

تعارض المصالح في مجال الوظيفة العامة دراسة مقارنة

دكتوراه

ميادة عبد القادر اسماعيل

استاذ القانون العام المساعد

قائم بعمل رئيس قسم القانون العام

وكيل الكلية لقطاع الدراسات العليا والبحوث

كلية الحقوق – جامعة الاسكندرية

تمهيد وتقسيم:

أضحى هناك اهتماماً ملحوظاً لدى معظم بلدان العالم لسن تشريعات بشأن تضارب المصالح، وباتت الرقابة لمنع تضارب المصالح من الأدوات الأساسية لمكافحة الفساد، ولضمان النزاهة والشفافية والحيادة في أداء الوظيفة العامة، وتختلف تلك التشريعات بين البلدان لأسباب ترجع إلى عدد من المتغيرات النسبية بين الدول⁽¹⁾ كالفصل بين القطاعين العام والخاص ووضوحه، ودقة وتفاصيل اللوائح ذات الصلة⁽²⁾، حيث اختلفت الدول في تناول تنظيمها لتعارض المصالح، فوضعت مثلاً بعض الدول الأعضاء الجديدة في الاتحاد الأوروبي كبلغاريا أكثر اللوائح تفصيلاً لمنع تضارب المصالح. تتفق معظم دساتير العالم على تقرير مبادئ دستورية أخلاقية، كالحياد والموضوعية والشفافية، في حين لا تتطرق دساتير أخرى إلى قضايا الحوكمة الرشيدة في الإدارة، ويبقى التشريع هو الأداة الأساسية لوضع التنظيم التفصيلي لوضع هذه المبادئ موضع التطبيق ولتساعده ذلك اللوائح والتي قد تعد في بعض البلدان الأداة الرئيسية للتنظيم التشريعي⁽³⁾.

أما في البلدان التي ليس لديها قواعد محددة بشأن تضارب المصالح، فلديها قوانين تحدد الوظائف التي لا تتوافق مع شغل وظيفة عامة، خاصة حظر ترشح أعضاء الخدمة المدنية للانتخابات البرلمانية، أو غيرها من المناصب في السلطة التنفيذية أو في الحكومات المحلية، وقد تعتبر أيضاً غير مقبولة مراكمة عدة وظائف عامة. فلقد ألغت فرنسا إمكانية شغل السياسيين عدة وظائف منتخبة في نفس الوقت، بعد أن كانت هذه المسألة موضع نقاش عام لسنوات، علماً بأن التشريع لا زال يسمح بقبول دخول التشريعات (قانون عضوي وقانون عادي) اللذان صدرا في 14 فبراير عام 2014 لمعالجة المسألة جزئياً،

(1) Demke, C. et. Al. 2008. "Regulating Conflicts of interest for Holders of public offices in the European Union: A Comparative study of the Rules and standards of professional ethics for the holders of public and standards of professional ethics for the holders of public office in the EU-27 and Eu institutions" available at:

http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf.

"نظم تضارب المصالح لدى الموظفين العموميين في الاتحاد الأوروبي، دراسة مقارنة للقواعد والمعايير في مجال الأخلاقيات المهنية".

(2) Vukadinovic, Jelena and Miriana Glintic, 2013. "conflict of interest". In legal mechanisms for prevention of corruption in southeast Europe. With special focus on the defence sector, edited by Aleksandra rabrenovic, 95-130, Belgrade: institute of comparative law.

تضارب المصالح في الآليات القانونية لمنع تضارب المصالح في جنوب شرق أوروبا.
(3) على سبيل المثال:

"The seven principles of public life" of the uk apply to all public officials and civil servants.

"المبادئ السبعة للحياة العامة".

وجبر النفاذ في 31 مارس 2017.

وقد أصدرت مصر قانوناً لمنع تعارض مصالح مسؤولي الدولة وهو القانون رقم (106) لسنة 2013 في شأن حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة⁽¹⁾، بالإضافة إلى القوانين الأخرى التي تنطوي على حظر لتعارض المصالح كقانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016⁽²⁾، وقانون المرافعات المدنية، وقوانين تنظيم تعاقدات الجهات العامة رقم 182 لسنة 2018⁽³⁾، وقوانين قطاع الأعمال العام رقم 203 لسنة 1991 حتى آخر تعديلاته رقم 185 لسنة 2020⁽⁴⁾، وكافة القوانين التي تتضمن أوضاعاً تجعل المسؤولين في حالة تعارض مصالح تؤثر بصورة مباشرة أو غير مباشرة على الصالح العام. وهو ذات ما انتهجته فرنسا في قانون الخدمة المدنية بتعديلاته في 2019⁽⁵⁾، إصدارها لقانون أخلاقيات الخدمة العامة في أبريل 2016، وكذا ما يتعلق بالشفافية العامة في 13 أكتوبر 1983⁽⁶⁾، وما تبع ذلك من إصدار مرسوم رقم 69 لسنة 2020⁽⁷⁾.

وقد عنى هذا التنظيم التشريعي- سواء في مصر أو فرنسا- بمنع تضارب المصالح التي نصت عليها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وعرفتها المنظمة الدولية للتنمية والتعاون الاقتصادي واصبح الفساد ليس قاصراً على الصورة التقليدية المتمثلة في الرشاوي والاختلاس وقبول الهدايا، بل امتد ليشمل كل وضع للموظف ينفي عنه الحياد والموضوعية في أداء أعماله ووظائفه .

وسوف نتناول هذا التنظيم التشريعي من خلال خطة البحث الآتية

(1) الجريدة الرسمية، العدد 45 مكرر (أ)، في 13 نوفمبر 2013.

(2) الجريدة الرسمية، العدد 43 مكرر (أ)، في أول نوفمبر سنة 2016.

(3) الجريدة الرسمية، العدد 39 مكرر (د)، بتاريخ 2018/10/3.

(4) الجريدة الرسمية، العدد 36، مكرر (أ) في 5 سبتمبر سنة 2020.

(5) La loi n°2019- 828 du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique et ses incidences en matière de déontologie.

(6) Loi n°83K-634 du 13 Juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

(7) Décret n°2020-69 du 30 Janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

خطة البحث

مبحث تمهيدي: الأساس الدستوري والدولي لتعارض المصالح في الوظيفة العامة

المطلب الأول: مفهوم تعارض المصالح في الوظيفة العامة والأساس الدستوري لها

المطلب الثاني: الأساس الدولي لتعارض المصالح في الوظيفة العامة.

الفصل الأول

نطاق حظر تعارض المصلحة لمسئولي الدولة.

المبحث الأول: النطاق الشخصي لتعارض مصالح مسئولى الدولة

المبحث الثاني: النطاق الموضوعي لتعارض المصالح

الفصل الثاني

التقنيات القانونية لمكافحة تضارب المصالح

المبحث الأول: الهيئات الإدارية القائمة على تنفيذ سياسة حظر تعارض المصالح

المبحث الثاني: الإفصاح والتجريد

المبحث الثالث: الإلزام والحظر والتجريم

المبحث التمهيدي
الأساس الدستوري والدولي لحظر تعارض المصلحة
في الوظيفة العامة

تمهيد وتقسيم:

نتناول في هذا المبحث التمهيدي تأصيلاً لفكرة تعارض المصلحة في مجال الوظيفة العامة على المستويين الداخلي والدولي، ففي إطار القوانين الداخلية، يحتل الدستور قمة القواعد القانونية التي ترسم للسياسة التشريعية للمشرع العادي، واعتناق المشرع الدستوري نهجاً محارباً للفساد يندرج تحت لوائه منع تضارب المصالح في مجال الوظيفة العامة. وعلى المستوى الدولي، فقد أولى المجتمع الدولي هذا الموضوع عناية خاصة، وعنيت به المنظمات الدولية الاقتصادية، وبعد ذلك نقطة انطلاق دولية ألفت بظلالها على القوانين الداخلية التي دأبت حالياً في معظم الدولة اعتناق نظم تشريعية مهاجمة للفساد ومانعة لتضارب المصالح. وبناء عليه سنقسم هذا المبحث التمهيدي إلى المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: مفهوم تعارض المصالح في الوظيفة العامة والأساس الدستوري لها.

المطلب الثاني: الأساس الدولي لتعارض المصالح في الوظيفة العامة.
المطلب الأول

مفهوم تعارض المصالح في مجال الوظيفة العامة
والأساس الدستوري لها

تمهيد وتقسيم:-

يعد موضوع تضارب المصالح في الوظيفة العامة واستغلال الموظف العام صلاحياته الرسمية لتحقيق مصالحه الشخصية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، الناتجة عن العلاقات الإنسانية كالقراية والنسب والصدقة والجنس والعرق والدين وحتى الرأي السياسي وغيرها من الاعتبارات من المشاكل القديمة، حيث يعد القاضي مانسفيلد رئيس العدل البريطاني أول من استخدم مصطلح جريمة تعارض المصالح في عام 1783⁽¹⁾، وقد خلت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من تقديم تعريف لجريمة تعارض المصالح، فليس من السهل تحديد معنى تضارب المصالح، وتحديد الحالات التي تعتبر تعارضاً للمصالح في الوظيفة العامة وبالتالي منعها⁽²⁾، وعليه قدمت بعض التشريعات

(1) Bembridge (1783) 3 Dough KB 327, 99 ER 679

أول ظهور لمصطلح جريمة تعارض المصالح ظهر في هذه القضية.

(2) Jansen V The Queen (2003) NSWCCA 301 at 64

وقد قررت محكمة الاستئناف البريطانية العليا في الحكم الأخير لها.

الأنجلوسكسونية نصوصاً خاصة تنظم فيها تعارض المصالح في الوظيفة العامة، ووضعت الآليات القانونية لمكافحتها كالولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة وكندا⁽¹⁾.

وسوف نعرض في هذا المطلب لمفهوم تعارض المصالح والأساس الدستوري لتعارض المصالح وذلك من خلال الفرعين الآتيين:-

الفرع الأول: مفهوم تعارض المصالح في مجال الوظيفة العامة.

الفرع الثاني: الأساس الدستوري لتعارض المصالح

الفرع الأول

مفهوم تعارض المصالح في مجال الوظيفة العامة

تبنى المشرع المصري تعريفاً لتعارض المصالح في المادة الثانية من القانون رقم 106 لسنة 2013 في شأن حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة، وذلك في البند الثالث حيث نص على أنه:- " كل حالة يكون للمسئول الحكومي أو الشخص المرتبط به مصلحة مادية أو معنوية تتعارض تعارضاً مطلقاً أو نسبياً مع ما يتطلبه منصبه أو وظيفته من نزاهة واستقلال وحفاظ على المال العام أو تكون سبباً لكسب غير مشروع لنفسه أو للشخص المرتبط".

وقد أبان المشرع المصري عن فكرة التعارض المطلق والتعارض النسبي، فعرف الأولى بأنها كل حالة يترتب عليها جزاء مباشر أو محقق للمصلحة أو للوظيفة العامة بينما أشار إلى أن الثانية تعني كل حالة يحتمل فيها وقوع ضرر للمصلحة أو الوظيفة العامة.

وهو ذات ما تم تضمينه في تقرير مفوض الدولة حيث أشار إلى التعريف التشريعي في صلب تقرير حين طعن أمام مجلس الدولة على القرار السلبي بعدم إنشاء لجنة الوقاية من الفساد التي نص عليها القانون رقم 106 لسنة 2013⁽²⁾.

وإذا نظرنا إلى موقف التشريعات المختلفة في تعريف تعارض المصالح

"This is without doubt a difficult area of the criminal law. An ancient common law offence is being used in circumstances where it has rarely before been applied" Lord Thomas CJ in chapman (2015) EWCA crim 539. (2015) 2 Cr App r. 10.

(1) Trost. C. Gash A. conflict of interest and public life Cross Nation perspective Cambridge university press 2008, New York.

(2) محكمة القضاء الإداري بالقاهرة، الدائرة الأولى، هيئة مفوضي الدولة، الدعوى رقم 27181 لسنة 70ق، إيداع إبريل 2017، حيث قرر مفوضي الدولة أنه: " ومن حيث إن المادة (3) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 106 لسنة 2013 في شأن حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة تنص على أنه: " في حالة قيام إحدى حالات التعارض المطلق بتعيين على المسئول الحكومي إزالة هذا التعارض إما بالتنازل عن المصلحة أو ترك المنصب أو الوظيفة العامة، فإذا كان التعارض نسبياً تعين على المسئول الحكومي الإفصاح عن هذا التعارض واتخاذ الإجراءات اللازمة للحيلولة دون وقوع ضرر للمصلحة العامة، وفقاً للإجراءات والضوابط المبينة في هذا القانون"، وهذا التعريف تبناه المشرع الكويتي في المادة رقم (1) من القانون رقم 13 لسنة 2018 الملغي اقتباساً من القانون المصري.

نجد أن المشرع الكندي لعام 2006 تبني تعريفاً لذلك فقد نص على " يعتبر الموظف العام في حالة تعارض مصالح عندما يمارس صلاحياته وأعماله الوظيفية لتعزيز مصالحه الخاصة للأقارب والأصدقاء أو أي شخص آخر⁽¹⁾. وهذا ما أكده القضاء الأعلى الكندي حيث قرر أن الهدف من جريمة تعارض المصالح هو المحافظة على نزاهة العمل الحكومي لمنع الموظف العام من انتهاز وظيفته العامة لتحقيق مصالحه الخاصة والإضرار بالمصلحة العامة⁽²⁾.

وقد قدم قانون أخلاقيات الوظيفة العامة الفرنسي الصادر في 20 أبريل 2016 تعريفاً متسقاً مع قانون الشفافية في الحياة العامة لسنة 1983 وذلك في مادته 25 حيث عرف تعارض المصالح على أنه: " أية حالة تتداخل بين مصلحة أو مصالح عامة مع مصلحة خاصة بحيث يكون من الأرجح أن تؤثر أو تبدو أنها تؤثر على الممارسة المستقلة والحيادية والموضوعية للموظفين⁽³⁾. وقد وضع المشرع الفرنسي بذلك تعريفاً موسعاً لتعارض المصالح في الوظيفة العامة حيث إنه اعتبر أية حالة تعارض تؤثر على حياد الموظف تندرج ضمن تعارض المصالح التي تستلزم وضع حد فوري لها من خلال التزام تصحيحي أو التزام استباقي وقائي.

وقد وجهت بعض الملاحظات إلى قانون 11 أكتوبر 2013 وهي صعوبة فهم مصطلح تضارب المصالح وعلاقته بنظرية الأوضاع الظاهرة فعلى سبيل المثال، لا أحد يعرف ما يؤثر على القاضي الجنائي بما يفقده حيده، كما أن الأمر لا يعد في حقيقته تعارضاً للمصالح بالنسبة للموظف بما يجعله لا يفصح عنه بحسن نية.

ومع ذلك اجتهد الفقه في تعريف تعارض المصالح من خلال تحديد عناصره بأنها: "الحالة التي تكون للشخص مصلحة خاصة تشكل أهمية، بحيث تؤثر على أداء واجباته الوظيفية سواء أكان موظفاً عاماً أم عاملاً أم مهنياً⁽⁴⁾،

(1) المادة (4) من قانون تعارض المصالح الكندي لعام 2006

Conflict of interest act (S.C. 2006. C. 9.s.2)

(2) R V Zaim (2006) BCWLD 1746 at 12.

(3) Loi " Déontologies" 2: la prevention des conflits d'interêt, un nouvel impératif, publié le 6/7/2016 Par. Auteur associé dans: Analyses juridiques, dossiers juridique, France. Samuel Dyens, avocat, Cabinet Goutal, Alibert et associés, matière de conférences associé á l'universite de Nime.

Pour plus d'informations, voir: KARIMOV Inam, Le rôle de la transparence dans la lutte contre la corruption à travers l'expérience du Conseil de l'Europe, These pour obtenir le grade de Docteur en Droit, faculté de droit, université paris I Panthéon-Sorbonne, 2013, pp.135-136.

(4) McDonald, C. McDonald, M.. and Norman, W. Charitable Conflict of Interest (Journal of Business Ethice vol 39, 2002). 65-74 at 68.

وهناك من قال أن تعارض المصالح هو الحالة التي يسعى فيها الموظف العام إلى تحقيق مصلحة خاصة، وذلك من خلال منصبه الوظيفي سواء في التضارب الحقيقي أو الاحتمالي⁽¹⁾.

وترى الباحثة أنه لا بد من وضع حد فاصل بين مفهوم تعارض المصلحة وهو الذي يعبر عن مضمون الحالة التي تتداخل فيها المصلحة العامة مع المصلحة الخاصة للموظف أو مسئول الدولة بما يؤدي إلى التأثير أو احتمالية التأثير على المصلحة العامة، وبين جريمة تعارض المصلحة وهي تعبر عن الفعل الإجرامي وهو ما يحدد طبيعته القانون الجنائي من خلال تعيين الركن المادي للجريمة ووضع العقوبة المناسبة وهنا تظهر الإشكالية بين ما إذا كان القانون الجنائي في دولة ما سيجرم مجرد عدم إفصاح الموظف عن تعارض المصلحة دون أن يتسبب في أي ضرر أم أنه سيجرم التعارض إذا ما ترتب عليه إضراراً بالمصلحة العامة لاسيما أن حالات تعارض المصالح غير محددة على سبيل الحصر في التشريعات الدولية أو اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وهذا مما أدى إلى اختلاف التشريعات الداخلية في معالجتها.

فمن التشريعات الداخلية من أوجد تنظيمًا قانونيًا مستقلاً لتضارب المصالح، يعرف فيها الجريمة بوضوح، ويحدد الحالات التي تشكل جريمة تعارض مصالح، إضافة إلى بيان تعارض المصالح من خلال فرض قواعد السلوك الأخلاقي الخاصة بالموظفين والتي لا تقرر عقوبة جزائية في حال مخالفتها كالقانون البريطاني⁽²⁾، في حين هناك أسلوب ثالث من التشريعات الداخلية يعالج تعارض المصالح بصورة غير مباشرة في تشريعها الداخلي كدولة الكويت.

وعلى صعيد آخر، جاء تعريف المشرع الجزائري لتعارض المصالح في القانون رقم 6-1 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على النحو التالي في

(1)Guzzetta, G. the limits of conflict regulation in Trost, A.. Gash. A. conflict of interest and public life Cross Nation prespective (Cambridge. Cambridge University Press. 2008) p.23 and 40.

(2)Committee on Standards in public life. May 1995. Available at: www.fow.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life: Cabinet office. Civil service Codem November 2010. Available at: www.civilservice.gov.uk/wp.content/uploads/2011/09/civil-service-code-2010.pdf.

وقد عالج قانون الجزاء البريطاني جريمة الفساد بقوانين محددة توجد في قانون ممارسة الفساد في الهيئات العامة لعام 1889، وقانون مكافحة الفساد لعام 1906، 1916 ولم تقن جرائم الرشوة في الوظيفة العامة إلا في عام 2010 حيث كانت في السابق تقوم على السوابق القضائية، ومع ذلك لا زالت بريطانيا تسعى إلى تطوير نظامها الداخلي لمكافحة الجرائم المخلة بالوظيفة العامة، انظر في تفصيل ذلك إلى تقرير لجنة تعديل القانون الصادر عام 2016 والدليل القانوني الصادر من النيابة العامة الملكية البريطانية في 2018.

Misconduct in public. Office Issues paper 1: the current law: Law commionssion reforming the law (January 2016). Misconduct in public office The Crown prosecution service: legal Guidelines (latest update 2018)

المادة (8) "يلتزم الموظف العمومي بأن يخبر السلطة الرئاسية التي يخضع لها إذا تعارضت مصلحة الخاصة مع المصالح العامة، أو يكون من شأن ذلك التأثير على ممارسة مهامه بشكل عاد".

أما في مجال الصفقات العمومية فتعرض المشرع الجزائري لهذه الجريمة سواء في المرسوم الرئاسي السابق 10-236⁽¹⁾، أو المرسوم الرئاسي الحالي 15-247⁽²⁾، المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام حيث عرف المشرع الجزائري تعارض المصالح بنفس المفهوم في المرسومين على النحو التالي في المادة (90) التي نصت على:- "عندما تتعارض المصالح الخاصة لموظف عمومي يشارك في إبرام أو مراقبة أو تنفيذ صفقة عمومية مع المصلحة العامة ويكون من شأن ذلك التأثير في ممارسته لمهامه بشكل عاد، فإنه يتعين عليه أن يخبر سلطته السلمية بذلك ويتنحى عن هذه المهمة".

ما يعاب على المشرع الجزائري أنه لم يعط تعريفاً واضحاً لتعارض المصالح حيث إنه لم يوضح متى تتلاقى هذه المصالح لكي يتجنبها الموظف العام وحالاتها التي من شأنها أن تؤثر على الموظف أثناء تأدية مهامه مما يجعل ضبطها أمراً صعباً للغاية⁽³⁾.

(1) المرسوم الرئاسي، 10-236 المؤرخ في 7 أكتوبر 2010، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، المعدل والمتمم، ج ر ج ج، العدد 58، 7 أكتوبر 2010.

(2) المرسوم الرئاسي، 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر ج ج، العدد 50، المؤرخة في 20 سبتمبر 2015.

(3) مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الاسكندرية، العدد الثاني، 2017، المجلد الأول، جريمة الجمع بين المصالح المتعارضة، د. دعاء محمود عبد اللطيف، ص 1011-1097.

الفرع الثاني الأساس الدستوري لمنع تعارض المصالح في الوظيفة العامة

لا شك أن تعارض المصالح هي أحد أوجه الفساد الذي يشوب الجهاز الإداري للدولة، وباستقراء نصوص دستور 2014 المصري نجد أنه قد اعتنق سياسة مفادها محاربة الفساد في الجهاز الإداري، ويتضح ذلك من خلال عدة نقاط أولها: تضمين ديباجة الدستور وهي جزء لا يتجزأ من الوثيقة الدستورية حسبما ورد في نص المادة (227) من الدستور⁽¹⁾ ما يفيد غلق الباب أمام أي فساد أو أي استبداد، ونعالج فيه جراح الماضي.

وليس أدل على ذلك من انشاء الدستور لعدة أجهزة رقابية هدفها رقابة الجوانب المالية والإدارية، ومحاربة الفساد وتعد من تلك الهيئات والأجهزة البنك المركزي والهيئة العامة للرقابة المالية، والجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية⁽²⁾.

وقد ورد في المادة (218) صراحة التزام الدولة بمكافحة الفساد حيث نصت على أنه: "تلتزم الدولة بمكافحة الفساد، ويحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية المختصة بذلك".

وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها في مكافحة الفساد، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام، ووضع ومتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون".

وهكذا ألقى الدستور التزام بتضافر الجهود بين الدولة والأجهزة الرقابية لمكافحة الفساد⁽³⁾، وتنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد وهذا ما جعل السلطة التشريعية تصدر عدة قوانين الهدف منها تقوية سلطات الأجهزة الرقابية من ناحية، والتوجيه نحو مكافحة الفساد ومنها القانون رقم 106 لسنة 2013 بشأن تعارض المصالح الذي أصدره الرئيس الأسبق عدلي منصور.

علاوة على ذلك، فقد أكد الدستور على احترام معايير الشفافية والحوكمة في الفصل الثاني بعنوان المقومات الاقتصادية وذلك في مادته (27) والتي

(1) فقد نصت المادة (227) من الدستور: "يشكل الدستور بديابجته وجميع نصوصه نسيجاً مترابطاً، وكلاً لا يجزأ، وتتكامل أحكامه في وحدة عضوية متماسكة".

(2) نصت المادة (215) من الدستور على أنه: "يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، وتتمتع تلك الهيئات والأجهزة بالشخصية الاعتبارية، والاستقلال الفني والمالي والإداري، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بمجال عملها، وتعد من تلك الهيئات والأجهزة للبنك المركزي والهيئة العامة للرقابة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية".

(3) للمزيد: ينظر في نصوص المواد (219، 220، 221) من دستور 2014 حيث نصت المادة 219 على:

نصت في الفقرة الثانية على: "يلتزم النظام الاقتصادي بمعايير الشفافية والحوكمة، ودعم محاور التنافس وتشجيع الاستثمار، والنمو المتوازن جغرافياً وقطاعياً وبيئياً، ومنع الممارسات الاحتكارية، مع مراعاة الاتزان المالي والتجاري والنظام الضريبي العادل، وضبط آليات السوق وكفالة الأنواع المختلفة للملكية، والتوازن بين مصالح الأطراف المختلفة، بما يحفظ حقوق العاملين ويحیی المستهلك.

وقد أشار الدستور في تلك المادة أيضاً إلى ضرورة تحقيق التوازن بين مصالح الأطراف المختلفة، ولكن مع مراعاة أن المصلحة العامة مقدمة على مصلحة الأفراد وهذا ما يدعو إلى وضع سياج قانوني يكفل حماية الوظيفة العامة ومن ثم المصلحة العامة من تشابك وتعارض المصالح الذي قد نصادفه بالنسبة للقائمين على خدمة المصلحة العامة.

ومن التطبيقات الدستورية على منع تعارض المصالح الواردة في صلب الدستور ما قرره المادة (109) والتي تتحدث عن بعض المحظورات الدستورية على عضو مجلس النواب فقد نصت على أنه: "لا يجوز لعضو المجلس طوال مدة العضوية، أن يشتري أو يستأجر، بالذات أو بالواسطة شيئاً من أموال الدولة، أو أي من أشخاص القانون العام أو شركات القطاع العام أو قطاع الأعمال العام، ولا يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله، أو يقايضها عليه، ولا يبرم معها عقد التزام، أو توريد، أو مقاوله أو غيرها، ويقع باطلاً أي من هذه التصرفات.

"ويتعين على العضو تقديم إقرار ذمة مالية عند شغل العضوية، وعند تركها، وفي نهاية كل عام".

" وإذا تلقى هدية نقدية أو عينية، بسبب العضوية أو بمناسبةها، تؤول ملكيتها إلى الخزانة العامة للدولة، وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون". وهكذا، فقد حرص الدستور بالنسبة لعضو مجلس النواب على الحفاظ على حيده ونزاهته في القيام بأعبائه الدستورية، وذلك بمجموعة من المحظورات التي ذكرتها المادة سالفة البيان⁽¹⁾.

(1) في معرض الحديث عن الأسس الدستورية لحظر تعارض المصالح، تناول الدستور المغربي الجديد موضوع تنازع المصالح بتنقيصه في الفصل 36 على أن:

- القانون يعاقب على المخالفات المتعلقة بحالات تنازع المصالح واستغلال التسييريات المخلة بالتنافس النزيه وكل مخالفة ذات طابع مالي بالإضافة إلى الشطط في استغلال مواقع النفوذ والامتياز، ووضعيات الاحتكار والهيمنة، وباقي الممارسات المخالفة لمبادئ المنافسة الحرة والمشروعة في العلاقات الاقتصادية.
 - السلطات العمومية تضطلع من جهة بمهمة الوقاية، طبقاً للقانون، من كل أشكال الانحراف المرتبطة بنشاط الإدارات والهيئات العمومية وباستعمال الأموال الموجودة تحت تصرفها وبإبرام الصفقات العمومية وتبديرها ومن جهة أخرى بالزرع عن جميع هذه الانحرافات.
- كما تضمن الدستور الجديد عدة مقتضيات تهم بشكل غير مباشر منع تضارب المصالح من خلال

وفي فرنسا، نص الدستور الفرنسي في مادته (23) على أنه: " لا يجوز الجمع بين عضوية الحكومة، وتولى أي ولاية برلمانية أو أي منصب تمثيلي مهني على المستوى الوطني أو أي وظيفة عامة أو أي نشاط ".
" وتتحدد الشروط التي يستبدل بموجبها أصحاب مثل هذه الولايات أو المذاهب أو الوظائف بموجب قانون أساسي يجرى استبدال أعضاء البرلمان طبقاً لأحكام المادة (25)⁽¹⁾.

وهكذا فقد حرص الدستور الفرنسي على ضمان حيده عضو البرلمان تجرده وذلك من خلال منع تضارب مصالحه الخاصة مع المصلحة العامة، فصلاحيته للقيام بالأعباء الدستورية الملقاة على عاتقه مشروطة بتجرده من المصالح المرتبطة بشغل مناصب أخرى أو تولي أنشطة قد تتعارض مع تحليه بالحيده في التشريع والرقابة.

-
- التنصيب على حالات التنافي والجمع بين الوظائف والخضوع للتأثيرات نجدها مدرجة بالفصول التالية:
- الفصلان 62، 63 ينصان بالنسبة لأعضاء مجلسي النواب والمستشارين على أن شروط القابلية للانتخاب، وحالات التنافي، وقواعد الحد من الجمع بين الانتدابات ستحدد بمقتضى قانون تنظيمي.
 - الفصل 87: ينص بالنسبة لأعضاء الحكومة على أن قانوناً تنظيمياً سيحدد حالات التنافي مع الوظيفة الحكومية، وقواعد الحد من الجمع بين المناصب.
 - الفصل 109 الذي يساهم في الوقاية من تضارب المصالح من خلال منع كل تدخل في القضايا المعروضة على القضاء، سواء في شكل أوامر أو تعليمات أو ضغوط، واعتبار كل إخلال من القاضي بواجب الاستقلال والتجرد خطأ مهنيًا جسيمًا والتأكيد على أن القانون سيعاقب كل من حاول التأثير على القاضي بكيفية غير مشروعة.
 - الفصل 131: ينص بالنسبة لأعضاء المحكمة الدستورية على أن قانوناً تنظيمياً سيحدد المهام التي لا يجوز الجمع بينها وبين عضوية هذه المحكمة، خاصة ما يتعلق منها بالمهنة الحرة.
 - الفصل 171: ينص بالنسبة لهيئات حماية الحقوق والحريات والحكمة الجيدة على أن حالات التنافي ستنتظم بالقوانين التي ستحدد تأليفها وصلاحياتها وتنظيمها وقواعد تسييرها.

(1) Constitution du 4 octobre 1958, Article 23: les fonctions de member du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de representation professionnelle.

Uneloi organique fixe les conditions dans les quelles il est pourvu au remplacement de, titulaires de tout mandats, fonctions ou emploi.

المطلب الثاني

الأساس الدولي لتعارض المصالح في الوظيفة العامة

على الرغم من أن عدداً من البلدان قد بدأ بمعالجة المسألة لفترة طويلة، لم تبدأ مناقشة مسألة تنازع المصالح على الساحة الدولية إلا في الماضي القريب، وقد تنامت في السنوات التي تلت نهاية الحرب الباردة، وتجدر الإشارة إلى أن أول صك لمكافحة الفساد ومعالجة تضارب المصالح هو المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين، الصادرة بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 59/51 بتاريخ 12 كانون الأول/ ديسمبر 1996. ونتجت هذه المدونة مباشرة عن مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين المنعقد في هافانا، كوبا، عام 1990 وتتضمن مدونة قواعد السلوك إشارات عديدة لتضارب المصالح، وتحدد المعايير الأكثر أهمية للمفهوم، وتضم العديد من التدابير ذات الصلة للتعامل مع هذه المسألة⁽¹⁾.

بيد أن تضارب المصالح أصبح قضية رئيسية في النقاش العام في جميع أنحاء العالم في السنوات الأخيرة، ليس فقط في القطاع الخاص ولكن أيضاً بشكل متزايد في القطاع العام، حيث أدى كسر الحواجز بين القطاعين العام والخاص- من خلال خصخصة الخدمات والشركات بين القطاعين العام والخاص وتبادل الموظفين- إلى خلق مناطق رمادية وفرص للفساد على سبيل المثال، تضاعف التضارب بين المصالح الخاصة الفردية للموظفين العموميين وواجباتهم العامة بسبب التعاقد مع وظائف حكومية⁽²⁾.

ومن ثم فقد حظي منع تضارب المصالح في الوظيفة العامة اهتماماً ملحوظاً لدى المنظمات الدولية كالأمم المتحدة، ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، حيث تم وضع عدد من الإرشادات والمعايير الدولية التي تكفل مكافحة الفساد، وتكريس مبادئ الشفافية والنزاهة في القطاع العام.

فقد نصت المادة (1-12) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على بعض هذه الصور حيث تطالب الدول الأطراف بـ "... منع تضارب المصالح بفرض قيود حسب الاقتضاء ولفترة زمنية معقولة على ممارسة الموظفين العموميين السابقين أنشطة مهنية أو على عمل الموظفين العموميين في القطاع الخاص بعد استقالتهم أو تقاعدهم عندما تكون لتلك الأنشطة أو ذلك العمل صلة مباشرة بالوظائف التي تولوها أولئك الموظفون العموميون أو أشرفوا عليها أثناء مدة خدمتهم..."⁽³⁾.

(1) أدلة الحوكمة الرشيدة، معالجة تضارب المصالح في القطاع العام

Centre for integrity in the defense sector ، ص 8.

(2) OECD Guidelines for managing conflict of interest in the public service.

(3) أ. د. سليمان عبد المنعم، مقال بجريدة المصري اليوم، الأحد 2009/11/29 بعنوان المغزى والفرص والمخاطر في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

وهو ذات ما عني به الإتحاد الأوروبي، حيث لا يوجد مفهوم موحد لتضارب المصالح في الدول الأوروبية، فبعض الدول تضفي عليه وصف الجريمة كرومانيا، وتتعامل معه المملكة المتحدة على انه يشكل "جريمة إساءة استخدام الوظيفة العامة"⁽¹⁾. ويضع الإتحاد الأوروبي مفهوماً لتضارب المصالح لأغراض حماية الميزانية العامة للاتحاد الأوروبي حيث عرفها على أنها ما ينطوي على تضارب بين المهام العامة والمصالح الخاصة لموظف عمومي بشكل يؤثر على الطريقة التي يفي بها بالتزاماته ومسؤولياته"

وتنص المادة (8) من التوصية (2000) 10 وزراء مجلس أوروبا بتاريخ 11 مايو 2000 على أنه يتوجب على الموظف العمومي ألا يسمح أن تتنازع مصلحته الخاصة مع وظيفته العامة وتجنب مثل هذا التضارب في المصالح هو مسؤولية شخصية، سواء كان حقيقياً أو محتملاً أو ظاهرياً. يجب على الموظف العمومي الالتزام بعدم الاستفادة من منصبه من أجل خدمة مصالحه الخاصة، تقدم هذه التوصية في مادتها (13) تعريفاً لتضارب المصالح على أساس انه ينشأ من وضع يكون للموظف العمومي فيه مصلحة خاصة، تؤثر، أو يبدو أنها تؤثر على أدائه النزيه والموضوعي لمهامه الرسمية⁽²⁾.

وقد وضعت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية المعروفة بـ OECD اللجنة الأولى لمعالجة وضبط مشكلة تعارض المصالح في الوظيفة العامة⁽³⁾، وذلك من خلال تعريف تضارب المصالح ووضع المعايير والإرشادات إلى الدول المعنية لمكافحة تضارب المصالح.

فقد عرفت تضارب المصالح على أنه: التعارض ما بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للموظفين العموميين حيث تؤثر هذه المصالح الخاصة على

(1) Commission Européenne, office Européen de lutte anti fraude, Unité D.2- prevention de la Fraude, Identifier les conflits d'intérêt dans les procédures de passation de marches publics concernant des action structurelles, Guide pratique a'l'intention des gestionnaire "elaboré par un groupe d'experts des elats membres coordonné par l'unité de l'OLAF- prévention de Fraude, p10.

(2) منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) هي منظمة دولية مكونة من الدول المتقدمة الديمقراطية وتعتمد نظام السوق الحر، والتي تأسست في عام 1948 وكان الهدف من إنشائها إعادة إعمار أوروبا بعد الحرب العالمية الثانية، وفي عام 1960 انضم إليها أعضاء من غير الدول الأوروبية، ومن أهدافها معالجة ودراسة وتحليل الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، ومقارنة التجارب الاقتصادية وتنميتها في العالم، وتعتبر مكافحة الفساد من إحدى أهم وسائل الإنعاش الاقتصادي، انظر في التفصيل عن المنظمة في الموقع المتاح على

<http://www.OECD.org/general/Key-information-about-the-OECD.fdf>.

(3) Recommendation (2000) 10 at:

https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec%282000%2910_En.pdf.

التوصية (2000) 10 في الموقع الشبكي أعلاه.

أداء الموظف العام لواجباته ومسئوليته الرسمية⁽¹⁾. ولا شك أن منع تعارض المصالح أمر يمليه واجب الولاء إلى الوظيفة التي يشغلها الموظف، والتي تملى عليه ضرورة العمل إلى أقصى حد لرفعة المنظمة الإدارية التي ينتمي إليها دون أن تؤثر عليه مصالح خاصة أو شخصية، وذات الأمر تمليه القوانين وحدودها التي تلزم الموظف بالالتزام بواجب الولاء والحيدة والنزاهة في أداء العمل.

وهكذا اختلفت التعريفات على مستوى دول العالم في تحديد المقصود بتضارب المصالح، حيث عرفه التشريع الكندي لعام 2006 بأنه الوضعية التي يتولى فيها المكلف بمهمة عمومية أو سلطة عمومية من شأنها أن توفر له إمكانية تفضيل مصلحته الشخصية أو مصلحة أحد أقاربه أو أصدقائه أو تفضيل مصلحة شخص آخر بطريقة غير قانونية⁽²⁾.

وأكد القضاء الأعلى الكندي أن الهدف من جريمة تعارض المصالح هو المحافظة على نزاهة العمل الحكومي لمنع الموظف العام من انتهاز وظيفته العامة لتحقيق مصالحه الخاصة والضرر بالمصلحة العامة.

من المفيد إلقاء نظرة على تعاريف تضارب المصالح التي تقترحها الهيئات الوطنية والدولية، حيث ترى الخدمة المركزية الفرنسية لمنع الفساد أن "تضارب المصالح هو الحالة الواقعية لفرد أمام مصلحتين متناقضتين، إحداها عامة، والأخرى شخصية أو خاصة، يجب أن يقرر أيهما يخدم"⁽³⁾.

(1) Preventing and Managing conflicts of interest in the public sector, Good practice guide "prepared at the request of the G20 Anticorruption working group by the world bank, OECD and UNODC, P.1-4.

ينظر: أيضاً:

Recommendation of the council on OECD Guidelines for Managing conflict of intersts on the public service.

وينظر أيضاً:

OECD Gudelines for managing Conflict of interests- in the public service.

(2) القانون الكندي المتعلق بتضارب المصالح، 2006؛ ومن الجدير بالذكر بأن المواثيق الدولية لمكافحة الفساد الملزمة من الناحية القانونية، وكذلك ما يعرف باسم "القانون غير الملزم، ينطوي على أحكام تحدد تدابير وقائية، على سبيل المثال، معايير (مدونات السلوك)، ومبادئ توجيهية، وأدوات لغرض المساءلة في القطاع العام، تهدف إلى معالجة قضايا تضارب المصالح، مثل:

- اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد (المادة 3: التدابير الوقائية).
- بروتوكول الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا بشأن مكافحة الفساد المادة (5) التدابير الوقائية.
- اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع ومكافحة الفساد المادة (7) الفساد والجرائم المتصلة في الخدمة العامة.
- اتفاقية الأمم المتحدة لعام 2003 لمكافحة الفساد- اتفاقية مكافحة الفساد (الفصل الثاني: التدابير الوقائية):

(3) Service central de prévention I de la corruption (Scpc. 2004 "le conflit d'intérêts". Avaliable at: http://www.justice.gouv.fr_pix/rapportscp2005_bdf (pages23-83)

الخدمة المركزية الفرنسية لمنع الفساد، "تضارب المصالح".

وقد قدمت اللجنة الفرنسية المعنية بمنع تضارب المصالح في الحياة العامة تقريرها إلى رئيس الجمهورية في كانون الثاني/ يناير 2011⁽¹⁾، اقترحت اللجنة تعريفاً لتضارب المصالح باعتباره الحالة التي تكون فيها المصلحة الخاصة للموظف العمومي متداخلة مع المهام التي يؤديها في الخدمة العامة، وإذا كان يحتمل بقدر معقول، أن تؤثر تلك المصلحة الخاصة، أو تبدو قادرة على التأثير نظراً لطبيعتها وثقلها، على استقلالية وحياد وموضوعية الوظائف العامة، ويوجد أيضاً تعريف مماثل في المادة (4) من القانون الإسباني 2006/5 لنظم تضارب مصالح أعضاء الحكومة وكبار موظفي الخدمة المدنية في الإدارة العامة للدولة.

يعرف أمين التظلمات الأوربي تضارب المصالح بأنه: "الحالات التي تظهر فيها المصالح الخاصة وانتماءات الموظف العمومي متنازعة، أو يحتمل أن تكون متنازعة، مع الأداء السليم لمهامه الرسمية"⁽²⁾، ولكن بالرغم من أن هذا التعريف واضح ومحدد، إلا أنه لا يشير إلى الحالات التي قد ينشأ فيها. أما المشرع الفرنسي، فقد عرف تضارب المصالح بأنه أية حالة تداخل بين مصلحة عامة ومصصلحة خاصة من المرجح أن تؤثر⁽³⁾، أو تبدو أنها تؤثر على الممارسة المستقلة والمحايدة للموظف.

ونود أن ننوه أن هذه التعريفات لا تقتصر فيها المصالح الخاصة على المصالح المالية أو المادية، أو تلك المصالح التي تولد منفعة شخصية مباشرة للموظف العمومي، فقد يتضمن التضارب نشاطاً قانونياً يتعلق بالأهلية الخاصة، أو الانتماءات الشخصية، أو المصالح العائلية، إذا كان من المعقول اعتبار هذه المصالح من المحتمل أن تؤثر بشكل غير لائق على أداء المسؤول لواجباته، وذلك كالتفاوض على التوظيف المستقبلي من قبل موظف عمومي قبل ترك الوظيفة العامة.

(1) Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique. 2011, "pour une nouvelle déontologie de la vie publique". Available at:

<http://www.conflits-interets.fr/pdf/rapport-commission-conflits-interets-vie-publiquepdf>

اللجنة الفرنسية المعنية بمنع تضارب المصالح في الحياة العامة: "السلوك الأخلاقي جديد في الحياة العامة".

(2) Intervention of Mr. Ian Harden, secretary General of the European Ombudsman, in the workshop "Better Avoidance of Conflicts of interest: EU Agencies and other bodies moving forward". Organised by the European Parliament, Bussels, on 21 February 2013, briefing paper available at:

[http://www.europart.europe.eu/RegData/etudes/workshop/lion/2013/490675/PIOLJ_N_At\(2013\)490675_EN.pdf](http://www.europart.europe.eu/RegData/etudes/workshop/lion/2013/490675/PIOLJ_N_At(2013)490675_EN.pdf).

مداخلة الأمين العام لأمانة المظالم في ندوة "تجنب أفضل لتضارب المصالح: المضي قدماً في وكالات الاتحاد الأوروبي وهيئات أخرى" في البرلمان الأوروبي.

(3) la loi du 20 avril 2016, Article 25.

صور تضارب المصالح وفقاً للمعايير الدولية:

تختلف أنواع وصور تضارب المصالح بحسب الزاوية التي ينظر إليها فيتتنوع تضارب المصالح وفقاً لما جاء في معايير منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية من حيث إمكانية حدوثه إلى (1):

● **التضارب المحتمل:** حيث يحتمل حدوث تضارب بين المهمة العامة الموكولة إلى الموظف وبين مصلحته الخاصة وإن كان ذلك غير مؤكد لحظة تولية الوظيفة.

ويجب على الدول أن تحدد الأنشطة التي يحتمل أو يرجع فيها نسبة تعارض المصالح بصورة واضحة بحيث تحكم رقابتها على مثل هذه الأنشطة تفادياً لما يحدثه تضارب المصالح من انتهاك للمصلحة العامة (2).

● **التضارب الظاهر:** الذي يستشف من الوضعية التي تكون فيها المصالح الشخصية للموظف العام من شأنها أن تؤثر - دون وجه حق - على كيفية تدبير وظيفته دون أن يكون ذلك واقعاً بالفعل، ومن ثم فوجود المسئول في وضع يشتهبه فيه أو يؤدي إلى انتهاك مبادئ الشفافية أو المساواة.

● **التضارب الفعلي:** هي الحالة التي يتأكد فيها أن المصلحة الخاصة أثرت بالفعل على تصرف الشخص المسئول والتي يجب أن تخضع للجزاء والزجر.

ومن الجدير بالذكر أن احتمالية أن تصبح تضارب المصالح تضارب فعلياً يتوقف على أنواع المهام المسندة إلى الموظف ونوع المصلحة الخاصة للموظف.

ولا شك أن هذا التصنيف يهدف إلى مساعدة الدول في وضع معايير

(1) Preventing and managing conflicts of interest in the public sector, Good practice guide.

(2) ينظر في:

Gérer les conflits d'intérêts dans le service public: lignes directrices de l'OCDE et expériences nationales" (2003), p.24-25,

<http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994419.pdf>. L'OCDE recense trois types de conflits d'intérêts:

Le conflit d'intérêts **effectif** implique un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lequel l'agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indument la façon dont s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités;

On considère qu'il y a conflit d'intérêt **apparent** lorsque les intérêts privés d'un agent public sont susceptibles d'influencer d'intérêt de ses obligations mais qu'en réalité ce n'est pas le cas;

Il y a conflit d'intérêts **potential** lorsqu'un agent public a des intérêts privés d'une nature telle qu'il y aurait Conflit d'intérêt si l'agent public devait à l'avenir assumer certaines responsabilités officielles (incompatibles).

لتحديد المخاطر الناجمة عن تضارب المصالح في كل مؤسسة بحسب نوع المؤسسة ودرجة المخاطر الناجمة عن تضارب المصالح. ويتم ذلك من خلال وضع قواعد للوقاية من تعارض المصالح ووضع العقوبات حال حدوث الانتهاك للمصلحة العامة⁽¹⁾.

وتتسم المصالح أيضاً بالنظر إلى مضمونها إلى:-

• **مصالح مالية أو مادية:** وهي التي يترتب عليها تحقيق مكاسب مالية، أو ميزة مادية من الوظيفة العامة، وقد يكتسب تلك الميزة الخدمة الموظف العمومي ذاته أو أحد أفراد أسرته أو شركائه المقربين مالياً أو قد تتجلى الميزة في صورة تجنب للخسارة المالية التي قد تلحق بالموظف أو أفراد أسرته.

• **مصالح غير مالية:** حيث تكون المصلحة المكتسبة للموظف غير مالية بطبيعتها، فقد يعزز الموظف من خلال وظيفته العامة علاقته الشخصية أو انتماءاته كخدمة حزب ينتمي إليه أو ديانة أو غير ذلك من الأمور المعنوية التي ليس لها طابع مادي⁽²⁾.

وقد حددت المادة (57) من اللائحة المالية المطبقة على الميزانية العامة للاتحاد الأوروبي تعريفاً لتضارب المصالح يمكن الاستناد إليه لتحديد نوع تضارب المصالح وما إذا كان تضارباً فعلياً أم محتملاً أم ظاهرياً حيث عرفت تضارب المصالح بأنها تلك الحالة التي تنتفي فيها الممارسة المحايدة الموضوعية للموظف المالي أو شخص آخر معنى بالجانب المالي للاتحاد وذلك لأسباب عائلية أو عاطفية أو سياسية أو اقتصادية أو أية مصلحة أخرى للموظف المستفيد⁽³⁾.

(1) Identifier les conflits d'intérêts dans les procédures de passation de marchés publics concernant des actions structurelles, Guide pratique à l'intention des gestionnaires, élaboré par un groupe d'experts des états membres coordonné par l'unité D2 de L'OLAF prévention de la fraude.

(2) Conflict of interest standards, Defining and applying the approach.

(3) L'article 57, paragraphe 2, du règlement relative aux règles financières applicables au budget général de l'Union (règlement no 966/2012) définit le conflit d'intérêts dans le cadre de la gestion du budget de l'UE et de l'utilisation des ressources budgétaires. L'article dispose que:

- 1- Les acteurs financiers et les autres personnes participant à l'exécution et à la gestion du budget, y compris aux actes préparatoires à celui-ci, ainsi qu'à l'audit ou au contrôle, ne prennent aucune mesure à l'occasion de laquelle leurs propres intérêts pourraient être en conflit avec ceux de l'union.
- 2- Aux fins du paragraphe 1, il y a conflit d'intérêts lorsque l'exercice impartial et objectif des fonctions d'un acteur financier ou d'une autre personne, visés au paragraphe 1, est compromise pour des motifs familiaux, affectifs, d'affinité politique ou nationale, d'intent économique

عناصر لتضارب المصالح من الناحية الدولية:

انتبه العالم في الآونة الأخيرة إلى الاحتمال المتزايد لتضارب المصالح الناتجة عن الأشكال الحديثة للتعاون بين القطاعين العام والخاص، والتعاقدات التي تتم بين القطاعين، بالإضافة إلى انهيار الحواجز المتعلقة بالتوظيف بين القطاعين العام والخاص.

وقد أدركت الحكومات منذ سنوات بعيدة مخاطر التحيز الشخصي في وضع القرار، ولكن التركيز كان ينصب على المخاطر التقليدية كالهياكل أو الضيافة المقدمة للموظفين العموميين، ولكن الأمر أضحي أكثر تعقيداً مع تشابك العلاقات بين القطاعين العام والخاص.

ويتنوع تضارب المصالح وفقاً لما جاء في دليل إشارات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية⁽¹⁾ إلى:

- موظف عام لديه مصالح تجارية خاصة في شكل شركات أو مساهمات أو عضوية مجالس إدارة أو استثمارات أو عقود حكومية.
 - موظف عام له انتماءات إلى منظمات أخرى، كمسئول حكومي كبير يجلس في مجلس إدارة منظمة غير ربحية تلقي تمويلاً بوكالة المسؤول.
 - موظف عام يغادر للعمل في شركة خاصة لها علاقة تجارية مع شركته السابقة.
- ومن ثم فثمة ثلاثة عناصر لا بد من وجودهم حتى تصبح تعارض مصالح⁽²⁾:

العنصر الأول: أن يكون الشخص موظفاً عاماً:

وهذا أمر بديهي لأن الأمر يتعلق بتعارض مصالح يتسبب في أضرار

ou pour tout autre motif de communauté d'intérêt avec le bénéficiaire.

⁽¹⁾ OECE Guidelines for managing conflict of interests in the public = service . The opportunities for conflicts of interests, such as:

- A public official having private business interests in the form of partnerships, shareholdings, board memberships, investments, government contracts, etc.
- A public official having affiliations with other organisations (e.g. a senior public official sits on the board of a non-profit organization that receives funding from the official's agency).
- A public official leaving to work for a regulated private company or a chief executive taking up a key position in a government agency with a commercial relationship with his/her former company.

⁽²⁾ دار المنظومة، نورة طه عبد اللطيف، تعارض المصالح في الوظيفة العامة، دراسة تحليلية مقارنة لقانون الجزاء الكويتي، مجلد 44، ع4، ديسمبر 2020م.

للووظيفة العامة، ومن وجهة نظرنا فإن وذات الأمر ينسحب إلى أي ممثل للمصلحة العامة لاتحاد العلة، وقد اختلفت الدول في تحديد نهجها في مكافحة الفساد⁽¹⁾، حيث إن بعض الدول وضعت قواعد قانونية عامة تخاطب بها كل الموظفين العموميين بمنع تعارض المصالح دون اشتراط لشغل وظائف محددة أو تقلد مناصب قيادية كالولايات المتحدة الأمريكية وكندا، فإن القانون يطبق على الجميع في كافة مراتب الوظيفة العامة مهما دنت أو علت⁽²⁾، في حين أن بعض الدول تخصص قانوناً ينطبق على فئات معينة من الموظفين العموميين، فتشريع لهم قواعد خاصة تحظر فيها تضارب المصالح كالمشروع المصري في قانون تعارض مصالح المسؤولين رقم (106) لسنة 2013 والذي حصر فئات الموظفين الشاغلين للمناصب القيادية كرئيس الجمهورية وأعضاء السلطة التنفيذية والمحافظين ورؤساء الهيئات العامة أو مساعديهم⁽³⁾، والحال كذلك في النهج الذي توخاه المشروع العماني⁽⁴⁾.

العنصر الثاني: استهداف تحقيق منفعة خاصة:

وكما أوضحنا سابقاً لا بد من أن يكون الهدف تحقيق منفعة خاصة سواء كانت فعلية أو احتمالية، وسواءً كانت مصلحة مالية ومادية أو مصلحة معنوية. وهكذا فإذا ارتكب الموظف العام متعمداً أي نشاط فيه مخالفة بواجبات وظيفته، فإن ذلك لا يكفي لاعتبار سلوكه تعارضاً للمصالح، وإنما يتعين حصوله على فائدة خاصة بسبب هذا النشاط⁽⁵⁾. ولم تفسر منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية معنى الفائدة، إلا أنه وبالرجوع إلى الهدف المرجو من حظر تعارض المصالح والذي يتمثل في القضاء على الفساد الإداري، هذا الفساد الذي عرفه صندوق النقد الدولي بأنه:

(1) المادتان (7، 9) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد اللتان تحتتا الدول الأطراف على تبني نظم لمنع تضارب المصالح بما يتناسب مع المبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، قانون الجزاء والإجراءات الأمريكي في المادة (208) من الفصل 18 بشأن تنظيم تضارب المصالح الشخصية المادية في الوظيفة العامة لعام 1948

18 U.S.C. 208: Acts affecting a personal financial interest

(2) ينظر أيضاً المادة (2) من قانون تعارض المصالح الكندي الصادر في 2006 متوفر على الموقع الإلكتروني:

<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-36.65/fullex.html>

(3) أصدر رئيس الجمهورية القرار بالقانون رقم 106 لسنة 2013 بشأن حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد 45 متكرر (أ) بتاريخ 2013/11/13 انظر: المادة (1) من القانون 2013/106.

(4) المادة (1) من المرسوم السلطاني بإصدار قانون حماية المال العام وتجنب تضارب المصالح رقم (112) لسنة 2011.

(5) ينظر تفصيل الفئات المخاطبة بأحكام القانون رقم 2016/2 على موقع نزاهة الإلكتروني

<http://www.mazaha.gov.kw/AR/pages/financialdisclosure.aspx>.

"إساءة استعمال السلطة العامة من أجل الحصول على مكاسب خاصة"⁽¹⁾.
وعليه يمكن تحديد محل الفائدة بأنه حصول الموظف العام على منفعة أو فائدة (مادية أو معنوية) من عمل الوظيفة أو المهنة المعهود بها إليه، كما لو قام بشراء شيء لجهة عمله الحكومية بأكثر من ثمنه، أو بيعه شيئاً للجهة العامة، بأقل من ثمنه، وأخذ فرق الثمن لنفسه أو لأبنائه القصر أو لزوجته، وهذا هو تحقق المنفعة أو الفائدة الذي قصدته التشريعات، وقد لا تكون الفائدة مادية حيث يتصور قيام الجريمة إذا تمكن الموظف من تحقيق منفعة معنوية كالحصول على وظيفة أو ترقية له أو لأحد أقاربه أو أصدقائه.
وقد توسع قانون تعارض المصالح الكندي (2006) في مفهوم الفائدة المعنوية واعتبر "المفاضلة في المعاملة" صورة من صور الفائدة المعنوية، تمنح للغير الأفضلية والأولية لأسباب شخصية غير موضوعية، فمن يتقدم لوظيفة معينة بعد انتهاء وقت تقديم الطلبات ويتم استثناء طلبه لأن الموظف العام قريب لهذا المتقدم أو صديقه، فهذا السلوك يشكل جريمة تعارض مصالح وفقاً للقانون الكندي"⁽²⁾.

العنصر الثالث: الإضرار بالمصلحة العامة أو احتماليته:

وهو ما جاء به تعريف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وهي بصددها تعريفها لتعارض المصالح، حيث يكتمل تعارض المصالح عندما تكون المصلحة الخاصة التي تحققت يمكن أن تؤثر على الوظيفة العامة فلا يشترط لزوم وقوع الضرر الفعلي على الوظيفة العامة فيكفي احتمالية وقوعه.
ومن ثم فالضرر قد يكون فعلياً أو محتملاً، وعلّة ذلك هو أن الشبهات في مجال الوظيفة العامة قد تكون محل اهتمام وذلك لعظم الضرر الواقع على المصلحة العامة.

⁽¹⁾ صندوق النقد الدولي المعروفة بـ IMF International Monetary Funds

<https://www.imf.org/ar/News/Articles/2017/09/18/sp091817-addressing-corruption-with-clarity>

ينظر أيضاً في تفصيل تعريف الفساد الإداري:

Alan, R. Impartially and the definition of corruption. Political studies (Vol 66. Issue 2. 2018) 376-391)

⁽²⁾ Conflict of interest Act. SC. 2006, c9. S7.

الفصل الأول نطاق حظر تعارض المصلحة لمسئولي الدولة

تمهيد وتقسيم:

صدر القانون رقم 106 لسنة 2013 لحظر تعارض المصالح لمسئولي الدولة ليضع تنظيمًا تفصيليًا لأوجه تعارض المصالح لدى القيادات السياسية في الدولة تماشيًا مع الركب العالمي في إرساء قواعد الشفافية والنزاهة في مجال الوظيفة العامة.

وتلاحظ لدينا قصر نطاق تطبيق القانون من حيث النطاق الشخصي على فئات حددها في المادة الأولى منه تخص القيادات العليا في الدولة، ولكن هذا لا يعني انتفاء مثل هذا الحظر على الفئات الوظيفية الأخرى، بل إن قانون الخدمة المدنية الذي يحكم الموظف العام، والكادرات الخاصة قد ضمنت نصوصها أحكام تركز لحظر تعارض المصالح.

وشهدت التشريعات الأخرى الدولية والمقارنة قوانين لتضارب المصالح بعضها شمل الموظف العام على وجه العموم دون قصر أحكامه على فئة محددة، ونعرض لتلك الأفكار من خلال المبحثين الآتيين:-

المبحث الأول: النطاق الشخصي لتعارض مصالح مسؤولي الدولة.

المبحث الثاني: النطاق الموضوعي لتعارض المصالح

المبحث الأول النطاق الشخصي لتعارض مصالح مسؤولي الدولة

تمهيد وتقسيم:

حرصت معظم الدول التي عنيت بوضع تشريعات لمنع تضارب المصالح على تحديد الأشخاص الخاضعين لذلك القانون، ولا أحد ينكر أن مكافحة تعارض المصالح في مجال الوظيفة العامة متعارف عليه باعتباره يندرج تحت مبادئ الشفافية والحيادية في أداء الوظيفة العامة، وهي من الأمور التقليدية المعهودة لدى كافة الدول إيماناً منها بضرورة مكافحة الفساد الإداري. وهكذا فقد اعتنقت الدول في سبيل مكافحتها لتعارض المصالح ثلاث طرق: **الطريقة الأولى:** وهي إصدار قانون خاص لتعارض المصالح في مجال الوظيفة العامة بحيث يشمل هذا القانون التنظيم التفصيلي، التشريعي لتعارض المصالح في مجال الوظيفة العامة، **والطريقة الثانية:** تتمثل في إدراج الحكم بمنع تعارض المصالح في قوانين متعددة تخص الوظيفة العامة أو ترتبط بعمل الموظف العام كقوانين الخدمة المدنية وتعاقبات الدولة والشركات والمرافعات وغيرها من القوانين، **والطريق الأخير:** وهو وجود قانون لمنع تعارض المصالح، إلى جانب القوانين الأخرى أي الجمع بين الطريقتين السابقتين كما عليه الوضع في فرنسا.

وقد انتهج المشرع المصري سياسة تشريعية لمكافحة تضارب المصالح بأن أصدر قانون خاص لمسؤولي الدولة والقيادات العليا وهو قانون رقم 106 لسنة 2013 في شأن حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة- وهو مجال بحثنا- إلى جانب إدراج أحكام تتعلق بحظر تعارض المصالح في القوانين المرتبطة بالوظيفة العامة والتي تكفل حياد وشفافية رجل الإدارة في ممارسة أعماله أياً كان مستوى درجته الوظيفية.

وبناءً عليه نقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: النطق الشخصي لحظر تعارض المصالح في التشريع المصري.

المطلب الثاني: النطاق الشخصي لحظر تعارض المصالح في بعض تشريعات الدول الأخرى

المطلب الأول

النطاق الشخصي لحظر تعارض المصالح في التشريع المصري كما سبق وأن أوضحنا، فإن السياسة التشريعية في مصر لحظر تضارب المصالح تمثلت في إصدار قانون خاص لحظر تعارض مصالح مسؤولي الدولة من ناحية، ومن ناحية ثانية تضمين قوانين وتشريعات أخرى متصلة بعمل الموظف العام أحكاماً تتعلق بحظر تعارض المصالح. وترتيباً على ذلك، نقسم هذا المطلب إلى فرعين:-

الفرع الأول: حظر تعارض المصالح في القانون رقم 106 لسنة 2013.

الفرع الثاني: أحكام تعارض المصالح في القوانين المرتبطة بعمل الموظف العام
الفرع الأول

النطاق الشخصي لحظر تعارض المصالح

في القانون رقم 106 لسنة 2013⁽¹⁾

ويقصد بالنطاق الشخصي تحديد الأشخاص الذين يخضعون للأحكام الواردة في القانون⁽²⁾، وقد حددت المادة الأولى من القانون هؤلاء الأشخاص على سبيل الحصر وهم:

- 1- رئيس الجمهورية.
- 2- رئيس مجلس الوزراء والوزراء.
- 3- المحافظون وسكرتيرو عموم المحافظات ورؤساء الوحدات المحلية.
- 4- رؤساء الهيئات والمؤسسات والمصالح والأجهزة العامة.
- 5- نواب ومساعدى الأشخاص المذكورين أعلاه، ومن يفوضونهم في بعض اختصاصاتهم.

وهكذا، فإن قانون تعارض المصالح المصري هو قانون يخاطب فئة خاصة وليس عموم الموظفين العموميين، على نقيض قوانين دول أخرى فقد جرمت تعارض المصالح بنصوص عامة يخضع فيها كل الموظفين العموم بمختلف فئاتهم ودرجاتهم الوظيفية⁽³⁾.

(1) أصدر رئيس الجمهورية القرار بقانون رقم 106 لسنة 2013 بشأن حظر التعارض بين مصالح المسؤولين في الدولة والمصالح التي تتعلق بالوظائف التي يشغلونها أو التي تدخل في اختصاصاتهم الوظيفية، وقد نشر القرار بقانون في الجريدة الرسمية بتاريخ 2013/1/13 على أن يعمل به بعد شهر من تاريخ نشره، أي اعتباراً من 2013/12/14. جدير بالذكر أن هذا القانون يدرج في إطار تنفيذ مصر لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الموقعة بتاريخ 9 ديسمبر 2003، والتي انضمت إليها مصر سنة 2004 وقد حدد القرار بقانون النطاق الشخصي لتطبيقه، وفرض على المسؤول الحكومي التزامات محددة، وحظر عليه بعض التصرفات التي تتعارض مع صفته الوظيفية، كما قرر بعض الأحكام لضمان عدم حدوث التعارض الذي يحظره القانون.

(2) أ.د. فتوح الشاذلي، مقال بعنوان "قانون حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة المصرية مع المصلحة العامة، هل سيكون أداة لتقليص الفساد الحكومي، (مقاربة قانونية تقنية) تاريخ 2012/12/9.

(3) مثال ذلك المشرع الكويتي حين جرم تعارض المصالح بمقتضى نصوصه عامة يخضع فيها كل الموظفين العموم وأعضاء مجلس الأمة وأعضاء السلطة القضائية ووكلاء النيابة وكل موظفي الدولة مهما قلت

وما يثير الدهشة لدينا هو قصر قانون تعارض المصالح على فئة مسؤولي الدولة والقيادات العليا ولكن قد تزول هذه الدهشة إذا أرجعنا الدافع في ذلك إلى أسباب سياسية، حيث من ضمن أسباب ثورة يناير 2011 هو الغضب الشعبي من حكومة رجال الأعمال التي قد تهتم بحماية مصالحها الخاصة حتى لو على حساب المصلحة العامة، واعتقد هذا ما دفع الرئيس عدلي منصور إلى إصدار هذا القانون مكافحة لأوضاع عانت منها مصر في العصر السابق. ويخفف من حدة هذا الانتقاد اشتمال التشريعات الأخرى على ما يمثل حظراً لتعارض المصالح في مجال الوظيفة العامة كما سنرى في الفرع الثاني من هذا المطلب.

ويتجلى من استعراض الفئات الواردة في المادة الأولى من القانون سريان هذا القانون عليهم أيّاً كانت وسيلة شغلهم للوظيفة سواء كانوا معينين أو منتخبين، وأياً كانت مدة شغلهم لوظائفهم، ولا عبراً أيضاً بالقوانين الخاضعين لها سواء كان قانون الخدمة المدنية أم قوانين خاصة تنظم أوضاعهم الوظيفية كما يتساوى الوضع بين المدنيين والعسكريين في خضوعهم لهذا القانون. وتعد كل فئة مذكورة في المادة الأولى مسؤولاً حكومياً والذي ورد تعريفه في البند (1) من المادة الثانية من القانون والتي عرفت المسؤول الحكومي بأنه هو كل شخص يشغل أحد المناصب أو الوظائف المنصوص عليها بالمادة الأولى من هذا القانون.

ومن الجدير بالذكر، أن القانون قد مد نطاق سريانه في بعض الحالات على الشخص المرتبط بالمسئول والذي عرفه بأنه كل شخص تربطه بالمسئول الحكومي صلة قرابة حتى الدرجة الرابعة، والشركات التي يساهمون فيها ويديرونها.

وهنا ربط القانون بين المسئول الحكومي وأفراد أسرته حتى الدرجة الرابعة من ناحية، وبينه وبين الشركات التي يساهم فيها أو يديرها من ناحية أخرى، وحسناً فعل المشرع ذلك غلقاً لأبواب التحايل على القانون وانتهاك أحكامه حيث قد يعمد المسئول الحكومي إلى تحقيق الفائدة المادية أو المعنوية لأفراد أسرته أو لشركائه، ومن ثم فمن المنطق التشريعي القويم إدخال هذه الفئات في مجال الحظر إذا استدعى الأمر ذلك.

درجتهم الوظيفية دون تحديد لفئة محددة أو منصب مسؤول على خلاف المشرع المصري، ونحن نميل إلى ما اتجه إليه المشرع الكويتي في حظر الجمع بين العمل الوظيفي والعمل التجاري لكافة الموظفين العموميين دون حصرها في فئة محددة، حيث استحدث المشرع الكويتي جريمة تعارض المصالح في القانون رقم 13 لسنة 2018 في شأن حظر تعارض المصالح، وقد حكمت المحكمة الدستورية الكويتية بعدم دستورية هذا القانون لما شابه من غموض وإبهام، حكم المحكمة الدستورية الكويتية، قيد رقم 7 لسنة 2018، جلسة 1 من مايو سنة 2019، دار المنظومة؛ د. نوره طه، لمرجع سابق، ص89، ص54.

الفرع الثاني النطاق الشخصي لحظر تعارض المصالح في بعض التشريعات الأخرى

تعددت التشريعات التي تضمنت أحكاماً تدخل في إطار منع تعارض المصالح وبعد ذلك أمر بديهيّاً في ظل تنوع التشريعات التي تمس عمل الموظف العام في المرافق العامة على اختلاف أنشطتها وخدماتها التي تقدمها للجمهور، إلى جانب اللوائح التنظيمية التي تنظم سير المرافق العامة وتحرص على تقرير الشفافية والحيادية في أداء الوظيفة العامة.

ومن القوانين التي تدخل حيز اهتمامنا في حظرها التعارض المصالح هو قانون الخدمة المدنية بوصفه القاعدة العامة التي تحكم وضع الموظف العام في مصر، إضافة إلى أنه يغطي الفئة الغالبة من عموم الموظفين في المصالح والإدارات الحكومية المختلفة⁽¹⁾.

وباستقراء قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016، نلاحظ أن المادة (57) الواردة في الباب السابع المعنون بـ "السلوك الوظيفي والتأديب"، قد حظرت على الموظف مباشرة الأعمال التي تتنافى مع الحيادة والتجرد، والالتزام الوظيفي أثناء ساعات العمل الرسمية من ناحية.

ومن ناحية ثانية، حظرت هذه المادة على الموظف ممارسة أي عمل حزبي أو سياسي داخل مكان عمله، أو بمناسبة تأديته لهذا العمل، ومن ناحية أخيرة حظر على الموظف القيام بجمع تبرعات، أو مساهمات لصالح أحزاب سياسية، أو نشر الدعاية أو الترويج لها⁽²⁾.

وقد دأب قانون الخدمة المدنية على إرساء قواعد الشفافية والحيادة والنزاهة، فقد نشأ ما يعرف باسم "مجلس الخدمة المدنية" والذي أنيط به عدة اختصاصات ومنها إبداء الرأي في القضايا المتعلقة بالأخلاقيات المهنية لموظفي الخدمة المدنية⁽³⁾، وهو ما أصدرت به فرنسا قانوناً في أبريل 2016

(1) قانون رقم 81 لسنة 2016 بإصدار قانون الخدمة المدنية، الجريدة الرسمية، العدد 43 مكرر (أ) في أول نوفمبر سنة 2016.

(2) تنص المادة (57) من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 على أنه: " يتعين على الموظف الالتزام بأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية وغيرهما من القوانين واللوائح والقرارات والتعليمات المنفذة لها، وما يصدر عن الجهاز من قرارات تنظيمية أو تعليمات أو نشرات أو كتب دورية في هذا الشأن، ومدونات السلوك وأخلاقيات الخدمة المدنية الصادرة من الوزير المختص.

ويحظر على الموظف بصفة خاصة مباشرة الأعمال التي تتنافى مع الحيادة، والتجرد، والالتزام الوظيفي أثناء ساعات العمل الرسمية، أو ممارسة أي عمل حزبي، أو سياسي داخل مكان عمله، أو بمناسبة تأديته لهذا العمل، أو القيام بجمع تبرعات، أو مساهمات لصالح أحزاب سياسية، أو نشر الدعاية أو الترويج لها.

(3) ورد ذلك في المادة الثالثة من القانون والتي أنشأت مجلس الخدمة المدنية وحددت اختصاصاته على سبيل المثال، حيث نصت على: " ينشأ مجلس للخدمة المدنية بغرض تقديم المقترحات الخاصة بتطوير الخدمة المدنية وتحسين الخدمات في البلاد، ويقوم على وجه الخصوص بالآتي:-

أ- إبداء المشورة فيما يطرح عليه من قضايا الخدمة المدنية سواء من رئيس مجلس الوزراء أو الوزير

منظماً لأخلاقيات الموظف العام كما سنرى في المطلب الثاني. ولم يتجاهل القانون مبدأ الحيادة فيما يخص للوظائف القيادية والإدارة الإشرافية، حيث أكد المشرع في قانون الخدمة المدنية على ضرورة توافر النزاهة في من يتولون تلك الوظائف، ونرى أن الحرص على ذلك في الوظائف القيادية يكون له من الأهمية ما يفوق في بعض الأحوال الوظائف الدنيا، حيث يقع على هؤلاء عبء اتخاذ القرارات الهامة ولهم دورهم في الرقابة على الموظفين الأدنى من خلال سلطتهم الرئاسية، وقد نصت المادة (17) من القانون في فقرتها الثانية على أنه: "ويشترط للتعيين في هذه الوظائف التأكد من توافر صفات النزاهة من الجهات المعنية على أن يستند الرأي بعدم توافرها إلى قرائن كافية، وأسباب جدية، واجتياز التدريب اللازم، ويحدد الجهاز مستوى البرامج التدريبية المطلوبة والجهات المعتمدة لتقديم هذه البرامج".

ومن مظاهر منع تضارب المصالح في قانون الخدمة المدنية نص المادة (24) الذي قرر عدم جواز عمل الموظف تحت الرئاسة المباشرة لأحد أقاربه من الدرجة الأولى في ذات الوحدة⁽¹⁾.

كما يحظر على الموظف العام الخاضع لقانون الخدمة المدنية أن يؤدي عملاً للغير بأجر أو بدون أجر خلال مدة الإجازة بغير ترخيص من السلطة المختصة وإلا حرم من أجره عن مدة الإجازة، وللوحدة أن تسترد من أدته إليه من أجر عن هذه المدة، وذلك دون الإخلال بالمسؤولية التأديبية⁽²⁾.

المختص أو رئيس الجهاز.

- ب- إبداء الرأي في مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بالخدمة المدنية.
 - ج- إبداء الرأي في طريقة ومعايير تقييم الجهات الحكومية وموظفي الخدمة المدنية.
 - د- إبداء الرأي في البرامج التدريبية المقدمة لموظفي الخدمة المدنية.
 - هـ- إبداء الرأي في القضايا المتعلقة بالأخلاقيات المهنية لموظفي الخدمة المدنية.
 - و- تقديم المقترحات فيما يتعلق بالموازنة المخصصة للخدمة المدنية.
 - ز- تقديم مقترحات تحسين أداء الخدمة المدنية.
- ويشكل مجلس الخدمة المدنية برئاسة رئيس الجهاز وعضوية كل من:
- 1- رئيس الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة.
 - 2- رئيس قطاع الخدمة المدنية بالجهاز.
 - 3- رئيس قطاع الموازنة العامة للدولة بوزارة المالية.
 - 4- عضو من المنظمات النقابية المنتخبة يختاره الاتحاد العام لنقابات عمال مصر.
 - 5- أربعة خبراء في الإدارة والموارد البشرية والقانون، يختارهم الوزير المختص لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد ولمرة واحدة.

ويكون للمجلس أمانة فنية يصدر بتشكيلها قرار من رئيس المجلس، ويضع المجلس لائحة داخلية تتضمن القواعد والإجراءات المتعلقة بسير العمل به وأمانته الفنية، وتعتمد توصيات المجلس من الوزير المختص".⁽¹⁾ تنص المادة (24) على:- "لا يجوز بأية حال من الأحوال أن يعمل موظف تحت الرئاسة المباشرة لأحد أقاربه من الدرجة الأولى في ذات الوحدة، وتحدد اللائحة التنفيذية الإجراءات الواجب اتخاذها عند توافر هذه الحالة.

⁽²⁾ نص المادة (56) من قانون الخدمة المدنية.

وقد عين قانون الخدمة المدنية أسباب انتهاء خدمة الموظف في المادة (69) منه، وأورد في البند الثامن الالتحاق بخدمة جهة أجنبية بغير ترخيص من حكومة جمهورية مصر العربية كسبب من أسباب انتهاء خدمة الموظف وقد عني المشرع بذلك على الاطلاع على التحاق موظفي الدولة بخدمة جهة أجنبية حفاظاً على المصلحة العامة، وضمان حفظ الأمن القومي المصري، والتأكيد على نزاهة الموظف وحيدته وإخلاصه إلى عمله في المرفق العام وحفظ انتمائه الوظيفي وولائه إلى المنظومة الإدارية في مصر دون تحيز إلى جهة أجنبية أخرى قد تتعارض مصالحها مع مصلحة الدولة المصرية.

وقد عنيت اللائحة التنفيذية بتقرير مبادئ الشفافية والنزاهة ومنع تضارب المصالح في مجال الوظيفة العامة، حيث عدت المادة (150) منها المحظورات التي يمتنع على الموظف العام إتقانها في سبعة عشر بنداً، وقد شملت هذه المحظورات منع إتيان أعمال تؤدي إلى تعارض المصالح، سوف نتناولها تفصيلاً عند الحديث عن التقنيات القانونية لمنع تضارب المصالح⁽¹⁾.

ومن القوانين الخاصة التي أولت عناية بحظر تعارض المصالح وقانون تنظيم الجامعات الصادرة بالقانون رقم 49 لسنة 1972⁽²⁾، حيث قررت المادة (95) منه على ضرورة تفرغ عضو هيئة التدريس للقيام بالدروس والمحاضرات والتمرينات العملية وذلك حفاظاً على أداء واجبة في أداء عمله نحو المؤسسة التعليمية التابع لها.

ويُرد على مبدأ تفرغ عضو هيئة التدريس استثناءات نصت عليها المادة (100) من القانون حيث أجازت لرئيس الجامعة بناء على اقتراح عميد الكلية بعد أخذ رأى مجلس القسم المختص، أن يُرخص بصفة استثنائية لأعضاء هيئة التدريس في مزاولة مهنتهم خارج الجامعة أو داخلها في غير أوقات العمل الرسمية بشرط أن يكرس المرخص من ذلك خبرة في تخصصه العلمي ويشترط ألا يتعارض هذا الترخيص مع الواجبات الوظيفية وحسن أدائها ولا اللوائح والقوانين المعمول بها في مزاولة المهنة⁽³⁾.

(1) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1216 لسنة 2017 وإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بالقانون رقم 81 لسنة 2016، الجريدة الرسمية، العدد 21 مكرر، في 27 مايو، سنة 2017.

(2) تنص المادة (95) من القانون في الواجبات المقررة على أعضاء هيئة التدريس: "على أعضاء هيئة التدريس أن يتفرغوا للقيام بالدروس والمحاضرات والتمرينات العملية وأن يسهموا في تقدم العلوم والآداب والفنون بإجراء البحوث والدراسات المبتكرة والإشراف على ما يعده الطلاب منها والإشراف على المعامل وعلى المكتبات وتزويدها بالمراجع.

(3) فعلى سبيل المثال، استثنى المشرع أعضاء هيئة التدريس في جامعة الكويت في كلية الحقوق تحديداً، من حظر الجمع بين الوظيفة العامة وفتح مكاتب استشارية للمحاماة، حيث نصت المادة (12) من قانون رقم 42 لسنة 1964م في شأن تنظيم مهنة المحاماة أمام المحاكم الكويتية "لا يجوز الجمع بين المحاماة وبين (3) التوظيف في إحدى الجهات الحكومية أو الجمعيات أو الهيئات أو البنوك أو الشركات أو لدى =الأفراد... ويستثنى المحامون المشتغلون الذين يعملون في مكاتب المحامين المشتغلين، والكويتيون من أعضاء هيئة التدريس بكلية الحقوق جامعة الكويت الذين لا تقل درجاتهم عن أستاذ مساعد بشرط الحصول

وقد أجاز القانون أيضاً سحب هذا الترخيص إذا تعارض مع مقتضيات العمل، كما ليس للمرخص له أن يعمل ضد الجامعة بوصفه محامياً أو خبيراً أو غير ذلك.

وقد استثنت اللائحة الداخلية لمجلس النواب والشيوخ أعضاء هيئة التدريس من التفرغ لعضوية المجلس، حيث نصت على عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية الحكومة، أو عضوية المجالس المحلية⁽¹⁾، أو منصب المحافظ، أو نائب المحافظ، أو مناصب رؤساء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية أو عضويتها، أو وظائف العمد والمشايخ، أو عضوية اللجان الخاصة بهما.

وقررت اللائحة الداخلية أيضاً عدم جواز جمع عضو مجلس النواب بين عضوية المجلس ووظيفته العامة أو في القطاع العام أو قطاع الأعمال العام، أو التي يكون للدولة حق في إدارتها، أو تمتلك 50% فأكثر من أسهمها أياً كان النظام القانوني الذي تخضع له، وذلك ليتفرغ لعضوية المجلس مع الاحتفاظ بوظيفته أو عمله لحين انتهاء عضويته في المجلس، ولا يجوز أن تقرر له أية معاملة أو ميزة خاصة في وظيفته أو عمله.

ورغم ذلك، استثنت اللائحة الداخلية، إلقاء العضو الدروس والمحاضرات في الجامعات، أو مؤسسات البحث العلمي، أو حضور المؤتمرات أو عضوية اللجان العلمية أو الاستشارية، أو الإشراف على الرسائل العلمية أو مناقشتها متى طلب ذلك.

من الفئات التي حرص المشرع على حظر تعارض المصالح فيها نظراً لمهنتهم السامية في إقرار العدل، وحفظ الحقوق هم القضاة، ولذا فقد أفرد المشرع في قانون المرافعات المدنية والتجارية عدداً من النصوص التي تحدد حالات عدم صلاحية القضاة وردهم تنحيهم، سنعرض لها عند الحديث عن النطاق الموضوعي لتضارب المصالح⁽²⁾.

وقد أجاز القانون في المادة (150) للقاضي استئجار الحرج من نظر

على إذن خاص من السلطة المختصة بالجامعة، وقيد أسمائهم في جدول المحامين المشتغلين طبقاً لأحكام هذا القانون.

وعلى الرغم من أن الفقرة (ج) في المادة (25) من المرسوم بقانون الخدمة المدنية منعت الموظف العام أن يؤدي عملاً للغير في غير أوقات العمل الرسمي إلا بإذن كتابي من الوزير، فنجد استثناء آخر عند السماح للأطباء الاختصاصيين العاملين في القطاع الحكومي بممارسة مهنة الطب لحسابهم الخاص خارج أوقات العمل الرسمية بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 1009 الصادر بتاريخ 1989/10/25، والمحددة بالقرار الوزاري رقم 407 لسنة 1989، والقرارات المكملة له؛ انظر إلى الشروط والضوابط الواردة في القرارات الوزارية في www.moh.gov.kw.

⁽¹⁾ قانون رقم (1) لسنة 2016 بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب، الجريدة الرسمية، العدد (14) مكرر (ب) في 13 إبريل سنة 2016.

⁽²⁾ ينظر نص المادتين (253، 254) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادر بالقانون رقم السنة 2016.

الدعوى لأي سبب وأن يعرض أمر تنحية على المحكمة في غرفة المشورة، أو على رئيس المحكمة للنظر في إقراره على التنحي⁽¹⁾.

خلاصة القول: إذا كان قانون تعارض المصالح المصري رقم 106 لسنة 2016 قاصراً في نطاقه الشخصي على مسؤولي الدولة التي حددتهم المادة الأولى من القانون المذكور، إلا أن القوانين والتشريعات الأخرى المرتبطة بالوظيفة العامة قد حرصت على تضمين نصوصها ما يحظر تعارض المصالح، حرصاً على مبادئ الشفافية والنزاهة والحيادة والتجرد في أداء الوظيفة العامة.

وكان الأجدر بالمشروع إصدار قانون لتعارض المصالح يطبق على موظفي الدولة كافة أياً كانت فئاتهم الوظيفية أو مستوى درجاتهم الوظيفية بحيث تصبح القاعدة العامة في هذا الإطار عند غياب النص على حالة من حالات التعارض في قوانينهم الخاصة.

⁽¹⁾ نص المادة (150) قانون المرافعات المدنية والتجارية الصادر بالقانون رقم 13 لسنة 1968، الكتاب الأول، التداعي أمام المحاكم، الباب الثامن، عدم صلاحية القضاة ورهم وتنحيتهن. يجوز للقاضي في غير أحوال الرد المذكورة، إذا استشعر الحرج من نظر الدعوى لأي سبب، أن يعرض أمر تنحيه على المحكمة في غرفة المشورة، أو على رئيس المحكمة للنظر في إقراره على التنحي.

المطلب الثاني

النطاق الشخصي لتعارض المصالح

في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في فرنسا

تعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أول صك مكافحة فساد دولي ملزم قانوناً، تضم 71 مادة تهدف إلى منع الفساد وتجريم بعض التصرفات وتعزيز إنفاذ القانون والتعاون القضائي الدولي وتوفير آليات قانونية فعالة لاسترداد الموجودات والمساعدة التقنية وتبادل المعلومات⁽¹⁾.

وقد حددت الاتفاقية في الفصل الأول بعنوان الأحكام العامة في المادة الثانية المعنونة بالمصطلحات المستخدمة مفهوم الموظف العمومي بأنه:-

1- " أي شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً لدى دولة طرف، سواء أكان معيناً أو منتخباً، دائماً أم مؤقتاً، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن أقدمية ذلك الشخص.

2- أي شخص آخر يؤدي وظيفة عمومية، بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية، أو يقدم خدمة عمومية حسب التعريف الداخلي للدولة للطرف وحسب ما هو مطبق في المجال القانوني ذي الصلة لدى تلك الدولة الطرف.

3- أي شخص آخر معرف بأنه "موظف عمومي" في القانون الداخلي للدولة الطرف⁽²⁾.

ومن الجدير بالذكر أن الاتفاقية قد حددت أهدافها في المادة الأولى منها حيث نصت على أن أغراض هذه الاتفاقية هي:-

أ- ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ.

(1) اعتمدت اتفاقية مكافحة الفساد من قبل الجمعية العمومية للأمم المتحدة في 31 أكتوبر 2003 من قبل قرار 4/58 وتضم أكثر من 187 دولة.

(2) Undoc, 2004 . The UN convention against corruption provides in its article 2 (b) the following definition of a public official:

- 1- Any person holding a legislative, executive, administrative or judicial office a state party, whether appointed or elected, whether permanent or temporary, whether paid or unpaid, irrespective of that person's seniority;
- 2- Any other person who performs a public function, including for a public agency or public enterprise, or provides a public service, as defined in the domestic law of the state party and as applied in the pertinent area of law of that state party;
- 3- Any other person defined as a "public official" in the domestic law of state party. However, for the purpose of some specific measures contained in chapter II of this convention, "public official" may mean any person who performs a public function or provides a public service as defined in the domestic law of the state party and as applied in the pertinent area of law of that state party".

ب- ترويج وتيسير دعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد بما في ذلك في مجال استرداد الموجودات.
ج- تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشئون العمومية والممتلكات العمومية.

ويتضح من تلك النصوص أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد قد أولت إهتماماً بالقوانين الداخلية لتحديد النطاق الشخصي لقواعدها في مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة والشفافية، وذلك بعد أن وضعت تعريفاً استرشادياً لما يدخل في إطار الموظف العمومي بحسب ما استهدفته الاتفاقية من رفع قيم النزاهة والحفاظ على الإصلاح في إطار العمل الإداري.
وقد عيّنت الاتفاقية بمنع تضارب المصالح وذلك في المادة (12) المتعلقة بالقطاع الخاص، حيث قررت في البند الثاني/ هـ من أنه "هـ- منع تضارب المصالح بفرص قيود، حيث الاقتضاء ولفترة زمنية معقولة، على ممارسة الموظفين العموميين السابقين أنشطة مهنية، أو على عمل الموظفين العموميين في القطاع الخاص بعد استقالتهم أو تقاعدهم عندما تكون لتلك الأنشطة أو ذلك العمل صلة مباشرة بالوظائف التي تولاها أولئك الموظفون العموميون أو أشرفوا عليها أثناء مدة خدمتهم".

وهكذا حددت الاتفاقية النطاق الشخصي لحظر تعارض المصالح بطائفتين: **الطائفة الأولى:** الموظفون العموميون السابقون، **الطائفة الثانية:** موظفوا القطاع الخاص بعد تقاعدهم ممن لهم صلة مباشرة بالوظائف التي أشرفوا عليها الموظفون العموميون أثناء خدمتهم.
النطاق الشخصي في فرنسا:

يخضع موظفو الخدمة المدنية في فرنسا لسلسلة كاملة من القواعد الأخلاقية التي حدد قانون 13 يوليو 1983 أساسياتها⁽¹⁾، وجاء قانون الأخلاقيات الصادر في 20 أبريل 2016 الذي حدد الالتزامات الأخلاقية للموظفين، سواء كانوا دائمين ومؤقتين، ومنها إنهاء أو منع تضارب المصالح للموظف الذي يجد أو من المحتمل أن يجد نفسه فيها⁽²⁾.

وقد أخضع قانون 6 أبريل 2016 جميع موظفي الخدمة المدنية لقواعد أخلاقيات الخدمة المدنية، وتضمن هذا القانون التزامات الكرامة والحياد والنزاهة التي تفرض على الموظف العام، وأدخل هذا القانون في النظام الأساسي العام لموظفي الخدمة المدنية مفهوم تضارب المصالح، وألقى التزاماً

(1) Loi no83-634 du 13 Juillet 1983 protant droits et obligations des fonctionnaires loi dite loi le pors.

(2) Loi "déontologie" (2): la prevention des conflits d'intérêts, un nouvel impératif publié le 06/07/2016, par Autevr Auteur dans analyses juridiques, Dossiers juridiques, France.

على عاتق الموظف الذي يواجه مثل هذا الوضع سواء كان- من الموظفين المدنيين أو العسكريين- واجب إنهاء أو منع كحالات تضارب المصالح التي يحبون أنفسهم فيها، وأوجب الإعلان عن مصالحهم المتعارضة قبل تعيينهم وإعلان الأصول التي يمتلكونها في غضون شهرين من تعيينهم ويقدم ذلك للهيئة العليا لشفافية الحياة العامة لفحص هذه التصريحات، ولذلك فإن هذا القانون يكمل أو يسد النقص الذي شاب قانون 11 أكتوبر 2013 بشأن شفافية الحياة العامة⁽¹⁾.

وقد أحال المرسوم رقم 69-2020 الصادر في 30 يناير 2020 والمتعلق بالرقابة على أخلاقيات الوظيفة العامة في تحديد النطاق الشخصي لتطبيق قانون رقم 483 لسنة 2016 الصادر في 20 إبريل 2016 والذي أدخل صراحة منع تضارب المصالح لموظفي الخدمة المدنية إلى المادة الثانية من قانون رقم 634 لسنة 1983 الصادر في 13 يوليو 1983، والتي حددت الموظفين الخاضعين للقانون بأنهم موظفي الخدمة المدنية في إدارات الدولة، والمناطق والمقاطعات، والبلديات، ومؤسساتها العامة⁽²⁾.

وينطبق أيضاً على موظفي الخدمة المدنية الذين يمارسون أعمالاً في المؤسسات الاقتصادية والمالية إذا كان لديهم أسهما في الشركات حيث لا يجوز لهم التفتيش على هذه الشركات خلال فترة ولايتهم لمنصبهم⁽³⁾، هذا بالإضافة

(1) Le volet déontologie de la loi, Réaffirmation des valeurs fondamentales de service public.

(2) www.legifrance.goov. Fr. Loi 83-634 du 13 Juillet 1983 portant droit et obligations des fonctionnaires Article 2, Modifié par loi no 86-33 Janvier 1986- art 135 (V) Jorf II Janvier 1986:-

La présente loi s'applique aux fonctionnaires civils des administrations de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics y comprise les établissements mentionnés a l'article 2 du titre IV du statut general des fonctionnaires de l'etat et des collectivités territoriales, a l'exclusion des fonctionnaires des assemblées parlementaires et des magistrats de l'ordre judiciaire, dans les services et les établissements publics a caractere industriel ou commercial, elle ne s'applique qu'aux agents qui ont la qualité de fonctionnaire.

(3) La même loi, Article 25 création loi no 2016-483 du 20 avril 2016-art 11.

Article 25 nonies modifié par LOL no 2019- 828 du 6 août 2019-art. 36.

1. Les articles 25 ter, 25 quinquies et 25 sexies de la present loi ne s'appliquent pas aux agents publics mentionnés a l'article 11 de la loi no 2013-907 du 11 octobre 2013 relative a la transparence de la vie publique.

I bis- les III et IV de l'article 25 octies de la présente loi ne s'appliquent pas aux agents publics qui exercent des fonctions mentionnées au I de l'article 23 de la loi no 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

II- Les articles 25 à 25 octies de la présente loi sont applicables:

1- Aux agents contactuels de droit public ou de droit privé des établissements publics, organismes ou autorités mentionnés au I de l'article L. 1451-1 du

إلى الموظفين المتعاقدين طالما أنهم يؤدون أعمالاً تدخل في إطار الوظيفة العامة والموظفين الخاضعين للقانون الخاص والذين يؤدون خدمة لسلطة إدارية أو عامة.

وقد أجاز القانون لأعضاء هيئة التدريس وأعضاء المؤسسات العلمية والأشخاص الذين يمارسون الأنشطة الفنية ممارسة المهن الحرة المرتبطة بتخصصاتهم.

كما أجاز للموظف الذي يشغل وظيفة بدوام كامل، وبناء على طلبه الحصول على إذن رئيسته لأداء خدمة بدوام جزئي أو إنشاء وممارسة عمل تجاري⁽¹⁾.

code de la santé publique, sans prejudice des dispositions spécifiques qui peuvent leur etre applicables;

- 2- Aux agents contractuels de droit public ou de droit privé d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante, sans prejudice des dispositions

Article 32 modifié par Ordonnance no 2021-658 du 26 mai 2021- art.2

1. Les agents contractuels sont recrutés apres appréciation de leur capacité a exercer les fonctions a pourvoir.

A l'exception des emplois supérieurs relevant du décret mentionné a l'article 25 de la loi no 84-16 du 11 janvier 1984 précitée, des emplois de directeur general des services mentionnés aux 1° et 2° de l'article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée et des emplois relevant des 1° et 2° de l'article L. 6143-7-2 du code de la santé publique, le recrutement d'agents contractuels pour pourvoir des emplois permanents est prononcé a l'issue d'une procedure permettant de garantir l'égal accès aux emplois publics. Un décret en Conseil d'Etat prévoit les modalités de cette procedure, qui peuvent etre adaptées au regard du niveau hiérarchique, de la nature des fonctions ou de la taille de la collectivité territoriale ou de l'établissement public ainsi que de la durée du contrat. L'autorité compétente assure la publicité de la vacance et de la creation de ces emplois.

II- Sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires,

(1) Article 25 de loi no 83-634 du Juillet 1983.

المبحث الثاني النطاق الموضوعي لتعارض المصالح

تمهيد وتقسيم:

ويقصد بالنطاق الموضوعي مضمون الحظر الذي نص عليه المشرع في القانون رقم 106 لسنة 2013 المتعلق بحظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة، بالإضافة إلى بعض التشريعات الأخرى التي تمس الوظيفة العامة والتي تضمنت أحكاماً متعلقة بحظر تعارض المصالح، سنعرض لها على سبيل المثال وليس الحصر.

ومن ثم نعتقد في هذا المبحث تقسيماً لمضمون الحظر في قانون تعارض المصالح المصري، وقانون أخلاقيات الخدمة المدنية في فرنسا، ثم نتناول حظر تعارض المصالح في بعض التشريعات المصرية الأخرى. ونتناول ذلك من خلال التقسيم الآتي:-

المطلب الأول: مضمون تعارض مصالح المسؤولين في الدولة.

المطلب الثاني: حالات تعارض المصالح في بعض التشريعات المصرية

الأخرى

المطلب الأول

مضمون تعارض مصالح المسؤولين في الدولة

نُظِم تعارض مصالح المسؤولين في الدولة بمقتضى القرار بقانون الصادر من رئيس الجمهورية المؤقت عدلي منصور رقم 106 لسنة 2013، وجاء ذلك على خلفية ثورتين شعبيتين بعد أن عانت مصر من حكومات رجال الأعمال مما كان له بالغ الأثر على الإدارة العامة وحيده ونزاهة الإدارة السياسية في الدولة.

وبطبيعة الحال، صدر هذا القانون تلبية لمطالب شعب أراد الانتصار على الفساد الحكومي، وتأكيد المبادئ الدولية الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي حرصت على تأكيد نزاهة وحيده واستقلال الجهاز الإداري والحكومي بوجه عام، وحظر تعارض المصالح بوجه خاص كأحد دروع مكافحة الفساد، فقد أضحت هذا الأخير غير قاصراً على معناه التقليدي المقتصر على جرائم الرشوة والمحسوبية والاختلاس، وإنما امتد ليشمل الحالات الإيجابية والسلبية للفساد والتي يوضع فيها الموظف في حالة تعارض المصالح حتى إذا لم يستفد من ذلك التعارض.

وفي هذا الإطار، فقد عرف القانون تعارض المصالح بأنه كل حالة يكون للمسئول الحكومي أو الشخص المرتبط به مصلحة مادية ومعنوية تتعارض تعارضاً مطلقاً أو نسبياً مع ما يتطلبه منصبه أو وظيفته من نزاهة واستقلال

وحفاظ على المال العام أو يكون سبباً لكسب غير مشروع⁽¹⁾.
وتأسيساً على ذلك، فإن تعارض المصالح يتحقق إذا كان هناك مصلحة مادية تتعارض مع النزاهة في أداء عمله الوظيفي، وهذه المصلحة قد تكون مالية⁽²⁾، أو منفعة مادية تعود على الموظف من وضعه الوظيفي أو منصبه كمشاركته في أي عمل تجاري أو مهني فيه تعارض في المصالح بينه وبين الجهة التي يعمل فيها.

ومن زاوية أخرى، فالمصلحة المتعارضة قد تكون معنوية، كأن يكون الموظف عضواً في لجنة اختيار شاغلي الوظائف القيادية، ومن بين المتقدمين لشغل أحد هذه الوظائف أحد أقاربه أو أصدقائه المقربين، فالوساطة أو المحاباة لخدمة أشخاص من الأقارب أو المعارف لتحقيق مصلحة أو تسهيل مهمته على الرغم من أنها جريمة مستقلة في قانون العقوبات⁽³⁾، إلا أنها تدخل في إطار مفهوم تعارض المصالح.

علاوة على ذلك، فإن تعيين الأقارب أو الغير ممن لديه مصلحة معه في الجهات العامة التي له سلطة اتخاذ القرار بها أو الجهات المرتبطة بجهة عمله تعد من المصالح المعنوية التي قد يترتب عليها نفع مادي.

وقد يشكل تعارض المصالح فعلاً سلبياً، فعدم إخبار السلطة الرئاسية بتعارض مصلحة الموظف الشخصية مع المصلحة العامة يعد من مضمون تعارض المصالح حيث ألقى القانون رقم 106 لسنة 2013 التزاماً على عاتق الموظف بالإفصاح عن أية حالة من حالات تعارض المصالح⁽⁴⁾ بما يضي

(1) نص المادة الثانية من القانون رقم 106 لسنة 2013 والذي ينص على "في تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالكلمات والعبارات الآتية المعاني المبينة، قرين كل منها..."

(2) من القضايا التي أثارها الرأي العام في أكثر من دولة عربية قضايا تنظيم الأراضي، حيث يطالع بعض كبار الموظفين على مخططات التنظيم الهيكلي في السنوات القادمة ويقومون بالإيعاز لأقارب أو شركاء بشراء الأراضي خارج التنظيم بأسعار متدنية وهم يعلمون أن الأسعار سترتفع بطريقة خيالية في المستقبل القريب فور إعلان قرارات التنظيم، وفي دول أخرى يسرب كبار الموظفين معلومات تتعلق بقرارات استيراد بعض السلع أو تصديرها مثل تغيير في الأسعار أو الضرائب أو الرسوم الجمركية مما يؤدي لإقبال أقاربهم أو أصدقائهم من التجار على الشراء للاستفادة الشخصية من هذه القرارات.

هناك أمثلة أخرى من تضارب المصالح ومنها ما يتعلق على سبيل المثال بالمشتريات العامة، حيث يملك بعض الموظفين سلطة وصلاحيات البيت في مناقصات والتحكم في =مواصفات لمواد وخدمات تزودها شركات خاصة بأقاربهم أو أصدقاءهم، أو القيام بمشتريات غير ضرورية بهدف تنفيح أقارب أو أصدقاء، أو تحديد مواصفات يعجز عن توفيرها شركات خارج نطاق معين يستفيدون منه هم.

ومن الحالات التي تحقق مصلحة مادية أيضاً استغلال الموظف لوظيفته لتأمين مزايا أو امتيازات غير مبررة لنفسه أو غيره، أو إجراء التفاوض أو الشراء أو التعاقد ليتوافق ومصالحته الشخصية على حساب المصلحة العامة.

(3) د. دعاء محمد محمود، مرجع سابق، ص 12.

(4) نص المادة (3) من القانون رقم 106 لسنة 2013 على أنه: - "في حالة قيام إحدى حالات التعارض المطلق يتعين على المسئول الحكومي إزالة هذا التعارض إما بالتنازل =عن المصلحة أو ترك المنصب أو الوظيفة العامة، فإذا كان التعارض نسبياً تعين على المسئول الحكومي الإفصاح عن هذا التعارض واتخاذ الإجراءات اللازمة للحيلولة دون وقوع ضرر للمصلحة العامة، وفقاً للإجراءات والضوابط المبينة في هذا

مع عدم الإفصاح مخالفة تصل إلى حد تشكيل الركن المادي في جريمة تعارض المصالح.

ولعله من المفيد أن نؤكد أن تعارض المصالح في هذا الإطار لا يتحقق بالمنفعة المادية أو المعنوية التي يكتسبها الموظف نتيجة تقلده لمنصبه وإنما أية حالة يوضع فيها في هذا التعارض دون إفصاح منه عن ذلك التعارض، بناءً عليه لا يشترط تحقق المنفعة المادية أو المعنوية للموظف حتى نكون بصدد تعارض مصالح، وإنما يكفي وضعية الموظف في ذلك التعارض دون إفصاح منه بذلك.

فالمشرع لا يجرم تعارض المصالح في حد ذاته، وإنما يجرم عدم التصريح به للسلطة الرئاسية وهذا يتماشى مع تعريف Dominique Schmidt لتعارض المصالح والذي عرفه على أنه ينشأ عندما يسعى شخص وراء تحقيق مصلحته أو عدة مصالح وتكون هذه الأخيرة متعارضة فيما بينها⁽¹⁾.

وعرفته أيضاً منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بأنه وجود تعارض بين الواجب العام والمصلحة الخاصة للموظف العام، بحيث يكون لهذا الأخير مصالح خاصة في محيطه الخاص والتي ستؤثر على نحو غير ملائم في أداء واجباته ومسئوليته⁽²⁾.

ومن حالات تعارض المصالح السلبية أيضاً، الامتناع عن القيام بواجبات وظيفته أو تأدية خدمة أو مصلحة عامة مجاملته لنفسه أو للغير، ويلزم هنا الموظف موقفاً سلبياً يترتب عليه مصلحة له أو لغيره.

وقد يكون موقف الموظف في تعارض المصالح إيجابياً، كالجمع بين عمل المسئول الحكومي وبين عضوية مجالس إدارة الشركات أو المشروعات التجارية الخاصة أو العامة⁽³⁾، أو شرائه بشكل مباشر وغير مباشر أسهماً أو حصص في شركات أو مشروعات تجارية أو زيادة حصته فيها⁽⁴⁾.

القانون.

(1) Jean- Baptiste Galvin, "Les conflits d'intérêts en droit financier", tome 77, IRJS editions institute de de recherché juridique de la Sorbonne- André tunc, paris, 2016, p45.

(2) Bernardo Giorgio Mattarella, "Le régime juridique du conflit d'intérêts éléments comparés", Ecole nationale d'administration (ENA), Revue française d'administration publique, no 135, 2010/3, p64.

(3) نص المادة السادسة من القانون المذكور على: "يعد الجمع بين عمل المسئول الحكومي وبين عضوية مجالس إدارة الشركات او المشروعات التجارية الخاصة أو العمل فيها تعارضاً مطلقاً، ويتعين عليه الاستقالة من تلك العضوية أو العمل فور تعيينه في المنصب أو الوظيفة العامة، فإذا لزم اتخاذ إجراءات معينة لقبول الاستقالة، وجب عليه خلال الفترة اللازمة لذلك أن يمتنع عن حضور المجلس أو المشاركة في أنشطة المشروع أو الشركة أو في اتخاذ القرارات الخاصة بها، وعن قبول أي عائد مادي منها".

(4) نص المادة التاسعة من القانون على: "لا يجوز للمسئول الحكومي طوال فترة شغله لمنصبه أو وظيفته أن

وقد استثنى المشرع من الصورة الأخيرة حالتين:-

الحالة الأولى: المشاركة في زيادة رأس مال مشروع يساهم فيه قبل تولي المنصب على أن تكون الزيادة مطروحة لكافة الشركاء وأن يشارك فيها بما يحفظ نسبته من النقصان دون زيادتها.

الحالة الثانية: الاكتتاب في صناديق استثمار مصرية مطروحة للاكتتاب العام. وفي جميع الأحوال يكون الشراء بالسعر العادل على النحو المبين في المادة (12).

ومن الأمور التي تدخل في تعيين حدود النطاق الموضوعي لتعارض المصالح لمسئولي الدولة فكرة التعارض المطلق والتعارض النسبي، وترى الباحثة أن القانون اعتنق هذا التقسيم بالنظر إلى درجة خطورة التعارض ومدى تأثيره على المصلحة العامة.

فقد عرف القانون التعارض المطلق بأنه كل حالة يترتب عليها ضرر مباشر أو محقق للمصلحة أو الوظيفة العامة⁽¹⁾.

وقد حدد القانون على سبيل المثال صراحة عدداً من من الحالات التي تدخل في إطار التعارض المطلق، ورتب أثراً خاصة على وقوع حالة من حالات هذا التعارض، ونورد في النقاط التالية تنظيم القانون للتعارض المطلق.

أولاً: المختص بتقدير التعارض المطلق:

أنشأت المادة الرابعة من القانون لجنة تسمى "الجنة الوقاية من الفساد" يعهد إليها بعدة اختصاصات ومنها تقدير ما يعد تعارضاً مطلقاً أو نسبياً⁽²⁾.

وقد أحال القانون إلى رئيس الجمهورية مهمة تشكيل تلك اللجنة وحدود اختصاصاتها. ومن الجدير بالذكر، أن القانون أورد حالات للتعارض المطلق تعين اللجنة في عملها واختصاصها بتقدير نوع التعارض، ولكن ما ورد في القانون من حالات يعد وارداً على سبيل المثال، الأمر الذي يتجلى معه دور اللجنة في تحديد مجالات التعارض المطلق في ضوء أحكام ذلك القانون، وفي ضوء حفظ اعتبارات المصلحة العامة.

ومن نافلة القول، أن تقدير اللجنة لنوع التعارض سيخضع لرقابة القضاء

يشترى بشكل مباشر أو غير مباشر اسهماً أو حصصاً في شركات أو مشروعات تجارية أو زيادة حصته فيها إلا في الحالتين الآتيتين:

الحالة الأولى: المشاركة في زيادة رأس مال مشروع يساهم فيه قبل تولي المنصب على أن تكون الزيادة مطروحة لكافة الشركاء وأن يشارك فيها بما يحفظ نسبته من النقصان دون زيادتها.

الحالة الثانية: الاكتتاب في صناديق استثمار مصرية مطروحة للاكتتاب العام. وفي جميع الأحوال يكون الشراء بالسعر العادل على النحو المبين في المادة (12) من هذا القانون.

⁽¹⁾ ورد ذلك في المادة (2) من القانون التي عيّنت بوضع تعريفاً لبعض المصطلحات الواردة به.

⁽²⁾ نص المادة الرابعة من القانون على: "تتشأ لجنة تُسمى "الجنة الوقاية من الفساد" يُعهد إليها بتطبيق أحكام هذا القانون بما في ذلك تقدير ما يُعد تعارضاً مطلقاً أو تعارضاً نسبياً، ويصدر بتشكيلها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجمهورية.

الإداري، فيراقب ملاءمة القرار الصادر بتقدير نوع التعارض ذلك لأنه يُعد قراراً إدارياً يرتب أثراً قانونياً كما سنرى لاحقاً.
ثانياً: حالات التعارض المطلق للمصالح:

- تضمن القانون عدداً من الحالات التي تُعد تعارضاً مطلقاً، وهي:
- 1- حالة الجمع بين عمل المسؤول الحكومي بين عضوية مجالس إدارة الشركات أو المشروعات التجارية الخاصة أو العمل فيها⁽¹⁾.
 - 2- حالة ملكية المسؤول لأسهم وحصص في شركات خاضعة لرقابته أو تابعة له بشكل مباشر أو غير مباشر.
 - 3- اقتراض المسؤول الحكومي مال أو حُصوله على تسهيل انتماني أو شراء أصول بالتقسيط إذا كانت الجهة المتعامل معها خاضعة لرقابته أو تابعه له⁽²⁾.

ثالثاً: أثر التعارض المطلق:

حددت المادة الثالثة من القانون آثار التعارض المطلق حيث نصت على أنه "في حالة قيام إحدى حالات التعارض المطلق، يتعين على المسؤول الحكومي إزالة هذا التعارض إما بالتنازل عن المصلحة أو ترك المنصب أو الوظيفة العامة..."⁽³⁾.

وترتيباً على ذلك، فإن المسؤول الحكومي يتعين عليه إما التنازل عن المصلحة أو ترك منصبه، ويرجع ذلك إلى خطورة نتائج التعارض المطلق على المصلحة العامة الأمر الذي جعل المشرع يؤكد على إزالة هذا التعارض، وعدم استمراره لما له من بالغ الأثر على الوظيفة العامة.

رابعاً: التعارض النسبي:

وهي الحالات الأخرى الواردة في القانون على سبيل المثال ولم ينص القانون صراحة على كونها تعارضاً مطلقاً للمصالح، وهي قائمة على احتمالية وقوع ضرر للمصلحة العامة أو الوظيفة العامة ومن ثم فهي ليست ضرراً محققاً ومن ثم رتب المشرع على وجوده أثراً قانونياً مغايراً.

- وقد أورد القانون عدداً من حالات التعارض النسبي للمصالح وهي:-
- 1- ملكية المسؤول لأسهم أو حصص في شركات بحيث لا يكون له أي مشاركة في أرباحها.
 - 2- مزاولة نشاط مهني بمفرده أو بالمشاركة مع الغير قبل تعيينه في منصبه أو وظيفته.
 - 3- تقديم الخدمات الاستشارية مدفوعة الأجر أو غير مدفوعة الأجر.

(1) ينظر في نص المادة (6) من القانون رقم 16 لسنة 2013.

(2) المادة السابعة من القانون ذاته.

(3) ينظر في المادة (13) من القانون رقم 106 لسنة 2013.

- 4- تلقي أو قبول هدايا أو أي أشكال أخرى من المجاملة.
- 5- تولي المسؤول الحكومي منصباً أو وظيفة لدى شركة أو جهة كانت تابعة أو خاضعة لرقابته عند ترك منصبه، أو القيام بأعمال مهنية خاصة ترتبط بها أو التعامل مع الجهة التي كان يرأسها إلا بعد موافقة لجنة الوقاية من الفساد.
- 6- الاستثمار عند ترك منصبه في مجالات كانت تابعة له بشكل مباشر، أو القيام بعمل من شأنه إستغلال للمعلومات التي كان يتيحها له منصبه أو وظيفته السابقة.

وتلاحظ لدينا استخدام المشرع للفظ "عند تركه للمنصب" وليس بعد ترك منصبه ويوحى ذلك أنه يجوز للمسؤول بعد فترة من الزمن على ترك منصبه الالتحاق بالشركات الواردة في الحظر، وقد وجد المشرع أن بعد مرور الوقت تنتفي العلة من مصادرة حق المسؤول في العمل لدى هذه الشركات أو الدخول في أعمال تجارية معها رجوعاً للأصل الدستوري في الحق في العمل وحق الملكية الخاصة.

أما عن أثر تحقق حالات التعارض النسبي، فقد رتب القانون التزاماً، على المسؤول الحكومي بالإفصاح عن هذا التعارض ثم اتخاذ الإجراءات اللازمة للحيلولة دون وقوع ضرر للمصلحة العامة وفقاً للإجراءات والضوابط المبينة في هذا القانون.

الاستثناءات الواردة في القانون على حالات التعارض:

من الاستثناءات على حالات التعارض التي تم تضمينها في القانون رقم 106 لسنة 2013، بمعنى جوازها بالنسبة لمسئولي الدولة ملكية العقارات حيث لا تُعد من الأنشطة التجارية، سواء كانت هذه العقارات مؤجرة أو مزروعة ولكل يشترط ألا تأخذ هذه الملكية مظهراً اعتيادياً تجارياً الأمر الذي يتحول معه ملكية العقارات إلى نشاط تجاري⁽¹⁾.

ويُستثنى أيضاً من حالات التعارض حالة شراء المسؤول الحكومي أثناء توليه المنصب بشكل مباشر أو غير مباشر أسهماً أو حصصاً في شركات أو مشروعات تجارية إذا كانت المشاركة في زيادة رأس مال مشروع يُساهم فيه قبل تولي المنصب، ويشترط أن تكون الزيادة مطروحة لكافة الشركاء وأن يُشارك فيها بما يحفظ نسبته من النقصان دون زيادته.

كما أجاز القانون للمسؤول الحكومي الاكتتاب في صناديق استثمار

(1) حيث نصت المادة (7) من القانون في فقرتها الأخيرة على: "ويكون التعارض مطلقاً إذا كانت ملكية الأسهم والحصص في شركات خاضعة لرقابة المسؤول الحكومي أو تابعة له بشكل مباشر أو غير مباشر، وفي هذه الحالة يتعين عليه التصرف في ملكيته خلال مدة الشهرين المشار إليهما أو ترك المنصب أو الوظيفة العامة، ولا تعتبر ملكية العقارات من الأنشطة التجارية التي تسري عليها أحكام هذه المادة ولو كانت مؤجرة أو مزروعة، ما لم يتخذ التعامل فيها شكل الاتجار على وجه الاعتياد".

مصري مطروحة للاكتتاب العام طالما أن ذلك بالسعر العادل⁽¹⁾. علاوة على ذلك، يجوز للمسؤول الحكومي اقتراض المال أو الحصول على تسهيل ائتماني أو شراء أصول بالتقسيط بشرط أن يتم ذلك وفقاً لمعدلات وشروط العائد السائدة في السوق ودون الحصول على أية مزايا إضافية، إضافة إلى ضرورة اخطار لجنة الوقاية من الفساد⁽²⁾.

كما أتاح القانون قبول الهدايا الرمزية التي يجري العرف على تقديمها في الأعياد والمناسبات والتي لا تتجاوز قيمتها ثلاثمائة جنيه، وأيضاً الهدايا التي تُقدم من زائرين أو مسؤولين مصريين أو أجانب في مناسبات رسمية وفقاً للأعراف الجارية واعتبارات المجاملة، واشترط القانون لذلك تسليمها إلى جهة العمل وتسجيلها بسجلات تلك الجهة⁽³⁾.

ومن الجدير بالذكر أيضاً أن المادة (15) من القانون قد أجازت أخذ موافقة لجنة الوقاية من الفساد على تولي منصب أو وظيفة في القطاع الخاص لدى شركة أو جهة كانت تابعة أو مرتبطة بعمله السابق أو خاضعة لرقابته أو القيام بأعمال مهمة خاصة عند تركه لمنصبه.

المطلب الثاني

حالات تعارض المصالح في التشريعات المصرية الأخرى في مُستهل الحديث، تؤكد على أن القانون رقم 106 لسنة 2013 اقتصر في تطبيق أحكامه على مسؤولي الدولة، وهذا لا يعني كما ذكرنا آنفاً عدم خضوع موظفي الدولة ذات الدرجات الأدنى، أو السلطات الأخرى لمثل هذا الحظر، بل إن هناك من الفئات ما أفرد لها المشرع تنظيماتاً تشريعياً خاصاً كالقضاة، ويرجع ذلك إلى الطبيعة الخاصة لوظيفة القاضي ودوره في إرساء العدالة الأمر الذي يتطلب توافر كافة ضمانات التجرد والحيادة والنزاهة في أداء العمل⁽⁴⁾. فضلاً عن ذلك، فإن قانون الخدمة المدنية الذي يحكم النظام القانوني

(1) يراجع نص المادة (9) من القانون، البندين (أ، ب).

(2) ينظر في المادة (13) من القانون.

(3) نص المادة (14) من القانون على: "مع عدم الإخلال بالنصوص المنظمة لجريمة الرشوة والتربح واستغلال النفوذ المنصوص عليها في قانون العقوبات أو في أي قانون آخر، يحظر على المسؤول الحكومي تلقي أو قبول هدايا أو أي أشكال أخرى من المجاملة من أي جهة سواء كانت عامة أو خاصة باستثناء ما يلي:-

أ- الهدايا الرمزية التي يجري العرف على تقديمها في الأعياد والمناسبات والتي لا تتجاوز قيمتها ثلاثمائة جنيه.

ب- الهدايا التي تقدم من زائرين أو مسؤولين مصريين أو أجانب في مناسبات رسمية وفقاً للأعراف الجارية واعتبارات المجاملة، على أن يتم تسليمها إلى جهة العمل وتسجيل ذلك بسجلات تلك الجهة.

(4) نص المادة (1/15) من القانون: "يُحظر على المسؤول الحكومي عند تركه منصبه أو وظيفته لأي سبب، ولمدة ثلاثة أشهر تالية، أن يتولى منصباً أو وظيفة في القطاع الخاص لدى شركة أو جهة كانت تابعة أو مرتبطة بعمله السابق أو خاضعة لرقابته، أو القيام بأعمال مهنية خاصة ترتبط بها، أو التعامل مع الجهة التي كان يرأسها إلا بعد موافقة لجنة الوقاية من الفساد.

لموظفي الدولة حرص على منع تعارض المصالح حرصاً على مقتضيات الواجب الوظيفي، وحفاظاً على المصلحة العامة.

حرى بنا التطرق إلى بعض القوانين التي حرصت على منع تعارض المصالح في مجال الوظيفة العامة، ومن البديهي البدء بقانون الخدمة المدنية باعتباره يمثل القاعدة العامة في هذا الصدد، وقد عرضنا فيما سبق لبعض النصوص الواردة فيه والتي تكرر لحظر تعارض المصالح (إحالة)⁽¹⁾.

ومن القوانين التي أكدت على عدم تعارض مصالح القضاة هو قانون المرافعات رقم 13 لسنة 1968⁽²⁾، والذي قرر حالات يكون القاضي فيها غير صالح لنظر الدعوى ممنوعاً من سماعها ولو لم يردده أحد الخصوم، وذلك لاعتبارات القرابة أو المصاهرة حتى الدرجة الرابعة، أو كونه وكيلاً لأحد الخصوم أو وصياً عليه، أو إذا كان قد سبق إبداء الرأي في الدعوى⁽³⁾. ورتب المشرع في المادة (147) من ذات القانون بطلان عمل القاضي (وقضائه في هذه الحالات، وبعد ذلك متعلقاً بالنظام العام حيث لا يجوز للأطراف الاتفاق على خلاف ذلك).

كما قرر القانون ذاته حالات يجوز فيها للخصوم رد القضية إذا كانت هناك خصومة بين أحد أطراف الدعوى والقاضي، أو بين الأول واقارب القاضي أو زوجته، أو إذا كان الخصم خادماً للقاضي أو اعتاد مواكلته أو مجالسته أو مساكنته⁽⁴⁾.

(1) يراجع أيضاً، مجلة التنمية الإدارية العدد 158، يناير 2018، قانون الخدمة المدنية تضمن نصوصاً تقوض تعارض المصالح، ص52.

(2) الجريدة الرسمية، السنة الحادية عشرة، العدد 19، 9 مايو 1968.

(3) نص المادة (146) من قانون المرافعات رقم 13 لسنة 1968 على أنه: " يكون القاضي غير صالح لنظر الدعوى ممنوعاً من سماعها ولو لم يردده أحد من الخصوم في الأحوال الآتية:

- 1- إذا كان قريباً أو صهراً لأحد الخصوم إلى الدرجة الرابعة.
- 2- إذا كان له أو لزوجته خصومة قائمة مع أحد الخصوم في الدعوى ومع زوجته.
- 3- إذا كان وكيلاً لأحد الخصوم في أعماله الخصوصية أو وصياً عليه أو قيمياً أو مذنوناً وراثته له، أو كانت له صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الرابعة بوصي أحد الخصوم أو بالقيم عليه أو بأحد أعضاء مجلس إدارة الشركة المختصة أو بأحد مديريها وكان لهذا العضو أو المدير مصلحة شخصية في الدعوى.
- 4- إذا كان له أو لزوجته أو لأحد أقاربه أو اصهاره على عمود النسب أو لمن يكون هو وكيلاً عنه أو وصياً أو قيمياً عليه مصلحة في الدعوى القائمة.
- 5- إذا كان قد أفتى أو ترفع عن أحد الخصوم في الدعوى، أو كتب فيها ولو كان ذلك قبل اشتغاله بالقضاء، أو كان قد سبق له نظرها قاضياً أو خبيراً أو محكماً، أو كان قد أدى شهادة فيها "

(4) نص المادة (148) من قانون المرافعات المدنية والتجارية على أن: "يجوز رد القاضي لأحد الأسباب الآتية:

- 1- إذا كان له أو لزوجته دعوى مماثلة للدعوى التي ينظرها، أو إذا جدت لأحدهما خصومة مع أحد الخصوم، أو لزوجته بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي ما لم تكن هذه الدعوى قد أقيمت بقصد رده عن نظر الدعوى المطروحة عليه.
- 2- إذا كان لمطلقة التي له منها ولد أو لأحد أقاربه أو اصهاره على عمود النسب خصومة قائمة أمام القضاء مع أحد الخصوم في الدعوى أو مع زوجته ما لم تكن هذه الخصومة قد أقيمت بعد قيام

علاوة على ذلك، فقد أجاز القانون للقاضي عرض تنحيه عن نظر الدعوى على المحكمة، إذا استشعر الحرج ويُعرض ذلك في غرفة المشورة، أو يعرض ذلك الأمر على رئيس المحكمة للنظر في إقراره على التنحي⁽¹⁾.
وجرياً على ذات المنهج، فقد قرر قانون السلطة القضائية في الباب الثاني منه والخاص بقضاء المحاكم على اختلاف درجاتهم، في الفصل الخامس منه المتعلق بواجبات القضاة- بعض الأحكام التي تكفل نزاهة القاضي وتجرده، ومنع تضارب مصالحه.

فعلى سبيل المثال، نصت المادة (73) من قانون السلطة القضائية رقم 46 لسنة 1972 على أنه: "يُحظر على المحاكم إبداء الآراء السياسية، ويُحظر كذلك على القضاة الاشتغال بالعمل السياسي ولا يجوز لهم الترشيح لانتخابات مجلس الشعب أو الهيئات الإقليمية أو المنظمات السياسية إلا بعد تقديم استقالتهم".

كما حظر القانون أن يجلس القاضي في دائرة واحدة مع عضو آخر بينهم قرابة أو مصاهرة حتى الدرجة الرابعة، وذات الأمر ينسحب على عضو النيابة المائل أمام الدائرة أو مثل أحد الخصوم من تربطهم صلة قرابة أو مصاهرة بالقاضي⁽²⁾.

ومن الجدير بالذكر، أن القانون قد حظر على القاضي القيام بأي عمل تجاري ويجوز لمجلس القضاء الأعلى أن يفدر منع القاضي من مباشرة أي عمل يرى أن القيام به يتعارض مع واجبات الوظيفة وحتى أدائها⁽³⁾.
وفيما يخص شركات القطاع العام، فقد وضعت اللائحة التنفيذية لقانون قطاع الأعمال العام الصادرة بقرار رئيس الوزراء رقم 1590 سنة 1991 مجموعة من القواعد التي تضمن عدم تعارض المصالح، وتبدي أهمية هذه النصوص في أن هذه الشركات تعد مؤسسات اقتصادية تتعامل في أسهم وأموال بما تضحى معه نزاهة مجلس الإدارة والموظفين نصراً ذات أهمية قصوى.

الدعوى المطروحة على القاضي بقصد رده.

3- إذا كان أحد الخصوم خادماً له، أو كان هو قد اعتاد مؤاكلة أحد الخصوم أو مساكنتهم أو كان تلقي منه هدية قبيل رفع الدعوى أو بعده.

4- إذا كان بينه وبين أحد الخصوم عداوة أو مودة يرجح معها عدم استطاعته الحكم بغير ميل.

(1) يراجع نص المادة (150) من ذاته القانون.

(2) نص المادة (75) من قانون السلطة القضائية رقم 36 لسنة 1972 على أنه: "لا يجوز أن يجلس في دائرة واحدة قضاة بينهم قرابة أو مصاهرة حتى الدرجة الرابعة بدخول الغاية، كما لا يجوز أن يكون ممثل النيابة أو ممثل أحد الخصوم أو المدافع عنه ممن تربطهم الصلة المذكورة بأحد القضاة الذين ينظرون الدعوى ولا يعتد بتوكيل المحامي الذي تربطه بالقاضي الصلة المذكورة إذا كانت الوكالة لاحقة لقيام القاضي بنظر الدعوى.

(3) يراجع نص المادة (73) من قانون السلطة القضائية، انظر حالات رد القاضي في قانون المرافعات، عرفه عبدالفتاح، تسبب الأحكام وأعمال القضاة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1983، ص104.

ومن هذه القواعد أنه لا يجوز أن يكون لرئيس مجلس الإدارة أو لأحد أعضاء المجلس أو لأحد مديري الشركة أو لأي من أزواجهم أو أقاربهم أو أصهارهم حتى الدرجة الرابعة أية مصلحة مباشرة في الأعمال والعقود التي تتم باسمها ولحسابها.

كما لا يجوز لرئيس مجلس إدارة الشركة أو لأي عضو بهذا المجلس أن يحضر بمداولاته أو يشترك في التصويت على القرارات المتعلقة بأية مسألة معروضة على المجلس لذا كان لأي منهم أو لمن لهم صلة قرابة أو مصاهرة بهم إلى الدرجة الرابعة مصلحة مباشرة أو غير مباشرة فيها⁽¹⁾.

كما حظرت اللائحة التنفيذية على رئيس مجلس الإدارة أو لأي عضو من الأعضاء أن يشترك في أي عمل من شأنه منافسة الشركة أو أن يتجر لحسابه، أو لحساب غيره في أحد فروع النشاط الذي تزاولهن ولا يجوز كذلك لرئيس مجلس الإدارة أو لأي من أعضائه إفشاء أسرار الشركة أو لتسهيل حصول الغير على أي من تقارير الأجهزة الرقابية أو أية تقارير داخلية تتعلق بأعمالها⁽²⁾.

ومن الجدير بالذكر أن، هناك بعض المصالح التي لا يجوز بأي حال من الأحوال ممارستها من قبل أعضاء مجلس إدارة الشركات حتى لا تدخل في نطاق تعارض المصالح ومنها:

- تولى الموظفين لأي منصب في شركة أخرى قد ينشأ عنه تعارض في المصالح دون الإفصاح عن ذلك المنصب، ومن الأمثلة على ذلك شغل منصب عضو مجلس إدارة أو مسؤول أو موظف أو مستشار أو ممثل لدى أي طرف خارجي يتعامل مع الشركة أو يسعى للتعامل معها:
- التنافس المباشر مع الشركة، وأن يتجر في أحد فروع النشاط الذي تزاوله الشركة بغير ترخيص من الجمعية العامة يجدد كل عام.
- له مصلحة في منشأة تنافس الشركة.
- استغلال الموظف لمركزه الوظيفي واستعمال نفوذه في الشركة لتحقيق منفعة شخصية له أو للغير.
- إفشاء الأسرار أو إعطاء المعلومات التي تعتبر ملكاً خاصاً للشركة، والتي يطلع عليها بحكم وظيفته، ولو بعد تركه الخدمة سواء بقصد تحقيق مكاسب مادية مباشرة أو غير مباشرة له أو لأحد من أفراد عائلته، أو بدون تحقيق مكاسب مادية.
- استلام الموظفين أو المسؤولين أو أفراد عائلاتهم هدايا أو أنشطة ترفيهية دون الإفصاح عنها حيث تؤثر بأي شكل من الأشكال أو يبدو أنها

(1) تراجع المادة (11) من اللائحة التنفيذية لقانون قطاع الأعمال العام رقم 203 لسنة 1991.

(2) تراجع المادة (12) من اللائحة التنفيذية.

تؤثر على قرارات العمل، بالإضافة إلى ذلك، أن يقوم موظفو أو مسؤولو الشركة بتقديم هدايا أو أنشطة ترفيهية قد تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على عمل وقرارات الشركات والأفراد الذي يتعاملون مع الشركة.

● القيام أو السماح للآخرين بالاستخدام الفعلي للموظفين أو المواد أو المعدات والأجهزة التابعة للشركة لأي أغراض خلاف الأغراض التي تخدم مصالح الشركة ما لم يكن قد تم الإعلان أو الإفصاح الكامل عن ذلك.

● مخالفة نظم وأساليب المحاسبة الصحيحة التي ينبغي التقيد بها في كافة الأوقات ويجب أن تعكس وتوضح السجلات في كل الأوقات كافة الأصول بشكل دقيق كما يجب أن تكون الأصول والمطالبات والإيرادات والمصروفات مسجلة بصورة سليمة بدفاتر الحسابات الخاصة بالشركة.

وهناك من الأنشطة مالم يشكل مخالفة لسياسة منع تضارب المصالح لمشاركة مسؤولي الشركة في شئون مدنية تطوعية حيث لا تؤثر مثل هذه الأفعال على الأداء السليم لعمل الموظف أو الصورة العامة للشركة وعلاقتها مع الحكومة، وقبول الموظفين لهدايا معقولة تدخل في الإطار الرسمي، وذات الأمر ينسحب على أفراد عائلته مسؤولي أو موظفي الشركة.

النطاق الموضوعي لحظر تعارض المصالح في فرنسا:

وضع المشرع الفرنسي في المادة (25) من القانون رقم 483 لسنة 2016 الصادر في 20 أبريل 2016 معياراً عاماً لتعارض المصالح وذلك من خلال تعريفه بأنه أي حالة تداخل بين مصلحة أو مصالح عامة مع مصلحة خاصة قد تؤثر على الممارسة المستقلة والحيادية والموضوعية للموظف العام⁽¹⁾.

ونلاحظ على هذا التعريف أنه جعل كل حالة تتداخل فيها المصلحة العامة مع الخاصة تضارباً في المصالح، ولم يحدد القانون حالات التضارب على سبيل الحصر، بيد أن المشرع الفرنسي قد أولى عنايته كما يتبدى من المادة (25) بأليات منع هذا التعارض ووضع حدوداً له من خلال تقنيات قانونية متباينة سنعرض لها لاحقاً، هذه التقنيات قائمة على الإلزام والحظر والتجريم والتنحي عن ممارسة الأعمال التي تشكل تعارضاً للمصالح ومن ثم

(1) Article 25 bix, Creation loi No 2016-483 du 20 avril 2016-art2

Le fonctionnaire veille à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situation de conflit d'interet dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver. AU sens de la presente loi, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interevence entre un intérêt publics ou privés qui est de nature a in fluencer ou paràître in fluencer l'exercice independent, impartial et objectif de ses fonction.

- تشكل إضراراً بالصالح العام.
- وقد ألزم القانون الموظف بعدد من الإلتزامات إذا وضع في حالة تعارض مصالح، وتحقيقاً لغاية الصالح العام وهي:-
- 1- إبلاغ رئيسته الإداري بتعارض المصالح وعلى الأخير عند علمه بذلك التعارض أن يكلف شخصاً آخر بمعالجة المسألة أو القرار تلافياً لتعارض المصالح.
 - 2- عدم استخدام تفويض التوقيع إذا وجد في هذه الحالة.
 - 3- عدم الانضمام إلى لجان أو التداول فيها إذا تعلق الأمر بمناقشة موضوع يتحقق به تداخل في المصالح، على غرار الوظيفة القضائية والتي يخضع لقواعد خاصة.
 - 4- التنحي عن ممارسة الاختصاص المتداخل مع المصلحة الخاصة للموظف حتى لو كان يدخل في نطاق اختصاصه.
 - 5- لا يجوز للموظف الذي تتداخل مصلحته مع المصلحة العامة إصدار تعليمات إلى الشخص الذي حل محله في ممارسة اختصاصه⁽¹⁾.
- وقد أفرد القانون تنظيماً خاصاً للموظف التي يتولى وظائف ذات طبيعة اقتصادية أو مالية، فيجب عليه التصرف في كافة أوراقه المالية خلال شهرين من توليه منصبه أو وظيفته، ويفصح عن كل الإجراءات المتخذة بصدد تلك الأوراق إلى السلطة العليا لشفافية الحياة العامة بحيث إن الأوراق المقدمة لتلك الأخيرة تفيد عدم ملكيته لهذه الأوراق في الوقت الحالي⁽²⁾.

(1) Fonctionnaire qui estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts:

- 1- Lorsqu'il est placé dans une position hiérarchique saisit son, supérieur hiérarchique; ce dernier a la suite de la saisine ou de sa propre initiative confie le cas échéant, le traitement du dossier ou l'élaboration de la décision à une autre personne.
- 2- Lorsqu'il recu une délégation de signature, s'abstient d'en user.
- 3- Lorsqu'il appartient à une instance collégiale, s'abstient d'y siéger ou, le cas échéant, de délibérer;
- 4- Lorsqu'il exerce des fonctions juridictionnelles, est suppléé selon les règles propres à sa juridiction.
- 5- Lorsqu'il exerce des compétences qui lui ont été dévolues en propres, est suppléé par tout délégué auquel il s'abstient d'adresser des instructions.

(2) Article 25 quarter.

Création LOI no 2016-483 du 20 avril 2016-art.5

Le fonctionnaire exerçant des responsabilités en matière économique ou financière et dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient est tenu de prendre, dans un délai de deux mois suivant cette nomination, toutes dispositions pour que ses instruments financiers soient gérés, pendant la durée de ses fonctions, dans des conditions excluant tout droit de regard de sa part. Le

وقد وضع أيضاً المشرع نصاً يحظر - بحسب الأصل - أي نشاط خاص مربح من أي نوع، حيث نص في المادة (25) (1)، وعلى أنه: "تكرس الموظف العام كل نشاطه المهني للمهام الموكلة إليه، ولا يجوز له أن يمارس بصفته المهمة نشاطاً خاصاً مربحاً من أي نوع.

واستخلاًصاً لما سبق، فإن المشرع الفرنسي قد خرج عن الإطار التقليدي في تحقيق مبادئ الشفافية والتجرد الوظيفي للموظف العام، ونظم تنظيمياً تفصيلاً منع تعارض المصالح في الوظيفة العامة، وأولى عناية في وضع تعريف تعارض المصالح، كما أنه اعتمد معياراً عاماً للحظر بحيث يشمل على كافة أوجه النشاط والتي يمارسها الموظف، أو الأوضاع التي يتواجد فيها ومن شأنها أن تفقده الحيطة والتجرد في أداء عمله نظراً لتعارضها مع مصلحته أو مصلحة ذويه الخاصة.

ولا ينال من ذلك، السماح على وجه الاستثناء ممارسة الموظف العام أنشطة معينة حتى لو كانت أنشطة ربحية، طالما أن ذلك سيحاط بضمانات قانونية تضمن شفافية أداء العمل الوظيفي كما سنرى لاحقاً، ومن ثم فقد حرص المشرع بذلك على إحداث نوع من التوازن بين المصلحة العامة - وهي مقدمة على المصلحة الخاصة - وبين أحقية الموظف في ممارسة الأنشطة الخاصة وهو من الحقوق الدستورية.

fonctionnaire justifie des mesures prises aupres de la haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Les documents produits en application du présent I ne sont ni versés au dossier du fonctionnaire, ni communicables aux tiers. II, -les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en conseil d'Etat, apres avis de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Versions liens relatifs.

(1) Article 25 septies Modifie par loi no 2019-828 du 6 aout 2019- art 34: le fonctionnaire consacre integralité de son activité professionnelle aux laches qui lui sont confiés. Il ne peut exercer, a titre professionnel, une activite privee lucrative de quelque nature que ce soit.

الفصل الثاني التقنيات القانونية لمكافحة تضارب المصالح

تمهيد وتقسيم:

تعددت التشريعات التي حظرت تعارض المصالح في مجال الوظيفة العامة، ومضمون هذا الحظر قد يتخذ جانباً وقائياً بمحاولة منع كل حالة يكون للموظف بها مصلحة مادية أو معنوية تتعارض مع ما يتطلبه منصبه من نزاهة واستقلال، وقد يتخذ جانباً علاجياً أو جزائياً وذلك بعد حدوث حالة تعارض المصالح، وهنا يتخذ القانون أحد موقفين، الأول وهو علاجي بإزالة وجه المخالفة- أي التعارض- من خلال عدة إجراءات تكفل حيده الموظف في أداء عمله، والموقف الثاني وهو جزائي أو عقابي، وهنا يتجلى دور المسئوليتين التأديبية والجنائية في عقاب المخالف وردع الآخرين ممن يخفون تعارض مصالحهم الخاصة مع المصلحة العامة ومقتضيات حسن الأداء الوظيفي في المنظومة الإدارية.

وحرى بنا التطرق للتقنيات القانونية لتعارض المصالح في مجال الوظيفة العامة، وقبل ذلك نعرض للهيئات الإدارية القائمة على تنفيذ السياسات التشريعية لحظر تعارض المصالح.

ومن هذا المنطلق، نقسم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث:

المبحث الأول: الهيئات الإدارية القائمة على تنفيذ سياسة حظر تعارض

المصالح

المبحث الثاني: الإفصاح والتجريد

المبحث الثالث: الإلزام والحظر والتجريم

المبحث الأول

الهيئات الإدارية القائمة على تنفيذ سياسة حظر تعارض المصالح في مستهل الحديث ننوه إلى أن هناك من الأجهزة المستقلة الرقابية القائمة على مكافحة الفساد الإداري، وتفعيل الرقابة الإدارية على كافة مناحي المنظومة الإدارية، كهيئة الرقابة الإدارية والجهاز المركزي للمحاسبات⁽¹⁾، وفي حقيقة الأمر نجد أن مكافحة الفساد شهدت تطوراً ملحوظاً في الآونة الأخيرة، وأجريت عدة تعديلات تشريعية هدفها تدعيم آليات هذه الأجهزة في مكافحة الفساد ويتضح ذلك من قضايا الفساد التي تم ضبطها لا تميز فيها بين كبار المسؤولين وصغارهم، وهو ما يُنبئ عن عهد جديد يسير بخطوات جادة نحو إرساء قواعد الحوكمة والشفافية والقضاء على الفساد الإداري.

بيد أن تلك الأجهزة الرقابية ليست هي المقصودة بالبحث محل الدراسة وإنما نعني بذلك الهيئات المتخصصة القائمة على منظومة حظر تعارض المصالح على وجه الخصوص، والتي أنشئت بمقتضى التشريعات المكافحة لتعارض المصالح، مع الأخذ في الاعتبار دور الأجهزة الرقابية والمستقلة القائمة على مكافحة الفساد بشكل عام.

وسوف نتناول في هذا المبحث هذه الهيئات في مصر وفرنسا من خلال المطالبين الآتيين:-

المطلب الأول: هيئات مكافحة تعارض المصالح في مصر

المطلب الثاني: الجهات المسؤولة عن تنفيذ سياسات حظر تعارض المصالح في فرنسا

المطلب الأول

هيئات مكافحة تعارض المصالح في مصر

أنشأ القانون رقم 106 لسنة 2013 بمقتضى المادة (4) لجنة تسمى "الجنة الوقاية من الفساد، وقد أسند إليها عدداً من الاختصاصات لتنفيذ سياسة حظر تعارض المصالح لمسئولي الدولة.

وما يجدر الإشارة إليه، أن اللائحة التنفيذية لهذا القانون لم تصدر ولم يتم إنشاء لجنة الوقاية من الفساد، وتم تعطيل تطبيق هذا القانون ولم توضع أحكامه موضع التطبيق!!! حيث إن هذه اللجنة هي المنوط بها كما سنرى عند عرض

⁽¹⁾ وردت تلك الأجهزة في دستور 2014 في باب نظام الحكم الفصل الحادي عشر بعنوان المجالس القومية والهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية حيث ورد في الفرع الثاني منه الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية وذلك من المواد 215 إلى 221.

وهذه الهيئات الجهاز المركزي للمحاسبات والتي نظمته دستورياً المادة (219) وأيضاً: الهيئة العامة للرقابة المالية والتي ورد تنظيمها في المادة (221) من الدستور، والتي نصت على: "تختص الهيئة العامة للرقابة المالية بالرقابة والإشراف على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية بما في ذلك أسواق رأس المال وبورصات العقود الآجلة وأنشطة للتأمين والتمويل العقاري والتأجير التمويلي والتخصيم والتوريق، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون.

إختصاصاتها إعمال أحكام هذا القانون.
وقد طعن على قرار جهة الإدارة السلبية بالإمتناع عن إنشاء لجنة الوقاية من الفساد مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها إصدار قرار تشكيلها وتحديد اختصاصاتها.

وذكر المدعي شارحاً لدعواه أنه بتاريخ 2013/11/13 صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 106 لسنة 2013 في شأن حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة والذي نص في مادته رقم (4) على أن تنشأ لجنة تسمى لجنة الوقاية من الفساد يعهد إليها بتطبيق أحكام هذا القانون بما في ذلك تقدير ما يُعد تعارضاً مطلقاً أو تعارضاً نسبياً ويصدر بتشكيلها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجمهورية، وأضاف أن من شأن امتناع رئيس الجمهورية عن إصدار قرار بتشكيل وتحديد اختصاصات لجنة الوقاية من الفساد، تهديد الأمن القومي المصري وزعزعة استقرار المجتمع ويؤدي إستمرار تفشي ظاهرة الفساد والمحسوبية بين كبار المسؤولين الحكوميين، مما دعاه إلى إقامة دعواه الماثلة بطلب الحكم له بالطلبات سالفة الذكر.
وقد عرض تقرير هيئة المفوضين اختصاصات لجنة الوقاية من الفساد الواردة في القانون المذكور⁽¹⁾، وقد جاء في التقرير أنه: " ومن حيث إن مفاد

(1) تقرير مفوضي الدولة في الدعوى رقم 27181 لسنة 70ق، إيداع إبريل 2017. وقد جاء في التقرير ردأ على الدفع بعدم قبول الدعوى لإنتفاء القرار الإداري أنه: " ومن حيث إن المستقر عليه في قضاء المحكمة الإدارية العليا أنه يشترط لقبول دعوى الإلغاء وجود قرار إداري بمفهومه القانوني، صريحاً كان أو ضمنياً، إيجابياً كان أم سلبياً، وإن دعوى الإلغاء تدور وجوداً وعدمياً مع وجود القرار الإداري- فإذا انتفى القرار الذي هو محل الدعوى عدت غير مقبولة لكونها لا تُصادف محلاً لها، والقرار الإداري هو ما يصدر عن جهة الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون تعبيراً عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني مكنأً وجائزاً قانوناً مستهدفاً تحقيق المصلحة العامة، كما أن مناط اعتبار رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ إجراء كان من الواجب عليها إتخاذ قراراً سلبياً مما يجوز الطعن فيه بالإلغاء أن تكون ثمة قاعدة قانونية تُقرر حقاً أو مركزاً قانونياً لمن توافرت فيه الشروط التي استلزمها هذه القاعدة بحيث يكون تدخل الإدارة واجب عليها متى طلب منها ذلك ويكون تخلفها بمثابة إمتناع عن هذا الواجب يُشكل في حقها مخالفة قانونية.(حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 3587 لسنة 43 القضائية بجلسة 2001/4/7)

كما استقر قضاؤها على أنه "لا يملك قاضي المشروعية أن يُصدر أمراً إلى الإدارة- أساس ذلك: إستقلال السلطة التنفيذية عن السلطة القضائية- السلطة القضائية مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية في إطار أحكام الدستور وقانون مجلس الدولة- نتيجة ذلك: يقتصر إختصاص قاضي المشروعية على إجراء رقابة المشروعية على ما تصدره الجهة الإدارية أو تمتنع عن إصداره من قرارات متى كانت ملزمة قانوناً بذلك؛ فيحكم بإلغاء القرار المعيب في إحالة الأولى، وإلغاء القرار السلبى بالإمتناع في الحالة الثانية- على السلطة التنفيذية المختصة إصدار القرارات اللازمة لتنفيذ هذه الأحكام نزولاً بما يُحقق الشرعية وسيادة القانون وذلك بناء على مسئوليتها السياسية أمام السلطة التشريعية وتحت مسئوليتها المدنية والجنائية التي يملك أصحاب الشأن تحريكها في الوقت ذاته لإجبارها على تنفيذ الأحكام التي جعل الدستور عدم تنفيذها جريمة من الموظف العام يعاقب عليها قانوناً" =وللمحكوم له برفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة".

(حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقمي 397 لسنة 36ق عليا- جلسة 1992/3/29).

كما جرى قضاؤها على أن "مبدأ الشرعية لم يعد مجرد احترام القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية بل أصبح يشمل أيضاً القواعد الصادرة عن السلطة التنفيذية، سواء كان مصدرها لوائح عامة أو

ما تقدم، أن المشرع في إطار معالجته للأوضاع التي كانت سبباً في قيام ثورة الخامس والعشرين من يناير لعام 2011، ومنها فساد عدد من المسؤولين وذوي المناصب القيادية بالدولة، وكذا ما لحقها من تولى جماعة فاسدة مدة الحكم في البلاد حتى قيام ثورة الثلاثين من يونيو لعام 2013، وقد ارتأى ضرورة وضع آلية لدرء سيل لقيام حالة من حالات الفساد. وفي سبيله لذلك، فقد صدر القانون رقم 106 لسنة 2013 في شأن حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة، لتسري أحكامه على رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الوزراء والوزراء، المحافظين وسكرتيري عموم المحافظات ورؤساء الوحدات المحلية، رؤساء الهيئات المؤسسات والمصالح والأجهزة العامة، ونواب ومساعدى الأشخاص شاغلي المناصب والوظائف المشار إليهم في البنود السابقة، ومن يفوضونهم في بعض اختصاصاتهم، وبموجب هذا القانون فقد عرف المشرع ماهية تعارض المصالح فعرّفه بأنه كل حالة يكون للمسئول الحكومي أو الشخص المرتبط به مصلحة مادية أو معنوية تتعارض تعارضاً مطلقاً أو نسبياً مع ما يتطلبه منصبه أو وظيفته من نزاهة واستقلال وحفاظ على المال العام أو تكون سبباً لكسب غير مشروع لنفسه أو للشخص المرتبط، ومايز ما بين نوعين منها؛ التعارض النسبي وعرّفه بأنه، كل حالة يُحتمل فيها وقوع ضرر للمصلحة أو الوظيفة العامة وبموجب نصوص هذا التشريع فقد استحدثت لجنة تتولى تطبيق أحكامه أسماها (لجنة الوقاية من الفساد)، وأوكل إلى رئيس الجمهورية مسؤولية إصدار قرار بتشكيل تلك اللجنة وتحديد اختصاصاتها. ويبين من استعراض أحكام القانون رقم 106 لسنة 2013 المشار إليه أن تطبيق أحكام هذا القانون موقوف- بشكل شبه كامل- على وجود تلك اللجنة، فهي تختص باستلام وحفظ صور من إقرارات الذمة المالية للمسؤولين الحكوميين المعيّنين وتحديثاتها السنوية، ويعهد إليها بتطبيق أحكام القانون بما في ذلك تقدير ما يعد تعارضاً مطلقاً أو تعارضاً نسبياً، وتفتتح إجراءات وضوابط تطبيق فصل ملكية الأسهم والحصص عن إدارتها للمسؤولين الحكوميين، وتعين خبراء ماليين مستقلين للرقابة.

وترتيباً على ما تقدم، ولما كان القانون رقم 106 لسنة 2013 قد صدر متضمناً بنص المادة (4) منه تخويل رئيس الجمهورية سلطة إصدار قرار بتشكيل لجنة تسمى "لجنة الوقاية من الفساد"، وكان البين من استقراء نصوص القانون المشار إليه أن تلك اللجنة قد عهد إليها المشرع بتطبيق أحكام هذا القانون، على نحو ما سلف بيانه، وكان من مؤدي عدم تشكيلها على الوجه

قرارات فردية، على الإدارة أن تحترم القرار الصادر منها الذي وضعته بنفسها وهي لا تعتبر محترمة هذا القرار إلا إذا قامت بتنفيذه".

(حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم 1261 لسنة 42ق عليا- جلسة 2002/1/19)

الذي استلزمه التشريع تعطيل هذا القانون تعطيلاً كلياً لتعلق تفعيل غالبية أحكامه بوجود اللجنة المذكورة، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، ولما كانت الحكمة التشريعية من إصدار قانون رقم 106 لسنة 2013 هي إعلاء المصلحة العامة، وذلك عن طريق وضع ضوابط لدرء قيام حالات تعارض مسؤوليات وواجبات المسؤولين الحكوميين مع مصالحهم الشخصية بما قد ينعكس سلباً على أدائهم لوظائفهم ويمنع التلاعب بمقتضيات أعمالهم الوظيفية ويحافظ على المال العام.

ومما تقدم، فإنه كان واجباً على الجهة الإدارية المختصة متمثلة في رئيس الجمهورية الإسراع إلى تنفيذ أحكام القانون رقم 106 لسنة 2013 بشأن حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة وتشكيل لجنة الوقاية من الفساد، التزاماً بتحقيق الشرعية وسيادة القانون ونزولاً على مسؤوليتها السياسية أمام السلطة التشريعية، ويغدو من ثم مسلكها في الإمتناع عن إصدار قرار بتشكيل لجنة الوقاية من الفساد بعد أن تخطت فترة سريان القانون رقم 106 لسنة 2013 الثلاث سنوات، وانتهت عملية مراجعة التشريعات التي صدرت خلال الفترة الإنتقالية ولم يكن فيها مساس بهذا التشريع، فيغدو هذا المسلك يشكل قراراً سلبياً مخالفاً للقانون، متعيناً التقرير بإلغائه.

وقد جاء حكم محكمة القضاء الإداري في هذا الطعن⁽¹⁾، مخالفاً لقرار

(1) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 27181 لسنة 2017 لسنة 2021/5/8م. وقد ورد في هذا الحكم ردها على طلب التعويض لعدم انشاء اللجنة ومن ثم خطأ الإدارة ويقصد هنا مكافحة الفساد برفضها هذا الطلب، حيث ردت على ذلك الطلب: "ومن حيث إنه عن طلب التعويض: ومن حيث هذا الطلب هو من قبيل طلبات التعويض التي لا تنتقيد بمواعيد وإجراءات دعاوي الإلغاء، وإذ استوفى الطلب سائر أوضاعه الشكلية والإجرائية المقررة قانوناً فإنه يعد مقبول شكلاً. ومن حيث أنه عن موضوع الطلب: فإن المادة (163) من القانون المدني تنص على أن: "كل خطأ سبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض". ومن حيث إن المستقر عليه أن منطقتي مسؤولية الجهة الإدارية عن القرارات الإدارية الصادرة منها المستوجبة التعويض تنهض حينما تتوافر ثلاثة أركان مجتمعة، وهي وجود خطأ من جانبها، وأن يلحق صاحب الشأن ضرراً، وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر، والمحكمة وهي في سبيلها إلى القضاء في طلب التعويض عليها أن تحقق عناصره على هذا النحو بأن تستظهر هذه الأمور وتتصدى لمدى مشروعية القرار المطلوب التعويض عنه واستبيان ما إذا كان قد شابه عيب من العيوب التي تؤدي إلى بطلانه من عيوب عدم المشروعية، فإن تبين لها صدوره متفقاً وأحكام القانون فقد انتفتت مسؤولية الإدارة، وإن كان غير ذلك إنتقلت المحكمة إلى فحص ركن الضرر، ومن ثم =تتقضي عناصر الضرر لإستبيان هذا الركن ومدى تحققه وصولاً لاستظهار مدى تحقق علاقة السببية بين الخطأ والضرر (الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا- في الطعن رقم 37767 لسنة 2017/5/22). وع- بجلسة 2017/5/22).

ومن حيث إنه على هدى ما تقدم، ولما كان البحث في المسؤولية التقصيرية للجهة الإدارية يستدعي التصدي لمشروعية تصرفها ومسلكها لبيان واستظهار مدى توافر ركن الخطأ في جانبها من عدمه، وكذا الوقوف على ركني الضرر وعلاقة السببية بين الخطأ والضرر، ومتى كان البات من الأوراق أنه لا يوجد ثمة إلزام من القانون يفرض على رئيس الجمهورية باتخاذ ما تصبو إلى تحقيقه المتدخل من تعيينها كعضو في لجنة الوقاية من الفساد وذلك على نحو ما سلف بيانه، ومن ثم ينتقي ركن الخطأ الموجب للمسؤولية في جانب الجهة الإدارية، كما أن مطالبته بالتعويض على سند مكافحتها للفساد فهو قول مرسل جاء خالياً من دليل يسانده وعليه تلتفت المحكمة عما أثارته المدعية في هذا الشأن، الأمر الذي يغدو معه الطلب المائل فاقداً سند من الواقع أو القانون جديراً بالرفض، وهو ما تقضي به المحكمة.

هيئة المفوضين فيما يخص إمتناع رئيس الجمهورية عن إصدار قرار تشكيل لجنة الوقاية من الفساد، حيث قضت بأنه: " ومن حيث إنه عملاً لما تقدم وإذ أقام المدعي الدعوى الماثلة إبتغاء القضاء بوقف تنفيذ ثم إلغاء قرار رئيس الجمهورية السلبي بالإمتناع عن إصدار قرار بتشكيل لجنة الوقاية من الفساد وتحديد إختصاصاتها بما يتفق وأحكام القانون رقم 106 لسنة 2013 في شأن حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة الإختصاص بإصدار قرار بتشكيل لجنة الوقاية من الفساد وتحديد إختصاصاتها، ولما كانت نصوص القانون رقم 106 لسنة 2013 المشار إليه قد خلت من ثمة نص يُلزم رئيس الجمهورية بإصدار قرار بتشكيل لجنة الوقاية من الفساد وتحديد إختصاصاتها خلال ميعاد محدد، ولما كان المدعي لا يرتكن في ذلك إلى نص قانوني يوجب على رئيس الجمهورية إصدار قرار بتشكيل لجنة الوقاية من الفساد وتحديد إختصاصاتها خلال ميعاد محدد، الأمر الذي لا يشكل معه سكوت رئيس الجمهورية وإمتناعه عن إتخاذ مثل هذا الإجراء قراراً إدارياً سلبياً- وفقاً لمفهوم الفقرة الأخيرة من المادة (10) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 47 لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة- بما يقبل الطعن فيه بالإلغاء، ومن ثم تغدو الدعوى الماثلة فاقدة مناط قبولها إذ لم تنصب على قرار إداري موجود وقائم وقت رفعها وهو ما تقضي معه المحكمة بعدم قبولها لانقضاء القرار الإداري.

وترى الباحثة، أن إمتناع الإدارة عن إصدار اللائحة التنفيذية وعدم تشكيل لجنة الوقاية من الفساد يعد قراراً سلبياً صادراً منها بالإمتناع عن موقف كان من المتعين عليها التدخل لإصدار اللائحة التنفيذية وإنشاء لجنة الوقاية من الفساد وذلك للأسباب الآتية:

أولاً: إن القوانين وضعت لتوضع موضع التطبيق وليس لتعطيلها أو إيقافها، وطالما أن تنفيذ هذا القانون كان رهناً بصدور اللائحة التنفيذية وإنشاء تلك اللجنة، فأصبح لزاماً على الإدارة الإصدار .

ثانياً: حفاظاً على مبدأ تدرج القواعد القانونية والذي لا يُجيز لللائحة أن تُخالف ومن باب أولى تعطل نصاً قانونياً صادراً من السلطة التشريعية.

ثالثاً: أن القانون قد عهد إلى لجنة الوقاية من الفساد بمجموعة من الإختصاصات التي لا يمكن تنفيذ أحكامه بدونها، وعدم إنشاء اللجنة يعد تعطيلاً لأحكام هذا القانون لاسيما وأنه قد حدد هذه الإختصاصات بقيد زمني تحدث خلاله كتقديم إقرارات الذمة المالية إلى لجنة الوقاية من الفساد خلال شهر من صدور القانون كما ورد في المادة الخامسة منه والتي سنوردها لاحقاً عند الحديث على إختصاصات اللجنة.

رابعاً: أن المادة (81) قد أناطت برئيس الوزراء أخذ رأي لجنة الوقاية من الفساد قبل إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ أحكام القانون ومؤدي ذلك إن إنشاء

اللجنة لازماً لإصدار اللوائح المنفذة لأحكام هذا القانون والقول بغير ذلك يعد تعطيلاً للقانون كما جاء في تقرير هيئة المفوضين سابق الإشارة إليه.

وترى الباحثة أنه يتعين على الإدارة إنشاء لجنة للوقاية من الفساد للأسباب السابق ذكرها، خاصة إن هذا القانون يُعالج تعارض المصالح على وجه صريح وإن كان يُقصر مجال أعماله على مسؤولي الدولة، الأمر الذي يتطلب إصدار قانون متكامل يشمل جميع موظفي الخدمة المدنية على النحو الذي صدر به القانون الفرنسي، لا سيما وأن الدولة تبنت سياسة مكافحة الفساد بكافة أشكاله وصوره، وبمختلف المستويات الوظيفية، وقانون تعارض المصالح لن يكون إلا تكريساً لهذه السياسة المكافحة للفساد.

إختصاصات لجنة الوقاية من الفساد في القانون رقم 106 لسنة 2013:

وعهد المشرع بعدد من الإختصاصات إلى لجنة الوقاية من الفساد بمقتضى القانون رقم 106 لسنة 2013 مؤداها أنها الجهة القائمة على تنفيذ أحكام القانون الخاصة بحظر تعارض مصالح مسؤولي الدولة.

ومن ثم فإن المادة (4) من القانون أسندت للجنة مهمة تقدير ما يُعد تعارضاً مطلقاً أو تعارضاً نسبياً في ضوء ما جاء في أحكام القانون وعلى نحو تعمل فيه سلطتها التقديرية.

وقد أسند القانون لهذه اللجنة إختصاصات من شأنها الوقاية من وجود حالات تعارض المصالح، ومنها إلزام المسؤول الحكومي بتقديم إقرار ذمته المالية تحديثه سنوياً إلى لجنة الوقاية من الفساد⁽¹⁾.

ولابد أن إخطار المسؤول الحكومي لجنة الوقاية من الفساد بالأسهم والحصص التي يمتلكها، والتي عهد بإدارتها إلى الغير من غير الأشخاص المرتبطين به أو شركائهم وأن يخطر اللجنة بيانات من عهد إليه بالإدارة وصلاحياته، وأن يقدم تقريراً سنوياً عن نتائج أعمال تلك الإدارة⁽²⁾.

وتمارس اللجنة في هذا الصدد دور رقابي على أسهم المسؤول تضمن عدم استغلال منصبه بالحصول على معلومات يستطيع الإستفادة من إدارة تلك الأسهم، كما تُراقب اللجنة عدم إستغلال نفوذه تحقيقاً لمصلحة الأسهم التي

(1) نص المادة (4) من القانون على: "مع عدم الإخلال بأحكام قانون الكسب غير المشروع المشار إليه، على المسؤول الحكومي خلال شهر من تعيينه تقديم صورة من إقرار ذمته المالية، وتحديثه سنوياً، إلى لجنة الوقاية من الفساد".

وفي ذات الصدد أنشأ المشرع الجزائري هيئة متخصصة في مواجهة الفساد والذي نص في المادة (18) من القانون 6-1 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على طبيعة الهيئة "الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتوضع لدى رئيس الجمهورية"؛ د. دعاء محمود، المرجع السابق، ص29.

(2) نص المادة (8) الفقرة 3 على أنه: "يجوز للمسئول الحكومي أن يُخطر لجنة الوقاية من الفساد بالأسهم والحصص التي عهد بإدارتها إلى الغير وفقاً لأحكام هذه المادة وبيانات من عهد إليه بالإدارة وصلاحياته، وأن يقدم إليها تقريراً سنوياً عن نتائج أعمال تلك الإدارة".

يملكها.

وترى الباحثة أن ذلك لا يمنع مسئول الحكومة من فعل ذلك حيث إن الشخص الذي عهد إليه بالإدارة، سيُدبر هذه الأسهم لصالح المسئول الحكومي الأمر الذي يجعل هذه الرقابة غير مجدية في تحقيق الشفافية والتجرد الوظيفي للمسئول الحكومي.

ويلتزم المسئول الحكومي من ناحية أخرى بطلب تعيين خبير مالي مستقل يقدم إلى لجنة الوقاية من الفساد وذلك لتحديد السعر العادل عند التعامل مع أشخاص القطاع الخاص بالبيع أو الشراء أو الإيجار أو الانتفاع والتصرف على أي نحو في سلع أو خدمات ليس لها سعر سائد في السوق.

والعلة في ذلك عينها المشرع في الفقرة الثانية من المادة (12) من القانون حيث أشارت إلى أن ذلك القيد متطلب، حتى لا يدخل في التقدير صفة المسئول الحكومي بائعاً أو مشترياً أو بأي صفة أخرى، وحتى لا يحصل على أية ميزة خاصة أو إضافية بالنسبة للسعر أو مدة السداد أو سعر العائد⁽¹⁾.

وقد مايز القانون في هذا الصدد بين السلع والخدمات التي لها سعر سائد في السوق وفي هذه الحالة يتعامل المسئول الحكومي على هذا السعر دون ميزة إضافية، وبين السلع والخدمات التي ليس لها سعر سائد في السوق، وهنا يظهر دور اللجنة في تعيين خبير مالي لتحديد السعر الذي يتم التعامل على أساسه مع المسئول الحكومي.

علاوة على ذلك، يتعين أخذ موافقة لجنة الوقاية من الفساد على تولي منصب أو وظيفة في القطاع الخاص لدى شركة تابعة أو مرتبطة بعمله السابق أو خاضعة لرقابته عند ترك المسئول الحكومي منصبه أو وظيفته وذلك حتى تضمن عدم استغلال المسئول لنفوذه الوظيفي قبل ترك المنصب أو تحقيق ميزة لهذه الشركات مقابل تلك الوظيفة الجديدة.

وأخيراً، يلتزم المسئول الحكومي بإخطار اللجنة فيما يثير الشك أو التساؤل، أو الريبة في أي حالة أخرى لم ترد في هذا القانون تتعلق بتعارض المصالح، وهذا

(1) نص المادة (12) من القانون رقم 106 لسنة 2013 مع عدم الإخلال بالنصوص التي تحظر أو تنظم تعاملات المسؤولين الحكوميين بشأن الأموال والأصول المملوكة للدولة، يكون كل تعامل للمسئول الحكومي مع أشخاص القطاع الخاص بالبيع أو الشراء أو الإيجار أو الانتفاع أو التصرف على أي نحو مقابل السعر العادل.

ويكون التعامل مقابل سعر عادل في تطبيق أحكام هذا القانون متى كان وفقاً للسعر والشروط السائدة في السوق وقت إجراء التعامل، دون أن يدخل في تقديره صفة المسئول الحكومي بائعاً كان أو مشترياً أو بأي صفة أخرى، ودون الحصول على أية مزايا خاصة أو إضافية سواء بالنسبة لسعر أو مدة السداد أو سعر العائد أو غير ذلك من الشروط.

إذا كان التعامل على سلع أو خدمات ليس لها سعر سائد في السوق، تعين على المسئول الحكومي أن يطلب من لجنة الوقاية من الفساد أن تُعين خبيراً مالياً مستقلاً لتحديد السعر العادل، وذلك وفقاً للإجراءات التي يُحددها مجلس الوزراء.

يعني أن هذه الحالات وردت على سبيل المثال لا الحصر، وإنها لم تشمل كافة حالات تعارض المصالح والتي يتعذر بطبيعة الحال حصرها.

وترى الباحثة من خلال العرض السابق أن دور اللجنة يتمثل في دور وقائي رقابي يهدف إلى الإشراف على سياسة حظر تعارض المصالح لمسؤولي الدولة، ونأمل أن يمتد ذلك ليشمل بمقتضى قانون كافة موظفي الدولة طالما أن الأمر يتعلق بمصلحة عامة.

ولا يفوتنا أن ننوه عن ما جاء في قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم 81 لسنة 2016 والذي يحكم وضع الموظف العام في مصر، من إنشاء مجلس للخدمة المدنية، وقد أسند له القانون في المادة الثالثة مهمة إبداء الرأي في القضايا المتعلقة بالأخلاقيات المهنية المتعلقة بموظفي الخدمة المدنية، كما يختص بإبداء الآراء في القوانين واللوائح المتعلقة بالخدمة المدنية⁽¹⁾.

وترى الباحثة أيضاً: أنه يتعين على هذا المجلس إقتراح قانون عام لحظر تعارض المصالح لموظفي الدولة، بحيث يشمل كافة موظفي الخدمة المدنية بمختلف فئاتهم ودرجاتهم، كما يشمل موظفي شركات القطاع العام، حيث إن العلة من صدور مثل هذا القانون تبرر إمتداد تطبيق أحكام حظر تعارض المصالح على جميع موظفي الدولة بغض النظر عن النظام القانوني الذي يحكم وضعهم الوظيفي.

المطلب الثاني

الجهات المسؤولة عن تنفيذ سياسات

حظر تعارض المصالح في فرنسا

باستقراء نصوص قانوني رقم 828 لسنة 2019 ورقم 483 لسنة 2016 حيث تم إضافتهم إلى قانون الخدمة المدنية رقم 634 لسنة 1983⁽²⁾، في الفصل الرابع بعنوان الالتزامات والأخلاق، وقد اشتمل هذا الفصل على المواد من (25-32) وقد عُنيت المادة (25) بحظر تعارض المصالح للموظف العام في فرنسا والتي قسمت إلى عدة فقرات تم تجميعها من تعديلات مختلفة⁽³⁾ على قانون الخدمة المدنية لتجتمع في هذه المادة أحكام حظر تعارض المصالح بصورة متكاملة وتفصيلية.

ونلاحظ من خلال المادة (25) من القانون أن الجهات المسؤولة عن تنفيذ سياسة حظر تعارض المصالح في فرنسا تنقسم إلى ثلاث جهات؛ هي السلطة الرئاسية ولجنة أخلاقيات الخدمة المدنية والهيئة العليا لشفافية الحياة العامة.

⁽¹⁾ ينظر في نص المادة (3) من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016.

⁽²⁾ Legifrance. Gouv. Fr, loi no 83-634 du 13 juillet 1983 protant droits et obligations des fonctionnaires loi dite loi le pors.

⁽³⁾ Legifrance. Gouv. Fr, modifié par loi no 2021-1109 du 24 Août 2021, Création loi no 2016-483 du 20 avril 2016 modifié par loi no 2019-828 do 6 août 2019, modifie par loi no 2017-1837 du 30 décembre 2017.

ويَتَجَلَى دور هذه الجهات في الإشراف على سياسة حظر تعارض المصالح من خلال التنظيم القانوني لحظر تعارض المصالح في فرنسا، حيث أسند المشرع لتلك الجهات عدداً من الاختصاصات التي تجعل لهم الإشراف والرقابة على تعارض المصالح بحيث جعل السلطة الرئاسية هي صاحبة الرقابة المباشرة على الموظف، رُفِع الأمر إذا اقتضى ذلك إلى السلطة الأعلى وهي لجنة أخلاقيات الخدمة المدنية والسلطة العليا لشفافية الحياة العامة⁽¹⁾.

فالمادة (25/ب) تشترط للتعين في الوظائف العليا أن يتم تقديم تقرير سابق على التعيين إلى السلطة الرئاسية ويكون هذا التقرير شاملاً ودقيقاً حول مصالح الموظف المراد تعيينه، وللسلطة الرئاسية إذا قدرت وجود حالة من حالات تعارض المصالح بالمعنى المقصود في الفقرة الأولى من المادة (25) أن تتخذ التدابير اللازمة لوضع حد لهذا التضارب أو تأمر الموظف بإيقاف هذا الوضع في غضون المهلة التي تحددها.

وإذا وُجِدَت السلطة الرئاسية نفسها غير قادرة على تقييم ما إذا كان المسؤول في حالة تعارض مصالح من عدمه، فإنها ترفع الإعلان إلى السلطة العليا لشفافية الحياة العامة والتي تُقيم وضع الموظف خلال شهرين من استلام الإعلان.

قد تنتهي السلطة العليا إلى أحد أمرين، الأول: أن الوضع لا يستدعي أية ملاحظات، الثاني: تقدم توصية باتخاذ السلطة الرئاسية الإجراءات اللازمة لوضع حد لهذا التعارض أو تترك فرصة للموظف لوضع حد للتعارض خلال مدة معينة⁽²⁾.

(1) تمتلك أغلب الأنظمة القانونية هيئات متخصصة لها سلطة وضع المعايير القانونية لمكافحة الفساد منها تعارض المصالح وتستقبل إقرارات الذمة المالية كرومانيا وأوكرانيا بوجود مكتب مركزي للمساعدة في مثل هذه الحالات

Preventing and managing conflicts of interest in the public sector, Good practice Guide.

(2)* Article 25 ter

* Modifié par Loi no 2019-828 du 6 aout 2019- art.34

1. La nomination dans l'un des emplois don't le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, mentionné sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat, est conditionnée a la transmission préalable par le fonctionnaire d'une declaration exhaustive, exacte et sincère de ses intérêts a l'autorité investée du pouvoir de nomination.

Ou a l'autorité hiérarchique dans les conditions fixées par décret en conseil d'Etat. II.- Lorsque l'autorité hiérarchique constate qu le fonctionnaire se trouve dans une situation de conflit d'intérêts, au sens du I de l'article 25 bis, elle prend les mesures nécessaires poury mettre fin ou enjoins au fonctionnaire de faire cesser cette situation dans un délai qu'elle determine. Lorsque l'autorité hiérarchique ne'estime pas en mesure d'apprécier si le fonctionnaire se trouve en situation de conflit d'inérêts, elle transmet la declaration d'interets de l'interessé a la Haute Autorité

ومن ناحية ثانية يَسْقَط الحَظْر على أداء بعض الأعمال خارج نطاق الوظيفة بُناء على إجازة من السلطة الرئاسية، وهذا ما تم تضمينه في نص المادة (25) وحيث قَررت اسقاط حَظْر؛ حينما أجازت للموظف الذي يشغل وظيفة بدوام كامل، بناء على طلبه بموافقة سلطته الرئاسية أداء خدمة بدوام جزئي لإنشاء أو تولي عمل تجاري وممارسة نشاط خاص مريح لمدة أقصاها ثلاث سنوات قابلة للتجديد لمدة سنة واحدة من تاريخ إنشاء الشركة ولا يجوز منح ذات الإجازة إلا بعد فوات ثلاث سنوات لإنهاء الخدمة أو النشاط التجاري⁽¹⁾.

وحرى بنا القول بأنه إذا ثارت لدى السلطة الرئاسية أي شكوك جدية بشأن توافق المشروع مع الأعمال التي يؤديها الموظف العام، فإنها تطلب الرأي قبل إتخاذها قرار الموافقة من السلطة العليا لشفافية الحياة العامة. علاوة على ذلك، يجوز للسلطة الرئاسية أن تأذن للموظف بمباشرة نشاط ثانوي مريح أو غير مريح مع شخص أو هيئة عامة أو خاصة شريطة أن يكون هذا النشاط متوافقاً مع المهام الموكلة إليه ولا يؤثر على ممارسة هذه المهام. ومن ثم فإن السلطة الرئاسية ترفع الأمر إلى السلطة التأديبية المختصة وثم السلطة العليا لشفافية الحياة العامة إذا ثارت شكوك جدية حول توافق النشاط المأذون للموظف بممارسته مع الوظائف التي يؤديها في خدمة الوظيفة العامة، وسوف يتضح الأمر بصورة أكثر تفصيلاً عن عرض دور السلطة العليا لشفافية الحياة العامة حيال حالات تعارض المصالح⁽²⁾.

pour la transparence de la vie publique. III. –la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique apprécie, dans un délai de deux mois a compter de la réception de la declaration, si le fonctionnaire don't la declaration d'intérêts lui est transmise se trouve dans une situation de conflit d'intérêts, au sens du 1 du meme article 25 bis. Dans le cas ou la haute Autorité constate que le fonctionnaire se trouve en situation de conflit d'intérêts, elle adresse une recommandation a l'autorité hiérachique. Cette dernière prend les mesures nécessaires pour mettre fin a cette situation ou enjoin au fonctionnaire de faire cesser cette situation dans un délai qu'elle determine. Dans les autres cas, la Haute Autorité informe l'autorité hiérachique et le fonctionnaire concerné que la situation n'appelle aucune observation.

⁽¹⁾ Voir Article 25 septies modifié par loi no 2019-828 du 6 Août 2019- art 351. Voir aussi Article 25 octies Modifié par LOI no 2019-828 du 6 aout 2019-art 34.

⁽²⁾ وهذا هو ذات ما نصت عليه المادة الخامسة من مرسوم رقم 69 لسنة 2020 بشأن الرقابة الأخلاقية على الموظف العام الصادر في 30 يناير 2020، والمادة (19) من ذات المرسوم.

Lorsqu'il est envisagé de nommer une personne dans l'un des emplois mentionnés a l'article 2, a l'exception de ceux mentionnés a l'article 4, alors que celle-ci exerce ou a exercé au cours des trois dernière années une activité privée lucrative, l'autorité hiérachique don't releve cet employ examine, préalablement a la nomination, si l'activité qu'exerce ou a exercée l'intéressé risqué de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du

وقد وضعت اللائحة الصادرة بالمرسوم رقم 69 لسنة 2020 تعداداً للأنشطة الثانوية التي يجوز الإذن للموظف بممارستها وهي أعمال الخبرة والإستشارة، الأنشطة الرياضية والثقافية، والنشاط الزراعي والمساعدة المنزلية للأصل أو الفرع أو زوجته بالإضافة إلى أنشطة المنفعة العامة⁽¹⁾.

service, de le mettre en situation de méconnaître tout principe déontologique mentionné au chapitre iv de la loi du 13 juillet 1983 susvisée ou de commettre les, infractions prévues a l'article 342-12 du code penal.

Lorsque l'autorité hiérarchique a un doute sérieux sur la compatibilité des activités exercées au cours des trois dernières années avec les Fonctions envisagées, elle saisit sans délai le référent déontologue de l'administration concernée.

Lorsque l'avis du référent déontologue ne permet pas de lever le doute, l'autorité hiérarchique saisit la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique qui rend son avis selon les modalités prévues a l'article 4.

⁽¹⁾ ينظر المادة (11) من المرسوم:

Article 11

Les activités exercées a titre accessoire susceptibles d'être autorisées sont les suivantes:

- 1- Expertise et consultation, sans, prejudice des dispositions du 3^o du I de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 mentionnée ci-dessus et, le cas échéant, sans prejudice des dispositions des articles L.531-8 et suivants du code de la recherche;
- 2- Enseignement et formation;
- 3- Activité a caractère sportif ou culturel, y compris encadrement et animation dans les domaines sportif, culturel ou de l'éducation populaire;
- 4- Activité agricole au sens du premier alinéa de l'article L.311-1 du code rural et de la pêche maritime dans des exploitations agricoles constituées ou non sous forme sociale;
- 5- Activité de conjoint collaborateur au sein d'une entreprise artisanale, commerciale ou libérale mentionnée a l'article R.121-1 du code de commerce;
- 6- Aide a domicile a un ascendant, a un descendant, a son conjoint, a son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou a son concubine, permettant au fonctionnaire de percevoir, le cas échéant, les allocations afférentes a cette aide;
- 7- Travaux de faible importance réalisés chez des particuliers;
- 8- Activité d'intérêt général exercée auprès d'une personne publique ou auprès d'une personne privée a but non lucratif;
- 9- Mission d'intérêt public de coopération internationale ou auprès d'organismes d'intérêt général a caractère international ou d'un état étranger;
- 10- Services mentionnés aux 1o a 9o peuvent être exercés sous le régime des services a la personne mentionnés a l'article L. 7231-1 du code du travail régime prévu a l'article L. 613-7 du code de la sécurité sociale.

Pour les activités mentionnées aux 10o et 11o, l'affiliation au régime mentionné a

وتتسلم السلطة الرئاسية من الشخص المأذون له بمباشرة النشاط الثانوي الطلب الكتابي المتضمن بعض البيانات التي نصت عليها المادة (12) من المرسوم المذكور وهي هوية صاحب العمل وطبيعة الهيئة التي سيتم العمل الاضافي بها كهوية ومن المكافأة على هذا النشاط إضافة إلى أية معلومات ضرورية لجلاء الموقف أمام السلطة الرئاسية، وتطلب هذه الأخيرة من الموظف مقدم الطلب البيانات الناقصة التي ترى ضرورة تقديمها⁽¹⁾.

وقد يتضمن إذن السلطة المختصة بعض التحفظات أو التوصيات لممارسة العمل الاضافي وذلك ضماناً للامتثال للواجبات الأخلاقية للموظف العام، ويؤكد الإذن على عدم جواز ممارسة العمل إلا خارج ساعات عمل الموظف، وإذا لم يصدر قراراً كتابياً من السلطة المختصة بعد ذلك رفضاً لطلب الموظف⁽²⁾.

أما عن دور لجنة أخلاقيات الخدمة المدنية، وبموجب أحكام البند (12) من المادة (94) من القانون رقم 828 لسنة 200 الصادر بتاريخ 6 أغسطس 2019، تفحص لجنة أخلاقيات الخدمة العامة كافة الطلبات المقدمة والمتعلقة بتعارض المصالح، ويعد سكوت اللجنة عن إبداء الرأي في هذه الطلبات موافقة من اللجنة على هذه الطلبات ويظل أعضاؤها في مناصبهم حتى نهاية فحص هذه الطلبات⁽³⁾.

l'article 1. 613-7 du code la sécurité sociale est obligatoire.

⁽¹⁾ Voir Article 12 de le décret

⁽²⁾ Article (13)

L'autorité compétente natifie sa decision dans un délai d'un mois a compter de la reception de la demande, hormis le cas mentionné au dernier alinéa de l'article 9, dans lequel ce délai est porté a deux mois.

La decision de l'autorité compétente autorisant l'exercice d'une activité accessoire peut comporter des réserves et recommandations visant à assurer le respect des obligations déontologiques mentionnées au chapitre IV de la loi du 13 juillet 1993 mentionnée ci-dessus, ainsi que le fonctionnement normal du service. Elle precise que l'activité accessoire ne peut etre exorcée qu'en dehors des heures de service de l'intéressé.

En l'absence de decision expresse écrite dans les délais de réponse mentionnés au premier alinéa, la demande d'autorisation est réputée rejetée.

⁽³⁾ conformément aux disposition du XII de l'article 94 de la loi no 2019-828 du 6 aout 2019, ces dispositions entrent en vigueur le 1er février 2020. La commission de déontologie de la fonction publique est saisie et examine les demandes faites, jusqu'au 31 janvier 2020, sur le fondement du chapitre IV de la loi no 83-634 du 13 juillet 1983 dans sa redaction antérieure a la loi no 2019-828 du 6 aout 2019. L'absence d'avis de la commission dans un délai de deux mois a compter de sa saisine vaut avis de compatibilité. Ses membres demeurent en fonction jusqu'a la fin de l'examen des saisines.

وهذان ما نصت عليه المادة (25ز) في فقرتها الأخيرة.

إختصاصات السلطة العليا للشفافية فيما يخص تعارض المصالح:

أنط المُشرع الفرنسي بالسلطة العليا للشفافية مُهمة إنفاذ المبادئ الأخلاقية الكامنة في ممارسة الوظيفة العامة، وقد حدّدت المادة (25 ز)⁽¹⁾ إختصاصات السلّطة العليا لوضع المبادئ الأخلاقية موضع التطبيق، وحفظها داخل الجهاز الإداري في الدولة، وتتلخص هذه المسؤوليات في:-
أولاً: إبداء الرأي، بناء على طلب جهة الإدارة- في مشروعات النصوص المتعلقة بأخلاقيات الوظيفة العامة، كما تُصدر توصيات عامة بشأن تطبيق تلك الأحكام.

ثانياً: إبداء الرأي في الطلب المُقدم من الموظف العام حول مدى توافق المشروع الذي يَربغ في إنشائه مع الوظيفة التي يُمارسها.

ثالثاً: إبداء الرأي في الإنهاء المؤقت أو النهائي المُقترح لوظائف الموظف العام لتعارضها مع نشاط خاص مريح يرغب في إنشائه، على الموظف الذي تَوقف لذلك السبب أن يَعرض الأمر أولاً على السلطة الرئاسية التي يتبعها من أجل تقييم النشاط الخاص الذي يمارسه سواء كان بأجر أو غير أجر في شركة أو منظمة يحكمها القانون الخاص ومدى توافقه مع الوظائف التي كان يُمارسها خلال السنوات الثلاثة السابقة لبدء النشاط.

**وترى الباحثة أن ذلك يُعد سداً لباب تعارض المصالح حتى لو قبل مزاوله النشاط، فاشتراط المُشرع عدم التعارض بين الوظيفة التي يمارسها الموظف العام وبين المشروع الذي يَربغ في إنشائه ولو لمدة ثلاث سنوات سابقة على بدء النشاط وإذا ثارت شكوك جديّة لدى السلطة الرئاسية في التعارض، فإنها ترفع الأمر إلى المُستشار وإذا لم يَنجح هذا الأخير في إزالة الشك فيرفع الموضوع إلى السلطة العليا للشفافية.
وإذا تَقدم بالطلب مُوظف يشغل منصباً رئاسياً، فإنه يُقدم هذا الطلب لأخذ الإذن من السلطة العليا للشفافية.**

وتنسحب ذات الأحكام الإجرائية على الموظف الذي مارس نشاطاً خاصاً ويرغب في شغل وظيفة من الفئات الآتية:

- أ- مناصب مدير الإدارة المركزية أو مدير المؤسسة العامة للدولة الذي يصدر بتعيينه مرسوم من مجلس الوزراء.
- ب- وظائف المدير العام لخدمات الأقاليم والمقاطعات والبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 40.000 نسمة.

وفي هذه الحالة، يُرفع الطلب إلى السلطة العليا من قبل السلطة الرئاسية، وإذا تعذر ذلك، من قبل الشخص المعني. وإذا ثارت شكوك جديّة حول مدى توافق النشاط الخاص مع الوظائف التي أداها الموظف خلال السنوات الثلاث

⁽¹⁾ Article (25) octies modifié par loi no 2019-828 du 6 août 2019-art 34.

السابقة لدخول الخدمة من قبل الشخص الذي ينظر في تعيينه، يرفع الموضوع للمستشار لأخذ الرأي وإذا لم تُزال تلك الشكوك فيرفع الأمر إلى السلطة العليا للشفافية.

رابعاً: تفحص السلطة العليا ما إذا كان النشاط الذي يرغب الموظف في ممارسته يهدد الأداء الطبيعي للخدمة أو إستقلالها أو حيادها أو يتجاهل أي من المبادئ الأخلاقية المذكورة في المادة (25) من هذا القانون أو يعرضه لإرتكاب الجرائم المنصوص عليها في المواد (43-12 أو 432-13) من قانون العقوبات⁽¹⁾.

خامساً: يجوز للسلطة العليا المبادرة باتخاذ إجراء في مواجهة موظف أنشأ شركة أو مارس نشاطاً خاصاً دون الرجوع إليها.

سادساً: يجوز للسلطة العليا طلب أية معلومات لازمة من الجهة الأصلية التي يتبعها الموظف أو المنتدب إليها أو سبق إعارته إليها، وذلك لإنجاز مهمتها، كما يمكنها سماع أو استشارة أي شخص ترى مساعدته مفيدة كما يرفع لها البلاغات المقدمة إلى الجهات الإدارية والتي تخص تعارض المصالح.

ويجوز للسلطة العليا أن تُصدر قراراً برفض طلب ممارسة أية أنشطة خاصة؛ إذا لم تحصل على المعلومات اللازمة من الشخص المعني، كما يحق لها الموافقة على الطلب مع بعض التحفظات، وأخيراً قد ترفض السلطة ممارسة الموظف أية أنشطة خارج نطاق وظيفته إذا ارتأت أنها متعارضة مع الوظيفة العامة التي يُمارسها الموظف، ويجوز للجهة التابع لها الموظف أن تطلب مداولة ثانية من الهيئة العليا خلال مدة شهر من إبلاغها برأيها، وفي هذه

(1) Légifrance, code pénal, chapitre III Des atteintes a l'administration publique commises par les particuliers l'Article 433-1 a 433-26 section 3: Des atteintes a l'autorite justice.

Article 433-12

Modifié par ordonnance no 2000.916 du 19 septembre 2000. Art 3 (V) JORF 22 septembre 2000 en vigueur le 1er janvier 2002. Est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45000 euros d'amende le fait, par toute personne agissant sans titre, de s'immiscer dans l'exercice d'une Fonction publique en accomplissant l'un des actes réservés au titulaire de cette fonction.

Article 433-13

Modifié par ordonnance no 2000. 916 du 19 septembre 2000 a 3 (V) JORF 22 septembre 2000 en vigueur le 1er janvier 2002. Est puni d'un an d'emprisonnement et de 15000 euros d'amen le fait par toute personne:

- 1- D'exercer une activité dans des conditions de nature a créer dans l'esprit du public une confusion avec l'exercice d'une fonction publique ou d'une activité réservée aux officiers publics ou ministériels.
- 2- D'user de documents ou d'écrits présentant, avec des actes judiciaires ou extrajudiciaires ou avec des documents administratifs, une ressemblance de nature a provoquer une méprise dans esprit du public.

الحالة، تُصدر الهيئة العليا رأياً جديداً في هذا الطلب. وإذا أُذن للموظف بممارسة النشاط، يحق للسلطة طلب أي شرح أو مستند تطلبه السلطة العليا خلال السنوات الثلاث التالية لبدء النشاط الخاص المربح، أو التعيين في الوظائف العامة. ويخضع الموظف للإجراءات التأديبية إذا لم يلتزم بتقديم ما تطلبته السلطة العليا من مستندات أو إيضاحات. ويتجلى مما سبق الدور الجوهرى الذى تُمارسه السلطة العليا لشفافية الحياة العامة فى فرنسا، ومن الجدير بالذكر أنها تعمل دور رقابى فعال ومنظم تشريعياً؛ الأمر الذى يقتضى تطبيق ذلك التنظيم التشريعى فى النظام القانونى المصرى لإحكام الرقابة على تناقض المصالح فى الوظيفة العامة وغلقاً لباب كبير للفساد قد يكون مقنعاً خفياً.

المبحث الثاني الإفصاح والتجريد

تمهيد وتقسيم:

عين المُشرع بعض الإجراءات التي لا بد من استيفائها، لإعمال الرقابة على الموظف العام تلافياً لأوجه الفساد لاسيما ما يتعلق بتعارض المصالح في مجال الوظيفة العامة؛ ومن هذه المتطلبات ما يُعرف باسم الإفصاح والتجريد. ومن الجدير بالذكر، أن هذه التقنيات تم تضمينها في التشريعات المصرية والفرنسية، الأمر الذي يجعلنا نتناولها بالدراسة في كليهما. وترتيباً على ذلك، سنتناول دراسة هذا المبحث من خلال المطلبين الآتيين:-

المطلب الأول: الإفصاح والتجريد في التشريع المصري
المطلب الثاني: الإفصاح والتجريد في فرنسا
المطلب الأول

الإفصاح والتجريد في التشريع المصري
نتناول من خلال هذا المطلب ضرورة افصاح الموظف عن ذمته المالية حتى تعمل الإدارة رقابتها على التغيير الطارئ على ذمة الموظف المالية، كما نعرض لالزام الموظف بالتنازل عن بعض الأنشطة التي يزاولها أو ملكيته لبعض الأموال المنقولة طالما أنها تتعارض مع الوظيفة التي يتولاها داخل الجهاز الإداري للدولة وذلك من خلال الفرعين التاليين:-

الفرع الأول: الإفصاح في التشريعات المصرية
الفرع الثاني: التجريد في قوانين الوظيفة العامة
الفرع الأول

الإفصاح في التشريعات المصرية

تجد قاعدة الإفصاح عن المصالح أساسها القانوني في الاتفاقيات الدولية لاسيما، إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، والتي أوصت ضمن اعتماد التدابير الوقائية لمكافحة الفساد بمسؤولية الموظفين العموميين عن إبلاغ السلطات العامة بأي تضارب محتمل في المصالح⁽¹⁾.

فيُعد إجراء الإفصاح عن المصالح من أهم الإجراءات، التي تُهدف إلى الوقاية من تضارب المصالح المالية منها، أو المعنوية باعتباره تدبيراً احترازياً لمنع وقوع تعارض المصالح، ويحقق النزاهة والشفافية، ويُعرف الإفصاح عن المصالح "بأنه تحديد وكشف وتنظيم المصالح بشفافية، بحيث يخضع هذا

(1) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الطبعة الثانية المنقحة، 2012، ص28، متاح على:

https://www.unode.org/documents/treaties/UNCAC/publications/Legislative-Guide/UNCAC_Legislative_Guide_A.pdf.

الإجراء للرقابة والمسؤولية"⁽¹⁾.

وقد حددت التوصيات الصادرة عن منظمة التنمية الاقتصادية، فيما يخص تعارض المصالح مراحل الإفصاح الواجب تبنيها في النظم التشريعية الداخلية⁽²⁾ وهي على النحو التالي:-

أ- الإفصاح الأولي عند التعيين، أو تولي منصب جديد ومضمونه؛ وضع إجراءات تمكن الموظفين العموميين، عند توليهم مناصبهم، من تحديد والكشف عن المصالح الخاصة ذات الصلة التي قد تتعارض مع واجباتهم الرسمية؛ عادة ما يكون هذا الإفصاح رسمياً (عن طريق تسجيل المعلومات التي تحدد المصلحة)، ويجب تقديمه بشكل دوري (بشكل عام عند البدء في المنصب وبعد ذلك على فترات منتظمة، عادة سنوياً).

ب- الإفصاح أثناء الخدمة في المنصب- توعية الموظفين العموميين بأنه يجب عليهم الكشف على الفور عن جميع المعلومات ذات الصلة بشأن تضارب ما عندما تتغير الظروف بعد الإفصاح الأولي عنهم، أو عندما تنشأ مواقف جديدة، مما يؤدي إلى ظهور تضارب في المصالح.

ج- اكتمال الإفصاح- تحديد ما إذا كان الإفصاح عن المصالح يحتوي على تفاصيل كافية حول المصلحة المتضاربة؛ لتمكين اتخاذ قرار مستنير بشكل كاف بشأن الحل المناسب، وتقع مسؤولية كفاية الإفصاح على عاتق الموظف العمومي الفردي.

د- عملية الإفصاح الفعالة للتأكد من أن العملية الإدارية للمؤسسة تُساعد في الكشف الكامل عن تضارب المصالح، وأن المعلومات التي تم الكشف عنها يتم تقييمها بشكل صحيح، والإحتفاظ بها في شكل حديث. وقد وضعت مدونة قواعد السلوك الوظيفي في مجال الوظيفة العامة⁽³⁾

(1) Independent Commission Against Corruption I.C.A.C. and Crime and Misconduct commission, Managing Conflict of Interest in public Sector p.14 Conflicts of interest must be seen to be managed fairly and effectively. To achieve this, the processes for identifying, disclosing and managing conflicts of interest must be transparent- that is, the processes should be open to scrutiny and help maintain accountability.

(2) Recommendation of the council on OCED Guidelines for managing conflict of interests in the public service.

(3) مقترح مدونة السلوك الوظيفي للعاملين بالجهاز الإداري للدولة بجمهورية مصر العربية، المبادئ والقيم الأخلاقية ومعايير السلوك الوظيفي جزء من منظومة الشفافية والنزاهة- صادرة عن وزارة الدولة للتنمية الإدارية، المعهد القومي للإدارة- مركز الحوكمة.

وقد أكدت المادة (2) على أهداف المدونة إلى:

- 1- إرساء ونشر المعايير الأخلاقية والقيم السامية والقواعد المهنية الملزمة للسلوك الوظيفي وآداب الوظيفة العامة ومبادئ الأخلاق المطلوبة والتزام موظفي الدولة بها.
- 2- تحقيق الانسجام بين الموظف العام وبيئة العمل الوظيفية المحيطة به، وجعلها أكثر شفافية في

وأفردت عنواناً للنزاهة وبراءة الذمم، وقد أكدت في المادة (11) منه على أن يلتزم الموظف العام بما يلي:-

- إتباع النهج الوظيفي القائم على أساس براءة الذمم، وسلامة القصد عند أداء الخدمة، مع التحلي بنقاء الضمير، والإبتعاد عن مواطن الشبهات أثناء أداء الواجبات الوظيفية.
- وضع الواجبات ومسئوليات العمل، والإلتزامات تجاه خدمة الجمهور فوق المصالح الشخصية للموظف العام.
- أداء المهام بإخلاص وإتقان مع تحمّل كامل للمسئولية مع التعامل بطريقة مهنية تحوز ثقة الأشخاص الذين يتعامل معهم.
- حظر استغلال المناصب الرسمية والمواقع الوظيفية بصورة غير سليمة تؤدي للتربح وجني المنافع الشخصية.
- الأخذ بالسلوك النزيه؛ فلا يجوز للموظف العام طلب أو قبول أو إشتراط أو استلام، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، أي منفعة مالية أو هبة أو هدية أو أي ميزة ذات قيمة نقدية، وغير ذلك من أشكال المدفوعات غير المبررة، مقابل أداء الواجب الوظيفي.

وقد أخضع المُشرع المصري الموظف العام، لإلتزام قانوني بتقديم إقرار ذمة مالية في المادة الثالثة من قانون رقم 62 لسنة 1975 بشأن الكسب غير المشروع⁽¹⁾ والتي نصت على أن " يجب على كل من يدخل في إحدى الفئات التي تخضع لهذا، القانون من تاريخ العمل به، أن يُقدم إقراراً عن ذمته المالية وذمة زوجه وأولاده الفُصر يبين فيه الأموال الثابتة والمنقولة، خلال شهرين من تاريخ خُضوعه لأحكام هذا القانون، يجب كذلك على كل من يخضع لأحكام هذا القانون، أن يقدم بصفة دورية إقرار الذمة المالية خلال شهر يناير التالي لانقضاء خمس سنوات على تقديم الإقرار السابق وذلك طوال مدة خُضوعه لأحكام هذا القانون؛ وعليه أن يقدم إقراراً خلال شهرين من تاريخ إنتهاء خُضوعه لأحكام هذا القانون، ويجب أن تتضمن الإقرارات المنصوص عليها في الفقرتين الثانية والثالثة، علاوة على البيانات المنصوص عليها في الفقرة الأولى مصدر الزيادة في الذمة المالية".

التعامل مع الآخرين.

- 3- تعزيز جسور الثقة المتبادلة، والاحترام المتبادل بين جمهور المواطنين والموظفين العاملين بالجهاز الإداري حتى يحظى هذا الجهاز بالشكل اللائق الذي يستحق احترام المواطنين.
- 4- تعريف المواطنين بحقوقهم من خلال أخلاقيات السلوك المرغوب فيه ومستوى الأداء المطلوب، وبناء علاقة متوازنة بين حقوق وواجبات الأفراد والعاملين.
- 5- التمكين الحقيقي لإعمال قواعد المحاسبة بإرساء أسس وضعية تتسم بقدر أكبر من الشفافية والمساءلة وتفعيل الممارسات الجيدة للإدارة، وتفعيل مبادئ الإدارة الرشيدة على ارض الواقع، وتوفير أداة قوية وفعالة للرقابة الذاتية الداخلية بالمؤسسة الحكومية.

(1) قانون رقم 25 لسنة 2021 المعدل لقانون الكسب غير المشروع رقم 62 لسنة 1975.

وقد حدد قانون الكسب غير المشروع صفات المسؤولين فئات الموظفين الخاضعين للقانون والمطالبين بتقديم إقرارات الذمة المالية وهم:

1- القائمون بأعباء السلطة العامة من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس

الوزراء والوزراء وسائر العاملين في الجهاز الإداري في الدولة.

2- رئيس وأعضاء مجلسي النواب والشيوخ، وغيرهم ممن لهم صفة نيابية عامة سواء كانوا منتخبين أو معينين.

3- رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة وسائر العاملين بالهيئة والمؤسسات العامة والإقتصادية، وكذا الشركات التي تساهم الحكومة أو الهيئات العامة بنصيب في رأس مالها.

4- رؤساء وأعضاء مجالس إدارة النقابات المهنية والإتحادات العمالية والجمعيات الخاصة ذات النفع العام.

5- رؤساء أعضاء ومجالس الإدارة وسائر العاملين بالجمعيات التعاونية.

6- العمدة والمشايخ.

7- مأموري التحصيل والمندوبين والأمناء على الودائع والسيوف، ومندوبو المشتريات، والمبيعات، وأعضاء لجان الشراء والبيع في تلك الجهات.

8- الممولين الخاضعين لنظام البطاقة الضريبية المقرر بالقانون رقم 82 لسنة 1973 إذا جاوز مجموع معاملات الممول مع الجهات المذكورة خمسون ألفاً من الجنيهاً، ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية أن يضاف إلى المذكورين في البنود السابقة فئات أخرى، بناء على اقتراح وزير العدل، إذا اقتضت ذلك طبيعة العمل الذي يقومون عليه.

ومن المقرر أن تقوم هيئات الفحص والتحقيق عند فحص الإقرارات البدء بإقرارات المستويات الأعلى نزولاً إلى المستويات الأدنى وإقرارات مأموري التحصيل والمندوبين له والأمناء على الودائع والسيوف ومندوبي المشتريات والمبيعات وأعضاء لجان الشراء والبيع.

وإذا لم تجد هيئات الفحص والتحقيق، شبهة كسب غير مشروع أصدرت قراراً مسبباً بذلك، ولا يحول هذا القرار دون إعادة الفحص إذا وُجد ما يبرر ذلك وبناء على طلب من إدارة الكسب غير المشروع، أو بلاغ يقدم لهيئات الفحص والتحقيق.

ويواجه الممتنعون عن تقديم إقرارات الذمة المالية عقوبة الحبس حيث تنص المادة (20) من القانون رقم 62 لسنة 1972 بشأن الكسب غير المشروع على أن "كل من تخلف عن تقديم إقرارات الذمة المالية في المواعيد المقررة يعاقب بالحبس وبغرامة، لا تقل عن عشرين جنيهاً، ولا تزيد على خمسمائة

جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين⁽¹⁾.
وقد قرر القانون عقوبات على من يتخلف عن تقديم إقرارات ذمة مالية حيث يعاقب بالحبس وبغرامة لا تقل عن عشرين جنيهاً ولا تزيد على خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين، ويعاقب بالحبس أو الغرامة التي لا تقل عن مائة جنيه ولا تزيد على ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من ذكر عمداً بيانات غير صحيحة⁽²⁾.

خلاصة القول: إن قانون الكسب غير المشروع المصري قد كرس التزاماً على الموظف العام للإفصاح عن الذمة المالية، وجعل عدم تقديم ذلك الإقرار جريمة يعاقب عليها القانون.

وقد ألزم القانون رقم 106 لسنة 2013 بشأن حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة في مادته الخامسة المسئول الحكومي بتقديم صورة من إقرار الذمة المالية خلال شهر من تعيينه وتحديثه سنوياً إلى لجنة الوقاية من الفساد وذلك دون إخلال بقانون الكسب غير المشروع السابق طرحه. وعلاوة على ذلك، فتضارب المصالح كتدبير احترازي وقائي يستلزم الإفصاح المسبق والكشف عن مصالح الموظف العمومي الذي يشغل مركزاً تنفيذياً أو قضائياً أو تشريعياً سواء كان عن طريق التعيين أو الانتخاب طالما أن من شأن ذلك التعارض يجعل القرارات الإدارية المتخذة عرضة للميل والإنحياز وتفتقد لقيم النزاهة والشفافية⁽³⁾.

ومن ثم فأضحى هناك إلتزاماً على المسؤولين، إعلام الرئيس المباشر خطياً وبشكل فوري في حال تضارب المصالح مع أي شخص في تعاملاته مع جهة العمل، أو إذا نشأ التضارب بين المصلحة الشخصية والمصلحة العامة، أو تعرض الموظف إلى ضغوط تتعارض مع مهامه الرسمية أو تثير شكوكاً حول الموضوعية التي يجب أن يتعامل بها مع إيضاح طبيعة العلاقة وكيفية التضارب، كما يجب الحصول على الموافقات اللازمة وفقاً للقوانين في حالة الرغبة في الإشتراك في عملية جمع التبرعات أو الجوائز أو المساهمات

(1) تنص المادة (5) من القانون ذاته: " يتولى فحص إقرارات الذمة المالية وتحقيق الشكاوي المتعلقة بالكسب غير المشروع هيئات الفحص والتحقيق الآتية:

- أ- هيئة أو أكثر تشكل كل منها من خمسة من مستشاري محكمة النقض يختارون في بداية العام القضائي بطريق القرعة وتكون رياستها لأقدمهم وذلك بالنسبة إلى رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الشعب ورئيس مجلس الوزراء ونوابه ومن هم في درجتهم والوزراء ونوابهم وأعضاء اللجنة التنفيذية العليا للاتحاد الاشتراكي العربي وأعضاء مجلس الشعب.
- ب- هيئات يصدر بتشكيلها قرار من وزير العدل تتألف كل منها من مستشار بمحكمة الاستئناف وذلك بالنسبة إلى من في درجة الوزير ونائب الوزير والفتنة الممتازة ووكلاء الوزارات ومن في درجتهم.
- ج- هيئات يصدر بتشكيلها قرار من وزير العدل تتألف كل منها من رئيس محكمة وذلك بالنسبة إلى باقي الخاضعين لأحكام هذا القانون.

(2) نص المادة (20) لقانون الكسب غير المشروع رقم 62 لسنة 1975.

(3) د. دعاء محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص35.

لمؤسسات خيرية⁽¹⁾.

وهذا ما أكدت عليه المادة (16) من القانون ذاته، حيث أوجبت على المسؤول الحكومي إخطار اللجنة فيما يمكن أن يُثير الشك في التساؤل أو الريبة مما لم يرد في هذا القانون من حالات تعارض المصالح، مما يؤكد الطابع الوقائي في هذا القانون لحفظ نزاهة وشفافية الجهاز الإداري، من خلال نزاهة المسؤولين القائمين على ذلك الجهاز، حيث إن الإفصاح يُتيح الكشف المبكر عن ممارسات الفساد.

ولا شك أنه، عند التحدث عن الإفصاح، يتبادر إلى الذهن أنواع المعلومات التي يتعين الإفصاح عنها وتضمينها إقرارات الذمة المالية، فيجب أن يُورد في تقرير الذمة المالية كافة أملاكه الداخلة في ذمته المالية كما أوضحنا سابقاً.

أما عن عناصر الإفصاح فيجب أن يُعلم الموظف السلطة الرئاسية بنوع التعارض وطبيعته وتحديد كافة الأطراف ذات الصلة، كما يتعين الإشارة إلى المصالح الخاصة بموضوع التعارض وأوجه مخالفة هذا التعارض للقانون، وتعارضه مع ممارسته وظيفته العامة، كما أنه يجب الإفصاح عن أية معلومات يشعر أنها لازمة⁽²⁾.

وننوه في هذا السياق، أن الإفصاح لا يقتصر فقط على مسائل مادية ومالية ملموسة بل إن الإفصاح قد يرتبط بعلاقات شخصية تؤدي إلى تناقض في المصالح بما يؤثر على الحيطة والإستقلالية في أداء العمل الوظيفي⁽³⁾. ويواجه عملية الإفصاح عدداً من التحديات منها صعوبة الكشف عن الإستثمارات في القطاع غير الرسمي، وتبادل المعلومات بين المؤسسات الوطنية، وإدارة مقادير هائلة من البيانات، وتوفير الموارد الكافية لنظم التحقق.

أما عن القضاء، فيجب إفصاح القاضي عن ذمته المالية كباقي موظفي الدولة، كما نَظَم قانون المرافعات نظام تنحي القاضي عن نظر دعوى إذا وجد القاضي نفسه في حرج لنظر الدعوى، وهذا في رأي الباحثة- يعد نوعاً من الإفصاح حيث يُفصح القاضي من تلقاء نفسه عن عدم صلاحيته لنظر الدعوى- على خلاف- حالات رد القاضي التي تحدث وفق نظام إجرائي يكون لأحد الخصوم المبادرة في إثارة عدم صلاحية القاضي.

(1) مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة وفقاً للمادة (57) من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016،

2019، ص10

(2) ومن الجدير بالذكر أنه تم وضع سياسة تعارض المصالح للشركات والتي حددت متطلبات محددة للإفصاح عن تلك السياسة.

(3) مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تقرير عن اجتماع الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعنى بمنع الفساد، المعقود في فيينا من 5 إلى 7 أيلول سبتمبر 2018، ج95.

وترى الباحثة أن تتحي القاضي يُعد إفضاحاً عن علاقة مع أحد خصوم الدعوى تشكل حالة تعارض مصالح تمنع القاضي من الفصل في الدعوى على نحو يحقق الحيطة والنزاهة المتطلبية للحكم في الدعوى.

قد حدّد القانون حالات التنحي للقاضي، حيث قد يستشعر القاضي الحرج في حالة الأقارب من الدرجة الرابعة، والزوجة والأب والأم، والأخت وكذلك الحب والخصومة سببان للتنحي وذلك وفق المادة (150) من قانون المرافعات على انه لا يجوز لهيئة المحكمة في غير أحوال الرد، إذا استشعروا الحرج من نظر الدعوى لأي سبب كان، أن يعرضوا أمر التنحي على المحكمة في غرفة المشورة، أو على رئيس المحكمة للنظر في الإقرار بالتنحي، كما أن المادة (90) من قانون المرافعات المدنية نصت على عدة حالات يكون ممنوعاً فيها لهيئة المحكمة نظر الدعوى وسماعها وإن لم يطلب ذلك أحد الخصوم، مثل الزوج لأحد الخصوم أو القريب أو له صلة قرابة، من الدرجة الرابعة، وهناك حالة أخرى، إذا كان الخصوم في الدعوى على صلة النسب، لما هو وكبلاً عنه أو وصياً له، أو كان قد سبق له العمل بالقضاء، مثل أن أبدى شهادته في القضية أو باشر إجراء التحقيق فيها في أحد تفاصيل القضية.

كما أن قانون المرافعات ذكر أيضاً في حالة إن أبدى القاضي رأيه في قضية سابقة مماثلة لنفس القضية، له ان يتنحي عنها لإستشعار الحرج، وذلك يؤكد عدل القضاء المصري في كل كبيرة وصغيرة⁽¹⁾.

(1) ولعل من أبرز القضايا التي تم تنحي هيئة المحكمة عن نظرها تنحت عن نظر محاكمة المتهمين بالقضية المعروفة إعلامياً "بقتل والد طفل البامبرز" وإحالتها لمحكمة الاستئناف لإستشعار الحرج في عام 2013 وتنحي رئيس المحكمة المكلفة بمحاكمة الرئيس الأسبق حسني مبارك ومجموعة من المسنولين السابقين لإستشعاره الحرج جنابات المنيا تُحيل قضية محاكمة 45 من عناصر الإخوان مُتورطين في تجمهر وقتل مواطن قبطي في قرية "دلجا" بمركز ديرمواس خلال أحداث فض إعتصامي رابعة والنهضة إلى محكمة إستئناف بني سويف لإستشعار الحرج، وتحديد دائرة جديدة لنظر القضية وأيضاً أحالت محكمة جنابات القاهرة، المنعقدة بالتجمع الخامس قضية محاكمة نائب محافظ الاسكندرية سابقاً، بتهمة ارتكاب جريمة غسل أموال بقيمة 500 ألف جنيه، إلى محكمة الإستئناف، لتحديد دائرة أخرى لنظرها، لسابقة نظر القضية الأساسية "الرشوة" أمام هذه الدائرة.

الفرع الثاني التجريد في قانون حظر تعارض مصالح مسؤولي الدولة

يُقصد بالتجريد الإجراءات المتخذة لإزالة وجه التعارض مع الوظيفة العامة وذلك يتم إما بإنسحاب الموظف الجزئي من عمل معين يخص وظيفته العامة أو التنازل عن المصلحة الخاصة التي تتعارض مع ممارسة الموظف لمهام وظيفته العامة.

والواقع إن إختيار آلية التجديد المناسبة تختلف باختلاف نوع التعارض وما إذا كان تعارضاً مطلقاً أم نسبياً، كما يتبين حسب مدى تأثير المصلحة الخاصة على أداء المهام العامة الموكلة إلى الموظف العام، وأيضاً بنوع المصلحة الخاصة التي تحدث للتعارض مع الوظيفة العامة.

ومن ثم قرر القانون تجريد الموظف من تلك المصلحة الخاصة التي قد تؤثر بصورة أو بأخرى على أداء وظيفته وذلك بتنازله عنها، وفي بعض الحالات التي يستحيل أو يصعب ذلك كاستشعار الحرج في هذا الفصل في مسألة معينة أو إصدار قرار؛ فيلجأ إلى انسحابه من ممارسة هذا العمل أو إصدار ذلك القرار، وقد يؤدي ذلك التعارض إلى تجريده من شغل وظيفته العامة بتقديم استقالته لتعذر زوال ذلك التعارض بوسيلتي التنازل أو الإنسحاب. وباستقراء قانون رقم 106 لسنة 2013 بشأن حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة، نجد أن المشرع المصري قد تبنى آلية التجريد للتخلص من تناقض المصالح مع الوظيفة العامة لدى مسؤولي الدولة سواء كان بالتنازل عن المصلحة الخاصة، أو التثني عن ممارسة العمل الإداري المتعارض مع مصلحة الموظف الشخصية أو من خلال الإستقالة من الوظيفة العامة وذلك على النحو الآتي:

أولاً: فصل ملكية المسئول الحكومي المتناقضة مع المصلحة العامة أو التصرف فيها:

حيث ألزمت المادة (7) من القانون؛ المسئول الحكومي بإتخاذ الإجراءات اللازمة لفصل ملكيته في أسهم أو حصص الشركات أو المشروعات التجارية عن إدارة أي أسهم أو حصص في هذه الشركات أو المشروعات أو في أي أشكال أخرى للمشاركة في أرباحها، وذلك خلال مدة لا تتجاوز شهرين من تعيينه⁽¹⁾.

⁽¹⁾ تنص المادة (7) من القانون في فقرتها الأولى على المسئول الحكومي فور تعيينه في منصبه أو وظيفته، أن يتخذ الإجراءات اللازمة لفصل ملكيته في أسهم أو حصص الشركات أو المشروعات التجارية عن إدارة أي أسهم أو حصص في هذه الشركات أو المشروعات أو في أي أشكال أخرى للمشاركة في أرباحها، وذلك خلال مدة لا تتجاوز شهرين من تعيينه، ووفقاً للضوابط والإجراءات المنصوص عليها في المادة (8) من هذا القانون، وإلا تعين عليه التصرف في تلك الأسهم أو الحصص خلال المدة ذاتها طبقاً لقواعد تحديد

وقد مآيز المُشرع بين ما إذا كانت هذه الشركات خاضعة لرقابة المسئول الحكومي أو تابعة له بشكل مباشر أو غير مباشر، حيث يتعين عليه في تلك الحالة التصرف في هذه الأسهم وبين إذا كانت ملكيته في شركات لا تخضع لرقابته وإشرافه وفي تلك الحالة يكتفي بفصل الملكية.

وقد حددت المادة (8) من القانون ذاته تعريف فصل الملكية حيث تعرف على أنها؛ إبرام المسئول الحكومي عقد إدارة هذه الأسهم والأصول مع شخص طبيعي أو اعتباري مستقل من غير الأشخاص المرتبطين به⁽¹⁾ ومن غير شركائه في النشاط التجاري مع التزامه بالامتناع عن التّدخل في قرارات إدارة تلك الأصول، إلا ما تعلق منها بالموافقة على التصرف بالبيع أو التنازل⁽²⁾.

أما التصرف في ملكية هذه الحصص والأسهم فقد نظمتها المادة (12) والتي تشترط أن يكون التعامل مقابل سعر عادل ووفقاً للشروط السائدة في السوق وقت إجراء التعامل دون أن يدّخل في تقديره صفة المسئول الحكومي بائعاً أو مشترياً أو بأي صفة أخرى، ودون الحصول على أية مزايا خاصة أو إضافية سواء بالنسبة للسعر أو مدة السداد أو سعر العائد أو غير ذلك من الشروط.

وفي حالة عدم وجود سعر سائد في السوق للسلع أو الخدمات يطلب المسئول الحكومي من لجنة الوقاية من الفساد تعيين خبير مالي مستقل لتحديد السعر العادي⁽³⁾.

وقد استنتى المُشرع ملكية العقارات لغير لأغراض التجارية من آلية التجريد حيث لا يلزم فصل ملكيتها أو التّصرف فيها. وبمفهوم المخالفة، فإذا أخذت ملكية العقارات والتصرف فيها شكل الاتجار على وجه الاعتياد، فإنه يلزم فصل الملكية أو التّصرف فيها في ضوء أحكام المادتين (8، 12) من القانون رقم 106 لسنة 2013.

السعر العادل المنصوص عليها في المادة (12) من هذا القانون.

(1) قد عرف القانون في المادة (2) الشخص المرتبط بأنه كل شخص تربطه بالمسئول الحكومي صلة قرابة حتى الدرجة الرابعة والشركات التي يساهمون فيها أو يديرونها.

(2) تنص المادة (8) في فقرتها الثانية على: " ويصدر قرار من مجلس الوزراء بإجراءات وضوابط تطبيق الفقرة السابقة بناء على إقتراح لجنة الوقاية من الفساد". وعلى المسئول الحكومي أن يُخطر لجنة الوقاية من الفساد بالأسهم والحصص التي عهد بإدارتها إلى الغير وفقاً لأحكام هذه المادة وبيانات من عهد إليه بالإدارة وصلاحياته، وأن يقدم إليها تقريراً سنوياً عن نتائج أعمال تلك الإدارة.

(3) أما المُشرع الأمريكي فقد وضع أربعة إجراءات منضبطة لإدارة تعارض المصالح في حال وقوعها: أولاً: التجريد من الأهلية أي فقد الموظف العام أهليته في المشاركة في القرار الإداري عند وجود تعارض مصالح، ثانياً: التجريد من المصلحة المالية عن طريق تصفية الأموال أو السيولة، ثالثاً: الإفصاح العام عن المصالح أي إصدار بيان عام يخطر العامة عن وقوع حالة تعارض المصالح لتحقيق الشفافية، رابعاً: تقتضي المصلحة العامة في المسائل السياسية أن تكون متوازنة واستراتيجية.

Stark, A. Conflict of Interests in American public life (Cambridge Harvard University press, 2000) 235.

ثانياً: وقف النشاط المهني وتصفيته:

وهنا يتنازل المسؤول الحكومي عن المصلحة الخاصة التي تتعارض مع ممارسة مهامه داخل الوظيفة العامة وذلك من خلال إتخاذ الإجراءات اللازمة لوقف النشاط أو تصفيته أو التصرف في حصته في النشاط خلال شهرين من تعيينه إذا كان يزاول نشاطاً مهنياً بمفرده أو بشراكة مع الغير⁽¹⁾. ويقصد بالنشاط المهني وهي الوظيفة المبنية على أساس من العلم والخبرة وهي تتطلب مهارات وتخصصات معينة ويحكمها قوانين وأداب تنظيم معينة وذلك كالتب والطب والمحاماة والهندسة.

ثالثاً: الإستقالة:

يتعين على المسؤول الحكومي الإستقالة من عضوية مجالس إدارة الشركات أو المشروعات التجارية الخاصة وذلك فور تعيينه في المنصب أو الوظيفة العامة، كما يُمتنع عليه العمل في تلك الشركات والمشروعات. وإذا لم يُبْت في طلب الإستقالة، وجب عليه الامتناع عن حضور جلسات مجالس الإدارة أو المشاركة في أنشطة المشروع أو الشركة، أو المساهمة في إتخاذ القرارات الخاصة بها، وعن قبول أي عائد مادي منها لحين البت في طلب الإستقالة⁽²⁾.

المطلب الثاني

الإفصاح والتجريد في القانون الفرنسي

تتجلى آلياً الإفصاح والتجريد في فرنسا كوسيلتين لحظر تعارض المصالح في التنظيم التشريعي المقرر لموظفي الخدمة المدنية بموجب المادة (25) من قانون رقم 483 لسنة 2016.

وسنعرض لذلك من خلال الفرعين الآتيين:-

الفرع الأول: الإفصاح في التشريع الفرنسي

الفرع الثاني: التجريد في فرنسا

(1) المادة (10) من القانون

(2) تنص المادة السادسة من القانون رقم 106 لسنة 2013 على: " يُعد الجمع بين عمل المسؤول الحكومي وبين عضوية مجالس إدارة الشركات أو المشروعات التجارية الخاصة أو العمل فيها تعارضاً مطلقاً، ويتعين عليه الإستقالة من تلك العضوية أو العمل فور تعيينه في المنصب أو الوظيفة العامة، فإذا لزم إتخاذ إجراءات معينة لقبول الإستقالة، وجب عليه خلال الفترة اللازمة لذلك أن يمتنع عن حضور المجلس أو المشاركة في أنشطة المشروع أو الشركة أو في إتخاذ القرارات الخاصة بها، وعن قبول أي عائد مادي منها.

الفرع الأول

الإفصاح في التشريع الفرنسي

يهدف الإفصاح إلى بيان تضارب المصالح مع الوظيفة العامة كما أنه يكشف عن الإثراء غير المشروع للموظف العام وهي تُعد إدارة استباقية لتضارب المصالح، ولها طابع وقائي، ومن الجدير بالذكر أن معظم بلدان العالم تُعالج تعارض المصالح كجزء من نظم قانونية أوسع لمكافحة الفساد بحيث لا يُعد نظاماً قائماً بذاته⁽¹⁾.

وفي فرنسا، فقد نظم المشرع الفرنسي تعارض المصالح للموظف العام بمقتضى تعديلات تشريعية أُدرجت داخل قانون الخدمة المدنية، وحوث تلك التعديلات على تنظيم تفصيلي لتضارب المصالح، وكيفية منع ذلك التضارب قبل وقوعه.

ومن أبرز الآليات التي إنتهجها المشرع الفرنسي كوسيلة وقائية لتضارب المصالح هو الإفصاح؛ ويتضح ذلك النهج من خلال مظاهر عدة في القانون نبرزها من خلال ما يلي:-

أولاً: مضمون الإفصاح:

يشتمل الإفصاح في القانون الفرنسي بوجه عام على الإعلان عن حالة تداخل بين مصلحة عامة ومصلحة خاصة من المرجح أن تؤثر أو يُحتمل أن تؤثر على الممارسة المستقلة والحسيادية والموضوعية لوظائف الموظف العام ومؤدي ذلك أنه لا ينتظر وقوع التضارب المُفْضِي إلى الإضرار بالممارسة الحياضية للوظيفة، بل إن مجرد وضع الموظف في حالة يُحتمل فيها التأثير على وظيفته يشهد تضارباً مما يستلزم الإفصاح عنه.

وإعلان المصالح لا يتطلب ذكر الآراء والمعتقدات السياسية أو النقابية أو الدينية أو الفلسفية إلا إذا كانت تلك المعتقدات تؤدي إلى ممارسة أنشطة قد تتعارض مع الوظيفة العامة⁽²⁾.

ويتضمن الإفصاح إعلان شامل ودقيق عن ذمته المالية مُدرج فيه أصوله الخاصة والحِصص الشائعة التي يملكها⁽³⁾.

كما يشمل الإفصاح إعلان الموظف عن ممارسة أي نشاط ثانوي مع الوظيفة العامة كما سبق أن أوضحنا عند الحديث عن النطاق الموضوعي

(1) Preparing and managing conflicts of interest in the public sector Good practices Guide, prepared at the request of the G20 Anticorruption working Group by the world bank, OCED and UNODC, p. 10.

(2) Article 25 tes, Modifié par Loi no 2019- 828 du 6 Août 2019-art. 34.

(3) Article 25 quinquies, Modifie par LOI no 2017-1837 du 30 décembre 2017 art. 31 (V).

لتقارب المصالح في فرنسا والاستشارات الواردة على الحظر⁽¹⁾.

ثانياً: دور السلطة العليا للشفافية فيما يخص الإفصاح عن تضارب المصالح:

عندما تشتبه السلطة الرئاسية أن الموظف في حالة تضعارض مصالح ويتعذر عليها البت في ذلك فإنها ترفع الأمر إلى السلطة العليا فتقوم الأخيرة في غضون شهرين بتقيسيم إذا كان الموظف الذي يتم إرسال إعلان مصالحه إليه في حالة تضارب في المصالح، فإذا تأكدت من ذلك، أرسلت إلى السلطة الرئاسية لوضع حداً لهذا التعارض⁽²⁾.

ومن ناحية ثانية: يرسل الموظف إعلاناً آخر إلى رئيس السلطة العليا شاملاً لحالة الأصول والدخل الذي حصل عليه الموظف منذ بداية توليه الوظيفة، وعرض للأنشطة التي أثرت على تكوين الأصول التي يمتلكها والتي أضيفت على الإفصاح المقدم عند توليه الوظيفة.

ويجوز للموظف أن يرفق بهذا الإفصاح الملاحظات التي تفسر تلك الزيادة- كحصوله عليها عن طريق الإرث مثلاً.

وتقوم السلطة العليا خلال ستة أشهر من إستلام الإفصاح بتقييم التغيير في الذمة المالية بالمقارنة بين إقرار الذمة المالية عند التعيين من ناحية والإقرار المرسل في غضون شهرين من إنتهاء مهامه من ناحية أخرى.

وعندما لا تستدعي التغييرات الواقعة بين الإقرارين لأية ملاحظات يُبلغ صاحب الشأن بذلك، ولا يدرج الإعلان عن الوضع المالي في ملف المسؤول ولا يُبلغ إلى الغير.

وإذا حدث تعديل جوهري للوضع المالي للمسؤول، يطلب من الموظف أيضاً لذلك ويحفظ الإعلان عن الأصول بقرار من مجلس الدولة بعد إستشارة السلطة العليا، وللسلطة العليا أن تضطرب أية إيضاحات مرتبطة بإقرار الذمة المالية إذا كان الإقرار غير كامل.

وفي حالة تخلف الموظف عن الرد على طلب التفسير، ترسل السلطة العليا إلى الشخص المعني أمراً قضائياً بإكمال التصريح أو تقديم الإيضاحات خلال شهر واحد من هذا الأمر⁽³⁾.

(1) Décret no 2020-69 du 36 janvier 2020 dans la fonction publique.

(2) Article 25 ter, op cit.

(3) Article 25 quinquies juridiques,

(Modifié par LOI n°2017-1837 du 30 décembre 2017 art. 31 (V

1. Le fonctionnaire nommé dans l'un des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, mentionné sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat, adresse au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, dans un délai de deux mois suivant sa nomination, une déclaration exhaustive, exacte et sincère de sa situation patrimoniale concernant la totalité de ses biens propres ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté ou les biens

ويجوز للسلطة العليا أن تطلب إقرارات ضريبية والتي تُفقد خُضوع الموظف لأحكام المواد (170 إلى 175 أ) من قانون الضرائب العام⁽¹⁾. تتضمن تلك المواد إلزاماً على الخاضع لضريبة الدخل بإرسال إقرار مفصل إلى الإدارة عن دخله وأرباحه ومسؤولياته العائلية وغيرها من الأمور المطلوبة لحساب ضريبة الدخل، ويلزم القانون أن يوقع الزوجان معاً على الإعلان العام عن دخل الأسرة وغيرها من الإلتزامات الواردة في المواد من (170 إلى 175) ومضمونها الإفصاح عن الدخل والإستقطاعات الواردة عليه، وإلزام فئات أخرى كمالكي الطائرات والمراكب السياحية ومستخدمي

indivis. Ces biens sont évalués à la date du fait générateur de la déclaration comme en matière de droits de mutation à titre gratuit. II. Dans les deux mois qui suivent la cessation de ses fonctions, le fonctionnaire soumis au I du présent article adresse une nouvelle déclaration de situation patrimoniale au président de la Haute Autorité. La déclaration de situation patrimoniale comporte une récapitulation de l'ensemble des revenus perçus par le fonctionnaire et, le cas échéant, par la communauté depuis le début de l'exercice des fonctions ainsi qu'une présentation des événements majeurs ayant affecté la composition du patrimoine depuis la précédente déclaration. Le fonctionnaire peut joindre des observations à chacune de ses déclarations. Lorsque le fonctionnaire a établi depuis moins d'un an une déclaration de situation patrimoniale en application du I, aucune nouvelle déclaration mentionnée au même I n'est exigée et la déclaration prévue au premier alinéa du présent II est limitée à la récapitulation et à la présentation mentionnées à la deuxième phrase du même premier alinéa La Haute Autorité apprécie, dans un délai de six mois à compter de la réception de la déclaration, la variation de la situation patrimoniale de l'intéressé. Cette appréciation résulte de la comparaison entre, d'une part, la déclaration de situation patrimoniale transmise à la suite de sa nomination et, d'autre part, la déclaration de situation patrimoniale transmise dans les deux mois qui suivent la cessation de ses fonctions. Lorsque les évolutions patrimoniales constatées n'appellent pas d'observation ou lorsqu'elles sont justifiées, la Haute Autorité en informe l'intéressé. III.-La déclaration de situation patrimoniale n'est ni versée au dossier du fonctionnaire ni communicable aux tiers. Au cours de l'exercice des fonctions, toute modification substantielle de la situation patrimoniale du fonctionnaire donne lieu, dans un délai de deux mois, à une déclaration dans les mêmes formes. Le modèle, le contenu et les modalités de transmission, de mise à jour et de conservation de la déclaration de situation patrimoniale sont fixés par décret en Conseil d'Etat, après avis de la Autorité pour la transparence de la vie publique. IV.-La Haute Autorité peut au fonctionnaire soumis au I du présent article toute explication nécessaire à sa mission de contrôle des déclarations de situation patrimoniale. En cas de incomplète ou lorsqu'il n'a pas donné suite à une demande d'explication Haute Autorité, cette dernière adresse à l'intéressé une injonction tendant à clarification soit complétée ou que les explications lui soient transmises dans un mois à compter de cette injonction

⁽¹⁾ Legifrance, code général des impôts section III: Déclarations des contribuables (articles) 170àl, 175A

عُمال المنازل وغيرهم من الملتزمين بتقديم إقرارات ضريبية. **وبناء على ما سبق؛** فيجوز للسلطة العليا لشفاية الحياة العامة الاستفادة من كافة الإقرارات الضريبية المُتطلبية وفقاً للمواد (170-175) من قانون الضريبة العامة لإحكام رقابتها على تعارض المصالح والتحقق من تطابقها مع مضمون الإفصاح المُقدم إليها إذا تطلب الأمر ذلك. علاوة على ذلك، يجوز لها الإطلاع على إقرارات ضريبية خاصة على الثروة العقارية للموظف العام.

ومما يجدر الإشارة إليه، أن إقرارات الذمة المضالية التي تشتمل على الأصول والمصالح أضحّت بعد 2016 غير قاصرة على كيان المسؤولين إنما امتدت لتشمل المسؤولين الإقليميين ومثوطني الدويلة وبات لمجلس الدولة دوراً في التصدي للإفصاح المتأخر عن تلك المصالح⁽¹⁾.

وفي حالة عدم تقديم تلك الإقرارات من قِبَل الشِخص المضعني، يجوز للسلطة العليا أن تضطلب نسخة من هذه الإقرارات من إدارة الضرائب مباشرة وذلك من أجل جمع كل المضعلومات المُفيدة لإنجاز مهمتها الرقابية ويتم إرسال هذه المَعْلومات خلال سِتَين يوماً من طلبها.

ويُعفي موظفي الإدارة الضريبية في تشكك الحضالة من واجب عدم إفشاء الأسرار المهنيشة لأن الأمر يتعلّق بوظيفة للسلطة العليا للرقابة والتّحقّق.

(1) Quels sont les agent concernés par les declarations d'intérêt et de patrimoine, publiée le 10/10/2018, par auteur associé, dossiers juridiques.

الفرع الثاني التجريد في فرنسا

يُعد التجريد من الخيارات المتاحة للتدخل بحل إيجابي لفض تعارض المصالح في مجال الوظيفة العامة، وقد عبرت عنها توصيات منظمة التنمية الاقتصادية⁽¹⁾:

- سحب أو تصفية المصلحة من قبل الموظف العمومي.
 - تتيح الموظف العمومي من المشاركة في عملية صنع القرار المتأثرة.
 - تقييد وصول المسؤول العام المتأثر إلى مصلوبات معينة.
 - نقل الموظف العمومي إلى وظيفة غير متضاربة.
 - إعادة ترتيب واجبات ومسؤوليات الموظف العمومي.
 - التنازل عن المصلحة المتضاربة.
 - إستقالة الموظف العمومي من الوظيفة الخاصة المتضاربة.
 - إستقالة الموظف العام من وظيفته العامة.
- ويدخل ضمن ذلك أيضاً الإمتناع عن التصويت على القرارات أو الانسحاب من مناقشة المقترحات والخطط المتأثرة أو عدم تلقي الوثائق ذات الصلة وغيرها المتعلقة بمصلحتهم الخاصة.
- وقد استخدم المشرع الفرنسي هذه الآليات في أكثر من موضع، ومنها على سبيل المثال المادة (25) من القانون رقم 483 لسنة 2016 حيث ألزمت الموظف العمومي بوضع حد فوري أو منع تضارب المصالح التي يكون فيها أو من المحتمل أن يجد نفسه فيها وذلك إذا تولى منصباً رئاسياً حيث يجب عليه التنحي عن ممارسة العمل ويُعهد إلى آخر باتخاذ القرار.
- كما يمتنع عن قبول تفويضه بالتوقيع في هذه المسائل، ويُمتنع عليه المشاركة في عضوية مجلس أو هيئة جماعية أو المداولة بشأن موضوع يخصه أو يُشارك في التصويت، كما يمتنع عليه إصدار أية تعليمات إلى مرؤوسيه بشأن الموضوعات المتعلقة بمصلحته الخاصة⁽²⁾.
- وتمثيلاً للتجريد أيضاً في التشريع الفرنسي، الإلتزام المُلقى على عاتق السلطة الرئاسية للموظف الذي قُدم إقرار الذمة المالية ويوضح منه تعارض مصلحته الخاصة مع الوظيفة العامة التي يضطلع بها، هنا أخلى القانون الفرنسي على الرئيس وضع حداً لهذا التعارض بأوامر مؤجلهم للموظف بوقف هذا النشاط في غضون مهلة تُحددها السلطة الرئاسية⁽³⁾.
- ومن ناحية أخرى، يجوز للسلطة العليا للشفافية إبداء الرأي في الإنهاء

(1). Recommendation of the council on OECD guidelines for managing conflict of interests in the public service.

(2) Article 25 bis, creation loi no 2016-483 du 20 avril 2016 art 2.

(3) Article 25 ter, Modific par loi no 2019-828- Août 2019 art 34.

المؤقت أو النهائي لوظائف المسئول الذي يرغب في ممارسة نشاط خاص مربح يتعارض مع وظائفه، كما يجوز لها رفض ممارسة نشاط خاص للموظف إذا لم تحصل على المعلومات اللازمة لتقييم الوضع⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Article 25 octies, Modifié par loi no 2019-du 6 Août 2019-art 34.

المبحث الثالث الحظر والتجريم

تمهيد وتقسيم:

دائماً ما يُحاط الموظف العام في الجهاز الإداري للدولة بمجموعة من المحظورات التي تحفظ الوظيفة العامة، وتُحافظ على مصلحة الموظف نفسه من الإنجراف نحو أفعال ماسة بالمصلحة العظامه قد تُدينه وتؤثر عليه وتصل به إلى حدود الأفعال التي يُجرمها المشرع.

وستتناول من خلال هذا المبحث الأفعال التي يُحظر على الموظف العام إتيانها في مجال تعارض المصالح، كما نتعرض للأفعال التي ارتأى المشرع أن يصل بها إلى نطاق التجريم الذي يستلزم توقيع عقوبات جنائية. وبناء عليه، نتناول الحظر والتجريم كتقنيات قانونية لمنع تضارب المصالح في مجال الوظيفة العامة وذلك من خلال التقسيم الآتي:-

المطلب الأول: الحظر والتجريم في القانون المصري.

المطلب الثاني: الحظر والتجريم في القانون الفرنسي.

المطلب الأول

الحظر والتجريم في القانون المصري

تمهيد وتقسيم:

سنعرض في ذلك المطلب لحظر بعض الأفعال المتعلقة بتعارض المصالح في مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة من ناحية، وفي قانون رقم 106 لسنة 2013 بشأن حظر تعارض المصالح لمسؤولي الدولة من ناحية أخرى. ولا يفوتنا في هذا المقام، الأفعال المحظورة التي قرر لها القانون عقوبات جنائية وذلك من خلال الفرعين التاليين:-

الفرع الأول: الحظر

الفرع الثاني: التجريم

الفرع الأول الحظر

وضعت مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة والتي جاءت شرحاً للمادة (57) من قانون الخدمة المدنية⁽¹⁾ رقم 81 لسنة 2016 مجموعة من المحظورات⁽²⁾ العامة على الموظف العام في حياته الخاصة، وقد أولت المدونة عناية خاصة بمنع تضارب المصالح، فقررت مجموعة من المحظورات على الموظف العام تلافياً لوقوع الموظف في هذا التناقض. وذلك في ضوء قانون رقم 106 لسنة 2013 وذلك على النحو الآتي:

- 1- يتمتع الموظف عن مزاولة أية أعمال أو القيام بأية نشاط من شأنه أن يؤدي إلى نشوء تضارب حقيقي أو ظاهري أو محتمل بين مصالحه الشخصية من جهة، وبين مسؤولياته الوظيفية، أو كل ما يتصل بأعمال وظيفته من جهة أخرى.
- 2- الامتناع عن القيام بأي نشاط لا يتناسب مع أدائه الموضوعي والمتجرد لمهامه أو يمكن أن يؤدي إلى معاملة مميزة لأشخاص طبيعيين أو اعتباريين في تعاملاتهم مع الحكومة أو بما يسيء لسمعة إدارته أو يعرض علاقتها مع الجمهور للخطر.
- 3- إعلام الرئيس المباشر خطياً وبشكل فوري في حال تضارب المصالح مع أي شخص في تعاملاته مع جهة العمل، وإذا نشأ تضارب بين المصلحة الشخصية والمصلحة العامة، أو تعرض الموظف إلى ضغوط تتعارض مع مهامه الرسمية أو تثير شكوكاً حول الموضوعية التي يجب أن يتعامل بها مع إيضاح طبيعة العلاقة وكيفية التعارض.
- 4- عدم استخدام الوظيفة بصورة مباشرة أو غير مباشرة للحصول على مكاسب مالية أو أي شيء ذي قيمة لمصلحة خاصة به أو بعائلته.
- 5- عدم استغلال أو توظيف المعلومات التي يحصل عليها أثناء تأديته لمهامه الرسمية بعد انتهاء عمله في الإدارة كوسيلة لتحقيق منافع شخصية لنفسه أو لغيره بشكل مباشر أو غير مباشر أو للإساءة إلى الغير.

(1) تنص المادة (57) من هذا القانون على:- " يتعين على الموظف الالتزام بأحكام ويحظر على الموظف بصفة خاصة مباشرة الأعمال التي تتنافى مع الحيطة والتجرد، والالتزام الوظيفي أثناء ساعات العمل الرسمية، أو ممارسة عمل حزبي، أو سياسي.....".

(2) وقد وضعت المدونة مجموعة من المحظورات المرتبطة بسلوك الموظف في حياته الخاصة وهي:

- 1- تجنب الأعمال أو الأنشطة التي تتعارض مع القواعد القانونية أو الأخلاقية والتي يمكن أن تكون سبباً لابتنزازهم الشخصي المتعلق بأداء الواجبات الرسمية.
- 2- تجنب الأعمال التي تمثل إساءة إلى أو تشهير أو إفشاء أسرار جهة العمل، الأمر الذي قد يقلل من ثقة المواطن في أجهزة الدولة.
- 3- تجنب الإساءة بالقول أو الفعل إلى رموز الدولة أو قياداتها، وكذا الإساءة إلى رموز وقيادات جهة العمل.

- 6- الحصول على الموافقات اللازمة وفقاً للقوانين في حالة الرغبة في عملية جمع التبرعات أو الجوائز أو المساهمات العينية.
 - 7- تفادي إقامة علاقة وثيقة مع أفراد أو مؤسسات تعتمد مصالحها بشكل أساسي على قراراته أو قرارات إدارته.
 - 8- التأكيد على عدم استخدام الألقاب العسكرية في الوظائف المدنية مما يؤدي إلى ازدواج المسميات الوظيفية.
 - 9- يحظر على الموظف استخدام المعلومات الرسمية التي حصل عليها بحكم وظيفته أو عمله الحكومي لتحقيق منفعة خاصة.
 - 10- على الموظف الإقرار بملكية الدولة للاختراعات والمصنفات التي يبتكرها نتيجة تجارب رسمية أو إذا كان الاختراع أو المصنف يدخل في نطاق مهام وظيفته، بحيث لا يجوز استخدامها لتحقيق مصلحة ذاتية⁽¹⁾.
 - 11- لا يجوز للموظف أن يؤدي عملاً للغير - بأجر أو بدون أجر - خلال مدة اجازته بغير ترخيص من جهة العمل.
 - 12- حظر عمل الموظف تحت الرئاسة المباشرة لأحد أقاربه من الدرجة الأولى في ذات الوحدة منعاً لتضارب المصالح وما قد ينشأ من تضارب مصالح داخل الوحدة التنظيمية، وفي حالة حدوث ذلك، وجب على الموظف الإفصاح وإبلاغ الإدارة الأعلى⁽²⁾.
- ويلاحظ أن هذه المحظورات لم تدرج صراحة في قانون الخدمة المدنية، وكان الأولى بالمشروع إدراج مثل هذه المحظورات في إطار قانوني له قوة النص القانوني الملزم بدلاً من إيضاحه بمقتضى مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة، حيث إن الأمر يتعلق بمسألة غاية في الأهمية لارتباطها بنزاهة الموظف العام حيده وشفافيته في أداء مهام وظيفته، الأمر الذي يتطلب إضفاء وصف الإلزام القانوني على هذه القواعد من خلال إدراجها داخل نصوص القانون.
- وعلى صعيد آخر فإن اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية في مادتها (150) حظرت على الموظف العام مخالفة القوانين واللوائح، والقرارات

(1) وهنا يتعلق الحظر بعدم استخدام هذه الابتكارات لمصالح شخصية.
(2) ومن الجدير بالذكر أن المدونة المذكورة قد قررت محظورات تتعلق بممارسة العمل السياسي لتأثيرها على مصالح الوظيفة العامة ومنها:

- 1- لا يجوز تمثيل أو التعبير عن الآراء السياسية داخل جهة العمل، أو خارجها بصفته الرسمية.
- 2- لا يجوز القيام بأنشطة سياسية يمكن أن تفوض ثقة المواطن في قدرة الموظف على أداء الواجبات الرسمية بطريقة مناسبة.
- 3- لا يجوز ممارسة أي عمل حزبي أو سياسي داخل مكان العمل، ولا يجوز ذكر أو تأكيد أو عدم تأكيد - بشكل مباشر أو غير مباشر - العضوية في حزب سياسي معين سواء في العلاقة مع المواطنين أو زملاء العمل أو الكيانات القانونية.
- 4- عدم القيام بجمع تبرعات أو مساهمات لصالح أحزاب سياسية أو الدعاية أو الترويج لها.

والنظم المعمول بها وخاصة مباشرة الأعمال التي تتنافى مع الحيطة والتجرد والالتزام الوظيفي أثناء ساعات العمل الرسمية، وورد ضمن الأعمال المحظورة في المادة ذاتها حظر الجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة إذا كان من شأنه الإضرار بأداء واجبات الوظيفة أو كان غير متفق مع مقتضياتها.

كما حظرت ذات المادة أن يؤدي الموظف أعمالاً للغير بأجر بمكافأة ولو في غير أوقات العمل الرسمية إلا بإذن من السلطة المختصة، ومع ذلك أجازت تولي الموظف الأعمال بأجر إذا كانت متعلقة بأعمال القوامة أو الوصاية أو الوكالة عن الغائبين أو المساعدة القضائية إذا كان المشمول بالوصاية أو الغائب أو المعين له مساعد قضائي ممن تربطهم به صلة قربي أو نسب حتى الدرجة الرابعة.

علاوة على ذلك، فقد حظرت أيضاً ممارسة أي عمل حزبي أو سياسي أو جمع تبرعات أو مساهمات لصالح أحزاب أو جماعات أو نشر الدعاية أو الترويج لها، إذا كان ذلك داخل مكان العمل أو بمناسبة تأديته، إضافة إلى حظر تلقي هدايا أو عمولة أو خدمة أو تعرض بمناسبة الوظيفة.

ومن الجدير بالذكر أن اللائحة التنفيذية في مادتها (178) قد جعلت الالتحاق بخدمة جهة أجنبية بغير ترخيص من حكومة جمهورية مصر العربية منهياً لخدمة الموظف من تاريخ التحاقه بخدمة هذه الجهة وذلك بعد عرض إدارة الموارد البشرية الأمر على السلطة المختصة أو من تفوضه⁽¹⁾.

ولا شك أن ذلك النص جاء تكريساً لأهمية الأمن القومي المصري ومنعاً لتعارض المصالح الذي قد يقع بين خدمة جهة إدارية وطنية وأخرى أجنبية، الأمر الذي يجعل ذلك الحظر - من وجهة نظرنا - في إطار آليات قانونية لمنع تعارض المصالح.

وتطبيقاً للحظر الوارد في الكادرات الخاصة ويخص منع تعارض المصالح ما ورد في المادة (103) من قانون تنظيم الجامعات والتي نصت على أنه: " لا يجوز لأعضاء هيئة التدريس إعطاء دروس خصوصية بمقابل أو بغير مقابل".

كما حظرت المادة (104) من القانون ذاته على أعضاء هيئة التدريس الاشتغال بالتجارة أو الاشتراك في أداء عمل تجاري أو مالي أو صناعي أو أن يجمعوا بين وظيفتهم وأي عمل لا يتفق وكرامة هيئة الوظيفة.

وقد خول القانون لرئيس الجامعة الحق في منع عضو هيئة التدريس من مباشرة أي عمل يرى أن القيام به يتعارض مع واجبات الوظيفة وحسن أدائها.

(1) قانون تنظيم الجامعات رقم 49 لسنة 1972، الجريدة الرسمية، العدد 34، مكرر (أ) في 25 أغسطس، سنة 2019.

- وباستقراء نصوص قانون رقم 106 لسنة 2013 تعرض للحظر الوارد على مسؤولي الدولة من خلال النقاط الآتية:-
- 1- حظر الشراء المباشر أو غير المباشر لأسهم أو حصص في شركات أو مشروعات تجارية أو زيادة حصته فيها⁽¹⁾.
ومن الجدير بالذكر أن هذا لا يعد حظراً مطلقاً حيث إن المشرع أجاز ذلك في حالتين⁽²⁾:-
الحالة الأولى: المشاركة في زيادة رأس مال مشروع يساهم فيه قبل تولي المنصب على أن تكون الزيادة مطروحة لكافة الشركاء وأن يشارك فيها بما يحفظ نسبته من النقصان دون زيادتها.
 - الحالة الثانية:** الاكتتاب في صناديق استثمار مصرية مطروحة للاكتتاب العام، وفي جميع الأحوال يكون الشراء بالسعر العادل على النحو المبين في المادة (12) من هذا القانون.
 - 2- حظر تقديم الخدمات الاستشارية سواء مدفوعة الأجر أو غير مدفوعة⁽³⁾.
 - 3- حظر اقتراض المال أو الحصول على تسهيل ائتماني أو شراء أصل بالتقسيط إلا وفقاً لمعدلات وشروط العائد السائدة في السوق، ودون الحصول على أية مزايا إضافية.
ويعد الحظر مطلقاً إذا كانت الجهة مانحة الائتمان خاضعة لرقابة أو تابعة للمسئول الحكومي.
 - 4- حظر قبول أو تلقي هدايا أو أي أشكال أخرى من المجاملة من أي جهة سواء كانت عامة أو خاصة.
وقد أجاز المشرع ذلك في الحالات الآتية:-
أ- الهدايا الرمزية التي يجري العرف على تقديمها في الأعياد والمناسبات والتي لا تتجاوز قيمتها ثلاثمائة جنيه.
ب- الهدايا التي تقدم من زائرين أو مسؤولين مصريين أو أجانب في مناسبات رسمية وفقاً للأعراف الجارية واعتبارات المجاملة، على أن يتم تسليمها إلى جهة العمل وتسجيل ذلك بسجلات تلك الجهة⁽⁴⁾.
 - 5- يحظر على المسئول الحكومي عند تركه منصبه أو وظيفته لأي سبب، ولمدة ثلاثة أشهر تالية، أن يتولى منصباً أو وظيفة في القطاع الخاص لدى شركة أو جهة كانت تابعة أو مرتبطة بعمله السابق أو خاضعة

(1) المادة (9) من القانون رقم 106 لسنة 2013 .

(2) المادة (11) من القانون ذاته.

(3) المادة (13) من القانون ذاته.

(4) المادة (14) من القانون المذكور.

لرقابته، أو القيام بأعمال مهنية خاصة ترتبط بها، أو التعامل مع الجهة التي كان يرأسها إلا بعد موافقة لجنة الوقاية من الفساد، ويحظر عليه الاستثمار في مجالات كانت تابعة له بشكل مباشر أو تقديم الاستشارات لشركات كانت تابعة أو خاضعة لرقابة الجهة التي كان يرأسها وذلك خلال المدة المشار إليها، ويحظر على المسئول الحكومي القيام بأي عمل مما يمكن أن يعد استغلالاً للمعلومات التي كان يتيحها منصبه أو وظيفته.

وهنا اتخذ المشرع أقصى درجات الحيطة لمنع تضارب المصالح حيث قرر هذه المحظورات حتى بعد ترك منصبه ضماناً لعدم محاباة تلك الجهات أثناء تقلده المنصب أملاً في الحصول على مقابل بعد تركه منصبه، كما ألقى القانون على المسئول الحكومي عدم استغلال المعلومات التي كان يتيحها منصبه أو وظيفته السابقة حفاظاً على الوظيفة العامة والمصلحة العامة المرتبطة بها⁽¹⁾.

(1) مادة (103)

"كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لأداء أعمال وظيفته يعد مرتشياً ويعاقب السجن المشدد وبغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد على ما أعطى أو وعد به"

مادة (103 مكرر)

"يعتبر مرتشياً ويعاقب بنفس العقوبة المنصوص عليها في المادة السابقة كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لأداء عمل يعتبر خطأ أو يزعم من أمال وظيفته أو للامتناع عنه".

مادة (104):

"كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية للامتناع عن عمل من أعمال وظيفته أو للإخلال بواجباتها أو لمكافأته على ما وقع من يعاقب بالسجن المشدد وضعف الغرامة المذكورة في المادة (103) من هذا القانون".

مادة (104 مكرر):

"كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لأداء عمل من أعمال وظيفته أو يعتقد خطأ أو يزعم أنه من أعمال وظيفته أو للامتناع أو للإخلال بواجبات الوظيفة يعاقب بعقوبة الرشوة المنصوص عليها في المواد السابقة حسب الأحوال حتى ولو كان يقصد عدم القيام بذلك العمل أو عدم الامتناع عنه أو عدم الإخلال بواجباته الوظيفية".

مادة (105):

"كل موظف عمومي قبل من شخص أدى له عملاً من أعمال وظيفته أو امتنع عن أداء عمل من أعمالها أو أخل بواجباتها هدية أو عطية بعد تمام ذلك العمل أو الامتناع عنه أو الإخلال بواجبات وظيفته يقصد المكافأة على ذلك وبغير اتفاق سابق يعاقب بالسجن وبغرامة لا تقل عن مائة جنيه ولا تزيد عن خمسمائة جنيه".

مادة (105 مكرر):

"كل موظف عمومي قام بعمل من أعمال وظيفته أو امتنع عن عمل من أعمال وظيفته أو أخل بواجباتها نتيجة لرجاء أو توصية أو وساطة يعاقب بالسجن وبغرامة لا تقل عن مائتي جنيه ولا تزيد على خمسمائة جنيه".

مادة (106):

"كل مستخدم طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية بغير علم مخدومه ورضائه لأداء عمل من الأعمال المكلف بها أو للامتناع عنه يصبح مرتشياً ويعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبغرامة لا تقل عن مائتي جنيه ولا تزيد على خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين".

مادة (106 مكرر):

الفرع الثاني التجريم

نظم قانون العقوبات عدداً من الجرائم التي تخص مخالفة الموظف العام لمقتضيات وظيفته بارتكاب أفعال تدخل في إطار التجريم الجنائي كالرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ وغير ذلك من الأفعال الإجرامية التي شدد فيها العقوبات، إضافة إلى العقوبات التأديبية التي تصل إلى حد إنهاء العلاقة الوظيفية، وذلك حرصاً من المشرع المصري على حفظ المال العام وحماية الصالح العام. وفيما يخص تعارض المصالح، فقد نصت المادة (14) من هذا القانون رقم 106 لسنة 2013 على: "مع عدم الإخلال بالنصوص المنظمة لجريمة الرشوة والتربح واستغلال النفوذ المنصوص عليها في قانون العقوبات أو في أي قانون آخر، يحظر على المسئول الحكومي تلقي أو قبول هدايا أو أي أشكال أخرى من المجاملة من أي جهة سواء كانت عامة أو خاصة."

"كل من طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لاستعمال نفوذ حقيقي أو مزعوم للحصول أو لمحاولة الحصول من أية سلطة عامة على أعمال أو أوامر أو أحكام قرارات أو نياشين أو التزام أو ترخيص أو اتفاق توريد أو مقاوله أو على وظيفة أو خدمة أو أية هوية من أي نوع يعد في حكم المرتشي ويعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة (104) من هذا القانون إذا أن كان موظفاً عمومياً وبالحبس وبغرامة لا تقل عن مائتي جنيه ولا تزيد على خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط في الأحوال الأخرى ويعتبر في حكم السلطة العامة كل جهة خاضعة لإشرافها".

مادة (107):

"يكون من قبيل الوعد أو العطية كل فائدة يحصل عليها المرتشي أو الشخص الذي عينه لذلك أو علم به ووافق عليه أياً كان اسمها أو نوعها وسواء أكانت هذه الفائدة مادية أو غير مادية".

مادة (107 مكرر):

"يعاقب الراشي والوسيط بالعقوبة المقررة للمرتشي ومع ذلك يعفي الراشي من العقوبة إذا أخبر السلطات بالجريمة أو اعترف بها".

مادة (108):

"إذا كان الغرض من الرشوة ارتكاب فعل يعاقب عليه القانون يعقوبة أشد من العقوبة المقررة للرشوة ويعفي الراشي أو الوسيط من العقوبة إذا أخبر السلطات بالجريمة طبقاً لنص الفقرة الأخيرة من المادة (48) من هذا القانون".

مادة (108 مكرر):

"كل شخص عين لأخذ العطية أو الفائدة أو علم به ووافق عليه المرتشي أو أخذ أو قبل شيئاً من ذلك مع عمله بسببه يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة وبغرامة مساوية لقيمة ما أعطى أو وعد به وذلك إذا لم يكن قد توسط في الرشوة".

مادة (109 مكرر):

"من عرض رشوة ولم تقبل منه يعاقب بالسجن وبغرامة لا تقل عن خمسمائة جنيه ولا تزيد على ألف جنيه وذلك إذا كان العرض حاصلًا لموظف عام فإذا العرض حاصلًا لغير موظف عام تكون العقوبة الحبس لمدة لا تزيد على سنتين أو غرامة لا تجاوز مائتي جنيه".

مادة (109 مكرر ثانياً):

"مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد يقضي بها قانون العقوبات أو أي قانون آخر يعاقب بالحبس وبغرامة لا تقل عن مائتي جنيه ولا تزيد على خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من عرض أو قبل الوساطة في رشوة ولم يتعد عمله العرض أو القبول فإذا وقع ذلك من موظف عمومي فيعاقب الجنائي بالعقوبة المنصوص عليها في المادة (104) وإذا كان بقصد الوساطة لدى موظف عمومي يعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة (105 مكرر أ)".

ويتجلى من ذلك، أن المشرع قد أحال إلى قانون العقوبات حال ارتكاب الموظف أيّاً من الأفعال المذكورة لتطبيق عليه العقوبات المقررة عن هذه الأفعال. ومن ناحية أخرى، نصت المادة (17) من القانون ذاته على: " مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد منصوص عليها في قانون العقوبات أو في أي قانون آخر، يعاقب بالحبس وبالغرامة التي لا تقل عن العائد الذي تحقق ولا تزيد على ضعفه أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل من خالف أحكام هذا القانون، وفي جميع الأحوال يحكم برد العائد الذي تحقق بالمخالفة لأحكام هذا القانون وبالعزل من الوظيفة".

ويلاحظ من خلال قراءة هذا النص ما يلي:-

أولاً: إن المشرع قد جمع بمقتضى هذا النص بين العقوبتين الجنائية والتأديبية بأن قرر عقوبة الحبس والغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين علاوة على عقوبة العزل من الوظيفة كعقوبة تأديبية تبعية.

ثانياً: حرص المشرع على توقيع العقوبة الأشد عن الجرائم المرتكبة بالمخالفة لأحكام هذا القانون إيماناً منه بالحرص الشديد على حماية المصلحة العامة وردع المفسد من ناحية، لجزر كل من يستفد من الوظيفة العامة استفادة ناجمة عن تفضيل مصلحته الشخصية على المصلحة العامة حينما تتعارض كلتاها تعارضاً يقتضي وضع الأولوية للمصلحة العامة، فانتهج الموظف نهجاً مخالفاً.

ثالثاً: يعد النص تجريباً عاماً لكل الأفعال المرتكبة بالمخالفة لذلك

القانون.

رابعاً: حرص المشرع على استرجاع حق الدولة برد العائد الذي تحقق بالمخالفة لهذا القانون حتى إذا حكم على الموظف بالحبس دون الغرامة حيث ورد في المادة ذكر " في جميع الأحوال" ومؤدي ذلك، ضرورة رد العائد الذي تحقق بالمخالفة حتى في حالة الحكم بالحبس فقط، حيث إنه وفقاً لنص المادة (17) والجمع بين عقوبتي الحبس والغرامة جوازي بمعنى يجوز الاكتفاء بأحدهما مع ضرورة استيلاء حق الدولة في جميع الأحوال.

وأخيراً: أوجد المشرع ارتباطاً بين مقدار الغرامة المقررة كعقوبة ومدى الاستفادة من تعارض المصالح، حيث أشار إلى أنها لا يمكن أن تقل عن العائد الذي تحقق ولا تزيد على ضعفه وذلك إن دل على شيء فإنما يدل على حرص المشرع على استرجاع المال الذي يعد اعتداءً على خزانة الدولة، واستفادة مالية للموظف غير مبررة أو مشروعة على حساب خزانة الدولة والمصلحة العامة.

المطلب الثاني الحظر والتجريم في القانون الفرنسي

تمهيد وتقسيم:

نقسم هذا المطلب إلى فرعين

الفرع الأول: الحظر

الفرع الثاني: التجريم

الفرع الأول

الحظر

تنص المادة (25)⁽¹⁾ من القانون رقم 828 لسنة 2019 على: " يكرس الموظف العام كل نشاطه الوظيفي للمهام الموكلة إليه، ولا يجوز له أن يمارس بصفته الوظيفية نشاطاً خاصاً مربحاً من أي نوع".

وقد أورد النص عدداً من المحظورات وهي:

- 1- عدم جواز ممارسة نشاط خاص مربح.
- 2- لا يجوز للموظف بدوام كامل إنشاء شركة تجارية أو إدارتها وتسجل في السجل التجاري.
- 3- يحظر على الموظف العام تقديم استشارات أو تنفيذ آراء الخبراء أو الترافع أمام المحاكم في المنازعات التي يكون أحد طرفيها شخص عام، ما لم يتم ذلك لخدمة شخص عام.
- 4- أن يحوز بشكل مباشر أو من خلال وسطاء أسهماً في شركة تابعة لسيطرة الإدارة التي ينتمي إليها، مما يعرض حيده واستقلالته للخطر.

(1) Article 25 septies

Modifié par LOI n°2019-828 du 6 août 2019 art. 34

1.-Le fonctionnaire consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées. Il ne peut exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit, sous réserve des II à V du présent article. Il est interdit au fonctionnaire 1 De créer ou de reprendre une entreprise lorsque celle-ci donne lieu à immatriculation au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers ou à affiliation au régime prévu à l'article L. 613-7 du code de la sécurité sociale, s'il occupe un emploi à temps complet et qu'il exerce ses fonctions à temps plein; 2" De participer aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif; 3* De donner des consultations, de procéder à des expertises ou de plaider en justice dans les litiges intéressant toute personne publique, le cas échéant devant une juridiction étrangère ou internationale, sauf si cette prestation s'exerce au profit d'une personne publique ne relevant pas du secteur concurrentiel; 4" De prendre ou de détenir, directement ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle il appartient ou en relation avec cette dernière, des intérêts de nature à compromettre son indépendance; 5° De cumuler un emploi permanent à temps complet avec un ou plusieurs autres emplois permanents à temps complet.

5- يحظر على الموظف الجمع بين وظيفتين دائمتين في الجهاز الإداري للدولة.

وقد استثنى نص المادة المذكورة عدداً من الحالات متى يسقط عنها حظر النشاط الخاص بأجر⁽¹⁾، ويحظر عليه بشكل خاص:

1- تأسيس شركة من الشركات المقيدة بالسجل التجاري أو السجل المحلي للشركات أو الاستحواذ عليها وذلك إذا كان يشغل وظيفة دائمة ويمارس مهامه بدوام كامل.

2- عضوية مجالس إدارات الشركات أو الجمعيات التي تستهدف تحقيق الربح.

3- تقديم الاستشارات أو القيام بأعمال الخبرة أو الترافع أمام المحكمة في المنازعات التي يكون طرفاً فيها أي شخص عام، ويستوي أن يكون ذلك أمام محكمة أجنبية أو دولية، ما لم تتم هذه الأعمال لمصلحة شخص عام لا ينتمي للقطاع الخاص.

4- أن يحصل لنفسه أو بواسطة غيره على منافع من شركة خاضعة لرقابة الجهة التي ينتمي إليها إذا كان من شأن ذلك المساس باستقلاليتها في مباشرة أعباء وظيفته.

5- الجمع بين وظيفتين أو أكثر من الوظائف الدائمة.

إضافة إلى ذلك فإن المادة (25 ط)⁽²⁾ يحظر على الموظف المعار أو المحال إلى الاستيداع أو الذي يشغل وظيفة المدير التنفيذي لإحدى الأشخاص الاعتبارية

(1) Article 25 Septies

II.-II est dérogé a

l'interdiction d'exercer à titre professionnel une activité privée lucrative: 1° Lorsque le dirigeant d'une société ou d'une association à but lucratif, lauréat d'un concours ou recruté en qualité d'agent contractuel de droit public, continue à exercer son activité privée pendant une durée d'un an, renouvelable une fois, à compter de son recrutement; 2° Lorsque le fonctionnaire, ou l'agent dont le contrat est soumis au code du travail en application des articles 34 et 35 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, occupe un emploi permanent à temps non complet ou incomplet pour lequel la durée du travail est inférieure ou égale à 70 % de la durée légale ou réglementaire du travail. La dérogation fait l'objet d'une déclaration à l'autorité hiérarchique dont l'intéressé relève pour l'exercice de ses fonctions.

(2) (Création LOI n°2016-483 du 20 avril 2016-art. 11 (VD

Il est interdit à tout fonctionnaire qui, placé en position de détachement, de disponibilité ou hors cadre et bénéficiant d'un contrat de droit privé, exerce en tant que cadre dirigeant dans un organisme public ou un organisme privé bénéficiant de concours financiers publics et qui réintègre son corps ou cadre d'emplois d'origine, de percevoir des indemnités liées à la cessation de ses fonctions au sein de cet organisme, à l'exception de l'indemnité compensatrice de congés payés

العامة أو الأشخاص الاعتبارية الخاصة التي تتلقى دعماً من الدولة، أن يحصل عند عودته إلى عمله الأصلي على أية مبالغ مالية نظير انتهاء خدمته داخل تلك الهيئة باستثناء المقابل النقدي عن الأجازات مدفوعة الأجر.

الفرع الثاني

التجريم

اعتنق المشرع الفرنسي التجريم كآلية لفرض الالتزامات الواردة على الموظف العام فيما يتعلق بتعارض المصالح حين قرر عقوبة على الموظف الذي يتخلف عن تقديم تقرير الذمة المالية أو الذي يغفل الإعلان عن جزء كبير من ممتلكاته، أو يقدم تقييماً خاطئاً بالحسب لمدة تصل إلى ثلاث سنوات وغرامة قدرها 45 ألف يورو.

كما قرر القانون عقوبة فيما يتعلق بعدم الامتثال لتعليمات السلطة العليا التي تخص شفافية الحياة العامة أو عدم تزويد المسؤولين بالمعلومات والوثائق المفيدة لممارسة مهمته في الإشراف على الموظفين حيث يعاقب بالحسب لمدة عام وغرامة قدرها 15.000 يورو⁽¹⁾.

وفي موضع آخر في المادة (25) قرر المشرع رد المبالغ المحصلة عن الأنشطة المحظورة عن طريق الخصم من الراتب دون إخلال بالمساءلة التأديبية للموظف⁽²⁾.

⁽¹⁾ Article 25 sexies

Création LOI n°2016 483 du 20 avril 2016-art. 5

Le fait, pour un fonctionnaire qui est soumis à l'obligation prévue au let au IV de l'article 25 ter, au I de l'article 25 quater, au I et au III de l'article 25 quinquies, de ne pas adresser la déclaration prévue au IV de l'article 25 ter, au I ou au III de l'article 25 quinquies, de ne pas justifier des mesures prises en application du II de l'article 25 quater, d'omettre de déclarer une partie substantielle de son patrimoine ou de ses intérêts ou de fournir une évaluation mensongère de son patrimoine est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende. Peuvent être prononcées, à titre complémentaire, l'interdiction des droits civiques, selon les modalités prévues aux articles 131-26 et 131-26-1 du code pénal, ainsi que l'interdiction d'exercer une fonction publique,

En cas de faute grave commise par un fonctionnaire, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, l'auteur de cette faute peut être suspendu par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire qui saisit, sans délai, le conseil de discipline

⁽²⁾ Article 25 Septies, op cit

les membres du personnel enseignant, technique ou scientifique des établissements d'enseignement et les personnes pratiquant des activités à caractère artistique peuvent exercer les professions libérales qui découlent de la nature de leurs fonctions. VI.-Sans préjudice de l'engagement. de poursuites disciplinaires, la violation du présent article donne lieu au reversement des sommes perçues au titre des activités interdites, par voie de retenue sur le traitement. VII. Les conditions

ومن ثم فإن تقرير عقوبات جنائية علاوة على التأديبية من الوسائل التي انتهجها المشرع الفرنسي لردع المخالف لأحكام المادة (25) من القانون رقم اضافة رقم القانون لسنة 1983، والتي نظمت منع تعارض المصالح في مجال الوظيفة العامة، نظراً لدور هذه العقوبات في تحقيق الزجر لمخالفة تلك الأحكام.

d'application du présent article, notamment la liste des activités susceptibles d'être exercées à titre accessoire en application du IV, sont fixées par décret en Conseil d'Etat

خاتمة

أصبحت مكافحة الفساد وتنظيم تضارب المصالح في الوظيفة العامة محوراً رئيسياً يحظى اهتماماً دولياً، كما انشغلت به القوانين الداخلية للدول⁽¹⁾، وقد دأب هؤلاء على تنفيذ حالات تعارض المصالح، ووضع الآليات القانونية للحد منه كوسيلة حتمية لمكافحة الفساد في إطار الوظيفة العامة وتعزيز قيم النزاهة والشفافية في أعمال الإدارة العامة.

وقد توصلنا من خلال دراستنا، واستقراؤنا للمعايير الدولية في هذا الشأن، وتناولنا للتنظيم التشريعي لتعارض المصالح في إطار الوظيفة العامة في فرنسا إلى عدد من النتائج والتوصيات نعرض لها من خلال ما يلي:-
أولاً: النتائج:-

- 1- حظى الحد من تضارب المصالح اهتماماً دولياً واسعاً، كما أنه قد حرصت عليه الكثير من دول العالم بوصفه أحد الأبواب الخلفية للفساد المؤدية إلى التريح والإضرار بالمصلحة العامة، ومن ثم انتشار الفساد الإداري فنجد المنظمات الدولية كمنظمة التنمية الاقتصادية⁽²⁾ وضعت إرشادات عامة للحد من هذا التضارب، كما عني به الاتحاد الأوروبي، علاوة على تبني الدول هذه السياسات المناهضة لتضارب المصالح في مجال الوظيفة العامة كفرنسا.
- 2- في إدارة تضارب المصالح، يتضح أن للوقاية فعالية تفوق فعالية الانقاذ من حيث التكلفة أو لا تقل أهمية عنها في تعزيز الحوكمة الرشيدة ومحاربة الفساد.

(1) وهناك من الدول العربية التي أصدرت قانوناً لتعارض المصالح كالكويت حيث استحدثت المشرع الكويتي جريمة تعارض المصالح في القانون رقم 13 لسنة 2018 في شأن حظر تعارض المصالح، إلا أنه تم وقف العمل بهذا القانون بموجب حكم المحكمة الدستورية التي ألغته في الجلسة المنعقدة في تاريخ الأول من مايو 2019 حيث قضت بعدم دستورية القانون أنف الذكر وسقوط اللائحة التنفيذية للقانون الصادرة بمرسوم رقم 296 لسنة 2018 لما نشأت نصوص مواد القانون من الغموض والإبهام.
حكم المحكمة الدستورية الجلسة المنعقدة في الأول من مايو 2019م
قيد رقم (7) لسنة 2018 المحكمة الدستورية

(2) اعتمد مجلس منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية التوصية بشأن إرشادات منظمة التعاون الاقتصادي لإدارة تضارب المصالح في الخدمة العامة في ٢٨ مايو ٢٠٠٣ بناء على اقتراح لجنة الإدارة العامة (تسمى الآن لجنة الحوكمة العامة). تستجيب للمبادئ التوجيهية للطلب المتزايد لضمان النزاهة والشفافية في القطاع العام حيث أن العلاقات الوثيقة المتزايدة بين الأعمال والقطاع العام تؤدي إلى ظهور أشكال جديدة من التضارب بين المصالح الخاصة الفردية والواجبات العامة. وهي تتبع المبدأ 7 من توصية ١٩٩٨ بشأن تحسين السلوك الأخلاقي في الخدمة العامة التي أشارت إلى الحاجة إلى "مبادئ توجيهية واضحة للتفاعل بين القطاعين العام والخاص" في هذا السياق تم تطوير المبادئ التوجيهية لتوفير إطار مرجعي فريد لمساعدة المنتسبين على مراجعة وتحديث سياسات تضارب المصالح للقطاع العام تشجع المبادئ التوجيهية الشراكة بين القطاع العام وقطاع الأعمال والقطاعات غير الربحية من خلال اقتراح مسؤوليات كل قطاع لتحسين النزاهة وتعزيز بيئة الأعمال

- 3- لا شك أن تضارب المصالح هو حقيقة قائمة على الرغم من عدم وضوح معالمه دائماً، ذلك أنه قد تؤثر مصالح غير مشروعة في القرارات على جميع المستويات، وفي جميع جوانب الحياة العامة بما في ذلك القطاع الخاص، الأمر الذي يجعل القضاء النهائي على تضارب المصالح في عملية صنع القرار أمراً مستحيلاً.
- 4- يفتقد النظام التشريعي المصري لتنظيم تفصيلي موحد لتعارض المصالح في مجال الوظيفة العامة، بيد أنه صدر قانون للحد من تعارض المصالح قاصراً على مسؤولي الدولة دون غيرهم من موظفي الخدمة المدنية وقطاع الأعمال العام، خلافاً للتشريع في فرنسا الذي نظم هذه المسألة تنظيمياً تفصيلياً لكافة الموظفين الذين يعملون في نطاق تحقيق الصالح العام.
- 5- لم تصدر اللائحة التنفيذية لقانون رقم 106 لسنة 2013 الخاص بحظر تعارض مصالح مسؤولي الدولة حتى الآن.
- 6- القيادة السياسية الفعالة، والإطار القانوني القوي، والصحافة المستقلة ضرورية لكشف ومنع تضارب المصالح، إضافة إلى ذلك ضرورة توفر المهنية والأجور الكافية في الخدمة المدنية ووجود قواعد واضحة بشأن واجبات السياسيين والمسؤولين الحكوميين، والتركيز على المساءلة.
- 7- صعوبة الكشف عن تعارض المصالح في القطاع غير الرسمي.
- والخلاصة:** أن تعارض المصالح ليس سلوكاً يقوم به الموظف العام، بل هو موقف أو حالة يقع فيها الموظف العام أثناء تأديته لمهامه الوظيفية، تعزز فيها فرص السلوك الذي يمثل فساداً إدارياً عندما تغلب فيها المصلحة الخاصة على المصلحة العامة.

ثانياً: التوصيات:-

- 1- تبنى نظام قانوني مستقل في مصر للحد من تضارب المصالح يسري على كل موظفي الخدمة المدنية وغيرهم ممن يعملون في مجال المصلحة العامة قضاء على أبواب الفساد وتحقيقاً لمبادئ النزاهة والشفافية وذلك على النحو الذي تناولناه من خلال دراستنا للنظام الفرنسي.
- 2- سرعة إصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم 106 لسنة 2013 بشأن تعارض مصالح مسؤولي الدولة لإعمال قواعد القانون إنفاذاً وإنشاء لجنة الوقاية من الفساد كإحدى الهيئات الهامة القائمة على إنفاذ قواعد هذا القانون.

- 3- يجب أن تتحمل المؤسسات مسؤولية التطبيق الفعال لسياسة تضارب المصالح الخاصة من خلال رقابة فعالة، وتفعيل دور الرؤساء في اتخاذ القرار في الحالات الفردية، ومراجعة المناطق "المعرضة للخطر" لحالات تضارب المصالح المحتملة مثل قطاع المشتريات العامة في الإدارات الحكومية.
- 4- ضرورة نشر الوعي لدى المسؤولين وعموم الموظفين لسياسة تضارب المصالح لضمان فهم واسع لها، وإيضاح العواقب التأديبية والجنائية الناجمة عن خرق هذا الحظر.
- 5- بدء استخدام رقمي لإقرارات الذمة المالية والإفصاح عن تضارب المصالح محاط بسرية المعلومات لإحكام الرقابة على الشراء غير المبرر أو تعارض المصالح التي يقع فيها الموظف العام خاصة مع القطاعات غير الرسمية، مع أهمية التحقق من صحة البيانات والمعلومات الواردة في هذه الإقرارات وذلك من خلال بدء شراكة جديدة مع قطاع الأعمال والقطاع غير الربحي لصياغة وتنفيذ سياسة تضارب المصالح. ونرى أنه لا بد من التحقق من هذه المعلومات الخاصة بكبار مسؤولي الدولة مع الأخذ بنظام التحقق العشوائي للموظفين في الدرجات الأدنى.
- 6- دعم تبادل المعلومات بشأن النهج والتدابير المتخذة لضمان التحقق الفعال من صحة إقرارات الذمة المالية والإفصاح عن تضارب المصالح وتدعيم مساءلة الموظفين العموميين.
- 7- العمل على ضمان نزاهة الرئيس أو المسئول الحكومي بتجنب الاستفادة بشكل غير لائق بالمعلومات الداخلية غير المتاحة للجمهور والتي يتم الحصول عليها في سياق المهام الرسمية، ومن ثم تجريم انخراط الموظفين في معاملات مالية خاصة تنطوي على استخدام المعلومات السرية التي تم الحصول عليها.
- 8- اشراك الموظفين في مراجعة سياسة تضارب المصالح الحالية أو التشاور معهم بشأن التدابير الوقائية المستقبلية وذلك لزيادة الوعي بتضارب المصالح لدى جموع الموظفين.
- 9- سريان حظر تعارض المصالح على كل موظف تربطه علاقة الإدارة العامة من شأنها أن تؤثر على المصلحة، وتجعل هناك مصلحة شخصية محتملة مع الإدارة بغض الطرف عن ارتباطه بعلاقة تنظيمية أو تعاقدية.