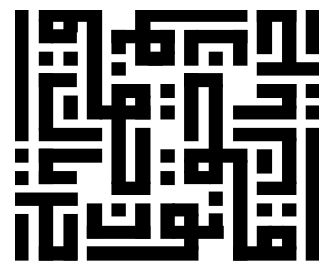


الهيئة الفلسطينية المستقلة
لحقوق المواطن

The Palestinian .1
Independent
Commission for Citizens'
Rights



حول

استغلال النفوذ الوظيفي

سلسلة تقارير قانونية (67)

حول استغلال النفوذ الوظيفي

إعداد المحامي
سامي جبارين

سلسلة تقارير قانونية (67)

المحتويات

	مقدمة
1	الفصل الأول: استغلال النفوذ الوظيفي على المستوى الدولي
3	المبحث الأول: ماهية استغلال النفوذ الوظيفي
18	المبحث الثاني: أركان جريمة استغلال النفوذ الوظيفي
31	المبحث الثالث: إجراءات مواجهة إستغلال النفوذ الوظيفي
47	الفصل الثاني: استغلال النفوذ الوظيفي على المستوى الوطني
47	المبحث الأول: الجانب القانوني في استغلال النفوذ الوظيفي على المستوى الوطني
52	المبحث الثاني: وسائل مواجهة استغلال النفوذ الوظيفي على المستوى الوطني
76	خاتمة/ استنتاجات وتوصيات

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن

رام الله - تموز 2006

عناوين مكاتب الهيأة

غزة	رام الله
الرمال - مقابل المجلس التشريعي - خلف بنك فلسطين الدولي	خلف المجلس التشريعي، مقابل مركز الثلاثيميا "أبو قراط"
هاتف: 2836632 - 8 - 972 2824438	هاتف: 2986958 - 2987536 - 2 - 972 2960241
فاكس: 2845019 - 8 - 972	فاكس: 2987211 - 2 - 972 ص.ب. 2264

بيت لحم	نابلس
شارع المهد - عمارة نزال ط 3 تلفاكس: 2750549 - 2 - 972	عمارة جاليريا سنتر ط 5 - بالقرب من مجمع الكراجات الغربي تلفاكس: 2335668 - 9 - 972

خانيونس	الخليل
البلد - عمارة الفرا - فوق البنك العربي - ط 2 2069188 - 8 - 972	رأس الجورة - بجانب دائرة السير - عمارة حريزات - ط 2 2295443 - 2 - 972

E - mail: piccr@piccr.org;

piccr@palnet.com

piccr-g@palnet.com

Internet: <http://www.piccr.org>

مقدمة

يشكل الفساد أكبر المشكلات التي تواجه التنمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية في أي دولة. وقد عانت فلسطين، كغيرها من دول العالم، من مشاكل الفساد الإداري والمالي، الذي انعكست آثاره على كافة مناحي الحياة. ومن أشكال الفساد تلك، استغلال النفوذ الوظيفي، حيث يقوم الموظف العام باستغلال نفوذه المستمد من وظيفته للتأثير على غيره من الموظفين للقيام بعمل أو الإمتناع عن عمل من شأنه تحقيق مصلحة لشخص ثالث.

اختلفت الدول في مواجهة استغلال النفوذ الوظيفي، فاعتبرته بعضها من قبيل الرشوة، في حين اعتبره البعض الآخر من الجرائم المستقلة عن الرشوة، وإن اختلفت فيما بينها على العقوبة المفروضة عليه واعتباره كجناحة لا تزيد فيها العقوبة عن الحبس ثلاث سنوات أو جناية تتجاوز فيها العقوبة هذا الحد.

قد يستغل الموظف العام الفراغ التشريعي أو ضعف إجراءات الرقابة على أعماله الوظيفية، إلى جانب مظاهر البيروقراطية والترهل الإداري، في القيام باستغلال نفوذه الوظيفي لتحقيق مآرب شخصية له أو لغيره. وقد يطلق اصطلاح استغلال النفوذ الوظيفي على موضوع الفساد الإداري في الوظيفة العامة بشكل عام، ولكن حينما يسمع اصطلاح استغلال النفوذ الوظيفي ينصرف الذهن إلى الفساد الإداري أو المالي في الوظيفة العامة. واستغلال النفوذ الوظيفي ليس

بالضرورة أن يكون واقعاً من قبل موظف عام، وإنما قد يقوم به شخص من آحاد الناس أو يقع من نائب في البرلمان أو من قاضي.

يهدف هذا التقرير إلى البحث في الأسس القانونية الفلسطينية المقررة لمعالجة جريمة استغلال النفوذ الوظيفي ومدى انسجامها مع المواثيق والتجارب الدولية في هذا الصدد، وبالتالي تعديل التشريعات الوطنية بما ينسجم مع هذه التجارب والمواثيق.

الفصل الأول استغلال النفوذ الوظيفي على المستوى الدولي

يوجد في العديد من الدول خروقات في المجال الإداري، حيث لا تكاد دولة من الدول تخلو من تجاوزات الموظفين العموميين في مجال الوظيفة العامة من رشوة وكسب غير مشروع وغيرها من صنوف الإعتداء على الوظيفة العامة والمال العام. وقد كانت هناك مساعٍ حثيثة على نطاق دولي وعلى مستوى الأمم المتحدة للعمل على الحد من تلك المظاهر للفساد المالي والإداري، فكانت النتيجة الخروج باتفاقية دولية لمكافحة الفساد وعدد من الاتفاقيات الإقليمية لذات الموضوع.

المبحث الأول: ماهية استغلال النفوذ الوظيفي

للوصول إلى تعريف استغلال النفوذ الوظيفي لابد من تعريفه والبحث في المصلحة المحمية من التجريم لتلك الأفعال.

المطلب الأول: تعريف استغلال النفوذ الوظيفي

يعرف استغلال النفوذ بأنه الاستفادة من السلطة أو قدرة التأثير بصورة غير قانونية أو غير مشروعة. وبالرغم من أن معظم فقهاء القانون الجزائي تناولوا هذه الجريمة، غير أن البعض منهم فقط وضع تعريفاً محدداً لها، استمدته معظمهم من النصوص القانونية الخاصة بجريمة استغلال النفوذ في قوانين دولهم العقابية. فقد عرفها

أحدهم بأنها "السعي لدى السلطات العامة لتحقيق منافع أو الوصول إلى غايات لا تقع في دائرة أعمال وظيفة صاحب النفوذ"،¹ أو أنها "استخدام النفوذ، أي كان مصدره لدى جهة عامة أو خاصة، للحصول على منفعة مادية أو معنوية أو أية غاية معينة (مقابل) لمصلحة الفاعل أو الغير"².

ويمكن القول أن استغلال النفوذ هو إتيان الجاني بنفوذه الحقيقي أو المزعوم، بأخذه أو طلبه أو قبوله مقابل أو فائدة ما من صاحب المصلحة، نظير حصوله أو محاولة حصوله على مزية معينة من السلطة العامة لفائدة الأخير باستخدام هذا النفوذ. وهنا لا تكون المصلحة المطلوبة من الموظف داخلة ضمن إختصاصه الوظيفي، وإنما يقوم بالتأثير على موظف آخر للقيام بالمصلحة المطلوبة. وهذه الحالة الأخيرة لا يشترط فيها دائماً أن يكون مستغل النفوذ موظفاً وإنما قد يكون عضواً في مجلس نيابي أو شخصاً من عامة الناس. فقد يكون مستغل النفوذ شخصاً عادياً له نفوذ على أحد الموظفين العاميين يستمدده من صلة قرابة أو صداقة أو غيرها من العلاقات، يقوم باستغلال ذلك النفوذ لغرض تحقيق مصلحة لشخص ثالث، كالقيام بإنجاز معاملة أو تعطيل إنجازها. وقد يكون مستغل النفوذ نائباً في مجلس نيابي يقوم باستغلال نفوذه في تحقيق مصلحة للغير إما بالتأثير على الموظف العام لإنجاز تلك المصلحة أو التصويت على قرار لمصلحة ذلك الغير باستعمال نفوذه كنائب. والنائب يعد من قبيل الموظفين العاميين وإن كان لا يخضع للنظام القانوني

¹ هلالى عبد الله أحمد، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص (القاهرة: دار النهضة العربية، 1988) ص 169.

² صباح كرم شعبان، جرائم استغلال النفوذ (بغداد: مطبعة الشرطة، 1983)، ص 30.

المطبق على الموظفين المدنيين في الدولة، كونه يخضع لنظام قانوني خاص بالنواب.

وقد يكون مستغل النفوذ موظفاً عاماً يمارس نفوذه على موظف آخر ليحقق مصلحة لشخص ثالث، وليس بالضرورة أن يكون ذلك الموظف (الأخير) مرئوساً للموظف مستغل النفوذ وإنما قد يكون من دائرة أخرى.

إذا كان استغلال النفوذ يمكن أن يرتكب من قبل الموظف العام باستخدام نفوذه الوظيفي، فإن السؤال الذي يثور هنا هو، ماذا يقصد بمصطلح الموظف العام؟

أن الإجابة على هذا التساؤل تقتضي التمييز بين مفهوم الموظف الحقيقي والموظف الفعلي في القانون الإداري وبين مفهوم الموظف في القانون الجزائي.

الموظف في القانون الإداري

من المعروف أن لكل دولة نظام للوظيفة العامة وللموظف العام خاص بها يختلف قليلاً أو كثيراً عن الأنظمة المقارنة، وهذا أدى إلى اختلاف العناصر اللازم توافرها في الموظف العام في الأنظمة الوظيفية المختلفة، مما أثار هذا الوضع بين الفقهاء جدلاً واسعاً لغرض التوصل إلى تعريف جامع لتلك العناصر، كما أنه من الصعب وضع تعريف تشريعي واحد يكون جامعاً مانعاً للموظف العام في الدولة الواحدة، ذلك لأن كل تشريع يقتصر على تحديد المقصود بالموظف العام في مجال تطبيق أحكامه فقط، وصعوبة

تحديد معنى الموظف العام تعود إلى أختلاف الأنظمة الإدارية داخل الدولة الواحدة. وعموما فقد عرف البعض الموظف العام في القانون الإداري على أنه "كل شخص مرتبط بشكل دائم بالإدارة ويساهم في إدارة مرفق عام ويخضع لنظام قانوني وله حقوق وعليه التزامات خاصة تفرضها المصلحة العامة"³.

ووفقاً لهذا التعريف، لا بد أن يكون الموظف معيناً في وظيفة دائمة فلا يشمل التعريف من يشغل الوظيفة بصورة مؤقتة، ولا أهمية لنوع العمل الذي يمارسه الموظف فلا فرق بين العمل الذي يعطي صاحبه نصيباً من السلطة وبين العمل المهني أو اليدوي أو الفني، وحتى لو كان الموظف العام لم يصدر قرار تعيينه أو كانت إجراءات تعيينه غير صحيحة أو غير قانونية إلا أنه يمارس الوظيفة العامة، وهو ما يسمى بالموظف الفعلي، في تلك الحالة كأنه موظف معين بصورة قانونية. ويسري الحكم أيضاً في حالة "الموظف الموقوف مؤقتاً" عن العمل⁴. وليس بالضرورة أيضاً أن يكون الموظف خاضعاً للنظام القانوني الذي يحكم العاملين المدنيين في الدولة، مثل قانون الخدمة المدنية، وإنما قد يكون خاضعاً لنظام قانوني خاص بالوظيفة العامة مثل النظام القانوني لأعضاء المجالس النيابية أو الخاص برجال الشرطة أو الخاص بأعضاء السلطة القضائية⁵.

³ أعاد علي القيسي، الوجيز في القانون الإداري (عمان: دار وائل للنشر، 1999) ص 198.

⁴ محمد صبحي نجم، شرح قانون العقوبات القسم الخاص (عمان: دار الثقافة، 1996) ص ص 14، 15.

⁵ إبراهيم حامد طنطاوي، جرائم الإعتداء على الوظيفة العامة والمال العام (القاهرة: المكتبة القانونية، 2000) ص

وتعرف الوظيفة العامة في المجال الإداري على أنها: عبارة عن مجموعة من المهام التي توكلها جهة مختصة إلى الموظف العام، للقيام بها بمقتضى هذا النظام أو أي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية، وما يترتب على تلك المهام من مسؤوليات أو يتعلق بها من صلاحيات⁶.

أما من الناحية الجزائية

أن تحديد مفهوم الموظف العام بموجب القانون الإداري يعتبر قاصراً عن شمول الحماية التي يستهدفها القانون الجزائي، فكل من القانونين يهدف إلى غاية معينة عن تلك التي يقصدها الآخر. إذ يركز القانون الإداري اهتمامه على الوضع القانوني للموظف العام داخل الجهاز الإداري، ويهدف إلى بيان ماهية الموظف والعلاقة القانونية التي تربطه بالإدارة العامة، وما يترتب على هذه العلاقة من حقوق وواجبات تستهدف حماية مصلحة الإدارة العامة وضمان تأدية أعمالها بصورة ناجحة ومستمرة، أما القانون الجزائي فيهدف إلى الحفاظ على الكيان الاجتماعي والسياسي والإقتصادي للدولة، ويهدف من النصوص التي تتعلق بالموظف العام حماية المصلحة العامة من خلال حماية نزاهة الوظيفة العامة وكفالة الثقة التي يجب أن تتوفر لدى الأفراد في عدالة الدولة وحيادها وشرعية أعمالها.

لذا توسعت النصوص العقابية في التعريف بالموظف العام فقد نصت المادة 111 من قانون العقوبات المصري على أنه " يعد في حكم الموظفين في تطبيق نصوص هذا الفصل:

⁶ المادة الأولى من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 1 لسنة 1988.

1. المستخدمين في المصالح التابعة للحكومة أو الموضوعات تحت رقابتها.
2. أعضاء المجالس النيابية العامة أو المحلية سواء كانوا منتخبين أو معينين.
3. المحكمون أو الخبراء ووكلاء النيابة والمصفون والحراس القضائيون.
4. كل شخص مكلف بخدمة عمومية.
5. أعضاء مجالس الإدارة ومديرو ومستخدمو المؤسسات والشركات والجمعيات والمنظمات والمنشآت إذا كانت الدولة أو إحدى الهيئات العامة تساهم في مالها بنصيب ما بأية صفة كانت.

وعرفت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة الأولى منها الموظف العمومي بأنه: '1' أي شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً لدى دولة طرف، سواء أكان معيناً أم منتخبا، دائماً أم مؤقتاً، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن أقدمية ذلك الشخص؛ '2' أي شخص آخر يؤدي وظيفة عمومية، بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية، أو يقدم خدمة عمومية، حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف وحسب ما هو مطبق في المجال القانوني ذي الصلة لدى تلك الدولة الطرف؛ '3' أي شخص آخر معرف بأنه "موظف عمومي" في القانون الداخلي للدولة الطرف. بيد أنه لأغراض بعض التدابير المعينة الواردة في الفصل الثاني من هذه الاتفاقية، يجوز أن يُقصد بتعبير "موظف عمومي" أي شخص يؤدي

وظيفة عمومية أو يقدم خدمة عمومية حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف وحسب ما هو مطبّق في المجال المعني من قانون تلك الدولة الطرف.

يتضح من التعريفات السابقة أنها شملت الموظف العام والأشخاص الذين يقدمون خدمة عامة، مثل النواب في المجالس النيابية، وتحديدًا التعريف الذي ورد في قوانين العقوبات واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وهم الذين يشملهم البحث في هذا التقرير.

المطلب الثاني: المصلحة المحمية من تجريم استغلال النفوذ الوظيفي

يهدف المشرع الجزائري من تجريم استغلال النفوذ، حماية وضمان حسن سير الإدارة العامة بانتظام، انطلاقًا من مبدأ تحقيق المصلحة العامة، وهذا لا يتحقق إلا إذا كانت تصرفات الإدارة العامة محصنة من الخضوع للضغوط أو المؤثرات من أي نوع كانت.

وبهذا المعنى جاء في المذكرة الإيضاحية لنظام مكافحة الرشوة النافذ في المملكة العربية السعودية الصادر بموجب المرسوم الملكي رقم (15) بتاريخ 7 | 3 | 1382 هـ والذي نظم أحكام استغلال النفوذ ما يلي:

(أن صيانة الإدارة الحكومية من الفساد يقتضي تعقب من يسيء من موظفيها استغلال وظيفته أو يتجر بنفوذه سواء أكان هذا الاستغلال نتيجة لوعده أم وعيد وسواء أكان هذا النفوذ حقيقياً أم مزعوماً، وذلك

حرصاً على سلامة جهاز الإدارة الحكومية وصيانة للمصالح العامة التي يشرف عليها الموظفون العموميين...).

إن علة تجريم استغلال النفوذ هي الإساءة إلى الثقة في الوظيفة العامة، ويضاف إلى ذلك أن هذه العلة تكون متحققة سواء كان هذا النفوذ مستمداً من ذات الوظيفة العامة، أو من شخص له نفوذ على موظف عام، ويضاف إلى ذلك أن هذه العلة تكون متحققة سواء كان النفوذ حقيقياً أم مزعوماً. فإذا كان الفاعل موظفاً عاماً وأستغل نفوذه المستمد من مركزه الوظيفي، فإنه يكون بذلك قد استغل الوظيفة العامة والنفوذ الذي تمنحه إياه في عرقلة النشاط الإداري. وأن لم يكن موظفاً عاماً، فرداً من أحاد الناس، فإن فعله فيه تجاوز على مصلحة الإدارة العامة المتمثلة في تحصين السلطات العامة من أية مؤثرات خارجية ضمانه لأداء أعمالها بشكل مجرد وموضوعي⁷.

وإذا كان الجاني يتمتع بنفوذ وظيفي حقيقي، فإن الإساءة تكون كبيرة لدولة القانون إذا مارس صاحب النفوذ نفوذه في إفساد الذمم والكسب غير المشروع، فضلاً عما في ذلك من إخلال بمبدأ المساواة أمام المرافق العامة بين المواطنين. وإذا كان النفوذ مزعوماً فبالإضافة إلى الأضرار بالثقة في الوظيفة العامة والسلطات العامة، يعتبر مستغل النفوذ محتالاً على الغير، عندما يوهمهم بنفوذه مستغلاً الثقة التي يضعها الأشخاص في الإدارة العامة لكي يستولي بدون وجه حق

⁷ مأمون محمد سلامة، قانون العقوبات (القسم الخاص) الجرائم المضرة بالمصلحة العامة (القاهرة: دار الفكر العربي

على أموالهم، وبذلك يمكن في حالة النفوذ المزعوم أن تقوم جريمة النصب إلى جانب جريمة استغلال النفوذ⁸.

المطلب الثالث: صور استغلال النفوذ الوظيفي

يكون استغلال النفوذ الوظيفي على ثلاث صور وهي: استغلال الفرد العادي لنفوذه على الموظف العام، استغلال الموظف العام لنفوذه الوظيفي على موظف آخر ليس تحت إمرته، استغلال النائب لنفوذه على الموظف العام أو نفوذه كنائب في حدود وظيفته. وسوف نقصر الحديث هنا على بحث استغلال الموظف العام ومن هو في حكمه لنفوذهما الوظيفي.

تناولت معظم التشريعات الجزائية استغلال النفوذ، وإن كانت لم تتفق على أحكام موحدة لها، وقد تمحور هذا الإختلاف حول مدى استقلالية جريمة استغلال النفوذ عن جريمة الرشوة. فغالبية التشريعات الجزائية اتجهت إلى اعتبارها من الجرائم التي تأخذ حكم الرشوة، وذلك لوجود بعض أوجه الشبه بينهما، ومن هذه التشريعات، قوانين العقوبات في كل من ليبيا ونظام مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية، حيث نظمت قوانين تلك الدول جريمة استغلال النفوذ الوظيفي وفرضت لها العقوبة ذاتها المفروضة على جريمة الرشوة. بينما أتجه البعض منها إلى اعتبارها من الجرائم المستقلة عنها، ومثل هذا الوضع التشريعي نجده في كل من قانون العقوبات اللبناني وقانون العقوبات السوري، فالمشرع الجزائري في كل من هذين القانونين نص على أحكام الجريمتين ضمن إطار الجرائم المخلة

⁸ صباح كرم شعبان، مرجع سابق، ص 62.

بواجبات الوظيفة، ولم تقرر هذه التشريعات سريان أحكام الرشوة على جريمة استغلال النفوذ.

فقد نظم قانون العقوبات اللبناني أحكام استغلال النفوذ بموجب المادتين (375.358) منه، حيث نصت الأولى على أنه (من أخذ أو التمس اجر غير واجب أو قبل الوعد به، سواء كان لنفسه أو لغيره بقصد إنالة الآخرين أو السعي لإنالتهم وظيفة أو عملاً أو مقاولات أو مشاريع أو أرباح غيرها أو منحة من الدولة أو إحدى الإدارات العامة أو بقصد التأثير في مسلك السلطات بأية طريقة عوقب بالحبس من شهرين إلى سنتين وبغرامة أقلها ضعفا قيمة ما أخذ أو قبل به). أما قانون العقوبات السوري فقد عالج أحكام هذه الجريمة بموجب المادتين (347، 348) وبنفس الصياغة التشريعية أعلاه.

كما عالج قانون العقوبات الفرنسي الصادر في فبراير 1945 في المادة 178 فعل استغلال النفوذ، حيث نصت على أنه يعاقب كل شخص طلب لنفسه أو قبل وعداً أو عطية للحصول من أية سلطة عامة على أية مزية وذلك باستعمال نفوذه الحقيقي أو المزعوم. وقد ساوى المشرع الفرنسي في عقاب مستغل النفوذ سواء كان موظفاً عاماً أو نائباً أو فرداً من أحاد الناس وإن كان عقاب الموظف العام هو العقاب الأشد⁹.

ونصت المادة 106 مكرراً من قانون العقوبات المصري " كل من طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية باستعمال نفوذ حقيقي أو مزعوم للحصول أو لمحاولة الحصول من سلطة عامة على

⁹ للمزيد راجع: أحمد خفاجي، جرائم الرشوة (القاهرة، دار قباء، 1999) ص 185.

أعمال أو أوامر أو أحكام أو قرارات أو نياشين أو التزام أو تراخيص أو إتفاق توريد أو مقابولة أو على وظيفة أو خدمة أو أية مزية من أي نوع يعد في حكم المرتشي ويعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة 104 من هذا القانون إن كان موظفاً عمومياً وبالحبس وبالغرامة لا تقل عن مائتي جنيه ولا تزيد عن خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط في الأحوال الأخرى.

وقد عالجت اتفاقية مكافحة الفساد في المادة 18 منها موضوع استغلال النفوذ الوظيفي تحت مسمى الاتجار بالنفوذ، وقد ميزته عن غيره من الأفعال المجرمة الواقعة على الوظيفة العامة والمال العام، فقد نصت تلك المادة على أنه "تتظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمداً: أ. وعد موظف عمومي أو أي شخص آخر بأي مزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، لتحريض ذلك الموظف العمومي أو الشخص على استغلال نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة لصالح المحرض الأصلي على ذلك الفعل أو لصالح أي شخص آخر. ب. قيام موظف عمومي أو أي شخص آخر، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول أي مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص آخر، لكي يستغل ذلك الموظف العمومي أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة". وقد طالبت الاتفاقية الدول الأعضاء بالعمل على تجريم تلك الأفعال في قوانينها الداخلية من ناحية واتخاذ كافة الوسائل الكفيلة بالحد منها.

يتضح مما سبق أن القوانين التي أفردت نصوصاً خاصة بجريمة استغلال النفوذ الوظيفي بشكل مستقل عن جريمة الرشوة، أجمعت على الصور الثلاث لاستغلال النفوذ وإن كانت تعاقب الموظف الذي استغل نفوذه بعقوبة أشد.

المطلب الرابع: الفرق بين استغلال النفوذ الوظيفي والمخالفات الإدارية المشابهة

تلتقي جريمة استغلال النفوذ مع بعض الجرائم الأخرى في خصائص معينة، لذا يبدو للوهلة الأولى أن هذه الجريمة تقوم على ذات العناصر التي تقوم عليها هذه الجرائم، كجريمة الرشوة، واستثمار الوظيفة، والوساطة. لكن حقيقة الأمر، أن جريمة استغلال النفوذ تختلف عن كل من هذه الجرائم بصفة خاصة مستقلة، الأمر الذي يقتضي بيان هذه الصفة الخاصة بجريمة استغلال النفوذ الوظيفي.

أولاً: الفرق بين استغلال النفوذ والرشوة

تعتبر جريمة الرشوة من الجرائم الواقعة على واجبات الوظيفة العامة، وأنظمتها وأخلاقياتها، وهي جرائم مرتكبة من قبل الموظفين العموميين من ذوي الاختصاص والسلطة، أثناء ممارستهم لواجباتهم ومهام وظيفتهم أو بمناسبة. أما جريمة استغلال النفوذ فتعتبر من الجرائم الواقعة على الوظيفة العامة، وهي الجرائم المرتكبة من قبل الموظفين خارج نطاق عملهم الوظيفي. وبالتالي، اختلاف الهدف أو الغرض من العطفية، ففي استغلال النفوذ يهدف الجاني إلى مجرد استعمال نفوذه الحقيقي أو المزعوم لحمل الموظف على القيام بعمل معين لفائدة صاحب المصلحة، أي أنه لا يهدف إلى القيام بنفسه بالعمل أو الامتناع المتعلق بالرشوة لكونه غير مختص ولا يزعم

الاختصاص ولا يعتقد خطأ به، بل يسلم بعدم اختصاصه ويتدرج بالنفوذ لدى السلطة العامة من أجل تنفيذ العمل المطلوب من قبل صاحب المصلحة، لذا لا تثار في جريمة استغلال النفوذ مسألة اختصاص الموظف سواء كان الاختصاص حقيقياً أو مزعوماً أو متوهماً.

أما في جريمة الرشوة، فالمقابل يكون قيام الموظف بعمل من أعمال وظيفته أو الامتناع عن القيام به أو الإخلال بواجباتها، هذا العمل يختص به الموظف أو يزعم أو يعتقد خطأ أنه مختص به.

يتضح مما تقدم أن جريمة استغلال النفوذ تتطوي على معنى الاتجار بالنفوذ، بينما تتطوي جريمة الرشوة على معنى الاتجار بالوظيفة العامة ذاتها.

ثانياً: التمييز بين استغلال النفوذ الوظيفي واستثمار الوظيفة

تعد جريمة استثمار الوظيفة من جرائم الوظيفة العامة، وقد نصت عليها المادة (175) من قانون العقوبات الأردني، التي نصت على أنه (كل من وكل إليه بيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة أو لحساب إدارة عامة، فاقترب غشاً في أحد هذه الأموال أو خالف الأحكام التي تسري عليها لجر مغنم ذاتي أو مراعاة لفريق أو إضراراً بالفريق الآخر أو إضراراً بالإدارة العامة عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة تعادل قيمة الضرر الناجم).

وتفترض هذه الجريمة أن الموظف العام يحوز بوكالته عن الدولة مالاً، يقوم بإدارته أو بيعه أو شراء أموال للدولة، ويغش في تلك المعاملات بهدف الحصول على منفعة ذاتية. بما يشكله من اعتداء على مصالح الدولة المالية، لذا يهدف المشرع من هذا التجريم حماية الأمن المالي الذي يتعين أن يتوافر للأموال العامة.¹⁰

ويتطلب لقيام جريمة استثمار الوظيفة توافر ثلاثة أركان: الأول، الصفة الخاصة بالجاني، فلا بد من أن يكون الموظف العام وكيلاً عن الدولة لإدارة أو شراء أو بيع أموال منقولة أو غير منقولة مملوكة للدولة. الثاني، الركن المادي، وهو فعل الغش الذي يقع على مال يحوزه الجاني بسبب وكالته عن الدولة. والركن الثالث، الركن المعنوي، الذي يتخذ صورة القصد الجرمي، ويتكون من القصد العام الذي يتحقق بعلم الجاني بعناصر الجريمة وإرادته تحقيق هذه العناصر، والقصد الخاص المتمثل في نية الجاني بالحصول على منفعة من ذلك الغش في إدارة أو بيع أو شراء المال.

وهذا يدل على اختلاف جريمة استثمار الوظيفة عن جريمة استغلال النفوذ الوظيفي في أكثر من ناحية هي:

1- في جريمة استثمار الوظيفة يتحقق الفعل المادي المكون للجريمة بغش الموظف في إدارة أو بيع أو شراء أموال للدولة بحكم وكالته عن الدولة، بينما يتحقق الفعل المادي في جريمة استغلال النفوذ بقبول أو بطلب الفاعل لنفسه أو لغيره أو أخذ وعدا أو عطية تدرعاً بنفوذه الحقيقي أو المزعوم.

¹⁰ للمزيد راجع: كامل السعيد، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، (عمان: دار الثقافة، 1997) ص 555 وما بعدها.

2- في استغلال النفوذ يكون ما قد وصل للجاني من يد صاحب المصلحة على سبيل العوض، أي مقابل سعيه بنفوزه قبل السلطات العامة، على خلاف جريمة استثمار الوظيفة، حيث يقوم الجاني بغش يهدف من خلاله الحصول على أموال نتيجة إدارته لأموال الدولة المنقولة وغير المنقولة الموكولة إليه، وذلك بحكم وظيفته دون أن تكون هناك حاجة إلى شريك أو شخص ثالث.

ثالثاً: التمييز بين الوساطة واستغلال النفوذ

الوساطة هي حالة استجابة الموظف العام لرجاء أو توصية يؤديه الغير إلى صاحب المصلحة.¹¹ وتكون الوساطة في حالة تدخل شخص له مكانة لدى موظف عام طالبا منه تنفيذ أمر معين. وتحتاج جريمة الوساطة إلى ثلاثة أركان: الأول، الركن المفترض وهو أن يكون هناك موظفا عاما، والثاني، الركن المادي ويعني استجابة الموظف لرجاء أو توصية شخص معين لتحقيق مصلحة لشخص ثالث. والثالث الركن المعنوي وهو أن يقصد الموظف القيام بالعمل أو الامتناع عنه استجابة للرجاء أو التوصية. وتختلف جريمة استغلال النفوذ عن جريمة الوساطة من النواحي التالية:

1. في جريمة استغلال النفوذ لابد من وجود المقابل أو الفائدة التي يحصل عليها مستغل النفوذ، أما في الوساطة فإن المقابل فيها منعدماً ويقوم الموظف بالعمل استجابة لطلب أو رجاء.
2. جريمة الوساطة تكون دائماً على شكل رجاء أو توصية، حيث أن يتم الاستجابة لها أو لا تم ذلك، أما في جريمة استغلال النفوذ فالفعل الصادر من مستغل النفوذ دائماً يكون على شكل أمر مستجاب دائماً.

¹¹ للمزيد راجع: صباح كرم شعبان، مرجع سابق، ص 39.

المبحث الثاني: أركان جريمة استغلال النفوذ الوظيفي

يعتبر الموظف مرتكباً لفعل استغلال النفوذ الوظيفي، عند توافر ثلاثة أركان وهي:

الركن المفترض والمتمثل بركن النفوذ من الموظف العام، نظراً لكون هذا الفعل ينطوي على معنى اتجار الجاني بنفوذه، عندما يستغل حاجة الغير للحصول منه على عطية أو فائدة ما نظير سعيه لدى السلطات العامة لتلبية مطلبه. فهذا يعني أن هذه الجريمة لا يمكن أن تقوم دون وجود ركن النفوذ الحقيقي أو المزعوم. أما ركنها المادي فيتمثل في أخذ الجاني عطية أو طلبها أو قبول الوعد بها نظير سعيه لدى السلطة العامة أو لجهة خاضعة لإشرافها للحصول منها على مزية ما، أما ركنها المعنوي فيتمثل بالقصد الجرمي.

الركن الأول: ركن النفوذ لدى الموظف العام (الركن المفترض)
إن استغلال النفوذ هو إتجار الجاني بنفوذه لقضاء حاجة صاحب المصلحة لدى السلطة العامة مقابل الحصول على عطية أو فائدة ما من هذا الأخير، وهذا يعني أن هذه الجريمة لا يكون لها وجود قانوني دون أن يكون هناك نفوذ للفاعل (حقيقي أو مزعوم).

يتضح مما تقدم أن ركن النفوذ يعد أساساً مميزاً لهذه الجريمة، وهو ركن تستلزمه تسمية الجريمة باستغلال النفوذ، ونوضح ذلك على النحو التالي:

أولاً: تعريف النفوذ

لم تحدد التشريعات الجزائية التي تناولت جريمة استغلال النفوذ المقصود بلفظ النفوذ، تاركة للفقهاء والقضاء هذه المهمة. فقد عرفه أحد الفقهاء بأنه¹² "أن يكون للشخص من مركزه الاجتماعي أو الوظيفي أو من صلاته وزن يجعل لتدخله ثقلاً للضغط على العاملين في أجهزة الدولة أو على بعضهم لتنفيذ مشيئته". وعرفه آخر بأنه (ما يكون للشخص من سلطة وتأثير وقوة وإمكانية ووجاهة وتقدير، مجتمعة أو منفردة)¹³.

وبينت محكمة النقد المصرية المقصود بلفظ النفوذ، بأنه "... ما يعبر عن كل إمكانية لها تأثير لدى السلطة العامة مما يجعلها تستجيب لما هو مطلوب سواء كان مرجعها مكانه رياضية أو سياسية أو إجتماعية، وهو أمر يرجع فيه إلى وقائع كل دعوه حسبما يقدره قاضي الموضوع على أن يكون تقديره سائغاً...."¹⁴.

ومن مجمل هذه التعاريف الفقهية والقضائية يتضح لنا أنها تتفق على مفهوم واحد للنفوذ، هو كل تأثير وضغط يمكن أن يمارسه الشخص على الموظف العام المعني أو الإدارة العامة المعنية أياً كان مصدره، سواء كان مستمداً من الناحية الوظيفية أو السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية. والذي يهتما في هذا الصدد النفوذ المستمد من الناحية الوظيفية.

¹² محمد زكي أبو عامر، قانون العقوبات الخاص (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، 1998) ص 151.

¹³ صباح شعبان، مرجع سابق، ص 51.

¹⁴ نقد 21 نوفمبر 1985م، مجموعة أحكام النقض، س 36، ق 189، ص 1035، أورده أحمد رفعت خفاجي،

مرجع سابق، ص 195

ثانياً: أنواع النفوذ

لا يشترط لقيام جريمة استغلال النفوذ أن يكون النفوذ حقيقياً، إذ يمكن أن تقوم هذه الجريمة حتى لو كان النفوذ مزعوماً، وبعبارة أخرى تتحقق جريمة استغلال النفوذ سواء أكان للجاني نفوذ حقيقي أو لا يكون له نفوذ على الإطلاق، بل أوهم الغير بأنه له مثل هذا النفوذ، ونص المادة (106 مكرراً) من قانون العقوبات المصري قاطع الدلالة على هذه المعنى فقد جاء فيه (... لإستعمال نفوذ حقيقي أو مزعوم...)¹⁵. وكذلك نص المادة 178 من القانون الفرنسي. وفيما يلي المقصود بالنفوذ الحقيقي أو المزعوم:

1. النفوذ الحقيقي: وهو عندما يتمتع الفاعل بسلطة يستمدّها إما من الوظيفة العامة أو من صفته الخاصة سياسية أو إجتماعية أو إقتصادية، إذا لم يكن موظفاً عاماً.¹⁶

من التعريف أعلاه يتضح أنه لا يشترط في النفوذ أن يتخذ طابعاً رسمياً، بأن يكون مستمداً من المركز الوظيفي للشخص، كالوزراء والمحافظين والقضاة ورجال الشرطة، بل يمكن أن يكون هذا النفوذ مستمداً من مجرد العلاقات الخاصة التي تربط الشخص بالموظف العام، فكل مصادر النفوذ صالحة لقيام الجريمة، طالما يملك الجاني قدرة التأثير والضغط على الموظف العام المعني وحمله على قضاء حاجة صاحب المصلحة.

¹⁵ تتفق جميع التشريعات الجزائية التي تناولت جريمة استغلال النفوذ على مبدأ المساواة بين النفوذ الحقيقي والنفوذ المزعوم لقيام الجريمة، مثال ذلك، قانون العقوبات اللبناني والسوري والمغربي والليبي والسعودي والكويتي، وكذلك قانون العقوبات الفرنسي.

¹⁶ صباح كرم شعبان، مرجع سابق، صفحة 63.

ينبغي على ما تقدم أن النفوذ الذي تتحقق به جريمة استغلال النفوذ يمكن أن يكون مستمداً من الناحية السياسية، وهو النفوذ المستمد من مركز الشخص السياسي، كالنفوذ الذي يتمتع به بعض أعضاء الأحزاب السياسية والنقابات المهنية. أو من الناحية الاقتصادية، وهو النفوذ الذي يستمده الشخص من مركزه المالي، كالنفوذ الذي يتمتع به أصحاب الشركات الكبيرة، وكذلك نفوذ رب العمل على أجيريه. أو من الناحية الاجتماعية، وهو النفوذ الذي يستمده الشخص من واقعه العائلي والاجتماعي، مثال ذلك الرئاسة العائلية والعشائرية والدينية، كنفوذ الأب على أبنه، والزوج على زوجته، ورجل الدين على أفراد رعيته.

وقد يستمد النفوذ من الناحية الوظيفية، وهو النفوذ الذي يستمده الشخص من صفته كموظف عام. والأصل أن يستخدم هذا النفوذ لغرض تحقيق المصلحة العامة التي وجدت الوظيفة العامة لتحقيقها، أما إذا استغل الموظف نفوذه الوظيفي لغرض تحقيق مصلحة للغير نظير فائدة يتقاضها منه فإن فعله هذا يكون مخالفاً للتنظيم الإداري السليم الذي يكفل النزاهة ومساواة المواطنين أمام المرافق العامة ومخالفاً لنص قانوني عقابي.

وعندما يستغل الموظف العام نفوذه الوظيفي فالأصل أنه غير مختص بالعمل أو الإمتناع الذي يطلبه صاحب المصلحة، ولكنه يملك سلطة الأمر بالعمل أو الإمتناع الذي يطلبه صاحب المصلحة، وسلطة الأمر والتوجيه على الموظف المختص قد تكون نابعة من سلطته الرئاسية عليه، ويعتمد صاحب المصلحة على ذلك النفوذ من أجل تحقيقها.

2. النفوذ المزعوم (النفوذ الموهوم)

ويقصد به قيام قرائن معينة لدى صاحب المصلحة يفترض معها تمتع الفاعل بنفوذ على الموظف المختص¹⁷. وعليه فإن الزعم بالنفوذ يتحقق إذا زعم المستغل للمجني عليه بأن له صلة بالضابط الذي نيظ به التصرف في التحقيق الذي أجري معه، بصدد البحث عن مصدر ثروته وأنه ذو صلة أيضاً بمدير الأمن ونائبه، وأنه طلب منه النقود وأخذها لاستعمال نفوذه الناشئ عن تلك الصلات للحصول على قرار بحفظ التحقيق.¹⁸

والقرائن التي توهم صاحب المصلحة بوجود النفوذ يمكن أن تستمد من وقائع خارجية يؤكد بها الفاعل بالكذب المجرد، كعلاقة القرابة بين الأب وأبنه والآخ وأخيه، فيزعم الأب أو الأخ، على خلاف الحقيقة، أن له نفوذاً فعلياً على ابنه أو أخيه فيما يتعلق بالعمل المتصل بتلبية رغبة صاحب المصلحة، ويمكن أيضاً أن تستمد هذه القرائن من اختلاق الجاني للنفوذ بوسائل إحتيالية، كقيامه بأعمال إيجابية أمام صاحب المصلحة توهمه بوجود النفوذ المدعى به، وفي هذه الحالة يمكن أن تقوم جريمة "النصب" إلى جانب جريمة استغلال النفوذ.¹⁹

وتجدر الإشارة إلى أن النفوذ يكون مزعوماً حتى لو كان للجاني نفوذاً محدوداً على المختص بالعمل الوظيفي، إلا أنه أوهم صاحب

¹⁷ صباح كرم شعبان، مرجع سابق، ص 63.

¹⁸ نقد مصري، 10 نوفمبر سنة 1967م، مجموعة أحكام النقد، س 18، ص 235، ص 1122. أشار إليه

صباح كرم شعبان، مرجع سابق، ص 63.

¹⁹ إبراهيم حامد طنطاوي، مرجع سابق، ص 219.

المصلحة بأن نفوذه عليه كبيراً، فيكون القدر الزائد من النفوذ الذي لا وجود له مزمعاً.

الركن الثاني: الركن المادي

إن قوام الركن المادي في جريمة استغلال النفوذ هو أن يأخذ الفاعل عطية أو يقبل وعداً بها أو يطلب شيئاً من ذلك سواء لنفسه أو لغيره، مقابل الحصول أو محاولة الحصول من سلطه أو هيئة عامة على مزية من أي نوع كانت لمصلحة مقدم العطية أو الوعد، وليس شرطاً أن يحصل الفاعل على العطية وإنما يكفي أن يطلبها.

مما تقدم يتضح أن الركن المادي في جريمة استغلال النفوذ يتألف من العناصر التالية:-

العنصر الأول: النشاط الإجرامي: (الطلب أو القبول أو الأخذ)
العنصر الثاني: هدف النشاط الإجرامي (مقابل الفائدة) وهو الحصول أو محاولة الحصول من السلطة العامة على مزية ما لمصلحة صاحب الحاجة.

العنصر الأول: النشاط الإجرامي (الطلب أو القبول أو الأخذ)

1. **الطلب:** هو عبارة عن إفصاح عن رغبة أو تعبير عن إرادة وينطوي على حث صاحب المصلحة بتقديم المقابل أو الوعد به.²⁰

²⁰ محمد صبحي نجم، مرجع سابق، ص 16.

وجريمة استغلال النفوذ تقع تامة بمجرد صدور الطلب عن الفاعل، أي حتى لو تم رفض هذا الطلب من جانب صاحب المصلحة، ويدل ذلك على أن المشرع الجزائي ساوى في هذه الجريمة بين قبول العطية وأخذها وبين طلبها، إذ لا يشترط لتحقيقها قبول العطية أو أخذها، بل تتوافر هذه الجريمة بتمامها بمجرد طلب العطية دون أن يعتبر ذلك في القانون بدءاً في تنفيذها أو شروعاً فيها، ويتضح هذا المعنى بشكل جلي من صراحة المادة (178) من قانون العقوبات الفرنسي، التي نصت على أنه (كل من طلب لنفسه أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية...)، وكذلك المادة 106 مكرراً من قانون العقوبات المصري.

وعلة الاكتفاء بمجرد الطلب لتحقيق جريمة استغلال النفوذ بصورتها التامة، تتمثل بإخلال الفاعل بنزاهة الوظيفة العامة، سواء أقتصر سلوكه على مجرد عرض الوظيفة العامة للاتجار، أو حصول الاتجار الفعلي بها، فالعلة من التجريم متحققة في الحالتين.

ونظراً لعدم تحديد النموذج القانوني الخاص بالجريمة شكلاً معيناً للطلب، لذا يستوي أن يكون بالكتابة إلى صاحب المصلحة أو بإرسال وسيط يبلغه به، أو أن يكون قد بوشر شفاهياً في مواجهة صاحب المصلحة، وهذا الطلب كما يمكن أن يكون صريحاً فإنه قد يكون ضمناً، وفي هذه الحالة، يتعين أن يكون تصرفات الفاعل واضحة في التعبير عن إرادته. ويلزم أن يكون الطلب جدياً بصرف النظر عن جدية قبول صاحب المصلحة، كما لو تظاهر الأخير بذلك.

وتجدر الإشارة إلى أن جريمة استغلال النفوذ لا تقوم بمجرد صدور الطلب بل لا بد من وصوله إلى علم صاحب المصلحة. ويستفيد صاحب النفوذ من العدول الإختياري إذا طلب المقابل ثم عدل عن طلبه هذا قبل علم صاحب المصلحة به، فلا يكون في الحالة هذه مرتكباً لجريمة استغلال النفوذ.

2. القبول: هو سلوك يصدر عن الفاعل يعبر فيه عن موافقته بشأن الإيجاب الصادر من صاحب المصلحة المتضمن عرضاً بالدفع المؤجل نظير سعي الفاعل بنفوذه لدى السلطات العامة.

وجريمة استغلال النفوذ تتحقق من مجرد صدور هذا القبول، سواء حصل الفاعل بعد ذلك على المقابل الموعود به أم لم يحصل عليه، وبصرف النظر عن سبب عدم حصوله عليه، وسواء قام الفاعل بالعمل الذي قبل الوعد به أم لم يقم به، فالنشاط الإجرامي لصاحب النفوذ يتمثل في القبول الذي يحقق الجريمة بصورتها التامة دون أدنى اعتبار لسلوك صاحب النفوذ أو صاحب المصلحة بعد ذلك. لذا، تكون الجريمة متحققة بصورتها التامة حتى لو رفض صاحب المصلحة أن يسلم الفاعل ما وعد به بعد أن قام بالعمل المطلوب، أو رفض الفاعل أداء العمل المطلوب كرد فعل من قبله على عدم إيفاء صاحب المصلحة بوعدده نظراً لصدور الرفض بعد قبوله للوعد الصادر من الأخير. وفي كافة الأحوال يتعين في القبول أن يكون منبعثاً عن إرادة حرة²¹. وتجدر الإشارة إلى أنه لا يشترط في

²¹ كامل السعيد، شرح قانون العقوبات الأردني - الجرائم المضرة بالمصلحة العامة (عمان: دار الثقافة، 1997)

القبول أن يكون على صورة معينة، فقد يكون صريحاً وقد يكون ضمناً، بأن يستنتج من ظروف الأحوال، مثال ذلك تنفيذ صاحب النفوذ ما طلب منه. غير أنه قد تثور صعوبة في إثبات صدور القبول في حالة سكوت صاحب النفوذ، فكما أن هذا السكوت قد يكون دليلاً على القبول، فإنه أيضاً يكون دليلاً على التردد أو الرفض. ينبني على ذلك أن مجرد السكوت لا يكفي لأن يكون دليلاً على القبول²².

3. الأخذ: هو سلوك مادي بحت، يتسلم بموجبه الفاعل المقابل، أي ينقل حيازته إليه. وتتحقق جريمة استغلال النفوذ سواء أخذ الفاعل العطية بنفسه أو بواسطة غيره، كما لو أرسلت العطية إلى منزله فتسلمتها زوجته أو أحد أبنائه، إلا أنه يجب في هذه الحالة التأكد من قبوله الفعلي للعطية، بأن يكون أخذ العطية قد تم بناءً على أمر منه أو موافقته عليه بعد علمه به. وقد لا يكون تسلم الفاعل للعطية حقيقياً وإنما رمزياً، كما لو كان المقابل عبارة عن سيارة ويسلم مفتاحها له.

وتسليم العطية للفاعل قد يكون بصورة مباشرة أو غير مباشرة، ففي الحالة الأولى يتم التسليم من قبل صاحب النفوذ نفسه، وفي الحالة الثانية يقوم شخص آخر بتسليمه.

إذا كان المشرع الجزائري المصري ينص على فعل الأخذ كإحدى الطرق التي تتحقق بها جريمة استغلال النفوذ، فإن كل من المشرع الجزائري الفرنسي والليبناني والسوري، على خلاف ذلك، اقتصرُوا

²² إبراهيم حامد طنطاوي، مرجع سابق، ص 102.

على إيراد (الطلب) و(القبول) فقط كصور يمكن أن يحدث بها الركن المادي لجريمة استغلال النفوذ.

العنصر الثاني: هدف النشاط الإجرامي (الفائدة)

وهو الحصول أو محاولة الحصول من السلطة العامة على مزية ما لمصلحة صاحب الحاجة.

يتمثل مقابل الفائدة في جريمة استغلال النفوذ بالخدمة التي يقدمها مستغل النفوذ، وهي بذل المساعي للحصول أو لمحاولة الحصول لصاحب المصلحة على مزية ما من السلطة العامة²³. وقد أورد المشرع الجزائري المصري، في المادة 106 مكرراً، بياناً للمزايا التي يتعهد الجاني بالحصول أو محاولة الحصول عليها من السلطة العامة، كالحصول على أعمال أو أوامر أو أحكام أو قرارات أو نياشين أو التزام أو ترخيص أو اتفاق توريد أو مقاوله... الخ. وقد وردت هذه المزايا في القانون على سبيل المثال لا الحصر، ويدل على ذلك أن المشرع قد أردف بيانها بقوله "أو أية مزية من أي نوع كانت".

²³ ويلاحظ أن عنصر مقابل الفائدة في جريمة استغلال النفوذ يكرس وبشكل أساسي الاختلاف بين هذه الجريمة وبين جريمة استثمار الوظيفة التي نصت عليها العديد من التشريعات الجزائية كالمادة 76 من قانون العقوبات الأردني، والمادتين 318 ، 319 -من قانون العقوبات العراقي، والمادتين 364 ، 365 من قانون العقوبات اللبناني، والمادتين 354 ، 355 من قانون العقوبات السوري، حيث يتضح لنا من هذه المواد القانونية أن الجريمة الأخيرة تغيب عنها فكرة الأتفاق الجرمي القائمة على أساس المنفعة المتبادلة بين أطراف العلاقة، إذ يمكن أن ترتكب هذه الجريمة من قبل الموظف العام بمفرده، ومن ثم لا يتوافر فيها عنصر مقابل الفائدة.

وكلمة مزية من الأتساع بحيث تشمل كل ما يصدر عن السلطة العامة من قرارات أو أوامر وأحكام، كاستصدار حكم أو التعيين في وظيفة أو الحصول على ترقية وظيفية أو الإغفاء من الخدمة العسكرية طالما كان الغرض هو الحصول على هذه المزايا بصورة غير مشروعة. وبهذا الصدد قضت المحكمة العسكرية العليا بالقاهرة، بمعاقبة كاتب بوزارة المعارف وعامل مقهى لأنهما طلبا لنفسيهما وأخذا عطية لاستعمال نفوذ حقيقي لدى ضابط إدارة المرور بالقاهرة" للحصول من سلطة عامة (إدارة المرور في القاهرة) على ترخيص يخول صاحب المصلحة قيادة السيارات.²⁴

ويستوي في المزية أن تكون عبارة عن عمل أو امتناع عن عمل من طرف الموظف العام المعني أو الجهة الإدارية المعنية، وسواء كان العمل أو الامتناع مشروعاً أو غير مشروع لأن أساس تجريم استغلال النفوذ هو الإخلال بالثقة الواجبة بأعمال السلطات العامة ونزاهتها.

وتجدر الإشارة إلى أن المزية التي يسعى مستغل النفوذ تحقيقها لمصلحة صاحب الحاجة قد تكون مادية أو معنوية، غير أنه يلزم أن تكون هذه المزية محددة أو قابلة للتحديد.²⁵

كما لا يشترط في المزية أن تأتي لصاحب المصلحة بنفع كبير، فمن الممكن أن يقتصر مسعى مستغل النفوذ على مجرد الحصول على عمل متواضع لصاحب المصلحة، والمزие التي يبغى مستغل النفوذ

²⁴ أحمد خفاجي، مرجع سابق، ص 192.

²⁵ مأمون محمد سلامة، مرجع سابق، ص 150.

تحقيقها لفائدة صاحب المصلحة، يتعين الحصول عليها من إحدى أجهزة السلطة العامة أو تلك التي تعد في حكم السلطة العامة، وتشمل جميع الجهات الخاضعة لإشراف الدولة أو إحدى هيئاتها العامة، لذا يدخل في هذا المجال كل الجهات التي تساهم الدولة في أموالها بأي نصيب كان، وكذلك النقابات والجمعيات التعاونية المنشأة طبقاً للقانون، والمؤسسات والجمعيات المعتبرة ذات نفع عام بموجب القانون.²⁶

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه يشترط أن تكون السلطة التي تعهد الجاني بالسعي لديها سلطة وطنية، ومن ثم لا تقوم الجريمة إذا تعهد الجاني بالحصول أو محاولة الحصول على مزية ما من سلطة غير وطنية كأحدى السفارات على سبيل المثال²⁷، ذلك لأن المشرع الجزائي يهدف من تجريم استغلال النفوذ حماية الثقة الواجبة بالسلطات العامة الوطنية وبأعمالها، يضاف إلى ذلك أن المؤسسات الرسمية الأجنبية لا تخضع لرقابة وإشراف السلطات الوطنية. وبالرغم من هذا التوسع في تحديد معنى المزية، فثمة قيدان يردان عليها:

الأول: أن تكون هذه المزية حقيقية وممكنة التحقيق، ومن ثم لا تقع جريمة استغلال النفوذ إذا كانت المزية وهمية، كما لا تقع الجريمة إذا استحال تحقيق المزية إستحالة مطلقة، كما لو أوهم شخص شخصاً آخر بأنه سيعينه في وظيفة ليست موجودة أصلاً.

²⁶ مأمون محمد سلامة، مرجع سابق، ص 150.

²⁷ إبراهيم حامد طنطاوي، مرجع سابق، ص 221.

أما القيد الثاني، فهو الوجود الحقيقي للسلطة العامة التي يفترض أن تخول المزية، لذا لا تقع جريمة استغلال النفوذ بحق من يوهم آخر بأنه سيحصل على قرار لصالحه يعفيه من الضريبة مثلاً من وزارة معينة ليس لها وجود حقيقي في الدولة²⁸.

الركن الثالث: الركن المعنوي²⁹

لا يكفي لقيام جريمة استغلال النفوذ أن يحقق الموظف العام ما طلبه صاحب المصلحة من حيث وجود الركن المادي، ووجود ركن النفوذ على نحو ما تقدم، بل يلزم فضلاً عن ذلك أن تكون تلك الأركان قد صدرت عن إرادة آثمة أي إرادة مجرمة قانونياً.

وتعد جريمة استغلال النفوذ من الجرائم العمدية التي يتطلب قيامها قانوناً توافر القصد الجرمي لدى مستغل النفوذ، فالركن المعنوي يتخذ في هذه الجريمة صورة القصد، وهذا يعني أن الخطأ لا يكفي لقيامها، إذ لا يعرف القانون الجزائي جريمة استغلال نفوذ غير عمدية، كما أنه من غير المتصور قانوناً أن يرتكب صاحب النفوذ الجريمة عن طريق الخطأ أو الإهمال. ويشترط أن يتلزم السلوك المادي لمستغل النفوذ مع قصده الجنائي في تحقيق منفعة مادية أو معنوية لصاحب المصلحة.

²⁸ محمود نجيب حسني، مرجع سابق، ص 79.

²⁹ لمزيد من التفاصيل راجع: صباح كرم شعبان، مرجع سابق، ص ص 86 - 100.

المبحث الثالث: إجراءات مواجهة استغلال النفوذ الوظيفي

سلكت الدول المختلفة عدة وسائل في سبيل الحد من ظاهرة استغلال النفوذ الوظيفي بين موظفيها، ومن بين تلك الوسائل إيجاد الجهات الرقابية، وتنظيم العمل بصورة تمنع استغلال النفوذ، وإيجاد القوانين التأديبية والعقابية للموظف الذي إستغل نفوذه.

ونظراً لكون استغلال النفوذ الوظيفي من ضمن الفساد وكون الفساد مشكلة دولية تعاني منها غالبية دول العالم، وضعت الأمم المتحدة اتفاقية دولية لمكافحة الفساد، إلى جانب عدد من المواثيق الدولية الخاصة بهذا الموضوع. وقد تطرقت الاتفاقية والمواثيق إلى عدد من الجهود التي يجب على الدول الأعضاء مراعاتها في قوانينها وإجراءاتها الداخلية لمنع أو الحد من تفشي ظاهرة الفساد في مؤسساتها.

تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي تم التوقيع عليها خلال العام 2003، من الصكوك الدولية ذات الأهمية البالغة وذلك على اعتبار أنها تمثل إستراتيجية شاملة لمكافحة الفساد على جميع الصعد داخل الدولة، سواء تشريعية أو تنفيذية أو على مستوى تنقيف الأفراد. وقد اشتركت أكثر من 120 دولة في الأعمال التمهيدية والمفاوضات الخاصة التي سبقت إقرارها.³⁰

³⁰ سليمان عبد المنعم، ظاهرة الفساد (منشورات undp)، ص 2.

لذا سنتحدث هنا عن وسائل مواجهة استغلال النفوذ الوظيفي على المستوى الدولي في إطار اتفاقية مكافحة الفساد والمواثيق وعدد من الدول وذلك من خلال مطلبين الأول حول الإجراءات الوقائية، وفي المطلب الثاني عن الإجراءات العقابية.

المطلب الأول: الإجراءات الوقائية

عالجت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الإجراءات الوقائية، فوضعت عدداً من التوجهات العامة التي يجب على الدول الأطراف مراعاتها والتي من أبرزها التالية:

1. مع مراعاة كل دولة لنظامها القانوني، تقوم كل دولة طرف، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، من خلال تعزيز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية وتعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة.

2. ترسيخ وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد.

3. مراجعة وتقييم القوانين الداخلية والتدابير والإجراءات الإدارية والتأديبية بهدف تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته.

4. ضرورة أن تتعاون الدول الأطراف في الاتفاقية فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة، حسب الاقتضاء ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، على تعزيز وتطوير التدابير الخاصة بمكافحة الفساد. ويجوز أن يشمل ذلك التعاون المشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الهادفة إلى الحد أو منع الفساد. ومن بين الإجراءات الإدارية والتشريعية التي يتطلب عملها:

أولاً: هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية

نظمت المادة السادسة من اتفاقية الأمم المتحدة موضوع إنشاء هيئة أو هيئات لمكافحة الفساد. فقد أشارت إلى ضرورة أن تكفل الدول وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني وجود هيئة أو هيئات حسب المقتضى لتتولى مكافحة الفساد، من خلال تنفيذ السياسات العامة والتوعية بضرورة مكافحة وعدم اللجوء إلى الفساد.

كما أشارت ذات المادة إلى ضرورة كفالة الاستقلالية التامة لهذه الهيئات من قبل الدولة لتتمكن من القيام بوظائفها بصورة فعالة، كذلك ضمان توفير الموارد والمواد وتقديم كل ما يحتاج إليه موظفي الهيئة من تدريب للقيام بواجبات عملهم على أتم وجه. وقد أشارت المادة 36 من ذات الاتفاقية إلى ذات الموضوع.

وأخيراً، أشارت المادة السادسة ذاتها إلى ضرورة تضافر جهود الدول للعمل على مكافحة الفساد من خلال تبادل المعلومات بين الدول حول السلطات التي يمكن أن تساعد الدول على وضع وتنفيذ تدابير محددة لمنع الفساد.

ثانياً: التوظيف في القطاع العام

نظراً لأن موظفي القطاع العام، وتحديداً شاغلي المناصب العليا، هم أكثر الأشخاص المتمتعين بالنفوذ الوظيفي وهذا بدوره قد يؤدي إلى قيامهم بأمور مرتبطة بالفساد، اهتمت اتفاقية مكافحة الفساد بموضوع التوظيف في القطاع العام. فقد أشارت المادة السابعة من الاتفاقية إلى موضوع التعيين في الوظائف العامة كوسيلة من وسائل الوقاية من الفساد واستغلال النفوذ الوظيفي. من الناحية الإدارية، لا بد أن تسعى الدول الأطراف إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم التوظيف في القطاع العام وترقيتهم وإحالتهم على التقاعد استناداً إلى أسس الكفاءة والشفافية والمساواة من خلال وضع وسائل مناسبة لاختيارهم وتدريبهم وضمان تناوب الموظفين على الوظائف وخصوصاً الوظائف التي تعتبر أكثر عرضة للفساد. كذلك من الضروري العمل على تخصيص رواتب كافية تراعي النمو الاقتصادي. إضافة إلى ذلك، العمل على تشجيع التدريب للموظفين العموميين على كل ما يؤدي إلى بيان مخاطر الفساد واستغلال النفوذ الوظيفي.

ومن الناحية التشريعية، من الضروري العمل على اعتماد تدابير تشريعية وإدارية مناسبة، بما يتوافق ومكافحة الفساد واستغلال النفوذ الوظيفي، من خلال تعزيز الشفافية والمسائلة ومنع تضارب المصالح، لذا لا بد من وضع معايير تتعلق بالترشيح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها، كل دولة حسب النظام القانون الداخلي لها.

كما أشارت الاتفاقية في المادة الثامنة منها إلى موضوع مدونات سلوك الموظفين، فمن الضروري العمل على أن تضع كل دولة من الأدلة الكافية لقواعد السلوك للموظفين العاملين في المؤسسات العامة، كل ذلك بما يضمن تعزيز الشفافية والمسائلة والأمانة، وأن يكون ذلك مصوناً بنصوص قانونية وفقاً للنظام القانوني لكل دولة، والعمل قدر الإمكان على حماية تلك القواعد بنصوص عقابية تأديبية على كل من يخالفها، ويمكن الاسترشاد في ذلك بالمدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين، الواردة في مرفق قرار الجمعية العامة 59/51 المؤرخ 12 كانون الأول/ ديسمبر 1996.

ومن الضروري أن تعمل كل دولة من خلال التشريعات الداخلية الخاصة بها على إرساء تدابير ونظم تيسر قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد، عندما يتنبهون إلى مثل هذه الأفعال أثناء أداء وظائفهم، على أن يكون ذلك تحت طائلة المسائلة التأديبية.

ثالثاً: التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة

نظراً لأهمية استقلالية القضاء وما له من دور حاسم في مكافحة الفساد، أشارت اتفاقية مكافحة الفساد إلى ضرورة اتخاذ الدول الأعضاء ودون مساس باستقلالية القضاء، تدابير لتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي، ويجوز أن تشمل تلك التدابير قواعد بشأن سلوك أعضاء الجهاز القضائي. إلى جانب ذلك، من الضروري ضمان استقلال السلطة القضائية وإبعادها عن

أي تدخل من السلطات الأخرى بدواعي مكافحة الفساد واستغلال النفوذ الوظيفي.

وبالمقابل من الممكن استحداث وتطبيق تدابير ذات مفعول لمكافحة الفساد داخل جهاز النيابة العامة في الدول الأطراف التي لا يشكل فيها ذلك الجهاز جزءاً من الجهاز القضائي، ولكن يتمتع باستقلالية مماثلة لاستقلاليتها. فالنيابة العامة هي المسؤولة عن التحقيق في جرائم الفساد، وهي ممثلة الحق العام أمام المحاكم، الذي بيده إثبات أو نفي تحقق جريمة الفساد من عدم تحققها.

رابعاً: التقادم

أشارت المادة 29 من اتفاقية مكافحة الفساد إلى التقادم وضرورة أن تحدد كل دولة طرف في إطار قانونها الداخلي، عند الاقتضاء، فترة تقادم طويلة تبدأ فيها الإجراءات القضائية بشأن أي فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية، وتحدد فترة تقادم أطول أو تعلق العمل بالتقادم في حال إفلات الجاني المزعوم من يد العدالة.

خامساً: حماية الشهود والخبراء والضحايا

أشارت المادة 32 من اتفاقية مكافحة الفساد إلى ما يلي: "1. تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة وفقاً لنظامها القانوني الداخلي، وضمن حدود إمكانياتها، لتوفير حماية فعّالة للشهود والخبراء الذين يُدلون بشهادة تتعلق بأفعال مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية وكذلك

لأقاربهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم عند الاقتضاء، من أي انتقام أو ترهيب محتمل.

2. يجوز أن تشمل التدابير المتوخاة في الفقرة 1 من هذه المادة، ودون مساس بحقوق المدعى عليه، بما في ذلك حقه في محاكمة حسب الأصول:

(أ) إرساء إجراءات لتوفير الحماية الجسدية لأولئك الأشخاص، كالقيام مثلا، بالقدر اللازم والممكن عمليا، بتغيير أماكن إقامتهم والسماح، عند الاقتضاء، بعدم إفشاء المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن تواجدهم أو بفرض قيود على إفشائها.

(ب) توفير قواعد خاصة بالأدلة تتيح للشهود والخبراء أن يدلوا بأقوالهم على نحو يكفل سلامة أولئك الأشخاص، كالسماح مثلا بالإدلاء بالشهادة باستخدام تكنولوجيا الاتصالات، مثل وصلات الفيديو أو غيرها من الوسائل الملائمة.

3. تنظر الدول الأطراف في إبرام اتفاقات أو ترتيبات مع دول أخرى بشأن تغيير أماكن إقامة الأشخاص المشار اليهم في الفقرة 1 من هذه المادة.

4. تسري أحكام هذه المادة أيضا على الضحايا إذا كانوا شهودا.

تتيح كل دولة طرف، رهنا بقانونها الداخلي، إمكانية عرض آراء وشواغل الضحايا وأخذها بعين الاعتبار في المراحل المناسبة من الإجراءات الجنائية المتخذة ضد الجناة، على نحو لا يمس بحقوق الدفاع.

سادساً: الرقابة الإدارية

تعرف الرقابة الإدارية في اللغة بأنها: المراقبة والملاحظة والحراسة. ويقصد بها قانونا الرقابة الصادرة عن الجهات الإدارية التي تكون الجهاز التنفيذي والإداري للدولة. وينصرف مفهوم الرقابة الإدارية ليشمل المرافق العامة المركزية، وكذلك المرافق العامة اللامركزية، بهدف ضمان احترام القانون وحماية المصلحة العامة.³¹ وعرفها أحدهم بأنها الرقابة التي تمارس من قبل الإدارة نفسها، فهي رقابة ذاتية سواء كانت خارجية تمارس من قبل أجهزة مركزية مستقلة، أم كانت رقابة داخلية تمارس من داخل الجهاز الإداري.³² وعرفها آخر، بأنها امتلاك الرقيب القدرة على تقييم الأداء العام للمؤسسات الحكومية والموظفين العاملين وفقاً لقوانين وأنظمة موجودة تضع الأهداف والمعايير فتبين الرقابة الانحرافات ومواطن الخروج على المشروعية القانونية الشكلية في النصوص والموضوعية في الأهداف العامة.³³ الرقابة الإدارية قد تكون رقابة خارجية ترتبط بالدولة، وهي التي تمارس من قبل جهة خارجية عن السلطة التنفيذية، كالرقابة التشريعية والرقابة القضائية. وقد تكون رقابة داخلية يمارسها جهاز إداري من داخل كل دائرة، أو من قبل جهاز مستقل ضمن السلطة التنفيذية كما هو الحال في ديوان الرقابة والتفتيش الإداري في الأردن، وجهاز التفتيش الإداري في لبنان.

³¹ حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية (عمان: مكتبة دار الثقافة، 1998) ص 14.

³² حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص 14.

³³ أحمد الخالدي وآخرون، الرقابة العامة على السلطة التنفيذية (القدس: المنفى الفكري العربي، 1997).

ومن أهداف الرقابة الإدارية ما يلي:

1. حماية مبدأ المشروعية عن طريق مراقبة التزام الإدارة بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات وقت ممارستها لنشاطها. فإذا قام الموظف العام باستغلال نفوذه الوظيفي يكون بذلك قد خالف النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العامة من جهة وخالف نصوص القوانين العقابية من جهة أخرى على اعتبار أنه اعتداء على الوظيفة العامة.
2. حماية حريات الأفراد وحقوقهم ومساواتهم أمام الوظيفة العامة. تضمن الرقابة تحقيق الوظيفة العامة المصلحة العامة المرجوة، وحصول الأفراد على حقوق متساوية أمام الوظيفة. والتأكد من وصول الخدمات الحكومية للجميع دون تفرقة وبأقل قدر ممكن من الإجراءات المكتبية.
3. الحد من الانحرافات الإدارية للموظفين من استغلال النفوذ الوظيفي لمصلحته الشخصية أو غيرها من طرق الاعتداء على الوظيفة العامة³⁴.

وهناك أهداف أخرى تتعلق بتحسين الإنتاج وتحفيز الموظفين على الأداء الجيد وتنفيذ السياسات العامة المتعلقة بالوظيفة العامة.

وقد أنشي في عدد من الدول العربية والأجنبية أجهزة للرقابة الإدارية للحد من استغلال النفوذ الوظيفي، أو المسلكيات الإدارية غير المشروعة، مثل ديوان الرقابة والتفتيش الإداري في الأردن، هيئة الرقابة الإدارية في مصر والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في سوريا.

³⁴ حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص 23.

المطلب الثاني: الإجراءات العقابية

أفردت اتفاقية الأمم المتحدة فصلاً خاصاً لضرورة تجريم جرائم الفساد والتي من بينها استغلال النفوذ الوظيفي، فقد تم تعداد جرائم الفساد وتم معالجة كل منها. وفي هذا المجال، من الضروري أن تقوم كل دولة بالعمل على تضمين تشريعاتها الداخلية لنصوص قانونية للصيانة أو مكافحة الفساد في المرافق المختلفة في الدولة. فقد تطرقت الاتفاقية إلى جريمة رشوة الموظفين العموميين، جريمة اختلاس الممتلكات والأموال العامة، جريمة المتاجرة بالنفوذ، جريمة إساءة استغلال الوظيفة العامة، وجريمة الإثراء بلا سبب.

ففي مجال استغلال النفوذ الوظيفي عالجت المادة 18 من الاتفاقية هذه الجريمة تحت مسمى المتاجرة بالنفوذ بالنص التالي: "تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمداً:

(أ) وعد موظف عمومي أو أي شخص آخر بأي مزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، لتحريض ذلك الموظف العمومي أو الشخص على استغلال نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة لصالح المحرض الأصلي على ذلك الفعل أو لصالح أي شخص آخر.

(ب) قيام موظف عمومي أو أي شخص آخر، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول أي مزية غير مستحقة لصالحه هو أو

لصالح شخص آخر، لكي يستغل ذلك الموظف العمومي أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة.

المسألة التأديبية

تتم مسألة الموظف العام تأديبياً في حالة استغلال نفوذه الوظيفي الذي يعد مخالفة صريحة للأنظمة الإدارية أو القوانين الإدارية التي تنظم عمل الموظف العام وعلاقته بالإدارة، وحماية للوظيفة العامة من كل مساس. وتتدرج الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظفين العموميين من الإنذار، الحسم من الراتب، تأجيل موعد استحقاقات العلاوة، الحرمان من نصف العلاوة، الوقف عن العمل، خفض الأجرة والوظيفة، الإحالة إلى المعاش، الفصل من الخدمة.

أما الجهة التي تقوم بالتأديب فهي بالعادة السلطة التي تقوم بالتعيين، وهي في فرنسا، السلطة الرئاسية واللجنة الإدارية المشتركة بصفتها مجلس تأديبي³⁵. وفي الأردن السلطة الرئاسية، التي تقوم بمسألة جميع الموظفين لحد معين من العقوبة، ومجلس التأديب لتطبيق العقوبة لتي تخرج عن صلاحيات السلطة الرئاسية.

المسألة الجزائية

يعاقب الفاعل وفقاً للمادة (37) من قانون الجزاء الكويتي رقم 31 لسنة 1970 بالعقوبة المقررة في جريمة الرشوة المنصوص عليها في المادة (35) من نفس القانون، وهذه العقوبة هي الحبس مدة لا تتجاوز العشر سنوات وغرامة تساوي ضعف قيمة ما أعطى أو وعد

³⁵ بموجب المادة 19 من قانون 13 يوليو لسنة 1983 الخاص بحقوق والتزامات الموظفين.

به بحيث لا تقل عن خمسين ديناراً، ويقضي مع ذلك بالمصادرة وجوباً (المادة 68 من قانون الجزاء)، وبالعزل إذا كان موظفاً وبالحرمان من الحقوق التي نصت عليها المادة (68) من قانون الجزاء.

ويعاقب مستغل النفوذ في جريمة استغلال النفوذ بالعقوبة المقررة في المادة (104) من قانون العقوبات المصري، الخاصة بجريمة الرشوة إذا كان موظفاً عاماً،³⁶ وذلك على أساس اتحاد العلة في الجريمتين، والمتمثلة بإخلال الجاني بواجبات الوظيفة العامة. وقد أعتبر المشرع ارتكاب جريمة استغلال النفوذ جنائية عندما تقع من قبل الموظف العام أو من في حكمة. وبالرجوع إلى النصوص أعلاه، نجد أنها تتضمن عقوبات أصلية وتكميلية، إضافة إلى العقوبات التبعية التي تقضي بها القواعد العامة، كما يلي:

العقوبات الأصلية

وهي العقوبة التي تمس شخص الموظف من خلال حرمانه من حريته لفترة زمنية محددة، وتكون العقوبة السجن أو الحبس، وفقاً لاعتبارها جنحة أو جنائية. وقد تصل في بعض القوانين إلى الحبس المؤبد، كما هو الحال في القانون المصري.

³⁶ حيث نصت المادة 106 مكرراً من قانون العقوبات على "كل من طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ ... يعد في حكم المرتشي ويعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة 104 من هذا القانون...".

ثانياً: العقوبات التكميلية

أن العقوبات التكميلية التي تفرض قانوناً على مستغل النفوذ (الموظف العام) وتكون تكميلية لحبسه أو سجنه هي الغرامة النسبية والمصادرة. أما الغرامة النسبية فهي إلزام المحكوم عليه بأن يدفع إلى خزينة الحكومة المبلغ المقدر في الحكم، بالحدود التي بينها القانون لكل جريمة.³⁷ أما المصادرة فتتصب على ما يدفع لمستغل النفوذ من قبل صاحب المصلحة.

وفيما يلي جدولاً يبين معالجة عدد من الدول لاستغلال النفوذ الوظيفي من الناحية الجزائية

العقوبة التكميلية	العقوبة الأصلية والتبعية	رقم المادة	القانون	البلد
	اعتبرها جنحة وعاقب عليها بالحبس مدة سنة أو بغرامة قدرها ما ثلثا جنيته أو بكلتا هاتين العقوبتين	18	قانون العقوبات الفلسطيني رقم 74 لسنة 1936	فلسطين
الفصل من الوظيفة وفقد الأهلية القانونية في التصرف بأمواله	اعتبرها جناية وعاقب عليها بالحبس مدة عشر سنوات وغرامة تساوي ضعف قيمة قيمة ما أعطى أو	35، 37	قانون الجزاء رقم 31 لسنة 1970	الكويت

³⁷ مأمون محمد سلامة، مرجع سابق، ص 153.

العقوبة التكميلية	العقوبة والتبعية الأصلية	رقم المادة	القانون	البلد
	وعد بحيث لا تقل عن خمسين ديناراً			
الفصل من الوظيفة وفقد الأهلية القانونية في التصرف بأمواله	العقوبة الخاصة بالرشوة وإعترها جناية وعاقب عليها بالأشغال الشاقة المؤبدة وبغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد عما أعطي أو وعد به.	103، 106 مكررا	قانون العقوبات رقم 19 لسنة 1953	مصر
الفصل من الوظيفة وفقد الأهلية القانونية في التصرف بأمواله	السجن الذي يتراوح بين 3 - 15 سنة	226،227	قانون العقوبات رقم 73 لسنة 1975	ليبيا
الفصل من الوظيفة وفقد الأهلية القانونية في التصرف بأمواله	الحبس من شهرين إلى سنتين وبغرامة أقلها ضعفا قيمة ما أخذ أو قبل به	347	قانون العقوبات الصادر بتاريخ 2002/6/22	سوريا
الفصل من الوظيفة وفقد الأهلية القانونية	الحبس من شهرين إلى سنتين وبغرامة أقلها ضعفا قيمة ما	357	قانون العقوبات الصادر بتاريخ 2002/3/1	لبنان

العقوبة التكميلية	العقوبة الأصلية والتبعية	رقم المادة	القانون	البلد
في التصرف بأمواله	أخذ أو قبل به			
الفصل من الوظيفة وفقد الأهلية القانونية في التصرف بأمواله	السجن من سنتين إلى عشر سنوات وغرامة من خمسمائة إلى عشرة آلاف درهم	250	قانون العقوبات الصادر بالمرسوم الملكي رقم 1-59-413	المغرب
	اعتبرها جنحة وعاقب مرتكبها بالحبس مدة لا تقل عن 24 ساعة ولا تزيد عن ثلاث سنوات إضافة إلى الغرامة	178	قانون العقوبات الصادر بتاريخ 8 فبراير 1945	فرنسا

الفصل الثاني

استغلال النفوذ الوظيفي على المستوى الوطني

تطبق في الأراضي الفلسطينية القوانين الأردنية في الضفة الغربية، والقوانين المصرية في قطاع غزة، في الحدود التي لم يصدر فيها قانون فلسطيني جديد.

المبحث الأول: الجانب القانوني لاستغلال النفوذ على النطاق الوطني

جاء قانون العقوبات الأردني لسنة 1960 المطبق في الضفة الغربية، ومشروع قانون العقوبات الفلسطيني، المقر بالقراءة الأولى في المجلس التشريعي، خاليين من أي نص يعالج جريمة استغلال النفوذ الوظيفي. أما الحال في قانون العقوبات الفلسطيني رقم 74 لسنة 1936، المطبق في قطاع غزة، فقد عالجت المادة 108 منه هذه الجريمة، حيث نصت على الآتي " كل من قبل من شخص ما، لنفسه أو لغيره، أية إكرامية مهما كان نوعها، أو حصل عليها، أو وافق على قبولها، أو حاول الحصول عليها، كحافز أو مكافأة لإغراء موظف عمومي، عن طريق استعمال نفوذه الشخصي معه، لأداء فعل رسمي، أو الامتناع عن أدائه، أو لإظهار المحاباة أو الجفاء نحو شخص ما، خلال قيامه بأداء واجبات وظيفته، أو لأداء خدمة لشخص ما، أو الامتناع عن أدائها أو لمحاولة أداء خدمة لشخص ما، أو

محاولة الامتناع عن أدائها، مع الحكومة أو مع موظف عمومي بصفته تلك، يعتبر أنه ارتكب جنحة، ويعاقب بالحبس مدة سنة، أو بغرامة قدرها مائتا جنيه، أو بكلتا هاتين العقوبتين".

وبحسب النص المذكور:

- ليس شرطاً أن يكون مستغل النفوذ موظفاً عمومياً، بل قد يكون مستغل النفوذ شخصاً عادياً من عامة الناس، ولكن تربطه مع الموظف العمومي علاقة ما. كما لم يرد في المادة المذكورة بصراحة النص على النائب كمستغل للنفوذ وإن كان يأخذ حكم الموظف كونه يقدم خدمة عامة.
- لم يحدد النص الفائدة التي يحصل عليها مستغل النفوذ، فقد تكون مادية أو معنوية.
- يشترط أن يستغل الشخص نفوذه مع الحكومة أو مع موظف عمومي، أما إذا استغل نفوذه مع جهة خاصة فلا يعاقب على ذلك السلوك.
- لم يشترط النص أن يكون النفوذ حقيقياً، وإنما جاء لفظ النفوذ مطلقاً.

وفي مجال العقاب أشارت المادة 108 المذكورة والمادة 107 من ذات القانون إلى العقوبة المفروضة على الشخص مرتكب جريمة استغلال النفوذ الوظيفي، فقد عاقبت ذلك الشخص بعقوبة أصلية هي الحبس مدة سنة، أو بالغرامة مائتا جنيه أو بالعقوبتين معاً، على اعتبار أن فعله يشكل جنحة. أما إذا كان الجاني موظفاً عاماً فيتم تشديد العقوبة، فيعاقب بالحبس مدة ثلاث سنوات أو بغرامة قدرها خمسمائة جنيه، أو بكلتا هاتين العقوبتين، وفقاً للمادة 107 من القانون

المذكور، وهذا ما يطلق عليه بالعقوبة الأصلية. أما بخصوص العقوبة التكميلية، فلم ينص القانون على ذلك.

وقد عرفت المادة 5 من قانون العقوبات الفلسطيني رقم 74 لسنة 1936 الموظف العام بأنه " كل شخص يشغل وظيفة من الوظائف المشار إليها فيما يلي أو يقوم بأعبائها بالوكالة أو بصورة أخرى. أ. كل وظيفة مدنية، بما في ذلك منصب المندوب السامي، أنيطت صلاحية التعيين لها أو العزل منها بجلالة الملك، أو بالمندوب السامي، أو بالمندوب السامي في المجلس التنفيذي، أو بأية لجنة أو هيئة عامة. ب. كل وظيفة يعين أو يختار لها الشخص الذي يشغلها بحكم القانون. ج. كل وظيفة مدنية أنيطت صلاحية التعيين لها أو العزل منها بأي شخص أو جماعة من الأشخاص يشغلون وظيفة من الوظائف المشار إليها في الفقرتين السابقتين من هذه المادة. ... ".

من هذا التعريف يتضح أن الموظف هو من يقوم بالوظيفة العامة بصفة الوكالة في الوظائف العليا. ويدخل كذلك في حكم الموظف العام المحكم، وأعضاء لجان التحقيق المشكلة بموجب أي قانون، وكذلك جميع الأشخاص الذين ينتسبون للقوى العسكرية أو الشرطة، جميع الأشخاص المستخدمين في الدوائر الحكومية والبلديات، وأخيراً مختار القرية.

أما بخصوص تعريف الموظف العام في مشروع قانون العقوبات الفلسطيني، فقد عرفته المادتان 99، 100 منه على النحو التالي: لغايات تطبيق أحكام هذا الباب يشمل المقصود من الموظف العام كل من يعمل في السلك الإداري أو القضائي للدولة وكل من يعمل في أي من أجهزة الدولة أو الدوائر أو المؤسسات أو الهيئات التابعة لها. كما يعد أيضاً في حكم الموظف العام وفقاً للمادة 100 من ذات المشروع ما يلي:

- رئيس وأعضاء مجلس الوزراء.
- رؤساء وأعضاء المجالس النيابية العامة والعاملون فيها.
- رؤساء وأعضاء الهيئات المحلية والعاملون فيها.
- المحكمون والخبراء والحراس القضائيون ووكلاء الدائنون والمصفون.
- رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الشركات والجمعيات والمؤسسات التي تساهم الدولة أو إحدى الهيئات العامة في رأس مالها وكذلك العاملون في أي منها.
- الأشخاص المكلفون بخدمة عامة بالنسبة للعمل الذي يتم تكلفهم به بما في ذلك المستشارين.
- ويستوي أن تكون الوظيفة أو الخدمة أو الصفة دائمة أو مؤقتة بأجر أو بغير أجر طوعية أو جبراً. ولا يحول انتهاء الوظيفة أو الخدمة أو زوال الصفة دون تطبيق أحكام هذا الباب متى وقعت الجريمة خلال فترة ولاية الجاني لعمله.

برأينا، أن هذا التعريف جاء شاملاً لجميع الفئات الوظيفية مهما كان مستواها، وإن كان يؤخذ عليه أنه قد استثنى منصب رئيس السلطة الوطنية ومستشاريه، في الوقت الذي شملته قوانين أخرى بالنص مثل قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية وقانون الكسب غير المشروع، كما لا بد من إضافة الأشخاص الذين يتم تعيينهم برتبة وزير ومن في حكمه في تعريف المشمولين برقابة هذه الهيئة.

وكانت المادة 1 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني عرّفت الموظف العام والوظيفة العامة على النحو التالي:

الموظف العام: هو الشخص المعين بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية أيا كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماها.

الوظيفة العامة: مجموعة المهام التي توكلها جهة مختصة إلى الموظف للقيام بها بمقتضى هذا القانون أو أي تشريع آخر أو تعديلات أو قرارات إدارية وما يتعلق بها من صلاحيات وما يترتب على تلك المهام من مسؤوليات.

المبحث الثاني: وسائل مواجهة استغلال النفوذ الوظيفي على المستوى المحلي

سلكت السلطة الوطنية الفلسطينية عدداً من السبل للحد من الاعتداء على الوظيفة العامة، وللمحافظة عليها وعلى سير المرافق العامة. فقد تم البدء بالجهود الإصلاحية التي تهدف إلى مكافحة الفساد والذي منه استغلال النفوذ الوظيفي، والتي من بينها إقرار القوانين، إنشاء جهات رقابية وإصلاح الجهاز القضائي. وقد شارك في الجهود الإصلاحية، كلاً من الحكومة والمجلس التشريعي والرئاسة.

ومن الجهود الرسمية لمواجهة الفساد في المجال التشريعي تم إقرار عدداً من القوانين التي تدعم بهذا الاتجاه، فقد تم إقرار قانون الكسب غير المشروع وقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، كما تم تعديل قانون الخدمة المدنية.

استناداً لما تقدم، ورغبة من السلطة الوطنية في الحفاظ على الوظيفة العامة من التعدي عليها، فقد عملت على وضع جملة من الإجراءات الرسمية للحفاظ على الوظيفة العامة وإنشاء عدد من المؤسسات الرقابية سواء على المستوى الخارجي أو الداخلي، كما وجدت عدداً من المؤسسات الأهلية التي عنيت برفع درجة النزاهة والشفافية في مؤسسات السلطة الوطنية من خلال فرض نوع من الرقابة عليها.

المطلب الأول: الجهود الرسمية في الحفاظ على الوظيفة العامة
وهي الجهود التي تمارسها السلطات الرسمية في الدولة، وتقسم في هذا المجال إلى الرقابة الخارجية والرقابة الداخلية.

الفرع الأول: الرقابة الخارجية

وهي الرقابة التي تمارسها جهة رسمية، وبالعادة تكون مستقلة عن السلطة التنفيذية لتسهيل مهامها. وهي في هذا المجال، ديوان الرقابة المالية والإدارية، هيئة مكافحة الكسب غير المشروع.

أولاً: ديوان الرقابة المالية والإدارية

عرفت المادة 3 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004، الرقابة بأنها الإجراءات والأعمال الرقابية التي تستهدف ضمان سلامة النشاط المالي وحسن استخدام المال العام في الأغراض التي خصص لها، وكذلك التفتيش الإداري لضمان كفاءة الأداء وكشف الانحراف الإداري أينما وجد، إضافة إلى ضمان الشفافية والنزاهة والوضوح في الأداء العام وتعزيز المصداقية والثقة بالسياسات المالية والإدارية والاقتصادية للسلطة الوطنية.

من خلال ذلك، يمكن تعريف الرقابة بشكل عام على أنها الإشراف والفحص والمراجعة من جانب سلطة لها هذا الحق وفق القانون، للتعرف على كيفية سير العمل داخل المؤسسة محل الرقابة، للتأكد من حسن استخدام الأموال العامة للأغراض المخصصة لها، ومن أن التصرفات تحصل طبقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها، والكشف عن المخالفات والانحرافات وبحث الأسباب التي أدت إلى حدوثها واقتراح وسائل علاجها لتفادي تكرارها مستقبلاً.

والأصل أن يتولى المجلس التشريعي الرقابة على حسن تنفيذ السلطة التنفيذية للقوانين، وذلك بالإضافة لوظيفته الرئيسية في مجال التشريع.

ونظراً لوجود أمور فنية معينة في الرقابة الإدارية والمالية تحتاج إلى جهات مختصة ومتفرغة للرقابة عليها وضمان تنفيذها في حدود القانون، وجد في الحالة الفلسطينية ما يسمى بديوان الرقابة المالية والإدارية كجهة رقابة إدارية ومالية. وهي الجهة المستقلة التي أشارت إليها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

وكانت المادة 96 من القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية لعام 2003 قد نصت على ما يلي: " 1. ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة، بما في ذلك مراقبة تحصيل الإيرادات العامة والإنفاق منها في حدود الموازنة. 2. ويقدم الديوان لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي تقريراً سنوياً أو عند الطلب، عن أعماله وملاحظاته. 3. يعين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني." وقد سُمّي هذا الديوان باسم ديوان الرقابة المالية والإدارية، وهو الجهة الإدارية الخارجية المختصة برقابة نشاط الإدارة العامة. وليس المقصود بالخارجية هنا أنها من خارج السلطة التنفيذية، وإنما هي جهة خارجية عن الإدارة ومختصة بمراقبة أعمالها.

أولاً: تشكيل ديوان الرقابة المالية والإدارية وأهدافه

حسب نص المادة 2 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، فإن ديوان الرقابة المالية والإدارية هو هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية وله موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية وتمتع بالأهلية القانونية الكاملة لمباشرة المهام التي وجد من أجلها، ويكون الديوان مسؤولاً أمام رئيس السلطة الوطنية وأمام المجلس التشريعي. يهدف الديوان إلى ضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في السلطة الوطنية الفلسطينية بسلطاتها الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية وكشف أوجه الانحراف المالي والإداري بما فيها حالات استغلال الوظيفة العامة، والتأكد من أن الأداء العام يتفق مع أحكام القانون والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات النافذة وفي حدودها.³⁸

يتكون الديوان من رئيس ونائب رئيس ومدير عام وعدد من المديرين والمستشارين والخبراء والفنيين وعدد كاف من الوظائف المساعدة وفقاً للهيكل التنظيمي للوظائف المعتمد في أراضي السلطة الوطنية. ويعين رئيس الديوان بقرار من رئيس السلطة الوطنية بالتنسيب من مجلس الوزراء بمصادقة المجلس التشريعي بالأغلبية المطلقة، ويعين نائب الرئيس بقرار من مجلس الوزراء بالتنسيب من رئيس الديوان، ويعين المدير العام بقرار من مجلس الوزراء بالتنسيب من رئيس الديوان.

³⁸ المادة 23 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

يقوم الديوان بعمله طبقاً لخطة عمل سنوية، تشارك في إعدادها جميع القطاعات والدوائر، وتعتمد من رئيس الديوان، ويتم الالتزام بها خلال السنة الرقابية، وتحدد جميع الجهات والمواضيع التي يقوم الديوان بفحصها خلال تلك الفترة. هذا بالإضافة للمواضيع التي يكلف الديوان بفحصها من قبل رئيس السلطة، أو التي يرى الديوان أن من الأهمية بمكان فحصها وتدقيقها بصفة مستعجلة والتي تحدد من قبل رئيس الديوان. يعد كل فريق عمل تقريراً عن تفتيشه للدائرة التي تقع ضمن صلاحيته يتناول فيه مختلف الأنشطة ويبين وجهة نظر وملاحظات ديوان الرقابة على الدائرة. ويطلب في التقرير الإجابة على ما فيه من ملاحظات خلال شهر من تاريخه.

يقوم ديوان الرقابة في نهاية كل عام رقابي بإعداد تقرير سنوي شامل لجميع أعمالها ترفعه مباشرة إلى رئيس السلطة الوطنية وإلى المجلس التشريعي.

ثانياً: استقلال ديوان الرقابة المالية والإدارية

رغم أن القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية لم ينص على استقلال ديوان الرقابة المالية والإدارية، إلا أن قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية نص صراحة في المادة الثانية السالف الإشارة إليها على ذلك. أما في مجال التبعية الإدارية للديوان فقد كانت موزعة بين رئاسة السلطة والمجلس التشريعي، فالذي يقوم بتعيين رئيس الديوان رئيس السلطة بتتسيب من مجلس الوزراء بمصادقة المجلس التشريعي، ويكون الديوان مسؤولاً أمام رئيس السلطة الوطنية وأمام المجلس التشريعي. ويقدم الديوان تقريره السنوي إلى كل من رئيس السلطة الوطنية وإلى المجلس التشريعي، وكدليل آخر على استقلالية

رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، تحديد راتبه وحقوقه المالية بقرار من رئيس السلطة الوطنية ومصادقة المجلس التشريعي وينشر ذلك في الجريدة الرسمية، كما لا يجوز عزل رئيس الديوان من منصبه إلا بمصادقة الأغلبية المطلقة من أعضاء المجلس التشريعي على قرار رئيس السلطة الوطنية بالعزل مهما كانت أسبابه.³⁹

أما بخصوص بقية العاملين في الديوان، ورغم الحصانة التي يتمتعون بها في ممارسة مهامهم الوظيفية، إلا أنهم يخضعون إلى قانون الخدمة المدنية وبالتالي ديوان الموظفين العام ومجلس الوزراء، لخلو قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية من أي نصوص خاصة تنطبق على العاملين في ديوان الرقابة المالية، وعملاً بأحكام المادة 53 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية التي نصت صراحة على خضوعهم لقانون الخدمة المدنية فيما لم يرد عليه نص في قانون ديوان الرقابة.

ثالثاً: نطاق ولاية ديوان الرقابة المالية والإدارية

أشارت المادة 31 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى الجهات الخاضعة لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية وهي على النحو التالي:

1. رئاسة السلطة الوطنية والمؤسسات التابعة لها، ويقصد بذلك رئيس السلطة الوطنية وجميع المؤسسات والمكاتب التابعة لمكتب الرئاسة وكبار الموظفين ومستشارو الرئيس. يذكر هنا أن رئاسة السلطة كانت خارج نطاق رقابة هيئة الرقابة العامة التي شكلت

³⁹ المادة 10 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

بموجب القانون المؤقت الذي وضعه رئيس السلطة الوطنية في العام 1995 والتي حل محلها ديوان الرقابة المالية والإدارية.

2. رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم. وهم أعضاء الحكومة وكل شخص عين بدرجة وزير.

3. المجلس التشريعي بما في ذلك هيئاته وإداراته. ويشمل ذلك رئيس وأعضاء المجلس التشريعي وجميع الموظفين العاملين فيه.

4. السلطة القضائية والنيابة العامة وأعضاؤها وموظفوها. ويقصد بالسلطة القضائية المحاكم بكافة درجاتها وأنواعها سواء كانت نظامية أو شرعية أو عسكرية، وبخصوص النيابة العام سواء كانت النيابة النظامية أم النيابة العسكرية.

5. وزارات وأجهزة السلطة الوطنية.

6. قوات الأمن والشرطة وكافة الأجهزة الأمنية والعسكرية.

7. الهيئات والمؤسسات العامة والأهلية والنقابات والجمعيات والاتحادات بجميع أنواعها ومستوياتها ومن في حكمها.

8. المؤسسات والشركات التي تملكها أو تساهم السلطة الوطنية فيها أو تتلقى مساعدة منها أو من الجهات المانحة للسلطة الوطنية.

9. المؤسسات والشركات التي رخص لها باستغلال أو إدارة مرفق عام.

10. الهيئات المحلية ومن في حكمها.

11. فيما لم يرد بشأنه نص خاص تسري أحكام هذا القانون على الجهات التي تتضمن القوانين أو الأنظمة أو اللوائح أو القرارات الصادرة بشأنها قواعد خاصة.

رابعاً: اختصاصات ديوان الرقابة المالية والإدارية

وبموجب المادة 23 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004، تم بيان الاختصاص الإداري والمالي على أجهزة السلطة الوطنية وموظفيها، حيث يمارس ديوان الرقابة المالية والإدارية نشاطه الرقابي من خلال مراقبة ثلاثة أنواع، الأول المالي والثاني الإداري وأخيراً القانوني.

يهدف ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى ضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في السلطة الوطنية بسلطاتها الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، وكشف أوجه الانحراف المالي والإداري كافة بما فيها حالات استغلال الوظيفة العامة، والتأكد من أن الأداء العام يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات النافذة وفي حدودها وأنه يمارس بأفضل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة وله في سبيل تحقيق ذلك القيام بجملته من المهام أهمها:

1. اقتراح اللوائح والأنظمة والسياسات الخاصة بعمل الديوان ورفعها للمجلس التشريعي لإقرارها.

2. إعداد الخطط والبرامج لتمكين الديوان من القيام بمهامه.

3. التحقق من قيام أجهزة الرقابة والتفتيش والمتابعة الداخلية في المراكز المالية كافة في السلطة الوطنية بممارسة مهامها بصورة سليمة وفعالة.

4. مراقبة نفقات السلطة الوطنية وإيراداتها والقروض والسلف والمخازن والمستودعات على الوجه المبين في هذا القانون.

5. تنفيذ السياسات الخاصة بالرقابة والتفتيش بما يضمن تعزيز الشفافية والمصداقية والوضوح في أعمال الحكومة والمؤسسات والهيئات العامة ومن في حكمها.

6. الكشف عن المخالفات المالية والإدارية والقانونية التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها.

7. كشف وضبط المخالفات التي تقع من غير الموظفين والتي تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة.

8. بحث الشكاوي التي يقدمها المواطنون عن المخالفات أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية ودراسة ما تنشره وسائل الإعلام المختلفة من شكاوي أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال.

9. يكون الديوان فيما يتعلق بالإيرادات مسؤولاً عن:

أ. التدقيق في تحقيقات الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة للتثبت من أن تقديرها وتحققها قد تما وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.

ب. التدقيق في معاملات بيع الأراضي والعقارات الحكومية أو التابعة للسلطة الوطنية وإدارتها وتأجيرها. ج. التدقيق في تحصيلات الإيرادات على اختلاف أنواعها للثبوت من أن التحصيل قد جرى في أوقاته المعينة وفقا للقوانين والأنظمة المعمول بها.

10. يكون الديوان فيما يتعلق بالنفقات مسؤولا عن:

أ. التدقيق في النفقات للثبوت من صرفها للأغراض التي خصصت من أجلها ومن أن الصرف قد تم وفقا للقوانين والأنظمة المعمول بها.

ب. التدقيق في المستندات والوثائق المقدمة تأييدا للصرف للثبوت من صحتها ومن مطابقة قيمتها لما هو مثبت في القيود.

ج. الثبوت من أن إصدار أوامر الصرف قد تم حسب الأصول ومن قبل الجهات المختصة.

د. الثبوت من تنفيذ أحكام قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية وقانون الموازنة السنوي ومن صحة الأوامر المالية والحوالات الصادرة بمقتضى أحكامه.

11. يكون الديوان فيما يتعلق بحسابات الأمانات والسلف والقروض والتسويات مسؤولا عن تدقيق جميع هذه الحسابات للثبوت من صحة العمليات المتعلقة بها.

12. العمل على مراقبة ومراجعة القرارات الخاصة بشؤون الموظفين العاميين فيما يتعلق بالتعيينات والمرتبات والأجور والترقيات والعلاوات والإجازات وأية بدلات أخرى.

13. دراسة أية قضية أو حالة أو تقرير تحال أو يحال إلى الديوان من رئيس السلطة الوطنية أو المجلس التشريعي ولجانه المختصة أو مجلس الوزراء أو الوزير المختص حسب مقتضى الحال، مما يدخل في نطاق مهام وصلاحيات الديوان.

خامساً: الضمانات المقررة لديوان الرقابة المالية والإدارية

يتمتع العاملون في ديوان الرقابة المالية والإدارية بالحصانة في ممارستهم الصلاحيات الممنوحة لهم، وذلك لضمان الاستقلالية وعدم التأثير عليهم من أي جهة خاضعة لرقابة الديوان أصلاً. ويتابع الديوان المخالفات الإدارية والمالية المنصوص عليها في قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية،⁴⁰ ويلحق الأشخاص المسؤولين عنها. ولكي يقوم بواجباته لابد أن يتمتع الديوان وموظفوه بالصلاحيات التالية:

1. يتمتع أعضاء الديوان بصفة الضبطية القضائية.⁴¹
2. حق الطلب والإطلاع أو التحفظ على أية ملفات أو بيانات أو أوراق، أو الحصول على صور منها، من الجهات الخاضعة لرقابة الديوان بما فيها البيانات التي يعتبر تداولها سرياً واستدعاء من يرى سماع أقوالهم طبقاً للقوانين والأنظمة السارية.⁴²

⁴⁰ أشارت المادة 40 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى المخالفات المالية، والمادة 41 من ذات القانون إلى المخالفات الإدارية.

⁴¹ نصت المادة 47 من ذات القانون على ما يلي: "يكون لمن يفوضهم رئيس الديوان صفة الضبطية القضائية فيما يتعلق بإنجاز أعمال وظيفتهم وفقاً لأحكام هذا القانون".

⁴² المادة 29 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

4. يجوز للديوان أن يطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته أو تخليه عنها مؤقتاً إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك.⁴³
5. لرئيس الديوان تأليف لجان مؤقتة للرقابة أو التفتيش أو التحقيق أو لجان للدراسة والاستقصاء برئاسة مفتش، وتفويضها بمهام وقضايا محددة تدخل ضمن مهام الديوان وصلحياته وتقديم نتائج أعمالها إليه.⁴⁴
6. نتيجة الرقابة، وفي حال وجود مخالفات مالية أو إدارية أو إهمال في أداء واجبات الوظيفة لدى إحدى الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، يقوم الديوان بإرسال كتاب إلى هذه الجهة يبين فيها نوع المخالفات أو الإهمال ومشفوعاً برأيه حول الموضوع. وعلى تلك الجهة الرد في غضون المدة القانونية على تلك الملاحظات.

سادساً: ضمانات أخرى للحد من الاعتداء على الوظيفة العامة والمال العام

أشارت نصوص قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى عدد من الضمانات الإضافية الأخرى للحد من الاعتداء على الوظيفة العامة واستغلال النفوذ الوظيفي، ومن ذلك:

- أي موظف يقوم بارتكاب أي من المخالفات المالية أو الإدارية، أو أن يساهم في ارتكابها، أو يسهل وقوعها، أو يتستر على مرتكبيها، أو يقصر في الإبلاغ عنها، يعاقب تأديبياً، مع عدم الإخلال بإقامة الدعوى الجنائية أو المدنية وفقاً لأحكام القانون. وفي جميع الأحوال، تتخذ الجهات المختصة ما يلزم من إجراءات لاسترداد المبالغ التي تم

⁴³ المادة 30 من ذات القانون.

⁴⁴ المادة 20 من ذات القانون.

صرفها دون وجه حق، وكذلك إلزام المخالف برد المبالغ المختلسة، أو تسبب في ضياعها على خزانة السلطة، أو أي من الجهات الأخرى الخاضعة لرقابة الديوان.⁴⁵

- لا يعفي الموظف من العقوبة التأديبية، استناداً إلى أمر رئيسه، إلا إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر كتابي صادر إليه من رئيسه، وعلى الرغم من قيامه بتتبيه هذا الرئيس كتابة إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على من أصدر الأمر.

البند الثاني: هيئة مكافحة الكسب غير المشروع

الأصل أن هيئة مكافحة الكسب غير المشروع هي الذراع التنفيذي للبرلمان، للكشف عن الفساد والعمل على ملاحقة مرتكبي جرائم الاعتداء على المال العام، كون هذه الهيئة مسؤولة أمام البرلمان عن أعمالها. وفي الحالة الفلسطينية وجد حديثاً تنظيم قانوني لعمل هيئة الكسب غير المشروع يقع ضمن نطاق اختصاصها السلطات الثلاثة في الدولة. وتمهيداً لذلك عرفت المادة الأولى من قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005، الكسب غير المشروع على أنه: "كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة أو نتيجة لسلوك مخالف لنص قانوني أو للآداب العامة أو بأية طريقة غير مشروعة وإن لم تشكل جرماً ويعتبر كسباً غير مشروع كل زيادة في الثروة تطراً بعد تولي الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لهذا القانون أو على زوجه أو على أولاده القصر متى كانت لا تتناسب مع مواردهم وعجز عن

⁴⁵ المادة 42 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

إثبات مصدر مشروع لها. ويدخل في حكم الكسب غير المشروع كل مال حصل عليه أي شخص طبيعي أو اعتباري عن طريق تواطؤ مع أي شخص من الخاضعين لهذا القانون على استغلال وظيفته أو صفته".

أولاً: تشكيل هيئة مكافحة الكسب غير المشروع

صدر قانون الكسب غير المشروع عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ 8 كانون ثاني 2005، ثم تم تعيين رئيساً للهيئة بموجب المرسوم الرئاسي الصادر عن الرئيس بتاريخ 2005/6/11. وقد كان في إقرار القانون وتعيين رئيس الهيئة سبباً آخر لمكافحة مظاهر الفساد واستغلال النفوذ في أجهزة السلطة الوطنية المختلفة.

تتشأ هيئة مكافحة الكسب غير المشروع، بموجب القانون الخاص بها وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي ويخصص لها موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للدولة. كما يعين رئيس الهيئة بقرار من رئيس السلطة الوطنية بالتنسيق من مجلس الوزراء بمصادقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي، ويتولى رئيس الهيئة تعيين عدد كافي من الموظفين لتمكين الهيئة من القيام بمهامها.⁴⁶

⁴⁶ المادة 3 من قانون الكسب غير المشروع.

وما جرى على أرض الواقع أن هيئة مكافحة الكسب غير المشروع لم تباشر مهامها حتى لحظة كتابة هذا التقرير لأسباب متعددة أهمها أن تعيين رئيس للهيئة لم يكتمل بعد لعدم مصادقة المجلس التشريعي عليه. ومن الناحية الأخرى لم يتم حتى اللحظة تعيين العاملين في هيئة مكافحة الكسب غير المشروع ليقوموا بالمهام المناطة بهم وفقاً للقانون.

ثانياً: اختصاصات وصلاحيات هيئة مكافحة الكسب غير المشروع

تختص الهيئة وفقاً لأحكام القانون بحفظ جميع إقرارات الذمة المالية وطلب أية بيانات أو إيضاحات تتعلق بها، كما تختص بفحص الذمة المالية للخاضعين لأحكام القانون. وتتمتع لذلك بالصلاحيات التالية:⁴⁷

- تلقي الشكاوى والتحقيق فيه فيها ضد الأشخاص الخاضعين لرقابتها في حال وجود شبهات الكسب غير المشروع.
- رغم أن الهيئة لا يتمتع موظفيها بصفة الضبطية القضائية إلا أنه يحق لها الاستعانة بمأموري الضبط القضائي أو أي جهة أخرى مختصة للقيام بالمهام الموكلة لها.
- لها الحق في الحصول على البيانات والأوراق والمستندات أو صور عنها من الجهات ذات العلاقة حتى لو كانت تلك الوثائق سرية.

⁴⁷ أنظر المواد (18، 9، 12، 15، 20، 24) من قانون الكسب غير المشروع.

- لرئيس الهيئة في حال وجود شبهة لكسب غير مشروع لدى رئيس السلطة أن يتقدم بطلب تمهيدي إلى المجلس التشريعي والمحكمة الدستورية العليا للبحث في الأهلية القانونية تمهيدا لتوجيه الاتهام.
- لرئيس الهيئة الطلب من المجلس التشريعي رفع الحصانة عن عضو المجلس التشريعي، حسب ما ورد في النظام الداخلي للمجلس، في حال وجود شبهة الكسب غير المشروع.
- للهيئة الحق في طلب بيان مصدر الثراء لأي شخص خاضع لرقابتها، متى تبين لها جدية الشكوى المقدمة ضده.
- للهيئة الحق في الطلب من المحكمة المختصة إلقاء الحجز الاحتياطي على أموال الشخص المشتبه بثرائه، ولها الإطلاع على دفاتره ومستنداته وطلب المعلومات التي ترى ضرورة للحصول عليها من المؤسسات الرسمية وغير الرسمية.
- وأخيراً، لرئيس الهيئة في حال وجود شبهة كسب غير مشروع أن يباشر بالإجراءات للتأكد من مدى صحة تلك الشبهات، وعند التأكد من ذلك يحيل الملف إلى النائب العام للقيام بالتحقيق اللازم تمهيدا لتوجيه الاتهام وتحريك الدعوى العمومية أمام محكمة البداية المختصة بموجب قانون الإجراءات الجزائية.

ثالثاً: استقلالية هيئة مكافحة الكسب غير المشروع

ضمنت المادة الثالثة من قانون الكسب غير المشروع هذه الاستقلالية من خلال وجود موازنة خاصة لها ضمن الموازنة العامة، وإشراك الرئاسة والحكومة والمجلس التشريعي بتعيين رئيسها، كما أشارت نصوص القانون الأخرى إلى مظاهر أخرى للاستقلالية منها: عدم جواز عزل أو تغيير رئيس الهيئة إلا بموافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي، ويكون رئيس الهيئة مسؤولاً أمام المجلس التشريعي فقط.⁴⁸ كذلك تمتع رئيس وموظفو الهيئة بالحصانة الكاملة عن كل ما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامهم.

رابعاً: نطاق ولاية هيئة مكافحة الكسب غير المشروع

يخضع لنطاق ولاية هيئة مكافحة الكسب غير المشروع السلطات الثلاثة في الدولة التنفيذية والتشريعية والقضائية إلى جانب الأجهزة الأمنية. ولا يعني شمول السلطات فقط شاغلي الدرجات العليا، وإنما شملت أيضاً شاغلي الدرجات الدنيا في الوظيفة العامة. وقد أشارت المادة الثانية من قانون الكسب غير المشروع إلى الجهات الداخلة ضمن اختصاص الهيئة وهي على النحو التالي:

1. رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ونوابه ومستشاروه والعاملين في مكتب الرئاسة والهيئات التابعة له، ويدخل في حكم المستشارين الناطقين باسم الرئاسة.

⁴⁸ المادة السادسة من ذات القانون.

2. رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم، ويقصد بذلك الأشخاص المعينين بدرجة وزير في المؤسسات العامة.

3. أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني ويشمل رئيس المجلس ونوابه وأعضائه والعاملين فيه.

4. أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة والسلطة القضائية هنا تشمل المحاكم النظامية والخاصة شرعية أو كنسية والمحاكم العسكرية. وكذلك بالنسبة للنيابة العامة فهي تشمل النيابة النظامية والنيابة العسكرية.

5. رؤساء الأجهزة ومديرو الدوائر ونوابهم في قوات الأمن والشرطة، وهذا يعني جميع المناصب العليا في الأجهزة الأمنية المنصوص عليها في قانون الخدمة في قوى الأمن وهي الأمن الداخلي بمكوناته الأمن الوقائي والدفاع المدني والشرطة، إضافة إلى المخابرات العامة والأمن الوطني.

6. المحافظون ورؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية.

7. رؤساء وأعضاء مجالس إدارة شركات المساهمة العامة ومديروها التنفيذيون التي تكون السلطة الوطنية أو أي من مؤسساتها مساهما فيها.

8. الموظفون الخاضعون لقانون الخدمة المدنية من الفئات الخاصة والأولى والثانية.

9. مأمورو التحصيل ومندوبوهم والأمناء على الودائع والسيارات ومندوبو المشتريات والمبيعات وأعضاء لجان الشراء والبيع من

الفئات الثالثة والرابعة والخامسة المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية ومن في حكمهم من أفراد قوات الأمن والشرطة.

10. موظفو ومسؤولو وأعضاء الجهات التي تتلقى موازنتها أو أي دعم من الموازنة العامة للدولة.

11. أي شخص آخر يقرر مجلس الوزراء إخضاعه لأحكام قانون الكسب غير المشروع وفقاً لقرار يصدر عنه.

البند الثالث: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن

تأسست الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن بتاريخ 1993/9/30، بعد إصدار الرئيس الراحل عرفات قرراً يقضي بتأسيس الهيئة الفلسطينية العليا لحقوق الإنسان، وحددت اختصاصاتها بمتابعة وضمان توافر متطلبات صيانة حقوق الإنسان في مختلف القوانين والتشريعات والأنظمة الفلسطينية وفي عمل مختلف الدوائر والأجهزة والمؤسسات في دولة فلسطين ومنظمة التحرير الفلسطينية. ونصت المادة 31 من القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية، الصادر بتاريخ 2002/5/29، على أنه "تنشأ بقانون هيئة مستقلة لحقوق الإنسان ويحدد القانون تشكيلها ومهامها واختصاصاتها وتقدم تقاريرها لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي الفلسطيني". وتم خلال العام 2005 تقديم مشروع قانون لتنظيم عمل الهيئة إلى المجلس التشريعي الفلسطيني وقبل خلال العام نفسه بالمناقشة العامة تمهيداً لإقراره. ويعطي هذا القانون صلاحيات للهيئة مضمونة بحكم القانون هدفها صيانة القوانين الفلسطينية بما يتلائم والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان من ناحية، وصيانة وإحترام

المؤسسات الرسمية الفلسطينية، أمنية كانت أم مدنية، للحقوق الأساسية للإنسان الفلسطيني. وقد استمرت الهيئة للعام الثاني عشر على التوالي بممارسة مهامها المشار إليها استناداً إلى المرسوم الرئاسي والقانون الأساسي إلى جانب ما تتمتع به من استقلالية ونزاهة وحياد في ممارستها لمهامها. فهي تمتاز بالاستقلالية وتمارس مهامها بحياد تام. من ضمن مهامها البارزة إعدادها للتقرير السنوي عن حالة حقوق المواطن الفلسطيني ومدى احترام مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية لحقوق وحرريات المواطن الفلسطيني، وتقديم الهيئة تقريرها السنوي لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ورئيس المجلس التشريعي الفلسطيني.

للهيئة المستقلة اختصاص إداري، يهدف إلى الحد من سوء الإدارة الذي يتمخض عنه خرق لحقوق وحرريات المواطن الفلسطيني، حيث تعتبر الهيئة بمثابة ديوان المظالم. فهي توصل إلى استغلال النفوذ الوظيفي في حالة القيام به من أجل الاعتداء على حقوق الغير، كأن يقوم أحد باستغلال نفوذه لتعيين شخص أو عدم القيام بعمل يلزمه القانون القيام به. كما أنها تحت الأجهزة الرقابية على القيام بواجبها القانوني في الرقابة للحد من استغلال النفوذ الوظيفي أو الاعتداء على الوظيفة العامة بشكل مجمل.

الفرع الثاني: الرقابة الداخلية

إلى جانب الرقابة الخارجية المشار إليها، هناك رقابة داخلية للحد من الفساد، وهذه الرقابة تكون في داخل المؤسسة الحكومية. وقد تعددت وسائل الرقابة الداخلية على المال العام، حيث تمثلت في وجود عدد من الجهات الرقابية في وزارة المالية، واستحداث لجنة في ديوان

الموظفين العام هدفها الرقابة على تطبيق القوانين الخاصة بالوظيفة العام وغيره من القوانين الوظيفية. فالأصل أن الذي يتولى الرقابة الداخلية على الموظفين في كل دائرة في السلطة التنفيذية هو ديوان الموظفين العام، المشكل بموجب قرار صادر عن رئيس السلطة الوطنية⁴⁹ والمنظمة أحكامه في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لسنة 1998، هذا بالإضافة إلى رقابة المسؤول الإداري.

فقد نصت المادة السابعة من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على أنه تحقيقاً للغايات المقصودة من التنمية الإدارية في تطوير الجهاز الإداري في فلسطين يتولى الديوان المهام والمسؤوليات التالية: 1. الإشراف على تطبيق أحكام هذا القانون والتحقق من تطبيق الدوائر الحكومية لسائر تشريعات الخدمة المدنية بصورة سليمة".

وفي حال ثبات وجود مخالفة من الموظف العام، وبالإضافة إلى الإجراءات الجزائية التي يمكن اتخاذها بحقه إذا توفرت أركان الجريمة الرئيسية، يمكن أن يُساءل الموظف تأديبياً عن ذلك، وهو الإجراء الإداري الذي يمكن ممارسته على الموظف من الجهات الإدارية المسؤولة عنه، وذلك من خلال المجالس التأديبية التي تشكل بموجب القانون.

فقد نصت المادة 67 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على الأمور التي يحضر على الموظف العام القيام بها، ومنها استغلال وظيفته

⁴⁹ قرار رقم (131) لسنة 1994 الصادر بتاريخ 1994/10/11 والمنشور في العدد الثاني من الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية (الوقائع الفلسطينية).

وصلاحياته فيها لمنفعة ذاتية أو ربح شخصي أو القبول مباشرة أو بالواسطة لأية هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته.⁵⁰

ونصت المادة 68 من ذات القانون على أنه إذا ثبت ارتكاب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية أو في تطبيقها فتوقع عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية، وبحسب جسامة المخالفة: التنبيه، الإنذار، الخصم من الراتب بما لا يزيد عن ستة أشهر، الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها مدة لا تزيد عن ستة أشهر، الحرمان من الترقية حسب أحكام هذا القانون، الوقف عن العمل مدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الراتب، تخفيض الدرجة، الإنذار بالفصل، الإحالة إلى المعاش، والفصل من الخدمة.

كما نصت المادة 69 من القانون المذكور، على التحقيق مع الموظف العام لدى مخالفته لنصوص قانون الخدمة المدنية والقوانين الأخرى، بالنص التالي "1. تكون الإحالة للتحقيق على المخالفة التأديبية ممن يملك سلطة توقيع العقوبة على الموظف. 2. فيما عدا عقوبة التنبيه أو لفت النظر لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد إحالته إلى لجنة تحقيق معه وسماع أقواله، ويتم إثبات ذلك بالتسجيل في محضر خاص، ويكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً. 3. لا يجوز توقيع أكثر من عقوبة على نفس المخالفة".

⁵⁰ أنظر المادة 67 من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998.

المطلب الثاني: الجهود الأهلية (إنشاء الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان)

وهي الجهود والمسامي التي تباشرها مؤسسات المجتمع المدني للحد من استغلال النفوذ الوظيفي، والحفاظ على الوظيفة العامة والمال العام، وتباشر تلك المؤسسات جهودها من خلال عدد من الأنشطة التي تهدف إلى توعية المواطن والمسئول إلى أهمية مكافحة الفساد وبيان عيوبه. ولعل من أهم الجهود الأهلية في الحفاظ على الوظيفة العامة والمال العام اجتماع خمس مؤسسات في شكل ائتلاف موحد تحت إسم "الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان" من أجل مراقبة والحد من الفساد في مؤسسات السلطة الوطنية.

لقد وحدت هذه المؤسسات المشكلة لائتلاف "أمان" جهودها في مجال الرقابة على الوظيفة العامة والمال العام بهدف الحد من الفساد الذي زاد في الأراضي الفلسطينية في المجالات المختلفة المالية والإدارية. فقد أجرى ائتلاف أمان عدداً من استطلاعات الرأي، أكدت وجود الفساد وكثره في السلطات العليا للدولة.⁵¹ وقد تبين من تلك الاستطلاعات أن أبرز أسباب الفساد ما يلي:

- عدم وجود إرادة سياسية لدى السلطة التنفيذية لمكافحة الفساد.
- غياب حكم القانون وعدم وجود نظام قضائي (بما فيه النيابة العامة) مستقل وفعال ونزيه.
- ضعف الدور الرقابي للمجلس التشريعي الفلسطيني على السلطة التنفيذية.

⁵¹ للمزيد راجع: موقع مؤسسة "أمان" على الإنترنت على العنوان التالي: [http://www.aman-](http://www.aman-palestine.org)

- ضعف ومحدودية هيئات الرقابة العامة الرسمية والأهلية وعدم فاعلية نظم المساءلة.
- عدم وجود دور نشط لمنظمات المجتمع المدني، في معالجة قضية الفساد ومكافحته.
- عدم وجود إعلام حر ومستقل.

ونتيجة لكل ذلك، سلكت "أمان" عدداً من السبل ووضعت عدداً من الإستراتيجيات بهدف الحد من ظاهرة الفساد في المجتمع الفلسطيني كهدف وقائي، معتمدة في ذلك على التعاون ما بين المؤسسات الحكومية وغير الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني.

إذن، تمارس أمان مهامها بهدف الوقاية من ظاهرة الفساد من خلال توعية المواطن الفلسطيني والموظف العام، والبحث في أركان الفساد دون البحث في ملفاته، والعمل على التأثير على صناع القرار لتجريمه من خلال تجريم جرائم الاعتداء على المال العام والوظيفة العامة.

خاتمة/ الاستنتاجات والتوصيات

مما سبق، يظهر أن جريمة استغلال النفوذ الوظيفي غير مجرمة في قانون العقوبات الساري المفعول في الضفة الغربية، وكذلك الحال في مشروع قانون العقوبات الفلسطيني، وهي بذلك تكون ملاذاً للكثيرين من مستغلي النفوذ الوظيفي للاعتداء على الوظيفة العامة والمال العام. كما ظهر كذلك أن هناك مساح كبيرة من قبل السلطة الوطنية لمكافحة الفساد واستغلال النفوذ الوظيفي، وقد نتج عن تلك المساعي إقرار عدد من القوانين وإنشاء هيئات مستقلة ومتخصصة في مجال مكافحة الفساد ومعاقبة مرتكبي الجرائم ضد الوظيفة العامة والمال العام، منها قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، وقانون الكسب غير المشروع.

من خلال معالجة استغلال النفوذ الوظيفي في الحالة الفلسطينية بالمقارنة مع المواثيق الدولية وتجارب دول أخرى، فإننا نوصي بالآتي:

فيما يتعلق بقانون العقوبات

1. ضرورة إدراج جريمة استغلال النفوذ في مشروع قانون العقوبات الفلسطيني المطروح أمام المجلس التشريعي أسوة بقانون العقوبات الفلسطيني النافذ في قطاع غزة وأسوة بعدد من التشريعات الجزائية التي فرقت بين جريمتي استغلال النفوذ الوظيفي وجريمة الرشوة، وأفردت لكل من هاتين الجريمتين عقوبة خاصة بها. ونقترح لذلك النص التالي " يعد قانوناً في حكم المرتشي، ويعاقب بذات العقوبة، كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ عطية أو وعداً

بشيء لا حق له فيه، نقداً كان أو أي فائدة أخرى، لاستعمال نفوذ حقيقي أو مزعوم، للحصول أو محاولة الحصول من أية سلطة عامة أو أية جهة خاضعة لإشرافها على أعمال أو التزام أو مقابلة أو اتفاق توريد أو ترخيص أو أوامر أو قرارات أو أحكام أو وظيفة أو خدمة أو رتبة أو سمة أو أية مكافأة أو مزية من أي نوع".

2. ضرورة النص بوضوح على شمول رئيس السلطة الوطنية ومستشاروه في التعريف الخاص بالموظف العام الخاضع لأحكام الجرائم الواقعة على الوظيفة العامة.
3. ضرورة تضمين الفقرة الخاصة بمساءلة رئيس الوزراء والوزراء عبارة " ومن في حكمهم " لتشمل الأشخاص المعيّنين بدرجة وزير.

وفيما يتعلق بقانون الرقابة المالية والإدارية

1. تضمين القانون صلاحيات رقابية سابقة على المعاملات المالية الكبرى التي تحتاج إلى موافقة المجلس التشريعي وقبل التزام السلطة الوطنية بها.
2. العمل على إتباع ديوان الرقابة المالية والإدارية إدارياً إلى المجلس التشريعي، بما يحقق له الاستقلالية التامة عن السلطة التنفيذية، إلى جانب الاستقلال المالي.
3. ضرورة النص في القانون على الآليات اللازمة لمتابعة تقارير الديوان ومحاسبة المسؤولين عن الأخطاء والتجاوزات التي تتضمنها.

4. ضرورة العمل على تفعيل نشر تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية في الجريدة الرسمية حسب ما ورد في المادة 8 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

وفيما يتعلق بقانون الكسب غير المشروع

1. ضرورة إزالة التعارض في النصوص بين القانون الأساسي وقانون الكسب غير المشروع وخصوصاً في مجال تعيين رئيس هيئة مكافحة الكسب غير المشروع.
2. ضرورة شمول القانون بالرقابة أيضاً أفراد الأجهزة الأمنية من رتبة ملازم فأكثر وفقاً لقانون الخدمة في قوى الأمن.
3. ضرورة النص بوضوح على شمول رؤساء الهيئات والمؤسسات العامة ومؤسسات المجتمع المدني بأحكام قانون الكسب غير المشروع، حتى وإن لم تتلق هذه المؤسسات أي مخصصات من الموازنة العامة.
4. ضرورة شمول نواب المحافظين بهذه القانون، وعدم اقتصار الأمر على المحافظين.
5. إصلاح الجهاز القضائي حتى يملك السلطة القانونية التي تلو فوق كل السلطات، ويكون قادر على مسائلة ومحاكمة كل مسؤول يشتبه في أنه مستغلاً لنفوذه الوظيفي، ومن أجل ذلك لابد من تطوير حكم القانون وإنشاء محاكم مستقلة تعنى بقضايا الفساد ولديها السلطة لتنفيذ أحكامها مع ضمان استقلالها عن أي مؤثرات أو ضغوطات.

المراجع

1. هلاي عبد الله أحمد، شرح قانون العقوبات- القسم الخاص (القاهرة، دار النهضة العربية، 1988).
2. صباح كرم شعبان، جرائم استغلال النفوذ (بغداد: مطبعة الشرطة، 1983).
3. إعاد علي القيسي، الوجيز في القانون الإداري (عمان: دار وائل للنشر، 1999).
4. محمد صبحي نجم، شرح قانون العقوبات القسم الخاص (عمان: دار الثقافة، 1996).
5. إبراهيم حامد طنطاوي، جرائم الإعتداء على الوظيفة العامة والمال العام (القاهرة: المكتبة القانونية، 2000).
6. مأمون محمد سلامة، قانون العقوبات (القسم الخاص) الجرائم المضرة بالمصلحة العامة (القاهرة: دار الفكر العربي 1982).
7. أحمد خفاجي، جرائم الرشوة (القاهرة: دار قباء، 1999).
8. كامل السعيد، شرح قانون العقوبات الأردني، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة (عمان: دار الثقافة، 1997).
9. محمد زكي أبو عامر، قانون العقوبات الخاص (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، 1998).
10. سليمان عبد المنعم، ظاهرة الفساد (منشورات undp).
11. حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية (عمان: مكتبة دار الثقافة، 1998).
12. أحمد الخالدي وآخرون، الرقابة العامة على السلطة التنفيذية (القدس: الملتقى الفكري العربي، 1997).
13. سليمان عبد المنعم، نظرية الجزاء الجنائي (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات، 1999).

14. جندي عبد الملك، الموسوعة الجنائية (بيروت: دار العلم للجميع، دون تاريخ نشر، الطبعة الثانية).
15. عدنان عمرو، شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني (رام الله: مؤسسة الحق، 1999).

الملاحق

قانون العقوبات الفلسطيني رقم 74 لسنة 1936

قانون العقوبات الفلسطيني رقم 74 لسنة 1936

القسم الثاني

الجرائم التي تقع ضد ممارسة السلطة المشروعة

الفصل الثاني عشر

الرشوة وسوء استعمال الوظيفة

<p>المادة 106 كل من كان موظفاً عمومياً، أو يتوقع أن يصبح موظفاً عمومياً، وقبل من شخص آخر، لنفسه أو لغيره، أية إكرامية مهما كان نوعها، خلاف العوض القانوني، أو حصل على إكرامية كهذه، أو وافق على قبولها أو حاول الحصول عليها، كحافز أو مكافأة لأداء فعل رسمي، أو الإمتناع عن أدائه، أو لإظهار المحاباة أو الجفاء، أو الإمتناع عن إظهار المحاباة أو الجفاء، نحو شخص ما، خلال قيامه بأداء واجبات وظيفته أو لأداء خدمة لشخص ما أو الإمتناع عن أدائها، مع الحكومة أو مع موظف عمومي بصفته تلك، يعتبر أنه إرتكب جنحة، ويعاقب بالحبس مدة ثلاث سنوات، أو بغرامة قدرها خمسمائة جنيه، أو بكلتا هاتين العقوبتين.</p>	<p>الموظفون العموميون الذين يقبضون إكرامية خلاف الراتب القانوني مقابل القيام بعمل رسمي رقم 41 لسنة 1944</p>
<p>المادة 107 كل من قبل من شخص ما، لنفسه أو لغيره، أية إكرامية مهما كان نوعها، أو حصل عليها، أو وافق على قبولها، أو حاول الحصول عليها، كحافز أو مكافأة لإغراء موظف عمومي عن طريق الرشوة أو بوسائل غير مشروعة لأداء فعل رسمي، أو الإمتناع عن أدائه، أو لإظهار المحاباة أو</p>	<p>الحصول على إكرامية بطريق الرشوة أو بوسائل غير مشروعة للتأثير على موظف عمومي رقم 41 لسنة</p>

<p>الجفاء نحو شخص ما، خلال قيام ذلك الموظف العمومي بأداء واجبات وظيفته، أو لأداء خدمة لشخص ما، أو لامتناع عن أدائها، أو لمحاولة أداء خدمة لشخص ما أو محاولة الإمتناع عن أدائها، مع الحكومة أو مع موظف عمومي بصفته تلك، يعتبر أنه إرتكب جنحة، ويعاقب بالحبس مدة ثلاث سنوات أو بغرامة قدرها خمسمائة جنية، أو بكلتا هاتين العقوبتين.</p>	<p>1944</p>
<p>المادة 108 كل من قبل من شخص ما، لنفسه أو لغيره، أية إكرامية مهما كان نوعها، أو حصل عليها، أو وافق على قبولها، أو حاول الحصول عليها، كحافز أو مكافأة لإغراء موظف عمومي، عن طريق إستعمال نفوذه الشخصي معه، لأداء فعل رسمي، أو الإمتناع عن أدائه، أو لإظهار المحاباة أو الجفاء نحو شخص ما، خلال قيامه بأداء واجبات وظيفته، أو لأداء خدمة لشخص ما، أو الإمتناع عن أدائها أو لمحاولة أداء خدمة لشخص ما، أو محاولة الإمتناع عن أدائها، مع الحكومة أو مع موظف عمومي بصفته تلك، يعتبر أنه إرتكب جنحة، ويعاقب بالحبس مدة سنة، أو بغرامة قدرها مائتا جنية، أو بكلتا هاتين العقوبتين.</p>	<p>أخذ إكرامية لاستعمال النفوذ الشخصي مع موظف عمومي رقم 41 لسنة 1944</p>
<p>المادة 109 إجتنباً للشك يصرح أن الشخص الذي يقبل إكرامية أو يحصل عليها أو يوافق علي قبولها أو الحصول عليها كحافز أو مكافأة مقابل أدائه لفعل أو ترك أو لقيامه بفعل أو ترك، حسب مقتضى الحال، مما تنطوي عليه المادة 106 أو 107 أو 108 يعتبر أنه إرتكب جرماً خلافاً</p>	<p>تفسير المواد 106، 107، 108 رقم 41 لسنة 1944</p>

<p>للمادة 106 أو 107 أو 108، حسب مقتضى الحال، بالرغم من أنه لا ينوي أداء الفعل أو الترك الذي قبل الإكرامية أو حصل عليها أو وافق على قبولها أو حاول الحصول عليها من أجله، أو لم يؤده.</p>	
<p>المادة 109 مكررة "أ" كل من كان موظفاً عمومياً، وقبل لنفسه أو لغيره، أي شيء ذي قيمة دون عوض، أو بعوض يعلم أنه غير واف، أو حصل عليه، أو وافق على قبوله أو حاول الحصول عليه من شخص يعلم أنه ذو علاقة في إجراءات أو في معاملة قام بها، أو يوشك أن يقوم بها، أو أنها ذات صلة بأعماله الرسمية، أو أعمال أي موظف عمومي آخر، هو مرؤوسه أو رئيسه، أو من شخص ذي علاقة، أو يتحمل أن يكون ذا علاقة، أو من شخص يعلم أنه ذو علاقة بمن تقدم من الأشخاص، يعتبر أنه ارتكب جنحة، ويعاقب بالحبس مدة سنة، أو بغرامة قدرها مائتا جنيه، أو بكلتا هاتين العقوبتين، وفي كل محاكمة تجري لجرم ارتكب خلافاً لهذه المادة يفترض عدم وجود العوض إلا إذا أثبت وجود العوض وما هيته.</p>	<p>حصول الموظف العمومي على شيء ذي قيمة دون عوض من شخص ذي علاقة في إجراءات أو معاملة يقوم بها ذلك الموظف رقم 41 لسنة 1944</p>
<p>المادة 109 مكررة "ب" كل موظف عمومي:- (أ) أخضع أو أمر بإخضاع أي شخص للقوة أو للعنف بغية أن ينتزع منه أو من شخص يهمله أمره، إقراراً بجرم، أو أية معلومات تتعلق بجرم، أو (ب) هدد أي شخص أو أمر بتهديده بإلحاق أذى به أو بأمواله أو بأي شخص أو أموال أي شخص يهمله أمره،</p>	<p>الإضطهاد من قبل الموظفين العموميين رقم 41 لسنة 1944</p>

<p>بغية أن ينتزع منه إقراراً بجرم أو أية معلومات تتعلق بجرم، يعتبر أنه ارتكب جنحة.</p>	
<p>المادة 110 كل موظف في الخدمة العامة عهد إليه بحكم وظيفته القيام بواجبات قضائية أو إدارية تتعلق بأموال ذات صفة خاصة أو بتعاطي صناعة أو تجارة أو شغل له صفة خاصة وبعد أن تملك لنفسه، مباشرة أو غير مباشرة، حصة في تلك الأموال أو الصناعة أو التجارة أو الشغل، قام بتلك الواجبات فيما يتعلق بتلك الأموال أو الصناعة أو التجارة أو الشغل الذي يملك حصة فيه أو فيما يتعلق بسلوك أي شخص بشأنه، يعتبر أنه ارتكب جنحة ويعاقب بالحبس مدّة سنة واحدة.</p>	<p>الموظفون المعهود إليهم إدارة أموال ذات صفة خاصة أو القيام بواجبات خاصة رقم 57 لسنة 1946</p>
<p>المادة 112 كل موظف في الخدمة العامة:- "أ" قام أو أمر بالقيام بأي فعل من أفعال الاستبداد يحذف بحقوق شخص آخر مسيئاً في ذلك استعمال سلطة وظيفته، أو "ب" دخل منزل أحد أفراد الناس رغم إرادته في غير الأحوال التي يجيزها القانون أو دون أن يراعي الأصول المقررة في القانون يعتبر أنه ارتكب جنحة ويعاقب بالحبس مدة سنتين.</p>	<p>سوء استعمال الوظيفة رقم 57 لسنة 1946</p>
<p>المادة 114 كل من :- "أ" تظاهر بأنه موظف قضائي دون أن يكون كذلك، أو "ب" تظاهر، بلا تفويض، بأنه موظف يملك صلاحية</p>	<p>إنتحال الوظيفة</p>

تحليف اليمين بصورة قانونية أو التصديق على البيانات أو التأكيدات (الإقرارات) أو التصاريح المشفوعة باليمين أو القيام بأي عمل ذي صفة عامة لا يمكن أن يقوم به إلا من كان مفوضاً بذلك بحكم القانون، أو "ج" تظاهر بمظهر من كان مفوضاً قانونياً بالتوقيع على مستند يشهد فيه على صحة محتويات أي سجل أو قيد محفوظ بتفويض مشروع أو على صحة أية واقعة أو حادثة ووقع ذلك المستند بصفته مفوضاً بتوقيعه دون أن يكون مفوضاً حقيقة بذلك وهو عالم بأنه ليس مفوضاً كذلك يعتبر أنه إرتكب جنحة

مشروع قانون العقوبات الفلسطيني

الفصل الأول

الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة أولاً: الرشوة

مادة (99)

لغايات تطبيق أحكام هذا الباب تستعمل عبارة الموظف العام كل من يعمل في السلك الإداري أو القضائي للدولة وكل من يعمل في أي من أجهزة الدولة أو الدوائر أو المؤسسات أو الهيئات التابعة لها.

مادة (100)

يُعد أيضاً في حكم الموظف العام في تطبيق أحكام هذا الباب:

1. رئيس وأعضاء مجلس الوزراء
2. رؤساء وأعضاء المجالس النيابية العامة والعاملون فيها.
3. رؤساء وأعضاء الهيئات المحلية والعاملون فيها.
4. المحكمون والخبراء والحراس القضائيون ووكلاء الدائنين والمصفون.
5. رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الشركات والجمعيات والمؤسسات التي تساهم الدولة أو إحدى الهيئات العامة في رأس مالها وكذلك العاملون في أي منها.
6. الأشخاص المكلفون بخدمة عامة بالنسبة للعمل الذي يتم تكليفهم به بما في ذلك المستشارين.
7. ويستوي أن تكون الوظيفة أو الخدمة أو الصفة دائمة أو مؤقتة بأجر أو بغير أجر طوعية أو جبراً. ولا يحول إنتهاء الوظيفة أو الخدمة أو زوال الصفة دون تطبيق أحكام هذا الباب متى وقعت الجريمة خلال فترة ولاية الجاني لعمله.

مادة (101)

كل موظف عام أو من في حكمه طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية أو هدية أو أية منفعة أخرى أياً كان إسمها أو نوعها، وسواء كانت مادية أو غير مادية، لأداء عمل من أعمال وظيفته أو للإمتناع عنه أو للإخلال بواجبات الوظيفة أو لمكافأته على ما وقع منه، يعد مرتشياً ويعاقب بالسجن المؤقت.

مادة (102)

1. يعتبر مرتشياً أيضاً ويعاقب بذات العقوبة المنصوص عليها في المادة السابقة كل موظف عام أو من في حكمه طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية أو هدية أو أية منفعة أخرى لأداء عمل يعتقد خطأً أو يزعم أنه من أعمال وظيفته، أو للإمتناع عنه أو للإخلال بواجبات الوظيفة، أو لمكافأته على أي من ذلك.
2. تسري أحكام الفقرة الأولى من هذه المادة والمادة السابقة ولو كان الموظف أو من في حكمه يقصد عدم القيام بالعمل أو عدم الإمتناع عنه وعدم الإخلال بواجبات وظيفته.

مادة (103)

كل موظف عام أو من في حكمه إمتنع عن عمل من أعمال وظيفته أو أنحل بواجباتها نتيجة لرجاء أو توصية أو وساطة يعاقب بالحبس وبالغزل من الوظيفة.

مادة (104)

يعاقب الراشي والوسيط بذات العقوبة المقررة للمرتشي، ومع ذلك يعفى كل منهما إذا أخطر السلطات بالجريمة وأدى ذلك إلى ضبطها أو إعترف بها.

مادة (105)

كل شخص عين لأخذ الرشوة وكان على علم بها ووافق عليه المرثشي يعاقب بالحبس ما لم يكن قد توسط في الجريمة فيسري عله حكم المادة السابقة.

مادة (106)

كل من عرض رشوة ولم تقبل منه يعاقب بالحبس.

مادة (107)

يحكم في جميع الأحوال بمصادرة ما يدفعه الراشي أو الوسيط على سبيل الرشوة طبقاً للمواد السابقة.

ثانياً: إختلاس المال العام والإضرار به

مادة (108)

يقصد بالمال العام في تطبيق أحكام هذا القانون ما يكون مملوكاً أو معهوداً به لإحدى الجهات الآتية:

1. الدولة
2. وحدات الهيئات المحلية
3. الهيئات والمؤسسات العامة
4. البنوك والشركات والجمعيات والوحدات الإقتصادية الأخرى التي تساهم الدولة بنصيب في رأس مالها.
5. النقابات والإتحادات والمؤسسات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام.
6. أية جهة أخرى ينص القانون على إعتبار أموالها من الأموال العامة.

مادة (109)

1. يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنوات كل موظف عام أو من في حكمه إحتلس مالاً موضوعاً تحت يده بسبب وظيفته.
2. تكون العقوبة السجن المؤقت في الحالتين الآتيتين:
 - أ. إذا إرتكب الجاني تزويراً في الدفاتر أو الأوراق أو الحسابات بقصد إخفاء معالم الجريمة.
 - ب. إذا إرتكبت الجريمة في زمن حرب أو كارثة عامة وترتب عليها إضرار بمركز البلاد الإقتصادي.
3. تكون العقوبة السجن المؤبد إذا قام الجاني بإتلاف أو تخريب أو إضرار النار عمداً في أوراق أو أموال مملوكة للجهة التي يعمل بها أو معهود بها إليها، وكان ذلك بقصد تسهيل الجريمة أو إخفاء معالمها.

مادة (110)

كل موظف عام أو من في حكمه أضر عمداً بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل بها أو بأموال الغير أو مصالحهم المعهود بها إلى تلك الجهة، يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على خمس سنوات.

مادة (111)

يعاقب بالحبس كل موظف عام أو من في حكمه تسبب خطأ في أحداث ضرر جسيم بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل بها أو بأموال الغير أو مصالحهم المعهود بها إلى تلك الجهة، بأن كان ذلك ناشئاً عن إهماله في أداء وظيفته أو عن إخلاله بواجباتها.

مادة (112)

1. يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة كل موظف عام أو من في حكمه عهد إليه توزيع سلعة وفقاً لنظام معين فأخل عمداً بهذا النظام.

2. وتكون العقوبة الحبس إذا كانت السلعة متعلقة بالحاجات الضرورية للشعب أو وقعت الجريمة في زمن الحرب.

مادة (113)

يجوز للمحكمة في الجرائم المنصوص عليها في المادتين (109، 110) التزول بالعقوبة إلى الحبس إذا كان المال موضوع الجريمة أو الضرر الناجم عنها لا يتجاوز قيمته خمسمائة دينار.

مادة (114)

فضلاً عن العقوبات المقررة للجرائم المذكورة في المواد (109، 110، 111، 112) يحكم على الجاني بالرد أو الضمان وبغرامة مساوية لقيمة ما إختلسه أو حصله أو أضر به.

مادة (115)

يعفى من العقوبات المقررة للجرائم المنصوص عليها في المادتين (109، 110) كل من بادر من الشركاء في الجريمة بإبلاغ الجهات المختصة قبل إكتشافها.

ثالثاً: إستغلال الوظيفة والتربح

مادة (116)

كل موظف عام أو من في حكمه حصل لنفسه أو لغيره بغير حق على ربح أو أية منفعة أخرى من إحدى معاملات الجهة التي يعمل بها، يعاقب بالسجن مدّة لا تزيد على خمس سنوات.

مادة (117)

كل موظف عام أو من في حكمه مكلف بتحصيل الضرائب أو الرسوم أو الغرامات أو غيرها من العوائد، طلب أو فرض أو حصل أو أمر بتحصيل ما ليس مستحقاً، أو ما يزيد على المستحق، مع علمه بذلك، يعاقب بالسجن المؤقت.

مادة (118)

كل موظف عام أساء إستعمال وظيفته مما نتج عنه زيادة في ثروته يعتبر كسباً غير مشروع ويعاقب بما يلي:

1. السجن المؤقت
2. رد قيمة الكسب غير المشروع وكل ما يثبت في ذمته المالية من أموال كان قد إستحصل عليها عن طريق الكسب غير المشروع.
3. دفع غرامة مالية تساوي قيمة الكسب غير المشروع.