

دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد

**The Role of Civil Society
Organizations in Combating
Corruption**

إعداد

د / شيماء محمد إبراهيم عبد السلام

مدرس القانون العام

كلية الحقوق جامعة دمياط

Dr. Shaimaa Mohammed Ibrahim Abd El-Salam
Lecturer of Public Law, Faculty of Law, Damietta University.

دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد

المستخلص

تلعب منظمات المجتمع المدني دوراً محورياً في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية والمساءلة والحكم الرشيد. تعمل هذه المنظمات كوسيط بين الدولة والمواطنين، وتسعى لضمان إدارة الموارد العامة بشكل فعال ومسؤول. يُعد الفساد قضية عالمية متفشية تقوّض التنمية الاقتصادية، وتضعف الثقة العامة، وتهدد استقرار المؤسسات. ومن خلال وظائفها المتنوعة، تساهم منظمات المجتمع المدني بشكل كبير في الحد من هذه الآثار السلبية. أحد الأدوار الرئيسية لمنظمات المجتمع المدني هو توعية الجمهور بالآثار الضارة للفساد. تتخبط هذه المنظمات في حملات تعليمية وورش عمل ومبادرات إعلامية لتثقيف المواطنين حول حقوقهم وأهمية الممارسات الأخلاقية في الحكم. ومن خلال ذلك، تمكن الأفراد والمجتمعات من المطالبة بمساءلة المسؤولين والمؤسسات العامة. كما تشارك منظمات المجتمع المدني في أنشطة المراقبة والإبلاغ. فهي تقوم بتدقيق الإنفاق الحكومي وعمليات المشتريات العامة وجودة تقديم الخدمات للكشف عن المخالفات وحالات الفساد. وغالباً ما تعمل هذه المنظمات بالتعاون مع الصحفيين الاستقصائيين والمبلغين عن المخالفات لكشف فضائح الفساد وجلبها إلى دائرة الضوء. وتُعد هذه الوظيفة الرقابية رادعاً فعالاً ضد الممارسات الفاسدة.

علاوة على ذلك، تدعو منظمات المجتمع المدني إلى إجراء إصلاحات سياسية وإنشاء أطر قانونية قوية لمكافحة الفساد. فهي تتعاون مع الحكومات والمنظمات الدولية وأطراف أخرى لتعزيز التشريعات المناهضة للفساد وتنفيذ المعايير الدولية، مثل اتفاقية

الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC). وتشمل جهودها أيضاً الضغط من أجل تحقيق قدر أكبر من الشفافية في النظم المالية وحماية . في الختام، تُعد منظمات المجتمع المدني عنصراً لا غنى عنه في مكافحة الفساد. نهجها متعدد الجوانب، الذي يشمل التوعية والمراقبة والدعوة والمشاركة المدنية، يشكل حجر الأساس لإنشاء أنظمة حكم شفافة وخاضعة للمساءلة.

Abstract

Civil society organizations (CSOs) play a pivotal role in combating corruption and promoting transparency, accountability, and good governance. These organizations act as intermediaries between the state and citizens, working to ensure that public resources are managed effectively and responsibly. Corruption, a pervasive global issue, undermines economic development, weakens public trust, and threatens the stability of institutions. CSOs, through their diverse functions, contribute significantly to mitigating these negative impacts. One of the key roles of CSOs is raising public awareness about the detrimental effects of corruption. They engage in educational campaigns, workshops, and media initiatives to inform citizens about their rights and the importance of ethical practices in governance. By doing so, they empower individuals and communities to demand accountability from public officials and institutions. CSOs also engage in monitoring and reporting activities. They scrutinize government spending, public procurement processes, and service delivery to identify irregularities and instances of corruption. These organizations often work in collaboration with investigative journalists and

whistleblowers to expose corruption scandals and bring them to public attention. This oversight function serves as a deterrent against corrupt practices. Furthermore, CSOs advocate for policy reforms and the establishment of robust legal frameworks to combat corruption. They collaborate with governments, international organizations, and other stakeholders to promote anti-corruption legislation and the implementation of international standards, such as the United Nations Convention against Corruption (UNCAC). Their efforts often include lobbying for greater transparency in financial systems and the protection of whistleblowers.

مقدمة

مما لا شك فيه أن الفساد آفة خطيرة ومدمرة، لها آثار سلبية على اقتصاديات كثير من الدول؛ كونها تشكل جريمة تهدد الأمن الاجتماعي بكافة أبعاده، ولا سبيل للقضاء على هذه الجريمة ومحاصرتها، إلا عن طريق تضافر كافة الهيئات والمؤسسات والأفراد معًا ولذلك فإن مقاومته تعد مسؤولية لا تخص الحكومات فحسب، وإنما هي مسألة تهم المجتمع بأكمله، وهي مسؤولية تشترك فيها جميع الهيئات الرسمية والشعبية على السواء.

وتعد مكافحة الفساد مصلحة مشتركة لجميع الفئات في المجتمع الواحد، وليست الدولة وحدها المسؤولة عن مكافحة الفساد، بل يجب أن يشترك فيها الجميع من أفراد، ومؤسسات حكومية، ومؤسسات المجتمع المدني مثل النقابات والأحزاب والجمعيات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ووسائل الإعلام، كما أنها مهمة تستهدف وضع أسس الحكم الديمقراطي وقواعده، كما هو الحال في البلدان التي تمر بمرحلة تحول سياسي واقتصادي.

وفي هذا الشأن يمكن للمجتمع المدني أن يلعب دورًا لا يُستهان به في إضفاء القيم الأخلاقية على الحياة السياسية والاقتصادية والمالية والإسهام في الحد من هذه الآفة، خاصة في وقتنا الحاضر حيث أصبح المجتمع المدني قوة ضغط فعالة وشريكًا أساسيًا لا غنى عنه في تحقيق كثير من المشاريع التنموية، وذلك من خلال عدة آليات يمكنه أن يخرط فيها مثل الإعلام، والتوعية، والمطالبة بالشفافية، والمراقبة.

وتعد مسألة مقاومة الفساد من بين الأهداف التي تسعى إليها كثير من الدول ويظهر ذلك من خلال السياسات الوطنية التي تنتهجها الدولة من أجل مكافحة الفساد ومنها وضع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.

لذا سوف نلقي الضوء في هذا البحث على دور أهمية مشاركة المجتمع المدني في مكافحة الفساد، ودوره التثقيفي والتوعوي في مكافحة الفساد، وتعاونه مع الدولة والأجهزة الرقابية.

ويعتمد هذا البحث على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي في دراسة هذا الموضوع، من خلال تحليل النصوص القانونية والاتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد وضرورة تطبيقها من الناحية العملية؛ حتى نستطيع تقديم رؤية متكاملة حول طبيعة الفساد وآلية مكافحته.

وتقوم إشكالية البحث على عدة تساؤلات، منها

الى أى مدى يسهم المجتمع المدني في مكافحة الفساد

١ - ماهو دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد؟

٢ - ماهى المعوقات التي تقف أمام الجمعيات الأهلية للقيام بدورها في مكافحة الفساد؟

٣ - ماهى الآليات التي يجب أن توفرها الدولة من أجل تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني؟

أما عن خطة البحث فلقد قسمنا البحث إلى عدة فصول، وفق ما يلي :

• الفصل الأول: ماهية الفساد، وأنواعه، وأسبابه.

○ المبحث الأول: مفهوم الفساد وصوره

المطلب الأول: تعريف الفساد.

- المطلب الثاني: صور الفساد.
- المبحث الثاني: أسباب الفساد
- المطلب الأول: أسباب اقتصادية، وسياسية.
- المطلب الثاني: أسباب اجتماعية، وأخلاقية.
- الفصل الثاني: الجهود الدولية والوطنية لمكافحة الفساد
 - المبحث الأول: الجهود الدولية لمكافحة الفساد
 - المطلب الأول: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
 - المطلب الثاني: الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد.
 - المطلب الثالث: اتفاقية الدول العربية لمكافحة الفساد.
 - المبحث الثاني: الجهود الوطنية لمكافحة الفساد
 - المطلب الأول: هيئة الرقابة الإدارية وصلاحياتها في مكافحة الفساد
 - المطلب الثاني: الجهاز المركزي للمحاسبات ودوره الرقابي.
 - المطلب الثالث: هيئة النيابة الإدارية وصلاحياتها في مكافحة الفساد.
 - المطلب الرابع: اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد.
- الفصل الثالث: جهود المجتمع المدني في مكافحة الفساد
 - المبحث الأول: ماهية المجتمع المدني، والتشريعات المنظمة له:
 - المطلب الأول: مفهوم المجتمع المدني.
 - المطلب الثاني: التشريعات المنظمة لمنظمات المجتمع المدني.
 - المبحث الثاني: مساهمة المجتمع المدني لمكافحة الفساد
 - مطلب أول: آليات المجتمع المدني لمكافحة الفساد.
 - مطلب ثان: سبل تفعيل دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد.

الفصل الأول

ماهية الفساد، وأنواعه وأسبابه

تعد ظاهرة الفساد بصفة عامة والفساد الإداري والمالي بصورة خاصة ظاهرة عالمية ذات جذور عميقة، لها أبعاد واسعة تتضافر فيها عوامل مختلفة، وقد حظيت ظاهرة الفساد في الآونة الأخيرة باهتمام كبير من الباحثين في مختلف الاختصاصات مثل الاقتصاد، والقانون، وعلم السياسة، والاجتماع . وسوف نسلط الضوء على مفهوم الفساد، وأنواعه.

المبحث الأول

مفهوم الفساد وصوره

المجتمع المدني بوصفه مفهومًا عامًا، لم يظهر إلا بالتدريج، بفضل جهود عديد من الفلاسفة والمفكرين، الذين أسهموا وفق اختلافاتهم الفكرية في تطوره، وانتقل ذلك إلى الثقافات الأخرى، محمولًا بوجهات نظرهم المختلفة؛ لذا فإن مفهوم المجتمع المدني يعود في نشأته إلى أفلاطون، الذي رأى في المجتمع المدني حاجة البشرية إلى إشباع حاجاتها، والتي لا يمكن تحقيقها إلا عن طريق التعاون بين مكوناتها^(١).

(١) د. أحمد بن صالح أحمد، دور منظمات المجتمع المدني، في مكافحة الفساد في السودان، منظمة الشفافية السودانية نموذجاً، جامعة الخرطوم، معهد الدراسات الإفريقية والآسيوية، مجلة الدراسات السودانية، مجلد ٢٦ سنة ٢٠٢٠. ٩٩-١٣٧

المطلب الأول

تعريف الفساد

معنى الفساد لغة:

مفهوم الفساد في اللغة^(١) يعني البطلان، فيقال فسد الشيء أي بطل، وقد يختلف معنى الفساد بحسب موقعه في الجملة، فقد يكون بمعنى (الفقر أو القحط)، كما في قوله تعالى (ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ)^(٢)، وقد يكون معنى الفساد (الظلم) كما في قوله "وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ" وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْفُسَادَ^(٣).

وقد يكون معنى الفساد (الطغيان) كما في قوله تعالى (لِلَّذِينَ لَا يُرِيدُونَ عُلُوًّا فِي الْأَرْضِ وَلَا فَسَادًا)^(٤)، أو بمعنى (عصيان لطاعة الله) كما في قوله تعالى (إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا أَنْ يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُمْ مِّنْ خِلَافٍ أَوْ يُنْفَوْا مِنَ الْأَرْضِ ذَلِكَ لَهُمْ خِزْيٌ فِي الدُّنْيَا وَلَهُمْ فِي الْآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ)^(٥)، وتبين الآية الكريمة السابقة تشديد القرآن الكريم على تحريم

(١) معنى الفساد في معجم المعاني الجامع <https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar>

(٢) الروم ، (٤١)

(٣) البقرة ، (٢٠٥) وتفسير هذه الآية حدثنا به أبو كريب، قال: حدثنا عثمان، قال: حدثنا النضر بن عربي، عن مجاهد: " وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ " قال: إذا تولى سعى في الأرض بالعدوان والظلم، فيحبس الله بذلك القطر، فيهلك الحرث والنسل والله لا يحب الفساد، متاح على <https://equran.me/ntafseer-205-2.html>

(٤) القصص ، (٨٣)

(٥) المائدة ، (٣٣)

الفساد بمختلف أنواعه، وأن لمرتكبيه الخزي في الحياة الدنيا ، والعذاب الشديد في الآخرة.

معنى الفساد اصطلاحاً:

هناك اتجاهات مختلفة تتفق في كون الفساد هو إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة؛ لتحقيق كسب خاص بشكل غير مشروع.^(١)

ويحدث الفساد عادة عندما يقوم موظف بتسهيل أمر يدخل في اختصاصه مقابل تحقيق مصلحة شخصية للموظف، مادية كانت أم معنوية، كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة.

وتعرف منظمة الشفافية الدولية^(٢) الفساد "بأنه سوء استغلال الوظيفة العامة؛ من أجل تحقيق مصالح خاصة".

(١) د/ عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، ماهيته، أسبابه، مظاهره، الوثائق العالمية والوطنية المعنية بمكافحته، دور الهيئات والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية في مواجهة الفساد، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية. ٢٠١١، ص ١٤. اقرأ المزيد في مفهوم الفساد في (الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٤-٢٠١٨)، ص ٢، متاح على aca.gov.eg/News/1631.aspx

(٢) منظمة الشفافية الدولية: هي أحد منظمات المجتمع المدني التي تهتم بمكافحة الفساد ، وهي منظمة غير حكومية أهلية دولية (منظمة مجتمع مدني) تأسست عام ١٩٩٣ من قبل المدير السابق للبنك الدولي المحامي الألماني بيتر إيغن (Beter Eigen) ، وأمانتها العامة في برلين في ألمانيا وتضم حالياً فروعاً في ٩٠ دولة ، اكتسبت شهرة في إنتاج مؤشرات لقياس الفساد حيث تقوم بجمع البيانات والمعلومات وتحليلها ونشرها ؛ لزيادة الوعي حيال أثر الفساد

https://ar.m.wikipedia.org/wiki/الشفافية_الدولية

(٣) غزوان رفيق عويد، «دراسة إحصائية تحليلية لمؤشر مدركات الفساد مع الإشارة الى حالة العراق» بحث منشور في المؤتمر العلمي السنوي السابع لهيئة النزاهة ٢٠١٤، مشار إليه في مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات العدد التاسع ٢٠١٦ ص ١٧١، متاح على

<https://nazaha.iq/images/nazaha-mag/r09/pdf/p07.pdf>

ويعرف البنك الدولي الفساد بأنه استغلال أو إساءة استعمال الوظيفة العامة؛ من أجل مصلحة شخصية.

ويعد الفساد وفق منظور علم الاجتماع علاقة اجتماعية تتمثل في انتهاك قواعد السلوك الإنساني الاجتماعي فيما يتعلق بالمصلحة العامة، وبالتالي يعد انتهاكاً لقيم المجتمع وخرقاً لمبدأ أساسي تقرر عليه مبادئ حقوق الإنسان وهو مبدأ (المساواة والتكافؤ).

ومن خلال مما سبق، نستخلص أن الفساد هو قيام الموظف العام بطرق غير شرعية - بارتكاب ما يعد إخلالاً بالالتزامات الوظيفية الرسمية الموكلة له؛ من أجل تحقيق مكاسب خاصة مادية أو معنوية.

المطلب الثاني

صور الفساد

تضم صور الفساد قائمة كبيرة من الأعمال غير الأخلاقية، منها الابتزاز، والرشوة، والمحسوبية، والاختلاس وما إلى ذلك، لكن بشكل عام يوجد شكلان رئيسان للفساد وهما:

أولاً: الفساد الثانوي أو الصغير، والذي تكون تأثيراته صغيرة وغير واضحة إجمالاً على البلاد، بحيث تكون عن مرتبطة بمبالغ مالية صغيرة، أو تتعلق بالأشخاص الذين لا يمتلكون تأثيراً قوياً في البلاد، إلا أنه لا يمكن التهاون بالفساد الصغير؛ لأنه من الممكن على المدى الطويل أن يتفاقم، ويتحول من فساد صغير إلى فساد كبير.

ويظهر الفساد الصغير عادة عندما تضعف الحكومة المركزية أو الدولة وتشتد فيها الأزمات، حيث يجد أرضاً صالحة لينمو فيها بسرعة، وسواء أكان الفساد صغيراً أم كبيراً فإنه يؤدي إلى انهيار كلي في ثوابت الدولة وأسسها، وقد ينتشر الفساد الصغير إلى الدرجة التي لا يمكن السيطرة عليه، وقد يظل داءً خفياً غير ظاهر لعدم وضوحه بشكل مباشر، إلا أن آثاره في النهاية هدامة من خلال التلاعب في الشرعية^(١).

ثانياً: الفساد الضخم، الذي يؤثر تأثيراً سلبياً مباشراً وطويل الأمد في البلاد، حيث ينطوي على مبالغ مالية هائلة، ويقوم به مسئولون ذوو مكانة عالية في البلاد، وينتشر عادة في الدول النامية^(٢).

يوجد أشكال عديدة للفساد فقد يكون مالياً، أو إدارياً، أو أخلاقياً، أو سياسياً، وسنقوم بشرح كل نوع على حدة.

أولاً: الفساد المالي:

يعد الفساد المالي انتهاكاً للقوانين والأحكام المالية المنظمة للعمل المالي في الدولة، ويتمثل في مجمل المخالفات المالية ومخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل المالي في الدولة ومؤسساتها، ومخالفة القواعد الخاصة بأجهزة الرقابة المالية المختصة بفحص ومراقبة الحسابات والأموال ومراقبتها، ومن مظاهر الفساد المالي

(١) د/ حنان سالم، ثقافة الفساد في مصر دراسة مقارنة، دراسة مقارنة للدول النامية، دار مصر المحروسة، ط ١، القاهرة، ٢٠٠٣. ص ١١٢

(٢) حسين محمود حسن، الفساد الإداري في مصر دراسة شخصية تحليلية، بحث منشور بالمؤتمر السنوي المنعقد في يوليو ٢٠١٠، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص ٣٧-٣٨، مشار إليه، د. محمد فتحي، محمد أبو العنين، مساهمة منظمات المجتمع المدني في مكافحة جرائم الفساد، بحث مقدم لمؤتمر (دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق التنمية المستدامة رؤية مصر ٢٠٢٠/٢٠٣٠) عدد ٢١، منشور بمجلة البحوث القانونية والاقتصادية كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ص ٩٤٦.

الرشاوى والاختلاس والتهرب الضريبي، والكسب غير المشروع، وغسيل الأموال، وإهدار المال العام.

١- إهدار المال العام:

الموظف العام يلتزم بأداء واجبات وظيفته بنزاهة وأمانة من أجل تحقيق المصلحة العامة والحفاظ على المال العام.

ويمكن تعريف المال العام بأنه كل مال تملكه الدولة أو أحد أشخاصها المعنوية العامة من عقارات ومنقولات، بغرض تحقيق المنفعة العامة بموجب قانون أو نظام، أو قرار إداري صادر عن جهة إدارية مختصة^(١). أي أن المال العام هو مختلف الثروات التي يملكها الشعب وتقوم الدولة بإدارته.

كما وضحت المادة ١١٩ من قانون العقوبات المصري المال العام بأنه "ما يكون كله أو بعضه مملوگا لإحدى الجهات التالية، أو خاضعة لإشرافها أو لإدارتها:

أ- الدولة ووحدات الإدارة المحلية.

ب- الهيئات العامة والمؤسسات العامة، وحدات القطاع العام... "

ويتضح لنا ان المادة ١١٩ من قانون العقوبات المصري توسع من نطاق تعريف المال العام .

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيحة، القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٩٤، ص ٢١٦ - انظر المزيد في : د. أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، دراسة قانونية لتنظيم ونشاط الإدارة العامة الجزء الثاني، أساليب الإدارة العامة، ووسائله وامتيازاتها، دار الفكر العربي، ١٩٨١، ص ٢٦٩

وقد تضمن القانون المدني^(١) تعريف الأموال العامة بأنها العقارات والمنقولات التي تمتلكها الدولة والأشخاص المعنوية؛ والتي تكون مخصصة لتحقيق منفعة عامة.

واستقر القضاء الإداري على تعريف المال العام بأنه (كل مال مملوك للدولة، أو لأحد الأشخاص المعنوية العامة، سواء كانت إقليمية أو مرفقية بوسيلة قانونية مشروعة، سواء أكان هذا المال عقاراً أم منقولاً، وتم تخصيصه لتحقيق المنفعة العامة بموجب قانون أو نظام أو قرار إداري صادر عن جهة إدارية مختصة^(٢)). كما لا يجوز التصرف فيه أو الحجز عليه أو تملكه بالتقادم

ومن الجدير بالذكر أن جريمة إهدار المال العام، من الجرائم ذات الصفة التي يجب أن يكون مرتكبها موظف عام بالدولة.

واستقرت أحكام محكمة النقض على أن الموظف العام هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم، في خدمة مرفق عام في الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام، ويدخل هذا العمل في التنظيم الإداري لذلك المرفق^(٣).

وعرفت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد^(١) الموظف العمومي^(٢) بشكل واسع النطاق بحيث يشمل كل شخص يشغل وظيفة عمومية سواء كان معين أو منتخب وسواء

(١) المادة ٨٧ من القانون المدني المصري "تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل، أو بمقتضى قانون، أو مرسوم، أو قرار من الوزير المختص".

(٢) انظر في: د. إبراهيم أحمد الشرقاوي، الأموال العامة وحمايتها مدنيًا وجنائيًا، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، سنة ٢٠١٠، ص ٣٨-٣٩

انظر أيضاً حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٠٣٦١ لسنة ٤٩ قضائية (عليها)، ٢٨ فبراير ٢٠٠٩، الدائرة الأولى، مصر.

(٣) حكم محكمة النقض. طعن رقم ٢١٢٥ لسنة ٥٠ قضائية، جلسة ٩-١٢-١٩٨١.

كانت وظيفة دائمة أو مؤقتة أو يتقاضى اجر او لا طالما يؤدي عملا لصالح مرفق عام او هيئة تتبع الدولة

وتعد جريمة إهدار المال العام صورة من صور الفساد المالي والإداري وتتمثل في أي فعل يقوم به الموظف العام، أو المكلف بخدمة عامة، سواء أكان هذا الفعل سلبياً أو إيجابياً، يترتب عليه إضرار بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل لديها، أو التي تربطه بها بحكم طبيعة عمله، أو أموال الأشخاص الطبيعيين والاعتبارية والمعهود بها إلى الجهة الحكومية^(٣).

ويعد إهدار المال العام من أسوأ الجرائم التي ترتكب في حق شعب بأكمله؛ لأن المال العام ملك للشعب كله وإهداره يترتب عليه انتقاص من حق المواطن في تلك الأموال، فقد يحرم مواطن من حقه في العلاج أو التعليم أو أي حقوق أخرى.

ولقد أولى الإسلام اهتماماً بالغاً بحماية الأموال العامة، وجعلها من الأمور المحورية التي يجب الحفاظ عليها. ويظهر هذا الاهتمام بوضوح في الأحاديث النبوية الشريفة، حيث روى أبو هريرة - رضي الله عنه - أن رسول الله صلى الله عليه وسلم

=

(١) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هي اتفاقية متعددة الأطراف تتفاوض بشأنها الدول الأعضاء في الأمم المتحدة. وهي أول صك مكافحة فساد دولي ملزم قانوناً. تضم الاتفاقية ٧١ مادة مقسمة إلى ٨ فصول على أن تقوم الدول الأطراف بتنفيذ عدة تدابير لمكافحة الفساد ، والتي قد تؤثر في القوانين والمؤسسات والممارسات ، تهدف هذه الإجراءات إلى منع الفساد وتجريم بعض التصرفات ، وتعزيز إنفاذ القانون والتعاون القضائي الدولي ، وتوفير آليات قانونية فعالة لاسترداد الموجودات والمساعدة التقنية ، وتبادل المعلومات وآليات لتنفيذ الاتفاقية بما في ذلك مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(٢) المادة (٢) فقرة (أ) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

(٣) مجلة المحقق للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٣، السنة الثانية م ٢٠١٦، الشبكة الدولية للمعلومات، متاح على https://repository.uobabylon.edu.iq/law_edition13.aspx

قال: "كل المسلم على المسلم حرام: دمه وماله وعرضه"، وهذا الحديث يؤكد على حرمة التعدي على أموال المسلمين، وجعلها من الحقوق التي يجب على المسلم احترامها وصيانتها. ولذلك، فإن التعدي على الأموال العامة يُعد تعدياً على حق من حقوق الأفراد والمجتمع، ويُعتبر محرماً في الشريعة الإسلامية^(١).

كما حث الرسول - صلى الله عليه وسلم - على حماية المال العام، وتهديد المعتدي عليه بالجزاء العسير: "إن رجلاً يتخوَّضونَ في مال الله بغير حقٍّ، فلهم النار يوم القيامة"^(٢).

فالمال العام حرمة كبيرة، وحمايته واجبه، وهو أشد في حرمة من المال الخاص؛ لكثرة الحقوق المتعلقة به، وتعدد الذمم المألقة له.

وقد أنزله عمر بن الخطاب منزلة مال اليتيم الذي تجب رعايته وتنميته، حيث قال: "إني أنزلت نفسي من مال الله منزلة اليتيم"، وهذا يؤكد حرمة الاعتداء على المال العام وضرورة الحفاظ عليه ورعايته كما يراعى مال اليتيم^(٣).

وترجع أهمية الأموال العامة إلى تخصيص هذه الأموال بصورة مباشرة للمنفعة العامة، الأمر الذي يتطلب حمايتها بنظام قانوني استثنائي يهدف إلى تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، أما الأموال الخاصة التي تملكها الإدارة مثل الأفراد لأموالهم الخاصة، والتي تكون غير مخصصة بصورة مباشرة للمنفعة العامة فتسري عليه بوصفه أصلاً عامّاً ما يسري على أموال الأفراد من أحكام^(٤).

(١) حديث شريف صحيح مسلم، رقم ٢٥٦٤ / كتاب البر والصلة والآداب، باب تحريم ظلم المسلم متاح على <https://dorar.net/hadith/sharh/17129>

(٢) حديث شريف، صحيح البخاري. رقم ٢٩٥٠.

(٣) رواه عبد الرزاق في المصنف (ج ٤، ص ٢٩٤)، وابن أبي شيبة في المصنف (ج ٦، ص ٢٤٧)،

(٤) د. أحمد كامل حسن حسين، النظام القانوني لأموال الدولة العامة، الدومين العام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة. ص ١

ونظرا لأهمية المال العام نص قانون العقوبات المصري في المادة ١١٦ مكرر على العقوبات التي تُوقع على الموظف العام حال تعمُّده الإضرار بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل بها، أو الجهات التي يرتبط بها بحكم وظيفته، وكذلك بأموال أو مصالح الأفراد المعهود بها إلى تلك الجهة. وقد قررت المادة أن يُعاقب الموظف في هذه الحالة بالسجن المشدد، وإذا لم يكن الضرر الناتج عن فعله جسيماً، جاز الحكم عليه بالسجن فقط، فضلاً عن العقوبة التأديبية التي قد تصل إلى العزل من الوظيفة.^(١)

٢- غسيل الأموال:

يقصد بغسيل الأموال تلك العملية التي يتم من خلالها تحويل كميات كبيرة من الأموال التي تم الحصول عليها بطرق غير مشروعة إلى أموال تبدو كأنها مشروعة لضخها داخل النظام المالي^(٢)، بحيث يصبح من الصعب التعرف على المصادر المالية لهذه الأموال، وبالتالي انفاقها واستثمارها في أعمال مشروعة، وهذا ما يعرف عليه غسيل الأموال.

كما تعرف جريمة غسيل الأموال بأنها عملية تحويل الأموال الناتجة عن القيام بنشاط إجرامي غير مشروع من أجل إخفاء المصدر غير الشرعي لهذه الأموال^(٣).

(١) المادة (١١٦) مكرر قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧، المعدل، منشور في الجريدة الرسمية، العدد رقم ٧١ مكرر (أ)، بتاريخ ٥ أغسطس ٢٠٠٦ انظر أيضاً د. رمضان بطيخ، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، ط٢، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١٩ ص ٢١٥

(٢) اقرأ في هذا المعنى: د. أشرف توفيق شمس الدين، (تجريم غسيل الأموال، في التشريعات المقارنة) دار النهضة العربية، ط٢٠٠١، ص ٣

(٣) اقرأ في هذا المعنى: د. محمد محمد مصباح (ظاهرة غسيل الأموال ودور القانون الجنائي في الحد منها) دار النهضة العربية، ط٢٠٠٠، ص ٨

كما عرف القانون رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢ بشأن مكافحة غسيل الأموال، جريمة غسيل الأموال بأنه كل سلوك ينطوي على اكتساب أموال أو حيازتها أو التصرف فيها أو إدارتها أو حفظها أو استبدالها أو إيداعها أو ضمانها أو استثمارها أو نقلها أو تحويلها أو التلاعب في قيمتها ، إذا كانت متحصلة من جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادة (٢) من هذا القانون مع العلم بذلك، متى كان القصد من هذا السلوك إخفاء المال أو تموينه طبيعته أو مصدره أو مكانه أو صاحبه أو صاحب الحق فيه أو تغيير حقيقته أو الحيلولة دون اكتشاف ذلك ، أو عرقلة التوصل إلى شخص من ارتكب الجريمة المتحصل منها المال.

يتضح من نص المادة أن المشرع وضع صور النشاط الاجرامي المكون لغسيل الأموال، ويمكن تقسيمها إلى مجموعتين: (الأولى) تهدف إلى تجريم الأفعال لمجرد الاتصال بالمال دون التعامل به مثل الحيازة والحفظ والنقل المادي، أما (الثانية) فتهدف إلى تجريم الأفعال التي تدفع بالمال إلى دائرة التعامل، على أن كثيراً من هذه الأفعال تستخدم في النظام المالي أو المصرفي مثل الإيداع، والتحويل، والضمان، والاستثمار، والتصرف، واكتساب المال، وإدارته، والتلاعب في قيمة المال^(١).

كما حددت المادة (٢) من القانون رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢ بشأن مكافحة غسيل الأموال الجرائم التي يمكن أن تكون مصدراً للأموال المتحصلة منها جريمة غسيل الأموال. وتنص المادة على أنه يحظر غسل الأموال المتحصلة من جرائم متنوعة تشمل زراعة وتصنيع ونقل المواد المخدرة، جرائم الإرهاب وتمويل الإرهاب، الاختطاف، استيراد الأسلحة والذخائر، جرائم السرقات والنصب والاحتيال، التعامل في النقد الأجنبي

(١) المستشار، سري صيام (التشريع المصري. لمكافحة غسيل الأموال وآليات تفعيله) بحث منشور في مجلة التشريع، وزارة العدل، إدارة قطاع التشريع، العدد الأول، السنة الأولى، أبريل ٢٠٠٤، ص ٤

بالمخالفة للقانون، بالإضافة إلى الجرائم البيئية، والاعتداء على حقوق الملكية الفكرية، جرائم الكسب غير المشروع، وغيرها من الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات وكذلك في الاتفاقيات الدولية التي تكون مصر طرفاً فيها.

ويتضح من نص المادة أن المشرع قد حدد بوضوح الجرائم الأصلية التي تنشأ منها الأموال غير المشروعة، سواء كانت هذه الجرائم منصوصاً عليها في القانون المصري أو في الاتفاقيات الدولية التي تلزم مصر بتطبيقها. ويعكس هذا النص أهمية غسيل الأموال كوسيلة لإضفاء الشرعية على أموال تم الحصول عليها بطرق غير قانونية، وهو ما يستدعي مواجهة هذه الجريمة عبر تشريعات قانونية صارمة تشمل جميع الأنشطة المرتبطة بالأموال غير المشروعة.

وتناولت اتفاقية الأمم المتحدة للجريمة المنظمة عبر الوطنية^(١) في المادة (٧) تدابير مكافحة غسل الأموال ومنها التدابير الوقائية لمكافحة غسل الأموال، كالرقابة على المؤسسات المالية، والتحقيق في مصادر الأموال، وضمان التعاون الدولي لتطبيق هذه التدابير.

٣- اختلاس المال العام :

يقصد بالاختلاس استيلاء الموظفين العموميين، ومن في حكمهم، في مكان عملهم على ما بأيديهم من أموال ونحوها، سواء أكانت نقدية أم عينية، بدون سند شرعي^(٢).

(١) تم اعتماد الاتفاقية في 15 نوفمبر ٢٠٠٠ في مدينة باليرمو الإيطالية، ولذلك يُشار إليها أيضاً بـ "اتفاقية باليرمو". هذه الاتفاقية تهدف إلى تعزيز التعاون الدولي في مكافحة الجريمة المنظمة التي تتخطى الحدود الوطنية وتضم مجالات عدة، منها مكافحة الاتجار بالبشر، وغسل الأموال، وتهريب المخدرات.

(٢) د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات، دار النهضة العربية. القاهرة. ١٩٨٥م، ص ٢٥٥.

جريمة الاختلاس يقصد بها الاستيلاء على المال العام من قبل من أوكل إليه، أو أمر إدارته أو جبايته أو صيانته، ولا بد من توافر أربعة أركان أساسية لوقوع جريمة الاختلاس:

١- فعل مادي هو الاستيلاء على مال منقول بقصد التملك.

٢- فاعل يجب أن يكون في عداد العاملين في الدولة.

٣- محل الجريمة وهو المال المنقول الموضوع تحت يد المختلس.

٤- نية الجريمة وهي قصد تملك المال المختلس.

واختلاس المال العام والعدوان عليه من الجرائم التي يطلق عليها الجرائم الخاصة، والتي يلزم أن تصدر من شخص له صفة خاصة هي صفة الموظف العام، وبالتالي لا بد لوجود هذه الجريمة أن يكون الجاني عضواً من أعضاء الجهاز الإداري في الدولة^(١).

كما تنص المادة رقم ١١٢ من قانون العقوبات على أنه: "يُعاقب بالسجن المشدد كل موظف عام يقوم باختلاس أموال أو أوراق أو غيرها من الممتلكات التي كانت في حيازته بسبب وظيفته. وفي الحالات التالية، تكون العقوبة السجن المؤبد:

إذا كان الجاني من مأموري، التحصيل أو المندوبين لهم، أو الأمناء على الودائع أو الصيارفة، وتم تسليم المال إليه بهذه الصفة.

إذا كانت جريمة الاختلاس مرتبطة بجريمة تزوير أو استعمال محرر مزور ارتباطاً لا يقبل التجزئة.

(١) د. محي الدين عوض، (القانون الجنائي- الجرائم الخاصة)، بدون دار نشر، ١٩٧٩ ص ٥٩٩.

إذا ارتكبت الجريمة في زمن حرب أدت إلى إضرار بالاقتصاد الوطني، أو بمصلحة قومية للبلاد.

ويلاحظ أن المشرع عَدَدَ الأشياء محل الاختلاس على سبيل المثال، وبذلك يتبين أن المشرع قصد ما ورد في نص المادة "١١٢" من قانون العقوبات "مالاً، أو أفراداً، أو أوراقاً، أو غيرها"، بحيث انصرف ذلك إلى كل شيء يُعَدُّ مالاً طالما وجد لدى الموظف بحكم وظيفته مثل النقود والأوراق المالية والأساس والتحف والمصوغات والسجلات، والدفاتر، والشيكات، وإيصالات الأمانة، وأوراق القضايا^(١).

وتنص المادة ١١٣ على أنه كل موظف عام استولي بغير حق على مال أو أوراق أو غيرها لإحدى الجهات المبينة في 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 في زمن حرب، وترتب عليها إضرار بمركز البلاد الاقتصادي أو بمصلحة قومية لها، وتكون العقوبة الحبس والغرامة التي لا تزيد على خمسمائة جنيه، أو إحدى هاتين العقوبتين إذا وقع الفعل غير مصحوب بنية التملك.

٤- الكسب غير المشروع (الاثراء بلا سبب):

يعرف الكسب غير المشروع طبقاً للقانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٧٥ "وفق ما يلي : يعد كسباً غير مشروع كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره ؛ بسبب استغلال الخدمة العامة أو بالمخالفة لنص قانوني عقابي أو للآداب العامة، وتعد ناتجة بسبب استغلال الخدمة أو الصفة أو السلوك المخالف كل زيادة في الثروة

(١) د. شريف مصطفى محمود أبو العنين، الفساد الإداري، جرائم التعدي على المال العام، دراسة تحليلية مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة ٢٠١٨، ص ٧٥.

تطراً بعد توالي الخدمة ، أو قيام الصفة على الخاضع لهذا القانون ، أو على زوجه ، أو أولاده القصر متى كانت لا تتناسب مع مواردهم وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها^(١)، ويلاحظ على هذه المادة أن المشروع حسر الكسب غير المشروع في المال فقط دون المنافع الأخرى التي قد يحصل عليها ، وتحقق له مالياً بطرق غير مباشرة^(٢).

وتقوم هذه الجريمة على ثراء الموظف بلا سبب مشروع ، وذلك من خلال استغلال وظيفته العامة، ويمكن ملاحقة هذه الجريمة من خلال إقرار الزمة المالية الذي يعلن من خلاله الموظف ما لديه ، وما لدى زوجته ، وأبنائه القصر من أموال منقولة أو غير منقولة ، ومصادر دخلهم، وقيمة هذا الدخل.

وحدد قانون الكسب غير المشروع^(٣) الفئات التي تخضع لتقديم إقرارات الذمة المالية خلال فترة توليهم منصب سياسي أو وزاري في الدولة وأقر عليهم عقوبة في حالة امتناعهم عن تقديم إقرارات وقد اشتملت التعديلات الجديدة^(٤) التي تم إقرارها على القانون ضم فئات جديدة ملزمة بتقديم الإقرارات.

أهم الفئات التي حددها القانون بتعديلاته:

- القائمون بأعباء السلطة العامة، وسائر العاملين في الجهاز الإداري في الدولة، عدا فئات المستوى الثالث.

(١) المادة رقم ٢ من القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٧٥ بشأن الكسب غير المشروع.

(٢) د. شريف مصطفى محمود أبو العينين، مرجع سابق، ص ١٢٣.

(٣) القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ في شأن الكسب غير المشروع.

(٤) الجريدة الرسمية - العدد ٣٤ في ٢٠ أغسطس سنة ٢٠١٥ قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون ٩٧ لسنة ٢٠١٥ ، بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ في شأن الكسب غير المشروع.

- رئيس مجلسي النواب وأعضاؤهما، ورؤساء المجالس الشعبية المحلية وأعضاؤهما، وغيرهم ممن لهم صفة نيابية عامة سواء أكانوا منتخبيين أم معينين.
- رؤساء مجالس الإدارة وأعضاؤها، وسائر العاملين بالهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة له، عدا شاغلي فئات المستوى الثالث.
- رؤساء مجالس الإدارة وأعضاؤها، وسائر العاملين بالشركات، التي تسهم الحكومة، أو الهيئات العامة، أو المؤسسات العامة، أو الوحدات الاقتصادية التابعة لها بنصيب في رأس مالها، وذلك فيما عدا الأجانب، والعاملين الذين لا يجاوز أجرهم ما يعادل نهاية الربط المالي للمستوى الثالث.
- رؤساء مجالس إدارة النقابات المهنية والاتحادات العمالية والجمعيات الخاصة ذات النفع العام، وأعضاؤها.
- رؤساء مجالس الإدارة وسائر العاملين بالجمعيات التعاونية وأعضاؤها، عدا العاملين الذين لا يجاوز أجرهم ما يعادل نهاية الربط المالي للمستوى الثالث.
- العمد والمشايخ.
- مأمور التحصيل والمندوبون له، والأمناء على الودائع والصيارف، ومندوبو المشتريات والمبيعات، وأعضاء لجان الشراء والبيع في الجهات المشار إليها في البنود السابقة.
- الممولون الخاضعون لنظام البطاقة الضريبية المقرر بالقانون رقم ٨٢ لسنة ١٩٧٣ إذا جاوز مجموع معاملات الممول مع الجهات المبينة بالقانون المذكور ٥٠ ألف جنيه، كما يجوز بقرار من رئيس الجمهورية أن يضاف فئات أخرى بناء على اقتراح وزير العدل إذا اقتضت ذلك طبيعة العمل الذي يقومون عليه، كما تم إخضاع

فئات جديدة لم ترد في القانون الحالي، من بين أعضاء مختلف سلطات الدولة ورؤساء الأحزاب والهيئات والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها، والشركات التي تسهم فيها الدولة والجهات التعاونية وغيرها من الجهات المنصوص عليها، وكذلك الأشخاص الطبيعيين أو الاعتبارية التي ترتكب جريمة منصوص عليها بقانون العقوبات أو أي قوانين أخرى، بحيث يشمل التجريم كل من يتكسب كسباً غير مشروع، دون قصره على فئة معينة، حتى ولو لم يكونوا من العاملين في الدولة.

ويخضع للقانون مرتكبي جرائم الإرهاب وتمويله أو الانضمام إلى جمعية أو هيئة أو جماعة أو عصابة وجرائم الرشوة والعدوان على المال العام، سواء أكان فاعلاً أم شريكاً، وجرائم تهريب أو الإتجار في السلاح والمخدرات وغسيل الأموال وتوظيف الأموال، والذين يحققون من وراء ذلك ثروات طائلة غير مشروعة، يقومون بإيداع متحصلات جرائمهم في مؤسسات مالية أو مشروعات مختلفة لغسلها، وقطع الصلة بين تلك الأموال ومصادرها الإجرامية وإعادة ضخها في مشروعات اقتصادية كبيرة بغیر هدف الربح والمنافسة المشروعة، بما يقضي على المنافسة الحرة وعلى نحو يهدد الاستثمار والمستثمرين الجادين واقتصاد البلاد.

وحدد القانون العقوبة الواقعة على كل من يتخلف عن تقديم الإقرارات أو وضع معلومات مغلوطة بقرار، ويعاقب بالحبس بغرامة مالية لا تقل عن ألف جنيه، ولا تزيد على عشرة آلاف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من تخلف عن تقديم إقرارات الذمة المالية في المواعيد المقررة، كما يعاقب بالحبس أو بالغرامة التي لا تقل عن خمسة آلاف ولا تزيد على خمسين ألف جنيه، أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من ذكر عمداً بيانات غير صحيحة في تلك الإقرارات.

٥- الرشوة:

الرشوة اتجار موظف في أعمال وظيفته، عن طريق الاتفاق مع صاحب الحاجة أو التفاهم معه على قبول ما عرض الأخير، من منفعة أو عطية، لقاء أداء أو الامتناع عن أداء عمل يدخل في نطاق وظيفته أو دائرة اختصاصه^(١).

كما تعرف الرشوة بأنها طلب المال مقابل قيام أو امتناع الموظف العام بعمل من أعمال وظيفته، أو الامتناع عن القيام به؛ بهدف تحقيق نفع معين لصاحب المصلحة الخاصة^(٢).

والجدير بالذكر أن جريمة الرشوة تتحقق ولو لم يلحق الطلب قبولاً من صاحب المصلحة أو الحاجة، والهدف من تجريم الطلب الذي لم يلحق موافقة من صاحب المصلحة أو الحاجة هو انحراف الموظف واستهتاره بقيمة الوظيفة العامة، ومساسه بحرمة الوظيفة وكرامتها^(٣).

وتنشأ جريمة الرشوة باتفاق بين الموظف العام وبين صاحب المصلحة على حصول الموظف على رشوة، أو وعد بالحصول عليها، نظير قيامه بعمل من أعمال وظيفته يدخل في اختصاصه أو امتناعه عن القيام بهذا العمل. وبذلك، تتكون جريمة الرشوة من طرفين أساسيين، هما:

(١) د / محمد زكى أبو عامر، شرح قانون العقوبات المصري، القسم الخاص، عام ١٩٧٨ دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، ص ٣٣.

أنظر المزبد في: د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات، طبعة ٢٠١٢، دار النهضة العربية، ص ١٤

(٢) د. عبد الحميد منشاوي، جرائم خيانة الأمانة، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٥م، ص ١٣٦.

(٣) د/ عوض محمد، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٨ ص ١٤

- **المرتشي:** هو الموظف العام الذي يأخذ العطية من الراشي، أو الحصول عليها إذا عُرِضت عليه، أو يطلبها من الراشي، في مقابل قيامه بعمل من أعمال وظيفته، أو امتناعه عن القيام بعمل من أعمال وظيفته.

- **الراشي:** هو صاحب المصلحة الذي يقدم العطية للموظف العام، أو يعرضها عليه، أو يوافق على طلب الموظف لها، في مقابل قيام هذا الموظف بعمل من أعمال وظيفته أو الامتناع عن القيام بعمل من أعمال وظيفته.

ومن الممكن أن يكون هناك طرف ثالث في جريمة الرشوة ليتوسط بين طرفيها الأساسيين، ويُطلق عليه «الوسيط»، وهو يُعد شريكاً في الجريمة^(١).

ويتضح لنا أن جريمة الرشوة تنشأ باتفاق بين شخصين على الاتجار بالوظيفة العامة الأول، وهو صاحب المصلحة، يعرض هدية أو عطية على الموظف أو المستخدم بهدف حمله على أداء عمل من أعمال وظيفته أو الامتناع عنه. أما الثاني، وهو الموظف، فيقبل هذه العطية، متاجراً بوظيفته. بذلك، يكون صاحب المصلحة هو من يمهد للجريمة ويسهل ارتكابها، بينما يكون الموظف هو من ينفذها إذ يُعد الأول سبب الرشوة، والثاني أداة تنفيذها.

وأكد قانون العقوبات^(٢) أن جريمة الرشوة تتحقق، حتى لو كان أداء العمل أو الامتناع عنه لم يكن مسبقاً باتفاق على تقديم عطية بين الراشي والمرتشي، أي أن

(١) د. محمد شلال العاني ود. عبد الله سالم حمود الكتبي، (جريمة الرشوة، دراسة مقارنة، بأحكام الشريعة الإسلامية، واتفاقية مكافحة الفساد). ٢٠١٥، ص ٥، أنظر المزيد في: د. شريف مصطفى محمود أبو العنين، الفساد الإداري جرائم التعدي على المال العام، دراسة تحليلية مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠١٨، ص ٢٢.

(٢) المادة (١٠٥) من قانون العقوبات المصري "إن كل موظف عمومي قبل من شخص أدى له عملاً من أعمال وظيفته أو امتنع عن أداء عمل من أعمالها هدية أو عطية بعد القيام بالعمل أو الامتناع =

يستوي أن يكون العطاء سابقاً أو معاصراً أو لاحقاً على أداء العمل أو الامتناع عنه^(١) أي إن المشرع اشترط في جريمة الرشوة اللاحقة أن يكون هناك اتفاق سابق بين الراشي والمرتشي

ولقد توسع المشرع في تعريف جريمة الرشوة لتشمل أيضاً حالة استخدام النفوذ الحقيقي أو المزعوم للحصول على مزايا من أي سلطة عامة مقابل رشوة. وبالتالي، تتحقق المساءلة حتى في حال كان النفوذ المزعوم غير حقيقي، حيث يكفي مجرد الزعم بذلك دون الحاجة إلى اقترانه بعناصر أو وسائل احتمالية أخرى. وإذا كان الجاني موظفاً عمومياً، فإنه يُحكم عليه بالعقوبة المنصوص عليها في المادة ١٠٤ من قانون العقوبات. أما إذا لم يكن الجاني موظفاً عاماً، فيتم توقيع عقوبة الجنحة وفقاً للمادة ١٠٦ مكرراً من قانون العقوبات. ويُعتبر كون الجاني موظفاً عاماً ظرفاً مشدداً للعقوبة^(٢).

والجدير بالذكر أن الرشوة من أخطر الجرائم المخلة بحسن سير الوظيفة العامة؛ لأنها تدفع الموظف العام إلى تغليب المصالح الشخصية على المصالح العامة، كما أنها تؤدي إلى إثراء الموظف المرتشي دون سبب مشروع^(٣).

ويترتب على ارتكاب جريمة الرشوة المساس بمبدأ المساواة بين المواطنين أمام المرافق العامة، حيث تمنح الراشي الأفضلية في الحصول على الخدمات والمنافع، في

=

عنه بقصد المكافأة على أدائه أو الامتناع عنه، وبغير اتفاق سابق يعاقب بالسجن، وبغرامة لا تقل عن مائتي جنيه، ولا تزيد على خمسمائة جنيه."

(١) حكم محكمة النقض الطعن رقم ٤٥٧٦١ لسنة ٥٩ ق- جلسة ٧-١١-١٩٩٠، س ٤١، ص ٩٩٨

(٢) حكم محكمة النقض الطعن رقم ٥٩ لسنة ٣٨ ق - جلسة ١٩/٢/١٩٨٦، س ١٩، ص ٢٣٨.

(٣) ١. فتوح عبد الله الشاذلي شرح قانون العقوبات - القسم الخاص: الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠١٠، الإسكندرية، ص ٢١

حين يُحرّم منها من لا يستطيع أو لا يرغب في دفع الرشوة. كما أن الرشوة تخل بمبدأ المساواة بين الموظفين أنفسهم، إذ يحصل الموظف المرتشي على دخل أعلى من زميله غير المرتشي، مما قد يدفع الأخير إلى تقليد سلوكه رغبة في تحسين دخله. وبالتالي، يتسبب ذلك في انتشار الفساد داخل مرافق الدولة، ويؤدي إلى فقدان المواطنين ثقتهم في عدالة مؤسساتها. لذلك، يجرّم المشرع المصري الرشوة بجميع صورها للحفاظ على نزاهة الوظيفة العامة وحماية المرافق الحكومية من الفساد.

ولقد اهتم الإسلام بمنع ارتكاب جريمة الرشوة وجرمها الله سبحانه وتعالى "ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل، وتدلوا بها إلى الحكام لتأكلوا فريقاً من أموال الناس بالإثم، وأنتم تعلمون"^(١)

كما نهى الرسول عليه الصلاة والسلام عن ذلك: عن أبي هريرة رضي الله عنه قوله "لعن رسول الله - صلى الله عليه وسلم - الراشي والمرتشي والرائش الوسيط بينهما"^(٢).

عن أبي أمامة رضي الله عنه عن النبي (ص) قال (من شفع لأخيه شفاعته، فأهدى له هدية عليها فقد أتى باباً من أبواب الربا)^(٣).

(١) البقرة، ص ١٨٨.

(٢) حديث شريف، مسند الإمام بن حنبل، رقم ٢٢٤٥٢، اقرأ المزيد: في موسوعة الأحاديث النبوية متاح على <https://hadeethenc.com/ar/browse/hadith/64689>

(٣) حديث شريف، سنن أبو داود، رقم ٣٥٤١. متاح على

<https://alathar.net/home/esound/index.php?op=codevi&coid=3120>

ثانيًا: الفساد الإداري:

الفساد الإداري ينتشر في أغلب الأنظمة السياسية، ولا يقتصر على الدول النامية فقط، بل يوجد كذلك في المجتمعات المتقدمة، ويزداد الفساد الإداري في الأنظمة السياسية التي لا تتوافر فيها الديمقراطية والشفافية والمساءلة ولا تتوافر فيها حرية الرأي والتعبير، ولا تخضع تصرفات السلطة السياسية فيها للرقابة والمساءلة والنقد، في ظل وجود قيود على أجهزة الإعلام، وعدم قدرتها على كشف الحقائق، وإظهار مواطن الفساد^(١).

ويمكن تعريفه بأنه سلوك مخالف للواجب الوظيفي يمارسه الموظف العام أو من في حكمة؛ للحصول على منفعة له أو لغيره، وتغليب مصلحته الخاصة.

كما أن منظمة الشفافية الدولية تعرفه بأنه كل عمل يحتوي على إساءة استخدام المنصب العام؛ لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو جماعته^(٢).

ومن مظاهر الانحرافات والمخالفات الإدارية عدم احترام أوقات العمل، وتضييع الوقت في قراءة الصحف والتراخي في أداء العمل، أو الامتناع عن أداء العمل، أي إن الفساد الإداري عبارة عن مجموعة من الأفعال المخالفة للقوانين واللوائح المعمول بها.

وتتعدد الأفعال التي يمكن عدها فسادًا إداريًا، ومن أبرزها ما يلي:

١ - المحسوبية والمحابة والواسطة.

(١) د. طارق عبد الفتاح مصري، الفساد الإداري، ماهيته أسبابه، مظاهره، مطبعة دار الجامعة الجديدة، طبعة ٢٠١١، ص ٣٠٤.

(٢) د. عصام أحمد البهجي، الشفافية وأثرها في مكافحة الفساد الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٤، ص ٢١٨.

٢- استغلال النفوذ الوظيفي.

٣- التهاون في القيام بواجبات الوظيفية.

١- استغلال النفوذ الوظيفي:

يُعد استغلال النفوذ الوظيفي من أبرز مظاهر الفساد الإداري وأخطرها على الوظيفة العامة، إذ يُعتبر أكثرها انتشاراً بين أصحاب الدرجات الوظيفية العليا. وينتج عن استغلال النفوذ الوظيفي، بغض النظر عن مصدره، الإخلال بمبدأ العدالة الاجتماعية بين أفراد المجتمع، مما يؤدي إلى تفشي الفساد الإداري والمالي داخل الوظيفة العامة. ويمكن اعتبار استغلال النفوذ بمثابة مدخل واسع لارتكاب مخالفات وظيفية قد تصل إلى درجة الجريمة الأخلاقية، نظراً لما يترتب عليه من تأثيرات سلبية على الأفراد المتضررين، مما يعكس قهراً وتسلطاً على من يتم استغلالهم.

ويمكن تعريف استغلال النفوذ الوظيفي بأنه الاستفادة من السلطة الوظيفية بصورة غير قانونية أو غير مشروعة في ضوء الصلاحيات الممنوحة له، واستغلالها لتحقيق مصلحة شخصية

ويمكن القول إن استغلال النفوذ يقصد به إتيان الجاني بنفوذه الحقيقي أو المزعوم، بأخذه، أو طلبه، أو قبوله مقابل، أو فائدة ما من صاحب المصلحة، نظير حصوله أو محاولة حصوله على ميزة معينة من السلطة العامة لفائدة الأخير باستخدام هذا النفوذ^(١).

(١) د. شريف مصطفى محمود أبو العنين، الفساد الإداري جرائم التعدي على المال العام دراسة تحليلية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية ٢٠١٨، ص ٥٢

وحددت المادة (١٠٦)^(١) العقوبات التي توقع على الموظف الذي يقبل أو يطلب رشوة سواء مباشرة أو من خلال وسطاء، كهدية أو وعدًا بهدية مقابل قيامه بأداء عمل من أعمال وظيفته، أو بسبب قيامه بها، يُعاقب بالحبس أو بالغرامة .

وقد يكون مستغل النفوذ شخصًا عاديًا له نفوذ على أحد الموظفين العاميين يستمده من صلة نسب قرابة أو صداقة أو غيرها من العلاقات، ويقوم باستغلال ذلك النفوذ من أجل مصلحة طرف ثالث، مثل القيام بإنجاز معاملة أو تعطيل إنجازها^(٢)، وفي هذه الحالة تطبق المادة ١٠٦ من قانون العقوبات والتي توضح في حالة إذا كان المتهم شخصًا عاديًا تكون العقوبة الحبس مدة لا تزيد على سنتين، وبغرامة لا تقل عن مائتي جنيه ولا تزيد عن خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين.

وقد تكون المصلحة المطلوبة من الموظف داخلة ضمن اختصاصه الوظيفي، أو من خلال بالتأثير على موظف آخر للقيام بالمصلحة المطلوبة، وهذه الحالة الأخيرة لا يشترط فيها دائمًا أن يكون مستغل النفوذ موظفًا.

ويتبين لنا أن الركن المادي لجريمة الاتجار بالنفوذ، المنصوص عليها في المادة ١٠٦ مكرراً من قانون العقوبات، يتمثل في قيام الجاني بالتدّرع بنفوذ حقيقي أو

(١) المادة (١٠٦) مكرر، من قانون العقوبات المعدلة بالقانون رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٣. كل موظف عمومي طلب أو قبل لنفسه أو لغيره، مباشرة أو بواسطة، هدية أو وعدًا بها، لقاء عمل من أعمال وظيفته أو بسبب قيامه بها، يعاقب بالحبس أو الغرامة، وإذا كان الجاني قد طلب أو قبل الرشوة وكان الموظف المكلف بالإشراف على العمليات المرتبطة بالوظيفة، يعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز ثلاث سنوات. وإذا ترتب على فعل الموظف ضرر جسيم أو إخلال بالمصالح العامة، يمكن أن تصل العقوبة إلى السجن – اقرأ المزيد في د. أحمد طلعت حامد سعد، "جريمة الرشوة: دراسة فقهية مقارنة بين الفقه الإسلامي وقانون العقوبات المصري"، مجلة الدراسات الإنسانية والأدبية، كلية الآداب – جامعة كفر الشيخ، العدد ١٩، ٢٠٢٢، ص ٢٢١.

(٢) اقرأ المزيد في د. شريف محمود أبو العنين، الفساد الإداري جرائم التعدي على المال العام، دراسة تحليلية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية ٢٠١٨، ص ٥٤.

مزعوم، باعتباره الأساس الذي يستند إليه في طلب أو قبول أو أخذ عطية أو وعد بها، وذلك مقابل تدخله لصالح صاحب الحاجة لدى سلطة عامة. ويُقصد بـ"النفوذ" في هذا السياق كل قدرة أو إمكانية تؤثر في قرارات الجهة الإدارية أو السلطة العامة، سواء استندت هذه القدرة إلى مركز وظيفي أو مكانة اجتماعية أو سياسية. ويُعد تقدير وجود النفوذ وتأثيره مسألة موضوعية تخضع لتقدير قاضي الموضوع في ضوء ظروف ووقائع كل دعوى. ويُشترط في المزية المطلوب الحصول عليها أن تكون قابلة للتحقق فعلياً، أما إذا كانت غير ممكنة التحقيق، فإن الفعل يُعد جريمة نصب متى توافرت عناصرها القانونية الأخرى.^(١)

ويتضح لنا أن المشرع جرم الأفعال التي تشكل استغلال للنفوذ الوظيفي، وذلك من أجل حماية الوظيفة العامة والمصلحة العامة.

٢- المحسوبية والواسطة والمحاباة:

المحاباة والمحسوبية هي أولى خطوات الفساد الإداري، وتضييع المصلحة العامة، فهي تقدم منفعة لبعض الناس، وتفضلهم عن الآخرين، وفي ذلك إخلال بمبدأ تكافؤ الفرص والعدل والمساواة، ومن المحاباة أن يقرب المسئول من يرغب ومن يزين له الأعمال ويكون له المديح، ويبعده عن قول الحق، ويحرص على الخير ويحضر عليه.^(٢)

(١) الطعن ٦٨٥٢ لسنة ٥٩ ق – جلسة ١٤/١/١٩٩٦ – منشور في مجموعة احكام النقض -المكتب الفني – لسنة ٤٧_ص ٧٢

اقرأ أيضاً في هذا المعني حكم محمة النقض طعن رقم ٢٢٨٥ لسنة ٦٣ ق، جلسة ١٩٩٥/٣/٦، س ٤٦، ص ٣١٢.

(٢) د. شرقاوي فرغل عطية فرغل، مكافحة الفساد الإداري في القانون والشريعة الإسلامية، رسالة دكتوراه، جامعة أسيوط، كلية الحقوق، ٢٠١٧، ص ١٩٠

واستكمالاً لحماية نزاهة الوظيفة العامة ومحاربة الفساد الإداري الذي بات يصيب المؤسسات والهيئات الإدارية لأجهزة الدولة وارتباط ذلك الفساد بالوظيفة العامة والموظف العام، فقد اتجه المشرع إلى إلحاق بعض الجرائم ذات التوجه في جريمة الرشوة، ومنها جريمة الاستجابة لرجاء أو توصية أو الوساطة،

وتؤكد المادة ١٠٥ مكرر من قانون العقوبات المصري على معاقبة الموظف العام الذي يؤدي عملاً أو يتمتع عن أداء عمل بناء على توصية أو طلب أو وساطة من شخص آخر يعاقب بالسجن وبغرامة لا تقل عن مائتي جنيه ولا تزيد على خمسمائة جنيه.^(١)

ولم يكن في السابق قبل إضافة تلك المدة يجرم فعل الاستجابة للرجاء وللوصية أو للوساطة إلا بالنسبة إلى القضاة والأطباء، حتى جاءت تلك المادة أكثر شمولاً لشمولها لجميع الموظفين العموميين، ومن في حكمهم وتمثل علة تجريم استجابة الموظف العام للرجاء أو التوصية أو الوساطة نظراً للتفرقة بين المواطنين في المعاملة، وأوجب مجازاة الفاسدين من الموظفين الخاضعين لنزوات الرجاء والوساطة والتوصية^(٢).

وهناك اختلاف بين كل من المحسوبة والوساطة والمحابة:

يقصد بالمحسوبة تنفيذ أعمال لصالح فرد أو جهة ينتمي إليها الشخص، مثل مجموعة أو عائلة أو منطقة، دون أن يكون لهم الحق في ذلك، وهي منتشرة في الدول العربية بشكل كبير^(٣).

(١) د. شريف مصطفى محمود أبو العنين، مرجع سابق، ص ٤٣

(٢) د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات، دار النهضة العربية، طبعة ٢٠١٢، ص ٧

(٣) اقرأ في هذا الموضوع د. عبد الرحمن العيسى، الوظيفة العامة ومظاهر الفساد الإداري، مجلة الإدارة العامة، العدد ١٢٤، ٢٠٢٠، ص. ٧٨

ويترتب على انتشار ظاهرة المحسوبية شغل الوظائف العامة بأشخاص غير متوافر فيهم الكفاءة، مما يؤثر في انخفاض كفاءة الإدارة في تقديم الخدمات وزيادة الإنتاج.

وتعرف المحاباة بأنها تفضيل جهة على أخرى في الخدمة، بغير وجه حق للحصول على مصالح خاصة.

وتعرف الوساطة: بأنها التدخل لصالح فرد ما أو جماعة دون الالتزام بأصول العمل والكفاءة، مثل تعيين شخص في أحد الوظائف بدون مراعاة الكفاءة والشروط التي تتطلبها الوظيفة العامة، وهي منتشرة كثيرًا في البلاد التي ينتشر فيها الفساد.

٣- التهاون في أداء الوظيفة:

يجب على الموظف الالتزام بأحكام القانون واللوائح، ومدونات السلوك، وأخلاقيات الوظيفة العامة ويجب على الموظف أن يؤدي العمل بنفسه بدقة وأمانة، وأن يحترم أوقات العمل الرسمي لأداء واجباته الرسمية، وأن يحسن معاملة الجمهور، وأن يحافظ على كرامة الوظيفة، وأن يسلك تصرفاته مسلكًا يتفق مع القانون، واتباع الإجراءات التي تحددها القوانين واللوائح، والمحافظة على ممتلكات الوحدة التي يعمل بها وأموالها^(١).

ويعد الإهمال في أداء الوظيفة العمومية خرقًا وخروجًا واضحًا على مبادئ النزاهة والحياد وأخلاقيات العمل الإداري، التي يجب أن يتحلى بها موظف، حيث يدل ذلك على انحرافه في أداء واجبات وظيفته. والإهمال في أداء العمل من صور الفساد

(١) المادة ٥٧ من قانون الخدمة المدنية لسنة ٢٠١٦

الأكثر انتشارا في المرافق العامة والتي تقف حائلا أمام النهوض بالتنمية المحلية، وترقية وتحسين الخدمة العمومية.^(١)

ويجب على الموظف احترام مبدأ الانضباط الوظيفي الذي يعد من المبادئ العامة التي يقوم عليها التنظيم القانوني للوظيفة العامة، وذلك بهدف ضمان قيام الموظف بأداء واجباته الوظيفية على أكمل وجه، كما يلتزم بأداء عمله وسلوكه بأمانة وإخلاص واحترام مقتضيات الواجب الوظيفي.^(٢)

وقد تضمن قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ عديداً من النصوص التي تحدد واجبات الموظف العام والمحظورات التي يجب أن يراعيها في أداء عمله، كما جاء في المادة ٧٥ "يحظر على الموظف بصفة خاصة مباشرة الأعمال التي تتنافى مع الحيادة والتجرد والالتزام الوظيفي أثناء ساعات العمل الرسمية، أو ممارسة أي عمل حزبي، أو سياسي، أو القيام بجمع تبرعات، أو مساهمات لصالح أحزاب سياسية".

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا أن "الموظف ليس حرّاً في استعمال الوقت المخصص للعمل؛ لأن الأصل أن يكرس الموظف كامل وقته لأداء واجباته الوظيفية"^(٣)، ويتضح لنا أن من صور التهاون في أداء الخدمة عدم احترام المواعيد الرسمية، وعدم إنجاز المهام الوظيفية الموكلة إليه وإفشاء أسرار العمل.

كما قضت المادة ٥٨ من قانون الخدمة المدنية لسنة ٢٠١٦ بأن كل موظف يخرج على مقتضي الواجب في أعمال وظيفته، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال

(١) أنظر: <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/31748>

(٢) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٣٣٣

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٥٩/١/٣١ السنة الرابعة مجموعة الأحكام، ص ٦٧٠

بكرامة الوظيفة، يجازى تأديبيًا، ولذلك يجب على الموظف احترام القواعد واللوائح المعمول بها داخل المؤسسة.

والجدير بالذكر أن استخدام مصطلح الإخلال بواجبات الوظيفة مصطلح ذو مدلول واسع حيث إنه يشمل كل عبث يقوم به الموظف، ويمثل انحرافًا في واجباته الوظيفية.

ثالثًا: الفساد السياسي:

يقصد بالفساد السياسي إساءة استخدام السلطة العامة (الحكومية) لأهداف غير مشروعة، وعادة ما تكون سرية لتحقيق مكاسب شخصية^(١).

كما يعرف بأنه إساءة استخدام السلطة من قبل القادة السياسيين بغرض تحقيق الربح الخاص وزيادة قوتهم وثرواتهم، ولا يحتاج الفساد السياسي دفع الأموال مباشرة، وقد يتخذ شكل تجارة النفوذ لمنح الأفضليات التي تسمم الحياة السياسية والديمقراطية ويشمل الفساد السياسي مجموعة من الجرائم التي يرتكبها القادة السياسيون عبر توليهم مناصبهم الرسمية أو بعد تركهم لها، وتختلف هذه الجرائم عن التجاوزات الإدارية التي يرتكبها الموظفون الرسميون، ويشكل الفساد السياسي عقبة أمام الشفافية في الحياة العامة كما يشكل فقدان الثقة بالسياسيين والأحزاب السياسية تحديًا قويًا لقيم الديمقراطية^(٢).

(١) د. السيد محمد حسن الجوهري، الفساد الإداري وأثره على التنمية الاقتصادية، دراسة مقارنة بالشرعية الإسلامية، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، ٢٠١٨، ص ٩٤

(٢) د. أحمد مصطفى محمد معبد، الآثار الاقتصادية للفساد الإداري، دار الفكر الجامعي مصر، ط١، ٢٠١٢، ص ٦٧ مشار إليه في د/حورية بنعودة، الفساد السياسي أسبابه وآثاره، مجلة البحوث القانونية والسياسية، تصدرها جامعة د/مولاى طاهر بسعيدة - الجزائر - العدد الثاني، ٢٠١٤، ص ٢٠٦ متاح على <https://asjp.cerist.dz/en/article/114623>

والجدير بالذكر أن كل أنواع الأنظمة السياسية معرضة للفساد السياسي بأشكاله المختلفة، ومن أبرزها المحاباة المحسوبية والرشوة والابتزاز واستغلال النفوذ، ويظهر الفساد السياسي عادة في القيادات العليا.

وإذا اشتدت الضغوط السياسية في مجتمع من المجتمعات، فإن ذلك يقود بالضرورة إلى انتشار قيادات غير رسمية، وتعتمد تلك القيادات على الاهتمام بمصالحها الخاصة دون النظر إلى أي اعتبارات أخرى^(١).

ووضح لنا الإسلام طريقة ممارسة أجهزة الحكم لسلطاتها وذلك بتطبيق (مبدأ الشورى)، كما في قوله تعالى: "وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ"^(٢).

وقد أقرت الشريعة الإسلامية بوجوب محاربة الفساد السياسي وعدم الانصياع إلى الحاكم، والدليل على ذلك ما فعله أبو بكر الصديق رضي الله عنه -حيث قال "إن أحسنت فأعينوني وإن أسأت فقوموني"، حيث يقرر للأمة حق المراقبة والمحاسبة على الأعمال، وهذا دليل على وجوب مكافحة الفساد السياسي^(٣).

ومن أشكاله الابتزاز الذي يقوم به المسؤولون في الدولة من أجل تمرير قرارات تصب في صالحهم، مثل الأموال التي تدفع في الانتخابات من شراء أصوات الناس.

(١) د. صلاح الدين فوزي، الإدارة العامة بين عالم متغير ومتطلبات التحديث، دار النهضة العربية، ١٩٩٤، ص ٢٩٥

(٢) الشورى، (٣٨).

(٣) نص خطبة أبو بكر الصديق "يا أيها الناس قد وليت عليكم ولست بخيركم، فإن رأيتُموني على حق فأعينوني، وإن رأيتُموني على باطل فسدوني، أطيعوني ما أطعت الله فيكم فإذا عصيته فلا طاعة لي عليكم، ألا إن أقوامكم عندي الضعيف حتى أخذ الحق له، و أضعفكم عند القوي حتى أخذ الحق منه، أقول قولِي هذا وأستغفر الله لي ولكم " (متاح على <https://dorar.net/article/1522>)

المبحث الثاني أسباب انتشار الفساد

لمكافحة ظاهرة الفساد داخل المجتمع يجب البحث في الأسباب التي أدت إلى انتشارها وتحليلها حتى يتسنى لنا مكافحتها، وهناك عديد من الأسباب التي تدفع إلى ارتكاب الفساد بصرف النظر عن نوعه.

المطلب الأول أسباب اقتصادية وسياسية

توجد عديد من الأسباب السياسية والاقتصادية التي أدت إلى انتشار الفساد داخل المجتمع؛ ولذلك حرصت الدولة على الوقوف على هذه الأسباب حتى تستطيع مكافحة الفساد، ومنها:

١- الترهل السياسي وعدم التطبيق الفعلي للقوانين والأحكام والأنظمة بما يعدم ثقة الأفراد فيها^(١).

(١) أنظر في ذلك: د. محمد عبد الغني هلال، مهارات مقاومة ومواجهة الفساد، مركز تطوير الأداء والتنمية، ٢٠١٠، ص ٥٤.

٢- انتشار الاستبداد السياسي والديكتاتورية في بعض الدول، مما يؤدي إلى ضعف مشاركة مؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام في إدارة شئون الحياة العامة، ورصد حالات الفساد الإداري.

٣- سوء صياغة القوانين واللوائح المنظمة للعمل وتضاربها في بعض الأحيان، الأمر الذي يعطي الموظف فرصة للتهرب من تنفيذ القانون، أو الذهاب إلى تفسيره بطريقة الخاصة التي قد تتعارض مع مصالح المواطنين.

٤- الحالة السياسية تؤثر في استقلالية القضاء ونزاهته، وهو ما ينعكس سلبيًا على الأدوات القضائية لمحاربة الفساد الإداري^(١).

٥- قلة الرقابة على الجهات الإدارية بمختلف أنواعها، الأمر الذي يدفع المفسدين إلى التوغل في الفساد، والتطاول على حقوق الآخرين.

٦- الأوضاع الاقتصادية الصعبة التي يعيشها الناس بصفة عامة من فقر وبطالة، وعدم وجود عدالة في توزيع الدخل على أفراد المجتمع، وارتفاع الأسعار، كل ذلك قد يتخذ بعض الأشخاص ذريعة تدفع به إلى استغلال السلطة من أجل تحقيق مكاسب شخصية، ومحاولة لزيادة الدخل الخاص به، بالإضافة إلى إهدار موارد الدولة وسوء استغلالها بما يعدم الفائدة المرجوة من الاستغلال الأمثل^(٢).

(١) د. عمار طارق طيب عبد العزيز، الفساد الإداري، طرق معالجته، مقال بمجلة المستقبل العراقية، مركز العراق للأبحاث ص ٨، مشار إليه في د. شريف مصطفى محمود أبو العنين، الفساد الإداري، جرائم التعدي على المال العام، دراسة تحليلية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة ٢٠١٨، ص ٢٣٧.

(٢) أنظر في ذلك: د. عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري. ماهيته أسبابه ومظاهره، دار الجامعة الجديدة. ٢٠١١. ص ٤٠.

المطلب الثاني

أسباب اجتماعية وأخلاقية

تتعدد الأسباب التي أدت إلى انتشار الفساد، وقد ترجع هذه الأسباب إلى عوامل اجتماعية وأخلاقية داخل المجتمع أسهمت في انتشار الفساد ومنها:

١- ضعف الوازع الديني وقلة استحضار مراقبة الله تعالى على أقوال الإنسان وأفعاله، ما يدفع الإنسان إلى الاعتداء على المال العالم، وعدم الاهتمام بالأضرار التي تترتب عن ممارسة هذه الآفة على المستوى الفردي أو الجماعي.

٢- انتشار الجهل وعدم الوعي بأهمية المحافظة على المال العام يسهم في انتشار ظاهرة الفساد.

٣- تدني رواتب العاملين في القطاع العام، وارتفاع مستوى المعيشة مما يشكل بيئة ملائمة لقيام بعض العاملين باستخدام أساليب غير قانونية لزيادة دخلهم.

٤- انتشار المحسوبية والمحابة والوساطة، مثل قيام بعض المسؤولين بتعيين أشخاص في الوظائف العامة على أسس القرابة، وذلك على حساب الكفاءة والمساواة في الفرص، أو قيام بعض المسؤولين بتوزيع المساعدات العينية أو المبالغ المالية من المال العام على أسس غير قانونية.

٥- فساد الأخلاق، فإذا غابت الأخلاق غاب الضمير والاحترام، وكثر ارتكاب الأفعال التي تشكل فساداً، حيث إن الفساد الأخلاقي يعرف بأنه أزمة خلقية في السلوك تعكس خلل في القيم، وانحرافاً في الاتجاهات عن مستوى الضوابط والمعايير

التي استقرت عرفاً او تشريعاً في حياة الجماعة، وشكلت البناء القيمي في كيان الوظيفة العامة^(١).

٦- الجهل وقلة الوعي وضعف الأجور والرواتب، واختلاف الدخل بين القطاعين العام والخاص، كلها تتناسب طردياً مع ظاهرة الفساد.

٧- سوء التنشئة الاجتماعية للفرد، وفساد أخلاقه وقيمه، كل ذلك يعد سبباً رئيسياً للفساد، ذلك لأن التنشئة الاجتماعية تعد القاعدة الأساسية لأي سلوك تنظيمي لما تملكه من اتجاهات عقائدية ودينية لها علاقة بالحصانة التي يتمتع بها البعض ضد الفساد^(٢).

٨- عدم احترام المبادئ التي تقوم عليها حقوق الإنسان، ومنها مبدأ المساواة وعدم التمييز.

وفي النهاية يظهر لنا أن من أهم أسباب انتشار الفساد غياب الوازع الديني، حيث إنه هو الرادع الأقوى والأجدي من جميع العقوبات الوضعية، فهو يمثل رقابة ذاتية على سلوك الأفراد، ويوجه نحو الخلق الحسن والسلوك القويم، ويبعد الفرد عن المحرمات ومنها الرشوة^(٣).

(١) د. محمد سعيد محمد الرملوي، أحكام الفساد المالي والإداري في الفقه الجنائي الإسلامي، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي ٢٠٢٣، ص ٦٢

(٢) د. محمد نصر محمد، الحماية الجنائية من الفساد، دراسة مقارنة، ط ١، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، ٢٠١٥، ص ٤١.

(٣) د. شريف مصطفى محمود أبو العنين، الفساد الإداري، جرائم التعدي على المال العام، دراسة تحليلية مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، سنة ٢٠١٨، ص ٢٤٤.

الفصل الثاني

الجهود الدولية والوطنية لمكافحة الفساد

اهتمت الدول في الآونة الأخيرة بمكافحة الفساد لما له من آثار خطيرة على المجتمع، سواء على الصعيد الدولي أم الوطني، وذلك من أجل التعاون المتبادل لمكافحة هذه الظاهرة، ووضع التدابير اللازمة لمحاربة الفساد والقضاء عليه، وستناول في هذا الفصل الجهود الدولية والوطنية والآليات التي قامت بها المنظمات الدولية والأجهزة الرقابية لمكافحة الفساد.

المبحث الأول

الجهود الدولية لمكافحة الفساد

لم يعد الاهتمام بمكافحة الفساد على المستوى الداخلي لكل دولة، بل أصبح الاهتمام بمكافحة الفساد على المستوى الدولي كذلك نظراً لتفشي الفساد في الآونة الأخيرة بشكل مبالغ فيه، مما دعا إلى ضرورة تعاون الدول مع بعضها البعض، ووضع التدابير اللازمة لمكافحة الفساد.

المطلب الأول

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

عملت الجمعية العامة للأمم المتحدة على إيجاد صك دولي فعال للحد من الفساد ومكافحته، وفي سبيل تصديها لتلك الظاهرة، عمدت إلى إصدار قرارها ٥٨/٤ بتاريخ ٣١

أكتوبر ٢٠٠٣، الذي من شأنه تم اعتماد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي دخلت في حيز النفاذ في ٤ ديسمبر لعام ٢٠٠٥، وتتكون هذه الاتفاقية من ٧١ مادة مقسمة على ثمانية فصول تضمنت عبر موادها مجموعة من التدابير والقواعد والمعايير الشاملة التي يجب على جميع الدول تطبيقها من أجل تعزيز نظمها القانونية والتنظيمية لمكافحة الفساد، كما اشتملت على أحكام شتى في مجال مكافحة ظاهرة الفساد، والتي تعد تطوراً نوعياً مهماً في مجملها سواء على صعيد وسائل مكافحة تلك الظاهرة على أرض الواقع وأدواتها، أو من خلال استحداث بعض المفاهيم والآليات القانونية.

وكان الغرض الرئيس من الاتفاقية، كما ورد في مادتها الثانية، هو ترويج التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجع، وتدعيمها، بالإضافة إلى ترويج التعاون الدولي وتيسيره ودعمه والمساعدة التقنية في مجال منع الفساد ومكافحته، بما في ذلك في مجال استرداد الموجودات. بالإضافة إلى تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشئون العمومية والممتلكات، وتنطبق الاتفاقية وفق ما ورد في مادتها الثالثة على منع الفساد والتحري عنه وملاحقة القائمين عليه، وعلى تجميد العائدات المتأتية من هذه الأفعال وحجزها وإرجاعها، مع وجوب التزام الدول الأطراف ببنود الاتفاقية بشكل يتسق مع مبدأ تساوي الدول في السيادة وسلامة أراضيها، وعدم التدخل في الشئون الداخلية.

ومن أهم ما تضمنته الاتفاقية من أحكام، مجموع السياسات والتدابير الوقائية الواجب على الدول مراعاتها والأخذ بها لمنع وقوع الفساد، ولعل أهم هذه التدابير^(١) ما يلي:

(١) اتفاقية مكافحة الفساد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٣١ أكتوبر ٢٠٠٣، قرار (٥٨)

١ - المراجعة المستمرة لمنظومتها التشريعية، وتدابيرها الإدارية الخاصة بمكافحة الفساد.

٢ - ضمان الكفاءة والشفافية في شغل الوظائف العامة.

٣ - وضع الدول الأطراف لمدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين.

٤ - حماية المبلغين عن الفساد.

٥ - تبني تدابير تأديبية بحق الموظفين المخالفين.

٦ - شفافية نظم المشتريات العامة.

٧ - تعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية.

٨ - تعزيز الشفافية في عمل الإدارة العامة.

٩ - تدعيم النزاهة، ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي.

١٠ - تبني تدابير تمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد.

١١ - إدماج الفرد ومؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد.

١٢ - تعريف الأفراد بتهيئات مكافحة الفساد.

وأكدت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد^(١) ضرورة مشاركة المجتمع في مكافحة

الفساد، إذ نصت على «أهمية تشجيع الأفراد والجماعات ممن لا ينتمون إلى القطاع مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية على المشاركة النشطة في منع الفساد

(١) مادة ١٣ من الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد متاح على:

https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50024_A.pdf

ومحاربته، لإنكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته، وما يمثله من خطر»، وأكدت أن تدعيم تلك المشاركة يكون من خلال تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع مشاركة الأفراد فيها، وضمان سهولة حصول الأفراد على المعلومات، وكذلك خلق برامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية، بالإضافة إلى احترام حرية تداول المعلومات المتعلقة بالفساد وحمايتها، وتعزيزها، وتلقيها ونشرها وتعميمها، كما ألزمت الدول الأطراف بأن تضمن تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد وتوفير لهم سبل الاتصال بتلك الهيئات لكي يبلغوها.

يتضح لنا أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أكدت دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد، حيث تعد الاتفاقية إطار قانوني دولي يسمح لهذه المنظمات القيام بمهامها المتعلقة بمواجهة ظاهرة الفساد^(١).

المطلب الثاني

الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد

تم إنشاء الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد بموجب قانون الشفافية ومكافحة الفساد والتحديث الاقتصادي رقم ١٦٩١ لسنة ٢٠١٦ المؤرخ ٩ ديسمبر ٢٠١٦، وقد حدد المرسوم بقانون رقم ٣٢٩ لسنة ٢٠١٧، المؤرخ ١٤ مارس ٢٠١٧ ولاية الوكالة وتنظيمها، وقد تم تعيين رئيس الوكالة بموجب مرسوم رئاسي في ١٧ مارس ٢٠١٧،

(١) د. عبد المجيد محمود، المواجهة الجنائية للفساد في الاتفاقيات الدولية والتشريع المصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس ٢٠١٠، ص ١٤٥

وبموجب هذا التعيين ووفقاً لأحكام المادة 1/5 من قانون ٩ ديسمبر ٢٠١٦، تم إلغاء الوحدة المركزية لمنع الفساد (١) SCPC تلقائياً، حيث قضت المادة الخامسة من قانون سابين ٢ بأنه

١ - ابتداءً من تاريخ دخول مرسوم تعيين مدير الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد حيز التنفيذ، سيتم إلغاء المواد من (١ إلى ٦) من القانون رقم ٩٣-١٢٢ بتاريخ ٢٩ يناير ١٩٩٣ المتعلق بالوقاية من الفساد وشفافية الحياة الاقتصادية والإجراءات العامة.

٢ - تم إلغاء المادة ٤٠-٦ من قانون الإجراءات الجنائية.

تم تعديل الفقرة الثانية من المادة 29-561 L. من قانون النقد والمالية بإضافة فقرة جديدة تنص على: "يمكن للخدمة إرسال معلومات إلى الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد اللازمة لممارسة مهامها.

دور الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد في منع الفساد ومكافحته:

تقضى المادة الأولى من قانون سابين ٢ الصادر في ١٩ ديسمبر ٢٠١٦ بأن الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد هي هيئة ذات اختصاص وطني، تابعة لوزير العدل ووزير المالية، وتهدف إلى مساعدة السلطات المختصة والأشخاص المعنيين على الوقاية

(1) Sur le SCPC, V. par ex., M. Barrau, Un instrument de lutte contre la corruption : le SCPC, AJ pénal 2006- : p. 202 ; L. Benaïche et L. Romanet, Elus et agents face au risque pénal – Corruption et collectivités : les recommandations du service central de prévention de la corruption (SCPC) A la suite du rapport 2013 du SCPC, AJCT 2014, p, 544.

والكشف عن حالات الفساد، وتجارة النفوذ، والرشوة، والمصالح غير المشروعة، واختلاس الأموال العامة، والمحسوبية^(١)

وتهدف الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد إلى تحقيق عديد من الأهداف الأساسية،

ومنها:

- تعزيز الشفافية: من خلال إلزام الشركات والمؤسسات بتطوير آليات لضمان الشفافية ومنع الفساد.
- حماية المبلغين: ضمان حماية الأفراد الذين يكشفون عن ممارسات الفساد من الانتقام أو التمييز.
- مكافحة الفساد في القطاعين العام والخاص: وضع آليات رقابية ومحاسبية لمنع حدوث الفساد.

تقوية الرقابة: من خلال إنشاء الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد، حيث تتولى الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد المهام الآتية بعد طبقاً لأحكام المادة ٣ من القانون الصادر في ٩ ديسمبر ٢٠١٦ (قانون سابين ٢)^(٢) المعدل بالقانون الصادر في ٢١ فبراير ٢٠٢٢، وهي:

(1) Selon l'article 1 de loi Sapin II : « l'Agence française anticorruption est un service à compétence nationale, placé auprès du ministre de la justice et du ministre chargé du budget, ayant pour mission d'aider les autorités compétentes et les personnes qui y sont confrontées à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme ».

(2) Selon l'article 3 de la loi Sapin II : « L'Agence française anticorruption : 1° Participe à la coordination administrative, centralise et diffuse les informations permettant d'aider à prévenir et à détecter les faits de

=

corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme. Dans ce cadre, elle apporte son appui aux administrations de l'Etat, aux collectivités territoriales et à toute personne physique ou morale ; 2° Elabore des recommandations destinées à aider les personnes morales de droit public et de droit privé à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme.

Ces recommandations sont adaptées à la taille des entités concernées et à la nature des risques identifiés. Elles sont régulièrement mises à jour pour prendre en compte l'évolution des pratiques et font l'objet d'un avis publié au Journal officiel ;

3° Contrôle, de sa propre initiative, la qualité et l'efficacité des procédures mises en œuvre au sein des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics, des sociétés d'économie mixte et des sociétés relevant du titre II du livre V de la première partie du code général des collectivités territoriales, et des associations et fondations reconnues d'utilité publique pour prévenir et détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme. Elle contrôle également le respect des mesures mentionnées au II de l'article 17 de la présente loi. Ces contrôles peuvent également être effectués à la demande du président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, du Premier ministre, des ministres ou, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics et sociétés relevant du titre II du livre V de la première partie du code général des collectivités territoriales, du représentant de l'Etat. Ils peuvent faire suite à un signalement transmis à l'agence par une association agréée dans les conditions prévues à l'article 2-23 du code de procédure pénale.

Ces contrôles donnent lieu à l'établissement de rapports transmis aux autorités qui en sont à l'initiative ainsi qu'aux représentants de l'entité contrôlée. Ils contiennent les observations de l'agence concernant la qualité

=

١. تشارك في التنسيق الإداري، وتجمع المعلومات التي تساعد في الوقاية والكشف عن حالات الفساد وتنشرها، وتجارة النفوذ، والرشوة، والمصالح غير المشروعة، واختلاس الأموال العامة، والمحسوبية، و في هذا السياق، تقدم الدعم إلى الإدارات العامة، والسلطات المحلية، وأي شخص طبيعي أو معنوي.

=
du dispositif de prévention et de détection de la corruption mis en place au sein des entités contrôlées ainsi que des recommandations en vue de l'amélioration des procédures existantes ;
4° Exerce les attributions prévues à l'article 17 de la présente loi, à l'article 131-39-2 du code pénal et aux articles 41-1-2 et 764-44 du code de procédure pénale ;
5° Veille, à la demande du Premier ministre, au respect de la loi n° 68-678 du 26 juillet 1968 relative à la communication de documents et renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique à des personnes physiques ou morales étrangères, dans le cadre de l'exécution des décisions d'autorités étrangères imposant à une société dont le siège est situé sur le territoire français une obligation de se soumettre à une procédure de mise en conformité de ses procédures internes de prévention et de détection de la corruption ;
6° Avise le procureur de la République compétent en application de l'article 43 du code de procédure pénale des faits dont elle a eu connaissance dans l'exercice de ses missions et qui sont susceptibles de constituer un crime ou un délit. Lorsque ces faits sont susceptibles de relever de la compétence du procureur de la République financier en application des 1° à 8° de l'article 705 ou de l'article 705-1 du même code, l'Agence française anticorruption en avise simultanément ce dernier ;
7° Elabore chaque année un rapport d'activité rendu public. Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent article.

٢. تقوم بوضع توصيات تهدف إلى مساعدة الكيانات القانونية العامة والخاصة في الوقاية والكشف عن حالات الفساد، وتجارة النفوذ، والرشوة، والمصالح غير المشروعة، واختلاس الأموال العامة، والمحسوبية، تتوافق هذه التوصيات مع حجم الكيانات المعنية وطبيعة المخاطر المحددة، ويتم تحديثها بشكل دوري لمواكبة تطور الممارسات وتنتشر في الجريدة الرسمية.

٣. تقوم بالتحقق من جودة وفعالية الإجراءات المتبعة في الإدارات العامة، والسلطات المحلية، والمؤسسات العامة والشركات الاقتصادية المختلطة، والجمعيات والمؤسسات ذات النفع العام في الوقاية والكشف عن حالات الفساد، وتجارة النفوذ، والرشوة، والمصالح غير المشروعة، واختلاس الأموال العامة، والمحسوبية، كما تتحقق من الالتزام بالإجراءات المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة ١٧، وكذلك إجراء هذه المراجعات بناءً على طلب رئيس الهيئة العليا للشفافية في الحياة العامة، أو رئيس الوزراء، أو الوزراء، أو ممثل الدولة في حال أن الموضوع يتعلق بالسلطات المحلية ومؤسساتها العامة والشركات الاقتصادية المختلطة، وقد تكون هذه المراجعات بناءً على بلاغ تم تقديمه إلى الوكالة من قبل جمعية معتمدة وفقاً للأحكام الواردة في المادة ٢-٢٣ من قانون الإجراءات الجنائية، وتتم هذه المراجعات من خلال تقارير يتم إرسالها إلى السلطات المعنية، وكذلك إلى ممثلي الكيانات التي تم مراجعتها، وتتضمن هذه التقارير ملاحظات الوكالة بشأن جودة نظام الوقاية والكشف عن الفساد في الكيانات المراجعة، بالإضافة إلى توصيات لتحسين الإجراءات المتبعة.

٤. تمارس الاختصاصات المنصوص عليها في المادة ١٧ من هذا القانون، والمادة ١٣١-٣٩-٢ من قانون العقوبات، والمادتين ٤١-١-٢ و ٧٦٤-٤٤ من قانون الإجراءات الجنائية.

٥. تراقب، بناءً على طلب رئيس الوزراء، الامتثال للقانون رقم ٦٨-٦٧٨ الصادر في ٢٦ يوليو ١٩٦٨، والمتعلق بنقل الوثائق والمعلومات ذات الطابع الاقتصادي والتجاري والصناعي والمالي أو التقني إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين أجانب، في إطار تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الأجنبية التي تفرض على الشركات التي مقرها في فرنسا الالتزام بإجراء عمليات التوافق الداخلي الخاصة بها للوقاية والكشف عن الفساد.

٦. تبلغ المدعي العام المختص وفقاً للمادة ٤٣ من قانون الإجراءات الجنائية بالوقائع التي تم التعرف عليها أثناء أداء مهامها، والتي قد تشكل جريمة أو جنحة، وعندما تتعلق هذه الوقائع بالاختصاصات الخاصة بالمدعي العام المالي وفقاً للبند ١ إلى ٨ من المادة ٧٠٥ أو المادة ٧٠٥-١ من نفس القانون، تقوم الوكالة بإبلاغ هذا الأخير في الوقت ذاته.

٧. تقوم بإعداد تقرير سنوي لأنشطتها يتم نشره للجمهور، على أن يصدر مرسوم من مجلس الدولة يحدد شروط تطبيق هذه المادة.

كما تقضى المادة الرابعة^(١) من قانون سابين (٢) بأنه (في إطار المهام الموكلة للوكالة الفرنسية والمنصوص عليها في الفقرتين ٣ و ٤ من المادة ٣، يمكن تمكين موظفي الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد بموجب مرسوم يصدر من مجلس الدولة من الحصول على أي مستند مهني، بغض النظر عن نوعه، أو أي معلومات مفيدة من ممثلي الكيانات التي يتم مراجعتها، وفي حال الضرورة، يمكنهم أخذ نسخ منها، ويمكنهم إجراء أي تحقق

(1) Selon l'article 4 de la loi Sapin II : Dans le cadre de ses missions définies aux 3° et 4° de l'article 3, les agents de l'Agence française anticorruption peuvent être habilités, par décret en Conseil d'Etat, à se faire communiquer par les représentants de l'entité contrôlée tout document professionnel, quel qu'en soit le support, ou toute information utile. Le cas échéant, ils peuvent en faire une copie.

Ils peuvent procéder sur place à toute vérification de l'exactitude des informations fournies. Ils peuvent s'entretenir, dans des conditions assurant la confidentialité de leurs échanges, avec toute personne dont le concours leur paraît nécessaire.

Les agents habilités, les experts et les personnes ou autorités qualifiées auxquels ils ont recours et, de manière générale, toute personne qui concourt à l'accomplissement des missions mentionnées à l'article 3 sont astreints au secret professionnel pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont connaissance en raison de leurs fonctions, sous réserve des éléments nécessaires à l'établissement de leurs rapports. Nul ne peut procéder aux contrôles relatifs à une entité économique ou publique à l'égard de laquelle il détient ou a détenu un intérêt direct ou indirect.

Est puni de 30 000 € d'amende le fait de prendre toute mesure destinée à faire échec à l'exercice des fonctions dont les agents habilités mentionnés au présent article sont chargés.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont recrutés les experts et les personnes ou autorités qualifiées auxquels il est recouru ainsi que les règles déontologiques qui leur sont applicables.

محلي للتأكد من دقة المعلومات المقدمة، ويمكنهم كذلك إجراء مقابلات، في ظل ظروف تضمن سرية تبادل المعلومات، مع أي شخص يرون أنه من الضروري التعاون معه، وهم الموظفون المخولون، والخبراء، والأشخاص أو السلطات المؤهلة التي يتم الاستعانة بهم، وجميع الأشخاص الذين يسهمون في تنفيذ المهام المنصوص عليها في المادة ٣، ملزمون بالسرية المهنية بشأن الوقائع أو الأفعال أو المعلومات التي تم التعرف عليها بسبب مهامهم، باستثناء ما هو ضروري لإعداد تقاريرهما، ولا يجوز لأي شخص القيام بمراجعة كيان اقتصادي أو عام إذا كان لديه أو كان قد امتلك مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في هذا الكيان، ويعاقب بالغرامة التي تصل إلى ٣٠,٠٠٠ يورو كل من يتخذ تدبيراً يهدف إلى إعاقة أداء وظائف الموظفين المخولين المنصوص عليها في هذه المادة، على أن يصدر مرسوم من مجلس الدولة يحدد شروط اختيار الخبراء والأشخاص أو السلطات المؤهلة التي يتم الاستعانة بها، بالإضافة إلى القواعد الأخلاقية التي تنطبق عليهم).

وتقتضى المادة ١٧ من قانون سابين ٢ بأنه: (١) يجب على الرؤساء، والمديرين العامين، والمديرين التنفيذيين في الشركات التي تستخدم على الأقل خمسمائة موظف، أو التي تنتمي إلى مجموعة شركات يكون مقرها الرئيس في فرنسا، ويبلغ عدد موظفيها خمسمائة على الأقل، والتي يتجاوز حجم مبيعاتها أو مبيعاتها الموحدة ١٠٠ مليون يورو، اتخاذ التدابير اللازمة لمنع واكتشاف ارتكاب الأفعال المتمثلة في الفساد أو التلاعب بالنفوذ، سواء في فرنسا أم في الخارج وفقاً للإجراءات المحددة في الفقرة الثانية، وهذه الالتزامات تسري أيضاً على:

١. الرؤساء والمديرين العامين للمؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري التي تستخدم على الأقل خمسمائة موظف، أو التي تنتمي إلى مجموعة عامة،

ويبلغ عدد موظفيها خمسمائة على الأقل، والتي يتجاوز حجم مبيعاتها أو مبيعاتها الموحدة ١٠٠ مليون يورو.

٢. أعضاء مجلس الإدارة في الشركات المساهمة الخاضعة للمادة L. 225-57 من قانون التجارة والتي تستخدم على الأقل خمسمائة موظف، أو التي تنتمي إلى مجموعة شركات يكون عدد موظفيها خمسمائة على الأقل، والتي يتجاوز حجم مبيعاتها أو مبيعاتها الموحدة ١٠٠ مليون يورو. عندما تقوم الشركة بإعداد حسابات موحدة، فإن الالتزامات المحددة في هذه المادة تنطبق على الشركة نفسها وعلى جميع شركاتها التابعة، وفقاً للمادة L. 233-1 من قانون التجارة أو الشركات التي تسيطر عليها وفقاً للمادة L. 233-3 من القانون نفسه، وتعد الشركات التابعة أو الشركات التي تخضع للسيطرة والتي تتجاوز الحدود المحددة في هذه المادة ملتزمة بالالتزامات المنصوص عليها في هذه المادة طالما أن الشركة الأم التي تسيطر عليها تطبق التدابير والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة الثانية من هذه المادة.

(٢) يجب على الأشخاص المشار إليهم في الفقرة الأولى تنفيذ التدابير والإجراءات التالية:

١. مدونة سلوك تحدد وتوضح أنواع التصرفات التي يجب تجنبها، والتي قد تكون دليلاً على ارتكاب فساد أو تلاعب بالنفوذ، يتم دمج هذه المدونة في النظام الداخلي للشركة، ويتم استشارة ممثلي الموظفين بشأنها كما هو منصوص عليه في المادة L. 1321-4 من قانون العمل.

٢. نظام تنبيه داخلي يسمح بتلقي البلاغات من الموظفين المتعلقة بوجود سلوكيات أو حالات تتعارض مع مدونة السلوك الخاصة بالشركة.

٣. **خريطة المخاطر** التي تشكل وثيقة يتم تحديثها بانتظام، وتهدف إلى تحديد المخاطر التي قد تعرض الشركة لطلبات فساد من الخارج وتحليلها وتصنيفها، بناءً على القطاع الجغرافي والقطاعي الذي تعمل فيه الشركة.

٤. **إجراءات تقييم العملاء والموردين الرئيسيين والوسطاء** في ضوء خريطة المخاطر.

٥. **إجراءات مراقبة محاسبية داخلية أو خارجية** لضمان عدم استخدام السجلات والحسابات لإخفاء أعمال فساد أو تلاعب بالنفوذ، ويمكن تنفيذ هذه المراقبة من خلال قسم المحاسبة أو من خلال مراقب حسابات خارجية أثناء تدقيق الحسابات حسب ما هو منصوص عليه في المادة 9-823 L. من قانون التجارة.

٦. **نظام تدريب مخصص للمديرين والموظفين المعرضين بشكل أكبر للمخاطر** المرتبطة بالفساد والتلاعب بالنفوذ.

٧. **نظام تأديبي** يعاقب الموظفين في حال انتهاك مدونة السلوك الخاصة بالشركة.

٨. **نظام مراقبة وتقييم داخلي** للتدابير المتخذة.

بغض النظر عن المسؤولية الشخصية للأشخاص المشار إليهم في الفقرة الأولى، تكون الشركة أيضاً مسؤولة بوصفها شخصاً معنوياً في حال الإخلال بالالتزامات الواردة في هذه الفقرة الثانية.

(٣) **تقوم الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد** بمراقبة تطبيق التدابير والإجراءات المذكورة في الفقرة الثانية. تتم هذا المراقبة وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في المادة ٤، ويُعد تقرير يُرسل إلى الهيئة التي طلبت المراقبة وإلى ممثلي الشركة

المراقبة، يتضمن التقرير ملاحظات الوكالة حول جودة النظام المتبع داخل الشركة لمنع الفساد واكتشافه، وكذلك التوصيات لتحسين الإجراءات القائمة.

(٤) في حالة اكتشاف الإخلال، وبعد إعطاء الشخص المعني الفرصة لتقديم ملاحظاته، يمكن للمسؤول الذي يدير الوكالة توجيه تحذير إلى ممثلي الشركة، يمكنه أيضاً إحالة القضية إلى لجنة العقوبات لكي يُطلب من الشركة وممثليها تعديل إجراءات الامتثال الداخلية الخاصة بمنع الفساد واكتشافه أو التلاعب بالنفوذ، ويمكنه كذلك إحالة القضية إلى لجنة العقوبات لكي تفرض غرامة مالية، وفي هذه الحالة، يتم إخطار الشخص المادي المتهم أو ممثل الشخص المعنوي.

(٥) يمكن للجنة العقوبات أن تأمر الشركة وممثليها بتعديل إجراءات الامتثال الداخلية الخاصة بها وفقاً للتوصيات التي تقدمها لهم، مع تحديد فترة لا تتجاوز ثلاث سنوات، يمكن للجنة العقوبات أن تفرض غرامة مالية لا تتجاوز ٢٠٠,٠٠٠ يورو للأفراد، و ١ مليون يورو للكيانات المعنوية، ويتم تحديد مقدار الغرامة وفقاً لخطورة الإخلال والوضع المالي للشخص المتهم.

(٦) تنقضي مدة ثلاث سنوات اعتباراً من تاريخ اكتشاف الإخلال إذا لم يتم اتخاذ أي إجراء قانوني ضده خلال هذه الفترة.

(٧) الطعون المقدمة ضد قرارات لجنة العقوبات هي طعون ذات اختصاص كامل.

(٨) تدخل هذه المادة حيز التنفيذ اعتباراً من اليوم الأول من الشهر السادس الذي يلي نشر هذا القانون.

المطلب الثالث

الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد^(١)

أقرت الدول العربية الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد وحررتها في مدينة القاهرة في جمهورية مصر العربية في ٢١ ديسمبر ٢٠١٠، وتهدف بمقتضاها إلى^(٢):

- تعزيز التدابير التي تهدف إلى الوقاية من الفساد ومكافحته وكشفه بكل صوره، وسائر الجرائم المتصلة به وملاحقة مرتكبيها.
- تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون.
- تعزيز التعاون العربي في ذلك، وتشجيع الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني على المشاركة لمنع الفساد ومكافحته.

ويتضح لنا أن الاتفاقية أكدت ضرورة تعظيم دور منظمات المجتمع المدني العاملة بمجال مكافحة الفساد، والتي يمكن من خلالها الاستفادة بأعمال مواجهة ومكافحة

(١) تعد الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد الإضافة الأحدث إلى مجموعة الصكوك الإقليمية المعنية بمكافحة الفساد، وقعت عليها ٢١ دولة عربية في ٢١ ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٠، وصدقت عليها في الوقت الحاضر أكثر من ١٢ دولة، وتهدف هذه الاتفاقية إلى تعزيز التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته وكشفه بكل أشكاله، وسائر الجرائم المتصلة به وملاحقة مرتكبيها، وتعزيز التعاون العربي على الوقاية من الفساد ومكافحته وكشفه، واسترداد الموجودات، وتعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون، وتشجيع الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني على المشاركة الفعالة في منع ومكافحة الفساد، متاح <https://www.acta.gov.qa/الاتفاقية-العربية-لمكافحة-الفساد/>

(٢) المادة (٢) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

الفساد، ومنها توعية المجتمع بمكافحة الفساد وأسبابه وجسامته، وتعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد وتوفير سبل الاتصال بها^(١).

كما تضمنت الاتفاقية في المادة الثامنة موضوع مهمًا متصلًا بمجال مكافحة الفساد، وهو مساعدة ضحايا جرائم الفساد من خلال تعويضهم عن الضرر الذي لحق بهم^(٢).

ووضعت تلك الاتفاقية على عاتق الدول الأطراف فيها مجموعة من الالتزامات مثل صياغة أنظمة تجرم أفعال معينة، مثل الرشوة، واستغلال النفوذ، وغسيل الأموال، والإثراء غير المشروع، وغسل عائدات الفساد، ونحو ذلك من التدابير التي من شأنها مكافحة الفساد في الدول الأطراف^(٣).

أكدت المادة العاشرة من ذات الاتفاقية ضرورة قيام كل دولة بتدابير الوقاية والمكافحة اللازمة لمكافحة الفساد، وتعزيز النزاهة، والشفافية، والمساءلة.

(١) المادة (١٠) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بند (١) "تقوم كل دولة طرف وفقًا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني بوضع وتنفيذ وترسيخ سياسات فاعلة منسقة للوقاية من الفساد ومكافحته، من شأنها تعزيز مشاركة المجتمع، وتجميد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشئون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة".

(٢) المادة (٨) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد تنص على أن "كل دولة طرف في قانونها الداخلي على أن يكون للمتضرر من جراء فعل من أفعال الفساد المشمولة بهذه الاتفاقية الحق في رفع دعوى للحصول على تعويض عن تلك الأضرار".

(٣) المادة (٤) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

المبحث الثاني

الجهود الوطنية لمكافحة الفساد

اهتمت الدولة المصرية في الآونة الأخيرة بمكافحة الفساد ويظهر ذلك جلياً من خلال تفعيل دور الأجهزة الرقابية ومنحها عديداً من الاختصاصات والصلاحيات حتى تتمكن من التصدي للفساد، ومن هذه الأجهزة الرقابية هيئة الرقابة الإدارية والجهاز المركزي للمحاسبات والنيابة الإدارية.

ولذلك نص الدستور المصري المعدل عام ٢٠١٤ في المادة (٢١٨) على أن "تلتزم الدولة بمكافحة الفساد، ويحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية المختصة بذلك، وتعد من تلك الهيئات والأجهزة الجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية، وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها في 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 الأخرى والأجهزة المعنية، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون".

وسنعرض في هذا المبحث لدور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد في المطالب التالية.

المطلب الأول

هيئة الرقابة الإدارية ودورها الرقابي^(١)

لهيئة الرقابة الإدارية دور أساسي في حماية المال العام وضمان جودة الأداء داخل مؤسسات الدولة وتقوم هيئة الرقابة الإدارية بالعديد من الأدوار ومنها التحقيق والتوعوية والوقائية للتصدي لظاهرة الفساد

وتختص الرقابة الإدارية طبقاً لقانون أنشأها رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤، والمعدل بالقانون رقم ٢٠٧ لسنة ٢٠١٧^(٢) بالاختصاصات التالية:

- الكشف أسباب القصور في العمل والإنتاج.
- دراسة سلبيات النظم الإدارية والفنية والمالية التي تعيق السير المنتظم للأجهزة العامة، واقتراح وسائل تلافيتها.
- متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها.
- ضبط المخالفات الإدارية والمالية والفنية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم بواجبات وظائفهم أو بسببها.

(١) هي هيئة رقابية مستقلة تتبع رئيس الجمهورية، وتهدف لمنع الفساد ومكافحته بكافة صوره، واتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة للوقاية منه، وذلك ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة، ومن أجل الحفاظ على المال العام وغيره من الأموال المملوكة للدولة

<https://www.aca.gov.eg/arabic/Pages/default.aspx>

(٢) متاح على موقع هيئة الرقابة الإدارية، اختصاصات هيئة الرقابة الإدارية،

<https://aca.gov.eg/News/1621.aspx>

- كشف الجرائم الجنائية التي تقع من غير العاملين وضبطها، والتي تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة.
- بحث ما تنشره الصحافة من تحقيقات صحفية بشأن الإهمال ودراساتها، أو الاستهتار، أو سوء الإدارة، أو الاستغلال.
- مد السيد رئيس الوزراء والسادة الوزراء والمحافظين بأية بيانات أو معلومات أو دراسات يطلبونها، وهناك اختصاصات مستحدثة طبقاً للقانون رقم ٢٠٧ لسنة ٢٠١٧ ومنها

- ١- كشف الجرائم التي تهدف لتحقيق مصلحة شخصية ربح أو منفعة باستغلال صفة أحد الموظفين العموميين المدنيين أو أحد شاغلي المناصب العامة بالجهات المدنية، أو قسم إحدى الجهات المدنية المنصوص عليها بالمادة أربعة من هذا القانون، وضبطها.
- ٢- الجرائم المتعلقة بتنظيم عمليات النقد الأجنبي المنصوص عليها بقانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد الصادر بالقانون رقم ١٩٤ لسنة ٢٠٢٠ وفقاً لأحكامه.
- ٣- الجرائم المنصوص عليها بالقانون رقم ٦٤ لسنة ٢٠١٠ بشأن مكافحة الاتجار بالبشر^(١).

(١) المادة رقم (٢) من القانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠١٠ بشأن مكافحة الاتجار بالبشر، منشور بالجريدة الرسمية العدد ١٨ (مكرر) في ٩ مايو سنة ٢٠١٠ ص ٦، "يعد مرتكباً لجريمة الاتجار بالبشر، وكل من يتعامل بأي صورة في شخص طبيعي، بما في ذلك البيع، أو العرض للبيع، أو الشراء، أو الوعد بهما، أو الاستخدام، أو النقل، أو التسليم، أو الإيواء، أو الاستقبال، أو التسلم، سواء في داخل البلاد أو عبر حدودها الوطنية، إذا تم ذلك بواسطة استعمال القوة أو العنف أو التهديد بهما، أو بواسطة الاختطاف، أو الاحتيال، أو الخداع، أو استغلال السلطة، أو استغلال حالة الضعف، أو الحاجة، أو الوعد بإعطاء أو تلقي مبالغ مالية أو مزايا مقابل الحصول على موافقة شخص على الاتجار بشخص =

٤- وضع تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية في الدولة، ومتابعتها.

٥- التعاون والتنسيق وتبادل الخبرات والوثائق والمعلومات مع الهيئات والأجهزة الرقابية في الدولة وغيرها من الجهات المختصة بمكافحة الفساد في الخارج.

٦- نشر قيم النزاهة والشفافية والعمل على التوعية المجتمعية بمخاطر الفساد وسبل التعاون، لمنعه ومكافحته وتقوم الهيئة في سبيل ذلك بالتعاون مع كافة الجهات المعنية ومنظمات المجتمع المدني.

٧- متابعة نتائج المؤشرات الدولية والإقليمية والمحلية في مجال منع الفساد ومكافحته ووضع التوصيات اللازمة لتلافى أي نتائج سلبية أسفرت عنها تلك المؤشرات ومتابعة تنفيذها بصفة دورية، وتقييم أداء المسؤولين عن تنفيذها.

كما أسند المشرع لهيئة الرقابة الإدارية المهام التالية:

١- معاونة الجهاز الحكومي والهيئات العامة وقطاع الأعمال العام في التحري عن شاغلي وظائف الإدارة العليا، والمرشحين لنيل الأوسمة والنياشين.

٢- التحري عن حالات الكسب غير المشروع تنفيذاً لقانون الكسب غير المشروع، وبناءً على ما تقررته هيئات الفحص والتحقيق بإدارة الكسب غير المشروع.

=

آخر لو سيطرة عليه، وذلك كله إذا كان التعامل يقصد الاستغلال، أيًا كانت صورته، بما في ذلك الاستغلال في أعمال الدعارة، وسائر أشكال الاستغلال الجنسي الاستغلال الأطفال في ذلك، وفي المواد الإباحية، أو السخرة، أو الخدمة قسراً، أو الاسترقاق، أو المر، أو الممارسات الشبيهة بالرق، أو الاستعباد، أو التسول، أو استئصال الأعضاء، أو الأنسجة البشرية، أو أي جزء منها."

٣- التحري عن العمليات المالية التي يشتبه في أنها تتضمن غسل أموال بالتنسيق، وتبادل المعلومات مع وحدة مكافحة غسل الأموال بالبنك المركزي^(١).

وتعتمد هيئة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد على عدة محاور منها:

المحور الأول: الدور الوقائي للرقابة:

الكشف المبكر عن التجاوزات والمخالفات قبل اكتمالها، وتصحيح مسارها خاصة في مجال المناقصات والمزايدات، وإجراءات التحريات عن المرشحين لشغل الوظائف القيادية بجهات الدولة، وتحديد صلاحيتهم بناء على أسس الجدارة والنزاهة واستبعاد من تشوب سمعتهم أي شائبة من تولي هذه الوظائف، والرقابة المستمرة للوظائف الأكثر عرضة للانحراف وإجراء التحريات حول شاغلها بشكل دوري للتأكد من عدم انحرافهم، كل ذلك يعد نوع من الرقابة الوقائية لمنع أي وقوع مخالفة أو جريمة.

فالرقابة الإدارية تقوم بدور كبير ليس فقط في مكافحة الفساد، ولكن أيضاً في مجال الوقاية منه والتوعية بمخاطرة وآثاره السلبية على المجتمع وأصبح للهيئة دور كبير في وضع الآليات التي تكفل الحد من انتشار هذه الظاهرة، كما قامت الهيئة بعدد من الحملات الإعلامية لنشر الوعي بمخاطر الفساد من خلال حملات إعلامية منها على سبيل المثال حملة متحدون على مكافحة الفساد.

وتهدف الهيئة من خلال أعمالها ومهامها المتعددة، إلى سلامة واستقرار الأسواق المالية غير المصرفية واستقرارها، وتنظيم الأسواق المالية غير المصرفية وتنميتها، وتوازن حقوق المتعاملين في الأسواق المالية غير المصرفية، وتوفير الوسائل

(١) متاح على الموقع الرسمي لهيئة الرقابة الإدارية <https://aca.gov.eg/News/1621.aspx>

والنظم وإصدار القواعد التي تضمن كفاءة هذه الأسواق وشفافية الأنشطة التي تمارس فيها.

وحرصاً من هيئة الرقابة الإدارية على مكافحة الفساد، أنشأت بالهيئة مركز متخصص يسمى (الأكاديمية الوطنية لمكافحة الفساد)، تتبع رئيس الهيئة، ويعد أحد قطاعات الهيئة، وتهدف هذه الأكاديمية إلى إعداد أعضاء الهيئة وتدريبهم على النظم الحديثة المتصلة بمجال اختصاص الهيئة، والارتقاء بمستوى أداء العاملين بها، بالإضافة إلى دعم التعاون مع الهيئات والأجهزة المختصة بمكافحة الفساد في الدول الأخرى، وللأكاديمية في سبيل تحقيق أغراضها، القيام بما يلي:

- عقد دورات تدريبية لأعضاء الهيئة وفق الخطط والبرامج الثانوية للأكاديمية.
- عقد دورات تدريبية للعاملين بالهيئة.
- عقد الدورات والمؤتمرات والندوات، وحلقات النقاش في مجال نشر قيم النزاهة والشفافية، والتوعية بمخاطر الفساد وسبل مكافحته.
- تبادل الخبرات والوثائق والبحوث مع الجهات التي تباشر نشاط مماثل في الداخل والخارج.
- ويجوز أن يمتد نشاط الأكاديمية ليشمل تدريب أعضاء الهيئات والأجهزة المعنية بمكافحة الفساد بالداخل والخارج، وسائر العاملين بالدولة^(١).

(١) المادة ٥٥ مكرر من قانون رقم ٢٠٧ لسنة ٢٠١٧ في شأن تعديل بعض أحكام القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية، منشور بالجريدة الرسمية، العدد ٤١ مكرر (ب) في ١٨ أكتوبر سنة ٢٠١٧.

المطلب الثاني

الجهاز المركزي للمحاسبات ودوره الرقابي^(١)

الجهاز المركزي للمحاسبات هو هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تتبع رئيس الجمهورية، وتهدف أساساً إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى، وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها في هذا القانون، كما تعاون مجلس الشعب في القيام بمهامه في هذه الرقابة^(٢).

وتأسس الجهاز سنة ١٩٤٢ بوصفه للتحكيم في المالية العامة، وسمي في الأصل «ديوان المحاسبة» ثم غير اسمه إلى الجهاز المركزي للمحاسبات عام ١٩٦٤، وهو جهاز يشرف على الرقابة المالية بعد الصرف على الجهات والإدارات الحكومية وشركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام، وجميع الشركات التي تسهم بها الدولة والجمعيات الأهلية والجمعيات التعاونية، وهو مستقل عن مجلس الوزراء المصري، ويُقدّم تقريراً لرئاسة الجمهورية، وتخضع لسيطرته مباشرة.

ولقد حدد دستور (٢٠١٤) في المادة ٢١٥ الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، حيث تتمتع تلك الهيئات والأجهزة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والفني والإداري، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بمجال عملها، وتعد من تلك الهيئات والأجهزة البنك المركزي، والهيئة العامة للرقابة المالية، والجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية.

(١) متاح على موقع https://ar.m.wikipedia.org/wiki/الجهاز_المركزي_للمحاسبات.

(٢) المادة رقم (١) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨، المعدل بالقانون ١٥٧ لسنة ١٩٩٨، أنظر في ذلك: د/ أشرف السيد حامد قبال، دور الأجهزة الرقابية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، ص ٥٢٣.

لقد حددت المادة (٢١٩) من الدستور دور الجهاز المركزي للمحاسبات، حيث نصت على أن "يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة والجهات الأخرى التي يحددها القانون، ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة، والموازنات المستقلة ومراجعة حساباتها الختامية".

ثم تعاضد دور الجهاز المركزي للمحاسبات، فشمب بالإضافة إلى الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني، الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة والرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية، ومن ناحية أخرى، اتسعت الجهات التي يباشر الجهاز اختصاصاته بالنسبة إليها، حتى شملت الأحزاب السياسية والمؤسسات الصحفية القومية، والصحف الحزبية، والنقابات والاتحادات المهنية والعمالية والنوادي الرياضية والجمعيات والمؤسسات الأهلية المعانة، وما يتعلق باتفاقيات المنح والقروض.

يمارس الجهاز أنواع الرقابة التالية:

- ١ - الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني.
- ٢ - الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية.^(١)
- ٣ - الرقابة على الأداء، ومتابعة تنفيذ الخطة.

(١) وهذا ما قررته المادة الخامسة فقرة ثلاثة من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨، حيث قررت "إنه في مجال الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية يختص الجهاز بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة للرقابة في شأن المخالفات المالية التي تقع بها، وذلك للتأكد من أن الإجراءات المناسبة قد اتخذت بالنسبة إلى تلك المخالفات، وأن المسؤولية عنها قد حددت وتمت محاسبة المسؤولين عن ارتكابها".

ويباشر الجهاز اختصاصاته بالنسبة إلى الجهات التالية:

- الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة، ووحدات الحكم المحلي.
 - الهيئات العامة والمؤسسات العامة، وهيئات القطاع العام وشركاته والمنشآت والجمعيات التعاونية التابعة لأي منها في الأنشطة المختلفة بكافة مستوياتها طبقاً للقوانين الخاصة بكل منها^(١).
 - النقابات والاتحادات المهنية والعمالية.
 - الأحزاب السياسية والمؤسسات الصحفية القومية والصحف الحزبية.
 - الجهات التي تنص قوانينها على خضوعها لرقابة الجهاز.
 - أي جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها مثل الجمعيات الأهلية أو ضمان حد أدنى للربح لها، أو ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال المملوكة للدولة.
- ويختص الجهاز كذلك بفحص ومراجعة أعمال وحسابات أي جهة يعهد إليه بمراجعتها أو فحصها من رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء، ويبلغ الجهاز نتيجة فحصه إلى الجهات طالبة الفحص.
- ولمجلس النواب أن يكلف الجهاز المركزي للمحاسبات بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية، أو أي جهاز تنفيذي أو إداري، أو إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة، أو إحدى شركات القطاع العام أو الجمعيات التعاونية أو المنظمات الجماهيرية التي تخضع لإشراف الدولة، أو أي مشروع من المشروعات التي تسهم فيها الدولة أو تتولى فيها الدولة أو تتولى إعانتها أو تضمن حدًا أدنى لأرباحها أو أي مشروع يقوم على التزام بمرافق عام أو أي عملية أو نشاط تقوم به إحدى هذه الجهات، ويتولى الجهاز إعداد

(١) المادة (٥) من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ الخاص بالجهاز المركزي للمحاسبات المعدل بالقانون رقم ١٥٧ في سنة ١٩٩٨

تقارير خاصة عن المهام التي كلفه بها المجلس متضمنة حقيقة الأوضاع المالية والاقتصادية التي تناولها الفحص، كما يجوز للمجلس أن يكلف الجهاز بإعداد تقارير عن نتائج متابعته لتنفيذ الخطة، وما تم تحقيقه من أهدافها، وأن يطلب منه إبداء الرأي في تقارير المتابعة التي تعدها^(١).

وإيماناً من الجهاز المركزي للمحاسبات بدوره المهم في محاربة ظاهرة الفساد عموماً، وظاهرة غسل الأموال على وجه الخصوص، انضم الجهاز المركزي للمحاسبات إلى فريق المهام task force الخاص بمكافحة الفساد وغسيل الأموال، والتي تأسس بعد موافقة المجلس التنفيذي الخمسين للأنتوساى، الذي عقد في فيينا أكتوبر ٢٠٠٢ بناء على الطلب الذي قدمه من الأنتوساى السابع عشر (أكتوبر ٢٠٠١)، والاستبيان الذي وزع من قبل الأمانة العامة، مؤكداً أن الأجهزة العليا للرقابة يمكن أن يكون لها دور مهم في التعاون مع منظمة الإنتوساى لدعم جهود مكافحة غسيل الأموال على المستوى الدولي^(٢).

المطلب الثالث

هيئة النيابة الإدارية وصلاحياتها

تختص النيابة الإدارية بالتحقيق في المخالفات المالية التي تتضمنها البلاغات الواردة إليها من الجهات الخاضعة لولايتها، أو من أي جهة رسمية، أو رقابية، أو شكاوى العاملين بالجهات، أو شكاوى غيرهم من أفراد الناس^(٣).

(١) انظر: <https://ar.wikipedia.org/wiki/>

(٢) متاح على موقع الجهاز المركزي للمحاسبات https://asa.gov.eg/Page.aspx?id=5_202.

(٣) المادة الثالثة من القانون هيئة النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨.

كما تتولى النيابة الإدارية إصدار القرارات التأديبية بتوقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين في القضايا التي باشرت التحقيق فيها اعمالاً للمادة ١٩٧ من الدستور. وتتولى النيابة الادارية تحريك ومباشرة الدعاوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية، بوصفها جزءاً من تشكيل المحكمة، إذ تبطل جلسات المحكمة إذا لم يحضر فيها عضو النيابة الإدارية.^(١)

وتتولى النيابة الإدارية فحص الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية بمجلس الدولة للتحقق من صحتها ولرئيس هيئة النيابة الادارية الطعن على أحكام المحاكم التأديبية إذا رأى وجهاً لذلك، ومباشرة الطعون أمام المحكمة الإدارية العليا. وتختص النيابة الإدارية بتحريك الدعوى الجنائية عن الجرائم الجنائية التي تكشف عنها تحقيقات النيابة الادارية بإحالتها إلى النيابة العامة^(٢).

وكذلك تحريك دعوى الكسب غير المشروع بإحالة جرائم الكسب التي تتكشف لها إلى إدارة الكسب الغير مشروع بوزارة العدل، كما تتولى النيابة الإدارية إعداد الدراسات والبحوث التي يكلفها بها رئيس الجمهورية عن المرافق العامة المختلفة^(٣).

كما تختص النيابة الإدارية بالتحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي تقع من كل من الفئات التالية:

- العاملون بوزارات الحكومة ومصالحها، والأجهزة التي لها موازنة خاصة، ووحدات الحكم المحلي.

(١) المادة ٤ من القانون ١٢ لسنة ١٩٨٩.

(٢) المادة ١٦ من قانون هيئة النيابة الادارية ١١٧ لسنة ١٩٥٨.

(٣) المادة ٤٣ من قانون هيئة النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨.

- العاملون بالهيئات والمؤسسات العامة.
- العاملون بهيئات القطاع العام وشركاته، التي لم تسر عليها أحكام القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١، في شأن قطاع الأعمال العام.
- العاملون بالشركات القابضة المنشأة وفقاً لأحكام قانون قطاع الأعمال العام.
- العاملون بالشركات التابعة المنشأة وفقاً لأحكام قانون قطاع الأعمال العام، وذلك لحين صدور اللوائح المنظمة لشؤونها.
- العاملون بالشركات والهيئات القائمة على التزامات المرافق العامة طبقاً لأحكام القانون ١٢٩ لسنة ١٩٤٧.
- العاملون بالشركات التي تسهم فيها الحكومة أو الهيئات العامة بنسبة لا تقل عن ٢٥ % من رأس مالها، أو تضمن لها حداً أدنى من الأرباح.
- العاملون بالجمعيات والهيئات الخاصة التي صدر أو يصدر بتحديد قانون أو قرار من رئيس الجمهورية.
- أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقاً للقانون ٣٥ لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون النقابات العمالية، وأعضاء مجالس الإدارة المنتخبين طبقاً لأحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٧٣ في شأن تحديد شروط وإجراءات انتخاب ممثلي العمال في مجالس إدارة وحدات القطاع العام، والشركات المساهمة والجمعيات والمؤسسات الخاصة، وكذا أعضاء مجالس الإدارة المنتخبين بالشركات التابعة.
- العاملون المؤقتون المعينون براتب ثابت أو مكافأة شاملة، سواء شغلوا وظائف بالموازنة وطبق عليهم نظام العاملين المدنيين بالدولة، أم لم يشغلوا إحدى هذه الوظائف، وطبق عليهم القرار الجمهوري رقم ٨٦١ لسنة ١٩٧٤ في شأن أحوال وشروط تعيين العاملين بمكافأة شاملة، وفي الحالة الأخيرة تسري عليهم بالنسبة إلى تأديبهم الأحكام المنصوص عليها في القرار الجمهوري سالف الذكر.

- العاملون بغرفة الصناعات التعدينية.
- العاملون الذين تنص قوانين الجهة التي يعملون بها على اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق معهم.

كما تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق في المخالفات التأديبية التي يرتكبها شاغلو الوظائف العليا من العاملين المدنيين بالدولة وبالقطاع العام والشركات القابضة، وتختص دون غيرها بالتحقيق فيما يقع من العاملين المدنيين بالدولة من مخالفات لأحكام ضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، وكذا ما يقع منهم من إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حق مالي للدولة أو لأحد الأشخاص العامة أو الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، أو المساس بمصالحها المالية، أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك بصفة مباشرة.

كما تختص النيابة الإدارية بالتحقيق في المخالفات المتعلقة بالأعمال الانتخابية بناء على طلب الهيئة الوطنية للانتخابات إعمالاً للمادة ٢١ من القانون رقم ١٩٨ لسنة ٢٠١٧.

يتضح لنا أن النيابة الإدارية تلعب دوراً مهماً في الرقابة على المخالفات المالية، وذلك من أجل المحافظة على المال العام.

المطلب الرابع

اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد^(١)

قامت مصر بتوقيع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ٩ ديسمبر ٢٠٠٣، وصدقت عليها وفق القرار رقم ٣٠٧ لعام ٢٠٠٤، وقامت الحكومات المصرية المتعاقبة ببعض الإجراءات الرسمية والمؤسسية ومن هذه الإجراءات إنشاء اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد.

وتم إنشاء اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد بموجب قرار السيد / رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٨٩٠ لسنة ٢٠١٠، والمعدل بالقرار ٤٩٣ لسنة ٢٠١٤ برئاسة السيد / رئيس مجلس الوزراء، وعضوية كل من وزير التنمية المحلية والإدارية، ووزير العدل، ورئيس هيئة النيابة الإدارية، ورئيس هيئة الرقابة الإدارية، وممثلين عن كل من وزارة الداخلية / ووزارة الخارجية / والمخابرات العامة / والجهاز المركزي للمحاسبات / ووحدة مكافحة غسل الأموال / او النيابة العامة.

الاختصاصات والصلاحيات:

تختص اللجنة بمجموعة من الاختصاصات من أهمها ما يلي:

- تفعيل الإنفاذ الفعلي لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والاتفاقيات الدولية والإقليمية الأخرى.
- وضع رؤية مصرية موحدة يتم التعبير عنها في المحافل الدولية.

(١) اقرأ عن اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد في aca.gov.eg/News/1630.aspx

- متابعة تنفيذ مصر لالتزاماتها الدولية الناشئة عن هذه الاتفاقية وغيرها من الاتفاقات الدولية الأخرى، وكذا تنسيق المشاركة في أعمال المؤتمرات ذات الصلة والفرق والمجموعات المنبثقة عنها.
- إجراء تقييم دوري للتشريعات واللوائح والقرارات الوطنية ذات الصلة بمنع الفساد والوقاية منه، وتقرير مدى كفايتها وتوافقها مع نصوص الاتفاقيات الدولية التي وقعت عليها مصر.^(١)
- وقد انتهت اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد من وضع المرحلة الثانية من الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٩-٢٠٢٢^(٢)، والتي تضمنت ٩ أهداف رئيسة تمثلت في:

- إنشاء هيئة إدارية فعالة.
- توفير خدمات عامة عالية الجودة.
- تفعيل آليات الشفافية والنزاهة في الوحدات الحكومية.
- تطوير الهيكل التشريعي لدعم مكافحة الفساد.
- تحديث الإجراءات القضائية؛ من أجل تحقيق العدالة الفورية.
- تقديم الدعم لوكالات إنفاذ القانون لمنع الفساد، ومحاربتة.
- زيادة وعي المجتمعات المحلية بأهمية منع الفساد ومكافحته.
- تنشيط التعاون الدولي والإقليمي في مجال منع الفساد ومكافحته.
- مشاركة منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص في منع الفساد.

(1) <https://www.aca.gov.eg/arabic/Pages/default.aspx>

(2) <https://www.aca.gov.eg/arabic/AntiCorruption/PublishingImages/Pages/nationalstrategy>

المبادئ التي استندت إليها الاستراتيجية:

- مبدأ سيادة القانون والفصل بين سلطات الدولة.
- الالتزام والإرادة السياسية، وهذا يشمل السلطات الثلاثة في الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية والتي تعي أهمية وجود مجتمع خال من الفساد، وتعمل مع بعضها البعض من أجل ضمان تنفيذ المرحلة الثانية من الاستراتيجية.
- الالتزام الكامل بالتعاون والتنسيق بين كافة الأطراف المعنية الحكومية، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني، بما يضمن وحدة تنفيذ سياسات مكافحة الفساد وتجانسها.
- مبدأ الحوكمة الذي يتعين على الحكومة تطبيقه في اتباع مبادئ الشفافية والنزاهة والكفاءة والفاعلية والمساءلة والمحاسبة، ووضع إجراءات واضحة وفعالة؛ لتحقيق أهداف راسخة تتسم بالقدرة والمرونة على الاستجابة إلى الاحتياجات الاجتماعية.
- احترام حقوق الإنسان والمساواة بين جميع المواطنين أمام القانون.
- مبدأ المساءلة الذي بمقتضاه تكون سلطات الدولة مسؤولة عن القيام بواجباتها في تنفيذ الاستراتيجية والخطة التنفيذية وضمان فعاليتها.
- الوقاية والتدخل المبكر الذي بموجبه يمكن تقليص فرص وقوع الفساد والقضاء عليه في الوقت المناسب.
- مبدأ الفاعلية في مكافحة الفساد الذي يؤثر في الرصد والتقييم المستمرين لجهود مكافحة، بهدف حصر أوجه القصور ووضع الإجراءات الملائمة لتلافيها في الوقت المناسب، واتخاذ التدابير اللازمة لتداركها.

- الأولوية للمصلحة العامة، بحيث يضطلع ممثلو المؤسسات والسلطات العامة بواجب مراعاتها حتى تكون مقدمة على أية مصلحة أخرى عند القيام بواجباتهم كما عليهم واجب الامتناع عن إثبات أي تصرف يضر بالمصلحة العامة والمال العام.

- مبادئ الشفافية والشفافية بين القطاعين العام والخاص التي تراعي أهمية تعاون منظمات المجتمع المدني ومجالس الأعمال في أنشطة ملموسة وخفيفة تهدف إلى منع الفساد والوقاية منها.

وتكون مدة الاستراتيجية ٤ سنوات تبدأ من يناير ٢٠١٩ حتى نهاية ديسمبر ٢٠٢٢، ويتطلب تحقيق الأهداف والإجراءات المقترحة لمكافحة الفساد والحد من آثاره كثيرًا من الجهد من كافة أطراف منظومة الوقاية من الفساد ومكافحته، مما يتطلب تنفيذ تلك الجهود في إطار تكاملي، بحيث تصبح أكثر قدرة على مواجهة التحديات المختلفة التي قد تحول دون نجاحها.

ووضحت الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٤-٢٠١٨ بالتعريف بالأسباب الحقيقية للفساد ووضع الأهداف والسياسات والبرامج والآليات التي تعزز من مبادئ النزاهة والشفافية، وقد قامت أسس بناء الاستراتيجية على رصد أهم مظاهر الفساد والتشخيص الدقيق للظاهرة للوقوف على أسبابها، وتحديد أهم نقاط القوة والضعف داخل منظومة العمل، بالإضافة إلى تحديد التهديدات التي تواجهها والفرص التي من الممكن استغلالها، والتحديد الدقيق للأهداف المرجو تحقيقها على المدى القريب والمتوسط، وتحديد السياسات التي من شأنها تحقيق تلك الأهداف، وتحديد الإجراءات المطلوبة للمشاركة الفعالة في مكافحة الفساد من كافة الجهات المعنية وعلى رأسها الأجهزة الرقابية والحكومية ومنظمات المجتمع المدني^(١).

(١) الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٤-٢٠١٨، متاح على الرابط:

<http://www.aca.gov.eg/arabic/AntiCorruption/Pages/nationalstrategy.aspx>

ولقد توالى مراحل تنفيذ تلك الاستراتيجية، والتي استهدفت تطوير وتقديم خدمات عامة ذات جودة عالية وتقديمها عن طريق الجهاز الإداري بالدولة ليكون كفاءً وتفعيل آليات الشفافية بالوحدات الحكومية، وتطوير البيئة التشريعية الداعمة لمكافحة الفساد، وتحديث الإجراءات القضائية تحقيقاً للعدالة الناجزة، ودعم جهات إنفاذ القانون للوقاية من الفساد ومكافحته، وزيادة الوعي المجتمعي بأهمية مكافحة الفساد، ومشاركة منظمات المجتمع المدني بالقطاع الخاص في منع الفساد.

وفي ١٥ ديسمبر ٢٠٢٢م، أطلقت المرحلة الثالثة من الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠٢٢/٢٠٣٠، وتمثلت الرؤية المعلنة في ضرورة الوصول الى مجتمع يدرك أخطار الفساد ويرفضه، ويعلى قيم النزاهة والشفافية، وكذلك ضرورة مشاركة كل فئات المجتمع والتعاون مع الجهات المعنية المحلية والإقليمية والدولية تحقيقاً لرؤية مصر الشاملة ٢٠٣٠^(١).

ويتضح لنا أن الهدف الإستراتيجي الرابع أكد تنمية الوعي لدى المواطنين بمخاطر الفساد وحثهم على المشاركة في مكافحته.

- ويركز هذا الهدف على زيادة الوعي المجتمعي، وذلك من خلال خمسة أهداف فرعية هي:

- تعزيز دور المؤسسات التعليمية والبحثية في خلق ثقافة رافضة للفساد بين الأطفال والشباب.

(١) اللواء رفعت قمصان، قراءة في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد (٢٠٢٣/٢٠٢٣)، آفاق مستقبلية العدد (٣) يناير ٢٠٢٣، ص ٤٠٢ مقال متاح على <https://www.idsc.gov.eg/Article/details/8069>.

- توعية الشباب وتمكينهم المجتمع الرياضي في مجالات مكافحة الفساد.
- تعزيز دور القطاع الخاص والمجتمع المدني في مكافحة الفساد.
- تفعيل آليات الرقابة والمساءلة المجتمعية لمكافحة الفساد.
- النهوض بدور المؤسسات العالمية والثقافية والدينية في ترويع الممارسات التي تستهدف مكافحة الفساد^(١)

وبعد أن أوضحنا دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد لا نستطيع أن ننكر أن هناك جهازاً رقابياً لا يقل أهمية وهو ضمير الإنسان، فهو الجهاز الرقابي الكامن بداخل كل إنسان، وله دور وقائي لمكافحة الفساد قبل إرتكابه فمكافحة الفساد قبل وقوعها أهم بكثير من علاجه وذلك من خلال عقد ندوات تثقيفية بصفة مستمرة لزيادة الوازع الديني، بالإضافة إلى غرس القيم والأخلاق الحميدة من الصغر حتى تكون مبدأً أساسياً يستمر معهم طوال حياتهم، فترسيخ هذه المبادئ من الصغر يعد دعامة أساسية لمكافحة الفساد قبل وقوعه؛ فالوقاية دائماً خير من العلاج.

(١) الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠٢٣-٢٠٣٠، ص ٢٧.

الفصل الثالث

جهود المجتمع المدني في مكافحة الفساد

أصبح لمنظمات المجتمع المدني في الوقت الحالي دوراً كبيراً في مجالات التنمية المختلفة، بالإضافة إلى دورها الرقابي على أداء الحكومات، وتعزيز الشفافية والمساءلة والإعلاء من شأن المواطن^(١)

ونظراً لأن الشعب من أهم أركان الدولة فعلى الدولة تفعيل دور المجتمع المدني وإشراكه في توعية المجتمع، ونشر القيم وتنمية الثقافة ومكافحة ظاهرة الفساد التي تشكل خرقاً لمبدأ أساسي، تقوم عليه حقوق الإنسان وهو مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص.

وستتحدث في هذا المبحث عن مفهوم المجتمع المدني ثم آليات المجتمع المدني لمكافحة الفساد

(١) محمد فتحي محمد أبو العنين، مساهمة منظمات المجتمع المدني في مكافحة جرائم الفساد، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، ٢٠٢٢، عدد خاص ٩٣٨ – ٩٩١، مشار إليه في د. مروة محمد عبد المنعم بكر، دور مؤسسات المجتمع المدني في سياسات الحد من الفساد في ضوء الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في مصر، مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مج ٢٥، العدد ٢، أبريل ٢٠٢٤ ص ١٦٠

المبحث الأول

ماهية المجتمع المدني والتشريعات المنظمة له^(١)

مؤسسات المجتمع المدني عبارة عن تنظيمات ذات موقع متوسط في العلاقة بين الأفراد والدولة حيث إن هذه المؤسسة تمكن المواطن من ممارسة حقوقه من خلال المشاركة في الحياة العامة، فهي همزة وصل بين الدولة والأفراد، ولها دور مؤثر في مواجهة المشكلات التي تظهر بالمجتمع وتضافر جهودها مع الدولة، للوقوف أمام ظاهرة الفساد، وسنوضح في هذا المبحث مفهوم المجتمع المدني والتشريعات التي تنظمه.

المطلب الأول

مفهوم المجتمع المدني

عرف المجتمع المدني بأنه مجموعة التنظيمات التطوعية الحرة التي تملأ المجال العام بين الأسرة والدولة، أي بين مؤسسات القرباة ومؤسسات الدولة التي لا مجال للاختيار في عضويتها، وهذه التنظيمات التطوعية الحرة تنشأ لتحقيق مصالح أفرادها أو لتقديم مساعدات للمواطنين، أو لممارسة أنشطة إنسانية متنوعة^(٢).

(١) د/أماني قنديل، الموسوعة العربية للمجتمع المدني، الشبكة العربية للمنظمات الأهلية، ٢٠٠٨، ص ٢٦. متاح في <https://khair.ws/library/7504>

(٢) د. عبد الغفار شكر، نشأة وتطور المجتمع المدني: مكوناته وإطاره التنظيمي، القاهرة، مجلة الحوار المتمدن، العدد ٩٨٥، ٢٠٠٤، ص ٣٢.

كما تعرف منظمات المجتمع المدني بأنها عبارة عن مؤسسات مجتمعية تقوم على فكرة الطوعية في الانضمام إليها وعدم الربحية، وتهتم كثيراً بالعمل الاجتماعي، لتحقيق المصلحة في مجتمعاتها، من خلال التنمية والتقدم، وذلك في إطار التشريعات التي تصدر عن الحكومة لتنظيم عملها^(١).

كما يقصد بالمجتمع المدني مجموعة من المؤسسات والمنظمات المدنية غير الحكومية التي يعبر بها المجتمع الحديث عن نفسه وعن مطالبه وعن أهدافه وغاياته، بحيث يكون قادراً على الدفاع عن نفسه في مواجهة المجتمع السياسي المتمثل في الدولة^(٢).

كما يمكن تعريف المجتمع المدني، بأنه مجموعة من التنظيمات والمؤسسات التطوعية المستقلة ذاتياً، غير الربحية، والتي تمارس عمل محدد ينطلق من قواعد فكرية محددة وفق رؤية محددة، ومرتبطة بتحقيق مصلحة للمجتمع بأكمله، أو لبعض الفئات المهمشة التي لا تحظى بالاهتمام المطلوب، وعلى هذا الأساس فإن مؤسسات المجتمع المدني لديها كثير من الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها^(٣).

يتضح لنا أن منظمات المجتمع المدني عبارة عن جمعيات تطوعية لا تهدف إلى تحقيق أرباح وغير حكومية، ويسعى أفرادها إلى تحقيق قيم ومصالح مشتركة بين

(١) د. نهى عبد العزيز، الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية للفساد المالي والإداري في مصر، رسالة دكتوراه، كلية الآداب، جامعة المنصورة، ٢٠١٦، ص ٥٠.

(٢) د. محمد محمد بدران، النظم السياسية المعاصرة (دراسة تحليلية مقارنة)، دار النهضة العربية، ١٩٩٧، ص ٢٢٩.

(٣) د طارق زياد أبو هزيم، المجتمع المدني وبناء الدولة الديمقراطية مقارنة سياسية، الأردن: المنارة للبحوث والدراسات، ٢٠١٧، صفحة ٢١٠، متاح على <https://sotor.com/> أهداف-المجتمع-المدني-وخصائصه.

السلطات العامة والمواطنين؛ لتساعد المجتمع على تحقيق أهداف التنمية المستدامة، ومحاولة إيجاد حلول جديدة للقضايا التي يواجهها المجتمع من فقر وبطالة وفساد، وغيرها من القضايا الأخرى.

كما يتجه البعض إلى تعريف المجتمع المدني بدلالة عناصره ووجوب توافرها لتحقيقه^(١)، ومن أهم هذه العناصر نجد:

العنصر الأول: الذي يعتمد على الطوعية.

العنصر الثاني: هي المؤسسية التي تشمل على مناحي الحياة الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية، والثقافية.

العنصر الثالث: هو الدور والغاية الذي تقوم به وأهمية استقلاله عن السلطة السياسية وعن هيمنة الدولة، واستقلال تنظيماتها الاجتماعية، وتقوم على روابط التماسك والتضامن الاجتماعي.

العنصر الرابع: يقوم على أساس وجود منظومة مرتبطة تشتمل على مفاهيم مثل المواطنة وحقوق الإنسان، والتنمية، والمشاركة السياسية.

كما نصت المادة الأولى من القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧ الخاص بالجمعيات والمؤسسات الأهلية على أن يقصد في تطبيق أحكام هذا القانون بالكلمات والعبارات التالية المعنى المبين قرين كل منها:

(١) د. سيف الدين عبد الفتاح، المجتمع المدني والدولة، في الفكر والممارسة الإسلامية المعاصرة، ندوة المجتمع المدني في الوطن العربي ودوره في تحقيق الديمقراطية، بيروت مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٢، ص ٢٩٤

١- العمل الأهلي: كل عمل لا يهدف إلى الربح، ويمارس بغرض تنمية المجتمع في إحدى المجالات المحددة بالنظام الأساسي لأحد الكيانات.

٢- الجمعية: كل جماعة ذات تنظيم مستمر، يتم تأسيسها وفقاً لأحكام هذا القانون، وتتألف من أشخاص طبيعيين أو اعتبارية مصرية أو منهما معاً، بحد أدنى عشرة أشخاص، وتهدف إلى ممارسة العمل الأهلي.

٣- الجمعية ذات النفع العام: كل جمعية تسعى إلى تحقيق منفعة عامة، ويكون نشاطها موجهاً إلى خدمة المجتمع، ويصدر بإضفاء صفة النفع العام عليها قرار من رئيس مجلس الوزراء.

٤- المؤسسة: شخص اعتباري مصري ينشأ بتخصيص شخص أو أكثر من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتبارية أو منهما معاً، لا يقل عن خمسين ألف جنيه عند التأسيس، لتحقيق غرض من أغراض العمل الأهلي دون استهداف الحصول على ربح أو منفعة ما.

٥- المنظمة الأجنبية غير الحكومية: شخص اعتباري أجنبي، لا يهدف إلى الربح يقع مركز إدارته الرئيس في مصر أو خارجها، يصرح له بممارسة نشاط أو أكثر من أنشطة الجمعيات والمؤسسات الأهلية الخاضعة لأحكام هذا القانون وفقاً للقواعد المقررة فيه.

٦- الجمعية المركزية: كل جمعية يصدر بشهرها وفقاً لأحكام هذا القانون قرار من الوزير المختص بشئون الجمعيات والعمل الأهلي أو من يفوضه، ويتضمن نظامها الأساسي العمل على مستوى الجمهورية وإنشاء فرع أو أكثر في محافظة أو أكثر، وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون أي معايير أخرى تتحقق

بها صفة المركزية، ولا يجوز فتح فروع جديدة للجمعية المركزية بالمحافظات إلا بموافقة الوزير المختص.

كما تعرف منظمات المجتمع المدني في فرنسا بأنها كيانات قانونية غير ربحية، تنشأ بحرية من قبل الأفراد أو الجماعات وفقاً لقانون ١٩٠١ أو القوانين ذات الصلة، بهدف ممارسة أنشطة تطوعية تخدم الصالح العام، وتعمل بشكل مستقل عن السلطات الحكومية، مثل الجمعيات، النقابات، والمؤسسات.^(١)

ويتم تنظيم المجتمع المدني في فرنسا بموجب قانون الجمعيات لعام ١٩٠١ (Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association)، الذي يسمح بتأسيس جمعيات تهدف إلى تحقيق مصالح غير تجارية. يشترط القانون أن تكون الجمعية غير ربحية في غاياتها، مما يعزز فكرة المجتمع المدني كعنصر مستقل عن الدولة والقطاع الخاص.

كما تعرف الأمم المتحدة منظمات المجتمع المدني بأنها القطاع الثالث من قطاعات المجتمع جنباً إلى جنب مع الحكومة والقطاع الأعمال، ويتكون قطاع المجتمع المدني من منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، وتقر الأمم المتحدة بأهمية الشراكة مع المجتمع المدني لما يطلع به مثل المنظمة ودعم عملها.^(٢)

□ Loi du 1er Juillet 1901 relative au contrat d'association. (١)
متاح على موقع <https://www.legifrance.gouv.fr>.

(٢) مركز الأمم المتحدة للإعلام، أهداف التنمية المستدامة، <http://www.unic-eg.org> /مجتمع مدني

كما تضمنت المادة ١٣ من الاتفاقية بشكل مفصل دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد، كما أقر مؤتمر الدول الأطراف الثالث اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتاريخ ١٣/١١/٢٠٠٩ آلية استعراض التزام الدول الأعضاء بالاتفاقية، وذلك من خلال تقديم تقارير من قبل كل دولة تستعرض فيها مدى الالتزام بتنفيذها، وقد شهد المؤتمر خلافات بشأن هذه الآلية طالت جوانب متعددة، كان من ضمنها دور المجتمع المدني في عملية التقييم، حيث ترك لكل دولة تحديد طريقة مشاركة المجتمع المدني فيها في عملية التقييم، و على الرغم من حسم دور المجتمع المدني في آلية تقييم مدى التزام الدول بالاتفاقية نتيجة لمخاوف حكومات بعض الدول الأطراف من هذا الدور ومنها معظم الدول العربية، إلا أن الاتفاقية فرضت التزاماً قانونياً على الحكومات الدول الأطراف بمشاركة المجتمع المدني في مكافحة الفساد^(١).

كما عرف البنك الدولي منظمات المجتمع المدني بأنها: "مجموعة واسعة النطاق من المنظمات غير حكومية، والمنظمات غير الربحية التي لها وجود في الحياة العامة، وتنهض بعبء التعبير عن اهتمامات أعضائها وقيمهم أو الآخرين إسناداً إلى اعتبارات أخلاقية، أو ثقافية، أو سياسية، أو علمية، أو دينية، أو خيرية، ويشير إلى مجموعة عريضة من المنظمات تضم: الجماعات المجتمعية المحلية، والمنظمات غير

(١) أبو زر، فواز: الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد ودور منظمات المجتمع المدني. ورقة عمل مقدمة في الورشة التدريبية بعنوان "دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد" المنعقدة بتاريخ ٢٧/٨/٢٠١٣، هيئة مكافحة الفساد. رام الله-فلسطين، مشار إليه في هيئة مكافحة الفساد، تحديات وحلول الطبعة الأولى، شباط ٢٠٢٠، متاح على <https://www.pacc.ps/uploads/books/8/book-10357-cat-8-d-27-08-20.pdf>

الحكومية، والنقابات العمالية، وجماعات السكان الأصليين، والمنظمات الدينية، والنقابات المهنية ومؤسسات العمل الخير.

وقد اهتمت المواثيق الدولية بالنص على حق الفرد في تكوين الجمعيات، ومن ذلك المادة (٢٠) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

كما أكد العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، في الفقرة الثانية من المادة (٢٢) أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون، وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن القومي، أو السلام العام، أو النظام العام، أو حماية الصحة العامة، أو الآداب العامة، أو حماية حقوق الآخرين وحرمتهم.

وتبنت المحكمة الدستورية العليا مفهوماً واسعاً للمجتمع المدني، مُبرزة دوره الحيوي كحلقة وصل بين الفرد والدولة، باعتباره ركيزة أساسية للنهوض بشخصية الإنسان، الذي يمثل الأساس في بناء المجتمع. وقد أكدت المحكمة أن المجتمع المدني يسهم في تعزيز الوعي ونشر المعرفة والثقافة العامة، وتربية المواطنين على قيم الديمقراطية والحوار البناء، بما يدعم التوافق المجتمعي.

كما بيّنت أن من مهام المجتمع المدني تضافر الجهود الفردية والجماعية لتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية، والعمل على ترسيخ مبادئ الشفافية وصون المال العام، والمشاركة الفعالة في التأثير على السياسات العامة، إلى جانب تعميق مفهوم التضامن الاجتماعي. ويُضاف إلى ذلك مساهمة منظمات المجتمع المدني في دعم جهود الحكومة من خلال ما تقدمه من خبرات ومشروعات طوعية، تساعد على تحسين مستوى الخدمات العامة، وتعزيز من كفاءة توزيع الموارد وترشيد الإنفاق.

ومن خلال هذه الأدوار المتعددة يسهم المجتمع المدني في ترسيخ القيم المجتمعية، وإبراز القدوة، وتعزيز المصداقية، وتحديد المسؤوليات، وصولاً إلى تحقيق مبادئ العدل والإنصاف، واتساق قوى المجتمع في سبيل النهوض به وتحقيق تقدمه^(١).

وقد بلغ حجم الجمعيات الأهلية العاملة في مراقبة الفساد^(٢) وأدائه في مصر عام ٢٠١٧ سبع جمعيات، تشمل مراقبة الفساد بجميع أنواعها^(٣) (السياسي - الاجتماعي - الإداري والمؤسسي - الأخلاقي) حسب البيانات المتاحة في وزارة التضامن الاجتماعي.

ومن أهم صور منظمات المجتمع المدني، (منظمة الشفافية العالمية)^(٤)، وهي منظمة مجتمع مدني عالمية، تأسست عام ١٩٩٣، وعقدت مؤتمرها الأول تحت شعار الاتحاد العالمي ضد الفساد، وقد ركزت على عدة مبادئ وأهداف، منها:

- تعُدُّ حركة الفساد حركة عالمية تتجاوز النظم السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية داخل الدولة.

- الاهتمام بمبادئ المشاركة والديمقراطية واللامركزية والشفافية على المستوى المحلي.

(١) انظر: حكم المحكمة الدستورية العليا، في القضية رقم ١٥٣ لسنة ٢١ قضائية، ٣ يونيو، سنة ٢٠٠٠م، منشور في <https://egypls.com/> حكم-المحكمة-الدستورية-العليا-رقم-١٥٣-ل/

(٢) د سوزي عدلي ناشد. دور منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد وأثاره الاقتصادية، دراسة تطبيقية على مصر، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة بني سويف. مجلد رقم ٣٠ العدد ٢، ٢٠١٨، ص ١٥٣، متاح المقال على: https://lsey.journals.ekb.eg/article_92845.htm

(٣) د فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا، مفهوم عام وتنظيمات، أجهزتها في الدول العربية، وعدد من الدول الأجنبية، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع عمان ١٩٨٣ ص ٩٧، مشار إليه، في د / سوزي عدلي ناشد، دور منظمة الشفافية الدولية، في مكافحة الفساد وأثاره الاقتصادية، دراسة تطبيقية على مصر. مجلة البحوث القانونية والاقتصادية جامعة بني سويف مجلد رقم ٣٠. العدد- ٢. - ص ١٥٥.

(٤) منظمة الشفافية الدولية متاح على <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>

- إدراك أن هناك أسباب متعددة (عملية وأخلاقية) تقف وراء ظاهرة الفساد.
- تأكيد أن أخطار الفساد لها طبيعة عالمية متعددة للحدود الإقليمية لكل دولة، وعليه يجب مكافحتها بوسائل تأخذ طبيعة تلك الظاهرة نفسها.
- توضيح المقصود بالفساد، بإدراجه وتعريفه، والكشف عن الأوجه السيئة تشكيل إتلافاً ضد الفساد عبر تجمع الأطراف المختلفة.
- السعي نحو تدبير الموارد اللازمة لدعم تلك الائتلافات حتى تقوم بدورها داخل المجتمع.
- إبراز دور الإعلام بنشر أخطار الفساد، والكشف عن الأضرار التي يسببها، وخصوصاً في الدول النامية.

المطلب الثاني

التشريعات المنظمة لمنظمات المجتمع المدني في مصر^(١)

نظراً لتزايد عدد الجمعيات والمنظمات غير الحكومية بشكل ملحوظ، بدأ المشرع في وضع عديد من التشريعات المتعاقبة إلى أن وضع قانون جديد ينظم بدوره عمل تلك المنظمات تماشيًا مع المتغيرات الجديدة.

(١) انظر : د. حازم عبد الحاكم عبد اللطيف العيسوي، النظام القانوني لمنظمات المجتمع المدني وسيادة الدولة، رسالة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠١٨، ص ٧٦.

وبالفعل صدر قانون ١٩٩٩، الذي منح فيه القانون للقضاء سلطة الفصل في النزاع الذي ينشئ بين الجمعية والجهة الإدارية المختصة في حالة اعتراض الجهة الإدارية على أي قرار تصدره الجمعية، إلا أنه قد صدر حكم من المحكمة الدستورية بعدم دستوريته في يونيو لعام ٢٠٠٠^(١).

ثم صدر قانون ٨٤ لعام ٢٠٠٢، الذي يتضمن ٧٦ مادة وذلك استجابة إلى المتغيرات العالمية والمحلية، ولإعادة النظر في التشريعات التي تحكم العمل التطوعي^(٢)، إلا أنه قد حدث جدل حول هذا القانون، حيث يرى البعض أنه يقيد عمل هذه المؤسسات وربطها بالحكومة وتقييد أنشطتها، من خلال ضرورة وجود تراخيص لهذه الأنشطة^(٣)، وتم بعد ذلك إلغاء هذا لقانون.

ثم صدر القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧ الخاص بالجمعيات والمؤسسات الأهلية، وتضمن القانون الجديد ٨٩ مادة موزعة على تسعة أبواب، وتتضمن المادة الثانية^(٤)

(١) انظر: حكم المحكمة الدستورية العليا، في القضية رقم ١٥٣ لسنة ٢١ قضائية، ٣ يونيو، سنة ٢٠٠٠م، منشور في https://egypls.com/ht_tps://egypls.com/حكم-المحكمة-الدستورية-العليارقم-١٥٣-ل-.

(٢) اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢م بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية، متاح <https://manshurat.org/node/604>

(٣) صلاح محمد زين الدين، دور منظمات المجتمع المدني/ في تمكين المرأة المصرية، وتحقيق التنمية المستدامة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، ٢٠٢٢، عدد خاص، ص ٦٧

(٤) المادة (٢) على جميع الكيانات التي تمارس العمل الأهلي وفق التعريف المنصوص عليه في القانون المرافق أياً كان مسمهاً أو شكلها القانوني أن تقوم بتوفير أوضاعها وفقاً لأحكامه، وذلك خلال سنة من تاريخ العمل به وإلا قضت المحكمة المختصة بحلها. وتؤول أموالها إلى صندوق دعم الجمعيات والمؤسسات الأهلية المنصوص عليه في القانون المرافق، ويقف بقوة القانون كل نشاط يمارس بالمخالفة لأحكام هذه المادة .

ويكون توفير الأوضاع بإخطار الوزارة المختصة أو الجهاز القومي لتنظيم عمل المنظمات الأجنبية غير الحكومية المنشأ بموجب أحكام القانون المرافق، بحسب الأحوال، بجميع بيانات الجمعية أو المنظمة أو الكيان وأنشطتها ومصادر تمويلها وبرامجها وبروتوكولات ومذكرات التفاهم وغيرها =

الإجراءات اللازمة لتوفيق الأوضاع للكيانات التي تمارس العمل الأهلي، وإلا قضت المحكمة المختصة بحلها.

كما حظرت المادة الرابعة من هذا القانون على أي جهة أو كيان ممارسة العمل الأهلي، أو أي نشاط مما يدخل في أغراض الجمعيات وغيرها من الكيانات الواردة في القانون المرافق دون الخضوع لأحكامه، كما يحظر على أي جهة، باستثناء الجهة الإدارية المختصة، أن تسمح أو ترخص، بأي شكل وتحت أي مسمى، بمزاولة أي عمل أهلي أو نشاط مما يدخل في أغراض الجمعيات وغيرها من الكيانات الواردة في القانون المرافق، ويكون هذا الترخيص، حال صدوره، منعماً منذ صدوره ولا يرتب أثراً، كما تضمن الباب التاسع الخاص بالعقوبات، ومنها العقوبات السالبة للحرية^(١).

كما حظر القانون على الجمعيات بموجب المادة ١٤ عدة أمور، وهي:

- تكوين السرايا أو التشكيلات ذات الطابع العسكري أو شبه العسكري.
- ممارسة أنشطة يترتب عليها الإخلال بالوحدة الوطنية، أو الأمن القومي، أو النظام العام، أو الآداب العامة.
- الدعوة إلى التمييز بين المواطنين بسبب الجنس، أو الأصل، أو اللون، أو اللغة، أو الدين، أو العقيدة، أو أي نشاط يدعو إلى العنصرية أو الحض على الكراهية، أو غير ذلك من الأسباب المخالفة للدستور والقانون، أو الدعوة إلى مخالفة القوانين أو اللوائح أو عدم تطبيقها.

=

من صيغ التعاون أياً كان مسماها، والتي تقوم على تنفيذها في جمهورية مصر العربية، وذلك على النموذج المعد لذلك، وأن تقوم كذلك بتعديل نظمها بما يضمن أن تتوافق مع أحكام هذا القانون والقانون المرافق له.

(١) المادة (٨٧) من ذات القانون يعاقب بالحبس الذي لا تقل مدته عن سنة ولا تزيد على خمس سنوات، وبغرامة لا تقل عن خمسين ألف جنيه ولا تزيد على مليون جنيه .

- المشاركة في تمويل أو دعم أو ترويج الحملات الانتخابية لأي مرشح في الانتخابات الرئاسية، أو النيابية، أو المحلية، أو حملات الدعاية الحزبية، أو تقديم الدعم المالي للأحزاب، أو لمرشحيها، أو للمرشحين المستقلين، أو تقديم مرشح في تلك الانتخابات باسم الجمعية.
- منح أية شهادات علمية أو مهنية.
- أية أنشطة يتطلب ممارستها ترخيصاً من جهة حكومية، وذلك قبل الحصول على الترخيص.
- إجراءات استطلاعات الرأي، أو نشر، أو إتاحة نتائجها، أو إجراء الأبحاث الميدانية، أو عرض نتائجها قبل عرضها على الجهاز، للتأكد من سلامتها وحيادها.
- إبرام اتفاق بأي صيغة كانت مع جهة أجنبية داخل أو خارج البلاد قبل موافقة الجهاز به ، وكذلك أي تعديل يطرأ عليه.
- الدعوة إلى تأييد العنف أو تمويله، أو التنظيمات الإرهابية.
- ويحظر على الجمعية السعي لتحقيق الربح لصالح أعضائها، ومع ذلك لا يُعد مخالفاً للقانون أن تتبع الجمعية بعض الضوابط والأساليب التجارية، طالما أن العائد الناتج عن ذلك يُوظف في دعم وتحقيق أغراضها المشروعة.
- وتخضع جميع الجمعيات والمنظمات ماعدا المنظمات الأجنبية غير الحكومية إلى رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات^(١).

(١) المادة (١٥) من القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧ م ، بشأن إصدار قانون تنظيم عمل الجمعيات" فيما عدا المنظمات الأجنبية غير الحكومية تخضع لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات الجمعيات والمؤسسات الأهلية، وغيرها من الكيانات المخاطبة بأحكام هذا القانون ."

وصدرت مدونة سلوك وظيفي للعاملين بالمؤسسات والجمعيات الأهلية، وتم تعميمها على مستوى الجمهورية، وصدرت هذه المدونة ضمن مرفقات اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي^(١).

كما صدر قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ معبراً عن تحول نوعي في فلسفة الدولة تجاه المجتمع المدني، حيث انتقل من التركيز على تنظيم العلاقة بين الدولة والمنظمات الأهلية، إلى نهج جديد يربط بين أدوار هذه المنظمات ومسؤولياتها من جهة، وأولويات الدولة واحتياجات المجتمع من جهة أخرى. ويهدف هذا القانون إلى تعزيز الدور التنموي للجمعيات الأهلية، بما يسهم في تحقيق التنمية المستدامة.

كما أكد دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام ٢٠١٤ وتعديلاته، في مادته (٧٥)، على حق المواطنين في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية على أسس ديمقراطية، مع تمتعها بالشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار، وحرية ممارسة أنشطتها دون تدخل من الجهات الإدارية، ولا يجوز حل مجالس إدارتها أو أمنائها إلا بموجب حكم قضائي. كما حظر الدستور إنشاء أو استمرار الجمعيات ذات الطابع السري أو العسكري أو شبه العسكري. ويُعد هذا النص الدستوري ضماناً هامة لاستقلالية العمل الأهلي، في إطار من احترام القانون والنظام العام.

ويتضح لنا من هذا النص تأكيد حق المواطنين في تكوين الجمعيات ومشاركتهم مع الدولة في مواجهة المخاطر والظواهر المنتشرة داخل المجتمع، ولذلك تضمنت

(١) راجع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠٢٣-٢٠٣٠، ص ١٣

صياغة وتنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد الأولى والثانية ضرورة مشاركة منظمات المجتمع المدني إيماناً بدورها كشريك مع الدولة في مكافحة الفساد.

كما تضمن الدستور المصري المعدل عام ٢٠١٤ فصلاً للهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية من المادة ٢١٥ حتى المادة ٢٢١.

ونص الدستور في المواد من (٢١٥) إلى (٢١٧) على تمتع الأجهزة الرقابية بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الفني والمالي والإداري، بما يعزز دورها في ممارسة مهامها بكفاءة وحياد. كما أوجب الدستور أخذ رأي هذه الهيئات في مشروعات القوانين واللوائح المرتبطة بمجالات عملها، ومنحها الضمانات اللازمة لاستقلال أعضائها وحمايتهم، بما يكفل أداءهم لوظائفهم بمعزل عن أي تأثير.

كما يُعين رؤساء هذه الأجهزة من قبل رئيس الجمهورية، وذلك بعد موافقة مجلس النواب، لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط، ولا يجوز إعفائهم من مناصبهم إلا في الحالات التي ينص عليها القانون. ومن بين هذه الهيئات: البنك المركزي المصري، والهيئة العامة للرقابة المالية، والجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية، والتي تمثل ركائز أساسية في منظومة الرقابة على المال العام وضمان الشفافية والنزاهة في إدارة الشأن العام.

كما أكدت المادة (٢١٨) من الدستور على أن تتحمل الدولة مسؤولية مكافحة الفساد، وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بتحقيق هذا الهدف والعمل المشترك على تعزيز قيم النزاهة والشفافية، بما يضمن حسن أداء الوظيفة العامة. كما تلتزم هذه الجهات بوضع وتنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، بالتعاون مع الجهات المعنية الأخرى، وذلك وفقاً للقواعد والإجراءات التي يحددها القانون.

والجدير بالذكر أن هذا النص لم يكن موجود في دستور ١٩٧١م والنص عليه في الدستور الحالي كان بهدف محاربة الفساد.

ويتضح لنا أن الدستور المصري أكد ضرورة مكافحة الفساد بكافة الطرق، وأحدث تطور حقيقي من خلال المواد التي تنظم الجمعيات الأهلية ، وذلك من خلال احترام استقلالية العمل المدني، والحد من سلطة الإدارة في التدخل في شئون المجتمع المدني.

المبحث الثاني

مساهمة المجتمع المدني لمكافحة الفساد

للمجتمع المدني دور مهم وحيوي في مكافحة ظاهرة الفساد، وذلك من خلال عقد ندوات تثقيفية ونشرها بمختلف وسائل الإعلان لزيادة الوعي المجتمعي بأهمية المحافظة على المال العام وعدم استخدام وسائل غير مشروعة، مثل الوساطة والمحسوبية والمحاباة التي تعد أولى خطوات الفساد والفساد الإداري بصفة خاصة، ولذلك سنتحدث عن وسائل مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة هذه الظاهرة.

المطلب الأول

آليات مؤسسات المجتمع المدني لمكافحة الفساد

تقوم منظمات المجتمع المدني بعدد من التدابير لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة والشفافية، منها:

١- نشر الوعي المجتمعي، حيث إن للمجتمع المدني دور في تنمية وعي المواطنين والإسهام في خلق ثقافة احترام القوانين ومكافحة الفساد بين جميع شرائح المجتمع، والتصدي له، حتى لا يصبح عادة مألوفة داخل المجتمع، وذلك من خلال عقد ندوات تثقيفية لتوضح للأفراد أهمية المحافظة على المال العام، وزيادة النزاهة الديني داخل المجتمع.

٢- إعداد الدراسات والبحوث: للأبحاث قوة لا يستهان بها في أي مجتمع متحضر، إذ يُسلط الضوء من خلالها على أسباب الفساد ودوافعه داخل القطاع العام والخاص، مثل البيروقراطية، وازدواجية الاختصاصات، ومستوى الأجور والمكافآت، وذلك من خلال دراسة التشريعات واللوائح، واقتراح طرق تطويرها، حتى تصبح أكثر فعالية في الحد من الفساد.

وتعد الأبحاث صورة من صور إسهام المجتمع المدني في مكافحة الفساد، إذ يهتم به عدد من المؤسسات غير الحكومية مثل مؤسسة شركاء من أجل الشفافية^(١)، ومركز المحروسة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في إطار المعهد العربي للبحوث والسياسات «نواة»، تلك المؤسسات إلى جانب اعتمادها على باحثين من أجل إعداد أوراق بحثية وورق سياسات، كما يعملون على إعداد ورش عمل تدريبية لعدد من كوادر المراكز البحثية ومراكز التفكير وباحثي المجتمع المدني، منها ورشة بعنوان «المداخل البحثية لتطوير تشريعات مناهضة الفساد»، وتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية» التي تمت خلال الفترة من ١٥ إلى ١٦ مارس ٢٠١٦.

وقد استهدفت الورشة بدورها تمكين مراكز الأبحاث المستقلة والمنظمات غير الحكومية؛ لتكون طرفاً فاعلاً في تغيير السياسات التشريعية الخاصة بمكافحة الفساد والحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وقد اختتمت الورشة بجلسة نقاش ختامية للخروج بتوصيات لتعزيز التواصل بين المركز البحثية والبرلمان.

٣- أعمال الرصد والتوثيق، حيث تتمتع بعض منظمات المجتمع المدني بآليات خاصة لتتبع وقائع الفساد والكشف عنها، وذلك من خلال رصد وتوثيق الانتهاكات

(١) متاح على: <https://pfort.org/ar/>

والرشوة والمحسوبية وقضايا الفساد، والكشف عنها عبر وسائل الإعلام والأجهزة الرقابية وسلطات التحقيق المعنية، بالإضافة إلى متابعة إجراءات الدولة المعنية بالقضية، ومن تلك المنظمات مؤسسة شركاء من أجل الشفافية^(١)، التي دشنت مرصد لتتبع وقائع الفساد منذ يوليو عام ٢٠١٥، وتصدر بدورها تقارير ربع سنوية وسنوية تكشف من خلالها قضايا فساد في مختلف مؤسسات الدولة.

وكذلك مبادرة ويكي فساد^(٢)، وهي مبادرة شبابية لرصد الفساد في مصر ومكافحته، وقد صدر أول تقارير لها في إبريل ٢٠١٥، وذلك بالاعتماد على البيانات من خلال تقارير الأجهزة الرقابية وتقارير القضاء الإداري والنيابة العامة والصحف، وأجهزة نوعية مثل الكسب غير المشروع ومعلومات من المواطنين بعد التأكد منها.

٤- اللجوء إلى القضاء: وذلك برفع الدعاوى القضائية ضد الجهات التي تتأكد من فسادها بوصفها معنية بالحفاظ على حقوق المجتمع ومصلحته، فقيام منظمات المجتمع المدني بهذا الدور من شأنه أن يقدم نوعاً من الحماية والأمان للمواطنين، سواءً ممن يكونون ضحايا للفساد أم ممن يؤمنون بأهمية فضح الفساد والمفسدين وضرورته، ويكون ذلك إما برفع الدعاوى إليهم، أو الترافع عنهم أمام المحاكم^(٣).

(١) متاح على <https://pfort.org/ar>

(٢) <https://m.dw.com/ar> / ويكي-فساد-مبادرة-شبابية-لرصد-ومكافحة-الفساد-في-مصر- a-18399892

(٣) زياد سمير زكي الدباغ و بان غانم الصايغ، دور مؤسسات المجتمع المدني في الوطن العربي في مكافحة الفساد مصر ٢٠١٠-٢٠١٧ أنموذجاً، مجلة أبحاث كلية التربية الأساسية، جامعة الموصل، العدد ١، ٢٠١٨، ص ١١٩٨، مشار إليه في/ حياة عمرواي، دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد، المجلد ٩ العدد ٢-٢٠٢٢، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حنضلة، ص ٦٢

الأمر لا يقتصر فقط على القضاء داخل الدولة، بل قد تُسهم المنظمات الحقوقية في رفع قضايا في الخارج لاستعادة الأموال المنهوبة وتجميد أرصدة من يثبت بحقهم تهم الفساد، ومثال ذلك المبادرة الشعبية لاسترداد أموال مصر المنهوبة التي تكونت بعد نجاح ثورة ٢٥ يناير من خبراء دوليين وعرب ومصريين، بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني.

المطلب الثاني

سبل تفعيل دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد

للمجتمع الدولي دور مهم في حل كثير من القضايا، وتم تفعيل دوره سواء على المستوى الوطني أم الدولي ووضعت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية نظاماً متكاملًا في منظمات المجتمع المدني، يهدف إلى تسهيل التفاعل بين أصحاب المصلحة، وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ويوفر النظام لمحات عامة عن منظمات المجتمع المدني على الإنترنت.

وتعد وحدة المجتمع المدني التابعة لإدارة الأمم المتحدة للتواصل العالمي (إدارة شؤون الإعلام) سابقاً هي الرابط بين الأمم المتحدة، وما يقرب من ١٥٠٠ منظمة من المنظمات غير الحكومية المرتبطة بالأمم المتحدة، وتقدم لها الدعم في نشر موجهة الإعلامية المتصلة بالقضايا ذات الأولوية على جدول أعمالها، بما في ذلك التنمية المستدامة، وخلق عامل أكثر أمناً وسلاماً، ومساعدة الدول التي تمر بمراحل تحول المرأة والشباب وتمكينهم، والتصدي للفقر، وغيرها من القضايا، ويساعد الارتباط بين المنظمات غير الحكومية وإدارة التواصل في بناء المعرفة والدعم بالمنظمة، على مستوى القواعد الشعبية، وتعرف منظمة المجتمع المدني أو المنظمات غير الحكومية

بأنها مجموعة تتكون من مواطنين متطوعين غير ربحية، يتم تنظيمها على المستوى المحلي أو الوطني أو الدولي^(١).

ومما لا شك فيه أنه لا بد من توافر مجموعة من العوامل العامة حتى يتمكن المجتمع المدني من تفعيل دوره في مكافحة الفساد، منها:

١- تحديث القوانين والتشريعات المتعلقة بمؤسسات العمل الاجتماعي وتطويرها بما يكفل تقديم التسهيلات الملائمة والتخفيف من الإجراءات الإدارية الروتينية الخاصة بإنشاء مثل هذه المنظمات وتطويرها وتوسيعها^(٢).

٢- دعم البناء المؤسسي، سواء أكان دعماً مالياً أم فنياً، إذ يعاني المجتمع المدني المصري من عدم قدرته على الاستمرارية، لمشاكل في التمويل، أو صعوبة الوصول إلى معلومات أو مواجهة تضحيات من قبل الحكومة، الأمر الذي يضع على عاتق السلطة مسؤولية تقديم الدعم الفني والمالي، حيث يعد ضعف الموارد المالية إشكالاً حقيقياً لمنظمات المجتمع المدني، ويجب مراجعة التنظيم القانوني للجمعيات حتى يحررها من القيود والصاية الإدارية والمالية، بهدف سبل ممارسة المواطنة والمشاركة لمواجهة الفساد داخل المجتمع.

٣- الشفافية وتحرير المعلومات^(٣) ضرورة لكي يؤدي المجتمع المدني دوراً فعالاً ولذلك يجب أن تتعاون معه الحكومة بمده بالمعلومات الصحيحة غير المتناقضة،

(١) متاح على <https://www.un.org/ar/get-involved/un-and-civil-society>

(٢) د. راوي عبد المالك، دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد، ص ١٠/١١. متاح <https://bit.ly>

(٣) انظر في ذلك: د. شدى عصمت، دور المسائلة الاجتماعية، في مكافحة الفساد الإداري، دراسة مقارنة مع التطبيق على الحال المصرية، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠١٣، ص ١٢٠.

إذ بدون ذلك يصعب جهود المراقبة والمحاسبة التي يسعى المجتمع المدني إلى الوصول إليها.

وقد أثبتت تجربة عديد من الدول أن التمسك بالشفافية يقلل من وقوع الأزمات واتساع مداها، ويساعد في مجابهة هذه القضايا قبل وقوعها ومكافحتها بعد وقوعها^(١)، حيث إن احتكار المعلومات واستغلالها في جني المكاسب وتلقي الرشاوي لستر فاسدين آخرين يعد من صور الفساد، ولذلك يجب على الدولة إباحة تداول المعلومات^(٢).

٤- منظمات المجتمع المدني يجب أن يكون لها أداة تواصل تتحدث منها، وتعتبر من خلالها عن آرائها وأفكارها، وتنتشر من خلالها دراساتها، ولا يقتصر الأمر على موقع إلكتروني وصفحة على شبكة التواصل الاجتماعي، بل يجب أن يخصص لها وسائل مرئية ومقروءة ومسموعة حتى تصل إلى أكبر عدد ممكن حتى يكون مستوى التأثير على نطاق واسع.

٥- وضع القواعد السليمة لبناء الشراكة بين منظمات المجتمع المدني والحكومة، مما يسهل على منظمات المجتمع المدني القيام بدورها في ظل احترام الاستقلالية المؤسسية.

(١) د. نوال طارق إبراهيم، المظاهر القانونية للفساد واستراتيجية مكافحته في تعزيز قيم النزاهة، مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد، مجلد ٢٠١٩، العدد (١) مشار إليه في د. سميرة عبد الراضي أحمد، دور هيئة الرقابة الإدارية في نشر قيم النزاهة والشفافية والتوعية بمخاطر الفساد، دراسة تحليلية كيفية لموقع هيئة الرقابة الإدارية الإلكترونية وصفحاتها على موقع التواصل الاجتماعي فيسبوك، المجلة العلمية لبحوث العلاقات العامة والإعلان - العدد الثاني والعشرون - يوليو / ديسمبر ٢٠٢١، ص ٢٧٩.

(٢) انظر المزيد في: د. شريف خاطر، حرية تداول المعلومات بين المنع والإباحة، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، ٢٠١٥، ص ٥٠ وما بعدها.

٦- اعتماد معايير واحدة، في التعامل مع منظمات المجتمع المدني، وتطوير أجواء الثقة المتبادلة.

٧- تبادل وتفاعل الخبرات والتجارب مع منظمات المجتمع المدني، وتهيئة المناخ لدور أكثر فعالية لها في عملها التنموي، وإتاحة الفرصة لمشاركة المرأة والشباب في العمل الإنمائي والدفاعي بوصفها مدخلاً للتنمية المتكاملة.

٨- تحديد الدور المشترك لكل من الحكومة ومنظمات المجتمع المدني، واشتراك ممثلي المجتمعات المحلية والأفراد، وأصحاب الشأن عبر آليات تعزز المشاركة المجتمعية، وتطور مفاهيم الديمقراطية يكون في أساسها توفير حقوق الإنسان.

٩- تنشئة الأبناء تنشئة اجتماعية سليمة، وذلك من خلال قيام كل من الأسرة والمدرسة ووسائل الإعلام بدور منسق ومتكامل الجوانب في غرس قيم النزاهة والأمانة، وحث المواطنين على العمل التطوعي، والتعريف بمختلف أشكال النشاطات التطوعية التي تقوم بها المنظمات الحكومية وغير الحكومية.

١٠- تأهيل قيادات منظمات المجتمع المدني وتدريبهم؛ لتمكينهم من تطبيق الأساليب الحديثة في الإدارة والقيادة، وتطوير آلية العمل لتنفيذ الخطط والأهداف المرسومة.

الخاتمة

في ختام هذا البحث يتضح لنا ان الفساد يعد من أكبر التحديات التي تواجه الدولة وتعوق التنمية المستدامة وتعد مكافحة الفساد مسؤولية المجتمع بأكمله، حيث لا تستطيع الجهات الحكومية بمفردها مكافحة الفساد، فمحاربة الفساد قضية مجتمع بأكمله، ولذلك كان لزاماً على الدولة تمكين منظمات المجتمع المدني من القيام بدورها بفاعلية، وتقديم التسهيلات اللازمة لها لمكافحة الفساد.

النتائج

توصلنا في هذا البحث إلى ضرورة تضافر جهود المجتمع المدني مع الدولة لمكافحة الفساد، وذلك من أجل:

- ١ - احترام حقوق المواطنين، لأن الفساد يعد خرقاً لمبدأ أساسي تقوم عليه حقوق الإنسان، وهو مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص.
- ٢ - تحقيق الأمن في المجتمع، حيث إن انتشار الفساد يخلق بيئة عدم الاستقرار في المجتمع على كافة النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية.
- ٣ - ضرورة حماية الوظيفة العامة، والكشف عن جرائم الفساد في الدوائر الرسمية وغير الرسمية، وإحالة مرتكبيها إلى السلطات المختصة ذلك من شأنه الحفاظ على استمرارية الوظيفة سواء العامة أم الخاصة مما يحقق الاستقرار الوظيفي.
- ٤ - القضاء على الفساد يعمل على تشجيع الاستثمار داخل الدولة، ويشجع القطاع العام أو القطاع الخاص على الاستثمار، ويؤدي إلى جذب الاستثمار الأجنبي داخل الدولة، مما يحقق النهوض الاقتصادي.

ولا تتحقق هذه النتائج إلا بتضافر جهود الدولة والأفراد والمجتمع المدني بصورة عامة لمكافحة هذه الآفة التي تشكل خرقاً أساسياً للمبادئ التي تقوم عليها حقوق الإنسان.

التوصيات:

توصي الدراسة بما يلي:

- ١- ضرورة إشراك المجتمع المدني في مكافحة الفساد بوصفه شريكاً فعالاً لا غنى عنه، وإشراكه في صياغة القوانين والسياسات العامة.
- ٢- قيام الدولة بالتسهيلات اللازمة لهيئات المجتمع المدني؛ حتى يتسنى لها القيام بدورها، وتوفير موارد مالية مختلفة.
- ٣- تعزيز مبدأ الشفافية وحق الحصول على المعلومة والوثائق الإدارية؛ حتى تتمكن هيئات المجتمع المدني من القيام بدورها في كشف الفساد.
- ٤- تفعيل دور مؤسسات وهيئات المجتمع المدني في الرقابة على الأداء الحكومي؛ لمكافحة الفساد، ونشر الممارسات الخاطئة التي تمثل اعتداء على المصلحة العامة.
- ٥- ضرورة قيام منظمات المجتمع المدني بنشر الوعي المجتمعي لمكافحة الفساد، وذلك من خلال السماح له بعقد ندوات داخل قصور الثقافة والأندية الاجتماعية لمخاطبة الشباب بأهمية المحافظة على المال العام، واحترام حقوق الآخرين ومكافحة الفساد، فالشباب هم رجال المستقبل والفئة الجديرة بالاهتمام لمكافحة هذه الظاهرة.

قائمة المراجع

المراجع العربية:

- ١- إبراهيم أحمد الشرقاوي، الأموال العامة وحمايتها مدنياً وجنائياً، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠.
- ٢- إبراهيم حامد طنطاوي، المواجهة التشريعية لغسيل الأموال في مصر، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣.
- ٣- إبراهيم عبد العزيز شيحة، القانون الإداري، دار الجامعة للطباعة والنشر، ١٩٩٤.
- ٤- أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، دراسة قانونية لتنظيم ونشاط الإدارة العامة، الجزء الثاني، أساليب الإدارة العامة، ووسائله وامتيازاتها، دار الفكر الجامعي، ١٩٨١.
- ٥- أحمد رفعت خفاجي، جرائم الرشوة في التشريع المصري والقانوني المقارن، دار قباء للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، سنة ١٩٩٩.
- ٦- أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥م.
- ٧- أحمد مصطفى محمد معبد، الآثار الاقتصادية للفساد الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، ط١، ٢٠١٢.

- ٨- أشرف توفيق شمس الدين، تجريم غسيل الأموال، في التشريعات المقارنة، دار النهضة العربية، ط ٢٠٠١.
- ٩- اماني قنديل، الموسوعة العربية للمجتمع المدني، الشبكة العربية للمنظمات الأهلية، ٢٠٠٨، ص ٢٦. متاح في <https://khair.ws/library/7504>
- ١٠- أنور العمروسي، جرائم الأموال، دار النشر الذهبي للطباعة، ١٩٩٦.
- ١١- حسن سلامة، قراءة في نصوص قانون تنظيم العمل الأهلي الجديد، دورية في دراسات في حقوق الإنسان، متاح على، <https://hrightsstudies.sis.gov.eg> تم الاطلاع عليه في ١١-١١-٢٠٢٤ الساعة الحادية عشر صباحاً
- ١٢- حنان سالم، ثقافة الفساد في مصر دراسة مقارنة، دراسة مقارنة للدول النامية للدول النامية، دار مصر المحروسة، ط ١، القاهرة، ٢٠٠٣.
- ١٣- راوي عبد المالك، دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد، ص ١٠/١١. متاح <https://bit.ly>
- ١٤- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣.
- ١٥- السيد محمد حسن الجوهري، الفساد الإداري وأثره على التنمية الاقتصادية، دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، ٢٠١٨.
- ١٦- شريف خاطر، حرية تداول المعلومات بين المنع والإباحة، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، ٢٠١٥.

- ١٧- شريف محمود أبو العنين الفساد الإداري، جرائم التعدي على المال العام، دراسة تحليلية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية ٢٠١٨.
- ١٨- صلاح الدين فوزي، الإدارة العامة بين عالم متغير ومتطلبات التحديث، دار النهضة العربية، ١٩٩٤.
- ١٩- طارق عبد الفتاح مصري، الفساد الإداري، ماهيته أسبابه، مظاهره، مطبعة دار الجامعة الجديدة، طبعة ٢٠١١.
- ٢٠- عبد الحميد منشاوي، جرائم خيانة الأمانة، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٥ م.
- ٢١- عصام أحمد البهجي، الشفافية وأثرها في مكافحة الفساد الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، سنة ٢٠١٤.
- ٢٢- عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، ماهيته أسبابه ومظاهره، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١١.
- ٢٣- عوض محمد، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٨.
- ٢٤- فتوح عبد الله الشاذلي شرح قانون العقوبات - القسم الخاص، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠١٠، الإسكندرية.
- ٢٥- فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا، مفهوم عام وتنظيمات، أجهزتها في الدول العربية، وعدد من الدول الأجنبية، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع عمان ١٩٨٣.
- ٢٦- محمد زكي أبو عامر، شرح قانون العقوبات المصري، القسم الخاص، عام ١٩٧٨م، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة.

- ٢٧- محمد سعيد محمد الرملاوي، أحكام الفساد المالي والإداري في الفقه الجنائي الإسلامي، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي ٢٠٢٣.
- ٢٨- محمد شلال العاني و عبد الله سالم حمود الكتبي، جريمة الرشوة، دراسة مقارنة، بأحكام الشريعة الإسلامية، واتفاقية مكافحة الفساد، ٢٠١٥.
- ٢٩- محمد عبد الغني هلال، مهارات مقاومة ومواجهة الفساد، مركز تطوير الأداء والتنمية، ٢٠١٠.
- ٣٠- محمد محمد بدران، النظم السياسية المعاصرة (دراسة تحليلية مقارنة)، دار النهضة العربية سنة ١٩٩٧.
- ٣١- محمد محمد مصباح، ظاهرة غسيل الأموال ودور القانون الجنائي في الحد منها، دار النهضة العربية، ط ٢٠٠٠.
- ٣٢- محمد نصر محمد ، الحماية الجنائية من الفساد، دراسة مقارنة، مصر مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، ٢٠١٥.
- ٣٣- محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات، دار النهضة العربية، طبعة ٢٠١٢.
- ٣٤- محي الدين عوض، القانون الجنائي- الجرائم الخاصة، بدون دار نشر ، ١٩٧٩.

رسائل الدكتوراه:

- ١- أحمد كامل حسن حسين، النظام القانوني لأموال الدولة العامة، الدومين العام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.
- ٢- حازم عبد الحاكم عبد اللطيف العيسوي، النظام القانوني لمنظمات المجتمع المدني وسيادة الدولة، رسالة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠١٨.

- ٣- شدى عصمت، دور المساءلة الاجتماعية، في مكافحة الفساد الإداري، دراسة مقارنة مع التطبيق على الحال المصرية، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة ٢٠١٣.
- ٤- شرقاوي فرغل عطية فرغل، مكافحة الفساد الإداري في القانون والشرعية الإسلامية، رسالة دكتوراه، جامعة أسيوط، كلية الحقوق سنة ٢٠١٧.
- ٥- عبد المجيد محمود، المواجهة الجنائية للفساد في الاتفاقيات الدولية والتشريع المصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس ٢٠١٠.
- ٦- نهى عبد العزيز، الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية، الفساد المالي والإداري، في مصر، رسالة دكتوراه، كلية الآداب، جامعة المنصورة، ٢٠١٦.

الأبحاث والمقالات:

- ١- أبو زر فواز، الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد ودور منظمات المجتمع المدني. ورقة عمل مقدمة في الورشة التدريبية بعنوان "دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد" المنعقدة بتاريخ ٢٧/٨/٢٠١٣، هيئة مكافحة الفساد، رام الله-فلسطين، مشار إليه في هيئة مكافحة الفساد، تحديات وحلول الطبعة الأولى، شباط ٢٠٢٠ متاح على <https://www.pacc.ps/uploads/books/8/book-10357-cat-8-d-27-08-20.pdf>
- ٢- حمدي السيد أبو النور، استغلال النفوذ الوظيفي في مصر وسبل مواجهته من منظور قانوني، مجلة الدراسات القضائية، ٢٠١٥، مجلد ٢، عدد ١٤، ص ١١ - ٤٩.

- ٣- حورية بنعودة، الفساد السياسي أسبابه وآثاره، مجلة البحوث القانونية والسياسية، تصدرها جامعة د/مولاي طاهر بسعيدة - الجزائر - العدد الثاني، ٢٠١٤، ص ٢٠٦ متاح على <https://asjp.cerist.dz/en/article/114623>
- ٤- حياة عمرواي، دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد، المجلد ٩ العدد ٢-٢٠٢٢، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حنضلة، ص ٢٢
- ٥- زياد سمير زكي الدباغ، بان غانم الصايغ، دور مؤسسات المجتمع المدني في الوطن العربي في مكافحة الفساد مصر ٢٠١٠-٢٠١٧ أنموذجاً، مجلة أبحاث كلية التربية الأساسية، جامعة الموصل، العدد ١، ٢٠١٨، ص ١١٩٨
- ٦- سري صيام، التشريع المصري لمكافحة غسيل الأموال وآليات تفعيله، بحث منشور في مجلة التشريع، وزارة العدل، إدارة قطاع التشريع، العدد الأول، السنة الأولى، أبريل ٢٠٠٤، ص ٤
- ٧- سمية عبد الرازي أحمد، دور هيئة الرقابة الإدارية في نشر قيم النزاهة والشفافية والتوعية بمخاطر الفساد، دراسة تحليلية كيفية لموقع هيئة الرقابة الإدارية الإلكتروني وصفحاتها على موقع التواصل الاجتماعي فيسبوك، المجلة العلمية لبحوث العلاقات العامة والإعلان - العدد الثاني والعشرون - يوليو / ديسمبر ٢٠٢١، ص ٢٧٩.
- ٨- سوزي عدلي ناشد، دور منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد وآثاره الاقتصادية، دراسة تطبيقية على مصر، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة بني سويف، مجلد رقم ٣٠ العدد ٢، ٢٠١٨، ص ١٥٣ متاح المقال على: https://lsej.journals.ekb.eg/article_92845.htm.

٩- سيف الدين عبد الفاتح، المجتمع المدني، والدولة، في الفكر والممارسة الإسلامية المعاصرة، ندوة المجتمع المدني في الوطن العربي ودوره في تحقيق الديمقراطية، بيروت مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٢.

١٠- صلاح محمد زين الدين، دور منظمات المجتمع المدني. في تمكين المرأة المصرية، وتحقيق التنمية المستدامة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، ٢٠٢٢، عدد خاص، ص ٦٧

١١- طارق زياد أبو هزيم، المجتمع المدني وبناء الدولة الديمقراطية مقاربة سياسية، الأردن: المنارة للبحوث والدراسات، ٢٠١٧، صفحة ٢١٠، متاح على <https://sotor.com/> أهداف-المجتمع-المدني-وخصائصه/

١٢- عبد الغفار شكر، نشأة وتطور المجتمع المدني، مكوناته وإطاره التنظيمي، القاهرة، مجلة الحوار المتمدن، العدد ٩٨٥، ٢٠٠٤، ص ٣٢.

١٣- عمار طارق طيب عبد العزيز، الفساد الإداري، طرق معالجته، مقال بمجلة المستقبل العراقية، مركز العراق للأبحاث، ص ٨

١٤- غزوان رفيق عويد، دراسة إحصائية تحليلية لمؤشر مدركات الفساد مع الإشارة الى حالة العراق «بحث منشور في المؤتمر العلمي السنوي السابع لهيئة النزاهة، ٢٠١٤.

١٥- محمد فتحي محمد أبو العنين، مساهمة منظمات المجتمع المدني في مكافحة جرائم الفساد، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، ٢٠٢٢، عدد خاص. (٩٣٨ – ٩٩١).

١٦- مروة محمد عبد المنعم بكر، دور مؤسسات المجتمع المدني في سياسات الحد من الفساد في ضوء الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في مصر، مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مج ٢٥، العدد ٢، أبريل ٢٠٢٤، ص ١٦٠

١٧- نوال طارق إبراهيم، المظاهر القانونية للفساد واستراتيجية مكافحته في تعزيز قيم النزاهة، مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد، مجلد ٢٠١٩، العدد (١)