءات عدم الصلاحية، ولا يجوز نقل أو ندب أو إعارة المعين خلال فترة الاختبار "(٢) ، وما سبق ذكره يتفق مع مبادئ الشريعة الإسلامية، حيث حرصت الشريعة علي تحقيق مبدأ البعد عن المحسوبية والمحاباة، لقول الله تعالي (يَأَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاءَ لِلَّهِ وَلَوْ عَلَى أَنفُسِكُمْ أَوِ الْوَالِدَيْنِ وَالأَقْرَبِينَ إِن يَكُنْ غَنِيًّا أَوْ فَقِيرًا فَاللَّهُ أَوْلَى بِهِمَا فَلاَ تَتَّبِعُوا الْهَوَى أَن تَعْدِلُوا وَإِن تَلْوُوا أَوْ تُعْرِضُوا فَإِنَّ اللَّهَ كَانَ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرًا)(٣).

ووجه الدلالة من الآية الكريمة :

يأمر الحق تبارك تعالى عباده المؤمنين أن يكونوا قوامين بالقسط أي بالعدل، فلا يعدلوا عنه يمينا ولا شمالا، ولا تأخذهم في الله لومة لائم ولا يصرفهم عنه صارف، وأن يكونوا متعاونين متساعدين متعاضدين متناصرين فيه، أي ليكن أداؤها ابتغاء وجه الله(٤)،وابتغاء تحقيق الصالح العام.

---

١)نص المادة ١٤ من قانون الخدمة المدنية مرجع سابق
٢) نص المادة ١٥ من قانون الخدمة المدنية مرجع سابق.
٣) سورة النساء الآية(١٣٥).
٤)تفسير القرآن العظيم لابن كثير لأبو الفداء إسماعيل بن عمر بن كثير القرشي البصري ثم الدمشقي ، المتوفي ٧٧٤هـ ، تحقيق محمد حسين شمس الدين ، الناشر دار الكتب العلمية منشورات محمد علي بيضون – ببيروت الطبعة الأولي عام ١٤١٩هـ،ج ٢،ص٨٣.

ولذلك يقول ﷺ:" مَنْ وَلِيَ مِنْ أَمرِ الْمُسْلِمِينَ شَيْئًا فَأَمَّرَ عَلَيْهِم أَحَدًا مُحَابَاةً فَعَلَيْهِ لَعْنَةُ اللَّهِ لا يَقْبَلُ اللَّهُ مِنْهُ صَرْفًا وَلا عَدْلاً حَتَّى يُدْخِلَهُ جَهَنَّمَ، وَمَنْ أَعْطَى أَحَدًا حَمِيَّةً فَقَدْ لَقِيَ اللَّهَ شَيْئًا بِغَيْرِ حَقِّهِ فَعَلَيْهِ لَعْنَةُ اللَّهِ – أُوقَالَ – تَوَلَّتْ مِنْهُ ذِمَّةُ اللَّهِ عَزَّ وَجَلَّ "(١).

وروي أيضاً عن أبي هريرة رضي الله عنه قال: قال رسول الله ﷺ :" إِذَا ضُيِّعَت الأَمَانَةُ فَانْتَظِرِ السَّاعَةَ ،قَالَ: كَيْفَ إِضَاعَتُهَا ؟قَالَ: إِذَا وُسِّدَ الأَمْرُ عَلَى غَيْرِ أَهْلِهِ،فَانْتَظِرِ السَّاعَةَ "(٢).

وقال عمر بن الخطاب رضي الله عنه: " مَنْ وَلِيَ مِنْ أَمرِ الْمُسْلِمِينَ شَيْئًا فَوَلَّى رَجُلا لِمَوَدَّةٍ أَو قَرَابَةٍ بَيْنَهُمَا فَقَدْ خَانَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ... "(٣).

ولذلك جاء النص القانوني صريحاً في قانون الخدمة المدنية علي أنه "لا يجوز بأية حال من الأحوال أن يعمل موظف تحت الرئاسة المباشرة لأحد أقاربه من الدرجة الأولى في ذات الوحدة "(٤)، وعند توافر هذه الحالة"يتعين على كل موظف متوفر فى شأنه الحظر الوارد فى المادة رقم "٢٤" من القانون أن يخطر السلطة المختصة بذلك خلال خمسة عشر يوما وإلا جُوزى تأديبيا ويخير الموظف الذي يثبت عمله تحت الرئاسة المباشرة لأحد أقاربه من الدرجة الأولى فى النقل إلى وظيفة أخرى داخل الوحدة أو خارجها وإذا لم يستجب خلال شهر من تاريخ تخييره يتم نقله إلى وظيفة أخرى لا يقل مستواها عن مستوى وظيفته الأصلية بدون طلب منه(٥)".

---

١)أخرجه الإمام أحمد: (٦/١) رقم (٢١)، والحاكم في المستدرك (٤/ ١٠٤) رقم (٧٠٢٤) وقال : صحيح الإسناد.

٢) أخرجه الإمام البخاري في صحيحه : كتاب الرقاق: باب رفع الأمانة (٦١٣١)(٥/ 2382).

٣) السياسة الشرعية: لشيخ الإسلام ابن تيمية . ص ١١-١٢.

٤)نص المادة (٢٤) من قانون الخدمة المدنية مرجع سابق .

٥)نص المادة (٦٦) من اللائحة التنفيذية مرجع سابق .

المطلب الثالث
تطبيق مبدأ التقدير المالي للموظف مقابل الأداء المتميز

بين قانون الخدمة المدنية أوجه الاستحقاق المالي للموظف، حيث"يستحق الموظف([1]) علاوة دورية سنوية في الأول من يوليو التالي لانقضاء سنة من تاريخ شغل الوظيفة أو من تاريخ استحقاق العلاوة الدورية السابقة بنسبة (٧%) من الأجر الوظيفي، على أن يعاد النظر في هذه النسبة بصفة دورية منتظمة([2])" كما "يجوز للسلطة المختصة منح الموظف علاوة تشجيعية بنسبة (٥%) من أجره الوظيفي، وذلك طبقاً للشروط الآتية:

١-أن تكون كفاية الموظف قد حُددت بمرتبة كفء على الأقل عن العامين الأخيرين.

٢- ألا يمنح الموظف هذه العلاوة أكثر من مرة كل ثلاثة أعوام .

٣-ألا يزيد عدد الموظفين الذين يُمنحون هذه العلاوة في سنة واحدة على (١٠%) من عدد الموظفين في وظائف كل مستوى من كل مجموعة نوعية على حدة، فإذا كان عدد الموظفين في تلك الوظائف أقل من عشرة،تُمنح العلاوة لواحد منهم([3])"، و يستحق الموظف الذي يحصل على مؤهل أعلى أثناء الخدمة حافز تميز علمي ويمنح الموظف هذا الحافز إذا حصل علي دبلومه مدتها سنتان دراسيتان على الأقل، أو على درجة الماجستير أو ما يعادلها أو دبلومتين من دبلومات الدراسات العليا مدة كل منهما سنة دراسية على الأقل، كما يمنح الموظف حافز تميز آخر إذا حصل على درجة الدكتوراه أو ما يعادلها ويكون حافز التميز العلمي المشار إليه بنسبة (٧%) من الأجر الوظيفي، أو الفئات المالية التالية أيهما أكبر،(٢٥) جنيهاً شهرياً لمن يحصل على مؤهل متوسط أو فوق المتوسط، (٥٠)جنيهاً شهرياً لمن يحصل على مؤهل عال،(٧٥)جنيهاً شهرياً لمن يحصل على دبلومه مدتها سنتان دراسيتان على الأقل.

وكذلك (١٠٠) جنيه شهرياً لمن يحصل على درجة الماجستير أو ما يعادلها، أو دبلومتين من دبلومات الدراسات العليا مدة كل منها سنة دراسية على الأقل،و

---

١) يقصد بالموظف: كل من يشغل إحدي الوظائف الواردة بموازنة الوحدة، كما جاء بنص المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية،فقرة(٥)،ويقصد بالوحدة : الوزارة أو المصلحة أو الجهاز الحكومي أو المحافظة أو الهيئة العامة طبقاً للفقرة(٢) من المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية

٢)نص المادة(٣٧) من قانون الخدمة المدنية مرجع سابق.

٣)نص المادة(٣٨) من قانون الخدمة المدنية مرجع سابق.

يستحق الموظف الحاصل علي درجة الدكتوراه (٢٠٠) شهرياً ، وتحدد اللائحة التنفيذية شروط وضوابط منح حافز التميز العلمي ،علي ألا يجوز منح هذا الحافز أكثر من مرة عن ذات المستوي العلمي(١).

وتُضم العلاوات المقررة بمقتضى هذا القانون إلى الأجر الوظيفي للموظف(٢)، كما يجوز للسلطة المختصة تقرير مكافآت تشجيعية للموظف الذي يقدم خدمات ممتازة أو أعمالاً أوبحوثًا أو اقتراحات تساعد على تحسين طرق العمل، أو رفع كفاءة الأداء، وذلك كله بشرط سماح البند المخصص لذلك في الموازنة العامة.

وهذا يتفق مع ما ورد في الشريعة الإسلامية لتحقيق الكفاية للموظفين ،فعن المستورد بن شداد رضي الله عنه قال سمعت النبي صلي الله عليه وسلم يقول(مَنْ كَانَ لَنَا عَامِلاً فَلْيَكْتَسِبْ زَوْجَةً ،فَإِنْ لَمْ يَكُنْ لَهُ خَادِمٌ فَلْيَكْتَسِبْ خَادِمًا،فَإِنْ لَمْ يَكُنْ لَهُ مَسْكَنٌ فَلْيَكْتَسِبْ مَسْكَنًا)(٣)،لأن التقدير المالي للموظف يكون أداة مساعدة له ومحفز لأداء عمله علي الوجه المنوط به ، ويجنبه العوز ،لأن الإنسان أسير احتياجاته في ظل الغلاء الفاحش ،وخاصة إذا ساقته احتياجاته مع ضعف الوزع الديني ،قد يؤدي إلي استغلال وظيفته أو الرشوة ،أو الاختلاس ،ولذلك عند التقدير المالي للموظف مقابل الأداء المتميز يحرم عليه أخذ أي مقابل يخرج به عن مقتضيات الواجب الوظيفي، لحديث عبد الله بن بريدة عن أبيه رضي الله عنهما أن النبيﷺ قال:" مَنْ اسْتَعْمَلْنَاهُ عَلَى عَمَلٍ فَرَزَقْنَاهُ رِزْقًا فَمَا أَخَذَ بَعْدَ ذَلِكَ فَهُوَ غُلُولٌ "(٤).

وحديث عدي بن عميرة الكندي رضي الله عنه قال: سمعت رسول الله ﷺ يقول:" مَنِ اسْتَعْمَلْنَاهُ مِنْكُمْ عَلَى عَمَلٍ، فَكَتَمَنَا مِخْيَطًا فَمَا فَوْقَهُ، كَانَ غُلُولًا يَأْتِي بِهِ يَوْمَ الْقِيَامَةِ فَقَامَ إِلَيْهِ رَجُلٌ أَسْوَدُ مِنَ الْأَنْصَارِ، كَأَنِّي أَنْظُرُ إِلَيْهِ فَقَالَ: يَا رَسُولَ اللَّهِ اقْبَلْ عَنِّي عَمَلَكَ قَالَ :ومَالَكَ؟قَالَ: سَمِعْتُكَ تَقُولُ كَذَا وَكَذَا،قَالَ وَأَنَا أَقُولُهُ الْآنَ: مَنِ

---

١) المادة (٣٩) من قانون الخدمة المدنية مرجع سابق .

٢) المادة (٤٠)من قانون الخدمة المدنية مرجع سابق.

٣) سنن أبي داود ،سليمان بن الأشعث السجستاني الأزدي ، تحقيق : محمد محيي الدين عبد الحميد ،وتعليقات كمال يوسف الحوت ،نشر دار الفكر – بيروت، في الخراج والإمارة والفيء برقم ٢٩٤٥، المستدرك علي الصحيحين ، لمحمد بن عبد الله أبي عبد الله الحاكم النيسابوري، ٥٦٣/١ برقم ١٤٧٣، تحقيق : مصطفي عبد القادر عطا ،نشر دار الكتب العلمية – ببيروت ،ط١/١٤١١هـ –١٩٩٠م.

٤) أخرجه أبو داود في كتاب: الخراج والفئ والإمارة باب: في أرزاق العمال (حديث : ٢٩٤٥) سنن أبي داود . المؤلف : أبو داود سليمان بن الأشعث السجستاني الناشر : دار الكتاب العربي . بيروت .

اسْتَعْمَلْنَاهُ عَلَى عملٍ فَجِيءبقَلِيلِهِ وَكَثِيره، فمَأُوتِي مِنْهُأَخَذَ ومَا نُهِى عَنْهُ انْتَهَى "(١).

لذلك حرم الله سبحانه وتعالى أخذ مال الغير بغير وجه حق تحت أي مسمي ، حيث قال تعالي(وَمَن يَغْلُلْ يَأْتِ بِمَا غَلَّ يَوْمَ الْقِيَامَةِثُمَّ تُوَفَّى كُلُّ نَفْسٍ مَّا كَسَبَتْ وَهُمْ لَا يُظْلَمُونَ)(٢).

المطلب الرابع

المحافظة علي الالتزام بالواجبات الوظيفية، والبعد عن بطانة السوء التي تحض على الفساد

يتعين على الموظف الالتزام بأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية وغيرهما من القوانين واللوائح والقرارات والتعليمات المنفذة لها، وما يصدر عن الجهاز من قرارات تنظيمية أو تعليمات أو نشرات أو كتب دورية في هذا الشأن، ومدونات السلوك وأخلاقيات الخدمة المدنية الصادرة من الوزير المختص ويحظر على الموظف بصفة خاصة مباشرة الأعمال التي تتنافى مع الحيدة، والتجرد، والالتزام الوظيفي أثناء ساعات العمل الرسمية، أو ممارسة أي عمل حزبي، أو سياسي داخل مكان عمله، أو بمناسبة تأديته لهذا العمل، أو القيام بجمع تبرعات، أو مساهمات لصالح أحزاب سياسية، أو نشر الدعاية أو الترويج لها(٣).

لأن كل موظف يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازيتأديبياً ، ولا يعفى الموظف من الجزاء استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا ثبت أن ارتكاب المخالفة كانتنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس، بالرغم من تنبيههكتابةً إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسئولية على ُصدر الأمر وحده ولا يسأل الموظفمدنياً إلا عن خطئه الشخصي(٤).

كما لا يجوز توقيع أي جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معهكتابةً، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويكون القرار الصادر بتوقيع الجزاءمسبباً ومع ذلك، يجوز بالنسبة لجزاءي الإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تجاوز ثلاثة أيام أن يكون

---

١) أخرجه الإمام مسلم في كتاب: الإمارة، باب: تحريم هدايا العمال(حديث :١٨٣٣)(١/ ١٠٧)، الناشر :دار إحياء التراث العربي – ببيروت ، تحقيق : محمد فؤاد عبد الباقي .

٢) سورة ال عمران ، الآية (١٦١).

٣) المادة (٥٧)من قانون الخدمة المدنية مرجع سابق.

٤) المادة (٥٨)من قانون الخدمة المدنية مرجع سابق.

التحقيق شفاهه، على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء(١)، كما تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي الوظائف القيادية، وكذا تختص دون غيرها بالتحقيق في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو المساس بها، كما تتولى التحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات أو الحفظ وعلي الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات أن توقف ما تجريه من تحقيق في واقعة ما أو وقائع وما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها، ويقع باطلاً كل إجراء أو تصرف يخالف ذلك(٢).

لذلك حرصت الشريعة الإسلامية علي أهمية البعد عن مواطن الإخلال بالالتزامات الوظيفية والحث علي تجنب بطانة السوء سواء أكان رؤساء أو مرؤوسين ، لقول الرسول ﷺ:" ما بَعَثَ اللَّهُ مِنْ نَبِيٍّ ولااسْتَخْلَفَ مِنْ خَلِيفَةٍ إلا كَانَتْ لَهُ بِطَانَتَانِ: بِطَانَةٌ تَأْمُرُهُ بِالْمَعْرُوفِ وَتَحُضُّهُ عَلَيْهِ، وَبِطَانَةٌ تَأْمُرُهُ بِالشَّرِّ وَتَحُضُّهُ عَلَيْهِ. فَالْمَعْصُومُ مَنْ عَصَمَ اللَّهُ تَعَالَى " (٣) وقوله صلى الله عليه وسلم إِذَا أَرَادَ اللَّهُ بِالأمير خَيْراً، جَعَلَ لَهُ وَزِيرَ صِدْقٍ، إِنْ نَسِيَ ذَكَّرَهُ ، وَإِنْ ذَكَرَ أَعَانَهُ ، وَإِذَا أَرَادَ بِهِ غَيْرَ ذَلِكَ جَعَلَ لَهُ وَزِيرَ سُوءٍ، إِنْ نَسِيَ لَمْ يُذَكِّرْهُ، وَإِنْ ذَكَرَ لَمْ يُعِنْهُ)(٤).

ويجب علي الموظف الالتزام بالواجبات الوظيفية ، ومنها علي سبيل المثال السمع والطاعة لأوامر الرئيس المباشر له في العمل في ضوء أحكام الشرع والقانون ، كما ورد بالحديث الذي رواه أبي هريرة رضي الله عنه قال: قال رسول الله ﷺ :" عليكَ السَّمْعُ والطاعةَ ، في عُسْرِكَ ويُسْرِكَ ، ومَنْشَطِكَ ، ومَكْرَهِكَ ،وأَثَرَةٍ عليْكَ "(٥)،وري أيضاً عن ابن عمر رضي الله عنه عن النبي ﷺ أنه قال:" عَلَى الْمَرْءِ الْمُسْلِمِ السَّمْعُ وَالطَّاعَةُ فِيمَا أَحَبَّ وَكَرِهَ ، إِلَّا أَنْ يُؤْمَرَ بِمَعْصِيَةٍ فَإِذَا أُمِرَ بِمَعْصِيَةٍ

---

١) المادة (٥٩)من قانون الخدمة المدنية مرجع سابق.

٢)نص المادة (٦٠) من قانون الخدمة المدنية مرجع سابق.

٣). أخرجه الإمام البخاري في صحيحه: في كتاب الأحكام، باب: بطانة الإمام وأهل مشورته البطانة الدخلاء، رقم (6773)(٦/ ٢٦٣٢).

٤). رواه أبو داود ١٣١/٣(٢٩٣٢) والنسائي ١٥٩/٧.

٥). أخرجه الإمام مسلم في صحيحه في كتاب :الإمارات، باب : وجوب طاعة الأمراء في غير المعصية، حديث رقم (١٨٣٦)(٣/ ١٤٦٧).

فَلاَسْمعَ وَلاطاعَةَ "(١)، وقال أبي بكر الصديق رضي الله عنه في خطبته الجامعة لما تولى الخلافة: " أطيعوني ما أطعت الله ورسوله، فإذا عصيت الله ورسوله فلا طاعة لي عليكم"(٢).

وقال عمر بن عبد العزيز عندما تولى الخلافة:" أيها الناس من أطاع الله فقد وجبت طاعته ومن عصى الله فلا طاعة له، أطيعوني ما أطعت الله، فإذا عصيت فلا طاعة لي عليكم"(٣).

و يقول الإمام الغزالي:" طاعة الإمام لا تجب على الخلق إلا إذا دعاهم إلى موافقة الشرع"(٤).

كما يجب علي الموظف سواء أكان رئيس أو مرؤوس أن يكون مخلصاً في عمله ، لقول رسول الله ﷺ يقول:" مَا مِنْ أَمِيرٍ يَلِي أَمْرَ الْمُسْلِمِينَ ثُمَّ لاَ يَجْهَدُ لَهُمْ وَيَنْصَحُ إِلاَّ لَمْ يَدْخُلْ مَعَهُمُ الْجَنَّةَ "(٥)

وكما يجب علي الموظف التفاني في أداء عمله بصدق وإخلاص فقد قال ﷺ :" خَيْرُ الْكَسْبِ كَسْبُ يَدِ الْعَامِلِ إِذَا نَصَحَ "(٦).

وقد نجح قانون الخدمة المدنية في محاربة استغلال النفوذ والرشوة ،عن طريق تحديد دخول الموارد المالية للموظف علي وجه التحديد، وتشيد الرقابة المالية عليه ومحاسبته ، لا مجال للهدايا والمحاباة ، وهذا يتفق مع قوله ﷺ : " هَدَايَاالْعُمَّالِ

---

١) أخرجه الإمام البخاري في صحيحه في كتاب : الأحكام، باب السمع والطاعة (حديث : 6725)(٦/ ٢٦١٢)، والإمام مسلم في صحيحه في كتاب: الإمارة باب: وجوب الطاعة للأمراء في غير المعصية وتحريمها في المعصية (حديث: ١٨٣٩) (٣/ ١٤٦٩).

٢) ابن كثير، أبو الفداء إسماعيل:السيرة النبوية، (تحقيق : مصطفى عبد الواحد) ، دار المعرفة ، بيروت ١٣٩٦هـ ١٩٧١ م ، ج ٤، ص ٤٩٣ ، وقال عنه : إسناده صحيح، ابن هشام، أبو محمد عبد الملك المعافري (ت ٢١٣ هـ)، السيرة النبوية، ط ١ (تحقيق وليد بن محمد سلامة وخالد بن محمد)، مكتبة الصفا، القاهرة ، ١٤٢٢هـ٢٠٠١ م ، ج ٤ ، ص ٢١٦ عن أبي إسحاق.

٣) ابن الجوزي ، أبو الفرج عبد الرحمن بن علي بن محمد: صفة الصفوة، ط ٢ ، ٤. تحقيق محمود فاخوري ومحمد رواس قلعجي دار المعرفة، بيروت، ١٣٩٩ هـ . ١٩٧٩م، ج ٢، ص 115.

٤) الغزالي، أبو حامد محمد بن محمد بن محمد، فضائح الباطنية:(تحقيق : عبد الرحمن البدوي)، مؤسسة دار الكتب الثقافية، الكويت، ص ٢٠٦

٥). أخرجه الإمام مسلم في صحيحه:(383)(١/٨٨) .

٦) مسند الإمام أحمد بن حنبل عن أبي هريرة (8393)(٢/٣٣٤)، والبيهقي في شعب الإيمان(1236)(٢/٨٧): شعب الإيمان: لأبي بكر أحمد بن الحسين البيهقي الناشر : دار الكتب العلمية – بيروت الطبعة الأولى ، ١٤١٠.

غُلُولٌ "(١) ، وهذا أيضاً يتفق مع فعل رسول الله صلي الله عليه وسلم حين استعمل رسول الله ﷺ رَجُلاً عَلَى صَدَقَاتِ بَنِي سُلَيْمٍ يُدْعَى ابْنَ اللُّتَبِيَّةِ فَلَمَّا جَاءَ حَاسَبَهُ قَالَ هَذَا مَالُكُمْ وَهَذَا هَدِيَّةٌ قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ فَهَلَّا جَلَسْتَ فِي بَيْتِ أَبِيكَ وَأُمِّكَ حَتَّى تَأْتِيَكَ هَدِيَّتُكَ إِنْ كُنْتَ صَادِقًا... (٢).

وطبق أيضاً أبو بكر رضي الله عنه الدور الرقابي بنفسه على عماله، فعندما جاءه معاذ بن جبل من اليمن قال له أبو بكر: ارفع لنا حسابك"(٣)، وذكر الإمام الطبري أنه ـ أي: أبو بكر ـ كان يراقب ولاته مراقبة شديدة، فكان لا يخفى عليه شيء من عملهم"(٤).

وكذلك طبق الفاروق عمر رضي الله عنه آلية الرقابة الإدارية علي الموظفين ، فقد قال يوماً لجلسائه:" أرأيتم إذا استعملت عليكم خير من أعلم، ثم أمرته فعدل، أكنت قضيت ما علي؟ قالوا: نعم، قال: لا حتى أنظر في عمله، أعمل بما أمرته أم لا"(٥).

ولقد نجح قانون الخدمة المدينة في وضع ضوابط للتعامل مع الجمهور وعدم إساءة معاملتهم ، وهذا يتفق عَنْ ما رواه أَبِي سعيد الْخُدرِيِّ رَضِيَ اللهُ عَنْه قَالَ: سمعتُ رسولَ الله ﷺ يقولُ: " مَنْ رَأَى مِنْكُم مُنْكَرًا فَلْيُغَيِّرْه بِيَدِه، فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ بِلِسَانِه، فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ بِقَلْبِه، وَذَلِكَ أَضْعَفُ الْإِيمَانِ "(٦).

---

١) مسند الإمام أحمد بن حنبل (23649)(٥/٤٢٤)، الألباني: صحيح الجامع (حديث : ٧٠٢١)(٢/ ١١٧٧) وقال عنه صحيح .

٢) أخرجه الإمام البخاري في صحيحه: كتاب الأيمان والنذور ، باب كيف كان يمين النبي صلى الله عليه وسلم – الراوي حميد الساعدي حديث (6578)(٦/ ٢٥٥٩)، الإمام مسلم في صحيحه: كتاب الإمارة ، باب تحريم هدايا العمال حديث (١٨٣٢) واللفظ له.

٣) نظام الحكومة النبوية المسمى التراتيب الإدارية . المؤلف: محمد عبد الحي الكتاني (تحقيق: عبد الله الخالدي) الناشر: دار الأرقم . الطبعة: الثانية ١/٣٧.

٤)الطبري، أبو جعفر محمد بن جرير: تاريخ الأمم والملوك، ط ١، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤٠٧ هـ ، ج٤ ص٦٧.

٥) سيرة ومناقب عمر بن عبد العزيز : للإمام أبي الفرج عبد الرحمن بن الجوزي (تحقيق: طه عبد الرؤف سعد) دا ر بن خلدون . الإسكندرية ط١ ١٤١٧هـ . ١٩٩٦م/ ص ٥٦.

١) أخرجه الإمام مسلم في صحيحه – كتاب الإيمان – باب بيان كون النهي عن المنكر من الإيمان وأن الإيمان يزيد وينقص وأن الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر واجبان – (ص/ ٤٤) – حديث رقم (٤٩)، وأبو داود في سننه – كتاب الصلاة – باب الخطبة يوم العيد – (ص/ ١٧٨) – حديث رقم (١١٤٠)، والنسائي في سننه – كتاب الإيمان وشرائعه – باب تفاضل أهل الإيمان –(ص/٧٦٠)– حديث رقم (٥٠٠٨).

و لحديث عمرو بن مرة رضي الله عنه قال: قال رسول ﷺ : (ما مِنْ إِمامٍ يُغْلِقُ بَابَهُ دُونَ ذَوِي الْحَاجَةِ ،والْخَلَّةِ ، والْمَسْكَنَةِ إِلاَّ أَغْلَقَ الله أَبْوابَ السَّماءِ دُونَ خَلَّتِهِ ، وحاجَتِهِ ، ومَسْكَنَتِهِ)(١).

ولحديث عبدالله بن مسعود رضي الله عنه ،قال رسول الله صلي الله عليه وسلم (إِنَّ مِنْ أَحَبِّكُمْ إِلَيَّ وَأَقْرَبِكُم مِنِّي مَجْلِسًا يَوْمَ الْقِيَامَةِ أَحَاسِنَكُمْ أَخْلَاقًا)(٢).

لذلك جمع النبي ﷺ بين تقوي الله وحسن الخلق، لأن تقوي الله تصلح ما بين العبد وبين ربه، وحسن الخلق يصلح ما بينه وبين خلقه، فتقوي الله توجب له محبة الله، وحسن الخلق يدعو الناس إلي محبته(٣)، لذلك قال النبي ﷺ (مَنْ كَانَ يُؤْمِنُ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ فَلْيَقُلْ خَيْرًا أَوْ لِيَصْمُتْ)(٤) فيجب علي الإنسان محاربة نفسه، لأن النفس أمارة بالسوء، وترك مالا يعنيه،لأن محاربة الفساد تبدأ أولاً بمحاربة الإنسان لنفسه بالبعد عن مواطن الشبهات والشهوات ،وبالتالي ينعكس أثر ذلك علي المجتمع ،لقول الله تعالي (يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا عَلَيْكُمْ أَنْفُسَكُمْ لَا يَضُرُّكُمْ مَنْ ضَلَّ إِذَا اهْتَدَيْتُمْ إِلَى اللَّهِ مَرْجِعُكُمْ جَمِيعًا فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ)(٥).

---

١) أخرجه الإمام أحمد (18033)(٢٩/ ٥٦٥) .

٢) صحيح البخاري لمحمد بن إسماعيل أبو عبد الله البخاري الجعفي المحقق: محمد زهير بن ناصر الناصر الناشر: دار طوق النجاة (مصورة عن السلطانية بإضافة ترقيم محمد فؤاد عبد الباقي) الطبعة: الأولى، ١٤٢٢هـ، كتاب أصحاب النبي صل الله عليه وسلم باب مناقب عبد الله بن مسعود رضي الله عنه، ج ٥/ ص٢٨.

٣) الفوائد، للإمام أبي عبد الله محمد بن أبي بكر بن أيوب ابن قيم الجوزية، تحقيق محمد عزيز شمس، إشراف بكر بن عبدالله بوزيد، تمويل مؤسسة سليمان بن عبد العزيز الراجحي الخيرية، ط دار عالم الفوائد للنشر والتوزيع، ص ٧٦.

٤) صحيح البخاري مرجع سابق، كتاب الرقاق، باب حفظ اللسان، ج٨ /ص ١٠٠.

٥)سورة المائدة الآية (١٠٥).

الخاتمـة

وتشتمل على :

أهم النتائج والتوصيات:

فقد انتهيت بعون الله تعالى وفضله من كتابة هذا البحث المتواضع الذي عنوانه:

آليات مكافحة الفساد الإداري في ضوء قانون الخدمة المدنية رقم(٨١) لسنة ٢٠١٦(دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي)، وقد توصلت من خلال البحث في هذا الموضوع إلى النتائج التالية:-

١-الفساد ضد الصلاح وحقيقته العدول عن الاستقامة إلى ضدها " فإذا كان الصلاح في الإسلام هو موافقة الشرع وفعل ما أمر الله به واجتناب من نهى الله عنه، فإن الفساد يكون معصية الشارع بمخالفة أوامره .

٢- أساس الفساد هو الولع بالحياة المترفة في المجتمعات لدى الحاكم والمحكومين.

٣- عُرف الفساد بأنه إساءة استخدام الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب شخصية.

٤- تتصف أعمال الفساد الإداري بالسرية بشكل عام؛ وذلك لما يتضمنه النشاط من ممارسات غير مشروعة.

٥-يتميز الفساد الإداري بخاصية سرعة الانتشار وخاصة عندما يكون الفساد ناتجا عن المسئولين،فتزداد سلطتهم ونفوذهم مما يعطيهم القوة للضغط على باقي الجهاز الإداري لتنفيذ قراراتهم.

٦- يمكن القول أن من أهم أسباب الفساد الإداري غياب معايير الرقابة الذاتية لدي الموظفين ،وغياب القدوة والالتزام من القيادات الإدارية .

٧- الفساد الإداري مجهض للإدارة الصحيحة الهادفة إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، ومعيقها عن تحقيق أهدافها.

٨- الأصل في الشريعة الإسلامية اختيار الأفضل وإسناد الأمر إلي أهله لقوله ﷺ:" أَلا كُلُّكُم رَاعٍ وَكُلُّكُم مَسْئُولٌ".

٩- تحقيق مبدأ الشفافية و البعد عن المحسوبية والمحاباة لقوله ﷺ:" مَنْ وَلِيَ مِنْ أُمرِ الْمُسْلِمِينَ شَيْئًا فَأَمَّرَ عَلَيْهِم أَحَدًا مُحَابَاةً فَعَلَيْهِ لَعْنَةُ اللَّهِ لا يَقْبَلُ اللَّهُ مِنْهُ صَرْفًا وَلا عَدْلاً حَتَّى يُدْخِلَهُ جَهَنَّمَ...).

١٠-إن الإصلاح الإداري الحقيقي لن يتأتي دون تحديث البنية التشريعية المنظمة للجهاز الإداري للدولة ، وهو ما تحقق الجانب الأكبر منه بصدور قانون جديد للخدمة المدنية ،حيث انطلق في جوهرة من رؤية تطويرية للارتقاء بأداء الجهاز الإداري للدولةوفقاً للمبادئ والمعايير والأسس التي وردت في الاتفاقيات الدولية التي وقعت عليها مصر.

بناءً على ما تقدم ذكره من نتائج يوصي الباحث بالأمور التالية:

١-أولاً : أوصي نفسي والمسلمين بتقوى الله (عز وجل) فهي وصيته للأولين والآخرين قال تعالى:(وَلَقَدْ وَصَّيْنَا الَّذِينَ أُوتُوا الْكِتَابَ مِنْ قَبْلِكُمْ وَإِيَّاكُمْ أَنِ اتَّقُوا اللَّهَ وَإِنْ تَكْفُرُوا فَإِنَّ لِلَّهِ مَا فِي السَّمَاوَاتِ وَمَا فِي الْأَرْضِ وَكَانَ اللَّهُ غَنِيًّا حَمِيدًا)(١).

٢- أوصي بمعالجة أوجه القصور التي أدت إلي عدم تنفيذ بعض الإجراءات التنفيذية لأهداف إستراتيجية ٢٠١٤- ٢٠١٨ والالتزام بما ورد من أهداف رئيسية لمكافحة الفساد الإداري بمصر (٢٠١٩-٢٠٢٠)، حيث ترتكز المرحلة الثانية من الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد علي عدة أهداف رئيسية كما يلي :

الهدف الأول: تطوير جهاز إداري كفء وفعال.

الهدف الثاني : تقديم خدمات عامة ذات جودة عالية .

الهدف الثالث:تفعيل آليات الشفافية والنزاهة بالوحدات الحكومية .

الهدف الرابع:تطوير البنية التشريعية الداعمة لمكافحة الفساد.

الهدف الخامس: تحديث الإجراءات القضائيةتحقيقاً للعدالة .

الهدف السادس:دعم جهات إنقاذ القانون للوقاية من الفساد ومكافحته.

الهدف السابع :زيادة الوعي المجتمعي بأهمية الوقاية من الفساد ومكافحته.

الهدف الثامن:تفعيل التعاون الدولي والإقليمي في منع ومكافحة الفساد.

٣-أوصي الموظفين بالالتزام بعدم إساءة معاملة الجمهور متلقي الخدمة أو التباطؤ المتعمد في أداء الخدمة أو تأخيرها ، أو إساءة استعمال السلطة.

٤- أوصي بتفعيل دور وزارة الأوقاف المصرية بعقد ندوات حول خطورة الفساد علي الفرد والمجتمع حد سواء، وتنمية الوزع الديني بين الترغيب والترهيب .

---

١) سورة النساء الآية (١٣١) .

فهارس البحث

(١)- فهرس الآيات القرآنية

الآية	رقمها	السورة
كَسَبَتْ مَّا كُلُّ نَفْسٍ وَفَّى ثُمَّ الْقِيَامَةِ يَوْمَ غَلَّ بِمَا يَأْتِ يَظْلِمُونَ..... لَا هُمْ	١٦١	آل عمران
يَا بِهَا الَّذِينَ مَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاءَ لِلَّهِ وَلَوْ عَلَى أَنفُسِكُمْ أَوِ الْوَالِدَيْنِ وَالأَقْرَبِينَ إِن يَكُنْ غَنِيًّا أَوْ فَقِيرًا فَاللَّهُ أَوْلَى بِهِمَا فَلاَ تَتَّبِعُوا الْهَوَى أَن تَعْدِلُوا وَإِن تَلْوُوا أَوْ تُعْرِضُوا فَإِنَّ اللَّهَ كَانَ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرًا.....	١٣٥	النساء
وَإِن اتَّقُوا أَن وَإِيَّاكُمْ بِكُمْ الْكِتَابَ مِن وَتَوُا الَّذِينَ وَصَّيْنَا لَقَدْ غَنِيًّا اللَّهُ وَكَانَ الأَرْضِ فِي وَمَا السَّمَاوَاتِ فِي لِلَّهِ مَا فَإِنَّ تَكْفُرُوا حَمِيدًا.....	١٣١	النساء
يَا هَا الَّذِينَ مَنُوا عَلَيْكُمْ أَنفُسَكُمْ لَا يَضُرُّكُم مَّن ضَلَّ إِذَا اهْتَدَيْتُمْ إِلَى اللَّهِ مَرْجِعُكُمْ جَمِيعًا فَيُنَبِّئُكُم بِمَا كُنتُمْ تَعْمَلُونَ.....	١٠٥	المائدة
وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ صْلَاحِهَا وَادْعُوهُ خَوْفًا وَطَمَعًا إِنَّ رَحْمَةَ اللَّهِ قَرِيبٌ مِنَ الْمُحْسِنِينَ.....	٥٦	الأعراف
وَسَتُرَدُّونَ وَالْمُؤْمِنُونَ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ اللَّهُ فَسَيَرَى اعْمَلُوا قُلِ تَعْمَلُونَ كُنتُمْ بِمَا الشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُم الْغَيْبِ عَالِمِ	١٠٥	التوبة

(٢)- فهرس الأحاديث

الحديث	الراوي
إنَّ الإسلامَ بَدَأَ غريبًا وسيعودُ غريبًا كما بَدَأَ، فطُوبى للغُرَباء»، قالوا: يا رسول الله ومن الغُرَباء ؟ قال: الَّذين يُصْلِحُون عِنْدَ فَسَادِ النَّاس.....	أبي هريرة رضي الله عنه
يَا أَبَا ذَرٍّ إِنَّكَ ضَعِيفٌ وَهَا أَمَانَةٌ وَهَا يَوْمَ الْقِيَامَةِ خِزْيٌ وَنَدَامَةٌ إِلا مَنْ أَخَذَهَا بِحَقِّهَا وَأَدَّى الَّذِي عَلَيْهِ فِيهَا.....	أبي ذر الغفاري رضي الله عنه
:" أَلا كُلُّكُم رَاعٍ وكُلُّكُم مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ فَالإِمَامُ الَّذِي عَلَى ﷺ النَّاسِ رَاعٍ هُوَ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ.....	عبدالله ابن عمر رضي الله عنه
كَيْفَ تَصْنَعُ إِنْ عَرَضَ لَكَ قَضَاءٌ ؟ قَالَ : أَقْضِي بِمَا فِي كِتَابِ اللهِ ،قَالَ :فَإِنْ لَمْ يَكُنْ فِي كِتَابِ اللهِ ؟قَالَ : فَسُنَّةُ رَسُولِ اللهِ صلى الله عليه وسلم.....	المغيرة ابن شعبة رضي الله عنه
إِنَّ اللهَ تَعَالَى يُحِبُّ إِذَا عَمِلَ أَحَدُكُمْ عَمَلاً أَنْ يُتْقِنَهُ.....	عائشة رضي الله عنها
مَنْ وَلِيَ مِنْ أَمْرِ الْمُسْلِمِينَ شَيْئًا أَمَّرَ عَلَيْهِمْ أَحَدًا مُحَابَاةً فَعَلَيْهِ لَعْنَةُ اللَّهِ لا يُقْبَلُ اللَّهُ مِنْهُ صَرْفًا وَلا عَدْلاً حَتَّى يُدْخِلَهُ جَهَنَّمَ.....	أبو بكر رضي الله عنه
انْتَظِرِ السَّاعَةَ ، قَالَ: كَيْفَ إِضَاعَتُهَا ؟ قَالَ: إِذَا ضُيِّعَتِ الأَمَانَةُ وُسِّدَ الأَمْرُ عَلَى غَيْرِ أَهْلِهِ، فَانْتَظِرِ السَّاعَةَ ..... إِذَا	أبي هريرة رضي الله عنه
مَا بَعَثَ اللَّهُ مِنْ نَبِيٍّ وَلا اسْتَخْلَفَ مِنْ خَلِيفَةٍ إِلا كَانَتْ بِطَانَتَانِ: بِطَانَةٌ تَأْمُرُهُ بِالْمَعْرُوفِ وَتَحُضُّهُ عَلَيْهِ.....	أبي سعيد الخدري رضي الله عنه
عليكَ السمعَ والطاعة ، في عُسْرِكَ ويُسرِكَ ، ومَنشَطِكَ ، ومَكرَهِكَ ، وأثَرَةٍ عليْكَ ..	أبي هريرة رضي الله عنه
مَنِ اسْتَعْمَلْنَاهُ عَلَى عَمَلٍ فَرَزَقْنَاهُ رِزْقًا فَمَا أَخَذَ بَعْدَ ذَلِكَ فَهُوَ غُلُولٌ.....	بن الله عبد بريدة
مَنِ اسْتَعْمَلْنَاهُ مِنْكُمْ عَلَى عَمَلٍ، فَكَتَمَنَا مِخْيَطًا فَمَا فَوْقَهُ، كَانَ غُلُولا ... يَأْتِي بِهِ يَوْمَ الْقِيَامَةِ	عدي بن عميرة الكندي
إِذَا أَرَادَ اللَّهُ بِالأَمِيرِ خَيْرًا، جَعَلَ لَهُ وَزِيرَ صِدْقٍ، إِنْ نَسِيَ ذَكَّرَهُ ، وَإِنْ ذَكَرَ	عائشة رضي الله عنها

مَا مِنْ أَمِيرٍ يَلِي أَمْرَ الْمُسْلِمِينَ ثُمَّ لَا يَجْهَدُ لَهُمْ وَيَنْصَحُ إِلَّا لَمْ يَدْخُلْ مَعَهُمُ الْجَنَّةَ....	معقل ابن يسار
خَيْرُ الْكَسْبِ كَسْبُ يَدِ الْعَامِلِ إِذَا نَصَحَ.....	أبوهريرة رضي الله عنه
هَدَايَا الْعُمَّالِ غُلُولٌ.....	أبو حميد الساعدي رضي الله عنه
رَجُلًا عَلَى صَدَقَاتِ بَنِي سُلَيْمٍ يُدْعَى ﷺحين استعمل رسول الله ابْنَ اللُّتْبِيَّةِ فَلَمَّا جَاءَ حَاسَبَهُ قَالَ هَذَا مَالُكُمْ وَهَذَا هَدِيَّةٌ قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُمَّ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ فَهَلَّا جَلَسْتَ فِي بَيْتِ أَبِيكَ	أبو حميد الساعدي رضي الله عنه
يَبْتَطِعْ بِلِسَانِهِ، فَإِنْ لَمْ رَأَى مِنْكُمْ مُنْكَرًا فَلْيُغَيِّرْهُ بِيَدِهِ، فَإِنْ لَمْ مَنْ يَبْتَطِعْ فَبِقَلْبِهِ....	أَبي سعيد الْخُدريِّ رَضِي اللهُ عَنْه
مَا مِنْ إِمَامٍ يُغْلِقُ بَابَهُ دُونَ ذَوِي الْحَاجَةِ ، وَالْخَلَّةِ ، وَالْمَسْكَنَةِ ، إِلَّا أَغْلَقَ اللهُ أَبْوَابَ السَّمَاءِ	عمرو بن مرة رضي الله عنه
إِنَّ مِنْ أَحَبِّكُمْ إِلَيَّ وَأَقْرَبِكُمْ مِنِّي مَجْلِسًا يَوْمَ الْقِيَامَةِ أَحَاسِنَكُمْ	عبدالله بن مسعود رضي الله عنه
مَنْ كَانَ يُؤْمِنُ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ فَلْيَقُلْ خَيْرًا أَوْ لِيَصْمُتْ.....	أبوهريرة رضي الله عنه
عَلَى الْمَرْءِ الْمُسْلِمِ السَّمْعُ وَالطَّاعَةُ فِيمَا أَحَبَّ وَكَرِهَ ، إِلَّا أَنْ يُؤْمَرَ بِمَعْصِيَةٍ.....	ابن عمر رضي الله عنه

فهرس مراجع ومصادر البحث

أولاً : القرآن الكريم.

ثانياً: تفسير.

١- تفسير القرآن العظيم لابن كثير لأبو الفداء إسماعيل بن عمر بن كثير القرشي البصري ثم الدمشقي ، المتوفي ٧٧٤هـ ، تحقيق محمد حسين شمس الدين ، الناشر دار الكتب العلمية منشورات محمد علي بيضون – ببيروت الطبعة الأولي عام ١٤١٩هـ.

٢- الجامع لأحكام القرآن ، لأبو عبد الله محمد بن أحمد الأنصاري القرطبي ، دار إحياء التراث العربي١٩٨٥ م ، بيروت ، ١٤٠٥ هـ، طبعة دار الشعب ـ القاهرة ١٣٧٢هـ.

ثالثاً : كتب الحديث :

١- الجامع الصحيح :المسمى صحيح مسلم ـ المؤلف : أبو الحسين مسلم بن الحجاج بن مسلم القشيري النيسابوري : الناشر : دار الجيل بيروت ـ دار الأفاق الجديدة ـ بيروت .

٢- سنن أبي داود ،سليمان بن الأشعث السجستاني الأزدي ، تحقيق : محمد محيي الدين عبد الحميد ،وتعليقات كمال يوسف الحوت ،نشر دار الفكر – بيروت.

٣- سنن أبي داود ،سليمان بن الأشعث السجستاني الأزدي، الناشر : دار الكتاب العربي ـ بيروت.

٤- سنن النسائي الكبرى : أحمد بن شعيب أبو عبد الرحمن النسائي ـ دار الكتب العلمية بيروت ط / ١ ١٤١١هـ ـ ١٩٩١م تحقيق : د.عبد الغفار سليمان البنداري ، سيد كسروي حسن.

٥- شعب الإيمان: لأبي بكر أحمد بن الحسين البيهقي الناشر : دار الكتب العلمية – بيروت الطبعة الأولى ، ١٤١٠.

٦- صحيح البخاري لمحمد بن إسماعيل أبو عبد الله البخاري الجعفي المحقق: محمد زهير بن ناصر الناصر الناشر: دار طوق النجاة (مصورة عن السلطانية بإضافة ترقيم محمد فؤاد عبد الباقي) الطبعة: الأولى، ١٤-٢٢هـ.

٧- المستدرك على الصحيحين ،لمحمد بن عبد الله أبو عبد الله الحاكم النيسابوري : الناشر: دار الكتب العلمية – بيروت الطبعة الأولى ، ١٤١١ هـ – ١٩٩٠م تحقيق : مصطفى عبد القادر عطا.

٨- مسند الإمام أحمد بن حنبل: المحقق: شعيب الأرنؤوط وآخرون ـ الناشر: مؤسسة الرسالة الطبعة: الثانية ١٤٢٠هـ ـ ١٩٩٩م.

٩- المعجم الأوسط . المؤلف : أبو القاسم سليمان بن أحمد الطبراني الناشر : دار الحرمين – القاهرة ، ١٤١٥ هـ تحقيق : طارق بن عوض الله بن محمد ،عبد المحسن بن إبراهيم الحسيني .
١٠- المنهاج شرح صحيح مسلم بن الحجاج لأبو زكريا محي الدين يحيي بن شرف النووي ،المتوفى عام ٦٧٦هـ ، الناشر ،دار إحياء التراث العربي ببيروت الطبعة الثانية عام ١٣٩٢ هـ.

رابعاً: كتب اللغة والمعاجم:

١- الأصفهاني، الحسين بن محمد أبو القاسم الراغب: المفردات في غريب القرآن . بيروت دار المعرفة.
٢- تاج العروس: السيد محمد المرتضى الزبيدي ، بيروت . دار إحياء التراث العربي.
٣- التعريفات لعلي بن محمد الجرجاني، دار الكتاب العربي بيروت، ط١ 1405هـ.
٤- لسان العرب: لجمال الدين محمد ابن منظور . بيروت . دار صادر.
٥- مختار الصحاح ،لمحمد بن أبي بكر الرازي: . بيروت: مكتبة لبنان، 1985م.

خامساً: كتب أصول الفقه

١- شرح التلويح على التوضيح ،لأبن عمر التفتازاني ، مكتبة صبيح بالقاهرة.
٢- قواعد الأحكام في مصالح الأنام ،لعز الدين عبد العزيز بن عبد السلام السلمي: . دار القلم دمشق ١٤٢١هـ.
٣- القواعد الفقهية: عبد الرحمن بن أحمد ابن رجب، بيروت : دار الكتب العلمية.
٤- الموافقات لأبو إسحاق الشاطبي ، دار المعرفة ، ببيروت :، ط1997 .

سادساً: مراجع عامة :

١- تاريخ الأمم والملوك ،لأبو جعفر محمد بن جرير الطبري ،ط١،دار الكتب العلمية ، ببيروت ،عام١٤٠٧هـ.
٢- السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية ،لتقي الدين أحمد ابن تيمية، الرياض : دار ابن تيمية.
٣- السيرة النبوية ، أبو الفداء إسماعيل ابن كثير ، (تحقيق : مصطفى عبد الواحد) ، دار المعرفة ، بيروت عام ١٣٩٦هـ ١٩٧١ م .
٤- السيرة النبوية ، أبو الفداء إسماعيل ابن كثير، ط ١ (تحقيق وليد بن محمد سلامة وخالد بن محمد)، مكتبة الصفا، القاهرة.

٥- سيرة ومناقب عمر بن عبد العزيز : للإمام أبي الفرج عبد الرحمن بن الجوزي (تحقيق: طه عبد الرؤف سعد) دار
٦- صفة الصفوة ، أبو الفرج عبد الرحمن بن علي بن محمد ابن الجوزي ، ط ٢ ، ٤. تحقيق محمود فاخوري ومحمد رواس قلعجي دار المعرفة، بيروت، ١٣٩٩ هـ . ١٩٧٩م.
٧- فضائح الباطنية ، أبو حامد محمد بن محمد بن محمد الغزالي ، تحقيق ، عبد الرحمن البدوي، مؤسسة دار الكتب الثقافية، الكويت.
٨- الفوائد، للإمام أبي عبد الله محمد بن أبي بكر بن أيوب ابن قيم الجوزية، تحقيق محمد عزيز شمس، إشراف بكر بن عبدالله بوزيد، تمويل مؤسسة سليمان بن عبد العزيز الراجحي الخيرية، ط دار عالم الفوائد للنشر والتوزيع.
٩- مقدمة ابن خلدون ، لعبد الرحمن بن محمد ، تحقيق علي عبد الواحد وافي ، ط ٣، دار النهضة القاهرة ، مصر .
١٠- نظام الحكومة النبوية المسمى التراتيب الإدارية ـ المؤلف: محمد عبد الحي الكتاني (تحقيق: عبد الله الخالدي) الناشر: دار الأرقم . الطبعة: الثانية

سابعاً: مراجع قانونية :

١- دستور جمهورية مصر العربية ، والصادر بتاريخ ١٧ ربيع الأول ١٤٣٥هجرية، الموافق ١٨ يناير ٢٠١٤ ميلادية.
٢- رشيد بوسعيد ، تطوير الأداء المؤسساتي لآليات مكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر أكاديمي ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، تخصص تنظيم سياسي وإداري، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، 2013 -2014.
٣- صلاح سالم زرنوقة: تحليل قضايا الفساد في مصر : الفساد و التنمية : الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية، تحرير: مصطفي كامل السيد، وصلاح سالم زرنوقة (القاهرة : مركز دراسات و بحوث الدول النامية ، ١٩٩٩م).
٤- الفساد الوقاية والمواجهة في قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية ،للمستشار الدكتور / محمد جميل إبراهيم ،رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة الأسبق ،صادر ضمن مطبوعات الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بجمهورية مصر العربية.
٥- قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ، المنشور بالجريدة الرسمية – العدد ٤٣ مكرر (أ) في أول نوفمبر عام ٢٠١٦.

٦- قرار رئيس مجلس الوزراء المصري رقم(١٢١٦)٢٠١٧بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية ،المنشور بالجريدة الرسمية – العدد ٢١(مكرر) في ٢٧ مايو عام ٢٠١٧.
٧- محمد عبد الغني حسن هلال: مقاومة ومواجهة الفساد، القضاء على أسباب الفساد، مركز تطوير الأداء والتنمية، مصر الجديدة، ٢٠٠٧ م.
٨- نوري منير مداخلة بعنوان الإصلاح الإداري وأهميته في القضاء على التسيب والفساد الإداري وتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة، جامعة حسيبة بن بوعلي، شلف،بدون سنة نشر.
٩- يوسف خليفة اليوسف: دراسة حالة الإمارات العربية المتحدة، مفهوم الفساد والحكم لصالح في البلاد العربية، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، بيروت، ط ٢ / ٢٠٠٦م .

ثامناً: الرسائل والأبحاث والمؤتمرات:

١- أخلاق العمل وسلوك العاملين في الخدمة العامة والرقابة عليها من منظور إسلامي ،للدكتور /فؤاد عبدالله العمر ،بحث رقم (٥٢) المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب – البنك الإسلامي للتنمية ،فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر .
٢- آدم نوح القضاة: المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد " نحو نظرية إسلامية لمكافحة الفساد الإداري والتعامل مع تبعاته " الرياض ١٠ ـ ١٢ / ١٤٢٤هـ الموافق ٦ . ٨ / ٢٠٠٣م.
٣- دور الإدارة الإلكترونية في التقليل من الفساد الإداري دراسة حالة مديرية المصالح الفلاحية –بأم البواقي – الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وزارة التعليم العالي والبحث العلمي –أم البواقي– جامعة العربي بن مهيدي كلية العلوم الاقتصادية العلوم والتجارية وعلوم التيسير ، مذكرة مكملة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في علوم التيسير تخصص:إدارة أعمال المؤسسة،إعداد الطالبة سعي حنان ،الفصل الثاني الفساد الإداري وطرق مواجهته،السنة الجامعية ٢٠١٥-٢٠١٦م.
٤- رسالة دكتوراه بعنوان (دور الإدارة العامة الإلكترونية في محاربة الفساد الإداري" دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي) بجامعة الأزهر – كلية الشريعة والقانون فرع دمنهورعام٢٠١٣ – للدكتور/ بدر محمد السيد إسماعيل.
٥- مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الجريمة:القاهرة ٢٩ .إبريل .١٩٩٥م وثيقة رقم ١٤ / ١٦٩.

آليات مواجهة جرائم الفساد المالي والإداري

دراسة مقارنة

دكتور
عيد نصر الله سعد سيد حريرة
عضو الجمعية المصرية للاقتصاد والتشريع والإحصاء

ملخص البحث

يهدف بحثنا الراهن إلى مواجهة جرائم الفساد المالي والاداري كدراسة مقارنة من خلال مبحث تمهيدي ومبحثين، تعرضنا في المبحث التمهيدي لماهية الفساد في المطلب الاول تعريف الفساد وخصائصه وفي المطلب الثاني اسبابه وآثاره ، أما المبحث الاول السياسة الوقائية لمواجهة الفساد المالي والاداري في المطلب الأول : دور هيئة الرقابة الادارية في مصر، وفي المطلب الثاني: دور هيئة النزاهة في العراق، وأما المبحث الثاني : أحكام العقاب في مواجهة جرائم الفساد المالي والاداري في المطلب الأول: جريمة الرشوة وعرضها. وفي المطلب الثاني جريمة اختلاس المال العام وفي المطلب الثالث جريمة الاستيلاء على المال العام وفي نهاية البحث أوردنا خاتمة تتضمن النتائج المتوصل اليها ، والتوصيات المرجوة من وراء الاقدام على هذا البحث.

Summary of the research

Our current research aims to confront financial and administrative corruption crimes as a comparative study through an introductory topic and two studies. In the introductory topic, we discussed the nature of corruption in the first demand defining corruption and its characteristics and in the second demand its causes and effects. As for the first topic, the preventive policy to confront financial and administrative corruption in the first demand: the role of a body Administrative control in Egypt, and in the second requirement: the role of the Integrity Commission in Iraq, and the second topic: the provisions of punishment in the face of financial and administrative corruption crimes in the first demand: the crime of bribery and its presentation. In the second demand, the crime of embezzlement of public money, and in the third demand the crime of seizing public money. At the end of the research, we have included a conclusion that includes the results reached, and therecommendations that are sought from behind this research

الكلمات الافتتاحية:

ماهية الفساد ، دور بعض الهيئات المنوطة بمكافحته جرائم الفساد ، دور المجتمع وخاصة الشباب في مواجهته ، أحكام العقابعليبعض الجرائم التي تشكل فساد مالي وإداري

المقدمة

يعد الفساد من أخطر الظواهر التي تهدد المجتمعات المحلية والعالمية على الاطلاق في كافة مناحي الحياه ، وله الكثير من الاسباب منها اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية أو اخلاقية

ولم يتعرض المشرع الجنائي المصري لتعريف الفساد وترك ذلك لاجتهادات الفقه وتختلف اسباب الفساد سواء من ناحية تراجع الدور الرقابي للأسرة وتدني الاجور والمرتبات أو ضعف الوازع الديني أو عدم وجود مبدأ المساءلة والمحاسبة الى غير ذلك من الاسباب ، وتكمن آثاره في عدة امور منها أنه يمس هيبة الدولة داخليا وخارجيا ويضعف مستوى المعيشة ويطحن الطبقة الفقيرة – إن جاز التعبير– ، ويعرقل التطور والتنمية لذلك يجب التصدي له من خلال عدة محاورأولها الحماية الدستورية التي تضمنها المشرع الدستوري في نصوصه بمكافحة الفسادمن خلال دورالهيئات سواء هيئة الرقابة الادارية في مصر في التصدي لظاهرة الفسادعن طريق نشر قيم النزاهة والتوعية وتعاون كافة الاجهزة ومنظمات المجتمع المدني من مخاطر الفساد ، واللجنة الوطنية التنسيقية رقم ٢٨٩٠ لسنة ٢٠١٠ ايضا لها اختصاصاتعديدة اهمها تفعيل اتفاقية مكافحة الفساد ، وأيضا دور هيئة النزاهة في العراق لها صلاحيات في هذا المجال كاقتراح القوانين أو سن التشريعات المنصوص عليها قانونا أو القضاء على الفساد والخضوع للمحاسبة ، ويوجد بعض الوسائل الوقائية الاخرى كالتوعية الاعلامية وبناء دولة المؤسسات واستقلال اجهزة الدولة ، ودور منظمات المجتمع المدني والنقابات وغيرها، وأخيرا الحماية الجنائية بالعقاب علي بعض الصور التي تشكل فسادا ويقرر المشرع لهاعقوبات أصلية وتبعية وتكميلية

أهداف الدراسة:

تأتى أهمية الدراسة من خلال إلقاء الضوء على النقاط الاتية :

١– التعرف علي اسباب الفساد وخصائصه.

٢– مدي آثار الفساد اخلاقيا واجتماعيا واقتصاديا.

٣– إيجاد بعض الحلول والمقترحات التي تساهم وتعزز مكافحة الفساد والحد منه.

إشكالية الدراسة

تكمن أهمية الدراسة في الإجابة على السؤال التالي:

ما هي آليات مواجهة الفساد المالي والاداري؟

وتتضح الاجابة على الإشكالية الرئيسية في هذا البحث من خلال الاجابة على الاسئلة الاتية:

– ما مدى أهمية دور الهيئات المنوطة بمكافحة الفساد المالي والاداري؟

– هل يوجد وسائل وقائية في هذا المجال ؟ وهل يوجد وسائل بديلة للمواجهة؟

–ما هي العقوبات المقررة لجرائم الفساد في ضوء القانون المصري والمقارن؟

– هل يكتفى المشرع بعقوبة أصلية للجريمة أم يتطلب وجود عقوبة اخرى؟

منهج البحث:

سوف نتبع أكثر من منهج، من ثم سوف نستخدم المنهج الاستقرائي الاستنباطي بقراءة الدراسات السابقة ، واستنباط الحلول والأفكار وإعادة توظيفها بما يخدم البحث، وأيضاً المنهج التحليلي الذي نسعى من خلاله لاستعراض القواعد القانونية المرتبطة بموضوع الحثجرائم الفساد المالي والإداري وآليات مواجهتها.

وسوف نستخدم المنهج الوصفي باعتبار انه من الطرق العلمية لجمع المعلومات عن موضوع البحث، وسوف نستخدم المنهج المقارن للوقوف على مدي دقة التشريعات للوصول إلى أفضل السبل لمعالجة إشكالية الموضوع .

نطاق الدراسة:

سوف تقتصر الدراسة على السياسة الوقائية في مصر والعراق كدراسة مقارنة من خلال هيئاتها المخولة لها في الدساتير وايضا احكام العقاب على جرائم الفساد المالي والاداري ، وكذلك في بعض القوانين الخاصة .

خطة البحث:

للوصول الى الهدف المنشود وقبل الشروع في البحث وجدنا من الضروري أن نعطى فكرة أولية عن ماهية الفساد ثم نقسم البحث إلى مبحثين على النحو التالي:

المبحث التمهيدي: ماهية الفساد المالي والاداري .

المطلب الأول: تعريف الفساد و خصائصه

المطلب الثاني: اسباب الفساد وآثاره

المبحث الأول: السياسة الوقائية لمواجهة الفساد المالي والاداري

المطلب الأول: دور هيئة الرقابة الادارية في مصر.

المطلب الثاني: دور هيئة النزاهة في العراق .

المبحث الثاني: أحكام العقاب في مواجهة جرائم الفساد المالي والإداري :
المطلب الأول: جريمة الرشوة وعرضها.
المطلب الثاني: جريمة اختلاس المال العام.
المطلب الثالث: جريمة الاستيلاء علي المال العام.

المبحث التمهيدي

ماهية الفساد والمالي والإداري

تقسيم:
سوف نستعرض في هذا المبحث تعريف الفساد وأنواعه، أسبابه، وآثاره في مطلبين وذلك على النحو التالي:
المطلب الاول: تعريف الفساد وانواعه
المطلب الثاني: اسباب الفساد وآثاره

المطلب الأول

تعريف الفساد وأنواعه

أولا: التعريف بالفساد
معنى الفساد لغة من فَسَدَ : فَسَدَ الشيء يَفْسُد بضم السين فسادا، فهو فاسد: و فَسُدَ بضم السين أيضا فهو فسيد ، وافسد ففسد والمفسدة ضد المصلحة ، وفساد الشيء تلفه وعدم صلاحيته[1].
وتعريفه اصطلاحا أنه [2] هو خروج الشيء عن الاعتدال قليلا ، وقيل الفساد ضد الصلاح والخروج عنه كثيرا .
وقد ذكر الدستور الالهي الفساد في أكثر من موضع :

- قوله تعالي " وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ قَالُوا إِنَّمَا نَحْنُ مُصْلِحُونَ"
سورة البقرة أية ١١

إِنِّي"أَخَافُ أَنْ يُبَدِّلَ دِينَكُمْ أَوْ أَنْ يُظْهِرَ فِي الْأَرْضِ الْفَسَادَ"
من الاية٢٦ سورة غافر

---

(1) زين العابدين محمد بن أبى بكر الرازي ، مختار الصحاح ، بيروت مؤسسة الرسالة طبعة ١٩٩٤.

(2) ابو القاسم الحسين بن محمد الاصفهاني : المفردات في غريب القرآن دار بيروت لبنان ص ٣٧٩.

– أيضا قوله تعالي " لَتُفْسِدُنَّ فِي الْأَرْضِ مَرَّتَيْنِ" سورة الاسراء من الآية ٤
–وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ" أية ٦٤ المائدة
– " وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا" من الآية ٥٦ سورة الأعراف "ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ" سورة الروم أية ٤

وفي الاصطلاح القانون تعرضت له بعض التشريعات[١] استغلال الوظيفة العامة للحصول على مصالح خاصة سواء بمخالفة القانون أو استغلاله أو استغلال الصلاحيات الممنوحة.

وذهب بعض الفقه أنه انحراف المسؤولين في الحكومة ليس فقط وبل والادارة، والتنازل عن املاك الدولة من أجل مصالح شخصية [٢] ، وأيضا هو الطريقة التي تجعل الموظف يجبر صاحب الحاجة بكل أمر مباشر أو غير مباشر يدفع ما يسمى هدايا سواء عينية أو نقدية بشكل غير قانوني حتى تقضى معاملته [٣]أو هو الخروج على مقتضى الواجب الوظيفي والاوامر التي تصدر من الرؤساء في حدود القانون فذلك يعد انحراف بعينه وتختلف قوة أداته وأثره في الصالح العام[٤]، وهناك من يري أن الفساد الاداري خاصة يمثل مرض كبير وخطير ذو ابعاد باثولوجيه سلوكية تتصل بما يعرف بالجانب السالب المقيت لظاهرة البيروقراطية [٥] ، وقد ذهب البعض ونؤيده في ذلك أنه النشاط الذي يتم داخل الجهاز الاداري الحكومي والتي تؤدى فعلا لصرف ذلك الجهاز عن هدفه الرسمي لصالح اهداف خاصة سواء بصورة متجددة أو مستمرة أم لا ، وسواء بأسلوب فردي أو جماعي منتظم [٦] لكونه لم يقتصر علي هدف بعينة سواء بأسلوب شخصي او جهود جماعات مع بعضها البعض مما يؤدي لفداحة الفساد اكثر واكثر مما يؤثر علي الصالح العام بنسبة كبيرة.

---

(١) المادة (٢) من قانون مكافحة الفساد اليمني رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٦.
(٢) دليل البنك الدولي – تقرير عن التنمية في العالم – القاهرة مركز الاهرام ١٩٩٧ ص١١٢.
(٣) مجلة تكريت للعلوم الادارية والاقتصادية – تحديات الفساد الاداري في العراق – المجلد ٢ العدد (١) ٢٠٠٥ ص٨٤.
(٤) د سالم محمد عبود – ظاهرة غسيل الاموال – دار المرتضي بغداد ٢٠٠٨ ص١٦.
(٥) د بديع جميل القدوة – الفساد آثار وسبل مكافحته – مجلة الرافدين بغداد العدد ١٨ – ٢٠٠٦ – ص١٧.
(٦) سالم محمد عبود – ظاهرة الفساد الادري والمالي – جامعة بغداد ٢٠٠٨ ص١٦.

- نستنتج من ما مضي أن الفساد لا يوجد له طريقة موحدة بل له صور متعددة تختلف أشكاله من مجتمع لآخر .
- أما عن أنواعه

يوجد فساد سياسي ويكمن في فساد القائمين على إدارة شئون البلاد وفساد السلطات التي بيدها مقاليد الامور فساد الزعماء ، فساد التشريع والتنفيذ والقضاء ، وفساد الاحزاب السياسية" [١].

يقسم الفساد من حيث حجمة إلى نوعين [٢]:

١- الفساد الكبير الذى يكون في اعلى المستويات الحكومية مثل تجارة سلاح تهريب مبالغ ضخمة قبول اتفاقيات مع اطراف اخري ويؤدى هذا النوع لفقدان الثقة.

٢- فساد صغير يكمن في منافع ثانوية سواء في صورة نقدية أو عينية كشكل من اشكال الرشوة وهذه غالبا ما تكون فردية .

من الفقه من ربط بين الفساد وعلاقته بالتنمية حيث قسمه الى الفساد الموسع الذي يمثل شكل التبادل ويسمى بحق التبادل المشروط والذي يأتي نتيجة الحرية الاقتصادية ، والفساد المحدد ويكمن في التبادل الحر المقيد ويؤدي لتناقل الثروات بين الافراد وفى أشكال محددة [٣].

ووفقا لما سبق نرى ان تقسيم الفساد طبقا للحالة التي تحكمه أو تظهره تكون على النحو التالي:

فساد اقتصادي ويكمن في الجرائم الجسيمة التي تؤثر بشكل كبير علي الأغراض الاقتصادية غسيل اموال ، صفقات اسلحة، تهريب أموال وغيرها.

فساد إداري ومجاله الوظيفة العامة ويكمن في الرشوة والمحسوبية ، واستغلال النفوذ وغيرها من الجرائم ، ولا يأتي هذا الفساد إلا من قبل بعض الموظفين الذين فقدوا شرفهم الوظيفي.

وأخيرا نرى نوع أخر من الفساد داخل الإدارة الضريبية يطلق عليه الفساد الضريبي وإن كان يدخل ضمن الفساد الإداري إلا أننا نفرده بصورة مستقلة نظرا لخصوصية الضريبة وعلاقتها بالخزانة العامة .

---

(١) سالم محمد عبود – الفساد الاداري والمالي – مرجع سابق ص٥٠.

(٢) د بديع جميل القدوة – الفساد آثار وسبل مكافحته – مجلة الرافدين – بغداد العدد ١٨ سنة ٢٠٠٦.

(٣) د احمد ابراهيم –استخدام اساليب الترتيب لمكافحة الفساد الاداري –المجلة العربية للدراسات الامنية – مجلد ١١ العدد ٧١ –١٩٩٨.

" فهذا الفساد تظهر صورته إذا كان أحد اطراف العلاقة من موظفي الادارة الضريبية ، ونجد ذلك على سبيل المثال لا الحصر في قيام موظفي الضريبة بالتواطؤ من وكيل الممول أو هذا الاخير بمحاسبة الانشطة الكبيرة محاسبة لا تتناسب مع حجم النشاط أو أن النشاط معفى في حين أن النشاط خاضع"[1].

فهذا الفساد فضلا عن انه يؤثر على الكيان المالي للدولة فيعرقلها عن اداء مهامها للصرف عن النفقات العامة والمشروعات والبنية التحتية وغيرها.

المطلب الثاني

أسباب الفساد وآثاره

تقسيم :

للفساد اسباب سياسية واخلاقية واجتماعية واقتصادية كما أن له آثارا على القيم الاخلاقية والديمقراطية والعدالة وسيادة القانون وعلي الاجيال الحالية والمستقبلية وسوف نتناول ذلك على النحو التالي:

اولا : اسباب الفساد

١- أسباب اجتماعية

عدم وجود عدالة اجتماعية في توزيع المرتبات فالتدني في مرتبات العاملين بالدولة مما يجعلهم يقبلون الرشوة أيا كانت صورتها حتى يعوض النقص في الراتب تلبية لحاجة نفسه أو اسرته.

٢-اسباب اخلاقية

ترجع لعدم لضعف الوازع الديني والسلوكيات القويمة التي تحث على الاصلاح قال المولى عز وجل في كتابه الكريم "**وَنَفْسٍ وَ مَا سَوَّاهَا فَأَلْهَمَهَا فُجُورَهَا وَتَقْوَاهَا قَدْ أَفْلَحَ مَنْ زَكَّاهَا وَقَدْ خَابَ مَنْ دَسَّاهَا** " سورة الشمس الآيات من ٨ إلي ١٠

لذلك نرى أنه لا بد من تنشئة الاطفال نشأة دينية منذ الصغر وغرس القيم الاخلاقية فالبيئة الاجتماعية لها اثرا على قيم واتجاهات الفرد في غرس الفضائل حتى يشبوا جيلا يحمل الامانة والمسئولية تجاه نفسه ووطنه.

٣-عدم اتقان التشريعات وعدم استقرارها ووضوحها

([1]) د طارق محمد عبد السلام – تفعيل دور الادارة الضريبية في ظل الادارة الاقتصادية – بدون سنة النشر – ص١٠٨

"يعتبر تشريع القوانين التي لا تجسد الصالح العام والتغيير المستمر في القوانين، والتباين في تفسير نصوصها وغموضها وضعف الجهاز القانوني و القضائي كل ذلك من مسببات الفساد[١] ، ونرى عدم إحكام الصياغة في بعض القوانين علي سبيل المثال لا الحصر الشخص الذي يدخل صفقة دواجن فاسدة إلى البلاد ويموت على إثرها شخصا او اشخاصا أو تحدث مضاعفات أخرى نجد عقوبة الغش التجاري والتدليس بالقانون رقم ٤٨ لسنة١٩٤١ المعدل بالقانون رقم ٢٨١ لسنة١٩٩٤ القواعد الخاصة بالغش التجاري نرى العقوبة المترتبة علي ذلك لا تقل عن سنة و بغرامة لا تقل عن خمسة الاف ولا تتجاوز عشرين الف جنية أو ما يعادل قيمة السلعة موضوع الجريمة أيهما اكبر أو إحدى هاتين العقوبتين .." لذلك نأمل من المشرع المصري أن يتدخل لتشديد العقوبات وغيرها على بعض الجرائم الجسيمة.

٤-عدم احترام سيادة القانون:-

لن ولم يقدر الفاسدين للقانون هيبته واحترمه نظرا لعدم تفعيل مبدأ المساءلة والمحاسبة في مواجهتهم حتي يكونوا عبرة لغيرهم لانهم لو تيقنوا من تعرضهم للعقاب ما فسدو، ويفكرون كثيرا قبل ارتكابهم جرائمفساد .

٥-يوجد كذلك مجموعة من الاسباب تكمن وراء هذه الظاهرة [٢]

أ- انخفاض معدلات الاجور في القطاع العام ، وفى الغالب لا يدفع إلى موظفي هذا القطاع هذا القطاع في الدول النامية ما يكفى لسد حاجاتهم اليومية مما يجعل قبول الرشوة مصدر أساسي.

ب- غياب الشفافية ، وضعف الحكومة أو تدنى مؤسسات الدولة وهذا شائع فى منطقتنا العربية وأفضى لكثير من الكوارث السياسية تكمن في فساد السلطة وفقدان السيادة.

٦-أيضا ضعف التفتيش والمتابعة والرقابة في أجهزة الدولة ، وبروز علاقات اجتماعية قائمة

داخل وخارج المنظمة يمكن أن تتطور لتخدم منافع خاصة[٣].

٧-عدم وجود عدالة اجتماعية في توزيع المرتبات بشكل عام ، فقد تجد بعض الاماكن من فى بعض الهيئات بعينها تتقاضى أعلى المرتبات ، واماكن أخرى

---

(١) المفتشون المعتمدون في حالات الاحتلال في الولايات المتحدة الامريكية عام ٢٠٠٠.

(٢) صندوق النقد الدولي -إدارة الشئون المالية العامة مع إدارات اخرى- ٢٠٠٢.

(٣) د. سالم محمد عبود - ظاهرة غسيل الاموال- دار المرتضى - بغداد ٢٠٠٧ ص.٢٧.

مرتباتها بالكاد مع أنهم يريدون أن يعيشوا حياه كريمة فقط ، لا حياة البذخ كغيرهم.

٨- أسباب سياسية

تعيين كبار المسئولين بالدولة على اساس المحسوبية لا على اساس الجدارة والخبرة والكفاءة في اماكن حساسة بالدولة ، وذلك سوف يؤثر أصحاب هذه الكفاءات من ناحية وعلى النهوض بالمجتمع من ناحية اخرى.

٩- أسباب ثقافية

عدم نشر ثقافة الوعى [١] بمقدرات الوطن التي تهدر هباء من جانب كبار المسؤولين ، وتعمد عدم التغطية عليها من الاعلام غير المسئول وغير السوي . والرشاوى التي يتلقاها كبار المسئولين والقيادات الادارية عند اتخاذ القرار ممن باعوا شرفهم الوظيفي يجعلهم يسيئون لمنصبهم.

١١-يوجد العديد من التصرفات التي تدل على الفساد ولكن لا يملك أحد الجرأة لمواجهة أمر الابلاغ عنه ، وهذا الامر يزيد من انتشار الفساد ، كم أنه في حالة تورط عدد كبير في تصرفات غير سوية وفاسدة فإن الامر يصبح طبيعي ولا عيب فيه[٢].

١٢-عدم التحفيز عند أداء المهام

يؤدي غياب سياسة التحفيز المادية أو المعنوية اللازمة عند أداء العمل المطلوب ، عندما يعمل البعض بمهنية واحترافية في اتجاه المصلحة العامة لا يجدوا تحفيزا ماديا أو معنويا مما يدفعهم بعضهم للتعامل مع الامور المهمة بسلبية تؤدي لإهدار المصلحة العامة وقد يؤدي الي الفساد.

١٣-غياب القدوة الحسنة

يكون عدم وجود القدوة في البيت والمدرسة والجامعة التي تحث علي الدافعية للخير العام وصالحة ، فالمدرسة هي البيت الثاني للمتعلم والمفترض أن يتعلم فيها قبل العلم السلوكيات القويمة ، لذلك نري أن تدرس مادة التربية الدينية كمادة

---

(١) يقصد بالوعي " شعور المواطن بواجبة نحو وطنة وما يقتضيه ذلك من تضحيات مادية تعين الدولة علي ما يلقى عليها من الاعباء" يراجع في ذلك د / عاطف محمد مرسي ، العدالة الضريبية في التشريع المصري بين النظرية والتطبيق ، دار النهضة العربية طبعة ٢٠١١ ص١٥١.

(٢) موقع علي شبكة الانترنت wezwezi .com.

أساسية لا اختيارية ويأتي معها الدافعية للعلم والتحفيز والايجابية فالمدرسة بعد الأسرة عليها عبء كبير .

ثانيا : آثار الفساد

١- الفساد له آثرا سيئا في عرقلة التنمية والتطور ليس على المستوى المحلى فقط ولكن على المستوي العالمي .

٢- للفساد الإداري خاصة آثار خطيرة منها يمس هيبة الدولة ومصداقيتها وكذلك الاستهانة بالمصالح العامة ، فيؤدى لفقدان المواطن الثقة في الدولة ، وفقدان روح العدالة لدى المواطن [١].

ويمس الإدارة التابع لها الموظف وعدم احترام قدسية وهيبة الوظيفة العامة بسبب من فقدوا شرفهم الوظيفي .

٣- يترتب على الفساد أنه ينال من سمعة واستقرار النظام السياسي وشرعيته ، ويؤدى لخلق نوع من النفاق السياسي نتيجة لقلة الثقة بالمؤسسات العامة ، وهجرة الكفاءات الاقتصادية لقلة التقدير، وهدر الموارد بسبب تداخل المصالح الشخصية .[٢]

٤- الثراء غير المشروع لفئة من المجتمع مما يؤدي إلى طحن الطبقة الفقيرة – إن جاز التعبير– فتحرم من أدنى الخدمات التي يجب علي الدولة أن توفرها ، ونلمس ذلك بصفة خاصة في القري الريفية .

٥- التأثير على دولة القانون من قريب أو بعيد مما يؤدى لزعزعة ثقة المواطن بدولته ، وتسود روح السلبية لدى أفراد المجتمع الواحد .

٦- يؤدى الفساد لنتائج سيئة فهو يؤثر على الكيان المالي للدولة فتعجز عن تدبير النفقات العامة ، مما يضطرها للاستدانة من الخارج ويؤدي للإخلال بسمعتها المالية .

٧- لا تكمن خطورة الفساد فى كونه مجرد نشاط يسبب كسبا غير مشروع للبعض فقط ولكن تكمن خطورته الحقيقية في أنه صورة من صور الجريمة المنظمة وفى ارتباطها بسائر

---

(١) د سالم محمد عبود – ظاهرة الفساد الاداري – مرجع سابق ص٩٨.

(٢) التقرير السنوي لهيئة النزاهة العامة لسنة ٢٠٠٥ – ص١٣.

اشكال العولمة وهي ظاهرة تمس النظم الاقتصادية على المستوى الاقليمي والعالمي[١].

٨- يؤثر الفساد على القيم الاخلاقية فيهدرها ويضعف روح الانتماء والتضامن الاجتماعي ، كما انه ينمى روح الانانية لدى الفاسدين.

٩- يؤثر الفساد على تقدم الدول ، ويضعف مستوي المعيشة ، ويخلق عدم الرضا عن الخدمات العامة ، ويضعف الثقة في الخدمات العامة "[٢].

الأمر الذى يعنى أنه يعوق تقدم الدول في مسيرتها نحو التقدم والاتجاه صوب المجتمعات المتحضرة المعاصرة التي تنظر للفساد كانه وصمة عار في جبين مجتمعهم ، كما أنه يؤدي لإضعاف دور الدولة في شتى المجالات .

١٠-يتأثر الوضع الاقتصادي المرتبط بهذه الظاهرة فيساهم في تدنى كفاءة الاستثمار العام واضعاف مستوي الجودة في البنية التحتية العامة بسبب الرشاوى ، كما أنه يرتبط بحالة توزيع الدخل والثروة من خلال استغلال أصحاب النفوذ لمواقعهم المميزة"[٣]

١١- للفساد أثر كبير على مبدأ العدالة الاجتماعية بين أفراد الشعب الواحد لذلك : نتسأل كيف لدولة غنية أن يكون أهلها فقراء ؟

١٢-الفساد يحد من التنمية بشكل كبير، فهو يخرب النظام المالي ، ويعرقل الخدمات الاجتماعية الاساسية، ويخفض الاستثمار [٤]"

---

(١) د محمد الامين البشري – الفساد والجريمة المنظمة – جامعة نايف العربية للعلوم – مكتبة المالك فهد للنشر ، الرياض ٢٠٠٧ ص٩

(٢) مركز البيان للدراسات والتخطيط تجربة جورجيا في مكافحة الفساد سلسلة اصدارات مركز البيان رقم (١) ص٢٥

(٣) د سالم محمد عبود – ظاهرة الاغتراب وتأثيرها الحضاري على الشباب – المؤتمر العلمى الثالث ٢٠٠٧

(٤) د مزاحم ماهر – الفساد الاداري والمالي في المؤسسات الخدمية– المؤتمر العلمي الثاني جامعة بغداد مركز بحوث السوق ٢٠٠٦.

المبحث الأول

السياسة الوقائية لمواجهة الفساد المالي والإداري

تمهيد وتقسيم :

يتطلب مواجهة آليات الفساد في بعض الدول كالعراق تعاون أجهزة بعينها منها هيئة النزاهة العامة وفقا للأمر(٥٥) ، " وكذلك رقابة هيئات لها صلاحيات لمنع الفساد كهيئة الرقابة الإدارية في مصر وذلك إلى جانب وسائل وقائية أخرى.

وسوف نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب

المطلب الأول: دور هيئة الرقابة الادارية في مصر

المطلب الثاني: دور هيئة النزاهة في العراق

المطلب الأول

دور هيئة الرقابة الإدارية

الإطار الدستوري في مواجهة الفساد

تضمن الدستور المصري في نصوصه بان الدولة تلتزم بمكافحة ، ويحدد القانون الهيئات والاجهزة الرقابية المختصة، وتلتزم الاجهزة الرقابية فيما بينها في مكافحة الفساد[١] ، ومن هذه الهيئات هيئة الرقابة الادارية وقد انشئت في مصر عام ١٩٥٤ بموجب القانون ٤٨ وتعد جهازا مستقلا يختص بالتحقيق مع العاملين في الحكومة ، والقطاع العام وتوالت القوانين التي توسع من صلاحيات هذا الجهاز الذي يعد له دورا فعالا للتصدي للفساد فقد منح المشرع لهذه الهيئة وفقا للقانون الخاص بها رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ المعدل بالقانون رقم ٢٠٧ لسنة ٢٠١٧بمجموعة من الاختصاصات منها"[٢].

– بحث وتحري اسباب القصور في العمل والانتاج واقتراح وسائل تلافيها ، وكذلك نشر قيم النزاهة والشفافية والعمل على التوعية المجتمعية بمخاطر الفساد وسبل التعاون لمنعه وتقوم الهيئة في سبيل ذلك بالتعاون مع كافة الاجهزة المعنية ومنظمات المجتمع المدني ، كذلك متابعة المؤشرات الدولية والاقليمية

---

(١) يراجع في ذلك المادة ٢١٨ من الدستور المصري٢٠١٤ .

(٢) https//www .aca.gov.eg

والمحلية فى مجال منع الفساد ومكافحته ووضع التوصيات اللازمة لتلافي اي نتائج سلبية اسفرت عنها تلك المؤشرات.

– معاونة الجهاز الحكومي والهيئات العامة وقطاع الاعمال العام في التحري عن شاغلي وظائف الادارة العليا والمرشحين لنيل الاوسمة والنياشين.

وقد تضمن قانون ٢٠٧ لسنة ٢٠١٧ المعدل[١] – سالف الذكر– فقرة أولى مادة (١٢) يكون تعيين رئيس هيئة النيابة الادارية بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس النواب بأغلبية اعضائه لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد ولمدة واحدة وكذلك تعيين نائب الرئيس بقرار من رئيس الجمهورية بناء على ترشيح رئيس الهيئة ويكون باقي أعضاء الهيئة ونقلهم كذلك كما ورد بالفقرة الثانية بذات المادة ، وعطفا على ما ذكرنا نرى ذلك سوف يؤثر ذلك على دور الهيئة كجهة مستقلة سواء بالترغيب أو بالترهيب فعندما وقعت مصر على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٣ وصدق عليها البرلمان المصري وترجم ما صدق عليه لاستكمال العمل في ذلك المجال بمكافحة الفساد في ظل عمل الهيئات[٢] فلن يتسنى لهذه الاخيرة أن تعمل وهى تابعة لا جهة مستقلة هذا من ناحية ويهدر مبدأ الفصل بين السلطات من ناحية أخرى.

–أيضا من أهم الجهات القضائية المتخصصة في مجال مكافحة الفساد في مصر اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد والتي انشئت بموجب قرار رئيس الوزراء رقم ٢٨٩٠ اسنة ٢٠١٠ وكان من ضمن اختصاصاتها الوقائية أيضا:

١–العمل على تفعيل أحكام اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقات الدولية والاقليمية ذات الصلة ، والتنسيق بين الجهات الوطنية المعنية في هذا الشأن .

٢- عمل تقييم دوري للتشريعات واللوائح والقرارات الوطنية ذات الصلة بمنع ومكافحة الفساد والوقاية منه وذلك لتحديد مدي كفايتها وتوافقها مع نصوص الاتفاقيات الدولية.

---

(١) الجريدة الرسمية العدد ٤١ مكرر ب بتاريخ ٢٠١٧/١٠/١٨ في مصر، وللعلم قد أفادت المادة (١٠٢) من الدستور العراقي ٢٠٠٥ علي أن هيئة النزاهة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب وتنظم اعمالها بقانون.

(٢) محمود عبد الفضيل – مفهوم الفساد ومعاييره – مجلة المستقبل العربي السنة ٢٧ العدد ٢٠١ بيروت ٢٠٠٤.

٣- تعزيز التعاون الدولي مع مكتب الامم المتحدة المعنى بالمخدرات والجريمة المنظمة والمنظمات الدولية والاقليمية واللجان المعنية بمكافحة الفساد والوقاية منه .

٤- المساهمة في نشر المعرفة والوعي بأهمية الفساد بشتى صوره واشكاله ، وكذلك توعية العاملين بالأوساط الحكومية وغير الحكومية بمخاطر الفساد.

ومن الجدير بالذكر أن القانون رقم ٢٠٧ لسنة ٢٠١٧ المعدل لقانون هيئة الرقابة الادارية رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ قد صدر متضمنا استحداث انشاء الاكاديمية الوطنية لمكافحة الفسادومن مهامها نشر قيم النزاهة والشفافية[١]ونهيب بالهيئات واللجان المتخصصة ذات الصلة أن تعمل جاهدة اكثر واكثر لمحاربة الفساد فمستقبل الوطن وأبنائه امانة تقتضى العمل بجدية ومهنية للحفاظ على مقدراته ومؤسساته من العابثين به وأن عملهم سوف يسألون عنه أمام المولى عز وجل.

المطلب الثاني

دور هيئة النزاهة في العراق

مدي أهمية دور الهيئة

هيئة النزاهة العامة [٢]تمارس واجباتها القانونية وفقا للدستور بموجب المادة (١٠٢) كجهاز مستقلا في العراق لمكافحة الفساد يخضع لمجلس النواب وتختص بعدة واجبات وصلاحيات وفقا للأمر (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ والقانون التنظيمي الملحق به والقوانين ذات الصلة .

اختصاصات الهيئة وفقا للأمر (٥٥) لسنة٢٠٠٤[٣] ومن أهمها :

---

(١)" وقد اطلق وفعل الرئيس عبد الفتاح السيسي نشاطها خلال شهر مارس ٢٠١٨ مقدما ٢٥٠ منحة تدريبية للكوادر الافريقية المعنية بمكافحة الفساد ، وتعد هذه انطلاقة موسعة – من وجهة نظرنا – لمحاربة الفساد علي المستوى الاقليمي ، وفي إطار عمل هذه الاكاديمية منذ انشائها لتعزيز الجهود المبذولة للتوعية بمخاطر الفساد وسبل منعه على المستوي المحلي والاقليمي shorouknews.com" وفي ٢٠١٩/١٢/٩ اليوم العالمي لمكافحة الفساد اعلنت هيئة الرقابة الادارية انها أعادت ٩.٣ مليار جنيه للحزانة العامة " المصدر m.y .com oum7علي شبكة الانترنت

(٢) هيئة النزاهة العامة – التقرير السنوي – ٢٠٠٥ – ص٦٣

(٣) د سالم محمد عبود – ظاهرة الفساد الاداري والمالي – مرجع سابق– ص ١٨١

- اتخاذ التدابير اللازمة لتنمية الثقافة الوطنية تقدر النزاهة الشخصية والالتزام الذاتي بمعايير الخدمة والخضوع للمحاسبة والشفافية .
- تتخذ الهيئة التدابير اللازمة لاستلام شكاوى المواطنين المتعلقة بالفساد والبت فيها.
- التحقق في قضايا فساد عن عرض القضية على قاضى التحقيق وتصبح الهيئة طرفا في الدعوى .
- للهيئة ان تقترح على مجلس النواب تعديل أو سن تشريعات صممت للقضاء على الفساد وتنمية ثقافة النزاهة والشفافية والخضوع للمحاسبة والتعرض للاستجواب.
- تضع الهيئة تعليمات لقواعد السلوك لتوضيح معايير الخدمة العامة واخلاقياتها التي يجب أن يلتزم بها موظفو الحكومة العراقية والقطاع العام والمختلط باعتبارهما شرطا للتعيين والاستمرار بالخدمة.
- كذلك تضع الهيئة تعليمات ولوائح تنظيمية ملزمة ، وفقا لقواعد الكسب غير المشروع تقتضى من كبار موظفي الحكومة الكشف عن مصالحهم المالية ، كذلك زوجاتهم وأولادهم القصر ، من عقارات ومنقولات وغير ذلك.
- تقوم الهيئة بمراقبة أموال الدولة والتزاماتها الداخلية والخارجية وطريقة اداراتها في كل وزارات الحكومة وكل ادارة أو هيئة أو منظمة تابعة للدولة بالتعاون ديوان المراقبة والمفتشين العمومين.
- للهيئة مراجعة قانون انضباط موظفي الدولة واصدار النص المنقح لهذا القانون .
- تسهيل إدارة شئون الحكم بشفافية ومكافحة الفساد على جميع المستويات .تختص الهيئة حصرا بإحالة قضايا الفساد إلى المحاكم المختصة.
- تتيح الهيئة للجمهور إمكانية الاطلاع على المعلومات وفحصها ونسخها هي والاستمارات المقدمة لها عملا باللوائح التنظيمية الصادرة بموجب هذا القانون النظامي والتي تقضي من المسئولين الكشف عن مصالحهم المالية.
- **للهيئة القيام بأية عمل تراه ضروريا لتحقيق أهدافها .**

وتتضمن الوسائل الوقائية كذلك التعرض لخطة مكافحة الفساد في العراق [١].

---

(١) الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد – جمهورية العراق – ٢٠١٠-٢٠١٤ ص١٤ وما بعدها.

أ-الاطار العام تعتبر الخطة الوطنية لمكافحة الفساد وثيقة مهمة تعبر عن رؤية ورسالة عراقية للحد من ظواهر الفساد تهدف للحكم الرشيد فى العراق للمساعدة والقضاء على ظواهر الفساد فى جميع اشكاله من خلال اعتماد جملة اصلاحات ادارية وقانونية لتعزيز ثقافة المساءلة والنزاهة والشفافية والفاعلية فى تقديم الخدمات للمواطنين ، ورفع كفاءة الاداء من خلال وضع تدابير وقائية وعقابية.

ب-ضبط ظواهر الفساد والوقاية منه مسؤولية مشتركة يشارك فيها الحكومة والبرلمان والجهات المكلفة بالمكافحة ومنظمات المجتمع المدني والمواطنين ، ومجموعة إجراءات ادارية وتشريعية ووقائية وتفعيل دور المؤسسات الرقابية وعمليات توعية عامة بغير ذلك لن تكون عملية مكافحة الفساد ممكنة .

ج-مكافحة الفساد بشكل فاعل تتطلب تنسيق الجهود في القطاعين الحكومي والخاص والاستفادة الكبرى من فرص التعاون الدولي ، توزيع الادوار بين المؤسسات الحكومية ومؤسسات المجتمع لتنفيذ الخطة من هذه الادوار فتكاتف هذه الادوار مع بعضها بفاعلية مانع قوي من الفساد .

وتجدر الإشارة إلي الوسائل الأخرى في الوقاية من خلال:

-العمل علي تقوية الضمير الاخلاقي من الاسرة التي لها الدور الرقابي الاول ثم المدرسة "فالبيئة المدرسية مسؤولة عن تنمية العقول ليس ذلك فحسب بل وتهذيب النفوس"[1].

- الاهتداء بالقدوة الحسنة حيث يوجد اناس في المجتمع تدعوا للإصلاح قال الله في كتابه الكريم " **لَقَدْ كَانَ لَكُمْ فِي رَسُولِ اللَّهِ أُسْوَةٌ حَسَنَةٌ لِمَنْ كَانَ يَرْجُو اللَّهَ وَالْيَوْمَ الْآخِرَ وَذَكَرَ اللَّهَ كَثِيرًا**" أية ٢١ سورة الاحزاب
- تفعيل مبدأ المساءلة والمحاسبة ، لا بد من مواجهة الفاسدين مهما كانت مكانتهم وعلا شأنهم فالقانون يطبق على الجميع فيما يعني تطبيق مبدأ المساواة ، ونلمس ذلك في شريعتنا الاسلامية الغراء في تطبيق هذا المبدأ في ابهى صورها عندما سرقت المرأة المخزومية في عهد رسول الله صل الله عليه وسلم واهم قريش شأن هذه المرأة وقالوا من يجترئ عليه إلا اسامة بن زيد حب رسول الله فكلمه أسامة وقال له رسولنا الكريم أتشفع في حد من حدود الله وقام وقال إنما أهلك الذين من قبلكم أنهم كانوا إذا سرق الضعيف أقاموا عليه الحد ، وإذا سرق الشريف تركوه ن وايم الله لو سرقت فاطمة بنت محمد لقطعت يدها [2].

---

(1) أ. د جمال ابراهيم الحيدري – علم الاجرام المعاصر – بدون سنة نشر ص ١٧٤.

(٢) الامام النووي – رياض الصالحين – دار السلام للطباعة والنشر ص٣٠٩.

- الارادة السياسية لها الدور الابرز – من وجهة نظرنا – في محاربة ووقف الفساد من خلال قرارات الحكومة القوية في تنفيذ القوانين.
- دور الاعلام بشتى اشكاله له دور قوي في كشف الفاسدين مما يردع الاخرين " بقدر ما للفساد من عوامل واسباب متنوعة يبقى للوعي دوره في القضاء عليه من خلالحث جميع محطات التلفزة والاذاعات العراقية بتخصيص برنامج اسبوعي خاص عن الفساد الإداري ، نشر وفضح أية حالة فساد أو رشوة يتم ضبطها ، تطعيم الاجيال القادمة ضد ميكروب الفساد من خلال إضافة فصل كامل إلي المناهج الدراسية"(١).

ونهيب بالإعلام المصري أن يخصص برنامج اسبوعي عن الفساد والوقوف ضده ، وأيضا أن يدرس في المراحل الدراسية المختلفة للأجيال الحالية والمستقبلية.

- بناء دولة المؤسسات وتفعيل مبدأ سيادة القانون ، وضمان المشروعية في اعمال اجهزة الدولة ، وتعزيز الديمقراطية وصمان استقلالية اجهزة الدولة ، ومواكبة التطورات العلمية
- القائد الاداري في أية جهة عليه دور كبير " فقد ذهب علماء الادارة إلى أن القيادة الادارية تجمع بين صفات العلم والفن(٢)ومن هنا يأتي حسن الاختيار حتى يكون هذا القائد مخططا ناجحا ، موجها حكيما ، خبيرا مبتكر ، مدربا بامتياز ، متأنيا (٣)، فهذه الصفات الايجابية وغيرها تكون بالضرورة في مواجهة الفساد والمفسدين.
- من اساليب المواجهة ايضا " إصلاح النظم الضريبية من خلال الضرائب حيث تسعى الحكومة إلى توفير الخدمات الاساسية" (٤).
- دور الشباب باعتبارهم عماد المجتمعات، فهم يمثلون الاغلبية في المجتمع فإذا ما نجحت مكافحة الفساد فهم أول المستفيدين من هذه المواجهة وبهم تنهض

---

(١) صباح ياسين – الاعلام والفساد –مركز دراسات الوحدة العربية.

(٢) نواف كنعان – القيادة الادارية–دار الثقافة للنشر والتوزيع ٢٠٠٩ ص. ١١٨.

(٣) د / عيد نصرالله سعد – جرائم التهرب الضريبي بين الواقع والمأمول – دار النهضة العربية ٢٠١٨ ص٢١٠.

(٤) انطوان مسرة – دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد – مركز دراسات الوحدة العربية – ندوة ص.٤٧٥

الامم وتزدهر وبمفهوم المخالفة إذ لم يتم الوقوف ضده بمصداقية فهم أول المضرورين وتخسر الامم وتنحدر وذلك من جراء نتائج الفساد.

- رقابة الراي العام حيث يلزم علي الافراد ممارسة الرقابة الشعبية علي اعمال السلطة السياسية ، لان تهاونهم في محاسبتها يؤدى لإهدار الحقوق والحريات ويشجعها علي التمادي فيها والاستمرار في اعوجاجها"[1].

الامر الذي يعني مواجهة الفساد مسؤولية المجتمع ككل – من وجهة نظرنا – باعتبار أنه لن تتم المكافحة من جهة الحكومة بمفردها، وذلك يكون من خلال الابواب الرسمية منها الشكوى والشهادة أمام الجهات القضائية والعمل علي وجود تشريع يتضمن حمايتهم فالمسئول لا يستطيع أن يقاوم بغير معلومات أو سندات.

المبحث الثاني

أحكام العقاب في مواجهة جرائم الفساد المالي والإداري

تقسيم:

بعد اتباع الوسائل الوقائية في مكافحة جرائم الفساد المالي والإداري، سوف نستعرض بعض صور الجرائم التي تشكل جرائم فساد ووضع عقوبات لها في قانون العقوبات المصري والعراقي ، وهذه الجرائم هي الرشوة ، اختلاس المال العام ، والاستيلاء عليه في ثلاثة مطالب

المطلب الأول: جريمة الرشوة وعرضها

المطلب الثاني: اختلاس المال العام

المطلب الثالث: الاستيلاء على المال العام

المطلب الأول

جريمة الرشوة وعرضها

١–ماهية جريمة الرشوة واركانها وعقوبتها

تعد جريمة الرشوة من أخطر صور الاخلال بواجبات الوظيفة العامة لكونها تمثل متاجرة بها، ويتحقق بها تجاوز السلطة والاختصاص لذلك تلحق

([1]) أ.د سليمان الطماوي – نظرية التعسف في استخدام السلطة ١٩٥٠ ص ٨ ، يراجع في ذلك د محمد احمد ابراهيم –الوسيط في القضاء الاداري – طبعة –٢٠١٦–دار الفكر العربي ص٧٣.

الاضرار بالوظيفة العامة ،وعالجها المشرع العراقي في المواد (٣٠٧-٣٠١٤) من قانون العقوبات العراقي[١] فالموظف يسئ لنفسه والادارة التي يعمل بها وكذلك للوظيفة بشكل عام ؛ باعتبار أن المتعاملين مع الجهة يعتقدون أن كل الموظفين كذلك ويؤثر علي هيبة الدولة.

- ولم يتعرض المشرع المصري – كغيره من التشريعات- لتعريف الرشوة لكن المادة (١٠٣) وما بعدها أفادوا أن الموظف المرتشي هو الذى يطلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو اخذ وعدا أو عطية لأداء عمل أو الامتناع عن عمل من اعمال وظيفته.

ولا يقتصر الامر هنا علي الموظف العام بمعناه الدقيق في القانون الاداري بل ينطبق أيضا طائفة من المكلفين أو القائمين بأعمال محددة [٢].وحتي تقع جريمة الرشوة لا بد من توافر صفة مفترضة وتوافر الركن المادي والمعنوي

أ- أن يكون المرتشي موظف عام أو من في حكمه.

ب-الركن المادي ويكمن في الطلب أو القبول .

ويتمثل في الطلب الموظف أو المكلف بخدمة عامة العطية أو المنفعة من صاحب المصلحة سواء وافق هذا الاخير أو لم يوافق فالجريمة تتحقق لكون طلب الموظف يعد اتجار بالوظيفة ، كما أن القانون لم يشترط حصول اتفاق[٣] والطلب قد يكون كتابة أو شفاهه.

والقبول يكمن في موافقة الموظف في تلقي المقابل من صاحب المصلحة مقابل القيا بعمل أو الامتناع أو الاخلال بواجبات الاعمال المنوط بها، "ويستوي أن يكون الموظف مختصا أو زاعما للاختصاص أو معتقد خطأ"[٤]

ج-الركن المعنوي تعد جريمة الرشوة جريمة عمدية لذلك يتطلب القصد الجنائي العام بعنصريه العلم والارادة ، فيشترط علمه بصفته وأنه مختص بالعمل المطلوب منه وما يتلقاه من مقابل نظير العمل أو الامتناع ، وكذلك تتجه ارادته الموظف إلى الطلب أو قبول العطية أيا كانت صورتها.

---

(١) أ. د. جمال ابراهيم الحيدري – قانون العقوبات القسم الخاص – دار السنهوري المتنبي – بغداد ص ٦٦.

(٢) يراجع في ذلك المادة (١١١) من قانون عقوبات مصري .

(٣) د محمود محمود مصطفي – قانون العقوبات –القسم الخاص-١٩٧٥ ص٣٨.

(٤) لمزيد يراجع في ذلك د جمال ابراهيم الحيدري القسم الخاص من قانون العقوبات بيروت ٢٠١٥ ص٧٨ وما بعدها

د-وقد أوضحت المادة (١٠٣) -سالفة الذكر- عقوبة الموظف المرتشي حيث أفادت كل موظف .....ويعاقب بالسجن المؤبد وبغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد علي ما أعطى أو وعد به .

وكذلك يعاقب المرتشي بذات العقوبة – أنفة الذكر – وفقا لمادة (١٠٣) مكررا عقوبات مصري حتى وان كان غير مختص في الحقيقة بالعمل المطلوب منه وانما كان زاعما للاختصاص أو اعتقد خطا أنه يدخل في اختصاصه.

وقد قرر المشرع نفس العقوبة ولو كان الموظف يتجه قصده أو نيته عدم القيام بالعمل المطلوب بينه وبين الراشي ، الامر الذي يعنى أن قصده فقط أخذ الرشوة .

-وللعلم قد شدد المشرع إذا كان الغرض من الرشوة ارتكاب جريمة يعاقب عليها القانون بعقوبة أشد من جريمة الرشوة وهو ما تضمنته المادة (١٠٨) من قانون العقوبات أنه " إذا كان الغرض من الرشوة ارتكاب فعل يعاقب عليه القانون بعقوبة أشد من العقوبة المقررة للرشوة يعاقب الراشي والمرتشي والوسيط بالعقوبة المقررة لذلك الفعل مع الغرامة المقررة للرشوة ..." وابرز تلك الجرائم المرتبطة بأمن الدولة الداخلي او الخارجي.

فالمشرع عاقب الراشي والوسيط بالعقوبة المقررة للمرتشي وهو ما اشارت إليه المادة (٤١) من قانون العقوبات من اشترك في جريمة فعليه عقوبتها ، وحتى تفعل هذه العقوبة لا بد أن يكون من أقترف الجريمة على يقين من تعرضه للعقاب.

- أما عن عقوبة المرتشي في قانون العقوبات العراقي تكمن في السجن لمدة لا تزيد عن عشرة سنوات أو الحبس والغرامة على الا تقل عما اعطى أو وعد به ولا تزيد باي حال من الاحوال على ٥٠٠ دينار في حالة كون الموظف مختصا ، أما اذا كان العمل لا يدخل في اختصاصه الموظف لكنه زعم ذلك أو اعتقد خطا فعقوبته السجن مدة لا تزيد عن (٧) سنوات أو الجبس والغرامة...وهوما نصت عليه المادة (١/٣٠٧) ويلزم اثبات قصد الرشوة .

٢- جريمة عرض الرشوة

تكمن هذه الجريمة في عرض من صاحب المصلحة يواجه بعدم قبول من الموظف أو المكلف وقد تضمنتها المادة (١٠٩) مكررا فأفادت من عرض رشوة ولم تقبل منه يعاقب بالسجن وبغرامة لا تقل عن خمسمائة جنيه ولا تزيد الف جنيه وذلك إذا كان العرض حاصلا لموظف عام ، فإذا كان العرض

حاصلا لغير موظف تكون العقوبة الحبس لمدة لا تزيد عن سنتين أو غرامة لا تجاوز مائتي جنيه ، الامر الذي يعنى أن المشرع فرق في العقوبة بين الموظف وبين الموظف وهو اتجاه محمود وإن كنا نرى ان الغرامة ضئيلة لذلك نرى زيادتها ، ولكن المشرع العراقي عاقب علي جريمة عرض الرشوة بالحبس والغرامة دون تحديد[١].

لذلك نأمل من المشرع العراقي أن يسلك نفس المنهج الذي سلكه نظيره المصري ويفرق في العقوبة بين الموظف وغيرة مع زيادة الغرامة .

المطلب الثاني

جريمة اختلاس المال العام

الصفة المفترضة في الفاعل وأركان الجريمة وعقوبتها

– نصت المادة (١١٢) من قانون العقوبات المصري أنه " كل موظف عام اختلس اموالا أو اوراقا او غيرها ووجدت في حيازته بسبب الوظيفة يعاقب بالسجن المشدد وتكون العقوبة السجن المؤبد في الاحوال الاتية :

أ– إذا كان الجاني من مأموري التحصيل او المندوبين له أو الامناء على الودائع او الصرافة وسلم إليه المال بهذه الصفة .

ب– إذا ارتبطت جريمة الاختلاس بجريمة تزوير أو استعمال محرر مزور ارتباط لا يقبل التجزئة.

ج– إذا ارتبكت الجريمة في زمن حرب وترتب عليها اضرار بمركز البلاد الاقتصادي أو بمصلحة قومية لها .

١–فالجاني وفقا للمادة سالفة الذكر يلزم أن يكون له صفة مفترضة أن يكون موظفا عاما أو من في حكمة وفقا لمادة (١١٩) مكررا ، وأن تكون متوافرة وقت اتيان السلوك ، " ولا يمنع من مساءلة الموظف شريطة ألا تكون الدعوى سقطت بالتقادم [٢]، وان يكون المال يصلح للاختلاس سواء نقود أو مجوهرات أو اوراق أو مستندات أو صور.

٥- أما عن الركن المادي " في جريمة الاختلاس بقيام الجاني باختلاس المال وإضافته لملكه بتصرفه فيه تصرف المالك أيا كان التصرف[٣].

---

(١) يراجع في ذلك المادة٣١٣ عقوبات عراقي.

(٢) يراجع المادة (١٥) فقرة أخيرة من الإجراءات الجنائية.

(٣) نقض ٢٠/ ١١/ ١٩٧٢ س٢٣ ق٢٨٤ ص..١٢٦٥.

ويراعي أنه مجرد وجود عجز في في حساب الموظف العام لا يمكن بذاته دليلا على حدوث اختلاس فمن الممكن أن يكون ناشئا عن خطأ في العمليات الحسابية أو لأي سبب أخر غير اضافة ذلك المال لملكه[1].

٣- وأما عن الركن المعنوي في هذه الجريمة فتعد جريمة اختلاس المال العام جريمة عمدية يجب ان يتوافر فيها القصد الجنائي بعنصريه العلم والارادة فيلزم أن يعلم الموظف العام أن المال ملك للدولة وانه تسلم المال تسلم بسبب الوظيفة وان تتجه ارادته لإضافة المال لملكه وبمفهوم المحالفة إذا انتفي القصد الجنائي انتفت المسؤولية .

فالاختلاس في صورته العادية عقوبته السجن المشدد من ثلاث سنوات إلي خمس عشرة سنة بجانب العقوبات التبعية والتكميلية[2] ، والسجن المؤبد على أنه موظف عام مؤتمن علي الودائع التي في حيازته ، وتشدد كذلك في حالة ارتباط جريمة الاختلاس بجريمة التزوير أو استعمال محرر مزور ارتباط لا يقبل التجزئة، وايضا في حالة ما ارتكبت جريمة الاختلاس في زمن الحرب وترتب عليها اضرار بمركز البلاد الاقتصادي أو مصلحة قومية لها.

وتجدر الاشارة أن المادة (١١٨ مكررا /أ انه نصت على " يجوز للمحكمة في الجرائم النصوص عليها في هذا الباب وفقا لما تراه من ظروف الجريمة بعقوبة الحبس او بواحد او اكثر من هذه التدابير المنصوص عليها في المادة.

وقد عاقب قانون العقوبات العراقي على هذه الجريمة بالسجن أذا كان الجاني موظفا أو مكلفا بخدمة عامة ومدتها أكثر من خمس إلى خمسة عشرة سنة والسجن يعني السجن المؤقت وفقا لمادة ٨٧ من القانون سالف الذكر ، لكنه رفعها لسجن مؤبد أو مؤقت متى ارتكبت من مأموري التحصيل أو الامناء على

---

(١) نقض ٢٩ / ١/ ١٩٧٣ س٢٤ ق١١٤٢٤ ، نقض ١٩/ ٤/ ١٩٨٣/س٢٤ ق١١٢ ص٥٧٢.

(٢) يراجع في ذلك المادة (١١٨) مكررا وأيضا العقوبات بالمواد ٢٥ ، ٢٦ ، ٢٧ عقوبات مصري ، والعقوبة التبعية هي عقوبات غير رئيسية للجريمة ومن ثم لا توقع بمفردها كمقابل للجريمة لكنها تتبع عقوبة أصلية معينة من امثلتها المادة ٢٥ من القانون أنف الذكر (يراجع في ذلك د شريف سيد كامل قانون العقوبات الجزء الثاني ص٢٦ ، أما العقوبة التكميلية هي جزاء ثانوي للجريمة وترتبط العقوبة التكميلية بالجريمة لا بالعقوبة الاصلية لذلك لابد ان ينطق بها القاضي (ينظر في ذلك د هشام محمد البدري – دستورية الجزاءات الضريبية–بدون سنة نشر – ص٣٣.

الودائع فضلا عن ذلك يجب رد الاموال متى تم اختلاسها أو استبدالها او قيمتها في حالة بيعها او حجز الاموال إذا انتقلت ملكيتها لشخص آخر [1]، أو قيمة ما حصل عليه من منفعة أو ربح كما أفادت المادة (٣٢١) وأيضا تطبق عليه العقوبات التبعية وفقا لمادة (٩٦) من قانون العقوبات العراقي.

ويراعي ان المشرع قد لجأ إلي التحفيف طبقا لمادة (٣١٧) من القانون أنف الذكر أن تحكم على الجاني بالحبس بدلا من عقوبة السجن المنصوص في المادة (٣١٥) متى كانت قيمة قيمه موضوع الجريمة تقل عن خمسة دنانير، "وعقوبة الحبس تصل لخمس سنوات كحد أقصي وفقا لمادة (٢٦ /١) ، ونأمل من المشرع المصري أن ينتهج ما سلكه نظيره المشرع العراقي بوجود نصا صريحا برد الاموال التي تم اختلاسها أو استبدالها او قيمتها او قيمة ما حصل عليه من منفعة أو ربح وفقا للمادة (٣١٢) سالفة الذكر.

المطلب الثالث

جريمة الاستيلاء على المال العام

التعريف بالجريمة واركانها وعقوبتها

١-بداية يقصد بالاستيلاء كل اعتداء علي حق ملكية المال العام في اي عنصر من عناصر هذا الحق وبأية وسيلة يتحقق بها هذا الاعتداء[2] وحتى تتحقق الجريمة يلزم صفة مفترضة في الفاعل وهي أن يكون موظفا أو مكلفا بخدمة عامة ، وان يكون المال مملوكا للدولة او مملوكا لغيرها من الجهات المنصوص عليها في المادة ١١٩ من قانون العقوبات .

٢-ويتحقق كذلك السلوك الاجرامي المحقق للركن المادي بأن يقع إما باستيلاء الموظف العام علي المال لنفسه واما بتسهيل الاستيلاء عليه لغيرة ، " كما يتطلب توافر الركن المعنوي بعنصريه العلم والارادة ولما كانت جريمة الاستيلاء تتحقق أما بفعل الاستيلاء أو بفعل التسهيل ، لذا بد من وجود قصد جرمي في كل حالة على حدة [3]

---

(١) يرجع في ذلك المادة (١٨٣) من اصول المحاكمات العراقي.

(٢) أ. د محمود نجيب حسني – شرح قانون العقوبات القسم الخاص دار النهضة العربية ١٩٩٨ ص١١٢

(٣) لمزيد ينظر في ذلك أ. د جمال ابراهيم الحيدري – القسم الخاص المرجع السابق ص١١٠

٣—وقد أفادت المادة (١١٣) أن العقوبة المقررة لجريمة الاستيلاء على المال العام هي السجن المشدد أو السجن فيستطيع القاضي أن يحكم بأي من هاتين العقوبتين ، الامر الذي يعنى ان عقوبة السجن المشدد عقوبة بديلة فتطبيق العقوبة المشددة كعقوبة أصلية إذا توافرت احد الظروف المشددة وذلك.

أ- إذا ارتبطت الجريمة بتزوير أو استعمال محرر مزور ارتباط لا يقبل التجزئة

ب-إذا ارتكبت الجريمة في زمن الحرب وترتب عليها اضرار بمركز البلاد الاقتصادي أو مصلحة قومية لها ، وتكون العقوبة مخففة إذ قرر المشرع عقوبة الحبس والغرامة ألا تزيد على خمسمائة جنيه أو إحدى هاتين العقوبتين إذا وقع الفعل غير مصحوب بنية التملك.

" وتجدر الاشارة أنه يجوز الحكم بتدابير معينة إلى جانب العقوبة المقررة للجريمة، كما يراعي إلي أن الحكم بالتدابير المشار إليها لا مجال لها إذا تم الحكم بعقوبة تبعية " [١]، وأما المشرع العراقي فقد ميز بين أن يكون المال المستولي عليه مالا عاما أو مالا خاصا حيث المادة (٣١٦) من قانون العقوبات إذا كان المال المستولي عليه عائدا إلى الدولة تكون العقوبة السجن أي السجن المؤقت، أما إذا كانت الاموال المستولى عليها عائدة للأفراد أو القطاع الخاص تكون العقوبة السجن لا تزيد عن عشرة سنوات ، كما أن المشرع نص على عقوبة السجن لمدة لا تزيد عن عشرة سنوات أو الحبس إذا كان غير مقترن بنية التملك أي موجودة في حيازة الموظف بسبب الوظيفة ، الامر الذي يعنى أن المشرع ميز في العقوبة بين الاستيلاء على المال بمناسبة الوظيفة للتملك تكون العقوبة مشددة ، وإذا كان الاستيلاء بسبب الوظيفة للانتفاع تكون العقوبة مخففة مع الاخذ في الاعتبار ما أفادت به المادة (٣١٦) من القانون سالف الذكر أن المشرع اجاز للمحكمة أن تحكم بالحبس بدلا من السجن متي كانت قيمة المال المسروق تقل عن خمسة دنانير.

وتجدر الاشارة إلى أن بعض القوانين الخاصة اتجهت لمحاربة الفساد منها على سبيل المثال لا الحصر القانون المصري رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ بشأن حظر تعارض مصالح المسئولين في الدولة وقد أفادت المادة (٢) مقصود التعارض أنه " كل حالة يكون للمسئول الحكومي او الشخصي المرتبط به مصلحة مادية أو معنوية تتعارض تعارضا مطلقا أو نسبيا مع ما يتطلبه منصبه

---

(١) يراجع في ذلك المادة (١١٨) مكررا ، العقوبات التبعية منصوص عليها في المواد ٢٧/٢٦/٢٥ عقوبات مصري

أو وظيفته من نزاهة واستقلال وحفاظ على المال العام أو تكون سببا لكسب غير مشروع لنفسه أو للشخص المرتبط"

وفي حالة قيام أية حالة من حالات التعارض المطلق أفادت المادة(٣) من ذات القانون بوجوب التنازل عن المصلحة أو ترك المنصب أو الوظيفة العامة كما تضمنت المادة (١٧) من سالف الذكر " مع عدم الاخلال بأية عقوبة أشد منصوص عليها في قانون العقوبات، يعاقب بالحبس وبالغرامة التى لا تقل عن العائد الذى تحقق ولا تزيد عن ضعفه أو بإحدى هاتين العقوبتين ، كل من خالف أحكام هذا القانون وفي جميع الاحوال يحكم برد العائد الذي تحقق بالمخالفة لأحكام هذا القانون وبالعزل من الوظيفة ، ونرى أن ذلك الاتجاه مسلك محمود للحفاظ على نزاهة وقدسية الوظيفة العامة من ناحية وهيبة الدولة من ناحية اخرى، كما ان القواعد القانونية حتى يكفل لها الاحترام لا بد أن تقترن بجزاء يوقع على الشخص الذى يخالف ، وكذلك القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ بشان قانون انضباط موظفي الدولة العراقي فقد نصت المادة رقم (٥) يحظر على الموظف ما يلي : أولا الجمع بين وظيفتين بصفة أصلية او الجمع بين الوظيفة وبين عمل آخر إلا بموجب احكام القانون.

ثانيا : الاعمال التجارية وتأسيس الشركات والعضوية في مجالس إدارتها عدا شراء الاسهم.....

كما تضمن القانون انف الذكر على عقوبات تأديبية على عقوبات لفت نظر، تأخير الترفيع ، الانذار ، قطع راتب التوبيخ ، الفصل ، ونأمل من المشرع العراقي أن يضع عقوبات جنائية مثل نظيره المصري على من يخالف هذا القانون ويبدو أنه اقتصر علي الجزاءات الواردة في قانون العقوبات.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من المحاولة الجادة في الدراسة قدر ما وسعنا الجهد وامدتنا الطاقة في التعرض لآليات مواجهة جرائم الفساد المالي والاداري من خلال الهيئات التي أناط بها الدستور وكافة السبل الوقائية ، وكذلك التحاور مع التشريع الجنائي المصري والمقارن توصلنا إلى أهم النتائج وابرز التوصيات.

ا- النتائج:

اولا – عدم استقلال الاجهزة الرقابية الاستقلال الكامل مما يؤثر على دورها في مواجهة الفساد.

ثانيا- عدم تفعيل مبدا المساءلة والمحاسبة بشكل كامل سواء في المؤسسات أو الادارات العليا والمتوسطة وغيرها .

ثالثاً: تراجع الدور الرقابي للأسرة وعدم وجود الوعي الكافي لغياب الدور الاعلامي القوي والبناء لمحاربة الفساد .

رابعاً : عدم وجود القدوة المطلوبة لدي بعض القيادات الادارية مما يؤثر على وجود صف ثان يواجه الاشكاليات باحترافية ومهنية .

خامسا : أن المشرع المصري حدد عقوبة عرض الرشوة للموظف بالسجن أو غير الموظف بالحبس لا يزيد عن سنتين بخلاف الغرامة في حين أن المشرع العراقي لم يحددها.

ب-التوصيات

١- ينبغي استقلال الاجهزة الرقابية الاستقلال الكامل حتى لا يؤثر على دورها في مواجهة جرائم الفساد المالي والاداري.

٢- يجب تفعيل العقوبات ضد من يقترف جرائم الفساد المالي والإداري ، وحتى يتحقق ذلك لابد أن يكونوا علي يقين من تعرضهم للعقاب ، فوجود مبدا المساءلة والمحاسبة فعليا ؛ للحفاظ علي قدسية الوظيفة العامة وهيبة الدولة على السواء.

٣-العمل على زيادة الوعي في كافة المجالات سواء المسموع والمرئي والمقروء ، ومن الممكن تخصيص برنامج أسبوعي عن الفساد المالي والإداري ويكشف المتورطين فيه ومن ورائه .

٤-ينبغي على القائد الإداري أن يكون ناجحا مخططا موجها متأنيا مبتكرا مدربا بامتياز فهذه السمات الايجابية لابد ان تكون مانع قوي ضد الفساد كما أنها تعمل علي وجود صف ثان يواجه الإشكاليات بمهنية واحترافية .

٥-ينبغي على كلا من المشرع المصري والعراقي أن يصدروا تعديل بزيادة الغرامة لعارض الرشوة حتى يتحقق الردع الخاص والعام ، وأيضا نأمل من المشرع العراقي ان يحدد عقوبة عرض الرشوة للموظف وغير الموظف كما فعل نظيرة المشرع المصري .

قائمة المراجع

المراجع العربية:

-المراجع الشرعية:

- القرآن الكريم خير مصادر الأرض والسماء.
- الامام النووي – رياض الصالحين – دار السلام للطباعة والنشر .

-المراجع اللغوية

– زين العابدين محمد بن أبى بكر الرازي ، مختار الصحاح ، بيروت مؤسسة الرسالة طبعة ١٩٩٤

– ابو القاسم الحسين بن محمد الاصفهاني : المفردات في غريب القرآن دار بيروت لبنان.

-المراجع العامة:

- أ. د جمال إبراهيم الحيدري، قانون العقوبات، القسم الثاني، دار السنهوري، بغداد، طبعة ٢٠١٥.

----------علم الاجرام المعاصر – بدون سنة نشر

- – د سالم محمد عبود – ظاهرة غسيل الاموال – دار المرتضي بغداد ٢٠٠٨
- – ظاهرة الفساد الادري والمالي – جامعة بغداد ٢٠٠٨
- أ. د سلطان عد القادر المبادئ العامة فى قانون العقوبات ، بيروت ٢٠١٥

– ا . د شريف سيد كامل شرح قانون العقوبات القسم العام، دار النهضة العربية، طبعة ٢٠١٣

---------- قانون العقوبات الجزء الثاني بدون سنة نشر

–د طارق محمد عبد السلام – تفعيل دور الادارة الضريبية في ظل الادارة الاقتصادية – بدون سنة النشر

أ. د على حسين الخلف ، المبادئ العامة في قانون العقوبات، بيروت ، طبعة ٢٠١٥

- د / عاطف محمد مرسي ، العدالة الضريبية في التشريع المصري بين النظرية والتطبيق ، دار النهضة العربية طبعة ٢٠١١ .
- د. عيد نصر الله، جرائم التهرب الضريبي بين الواقع والمأمول– دار النهضة العربية –طبعة ٢٠١٨ .

–د محمد الامين البشري – الفساد والجريمة المنظمة – جامعة نايف العربية للعلوم – مكتبة المالك فهد للنشر ، الرياض ٢٠٠٧

– د. محمد احمد ابراهيم المسلماني– الوسيط في القضاء الاداري–دار الفكر العربي–٢٠١٦
–ا. د مجمود نجيب حسني قانون العقوبات القسم الخاص دار النهضة العربية طبعة ١٩٩٨.
– أ . د محمود محمود مصطفي – قانون العقوبات –القسم الخاص–١٩٧٥.
– د. نواف كنعان – القيادة الادارية– دار الثقافة العربية للنشر ١٤٣٠هـ– ٢٠٠٩ م
– د هشام محمد البدري – دستورية الجزاءات الضريبية–بدون سنة نشر

الابحاث والمؤتمرات

– صباح ياسين – الاعلام والفساد – مركز دراسات الوحدة العربية
– المفتشون المعتمدون في حالات الاحتلال في الولايات المتحدة الامريكية عام ٢٠٠٠
– صندوق النقد الدولي –إدارة الشئون المالية العامة مع إدارات اخرى– ٢٠٠٢
–الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد – جمهورية العراق ٢٠١٠–١٠١٤
–مركز البيان للدراسات والتخطيط تجربة جورجيا في مكافحة الفساد سلسلة اصدارات مركز البيان رقم (١)
– د سالم محمد عبود – ظاهرة الاغتراب وتأثيرها الحضاري على الشباب – المؤتمر العلمي الثالث ٢٠٠٧
–د مزاحم ماهر – الفساد الاداري والمالي في المؤسسات الخدمية– المؤتمر العلمي الثاني جامعة بغداد مركز بحوث السوق ٢٠٠٦–
– دليل البنك الدولي – تقرير عن التنمية في العالم – القاهرة مركز الاهرام ١٩٩٧
– انطوان مسرة – دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد – مركز دراسات الوحدة العربية – ندوة .
– هيئة النزاهة العامة – التقرير السنوي –٢٠٠٥ .

دوريات –مجلات علمية

– د بديع جميل القدوة – الفساد آثار وسبل مكافحته – مجلة الرافدين – بغداد العدد ١٨ سنة ٢٠٠٦

–د احمد ابراهيم – استخدام اساليب الترتيب لمكافحة الفساد الاداري – المجلة العربية للدراسات الامنية – مجلد ١١ العدد ٧١ –١٩٩٨
– مجلة تكريت للعلوم الادارية والاقتصادية – تحديات الفساد الاداري في العراق – المجلد ٢ العدد (١) ٢٠٠٥
–محمود عبد الفضيل – مفهوم الفساد ومعاييره – مجلة المستقبل العربي السنة ٢٧ العدد ٢٠١ بيروت ٢٠٠٤

الوثائق والكتب القانونية:

- الدستور المصري عام ٢٠١٤
- الدستور العراقي عام ٢٠٠٥
- قانون العقوبات المصري الصادر سنة ١٩٣٧ وفقاً لآخر تعديلات
- قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩.
- قانون مكافحة الفساد اليمنى رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٦
- قانون تعارض المصالح القانون المصري رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ .

المصادر الإلكترونية:

–https www// .aca.gov.eg
–shorouknews.com
wezwezi .com

منظومة الفساد وطرق مكافحته في ضوء أحكام القانون الإداري

دكتور
رضا حسن الشرقاوي
دكتوراه القانون العام
كلية الحقوق – جامعة الإسكندرية

المقدمـــة

مما لا شك فيه أن ظاهرة الفساد الإداري أصبحت ظاهرة عالمية شديدة الانتشار ذات جذور عميقة وتأخذ أبعادًا واسعة تتداخل فيها عوامل مختلفة يصعب التمييز بينها ولذلك فإن العالم أدرك ضرورة مواجهتها «حيث عقدت عدة منتديات عالمية لمواجهة ذلك الفساد بدءًا من عام ١٩٩٩ في واشنطن ثم لاهاي في عام ٢٠٠١ وكوريا الجنوبية في عام ٢٠٠٣ والبرازيل عام ٢٠٠٥ حيث تم إنشاء الاتحاد الدولي لهيئات مكافحة الفساد في عام ٢٠٠٦ بناء على توصيات المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد في عام ٢٠٠٦ والذي عقد في الصين في ذلك العام».[١]

ولا شك أن محاربة الفساد الإداري من أخطر أنواع الحروب فهي كالمرض الخبيث الذي ينتشر في سائر الجسد فينهكه من بعد قوة وهذا ما صرح به رئيس وزراء العراق حيدر العبادي بعد أن قضى على تنظيم الدولة الإسلامية داعش بقوله إن محاربة الفساد أشد وأصعب من محاربة تنظيم الدولة الإسلامية.

وظاهرة الفساد الإداري ظاهرة قديمة قدم المجتمعات الإنسانية وارتبط وجودها بوجود الأنظمة السياسية وهي لا تقتصر على شعب دون آخر وقد توحش الفساد في دول العالم الثالث خاصة فأجهز على كل دواء وطبيب بعد أن صارت له مخالب وأنياب تستطيع أن تنال من كل من يحاول المساس به حتى صارت محاربة هذا الفساد أشد من الحروب التقليدية بطائرتها ومدافعها ودباباتها.

والفساد له صور وأشكال متعددة فهناك الفساد السياسي الذي يعد سدًا منيعًا بين الأفراد وبين ممارسة حقوقهم الديمقراطية وحرياتهم كحرية إبداء الرأي في الانتخابات العامة أو حرية الفكر أو التنقل أو المسكن أو التجمع وغيرها وهناك الفساد الاقتصادي وهو عجز الأنظمة وفشلها في مواجهة الأزمات الاقتصادية من كساد اقتصادي أو بوار أو الحد من ارتفاع السلع والخدمات.

ومن صور الفساد أيضًا الفساد الإداري الذي نحن بصدد البحث فيه وهذا النوع من أنواع الفساد الذي يصيب جميع وحدات ومؤسسات وهيئات وأجهزة الدول الإدارية والذي انتشر وتوغل في خلايا وثنايا الأجهزة الإدارية حتى بات

---

(١) د/ جمال محمد معاطي موافي، مكافحة الفساد الإداري بين الشريعة الإسلامية والشرائع الوضعية مع دراسة تطبيقية على الفساد في اختيار الموظف العام وترقيته، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، دار الكتب والدراسات العربية، ص ١١.

كالجرثومة أو المرض الذي تعاني منه الدول والذي ارتبط إلى حد بعيد بالموظف العام والوظيفة العامة.

ولذلك فإن الدول المتقدمة دائمًا تسعى إلى إصلاح الجهاز الإداري وعملية إصلاحه تتعلق أولاً وأخيرًا بالتنظيم العلمي على أسس علمية سليمة تكفل تحقيق الأغراض المرجوة منه.

ويقصد بالتنظيم العلمي للدولة – إعداد جهاز إداري سليم صالح لأداء المهمة الضخمة الملقاة على عاتقه وإدارة هذا الجهاز وتوجيه سيره بأساليب علمية سليمة تكفل تحقيق أهدافه في أسرع وقت وعلى أحسن وجه وبأقل تكاليف ممكنة.

الأمر الذي يجعل كافة بلدان العالم تسعى جاهدة لمواكبة متطلبات التطورات المتسارعة التي تشهدها الساحة العالمية والمتمثلة في ظاهرة العولمة والتحول من الانغلاق الاقتصادي إلى الانفتاح والاندماج في الاقتصاد وتحرير الأسواق.

وبناءً على ما سبق فإن موضوع الفساد يشكل مكانًا مميزًا في عصرنا الحاضر وله انعكاسات كبيرة محلية وعالمية ولذلك فإن دول كثيرة تجرم الفساد الإداري وتعتبره جريمة إدارية تعادل الجريمة الجنائية وقد تتجاوز في عقوبتها عن الجريمة الجزائية وذلك لأنها تتسبب في الإضرار بالمجتمع كلية مما يؤدي إلى تباطؤ التنمية وتراجعها في البلدان النامية.

وعليه فإننا نقسم الدراسة إلى مبحثين هما المبحث الأول ماهية الفساد الإدارية والجهود المبذولة لمكافحته وقسمناه إلى ثلاثة مطالب هي المطلب الأول مفهوم الفساد الإداري والموظف العام وفي المطلب الثاني أسباب الفساد الإداري وفي المطلب الثالث الجهود المبذولة لمكافحة الفساد الإداري ويتطلب الموضوع دراسة مظاهر الفساد الإداري في الوظيفة العامة والمسؤولية الناشئة عنه وهذا هو عنوان المبحث الثاني الذي تناولنا فيه مسؤولية الإدارة والموظف عن أعمال الفساد الإداري ودور أجهزة الدولة في مكافحة الفساد.

المبحث الأول

ماهية الفساد الإداري والجهود المبذولة في مكافحته

تباينت تعريفات الفساد الإداري بصفة عامة من حيث اللغة أو الاصطلاح وتعددت تلك التعريفات من دولة إلى أخرى نظرًا لاختلاف الثقافات والقيم الأخلاقية من دولة إلى أخرى.

فالفساد الإداري من وجهة نظر صندوق النقد الدولي في تقريره عام ١٩٩٦ هو «سوء استخدام السلطة العامة من أجل الحصول على مكاسب خاصة يتحقق حينما يتقبل الموظف الرسمي الرشوة أو يطلبها أو يستجديها أو يبتزها».

وعرف البنك الدولي الفساد الإداري بقوله «الفساد الإداري هو الاستغلال السيئ للوظيفة العامة أو الرسمية من أجل تحقيق المصلحة الخاصة».

وعرفت الأمم المتحدة الفساد بأنه «استغلال السلطة لتحقيق مكاسب خاصة».

وفي هذا المبحث نعرض لماهية الفساد حيث نقوم بتوضيح مصطلح الفساد الإداري.

يتلو ذلك بيان أسباب الفساد الإداري وكذلك الجهود المبذولة في مكافحته مع إيضاح لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الإداري.

وعلى ذلك فإن هذا المبحث يتكون من مطالب ثلاثة متتالية، وكما يلي:-

المطلب الأول: مفهوم الفساد الإداري والموظف العام

المطلب الثاني: أسباب الفساد الإداري

المطلب الثالث: الجهود المبذولة لمكافحة الفساد الإداري

المطلب الأول

مفهوم الفساد الإداري والموظف العام

الفرع الأول

مفهوم الفساد الإداري

الفساد الإداري سلوك منحرف يصدر عن الموظف العام في مجال العمل الإداري يهدف من ورائه للتربح من المهنة والحصول من الوظيفة العامة التي يؤديها على فوائد مادية أو اجتماعية أو معنوية ويكون فيه إساءة لاستعمال

السلطة العامة أو الوظيفة العامة للمكاسب الخاصة وذلك عن طريق استخدام الرشوة أو الابتزاز أو استعمال المحسوبية أو سرقة أموال الدولة مباشرة.

وتتباين مستويات الفساد مع اختلاف أنظمة الحكم فينخفض مستواها عند الأنظمة المؤسسية الفعالة «الجهاز التشريعي، الجهاز القضائي، الجهاز التنفيذي».

وترتفع مستويات الفساد حينما تضعف الآليات المؤسسية الحاكمة.

وعلى ذلك فإننا سنقوم بتعريف الفساد لغة واصطلاحًا.

الفساد لغةً: هو خروج الشيء عن الاعتدال، ومضاده الإصلاح ويستعمل ذلك في النفس والبدن من فسد، فسد الشيء، (يفسد) بضم السين (فسادًا) فهو (فاسد)، و(فسد) بضم السين أيضًا فهو (فسيد)، و (أفسده الفسد)، والفسدة ضد المصلحة، وفساد الشيء، يعني تلفه وعدم صلاحيته[١] والفساد في معاجم اللغة هو من (فسد) ضد (الصلح) والفساد لغة البطلان فيقال فسد الشيء أو بطل واضمحل، ويأتي في التعبير على معاني متعددة بحسب موقعه في القرآن الكريم فتارة يعني عصيان لطاعة الله وتارة يأتي معنى الجدب والقحط وتارة ثالثة يعني الطغيان والتجبر. الفساد اصطلاحًا: سبق أن وضحنا أن للفساد تعريفات متعددة فليس «هناك تعريف محدد للفساد بالمعنى الذي يستخدم فيه هذا المصطلح اليوم، لكن هناك اتجاهات مختلفة تتحقق في كون الفساد إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص»[٢] ففي تعريف لتلك الظاهرة هناك من يرى أنه هو الاستخدام السيئ للوظيفة وعدم تطبيقها بأسلوب مناسب.

وتعريف آخر يرى أن الفساد الإداري ما هو إلا سلوك غير قانوني تفرضه ظروف معينة وتساعد عليه ويقتضيه التحول الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والثقافي.[٣]

وعرفته منظمة الثقافة الدولية بأنه «كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو جماعته».

وعرفه د/ ياسر بركات بقوله: «الفساد الإداري سلوك غير سوي ينطوي على قيام الشخص باستغلال سلطته ومركزه وسلطاته في مخالفة القوانين

١() محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، ص ٥٠٣.

٢() د/ محمد إبراهيم الدسوقي علي، الفساد الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠١٥، ص ٦٥، ٦٦.

٣() محمد عادل التريكي، من أجل مكافحة الفساد الإداري والمحافظة على المال العام، ص ١٥.

واللوائح والتعليمات لتحقيق منفعة لنفسه أو لذويه من الأقارب والأصدقاء والمعارف على حساب السلطة العامة».[١]

ويمكننا تعريف الفساد الإداري بأنه مخالفة القواعد الوظيفية والإخلال بشرف الوظيفة ومهنيتها ومخالفة الأخلاقيات الدينية والقيم والمعتقدات التي يجلها الإنسان ويحترمها وهو سلوك منحرف يصدر عن الموظف بهدف التربح من المهنة من خلال استخدامه لأساليب الغش والخداع وله صور متعددة منها الرشوة والمحسوبية واستغلال المركز الوظيفي والتزوير في أوراق رسمية وتعيين الأقارب والأصدقاء في مناصب إدارية لا تتناسب مع مؤهلاتهم العلمية.

الفرع الثاني

مفهوم الموظف العام

إن الباحث في مؤلفات القانون الإداري يجد أن معظم الفقهاء قد استقروا على تعريف الموظف لعام وفقًا لتعريف المحكمة الإدارية العليا له بقولها «الشخص الذي يعين بصفة مستمرة غير عارضة للمساهمة في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو الحكومة المركزية أو السلطات اللامركزية بالطريق المباشر».[٢]

وتواترت المحكمة الإدارية العليا في العديد من أحكامها على تعريف الموظف العام بأنه «ذلاك الشخص الذي تم تعيينه بإدارة قانونية لأداء عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.[٣]

«ونظرًا لعدم ورود تعريف محدد للموظف العام في قوانين الموظفين في مصر وفرنسا وبعض الدول الأخرى فإن الفقه والقضاء الإداري تصديا للبحث عن التعريف المناسب للموظف العام وقد استقر القضاء الإداري في مصر على تعريف معين وجد قبولاً تامًا من جانب الفقه».[٤]

١() د/ ياسر خالد بركات، الفساد الإداري مفهومه ومظاهرة وأسبابه، ص ٨.

٢() حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٩ ديسمبر سنة ١٩٥٩ في القضية رقم ١٦٥ لسنة ٥ قضائية.

٣() طعن رقم ٩٨٣ لسنة ٩٠ ق جلسة ١٩ مايو ١٩٦٩ وكذلك الطعن رقم ٣٧٥٤ لسنة ٣٥ ق جلسة ١٣ مارس ١٩٩٣، د/ محمد ماهر أبو العينين، قضاء وإفتاء مجلس الدولة في خمسن عامًا، د/ .....، الكتاب الثالث، ص ٦٨.

٤() عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري – دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري، .....

أوردته المحكمة الإدارية العليا لمجلس الدولة المصري بقولها «إن صفة الموظف العام لا تقوم بالشخص ولا تجري عليه أحكام الوظيفة العامة، إلا إذا كان معينًا في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو إحدى السلطات الإدارية بطريق مباشر».[١]

هذا ولم يرد في معظم التشريعات تعريف منظم يحدد المقصود بالموظف العام فمفهوم الموظف العام يختلف من دولة إلى أخرى بل أنه يختلف داخل الدولة الواحدة من قانون لآخر مثل فرنسا ومصر كما يلي:-

١- فرنسا:

لم تعط التشريعات الفرنسية تعريفًا محددًا للموظف العام، إنما اكتفت بتحديد الأشخاص الذين تسري عليهم أحكام تلك التشريعات فقد عرف المشرع الفرنسي الموظف العام في قانون التوظيف في ١٩ أكتوبر ١٩٤٦ في الفقرة الأولى من المادة الأولى بسريان هذا القانون على «الأشخاص الذين يعينون في وظيفة دائمة ويشغلون درجة من درجات الكادر في الإدارات المركزية للدولة أو في إحدى الإدارات الخارجية التابعة لها أو في إحدى المؤسسات العامة القومية».[٢]

وعلى ذلك فإن المشرع الفرنسي يطلق لقب موظف عام على كل من يتوافر فيه هذان الشرطان" الشرط الأول: الوظيفة الدائمة والشرط الثاني: هو الخدمة في مرفق عام.

وتوالت التشريعات الفرنسية في التوظف متبنية هذا التعريف ومنها القانون الصادر في ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ والقانون الصادر في ١٦ سبتمبر سنة ١٩٨٥ إلى يومنا هذا.

وعلى ذلك تباينت تعريفات الفقه والقضاء فقد عرف الأستاذ دويز Duez وديبير Debeyre الموظف العام – هو كل شخص يساهم في إدارة مرفق عام يدار بالاستغلال المباشر من قبل الدولة ويوضع بصورة دائمة في وظيفة داخلة في نطاق كادر إداري منظم.[٣]

١() حكم المحكمة الإدارية العليا – الصادر في ١٣ ديسمبر سنة ١٩٧٠ – س.ق ١٦ ص ٥٥.

2() Senegas – Les droits et les obligations des fonctionnaires, Paris, 1995, p. 1.

٣() مازن ليلو راضي، القانون الإداري، مطبعة جامعة دهوك، دهوك، ٢٠١٠، ص ٦٨.

وعرفه الأستاذ هوريو Hauriou «الموظفين العامين كل الذين يعينون من قبل السلطة العامة تحت اسم موظفين أو مستخدمين أو عاملين يشغلون وظيفة في الكوادر الدائمة لمرفق عام تديره الدولة أو الإدارات العامة الأخرى».[١]

وعرفه الفقيه Deloubadere «الموظف العام بأنه العامل الذي يشغل وظيفة دائمة في كادر من كوادر الإدارة العامة أو مرفق من مرافقها»[٢] وقد عرف القضاء الإداري الفرنسي الموظف العام بأنه الشخصية التي يعهد إليها بوظيفة دائمة داخلة ضمن كادر الوظائف الخاصة بمرفق عام».[٣]

٢- مصر:

انتهج المشرع المصري نفس النهج الذي اتبعه المشرع الفرنسية فلم يضع تعريفًا محددًا للموظف العام تاركًا ذلك للفقه الإداري وذلك لأنه على يقين عام بتغير الظروف والأنظمة فوضع تعريف للموظف العام في زمن ما لا يصلح في زمن آخر.

فمنذ صدور أول قانون للوظيفة العامة رقم ٢١ لسنة ١٩٥١ ومرورًا بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ثم القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الذي تم العمل به لسنوات طويلة وأخيرًا صدور القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ حرص المشرع المصري على الابتعاد عن وضع تعريف محدد للموظف العام.

وقد اعتبر المشرع في المادة الثانية من القانون الأخير عاملاً في تطبيق أحكامه على كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة من الوحدات التي يخضع العاملون فيها لأحكام وقد حددهم المشرع بالعاملين بوزارات الحكومة أو الأجهزة التي لها موازنات خاصة بها أو بوحدات الحكم المحلي والعاملون بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم.[٤]

١() مازن ليلو راضي، القانون الإداري، مطبعة جامعة دهوك، دهوك، ٢٠١٠، ص ٦٨.

2() Deloubadere – Traite de droit administratif – Tome 2.L.G.D.J., 1985, p. 3.

3() Individu invest d'un employé permanente dans les cadres d'un service public.
Delaubadere : Traite élémentaire de droit administratif 2eme éd, 1957, p. 640.

٤() عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في القانون الإداري، مطابع السعدني، ٢٠٠٧، ص ٢٠٧.

٣- مفهوم الموظف العام وفقًا لاتفاقية مكافحة الفساد:

تنص المادة الثاني لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الصادرة في ٣١ أكتوبر ٢٠٠٣:

١) يقصد بتعبير «موظف عمومي»:

١- أي شخص يشغل منصبًا تشريعيًا أو تنفيذيًا أو إداريًا أو قضائيًا لدى دولة طرف، سواء أكان معينًا أم منتخبًا، دائمًا أم مؤقتًا، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن أقدمية ذلك الشخص.

٢- أي شخص يؤدي وظيفة عمومية، بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية أو يقدم خدمة عمومية – حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف، وحسب ما هو مطبق في المجال القانوني ذي الصفة لدى تلك الدولة الطرف.

٣- أي شخص معرف بأنه «موظف عمومي» في القانون الداخلي للدولة الطرف، بيد أنه لأغراض بعض التدابير المعينة الواردة في الفصل الثاني من هذه الاتفاقية، يجوز أن يقصد بتعيين «موظف عمومي» أي شخص يؤدي وظيفة عمومية أو يقدم خدمة عمومية حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف وحسب ما هو مطبق في المجال المعني من قانون تلك الدولة الطرف.

٢) يقصد بتعبير «موظف عمومي أجنبي» أي شخص يشغل منصبًا تشريعيًا أو تنفيذيًا أو إداريًا أو قضائيًا لدى بلد أجنبي، سواء أكان معينًا أو منتخبًا وأي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي، بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية.

٣) يقصد بتعبير «موظف مؤسسة دولة عمومية» مستخدم مدني دولي أو أي شخص تأذن له مؤسسة من هذا القبيل بأن يتصرف نيابة عنها.

المطلب الثاني

أسباب الفساد الإداري

تختلف درجة وجسامة الفساد الإداري من مجتمع إلى آخر بحسب تعدد الأسباب الكامنة وراء هذه الظاهرة حتى تصل إلى ما يعرف بمنظومة الفساد التي تتكون عند وصول هذه الظاهرة إلى أقصى مداها حيث تكون ظاهرة وواضحة في الدول المتخلفة أكثر من غيرها وذلك لوجود عدة عوامل تكون هذه الدول سببًا فيها أو قد تكون خارجة عن إرادتها.

وعليه فإننا نقسم هذا المطلب إلى فرعين متتالين هما:-

الفرع الأول : منظومة الفساد
الفرع الثاني : أسباب الفساد الإداري في مصر

الفرع الأول

منظومة الفساد

يمكن تعريف منظومة الفساد الإداري بأنها مجموعة من الأسباب العامة تشكل ظاهرة الفساد الإداري التي تكون متواجدة بشكل أو بآخر في بعض المجتمعات ويختلف مداها من مجتمع إلى آخر نتيجة وجود أسباب داخلية أو خارجية.

وللفساد الإداري صور وحالات متعددة فمنها الانحراف في استعمال السلطة الذي يمكن تقسيمه إلى حالتين: الحالة الأولى: هي حالة الانحراف في استعمال السلطة عندما تكون مخالفة للمصلحة العامة وذلك بقصد الانتقام الشخصي أو تحقيق نفع شخصي أو حتى تحقيق غرض سياسي والحالة الثانية من حالات الانحراف في استعمال السلطة: هي حالة الانحراف التي تكون فيها الأغراض مخالفة لمبدأ تحقيق الأهداف ونراها في صورتين: الصورة الأولى: هي فساد الإدارة في تحقيق غرض عام لم يسند إليها تحقيقه والصورة الثانية: هي فساد الإدارة في تحقيق غرض عام بناء على وسيلة أخرى غير تلك التي حددها القانون.

ومن حالات الفساد أيضًا – حالات الفساد الإداري بالإخلال بواجبات الوظيفة العامة.

إذا نظرنا إلى الأعمال الإدارية نجدها متشعبة ومنطوية والقانون الإداري الذي ينظم أحكامها هو قانون متغير غير ثابت في قواعده بل تتغير وفقًا للتطور السريع الذي يلم بالحياة الإدارية لموظفي الدولة والمشاكل الجديدة والعديدة التي تطرأ بين الحين والآخر الأمر الذي انعكس بأثره على المخالفات تمليها هذه الأعمال حيث أصبحت من الكثرة بالشكل الذي يستحيل معه تقنينها.

ولوائح الجزاءات تقوم بوضع أقسام رئيسية لتلك المخالفات ثم تقوم بتقنين أشهر صور الفساد الإداري ذات الصبغة الإدارية تحت كل قسم من تلك الأقسام الرئيسية مع تقنين الجزاء المناسب لها.

والمتمعن في لوائح الجزاءات يجد أنها تورد أقسام الفساد الإداري تحت مسمى المخالفات ومنها ما يلي:

١- فسادًا يتعلق بمواعيد العمل ومنها عدم التوقيع في دفتر الحضور والانصراف والغياب بدون إذن.
٢- فسادًا يتعلق بأداء العمل ومنها أداء أعمال للغير – المضاربة في البورصة – لعب القمار وغيرها.....
٣- فسادًا يتعلق بنظام العمل ومنها مخالفة الأوامر – إفشاء الأسرار.
٤- فسادًا يتعلق بسلوك العمل ومنها سوء معاملة الجمهور – عدم توريد النقود.

الفرع الثاني

أسباب الفساد الإداري في مصر قبل ثورتي يناير ويونيو

يرجع الفساد الإداري في مصر إلى عوامل إدارية وسياسية وقانونية واجتماعية واقتصادية وتاريخية وثقافية وبيولوجية وفيزيولوجية على النحو التالي:-

١- العوامل الإدارية
٢- العوامل السياسية
٣- العوامل القانونية
٤- العوامل الاجتماعية
٥- العوامل الاقتصادية
٦- العوامل التاريخية والثقافية
٧- العوامل البيولوجية والفيزيولوجية

١- العوامل الإدارية:-

وجود هياكل قديمة للأجهزة الإدارية لم تتغير على الرغم من التطور الكبير والتغير في قيم وطموحات الأفراد وكذلك «غياب قواعد العمل والإجراءات المكتوبة ومدونات السلوك للموظفين في قطاعات العمل العام والأهلي والخاص».[١]

وتفشي ظاهرة الفوضى الإدارية وسوء التخطيط والتأرجح في النظم الاقتصادية وقيام بعض الموظفين الفاسدين باستغلال الحصانة القانونية التي يتمتعون بها أو الثقل السياسي أو الحزبي أو الاجتماعي أو الديني للكتل والجهات التي ينتمون إليها ومن أهم العوامل الإدارية ..... للفساد صورتين هما: ١- ضعف أداء الأجهزة الرقابية وذلك عن طريق تعيين فاسدين على رأس تلك

[١] محمد إبراهيم الدسوقي علي، الفساد الإدارية، دار النهضة العربية، ٢٠١٥، ص ١٤٨.

الأجهزة الرقابية. ٢- تداخل الاختصاصات في الوظيفة العامة – حيث يلجأ الموظف الفاسد إلى إصدار قرارات في غير اختصاصه استنادًا إلى عدم وضوح النظم لهذا الاختصاص.

٢- العوامل السياسية:- ومنها ما يلي:-

أولاً: عدم الالتزام بمبدأ الفصل بين السلطات الثلاث وهي التشريعية والقضائية والتنفيذية في النظام السياسي وطغيان السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وهو ما يؤدي إلى الإخلال بمبدأ الرقابة المتبادلة، كما أن ضعف الجهاز التشريعي والجهاز القضائي وغياب استقلالية ونزاهته يعتبر سببًا مشجعًا على الفساد.

ثانيًا: ضعف الإرادة السياسية في مكافحة الفساد وذلك بعدم اتخاذ أية إجراءات وقائية أو عقابية جادة بحق عناصر الفساد بسبب انغماس بعض أطرافها في الفساد.

٣- العوامل القانونية:-

من أهم العوامل القانونية المؤدية لظهور الفساد الإداري ضعف التشريعات حيث أن هذه الأخيرة تلك دورًا في تقليص دور الفساد والعمل على منعه إلى حد ما من خلال إعداد صيغة قوية رادعة وترك الصياغة الرديئة المليئة بالثغرات التي تتيح للمفسدين الإفلات من العقوبة.

وتحديث التشريعات القديمة حيث أن هناك من التشريعات ما يمتد تاريخ صدورها إلى عشرات السنين دون أن يتم تعديلها لتواكب التغيرات الداخلية والدولية المستحدثة.

وغياب العدالة الناجزة أو تأخرها أو تراخيها وهو ما يؤدي إلى انتشار الظلم وبالتالي استفحال الفساد.

٤- العوامل الاجتماعية:-

أولاً: انتشار الجهل والفقر:-

من خلال انتشار الفقر والجهل ونقص المعرفة بالحقوق الفردية وسيادة القيم التقليدية والروابط على النسب والقرابة حيث أن الجهل لا ينشأ فقط من غياب المؤسسات التعليمية بل ينشأ أيضًا مع وجود مؤسسات تعليمية لا تقدم تعليمًا جيدًا بقدر ما تهتم بتقديم شهادات دراسية تفيد بحصول المواطن على شهادة ابتدائية أو إعدادية أو ثانوية أو حتى دكتوراه.

ثانياً: انعدام الوازع الديني:-

إن التمسك بالمبادئ الدينية الوسطية المعتدلة هو الوسيلة المثلي للنهوض باقتصاديات الدول والعكس يؤدي بدوره إلى انتشار الفساد في الأرض والوازع

الديني المقصود به أن يكون الشخص عالمًا بالحلال والحرام ووجوب اتباع للأول واجتنابه للثاني بل واقتناعه بذلك فعلاً وانعكاس ذلك ليس على عباداته فقط بل وعلى معاملاته أيضًا.

ثالثاً: الإرهاب والفساد:-

وهما وجهان لعملة واحدة ولعل أكثر المشكلات التي تواجه الشعب المصري اليوم هو الإرهاب الداخلي والخارجي الذي يفتك بالمصريين الآمنين كل يوم ويقتل نساءه ورجاله ويسرق البسمة من وجوده أطفاله ويؤدي إلى افتقاد الكفاءات ويستهدف الخبرات المفيدة للجهاز الإداري للدولة وينخر بكيان الدولة من سرقة وهدر للمال العام والقيام بتهريب ثروات مصر وأموالها والمتاجرة بدماء المصريين وأرواحهم والضحية شعب مصر المظلوم.

لذا تقع على الحكومة المصرية مسؤولية كبيرة لاجتثاث هذا السرطان ولعل ما قامت به القيادة السياسية من حرب على الإرهاب واجتثاثه خير شاهد على ذلك وهو من أفضل ما تم اتخاذه من قرارات للقضاء على هذه الآفة التي نعاني منها جميعًا ونتمنى من الحكومة المصرية أن تقوم بسن قانون مكافحة الفساد الإداري والمالي بأسرع وقت وتفعيله في جميع دوائر الدولة.

٥- العوامل الاقتصادية:-

يمكن تلخيصها في تدني المرتبات وارتفاع الأسعار فكلما زادت الفجوة بين الأسعار والمرتبات كانت تربة الفساد خصبة حيث أن تدني رواتب العاملين في القطاع العام وارتفاع مستوى المعيشة يشكل بيئة ملائمة لقيام بعض العاملين بالبحث عن مصادر مالية أخرى حتى لو كان من خلال الرشوة.

٦- العوامل التاريخية والثقافية:-

ترجع العوامل الثقافية إلى ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الخاصة في الرقابة على الأداء الحكومي أو عدم تمتعها بالحيادية في عملها وغياب حرية الإعلام وعدم السماح لها أو للمواطن بالوصول للمعلومات والسجلات العامة، مما يحول دون ممارستهم لدورهم الرقابي على أعمال الوزارات والمؤسسات.

٧- العوامل البيولوجية والفيزيولوجية:-

وهي جميع الأسباب التي دافعها الأولى والأساسي هو ما اكتسبه الفرد عن طريق الوراثة وكل ما يتعلق بالخلفية السابقة من حياته وما تركته من أثار على سلوكياته وتصرفاته.

المطلب الثالث

طرق مكافحة الفساد الإداري

إبان ثورتي الخامس والعشرين من يناير ٢٠١١ وثورة ٣٠ يونيو٢٠١٣ قامت الدولة بوضع استراتيجية تشبه الخطة الحربية التي تكاتفت فيها جميع الفروع القتالية من أجهزة الدولة ولكي تنجح تلك الحرب لابد أن تكون شاملة في وسائلها واهدافها ولا يكتفي فيها بالتركيز على جانب معين من جوانب الحياة الاقتصادية وتضافرها معًا وذلك من خلال:

١- تعظيم وتفعيل دور المجالس النيابية في الرقابة
٢- محاربة الفقر والجهل والقضاء على الإرهاب
٣- الاعتماد على الكفاءة والجدارة في اختيار موظفي الدولة
٤- ترسيخ الديمقراطية
٥- التحول إلى الحكومة الإليكترونية
٦- إعادة النظر بمستويات الرواتب والأجور بين فترة وأخرى
٧- تفعيل مبدأ الشرعية
٨- الاهتمام بدور الإعلام في مكافحة الفساد
٩- إقرار مبدأ مسئولية الدولية عن مبدأ الفساد الإداري
١٠- الإبلاغ عن جرائم الفساد الإداري
١١- أن يكون للمجتمع المدني والقضاء والقطاع الخاص..دور في محاربة الفساد
١٢- المساءلة والشفافية
١٣- ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد الإداري

وسنتناول في هذا المطلب وسائل مكافحة الفساد الإداري في الداخل والخارج وذلك في فرعين متتالين وكما يلي:-

الفرع الأول : الجهود المصرية لمكافحة الفساد
الفرع الثاني : الجهود الدولية لمكافحة الفساد

الفرع الأول

الجهود المصرية لمكافحة الفساد الإداري

تضمن الدستور المصري المعدل عام ٢٠١٤ فصلاً للهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية من المادة ٢١٥ حتى المادة ٢٢١.

حيث ان هذه المواد من ٢١٥ إلى ٢١٧ تضمنت تمتع الأجهزة الرقابية بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الفني والمالي والإداري ويأخذ رأيها في مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بمجال عملها وتمنح ضمانات واستقلالية وحماية لأعضائها بما يكفل لهم الحياد والاستقلال ويعين رئيس الجمهورية رؤسائها بعد موافقة مجلس النواب لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة ولا يعفى أي منهم من منصبه إلا في الحالات المحددة بالقانون وتعد من تلك الهيئات البنك المركزي – الهيئة العامة للرقابة المالية – الجهاز المركزي للمحاسبات – هيئة الرقابة الإدارية.

وتنص المادة ٢١٨ على «تلتزم الدولة بمكافحة الفساد وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها في مكافحة الفساد وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، ضمانًا لحسن أداء الوظيفة العامة ووضع ومتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية».

وهذه المادة طالبت الأحزاب السياسية بوضعها عام ٢٠١١ وتم وضعها في الدستور الملغي لعام ٢٠١٢ في الفصل الثاني من الباب الرابع بصيغة المادة ٢٠٤ والتي تنص على «تختص المفوضية الوطنية لمكافحة الفساد بالعمل على محاربة الفساد و معالجة تضارب المصالح، ونشر قيم النزاهة والشفافية وتحديد معاييرها ووضع الاستراتيجية الوطنية الخاصة بذلك كله، وضمان تنفيذها بالتنسيق مع الهيئات المستقلة الأخرى والإشراف على الأجهزة المعنية التي يحددها القانون».

وقد قامت اللجنة الوطنية الفرعية لمكافحة الفساد بالانتهاء من وضع المقومات الأساسية للخطة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد وتم إطلاقها بتاريخ ٢٠١٤/١٢/٩ في اليوم العالمي لمكافحة الفساد تحت رعاية السيد / عبد الفتاح السيسي رئيس الجمهورية.

وقد واجهة الدولة المصرية الفساد من خلال عدة أطر كما يلي:-

أولاً : الإطار المؤسسي

ثانيًا : الإطار التشريعي

ثالثًا : الإطار التنظيم القضائي

رابعًا : اللجنة الوطنية التنسيقية

خامسًا : اللجنة الفرعية التنسيقية

أولاً: الإطار المؤسسي ويقسم إلى ما يلي:-

١- جهاز رقابة عامة (هيئة الرقابة الإدارية)[١]
٢- أجهزة رقابة خارجية وهي:
١- الجهاز المركزي للمحاسبات
٢- أجهزة ووحدات وزارة المالية (المراقبون الماليون)
٣- الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة
٤- هيئة النيابة الإدارية
٥- إدارة الكسب غير المشروع
٦- الإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة (وزارة الداخلية)
٧- وحدة مكافحة غسل الأموال
٨- الهيئة المصرية العامة للرقابة المالية غير العرفية
٣- اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد برئاسة السيد رئيس مجلس الوزراء.
٤- اللجنة الوطنية الفرعية التنسيقية لمكافحة الفساد برئاسة السيد الوزير رئيس هيئة الرقابة الإدارية.

ثانياً: الإطار التشريعي:-

لقد وضع المشرع المصري حزمة من القوانين التي تنظم أعمال الجهات والأجهزة العاملة في حال منع ومكافحة الفساد كما تم وضع منظومة تشريعية تضمنت تجريم الكثير من جرائم الفساد ولعل أهم هذه القوانين:-

١- قانون إعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ وتعديلاته الواردة بالقانون رقم ٢٠٧ لسنة ٢٠١٧.
٢- قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.
٣- قانون الوظائف القيادية رقم ٥ لسنة ١٩٩١ وتعديلاته مع إلغاء كل حكم يخالف أحكام القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية.
٤- قانون المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته الصادر بالقانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨.
٥- قانون غسل الأموال رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢ وتعديلاته بالقانون رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٤.
٦- قانون حظر تعارض مصالح المسئولية في الدولة رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣.

---

[١] موقع هيئة الرقابة الإدارية على الإنترنت.

ثالثاً: الإطار التنظيمي:-

يشكل النظام القضائي المصري من جهات وهيئات مستقلة تقوم كل منها على شئونها على النحو التالي:-	المحكمة الدستورية العليا
	محاكم القضاء العادي
	النيابة العامة
	مجلس الدولة
	هيئة قضايا الدولة
	هيئة النيابة الإدارية

رابعاً: اللجنة الوطنية التنسيقية:-

أنشئت اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد بموجب قرار السيد رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٨٩٠ لسنة ٢٠١٠ والمعدل بالقرار رقم ٤٩٣ لسنة ٢٠١٤ برئاسة السيد رئيس مجلس الوزراء وعضوية كل من وزير التنمية المحلية والإدارية – وزير العدل – رئيس هيئة النيابة الإدارية وممثلين عن كل من وزارة الداخلية – وزارة الخارجية – المخابرات العامة – الجهاز المركزي للمحاسبات وحدة مكافحة غسل الأموال – النيابة العامة.

خامساً: اللجنة الفرعية التنسيقية:-

واختصاصها:-

١- إعداد الدراسة اللازمة لوضع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.

٢- وضع أنسب الإجراءات والآليات للتنسيق بين الأجهزة الرقابية بالدولة لتبادل المعلومات والخبرات فيما بينها.

٣- تلقي البلاغات عن وقائع الفساد وتقصي الحقائق عن مرتكبيها ودراسة كافة مظاهر الفساد بوحدات الجهاز الإداري للدولة.

٤- اقتراح أنسب الحلول للقضاء على مظاهر الفساد ووضع التوصيات الخاصة بنشر ثقافة النزاهة والشفافية بالمجتمع.

الفرع الثاني

الجهود الدولية لمكافحة الفساد الإداري

تسعى معظم دول العالم لمكافحة الفساد الإداري والتخلص منه وذلك من خلال إنشاء منظمات وجهات أجنبية تسعى جاهدة لمكافحة الفساد والوقاية منه والتوعية بمخاطره وآثاره السلبية على المجتمعات الدولية واقتصادياتها والتنمية الشاملة وذلك من خلال إبرام الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ومنها:-

١- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC).
٢- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة (UNTOC).
٣- اتفاقية اتحاد هيئات مكافحة الفساد بالدول الأفريقية.
٤- الشبكة العربية لتعزيز النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد بالبلدان العربية.

وقد اهتمت العديد من المنظمات الدولية بموضوع مكافحة الفساد ومن أهم هذه المنظمات:-

١- مكتب الأمم المتحدة ضد المخدرات والجريمة.
٢- البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة.
٣- البنك الدولي – مبادرة ستار لاسترداد الأصول .....
٤- الاتحاد الأفريقي.
٥- الاتحاد الأوروبي.
٦- منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.
٧- منظمة الشرطة الجنائية الدولية – الإنتربول.
٨- المفوضية العامة لبنك الاستثمار الأوروبي (وحدة الاستخبارات والفساد).

الفساد الإداري في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة

أشارت الجمعية العامة للأمم المتحدة إلى خطورة ظاهرة الفساد وانتشارها وعالميتها في ٣١ أكتوبر ٢٠٠٣ وقد كان ملخص ما جاء في الديباجة الخاصة بتلك الاتفاقية ما يلي «أن الدول الأطراف في هذه الاتفاقية إذ تقلقها خطورة ما يطرحه الفساد من مشاكل ومخاطر على استقرار المجتمعات وأمنها مما يقوض مؤسسات الديمقراطية وقيمها الأخلاقية والعدالة، ويعرض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر.

وإذ تقلقها أيضًا الصلات القائمة بين الفساد وسائر أشكال الجريمة وخصوصًا الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية بما فيها غسيل الأموال.

إذ تقلقها كذلك حالات الفساد التي تتعلق بإهدار أموال ضخمة يمكن أن تمثل نسبة كبيرة من موارد الدولة، والتي تهدد الاستقرار السياسي والتنمية المستدامة لتلك الدول. واقتناعًا منها بأن الفساد لم يعد شأنًا محليًا بل هو ظاهرة تتجاوز حدود الدولة وتمس كل المجتمعات وتتأثر بها بالفعل اقتصادياتها مما يجعل التعاون الدولي على منعه ومكافحته أمرًا ضروريًا .. لذلك فإن منع الفساد والقضاء عليه هو مسؤولية تقع على عاتق جميع الدول، ولذلك يجب أن تتعاون الدول معًا وتتكاتف لمحاربة الفساد بشتى صوره. واقتناعًا منها أيضًا بأن اتباع

نهج شامل ومتعدد الجوانب هو أمر لازم لمنع الفساد ومكافحته بصورة فعالة، واقتناعًا منها كذلك بأن توافر المساعدة التقنية يمكن أن يؤدي دورًا هامًا بما في ذلك عن طريقة تدعيم الطاقات وبناء المؤسسات في تعزيز قدرة الدول على منع الفساد ومكافحته بصورة فعالة.

كما أوجبت المادة الخامسة في فقرتها الرابعة من الفصل الثاني من تلك الاتفاقية على الدول التعاون فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة على تعزيز وتطوير التدابير التي تحول دون انتشار الفساد وتعمل على منعه.

ومن العوامل الخارجية أيضًا المساعدة في انتشار الفساد والصراع الدائر منذ أمد وحتى الآن بين الدول الكبرى على مصادر الطاقة في مختلف بلاد العالم حيث تتستر تلك الدول تحت مسمى شركات ضخمة تقف الدولة وراءها بكامل نفوذها للاستثمار بمصادر الطاقة في تلك الدول وهي بذلك تنتهج أحيانًا سياسة الوعد وأحيانًا سياسة الوعيد منفقة في ذلك رشاوى ضخمة لمسئولي الدولة تحت مسمى عمولات وإكراميات تصل إلى ملايين الجنيهات.

المبحث الثاني
مجالات الفساد الإداري في الوظيفة العامة والمسؤوليات الناشئة عنه

مما لا شك فيه أن أهم مجالات الفساد الإداري في الوظيفة العامة هو إخلال الموظف العام بواجبات وظيفة أو ارتكابه فعلاً أو امتناعه عن فعل من أجل الكسب غير المشروع وعلى ذلك فإن هناك مجالات متعددة للفساد الإداري في الوظيفة العامة والتي تصل إلى درجة كبيرة من الجسامة عدها المشرع جريمة يعاقب عليها بالعقوبات المقررة في قانون العقوبات كالرشوة واختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر وإهدار المال العام والإضرار به وتزوير في المحررات الرسمية أو أخذ منفعة من دولة أجنبية.

وهناك الكثير من مجالات الفساد الإداري التي تصيب أجهزة الدولة الإدارية والتي يمتد تأثيرها إلى جعلها أكثر ركودًا وفشلاً إذا ما قورنت بأي من الأجهزة الإدارية للدول المتقدمة والتي ستجعلها تعلي فوق ذلك من البلادة والتأخر والفساد إذا لم توضع حلولاً جذرية لاقتلاع جذور الرشوة والسرقة للمال

العام والتربح والاستيلاء على المال العام أو على الأقل أن تجد القوانين العقابية المقننة والجزاءات التأديبية مكانها في التطبيق.

وكل هذه المجالات من الفساد الإداري التي ينطبق عليها وصف التجريم تندرج تحت مظلة قانون العقوبات.

وهناك حالات للفساد الإداري في مجال آخر من مجالات القانون وهي صور الفساد التي تندرج تحت مظلة القانون الإداري سنتناولها بالتحليل والدراسة في مطلبين متتاليين هما:

المطلب الأول : الفساد في مجال القانون الإداري

المطلب الثاني : المسؤولية الناشئة عن الفساد الإداري

المطلب الأول
الفساد في مجال القانون الإداري

تتمتع الإدارة في غالبية الأحوال بسلطة تقديرية في القيام بالأعمال واتخاذ القرارات الإدارية «وقد يستعمل رجل الإدارة هذه السلطة بالتطبيق لقواعد القانون ومع مراعاة الشكل الذي فرضه بالإضافة إلى اختصاصه بإصدار القرار أو العمل الإداري ولكن بالرغم من ذلك قد يشوب عمله أو قراره الفساد ويكون عرضة للإلغاء أو التعويض»[1] وهذه الصورة تعرف لدى فقهاء القانون الإداري بصورة الانحراف في استعمال السلطة وهي انحراف الموظف الذي أصدر القرار عن الهدف الذي حدده القانون أو أن تصدر الإدارة قرارًا إداريًا لغير الغرض المقرر له قانونًا.[2]

ونقوم باستعراض الواجبات التي تمليها الوظيفة العامة على الموظف العام والتي يعد الإخلال بأي منها من قبيل الفساد الإداري.

الفرع الأول
الانحراف في استعمال السلطة كأحد مجالات الفساد الإداري

ولبيان الانحراف في استعمال السلطة كأحد صور الفساد الإداري نوضح ماهيته أولاً ثم نقوم بتوضيح صوره في فرنسا ومصر.

أولاً : ماهية الانحراف في استعمال السلطة وحالاته

١- ماهية الانحراف في استعمال السلطة:

---

(١) بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارنة مقارنة بالشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، ص ٢٣٣.

(٢) د/ عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، ص ٣٠١.

ذهب بعض الفقه الفرنسي إلى أنه «يوجد عيب الانحراف حينما يستعمل رجل الإدارة سلطاته التقديرية مع مراعاة الشكل الذي فرضه القانون ومع اتخاذه قرار يدخل في اختصاصه ولكن لتحقيق أغراض وحالات أخرى غير تلك التي من أجلها منح هذه السلطات».[١]

ويرى هوريو بأن «السلطة الإدارية ترتكب عيب الانحراف حين تتخذ قرارًا يدخل في اختصاصها مراعية فيه الشكل المقرر وغير مخالفة فيه لحرفية القانون مدفوعة بأغراض أخرى غير تلك التي من أجلها منحت سلطاتها».[٢]

أما المسيو فالين فذهب إلى أن الإدارة ترتكب عيب الانحراف حينما تستعمل سلطاتها لتحقيق أغراض أخرى غير تلك التي حددها المشرع.[٣]

ويذهب بونار إلى أن الانحراف هو نوع من عدم المشروعية ينحصر في أن عملاً قانونيًا يكون سليمًا في جميع عناصره عدا عنصر الغرض المحدد له.[٤]

وفي مصر تعددت التعريفات الفقهية للانحراف في استعمال السلطة فنجد أن الدكتور سليمان الطماوي استخدم اصطلاح انحراف السلطة أو عيب الانحراف بالسلطة حيث يرى أن هذا الانحراف يعني أن «نشاطًا معينًا كان من الواجب أن يصل إلى هدف معين ووجهة محددة فحاد عنها لسبب أو آخر».[٥]

ويرى الدكتور أنور أحمد رسلان أن عيب استعمال السلطة في صورة إصدار قرار إداري بقصد الانتقام أو الثأر أو تحقيق مصلحة شخصية بعيدة عن المصلحة العامة التي هي أساس صدور القرار الإداري، بل ويتحقق هذا العيب حتى وإن كانت أغراض القرار تتصل بالمصلحة العامة، إذا خالفت الإدارة قصد الشارع وأصدرت قرارات إدارية لحماية أغراض لم يستهدفها القانون عند منحه السلطة لتلك الإدارة[١][٦]، ولذا كان الدكتور عبد العظيم عبد السلام قد أطلق على

1() AUCOC : Conférence sur le droit administratif 2 édit 1, p. 497 (1878-1883).

2() Haurou M. : Police administratif et fond du droit (Revue-Trimestrielle de droit civil), 1926, p. 108.

3() Waline : Traite élémentaire de droit administratif 6eme éd, Paris, 1951, précis de droit administratif, Pars, 1989, E. Montchrestien, p. 202.

4() Bonnard : Précis de droit administratif, 2eme édition, Paris, 1935.

٥() الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري – قضاء الإلغاء، ص ٧٢٨ وما بعدها، أيضًا نظرية التعسف في استعمال السلطة – الانحراف بالسلطة – دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، ١٩٧٨، مطبعة عين شمس، القاهرة، ص ٦٦ وما بعدها.

٦() د. أنور أحمد رسلان، الوسيط في القضاء الإداري، ص ٢٥٩، ص ٥٣٠، كلية الحقوق،

مصطلح الانحراف مصطلح الإساءة[٢]، فإن الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي يعلل ترجيحه لمفهوم الانحراف بالسلطة إلى أن هذا المفهوم أكثر دقة وشمولاً لأنه ينطوي على حالتين إحداهما إساءة استعمال السلطة، كأن يقصد من القرار تحقيق منفعة خاصة والثانية عندما يهدف الموظف إلى مراعاة المصلحة العامة لكنه يخدم هدفًا غير الهدف الذي أراده القانون كأن تجبر الإدارة شخصًا على التبرع لمشروع خيري معين.[٣]

لكن الدكتور محمود سامي جمال الدين قد التزم جانبًا يدمج فيه إساءة استعمال السلطة مع الانحراف في عنوان واحد لمعناه الأوسع.[٤]

ثانيًا: حالات الانحراف في استعمال السلطة

تظهر حالات الفساد عند مخالفة الموظف العام لهدفين أساسيين هما تحقيق المصلحة العامة وقاعدة تخصيص الأهداف وبذلك يكون للانحراف في استعمال السلطة صورتين أساسيتين هما:

الصورة الأولى – حالات الانحراف التي تكون فيها الأغراض مخالفة للمصلحة العامة.

الصورة الثانية – حالات الانحراف التي تكون فيها الأغراض مخالفة لقاعدة تخصيص الأهداف

الصورة الأولى : حالات الانحراف التي تكون فيها الأغراض مخالفة للمصلحة العامة

لا تقف حالات الانحراف التي تكون فيها الأغراض مخالفة للمصلحة العامة عند صورة واحدة بل تتعدد صورها وتتنوع أشكالها على حسب ما يراه فقهاء القانون فهناك صورة بقصد الانتقام أو التشفي وأخرى خلو القرار من المصلحة العامة وثالثة في وجود مصلحة سياسية أو حزبية ورابعة في استهداف تحقيق مصلحة خاصة وخامسة في التحايل على أحكام القضاء وهذه الحالات من أبشع صور الفساد الإداري وذلك لأن عضو الإدارة الذي يعين للسهر على تحقيق المصلحة العامة وحماية الخير العام ينسى واجبه ويتحلل من قيوده ويسعى

جامعة القاهرة.

١() د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، ص ٢٦٥.

٢() د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، القانون الإداري – دراسة مقارنة، مصر – فرنسا – الإمارات العربية المتحدة، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، ص ٣٠٠، وص ٣٠١.

٣() د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ص ٨١٦.

٤() د. محمود سامي جمال الدين، القضاء الإداري في دولة الكويت، ص ٣٣٧.

إلى تحقيق نفع ذاتي فيخرج من نطاق وظيفته ويفقد عمله صفته العامة وهذا الجرم يسيء استعماله سلطاته وينحرف في استعمالها ويمكن تقسيمها إلى ما يلي:-

١- الانحراف بالسلطة بقصد الانتقام الشخصي[١] حيث أن الرئيس الإداري قد يستهدف من قراره الإداري التنكيل بموظف معين والإضرار به لأسباب لا ترتبط بالمصلحة العامة بل بدوافع انتقامية ومن هذه الأسباب اختلاف وجهات النظر أو اختلاف العقيدة[٢] وذلك بلا شك يعدم الثقة بين أفراد الإدارة لأن الموظف جزء أصيل منها.

٢- الانحراف بالسلطة بقصد تحقيق مصلحة خاصة وفي هذه الحالة يسعى عضو الإدارة من وراء استعمال سلطته إلى جلب المنافع لنفسه أو لبعض أصدقائه أو معارفه.

٣- الانحراف بالسلطة بخلو القرار من المصلحة العامة حيث أن أي قرار إداري لا يبتغي المصلحة العامة يعتبر قرارًا معيبًا مشوبًا بعيب سوء استخدام السلطة والانحراف بها.

ويرى الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي أن هناك خمس حالات للانحراف عن المصلحة العامة وهي تحقيق النفع الشخصي وحالة محاباة الغير وحالة الانتقام وحالة الغش نحو القانون وحالة الاعتداء على قوة الأمر المقضي.[٣]

٤- الانحراف بالسلطة باستخدامها لمصلحة سياسية أو حزبية وذلك يكون عندما تصدر الإدارة قرارات إدارية تخدم فيها مصلحة سياسية أو حزبية كالقرار الصادر بفصل موظف لانتماءات حزبية أو التنكيل بالأعداء السياسيين.

٥- الانحراف بالسلطة للتهرب من تنفيذ الأحكام القضائية مثل قيام الإدارة بإصدار قرار نزع ملكية لعقار ما والاستيلاء عليه بطريق التنفيذ المباشر بقصد التحايل على حكم الإخلاء لمصلحة مالك العقار.

الصورة الثانية : حالات الانحراف التي تكون فيها الأغراض مخالفة لقاعدة تخصيص الأهداف

١() يراجع الدكتور عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الانحراف في استعمال الإجراء الإداري، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، ديسمبر سنة ١٩٨٠، ص ٢٠٥ وما بعدها، وأيضا بحثه في التعويض عن الانحراف في استعمال الإجراء الإداري، مجلة هيئة الدولة، العدد الثاني، إبريل – يونيه ١٩٩٦.

٢() د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، ص ٨١٩.

٣() د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٨١٨.

في هذه الحالة يحقق الموظف بقراره هدفًا غير الهدف الذي أراده القانون حيث أن لكل نوع من الاختصاصات هدف خاص يجب أن تتقيد به القرارات الإدارية إلى جانب الهدف العام وهو تحقيق المصلحة العام ويتحدد الهدف من القرار إما بصريح النص أو أنه يستفاد ضمنيًا أو يخضع لتفسير القضاء.[١]

ولهذه الحالة من حالات الانحراف في استعمال السلطة صورتان:

الأولى: أن يمارس عضو الإدارة عملاً إداريًا لا يدخل في الأصل ضمن اختصاصه. والثانية أن يكون الغرض الذي يسعى عضو الإدارة إل تحقيقه يدخل في اختصاصه ولكنه استعمل في تحقيق هذا الغرض وسائل أخرى غير تلك التي أوجبها القانون.[٢]

الفرع الثاني

الرقابة القضائية على الانحراف في استعمال السلطة في فرنسا ومصر

١- الرقابة القضائية على الانحراف في فرنسا:-

من المعروف في الفقه الفرنسي أن الفقيه الفرنسي Aucoc هو أول من تعرض لفكرة الانحراف بالسلطة عندما درس غايات النشاط الإداري ليبين فيما إذا كان للإدارة أن تخرج عن إطار هذه الغايات وقد استخلص فكرة الانحراف بالسلطة حينما قال أن هناك انحرافًا بسلطة الضبط الممنوحة للإدارة عندما يتخذ رجل الإدارة قرارًا يدخل ضمن اختصاصاته تمامًا ويسلك بشأنه الأشكال المنصوص عليها قانونًا ولكنه يستعمل سلطته التقديرية في حالات ولأسباب غير تلك التي من أجلها منح هذه السلطة.[٣]

سبق أن وضحنا أن الانحراف بالسلطة قد يكون للتحايل على الأحكام القضائية ومن الشواهد على ذلك ما قام به أحد العمد الفرنسيين بإصدار قرار لتحديد ساعات العمل في المحلات العامة للرقص وكان هدفه الحقيقي حماية

---

١) انظر: حكم محكمة القضاء الإداري رقم ١٦٣١ س ٢١ ق – جلسة ١٩٦٩/٤/٨ – المجموعة س ٢١ – ص ٦٤٧.
حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١٤/٧٤ ق جلسة ١٩٧٨/١/٢٨ وأيضًا حكمها رقم ٣٣٧ لسنة ٦ ق بتاريخ ١٩٨٣/١١/١٤، ص ٨١٨.

٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إلغاء القرار الإداري لحياده عن الهدف المخصص لإصداره – دراسة مقارنة، مجلة المحاماة، العدد الأول، ٢٠٠١، ص ٥٩٧، ص ٥٩٨، ٥٩٩.

٣) د. سليمان الطماوي، المرجع سابق، ص ٦٨، ص ٦٩.

مصلحته الخاصة التي تتمثل في إنهاء منافسة محلات رقص أخرى للمحل الذي هو صاحبه، وكذلك ما قامت به إحدى الإدارات الفرنسية بإصدار قرارات بتغير شروط التعيين في وظيفة لمنصب مدير حيث كان مجلس الدولة قد أصدر حكمًا بإلغاء قرار تعيين موظف وبذلك تتمكن الإدارة من إعادة تعيين هذا الشخص.

ومن أهم القضايا التي تعرض لها القضاء الفرنسي قضية السيد باريزيه حيث قامت الإدارة الحكومية ممثلة في مديرها بإصدار قرار إداري بإغلاق مصنع الثقاب الكيميائي وبالفعل تم إغلاقه فتقدم السيد باريزيه بطعن لإلغاء هذا القرار الذي استعملت فيه سلطات الضبط الإغلاق من أجل هدف آخر غير الذي عهدت به إليه لتحقيقه.[١]

وبالفعل ألغى مجلس الدولة هذه القرارات مطبقًا بذلك حالة جديدة لحالات طعن تجاوز السلطة وهي[٢] الانحراف بالسلطة الذي يرجع ابتداعه إلى حكم أصدره الإمبراطور في مجلسه في ١٩٦٤/٢/٢٥ وأصبحت هذه نقطة بدء قضاء يقر الانحراف بالسلطة في عدد معين من الحالات منها ممارسة السلطة لتحقيق غاية مغايرة لتلك التي من أجلها قررها القانون في ثلاث فئات من الأحوال:

١) لا صلة للقرار الإداري بأي صالح عام: وهذه الحالة من أخطر حالات الانحراف بالسلطة وتوضحها بصفة خاصة التدابير المتعلقة بالعاملين العامين وبحفظ النظام العام وبنزع الملكية للمنفعة العامة.[٣]

٢) اتخاذ القرار الإداري لتحقيق صالح عام غير ذلك الذي من أجله تقررت لصوره السلطة اللازمة لاتخاذه وهذه الصورة أقل جسامة من السابقة، إذ أن الغاية المستهدفة هي من الصالح العام ولكن السلطات الممنوحة للإدارة لا تسمح لها بالسعي وراء أي صالح عام أيًا كان.

٣) يجب أن يقرب من هذه الصورة للانحراف بالسلطة الانحراف بالإجراءات وفيه تخفي الإدارة المضمون الحقيقي للقرار تحت مظهر زائف فتلجأ إلى إجراء قرره القانون لغاية أخرى غير تلك التي يبتغيها إما للتخلص من شكليات معينة أو لإلغاء ضمانات معينة.

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار تعيين أحد الأشخاص في وظيفة معينة ولم تحاول الإدارة إهمال حكم المجلس بشكل سافر وإبقاء الموظف

1() C.E. 26 nov. 1875, Paris et Rec. 934.

2() Lesbats – Rec. 205, Concl. L'Hopital.

٣() أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة: أحمد يسر، دار الفكر العربي، ص ٥٤.

بوظيفته وإلا كان هناك مخالفة للقانون ولكنها عمدت إلى شروط التعيين في تلك الوظيفة فقامت بتغييرها بحيث تنطبق على هذا الشخص ليتم تعيينه من جديد، ففي مثل الغرض يكون الاستناد إلى عيب الانحراف بالسلطة الزمني على عيب مخالفة القانون دعوى الطعن بإلغاء القرار الإداري المعيب.[١]

٢- الرقابة القضائية على الانحراف في مصر:-

تضمنت أحكام محكمة القضاء الإداري[٢] والمحكمة الإدارية[٣]،[٤] العليا بمجلس الدولة المصري العديد من الأحكام التي تضمنت الإشارة إلى عيب الانحراف بالسلطة فعلى سبيل المثال المحكمة الإدارية العليا تقرر في أحد أحكامها «قيام الإدارة بإصدار قرارات تتعقب فيها الطاعن بتسريحه من الخدمة بعد أن رفع أمره إلى القضاء عدة مرات هو دليل على إسارة الإدارة لاستعمال سلطتها للتخلص منه بعد أن التجأ إلى القضاء واستصدر أحكامًا بإلغائها».[٥]

وقد وقف القضاء الإداري موقفًا صارمًا حيال إساءة استخدام السلطة من قبل الإدارة حيث أكدت محكمة القضاء الإداري بأن «عدم تجديد إقامة المدعية ورفضها طلب التجديد وتكليفها بالسفر قبل استكمال علاجها يجعل القرار بعيدًا عن استهداف المصلحة العامة ويصحبه سوء استخدام السلطة، وخاصة أنه لا خطورة من المدعية على الأمن والآداب العامة وأن سياسة الحكومة تشجع السياحة وأن مقتضيات الإنسانية والرحمة بالمرضى ضرورة الاستجابة لطلبها وتجديد إقامتها لحين الانتهاء من المعالجة.[٦]

١() د. إسماعيل بدوي، القضاء الإداري، أسباب الطعن بالإلغاء، ص ٢٦٨.

٢() حكم محكمة القضاء الإداري ١٣٣٥ س ٦ ق جلسة ١٩٥٣/٥/٦ – المجموعة س ٧ ص ١٠٩٨.

٣() حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١١٥ س ٢ ق – جلسة ١٩٦١/٥/٢٠ – المجموعة س ٦ ص ١١٤٩.

٤() حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ٦٧ س ٢ ق – جلسة ١٩٦١/٥/١٣ – المجموعة س ٦ ص ١٠٢٠.

٥() حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١٤/٧٤ ق جلسة ١٩٧٨/١/٢٨ ص ٨٤٥ وأيضًا حكمها رقم ٣٣٧ لسنة ٦ ق بتاريخ ١١/١٤م١٩٨٣ ص ٨١٨.

٦() حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٧٧٧ س ١٠ ق جلسة ١٩٥٦/١٢/١٨ المجموعة س ١١ ص ٩٧.
انظر الأحكام الآتية:
- حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ٢٩٠٩ – س ٦ ق ٣ – جلسة ١٩٩١/١٢/١٦ الموسوعة الإدارية الحديثة الفكهاني.
- حكم محكمة القضاء الإداري الدائرة الثامنة، الصادر بجلسة ٢٠٠٣/٢/١٦، في

المطلب الثاني

المسؤولية الناشئة عن الفساد الإداري

ونقسمها إلى فرعين هما:

الفرع الأول: مسئولية الإدارة عن أعمال الفساد الإداري.

الفرع الثاني: مسؤولية الموظف عن أعمال الفساد الإداري.

الفرع الأول

مسؤولية الإدارة عن أعمال الفساد الإداري

المسؤولية التأديبية:-

قد تكون المخالفة التي يقترفها الموظف هي خطأ تنعقد على أساسه المسؤولية الجنائية والمدنية والمسؤولية التأديبية.[1]

فإذا كان فعل فساد الموظف يعد جريمة جنائية يحاسب عليها القانون، فإن المسؤولية التأديبية تعد أقل الجزاءات استخدامًا ضد الموظفين وذلك يعود إلى

الدعوى رقم ٨٤١ لسنة ٥٤ ق – غير منشور.

– حكم محكمة القضاء الإداري «الدائرة التاسعة» الصادر بجلسة ٢٠٠٠/١/٣ في الدعوى رقم ٢٦٨٣ لسنة ٥٠ ق – غير منشور.

– حكم محكمة القضاء الإداري «دائرة الترقيات»، الصادر بجلسة ٢٠٠٢/١٢/٢٩ في الدعوى رقم ٥٣٣ لسنة ٥٤ ق – غير منشور.

– حكم محكمة القضاء الإداري «دائرة التسويات»، الصادر بجلسة ١٩٩٩/٦/٢٨ في الدعوى رقم ١١٧٢ لسنة ٥٢ ق – غير منشور.

– حكم محكمة القضاء الإداري «الدائرة الثامنة»، الصادر بجلسة ٢٠٠٣/٤/٢٠ في الدعوى رقم ١٢٤٢ لسنة ٥٣ ق ٢ – غير منشور.

– حكم محكمة القضاء الإداري «دائرة الترقيات»، بجلسة ٢٠٠٢/٥/١٩ في الدعوى رقم ١١٥٧٤ لسنة ٥٤ ق – غير منشور.

(١) د. حسين حمودة المهدوي، شرح أحكام الوظيفة العامة، المنشأة العامة للنشر، طرابلس، ص ٢١٥.

انظر الأحكام الآتية:-

– حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٩٦٤ لسنة ٤٨ ق الصادر بجلسة ٢٠٠٦/١٠/٢٩ – غير منشور.

– حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٥٧٠ لسنة ٥٦ عليا الصادر بجلسة ٢٠٠٦/١١/١٢ – غير منشور.

– حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠٧٩ لسنة ٥٠ ق عليا الصادر بجلسة ٢٠٠٧/٢/٢٥ – غير منشور.

– حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ١٨٣٣٥ لسنة ٥٦ ق أ الصادر بجلسة ٢٠٠٤/٤/٢٩ – غير منشور.

المسؤولية التأديبية والنظام الخاص بها، وهي تقوم على أساس الخطأ الذي يقترفه الموظف والذي يخل من خلاله بواجبات الوظيفة ويخالف التعليمات والسلوك الوظيفي الواجب مراعاته بوصفه موظفًا عامًا.

«ومن المعروف أن من أهم واجبات الموظف هي الالتزام بتنفيذ المهام الموكلة إليه وأن أعمال الفساد قد تعد مخالفة من الموظف لمهامه الوظيفية وتعد مخالفة يسأل عنها تأديبيًا».[1]

قيام الموظف بتعاطي الرشوة أو استغلال الوظيفة أو عدم تنفيذ الأحكام أو الاختلاس تؤدي إلى تحريك المسؤولية الجنائية والتأديبية معًا ضد الموظف، كما قد يؤدي به فضلاً عن عقوبة السجن أو الحبس إلى عقوبة العزل أيضًا والتي هي من أشد الجزاءات التأديبية التي يمكن أن تقع على الموظف إلا أن التلازم بين المسؤولين ليس في كل الأحوال، فقد يكون الخطأ الحاصل من الموظف ذنبًا إداريًا إلا أنه يوجب المسؤولية الجنائية للموظف وذلك لأن القانون لا ينص على عقوبة من جراء القيام بذلك الذنب بينما يمكن مساءلته تأديبيًا لاقترافه ذلك الذنب، فحتى يمكن مساءلة الموظف جنائيًا يجب أن يكون ما أتاه من فعل جريمة يعاقب عليها القانون بينما الأفعال التي قد تصدر من الموظف وتترتب عليها المسؤولية التأديبية لا يمكن حصرها وللإدارة سلطة تحديد نوع المسؤولية وفرض نوع الجزاء المناسب بحقه للموظف الذي لا يلتزم بالنزاهة.

ومن ذلك نستنتج:

١) إعادة النظر إلى جميع القوانين والقرارات بشأن الإدارة لأن الإدارات الناجحة تغير الواقع وفي جميع النواحي.

٢) أن التحديات التي تواجه الإدارة ناتجة عن مؤثرات داخليه وأخرى خارجية إذ لا تشكل التحديات الخارجية خطرًا كبيرًا على الأفراد كالذي تشكله التحديات النابعة من المؤسسات الحكومية نفسها وعلى ذلك فإن الفصل بين السياسة والإدارة أمر مهم جدًا.

الفرع الثاني
مسؤولية الموظف عن أعمال الفساد الإداري

هناك مجموعة من التعليمات تتعلق بمسؤولية الموظف عن أعمال الفساد= الإداري وعلى شكل قواعد سلوك خاصة بموظفي الدولة والقطاع العام أصدرتها هيئة النزاهة العامة في العراق على الموقع الرسمي لها هي كما يلي:-

---

[1] د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٠، ص ٢١٧.

١) أداء واجبات الوظيفة بكل أمانة وكفاءة وإخلاص وحرص على المصلحة العامة وأن لا تؤثر الالتزامات والنشاطات السياسية في حسن أداء الواجب الوظيفي.
٢) إبلاغ الجهات المختصة بأية حالة من حالات الفساد وإساءة استعمال السلطة عند العلم بها.
٣) أداء الواجب الوظيفي بكل حيادية ودون تمييز على أساس الجنس أو القومية أو الدين أو اللون أو المعتقدات السياسية وأية معايير أخرى مماثلة خلافًا للقانون.
٤) عدم الدخول في أية معاملات مالية تدخل ضمن واجبات الوظيفة أو يكون للموظف شأن بإعدادها أو إحالتها أو تنفيذها أو استخدام المعلومات الرسمية لأغراض شخصية والالتزام بعدم المساهمة شخصيًا في المسائل الرسمية التي لها تأثير مباشر في مصالحه المالية أو مصالح أحد أقاربه.
٥) تطبيق أحكام القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة والأوامر الصادرة عن الرئيس الإداري وفقًا للقانون وفي حالة مخالفة تلك الأوامر للقانون يكون على الموظف بيان وجه تلك المخالفة.
٦) التصريح عند التعيين بطبيعة مصالحه الشخصية التي لها تأثير في أداء واجباته الرسمية وكل تغيير يطرأ عليها في أثناء الخدمة.
٧) عدم القيام بأي عمل أو مهنة تتعارض مع واجباته الرسمية سواء كان ذلك العمل أو المهنة بأجر أو بدونه.
٨) الحفاظ على سرية الوثائق والمعلومات الرسمية التي بحوزته أو التي يطلع عليها بحكم وظيفته وعدم استخدامها خلافًا للقانون.
٩) عدم قبول الهدايا أو طلب المنافع التي يكون غرضها التأثير في حياديته أو نزاهته والتي تؤثر على أداء واجباته أو الامتناع عنها أو التي تصب في مصلحة أحد أفراد عائلته أو أقربائه.
١٠) الامتناع عن إعطاء أية وعود مخالفة للقانون وأن لا يتأثر بالمشاعر والأحاسيس تجاه الآخرين عند أداء واجباته الوظيفية.
١١) عدم إدخال معلومات غير صحيحة أو مضللة في قيود وظيفته.
١٢) أن تكون المعلومات التي يقدمها من خلال وظيفته صحيحة ودقيقة.
١٣) بذل العناية اللازمة في المحافظة على أموال الدولة وممتلكاتها أو التي يستخدمها بعهدته.
١٤) عدم إساءة استخدام السلطة الممنوحة له بموجب القانون وعدم تسخيرها من أجل الحصول على مكاسب مادية.

الخاتمــة

في هذا البحث تناولنا سريعًا ظاهرة الفساد الإداري التي يحتاج البحث فيها مؤلفات ضخمة وللأسف فإن أغلب المكتبات العربية تفتقر إلى هذا النوع من الموضوعات الهامة التي تؤثر بشكل أو بآخر على مجتمعنا المعاصر فلقد أصبحت ظاهرة الفساد الإداري أكثر الظواهر الاجتماعية وأشدها خطورة على المجتمع وأجهزة الدول الإدارية وعلى الأخص الدول ذات الأفكار الاشتراكية أو حتى الرأسمالية والتي صارت فيها الدولة تتدخل في العديد من أوجه المجالات والأنشطة الخاصة. بعدما كانت الدولة تمنع نفسها من التطرق لمثل هذه المجالات في ظل الأفكار والفلسفات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية إلخ.

وقد تبين لنا من خلال البحث ماهية الفساد الإداري من خلال تعريفه وبيان مفهومه في اللغة والاصطلاح ووضحنا مفهوم الموظف العام وبينا أن الفساد الإداري لا يرتكب إلا من شخص لابد أن تتوافر فيه شروط خاصة حتى يكتسب حقه الموظف العام الفاعل في جرم الفساد الإداري ثم عرضنا تعريف الموظف العام من خلال التشريعات الفرنسية والعربية ومفهوم الموظف العام وفقًا لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ثم تناولنا أسباب الفساد الإداري من خلال تعرضنا إلى منظومة الفساد الإداري وأسباب وجودها في مصر ووضحنا العوامل الإدارية السياسية والقانونية والاجتماعية والاقتصادية والتاريخية والبيولوجية والفيزيولوجية.

وأشرنا إلى طرق مكافحة الفساد الإداري والجهود العربية بقيادة الزعيم والقائد الرئيس عبدالفتاح السيسي ورؤية مصر في ٣٠/٢٠ في ظل القيادة الحكيمة للرئيس السيسي حفظه الله لمصر وللمصريين وتوضيح الاستراتيجية العربية لمكافحة الفساد منذ انطلاقها في ٢٠١٤/١٢/١٩ في اليوم العالمي لمكافحة الفساد.

ثم تناولنا الجهود الدولية لمكافحة الفساد الإداري.

ثم وضحنا مجالات الفساد الإداري في الوظيفة العامة والمسؤولية الناشئة عنه من خلال توضيح الرقابة القضائية للانحراف في استعمال السلطة في فرنسا ومصر وعرضنا من خلالها سبل القضاء على ظاهرة الفساد الإداري وإقرار مسؤولية الدولة عن أعمال الإدارة أو أعضائها في مواجهة الأفراد وتفعيل دور الأجهزة الرقابية على أعمال الإدارة دون وقوفها عند حد النصوص النظرية ثم نادينا بضرورة القضاء على العوامل التي يمكن أن تؤدي إلى الفساد الإداري مثل زيادة الأسعار والتقلبات الاقتصادية التي تؤثر بالضرورة على سلوك الموظف العام.

قائمة المراجع

١- القرآن الكريم.
٢- د/ جمال محمد معاطي، مكافحة الفساد الإداري بين الشريعة الإسلامية والشرائع الوضعية مع تطبيقه على الفساد في اختيار الموظف العام وترقيته، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، دار الكتب والدراسات العربية.
٣- محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح.
٤- د/ محمد إبراهيم الدسوقي علي، الفساد الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠١٥.
٥- د/ محمد عادل التريكي، من أجل مكافحة الفساد الإداري والمحافظة على المال العام.
٦- ياسر خالد بركات، الفساد الإداري مفهومه ومظاهره وأسبابه.
٧- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري – دراسة مقارنة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ٢٠٠٧.
٨- مازن ليلو راضي، القانون الإداري، مطبعة جامعة دهوك، دهوك، ٢٠١٠.
٩- بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن مقارنة بالشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي.
١٠- د/ عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، القانون الإداري – دراسة مقارنة مصر وفرنسا، كلية الحقوق، جامعة المنوفية.
١١- الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري – قضاء الإلغاء – نظرية التعسف في استعمال السلطة – الانحراف بالسلطة – دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس.
١٢- د/ أنور أحمد رسلان، الوسيط في القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.
١٣- محمود عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري.
١٤- د/ مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية.
١٥- د/ محمود سامي جمال الدين، القضاء الإداري في دولة الكويت.
١٦- د/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الانحراف في استعمال الإجراء الإداري.
١٧- د/ إسماعيل بدوي، القضاء الإداري أسباب الطعن بالإلغاء.
١٨- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٠.

المطبوعات الجامعية:-

- مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري.
- مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا.
- فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع.

- أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة د. أحمد يسري، دار الفكر الجامعية.

المؤتمرات:-

- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٣.
- مؤتمر صندوق النقد الدولي.
- وقائع مؤتمر المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، سنة ٢٠٠١.

المراجع الأجنبية والمواقع الإلكترونية:-

١- AUCOC : Conférences sur le droit administratif 2 édit, 1878-1882.

٢- Senegas – Les droits et les obligation des fonctionnaires, Paris, 1995.

٣- Deloubadere – Traite de droit administratif – Tome 2 - , 1986

٤- Delaudadere : Traite élémentaire de droit administratif 2eme éd., 1957.

٥- Hauriau M. : Police administratif et fond du droit Revue-mestrielle de droit civil, 1926.

٦- Waline : Traite élémentaire de droit administratif 6eme éd., Paris.

Précis de droit administratif, Paris, 1989, E-Montchrestien.

٧- Bonnard : Précis de droit administratif 2eme édition, Paris, 1935.

٨- C.E. 27 nov. 1875, Paris et Rec.

٩- Lesbats – Rec. 209. Concl. L'Hôpital.

المواقع الإلكترونية:-

- موقع هيئة الرقابة الإدارية المصرية.
- http://www.omanlegal-net/vb/showthreud.
- الحكومة الإلكترونية ودورها في الحد من ظاهرة الفساد الإداري.
- File//:Documents and settings/elebiry/Desktop/New folde
- التصدي للفساد الإداري من خلال التحول إلى الإدارة الإلكترونية للحكومة المحلية.
- Documents and settings/el ebiry/Desktop/New folde.