جامعة اليرموك

كلية القانون

قسم القانون العام

رسالة ماجستير بعنوان

تعارض المصالح في الوظيفة العامة

دراسة مقارنة

Conflict of Interests in the Civil Service

A Comparative Study

إشراف الأستاذ الدكتور:

خالد الزبيدي

إعداد الطالب :

أُ سامة حابس القبلان

الرقم الجامعي

(٢٠١٤٦٧٧٠١٣)

قُدِّمت هذه الرسالة استكمالاً لنيل درجة الماجستير في القانون الإداري

الفصل الدراسي الثاني ٢٠١٧

المنارة للاستشارات

www.manaraa.com

تعارض المصالح في الوظيفة العامة

دراسة مقارنة

إعداد الطالب

أُسامة حابس القبلان

قُدِّمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في تخصص القانون الإداري، كلية القانون، جامعة اليرموك، اربد، الأردن.

وافق عليها

التوقيع

أ.د خالد لفتة الزبيدي مُشرِفاً ورئيساً. .....

أُستاذ القانون الإداري، جامعة اليرموك.

أ.د كريم يوسف كشاكش عضواً. .....

أُستاذ القانون الدستوري، جامعة اليرموك.

د. فرحان نزّال المساعيد عضواً. .....

أُستاذ القانون الدستوري المشارك، جامعة آل البيت.

تاريخ مناقشة الرسالة

٢٠١٧-٥-٢٤

المنارة للاستشارات

nanaraa.com

الإهداء

الى من كانت لي خير معين طوال فترة البحث، والتي ما زالت تشجّعني وتحفّزني، حتى قرأت معي الرسالة كلمةً كلمة وحرفاً حرفاً، إلى شريكة حياتي زوجتي الفاضلة حفظها المولى

إلى أحبتي وأصدقائي وزملائي

أقدم ثمرة جهدي المتواضع

الباحث

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الشكر والتقدير

الحمد لله أولاً وأخراً والصلاة والسلام على أفضل الخلق وخاتم الأنبياء والمرسلين، صلاةً وسلاماً دائمين ما دام الليل والنهار وعلى اله وصحبه أجمعين.

أقدم شكري إلى كل الذين حملوا على عاتقهم تنوير طريقنا العلمي بالنصيحة مرة وبالابتسامة في كثير من المرات.

وبعد تمام هذا البحث المتواضع بعون الله وتوفيقه، أجد نفسي مُلزماً بالاعتراف والتقدير والشكر الجزيل، لمن كان له الفضل الكبير بعد الله سبحانه وتعالى في انجاز هذا البحث وإتمامه، وأعني بذلك المشرف على هذه الرسالة الأستاذ الدكتور خالد الزبيدي فرفع الله قدره وأعلى منزلته ونفع بعلمه، الذي تحمّل أعباء الإشراف على هذا البحث رغم كثرة المشاغل والأعمل، ولم يبخل علي بنصائحه وتوجيهاته من اجل الوصول إلى بداية النجاح فجزاه الله خير الجزاء.

كما أرفع شكري الخالص إلى الأساتذة الفضلاء أعضاء لجنة المناقشة الأستاذ الدكتور كريم كشاكش والدكتور فرحان المساعيد، اللذانتكرّمابقبول مناقشة هذه الرسالة، وبدَلا من ينفس أوقاتهم في تقويم هذا البحث وتصويبه حتى يكتمل انتهاءً بكريم نصحهم وتوجيهاتهم.

ولا ادّعي أني أنجزت عملاً كاملاً، فلكل عمل إذا ما تم نقصان، ولكنه جهد العقل فما كان فيه من صواب فبتوفيقٍ من الله وحده، وما كان فيه من خللٍ ونقصانٍ فمني ومن الشيطان، فأحمد الله على توفيقه واستغفره على تقصيري وأسألهأن يجعل هذا العمل خالصاً لوجهه الكريم، ألاّ يحرمنا أجر الاجتهاد.

الباحث

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الملخص

أسامة حابس خليف القبلان، تعارض المصالح في الوظيفة العامة ـدراسة مقارنةـ رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، ٢٠١٧، بإشراف الأستاذ الدكتور: خالد لفته الزبيدي.

تناولت هذه الدراسة موضوع تعارض المصالح في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة بين كل من الأردن ومصر، وبيَّنت الدراسة إلى أن الموظف يجب أن يؤدي أعمال وواجبات وظيفته بأمانة ونزاهة وموضوعية بعيداً عن شُبُهات تغليب المصلحة الشخصية على المصلحة العامة، من خلال الالتزام بأخلاقيات الوظيفة العامة، لضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، والابتعاد عن تعارض المصالح كصورة من صور الفساد الإداري، وتكمن إشكالية الدراسة في تمييز مفهوم تعارض المصالح عن المفاهيم الأخرى التي تقترب وتتداخل معه، كما تكمن الإشكالية في بيان أوجه القصور في التشريعات المنظمة لها، والتعرف على ماهية المخاطر التي تنشأ عنها، وبالتالي بيان الآثار المترتبة عليها وكيفية تجنبها.

وتوصّلت الدراسة إلى عدد من الاستنتاجات ومنها أن سكوت الموظف عن الإبلاغ عن وجود تعارض المصالح لديه وعدم الإعلان عنه يُعدُّ صورة من صور الفساد الإداري، كما توصلت الدراسة إلى عدد من التوصيات، نذكر منها ضرورة إصدار المشرِّع الأردني قانون خاص يعنى بتعارض المصالح يشمل تحديد دقيق لمفهومه وتكييفه القانوني وحالاته والتزامات الموظف بموجبه والعقوبات التي تترتب على مخالفته، ومَد الالتزام بحظر تعارض المصالح إلى أعضاء السلطة التشريعية وأعضاء الشركات التي تساهم الدولة برأسمالها، وكذلك العاملين بالقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

فهرس المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
الاهداء	أ
الشكر والتقدير	ب
الملخص	ج
المقدمة	١
أهمية موضوع الدراسة.....	٢
إشكالية الدراسة.....	٣
تساؤلات الدراسة.....	٣
منهج الدراسة.....	٤
محددات الدراسة.....	٤
مصطلحات الدراسة.....	٥
الدراسات السابقة.....	٨
الفصل الأول	١١
ماهية تعارض المصالح	
المبحث الأول: مفهوم تعارض المصالح في الوظيفة العامة.....	١٢
المطلب الأول : تعريف الموظف العام.....	١٢
الفرع الأول: تعريف الموظف العام في التشريع الأردني والمصري.....	١٢
الفرع الثاني:تعريف الموظف العام في الفقه الأردني والمصري.....	١٦

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفرع الثالث:تعريف الموظف العام في القضاء الأردني والمصري..... ١٨

المطلب الثاني: مفهوم تعارض المصالح وتمييزه عن المفاهيم الأخرى..... ١٩

الفرع الأول: تعريف تعارض المصالح في اللغة والاصطلاح..... ١٩

الفرع الثاني: تمييز تعارض المصالح عن المفاهيم الأخرى..... ٢٤

المطلب الثالث: صور تعارض المصالح..... ٣٣

المبحث الثاني :السند الشرعي والقانوني للالتزام بعدم تعارض المصالح..... ٤٧

المطلب الأول : السند الشرعي للالتزام بعدم تعارض المصالح..... ٤٧

المطلب الثاني: السند القانوني للالتزام بعدم تعارض المصالح..... ٥٥

الفرع الأول: الأساس القانوني للالتزام بعدم تعارض المصالح في كل من الدستورين الأردني والمصري..... ٥٥

الفرع الثاني: الأساس القانوني للالتزام بعدم تعارض المصالح في كل من القانونين الأردني والمصري..... ٥٨

الفرع الثالث: الأنظمة كأساس للالتزام بعدم تعارض المصالح في كل من الأردن ومصر..... ٦١

الفرع الرابع: التعليمات الإدارية..... ٦٣

الفرع الخامس: مدونات قواعد السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة..... ٦٥

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفصل الثاني ٦٩

آليات مكافحة تعارض المصالح

المبحث الأول :رقابة الأجهزة الإدارية المتخصصة..... ٧٠

المطلب الأول :ديوان المحاسبة..... ٧٠

المطلب الثاني: هيئة النزاهة ومكافحة الفساد..... ٧٧

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على تعارض المصالح وآثارها..... ٨٧

المطلب الأول: رقابة القضاء العادي والإداري على تعارض المصالح..... ٨٧

الفرع الأول: رقابة القضاء العادي..... ٨٧

الفرع الثاني: رقابة القضاء الإداري..... ٩٤

المطلب الثاني :الآثار القانونية المترتبة على تعارض المصالح..... ١٠٠

الفرع الأول: المسؤولية التأديبية للموظف العام..... ١٠٠

الفرع الثاني: المسؤولية الجزائية والمدنية للموظف العام..... ١٠٧

الخاتمة..... ١١٩

ولاً – النتائج..... ١١٩

ثنياً – التوصيات..... ١٢٠

المراجع ١٢٢

ملخص بالانجليزية ١٣١

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المقدمة

لقد أضحى الالتزام بالمعايير السلوكية للموظف العام أداة ضرورية في عملية تطوير أداء أي إدارة عامة عصرية تستجيب لحاجات المواطنين، إذ يُشكّل هذا الالتزام إطاراً أخلاقياً للسلوك الوظيفي، ويضع هذا الالتزام معايير أخلاقية يُفترض معها تحقيق مستويات رفيعة من الاستقامة والأمانة والنزاهة تعزز الأداء السليم للإدارة، كما يدعم هذا الالتزام كرامة وسمعة الموظف بحيث يتعزّز احترامه بين المواطنين كما أنه يساعد على تفادي التعارض بين مصالحه الشخصية ومسؤولياته العامة، وللحد من الممارسات التي تنطوي على تعارض المصالح واستغلال الوظيفة لتحقيق منافع شخصية، يتوجب العمل على الحد من تلك الممارسات من خلال وسائل متعددة وأهمها التشريع، الذي ينشر الثقافة العامة حوله ويضع حداً لاستغلال النفوذ ويفرض العقوبات بحق مَن يشغل المنصب العام لتحقيق أغراض شخصية.

وقد كان الحد من تعارض المصالح أحد الأهداف الرئيسية للتشريعات في العديد من دول العالم لما ينجم عنه من آثار سلبية، اقتصادية واجتماعية من شأنها التأثير على مسيرة التقدم والتنمية في البلد، وعليه قامت بعض الدول بوضع قواعد قانونية واضحة تعالج حالات تعارض المصالح بهدف ضمان حسن إدارة الوظائف العامة، بما يؤكد نزاهتها وشفافيتها أمام الجمهور، وأن هذه القواعد بحاجة إلى تطوير مستمر لمواجهة أية حالات جديدة تتضمن مثل هذا التعارض سواء بالنسبة للموظفين العموميين أم لأصحاب المناصب وسلطة اتخاذ القرار في الجهات العامة، بل حتى في القطاع الخاص، بما يُحقّق أكبر قدر ممكن من الوقاية من الفساد ومحاسبة المسؤولين، الأمر الذي يؤدي إلى المزيد من الثقة بالحكومة ومؤسساتها.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وتنتشر ظاهرة تعارض المصالح باعتبارها أحد مظاهر الفساد الإداري في جميع قطاعات المجتمع بما في ذلك القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني بالإضافة إلى القطاع العام، حيث تساهم المصالح الشخصية في تسيير المهمات وسرعة انجازها وتراكم الأرباح لصالح فئات دون غيرها، وعلى الرغم من انتشار هذه الظاهرة إلا انه لا يتم حتى الآن التعامل معها قانونياً وا إدارياً على أنها من مؤشرات الفساد وأنها تتعارض مع المساواة في حقوق المواطنة مثل المساواة في الحصول على خدمات والحق في التنافس الحر على الوظائف، الأمر الذي يتطلب تنظيم قانوني دقيق يساهم في تحقيق مزيد من الشفافية الإدارية بما يكافح هذه الظاهرة والوقاية والحد منها باعتبارها تشكل مخالفة تأديبية وقد كل جريمة جنائية، كما لا تتوفر دراسات معُمـّقة حول مدى انتشارها وخطورتها وبالتحديد على ثقة الجمهور في نزاهة الجهاز الحكومي وفي مدى تمثيله لمصالح الجميع دون تمييز.

أهمية موضوع الدراسة

يكتسب موضوع الدراسة أهميةً كبيرةً من كون الوظيفة العامة أمانة مقدسة وخدمة اجتماعية، والموظف العام يجب أن يكون أميناً يعمل من أجل تحقيق الصالح العام، كما يكتسب الموضوع أهميةً من خلال تقديم دراسة تحليلية لمفهومه ومختلف صوره ووسائل الحد منه، حيث أصبح التركيز على مكافحة تعارض المصالح من المسائل الهامة في مجال الوظيفة العامة، و أخذت الحاجة إليه تتزايد اثر تراجع قيم النزاهة والأمانة والشفافية.

كما تبدو أهمية هذه الدراسة من خلال التركيز على تعارض المصالح بوصفها من المشكلات التي تهدد أالدول وكياناتها اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً، ومن ثَمـّ فأن الدراسة من خلال ما توفره من بيانات ومعلومات تحاول الإسهام بوضع توصيات والخروج بحلول لهذه المشكلة

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

والحد منها ما أمكن، كما يستفيد منها قطاع كبير من أبناء المجتمع وذلك للوقوف على أبعادها، وكذلك تستفيد الإدارة العامة بمختلف فروعها منها للوقوف على أسباب هذه المشكلة والاستفادة من الحلول المُقدَّمة.

إشكالية الدراسة

يُعد موضوع تعارض المصالح من القضايا الشائكة المهمة في أي مجتمع من المجتمعات حيث تؤثر هذه المشكلة في حدوث الكثير من الآثار السلبية، ولكونها من القضايا التي تثير الرأي العام فإن الإشكالية تنصبُّ على عدم وضوح المفهوم وتحديد المقصود بهذا المصطلح، كما تثور الإشكالية في تمييز مفهوم تعارض المصالح عن المفاهيم الأخرى التي تقترب وتتداخل معها وبيان أوجه القصور في التشريعات المنظمة لها، والتعرف على ماهية المخاطر التي تنشأ عنها، كما تتمحور الإشكالية في صعوبة اكتشافها وحول مدى إلزام الموظف في الإفصاح عنها كونها تخالف مبدأ الشفافية الإدارية، والتعرف على حالاتها وبيان الأسباب التي تؤدي إلى تعارض المصالح والآثار المترتبة عليها وكيفية تجنبها، وكيف يمكن للموظف أو المؤسسة أن ينأى بنفسه عن أي اتهامات يمكن أن يتعرض لها.

تساؤلات الدراسة

١. ما المقصود بتعارض المصالح وما هي صورها وما الفرق بينها وبين المفاهيم التي تقترب منها وتلك التي تتداخل معها؟

٢. ما مدى كفاية التشريعات الناظمة لحظر تعارض المصالح؟

٣. ما هي الآثار القانونية المترتبة على تعارض المصالح؟

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

٤. ما هي سبل إلزام الموظف بالإفصاح عن حالات تعارض المصالح؟

٥. ما هي المعوقات التي تحول دون الكشف عن تعارض المصالح وسبل معالجتها ؟

منهج الدراسة

اعتمد الباحث في دراسة هذا الموضوع على :

المنهج الوصفي: وذلك بشرح النصوص القانونية المختلفة المتعلقة بتعارض المصالح والإحاطة بالمسائل المرتبطة بموضوع الدراسة لتحقيق غايته، وكذلك الآراء الفقهية والأحكام القضائية المتعلقة بموضوع الدراسة.

المنهج التحليلي: وذلك من خلال استقراء النصوص القانونية والآراء الفقهية والأحكام القضائية المتعلقة بها، والقيام بتحليلها وسوف يتم الإشارة إلى التشريعات الأخرى حيثما تطلبت ضرورة الدراسة ذلك.

المنهج المقارن: وذلك من خلال إجراء دراسة مقارنة لمختلف مفردات الموضوع بين كل من القانون الأردني والقانون المصري.

محددات الدراسة

يتحدد نطاق هذه الدراسة من خلال التشريعات التالية: الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته، وقانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم (١٣) لسنة ٢٠١٦، وقانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته، ونظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣، والدستور المصري لسنة ٢٠١٤ ، وقانون الخدمة المدنية المصري رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥، وغيرها من التشريعات الخاصة ذات العلاقة والنصوص المتعلقة بموضوع تعارض المصالح ومدونة قواعد

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة، والاستئناس بالتشريعات المقارنة والاتفاقيات الدولية كلما كان ذلك مفيداً في إثراء الموضوع.

مصطلحات الدراسة

تعارض المصالح: هو الوضع الذي تتأثر فيه موضوعيةوا ٍستقلالية قرار موظف أو مكلف بخدمة عامة أو شخص مسؤول في القطاع الخاص بمصلحة شخصية مادية أو معنوية تهمه شخصياً أو تهم أحد أقاربه أو أصدقاءه المقربين، تنحرف فيه المصلحة العامة لصالح المصلحة الخاصة.

التعارض المطلق: كل حالة يترتب عليها ضرر مباشر أو محقق للمصلحة أو الوظيفة العامة[١].

التعارض المحتمل: لكل حالة يُحتمل فيها وقوع ضرر للمصلحة أو الوظيفة العامة[٢].

الفساد الإداري: هو خروج عن القانون والنظام أو استغلال غيابهما، من أجل تحقيق مصالح سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية للفرد أو لجماعة معينة، فهو سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام تطلعاً إلى تحقيق مكاسب خاصة مادية أو معنوية، وهناك اتفاق دولي على تعريف الفساد كما حددته منظمة الشفافية الدولية بأنه كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو جماعته[٣].

---

[١] قانون حظر تعارض المصالح المصري رقم (١٠٦) لسنة ٢٠١٣، مادة ٢-٤.

[٢] القانون نفسه، مادة ٢-٥.

[٣] تأسست منظمة الشفافية الدولية عام ١٩٩٣، وهي منظمة عالمية غير ربحية وتعتبر أكبر منظمة عالمية لمكافحة الفساد وموقعها على الانترنت www.tranparency.org تاريخ الإطلاع ١-٢-٢٠١٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الشفافية الإدارية: هي توفير المعلومات الكاملة عن الأنشطة العامة للصحافة والرأي العام، والمواطنين الراغبين في الإطلاع على أعمال الحكومة وما يتعلق بها من جوانب ايجابية أو سلبية على حد سواء دون إخفاء أو تستر[١].

الحوكمة: هي ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون الدولة على المستويات كافةمن خلال آليات وعمليات ومؤسسات تُمكِّن الأفراد والجماعات من تحقيق مصالحها[٢].

الواسطة: هي التدخل لصالح فرد ما، أو جماعة دون الالتزام بأصول العمل والكفاءة اللازمة مثل تعيين شخص في منصب معين لأسباب تتعلق بالقرابة أو بالانتماء الحزبي رغم كونه غير كفؤ أو غير مستحق، أو هي مساعدة شخص ما للحصول على حق لا يستحقه أو إعفائه من حق يجب عليه دفعه مما يلحق الضرر بالآخرين[٣].

المحاباة (المحسوبية): هي استخدام علاقات القرابة أو العلاقات العشائرية أو العائلية أو الحزبية أو الجهوية أو الطائفية لغرض اكتساب مصلحة، أو تسهيل مهمة أو التهرب من مسؤولية ليست من حق المنتفع أو لتجاوز أنظمة وقوانين محددة.

جريمة استثمار الوظيفة: هي إحدى الجرائم التي تقع على الإدارة العامة والمخلة بواجبات الوظيفة العامة،ومن صورها اقتراف غش في إحدى معاملات الإدارة من قبل الموكل إليه القيام بإحدى هذه الأعمال، إما لجر مغنم ذاتي، أو مراعاة لفريق أو إضراراً بالفريق الآخر، أو إضراراً بالإدارة العامة،

---

[١] السكارنة، بلال خلف، الفساد الإداري، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠١١، ص ٢٠٤.

[٢] السكارنة، بلال، المرجع نفسه، ص ٣٦٢.

[٣] أبو دية، ماهر موسى عايش، (٢٠١٥)، الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة في فلسطين وأثرها على التنمية السياسية، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، نابلس، ص ١٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ومن صورها أيضاً حصول الموظف على منفعة شخصية من إحدى معاملات الإدارة التي ينتمي إليها.

النزاهة: هي منظومة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص والمهنية في العمل.

إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بالسلطة: هو عيبٌ يُصيب ركن الغاية في القرار الإداري يتمثّل في استخدام الإدارة لسلطتها من أجل استهداف غرض غير الغرض الذي من أجله مُنِحَت الإدارة سلطة إصداره[1]، أو لتحقيق غاية غير مشروعة، سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أم بابتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدده القانون[2].

الوظيفة العامة: هي مجموعة من المهام والواجبات التي تحددها جهة مختصة وتوكلها إلى الموظف للقيام بها بمقتضى أحكام هذا النظام وأي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية، وما يتعلق بتلك المهام من صلاحيات وما يترتب عليها من مسؤوليات[3].

الموظف العامهو الشخص المعُيَّن بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف بمقتضى قانون الموازنة العامة، أو موازنة إحدى الدوائر، والموظف المعُيَّن بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً[4] وعرّفه المشرع المصريبأنه كل مَن يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة[5].

---

[1] الغويري، أحمد، قضاء الإلغاء في الأردن، عمان، بدون دار نشر، الطبعة الأولى، ١٩٨٩، ص٣٨١.

[2] الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة السابعة ١٩٩٦، ص ٧٢.

[3] نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣ المنشور في العدد ٥٢٦٢ من الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٩-١٢-٢٠١٣، المادة رقم ٢.

[4] نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣ المنشور في العدد ٥٢٦٢ بتاريخ ٢٩-١٢-٢٠١٣، المادة رقم ٢.

[5] قانون الخدمة المدنية المصري رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥، المادة رقم ٢-٥.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أخلاقيات الوظيفة العامة: هي مجموعة القواعد التي تحكم سلوك الأشخاص الذين ينتمون إلى مهنة معينة وتحدد واجباتها، والسلوك الذي يجب الالتزام به عند ممارسة أعمال معينة[١].

المسؤولية التأديبية: هي مساءلة الموظف عن مخالفته للواجبات المفروضة عليه ايجابية كانت أم سلبية، أو لخروجه عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته[٢].

المسؤولية الجزائية: هي المساءلة التي تقع على الفرد الذي قام بارتكاب فعل أو امتنع عن القيام به، باعتبار أن كلا التصرفين جرَّم قانوناً، مما يستلزم توقيع العقوبة الجزائية عليه[٣].

المسؤولية المدنية: مجموعة القواعد التي تُلزِم مَن ألحقَ ضرراً بالغير بجبر هذا الأخير عن طريق التعويض وتقوم على أركان ثلاثة هي الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما[٤].

الدراسات السابقة

لم نجد دراسة متخصصة بهذا الموضوع ولم يأخذ موضوع تعارض المصالح حقه من الدراسة والبحث بشكل كاف، وكل ما وجدته بشكل عام هو:

أولاً: دراسة لمياء شروف: دور الأخلاقيات الوظيفية في التقليل من الفساد الإداري في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر– بسكرة، الجزائر، ٢٠١٤، وتناولت هذه الدراسة

[١] العبودي، عثمان سلمان غيلان، أخلاقيات الوظيفة العامة، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠١٤، ص ٣٥.

[٢] الخلايلة، محمد، القانون الإداري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الكتاب الثاني، ٢٠١٢، ص ١١٧.

[٣] السعيد، كامل، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني، عمان، دار الفكر للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، ١٩٨٣، ص ٣٠.

[٤] اللصاصمة، عبد العزيز، مصادر الالتزام في القانون المدني الأردني، الكرك، دار رند للنشر، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣، ص ٢٦٠.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الأخلاقيات الضابطة لعلاقة الموظف بالرئيس الإداري، والأخلاقيات الضابطة لعلاقة الموظف بالمستفيدين من خدمة المرفق العام وتكريس هذه الأخلاقيات وفق آليات تعمل على إخضاع الموظف للرقابة الإدارية والنظام التأديبي، كما تناولت الدراسة مدى استجابة أخلاقيات الوظيفة العامة لتطور ظاهر ة الفساد في الإدارة العامة وأوصت الدراسة بضرورة توسيع مفهوم الأخلاق الوظيفية وتفعيل دور الرقابة الإدارية الذاتية في المؤسسات العمومية بالشكل الذي يحقق الردع الكافي للموظفين.

تتفق هذه الدراسة مع موضوع دراستنا في أن التزام الموظف بالمعايير السلوكية والأخلاقية يحقق مستويات رفيعة من النزاهة والأمانة تعزز الأداء السليم للإدارة، كما يدعم هذا الالتزام كرامة وسمعة الموظف ويتعز ّز احترامه بين المواطنين بما يعمل على تفادي تعارض المصالح بين مصالحه الشخصية ومسؤولياته العامة، وتختلف هذه الدراسة عن موضوعنا بأنها تناولت أخلاقيات الوظيفة العامة بمفهومها الواسع وواجبات الموظف العام الايجابية والسلبية، بينما تناولت دراستنا جزئية تعارض المصالح في الوظيفة العامة حيث بينّت ْ مفهومها والفرق بينها وبين المفاهيم الأخرى التي تقترب وتتداخل معها وصورها والآثار القانونية المترتبة عليها واليات مكافحتها والرقابة القضائية عليها.

ثانياً: دراسة مخلد توفيق خشمان: مشكلة الفساد الإداري في ضوء التشريعات والقوانين الأردنية، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، ٢٠٠٩، وتناولت هذه الدراسة التعرف على مفهوم الفساد وصوره وأبعاده وخصائصه والآثار القانونية المترتبة عليه وطرق مكافحته، وأوصت الدراسة بضرورة الكشف عن مشكلات الفساد الإداري التي تعاني منها المجتمعات النامية والمتقدمة لما لهذه الظاهرة من أثر في إعاقة الخطط التنموية وأثرها السلبي على المجتمع، وحث الباحثين في

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الجامعات المختلفة على تناول هذا الموضوع وبحثه من جميع جوانبه وذلك من اجل الخروج بنتائج عملية تساعد في الحد من الفساد الإداري.

تتفق هذه الدراسة مع موضوع بحثنا بأنها تطرّقت إلى رقابة الأجهزة الإدارية المتخصصة في مكافحة الفساد ومنها ديوان المحاسبة وهيئة مكافحة الفساد، وان مكافحة الفساد بجميع مظاهره لا يتم من خلال الشعارات والدعايات، بل يحتاج إلى العديد من الإجراءات الشاملة التي تعمل على تشخيص المشكلة ووضع العلاج الدائم الذي يناسبها بما يضمن تحقيق الأهداف المرجوة منها، وتختلف دراستنا عن هذه الدراسة بأنهاتناولت مظهراً واحداً من مظاهر هذا الفساد وهو تعارض المصالح في الوظيفة العامة، بينما تناولت الدراسة السابقةالعديد من مظاهر الفساد الإداري وبيّنت أسبابها وصورها والأساليب التي تحد منها مثل المؤسسية والترغيب والترهيب والوعي الثقافي عند أفراد المجتمع.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفصل الأول

ماهية تعارض المصالح

ينشأ مفهوم تعارض المصالح من زاوية أن الموظف– سواء كان في قطاع عام أم خاص– هو "بشر" له أهداف وتطلعات مادية ومعنوية، كما أن له علاقات اجتماعية وأُسرية تدفعه نفسه إلى تقديم ما يستطيع أن يقدمه لهم من منافع ومصالح، قد تكون متاحة بشكل أو بآخر من خلال الوظيفة، الأمر الذي يجعل مثل هذا الشخص موضع اتهام من قبل الآخرين مفاده أن بعض القرارات التي يتخذها قد لا تكون في مصلحة المؤسسة التي يعمل لها، وليست خالصة من الغرض والهوى.

يتحمل الموظف العام في الموقع العام مسؤولية ضمان عدم وجود أي تعارض للمصالح في الأعمال التي يقوم بأدائها بحكم أن الوظيفة العامة أمانة مقدسة وخدمة اجتماعية، ففي العديد من الحالات لا يكون تعارض المصالح ظاهراً للعيان أو معروفاً في المجتمع المحيط بالموظف، ولكن يكفي أن تُكشَف قضية واحدة لتهز ثقة المواطنين ليس بالموظف ومؤسسته فحسب بل في الجهاز الإداري ككل، وهنا تقتضي المصلحة العامة معالجة ظاهرة تعارض المصالح بوسائل مختلفة ويُعَد تجاهل هذا الموضوع تقصيراً يعكس آثاره السلبية على المستويات كافة.

ولأهمية موضوع الدراسة فقد خصصنا الفصل الأول لـ "ماهية تعارض المصالح" من خلال مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: مفهوم تعارض المصالح وصوره.

المبحث الثاني: السند الشرعي والقانوني للالتزام بعدم تعارض المصالح.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الأول

مفهوم تعارض المصالح في الوظيفة العامة

سوف نتطرق في هذا المبحث إلى مفهوم تعارض المصالح في الوظيفة العامة من خلال ثلاثة مطالب، المطلب الأول نخصصه للتعريف بالموظف العام، والمطلب الثاني نبين فيه تعريف تعارض المصالح وتمييزه عن المفاهيم الأخرى، والمطلب الثالث نبين فيه صور تعارض المصالح.

المطلب الأول

تعريف الموظف العام

يختلف تعريف الموظف العام وبيان صفته في كل من التشريع والفقه والقضاء الإداري المقارن، ولذلك سنتناول في هذا المطلب تعريف الموظف العام في ثلاثة فروع: الأول نبيِّن فيه تعريف الموظف العام في التشريع، والفرع الثاني نخصصه لتعريف الموظف العام في الفقه، والفرع الثالث نتناول فيه تعريف الموظف العام في القضاء.

الفرع الأول

تعريف الموظف العام في التشريع الأردني والمصري

بالرغم من كثرة التشريعات التي تتناول الوظيفة العامة والموظف العام، إلا أن معظم هذه التشريعات لم تضع تعريفاً جامعاً مانعاً تحدد فيه المقصود بالموظف العام حيث يقتصر كل تشريع على تحديد مفهوم الموظف العام في مجال تطبيق أحكامه فقط تاركاً أمر وضع التعريف للفقه

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

والقضاء[1]، كما أن تعريف الموظف العام يعتبر من الأمور النسبية التي تختلف من دولة إلى أُخرى، و أن الطبيعة المتطورة للقانون الإداري تجعل نظرته للموظف العام مختلفة عن القوانين الأُخرى كالقانون الجنائي والمدني، حيث أن هذه القوانين الإدارية تختلف من دولة إلى أُخرى أو حتى في الدولة نفسها من وقت لآخر حسب تطور فلسفة الحكم والإدارة، الأمر الذي يجعل وضع تعريف محدد للموظف العام لفترة زمنية طويلة أمراً في غاية الصعوبة[2].

لقد أشار الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته إلى الموظف العام من خلال المادة (٧٦) منه التي نصت على ما يلي: " لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان أو النواب وبين الوظائف العامة، ويقصد بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العامة ويشمل ذلك دوائر البلديات وكذلك لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان ومجلس النواب".

ونلاحظ هنا أن المشرّع الدستوري أشار لمفهوم الموظف العام من خلال النص على الوظائف العامةواصفاً إياه بالشخص الذي يتقاضى مرتّبه من الأموال العامة، ولم يعمد إلى وضع تعريف جامع مانع لمدلول الموظف العام بل هَدَف إلى وضع ضوابط وحدود يُحرِّم بموجبها الجمع ما بين عضوية مجلس النواب والأعيان (السلطة التشريعية) والوظائف العامة (السلطة التنفيذية)، والغاية من ذلك التأكيد على مبدأ الفصل بين السلطات والحفاظ على استقلالية السلطة التشريعية في ممارسة رقابتها على السلطة التنفيذية بحيادية تامة.

وعرّف قانون العقوبات الأردني الموظف العام في باب الجرائم التي تقع على الإدارة العامة والمخلة بواجبات الوظيفة العامة بالنص على ما يلي:"يُعَدُّ موظفاً بالمعنى المقصود في هذا الباب

---

[1] العجارمة، نوفان العقيل، عمان، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧، ص ٢١.

[2] العجارمة، نوفان، المرجع نفسه، ص٢٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة"[1].

وهنا نلاحظ أن المشرّع في قانون العقوبات الأردني وسّع من مفهوم الموظف العام وأسبغ عليه صفة كل شخص يعمل في أي مصلحة من مصالح الدولة، والغاية من ذلك هو حماية الإدارة العامة من الجرائم التي قد يرتكبها الموظف العام ضدها مثل جرائم الرشوة والاختلاس واستثمار الوظيفة وغيرها، وكذلك حماية الموظف العام من أي اعتداء يقع عليه أثناء أو بسبب أداء واجباته الوظيفية.

أما نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ النافذ فقد عرّف الموظف العام في المادة الثانية بأنه: " الشخص المُعيَّن بقرار من المرجع المختص، في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر والموظف المُعيَّن بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً"[2]. وقسَّمت المادة ١٨ من النظام نفسه الموظفين إلى قسمين: أ- موظفون دائمون وهم المعينون في وظائف دائمة ذات فئات ودرجات محددة في جدول تشكيلات الوظائف قبل تاريخ ١-١-٢٠١٤ بما في ذلك الموظفون الذين تقرّر تثبيتهم بموجب قرار مجلس الوزراء قبل ذلك التاريخ، ب- موظفون بعقود وهم الذين يُعينون بموجب عقود أو عقود شاملة لجميع العلاوات على وظائف مدرجة في جدول تشكيلات

[1] انظر قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ وجميع تعديلاته والمعدَّل بآخر قانون رقم ٨ لسنة ٢٠١١، المادة رقم ١٦٩.

[2] صدر هذا النظام بموجب المادة ١٢٠ من الدستور التي نصت على ما يلي: " التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسماؤها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك ".

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الوظائف، والذين يعُيّنون بموجب عقود على حساب المشاريع، أو رواتب الموظفين المنفكّين عن العمل بسبب الإعارة أو الإجازة دون راتب وعلاوات.

ويرى جانب من الفقه أن يترك المشرع مسألة تعريف الموظف العام للفقه والقضاء الإداريين وأن لا يُقحم نفسه في وضع تعريف مباشر للموظف العام، فقد ناقض المشرع نفسه عندما اعتبر الموظفين بعقود موظفين عامّين، في الوقت الذي اعتبر فيه التعيين شرطاً من شروط اكتساب الشخص لصفة الموظف العام، كما أن استثناء عمال المياومة من مفهوم الموظف العام هو أمر منطقي، باعتبار أن الفقه والقضاء الإداريين اعتبر ديمومة الوظيفة من شروط الموظف العام، ولكن الموظفين بعقود تعتبر وظائفهم أيضاً من الوظائف المؤقتة من الممكن ألاّ يُجَدَّد لهم في نهاية أي فترة عقدية ولا ينطبق عليها الديمومة وفق المنظور الأردني للوظيفة العامة[1].

أما المشرِّع المصري فقد عَرّف الموظف العام في نص المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية رقم (١٨) لسنة (٢٠١٥) بأنه: " كل مَن يَشغَل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة "، وهنا نلاحظ أن المشرع المصري لم يضع تعريفاً جامعاً مانعاً للموظف العام والسبب في ذلك أنه لا يضطلع بمهمة التعريف تاركاً هذه المهمة للفقه والقضاء الإداريين. كما تنص المادة نفسها على سريان أحكام هذا القانون على العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها، والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها، ووحدات الإدارة المحلية والعاملين بالهيئات العامة.

وباستقراء النص نجد أن المشرع المصري يعتبر الشخص الذي يشغل إحدى الوظائف المبينة في موازنة كل وحدة موظفاً عاماً ويتطلب توافر عنصرين لاكتساب الشخص صفة الموظف العام

[1] الخلايلة، محمد، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٠، ص ٤١.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وهما: ١- أن يشغل وظيفة دائمة ٢-الخدمة في مرفق عام[١]. كما أن المشرع استبعد من نطاق تطبيقه طوائف الموظفين الذين تنظِّم أحكامهم قوانين خاصة بهم كالقُضاة وأساتذة الجامعات وهذا الاستبعاد لا ينفي عنهم صفة الموظفين العموميين حيث خصَّ المشرِّع هذه الطوائف بقوانين خاصة تُنظِّم أحوالهم الوظيفية.

الفرع الثاني

تعريف الموظف العام في الفقه الأردني والمصري

قد أورَدَ الفقه الأردني بعض التعريفات للموظف العام، وجاءت معظمها متأثرة بالفقه الإداري المصري[٢]، ومن هذه التعريفات أن الموظف العام هو "كل شخص يعمل بوظيفة دائمة أو مؤقتة في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام ويكون صدر بتعيينه قرار من السلطة المختصة بذلك قانوناً"[٣].

وقد عُرِّف الموظف العام بأنه الشخص الذي يعمل بوظيفة دائمة أو مؤقتة في خدمة مرفق عام يديره شخص معنوي عام أو يُدار بالطريق المباشر[٤].

ويرى جانب من الفقه وجوب توفّر ثلاثة شروط لاعتبار الشخص موظفاً عاماً وهي[٥]:

١- التعيين من السلطة المختصة.

---

[١] الطماوي، سليمان، الوجيز في القانون الإداري، القاهرة، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، بدون طبعة، ١٩٨٤، ص٤٢٧. العتوم، منصور، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، عمان، مطبعة الشرق، ١٩٨٨، بدون طبعة، ص ١١.

[٢] العجارمة، نوفان، مرجع سابق، ص ٢٦.

[٣] الزعبي، خالد، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، ١٩٩٨، ص ١٨٣.

[٤] الغويري، أحمد عوده، مرجع سابق ص ١٢٢.

[٥] كنعان، نواف، الوجيز في القانون الإداري الأردني، عمان، الكتاب الثاني، الآفاق المشرقة ٢٠١٢، ص ٣٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

٢- شغل وظيفة دائمة.

٣-الخدمة في مرفق عام تديره الدولة أو السلطة الإدارية إدارةً مباشرة.

ومما تجدر الإشارة إليه أن التعريفات التي أوردها الفقه الأردني للموظف العام تدور حول الشروط الأساسية والعناصر اللازمة لاكتساب الشخص صفة الموظف العام.

أما في مصر فيذهب أحد الفقهاء إلى تعريفللموظف العام بأنه: " الشخص الذي يُعهَد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام"[١].

ويرى آخر أن الموظف العام هو الشخص الذي يعمل في خدمة مرفق عام في وظيفة دائمة وبصفة دائمة، عن طريق التعيين مع قبوله لهذا التعيين[٢].

وفي ضوء ما تقدم نستخلص أن الموظف العام هو: " الشخص المعيَّن من المرجع المختص للعمل في خدمة مرفق عام مملوك للدولة أو إحدى دوائرها، ويُدار من قبل الدولة أو أحد أشخاص القانون العام "، وبناءً على هذا التعريف يتطلب توافر العناصر التالية لاعتبار الشخص موظفاً عاماً:

١- التعيين من قبل المرجع المختص بالتعيين.

٢- العمل في مرفق عام بشكل دائم أو مؤقت.

٣أن يكون هذا المرفق مُداراً من قبل الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.

[١] الطماوي، سليمان، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص٤٢٧.

[٢] أبو زيد فهمي، مصطفى، الوجيز في القانون الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٩٧، ص ١١٦.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفرع الثالث

تعريف الموظف العام في القضاء الإداري الأردني والمصري

اشترطت محكمة العدل العليا الملغاة[1] توافر شرطين لاعتبار الشخص موظفاً عاماً، وهما القيام بعمل دائم والخدمة في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، وقد عرّفت المحكمة المذكورة الموظف العام بأنه: " كل شخص يُعهَد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام"[2] كما عرّفت المحكمة الإدارية في الأردن الموظف العام في قرار حديث لها بالقول "يعتبر موظفاً عاماً كل شخص مُعيَّن بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف..."[3].

ونلاحظ هنا أن المحكمة الإدارية في الأردن أخذت بعدد من الشروط لاعتبار الشخص موظفاً عاماً وهي التعيين من المرجع المختص، وأن يكون قد صدر بتعيينه قرار من ذلك المرجع أي مستوفياً لشروط التعيين، وأن تكون الوظيفة التي عُيِّن فيها موجودة في جدول تشكيلات الوظائف العامة.

أما في مصر فقد عرّفت محكمة القضاء الإداري الموظف العام بأنه "الشخص الذي يُعهَد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بالطريق المباشر"[4]، كما تعرضت المحكمة الإدارية العليا لتعريف الموظف العام في الكثير من أحكامها ويستخلص من هذه الأحكام أن الموظف العام هو مَن يُعهَد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد

---

[1] أُلغيت هذه المحكمةوحلّت محلّها المحكمة الإدارية بموجب قانون القضاء الإداري الجديد رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ نُشِر على الصفحة ٤٨٦٦ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٥٢٩٧، بتاريخ ١٧-٨-٢٠١٤.

[2] عدل عليا رقم ٢-٧٣، مجلة نقابة المحامين، عمان، ١٩٧٣، العددان ٨،٧، ص ٩٦٢.

[3] المحكمة الإدارية رقم ٨٧-٢٠١٥، هيئة خماسية،منشورات موقع قسطاس.

[4] العجارمة، نوفان، مرجع سابق، ص ٢٨.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أشخاص القانون العام"[1]. وعليه يستخلص الباحث من تعريفات القضاء الإداري المصري بأنه يتوجّب توافر العنصرين التاليين لاعتبار الشخص موظفاً عاماً وهما:

١-أن يقوم بعمل دائم في خدمة مرفق عام يُدار من قبل الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.

٢-أن يُدار هذا المرفق بالطريق المباشر.

المطلب الثاني

مفهوم تعارض المصالح وتمييزه عن المفاهيم الأخرى

نتناول في هذا المطلب تعريف تعارض المصالح لغةً واصطلاحاً في الفرع الأول ونخصص الفرع الثاني لتمييز تعارض المصالح عن المفاهيم الأخرى.

الفرع الأول

تعريف تعارض المصالح في اللغة والاصطلاح

أولاً: التعارض لغةً من باب تفاعل، وباب التفاعل يدل على المشاركة بين اثنين فأكثر، وهو من العَرَض ويأتي بعدة معان[2]: منها المنع، عَرَضَ الشيء يعرِضُ عَرضة أي مانعاً، عارض أي حال حائل، واعترض انتصب وصار عارضاً كالخشبة المنتصبة ومن هنا أخذ مدلول التضاد والتعاند في لفظ التعارض.

[1] العتوم، منصور، مرجع سابق، ص ١٤.

[2] ابن منظور، لسان العرب، الجزء التاسع، ص١٣٧، ص١٥٢.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أما التعارض اصطلاحاً فلعل من أشهر تعريفاته " "تقابل الأمرين على وجه يمنع كل واحد منهما ما يقتضيه الآخر"[١] .

والمصلحة لغةً من الصلاح، والمصلحة هي مفردة المصالح، والاستصلاح نقيض الاستفساد، وأصلح الشيء بعد فساده: أقامه. والمصلحة: الصلاح والنفع، وصـَلـَحَ صلاحاً وصلوحاً: زال عنه الفساد، وصـَلـَحَ الشيء كان نافعاً، يُقال: أصلـَحَ في عمله: أتى بما هو صالح نافع[٢].

وأما المصلحة اصطلاحاً فقد عرفها الغزالي بأنها: "المحافظة على مقصود الشرع ومقصود الشرع من الخلق خمسة وهو أن يحفظ عليهم دينهم وأنفسهم وعقولهم ونسلهم ومالهم"[٤]، فالمصلحة بهذا المعنى هي كل ما يحقق للفرد والجماعة مقاصد لا غنى لهما عنها، وتبعد عنهم مفاسد ومضار تفوّت عليهم هذه الأصول الخمسة، فكل ما يتضمن حفظ هذه الأصول فهو مصلحة، وكل ما يفوّت هذه الأصول فهو مفسدة، ودفعها مصلحة.

ثانياً: التعارض اصطلاحاً، إرتعارض أو تضارب المصالح مصطلح أُختُلِف في تحديد ماهيته فمنهم من قال تعارض المصالح هي "الحالة التي تتأثر فيها موضوعية واستقلالية قرار موظف عام بمصلحة شخصية مادية أو معنوية تهمه هو شخصياً أو تهم أحد أقاربه أو أصدقاءه المقرّبين أو حين يتأثر أداؤه للوظيفة العامة باعتبارات شخصية مباشرة أو غير مباشرة"[٥].

---

[١] .البرزنجي، عبداللطيف، بيروت، التعارض والترجيح بين الأدلة الشرعية، دار الكتب العلمية، الطبعة الأولى ١٩٩٣، الجزء الأول، ص٢٣.

[٢] ابن منظور، لسان العرب، الجزء الثالث، ص٣٤٨.

[٣] المصدر نفسه.

[٤] الغزالي، أبو حامد، المتصفى من علم الأصول، الجزء الأول، ص٢٨٦-٢٨٧.

[٥] يوسف، يوسف حسن، الفساد الإداري والاقتصادي والكسب غير المشروع وطرق مكافحته، الإسكندرية، دار التعليم الجامعي، الطبعة الأولى، ٢٠١٤، ص ١٨٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وعُرِّف تعارض المصالح بأنه "الوضع أو الموقف الذي تتأثر فيه موضوعية واستقلالية قرار موظف في الوظيفة العامة بمصلحة شخصية مادية أو معنوية تهمه شخصياً أو أحد أقاربه أو أصدقاءه المقربين أو عندما يتأثر أداؤه للوظيفة العامة باعتبارات شخصية مباشرة أو غير مباشرة أو بمعرفته بالمعلومات التي تتعلق بالقرار"[1].

كما عرفه قانون حظر تعارض مصالح المسؤولين المصري بأنه "كل حالة يكون للمسؤول الحكومي أو الشخص المرتبط به مصلحة مادية أو معنوية تتعارض تعارضاً مطلقاً أو نسبياً مع ما يتطلبه منصبه أو وظيفته من نزاهة واستقلال وحفاظ على المال العام أو تكون سبباً لكسب غير مشروع لنفسه أو للشخص المرتبط"[2].ويُقسِّم المشرع المصري في المادة الثانية من القانون التعارض إلى قسمين: مطلق ونسبي فعرّف التعارض المطلق بأنه: " كل حالة يترتب عليها ضرر مباشر أو محقق للمصلحة أو الوظيفة العامة "[3]وعرّف التعارض النسبي بأنه: " كل حالة يُحتمل فيها وقوع ضرر للمصلحة أو الوظيفة العامة".

ويفصل المشرع المصري بين التعارض المطلق والنسبي، أي بين تعارض المصالح المحقق، وتعارض المصالح المحتمل، ويكون هنا قد منح إمكانية واسعة لتطبيق هذا القانون، ليس فقط في مواجهة الوقائع الحادثة، ولكن أيضا حتى بالنسبة للوقائع التي يحتمل حدوثها بالنسبة لأي حالة من

[1] الموقع الالكتروني لهيئةالنزاهة ومكافحة الفساد الأردني، www.jacc.gov.jo ، تاريخ الإطلاع ١٥-١٢-٢٠١٦.

[2] قانون حظر تعارض مصالح المسؤولين المصري رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣، مادة رقم ٢-٣، نُشِر في العدد ٤٥ من الجريدة الرسمية بتاريخ ١٣-١١-٢٠١٣، تاريخ الاطلاع ١-١-٢٠١٧.

[3] القانون نفسه، المادة نفسها.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

حالات المسؤول الحكومي، أو الموظف في القطاع العمومي أو المصالح التابعة لهما أو الشخص المرتبط بهم بصفة عامة[1].

ويرى الباحث هنا أنهإذا كان من المبادئ المسلم بها في القانون أنه لا يُحاسب الإنسان على النوايا، ولا يُعاقب إلا على الجريمة الواقعة الثابتة بعناصرها المادية، أو التي شرع في اقترافها، فإن إدخال عنصر حالة الاحتمال في هذا القانون، من شأنه أن يخفف من أخطار تعارض المصالح التي لو تقيدنا فيها بالتطبيق الحرفي للقانون، فستكون متعارضة مع المبدأ الأول، وخارقة لمبدأ البراءة هي الأصل، باعتبار أن احتمال الوقوع في حالة تعارض المصالح لمن لم يقع فيها، يحمل تهمة مبطنة بالعمل بسوء النية، ويجرده من أصل براءته، ولكننا بالتعمق في إدخال عنصر الاحتمال في القانون المصري نجد أنه قد يقصد تكريس مبدأ آخر، لا يقل أهمية عن مبدأ البراءة هي الأصل، لأنه أكثر وقاية للمرء، إذا ما نظرنا إليه من زاوية تحصين للموظف أو المسؤول الحكومي من التعرض للشبهة بإبعاده عن مواطنها، فكل منصب يحتمل أن يكون أداة لتعارض المصالح، وبالتالي يكون حائزه في موقع شبهة حتى ولو لم يضع نفسه في أي حالة من حالات تعارض المصالح، وهذا مبدأ متأصل عن أصل شرعي يدخل في باب الاستبراء من الشبهات.

كما تم تعريفه على أنه: "أي وضع تنحرف فيه المصلحة الشخصية للشخص، أو مصالح أقربائه، عن مصلحة الموقع الوظيفي الذي يشغله، ..... "[2].

---

[1] عُرِّفت المادة ٢-٢ من قانون حظر تعارض المسؤولين في مصر الشخص المرتبط بأنه " كل شخص تربطه بالمسؤول الحكومي صلة قرابة حتى الدرجة الرابعة، والشركات التي يساهمون فيها أو يديرونها".

[2] الشعيبي، عزمي، تضارب المصالح في السلطة الوطنية الفلسطينية، بحث منشور على الموقع الالكتروني www.transparency-palestine.org ، الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة، أمان، تضارب المصالح هو: "أي وضع تنحرف فيه المصلحة الشخصية للشخص، أو مصالح أقربائه، أو أشخاص آخرين تربطه بهم مصالح شخصية أو تجارية، عن مصلحة الموقع الوظيفي الذي يشغله؛ بحيث يمكن أن يؤثر على القرار الذي يتخذه حتى دون ملاحظة هذا التأثير، وبما يؤدي إلى خلق انطباع لدى الآخرين بعدم نزاهة هذا الشخص واستقامته" تاريخ الإطلاع ١٢-١٢-٢٠١٦.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وتُعرِّف مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة في الأردن تضارب المصالح بأنه: " أي وضع تتضارب فيه مهام الوظيفة العامة والمصالح الخاصة للموظفين، وضع يكون فيه لدى الموظف في المؤسسة إمكانية للحصول على منفعة خاصة قد تؤثر بشكل سلبي على أدائه لمهام منصبه الوظيفي وعلى صلاحياته، أو وضع يمكنه من اتخاذ قرار أو المشاركة في اتخاذ قرار بشأن عام متأثراً بمصالح خاصة"[١].

عوُرِّف أيضاً أنه "وضع يكون فيه للموظف العام مصلحة خاصة تضعف من قدرته على أداء واجباته الوظيفية والمهنية بموضوعية ونزاهة أو ينطوي على شبهة تغليب مصلحة خاصة على مصلحة عامة، وبعبارة أخرى هو وضع يجد فيه شخص ما نفسه أمام قرار محتمل أن يتخذه بالصفة الرسمية لهذا الشخص أو بصفته مؤتمن على شيء ما، ويكون بإمكانه وهو في هذا الوضع أن يحقق فائدة شخصية لنفسه بسبب وجود علاقة أخرى له"[٢].

وفي ضوء ما تقدم نعتقد أن التعريف الأقرب لتعارض المصالح هو ((الوضع الذي تتأثر فيه موضوعيةوا إستقلالية قرار موظف أو مكلف بخدمة عامة أو شخص مسؤول في القطاع الخاص بمصلحة شخصية مادية أو معنوية تنحرف فيه المصلحة العامة لصالح المصلحة الخاصة)). ويتضح مما سبق أن المصالح تتعارض حين تتأثر موضوعية قرار موظف عام في القطاع العام أو الخاص وأستقلاليته بمصلحة شخصية مادية أو معنوية تهمه هو شخصياً أو تهم أحد أقاربه أو أصدقائه المقربين أو حين يتأثر أداؤه للوظيفة العامة باعتبارات شخصية مباشرة أو غير مباشرة.

---

[١] صدرت هذه المدونة استناداً لأحكام الفقرة (أ) من المادة (٦٧) من نظام الخدمة المدنية الأردني رق (٨٢) لسنة ٢٠١٣، وهي منشورة على الموقع الالكتروني لرئاسة الوزراء www.pm.gov.jo، تاريخ الإطلاع ١٥-١٢-٢٠١٦.

[٢] شرعة سلوك الموظف في القطاع العام، بحث منشور على الموقع الالكتروني www.omsar.gov.lb تاريخ الإطلاع ١٥-١٢-٢٠١٦.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفرع الثاني

تمييز تعارض المصالح عن المفاهيم الأخرى

أولاً: تعارض المصالح والفساد الإداري،إن مفهوم تعارض المصالح يتداخل مع مفهوم الفساد الإداري إلا أن الأخير يستغرق الأول حيث أن الفساد الإداري هو عبارة عن مفهوم له صور ومظاهر متعددة ومنها تعارض المصالح، فعلى سبيل المثال عرفته منظمة الشفافية الدولية بأنه "كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة لنفسه أو جماعته"[١]، ومن خلال هذا المفهوم يتضح لنا أن مفهوم الفساد يشترك مع تعارض المصالح من حيث الأهداف والغايات حيث يتعلق بإهمال المصلحة العامة لتحقيق مصالح شخصية، كما أن تعارض المصالح يشترك مع مفهوم الفساد في مظاهره وصوره الإدارية والمالية والأخلاقية، ويشترك مع أنواع الفساد من حيث الحجم في الفساد الكبير والصغير طبقاً لدرجة الموظف الوظيفية، ومن حيث الأسباب كالأسباب التربوية والاجتماعية والاقتصادية[٢]، ويتشابه أيضاً من حيث الآثار والنتائج المترتبة على الفساد وطرق علاجه[٣]، ولذلك نجد صعوبة في التمييز بينهما، إذ أن حظر تعارض المصالح يعتبر من التدابير الوقائية لمنع الفساد، وبالنتيجة فان التمييز بين تعارض المصالح كمظهر من مظاهر الفساد يتمثل بالنصوص القانونية التي تبين الصورة الحقيقية لتعارض المصالح، إلا أن لتعارض المصالح صور خفية لم يتمكن القانون من التعرض إليها إلا عبر مفاهيم أخرى مثل المحاباة

---

[١] الزبيدي، خالد، دور القضاء في مكافحة الفساد، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد ٦٢، ٢٠١٥، ص٣٦١، ومنظمة الشفافية الدولية وموقعها على شبكة الانترنت www.tranparency.org تاريخ الإطلاع ١-٢-٢٠١٧.

[٢] أبو سويلم، أحمد محمود نهار، مكافحة الفساد، عمان، دار الفكر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠١٠، ص١٨ وما بعدها.

[٣] بوادي، حسنين المحمدي، الفساد الإداري لغة المصالح، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨، ص٢٨.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

والوساطة والمحسوبية واستغلال المنصب العام والاستثمار الوظيفي والانحراف في استعمال السلطة[١].

ثانياً: تعارض المصالح والمحاباة، المحاباة هي استخدام علاقات القرابة أو العلاقات العشائرية، أو العائلية، أو الحزبية، أو الجهوية أو الطائفية لغرض اكتساب مصلحة أو تسهيل مهمة أو التهرب من مسؤولية ليست من حق المنتفع أو لتجاوز أنظمة وقوانين محددة[٢]. وهناك أشكال مختلفة من المحاباة تنتشر في بلداننا العربية بمسميات مختلفة منها على سبيل المثال محاباة الأقارب في التوظيف أو المحسوبية وتُعرف أيضاً بالشفاعة وعلى نطاق واسع بالواسطة.

يستخدم البعض القران الكريم لتبرير الشفاعة باستخدام قوله عز وجل: "**مَنْ يَشْفَعْ شَفَاعَةً حَسَنَةً يَكُنْ لَهُ نَصِيبٌ مِنْهَا وَمَنْ يَشْفَعْ شَفَاعَةً سَيِّئَةً يَكُنْ لَهُ كِفْلٌ مِنْهَا وَكَانَ اللَّهُ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ مُقِيتًا**"[٣]، وكذلك بعض الأحاديث لرسول الله صلى الله عليه وسلم، ومنها قوله- عليه الصلاة والسلام- "**اشفعوا تؤجروا ويقضي الله على لسان نبيه ما أحب**"[٤]، وقوله- صلى الله عليه وسلم- "**لأن أمشي مع أخي في حاجة خير لي من أن أعتكف في مسجدي هذا شهراً ومن مشى مع أخيه المسلم في حاجة حتى يقضيها ثبّت الله قدميه يوم تزول الأقدام**"، وقوله- عليه الصلاة والسلام – "**من كثرت نعمة الله عنده كثرت حاجة الناس إليه**". إن هذا الاستعمال يغفل الخيط الرفيع بين دعوة الدين الإسلامي للتكافل والترابط المجتمعي وبين استغلال العلاقات لمصلحة ذاتية، لأنه ببساطة لا يمكن الفصل بين المصلحة الذاتية التي قد تكون مادية أو معنوية (على صورة

---

[١] السكارنة، بلال، مرجع سابق، ص ٢٦.

[٢] النويرة، سلطان علي محسن، تعارض المصالح والمحاباة والشللية كمؤشر من مؤشرات الفساد، دراسة منشورة على الموقع الالكتروني www.thenationalpress.net، ٢٠١٠، تاريخ الإطلاع، ٤-٢-٢٠٧.

[٣] سورة النساء، الآية رقم ٨٥.

[٤] سُنن النسائي، كتاب الزكاة، باب الشفاعة في الصدقة، ص٧٨.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

مكانة اجتماعية أو تقدير معنوي للشخص الذي يقوم بالواسطة)وبين المصلحة العامة التي يدّعي البعض أنه يهدف لها عن طريق مساعدة فقير في الحصول على خدمة أو خريج جديد في الحصول على وظيفة.

لا نستطيع أن ننكر وجود مظاهر المحاباة والواسطة والمحسوبية في ثنايا كثير من الملفات والمعاملات الحكومية في الدول العربية، إذ لا يخلو أي مكان من قريب أو صديق أو أحد المعارف يستطيع أن يُمرّر هذه المعاملة إلى نقطة عبور، وعلى الرغم من تحفظ المواطنين وشكاواهم المستمرة من تأثيرها عليهم، إلا أنهم يجدون أنفسهم تحت ضغط الضرورة يستخدمونها للحصول على خدمة وإن كان على حساب الغير[1]وأن أغلب المواطنين يتذمّرون من الوساطة ولكنهم يلجئون إليها لأنهم يُجبروا على استخدامها أو يعتبرونها حقاً من حقوق القرابة والصداقة، ولكن في مجتمع تسوده قيم المواطنة ينبغي أن يحصل المواطن على حقه بدون محاباة من أحد وألا يحصل على حق غيره بوساطة من أحد وخاصة تلك الواسطةالتيتُحِقُّ باطلاً أو تُبطِلُ حقّاً.

وقد ينشأ تعارض المصالح في كثير من الأحيان بسبب مظاهر المحاباة والمحسوبية والواسطة وبسبب احتكار المنافع العامة في يد ذوي المناصب العليا من الموظفين، أو المواطنين المتنفذين أو الذين لديهم علاقات مع المسؤولين، الأمر الذي يؤدي إلى انتشار الفساد والشعور بالظلم الاجتماعي لدى الفئات الأخرى من المواطنين، وعدم القدرة على التمييز بين السلوكيات القانونية والنزيهة وبين السلوكيات الفاسدة، وهذا بالتالي يؤدي إلى تفكك المجتمع وضعف الانتماء الوطني.

[1] أبو دية، ماهر موسى عايش، الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة في فلسطين وأثرها على التنمية السياسية، رسالة ماجستير، مرجع سابق، ص ٧٠.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

تعتبر هذه المظاهر جميعها من جرائم الفساد في التشريع الأردني[١]، وجريمة منصوص عليها في قانون العقوبات المصري[٢].

ثالثاً: تعارض المصالح واستثمار الوظيفة، يتميز مفهوم تعارض المصالح عن مفهوم استثمار الوظيفة في أن الأخير إذا ورد غير مقترن بلفظ جرم فانه يحتمل أكثر من معنى، إذ قد يكون استثمار الوظيفة لمصلحة الوظيفة نفسها وتطويراً لها كما قد يكون استثمارها لمصلحة جمهور المنتفعين، أما إذا ورد المصطلح مقترناً بلفظ الجرم فإننا نكون أمام جريمة استثمار الوظيفة وهي تقع ضمن الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة[٣]، ورغم اختلاف مسميات جريمة استثمار الوظيفة في التشريعات الأخرى كالتربح مثلاً كما أوردها قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ وتعديلاته، إلا أنها تخضع للتعريف العام للجريمة بأنها" كل فعل أو امتناع عن فعل تجرِّمه نصوص القانون وترتب عليه عقوبة أو تدبيراً احترازيا"[٤] .

---

[١] نصت المادة ١٦-أ من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم ١٣ لسنة ٢٠١٦ على أنه : يعتبر فساداً لغايات هذا القانون ما يلي: ١- الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة والجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات ٤- عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع قد تؤدي إلى تعارض في المصالح ويكون من شأنها تحقيق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة للممتنع من إعلانها ٧- قبول موظفي الإدارة العامة للواسطة والمحسوبية التي تلغي حقاً أو تُحِق باطلاً.

[٢] نصت المادة ١٠٥ من قانون العقوبات المصري على أنه: " كل موظف عمومي قام بعمل من أعمال وظيفته أو امتنع عن عمل من أعمال وظيفته أو أخل بواجباتها نتيجة لرجاء أو توصية أو وساطة يعاقب بالحبس وبغرامة لا تقل عن ٢٠٠ جنيه ولا تزيد عن ٥٠٠ جنيه".

[٣] العموش، ابراهيم، استثمار الوظيفة وتعارض المصالح والخلط بينهما، مقال منشور على صحيفة الرأي الأردنية بتاريخ ٢٢-١-٢٠١٣، وجاء فيه بأن قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته عَدَّ في الفصل الأول جرائم الاختلاس واستثمار الوظيفة من الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة. كما اعتبر قانون الجرائم الاقتصادية الأردني رقم ١١ لسنة ١٩٩٣ وتعديلاته جريمة استثمار الوظيفة من الجرائم الاقتصادية بموجب نص المادة ٤-ج، وبالتالي تعتبر جريمة استثمار الوظيفة فساداً.

[٤] الزعبي، مخلد، مرجع سابق، ص٣١.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويكثر الحديث عن هذه الجريمة في كثير من الأوساط كونها جريمة مضرّة بالمصلحة العامة وصنفها المشرع الجزائي الأردني من الجرائم الواقعة على الإدارة العامة والمخلة بالوظيفة العامة[1]، ونصّ عليها صراحةً قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني في المادة (١٦-أ-٩) المُشار إليها سابقاً والتي تنص على أنه: " أ-يعتبر فساداً لغايات هذا القانون: ... ٩- جرائم الفساد الواردة في الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها المملكة" ومن هذه الاتفاقيات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد[2]، كما صنفها المشرع المصري ضمن جرائم اختلاس المال العام والعدوان عليه حيث نصت المادة ١١٥ من قانون العقوبات المصري على أنه: " كل موظف عام حصل أو حاول أن يحصل لنفسه، أو حصل أو حاول أن يحصل لغيره، بدون حق على ربح أو منفعة من عمل من أعمال وظيفته يعاقب بالسجن المشدد".

وخلاصة القول هنا أنه إذا ارتكب الموظف أحد الأفعال في النصوص الواردة أعلاه في كل من قانوني العقوبات الأردني والمصري يعتبر انه ارتكب جريمة، ومحل هذه الجريمة هي الإدارة العامة وتُكيّف هذه الجريمة على أنها جريمة استثمار وظيفي، وهذا يعني أن جرائم الاستثمار

---

[1] نصت المادة ١٧٦-١، من قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته على ما يلي: " يُعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين وبغرامة أقلها عشرة دنانير كل موظف حصل على منفعة شخصية من إحدى معاملات الإدارة التي ينتمي إليها سواء أفعل ذلك مباشرةً أو على يد شخص مستعار أو باللجوء إلى صكوك صورية".

[2] نصت المادة ١٨ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على ما يلي: تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية عندما تُرتكب 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 المحرِّض 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 أي 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،.كما نصت المادة ١٩ من الاتفاقية نفسها على ما يلي: تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تُجرِّم تعمّد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه أو موقعه، أي قيامه أو عدم قيامه بفعل ما، لدى الاضطلاع بوظائفه، بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر مما يشكل انتهاكا للقوانين.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الوظيفي هي إخلال بالواجبات الملقاة على الموظف العام وهذا الإخلال يؤثر سلباً على سير الإدارة العامة مما يؤدي بالنهاية إلى تحقيق الفساد نظراً لاستغلال الموظف سلطته الوظيفية.

رابعاً: تعارض المصالح واستغلال النفوذ، يقترب مفهوم تعارض المصالح أيضاً من مفهوم استغلال الوظيفة والنفوذ أو المنصب العام[١]، حيث أن التزام الموظف في كليهما تفرضه المصلحة العامة والنظام العام [٢]، كما يفرضه ضمان تحقيق الدول الحكومية لمهامّها الأساسية في تقديم الخدمات العامة وإشباع الحاجات الأساسية للمواطنين[٣]، حيث يلجأ الموظف إلى استغلال منصبه لتحقيق منافع شخصية وتقترب هنا جريمة استغلال النفوذ من جريمة استثمار الوظيفة من حيث الاسم الظاهري إلا أن الحقيقة هي غير ذلك فجريمة استغلال النفوذ المنصوص عليها في المادة (١٠٦) من قانون العقوبات المصري[٤]، تختلف عن جريمة استثمار الوظيفة المنصوص عليها في المادة (١٧٥-١٧٦) من قانون العقوبات الأردني ولم ينص قانون العقوبات الأردني على تلك الجريمة[٥]، أي جريمة استغلال النفوذ.

وبالرجوع إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نجد أنها أناطت بكل دولة طرف في الاتفاقية أن تتخذ التدابير اللازمة لتجريم الاستغلال الوظيفي سواء كان بالقيام بعمل أو بالامتناع

---

[١] كمال الدين، ياسر، جرائم الرشوة واستغلال النفوذ، الإسكندرية، منشأة المعارف، بدون طبعة، ٢٠٠٧، ص١٤٢ وما بعدها.

[٢] الزبيدي، خالد،بحث بعنوان التزام الموظف العام بكتمان أسرار الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، المجلد رقم ٣٦، العدد رقم٣، ٢٠١٢، ص٥٨٦.

[٣] العبودي، عثمان، مرجع سابق، ص ٣٠٠.

[٤] نصت المادة ١٠٦ من قانون العقوبات المصري على جريمة استغلال النفوذ إذ اعتبرها في حكم الرشوة وقضى بأن: "كل من طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لاستعمال نفوذ حقيقي أو مزعوم للحصول أو لمحاولة الحصول من أي سلطة عامة على أعمال أو أوامر أو أحكام أو قرارات أو نياشين أو التزام أو ترخيص أو اتفاق توريد أو مقاولة أو على وظيفة أو خدمة أو أية مزيةمن أي نوع يُعد في حكم المرتشي ويعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة ١٠٤ من نفس القانون =إن كان موظفاً عمومياً بالحبس وبغرامة لا تقل عن مائتي جنيه ولا تزيد عن خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط في الأحوال الأخرى".

[٥] الزعبي، مخلد، مرجع سابق، ص٥٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

عن عمل حيث نصت المادة (١٩) على أنه: " تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تُجرِّم تعَمُّد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه أو موقعه، أي قيامه أو عدم قيامه بفعل ما لدى الاضطلاع بوظائفه، بغرض الحصول على مزية غير مُستحقّة لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر مما يشكل انتهاكاً للقوانين"[١]، ومن هنا نجد أن المادة (١٦-أ-٩) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني[٢]، جاءت منسجمة مع المادة (١٩) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

ونلاحظ هنا أن جريمة استغلال النفوذ تقتضي بوصفها العام قيام الموظف بالعبث بهيبة الوظيفة ومكانتها، ونقض عُرى الثقة بين الموظف والجمهور، بالتذرع بنفوذ حقيقي أو مزعوم من قِبل الموظف للقيام بعمل وظيفي مقابل منفعة أو مقابل مادي عُجّل به أم أُجّل أم وُعِد به في لمستقبل، ويوصي الباحث المشرع الأردني بالنص على هذه الجريمة مستقبلاً ويقرر لها عقوبة كما فعل المشرع المصري.

خامساً: تعارض المصالح وإساءة استخدام السلطة، إن استخدام السلطة والتي تعني مجانبة المصلحة العامة لتحقيق غاية ذاتية لمتخذ القرار أو لغيره، وتعتبر جزء من انحراف السلطة التي تعني خروج الإدارة عن الغاية التي حددها المشرع[٣]، واعتبر قانون العقوبات الأردني

---

[١] تُعَد هذه الاتفاقية مكافحة فساد دولي مُلزِم قانوناً، واعتُمِدت من قِبَل الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ٣١-١٠-٢٠٠٣، ووقعت عليها الأردن في ٩-١٢-٢٠٠٣. وهي موجودة على الموقع الالكتروني لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد الأردني www.jacc.gov.jo ، تاريخ الإطلاع ٩-٢-٢٠١٧.

[٢] نصت المادة ١٦-أ-٩ من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الاردني رقم ١٣ لسنة ٢٠١٦، العدد ٥٣٩٧ تاريخ ١٦-٥-٢٠١٦ على أنه:" يعتبر فساداً لغايات هذا القانون ما يلي: ..... ٩- جرائم الفساد الواردة في الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها المملكة".

[٣] بطارسة، سليمان، بحث بعنوان: عيب انحراف السلطة، دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد٣٠، العدد٢، ٢٠٠٣، ص٣٥٦.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

إساءة استعمال السلطة جريمة يعاقب عليها القانون وأورد تطبيقات لها في المادة (١٨٢) التي نصت على ما يلي: "١- كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين، أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانوناً أو تنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين.٢-إذا لم يكن الذي استخدم سلطته أو نفوذه موظفاً عاماً يُعاقب بالحبس من أسبوع إلى سنة". كما اعتبر قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني إساءة استعمال السلطة فساداً وذلك بصراحة نص المادة (١٦-أ-٦) حيث نصت على أنه: " يعتبر فساداً لغايات هذا القانون .... ٦- إساءة استعمال السلطة خلافاً لأحكام القانون".

وكذلك فعل المشرع المصري حيث نصت المادة (١١٦-٢-أ) من قانون العقوبات المصري على أنه: " كل موظف عام تسبب بخطئه في إلحاق ضرر جسيم بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل بها أو يتصل بها بحكم وظيفته أو بأموال الغير أو مصالحهم المعهود بها إلى تلك الجهة بأن كان ذلك ناشئاً عن إهمال في أداء وظيفته أو عن إخلال بواجباتها أو عن إساءة استعمال السلطة، يعاقب بالحبس وبغرامة لا تتجاوز خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين".

نتيجة لذلك نجد أن مفهوم إساءة استخدام السلطة يقترب من مفهوم تعارض المصالح حيث أن الأخير يقَصِد من وراءه الموظف تحقيق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة له أو لأحد من أقاربه أو أصدقائه، أما إساءة استخدام السلطة فقد يكون الهدف منها تحقيق غاية ذاتية لمتخذ القرار الإداري أو لغيره.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

سادساً : تعارض المصالح والكسب غير المشروع، يتداخل مفهوم تعارض المصالح مع مفهوم الكسب غير المشروع، فوفقاً لأحكام قانون الكسب غير المشروع الأردني[1]، يعد "كسباً غير مشروع" "كل مال، منقول أو غير منقول، حصل أو يحصل عليه أي شخص تسري عليه أحكام هذا القانون، لنفسه أو لغيره، بسبب استغلال الوظيفة، أو المركز الذي يشغله، أو بحكم صفة أي منها، وكل زيادة تطرأ على المال المنقول أو غير المنقول وفق إقرار الذمة المالية المُقدَّم منه، بمقتضى أحكام هذا القانون أو قانون إشهار الذمة المالية رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٦، أو أولاده القصر وذلك أثناء إشغاله للمنصب أو الوظيفة أو المركز أو بسبب صفة أي منها إذا كانت هذه الزيادة لا تتناسب مع مواردهم المالية وعجَزَ عن إثبات مصدر مشروع لتلك الزيادة".

أما في مصر فقد تم تعديل فئات الخاضعين لأحكام قانون الكسب غير المشروع لتشمل فئات جديدة لم ترد في القانون السابق من بين أعضاء مختلف سلطات الدولة ورؤساء الأحزاب والهيئات والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها، والشركات التي تساهم فيها الدولة والجهات التعاونية وغيرها من الجهات المنصوص عليها، كما تشمل الأشخاص الطبيعية أو الاعتبارية التي ترتكب جريمة منصوص عليها بقانون العقوبات، أو أي قوانين أخرى، بحيث يشمل التجريم كل من يتكَسَّب كسباً غير مشروع دون قصره على فئة معينة، حتى ولو لم يكونوا من العاملين في الدولة[2]، بعكس المشرع الأر دني الذي حصر تطبيق أحكام القانون على فئة معينة من الذين يشغلون وظائف الدولة. كما أورد المشرع المصري في المادة الخامسة من قانون حظر تعارض المصالح ما يلي: "

[1] قانون الكسب غير المشروع الأردني رقم (٢١) لسنة ٢٠١٤ نُشِر في العدد ٥٢٨٩ من الجريدة الرسمية بتاريخ ١-٦-٢٠١٤ المادة ٤.

[2] قانون الكسب غير المشروع المصري رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

مع عدم الإخلال بأحكام قانون الكسب غير المشروع المشار إليه، على المسؤول الحكومي خلال شهر من تعيينه تقديم صورة من إقرار ذمته المالية، وتحديثه سنويا، إلى لجنة الوقاية من الفساد"[1].

وخلاصة القول في هذا المقام أن الكسب غير المشروع يعتبر من مظاهر الفساد وصوره ويتأدَّى من خلال وسائل عدة منها حالة تعارض المصالح لأنه ناتج من استغلال الصفة الوظيفية ويحقق الموظف من خلاله مصالح ومنافع شخصية مادية أو معنوية له ولغيره من الأقارب والأصدقاء مما يتعارض مع موجبات الوظيفة العامة.

المطلب الثالث

صور تعارض المصالح

تعتبر الوظيفة العامة تكليفاً من الدولة للموظف العام لتقديم الخدمة العامة للجمهور من أجل الحفاظ على النظام العام وضمان سير المرافق العامة بانتظام واطّراد، ويؤدي تعارض المصلحة الشخصية مع المصلحة العامة في أداء الوظيفة إلى اختلال النظام العام وتهديد سير المرافق العامة، وتتعدد مظاهر وصور تعارض المصالح ولا يمكن حصرها بشكل دقيق وكامل إلا انه يمكن التطرق إلى أهم أشكال تعارض المصالح شيوعاً وهي كالآتي:

١. **اتخاذ قرارات إدارية أو مالية:** وتتضمن هذه الصورة الحالات التالية:

[1] قانون حظر تعارض مصالح المسؤولين المصري، المادة رقم ٥.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- أن يكون للمسؤول أية مصالح مالية أو غير مالية مباشرة أو غير مباشرة مع الموضوع الذي سيتخذ فيه اقرا لوحده أو بالإشتراك مع آخرين قد تؤثر في موضوعيته حين ممارسة مسؤولياته[١].
- مشاركة المسؤول في أي عمل تجاري أو مهني يكون فيه تعارض في المصالح بينه وبين الجهة التي هو مسؤول فيها مما قد يؤثر على حسن أدائه لواجباته العامة [٢].
- استخدام المسؤول للمنصب الرسمي لتأمين مزايا أو امتيازات غير مبررة لنفسه أو أقاربه[٣].
- مشاركة المسؤول في أي عمل أو مهنة أو تجارة تخضع للترخيص دون تقديم إشعار عن هذه المشاركة إلى الجهة التي هو مسؤول فيها أو لجنة الأخلاقيات التي يخضع لرقابتها، وكذلك وجود المسؤول عضو في عدة لجان تتقاطع مهامها مع بعضها البعض وتتعارض.

---

[١] كاظم، صالح حسن، تعارض المصالح، دراسةمنشور ة على الموقع الالكتروني www.nazaha.iq بتاريخ ١-٣-٢٠١٠ ص١٤، تاريخ الإطلاع ٢١-١١-٢٠١٦. وجاء في التقرير المنشور في صحيفة اليوم السابع المصرية بتاريخ ٢١-١١-٢٠١٦ ..... أنه وعلى الرغم من أن تركيا تشكّل أزمة كبرى وأنها دولة في صدام دائم مع الغرب، إلا أن استثمارات ترامب فيها تبقيها تحظى بمكانة لإمبراطورية الرئيس التجارية، ومن شأن صفقاته التجارية أن تخلق حالة من تضارب المصالح في سياسته الخارجية www.youm7.com تاريخ الإطلاع ٣-٤-٢٠١٧.

[٢] ومثالها ما ورد على موقع جراسا الإخباري الأردني www.gerasanews.com بتاريخ ١٦-١-٢٠١٦ من أن أحد المسؤولين في أمانة عمان والمكلف بمراقبة الكوفي شوبات يمتلك ثلاثة كوفي شوبات في مناطق مختلفة في عمان، متسائلاً التقرير الإخباري عمّن منح هذا المسؤول ثلاث رخص ومَن يقف خلفه؟ سيّما وأن درء الشبهات يفرض على من يتولى منصباً أن يبعد كل من هو تحت نفوذه عن المصالح الشخصية والخاصة، فكيف بمن يراقب الكوفي شوبات بأن يكون هو ذات الشخص الذي يمتلك سلسلة منها؟ وهذا مؤشر واضح ودليل قاطع على تعارض مصالح هذا المسؤول. تاريخ الإطلاع ٣-٤-٢٠١٧.

[٣] كاظم، صالح حسن، مرجع سابق ص١٤.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- قيام المسؤول باتخاذ القرارات غير المشروعة في استملاك العقارات مثلاً، لأغراض المصلحة العامة، وتؤدي لاستفادة مالية شخصية. ينساق ذلك أيضاً في القرارات المتعلقة بالتخطيط المدني والريفي وجميعها معرضة للاستفادة الشخصية، مادية كانت أو معنوية، على حساب المنفعة العامة[١].
- قيام أعضاء الهيئات الاستشارية بالمناقشة أو التصويت في الرأي الذي لهم مصلحة فيه، كأن يشترك أحد الأعضاء المرشّحين للترفيع في لجنة الترفيع، أو أن يكون هنالك عداء شخصي بين عضو الهيئة والموظف الذي تتعلق به الاستشارة المطلوبة التي هي موضوع القرار[٢].
- قيام المسؤول بالتفاوض أو الشراء أو التعاقد مع مصلحة تمثله ويتحقق ذلك بأن يتفاوض المسؤول مع طرف له فيه مصلحة سواء لنفسه أو لشراكة له فيها مصلحة لشراء أي نوع من السلع أو الخدمات، وفي حال وجود حالة تعارض مصالح لأي عضو في لجنة لديها سلطة اتخاذ القرار يجب عليه الإبلاغ عن حالة تعارض المصالح وأخذ الموافقة المسبقة على أي قرار يتخذه أو يشارك به في الحالة التي فيها تعارض مصالح وأن لم يفعل يُعرّض نفسه للمساءلة القانونية التي يحددها القانون[٣].

٢. **الواسطة والمحسوبية:** يُقصد بالواسطة تلك التي تُحِقُ باطلاً أو تُبطِل حقّاً، من خلال استخدام العلاقات الشخصية لخدمة أشخاص من الأقارب أو الحزب أو الجماعة أو

---

[١] كاظم، صالح حسن، مرجع سابق، ص ١٥.

[٢] الزبيدي، خالد، الاستشارة في قضاء محكمة العدل العليا، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد ٣٥، العدد ٢، ٢٠٠٨، ص ٣٥٢.

[٣] كاظم، صالح حسن، مرجع سابق،ص ١٥.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الطائفة لتحقيق مصلحة أو تسهيل مهمة ليست من حق المستفيد أو للهروب من مسؤولية أو لتجاوز القانون وغالباً ما تنتشر هذه الصورة في الوظائف سواء الحكومية أم غير الحكومية[1]. وتُعَدُّ هذه الصورة من صور تعارض المصالح من أخطر مظاهر الفساد لأنها تتغلغل في الثقافة والبنية الاجتماعية فيفقد المجتمع قدرته على التمييز بين السلوكيات النزيهة والفاسدة والأخلاقيات القويمة وغير القويمة، كما تُعَد الواسطة وفقاً لهذا المفهوم جريمة تأديبية وجزائية في الوقت ذاته لما تتضمنه من تعارض في المصالح، كما أن مخاطرها كثيرة ولعلّ أبرزها هو انهيار النظام الإجتماعي والسياسي وما يعكسه ذلك على الشعور بالولاء والإنتماء والمواطنة[2].

٣. **تعارض المصالح في السلطتين القضائية والتشريعية:** يعتبر القضاء مؤتمن على تحقيق العدالة في المجتمع، فمتى خضع القاضي والمشرّع لتغليب مصلحته الشخصية (سياسية كانت أم مادية) على المصلحة العامة، اختلّ مسار العدالة، وفي مجال التشريع، يفقد نائب الأمة وكالته التمثيلية عندما يُخضع مهمته في الدفاع عن مصالح ناخبيه لمصالحه الشخصية، سياسية كانت أم طائفية أم لغايات الاستفادة المادية، ويظهر ذلك بجلاء في التحالفات الانتخابية المبنية على أسس طائفية أو عشائرية، وفي استخدام المال السياسي في الحملات الانتخابية.

ومن هنا نصت المادة ١٦-ب من قانون استقلال القضاء الأردني رقم ٢٩ لسنة ٢٠١٤ [3]، على أنه: " لا يجوز للقاضي أن ينظر في أي نزاع له مصلحة فيه أو لأي

---

[1] أبو سويلم، أحمد محمود نهار، مرجع سابق، ص٤٥.

[2] كاظم، صالح حسن، مرجع سابق، ص١٥.

[3] نُشِر هذا القانون على الصفحة رقم ٦٠٠١ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٥٣٠٨، بتاريخ ١٦-١٠-٢٠١٤، تاريخ الإطلاع ١١-٣-٢٠١٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

من أقاربه حتى الدرجة الرابعة أو أصهاره أو إذا سبق له النظر فيه أو أبدى الرأي أو الترافع أو الوكالة عن أي طرف فيه "، كما أورد قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم ٢٤ لسنة ١٩٨٨ وتعديلاته[١] في المادة ١٣٤منه التي تتعلق برد القُضاة وتنحيتهم انه "يجوز رد القاضي لأحد الأسباب التالية: ١- إذا كان له أو لزوجه دعوى مماثلة للدعوى التي ينظرها أو إذا وُجدت لأحدهما خصومة مع أحد الخصوم أو مع زوجه بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي ما لم تكن هذه الدعوى قد أقيمت بقصد رده عن نظر الدعوى المطروحة عليه.٢- إذا كان لمطلقته التي له منها ولد أو لأحد أقاربه أو أصهاره على عمود النسب خصومة قائمة أمام القضاء مع أحد الخصوم في الدعوى أو مع زوجه ما لم تكن هذه الخصومة قد أقيمت بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي بقصد رده .٣- إذا كان أحد الخصوم يعمل عنده. ٤- إذا كان قد اعتاد مساكنة أحد الخصوم أو كان قد تَلَقَّى منه هدية قبيل رفع الدعوى أو بعده. ٥- إذا كان بينه وبين أحد الخصوم عداوة أو مودةٍ رُجِّح معها عدم استطاعته الحكم بغير ميل."

وقد أخذ نظام الخدمة المدنية الأردني المعمول به حالياً بهذه الأحكام في مجال رد أعضاء مجالس التأديب وتنحيتهم[٢]. كما جاء في قانون البلديات الأردني أنه: " يفقد رئيس المجلس أو رئيس المجلس المحلي أو العضو في أي من هذين المجلسين عضويته حكماً ويعتبر مقعد أي منهم شاغراً في أي من الحالات التالية: ... ٢- إذا عمل محامياً أو خبيراً أو مستشاراً في قضية ضد المجلس أو أصبحت له منفعة في أي من المشاريع

[١] نُشِر هذا القانون في عدد الجريدة الرسمية رقم ٤٧٥١ بتاريخ ١٦-٣-٢٠٠٦، تاريخ الإطلاع ١١-٣-٢٠١٧.
[٢] نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣، المادة ١٤٦-د-١.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

التنموية أو الاستثمارية أو الخدمية التي يتولى المجلس إقرارها"[1].أضف الى ذلك ما ورد في قانون نقابة المحامين الأردنيين في فصل الوظائف والأعمال التي لا يجوز الجمع بينها وبين المحاماة[2].

كما ونصت مدونة السلوك النيابية لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٥ في المادة الرابعة على أنه: " التضارب في المصالح: يراعي النائب ما يلي: ١- تقديم المصلحة العامة على المصلحة الشخصية في كل شأن ٢- عدم تبني أي موضوع فيه جر منفعة سواء أكان ذلك داخل المجلس أم خارجه من خلال استخدامه للصفة النيابية. ٣- عدم التستر على أي فساد أو ظلم من شأنه أن يلحق الضرر بالوطن والمواطن."

أما المشرع المصري فقد أورد في المادة ١٠٩ من الدستور لسنة ٢٠١٤ أنه:" لا يجوز لعضو مجلس النواب طوال مدة العضوية، أن يشتري، أو يستأجر، بالذات أو بالواسطة، شيئًا من أموال الدولة، أو أي من أشخاص القانون العام أو شركات القطاع العام، أو قطاع الأعمال العام، ولا يؤجرها أو يبيعها شيئًا من أمواله، أو يقايضها عليه، ولا يبرم معها عقد التزام، أو توريد، أو مقاولة، أو غيرها، ويقع باطلاً أي من هذه التصرفات ويتعين على العضو تقديم إقرار ذمة مالية، عند شغل العضوية، وعند تركها، وفى نهاية كل عام."

هذا بخصوص تعارض المصالح في العمل التشريعي، أما في العمل القضائي فقد نص الدستور المصري أيضاً في المادة ١٨٦ على أنه: " القضاة مستقلون غير قابلين

[1] انظر المادة ٦٦-أ-٢ من قانون البلديات الأردني رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ نُشِر في الجريدة الرسمية في العدد ٥٣٦٣ بتاريخ ١٨-١٠-٢٠١٥

[2] انظر قانون نقابة المحامين الأردنيين رقم ١١ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته، المواد ١١-١٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

للعزل، لا سلطان عليهم في عملهم لغير القانون، وهم متساوون في الحقوق والواجبات، ويحدد القانون شروطوا إجراءات تعيينهم وا إعارتهم، وتقاعدهم، وينظم مساءلتهم تأديبياً، ولا يجوز ندبهم كلياً أو جزئياً إلا للجهات وفي الأعمال التي يحددها القانون، وذلك كله بما يحفظ استقلال القضاء والقضاة وحيدتهم، ويحول دون تعارض المصالح. ويبين القانون الحقوق والواجبات والضمانات المقررة لهم. " بالإضافة إلى ما ورد بالتفصيل في قانون حظر تعارض مصالح المسؤولين المصري.

وباستقراء النصوص القانونية المُشار إليها بأعلاه وتحليلها نجد أنها جاءت ضرورية للنأي بأعضاء السلطتين القضائية والتشريعية من الوقوع بحالات تعارض المصالح وذلك للحفاظ على مسار العدالة لأن القضاة مؤتمنين على تحقيقها، وكذلك لغايات تحقيق المصلحة العامة لملأُ ة بالنسبة لأعضاء السلطة التشريعية، كما نجد أنها غطّت حالات الوقوع في تعارض المصالح وجاءت النصوص ناجعة في الحد ما أمكن منها وخاصة على مستويات الواقع والتطبيق العملي.

٤. **تعارض المصالح في المهن الحرة:** يقع تعارض المصالح أيضاً في ممارسة المهن في القطاع الخاص، حيث تستوجب النزاهة المهنية على سبيل المثال، الحفاظ على مصلحة الموكّل في القضايا الحقوقية ومصلحة المريض في القطاع الطبي والعلاجي، وعلى نزاهة الأبحاث في قطاع التعليم العالي، وعلى الموضوعية في نقل وصياغة وعرض الخبر والمعلومات والإعلان في الممارسات الإعلامية، وينسحب هذا الأمر على القضاة وعلى

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

محامي الادعاء والدفاع، والمُحكّمين في الخلافات التجارية والتعاقدية، والمستشارين في القضايا العامة والخاصة[1].

٥. **الانتقال من القطاع العام إلى القطاع الخاص:** ونلاحظ انتشار هذه الظاهرة وخاصة انتقال المسؤولين في الجهات العامة وبالتحديد العاملين في الأجهزة الرقابية والوظائف القيادية العامة للعمل كمدراء تنفيذيين أو مستشارين في القطاع الخاص، لذلك يجب التأكد من عدم وجود تعارض مصالح في قرارات أي مسؤول قد يكون من شأنها تنفيع إحدى شركات القطاع الخاص أملاً في الانتقال للعمل لديها لاحقًا، فليس من المنطق أن يُقدِّم المسؤول في الجهة العامة استقالته ثم ينتقل للعمل في شركة تتعامل مع الجهة العامة التي كان يعمل بها، وحين يكون هناك استعداد للتعاقد في صفقة معينة يحضر هذا الشخص للتفاوض نيابة عن الشركة مع العاملين بالجهة العامة التي كان هو مسؤول فيها وقد يكون مسؤولاً عنهم وقت عمله بالجهة العامة وهذا من المحظورات التي يجب أن يشملها القانون ويعاقب من يخالفه[2]ويُقاس على ذلك أيضاً عمل الموظف بعد ساعات الدوام الرسمي لدى جهات خاصة لها تعامل مع دائرته كمأمور الضريبة الذي يعمل بعد الدوام لدى شركة خاصة مستشار ضريبي أو مُدقّق حسابات أو غيرها من الوظائف[3].

---

[1] عامر، عادل، بحث بعنوان تطبيق مبدأ تعارض المصالح والوظيفة العامة على موقع مركز واتا للدراسات والاستشارات والخدمات القانونية، www.wata.cc بتاريخ ٢٦-٤-٢٠١٦. تاريخ الإطلاع ٧-٢-٢٠١٧.

[2] كاظم، صالح حسن، مرجع سابق، ص١٦.

[3] نصت المادة ٦٨-ز من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣على ما يلي: " يُحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية: .... ز- العمل خارج أوقات الدوام الرسمي دون إذنٍ مُسبق من رئيس الوزراء أو مَن يفوضه بناء على تنسيب الوزير فيما يتعلق بموظفي الفئة العليا، وبتصريح من الوزير للموظفين من الفئات الأخرى، وذلك تحت طائلة المسؤولية بما في ذلك استرداد أي مبلغ حصل عليه الموظف لمصلحةالخزينة، ويُشترط في تطبيق هذه الفقرة أن يقوم بذلك العمل خارج أوقات الدوام الرسمي الذي تحدده الدائرة وأن لا ينشأ عن ذلك العمل إعاقة لأعمالها الرسمية، وأن لا يكون العمل الإضافي لدى الجهات التي لها علاقة أو مصلحة بدائرة العمل".

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

٦. **سوء استعمال السلطة**ويُقصَد بها: " أن يبتغي الموظف بممارسة اختصاصه تحقيق غاية مختلفة عن تلك التي حددها القانون للأعمال الداخلة في هذا الاختصاص"[١].

تتطلب حماية الإدارة الحكومية من الانحراف والفساد حظر استغلال الموظف نفوذ وسلطة وظيفته لتحقيق مصالحه، أو مصالح حزبية، أو بقصد الإضرار بالغير لأحقاد شخصية، أو التحايل على الأنظمة بقصد تحقيق مصلحة له أو لغيره[٢]، ذلك أن استغلال الموظف لنفوذ وظيفته وسلطتها يؤدي إلى زعزعة ثقة المواطنين في نزاهة وأمانة الموظف، مما يؤدي إلى تَصَدُّع الأوضاع الوظيفية المختلفة والإخلال بكرامة الوظيفة وسمعتها وشرفها[٣].

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا بهذا الخصوص أنها قضت في دعوى أقامها أمين عام وزارة الشباب ضد مجلس الوزراء بإحالته إلى التقاعد على سند من القول أنه اعترض على قرار وزير الشباب بإرسال ولده إلى بيروت كأحد أعضاء رابطة مشجعي كرة القدم، وكذلك إرسال ولده الآخر وزوجته إلى اليابان كمرافقين للفريق الأردني، واعتراض الأمين العام أيضاً على رفض الوزير على التنسيبات التي أعدّها لتنقلات بعض مدراء المديريات في الوزارة، وكذلك اعتراضه على تعيين شقيق الوزير عضواً في مجلس إدارة مدينة الحسين الرياضية، الأمر الذي دعا الوزير إلى التنسيب بإحالته على التقاعد واستجاب مجلس الوزراء لذلك وأُحيل الأمين العام على التقاعد وأصدرت المحكمة قرارها وجاء فيه: " ... وحيث أن محكمتنا ومن خلال البينات الشخصية الخطية المقدمة في هذه

---

[١] عبد اللطيف، أحمد محمد أحمد، جرائم الإهمال في مجال الوظيفة العامة، القاهرة، مكتبة الرسالة الدولية، ص٥٠٠.

[٢] معابرة، محمود محمد، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، عمان، دار الثقافة، الطبعة الأولى، ٢٠١١ ص ١٨٠.

[٣] كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الثاني، عمان، دار الثقافة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧، ص ١٥٨-١٥٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الدعوى وحسب ما يقع به وجدانها تجد أن قرار معالي وزير الثقافة والشباب بالتنسيب بإحالة المستدعي على التقاعد كان حافزه وجود خلافات شخصية بينه وبين المستدعي تتعلق بسير العمل وقوامها إصرار المستدعي على عدم تجاوز النظام والقانون، الأمر الذي يقطع بأن التنسيب بإحالة المستدعي كان ببواعث الانتقام وليس بهدف المصلحة العامة، وبما أن قرار مجلس الوزراءالمشكو منه قد صدر بناءً على هذا التنسيب الباطل فانه يكون واجب الإلغاء"[1].

ويرى الباحث هنا أن محكمة العدل العليا قد أقرّت بأن معالي وزير الثقافة والشباب قد خالف النظام والقانون من خلال القرارات التي كان يصدرها، وأن جميع هذه القرارات تلحقها شبهات فساد إداري تدخل في باب تعارض المصالح، كما يرى الباحث أن تنسيب الوزير بإحالة الأمين العام على التقاعد كان بدافع الانتقام وليس بدافع تحقيق المصلحة العامة الأمر الذي يدخل أيضاً في باب إساءة استخدام السلطة، كذلك يؤيد الباحث الحكم الذي أصدرته المحكمة.

ولكن ذهبت محكمة العدل العليا في حكم آخر لها إلى القول" .... أما مجُرَّد كون الشارع المقرّر تنظيمه يمر بحذاء أرض لرئيس البلدية فأن ذلك لا يكفي للدلالة على أن تنظيم الشارع كان لغرض تحقيق مصلحته الشخصية"[2].

وباستقراء هذا الحكم نجد أنرئيس البلدية لم يُسيء استخدام سلطته ولم تكن له أية مصلحة شخصية في ذلك بسبب أن الشارع يمر بجانب أرضه كون هذا الشارع خُطط له في كشوفات التنظيم، ولا دليل أيضاً يُثبت بأن تنظيم هذا الشارع كان لغرض تحقيق منافع

[1] عدل عليا رقم ٤٧-١٩٩٨، هيئة خماسية، منشورات موقع قسطاس.
[2] عدل عليا رقم ١٠٢-١٩٦٦، هيئة خماسية، منشورات موقع قسطاس.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

شخصية له، ولم تتعارض مصالحه في هذا الشأن حيث لم تتأثر موضوعية واستقلالية القرار المُتَّخذ بمصالح شخصية ولم يتأثر أداؤه للوظيفة العامة باعتبارات شخصية أيضاً.

٧. **قبول أو طلب الهدايا والامتيازات والفوائد الأخرى**: حثَّ الإسلام على تبادل الهدايا بين الناس لما فيها من إفشاء للمحبة بينهم مصداقاً لقول رسول الله صلى الله عليه وسلم " **تهادوا تحابوا**،"[١] وبالرغم من ذلك فان الهدية تكون محُرَّمة ومجُرَّمة في موضع آخر إذا كان الأمر يتعلق بتقديم هدايا لموظف عام لكسب ودِّه، والاستفادة من مكانته الوظيفية، ولعل السبب في اعتبار الهدايا والإكراميات من صور تعارض المصالح، إمكانية اعتبار هذه الهدايا مدخلاً لقضاء حاجات معينة لصاحب الهدية، خاصة إذا أدرك الموظف في قرارة نفسه أن هذه الهدايا والإكراميات لم يكن ليحصل عليها لولا وظيفته[٢]، ويحظر نظام الخدمة المدنية على الموظفين قبول أو طلب إكراميات مادية أو عينية من أي شخص له علاقة أو ارتباط بالدائرة أو مصلحة معها أثناء عمله[٣]، كما تمنع سياسات منع تعارض المصالح للهيئات موظفيها من قبول أو تقديم أي هدية أو ضيافة أو تكريم من المتعاملين معهم، إذا كان من شأنها أن تؤثر على واجباتهم الرسمية أو تتعارض مع التزاماتهم القانونية أو الإدارية، وتشترط بعض الهيئات الحصول على موافقة مسبقة من إدارتها عند قبول موظفيها لأي من ذلك، أو توجب تسليم الهدايا العينية إلى الإدارة عند قبضها، وهذا

---

[١] سنن البخاري، كتاب الهبة وفضلها والتحريض عليها، باب قبول الهدية، حديث رقم ٢٤٣٥، ص٢٤٣.

[٢] القحطاني، عبد العزيز، (٢٠١٤)، أخلاقيات الوظيفة العامة ودورها في الحد من الفساد الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، المملكة العربية السعودية، ص٧٥.

[٣] انظر المادة ٦٨–د من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ما أكدت عليه مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة في الأردن[١] ، كما أكّد على ذلك المشرع المصري في قانون حظر تعارض مصالح المسؤولين[٢].

٨. **الاشتراك في المناقصات والمزايدات**يُحظَر على الموظف الاشتراك في المناقصات التي تجريها دائرته بغية الحفاظ على كرامة الوظيفة وشرفها وا بعاد الموظف عن مواطن الشبهات[٣] كما أن اعتبارات المصلحة العامة وا بعاد الموظف عن مواطن الظنون يجب أن تقرر الحظر على الموظف أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الحكومة التي يؤدي فيها أعمال وظيفته، أما مزاولة الأعمال التجارية فأن نظام الخدمة المدنية الأردني أغفل إيراد نص صريح على حظر الاشتغال بها من قبل الموظف العام، بينما حظر الدستور الأردني بنص صريح على الوزراء الاشتراك في الأعمال التجارية، وكذلك حظر قانون استقلال القضاء ذلك على القُضاة ووسّع من نطاق هذا الحظر[٤]، كما يجب على الموظف أن يمتنع عن القيام بأي نشاط لا يتناسب مع أدائه الموضوعي والمتجرد لمهامه أو يمكن أن يؤدي إلى معاملة تفضيلية لأشخاص طبيعيين أو اعتباريين في تعاملاتهم

---

[١] نصت المادة الثامنة من مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة في الأردن على أنه: " على الموظف عدم قبول أو طلب أي هدايا أو ضيافة أو أي فوائد أخرى من أي نوع كانت سواء كانت مباشرة أو بالواسطة، قد يكون لها تأثير مباشر أو غير مباشر على موضوعيته في تنفيذ مهامه الوظيفية أو من شأنها أن تؤثر على قراراته أو قد تضطره للالتزام بشيء ما لقاء قبولها."

[٢] نصت المادة ١٤ من قانون حظر تعارض المصالح في مصر على أنه: " يحظر على المسؤول الحكومي تلقّي أو قبول هدايا أو أي أشكال أخرى من المجاملة من أي جهة سواء كانت عامة أو خاصة ".

[٣] العبودي، عثمان، مرجع سابق، ص٣٣٠، ص ٣٣٤.

[٤] نصت المادة ٤٤ من الدستور الأردني على أنه: " لا يجوز للوزير أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الحكومة ولو كان ذلك في المزاد العلني كما لا يجوز له أثناء وزارته أن يكون عضواً في مجلس إدارة شركة ما أو أن يشترك في أي عمل تجاري أو مالي أو أن يتقاضى راتباً من أي شركة ". كما نصت المادة ١٦-هـ من قانون استقلال القضاء الأردني على أنه: " لا يجوز للقاضي الجمع بين وظيفة القضاء ومزاولة الأعمال التجارية أو عضوية مجلس إدارة أي شركة أو مؤسسة أو سلطة أو وظيفة أو مهنة أخرى وذلك تحت طائلة المسؤولية ".

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

مع الحكومة[1]. ومن تطبيقات محكمة العدل العليا بهذا الشأن حكمها الذي جاء فيه: " إذا اشترى موظف في دائرة الإجراء من أحد مراجعي هذه الدائرة كمية من البضاعة مقابل ثمن تعهد بدفعه نهاية الشهر فان ذلك لا يشكل استغلالاً للوظيفة بسبب انه توجد للبائع قضايا في دائرة الإجراء التي يشرف عليها الموظف ما دام أنه لم يدع بان الثمن كان اقل من السعر الرائج، وبذلك يكون قرار المجلس التأديبي المصدق عليه من الوزير بتنزيل درجة الموظف مخالفاً للقانون وحقيقياً بالإلغاء "[2].

يُلاحَظ هنا أن المحكمة وجدت من دراسة وقائع القضية أن الموظف لم يأخذ البضاعة من المراجع على سبيل الرشوة وإنما ابتاعها منه مقابل ثمن تعهّد بدفعه في نهاية الشهر الذي تمّ به الشراء، ولا دليل على استغلال الموظف لصفته الوظيفية في هذا المقام طالما أن السعر الذي اشترى لم يكن أقل من السعر الرائج.

أما المشرع الدستوري المصري فقد أكد في العديد من مواده بالحظر على أعضاء المجلس التشريعي ورئيس وأعضاء الحكومة والقُضاة وأعضاء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية وأعضاء الهيئات القضائية والخبراء بمزاولة الأعمال التجارية والاشتراك في المناقصات والمزايدات[3]، كما نص على ذلك في قانون الخدمة المدنية لسنة ٢٠١٥[4].

[1] انظر المادة ٩-ب من مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة في الأردن.

[2] عدل عليا رقم ١٤٥-١٩٦٥، هيئة خماسية، منشورات موقع قسطاس.

[3] انظر الدستور المصري، المواد ١٠٩، ١٦٦، ١٨٦.

[4] نصت المادة ٥٧ من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ والمنشور في الجريدة الرسمية في العدد رقم ١١ بتاريخ ١٢-٣-٢٠١٥على أنه: " يتعين على الموظف الالتزام بأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية وغيرهما من القوانين

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

١٠. منح تراخيص أو إعفاءات ضريبية أو جمركية دون وجه حق لأشخاص أو شركات:

بقصد استرضاء بعض الشخصيات في المجتمع أو تحقيق مصالح متبادلة أو مصلحة شخصية على حساب المصلحة العامة مما يؤدي إلى حرمان الخزينة العامة من أهم مواردها[١]، ويظهر ذلك بجلاء في حالات إعفاء المتنفذين والمسؤولين وأصحاب الشركات ورؤوسالأموال من الضرائب المُستحقة عليهم أو تخفيضها، أو منحهم تراخيص غير مستوفية للشروط القانونية بقصد الاستفادة من خدماتهم.

وبعد استعراض كل هذه الصور نجد أن صور تعارض المصالح لا يمكن حصرها بشكل دقيق ويُمثّل تعارض المصالح في مجموعه صورة من صور الفسادمما يُمثّل إشكالية كبرى للدول والحكومات، حيث أن اختلال أهداف سلوك الموظفين وتحولها من تحقيق المصلحة العامة إلى إشباع الحاجات الخاصة وتحقيق المصالح الشخصية، يجعل من الموظفين يمارسون أبشع أشكال الفساد، وهنا يرى الباحث أيضاً أن من أسباب انتشار تعارض المصالح بصوره المختلفة كمظهر من مظاهر الفساد الإداري هو استبعاد الأكفّاء من الموظفين في المشاركة في العمل الإداريوضعف الضوابط الأخلاقية في مؤسسات الدولة والمجتمع عموماً، الأمر الذي يؤدي إلى تغليب المصلحة الفردية على المصلحة العامة، وغياب المساءلة بكل أو معظم صورها، كما يرى الباحثأن جعل شعار الولاء قبل الكفاءة شعاراً أساسياً، إنما يؤثر سلباً على نزاهة الموظفين وحيادهم كما يؤدي إلى تفشي هذه الظاهرة (ظاهرة تعارض المصالح) بشكل ملحوظ ويفتح الباب على مصراعيه أمام أنواع أخرى من صور الفساد الإداري للظهور.

=واللوائح والقرارات والتعليمات المنفذة لهما، ومدونات السلوك وأخلاقيات =الخدمة المدنية، الصادرة من الوزير المختص، ويحظر على الموظف بصفة خاصة مباشرة الأعمال التي تتنافى مع الحيدة والتجرد والالتزام الوظيفي، أثناء ساعات العمل الرسمية أو ممارسة أي عمل حزبي أو سياسي داخل مكان عمله، أو بمناسبة تأديته لهذا العمل أو القيام بجمع تبرعات أو مساهمات لصالح أحزاب سياسية أو نشر الدعاية أو الترويج لها".

[١] السكارنة، بلال، مرجع سابق، ص ٣٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الثاني

السند الشرعي والقانوني للالتزام بعدم تعارض المصالح

يثير الالتزام بعدم تعارض المصالح للموظفين الكثير من التساؤلات عن سنده وأساسه الشرعي والقانوني، ولذلك سوف نتناول في هذا المبحث مطلبين: المطلب الأول نتناول فيه السند الشرعي للالتزام بعدم تعارض المصالح والمطلب الثاني نخصصه للسند القانوني للالتزام بعدم تعارض المصالح.

المطلب الأول

السند الشرعي للالتزام بعدم تعارض المصالح

من المسُلَّم به أن الشريعة الإسلامية جاءت لجلب المصالح ودرء المفاسد، وأن التزام الموظف العام بما يُفرَض عليه من الواجبات هو تحقيق لمصالح هذه الواجبات ودرء للمفاسد المترتبة على تركها[1]، كما يعتبر الالتزام بأحكام الشريعة الإسلامية من أولى واجبات الموظف العام، فولاؤه يجب أن يكون مرتبطاً بالشريعة وليس بالأشخاص والهيئات، كما تعتبر الأمانة وعدم استغلال الوظيفة للمصالح الخاصة سواء أكان هذا الاستغلال لأهداف مادية أم معنوية أم لمصالح غيره من أهم واجبات الموظف أيضاً[2]، فالأمانة هي الركن الأساس في تعامل الناس فيما بينهم، **إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَى أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا**

---

[1] معابرة، محمود محمد، مرجع سابق، ص٤٩.

[2] الشباني، محمد عبدالله، الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية، القاهرة، عالم الكتب، الطبعة الأولى، ١٩٧٧، ص ٥٩-٦٠.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا "[1]، فخطاب التكليف في هذه الآية يقتضي بعمومه سائر المكلفين ومن هؤلاء المكلفين الموظف العام فعليه القيام بوظيفته على الوجه المشروع لأن وظيفته أمانة[2]ولقوله تعالى: " إن خير مَن استأجرت القوي الأمين"[3].

ولتعارض المصالح في الشريعة الإسلامية أدلة كثيرة ومنها: قصة موسى عليه الصلاة والسلام مع العبد الصالح في سورة الكهف، قال تعالى حكايةً عن الرجل الصالح:أَمَّا السَّفِينَةُ فَكَانَتْ لِمَسَاكِينَ يَعْمَلُونَ فِي الْبَحْرِ فَأَرَدْتُ أَنْ أَعِيبَهَا وَكَانَ وَرَاءَهُمْ مَلِكٌ يَأْخُذُ كُلَّ سَفِينَةٍ غَصْبًا، وَأَمَّا الْغُلَامُ فَكَانَ أَبَوَاهُ مُؤْمِنَيْنِ فَخَشِينَا أَنْ يُرْهِقَهُمَا طُغْيَانًا وَكُفْرًا، فَأَرَدْنَا أَنْ يُبْدِلَهُمَا رَبُّهُمَا خَيْرًا مِنْهُ زَكَاةً وَأَقْرَبَ رُحْمًا "[4]، أي أن السفينة إنما خرقتها لأعيبها لأنه كان هناك ملك ظالم يأخذ كل سفينة صالحة فأردت أن أعيبها لأردَّه عنها لعيبها، فينتفع بها أصحابها المساكين الذين لم يكن لهم شيء ينتفعون به غيرها. وأما الغلام فقتله خوفاً من أن يحملهما حبه على متابعته للكفر ولو بقي لكان فيه هلاكهما[5]، وبما أنه لا يختلف اثنان على أن تعارض المصالح هي مظهر من مظاهر الفساد فقد قال المفسِّرون أن الفساد في القران الكريم جاء عامّاً وجاء معناه أوسع بكثير مما هو متعارف عليه في أذهان الناس، بحيث يشمل كل المعاصي والمخالفات لأحكام الشريعة الإسلامية والأمر بها، يقول سبحانه وتعالى:-الَّذِينَ يَنْقُضُونَ عَهْدَ اللَّهِ مِنْ بَعْدِ مِيثَاقِهِ وَيَقْطَعُونَ مَا أَمَرَ اللَّهُ بِهِ أَنْ يُوصَلَ وَيُفْسِدُونَ فِي الْأَرْضِ أُولَئِكَ هُمُ الْخَاسِرُونَ "[6] وقال تعالى:"وَالْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ "قُلْ سِيرُوا فِي

---

[1] سورة النساء، الآية رقم ٥٨.

[2] الزعبي، خالد، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، ١٩٩٨، ص١٨٣.

[3] سورة القصص، الآية رقم ٢٦.

[4] سورة الكهف، الآيات ٧٩، ٨٠، ٨١.

[5] ابن كثير، تفسير القران العظيم، طبعة دار طيبة، المجلد الرابع، ١٩٩٩، ص٢٤٨.

[6] سورة البقرة، الاية رقم ٢٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الأَرْضِ فَانظُرُوا كَيْفَ كَانَ عَاقِبَةُ الَّذِينَ مِن قَبْلُ كَانَ أَكْثَرُهُم مُّشْرِكِينَ فَأَقِمْ وَجْهَكَ لِلدِّينِ الْقَيِّمِ مِن قَبْلِ أَن يَأْتِيَ يَوْمٌ لَّا مَرَدَّ لَهُ مِنَ اللَّهِ يَوْمَئِذٍ يَصَّدَّعُونَ "[1]. وقال عز وجل إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا أَن يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُم مِّنْ خِلَافٍ أَوْ يُنفَوْا مِنَ الْأَرْضِ ذَٰلِكَ لَهُمْ خِزْيٌ فِي الدُّنْيَا وَلَهُمْ فِي الْآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ "[2]، جاء في كتب التفسير حول تشديد العقوبة في هذه الآية الكريمة أنه إذا حارب الإنسان الله ورسوله وسعى في الأرض فساداً فقتل قُتِلَ به، وان أخذ المال قُتِلَ وصُلِبَ ، وان أخذ المال ولم يقتل قُطِعَت يده ورجله من خلاف، وان شهر السيف فحارب الله ورسوله وسعى في الأرض فساداً ولم يقتل ولم يأخذ المال فُنِيَ من الأرض، أي يُنفى من المصر الذي فعل فيه ما فعل إلى مصر غيره ويُكتَب إلى أهل المصر أنه منفيٌّ ، فلا تجالسوه ولا تبايعوه ولا تناكحوه ولا تؤاكلوه ولا تشاربوه[3].

كذلك تشير الآية الكريمة و"لَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا وَادْعُوهُ خَوْفًا وَطَمَعًا إِنَّ رَحْمَتَ اللَّهِ قَرِيبٌ مِّنَ الْمُحْسِنِينَ "[4] ، إلى المفسدين ودورهم في تفكيك المجتمع، وذلك لعدم الالتزام بالأخلاق الإسلامية، كما تشير الآية التالية إلى الدور التخريبي للمفسدين في نشر الفساد في المجتمع الإسلامي كُنتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَلَوْ آمَنَ أَهْلُ الْكِتَابِ لَكَانَ خَيْرًا لَّهُم مِّنْهُمُ الْمُؤْمِنُونَ وَأَكْثَرُهُمُ الْفَاسِقُونَ "[5] . إن الفساد الإداري بجميع صوره ومظاهره هو من المنكرات في مجتمعاتنا ويمارس بصورة واسعة، إذ لا يمكن للإنسان الواحد الوقوف أمامه ما لم تشكل مجموعات تتبنى مواجهتها ومقاومتها، وا لغاءها من جملتها. كما تشير الآية الكريمة التالية إلى أن الله سبحانه وتعالى لو شرع للناس ما يوافق أهواءهم

---

[1] سورة الروم، الآيات ٤١-٤٣.

[2] سورة المائدة، الآية رقم ٣٣.

[3] القرطبي، أبو عبدالله الأنصاري، الجامع لأحكام القران، بيروت، دار إحياء التراث العربي، ١٩٨٥، الجزء الثاني، ص٣٦٨.

[4] سورة الأعراف، الآية رقم ٦٥.

[5] سورة آل عمران، الآية رقم ١١٠.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويشتهون لبطُل نظام العالم لأن شهوات الناس تختلف وتتضاد[1]، حيث قال عز وجل: **"لَوِ ٱتَّبَعَ ءَاهُمْ لَفَسَدَتِ ٱلسَّمَٰوَٰتُ وَٱلْأَرْضُ وَمَن فِيهِنَّ "**[2].

والسنة النبوية زاخرة بأمثلة عملية على لزوم الابتعاد عن كل ما من شأنه تعريض الإنسان لمواطن الشبهات، فقد جاء في حديث النعمان بن بشير رضي الله عنهما قال: سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول: **"إِنَّ الْحَلَالَ بَيِّنٌ وَإِنَّ الْحَرَامَ بَيِّنٌ، وَبَيْنَهُمَا مُشَبَّهَاتٌ لَا يَعْلَمُهَا كَثِيرٌ مِنَ النَّاسِ، فَمَنِ اتَّقَى الْمُشَبَّهَاتِ اسْتَبْرَأَ لِدِينِهِ وَعِرْضِهِ، وَمَنْ وَقَعَ فِي الشُّبُهَاتِ وَقَعَ فِي الْحَرَامِ، كَالرَّاعِي يَرْعَى حَوْلَ الْحِمَى يُوشِكُ أَنْ يَرْتَعَ فِيهِ، أَلَا وَإِنَّ لِكُلِّ مَلِكٍ حِمًى أَلَا إِنَّ حِمَى اللَّهِ فِي أَرْضِهِ مَحَارِمُهُ أَلَا وَإِنَّ فِي الْجَسَدِ مُضْغَةً إِذَا صَلَحَتْ صَلَحَ الْجَسَدُ كُلُّهُ، وَإِذَا فَسَدَتْ فَسَدَ الْجَسَدُ كُلُّهُ، أَلَا وَهِيَ الْقَلْبُ "**[3].

وعن سهل بن سعد الساعدي رضي الله عنه قال: قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: " **أن الإسلام بدأ غريباً وسيعود غريباً، فطوبى للغرباء، قالوا: يا رسول الله، وما الغرباء؟ قال: " الذين يصلحون عند فساد الناس**"[4]، فالمقصود أن الغرباء هم أهل الاستقامة، وأن الجنة والسعادة للغرباء الذين يصلحون عند فساد الناس إذا تغيرت الأحوال والتبست الأمور، وقلّ أهل الخير ثبتوا هم على الحق واستقاموا على دين الله، فالإسلام بدأ قليلاً غريباً في مكة لم يؤمن به إلا القليل، وأكثر الخلق عاندوا النبي عليه الصلاة والسلام وآذوه وآذوا أصحابه الذين أسلموا، فأوله كان غريباً بين الناس وأكثر الخلق على الكفر بالله ثم هدى الله مَن هدى على يد رسوله الكريم وعلى يد أصحابه فدخلوا في دين الله وأخلصوا العبادة لله، وهكذا في آخر الزمان عندما يتأخر الناس عن

---

[1] معابرة، محمود، مرجع سابق، ص٧٧.

[2] سورة المؤمنون، الآية رقم ٧١.

[3] أخرجه البخاري في كتاب الإيمان، باب فضل من استبرأ لدينه، حديث رقم ٥٢.

[4] أخرجه الترمذي في سننه، كتاب الإيمان، باب ما جاء أن الإسلام بدأ غريباً وسيعود غريباً، حديث رقم ٢٦٢٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

دين الله وعندما يكفر الناس وتكثر معاصيهم وشرورهم، يستقيم هؤلاء الغرباء على طاعة الله ودينه فلهم الجنة والسعادة ولهم العاقبة الحميدة في الدنيا والآخرة[1].

عَنْ أُمِّ سَلَمَةَ عَنْهَا أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ: إِنَّمَا أَهْلَكَ مَنْ كَانَ قَبْلَكُمْ إِذَا الشَّرِيفُ تَرَكُوهُ وَإِذَا سَرَقَ فِيهِمُ الضَّعِيفُ أَقَامُوا عَلَيْهِ الْحَدَّ لَوْ أَنَّ فَاطِمَةَ بِنْتَ مُحَمَّدٍ سَرَقَتْ لَقَطَعْتُ يَدَهَا"[2].

إن هذا الحديث برواياته المختلفة يركز الضوء على بعض المبادئ الأساسية اللازمة لاستقرار الحياة البشرية، وحماية النفس والحياة في المجتمع المسلم المحكوم بمنهج الله وشريعته، وحماية النظام العام في المجتمع، وصيانة المواطنين المسلمين وغير المسلمين ممن يعيش معهم في ظل الشريعة الإسلامية والحكم الإسلامي، بل وحماية المال والملكية الفردية في هذا المجتمع، الذي يقوم نظامه الاجتماعي كله على شريعة الله، وفي وضوح لا لبس فيه يبين الحديث أن هذه المبادئ التي يترتب عليها استقرار حياة المجتمع وسلامته، تتركز في منع الشفاعة في الحدود، وترك المحاباة في إقامتها على من وجبت عليه ولو كان ولداً أو قريباً أو كبير القدر، كما يشير الحديث إلي ضرورة الاعتبار بأحوال من مضى من الأمم ولا سيما من خالف أمر الشرع، والتحذير من فعل الشيء الذي جر الهلاك إلى الذين من قبلنا لئلا نهلك كما هلكوا[3].

وهناك تطبيقات كثيرة تدل على ذلك في سيرة الخلفاء الراشدين والتي أمرت بالابتعاد عن كل ما من شأنه يكون سبباً لتعارض المصالح، فقد كان عمر بن الخطاب رضي الله عنه حريصاً على أن لا يُوَلّي أحداً من أقاربه رغم كفاية بعضهم، وقد سمعه رجل من أصحابه يشكو معضلة أهل

---

[1] البيهقي، أبو بكر أحمد بن الحسين، السنن الكبرى، مكة المكرمة، مكتبة الباز، ١٩٩٤، ص٣١٢.

[2] أخرجه البخاري في كتاب الحدود، باب قطع يد السارق، حديث رقم ٤٤١٠.

[3] آل شيخ، صالح عبد العزيز، الرياض، كتاب الحدود، دار السلام، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٠، ص٢٣٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الكوفةفي أمر ولاتهم، ويقول عمر: لوددت أني وجدت رجلاً قوياً أميناً مسلماً أستعمله عليهم، فقال الرجل: إني والله أدلك عليه، عبد الله بن عمر، فقال عمر: قاتلك الله، والله ما أردت الله بهذا، ويقول من استعمل رجلاً لمودة أو قرابة لا يشغله إلا ذلك فقد حارب الله ورسوله. كما كان – رضي الله عنه – يمنع عماله وولاته من الدخول في الصفقات العامة سواء أكانوا بائعين أو مشترين، وكان يحصي أموال العمال والولاة ليحاسبهم على ما زادوه بعد الولاية مما لا يدخل في عداد الزيادة المعقولة، ور ُوي أن عاملاً له اسمه الحارث بن كعب بن وهب ظهر عليه الثراء، فسأله عمر عن مصدر ثراءه فأجاب: خرجت بنفقة معي فاتجرت بها، فقال عمر: أما والله ما بعثناكم لتتجروا، وأخذ منه ما حصل عليه من ربح[1].

كما كان عمر بن الخطاب ذات يوم يسير في المدينة حين شاهد بيتاً بـُني من الحجارة والجص واندهش عمر لأن العادة لم تكن تجري على بناء البيوت بهذه الفخامة، وسأل عن صاحب البيت فقيل له: هذا بيت عاملك على البحرين، وأرسلعمر إلى عامله وضم ّ نصف ماله إلى بيت المال، ولا شك أن والي عمر على البحرين لم يكن لصاً ولا مرتشياً، لقد اختاره عمر منذ البداية وعمر لا يختار إلا الرجال المشهود لهم بالنزاهة والأمانة، وربما يكون هذا الوالي قد استغل وجوده في البحرين وقام بتشغيل أمواله الخاصة في التجارة ولكن عمر بن الخطاب رفض مبدأ التجارة ممن يعهد إليه ما نسميه اليوم وظيفة عمومية، ورغم أن التجارة في الإسلام حلالاً وان الرسول عليه الصلاة والسلام عمل في التجارة، فأن عمر وضع مبدأً عامًا َر َّم فيه ما هو حلال في الأصل إذا لابسته ظروف تدفع إلي الشك في استغلال النفوس[2]. وقد وقع نفس الشيء مع عمرو بن العاص وكان عمرو والياً على مصر، لقد سمع عمر انه اغتنى فأرسل إليه يسأله، ورد عمرو

[1] بحث منشور على الموقع الالكتروني www.islamstory.com بعنوان التاريخ الإسلامي دون تشويه أو تزوير، تاريخ الإطلاع ١٠-٢-٢٠١٧.

[2] السرجاني، راغب، قصة الإسلام من البداية إلى عين جالوت، القاهرة، مؤسسة اقرأ، ٢٠٠٦، ص٣١٨.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

بن العاص بما يفيد انه يتاجر بماله الخاص، وكان موقف عمر شبيها بموقفه من عامله على البحرين، ويحتفظ التاريخ لنا بالخطابات المتبادلة بين عمر بن الخطاب وعمرو بن العاص، وفيها يحتج عمرو بن العاص ويقول انه لن يعمل بعد ذلك لعمر، ويرد عليه عمر بما يفيد انه لن يعهد إليه بعمل بعد ذلك. وقد فهم كثير من المؤرخين والكتاب من هذا أن عمر بن الخطاب لا يريد من عماله أن يضعوا أنفسهم في مواقع الشبهة وألا يقوموا بأعمال لا تتفق وكرامة الوظيفة العامة وألا تتعارض مصالح الوظيفة العامة لتحقيق المكاسب الشخصية، وهذه نظرة صحيحة، كما كان – رضي الله عنه – يمد سلطانه إلى الهدايا الخاصة التي كانتْ تُهدى إليهم وهم يعملون له، وكان يضم هذه الهدايا لبيت المال، وله كلمة مأثورة تقول لو أن أحدهم جلس في بيت أبيه فهل كان يُهدى إليه؟ بمعني أن هذه الهدايا خاصة لعماله بسبب نفوذهم كعمال له، وليست هدايا مجردة دافعها الحب وحده، وقد كان رسول الله صلي الله عليه وسلم يقبل الهدايا، ولكن عمر بن الخطاب يرفضها إذا لابستها ظروف تثير مظنة الشك في استغلال النفوذ وتعارض المصالح[1].

كما دعا علي بن أبي طالب رضي الله عنه من باب عدم تعارض المصالح والابتعاد عن مواطن الشك والشبهات إلى صيانة منصب القضاء واستقلاله، ووضع شروطاً لمن يتولى منصب القضاء، ومنها تحقيق الكفاية المالية والاقتصادية له من جميع النواحي لينقطع الطمع من نفسه فيجلس للقضاء وليس في ذهنه شيء من أحلام الثروة والمال، أو يلقي خوف الفقر بظلاله على فكر وسلوك القاضي، فيتعارض تحقيق الصالح العام مع المصالح الشخصية للقاضي، ولذلك فان الإمام علي يقول" لا بد من قاض ورزق للقاضي " [2]. وقد أجزل الإمام العطاء لولاته الذين يؤدون وظائف القُضاة ورفع حاجتهم الاقتصادية، كما كان سخيّاً مع القضاة، إذ أن شريحاً – رحمه الله –

[1] مسلماني، مالك، عمر بن الخطاب، السيرة المتوارية، دمشق، دار الحوار للنشر، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦، ص٢٠٢.

[2] القرشي، باقر شريف، موسوعة الإمام أمير المؤمنين علي بن أبي طالب، مؤسسة الكوثر للمعارف، الطبعة الأولى، الجزء التاسع، ١٩٩٩، ص٢٨ وما بعدها.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

قاضي الكوفة التابع للأمويين كان يأخذ كفايته من بيت المال فزاده علي رضي الله عنه لكثرة عياله[1]، وأن هذا التأكيد على ضرورة تحقيق اكتفاء اقتصادي وجيد للقضاة إنما كان لإزالة أي تبرير أو مسوِّغ أو دافع لأخذ رشوة في الحكم، حيث عدّ الإمام الرشوة وما يترتب عليها من تضارب للمصالح أداة لتحطيم المجتمعات وقيمها، ولا سيما في مجال القضاء، إذ يقول – رضي الله عنه – : " إنما أهلك من قبلكم أنهم منعوا الناس الحق فاشتروه "[2].

وهذا عمر بن عبد العزيز خامس الخلفاء الراشدين عندما امتنع عن قبول الهدية قيل له: أن النبي صلى الله عليه وسلم كان يقبل الهدية، فقال عمر: كانت للنبي عليه الصلاة والسلام هدية ولنا رشوة، لأن المسلمين كانوا يتقربون للنبي عليه الصلاة والسلام بالهدية لنبوّته، ولأنه صلى الله عليه وسلم معصوم مما يخاف من الهدية على غيره، ويُقاس على الهدية كل منفعة يقدمها إليه أهل البلد الذي يقضي فيه[3].

يتبين مما تقدم أن الشريعة الإسلامية جاءت واضحةوأولت اهتماماً في وجوب حظر تعارض المصالح والابتعاد عن مواطن التهم والشك والريبة، والالتزام بالمعايير الأخلاقية للخدمة العامة التي يُفترض معها تحقيق مستويات عالية من الاستقامة والأمانة والنزاهة، وتعزز أيضاً إيمان وثقة الشعب بالموظفين والجهاز الإداري للدولة.

---

[1] القرشي، باقر الشريف، مرجع سابق، ص٢٨.

[2] المرجع نفسه، ص٣٧.

[3] أوردها البخاري في صحيحه، كتاب الهبة وفضلها والتحريض عليها، باب من لم يقبل الهدية لعلة، حديث رقم ٢٤٥٦، ص٩١٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الثاني

السند القانوني للالتزام بعدم تعارض المصالح

حرص المشرع الأردني على التشدد في المحافظة على عدم تعارض المصالح سواء كان ذلك في الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو التعليمات، فلا يكاد يُذكر المنصب أو الوظيفة العامة في أي من التشريعات الأردنية إلا ويصاحبها نص يعالج موضوع تعارض المصالح بطريقة مباشرة أو غير مباشرة وذلك من خلال إيراد الالتزامات والمحظورات التي تصاحب هذا المنصب أو هذه الوظيفة، أما المشرع المصري فشدّد أيضاً على عدم تعارض المصالح في تشريعاته المختلفة وعمد إلى إفراد قانون خاص سمّاه (قانون حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة) وفيما يلي بيان ذلك بالتفصيل:

الفرع الأول

الأساس القانوني للالتزام بعدم تعارض المصالح في كل من الدستورين الأردني والمصري

تعد المادة (٤٤) من الدستور الأردني من أهم النصوص التشريعية التي تعالج موضوع تعارض المصالح والتي تنص على: " لا يجوز للوزير أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الحكومة ولو كان ذلك في المزاد العلني كما لا يجوز له أثناء وزارته أن يكون عضواً في مجلس إدارة شركة ما، أو أن يشترك في أي عمل تجاري أو مالي أو أن يقاضى راتباً من أي شركة"[١]. وهناك دراسة أعدّها أحد مراكز الدراسات والاستشارات بهذا الخصوص[٢]،وأوضحت الدراسة أيضاً

[١] الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته.

[٢] قامت السيدة لينا عناب بتقديم استقالتها من عضوية إدارة العديد من الشركات بعد صدور الإرادة الملكية السامية بتعيينها وزيرة للسياحة والآثار بعد الدراسة التيأُعِدّت من مركز احقاق الدراسات والاستشارات بأن عليها أن تقوم بتصويب وضعها القلوني فوراً لتجنب العقوبات الجزائية المقررة، والخبر منشور على الموقع الالكتروني للمركز www.ihqaq.com.jo

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أن التشريعات الأردنية تحدثت عن حالات تعارض المصالح ومنعتها، وخاصة الدستور الأردني في المادة (٤٤) المذكورة، ولا شك أن وظيفة الوزير هي من الوظائف العامة العليا في الدولة وعلى شاغلها أن يتفر ّغ لمهامها وواجباتها، وعليه أن يختار بين الوزارة أو التجارة، حيث لا يجوز الجمع بينهما بأي حال.وتعتبر هذه الحالة أيضاً إخلالاً بواجبات الوظيفة العامة بموجب قانون محاكمة الوزراء الأردني[١].

كما نصت المادة (٧٥-٢) من الدستور نفسه على أنه: " يمتنع على كل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أثناء مدة عضويته التعاقد مع الحكومة أو المؤسسات الرسمية العامة أو الشركات التي تملكها أو تسيطر عليها الحكومة أو أي مؤسسة رسمية عامة سواء كان هذا التعاقد بطريقة مباشرة أو غير مباشرة باستثناء ما كان من عقود استئجار الأراضي والأملاك ومن كان مساهماً في شركة أعضاؤها أكثر من عشرة أشخاص"، وكذلك المادة (٧٦) التي نصت على " لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان أو النواب وبين الوظائف العامة ويقصد بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العامة ويشمل ذلك دوائر البلديات وكذلك لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان ومجلس النواب".

ولا شك أن إعمال هذه النصوص الدستورية يتطلب التحقق من مدى الالتزام بها من قبل أعضاء المجلسين المُشار إليهما.

أما الدستور المصري النافذ لسنة ٢٠١٤ فقد نص في المادة (١٠٩) منه على ما يلي: " لا يجوز لعضو المجلس التشريعي طوال مدة العضوية، أن يشترى، أو يستأجر، بالذات أو

=وتعتبر شركة إحقاق إحدى شركات المحاماة والدراسات والاستشارات الرائدة في المملكة الأردنية الهاشمية وتأسست عام ٢٠٠١، تاريخ الإطلاع ١٠-٤-٢٠١٧.

[١] تنص المادة رقم ٥ من قانون محاكمة الوزراء رقم ٣٥ لسنة ١٩٥٢ على ما يلي: " يُعَدُّ إخلالاً بواجبات الوظيفة الأفعال التالية: .... ٣- إذا كان عضواً في مجلس إدارة شركة أو وكيلاً عنها أو تعاطى التجارة".

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

بالواسطة، شيئًا من أموال الدولة، أو أي من أشخاص القانون العام أو شركات القطاع العام، أو قطاع الأعمال العام، ولا يؤجرها أو يبيعها شيئًا من أمواله، أو يقايضها عليه، ولا يبرم معها عقد التزام، أو توريد، أو مقاولة، أو غيرها، ويقع باطلاً أي من هذه التصرفات. ويتعين على العضو تقديم إقرار ذمة مالية، عند شغل العضوية، وعند تركها، وفى نهاية كل عام،وا إذا تلقى هدية نقدية أو عينية، بسبب العضوية أو بمناسبتها، تؤول ملكيتها إلى الخزانة العامة للدولة. وكل ذلك على النحو الذي ينظمه القانون " . وكذلك نصت المادة (١٦٤) من الدستور نفسه على أنه: " ..... ولا يجوز الجمع بين عضوية الحكومة، وعضوية مجلس النواب، وا إذا عين أحد أعضاء المجلس في الحكومة، يخلو مكانه في المجلس من تاريخ هذا التعيين ".

كما جاء في المادة (١٨٦) من الدستور المصري ذاته " القضاة مستقلون غير قابلين للعزل، لا سلطان عليهم في عملهم لغير القانون، وهم متساوون في الحقوق والواجبات، ويحدد القانون شروطوا إجراءات تعيينهم وا إعارتهم، وتقاعدهم، وينظم مساءلتهم تأديبياً، ولا يجوز ندبهم كليا أو جزئيا إلا للجهات وفي الأعمال التي يحددها القانون، وذلك كله بما يحفظ استقلال القضاء والقضاة وحيدتهم، ويحول دون تعارض المصالح. ويبين القانون الحقوق والواجبات والضمانات المقررة لهم ".

وهنا نجد أن الدستور المصري قد أورنصوصاً صريحة هَدَفت بطريقة مباشرة أو غير مباشرة لمنع حالات تعارض المصالحووسّع نطاق الحظر وخاصة فيما يتعلق بالقُضاة، نظراً للآثار السلبية التي تنجم عنه، ضماناً لحسن إدارة الوظائف العامة، بما يؤكد السعي نحو النزاهة و الشفافية.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفرع الثاني

الأساس القانوني للالتزام بعدم تعارض المصالح في كل من القانونين الأردني والمصري

لقد أورد المشرع الأردني في العديد من القوانين نصوصاً تقضي بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بعدم تعارض المصالح، فهذا قانون النزاهة ومكافحة الفساد يعتبر تعارض المصالح فساداً يعاقب عليه القانون بصريح نص المادة (١٦أ) والتي تنص على أنه " يعتبر فساداً لغايات هذا القانون ما يلي: ..... ٩- عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع قد تؤدي إلى تعارض في المصالح إذا كانت القوانين والأنظمة تستوجب ذلك ويكون من شأنها تحقيق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة للممتنع عن إعلانها ".كما وشدّد قانون البلديات الأردني رقم (٤١) لسنة ٢٠١٥على رؤساء المجالس والأعضاء وتحت طائلة فقدان العضوية حُكماً بعدم العمل على تحقيق المنافع والمكاسب بطريقة تعارض المصالح أو بطرق أخرى من خلال العمل في قضايا ضد المجلس وجاء ذلك واضحاً في المادة (٦٦-أ) التي نصت على ما يلي " يفقد رئيس المجلس أو رئيس المجلس المحلي أو العضو في أي من هذين المجلسين عضويته حكماً ويعتبر مقعد أي منهم شاغراً في أي من الحالات التالية: ..... ٢-إذا عمل محامياً أو خبيراً أو مستشاراً في قضية ضد المجلس أو أصبحت له منفعة في أي من المشاريع التنموية أو الاستثمارية أو الخدمية التي يتولى المجلس إقرارها ". وفي هذا تقول محكمة العدل العليا: " تقضي المادة ٣٧-ب من قانون البلديات بفقدان عضو المجلس البلدي لعضويته إذا عَمِل في قضية ضد المجلس بصفته محامياً "[١].

[١] عدل عليا رقم ١٢٣-١٩٩٤، هيئة خماسية منشورات موقع قسطاس.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

كما جاء أيضاً في قانون نقابة المحامين الأردنيين في فصل الوظائف والأعمال التي لا يجوز الجمع بينها وبين مهنة المحاماة " أ- رئاسة السلطة التشريعية ب- الوزارة ج- الوظائف العامة أو الخاصة الدائمة والمؤقتة براتب أو مكافأة د- احتراف التجارة وتمثيل الشركات أو المؤسسات في أعمالها التجارية ورئاسة أو نيابة رئاسة مجالس إدارة الشركات أو المؤسسات على اختلاف أنواعها وجنسياتها هـ- منصب مدير في أي شركة أو مؤسسة رسمية أو شبه رسمية أو أية وظيفة فيها و- جميع الأعمال التي تتنافى مع استقلال المحامي أو التي لا تتفق مع كرامة المحاماة"[1]. وهذا كله لكي لا تتعارض مصالح تحقيق العدالة مع المصالح الشخصية للمحامي. إلا أن القانون أورد استثناءاً في الفقرة الثانية من ذات المادة التي نصت على ما يلي: " لا تسري أحكام هذه المادة على الاشتغال بالصحافة الحقوقية والثقافية وعضوية المجالس التمثيلية وعضوية هيئات التدريس في كليات الحقوق الأردنية أو العمل في نقابة المحامين بتفرغ كامل أو جزئي".

كما وحرص قانون استقلال القضاء في الأردن على عدم تعارض تحقيق المصلحة العامة مع المصلحة الشخصية للقاضي وعلى حياده ونزاهته، وجاء ذلك واضحاً في المادة (١٦) منه، ومنعاً للتكرار فقد سبق الإشارة إليها في الصفحة ٣٦ من هذا الفصل[2].

أما في مصر فلم يكتفِ المشرع المصري بما ورد في قانون الخدمة المدنية رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ الذي يحظر على الموظف مباشرة الأعمال التي تتنافى مع الحيدة والتجرد، ويفرض عليه الالتزام بأحكامه ولائحته التنفيذية ومدونات السلوك وأخلاقيات الخدمة المدنية التي وردت في القانون بشكل عام، بل أفرد قانوناً خاصاً لتعارض المصالح أطلق عليه قانون حظر تعارض

[1] قانون نقابة المحامين النظاميين الأردنيين رقم ١١ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته، المادة رقم ١١.

[2] قانون استقلال القضاء الأردني رقم ٢٩ لسنة ٢٠١٤ نُشر في العدد رقم ٥٣٠٨ من الجريدة الرسمية بتاريخ ١٦-١٠-٢٠١٤.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

مصالح المسؤولين في الدولة شأنه في ذلك شأن المشرع الكويتي والعُماني[1]، ومن أهم نصوص القانون المصري ما جاء في المادة رقم (٦) منه والتي تنص على: " يُعد الجمع بين عمل المسئول الحكومي وبين عضوية مجالس إدارة الشركات أو المشروعات التجارية الخاصة أو العمل فيها تعارضاً مطلقاً، ويتعين عليه الاستقالة من تلك العضوية أو العمل فور تعيينه في المنصب أو الوظيفة العامة، فإذا لزم اتخاذ إجراءات معينة لقبول الاستقالة، وجب عليه خلال الفترة اللازمة لذلك أن يمتنع عن حضور المجلس أو المشاركة في أنشطة المشروع أو الشركة أو في اتخاذ القرارات الخاصة بها، وعن قبول أي عائد مادي منها"[2].

وقد جاءت قوانين هذه الدول منسجمة تماماً مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣ والتي جاء في المادة (٨-٥) منها " تسعى كل دولة طرف، عند الاقتضاء ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى وضع تدابير ونُظُم تُلزم الموظفين العموميين بأن يفصحوا للسلطات المعنية عن أنشطتهم، منها ما لهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي واستثمارات

---

[1] أفرد كلاً من المشرع الكويتي والعُماني قانوناً خاصاً لتعارض المصالح حيث نصت المادة الخامسة من قانون تعارض المصالح الكويتي رقم ٩ لسنة ٢٠١٣ على أنه: " يكون الخاضع (الشخص الذي يخضع لأحكام هذا القانون) في حالة تعارض مصالح حينما تقع حالة أو أكثر مما يلي: ١- سوء استخدام السلطة ٢- التعامل التجاري مع جهة العمل ٣- الواسطة والمحسوبية ٤- الهدايا والإكراميات ٥- سرية المعلومات ٦- طلب المنفعة. كما جاء في المادة السادسة من القانون نفسه أنه يحظر على الموظف في الجهة الحكومية الذي انتقل إلى العمل في القطاع الخاص بأي شكل من الأشكال أن يمثل جهة عمله الجديدة أمام الجهة الحكومية التي كان يعمل فيها قبل مرور سنتين على انتهاء صلته الوظيفية بها" ونصت المادة السابعة من قانون حماية المال العام وتجنب تضارب المصالح العُماني رقم ١١٢ لسنة٢٠١١ على ما يلي: " يحظر على أي مسؤول حكومي استغلال منصبه أو عمله لتحقيق منفعة له أو لغيره أو استغلال نفوذه ليسهل لغيره الحصول على منفعة أو معاملة متميزة كما يحظر عليه إبرام أي تصرف يؤدي إلى المساس بالمال العام أو تبديده" والمادة الثامنة من القانون نفسه نصت على أنه: " يحظر على المسؤول الحكومي القيام بدور الوسيط أو الوكيل أو الكفيل لأي شركة أو مؤسسة يتصل نشاطها بجهة عمله، ويعتبر من أعمال الوساطة المحظورة قيامه بمساعدة غيره بقصد تسهيل حصول الشركة أو المؤسسة على موافقة من الحكومة"، والمادة العشرة أيضاً التي نصت على أنه: " يحظر على المسؤول الحكومي الجمع بين منصبه أو عمله بصفة دائمة أو مؤقتة وأي عمل آخر في القطاع الخاص يتصل بمنصبه أو عمله إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من مجلس الوزراء....".

[2] قانون حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة المصري رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وموجودات وهبات أو منافع كبيرة قد تفضي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين ". وكذلك المادة (١٩) من الاتفاقية نفسها التي نصت على ما يلي: " تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكتجُريِّم تعمد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه أو موقعه، أي قيامه أو عدم قيامه بفعل ما، لدى الاضطلاع بوظائفه، بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر، مما يشكل انتهاكا للقوانين "[١].

وهنا يوصي الباحث المشرع الأردني أن يحذو حذو المشرع المصري والكويتي والعُماني، بإصدار قانون خاص لمنع تعارض المصالح بدلاً من تناثر النصوص في قوانينه المختلفة، يسري على عموم موظفي السلطات في الدولة بكافة فئاتهم وبغض النظر عن مسمياتهم الوظيفة وعلى رؤساء الهيئات والمؤسسات وكل موظف مكلف بخدمة عامة .

الفرع الثالث

الأنظمة كأساس للالتزام بعدم تعارض المصالح في كل من الأردن ومصر

قد يرَِد الالتزام بعدم تعارض المصالح في أداة أدنى من القانون أحياناً وهي النظام كما هو الحال في الأردن واللائحة كما هو معمول به في مصر، وقد تأتي هذه النصوص النظامية أو

[١] أُعتمدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ٣١ أكتوبر ٢٠٠٣ من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة وتم التوقيع عليها من قبل ١٤٥ دولة عضو في الأمم المتحدة واعتباراً من ١-١-٢٠١٥ فأن هناك ١٧ دولة عضو لم تُصادق على الاتفاقية ومنها دولة عربية واحدة وهي الصومال، وهي منشورة على الموقع الالكتروني لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد الأردني www.jacc.gov.jo تاريخ الإطلاع ٢٥-٣-٢٠١٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

اللائحية لكي تفصّل أو تؤكد ما ورد في القانون من نصوص[1]، والنصوص النظامية واللائحية في كل من الأردن ومصر كثيرة وسوف نورد بعضاً منها فيما يلي:

فقد نص نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ في المادة (٦٧-هـ) على أنّ : " على الموظف الالتزام بما يلي .... هـ- المحافظة على المال العام ومصالح الدولة وممتلكاتها وعدم التهاون بأي حق من حقوقها والتبليغ عن أي تجاوز على المال العام والمصلحة العامة وعن أي تقصير أو إهمال يضر بهما " وكذلك نصت المادة (٦٨-د) على ما يلي: " يحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية: ... د- استغلال وظيفته لخدمة أي منفعة شخصية أو لمنفعة أي طرف ليس له حق بها أو قبول أو طلب أي إكراميات مادية أو عينية من أي شخص له علاقة أو ارتباط بالدائرة أو مصلحة معها أثناء عمله " . و هنا نلاحظ أن النظام لم ينص بشكل صريح ومباشر على تجنب تعارض المصالح إلا أن مضون النص ومحتواه يتضمّن ذلك.

وهذا نظام رئاسة الوزراء الأردني رقم (٧٩) لسنة ٢٠٠٤ الصادر بمقتضى المادة (١٢٠) من الدستور الأردني، ينص في المادة (١٦-ج) على أنه: " يحظر على الموظف استغلال وظيفته وصلاحياته لمنفعة ذاتية وقبول الهدايا أو الإكراميات أو المنح من أي شخص له مصلحة مع الرئاسة ".و هذا النظام يُصرّح مباشرةً بعدم تعارض المصالح ولكن يُفهَم منه أنه ورد لهذه الغاية.

أما في التشريع المصري فإننا نشير على سبيل المثال إلى ما جاء في المادة (٣٥٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب والتي نصت على أنه:"لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب، وعضوية الحكومة أو عضوية المجالس المحلية أو منصب المحافظ أو نائب المحافظ أو مناصب

[1] الزبيدي، خالد، مرجع سابق، ص ٥٥٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

رؤساء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية أو عضويتها، أو وظائف العمد والمشايخ، أو عضوية اللجان الخاصة بها"[١].

كما جاء مثلاً في اللائحة الداخلية لنقابة المعلمين المستقلة في مصر وتحديداً في المادة التاسعة منها أنه: " تزول صفة العضوية عن كل يسخِّر العمل النقابي لحساباته الشخصية والحزبية"[٢].

نلاحظ من نصوص المواد الواردة أعلاه في الأنظمة واللوائح الواردة على سبيل المثال لا الحصر في كل من الأردن ومصر أنها توجب على الموظف العام أن يمتنع عن استغلال الوظيفة العامة و عن تحقيق المنافع والمكاسب الشخصية من خلالها وبسببها، وعدم استخدام الوظيفة لأي غرض غير غرض تحقيق المصلحة العامة.

الفرع الرابع

التعليمات الإدارية

تعتبر التعليمات الإدارية مصدراً من مصادر المشروعية، ويتعين احترامها من قبل المخاطبين بأحكامها من الموظفين العموميين[٣]، ومن أمثلة التعليمات الإدارية التيتتضمن تجنّب تعارض المصالح في الأردن مثلاً التعليمات التنفيذية رقم (٧) لسنة ٢٠١٢ الخاصة بقواعد السلوك والإفصاح في الهيئة المستقلة للانتخاب والتي نصت في المادة السابعة منها على أنه: "

[١] صدرت هذه اللائحة بموجب القانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦ في الجريدة الرسمية، العدد ١٤، بتاريخ ١٣-٤-٢٠١٦.
[٢] الموقع الرسمي لنقابة المعلمين المستقلة في مصر www.isttcairo.blogspot.com تاريخ الإطلاع ٤-٤-٢٠١٧.
[٣] الزبيدي، خالد، مرجع سابق، ص ٥٦٠.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

يتوجب على العامل في الهيئة ما يلي أ-١ الالتزام بأحكام مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة المقررة لموظفي الخدمة المدنية والقطاع العام " وجاء أيضاً في المادة (٧-ج) من نفس التعليمات أنه: " يحظر على العامل في الهيئة قبول أو طلب أي هدايا أو خدمات أو وعود بالمكافأة أو أية امتيازات من أي نوع كانت من أي من المرشحين أو القوائم أو مندوبيهم أو مؤازرتهم أو من أي من شركاء العملية الانتخابية من شأنها أن تؤثر على موضوعيته في أدائه لعمله أو مقابل معاملة تفضيلية أو الحصول على وثائق أو معلومات سرية أو غيرها"[١]. كما جاء في المادة ٩-ب من نفس التعليمات أنه: " على المفوض والأمين العام التفرغ لأعمال الهيئة وأنشطتها وأن لا يكون أي منهما موظفاً في القطاع العام أو الخاص أوتاجراً أو عضواً في هيئة مديري أو مجلس إدارة أي شركة أورئيساً أو عضواً في مجلس أي مؤسسة عامة أو خاصة، وأن لا يقوم بأي عمل مقابل أجر لصالح أي جهة مهما كانت صفتها". وهذا ما فرض على عضو الهيئة المستقلة للانتخاب الأردنية السيدة سمر الحاج حسن بتصويب وضعها القانوني والانسحاب من شركة (مهند خليفه وشركاه) قبل أدائها القسم القانوني، إذ أنها كانت شريكة متضامنة فيها، وأن الشريك في شركة التضامن يكتسب صفة التاجر[٢].

أما في التشريع المصري فان الأمثلة على ذلك كثيرة ونورد منها مثلاً ما جاء في المادة (٥١) من التعليمات القضائية للنيابات في باب واجبات أعضاء النيابة والأعمال المحظورة عليهم والتي نصت على ما يلي: " لا يجوز لعضو النيابة العامة القيام بأي عمل تجاري، كما لا يجوز له القيام

[١] موقع رئاسة الوزراء، ديوان التشريع والرأي، www.lob.gov.jo . تاريخ الإطلاع ١٥-٤-٢٠١٧.

[٢] خبر منشور على الموقع الالكتروني لمركز إحقاق للدراسات والاستشارات في الأردنwww.ihqaq.com.jo بتاريخ ١٠-٤-٢٠١٦. وهذا ما أكدته المادة ٩-ج من قانون الشركات الأردني رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧ وتعديلاته التي نصت على أنه" يكتسب الشريك في شركة التضامن صفة التاجر، ويُعتبر ممارساً لأعمال التجارة باسم الشركة".

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

بأي عمل لا يتفق و استقلال النيابة العامة وكرامتهولمجلس القضاء الأعلى أن يُقرِّر منع عضو النيابة من مباشرة أي عمل يرى أن القيام به يتعارض معواجبات الوظيفة وحُسن أدائها" [1].

ويُلاحظ أن هذه التعليمات تأتي لِتُبيِّن تفاصيل ما ورد من نصوص في القوانين والأنظمة والتي تتعلق بحظر تعارض المصالح، كما أنها تُوضَع لتسري على وظائف عامة محددة، مما يُعزِّز المنظومة القانونية التي تُعنى بمكافحة هذه الصورة من صور الفساد.

الفرع الخامس

مدونات قواعد السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة

بما أن التزام الموظف العام بتجنب تعارض المصالح يجد أساسه في أخلاقيات الوظيفة العامة،فقد أكّدت مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة في الأردن الصادرة عن وزارة تطوير القطاع العام وفقاً لأحكام الفقرة (أ) من المادة (٦٧) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ [2]، وتحديداً في المادة التاسعة (باب تضارب المصالح) والتي تنص على ما يلي: " أ- على الموظف عدم استخدام صلاحياته الرسمية لدعم مصالحه الشخصية أو المالية الخاصة به أو لأفراد عائلته أو منطقته وأن لا يتأثر بضغوطات الآخرين لأي منافع شخصية، وأن لا يتدخل في أي تعاملات أو أن يحصل على أي وظائف أو أي مصالح مالية أو تجارية أو أي

---

[1] مدونة قانونية تحتوي على كافة فروع القانون المصري تهم رجال القضاء والنيابة العامة والمحامين والمهتمين بالقانون على الموقع الالكتروني www.lawinegypt.blogspot.com ، تاريخ الإطلاع ١٥-٤-٢٠١٧.

[2] نصت المادة (٦٧-أ) من النظام على ما يلي: " الوظيفة العامة مسؤولية وأمانة لخدمة المواطن والمجتمع تحكمها وتوجه مسيرتها القيم الدينية والوطنية والقومية للحضارة العربية والإنسانية وتحرص على إرساء معايير وقواعد ومبادئ أخلاقية تحكم آداب الوظيفة العامة وقيم ثقافية مهنية عالية لدى موظفي الخدمة المدنية وتعزز إلزامهم بهذه المعايير والقواعد والقيم وتخلق =الثقة والتقدير لدى المواطن ومتلقي الخدمة العامة بعمل الدوائر وتبني حالة من الاحترام والتقدير لدورها في توفير الخدمات بأفضل طريقة ممكنة للمواطن والمجتمع على حد سواء، ومن جل تحقيق ذلك فان على الموظف الالتزام بما يلي: أ- أحكام مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة المقررة من مجلس الوزراء".

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

مصالح أخرى بما لا يتعارض مع التشريعات النافذة. ب- الإعلان عن المصالح الشخصية التي يمكن أن ينتج عنها تعارض محتمل في المصالح مع الواجبات ويلتزم الموظف بإلغاء أي تعارض حال سريان هذه المدونة. ج- إعلام رئيسه المباشر خطياً وبشكل فوري في حال تضارب مصالحه مع أي شخص في تعاملاته مع الحكومة، أو إذا نشأ التضارب بين المصلحة الشخصية والمصلحة العامة، أو تعرض الموظف إلى ضغوط تتعارض مع مهامه الرسمية، أو تثير شكوكاً حول الموضوعية التي يجب أن يتعامل بها، مع إيضاح طبيعة العلاقة وكيفية التضارب، وعلى الرئيس المباشر إتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك. وفي جميع الأحوال يجب مراعاة المصلحة العامة عند معالجة هذا التعارض . د-الامتناع نهائياً سواء بشكل مباشر أو غير مباشر عن القيام بأية معاملة تفضيلية لأي شخص من خلال الواسطة والمحسوبية. هـ- الإفصاح عن الأصول والالتزامات العينية والنقدية في حال تطلبت أي من التشريعات النافذة ذلك. و- التعهد بعدم قبول وظيفة خلال سنة من تاريخ تركه للعمل في أية مؤسسة كان لها تعاملات رسمية هامة مع الدائرة التي عمل بها إلا بموجب موافقة خطية من الوزير، كما لا يسمح له بعد ترك الوظيفة تقديم نصائح لعملاء هذه المؤسسات اعتماداً على معلومات غير متاحة للعامة فيما يتعلق ببرامج وسياسات الدائرة التي كان يعمل بها".

ونخلص إلى القول أن هذه المدونة تعتبر أداة من أدوات التطوير ومكمِّلاً للبرامج والمشاريع التطويرية التي تسعى الحكومة من خلالها إلى ترجمة مبادئ العدالة والشفافية والمساءلة والنزاهة والمهنية والحيادية والارتقاء بأداء القطاع العام، كما جاءت أهدافها لتعزيز ثقة المواطن ومتلقي الخدمة العامة بعمل الدوائر الحكومية وخدماتها من خلال القيام بعدة خطوات نصت عليها المدونة أبرزها ترسيخ معايير أخلاقية وقواعد ومبادئ أساسية لآداب الوظيفة العامة لدى موظفي الخدمة المدنية، وتعزيز الالتزام بهذه المعايير والقواعد والقيم وترسيخ أسس الممارسات الجيدة وتوعية

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

موظفي الخدمة المدنية وتوجيههم نحو الأخلاقيات الوظيفية السليمة التي تحكم سير العمل في الخدمة المدنية والمنسجمة مع القوانين والأنظمة السارية، بالإضافة إلى المساهمة في تحديد واجبات الموظفين ومسؤولياتهم الوظيفية. وتعتبر هذه المدونة مُلزِمة من الناحية القانونية وأن أي مخالفة لأحكامها تستوجب المساءلة واتخاذ الإجراءات والعقوبات التأديبية وفقاً لأحكام نظام الخدمة المدنية[1].

أما في مصر فقد جاءت مدونة قواعد السلوك الوظيفي للعاملين بالجهاز الإداري للدولة[2]، وفي مجال عدم تضارب المصالح وفي المادة (١٥) منها جاءت مشابهة إلى حد كبير لما ورد في مدونة قواعد السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة في الأردن إذ جاء فيها: " يتعين على الموظف الالتزام بما يلي: ١- الامتناع عن مزاولة أية أعمال أو القيام بأي نشاط من شأنه أن يؤدي إلى نشوء تضارب حقيقي أو محتمل بين مصالحه الشخصية من جهة وبين مسؤوليته الوظيفية أو تتصل بأعمال وظيفته من جهة أخرى. ٢- الامتناع عن القيام بأي نشاط لا يتناسب مع أدائه الموضوعي والمتجرد لمهامه أو يمكن أن يؤدي إلى معاملة مميزة لأشخاص طبيعيين أو اعتباريين في تعاملاتهم مع الحكومة أو بما يسيء لسمعة إدارته أو يعرض علاقتها مع الجمهور للخطر. ٣- إعلام الرئيس المباشر خطياً وبشكل فوري في حال تضارب المصالح مع أي شخص في تعاملاته مع الحكومة أو إذا نشأ التضارب بين المصلحة الشخصية والمصلحة العامة أو تعرض الموظف إلى ضغوط تتعارض مع مهامه الرسمية أو تثير شكوكاً حول الموضوعية التي يجب أن يتعامل بها مع إيضاح طبيعة العلاقة وكيفية التضارب. ٤- عدم استخدام الوظيفة بصورة مباشرة

[1] مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة في الأردن، المادة ٣-د، وهي موجودة على الموقع الالكتروني www.ncare.gov.jo ، تاريخ الاطلاع ١٧-٣-٢٠١٧.

[2] صدرت المدونة عن وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري في مصر سنة ٢٠١٤م، وموقعها الالكتروني mpmar.gov.eg، تاريخ الإطلاع ٣٠-١-٢٠١٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أو غير مباشرة للحصول على مكاسب مالية أو أي شيء ذي قيمة لمصلحة خاصة به أو بعائلته. ٥- عدم استغلال أو توظيف المعلومات التي يحصل عليها أثناء تأديته لمهامه الرسمية بعد انتهاء عمله في الإدارة كوسيلة لتحقيق منافع شخصية لنفسه أو لغيره بشكل مباشر أو غير مباشر أو للإساءة للغير. ٦- يجب الحصول على الموافقات اللازمة وفقاً للقوانين في حالة الرغبة في الاشتراك في عملية جمع التبرعات أو الجوائز أو المساهمات العينية لمؤسسات خيرية. ٧- تفادي إقامة علاقات وثيقة مع أفراد أو مؤسسات تعتمد مصالحها بشكل أساسي على قراراته أو قرارات إدارته".

نجد هنا توافق كبير بين مدونتي قواعد السلوك في كل من الأردن ومصر بخصوص التزامات الموظف العام بالامتناع عن تعارض المصالح بجميع صوره بهدف الوصول إلى المقاصد الحقيقية في الارتقاء بالسلوك الوظيفي للموظف، وا رساء المعايير الأخلاقية وآداب الوظيفة العامة والتزام موظفي الدولة بها، كما أن هناك تقارب بين كلا المدونتين من حيث المبادئ والأهداف وخاصة فيما يتعلق بتعارض المصالح من ناحية الإفصاح عنها وعدم استخدام الوظيفة لتحقيق المصالح الشخصية والابتعاد عن ضروب الوساطة والمحسوبية من خلال القيام بمعاملات تفضيلية لأي شخص.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفصل الثاني

آليات مكافحة تعارض المصالح

إن بـُنية المجتمعات البشرية عموماً تقوم على أساس تبادل المصالح، ولكن هذا التبادل لا يكتسي دائما طابع الشرعية، بل قد يكون متأثِّراً بعوامل تحقيق المصلحة الشخصية الناتجة عن المحاباة والمحسوبية أو العلاقات العائلية، أو السياسية، أو الاقتصادية، وهذا ما قد ينطبق على الموظف العمومي أو مـَن في حكمه الذي قد تتعارض مصالحه الشخصية مع ما يفرضه عليه واجبه الوظيفي، فتأثر قراراته وفقاً لهذا التعارض الذي يـُعـَدُّ صورة من صور الفساد الإداري والمالي، ومن ثَمَّ يجب التصدي له ومكافحته، ولذلك سوف ندرس في هذا الفصل آليات مكافحة تعارض المصالح [1]، وذلك في مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: رقابة الأجهزة الإدارية المتخصصة.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على تعارض المصالح وآثارها.

---

[1] تُمارِس جهات أخرى غير تلك الواردة في المتن دوراً مهماً في الرقابة على تعارض المصالح، ومن هذه الجهات الرئيس الإداري بمقتضى ما يملكه من سلطة رقابة على شخص المرؤوس وأعماله، وكذلك رقابة منظمات المجتمع المدني ورقابة الرأي العام وغيرها، ولكن تقيُّداً بموضوع البحث قَصـَر الباحث دراسته على الجهات الواردة في المتن.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الأول

رقابة الأجهزة الإدارية المتخصصة

سوف نتطرق في هذا المبحث إلى رقابة الأجهزة الإدارية المتخصصة في مكافحة تعارض المصالح من خلال مطلبين، المطلب الأول نبين فيه رقابة ديوان المحاسبة، والمطلب الثاني نبين فيه رقابة هيئة النزاهة ومكافحة الفساد.

المطلب الأول

ديوان المحاسبة

يُعد ديوان المحاسبة الأردني مؤسسة مستقلة وجهازاً رقابياً على الأموال العامة وواردات الدولة ونفقاتها، حيث يقوم بالتدقيق على الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والمستقلة والمجالس البلدية ومجالس الخدمات المشتركة وأمانة عمان الكبرى وأي جهة يقررها مجلس الوزراء والشركات التي تمتلكها الحكومة بما نسبته ٥٠% من رأس مال الشركات[١].

لقد أصدر المشرع الأردني قانون ديوان المحاسبة رقم (٢٨) لسنة ١٩٥٢ وذلك مع صدور الدستور الأردني[٢]، ويهدف ديوان المحاسبة إلى حماية المال العام من الاستغلال وتحقيق المصلحة العامة من خلال تحقيق الأهداف التي وردت في المادة الثالثة من القانون نفسه والتي نصت على ما يلي: " يتولى ديوان المحاسبة المهام التالية: أ . مراقبة واردات الدولة ونفقاتها وحساب الأمانات والسلفات والقروض والتسويات والمستودعات على الوجه المبُيَّن في هذا القانون. ب. تقديم المشورة

[١] المبيضين، عقله النظام المحاسبي الحكومي وا إدارته، المفاهيم والأسس والنظريات والتطبيق العملي، عمان، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، ١٩٩٩، ص٩٨.

[٢] نصت المادة ١١٩ من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته على ما يلي: " يشكل بقانون ديوان محاسبة لمراقبة إيراد الدولة ونفقاتها وطرق صرفها ".

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

في المجالات المحاسبية للجهات الخاضعة لرقابة الديوان. ج. الرقابة على الأموال العامة للتأكد من سلامة إنفاقها بصورة قانونية وفاعلة . د. التأكد من سلامة تطبيق التشريعات البيئية المعمول بها بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة . هـ. التثبت من أن القرارات والإجراءات الإدارية في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان تتم وفقا للتشريعات النافذة ".

وتشمل الرقابة المالية في ديوان المحاسبة الأموال العامة في الدولة ونفقاتها، وذلك من أجل التأكد من سلامة ومشروعية إدارة أموال الدولة وتنفيذ مشاريعها بما يتفق مع الأنظمة والقوانين المعمول بها[١]، كما يقوم الديوان بالرقابة المالية اللاحقة بهدف التأكد والتثبت من أحوال العمليات التي تم إنفاقها وصرفها للغايات المخصصة لها[٢].

كما يقوم الديوان من خلال وحداته بمتابعة ومراقبة سير العمل في المشاريع الإنمائية والتي تقوم بدورها بإبلاغ الديوان عن التأخير والتباطؤ والتعثّر في المشروعات التي يجري العمل بها، ليقوم الديوان بعد ذلك بمخاطبة الجهات المعنية لبيان أسباب التأخير والتعثر وبالتالي محاسبة المتسبّبين[٣]. كما تمتد رقابة الديوان على التعيينات في الدوائر الرسمية والمؤسسات الحكومية والوزارات وكذلك يراقب ديوان المحاسبة الكثير من الأمور الإدارية خاصة فيما يتعلق بأوضاع الموظفين من ترفيعات وترقيات واعارات وغيرها[٤].

---

[١] كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الثاني، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩، ص٢٠٥.

[٢] سلمان، مصطفى حسين، المالية العامة، عمان، دار المستقبل للنشر والتوزيع، بدون طبعة، ١٩٩٠، ص١٢٩.

[٣] القبيلات، حمدي سليمان، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٠، ص ١٥٢.

[٤] المرجع نفسه، ص ١٥٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ولديوان المحاسبةاختصاصات ذات طابع تشريعي وا ٍداري وليس له أي اختصاص قضائي، ويلتزم بتقديم تقرير لمجلس النواب بشكل سنوي أو عند الضرورة[١]، ولقدسهم َ ديوان المحاسبة الأردني بالعديد من الانجازات التي ساعدت بمكافحة الفساد في الأردن بجميع مظاهره واختلاف صوره، حيث استطاع الكشف عن العديد من القضايا والمخالفات والانحرافات مثل اختلاس أمناء الصناديق والمحاسبة للأموال العامة بالتزوير والتلاعب في الوصولات والمقبوضات، وسرقات المياه، والتلاعب في المخصصات والدعم النقدي للمواد التموينية، ومخالفات الاحتيال والتلاعب في كشوفات العمل الإضافي فيمأنة عمان، ويمُثِّل ديوان المحاسبة العين الساهرة للسلطة التشريعية من خلال رقابته على أجهزة السلطة التنفيذية للتأكد من المحافظة على المال العام ومراقبة تطبيق القوانين والأنظمة.[٢] كما أن الاهتمام بالإنفاق وأوجهه وتفعيل الرقابة حسب الأصول سيقلِّل من الانتشار المتسارع في قضايا الفساد وتعارض المصالح والكسب غير المشروع واستغلال المال العام وا ٍهداره، ويدخل في مجال إساءة استعمال السلطة مصطلح سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصالح شخصية لصاحب المنصب أو المقُرَّبين منه[٣].

ومن الأمثلة التي تدخل في باب تعارض المصالح ما جاء في أحد تقارير ديوان المحاسبة الأردني: أنه تم تعيين بعض الموظفين في شركة المدن الصناعية الأردنية بعقود شاملة لكافة

---

[١] نصت المادة (٢٢) من قانون ديوان المحاسبة الأردني على أنه: " ١- يقدم رئيس ديوان المحاسبة تقريراً سنوياً عن الحساب الخاص لكل سنة مالية يبسط فيه ملاحظاته ويقدمه إلى مجلس النواب ويرسل صوراً عنه إلى رئيس الوزراء ووزير المالية وعليه أن يضُمِّن هذا التقرير ملاحظاته عن الدوائر والمؤسسات التي كلف التدقيق في حساباتها بمقتضى المادة الرابعة من هذا القانون مع بيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها وذلك في بدء كل دورة عادية أو كلما طلب مجلس النواب منه ذلك ٢- لرئيس ديوان المحاسبة في أي وقت أن يقدم لمجلس النواب تقارير خاصة يلفت فيها نظره إلى أمور يرى أنها من الخطر والأهمية بحيث تستلزم تعجيل النظر فيها".

[٢] الكلوب، مجد، (٢٠١٣)، أجهزة الرقابة الإدارية والمالية ومدى فاعليتها في الحد من الفساد، رسالة دكتوراه، جامعة العلوم الإسلامية، عمان، الأردن، ص١١٥.

[٣] كنعان، نواف، القضاء الإداري في الأردن، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٦، ص٣٢٥.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المكافآت خلافاً لتنسيبات اللجنة المالية والإدارية التي تشير إلى الموافقة على التعيين بر اتب شهري شاملاً لكافة العلاوات حيث تم تعيين أحدهم بوظيفة باحث قانوني براتب أساسي مقداره ٥٥٠ دينار شاملاً كافة المكافآت، وتم منحه علاوة نقل، بينما قرار اللجنة المالية والإدارية بالتنسيب كان براتب إجمالي مقداره ٥٥٠ دينارشاملاً كافة العلاوات، ولم تكتفِ الشركة بذلك بل قامت بالتمديد له عدة سنوات، وقامت أيضاً بتغيير عقده ليصبح باسم المحامي (....) كباحث قانوني بهدف تمكين الأول من مزاولة مهنة المحاماة وهذا مخالف للقوانين والأنظمة، كونه موظف في الشركة ومشترك في الضمان الاجتماعي والتأمين الصحي والادخار ومكافأة نهاية الخدمة كما هو وارد بعقد عمله المبرُ م معهم، كما ورد في التقرير أن المذكور يعمل حالياً بالإضافة لوظيفته كباحث قانوني محامياً للشركة ويقوم بالترافع أمام المحاكم عن القضايا المرفوعة للشركة بوكالة من المستشار القانوني، حيث لوحظ أن معظم دوام المذكور وخصوصاً الفترة الصباحية لدى المحاكم والجهات ذات العلاقة ويعتبر ذلك من صلب عمل المستشار القانوني[1]. وهذا يتعارض تماماً مع نص المادة (١١) من قانون نقابة المحامين النظاميين الأردني رقم (١١) لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته والتي سبق الإشارة إليها في الفصل الأول.

كما يدخل تحت مُسمّى تعارض المصالح ما ورد في ذات التقرير أنه ولدى متابعة ديوان المحاسبة لإحدى الشكاوى الواردة إليهتبيّن قيام السيدة (....) والموظفة في سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، باحتراف التجارة لدى دائرة مراقبة الشركات تحت الرقم (١٠٦٤٠٢) تاريخ ٢٤-٢-٢٠١٣ بمقتضى أحكام قانون التجارة الأردني رقم (١٢) لسنة ١٩٦٦ والأنظمة الصادرة بمقتضاه،وكانت قبل ذلك مُسجّلة لدى مديرية الصناعة والتجارة بالاسم التجاري مؤسسة (....)،

[1] انظر التقرير السنوي لديوان المحاسبة الأردني رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٤، ص ٢١٨، على الموقع الالكتروني www.audit-bureau.gov.jo تاريخ الإطلاع ٢-٢-٢٠١٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وان احتراف الموظفة المذكورة أعلاه لأعمال التجارة يخالف أحكام قانون التجارة المُشار إليه أعلاه ونظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣والقرار التفسيري رقم (١) لسنة ٢٠١١ الصادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين بتاريخ ١٥-٥-٢٠١١والذي ينص على: "لا يَحِق للموظف أن يكون شريكاً في شركة تضامن، ومن باب أولى لا يَحِق له أن يكون مُفوَّضاً في إدارتها والتوقيع عنها أو أن يكون مديراً لها"[١].

أما في مصر فقدتأسّس الجهاز المركزي للمحاسبات[٢] بمرسوم ملكي سنة ١٩٤٢وكان يُسمّى في الأصل (ديوان المحاسبة)، ثم غُيِّر اسمه بالقانون رقم (١٤٤) لسنة ١٩٨٨ليُسمّى الجهاز المركزي للمحاسبات كهيئة مستقلة للرقابة على المال العام وأداة للتحكم في مراقبة إيرادات ومصروفات الدولة[٣]، وحدد الدستور المصري في فصل الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية كيفية تشكيل هذه الهيئات وتحديد اختصاصاتها ونظام عملها والحماية الشخصية لأعضائها وكيفية تعيين رؤسائها فقد نصت المادة (٢١٥) من الدستور المصري على أنه: " يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية وتتمتع تلك الهيئات والأجهزة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الفني والإداري والمالي، ويؤخَذ رأيها في مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بمجال عملها، وتُعد من تلك الهيئات

[١] انظر التقرير السنوي لديوان المحاسبة الأردني رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٤، ص ٨١٩، على الموقع الالكتروني www.audit-bureau.gov.jo تاريخ الإطلاع ٢٠-٤-٢٠١٧.

[٢] الجهاز المركزي للمحاسبات هو هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تتبع رئيس الجمهورية، ولا يتبع إلى أية سلطة من السلطات الثلاث القضائية أو التنفيذية أو التشريعية، وتأتي تبعته لرئيس الجمهورية ليس بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية، ولكن بصفته رئيساً للدولة، ويهدف أساساً إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة، ومعاونة مجلس الشعب في القيام بمهامه الرقابية، ويرصد بصفته الجهاز الرقابي الأعلى والمنوط به مراقبة إنفاق المال العام في مؤسسات الدولة كل عام في تقريره العديد من المخالفات المالية، والتي تتاح بحكم القانون للسيد رئيس الجمهورية ومجلس الشعب ومجلس الوزراء ووزارة الدولة لشؤون مجلسي الشعب والشورى وأيضاً إلى هيئة الرقابة الإدارية وتناقش في مجلس الشعب.

[٣] الموقع الرسمي للجهاز المركزي للمحاسبات في مصر على الانترنت www.asa.gov.eg ، تاريخ الإطلاع ٦-٢-٢٠١٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

والأجهزة البنك المركزي والهيئة العامة للرقابة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية".

أما أهداف الجهاز المركزي للمحاسبات فقد وردت في المادة (٢١٩) من الدستور المصري التي نصت على ما يلي: " يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة، والأشخاص الاعتبارية العامة، والجهات الأخرى التي يحددها القانون، ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة والموازنات المستقلة، ومراجعة حساباتها الختامية ".

إن تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات لا يتم تداولها خارج الحكومة والبرلمان وبالتالي يصعب تقييم جودتها في الوقت الذي تتجه فيه العديد من الدول–المتقدمة والنامية على حد سو اء– نحو نشر تقارير مثل هذه الأجهزة للجمهور مثل الولايات المتحدة وفرنسا وبريطانيا والأردن، فضلاً عن أن هذه التقارير لا تُنشَر في الجريدة الرسمية مما يقلل من فائدتها حيث أن نشرها يرفع من شأن الرقابة المالية للجهاز ويُعد ردعاً وزجراً لكل من يحاول التعدي على المال بأي شكل، كما أن الضمانات الموضوعة للحفاظ على سرية المعلومات قد اتسعت لتشمل معظم التقارير الصادرة عن الجهاز والتي يعلوها عبارة " سري للغاية "[١]. الأمر الذي يصعب فيه على الباحث من الاستشهاد بحالات وصور تضارب المصالح الواردة في مثل هذه التقارير.

ومما يدخل في باب تعارض المصالح في مصر أنه تم ضبط مأمور ضرائب في كانون الأول ٢٠١٦ أثناء تقاضيه ١٠٠ ألف جنيه من إحدى الشركات نظير قيامه باستغلال وظيفته بتخفيض الضرائب المستحقة عليها وقيمتها ٤ ملايين جنيه بخلاف المشغولات الذهبية والعقارات

[١] صبيح، أحمد مصطفى، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، الجيزة، مصر، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠١٦، ص٦٣٦.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

والسيارات التي حصل عليها الأمر الذي يُدلّل بصورة واضحة على تضارب مصالحه في هذا العمل[1].

وفي أيلول ٢٠١٥ تمَّت إقالة وزير الزراعة المصري صلاح الدين هلال، والقبض عليه وعلى مدير مكتبه محيى الدين محمد سعيد، وذكر أمر الإحالة أن المتهم الأول صلاح هلال بصفته موظفا عموميا (وزير الزراعة ورئيس مجلس إدارة الهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية في ذلك الوقت) طلب وأخذ لنفسه ولغيره، عطية لأداء عمل من أعمال وظيفته، بأن طلب من أحد رجال الأعمال بواسطة مدير مكتبه المذكور عضوية عاملة له ولأسرته بالنادي الأهلي، وملابس وأحذية له ولنجله من متجرين شهيرين لبيع الملابس بأسعار باهظة، وهاتفين محمولين، وا ٍفطار خلال شهر رمضان بأحد الفنادق الفارهة بالقاهرة الجديدة، وعقار بمنتجع بالم هيلز بمدينة ٦ أكتوبر بمحافظة الجيزة، وصيدلية بمحيط مسكنه، ونفقات أداء فريضة الحج له و ٦ من أفراد أسرته بقيمة أكثر من ١١ مليونا، حيث حصل منها على العضوية العاملة بالنادي الأهلي، والملابس والأحذية والهاتفين المحمولين والإقامة والإفطار، مقابل تخصيص قطعة أرض من أملاك الدولة مساحتها ٢٥٠٠ فدانا للمتهم بتقديم العطية والذي ألقى القبض عليه أيضاً[2].

ومن خلال إطلاع الباحث على بعض تقارير ديوان المحاسبة الأردني، يجد أنها رصدت الكثير من التجاوزات المالية والإدارية في وزارات المملكة ومديرياتها ودوائرها الرسمية والتي أظهرت في الوقت ذاته شكل وكَم الإنفاق في بلد بايتَدِنُّتحت مديونية أدّت به إلى الاختناق، ومنها ما يتعلق بتعارض المصالح الأمر الذي يستدعي سرعة وجَدية التعامل مع مثل هذه القضايا وغيرها

[1] حربي، أحمد، مقال منشور في صحيفة اليوم السابع المصرية www.youm7.com، تحقيقات وملفات، منشور بتاريخ ٢٨-١٢-٢٠١٦، تاريخ الإطلاع ٢٢-٢-٢٠١٧.

[2] خبر منشور على صحيفة الأهرام المصرية بتاريخ ٩-١-٢٠١٦ بعنوان التفاصيل الكاملة لفضيحة وزير الزراعة صلاح هلال وموقعها الالكتروني www.ahram.org.eg ، تاريخ الإطلاع ١٢-٣-٢٠١٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

من قِبَل الحكومة إحالتها إلى القضاء وهيئة النزاهة ومكافحة الفساد، كما يمكن القول أن الأمر لا يختلف كثيراً في مصر، فالحال هو نفسه، لذلك نجد أن الجهاز المركزي للمحاسبات تعامل مع الكثير من القضايا التي تتعلق بتعارض المصالح وأحالها إلى الحكومة والقضاء، الأمر الذي يستدعي مستقبلاً عدم التهاون في التعامل مع أي نوع من هذه القضايا ليكون ذلك رادعاً لكل مَن يحاول التعدّي على المال العام، كما يتوجَّب عليه نشر تقاريره في الجريدة الرسمية لأن ذلك يرفع من شأن رقابته ويزيد من حجم الفائدة لتحقيق الغايات التي أُنشِئ من أجلها هذا الجهاز.

المطلب الثاني

هيئة النزاهة ومكافحة الفساد

تم إنشاء هيئة مكافحة الفساد في المملكة الأردنية الهاشمية بعد المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الشهر الثاني من عام ٢٠٠٥، حيث نصت المادة السادسة من الاتفاقية على ما يلي: " ١- تكفل كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد بوسائل مثل: أ- تنفيذ السياسات المشار إليها في المادة الخامسة[1] من هذه الاتفاقية والإشراف على تنفيذ تلك السياسات ب- زيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها ٢- تقوم كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها بالفقرة الأولى من هذه المادة ما يلزم من الاستقلالية لتمكين تلك الهيئة أو

[1] نصت المادة الخامسة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣ على ما يلي: " ١- تقوم كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة ٢- تسعى كل دولة طرف إلى إرساء وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد ٣- تسعى كل دولة طرف إلى إجراء تقييم دوري للصكوك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة، بغية تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته ٤- تتعاون الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة وحسب الاقتضاء ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني على تعزيز وتطوير التدابير المشار إليها في هذه المادة، ويجوز أن يشمل ذلك التعاون والمشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى منع الفساد ".

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الهيئاتمن الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمنأى عن أي تأثير لا مسُوغ له، وينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين وكذلك ما قد يحتاج إليه الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم ".

وعليه فقد صدر قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦، حيث حدد هذا القانون أهداف الهيئة ومهامها لتتولى وضع السياسات الفعالة لتعزيز مبادئ النزاهة والعدالة والمساواة وتكافؤ الفرص، وتجفيف منابع الفساد والتقليل من آثاره السلبية على جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ومكافحة اغتيال الشخصية[١].

وفي عام ٢٠١٦ تم دمج ديوان المظالم مع هيئة مكافحة الفساد في هيئة واحدة تحت مسمى هيئة النزاهة ومكافحة الفساد بموجب القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠١٦ لتحقيق أهداف بعيدة المدى لتأصيلقِ م النزاهة الوطنية في المؤسسات الرسمية وتفعيل قوانين الحاكمية والشفافية في إدارة المؤسسات الوطنية وفي الإشراف على إدارة المال العام، والتحري عن الفساد المالي والإداري بكافة أشكاله وصوره والكشف عن المخالفات والتجاوزات وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك، كما جاء هذا التطورليُعطي سياسة التظلم في الدولة دفعاً سياسياً ومعنوياً كبيراً من خلال التأكد من أن سياسات الدولة وقرارات الإدارة العامة تحقق أهدافها بأعلى درجات الفاعلية دون أن تتقاطع مع مصالح المواطن واهتماماته[٢]،وتتمتع الهيئة بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وا إداري ولها القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها[٣].

[١] قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة٢٠٠٦، المادة رقم ٤.

[٢] قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم ١٣ لسنة ٢٠١٦،العدد ٥٣٩٧ تاريخ ١٦-٥-٢٠١٦المادة رقم ٤.

[٣] القانون نفسه، المادة رقم ٣-أ.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقد حددت المادة (١٦أ) من هذا القانون الأفعال التي تُعد فساداً حيث نصت على ما يلي:

يُعتبر فساداً لغايات هذا القانون ما يلي:

١. الجرائم المُخِلّة بواجبات الوظيفة والجرائم المُخِلّة بالثقة العامة[٢] الواردة في قانون العقوبات.

٢. الجرائم الاقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية[٣].

٣. الكسب غير المشروع.

٤. عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع قد تؤدي إلى تعارض في المصالح إذا كانت القوانين والأنظمة تستوجب ذلك ويكون من شأنها تحقيق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة للممتنع عن إعلانها.

٥. كل فعل، أو امتناع، يؤدي إلى هدر الأموال العامة أو أموال الشركات المساهمة العامة أو الشركات غير الربحية أو الجمعيات.

٦. إساءة استعمال السلطة خلافاً لأحكام القوانين.

٧. قبول موظفي الإدارة العامة للواسطة والمحسوبية التي تُلغي حقاً أو تُحِق باطلاً.

٨. استخدام المعلومات المتاحة بحكم الوظيفة لتحقيق منافع خاصة.

---

[١] جرائم الرشوة والاختلاس واستثمار الوظيفة وإساءة استعمال السلطة، انظر المواد ١٧٠، ١٧٤، ١٧٨، ١٨٢ من قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته.

[٢] جرائم تزييف النقود والمسكوكات والطوابع، انظر المواد من ٢٣٦ ولغاية ٢٧٢ من قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته.

[٣] نصت المادة الثالثة من قانون الجرائم الاقتصادية الأردني رقم ١١ لسنة ١٩٩٣ على أن "الجريمة الاقتصادية تشمل الجرائم التي تسري عليها أحكام هذا القانون أو التي تعتبر كذلك وفقاً لأحكام هذا القانون أو أي قانون آخر تتعلق بالأموال العامة وتلحق الضرر بالمركز الاقتصادي للبلاد، أو بالثقة العامة بالاقتصاد الوطني أو العملة الوطنية أو السهم أو السندات أو الأوراق المالية المتداولة".

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

٩. جرائم الفساد الواردة في الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها المملكة[١].

ومن خلال الإطلاع على تقارير هيئة النزاهة ومكافحة الفساد الأردنية والقضايا التي تعاملت معها وتم التحقيق فيها والمحالة إلى الادعاء العام، نجد أنها سمّت الأشياء بمسمياتها، ولم يرد أنها تعاملت مع ما يسمى بقضايا تعارضالمصالح في تقاريرها، ولكن قد يُستنتج من خلال تُهم إساءة استعمال السلطة واستثمار الوظيفة والإخلال بواجبات الوظيفة والواسطة والمحسوبية على أنها تتعلق بتعارض المصالح.

ومن الأمثلة على ذلك قضية الكازينو، التي دخلت القاموس السياسي والإعلامي في الأردن عام ٢٠٠٨، عندما كشفت الصحف عن توقيع أحد رؤساء الحكومات عام ٢٠٠٧ اتفاقية مع شركة الواحة التي يملكها مستثمر بريطاني من أصل كردي، لإقامة كازينو في منطقة البحر الميت، وقضت بنود الاتفاقية بحصول الحكومة الأردنية على ما يصل إلى ٤٠% من عائدات الكازينو، مع شروط أُعتبِرت مجحفة بحق الأردن، منها تحميله غرامات تصل إلى ١،٤ مليار دولار في حال قرر إلغاء الاتفاقية، والنص على التقاضي أمام القضاء البريطاني وعلى سرية الاتفاقية حيث أُوقِف العمل بالاتفاقية في نفس العام الذي وُقّع فيه. وأثارت القضية لَغَطاً كبيراً في الأردن اثر عودة

[١] بتاريخ ٢٠٠٣/١٢/٩ وقعت المملكة الأردنية الهاشمية على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتمت المصادقة عليها بعد مرورها بكافة مراحلها الدستورية بموجب "قانون تصديق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٤، وتم إيداع صك التصديق على هذه الاتفاقية لدى الأمين العام للأمم المتحدة بتاريخ ٢٤ شباط ٢٠٠٥ وجاء في هذه الاتفاقية وفي المادة الثامنة منها تحت بند مدونات قواعد السلوك للموظفين العموميين " ..... ٥- تسعى كل دولة طرف، عند الاقتضاء ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها الداخلي إلى وضع تدابير ونظم تلزم الموظفين العموميين بأن يفصحوا للسلطات المعنية عن أشياء منها ما لهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة قد تفضي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين " كما جاء في المادة ١٢ فقرة ٢-هـ " يجوز أن تتضمن التدابير الرامية لتحقيق غايات هذه الاتفاقية منع تضارب المصالح بفرض قيود حسب الاقتضاء ولمدة زمنية معقولة، على ممارسة الموظفين العموميين السابقين أنشطة مهنية، أو على عمل الموظفين العموميين في القطاع الخاص بعد استقالتهم أو تقاعدهم، عندما تكون لتلك الأنشطة أو ذاك العمل صلة مباشرة بالوظائف التي تولاها أولئك الموظفون العموميون أو أشرفوا عليها أثناء مدة خدمتهم ".

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

رئيس الحكومة الذي وقع الاتفاقية لترؤس الحكومة من جديد عام ٢٠١١ فقام بإحالتها إلى هيئة مكافحة الفساد التي بدورها أحالتها للتحقيق فيها إلى مجلس النواب بعد أن رأت فيها شُبُهات فساد كبير، ثم حققت فيها لجنة برلمانية متخصصة اتهمت كل من رئيس الحكومة ووزير السياحة وآخرين بتهم استثمار الوظيفة والإخلال بواجباتها وإساءة استخدام السلطة، وبعد ذلك صوّت البرلمان على قراراته وجذّب رئيس الحكومة الملاحقة القضائية الذي أكّد قبل التصويت على محاكمته أنه لم يتم تفويض أو تأجير أي قطعة أرض للمستثمر، ولم تتحمل الخزينة أي تعويضات نتيجة لوقف العمل بالاتفاقية، وبعد مسار طويل من التقاضي تمت تبرئة وزير السياحة الذي قام باستدراج العروضوقام أيضاً بإخفاء الاتفاقية من داخل أروقة الوزارة، كما تمّ تبرئة عدد من كبار الموظفين الذين لاحقهمالقضاء لتُطوى هذه الصفحة دون نتائج سياسية أو قانونية[١].

ومن الوقائع التي تتعلق بتعارض المصالح والتي وردت في التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد الأردنية لسنة ٢٠١٣ تلك التي تتعلق بإحالة أحد موظفي دائرة تكنولوجيا المعلومات إلى مدعي عام الهيئة المنتدب، حيث تتلخص وقائع هذه القضية بقيام ذلك الموظف بتعديل وشطب عدد من مخالفات السير الموجودة على نظام مخالفات السير في إدارة ترخيص السواقين والمركبات وقسم ترخيص ماركا، وبعد التحقيق تبين قيام الموظف بأخذ الرقم السري الخاص بالنظام دون علم الموظف صاحب الرقم، حيث قام هذا الموظف بشطب وتعديل (٨٢) مخالفة سير لصالحه ولصالح أقربائه[٢].

[١] القضية منشورة على الموقع الالكتروني لرئاسة الوزراء الأردنية www.pm.gov.jo بتاريخ ٢٨-٦-٢٠١١، تاريخ الإطلاع ١-٤-٢٠١٧.

[٢] انظر تقرير هيئة مكافحة الفساد الأردني لسنة ٢٠١٣، الصفحة رقم ٣٥، على الموقع الالكتروني www.jacc.gov.jo تاريخ الإطلاع ١٦-١-٢٠١٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ومن الأمور التي تدخل في باب تعارض المصالح ما ورد في تقرير هيئة مكافحة الفساد الأردني لسنة ٢٠١٢ حول قيام رئيس لجنة أمانة عمان الكبرى ومدير المدينة السابق بتجاوزات قانونية في التعيينات خلال الأعوام (٢٠١١-٢٠١٢)، حيث تم تعيين عدد من عمال المياومة والسائقين لصالح عدد من النواب دون أن يتم السير في إجراءات التعيين والاختيار حسب الأصول، كما تم تعيين عمال وطن عدد(٥) وانتدابهم للعمل بجمعية أهالي حي الطفايلة قبل مرور المدة القانونية المقررة قانوناً، وتعيين أكثر من (٨٩)مستخدم غير مصُنَّف في وظائف إدارية وبموجب عقود دون مبرر وحاجة وخلافاً للتشريعات الناظمة لعمل الأمانة وكان من ضمنهم (١٨٧) مستخدم من محافظة البلقاء، و(٥٢) مستخدم من عائلة واحدة[١]. ومن القضايا أيضاً وجود وساطات ومحسوبيات في تعيينات الاتحاد العام للجمعيات الخيرية حيث تبين قيام ثلاثة من الأعضاء بتعيين بناتهم في المشاريع التابعة للاتحاد[٢].

ومنهاأيضاً أن مجلس هيئة النزاهة ومكافحة الفساد أحال إلى مدعي عام الهيئة ملفّاً لإحدى الشركات الأردنية القابضة المساهمة المحدودة، مرفقاً بتقرير أعدته لجنة خبراء شكلتها الدائرة لهذه الغاية لما شاب أعمال هذهالشركة من شبهات فساد، حيث بيّن التقرير تعارض مصالح في عمليات شراء مشبوهة أجراها مجلس إدارة الشركة لشركات فرعية يملكها بعض أعضاء مجلس الإدارة ذاته وبقيَم مُ بالغ فيها لأكثر من ستة أو سبعة أضعاف القيمة المُقدّرة، في استغلال فاحش للمواقع الوظيفية لرئيس وأعضاء مجلس الإدارة وتحقيق أرباح شخصية تُقدّر بعشرات الملايين[٣].

[١] انظر تقرير هيئة مكافحة الفساد الأردني لسنة ٢٠١٢ على الموقع الالكتروني للهيئة www.jacc.gov.jo الصفحة رقم ٣٨، تاريخ الإطلاع ١٢-٢-٢٠١٧.

[٢] التقرير نفسه، الصفحة رقم ٣٥.

[٣] خبر منشور على الموقع الالكتروني للهيئة www.jacc.gov.jo بتاريخ ٢١-٢-٢٠١٧. تاريخ الإطلاع ٢٧-٢-٢٠١٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ورغم هذه الوقائع، ومع كل ما شهده ويشهده الأردن من حالات فساد إداري ومالي والتي كان لها أثرها السلبي على الاقتصاد الوطني والتنمية والمال العام، إلا أنها من وجهة نظر الباحث لا تُشكِّل ظاهرة عميقة بالمعايير السياسية والاقتصادية، حيثتمكّنت الحكومات المتعاقبة من تجاوز هذه الأضرار وتجاوز المرحلة الصعبة بالكثير من الجهود الوطنية الصادقة، كما يأمل الباحث أن يشهد قادم الأيلحو ّ لانًوعيّاً في ترسيخ قيم الحق والنزاهة ومحاربة الفساد قبل وقوعه تماشياً مع التوجيهات الملكية السامية بضرورة محاربة الفساد بشتّى صوره وانطلاقاً من دعمه المتواصل للهيئة وحثّها على تدعيم النزاهة وإعادة الثقة بمؤسسات الدولة وتوفير مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص.

أما في مصر فقد نصت المادة (٢١٨) من الدستور المصري على ما يلي: " تلتزم الدولة بمكافحة الفساد وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها في مكافحة الفساد، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة ووضع ومتابعة تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية".

وعليه فقد تم أُنشاء هيئة الرقابة الإدارية في عام ١٩٦٤ كجهاز مستقل يتبع رئيس مجلس الوزراء وهي جهاز يختص بمكافحة كافة صور الفساد المالي والإداري من خلال حماية المال العام والتصدي لانحراف الموظف العام، وتهدف الهيئة إلى حماية النزاهة وتعزيز مبدأ الشفافية ومكافحة الفساد المالي والإداري، وبشتى صوره ومظاهره وأساليبه، ولها في سبيل تحقيق ذلك عدة اختصاصات منها[١]:

١. بحث وتحرى أسباب القصور في العمل والإنتاج واقتراح وسائل تلافيها .

[١] قانون هيئة الرقابة الإدارية المصري وتعديلاته رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤، المادة رقم ٢ ، صدر هذا القانون بتاريخ ١٠-١١-١٩٧١، تاريخ الإطلاع ٢٩-٣-٢٠١٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

٢. الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التي تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة واقتراح وسائل تلافيها.

٣. الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والفنية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها.

٤. بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة ومقترحاتهم فيما يتراءى لهم أو يلمسونه بقصد تحسين الخدمات وانتظام سير العمل وسرعة إنجازه.

٥. بحث ودراسة ما تنشره الصحافة من شكاوى أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال وكذلك ما تتعرض له وسائل الإعلام المختلفة في هذه النواحي.

كما أن الهيئة تباشر اختصاصاتها المحددة في القانون في الجهاز الإداري للدولة بفروعه وقطاع الأعمال العام والهيئات والمؤسسات العامة والجمعيات العامة والخاصة والقطاع الخاص الذي يباشر أعمالاً عامة والجهات التي تساهم فيها الدولة[١].

وتضمنت المادة الثالثة من قانون حظر تعارض مصالح المسؤولين في مصر تشكيل اللجنة التي ستعمل على منع تضارب المصالح وجاء نصها: " تنشأ لجنة مستقلة تسمى (اللجنة العليا لمنع تعارض المصالح) تتبع رئيس الجمهورية، وتتولى الرقابة الإدارية أمانتها الفنية " وحددت المادة الرابعة من القانون اختصاصات اللجنة العليا لمراقبة منع تعارض المصالح، وجاء نصها: " تختص هذه اللجنة بمراقبة تنفيذ أحكام هذا القانون ولها على الأخص: ١- رقابة سياسات مكافحة

[١] قانون هيئة الرقابة الإدارية المصري رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤،المادة رقم ٤.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

تعارض المصالح. ٢- تلقى الشكاوى المتعلقة بحالات تعارض المصالح. ٣- وضع أسس التعاون مع المنظمات والجهات الدولية المعنية بمنع تعارض المصالح. ٤-إجراء تقييم دوري للتشريعات واللوائح والقرارات ذات الصلة لمنع تعارض المصالح والوقاية منه، وذلك بهدف تقرير مدى كفايتها وتوافقها مع نصوص الاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها مصر"[١].

لم يكن تشريع تعارض المصالح الذي تم سنّه مؤخراً في مصر إلادلالةً واضحةً على كثرة حالات تعارض مصالح المسؤولين هناك، نذكر منها ما كشفته تقارير الرقابة الإدارية عن قيام وزير الإسكان السابق محمد ابراهيم سليمان (١٩٩٣-٢٠٠٥) بتخصيص أراضي بالمحسوبية والرشوة والمجاملة لأفراد عائلته ولعددٍ من رجال الأعمال ومسؤولين كبار في الحكومة والنظام بشكلٍ مخالفٍ للقانون،وذكر التقرير أن سليمان استغلّ منصبه الوزاري طيلة ١٢عامًا في تخصيص أراضٍ له ولأسرته وأصدقائه وعددٍ من رجال الأعمال، وأورد التقرير تفصيلات بشأن حصول زوجة سليمان وأولاده على قطع أراضٍ تملكها الدولة بأسعار بخسة، إضافةً إلى تجاوزاتهم على مساحات الأراضي والتي تقع في مدن عمرانية جديدة[٢].

ومن الأمثلة أيضاً قضية مدير عام إدارة التوريدات بمجلس الدولة المصري جمال الدين اللبان التي وقعت في كانون الأول ٢٠١٦، وهو المسؤول أيضاً عن جميع المشتريات والتعاقدات بالمجلس، كما أنه مسؤول عن تجهيز جميع مقرات مجلس الدولة بالمحافظات بدءاً من السجاد والأجهزة الكهربائية والتكييف وفرش المكاتب، وأن كل مستشار بالأقاليم يتقدم بطلب ما يحتاجه المقر، وأنه على "جمال اللبان" المتهم بالرشوة توفيرها، مما خلق له مساحة كبيرة من التحرك

[١] انظر قانون حظر تعارض المسؤولين المصري رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣، المواد ٣ ، ٤.

[٢] الخضري، ناجي هيكل، مقال منشور على الموقع الالكتروني للمنظمة الشعبية السياسية للدفاع عن القوات المسلحة والقضاء والأجهزة الأمنية بتاريخ ٣٠-٩-٢٠١٤، تاريخ الإطلاع ٢٣-٣-٢٠١٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

والفسادحيث وجّهت له النيابة التهم بصفته موظفاً عمومياً، بعد أن طلب وأخذ لنفسه عطية لأداء عمل من أعمال وظيفته، وواجهته بتحريات الرقابة الإدارية والمكالمات الهاتفية المسجلة، حيث ألقت هيئة الرقابة الإدارية القبض عليه بتهمة تلقي رشوة وما يتعلق فيها من صور الفساد الأخرى، ومنها تعارض المصالح، وبحوزته ٢٤ مليون جنيه مصري و٤ ملايين دولار و٢ مليون يورو ومليون ريال سعودي، وواجهت النيابة خلال التحقيقات المتهمين بتحريات هيئة الرقابة الإدارية بشأن تلك القضية، وما يتعلق منها بتقاضي الرشوة، وتقديم باقي المتهمين هذه الرشوة إليه مقابل إخلاله بواجبات وظيفته، وامتدت القضية لتشمل آخرين، أبرزهم المستشار وائل شلبي نائب رئيس مجلس الدولة، الذي تقلد في وقت سابق منصب الأمين العام للمجلس[١].

ويُلاحَظ هنا أنه وعلى الرغم من زيادة أعداد المؤسسات والأجهزة والهيئات والإدارات الحكومية العاملة في مجال مكافحة تعارض المصالح والرشوة والعمولات والانحراف الوظيفي والتربح من المال العام في مصر،والتي قُدِّرت بأكثر من ثلاثين جهاز رقابي، وعلى الرغم أيضاً من قيام هذه الأجهزة بدور كبير في كشف وقائع تتعلق بتعارض المصالح وصور فساد أُخرى، إلا إن واقع الحال يشير إلى المحدودية النسبية في أدائها لدورها المطلوب، حيث مازال هذا الكابوس يرمي بظلاله على الكثير من مناحي الحياة في مصر، الأمر الذي قد يجد تفسيره من وجهة نظر الباحث في تضارب اختصاصات تلك الأجهزة وتداخلها، وغياب التنسيق الواجب مع الجهات الأخرى وثيقة الصلة بنشاطها فضلاً عن أن تكلفة الأجهزة الر قابية بمكافحة الفساد بصوره المختلفة ومنها حالة تعارض المصالح محل البحث، يتبين أن تكلفتها أكبر بكثير مما تحققه من نتائج[٢].

[١] خبر منشور على الموقع الالكتروني www.arabic.rt.com بتاريخ ١-١-٢٠١٧، تاريخ الإطلاع ١١-٣-٢٠١٧.

[٢] النمر، محمد رضا، مقال منشور على صحيفة الأهرام المصرية بتاريخ ٣-٣-٢٠١٧ بعنوان تعدد الأجهزة الرقابية وتداخلها يعوق المكافحة، تاريخ الإطلاع ١-٤-٢٠١٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على تعارض المصالح وآثارها

سوف نتطرق في هذا المبحث إلى رقابة القضاء على تعارض المصالحوما يتر تب عليها من آثارمن خلال مطلبين، المطلب الأول ذ ُبيِّن فيه رقابة القضاء العادي والإداري على تعارض المصالح، ونخصص المطلب الثاني لتبيان الآثار القانونية المترتبة على تعارض المصالح.

المطلب الأول

رقابة القضاء العادي والإداري على تعارض المصالح

يلعب القضاء دوراً كبيراً في مواجهة سلوكيات تعارض المصالح كصورة من صور الفساد، وعلى الرغم من أن تضارب المصالح يتطلب لمواجهته منظومة متكاملة سياسية واقتصادية واجتماعية وقانونية بل وأخلاقية، فإننا سوف نقتصر الحديث في هذه المطلب على مواجهتهقضائياً من خلال الدور الذي يضطلع به القضاء في هذا المجال وذلك في فرعين نخصص الأول لرقابة القضاء العادي والثاني لرقابة القضاء الإداري.

الفرع الأول

رقابة القضاء العادي

يعتبر تعارض المصالح من الأعمال المحظورة التي يجب على الموظف الامتناع عن إتيانها لتعارضها مع مقتضيات الوظيفة العامة أو أهدافها أو كرامتها[1]، وقد أورد

[1] كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الثاني، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠٠٥، ص ١٥٨.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

نظـام الخدمـة المدنيـة الأردنـي المعمـول بـه حاليـاً مجموعـة مـن المحظـورات ينبغـي علـى الموظـف الامتنـاع عـالقيـام بهـا باعتبارهـا مـن واجباتـه السـلبية، حيـث نـص ّ علـى أنـه " يُحظـر علـى الموظـف وتحـت طائلـة المسـؤولية التأديبيـة الإقـدام علـى أي عمـل مـن الأعمـال التاليـة: ... د- اسـتغلال وظيفتـه لخدمـة أي منفعـة شخصـية أو لمنفعـة أي طـرف لـيس لـه حـق بهـا أو قبـول أو طلـب أي إكراميـات ماديـة أو عينيـة مـن أي شـخص لـه علاقـة أو ارتبـاط بالـدائرة أو مصـلحة معهـا أثنـاء عملـه "[1]والحكمـة مـن ذلـك ألا ّ تتنـازع الموظـف مصـالح متعارضـة بعضـها خـاص بالوظيفـة وبعضـها الآخـر خـاص بتحقيـق مصـالح شخصية لـه أو لغيـره[2]، ومـا يترتـب علـى ذلـك مـن آثـار سـلبية سـواء علـى الموظـف العـام ذاتـه أم علـى الجهـاز الإداري، ومـن أمثلـة اسـتغلال النفـوذ الـوظيفي التـي تـؤدي إلـى تعـارض فـي المصـالح قبـول الهـدايا والإكر اميـات أو المـنح مـن أصـحاب المصـالح واسـتغلال سـلطة الوظيفـة تحقيقـاً لمصـالح ماديةٍ أو ماليـة لـه ولذويـه، وا ٍضـرار الموظـف بالمصـالح العامـة فـي مجـال الصـفقات والمقـاولات والتوريـدات والأشـغال العامـة وغيرهـا وذلـك نظيـر حصـول الموظـف علـى مكاسـب ماديـة أو ماليـةوّ.إذا كانـت الصـور المـ ُشلو إليهـا تـُشـكِّل مخالفـات تأديبيـة فأنهـا تـُمثِّـل فـي الوقـتثلاثـه جـرائم جزائيـة يـُعاقَـب عليهـا فـي قـانون العقوبـات لأنهـا تدخل ضمن مفهوم جريمة استثمار الوظيفة.

ويبسـط القضـاء العـادي (الجنـائي) رقابتـه مـن خـلال الملاحقـة الجنائيـة لمرتكبـي جـرائم تعـارض المصـالح، بحسـبان أن هـذه الملاحقـة يتحقـق عـن طريقهـا الـردع الخـاص لمرتكبـي هذه الجرائم، والردع العام لغيرهم ممن قد تـُسوِّل له نفسه ارتكاب تلك الجرائم.

---

[1] انظر نظام الخدمة المدنية الأردني، المادة ٦٨-د.

[2] كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، عمان، إثراء للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨، ص ٧٨.

[3] كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص١٥٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ومن تطبيقاته في هذا الخصوص والتي يمكن أنتندر ج ضمن القرارات التي تتعلق بتعارض المصالح حكم محكمة استئناف عمان رقم (٤١٠٧٣-٢٠١٥) بإحالة المستأنف ضدهما كل من رئيس بلدية الزرقاء وابنه إلى محكمة بداية جزاء الزرقاء لمحاكمتهم عن جرم جنحة استثمار الوظيفة خلافاً لأحكام المادة (١٧٦) من قانون العقوبات[١]، وبدلالة المادتين (٥ ، ٢٢) من قانون مكافحة الفساد[٢] مكرر (١٩) مرة بالنسبة للمستأنف ضده ابن رئيس البلدية وجنحة التدخل في استثمار الوظيفة خلافاً لأحكام المادتين (١٧٦ ، ٨٠) من قانون العقوبات وبدلالة المادتين (٥ ، ٢٢) من قانون مكافحة الفساد.

وتتلخّص وقائع القضية في أن المشتكى عليه ابن الرئيس يعمل موظفاً في بلدية الزرقاء بوظيفة مراقب أسواق تابع لدائرة الشؤون الصحية والسلامة العامة في حين أن المشتكى عليه والده يعمل رئيساً لبلدية الزرقاء منذ منتصف عام ٢٠٠٧ وحتى منتصف عام ٢٠١٠، كما أن المشتكى عليه الابن كان قد استغل نفوذ والده في التوسط باستصدار رخص مهن للعديد من المواطنين بشكل مخالف للقانون ومقابل تقاضي مبالغ مالية، حيث بلغ مجموع الرخص التي توسط في إصدارها تسع عشرة رخصة صدرت جميعها بدون موافقة الجهات الواجب الحصول على موافقتها، وكان المُستأنَف ضده الابن مارس استغلال الوظيفة وبواسطة نفوذ والده في كافة مراحل استصدار

---

[١] نصت المادة ١٧٦-١من قانون العقوبات الأردني على أنه يُعاقب بالحبس من ستة لأشهر إلى سنتين وبغرامة أقلها عشرة دنانير كل موظف حصل على منفعة شخصية من إحدى معاملات الإدارة التي ينتمي إليها سواء أفعل ذلك مباشرة أو على يد شخص مستعار أو باللجوء إلى صكوك صورية.

[٢] انظر المادة رقم ٥ من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ المُلغى أشدما يُعَد من أعمال الفساد. كما نصت المادة ٢٢-أ من القانون نفسه على ما يلي: أ. دون الإخلال بأي عقوبة أشد ورد النص عليها في أي تشريع آخر يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن أربعة أشهر أو بغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تزيد على خمسة آلاف دينار أو بكلتا هاتين العقوبتين كل من ارتكب أياً من الأفعال والتصرفات المنصوص عليها في المادة (٥) من هذا القانون أو استجاب إلى هذه الأفعال والتصرفات، وفي حال التكرار يضاف للعقوبة نصفها.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الرخص من بدايتها وحتى النهاية، كما أالمـ ُستأنَف ضده رئيس البلدية كان يعلم بأن الرخص غير صحيحة ومخالفة للقانون وكان يقوم بتوقيعها كون ذلك من مهامه وصلاحياته كما يدّعي، مع العلم أن الأنظمة والتعليمات لا تعطي الصِّحية لرئيس البلدية بالموافقة على أي طلب للحصول على رخصة مهن غير مقترنة بالموافقات الواجب الحصول عليها من قبل مديريات وأقسام البلدية.

وجاء هذا الاستئناف بعد أن سارت محكمة الدرجة الأولى بإجراءات المحاكمة وكان قرارها يقضي بإعلان براءة الظنينين من الجرم المسند إليهما، وعن أسباب الاستئناف أن أفعال المـ ُستـَأنف ضدهما تشكل كافة أركـ الجرم المسند إليهما وأن قرار المحكمة الأولى غير مـ ُعلـَّل وبينة النيابة كافية لإدانتهما وان القرار مخالف للقانون ولم تقم المحكمة بتطبيق القانون على الوقائع حسب الأصول[1].

نلاحظ من هذا الحكم أن محكمة الاستئناف خالفت حكم محكمة الدرجة الأولى (محكمة بدايجزاء الزرقاء)، ورأت أن أفعال المـ ُستأنفَ ضدهّما تشكل إخلالاً بواجبات الوظيفة العامة وأذّ هما استغلاّ وظيفتهما بالحصول على منافع شخصية مقابل إتيان عمل غير حق من إحدى معاملات الإدارة التي ينتمون إليها وبحكم الوظيفة التي ينتمون إليها خلافاً لأحكام المواد(١٧٠ و ١٧١)من قانون العقوبات الأردني.

ومن تطبيقات القضاء الأردني أيضاً والتي تدخل تحت مـ ُسمـّى تعارض المصالح ما جاء في قرار محكمة التمييز الأردنية[2]، يـُستفاد من المادة (١٧٦-١) من قانون العقوبات أنها تنص على معاقبة كل موظف حصل على منفعة شخصية من إحدى معاملات الإدارة التي ينتمي إليها سواء أفعل ذلك مباشرة أم على يد شخص مستعار أو باللجوء إلى صكوك صورية، وحيث أن المحكوم

[1] قرار رقم ٤١٠٧٣- ٢٠١٥، منشورات موقع قسطاس، صادر عن محكمة استئناف عمان بتاريخ ٢٩-١١-٢٠١٥.
[2] تمييز جزاء رقم ٣٠٩-١٩٩٦، منشورات موقع قسطاس.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

(ر) كان عند قيامه بالأفعال المتقدم ذكرها موظفاً في وزارة الزراعة وأنه أتمها عن طريق أحد موظفي دائرته وأنها عادت عليه بمنفعة شخصية متمثلة في قيمة الأعمال التي تمت بمزرعته سواء أجور عمال الحكومة أو أجور المركبات الحكومية أو أجور العِدَد والأدوات التي استُعمِلت في الحفر ناهيك عن ثمن مئات الأشجار الحُرجية التي زُرِعت في المزرعة، وبالتالي تكون عناصر جُرم استغلال الوظيفة متوفرة بحقه وبالتالي يكون حكم محكمة الاستئناف وقبلها حكم محكمة صلح جزاء الزرقاء بإدانته يتفق مع القانون، والعقوبة تقع بحدود النص القانوني، أما القول بأنّ صاحب الأرض المملوكة لا يحصل على منفعة شخصية نتيجة زراعتها بالأشجار الحرجية وأن مثل هذه الزراعة تحقق مصلحة عامة ولا تحقق منفعة شخصية فترد المحكمة بأن المنفعة الشخصية تشمل المنفعة المالية وغير المالية، كما أن الأشجار الحرجية هي مال تعتبر زراعتها في أرض ما إضافة مالية لها.

نلاحظ مما سبق أن المحكوم لم يُثبِت للمحكمة بأي بيِّنة بأنه تقدّم بطلب إلى وزارة الزراعة بأن تقوم بإعطائه الأشجار الحرجية، بالإضافة إلى ما حصل عليه من زراعة الأشجار في أرضه بعُمّال وعِدَد الوزارة، كما نلاحظ أن حكم محكمة التمييز هو حكم صحيح وموافق للقانون بإدانة الموظف بجرم استثمار الوظيفة وتحقيق منافع شخصية من خلال الوظيفة التي يعمل بها خلافاً لأحكام المادة (١٧٦) من قانون العقوبات الأردني.

أما في مصر فقد جاء في حكم محكمة النقض الجنائية المصرية رقم ١٦١٣٧ تاريخ ١٣-٤-١٩٩٨ ومما يدخل في باب تعارض المصالح أنه " لما كان الحكم المطعون فيه في واقعة الدعوى بما مؤداه أن شركة..... للمرافق والتركيبات أعلنت عن مناقصة عامة لتوريد ١٤ سيارة نقل ثقيل ذات مواصفات خاصة، وانتهت لجنة البت في تلك الشركة على ترسية العطاء على شركة

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

.... التي تعمل في مجال الاستيراد والتصدير والتي كانت قد تقدمت بعطائها في تلك المناقصة، وخلال شهر تموز سنة ١٩٩٦ُ بيِّن الطاعن رئيساً لمجلس إدارة الشركة المعلنة، فتوجه إليه المدير التنفيذي لشركة ..... طالباً سرعة إصدار أمر التوريد الذي تأخر إصداره بسبب تغيير رئيس مجلس إدارة الشركة، فأصدر مجلس الإدارة قراره بالموافقة على إصدار أمر التوريد للشركة الموردة التي تسلمته بالفعل. وفى نهاية شهر أيلول سنة ١٩٩٦ اتصل المدير التنفيذي للشركة الموردة بالطاعن للاستفسار منه عن موقف الدفعة المقدمة حتى تبدأ شركته في توريد المعدات في مواعيدها، فطلب منه الطاعن الحضور إلى مكتبه حيث طلب لنفسه ١% من قيمة العملية وأن تقوم الشركة الموردة بإعداد رحلة لنجله لمدة عشرة أيام إلى ايطاليا على حسابها، وأنه في مقابل ذلك سيقوم بإنهاء موضوع الدفعة المقدمة، فأخبر المدير التنفيذي لتلك الشركة صاحب الشركة بما طلبه الطاعن واصطحبه إلى الطاعن الذي أعاد أمامهما ما سبق له طلبه، ونظراً لأن لشركة الموردة أوفت بكافة التزاماتها قبل الشركة التي يرأسها الطاعن فقد أبلغ مديرها التنفيذي الرقابة الإدارية بالواقعة.... كما خلص الحكم إلى توافر القصد الجنائي لدى الطاعن فيما أورده من أنه طلب الحصول على المنفعة المالية وسفر نجله إلى ايطاليا مقابل استعجال صرف مبلغ الدفعة الأولى المقدمة وتسهيل استلام المعدات والآلات محل التعاقد.

نلاحظ مما سبق أن حكم محكمة النقض المصرية يُثبِت تعارض مصالح الطاعن، وهو ما يتحقق به معنى الاتجار بالوظيفة خلافاً لأحكام المادة ١١٥ من قانون العقوبات المصري، ومن ثم فإن ما يثيره الطاعن بدعوى عدم استظهار الحكم لأركان الجريمة التي دانه بها يكون بعيداًعن محجّة الصواب.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وكذلك حكم محكمة النقض المصرية رقم ١٠٠٦٧ تاريخ ١٧-٤-١٩٩٦ أنه " لما كانت جناية التربح المنصوص عليها في المادة ١١٥ من قانون العقوبات[١] تتحقق متى استغل الموظف العام وظيفته بأن حصل أو حاول أن يحصل لنفسه على ربح أو منفعة بحق أو بغير حق، وذلك من خلال عمل من أعمال وظيفته".

إن ما أثبته الحكم المطعون فيه من قيام الطاعنين . وهما موظفان عموميان . مدرّسان بمدرسة .... التابعة لوزارة التربية والتعليم باستغلال وظيفتهما، الأول بصفته منتدباً لرئاسة أعمال كنترول امتحانات نهاية العام بالمدرسة، والثاني بصفته عضو لجنة الإشراف على أعمال الكنترول، بأن قاما باصطناع شهادات تفيد نجاح بعض تلاميذ الصف الثاني الإعدادي بالمدرسة المذكورة وانتقالهم للصف الثالث الإعدادي على خلاف الحقيقة وسلماها لعامل المدرسة لتوزيعها على التلاميذ وأولياء الأمور، والحصول منهم على مبالغ مالية لقاء ذلك يتم اقتسامها فيما بينهم تتوافر به سائر الأركان القانونية لجناية التربح المنصوص عليها في المادة ١١٥ من قانون العقوبات سالفة الذكر التي دان الطاعنين بهاومن ثَمَّ فإن ما ينعيانه على الحكم في هذا الصدد لا يكون له محل"[٢].

نلاحظ من الحكم السابق أن محكمة النقض ترتّب الطعن المقدّم من الطاعنين، وهذا الحكم يتفق مع القانون، فهناك تعارض لاشك فيه بين المصلحة الخاصة التي قد يستهدفها الموظف العام لنفسه أو لغيره، وبين المصلحة العامة المكلَّف بالسهر عليها وتحقيقها في نزاهة وتجرد غير مبتغٍ

[١] نصت المادة ١١٥ من قانون العقوبات المصري على أنه " كل موظف عام حصل أو حاول أن يحصل لنفسه أو حصل أو حاول أن يحصل لغيره، بدون حق على ربح أو منفعة من عمل من أعمال وظيفته يُعاقب بالسجن المشدد".

[٢] الموقع الالكتروني لقاعدة التشريعات والاجتهادات القضائية المصرية، أحكام النقض، www.arablegalportal.org تاريخ الإطلاع ٩-٣-٢٠١٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

لنفسهأو غيره ربحاً أو منفعة، فهذه جريمة من جرائم الخطر الذي يهدد نزاهة الوظيفة العامة لأنها تؤدي إلى تعرضُّ المصلحة العامة للخطر من تربّح الموظف العام من ورائها.

الفرع الثاني

رقابة القضاء الإداري

للقضاء الإداري دورٌ لا يُنكر في محاربة الفساد بكافة صوره باعتباره الحامي للحقوق الأساسية والحريات العامة، وذلك من خلال الرقابة التي يمارسها على مشروعية أعمال الإدارة لا سيّما عن طريق الطعون التي يقدمها أصحاب الشأن بطلب إلغاء القرارات الإدارية النهائية استناداً لأحد أسباب عيوب المشروعية اللاحقة بها، وعلى الأخص عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها الذي يكشف عن مظاهر الفساد في القرارات الإدارية، بإصدار قرار لتحقيق غاية غير تلك التي حددها المشرع، أوإصدار قرار لتحقيق نفع شخصي لمصدر القرار أو المقرّبين منه، أو للمحاباة أو للتشفّي، وتخطّي الأجدر والأكفأ في التعيين والترقية بالوظيفة العامة، واستغلال النفوذ وتعارض المصالح، وغير ذلك من صور الفساد الإداري الذي من شأنه أن يزعزع ثقة الجمهور في الإدارة ويؤدي إلى عدم احترام الوظيفة العامة[1].

ومن تطبيقات القضاء الإداري الأردني على القرارات الإدارية التي تتضمن حالات تعار ض في المصالح ما جاء في أحقرار ات محكمة العدل العليا الأردنية[2]، "أن المستدعي كان أحد موظفي وزارة الصناعة والتجارة وكان يعمل بوظيفته مدقق مالي – مديرية صناعة وتجارة الزرقاء – وأُحيل

[1] الشمري، هاشم، الفساد الإداري والمالي، عمان، دار اليازوردي العلمية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠١١، ص١٤١.
[2] عدل عليا رقم ٢٩– ٢٠١٢، هيئة خماسية منشورات موقع قسطاس.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

لمحكمة صلح جزاء الزرقاء بالقضية رقم (١٧٤٧٨-٢٠٠٩) بجرم استثمار الوظيفة، وبتاريخ ٢٦-١٠-٢٠١١ صدر قرار المحكمة المتضمن إعلان عدم مسؤوليته عن هذا الجرم، وبتاريخ ١٢-٤- ٢٠١٢ أحال وزير الصناعة والتجارة المستدعي إلى المجلس التأديبي لارتكابه مخالفة مسلكية متمثلة بالإخلال بقواعد السلوك الوظيفي وواجبات وأخلاقيات الوظيفة العامة والسلوك العلمَّين خلافاً لأحكام نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠ لسنة ٢٠٠٧) الملُغى وتعديلاته[١]، وبتاريخ ١٨-٩-٢٠١٢ أصدر المُستدعى ضده قراره المشكو منه بإيقاع عقوبة الاستغناء عن الخدمة بحقه، ولم يرتض المستدعي القرار فطعن به طالباً إلغاؤه.

ثبت للمجلس التأديبي أن المستدعي موظف في وزارة الصناعة والتجارة وهي الجهة التي تتعامل مع الشركات بكافة أنواعها وان استغلال المذكور لوضعه الوظيفي في وزارته بحيث أصبح شريكاً في شركة عاطف محمد وشريكه (شركة تضامن) وشركة منير أبو شندي (شركة تضامن) وغيرها من الشركات الأمر الذي يؤدي إلىتعار ض في المصالح، وقد ثبت ذلك من خلال الأوراق المقدمة في الدعوى التأديبية المتعلقة بالمستدعي، وحيث أن هذه الأفعال من المستدعي تشكل مخالفة لأحكام نظامالخدمة المدنية المذكور وا إخلالاً بواجبات الوظيفة المنصوص عليها بالمادة(٦٨-ز) من نظام الخدمة المدنية[٢]، وقد اقتنع المجلس التأديبي بذلك وأوقع عليه العقوبة

---

[١] نصت المادة (٦٧) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠ لسنة ٢٠٠٧) الملغى وتعديلاته على ما يلي: " الوظيفة العامة مسؤولية وأمانة لخدمة المواطن والمجتمع تحكمها وتوجه مسيرتها القيم الدينية والوطنية والقومية للحضارة العربية والإنسانية، وتحرص على إرساء معايير وقواعد ومبادئ أخلاقية تحكم آداب الوظيفة العامة، وقيم ثقافية مهنية عالية لدى موظفي الخدمة المدنية وتعزز إلزامهم بهذه المعايير والقواعد والقيم، وتخلق الثقة والتقدير لدى المواطن ومتلقي الخدمة العامة بعمل الدوائر، وتبني حالة من الاحترام والتقدير لدورها في توفير الخدمات بأفضل طريقة ممكنة للمواطن والمجتمع على حد سواء". ويقابل هذا النص نص المادة ٦٧ من النظام المعمول به حالياً .

[٢] نصت المادة (٦٨-ز) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠ لسنة ٢٠٠٧) الملغى وتعديلاته على ما يلي: " يحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية .... ز- العمل خارج أوقات الدوام الرسمي دون إذن مسبق من رئيس الوزراء أو من يفوضه بناء على تنسيب الوزير فيما يتعلق بموظفي الفئة العليا وبتصريح من الوزير للموظفين من الفئات الأخرى". ويقابل هذا النص نص المادة ٦٨-ز من النظام المعمول به حالياً.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

التأديبية التي تتناسب مع هذه المخالفات وأن قناعته جاءت مستمدة من بينة لها أصل ثابت في الأوراق فأنه لا تعقيب لمحكمتنا على هذه القناعة ما دام أنها تُعتَبر نتيجة سائغة ومقبولة للبينة الواردة في الدعوى التأديبية، كما لا ترى المحكمة أن هناك غلو في العقوبة التأديبية وأسباب الطعن لا ترد على القرار المطعون فيه والدعوى مستوجبة للرد.

تأسيساً على ما سبق نلاحظ أن حكم المحكمة بإعلان عدم مسؤولية الموظف عن التهمة المسندة إليه لم يَحُل دون اتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة بحقه بمقتضى نص المادة (١٤١) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ الملغى، حيث أنه أقدم على عمل من شأنه الإخلال بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة به.

كما جاء في قرار آخر لمحكمة العدل العليا الأردنية وما قد ينطبق عليه تعارض المصالح[١]، أن المستقي كان موظفاً مصنّفاً في المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في الدرجة الثانية من الفئة الأولى، وانه وردت شكاوى إلى مؤسسة الضمان الاجتماعي تفيد بأن المستدعي يعمل لدى شركة ونترانترناشيونال ويقوم بتوجيهها للتخلص من الخضوع لقانون الضمان الاجتماعي بما يشكل تعارضفي المصالح، وانه كان يُنَظِّم حسابات وسجلات تلك الشركة بحيث لا تخضع لأحكام قانون الضمان، وذلك بتسجيل ثماني شركات باسم صاحب شركة ونترانترناشيونال وتنظيم عقود موظفي هذه الشركة مع الشركات الثماني بحيث يقل عدد عمال كل منها عن خمسة، فلا تخضع لأحكام قانون الضمان الاجتماعي وأنه قام باستغلال وظيفته في مؤسسة الضمان وصلاحياته فيها لمنفعة ذاتية وبعد التحقيق مع المستدعي قامت لجنة الموظفين بالتنسيب إلى مجلس إدارة المؤسسة بعزل المستدعي من العمل اعتباراً من تاريخ (٢٠-٥-٢٠٠٤) وذلك بكتابها

[١] عدل عليا رقم ٤١-٢٠٠٤، هيئة خماسية، منشورات موقع قسطاس.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

رقم (٩١-٢٠٠٤) تاريخ (٢-٦-٢٠٠٤) وفقاً لأحكام المادة (٦٩-ط) من نظام موظفي المؤسسة التي تنص على ما يلي: " إذا ارتكب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها أو أقدم على أي تصرف أو عمل يُخِل بالمهام والواجبات المنوطة به أو أعاق العمل في المؤسسة فتوقع عليه إحدى العقوبات المسلكية التالية: .... ط- العزل.

نلاحظ مما سبق أن ما توصلت إليه لجنة الموظفين ووافق عليه المدير العام وقرره مجلس الإدارة يكون مُتفقاً وأحكام النصوص القانونية المشار إليها، بقيام الموظف باستغلال وظيفته مما قد يشكِّل تعارض في المصالح كما أن العقوبة تتناسب والمخالفات الجسيمة التي ارتكبها الموظف وأن الجزاء التأديبي جاء بمقدار الذنب الإداري الذي ارتكبه الموظف.

كما قضت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها: " أن اقتراف المستدعي لفعل يتنافى وشرف الوظيفة العامة ويُسيء إلى أخلاقيات الوظيفة وخاصة وأنه مشرف تربوي، فارتكابه لفعل يُخِل بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص ومحاباته لشقيقه، وذلك عن طريق إعطائه أجوبة امتحان الرياضيات لشهادة الثانوية العامة، فعليه تكون العقوبة التي فرضها وزير التربية والتعليم بعد تنسيب أمين عام الوزارة وذلك بتنزيل راتب المستدعي بواقع زيادتين سنويتين تتلاءم وخطورة الذنب الذي ارتكبه المستدعي"[١].

ونلاحظ من هذا الحكم أن محكمة العدل العليا أيّدت القرار الصادر عن الأمين العام، الأمر الذي نجدأنه جاء متفقاً مع أحكام القانون وأسباب الطعن لا ترد عليه.

وقضت أيضاً في حكم آخر لها " .... وحيث أن محكمتنا ومن خلال البينات الشخصية الخطية المقدمة في هذه الدعوى وحسب ما يقع به وجدانها تجد أن قرار معالي وزير الثقافة

[١] عدل عليا، قرار رقم ٨-١٩٩٨، هيئة خماسية، منشورات موقع قسطاس.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

والشباب بالتنسيب بإحالة المستدعي على التقاعد كان حافزه وجود خلافات شخصية بينه وبين المستدعي تتعلق بسير العمل وقوامها إصرار المستدعي على عدم تجاوز النظام والقانون، الأمر الذي يقطع بأن التنسيب بإحالة المستدعي كان بباعث الانتقام وليس بهدف المصلحة العامة، وبما أن قرار مجلس الوزراءالمشكو منه قد صدر بناءً على هذا التنسيب الباطل فانه يكون واجب الإلغاء"[1].

وهنا يؤيد الباحث قرار المحكمة لأن الباعث على التنسيب بإحالة المستدعي على التقاعد لم يكن لغايات المصلحة العامة وإنما جاء مشوبا بعيب إساءة السلطة والذي أثبته المستدعي لدى المحكمةالتي أقرّت بأن القرار المشكو منه جاء بتنسيب باطل وأنه واجب الإلغاء.

أما في مصر فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (١٢٥٩ لسنة ٣١ق جلسة ٣-٧-١٩٨٩)أنه: " ... ومن ثم فأن الطاعن ما كان يتصل بالشاكي أو يتعرّف عليه إلا عن طريق وظيفته بالسفارة المصرية بالرباط، ويكون الطاعن بالتالي قد وضع الوظيفة التي يشغلها موضع الشبهات، إذ تعامل بطريق التعاقد المبئي بما يشكّل تعارض في المصالح مع احد المترددين على السفارة التي يعمل بها والمستفيدين من خدمات الوظيفة التي يشغلها الطاعن، الأمر الذي يلبسه مظنة استغلالها وعدم الاطمئنان إلى القائمين عليها، وبذلك يكون الطاعن قد خرج على مقتضى الواجب الوظيفي الذي يفرض على العاملين بالبعثات التمثيلية بالخارج عدم الدخول في معاملات مالية أو علاقات تعاقدية من شأنها إثارة الشكوى"[2].

---

[1] عدل عليا، قرار رقم ٤٧-١٩٩٨، هيئة خماسية، منشورات موقع قسطاس.

[2] الادغم، جلال، احمد، التأديب في ضوء قضاء محكمتي الطعن (النقض، الإدارية العليا)، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، الطبعة الثانية، ٢٠٠٣، ص ٣٤٨.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

كما قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (٢٦١٠ لسنة ٣٧ ق في جلسة ٦-١١-١٩٩٣) " أن اشتراك المطعون ضده في عضوية مجالس إدارة جمعيات خاصة، وتقاضيه من تلك الجمعيات ما يُسمّى ببدل حضور جلسات دون الحصول بذلك على إذن من السلطة المختصة، إنما يشكل مخالفة للبند (١٢) من المادة (٧٧) من نظام العاملين المدنيين بالدولة[١]، وليس في تسمية ما يتقاضاه المطعون ضده من تلك الجمعيات بأنه بدل حضور جلسات، ما ينفى عنه المخالفة لأنه يدخل في عموم المكافأة المنصوص عليها بالنص المتقدم والمحظور عليه القيام بالعمل لدى الغير لقائها"[٢].

وجاء في حكم آخر لها في الطعن رقم (٢٠٥٥ لسنة ٣١ ق جلسة ٤-٣-١٩٨٩) أنه حظر المشرع على محامي الإدارات القانونية مزاولة المحاماة لغير الجهة التي يعملون بها لكي لا تتضارب مصالحه فيما عدا القضايا الخاصة بهم وبأزواجهم وأقاربهم حتى الدرجة الثالثة، بشرط ألاّ تكون الأخيرة متعلقة بالجهة التي يعملون بها ورتّب المشرع على ذلك جزاء البطلان[٣].

نلاحظ من الأحكام السابقة أن القضاء المصري يُشدِّد على كل ما من شأنه أن يؤدي الى تعارض مصالح الموظفين، من خلال التأكيد على الالتزام بمقتضيات الوظيفة العامة وعدم استغلالها لتحقيق مصالح شخصية، ومن خلال التأكيد أيضاً على الابتعاد عن مواطن الريبة والشك، والالتزام بواجبات الوظيفة العامة نصّاً وروحاً.

و هنا ينبغي التأكيد على أن القضاء العادي والإداري مهما كانت فاعليته في الرقابة على تعارض المصالح، فإنه ومن وجهة نظر الباحثلا يمكن أن نحمّله وحده مسؤولية مكافحة هذه

---

[١] نصت المادة ٧٧-١٢ من نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨الملغى على ما يلي: " يحظر على العامل: .... ١٢- أن يؤدي أعمالاً للغير بأجر أو مكافأة ولو في غير أوقات العمل الرسمية إلا بإذن من السلطة المختصة".

[٢] الادغم، جلال أحمد، مرجع سابق، ص ٣٤٩.

[٣] الأدغم، جلال أحمد، مرجع سابق، ص ٣٤٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الصورة من صور الفساد الإداري، ما لم يتم التكاتف بين الجميع أفراد وجماعات ومؤسسات نظراً للآثار الجسيمة التي تترتب عليها والتي من شأنها أن تهدد استقرار المجتمعات.

المطلب الثاني

الآثار القانونية المترتبة على تعارض المصالح

يترتب على ارتكاب الموظف لفعل تعارض المصالح صور ثلاث للمسؤولية، أولها المسؤولية التأديبية التي تنتج عن المخالفة التأديبية الناتجة عن الإخلال بالواجبات الوظيفية إيجاباً أو سلباً، وثانيها المسؤولية الجنائية وهي المترتبة عن ارتكاب الموظف جريمة وظيفية يعاقب عليها قانون العقوبات أو القوانين ذات الصلة، وثالثها المسؤولية المدنية وهي الناتجة عن الضرر الناجم عن الخطأ الذي يرتكبه الموظف بحكم وظيفته أثناء ممارسته لمهامه[1]، وهكذا سنتناول هذه المسؤوليات الثلاث في فرعين نخصص الأول للمسؤولية التأديبية للموظف العام والفرع الثاني للمسؤولية الجزائية والمدنية للموظف العام.

الفرع الأول

المسؤولية التأديبية للموظف العام

تقوم المسؤولية التأديبية للموظف العام متى ثبت مخالفته للواجبات المفروضة عليه الايجابية أو السلبية، أو خروجه عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته ومنها حالة تعارض المصالح، وتقوم على أركان ثلاثة:

---

[1] يمكن أن يترتب على تعارض المصالح بالنسبة للوزراء تحريك المسؤولية السياسية وفقاً للآليات الدستورية، وتقيُّداً منا بموضوع الرسالة فقد قصرنا البحث على صور المسؤولية الثلاث المذكورة في المتن، لأن البحث في المسؤولية السياسية يدخل في مجال القانون الدستوري.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

١- الركن المادي: يتحقق بارتكاب المخالفة وذلك بالخروج على مقتضى الواجب الوظيفي أو سلوك الموظف سلوكاً معيباً لا يتفق والاحترام الواجب، أو إتيانه أي فعل من الأفعال المحظورة قانوناً ومنها حالة تعارض المصالح، سواء أكان هذا الفعل ايجابيا كأن يعتدي الموظف على أحد زملائه بالضرب أم سلبياً كالامتناع عن تنفيذ الواجبات الملقاة على عاتقه، ولا يتحقق هذا الركن إلا إذا كان الفعل الصادر عن الموظف محدداً وثابتاً فلا يكفي مجرد الشائعات أو الأقاويل التي ترددها الألسن بما يمس سمعة الموظف ويؤثر عليه[١].

٢الركن المعنوي: لا يكفي لقيام مسؤولية الموظف وجود الركن المادي، بل لا بُدّ من توافر وتلازم الركن المعنوي الذي يتمثل في صدور الفعلالمكوِّن للمخالفة عن إرادة آثمة إيجاباً أو سلباً، فالموظف يجب أن يكون لديه إرادة حتى يُسأل عن فعله الخاطئ، بمعنى أنه يجب أن يكون مدُركاً وقادراً على تدبُّر معنى الجزاء، وأن تكون لديه الإرادة الحرة التي تمكّنه من القيام أو الامتناع عن القيام بالفعل المكوِّن للجريمة، فإذا انعدمت الإرادة انعدمت المسؤولية تبعاً لذلك فلا يُسأَل الموظف إذاصدر عنه الفعل أو الامتناع من غير اختيار، ولا يُشترط أن يكون عدم الاختيار تامّاً، بل يكفي أن يؤثر في حريته أو إرادته إلى الحد الذي يدفعه إلى القيام بالركن المادي للجريمة، وعليه فأن المسؤولية ترتفع عن الموظف في حالات الضرورة والإكراه والقوة القاهرة[٢].

٣- الركن القانوني: على الرغم من عدم خضوع الجريمة التأديبية لقاعدة (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) كما هو الحال في الجرائم الجنائية، إلا أن النظام التأديبي هو نظام قانوني تملك الإدارة بموجبه سلطة تقديرية في تحديدما يُعتبر مخالفة تأديبية من عدمه، وهذا لا يعني أن

---

[١] العجارمة، نوفان، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص ٥٥ وما بعدها.

[٢] كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص٣٠، ص٣١.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الإدارة ُ ة بتجريم أي فعل أو امتناع عن فعل يقوم به الموظف على هواها،بل يتوج ّب عليها أن تحترم مبدأ الشرعية في تصرفاتها وأفعالها[1].

وترتيباً على ما تقدم نلاحظ أن المسؤولية التأديبية لا تنهض في حالات عدم توفر الإرادة الآثمة لدى الموظف حتى ولو توفّر الركن المادي للخطأ ومثال ذلك حالات الضرورة وحالات فقدان الإدراك[2]، وحالة إبداء الموظف رأياً فنياً في مسألة خلافية تحتمل أكثر من رأي، كما نلاحظ أن أساس المسؤولية التأديبية هو الخطأ الوظيفي، أي الإخلال بواجبات الوظيفة ومقتضياتها، وهدفها هو كفالة حسن سير العمل وحفظ النظام في المرافق العامة[3].

ولقد حظر المشرع الأردني على الموظف العام الإقدام على بعض الأعمال وتحت طائلة المسؤولية التأديبية وجاء ذلك واضحاً في نص المادة (٦٨) في الفقرات (ج،د،ز،ح) من نظام الخدمة المدنية الأردني المعمول به حالياً وذلك لمعالجة تعارض مصالح الموظفين[4]، كما عالج

---

[1] العجارمة، نوفان، مرجع سابق، ص٥٨.

[2] قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في احد أحكامها بانعدام مسؤولية الموظف الذي ارتكب مخالفة تأديبية أثناء نوبات مرضه النفسي الذي يُعالج منه، نظراً للأثر الخطير لهذا المرض على سلوك الموظف. نقلاً عن الدكتور نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٣٢.

[3] كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص٣٠، ص٣١.

[4] نصت المادة ٦٨ من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣ على ما يلي: يحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية: ج- استغلال وظيفته لخدمة أغراض أو أهداف أو مصالح حزبية أو القيام أو الاشتراك في أي مظاهرة أو إضراب أو اعتصام أو التحريض عليها أو أي عمل يمس بأمن الدولة ومصالحها، أو يضر أو يعطل مصالح المواطنين والمجتمع والدولة. د- استغلال وظيفته لخدمة أي منفعة شخصية أو لمنفعة أي طرف ليس له حق بها أو قبول أو طلب أي إكراميات مادية أو عينية من أي شخص له علاقة أو ارتباط بالدائرة أو مصلحة معها أثناء عمله. ز- العمل خارج أوقات الدوام الرسمي دون إذن مسبق من رئيس الوزراء أو من يفوضه بناء على تنسيب الوزير فيما يتعلق بموظفي الفئة العليا وبتصريح من الوزير للموظفين من الفئات الأخرى، وذلك تحت طائلة المساءلة بما في ذلك استرداد أي مبلغ حصل عليه الموظف لمصلحة الخزينة، ويشترط في تطبيق هذه الفقرة أن يقوم بذلك العمل خارج أوقات الدوام الرسمي الذي تحدده الدائرة، وأن لا ينشأ عن ذلك العمل إعاقة لأعمالها الرسمية، وأن لا يكون العمل الإضافي لدى الجهات التي لها علاقة أو مصلحة بعمل الدائرة.ح- الكتابة أو التصريح لوسائل الإعلام بما يسيء للدولة أو العاملين فيها أو إفشاء أسرار العمل.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

النظام ذاته الإجراءات والعقوبات التأديبية في الفصل السادس عشر في المواد (١٤٠-١٦٠)[١]، حيث أخذ المشرع الأردني بمبدأ شرعية العقوبة، وفحوى هذا المبدأ تقيُّد السلطة التأديبية بالجزاءات الواردة في القانون على سبيل الحصر وقام بحصر العقوبات التي يجوز للسلطات التأديبية (السلطات الرئاسية ومجالس التأديب) توقيعها على الموظف الذي يرتكب جرماً تأديبياً[٢]، والى جانب نظام الخدمة المدنية الأردني توجد أنظمة وظيفية خاصة تنظم الشؤون الوظيفية ومنها التأديب لبعض طوائف الموظفين كأعضاء السلطة القضائية وأعضاء هيئة التدريس في الجامعات والوزراء وموظفي بعض المؤسسات الخاصة، حيث تعالج الواجبات الوظيفية والمحظورات والعقوبات، ومع ذلك يبقى نظام الخدمة المدنية الشريعة العامة حيث يتم الإحالة إليه فيما لم يرَد فيه نص في تلك التشريعات[٣].

وقد قضت محكمة العدل العليا الملغاة بصحة قرار صادر عن مجلس تأديبي في جامعة اليرموك والمتضمن إيقاع عقوبة العزل من الوظيفة بحق المستدعي ...، حيث تتلخص الواقعة في أن المستدعي يعمل بوظيفة إداري في مكتب المستشار القانوني، وثبت أنه قد خالف القوانين والأنظمة بإقدامه على تصرفات من شأنها الإخلال بمسؤولياته وصلاحياته المنوطة به، وأساء إلى الجامعة وأخلاقيات الوظيفة العامة من خلال استلامه مبالغ تعود لصندوق الجامعة وعدم إيداعه لهذه المبالغ وإبقائها في حوزته، وكذلك قبضه مبالغ من احد المستثمرين لغايات إحالة عطاء

---

[١] انظر المواد (١٤٠-١٦٠) في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣.

[٢] نصت المادة ١٤١-أ من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣ على ما يلي: إذا ارتكب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة الدنية أو في تطبيقها أو أقدم على عمل أو تصرف من شأنه الإخلال بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة به أو عرقلتها أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة وواجبات الموظف وسلوكه فتوقع عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية: ١- التنبيه ٢- الإنذار ٣- الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد على سبعة أيام في الشهر ٤- حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة ٥- حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات ٦- حجب الزيادة السنوية لمدة خمس سنوات ٧- الاستغناء عن الخدمة ٨- العزل.

[٣] العجارمة، نوفان، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص٣٣٠.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

استثمار سوبر ماركت في جمعية الجامعة التعاونية ويدخل شريك في هذا الاستثمار، وحيث أن المادة ٤٢ من نظام الموظفين الإداريين في جامعة اليرموك رقم ٣١ لسنة ٢٠٠٤ تنص على انه "إذا ارتكب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الجامعة أو أقدم على عمل أو تصرف من شأنه الإخلال بمسؤولياته أو أساء إلى الجامعة أو إلى أخلاقيات الوظيفة العامة أو قام بأي من الأعمال المنافية لمهامه وواجباته الوظيفية فتوقع عليه إحدى العقوبات التالية: ... ٨- العزل من الوظيفة"، وبالتالي رأت المحكمة أن أسباب الطعن مستوجبة للرد[١].

مما تقدم نلاحظ أن المجلس التأديبي اقتنع بقيام مسؤولية المستدعي التأديبيةو أوقع عقوبة العزل من الوظيفة وذلك لإخلاله بواجبات ومقتضيات الوظيفة العامة، حيثشكّل فعله استثماراً للوظيفة لتحقيق منافع شخصية وتعارضاً في المصالح، وطالما أن العقوبة تتناسب وجسامة المخالفة التي ارتكبها الموظف قضت المحكمة برد الدعوى.

أما في مصر فان القانون الإداري المصري أيضاً لا يضع لكل مخالفة عقوبة معينة وا ٍنما يترك ذلك لسلطة التأديب تحت رقابة القضاء، على أن يكون الجزاالم ُو ّقع من بين الجزاءات التي حددها القانون، وأن يتناسب الجزاء مع جسامة المخالفة التأديبية، ويرجع السبب في عدم حصر المخالفات التأديبية إلى تنوع الوظائف واختلافها بسبب اختلاف ظروف العمل من وحدة إلى أخرى بما يتعذر معه حصرها وتأثيمها[٢]، وقد عالج المشرع المصري المسؤولية التأديبية للموظفين في الباب السابع من قانون الخدمة المدنية رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ (باب السلوك الوظيفي والتأديب)[٣]،

---

[١] عدل عليا، قرار رقم ٥٠٦-٢٠١٣، هيئة خماسيةمنشور ات موقع قسطاس.

[٢] النجار، زكي محمد، الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة، الإسكندرية، مطبعة الإشعاع الفنية، ٢٠٠٠، ص ١٣.

[٣] نصت المادة ٥٧ من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ على ما يلي: " ... يحظر على الموظف بصفة خاصة مباشرة الأعمال التي تتنافى مع الحيدة والتجرد، والالتزام الوظيفي أثناء ساعات العمل الرسمية، أو ممارسة أي عمل حزبي، أو سياسي داخل مكان عمله، أو بمناسبة تأديته لهذا العمل، أو القيام بجمع تبرعات، أو مساهمات لصالح أحزاب

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

كما أسند المشرع المصري توقيع كافة العقوبات التأديبية إلى السلطة الرئاسية عدا عقوبتي الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة حيث أسند أمر توقيعهما إلى المحكمة التأديبية بالإضافة إلى باقي العقوبات التأديبية[1]، ولم يقتصر المشرع المصري على النظامين السابقين للتأديب بل أخذ أيضاً بالنظام شبه القضائي حيث خص ّ به بعض طوائف الموظفين من ذوي الكوادر الخاصة كأعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة وأعضاء هيئة التدريس الجامعي نظراً للطبيعة الخاصة لهذه الوظائف وطبيعة النشاط الذي يمارسه القائمون عليها[2]، وجاء تبيان الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظف في المادة ٦١ من نفس القانون[3].

ومن المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الشأن: "... والموظف العام م ُطالَب في نطاق أعمال وظيفته وخارجها أن ينأى بنفسه عن التصرفات التي من شأن ما يعكسه إتيانه لها من آثار على الوظيفة العامة، أن تجعله مرتكباً لمخالفة واجبات هذه الوظيفة، كقبول الهدايا والمكافآت والعمولات والمضاربة في البورصات بغرض تحقيق ر بح، واستئجار الأراضي والعقارات لاستغلالها في دائرة عمله إذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله، أو سلوكه مسلك

=سياسية، أو نشر الدعاية أو الترويج لها"، كما جاء في المادة ٥٨ من القانون ذاته " كل موظف يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يـُجازى تأديبياً".

[1] العجارمة، نوفان، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص ٢٢٢.

[2] العجارمة، نوفان، المرجع نفسه، ص ٢٦٤.

[3] نصت المادة ٦١ من قانون الخدمة المدنية المصري المعمول به حالياً على ما يلي: الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظف هي: ١- الإنذار ٢- الخصم من الأجر لمدة أو مدد لا تتجاوز ستين يوماً في السنة ٣- الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة اشهر مع صرف نصف الأجر الكامل ٤- تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين ٥- الخفض إلى =وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة ٦- الخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية ٧- الإحالة إلى المعاش ٨- الفصل من الخدمة.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ينطوي على تهاون أو عدم اكتراث أو عبث ترتد آثاره على كرامة الوظيفة يشكل ذنباً إدارياً يستوجب المساءلة"[1].

تأسيساً على تقدم نلاحظ أن هذا المبدأ جاء إعلاناً من المشرّع المصري في درء الشبهات عن الموظفين والحيلولة بينهم وبين استغلال وظائفهم، وإبعادهم عن مخالفات الإخلال بالواجب الوظيفي ومنها تعارض المصالح، وإبعادهم أيضاً عن مواطن الشك والريبة وذلك تحت طائلة المسؤولية التأديبية.

وفي ضوء ما تقدم، وبما أن العلاقة بين الموظف العام والدولة هي علاقة تنظيمية أو لائحية فأن الدولة تملك بمقتضى هذه العلاقة أن تُوقِع الجزاء التأديبي الملائم على هذا الموظف، بواسطة السلطة التأديبية المختصة، متى ثبت ارتكابه الفعل أو الامتناع خلافاً لواجبات الوظيفة وسلوك الموظف، ومنها وجوده في حالة تعارض مصالح وعدم إفصاحه عن ذلك، وأن الجزاء الذي توقعه السلطة التأديبية هو وسيلة وليس غاية، فالنظام التأديبي لا يستهدف العقاب ذاته، بل هو وسيلة لتقويم الموظف ولتحقيق الردع الخاص والعام، ولتمكين المرفق العام من أداء رسالته من خلال إلزام الموظف بالقيام بواجبات وظيفته تحت طائلة المسؤولية التأديبية، وهذا بالنتيجة يضمن سير المرافق العامة بانتظام واطّراد.

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ١٤٢٠-٣١ تاريخ ١٢-٣-١٩٨٦، نقلاً عن الدكتور مصطفى يوسف، المسؤولية التأديبية للموظف العام، حدودها وضماناتها، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩، ص ٣٨.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفرع الثاني

المسؤولية الجزائية والمدنية للموظف العام

نبين فيما يلي من البحث كل من المسؤولية الجزائية والمدنية للموظف العام على ثبوت تعار ض المصالح لديه:

أولاً: المسؤولية الجزائية، وهي المساءلة التي تقع على الفرد الذي قام بارتكاب فعل أو امتنع عن القيام به، باعتبار أن كلا التصرفين مُجَرَّم قانوناً، مما يستلزم توقيع العقوبة الجزائية عليه. حيث يُسأل الموظف جزائياً إذا ارتكب فعلاً إيجاباً أو سلباً يفرض له القانون عقوبة جزائية، وهنا يمكن تعريف الجريمة من الناحية القانونية بأنها " سلوك (فعل أو امتناع) غير مشروع صادر عن إرادة جنائية يقرر له القانون عقوبة أو تدبيراً احترازياً "[1]، كما جاء في تحديد مفهوم الموظف العام في قانون العقوبات الأردني أنه يُعَدُّ موظفاً بالمعنى المقصود في هذا الباب كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة"[2].

وتقوم المسؤولية الجزائية بتوافر ثلاثة أركان: الركن الشرعي وهو الصفة غير المشروعة للفعل ويكتسب الفعل هذه الصفة بتوافر شرطين وهما خضوعه لنص تجريم وعدم خضوعه لسبب من أسباب الإباحة كالدفاع الشرعي، والركن المادي ويتحقق بتوافر السلوك أو النشاط الايجابي أو السلبي غير المشروع وتحقق النتيجة الضارة، وعلاقة السببية مابين السلوك والنتيجة، والركن المعنوي وهو إرادة الإنسان الذي يرتكب الفعل المُجَرَّم، ولكي يُسأل الإنسان جزائياً لا بد أن تكون

---

[1] السعيد، كامل، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني، مرجع سابق، ص ٢٨.

[2] انظر قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠وجميع تعديلاته والمعدَّل بآخر قانون رقم ٨ لسنة ٢٠١١، المادة رقم ١٦٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

معتبرة إرادته، وتكون كذلك إذا كان مُميِّزاً مُدركاً حُرّاً ومُختاراً لما فعل، وقد تتخذ الإرادة صورة القصد الجنائي وهذه هي حالة الجريمة العمدية أو صورة الخطأ غير العمدي وهذه هي حالة الجريمة غير العمدية[1].

وقد حددت المادة الثالثة من قانون العقوبات الأردني القاعدة العامة بالنسبة للتجريم والعقاب حيث نصت على ما يلي: " لا جريمة إلا بنص ولا يُقضى بأي عقوبة أو تدبير لم ينص القانون عليهما حين اقتراف الجريمة "، أي أن القاضي لا يستطيع أن يفرض عقاباً على فعل لم يرد نص بالعقاب عليه. كما جاء في الباب الثاني من القانون نفسه في فصل العقوبات أنواع العقوبات الجنائية والجنحوية والتكديرية ومددها[2]، أما بالنسبة لمسؤولية الموظف الجزائية عند ارتكابه لإحدى الجرائم الواقعة على الإدارة العامة (الجرائم المُخِلّة بواجبات الوظيفة)، ومنها ما يتعلق بصور تعارض المصالح، كقبول الهدايا والأُعطيات والإكراميات والمنافع بقصد القيام بأعمال أو الامتناع عن القيام بأعمال كان يجب أن يقوم بها بحكم وظيفته، والحصول على منافع شخصية من إحدى معاملات الإدارة التي ينتمي إليها، وإساءة استعمال السلطة وغيرها، فقد عالجتها المواد (١٦٩-١٨٤) من القانون ذاته، كما اعتبر قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة والجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات، والجرائم الاقتصادية المحددة في قانون الجرائم الاقتصادية، وبعض صور تعارض المصالح كعدم الإعلان عن استثمارات من شأنها تحقيق منفعة شخصية للممتنع عن إعلانها، وقبول موظفي الإدارة العامة للواسطة والمحسوبية التي تلغي حقاً أو تُحِق باطلاً اعتبرها جميعاً فساداً تستوجب المسؤولية الجنائية للموظف العام[3].

---

[1] السعيد، كامل، مرجع سابق، ص ١٥٨ وما بعدها.

[2] انظر قانون العقوبات الأردني، المواد من ١٤ ولغاية ٢٧.

[3] انظر قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم ١٣ لسنة ٢٠١٦، المادة رقم ١٦-أ.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ومن تطبيقات القضاء الأردني بهذا الخصوص ما جاء في قرار محكمة العدل العليا الملغاة بأن المستدعي كان موظفاً لدى دائرة الأراضي والمساحة وكانت وظيفته الأخيرة التي شغلها قبل عزله هي مدير مديرية الحاسوب والمعلومات، وقد أُحِ ق قضائياً بجرم استثمار الوظيفة بهدف تحقيق منافع شخصية، وبحكم مركزه كان يشترك في إحالة عطاءات الدائرة لشراء اللوازم الفنية، وانه عمل مع شريكين آخرين على تأسيس شركة للقيام بالخدمات الاستشارية والتطويرية المتعلقة بأنظمة الحاسوب، وقد أصبحت دائرة الأراضي تتعامل مع هذه الشركة بالشراء بعد أن يتولى المستدعي وضع المواصفات الفنية والشروط الخاصة لتلك الأجهزة المشتراة ويشارك في إحالة العطاءات عليها، وقد حققت شركته أرباحاً وزادت حصته فيها أضعافاً، فتقرر كف يده عن العمل، وبعد ذلك أُدين بالجرم المسند إليه من المحكمة المختصة والحكم عليه بالحبس مدة ثلاثة اشهر وأصدر المستدعى ضده قراراً بعزله من الوظيفة بعد اكتساب الحكم الدرجة القطعية، وتقدم المستدعي بالطعن إلى محكمة العدل العليا التي ردّت الدعوى شكلاً وموضوعاً، بحجة أن قرار المستدعى ضده هو ترديد لحكم القانون ومن قبيل تحصيل حاصل، وبذلك تغدو أسباب الطعن غير واردة على هذا القرار[1].

وفي ضوء ما تقدم نجد أن المستدعي قد استغلّ نفوذ وظيفته وأن وقائع القضية شكّلت في مجملها جرم استثمار الوظيفة الذي يدخل في عِ داد الجنح المخلة بالشرف والأخلاق العامة، والمخلة أيضاً بواجات الوظيفة العامة وحقّق من وراءها منافع شخصية وأرباح مالية، الأمر الذي أدى بالنتيجة إلى تعارض في المصالح، وأن المحكمة الجزائية هي التي نظرت الدعوى كون الأفعال التي قام بها المستدعيتُعَ دُّجريمة يُعاقب عليها القانون خلافاً لأحكام المادة ١٧٦ من قانون العقوبات.

[1] عدل عليا رقم ٣٦٣-١٩٩٨، هيئة خماسيةمنشورات موقع قسطاس.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

كما قضت محكمة العدل العليا بصحة قرار رئيس ديوان المحاسبة بعزل أحد موظفي الديوان الذي كان يعمل بوظيفة مهندس مدقق، حيث تم إحالته إلى مدعي عام مديرية مكافحة الفساد لملاحقته بجريمة استثمار الوظيفة، وبعد ذلك أصدر قاضي بداية جزاء عمان قراراً يقضي بإدانة المُستدعي بما نُسِب إليه والحكم عليه بعد تخفيض العقوبة بالحبس لمدة ثلاثة اشهر، وقد تم استئناف هذا القرار من قبل المستدعي، وقضت محكمة استئناف عمان برد الاستئناف موضوعاً وتصديق الحكم المستأنَف، وبعدها أصدر المُستدعى ضده (رئيس ديوان المحاسبة) قراره بعزل المستدعي من الخدمة اعتباراً من تاريخ اكتساب الحكم الدرجة القطعية، وتقدم المستدعي بالطعن لمحكمة العدل العليا والتي بدورها ردّت الطعن لأن أسبابه غير واردة ومُستوجبة الرد[1].

نلاحظ مما سبق أن المستدعي أخلّ بواجبات وظيفته لخدمة أغراض شخصية وأساء إلى أخلاقيا الوظيفة العامة، وشكّل فعله جريمة فساد يُعاقب عليها القانون ويخضع بموجبها للمسؤولية الجزائية، وأوقعت عليه المحكمة الجزائية المختصة العقوبة المقررة في حدود القانون، وأن القرار الإداري الصادر بإنهاء خدمة الموظف في هذه الحالة هو تنفيذ لمقتضى الحكم الجزائي الذي رتّب عليه القانون إنهاء الخدمة وليس لجهة الإدارة أي سلطة في الترخّص فيه.

وفي مصر حدد قانون العقوبات المصري أنواع الجرائم والعقوبات (الأصلية والتبعية) في مواده من (٩-٢٤)، كما جاء في الباب الثالث من نفس القانون تفصيل الجرائم التي تقع من الموظفين ومنها ما يتعلق بصور تعارض المصالح كاستغلال النفوذ وقبول الرجاء والوساطة

[1] عدل عليا رقم ٢٨٩-٢٠٠٥، هيئة خماسيةمنشور ات موقع قسطاس.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

واستثمار الوظيفة وقبول الهدايا والإكراميات لتحقيق منافع شخصية والعقوبات المقررة لها كمسؤولية جنائية لمرتكبيها من الموظفين[١].

كما جاء ذلك واضحاً في قانون حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة رقم (١٠٦ لسنة ٢٠١٣)، حيث نصت المادة (١٤) منه على ما يلي: "مع عدم الإخلال بالنصوص المنظمة لجريمة الرشوة والتربح واستغلال النفوذ المنصوص عليها في قانون العقوبات أو في أي قانون آخر، يحظر على المسؤول الحكومي تلقّي أو قبول هدايا أو أي أشكال أخرى من المجاملة من أي جهة سواء كانت عامة أو خاصة "، وكذلك المادة (١٦) منه التي نصت على: "مع عدم الإخلال بالأحكام المنظِّمة للوظيفة العامة أو الأحكام المنصوص عليها في أي قانون آخر، تقع مسؤولية تجنب تعارض المصالح على المسؤول الحكومي فيما لم يرد ذكره من أحكام، وعلى المسؤول الحكومي إخطار اللجنة (لجنة الوقاية من الفساد) فيما يمكن أن يثير الشك أو التساؤل أو الريبة مما لم يرد في هذا القانون من حالات تعارض المصالح". والمقصود هنا مسؤولية الموظف في الإفصاح عن حالات تعارض المصالح.

وفي هذا الصدد قضت محكمة النقض المصرية في أحد أحكامها " لما كان الحكم المطعون فيه قد دان الطاعن بجريمة التربح من أعمال وظيفته حال كونه موظفاً عاماً وعامله بالرأفة بمعاقبته بالحبس لمدة سنة واحدة وعزله من وظيفته، وكانت المادة ٢٧ من قانون العقوبات قد نصت على كل موظف ارتكب جناية مما نص عليه في الباب الثالث والرابع والسادس والسادس عشر من الكتاب الثاني من هذا القانون عُوِملَ بالرأفة فحُكِم عليه بالحبس يُحكَم عليه أيضا بالعزل مدة لا تنقص عن ضعف مدة الحبس المحكوم بها عليه، وكان الحكم المطعون فيه قد أطلق عقوبة العزل

[١] انظر قانون العقوبات المصري، المواد من ١٠٣- ١١١، والمادة ١١٥.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

من الوظيفة، ولم يُعمِل المادة ٢٧ من قانون العقوبات برغم توافر موجبها فإنه يكون قد خالف القانون، فإنه يتعين إعمالاً للقاعدة المنصوص عليها في المادة ٣٩من قانون حالات وإجراءات الطعن أمام محكمة النقض الصادر بالقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥٩ بتصحيح الحكم المطعون فيه بتأقيت عقوبة العزل بجعلها لمدة سنتين"[١].

نلاحظ من الحكم السابق أن المحكمة الجزائية المختصة قد أصدرت حكمها على الموظف الذي استغلّ وظيفته وتربّح منها بالحبس لمدة سنة، الأمر الذي يترتب عليه عزله من الوظيفة لمدة سنتين إعمالاً للرأفة، وانسجاماً مع نص المادة ٢٧ من قانون العقوبات المصري الوارد ذكرها في حكم المحكمة، ولمّا لم تقم المحكمة الجزائية بذلك تقدم الطاعن بهذا الطعن واستجابت محكمة النقض لهذا الطعن .

ثانياً: المسؤولية المدنية، وهيوجه عام التزام شخص بتعويض الضرر الذي سبّبه لشخص آخر[٢]،وسببها أن الفعل غير المشروع يعتبر فعلاً ضاراً بحد ذاته ويعطي الحق للمضرور من الجريمة المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي أصابه، وينشأ عنها دعوى الفعل الضار التي يحركها المضرور للمطالبة بالتعويض عن الضرر الذي أصابه[٣]. وتقام الدعوى المدنية أمام القضاء المدني وهذا هو الأصل، إلا أن هناك بعض التشريعات خرجت عن هذا الأصل، وأعطت الحق للمضرور بإقامة دعواه أمام القضاء الجزائي ومنها التشريع الأردني والمصري، ويعود السبب في ذلك إلى الارتباط بين الدعويين فهما نشأتا من مصدر واحد وهو الجريمة وإذا تم فصلهما عن بعض فقد

---

[١] حكم الطعن الصادر عن محكمة النقض الجنائية المصرية رقم ٣٤٣٥، لسنة ٧٣، تاريخ ٤-٣-٢٠١٢.

[٢] سلطان، أنور، مصادر الالتزام في القانون المدني الأردني، عمان، منشورات الجامعة الأردنية، الطبعة الأولى، ١٩٨٧ ص٢٨٢.

[٣] الكايد، محمد قاسم، (٢٠١٣)، الجزاءات المدنية لجرائم الفساد في القانون الأردني، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك،اربد، الأردن، ص ١٢٨.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

يؤدي ذلك إلى ضياع الحقوق واحتمالية الاختلاف بين الأحكام[1]، ويترتب على هذا الاختصاص الاستثنائي ضرورة تبعية الدعوى المدنية للدعوى الجزائية، إلا أن هذه التبعية لا تعني شمول الدعوى المدنية بجميع القواعد المتعلقة بالدعوى الجزائية، فلا تنقضي مثلاً الدعوى المدنية في جرائم الفساد بانقضاء الدعوى الجزائية بحال العفو العام والوفاة و التقادم[2].

أما أطراف الدعوى المدنية فهُ ُمالمضرور وقد يكون شخصاً طبيعياً أو معنوياً يجب أن تتوفر فيه شروطاً معينة وهي أن يصيبه ضرر من الجريمة وأن يتمتع بأهلية الادعاء أمام القضاء المدني[3]، كما جعل قانون العقوبات الأردني الشخص المعنوي محلاً للجرائم كالرشوة والاختلاس واستثمار الوظيفة، وعليه يحق للدولة والإدارات العامة والجهات التي تعتبر أموالها أموالاً عامة بالادعاء بالحق الشخصي أمام القضاء الجزائي للمطالبة بالتعويض عن الضرر الذي يصيبها جراء ارتكاب جرائم بحقها[4]أما الطرف الآخر في الدعوى المدنية فهو المـ ُدَّعى عليه الذي قد يكون مرتكب الجريمة أو الشريك فيها أو المحر ِّض عليها أو المتدخِّل فيها وورثتهم.

---

[1] نجيب حسني، محمود، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٢، ص٢٩٧.

[2] نصت المادة ٢٩ من قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد الأردني على انه: " على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر لا يحول صدور قرار عن المحكمة لإسقاط دعوى الحق العام أو بوقف الملاحقة أو الإعفاء من العقوبة لتوافر أي من حالات موانع العقاب أو لانتفاء المسؤولية دون الاستمرار في استرداد الأموال المتحصلة عن الفساد". كما نصت المادة ١٧ من قانون حظر تعارض مصالح المسؤولين في مصر على أنه: "مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد منصوص عليها في قانون العقوبات أو في أي قانون آخر، يعاقب بالحبس وبالغرامة التي لا تقل عن العائد الذي تحقق ولا تزيد على ضعفه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من خالف أحكام هذا القانون، وفى جميع الأحوال يـُحكَم برد العائد الذي تحقق بالمخالفة لأحكام هذا القانون وبالعزل من الوظيفة ".

[3] نصت المادة ٥١ من القانون المدني الأردني على ما يلي: " ١- الشخص الحكمي يتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان الطبيعية وذلك في الحدود التي قررها القانون، ٢- فيكون له: أ- ذمة مالية مستقلة، ب- أهلية في الحدود التي يعينها سند إنشائه، ج- حق التقاضي، ٣- ويكون له من يمثله في التعبير عن إرادته". كما جاءت المادة ٥٣ من القانون المدني المصري مطابقة لنص المادة المذكورة أعلاه من القانون المدني الأردني.

[4] انظر المواد من ١٧٠-١٧٧ من قانون العقوبات الأردني، وكذلك المادة ١١٦ من قانون العقوبات المصري.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويُعَد التعويض عن العطل أو الضرر أحد الجزاءات المدنية التي نصت عليها المادة (٤٢) من قانون العقوبات الأردني وهي موضوع الدعوى المدنية حيث نصت على: " الالزامات التي يمكن للمحكمة أن تحكم بها: ١- الرد ٢- العطل والضرر ٣- المصادرة ٤- النفقات ". كما أجاز المشرع الأردني للمضرور من ارتكاب جريمة معينة المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي أصابه جراء ارتكابها، وذلك بصراحة نص المادة (٤٢) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني حيث نصت على: " لكل شخص يَعِدُّ نفسه متضرراً من جراء جناية أو جنحة أن يقدم شكوى يتخذ فيها صفة الادعاء الشخصي إلى المدعي العام أو للمحكمة المختصة التابع له مكان وقوع الجريمة أو موطن المشتكى عليه أو مكان إلقاء القبض عليه"، وكذلك نصت المادة الرابعة من قانون أصول المحاكمات الجزائية المصري على: " يحق لكل متضرر إقامة دعوى الحق الشخصي بالتعويض عن الضرر الناتج عن الجرائم"، كما نص قانون العقوبات المصري على ذلك[١]. وتعتبر أفعال الفساد التي حددها المشرع الأردني في قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد والتي سبق الإشارة إليها جرائم لغايات تطبيق أحكام هذا القانون عليها، ولا تخرج هذه الجرائم عن هذه القاعدة حيث يحق للمضرور منها المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي لحقه بسببها، بالرغم من أن قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد الأردني وكذلك تشريعات الفساد في مصر لم تنص بشكل صريح على التعويض عن جرائم الفساد، إلا أن هذه الجرائم ومنها تعارض المصالح تعتبر أفعالاً ضارة غير مشروعة ينشأ عنها المسؤولية عن الفعل الضار إضافةً للمسؤولية الجزائية.

وحتى يتمكّن المدّعي المدني من المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي لحقه جراء ارتكاب جريمة فساد بحقه، يجب أن يتوفر عدد من الأركان، وهذه الأركان تتمثل بالفعل الضار الذي هو الفعل غير المشروع المُرتَكب ضده أولاً، وان ينتج عن هذا الفعل غير المشروع ضرر للمدعي

[١] انظر المادة ١١٨ من قانون العقوبات المصري.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ثانياً ، ومن شروطه (الضرر) أن يكون محُقّقاً أي قد وقع فعلاً، وأن يصيب الضرر حق أو مصلحة شخصية بالمدّعي، وأن يكون الضرر مباشراً بأن يكون قد نشأ عن جريمة الفساد ذاتها وأن تكون وحدها كافية لإيقاع هذا الضرر[١]، والركن الثالث أن تتوفر علاقة سببية[٢] بين الفعل غير المشروع والضرر الناتج عنه[٣]. وبثبوت قيام المسؤولية عن الفعل الضار على مرتكب جريمة الفساد بأركانها الثلاث ينشأ الحق للمضرور منها المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي أصابه بسببها، ويُقصد به إلزام مرتكب جريمة الفساد بأداء مبلغ من النقود للمضرور من الجريمة عن الضرر الذي سبّبه له ارتكاب الجريمة[٤].

وهنا يمكن الإشارة إلى حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الذي جاء فيه: " أما المسؤولية المدنية فتتوافر في حق العامل متى انطوى فعله على خطأ سبّب ضرراً للغير، فيلتزم بتعويض الضرر في هذه الحالة، وتستطيع الجهة التي يتبعها العامل اقتضاء هذا التعويض من

---

[١] المجالي، نظام توفيق، شرح قانون العقوبات، دراسة تحليلية في النظرية العامة للجريمة والمسؤولية الجزائية، عمان، دار الثقافة، ٢٠٠٥، ص ١٦١.

[٢] علاقة السببية هي العلاقة أو الرابطة المباشرة بين الفعل الضار وبين الضرر الذي أصاب المضرور، فلا يكفي بوجود الفعل الضار أو الضرر لقيام المسؤولية ولكن يجب وجود علاقة تربط بينهما، فيجب أن يكون خطأ الجاني هو الموصل للضرر حسب المجرى العادي للأمور حتى يلزم بالتعويض. عبيدات، يوسف، مصادر الالتزام في القانون المدني الأردني، عمان، دار المسيرة، الطبعة الثالثة، ٢٠١١، ص ٣٣٠-٣٣١.

[٣] يعتبر الفعل ضاراً في قانون العقوبات إذا توافرت به أركان الجريمة التي حددتها نصوص القانون، لذلك فحتى تقوم المسؤولية الجنائية لا بد من توافر أركان الجريمة، وتقوم المحكمة الجزائية بالتحقق من أن الفعل الضار المرتكب يشكل جريمة من جهة، وان أركان وعناصر الجريمة مكتملة من جهة أخرى، ولا تقوم الجريمة إلا بتوفر الركن المادي (الفعل الضار) والركن المعنوي (النية الجرمية)، وعلاقة السببية بينهما، فلا تقوم المسؤولية الجنائية بتوفر الركن المادي وحده دون الركن المعنوي وإلا انتفتالصفة الجرمية عن الفعل حتى لو سبّب ضررا للغير، لذلك حتى تنشأ الدعوى المدنية التابعة للدعوى الجزائية الناشئة عن الجريمة للمطالبة بالتعويض عن الضرر يجب أن توجد جريمة مكتملة الأركان، وان يكون الفعل الضار مرتبطاً بذات الجريمة، فإذا انتفى الارتباط بين الفعل الضار حتى لو سبب ضرراً – والجريمة فلا يحق للمضرور الادعاء أمام القضاء الجزائي للمطالبة بالتعويض. ومثال ذلك كما لو قام موظف بتقدير رسوم بشكل خاطئ على معاملة من معاملات الدولة وسبّب هذا التقدير ضرراً للدولة أو لصاحب المعاملة فلا يمكن اعتبار فعله الضار الذي نشأ عنه ضرر جريمة فساد لانتفاء النية الوهمية لديه، ولا يملك المدعي المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي سبّبه الفعل الضار استناداً إلى جريمة فساد لان الفعل الضار لا يشكل جريمة توجب قيام المسؤولية الجنائية. المجالي، نظام توفيق، مرجع سابق، ص ١٥٤-ص ١٥٦.

[٤] الكايد، محمد قاسم، مرجع سابق، ص ١٥٠.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أجره، بشرط مراعاة الأحكام الصادرة في شأن الحجز على المرتّب، ولا تملك جهة العمل إعفاء العامل من المسؤولية عن هذا التعويض لأنها بذلك تنزل عن مال من الأموال المملوكة للدولة وهذا لا يجوز"[1].

وباستقراء هذا الحكم نلاحظ أن المسؤولية المدنية للموظف تتقرر وفقاً للخطأ الذي سبّب فيه ضرراً للغير، وهذا حق للمضرور، كما أن الحكم بالتعويض يعود إلى سلطة القاضي التقديرية، فتقدير التعويض وطرقه ونطاقه لا بُد أن تحكمها قواعد حددها المشرِّع.

أما عن مسؤولية الشخص عن فعل غيره، فتقوم في جرائم الفساد في حالة مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع بتوفر شروط قيام علاقة التبعية بين التابع والمتبوع، وهي السلطة الفعلية للمتبوع برقابة وتوجيه التابع في العمل الذي يقوم به لحسابه، وصدور فعل ضار عن التابع ينتج عنه ضرر للغير أثناء أداء الوظيفة أو بسببها، وعليه استقر قضاء محكمة التمييز الأردنية على أن الإدارة مسؤولة عن الأخطاء التي يرتكبها الموظف أثناء ممارسته الوظيفة بشرط أن تقوم علاقة سببية وثيقة بين الخطأ الذي اقترفه الموظف وبين وظيفته[2]، ولكن لا تكون المحكمة الجزائية هي المختصة بالنظر في المطالبة بالتعويض عن الضرر بهذه الحالة، لأن الضرر الذي تقوم به المسؤولية عن الفعل الضار هو الخطأ الجنائي الصادر من الشخص ذاته، ولا يعتبر خطأ التابع جريمة للمتبوع[3]، وعليه لا يحق للمضرور من إساءة الموظف لاستعمال سلطته في تحصيل

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم ٣١٦١-٣٥ق، جلسة ٢٩-٣-١٩٩٢. نقلاً عن الدكتور مصطفى يوسف، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص ٨٣.

[2] تمييز حقوق رقم ٢١-٧٣ مجموعة نقابة المحامين، العدد ٣ والعدد ٤، السنة ٢٢، ص ٣٦٦، نقلاً عن الدكتور منصور العتوم، مرجع سابق، ص ٢٦.

[3] قد تقوم مسؤولية الشخص عن فعل غيره، وقد حددتها المادة (٢٨٨) من القانون المدني الأردني بحالتين: الأولى مسؤولية متولي الرقابة والثانية مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع حيث يُسأل المتبوع عن الضرر الذي يسببه تابعه أثناء قيامه بأعماله وذلك بتوفر شرطي قيام علاقة التبعية بين التابع والمتبوع وهما: أن يكون للمتبوع سلطة فعلية برقابة وتوجيه التابع في العمل

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الضرائب والرسوم والتي تعتبر جريمة فساد سنداً لنص المادة (١٨٢-١) من قانون العقوبات الأردني[١] من الرجوع على الإدارة التي تملك السلطة الفعلية بالرقابة والتوجيه على الموظف بالتعويض أمام المحكمة الجزائية التي تنظر جريمة الفساد استناداً لجريمة الفساد، فإذا نشأ عن جريمة الفساد وقائع أخرى متصلة بها تسبب ضرراً للغير مثلاً، فنرى أنه لا يحق للمضرور أن يطالب بالتعويض عن هذه الوقائع استناداً إلى جريمة الفساد، فلو تم إلقاء القبض على شخص خلافاً لنص القانون وأثناء توقيفه داخل السجن اعتدى عليه شخص آخر سبّب له ضرراً فلا يحق له المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي أصابه بسبب اعتداء الغير عليه سنداً لجريمة الفساد المتمثلة بالاعتداء على حريته خلافا لنص المادة (١٧٨) من قانون العقوبات الأردني[٢]، ولكن يؤسسها على فعل الاعتداء عليه من الشخص الآخر، لعدم وجود رابطة بين جريمة الفساد وفعل الضرب.

=الذي يقوم به لحسابه، وان يصدر فعل ضار عن التابع أثناء أداء الوظيفة أو بسببها ينتج عنها ضرر للغير، كما اشترطت المواد ١٧٥، ١٧٦ من القانون المدني المصري نفس الشروط لقيامها، ولا تختص المحكمة الجزائية بالنظر في المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي يسببه فعل التابع من المتبوع، لان الضرر الذي تنشأ عنه المسؤولية عن الفعل الضار هو الخطأ الجنائي الصادر من الشخص ذاته، ولا يعتبر خطأ التابع جريمة للمتبوع، وبالتالي لا يمكن الاستناد إلى الخطأ الجنائي للتابع لمطالبة المتبوع بالتعويض عنه، وحتى لو قام المدعي بإسباغ الصفة الجزائية لخطأ المتبوع، فعلى المحكمة تبين ذلك ورد الدعوى. وبهذا قررت محكمة التمييز الأردنية انه: " لا يُسأل احد عن فعل غيره إلا في حال توافر علاقة التبعية مع هذا الغير، والتي يشترط لتوافرها وجود السلطة الفعلية في توجيه الأوامر والرقابة والإشراف للمتبوع على التابع، وأن يكون المتبوع قد أخطأ خطأً أدى إلى إلحاق الضرر بالغير أثناء تأدية وظيفته أو بسببها وذلك وفقاً لنص المادة (٢٨٨) من القانون المدني"، موقع قسطاس، تمييز- حقوق رقم ٨٨٧-٢٠١٢، اللصاصمة، عبد العزيز، مصادر الالتزام في القانون المدني الأردني، الكرك، دار رند، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣، ص٣٤٦-ص٣٥٠.

[١] نصت المادة ١٨٢-١ من قانون العقوبات الأردني على انه: "كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين، أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانوناً أو تنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين".

[٢] نصت المادة ١٧٨ من قانون العقوبات الأردني على أنه: "كل موظف أوقف أو حبس شخصاً في غير الحالات التي ينص عليها القانون يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنة".

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وخلاصة القول أن مساءلة الموظف جنائياً تنشأ حينما تكون هناك جريمة ينص عليها قانون العقوبات، إذ بارتكاب هذه الجريمة يُعَدُّ المقترف مسؤولاً جنائياً تجاه القانون لقيامه بفعل ضارٍ مصلحة المجتمع بسوء زجراً له وردعاً لغيره، وأنَّ جزاءها هو توقيع عقوبة مقررة مسبقاً في قانون العقوبات، كما أن المسؤولية المدنية هي إحدى صور المسؤولية التي يتحمل فيها الموظف العام التعويض عن الضرر على أساس الخطأ الشخصي، وأن أساسها هو الفعل الضار وموضوعها هو المطالبة بتعويض، وتنشأ عندما يكون الفاعل قد أخلَّ بالتزام قُرِّر في ذمته وترتَّب على هذا الإخلال ضرر للغير فيصبح مؤولاً تجاه المتضرر ومُلزماً بتعويضه عما أصابه من ضرر، ويكون للمتضرر وحده حق المطالبة بالتعويض، ويُعَدُّ هذا الحق حقاً مدنياً خالصاً له، وحَسَناً فَعَلَ كل من المشرع الأردني والمصري في الدعوى المدنية بإعطاء الحق للمضرور بإقامة دعواه أمام القضاء الجنائي نظراً للارتباط الوثيق بينهما، وتجنّباً لاحتمالية الاختلاف بين الأحكام.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الخاتمة

تبين لنا مما سبق من الدراسة عن تعارض المصالح في الوظيفة العامة أنه يعتبر صورة من صور الفساد المالي والإداري الذي يقع فيه الموظف العام، حيث عَمِدت إلى الاهتمام به وا ٍبراز جوانبه وبيان صوره في أحكام كل التشريع الأردني والمصري، وكذلك تعرضت الدراسة بشكل كبير إلى إلقاء الضوء على آليات مكافحة تعارض المصالح من قبل الأجهزة الإدارية المتخصصة في الأردن ومصر، والرقابة القضائية عليها من خلال أحكام كل من القضاء العادي والإداري واستقراءها والتعليق عليها، وكذلك الآثار القانونية المترتبة على تعارض المصالح من خلال المسؤولية التأديبية والجزائية والمدنية. ومن تلك الدراسة خلصنا إلى عدد من الاستنتاجات والتوصيات والتي سوف نعرضها بالتتابع وهي كالآتي:

أولاً – النتائج:

١- أن تعارض المصالح ينشأ عندما تأثر فيه موضوعية واستقلالية قرار موظف أو مُكلَّف بخدمة عامة أو شخص مسؤول في القطاع الخاص بمصلحة شخصية مادية أو معنوية، تهمه شخصياً أو أحد أقاربه أو أصدقاءه المقربين أو عندما يتأثر أداؤه للوظيفة العامة باعتبارات شخصية مباشرة أو غير مباشرة أو بمعرفته بالمعلومات التي تتعلق بالقرار.

٢- إن التزام الموظف العام بعدم تعارض المصالح هو التزام قانوني تفرضه عليه المصلحة العامة والنظام العام وأخلاقيات الوظيفة العامة، كما أن سكوت الموظف عن الإبلاغ عن وجود تعارض المصالح لديه وعدم الإعلان عنه يُعَدُّ صورة من صور الفساد الإداري، ويُمثِّل في الوقت ذاته حالة من حالات إساءة استعمال السلطة.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

٣- تُمارِس الأجهزة الرقابية المتخصصة في كل من الأردن ومصر رقابتها على شتّى المخالفات التي تحدث في الجهاز الإداري ومنها تعارض المصالح، وهي في حاجة دائمة إلى الدعم المتواصل لتحقيق أهدافها والغايات التي أُنشئت من اجلها لمكافحة جميع صور الفساد الإداري والمالي ومنها تعارض المصالح.

٤- يبسط القضاء العادي رقابته على تعارض المصالح من خلال الملاحقة الجنائية للمتهمين، بهدف تحقيق الردع الخاص لهم والردع العام لغيرهم، كما يبسط القضاء الإداري رقابته على ذلك باعتباره الحامي للحقوق الأساسية والحريات العامة.

٥- يترتب على تعارض مصالح الموظفين ثلاث صور للمسؤولية وهي المسؤولية التأديبية وأساسها الخطأ الوظيفي، والمسؤولية الجزائية وهي التي تقع على الفرد عندما يقوم بارتكاب فعل أو يمتنع عن القيام به باعتبار أنّ كلاًجرَّم قانوناً، والمسؤولية المدنية وهي التعويض عن الضرر الذي لحق بالمضرور.

ثانياً – التوصيات:

١- يوصيالباحث كل من المشرِّع الأردني والمصري بمد حظر تعارض المصالح إلى أعضاء السلطة التشريعية وأعضاء الشركات التي تساهم الدولة برأسمالها، وكذلك العاملين بالقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني، وذلك لعدم شمول هذه الفئات بمفهوم الموظف العام في كل من الأردن ومصر.

٢- يُعَد الإفصاحعن وجود تعارض في المصالح من أهم طرق التعامل معه ودفعه، كما يُعَد أفضل طريقة لتجنّب ما يترتب على قيامه من آثار قانونية، وهنا يوصي الباحث بضرورة إبلاغ الموظف بالكشف عن حالة تعارض المصالح وتبليغ ذلك لمسؤوله متى ما توافرت

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

حالة التعارض، ليتم إبعاده عن الموضوع الذي سيُتّخذ فيه القرار الذي ينطبق عليه تعارض المصالح، ويكون الموظف بالتالي موضع احترام عند مسؤوله وزملائه في العمل.

٣- ويوصي الباحث المشرِّع الأردني بسن قانون جديد يعنى بتعارض المصالح يشمل تحديد دقيق لمفهومه وتكييفه القانوني، وتمييزه عن الصور المشابهة له، كما يشمل إجبار المسؤولين المزاولين لمهام حساسة على التصريح الشامل بالمصالح الشخصية المرتبطة بهذه المهام، كما يبين القانون صور تعارض المصالح والأشخاص المشمولين فيه والخاضعين لأحكامه، والمحظورات التي يجب على الموظفين الابتعاد عنها، وأن يشمل أيضاً قواعد السلوك العام للموظفين والعقوبات المترتبة على الإخلال بها، شأنه في ذلك شأن كل من المشرِّع المصري والكويتي والعُماني بدلاً من تناثر النصوص القانونية في العديد من التشريعات.

٤- يوصي الباحث المُشرِّع الأردني بالنص على جريمة استغلال النفوذ وتقرير عقوبة لها في قانون العقوبات كما فعل المشرِّع المصري، والتي تقتضي قيام الموظف بالعبث بهيبة الدولة ونقض عُرى الثقة بين الموظف والجمهور، بالتذرّع بنفوذ حقيقي أو مزعوم من قِبَل الموظف من أجل القيام بعمل وظيفي مقابل منفعة شخصية أو مادية مما يؤدي إلى تعارض في المصالح.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب السماوية

١. القران الكريم

ثانياً: كتب الفقه الإسلامي

١. ال شيخ، صالح عبد العزيز، كتاب الحدود، الرياض، دار السلام، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٠.

٢. ابن كثير، أبو الفداء اسماعيل، تفسير القران العظيم، دمشق، مكتبة دار السلام، الطبعة الثانية، الجزء الثالث، ١٩٩٨.

٣. ابن كثير، تفسير القران العظيم، طبعة دار طيبة، المجلد الرابع، ١٩٩٩.

٤. ابن منظور، لسان العرب ٥١٦-٢ مادة (صلح).

٥. البرزنجي، عبداللطيف، التعارض والترجيح بين الأدلة الشرعية، بيروت، دار الكتب العلمية، الطبعة الأولى، الجزء الأول، ١٩٩٣.

٦. البيهقي، أبو بكر أحمد بن الحسين، السنن الكبرى، مكة المكرمة، مكتبة الباز، ١٩٩٤.

٧. السرجاني، راغب، قصة الإسلام من البداية إلى عين جالوت، مؤسسة اقرأ، القاهرة، ٢٠٠٦.

٨. سنن البخاري، كتاب الإيمان، باب فضل من استبرأ لدينه.

٩. سنن الترمذي، كتاب الإيمان، باب ما جاء أن الإسلام بدأ غريباً وسيعود غريباً.

١٠. سنن النسائي، كتاب الزكاة، باب الشفاعة في الصدقة

المنارة للاستشارات

www.manaraa.com

١١. الغزالي، أبو حامد، المتسصفى من علم الأصول، ٥٠٥هـ:١ -٦٣٦.

١٢. القرشي، باقر شريف، موسوعة الإمام أمير المؤمنين علي بن أبي طالب، مؤسسة الكوثر للمعارف الإسلامية، الطبعة الاولى، الجزء التاسع، ١٩٩٩.

١٣. المناوي، محمد عبد الرؤوف، فيض القدير شرح الجامع الصغير من أحاديث البشير النذير، بيروت، دار الكتب العلمية، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، ١٩٩٤.

ثالثاً: الكتب القانونية والإدارية

١. أبو زيد فهمي، مصطفى، الوجيز في القانون الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٥٧.

٢. الادغم، جلال، احمد، التأديب في ضوء قضاء محكمتي الطعن (النقض، الإدارية العليا)، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، الطبعة الثانية، ٢٠٠٣.

٣. بوادي، حسنين المحمدي، الفساد الإداري لغة المصالح، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨.

٤. الخلايلة، محمد علي، القانون الإداري، الكتاب الثاني، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠١٥.

٥. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، إجراءات تأديب الموظف العام، القاهرة، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨.

٦. الزعبي، خالد، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، ١٩٩٨.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

٧. الزعبي، مخلد، جريمة استثمار الوظيفة، دراسة مقارنة، عمان، دار الثقافة للنشر، الطبعة الأولى، ٢٠١١.

٨. السعيد، كامل، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني، عمان، دار الفكر للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، ١٩٨٣.

١٠- السكارنة، بلال خلف، الفساد الإداري، عمان، دار وائل لنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠١١.

١١-سلطان، أنور، مصادر الالتزام في القانون المدني الأردني، عمان، منشورات الجامعة الأردنية، الطبعة الأولى، ١٩٨٧.

١٢-سلمان، مصطفى حسين، المالية العامة، دار المستقبل للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٠.

١٣-الشباني، محمد عبدالله، الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية، القاهرة، عالم الكتب، الطبعة الأولى، ١٩٧٧.

١٤- شتا، السيد علي، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، الإسكندرية، مكتبة ومطبعة الإشعاع الفنية، الطبعة الأولى، ١٩٩٩.

١٥- شطناوي، علي خطار، الوجيز في القانون الإداري، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ٢٠٠٣.

١٦- الشمري، هاشم، الفساد الإداري والمالي، دار اليازوردي العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، ٢٠١١.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

١٧- الشوبكي، عمر، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، عمان، دار الثقافة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦.

١٨- الشيخلي، عبد القادر، أخلاقيات الوظيفة العامة، عمان، دار مجدلاوي للطباعة والنشر، الطبعة الثانية، ١٩٩٩.

١٩- صبيح، أحمد مصطفى، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، مصر، الجيزة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠١٦.

٢٠- الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة السابعة، ١٩٩٦.

٢١- العبودي، عثمان سلمان غيلان، أخلاقيات الوظيفة العامة، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠١٤.

٢٢- عبيدات، يوسف، مصادر الالتزام في القانون المدني الأردني، عمان، دار المسيرة، الطبعة الثالثة، ٢٠١١.

٢٣-العتوم، منصور، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا، عمان، مطبعة الشرق، ١٩٨٤.

٢٤-العجارمة، نوفان، سلطة تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني والنظم المقارنة، عمان، دار الثقافة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧.

٢٥- غوشه، زكي راتب، أخلاقيات الوظيفة في الإدارة العامة، عمان، مطبعة التوفيق، الطبعة الأولى، ١٩٨٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

٢٦- الغويري، أحمد عوده، قضاء الإلغاء في الأردن، عمان، الطبعة الأولى، عمان، ١٩٨٩.

٢٧-فراج، أماني زين بدر، النظام القانوني لتأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، المنصورة، دار الفكر والقانون، الطبعة الأولى، ٢٠١٠.

٢٨-القبيلات، حمدي سليمان، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠.

٢٩-القرطبي، أبو عبدالله الأنصاري، الجامع لأحكام القران، دار إحياء التراث العربي، بيروت، الجزء الثاني، ١٩٨٥.

٣٠- القريشي، عمر موسى، أثر الحكومة الالكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠١٥.

٣١-كمال الدين، ياسر، جرائم الرشوة واستغلال النفوذ، الاسكندرية، منشأة المعارف، بدون طبعة، ٢٠٠٧.

٣٢-كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، ٢٠٠٥.

٣٣- كنعان، نواف، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الكتاب الثاني، ٢٠٠٩.

٣٤-كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨.

٣٥-الصاصمة، عبد العزيز، مصادر الالتزام في القانون المدني الأردني، دار ر ند، الكرك، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

٣٦- المبيضين، عقله، النظام المحاسبي الحكومي وا إدارته، المفاهيم والأسس والنظريات والتطبيق العملي، عمان، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، ١٩٩٩.

٣٧-المجالي، نظام توفيق، شرح قانون العقوبات، دراسة تحليلية في النظرية العامة للجريمة والمسؤولية الجزائية، عمان، دار الثقافة، ٢٠٠٥.

٣٨- المجذوب، طارق، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٢.

٣٩-مسلماني، مالك، عمر بن الخطاب، السيرة المتوارية، دمشق، دار الحوار للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦.

٤٠-معابرة، محمود محمد، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، عمان، دار الثقافة، الطبعة الأولى، ٢٠١١.

٤١- معبد، احمد مصطفى، الآثار الاقتصادية للفساد الإداري، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، ٢٠١٢.

٤٢- المهدوي، حسين حمودة، شرح أحكام الوظيفة العامة، طرابلس، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، الطبعة الأولى، ١٩٨٦.

٤٣- النجار، زكي محمد، الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة، الإسكندرية، مطبعة الإشعاع الفنية، ٢٠٠٠.

٤٤-يوسف، مصطفى، المسؤولية التأديبية للموظف العام، القاهرة، منشأة المعارف، الطبعة الأولى، ٢٠١٠.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

٤٥- يوسف، يوسف حسن، الفساد الإداري والاقتصادي والكسب غير المشروع وطرق مكافحته، الإسكندرية، دار التعليم الجامعي، الطبعة الأولى، ٢٠١٤.

رابعاً: البحوث

١. بطارسة، سليمان، بحث بعنوان: عيب انحراف السلطة، دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد رقم ٣٠، العدد الثاني، ٢٠٠٣.

٢. الزبيدي، خالد، بحث بعنوان: التزام الموظف العام بكتمان أسرار الوظيفة العامة–دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، المجلد رقم ٣٦، العدد الثالث، ٢٠١٢.

٣. العنزي، عوض خلف، بحث بعنوان: إدراك الموظفين للمسلك الوظيفي والأخلاقيات المهنية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٢، العدد الثاني، ٢٠٠٦.

خامساً: الرسائل والاطروحات الجامعية

١. أبو دية، ماهر موسى عايش، الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة في فلسطين وأثرهما على التنمية السياسية، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، ٢٠١٥.

٢. حاحة، عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراة، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، ٢٠١٣.

٣. خشمان، مخلد توفيق، ٢٠٠٩، مشكلة الفساد الإداري في ضوء التشريعات والقوانين الأردنية، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، ٢٠٠٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

٤. شروف، لمياء،دور الأخلاقيات الوظيفية في التقليل من الفساد الإداري في الوظيفة العامة،رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر – بسكرة، الجزائر، ٢٠١٤.

٥. القحطاني، عبد العزيز، أخلاقيات الوظيفة العامة ودورها في الحد من الفساد الإداري، رسالة دكتوراة، الرياض، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ٢٠١٤.

٦. الكايد، محمد قاسم، الجزاءات المدنية لجرائم الفساد في القانون الأردني، رسالة ماجستير، اربد، جامعة اليرموك، ٢٠١٣.

٧. الكلوب، مجد، ٢٠١٣، أجهزة الرقابة الإدارية والمالية ومدى فاعليتها في الحد من الفساد، رسالة دكتوراه، جامعة العلوم الإسلامية، عمان، الأردن، ٢٠١٣.

سادساً: التشريعات

١. الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته.

٢. الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

٣. قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته.

٤. قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم ١٣ لسنة ٢٠١٦.

٥. قانون القضاء الإداري الأردني رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤.

٦. قانون البلديات الأردني رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥.

٧. قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

٨. قانون الكسب غير المشروع الأردني رقم ٢١ لسنة ٢٠١٤.

٩. قانون الكسب غير المشروع المصري رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥

١٠. قانون الخدمة المدنية المصري رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥.

١١. قانون حظر تعارض مصالح المسؤولين المصري رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣.

١٢. قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ وتعديلاته.

١٣. نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣.

١٤. مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة في الأردن ومصر.

١٥. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣.

سابعاً: المواقع الالكترونية

1. www.audit-bureau.gov.jo
2. www.jacc.gov.jo
3. www.pm.gov.jo
4. www.aca.gov.eg
5. www.aman-palestine.org
6. www.tranparency.org
7. www.arablegalportal.org

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

Abstract

Osama Habes Khalif Al-Qablan, Conflict of Interests in the Public Service – A Comparative Study - Master Thesis, Yarmouk University, 2017, Supervisor Prof. Dr. Khaled Lefta Al-Zubaidi.

This study dealt with the issue of conflict of interests in the public service, a comparative study between Jordan and Egypt. The study showed that the employee must perform his works and duties of his job honestly, impartially and objectively away from suspicions that the personal interests are over the public interests by adhering to the ethics of the public service, improving the functioning of public facilities regularly and steadily, and avoiding conflicts of interests as a form of administrative corruption. The problem of study is to distinguish the concept of conflict of interests from other concepts that approach and overlap with it. The problem lies in the statement of shortcomings in the legislations governing it, and to know what risks arise from them, therefore explain their implications and how to avoid them.

The study found a number of conclusions including that employee must report a conflict of interests to avoid falling in administrative corruption. The study also found a number of recommendations, among them the necessity to issue a special law in Jordan means a conflict of interests includes accurate identification of the legal concept, its situations and obligations of the employees under the penalties entailed in breach, and extending commitment of conflict of interests to members of the legislature and members of the companies that the state contribute in it, as well as private sector employees and civil society institutions.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com