

جريمة الجمع بين المصالح المتعارضة
(دراسة مقارنة)

دكتورة

دعاء محمود عبد اللطيف

مدرس القانون الجنائي

كلية الحقوق – جامعة الاسكندرية

مقدمة

نشأة مفهوم تعارض المصالح:
لا يُعد مصطلح "تعارض المصالح" مصطلحاً حديثاً على الساحة القانونية إلا أنه لم يكتسب أهمية خاصة وشكلاً مستقلاً وأبعاداً ذات وضوح نسبي إلا في بدايات القرن الحادي والعشرين وبمناسبة عدة وقائع جرت في مجال الشركات التجارية في الولايات المتحدة الأمريكية.

ويربط البعض نشأة مصطلح "تعارض المصالح" كفكرة وكمفهوم محدد أو شبه محدد الأبعاد بقضية من قضايا الفساد المالي عُرفت بـ "فضيحة شركة إنرون" والتي تسببت في إنهيار هذه الشركة⁽¹⁾.

وقد كان من بين المتهمين في هذه القضية المدعو "أرثر أندرسن" صاحب مكتب المراجعة العالمي الكبير آنذاك فقد وُجهت إليه إتهامات بتعارض المصالح من أجل تولي مكتبه الجمع بين مهمات مراجعة حسابات شركة إنرون عن عام 2000 والقيام بالأعمال الإستشارية لنفس الشركة عن نفس العام، وهو الأمر الذي اعتبرته المحكمة منافياً للنزاهة والحياد على أساس أن استقلال المراجع وحياده يكونا مهتدين في حالة الجمع بين هاتين المهمتين لنفس العميل⁽²⁾.

وبسبب هذه القضية ثم سلسلة من القضايا المشابهة التي عرضت على القضاء تترأ، تم إقرار ما يُعرف بقانون "ساربنس أوكسلي" لعام 2002 المتعلق بحوكمة الشركات والإفصاح المالي في الولايات المتحدة، ثم تلي ذلك إصدار قانون الأمان المالي في فرنسا عام 2003⁽³⁾.

(1) كانت شركة "إنرون" من كبريات الشركات في الولايات المتحدة في بداية القرن الحادي والعشرين وصنفت كسابع أهم وأكبر شركة على مستوى الولايات المتحدة.

(2) Catherine Piché, Défenir, prévenir et sanctionner le conflit d'intérêts, Heinonline, Citation: 47 R.J.T.N.S 497 2013- 2014

(3) Loi n° 2003 – 706 du 1er août 2003 de sécurité financière, J-0-2 août 2003.p. 13220.

وقد ركزت هذه القوانين على مواجهة حالات تعارض المصالح في المجال المالي، ووضعت آليات تصحيحية لهذه الحالات بهدف جعل الأفضلية لتحقيق الشفافية والنزاهة.

ولم يقتصر مصطلح تضارب المصالح على المجال المالي أو مجال الشركات فحسب، بل امتدت أهميته وتنامي الالتفات إلى خطورته في المجال الإداري أيضاً حيث حذرت منه إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 عبارات صريحة في مادتيها السابعة والثانية عشر.

فقررت المادة السابعة في فقرتها الرابعة أن: "تسعى كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم تُعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح".

كما قررت المادة الثانية عشر في فقرتها الثانية "وجوب منع تضارب المصالح بفرض قيود حسب الإقتضاء ولفترة زمنية معقولة على ممارسة الموظفين العموميين أنشطة في القطاع الخاص بعد إستقالتهم أو تقاعدهم عندما تكون تلك الأنشطة أو ذلك العمل له صلة مباشرة بالوظائف التي تولاها أولئك الموظفين العموميين أو أشرفوا عليها إبان مدة خدمتهم"⁽¹⁾.

ولم تكن هذه هي الإتفاقية الأولى للأمم المتحدة التي تتناول مسألة تعارض المصالح فقد تم التعرض للمسألة قبل ذلك بسنوات من خلال المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين في عام 1996 في إطار تعدادها لواجبات الموظف العام والمحاذير التي عليه توخيها حفاظاً على حياديته عند أدائه لمهام عمله⁽²⁾.

وإذا كان تعارض المصالح شكلاً خطراً من أشكال الفساد المالي

(1) إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003.
(2) المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين واردة مرفق قرار الجمعية العامة 59/51 في 12 كانون الأول 1996 www.pfcmc.com

والإداري فإن خطورته تبدو مضاعفة في إطار الحياة السياسية حين يتعلق الأمر بممارسة كبار مسؤولي الدولة لمهامهم الوظيفية.

وهو ما تنبّهت إليه الدول وبخاصة دول الإتحاد الأوروبي ابتداءً من عام 2000 حين نصت التوصية العاشرة للجنة وزراء الإتحاد الأوروبي – المنعقدة بخصوص تنظيم سلوك المسؤولين في الدول الأعضاء – على حظر تعارض المصالح مقررة في مادتها الثامنة أنه "يجب على المسئول العمومي تجنب أن تتعارض مصالحه الخاصة مع مهامه العامة، سواء كان التعارض حقيقياً أو إحتمالياً أو تعارضاً ظاهراً..."⁽¹⁾.

كما تعرضت منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية [OCDE] للمسألة بشكل أكثر عمقاً وتفصيلاً عام 2004 حيث تصدت للمصطلح بالتعريف بعد مناقشة الأمر في جلسات اللجنة الحكومية العامة المقامة في باريس الخامس والسادس عشر من أبريل من العام المذكور.

شيئاً فشيئاً أتت الإتفاقيات والتوصيات الدولية أكلها في مجال التنبيه إلى خطورة تعارض المصالح لدى كبار المسؤولين بالدولة وتداعيات ذلك على الحياة السياسية.

فشرعت الدول في وضع قوانين داخلية لمواجهة حالات تعارض المصالح من ذلك قانون 907 لسنة 2013 المعروف بقانون نزاهة الحياة العامة في فرنسا، كما أقر في مصر في العام نفسه قانون رقم 106 في شأن "حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة".

وإذا كانت فكرة تعارض المصالح في حد ذاتها ليست فكرةً حديثة أو غريبة على الحياة القانونية كما أشرنا سلفاً، فإن تشريعات الدول في السابق لم تكن تتناولها بالتنظيم صراحة كفكرة كلية متكاملة وذات إستقلال، وإنما ساقها

(1) le conflit d'intérêt dans le domaine public, article,
www.Justice.gouv.fr/art/pix/scpc2004-1,page1.

المشروع بشكل ضمني في هيئة محظورات متفرقة في المواد القانونية واللائحية المختلفة.

ف نجد مثلاً ما ينص عليه الدستور المصري في المادة (145) منه من أنه: "يحدد القانون مرتب رئيس الجمهورية، ولا يجوز له أن يتقاضى أي مرتب أو مكافأة أخرى ولا يسري أي تعديل في المرتب أثناء مدة الرئاسة التي تقرر بها، ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يزاول طوال مدة توليه المنصب، بالذات أو بالواسطة، مهنة حرة أو عملاً تجارياً أو مالياً أو صناعياً ولا أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة، أو أي من أشخاص القانون العام، أو شركات القطاع العام أو قطاع الأعمال العام ولا أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله ولا أن يقايضها عليه ولا أن يبرم معها عقد إلتزام أو توريد أو مقولة أو غيرها، ويقع باطلاً أي من هذه التصرفات..".

وكذلك فقد نص الدستور بالنسبة لأعضاء الحكومة على محظورات تضمنتها المادة 166 منه والتي جرى نصها على أن "يحدد القانون مرتب رئيس مجلس الوزراء وأعضاء الحكومة، ولا يجوز لأي منهم أن يتقاضى أي مرتب أو مكافأة أخرى ولا أن يزاول طوال مدة توليه منصبه بالذات أو بالواسطة مهنة حرة أو عملاً تجارياً أو مالياً أو صناعياً ولا أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة... إلخ".

كما تضمن قانون مجلس النواب في الفصل الثاني منه تحت عنوان "حظر التعامل بالذات أو بالواسطة في أموال الدولة" المادة (38) وتنص على أنه: "لا يجوز لعضو مجلس النواب طوال مدة العضوية بالذات أو بالواسطة أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة أو أي من أشخاص القانون العام أو شركات القطاع العام أو قطاع الأعمال العام أو يبيعها شيئاً من أمواله أو يقايضها عليه ولا يبرم معها عقد إلتزام أو توريد أو مقولة أو خدمات أو تقديم أعمال استشارية بأجر أو بدون أجر...".

وأضافت المادة (39) من القانون المذكور أنه "على عضو مجلس النواب فور إكتساب العضوية أن يتخذ الإجراءات اللازمة لفصل ملكيته في أسهم وحصص الشركات عن إدارة أي أسهم أو حصص في هذه الشركات وذلك خلال مدة لا تجاوز ستين يوماً من إكتسابه العضوية...".

كما تعرّض قانون المرافعات المدنية والتجارية لحظر تعارض مصالح القضاة في الباب الثامن منه تحت عنوان: "عدم صلاحية القضاة وردهم وتتحيةهم حيث قررت المادة 146 منه أن "يكون القاضي غير صالح لنظر الدعوى ممنوعاً من سماعها ولو لم يرده أحد 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 أو مع زوجته...".

أيضاً نجد أن قانون المحاماة والإدارات القانونية رقم 17 لسنة 1983 المعدّل بقانون رقم 10 لسنة 2002 قد نص في المادة 14 منه على أنه:

"لا يجوز الجمع بين المحاماة والأعمال الآتية:

- رئاسة مجلس الشعب أو مجلس الشورى.
- منصب الوزارة.
- الوظائف العامة في الحكومة والهيئات العامة..الخ.
- الإشتغال بالتجارة.
- شغل منصب رئيس مجلس الإدارة أو العضو المنتدب أو عضو مجلس إدارة متفرع من شركات المساهمة أو الشركات ذات المسؤولية المحدودة وشركات التضامن والتوصية...
- المناصب الدينية".

ويلاحظ أن المُشرع في كل النصوص السابقة وغيرها، وإن حظر الكثير من صور تعارض المصالح في القوانين المختلفة إلا أنه لم يدخل بالحظر

إلى دائرة الجزاءات الجنائية، وإنما يقتصر الجزاء على بطلان التصرف أو الجزاءات التأديبية.

ومن ناحية أخرى نجد أن المحظورات في القوانين مقررة على سبيل الحصر ولا ينصرف التجريم إلى كل ما يمكن أن يحقق حالة من حالات تعارض المصالح؛ أي أن التجريم لا ينصب بشكل مطلق على أي سلوك من شأنه تحقيق تعارض المصالح وإنما يقتصر فقط على محظورات محدودة في هذا المجال.

وربما تُعد الصورة الوحيدة المجرمة جنائياً لتعارض المصالح قبل صدور التشريعات المذكورة هي صورة التربح التي عاقبت عليها المادة 115 من قانون العقوبات المصري بالسجن المشدد وعاقب عليها القانون الفرنسي في المادة 12/432 بالسجن خمس سنوات وغرامة 500 ألف يورو؛ وجوهر هذه الجريمة هو إستغلال أعمال الوظيفة العامة التي يختص بها الجاني بقصد تحقيق الربح أو المنفعة سواء للجاني أو لغيره، وقد كان تجريم التربح أمر تفرضه ضرورات حماية المصلحة العامة التي يستحيل على الموظف أن يراها إذا تعارضت مع مصلحته الخاصة⁽¹⁾.

وفي هذه الدراسة البحثية نسعى لإلقاء الضوء على التجريمات الجنائية

(1) نصت المادة 115 من قانون العقوبات المصري على أن "كل موظف عام حصل أو حاول أن يحصل لنفسه أو حصل أو حاول أن يحصل لغيره، بدون حق على ربح أو منفعة من عمل من أعمال وظيفته يعاقب بالسجن المشدد".

كما نص القانون الفرنسي في المادة 12/432 فقرة 1 على ما يلي:

“prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement un intérêt Quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle, au moment de l’act, en tout ou en le fait par une personne dépositaire de l’autorité publique ou chargée d’une mission de service public ou par une personne investie d’un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt Quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l’acte, en tout ou partie, le charge d’assurer la surveillance, l’administration, la liquidation ou le paiement, puni de cinq. ans d’emprisonnement et d’une amende de 500.000Euro, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l’infraction modifié par loi n°2013 – 1117 du 6, décembre 2013- art 6.

لحالات تعارض المصالح من خلال دراسة تحليلية لنموذجين تشريعيين صدرا بشكل متزامن، هما قانون شفافية الحياة العامة الصادر في فرنسا 11 أكتوبر 2013 والمعدّل في 14 ديسمبر 2016، والقانون المصري الخاص بحظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة رقم 106 لعام 2013، بالإضافة إلى إستعراض سريع للمقترح الكويتي الملحق بقانون رقم 2 لسنة 2016 في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد⁽¹⁾؛ لإستخلاص الأركان المكوّنه لجريمة الجمع بين المصالح المتعارضة، وآليات الكشف عن هذه الجريمة ومواجهتها؛ وهو ما يفترضُ بدءاً التعرّض بالبحث والتأصيل لمفهوم تعارض المصالح ونطاقه وصوره وكذلك خطورته ومدى جدارته بالتجريم الجنائي.

لذا ارتأينا تقسيم هذا البحث إلى ثلاثة فصول على النحو التالي:

الفصل الأول: ماهية تعارض المصالح.

الفصل الثاني: أركان جريمة الجمع بين المصالح المتعارضة.

الفصل الثالث: المواجهة الجنائية لحالات تعارض المصالح.

(1) وافق مجلس الأمة الكويتي بالإجماع على هذا المقترح في تاريخ 6 مارس 2018، وكان ذلك بعد الإنتهاء من كتابة هذا البحث..

الفصل الأول

ماهية تعارض المصالح

تتطلب مَنًا دراسة ماهية تعارض المصالح التَّعَرُّض لتعريف هذا المفهوم من خلال استعراض كافة ما قد وُضع من تعريفات رسمية وفقهية لتعارض المصالح من أجل استخلاص العناصر الأساسية المكونة له، وصوره، ثم محاولة تأصيل المفهوم ومناقشة مدى خطورته على كافة مجالات الحياة والحياة العامة بوجه خاص.

لذلك نقسم هذا الفصل على النحو التالي:

المبحث الأول: تعريف تعارض المصالح وصوره.

المبحث الثاني: تأصيل مفهوم تعارض المصالح.

المبحث الثالث: خطورة تعارض المصالح وجدارته بالتجريم.

المبحث الأول

تعريف تعارض المصالح وصوره

تكمن صعوبة وضع تعريف لتعارض المصالح في إتساع هذا المفهوم وشموليته وإرتباطه بالعديد من المجالات مما يعني تنوعاً كبيراً وتشعباً في مظاهره وتطبيقاته، فتعارض المصالح حالة من المتصور قيامها في شتى المجالات، ليس فقط في مجالات السياسة أو المال أو الوظيفة العامة، وإنما أيضاً في المجال الطبي أو الصيدلاني أو العقاري وحتى في مجال المحاماة.

وبالتالي فنحن نتكلم عن مفهوم يمس مختلف فروع القانون ولذا يشكل تحدياً للفقهاء المعاصر في تحديد ملامحه والوقوف على أطره من أجل وضع تنظيم قانوني يعالجه ويحد من خطورته على نزاهة وحياد الأفراد في أدائهم لأعمالهم ووظائفهم أيّاً كان نوعها أو طبيعتها.

وإذا كان مفهوم تعارض المصالح من المفاهيم التي لم تكن فيما مضى تثير الجدل حول أهميتها ودورها كمظهر من مظاهر الفساد الإداري والفساد المجتمعي بوجه عام، فإن تلك الأهمية قد غدت أكثر وضوحاً في الوقت الحالي

حيث عصر المعلوماتية والإتاحة غير المحدودة لإنتقال المعرفة وبالتالي ظهور تصرفات الأفراد وعلاقتهم وانتقال الأخبار بسهولة وسرعة كبيرتين وتداول الشبهات وتدشين رأي عام إزاء العديد من الوقائع خصوصاً تلك المتعلقة بالحياة السياسية وممارسة كبار المسؤولين لأدوارهم.

وإذا نظرنا إلى التعريفات التي صيغت لمفهوم تعارض المصالح حتى الآن فإننا يمكن أن نقسمها إلى تعريفات رسمية وهي تلك التي صدرت عن جهات لها الطابع الرسمي على المستوى الداخلي لدولة معينة أو على المستوى الدولي؛ وتعريفات فقهية وهي التي تمثل اجتهادات الفقهاء في سياق وضع دراسات وأبحاث تعالج هذا المفهوم.

أولاً: التعريفات الرسمية:

ويأتي على رأسها التعريف الذي وضعته لجنة وزراء الإتحاد الأوروبي في جلستها رقم 106 والمنعقدة في الحادي عشر من مايو عام 2000، والذي ورد في المادة الثالثة عشر من توصية اللجنة ويقول: "ينشأ تضارب المصالح في الحالة التي يكون فيها للمسئول مصلحة خاصة ذات طبيعة تؤثر أو يبدو أنها تؤثر على أداءه لمهام وظيفته الرسمية بحياد ونزاهة، وتعد مصلحة شخصية كل ميزة لنفسه أو لأسرته، أو أبويه، أو أصدقائه أو لشخص من المقربين إليه أو لشخص أو تنظيم له به علاقات عملية أو سياسية.

وتشمل كذلك أي إلتزام مالي أو مدني يخضع له المسئول"⁽¹⁾ وبشكل أكثر إقتضاباً عبرت منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية (OCDE) عن نفس المفهوم في جلستها المنعقدة في باريس في الخامس عشر من أبريل عام 2004 بقولها: "إن تعارض المصالح ينطوي على تضارب بين المهمة العامة وبين المصالح الخاصة للمسئول العمومي، حيث يكون لديه مصالح خاصة يمكن أن

(1) le conflit d'intérêt dans le domaine public, article, www.Justice .gouv.fr/art/pix/scpc 2004-1, page1.

تؤثر بشكل غير سليم على الطريقة التي يمارس بها إلتزاماته ومسئوليته"⁽¹⁾.
ومن الواضح هنا أن تعريفات الإتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون
الإقتصادي والتنمية تنصب أساساً على المسئولين العموميين حال أدائهم
لمسئولياتهم الرسمية، بينما نجد مثلاً أن التعريف الذي وضعه تقرير لجنة
(إنعكاس حظر تعارض المصالح على الحياة العامة) في فرنسا عام 2011 أكثر
شمولاً ومرونة حيث عرف التقرير تعارض المصالح بكونه "موقف تداخل بين
مهمة أو خدمة عامة وبين مصلحة خاصة للشخص القائم على هذه المهمة، إذا
كانت هذه المصلحة بطبيعتها وأهميتها يمكن لأسباب معقولة أن تبدو ذات تأثير
على أداء الموظف لمهامه بشكل مستقل، موضوعي ومحاييد"⁽²⁾.

وهذا التعريف يكاد يكون هو نفسه الذي تبناه المشرع الفرنسي فيما بعد
حين تعرض لتعريف تعارض المصالح في قانون شفافية الحياة العامة لسنة
2013 حيث قرر أنه "يُعد تعارضاً للمصالح كل موقف يمثل تداخلاً بين
مصلحة عامة ومصلحة عامة أخرى أو مصلحة خاصة ذات طبيعة تؤثر أو يبدو
أنها تؤثر على استقلالية وحياد وموضوعية الوظيفة"⁽³⁾.

ولكن يلاحظ بخصوص تعريف المشرع الفرنسي أنه قد توسع في
مفهومه للمصلحة الأخرى التي تزامم أو قد تزامم المصلحة العامة أو المهمة
العامة للموظف، بحيث إفترض أن هذه المصلحة الأخرى قد تكون عامة بدورها
كأن يكون الموظف يعمل لدى هيئة عامة تنفيذية مثلاً ثم يسعى للترشح في الهيئة
التشريعية محاولاً الجمع بين الوظيفتين، وهو ما يمثل بدوره تعارضاً صارخاً
للمصالح حيث يُعد إخلالاً بمبدأ الفصل بين السلطات الذي يحقق رقابة متبادلة

(1) le conflit d'intérêt dans le domaine public, op. cit, page,1.

(2) Dominique schmidt, études commentaires, chroniques, Essai de systématisation des conflit d'intérêts, 24 Février 2013, Recueil Dalloz, n°D, P.3

(3) l'art2 de la loi n°2013 – 907 du 11 octobre2013 relative á la transparence de la vie publique; version consolidée au 14 décembre 2016.

بين السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، وبالتالي يُعد ضمانه حيوية لحماية حقوق وحرّيات الأفراد من التعسف وإساءة إستعمال السلطة. وفي القانون رقم 106 لسنة 2013، في شأن حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة، تصدى المشرع المصري بدوره لتعريف هذه الحالة في إطار تبيان المقصود بالكلمات والعبارات الواردة في مواد القانون، فذكر البند الثالث من المادة الثانية من القانون أن تعارض المصالح هو "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"⁽¹⁾.

ثم عرّف المشرع التعارض المطلق بكونه "كل حالة يترتب عليها ضرر مباشر أو محقق للمصلحة أو الوظيفة العامة".
بينما إعتبر أن التعارض النسبي هو كل حالة يحتمل فيها وقوع ضرر للمصلحة أو الوظيفة العامة.
كما حصر مفهوم الشخص المرتبط بالمسئول بأنه كل شخص تربطه بالمسئول الحكومي صلة قرابة حتى الدرجة الرابعة والشركات التي يساهمون فيها أو يديرونها.

ويلاحظ أنه بينما أشار المشرع المصري إلى نوعين من التعارض المطلق والنسبي (المحتمل)، ألمح المشرع الفرنسي من خلال عباراته إلى نوعين، الأول هو التعارض الحقيقي أو المطلق حين قال: "مصلحة خاصة ذات طبيعة تؤثر" والثاني هو التعارض الظاهر حين أردف "أو يبدو أنها تؤثر على استقلالية وحياد وموضوعية الوظيفة".

(1) مادة 2 من القانون رقم 106 لسنة 2013.

لقد أغفل المشرع المصري صورة التعارض الظاهر، بينما أغفل نظيره الفرنسي صورة التعارض المحتمل أو ما أسماه المشرع المصري – دون توفيق كبير – بالتعارض النسبي⁽¹⁾.

جدير بالذكر أيضاً أن المشرع الكويتي كان قد إتخذ خطوة إيجابية بوضع مقترح متكامل لقانون تعارض المصالح تناول في المادة الأولى منه شرح هذا المفهوم فاعتبر أن تعارض المصالح يكون قائماً في "الحالة القانونية أو الواقعية التي يكون فيها الشخص في وضع تترجح فيه شبهة حصوله على مصلحة أو فائدة أو منفعة خاصة، مباشرة أو غير مباشرة، له أو لغيره، وتؤثر على قدرته على أداء مهام وظيفته ومسئولياتها بموضوعية ونزاهة وحياد"⁽²⁾.

وقد أحسن المشرع الكويتي حين لم يُقصر تلقي الفائدة أو تحقق المصلحة على الشخص نفسه وإنما ترك المجال مفتوحاً فقال "له أو لغيره" ولم يحدد الغير أو يحصره في أشخاص بعينهم، أو يشترط درجة قرابة معينة بين الغير وبين الشخص موضوع (محل) تعارض المصالح كما فعل المشرع المصري حين ابتكر مفهوم "الشخص المرتبط" وحدده بكونه كل شخص تربطه بالمسئول صلة قرابة حتى الدرجة الرابعة".

مما يستفاد منه أن كل مصلحة خاصة للغير الذي لا تربطه بالموظف أي صلة قرابة كصديق أو حليف سياسي مثلاً لا تُعتبر – وإن تعارضت مع مهام وظيفته – داخله في إطار التعريف الذي وضعه القانون!

وقد أفلت المشرع الفرنسي من هذه السقطة حين أطلق لفظه (مصلحة خاصة) دون أن يربطها بشخص المسئول أو بغيره، وإنما ربطها بشرط كونها

(1) وهي الأنواع الثلاث للتعارض والتي سنأتي على بيانها لاحقاً.

(2) مقترح قانون تعارض المصالح الكويتي منشور على الموقع الإلكتروني،

"ذات طبيعة تؤثر أو يبدو أنها تؤثر على إستقلالية وحياد الموظف..."

ثانياً: التعريفات الفقهية:

لا تكاد التعريفات الفقهية تخرج عن المعنى العام أو الملامح التي رسمتها التعريفات الرسمية لمفهوم تعارض المصالح وإن اختلفت في صياغتها. ويمكننا أن نقول أن أهم هذه التعريفات تعريف الفقيهان كيبف وموريه باييه حين قالاً أنه يظهر تعارض المصالح حين "يحدث تداخل بين المصالح التي أوتمن عليها شخص بموجب سلطة فوّضت إليه، أو مهمة تحكيم وكّلت إليه، أو وظيفة تقييم عهد بها إليه، وبين مصلحة أخرى عامة أو خاصة، مباشرة أو غير مباشرة، تداخل ذات طبيعة مؤثرة أو تبدو مؤثرة على الممارسة المخصصة لمهمته"⁽¹⁾.

وكذلك التعريف المقتضب للباحثة كاثيرين بيثيه ومفاده أن تعارض المصالح هو "تضاد أو خلاف حقيقي أو إحتمالي أو ظاهر بين واجب تجاه شخص أو جهة ما وبين مصلحة"⁽²⁾.

ومن جماع التعريفات السابقة يمكن إستخلاص أربعة عناصر تتشكل بتكاملها حالة تعارض المصالح.

وهذه العناصر هي: أن يكون على الشخص واجب أو إلتزام برعاية مصلحة معينة، وأن تكون له مصلحة شخصية أخرى، وأن يوجد تضارب أو تضاد بين المصلحتين، وأخيراً خطورة تأثير المصلحة الشخصية على سلوك الشخص تجاه المصلحة المؤتمن على رعايتها.

1 – أن يكون على الشخص واجب أو إلتزام برعاية مصلحة معينة.

(1) Joël Moret- Bailly "Définir les conflits d'intérêts", D.2011. 1100, n°1.

(2) Catherine piché, "Définir, prévenir et sanctionner le conflit d'intérêts; Heinonline, citation: 47 R.J.T.n.s 497 2013 – 2014, p. 497.

وقد تكون هذه المصلحة عامة كمصلحة للدولة أو قد تكون مصلحة خاصة لحساب شركة يعمل من أجلها.

كما أن الواجب المفروض على الشخص برعاية مصلحة معينة قد يكون واجب قانوني تفرضه نصوص القانون كإلتزام القاضي بنظر الدعاوى التي تعرض عليه⁽¹⁾، وإلتزام الوصي على الذمة المالية للقاصر أن يراعي مصلحته بمنتهى الأمانة والحكمة⁽²⁾، كذلك إلتزام عضو مجلس النواب بمراعاة مصالح الشعب رعاية كاملة كما ينص اليمين الذي يؤديه العضو أمام المجلس والذي تقرره المادة 37 من قانون مجلس النواب.

أو كالمادة 533 فقرة 11 من قانون النقد والمال الفرنسي التي تلزم مقدمي الخدمات الإستثمارية بمراعاة مصالح زبائنهم، والفقرة 22 من نفس المادة والتي تلزم شركات إدارة المحافظ المالية التي تدير محافظ مؤسسات مالية جماعية أن تراعى مصالح حملة الأسهم⁽³⁾.

كما قد يكون إلتزام الشخص برعاية مصلحة، هو إلتزام ذا أساس تعاقدى، كإلتزام مُراجع الحسابات في شركة خاصة بتدقيق حسابات الشركة، أو إلتزام الطبيب في مؤسسة طبية خاصة ببذل العناية اللازمة لعلاج المرضى في هذه المؤسسة.

2 – أن تكون للشخص مصلحة خاصة: والمصلحة هي الفائدة أو المزية، وقد تكون المصلحة ذات طبيعة مالية كمبلغ من المال أو أسهم في شركة أو سندات أو عقارات أو ذهب أو غيره من الأشياء التي تقوّم بالمال. كما قد تكون المصلحة ذات طبيعة أخرى غير مالية، كأن تكون رابطة

(1) المادة 122 من قانون العقوبات المصري ونصها كالآتي: "إذا امتنع أحد القضاة في غير الأحوال المذكورة عن الحكم يعاقب بالعزل وبغرامة لا تزيد على مائتي جنيه مصري".

(2) مرسوم بقانون رقم 119 لسنة 1952 بأحكام الولاية على المال.

(3) Dominique Schmidt, études Commentaires, op.cit, p2.

أسرية أو وظيفية أو سياسية أو طائفية أو جنسية.

ويتصور أن تكون المصلحة مباشرة، أي مصلحة للشخص نفسه موضوع التعارض، أو مصلحة لشخص آخر يمت إليه بصلة قرابة أو صداقة أو شراكة أو زمالة حزبية أو تعاون طائفي أو غير ذلك من الصلات. وأخيراً فيمكن أن تكون المصلحة حاضرة أو مستقبلية (متوقعة).

3 – التعارض بين المصلحة المؤتمن عليها الشخص وبين المصلحة

الخاصة (الشخصية):

إستخدم من تصدوا لتعريف تعارض المصالح، ألفاظ ”تداخل“ ، و”تضاد“، وتضارب للتعبير عن مفهوم التعارض، إذاً فالتعارض بين مصلحتين، هو الخلاف بينهما أو التضارب ويعني ذلك أن تحقيق إحدى المصلحتين يمنع من تحقيق الأخرى، وبمعنى آخر أدق أن تحقيق إحدى المصلحتين يأتي على حساب المصلحة الأخرى.

فلا يكون أمام الشخص حين يجابه هذه الحالة إلا تفضيل وإختيار إحدى المصلحتين.

وحين يقوم التعارض بين مصلحة يؤتمن عليها الشخص بحكم عمله وبين مصلحة خاصة مباشرة أو غير مباشرة، فهنا نجد وضعا استثنائياً يترجح معه – بطبيعة الحال – تفضيل المصلحة الخاصة على ما سواها؛ لذا كان من الضروري منع حدوث هذه الحالة من الأساس؛ وحظر إيجاد هذا الموقف، إذ يكون مثالياً آنذاك إفتراض أن يعمل المؤتمن ضد مصلحته الخاصة حرصاً على المصلحة المؤتمن عليها.

ولتعارض المصالح طبقاً لإستخلاص الفقه الفرنسي صور ثلاث وهي:

1 – **التعارض الحقيقي: “Le Conflit réel”**

ويحدث حين يكون للمؤتمن أو الموظف مصالح شخصية قائمة

وموجودة فعلاً تدخل في تعارض مع مهام وظيفته أو المصالح التي هو مسئول عنها ومؤتمن عليها⁽¹⁾.

أبسط مثال لهذه الحالة قيام حَكَم رياضي بالتحكيم في مباراة بين فريقين يلعب ابنه في أحدهما؛ أو أن يملك مسئول تنفيذي في الدولة حصصاً أو أسهماً في شركة أو شركات تُعد خاضعة لرقابته.

أو أن ينظر قاضي في دعوى أحد طرفيها من ذوي قرباه، يمكن تصور التعارض الحقيقي أيضاً في حالة تعيين موظف للمشتريات في مصلحة حكومية، في حين يملك هذا الموظف نفسه حصصاً أو أسهماً في شركة للتوريدات.

أو أن يملك رئيس هيئة أو مصلحة حكومية (جامعة مثلاً، أو مستشفى) شركة للمقاولات أو شركة صيانة. أو أن يملك مدير إدارة المشتريات بمستشفى حكومي شركة لتجارة الأجهزة الطبية، أو أن يكون لدى رئيس الهيئة الهندسية صهراً هو عضو مجلس إدارة لشركة إنشاءات.

في كل هذه الحالات ومثيلاتها يكون الموظف وهو بصدد إتخاذ قرار أو إبرام تعاقداً أو إصدار حُكم بالخيار بين مصلحتين، مصلحة الجهة التي يُمثّلها (مصلحة العمل بوجه عام) وبين مصلحة خاصة له تتداخل أو تتماس مع موضوع القرار أو العقد أو الصفقة أو الحكم الذي يكون بصدد إتخاذه أو المشاركة في إتخاذه أو حتى إبداء رأي إستشاري يتعلق به.

2 – التعارض الإجمالي (الممكن): "Le Conflit potentiel"

ويحدث ذلك حين يكون للموظف مصلحة خاصة لا تتعارض في الوقت الراهن مع مهام وظيفته، ولكنه يتوقع مستقبلاً أن يحدث التعارض بين مصلحته الخاصة ومهام وظيفته (المصالح الوظيفية)، بشرط أن يكون توقعه قائماً على أسباب معقولة.

(1) Catherine piché, préc, p.509.

كأن يعمل الموظف في موقع وظيفي لا يخوله إتخاذ قرارات تتعلق من قريب أو بعيد بمصلحته الخاصة، لكنه يتوقع مع الوقت أن يُرقى إلى موقع يخوله ذلك؛ أو أن تكون مصلحته الخاصة محدودة وغير مؤثرة ولكنه يتوقع أن تتعاضد مصالحه بحيث تمثل في المستقبل تعارضاً فعلياً مع مهام وظيفته⁽¹⁾.

3 – التعارض الظاهر: "Le Conflit apparent"

هو تعارض لا حقيقي ولا محتمل، وإنما مخاوف مبنية على أسباب معقولة تثور لدى شخص أو أشخاص جيدي الإطلاع بشأن قيام تعارض بين مصلحة الموظف الشخصية وبين المصلحة التي يمثلها أو يراها بصفتها الوظيفية، إذاً هي مخاوف مبررة لأشخاص محايدين تتعلق بموضوعية ونزاهة الموظف المهنية إزاء مصالحه الشخصية وبغض النظر عن حقيقة وجود التعارض من عدمه.

وإذا كانت الصور السابقة لتعارض المصالح تكمن خطورتها في المساس بنزاهة الوظيفة، والإضرار بالمصلحة التي يمثلها الموظف فإن هذه الصورة من صور التعارض تختلف إذ أن خطورتها تتعلق بما يلقبه الشك أو المخاوف من ظلال على ثقة المجتمع فيمن فوضوا لرعاية مصالحه، وخصوصاً حين نتكلم عن موظفي الدولة حيث يُعد إفتقادهم لثقة المجتمع تشويهاً لسمعة الدولة وخلقاً لمناخ من العداء بين الدولة ومواطنيها⁽²⁾.

لذا فإن إلتزام الموظف لا يتوقف فقط عند مراعاة النزاهة والحياد

(1) le Conflit d'intérêt dans le domain public, préc, p.2

(2) ظهر مفهوم التعارض الظاهر لأول مرة في عام 1986 في تقرير لجنة عُرفت بلجنة باركر في كندا والتي شكّلت للتحقيق في وقائع لتعارض المصالح المتعلقة بصاحب المعالي "سينكلير ستيفنز" السياسي الكندي.
انظر:

Canada, Chambre des communes, commission d'enquete sur les faits reliés à des allégations des conflit d'intérêts concernant l'honorable Sinclair M.stevens, Rapport final de l'honorable William D.Parker, 1987, p.31 à 34.

والموضوعية حال ممارسته لمهام وظيفته وإنما يتجاوز ذلك إلى الإلتزام بالظهور بهذا المظهر، فعلى الموظف أن يظهر بمظهر ينم عن الولاء والنزاهة ويعكس حُسن النية لشخص أهل لثقة المجتمع والرأي العام. ويمكننا أن نُمثِّل لفكرة التعارض الظاهر من واقع فهمنا لها كالاتي:

حالة شيوع معلومات عن تنامي علاقة ودية تُرجح وجود صداقة وطيدة بين مسئول تنفيذي كبير (وزير التجارة والصناعة مثلاً) وبين رجل أعمال معروف لديه شركات ومصانع ومصالح تجارية في ذات البلد، مثل أنباء عن تبادل متكرر للزيارات الودية أو المصاحبة المستمرة في مناسبات اجتماعية خاصة أو جولات سياحية إلى خارج البلاد وما إلى ذلك.

في هذا المثال قد لا يكون هناك تعارض مصالح فعلي إذ أن علاقة الصداقة بين الشخصين غير أكيدة، ومع ذلك فإن شيوع وإنتشار معلومات من هذا النوع لدى الثقات من أقطاب المجتمع ورموز الرأي العام، إنما يزلزل ثقة الناس والمجتمع في هذا المسئول وفي قراراته ومواقفه وكونه يتغيا الصالح العام من ورائها، فتصبح الصورة البادية للعامه هي صورة المسئول الذي قد يصدر قراراته ويسجّر منصبه لخدمة مصالح صديقه رجل الأعمال مما يسيء لمظهر هذا المسئول كمثل للدولة في مواجهة المواطن.

فإذا كانت علاقة الصداقة بين المسئول ورجل الأعمال علاقة حقيقية وقائمة فعلاً لاشك في وجودها فهنا نكون أمام حالة تعارض حقيقي للمصالح وليس تعارضاً ظاهراً، إذ أن للمسئول (مصلحة خاصة)، ولا يشترط كما أسلفنا أن تكون المصلحة مالية، فقد تكون غير مالية، والمصلحة في هذا المثال هي (إستمرار رابطة الصداقة) بين المسئول ورجل الأعمال – إن لم تتوافر أي مزايا مادية أخرى – فكيف يُتصور أن يصدر المسئول إن إستدعت المصلحة العامة قراراً يضر بمصالح صديقه التجارية من دون أن تتأثر العلاقة بينهما؟!!

ولو قلنا أن المسئول سوف يُعلى في هذه الحالة الصالح العام على مصلحته الخاصة (رابطة الصداقة)، فإن مجرد وضعه إزاء هذه المقارنة بين الصالح العام ومصلحته الشخصية مع ما فيها من مخاطرة تفضيله لمصلحته الشخصية، إنما يعد تطبيقاً أميناً ومثالاً واضحاً على حالة التعارض الحقيقي والتداخل الفعلي للمصالح.

المبحث الثاني

تأصيل مفهوم تعارض المصالح
يمكن رد مفهوم تعارض المصالح أو بالأحرى "حظر تعارض المصالح" إلى ما يُعرف في القانون الخاص بمبدأ الولاء أو واجب الولاء "Le devoir de loyauté". وهو الواجب الذي يتطلب منع الشخص من تفضيل مصلحته الخاصة على مصلحة الشخص الذي يعمل لديه، أو يعمل لحسابه، ويرتبط واجب الولاء ارتباطاً قوياً بمفهوم (المؤمن) أو (المفوض) ذلك المفهوم الراسخ في قواعد القانون العام، حيث تعني كلمة (مؤمن) أو Fiduciaire والمستمدة من كلمة (Fides) اللاتينية، والتي تعني الولاء والإخلاص وتشير إلى الإلتزام بخدمة سيد واحد⁽¹⁾.

ولهذا الواجب أصل في الفقه الأمريكي حيث كان يعتبر كإحدى قواعد الإنصاف الملزمة التي تفترض ألا يحقق (المؤمن) أية ميزة لنفسه – من خلال العمل المؤمن عليه – وألا يكون في موضع حيث تتعارض واجباته مع مصالحه. وواجب الولاء ينبثق عن مبدأ أكثر عمومية وهو مبدأ حسن النية في تنفيذ العقود؛ أو بالأحرى حسن النية في تنفيذ عقد العمل.

(1) "Le obligation au le devoir de ne server qu'un maître" v: Catherine Piché, préc, 511, Joël Moret- Bailly, préc, note 18, no 13; voir aussi pierre- François Cuif, "Essai sur la détermination d'un principe Juridique en droit privé", RTD com. 2005, note 18, n° 15 et Gareth Jones, "unjust enrichment and the fiduciary's duty of loyalty, 1968, 84 Law Q.Rev. 472", visée chez Catherine Piché, préc, marge n°36 et 37.

وهو المبدأ الذي نص عليه القانون المدني المصري في المادة 148 منه والتي قررت أن: "يجب تنفيذ العقد طبقاً لما إشتمل عليه وبطريقة تتفق مع ما يوجبه حسن النية"⁽¹⁾.

وكذلك تناولته المادة 1104 من القانون المدني الفرنسي والتي نصت على أنه "ينبغي أن يتم التفاوض على العقود وإبرامها وتنفيذها بحسن نية وذلك وفقاً للنظام العام"⁽²⁾.

كما نص عليه قانون العمل الفرنسي بقوله: "تُنفذ عقود العمل بإتباع حسن النية"⁽³⁾.

وحسن النية كما عرّفه البعض يعني "التعامل بصدق وإستقامة وشرف مع الغير، بصورة تبقى ممارسة الحق ضمن الغاية المفيدة العادلة التي أنشئ من أجلها وإلتزام كل من طرفي العقد بها بحيث لا تؤدي هذه الممارسة إلى الإضرار بالغير دون مسوغ مشروع، بل توصل كل ذي حق إلى حقه بأمانة"⁽⁴⁾.

وبشكل أبسط وأكثر إيجازاً فهو "الإستقامة والنزاهة ومراعاة ما يجب أن يكون من إخلاص في تنفيذ ما إلتزم به المتعاقد" أو "إلتزام اليقظة والإخلاص والنقاء من كل غش أو إيذاء للغير"⁽⁵⁾.

والحاصل أن إلتزام الموظف العام أو العامل الخاص (الموظف

(1) مادة 148 من القانون المدني المصري.

(2) "Les contrats doivent être négociés, formés et exécutés de bonne foi, cette disposition est d'ordre public, I Art 1104 du code civil (Modifié par ordonnance n° 2016 – 131 du 10 février 2016- art2).

(3) "Le contrat de travail est exécuté de bonne foi" art 1222 – 1 du code du travail.
(4) مصطفى العوجي، القانون المدني، العقد، منشورات الحلبي، ص115 مشار إليه لدى د. يحيى أحمد بني طه في بحثه المعنون بـ "مفهوم مبدأ حسن النية في تنفيذ العقود – دراسة تحليلية مقارنة" والمنشور على الإنترنت على الموقع التالي:

www. Law Jo.net

(5) محمد مصباح القاضي، مبدأ حسن النية في قانون العقوبات، دار النهضة العربية، ط2000، ص24 إلى 28.

الخاص) بحسن النية يقضي بأن يتوخى الموظف ألا يضع نفسه في موضع تتعارض فيه مصالحه الخاصة مع واجباته تجاه رب العمل وبعبارة أخرى فإن فكرة الولاء لرب العمل والتي توجب حظر تعارض المصالح هي من مقتضيات مبدأ حسن النية.

وأما فيما يتعلق بحظر تعارض المصلحة العامة مع المصلحة الخاصة تحديداً، فإن بعض الفقه يرد هذا الحظر إلى مبدأ من مبادئ القانون العام هو تغليب المصلحة العامة أو إعلاء المصلحة العامة وهو أحد مبادئ "هنري فايول" الأربعة عشر للإدارة⁽¹⁾.

والمصلحة العامة وإن كانت فكرة نسبية زمانياً ومكانياً إلا أنه قد تم التعرض لتعريفها من قبل الفقه والقضاء، ويعتبر من أهم التعريفات التي وضعت لتحديد فكرة المصلحة العامة، ذلك الذي صاغته محكمة القضاء الإداري في مصر حين ذهبت إلى أنه "لا يقصد بالصالح العام صالح فرد أو فريق أو طائفة من الأفراد، فذلك محض صالح خاص، كما لا يقصد به مجموع مصالح الأفراد الخاصة، فالجمع لا يمكن أن يرد إلا على أشياء متماثلة لها نفس الطبيعة والصفة، ومثل هذه المصالح الخاصة متضاربة فلا يمكن إضافة بعضها لبعض للخروج بنتائج للجميع، وإنما المقصود بالصالح العام هو صالح الجماعة ككل مستقلة ومنفصلة عن آحاد تكوينها"⁽²⁾.

والموظف العام كممثل أو كجزء من الجهاز الإداري للدولة عليه أن يتغيا في أداءه لواجباته الوظيفية بكل صورها تحقيق المصلحة العامة دون سواها، ومن هنا أصبح من الواجب عليه تحاشي مجرد الوجود في موضع حيث تتعارض مصالحه الخاصة مع المصلحة العامة لأنه سيميل لتفضيل مصالحته

(1) "La subordination de l'intérêt particulier à l'intérêt général", Henri fayol- 14 principes pour une bonne gestion, <http://Chohman.Free.fr/Fayol.htm>.

(2) قضية رقم 565 لسنة 20 ق جلسة 1969/7/3، مجموعة أحكام المحكمة لثلاث سنوات ص 870.

الخاصة بطبيعة الحال.

المبحث الثالث

خطورة تعارض المصالح وجدارته بالتجريم

إن تضارب المصالح من أهم وأخطر صور الفساد المتوغل في الأجهزة الإدارية الحكومية والخاصة في مجتمعاتنا العربية. وبالأحرى فإنه من أهم وأخطر صور التمكين للفساد.

حيث أن وجود الموظف في حالة تتعارض فيها مصلحته الشخصية مع مصلحة العمل، هو مجرد وضع قد يجد الموظف نفسه فيه صدفةً أو قدراً، فقد لا يكون له دور في صنع هذا الوضع، ولكن تكمن خطورة هذا الوضع في كونه يفتح الباب على مصراعيه أمام الموظف لإستغلاله من أجل تحقيق مصلحته الخاصة، والتي قد تكون منفعة مالية أو خدمة له أو لأحد أقاربه أو أصدقائه أو طائفته أو عشيرته.

ولاشك أن أخطر صور تعارض المصالح تلك التي تتعلق بالقطاعات الرئيسية في الدولة، كالقطاع القضائي حيث القاضي مؤتمن على تحقيق العدالة في المجتمع، فمتى غلب القاضي مصلحته الشخصية على مصلحة المتقاضين اختل ميزان العدالة، وكذلك في قطاع التشريع، إذا ما أخضع نائب الأمة مهمته في الدفاع عن مصالح ناخبيه لمعايير مصالحه وإستفاداته الشخصية، أيضاً فإن قطاع التنفيذ (السلطة التنفيذية) يشهد العديد من القرارات التي يتخذها المسؤولون بغية تحقيق أغراض شخصية ليس إلا.

كما قد يعتمد المسؤول تسريب معلومات معينة لمن يهمله أمرهم، كي يقوموا بإستغلالها فيما بعد، كما حدث في العديد من القضايا التي أثارت الرأي العام في أكثر من دولة عربية والمتعلقة بقرارات تنظيم الأراضي، حيث يطلع بعض كبار الموظفين على مخططات التنظيم الهيكلي لسنوات لاحقة ومن ثم يقومون بالإيعاز لأقاربهم أو شركائهم بشراء الأراضي خارج التنظيم بأسعار متدنية وهم يعلمون أن الأسعار سترتفع بشكل خيالي عما قريب بمجرد إعلان

قرارات التنظيم ومثل ذلك تسريب المعلومات المتعلقة بما سيتم إتخاذه من قرارات إستيراد أو تصدير بعض السلع أو فرض ضرائب أو رسوم جمركية جديدة أو تغيير قيمتها. أو غير ذلك من المعلومات التي يسهل الإستفادة منها بشكل شخصي للمسئول الذي هو جزء من (دائرة صنع القرار) سواء بشكل مباشر أو غير مباشر⁽¹⁾.

وإلى جانب الفساد الناتج عن تعارض المصالح العامة والشخصية في إدارات الدولة وقطاعاتها المختلفة، فإن هناك أيضاً الفساد الناتج عن تعارض المصالح في القطاع الخاص وعلى وجه التحديد في الشركات التي تتعاقد مع الدولة في تنفيذ المشروعات بأنواعها مما يحفز تغليب الإستفادة الشخصية على النزاهة في تنفيذ الإلتزامات.

وتمتد خطورة أوضاع تعارض المصالح حتى إلى المهن الحرة حيث تُتطلب النزاهة المهنية، للحفاظ على مصلحة المريض في القطاع الطبي، ومصلحة الموكل في القطاع الحقوقي وعلى نزاهة الأبحاث في قطاع التعليم العالي وعلى الموضوعية في نقل وصياغة الخبر في الممارسات الإعلامية.. الخ⁽²⁾.

يُستفاد من ذلك كله أن لظاهرة تضارب المصالح آثاراً وخيمة على المجتمع ككل، فمن ناحية نجد أنها تقوض ثقة المواطنين في الحكومة حيث

(1) وعلى المستوى المحلي نجد لدينا في مصر قائمة طويلة خاصة بقضايا الفساد وبخاصة في مرحلة ما قبل ثورة 25 يناير نذكر منها على سبيل المثال قضايا نواب القروض، ووزير التعمير السابق المتهم في قضايا فساد ارتكبها إبان عمله كوزير للتعمير (مقيدة برقم 408 لسنة 2009)، هذا بخلاف العديد من قضايا الفساد التي ارتكبها موظفون في بعض البنوك تتعلق بالموافقة على منح قروض لبعض الأشخاص بالمخالفة للوائح المصرفية، وتقاعس بعض المقترضين عن السداد، وهروب البعض منهم خارج البلاد مما حمل خزانة الدولة مبالغ تصل لمئات الملايين من الجنيهات وعاد بالضرر الجسيم على مشاريع الدولة التنموية، انظر بالتفصيل: د. محمد هشام محمد عزمي، دور السياسة الجنائية في مواجهة الفساد في المجتمع المصري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، 2015، ص2، 3.

(2) د. عادل عامر، تطبيق مبدأ تعارض المصالح والوظيفة العامة، بحث منشور على موقع الجمعية الدولية للمتريجين واللغويين العرب:

<http://www.wata.cc/forums/show Thread.php?105168>.

يحكمون على أدائها من خلال الصورة التي يقدمها ممثلوها من مسئولين وموظفين عموميين، ومن ناحية أخرى فإن إنتشار هذه الظاهرة في القطاع الخاص وفي مؤسسات المجتمع المدني يؤدي إلى تيسير وسرعة إنجاز المهمات وتراكم الأرباح لصالح فئات دون غيرها فتتحول المؤسسات الأهلية إلى مؤسسات فئوية وحزبية مغلقة على مجموعات محددة.

ومثل هذه الآثار جميعها إنما تؤدي إلى إهدار قيمة المساواة في حقوق المواطنة حيث لا مساواة في الحصول على الحقوق أو الخدمات ولا كفالة للحق في حرية المنافسة، بالإضافة إلى إهمال كامل لمعايير التفضيل المشروعة مثل الكفاءة والخبرة والمهارة لتحل محلها المحاباة والتمييز القائم على درجة القرابة أو تحقيق المنافع الشخصية.

وهي النتائج التي تقود على مستوى الدولة إلى ضياع فرص التنمية، وإفلاس المؤسسات، وهجرة العقول والكفاءات، وتراجع حجم الإستثمار وإرتفاع معدلات الفقر والبطالة مما يعني فشل المنظومة وإنحدارها المستمر. وقد بلور بعض الفقه أهم الآثار الإقتصادية للفساد الإداري - الذي تعكس ظاهرة تعارض المصالح الكثير من صوره - في ما يلي:

- تناقص الإستثمارات الأجنبية والمحلية.
- ضعف قيمة العمل وتناقص الإنتاج لإمكانية الحصول على الأموال بدون جهد أو مشقة.
- إهدار موارد الدولة سواء بسرقتها أو بالإهمال في تحصيلها.
- تسرب الكفاءات البشرية لغياب الحافز.
- إهدار وقت العمل في المراوغة والتسويق.
- زيادة تكلفة السلع والخدمات.
- جعل الدولة أكثر عرضة للأزمات الاقتصادية وأقل كفاءة في حلها.
- طغيان المشروعات الإنشائية الكبرى على المشروعات الخدمية الصغيرة

لسهولة الغش والتلاعب في ميزانيتها.

- صعوبة تطبيق سياسات الإصلاح الإقتصادي وصعوبة القضاء على مشكلة الفقر⁽¹⁾.

ومما يؤسف له بشدة أن مصر قد إحتلت المرتبة 108 عالمياً بمؤشر مدركات الفساد لعام 2016 ضمن 179 دولة شملهم البحث بمجموع 34 نقطة على مقياس يبدأ من صفر (مما يشير إلى معدلات فساد عالية للغاية) إلى 100 (ويشير الرقم إلى خلو الدولة من الفساد)⁽²⁾، وهذا بحسب تقرير منظمة الشفافية الدولية لعام 2016.⁽³⁾

وقد رصدت المنظمة في تقريرها لعام 2010 أن أكثر المجالات تعرضاً للفساد في مصر هي:

- 1 – مكاتب الحصول على الخدمات والتراخيص.
- 2 – الضرائب والجمارك.
- 3 – المرور.
- 4 – إدارة المرافق العامة.
- 5 – التوظيف الحكومي.

(1) وبطبيعة الحال فإن أكثر الطبقات تتأثر بالفساد هي الطبقة الفقيرة فعلى سبيل المثال نجد أن الفساد الصغير ممثلاً في الرشاوى والعملات والإكراميات يؤدي إلى زيادة تكلفة السلعة أو الخدمة وبالتالي حرمان الفئات الفقيرة من الحصول عليها وغالباً ما تكون هذه الخدمات أساسية كتوصيل المرافق وخدمات التعليم والصحة وشغل الوظائف، الأمر الذي يؤدي إلى تدني مستوى المعيشة وإزدياد الحاجة والفقر لدى هذه الفئات، ولا يقف الأمر عند هذا الحد وإنما يسهم هذا الإحتياج المتزايد لدى هذه الفئات في قبولهم للرشاوى ومشاركتهم في الفساد لضعف الإمكانيات وقلة الموارد مما يقود لتفاقم التفاوت في الدخل بين أفراد المجتمع وتزايد الشعور بين طبقاته بعدم العدالة في التوزيع وعدم المساواة في الفرص، انظر في ذلك: د. محمد هشام محمد عزمي، دور السياسة الجنائية في مواجهة الفساد، المرجع السابق، ص101.

(2) <https://www.transparency.org/news/pressrelease/corruption-preceptions-index-2016>.

(3) الشفافية الدولية أو Transparency international organization هي منظمة مجتمع مدني عالمية تقود الحرب ضد الفساد وقد تأسست عام 1993 بألمانيا كمؤسسة غير ربحية ومنذ عام 1995 بدأت المنظمة بإصدار مؤشر فساد سنوي، ويلاحظ أن المنظمة لا تتولى التحقيق في قضايا الفساد وإنما ترصد الظاهرة وتطور وسائل مكافحة الفساد من خلال العمل مع منظمات المجتمع المدني والشركات والحكومات.

6 – المشتريات الحكومية⁽¹⁾.

وهو ما نخلص منه إلى خطورة تعارض المصالح وضرورة مواجهته جنائياً وتأديبياً في مختلف المجالات، من خلال رصد كل ما يمكن أن يمثل حالة من حالات تعارض المصالح الذي يهدد المصلحة العامة بخطر الإضرار وصياغة النصوص العقابية الجامعة المانعة لهذا النوع من الحالات والمزودة بجزاءات زاجرة.

(1) د. محمد هشام عزمي، المرجع السابق، ص111، 112.

الفصل الثاني

أركان جريمة الجمع بين المصالح المتعارضة
تُعد جريمة الجمع بين المصالح المتعارضة من جرائم ذوي الصفة لذا
تتركب الجريمة من ركن مفترض إضافة إلى ركن مادي وركن معنوي،
نستعرضها جميعاً وفقاً للتقسيم التالي:

المبحث الأول: الركن المفترض في جريمة الجمع بين المصالح المتعارضة.

المبحث الثاني: الركن المادي لجريمة الجمع بين المصالح المتعارضة.

المبحث الثالث: الركن المعنوي للجمع بين المصالح المتعارضة.

المبحث الأول

الركن المفترض في جريمة الجمع بين المصالح المتعارضة
(صفة المسئول الحكومي)

إن جريمة الجمع بين المصالح المتعارضة بالماهية التي تم التعرض لها
بالشرح والتحديد يُتصور وقوعها – في الواقع العملي – من كل من يشغل
منصباً عاماً أو وظيفة عامة في سلطة تنفيذية أو تشريعية أو قضائية، وكل من
هو مُكلف بالقيام بخدمة عامة، بل وكل من يشغل وظيفة في القطاع الخاص لدى
شركة أو مؤسسة أو ما شابه.

ولكن غالبية التشريعات التي أدخلت "حظر تعارض المصالح" في محيط التجريم
الجنائي ضيقت من إطار هذا التجريم بإشتراط أن يكون مرتكب الجريمة شاغلاً لمنصب
عام على إختلاف بينها في التوسع أو التضييق بحسب درجة أهمية هذا المنصب.

إذاً فالقاسم المشترك بين القوانين المجرمة لهذه الظاهرة هو وضعها
ركناً مفترضاً يقتضي وقوع الجريمة ممن يشغل منصباً عاماً (أي يعمل لحساب
الدولة دون سواها).

مما يعني أن هذه الجريمة من جرائم ذوي الصفة، بحيث لا يُتصور –
من منظور نصوص القانون – أن يُعد فاعلاً رئيسياً لها إلا من يحمل الصفة التي
يشترطها القانون، أما من لا يحمل هذه الصفة فيجوز أن يكون شريكاً في
الجريمة.

والصفة المفترضة في مرتكب جريمة الجمع بين المصالح المتعارضة أطلق عليها المشرع المصري صفة (المسئول الحكومي). في المادة الثانية منه والتي جاء نصها كما يلي: "في تطبيق أحكام هذا القانون يُقصد بالكلمات والعبارات الآتية المعاني المبينة قرين كل منها: 1 – المسئول الحكومي: كل شخص يشغل أحد المناصب أو الوظائف المنصوص عليها بالمادة الأولى من هذا القانون...."

وقد أورد المشرع المصري في مادته الأولى من هذا القانون تعداداً للأشخاص المشمولين بصفة المسئول الحكومي وهم:

- 1 – رئيس الجمهورية.
- 2 – رئيس مجلس الوزراء.
- 3 – الوزراء.
- 4 – المحافظين.
- 5 – سكرتيري عموم المحافظات.
- 6 – رؤساء الوحدات المحلية.
- 7 – رؤساء الهيئات والمؤسسات والمصالح والأجهزة العامة.
- 8 – نواب ومساعدى الأشخاص شاغلي المناصب والوظائف المشار إليهم في البنود السابقة ومن يفوضونهم في بعض اختصاصاتهم⁽¹⁾.

ووفقاً لهذا التعداد فإن جريمة الجمع بين المصالح المتعارضة في القانون المصري هي جريمة لا تقع إلا من رؤوس السلطة التنفيذية دون سواهم فكل الفئات المذكورة في المادة الأولى من قانون 106 لسنة 2013 تنتمي للسلطة التنفيذية، وبالتالي فهم دون غيرهم حَمَلة الصفة الممثلة للركن المفترض

(1) القانون رقم 106 لسنة 2013 في شأن حظر تعارض مصالح المسئولين في الدولة والذي صدر في عهد الرئيس المؤقت عدلي منصور وتم إقراره بعد ذلك من مجلس الشعب، وهو القانون المؤسس على قرار رئيس الجمهورية رقم 307 لسنة 2004 بشأن انضمام حكومة جمهورية مصر العربية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الموقعة بتاريخ 2003/12/9.

لهذه الجريمة والمسماة بصفة "المسئول الحكومي".
وهو ما يتضح أيضاً من تتبع مواد هذا القانون حيث نجد أن الأوامر
والنواهي دائماً تُخاطب المسئول الحكومي دون سواه.
وقد إنتهج المشرع الفرنسي نهجاً مخالفاً لنهج المشرع المصري فيما
يخص صفة المسئول الحكومي المخاطب بنصوص حظر تعارض المصالح
(قانون شفافية الحياة العامة)، حيث توسع توسعاً كبيراً في إسباغ هذه الصفة
على العديد من الفئات الوظيفية الأخرى، والتي يمكن بلورتها من خلال طائفتين
أساسيتين:

الطائفة الأولى:

وتشمل هذه الطائفة الفئات التالية:

- 1 – أعضاء الحكومة (رئيس الجمهورية – رئيس الوزراء – الوزراء)
- 2- موظفي مكتب رئيس الجمهورية.
- 3 – أعضاء المكاتب الوزارية.
- 4 – رؤساء مجالس المقاطعات.
- 5 – رؤساء السلطات المحلية ونوابهم وأعضاء مجالس الإدارة.
- 6 – رؤساء مؤسسات عامة معينة مثل: (رئيس مترو ليون).
- 7 – رؤساء مجالس إقليمية معينة مثل: (المجلس التنفيذي لكورسيكا، جمعية جويانا).
- 8 – عمدة أي بلدة يزيد عدد سكانها عن 20 ألف نسمة.
- 9 – نواب العمد ورؤساء البلديات التي يبلغ عدد سكانها 100 ألف نسمة فأكثر.
- 10 – أعضاء السلطات الإدارية العامة والمستقلة.
- 11 – ممثلي فرنسا في البرلمان الأوروبي.
- 12 – الأفراد المكلفون بخدمة عامة.
- 13 – أي شخص آخر يمارس وظيفة أو مهمة تتعلق بقرارات الحكومة التي من

أجلها تم تعيينه⁽¹⁾.

وقد نص المشرع على فئات هذه الطائفة في المادة 1، والمادة 11 من القانون المذكور.

الطائفة الثانية:

وتشمل الرؤساء والمديرين العموميين لما يلي:

- الشركات والأشخاص المعنوية أيا كان وضعها القانوني والتي تملك الدولة أكثر من نصف رأس مالها بشكل مباشر.

- المؤسسات العامة ذات الطبيعة الصناعية أو التجارية.

- الشركات أو الأشخاص المعنوية الأخرى – أياً كان وضعها القانوني أو مسماها – والتي يملك أكثر من نصف رأس مالها بشكل مباشر أو غير مباشر، منفصل أو مجتمع أي من الأشخاص المشار إليهم في البندين السابقين.

وبعبارة أخرى: الشركات أو الأشخاص المعنوية التي يملك أكثر من نصف رأس مالها بشكل مباشر أو غير مباشر شركات أو أشخاص معنوية تملك الدولة أكثر من نصف رأسمالها؛ بشرط أن يبلغ رقم أعمالها في أقرب وقت سابق على تعيين الرئيس أو المدير العمومي المعني أكثر من 10 مليون يورو.

- المكاتب العامة للبناء المذكورة في المادة 421 – 1 من قانون إنشاء المساكن والتي تبلغ المساحة التي تديرها في نهاية ديسمبر للسنة السابقة على تعيين المسئول المعني أكثر مما يستوعب 2000 مسكن.

- الشركات أو الأشخاص المعنوية – أياً كان وضعها القانوني – مما لم يذكر في البنود السابقة والتي يزيد رقم أعمالها في السنة الأخيرة قبل تعيين الرئيس أو المدير المعني عن 750 ألف يورو والتي تحكمها العناوين الثاني عشر

(1) L'art 1 et 11 de la loi n° 2013 – 907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique; “version consolidée au 14 décembre 2016”.

والثالث عشر من الدستور، ويملك أكثر من نصف رأسمالها شركة أو شخص من المذكورين في البنود السابقة بشكل مباشر أو غير مباشر أو شخص من الأشخاص المذكورين في المادة 1525 – 1 من قانون السلطة المحلية⁽¹⁾.

نخلص من هذا العرض إلى أن المشرع الفرنسي لم يُقصر نصوص القانون المذكور على شاغلي الوظائف القيادية مثل أعضاء الحكومة ورؤساء السلطات المحلية والعمد، ومديري الهيئات والمؤسسات ذات الأهمية الاقتصادية الكبرى، وإنما إمتدت نصوصه لتشمل شاغلي الوظائف العادية حين ذكر كل من يمارس وظيفة أو مهمة تتعلق بقرارات الحكومة التي من أجلها تم تعيينه، وكذلك "المكلفون بخدمة عامة".

والمكلف بخدمة عامة يعرفه الفقه الفرنسي بأنه "من يقوم بشكل مؤقت أو دائم، تطوعي أو بمقابل بسلطة أو خدمة عامة أيا كانت، ولو كان شخصاً خاصاً (فرداً عادياً)"⁽²⁾.

ويعرفه القضاء بكونه كل من يتولى بشكل مباشر أو غير مباشر أعمال تهدف لتحقيق المصلحة العامة، وبصرف النظر عن إمتلاكه سلطة إتخاذ القرار باسم السلطات العامة من عدمه⁽³⁾.

وهو نفس المعنى الذي إنصرفت إليه محكمة النقض المصرية حين عرفت المكلف بخدمة عامة بأنه "كل شخص يقوم بخدمة عامة لصالح المجتمع ولو لم يكن من طائفة الموظفين أو المأمورين أو المستخدمين العموميين مادام أن هذا الشخص قد كلف بالعمل ممن يملك التكليف"⁽⁴⁾.

(1) l'art 11 de la loi n° 2013 – 907 relative à la transparence de la vie publique.

(2) Pauline Dufourq, "Prise illegale d'intérêts: retour sur la notion de personne chargée d'une mission de service public"; Dalloz. actualité, éd 2017; publié sur dalloz actualité "http://www.dalloz-actualite.fr".

(3) Crim.30 Janv.2013.n° 11-89, 224, Bull.crim.n°33; D.2013.558.

(4) نقض 1967/4/25 أحكام النقض س18 ص581 رقم 114، نقض 1944/3/13 مجموعة القواعد، ج6 ص224، رقم 314.

ويُستفاد من هذه التعاريف أن المُكلف بخدمة عامة هو الشخص الذي يُكلف بأداء مهمة أو عمل من الأعمال العامة لحساب الدولة أو الخدمة العامة ممن يملك التكليف قانوناً، أي من قبل السلطة العامة التي يعمل لحسابها، يستوي أن يكون التكليف بالخدمة إجباري أو إختياري، وأن يكون العمل المكلف به دائم أو مؤقت، بمقابل أو بغير مقابل، كما يستوي أن يكون المُكلف بالخدمة العامة من الأشخاص العاديين أو موظفاً عاماً تم نديه ممن يملك التكليف قانوناً لأداء خدمة عامة خارج أعمال وظيفته.

وإذاً فهذا الوصف الفضفاض يشمل العديد من الفئات منها أعضاء المجالس النيابية وأعضاء السلطة القضائية والمجندين أثناء فترة الخدمة العسكرية، وغيرهم ممن يعملون لتحقيق مصلحة عامة. وكل مكلف بخدمة عامة وفقاً لهذا التحديد يندرج تحت صفة المسئول الحكومي الذي يصلح لأن يكون مرتكباً لجريمة الجمع بين المصالح المتعارضة في القانون الفرنسي.

وهذا التوسع في إسباغ الصفة الوظيفية المفترضة يشبه ما تبناه المشرع المصري من توسع في إسباغ صفة "الموظف العام" على فئات لا تندرج حقيقةً تحت هذا المسمى في إطار معالجته لجرائم المصلحة العمومية، وهو ما أعرض عن إتباعه بخصوص جريمة تعارض المصالح.

ومؤخراً أصدر المشرع الكويتي قانوناً من أجل تفعيل إتفاقية مكافحة الفساد وهو القانون رقم 2 لسنة 2016 في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية وقد كان من المرتقب أن يتضمن هذا القانون جريمة تعارض المصالح من بين صور الفساد الإداري التي تناولها هذا القانون بالتجريم في المادة 22 منه، إلا أنه أغفل الإشارة إليها.

على الرغم من ورودها في إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 التي أتى هذا القانون لتفعيل أحكامها؛ وقد نصت المادة السابعة منها بخصوص القطاع العام على أن:

- 1 - تسعى كل دولة طرف حيثما إقتضى الأمر ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني إلى إعتقاد وترسيخ وتدعيم نظم لتوظيف المستخدمين المدنيين وغيرهم من الموظفين العموميين غير المنتخبين عند الإقتضاء، وإستخدامهم وإستبقائهم وترقيتهم وإحالتهم للتقاعد تنسم ب...”
- 2 - تنظر كل دولة طرف في اعتماد تدابير تشريعية وإدارية مناسبة بما يتوافق مع أهداف هذه الإتفاقية ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لوضع معايير تتعلق بالترشيح للمناصب العمومية وإنتخاب شاغليها؛
- 3 - تنظر كل دولة طرف أيضاً في إتخاذ التدابير التشريعية والإدارية المناسبة بما يتسق مع أهداف هذه الإتفاقية ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لإنتخاب شاغلي المناصب العمومية وفي تمويل الأحزاب السياسية، حيثما اقتضى الحال.
- 4 - تسعى كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى إعتقاد وترسيخ وتدعيم نظم تعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح⁽¹⁾.
- ولذا فقد قدم أحد نواب مجلس الأمة مؤخراً إقتراحاً بقانون لتعديل القانون المذكور بإضافة مجموعة من المواد التي تتناول تجريم حالات تعارض المصالح⁽²⁾.
- ومن الجدير بالذكر أن المشرع الكويتي قد أخضع العديد من الفئات لقانون 2 لسنة 2016 بحيث نصت المادة الثانية منه على ما يلي:
- "تسري أحكام هذا القانون على الفئات التالية:
- 1 - رئيس ونواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء ومن يشغل وظيفة تنفيذية بدرجة وزير.

(1) إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003.

(2) النائب محمد الدلال، إقتراح منشور على موقع جريدة الأنباء بتاريخ 2017/1/29:

<http://www.alanba.com.kw/ar/kuwait-news>.

- 2 – رئيس ونائب رئيس وأعضاء مجلس الأمة.
- 3 – رئيس وأعضاء المجلس الأعلى للقضاء ورئيس ومستشاري المحكمة الدستورية والجهاز الفني للمحكمة والقضاة وأعضاء النيابة العامة ورئيس وأعضاء إدارة الفتوى والتشريع والمدير العام وأعضاء كل من الإدارة العامة للتحقيقات في وزارة الداخلية والإدارة القانونية في بلدية الكويت والمحكمين والخبراء بوزارة العدل والمصنفين والحراس القضائيين ووكلاء الدائنين والموثقين وكتاب العدل بإدارة التسجيل العقاري والتوثيق بوزارة العدل.
- 4 – رئيس ونائب رئيس وأعضاء المجلس البلدي.
- 5 – رئيس وأعضاء المجالس والهيئات واللجان التي تضطلع بمهام تنفيذية ويصدر قانون أو مرسوم أو قرار من مجلس الوزراء بتشكيلها أو تعيين أعضائها.
- 6 – رئيس جهاز المراقبين الماليين ونائبه ورؤساء القطاعات والمراقبين الماليين.
- 7 – القياديين وهم:
- شاغلوا مجموعة الوظائف القيادية في جدول المرتبات (الدرجة الممتازة – وكيل وزارة – وكيل مساعد).
 - أعضاء مجالس الإدارات والمدراء العموم ونوابهم أو مساعدهم والأمناء العامون ونوابهم أو مساعدهم في الهيئات أو المؤسسات العامة أو أي جهة حكومية.
 - من في حكم القيادي من رؤساء الجهات ونوابهم أو الوحدات الإدارية أو الأعضاء المنتدبين في الهيئات والمؤسسات العامة.
 - مدراء الإدارات ومن في حكمهم من رؤساء الوحدات التنظيمية المعتمدة في هيكلها بمستوى إدارة أو أعلى من هذا المستوى.

- ويسري حكم البندين السابقين على العسكريين والدبلوماسيين والمدنيين في الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة والجهات ذات الميزانية الملحقة أو المستقلة متى اضطلع بالمسئوليات أو تمتع بالمزايا المقررة للوظيفة سواء كان شغلهم للوظيفة بصفة أصلية أو مؤقتة.

وتتولى الهيئة بالتنسيق مع الجهات المعنية بصفة دورية تحديد وتحديث شاغلي هذه الوظائف الخاضعين لأحكام هذا القانون.

8 – رئيس ونائب الرئيس وأعضاء مجلس الأمناء والأمين العام والأمناء المساعدين والمدراء والموظفين الفنيين بالهيئة العامة لمكافحة الفساد.

9 – رئيس ونائب الرئيس والوكلاء والمدراء والموظفين الفنيين بديوان المحاسبة.

10 – ممثلي الدولة في عضوية مجالس إدارات الشركات التي تساهم فيها الدولة أو إحدى الجهات الحكومية أو الهيئات أو المؤسسات العامة أو غيرها من الأشخاص المعنوية العامة بصورة مباشرة بنصيب لا يقل عن 25% من رأس المال.

11 – أعضاء مجالس إدارات الجمعيات التعاونية والهيئات الرياضية⁽¹⁾.
وإذا كان القانون الكويتي رقم 2 لسنة 2016 لم يتضمن حتى الآن تجريباً مباشراً لحالات تعارض المصالح، إلا أنه من المأمول أن يتم تعديله لاحقاً أخذاً بالإقتراح المقدم من نواب مجلس الأمة بهذا الشأن⁽²⁾.

وبهذا نكون قد ألقينا نظرة على صفة (المسئول الحكومي) كركن مفترض في جريمة حظر الجمع بين المصالح المتعارضة توطئةً للتعرض للركن المادي لهذه الجريمة.

(1) مادة (2) من القانون الكويتي رقم 2 لسنة 2016 في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد.
(2) أخذ مجلس الأمة فعلاً بالمقترح ووافق عليه بالإجماع بتاريخ 6 مارس 2018 بعد اتمام كتابة هذا البحث.

المبحث الثاني

الركن المادي لجريمة الجمع بين المصالح المتعارضة

المطلب الأول : الركن المادي للجريمة في القانون المصري:

تعتبر جريمة الجمع بين المصالح المتعارضة من الجرائم ذات القالب الحر أو الشكل الحر حيث لم يشمل نص التجريم تعداداً حصرياً لكافة صور السلوك المعاقب عليه في إطار هذه الجريمة⁽¹⁾.

والمشروع وإن وضع تعريفاً يُمثل النموذج المادي الذي تتحقق به الجريمة على أرض الواقع إلا أنه قد تعذر عليه أن يحيط بالوصف الدقيق للفعل بالنظر لطبيعة الجريمة، فتعرض لتعداد مجموعة من الصور السلوكية التي تحقق نموذج التجريم ثم ترك الباب مفتوحاً لأي صورة أخرى مما لم يُذكر في القانون إن كانت مما يدخل في مفهوم تعارض المصالح الذي عرفته المادة الثانية من القانون المذكور.

ويشهد على ذلك ما نصت عليه المادة 16 بقولها:

"مع عدم الإخلال بالأحكام المنظمة للوظيفة العامة أو الأحكام المنصوص عليها في أي قانون آخر، تقع مسئولية تجنب تعارض المصالح على المسئول الحكومي فيما لم يرد ذكره من أحكام وعلى المسئول الحكومي إخطار اللجنة فيما يمكن أن يثير الشك أو التساؤل أو الريبه مما لم يرد في هذا القانون من حالات تعارض المصالح".

ويعني ذلك أن ما ورد من صور لتعارض المصالح في قانون 106 لسنة 2013 إنما ورد على سبيل المثال لا الحصر؛ ويمكن مسائلة المسئول الحكومي عن جريمة الجمع بين المصالح المتعارضة في أي حالة ينطبق عليها

(1) راجع: د. رمسيس بهنام، النظرية العامة للقانون الجنائي، منشأة المعارف، 1990، ص424 تحت عنوان "تطابق السلوك مع النموذج الإجرامي".

التعريف الذي وضعه المشرع في المادة الثانية من القانون⁽¹⁾، وإن لم ترد هذه الحالة صراحة ضمن الصور التي عددها المشرع المصري فيما تلى ذلك من مواد.

وقبل الخوض في صور تعارض المصالح كما أوردها المشرع نذكر أن جريمة الجمع بين المصالح المتعارضة هي من جرائم الخطر حيث لا يتطلب القانون في ركنها المادي حدوث ضرر معين مادي أو معنوي.

فإذا سلمنا بأن تجريم الجمع بين المصالح المتعارضة قد وُضع من أجل حماية المصلحة العامة متمثلة في نزاهة المسئول الحكومي وحسن سير أعمال الإدارة، والحفاظ على ثقة الجمهور في الدولة التي يمثلها المسئول؛ نجد أن المشرع لم يشترط لتحقق الجريمة الإضرار المحقق بهذه المصلحة وإنما إكتفى بتجريم كل سلوك يُقدَّر أنه "متجه" إلى تحقيق الضرر، أو "من شأنه" تحقيق الضرر وفقاً لما هو مستفاد من الخبرات الإنسانية.

مما يعني أن النتيجة الإجرامية هنا لا تتمثل في العدوان الفعلي الحال على المصلحة التي يحميها القانون، وإنما مجرد العدوان المحتمل أو تهديد هذه المصلحة بخطر الإضرار بها⁽²⁾.

وبالرجوع لمواد قانون حظر تعارض مصالح المسئولين في الدولة يمكننا إستظهار صور السلوك المحقق لهذه الجريمة والتي يمكن بلورتها في أربعة صور على النحو التالي:

أولاً: الجمع بين المنصب الحكومي وبين أنشطة معينة:

(1) عضوية مجالس إدارة الشركات أو المشروعات التجارية الخاصة أو

(1) عرّفت المادة الثانية في الفقرة الثالثة منها تعارض المصالح 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 وإستقلال وحفاظ على المال العام أو تكون سبباً لكسب غير مشروع لنفسه أو للشخص المرتبط به".

(2) في تأصيل تقسيم الجرائم إلى جرائم خطر وجرائم ضرر راجع د. رمسيس بهنام، المرجع السابق، ص489 وما بعدها.

العمل فيها؛ أو تملك أسهم أو حصص في البعض منها:

حظر المشرع المصري في المادة 6 من القانون على المسئول الحكومي الجمع بين منصبه الحكومي وبين عضوية مجلس إدارة أي شركة أو مشروع تجاري ولو لم يكن لهذا المشروع صلة بمنصبه الحكومي.

والمشروع التجاري أو الشركة هي "عقد يلتزم بمقتضاه شخصان أو أكثر بأن يساهم كلٌ منهم في مشروع يستهدف الربح بتقديم حصة من مال أو عمل لإقتسام ما قد ينشأ عن هذا المشروع من ربح أو خسارة".

والحظر في هذه المادة يقتصر على الشركات والمشروعات التجارية دون المدنية، وتختلف الشركة التجارية عن الشركة المدنية في الغرض وطبيعة النشاط، فإذا كان الغرض من الشركة هو إحتراف الأعمال التجارية كعمليات الشراء والبيع أو عمليات البنوك أو النقل أو التأمين أو الصناعة فإن الشركة تكون تجارية، أما إذا كان الغرض من الشركة هو إحتراف القيام بالأعمال المدنية كالإستغلال الزراعي أو مزاولة مهنة حرة كالمحاماة أو إدارة معهد للتعليم، فإنها تكون شركة مدنية⁽¹⁾.

ويترتب على ذلك أن الشركة التجارية ينتج عنها شخصاً معنوياً تاجراً، في حين أن الشركة المدنية لا تكتسب صفة التاجر.

وذلك لا ينفي أن الشركات المدنية كالشركات التجارية من حيث كونها مشروع جماعي يستهدف الربح.

ولكي تعتبر الشركة تجارية يجب أن تتخذ أحد النماذج القانونية التي حددها القانون على سبيل الحصر، كأن تكون شركة تضامن أو توصية بسيطة أو شركة مساهمة أو توصية بالأسهم أو شركة ذات مسئولية محدودة.

ويعتبر العمل في أي من هذه الشركات أو تولي منصب عضو أو رئيس

(1) د. مصطفى كمال طه، الشركات التجارية، المركز القومي للإصدارات القانونية، طبعة 2018، ص 67.

مجلس إدارة فيها منذ لحظة التعيين في المنصب الحكومي محققاً للسلوك المجرم.

ويقصر الحظر الوارد بالمادة (6) على الجمع بين المنصب الحكومي وبين عضوية مجالس إدارات الشركات أو المشروعات التجارية الخاصة⁽¹⁾، وبالتالي فإن مجرد تملك الحصص أو الأسهم في الشركات أو المشروعات الخاصة لا يمثل صورة من صور تعارض المصالح إلا في حالة واحدة وهي: أن تكون الشركة أو المشروع الذي يملك المسئول الحكومي فيه أسهماً أو حصصاً من المشاريع والشركات التي تخضع لرقابته بوصفه مسئولاً حكومياً أو تتبعه بشكل مباشر أو غير مباشر، في هذه الحالة يلزم المسئول بالتصرف في ملكيته خلال شهرين من تعيينه أو يستقيل من منصبه الحكومي.

فإذا لم تكن الشركة أو المشروع من الشركات التابعة له أو الخاضعة لرقابته، أي لا تمت بأي صلة لعمله في المنصب الحكومي فإن تملكه لحصص أو أسهم فيها لا يعد محققاً لسلوك مجرم، ولكن يُشترط المشرع في هذه الحالة على المسئول أن يقوم بفصل ملكيته للحصص أو الأسهم عن إدارتها، وعلى هذا نصت المادة السابعة من القانون والتي جاء فيها:

"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..".

ويكون فصل ملكية الأسهم أو الحصص عن إدارتها عن طريق قيام

(1) ويتمشى هذا الحظر مع ما نصت عليه المادة 177 في فقرتها الأولى من قانون الشركات المصري رقم 159 لسنة 1981 من أنه "لا يجوز لأي شخص الجمع بين أي عمل في الحكومة أو القطاع العام أو أية هيئة عامة وبين عضوية مجلس الإدارة في إحدى الشركات المساهمة أو الإشتراك في تأسيسها أو الإشتغال ولو بصفة عرضية بأي عمل أو الإستشارة فيها سواء كان ذلك بأجر أو بغير أجر، إلا إذا كان ممثلاً لهذه الجهات.

المسئول بإبرام عقد لإدارة هذه الأصول وفق الشروط والضوابط الآتية:

1 – أن يكون الشخص المُبرم معه عقد الإدارة شخصاً طبيعياً أو اعتبارياً مستقلاً من غير الأشخاص المرتبطين بالمسئول.

وبالرجوع للمادة (2) من نفس القانون نجد أنها عرّفت الشخص المرتبط بأنه: كل شخص تربطه بالمسئول الحكومي صلة قرابة حتى الدرجة الرابعة والشركات التي يساهمون فيها أو يديرونها.

ويُستفاد من ذلك أنه لا يجوز للمسئول إبرام عقد إدارة الأسهم أو الحصة مع أي شخص طبيعي تربطه به صلة قرابة حتى الدرجة الرابعة، ولا مع أي شخص اعتباري يساهم فيه أو يديره أحد أقرباء المسئول حتى الدرجة الرابعة.

2 – ألا يكون الشخص المُبرم معه عقد الإدارة أحد شركاء المسئول في النشاط التجاري؛ والمقصود ألا يكون شريكه في المشروع أو الشركة التي يملك حصصاً أو أسهماً فيها.

3 – يُحظر على المسئول بعد إبرام عقد إدارة الحصة أو الأسهم مع الغير أن يتدخل من قريب أو بعيد في إدارة تلك الأصول ويُستثنى من ذلك قرارات التصرف في الأسهم أو الحصة بالبيع أو التنازل.

4 – على المسئول الحكومي أن يخطر لجنة الوقاية من الفساد بالأسهم والحصة التي عهد بإدارتها للغير، وأن يقدم إليها تقريراً سنوياً عن نتائج أعمال تلك الإدارة⁽¹⁾.

وقد منح المشرع المسئول الحكومي مدة شهرين كحد أقصى من تاريخ تعيينه في منصبه الحكومي من أجل إتخاذ الإجراءات اللازمة لتوفيق أوضاعه سواء بالاستقالة من عضوية مجلس إدارة الشركة أو المشروع التجاري إن كان

(1) راجع نص المادة (8) من القانون المذكور.

عضواً فيه وقت تعيينه، أو الإستقالة من وظيفته في الشركة فيما لو كانت الوظيفة خارج إطار عضوية مجلس الإدارة.

أو بإبرام عقد مع الغير لفصل ملكيته من أسهم أو حصص عن إدارة هذه الأصول إن كان مالكاً لأسهم أو حصص في شركة غير تابعة له بصفته الحكومية ولا تخضع لرقابته بأي شكل من الأشكال وفقاً للضوابط التي نصت عليها المادة (8) والتي ذكرناها آنفاً.

نخلص من ذلك إلى أن هذه الصورة من صور التجريم يُتصور أن تقع بسلوك إيجابي أو سلبي، فتقع بسلوك إيجابي حين يقوم المسئول الحكومي بعد تعيينه في منصبه الحكومي (الرسمي) بالترشح لعضوية مجلس إدارة شركة أو مشروع تجاري خاص إذا تم إختياره لهذا الموقع، فمنذ لحظة تسلمه لموقع عضو أو رئيس مجلس إدارة الشركة يُعتبر مرتكباً لجريمة الجمع بين المصالح المتعارضة.

وكذلك إذا ما تسلم وظيفة في الشركة أو المشروع أثناء شغله لمنصبه الحكومي. كما يُتصور أن تقع هذه الصورة الإجرامية بقيام المسئول الحكومي بشراء أسهم أو حصص في أي شركة أو مشروع تجاري ابتداءً أو زيادة حصته فيها إلا في حالتين نصت عليهما المادة (9) من القانون وهما:

(1) 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.

(2) الإكتتاب في صناديق استثمار مصرية مطروحة للإكتتاب العام.

وفي جميع الأحوال يكون الشراء بالسعر العادل.

كما يُتصور أن تقع هذه الصورة التجريبية بسلوك سلبي أي بالإمتناع وذلك حين يتم تعيين المسئول في المنصب الحكومي حال كونه شاغلاً لمنصب عضو مجلس إدارة شركة أو مشروع تجاري أو وظيفة أخرى، أو حال كونه

مالكاً لحصص أو أسهم في شركة أو مشروع تجاري أصبح تابعاً له بصفته الحكومية الجديدة أو خاضعاً لرقابته، أو مالكاً لحصص أو أسهم في مشاريع أو شركات لا تتبعه دون أن يتخلى عن حق إدارة هذه الأسهم أو الحصص للغير ومع إستمراره في مشاركة أرباحها.

ففي هذه الفروض يكون التعيين في المنصب الحكومي حدثاً طارئاً على وضع كان موجوداً من قبل يتمثل في شغل منصب في شركة أو ملكية أسهم أو حصص فيها؛ وهنا ترتكب الجريمة بالإمتناع عن توفيق الأوضاع بالكيفية التي وردت في القانون.

فالإمتناع عن الإستقالة من عضوية مجلس إدارة الشركة أو المشروع تعتبر محققة للجريمة.

والإمتناع عن الإستقالة من أي وظيفة أخرى في مشروع تجاري خاص أو شركة تجارية خاصة يعتبر محققاً للجريمة.

وكذلك الإمتناع عن التصرف في ملكية الحصص أو الأسهم التي يملكها المسئول في شركة أو مشروع يتبعه أو يخضع لرقابته.

والإمتناع عن فصل ملكيته في أسهم أو حصص الشركة أو المشروع التجاري الخاص (الذي لا يخضع لتبعيته) عن حقه في إدارة تلك الأصول.

وتعتبر الجريمة متحققة في صورة السلوك السلبي أو الإمتناع منذ مرور شهرين على عدم إتخاذ الإجراءات التي أوجبها القانون للتخلص من حالة الجمع بين المصالح المتعارضة.

إلا فيما يتعلق بصورة الجمع بين المنصب الحكومي وبين عضوية مجالس إدارة الشركات أو شغل وظيفة فيها حيث أوجب القانون على المسئول الإستقالة الفورية من تلك العضوية فإذا كانت الإجراءات اللازمة لقبول الإستقالة تستلزم وقتاً فيُحظر على المسئول خلال هذه الفترة أن يحضر إجتماعات مجلس الإدارة أو أن يشارك في أنشطة المشروع أو الشركة أو في

إتخاذ القرارات الخاصة بها؛ كما يحظر عليه أيضاً قبول أي عائد مادي منها؛ على ما جرى عليه نص المادة السادسة من القانون. ويُلاحظ أن هذه المادة لم تتضمن فترة الشهرين التي ذكرتها المواد اللاحقة؛ مما يعني أن الجريمة في هذه الصورة تقوم منذ لحظة تعيين المسئول الحكومي وثبوت إمتناعه عن إتخاذ أي إجراءات في سبيل الإستقالة من عضوية مجلس إدارة الشركة أو المشروع الذي يشغل فيه هذا المنصب وينطبق ذلك أيضاً على مجرد العمل أو شغل وظيفة في أي منهما.

كما يلاحظ أيضاً أن مدة الشهرين في غير هذه الحالة والتي وضعها المشرع كحد أقصى لتوفيق الأوضاع لا وجود لها إلا في وضع الإمتناع أو السلوك السلبي فمنذ إنتهاء هذه المدة يعتبر الجمع جريمة، بينما في حالة قيام المسئول بعد تعيينه بإتخاذ سلوك إيجابي يحقق الجمع بين المصالح المتعارضة ففي هذه الحالة تعد الجريمة مرتكبه فور القيام بهذا السلوك.

(2) مزاولة نشاط مهني بمفرده أو بالمشاركة مع الغير أو تقديم الخدمات

الإستشارية:

اعتبر القانون أن الجمع بين المنصب الحكومي وبين مزاولة النشاط المهني صورة من صور التعارض المحظور للمصالح؛ وسواء كانت مزاولة النشاط المهني في شكل مشروع فردي أو شراكة مع الغير.

ويتمثل النشاط المهني في المحاماة أو الطب أو الهندسة أو المحاسبة وبالتالي لا يجوز للمسئول الحكومي إن كان محامياً أن يزاول المحاماة أثناء توليه لمنصبه، ولا يجوز له إن كان طبيباً أن يتابع مرضاه في عيادته أو مستشفاه الخاص وهكذا.

ولذا فقد ألزم القانون المسئول الحكومي الذي يزاول نشاطاً مهنياً بمفرده أو بالمشاركة مع الغير قبل تعيينه في منصبه أن يتخذ بمجرد تعيينه الإجراءات

اللازمة لوقف أو تصفية نشاطه أو التصرف في حصته في النشاط خلال شهرين من تعيينه.

وبالتالي فإن إمتناعه عن وقف أو تصفية نشاطه المهني يمثل جريمة يبدأ ارتكابها منذ مرور شهرين على تاريخ تعيين المسئول في منصبه الحكومي وبطبيعة الحال فإن قيام المسئول المُعين في المنصب الحكومي بأي سلوك إيجابي يهدف للبدء بمزاولة نشاط مهني أو تأسيس مشروع خاص أو شراكة مع الغير بهدف مزاولة نشاط مهني فإن ذلك بدوره يُعد محققاً للجريمة.

أما إذا كان المسئول وقت تعيينه يملك حصصاً أو أسهماً في شركة مدنية تزاوّل نشاطاً مهنيّاً لا يخرط بنفسه في مزاولته ولا يشارك فيه، فإن ذلك على ما يبدو لا يدخل في إطار الحظر الوارد في المادة (10) ولا في المواد السابق عليها.

كذلك يمثل صورة من الصور المحظورة لتعارض المصالح قيام المسئول الحكومي بتقديم خدمات استشارية لأفراد أو لشركات، مدفوعة الأجر أو مجانية وذلك طوال فترة شغله للمنصب الحكومي؛ وأياً كان نوع الخدمة أو مناسبة تقديمها.

ثانياً: تولي مناصب أو وظائف أو القيام بأنشطة معينة خلال فترة من ترك المنصب الحكومي:

منعاً لإستغلال المسئول الحكومي لنفوذه وعلاقاته التي كونها وإكتسبها أثناء فترة شغله لمنصبه الحكومي فقد قيد المشرع تعاملاته وقدرته على تولي الوظائف لمدة محددة بعد تركه للمنصب الحكومي وبغض النظر عن صورة أو أسباب هذا الترك؛ أكان بالإستقالة أو بالإقالة أو ما سوى ذلك.

وهذه المدة اللاحقة على ترك المنصب هي ثلاثة أشهر كما حددتها المادة (15) من القانون.

فيُحظر على المسئول السابق خلال مدة ثلاثة أشهر تالية على لحظة

تركه للمنصب الحكومي ما يلي:

(أ) تولي منصب أو وظيفة في القطاع الخاص لدى شركة أو جهة كانت تابعة ومرتبطة بعمله السابق أو خاضعة لرقابته⁽¹⁾.

(ب) القيام بأعمال مهنية خاصة لمصلحة شركة أو جهة كانت تابعة أو مرتبطة بعمله السابق أو خاضعة لرقابته.

(ج) التعامل مع الجهة التي كان يرأسها إلا بعد موافقة لجنة الوقاية من الفساد. ويلاحظ بالنسبة لهذا الحظر كونه فضفاضاً يشمل أي نوع من أنواع التعامل ويعني ذلك أنه يمتنع على المسؤول أن يتعامل بأي شكل مع الجهة التي كان يرأسها إلا بعد عرض الأمر على لجنة الوقاية من الفساد وموافقتها على إجراء المعاملة.

والحظر هنا قاصر على الجهة التي كان يرأسها المسؤول دون الجهة التي كان يعمل بها.

(د) الإستثمار في مجالات كانت تابعة له بشكل مباشر:

فمثلاً لا يجوز لمن كان وزيراً للسياحة أن يستثمر في مجال السياحة، ولا يجوز لمن كان رئيساً للهيئة العامة للإصلاح الزراعي أن يستثمر في مجال الزراعة خلال فترة الثلاثة أشهر المذكورة.

(هـ) تقديم الإستشارات لشركات كانت تابعة أو خاضعة لرقابة الجهة التي كان يرأسها:

وسواء كانت الإستشارات المقدمة بمقابل أو بدون مقابل، فلا يجوز

(1) وقد نصت المادة 178 من قانون الشركات المصري رقم 159 لسنة 1981 على أنه: "لا يجوز بغير إذن خاص من رئيس مجلس الوزراء للوزير أو لأي من العاملين شاغلي وظائف الإدارة العليا، قبل إنقضاء ثلاث سنوات من تركه الوزارة أو الوظيفة أن يعمل مديراً أو عضو مجلس إدارة أو أن يشتغل بصفة دائمة بأي عمل فني أو إداري أو إستشاري في شركة من شركات المساهمة التي تكفل لها الحكومة مزايا خاصة عن طريق الإعانات أو الضمان، أو التي ترتبط مع الحكومة أو وحدات الحكم المحلي بعقد من عقود الإحتكار، أو عقد من عقود الأشغال العامة أو بعقد إلتزام مرفق عام أو بعقد إستغلال مصدر من مصادر الثروة المعدنية أو الطبيعية".

للمسئول السابق تقديم إستشارة لشركة كانت تتبع أو تخضع لرقابة الجهة التي كان يتولى رئاستها وذلك خلال مدة الثلاثة أشهر المشار إليها وإرتكاب المسئول السابق لأي سلوك يخالف هذه القيود يعد مكوناً لجريمة الجمع بين المصالح المتعارضة؛ والمشرع المصري وإن كان يُحمد له وضع هذه القيود إلا أن قصر المدة التي قررها لسريان هذه القيود لا يبدو محققاً للغرض منها.

فإن كان الغرض من وضع مثل هذه القيود هو منع تعارض المصالح في صورة تفضيل المصلحة الخاصة على المصلحة العامة من خلال حصول المسئول السابق على معاملة تفضيلية أو على خدمات لا يحق له الحصول عليها من موظفي الجهة التي كان يعمل بها (في حالات) أو يرأسها (في حالات أخرى)، فإن هذا الغرض لا تكفي لتحقيقه مدة الثلاثة أشهر التالية لتترك المنصب، فهي مدة لا تكفي لزوال النفوذ أو الصلات القديمة للمسئول السابق، وكان أجدر بالمشرع أن يجعلها ثلاث سنوات لا ثلاثة أشهر.

ثالثاً: قبول هدايا والتعامل بغير السعر العادل:

حظر قانون 106 لسنة 2013 على المسئول الحكومي تلقي أو قبول هدايا أو أي شكل آخر من أشكال المجاملة في المادة (14) منه، وسواء قُدمت الهدية من جهة عامة أو من جهة خاصة، وبالتالي يقع تحت طائلة التجريم أي مسئول يقبل أو يأخذ هدية من أي جهة حال شغله لمنصبه الحكومي، واستثنى المشرع من ذلك نوعان من الهدايا وهما:

- هدايا تقدم لشخص المسئول:

وهي الهدايا التي يجرى العرف على تقديمها في الأعياد والمناسبات بشرط أن تكون الهدية، هدية رمزية ولا تتجاوز قيمتها ثلاثمائة جنيه.

- هدايا تقدم للمسئول بصفته الحكومية:

وهي الهدايا التي تقدم من مسئولين مصريين أو أجانب في المناسبات الرسمية وفقاً للأعراف الجارية، فيجوز للمسئول تسلمها على أن يقوم بتسليمها

إلى جهة العمل وتسجيل ذلك بالسجلات الرسمية لتلك الجهة.
ويلاحظ أن قبول المسئول للهدية دون التقيد بالضوابط المذكورة قد يعرضه للمسائلة القانونية بوصفه مرتكباً لجريمة الرشوة بالإضافة إلى جريمة الجمع بين المصالح المتعارضة إذا كان حصول المسئول على الهدية أو قبوله لها قد تم من أجل أداء عمل محدد من أعمال وظيفته أو الإمتناع عن أداء عمل أو الإخلال بواجبات الوظيفة، في هذه الحالة يكون قد خلق بسلوكه حالة تعدد معنوي للجرائم، وحيث أن جريمة الرشوة هي الجريمة ذات العقوبة الأشد فتطبق على الجاني عقوبتها عملاً بنص المادة 1/32 عقوبات التي تعالج حالات التعدد المعنوي للجرائم، وكذلك إعمالاً لنص المادة (14) ذاتها والتي جاء في ديباجتها: "مع عدم الإخلال بالنصوص المنظمة لجريمة الرشوة والتربح وإستغلال النفوذ المنصوص عليها في قانون العقوبات أو في أي قانون آخر يحظر على المسئول الحكومي تلقي أو قبول هدايا...".

كذلك فقد جرم المشرع في المادتين 12، 13 من القانون المذكور تعامل المسئول بغير السعر العادل أو شروط العائد السائده في السوق مع أشخاص القطاع الخاص سواء كان هذا التعامل في صورة البيع أو الشراء أو الإيجار أو الإئتماع أو الإقتراض أو الحصول على تسهيل إئتماني أو شراء أصل بالتقسيط. ويُعرّف السعر العادل أو القيمة العادلة وفقاً للمعيار الدولي بأنها "هي القيمة التي يمكن بموجبها تبادل أصل أو تسوية إلتزام بين أطراف كل منهم لديه الرغبة في التبادل وعلى بينة من الحقائق يتعاملان بإرادة حرة"، وكذلك تُعرّف القيمة العادلة وفق المعيار الأمريكي بأنها هي: "السعر الذي يمكن الحصول عليه من بيع أصل أو تسوية إلتزام في معاملة منتظمة بين المشاركين في السوق في تاريخ القياس"⁽¹⁾.

(1) معيار صادر من مجلس معايير المحاسبة المالية الأمريكية رقم 157.

وقد وضحت المادة (12) مقصود المشرع من التعامل بالسعر العادل بقولها: "ويكون التعامل مقابل سعر عادل في تطبيق أحكام هذا القانون متى كان وفقاً للسعر وبالشروط 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 مزايا خاصة أو إضافية سواء بالنسبة لسعر أو مدة السداد أو سعر العائد أو غير ذلك من الشروط".

إذاً فالمقصود بالسعر العادل هنا هو السعر السائد في السوق وقت إجراء المعاملة، وبالشروط الدارجة في السوق بالنسبة لهذا النوع من المعاملات دون إعتبار لصفة المسئول الحكومي لا بالنسبة للسعر ولا العائد ولا مدة السداد. وجزير بالذكر أن تعامل المسئول بغير السعر العادل أو سعر العائد العادل مع أي من أشخاص القانون الخاص أو التعامل بمزايا استثنائية قد يحقق أيضاً جريمة الرشوة في صورة (أخذ) أو الحصول على فائدة أو عطية ضمنية مستترة تتمثل في الفرق بين السعر العادل وبين السعر المنخفض الذي يشتري به المسئول أو السعر المرتفع الذي باع به المسئول، أو الفرق بين شروط العائد السائدة في السوق وتلك التي تم التعامل على أساسها مع المسئول.

وحتى منح مهلة أطول من المعتاد للسداد في حالات الشراء والإقراض أو منح أي تسهيلات إئتمانية استثنائية أو مزايا خاصة في إطار أي تعامل من هذا النوع يُعد محققاً لجريمة الرشوة إذا ما كان ذلك مقابل عمل أو إمتناع أو إخلال محدد بواجبات الوظيفة يقوم به المسئول؛ بل ولو كان العمل المطلوب من المسئول مقابل الفائدة أو الميزة غير محدد لكنه قابل للتحديد.

أما إذا إنتفت عن العمل الذي ينتظره مُقدم الفائدة (المزية) صفة التحديد أو القابلية للتحديد، إنتفت فكرة الرشوة ذاتها لأن العمل الذي ينتظره مُقدم الفائدة (صاحب الحاجة) يُمثل المحل في الإتفاق غير المشروع وبالتالي يترتب على انتفاء قابلية العمل للتحديد إنعدام المحل وعدم تحقق الإتجار بالوظيفة وإستغلالها

الذي تفترضه جريمة الرشوة؛ فإذا أُدمت الفائدة للمسئول لمجرد إرضائه أو نيل الخطوة لديه فقبلها دون أن يكون ذلك نظير عمل محدد فإن جريمة الرشوة لا تعتبر متحققة وإن تحققت جريمة الجمع بين المصالح المتعارضة بهذا الفعل⁽¹⁾. فإذا كان التعامل على سلع أو خدمات ليس لها سعر سائد في السوق فقد ألزم المشرع المسئول الحكومي في هذه الحالة بأن يطلب من لجنة الوقاية من الفساد أن تعيّن خبيراً مالياً مستقلاً لتحديد السعر العادل بالنسبة للمعاملة ويكون ذلك السعر ملزماً للمسئول الحكومي.

ويلاحظ فيما يتعلق بمعاملات البيع والشراء والإيجار والإنتفاع وما شابه أن المسئول لا يلتزم بإخطار لجنة الوقاية من الفساد بما يجريه من تعاملات طالما تمت هذه المعاملات بالسعر العادل وبالشروط السائدة في السوق، أما بالنسبة للتعاملات التي يجريها المسئول مع أي جهة مانحة للإئتمان، سواء تعلقت المعاملة بإقتراض مال أو الحصول على تسهيل ائتماني أو شراء أصل بالتقسيط أو غير ذلك مما يمكن أن تكون فيه الجهة المانحة للإئتمان طرفاً في تسوية مع المسئول، فإنه يلتزم في هذه الحالة بإخطار لجنة الوقاية من الفساد عن كل معاملة من هذا النوع.

ويحظر على المسئول مطلقاً التعامل مع أي جهة مانحة للإئتمان تخضع لرقابته أو تبعيته بوصفه مسئولاً حكومياً، ولو كان التعامل بالسعر العادل. وإذا فإن هذه الصورة من صور التعارض المحظور للمصالح لا يُتصور أن تقع إلا من خلال سلوك إيجابي قد يكون هذا السلوك هو قبول هدايا أو عطايا بالمخالفة لأحكام القانون أو قد يتمثل في التدخل كطرف في عقد بيع أو شراء أو إنتفاع أو غيره مع شخص من أشخاص القطاع الخاص بغير السعر العادل

(1) د. علي القهوجي، الجرائم المضرة بالمصلحة العمومية، 2010، ص60، 61.

أو خروجاً على الشروط السوقية السائدة.

كما قد يتمثل في التدخل كطرف في عقد انتمان مع جهة منح انتمان تخضع أو تتبع المسئول، أو مع جهة لا تتبعه بغير معدلات وشروط العائد السائدة في السوق أو بدون إخطار لجنة الوقاية من الفساد.

رابعاً: استغلال المعلومات:

يعد من أهم وأخطر صور التعارض المحظور للمصالح (الجمع بين المصالح المتعارضة) قيام المسئول الحكومي بإستغلال ما بين يديه من معلومات اطلع عليها بحكم منصبه لمصلحته الشخصية أو لمصلحة شخص تربطه به صلة ما، من أي نوع.

ويمتد هذا الحظر إلى ما بعد ترك المسئول لمنصبه الحكومي، فهو حظر مؤبد بحسب نص المادة (15) من القانون والتي جاء نصها على النحو التالي: "ويحظر على المسئول الحكومي القيام بأي عمل مما يمكن أن يُعد استغلالاً للمعلومات التي كان يتيحها منصبه أو وظيفته السابقة".

ويُستفاد من ذلك أنه يمتنع على المسئول الحكومي وقت شغله لمنصبه، أو حتى بعد تركه لهذا المنصب أن يستخدم أي معلومات أتيج له الإطلاع عليها بحكم وظيفته في تحقيق فائدة شخصية، وأياً كانت صورة هذه الفائدة مادية أو معنوية، مباشرة أو غير مباشرة.

ويلاحظ أن نص المادة 15 يتقاطع مع نص المادة 310 من قانون العقوبات والتي تنص على أن: "كل من كان من الأطباء أو الجراحين أو الصيادلة أو القوابل أو غيرهم مودعاً إليه بمقتضى صناعته أو وظيفته سر خصوصي انتمن عليه فأفشاه في غير الأحوال التي يلزمه القانون فيها بتبليغ ذلك يعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن ستة شهور أو بغرامة لا تجاوز 500 جنيه مصري".

وهي الجريمة التي تعرف بإفشاء أسرار المهنة أو الوظيفة ومع ذلك

فإن النموذجين التجريبيين لا يتطابقان، فالفعل الذي ينطبق عليه نص المادة (15) من قانون حظر تعارض المصالح قد لا يحقق جريمة إفشاء السر الوظيفي التي تعالجها المادة 310 من قانون العقوبات.

ففعل (الإستغلال) المُستخدم في المادة (15) أوسع في نطاقه من فعل (الإفشاء)؛ حيث أن الإفشاء يعني كشف واقعة لها صفة السر ممن علم بها بمقتضى وظيفته، فالإفشاء يفترض إطلاع الغير على السر أو نقل المعلومات إليه بهدف تحقيق النتيجة الإجرامية المتمثلة في إذاعة السر المؤتمن عليه الموظف.

وتستوي لدى القانون الوسائل المستخدمة في إفشاء السر طالما أنها تحقق إخراج السر من النطاق الذي ينبغي أن يبقى محصوراً فيه⁽¹⁾.

والإفشاء لا يفترض العلانية، فقد يكون الإفشاء علنياً أو يتجرد من العلانية، فإذا قام الموظف بإذاعة السر الوظيفي في مقال صحفي أو محاضرة علمية كان الإفشاء علنياً أما إذا قام بإذاعته أو نقله لشخص بعينه كان الإفشاء غير علني.

وقد يكون الإفشاء صريحاً أو ضمناً كما لو سمح الموظف لشخص بالإطلاع على الأوراق الخاصة بوظيفته والمودعة لديه حال كونها سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك. بل إن إفشاء السر الوظيفي قد يتخذ صورة الجريمة السلبية إذا امتنع الموظف عن الحيلولة دون قيام الغير بالإطلاع على السر حال إستطاعته منع الغير من ذلك.

أما فيما يتعلق بفعل "إستغلال المعلومات" فيعني إستخدام المعلومات الوظيفية بالشكل الذي يحقق فائدة شخصية للمسئول نفسه أو لشخص سواه.

وإستغلال المعلومة لا يتطلب بالضرورة إفشائها للغير، فقد يستغل

(1) سعداوي مفتاح، جريمة إفشاء الموظف العام أسرار وظيفته وأثرها على وضعه التأديبي، بحث منشور على الإنترنت.

المسئول المعلومة التي تسنى له الإطلاع عليها بحكم وظيفته دون أن يذيعها للغير، كأن يعقد بنفسه صفقة معينة بناء على المعلومات التي إطلع عليها بحكم وظيفته والتي قد تتعلق بزيادة مستقبله لسعر سلعة معينة أو دخول مساحات من الأراضي الزراعية في كردون المباني أو سن تشريع ضريبي جديد أو تشريع ينظم بعض جوانب الإستثمار؛ أو غير ذلك من المعلومات التي قد يحقق سبق العلم بها فوائد مادية عظيمة.

وكما أن فعل "الإستغلال" أوسع نطاقاً وأعم من فعل "الإفشاء" فإن لفظ "المعلومات" المستخدم في المادة (15) من قانون حظر تعارض المصالح بدوره أشمل من لفظ "السر الوظيفي" الذي إستخدمته المادة 310 من قانون العقوبات.

حيث يعرّف (السر) بكونه واقعة أو صفة ينحصر نطاق العلم بها في عدد محدود من الأشخاص إذا كان ثمة مصلحة – يعترف بها القانون – لشخص أو أكثر في أن يظل العلم بها محصوراً في ذلك النطاق؛ ويرجع في تحديد معنى السر إلى العرف وإلى ظروف كل حالة على حدة.

فمثلاً تُعد نماذج أسئلة الإمتحانات الموضوعية قبل بدء إنعقاد الإمتحان سراً ينحصر نطاق العلم به فيمن قام بوضع هذه الأسئلة وكل من تتداول لديه الأوراق بحكم طبيعة عمله (عمال المطبعة أو غيرهم) أو بموجب التعليمات المنظمة لهذا الشأن، وهناك مصلحة يعترف بها القانون للطلبة المقرر إجراء امتحان لهم في ألا يتسع نطاق العلم بمضمون هذه الأسئلة قبل إجراء الإمتحان إلى غيرهم من زملائهم تحقيقاً للمساواة وتكافؤ الفرص؛ كما تُعد مداوالات القضاة وإجراءات التحقيق الإبتدائي والنهائي ونتائجها سراً لا يجوز إفشائه تحقيقاً لمصلحة العدالة لذا حرص المشرع في المادة 74 من قانون السلطة القضائية على التأكيد على أنه "لا يجوز للقضاة إفشاء سر المداوالات" كما نصت المادة 75 من قانون الإجراءات الجنائية على أن "تعتبر إجراءات

التحقيق ذاتها والنتائج التي تسفر عنها من الأسرار ويجب على قضاة التحقيق وأعضاء النيابة العامة ومساعدتهم من كتاب وخبراء وغيرهم ممن يتصلون بالتحقيق أو يحضرونه بسبب وظيفتهم أو مهنتهم عدم إفشائها ومن يخالف ذلك منهم يعاقب طبقاً للمادة 310 من قانون العقوبات".

وبالتالي فليس كل معلومة يطلع عليها الموظف أو المسئول بحكم وظيفته تعد سراً.

والأصل في تحديد علاقة الموظف أو المسئول بالمعلومات الوظيفية هو ما تنص عليه البنود 2، 8، 7 من المادة 150 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 والتي تعالج المحظورات الوظيفية والتي من بينها:

2 – إنشاء أية معلومات يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك دون إذن كتابي من الرئيس المختص، ويظل هذا الإلتزام قائماً بعد ترك الخدمة.

8 – أن يفضي بأي تصريح أو بيان عن عمل من أعمال وظيفته عن طريق وسائل الإعلام والاتصال إلا إذا كان مصرحاً له بذلك كتابة من الرئيس المختص.

7 – الإحتفاظ لنفسه بأصل أية ورقة رسمية أو نزع هذا الأصل من الملفات المخصصة لحفظه، ولو كانت خاصة بعمل كلف به، أو الإحتفاظ بصورة أي وثيقة رسمية أو ذات طابع سري.

ويلاحظ هنا أن هذه البنود قد فرقت في مجموعها ما بين المعلومات التي يطلع عليها العامل بحكم وظيفته سواء كانت سرية أو غير سرية، فحظرت على الموظف تقديم أي تصريح أو بيان مُعلن (منشور في الصحف) عنها إلا بموافقة كتابية من الرئيس المختص، وبين المعلومات التي تدرج تحت بند السرية وهذه المعلومات محظور على الموظف إفشائها للغير ولو بشكل – غير علني – وحتى بعد ترك الخدمة.

وحيث أن المشرع في المادة (15) من قانون حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة قد تكلم عن: إستغلال المعلومات التي يتيحها المنصب أو الوظيفة ولم يستخدم لفظ (السر الوظيفي) فإنه إذا قصد أن يحظر أي عمل مما يمكن أن يمثل إستغلالاً أو إنتفاعاً شخصياً بأي معلومة مما يتاح للمسئول الإطلاع عليها بحكم وظيفته ولو لم تندرج هذه المعلومة تحت مسمى السر الوظيفي.

فاذا أفشى المسئول الحكومي سراً وظيفياً كان فعله محققاً للنموذجين التجريبيين الواردين في المادة (15) من قانون حظر تعارض المصالح والمادة (310) من قانون العقوبات، وطبقت عليه المادة (15) لتضمنها العقوبة الأشد، إلا إذا مثّل السر الوظيفي سراً من أسرار الدفاع عن البلاد فهنا تثور المسؤولية الجنائية للمسئول طبقاً للمادتين 80 و80 مكرر من قانون العقوبات حيث تصل العقوبات المقررة لهذا الفعل إلى حد الإعدام في حالة إفشاء السر لدولة أجنبية أو لأحد تابعيها.

وهكذا نكون قد عرضنا لكافة صور جريمة الجمع بين المصالح المتعارضة التي ساقها المشرع المصري في مواد قانون حظر تعارض المسؤولين في الدولة، وهي الصور التي وردت على سبيل المثال كما أسلفنا، ومن الصعب تصور الشروع في تلك الصور. وفي كل الأحوال فالشروع غير معاقب عليه حيث تُعد هذه الجريمة جنحة، ولم يعاقب القانون على الشروع فيها بنص خاص.

وتتصور المساهمة في ارتكاب جريمة الجمع بين المصالح المتعارضة بالتحريض أو الإتفاق وفي بعض الصور بالمساعدة، كما في حالة تلقي الهدايا فيسأل من يقدم هدية للمسئول بخلاف القيود الواردة في القانون عن اشتراك في جريمة المصالح المتعارضة وكذلك يُسأل الوسيط إذا تم الإستعانة بوسيط في تقديم الهدية وكذلك في حالة التعامل بغير السعر العادل، فيمكن مسائلة الطرف

الأخر في المعاملة (بيع - اقتراض - انتفاع... الخ) عن اشتراك في الجريمة.
كما أن صورة "إستغلال المعلومات" قد تُتصور فيها المساهمة
بالمساعدة إذا ما تطلب إستغلال المعلومات إفشائها إلى طرف آخر فهنا يُعتبر
الطرف الآخر أو الأطراف الآخرين الذين أُفشيت إليهم المعلومات بهدف
إستغلالها شركاء في الجريمة.

ويُلاحظ أنه في كل هذه الحالات لكي يُسأل الطرف الآخر كشريك في
جريمة تعارض المصالح لابد أن يكون عالماً بتوافر صفة (المسئول الحكومي)
كما يعينها هذا القانون في شخص متلقي الهدية أو المتعامل بغير السعر العادل
أو مُفشي المعلومات الوظيفية⁽¹⁾.

ويعاقب الشريك بعقوبة الفاعل الأصلي تطبيقاً للقواعد العامة، التي لم
يخرج عليها المشرع بمناسبة هذا النموذج التجريبي.

**المطلب الثاني: الركن المادي لجريمة الجمع بين المصالح المتعارضة في
القانون الفرنسي:**

إكتفى المشرع الفرنسي بوضع ملامح عامة لجريمة حظر الجمع بين
المصالح المتعارضة دون أن ينص على حالات بعينها ولا حتى على سبيل
المثال كما فعل المشرع المصري.

وتضمنت المادة الثانية من قانون حظر تعارض المصالح وشفافية الحياة
العامة رقم 907 لسنة 2013 تعريفاً فضفاضاً للجريمة بأنها "كل موقف يمثل
تداخلاً بين مصلحة عامة ومصلحة عامة أخرى أو مصلحة خاصة ذات طبيعة
تؤثر أو يبدو أنها تؤثر على إستقلالية وحياد وموضوعية الوظيفة" ومن ثم أشار
إلى بعض الحلول التي يمكن إتباعها إذا ما تحقق هذا الموقف فقرر أنه: "يُمْتنع
على أعضاء الهيئات الإدارية الكلية المستقلة أو التابعة لسلطة عامة مستقلة

(1) ويلاحظ هنا أن مقدم الهدية يُسأل عن اشتراك في جريمة الرشوة إذا انطبقت نصوص الرشوة على فعل
المسئول.

إصدار القرار (في حالة وجود أي منهم في هذا الموقف)، أما بالنسبة لشاغلي الوظائف التنفيذية المحلية فيتم إحلال مندوبيهم بدلاً منهم فيما يتعلق بإصدار التعليمات، ويحظر على المكلفين بخدمة عامة استخدام حقهم في التوقيع ويلتزمون بأن يعهدوا بمهمتهم في إصدار أو صياغة القرارات لشخص آخر يليهم في التدرج الوظيفي".

ومع ذلك فقد بلورت وزارة العدل الفرنسية في مقال لها مجالات الحظر الأساسية في نطاق تعارض المصالح إلى ستة مجالات وهي:

- ممارسة نشاط آخر بالتوازي مع النشاط الوظيفي.

- معرفة والكشف عن معلومات وظيفية خاصة.

- إعداد والتفاوض وإدارة وتنفيذ العقود.

- المشاركة في إتخاذ قرارات استراتيجية.

- قبول هدايا أو مزايا أخرى.

- المشاركة في إدارة الكيانات التجارية⁽¹⁾.

كما نصت المادة (8) من القانون على أنه "تُدار المؤسسات المالية التي يحوزها أعضاء الحكومة والرؤساء وأعضاء السلطات الإدارية المستقلة المتدخلة في المجال الإقتصادي في إطار شروط استبعاد كافة حقوق الإشراف والإدارة من جانبهم طوال فترة أدائهم لوظائفهم الحكومية⁽²⁾".

المطلب الثالث: الركن المادي لجريمة الجمع بين المصالح المتعارضة في القانون الكويتي:

(1) le conflit d'intérêt dans le domaine public, article, www.justice.gouv.op.cit,p.3,n° 2/4 "Identifier les principaux domaines à risques".

(2) "les instruments financiers d'enus par les membres du Gouvernement et les prés; dents et membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes intervenants dans le domaine économique sont gérés dans des conditions excluant tout droit de regard de leur part pendant la durée de leur fonctions".

تضمن المقترح المقدم إلى المجلس النيابي الكويتي بتعديل قانون 2 لسنة 2016 في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية بإضافة باب يتعلق بتعارض المصالح وقواعد السلوك العام وشمل تعريفاً لتعارض المصالح المُجرم في المادة (1) منه والتي جرى نصها على أن: "تعارض المصالح هي الحالة التي يكون فيها الشخص المكلف بخدمة عامة في وضع تترجح فيه شبهة حصوله على مصلحة أو فائدة أو منفعة خاصة مباشرة أو غير مباشرة له أو لغيره، أو تؤثر على قدرته على أداء مهام وظيفته ومسئولياتها بموضوعية ونزاهة وحياد".

كما تضمن صوراً حصرية لجريمة تعارض المصالح فنصت المادة 43 مكرر 3 على أن "يكون الخاضع لأحكام هذا الباب في حالة تعارض مصالح حينما تقع واحدة أو أكثر من الحالات التالية:

- 1 - سوء استخدام السلطة: إستغلال الوظيفة الحكومية في تحقيق مصلحة أو فائدة أو منفعة خاصة كأن يكون للخاضع أي مصالح مالية أو غير مالية مباشرة أو غير مباشرة مع الموضوع الذي سيتخذ فيه قراراً منفرداً أو بالإشتراك مع آخرين، قد تؤثر على موضوعيته حين ممارسة مسؤولياته.
- 2 - التعامل التجاري مع جهة العمل: إمتلاك أي جزء من عمل أو كيان تجاري له تعاملات مالية مع الجهة الحكومية التي يعمل فيها.
- 3 - الوساطة والمحسوبية: وتشمل تعيين أو ترقية أو منح معاملة تفضيلية لأي فرد، بالمخالفة للقواعد والأحكام الواردة في اللوائح والقوانين المعمول بها في الدولة.

4 - الهدايا والإكراميات: طلب أو قبول هدية أو خدمة أو إكرامية من شخص أو كيان تجاري قد تؤثر على حياده في أداء واجباته الوظيفية، ويتم تحديد طريقة التعامل مع الهدايا والإكراميات الممنوحة في اللائحة التنفيذية لهذا

القانون⁽¹⁾.

5 – سرية المعلومات: إفشاء معلومات سرية تصل إليه بحكم عمله بشكل مباشر أو غير مباشر، أو استخدام تلك المعلومات لأي غرض خاص، حتى بعد ترك الخدمة ما لم يكن منصوصاً على الإفصاح بشأنها في قانون آخر.

6 – طلب المنفعة: ويشمل ذلك الفائدة أو المصلحة للغير ممن يرتبط معهم بروابط قرابة أو علاقات عمل بأي صفة كانت ولا يجوز تحريض أو مساعدة أي شخص على القيام بفعل من شأنه أن ينتهك أياً من أحكام هذا القانون.

وتلت ذلك المادة 43 مكرر 4 بقولها: "يُحظر على الموظف في الجهة الحكومية الذي انتقل إلى العمل في القطاع الخاص بأي شكل من الأشكال أن يمثل جهة عمله الجديدة أمام الجهة الحكومية التي كان يعمل فيها قبل مرور سنتين على انتهاء صلته الوظيفية بها".

وتعليقاً على صور تجريم تعارض المصالح الواردة في المقترح الكويتي يمكن القول بأن المشرع وإن كان قد حصر صور التجريم في البنود سائلة الذكر إلا أنه قد استخدم في بعض الصور عبارات فضفاضة لا يُتصور أن تخرج عنها فرضية من فرضيات تعارض المصالح.

وفي إطار التعليق على المشروع الكويتي يمكننا أن نفرق في إطار صور تجريم تضارب المصالح بين نوعين من الصور على النحو التالي:

أولاً: صور جرمها بدوره المشرع المصري:

فبنفس الصياغة أو بصياغة أخرى قد تناول المشرع هذه الصور

بالتجريم وهي:

1 – التعامل التجاري مع جهة العمل:

(1) مقترح قانون تعارض المصالح الكويتي منشور على الإنترنت،

فقد حظر المشرع المصري على المسئول الحكومي الجمع بين عمله الحكومي وبين عضوية مجالس إدارة الشركات أو المشروعات التجارية الخاصة أو العمل فيها واعتبر أن ذلك تعارضاً مطلقاً للمصالح على النحو الذي عرضنا له تفصيلاً في محله.

أي أنه حظر عليه العمل بالتجارة مطلقاً طوال فترة شغله لمنصبه، سواء كانت هذه التجارة مع جهة العمل أو مع غيرها.

2 – الهدايا والإكراميات:

نظم المشرع المصري مسألة الهدايا في نص المادة 14 من القانون كما أسلفنا فحظر على المسئول تلقيها أو قبولها إلا في إطار ما يجرى به العرف وعلى ألا تجاوز ثلاثمائة جنيه، وإن كانت الهدايا مقدمة إليه بصفته الرسمية فإنه يتوجب عليه حينئذ تسليمها إلى جهة العمل.

وقد تبنى المشروع الكويتي نفس المبدأ فحظر كأصل عام تلقي الهدايا والإكراميات وإنما أحال في تنظيم تفصيلات المسألة إلى اللائحة التنفيذية التي تصدر إستكمالاً لنصوص القانون.

3 – سرية المعلومات:

تماهى المشرعان في موقفهما من حظر إفشاء أو إستغلال المعلومات الوظيفية حتى بعد ترك الخدمة.

4 – تمثيل جهة العمل الجديدة أمام جهة العمل السابقة:

وإن كان مشروع القانون الكويتي قد وضع مدة زمنية أكثر ملائمة مما نص عليه القانون المصري، حيث حظر الأول على المسئول تمثيل جهة عمله الجديدة أمام الجهة الحكومية التي كان يعمل بها قبل مرور سنتين على إنتهاء صلته الوظيفية بها، بينما كان المشرع المصري قد إكتفى بمدة ثلاثة أشهر لا غير.

ثانياً: صور لم يجرمها المشرع المصري لسبق تجريمها بنصوص أخرى (في

أُطر أخرى):

1 – سوء استخدام السلطة:

ويعرف مجلس الدولة الفرنسي إساءة استعمال السلطة بأنها: "استعمال رجل الإدارة سلطته لتحقيق غرض غير الذي مُنح من أجله هذه السلطة"، كما اعتبره الفقيه "هوريو" متحققاً "حين تتخذ السلطة الإدارية قراراً يدخل في اختصاصها مراعيةً فيه الشكل المقرر وغير مجانية فيه لحرفية القانون؛ مدفوعة بأغراض أخرى غير التي من أجلها مُنحت سلطتها، أي لغرض آخر غير حماية المصلحة العامة"⁽¹⁾.

وإذا كان القانون لم يقرر إعطاء الإدارة السلطات والإمكانيات التي تتمتع بها إلا باعتبارها وسائل تساعد على تحقيق الغاية الأساسية التي تسعى إليها وهي المصلحة العامة، فإنه لا يجوز للمسئول كمثل للإدارة أن يصدر قراراً ينحرف عن المصلحة العامة لتحقيق منفعة شخصية أو لقصد الانتقام أو محاباةً للغير أو لتحقيق غرض سياسي أو غير ذلك مما يمكن تصوره من الأغراض والأهداف⁽²⁾.

وأن يتغيا المسئول في أي من قراراته هدفاً غير المصلحة العامة سواء أكان المنفعة الخاصة أو الانتقام أو الأغراض السياسية يعرّض قراره للبطلان الإداري لعيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها، لكن واحداً فقط من صور الانحراف المذكورة يعرّض المسئول كذلك للمسائلة الجنائية طبقاً للقانون المصري وهو إستهفاف المسئول المنفعة الخاصة من إصدار قراره أو استعمال سلطته وهو ما يحقق النموذج الإجرامي لجريمة "التربح" المنصوص عليها

(1) راجع عدنان محمد صالح عبدالله الجاف، الرقابة القضائية على عنصر السبب في القرار الإداري – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الإسكندرية، 2015، ص8 وما بعدها.

(2) يجرم قانون الجزاء الكويتي في إطار جرائم الوظيفة العامة حالة إصدار الموظف قراراً بهدف للانتقام من الغير أو الإضرار به حيث تنص المادة 120 على أنه "كل موظف عام استعمل سلطة وظيفية لمجرد الإضرار بأحد الأفراد يعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز ثلاث سنوات وبغرامة لا تتجاوز ثلاث آلاف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين".

بالمادة رقم 115 مكرر من قانون العقوبات والتي يتحقق ركنها المادي بكل فعل يحصل به الجاني أو يحاول أن يحصل به لنفسه على ربح أو منفعة من عمل من أعمال وظيفته، أو كل فعل يحصل به الجاني أو يحاول أن يحصل به على منفعة لغيره دون وجه حق من عمل من تلك الأعمال وكذلك فقد جرم المشرع الكويتي التربح بدوره في المواد 11، و 12 من قانون رقم 1 لسنة 1993 والخاص بحماية الأموال العامة فقال في المادة 11 أن "كل موظف عام أو مستخدم أو عامل كُلف بالمحافظة على مصلحة لإحدى الجهات المشار إليها في المادة الثانية في صفقة أو عملية أو قضية أو كُلف بالمفاوضة أو الإرتباط أو الإتفاق أو التعاقد مع أي جهة في داخل البلاد أو خارجها في شأن من شئون تلك الجهات إذا كان من شأن ذلك ترتيب حقوق أو إلتزامات مالية للدولة أو غيرها من الجهات المذكورة فتعمد إجرائها على نحو يضر بمصلحة هذه الجهات ليحصل على ربح أو منفعة لنفسه أو لغيره يعاقب بالحبس المؤبد أو المؤقت الذي لا تقل مدته عن سبع سنوات، فإذا بلغ الجاني مقصده أو كان من شأن جريمته الإضرار بأوضاع البلاد المالية أو التجارية أو الإقتصادية أو إرتكب الجريمة في زمن الحرب تكون العقوبة الحبس المؤبد".

كما نصت المادة 12 من القانون المذكور على أنه "يعاقب بالحبس المؤبد أو المؤقت الذي لا تقل مدته عن سبع سنوات كل موظف عام أو مستخدم أو عامل له شأن في إدارة المقاولات أو التوريدات أو الأشغال المتعلقة بإحدى الجهات المشار إليها في المادة الثانية، أو يكون له شأن في الإشراف عليها، حصل أو حاول أن يحصل لنفسه بالذات أو بالواسطة لغيره بأي كيفية غير مشروعة على ربح أو منفعة من عمل من الأعمال المذكورة وبالتالي فإن إساءة إستعمال المسؤول لسلطته بهدف المنفعة الشخصية له أو لسواه يعتبر محققاً لجريمة التربح المعاقب عليها بالسجن المشدد، ولذا لم يكن المشرع المصري بحاجة لإضافة هذه الصورة من صور التجريم لقانون حظر تعارض المصالح،

خاصة وأن إساءة إستعمال السلطة في حقيقتها تعبر عن سلوك أخطر وأشد جسامة من تعارض المصالح (الجمع بين المصالح المتعارضة).

ويمكننا أن نقول أن تعارض المصالح في مفهومه العام إنما هو الحالة السابقة والممهدة لجريمة التربح أو إساءة إستعمال السلطة بهدف المنفعة الشخصية وبعبارة أخرى فإن تعارض المصالح هو الحالة أو الوضع الذي يُمكن الموظف أو المسؤول من أن يتربح من أعمال وظيفته.

فمثلاً قيام رئيس الهيئة بإسناد بناء مشروع تابع للهيئة لمكتب مقاولات يملكه، يمثل تربحاً من أعمال الوظيفة، بينما ملكيته لمكتب المقاولات أصلاً وإدارته له حال شغله لمنصبه الحكومي يُعد جمعاً بين المصالح المتعارضة أكان التعارض مطلقاً أم نسبياً، يقينياً أو محتملاً.

وملكية رئيس الهيئة لهذا المكتب وإدارته له حال شغله منصب رئيس الهيئة التي يتصل نشاطها بمجال الإنشاءات يُعد بيئة خصبة ووضعاً ملائماً ومسهاً لإرتكاب جريمة التربح من خلال إسناد بناء المشروعات التابعة للهيئة لمكتب المقاولات الذي يملكه رئيس الهيئة.

والمثال هنا إنما لتقريب الفكرة العامة لتعارض المصالح وعلاقتها بجريمة التربح.

والخلاصة أن المشرع المصري قد أحسن إذ لم يُضَمِّن هذه الصورة جريمة تعارض المصالح بالنظر لعبارتها الفضفاضة وشمولها سلوكيات أشد خطورة ومُعاقب عليها سلفاً بعقوبات جسيمة.

2 – الواسطة والمحسوبة:

اعتبر مقترح القانون الكويتي أن منح معاملة تفضيلية لأي فرد بناء على الواسطة والمحسوبة يمثل صورة من صور تعارض المصالح ولم يشمل القانون المصري لحظر تعارض المصالح مثل هذه الصورة، وإن جرمتها نصوص قانون العقوبات في إطار جرائم المصلحة العامة حيث جاء في المادة

105 مكرر أن "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 عن خمسمائة جنيه". وهذه الجريمة وإن قصرها بعض الفقه على حالة الإستجابة للوساطة أو التوصية أو الرجاء من أجل الإخلال بالواجبات الوظيفية دون حالات القيام بعمل أو الإمتناع عن عمل بشكل مشروع يوافق أحكام القانون، إلا أن النص قد جاء عاماً شاملاً لكافة حالات الإستجابة للوساطة، فقد يستجيب الموظف للوساطة في القيام بعمل أو إصدار قرار يوافق القانون ولكن بشكل يعطي مزية خاصة لطالب الوساطة، كما لو ساعده الموظف في تجنب الدورة البيروقراطية العادية لصدور مثل هذا القرار فخصه بمزية سرعة الإجراءات، أو كما لو ساعد الموظف صاحب الوساطة من أجل تجاوز الدور فقضى له حاجته المشروعة ولكن على حساب مواطنين آخرين كانوا الأسبق في الحضور أو الأسبق في تقديم أوراقهم..الخ.

وإذاً فإن الإستجابة للوساطة وإن كانت في الأعمال المشروعة وقضاء المصالح والحاجات التي هي حق لصاحب الوساطة، إلا أن ذلك يؤدي بدوره وبلا شك إلى التمييز بين المواطنين والإخلال بالمساواة بينهم أمام الدولة في بعض المظاهر التي لها أهمية لا تُنكر مثل سرعة الإجراءات.

ونظن من ناحيتنا أن نص المادة 105 مكرر يدعم هذه النظرة إذ سؤى بين القيام بعمل أو الإمتناع عن عمل والإخلال بواجبات الوظيفة في مجال الإستجابة للوساطة أو التوصية.

وهذه التسوية وإن بدت تتفق مع المنطق السليم من ناحية التجريم إلا أن هذا غير وارد في مجال العقاب حيث لا يستوي الفعلان أبداً من الجسامة، فلاشك أن الإستجابة للتوصية والوساطة فيما يتفق مع القانون هو فعل بالرغم من جدارته بالتجريم إلا أنه أقل خطورة بكثير من فعل الإستجابة للوساطة من

أجل الإخلال بأمانة الوظيفة العامة حيث المساس بالمصلحة العامة أوضح وأشد إضراراً.

3 – طلب المنفعة:

وطلب المنفعة توصيف يتسم بالإبهام، لذا فصله المشروع الكويتي بقوله: "ويشمل ذلك الفائدة أو المصلحة للغير ممن يرتبط معهم المسئول بروابط قرابة أو علاقات عمل بأي صفة كانت".

ويُفهم من ذلك أن السلوك المقصود بالتجريم هنا ليس إلا طلب الوساطة أي فعل التوسط أو التوصية أو طلب الخدمة للغير من المسئول الذي تربطه بالطالب علاقات قرابة أو علاقات عمل.

وهو الوجه الآخر لفعل الإستجابة للوساطة، وإذا فالوساطة جريمة يرتكبها فاعلان الأول هو طالب الخدمة أو المتقدم بالرجاء أو التوصية لمصلحة الغير، والثاني هو المسئول الحكومي الذي يستجيب للرجاء أو التوصية فيقوم بأداء العمل المطلوب أو الإمتناع أو الإخلال بالواجب الوظيفي.

وفي القانون المصري لا يعتبر طالب الوساطة فاعلاً في جريمة الوساطة حيث لم يجرم المشرع بصفة أصلية إلا فعل الموظف العام المستجيب للوساطة، ولا يعدو المتقدم بالوساطة أن يكون شريكاً في جريمة الموظف العام.

المبحث الثالث

الركن المعنوي في جريمة الجمع بين المصالح المتعارضة تُعد جريمة الجمع بين المصالح المتعارضة في كل صورها من الجرائم العمدية، التي يُشترط للعقاب عليها توافر القصد الجنائي فيها والقصد الجنائي المُتطلب لهذه الجريمة هو القصد العام بعنصريه العلم والإرادة.

فكي يتوافر العمد يجب أن يكون الجاني مدركاً لعناصر الجريمة كما وصفها نموذجها القانوني، واعياً بالملايسات التي يتطلب هذا النموذج إحاطتها بالسلوك حال ارتكابه؛ بالإضافة إلى إنصراف إرادته إلى السلوك المؤثم وما يترتب من نتيجة.

وبالتطبيق على الجريمة محل البحث نجد أن العمد يعتبر متوافراً فيها بعلم المسئول بتحقق صفته كمسئول حكومي وقت ارتكاب السلوك الإجرامي، أو بصفته كمسئول حكومي سابق في الصور التي يمتد فيها التجريم إلى السلوكيات التي تصدر عن المسئول بعد تركه للمنصب الحكومي كإستغلال المعلومات أو تولى منصب أو وظيفة في القطاع الخاص لدى جهة كانت تابعة لعمل المسئول أو مرتبطة بعمله السابق خلال فترة معينة من ترك المنصب.

فإذا انتفى علم الجاني بهذه الصفة وقت ارتكابه للسلوك الإجرامي لأي سبب انتفى القصد لديه؛ كأن يجهل واقعة صدور القرار بتعيينه في المنصب الحكومي.

كما يجب لتحقق القصد أن تتجه إرادة المسئول إلى الجمع بين منصبه الحكومي وبين الأنشطة التي عددها القانون حصراً والتي تناولناها آنفاً، كأن تتجه إرادته إلى الترشح لعضوية مجلس إدارة شركة أو مشروع تجاري خاص إذا وقع الإختيار عليه لشغل هذا الموقع حال وجوده في منصبه الحكومي، أو أن تتجه إرادته إلى عدم الإستقالة من مجلس إدارة شركة أو مشروع خاص إذا كان تعيينه في المنصب الحكومي لاحقاً على شغله لهذا الموقع مثلاً أو أن تتجه إرادته إلى شراء أسهم أو حصص في شركة أو مشروع تجاري حال شغله

للمنصب الحكومي أو إلى زيادة حصصه أو أسهمه.
أو أن تتجه إرادة المسئول إلى الجمع بين منصبه وبين مزاولة نشاط مهني أو تقديم الخدمات الإستشارية للغير ولو كان ذلك مجاناً.
كما يتحقق العمد أيضاً بإتجاه إرادة المسئول إلى قبول هدايا أو إكراميات بالمخالفة لأحكام قانون حظر تعارض المصالح، وكذلك بالتعامل بغير السعر العادل سواء تمثل التعامل في عمليات بيع أو شراء أو تأجير أو إقتراض أو غيره فإن ثبت أن المسئول اعتقد لأسباب وجيهة أن السعر الذي تم التعامل به هو السعر العادل وأنه لم تراعى صفته كمسئول في العملية التي تمت، انتفى قصده وبالتالي مسؤليته الجنائية.

كذلك فإن إتجاه إرادة المسئول حال إدراكه لصفته الحكومية القائمة أو السابقة إلى إستغلال المعلومات التي إطلع عليها بحكم منصبه الحكومي بأي شكل من أشكال الإستغلال من أجل تحقيق مصلحة شخصية أياً كانت صورتها، بشكل مباشر أو غير مباشر يعد مكوناً للعمد في الجريمة.

وبناءً على ذلك فإن توافر القصد الجنائي لدى الجاني بالمعنى السابق يجعله مسئولاً عن جريمة الجمع بين المصالح المتعارضة حيث لم يشترط المشرع توافر نية خاصة إضافية لدى الجاني لتحقيق الجريمة، فلم يشترط أن تتجه إرادة المسئول حال ارتكاب السلوك إلى الإضرار بالمصلحة العامة مثلاً، ولا أن يفيد بشكل شخصي من ارتكاب السلوك في بعض الصور، مثل حالات الجمع المجرّد بين المنصب الحكومي وأنشطة معينة، فمجرد إتجاه الإرادة إلى إيجاد أو الإبقاء على حالة الجمع الوظيفي المحظورة يعد محققاً للقصد الجنائي وبالتالي لمسؤولية الجاني عن جريمة تامة.

الفصل الثالث

المواجهة الجنائية

لجريمة الجمع بين المصالح المتعارضة

وفي إطار هذا الفصل نفضّل الحديث عن تدابير الكشف عن حالات تعارض المصالح، وكيفية إدارة ومعالجة هذه الحالات حال حدوثها متطرقين إلى الجهة التي ناط بها القانون تنفيذ أحكامه فيما يتعلق بمجال تعارض المصالح منتهين بالعقوبات المقررة لمخالفة أحكام القانون في هذا المجال؛ وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: تدابير الكشف عن حالات تعارض المصالح

المبحث الثاني: إدارة حالات تعارض المصالح

المبحث الثالث: الجهة القائمة على تنفيذ القانون

المبحث الرابع: عقوبة مخالفة قانون حظر تعارض المصالح

المبحث الأول

تدابير الكشف عن حالات تعارض المصالح
بالنظر لخطورة أوضاع تعارض المصالح كونها تمس بالصالح العام
وبالثقة في نزاهة المنصب الحكومي، فقد دعت الضرورة إلى تكريس تدابير
للكشف عن حالات التعارض من أجل التعامل معها ومعالجتها بإدارتها إن كان
التعارض نسبياً أو محتملاً أو بتوقيع الجزاء على المسئول المخالف في حال كنا
نتكلم عن تعارض مطلق للمصالح.

وقد أوصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الفصل الثاني
والمعنون بـ "التدابير الوقائية" بتكريس بعض التدابير نجدها في نص المادة
(8)، بند (5) حيث جاء نصها على النحو التالي: "تسعى كل دولة طرف أيضاً،
وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي إلى وضع تدابير ونظم تلزم الموظفين
العموميين بأن يفصحوا للسلطات المعنية عن أشياء منها ما لهم من أنشطة
خارجية وعمل وظيفي وإستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة قد
تفضي إلى تضارب في المصالح في مهامهم كموظفين عموميين".

كما نص البند السادس على أن "تنظر كل دولة طرف في أن تتخذ وفقاً
للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، تدابير تأديبية أو تدابير أخرى ضد الموظفين
العموميين الذين يخالفون المدونات أو المعايير الموضوعية وفقاً لهذه المادة".

وكذلك تنص المادة (10) من الاتفاقية على أن: "تتخذ كل دولة طرف
وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع مراعاة ضرورة مكافحة الفساد ما
قد يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية في إدارتها العمومية، بما في ذلك ما يتعلق
بكيفية تنظيمها وإشتغالها وعمليات إتخاذ القرارات فيها، عند الإقتضاء ويجوز
أن تشمل هذه التدابير ما يلي:

(أ) اعتماد إجراءات أو لوائح تمكن عامة الناس من الحصول عند
الإقتضاء على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية وعمليات إتخاذ
القرارات فيها، وعن القرارات والصكوك القانونية التي تهم عامة الناس، مع

إيلاء المراعاة الواجبة لصون حرمتهم وبياناتهم الشخصية..."
وبناء على ذلك فإن أهم التدابير الموصى بها للكشف عن تعارض
المصالح هي:
- الإفصاح.
- النشر.

المطلب الأول أولاً: الإفصاح (الإقرار) إقرارات تعارض المصالح (les déclarations d'intérêts)

هي إقرارات دورية يقدمها المسؤول إلى الجهة المختصة التي يعينها القانون تسمح بكشف حالات تعارض المصالح، والمبدأ هو العقاب على عدم تقديم الإقرارات بانتظام وتحديثها كذلك. وتشمل الإقرارات بيانات تتعلق بالمسئول وأقربائه تتناول مثلاً العقارات والأصول والأسهم، والمزايا الممنوحة في إطار عائلي أو تجاري، والوظائف الإدارية التي يشغلها في شركات، والاستثمارات، والمصادر الأخرى للدخل، والهدايا، والسفريات، والديون وغيرها من المصالح التي قد تخلق أوضاعاً محفوفة بالخطر، ولدراسة (الإفصاح) بشكل أكثر تحديداً نتناول التنظيم القانوني للإفصاح في القانون المصري ثم في القانون الفرنسي.

أولاً: الإفصاح في القانون المصري:

فرق القانون المصري بين ثلاثة أنواع من المستندات يلتزم المسئول بتقديمها إلى جهة اختصاص تقرر إنشائها بالقانون نفسه وهي "لجنة الوقاية من الفساد". والتي تناولتها المادة (4) من القانون المذكور فقالت: (تنشأ لجنة تسمى "لجنة الوقاية من الفساد" يعهد إليها بتطبيق أحكام هذا القانون بما في ذلك تقرير ما يعد تعارضاً مطلقاً أو تعارضاً نسبياً ويصدر بتشكيلها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجمهورية).

أ - الإفصاح:

قصر المشرع المصري الإلزام بتقديم الإفصاح على حالات التعارض

النسبي دون غيرها، وحيث أنه كان قد عرّف التعارض النسبي وفرّق بينه وبين التعارض المطلق في نص المادة (2) من القانون المذكور، فإعتبر أن التعارض النسبي هو كل حالة يحتمل فيها وقوع ضرر للمصلحة أو الوظيفة العامة، بخلاف التعارض المطلق والذي يمثل كل حالة يترتب عليها ضرر مباشر أو محقّق للمصلحة أو الوظيفة العامة؛ كما نصت المادة (3) على أن "في حالة قيام إحدى حالات التعارض المطلق يتعين على المسؤول الحكومي إزالة هذا التعارض إما بالتنازل عن المصلحة أو ترك المنصب أو الوظيفة العامة، فإذا كان التعارض نسبياً تعين على المسؤول الحكومي الإفصاح عن هذا التعارض وإتخاذ الإجراءات اللازمة للحيلولة دون وقوع ضرر للمصلحة العامة وفقاً للإجراءات والضوابط المبينة في هذا القانون".

يُستفاد من جماع المادتين أن الإفصاح إجراء يلتزم المسؤول بإتخاذه في حالات التعارض النسبي، والتي هي أي حالة أو وضع يُحتمل بسببه وقوع ضرر للمصلحة العامة، فهنا يكون على المسؤول أن يتقدم بإفصاح أو إقرار يشرح فيه ملاسبات هذا الوضع، وما قد يسببه أو يحتمل أن يسببه من ضرر على المصلحة العامة، ويتقدم بالإفصاح إلى لجنة الوقاية من الفساد من أجل إتخاذ ما تراه من إجراءات للحيلولة دون وقوع الضرر.

وبالتالي فإن حالات التعارض المطلق لا تستدعي تقديم مثل هذا الإفصاح وإنما يلتزم المسؤول حيالها إما بالتنازل عن المصلحة أو المنصب الذي يمثل تعارضاً مع منصبه الحكومي أو ترك المنصب الحكومي.

ب - إقرار الذمة المالية:

نصت المادة (5) من القانون على إلزام المسؤول الحكومي خلال شهر من تعيينه بتقديم صورة من إقرار الذمة المالية الذي يُقدّم طبقاً لقانون الكسب غير المشروع، وتقدم صورة الإقرار إلى لجنة الوقاية من الفساد.

وطبقاً للمادة الثالثة من قانون الكسب غير المشروع، فإن لإقرار الذمة

المالية يجب أن يتضمن بياناً بكافة عناصر الذمة المالية للمسئول، سواء الأموال الثابتة أو المنقولة، وكذلك كافة عناصر الذمة المالية للزوجة والأولاد القصر.⁽¹⁾ كما يلتزم المسئول بتحديث الإقرار سنوياً ليضمنه أي تغيير أو زيادة تكون قد طرأت على ذمته المالية.

ج - الإخطار:

يلتزم المسئول إلى جانب تقديم الإفصاح في حالات التعارض النسبي للمصالح، وصورة من إقرار الذمة المالية بشكل دوري، بتقديم ما أسماه القانون بالإخطار، ويقدم الإخطار إلى لجنة الوقاية من الفساد في حالات نص عليها المشرع حصراً وهي:

1- حالة إبرام المسئول الحكومي عقداً مع الغير لإدارة الأسهم والحصص المملوكة للأول، فيلتزم حينئذ المسئول بتقديم إخطار إلى لجنة الوقاية من الفساد يشتمل على بيانات من عهد إليه بالإدارة وحدود صلاحياته، كما يلتزم بتقديم تقرير سنوي عن نتائج أعمال الإدارة.

2 - في حالة تعامل المسئول في سلع أو خدمات ليس لها سعر سائد في السوق، مما يعني عجزاً عن تحديد السعر العادل للسلعة أو الخدمة، يلتزم المسئول في هذه الحالة بإخطار لجنة الوقاية من الفساد لكي تعين خبيراً مالياً مستقلاً لتحديد السعر العادل، وذلك وفقاً للإجراءات التي يحددها مجلس الوزراء.

3 - إذا رغب المسئول الحكومي بعد ترك منصبه وقبل مرور مدة ثلاثة أشهر على ذلك الترك في 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 جهة كان يرأسها، فعليه أن

(1) قانون رقم 62 لسنة 1975 في شأن الكسب غير المشروع.

يخطر لجنة الوقاية من الفساد، طالباً موافقتها على ذلك.

4 – إقتراض المسئول مبالغ مالية أو الحصول على تسهيل إنتماني أو شراء أصل بالتقسيط؛ أو أي تسوية أخرى يجريها المسئول مع جهة مانحة للإنتمان.

5 – أي حالة أو وضع قد يثير الشك أو الريبة في كونه يمثل تعارضاً للمصالح، يلتزم المسئول إزاءه بالتقدم بالإخطار؛ والمقصود هنا الحالات أو الأوضاع غير المنصوص عليها صراحة في هذا القانون.

ثانياً: الإفصاح في القانون الفرنسي:

أوجبت المادة الرابعة من قانون حظر تعارض المصالح وشفافية الحياة العامة على المسئول الحكومي تقديم 3 أنواع من الإقرارات على النحو التالي:

أ – الإفصاح عن الموقف المالي:

ويلتزم عضو الحكومة (المسئول) بتقديم هذا الإفصاح في غضون ما لا يزيد عن شهرين من تعيينه إلى "الإدارة العليا للنزاهة والشفافية وهي الجهة المختصة التي عينها القانون المذكور للرقابة على تطبيق نصوصه، في المادة 19 منه والإفصاح عن الموقف المالي يجب أن يشتمل على البيانات التالية:

- 1 – العقارات المبنية وغير المبنية.
- 2 – القيم المنقولة.
- 3 – تأمين الحياة.
- 4 – الحسابات الجارية أو دفتر التوفير وغيرها من أدوات الإدخار.
- 5 – الممتلكات المنقولة باختلاف صورها سواء ذات القيم الكبيرة أو الأقل.
- 6 – المركبات الأرضية ذات الموتور، الطائرات، اليخوت.
- 7 – الأصول التجارية والمصرفيات والمكاتب.
- 8 – الأموال المنقولة وغير المنقولة والحسابات الممنوحة من خارج البلاد.

9 – الأموال الأخرى.

10 – الأموال السلبية (الديون).

ويلاحظ أيضاً أن البيانات التي يتضمنها إقرار الموقف المالي لا تتعلق فقط بالملكية الصرفة (الخاصة) بالمسئول وإنما أيضاً بالملكية المشتركة أو الشائعة بينه وبين سواه؛ كذلك يجب أن يتضمن الإقرار عرضاً لأهم الأحداث التي أثرت في تكوين ثروة المسئول أو ذمته المالية أو بعبارة أخرى مصادر الثروة⁽¹⁾.

ويظل المسئول ملتزماً بتقديم الإفصاح عن الموقف المالي حتى بعد ترك منصبه، ويكون ذلك خلال شهرين من لحظة التوقف عن أداء مهام الوظيفة بإستثناء ترك المنصب بسبب الوفاة.

ب – إقرار المزاييا:

ويُقدم هذا الإقرار بدوره من المسئول إلى الإدارة العليا للنزاهة والشفافية خلال نفس المدة المذكورة بالنسبة للإفصاح عن الموقف المالي (شهرين من التعيين) وكذلك يُقدم إلى رئيس الوزراء ولكنه يتضمن بيانات مختلفة وهي:

1 – الأنشطة المهنية التي تنتج مكافأة أو تعويض حتى تاريخ التعيين في الحكومة.

2 – الأنشطة المهنية التي تنتج مكافأة أو تعويض في خلال الخمسة أعوام الأخيرة.

3 – الأنشطة الإستشارية التي قام المسئول بممارستها حتى تاريخ التعيين (في خلال الخمس سنوات الأخيرة).

4 – المشاركة كعضو مجلس إدارة لتنظيم عام أو خاص أو شركة في تاريخ

(1) L'art (4) de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative á la transparence de la vie publique:

التعيين أو في غضون الخمس سنوات الأخيرة.

5 – المشاركة المالية المباشرة في رأس مال شركة إذا كان ذلك قائماً وقت التعيين.

6 – الأنشطة المهنية التي تُمارس حتى تاريخ التعيين لزوج المسئول أو الشريك المرتبط به بعقد مدني للشراكة المعيشية؛ وهذا البند قد حُكم بعدم دستوريته بقرار المجلس الدستوري رقم 676-2013 في أكتوبر 2013.

7 – الوظائف التطوعية المرجح أن تؤدي إلى تعارض المصالح.

8 – الوظائف والمهام الانتخابية التي يمارسها وقت التعيين.

ومن البيانات التي كان القانون قد نص عليها أيضاً تحديد مقدار الأجور أو البدلات أو المكافآت التي يتلقاها المسئول من الحكومة، ولكن هذا البند قد حُكم أيضاً بعدم دستوريته بنفس القرار المذكور سلفاً.

وإقرار المزايا كإقرار الموقف المالي من حيث إن التزام المسئول بتقديمه

حين التوقف عن أداء مهام وظيفته وخلال شهرين من هذا التوقف⁽¹⁾.

ج – الإخطار:

أوجب القانون على المسئول إذا طرأ أي تغير جوهري على موقفه المالي أو على المزايا التي يحصل عليها أن يُعلم الإدارة العليا للنزاهة خلال شهر على الأكثر من حدوث هذا التغير بالنسبة لأعضاء الحكومة، وخلال شهرين بالنسبة للطوائف الأخرى وكذلك أن يخطر رئيس الوزراء.

وفي مجمل الأحكام الخاصة بالإجراءات الكاشفة عن حالات تعارض المصالح نجد الشبه غالب بين القانون المصري والقانون الفرنسي إلا أن القانون الفرنسي يفضّل نظيره المصري في تضمينه إقرار المزايا بيانات تتعلق بالعديد من الأنشطة والمهام التي مارسها المسئول في فترات سابقة على التعيين مما

(1) l'art 4 de la loi de la transparence de la vie publique.

يسمح برقابة أكثر فعالية على أداء المسئول مع دراية كبيرة وإلمام بمواطن الشبهات التي قد تحيط بعمله أو قد تدفعه لإتخاذ قرارات بعينها؛ لا تكون غايتها المصلحة العامة.

المطلب الثاني النشر (الإعلان)

من أجل مزيد من الشفافية وحرصاً على تحقيق أكبر قدر من النزاهة للمنصب الحكومي، ومن الثقة بين المواطن والمسئول فقد نظم القانون الفرنسي في المادة الخامسة منه إجراء نشر إقرارات الموقف المالي وإقرارات المزايا الخاصة بالمسؤولين مشتملة على ملاحظات الإدارة العليا للنزاهة، وتعليقات المسؤولين على هذه الملاحظات وهو الإجراء الذي لم يتضمنه القانون المصري لحظر تضارب مصالح المسؤولين بالدولة؛ برغم ما له من أهمية كبيرة في تكريس الرقابة العامة والشعبية على عمل المسؤولين، وعلى مدى إخلاصهم للمصالح العام.

ويلزم القانون الإدارة العليا للنزاهة والشفافية بإحالة إقرارات الموقف المالي وإقرارات المزايا إلى الإدارة المالية خلال 30 يوم من تسلمها من المسؤولين؛ وفي غضون ثلاثة أشهر لاحقة على إستلام الهيئة العليا للنزاهة للإقرارات تقوم بنشرها وإذاعتها على الملأ؛ لتلقي ملاحظات الناخبين بعد النشر⁽¹⁾.

وبصفة عامة يُمتنع إذاعة البيانات التالية:

- العنوان الشخصي لصاحب الإقرار / الإفصاح.
- إسم زوج أو شريك المسئول.
- أسماء أي أفراد آخرين في الأسرة.

وسواء فيما يتعلق بالإفصاح عن الموقف المالي أو إقرار المزايا، فلا

(1) L'art 5 de la loi de la transparence de la vie publique.

يسمح بنشر البيانات الآتية:

بالنسبة للعقارات:

- إسم الإدارة التابع لها موقع العقار.
- أسماء الملاك السابقين على المالك الحالي (عضو الحكومة).
- بالنسبة للأموال الشائعة يمتنع نشر أسماء الملاك المشاركين.
- بالنسبة للأموال المُعارة أو التي عليها حق انتفاع يمتنع نشر اسم من له حق العارية أو الإنتفاع.

بالنسبة للأموال المنقولة:

- أسماء الحائزين السابقين للمال.
- أسماء الحائزين السابقين للمال المنقول الخاص بالزوج أو الشريك بعقد مدني أو الخليل.
- كل ما يتعلق بالوثائق المالية، أو عناوين المؤسسات المالية وأرقام الحسابات المحجوز عليها.

ويتم الإعلان عن المعلومات المتضمنة في إقرارات المزايا أو إقرارات الموقف المالي بشكل مقنن جداً وطبقاً للقيود التي تحددها المواد 1-321، 322 (1، 2) من قانون العلاقة بين العامة والسلطة الإدارية.⁽¹⁾

وذلك بعد أخذ رأي اللجنة المحلية للمعلوماتية والحريات. وفيما عدا الإدارة العليا للنزاهة والشفافية فإنه لا يجوز لأي كان أن يقوم بنشر أو الكشف عن إقرارات الذمة المالية أو المزايا بأي طريقة كانت ولا الكشف عن الملاحظات المدرجة بها وإلا تحققت مسؤوليته الجنائية و عوقب بغرامة مقدارها 45 ألف يورو.⁽²⁾

(1) Code des relations entre le public et l'administration.

(2) L'art 12 de la loi de la transparence de la vie publique.

المبحث الثاني

إدارة حالات تعارض المصالح

ونعني بإدارة حالات تعارض المصالح، التدابير أو الأساليب التي يُمكن

من خلالها إزالة تعارض المصالح إذا تحقق (حال تحققه).

أولاً: موقف القانون المصري:

ويقصد بحالات التعارض هنا حالات التعارض المطلق أو التعارض الحقيقي أما التعارض النسبي أو الإجمالي فلا يُتصور أن يتم إخضاعه لما سوف يرد ذكره من تدابير؛ ولا يُلزم المشرع المسئول في حالة التعارض النسبي إلا بالإفصاح عن الضرر المحتمل وقوعه على المصلحة العامة وإتخاذ الإجراءات اللازمة للحيلولة دون وقوعه كما قررت المادة الثالثة من قانون تعارض المصالح.

أما فيما يتعلق بحالات التعارض المطلق فقد خير المشرع المسئول بين التنازل عن المصلحة الخاصة، أو ترك المنصب أو الوظيفة العامة. وقد إشتمل قانون تعارض المصالح المصري على أربع حالات للتعارض المطلق للمصالح نص عليها صراحة على النحو التالي:

1) الجمع بين عمل المسئول الحكومي وبين عضوية مجالس إدارة الشركات أو المشروعات التجارية الخاصة أو العمل فيها، فإذا تحقق هذا الجمع تعين على المسئول الإستقالة من عضوية المجالس المذكورة أو من العمل في هذه الشركات أو المشروعات، أو ترك منصبه أو وظيفته العامة وبالأحرى عدم إستلام العمل في هذه الوظيفة العامة.

ويتعين في هذه الحالة فورية تطبيق القانون، بترك أحد الموقعين المذكورين، فإذا قدم المسئول إستقالته من عضوية مجلس إدارة شركة أو مشروع تجاري ولزم لقبول الإستقالة إتخاذ إجراءات معينة مما يتطلب مضي بعض الوقت، وجب عليه خلال هذا الوقت الإمتناع عن حضور المجلس أو

المشاركة في أنشطة المشروع أو الشركة أو في إتخاذ القرارات الخاصة بها؛ وكذلك الإمتناع عن قبول أي عائد مادي منها⁽¹⁾.

(2) تملك أسهم أو حصص في شركات خاضعة لرقابة المسئول الحكومي أو تابعة له بشكل مباشر أو غير مباشر وفي هذه الحالة يتعين على المسئول التصرف في ملكيته للأسهم خلال شهرين أو ترك منصبه العام⁽²⁾.

(3) مزاولة نشاط مهني بمفرده أو بالمشاركة مع الغير. فإذا كان المسئول يزاول نشاطاً مهنياً قبل تعيينه في منصبه، فعليه فور تعيينه أن يبدأ بإتخاذ الإجراءات اللازمة لوقف أو تصفية نشاطه أو التصرف في حصته.

على أن يكون قد إنتهى من ذلك خلال شهرين لا أكثر من لحظة تعيينه في منصبه⁽³⁾.

(4) التعامل مع جهة انتمان تخضع لرقابة المسئول أو تتبعه. اعتبر المشرع أن هذه الحالة تمثل تعارضاً مطلقاً للمصالح ولا يجوز بأي حال أن يقترفها المسئول، ولو كان التعامل مع الجهة مانحة الإئتمان بالسعر العادل⁽⁴⁾.

ثانياً: موقف القانون الفرنسي:

لم يطرح المشرع الفرنسي صراحة ضمن نصوص قانون حظر تعارض المصالح مسألة التعارض المطلق والنسبي للمصالح، ولم يُفرق بينهما في الإجراءات أو الأحكام مكتفياً بالتعريف الذي وضعه لحالات تعارض المصالح التي يجابها القانون المذكور.

(1) مادة 6 من قانون 106 لسنة 2013 في شأن حظر تعارض مصالح المسئولين في الدولة.

(2) مادة 7 من القانون المذكور.

(3) مادة 10 من قانون حظر تعارض المصالح.

(4) مادة 13 من القانون المذكور.

وقد عالجت المادتان 8 ، 10 من القانون تدابير مواجهة حالات التعارض، فقررت المادة الثامنة فصل ملكية الأسهم أو الحصص في المؤسسات المالية عن حقوق الإشراف والإدارة بالنسبة لمسئولي الدولة فقالت: "تُدار المؤسسات المالية التي يحوزها أعضاء الحكومة والرؤساء وأعضاء السلطات الإدارية المستقلة المتدخلة في المجال الإقتصادي في إطار شروط إستبعاد كافة حقوق الإشراف والإدارة من جانبهم طوال فترة أدائهم لوظائفهم الحكومية"⁽¹⁾. كما نصت المادة (10) من القانون على أنه "في حالة الكشف عن إحدى حالات تعارض المصالح لدى أي عضو من أعضاء الحكومة، تقوم الإدارة العليا للنزاهة والشفافية بإصدار أمر بوقف هذا الوضع في غضون شهر من الإستماع لملاحظات العضو عن الوضع المذكور"⁽²⁾. وقد بلور الفقه الفرنسي آليات إدارة تعارض المصالح في ثلاثة أنواع من التدابير وهي:

1 – الإفصاح La déclaration

والذي يكشف إبتداءً عن وجود حالة من حالات تعارض المصالح تهدد المصلحة العامة بالضرر.

2 – إنهاء أو إزالة التعارض L'annihilation

ويكون ذلك إما عن طريق تصفية الإستثمارات Le désinvestissement حيث يقوم المسئول بمجرد تعيينه في منصبه الحكومي بتصفية أي إستثمارات أو أعمال تجارية أو مهنية قد تتعارض مع المصلحة العامة التي غدا أميناً عليها، ويكون ذلك إما بالتخلي عن ملكية أصول أو أسهم أو حصص، أو من خلال نقل أو تفويض الحق في إدارة المصالح الخاصة

(1) L'art 8 de la loi n° 2013- 907 du 11 octobre 2013 relative á la transparence de la vie publique; version cosolidée au 14 décembre 2016.

(2) L'art 10 de la dite loi.

والأصول لطرف ثالث على أن يكون "المسئول" المعني قادراً على الإثبات العلني – إن تطلبت الضرورة – أن مصالحه الخاصة مستقلة عن القرارات التي إتخذها بصفته الوظيفية أو تلك التي يهّم بإتخاذها⁽¹⁾.

ب – التّحي عن المنصب (تجنب التعارض): "La récusation"

إذا ما أصّر المسئول على الإبقاء على حصصه أو أسهمه أو حقوق الإدارة التي تتعارض مع منصبه أو تتعارض مع قرار يهّم بإتخاذها، فلا يبقى أمامه في هذه الحالة إلا ترك منصبه إما بشكل تام (دائم)، أو بشكل مؤقت مع تفويض مسئول آخر للقيام بمهام المنصب وإتخاذ قراراته إذا كانت حالة التعارض جزئية أو طارئة تتعلق بقرار بذاته أو مهمة بعينها⁽²⁾.

ومما سبق نخلص إلى أن الرؤى تتفق على المستويين التشريعي والفقهي في مصر وفرنسا حول سبل وآليات التعامل مع حالات تعارض المصالح.

(1) Le conflit d'intérêt dans le domaine public; article, www.Justice.gouv.fr/art/pix/scpc2004-1, p.3.

(2) Catherine, piché, op. cit, p.517, 518.

المبحث الثالث الجهة القائمة على تنفيذ قانون حظر تعارض المصالح

قرر القانون المصري لحظر تعارض المصالح في المادة الرابعة منه إنشاء لجنة تسمى "لجنة الوقاية من الفساد" يُعهد إليها بتطبيق أحكام القانون وتقديم ما قد يمثل حالة من حالات تعارض المصالح، بالإضافة إلى تمييز ما يعد تعارضاً مطلقاً وما لا يعدو أن يكون تعارضاً نسبياً. ويصدر بتشكيل اللجنة وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجمهورية.⁽¹⁾

ولذا لم يشتمل قانون حظر تعارض المصالح على أية أحكام أو قواعد تتعلق بلجنة الوقاية من الفساد؛ بعكس القانون الفرنسي الذي خصص الجزء الرابع منه للقواعد المنظمة لتشكيل واختصاصات اللجنة المختصة بتطبيق القانون والتي أسماها "الهيئة العليا لنزاهة الحياة العامة" أو "La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique"

فجاءت المادة 19 من القانون المذكور على النحو التالي:

"الهيئة العليا للنزاهة والشفافية هيئة إدارية مستقلة في ممارسة مهامها التحكيمية وأعضاء هذه الهيئة لا يتبعون أو يخضعون لأي سلطة، كما لا يجوز لأعضاء الهيئة أن يتخذوا - بشكل شخصي - أي موقف سياسي يضر بالأداء السليم لمهام وظائفهم".

وكذلك فقد تناولت المادة 19 تشكيل هيئة النزاهة وإختصاصاتها، والمحظورات التي يتعين على أعضاء الهيئة تجنبها.

وحيث لا يتسع النطاق للتوغل في دراسة هيئة النزاهة نكتفي بتناول

(1) لم تنشأ هذه اللجنة حتى لحظة كتابة هذه الدراسة للأسف.

تشكيل الهيئة.

1 – رئيس هيئة النزاهة:

يعين رئيس هيئة النزاهة بالإسم وبشكل مباشر من قبل رئيس الجمهورية، ولم يضع القانون شروطاً أو نطاقاً معيناً لإختيار رئيس هيئة النزاهة، فالأمر متروك لتقدير رئيس الجمهورية دون تقييد بأي شروط.

2 – هيئة النزاهة:

وتتشكل الهيئة بخلاف رئيسها من:

- عضوين من أعضاء مجلس الدولة ينتخبا من قبل الجمعية العمومية للمجلس.
- عضوين من أعضاء محكمة النقض يتم إنتخابهم من قبل جميع القضاة بغض النظر عن التسلسل الهرمي للمحكمة.
- مستشارين أول في ديوان المحاسبة، يتم إنتخابهم من قبل غرفة المجلس.
- شخص يتمتع بالكفاءة اللازمة لم يمارس أي وظيفة عامة كعضو في الحكومة أو البرلمان، ولا أي من الوظائف المقررة في المادة (11) من القانون منذ ثلاثة أعوام على الأقل، ويعين من قبل رئيس الجمعية المحلية بعد موافقة اللجنة الدائمة للجمعية بأغلبية ثلاثة أخماس الأصوات المُدلى بها.
- شخص يتمتع بالكفاءة اللازمة، تتوافر فيه نفس الشروط السابقة يعينه رئيس مجلس النواب بعد موافقة اللجنة الدائمة للبرلمان المسئولة عن القوانين الدستورية بأغلبية ثلاثة أخماس الأصوات المُدلى بها.
- ويعين أعضاء الهيئة العليا للنزاهة لمدة ستة أشهر غير قابلة للتجديد؛ وللهيئة تعليق عضوية أحد أعضائها بأغلبية ثلاثة أرباع أصوات الأعضاء الآخرين في حالة التثبت من توافر مخالفة لأحكام القانون المنظمة لوظيفة العضو.

وفي حالة التغيب عن مقعد العضوية لأي سبب كان، يتم إنتخاب أو تعيين عضو جديد – بالشروط السابقة – للمدة المتبقية إلا إذا كانت أقل من عام

واحد، ففي هذه الحالة يتم إستبقاء العضو للمدة الجديدة⁽¹⁾.

المبحث الرابع

عقوبة مخالفة قانون حظر تعارض المصالح

أولاً: العقوبة في القانون المصري:

قررت المادة 17 من قانون حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة

عقاب كل من خالف أحكام القانون بالعقوبات التالية:

1 – الحبس والغرامة: والحبس المقرر في المادة 17 هو الحبس بين حدية العامين، أما الغرامة فهي غرامة نسبية في حديها الأدنى والأقصى فلا تقل الغرامة عن العائد الذي تحقق للجاني نتيجة مخالفة أحكام القانون ولا تزيد في حدها الأقصى عن ضعف ذلك العائد. والفرص هنا أن المخالفة التي إرتكبها الجاني من النوع الذي يحقق عائداً مادياً.

والجمع بين الحبس والغرامة ليس وجوبياً إذ منحت المادة (17)

القاضي إمكانية الإختيار بينهما بحيث تكون العقوبة إما الحبس أو الغرامة.

2 – العزل من الوظيفة: وهي عقوبة تبعية دائمة تتبع الحكم بأحد العقوبات الأصلية المقررة لمخالفة قانون حظر تعارض المصالح سواء كانت الحبس أو الغرامة أو كليهما.

3 – الرد: والرد عقوبة تكميلية وجوبية يلتزم القاضي بالحكم بها إن كان السلوك المُرْتَكَب مخالفاً لنصوص هذا القانون قد تترتب عليه تحقق عائد مادي للمسئول، ولم يكن هذا العائد قد ضُبط أو لم يكن الجاني قد رده من تلقاء نفسه قبل الحكم في الدعوى⁽²⁾.

ويجب على المحكمة أن تحدد في حكمها المبلغ الواجب رده بحيث

(1) L'art 19 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative á la transparence de la vie publique, version consolidée au 14 décembre 2016.

(2) في عدم جواز الحكم بالرد في هذه الحالات انظر: نقض 1967/5/22 أحكام النقض، س18، ص702، رقم 137.

يكون مساوياً لقيمة العائد المتحقق جراء مخالفة القانون، وإلا كان حكمها معيباً مستوجباً الطعن عليه.

ولا يجوز الحكم بوقف تنفيذ الرد ولو أُضي بوقف تنفيذ باقي العقوبات⁽¹⁾ والرد في حقيقته لا يعدو أن يكون جزاءً مدنياً يأخذ حكم التعويض والهدف منه تعويض الدولة عما حاق بها من ضرر نتيجة فعل الجاني. ويلاحظ أن القانون لم يفرق بين ما إذا كانت المخالفة المرتكبة تمثل تحقُّق حالة من حالات تعارض المصالح أو كانت مجرد تقاعس عن تقديم إفصاح أو إخطار في الحالات التي يوجب فيها القانون ذلك على المسئول. أياً كان نوع المخالفة المنسوبة للمسئول تعرّضه للحكم بالعقوبات سالفة البيان.

ويلاحظ أن المادة 19 قد حددت مدة زمنية لتوفيق الأوضاع وهي ستة أشهر من تاريخ العمل بالقانون.

ثانياً: العقوبة في القانون الفرنسي:

عاقب قانون الشفافية الفرنسي على ثلاث مخالفات بعقوبات تتباين في جسامتها بحسب نوع المخالفة وخطورتها.

أ – الإمتناع عن تقديم الإقرارات أو التلاعب في بياناتها: عاقبت المادة 26 على أفعال الإمتناع عن تقديم الإقرارات التي أوجب القانون تقديمها أو التلاعب في بيانات هذه الإقرارات سواء بحذف جزء من الذمة المالية أو المزايا، أو بإضافة بيانات غير صحيحة بالسجن لمدة ثلاث سنوات بالإضافة إلى غرامة 45 ألف يورو.

ويجوز الحكم بعقوبات تكميلية كالمنع من مزاوله الحقوق المدنية وفقاً للمواد 131 – 26، 131-26-1، من قانون العقوبات بالإضافة إلى المنع من

(1) نقض 1970/3/1 أحكام النقض س21 ص322 رقم 80.

ممارسة الحقوق العامة وفقاً للمادة 131- 27 من نفس القانون.

ب – عدم التعاون المعلوماتي مع الهيئة العليا للنزاهة: إذا كان قانون الشفافية قد فرض تقديم أنواع معينة من الإقرارات على المسئول، فإنه بخلاف هذه الإقرارات يلتزم المسئول بطاعة التعليمات والإستجابة لأي طلبات بتقديم أوراق أو مستندات أخرى للهيئة، فإن تقاعس عن ذلك عوقب بالسجن مدة سنة وغرامة 15 ألف يورو.

ج – نشر إقرارات الموقف المالي أو المزايا بالمخالفة للقيود القانونية: سمحت المادة 12 من قانون شفافية الحياة العامة للهيئة العليا للنزاهة بنشر إقرارات الذمة والمزايا الخاصة بالمسئولين بعد أخذ رأي اللجنة المحلية للمعلوماتية والحريات وفق قيود معينة تضمنتها المادة الخامسة من القانون كما ذكرنا سلفاً.

وهذه المُكنة منحها القانون فقط للهيئة العليا للنزاهة فإذا قام أي شخص آخر أو جهة أخرى بنشر أو الكشف عن هذه الإقرارات وما قد تتضمنه أو يُلحق بها من ملاحظات فإنه يعاقب بغرامة قيمتها 45 ألف يورو.

ويلاحظ هنا أن العقوبات المُضمنة في قانون شفافية الحياة العامة تعاقب على حالات تعارض المصالح بصورة غير مباشرة حيث لا يُتصور أن تتحقق حالة من حالات التعارض إلا من خلال التغطية عليها بالإمتناع عن تقديم الإقرارات المفروضة أو التلاعب في بيانات هذه الإقرارات أو حتى عدم التعاون مع الهيئة العليا للنزاهة في حال تشككت في وضع المسئول فطلبت منه مستندات أو أوراق للتحقق من سلامة وضعه.

ولذا فقد عاقبت على هذه الأفعال بإعتبارها طرق وآليات لإخفاء أو محاولة إخفاء حالات تعارض المصالح.

خاتمة

لاشك أن مواجهة ظاهرة تعارض المصالح إنما تُعد إحدى أهم وأجدى الآليات في مواجهة جانب كبير جدا من الفساد وبخاصة الفساد الإداري، ولذا فقد اكتسبت في الآونة الأخيرة أهمية متزايدة في شتى القطاعات لاسيما في قطاع الوظيفة العامة.

وقد تناولنا في بحثنا هذا نشأة مفهوم تعارض المصالح وشتى التعريفات التي صيغت لتحديده على المستويين الدولي والداخلي، كما عملنا على محاولة تأصيل المفهوم وبيان مدى خطورته الإجتماعية وجدارته بالتجريم الجنائي ومن خلال تعرضنا للقانون المصري لحظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة رقم 106 لسنة 2013، والقانون الفرنسي لنزاهة الحياة العامة رقم 106 لسنة 2013، مع المقارنة بمشروع القانون الكويتي المقدم إلى المجلس النيابي بهدف تعديل القانون 2 لسنة 2016 في شأن مكافحة الفساد بإضافة باب خاص بتعارض المصالح، توصلنا إلى تحليل أركان جريمة الجمع بين المصالح المتعارضة، وكان من أهم النتائج التي إنتهينا إليها مايلي:

- يتحقق تعارض المصالح في المطلق بإجتماع عناصر ثلاث، أولها أن يكون على الشخص واجب أو التزام برعاية مصلحة معينة، وثانيها: أن تكون للشخص مصلحة خاصة، وأخيرا: أن يوجد تداخل أو تضاد وتضارب بين المصلحة المؤتمن عليها الشخص وبين مصلحته الخاصة.
- يعتبر تعارض المصالح (الجمع بين المصالح المتعارض) في مفهومه العام هو الحالة السابقة والممهدة لجريمة التزوير فتعارض المصالح هو الوضع الذي يمكّن المسئول من التزوير من أعمال الوظيفة العامة.
- لتعارض المصالح في الفقه صور ثلاث، التعارض الحقيقي والتعارض الاحتمالي (النسبي) والتعارض الظاهر والذي لم تُعنَ به التشريعات

الجنائية بعكس موقفها من الصورتين الأخرين، ربما لصعوبة الإمساك به أو لضعف أهميته مقارنة بالصور الأخرى حيث لا يُعد تعارضاً في جوهره ولا يهدد المصلحة العامة لا بالضرر ولا بخطر الإضرار، غاية ما هنالك أنه يلقي ببذور الشك في نفوس العامة فيما يتعلق بنزاهة المسئول.

- جريمة تعارض المصالح من جرائم ذوي الصفة، والصفة التي اشترطها المشرع لوقوع الجريمة هي صفة "المسئول الحكومي" وهي في القانون المصري أضيق منها في القانون الفرنسي بحيث لا تضم إلا قيادات السلطة التنفيذية بينما في القانون الفرنسي تمتد إلى مجموعة كبيرة من الفئات بما في ذلك كل مكلف بخدمة عامة.

- اختلفت خطة المشرع المصري عن المشرع الفرنسي في تحديد نطاق التجريم، فحيث وضع المشرع المصري تعريفاً لتعارض المصالح وتبع ذلك ببيان الأوضاع والسلوكيات التي تمثل جمعاً للمصالح المتعارضة بشكل غير حصري، نجد أن المشرع الفرنسي قد اكتفى بوضع تعريف للتعارض المشمول بالتجريم دون بيان حصري أو غير حصري للحالات التي قد تمثل تعارضاً للمصالح، بينما حدد مشروع القانون الكويتي حصراً لحالات تعارض المصالح وإن كان قد صاغها بنصوص فضفاضة تجعلها جامعة مانعة لكل ما يمكن تصوره من أوضاع تحقق هذا الفعل.

- تتقاطع جريمة الجمع بين المصالح المتعارضة في بعض صورها مع جرائم أخرى شملتها نصوص قانون العقوبات مثل جريمة الرشوة وجريمة إفشاء السر الوظيفي، وقد حرصنا على التفرقة بين كل من هذه النماذج الجرمية.

- أخذنا على المشرع المصري اعتماده مدة قصيرة جداً، وهي مدة ثلاثة

أشهر بعد ترك المسئول للمنصب الحكومي، وهي المدة التي يُحظر خلالها على المسئول تولي وظائف أو القيام بنشاطات معينة، مما يمكن أن يحقق حالة من حالات التعارض، وهو الأمر الذي يُفوّت العلة التي تغياها المشرع من وضع هذا الحُكم.

- تشابهت أحكام القانون المصري مع نظيره الفرنسي في معالجة تدابير الكشف عن حالات تعارض المصالح وسبل إدارة هذه الحالات، وإن تميز "إقرار المزايا" الذي أوجبه المشرع الفرنسي كأحد تدابير الكشف عن التعارض بتضمنه بيانات أكثر شمولاً عن المسئول مثل البيانات التي تتناول نشاطاته خلال الخمس سنوات الأخيرة قبل تعيينه في المنصب الحكومي.

- تميز القانون الفرنسي أيضاً بإعتماده آلية نشر اقرارات وافصاحات المسئولين وفق قيود معينة لتفعيل الشفافية ورقابة الرأي العام على ممارسة المسئولين لأدوارهم وهو ما أغفله المشرع المصري.

- تعرّض المشرع الفرنسي وبشكل مفصل لتنظيم تشكيل واختصاصات الجهة القائمة على تنفيذ قانون نزاهة الحياة العامة؛ بينما أحال المشرع المصري إلى اللائحة التنفيذية بشأن تنظيم تشكيل واختصاصات هذه الجهة والتي أسماها بلجنة الوقاية من الفساد.

المراجع

أولاً: مراجع باللغة العربية:

1. د. حسن صادق المرصفاوي، جريمة الكسب غير المشروع، منشأة المعارف، 1980.

2. د. رمسيس بهنام، النظرية العامة للقانون الجنائي، منشأة المعارف، 1995.

3. د. عدنان محمد صالح عبد الله، الرقابة القضائية على عنصر السبب في القرار الإداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الاسكندرية، 2015.

4. د. علي القهوجي، الجرائم المضرة بالمصلحة العمومية، 2010.

5. د. محمد مصباح القاضي، مبدأ حسن النية في قانون العقوبات، دار النهضة العربية، ط 2000.

6. د. محمد هشام عزمي، دور السياسة الجنائية في مواجهة الفساد في المجتمع المصري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة الاسكندرية، ط 2015.

7. د. مصطفى كمال طه، الشركات التجارية، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط 2018.

ثانياً: مراجع باللغة الفرنسية:

- Catherine piché, Defeir, prévenir et sanctionner le conflit d'intérêts, Hienonline, citation 47 R.J.T.ns. 497, 2013-2014

- Dominique Schmidt, études commentaries, chroniques, "Essai de systematisation des conflit d'intérêts, 24 févries 2013., Recueil Dalloz.

- Joël Moret-Bailly, "Définir les conflit d'intérêts" D-2011.

- Pauline Dufourqu “prise illégale d’intérêts – retour sur la notion de personne chargée d’une mission de service public, dalloz, actualité, éd 2017.
- Le conflit d’intérêt dans le domaine public, article sur l’internet, www. Justice. gouv. Fr./art/pix/scpc 2004.

ثالثا: مواقع اليكترونية

-[http://www.wata.cc/forums/show thread- php? 105168](http://www.wata.cc/forums/show_thread- php? 105168).

<http://www.transparency.org/news/pressre/lease/corruption – perceptions – index – 2016>.

-<http://www.alanba, com.kw/ar/Kuwait – news>.

-<http://www.transparency – Kuwait.org>.

-<http://www.chohman – free. Fr/fayol.htm>.

-<http://www.law.jo.net>