

المسؤولية الجزائية للموظف العام عن جرائم الفساد المالي
"دراسة مقارنة"

**The Criminal Responsibility of the Employee for
Crimes of Financial Corruption in Legislation
" Comparative Study"**

إعداد

عمار صلاح الدين شريف

إشراف

الأستاذ الدكتور أحمد محمد اللوزي

قدمت هذا الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في الحقوق

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

كانون الثاني، 2023

الآية

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ وَقِفُوهُمْ ۖ إِنَّهُمْ مَسْئُورُونَ ﴾

سورة الصافات - الآية (24)

﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ ﴾

سورة الانفال - الآية (27)

﴿ وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُم بَيْنَكُم بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِّنْ
أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ ﴾

سورة البقرة - الآية (188)

صدق الله العظيم

ب

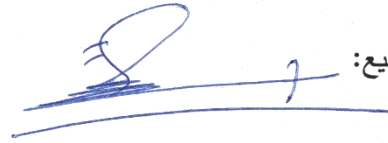
ع

تفويض

أنا الطالب عمار صلاح الدين شريف، أفوض جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا بتزويد نسخ من رسالتي بعنوان ب المسؤولية الجزائرية للموظف العام عن جرائم الفساد المالي، دراسة مقارنة، للمكتبات الجامعية أو المؤسسات أو الهيئة المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: عمار صلاح الدين شريف

التاريخ: 2023 / 1 / 23

التوقيع: 

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها: "المسؤولية الجزائرية للموظف العام عن جرائم الفساد

المالي دراسة مقارنة".

وأجيزت بتاريخ: 2023/01/14.

للباحث: عمار صلاح الدين شريف شريف.

أعضاء لجنة المناقشة

الإسم	الصفة	مكان العمل	التوقيع
أ.د. أحمد محمد اللوزي	المشرف	جامعة الشرق الأوسط
د. إسماعيل محمد الحلامة	رئيس اللجنة	جامعة الشرق الأوسط
د. منذر عبدالرزاق العمامرة	عضو اللجنة الداخلي	جامعة الشرق الأوسط
د. علي أحمد الزعبي	عضو اللجنة الخارجي	جامعة البلقاء التطبيقية

الشكر والتقدير

الحمد لله الذي تتم بفضل الصالحات، الحمد لله مالك ما في الأرض والسموات، الحمد لله العليم فوق كل ذي علم، الحمد لله الذي أنعم عليّ ووفقني واعانني على إنجاز هذا العمل الذي احتسبه صدقة لوجه الله ولا فضل لي على الناس فيه ان الفضل بيد الله العلي العظيم، والصلاة والسلام على الرسول الأمين وعلى كافة الانبياء والمرسلين.

أتقدم بخالص الامتنان والعرفان لمشرفي التقدير الاستاذ الدكتور أحمد اللوزي على طول صبره وحكمته إذ كان خير مرجع ونهر علم لا ينضب وتكاد الكلمات تعجز عن وصف ما قدمه لي من علم نافع ونصائح وتوجيهات صبت جميعها في مصلحتي فجزاه الله عني خير الجزاء وجعل الله كل حرف علمني إياه في موازين حسناته.

وأقدم شكري وامتناني الى عمادة كلية الحقوق في جامعة الشرق الاوسط التي هيأت لي الفرصة لإكمال دراستي العليا التي تمثل بالسيد العميد ورئيس القسم العام وموظفي الكلية على دعمهم المتواصل لي خلال مدة دراستي في أروقة هذه الكلية المعطاء وتسهيل الأمور الإدارية وكذلك أوجه شكري وتقديري لأساتذتي الافاضل جميعاً لما قدموه لي من علم وتوجيهات صائبة وكرم أخلاقهم وصدق مشاعرهم ودعمهم وتشجيعهم المستمر لي.

والشكر موصول إلى زملائي كل من هدى محمود حسن وأكرم فاضل محمد ورافع محمود كاظم والدكتور عاهد الدهيسات لما أبدوه لي من مساعدة ودعم طيلة فترة البحث كان لها من أثر في إتمام هذه الرسالة. فجزاهم الله خيراً وبارك لهم في صحتهم وعلمهم. وزملائي في محافظة نينوى الإدارية والمالية ومديرية بلديات محافظة نينوى لما قدموه لي من خدمات وتسهيلات. وإلى كل من سدى إلي معروفاً ومساعدة في إنجاز هذه الرسالة. فبارك الله تعالى بهم جميعاً وجزاهم خير الجزاء، وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين.

الباحث

الإهداء

إلى والدي الغالي أطل الله في عمره خير من كان سنداً لي في هذه الدنيا.
إلى من ربتي صغيراً وما زالت تمد لي يد العون، التي بدعائها أكرمني الله
أمي الغالية حفظها الباري.

كما أخص بالإهداء

إلى رفيقة الدرب والحياة ومن تحملتني كثيراً وعاشت معي السراء والضراء والتي مدت لي كل
المساعدة ومشينا مشوار الدراسات العليا سوية، زوجتي الغالية

وإلى أولادي الأحبة الذين أتأمل بهم خيراً لشق طريق العلم

إلى كل من له أثر طيب في حياتي من أصدقائي الأعزاء

أهدي إليهم جميعاً هذا الجهد المتواضع

الباحث

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
أ	العنوان
ب	التفويض
ج	قرار لجنة المناقشة
د	الشكر والتقدير
هـ	الإهداء
و	فهرس المحتويات
ي	الملخص باللغة العربية
ل	الملخص باللغة الإنجليزية

الفصل الأول

مقدمة الدراسة وفرضياتها

1	المقدمة
2	مشكلة الدراسة
2	أهداف الدراسة
3	أهمية الدراسة
3	حدود الدراسة
4	محددات الدراسة
4	مصطلحات الدراسة
5	الدراسات السابقة

الصفحة	الموضوع
7	أسباب اختيار الموضوع.....
8	منهج الدراسة.....
الفصل الثاني	
ماهية جرائم الفساد المالي في الوظيفة العامة	
10	المبحث الأول: مفهوم الوظيفة العامة.....
10	المطلب الأول: تعريف الوظيفة العامة.....
12	المطلب الثاني: الأساس القانوني للوظيفة العامة.....
15	المبحث الثاني: مفهوم الموظف العام.....
15	المطلب الأول: التعريف بالموظف العام.....
22	المطلب الثاني: التزامات الموظف العام.....
27	المبحث الثالث: ماهية جرائم الفساد المالي.....
27	المطلب الأول: مفهوم جرائم الفساد المالي.....
27	الفرع الأول: تعريف جرائم الفساد المالي.....
30	الفرع الثاني: خصائص جرائم الفساد المالي.....
32	المطلب الثاني: بواعث جرائم الفساد المالي.....
الفصل الثالث	
الجهود الوطنية والدولية في مكافحة جرائم الفساد المالي	
36	المبحث الأول: الجهود الوطنية لمكافحة جرائم الفساد المالي.....
36	المطلب الأول: جهود مكافحة جرائم الفساد المالي في التشريع العراقي.....
37	الفرع الأول: ديوان الرقابة المالية الاتحادي.....

الصفحة	الموضوع
39	الفرع الثاني: هيئة النزاهة.....
43	المطلب الثاني: جهود مكافحة جرائم الفساد المالي في التشريعات المقارنة.....
44	الفرع الاول: أجهزة مكافحة جرائم الفساد المالي في التشريع الأردني.....
47	الفرع الثاني: أجهزة مكافحة الفساد المالي في التشريع المصري.....
49	المبحث الثاني: الجهود الدولية في مكافحة جرائم الفساد المالي.....
49	المطلب الاول: اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد المالية لسنة 2003.....
50	الفرع الاول: نطاق الالتزام بتنفيذ الاتفاقية وشمولية أحكامها.....
51	الفرع الثاني: نطاق تطبيق الاتفاقية.....
57	المطلب الثاني: الاتفاقية العربية في مكافحة الفساد لسنة 2010
57	الفرع الاول: نطاق التزام بتنفيذ الاتفاقية العربية.....
58	الفرع الثاني: نطاق تطبيق الاتفاقية.....
الفصل الرابع	
النموذج القانوني لجرائم الفساد المالي	
63	المبحث الأول: المسؤولية الجزائية عن جرائم الفساد المالي.....
63	المطلب الأول: التعرف للمسؤولية الجزائية لجرائم الفساد المالي.....
64	الفرع الأول: تعريف المسؤولية الجزائية وأساسها القانوني.....
67	الفرع الثاني: عناصر المسؤولية الجزائية وعلة التشريع فيها.....
71	المطلب الثاني: أركان جرائم الفساد المالي.....
71	الفرع الأول: الأركان العامة لجريمة الفساد المالي.....

الصفحة	الموضوع
78	الفرع الثاني: الأركان الخاصة لجرائم الفساد المالي للموظف العام.....
83	المبحث الثاني: أهم صور جرائم الفساد المالي وكفاية الجزاء الجنائي.....
83	المطلب الأول: أهم صور جرائم الفساد المالي.....
84	الفرع الأول: جريمة الرشوة.....
91	الفرع الثاني: جريمة الاختلاس.....
98	الفرع الثالث: جريمة الكسب غير المشروع.....
100	الفرع الرابع: جريمة استثمار الوظيفة.....
105	المطلب الثاني: كفاية الجزاء الجنائي لجرائم الفساد المالي.....
105	الفرع الأول: العقوبات الأصلية.....
106	الفرع الثاني: التدابير الإحترازية.....
108	الفصل الخامس: الخاتمة والتوصيات
112	قائمة المصادر والمراجع.....

المسؤولية الجزائية للموظف العام عن جرائم الفساد المالي

"دراسة مقارنة"

إعداد

عمار صلاح الدين شريف

إشراف

الأستاذ الدكتور أحمد محمد اللوزي

الملخص

هدفت هذه الرسالة والموسومة بـ "المسؤولية الجزائية للموظف العام عن جرائم الفساد المالي" دراسة مقارنة الى التعرف بالمسؤولية الجزائية للموظف العام عن جرائم الفساد المالي وأساسها القانوني إذ تنصب هذه الرسالة على عدة مواضيع مهمة ابتداءً بمفهوم الوظيفة العامة من حيث كونها التنظيم القانوني لعلاقة الموظف بالدولة، ثم تطرقت الدراسة إلى مفهوم الموظف العام من الناحية الإدارية والجنائية، باعتباره هو النواة المحركة للوظيفة العامة ويمثل الدولة بالتصرف في املاكها نيابة عنها، ثم التطرق إلى ماهية الفساد المالي في الوظيفة وأسباب انتشاره وآثاره السلبية على المجتمع.

ومن ثم بيان الجهود الدولية لمكافحة جرائم الفساد المالي ومنها اتفاقية الامم المتحدة لعام 2003 وأهم الوسائل المتبعة في مجال مكافحة الفساد باعتبارها جريمة عالمية ذات تأثير سلبي على اقتصاديات الدول وكيانها السياسي، ومن ثم النظر إلى موقف التشريعات الوطنية باتخاذ الإجراءات

والتدابير الكفيلة لمكافحة جرائم الفساد بتشكل هيئات مختصة مثل هيئة النزاهة فهي موجودة في

الأردن للحد من جرائم الفساد المالي وبما يتوافق مع الاتفاقيات الدولية.

وأخيراً تم عرض أهم صور جرائم الفساد المالي التي جاءت بها الاتفاقيات الدولية والمنصوص عليه

في القوانين العقابية سواءً التقليدية أو المستحدثة مع بيان أركانها العامة والخاصة والركن المفترض

الذي يعتبر جزء من بنیان هذه الجرائم وهو صفة الفاعل بأن يكون (موظف عام) وبيان العقوبات

الأصلية التي تفرض على مرتكبي جرائم الفساد المالي والعقوبات التكميلية لكل جريمة.

الكلمات المفتاحية: المسؤولية الجزائية، الموظف العام، جرائم الفساد المالي.

**The Criminal Responsibility of the Employee for Crimes of Financial
Corruption in Legislation
" Comparative Study"**

**Prepared by
Ammar salah-aldeen shareef**

**Supervision
PROFE. Ahmad Allouzi**

Abstract

Dissertation Summary This thesis, Which is tagged with" the Criminal responsibility of the employee for public crimes of financial corruption "aims to identify the criminal responsibility of the public employee for financial corruption crimes, its legal basis, and the concept of the criminal employee as the nucleus that drives the public office and represents the state by disposing of its property on its behalf, and to clarify what financial corruption is. In the job, the reasons for its spread and its negative effects on society. And the study of international corruption crimes, including the United Nations Convention of 2003.

And looking at the position of national legislation to take measures and measures to combat corruption crimes by forming specialized bodies such as the as the Integrity Commission to reduce financial corruption crimes and in accordance with the agreements international.

Finally, he presented the most important form of financial corruption crimes that were mentioned in international conventions and the Penal Code. The most important conclusion of the crimes committed by the public servant, because they involve public money and are committed by this entrusted with state funds and affect the public interest.

therefore, we recommend activating the role of the oversight agencies within the institution itself .to reduce the Phenomenon of corruption and recommend the support of the agencies specialized in combating financial corruption with the capabilities and expertise to monitor cases of financial corruption and hold the defaulters accountable and refer them to the criminal courts.

Keywords: criminal liability, public servant, financial corruption crimes.

الفصل الأول

مقدمة الدراسة وفرضياتها

أولاً: المقدمة

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على خاتم الأنبياء والمرسلين محمد وعلى آله وصحبه الطيبين الطاهرين. أما بعد؛ فقد اقتضى التعريف بموضوع الدراسة أن يتم تقسيم المقدمة وفقاً للفقرات الآتية:

يهتم بحثنا بدراسة المسؤولية الجزائية للموظف العام عن جرائم الفساد المالي وذلك من خلال النظر إلى الأفعال التي تشكل جرائم الفساد المالي بصورة خاصة لأنها تخل بمبدأ حماية المال العام الذي يعتبر من أهم الأدوات التي تمارس خلالها الدولة واجباتها اتجاه المجتمع، إذ تعد جرائم الفساد المالي من أخطر الجرائم التي تنال من قيم العدالة وسبل تنمية وتطور المجتمعات، لأن رقي الدولة وتقدمها يقاس بمدى مستوى موظفيها العلمي والاخلاقي، فالموظف العام يمثل الدولة ويتصرف باسمها وهو مؤتمن على حقوقها، مما يترتب عليه واجب الابتعاد عن أي سلوك يعرضه للمساءلة القانونية، ويظهر هذا السلوك المخالف على شكل جرائم مثل الرشوة والاختلاس والإثراء غير المشروع واستثمار الوظيفة... وغيرها، مما ينتج عنه هدر للمال العام، إذ أن السلوك المنحرف يمثل خروج عن القيم والمعايير التي يجب أن يتحلى بها شاغلي الوظيفة، وبالاستناد لذلك فقد عمل المشرع الجزائري المقارن على تجريم الأفعال التي تعتبر فساد مالي وإداري ضمن قانون العقوبات بشكل أساسي وعمل على تشريع قوانين خاصة لتنظيم أحكام لمكافحة الفساد بتشكيل هيئات مختصة. حيث أن تجريم الأفعال التي تشكل فساداً لم يأت من فراغ إنما تشكلت القناعة الأكيدة لدى المشرع بضرورة تجريم الأفعال ضمن قانون العقوبات والقوانين الخاصة. لذا كانت المسؤولية

الجزائية للموظف العام محل دراستنا لعظمة ولأهمية المصلحة المحمية فيه مناط التجريم، وتم اختيار أهم صور لجرائم الفساد المالي لضرورة التصدي لها وبيان لمسؤولية من يقف موضع الحامي للمصلحة العامة حين توسوس له نفسه ومغريات الحياة لأن هذه الجرائم تصيب بالضرر للمصلحة العامة.

ثانياً: مشكلة الدراسة

تكمن مشكلة هذه الدراسة بأنها تتناول دراسة نطاق المسؤولية الجزائية للموظف العام وذلك في ضوء التصرفات غير المشروعة التي قد يقوم بارتكابها والتي تنتهك المصالح العامة وبما ينعكس على سمعة الدولة والاقتصاد الوطني. وتظهر مشكلة الدراسة من خلال الأسئلة الآتية:

1. ماهية الموظف العام الذي يسأل عن أفعاله جزائياً؟ ما هو الأساس القانوني للمسؤولية

الجزائية للموظف العام؟ وما هي الأفعال المجرمة ضمن الوصف القانوني لجرائم الفساد

المالي وطبيعتها القانونية؟

2. ما هي المعاهدات الدولية والعربية التي عالجت موضوع جرائم الفساد؟ ما مدى توافق

قوانين مكافحة الفساد الوطنية مع الاتفاقيات؟

3. ما مدى فاعلية النصوص الجزائية التي نظمت المسؤولية الجزائية وفيما إذا كانت كافية

لتأمين الحماية للوظيفة خاصة وللمجتمع عامة؟

4. مدى انسجام النصوص القانونية وأثرها بالردع العام والخاص.

ثالثاً: أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى معرفة الأسباب التي تقف وراء ظهور جرائم الفساد المالي ومعرفة آثاره

تمهيداً لاقتراح المعالجة للتصدي إليه وإزالة آثاره على المجتمع، وذلك من خلال ما يلي:

1. بيان ماهية جرائم الفساد المالي الواقعة في الوظيفة العامة من خلال بيان مفهوم الموظف العام والوظيفة العامة وبيان ماهية الفساد المالي.
2. تحديد مفهوم المسؤولية الجزائية وأساسها القانوني وطبيعتها القانونية.
3. بيان الأفعال التي تعد جرائم والتي يمكن أن يسأل عنها الموظف وبيان مدى تحقق المسؤولية الجزائية في كل مراحل الوظيفة.
4. عرض وسائل القانون الدولي والوطني لمكافحة جرائم الفساد المالي.

رابعاً: أهمية الدراسة

تظهر هذه الأهمية من ناحيتين:

الناحية النظرية: حيث تسهم هذه الدراسة بتوضيح جوانب متعددة بخصوص أعمال الموظف والتي تقع تحت طائلة المسائلة الجزائية، وتحديد مظاهر القصور التشريعي فيها لتشكل مادة علمية تفيد الباحثين في هذا المجال، وتحديد مفهوم الفساد المالي وصوره وتجريمه بموجب القانون.

الناحية التطبيقية: من المؤمل أن توفر هذه الدراسة فرصة لصناع القرار والدارسين والمهتمين للاستفادة من نتائجها، بحيث من الممكن أن تشكل إضافة متخصصة بمجال المعرفة للمكتبة الحقوقية العربية وبما يسهم بتطوير التشريعات النازمة لموضوعها وفي مجال تطبيقها على أرض الواقع ولحماية الوظيفة العامة من المفسدين والحد من جرائم الفساد المالي.

خامساً: حدود الدراسة

الحدود الزمانية: ينحصر نطاق الدراسة على القوانين الوضعية، وأهمها قانون العقوبات الأردني رقم 16 لعام 1960 وتعديلاته، وقانون العقوبات العراقي رقم 111 لعام 1969 المعدل.

الحدود المكانية: سنحاول في هذه الدراسة التعمق في أحكام التشريعات الوطنية ذات الصلة بالمسؤولية الجزائية للموظف عن جرائم الفساد المالي في التشريعات العراقية والتشريعات الأردنية ذات العلاقة بموضوع الدراسة.

سادساً: محددات الدراسة

بالرغم من وفرة النصوص التشريعية النازمة لأعمال الموظف العام إلا أن الأصوات تملو لإدخال تعديلات على تلك النصوص لتوائم التطور المتسارع لأعمال الوظيفة. حيث يتطلب من أي باحث في هذا الموضوع التركيز والتدقيق في كافة المعلومات، لكونه يجمع بين العمل الإداري والإجراء الجزائي في آن واحد.

سابعاً: مصطلحات الدراسة

سيقوم الباحث بتعريف بعض المصطلحات الدراسة من خلال العودة الى المراجع التي عرفتھا، وللتسهيل على القارئ لفهم هذه المصطلحات سيعمد الباحث إلى تعريفها إجرائياً:

المسؤولية الجزائية: هي الالتزام بتحمل النتائج القانونية المترتبة على توافر اركان الجريمة، وموضوع هذا الالتزام هو العقوبة او التدبير الاحترازي الذي ينزله القانون بالمسؤول عن الجريمة. (1)

الموظف العام بمفهومه الإداري: يعد موظفاً عمومي كل شخص يعين في وظيفة ضمن ملاك الدولة في إحدى رتب السلم الوظيفي الخاص بالموظفين وعليه واجبات وله حقوق منصوص عليها في القانون. (2)

(1) - حسني ، محمود نجيب (1998) ، شرح قانون العقوبات اللبناني ، القسم العام ، منشورات الحلبي ، بيروت ، ط3 ، ص643 .
(2) - ظيان ، فاروق محمد (2008) ، المسؤولية الجنائية للموظف الدولي ، رسالة في القانون الجنائي ، مقدمة لكلية الحقوق جامعة صلاح الدين .

الموظف العام بمفهومه الجنائي: وهو الموظف التابع للدولة فهم يدخلون حكماً ضمن طوائف الأشخاص التي يمكن أن ترتكب جريمة الرشوة بالإضافة إلى جرائم الاختلاس جرائم أخرى تعد من جرائم الفساد المالي، والتي ترتكب من الموظف إذا طلب أو قبل عرضاً أو وعداً أو تسلموا هبة أو هدية أو أية فائدة أخرى يعدون مرتشئين، أو القيام بعمل خارج اختصاصه أو الامتناع عن عمله بهدف تحقيق منفعة شخصية أو أن وظيفتهم هي من سهلت لهم أو كان من الممكن أن تسهله ذلك. (1)

الفساد المالي: الفساد هو سلوك يمارس من قبل صاحب منصب أو وظيفة عامة أو ما في حكمها مستغلاً به سلطته الممنوحة له بموجب موقعه الوظيفي الذي يعين فيه شخص لتحقيق مصلحة خاصة على حساب المصلحة العامة. وللفساد تكلفة اجتماعية وسياسية باهظة إذ يعمل على إعاقة عملية التنمية ويقلص مجال دولة القانون مما يستدعي الوقاية منه. (2)

ثامناً: الدراسات السابقة

لما كان الهدف من هذه الدراسة يتمثل بالاطلاع على المنظومة التشريعية المتعلقة بأعمال الموظف العام التي تدخل ضمن إطار التجريم لجرائم الفساد المالي ووصفها وتحليلها والتي تدخل ضمن إطار المسؤولية الجزائية وفقاً لمنهجية تحليلية مقارنة فقد عمد الباحث بالرجوع إلى الدراسات السابقة ذات الصلة بهذه الدراسة وهي كما يلي:

1- الدليمي، نوفل علي عبد الله (2002)، الحماية الجزائية للمال العام، أطروحة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة الموصل، تطرقت هذه الدراسة إلى بيان مفهوم المال العام وتمييزها عن

(1) - سلامة، مأمون محمد (1988)، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 89-90

(2) - اللهيبي، عمران ياسين ابراهيم خليل (2021)، الفساد في القطاع الخاص، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق جامعة الموصل، ص 28.

الأموال الأخرى وخصها بالحماية من الإعتداء المتمثل بالأفعال غير المشروعة التي تقع من ضعيفي النفوس من الموظفين لتحقيق المنفعة الشخصية لهم على حساب المصلحة العامة، وحدد الدراسة على جريمة الإعتداء على المال العام مثل الإختلاس وجريمة الإلتلاف والإستيلاء. وتميزت دراستنا بكونها قد تطرقت إلى بيان نطاق المسؤولية الجزائية على الموظف العام فيما يرتكبه من أفعال تشكل جرم الفساد المالي، وبيان مدى فاعلية الجهود الدولية المقررة لمكافحة الفساد المالي في الاتفاقيات والمعاهدات الدولية إضافة للجهود الوطنية في التشريعات القانونية الداخلية في كل من العراق والأردن.

2- ظيان، فاروق محمد، المسؤولية الجنائية للموظف الدولي، (2008) ، رسالة ماجستير في القانون الجنائي، مقدمة لكلية الحقوق جامعة صلاح الدين، تناولت هذه الدراسة مفهوم المسؤولية الجزائية للموظف العام وما يترتب عليها من عقاب للموظف العام، إذ ناقشت الدراسة الموضوع من عدة محاور وأهمها بيان مفهوم الموظف من الناحية الجزائية وفق قانون العقوبات والقانون الدولي وبيان الجرائم التي ترتب على الموظف المسؤولية الجزائية والعقاب.

وتميزت دراستنا عن هذه الدراسة بكونها ركزت على بيان نطاق المسؤولية الجزائية على الموظف العام وبيان مدى فاعلية القواعد القانونية في كل من التشريعين العراقي والأردني في تحقيق مكافحة الفعلية لأفعال الفساد المالي في الوظيفة العامة وتحقيق الردع بشكليه العام والخاص، وإضافة للبيان أهم صور جرائم الفساد المالي في الوظيفة العامة وبيان مدى فاعلية وكفاية الجزاء القانوني المقرر لكل صورة من صور الجرائم.

3- مليكة، هنان (2010)، جرائم الفساد الرشوة والإختلاس وتكسب الموظف العام من وراء وظيفته في الفقه الإسلامي وقانون مكافحة الفساد الجزائي، إذ ترى هذه الدراسة أن الغرض من

تجريم الصور المختلفة لجرائم الموظف العام هو حماية نزاهة الوظيفة العامة، وصونها من أي خلل وفساد نتيجة استغلال الوظيفة لتحقيق مصالح خاصة وأوصت الدراسة بأن خير علاج لهذه الجرائم هو الذي يتضمن إزالة العوامل التي تدفع الموظف إلى الإلتجاء إليها، وخاصة بتيسير الإجراءات الإدارية وإلغاء التعقيدات وتحسين أحوال الموظفين. وتميزت دراستنا عن هذه الدراسة بكونها اشتملت على بيان صور أخرى لجرائم الفساد المالي في الوظيفة العامة وهي جريمة الإختلاس والرشوة والكسب غير المشروع وجرم استثمار الوظيفة العامة وبيان كافة الأحكام القانونية المتعلقة بهم في قانون العقوبات العراقي والأردني، إضافة لبيان الجهود الوطنية والدولية المقررة لحماية الوظيفة العامة من جرائم الفساد المالي.

4- سعيد، محمد حسن (2019)، وسائل القانون الدولي لمكافحة جرائم الفساد، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق جامعة الشرق الاوسط، تطرقت الدراسة إلى بيان أهم الوسائل الدولية المتبعة في مجال مكافحة الفساد باعتبارها جريمة عابرة القارات، وذات تأثير سلبي على المجتمع الدولي والإنساني، وتم اختيارها لما لها من صلة بمحور مهم وهو الجهود الدولية في مكافحة الفساد من أجل تعزيز وتفعيل التعاون الدولي للقضاء على ظاهرة الفساد.

وتميزت دراستنا عن هذه الدراسة بكونها اشتملت على بيان الجهود الدولية والجهود الوطنية المقررة لحماية الوظيفة العامة من جرائم الفساد المالي وبيان مدى فاعليتها في تحقيق الردع العام وبيان نطاق المسؤولية الجزائية المقررة على الموظف المرتكب لجرم الفساد المالي في كافة صورته وبيان الجزاء القانوني المقرر.

تاسعاً: أسباب اختيار الموضوع

رغبتي الحثيثة في معرفة ما استجد من مسائل قانونية تتعلق بهذا الجانب من حيث وسائل مكافحة هذه الجرائم التي أصبحت آفة تهدد كيان الدولة، كما رأيت أن الحاجة ملحة لبيان موقف

القانون العراقي وبالمقارنة مع القانون الاردني، فقد رأيت من المناسب لي أن أساهم ولو بقدر بسيط في بيان المسؤولية الجزائية للموظف العام واستجلاء أهم صور جرائم الفساد المالي في العراق والأردن ومصر، حتى أقدم ولو قدراً يسيراً لخدمة الفكر القانوني في بلدنا، فكان من المناسب تناوله بالبحث لإبراز أهم القوانين الخاصة في مكافحة هذه الظاهرة، بحيث يسهل الاطلاع عليها وتحقيق توعية واعية للموظف لتجنب الأفعال غير المشروعة.

عاشراً: منهج الدراسة

سوف يتبع الباحث المنهج التحليلي ومقارن من خلال بيان وشرح النصوص المتعلقة بالموضوع وتحليل وجهات نظر ومن خلال المقارنة بين القانون العراقي والأردني والمصري.

الفصل الثاني

ماهية جرائم الفساد المالي في الوظيفة العامة

يسعى المشرع في أغلب الدول إلى تنظيم أحكام الوظيفة العامة بهدف ضمان الاستمرارية في الوظيفة العامة في الجهاز الحكومي، إلا أن هناك العديد من الإشكاليات في الأنظمة والقوانين التي صعبت موضوع ضبط السلوك الموظف العام، الأمر الذي شجع الموظفين على ممارسة بعض أشكال الفساد الإداري والمالي لتحقيق أهدافهم الخاصة؛ مما يؤثر بشكل سلبي على كافة الجوانب الحياتية للمجتمع ويقلل ثقة المواطنين بأجهزة الدولة وقبل أن نبدأ بحثنا في موضوع المسؤولية الجزائية للموظف العام في جرائم الفساد المالي، لا بد لنا من التعرف أولاً على مفهوم الوظيفة العامة وماهية الموظف العام وتحديد فكرة الموظف العام. وعليه سنقسم دراسة هذا الفصل في ثلاث مباحث، يتضمن المبحث الأول مفهوم الوظيفة العامة والمبحث الثاني مفهوم الموظف العام والمبحث الثالث ماهية جرائم الفساد المالي.

المبحث الاول

مفهوم الوظيفة العامة

تعتبر الوظيفة العامة هي نواة العمل الاداري في أجهزة الدولة كما تعتبر هي المهنة التي يدخلها الموظف وفق شروط قانونية ومنها بلوغه سن معين وحصوله على مؤهل علمي ويبقى بالعمل الوظيفي لحين إحالته إلى التقاعد، فالوظيفة تعتبر مصدر رزق للموظف بشكل عام. لذا سنتعرف في هذا المبحث عن تعريف الوظيفة العامة في المطلب الأول وأساسها القانوني في المطلب الثاني وكالاتي:

المطلب الأول

تعريف الوظيفة العامة

تعتبر الوظيفة العامة ⁽¹⁾ وسيلة من وسائل الإدارة العامة التي يتم مباشرة كافة الأعمال والمهام المتعلقة بها من خلال موظفين يمثلونها و يعملون لحسابها، وتُنظم المراكز القانونية للموظفين من خلال الأنظمة والقوانين المتعلقة بالوظيفة العامة، ولقد وردت عدة تعاريف للوظيفة العامة في القوانين اعتماداً على نوع النظام المعمول به، بالنسبة للقانون العراقي أخذ بالنظام المغلق والذي يعتبر الوظيفة فيه مهنة للموظف تنتهي بإحالته الى التقاعد عند بلوغه السن المحدد

(1) - الوظيفة العامة لغة على وزن فعلية وهي مشتقة من كلمة "وُظِفَ" وجمعها وظائف، وهي كلمة تدل على تقدير شيء، يقال وظفت له: أي قدرت له كل شيء من رزق او طعام ، ووظفت عليه العمل توظيفاً : أي قدرته ، ووظفه : الزمها إياه. والوظيفة العهد والشرط . اما مصطلح العامة فأصله عام أي خلاف الخاص والعمم : العامة اسم للجمع ، فالعمي تعني العام وقيل رجل معمم اي يعم الناس بخيره . أنظر : ابن منظور ، لسان العرب ، المجلد السادس ، دار الحديث ، القاهرة ، 2003 ، ص450.

للتقاعد⁽¹⁾ إذ أعطى المشرع العراقي للوظيفة العامة نظام قائم بذاته من خلال تعريفه للوظيفة العامة في قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991.⁽²⁾ بأنها "الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة، وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة"⁽³⁾ على الرغم من صحة ودقة التعريف إلا أنه لم يسلم من النقد، حيث أنه خلط بين وصف الموظف والوظيفة، إذ من المفترض أن يكون وصف الوظيفة العامة بأنها مجموعة من السلطات تعطى للشخص الذي تتوفر فيه صفة الموظف العام وليست اختصاصات لأن الموظف يبقى خاضع للقواعد القانونية التي تنظم علاقته مع الإدارة. مهما يكن من أمر تبقى الوظيفة العامة بنظر المشرع العراقي بأنها واجب وطني يمليه الشرف وهدفه خدمة الشعب بأمانة ونزاهة وشفافية التعامل، أما المشرع الأردني فقد عرف الوظيفة العامة في المادة (2) قانون نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 في الفصل الأول (التعاريف) بأنها: "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. يلحظ من التعريف بأنه حصر تعريف الوظيفة على المهام والواجبات التي تتناط بالموظف المكلف بها من الجهات المذكورة بالنص وأن يعمل الموظف بما يلزم به في حدود الصلاحيات المناطة بمهامه مع تحمله مسؤوليات عمله الوظيفي أي أخذ بالمفهوم الموضوعي باعتبار أن الوظيفة جملة من المهام والواجبات تتناط بالموظف. أما المشرع المصري قد عرف

(¹)- أنظر : المادة (10) من قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 المعدل نشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4314) في 10 / 3 / 2014 .

(²)- قانون انضباط الدولة رقم 14 لسنة 1991 نشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 3356 في 3/6/1991 والمعدل بموجب قانون رقم 5 لسنة 2008 . منشور في الجريدة الوقائع العراقية عدد 4061 في 24 / 2 / 2008.

(³)- أنظر المادة (3) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 . مع الاشارة الى ان قرار مجلس الوزراء العراقي رقم (37) لسنة 2015 والمتضمن الموافقة على مشروع قانون الخدمة المدنية الاتحادي ، لم يرد فيه تعريف للوظيفة العامة وهذا يمثل اغفالا غير مبرر لتعريف الوظيفة العامة .

الوظيفة العامة في قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016 في المادة (1) بانها: "الوظائف المدنية حق المواطنين على أساس الكفاءة والجدارة، وهي تكليف للقائمين بها لخدمة الشعب، وتكفل الدولة حقوقهم، وحمايتهم، وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب، يلحظ من هذا النص إذ أخذ المشرع المصري بالمفهوم الموضوعي⁽¹⁾ باعتباره الوظيفة العامة مجموعة من الواجبات والمسؤوليات يرتبط بها مصير الموظف ويترتب على إلغاء الوظيفة إنهاء علاقته بالإدارة⁽²⁾ وأخذه بالمفهوم الشخصي عندما ركز على الموظف وما يحمله من مؤهلات في التعيين في أدنى الدرجات حسب المؤهل العلمي. ولما تقدم يرى الباحث من الضروري تحديد مفهوم الوظيفة العامة بالجمع بين كافة الجوانب باعتبارها مجموعة من القواعد القانونية والفنية المنظمة للمركز القانوني للموظف العام كونها تتعلق بمستقبله الوظيفي وعلاقته بالإدارة.

المطلب الثاني

الأساس القانوني للوظيفة العامة

أغلب الدول أخذت بالوظيفة العامة باعتبارها قاعدة تنظيمية لعلاقة الموظف بالإدارة من خلال ما ترسمه له من حقوق بالتدرج في درجاتها الوظيفية، وقاعدة تعاقدية لما يكون العقد مصدر لنشوء هذه العلاقة، ولذا سوف نبحت الأساس القانوني للوظيفة العامة في القانون العراقي والقوانين المقارنة. فالوظيفة في القانون العراقي اعتمدت القاعدة التنظيمية في القوانين ومنها قانون الملاك رقم (25) لسنة 1960 المعدل⁽³⁾، والقوانين والأنظمة الخاصة وقرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (603) لسنة 1987 والنافذ إلى الآن الذي خص فيه الوظيفة المؤقتة بالتعيين بذات شروط

(¹) - بدران، محمد محمد ، القانون الاداري (الوظيفة العامة) ، دار النهضة ، القاهرة ، ص123 .

(²) - لمزيد من التفصيل أنظر : بطارسة ،سليمان سليم (2022)، الوظيفة العامة النظرية والتطبيق ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ط2 ، ص 121.

(³) - نشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (300) في 1960/2/6 .

التوظيف وحسب تعليمات وزارة المالية رقم (11) لسنة 1987 بالنص (للأعمال ذات الطبيعة المؤقتة) والتعاقدية لتشغيل الأحداث بموجب عقود تبرم مع الإدارة العامة⁽¹⁾، وأخيراً ما جاء به قرار مجلس الوزراء العراقي رقم (315) لسنة 2019⁽²⁾، والمتضمن تحويل الإجراء اليوميين إلى متعاقدين الذين تزيد خدمتهم العقدية عن (سنتين) لغرض تثبيتهم على الملاك الدائم حسب أحكام المادة (61) من قانون الموازنة العامة ويعاملون معاملة الموظف فيما يتعلق بالحقوق والواجبات ويتقاضى الراتب حسب الشهادة، وعليه يعتبر موظف عام وأساس هذه الصفة نص القانون.

أما المشرع الأردني فقد أورد الأساس القانوني للتوظيف بنص المادة (120) من الدستور: "التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها، ومنهاج إدارتها، وكيفية تعيين الموظفين، وعزلهم والإشراف عليهم، وحدود صلاحياتهم واختصاصهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك"⁽³⁾، وحالياً صدر نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 النافذ⁽⁴⁾ لأن التنظيمات الإدارية وشؤون الموظفين هي من الأمور المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية وتدخل في نطاق المسائل الواردة في المادة (120) من الدستور فيجب أن يكون تنظيمها بنظام تصدره السلطة التنفيذية استناداً إلى أحكام هذه المادة. كما ويجدر بنا الإشارة إلى أن المشرع الأردني قد أخذ بتعدد الانظمة الوظيفية فجعل من نظام الخدمة المدنية نظام عام⁽⁵⁾، كما تسري أحكامه على موظفي الدولة كافة التي لديها نظام موظفين خاص بها، فهو بالأساس يسري على الإدارات المركزية، أما الإدارات اللامركزية لها استقلالها الإداري بوجود أنظمة وظيفية خاص بها، وكذلك المشرع المصري الذي جعل من نص المادة (14) من الدستور هي الأساس

(1) - لمزيد من التفصيل أنظر : منصور، عايد خليف(2019)، التنظيم القانوني للدرجة والوظيفة في التشريع العراقي ، مكتبة القانون المقارن ، بغداد، ط1 ، ص92 .

(2) - أنظر : قرار مجلس الوزراء رقم (315) لسنة 2019 .

(3) - أنظر : المادة 120 من الدستور الاردني لسنة 1952.

(4) - أنظر : المادة (1) من قانون الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020 وهو النظام الذي أمر الملك بوضعه حسب صلاحياته الدستورية استناداً للمادة 120 من الدستور ، وبعد ان اقره مجلس الوزراء بتاريخ 2020 /1/12

(5) - أنظر المادة (3) من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020 .

القانوني للوظيفة العامة التي تنص على أن الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة، ودون محاباة أو وساطة، وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب، وتكفل حقوقهم وحمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب، ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبي، إلا في الأحوال التي يحددها القانون ويستشف من هذا النص بأنه قد وضع الأسس والإطار العام للوظيفة العامة ونظمها بقانون خاص وهو قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة (2016). وبذلك يكون الأساس القانوني للوظيفة العامة مستند إلى قاعدة تنظيمية بصدور قانون ينظمها كأساس عام والاستثناء جواز التعاقد بذات شروط العامة المنصوص عليها في القوانين المنظمة لقواعد الوظيفة العامة.

المبحث الثاني

مفهوم الموظف العام

يعتبر وجود الموظف العام من الضرورات الحتمية التي تطلبها الوظيفة العامة في كل الدول على الرغم من الإختلاف في التوجهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، إذ يعمل على تحقيق غاياتها التنموية، ولا يمكن تصور وجود دولة دون موظفين يقومون بالإشراف والإدارة على كافة أجهزة الدولة المختلفة. وعليه سيتم دراسة هذا المبحث في مطلبين الأول التعريف بالموظف العام والمطلب الثاني التزامات الموظف العام في نطاق وظيفته العامة.

المطلب الأول

التعريف بالموظف العام

أن مصطلح الموظف (1) يختلف مفهومه باختلاف القانون الذي يذكر الموظف العام ضيقاً واتساعاً، وبحسب المفهوم الذي يراه المشرع متفقاً مع أحكام القانون الذي يقوم بوضعه، قد يتسع مفهوم الموظف العام في القانون الجزائري ليشمل كل شخص يعمل في خدمة الدولة، ويضيق مفهومه في القانون الإداري الذي يخضع فيه الموظف لأحكام الوظيفة العامة وكما يلي:

أولاً: تعريف الموظف العام في القانون الإداري

مما لا شك فيه أن تحديد مفهوم الموظف العام ليس بالأمر اليسير، وذلك لاختلاف الأنظمة التي تحكم مفهوم الوظيفة العامة بالدول واختلاف أشكالها، إضافة إلى اختلاف نظرتها للموظف العام

(1)-الموظف لغة: اسم مفعول لفعل ثلاثي هو "وظف"، وهي كلمة تدل على تقدير شيء والوظيفة من كل شيء: ما يقدر له في كل يوم من رزق أو طعام أو شراب وجمعها الوظائف، ووظف للقوم تبعهم ، ووظف الشيء على نفسه ألزمها إياه ، ووظفه وافقه ولازمه ، ووظف على الصبي كل يوم حفظ آيات من القرآن عين له آيات لحفظها ، ولمزيد من التفاصيل ينظر : ابراهيم أنيس وعبد الحليم منتصر وعطية الصوالحي ومحمد خاف ، المعجم الوسيط ، ج 1 ، ط2، امواج للطباعة والنشر ، 1987 ، ص 1042 .

بصورة عامة وإن دل ذلك شيء؛ فإنه يدل على حداثة مصطلح الموظف وحداثة عهد التشريع به،

والسؤال هنا ما هو موقف التشريع العراقي والتشريعات المقارنة من تعريف الموظف العام؟

للإجابة على ذلك يتطلب الرجوع إلى التشريعات المنظمة للوظيفة العامة في الدول موضوعة

البحث، إذ نجد أن تلك التشريعات تطرقت إلى مفهوم الموظف بمفهومه العام، ففي العراق فقد

عرف قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل الموظف العام في المادة (2) منه بأنه:

"كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في ملاك الدولة الخاص بالموظفين"⁽¹⁾، في حين

عرفه قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل الموظف

العام وفي المادة (1) التي نصت على: "الموظف: كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك

الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة"، ومن الملاحظ على هذا التعريف أن المشرع لم يشترط توافر

صفة الديمومة والاستمرار في الوظيفة العامة كما نص عليه في قانون الخدمة المدنية رقم 24

لسنة 1960 المعدل. وكما أورد تعريفات أخرى للموظف العام في قوانين خاصة وذكر لفظ

المستخدم أو العامل⁽²⁾، وعلى الرغم من وجود هذه الأنظمة الخاصة بكل طائفة من طوائف

الموظفين والمستخدمين، فإن هؤلاء جميعاً يعتبرون في مركز قانوني واحد تحكمه القواعد القانونية

لكل قانون، وطالما لم يوجد اختلافات جوهرية بين القواعد التي تحكم الموظفين وتلك التي تحكم

المستخدمين، وإن وجد اختلاف يكون متعلق بأمور تفصيلية لا بالمركز القانوني للموظف⁽³⁾ لذا

(¹)- أنظر نص المادة (2) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم 24 لسنة 1960 النافذ. اما المشرع المصري لم يأتي بتعريف جامع مانع للموظف العام وإنما عرف الوظيفة العامة بنص المادة (2/5) من قانون الخدمة المدنية النافذ المصري رقم 81 لسنة 2016 " كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة " .

(²)- أنظر المادة (1) من نظام الخدمة في مصلحة سكك حديد الجمهورية العراقية رقم 22 لسنة 1966 على " كل شخص تستخدمه المصلحة العامة في خدمة داخلية في ملاك المصلحة الدائم الخاص بالمستخدمين ويستثنى من ذلك من يستخدم لقا اجور يومية او بإجرة مقطوعة حيث يطبق على هؤلاء قانون العمل " وهو نفس التعريف الوارد في نظام الخدمة في مصلحة البريد والبرق والتلفون رقم 33 لسنة 1946.

(³)- الحديثي، شفيق عبد المجيد (1972) ، النظام القانوني الانضباطي لموظفي الدولة في العراق ، رسالة ماجستير مقدمة لكلية القانون والسياسة ، جامعة بغداد ، ص27.

يرى الباحث بأن المشرع العراقي لم يستقر على تعريف ثابت للموظف للعام، مما يقتضي إيجاد معيار لتعريف الموظف العام في العراق، وذلك بالركون إلى العناصر الأساسية التي تقوم عليها فكرة الموظف العام والتي لا تؤثر في صفة الموظف العام مهما اختلفت المسميات؛ لأن هذا الاختلاف لا يؤثر على صفة الموظف وإن هذه التفرقة بين (موظف) و(المستخدم) ليس لها ما يبررها لأنهم جميعاً يعملون بصفة دائمة في خدمة الدولة والأشخاص العامة وعملهم متصل بالنفع العام والمصلحة العامة، وأن المشرع العراقي سلط اهتمامه على المركز القانوني للموظف العام في الجهاز الإداري، وذلك قصد تحديد حقوقه والتزاماته، فالقانون الإداري أخذ بالمفهوم الضيق للموظف العام بما تستوجبه طبيعته التنظيمية التي تهدف إلى تنظيم العلاقة بين الشخص والدولة بما له من حقوق وما عليه من واجبات، وحبذا لو التفت المشرع العراقي إلى تشريع قانون موحد لموظفي الخدمة المدنية في الدولة يخضع له جميع العاملين في الدولة ويقضي بموجبه على التفرقة القائمة بينهم، نظراً لما يقتضيه التطور السياسي والاقتصادي الذي حصل مؤخراً في العراق.

أما المشرع الأردني فقط عرف الموظف العام بنص المادة (2) من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 بأنه: "الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر والموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل الذي يتقاضى أجراً يومياً"، ويلاحظ من هذا النص أن المشرع الأردني قد اتبع طريقة تيسر تحديد نطاق تطبيق أحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة، إلا أنها لا ترقى لمرتبة التعريف بالموظف العام وأن اكتساب الشخص لصفة موظف مرتبط بعاملين: (1) أن يكون معين بقرار من المرجع المختص، (2) أن يتقاضى راتبه من الميزانية العامة أو موازنة الدوائر باستثناء الأجير اليومي، أما القانون المصري لم تضع قوانينه التي صدرت في مجال الوظيفة العامة.

وخلاصة ما سبق نجد بأن القوانين التي تنظم الوظيفة العامة، أوردت مفهوماً عاماً للموظف العام، وهكذا يتضح لدى الباحث بأن الشخص لكي يكتسب صفة الموظف العام لابد أن تتوفر فيه الشروط الآتية:

1. أن يتصف عمل الموظف في خدمة المرفق العام بالديمومة والاستقرار، أي أن علاقة الموظف مع الإدارة العامة تنتهي بحد الأسباب القانونية أو الإدارية الواردة بالقانون الإداري.

2. أن يخضع الموظف العام في خدمته للمرفق العام للقواعد المنظمة للوظيفة العامة.

3. وضرورة توافر هذه الشروط وإلا فقد صفة الموظف العام حتى لو استوفى شروط التعيين.

إلا أن مدلول الموظف العام في القانون الإداري لا يكفي وحده في مجال قانون مكافحة الفساد المالي، لأنه يشمل كل الأشخاص المكلفين بأداء خدمات للمواطن ويمكن أن يرتكبوا خطأ أو فعل يعرضهم للمسائلة الجزائية ولهذا لابد من دراسة الموظف العام في إطار القانون الجزائري.

ثانياً: تعريف الموظف العام في القانون الجزائري

إن تعريف الموظف العام في القانون الجزائري سيكون أوسع منه في القانون الإداري حسب المصلحة المراد حمايتها في سبيل تحقيق غايات التشريع الجزائري، وأن التشريعات على الرغم من اتفاقها على عدم الأخذ بالمفهوم الإداري للموظف العام إلا أنها اختلفت فيما بينها بطريقة وصفها لمفهوم الموظف العام في التشريع الجزائري، نجد أن المشرع العراقي لم يعرف الموظف العام في قانون العقوبات إلا أنه أورد تعريفاً للمكلف بخدمة عامة؛ إذ جاء المشرع بأصناف عدة من الأشخاص المشمولين بأحكام القانون الجزائري على أساس أنهم مكلفين بخدمة عامة ومن ضمنهم

الموظف العام⁽¹⁾، وبهذا يكون المشرع العراقي قد وسع من مفهوم الموظف العام إذ نصت الفقرة 2 من المادة (19) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 على أن المكلف بخدمة عامة: "كل موظف أو مستخدم أو عامل انيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية والمصالح التابعة لها... الخ"⁽²⁾، ويلاحظ من هذا النص، أن المشرع استخدم مصطلح (المكلف بخدمة عامة) والذي يرى فيه الشمولية لكافة الأشخاص المعينين بالنص، في حين أن مصطلح (الموظف العام) هو الأوسع والأشمل لأن المكلف هو كل من يلزمه القانون بإحدى الخدمات العامة أو بمباشرة مهمة تتعلق بالنظام العام بغض النظر عما أن كان يشغل أو لا يشغل مركزاً وظيفياً في الدولة⁽³⁾، فهو يشمل كل من تتاط به خدمة عامة بأجر أو بدون أجر كالخبراء في المحاكم أو غيرهم، فهو شخص أقحم نفسه على العمل بتكليف أو كان من كلفه غير مختص فإنه يكون أقرب إلى (الموظف الفعلي)، فتعبير الموظف العام أوسع من تعبير المكلف بخدمة عامة لأن الموظف خدمته دائمة وهو ما لا ينطبق على المكلف وبالتالي فإن مصطلح الموظف العام يستوعب تعبير المكلف بخدمة عامة، لذا كان من الأجدر بالمشرع العراقي أن يستخدم مصطلح الموظف العام لكي يتجنب تكرار المصطلحات بدون مبرر بذكره دائماً للموظف بجانب المكلف بخدمة عامة وذكره لبقية الفئات عن طريق التعداد ولهذا السبب لم يوفق المشرع في تقديم تعريفاً جامع مانع للموظف العام من الناحية الجزائية، لأنه لم يحيط بكل الفئات بطريقة موضوعية وإنما اعتمد طريقة التعداد، لذا يقترح الباحث تعديل نص المادة (19) من قانون العقوبات توحيد المصطلحات للدلالة على الموظف العام في كافة القوانين واستخدام مصطلح الموظف العام. فضلاً عن ذلك أن التشريع لم يشير إلى الموظف الفعلي رغم أهميته لذا يقترح

(¹) - الجواني، عبد الرحمن شكر (1979)، المدلول الجزائي للموظف العام، بحث منشور في مجلة العدالة، السنة الخامسة، ص121.

(²) أنظر: ف/م 19 من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969.

(³) (الجواني، عبد الرحمن شكر (1979)، المصدر السابق، ص 124.

الباحث على المشرع الجزائري العراقي حسم الأمر بالنص عليه صراحة حماية له لأنه يعمل باسم السلطة ولحسابها إذ يرى الباحث بأن مصدر أداء الخدمة هي الوظيفة العامة التي تخول صاحبها نصيب في أداء السلطة العامة لأن غاية المشرع هو ضمان سير أعمال المصلحة العامة والحد من الأفعال الضارة بها في أي صورة كانت سواء رشوة أو اختلاس أو استغلال نفوذ مما يؤدي حتماً إلى اهتزاز ثقة المواطن بالدولة وأحكامها الشرعية.

أما قانون العقوبات الاردني رقم 16 لسنة 1960 المعدل فقد نص في المادة (169) على تعريف موظف عام حسب مفهومه الجزائري بأنه: "يعد 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". يلاحظ بأن المشرع الاردني كان موقفاً لاعتماده معيار موضوعي في تحديد مفهوم الموظف من الناحية الجزائية على عموم القانون، ولم يضطر على النص في كل فصل من القانون على تجريم فعل الموظف العام كما فعل المشرع المصري⁽¹⁾، الذي أخذ بالتكرار والتعداد لمن هم في حكم الموظف العام في كل جريمة معينة⁽²⁾ كما عرف قانون الجرائم الاقتصادية الأردني رقم 13 لسنة 1993 الموظف العام بنص المادة (2) نصت على أنه: "تشمل كلمة موظف لأغراض هذا القانون كل موظف أو مستخدم أو عامل معين من المرجع المختص بذلك في أي جهة من الجهات المنصوص عليها في الفقرة (ب) من هذه المادة، كما تشمل رؤساء وأعضاء مجالس الجهات الواردة في البنود (3 إلى 8) من الفقرة (ب) من هذه المادة وكل من كلف بخدمة عامة بأجر أو بدون أجر". ويلاحظ من خلال استقراء هذا النص بأن المشرع الأردني أطلق صفة الموظف على

(1) - أنظر: المادة (111 و119 و124) من قانون العقوبات المصري .

(2) - دهيبي، عبد الحق، المفهوم الإداري والجزائي للموظف العمومي في التشريع والفقهاء والقضاء المغربي، مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني <http://www.labodroit.com>

من يرتكب إحدى الجرائم الاقتصادية المذكورة بنص المادة (3)⁽¹⁾ لما لهذه الجرائم من أهمية بالغة لأن محلها المال العام ومن ضمنها الجرائم التي نص عليها قانون العقوبات لعل غاية المشرع من هذا النص توسيع مفهوم الموظف ليشمل من لا يشملهم النظام الخدمة المدنية بهذه الصفة حرصاً من المشرع للحفاظ على المال العام، وحتى لا يفلت المجرم من العقاب ونحن بدورنا نشيد لموقف المشرع الأردني الذي خص الجرائم الاقتصادية بالأهمية ووضعها في تنظيم خاص ومحاسبية مرتكبيها على أنه موظف عام مكلف بتأدية خدمة عامة وبهذا يكون قد وسع من مفهوم الموظف العام حفاظاً على المال. ومما سبق يجد الباحث أن النظرة الجزائية للموظف تشمل النظرة الإدارية له، فكل من يعد موظف في القانون الإداري هو كذلك في القانون الجزائي ولكن مفهوم الموظف العام في القانون الجزائي أوسع من القانون الإداري لأن الأخير ذو طبيعة تنظيمية أما القانون الجزائي ذو طبيعة جزائية غايته حماية الحقوق العامة والحد من الجريمة، لذا انصب اهتمامه أكثر على علاقة الموظف العام مع الدولة المعبر عن إرادتها. ولذا يعد بعض الأشخاص موظفين في مفهوم القانون الجزائي لا يشملهم تعريف الموظف في القانون الإداري، يؤيد الباحث الرأي القائل بانتهاء التفرقة بين المسميات (الموظف والمستخدم والعامل) لدى مفهوم القانون الجزائي لضمان تحقيق المصلحة العامة ومكافحة الفساد المالي والحد من الجريمة.

ولذا يقترح الباحث تعريفاً للموظف من الناحية الجزائية بصفته العامة بأنه (كل شخص كلف من قبل الدولة بأداء خدمة عامة دائمة أو مؤقتة بأجر أو بدون أجر، وبصرف النظر عن العلاقة التنظيمية وعن صحة صدور قرار تكليفه).

(1) - أنظر نص المادة (3) من قانون الجرائم الاقتصادية بالعدد 13 لسنة 1993 وجاء فيها " ج - وتعتبر الجرائم المنصوص عليها في المواد المبينة ادناه من قانون العقوبات جرائم اقتصادية اذا توافرت فيها الشروط المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة :

1- جرائم الحريق وطرق النقل والمواصلات والغش والتي تشكل خطراً شاملاً خلافاً لأحكام المواد (368 إلى 382) و(386 إلى 388) .

2- الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة (الرشوة والاختلاس واستثمار الوظيفة وإساءة استعمال السلطة) خلافاً لأحكام المواد (170 إلى 177) و(182) و(183)

المطلب الثاني

إلتزامات الموظف العام

تعتبر الوظيفة العامة شرف وأمانة توجب على من يتولاها الحفاظ على كرامتها وقديستها (1) حيث يعتبر الموظف أمين على المصالح العامة التي تدخل في نطاق اختصاصه ويكون مسؤول عن بذل قصارى جهده ليساهم في سير المرافق العامة بانتظام وإطراد وأن يقوم بالمهام المناطة به على أحسن وجه، وتقع عليه جملة من إلتزامات سواء كانت داخل نطاق الوظيفة أم خارجها وهي:

أولاً: إلتزامات الموظف العام داخل نطاق الوظيفة

واجبات الوظيفة هي الأعباء التي على الموظف القيام بها لحسن سير العمل. وهي تتصل اتصالاً مباشرة بالوظيفة وتفرض على الموظف مراعاتها داخل نطاق الوظيفة ويترتب على الإخلال بها مسؤولية الموظف الانضباطية أو الجزائية ومن هذه الواجبات هي:

1. أداء العمل الوظيفي بشكل دقيق وأمين

يلتزم الموظف في أن يؤدي أعمال وظيفته بنفسه وإتمامها على أكمل وأدق وجه وبشكل أمين ولا يحيلها للغير إلا بتفويض رخص به القانون (2)، وأن يخصص وقته لأداء العمل الرسمي ويمنع من تأدية أعمال للغير بمرتب أو مكافأة حتى لو في غير أوقات العمل الرسمية إلا أن سمح له القانون بذلك صراحة (3). وهذا ما أكد عليه المشرع العراقي والقوانين المقارنة (4).

(1) - عبد الهادي ، بشار جميل (1983) ، دراسات وابحاث في الادارة العامة والقانون الاداري ، دار الفرقان ، عمان ، ط1 ، ص41.

(2) - ابو ضيف ،محمد ، النظام التأديبي ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية، ب ط ، ص25.

(3) - قرقر ،غالب (2013) ، المسؤولية الجزائية للموظف العام عن تجاوز اداء واجباته ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة عمان ، الاردن ، ص 39 .

(4) - أنظر : المادة (4) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم 14 لسنة 1991 يقابلها نص المادة (68 /ف ب) من قانون الخدمة المدنية الاردني رقم 9 لسنة 2020؛ ويقابلها نص المادة (76 ف4) من قانون العاملين بالدولة المصري رقم 47 اسنة 1978.

2. طاعة الرؤساء واحترامهم

مبدأ إطاعة الرؤساء أقرته جميع قوانين الوظيفة العامة لما فيه من اعتبارات مهمة في سير الجهاز الإداري، إذ يجب على الموظف احترام وتقدير رؤسائه والالتزام بحدود الأدب واللباقة في مخاطبتهم، وتنفيذ ما يصدر عن الرؤساء من أوامر واحترام القرارات التي يعقب عليها الرؤساء في حدود القانون⁽¹⁾. غير أن هذا الواجب لا يمنع الموظف من الدفاع عن حقوقه دون التطاول على رؤسائه، ولا يحول من إبداء الموظف لرأيه الصريح أمام رئيسه بما يتفق مع صالح العمل⁽²⁾، أما من الناحية الجزائية فلا يجوز أن تصل طاعة الموظف لأمر رئيسه إلى حد ارتكاب جريمة وإلا تعرض للمسؤولية الجزائية. وهذا ما أكدته المشرع العراقي والقوانين المقارنة⁽³⁾.

3. الحفاظ على كرامة الوظيفة

إن تولي الشخص منصب الموظف العام يرتب عليه واجب الحفاظ على كرامة الوظيفة. لأن الكثير من التصرفات تتأثر تأثيراً بليغاً في كرامة الوظيفة ورفعتها، فعليه أن يتجنب كل ما قد يكون من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة⁽⁴⁾، وتتمثل التصرفات التي تمس بكرامة الوظيفة في تناول المخدرات أو المشروبات الروحية أو المقامرة، ويقوم السبب وراء منع ممارسة هذه التصرفات من قبل الموظف لكونها تسيء للأخلاق والآداب العامة كما أنها تتنافى مع السلوك الأمين. ويتمثل موقف المشرع العراقي بالتأكيد على هذا الواجب وكذلك القوانين المقارنة⁽⁵⁾.

(1) - العجيلي، أسماء، رابط الموقع الإلكتروني : <http://almerja.net>

(2) - دنون، حسن علي (1970)، شرح القانون المدني، أصول الالتزام، مطبعة المعارف، بغداد، ط1، ص 238.

(3) - أنظر : ف/3م 4 من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل؛ يقابلها ف/م68 من قانون الخدمة الأردنية رقم 19 لسنة 2020؛ يقابلها نص المادة (76 / ف/ 8) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم 47 لسنة 1978.

(4) - ابو ضيف، محمد، المصدر السابق، ص37.

(5) - أنظر : المادة (4) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي؛ بما يقابلها نص المادة (68) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2022؛ يقابلها نص المادة (76/ف/3) من قانون الخدمة العاملين المدنيين المصري رقم 47 لسنة 1978.

4. الولاء الوظيفي والالتزام بسياسة الدولة

الانتماء للوطن واجب يفرض على الموظف العام، وكل تصرف يتعارض مع هذا الولاء يعرضه للمسؤولية، لأن الموظف العام مسؤول عن حسن سير المرافق العامة التي تدخل في حدود اختصاصه، إذ يكون ملزم بتحمل أعباء الوظيفة التي يشغلها ويلتزم بمقتضياتها، وهذا ما تم التأكيد عليه في التشريع العراقي والتشريعات المقارنة.⁽¹⁾

5. المحافظة على أموال الدولة

من واجبات الموظف أن يحافظ على أموال الدولة والتقيد في إنفاق أموالها بما تفرضه الأمانة في العمل الوظيفي، وتشمل أموال الدولة كافة ممتلكاتها المنقولة وغير المنقولة وكل ما هو مخصص للمنفعة العامة، وكما يشمل أيضاً عدم تعرض أموال الدولة للسرقة أو الإختلاس أو الاستيلاء، أو تمكين الغير منها بأي شكل من الأشكال، وهو ما دفع المشرع العراقي إلى النص على هذا الالتزام بنص المادة (4/عاشراً) بإلزام الموظف بإعادة ما تحت تصرفه من أدوات أو الآت إلى المحل المخصص لها عند انتهاء العمل اليومي⁽²⁾. وكما أوجدت هذه القوانين وسائل لحماية الأموال العامة تتمثل بالحماية المدنية والإدارية والجزائية التي تتمثل بالنصوص في قانون العقوبات⁽³⁾.

ثانياً: إلتزامات الموظف العام خارج نطاق الوظيفة

الأصل أن الموظف يتمتع بحرية في مباشرة تصرفاته وسلوكه عندما يكون خارج العمل أو خارج نطاق الوظيفة، ولكن هذا الأمر يرد عليه العديد من الإستثناءات إذ يحظر على الموظف إتيان

(¹) - أنظر : نص المادة 4 / ف 9 من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم 14 لسنة 1991 ؛ يقابلها نص المادة 69 من قانون الخدمة الاردنية رقم 19 لسنة 2020 ؛ يقابلها نص المادة (76 / ف 5) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم 47 لسنة 1978 .

(²) - أنظر : المادة (4 و 5) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 المعدل ، يقابلها المادة (68 / ف هـ) من قانون الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020 ؛ يقابلها نص المادة (76 / ف 5) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم 47 لسنة 1978 .

(³) - أنظر : تفصيل ذلك في الباب السادس من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل .

العديد من الأعمال والتصرفات خارج نطاق وظيفته؛ والتي تقع تحت مسمى "المحظورات" والتي وردت في كلا التشريع العراقي والتشريعات المقارنة وتتمثل أهمها بما يلي:

1. عدم استغلال نفوذ الوظيفة

تعد الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة عامة ولا تعتبر بمثابة التشریف، الأمر الذي يعني أن استغلالها بشكل غير صحيح سيؤدي إلى فقدان المواطنين الثقة بها كما يؤدي الى تعطيل الواجبات الحقيقية لها.

وتمثل موقف المشرع العراقي في نص المادة (3) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل⁽¹⁾ الأمر الذي يؤكد على كون الوظيفة تعتبر بمثابة واجب وطني وتكليف وليست تشریف.⁽²⁾

2. عدم إفشاء الأسرار الوظيفية

يجب على الموظف العام الإلتزام بالمحافظة على الأمور السرية التي يطلع عليها بحكم الوظيفة، سواء كانت سرية بطبيعتها أم أصبحت سرية بموجب تعليمات صادرة من الرؤساء. وهذا الواجب السلبي الذي يتعلق بالوظيفة يمتد أثره الى ما بعد انتهاء العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة إلى أن تزول صفة السرية بحكم القانون أو بحكم الواقع⁽³⁾، وأن السرية في المعلومات

(¹) -تم نشر القانون في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 3356 في 1991/6/3 وعُدل اسم القانون بموجب قانون التعديل الاول رقم 5 لسنة 2008 حيث نصت المادة الاولى منه على ان تحل تسمية (قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991) محل تسمية (قانون انضباط موظفي القطاع الاشتراكي رقم 14 لسنة 1991) ونشر قانون التعديل في الجريدة الوقائع العراقية بالعدد 4061 في 14 /2 / 2008 .

(²)- أنظر نص المادة (3) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل ، يقابلها المادة (69) من نظام الخدمة الوظيفية الاردني رقم 19 لسنة 2022 .

(³) - الحديثي ،شفيق عبد المجيد (1975)، مصدر سابق ، ص 73-74 .

تمليها طبيعة الوظيفة التي يلتحق بها ويمارسها الموظف فمنها ما يتسم بالطابع السياسي أو العسكري أو المهني⁽¹⁾ ، وهذا ما نص عليه التشريع العراقي والتشريعات المقارنة.⁽²⁾

3. عدم ممارسة أعمال أخرى "التجارة".

ليس للموظف أن يتمتع بحرية العمل ومزاولة المهن الأخرى كما يتمتع بها غيره من الأفراد، لما تفرضه عليه الوظيفة العامة من قيود، فالموظف محذور من مزاولة الأعمال التجارية والصناعية، وذلك من أجل المحافظة على استقلال الموظف بعمله ولضمان فعاليته وعدم إهماله لواجبه الوظيفي، ولتجنب توجيه الوظيفة لخدمة أغراضه المادية الخاصة، لمكافحة البطالة في ذات الوقت والسماح لغير الموظف من الحصول على مصدر كسب له، وهذا ما أكدته المشرع العراقي والقوانين المقارنة.⁽³⁾

خلاصة القول مما سبق ذكره، أن إلتزامات الموظف العام المنصوص عليها في حقل الواجبات بموجب القوانين المنظمة لها أو المحظورات فهي تمثل الخطوط المهمة لضبط السلوك الوظيفي والتي يتعين على الموظف مراعاتها وعدم الإخلال بها أو خرقها أو تجاوزها إلا تعرض للمسائلة الإدارية والجزائية تحت مسمى جرائم تجاوز حدود الوظيفة والتي تعني كل إخلال بواجبات الوظيفة يشكل خطراً أو ضرراً على المصلحة العامة مما استوجب تدخل المشرع الجنائي لتجريم ذلك السلوك.

(1) - أنظر : المادة (427) من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 والمادة (123) من قانون المرافعات رقم 83 لسنة 1969 المعدل نصت " لا يجوز لمن علم من المحامين او الاطباء او الوكلاء او غيرهم عن طريق مهنته او صنعته بواقعة او بمعلومات أن يفشيها ولو بعد انتهاء خدمته ، او زوال صنعته الا انه يجب عليه الادلاء بالشهادة عن ذلك اذا استشهد به من أفضى اليه بها " وكذلك في حال ما اذا كان من الافشاء منع ارتكاب جريمة تطبيقاً للمادة 437 من قانون العقوبات العراقي .

(2) - أنظر المادة (5) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 ؛ يقابلها نص المادة (69) من قانون الخدمة المدنية الاردني رقم 9 لسنة 2020 ؛ يقابلها (1/56) من قانون العاملين المدنيين في الدولة المصري رقم 47 لسنة 1978.

(3) - أنظر المادة (5) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) 1991 النافذ ؛ بما يقابلها نص المادة (69) من قانون نظام الخدمة الارنية رقم (9) لسنة 2020 ؛ يقابلها المادة (12/77) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم 47 لسنة 1978.

المبحث الثالث

ماهية جرائم الفساد المالي

يعتبر الفساد المالي من التصرفات غير القانونية التي تهدف لتحقيق مصالح شخصية أساسها عدم شعور الموظف بالمسؤولية. تعد من الظواهر المستمرة التي تعاني منها العديد من المجتمعات وخاصة بسبب تأثيرها السلبي على الاقتصاد والمجتمع وعلى السياسة وزيادة الجرائم في المجتمع أي تمس كيان الدولة بكل نواحيه لذا يتم دراسة هذا المبحث في مطلبين يتضمن المطلب الأول بيان مفهوم جرائم الفساد المالي، ويتضمن المطلب الثاني بيان بواعث جرائم الفساد المالي والآثار المترتبة عليها.

المطلب الأول

مفهوم جرائم الفساد المالي

تعتبر ظاهرة الفساد المالي من أخطر الظواهر التي تهدد المجتمعات وأهمها الخطر الذي يصيب اخلاقيات العمل الوظيفي، لذا لجأت تشريعات الدول إلى تجريم صور الفساد والعمل على مكافحته بكل الوسائل. ولغرض الوقوف على مفهوم جرائم الفساد المالي وخصائص جرائم الفساد كان لابد من بحث الموضوع وكما يلي:

الفرع الأول: تعريف جرائم الفساد المالي

تتنوع المفاهيم العامة لمصطلح الفساد ⁽¹⁾ المالي نتيجة للتغيرات التي يشهدها العالم مما أدى إلى بروز العديد من وجهات النظر من قبل المهتمين بدراسة ظاهرة الفساد المالي. وما يهمنا هو الفساد المالي الذي يتعلق بالوظيفة العامة.

(1) - الفساد لغة : الفساد مصدر(فسد) أو (فسد) الشيء يُفسد بالضم (فسادا) فهو (فاسد) و(افسده ضد أصلحه) و(المفسدة) ضد المصلحة والفساد تقيض الصلاح ينظر: محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي ، مختار الصحاح ، دار الرسالة ، كويت ، 1983،ص503. ويأتي بمعنى التلف والعطب ، ويأتي معنى إلحاق الضرر وعاث في الارض فساداً : أحدث فيها أضراراً أو خراباً. ينظر: احمد مختار عبد الحميد عمر ، معجم اللغة العربية ، المعاصرة ، ج3، ط1، عالم الكتب ، بدون مكان النشر ، 2008 ،ص1926. ويقصد بكلمة الفساد خروج الشيء من الاعتدال قليلا كان الخروج أم كبير ، و تفسد القوم تدابروا و قطعوا الارحام و المفسد ضد المصلح .ينظر: القرشي ، عمر موسى (2015)، اثر الحكومة الالكترونية في الحد من ظاهر الفساد الاداري، منشورات الحلبي ، بيروت ، ط1،ص93.

لم نجد لهذا المصطلح اتجاه ثابت في التعاريف القانونية التي تناولت مفهوم الفساد، لعل السبب في ذلك يرجع إلى خصوصية تفسير ظاهرة الفساد بين الشعوب والتي تختلف حسب اختلاف الثقافات والقيم السائدة في المجتمع، واختلاف النظرة إلى الفساد باختلاف الزاوية التي ينظر إليه من خلالها وذلك ما بين رؤية سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية. (1) بالإضافة إلى تعدد الأشكال والمظاهر التي يتخذها الفساد في المجتمعات المختلفة وظهور صور جديدة منه (2). ولذلك اجتهد الكثير في تعريف الفساد المالي على مستوى التشريعات الدولية والداخلية المهمة بمكافحة الفساد وجاءت كما يلي:

1. تعريف الفساد في التشريعات الدولية

عرفته منظمة الثقافة الدولية على أنه: "استغلال السلطة من أجل المنفعة العامة، ويقصد بالفساد إساءة استعمال الوظيفة العامة لتحقيق الكسب الخاص". (3) كما عرفت منظمة الشفافية الدولية للفساد التي تأسست 1993 على أنه: "كل عمل يتضمن سوء استخدام المناصب العامة بأي عمل كان، بهدف تحقيق مصالح خاصة ذاتية لنفسه أو لجماعته" (4)، وعرفه البنك الدولي بأنه: "إساءة استعمال الوظيفة العامة بهدف تحقيق مكاسب شخصية" (5). ويستدل من تعريف البنك الدولي للفساد وجود طريقتين للفساد، الأولى طريقة استغلال الموظف لمركزه الوظيفي بوضع اليد على المال العام أو انتهاك القوانين والأنظمة والتعليمات وخرق أخلاقيات الواجب لغرض تحقيق

(1) - أبو دية ، احمد (2004) ، الفساد سبله وآليات مكافحته ، منشورات الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة ، فلسطين ، ط1، ص2-5 .

(48) - عبود ،سالم محمد(2008) ، ظاهرة الفساد الاداري والمالي ، دار الدكتور للعلوم ، بغداد ، ط2، ص20

(3) - العيفة ،محمد و رزايقية ،عبد اللطيف ، الفساد المالي وآليات مكافحته ، بحث منشور على الانترنت رابط الموقع <https://dSPACE.univ-guelma.dz/ispui/bitstream/>

(4) - الهيجان ،عبد الرحمن ، استراتيجيات ومهارات مكافحة الفساد الاداري ، بحث منشور لدى المجلة العربية للدراسات الامنية ، الرياض ، المجلد 12 ، العدد 23، ص205.

(5) - العليمات ،خالد (2020) ، الفساد وانعكاساته على التنمية الاقتصادية في الاردن ، دار الخليج للنشر والتوزيع ، عمان ، ط1، ص78.

مكاسب شخصية على حساب المصلحة العامة، والثانية دفع الرشوة للمسؤولين أو الموظفين في القطاعين العام والخاص للحصول على مكاسب غير مشروعة بتسهيل تنفيذ إجراءات معينة⁽¹⁾. وعرفه مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمنع الفساد بأنه: "القيام بأعمال تمثل أداء غير سليم للواجب، أو إساءة استغلال لموقع أو سلطة بما في ذلك أفعال الإغفال توقعاً لمزية، أو سعياً للحصول على مزية يوعد بها، أو تعرض، أو تطلب بشكل مباشر أو غير مباشر، أو أثر قبول مزية ممنوحة بشكل سواء للشخص ذاته، أو لصالح شخص آخر"⁽²⁾. ويلاحظ من هذا التعريف بأن الاتفاقية اكتفت بذكر الأعمال الجرمية التي تعد سلوكاً فاسداً وهي: الرشوة وإساءة استعمال الوظيفة، والإثراء غير المشروع، وإخفاء الممتلكات المتأتية من جرائم الفساد، وإعاقة سير العدالة، ولكي نكون أمام فساد مالي لا بد من وجود عمل فيه انحراف عن أداء الواجب وبما في ذلك استغلال المنصب لغرض الحصول على مقابل غير مشروع. مما يتضح لدى الباحث بأن الاتفاقية قد تجنبت تقديم تعريف للفساد نظراً لاختلاف مفهومه بين الدول، وصعوبة الوصول إلى تعريف مشترك يحظى بالإجماع وبالتالي فإن أغلب الدول الأعضاء تركت معالجة أشكال مختلفة من الفساد التي قد تنشأ مستقبلاً على أساس أن مفهوم الفساد مرن وقابل للتكييف بين مجتمع وآخر⁽³⁾.

2. تعريف الفساد المالي في التشريعات الوطنية

نجد أن أغلب القوانين المعنية بمكافحة الفساد تجنبت هي الأخرى وضع تعريف للفساد واتجهت إلى وضع مفهوم الفساد ضمن نصوص أحكام قانون العقوبات والقوانين الخاصة. ومنها القانون

(¹) - المياحي، عمار فوزي (2008)، الفساد الإداري وسبل علاجه وفقاً لتقديرات البيئة العراقية، بحث منشور في مجلة المستقبل العراقي، عدد 13، ص 102.

(²) - أنظر المواد (15-25) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، والمنشورة في الوقائع العراقية بالعدد 4093 لسنة 2008، التي انظم اليها العراق بموجب قانون رقم 35 لسنة 2007، والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد 4047 لسنة 2007.

(³) - شتا، السيد علي (2003)، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، المكتبة المصرية، الاسكندرية، ب ط، ص 42.

العراقي عندما أصدر قانون هيئة النزاهة النافذ⁽¹⁾ ولم يأت المشرع العراقي بتعريف محدد للفساد وإنما اكتفى بتحديد جرائم الفساد التي تدخل في اختصاص هيئة النزاهة⁽²⁾ وحسنا فعل المشرع بأنه بقي بعيداً عن وضع التعاريف وصياغتها، وخاصة للمصطلحات التي تتضمن معاني عديدة في طياتها مثل مصطلح الفساد، إلا أنه أشار إلى مصطلح الفساد عندما عرف قضية الفساد بأنها: "دعوى جزائية يجري التحقيق فيها بشأن جريمة من الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة..."⁽³⁾، وكذلك موقف القانون الاردني رقم (62) الذي بموجبه تم إنشاء هيئة مكافحة الفساد⁽⁴⁾، وكذلك القانون المصري إذ أنشأ هيئة الرقابة الإدارية لمكافحة الفساد.⁽⁵⁾ وترتكز هذه القوانين على حماية المال العام.

وعليه يقترح الباحث وضع تعريف للفساد المالي في قانون العقوبات بأنه (السلوك الذي يقوم به موظف عام وينطوي على استغلال الوظيفة، لغرض تحقيق مكاسب شخصية على حساب المصلحة العامة، خلافاً للقوانين واللوائح والتعليمات، أو تحقيق مصلحة لشخص أو جماعة ما بسبب الولاء لهم أو لكسب ولأنهم).

الفرع الثاني: خصائص جرائم الفساد المالي

يعد الفساد المالي انتهاك لواجبات الوظيفة، كما أنه من الممارسات الخاطئة التي تهدف لإعلاء شأن المنفعة الشخصية على حساب المنفعة العامة، ويتميز الفساد المالي بالعديد من الخصائص التي تتمثل بما يلي:

(1)-أنظر : قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011 المنشور في الوقائع العراقية بالعدد 4217 في 2011/11/14.
(2) - البند (4) من القسم (2) من القانون التنظيمي المرقم 55 لسنة 2004 والمادة (1) من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011 .
(3) - أنظر نص المادة (1) من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011 .
(4) - أنظر المادة (5) من قانون الاردني رقم 62 لسنة 2006 .
(5) - أنظر: المادة (218) من دستور مصر 2014 ونصت " تلتزم الدولة بمكافحة الفساد ، ويحدد القانون الهيئات والاجهزة الرقابية المختصة بذلك ، وتلتزم الهيئات والاجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها بمكافحة الفساد ، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية ، ضمناً لحسن اداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام ، ووضع ومتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والاجهزة المعنية ، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون " .

1. السرية

تتم ممارسة كافة أشكال الفساد المالي بشكل سري وذلك نتيجة لما يتضمنه الفعل من ممارسات غير مشروعة ومخالفة لأحكام القانون، كما أن أساليب السرية ووسائلها تختلف وفق الجهة التي تمارس الفساد، حيث أن الجهات العليا قد تخفي مظاهر الفساد المالي تحت مسمى المصلحة العامة وذلك لأن اكتشاف الفساد سيترتب عليه الكثير من العواقب بحق مرتكبيها⁽¹⁾ ويحرص الفاسدون على السرية بهدف تلافي خسارة العوائد التي حصل عليها من أفعال الفساد ولضمان الاستمرارية في ممارسة الفساد.

2. الانتشار

تتميز جرائم الفساد المالي بخاصية الانتشار السريع إلى الحد الذي دفع الفقهاء وشراح القانون الجزائي والمختصين لتشبيهها بالمرض الخبيث سريع الانتشار في جسم الإنسان، حيث أن جرائم الفساد تنتشر بين أفراد المجتمع وتؤثر عليه بشكل كبير وخاصة في ظل التطور العلمي والتكنولوجي الذي شكل وسيلة أسرع لانتشار الفساد وكسر المحددات وتجاوز الحدود.⁽²⁾

من جرائم الخطر العمدية

تشكل جرائم الفساد المالي ضرر وخطر كبيرين على كافة المجتمعات، وذلك لكونها تقوم على التلاعب في مقدرات الشعوب والأجيال القادمة حيث أنها لا تقتصر على الشكل التقليدي المتمثل برشوة الموظف الصغير أو سرقة أمين المخزن، بل أصبحت من الجرائم المنظمة وذات الانتشار الواسع ويقصد بجرائم الخطر هي الجرائم التي لا تتحقق فيها نتيجة مادية بل أنها تتمثل في

(1) - الجوهري، محمد حسن (2017)، الفساد الإداري وأثره على التنمية الاقتصادية، دار الفكر الجامعي، ط1، ص67.

(2) - أبو جناح، عمر (2020)، دور ديوان المحاسبة الليبي في مكافحة الفساد المالي، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق جامعة الشرق الأوسط، ص23.

الاعتداء على المصالح التي يحميها القانون الجزائري. (1) وتعتبر جرائم الفساد من الجرائم العمدية إذ لا يتصور ارتكابها بطريق الخطأ، وذلك لأن الخطأ يخرجها من دائرة تجريم الفساد المالي كما لو أهدر الموظف العام المال بطريق الخطأ فلا يحاكم بتهمة الفساد لعدم توفر القصد الجزائري وإن كان من الممكن مسألته إدارياً أو جزائياً. (2)

المطلب الثاني

بواعث جرائم الفساد المالي

يعد الفساد المالي من الظواهر الخطيرة التي تؤثر سلباً على كافة أفراد المجتمعات، ولذلك اتجهت العديد من الدراسات إلى تحديد وضبط اسباب الفساد المالي. إذ تتنوع وتتعدد الأسباب التي تقف وراء شيوع وانتشار الفساد المالي، وترتبط بعض الأسباب بالشخص المفسد الذي تنعدم لديه مقومات السلوك الحسن بشكل يجعله يعتدي على المصالح العامة ويمارس الفساد المالي دون توافر أي رادع، ومن جانب آخر قد يرتبط الفساد المالي بالعديد من الأسباب سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وهي كما يلي:

أولاً: أسباب شخصية

إن الفساد المالي يستند إلى أسباب شخصية للفرد ذاته، حيث يعتبر الفساد وفق هذا السبب من المشاكل الفردية والتي تنعكس بشكل أو بآخر على الجماعة، ومن أهم الأسباب الشخصية العمر على اعتبار أن احتياجات الموظف الشاب كثيرة، بالإضافة للفقر وقلة الوعي وعدم إيجاد وازع

(1) - القهوجي ، علي عبد القادر (2008) ، شرح قانون العقوبات القسم العام ، منشورات دار الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ، ط1 ص321.

(2) - القهوجي ، علي عبد القادر، المصدر نفسه ، ص393.

ديني. (1) كما أن تساهم طول فترة الخدمة في الوظيفة العامة على تسهيل ارتكاب ممارسات مالية إدارية فاسدة بشكل غير قانوني. (2)

ثانياً: الأسباب السياسية

يعتبر الفساد المالي من المشاكل الادارية والسياسية التي تنتشر في أغلب المجتمعات وخاصة التي تتصف بضعف ممارسة الديمقراطية وحرية المشاركة في إدارة الشؤون العامة للدولة، وفي الحكومات الديكتاتورية حيث أن غياب دولة المؤسسات الدستورية والسياسية والقانونية وضعف الحكومة وضعف الدور الرقابي يساهم في زيادة انتشار الفساد بكافة أشكاله وخاصة الفساد المالي، مما ينعكس بشكل سلبي على أداء كافة المؤسسات القانونية والدستورية. وكما أن اختلال التوازن بين المؤسسات وشخصنة السلطة وتوالي الحروب كلها تشكل أسباب سياسية لانتشار الفساد كونها توفر بيئة مثالية وحاضنة للفساد. (3)

ثالثاً: أسباب تنظيمية في المؤسسات الحكومية

تساهم العوامل التنظيمية داخل المؤسسات الحكومية في القيام بالعديد من ممارسات الفساد. ومن أهم الاسباب في ذلك قلة الثقة وانعدامها بين المؤسسات العامة والموظفين، بالإضافة لانعدام الرقابة أو قلتها على الموظفين والجهات المختصة، كما يساهم عدم تناسب الهيكل التنظيمي داخل المؤسسات والدوائر الحكومية في ارتكاب الفساد المالي.

(1) - سليمان، محمد مصطفى (2004)، حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي، دار الجامعة، مصر، ط1، ص34.
(2) - الشوريف، عادل محمد، اطار مقترح للحد من الفساد المالي والاداري من قبل مؤسسات الرقابة المالية العليا، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد، بحث منشور، ص 366.
(3) - سعيد، قاسم علوان و سهاد عادل احمد، الفساد المالي والاداري المفهوم والاسباب والاثار ووسائل المكافحة، بحث منشور لدى مجلة الدراسات التاريخية والحضارية، مجلد 6، العدد18، جامعة تكريت، ص6؛ علي، نصيرة ابراهيم (2018)، دور البرلمان والاجهزة الرقابية في مكافحة الفساد الاداري، منشورات مركز الدراسات العربية، القاهرة، ط1 ص40.

رابعاً: أسباب اجتماعية

تساهم الأسباب والعوامل الاجتماعية في انتشار ظاهرة الفساد المالي، حيث أن هذه الظاهرة تنتشر بشكل كبير عندما يصبح الفساد ثقافة عامة في المجتمع الأمر الذي يجعل من الصعب القضاء عليها.

هناك العديد من العوامل الاجتماعية التي يكون لها تأثير على الموظفين العاميين في المؤسسات والدوائر الحكومية، حيث أن تعيين الموظفين بناء على أسس غير صحيحة وغير علمية وغير مهنية أي بناء على علاقات اجتماعية وذلك لأن الدولة في هذه الحالات تتحمل أعباء مالية كبيرة، ولا بد من الإشارة إلى أن هناك أسباب أخرى للفساد المالي ذات صلة بالواقع العراقي ومنها:

1. تطور وسائل الاتصال والتواصل الأمر الذي جعل الأفراد يرون الفرق بين مستويات المعيشة بشكل خلق لديهم الرغبة في الحصول على مستويات أعلى من الرفاهية من خلال اتباع وسائل الفساد المالي والإداري لتحقيق هذا الهدف.⁽¹⁾
2. المحاصصة الطائفية والحزبية والعرقية التي تنعكس بشكل أو بآخر على الموظفين المفسدين، إذ يتسترون بطوائفهم وكياناتهم وأحزابهم.
3. ضعف الرقابة الداخلية وارتباطها برئيس الدائرة الذي من الممكن أن يكون فاسد بشكل لا يسمح للموظف بمحاسبة رئيسه.⁽²⁾

(1) - العوادي، رياض، ظاهرة الفساد الإداري في العراق اسبابها وطرق معالجتها ، مؤسسة الشفق ، بحث منشور على الرابط الإلكتروني : www.com.shfaa

(2) عبود ، علي سكر ، تحليل صور واسباب الفساد المالي والإداري ، بحث منشور لدى مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية

الفصل الثالث

الجهود الوطنية والدولية في مكافحة جرائم الفساد المالي

تتعدد صور الفساد المالي في المجتمعات بحيث لا يكاد يخلو مجتمع من ممارسة جرائم الفساد المالي، الأمر الذي دفع السلطات الدولية والداخلية والخارجية لتكثيف جهودها لمناهضة الفساد ومحاربة القائمين عليه. ونتيجة لذلك اتخذت الدول في كافة أرجاء العالم العديد من الإجراءات وصبت جل اهتمامها للتخلص من الفساد المالي بكافة صورته وأشكاله، وذلك لكبح التداعيات الخطيرة والآثار السلبية التي تترتب على ممارسة الفساد الذي يشمل المال العام. لذا سعت الاتفاقيات الدولية والتشريعات الداخلية في الدول على تشريع القوانين والأنظمة وتعديلها بشكل يحقق مكافحة فاعلة للفساد المالي. وهنا سيتم دراسة هذا الفصل في مبحثين يتضمن المبحث الأول الجهود الوطنية لمكافحة جرائم الفساد المالي، والمبحث الثاني الجهود الدولية لمكافحة جرائم الفساد المالي.

المبحث الأول

الجهود الوطنية لمكافحة جرائم الفساد المالي

نظراً لانتشار ظاهرة الفساد المالي في الوظيفة العامة والتي تعتبر من السلوكيات المنحرفة القائمة على استغلال السلطة والصلاحيات من قبل الموظف العام لتحقيق مصالح خاصة، الأمر الذي يدعو إلى تكثيف الجهود الوطنية لمكافحة ومنع الفساد المالي من خلال تشكيل هيئات مختصة بموجب قوانين خاصة تعمل على مكافحة الفساد المالي ومعاقبة مرتكبيه. وعليه سيتم دراسة هذا المبحث في مطالبين يتضمن المطلب الأول جهود مكافحة جرائم الفساد المالي في التشريع العراقي في حين يتضمن المطلب الثاني جهود مكافحة جرائم الفساد المالي في التشريع المقارن.

المطلب الأول

جهود مكافحة جرائم الفساد المالي في التشريع العراقي

يسعى العراق إلى تبني خطوات واضحة في مكافحة الفساد المالي وذلك من خلال تحقيق التعاون بين الأجهزة المختصة بالنظر لقضايا الفساد ومكافحته. لذا اتبع المشرع العراقي في مكافحة الفساد المالي أسلوب توزيع المهام على جهات رقابية رئيسية والتي تتمثل في ديوان الرقابة المالية الاتحادي وهيئة النزاهة. وهذا ما سيتم دراسته في فرعين؛ يتضمن الفرع الأول ديوان الرقابة الاتحادي والفرع الثاني هيئة النزاهة.

الفرع الأول: ديوان الرقابة المالية الاتحادي

يعد ديوان الرقابة المالية من أقدم المؤسسات المالية والدستورية في العراق، نصت عليه جميع الدساتير العراقية ومنها الدستور النافذ والذي اعتبره من الهيئات المستقلة وربطها بمجلس النواب (1) وعرف بأنه: "هيئة مستقلة مالياً وإدارياً له شخصية معنوية، ويعد أعلى هيئة رقابية ومالية يرتبط بمجلس النواب ويمثله رئيس الديوان أو من يخوله" (2) وأنشأ ديوان الرقابة المالية الاتحادية بموجب قانون الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) عام 2011 ويقوم دوره على الرقابة على المال العام وكشف المخالفات المالية والإدارية ويساهم في تعزيز الشفافية والنزاهة (3) إذ إن مهام الديوان تنصب في نطاقين وهما المال العام والعمل على تدقيقه أينما وجد، والرقابة على كافة أعمال الجهات التي تخضع لرقابته وفقاً لأحكام هذا القانون والقوانين النافذة في كافة أنحاء العراق. (4) وتتمثل مهام وصلاحيات الديوان. (5) فيما يلي:

1. التحقق من عدم وجود مخالفة للمؤسسات الخاضعة للقانون، إذ يقوم الديوان بالرقابة والتدقيق على جميع مؤسسات الدولة بالإضافة للسلطات الثلاث في الدولة والتأكد من اتباعها القواعد القانونية الواردة في الانظمة والتعليمات.
2. التأكد من أن الانفاق العام كان ضمن النطاق المخصص وفق أحكام القانون وأنه لم يتجاوز الحد المخصص له.

(1) - أنظر: المادة (103 / اولا وثانياً) من دستور العراق لعام 2005 والتي نصت " يعد كل من البنك المركزي العراقي وديوان الرقابة المالية وهيئة الاعلام والاتصالات و دواوين الاوقاف هيئات مستقلة ماليا وإداريا وينظم القانون عمل كل هيئة "

(2) - أنظر : نص المادة (5) من قانون ديوان الرقابة المالية النافذ رقم 31 لسنة 2011 المعدل والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 4217 في 2011/11/4 وتعديله بالقانون رقم 104 لسنة 2012 المنشور بالعدد 4265 في 16 / 2013 .

(3) - أنظر : المادة (6و4) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011 .

(4) - أنظر: المادة (13) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي

(5) - أنظر : المادة (6) قانون ديوان الرقابة المالية العراقي ذاته .

3. فحص معاملات التخمين والجباية للموارد العامة في الدولة والتأكد من موافقتها للأصول والقانون.

4. الاطلاع على كافة الوثائق والسجلات التي تدخل في اختصاصه ومن ضمن مهامه، كما أنه يقدم العون الفني في الأمور الإدارية والتنظيمية ضمن المجالات المحاسبية والرقابية.

5. العمل على إحالة المخالفات التي تصل إلى مستوى جرائم مالية إلى هيئة النزاهة والادعاء العام بهدف اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة وإجراء التحقيقات.

وباستقراء نص المادة (13) من قانون ديوان الرقابة المالية يتضح أن الأدوات التي منحها المشرع العراقي للديوان لممارسة مهامه تتمثل في الاطلاع وإجراء الجرد والحصول على المعلومات والإيضاحات والإجابات من قبل المستويات الإدارية في الجهات الخاضعة لرقابتها والقيام بعمليات فحص الإعانات والمنح والقروض والاستثمارات والامتيازات والتأكد والتحقق من كونها موظفة لذات الأغراض التي قدمت لها.⁽¹⁾

ويتوصل الباحث إلى أن الصلاحيات الممنوحة للديوان تقوم بهدف كشف وتشخيص المخالفات المالية دون التمكن من معالجة المخالفات وفرض الجزاءات، وهنا تكمن مواطن الضعف في فاعلية ديوان الرقابة المالية لمكافحة الفساد المالي وفيما يلي:

1. تتمثل مهمة ديوان الرقابة في الكشف عن المخالفات المالية ولكنه لا يملك صلاحية التحقيق الجزائي وإنما يقوم بالطلب من هيئة النزاهة التحقيق الجزائي واتخاذ الإجراءات

(1) - تنص المادة (13) من قانون ديوان الرقابة المالية على ان " للديوان الصلاحيات الاتية :-
 أولاً: الاطلاع على كافة الوثائق والسجلات والمعاملات والاورام والقرارات ذات العلاقة بمهام الرقابة والتدقيق وله إجراء الجرد الميداني أو الاشراف عليه والحصول على جميع الايضاحات والمعلومات والإجابات من المستويات الإدارية والفنية المعنية في حدود ما هو لازم لأداء مهامه.
 ثانياً: تدقيق البرامج السرية والنفقات المتعلقة بالأمن لوطني ولرئيس الديوان تخويل من ينوب عنه لأجراء التدقيق وأعداد التقارير المتعلقة به.
 ثالثاً : القيام بعمليات الفحص استناداً لقرار من المجلس للمنح والإعانات والقروض والتسهيلات والامتيازات والاستثمارات والتحقق من كونها موظفة للأغراض التي قدمت من اجلها "

اللازمة إزاء للمخالفة المالية وإزالة آثارها القانونية، وهذا ما أكدت عليه المادة (14) من

قانون ديوان الرقابة المالية .⁽¹⁾

2. تعتبر صلاحيات ديوان الرقابة في إجراء التحقيقات الإدارية محدودة في المخالفات المالية

المكتشفة من قبله.

3. أن رئيس ديوان الرقابة المالية يملك صلاحية الطلب من الوزير أو رئيس الجهة الخاضعة

لرقابته إحالة الموظف المسؤول عن المخالفة إلى التحقيق وهذا ما أكدته المادة (15) (2)

من القانون، وعليه فإن القانون لم يمنح موظفي وهيئات الرقابة المالية ورئيس ديوان الرقابة

صلاحيات مأموري الضابط العدلية عند إجراء التحقيق، ولا يمكنهم إحالة الموظف

المسؤول عن المخالفات للتحقيق ولا سحب يده كما أنه لا يملك الحق في إقامة دعوى

مدنية بالنسبة لما ينشأ للدولة من حقوق على المخالفات المالية.

بالاستناد لما سبق يتوصل الباحث إلى أن المشرع العراقي حصر صلاحيات الديوان في الكشف

عن المخالفات المالية وطلب إجراء التحقيق الإداري؛ الأمر الذي يدفع الباحث لدعوة المشرع

العراقي لتعديل النص القانوني ومنح رئيس الديوان اختصاصات أوسع ذات فاعلية أكبر لمواجهة

الفساد المالي.

الفرع الثاني: هيئة النزاهة

نشأت هيئة النزاهة بالاستناد لقرار سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (55) لسنة 2004،

وتم إصدار قانون هيئة النزاهة الذي يشكل انسجام فعلي مع ما ورد في اتفاقية الأمم المتحدة

(1) - أنظر: المادة (14) من قانون ديوان الرقابة المالية وتنص على أن " للديوان عند اكتشاف مخالفة ان يطلب من المفتش العام او

هيئة النزاهة اجراء التحقيق واتخاذ الاجراءات اللازمة وإزالة المخالفة وأثارها "

(2) - تنص المادة (15) من قانون ديوان الرقابة المالية على أن " لرئيس الديوان ان يطلب من الوزير أو رئيس الجهة الخاضعة للرقابة :

اولاً: إحالة الموظف المسؤول عن المخالفة الى التحقيق وله ان يطلب سحب يده.

ثانياً: إقامة الدعوى المدنية فيما ينشئ للدولة من حقوق عن المخالفات المالية .

ثالثاً : تضمين الموظف الاضرار التي تكبدتها الجهة الخاضع للرقابة

لمكافحة الفساد التي دعت كل دولة طرف في الاتفاقية لتشكيل هيئات لمكافحة الفساد وفقاً للمبادئ الدستورية⁽¹⁾ والنظام القانوني الساري في الدولة ووفق ما يقتضيه مكافحة الفساد. سعى المشرع إلى اعتبارها هيئة مستقلة تتمتع بشخصية معنوية واستقلال مالي وإداري حتى تنفذ مهامها وتتخذ قراراتها بمعزل عن أي ضغط أو تبعية لأي جهة⁽²⁾ وتمثل من قبل رئيسها أو من يخوله بذلك. إلا أنه لا بد من دراسة هذه الاستقلالية من خلال بيان المظاهر التي تجسدها وفقاً لما تقوم به من إجراءات بالاستناد لوظيفتها وهذا ما سيتم بيانه بشيء من التفصيل في هذه الدراسة وكما يلي:

أولاً: مديريات الهيئة

تتشكل هيئة النزاهة من عدد من المديريات التي تتولى مهام محددة لمكافحة جرائم الفساد المالي بشكل فاعل وحماية المال العام، وهذه المديريات هي دائرة التحقيقات ودائرة الوقاية والدائرة القانونية ودائرة التعليم والعلاقات العامة مع المنظمات غير الحكومية الدائرة الإدارية والمالية ودائرة البحوث والدراسات ودائرة الاسترداد، والأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد.⁽³⁾

ثانياً: إختصاص الهيئة

تعمل هيئة النزاهة على مكافحة الفساد ومنعه من خلال اعتماد الشفافية⁽⁴⁾ والقيام بكل عمل ضروري يكون من شأنه مكافحة الفساد والوقاية منه، إذ تقوم مهمة هيئة النزاهة على متابعة قضايا الفساد على نطاق واسع، لما تتمتع به من سلطات وصلاحيات في نطاق التحري والتحقيق والمتابعة لجرائم الفساد المالي المرتكبة على النطاق الوظيفي والتي تدخل في اختصاص هيئة

(1)-أنظر : الفقرة (5) من القسم (2) من الامر التشريعي رقم (66) لسنة 2004 اذ عرفت مفهوم الاستقلالية بأنه " القدرة المالية التحريرية والادارية على ممارسة العمل بدون الخضوع لتأثير سيطرة الحكومة أو التأثير أي مصالح خارجية غير ملائمة" ولمزيد من التفصيل ينظر: العجيلي ، لفته هامل ، قرارات مجلس الدولة في ابداء الرأي في المسائل وتوضيح الاحكام القانونية لعام 2018 ، ج 3 ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ص 156.

(2) - أنظر : نص المادة (2) من قانون هيئة النزاهة النافذ رقم 30 لسنة 2011 والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 4217 في 2011/11/14.

(3) - أنظر : المادة (10) من قانون هيئة النزاهة العراقي رقم 30 لسنة 2011 .

(4) - أنظر المادة (3) من قانون هيئة النزاهة العراقي رقم 30 لسنة 2011.

النزاهة⁽¹⁾ كما وتساهم في توجيه سلوك الموظفين وتحديد القواعد المنظمة لسلوكهم التي يجب اتباعها ويفرض العقاب على مخالفتها.

ثالثاً: مهام وسائل هيئة النزاهة

تعتبر هيئة النزاهة من الجهات الاساسية في العراق المكلفة بمكافحة الفساد المالي ومنعه والعمل على اعتماد الشفافية على كافة شؤون الدولة ومستوياتها ويتم تحقيق ذلك من خلال ما يلي:⁽²⁾

1. العمل على نشر وتنمية الثقافة المتعلقة بالاستقامة والنزاهة الشخصية واحترام اخلاقيات

الخدمة العامة في القطاعين العام والخاص، وإعداد وتطبيق برامج التوعية والتثقيف العامة

واعتماد الشفافية والخضوع للمسائلة والاستجواب.

2. التحقيق في قضايا الفساد المالي ومتابعتها وفقاً لأحكام القانون من خلال محققين

مختصين وتحت إشراف قاضي التحقيق المختص، ويتم متابعة قضايا الفساد المالي من

خلال ممثل قانوني عن الهيئة وبوكالة رسمية صادرة من رئيس الهيئة لدى المحاكم

الجزائية المختصة.

3. إعداد مشاريع القوانين المختصة بمكافحة الفساد المالي ورفعها للسلطة التشريعية من خلال

رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو اللجنة البرلمانية المختصة بوضع التشريع المختص.

4. الإشراف على الوظيفة العامة وضمان الأداء الصحيح لها من خلال العمل على إصدار

التنظيمات المختصة بتنظيم قواعد ومعايير السلوك الاخلاقي.

5. اتخاذ الإجراءات الضرورية لمنع الفساد المالي بأن يكون العمل منصب على مكافحة

الفساد و الوقاية منه، وأن يكون فعال ومناسب لتحقيق هدف الهيئة.

⁽¹⁾ - وهي في الاساس جرائم نص عليها قانون العقوبات العراقي النافذ رقم 111 لسنة 1969 المعدل في الباب السادس المواد من

(307) الى (341) وهي : الرشوة ، والاختلاس ،وتجاوز حدود الموظفين حدود وظائفهم .

⁽²⁾ - أنظر : المادة (3) من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لعام 2011 .

6. إعداد السياسات العامة لمكافحة الفساد للعمل على تنفيذها وتطبيقها.

7. إصدار التعليمات التنظيمية التي تتمتع بقوة القانون بهدف إلزام المسؤولين بالكشف عن

ذممهم المالية وأنشطتهم الخارجية واستثماراتهم وموجوداتهم وأي منافع كبيرة تؤدي إلى

تضارب المصالح.

8. إصدار تنظيمات السلوك والتعليمات التنظيمية التي تتضمن معايير السلوك الاخلاقي والتي

تضمن الأداء الصحيح والسليم للوظيفة العامة.

وتتبع الهيئة نفس الإجراءات المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم 23

لسنة 1971 المعدل عند التحقيق في قضايا الفساد المالي⁽¹⁾ إذ تنظر الهيئة في العديد من جرائم

الفساد التي وردت في نص المادة (1) من قانون الهيئة وتضمنت سرقة أموال الدولة والرشوة

والاختلاس والكسب غير المشروع وجرائم تجاوز حدود الوظيفة من قبل الموظفين، كما شملت

جرائم الرشوة في القطاعين العام والخاص ورشوة الموظف العام والموظف الأجنبي. كما وتعمل

على الكشف عن الذمم المالية لكبار الموظفين حيث يلزمهم القانون بتقديم كشوفات مالية عن

أموالهم وأموال التابعين لهم من أزواجهم وأولادهم، وتعتبر أي زيادة في أموال المكلفين غير متناسبة

مع مصادر دخلهم ومواردهم الاعتيادية كسباً غير مشروعاً⁽²⁾ وفي حال إثبات الكسب غير

المشروع يتم معاقبتهم بالحبس مدة لا تقل عن سبع سنوات وفرض غرامة عليهم تعادل كسبهم غير

المشروع⁽³⁾ كما أنه يشترط القانون عدم تعارض المصالح وتضاربها إذ أن الهيئة تعمل على كشف

تضارب المصالح لدى الموظفين، وعند اكتشاف تضارب المصالح فإن الموظف يخير بين إزالة

التضارب وبين ترك وظيفته خلال المدة المحددة من قبل الهيئة ووفق التعليمات.⁽⁴⁾

(1) - التقرير السنوي لهيئة النزاهة لسنة 2011 .

(84) - أنظر : المادة (16) من قانون النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2001 المعدل .

(3) - أنظر : المادة (1/سابعاً) من قانون النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2001 المعدل .

(4) - أنظر : المادة (20/ثانياً) من قانون النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2001 المعدل

● تقييم قدرة الأجهزة العراقية لمكافحة الفساد المالي

تبين لدى الباحث وجود تعاون بين هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية في مجال الكشف عن المخالفات المالية والعمل على التعاون لمكافحة جرائم الفساد المالي وحماية المال العام من الإعتداء عليه وهدره. وتم التأكيد على ذلك في نص المادة (16) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011⁽¹⁾ إذ حرص المشرع العراقي على تعزيز مجال التعاون بين الهيئة والديوان من أجل الصالح العام، إذ يعتبر ديوان الرقابة المالية الجهة العليا للتدقيق المالي والمحاسبي ويختص بالكشف عن أعمال الفساد المالي والغش وثم يقوم باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة بشأن التقارير المقدمة له ومن ثم يقوم بإجراء التحريات والتحقيقات اللازمة ويودعها للديوان ويقدم نتائجها للوزير المختص ويقوم بإخبار الجهات التحقيقية هيئة النزاهة للتحقيق في الجريمة، وذلك بالاستناد للمادة (21/أولاً) من قانون هيئة النزاهة.⁽²⁾

المطلب الثاني

جهود مكافحة جرائم الفساد المالي في التشريعات المقارنة

سنتناول في هذا المطلب دراسة موقف بعض القوانين الوطنية التي جرمت بعض صور الفساد المالي في الوظيفة العامة ومنها القانون الأردني والقانون المصري، التي اتخذت الإجراءات الكفيلة من قبلها بتشريع الأجهزة المختصة لمكافحة جرائم الفساد المالي والكشف عنها محاسبة مرتكبي الجرائم، يتضمن الفرع الأول أجهزة مكافحة جرائم الفساد في التشريع الأردني ويتضمن الفرع الثاني أجهزة مكافحة جرائم الفساد المالي في التشريع المصري.

(1)- أنظر: نص المادة (16) " يلتزم الديوان بأخبار الادعاء العام أو هيئة النزاهة أو الجهات التحقيقية المختصة كل حسب اختصاصه لكل مخالفة مالية يكتشفها اذا ما شكلت جريمة " .

(2)- أنظر : نص المادة (21/ اولاً) " تؤدي الهيئة واجباتها في ميدان منع الفساد ومكافحته بالتعاون مع ديوان الرقابة المالية الاتحادي ومكاتب المفتش العموميين " .

الفرع الأول: أجهزة مكافحة جرائم الفساد المالي في التشريع الأردني

تعتبر الوظيفة العامة هي المفصل الرئيسي الذي يترعرع فيه الفساد المالي في الدولة. لذلك سعى المشرع الاردني في القوانين والأنظمة على تنظيم الأحكام القانونية التي تفعل الرقابة ومحاربة الفساد المالي بشكل جدي وعلى كافة المستويات. من خلال إنشاء العديد من الأجهزة وتشريع العديد من القوانين بهدف حماية المال العام واستناداً لذلك تم تأسيس هيئة مكافحة الفساد سنة 2006 بالاستناد لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003 التي صادق عليها والتي نصت في المادة (6) على أن: "تكفل كل دولة طرف وفقاً لمبادئ الأساسية لنظامها القانوني وجود هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد...". وعليه ينظر إلى الهيئة من النواحي التالية:

أولاً: الطبيعة القانونية لعمل هيئة النزاهة ومكافحة الفساد واختصاصاتها

تقوم رؤية هيئة النزاهة ومكافحة الفساد على وضع الخطط والإستراتيجيات وتطبيقها ومكافحة الفساد من خلال آلية عمل محددة، ويتم ذلك من خلال تبني وتطوير فكرة منع الفساد واجتثاثه في كل الأماكن التي قد تمارسه فيه.

1. الطبيعة القانونية لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد.

إن الغرض من إنشاء الهيئات المختصة بمكافحة الفساد ترسيخ القيم التي تؤثر بشكل كبير في الفساد المالي وجوداً وهدماً وتؤثر في نطاق انتشاره وأهم القيم التي سعت الهيئة لترسيخها، النزاهة وسيادة القانون. (1) وتقوم الطبيعة القانونية لهيئة مكافحة الفساد في النصوص القانونية التي تتعلق بنشأة الهيئة واستقلالها المالي والإداري. (2) إذ تتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية وبالاستقلالية في ممارسة أعمالها ومهامها ولا يكون لأي جهة التدخل أو التأثير عليها، إضافة إلى القيام بالعديد من المهام والأفعال بهدف منع الفساد و مكافحته. إذ نصت المادة (7) من قانون هيئة النزاهة على

(1) - أنظر : المادة (5) من الاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 .

(2)- أنظر : المادة (3) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الاردني رقم 13 لسنة 2016 وتعديلاته .

المبادئ التي تساهم في تعزيز الشفافية والنزاهة بهدف الحد من الفساد بشكل يمهد الطريق لترسيخ ودعم مبادئ الادارة الجيدة لشؤون الدولة والمجتمع ويكافح الفساد في كل من القطاعين العام والخاص.

2. اختصاصات هيئة النزاهة ومكافحة الفساد

تختص الهيئة بممارسة العديد من الصلاحيات⁽¹⁾ التي تتمثل بما يلي:

أ. اتخاذ الإجراءات المناسبة لمكافحة الفساد وذلك من خلال النظر فيما يعرض عليها من

شكاوى وتظلمات ومن ثم إحالتها للجهات المختصة، وأما ما يتعلق بقضايا الفساد فتقوم

الهيئة بنظرها ومن ثم إحالتها للجهات القضائية المختصة.

ب. إعداد السياسات العامة ووضع الخطط اللازمة والبرامج المناسبة لتنفيذ مهامها بالشكل

الصحيح والمناسب.

ج. دراسة المواضيع التي تتعلق بقرارات الإدارة العامة وإجراءاتها وممارساتها بناء على طلب

يقدم إليها أو بمبادرة صادرة منها ومن ثم إصدار التوصيات المناسبة لها.

د. التعاون مع كافة الجهات والهيئات التي يتماثل عملها مع عمل الهيئة والتعاون والتنسيق

معها.

وتعتبر الهيئة من الجهات الرسمية بمتابعة قضايا الفساد من تلقاء نفسها أو بالاستناد لإخبار

من جهة معينة إذ تقوم بالتحري عن الفساد المالي والكشف عنه وعن أي مخالفة وتجاوز للقانون،

وملاحقة المخالفين لأحكام القانون والحجز على أموالهم المنقولة وغير المنقولة ومنعهم من السفر.

وقد أورد قانون العقوبات الأردني العديد من الأفعال التي تعد فساداً ومن أهمها الجرائم المخلة

بواجبات الوظيفة العامة والتي تشمل الرشوة والاختلاس وإساءة استعمال السلطة والتعدي على

(1) - أنظر : المادة (8) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الاردني رقم 13 لسنة 2016 المعدل .

الحريات (1) وقد ذكر المشرع الأردني في قانون الجرائم الاقتصادية العديد من الأفعال التي يشكل ارتكابها فساداً والتي يؤدي ارتكابها للإضرار بالمركز الاقتصادي للأردن ومن أهمها إساءة استعمال السلطة وقبول الوسطة والمحسوبية وأي فعل يشكل ارتكابه أو الإمتناع عنه إضرار بالأموال العامة(2).

ثانياً: ضوابط ممارسة الإختصاص

تمارس الهيئة مهمة مكافحة الفساد على اعتبار أنها الجهة المسؤولة عن ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد المالي، حيث تتعامل الهيئة مع قضايا الفساد وفق آلية معينة تقوم على التجريم وتطبيق القانون. وتقسم الدائرة إلى قسمين وهما قسم المعلومات وقسم التحقيقات إذ يقوم محققو الهيئة بعملهم بعد إحالة القضايا لهم في دائرة المعلومات والتحقيق، بالتحري عن الفساد المالي والإداري والكشف عن المخالفات والتجاوزات وجمع الأدلة والسير بالإجراءات القانونية والإدارية اللازمة، كما انها تتلقى الأخبار عن الجرائم وتعمل على ملاحقتها واتخاذ الإجراءات القانونية المناسبة.(3) والتي تتمثل في التحقيق التمهيدي والتحقيق الابتدائي وقرارات الإحالة ومن ثم تحديد الجهات المختصة بممارسة الإجراءات.(4) إن الهيئة تتخذ العديد من الإجراءات قبل أن يتم إحالة المتهم للقضاء وابتداءً تقوم بالتحري وجمع المعلومات حيث تساهم هذه الخطوة في الكشف عن الجريمة ومرتكبيها، (5) وتقوم الهيئة بالتحري بناءً على شكوى مقدمة لها أو بناءً على مبادرة منها في حال رأت ضرورة لذلك أو إذا توفر لديها معلومات تؤكد وجود خلل ومخالفات ترتكب في نطاق الوظيفة بحيث يشكل الفعل المرتكب إساءة استعمال السلطة الوظيفية. (6)

(1) - أنظر : قانون العقوبات الاردني رقم 16 لسنة 1960 المعدل .

(2) - أنظر : المادة (3) من قانون الجرائم الاقتصادية الاردني رقم 11 لسنة 1993 المعدل .

(3) - أنظر : المادة (4) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الاردني رقم 13 لسنة 2016 المعدل .

(4) سويلم ،محمد علي (2008)، المسؤولية الجنائية في ضوء السياسة الجنائية ، دار المطبوعات الجامعية ، لاسكندرية ،ط2.

(5) - أنظر : المادة (6/8) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الاردني النافذ.

(6) - (الجريش ، سليمان محمد (2003)، الفساد الإداري وجرائم استعمال السلطة الوظيفية ، مكتبة الفهد الوظيفية ، ب ط ، ص 327.

وتقوم هيئة النزاهة بوضع الإستراتيجيات المناسبة لمكافحة الفساد لتمكين الهيئة من ممارسة مهامها بشكل فعال في إدارة برامجها، ومن أبرز هذه الإستراتيجيات ⁽¹⁾ ما يلي:

1. تعزيز قدرة هيئة النزاهة لمكافحة الفساد من خلال تنسيق الجهود للكشف عن الفساد

ومكافحته وتوفير الإمكانيات المادية والمعنوية وتطوير وتعزيز قدرات الهيئة والجهات

التابعة لها وتطوير التشريعات القانونية بما يتلائم والوضع القائم.

2. تطبيق القانون، من خلال تحقيق الملاحقة الفعلية لمرتكبي أفعال الفساد وذلك لمعاقبتهم

على ما ارتكبه ولمنعهم من ارتكاب جرائم فساد مستقبلاً، وتحقيق الردع الفعلي من خلال

تشديد العقوبات وتطوير أساليب التحقيق في قضايا الفساد.

3. التعاون الدولي، يتحقق التعاون الدولي من خلال تنسيق الهيئة مع الاطراف المحلية

والإقليمية والدولية بهدف تعزيز تدبير مكافحة الفساد وتطويرها، من خلال تحقيق التلائم

الفعلي لأحكام التشريعات القانونية المتعلقة بالفساد مع الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة،

الأمر الذي ينعكس بشكل إيجابي على تطوير الجهود الداخلية لمكافحة الفساد من خلال

تفعيل الإستراتيجيات والخطط داخل نطاق الدولة وتطوير آليات عمل الهيئة.

واستناداً لما سبق يؤيد الباحث موقف المشرع الأردني في منحه صلاحيات التحقيق والتحري

لهيئة النزاهة بشكل منضبط ووفقاً لما تنص عليه القوانين والأنظمة؛ مما يدل على حرص المشرع

الأردني على مكافحة الفساد والمحافظة على الأموال العام.

الفرع الثاني: أجهزة مكافحة الفساد المالي في التشريع المصري

يلحظ من خلال البحث في التشريع المصري بأنه لا يوجد لديه جهة مختصة بمكافحة الفساد

أي لا توجد هيئة تخضع لنظام قانوني مختصة بمكافحة الفساد المالي، وإنما لديه العديد من

(1) - أنظر : الموقع الالكتروني <https://gbd.gov.jo>

القوانين والجهات، التي تكافح ظاهرة الفساد المالي، مثل وجود النيابة العامة، ونيابة الشؤون المالية والتجارية، ونيابة التهرب من الضرائب، والمدعي العام الاشتراكي والجهاز المركزي للمحاسبات، ومباحث الأموال العامة، وهيئة الرقابة الإدارية والنيابة الإدارية وغيرها (1) لذا فإن التشريعات المقارنة حظى نظام مكافحة الفساد بنظام تكاملي وتعاوني بين كافة الأجهزة المختصة بمكافحة جرائم الفساد المالي، إلا أن المشرع المصري لم ينشأ هيئة خاصة لذلك، لكي يتسنى للباحث إيضاح كيفية عملها في مكافحة الفساد وإنما توجد هيئات عدة تلاحق جرائم الفساد المالي، ترفع الأدلة للنيابة المختصة لتتولى التحقيق في جرائم الفساد المالي.(2)

(1) - للمزيد من التفصيل أنظر : الصاوي ، علي ، البيئة القانونية والمؤسسية لمكافحة الفساد في مصر ، بحث منشور على الموقع الإلكتروني (info.worldbank.org.docs.library) .
(2) - سياسة مكافحة الرشوة والفساد ، بنك مصر ، منشور على الموقع الإلكتروني Anti-bribery-an تاريخ الزيارة 2021 /6 /29 .

المبحث الثاني

الجهود الدولية في مكافحة جرائم الفساد المالي

يسعى المجتمع الدولي إلى مكافحة الفساد بكافة أشكاله وخاصة الفساد المالي ولذلك فقد قام بعقد الكثير من الاتفاقيات والمعاهدات الدولية والعربية بهدف تحقيق التعاون الدولي لمكافحة الفساد المالي، ومن أهم هذه الاتفاقيات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام 2010 تقوم الاتفاقيات الدولية والإقليمية بدور بارز في مكافحة الفساد المالي⁽¹⁾ إذ إنها توفر العديد من الأطر وتضع العديد من المعايير لمكافحة ومناهضة الفساد، وتعزيز القدرة على محاربة الفساد، وهذا دليل على أن المجتمع الدولي يسعى بشكل جدي لإيجاد وإقرار الحلول المشتركة لمكافحة الفساد. سيتم دراسة هذا المبحث في مطلبين: يتضمن المطلب الأول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 ويتضمن المطلب الثاني الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة 2010.

المطلب الأول

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المالي لسنة 2003

تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 من الاتفاقيات التي ذات التأثير المباشر التي سعى المجتمع الدولي لإبرامها بهدف مكافحة الفساد، وتعتبر اتفاقية مكافحة الفساد من الاتفاقيات المهمة ذات الطابع العالمي في نطاق تطبيقها وفي تفاصيل أحكامها التي تشمل كافة الدول وخاصة الدول التي لا تشملها ولا تغطيها الاتفاقيات الإقليمية.

تتضمن هذه الاتفاقية أحكام محددة تتطلب من الدول الأطراف اتخاذ التدابير ووضع القواعد والأنظمة لإقامة هيكل تمنع الفساد وتشريع الأدوات اللازمة التي تضمن تنفيذ القوانين بشكل فعال.

(1) - تتمثل الاتفاقيات الأخرى التي تهدف لمكافحة الفساد باتفاقية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لمكافحة الرشوة ، واتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته ، واتفاقية مجلس أوروبا لمكافحة الفساد في إطار القانون المدني ، واتفاقية الاتحاد الأوروبي المعنية بمكافحة الفساد المتورط فيه مسؤولو المجتمعات الأوروبية .

(1) وتعد من أكثر الاتفاقيات تفصيلاً حيث تضمنت (71) مادة موزعة على ثماني فصول. (2) وسنتاولها بشيء من التفصيل في الفرع الأول نطاق الإلتزام بتنفيذ الاتفاقية وشمولية أحكامها والفرع الثاني نطاق تطبيق الاتفاقية.

الفرع الأول: نطاق الإلتزام بتنفيذ الاتفاقية وشمولية أحكامها

إن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تعد من الاتفاقيات الشاملة والتي رتبت على الدول الأطراف العديد من الإلتزامات لتكون أحكامها القانونية ذات فاعلية في مواجهة الفساد، ومن أهم الإلتزامات التي تضمنتها الاتفاقية العمل على إنشاء هيئات لمكافحة الفساد وتعزيز الشفافية والنزاهة، جعل الفساد بكافة أشكاله جريمة جنائية وأن لا يقتصر التجريم على الرشوة والإختلاس.

أولاً: نطاق الإلتزام بتنفيذ الاتفاقية

تعد اتفاقية الأمم المتحدة من المعاهدات متعددة الأطراف التي ينطبق عليها ما ينطبق على المعاهدات الدولية من حيث الإلتزام والتنفيذ لأحكامها ونفاذها في القوانين الداخلية والالتزام الدول الأطراف بأحكامها وبنودها.

ويتم قبول المعاهدات والاتفاقيات وإدخالها إلى النظام القانوني الوطني في الدول الأطراف من خلال تشريع القوانين التي تتلاءم أحكامها مع ما ورد في الاتفاقية ويكون ذلك بعد المصادقة على الاتفاقية حتى تصبح جزء لا يتجزأ من النظام القانوني للدول الأطراف ويتم تنفيذ الاتفاقية من خلال قيام الدول على دمج نصوص الاتفاقية في المنظومة القانونية أو من خلال تعديل التشريعات القانونية الفاعلة بما يتلائم وأحكام الاتفاقية، وهذا الأمر يعتمد على طبيعة الأنظمة القانونية في الدول الأطراف في الاتفاقية حيث أن بعض الدول تقبل التنفيذ التلقائي لأحكام الاتفاقية وبعضها

(1) - عبد المجيد، محمود ، الاحكام الموضوعية لمكافحة جرائم الفساد في ضوء الاتفاقية المتحدة والتشريع الجنائي المصري ، ج 1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط2، ص11.

(2) - مصلح ، عبيد ، النزاهة والشفافية والمسائلة في مواجهة الفساد ، الائتلاف من أجل النزاهة والمسائلة ، فلسطين ، ب ط ، ص 216

يقوم على إصدار تشريعات قانونية بهدف دمج نصوص الاتفاقية ضمن المنظومة القانونية القائمة.
(1)

ثانياً: شمولية أحكام الاتفاقية

تعد اتفاقية الأمم المتحدة من الاتفاقيات الشاملة حيث أن أحكامها تطبق على كافة خطوات ومجالات مكافحة الفساد في المرحلة الوقائية التي تكون قبل وقوع جرم الفساد، وفي المرحلة اللاحقة لوقوع جريمة الفساد من خلال اتباع إجراءات التحري والملاحقة القانونية ومن خلال اتباع سبل خاصة لتتبع الأموال المتحصلة من المفسدين من خلال اتباع وسائل خاصة للوصول إليها واستردادها، ولا بد من الإشارة إلى أن الاتفاقية قد شملت في أحكامها كافة جرائم الفساد التي تقع على الأموال العامة والممتلكات.⁽²⁾

وتوصل الباحث إلى أن الاتفاقية تعتبر بمثابة وسيلة رقابية على التزام الدول بمضمونها والتأكد من اتخاذ الدول الأطراف كافة التدابير التشريعية وغير التشريعية وتطبيقها على أرض الواقع، وكما تعتبر أساس التعاون الدولي من خلال الالتزام بينودها.

الفرع الثاني: نطاق تطبيق الاتفاقية

يتألف الهيكل العام لاتفاقية الأمم المتحدة من ديباجة و71 مادة تقسم في ثماني فصول وتمثل المحاور الرئيسية فيها، وتتضمن في الفصل الأول الأحكام العامة والفصل الثاني يتضمن التدابير الوقائية ويتضمن الفصل الثالث التجريم ونفاذ القانون والفصل الرابع يحتوي على الأحكام المتعلقة باسترداد الموجودات ويتضمن الخامس المساعدة التقنية والسادس يحتوي على أحكام تبادل المعلومات وآليات التنفيذ في الفصل السابع ومن ثم الأحكام الختامية في الفصل الثامن.

(1) - العنبيكي، نزار (2010)، القانون الدولي الانساني، دار وائل للنشر، عمان، ط1، ص413.
(2) - علي، حيدر طالب والعكيلي، رحيم حسن وعلي، بلال عبد الحي (2021)، مدخل النزاهة ومكافحة الفساد في التشريعات العراقية والاتفاقيات الدولية، مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، ص 89.

حيث أن الفصل الثالث تضمن الأحكام المنظمة لتجريم أفعال الفساد في المواد (15-42) وأضفت هذه المواد الإطار الجرمي على العديد من الأفعال غير المشروعة وتتطلب الملاحظة وفرض العقاب على مرتكبيها وكما يلي:

أولاً: أسس التجريم لأفعال الفساد المالي

تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة صك دولي وعالمي وشامل شرع لمكافحة الفساد، حيث قامت على تجريم العديد من الأفعال التي تشكل فساداً، وأنشأت ما يسمى بالتجريم المباشر الذي يطبق بشكل مباشر وتلقائي على الدول.

يشمل مصطلح الفساد العديد من الأفعال التي ترتكب من قبل الموظفين، إلا أنه يصعب على المشرع أن يقوم بتحديد كافة الأفعال التي تدخل في نطاق هذا المفهوم بشكل دقيق الأمر الذي دفع اتفاقية الأمم المتحدة لاتباع معيار الخطورة في تصنيف أفعال الفساد، حيث أشارت إلى مجموعة من الأفعال ودعت الدول لتجريمها بشكل وجوبي على اعتبار أنها من أخطر صور الفساد ودعت إلى تجريم مجموعة أخرى من الأفعال بشكل جوازي لكونها أقل خطورة. (1) اشتملت الاتفاقية على إطار تشريعي للتجريم والعقاب واتسم هذا الإطار على أنه قام على تجريم كافة الأفعال التي تشكل فساداً سواء كان بصورته التقليدية أم غير التقليدية ومن الأفعال التي شملها بالتجريم الرشوة والإختلاس وإساءة استعمال السلطة والكسب غير المشروع. (2)

كما قد توسعت الاتفاقية في نطاق التجريم من خلال تجريم بعض الأفعال الحديثة التي لم يترسخ تجريمها في بعض التشريعات مثالها غسيل عائدات الأموال وتجريم عرقلة سير العدالة وذلك بإضفاء الحماية القانونية للشهود والخبراء والموظفين القضائيين (3) كما أن المساهمة في

(1) - ابو نعمة، الحسن عبد الله (2003)، الفساد واثره على القطاع الخاص، الرياض، ص 587.

(2) - بو نعمة، الحسن عبد الله، المصدر السابق، ص 588.

(3) - أنظر: المادة (25) من الاتفاقية نصت على هذا الموضوع ونظمتها المادة (32) من الاتفاقية الخاصة بحماية الشهود والخبراء والضحايا.

ارتكاب أفعال الفساد يعتبر أمراً مجرمًا ويشمل كل صور المساهمة التي تتمثل في الاتفاق أو التحريض أو المساعدة. (1)

ثانياً: نطاق التجريم لأفعال الفساد المالي في الاتفاقية

جاءت اتفاقية الامم المتحدة بأحكام تفصيلية لكل جريمة من جرائم الفساد على حدة، حيث أنها لم تكتفي بذكر الأفعال التي تشكل جرم الفساد دون ذكر تفاصيلها كما اتبعت باقي الاتفاقيات الدولية والإقليمية. وذكرت أفعال الفساد التي يجب على الدول تجريمها في التشريعات الداخلية، ألزمت اتفاقية الأمم المتحدة الدول بتجريمها لكونها تشكل فساداً مالياً، وأهم الأفعال التي يجب على الدول أن تجرمها بشكل وجوبي (رشوة وارتشاء الموظف العمومي، اختلاس الممتلكات وتبديدها وتسريبها من قبل الموظف العام، غسيل عائدات الإجرام، الاشتراك في أفعال الفساد، إعاقة سير العدالة). (2)

1. أفعال الرشوة والارتشاء، لقد ألزمت اتفاقية الأمم المتحدة على تجريم الأفعال التي تشكل فعل الرشوة في المادة (15) من اتفاقية الأمم. (3)

ولا بد من الإشارة إلى أن المشرع العراقي والمشرع الأردني توافقا وانسجاماً مع نص الاتفاقية من حيث التوافق بين المبادئ والجزاء لجرم الرشوة. كما أن الدول الأطراف تعتمد على التدابير التشريعية وتدابير التجريم الأخرى فيما يتعلق برشوة موظف عام أجنبي وموظفي المؤسسات الدولية العمومية، حيث أن وعد موظف أجنبي بشكل عمدي بمزية لا يستحقها أو عرضها عليه أو

(1) - أنظر : المادة (27) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 .

(2) - البرنامج الانمائي للأمم المتحدة - العراق (2008) ، جرائم الفساد وفق اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ، ص12.

(3) - أنظر : نص المادة (15) من اتفاقية الامم المتحدة لسنة 2003 على أن " تعتمد كل دولة طرف ، ما قد يلزم من تدابير تشريعية و تدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية عندما ترتكب عمدا : (أ) وعد موظف عمومي بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه ايها ، بشكل مباشر أو غير مباشر ، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح غيره أو كيان آخر لكي يقوم الموظف بفعل ما او يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية . (ب) التماس موظف عمومي أو قبوله بشكل مباشر أو غير مباشر مزية غير مستحقة سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر ، لكي يقوم الموظف بفعل ما او يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية " .

منحه إياها بهدف الحصول على منفعة محددة يشكل جرم الرشوة. (1) ولا بد من الإشارة إلى أن الاتفاقية قد توسعت في تعريف الموظف العام في جرم الرشوة بحيث يشمل الموظف العام الوطني والأجنبي وموظفي مؤسسات الدولة. (2)

2. تعد جريمة الإختلاس من الجرائم التقليدية التي ينص عليها في أغلب التشريعات العقابية وذلك بسبب تأثيرها السلبي وارتباطها بالفساد. لذا ألزمت الاتفاقية على الدول اتخاذ ما يلزم من التدابير التشريعية لمكافحة جرم الإختلاس من قبل الموظف العام بشكل عمدي. (3) الأمر الذي يفهم منه أن تجريم فعل الإختلاس يقتصر على الموظف العام العامل في القطاع العام ومؤسسات الدولة العامة، حيث ضيق المشرع الدولي نطاق انطباق أحكام جريمة الإختلاس بحيث لا تقوم إلا بحق الموظف العمومي على خلاف جرم الرشوة.

3. غسيل الأموال: إن الدول ملزمة بتجريم الأفعال التي تشكل جرم غسيل الأموال في القوانين الداخلية وذلك لكونها تتطوي على خطورة كبيرة ولكونها تشكل فعل خطير لجرائم الفساد المالي، وهذا ما أكدت عليه اتفاقية الأمم المتحدة في المادة (23). (4)

4. أفعال الفساد المالي التي تملك الدول الحرية في تجريمها في التشريعات الداخلية ومنها:
أ. الإتجار بالنفوذ.

ويقصد بها قيام الموظف العام بشكل عمدي باستغلال نفوذه في الوظيفة للحصول على المنافع بشكل مخالف لأحكام القانون سواء كانت هذه المنافع شخصية أم لجهة أخرى. (1)

(1) - أنظر : المادة (16) الفقرات (1و2) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 .

(2) - أنظر : المواد (2و16) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 .

(3) - أنظر : نص المادة (17) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 . على ان " اختلاس الممتلكات أو تبيدها أو تسريبها بشكل أو بآخر من قبل موظف عمومي تعتمد كل دولة على ما يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم قيام موظف عمومي عمدا لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر ، باختلاس أو تبيده اي ممتلكات أو أموال أو اوراق عمومية أو خصوصية أو أي اشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه أو تسريبها بشكل آخر "

(4) - أنظر : نص المادة (23) من اتفاقية الامم المتحدة 2003 ونصت على ان " تعتمد كل دولة ، وفقا للمبادئ الاساسية في قانونها الداخلي ما قد يلزم من تدابير تشريعية و تدابير اخرى لتجريم الأفعال التالية ، عندما ترتكب عمدا : أ- (1) ابدال الممتلكات أو احوالها مع العلم انها عائدات إجرامية ، بغرض اخفائها أو تمويه مصدر تلك الممتلكات غير المشروع أو مساعدة أي شخص ضالع في ارتكاب الجرم الاصلي على الإفلات من العواقب القانونية لفعلة. (2) اخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية للممتلكات أو مصدرها أو مكانها أو ملكيتها أو الحقوق المتعلقة بها ، مع العلم بان تلك الممتلكات عائدات إجرامية "

تعتبر جرائم الإجتار بالنفوذ من الجرائم العمدية ويكون من خلال قيام وعد الموظف العمومي أي شخص آخر بمزية غير مستحقة أو أن يتم عرضها عليه أو منحه إياها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، والهدف من ذلك تحريض الموظف على استغلال نفوذه المفترض أو الفعلي للحصول على غير المستحق من المزايا من قبل إدارة او سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف.

ب. الإثراء غير المشروع

الأصل أن الدولة تجرم كافة الأفعال التي يتعمد فيها الموظف العام إساءة استغلال وظائفه وموقعه الوظيفي بهدف الحصول على مزية معينة غير مستحقة من خلال الاضطلاع بارتكاب أفعال أو الامتناع عن أفعال معينة لصالحه أو لصالح أي كيان أو شخص آخر.

وتعتبر ممارسة الموظف لأفعال تشكل جرم الإثراء غير المشروع انتهاك للقوانين الامر الذي جعل اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لتجريم هذا الفعل ودعوة الدول الأطراف لاتخاذ ما يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم هذه الأفعال. (2)

ويكون على الموظف إثبات مشروعية أي زيادة في المدخولات لذمته المالية، وهذا الإثبات الواقع على الموظف يعتبر خلاف لما هو معمول فيه وفق القاعدة القانونية التي تنص على أنه الأصل براءة الذمة وعلى الجهات التحقيقية إثبات العكس.

ج. إساءة استغلال السلطة

نصت الاتفاقية في المادة (19) على تجريم فعل الموظف في استغلال وظائفه، إلا أنها لم يتم تحديد شكل معين للفساد ضمن هذا النص مما يفهم أنها تدخل في نطاق التجريم الاحتياطي (3). وتعتبر هذه الجرائم من أفعال الفساد التي تتسم بالاتساع، إذ تقوم الجريمة بناءً على استغلال

(1) - أنظر : المادة (18) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 .

(2) - أنظر : المادة (20) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 .

(3) - أنظر : نص المادة (19) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 . على أن " تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية و تدابير أخرى لكي تجرم تعمد موظف عمومي استغلال وظائفه أو موقعه ، اي قيامه أو عدم قيامه بفعل ما لدى الاضطلاع بوظائفه بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه او لصالح اي شخص أو كيان آخر مما يشكل انتهاكا للقانون "

الموظف لوظيفته بشكل سيء بهدف الحصول على مزية غير مستحقة، ويعتبر هذا التجريم لأي فعل يرتكبه الموظف بهدف الاستفادة من وظيفته العامة دون وجه حق، وتعتبر النص على هذا الفعل كحالة ردعية لكون هذا التجريم لا يعطينا تصور لفعل أو سلوك محدد.

ولابد من الإشارة إلى أن الأردن يعتبر من أوائل الدول التي وقعت على الاتفاقية وصادقت عليها على المستويين العربي والدولي، حيث تمثل موقف المملكة الاردنية الهاشمية من الاتفاقية في إصدار قانون تصديق اتفاقية الأمم المتحدة رقم 28 لسنة 2004 بتاريخ 2004/6/8 وتم نشره على الصفحة 3719 من عدد الجريدة الرسمية رقم 4669 بتاريخ 2004/8/11 ونصت المادة الأولى من ذات القانون على أن يتم العمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، الأمر الذي يؤكد على جدية الأردن في مكافحة الفساد والالتزام بالإتفاقيات الدولية واتخاذ التدابير التشريعية التي تؤكد موقفه⁽¹⁾. وكذلك فعل جمهورية العراق حيث سعى إلى اتخاذ ما يلزم من إجراءات وتدابير تشريعية وغير تشريعية لمكافحة الفساد وخاصة المالي. وعليه يدعو الباحث كل من المشرع العراقي والأردني إلى السعي لإرساء الممارسات الفاعلة لمكافحة الفساد ويكون ذلك من خلال ترسيخ المبادئ الأساسية للنزاهة والشفافية وإضافة لإجراء التقييم الدوري للقوانين والأنظمة والتدابير الإدارية لبيان مدى توافقها مع الاتفاقيات الدولية ولتقرير مدى كفايتها في منع الفساد ومكافحته.

(1) سعيد، محمد حسن (2019)، وسائل القانون الدولي لمكافحة جرائم الفساد، رسالة ماجستير مقدمة لكلية القانون جامعة الشرق الأوسط، ص12.

المطلب الثاني

الإتفاقية العربية في مكافحة الفساد لسنة 2010

يعتبر التعاون الدولي من أهم الآليات التي تقوم لمكافحة الفساد وذلك من خلال إبرام الإتفاقيات متعددة الأطراف، حيث أنه ومنذ عام 1996 سعت الإتفاقيات الدولية لرفع السياسات والإلتزامات لمكافحة الفساد المالي، كما وضعت العديد من المعايير والممارسات الدولية لمعالجة الفساد المالي وتعزيز البيانات المتنامية حول جهود الحكومات في مكافحة الفساد كونها تقوم على جمع المبادئ المعترف بها دولياً وتمنحها شكلاً رسمياً لتطبيقها الحكومات وتلتزم بها.⁽¹⁾ وعليه سنتناول في هذه الدراسة الفرع الأول الإلتزام بتنفيذ الإتفاقية وفي الفرع الثاني نطاق تطبيق الإتفاقية.

الفرع الأول: نطاق الإلتزام بتنفيذ الإتفاقية العربية

تعتبر الإتفاقيات الدولية آليات تشريعية تقوم على إرساء القواعد القانونية لمكافحة الفساد وتلزم الدول للأخذ بها وتطبيقها؛ إذ اعتمدت الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد في تاريخ 21 ديسمبر لعام 2010 وتضمنت العديد من آليات التعاون الدولي ونصت على العديد من الوسائل لتفعيل التعاون الدولي لمكافحة الفساد وإلزام الدول للتعاون في مجال إنفاذ القانون؛ إذ تعتبر هذه الإتفاقية من الإضافات المهمة والحديثة في الصكوك الإقليمية المتعلقة بمكافحة الفساد حيث وقع عليها 21 دولة عربية في عام 2010 تألفت من ديباجة و(35) مادة، تضمنت الديباجة أن الدول العربية الموقعة على هذه الإتفاقية وقعت اقتناعاً بأن الفساد ظاهرة إجرامية متعددة الأشكال، وذات آثار سلبية على منظومة القيم الاخلاقية وعلى الحياة السياسية وعلى كافة النواحي الإقتصادية والإجتماعية في الدول. وقد سعت الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد إلى التأكيد على عدة مبادئ ومن أهمها عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول والمساواة بين الدول في السيادة والسلامة

(1) ثامر كامل محمد ، المجتمع المدني والتنمية السياسية ، دراسة في الإصلاح والتحديث في العالم العربي ، ط1، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية ، الامارات العربية المتحدة ، ص 3 .

الإقليمية وأن كل دولة تعتبر صاحبة الإختصاص الأصيل في ممارسة الولاية الداخلية في إقليمها بحيث لا يجوز لدولة ممارسته على دولة أخرى⁽¹⁾. وسعت الإتفاقية إلى التأكيد على التزام الأطراف بتوقيع الإتفاقية وذلك بهدف تحسين قدرة الدول وتعاونها لتحقيق الأهداف المنصوص عليها في الإتفاقية، انضم العراق للاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بعام 2011 وقام بإصدار قانون تصديق الإتفاقية وذلك بهدف تفعيل كافة الجهود الدولية والعربية في مكافحة الفساد لكونه من الظواهر الإجرامية الوطنية والعالمية. وفي العام 2010 وقعت الأردن على الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد في جمهورية مصر العربية، الأمر الذي يؤكد على سعي الأردن لمكافحة الفساد وخاصة المالي والسعي لترسيخ مبادئ الشفافية والنزاهة.⁽²⁾

مما سبق ذكره يستنتج الباحث، رغم سعي الإتفاقية لتكون ذات فاعلية في مكافحة الفساد، إلا أنه تم الإشارة في العديد من نصوصها على عبارة "وتعتمد كل دولة وفقاً لنظامها القانوني ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم..."، الأمر الذي يفهم منه أن الاتفاقية هدفت إلى مكافحة الفساد إلا أنها حافظت واهتمت بشكل كبير بالسيادة والسلامة الإقليمية لدى كل دولة طرف فيها، إذ أنها فرضت العديد من الإلتزامات إلا أنها تطبق وفقاً للتدابير التشريعية التي تجدها الدولة مناسبة ونظامها القانوني.

الفرع الثاني: نطاق تطبيق الإتفاقية

تقوم أفعال الفساد بشكل عام على لجوء الموظف العام لوضع غير مشروع بهدف تحقيق مكاسب غير مشروعة وتتسم في أغلب الأحوال بالسرية، إذ يقوم بالبحث عن المال بشكل دائم بهدف تعويض النقص المادي الذي يعاني منه وبطرق غير مشروعة.⁽³⁾

(1) - أنظر : اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 .

(2) - سعيد، محمد حسن ، المصدر السابق ، ص 112 .

(3) - الشمري، هاشم والفنلي، ايثار (2012) ، الفساد الاداري والمالي واثاره الاقتصادية ، دار اليازوري للطباعة والنشر ، ط1 ، ص160 .

ومن الجرائم المنصوص عليها في الإتفاقية هي:

أولاً: جريمة الرشوة

أن الإتفاقية العربية ألزمت الدول الأطراف على تجريم فعل الرشوة في القطاع الخاص و رشوة الموظف الأجنبي والدولي⁽¹⁾ على خلاف ما ذهبت إليه إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي اعتبرت تجريم ارتشاء الموظف الاجنبي والدولي خاضع لتقدير وحاجة الدول بمعنى أنها اختيارية ولم تلزم الدول بتجريمه.

ثانياً: الإختلاس

جرمت الاتفاقية العربية فعل الاختلاس في المادة (4/ف 11 و12)⁽²⁾ كما جرمت الإتفاقية العربية في المادة الرابعة العديد من الصور التي تشكل أفعال للفساد في كل من الفقرات (8، 9، 10، 13) حيث نصت على أن "مع مراعاة وصف أفعال الفساد المجرمة وفقاً لهذه الإتفاقية يخضع لقانون الدولة الطرف تعتمد كل دولة وفقاً لنظامها القانوني ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية عندما ترتكب قصداً أو عمداً: 8- غسل العائدات الاجرامية، 9- إخفاء العائدات الإجرامية المتحصلة من الأفعال الواردة في هذه المادة، 10- إعاقة سير العدالة، 13- المشاركة أو الشروع في الجرائم الواردة في هذه المادة."⁽³⁾

باستقراء نصوص الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد يتضح لدى الباحث ما يلي:

(1) - تنظر : المادة (4) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة 2010 .نصت على " مع مراعاة ما وصف من افعال الفساد المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية يخضع لقانون الدولة الطرف ، وتعتمد كل دولة وفقاً لنظامها القانوني ما قد يلزم من تدابير تشريعية و تدابير أخرى لتجريم الافعال التالية ، عندما ترتكب قصداً أو عمدا : 11 الرشوة في الوظائف العمومية 2 - الرشوة في شركات القطاع العام و الشركات المساهمة و الجمعيات و المؤسسات المعتمدة قانوناً ذات نفع عام . 3- الرشوة في القطاع الخاص . 4- رشوة الموظفين العموميين الاجانب و موظفي المؤسسات الدولية العمومية فيما يتعلق بتصريف الاعمال التجارية الدولية داخل الدولة الطرف ..."

(2) - تنظر : المادة (4/ف 11 و12) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام 2010 و التي نصت على " 11- اختلاس الممتلكات العامة والاستيلاء عليها دون وجه حق . 12-اختلاس ممتلكات الشركات المساهمة و الجمعيات الخاصة ذات النفع العام في القطاع الخاص .."

(3) - أنظر : المادة (4) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام 2010 .

1. أن ذات الاتفاقية لا تقوم على تجريم ذاتية أفعال الفساد وإنما تعهد بذلك إلى الدول الأطراف، وذلك من خلال اعتماد كل دولة طرف ما يلزمها من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم أفعال الفساد.

2. يلاحظ أن البناء القانوني لجرائم الفساد المتضمنة في الإتفاقية تقوم بصورة العمد والقصد مما يعني أنه تستبعد الاتفاقية من التطبيق أن ارتكب فعل الفساد عن طريق الخطأ أو الإهمال أو التقصير تقييم آلية مكافحة الفساد في الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

3. أن الإتفاقية العربية لم تعمل على وضع استراتيجية شاملة تكفل القضاء على الفساد بشكل فعلي بل أكدت الحفاظ على سيادة الدول وعدم التدخل في شؤونها وذلك على حساب مكافحة الفساد، واهتمت بهذا الأمر أكثر من مكافحة الفساد الأمر الذي أضعف الاتفاقية وقلل من فاعليتها في مكافحة الفساد، ولم يحقق النتائج المطلوبة ولا الأهداف المرجوة، لأن الواقع العملي يشهد زيادة مستمرة في وتيرة ارتكاب جرائم الفساد المالي والسبب الأساسي في ذلك عدم فاعلية أحكام الإتفاقيات وضعف تطبيقها وعدم التزامية الاتفاقية.

يعتبر العراق عضو مؤسس في الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد وعضو في الشبكة العربية لمكافحة الفساد، وتمثل موقفه في المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 وعمل على إنشاء سلطة مركزية لمكافحة الفساد على النطاق الوطني.⁽¹⁾

وتمثل الموقف الأردني في توقيع هيئة مكافحة الفساد ممثلة للأردن في العام نفسه على اتفاقية إنشاء الأكاديمية الدولية لمكافحة الفساد في النمسا، وانضمت الأردن إلى مبادرة شراكة الحكومة

(1) محمد، إباد هارون (2016)، فاعلية التشريعات الجنائية العربية في مكافحة الفساد، بحث منشور لدى مجلة علوم الشريعة والقانون، مجلد 43، ص 174.

المفتوحة في العام 2011 وصدرت توجيهات من دولة الرئيس آنذاك بشهر نيسان 2014 بالبدء في مناقشات الانضمام إلى مبادرة شفافية الصناعات الإستخراجية.⁽¹⁾

(1) - سعيد ، محمد حسن (2019) ، المصدر السابق ، ص 107

الفصل الرابع

النموذج القانوني لجرائم الفساد المالي

يعد الموظف العام الدعامة الكبرى التي يقوم عليها بناء الدولة، وهم الأمانة على المصلحة العامة، وإليهم يعود الفضل في صلاح الدولة إذا هم أدوا واجبهم على أكمل وجه، كما تقع عليهم تبعة فساد الدولة إذا تجاوزوا حدود وظائفهم واتبعوا سلوك مخالف للقوانين والأنظمة باستغلال وظائفهم لغرض تحقيق النفع الخاص لهم أم للغير، مما يترتب ذلك ضرر بأموال الدولة، هنا تنهض المسؤولية الجزائية للموظف. لذلك اجتمعت التشريعات على إصدار أحكام خصت بها الموظف ورتبت على مخالفته عقوبات جزائية، تختلف من دولة إلى أخرى من حيث شدتها حسب الضرر الذي يحدثه للمصلحة العامة، لذا ستكون المسؤولية الجزائية وأهم صور جرائم الفساد المالي المرتكبة من الموظف محل دراستنا في هذا الفصل الذي يقسم إلى مبحثين، نتناول في المبحث الأول المسؤولية الجزائية عن جرائم الفساد المالي وفي المبحث الثاني أهم صور جرائم الفساد المالي وكفاية الجزاء الجنائي.

المبحث الأول

المسؤولية الجزائية عن جرائم الفساد المالي

إن تجريم الأفعال المشكلة جرائم الفساد المالي يعتبر من أهم الآليات الجزائية للحد من ظاهرة الفساد ومحاربتها، لذلك يسعى المشرع الجزائري في أغلب الدول إلى تجريم كافة الأفعال والسلوكيات التي تمارس من قبل الموظف العام وتمس بنزاهة الوظيفة العامة في ظل قانون العقوبات والقوانين ذات الصلة. وللوقوف على ماهية المسؤولية الجزائية للموظف العام في جرائم الفساد المالي لا بد من تعريف المسؤولية الجزائية مع بيان أساسها القانوني وعناصرها وعلة التشريع لها، لذا سيتم دراسة هذا المبحث في مطلبين: الأول التعريف بالمسؤولية الجزائية للموظف العام. وفي المطلب الثاني أركان جريمة الفساد المالي.

المطلب الأول

التعريف بالمسؤولية الجزائية لجرائم الفساد المالي

بما أن المسؤولية الجزائية تتعلق بالفعل ذاته وليس بالشخص الفاعل، إذ لا يعتبر كل سلوك مخالف للقانون خاضع للعقاب بل لا بد أن يكون السلوك قابل للمساءلة عنه بشكل شخصي، بأن يكون مرتكب الفعل الإجرامي مدرك خطورة فعله، وبالتالي تتمكن السلطات المختصة من نسبة الواقعة الجرمية لمرتكبها. لذا سنقسم هذا المطلب لفرعين: الفرع الأول تعريف المسؤولية الجزائية وأساسها القانوني، ونحدد في الفرع الثاني عناصر المسؤولية الجزائية وعلة التشريع فيها.

الفرع الأول: تعريف المسؤولية الجزائية وأساسها القانوني

لغرض معرفة المسؤولية الجزائية للموظف العام عن جرائم الفساد المالي، لابد لنا من التطرق إلى بيان تعريف المسؤولية الجزائية⁽¹⁾ وفق المدلول الاصطلاحي ومن ثم بيان أساسها القانوني، على وفق الآتي:

أولاً: تعريف المسؤولية الجزائية اصطلاحاً

وردت تعاريف عديدة للمسؤولية⁽²⁾ الجزائية من قبل الفقه والذي اختلف بدوره في تعريف المسؤولية الجزائية ولم يتم الاتفاق على تعريف موحد للمسؤولية الجزائية، فعرّفها البعض على أنها صلاحية الشخص لتحمل العقوبة التي يقرها القانون كأثر للجريمة التي ارتكبها، وعرفت المسؤولية الجزائية بأن يلتزم الشخص بتحمل نتائج أعماله وتصرفاته غير المشروعة والمخالفة لأحكام القانون، والتي يستحق عليها العقوبة المقررة في القانون نتيجة لأفعاله، فالمسؤولية هي الشرط القانوني الضروري لتطبيق العقوبة على الجريمة المرتكبة.⁽³⁾ إذ تقوم المسؤولية على فكرة أن الإنسان ملزم بالخضوع لقواعد قانونية معينة وفي حال مخالفتها تنهض المسؤولية الجزائية بحقه⁽⁴⁾. وتنشأ المسؤولية عندما ينص القانون على تجريم فعل معين واعتباره من ضمن الأفعال الجرمية

(1) تعريف المسؤولية الجزائية لغة: يقصد بمصطلح المسؤولية في اللغة للفعل سأل، فهي اسم مفعول به مأخوذ من الفعل الثلاثي سأل يسأل سؤلاً، واسم الفاعل من سأل سائل وجمعها سائلون، واسم المفعول وجمعها مسؤولون ينظر: (-) محمد مكرم ابن منظور الانصاري، لسان العرب، ط1، ج12، دار الحديث للطباعة والنشر، بيروت، 2003، ص382. تأتي بالمواخذه والمحاسبة في قوله تعالى " فوريك لئلا تنهم أجمعين، عما كانوا يعملون " سورة الحجر، آية 92-93. وتطلق المسؤولية على حال او صفة من يسأل عن أمر تقع عليه تبعته. ينظر: مسعود، جبران (1967)، دار العلم للملايين، بيروت، ط، ص253. أما مصطلح الجزائية: جاءت من الفعل جزى وجزى مجازة وجزاء ويأتي بعدة معان: كالمكافأة، الكفاية والقضاء، إذ ترجع الى معنى المقابلة لشيء سابق، اما على سبيل الثواب إن كان حسناً وأما على سبيل العقاب إن كان سيئاً ينظر: مجد الدين ابي طاهر محمد يعقوب (الفيروز ابادي) 0، القاموس المحيط، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ط 8، 2005، ص322. ونسبة المسؤولية الى الجزاء كنسبة الشيء الى سببه الذي يحققه، أي أن الحماية تتحقق بواسطة فرض الجزاء والمقصود هنا الجزاء الجنائي ينظر: محمد مكرم ابن منظور الانصاري، لسان العرب، ط1، ج6، الدار الحديث للطباعة والنشر، بيروت، 2003، ص706.

(2) -عرفت المسؤولية في علم الاجتماع بانها " نزوع الفرد الى التفكير المسبق في النتائج المحتملة لأي خطوة مقترحة وقبول هذه النتائج عن القصد " : المغنوري، بلسم، الاحمدي، سليمان، المسؤولية الاجتماعية فلسفياً وثقافياً، بحث متاح على شبكة الانترنت على الموقع الاتي www.Csrsa.net تاريخ الزيارة 23 / 9 / 2022. فالمسؤولية تتخذ عدة صور هي: المسؤولية الدينية، الاخلاقية، الاجتماعية، القانونية وهي تحمل الشخص نتائج فعله بسبب خروجه عن قواعد القانون وتقسّم الى مسؤولية عقديّة وتقصيرية لمزيد من التفصيل: د. دنون، حسن علي (2001)، المبسوط في المسؤولية المدنية، شركة التاميس للطبع والنشر، بغداد، ص 12.

(3) - (سويلم، محمد علي (2008)، المسؤولية الجنائية في ضوء السياسة الجنائية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ص 9-10؛ شريقات، صفوان محمد(2010)، المسؤولية الجنائية عن الاعمال الطبية، دار الثقافة، عمان، ط1، ص 45-46.

(4) - حسني، محمود نجيب (1988)، النظرية العامة للفسد الجنائي، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 13؛ بوخزنة، مبروك (2010)، المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي في التشريع الجزائري، مكتبة الوفاء القانوني، الاسكندرية، ص54.

لكون الفعل ضار ويمس بالصالح العام، الأمر الذي يتوجب توقيع الجزاء القانوني.⁽¹⁾ بالرغم من أهمية المسؤولية الجزائية كنظرية عامة، إلا أنها لم تحظى بتعريف جامع مانع من قبل المشرع العراقي والتشريعات المقارنة وإنما اكتفى بذكر بعض أحكامها في نصوص متفرقة في قانون العقوبات العراقي ببيان الأركان التي تقوم عليها بالمواد (60-65) وترك مهمة تعريف المسؤولية الجزائية للفقهاء.⁽²⁾ ومن خلال استعراض التعاريف المتقدمة نلاحظ بأن الخلاف بين فقهاء القانون ليس خلاف جوهري يمس موضوع المسؤولية باعتبارها التزام يتحمله المخالف نتيجة ارتكابه فعل يجرمه القانون، وإنما هو خلاف شكلي خلاف في المفردات المستخدمة وهو خلاف منصب على التسمية بوصف يثبت بحق من يقترب فعلاً إجرامياً ويترتب عليه آثار مادية وقانونية، وبالتالي فهي جميعاً تدور حول محور واحد فالمسؤولية الجزائية مرتبطة بفكرة الجريمة وتدور حولها، وتتحقق عند توافر الشروط اللازمة. وبناءً على ذلك يؤيد الباحث التعريف الوارد للمسؤولية الجزائية "أن يتم تحمل النتائج القانونية عند توافر أركان الجرم، ويتم إنزال الجزاء الجنائي المتمثل بالعقوبة أو التدبير الإحترازي على مرتكب الفعل الجرمي".⁽³⁾

هكذا اتضح لدى الباحث المفهوم من معنى المسؤولية بأن يكون الشخص مسؤول عن نتائج أعماله ويكون ملزم قانوناً بإصلاح الخطأ الناتج من مخالفته لأحكام القانون. وكذا الموظف العام تنهض مسؤوليته الجزائية لخطورة الصفة التي يحملها وخطورة الآثار التي تترتب على ارتكابه الفعل المخالف للقانون والذي يمس بمصلحة الدولة.

(1) - نشوان ، محي الدين ، المسؤولية عن حراسة الاشياء التي تتطلب عناية خاصة ، منشورات الحلبي ، لبنان ، ط1ص26.
(2) - محمد ، عوض (1998) ، قانون العقوبات (القسم العام) ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ط1، ص 414 .
(3) - كاظم ،رشا علي (2012)، جرائم الفساد(دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق جامعة النهدين .ص.15.

ثانياً: الأساس القانوني للمسؤولية الجزائية للموظف العام

إن المسؤولية الجزائية التي تترتب على جريمة الفساد المالي تتميز بطابع خاص كونها تمس كرامة الوظيفة وتضر المجتمع العام وتنظيم المسؤولية الجزائية بالنسبة لهذه الجرائم يعتبر أمر ذو أهمية كبيرة، إذ لم يكتفي المشرع بتجريم أفعال الفساد المالي في قانون العقوبات وإنما توسع وشمل العديد من صور الفساد في قوانين أخرى مثل قانون مكافحة الفساد وقانون هيئة النزاهة وقانون الجرائم الاقتصادية وغيرها. وإن العلة التي دعت إلى تقرير المسؤولية الجزائية للموظف طبيعة عمله وخطورة هذه الجرائم، لأن لكل قانون جزائي هدف ويتمثل هذا الهدف بالردع العام وهو منع غير الجاني من الاقتداء به وذلك بتجريم الفعل وفرض العقوبة.⁽¹⁾ والردع الخاص وهو إصلاح سلوك الجاني حتى يتطابق مع قواعد القانون مستقبلاً، وإعادة تأهيله اجتماعياً⁽²⁾ إلى جانب الهدف الرئيس وهو حماية الصالح العام وإقامة النظام والاستقرار في المجتمع لذلك تطل المسؤولية أشخاص يتولون واجب حماية الأموال العامة وتحقيق المنفعة العامة، وفسح المجال أمام هؤلاء للتهرب من المسؤولية عن هذه الجرائم يشكل خطراً يهدد أمن وسلامة المجتمع والدولة. كما أن المشرع يوجب على المخاطبين بأحكامه اتخاذ واجب الحيطة والحذر عند ممارسة عملهم الوظيفي لتجنب الآثار السيئة لهذه الأفعال غير مشروعة ولعل هذا الواجب أصبح إلحاحاً في الوقت الحاضر.⁽³⁾ وعليه فإن الأساس الموضوعي لقيام المسؤولية هو الفعل المجرم الصادر عن الموظف، وأساسها القانوني هو مبدأ لا جريمة ولا عقاب إلا بناءً على نص، وهذا المبدأ يعد دستورياً تنص عليه معظم الدساتير ويمثل ثمرة مكافحة الإنسان ضد الاستبداد.⁽⁴⁾ لذا يكون الفعل المجرم الصادر من الموظف في جرائم الفساد المالي متعمد ومجرماً بالقانون حتى يتم مسائلته

(1) - سعد ، نبيل ابراهيم (2013) ، المبادئ العامة للقانون ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ط2، ص27.

(2) - سرور ، احمد فتحي (1972) ، أصول السياسة الجنائية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط1، ص208.

(3) - ابراهيم ، أكرم نشأت (1988) ، القواعد العامة في قانون العقوبات ، مطبعة الفتيان ، ط1، ص 295.

(4) - الحيدري ، جمال ابراهيم (2010) ، احكام المسؤولية الجزائية ، منشورات زين الحقوقية مكتبة السنهوري ، بغداد ، ط1 ، ص 28.

عنه، وإلا فلا مسؤولية عليه ولا عقاب من دون نص يقضي بذلك، وعليه لا يمكن مسائلة الموظف عن أي فعل إن لم يكن فعله مجرماً بموجب قانون العقوبات، تنهض مسؤولية الموظف تدريجياً وتبدأ بالمسؤولية الانضباطية إذا ما كان الخطأ ناشئاً عن مخالفته لواجباته المهنية. (1)

الفرع الثاني: عناصر المسؤولية الجزائية وعلة التشريع فيها.

أولاً: عناصر المسؤولية الجزائية للموظف العام في جرائم الفساد المالي

لكي تنهض المسؤولية الجزائية للموظف العام عما يرتكبه من أفعال إجرامية، ويترتب أثرها القانوني وهو تطبيق العقوبة المقررة قانوناً عليه، لابد أن تتوفر لدى الشخص عناصر المسؤولية الجزائية المتمثلة بالإدراك (التمييز) وحرية الاختيار (الإرادة) في حال تخلف هذه العناصر فإن المسؤولية تنعدم تجاه هذا الشخص، ويستحيل معه توقيع العقوبة على فاعل الجريمة، وهذا ما نصت عليه المادة (60) من قانون العقوبات العراقي النافذ "لا يسأل جزائياً، من كان وقت ارتكاب الجريمة فاقد الإدراك أو الإرادة..." وسوف نوضح هذه العناصر بصورة مبسطة وكما يلي:

الإدراك: يراد به قدرة الشخص على فهم ماهية سلوكه، فهم ينصرف إلى الفعل ذاته وتقدير ما يترتب من نتائج، فالشخص يسأل عن فعله المجرم، وإن كان يجهل بالقانون فالجهل بالقانون لا يعد عذراً، وهذا ما نصت عليه المادة (37) من قانون العقوبات، فالقانون يعاقب مرتكب الفعل الذي وجه إرادته على نحو يخالف أوامر ونواهيه. (2) أما الإدراك المقصود هنا هو الإدراك السليم الخالي من العيوب وهي (الجنون، العاهة العقلية، السكر، تناول مواد مخدرة أو أي سبب يقرره العلم بأنه يفقد الإدراك) لأن موانع المسؤولية الجزائية ينصرف تأثيرها إلى الإرادة فيجردها من قيمتها القانونية

(1) - تعرف كلمة المهنة لغة : كل عمل يحتاج الى ماهرة وحذق بممارسته : ينظر ابراهيم انيس عبد الحلیم منتصر ، عطية الصوالحي محمد خلف الله احمد ، المعجم الوسيط ، مجمع اللغة العربية ، مكتبة الشروق الدولية ، ط 4 ، المجلد الاول ، 2004 ، ص 890 . أما اصطلاحاً تعني العمل الذي يحتل مكانة عالية داخل المجتمع وينظر الى اصحابه نظرة تقدير واحترام تميزهم اجتماعاً بشكل معنوي عن غيرهم ، أنظر : خالد صلاح ، محاضرة بعنوان المعلم ومهنة التعليم ، منشور على الموقع <http://www.alfaseeh.com> تمت الزيارة بتاريخ 2022 /9 /15 .

(2) - اسماعيل ، محمود ابراهيم (1999)، شرح الاحكام العامة في قانون العقوبات ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ب ط ، ص 494 .

ويتوقف أثرها على المسؤولية العقابية⁽¹⁾ دون أن يؤثر على التكييف القانوني للفعل يبقى غير مشروع، ولا تزول عنه الصفة الجرمية⁽²⁾ ويسأل المتهم بمسؤولية مخففة إذا أصيب بضعف الإرادة وهذا ما نصت عليه المادة (60) من قانون العقوبات العراقي "أما إذا لم يترتب على العاهة في العقل أو المادة المسكرة أو المخدرة أو غيرها سوى نقص في الإدراك أو الإرادة وقت ارتكاب الجريمة عد ذلك عذراً مخففاً". فالإدراك يجب أن يتوفر وقت ارتكاب الجاني للجريمة وإذا انتفى عند ارتكابها فقدت المسؤولية الجزائية إحدى عناصرها مع بقاء الوصف القانوني للجريمة قائماً.

الإرادة: وتعني حرية الاختيار وعرفها البعض (على أنها قدرة الجاني على توجيه السلوك نحو فعل معين، أو الامتناع عن فعل معين دون وجود عوامل خارجية تحرك إرادته وتوجهها بغير رغبة أو رضا صاحبها).⁽³⁾ أي تعني قدرة الشخص على اختيار الوجه التي يريد توجيه إرادته نحوها، بحرية تامة وغير مرغم عليها، ولا وجود للإرادة الحرة من دون إدراك سليم، بتحقيق شرطي الإدراك والإرادة تنهض المسؤولية الجزائية وهذا ما أخذ المشرع العراقي بنص المادة (60) من قانون العقوبات العراقي النافذ على أنه "لا يسأل جزائياً من كان وقت ارتكاب الجريمة فاقد الإدراك أو لجنون أو عاهة...". ومن منطوق هذا النص يتضح لدى الباحث بأن المشرع العراقي قد تبني مذهب الاختيار، أساس المسؤولية إذ اشترط لقيامها الإدراك والإرادة، ومن الجدير بالذكر أن قانون العقوبات العراقي لم يضع لذلك قاعدة عامة يذكرها بنص صريح كما فعل القانون الأردني إنما ذكر هذا الأمر في مجال ذكره لصور المسؤولية وأحوال انعدامها وكما هو ظاهر من النص⁽⁴⁾ أما فيما

(1) - نوفل علي عبد الله الصفو ، المسؤولية الجنائية ، بحث منشور على الموقع الإلكتروني <https://portal.arid.my/ar-LY/posts> تمت الزيارة في 2022/9/14 .

(2) - الدرة ، ماهر عبد شويش ،(1997) ، شرح قانون العقوبات ، القسم الخاص ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، جامعة الموصل ، ط2، ص 432.

(3) - الخلف ، علي حسين و . الشاوي ، سلطان عبد القادر(1982) ، المبادئ العامة في قانون العقوبات ، المكتبة القانونية بغداد ، ط1، ص 122.

(4)- أنظر المادة 74 /ف1 من قانون العقوبات الاردني " لا يحكم على احد بعقوبة مالم يكن قد اقدم على الفعل عن وعي و ارادة "

يتعلق بجرائم موظف العام وأثناء ارتكابه للفعل الجرمي في جرائم الفساد المالي يكون على إدراك تام باختيار الفعل الذي تتجه إليه إرادته وخاصة وأن جرائم الفساد المالي من الجرائم العمدية.

ثانياً: علة التشريع

ينظر المشرع إلى الأفعال التي تشكل جرائم الفساد المالي بصورة خاصة لأنها تخل بمبدأ حماية المال العام الذي يعتبر من أهم الأدوات التي تمارس خلالها الدولة واجباتها اتجاه المجتمع.⁽¹⁾ كما تتمثل علة تجريم أفعال الفساد في التشريعين العراقي والأردني نتيجة لما تتطوي عليه أفعال الفساد المالي من عبث في الأعمال الوظيفية بشكل يؤثر على الوظيفة العامة.⁽²⁾ وعلة التشريع في تجريم أفعال الفساد المالي تعود للأهداف التالية:

1. الحفاظ على المال العام.⁽³⁾

إن كل ما يعود للدولة أو الأشخاص المعنوية يعد مالاً عاماً، ولكن يستثنى من صفة المال العام ما تمتلكه الدولة من أموال خاصة، وإن لكل من الأموال العامة والخاصة أحكام قانونية تهدف لحمايتها والحفاظ عليها. فقد عُرف المال العام بأنه: "المال المملوك للدولة سواء كان مملوكاً ملكية عامة تمارس عليه سلطاتها بصفقتها صاحب السلطة العامة، أو مملوكاً لها ملكية خاصة ويخضع لقواعد القانون الخاص"⁽⁴⁾ أما أن العلة في تجريم الأفعال التي تشكل فساد مالي هو الحفاظ المال العام الذي يعتبر أي مساس به إخلالاً بالنظام العام. ولا بد من الإشارة إلى أن أصحاب النفوس المريضة من الموظفين قد يتجهوا إلى ابتداع العديد من الأساليب غير المشروعة ليتمكنوا من ارتكاب المزيد من جرائم الفساد المالي بمناسبة وظيفتهم الأمر الذي يشكل مخالفة صريحة لأحكام القانون. ولذلك فقد اعتبر حماية المال العام من أهم الأسباب التي تستدعي تضافر الجهود للعمل

(1) - عطية ، حمدي رجب (2006)، جرائم الموظفين ، ب ط ، ص 65.

(2) - نصر، محمود (2004) ، الوسيط في الجرائم المضرة بالمصلحة العامة ، ب ط ، الإسكندرية ، دار المعارف ص 178.

(3) - أنظر : نص المادة (65) من القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 التي عرفت المال " هو كل حق له قيمة مادية)؛ يقابلها المادة (61) من القانون المدني الاردني رقم 43 لسنة 1976 ؛ يقابلها المادة (87) من القانون المدني المصري رقم 131 لسنة 1948.

(4) - سلام ، رفيق محمد(1994) ، الحماية الجنائية للمال العام ، دار النهضة ، القاهرة ، ط2، ص 131.

على محاربة الفساد وتجريمه لآثاره السلبية على الاقتصاد ولكونه يشكل إضراراً بالمال العام، الأمر الذي استدعى تشكيل هيئة النزاهة في العراق وهيئة النزاهة ومكافحة الفساد في الأردن.

2. الحفاظ على كيان المجتمع.

يعتبر الفساد المالي من أكثر الظواهر السلبية التي تعمل على الحد من سير المجتمع وتطوره وتتقل خطاه وذلك نتيجة للضرر الجسيم الذي يسببه الفساد كونه يزعزع الثقة بالسلطات العامة في الدولة ويعمل على حيادها عن جادة النزاهة والحياد عن القانون. (1) ولا بد من الإشارة إلى أن الفساد المالي يبدأ بموظف أو مجموعة قليلة من الموظفين ثم ما يلبث أن ينتشر إلى المؤسسة كاملة، الأمر الذي يؤثر على الأمن المجتمعي بشكل سلبي ويؤدي إلى عدم قدرة الدولة على معالجة الفساد. (2) الأمر الذي يتطلب من الدولة التدخل بشكل سريع وفعال للعمل على الحد من هذه الظاهرة وتفعيل أحكام القانون لمحاسبة من يرتكب هذه الجرائم.

3. الحفاظ على المصالح العامة.

إن الهدف من قيام المشرع الجزائي بتجريم الفساد المالي هو الحفاظ على حسن سير المرافق العامة في الدولة بهدف تحقيق المصلحة العامة، وذلك لأن الإدارة يجب أن تكون بعيدة عن أي مؤثرات أو ضغوطات تتخللها وتجعلها غير قادرة على تحقيق أهدافها وإنجاز أعمالها. إن فرض العقوبات له العديد من الغايات إلا أن أهمها مكافحة الإجرام، ولذلك فإن الغرض الأساسي وراء تجريم الفساد المالي ووضع الجزاء المناسب على مرتكبه هو مكافحة الفساد ودرء كافة صورته. (3)

(1) - حسني، محمود نجيب (1988)، دروس في علم الاجرام والعقاب، القاهرة، دار النهضة العربية، مطبعة جامعة القاهرة، ب ط ، ص107.

(2) - البشري، محمد امين (2007)، الفساد و الجريمة المنظمة، الرياض، جامعة نايف العلوم الجامعية العربية للعلوم الامنية، ب ط ، ص50

(3) - توفيق، عبد الرحمن (2006)، دروس في علم الاجرام، نشأة علم الاجرام الداخلية و الخارجية مقرونا باحصاءات جنائية، عمان، دار وائل للنشر، ط2، ص176.

المطلب الثاني

أركان جرائم الفساد المالي

تعد جرائم الفساد المالي من أسوء الأفعال بالمجتمع وأخطرها. تكمن خطورتها ليس فقط بالفعل الجرمي الذي يمثل اعتداء عمدي على المال العام وإنما في صفة الجاني وهو موظف مؤتمن على الأموال العامة، الذي تسول له نفسه الإتجار بأعمال وظيفته واستغلالها والانتفاع بمال العام لتحقيق منفعته الشخصية، الأمر الذي دفع المشرع لتجريم العديد من الأفعال التي تشكل اعتداء على الأموال العامة في نصوص أوردها في قانون العقوبات وفرض على مرتكبها الجزاء وشدد من العقاب واعتبر صفة الجاني فيها جزء من بنیان هذه الجرائم، ولأن الاعتداء على الأموال العامة يتخذ صوراً شتى، لذا اقتضى دراسة أركان هذه الجريمة في فرعين: تضمن الفرع الأول الأركان العامة لجريمة الفساد المالي، في حين تضمن الفرع الثاني الأركان الخاصة لجريمة الفساد المالي.

الفرع الأول: الأركان العامة لجريمة الفساد المالي

تتميز جريمة الفساد المالي بالعديد من الميزات والخصائص التي تمنحها شكلاً خاصاً ونمطاً معيناً، حيث تبرز هذه الخصائص في الأركان المتعلقة بجرائم الفساد المالي، وذلك لأن البناء القانوني لهذه الجرائم يتطلب أركان خاصة في كل فعل ينطبق عليه وصف جريمة الفساد إضافة للأركان العامة التي تطلبها هذه الجريمة بشكل عام. ويجب العلم بأنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص القانون، لذلك جاء قانون العقوبات وحدد كل جريمة بنص وجاء بالأركان العامة والخاصة للجرم بالإضافة للشروط الأولية والعناصر المفترضة والخاصة التي تستمد من النص القانوني الذي بدوره يمنح الجريمة طبيعة قانونية خاصة (1) وفرض على الجاني عقابه عند توافر أركان الجريمة، وتتكون الجريمة من ثلاثة أركان مهمة وهي كالآتي:

(1) - عبد المنعم ، سليمان (2000) ، النظرية العامة لقانون العقوبات ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ب ط ، ص 318.

أولاً: الركن المادي

يعتبر الركن المادي من أهم أركان جريمة الفساد المالي حيث يعتبر بمثابة جسمها الملموس ومظهرها الخارجي الذي يعبر عنه الفاعل على أرض الواقع ومن دونه لا يتصور أن تقوم الجريمة، ويقوم الركن المادي على ثلاثة عناصر في حال توافرها واجتماعها تقوم الجريمة وتتمثل هذه العناصر بالسلوك والنتيجة وعلاقة السببية¹ عرف المشرع العراقي الركن المادي في المادة (28) من قانون العقوبات حيث نص على أن "الركن المادي للجريمة سلوك إجرامي بارتكاب فعل جرمه القانون أو الامتناع عن فعل أمر به القانون" إن الركن المادي في جريمة الفساد المالي يختلف عن الركن المادي في الجرائم التقليدية وذلك لأنه يعتمد في تكوينه على نوع النشاط الجرمي الذي يقع من الموظف إذ أن جريمة الفساد المالي قد تتمثل بفعل الإختلاس أو الرشوة أو التزوير وغيرها من صور الفساد المالي. وعناصر الركن المادي جريمة الفساد المالي تتمثل في:

1. السلوك (الفعل الجرمي)

السلوك الجرمي أو النشاط الإجرامي هو فعل الاعتداء المكون للركن المادي للجريمة، ويتمثل في القيام بعمل ما من شأنه أن ينتج عنه نتيجة أو الامتناع عن عمل أو فعل معين يؤدي إلى ضرر يتمثل في نتيجة إجرامية.⁽²⁾ إذ يعتبر القاعدة الصلبة التي يركز عليها الركن المادي، وتقوم القاعدة الأساسية المجمع عليها من الفقه على أنه لا جريمة دون سلوك مادي، إذ أن المشرع الجزائي يتدخل في العقاب عندما يصدر عن الفاعل سلوك يتمثل في صورة عمل خارجي سواء إيجابي أم سلبي، ولذلك فإنه لا يجب أن يبنى العقاب بالاستناد على النية الأتمة مهما كانت خطورتها طالما بقيت حبيسة الازهان.⁽³⁾ وقد عرف المشرع العراقي السلوك بأنه كل تصرف جرمه

(1) - المجالي، نظام توفيق (2020)، شرح قانون العقوبات القسم العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ب ط، ص251.

(2) - رمضان، عمر السعيد (1994)، شرح قانون العقوبات القسم العام، دار النهضة العربية، ب ط، ص152.

(3) - عيد الستار، فوزية، شرح قانون العقوبات القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ط2، ص242.

القانون سواء كان إيجابياً أم سلبياً كالترك والامتناع ما لم يرد نص على خلاف ذلك⁽¹⁾ يتميز السلوك في جريمة الفساد المالي بخصوصية تتمثل في كونه لا يتحدد بصورة واحدة أو محددة، حيث قد يكون على صورة قولية أو باتخاذ قرار إداري مثال ذلك الوسطة والمحسوبية، أو قد يكون على صورة فعلية سواء إيجابية أم سلبية مثالها جرائم الإختلاس والرشوة.

2. النتيجة

إن كل فعل لا يشكل جريمة إن لم يقترن به نتيجة جرمية والتي تتمثل بالضرر، حيث أن أفعال الفساد المالي ترتب العديد من الآثار على منظومة القيم الاخلاقية والمادية في المجتمع. يقصد بالنتيجة الجرمية التغيير الذي لم يكن موجود قبل ممارسة الفعل المجرم وفق أحكام القانون والذي يحدثه النشاط الجرمي في العالم الخارجي.⁽²⁾ ويعاقب كل من قانون العقوبات العراقي والقوانين المقارنة على النتيجة الجرمية الضارة عند تمام الفعل، إن النتيجة الإجرامية لها مدلولين حسب رأي الفقه أحدهما مدلول مادي والآخر مدلول قانوني وهما على النحو التالي:

أ. المفهوم المادي للنتيجة الجرمية يقصد به التغيير المادي الذي ينتج على العالم الخارجي والذي يعتبر أثر للسلوك الجرمي المرتكب، حيث أنه قد يترتب العديد من الآثار المادية في

العالم الخارجي إلا أن المشرع لا يعتد إلا بأثر واحد كشرط لقيام الجريمة.⁽³⁾

ب. المفهوم القانوني للنتيجة الجرمية يقصد بها الاعتداء على مصالح محمية وفق أحكام القانون سواء أدى الاعتداء إلى الإضرار بمصالح المعتدى عليه أو تعريضه وتهديده بالخطر، والنتيجة وفق هذا الاتجاه لا يقصد بها الضرر المادي الناجم عن السلوك الجرمي

(1) - أنظر : المادة (19/ف4) من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 النافذ .

(2) - الدرة ، ماهر عبد شويش (1997) ، مصدر سابق ، ص 56.

(3) - (الدهبي ، ادوار غالي (1972) ، الجرائم المخلة بالنقطة العامة في قانون العقوبات الليبي، المكتبة الوطنية، ليبيا، ط1، ص184.

وإنما الضرر المعنوي الذي ينتج عن الاعتداء على الحق المحمي وفق أحكام القانون، لهذا

السبب فإن أصحاب الإتجاه الفقهي يقسموا الجرائم إلى جرائم ضرر وجرائم خطر. (1)

3. العلاقة السببية

إن قيام الركن المادي في جرائم الفساد المالي يتطلب أن يكون الفعل أو الامتناع عن الفعل المرتكب من قبل الجاني هو السبب في تحقق النتيجة الجرمية، حيث أن الجريمة قد تبقى في حالة الشروع في حال ارتكاب كافة عناصرها المكونة للركن المادي ومن ثم توقفها عند مراحل معينة حيث أن كل فعل يقوم به الجاني سواء أكان إيجابياً أم سلبي لا بد أن يحدث نتيجة وأن يكون السبب في إحداث النتيجة وإلا فإنه لا يشكل جريمة، وتتمثل أهمية العلاقة السببية في الربط بين الفعل والنتيجة الأمر الذي يكون الركن المادي. (2)

ثانياً: الركن المعنوي

وهو ركن يمكن استخلاصه من الوقائع والملابسات كافة التي تحيط بالجريمة، وقد عرف بتعريفات عدة ومنها: "هو الرابطة النفسية بين الجاني والركن المادي للجريمة" (3) وأن أغلب التشريعات القانونية لم تعرف الركن المعنوي وكذلك القانون العراقي والقوانين المقارنة، إذ تركا هذه المهمة للفقهاء وحرصاً على ذكر عناصر الركن المعنوي والتي تتمثل بالقصد الجنائي والخطأ، وقد عرف المشرع العراقي القصد الجنائي في المادة (33) من قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969 المعدل والتشريعات المقارنة (4) "بأنه إرادة الفاعل إلى ارتكاب الفعل المكون للجريمة بهدف تحقيق النتيجة الجرمية..." وعليه تعد جريمة الفساد المالي من الجرائم العمدية التي تقوم على القصد

(1) - الذهبي، ادوار غالي، المصدر نفسه، ص185.

(2) - الدرة، ماهر عبد شويش، مصدر سابق، ص 135.

(3) - اسماعيل، محمود ابراهيم (1945)، شرك الاحكام العامة في قانون العقوبات المصري، مكتبة عبد الله وهبة، ط1، ص 350

(4) - أنظر: المادة (33/فأ) من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل؛ يقابلها نص المادة (63) من قانون العقوبات الاردني رقم 16 لسنة 1960 المعدل.

الجنائي الذي يقوم على أساس عنصرين وهما: العلم والإرادة.⁽¹⁾ العنصر الأول العلم التام بطبيعة النشاط المرتكب والنتائج التي تترتب عليه، والثاني هو إرادة النشاط الذي يكون الجريمة والنتيجة. وهذا هو القصد الجنائي العام الذي يتطلب توافره في جميع جرائم الفساد المالي.

ويكتفي القانون بالقصد العام بغية تضييق دائرة إفلات المجرم من العقاب.⁽²⁾ و بما أن الجريمة بحد ذاتها لا تعتبر كيان مادي خالص يستند على الفعل وآثاره بل تضم في طياتها الكيان النفسي المتمثل بالركن المعنوي المتكون من العناصر النفسية وكذا جريمة الفساد المالي التي تقوم على القصد الجرمي العام الذي يستند على اتجاه الإرادة لارتكاب الفعل وتحقيق النتيجة.⁽³⁾ فالركن المعنوي في جرائم الفساد المالي لا يختلف من حيث المبدأ عن الجرائم الأخرى التي نص عليها قانون العقوبات وذلك لأن الخروج عن القواعد العامة من شأنه تضييق دائرة الإفلات من العقاب.⁽⁴⁾ وعليه يرى الباحث بالنظر لخطورة جرائم الفساد المالي وما ترتبه من آثار ضارة على النظام الاقتصادي في الدولة والصالح العام بأن يتم الاكتفاء بتوافر القصد الجنائي العام بعنصره العلم والإرادة وذلك بهدف تسهيل إثبات وقوع الجرائم ونسبتها إلى فاعلها، لأن الإرادة في نطاق القصد العام تمثل العنصر الأساسي على وجه العموم لسيطرتها على السلوك وهي مقترنة بعنصر العلم أي علم الجاني المسبق بعناصر ارتكاب الجريمة وتوجه الإرادة إلى السلوك لتحقيق النتيجة، حيث أن العلم بعدم مشروعية الفعل يعتبر من الأمور المفترضة لذا لا يقبل من المتهم الدفاع بأنه كان يعتقد بمشروعية فعله؛ وذلك لأن العلم بالقوانين العقابية الخاصة يعتبر مثل غيره من القوانين علم

(1) - الدرة ، ماهر عبد شويش ، مصدر سابق ، س 294 .

(2) - (اللهيبي ، عمران ياسين خليل (2021) ، الفساد في القطاع الخاص ، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق جامعة الموصل ، ص 47.

(3) - سالم ، عبد المهين بكر (1959) ، القصد الجنائي في القانون المصري والمقارن ، اطروحة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة القاهرة ، ص 170.

(4) المحاسنة ، محمد سليمان(2011) ، التصالح وأثره على الجريمة الاقتصادية ، دار وائل للنشر والتوزيع ، ب ط ، ص 66.

مفترض.⁽¹⁾ وهو من مقتضيات المصلحة العامة والعدالة الجنائية أن يكون العلم بالقواعد القانونية أمراً مفترضاً وهذا ما أكد عليه المشرع الأردني في نص المادة (85) من قانون العقوبات والتي نصت على أن: "لا يعد جهل القانون عذراً لمن يرتكب أي جرم"، وزاد على هذا المشرع الأردني بنص المادة (64) من ذات القانون على أن الجريمة تعتبر مقصودة حتى لو تجاوزت النتيجة الجرمية الناشئة عن الفعل القصد الجنائي إذا كان قد توقعها وقبل المخاطرة.⁽²⁾ وأكدت محكمة التمييز الأردنية في قرارها الصادر على أن افتراض العلم بالجرائم الواقعة على المال العام وجاء قرارها على أن: "قصد الإختلاس يعتبر متوافر لدى المتهم استدلالاً من علمه المفترض بأن الغرامات التي حصل عليها واقتطع بها الإيصالات الرسمية هي أموال عامة وأصبحت تخص الخزينة العامة"⁽³⁾ وهذا ما تبين لدى الباحث بأن جرائم الفساد المالي هي جرائم عمدية لضعف الركن المعنوي بها لأن القصد الجرمي فيها يتمثل في علم الموظف باتجاه إرادته إلى السلوك المنافي للقانون وإحاطته بكافة ظروف وعناصر الجريمة التي نص عليها القانون.

ثالثاً: الركن الشرعي

تعتبر الجريمة في جوهرها سلوك غير مشروع ويعد السلوك غير مشروع كل فعل أو امتناع عن فعل مخالف للقانون وتسبب بضرر للصالح العام.⁽⁴⁾ وتقرير عدم مشروعية السلوك هو تكييف قانوني لهذا السلوك، وهذا التكييف يستند في المجال الجنائي إلى نص التجريم الذي جرم الفعل وقرر له الجزاء الجنائي عند استيفاء الفعل المخالف للقانون كافة الشروط التي تجعل النص القانوني واجب التطبيق عليه، لذا يطلق على الركن الشرعي بالركن القانوني وذلك لمخالفة الأفعال للقواعد القانونية، وعليه فإن الركن القانوني يتكون من عنصرين وهما: الخضوع لنص التجريم وعدم

(1)- د. مهدي، عبد الرؤوف (1972)، المسؤولية الجنائية عن الجرائم الاقتصادية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ب ط، ص 272.

(2)- أنظر: المادة (63 و64) من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 المعدل.

(3) - محكمة التمييز الأردنية بصفتها الجزائية رقم 65/19989، مجلة نقابة المحامين، 1991، ص 482.

(4)- الخلف، علي حسين و الشاوي، سلطان عبد القادر (2010)، المبادئ العامة في قانون العقوبات، العاتك لصناعة الكتاب بغداد، ص 152.

الخضوع لنص التبرير⁽¹⁾ لأن النص القانوني يعتبر مصدر للصفة غير المشروعة للفعل استناداً لمبدأ المشروعية الذي ينص على أنه: "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" ويشمل نص التجريم كل ما ورد من نصوص قانونية في قانون العقوبات والقوانين المكملة له والقوانين الجزائية الخاصة. وكما يقصد بمبدأ الشرعية أن الأفعال التي تعتبر جرائم تحدد من قبل المشرع الذي يوضح مضمونها بشكل دقيق من عناصر وأركان ويحدد العقوبات المقررة لها نوعاً ومقداراً، الأمر الذي يبين الحد الفاصل بين اختصاص الشارع والقاضي. إلا أنه يشترط أن يكون النص الذي يجرم الفعل سارياً من حيث الزمان والمكان على مرتكب الفعل⁽²⁾ ومن أهمية هذا الركن بأنه يقوم على تحديد الأفعال المعدة جرائم وبيان مضمونها وعناصرها بشكل دقيق وواضح دون أي لبس أو غموض.⁽³⁾ وفي هذا الإطار نجد أن المشرع العراقي قد جرم الكثير من أنماط السلوك الإنساني من أجل حماية المجتمع وممتلكاته من تلك السلوكيات. ومنها تجريم أفعال الفساد المالي ضمن أحكام قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969 المعدل حيث ضم العديد من الأحكام الموضوعية المتعلقة بجرائم الفساد مثل الرشوة والإختلاس واستغلال المال العام وغيرها. وتمثل موقف المشرع العراقي في تجريم أفعال الفساد المالي في تشكيل ثلاث جهات رقابية رئيسية للعمل على مكافحة الفساد وهي ديوان الرقابة المالية الاتحادي الذي يستند في أعماله لأحكام القانون رقم 31 لسنة 2011، إضافة لقانون هيئة النزاهة. وبذات الاتجاه سار المشرع الأردني في تجريم أفعال الفساد المالي في قانون هيئة مكافحة الفساد الذي أضفى الصفة الجرمية على الأفعال المشككة للفساد المالي مع الأخذ بعين الاعتبار ما ورد في قانون العقوبات وقانون الجرائم الاقتصادي الذي أضفى الصفة الجرمية على كل جريمة يعد ارتكابها فساداً، ولا بد من الإشارة إلى أن قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني جرم العديد من الأفعال الجديدة التي لم تكن مجرمة من قبل، كما أوجد تسمية جديدة لجرائم موجودة

(1)- حسني، محمود نجيب، شرح قانون العقوبات اللبناني، مصدر سابق، ص 74.

(2)- عبد الستار، فوزية، شرح قانون العقوبات القسم العام، مصدر سابق، ص 53.

(3)- العوجي، مصطفى (1984)، القانون الجنائي العام، النظرية العامة للجرائم، مؤسسة نوفل، لبنان، ط2، ص 281

في قوانين أخرى. وعلى الرغم من أن جرائم الفساد المالي تعد من الجرائم التي لا تضبط بسهولة بسبب عدم قدرة القوانين على السيطرة عليها⁽¹⁾ إلا أن الركن القانوني لجريمة الفساد المالي يقوم بالاستناد للأفعال التي يمثل ارتكابها فساداً، حيث أن قانون هيئة مكافحة الفساد يقوم على ضبط الجريمة وتحديد ركنها القانوني واتخاذ الإجراءات القانونية بحق مرتكب الفعل الذي تسبب بالأضرار بالمال العام. وبناءً على ذلك يتمثل الركن الشرعي لجريمة الفساد المالي بالنصوص القانونية التي تجرم الأفعال التي تخالف نصوص القانون سواء كانت نصوص قوانين عامة كقانون العقوبات أم نصوص قانون خاصة كقانون الهيئات القائمة على مكافحة الفساد المالي.

الفرع الثاني: الأركان الخاصة لجرائم الفساد المالي للموظف العام

إن قيام جريمة الفساد المالي تتطلب توافر الأركان العامة جميعها بحيث أن انتفاء أحد الأركان يؤدي إلى هدم البناء القانوني للجريمة، وإضافة لذلك فإن المشرع الجزائي قد يتطلب توافر مجموعة من الأركان الخاصة لكي تقوم جريمة الفساد المالي، واختلف الفقه حول تأصيل هذه الأركان الخاصة فمنهم من اعتبرها مجرد تطبيق لذات الأركان العامة وبناءً على ذلك لا يعتبر العنصر المفترض من قبيل الأركان الخاصة⁽²⁾ في حين ذهب الرأي الآخر إلى القول بأن الأركان الخاصة التي لها نظامها القانوني الخاص، تعد ركناً خاصاً لقيام الجريمة وجزء من بنيتها ولا تقوم الجريمة إلا بتوافر الركن الخاص.⁽³⁾ رأى الباحث الرأي الفقهي الثاني على اعتبار أن الركن المفترض يعتبر من الأركان الخاصة التي يتوجب توافرها لقيام الجريمة. لكون أن جريمة الفساد المالي تقع على عدد غير محدد من الصور الأمر الذي يتطلب في كل صورة من صور الجريمة توافر الأركان الخاصة التي اشترطها المشرع، ولذلك واستناداً لقانون العقوبات وقانون هيئة مكافحة الفساد

⁽¹⁾ عبد الهادي، عباس، الفساد هذا الداء الوييل، بحث منشور في مجلة النهج، عدد 42، سنة 12، ص 62.

⁽²⁾ - حسني، محمود نجيب، شرح قانون العقوبات اللبناني، مصدر سابق، ص 55.

⁽³⁾ - عبد الستار، فوزية، شرح قانون العقوبات القسم العام، مصدر سابق، ص 24.

وقانون الجرائم الإقتصادية فإن المشرع اشترط توافر ركنين خاصين ينطبق على كافة صور الفساد المالي وهو ركن المال العام وركن الوظيفة العامة ويشترط توافرها لقيام الجريمة.

أولاً: صفة الموظف العام

تتشرك كافة صور جرائم الفساد المالي في كونها تتطلب ركن خاص لقيامها وهذا الركن يتمثل في صفة مرتكب الجريمة بأن يكون موظف عام؛ إذ تعد هذه الصفة ركن من الأركان التي تقوم عليها الجريمة⁽¹⁾ من حيث اعتبار صفة الموظف العام ركن أساسي على خلاف من اعتبره أمر مفترض في الركن المادي ولا يستقل عنه⁽²⁾ إذ يعتبر صفة الموظف العام جزء من بنیان جريمة الفساد المالي لكونه المحرك الأول لهذه الجريمة لذا اعتبره المشرع من أركان قيام هذه الجريمة.⁽³⁾ وهذا ما أكدته محكمة التمييز الاردنية على اعتبار صفة الفاعل ركن لا تتحقق الجريمة إلا بتوافره إلى جانب الأركان العامة للجريمة.⁽⁴⁾

إن تحديد مفهوم الموظف العام وفق أحكام القانون الجزائي على أساس التجريم وحماية نزاهة الوظيفة العامة وزيادة ثقة الناس بعدالة الدولة وشرعية أعمالها، كما أن الموظف من خلال وظيفته يقوم بمواجهة الناس بالتصرفات والقرارات الصادرة عنه والتي تمس مصالحهم باسم الدولة ولحسابها لكونه يعبر عن إرادة الدولة، وأن أي تصرف يصدر عنه يمثل انحراف في ممارسة اختصاصاته يؤدي إلى زعزعة ثقة الناس بالدولة⁽⁵⁾ وبالإستناد لقانون هيئة مكافحة الفساد الأردني فإن صور جرائم الفساد المالي تنطوي على صفة الموظف العام الأمر الذي يتطلب اعتباره ركن من الأركان التي تقوم عليها الجريمة، فإن لم تتوفر في مرتكب فعل الفساد صفة الموظف العام سيؤدي الى

(1) - حسني ، محمود نجيب ، شرح قانون العقوبات القسم العام ، المصدر السابق ، ص56.

(2) - عبد الستار ، فوزية ، مصدر سابق ، ص24.

(3) - نجم ، محمد صبحي (2014) ، قانون العقوبات ، القسم الخاص بالجرائم المخلة بالمصلحة العامة و الثقة العامة و الجرائم الواقعة على الاموال و ملحقاتها ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، ص45.

(4) - قرار محكمة التمييز الاردنية بصفتها الجزائية رقم 1388 لسنة 2007 ، منشورات مركز العدالة .

(5) - السعيد ، كامل (2011) ، شرح قانون العقوبات الاردني ، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان رب ط، ص418.

تغيير الوصف والتكليف القانوني الذي ينطبق على الفعل الجرمي. ومثال ذلك فعل الرشوة يكيف على أنه جرم فساد مالي تحت مسمى جريمة الرشوة إن كان مرتكب الفعل موظف وإلا فإنها تكيف على أنها جرم الاحتيال إن لم ترتكب من قبل الموظف ولم تتوافر صفة الموظف العام فيه، هذا ما أكدته محكمة التمييز الاردنية في قرارها على أنه يشترط لقيام جرم الرشوة أن تكون الأعمال داخلة في وظيفة المرتشي وإلا فلا تقوم الجريمة، حيث نص قرارها على أن: "يشترط في جريمة الرشوة أن يكون الشخص الذي طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعداً وأية منفعة أخرى مقابل قيامه بعمل أن حق أن يكون بحكم وظيفته قادراً على القيام بهذا العمل، وأن قيام المشتكي بدفع مبلغ مائة وخمسين ديناراً للمشتكى عليه مقابل أن يقوم بعمل لا يملكه بحكم عمله لا يشكل جريمة الرشوة وإنما يشكل تهمة الاحتيال عند ثبوت أن المشتكى عليه هو الذي حمل على دفع النقود إليه باستعمال طرائق احتيالية".⁽¹⁾

ثانياً: ركن المال العام

إن المال العام⁽²⁾ يعتبر ركن من الأركان الخاصة والمفترضة الواجب توافره لقيام جريمة الفساد المالي، وذهب رأي من الفقه إلى القول بأن المال العام لا يعتبر ركن خاص وإنما عنصر مفترض في الركن المادي⁽³⁾ إلا أن الباحث يؤيد الرأي الذاهب على اعتبار المال العام من أركان جريمة الفساد المالي والتي يشترط توافره لإسباغ الوصف الجرمي على الفعل المرتكب.

لأن محل الجريمة عادة يعتبر من أركانها وبما أن المال العام هو محل جريمة فإنه يعتبر ركن من أركانها، ولذلك فقد حرص المشرع على أسباغ الحماية القانونية على المال العام من خلال تجريم

(1) - قرار محكمة التمييز الاردنية بصفتها الجزائية رقم 65 / 1985 منشورات مركز عدالة .
(2) - عرفت المادة (71) من القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 المعدل المال العام " 1- تعتبر امولا عامة العقارات والمنقولات التي للدولة او الاشخاص المعنوية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل او بمقتضى القانون " ، ويقابلها نص المادة (1/60) من القانون المدني الاردني رقم 43 لسنة 1976 ، ويقابلها نص المواد (87 و 88) من القانون المدني المصري رقم 35 لسنة 1972 .
(3) - السعيد ، كامل ، شرح الاحكام العامة في قانون العقوبات الاردني (الجرائم الواقعة على الانسان) ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ط2، ص 12 .

أفعال الفساد بهدف الحفاظ على المال العام وعلى المجتمع. وتتمثل الحجج التي يستند إليها لاعتبار المال العام من الأركان الخاصة في جريمة الفساد المالي فيما يلي:

1. إن كافة صور الفساد المالي المذكورة في قانون العقوبات شملت المال العام، حيث أن المشرع الأردني في المواد (170-184) من قانون العقوبات ذكر الجرائم المخلة بالوظيفة العامة والتي تتعلق بالاعتداء على المال العام والمساس به، وذكر في المواد (236-272) الجرائم المخلة بالثقة العامة والتي تمس المال العام بصورة مباشرة أو غير مباشرة. وهذا النهج سار عليه المشرع العراقي بالمواد (316) من قانون العقوبات وهو ذات الموقف للمشرع المصري.⁽¹⁾

كما أن المشرع الأردني قد توسع في تفسير الأموال العامة في قانون الجرائم الاقتصادية في نص المادة (2/ب) حيث شمل النص الأموال الخاضعة لإدارة وإشراف العديد من الجهات الإدارية، وكذا المشرع العراقي حسناً فعل عندما نص في بعض قوانين على مصطلح (أموال الدولة) وخصها بالحماية القانونية، لأن مفهوم أموال الدولة أوسع من مصطلح (المال العام) ليشمل أكبر قدر ممكن من الأموال المملوكة للدولة بالحماية.⁽²⁾

2. إن الجرائم التي يكون محلها المال العام أو المتعلقة بالأموال العامة من الجرائم الاقتصادية، حيث أورد المشرع الأردني في نص المادة (3) من قانون الجرائم الاقتصادية أن الجريمة التي تتعلق بالمال العام تعتبر جريمة اقتصادية وإلا فإنها تتجرد من كونها جريمة فساد بالاستناد لنص المادة (5) من قانون هيئة مكافحة الفساد الاردني التي اعتبرت الجرائم الاقتصادية من صور جرائم الفساد.

(1) - تنظر المادة (19) من قانون الاموال العامة المصري رقم 62 لسنة 1972 .
(2) - أنظر : المادة (4 / سادساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل . نصت على ان من واجبات الموظف " المحافظة على اموال الدولة التي بحوزته ...الخ" والمادة (1) من قانون الادعاء العام رقم 159 لسنة 1979 " ... الحفاظ على اموال الدولة " ؛ قانون بيع و ايجار اموال الدولة رقم 21 لسنة 2013 المعدل .

3. بالاستناد لنص المادة (5/د) من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني فإن أي فعل أو امتناع عن فعل يشكل مساس بالأموال العامة يعتبر بمثابة جريمة فساد يعاقب عليه وفق أحكام القانون.

إن إسباغ صفة العمومية في المال العام تعد ركناً خاصاً في جرائم الفساد المالي لا شرطاً حينما يشترط المشرع وجود صفة خاصة في الجريمة، فهو يعد من العناصر التكوينية التي تدخل في بنیان الجريمة، وتخلفه لا يعني انعدام الصفة الإجرامية عن الفعل بل يبقى فعلاً مجرماً تحت وصف آخر، فحماية المال العام يبقى هو غاية المشرع لحمايته وفق أحكام القانون على اعتبار أنها محل الحماية الجنائية.

المبحث الثاني

أهم صور جرائم الفساد المالي وكفاية الجزاء الجنائي

يعتبر الفساد المالي ظاهرة عالمية ملازمة للإنسان، واستفحلت في المجتمعات وبدأ الاهتمام بمعالجتها، فبدأ الأمر بصدور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، لتكرس بعد ذلك الدول في تشريعاتها ومن بين هذه الدول العراق التي عالجت هذه الظاهرة بالقانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011، لذا حاول حصر جرائم عديدة يرتكبها الموظف العمومي، كالرشوة والإختلاس وغيرها ما يتعلق بالصفة العمومية، ومنها ما كان منصوص عليه في قانون العقوبات، ومنها ما تم استحداثه. ولدراسة أهم هذا الجرائم بشيء من التفصيل فأنا قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين: المطلب الأول لبيان أهم صور جرائم الفساد المالي ونخصص المطلب الثاني لبيان مدى كفاية الجزاء الجنائي لجرائم الفساد المالي.

المطلب الأول

أهم صور جرائم الفساد المالي

إن الجرائم التي نصت عليها الاتفاقيات الخاصة بمكافحة الفساد المالي هي الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة والتي دخلت في اختصاص هيئة النزاهة أو مكاتب مكافحة الفساد هي جرائم منصوص عليها في الأساس بموجب قانون العقوبات ونظمها من حيث وصفها القانوني ورتب عليها جزاء عقابي رادع أراد المشرع من خلاله الحفاظ المال العام والقضاء على ظاهرة الفساد المالي المستشري في دوائر الدولة والمرتكبة من قبل موظفيها، وعليه سيتم دراسة أهم صور جرائم الفساد المالي التي نص عليها قانون العقوبات والمنصوص عليها في اتفاقيات مكافحة الفساد المالي في أربعة فروع وكالتالي:

الفرع الأول: جريمة الرشوة

تعرف جريمة الرشوة بأنها: "اتفاق بين شخص وموظف أو من في حكمه على جعل أو فائدة مقابل أداء عمل أو الامتناع عن عمل يدخل في اختصاص الموظف" (1) إذن فهي متاجرة الموظف العام بإعمال وظيفته واستغلالها بأن يطلب أو يحصل على إكرامية أو وعد بها لأداء عمل من أعمال وظيفته أو الامتناع عنه أو الإخلال بواجباتها. (2) وبما أن جريمة الرشوة هي الإتجار بالوظيفة فتستلزم وجود شخصين، موظف عام يطلب أو يقبل لنفسه أو لغيره منفعة مقابل قيامه بعمل من أعمال وظيفته أو الامتناع عنه أو الإخلال بواجبات الوظيفة ويسمى (المرتشي). وصاحب المصلحة الذي يتقدم بالعطاء إلى الموظف ليؤدي له العمل أو يقبل ما يطلبه منه ويسمى (الراشي) (3) ورغم اختلاف التشريعات في تكييف جريمة الرشوة، فإنها تأخذ بأحد النظامين، النظام الأول: الرشوة تتكون من جريمتين منفصلتين، جريمة الراشي وجريمة المرتشي، فعمل الراشي هنا لا يعد شريكاً في جريمة المرتشي وإنما مستقل عنه ومعاقب عليه بموجب القانون لذا أطلق على جريمة الراشي بالإيجابية وعلى جريمة المرتشي بالسلبية. (4) وأن القانون الفرنسي أخذ بهذا النظام بأن الرشوة تشمل جريمتين. (5) وأما النظام الثاني اعتبر جريمة الرشوة جريمة واحدة يرتكبها الموظف بصفته الأصلية ويعتبر الراشي مجرد شريك يستمد إجرامه من الفاعل الأصلي وبمقتضى هذا المفهوم في حال عرض الرشوة على الموظف الذي يرفضها يتمتع معاقبة الراشي لكون الجريمة

(1) أمين ، احمد ، شرح قانون العقوبات الخاص ، ط3، مكتبة النهضة ، بيروت -بغداد ، ب ط ، ص11.

(2) القهوجي ،علي عبد القادر (2002) ، قانون العقوبات القسم الخاص ، الاعتداء على المصلحة العامة وعلى الانسان والمال ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ص28. ؛ هرجة ، مصطفى مجدي (1999)، احكام الرشوة في ضوء القانون والفقه ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ص3.

(3) - الحيدري ،جمال ابراهيم (2012) ، شرح احكام القسم الخاص من قانون العقوبات ، مكتبة السنهوري ، بغداد ب ط ، ص 87.

(4) - القهوجي ،علي عبد القادر ، المصدر السابق، ص186.

(5) - الحديثي ، فخري عبد الرزاق صليبي ، المصدر السابق ، ص77.

لم تتحقق، وهو ما أخذ به المشرع العراقي والقوانين والمقارنة.⁽¹⁾ إلا أن المشرع العراقي تخطى هذا النقص التشريعي ونص على عقاب صاحب المصلحة الذي يعرض الرشوة ويرفضها الموظف بموجب أحكام المادة (313) من قانون العقوبات النافذ.⁽²⁾ وقد جرم المشرع العراقي الرشوة في المواد (307 الى 314) من قانون العقوبات النافذ⁽³⁾ واعتبرها من جرائم الجنايات باستثناء ما ورد بنص المادتين (312-313) اعتبرها المشرع جنحة بدليل العقوبة المقرر لهما. وكذا المشرع الأردني إذ حدد عقوبة المرتشي والراشي في المادة (172) عقوبات وحدد ذات العقوبة للراشي دون معرفة جريمته لأنه لم ينص صراحة هل أن الراشي شريك في الجريمة أم فاعل أصلي، مما دعا الأمر إلى الاستنتاج بأنه أراد اعتبار جريمة من يعرض الرشوة دون قبول من الموظف جريمة من نوع خاص، كونه أراد به الخروج عن القواعد العامة فيكون بذلك قد جمع بين مظاهر مختلفة من كلا النظامين.⁽⁴⁾ وعليه يتعين علينا دراسة جريمة الرشوة بشيء من التفصيل ومن النواحي التالية:

أولاً: صور وأركان جريمة الرشوة في الوظيفة العامة

تعد جريمة الرشوة من أوضح الصور على الاستغلال المالي للوظيفة وتقوم فكرته على الحصول على خدمات دون وجه حق، حيث يحصل الموظف على منافع مالية أو غيرها للقيام بأعمال مخالفة للقانون وأصول المهنة. وتتمثل الرشوة على عدة صور كالمساعدة أو الهدية أو الإكرامية تقدم للموظف بهدف التغطية على التصرفات غير المشروعة، ولا بد من الإشارة إلى أن الرشوة

(1) - مصطفى، محمود محمود (1953)، شرح قانون العقوبات القسم الخاص ، ط3، مطبعة دار نشر الثقافة ، الاسكندرية ، ط3 ، ص 14-13.

(2) - الحديثي ، فخري عبد الرزاق صلبي ، المصدر السابق ، 67؛ شلال ، علي جبار (2010) ، احكام القسم الخاص من قانون العقوبات ، مكتبة زاكي للطباعة ، بغداد ، ط3 ، ص 11-12.

(3) - بما يقابلها المواد (170-173) من قانون العقوبات الاردني رقم (16) لسنة 1960 المعدل .

(4) - لمزيد من التفصيل أنظر : .السعيد ، كامل ، شرح قانون العقوبات ، مصدر سابق ، ص 372 .

تعتبر من جرائم الفساد المالي المنصوص عليها في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وجريمة معاقب عليها بموجب القوانين. (1)

وتقسم الرشوة إلى:

1. الرشوة السلبية.

وتكون في الوضع الذي يقبل فيه الموظف الرشوة أو المقابل، وتقوم الرشوة على ركن مفترض وهو صفة المرتشي ويفترض أن يكون المرتشي موظف عام أو من هو في حكمه على اعتبار أنه ركن خاص. (2)

الركن المفترض: تقتضي جريمة الرشوة السلبية أن يكون الجاني موظفاً عمومياً (3) فتكون العبرة بسلوك الموظف لا بسلوك صاحب الحاجة ذلك لأن أعمال الوظيفة أو الخدمة توجد بين يدي الموظف ويستطيع استغلالها، (4) بأن يقوم بعمل أو يمتنع عن عمل يدخل في أعمال وظيفته أو الإخلال بواجبات الوظيفة. (5)

الركن المادي: يتمثل في نشاط الجاني في طلب أو قبول العطية أو الميزة غير المستحقة أو الوعد بشيء لنفسه أو لغيره، ويقوم على عنصرين:

1. الطلب: هو التعبير الصادر عن الإرادة المنفردة من جانب الموظف المرتشي وتوجه للحصول على مقابل نظير قيامه بعمل وظيفي أو الامتناع عن أدائه؛ فبمجرد طلب الفائدة فيكون هو البادئ بعرض خدمة معينة ولا يشترط أن يلقي الطلب قبولاً من جانب صاحب

(1)- عيود ، علي سكر ، مصدر سابق ، ص122.

(2)- الفرار ، يحيى (2014) ، شرح قانون العقوبات الفلسطيني القسم الخاص ، الجرائم المتعلقة بالمصلحة العامة وجرائم الاموال ، كلية العلوم الشرطية والقانون ، ط2 ، ص2-3.

(3)- أنظر : المادة 307/ف1 من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل .

(4)- الفهوجي ، علي عبد القادر ، المصدر السابق، ص 21.

(5)- أنظر : المادة 308 من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل ؛ يقابلها نص المادة (170) من قانون العقوبات الاردني رقم 16 لسنة 1960 المعدل ؛ بما يقابلها نص المادة (103) من قانون العقوبات المصري رقم 58 لسنة 1937 المعدل

المصلحة، ولا يشترط في الطلب أن كان شفويًا أو كتابيًا، صراحة أو ضمناً، وكما يستوي

أن يطلب الجاني لنفسه المنفعة أو لغيره، أو أن يطلب غيره باسمه أو لحسابه. (1)

2. القبول: يفترض للقبول من جانب الموظف أن يقترن برضى وإيجاب من صاحب الحاجة

يعبر فيه إرادته بتقديم مقابل إذا ما قضى له مصلحته. (2) ويتم العرض والقبول بأي طريقة

كانت كالقول أو الكتابة وغير ذلك. ولكن تشترط الجدية من قبل المرشحي حتى لو كان

جدياً في ظاهره وقبله الموظف، ولا يمكن تصور الشروع في هذه الصورة.

الركن المعنوي: الرشوة جريمة عمدية تقوم على القصد ويقضي لقيامها توافر القصد الجنائي

بعنصره العلم والارادة، فيكون معلوم للجاني بأنه موظف عمومي وأنه مختص بالعمل المطلوب

منه، وأن العطية التي يطلبها نظير العمل الوظيفي غير مستحقة، فإذا انتفى العلم بذلك انتفى

القصد الجنائي.

2. الرشوة الايجابية

وتتمثل بأن يكون العرض فيها من قبل الراشي وهو كل من أعطى أو قدم أو عرض أو وعد

بأن يعطي لموظف أو لمكلف بخدمة عامة عطية أو منفعة أو ميزة غير مستحقة بشكل مباشر

أو غير مباشر، ولا يشترط في الراشي أية صفة ولا يلزم أن يكون هو صاحب المصلحة في

العمل أو الامتناع عن العمل قد يكون العمل لمصلحته أو لمصلحة غيره. (3)

(1) - هرجة، مصطفى وجدي، المصدر السابق، ص 80.

(2) - القهوجي، علي عبد القادر، المصدر السابق، ص 34.

(3) - ينظر: قرار محكمة القضاء العليا في 1971/1/5 بان الفصل بين الجرائم المنسوبة الى الفاعلين يسمح بدون صعوبة على متابعة الراشي والمرشحي في وقت واحد ولا يمكن لأحد الفاعلين أن يعرقل ممارسة الدعوى العمومية. منشور في نشرة القضاء، سنة 1971 العدد (1)، ص 84.

الركن المادي: يتمثل عادة في نشاط الجاني في إعطاء أو تقديم أو عرض أو وعد لإعطاء عطية أو منفعة أو ميزة. ويشترط الجدية في تقديم الوعد حتى لو تم رفضه، لأن الغرض منه تحريض الموظف على الإخلال بواجباته الوظيفية، أما الاستفادة من هذا الوعد يفترض بأن يكون الموظف هو المستفيد، ولكن من الجائز أن يكون المستفيد شخصاً آخر يحدده الموظف.⁽¹⁾

الركن المعنوي: وهو القصد الجنائي فيلزم أن يعلم الراشي بصفة المرشحي بأنه موظف أو مكلف بخدمة عامة، ويتعين علمه بأن الغرض من تقديم المقابل هو ثمن لذلك العمل أو الامتناع، وأن تتجه إرادته على تحقيق النتيجة بحمل الموظف على القيام بالعمل الوظيفي أو الامتناع عنه أو الإخلال بواجبات الوظيفة.⁽²⁾

وعلى ما تقدم تعتبر الرشوة من أشكال الفساد المالي التي تفسد الأداء الحكومي وذلك لكونها تمارس من قبل الموظفين مقابل ممارسة أعمال مخالفة للقانون والواجبات الوظيفية وتعد من صور الإستغلال الوظيفي من خلال حصول الموظف المرشحي على منفعة معينة دون حق، ومن الأفعال المخلة بشرف الوظيفة، وجرمها المشرع العراقي في المادة (307) من قانون العقوبات وكذا القوانين المقارنة.⁽³⁾ وتضمنت أن قيام الموظف بطلب ميزة أو منفعة أو وعد بشيء لنفسه أو لغيره، من أجل أن يؤدي عملاً معيناً أو يمنع عنه أو يؤدي إخلالاً بواجباته الوظيفية المنصوص عليها في المادتين (4) و (5) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 والمعدل. ومفهوم الموظف كما ذكرنا سابقاً يشمل هو من كان مشمولاً بقانون الخدمة المدنية أو من المكلفين بالخدمة العامة أو المكلفين بخدمة حكومية ومؤسساتها كما يشمل رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ويشمل أعضاء مجلس النواب والمحافظات والمحافظون وغيرهم، ويستوي أن يكون العمل

(1) - حمزة، ساعي (2008)، جريمة الرشوة في ظل القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق جامعة باجي مختار، ص 20.

(2) - حوفر، علي محمد (2006)، قانون العقوبات القسم الخاص، الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة والثقة العامة، والواقعة على الأشخاص والاموال، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، ص 38.

(3) - أنظر: المواد 170 و171 من قانون العقوبات الاردني رقم 16 لسنة 1960 المعدل.

بأجر أو من دون أجر أو خدمة بصفة دائمة أو مؤقتة. ولا بد من الإشارة بموقف المشرعين العراقي والأردني بذكر صور الرشوة على سبيل المثال، وذلك لتحقيق الحماية الفعلية للوظيفة العامة.

ثانياً: عقوبة جريمة الرشوة

يعاقب المرتشي بموجب قانون العقوبات وفي كافة التشريعات، بالعقوبة المستحقة باعتبار أن جريمة الرشوة من الجرائم المخلة بشرف الوظيفة وقرر المشرع الجزائي لها عقاباً رادعاً وتعد من الجنايات بدليل عقوبة السجن التي هي العقوبة الأصلية من بين العقوبات المنصوص عليها، إذ يعاقب حسب أحكام المادة (307) من قانون العقوبات العراقي بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنين أو الحبس والغرامة على أن لا تقل عن مئتي ألف دينار ولا يزيد عن مليون دينار في الجنب، ولا تقل عن مليون واحد دينار ولا تزيد عن عشرة ملايين دينار في الجنايات إذا حصل الطلب والقبول لأداء عمل أو امتناع عنه أو الإخلال بواجبات الوظيفة وهو يدخل في اختصاص المرتشي. (1) وإذا لم تكن ضمن اختصاصه يعاقب بالسجن مدة لا تزيد سبع سنوات أو الحبس والغرامة. (2) بالإضافة إلى هذه العقوبة الأصلية، نجد أن المشرع العراقي نص على عقوبة تكميلية لها وهي عقوبة مصادرة العطية التي قبلها الموظف أو التي عرضت عليه، وهذه العقوبة لا يحكم بها إلا إذا ضبطت العطية المقدمة للمرتشي سواء تم الضبط أثناء أخذ العطية أي في حالة التلبس أم بعد تسليمها وتطبق هذه العقوبة في حال كانت العطية مادية إضافة إلى أن هذا الحكم في الرشوة يستتبعه بحكم القانون عزل الموظف من الخدمة وعدم جواز إعادة تعيينه في دوائر الدولة.

(1) - مع ملاحظة بان هذه العقوبة قد تم تشديدها بعقوبة السجن المؤبد مع مصادرة الاموال المنقولة وغير المنقولة اذا وقعت هذه الجريمة اثناء الحرب ، وذلك بموجب قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقم 160 في 1983 المنشور في الوقائع العراقية بالعدد 2927 في 1983/2/28. وكذلك تعديل مبلغ الغرامة في الجنب مبلغاً لا يقل عن مئتي الف دينار ولا يزيد عن مليون دينار وفي الجنايات مبلغاً لا يقل عن مليون دينار ولا يزيد عن عشرة ملايين دينار بموجب احكام المادة (2 / ف ب، ج) من قانون تعديل الغرامات الوارد بقانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969 والقانون الخاص رقم 6 لسنة 2008 ، المنشور في الوقائع العراقية بالعدد 4149 في 2010/4/5 .

(2) - أنظر : المادة (308) مع ملاحظة الفقرة (2) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقم 38 في 1993 ، التي بينت بان الحد الأدنى لعقوبة الرشوة خمس سنوات اذا كان حدها الأدنى يقل عن ذلك ، المنشور في الوقائع العراقية بالعدد 3448 في 1993/3/8.

(1) ويعاقب الراشي بالعقوبة المقررة للمرتشي. (2) أما في حالة عرض الرشوة على الموظف ولم تلق قبولاً منه ففي هذه الحالة يعاقب الراشي بالحبس أو بالغرامة. (3) وللراشي أن يعفى من العقاب في حالة قيامه بالسلطات الإدارية أو القضائية بالجريمة قبل أن تكتشف تلك السلطات أمر الجريمة، أما لو حصل الإبلاغ بعد اتصال المحكمة بالدعوى فإن هذا يعتبر عذراً مخففاً للعقوبة. (4) أما المشرع الأردني وبديل المادة (170) عوقب الجاني بالحبس مدة لا تقل عن سنتين وبغرامة تعادل قيمة ما طلب أو قبل من نقد أو عين، إذ راعى المشرع في فرض العقوبة جسامه الفعل فاعتبر الفعل في نص المادة (170) من الجنح وعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنتين واعتبر الفعل من قبيل الجناية في المادة (171) وعاقب عليه بالأشغال الشاقة علماً قد صدر قانون إلغاء كلمة الأشغال الشاقة. وكذا نظم المشرع المصري أحكام الجزاء بموجب الباب الثالث من قانون العقوبات المصري رقم 58 لسنة 1937 المعدل. لذا نرى ضرورة تعديل النص القانوني بعقوبة تتناسب مع جسامه وخطورة هذه الجريمة وعددها من الجنايات، وحسناً فعل المشرع الأردني بالنص في المادة (173) من قانون العقوبات حالة العرض الخائب للرشوة من قبل صاحب المصلحة ورفضها من قبل الموظف، ويؤيد الباحث موقف المشرع الأردني لتحديد الحد الأدنى لفرض العقوبة على خلاف المشرع العراقي الذي نص على الحد الأعلى، ويرى الباحث أنه من الواجب تعديل نص المادة (307) بوضع حد أدنى للعقوبة وليس حد أعلى.

(1) - أنظر: قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقم 18 في 1993/2/10 والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد 3446 في 2/22 / 1993 .

(2) - أنظر : المادة (310) من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل .

(3) - أنظر : المادة (313) من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل .

(4) - أنظر : المادة (313) من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل .

الفرع الثاني: جريمة الاختلاس

تعد جريمة الاختلاس والجرائم الملحقة بها من الجرائم المتعلقة بالامتلاك المرتبطة بصفة الموظف العمومي، وتعتبر من الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة كون من مقتضيات أداء الوظيفة تضع بين يدي الموظف أموال عامة أو خاصة يعهد إلى الموظف بالمحافظة عليها وعدم التصرف بها إلا في حدود القوانين والأنظمة والتعليمات وإذا ما خالف ذلك عد مرتكباً لجريمة الإختلاس أو الجرائم الملحقة بها وهي من جرائم الفساد المالي التي سعت التشريعات إلى مكافحتها.⁽¹⁾ إذ تشترك هذه الجرائم في محل الجريمة وهو الممتلكات وإن اختلفت في الفعل المادي.

أولاً: أركان جريمة الاختلاس

تعتبر ظاهرة إختلاس الأموال العامة من أخطر أشكال ومظاهر الفساد المالي لما ينتج عنها من انعكاسات وآثار سلبية على أموال الدولة وممتلكاتها، وتم نظم المشرع العراقي أحكام جرم فعل الإختلاس على اعتبار أنها من جرائم الفساد الإداري والمالي في المواد (315-320) من قانون العقوبات، ونظمها المشرع الأردني في المواد (174-177) من قانون العقوبات. والمادة (112) من قانون العقوبات المصري، وذكرت هذه الجريمة بقيام الموظف باختلاس أو إخفاء مال أو متاع أو ورقة مثبتة لحق أو غير ذلك مما وجد في حيازته. إذ تتطلب هذه الجريمة توافر الأركان التالية:

الركن المفترض صفة الجاني

إن جريمة الاختلاس تعتبر من جرائم ذوي الصفة، فهي لا تقع إلا من موظف، وهذه الصفة تعد هي الوضع القانوني يجب وجوده سلفاً قبل وجود الجريمة، وقد انتهينا فيما سبق من عد صفة العمومية في الفاعل في جرائم الفساد المالي من الأركان الخاصة لقيام الجريمة، فالموظف يعد هو

(1) - الدليمي ، نوفل علي عبد الله (2002)، الحماية الجزائية للمال العام ، اطروحة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة الموصل ،

الفاعل الأصلي في هذه الجريمة لأنه هو من يملك زمام الأمور ويملك السلطة على المال العام ويوجهها الوجه التي تحقق مشروعه الإجرامي.

الركن المادي

لكي نبين الركن المادي في جريمة الاختلاس، لا بد أن نبين الأفعال التي تمثل السلوك الجرمي في جريمة الاختلاس وبيان محل هذه الجريمة فيما يأتي (1) :

الاختلاس: هو الفعل المادي الذي يقوم به الموظف بهدف نقل حيازة المال الذي بين يديه على سبيل الأمانة بحكم عمله الوظيفي إلى حيازة ملكية تامة بقصد التملك والتصرف فيه على أنه المالك ومحل الاختلاس (المال أو المتاع أو غير ذلك) والوظيفة التي تعتبر السبب في حيازة المال محل الاختلاس. (2)

الإتلاف: هو فعل يؤدي إلى إتلاف الشيء كلياً بحيث لا يمكن إرجاعه إلى حالته الطبيعية الأولى. **التبديد:** ويقصد به التصرف في المال بإنفاقه كلياً أو جزئياً والتبديد يعتبر من صورة لاحقة للاختلاس فهو نتيجة له لأن يفترض أن يسبقه فعل الاختلاس وثم يتم التبديد، أي بعد أن يصبح الشيء المختلس ملكاً للشخص يقوم بإخراجه من حيازته باستهلاكه والتصرف فيه. (3)

محل الجريمة

نصت المادة (315) من قانون العقوبات العراقي النافذ بأن يكون محل الجريمة (مال أو متاع أو ورقة مثبتة لحق أو غير ذلك مما وجد في حيازته) فبالنسبة للمال (4) فهو كل شيء له قيمة

(1) - عبد اللطيف، احمد (2002)، جرائم الاموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص306.

(2) - أنظر: قرار محكمة النقض رقم 83 جاء فيه " لفظ الاختلاس معناه تصرف الجاني بالمال الذي بعهدته على اعتبار أنه مملوك له " مجموعة أحكام النقض، ج1، 182/12/27، المشار إليه لدى الإعلان، راشد عيد مرزوق (2012)، تجريم استثمار الوظيفة، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق جامعة الشرق الأوسط، ص49.

(3) - قويدر، قاسم (2008)، جريمة الاختلاس في القانون الجزائري، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق جامعة قسنطينة، 2008، ص80-82.

(4) - أنظر: المادة (65) من القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 المعدل؛ يقابلها نص المادة (61) من القانون المدني الاردني رقم 43 لسنة 1976.

مادية، منقولة أو غير منقولة، والمستندات أو السندات التي ملكية تلك الموجودات أو وجود الحقوق المتصلة بها، والأموال قد تكون عامة أو خاصة وتتمثل بالنقود والأوراق المالية التي يقصد بها القيم المنقولة أي أسهم أو سندات أو أوراق تجارية.⁽¹⁾ وعبارة (غير ذلك مما وجد في حيازته) دليل على أن المشرع العراقي لم يحصر محل الجريمة في أنواع معينة بل جعل هذه العبارة فضفاضة ليدخل فيها كل ما بالإمكان تقديره أو إعطاء قيمة مالية له، وكذا استخدام المشرع الأردني بنص المادة (1/174) عبارة (وأشياء أخرى) وحسب فعل المشرع العراقي والأردني اللذان أوردا في مواد القانون العبارات الناظمة لصور جرم الإختلاس عبارة "غير ذلك مما وجد في حيازته" وعبارة "وأشياء أخرى" الأمر الذي يقصدان منه ذكر الصور على سبيل المثال لا الحصر والعلة من ذلك الحفاظ على المال العام وكرامة الوظيفة العامة. إذ أن المال العام هو محل جريمة الإختلاس وهو كل مال مملوك للدولة أو لأحد مؤسساتها أو المال المخصص للنفع العام لذلك فإن الأموال الخاصة المملوكة للإدارة تخرج من دائرة الأموال العامة.⁽²⁾

وكما شمل المشرع الأردني بنص المادة (2/174) من قانون العقوبات اختلاس الأموال العائدة للبنوك ومؤسسات الإقراض وشركات المساهمة بشرط أن يكون المختلس يعمل لدى الجهة التي اختلس منها، وهذا ما أكد عليه المشرع العراقي بشكل غير مباشر في المادة (315) من قانون العقوبات إلا أن الباحث يرى أنه من الأفضل لو تم تعديل نص هذه المادة لتشمل أفعال الاختلاس داخل البنوك والشركات المساهمة، وكذلك اشترطت هذه المواد على أن يكون ارتكاب الفعل بحكم الوظيفة أو بسببها، أي أن تكون الأموال سلمت للموظف بحكم الوظيفة وأن استلام المال من مقتضيات العمل ويدخل في اختصاص الجاني استناداً لنص القانون أو أمر إداري.⁽³⁾ أما إذا كان المال لم يسلم للموظف بحكم الوظيفة فإنه لا يعد مرتكباً للجريمة التي نحن بصدددها،

(1) - الشاذلي، عبد القادر فتوح وعبد الله (1999)، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، ديوان المطبوعات الجماعية، ص 236.

(2) - فاروق، محمد عبد الحميد (1983)، المركز القانوني للمال العام، القاهرة، ص 174.

(3) - الشواربي، عبد الحميد (1989)، جريمة التبييد، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، ص 86.

وإنما يكون مرتكباً جريمة السرقة أو خيانة الأمانة إذا انتفى هذا العنصر. (1) ولا يشترط في هذه الجريمة توافر تحقق الضرر، فالجريمة تبقى قائمة ولو انتفى ركن الضرر كما لو رد المتهم المبالغ أو الأشياء محل الاختلاس، ولكن الرد قبل صدور الحكم يعتبر ظرفاً مخففاً مع بقاء وصف الجريمة كما هو. (2)

الركن المعنوي

جريمة الاختلاس من الجرائم العمدية فهي لا تقوم بالخطأ وإنما بتوافر القصد الجنائي (العلم، الإرادة) أي علم الموظف بصفته أنه موظف عام، وأن ما بين يديه هو مال مملوك للدولة، وأن تتجه إرادته إلى فعل اختلاس المال وأن يظهر بأنه المالك الحقيقي ولا عبرة للباعث لدى الجاني في هذه الحالة (3) وإذا ما اعتقد الفاعل بأن المال موضوع الاختلاس يعود لموظف معه لا نكون لصدد جريمة اختلاس وإنما يعد الفعل الجرمي سرقة، وعليه نرى كفاية توافر القصد الجنائي العام لقيام هذا الجريمة وهو علم الفاعل بأنه موظف وأن المال هو ملك من أملاك الدولة وأن حيازته له ليست كاملة وتتجه إرادته إلى نقل ملكية المال إلى ملكه بأي وسيلة أو سلوك.

عقوبة جريمة الاختلاس

تكون عقوبة جريمة الاختلاس في قانون العقوبات العراقي هي السجن، إضافة إلى الحكم برد ما اختلسه الجاني (4) وتشدد العقوبة بحق الجاني إذا كان من مأموري التحصيل أو الأمناء على

(1) - د. صديقي، عبد الرحيم (1987)، قانون العقوبات القسم الخاص، دار الفكر العربي، القاهرة، ط3، ص120.

(2) - نجم، محمد صبحي (2006)، قانون العقوبات القسم الخاص، دار الثقافة، ط1، ص48.

(3) - رمسيس بهنام، شرح الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، منشأة دار المعارف، الاسكندرية، بدون سنة طبع، ص378.

(4) - أنظر: المادتين (315، 321) من قانون العقوبات العراقي، وفي ذلك قضت محكمة جنابات الرصافة في قضية تتلخص (في عام 2009 وعندما كان المتهمين الهاربين يعملان كأمني مخزن الامبولات العائدة للشركة العامة لتسويق الادوية كانا يقومان بإخراج الادوية التي بذمتها لبيعها في السوق المحلية، بتاريخ 2009/3/4 ولدى احد المتهمين تم تفتيشه من قبل حماية المخزن وعثروا في داخلها على خمسمائة وتسعة وتسعون أمبولة، وتم القبض عليه وضبط المادة. وتدوين افادة الشهود بصحة ذلك بان المتهم يقوم بتغليف العلب وبضعها في مكان عالي حتى تبين بانها مليئة وفي الحقيقة هي فارغة وانه يقوم بتجهيز نقص الى الدوائر الصحية، وبالتالي فان الادلة المتحصلة كافية ضد المتهمين الهاربين وقررت المحكمة تجريمهما وفق أحكام المادة (315) من قانون العقوبات النافذ والحكم بالسجن لمدة خمسة عشر سنة ولكل واحد منهما) قرار المحكمة رقم 2968/ج/3/2012 في 2012/11/26 (غير منشور).

الودائع أو الصيارفة.⁽¹⁾ ويجوز للمحكمة في حالة إذا كانت قيمة المال المختلس تقل عن خمسة دنانير يحكم على الجاني بالحبس بدل السجن، إضافة إلى الحكم بعزل الموظف وعدم جواز تعيينه في دوائر الدولة.⁽²⁾ يؤخذ على المشرع العراقي أنه ذكر في المادتين (315-318) أن المختلس يعاقب بالسجن إلا أنه لم يحدد الفترة المقررة للسجن الأمر الذي يشكل ثغرة قانونية لا بد من تعديل النص وتحديد الفترة الزمنية بحد أدنى، على خلاف المشرع الأردني الذي نص على عقوبة جريمة الاختلاس بالأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة تعادل قيمة ما اختلس، أما إذا وقع فعل الاختلاس بتزوير الأوراق أو السجلات أو الصكوك وغيرها عوقب الفاعل بالأشغال الشاقة المؤقتة مدة لا تقل عن خمس سنوات وبغرامة تعادل قيمة ما اختلس.⁽³⁾ ويؤخذ على المشرع الأردني أنه لم ينص على وجوب إعادة المبالغ المختلسة ومصادرتها بل اكتفى بفرض الغرامة خلاف موقف المشرع العراقي الذي نص في المادة (321) من قانون العقوبات بشكل صريح على إعادة الأموال المختلسة أو التي تم الاستيلاء عليها.

ثانياً: الجرائم الملحقة لجريمة الإختلاس

نظمت القوانين الجرائم التي تعتبر ملحقة بجريمة الإختلاس بموجب نصوص قانونية للارتباط الموجود بينهما من حيث طبيعتها ومحلها وصفة الفاعل والجاني، وهي تعتبر من جرائم الفساد المالي ومن اختصاص الهيئات المختصة بمكافحة جرائم الفساد المالي وهي كالتالي:

1. جريمة الاستيلاء بغير حق على المال أو تسهيل ذلك للغير.

تتحقق هذه الجريمة بفعل الموظف أو المكلف بخدمة عامة باستغلال وظيفته بالاستيلاء بغير حق على مال أو متاع أو ورقة مثبتة لحق أو غير ذلك مملوك للدولة أو لإحدى المؤسسات أو

(1)- أنظر : المادة (315) من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل .
 (2) -أنظر : المادة (317) من القانون ذاته .مع ملاحظة ان قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقم 38 في 27/2/1993 ، في فقرته الثانية قد جعل الحد الأدنى لعقوبة الاختلاس هي الحبس مدة لا تقل عن خمس سنوات . المشار اليه سابقاً .
 (3)- أنظر : المادة (174/ف 2و1) من قانون العقوبات الاردني رقم 16 لسنة 1960 المعدل بما يقابلها نص المادة 112 من قانون العقوبات المصري رقم 58 لسنة 1937 المعدل .

الهيئات التي تسهم الدولة في مالها بنصيب ما أو تسهيل ذلك للغير⁽¹⁾ ولهذه الجريمة ثلاثة أركان: الركن الخاص وهو صفة الجاني (الموظف). والركن المادي الذي يتمثل بالفعل الجرمي ويقوم على عنصرين: (الأول) هو السلوك الجرمي أو نشاط الجاني الذي يتخذ إما صورة فعل الاستيلاء وهو بأن الجاني عالماً بأنه يقوم بالاستيلاء على ما مملوك للغير أو صورة فعل تسهيل الاستيلاء للغير بأن يعلم الجاني بأن نية الغير متجهة إلى تملك المال الذي سوق يستولى عليه، (وثانيهما) محل أو موضوع السلوك الجرمي وهو إما أن يكون مالياً عاماً أو خاصاً، ويجب أن يكون ذلك قد وقع من الموظف استغلالاً لوظيفته.⁽²⁾ وفعل الاستيلاء أوسع من فعل الاختلاس إذ لا يشترط أن يكون محل السلوك الجرمي مالياً موجوداً بين يديه بسبب الوظيفة سواء كان هذا المال عائداً للدولة أم لغيرها.⁽³⁾ أما الركن المعنوي فهو القصد الجنائي العام، وتكون عقوبة جريمة الاستيلاء السجن لمدة مع عزل الموظف من الوظيفة وعدم جواز إعادة تعيينه في دوائر الدولة.⁽⁴⁾

2. جريمة الإضرار بمصلحة الدولة للحصول على منفعة

تعد هذه الجريمة من الجرائم الملحقة بجريمة الإختلاس ومن جرائم الفساد المالي نصت عليها المادة (318) من قانون العقوبات العراقي النافذ، إذ تقوم على نفس الأركان العامة ويتمثل الركن المادي فيها بثلاث عناصر وهي:

1. ارتكاب الفعل الجرمي سواء كان ايجابياً كأن يشترى أغراض غير صالحة او يكون الفعل سلبياً كامتناع الموظف عن القيام بواجبه بقصد إلحاق ضرر بمصلحة الجهة التي يعمل بها.
2. أن ينشأ عن فعله ضرراً متحقق ينال هذه المصلحة كجلب خسارة أو فوت منفعة.

(1) - أنظر : المادة (316) من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل .
(2) - الحيدري ، جمال ابراهيم (2007) ، النماذج الاجرامية للفساد الاداري في قانون العقوبات العراقي ، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية ، العدد 20 ، ص 27.
(3) - الجابري ، أحلام (2011) ، جريمة الاستيلاء على الاموال ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، العدد 2 ، ص 29.
(4) - أنظر : المادة (316) من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل .

3. توافر العلاقة السببية بين الفعل والنتيجة، ويتحقق الركن المادي سواء حقق الجاني الربح

لنفسه أو للغير أو لم يتحقق شيء من ذلك.⁽¹⁾

4. جريمة الانتفاع من المقاولات والأشغال.

تعد هذه الجريمة من الجرائم الملحقة بجريمة الإختلاس، إذ يستغل الموظف هنا عمله المختص به للانتفاع على حساب المصلحة العامة، نصت عليها المادة 319 من قانون العقوبات العراقي النافذ التي ذكرت بأنها تتحقق عند قيام الموظف بالانتفاع مباشرة أو بالواسطة من الأشغال أو المقاولات أو التعهدات التي له شأن فيها بحكم وظيفته سواء بالإعداد لها أو بالإشراف عليها أو الحصول على عمولة لنفسه أو لغيره، يتمثل الركن المادي في هذه الجريمة أما أن يكون بصورة الانتفاع مباشرة أو بالواسطة من المقاولات أو الأشغال، أو الحصول على العمولة لنفسه أو لغيره، ولا يشترط هنا يصيب المصلحة العامة ضرر وإنما تقوم الجريمة حتى لو عاد الفعل للمصلحة العامة بالنفع. فيعاقب الجاني على اتجاه إرادته إلى الانتفاع مباشرة أو بالواسطة أو الحصول على عمولة له أو لغيره.⁽²⁾ ويعاقب الجاني بالسجن، ويحكم برد ما حصل عليه من منفعة.⁽³⁾

5. جريمة الانتفاع من استخدام العمال

وهي من الجرائم الملحقة بجريمة الإختلاس إذ يستغل فيها الموظف وظيفته على حساب العمال والتلاعب بالسجلات الحكومية.⁽⁴⁾ وأن علة المشرع في تجريم هذا الفعل ليس لحماية أموال الدولة فقط وإنما لحماية العمال من الاستغلال الوظيفي فتشغيل العامل سخرة بدون مقابل ينطوي على إخلال بالتزام أخلاقي إلى جانب كونه جريمة أراد المشرع بها حماية حق الغير في العيش.⁽⁵⁾ وتقوم على ثلاث أركان الركن المفترض (صفة الجاني) والركن المعنوي (القصد الجنائي العام) ويتمثل

(1)- الحديثي، فخري عبد الرزاق صليبي، المصدر السابق، ص 94-95.

(2) - الحديثي، فخري عبد الرزاق صليبي، مصدر سابق، ص 68.

(3) - أنظر: المادة (319 و320) من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل .

(4)- أنظر: المادة (320) من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل .

(5)- جمال ابراهيم الحيدري، مصدر سابق، ص 28.

الركن المادي في ثلاث صور: الصورة (الأول) أن يحتجز الجاني لنفسه كل أو بعض ما يستحقه العمال من أجور بدون عذر، و(الثانية) يستخدم العمال بدون أجر ثم يأخذ الأجور لنفسه بعد أن يدون ذلك في استمارة يوقع عليها العمال، و(الثالثة) أن يقيد في السجلات الرسمية أسماء أشخاص وهمين أو حقيقين ويثبت فيها بأنه دفع أجوراً لهم خلاف للحقيقة لكي يستولي عليها.⁽¹⁾ ويعاقب مرتكب هذه الجريمة بالسجن ويحكم فضلاً عن ذلك برد ما أستولى عليه من أموال.⁽²⁾

الفرع الثالث: جريمة الكسب غير المشروع

أن الوظيفة العامة كما ذكرنا سابقاً هي تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة، وخدمة المواطنين وفق القوانين⁽³⁾ فيتعين على الموظف أن يمارس اختصاصاته وصلاحياته، التي تمكنه من القيام بواجبه في مجال الوظيفة العامة بأمانة وشعور بالمسؤولية،⁽⁴⁾ ويحرم عليه القائم بالأعمال أو الامتناع عن بعض الأعمال التي تشكل خرقاً للقوانين والتعليمات الإدارية، وفي نفس الوقت تشكل خرقاً إجرامياً بموجب القانون العقابي، لذا فقد عالجت التشريعات الجرائم التي تتجاوز حدود الوظيفة ومنها جريمة الكسب والإثراء على حساب الدولة، وهي جريمة تقوم على ثلاث أركان كالتالي:

أولاً: الركن المفترض (صفة الجاني) بأن يكون مرتكب الفعل الجرمي من يحمل صفة موظف عام حسب مفهومه في القوانين والأنظمة، إلى جانب كونه مأمور بتحصيل الضرائب أو الرسوم أو الغرامات أو ملتزم باستحصال أجور أو عوائد للدولة.

ثانياً: الركن المادي، ويتم ارتكاب الفساد المالي في هذه الحالة من خلال استغلال الموظف النقص في القوانين والأنظمة بهدف القيام بأفعال غير مشروعة وتكوين ثروة مالية كبيرة بهدف الإثراء على

(1)- فخري عبد الرزاق صليبي الحديثي، مصدر سابق، ص 99.

(2) - أنظر: المادة (320 و321) من قانون العقوبات العراقي النافذ.

(3) - أنظر: المادة (3) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم 14 لسنة 1991 المعدل.

(4)- أنظر: المادة (4/ف أ) من القانون ذاته.

حساب المصلحة العامة كأن يكون الموظف الذي له شأن بتحصيل الرسوم أو الضرائب أو الغرامات أو نحوها أو من ملتزمي العوائد أو الاجور بأن يقون بطلب أو أخذ أو أمر بتحصيل ما ليس مستحقاً أو يزيد على المستحق مع علمه (1) كما أنها قد تتمثل في الإتجار بالنفوذ وإساءة استعمال السلطة في غصب أموال الغير قهراً بالإضافة لإخفاء لما يتم تحصيله من أموال من جرائم الفساد وغسيل الأموال التي تحصل من جرائم الفساد والاحتيال والمحسوبية وعرقلة سير والعدالة وذلك بالتوسط لدى القضاء.

فيتكون الركن المادي من ثلاث عناصر: (الأول) السلوك الذي يتمثل بالطلب يعني التعبير صراحة أو ضمناً عن إرادة متجه إلى حمل المجني عليه إداء المال، أو الأخذ ويعني إدخال المال في الحيازة أو الأمر بالتحصيل يعني الأمر بالطلب الذي يوجه بالجباية، (الثاني) محل السلوك الإجرامي يتعين أن تنصب الأفعال على موضوع على المال العام، وأما (الثالث) أن تتصف الأفعال الخاصة بالجباية واستحصال الأموال بأنها غير مشروعة، أي بمعنى استحصال ما ليس مستحقاً أو ما يزيد على المستحق. (2)

ثالثاً: الركن المعنوي، وهو القصد الجنائي العام، يلزم أن يعلم الجاني بأن المبلغ الذي يطلبه أو يأخذه غير مستحق له أو إنه يطلب الزيادة على المستحق، أما في حالة تحقق جهل الموظف بذلك سواء كان جهله يتعلق بالوقائع بانه لا يعلم بأن المال غير مستحق أو بأحكام القانون، فلا تقوم الجريمة بحقه ولا يعمل بقاعدة "الجهل بالقانون لا يعتبر عذراً" لأن الجهل الذي يخص قانوناً غير قانون العقوبات يعد من قبيل الجهل بالوقائع والذي ينفي وجود القصد الجنائي. (3) وتكون عقوبة هذه الجريمة السجن لأنها من الجنايات. ولا بد من الإشارة إلى أن جريمة الكسب غير المشروع

(1)- أنظر : نص المادة (339) من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل .

(2) - عبد اللطيف ، أحمد ، مصدر سابق، ص423.

(3) - مصطفى، محمود محمود، شرح قانون العقوبات القسم الخاص ، مصدر سابق ، ص58 .

تركب في العراق بشكل كبير وواسع نتيجة للفوضى وغياب القانون والردع العام، حيث يتم جباية كم هائل من الأموال كرسوم وغرامات دون سند قانوني، كما لا بد من الإشارة إلى عدم وجود نص صريح يجرم هذا الفعل⁽¹⁾ وإنما تم ذكرها في القانون المدني بموجب أحكام المادة (179) من القانون المدني العراقي النافذ والمادة (293) من القانون المدني الأردني.

الفرع الرابع: جريمة استثمار الوظيفة

تعد جريمة استثمار الوظيفة من الجرائم الضارة بالمصلحة العامة، نظراً لما ينجم عنها من آثار وأضرار تعود على الفرد والمجتمع وعلى الوظيفة العامة من ناحية وعلى المال العام من ناحية أخرى، فقد اعتبرت بعض التشريعات من الجرائم الاقتصادية نظراً لخطورتها وجرمتها بموجب قانون خاص، كما فعل المشرع الأردني بموجب قانون الجرائم الاقتصادية رقم (20) لسنة 2004. وجرمها بنص المواد (175 و176) من قانون العقوبات وكما فعل المشرع الأردني عندما أورد عبارة "مراعاة لفريق" في المادة (175) من قانون العقوبات في معرض حديثه عن الغايات التي ترتكب لأجلها الجريمة، ويفهم من ذلك أنه قصد التوسع في بيان الصور التي تقام عليها الجريمة وعدم حصرها في نطاق معين، خلافاً لموقف المشرع العراقي الذي لم ينص على هذه الجريمة بشكل صريح في قانون العقوبات وإنما عبر عنها بشكل غير مباشر واعتبرها من الجرائم الملحقة بجريمة الإختلاس في المواد (315 إلى 322) من قانون العقوبات، الأمر الذي يشكل ثغرة قانونية تضر بمصلحة الوظيفة العامة من خلال استغلال المركز الوظيفي، لذا ظهرت الحاجة الماسة إلى تنظيمها بموجب القانون خاص، لأنها من الجرائم التي تقع على أموال الدولة، وتعد في ذات الوقت من الجرائم المخلة بواجبات الموظف العام، فكان لا بد لنا من دراسة أركان هذه الجريمة ووصفها القانوني وصفة الفاعل والعقوبات الجزائية كالتالي:

(1) - سعيد، محمد حسن (2019)، مصدر سابق، ص33.

أولاً: أركان جريمة استثمار الوظيفة العامة

إن عمل الإدارة العامة في إدارة المرفق العام قد تختلف طبيعته حسب نوع كل عما تقوم به بموجب القانون والتي تخضع لمراقبة وإشراف الإدارة العامة، بحيث تتسع مسؤوليات القائمين على إدارة المرفق العام مقارنة مع طبيعة العمل المناط بهم والذي يحتاج إلى كفاءة وقدرة على التنفيذ والإنجاز لغرض تحقيق أهداف الإدارة، إذ يتم تكليف الموظف العام ببعض المهام المهمة ومنها القيام بمهام بيع أو شراء أو إدارة الأموال المنقولة أو غير المنقولة، فمن الممكن أن يقوم الموظف أثناء قيامه بهذه المهمة باقتراف جريمة استثمار الوظيفة أو أحد صورها، إذ تتطلب قيام هذه الجريمة توافر الأركان التالية:

1. الركن المفترض (صفة الجاني) بأن يكون مرتكب الجريمة موظف عام أو مكلف بخدمة عامة، إلى جانب كونه وكيل عن الإدارة قانوناً لمباشرة تصرفات البيع والشراء لأموال الإدارة، بحيث يتمكن من استغلال مركزه الوظيفي لأجل تحقيق منفعة شخصية له او لغيره. (١)

2. الركن المادي، إذ نصت المادة (175) من قانون العقوبات الأردني على أنه: "من وكل إليه بيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة أو لحساب إدارة عامة، فاقتترف غشاً في أحد هذه الأعمال أو خالف الأحكام التي تسري عليها إما لجر مغنم ذاتي أو مراعاة لفريق أو إضرار بالفريق الآخر أو إضرار بالإدارة العامة عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة تعادل قيمة الضرر الناجم"، استناداً لما ورد في هذا النص فإن الركن المادي في هذه الجريمة يقوم من عنصرين:

(١) - السعيد، كامل، شرح قانون العقوبات (الجرائم المضرة بالمصلحة العامة)، مصدر سابق، ص 501

العنصر الأول: السلوك الجرمي والذي يتحقق بارتكاب الأفعال التالية:

أ. الغش في بيع أو شراء الأموال العامة، إذ يوكل الموظف بالنيابة عن الإدارة للقيام بمهام بيع أو شراء لمصلحة الإدارة العامة، إلا أنه أقدم على ارتكاب الغش بقصد إلحاق الضرر بالمصلحة العامة، وإلحاق الضرر في الطرف الثاني سواء أكان بائعاً أم مشترياً، وذلك باتباع طرق الخدع والإيهام بقصد تضليل الأشخاص وحملهم على الاعتقاد الخاطئ بصفة يدعيها، أو تغيير وصف أو موضوع البيع أنه لا يصلح للاستعمال لتلف أصابه أو نقصان في قيمته.⁽¹⁾ إلا أنه لم يرد في القانون العراقي ما يشير إلى مثل هذا النص، لذا نأمل من المشرع العراقي تنظيم هذه الجريمة بنصوص قانونية تعاقب كل موظف حصل أو حاول الحصول لنفسه أو لغيره أي كيفية غير مشروعة على ربح من عمل من أعمال الإدارة الموكل بها؛ لأن علة التشريع هي منع الموظف العام من العبث بالمال العام إذ ما راودته نفسه في استغلال مركزه الوظيفي، وعليه الإلتزام بالنزاهة والتقيّد بالقانون في كل ما أوكل إليه.

ب. ارتكاب الموظف لفعل لغرض الحصول على منفعة أو ربح (لنفسه أو لغيره) يتحقق هذا السلوك عند قيام الموظف باستغلال وظيفته لأجل الحصول على منفعة ذاتية لشخصه أو لغيره، مهما كانت القيمة المالية للمنفعة قليلة كانت أو كثيرة ذات قيمة مادية او معنوية.⁽²⁾ مثال قيام الموظف المكلف ببيع آلية معينة ويتعمد تأخير تسليم المبيع بعد قبضه للثمن لغرض استعمال الآلية لحاجته الخاصة، وبهذا يكون مشمول بهذه الجريمة.

(1) - انظر حكم محكمة تمييز الاردن جاء فيه " يشترط لتوافر عناصر الغش والتدليس أن يكون ما أستعمل لخداع المتعاقد حيلة غير مشروعة وأن مجر الكتمان لا يكفي لاعتبار مالم يقترب بحيل غير مشروعة بالوصل لغرض مشروع، تحمل المتعاقد المميز على إجراء العقد " رقم القرار التمييزي ، 1965/512 منشور بمجلة نقابة المحامين لسنة 1969، ص406.

(2) - أنظر : المادة 175 من قانون العقوبات الاردني رقم 16 لسنة 1960 المعدل .

ج. ارتكاب الموظف جريمة استغلال للوظيفة مراعاة لأحد الأطراف أو الإضرار بالطرف الثاني.

عادة ما يكون الموظف هنا وكيلًا عن الإدارة لبيع أو شراء الأموال التي عهدت إليه، مما يمكنه مركزه الوظيفي من التصرف أو استغلالها بقصد تحقيق الربح لمنفعته الشخصية، وخاصة وأن العمل مرتبط بالوكالة بالبيع أو الشراء أو الإدارة، إذ يقتضي الأمر تعدد الأطراف وتعدد مصالحهم وكل طرف يسعى ليكون الربح ويفوت على الطرف الآخر هذه المنفعة أو يلحق به ضرراً، وقصد المشرع الأردني بنص المادة (175) من مصطلح (مراعاة) الحياد غير المشروع الذي يصدر عن سلوك الموظف المنافي لنزاهته، مما يجعله يحمل نفسه على الاقتناع لجلب منفعة لطرف وإلحاق ضرر بطرف آخر.

والعنصر الثاني: محل السلوك الجرمي: الذي ينصب على أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة الواقعة تحت تصرف الموظف العام بصفته وكيلًا عن الإدارة لبيع أو شراء هذه الأموال.

الركن المعنوي: بما أن هذه الجريمة قصدية فالقصد قائم على العلم والإرادة، أي أن الجاني عالم بكافة أركان هذه الجريمة وعناصرها والإرادة متجهة نحوهما، ويكفي تحقق الضرر بالمال حتى لو لم تتحقق المنفعة⁽¹⁾.

ثانياً: العقوبات الجزائية لجريمة استثمار الوظيفة.

العقوبة التي تطبق على الموظف العام في جريمة استثمار الوظيفة هي ذات العقوبة المقررة لجريمة الإختلاس، لكون الجريمتان من الجنایات، إذ جاء بنص المادة (1/147) من قانون العقوبات الأردني "1. كل موظف عام أدخل في ذمته مال وكل إليه بحكم الوظيفة أو بموجبه تكليف من رئيسه أو إدارته أو جبايته، حفظه من نقود أو أشياء أخرى للدولة أو لأحد الناس عوقب

⁽¹⁾ -) لمزيد من التفصيل أنظر: السعيد، كامل، شرح قانون العقوبات، مصدر سابق، ص 505.

بالإشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة تعادل قيمة ما اختلس، 2. كل من اختلس أموالاً تعود لخزائن أو صناديق أو مؤسسات الإقراض المتخصصة أو الشركات المساهمة العامة وكان من الأشخاص العاملين فيها عوقب بالعقوبة المقررة في الفقرة السابقة، 3. إذا وقع الفعل المبين في الفقرتين السابقتين تزوير الشيكات أو السندات أو بدس كتابات غير صحيحة في العقود أو الدفاتر أو السجلات أو بتحريف أو حذف أو إتلاف الحسابات أو الأوراق وغيرها من الصكوك وبصورة عامة بأية حيلة ترمي إلى منع اكتشاف الاختلاس عوقب الفاعل بالإشغال الشاقة المؤقتة مدة لا تقل عن خمس سنوات وبغرامة تعادل قيمة ما اختلس، 4. يعاقب الشريك أو المتدخل تبعياً بالعقوبة ذاتها".

ويلحظ من نص المادة أعلاه بأن العقوبات المقررة هي سالبة للحرية بوضع الجاني بالإشغال الشاقة مدة تتراوح من ثلاث إلى خمس عشرة سنة حيث تم تعديلها مدة العقوبة وأصبحت عشرون سنة. والآخر عقوبة مالية وهي الغرامة بقيمة تعادل قيمة ما اختلسه الجاني فضلاً عن توقيع عقوبة العزل. ويتضح للباحث مما سبق أن موقف المشرع الأردني هو الأفضل خلافاً لموقف المشرع العراقي الذي لم يفرد لهذه الجريمة نص قانوني لها ينظم أحكامها بشكل مستقل، وإن كان قد نص على جريمة الاستغلال الوظيفي في منطوق المادة (320) من قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969 المعدل، والتي تدخل في ذات النطاق لجريمة الاستثمار الوظيفي مع ما يسمى بإساءة استعمال السلطة، وأن كلاً من جرم الاستغلال والاستثمار الوظيفي يدخلان في نطاق الجرائم الاقتصادية لأن كلاهما يدخل في نطاق إساءة استعمال المال واستغلال النفوذ الوظيفي لتحقيق مكاسب ومطامع شخصية تعود للموظف أو لغيره بشكل غير مشروع، وأن الاستثمار يتم من خلال قيام الموظف باستغلال وظيفته، مما يعني أن كل منهما مرتبط بالآخر بشكل كبير؛ إلا أنه يفضل تنظيم أحكام جريمة الاستثمار الوظيفي في قانون العقوبات وبشكل مستقل.

المطلب الثاني

كفاية الجزاء الجنائي لجرائم الفساد المالي

يسعى المشرع من خلال تجريم أفعال الفساد إلى تحقيق الردع العام والخاص ولتحقيق العدالة خاصة مع كون جريمة الفساد من الجرائم التي تؤثر على الإقتصاد الوطني وعلى الدولة ككل كما أنها تؤثر على المجتمعات وتستنزف أخلاقها. يقصد بالعقوبة الجزاء الجنائي المقرر بحق مرتكب الفعل الجرمي أو من يساهم فيه والذي يقرر وفق أحكام القانون ويفرض من قبل المحكمة المختصة والذي يتناسب مع الفعل الجرمي، كما أن النظم القانونية الحديثة اتجهت للأخذ بالتدابير الاحترازية⁽¹⁾ لقد تضمنت التشريعات التي نصت على صور جريمة الفساد نوعين من الجزاءات الجنائية التي سنتناولها في الفرع الأول العقوبات الأصلية والفرع الثاني التدابير الاحترازية.

الفرع الأول: العقوبات الأصلية

إن العقوبات التي يقرها المشرع بالنسبة لجريمة الفساد تندرج تحت العقوبات السالبة للحرية والعقوبات المالي، وهذا ما أكد عليه المشرع العراقي والأردني والمصري في قانون العقوبات وقانون هيئة مكافحة الفساد وقانون الجرائم الاقتصادية.

ومن أشكال العقوبات المقررة على الجاني في جريمة الفساد العقوبات السالبة للحرية والتي تتمثل بالأشكال التالية: الأشغال الشاقة المؤبدة والإعتقال المؤبد والأشغال الشاقة المؤقتة والإعتقال المؤقت والحبس.⁽²⁾ استند التشريع العراقي والمقارن في تقرير العقوبة على جرم الفساد المالي على الخطورة الجرمية، وباستقراء نص المادة 22 من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني على أن المشرع أبقى العقوبات المقررة في قانون العقوبات ورفع الحد الأدنى لبعض الجرائم متى كانت غير

(1) - كامل السعيد ، المصدر السابق ، ص35.

(2) - نصت المادة (14) من قانون العقوبات الاردني على أن " العقوبات الجنائية هي الاعدام و الاشغال المؤبد و الاعتقال المؤبد و الاشغال المؤقت و الاعتقال المؤقت ". ونصت المادة (15) من ذات القانون على أن " العقوبات الجنحة هي الحبس والغرامة " .

كافية لتحقيق العدالة والردع.⁽¹⁾ كما نصت التشريعات على عقوبات مالية بالنسبة لبعض صور جريمة الفساد وتتمثل بالغرامة والمصادرة، ويقصد بالغرامة إلزام المحكوم عليه بدفع مبلغ مالي بموجب قرار الحكم إلى خزينة الدولة.⁽²⁾ ويقصد بالمصادرة الإجراءات التي تتخذ بهدف تملك السلطات العامة أشياء ذات صلة بالجريمة قهراً عن صاحبها ودون مقابل، وتعتبر المصادرة بمثابة عقوبة تكميلية في الجنايات والجرح، ولا تكون أبداً عقوبة أصلية أو تبعية.⁽³⁾ وأن موقف المشرع الأردني من ناحية فرض العقوبات على جرائم الفساد بالإحالة إلى قانون العقوبات بداية ومن ثم قانون هيئة مكافحة الفساد وقانون الجرائم الاقتصادية، حيث أن كلاً من القانونين يتبع بشكل أساسي إلى قانون العقوبات ويدل على ذلك أن المواد الواردة في قانون الجرائم الاقتصادية وهيئة مكافحة الفساد قد اقتصر على التجريم دون أن يتم التعرض بشكل مباشر للجزاء باستثناء صور محددة من جرائم الفساد التي رفع المشرع حدها الأعلى في العقوبة.

ولا بد من الإشارة إلى أن قانون هيئة مكافحة الفساد قد ميز بين طائفتين من صور جريمة الفساد أولها الصور التي تحظى باهتمام المشرع الجزائي والتي تعتبر جرائم اقتصادية فشرع لها أحكام خاصة لمراعاة خصوصيتها، وثانياً جرائم الفساد العادية التي ترجع أحكامها للقواعد العامة في قانون العقوبات.

الفرع الثاني: التدابير الإحترازية

تمثل التدابير الإحترازية نظام من أنظمة العقاب المستقلة وتستند هذه التدابير على فكرة ارتكاب الجريمة والخطورة الإجرامية واحتمال ارتكاب الجريمة في المستقبل، ومن الإجراءات المانعة التي تصدر عن السلطات القضائية، ولا بد لفرض التدابير الإحترازية أن يرتكب الشخص الفعل الجرمي

(1) - نصت المادة (22/د) من قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد الاردني على ان " على الرغم مما ورد في أي تشريع

(2) - المادة (22) من قانون العقوبات الاردني .

(3) - قرار محكمة التمييز الاردنية بصفتها الجزائية 1053 لسنة 2005 ، منشورات مركز عدالة .

وأن تكون الجريمة على درجة من الخطورة التي تستوجب إيقاع التدابير وفرضها.⁽¹⁾ واتخذ المشرع الأردني السياسة الجنائية الحديثة لمكافحة الجريمة من خلال النص في المادة (28) على صور التدابير الإحترازية والتي تتمثل في التدابير المانعة للحرية والمصادرة العينية والكفالة الإحتياطية وإقفال المحل ووقف هيئة معنوية عن العمل أو حلها.⁽²⁾ ولا بد من الإشارة إلى أن قانون مكافحة الفساد الأردني جرم الأفعال التي يشكل ارتكابها جرم فساد إلا أنه لم ينص على أي تدبير من التدابير الإحترازية، ولكن نص المشرع الأردني على الحجز التحفظي في قانون الجرائم الإقتصادية في نص المادة (9) كما نصت على المنع من السفر لحين استكمال إجراءات التحقيق والفصل في الدعوى. وقد نظم المشرع العراقي أحكام التدابير الإحترازية في الفصل الرابع في المواد (103-123) من قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969 المعدل.⁽³⁾

خلاصة القول مما ذكر آنفاً، يلاحظ الباحث أن سياسة الجزائية للمشرع العراقي في فرض العقوبة بالنسبة للجرائم المتعلقة بالوظيفة العامة تكون من خلال تحديد الحد الأعلى لمدة العقوبة، الأمر الذي لا يؤيده الباحث وذلك لكون تحديد المدة الأعلى دون الأدنى يمنح القاضي السلطة التقديرية لفرض العقاب دون تجاوز المدة المحددة ولذلك فإن الباحث يؤيد موقف المشرع الأردني بهذا الاتجاه حيث نص على الحد الأدنى للعقوبة ودون الحد الأعلى.

(1) - السعيد ، كامل ، مصدر سابق ، ص 808 .

(2) - أنظر : المادة (28) من قانون العقوبات الاردني .

(3) - بما يقابلها نص المواد (24-31) من قانون العقوبات المصري لسنة 1937 المعدل بقانون 95 لسنة 2003 .

الفصل الخامس

الخاتمة

يحتل الموظف العام مكانة مهمة في الدولة نظراً للمهام التي يقوم بها والملقاة على عاتقه من الحقوق وواجبات لذلك فإن جميع التشريعات أحاطت الموظف بنصوص قانونية منها ما ينظم مسيرته المهنية منذ تعيينه في الوظيفة إلى غاية انتهاء مهامه، ومنها ما يجعله يتحمل المسؤولية الجزائية عند ارتكابه أثناء قيامه بإداء مهامه الوظيفية أو بسببها الأفعال التي تجرمها القوانين بمناسبة الوظيفة العامة والتي محلها اعتداء على المال العام حيث يشكل الفساد المالي تهديد لكافة أجهزة الدولة، وأصبحت من الجرائم المنتشرة على النطاق الداخلي في الدول وعلى النطاق العالمي، مما اقتضى التدخل لمكافحة جرائم الفساد من خلال إبرام الاتفاقيات والمعاهدات وبناء الإستراتيجيات التي تعزز التعاون الدولي في هذا النطاق، وكما عززت الدول إلى كافة الجهود الداخلية والخارجية لتفعيل مكافحة الفعلية لأشكال الفساد المالي في الوظيفة العامة، من خلال إصدار القوانين المتخصصة لمكافحة جرائم الفساد المالي للوظيفة العامة، لغرض حماية كيان الدولة وحصص مختلف الأفعال المنافية لنزاهة الوظيفة وإخلاقياتها. بانتهاء دراستنا المقارنة لموضوع المسؤولية الجزائية للموظف العام عن جرائم الفساد المالي ولما له من أهمية في بيان مسؤولية الموظف عن جرائم الفساد المالي التي تشكل اعتداء على المال العام والتي أصبحت ظاهرة عالمية ووباء حل على كافة الدول والمجتمعات؛ إذ يصبح لزاماً علينا أن نختمها بخاتمة لا نبغي من خلالها إعادة استعراض ما ورد في تلك الدراسة من فقرات ولا ما أبدينا حولها من ملاحظات، وإنما سنركز على بعض ما توصلنا إليه من نتائج فضلاً عن المقترحات التي قدمناها ورأينا من الضروري على المشرع العراقي أن يلتفت إليها عند إعادته النظر في نصوص التشريعات النافذة.

وهي كما يلي:

أولاً: النتائج

1. حماية المال العام التي اعتبرها المشرع من أهم أولوياته، وتم تأكيد ذاتية الحماية المقررة للمال العام بموجب قانون العقوبات الذي جرم كافة أفعال التعدي على المال العام، ويعد مالا عاماً متى ما كان مملوكاً كلياً او جزئياً للدولة إن كان في حيازتها أو خاضعاً لإشرافها.
2. أن المدلول الجنائي للموظف العام هو أوسع بكثير من مدلوله الإداري، إذ يستوعب كل شخص تُقدم الدولة عن طريقه خدمة عامة سواء أكانت ذات صفة دائمة أم مؤقتة، بأجر أو بغير أجر، اختيارية أو إلزامية ومهما كان مصدر تنظيمها قواعد الوظيفة العامة أو التعاقدية، ويشمل الموظف الفعلي.
3. في فكرة المفترضات في جرائم الفساد المالي، أن صفة المال أو الفاعل في الجرائم التي تقع من الموظف تعد ركناً في بنية الجريمة لا شرطاً مفترضاً، ويترتب على ذلك أن انتفاء هذه الصفة يؤدي الى انتفاء الجريمة تحت وصف قانوني معين آخر.
4. السياسة الجزائية التي اتبعتها المشرع العراقي مقارنة مع التشريعات المقارنة تعتبر ضيقة جداً بشكل يجعلها لا تستغرق تجريم كافة صور الفساد المالي الأمر الذي يشكل خللاً في السياسة الجزائية المتبعة في القانون العراقي إذ لم ينص على جرائم الفساد المالي في القطاع الخاص ولم يشير إلى جريمة الوساطة والمحسوبية ولم ينص على جريمة الاستثمار الوظيفي.
5. جرائم الفساد المالي هي جرائم عمدية لأن القصد الجرمي فيها يتمثل في علم الموظف باتجاه إرادته إلى السلوك المنافي للقانون وإحاطته بكافة ظروف وعناصر الجريمة التي نص عليها القانون.

6. إن دعاوى جرائم الفساد المالي هي من دعاوى الحق العام تحرك من قبل كل من علم بوقوع أي فعل من أفعال الفساد، ولا تختلف إجراءات التحقيق والمحاكمة في دعاوى جرائم الفساد المالي عن تلك الإجراءات التي جاء بها قانون أصول المحاكمات الجزائية.
7. إن الجرائم المنصوص عليها في اتفاقية الأمم المتحدة والاتفاقية العربية تحمل الوصف القانوني المنصوص عليه في قانون العقوبات فهي جرائم جنح وجنايات، وأن إعادة تكييف الجريمة حسب وصفها القانوني وتخفيضها من الجنايات إلى الجنح يفيد أن الجريمة ليست خطيرة ولا تحتاج إلى عقوبة مشددة.

ثانياً: التوصيات

وعلى ضوء ما كشفه لنا البحث وبهدف إعطاء معالجة لإشكالية البحث نضع بعض التوصيات الآتية:

1. يوصي الباحث المشرع العراقي تعديل نص المادة 19 الفقرة 2 من قانون العقوبات العراقي وإحلال التعريف المقترح للموظف العام بصفته العامة بأنه: "كل شخص كلف من قبل الدولة بأداء خدمة عامة دائمة أو مؤقتة بأجر أو بدون أجر، وبصرف النظر عن العلاقة التنظيمية وعن صحة صدور قرار تكليفه". زاد على ذلك أن التشريع لم يشير إلى الموظف الفعلي رغم أهميته لذا يوصي الباحث على المشرع حسم الأمر بالنص عليه صراحة لأنه يعمل باسم السلطة ولحسابها.
2. يوصي الباحث المشرع العراقي ولغرض تحقيق الثبات القانوني بحذف مصطلحات المكلف بخدمة عامة والمستخدم والعامل أينما وردت في قانون العقوبات وقانون أصول المحاكمات الجزائية وإحلال مصطلح الموظف العام محلها وإنهاء التفرقة بين التسميات.

3. يوصي الباحث المشرع العراقي بتعديل نص المادة (13) من قانون ديوان الرقابة المالية بمنح رئيس الديوان اختصاصات أوسع ذات فاعلية أكبر لمواجهة الفساد المالي من خلال منحه حق إجراء التحقيق الإداري للكشف عن الفعل الإجرامي.
4. يوصي الباحث المشرع العراقي بتعديل أحكام العقوبة في الجرائم المتعلقة بالوظيفة العامة وذلك من خلال تحديد الحد الأدنى للعقوبة قياساً على موقف المشرع الأردني.
5. يوصي الباحث المشرع العراقي ومن أجل تسهيل الكشف عن جرائم الفساد المالي التي ترتكب في الأغلب في الخفاء، أن ينص على الإعفاء من العقاب أو تخفيفه لمن يقوم بإعادة الأموال ويبلغ عنها من الجناة أو يعترف بها قبل تحريك الدعوى أو المباشرة بإجراءات التحقيق من قبل الجهات المختصة.
6. يوصي الباحث على ضرورة زيادة الوعي العام لدى أفراد المجتمع بالحفاظ على المال العام وحرمة الشرعية، عن طريق أجهزة الدولة كافة وخاصة الأجهزة القائمة على التربية والتعليم وعن طريق وسائل الاعلام التي لها دور كبير في التأثير في المجتمع.

ومن الله التوفيق

قائمة المصادر والمراجع

القرآن الكريم

أولاً: المعاجم العربية

1. ابن منظور ،محمد مكرم (2003) ، لسان العرب ، المجلد السادس ، الدار الحديث للطباعة والنشر، بيروت ، ط1.
2. عمر ،احمد مختار عبد الحميد ، معجم اللغة العربية ، المعاصرة ، ج3، عالم الكتب ، ط1.
3. أنيس ،ابراهيم ود. منتصر، عبد الحلیم ود. الصوالحي ،عطية (1987) ، المعجم الوسيط ، ج 1 ،امواج للطباعة والنشر ، ،ط2 .
4. أنيس ،ابراهيم ود. منتصر، عبد الحلیم ود. الصوالحي ،عطية ود. أحمد، محمد خلف الله ، (2004) ، المعجم الوسيط ، مجمع اللغة العربية ، مكتبة الشروق الدولية ، المجلد الاول، ط 4.
5. عبد القادر الرازي ، محمد بن أبي بكر (1995) ، مختار الصحاح ، مكتبة لبنان ،بيروت.
6. الفيروز ابادي ،مجد الدين ابي طاهر محمد يعقوب (2005) 0 ، القاموس المحيط ، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر والتوزيع ، بيروت ، ط 8 .
7. مسعود ، جبران (1967) ، دار العلم للملايين ، بيروت ،، ط 2.

ثانياً : المصادر

1. امين ، احمد ، شرح قانون العقوبات الخاص ، ط3، مكتبة النهضة ، بيروت -بغداد ، بدون سنة طبع. اسماعيل ، محمود ابراهيم (1999)، شرح الاحكام العامة في قانون العقوبات ، دار الفكر العربي ، القاهرة.
2. أبراهيم ،أكرم نشأت(1988) ، القواعد العامة في قانون العقوبات ، مطبعة الفتیان ، ط1.
3. الدرة ، ماهر عبد شويش (1997) ، شرح قانون العقوبات ، القسم الخاص ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، جامعة الموصل ، ط2.
4. القهوجي ، علي عبد القادر (2008) ، قانون العقوبات الخاص ، الاعتداء على المصلحة العامة وعلى الانسان والمال ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان .
5. أبو دية ، احمد (2004) ، الفساد سبله وآليات مكافحته ، منشورات الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة ، فلسطين ، ط1.
6. ابو ضيف ،محمد ، النظام التأديبي ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية.
7. الذهبي ،ادوار غالي(1972)، الجرائم المخلة بالثقة العامة في قانون العقوبات الليبي ، المكتبة الوطنية ،ليبيا، ط1.
8. العليمات ،خالد(2020) ، الفساد وانعكاساته على التنمية الاقتصادية في الاردن ، دار الخليج للنشر والتوزيع ، عمان ، ط1.
9. الحيدري ،جمال ابراهيم (2010)، احكام المسؤولية الجزائية ، منشورات زين الحقوقية مكتبة السنهوري ، بغداد ، ط1.

- 10.الطماوي ،سليمان محمد (1984)، الوجيز في القانون الاداري ، دار الفكر العربي ، مصر .
- 11.الرفاعي ، سلامة بن سليم (2015) ، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ودورها في مكافحة الفساد المالي ، مكتبة القانون والاقتصاد ، الرياض ، ط1.
- 12.القهوجي ،علي عبد القادر(2008) ، شرح قانون العقوبات القسم العام ، منشورات دار الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ط1.
- 13.الخلف ،علي حسين والشاوي، سلطان عبد القادر(2010)، المبادئ العامة في قانون العقوبات ، المكتبة القانونية بغداد.
- 14.القريشي ،عمر موسى (2015)، اثر الحكومة الالكترونية في الحد من ظاهر الفساد الاداري ، ط1، منشورات الحلبي ، بيروت .
- 15.السعيد، كامل (2011) ،شرح قانون العقوبات الاردني ، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان.
- 16.السعيد ،كامل ، شرح الاحكام العامة في قانون العقوبات الاردني (الجرائم الواقعة على الانسان) ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ط2.
- 17.الجوهري ،محمد حسن (2017) ، الفساد الاداري وأثره على التنمية الاقتصادية ، دار الفكر الجامعي ، ط1.
- 18.الحو ، ماجد راغب (1994) ، القانون الاداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية.
- 19.الخليلية ،محمد علي (2015)، القانون الاداري ، دار الثقافة والنشر ، ط2.
- 20.العجيلي ،لفته هامل (2018) ، قرارات مجلس الدولة في ابداء الرأي في المسائل وتوضيح الاحكام القانونية لعام 2018 ، ج 3 ، مكتبة السنهوري ، بغداد .

21. البشري ،محمد امين (2007)،**الفساد و الجريمة المنظمة ، الرياض ، جامعة نايف العلوم
الجامعية العربية للعلوم الامنية.**
22. القبلاوي، محمود عبد ربه محمد(2003) ، **التكييف في المواد الجنائية ، الاسكندرية ،
دار الفكر الجامعي .**
23. الجريش ،محمد سليمان(2003) ، **الفساد الاداري وجرائم اساءة استعمال السلطة
الوظيفية.**
24. العنكي، نزار(2010)، **القانون الدولي الانساني ، دار وائل للنشر ، عمان ، ط1.**
25. العوجي، مصطفى(1984)، **القانون الجنائي العام ، النظرية العامة للجرائم ، مؤسسة
نوفل ، لبنان ، ط1.**
26. الشمري، هاشم و الفتلى، ايثار(2012) ، **الفساد الاداري والمالي واثاره الاقتصادية ، دار
اليازوري للطباعة والنشر ، ط1.**
27. المحاسنة ، محمد سليمان(2011)، **التصالح وأثره على الجريمة الاقتصادية ، دار وائل
للنشر والتوزيع.**
28. البشري ،محمد امين (2007) ، **الفساد و الجريمة المنظمة ، الرياض ، جامعة نايف
العلوم الجامعية العربية للعلوم الامنية.**
29. الفرار ، يحيى (2014) ، **شرح قانون العقوبات الفلسطيني القسم الخاص ، الجرائم
المتعلقة بالمصلحة العامة وجرائم الاموال ، كلية العلوم الشرطية والقانون ، ط2.**
30. الحيدري ،جمال ابراهيم (2012) ، **شرح احكام القسم الخاص من قانون العقوبات ،
مكتبة السنهوري ، بغداد.**

31. المجالي ، نظام توفيق (2020) ، شرح قانون العقوبات القسم العام ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ب ط،
32. بطارسة ،سليمان سليم (2022)، الوظيفة العامة النظرية والتطبيق ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط2.
33. بو نعامة ، الحسن عبد الله (2003)، الفساد واثره على القطاع الخاص ، الرياض .
34. توفيق ،عبد الرحمن(2006)، دروس في علم الاجرام ، نشأة علم الاجرام الداخلية و الخارجية مقرونا بإحصاءات جنائية ، عمان ، دار وائل للنشر، ط1.
35. رمضان، عمر السعيد (1994) ، شرح قانون العقوبات القسم العام ، دار النهضة العربية.
36. رمسيس بهنام ، شرح الجرائم المضرة بالمصلحة العامة ، منشأة دار المعارف ، الاسكندرية ، بدون سنة طبع.
37. حسني ،محمود نجيب(1988) ، دروس في علم الاجرام و العقاب ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، مطبعة جامعة القاهرة.
38. حسني ،محمود نجيب (1998)، شرح قانون العقوبات اللبناني ، منشورات الحلبي ،بيروت ، ط3.
39. حسني ، محمود نجيب (1988) ، النظرية العامة للقصد الجنائي ، دار النهضة العربية ، القاهرة .
40. خصباك، كريم خميس(2010)، المظاهر القانونية للفساد الاداري واستراتيجية مكافحته ، بدون دار نشر ، بغداد ، ط1.
41. ذنون ، حسن علي (1970) ،شرح القانون المدني ، أصول الالتزام ، مطبعة المعارف ، بغداد .

42. سليمان ،محمد مصطفى(2004) ، حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي ، دار الجامعة ، مصر .
43. سرور، احمد فتحي (1972)، أصول السياسة الجنائية ، دار النهضة العربية ، القاهرة.
44. سويلم ،محمد علي (2008)، المسؤولية الجنائية في ضوء السياسة الجنائية ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية.
45. سلامة ، مأمون محمد (1988) ، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة .
46. شتاء،السيد علي (2003)، الفساد الاداري ومجتمع المستقبل، المكتبة المصرية ، الاسكندرية.
47. شريفات، صفوان محمد(2010)، المسؤولية الجنائية عن الاعمال الطبية، دار الثقافة ، عمان، ط1 .
48. عبود ،سالم محمد(2008) ، ظاهرة الفساد الاداري والمالي ، دار الدكتور للعلوم ، بغداد
49. عبد الهادي ،بشار جميل(1983) ،دراسات وابحاث في الادارة العامة والقانون الاداري ، دار الفرقان ، عمان ، ط1.
50. علي ،حيدر طالب و العكلي، رحيم حسن وعلي ، بلال عبد الحي (2021) ، مدخل النزاهة ومكافحة الفساد في التشريعات العراقية والاتفاقيات الدولية ، مركز البيان للدراسات والتخطيط ، بغداد.
51. عبد المجيد، محمود ، الاحكام الموضوعية لمكافحة جرائم الفساد في ضوء الاتفاقية المتحدة والتشريع الجنائي المصري ، ج1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط2.

52. عبد المنعم ،سليمان (2000) ، النظرية العامة لقانون العقوبات ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية.

53. عبد المنعم ، سليمان (2005)، أصول الاجراءات الجنائية ، منشورات الحلبي ، لبنان ، ط1.

54. عبد الستار، فوزية ، شرح قانون العقوبات القسم العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ط2.

55. عقيدة ، محمد ابو العلا (2001)، شرح قانون الاجراءات الجزائية ، دار النهضة العربية ، ط2 .

56. مصطفى ،محمود محمود (1953)، شرح قانون العقوبات القسم الخاص ، مطبعة دار نشر الثقافة ، الاسكندرية ، ط3 .

57. محمد ،ثامر كامل ، المجتمع المدني والتنمية السياسية ، دراسة في الاصلاح والتحديث في العالم العربي ، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية ، الامارات العربية المتحدة، ط1.

58. منصور، عايد خليف(2019)، التنظيم القانوني للدرجة والوظيفة في التشريع العراقي ، مكتبة القانون المقارن ، بغداد، ط1.

59. مصطفى ،عبد القادر(1982)،الوظيفة العامة في النظام الاسلامي والنظم الحديثة ، بدون مكان طبع ، ط1.

60. محمد ،عوض(1998)، قانون العقوبات (القسم العام) ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية.

61. مهدي، عبد الرؤوف (1976)، المسؤولية الجنائية عن الجرائم الاقتصادية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية.
62. نمور، محمد سعيد(2014) ، دراسات في فقه القانون الجنائي ، الاصدار الاول ، عمان ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ،ط1.
63. نجم ،محمد صبحي(2014)، قانون العقوبات ، القسم الخاص الجرائم المخلة بالمصلحة العامة و الثقة العامة و الجرائم الواقعة على الاموال و ملحقاتها ، دار الثقافة للنشر و التوزيع.
64. نشوان ، محي الدين ، المسؤولية عن حراسة الاشياء التي تتطلب عناية خاصة ، منشورات الحلبي ، لبنان، ط1.
65. بوخزنة، مبروك (2010)، المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي في التشريع الجزائري ، مكتبة الوفاء القانوني ، الاسكندرية .
66. علي ،نصيرة ابراهيم (2018)، دور البرلمان والاجهزة الرقابية في مكافحة الفساد الاداري ، منشورات مركز الدراسات العربية ، القاهرة ، ط1 .
67. سعد ،نبيل ابراهيم(2013) ، المبادئ العامة للقانون ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية.
68. نصر، محمود (2004) ، الوسيط في الجرائم المضرة بالمصلحة العامة ، بدون طبعة ، الاسكندرية ، دار المعارف.
69. توفيق ، عبد الرحمن (2006) ، دروس في علم الاجرام ، نشأة علم الاجرام الداخلية و الخارجية مقرونا بإحصاءات جنائية ، عمان ، دار وائل للنشر ، ط2.
70. هرجة ، مصطفى مجدي (1999)، احكام الرشوة في ضوء القانون والفقه ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية.

71. شلال ، علي جبار(2010) ، احكام القسم الخاص من قانون العقوبات ، مكتبة زاكي للطباعة ، بغداد ، ط3 ..

72. حوفر ، علي محمد (2006)، قانون العقوبات القسم الخاص ،الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة والثقة العامة ، والواقعة على الاشخاص والاموال ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، لبنان.

73. عبد اللطيف ، احمد (2002) ، جرائم الاموال العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة.

74. صديقي ، عبد الرحيم (1987) ، قانون العقوبات القسم الخاص ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ط3 .

75. نجم ، محمد صبحي (2006) ، قانون العقوبات القسم الخاص ، دار الثقافة ، ط1.

ثالثاً : اطروحات الدكتوراه ورسائل الماجستير :

1. ابو جناح ، عمر(2020)، دور ديوان المحاسبة الليبي في مكافحة الفساد المالي ، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق جامعة الشرق الاوسط .

2. الحديثي، شفيق عبد المجيد (1972)، النظام القانوني الانضباطي لموظفي الدولة في العراق ، رسالة ماجستير مقدمة لكلية القانون والسياسة ، جامعة بغداد .

3. حسن ،ميادة محمد احمد(2013) ، جرائم تجاوز الموظفين حدود الوظيفة ، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق جامعة الموصل .

4. حمزة ،ساعي (2008) ، جريمة الرشوة في ظل القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق جامعة باجي مختار

5. سعيد ،محمد حسن (2019) ، وسائل القانون الدولي لمكافحة جرائم الفساد ، رسالة ماجستير مقدمة لكلية القانون جامعة الشرق الاوسط .

6. سالم ، عبد المهمين بكر (1959) ، القصد الجنائي في القانون المصري والمقارن ، اطروحة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة القاهرة.
7. العلوش، سعد(1968)، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها في التشريع العراقي ، اطروحة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق ، جامعة القاهرة .
8. قرقر، غالب(2013)، المسؤولية الجزائية للموظف العام عن تجاوز اداء واجباته ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة عمان ، الاردن .
9. كاظم، رشا علي (2012)، جرائم الفساد(دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق جامعة النهرين
10. قويدر، قاسم (2008) ، جريمة الاختلاس في القانون الجزائري ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق جامعة قسنطينة، 2008
11. الوعلان، راشد عيد مرزوق (2012) ، تجريم استثمار الوظيفة ، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق جامعة الشرق الاوسط .
12. اللهيبي، عمران ياسين (2021) ، الفساد في القطاع الخاص ، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق جامعة الموصل .
13. ظيان، فاروق محمد (2008) ، المسؤولية الجنائية للموظف الدولي ، رسالة ماجستير في القانون الجنائي مقدمة لكلية الحقوق جامعة صلاح الدين .
14. الحكيمي، عبد الباسط (2000)، النظرية العامة للجرائم ذات الخطر العام ، اطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد.

رابعاً : المجالات والبحوث

1. محمد ،اياد هارون(2016) ، فاعلية التشريعات الجنائية العربية في مكافحة الفساد ، بحث منشور لدى مجلة علوم الشريعة والقانون ، مجلد 43.
2. سلطان ،حميد وابراهيم ،حارث ، وسائل معالجة الفساد المالي والاداري في ضوء الشريعة الاسلامية ، جامعة بغداد ، بحث منشور.
3. الجبوري ، ساجد ناصر حمد(1989)، فلسفة الوظيفة العامة في الاسلام والقانون الاداري دراسة مقارنة، بحث منشور لدى مجلة كلية الفقه ، العدد 3.
4. سعيد ،قاسم علوان(2014) ، الفساد الاداري والمالي ، بحث منشور لدى مجلة الدراسات التاريخية والحضارية ، المجلد (6) ، العدد(18) .
5. سعيد ،قاسم علوان ، سهاد عادل احمد ، الفساد المالي والاداري المفهوم والاسباب والاثار ووسائل المكافحة ، بحث منشور لدى مجلة الدراسات التاريخية والحضارية ، مجلد 6، العدد18، جامعة تكريت .
6. الجواني ،عبد الرحمن شكر(1979)، المدلول الجزائي للموظف العام ،بحث منشور في مجلة العدالة ، السنة الخامسة .
7. الهيجان ،عبد الرحمن ، استراتيجيات ومهارات مكافحة الفساد الاداري ، بحث منشور لدى المجلة العربية للدراسات الامنية ، الرياض ، المجلد 12 ، العدد 23
8. الحكيمي، عبد الباسط (2000) ، النظرية العامة للجرائم ذات الخطر العام ، اطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد .
9. المياحي، عمار فوزي (2008) ، الفساد الاداري وسبل علاجه وفقا لتقديرات البيئة العراقية ، بحث منشور في مجلة المستقبل العراقي ، عدد 13 .

10. الشوريف، عادل محمد ، اطار مقترح للحد من الفساد المالي والاداري من قبل مؤسسات

الرقابة المالية العليا ، كلية الادارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، بحث منشور .

11. عبد الهادي ،عباس ، الفساد هذا الداء الوبيل ، بحث منشور في مجلة النهج ، عدد 42 ،

سنة 12

12. كنعان ، نواف سالم(2008) ،الفساد الاداري و المالي " اسبابه آثاره وسائل مكافحته " ،

مجلة الشريعة و القانون مجلة علمية محكمة صادرة عن كلية القانون / جامعة الامارات

العربية المتحدة ، السنة 23 ، العدد 33 .

13. الحيدري ، جمال ابراهيم (2007) ، النماذج الاجرامية للفساد الاداري في قانون العقوبات

العراقي ، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية ، العدد 20

14. السعود ، يحيى ياسين ، أثر انضمام العراق لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد المالي

والاداري لعام 2003 ، بحث منشور لدى مجلة جامعة تكريت للحقوق ، السنة 3 ، المجلد

2، العدد 11 ، الجزء 1 .

15. الجابري ،أحلام (2011) ، جريمة الاستيلاء على الاموال ، بحث منشور في مجلة

التشريع والقضاء ، العدد 2.

16. عبود ، علي سكر ، تحليل صور واسباب الفساد المالي والاداري ، بحث منشور لدى

مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية ، المجلد 2 ، العدد الاول

17. البرنامج الانمائي للأمم المتحدة – العراق (2008) ، جرائم الفساد وفق اتفاقية الامم

المتحدة لمكافحة الفساد .

خامساً : التشريعات والقوانين

أ : العراق

1. دستور الجمهورية العراقي لسنة 2005
2. نظام الخدمة في مصلحة البريد والبرق والتلفون رقم 33 لسنة 1946.
3. القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 المعدل
4. قانون الخدمة المدنية العراقي رقم 24 لسنة 1960 المعدل
5. نظام الخدمة في مصلحة سكك حديد الجمهورية العراقية رقم 22 لسنة 1966
6. قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 .
7. قانون الادعاء العام العراقي رقم 159 لسنة 1979 المعدل
8. قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 المعدل.
9. قانون التنظيمي المرقم 55 لسنة 2004.
10. قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 المعدل
11. قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي العراقي رقم 104 لسنة 2012.
12. قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم 21 لسنة 2013 المعدل.
13. قانون النزاهة رقم 30 لسنة 2011 .
14. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) ذي الرقم 208 في 1970/2/27
15. قرار مجلس الوزراء رقم (315) لسنة 2019 .

ب : الاردن

1. الدستور الاردني لسنة 1952.

2. قانون العقوبات الاردني رقم 16 لسنة 1960 المعدل .
3. قانون اصول المحاكمات الجزائية الاردني رقم 9 لسنة 1961
4. القانون المدني الاردني رقم 43 لسنة 1976
5. قانون الجرائم الاقتصادية الاردني رقم 11 لسنة 1993 المعدل .
6. قانون النزاهة ومكافحة الفساد الاردني رقم 13 لسنة 2016 المعدل .
7. قانون نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 9 لسنة 2020 .

ج : المصري

- 1-القانون المدني المصري رقم 35 لسنة 1972
- 2-قانون الاموال العامة المصري رقم 62 لسنة 1972
- 3-قانون العاملين المدنيين المصري رقم 47 لسنة 1978
- 4-قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لسنة 2016 النافذ .
- 5-قانون حقوق الانسان ذوي الاعاقة المصري رقم 10 لسنة 2018

سادساً: المعاهدات

- اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003
- الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة 2010 .

سابعاً : المواقع الالكترونية

1. المغندوري، بلسم والاحمدي، سليمان ، المسؤولية الاجتماعية فلسفياً وثقافياً ، بحث متاح على شبكة الانترنت على الموقع الاتي : [www. Csrsa.net](http://www.Csrsa.net) تاريخ الزيارة 23 /9 /

2. الصفو، نوفل علي عبد الله ، المسؤولية الجنائية ، بحث منشور على الموقع الالكتروني

<https://portal.arid.my/ar-LY/posts>

3. دهبي، عبد الحق ، المفهوم الاداري والجزائي للموظف العمومي في التشريع والفقہ والقضاء

<http://www.labodroit.com> ، مقالة منشورة على الموقع الالكتروني

4. عبد، محمد حميد ، مفهوم الموظف العام في القانون الجزائي المقارن ، مقالة منشورة على

<https://almerja.com> الموقع الالكتروني

5. العوادي، رياض ، ظاهرة الفساد الاداري في العراق اسبابها وطرق معالجتها ، مؤسسة

الشفق ، بحث منشور على الرابط الالكتروني : www.shfaa.com.

6. صلاح. خالد، محاضرة بعنوان المعلم ومهنة التعليم، منشور على الموقع

<http://www.alfaseeh.com>

7. العكيلي، حسن، مقالة حول (حدود اختصاصات هيئة النزاهة بالاستعانة بالإجراءات

الجزائية) ، منشورة على شبكة الرابط (rahimaqeeli.blogspot.com).