

**دور الأجهزة الرقابية والوسائل التشريعية لمكافحة
جرائم الفساد**

د. وليد سعد الدين محمد سعيد

دكتوراه في القانون الجنائي- كلية الحقوق- جامعة عين شمس

دور الأجهزة الرقابية والوسائل التشريعية لمكافحة جرائم الفساد

د. وليد سعد الدين محمد سعيد

الملخص:

تناولت هذه الدراسة دور الأجهزة الرقابية والوسائل التشريعية لمكافحة جرائم الفساد وذلك لاعتبار تلك الجرائم آفة خطيرة تنخر في نسيج المجتمعات وسلوكيات الافراد مما ينتج عنها الشلل في عمليات البناء والتنمية الاقتصادية.

لذا فتعد مكافحة الفساد من أبرز القضايا التي تهتم بها كافة افراد المجتمع نظراً لما تحدثه من اثار سلبية على الاداء العام لجميع المؤسسات والاجهزة العامة والخاصة. فجاءت هذه الدراسة في مبحث تمهيدي وفصلين قبلهما مقدمة وبعدها خاتمة، ثم قائمة أهم المصادر والمراجع.

ففي البحث التمهيدي القي الباحث الضوء على ماهية الفساد، فتم التطرق في (المطلب الأول) إلى تعريف الفساد وتناول في (المطلب الثاني) صور الفساد واستعرض في (المطلب الثالث) اسباب الفساد.

وانتقل الباحث في (الفصل الاول) إلى جرائم الفساد المالي حيث تناول (المبحث الاول) جريمة الرشوة حيث تم التطرق في (المطلب الاول) الي اركان جريمة الرشوة واستعرض في (المطلب الثاني) الجرائم الملحقة بالرشوة، وتناول ايضاً في (المبحث الثاني) جرائم الاعتداء على المال العام حيث تناول في (المطلب الاول) جرائم التعدي على المال العام وتطرق في (المطلب الثاني) جرائم الإضرار بالأموال والمصالح.

وجاء (بالفصل الثاني) دور الاجهزة الرقابية والوسائل التشريعية في مكافحة جرائم الفساد المالي، حيث تناول في (المبحث الاول) دور الاجهزة الرقابية المصرية في مكافحة الفساد، فتم التطرق في (المطلب الاول) قائمة الهيئات والاجهزة الرقابية، وتناول في (المطلب الثاني) متطلبات فعالية الاجهزة الرقابية، واستعرض في (المطلب الثالث) الاساليب الرقابية للهيئات والاجهزة الرقابية.

وجاء في (المبحث الثاني) الوسائل التشريعية المصرية لمكافحة جرائم الفساد، فتناول في (المطلب الاول) المواد الدستورية المتعلقة بالأجهزة الرقابية، وتطرق في (المطلب

الثاني) القوانين المنظمة لمكافحة الفساد في مصر واستعرض في (المطلب الثالث) المحاور والمكونات اللازمة لمكافحة جرائم الفساد المالي. وأخيراً جاءت الخاتمة بأهم النتائج والتوصيات التي أتى بها الباحث من خلال دراسته وتناوله لهذا الموضوع.

Research Summary:

This study addressed the role of regulatory agencies and legislative means to combat corruption crimes, considering that these crimes are a serious scourge that erodes the fabric of societies and the behaviors of individuals. Which results in paralysis in construction and economic development processes.

Therefore, combating corruption is one of the most prominent issues that concern all members of society due to the negative effects it has on the overall performance of all public and private institutions and agencies.

This study consisted of an introductory section and two chapters, preceded by an introduction and followed by a conclusion, then a list of the most important sources and references.

In the preliminary research, the researcher shed light on the nature of corruption. In the first requirement, he addressed the definition of corruption, dealt with in the second requirement) the forms of corruption, and reviewed in the third requirement the causes of corruption.

In the first chapter, the researcher moved to crimes of financial corruption, where the first topic dealt with the crime of bribery. The first section dealt with the elements of the crime of bribery, and in the second section, he reviewed the crimes attached to bribery. The second section also dealt with crimes of assault on public funds, which he discussed in the requirement. The first is crimes of trespassing on public funds, and the second requirement addresses crimes of harming funds and interests

The second chapter included the role of regulatory agencies and legislative means in combating financial corruption crimes. The first section dealt with the role of Egyptian regulatory agencies in combating corruption. The first requirement dealt with a list of

regulatory bodies and bodies. The second requirement dealt with the requirements for the effectiveness of regulatory agencies, and reviewed the requirement. The third is the supervisory methods of oversight bodies and agencies.

The second section discussed the Egyptian legislative means to combat corruption crimes. The first section dealt with the constitutional articles related to regulatory bodies. The second section discussed the laws regulating the fight against corruption in Egypt. The third section reviewed the topics and components necessary to combat financial corruption crimes.

Finally, the conclusion came with the most important results and recommendations that the researcher came up with through his study and treatment of this topic.

المقدمة

تتسم ظاهرة الفساد بطابعها الشمولى والكلى، لأنها آفة خطيرة عرفتها المجتمعات منذ وجود الإنسان على وجه الأرض فظهورها واستمرارها يرتبط برغبة الإنسان فى الحصول على المكاسب المادية أو المعنوية دون أن يكون له وجه حق فى ذلك، فالفساد ينخر فى نسيج المجتمعات وسلوكيات الأفراد مما يستتبع معه الشلل فى عمليات البناء والتنمية الاقتصادية.

لذا فتعد مكافحة الفساد من أبرز القضايا التى تهتم بها كافة أفراد المجتمع، نظراً لما تحدثه من آثار سلبية على الأداء العام لجميع المؤسسات والأجهزة العامة والخاصة داخل المجتمع.

أولاً- موضوع البحث وأهميته:

سوف يتركز هذا البحث فى إلقاء الضوء على ماهية الفساد وصوره وأسباب انتشاره وكذلك جرائم الفساد المالى بالتطرق إلى جريمة الرشوة والجرائم الملحقة بها وجرائم الاعتداء على المال العام، ونستعرض دور الأجهزة الرقابية المصرية فى مكافحة الفساد ومتطلبات تلك الأجهزة لتفعيل دورها الرقابى والأساليب الرقابية التى تمارسها تلك الأجهزة والهيئات، وكذا سيتم التطرق إلى الوسائل التشريعية المصرية لمكافحة ظاهرة الفساد، وأخيراً.. سوف نستعرض المحاور والركائز اللازمة لمكافحة جرائم الفساد.

وتبدو أهمية هذا البحث في أن الفساد يؤدي إلى هبوط حاد في كفاءة استغلال المال العام مع تدنى مستويات جودة البنية التحتية والمرافق العامة، وينتج عن ظاهرة الفساد المالي انعدام الثقة في أجهزة الدولة، كما يتسبب في تركيز الثروات بيد أصحاب النفوذ وأتباعهم، ويؤدي الفساد إلى هروب الكفاءات العلمية والعملية إلى خارج الدولة، وكذا إلى عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي مما يضعف الثقة في النظام القائم.

ثانياً- مشكلات البحث:

تظهر مشكلة البحث في عدم وجود جهة معينة أو قانون محدد يمكن الاعتماد عليه في الدراسة، ويرجع ذلك إلى أن جرائم الفساد مرتبط بالسلوك الانساني، سواء كان ينتمي أو لا ينتمي بالوظيفة الإدارية للدولة، فهناك العديد من القوانين والهيئات والأجهزة التي تكافح تلك الجريمة، وكذلك ندرة المراجع الفقهية التي تتناول بالتفصيل بيان دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد.

ثالثاً- أهداف البحث:

يستهدف البحث إلى بيان جرائم الفساد المالي ودور الأجهزة الرقابية التي تعمل في مجال مكافحة الفساد المالي ومتطلبات تلك الأجهزة الرقابية لرفع كفاءة فاعلية تلك الأجهزة والهيئات وأساليب تلك الأجهزة في الرقابة، وكذا الرؤية المستقبلية لأهمية المحاور والركائز اللازمة لمكافحة جرائم الفساد.

رابعاً- منهج البحث:

يتبنى الباحث المنهج الاستقرائي بدراسة الفساد وصوره وأسباب ظهوره، وكذلك المنهج التحليلي لاستعراض القواعد القانونية المرتبطة بموضوع جرائم الفساد المالي وآليات مواجهتها.

خامساً- خطة البحث:

ل للوصول إلى الهدف المنشود وقبل الشروع في البحث وجدنا من الضروري أن نعطي فكرة أولية عن ماهية الفساد ثم نقسم البحث إلى فصلين على النحو التالي:

مبحث تمهيدى: ماهية الفساد.

المطلب الأول: تعريف الفساد.

المطلب الثاني: صور الفساد.

المطلب الثالث: أسباب الفساد.

الفصل الأول: جرائم الفساد المالى.

المبحث الأول: جريمة الرشوة والجرائم الملحقة بها.

المطلب الأول: أركان جريمة الرشوة.

المطلب الثانى: الجرائم الملحقة بالرشوة.

المبحث الثانى: جرائم الاعتداء على المال العام.

المطلب الأول: جرائم التعدى على المال العام.

المطلب الثانى: الإضرار بالأموال والمصالح.

الفصل الثانى: دور الأجهزة الرقابية والوسائل التشريعية فى مكافحة جرائم الفساد

المالى.

المبحث الأول: دور الهيئات والأجهزة الرقابية المصرية فى مكافحة الفساد.

المطلب الأول: قائمة الهيئات والأجهزة الرقابية.

المطلب الثانى: متطلبات فعالية الأجهزة الرقابية.

المطلب الثالث: الأساليب الرقابية للهيئات والأجهزة الرقابية.

المبحث الثانى: الوسائل التشريعية المصرية لمكافحة جرائم الفساد.

المطلب الأول: المواد الدستورية المتعلقة بالأجهزة الرقابية.

المطلب الثانى: القوانين المنظمة لمكافحة الفساد فى مصر.

المطلب الثالث: المحاور والركائز اللازمة لمكافحة جرائم الفساد المالى.

مبحث تمهيدى

ماهية الفساد

يعد الفساد من أخطر الظواهر التى تهدد المجتمعات المحلية والعالمية على الإطلاق فى كافة مناحى الحياة، فلم يتعرض المشرع الجنائى المصرى لتعريف الفساد وترك ذلك لاجتهادات الفقه وذلك لاعتبار الفساد جريمة متطورة ويصعب حصرها ولهذا وضع المشرع المصرى مجموعة من التشريعات لحماية المال العام، والوظيفة العامة من إساءة استخدامها.

لذا، سوف نستعرض في هذا المبحث من خلال المطلب الأول تعريف الفساد والمطلب الثاني صور الفساد وأخيراً في المطلب الثالث أسباب الفساد.

المطلب الأول

تعريف الفساد

- التعريف اللغوي:

من الناحية اللغوية كان الفساد هو مصدر فسد، وهو عكس كلمه صلح، صلاحاً، فيقال للشيء فاسد أو فاسيد، معنى الفساد هو التلف أو إحداث تغيير في الشيء فيؤدى إلى فساده حيث هذا التغيير في الشيء يؤدي إلى تغيير وظيفتها أو إخراجه عن دوره الطبيعي بحيث أنه أصبح لا يؤدي الوظائف التي خلق من أجلها. ويعنى الفساد لذلك انحراف السلوك، من ذلك القيام بالرشوة وأعمال الغش في المواد الغذائية، أو في المسابقات الوظيفية.

لذا يعتبر الفساد ظاهرة اجتماعية مرتبطة بالمجتمع وبوجوده وهي ظاهرة موجودة في كل دول العالم، إلا أنها تقل وتتسع من مجتمع إلى آخر.

- الفساد في القرآن الكريم:

وردت مادة فسد في القرآن في العديد من المواضع فعنى قوله تعالى: "وإذا قيل لهم لا تفسدوا في الأرض" ففي تفسير هذه الآية جاء معنى تفسدوا بثلاث تأويلات (الكفر- فعل نهى الله عنه- ممالأة الكفار) وكل هذه الثلاثة فساد في الأرض، لأن الفساد العدول عن الاستقامة^(١).

وقد أراد بها الهلاك والخراب، ومنه قوله تعالى "لو كان فيهما آلهة إلا الله لفسدتا"، قال السمرقندى (لفسدتا) يعنى: لخربت السموات والأرض ولهلك أهلها، ومنه قوله تعالى: "قالت إن الملوك إذا دخلوا قرية أفسدوها"^(٢).

الجذب والقحط، ومنه قوله تعالى "ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس ليذيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون"^(٣).

(١) ينظر؛ النكت والعيون للما وردى، تحقيق السعد ابن عبد المقصود بن عبد الرحيم، (٧٤/١)، نشر

دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان.

(٢) سورة النمل، آية ٣٤.

أخذ المال ظلماً بغير حق ومنه قوله تعالى: "تلك الدار الآخرة نجعلها للذين لا يريدون علواً في الأرض ولا فساداً والعاقبة للمتقين"^(٤).

السحر ومنه قوله تعالى: "إن الله لا يصلح عمل المفسدين" ويتضح مما سبق أن للفساد مدلولات كثيرة في القرآن الكريم وتمش كل معاني الفساد وصوره.

- الفساد في السنة النبوية:

أنت السنة النبوية بمصطلح الفساد في العديد من المواضع ومنها:- معنى تلف الشيء وذهاب نفعه، وذلك في قوله ص "ألا وإن في الجسد مضغة إذا صلحت صلح الجسد كله، وإذا فسدت فسد الجسد كله، ألا وهي القلب"^(٥).

وجاءت بمعنى آخر في إضاعة المال وعدم المحافظة عليه في قوله ص "عن جابر قال: قال رسول الله ص "مسكوا عليكم أموالكم، ولا تفسدوها، فإنه من أضر عمرى فهى للذى أضرها حيا وميتا، ولعقبه"^(٦).

- الفساد من الناحية الفقهية:

اختلف الفقهاء فيما بينهم على وضع مفهوم فقهي للفساد حيث اتجه الرأى (الأول) إلى أن الفساد هو استخدام السلطة العامة من أجل تحقيق أهداف خاصة، واعتمد هذا الاتجاه على ضرورة التفرقة بين ما هو عام وما هو خاص، لذا فإن الفساد هو وسيلة لاستخدام الوظيفة العامة من أجل تحقيق منفعة مادية أو معنوية من خلال مخالفة القواعد القانونية الموجودة^(٧).

^(٣) سورة الروم، آية ٤١ .

^(٤) سورة القصص، آية ٨٣ .

^(٥) أخرجه البخارى ومسلم فى صحيحهما من حديث النعمان بن بشير، ينظر/ صحيح البخارى (٢/١)

كتاب الإيمان، فضل من أستبرأ الدنيا، تحقيق/ محمد زهير بن ناصر الناصر، نشر/ دار طوق النجاة، ط الأولى، ١٤٢٢هـ، وصحيح مسلم، (٣/١٢١٩) كتاب الطلاق، باب أخذ الحلال وترك الشبهات، تحقيق/ محمد فؤاد عبد الباقي، نشر دار إحياء التراث العربى، بيروت.

^(٦) أخرجه مسلم فى صحيحة، (٣/١٢٤٦) كتاب الهبات، باب كراهه تفصيل بعض الأولاد فى الهبه، تحقيق/ محمد فؤاد عبد الباقي، نشر دار إحياء التراث العربى- بيروت..

^(٧) Claphan, 6., third world politics pp. 50-53.

يذهب الاتجاه الثانى إلى أن الفساد هو السلوك المنحرف الذى ينتهك القواعد القانونية والخروج عن المصلحة العامة، وذلك من أجل تحقيق مكاسب شخصية أو عائلية^(٨).

وأخيراً، اتجه الرأى الثالث بأن الفساد هو مجموعة من الاختلالات الكامنة فى الهياكل الاجتماعية والمصاحب لحياسة القوة داخل التنظيمات الإدارية^(٩). واتجه البعض إلى أن الفساد يجب أن يكون أكثر شمولية بحيث لا يقتصر على الفساد الادارى فقط بل يجب أن يشمل القطاع الخاص وذلك حتى يكون جامعاً لجميع الممارسات التى يرتكبها موظفى القطاع العام والخاص والتى من شأنها تضرر بمصلحة المجتمع^(١٠).

- المفهوم القانونى للفساد:

يعرف الفساد قانوناً بأنه: "كل انتهاك للقواعد والضوابط التى يقرها النظام"^(١١)، كما يعرف أيضاً، بأنه: "ممارسات شخصية أو اجتماعية باستخدام وسائل تخالف النصوص القانونية من أجل الحصول على مكاسب ومزايا"^(١٢). وتعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المصدر الأول والأساسى لقواعد مكافحة الفساد وهى الأكثر شمولية وقابلية^(١٣) لتطبيق عالمياً لأنها قننت أحكام العرف الدولى فى هذا المجال حيث تم اعتمادها من قبل

(8) Bendor, 6., corruption institutionalization and political development, V.1, 1-1-1974, p. 64.

(٩) د. عبد الباسط عبد المعنى: بعض الابعاد البنائية للفساد فى القرية المصرية، المجلة الجنائية القومية، المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية، العدد ٢، ١٩٨٥، ص ٥٠.

(١٠) المستشار الدكتور. عبد المجيد محمود: الفساد تعريفه- صورته- علاقته بالأنشطة الإجرامية الأخرى، الجزء الأول، دار النهضة، مصر، طبعة ٢٠١٤، ص ٢٢.

(١١) د. عبد الغفار عفيفى الدويك، نعم للنزاهة، الجهود الوطنية والعربية والدولية فى مكافحة الفساد، القاهرة، مركز المحروسة للنشر والخدمات الصحفية والمعلوماتية، الطبعة الأولى، ٢٠١٤، ص ١٤.

(١٢) د. محمد صادق إسماعيل، د. عبد العال الديري: جرائم الفساد بين آليات مكافحة الوطنية والدولية، القاهرة، المركز القومى للإصدارات القانونية، ٢٠١٥، الطبعة الأولى، ص ١١.

(13) Corruption is an abuse of public power for private gain that hammers the public interest.

الجمعية العامة في ٣١ أكتوبر ٢٠٠٣، حيث دخلت هذه الاتفاقية حيز التنفيذ في ١٤ ديسمبر ٢٠٠٥.

لقد وضعت الاتفاقية نظام شامل للأحكام المتعلقة بالتجريم والعقوبة المخصصة للانحرافات والتي ترتقى إلى وصف الفساد، والجزاءات المقررة لها، والإجراءات المتبعة في ذلك ويتبين من مراجعة المواد من المادة (١٥) إلى المادة (٢٥) من الاتفاقية التي اعتبرت من جرائم الفساد التالية (جرائم رشوة الموظفين العموميين سواء وطنيين أم أجانب- جرائم إساءة استغلال الوظائف- جريمة الاثراء غير المشروع- جريمة الرشوة في القطاع الخاص- جريمة اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص- جريمة غسل العائدات الاجرامية- جريمة المتاجرة بالنفوذ- جريمة الاخفاء- جريمة اعاقه سير العدالة).

فمعرفة الاتفاقية بأنه "سوء استعمال السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة وشخصية"^(١٤).

المطلب الثاني

صور الفساد

نظراً لتطور الحياة وتطور المجتمع بجانبها وتبعية عدم وجود وتعريف شامل ومتفق عليه فقهيّاً للفساد، وكذلك اختلاف القطاعات والمجالات التي يظهر فيها الفساد، أدى ذلك إلى صعوبة حصر أشكال وأنواع الفساد، لذا سوف نقوم بتسليط الضوء على أكثر أنواع الفساد انتشاراً وهي على النحو التالي:-

أولاً- الفساد حسب القطاع

١- فساد القطاع العام:

نتفق جميعاً أن وظيفة القطاع العام هي المنوط بها تحقيق النمو الاقتصادي والاجتماعي ومراعاة المصالح العامة للدولة، ولكنها في الوقت ذاته قد تكون حقل واسع لانتشار الفساد بمختلف أشكاله سواء المالي أو الإداري أو الاقتصادي، فقد يستغل الموظف العام الوظيفة الحكومية لتسهيل المصالح الشخصية على حساب الدولة، مما قد

(14) Claphan, 6., third world politics pp. 50-53.

يؤدى إلى إضاعة أموال الدولة فى حين أنها الجهة التى تقوم بتعويض الخسائر وتغطية السرقات التى تتم فى قطاعاتها المختلفة^(١٥).

٢ - فساد القطاع الخاص:

قد يكون لنفوذ مؤسسات القطاع الخاص له تأثير كبير على سياسة الدولة، فقد تكون المغريات المتمثلة فى الرشاوى والهدايا وغيرها من السبل الالتوائية من أجل تحقيق مصالح شخصية مثل الإعفاء من الضرائب لغير المستحقين أو الحصول على دعم أو إعانات أو مساعدات غير مستحقة.

فقد جاء فى تقرير منظمة الشفافية الدولية إلى أن شركات الولايات المتحدة الأمريكية هى أكثر الشركات الممارسة لأعمال غير مشروعة تليها الشركات الفرنسية ثم الصينية وأخيراً الألمانية، كما جاء أيضاً بتقرير صندوق النقد الدولى إلى أن أكثر من ٨٠% من الأموال التى تمنحها البنوك الأمريكية إلى الدول النامية تعود مرة أخرى إليها أو إلى البنوك السويسرية ولصالح حسابات المسئولون فى تلك الدول، كما نشرت الصحف الأمريكية تقريراً للأمم المتحدة تبين فيه أن الولايات المتحدة الأمريكية تهدر سنوياً ما يقارب من ٤٠٠ مليون دولار نتيجة للإدارة المالية السيئة للمال العام^(١٦).

ثانياً- الفساد حسب المجال:

١ - الفساد الأخلاقى والاجتماعى:

وهو استبدال المبادئ والأخلاق الحميدة بعبادات وسلوكيات شاذة وغريبة فى المجتمع ويؤدى ذلك إلى انتشار العديد من الجرائم السلوكية، فانهطاط سلوك الفرد وانسياقه وراء نزواته ورغباته يؤدى إلى انتشار الفواحش والرذيلة حتى يمتد جذوره إلى المؤسسات الاجتماعية المسؤولة فى تنشئة الأفراد وتدينهم (كالمدارس- الجامعات) وهذا الخل الذى

^(١٥) د. عطا الله خليل: مدخل مقترح للائحة الفساد فى العام العربى، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٤٣٠.

^(١٦) د. محمد سعيد بسيونى: تأثير الفساد فى الأداء الاقتصادى للحكومة بالتطبيق على بعض دول الشرق الأوسط وآسيا الوسطى، مجلة مصر المعاصرة، العدد ٥١١ السنة ١٠٤ يوليو ٢٠١٣ ص ٤٦١.

قد يصيب تلك المؤسسات الاجتماعية يكون له الدور الأصيل في إنشاء مجتمع فاسد لا أخلاق له^(١٧).

٢ - الفساد الإداري:

يمثل الفساد الإداري الانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية وهي تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لمهام وظيفته في منظومة التشريعات والقوانين التي تغتم الفرصة للاستفادة من الثغرات بدل الضغط على صناع القرار والمشرعين لمراجعتها وتحديثها باستمرار، وهنا تتمثل مظاهر الفساد في: عدم احترام أوقات ومواعيد العمل في الحضور والانصراف، الامتناع عن أداء العمل أو التراخي والتكاسل وعدم تحمل المسؤولية وإفشاء أسرار متعددة ومتداخلة وغالباً ما يكون انتشار أحدها سبباً مساعداً على انتشار بعض المظاهر الأخرى، فالفساد الإداري هو استغلال الموظف العام لموقعه وصلاحياته لمخالفة القوانين وتحقيق المصلحة الفردية على حساب المصلحة العامة.

٣ - الفساد الاقتصادي:

يرى الباحثين أن الفساد الاقتصادي يعنى (سوء استخدام الوظيفة أو المنصب عموماً لتحقيق منفعة خاصة) ويرى البعض الآخر الفساد الاقتصادي هو (جعل الجانب المادي الهدف الوحيد للنشاط الاقتصادي الذي يمارسه الإنسان المعاصر دون مراعاة للقيود الشرعية التي تنظم أحكام المال، أو التقاف للجوانب الأخرى التي يكتمل بها البناء الاقتصادي كالقيم والمبادئ الأخلاقية والروحية).

فالفساد الاقتصادي يعتبر انعكاساً لسوء الإدارة الاقتصادية وعدم وضع السياسات الملائمة التي تتواءم مع تغيير الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في البلاد، فضلاً على عدم وجود نظام رقابي فعال يتابع سير القطاعات الاقتصادية المختلفة وتصرفات القائمين على هذه القطاعات، الأمر الذي يترتب عليه تغيرات في المستويات الاقتصادية وحدوث بعض الأزمات وارتفاعات متتالية في المستويات العامة للأسعار، ويزداد الأمر

(١٧) د. احمد عبد الهادي: الانحراف الادارى فى الدول النامية، مركز الإسكندرية للكتاب، ١٩٩٩،

سوءاً مع الانخفاض فى الدخل الفردى الحقيقى لمواطنى الدولة وهنا يبدو الفساد الاقتصادى واضحاً ومؤثراً، خاصة إذا ثبت أن مرجع ذلك هو فساد القائمين على النظام الاقتصادى والمختصين برسم اطاره أو وضع سياسته وخطته الحالية والمستقبلية.

٤ - الفساد المالى:

يعتبر الفساد المالى من أهم مظاهر الفساد ويعنى مخالفة القوانين والقواعد التنظيمية للعمل المالى فى مؤسسات الدولة ومخالفة القواعد والأحكام الخاصة بطبيعة عمل كل إدارة أو مؤسسة، ويتمثل هذا الفساد فى صورة (الرشاوى، الاختلاس، التهرب الضريبى، تخصيص الأراضى، والمحاباة، والمحسوبية فى التعيينات الوظيفية، وإعادة تدوير المعونات الأجنبية لبعض الفئات، وقروض المجاملة التى تمنح بدون ضمانات، وعمولات عقود البنية التحتية، ظاهرة الإسراف فى استخدام المال العام، والذى يأخذ أشكالاً وصوراً مختلفة^(١٨).

ثالثاً- الفساد حسب النطاق الجغرافى:

١ - الفساد المحلى:

وهو يمثل الفساد المنتشر داخل أركان الدولة الواحدة ولا يتعدى حدودها الإقليمية وهو الأكثر انتشاراً، فجوهر هذا الفساد يتمثل فى الموظفين العموميين بمختلف مناصبهم من خلال استغلال نفوذهم من أجل تحقيق أغراض شخصية قائمة على العمل الغير مشروع.

٢ - الفساد الدولى:

نظراً لتطور مجالات الحياة والتداخل الدولى فى مختلف المجالات تجاوز الفساد حدود الدولة الواحدة وأصبح أكثر انتشاراً فهذا النوع واسع النطاق ويأخذ أبعاد عالمية ضمن نطاق الاقتصاد الحر، وهو أخطر أنواع الفساد وأكثرهم تهديداً لمستقبل الدول

(١٨) د. أحمد أنور: الفساد والجرائم الاقتصادية فى مصر، مصر العربية للنشر، القاهرة، ٢٠٠١،

والشعوب، لأنه قد يصل الأمر إلى تبادل المنافع والمكاسب الذاتية نتيجة لترابط شركات محلية بأخرى دولية وقيادات سياسية ويصعب الفصل بينهما^(١٩).

وتجدر الإشارة إلى تقرير منظمة الشفافية الدولية لسنة ٢٠٠٥ إلى أن كبار الموظفين في أكثر من ١٣٦ دولة يتقاضون رشاوى في شكل مرتبات نظير تقديم خدمات غير شرعية لتلك الشركات، وحسب ما جاء في هذا التقرير إن قطاع المقاولات وصناعة الأسلحة في الدول الكبرى يحتل المرتبة الأولى في أكثر القطاعات تقدماً للرشاوى إلى المسؤولين الحكوميين في الدول النامية من أجل تحقيق مصالح شخصية، أو من أجل تقديم خدمات إلى الشركات، وجاء في التقرير أيضاً أن الشركات الأمريكية هي الأكثر استغلالاً لفساد هذه الدول للحصول على المشاريع.

المطلب الثالث

أسباب الفساد

الفساد كفعل يتأثر بالعديد من الأسباب والعوامل المختلفة وهي الدافعة لارتكاب تلك الظاهرة الخطيرة ولا يمكن إرجاعها إلى سبب بعينه فهي تختلف من دولة إلى أخرى، ويزداد تفشيها كلما توافر المناخ المناسب لذلك، فالفساد له أسباب سياسية وأخلاقية واجتماعية واقتصادية، كما أنه له تأثير كبير في القيم الأخلاقية والعدالة وسيادة القانون، ويعتبر الفساد شأناً حساساً محاط بالكتمان نظراً لطبيعته ودلالته السلبية مما يجعلنا نتعرض لأسبابه مع إيجاز.

أولاً- الأسباب الإدارية:

نظراً لوجود العديد من الهياكل القديمة للأجهزة الإدارية لم يطولها التطوير أو التغيير، وكذلك لغياب قواعد العمل والإجراءات المكتوبة ومدونات السلوك للموظفين في قطاعات العمل العام والاهلي^(٢٠)، وتفشى ظاهرة الفوضى الإدارية وسوء التخطيط

(١٩) TANZI, Vito: corruption around the world causes consequences, scope and cures, IMF staff paper, vol. 45, no. 4, 2007, pp. 31-35.

(٢٠) د. رضا حسن الشرقاوي: منظومة الفساد وطرق مكافحته في ضوء أحكام القانون الإداري، بحث علمي مؤتمر الضوابط القانونية والاقتصادية لمكافحة الفساد، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٢٢ ص ٤٠٥.

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 (الأولى) بعض أداء الأجهزة الرقابية وذلك عن طريق تعيين قيادات غير مؤهلة على رأس هذه الأجهزة (الثانية) تدخل الاختصاصات في الوظيفة العامة، حيث يلجأ الموظف الفاسد إلى إصدار قرارات في غير اختصاصه استناداً إلى عدم وضوح النظم لهذا الاختصاص.

ثانياً- الأسباب الاقتصادية:

يكثر انتشار الفساد في الدول الفقيرة بصورة أكثر اتساعاً منه في الدول الغنية والمتقدمة اقتصادياً، فغالباً ما يعاني كثير من الموظفين والعمال تدنياً في الأجور والمرتبات مما يدفعهم إلى ارتكاب العديد من صور الفساد التي يجرمها القانون حيث يضعفون أمام المغريات المادية، فيلجأ البعض منهم إلى البحث عن المصادر الغير مشروعة والانحرافات أو الخروج على القانون والنظم وذلك بارتكاب الأعمال التي تنطوي على الفساد والانحراف كاختلاس المال العام أو الحصول على رشاوى من أصحاب المصالح.

ثالثاً- الأسباب السياسية:

قد يرجع عدم الالتزام بمبدأ الفصل بين السلطات الثلاث (التشريعية- القضائية- التنفيذية) 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 سبباً مشجعاً على الفساد.

وقد ينتج في ضعف المستوى السياسي والمساهمة الشعبية في الحياة العامة وكذا تراجع وضعف أجهزة الرقابة والمحاسبة على الإدارات والخدمات العامة إلى توافر البيئة الخصبة لارتكاب الانحرافات وجرائم الفساد.

ففي الدول النامية سياسياً، تكون الحقوق والحريات العامة مثل حرية الرأي والتعبير وحرية الصحافة والإعلام غير مصونة أو محمية بقواعد قانونية واضحة رادعة، مما يؤدي إلى ضعف الرقابة على الانحرافات والفساد، فغالباً تكون التعيينات والوظائف القيادية في الدول النامية مقتصرة على أهل الثقة وليس ذوي الخبرات والمؤهلات.

رابعاً- الأسباب الاجتماعية:

قد ينتج في انتشار الفقر والجهل وانعدام الوازع الديني إلى انتشار ظاهرة الفساد وضعف وتدنى التربية والتعليم والإعلام والثقافة لهما دور كبير في تفشي الفساد بكيان المجتمع، فالتعليم يعتبر حجر الأساس في بناء المجتمع السليم، فإذا صلح التعليم صلح المجتمع وإذا فسد فسد.. وهنا تلعب دور شخصية المدرس أو المعلم أو الأستاذ الجامعي دوراً جوهرياً في تكوين شخصية الطالب حتى تتأثر شخصيته بشخصية معلمه، فيجب أن يكون للمعلم مصدر الرزق أو الراتب الذي يجعله يناهض نفسه عن أي انحرافات أو سلوكيات قد تؤثر على شخصية الطالب، فتدنى المرتبات أو المعاشات لتلك الفئة يؤدي إلى خضوع هؤلاء للمغريات المادية والعينية، مما يدفعهم إلى قبول الرشوة، والهدايا، الوساطة والمحسوبية، ويتعاملن مع طلابهم أو تلاميذهم كل على حسب ما يقدمه من أموال أو هدايا أو محسوبية مما قد يؤدي إلى خلق جيل جديد أناني انتهازي، تحطمت لديه كل القيم والمثل العليا التي يبحث عنها في أستاذه لذا تنشأ مهن ووظائف بعيدة كل البعد عن القيم الأخلاقية مهما كانت درجاتهم العلمية.

كما تلعب الأسرة دوراً هاماً وأساسياً في تربية النشء ويرتبط ذلك بظروف كل أسرة وقدراتها الاقتصادية والثقافية والأخلاقية، فبمقدور الأسرة إذا توافرت لها البيئة الصالحة فيمكنها من تخريج نشء يتمتع بمستوى علمي وأخلاقي مشرف، وكذا يلعب الوازع الديني دوراً هاماً في مكافحة الانحرافات وجرائم الفساد بحيث أن كانت الأديان السماوية تحرم الفساد والانحرافات التي من شأنها الإضرار بمصالح العباد والبلاد.

وأخيراً، يلعب الإعلام ووسائل السوشيال ميديا دوراً هاماً في تشكيل ثقافة الأفراد وأخلاقهم، فمن خلالها يمكن توجيه سلوكيات وأفكار المواطنين سواء لما هو صالح أو فاسد.

خامساً- الأسباب القانونية:

من الأسباب الرئيسية لظهور الفساد ضعف التشريعات حيث إذا تقلص دورها يؤدي إلى انتشار الفساد، فمن خلال إصدار تشريعات قانونية رادعة وحاسمه وخالية من التغيرات التي ينتهزها الفاسدون لارتكاب الجرائم دون محاسبه يمكن مواجهة تلك الجرائم والانحرافات.

فيجب إجراء التعديلات القانونية على التشريعات القديمة لتواكب التغيرات الحالية الحديثة، فغياب العدالة الناجزة أو تراخيها يؤدي كذلك إلى انتشار الظلم والفساد. فمن المعروف أن كل مجتمع له نظام اقتصادي وسياسي واجتماعي تحدده القوانين والأنظمة التي تستهدف احترام واستقرار النظام في المجتمع، 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 والجمعيات (الأسرة/ العائلة/ القبيلة/ العشيرة) ويظهر الفرق بين هذه المجتمعات عندما تحدث مخالفة، ففي المجتمعات المتقدمة ثقافياً وقانونياً يعترض المواطنين الموجودون في مكان المخالفة على سلوك المخالف، وقد يقاومونه بكافة الوسائل المادية والمعنوية، أما في الدول المتأخرة فغالباً لا تجد مثل هذه المقاومة وإن وجدت تكون مقاومة ضعيفة لا يمكن من خلالها ردع المخالف فيكون نموذج قد يتكرر من أي مخالف آخر نتيجة عدم وجود ردع لتلك المخالفة.

كما تلعب السلطة القائمة على تطبيق القانون وحماية النظام دوراً هاماً في انتشار ظاهرة الفساد من عدمه، فالتعاضد من جانب السلطات العامة سواء السلطة التنفيذية، القضائية، التشريعية) يلعب دوراً هاماً في ظاهرة الفساد، فالسلطة التنفيذية بما لها من سلطات الضبط الإداري والرقابة السابقة على وقوع الجريمة 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 الجرائم تلعب دوراً هاماً في انحسار أو انتشار ظاهرة الفساد.

أما السلطة التشريعية فمن خلال إصدارها للتشريعات القانونية اللازمة لمكافحة مثل هذه الجرائم تستطيع أن تحقق الإصلاح المالي والإداري في كافة مؤسسات الدولة.

سادساً- أسباب ثقافية:

عدم نشر الوعي بمقدرات الوطن التي تهدر هباء من جانب المسؤولين وتعتمد عدم تناول تلك الوقائع إعلامياً قد يؤدي إلى نشر ظاهرة الفساد في مؤسسات الدولة، فالرشاوى المادية التي يتلقاها المسؤولين أو القيادات الإدارية قد يكون عامل رئيسي في انهيار المنظومة التي يتدارسونها.

الفصل الأول

جرائم الفساد المالي

لما كانت الدولة قد أعطت سلطات لموظفيها لتدبير شئونها، فلا بد من ممارسة تلك السلطات في إطار من الحيطة والعدالة حتى تحقق تلك السلطات الغرض الذي من أجله منحت، إذا حدث أى اعتداء من موظفى الدولة على المال العام أو انصرفوا بالوظيفة عن غرضها، فإن ذلك ينطوى على عدوان صارح على مصالح جوهرية ينهض عليها البناء الاجتماعى للدولة، بحيث لا تستقيم الحياة بدونه مما يقضى فى النهاية إلى اعتبار الفعل مكوناً لجريمة جنائية يستحيل التنازل عن حماية القانون لها، فجرائم الرشوة أو اختلاس المال العام أو الاستيلاء عليه أو الغدر أو التربح أو الإضرار بالمال العام أو جرائم التزيف أو التزوير إنما تمثل عدواناً صارخاً على مصلحة عليا للدول تهز الثقة فى كيانها الاجتماعى وتجعل من السلطات التى منحت للموظفين لتسيير شئون الدولة سبباً مسلطاً على كيانها^(٢١).

فكان لزاماً عليها تجريم ذلك السلوك الذى يؤدى إلى نتائج تضر بالمصالح العليا للبلاد ولا يخرج هذا عن الإطار العام لأهداف قانون العقوبات التى تتمثل فى حماية المصالح المشتركة للأفراد جميعهم مع تحقيق أكبر قدر من العدالة لهم مما يؤدى فى النهاية لتوفير الطمأنينة اللازمة لأفراد المجتمع^(٢٢).

وهذه الطائفة من الجرائم تجمعها رابطة وحدة المصلحة التى أراد المشرع حمايتها، وهذه المصلحة ليست مالية فقط تتمثل فى الحفاظ على أموال الدولة العامة، وإنما هناك مصلحة للدولة فى تنظيم وحسن إدارة الأجهزة لضمان السير الطبيعى للإدارة العامة^(٢٣).

(٢١) د. مدحت عبد الحليم رمضان: "دروس فى قانون العقوبات، القسم الخاص"، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨م، ص ٤٨٨.

(٢٢) د. أحمد فتحى سرور: الوسيط فى قانون العقوبات، القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥م ص ٤٣.

(٢٣) د. محمد سامى العوانى: الأحكام العامة لجرائم العدوان على المال العام، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١٢، ص ٢٢.

لذا، سوف نستعرض في هذا الفصل صور الجرائم التي تشكل جرائم فساد ووضع عقوبات لها في قانون العقوبات المصرى حيث سنتناول في (المبحث الأول) جريمة الرشوة والجرائم الملحقة بها وفي (المبحث الثانى) جرائم التعدى على المال العام وأخيراً في (المبحث الثالث) سنتناول جرائم الإضرار بالأموال والمصالح.

المبحث الأول

جريمة الرشوة والجرائم الملحقة بها

جريمة الرشوة هي اتجار الموظف العام بأعمال وظيفته التي عهد بها إليه لتحقيق مصلحة من وراء ذلك، فهي تقترض اتفاق ما بين شخص يعرض على آخر جعلاً أو فائدة أو منفعة لأداء عمل من أعمال وظيفته ويقبلها ذلك الآخر ويسرى ذلك أيضاً على الطلب والأخذ، فجريمة الرشوة لا تتم إلا بانعقاد الاتفاق غير المشروع بين الراشى والمرتشى أو الوسيط بينهما فى ذلك، وعلى ذلك فالأصل أن الرشوة هي جريمة موظف عام، ذلك أن هذا الأخير إنما يتقاضى أجر على ما يقوم به من عمل، ولذلك يكون مستحيلاً أن يقبل أجر عليه من الغير، فضلاً أن أن شيوع هذه الجريمة يجعل الأغنياء وخدمهم القادرين على إنجاز مصالحهم عن طريق ما يبذلونه من مقابل للموظف العام، ومن شأن ذلك أن يجعل الوظيفة العامة وواجباتها ومصالح الناس محلاً لمساومات رخيصة تتحدر بها على مستوى غير لائق^(٢٤).

فتنص المادة ١٠٣ من قانون العقوبات على أن: "كل موظف عمومى طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لأداء عمل من أعمال وظيفته يعد مرتشياً ويعاقب بالسجن المؤبد أو الغرامة التي لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد على ما أعطى أو وعد به".

كما نص في المادة ١٠٣ مكرر بأنه: "يعتبر مرتشياً ويعاقب بنفس العقوبة المنصوص عليها في المادة السابقة كل موظف عمومى طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لأداء عمل يعتقد خطأً أو يزعم أنه من أعمال وظيفته أو للامتناع

(٢٤) د. حسنين عبيد: دروس فى الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥،

عنه... وترجع علة التجريم هو الحفاظ على نزاهة الوظيفة العامة والدرء بها من خطر استغلالها من قبل الموظفين المنحرفين، وهو حق أساسي لكل مجتمع منظم، فالإتجار من أعمال الوظيفة العامة يهبط بها إلى مستوى السلع ويجردها من عمومها باعتبارها خدمات تؤديها الدولة لأفراد الشعب، ويسلب الدولة الثقة في موظفيها والتي يجب أن يحظونها في نظر المواطنين^(٢٥).

كما تعهد الرشوة أحكام القانون حيث تضع الشروط لانتفاع الأفراد بالخدمات العامة، إذ تعنى الرشوة الالتزام بأداء مقابل لا يفرضه القانون ولا اللوائح. كما أنها إذا استشرت في مجتمع ما تعنى إثراء الموظف العام دون سبب مشروع على حساب أفراد يحتاجون إلى الخدمات العامة التي عهد عليه بتقديمها إليهم دون إلزام بأداء مقابل إليه والمتمثل في العطية التي تدفع مقابل إنجاز العمل^(٢٦).

المطلب الأول

أركان جريمة الرشوة

ورد النص على تجريم الرشوة في المواد ١٠٣، ١٠٣ مكرر، ١٠٤، ١٠٤ مكرر من قانون العقوبات، فنصت المادة ١٠٣ من قانون العقوبات على أنه: "كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لأداء عمل من أعمال وظيفته يعد مرتشياً ويعاقب بالسجن المؤبد وبغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد على ما أعطى أو وعد به".

وتنص المادة ١٠٣ مكرر على أنه: "يعتبر مرتشياً ويعاقب بنفس العقوبة المنصوص عليها في المادة السابقة كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لأداء عمل يعتقد خطأً أو يزعم أنه من أعمال وظيفته أو للامتناع عنه".

(٢٥) د. فتوح الشاذلي: شرح قانون العقوبات القسم الخاص، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٦، ص ٢٦.

(٢٦) د. محمود نجيب حسني: شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، القاهرة، دار النهضة العربية، ص ١٤.

وتنص المادة ١٠٤ عقوبات على أن: "كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية للامتناع عن عمل من أعمال وظيفته أو للإخلال بواجباته أو لمكافئته على ما وقع من ذلك يعاقب بالسجن المؤبد وضعف الغرامة المنصوص عليها في المادة ١٠٣ من هذا القانون".

وتنص المادة ١٠٤ مكرر عقوبات على أن: "كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لأداء عمل من أعمال وظيفته أو يعتقد خطأً أو يزعم أنه من أعمال وظيفته أو للامتناع عنه، أو للإخلال بواجبات الوظيفة يعاقب بعقوبة الرشوة المنصوص عليها في المواد الثلاث السابقة حسب الأحوال حتى ولو كان يقصد عدم القيام بذلك العمل أو عدم الامتناع عنه أو عدم الإخلال بواجبات الوظيفة".
ومن خلال مطالعة تلك النصوص يتضح أن لجريمة الرشوة أركان ثلاثة: أولها؛ صفة الموظفة العام واختصاصه بالعمل المطلوب منه فعلاً أو زعماً أو اعتقاداً خاطئاً، والركن الثاني؛ هو النشاط المادي الصادر من الموظف العام سواء تمثل في الطلب لعطية من صاحب الحاجة أو أخذها أو قبولها لنفسه أو لغيره مقابل أداء العمل المطلوب، أما الركن الثالث؛ هو الركن المعنوي المتمثل في القصد الجنائي، ولذا سوف نتناول تلك الأركان وذلك على النحو التالي:-

الركن الأول: صفة المرئشي (الموظف العام)

جاءت المادة ١١١ عقوبات ببيان خمس طوائف اعتبرتهم من الموظفين العموميين، حيث استوعبت تلك الطوائف المدلول المحدد لذلك في القانون الإداري والذي يتسع لفكرة الموظف الفعلي والحكمي ولذلك فإن صفة الموظف العام تتطلب توافر الشروط الآتية:

١- المساهمة في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بطريق الاستغلال المباشر، أي عن طريق التعيين القانوني وإلا فلا يعد موظفاً عاماً من يقع تعيينه باطلاً أو لم يستوف شروط التعيين.

٢- أن تكون مساهمته في إدارة المرفق العام عن طريق التعيين من السلطة المختصة بذلك قانوناً، فالأصل أن يستوفى الموظف العام شروط التعيين المنصوص عليه قانوناً كالجنسية والسن واللياقة الطبية، واللياقة الفنية، وأن يأتي تعيينه من قبل السلطة المختصة.

والموظف العام إما يكون (موظف فعلى) يباشر عملاً وظيفياً دون أن يكون له صفة الموظف الحقيقي، أو لأنه لم يصدر قراراً بتعيينه أو وقع قرار تعيينه باطلاً لعدم استيفاءه شروط التوظيف المنصوص عليها قانوناً، وهذا ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري^(٢٧).

تجاوز المشرع الجنائي في باب الرشوة عن مفهوم الموظف العام المستقر في القانون الإداري بالمعنى الفني، وأيضاً على فكرة الموظف الفعلى بل أخذ في الاتساع ليتفق مع تطور الظروف الاقتصادية والاجتماعية حيث ضم فئات عديدة من الأشخاص وردت ذكرهم في المادة ١١١ من قانون العقوبات اعتبرهم المشرع في حكم الموظفين العموميين (الموظف العام الحكمي)^(٢٨).

(٢٧) د. فتوح الشاذلي، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٦، ص ٣.

(٢٨) فتقرر المادة ١١١ من قانون العقوبات رقم ١٢٠ لسنة ١٩٦٢ أنه: "يعد في حكم الموظفين في تطبيق نصوص هذا الفصل كل من:-

- ١- المستخدمين في المصالح التابعة للحكومة أو الموضوعة تحت رقابتهم.
- ٢- أعضاء المجالس النيابية العامة أو المحلية سواء كانوا منتخبيين أو معينين.
- ٣- المحكمون أو الخبراء ووكلاء الديانة والمصفون والحراس القضائيون.
- ٤- كل شخص مكلف بخدمة عامة.
- ٥- أعضاء مجالس إدارة ومديرو ومستخدمو المؤسسات والشركات والجمعيات والمنظمات والمنشآت إذا كانت الدولة أو إحدى الهيئات العامة تساهم في مالها بنصيب ما بأية صفة "العاملون في القطاع العام"، كما أضافت المادتان ٢٢٢ ٢٩٨ من قانون العقوبات الأطباء وشهود الزور في حالات معينة إلى فئات الموظفين العموميين في تطبيق نصوص الرشوة، كما نصت بعض القوانين الخاصة على اعتبار بعض الأشخاص موظفين عموميين عن تطبيق أحكام قانون العقوبات، وبالتالي تعتبر كذلك بالنسبة لجريمة الرشوة منهم العاملون في الجمعيات التعاونية والقائمون على شؤون الأحزاب السياسية والعاملين بها.

تنص المادة (٢٢٢) عقوبات على أن: "كل طبيب أو جراح أو قابله أعطى بطريق المجاملة شهادة أو بياناً مزوراً بشأن حمل أو مرض أو عاهة أو وفاة مع علمه بتزوير ذلك، يعاقب بالحبس أو بغرامة لا تتجاوز خمسمائة جنيه مصري، فإذا طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية للقيام

الركن المادى [النشاط الإجرامى]:

يقوم الركن المادى فى جريمة الرشوة على أخذ الموظف العام أو من فى حكمه عطية أو يقبل وعد بها أو يطلب شيئاً من ذلك لنفسه أو لغيره لقاء القيام بعمل من أعمال الوظيفة أو الامتناع عن القيام بعمل من أعمال الوظيفة أو الإخلال بواجب من واجبات الوظيفة، على أن يكون هذا العمل يدخل فى اختصاص الموظف فعلاً أو زعماً أو اعتقاداً خاطئاً منه على خلاف الواقع.

ف نجد أن السلوك الآثم والنشاط الاجرامى الذى يأتى به الموظف العام يأخذ ثلاثة صور (الطلب- القبول- الأخذ) والموضوع الذى يرد عليه هذا النشاط القيام بعمل من أعمال الوظيفة أو الامتناع عن القيام بها أو الإخلال بواجباتها.

ف السلوك الآثم للموظف العام يتمثل فى:-

١) الطلب:

الطلب هو تعبير يصدر عن الموظف العام بإرادته المنفردة يعرض عمله الوظيفى لقاء فائدة أو وعد بفائدة، وتقع الرشوة بمجرد الطلب دون العرض من جانب صاحب الحاجة، بل حتى ولو تم رفض الطلب من جانب هذا الأخير إذ لا يلزم لوقوع الجريمة هنا قبول الحاجة^(٢٩).

٢) القبول:

القبول فى صدور جريمة الرشوة هو كل تعبير يصدر عن الموظف ينبىء عن قبوله العطية أو الوعد، فيكفى لوقوع جريمة الرشوة أن يقبل الموظف الوعد بالعطية الذى صدر من الراشى دون غيره عما إذا كان الراشى قد نفذ هذا الوعد أو نكل عن تنفيذه، إذ يكفي مجرد صدور القبول من المرتشى لوقوع جريمة الرشوة تامة كاملة، وللمحكمة أن

بشيء من ذلك أو وقع الفعل نتيجة لرجاء أو توصية أو وساطة يعاقب بالعقوبات المقررة فى باب الرشوة ويعاقب الراشى والوسيط بالعقوبة المقررة للمرتشى أيضاً".

تنص المادة ٢٩٨ عقوبات فى فقرتها الأولى على أنه: "إذا قبل من يشهد زوراً فى دعوى جنائية أو مدنية عطية أو وعداً بشيء ما يحكم عليه هو والمعطى أو من وعد، بالعقوبات المقررة للرشوة أو لشهادة الزور إن كانت هذه أشد من عقوبة الرشوة".

(٢٩) د. محمد عيد الغريب: شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، طبعة ٢٠٠٣، ص ٧٣.

تتحقق من توافر القبول من جميع ظروف الواقعة وفقاً لما تستبينه من أدلة الإثبات المطروحة عليها ولا يشترط فيه أن يكون في صورة معينة، فيستوى أن يصدر شفاهة أو كتابة صراحة أو ضمناً، وقد تستبين المحكمة القبول الضمني من سكوت الموظف في ظروف معينة تقيد معنى القبول^(٣٠).

(٣) الأخذ:

إذا كان مقابل الرشوة ذات طبيعة مادية فإن الأخذ يعنى التسليم، فهو فعل يحصل به الراشى على الحياة بنية ممارسة السلطات التي تتطوى عليها، وليس بشرط أن يصدر التسليم عن الراشى، فقد يصدر عن وسيط حسن النية أو يرسل المقابل بالبريد، وفي هذه الحالات يعد الأخذ متحققاً حين يعلم الموظف بالغرض من التسليم أو الإرسال، فيقرر الاحتفاظ بهذا المقابل، ويجوز أن يكون التسليم رمزياً، وإذا تجرد مقابل الرشوة من الطبيعة المادية فكان مجرد منفعة، فإن الأخذ يعتبر متحققاً حيث يحصل المرتشى على المنفعة كما لو باشر الصلة الجنسية التي اعتبرت مقابل الرشوة^(٣١).

يجب أن ينصب الطلب والقبول أو الأخذ على فائدة أو عطية أو وعد بها، ولم يشترط المشرع أن تكون تلك المنفعة أو العطية من طبيعة خاصة، فيستوى أن تكون مالياً مادياً، نقدي أو غير نقدي، وأن تكون منفعة يجلبها الراشى للمرتشى، كترقية أو علاوة، أو قضاء سهرة معه، أو توظيف ابنه أو إلحاقه بإحدى المدارس ولا عبء بعد هذا بقيمة الفائدة- مهما كنت تافهة- وقد تكون هذه القيمة غير ظاهرة، كما لو باع الراشى للمرتشى مالا، أو شيئاً كبير القيمة بثمن بخس حيث يعتبر الفارق بين السعيرين هو المقابل في جريمة الرشوة، فالرشوة هنا تقع بجميع الحالات التي يصير فيها وضع الراشى أفضل من ذي قبل نتيجة سعى الراشى^(٣٢).

فيجب أن يستهدف النشاط الاجرامى تحقيق غاية تتمثل- بصفة عامة- في الاتجار بالوظيفة العامة، سواء كان ذلك في صور أداء عمل من أعمالها أو الامتناع عن عمل من أعمالها أو الإخلال بواجباتها.

(٣٠) د. أحمد فتحي سرور: الوسيط في قانون العقوبات، القسم الخاص، طبعة ١٩٧٩، ص ١٣٠.

(٣١) د. محمود نجيب حسنى: شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، ١٩٨٧، ص ١٨.

(٣٢) نقض ٢٥ ابريل ١٩٦٧، مجموعة الأحكام- س١٨، رقم ١١٤، ص ٥٨٤.

(١) أداء عمل من أعمال الوظيفة.

(٢) الامتناع عن عمل من أعمال الوظيفة.

(٣) الإخلال بواجبات الوظيفة.

الركن المعنوي [القصد الجنائي]:

الرشوة جريمة عمدية فيشترط لتوافرها القصد الجنائي، أى إتجاه إرادة الموظف إلى جميع عناصر الفعل المادى المكون للرشوة كما وصفه القانون، فلا يكفي أن يطلب الموظف أو يقبل أو يأخذ الوعد أو العطية، بل يجب أن يتوافر كذلك علمه بأن المقصود بالوعد أو العطية أن يكونا مقابلاً لعمل أو امتناع يختص هو به أو يزعم أو يعتقد خطأ أنه من اختصاصه، فإذا كان يعتقد وقت تقديمه العطية له أنها لغرض بريء فلا تتوافر في حقه الجريمة^(٣٣).

قرر المشرع لجريمة الرشوة عقوبة أصلية وعقوبتين تكميليتين وجوبيتين إضافة إلى العقوبات التبعية المترتبة على الحكم بعقوبة الجنائية بصفة عامة.

العقوبة الأصلية:

السجن المؤبد وغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد على ما أعطى أو وعد به وطبقاً للمادة (٤٤) عقوبات، يلزم الجناة إذا تعددوا بهذه الغرامة متضامنين على أنه إذا تعدد المرتشون واختلف نصيب كل منهم فى الرشوة فإن الغرامة الواجب الحكم بها فى هذه الحالة تحدد حسب مقدار ما استولى عليه كل من المرتشين أو الذى كان موضوعاً لطلبهم أو قبولهم الرشوة، وإذا دعت رافة القضاة تخفيف العقوبة الأصلية وفقاً للمادة (١٧) عقوبات فلا يجوز أن يمتد ذلك إلى الغرامة النسبية وذلك باعتبار أن المادة المذكورة لا تشمل غير العقوبات المقيدة للحرية، هذا إلى أن رد مبلغ الرشوة إلى الراشى لا يعفى من هذه الغرامة، وذلك باعتبار أنها عقوبة، وإن خالطها التعويض وليست تعويضاً^(٣٤).

(٣٣) د. رمسيس بهنام: الجرائم المصرية بالمصلحة العمومية، طبعة ١٩٨٦، ص ٣٠.

(٣٤) د. أحمد فتحى سرور، مرجع سابق، ص ١٥٩.

العقوبة التكميلية:

فرض المشرع بالإضافة للعقوبة الأصلية عقوبتين تكميليتين هما: الغرامة والمصادرة.

أ- الغرامة:

نصت المادة (١٠٣) على أن يعاقب المرتشى بغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد على ما أرشى به.

ب- المصادرة:

نصت المادة (١١٠) عقوبات على أنه: "يحكم في جميع الأحوال بمصادرة ما يدفعه الراشئ أو الوسيط على سبيل الرشوة، والمصادرة تشمل النقود وغيرها من القيم المنقولة التي كانت موضوعاً لجريمة الرشوة، ويجب الحكم بالمصادرة إن كان الراشئ أو الوسيط قد قدم الشيء إلى المرتشى ولو لم يكن هذا الأخير قد حازه بعد، كما إذا ضبطت الجريمة عند حد الوعد بتقديم العطية، ولا يشترط للمصادرة أن تقدم العطية إلى المرتشى نفسه، بل يكفي أن تقدم إلى من يمثله أو إلى الغير، ولا يجوز الحكم بالمصادرة إذا تعذر ضبط العطية أو اتخذت صورة الفائدة غير المادية^(٣٥)(٣٦).

المطلب الثاني

الجرائم الملحقة بالرشوة

جرم المشرع عدة أفعال وجعلها جرائم ملحقة بجريمة الرشوة وهذه الجرائم والتي تتحد في الهدف وهو حماية الوظيفة العامة من خطر استغلالها وهذه الجرائم على النحو التالي:-

أولاً- جريمة قبول المكافأة اللاحقة:

نصت المادة (١٠٥) من قانون العقوبات (كل موظف عمومي قبل من شخص أدى له عملاً من أعمال وظيفته أو امتنع عن أداء عمل من أعمالها أو أحل بواجباتها، هدية

(٣٥) د. فوزية عبد الستار، المرجع السابق، ص ٩٠.

(٣٦) د. قصى في هذا الشأن بأنه: يجب لصحة الحكم بالمصادرة أن يكون موضوعها شيئاً دفعه من تصدق عليه صفة الراشئ أو الوسيط في جريمة الرشوة (الطعن رقم ١٩٤١ لسنة ٥٨ق، جلسة ١٩٨٩/٢/٢).

أو عطية بعد تمام ذلك العمل أو الامتناع عنه أو الإخلال بواجبات وظيفته بقصد المكافأة على ذلك وبغير اتفاق سابق يعاقب بالسجن وبغرامة لا تقل عن مائة جنيه ولا تزيد على خمسمائة جنيه. علة تجريم المكافأة اللاحقة أنه تهبط بكرامة الوظيفة العامة وتضعه في منزله من يتقاضى من الناس (إكراميات) نظير مجهوده الذي استفادوا منه، وتجعله يتطلع فيما بعد إلى الرشوة، حينما يتبين له أن العمل الوظيفي يمكن أن يكون سبيلاً إلى الثراء^(٣٧).

ثانياً- جريمة الاستجابة لرجاء أو توجيه أو وساطة:

نصت المادة (١٠٥) مكرر: "كل موظف عمومي قام بعمل من أعمال وظيفته أو امتنع عن عمل من أعمال وظيفته أو أخل بواجباته نتيجة للرجاء أو توصيه أو وساطة يعاقب بالسجن وبغرامة لا تقل عن مائتي جنيه ولا تزيد عن خمسمائة جنيه". علة التجريم تكمن في استجابة الموظف لرجاء أو التوجيه أو الوساطة هو سبيل إلى الخروج على القانون ومبادئ العدالة والمساواة، إذ أن هذا الموظف لن يكون اهتمامه بإتباع القانون والمساواة بين أصحاب الحاجات بمقدار حرصه على إرضاء من كان الرجاء أو التوصية أو الوساطة لمصلحته.

ثالثاً- الرشوة في محيط القطاع الخاص:

جاءت المادة (١٠٦) من قانون العقوبات "كل مستخدم طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية بغير علم مخدمه ورضائه لأداء عمل من الأعمال المكلف بها أو للامتناع عنه يعتبر مرتشياً ويعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبغرامة لا تقل عن مائتي جنيه ولا تزيد على خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين. وهنا نجد أن المشرع عالج حالة خاصة وهي حالة الرشوة التي تقع من موظف غير الموظف العام، أي الموظف الخاص، ولكن المشرع لم يجعل واقعتها من الأهمية مثل باقي جرائم الرشوة التي تقع من الموظف العام أو من في حكمه، فنص على عقوبة الجنحة جزاء على مقارنتها حماية منه لأصحاب الأعمال الخاصة.

(٣٧) د. محمود نجيب حسنى، المرجع السابق، ص ٦٨.

رابعاً- جريمة استغلال النفوذ:

"كل من طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لاستعمال نفوذ حقيقي أو مذعوم للحصول أو لمحاولة الحصول من أية سلطة عامة على أعمال أو أوامر أو أحكام أو قرارات أو نياشين أو التزام أو تراخيص أو اتفاق توريد أو تعادله أو على وظيفة أو خدمة أو أية مزية من أى نوع يعد في حكم المرتشى ويعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في نص المادة ١٠٤ من هذا القانون إن كان موظفاً عمومياً، وبالحبس وبغرامة لا تقل عن مائتي جنيه ولا تزيد عن خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط في الأحوال الأخرى ويعتبر في حكم السلطة العامة كل جهة خاضعة لإشرافها.

والمقصود بالنفوذ هنا هو ما يعبر عن إمكانية لها تأثير لدى السلطة العامة مما يجعلها تستجيب لما هو مطلوب سواء أكان مرجعها مكانه رئاسية أم اجتماعية أم سياسية، ويرجع إلى وقائع كل دعوى حسبما يقدره قاضي الموضوع^(٣٨)، والتزرع بالنفوذ يقصد به المشرع استعمال الجاني لنفوذه [حقيقي أو المزعوم] للحصول على مزية لصاحب المصلحة من أى سلطة عامة أوجهة خاضعة لإشرافها، وتختلف هذه الجريمة عن جريمة الرشوة في أنه لا يشترط في مرتكبها أن يكون موظفاً عاماً، وكذلك تختلف في الغرض لأن جريمة استغلال النفوذ الغرض منها استعمال نفوذ للحصول على مزية من السلطة العامة^(٣٩). علة التجريم تكمن في أن هذه الأفعال حماية للثقة المفترضة في الوظيفة العامة ووجهة الإدارة القائمة عليها نظراً لكون هذه الأفعال تؤدي إلى أن التصرفات لا تكون وفقاً لمعايير موضوعية، إنما وفقاً للسلطات والنفوذ الحقيقي من قبل مستغل النفوذ أو المزعوم من قبله^(٤٠).

خامساً- جريمة عرض الرشوة دون قبولها:

جاءت المادة ١٠٩ مكرر من قانون العقوبات [من عرض رشوة لم تقبل منه يعاقب بالسجن وبغرامة لا تقل عن خمسمائة جنيه ولا تزيد عن ألف جنيه وذلك إذا كان

(٣٨) الطعن رقم ٣٢٨٦ لسنة ٥٤، جلسة ١١/٢١/١٩٨٥، ص ٣٦..

(٣٩) د. فوزية عبد الستار، المرجع السابق، ص ٨٨.

(٤٠) د. محمود نجيب جسني، المرجع السابق، ص ٧٧.

العرض حاصلًا لموظف عام فإذا كان العرض حاصلًا لغير موظف عام تكون العقوبة الحبس لمدة لا تزيد عن سنتين أو غرامة لا تتجاوز مائتي جنيه. علة التجريم تكمن في أن المشرع جرم عرض الرشوة لعدم انطباق القواعد العامة في الاشتراك على فعل عرض الرشوة إذا لم تقبل، فتدخل بنص خاص لأنه لا شروع في الاشتراك ولأن فعل عرض الرشوة فيه مساس بنزاهة الوظيفة العامة والثقة التي يجب أن تتوافر في القائمين عليها.

سادسًا- جريمة عرض أو قبول الوساطة في الرشوة:

نصت المادة ١٠٩ مكرر - ثانياً [مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد يقضى بها قانون العقوبات أو أى قانون آخر يعاقب بالحبس وبغرامة لا تقل عن مائتي جنيه ولا تزيد عن خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من عرض أو قبل الوساطة في رشوة ولم يتعد عمله العرض أو القبول.

فإذا وقع من موظف عمومي فيعاقب الجاني بالعقوبة المنصوص عليها في المادة ١٠٤ وإذا كان ذلك بقصد الوساطة لدى موظف عمومي يعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة ١٠٥ مكرراً. علة التجريم تكمن في أن هذه الجريمة خاصة بالشخص الذي يبدي استعداداً للقيام بالوساطة في الرشوة حتى ولو لم يمكن اعتباره شريكاً في جريمة رشوة أو مرتكباً لجريمة عرض رشوة غير المقترنة بقبول الموظف فهي خاصة إذاً مجاله الوسيط في جريمة رشوة لم تتحقق، فالغاية منها تجريم الأفعال التي تجاوز عرض أو قبول الوساطة في رشوة والتي لا تبلغ حد الاشتراك في رشوة أو في شروع فيها والتي لا يؤتمها نص آخر^(٤١).

سابعاً: جريمة الاستفادة من الرشوة:

جاءت المادة [١٠٨] مكرر "أ" من قانون العقوبات ونصت "كل شخص عين لأخذ العطية أو الفائدة أو علم بها ووافق عليها المرتشى أو أخذ أو قبل شيء من ذلك مع علمه بسببه، يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة وبغرامة مادية لقيمة ما أعطى أو وعد به وذلك إذا لم يكن قد توسط في الرشوة.

(٤١) د. محمود نجيب حسنى، مرجع سابق، ص ٧٦.

المبحث الثاني

جرائم الاعتداء على المال العام

نتناول في هذا المبحث الجرائم التي يقوم فيها الموظف العام بالانحراف، وهذا الانحراف يتمثل في الاعتداء على المال العام المملوك للمجتمع الذي يعمل فيه موظفاً عاماً مقابل أجر، فيختلس من هذا المال ما يستولى عليه أو يتربح منه، أو يحصل غير المستحق أو يضره مستغلاً وظيفته، فتجريم هذه الأفعال هو وسيلة الدولة لتأدية وظائفها وسوف نتناول في هذا المبحث جرائم الاعتداء على المال العام في المطلب الأول وجرائم الإضرار بالأموال والمصالح في المطلب الثاني.

المطلب الأول

جرائم التعدي على المال العام

نستعرض في هذا المطلب الجرائم التي تمثل عدواناً على المال العام والتي نصّ المشرع عليها في الباب الرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات وذلك على النحو التالي:-

أولاً- جريمة اختلاس المال العام:

نصت المادة (١١٢) عقوبات "كل موظف عام اختلس أموالاً أو أوراقاً أو غيرها، وجدت في حيازته بسبب وظيفته يعاقب بالسجن المشدد.

فجريمة اختلاس المال العام من الجرائم التي تدخل في مدلول الجرائم المضرة بالمصلحة العمومية، فقد أراد الشارع عند وضع نص المادة (١١٢) من قانون العقوبات فرض العقاب على عبث الموظف بالائتمان على حفظ المال أو الشيء المقوم به الذي وجد بين يديه، بمقتضى وظيفته، فهذه الصورة من الاختلاس هي صورة خاصة من صور خيانة الأمانة لا شبهة بينها وبين الاختلاس الذي نص عليه الشارع في باب السرقة- فالاختلاس في هذا الباب- باب السرقة- يتم بانتزاع المال من حيازة شخص آخر خلسة أو بالقوة بنية تملكه، أما في هذه الصورة فالشيء المختلس في حيازة الجاني بصفة قانونية، ثم تتصرف نية الحائز إلى التصرف فيه على اعتبار أنه مملوك له،

ومتى تغيرت هذه النية لدى الحائز على هذا الوضع بما قارفه من أعمال مادية وجدت جريمة الاختلاس تامة، ولو كان التصرف لم يتم فعلاً.

ثانياً- جريمة استيلاء الموظف العام على الأموال العامة:

نصت المادة (١١٣) من قانون العقوبات "كل موظف عام استولى بغير حق على أوراق أو غيرها لاحدى الجهات المبينة فى المادة (١١٩)، أو سهل ذلك لغيره بأية طريقة كانت يعاقب بالسجن المشدد أو السجن، وتكون العقوبة السجن المؤبد أو المشدد إذا ارتبطت الجريمة بجريمة تزوير أو استعمال محرر مزور ارتباطاً لا يقبل التجزئة أو إذا ارتكبت الجريمة فى زمن حرب وترتب عليها إضرار لمركز البلاد الاقتصادى أو بمصلحة قومية لها.

وتكون العقوبة الحبس والغرامة التى لا تزيد على خمسمائة جنيه أو باحدى هاتين العقوبتين إذا وقع الفعل غير مصحوب بنية التملك.

ويعاقب بالعقوبات المنصوص عليها فى الفقرات السابقة حسب الأحوال كل موظف عام استولى بغير حق على مال خاص أو أوراق أو غيرها تحت يد احدى الجهات المنصوص عليها فى المادة (١١٩) أو سهل ذلك لغيره بأية طريقة كانت.

وبادئ ذى بدء يجب تعريف الاستيلاء على المال وهو: إدخاله فى ملكية الفاعل، ويتحقق الاستيلاء بصور مختلفة، فيتم إما باختلاس المال خفية كما فى السرقة، أو بأخذه احتيالياً على حائزه كما فى النصب، ومثال هذا الاحتيال أن يقدم الموظف استمارة بمبلغ غير مستحق له أو يزيد على المستحق له ويقبض المبلغ الوارد به^(٤٢).

أما تعريف الاستيلاء على المال العام وفقاً للمادة (١١٣) عقوبات هو: قيام الموظف العام بالاستيلاء على أموال أو أوراق أو غيرها مملوك لاحدى الجهات المنصوص عليها فى المادة (١١٩) من قانون العقوبات دخل فى حوزة الدولة بسبب ناقل للملكية، أو تسهيل هذا الاستيلاء للغير، وأن يكون الموظف حائزاً لهذا المال أو واضحاً يده عليه، وذلك بقصد ترتيب مصلحة له أو للغير".

(٤٢) د. رمسيس بهنام، مرجع سابق، ص ١٠١.

ثالثاً- جريمة الاختلاس والاستيلاء الواقعان على أموال الشركات المساهمة:

نصت المادة (١٢٣) عقوبات مكرر (كل رئيس أو عضو مجلس إدارة إحدى شركات المساهمة أو مدير أو عامل بها اختلس أموالاً أو أوراقاً أو غيرها وجدت في حيازته بسبب وظيفته أو استولى بغير حق أو سهل ذلك لغيره بأية طريقة كانت، يعاقب السجن مدة لا تزيد على خمس سنين.

وتكون العقوبة الحبس مدة لا تزيد على سنتين والغرامة لا تزيد على مائتي جنيه، أو إحدى هاتين العقوبتين إذا وقع فعل الاستيلاء غير مصحوب بنية التملك. فعلة التجريم لكون الشركات المساهمة تلعب دوراً أساسياً في الاقتصاد القومي، فإن التلاعب في أموالها يكون له التأثير السيئ على اقتصاد الدولة، لذلك تدخل المشرع بإضافة هذه المادة لحماية المال العام.

رابعاً- جريمة الغدر:

نصت المادة (١١٤) من قانون العقوبات "كل موظف عام له شأن في تحصيل الضرائب أو الرسوم أو العوائد أو الغرامات أو نحوها، طلب أو أخذ ما ليس مستحقاً أو ما يزيد على المستحق، مع علمه بذلك، يعاقب بالسجن المشدد. نرى أن السلوك الإجرامي في تلك الجريمة يمس الثقة في الوظيفة العامة، ولا يمثل عدواناً على المال العام، فهذه الجريمة من الجرائم المستحدثة، وتقوم على أخذ الموظف لأموال غير مستحقة مستنداً كونه موظفاً عاماً، وعليه تحصيل هذه المبالغ من المواطنين سواء كأعباء ضريبية أو جزاءات مالية^(٤٣).

خامساً- جريمة ترحيب الموظف العام:

تنص المادة ١١٥ عقوبات على أن (كل موظف عام حصل أو حاول أن يحصل لنفسه، أو حصل أو حاول أن يحصل لغيره، بدون وجه حق، على ربح أو منفعة من عمل من أعمال وظيفته يعاقب بالسجن المشدد).

(٤٣) د. حسين عبيد، المرجع السابق، ص ١٠٢.

استهدف المشرع تجريم استغلال الموظف العام لوظيفته بغية تحقيق ربح لنفسه أو لغيره، مما يفصح عن التعارض بين المصلحة العامة التي يناط به المحافظة عليها والمصلحة الخاصة- له أو لغيره- التي ينالها النفع، كثمرة لإخلال الموظف بوظيفته.

سادساً- جريمة تسخير العمال:

تنص المادة ١١٧ عقوبات على أن "كل موظف عام استخدم سخرة عمالاً في عمل لأحدى الجهات المبينة في المادة ١١٩ أو احتجز بغير مبرر أجورهم كلها أو بعضها يعاقب بالسجن المشدد، وتكون العقوبة الحبس إذا لم يكن الجانى موظفاً عاماً".

سابعاً- جريمة التعدي على العقارات:

نصت المادة ١١٥ مكرراً من قانون العقوبات (كل موظف عام تعدى على أرض زراعية أو أرض فضاء أو مباني مملوكة لوقف خيرى أو لإحدى الجهات المبينة فى المادة ١١٩ وذلك بزراعتها أو غرسها أو إقامة إنشاءات بها أو شغلها أو انتفع بها بأية صورة أو سهل ذلك لغيره بأية طريقة يعاقب بالسجن متى كان العقار يتبع الجهة التى يعمل بها أو جهة يتصل بحكم عمله، وتكون العقوبة السجن المؤبد أو المشدد إذا ارتبطت الجريمة بجريمة تزوير أو استعمال محرر مزور ارتباطاً لا يقبل التجزئة، ويحكم على الجانى فى جميع الأحوال بالعزل من وظيفته أو زوال صفته ويرد العقار المغتصب بما يكون عليه من مبان أو أغراس أو يرده مع إزالة ما عليه من تلك الأشياء على نفقته وبغرامة مساوية لقيمة ما عاد من منفعة على ألا تقل عن خمسمائة جنيه.

قدر المشرع أن التعدي على العقارات الخاصة بالمال العام قد يصدر عن موظف عام ويكون على درجة من الخطورة تستدعى تقدير العقوبات الجنائية لا سيما إذا كان هذا العقار محل التعدي يتبع الجهة التى يعمل بها بحكم عمله، والعلة ذاتها تتوافر إذا كان العقار مملوكاً لوقف خيرى حتى ولو لم تتوافر لدى الموظف نية تملكه وقد سوى القانون بين مقام الموظف العام بالتعدي على العقار العام بنفسه وبين تسهيل ذلك لغيره.

المطلب الثاني

جرائم الإضرار بالأموال والمصالح

لما كان المشرع قد جرم أفعال الاختلاس والاستيلاء والتربح والغدر والتعدى على العقارات، أراد أن يضيف حماية على كافة الأفعال التي تؤدي إلى الإضرار بالأموال والمصالح وأطلق عليها الجرائم المضرة بالمصلحة العامة وذلك لتحقيق الحماية للمجتمع في اقتصادياته وجهازه الإداري، فجرم المشرع تلك الأفعال سواء كانت تلك الأفعال عمدية أو نتيجة إهمال (غير عمدية)، وسوف نتطرق في هذا المطلب إلى الإضرار العمدي بالأموال والمصالح وكذا الإضرار الغير عمدى بالأموال والمصالح.

أولاً- الإضرار العمدي بالأموال والمصالح:

جرم المشرع الإضرار العمدي بالأموال والمصالح في أربعة صور على النحو

التالى:

١- إضرار الموظف العام العمدي بالأموال والمصالح:

نصت المادة ١١٦ مكرراً من قانون العقوبات "كل موظف عام أضر عمداً بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل بها أو يتصل بها بحكم وظيفته أو بأموال الغير أو مصالحهم المعهودة بها إلى تلك الجهة يعاقب بالسجن المشدد. فإذا كان الضرر الذى ترتب على فعله غير جسيم جاز الحكم عليه بالسجن".

اتجه المشرع لتوفير أقصى حماية للأموال العامة من عدوان القائمين على أمر إدارتها، باعتبار أن سلطات الوظيفة قد تغرى ذوى النفوس الضعيفة على استخدام امكاناتها للعدوان على هذا المال.

٢- إخلال الموظف العام العمدي بنظام توزيع السلع:

نصت المادة ١١٦ من قانون العقوبات "كل موظف عام كان مسئولاً عن توزيع سلعة أو عهد إليه بتوزيعها وفقاً لنظام معين، فأخل عمداً بنظام توزيعها يعاقب بالحبس وتكون العقوبة السجن إذا كانت السلعة متعلقة بقوت الشعب أو احتياجاته أو إذا وقعت الجريمة فى زمن الحرب".

نظراً لاستهداف الدولة الحفاظ على المال العام والتي تستغل جزء لا يستهان به من خلال توزيع السلع على الجمهور فحفاظاً على عدالة توزيع هذه السلع ومنعاً من تحكم تجار القطاع الخاص بهذه السلع تم تجريم الفعل الذى يقوم به الموظف العام فى حالة الإخلال بنظام توزيع السلع.

٣- جريمة الإخلال العمدى بتنفيذ بعض الالتزامات العقدية:

نصت المادة ١١٦ مكرراً (ج) على أن "كل من أخل عمداً بتنفيذ كل أو بعض الالتزامات التى يفرضها عليه عقد مقاوله أو نقل أو توريد أو التزام أو أشغال عامة ارتبط به مع إحدى الجهات المبينة فى المادة ١١٩ أو مع إحدى شركات المساهمة وترتب على ذلك ضرر جسيم أو إذا ارتكب أى غش فى تنفيذ العقد يعاقب بالسجن".

وتكون العقوبة السجن المؤبد أو المشدد إذا ارتكبت الجريمة فى زمن الحرب وترتب عليها إضرار بمركز البلاد الاقتصادى أو بمصلحة قومية لها. وكل من استعمل أو ورد بضاعة أو مواد مغشوشة أو فاسدة تنفيذاً لأى من العقود سالفه الذكر، ولم يثبت غشه لها أو علمه بغشها أو فسادها يعاقب بالحبس أو الغرامة التى لا تتجاوز ألف جنيه أو إحدى هاتين العقوبتين وذلك لم يثبت أنه لم يكن فى مقدوره، العلم بالغش أو الفساد، ويحكم على الجانى بغرامة تساوى قيمة الضرر المترتب على الجريمة.

ويعاقب بالعقوبات سالفه الذكر على حسب الأحوال، المتعاقدون من الباطن والوكلاء والوسطاء إذا كان الإخلال بتنفيذ الالتزام أو الغش راجعاً إلى فعلهم.

يتمثل الهدف من التجريم هنا فى حماية العقود والالتزامات التى تبرمها الدولة من أن يقع فيها فساد أو غش.

٤- جريمة تخريب الموظف العام العمدى للأموال:

نصت المادة ١١٧ مكرراً من قانون العقوبات المضافة بالقانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٥ على أن "كل موظف عام خرب أو أتلف أو ووضع النار عمداً فى أموال ثابتة أو منقولة أو أوراق غيرها للجهة التى يعمل بها أو يتصل بها بحكم عمله. أو للغير متى كان معهوداً بها إلى تلك الجهة، يعاقب بالسجن المؤبد أو المشدد.

وتكون العقوبة السجن المؤبد إذا ارتكبت إحدى هذه الجرائم بقصد تسهيل ارتكاب جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المواد ١١٢، ١١٣، ١١٣ مكرراً أو لإخفاء أدلتها، ويحكم على الجاني في جميع الأحوال بدفع قيمة الأموال التي خربها أو أتلّفها أو أحرّقها".

هدف التجريم هنا حماية الأموال الثابتة والمقنولة وأوراق الجهة التي يعمل بها الموظف من خطر تعديده عليها.

ثانياً- إضرار الموظف العام غير العمدى بالأموال والمصالح:

أتى المشرع بجرائم إضرار الموظف العام غير العمدى وحدد لهم المواد (١١٦ مكرراً (أ)، ١١٦ مكرراً (ب)) من قانون العقوبات فالأولى تضمنت تجريم تسبب الموظف العام بخطئه في إلحاق ضرر جسيم بالأموال والمصالح، والثانية تضمنت الإهمال في صيانة أو استخدام المال العام. وسوف نتناولهم على النحو التالي:

١- جريمة تسبب الموظف العام في إلحاق ضرر جسيم بالأموال والمصالح:

فقد نصت المادة (١١٦ مكرراً فقرة (أ)) على "كل موظف عام تسبب بخطئه في إلحاق ضرر جسيم بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل بها أو يتصل بها بحكم وظيفته أو بأموال الغير أو مصالحهم المعهود بها إلى تلك الجهة، بأن كان ذلك ناشئاً عن إهمال في أداء وظيفته أو عن إخلال بواجباتها أو عن إساءة استعمال السلطة يعاقب بالحبس وبغرامة لا تتجاوز خمسمائة جنيه أو بأحدى هاتين العقوبتين وتكون العقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد عن ست سنوات وغرامة لا تتجاوز ألف جنيه إذا ترتب على الجريمة أضرار بمركز البلاد الاقتصادي أو بمصلحة قومية لها".

٢- جريمة الإهمال في صيانة واستخدام المال العام:

نصت المادة ١١٦ مكرراً (ب) على أن "كل من أهمل في صيانة أو استخدام أى مال من الأموال العامة المعهود به إليه، أو تدخل صيانته أو استخدامه في اختصاصه، وذلك على نحو يعطل الانتفاع به أو يعرض سلامته أو سلامة الأشخاص للخطر يعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز سنة وبغرامة لا تتجاوز خمسمائة جنيه أو بأحدى هاتين العقوبتين. وتكون العقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ست سنوات إذا

ترتب على هذا الإهمال وقوع حريق أو حادث آخر نشأت عنه وفاة شخص أو أكثر أو إصابة أكثر من ثلاثة أشخاص.
وتكون العقوبة السجن إذا وقعت الجريمة في زمن الحرب على وسيلة من وسائل الإنتاج المخصصة للمجهود الحربي.

الفصل الثاني

دور الأجهزة الرقابية والوسائل التشريعية

في مكافحة جرائم الفساد المالي

تمهيد وتقسيم:

تمثل قضية الفساد في وقتنا الحاضر إحدى القضايا الهامة التي لاقت اهتماماً متزايداً في جميع دول العالم، فالفساد ظاهرة عالمية تنتشر في جميع الدول ولا يوجد فرق في هذا الشأن بين الدول المتقدمة والدول النامية حيث ينتشر الفساد في كل منها، إلا أنه يمارس على نطاق واسع في الدول النامية، كذلك لا توجد منظمة من المنظمات سواء كانت عامة أو خاصة إلا ويمارس بها قدر من الفساد، يتسع مداه أو يضيق حسب قوة أو ضعف نظم الرقابة الداخلية المطبقة في هذه المنظمات^(٤٤).

فضعف رقابة الأجهزة الرقابية وعدم وجود تشريعات تنظم فاعلية الأجهزة المختصة بمكافحة الفساد، يصبح ذلك أرض خصبة لانتشار كافة جرائم الفساد المالي والإداري، ويتعايش الفساد داخل المجتمع، ويتغذى على نقاط الضعف فيها. فالفساد يمثل عائقاً أمام مسيرة التنمية الاقتصادية لأي دولة ويضعف الحافز على الاستثمار بها لأنه يؤدي إلى إعاقة التدفق الحر لرأس المال العالمي، وبالتالي انخفاض معدلات النمو. كما يؤدي الفساد إلى تراجع دور الدولة في مجال تأدية الخدمات العامة وتفاقم المشكلات الاجتماعية والاقتصادية مثل البطالة والفقر.

^(٤٤) د. د. حسين محمود حسن: دراسة تحليلية لأسباب الفساد في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، مركز العقد الاجتماعي، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الدولة، القاهرة، ٢٠١١، ص ٨.

لذا سوف نتناول في هذا الفصل دور الهيئات والأجهزة الرقابية المصرية فى مكافحة جرائم الفساد (المبحث الأول) وكذلك الوسائل التشريعية المصرية لمكافحة الفساد فى (المبحث الثانى).

المبحث الأول

دور الهيئات والأجهزة الرقابية المصرية فى مكافحة الفساد

تمارس الهيئات والأجهزة الرقابية دور كبير فى مكافحة الفساد، وتختلف بطبيعتها واختصاصاتها ودورها من دولة إلى أخرى، وتجدر الإشارة إلى أنه لا يوجد جهاز مستقل بذاته يختص بمكافحة الفساد الإدارى فى مصر وإنما هناك العديد من الأجهزة والتي تلعب دوراً كبيراً فى مكافحة الفساد، لذا سوف نتطرق فى هذا المبحث إلى قائمة الأجهزة والهيئات الرقابية فى (المطلب الأول)، وكذا متطلبات فعالية الأجهزة الرقابية فى (المطلب الثانى).

المطلب الأول

قائمة الهيئات والأجهزة الرقابية

أنشأت الدولة أجهزة رقابية متخصصة مزودة بفاعلية واستقلال أكبر فى ممارسة نشاطها، وسوف نلقى الضوء حول دور تلك الأجهزة والهيئات فى مصر.

أولاً- الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة:

صدر القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، ويتشكل من رئيس له سلطات واختصاصات الوزير ويعاونه المستشارون ورؤساء القطاعات والإدارات المركزية، ويقسم الجهاز إلى أربعة قطاعات^(٤٥):

وجاءت المادة الخامسة والسادسة من قانون الجهاز لتوضيح دور الجهاز فى تطوير نظم شئون الخدمة المدنية لتحقيق وحدة المعاملة، وكذا وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة والتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين والإشراف على تنفيذ القوانين واللوائح

^(٤٥) وهذه القطاعات هى: (قطاع التدريب، ويتبعه الإدارة المركزية للتدريب)، (قطاع الخدمات المدنية ويتبعه الإدارة المركزية للخدمة المدنية والإدارة المركزية للشكاوى والتفتيش)، (قطاع شئون المديرية)، و(قطاع تطوير الخدمات الحكومية).

الخاصة بالعاملين- ووضع الأنماط التنظيمية ومعدلات الأداء- ومعاونة إدارات شئون العاملين والتفتيش على أعمالها^(٤٦).

ويكون للجهاز الحق في الاتصال المباشر بالجهات المختلفة على جميع مستوياتها وطلب الإحصاءات والبيانات اللازمة لمباشرة اختصاصاته، وكذا يضع رئيس الجهاز تقريراً وافياً عن أعمال الجهاز وتوصياته، ويرفعها بكل عام إلى رئيس مجلس الوزراء ليرى ما يمكن اتخاذه بشأنها.

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 الجهاز ليس ملزماً للجهات الإدارية، ولا توجد عقوبات في حالة مخالفة توجيهاته^(٤٧).

١- تشكيل الجهاز:

وفي ضوء ما ورد بقانون الجهاز، فإنه يتكون من رئيس له سلطات واختصاصات الوزير ويعاونه المستشارون ورؤساء القطاعات والإدارات المركزية، ويقسم الجهاز إلى أربعة قطاعات^(٤٨).

وما يهمنا في هذا المقام إبراز أن الإدارات المركزية القائمة بمهمة الرقابة هي الإدارة المركزية للخدمة المدنية والإدارة المركزية للشكاوى والتفتيش.

^(٤٦) وهذه القطاعات هي:

- قطاع التدريب، ويتبعه الإدارة المركزية للتدريب.
- قطاع الخدمة المدنية ويتبعه الإدارة المركزية للخدمة المدنية والإدارة المركزية للشكاوى والتفتيش.
- قطاع شئون المديرين.
- قطاع تطوير الخدمات الحكومية.

^(٤٧) حسين محمود حسنى: الإطار القانوني والمؤسسى لمكافحة الفساد الإداري في مصر، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، يوليو ٢٠١٠م، ص ٧٦.

^(٤٨) د. أحمد مصطفى أحمد: الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٤م، ص ٤٣٤.

٢- الدور الرقابي للجهاز:

وقد ورد النص على هذا الدور بالمادتين الخامسة والسادسة من قانون الجهاز ومنها- تطوير نظم شؤون الخدمة المدنية لتحقيق وحدة المعاملة وكذا وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة والتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين والإشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين- ووضع الأنماط التنظيمية ومعدلات الأداء- ومعاونة إدارات شؤون العاملين والتفتيش الفنى على أعمالها.

وللنهوض بهذا الدور أنشئت الإدارة المركزية للخدمة المدنية- والإدارة المركزية للشكاوى والتفتيش- وقد أوكل إليهما الجانب الأكبر من الرقابة فى مجال الخدم المدنية ودراسة الهياكل التنظيمية للوحدات وإعداد نظم ترتيب الوظائف وتدريب العاملين.

٣- نطاق رقابة الجهاز:

وقد حددت المادة الرابعة من القانون ١١٨ لسنة ١٩٦٤ نطاق هذا الدور على

النحو التالى:-

١- الوحدات التى يتألف منها الجهاز الإدارى للدولة وهى عبارة عن الوزارات والهيئات العامة والأجهزة المستقلة والمحافظات.

٢- الهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها ولا حرج فى القول بأن قانون الجهاز ينبغى أن يوائم نفسه بالنسبة لهذه الجزئية فى ضوء إجراءات تحرير القطاع العام التى صدر بشأنها القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن شركات قطاع الأعمال والاتجاه العام للخصخصة.

ثانياً- هيئة الرقابة الإدارية:

أنشأت هذه الهيئة لأول مرة بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ الخاص بإعادة تنظيم النيابة الإدارية حيث كان اختصاصها- الرقابة- والتحقيق وفى ١٦ مارس ١٩٦٤ صدر

القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية واستقل قسم الرقابة فى شكل هيئة مستقلة تتبع رئيس الوزراء^(٤٩).

وتعتبر الرقابة الإدارية هيئة مستقلة تتبع رئيس المجلس التنفيذى وتتكون من رئيس ونائب وعدد كاف من الأعضاء ويأتى دور الرقابة الإدارية فى البحث والتحرى عن أسباب القصور فى العمل بما فى ذلك الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية، ومتابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها وكذا الكشف عن المخالفات المالية والإدارية والجرائم الجنائية التى تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم وأيضاً الجرائم التى تقع من غير العاملين والتى تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمات العامة.

كما تضمنت المادة الثالثة اختصاص الرقابة الإدارية بمد رئيس المجلس التنفيذى والوزراء والمحافظين بأية معلومات أو دراسات يطلبونها.

وللرقابة الإدارية فى سبيل ممارسة هذه الاختصاصات الاستعانة بالشرطة وغيرهم من رجال الضبطية القضائية وذوى الخبرة. كما يكون لها الحق فى الاطلاع والتحفظ على أية ملفات أو بيانات أو الحصول على صورة منها، كما يجوز لها أن تطلب وقف العامل عن وظيفته أو إبعاده عنها ويصدر بذلك أمر من رئيس المجلس التنفيذى كما يجوز للهيئة أن تجرى التحريات والمراقبة السرية بوسائلها، كما يجوز لها أن تجرى تفتيش العاملين أو منازلهم بعد الحصول على إذن النيابة العامة قبل اتخاذ الإجراءات. ويخضع لنطاق رقابة الهيئة الجهاز الحكومى وفروعه، الهيئات العامة والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها، الجمعيات العامة والخاصة، أجهزة القطاع العام الذى يباشر أعمال عامة، جميع الجهات التى تسهم فيها الدولة بأى وجه من الوجوه.

^(٤٩) وتجدر الإشارة إلى أنه فى ١٩٨٠/٦/٢٨ صدر القرار الجمهورى رقم ٣٣٧ لسنة ١٩٨٠ بإلغاء هيئة الرقابة الإدارية، وتقيض رئيس مجلس الوزراء فى نقل أعضائها، ثم أعيد تشكيلها مرة أخرى عام ١٩٨٢ مع إعادة تنظيمها طبقاً لأحكام القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤. الجريدة الرسمية، العدد ٢٩، ١٩٨٢/٧/٢٦.

١ - تشكيل الهيئة:

وقد ورد النص على تشكيل الهيئة فى المادة الأولى من قانون الإنشاء حيث نصت على أن الرقابة الإدارية هيئة مستقلة تتبع رئيس المجلس التنفيذى وتتكون من رئيس ونائب وعدد كاف من الأعضاء.

وقد جرى تقسيم الرقابة الإدارية تبعاً لتقسيم الهيكل التنظيمى للدولة ما بين الحكومة والقطاع العام ووحدات الإدارة المحلية.

٢ - الدور الرقابى للهيئة:

وقد نظمت المادتان الثانية والثالثة من قانون الإنشاء رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ هذا الدور على النحو التالى^(٥٠):-

- بحث وتحرى أسباب القصور فى العمل بما فى ذلك الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية.
 - متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها.
 - الكشف عن المخالفات المالية والإدارية والجرائم الجنائية التى تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم، وكذلك الجرائم التى تقع من غير العاملين والتى تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمات العامة.
- كما تضمنت المادة الثالثة اختصاص الرقابة الإدارية بمد رئيس المجلس التنفيذى والوزراء والمحافظين بأية معلومة أو دراسات يطلبونها.
- وللرقابة الإدارية فى سبيل ممارسة هذه الاختصاصات الاستعانة بالشرطة وغيرهم من رجال الضبطية القضائية وذوى الخبرة، كما يكون لها حق الاطلاع والتحفظ على أية ملفات أو بيانات أو الحصول على صورة منها.
- كما يجوز لها أن تطلب وقف العامل عن وظيفته أو إبعاده عنها ويصدر بذلك أمر من رئيس المجلس التنفيذى، كما يجوز للهيئة أن تجرى التحريات والمراقبة السرية

(٥٠) الجريدة الرسمية، العدد ٦٢، ١٦/٣/١٩٦٤.

بوسائلها، كم يجوز لها أن تجرى تفتيش العاملين أو منازلهم بعد الحصول على إذن من النيابة العامة قبل اتخاذ الإجراءات.

٣- نطاق رقابة الهيئة^(٥١):

حددت المادة الرابعة من قانون الهيئة اختصاصها في الوحدات الآتية:-

- ١- الجهاز الحكومى وفروعه.
- ٢- الهيئات العامة والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها.
- ٣- الجمعيات العامة والخاصة.
- ٤- أجهزة القطاع العام الذى يباشر أعمال عامة.
- ٥- جميع الجهات التى تسهم فيها الدولة بأى وجه من الوجوه، ولعل العرض السابق قد أوضح مدى التداخل فى اختصاص الهيئة واختصاصات الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، خاصة فيما يتعلق بالبندين (أ)، (ب) السابق الإشارة إليهما، وإن كنا نرى أن مبدأ التخصص فى العمل يقتضى تحديد الاختصاص على سبيل الحصر وهو ما يؤدى إلى دقته وإخراجه فى أحسن صورة بما يتفق والتأهيل العلمى والخبرة المطلوبة فى القائم به.

ثالثاً- الجهاز المركزى للمحاسبات:

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 والمحاسبة، وأقدم الأجهزة العاملة فى الساحة الرقابية^(٥٢).

(٥١) د. محمد إبراهيم درويش، الرقابة على أعمال الإدارة، رؤية مستقبلية، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع، العدد ٥٠٥ يناير ٢٠١٢، القاهرة.

(٥٢) د. العوض العوض عثمان: الرقابة القانونية على مالية الدولة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٩٢، ص ٤١٢.

ويتشكل الجهاز من رئيس ونائبين ووكلاء وأعضاء فنيين:

الدور الرقابي للجهاز وجاءت المادة الخامسة من قانون الجهاز بالدور الرقابي للجهاز حيث حددت الاختصاصات الآتية:

أ- الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني:

تعد الرقابة المالية من أعرق اختصاصات الجهاز وتمتد للإيرادات والمصروفات ومدى مطابقتها للقواعد القانونية والمحاسبية المعمول بها وتحرى أسباب الانحراف ووضع الحلول المناسبة لها.

ب- رقابة الأداء:

يقوم الجهاز بتقييم أداء الوحدات ومدى مساهمتها للخطة الموضوعية وأداء العاملين في تلك الوحدات أيضاً، فلم تعد رقابة الجهاز قاصرة على مجرد رقابة البنوك والاعتمادات والأغراض المخصصة لها، وإنما امتدت إلى مقارنة ذلك بالعائد المطلوب والمستهدف تحقيقه^(٥٣).

ج- الرقابة القانونية:

وتنقسم الرقابة القانونية للجهاز إلى شقين (الأول) خاص برقابة المخالفات المالية والتأكد من اتخاذ الإجراءات المناسبة حيال تلك المخالفات، (الثاني) خاص برقابة قرارات شؤون العاملين لتشمل حياة العامل الوظيفية من بدايتها بصدر قرار التعيين وامتداد لتحديد الأجر - والعلاوات - وإخضاعه للتقييم وترقيته ومنحه المكافآت - والحافز وانتهاء بإحالاته للمعاش، وفي هذه المراحل جميعها يمارس الجهاز اختصاصه برقابة مشروعية تلك القرارات ومدى اتفاقها ونصوص القانون.

ويأتي نطاق اختصاص الجهاز المركزي للمحاسبات على الجهاز الإداري للدولة ووحداته الرئاسية والخدمية ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وهيئات القطاع العام وشركاته والجمعيات التعاونية التابعة لأي منها، والشركات التي تساهم فيها الدولة أو أي

^(٥٣) د. أحمد مصطفى أحمد: الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، مرجع سابق،

شخص معنوى عام بما لا يقل عن ٢٥% من رأسمالها والنقابات والاتحادات المهنية والعمالية والجهات التي تنص قوانينها على خضوعها للجهاز.

٢- صلاحيات الجهاز فى أدار دوره الرقابى:

تتنوع صلاحيات الجهاز طبقاً لكل نوع من أنواع الرقابة سالف بيانها على النحو التالى^(٥٤).

أ- صلاحية الجهاز بالنسبة للرقابة المالية وقد أجملتها المادة الخامسة من قانون الجهاز فى الآتى:

- ١- للجهاز أن يتحقق من أن الميزانية تعبر بوضوح عن المركز المالى للوحدة ومدى اتباعها لكل ما تنص عليه القوانين واللوائح.
 - ٢- للجهاز الحق فى اعتماد إجراءات الجرد وأنه قد تم وفقاً للإجراءات والأصول المرعية.
 - ٣- للجهاز الحق فى إبداء الرأى فيما إذا كانت المخصصات التى كونتها الوحدة كافية لتغطية الالتزامات والمسئوليات والخسائر المحتملة.
 - ٤- للجهاز إيضاح ما وقع خلال السنة من مخالفات للقوانين والنظم التى من شأنها تؤثر على مركز الوحدة المالى.
 - ٥- للجهاز التحقق من ملاءمة النظام المحاسبى وأنظمة الضبط والرقابة الداخلية.
 - ٦- الاشتراك فى جرد الخزائن ومخازن الوحدات محل المراجعة.
 - ٧- مراجعة قرارات شئون العاملين فيما بصحة التعيينات والمرتبات والأجور والترقيات والعلاوات وبدل السفر ومصاريف الانتقال.
- ب- بالنسبة لصلاحية الجهاز فى مجال تقويم الخطأ ورقابة الأداء^(٥٥):
- إعداد تقارير تفصيلية تتناول تقويم ما ينكشف من نقاط ضعف واختلال.

^(٥٤) د. عزت عبد الحميد البوعى، الرقابة على الأموال العامة فى مواجهة الأنشطة غير المشروعة، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، سنة ٢٠٠٦.

^(٥٥) د. الجهاز المركزى للمحاسبات، جمهورية مصر العربية، مجلة الرقابة الشاملة، الإدارة المركزية للبحوث والتدريب، العددان (١٥٣/١٥٤)، يونيو ٢٠٠٣.

- متابعة تنفيذ المشروعات الاستثمارية وفقاً للتكاليف المقررة.
 - متابعة تقويم القروض والمنح المبرمة مع الدول والمنظمات الدولية.
 - متابعة حركة أسعار السلع والخدمات وخاصة التموينية.
 - تتبع التغير في الاستهلاك القومي والادخار القومي.
 - تتبع مدى نجاح الخطة في إقامة توازن اقتصادي بين القطاعات..إلخ.
- ج- صلاحيات الجهاز في مجال الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية:

١- للجهاز أن يطلب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورود الأوراق كاملة إليه تقديم العامل للمحاكمة التأديبية إذا رأى وجهاً لذلك.

٢- للجهاز أن يطلب من الجهة مصدرة القرارات في شأن المخالفات المالية خلال ثلاثين يوماً إعادة النظر في قرارها وعليها أن توافي الجهاز بما اتخذته خلال الثلاثين يوماً التالية لطب الجهاز.

فإذا لم تستجب الجهة الادارية كان لرئيس الجهاز أن يطلب خلال الثلاثين يوماً التالية إحالة العامل للمحاكمة التأديبية.

٣- في مجال الشركات التي تساهم فيها الدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية بما لا يقل عن ٢٥% من رأسمالها لرئيس الجهاز تعيين مراقبي القطاع العام- ويبلغ مراقبو الحسابات تقاريرهم للجهاز- وللجهاز أن يعد تقريراً بملاحظاته ويرسلها للجهة المعينة مع تقرير مراقبي الحسابات^(٥٦).

وإلى جانب هذه الصلاحيات أورد المشروع صلاحيات عامة منها حق الجهاز في فحص أى مستندات بجانب المستندات المنصوص عليها في القوانين واللوائح، يرى أنها لازمة وله الحق في طلب أية بيانات أو معلومات أو ايضاحات وله الحق في الاحتفاظ بما يراه من المستندات أو الوثائق أو الأوراق إذا تطلب عملية المراجعة ذلك.

^(٥٦) المادة السادسة من قانون الجهاز .

وللجهاز الحق في المعاينة والتفتيش على أعمال الوحدات الخاضعة للرقابة^(٥٧)، وله الحق في فحص اللوائح الإدارية والمالية والتحقق من مدى كفايتها واقتراح وسائل تلافى أوجه النقص^(٥٨) وللجهاز أن يباشر اختصاصه بطريق العينة أو عن طريق الفحص الشامل^(٥٩).

وللجهاز حق الاتصال المباشر بالمسؤولين بكل الوحدات وعلى مختلف مستوياتهم^(٦٠).

وإلى جانب الصلاحيات المباشرة فقد منحه المشرع صلاحيات أخرى غير مباشرة ومنها أنه اعتبر أن مخالفة القواعد والإجراءات المنصوص عليها في الدستور والقانون واللوائح المعمول بها- ومنها قواعد وإجراءات الموازنة واللوائح، وكل تصرف خاطيء عن عمد أو إهمال أو تقصير يترتب عليه صرف مبالغ من أموال الدولة أو ضياعها، وكذا عدم موافاة الجهاز بصورة من العقود والاتفاقيات والمناقصات، وأيضاً عدم موافاته بالحسابات ونتائج الأعمال والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة. وبما يطلبه من أوراق أو بيانات أو قرارات أو محاضر جلسات أو أية وثائق يكون له الحق في فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها، فقد اعتبر كل ذلك من المخالفات المالية^(٦١)، وإلى جانب ذلك فقد اعتبر المشرع عدم الرد على مكاتبات الجهاز مخالفة إدارية^(٦٢).

والغريب في ذلك كله وبالرغم من هذا الكم من الصلاحيات والاختصاصات التي أولاها المشرع للجهاز إلا أنه لم يوفر الحماية القانونية والضمانات الكافية لأعضائه للنهوض بتلك الاختصاصات وهو ما يضعف بلا شك من قدر الأعضاء ويحط من

^(٥٧) المادة السابعة من قانون الجهاز.

^(٥٨) المادة الثامنة من قانون الجهاز.

^(٥٩) المادة التاسعة من قانون الجهاز.

^(٦٠) المادة العاشرة من قانون الجهاز.

^(٦١) المادة (١١) من قانون الجهاز.

^(٦٢) المادة (١٢) من ذلك القانون.

هبة تقاريره حيث إن هذا القدر الهائل من الاختصاصات والصلاحيات لابد لها من سياق قوى يحمى القائمين بها.

د- نطاق اختصاصات الجهاز:

يباشر الجهاز اختصاصاته المشار إليها آنفاً على الجهات الآتية:-

- ١- الجهاز الإدارى للدولة- ووحداته- الرئاسية- الخدمية.
- ٢- وحدات الإدارة المحلية.
- ٣- الهيئات العامة وهيئات القطاع العام وشركاته والجمعيات التعاونية التابعة لأى منها.
- ٤- الشركات التى تساهم فيها الدولة أو أى شخص معنوى عام بما لا يقل عن ٢٥% من رأسمالها.
- ٥- النقابات والاتحادات المهنية والعمالية.
- ٦- الجهات التى تنص قوانينها على خضوعها للجهاز.
- ٧- أى جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان أدنى للربح، أو ينص القانون على اعتبار أموالهم من الأموال المملوكة للدولة^(٦٣).
- ٨- كما يختص الجهاز بفحص ومراجعة أعمال وحسابات أى جهة يعهد إليه بمراجعتها وفحصها من رئيس الجمهورية- أو مجلس الشعب، أو رئيس مجلس الوزراء- ويبلغ الجهاز نتيجة الفحص للجهة طالبة الفحص^(٦٤).

رابعاً- إدارة الكسب غير المشروع بوزارة العدل:

يقصد بمصطلح الكسب غير المشروع كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام قانون الكسب غير المشروع رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥م لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الخدمة أو الصفة العامة، أو نتيجة لسلوك مخالف لنص قانون عقابى أو للآداب العامة، يترتب عليه زيادة فى الثروة نظير بعد تولى الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لهذا

^(٦٣) المادة الثالثة من قانون الجهاز.

^(٦٤) المادة الرابعة من قانون الجهاز.

القانون أو على زوجته أو أولاده القصر متى كانت لا تتاسب مع موارده وعجز عن إثبات مصدر مشروعيتها.

وتشكل إدارة الكسب غير المشروع من رئيس يختار من بين مستشارى محاكم الاستئناف وعدد كاف من رؤساء المحكم الابتدائية يندبون طبقاً لأحكام قانون السلطة القضائية.

١- الأشخاص الخاضعين لإدارة الكسب غير المشروع:

حددت المادة (١) من القانون الخاضعين لأحكامه، وهم: القائمون بأعباء السلطة العامة، وسائر العاملين فى الجهاز الادارى للدولة، ورئيس أعضاء 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 التى تساهم فيها الحكومة أو الهيئات العامة أو المؤسسات العامة أو الوحدات الاقتصادية التابعة لها بنصيب فى رأس مالها، ورؤساء وأعضاء مجالس إدارة النقابات المهنية، والاتحادات العمالية، والنقابات العمالية، والجمعيات الخاصة ذات النفع العام، ورؤساء مجالس الإدارة وسائر العاملين بالجمعيات التعاونية، والعمد والمشايخ، وأموررو التحصيل والمندوبون له، والأمناء على الودائع، والصيارفة، ومندوبو المشتريات والمبيعات، وأعضاء لجان الشراء والبيع فى الجهات المشار إليها.

ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية إضافة فئات أخرى بناء على اقتراح من وزير العدل، إذا اقتضت ذلك طبيعة العمل الذى يقومون عليه.

٢- المهام الموكولة لإدارة الكسب غير المشروع:

ألزم القانون الخاضعين لأحكامه بتقديم إقراراً 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 التالى لانقضاء خمس سنين على تقديم الإقرار السابق، وذلك طوال مدة خضوعه لأحكام القانون، ويجب

أن تتضمن هذه الإقرارات مصدر الزيادة في الذمة المالية^(٦٥)، وكل من يتخلف عن تقديم إقرار الذمة المالية في المواعيد المقررة يعاقب بالحبس أو الغرامة التي لا تقل عن ٢٠ جنيتهاً، 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، وإذ 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، لإتباع 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.

خامساً- الإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة:

تعد الإدارة العامة لمباحث الأموال العامة إحدى الإدارات التابعة لوزارة الداخلية والتي أنشئت بقرار من وزير الداخلية وتنقسم الإدارة إلى عدة أقسام داخلية وهي (قسم مكافحة جرائم الرشوة- قسم مكافحة الاختلاس والتزوير- قسم مكافحة غسيل الأموال)، وتباشر الإدارة مهام مكافحة الفساد إعمالاً للاختصاص العام لهيئة الشرطة في المحافظة على الأموال ومنع الجرائم المتعلقة بها.

* اختصاصات الإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة:

يتمثل دور الإدارة في القيام بالمهام الموكولة إليها وفقاً لما ورد بدليل عمل ونشاط الإدارة الصادر عام ١٩٩٩ وهي على النحو التالي:-

(٦٥) أ. محمد صادق إسماعيل، د. عبد العال الديبى، جرائم الفساد بين آليات مكافحة الوطنية والدولية، المركز القومى للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، ٢٠١٢، ص ٦٥ وما بعدها.

- ١- مكافحة كافة الصور الاجرامية 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 التعديت 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 الاحتمالية 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.

سادساً- جهة فرض الحراسة:

طبقاً للقانون رقم (٣٤) لسنة ١٩٧١ نشأت تنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب يجوز فرض الحراسة على أموال الأشخاص كلها أو بعضها وذلك إذا قامت دلائل قوية على أن الشخص أتى أفعالاً من شأنها الإضرار بأموال الدولة من الخارج أو الداخل، أو بالمصالح الاقتصادية للمجتمع أو قامت دلائل قوية على تضخم أمواله وذلك لأى من الأسباب الآتية:

- ١- استغلال المنصب أو الوظيفة أو الصفة النيابية أو الوظيفية أو النفوذ.
- ٢- استخدام الغش أو التواطؤ أو الرشوة في تنفيذ عقود المقاولات أو الأشغال العامة أو أى عقد إدارى مع الحكومة أو الهيئات العامة أو الوحدات التابعة لها أو أى من الأشخاص المعنوية.
- ٣- تهريب المخدرات أو الاتجار فيها.
- ٤- الاتجار فى الممنوعات أو السوق السوداء أو التلاعب بقوت الشعب أو بالأدوية.

٥- الاستيلاء بغير وجه حق على الأموال العامة أو الخاصة المملوكة للدولة أو الأشخاص الاعتبارية.

ويتولى الادعاء فى قضايا فرض الحراسة مدع عام بدرجة وزير ويكون تعيينه وأعضاؤه بقرار من رئيس الجمهورية ويتولى المدعى العام إجراءات التطبيق السابقة على تقديم الدعوى إلى المحكمة المختصة بفرض الحراسة، ويكون له فى سبيل ذلك كافة الاختصاصات المقررة لسلطات التحقيق فى قانون الإجراءات الجنائية.

سابعاً- اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد:

أنشئت اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد بموجب قرار السيد رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٨٩٠ لسنة ٢٠١٠ والمعدل بالقرار رقم ٤٩٣ لسنة ٢٠١٤ برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية كل من (وزير التنمية المحلية والإدارية- وزير العدل- رئيس هيئة النيابة الإدارية- رئيس هيئة الرقابة الإدارية وممثلين من وزارة الداخلية- وزارة الخارجية- المخابرات العامة- الجهاز المركزى للمحاسبات- وحدة مكافحة غسل الأموال- النيابة العامة)، وذلك للعمل على توفير العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص فى توزيع مكتسبات التنمية من خلال استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد والوقاية منه بشكل مؤسسى، بما يكفل الكشف عن مواطن الفساد والتحرى عن جميع القضايا المرتبطة به، بهدف الإصلاح والتحديث وتطوير مؤسسات الدولة والتصدي لظاهرتى الواسطة والمحسوبية التى تلغى حقاً أو تحق باطلاً وتوفير قنوات اتصال مع الجمهور لتلقى بلاغاتهم المتعلقة بتصرفات منطوية على فساد^(٦٦).

وتباشر هذه اللجنة من الاختصاصات أهمها ما يلى:-

١- تفعيل الإنفاذ الفعلى لأحكام الاتفاقيات الدولية والإقليمية لمكافحة الفساد.

٢- صياغة رؤية مصرية موحدة يتم التعبير عنها فى المحافل الدولية.

(٦٦) د. خالد بن واصل: الفساد الإدارى وأثره على فاعلية التطبيق الإدارى، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق،

جامعة عين شمس، ٢٠١٩م، ص ٤٣٣.

٣- متابعة تنفيذ مصر لالتزاماتها الدولية الناشئة عن الاتفاقيات الدولية، وتنسيق المشاركة في أعمال المؤتمرات ذات الصلة والفرق والمجموعات المنبثقة عنها.

٤- إجراء تقييم دورة للتشريعات واللوائح والقرارات الوطنية المتعلقة بمكافحة الفساد، وتقرير مدى كفايتها وتوافقها مع الاتفاقيات الدولية التي وقعت عليها مصر^(٦٧).

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، ووحدة مكافحة غسل الأموال.

وتباشر هذه اللجنة العديد من المهام أهمها ما يلي:-

- ١- إعداد الدراسة اللازمة لوضع الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.
- ٢- وضع أنسب الإجراءات والآليات للتنسيق بين الأجهزة الرقابية داخل الدولة.
- ٣- تلقي 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.
- ٥- 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 ١٢/٩/٢٠١٤، في اليوم العالمي لمكافحة الفساد^(٦٨).

(٦٧) د. بدر محمد السيد القزاز، دور الإدارة الإلكترونية في محاربة الفساد مرجع سابق، ص ٢٩٠.

(٦٨) للمزيد يمكن الاطلاع على الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في مصر من خلال الموقع الرسمي

لهيئة الرقابة الإدارية: <https://www.aca.gov.eg>

ثامناً- النيابة الإدارية:

كانت النيابة الإدارية حتى عام ١٩٨٩ هيئة مستقلة ملحقة برئاسة الجمهورية إلا أنها وبصدور القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ أصبحت هيئة مستقلة ملحقة بوزير العدل^(٦٩).

وتشكل النيابة الإدارية من رئيس بدرجة وزير وعدد كاف من نواب الرئيس يعاملون من حيث المرتب معاملة الرئيس ومن عدد من الوكلاء العامين الأول- والوكلاء العامين- ورؤساء النيابة من الفئتين أ، ب- وكلاء النيابة من الفئة الممتاز- ووكلاء النيابة ومساعدتها ومعاونيها.

وتتكون النيابة الإدارية من إدارات ونيابات وفرع يعين عددها واختصاصها وفق كل منها بقرار من وزير العدل.

ويأتى الدور الرقابى للنيابة الإدارية من الشكاوى التى ترد إليها وتحمل فى طياتها مخالفات إدارية أو مالية أو إهمال فى أداء واجبات الوظيفة وأصبح الاختصاص الأصيل للنيابة هو تحقيق ما يرد فى هذه الشكاوى والتحقيق فيما يحال إليها من الجهات فى وقائع المخالفات المالية والإدارية ومخالفات الإهمال فى أداء واجبات الوظيفة.

ويأتى النطاق الرقابى للنيابة الإدارية بطائفة الموظفين الداخلين فى الهيئة والخارجين عنها. وقد أضيفت طوائف أخرى وردت فى قرارات جمهورية مختلفة ومن قبيل ذلك موظفى المؤسسات والهيئات العامة والشركات والجمعيات والهيئات الخاصة التى تساهم فيها الحكومة بنسبة ٢٥% من رأسمالها وكذا أعضاء مجلس إدارة التشكيلات النقابية وكذا الشركات والهيئات القائمة على التزامات المرافق العامة والجمعيات التعاونية والاستهلاكية المركزية.

^(٦٩) المادة الأولى من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ المعدل بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ المعمول به اعتباراً من ١٩٨٩/٤/٢١.

تاسعاً- الوحدة المصرية لمكافحة غسل الأموال:

هي وحدة الاستخبارات المالية المصرية المسؤولة عن مكافحة غسل الأموال وتمويل العمليات الإرهابية في مصر، تأسست هذه الوحدة عام ٢٠٠٢ بموجب القانون رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢ ومهمتها الرئيسية تتمثل في تحسين نظم مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب من خلال المؤسسات المالية في مصر، بغرض منع استخدامها في التعامل بالمتحصلات الواردة من العمليات الإجرامية، أو في تمويل الأعمال الإرهابية. تعتبر الوحدة مسؤولة عن تلقي وتحليل ونشر الإفصاحات المالية للسلطات المختصة، وتتلقى وحدة مكافحة غسل الأموال من المؤسسات المالية تقارير بشأن العمليات المريبة، وتتولى جميع الفحوصات والتحقيقات الضرورية بالتنسيق مع السلطات المختصة.

المطلب الثاني

استقلالية الأجهزة الرقابية ومتطلبات فاعليتها

لا يمكن للأجهزة العليا للرقابة أن تقوم بمهامها بصورة موضوعية وفعالة إلا إذا كانت مستقلة عن الجهة الخاضعة للرقابة ولا شك أن استقلالية الأعضاء والقيادات العليا في الأجهزة الرقابية أمر ضروري وتكون مضمونة بنص تشريعي وأن ينص كذلك التشريع على إجراءات العزل من الوظيفة ويجب ألا يكون في هذه الإجراءات مساس باستقلالية الأعضاء.

لذا سوف نوضح في هذا المطلب صور استقلالية الأجهزة الرقابية وكذا متطلبات فعالية تلك الأجهزة^(٧٠).

أولاً- صور استقلالية الأجهزة الرقابية:

يجب أن تتميز الأجهزة الرقابية باستقلالية في عدة نواحي مثل الاستقلال المالي والإداري والوظيفي.

(٧٠) د. سامر أحمد محمد النجار: استقلالية الأجهزة الرقابية وأثرها في تفعيل العمل الرقابي، مؤتمر دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، القاهرة، أبريل، ٢٠١٣م.

١ - الاستقلال المالي:

والاستقلال المالي للأجهزة الرقابية هو أن يخول للأجهزة الرقابية إعداد ميزانية مستقل يقوم بإعدادها بنفسها واعتمادها مباشرة من السلطة التشريعية دون تدخل من السلطة التنفيذية والمتمثلة في وزارة المالية، وأن تعطى الصلاحيات التامة للإدارة العليا بالأجهزة الرقابية على أن تنفذ ميزانية أجهزتها وفي حالة وضع أى معوقات تحد من مقام الأجهزة العليا للرقابة المالية بذلك يعتبر هذا الجهاز لا يتمتع باستقلالية كاملة بل تكون استقلالية منقوصة.

٢ - الاستقلال الإداري:

ويقصد بالاستقلال الإداري تبعية جهاز الرقابة لأعلى سلطة في الدولة سواء التشريعية أو السياسية أو القضائية ولقد أوصى المؤتمر الثالث لمجموعة العمل لأجهزة الرقابة والمحاسبة في الدول العربية بأن تكون التبعية للسلطة التشريعية وأن تكون الصلة بينهما صلة وثيقة وأن تعطى الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة الحرية الكاملة في وضع لوائحها وأنظمتها الداخلية التي تصدر بقرارات من رؤسائها ودون تدخل من أى جهة أخرى^(٧١).

٣ - الاستقلال الوظيفي:

هو منح الحرية الكاملة لأجهزة الرقابة فيما يتعلق بالأعضاء العاملين بالجهاز من حيث التعيين والنقل والترقية أو أى إجراءات أخرى متعلقة بالعمل وممارسة وظائفهم، فيجب ألا يتعرضوا لضغوط من الجهات الخاضعة لرقابتهم كما أنه لا يمكن أن يكونوا خاضعين ولا تابعين لتلك الجهات.

^(٧١) منظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية (الاسوساى)، مجلة الرقابة المالية، إعلان بكين بشأن الإرشادات المتعلقة برفع مستوى فعالية إدارة المالية العامة والاستثمارات، تونس، ترجمة ديوان المراقبة السعودي وآخرون، السنة العاشرة، العدد الثانى، ١٩٩١، ص ١٦٨.

ثانياً- متطلبات فعالية الأجهزة الرقابية:

١ - الاستقلالية:

يتعين ألا تربط أعضاء الأجهزة الرقابية أى تبعية أو مصلحة بالجهات التي يراقبون عليها، ولا ينبغي أن يقع تعيينهم أو عزلهم أو تحديد مكافأتهم تحت أيدي جهات تخضع لرقابتهم، كذلك يجب حمايتهم من أى تهديدات قد تقع عليهم نتيجة عملهم أو كشفهم للمخالفات المالية والفساد، بالإضافة إلى توفير الضمانات اللازمة لهم للحصول على المعلومات اللازمة والاطلاع على المستندات والدفاتر، وتوفير حصانة خاصة لهم.

٢ - الاحترافية المهنية:

يجب الاهتمام بتعيين أعضاء الجهات الرقابية بأن يكونوا مؤهلين علمياً وعملياً، وكذلك تنمية مهاراتهم في اكتشاف المخالفات والغش وتبادل المعلومات والخبرات بين الجهات الرقابية.

٣ - السلوك الأخلاقي:

يجب أن يتميز سلوكيات أعضاء الأجهزة الرقابية بالأخلاق الحميدة والسمعة الطيبة والنزاهة والأمانة والشجاعة والصدق وذلك للتصدى للمخالفات ومواجهة الفساد بقوة.

٤ - التوازن:

فالتوازن قد يكون من خلال توازن القوة والسيطرة بين الجهات التي تتولى الرقابة والسلطات الأخرى، مثل السلطة التنفيذية والقضائية بحيث تستطيع الجهة الرقابية أداء عملها دون خوف.

المطلب الثالث

الأساليب الرقابية للهيئات والأجهزة الرقابية

العملية الرقابية سواء كانت سابقة أو لاحقة لا تقتصر على عمل معين- فهي متابعة شاملة للإدارة لكافة أعمالها. والأساليب الرقابية إما أساليب دائمة لا يتم التوقف عن ممارستها ولا ترتبط بوقت محدد ولا بناء على طلب جهة الإدارة الخاضعة للرقابة فهي أساليب دورية ومنتظمة وتصلح لكل الجهات.

وهناك أساليب مؤقتة فهي أساليب تصلح لوقت محدد لا تتعداه فإذا انتهى هذا الوقت انتهى دورها تماماً وسوف نوضح تلك الأساليب على النحو التالي:

أولاً- الأساليب الرقابية الدائمة:

١ - المراجعة:

والمراجعة هي الفحص الانتقادي للنظم الداخلية، لإيضاح ما قد يوجد في تلك النظم من مواطن ضعف، يتعين معالجتها وإبداء الرأي الفنى المحايد وتمتد المراجعة لتشمل كافة النظم الداخلية للوحدة سواء كانت مالية أم قانونية من حيث الكفاية والفعالية^(٧٢).

٢ - التفتيش والمعاينة:

وهنا نتكلم عن التفتيش الإدارى وهو مراجعة العمل والكشف عن الأخطاء والمعوقات التى تحول دون تحقيق الأهداف، فالتفتيش هو معاينة خارجية للعمل يعتمد فى شقه الأكبر على الماديات الملموسة مثل الأجهزة والأشخاص^(٧٣).

والتفتيش قد يتخذ عدة صور فهناك التفتيش الدورى الذى يتم بصفة دورية منظمة (شهرية- سنوية- نصف سنوية) وقد يكون فجائياً أو بناء على طلب الجهة، وهناك التفتيش الكلى الشامل والغرض منه التأكد من صحة جميع العمليات التى قامت بها الوحدة مؤيدة بالمستندات، وهناك التفتيش الإجبارى الذى تفرضه القوانين واللوائح وأيضاً التفتيش الاختيارى بناء على رغبة أو طلب السلطات دون أى إلزام عليهم^(٧٤).

(٧٢) د. عبد الفتاح الصحن: المراجعة علماً وعملاً، كلية التجارة، جامعة الإسكندرية، ١٩٩٢، ص ٢٦١.

(٧٣) محمود أدهم إبراهيم: نظم المراقبة المالية العليا، بحث، النشرة التدريبية للجهاز المركزى للمحاسبة، العدد ٦٠، السنة الثالثة عشرة.

(٧٤) د. رمزى طه الشاعر: دروش فى مبادئ الإدارة العامة، الجزء الثالث، ١٩٧٧، ص ٢٥.

٣- التحريات الإدارية:

ويقصد بها الكشف عن التعقيدات المكتبية وانحرافات القادة والتي تتمثل عادة في المحاباة والاسترثاء واختلاس الأموال وإهمال الواجبات الوظيفية وإساءة استعمال السلطة الإدارية^(٧٥).

وتداولت معظم الدول في الوقت الحاضر أهمية خاصة بالنسبة للتحريات وأوكلت إلى جهات متخصصة القيام بها. وفي مصر تتولى هيئة الرقابة الإدارية القيام بتلك المهمة حيث نص قانون إنشائها صراحة على قيامها بتحري أسباب القصور بالعمل والإنتاج^(٧٦).

كما تتم التحريات عن طريق جمع البيانات والمعلومات سواء كانت عامة أو خاصة عن الموظفين أو من لهم صلة بهم، ويمتد ذلك للعاملين بالخدمة أو المرشحين لشغل وظائف عامة^(٧٧).

وتهدف التحريات أساساً للكشف عن مواطن الضعف والقصور في الأداء وبيان أسبابه وتمتد كذلك لبيان أساليب العلاج. وتهدف أيضاً إلى الكشف عن المخالفات المالية والإدارية والجرائم التي يرتكبها العاملون وإبلاغ النتائج التي يتم التوصل إليها لجهات الاختصاص لاتخاذ الإجراء المناسب بشأنها.

٤- فحص الشكاوى:

الشكاوى من الحقوق التي كفلتها معظم الدساتير وحرصت غالبية القوانين والقرارات على إبراز لنص على حق المواطنين في الشكاوى، ولهذا خصصت جمهورية مصر العربية مكاتب لتلقى الشكاوى داخل كافة وحدات الجهاز الإداري للدولة^(٧٨).

^(٧٥) د. حمدى سلمان: الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ١٩٩٨، ص ١٠٥.

^(٧٦) د. عزت عبد الحميد: الرقابة على الأموال العامة في مواجهة الأنشطة غير المشروعة، كلية الحقوق جامعة المنوفية، ٢٠٠٦، ص ١٣٠.

^(٧٧) أنظر تقرير هيئة الرقابة الإدارية المقدم للمؤتمر الثالث والثلاثين للقادة الإداريين لترشيد وسائل المتابعة والرقابة، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، برامج القادة الإداريين، ص ٦٠.

ولكى تحقق الشكوى أغراضها فى كشف ماستر من انحرافات وما خفى من مخالفات يجب أن تكون حقيقية ومستندة على أسباب تقوم على واقع أو قانون وليس مجرد ادعاءات كيدية الغرض منها التشهير والانتقام^(٧٩).

٥- الرأى العام:

يمثل الرأى العام مؤشر هام بالنسبة للحوادث الهامة التى تمس مصالحه وتؤثر فى حالته النفسية، وقدر تأثير الرأى العام على السلطات العامة يكون أيضاً تأثيره على القائمين بالرقابة التى تسعى من جانبها للوقوف على صحة ما يشغل الرأى العام وبيان حقيقة^(٨٠).

٦- الصحافة:

أصبحت الصحافة فى العصر الحديث من أسرع وسائل الافصاح عن الرأى العام ونقل إحساس المواطنين للسلطات المختصة، حتى أصبحت بحق أخطر الوسائل فى كشف كل الانحرافات داخل الجهاز الإدارى للدولة وتوجيه الانتقادات للقائمين عليه مما زاد من فاعلية دورها الرقابى.

وتبدو أهمية الصحافة فى إمداد الأجهزة الرقابية بالبيانات والمعلومات ومواطن الخلل والقصور بوحدات هذا الجهاز ويزيد من دورها ما تتمتع به من حرية فى هذا المجال ووصولها لكل مواطن سواء عن طريق المطبوعات أو عن طريق الإعلان ودون الخضوع لقواعد الأجازة السابقة، كما تتجلى أهميتها كذلك قدرتها على تهيئة وتعبئة الرأى العام.

^(٧٨) من قبيل ذلك، قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٣٠ لسنة ١٩٨٠ بإنشاء أمانة فرعية بمجلس الوزراء، تسمى أمانة الشكاوى واتجاهات الرأى العام، وكذا قرار رئيس الوزراء رقم ٣٤٠٧ فى شأن تنظيم مكاتب الشكاوى والذى يقضى ببحث الشكاوى والرد عليها خلال عشرين يوماً.

^(٧٩) د. فؤاد العطار: الفضاء الإدارى دراسة مقارنة فى القانون الوضعى، عام ١٩٩٦، ص ٩٢.

^(٨٠) د. طعيمة الجرف: نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسى، القاهرة، ١٩٧٠، ص ٤٠٥.

ثانياً- أساليب الرقابة المؤقتة:

تعتبر أساليب الرقابة المؤقتة أكثر مرونة بالنسبة لجهات الرقابة والوحدات الخاضعة لها وتختلف أساليب الرقابة المؤقتة تبعاً لاختلاف الإدارة المستخدمة منها أساليب وصفية ميدانية وأخرى أساليب كمية.

١- الأساليب الوصفية:

أ- السجلات:

ومنها سجلات الوقت لضبط مواعيد حضور وانصراف العاملين وسجلات التحليلات والخاصة ببيان الموقف المالى من (الربح، الخسارة)، وكذا قياس الكفاءة والأداء.

ب- الرسوم البيانية:

وهى تعبر للمقارنة بين المعيار المتوقع الوصول إليه والمستوى الفعلى للإنجاز ويوضح من خلال الرسم البيانى مقدار الانحراف عن المستهدف تحقيقه ووسائل العلاج.

٢- الأساليب الميدانية:

أ- الجولات التفتيشية:

وهى الجولات المفاجئة أو المباغتة دون سابق إنذار ويكون الغرض منها الوقوف على حسن سير العمل وسلامة التنفيذ.

ب- الملاحظة:

وتتشابه الملاحظة مع الجولات التفتيشية من حيث مكان إتمامها حيث يتم داخل ذات المكان الذى يتم التفتيش فيه إلا أنها تختلف عنه فى الكيفية حيث يتولى الرقيب إتمامها بشخصه وتحت سمعه وبصره.

٣- الأساليب الكمية:

تستخدم تلك الأساليب لتحقيق الوظيفة الرقابية ومن هذه الأساليب: الميزانية التقديرية- ونعى صياغة الخطط الخاصة بفترة زمنية مقبلة فى شكل كمى، لذا يعتبرها البعض من أهم وسائل تحقيق الرقابة حيث أنها عبارة عن قوائم إما مالية أو خدمية أو سلعية.

المبحث الثاني

الوسائل التشريعية المصرية لمكافحة جرائم الفساد

قد أولى المشرع الدستوري الاهتمام بظاهرة الفساد حيث أكد بالتزام الدولة بمكافحة الفساد من خلال إنشاء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية والتي تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الفنى والمالى والإدارى والحماية اللازمة لأعضائها بما يكفل لهم الحياد والاستقلال، وجعل أيضاً على عاتق البرلمان دائماً مواجهة تلك الظاهرة باعتباره حائط الصد الأول لأنه المختص بسن التشريعات التى تكافح الفساد وتعاقب مرتكبيه ولقد قامت السلطة التشريعية فى مصر بوضع الكثير من التشريعات لمواجهة تلك الظاهرة، ولذا سوف نتناول فى هذا المبحث المواد الدستورية المتعلقة بالأجهزة الرقابية فى (المطلب الأول)، وكذا القوانين التشريعية المنظمة لمكافحة الفساد فى (المطلب الثانى).

المطلب الأول

المواد الدستورية المتعلقة بالأجهزة الرقابية

جاء الدستور المصرى بالعديد من المواد المنظمة للأجهزة الرقابية للتأكد من فاعليتها وقيامها بالدور المنوط به لمكافحة جرائم الفساد بالدولة.

مواد الدستور المتعلقة بالأجهزة الرقابية^(٨١):

المادة (٢١٥):

يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، وتتمتع تلك الهيئات والأجهزة بالشخصية الاعتبارية، والاستقلال الفنى والمالى والإدارى، ويؤخذ رأياً فى مشروعات القوانين، واللوائح المتعلقة بمجال عملها، وتعد من تلك الهيئات والأجهزة البنك المركزى والهيئة العامة للرقابة المالية، والجهاز المركزى للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية.

^(٨١) دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤، الباب الخامس، الفصل السابع، الفرع الثانى، الهيئات

المستقلة والأجهزة الرقابية من المادة ٢١٥ حتى المادة ٢٢١.

المادة (٢١٦):

يصدر بتشكيل كل هيئة مستقلة أو جهاز رقابي قانون، يحدد اختصاصاتها، ونظام عملها، وضمانات استقلالها، والحماية اللازمة لأعضائها، وسائر أوضاعهم الوظيفية، بما يكفل لهم الحياد، والاستقلال.

يعين رئيس الجمهورية رؤساء تلك الهيئات والأجهزة بعد موافقة مجلس النواب بأغلبية أعضائه لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، ولا يعفى أى منهم من منصبه إلا فى الحالات المحددة بالقانون، ويحظر عليهم ما يحظر على الوزراء.

المادة (٢١٧):

تقدم الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، تقارير سنوية إلى كل من رئيس الجمهورية، ومجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء، فور صدورها.

وعلى مجلس النواب أن ينظرها، ويتخذ الإجراء المناسب حيالها فى مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ ورودها إليه، وتنتشر هذه التقارير على الرأى العام. وتبلغ الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، سلطات التحقيق المختصة بما تكتشفه من دلائل على ارتكاب مخالفات، أو جرائم، وعليها أن تتخذ اللازم حيال تلك التقارير خلال مدة محددة، وذلك كله وفقاً لأحكام القانون.

المادة (٢١٨):

تلتزم الدولة بمكافحة الفساد، ويحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية المختصة بذلك، وتعد من تلك الهيئات والأجهزة، الجهاز المركزى للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية.

وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها فى مكافحة الفساد، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام، ووضع ومتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية، وذلك على النحو الذى ينظمه القانون.

المادة (٢١٩):

يتولى الجهاز المركزى للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة، والأشخاص الاعتبارية العامة، والجهات الأخرى التى يحددها القانون، ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة والموازنات المستقلة، ومراجعة حساباتها الختامية.

المادة (٢٢٠):

يختص البنك المركزى بوضع السياسات النقدية والائتمانية والمصرفية، ويشرف على تنفيذها، ومراقبة أداء الجهاز المصرفى، وله وحده حق إصدار النقد، ويعمل على سلامة النظام النقدى والمصرفى واستقرار الأسعار فى إطار السياسة الاقتصادية العامة للدولة، وعلى النحو الذى ينظمه القانون.

المادة (٢٢١):

تختص الهيئة العامة للرقابة المالية بالرقابة والإشراف على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية، بما فى ذلك أسواق رأس المال وبورصات العقود الآجلة وأنشطة التأمين، والتمويل العقارى، والتأجير التمويلى، والتخصيم والتوريق، وذلك على النحو الذى ينظمه القانون.

المطلب الثانى

القوانين المنظمة لمكافحة الفساد فى مصر

لقد قامت السلطة التشريعية بوضع الكثير من التشريعات لمواجهة ظاهرة الفساد المالى والإدارى، فالبرلمان عاملاً مهماً فى تعميم ثقافة مكافحة الفساد ومحاسبة الحكومة على أى انتهاكات ترتكبها، لذا فالبرلمانات بمقدورها سن التشريعات اللازمة لمحاربة الفساد واقتلاعه من جذوره ويستطيع البرلمان أن يلزم الحكومة بالشفافية والنزاهة والوطنية وبدون توافر هذه الإرادة يتعذر تطبيق هذه التشريعات على أرض الواقع.

ولقد وضع المشرع المصرى حزمة من القوانين التى تنظم أعمال الجهات والأجهزة العاملة فى مجال منع ومكافحة الفساد، كما وضع منظومة تشريعية تضمنت تجريم الكثير من جرائم الفساد التى أوردتها اتفاقية الأمم المتحدة، ولعل أهم هذه التشريعات ما يأتى:

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

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

٢- قانون الإجراءات الجنائية الصادر بالقانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠

وتعديلاته:

هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم مباشرة الدعوى الجنائية وانقضاءها واختصاصات سلطات التحقيق وأمورى الضبط القضائي وواجباتهم وكذا حالات وإجراءات القبض والتفتيش والتصرف فى الأشياء المضبوطة، كما يحدد القانون اختصاصات المحاكم وترتيب الإجراءات أمامها وطرق الطعن على الأحكام.

٣- قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨

وتعديلاته:

هو القانون المنظم لاختصاصات النيابة الإدارية من حيث رقابة وفحص ومباشرة التحقيقات مع الموظفين العموميين، وكذا تحديد اختصاصات المحاكم التأديبية وأنواعها وكيفية مباشرة الدعاوى أمامها وطرق الطعن على الأحكام الصادرة منها.

٤- قانون إعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ وتعديلاته:

هو القانون المنظم لعمل واختصاصات هيئة الرقابة الإدارية والمتمثلة فى بحث وتحرى أسباب القصور فى العمل والكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية واقتراح وسائل تلافيتها، وكذا متابعة تنفيذ القوانين بوحدة الجهاز الإدارى للدولة والكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التى تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجباتهم ووظائفهم أو بسببها إلى جانب الاختصاص بكشف وضبط الجرائم التى تقع من غير العاملين وتستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمات العامة.

٥- قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ وتعديلاته:

هو القانون المعنى بالعاملين في الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها من حيث تطوير مستوى الخدمة المدنية وتحقيق العدالة في معاملة العاملين والتأكد من مدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها في ميدان الإنتاج والخدمات.

٦- قانون الكسب غير المشروع رقم ١١ لسنة ١٩٦٨ المعدل بالقانون رقم ٦٢

لسنة ١٩٧٥:

والقانون المعنى بمفهوم الإثراء غير المشروع وتكليفه والعقوبات المقررة له والطوائف التي تخضع لأحكامه من شاغلي الوظائف العامة أو المتعاملين مع المال العام والإجراءات الكفيلة بتعقب ثروتهم لبيان مدى مشروعيتها.

٧- قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ وتعديلاته:

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

٨- قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته:

هو القانون المعنى بتنظيم المحاكم وتنظيمها وتعيين القضاة وأعضاء النيابة العامة ترقيتهم ونقلهم وندبهم وإعارتهم وواجباتهم ومسؤولياتهم وتأديبهم وكذا تعيين وترقية وتأديب العاملين في المحاكم المختلفة.

٩- قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢:

هو القانون الذي ينظم تشكيل وترتيب الوظائف بمجلس الدولة وتحديد اختصاصاته وأنواع محاكمه (قضاء إداري/ تأديبي/ إدارية عليا) وطرق الطعن أمامها وكذا تنظيم أعمال قسمة الفتوى والتشريع وكافة الأمور المتعلقة بترقيات أعضائه ونقلهم وتأديبهم.

١٠- قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦:

هو القانون المعنى بالعاملين بالجهاز الإدارى للدولة من حيث تنظيم طرق التعيين وترتيب وتوصيف وتقييم الوظائف ونقل العاملين وترقياتهم وتحديد طرق قياس كفاية أدائهم وأسلوب تأديهم والجزاءات الموقعة عليهم.

١١- قانون الجهاز المركزى للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ وتعديلاته:

هو القانون الذى ينظم القواعد القانونية التى تهدف إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى، كما يحدد اختصاصات الجهاز والتي من أهمها معاونة مجلس الشعب فى مباشرة الرقابة المالية على الجهات المتعاملة مع المال العام، كذا فحص ومراجعة أعمال وحسابات أى جهة يعهد إليه بمراجعتها أو فحصها من رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء.

١٢- قانون الوظائف القيادية رقم ٥ لسنة ١٩٩١ وتعديلاته:

هو القانون المعنى بتنظيم قواعد شغل الوظائف القيادية فى الحكومة و وحدات الإدارة المحلية والهيئة العامة والأجهزة الحكومية التى لها موازنات خاصة وهيئات القطاع العام وشركاته والمؤسسات العامة وبنوك القطاع العام والبنوك ذات الشخصية الاعتبارية العامة.

١٣- قانون تنظيم التعاقدات التى تبرمها الجهات العامة رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨:

هو القانون المنظم لعمليات شراء وبيع وتأجير العقارات والمنقولات والمشروعات وكذا أعمال تنفيذ عقود التوريدات والمقاولات والتي تقوم بها وحدات الجهاز الإدارى للدولة من وزارات ومصالح وأجهزة لها موازنات خاصة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية أو الاقتصادية.

١٤- قانون غسيل الأموال رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢ وتعديلاته بالقانون رقم ٣٦

لسنة ٢٠١٤:

هو القانون المعنى بقواعد وطرق ومكافحة غسل الأموال عن كل فعل يشكل جنائية أو جنحة بموجب القانون المعدل، سواء ارتكب داخل البلاد أو خارجها، حتى كان معاقباً

عليه في كلتا الدولتين، ويعد مرتكباً جريمة غسل الأموال كل من علم أن الأموال متحصلة من جريمة أصلية.

١٥- قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٣ وتعديلاته:

هو القانون المعنى بتنفيذ السياسات النقدية والائتمانية والمصرفية من خلال إصدار أوراق النقد وتحديد فئاتها ومواصفاتها وإدارة السيولة النقدية في الاقتصاد القومي، والرقابة على وحدات الجهاز المصرفي وتنظيم وإدارة سوق الصرف الأجنبي.

١٦- قانون تنظيم المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥:

هو القانون المعنى بإرساء وتثبيت قواعد المنافسة بين مختلف الوحدات الاقتصادية بما يضمن دخول الأشخاص إلى السوق والخروج منها وفقاً للقواعد التي تحكم السوق ويتولى جهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية مراقبة الأسواق وفحص الحالات الضارة بالمنافسة وبناءً على شكاوى المواطنين أو دراسات يقوم بها الجهاز تشير إلى وجود مخالفة للأحكام الواردة في القانون.

١٧- قانون إنشاء هيئة الرقابة المالية رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٩:

هو القانون الذي ينظم حماية حقوق المتعاملين في الأسواق المالية غير المصرفية واتخاذ ما يلزم من إجراءات للحد من التلاعب والغش في الأسواق المالية والترخيص بمزاولة الأنشطة المالية غير المصرفية وكذا المساهمة في نشر الثقافة والتوعية المالية والاستثمارية.

١٨- قانون حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣:

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

١٩- القانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ فى شأن تنظيم هيئة قضايا الدولة المعدل
بالقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٦:

وهو القانون الذى ينظم شئون أعضاء هيئة قضايا الدولة باعتبارها هيئة قضائية
مستقلة تتوب عن الدولة فيما يرفع منها أو عليها من دعاوى وتدافع بأعضائها عن المال
العام فى الداخل والخارج.

٢٠- القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ بشأن الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة
والهيئات العامة والوحدات التابعة لها:

وهو القانون الذى ينظم شئون أعضاء الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات
العامة، وشركات قطاع الأعمال العام والذين يقومون بأداء الأعمال القانونية اللازمة
لحسن سير العمل والإنتاج والخدمات والمحافظة على الملكية العامة للشعب والدفاع عن
المال العام للجهات المنشأة بها الإدارات القانونية، وتكاد هذه القوانين وغيرها من
التشريعات المصرية أن تغطى التدابير والأفعال المجرمة بمقتضى اتفاقية الأمم المتحدة
لمكافحة الفساد والتي تركز على حماية المال العام وأداء الوظيفة العامة من الفساد
ورصد تعقب الأموال المتحصلة من الأفعال الإجرامية وهو ما يتفق والمنهج الذى اتخذه
المشرع فى التدابير سألغة البيان.

المطلب الثالث

المحاور والمكونات اللازمة لمكافحة جرائم الفساد

يجب أن تتجه كافة الأجهزة المعنية لمكافحة الفساد لتوحيد رؤية مستقبلية يعتمد من
خلالها مجموعة من المحاور والركائز اللازمة لمكافحة ظاهرة الفساد والقضاء عليها من
أهم تلك المحاور:-

١ - محور الإصلاح الإداري^(٨٢):

هذا المحور يركز على إصلاح الإدارة العامة ابتداء من تبسيط وتتميط الإجراءات في القطاع الحكومي، وتحديد الاختصاصات بشكل دقيق يمنع التداخل والتواكل بين الجهات وبعضها وبين الموظفين وبعضهم البعض وتسريع وتيرة الحكومة الالكترونية وإصلاح نظم لتعيين والترقية ورفع المرتبات وإصلاح نظام منح الحوافز والمكافآت.

٢ - محور الإصلاح المالي^(٨٣):

وأهم متطلباته تحقيق شفافية الموازنة العامة وعرضها بطريقة يسهل فهمها للكافة، كما يجب إصلاح حقيقي لإدارة البنوك العامة وشركات قطاع الأعمال.

٣ - محور الإصلاح المؤسسي^(٨٤):

حيث يجب فك تبعية الجهات الرقابية للسلطة التنفيذية حتى يمكن أن تؤدي دورها في رقابة السلطة التنفيذية بحيادية، هذا يمكن تحقيقه عن طريق جعل تبعية هذه الجهات إلى السلطة التشريعية، وبعضها إلى السلطة القضائية ممثلة في مجلس القضاء الأعلى كل بحسب اختصاصه أو خلق وضع استقلالي لهذه الجهات عن كل السلطات، وتوجد تجارب دولية حديثة في هذا المسلك الأخير.

كما يمكن تحقيق استقلالية هذه الجهات عن طريق إنشاء جهاز واحد جديد لمكافحة الفساد يضم تحت مظلته كافة الجهات الرقابية، مما يحقق لها الاستقلالية عن السلطة التنفيذية، ويحقق التنسيق بين عمل هذه الجهات، وهناك تجارب دولية عديدة في هذا المجال نذكر منها سنغافورة وهونج كونج وبعض الدول العربية والاسكندنافية.

^(٨٢) د. محمد فؤاد مهنا، سياسة الإصلاح الإداري وتطبيقاته في ضوء مبادئ علم التنظيم، القاهرة، دار المعارف، ١٩٧٨.

^(٨٣) عبد الفتاح الجبالي، السياسة المالية خلال العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، ورقة خلفية مقدمة إلى التقرير السنوي الثاني لمعهد التخطيط القومي..

^(٨٤) المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ورشة عمل عن تقييم الأداء المؤسسي والخطط الاستراتيجية، ١٢-١٨ أبريل، ٢٠٠٩، اسطنبول.

٤ - محور التوعية الثقافية والمجتمعية^(٨٥):

حيث يجب تصميم وتنفيذ برامج التوعية المجتمعية بماهية الفساد وآثاره المدمرة، والسبل التي يمكن أن يلجأ إليها الأفراد والمؤسسات لمكافحته. هذه البرامج يجب أن تقودها الدولة ويكون للأسرة والمجتمع المدني والمؤسسات التعليمية والدينية أدوار محددة فيها بشكل تكاملي بما يؤدي في النهاية على خلق ما يسمى بالمواطنة الفعالة في مكافحة الفساد بما يجعل من المواطن العادي هو الرقيب الأول على المال العام والمصلحة العامة، ويكون دوره مكملاً لدور الجهات الرقابية.

٥ - محور الإصلاح الهيكلي:

تأسيس علاقة متوازنة بين الحكومة والبرلمان والقضاء علاقة تضمن استقلالية كل سلطة عن الأخرى وألا تتغول أى منها على السلطتين الأخرين، وكلها أمور هامة لمكافحة الفساد.

وحتى تؤتي هذه الإصلاحات المقترحة جدواها يجب أن تكون متناغمة ومتناسقة مع بعضها البعض في استراتيجية وطنية شاملة لمكافحة الفساد.

المكون الأول: نظام مالي وإداري كفء فعال:

الخطوة الأولى للنجاح هي تصميم كفاء وفعال، ويقصد بالكفاءة وجود علاقة مثلى بين المدخلات والمخرجات أى الحصول على كم أكبر من المخرجات باستخدام نفس الكم من المدخلات، أو الحصول على نفس الكم من المخرجات باستخدام كمية أقل من المدخلات أما الفاعلية فهي تحقيق الأهداف التي من أجلها تم إنشاء النظام^(٨٦).

وتصميم نظام مالي وإداري قوى وتنفيذه بشكل سليم هو الفيصل بين النجاح والفشل.

ويعتمد النظام المالي الجيد على عدة عناصر أهمها^(٨٧):-

^(٨٥) عبد الخالق فاروق، أزمة النشر والتعبير في مصر، القاهرة، دار مكتبة الكلمة، ٢٠٠٠م، ص ١١٨.

^(٨٦) د. طارق عبد العال حماد، آليات مكافحة الفساد المالي والإداري، مؤتمر دور الأجهزة الرقابية في

مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، جامعة عين شمس، القاهرة، إبريل ٢٠١٣م.

^(٨٧) المنظمات الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة.

- وجود نظام محاسبي ملائم (مجموعة مستندية ودفترية وسجلات وتقارير مالية مكتملة وتتم في ضوء معايير المحاسبة المصرية).
- وجود نظام رقابة داخلية قوى يتوافر فيه الفصل بين المسؤوليات والواجبات ووجود إدارة مراجعة داخلية يتوافر فيها عناصر الكفاءة والفعالية والاستقلالية والمكانة فى الهيكل التنظيمى، وكذلك توافر الضبط الداخلى والذى يعمل بتلقائية لمنع الأخطاء والغش وكشف الانحرافات بسرعة.
- الإشراف الإدارى ومتابعة الأداء والتدريب والتحسين والتطور .
- وضع نظم جيدة للحوافز والثواب والعقاب وكذلك وضع حد أدنى وحد أقصى للدخل فى المنظمة.
- وضع نظام تضامن اجتماعى للوقوف بجوار العاملين فى الظروف الصعبة ويعتمد النظام الإدارى على عدة عناصر أهمها:
 - الهيكل التنظيمى المناسب.
 - تنمية الموارد البشرية باستمرار من خلال التدريب والتعليم ورفع المهارات بإرسال البعثات للخارج للتدريب على أحدث النظم والوسائل.
 - نظم إدارية فعالة للاختيار والتعيين والتدريب والترقية وشغل المناسب القيادية.
 - إجراءات إدارة واضحة ومكتوبة لتنفيذ الأعمال.
 - إدارة ومتابعة الأداء من خلال:-
- إجراءات مكتوبة وواضحة لأداء الأعمال وخطوات أداء العمل.
- تقييم الأداء دورياً.
- متابعة الأداء .
- تطوير الأداء وتحسينه.
- التشجيع على الابتكار وأن ينسب كل عمل لصاحبه.

تم تأسيس الأنتوساى عام ١٩٥٣ وهى مؤسسة مستقلة وذاتية السيادة وغير سياسية ومنظمة غير حكومية ذات مركز استشارى خاص فى المجلس الاقتصادى والاجتماعى بالأمم المتحدة ويبلغ عدد الأعضاء ١٩٠ كاملاً وأربعة أجهزة أعضاء منتسبين.

المكون الثانى: النظام الأخلاقى القوى^(٨٨):

يمثل السلوك الأخلاقى الرشيد العنصر الحاكم فى نجاح أو فشل المجتمعات فهو الفيصل بين النجاح والفشل، فمهما تم تدبيره من موارد مالية وإمكانية مادية دون أن يدعمها عناصر بشرية فاهمه وقادرة ومدربة وتتمتع بأخلاقيات المهنة وأدوات الرقابة الملائمة، فإن المجتمعات لن تنجح فى التقدم والتنمية، حيث يعتمد النجاح فى جميع الأحوال على العناصر البشرية والقوة العاملة التى ينبغى أن يتوافر فيها الأخلاقيات الحميدة مثل الأمانة، والشرف والنزاهة والصدق والاستقامة وحب العمل والوطن وغيرها من الأخلاقيات الحميدة.

وينبغى بث الأخلاقيات الحميدة فى نفوس الأطفال والشباب والكبار فى المدارس والجامعات وأماكن العمل وفى الشوارع، ومن خلال كافة وسائل الإعلام، ودور العبادة، ومؤسسات المجتمع المدنى، والتنظيمات الحكومية وغير الحكومية.

فلا تسمى الرشوة إكرامية ولا يسمى استغلال النفوذ بالخطأ الإدارى ولا يسمى إهدار المال العام بالإهمال، ولا نتصدى للفساد بكلمات مثل (معلش) أو لن يتم تكرار ذلك مستقبلاً، أو إنك لن تدفع من جيبك أو نضع مبررات وأهمية^(٨٩).

وهكذا يمثل السلوك الاخلاقى ركيزة أساسية لمكافحة الفساد المالى والادارى، ويتم ذلك من خلال ضمان الالتزام السلوكى الرشيد من خلال الالتزام بقواعد السلوك المهنى الرشيد والتوازن فى تحقيق مصالح كافة الأطراف المرتبطة بالمنظمة التى يعمل بها، والشفافية عند عرض المعلومات وتوصيلها بعناية لمستخدميها، وكذلك تدريب وتشجيع العاملين على تقديم الأفكار والمقترحات والابتكارات وحمايتها من أن تنسب إلى آخرين

^(٨٨) د. صبحى منصور، أخلاقيات الوظيفة العامة والفساد الإدارى، ورقة عمل مقدمة فى ملتقى الاتجاهات المعاصرة لإدارة الوظيفة العامة وشئون الموظفين والمنعقدة فى الرباط، المملكة المغربية خلال الفترة ١٦-٢٠ يوليو ٢٠٠٧.

^(٨٩) د. محمد شفيق، الجريمة والمجتمع، محاضرات فى علم الاجتماع الجنائى، مكتبة معهد تدريب ضباط الشرطة، أكاديمية الشرطة، القاهرة، ١٩٨٥؛ د. نبيل مدحت سالم: المسؤولية الاجتماعية فى النظرية الوضعية للجريمة، دراسة تحليلية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٤.

في مواقع قيادية أعلى، ويضاف إلى ذلك ضرورة وجود توازن في الأجور والحوافز والبدلات ونظم الثواب والعقاب والترقية، وأهم آليات نشر ثقافة الأخلاقيات الحميدة في المجتمعات هي^(٩٠):-

١- مراعاة العدالة الاجتماعية من خلال:

- مراعاة الحد الأدنى للمعيشة والعمل على توفير حياة كريمة للعاملين.
- وضع حد أدنى وحد أقصى للدخل في الوحدات الحكومية المختلفة.
- وضع نظم للثواب والعقاب متوازنة وعادلة وفعالة.
- مراعاة تكافؤ الفرص في التعيين والترقية للأجدر والأكثر كفاءة.
- البعد عن الوساطة والمحسوبية.
- مراعاة ذوي الإعاقة ومنحهم فرص العمل والترقى بنسب معينة.
- العمل على القضاء على البطالة ونشر ثقافة العمل الحر وتشجيع الشباب على إنشاء مشروعات صغيرة وتعريفهم وتدريبهم على توليد أفكار المشروعات الصغيرة وكيفية تمويلها وتسويق منتجاتهم.

• العمل بروح الفريق والتعاون بين الأفراد والمنظمات بما فيه خير وصالح الوطن.

٢- دور الإعلام في نشر الحقائق والمعلومات والشفافية في عرض أهمية نشر ثقافة الأخلاق الحميدة في المجتمع.

٣- دور الفن في إبراز السلوك القويم وتقنيح السلوك المعوج من خلال المسلسلات والأفلام وغيرها.

٤- دور الأجهزة الرقابية في ملاحقة الفساد المالي والإداري ومتابعة تطوره.

٥- دور القضاء في توقيع العقوبات الرادعة على الفاسدين والمفسدين.

٦- دور وحدة غسيل الأموال في البنك المركزي المصري في كشف محاولات تبييض الأموال القذرة^(٩١).

(٩٠) د. فتنة فتحي، دور المجتمع في مكافحة الفساد، مؤتمر الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، المنظمة الوطنية الدولية لحقوق الإنسان، كلية التجارة، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٢ أبريل ٢٠١٣.

٧- دور الجامعات فى تدريس مواد الرقابة المالية والمراجعة والرقابة على المال وتعريف الطلاب بأحدث الأساليب والمعايير لاكتشاف حالات الأخطاء والغش والمخالفات وتدريب العاملين بالجهات الرقابة على ذلك.

٨- يبقى الدور الأكبر للأزهر والكنيسة فى بث روح التعاون والمحبة.

المكون الثالث: نظام رقابة ومتابعة فعال:

تتنوع أنواع الرقابة إلى:

١- رقابة مالية بشقيها المحاسبى واتفاقها مع اللوائح المالية المعتمدة.

٢- رقابة إدارية من خلال الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطط وتفعيل أساليب ونظم الثواب والعقاب.

٣- رقابة قانونية لمتابعة ما تم بشأن المخالفات لمالية والإدارية.

وتزيد قدرة المجتمعات على مكافحة الفساد عندما تتوافر عدة عوامل أساسية

أهمها:-

١- وجود ديمقراطية حقيقية وأحزاب قوية والتعددية السياسية والمعارضة الحقيقية.

٢- وجود حرية صحافة ورقابة شعبية فعالة.

٣- سيادة القانون وسلطة قضائية قوية غير خاضعة لضغوط.

٤- حرية الرأى واستقلالته من خلال وسائل الإعلام المختلفة.

٥- شيوع المشاركة السياسية والحزبية بين أفراد المجتمع.

٦- وجود بيئة تتسم بالشفافية.

٧- وجود تفعيل رادع قوى للفساد يقع على الكبير والصغير.

٨- استقلالية القضاء والجامعات والصحافة.

٩- إيمان القيادات العليا بضرورة كشف الفساد ومكافحته بكافة السبل.

(٩١) د. محمود شريف بسيونى، غسل الأموال الاستجابات الدولية وجهود مكافحة الإقليمية والوطنية، دار الشروق، ٢٠٠٤، ص ٨٧؛ د. حمد عبد العظيم، غسل الأموال فى مصر والعالم، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، القاهرة، ١٩٧٧؛ د. شريف سيد كامل: مكافحة جرائم غسل الأموال فى التشريع المصرى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢م.

- ١٠- وجود وسائل اتصال فعالة بين مكتبى الفساد والقادرين على مكافحته وإنزال العقاب بمرتكبيه.
- ١١- حماية مكتبى الفساد من انتقام مرتكبيه.
- ١٢- عدم التستر على مرتكبي الفساد^(٩٢).

الخاتمة

بعد أن انتهينا من المحاولة الجادة فى الدراسة قدر ما وسعنا الجهد فى التعرض لجرائم الفساد المالى والهيئات والأجهزة التى أناط بها الدستور والمشرع لمكافحة تلك الجرائم وكافة الأساليب التى تنتهجها تلك الهيئات والأجهزة لمكافحة جرائم الفساد فوصلنا إلى أهم النتائج وأبرز التوصيات.

أولاً- النتائج:

- ١- إن الفساد الذى أصاب الاقتصاد لم يكن بمعزل عن الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التى شهدتها البلد منذ فترات طويلة.
- ٢- بالرغم من وجود هيئات وأجهزة لمحاربة الفساد إلا أنه لم يكن له الدور الفعال فى مكافحة تلك الظاهرة.
- ٣- عدم الاستقلال الفعلى للأجهزة الرقابية الاستقلال الكامل مما يؤثر على دورها فى مواجهة الفساد.
- ٤- عدم تفعيل مبدأ المساءلة والمحاسبة بشكل كامل سواء فى المؤسسات أو الإدارات العليا والمتوسطة وغيرها.
- ٥- يؤدى الفساد إلى هجرة أصحاب الأموال، والكفاءات، وأصحاب الفكر الاقتصادى خارج البلاد بسبب المحسوبية والوساطة فى تقلد الوظائف العامة.

^(٩٢) إسماعيل الشطى، الديمقراطية كآلية لمكافحة الفساد والتمكين للحكم الصالح، المستقبل العربى، العدد ٣١٠، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ديسمبر ٢٠٠٤.

التوصيات:

- ١- الاهتمام باختيار القيادات وتزويدهم بالتدريب الميدانى داخل مقر عملهم لضمان تحقيق نتائج فعالة فى بيئة العمل.
- ٢- تحديد واجبات ومسئوليات الموظف العام بشكل دقيق، لأن العديد من جرائم الفساد المالى ينتهى فيها التحقيق دون تحديد المسئول عن تلك الجرائم، بسبب وجود بطاقات وصف وظيفى ولوائح إدارية داخلية لا تحدد المسئولية بشكل دقيق.
- ٣- ينبغى استقلال الأجهزة الرقابية الاستقلال الكامل حتى لا يؤثر على دورها فى مواجهة جرائم الفساد المالى والإدارى.
- ٤- يجب تفعيل العقوبات ضد من يقترف جرائم الفساد، وحتى يتحقق ذلك يجب أن يكونوا على يقين من تعرضهم للعقاب، فوجود مبدأ المساءلة والمحاسبة فعلياً، للحفاظ على قدسية الوظيفة العامة وهيبة الدولة على السواء.
- ٥- ينبغى تحديد اختصاصات الأجهزة الرقابية على نحو دقيق، بشكل يمنع تداخل الاختصاصات، ومنح أعضائها الحصانات التى تمكنها من أداء دورها الرقابى، مع تدريبهم على أحدث النظم الرقابية، وتزويد تلك الأجهزة بالتقنيات الحديثة.
- ٦- التحسين المستمر لمرتبات الموظفين بالدولة حتى لا يلجأ العاملون إلى الفساد الإدارى.
- ٧- الاهتمام بدور المؤسسة الإعلامية وإعداد البرامج اللازمة للتوعية بشكل عام عن خطورة الفساد على الصالح العام والخاص فى المجتمع.

قائمة المراجع

أولاً- المراجع باللغة العربية:

- ١- أحمد أنور: الفساد والجرائم الاقتصادية في مصر، مصر العربية للنشر، القاهرة، ٢٠٠١.
- ٢- أحمد عبد الهادي: الانحراف الإداري في الدول النامية، مركز الإسكندرية للكتاب، ١٩٩٩.
- ٣- أحمد فتحي سرور: الوسيط في قانون العقوبات، القسم الخاص، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩١.
- ٤- أحمد فتحي سرور: الوسيط في قانون العقوبات، القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥م.
- ٥- أحمد فتحي سرور: الوسيط في قانون العقوبات، القسم الخاص، دار النهضة العربية، ٢٠١٩م.
- ٦- أحمد فتحي سرور: الوسيط في قانون العقوبات، القسم الخاص، طبعة ١٩٧٩.
- ٧- أحمد مصطفى أحمد: الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٤م.
- ٨- العوض العوض عثمان: الرقابة القانونية على مالية الدولة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٩٢.
- ٩- المنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية (الاسوساى)، مجلة الرقابة المالية، إعلان بكين بشأن الإرشادات المتعلقة برفع مستوى فعالية إدارة المالية العامة والاستثمارات، تونس، ترجمة ديوان المراقبة السعودى وآخرون، السنة العاشرة، العدد الثانى، ١٩٩١.

- ١٠- النكت والعيون للماوردي، تحقيق السعد ابن عبد المقصود بن عبد الرحيم، (٧٤/١)، نشر دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان.
- ١١- تقرير هيئة الرقابة الإدارية المقدم للمؤتمر الثالث والثلاثين للقادة الإداريين لترشيد وسائل المتابعة والرقابة، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، برامج القادة الإداريين.
- ١٢- حسنين عبيد: دروس في الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥.
- ١٣- حسين محمود حسن: دراسة تحليلية لأسباب الفساد في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، مركز العقد الاجتماعي، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الدولة، القاهرة، ٢٠١١.
- ١٤- حسين محمود حسنى: الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد الإداري في مصر، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، يوليو ٢٠١٠م.
- ١٥- حمدى سلمان: الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ١٩٩٨.
- ١٦- خالد بن واصل: الفساد الإداري وأثره على فاعلية التطبيق الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٩م.
- ١٧- دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤.
- ١٨- رضا حسن الشرقاوي: منظومة الفساد وطرق مكافحته في ضوء أحكام القانون الإداري، بحث علمي مؤتمر الضوابط القانونية والاقتصادية لمكافحة الفساد، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٢٢.
- ١٩- رمزي طه الشاعر: دروس في مبادئ الإدارة العامة، الجزء الثالث، ١٩٧٧.
- ٢٠- رمسيس بهنام: الجرائم المصرية بالمصلحة العمومية، طبعة ١٩٨٦.

- ٢١- سامر أحمد محمد النجار: استقلالية الأجهزة الرقابية وأثرها في تفعيل العمل الرقابى، مؤتمر دور الأجهزة الرقابية فى مكافحة الفساد المالى والإدارى فى مصر، القاهرة، أبريل، ٢٠١٣م.
- ٢٢- سليمان عبد المنعم: قانون العقوبات الخاص، الجرائم الماسة بالمصلحة العامة، طبعة ١٩٩٣.
- ٢٣- صحيح البخارى (٢/١) كتاب الإيمان، فضل من أستبرأ للدينية، تحقيق/ محمد زهير بن ناصر الناصر، نشر/ دار طوق النجاة، ط الأولى، ١٤٢٢هـ،
- ٢٤- صحيح مسلم، (٣/١٢٤٦) كتاب الهبات، باب كراهه تفصيل بعض الأولاد فى الهبة، تحقيق/ محمد فؤاد عبد الباقي، نشر دار إحياء التراث العربى- بيروت..
- ٢٥- صحيح مسلم، (٣/١٢١٩) كتاب الطلاق، باب أخذ الحلال وترك الشبهات، تحقيق/ محمد فؤاد عبد الباقي، نشر دار إحياء التراث العربى، بيروت.
- ٢٦- طعيمة الجرف: نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسى، القاهرة، ١٩٧٠.
- ٢٧- عبد الباسط عبد المعنى: بعض الابعاد البنائية للفساد فى القرية المصرية، المجلة الجنائية القومية، المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية، العدد ٢، ١٩٨٥.
- ٢٨- عبد الغفار عفيفى الدويك، نعم للنزاهة، الجهود الوطنية والعربية والدولية فى مكافحة الفساد، القاهرة، مركز المحروسة للنشر والخدمات الصحفية والمعلوماتية، الطبعة الأولى، ٢٠١٤.
- ٢٩- عبد الفتاح الصحن: المراجعة علماً وعملاً، كلية التجارة، جامعة الإسكندرية، ١٩٩٢.
- ٣٠- عبد المجيد محمود: الفساد تعريفه- صورته- علاقته بالأنشطة الإجرامية الأخرى، الجزء الأول، دار النهضة، مصر، طبعة ٢٠١٤.

- ٣١- عزت عبد الحميد: الرقابة على الأموال العامة فى مواجهة الأنشطة غير المشروعة، كلية الحقوق جامعة المنوفية، ٢٠٠٦.
- ٣٢- عطا الله خليل: مدخل مقترح للائحة الفساد فى العام العربى، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
- ٣٣- فؤاد العطار: الفضاء الإدارى دراسة مقارنة فى القانون الوضعى، عام ١٩٩٦.
- ٣٤- فتوح عبد الله الشاذلى: شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٦.
- ٣٥- محمد سامى العوانى: الأحكام العامة لجرائم العدوان على المال العام، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١٢.
- ٣٦- محمد سعيد بسيونى: تأثير الفساد فى الأداء الاقتصادى للحكومة بالتطبيق على بعض دول الشرق الأوسط وآسيا الوسطى، مجلة مصر المعاصرة، العدد ٥١١ السنة ١٠٤ يوليو ٢٠١٣.
- ٣٧- محمد صادق إسماعيل، عبد العال الديربى: جرائم الفساد بين آليات مكافحة الوطنية والدولية، القاهرة، المركز القومى للإصدارات القانونية، ٢٠١٥، الطبعة الأولى.
- ٣٨- محمد عيد الغريب: شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، طبعة ٢٠٠٣.
- ٣٩- محمود أدهم إبراهيم: نظم المراقبة المالية العليا، بحث، النشرة التدريبية للجهاز المركزى للمحاسبة، العدد ٦٠، السنة الثالثة عشرة.
- ٤٠- محمود نجيب حسنى: شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٧.
- ٤١- مدحت عبد الحلیم رمضان: "دروس فى قانون العقوبات، القسم الخاص"، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨م.
- ٤٢- مراد رشدى، الاختلاس فى جرائم المال العام، طبعة ١٩٨٧.

- ٤٣- نبيل محمود حسن: قانون العقوبات، القسم الخاص، كلية الشرطة، ٢٠١٧.
- ٤٤- نبيل مدحت سالم: شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ١٩٨٣.
- ٤٥- هشام عبد الحميد الجملى: شرح قانون العقوبات، المجلد الثاني، نادى القضاة، ٢٠١٧.

ثانياً- المراجع باللغة الأجنبية:

- 1- Bendor, 6., corruption institutionalization and political development, V.1, 1-1-1974.
- 2- Claphan, 6., third world politics.
- 3- Manzini, Trattato, V. 5, no. 7572,.
- 4- TANZI, Vito: corruption around the world causes consequences, scope and cures, IMF staff paper, vol. 45, no. 4,2007.