



الدور الوقائي للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والحد منه

د. معمر إبراهيم سالم المريمي¹ ، سالم محمد سالم أبوخريص²

¹ قسم القانون العام ، كلية القانون ، جامعة بني وليد ، ليبيا.

² باحث في مجال القانون

moamersalem@bwu.edu.ly

The preventive role of the National Authority for Combating and Reducing Corruption

Moamer Ibrahim Salem Al Marimi¹ , Salem Mohammed Salem Abokhres²

¹ Department of Public Law, Faculty of Law, Bani Waleed University, Libya.

² Researcher in the field of law

تاريخ النشر: 2024-06-01

تاريخ القبول: 2024-05-13

تاريخ الاستلام: 2024-04-23

الملخص

الفساد ظاهرة إنسانية تحكمها قوانين الإنسان فردا ومجتمعاً ، وإن مايقابل هذه الظاهرة هو الصلاح والإصلاح ، وتعاني المجتمعات من ظاهرة الفساد بسبب غيبة الرؤية وتداخل القضايا وعدم كفاءة بعض أعضاء الهيئات الرقابية والثقافة المجتمعية التي تنتظر إلى المال العام بأنه غنيمة نظراً لتدني المستوى المعيشي لدى الأفراد ، ويأتي دور الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد كدور وقائي قبل وقوع الفساد بخلاف الجهات الرقابية الأخرى وهذا ماسوف نناقشه في هذا البحث.

الكلمات الدالة: الفساد ، الهيئة الوطنية ، الدور الوقائي ، الشفافية ، الحوكمة .

Abstract

Corruption is a human phenomenon governed by the laws of the individual and society, and what corresponds to this phenomenon is righteousness and reform. Societies suffer from the phenomenon of corruption due to the absence of vision, the overlap of issues, the inefficiency of some members of oversight bodies, and the societal culture that views public money as spoils due to the low standard of living of individuals. This comes The role of the National Anti-Corruption Authority is a preventive role before corruption occurs, unlike other regulatory bodies, and this is what we will discuss in this paper

Keywords: corruption, national authority, preventive role, transparency, governance.

مقدمة:

يواجه العالم اليوم بعضاً من أكبر التحديات التي واجهها منذ عدة أجيال، وهي تحديات تهدد ازدهار الناس واستقرارهم في كافة أنحاء العالم. ووباء الفساد في معظمها. فلفساد آثار سلبية على كل جانب من جوانب المجتمع، حيث يتشابك تشابكا وثيقا مع الصراعات والاضطرابات مما يهدد التنمية الاجتماعية والاقتصادية ويقوض أسس المؤسسات الديمقراطية وسيادة القانون. ولا يتبع الفساد الصراع فحسب، بل هو كذلك أحد أسبابه الجذرية في كثير من الأحيان. فهو بتقويضه سيادة القانون يغذي الصراعات ويعيق عمليات إحلال السلام، فضلا عن أنه يفاهم الفقر، ويسهل الاستخدام المُجرم للموارد، وإتاحة التمويل للنزاع المسلح.

إن منع الفساد وتعزيز الشفافية وتقوية المؤسسات أمر بالغ الأهمية إذا أريد تحقيق الغايات المتوخاة في أهداف التنمية المستدامة.

أهمية الدراسة:

يُراد من هذا البحث تسليط الضوء على الدور الوقائي والعلاجي للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد و الصلة الوثيقة بين مكافحة الفساد والسلام والأمن والتنمية. فجوهر تلك الصلة هو فكرة أن التصدي لهذه الجريمة حق للجميع ومسؤوليتهم، وأن التعاون ومشاركتهم ما يمكن الأشخاص والمؤسسات من التغلب على الأثر السلبي لهذه الجريمة. فهناك دور للدول والمسؤولين الحكوميين وللموظفين المدنيين وللموظفي إنفاذ القانون وممثلي وسائل الإعلام والقطاع الخاص والمجتمع المدني وللأوساط الأكاديمية وللجمهور العام وللشباب بصورة خاصة في توحيد العالم ضد الفساد.

إشكالية البحث :

إن الدور المنوط بالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد مختلف عن بقية الأجهزة الرقابية وإن كانت تتشابه في بعض الأهداف إلا أنها تختلف في الآليات حيث إن الأجهزة الرقابية الأخرى تقوم برقابة سابقة ولاحقة ومصاحبة بالتالي يطرح هذا البحث إشكاليات في تساؤلات أهمها ماهو الدور الوقائي والعلاجي للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ؟ وماهي آليات الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد للقيام بالدور الوقائي ؟

منهج الدراسة:

تم استخدام المنهج التحليلي الوصفي المقارن لتحليل الدور الوقائي والعلاجي للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

خطة الدراسة:

المبحث الأول: النظام القانوني للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

المطلب الأول: نشأة الهيئة وأهدافها ووسائلها

المطلب الثاني: نطاق عمل الهيئة

المبحث الثاني: جرائم الفساد في قوانين اختصاص الهيئة والدور الوقائي لها

المطلب الأول: جرائم الفساد في قوانين اختصاص الهيئة

المطلب الثاني: الدور الوقائي للهيئة

المبحث الأول

النظام القانوني للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

سندرس في هذا المبحث النظام القانوني للهيئة من حيث نشأتها وأهدافها ووسائلها ونطاق عملها

المطلب الأول

نشأة الهيئة وأهدافها ووسائلها

أولاً : نشأة الهيئة

نصت المادة (1) من قانون الهيئة على أنه : تنشأ بموجب أحكام هذا القانون هيئة عامة تسمى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد " تكون لها الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة تتبع السلطة التشريعية "¹

ويمنح المشرع الشخصية الاعتبارية العامة والذمة المالية المستقلة، والنص على تبعيتها للسلطة التشريعية، يكون قد جعل منها كياناً مستقلاً عن سطوة أي سلطة رئاسية، وتبعيتها للسلطة التشريعية هي مجرد سلطة رقابة وإشراف، وبذلك كفل المشرع الاستقلالية اللازمة لأداء الهيئة لمهامها، وفق ما تتطلبه الاتفاقية في المادة (6 ف 2) بقولها : (تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة 1 من هذه المادة ما يلزم من الاستقلالية، لتمكين الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أي تأثير لا مسوغ له) .

ثانياً : أهداف الهيئة

لم يتضمن قانون الهيئة نصاً صريحاً يحدد أهدافها، إلا أنه تأسيساً على أحكام المادة (1) من الاتفاقية باعتبارها الإطار المرجعي لهذا القانون، يمكن القول أن قراءة عموم مواد القانون تنبئ بأن أهداف الهيئة هي (العمل في الداخل ومن خلال التعاون الدولي على منع ومكافحة الفساد، وتعزيز النزاهة والشفافية، واسترداد عائدات الفساد راجع المادة (3 ف 1، 3، 5، 7) والمادة (4) . (6)، (21)، (26) من قانون الهيئة ².

ثالثاً : وسائل الهيئة في تحقيق أهدافها

زود المشرع الهيئة بما تحتاجه أي إدارة عامة من وسائل لمباشرة أعمالها، بتقرير القواعد الخاصة بالموارد البشرية والمالية اللازمة لحسن سير عمل الهيئة، وتفصيل ذلك الآتي :

¹ . الحلو، ماجد، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، دون طبعة، 2004.ص77

² . القانون رقم (11) لسنة 2014 بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

أ - نظام عمل الهيئة

تعمل الهيئة من خلال مجلس يتألف من رئيس ووكيل وخمسة أعضاء يمارسون عملهم على سبيل التفريغ، تسميهم السلطة التشريعية بناءً على عرض الرئيس، ويعاونون المجلس عدد من الموظفين الذين تتمايز وظائفهم بين مأموري ضبط قضائي وموظفين عاديين، حدد القانون شروط تعيينهم جميعاً، كما اختصهم بمهام محددة، وذلك على التفصيل التالي :

1 - مجلس هيئة مكافحة الفساد

نصت المادة (7) من قانون الهيئة على أنه : (يكون للهيئة مجلساً يسمى " مجلس هيئة مكافحة الفساد" يتألف من رئيس ووكيل الهيئة وخمسة أعضاء يمارسون أعمالهم على سبيل التفريغ التام يتم تسميتهم من السلطة التشريعية بناءً على عرض من رئيس الهيئة .

ويختص المجلس بما يلي :

- رسم السياسة العامة للهيئة لتحقيق أهدافها .
- تقديم الاقتراحات المتعلقة بالتشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد .
- العمل على تفعيل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقيات الدولية والإقليمية والثنائية ذات العلاقة بمكافحة الفساد بالتنسيق مع الجهات الوطنية المعنية بهذا الشأن .
- دراسة التقارير الدولية التي تعدها الهيئة بشأن مكافحة الفساد والتصديق عليها قبل إحالتها إلى الجهات المختصة .
- متابعة تنفيذ ليبيا لالتزاماتها الدولية المترتبة على تصديقها أو انضمامها إلى الاتفاقيات المتعلقة بمكافحة الفساد .
- متابعة عمل الهيئة فيما يتعلق بعلاقات التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد وتقييمها والعمل على تعزيز التعاون مع اللجان والهيئات النظيرة .
- ترشيح ممثلي الهيئة في المنظمات والمؤتمرات الدولية والإقليمية المتعلقة بمكافحة الفساد .
- ويشترط في رئيس وجميع أعضاء مجلس الهيئة شرطين في المادة (13) هما :

•الجنسية الليبية

•الحصول على مؤهل عال أو جامعي في القانون أو المحاسبة أو الاقتصاد.

ولم يشترط القانون توافر شرط الخبرة لا بصفة عامة ولا بأن تكون متصلة بمجال عمل الهيئة، وهذا بلا شك يؤثر سلباً على عمل الهيئة، حيث لا يستقيم أن يقوم أشخاص غير ذو خبرة واختصاص بتنفيذ الاختصاصات المعقودة للمجلس، ومن جهة أخرى يجعلها أكثر عرضة للمحاصرة السياسية، فضلاً عن الصورة في تنفيذ مقتضى حكم المادة (6 ف2) من الاتفاقية التي تتطلب توفير موظفين متخصصين¹.

2 - رئيس الهيئة

هو رئيس مجلس الهيئة، تعينه السلطة التشريعية لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة ويتطلب القانون شروط معينة في رئيس الهيئة ،و كفل له ضمانات لازمة لمباشرة مهامه باستقلالية فأما الشروط هي :

¹ د. لطفي، علي: الفساد رؤية مستقبلية لمكافحته في مصر، مؤتمر دون الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، المنظمة الوطنية الدولية لحقوق الإنسان، القاهرة، 20 أبريل 2013، ص262

- ما نصت عليه المادة (8) بقولها : يرأس الهيئة شخصية مشهود لها بالكفاءة والاستقامة والنزاهة والخبرة في مجال الشفافية ومكافحة الفساد .

- شرط الجنسية الليبية والحصول على مؤهل عال أو جامعي في القانون أو المحاسبة أو الاقتصاد، بحسب نص المادة (13)

والضمانات تتمثل في :

- عدم قابلية رئيس الهيئة للعزل، ولا تنتهي خدمته خلال مدة ولايته إلا بالأحوال التي حددها القانون في المادة (10) وهي : الاستقالة، وبلوغ سن التقاعد، وثبوت عجزه عن القيام بمهامه لأسباب صحية، أو بتكليفه بوظيفة أو مهمة أخرى بموافقته، أو بصدور قرار تأديبي بعزله¹.

- يحمل الرئيس وكذلك الوكيل وأعضاء المجلس صفة مأمور الضبط القضائي بموجب القانون، ويتمتع بالحصانة، فلا يجوز في غير حالات التلبس القبض أو التحقيق أو اتخاذ الإجراءات الجنائية ضده، إلا بإذن من رئيس السلطة التشريعية، وذلك وفق ما نصت عليه المادة (19) من قانون الهيئة .

أما مهام رئيس الهيئة فلقد نصت عليها المادة (15) بقولها : (يتولى رئيس الهيئة إدارة شؤونها والإشراف الإداري والفني على أعمالها وموظفيها، وتكون له سلط الوزير المنصوص عليها في القوانين واللوائح بالنسبة للعاملين ويكون له السلطة المخولة لوزير المالية فيما يتعلق باستخدام الاعتمادات المقررة في ميزانية الهيئة وله على وجه الخصوص

1 - تمثيل الهيئة في صلاتها مع الغير أمام القضاء .

2 - إصدار القرارات اللازمة لتنفيذ مهام الهيئة وتحقيق أهدافها .

3 - اقتراح مشروع الميزانية السنوية للهيئة .

4 - تشكيل اللجان اللازمة لعمل الهيئة وتحديد مهامها .

5 - إعداد تقارير عن نشاط الهيئة ورفعها إلى السلطة التشريعية .

6 - التوقيع على العقود التي تبرمها الهيئة .

7 - أي مهام أخرى لها علاقة بعمل الهيئة .

ولرئيس الهيئة التفويض في بعض اختصاصاته المنصوص عليها في هذا القانون لوكيله .

3 - وكيل الهيئة

هو عضو بمجلس الهيئة بحكم القانون، تعيينه السلطة التشريعية لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، ولا يعفى خلالها من وظيفته أو ينقل إلا بقرار منها بناءً على عرض من الرئيس، المواد (7،9،11) من قانون الهيئة².

¹ د. العيساوي، عبد الرحمن، سيكولوجيا الفساد والأخلاق والشفافية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2011، ص173

² د، المغربي، محمد: الفساد الإداري أسبابه وآثاره وأهم أساليب مكافحته، ورقة عمل مقدمة في المؤتمر السنوي العام نحو استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد بالتعاون مع وزارة التنمية الإدارية مصر ومنظمة الشفافية الدولية ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والمنظمة العربية لمكافحة الفساد، القاهرة، يوليو 2010، ص24

ولم يتطلب المشرع توافر شروط معينة في وكيل الهيئة عدا ما هو منصوص عليه في المادة (13) من قانون الهيئة، وهما شرطاً الجنسية الليبية، والمؤهل العالي أو الجامعي في القانون أو المحاسبة أو الاقتصاد .
والجدير بالذكر أن قانون الهيئة لم يخص الوكيل بممارسة اختصاصات معينة، كما أنه لم ينص على حوله محل رئيس الهيئة في ممارسة اختصاصات الرئاسة في حال غياب الرئيس أو قيام مانعاً لديه، وفيما عدا ما يفوضه به الرئيس في بعض اختصاصاته المنصوص عليها في المادة (15) فإن وكيل الهيئة لا يملك ممارسة أي مهام مستقلة عن المهام التي يمارسها مجلس الهيئة بصورة جماعية وفق المادة (7) من القانون، إلا أن اللائحة التنفيذية لقانون الهيئة تلافت هذا القصور، ونصت في المادة (9) على أن الوكيل يحل محل الرئيس بشكل مؤقت في حال غيابه مؤقتاً، ويمارس كافة صلاحيات الرئيس أثناء غيابه بما لا يخالف أحكام القانون وما يرد باللائحة وأضاف المادة (10) من اللائحة مهمة أخرى للوكيل وهي الحلول مع الرئيس في حال شغل منصب الرئيس¹

4 - موظفو الهيئة .

هم الموظفون الذين يضمهم الرئيس للعمل بالكادر الوظيفي للهيئة بالتعيين أو بموجب قرارات نقل أو ندب أو إعاره، ويصدر الرئيس هذه القرارات وقرارات قبول استقالاتهم وإنهاء خدماتهم وفق ما تقضي به التشريعات النافذة، وتحديداً أحكام قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 م .

وهذا الأخير هو الذي يسري على موظفي الهيئة فيما يتعلق بشؤون الوظيفة العامة - سواء ما تعلق منها بجانب الحقوق والامتيازات أو بالمسؤوليات والالتزامات - فيما لم يرد بشأنه نص خاص في قانون الهيئة، المادتان (17،28) من قانون الهيئة، والمادتان (19،21) من اللائحة التنفيذية لقانون الهيئة .

ويتميز جانب من موظفي الهيئة بمنحهم صفة مأموري الضبط القضائي بقرار من الرئيس بشرطين، أولهما : أن يكون الموظف من حملة المؤهلات العلمية العالية أو الجامعية في تخصصات بعينها سمّتها المادة (13) من قانون الهيئة، وهي القانون والمحاسبة والاقتصاد، وثانيها : نصت عليه المادة (18) من قانون الهيئة، وهي أن تتطلب طبيعة عملهم الحصول على هذه الصفة².

ويتمتع مأموري الضبط القضائي من الموظفين بالحصانة، فلا يجوز في غير حالات التلبس القبض أو التحقيق أو اتخاذ الإجراءات الجنائية ضدهم إلا بإذن الرئيس، وذلك وفق ما تقضي به المادة (19) من قانون الهيئة .

وأخيراً نصت اللائحة التنفيذية في فصلها الرابع على النظام التأديبي لموظفي الهيئة، وذلك على النحو التالي :
• المحاكمة التأديبية لموظفي الهيئة تتم أمام مجلس التأديب بالهيئة المشكل وفق ما نصت عليه المادة (24) من اللائحة التنفيذية³ .

¹ د. الكبيسي، عامر، الفساد الإداري منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة، المجلة العربية للإدارة، المجلد 20، العدد 21 حزيران، 2000، ص 65.

² الجبراني، خليفة، الوجيز في مبادئ القانون الإداري، 2، دون ناشر، دون مكان نشر، دون طبعة، 2015، ص 292.

³ د. العليوي، عمر، حق الحصول على المعلومات في ضوء القانون الأردني رقم (47) لسنة 2007 دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2011، ص 45.

•التحقيق مع موظفي الهيئة في المخالفات الإدارية يتم بإذن كتابي من الرئيس، والإحالة على المحاكمة التأديبية بقرار مسبب من رئيس لجنة التحقيق، يخطر به الموظف بكتاب مصدق عليه بعلم الوصول، المادة (25) من اللائحة التنفيذية .

•المحاكمة التأديبية سرية ومكفول فيها حق الدفاع، والحكم الصادر فيها يجب أن يكون مسبباً ويخطر به الموظف وفق الوسائل القانونية في الإعلان، المادة (26) من اللائحة .

ب - ميزانية الهيئة .

تتطلب الاتفاقية في المادة (6 ف 2) توفير ما يلزم من موارد مالية لهيئة مكافحة الفساد، وفي هذا الإطار نصت المادة (23) من قانون الهيئة على أنه : (يكون للهيئة موازنة مستقلة تدرج ضمن الموازنة العامة للدولة وتتبع في إعدادها القواعد والإجراءات المنظمة للموازنة العامة) .

وإعداد مشروع ميزانية الهيئة هو من اختصاص الرئيس، بحسب نص المادة (15 ف 3) . وقد نصت عليه بشئ من التفصيل المواد (75،76،77،78) من اللائحة التنفيذية، والتصور العملي أن ميزانية الهيئة يتم إعدادها من القسم المالي تحت إشراف الرئيس ووفق القواعد المحددة في قانون النظام المالي للدولة، ولائحة الميزانية، بحيث تشمل الإيرادات والمصروفات، ومقسمة إلى أبواب (باب أول للمرتبات والمهايا والأجور، والباب الثاني للمصروفات العمومية أو التسييرية، والباب الثالث الأعمال الجديدة أو التنمية ويدخل فيها إنشاءات المرافق وصيانتها وتدريب العاملين، والأبواب تقسم إلى بنود) انظر المواد (4)، (6) من قانون النظام المالي للدولة، والمواد من (1) إلى (10) من لائحة الميزانية .

وبعد إعداد مشروع ميزانية الهيئة وفق القواعد أعلاه، تتبع بشأنها إجراءات العرض وفق المواعيد المحددة في المادة (5) من قانون النظام المالي للدولة، ويتم عرضها من الرئيس على لجنة المالية بوزارة الخزانة المنصوص عليها في المادة (2) من قانون النظام المالي للدولة، ويتم مراجعتها ومناقشتها مع اللجنة المالية بحضور مندوب عن الهيئة (هو على الأغلب مدير الإدارة المالية أو القسم المالي)، والمراقب المالي، وذلك وفق ما نصت عليه المادة (11) من لائحة الميزانية، وبانتهاء هذه الإجراءات تتضمن ميزانية الهيئة بالميزانية العامة للدولة التي تصدر بقانون عن السلطة التشريعية¹.

أما تنفيذ ميزانية الهيئة فيتم وفق قانون النظام المالي للدولة ولائحة الميزانية باستثناء ما نص عليه قانون الهيئة في المادة (15) بأن تكون للرئيس السلطة المخولة لوزير المالية فيما يتعلق باستخدام الاعتمادات المقررة في ميزانية الهيئة، ومقتضى سلطة وزير المالية في هذا الشأن حددتها المادة (10 ف ب) من قانون النظام المالي للدولة .²

¹ أ- العريزي، عبد الله، تقييم فعالية التطوير الإداري ومعوقاته في مراكز الوزارات التابعة للخدمات المدنية بسلطنة عمان، رسالة ماجستير في

الإدارة العامة، جامعة مؤتة، الأردن، 2007، ص71

² د. أبو عيشة، بلال، الفساد الإداري في الوظيفة الحكومية ومكافحته في القانون الأردني دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين

شمس، 2017، ص99

ونعتقد أن ما يجاوز حدود هذه السلطة في المناقلة من باب إلى باب، أو طلب ميزانية طارئة يتم بطلب من الهيئة إلى السلطة التشريعية وفق ما نصت عليه المادة (76) من اللائحة التنفيذية .

وأخيراً تخضع الهيئة في تنفيذ الميزانية لرقابة ديوان المحاسبة، وذلك حسبما نصت عليه المادة (29) من قانون الهيئة

المطلب الثاني

نطاق عمل الهيئة واختصاصاتها

يعد موضوع نطاق عمل الهيئة من أدق الموضوعات وأكثرها جدلاً، فالمشرع لم يحدد بنص صريح الجهات الخاضعة لعمل الهيئة، كما فعل في المادة (26) من قانون هيئة الرقابة الإدارية على سبيل المثال .

وبذلك قد يتبادر إلى الذهن، بأن نطاق عمل الهيئة ينحصر على الجهات الاعتبارية العامة، باعتبار أن موظفيها عاملون وأموالها أموال عامة، والمعنى المتواتر لمفهوم الفساد يدور حول وجود موظف حكومي طرف في أي عملية فساد أياً كانت وعلى أي وجه شارك فيها .

وهذا الرأي على قدر وجاهته، يوجد آخر يخالفه، فيصور وجود الفساد في الأشخاص الاعتبارية التي لم يعترف لها المشرع بالشخصية الاعتبارية العامة (كالشركات العامة)، بل وحتى في القطاع الخاص، يجد هذا الرأي تأصيله في نصوص عمل الهيئة وفق الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد :

أولاً : تحديد نطاق عمل الهيئة وفق الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد¹:

بعد أن حددت الاتفاقية أهدافها في المادة (1) بقولها : أغراض هذه الاتفاقية هي :

- 1 - ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجع .
- 2 - ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد، بما في ذلك استرداد الموجودات .

3 - تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السلمية للشؤون العمومية والممتلكات العمومية .

نصت المادة (3) على نطاق انطباقها، بقولها :

- 1 - تنطبق هذه الاتفاقية، وفقاً لأحكامها، على منع الفساد والتحري عنه وملاحقة مرتكبيه، وعلى تجميد وحجز العائدات المتأتية من الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية .
- 2 - لأغراض تنفيذ الاتفاقية ليس ضرورياً أن تكون الجرائم المبنية فيها قد ألحقت ضرراً أو أذى بأموال الدولة، باستثناء ما تنص عليه خلافاً لذلك .

المبحث الثاني جرائم الفساد في قوانين اختصاص الهيئة والدور الوقائي لها

تباشر الهيئة اختصاصاتها بالقيام بالتحري والكشف عن جرائم الفساد المنصوص عليها في القوانين

المطلب الأول : جرائم الفساد في القوانين ذات العلاقة بالهيئة

أولاً : الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم (2) لسنة 2005 بشأن مكافحة غسل الأموال

تنص المادة (2) من هذا القانون على أنه :

¹ القانون رقم (20) لسنة 2013 بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية.

- 1 - يعد مرتكباً جريمة غسل الأموال كل من أتى سلوكاً من أنماط السلوك التالية :
- أ - تملك الأموال غير المشروعة، أو حيازتها أو استعمالها أو استغلالها، أو التصرف فيها على أي وجه، أو تحويلها أو نقلها أو ايداعها أو إخفاؤها، بقصد تمويه مصدرها غير المشروع .
- ب - تمويه حقيقة الأموال غير المشروعة، أو اخفاء مكانها أو طريقة التصرف فيها أو حركتها، أو الحقوق المتعلقة بها أو ملكيتها أو حيازتها .
- ت - الاشتراك فيما سبق بأي صورة من صور الاشتراك .

2 - تكون الأموال غير المشروعة :

إذا كانت متحصلة من جريمة، بما في ذلك الجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية الدولية لمكافحة المنظمة، والبروتوكولات الملحق بها، والاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد، وغيرها من الاتفاقيات الدولية ذات الصلة التي تكون الدولة طرفاً فيها .

تباشر الهيئة اختصاصها بالتحري والكشف عن جريمة غسل الأموال وفق أنماط السلوك المجرمة في هذه المادة، أياً كان مرتكب هذا السلوك، سواء كان شخص طبيعي، موظف عام أو شخص عادي، أم شخص اعتباري عام أو خاص.¹

والجدير بالذكر أن هذا القانون قد ألغي بموجب قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الصادر بالقرار بقانون رقم 1013 لسنة 2017 (²)، ولقد جرم هذا القانون في المادة (38) غسل الأموال بصيغة مقاربة ولذات الأنماط بسابقة تقريباً .

ثانياً : الجرائم الماسة بالأموال العامة والمخلّة بالنّقة العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات

أ - الجرائم الماسة بالأموال العامة () : ورد النص في هذه الجرائم في قانون العقوبات في الباب الثاني من الكتاب الثاني وهي على النحو الآتي :

- جريمة اختلاس الأموال في المادة (230) .
 - جريمة ابتزاز الأموال في المادة (231)
 - جريمة التدليس ضد الإدارة في المادة (232) .
 - جريمة سوء التصرف اضراً بمصالح الإدارة العامة أو القضاء في المادة (241) .
 - جريمة التعدي خطأ على الواجبات المتعلقة بحراسة الأشياء المضبوطة أو المحجوزة في المادة (242)
- والملاحظ أن هذه الجرائم يشترط لقيامها أن يكون الجاني موظف عام عدا الجرائم المنصوص عليها في المادتين (241، 242)، حيث يتصور قيامها من كل شخص سواء كان موظفاً عمومياً أم لم يكن . ()

¹ الحلو، ماجد، القانون الإداري، دار الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2004، ص156

² د. الحربي، خالد، الفساد الإداري وأثره على فاعلية التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2019 ص82

ب - الجرائم المخلة بالثقة العامة : ورد النص على هذه الجرائم في الباب السابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات في أربعة فصول على النحو الآتي :

- 1 - الفصل الأول بعنوان : تزيف النقود والطابع من المادة (362) إلى المادة (333) .
 - 2 - الفصل الثاني بعنوان : تزيف الأختام والعلامات وما مائلها من المادة (334) إلى المادة (340) .
 - 3 - الفصل الثالث بعنوان : تزوير الوثائق من المادة (341) إلى المادة (353) .
 - 4 - الفصل الرابع بعنوان : انتحال الصفات وتزوير البيانات الشخصية من المادة (354) إلى المادة (357) .
- ثالثاً : الجرائم الاقتصادية المنصوص عليها بالقانون رقم (2) لسنة 1979 وتعديلاته .

نص هذا القانون في مادته الأولى على أن : (للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن)¹ . وفي المادة (2) حدد المشرع المقصود بالموظف العام، واضفى عليه معنى واسع ومختلف، متجاوزاً بكثير المعنى المتعارف عليه في القانون والقضاء الإداري، حيث قال : (يقصد بالموظف العام في تطبيق أحكام هذا القانون كل من أنيطت به مهمة عامة في اللجان أو المؤتمرات أو الامانات أو البلديات أو وحدات الإدارة المحلية أو الهيئات أو المؤسسة العامة أو الاتحادات أو النقابات أو الروابط أو الجمعيات أو الهيئات الخاصة ذات النفع العام أو الشركات أو المنشآت التي تساهم في رأس مالها هذه الجهات وكذلك المنشآت التي طبقت بشأنها مقولة شركاء لا أجراء، سواء كان عضواً أو موظفاً أو منتجاً أو عاملاً، دائماً أو مؤقتاً، بمقابل أو بدون مقابل، ويدخل في ذلك محررو العقود والمحكمون والخبراء والمترجمون والشهود أثناء قيامهم بواجباتهم) . وعرفت المادة (3) الاموال العامة في تطبيق أحكام هذا القانون بأنها الأموال المملوكة أو الخاضعة لإدارة وإشراف إحدى الجهات المذكورة في المادة السابقة أو أية جهة أخرى ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة . ونص في الفصل الثاني على الجرائم الماسة بالاقتصاد القومي، في المواد من (4) إلى (20)، وذلك على النحو التالي :

- المادة (4) : جريمة التخريب عمداً بأية وسيلة للمنشآت النفطية أو إحدى ملحقاتها، أو أية منشأة عامة، أو مستودعاً للمواد الأولية أو المنتجات أو السلع الاستهلاكية .
- المادة (5) : جريمة تهريب النقود أو القيم المالية أو السبائك أو المصوغات الذهبية أو الأحجار الكريمة إلى الخارج
- المادة (6) : جريمة تدخل الموظف العام لحساب نفسه أو غيره في المقاولات أو التوريدات أو المزيادات أو المناقصات أو غيرها من العمليات المتعلقة بإحدى الجهات المنصوص عليها في المادة الثانية من القانون .
- المادة (7) : جريمة التسبب في انتشار أمراض النباتات أو الحيوانات الخطرة على الاقتصاد الزراعي أو الثروة الحيوانية الوطنية .
- المادة (8) : جريمة تسبب الموظف العام، بسبب إخلاله بواجباته أو تراخيه، في تخريب المنشأة أو المستودع المنصوص عليها في المادة الرابعة .

¹ القانون رقم (20) لسنة 2013 بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية.

- المادتين (9، 10) جريمة الضرر الجسيم الذي يحدثه الموظف عمداً بالمال العام أو المصلحة العامة، أو بسبب إهماله في أداء وظيفته أو إساءة استعمال السلطة .
- المادة (11) : جريمة الحق ضرر جسيم بالإنتاج الوطني أو نقص واضح في البضائع ذات الاستهلاك العام، أو بالمشاريع الزراعية أو الغابات أو المراعي أو مصادر المياه الخ .
- المادة (12) جريمة ذكر معلومات غير صحيحة في الميزانيات أو الحسابات الختامية أو التقارير أو تعتمد ذكر معلومات جوهرية فيها، أو إفشاء أسرار الشركة أو استغلال هذه الأسرار لجلب نفع خاص .
- المادة (13) جريمة نشر أو إذاعة أخبار كاذبة من شأنها إثارة الاضطراب في الأسواق المحلية، أو اللجوء لطرق أخرى تؤدي إلى سحب الأموال المودعة بالمصارف أو ارتفاع أو هبوط أسعار البضائع أو العقارات أو الأوراق أو السندات المالية المتداولة في الأسواق .
- المادتين (14، 15) : جريمة استخدام الموظف العام لما عهد به إليه بحكم وظيفته من مال عام في غير الأغراض التي خصص لها بموجب خطة التحول أو إذا قصر في حفظ أو صيانة المال العام .¹
- المادة (16) جريمة الموظف العام الذي له شأن بالإدارة أو الرقابة أو الاشراف على إنتاج سلع أو تسويقها، أمر أو سمح بإنتاج أو تصدير أو بيع سلعة من صنف رديء أو غير مطابق للشروط .²
- المادة (18) : جريمة استغلال القوة أو العنف أو الإكراه أو التهديد بقصد ارغام الغير على الامتناع عن العمل، أو الاضرار بالإنتاج القومي أو عرقلة خطة التحول .
- المادة (19) : جريمة احتجاز السلع ورفض بيعها أو اخفائها عن الجمهور التي يرتكبها الموظف العام بمنشأة تعاونية أو تجارية .
- المادة (20) : جريمة افشاء الموظف العام بأي طريقة من غير إذن السلطة المختصة بمعلومات تعد بالنظر لأهميتها متعلقاً بالصناعة أو غيرها من أوجه النشاط الاقتصادي .
- رابعاً : جرائم إساءة استعمال الوظيفة أو المهنة والوساطة والمحسوبية .
- جرم المشرع ممارسة إساءة استعمال الوظيفة أو المهنة والوساطة والمحسوبية بموجب قوانين خاصة، فضلاً عن أن هذه الأفعال تم النص على تجريمها في قوانين متعددة، وذلك على النحو التالي :
- تجريم اساءة استعمال الوظيفة أو المهنة بموجب القانون رقم (22) لسنة 1985 بشأن محاربة اساءة استعمال الوظيفة أو المهنة أو الانحراف بالتصعيد الشعبي :³
- نصت المادة الأولى من هذا القانون على أنه : (يعاقب بالحبس كل من يسيء استعمال وظيفته أو مهنته أو حرفته أو صناعته لتحقيق منفعة لنفسه أو لغيره، وتكون العقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنتين إذا ترتب على الجريمة مساس بعرض الغير، ويجوز أن يتضمن الحكم بحرمان المحكوم عليه من تولى الوظيفة العامة)¹ .

¹ القانون رقم 12 لسنة 2010 بإصدار قانون علاقات العمل.

² القانون رقم (2) لسنة 1979 بشأن الجرائم الاقتصادية وتعديلاته.

³ د. الفضيل بصمان، سبل مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في القانون المصري والكويتي دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين

- القانون رقم (6) لسنة 1985 بشأن تجريم الوساطة والمحسوبية / عرف المشرع في المادة الأولى من هذا القانون الوساطة والمحسوبية بقوله (يقصد بالوساطة والمحسوبية في تطبيق أحكام هذا القانون كل ما من شأنه التأثير على استحقاق منفعة أو خدمة تقدمها الأشخاص الاعتبارية والخاصة ذات النفع العام، بقصد منعها أو تعطيلها، أو الإخلال بحق الأولوية في الحصول عليها) .

- نص القانون رقم (2) لسنة 1979 م بشأن الجرائم الاقتصادية، في الفصل الرابع، المواد : (29، 30 / 31، 33، 34) على تجريم اساءة استعمال السلطة أو الوظيفة أو المهنة .

هذا وقد حظر القانون رقم 10 لسنة 1994 بشأن التطهير، على كل شخص خاضع لأحكام هذا القانون وفق المادة الأولى، اساءة استعمال السلطة أو الوظيفة أو المهنة أو المكانة أو التأثير لاكتساب المال أو منفعة أو مزية، وعلى ذات الحكم نصت المادة الأولى من القانون رقم 3 لسنة 1986 م بشأن من أين لك هذا .

خامساً : الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم (3) لسنة 1986 م بشأن من أين لك هذا ؟

نص هذا القانون على تجريم الكسب غير المشروع، والاخلال بمبدأ المساواة في تنفيذ القوانين أو في حق المستفيدين من الخدمات العامة، واستغلال الوظيفة أو المهنة أو المكانة أو التأثير في تخويف الغير، وتفصيل ذلك ما يلي :

1 - جريمة الكسب الغير مشروع : نصت المادة الأولى من هذا القانون على أنه : (لا يجوز لأي شخص أن يكتسب مالاً أو منفعة أو مزية مادية أو معنوية بطريقة غير مشروعة، وتعتبر الكسب غير مشروع إذا كان مصدره المحاباة أو التهديد أو مخالفة القانون أو اساءة استعمال الوظيفة أو المهنة أو المكانة أو التأثير، أو كان مجهول المصدر أو السبب أو لا يتناسب مع الموارد المشروعة للشخص) .

2 - نصت المادة الثانية من ذات القانون على أنه : (لا يجوز لأي شخص مكلف بخدمة عامة أو انيطت به مهمة تنفيذ القوانين أن يخل بمبدأ المساواة أو يتهاون في ذلك لصفة شخص أو مكانته أو تأثيره أو قرابته أو لطمع فيه أو صداقة أو خلاف شخصي معه) .

3 - نصت المادة الثالثة من ذات القانون على أنه : (لا يجوز لأي شخص أن يستغل وظيفته أو مهنته أو مكانته أو تأثيره في تخويف الغير أو التأثير عليهم أو ارغام القائمين على تنفيذ القوانين على القيام بعمل مخالف لها أو ايهامهم بأنه لا يخضع لأحكامها) .

سادساً : الجرائم المنصوص عليها في القانون (10) لسنة 1994 م بشأن التطهير .

السرقه والكسب غير المشروع هي الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون حيث نص في المادة السادسة على أنه : (يعد سرقة وكسباً غير مشروع كل مال أو عمولة حصل عليها أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره بسبب استغلاله لمكانته أو إساءة سلطات وظيفته أو بسبب المحاباة أو التهديد أو التأثير سواء كان ذلك بطريق مباشرة أو غير مباشرة أو كان الكسب ناتجاً عن المضاربة بالعملة أو المتاجرة بالسلع الأساسية أو ممارسة نشاط محظور قانوناً .²

¹ د. الحربي، خالد، مرجع سابق، ص233

² د. الشخيلي، عبد القادر، أخلاقيات الوظيفة العامة، مجدلاوي، عمان الأردن، دون طبعة، 2003، ص74

كما يعد سرقة وكسباً غير مشروع كل زيادة تطراً على الذمة المالية بعد تولي الوظيفة أو قيام الصفقة متى كانت هذه الزيادة لا تتناسب مع موارده أو موارد زوجته أو أولاده القصر وعجر عن اثبات مصدر مشروع لها .
وتعتبر سرقة وكسباً غير مشروع كل مال أو منفعة مادية حصل عليها أي شخص عن طريق اشتراكه أو تواطئه مع أي ممن تسري بشأنهم أحكام هذا القانون) .

والجدير بالذكر أن المادة الأولى من هذا القانون حددت الأشخاص الخاضعين لأحكامه بتوسع غير مسبوق، ويمكن تقسيمهم إلى فئات ثلاث أولها : المحددون بصفاتهم الوظيفية، والأخرى النص على سلوكيات أو أفعال يخضع من ارتكابها لأحكام القانون، والأخيرة : كل من يحمل ترخيصاً لمزاولة مهنة أو حرفة أو صناعة، بمفرده أو شراكة مع غيره، أو يزاولها بدون ترخيص .

وأوجب المادة الرابعة من ذات القانون على كل من يخضع لأحكام هذا القانون أن يقدم خلال 60 يوماً من تاريخ تعيينه أو توليه وظيفة أو خدمة إقراراً عن ذمته المالية وذمة زوجته وأولاده القصر، والموجودون بالخدمة وقت العمل بهذا القانون يقدمون الاقرار من تاريخ نفاذه .

والمادة الخامسة منه أوجبت تقديم نفس الاقرار من كل الخاضعين لأحكامه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ وظائفهم أو خدمتهم .

سابعاً : أي فعل آخر نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .
وأمام التفصيل السابق (في البنود من أولاً إلى سادساً) لا نعتقد بأن هناك فعل جرمته الاتفاقية لم تغطه التشريعات السابق الإشارة إليها .

صلاحيات وإجراءات الهيئة
في سبيل مباشرة الهيئة لاختصاصها بالقيام بالتحري والكشف عن جرائم الفساد - على سبيل الوجه الأمثل - أعطاهها المشرع بمهام معينة، وخولها بعض الصلاحيات، ورسم لها منتهى إجراءاتها بالخصوص .
مهام وصلاحيات الهيئة .

أولاً : مهام الهيئة في سبيل مكافحة الفساد

يمكن حصر مهام الهيئة في سبيل مكافحتها للفساد، بحسب الآتي :
أ - تلقي البلاغات : حيث نصت المادة (24) من قانون الهيئة على إنه :
(على كل من لديه معلومات جدية أو وثائق بشأن جريمة فساد أن يقدم بلاغاً عنها إلى الهيئة) .
وفي الوقت الذي بينت في المواد (37، 38، / 39) من اللائحة إجراءات تقديم البلاغ إلى الهيئة وكيفية تعاملها معه، فصلت المادة (45) من اللائحة مهمة الهيئة في قبول وتلقي البلاغات بقولها : (تباشر الهيئة عملها في مكافحة الفساد اعتماداً على :¹

- البلاغات الواردة إليها من فرد أو جهة .
- تقارير الجهات الرقابية أو ما تحيله هذه الجهات للهيئة .

¹ القانون رقم (11) لسنة 2014 بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

- ما ينشر في الصحف ووسائل الإعلام المختلفة من وقائع أو معلومات .
- تتضمن صراحة أو ضمناً ما قد يشكل جريمة من جرائم الفساد .
- ما ينكشف للهيئة أثناء مباشرتها مهامها في التحري والبحث والمتابعة من وقائع أو ظرف تتطوي من وجهة نظرها على سلوك من شأنه أن يسمح أو يشجع أو ينسب في وقوع جريمة فساد أية مصادر أخرى تقررها القوانين .
والجدير بالذكر أن هذا النص جاء مطابقاً لتنفيذ مقتضى الالتزام المنصوص عليه في المواد (38)، (39) من الاتفاقية .

ب - ضبط المخالفات وتحريير المحاضر :

تبأشر الهيئة إجراءات ضبط المخالفات وتحريير المحاضر (جمع الاستدلالات) بتكليف أحد موظفيها المتمتعين بصفة مأمور الضبط القضائي للقيام بأعمال التحري وفق ما نت عليه المادتين (48)، (49) من اللائحة، وبيأشر أعماله بأي وسيلة من الوسائل المنصوص عليها في المادة (46) من اللائحة، وهي :
- طلب المعلومات والتقارير من الجهات المختصة بموضوع البلاغ .
- الاطلاع على الملفات والعقود والوثائق ذات الصلة وضبطها إذا لزم الأمر .
- فحص وتدقيق المستندات والأدلة المرفقة بالبلاغات والشكاوي المقدمة للهيئة، كما لها طلب إجراء المطابقة مع الجهات ذات الاختصاص .

- مراجعة تقارير الجهات الرقابية أو أي تقارير أخرى تشير إلى وقائع فساد واتخاذ ما يلزم بشأنها .
- إجراء المطابقة بين ما لديها من المعلومات والبيانات الواردة في إقرار الذمة المالية .
- استدعاء الأشخاص للحصول على أية معلومات أو إفادات تخدم موضوع البلاغ أو الشكوى .
- مخاطبة المصارف للحصول على المعلومات المتصلة بموضوع التحري أو صور من المستندات .
- التحري وجمع المعلومات عن الأموال والعائدات المكتسبة من جرائم الفساد وتقديمها للجهات المختصة لتعقبها واستردادها أينما كانت .¹

- حصر الأضرار المترتبة على واقعة الفساد موضوع البلاغ أو الشكوى .
- أية صلاحيات أو وسائل قانونية أخرى تخدم أغراض طلب التحري وجمع الاستدلالات .
ومن قبيل هذه الوسائل القانونية على سبيل المثال، مانصت عليه المادة (47) من اللائحة بقولها : (لموظفي الهيئة الحصول على المستندات والوثائق والمعلومات من الدوائر غير الرسمية مع التزام السرية بشأنها بما لا يخل بالتشريعات النافذة نم كما لها حق المراقبة الفردية على من يشتبه تورطه في جرائم الفساد .

ث - حماية الشهود والخبراء والمبلغين :

أوجببت المادة (22) من القانون على الهيئة اتخاذ التدابير اللازمة لحماية الشهود والخبراء والمبلغين عن الجرائم من أي اعتداء قد يقع عليهم بسبب الشهادة أو الخبرة أو التبليغ .
وخصت اللائحة الفصل الثاني من بابها الثالث لحماية الشهود والخبراء والمبلغين، في المواد من (40) إلى (43) .

¹ د. فهمي، صلاح الدين، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب ، الرياض، السعودية، 1994، ص87.

وبعد هذا المسلك الذي انتهجه المشرع امتثالاً للمتطلبات الدولية بالخصوص، وهي المنصوص عليها في المادتين (32،33) من الاتفاقية .

ج - إعداد تقرير سنوي عن نشاطها :

نصت المادة (27) من القانون على أن تقدم الهيئة إلى السلطة التشريعية تقريراً سنوياً عن أعمالها يتضمن ملاحظاتها وتوصياتها وتبين فيه الإجراءات التي اتخذتها حيال المخالفات والتجاوزات التي تكتشف لها مع إحالة تقارير دورية كلما اقتضى الأمر ذلك .

ثانياً : صلاحيات الهيئة

تتمتع الهيئة في سبيل مباشرتها لاختصاصها بمكافحة الفساد، وهي تتحرى وتجمع الاستدلالات بجملة من الصلاحيات المنصوص عليها في قانون الهيئة ولائحته التنفيذية، وهي :

أ - الاطلاع على الدفاتر والسجلات : لمن يباشر أعمال التحري وجمع الاستدلالات من موظفي الهيئة الذين يتمتعون بصفة مأمور الضبط القضائي، الاطلاع على دفاتر المشتبه فيه، والحصول على معلومات عنه من الدوائر الرسمية وغير الرسمية، والاطلاع على كافة المستندات حتى ولو كانت سرية، المادة (5) من قانون الهيئة، والمادة (47) من اللائحة وتعد هذه الأحكام تطبيقاً لما نصت عليه المادة (40) من الاتفاقية .

ب - استدعاء من ترى سماع أقوالهم : من إجراءات جمع الاستدلالات التي تباشر الهيئة طلب استدعاء من ترى ضرورة لسماع أقوالهم ،سواء كانوا متهمين أم شهود إثبات أو نفي، وذلك بحسب المادة (5) من قانون الهيئة، والمادة (53) من اللائحة .

ث - طلب الافصاح عن مصادر الأموال : تنص المادة (6) من قانون الهيئة على أنه من صلاحيات الهيئة - بناء على قرار من مجلسها - أن تطلب من أي شخص يشتبه في حصوله على أموال غير مشروعة أن يبين المصدر المشروع لأمواله .

ونصت على ذات الحكم تقريباً المادة (51) من اللائحة، وهذان الحكما هما تطبيق لما نصت عليه المادة (30) ف (8) من الاتفاقية .

ث - الاستعانة بالشرطة، وبالخبراء والمختصين : للهيئة في سبيل أداء مهامها - ولا سيما التحري وجمع الاستدلالات - الاستعانة برجال الشرطة والأجهزة الضبطية الأخرى، وبمن ترى ضرورة الاستعانة بهم من الخبراء والمختصين والمستشارين في المسائل المتعلقة بمهامها من غير العاملين بها، على أن يصدر قرار الاستعانة من رئيس الهيئة، وعلى هذا نصت المادتين (5)، (20) من قانون الهيئة، والمادة (52) من اللائحة ¹.

ج - الأمر بتجميد وحجز الأموال : نصت المادة (4) من قانون الهيئة على أنه : (لرئيس الهيئة ان يأمر بتجميد أي أموال يشتبه في أنها متحصلة من جريمة فساد وفي حال ثبوت الجريمة طبقاً للتشريعات النافذة يجوز له أن يأمر بالحجز الإداري وفقاً لأحكام قانون الحجز الإداري رقم (152) لسنة 1970 .

ولقد خصت اللائحة الفصل الرابع من بابها بأحكام الوقف والتجميد والحجز، وذلك على النحو التالي :

¹ أ- العريزي، عبد الله، تقييم فعالية التطوير الإداري ومعوقاته في مراكز الوزارات التابعة للخدمات المدنية بسلطنة عمان، رسالة ماجستير في

1 - الإيقاف عن العمل : نصت المادة (54) من اللائحة على أنه : (لرئيس الهيئة أو من يفوضه أن يأمر بإيقاف موظف عام عم عمله احتياطياً متى أبانت التحريات إمكانية تورطه في جريمة من جرائم الفساد المنصوص عليها في القانون أو الاتفاقية بما في ذلك الامتناع عن تسهيل أعمال الكشف والتحري، على ألا تتجاوز مدة الإيقاف ثلاثة شهور

2 -الحجز الإداري: نصت المادة (55) من اللائحة بقولها : (لرئيس الهيئة أو من يفوضه أن يأمر بالحجز الإداري على أية أموال أو عائدات ناجمة عن جريمة اختلاس للمال العام وفق الاجراءات التي تنص عليها التشريعات النافذة)¹.

والجدير بالذكر أن المادة (1) من قانون الحجز الإداري تنص على أنه : (يحوز اتباع قواعد وإجراءات الحجز الإداري المبينة في هذا القانون في حالة عدم الوفاء بالمبالغ المبينة في البنود التالية، سواء كانت هذه المبالغ مستحقة للحكومة أو الهيئات أو المؤسسات العامة، وذلك في المواعيد المحددة بالقوانين والقرارات الخاصة بها : الغرامات المستحقة قانوناً والمبالغ المختلصة من الأموال العامة) .

3 - التجميد : قررت اللائحة صلاحية تجميد الأموال، وصلاحية تجميد العمل بالقرارات، ففي الأول تنص المادة (57) من اللائحة على أنه : (لرئيس الهيئة متى دعت الحاجة أن يأمر بتجميد أية أموال أو عائدات يشتبه في كونها وسيلة من وسائل الفساد أو ناتجة عنه من خلال تجميد الحسابات المصرفية أو منع تحريك ونقل الأموال أو إخطار محرري العقود بمنع إبرام عقود بيع أو شراء محل الأموال المجمدة مع مراعاة الطبيعة الخاصة لبعض الأموال التي يخشى عليها التلف) .

أما صلاحية تجميد العمل بالقرارات فنصت عليها المادة (56) من اللائحة بقولها : (للهيئة تجميد العمل بأي قرار أو إجراء بمنح مزايا أو يترتب عليه التزامات مالية أو يتضمن تغيير في الصلاحيات والمراكز القانونية صادر عن القطاع الخاص متى استبان للهيئة أن هذا القرار ينطوي على شبهة فساد إلى حين الفصل فيها أما القضاء المختص

ثالثاً : الإجراءات

الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد سلطة استدلال وليست سلطة تحقيق، وبذلك فإن منتهى إجراءاتها للوقائع التي اتصل علمها بها وباشرت مهامها حيالها بالتحري والاستدلال، هي بحسب ما تكشف إليها إما الإحالة أو الحفظ، وذلك على التفصيل التالي :

أ - الإحالة : تنص المادة (21) من قانون الهيئة على أنه : (إذا تكشف للهيئة أثناء قيامها باختصاصها المنصوص عليها بهذا القانون وجود جريمة من الجرائم الجنائية سواء كانت تلك المتعلقة بجرائم الفساد أو الجرائم العادية يتم إحالتها إلى النائب العام للتحقيق والتصرف فيها، أما إذا تبين لها أن هناك مخالفات مالية أو إدارية فعلية إحالة الأوراق إلى هيئة الرقابة الإدارية لاتخاذ إجراءاتها فيها وفقاً لاختصاصها) . وهذا ما قرره اللائحة في الفصل

¹ د. راضي، مازن، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، دون طبعة، 2005.

الخامس من الباب الرابع تحت عنوان (تصرف الهيئة في محضر جمع الاستدلال) في المادة (58، ف 1) بقولها :
بعدم تمام التحريات تنتظر الهيئة في الملف وتقرر :

- إذا أسفرت نتائج جمع الاستدلالات على وجود شبهة فساد أحيلت الأوراق إلى النيابة العامة أو هيئة الرقابة الإدارية حسب التكليف القانوني للواقعة لاتخاذ إجراءاتها بالخصوص .

2 - الحفظ : يصدر رئيس الهيئة قرار مسبب بحفظ الأوراق إذا لم تسفر عملية جمع الاستدلال عن أي نتائج تنبئ بوجود شبهة فساد، ولا يحول قرار الحفظ عن فتح محاضر جمع استدلالات من جديد إذا ظهرت أدلة أو قرائن قوية تستوجب ذلك، هذا ما نصت عليه المادة (58، ف 1، 2) من اللائحة .

وقررت المادة (59) من اللائحة أن للهيئة سلطة تقديرية بحسب كل حالة، إذ لها في حالة الحفظ تأسيساً على عدم وجود شبهة فساد أن تنشر بياناً بالخصوص تبرز فيه نتائج التحريات .

المطلب الثاني: الدور الوقائي للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

المجال الأول وقائي : يتعلق بمنع وقوع الفساد، ومثاله :

- ما نصت عليه (المادة 3 ف 1)، والمادة (7 ف 2) من القانون باختصاص الهيئة بإعداد وتقديم المقترحات المتعلقة بالتشريعات ذات العلاقات بمكافحة الفساد، ولعل مقتضى قيام الهيئة بتنفيذ هذا الاختصاص هو قيامها بشكل منفرد بتقديم مقترحات تعديل التشريعات العامة كقانون العقوبات، أو القانون التجاري مثلاً، أما التشريعات التي تخص جهات بعينها فإن الهيئة تشارك العمل مع هذه الجهات المعنية بما فيها التشريعات المنظمة لعمل القطاع الخاص بتقديم المقترحات اللازمة لمنع الفساد وتعزيز الشفافية وفق ما تتطلبه الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد .¹

- ما نصت عليه المادة (7، ف 3، 5) بأن تعمل الهيئة بالتنسيق مع الجهات ومتابعة تنفيذ لبيبا لالتزاماتها الدولية المترتبة على تصديقها أو انضمامها إلى الاتفاقية، وغني عن البيان أن العمل على تفعيل الاتفاقية وتنفيذ الالتزامات القائمة بموجبها، يفرض على الهيئة التدخل والمشاركة مع الجهات العامة المختصة لتتأكد من تشريع وتنفيذ التدابير الوقائية المنصوص عليها في المواد (7، 8، 9، 10، 11، 13، 14) بالاتفاقية، ومع الجهات المعنية بالرقابة والإشراف على القطاع الخاص، لتتأكد من تشريع وتنفيذ التدابير المنصوص عليها في المادة (12) من الاتفاقية .²

- ما نصت عليه المادة (3 ف 3) من قانون الهيئة والمادة (3) من اللائحة بتلقي الهيئة إقرارات الذمة المالية وفحصها وحفظها وطلب أي بيانات أو إيضاحات تتعلق بها من ذوي الشأن أو الجهات المختصة وتخضع هذه الإقرارات لجميع الأحكام النافذة بالقانون رقم 10 لسنة 1994 م بشأن التطهير ولائحته التنفيذية .

هذا وقد خصت اللائحة التنفيذية بابها الثاني للرقابة ومنع الفساد، فنصت في الفصل الأول على تطوير التشريعات المواد من (28) إلى (30) وفي الفصل الثاني على التعاون في مكافحة الفساد وإرساء مبدأ الشفافية والنزاهة المواد من (31) إلى (36) .

¹ د. جمال الدين، سامي، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون طبعة، 2004، ص391

² . درويش، إبراهيم، التنمية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، دون طبعة، 1995، ص453

المجال الثاني : يتعلق بالعمل على استرداد العائدات الإجرامية .

تختص الهيئة بهذا العمل بموجب نص المادة (3 ف 4، 5)، فالهيئة تساهم في وضع الأسماء المضافة إلى قوائم الحراسة وفقاً لأحكام القانون رقم 2021/36، والمعدل بالقانون رقم 2012/41 بشأن إدارة أموال وممتلكات بعض الأشخاص¹ .

وعلى الهيئة التنسيق مع مصرف ليبيا المركزي والجهات ذات العلاقة للعمل على استرداد الأموال الناتجة عن الفساد في الداخل والخارج، ولقد تضمن الفصل الثاني من الباب الخامس من اللائحة التنفيذية النص على استرداد الموجودات في المواد (70) إلى (74) .

المجال الثالث : علاجي، يتعلق بمكافحة الفساد .

تباشر الهيئة اختصاصاتها بمكافحة الفساد وفق ما نصت عليه المادة (3 ف 7) من قانون الهيئة بقولها : القيام بالتحري والكشف عن جرائم الفساد وعلى الأخص :

- الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم (2) لسنة 2005 م وتعديلاته .

- الجرائم الماسة بالأموال العامة والمخلفة بالثقة العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات

- الجرائم الاقتصادية المنصوص عليها بالقانون رقم (2) لسنة 1979 م وتعديلاته .

- جرائم إساءة استعمال الوظيفة أو المهنة والوساطة والمحسوبية .

- الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم (3) لسنة 1986 م بشأن من أين لك هذا .

- الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم (10) بشأن التطهير .

- أي فعل آخر نصت عليه الأمم المتحدة بشأن مكافحة الفساد .

وفق هذا النص فإن نطاق عمل الهيئة لا يقتصر على القطاع العام والموظف العام بمعناه التقليدي المتعارف عليه في القانون والقضاء الإداري ()، بل يمتد نطاق عملها ليشمل مفهوم الموظف العام وفق قانون الجرائم الاقتصادية، ويمتد هذا المجال ليسع الخاضعين لأحكام قانون التطهير حتى يصل مجال عمل الهيئة إلى كل شخص (موظف أو مواطن عادي) يخالف حكم المادة (1) بقانون من أين لك هذا ؟ أو يأتي بفعل من الأفعال المجرمة بالمادة (2) من قانون غسل الأموال، وبذلك فإن نطاق عمل الهيئة لا يقتصر على مكافحة الفساد في الجهات الاعتبارية العامة فقط، بل يشمل الهيئات العامة والخاصة ذات النفع العام، والمؤسسات والمنشآت والشركات المملوكة كلياً أو جزئياً للدولة، ويمتد ليسع القطاع الخاص وفق القوانين سالف الذكر .

وبصريح نص المادة (44) من اللائحة بقولها : " تباشر الهيئة عملها في التحري وضبط المخالفات في جرائم الفساد في القطاعين العام والخاص " . (2)

الخاتمة

¹ د.محمود، صلاح، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض السعودية، 1994، ص343

² القانون رقم (19) لسنة 2013 في شأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة.

من خلال دراستنا لموضوع الدور الوقائي للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد توصلنا إلى عدة نتائج نجملها فيما يلي:
النتائج:

- 1- أن الفساد الإداري يعد من المفاهيم الإنسانية التي لا يمكن حصرها في تعريف محدد إلا أننا يمكن القول بأنه إساءة استغلال الوظيفة العامة من خلال أفعال غير مشروعة.
- 2- اختصاص الهيئة بإعداد وتقديم المقترحات المتعلقة بالتشريعات ذات العلاقات بمكافحة الفساد، ولعل مقتضى قيام الهيئة بتنفيذ هذا الاختصاص هو قيامها بشكل منفرد بتقديم مقترحات تعديل التشريعات العامة كقانون العقوبات، أو القانون التجاري مثلاً، أما التشريعات التي تخص جهات بعينها فإن الهيئة تشارك العمل مع هذه الجهات المعنية بما فيها التشريعات المنظمة لعمل القطاع الخاص بتقديم المقترحات اللازمة لمنع الفساد وتعزيز الشفافية وفق ما تتطلبه الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد .
- 3- أن تعمل الهيئة بالتنسيق مع الجهات ومتابعة تنفيذ ليبيا لالتزاماتها الدولية المترتبة على تصديقها أو انضمامها إلى الاتفاقية، وغني عن البيان أن العمل على تفعيل الاتفاقية وتنفيذ الالتزامات القائمة بموجبها.
- 4- المشاركة مع الجهات العامة المختصة لتتأكد من تشريع وتنفيذ التدابير الوقائية المنصوص عليها في المواد (7، 8، 9، 10، 11، 13، 14) بالاتفاقية، ومع الجهات المعنية بالرقابة والإشراف على القطاع الخاص، لتتأكد من تشريع وتنفيذ التدابير المنصوص عليها في المادة (12) من الاتفاقية .
- 5- لكي تجد هذه القوانين مجالها للتنفيذ كان لابد من إنشاء مؤسسات تمتلك الكفاءة والفعالية لتتبع الفساد في الجهاز الإداري للدولة والحد منه ومكافحته فأنشأ ديوان المحاسبة بالقانون رقم (19) لسنة 2013 بشأن تنظيم ديوان المحاسبة، وكذلك أنشأ هيئة الرقابة الإدارية بالقانون رقم (20) لسنة 2013 بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية، وأنشأ الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بالقانون رقم (11) لسنة 2014 بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.
- 6- إن تعدد مؤسسات مكافحة الفساد قد ينطوي على آثار سلبية من حيث تداخل الاختصاصات وذلك يؤدي إلى حيدة هذه المؤسسات عن الهدف من إنشائها وإتقال كاهل الدولة مالياً دون جدوى.

التوصيات:

- 1- تحديث التشريعات العقابية ووضع خطة استراتيجية لمكافحة الفساد.
- 2- ترسيخ ثقافة الشفافية والنزاهة لمكافحة الفساد.
- 3- تعزيز استقلالية القضاء وتوجيه السيادة الاقتصادية.
- 4- منح الهيئة سلطة التحقيق في القضايا المتعلقة بالفساد المالي والإداري.

قائمة المراجع

أولاً : الكتب

أ – الكتب العامة :

- 1- د . ماجد راغب الحلو : القانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية ، دون طبعة ، 2004
- 2- د. خليفة علي الجبراني : الوجيز في مبادئ القانون الإداري 2، دون ناشر، دون مكان النشر، دون طبعة

- 3- د. سامي جمال الدين : أصول القانون الإداري ، منشأة المعارف، الاسكندرية ، دون طبعة ، 2004
- 4- د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية ، دون طبعة ، 2005
- 5- د. ابراهيم درويش : التنمية الإدارية ،دار النهضة العربية ، القاهرة ، دون طبعة 1995

ب - الكتب المتخصصة:

- 1- د. صلاح الدين فهمي محمود: الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية ، المركز العربي للدراسات الامنية والتدريب ، الرياضة السعودية ،1994
 - 2- د. عبدالرحمن محمد العيسوي : سيكولوجيا الفساد والاخلاق والشفافية ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، الطبعة الاولى ، 2011
 - 3- عبدالقادر الشبخلي : اخلاقيات الوظيفة العامة ، مجدلاوي ، عمان ، الاردن ، دون طبعة ، 2003
- ثانيا- الرسائل الجامعية:

أ- رسائل الدكتوراه :

- 1- د. بلال نهاد احمد أبو عيشة ، الفساد الإداري في الوظيفة الحكومية ومكافحته في القانون الاردني ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة عين شمس ، 2017
- 2- د. خالد بن واصل بن دغليب الحربي ، الفساد الاداري وأثره علي فاعلية التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس ، 2022.
- 3- د. فضيل امبارك فضيل البصمان: سبل مكافحة الفساد الإداري في القانون المصري والكويتي، دراسة مقارنة ، رسالة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس ، 2022
- 4- د. عمر محمد سلامة العليوي، حق الحصول على المعلومات في ضوء القانون الاردني رقم (47) لسنة 2007 دراسة مقارنة رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس 2011
- 5- د. صباح عبدالكاظم شبيب الساعدي : دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الاداري في العراق ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة بغداد ، 2008

ب - رسائل الماجستير

- 1- عبدالله بن مطر بن سالم العيزي : تقييم فعالية التطوير الإداري ومعوقاته في مراكز الوزارات التابعة للخدمات المدنية بسلطنة عمان ، رسالة ماجستير في الادارة العامة ، جامعة مؤته ، الاردن ، 2007

ثالثا - الأبحاث

- 1- د. عامر الكبيسي ، الفساد الاداري منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة ، المجلة العربية للإدارة ، المجلد 20، العدد 21 حزيان ، 2000
- 2- د. محمد الفاتح محمود بشير المغربي : الفساد الإداري أسبابه واثاره واهم اساليب مكافحته ، ورقة عمل مقدمة في المؤتمر السنوي العام نحو استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد بالتعاون مع وزارة التنمية الإدارية مصر ومنظمة الشفافية الدولية ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والمنظمة العربية لمكافحة الفساد ، القاهرة ، يوليو 2010

3- د. علي لطفي : الفساد رؤية مستقبلية لمكافحته في مصر، مؤتمر دون الاجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والاداري في مصر ، المنظمة الوطنية الدولية لحقوق الانسان ، القاهرة ، 20ابريل 2013

رابعاً : القوانين :

- 1- القانون رقم (2) لسنة 1979 بشأن الجرائم الاقتصادية وتعديلاته .
- 2- القانون رقم 12 لسنة 2010 بإصدار قانون علاقات العمل .
- 3- القانون رقم (19) لسنة 2013 في شأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة
- 4- القانون رقم (20) لسنة 2013 بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية .
- 5- القانون رقم (11) لسنة 2014 بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد .