



جامعة سرت
كلية القانون



بحوث المؤتمر العلمي السنوي السادس لكلية القانون بعنوان (أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار
" نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة "

29 يوليو 2024م



تحرير

أ.د. خليفة صالح احواس

أ.د. عبدالمنعم اقريرة مرعي

أ. انتصار ميلاد مصباح



بحوث المؤتمر العلمي السنوي السادس لكلية القانون

أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية

(نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة)

تحرير

أ.د خليفة صالح احواس أ.د عبد المنعم اقريرة مرعي

أ. انتصار ميلاد مصباح

المراجعة اللغوية

د. حنان شعبان

تصميم غلاف الكتاب: خالد جمعة امهلهل

منشورات مركز البحوث والاستشارات بجامعة سرت

الطبعة الاولى 2025م



بحوث المؤتمر العلمي السنوي السادس لكلية القانون

أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية

(نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة)

الوكالة الليبية للترقيم الدولي الموحد للكتاب

دار الكتب الوطنية

بنغازي – ليبيا

هاتف: 9097074 – 9096379 – 9090509

بريد مصور: 9097073

البريد الإلكتروني: nat_lib_libya@hotmail.com

رقم الايداع القانوني: 2025/405م

ردمك: ISBN 978-9959-891-66-2

جميع البحوث والآراء المنشورة في هذا المؤتمر لا تعبر إلا عن وجهة نظر اصحابها،
ولا تعكس بالضرورة رأي مركز البحوث والاستشارات بجامعة سرت.

حقوق النشر والطبع محفوظة لمركز البحوث والاستشارات بجامعة سرت

الطبعة الاولى 2025م



بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ
الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ﴾

الآية (41) من سورة الروم



المؤتمر العلمي السنوي السادس لكلية القانون، جامعة سرت
بعنوان (أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)
تحت شعار
" نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة "
فهرس الكتاب

رقم الصفحة	المحتويات	ر.م
I	كلمة رئيس المؤتمر	1.
II	كلمة رئيس اللجنة	2.
III	أهداف المؤتمر	3.
III	محاور المؤتمر	4.
IV	قائمة بأسماء المقيمين الذين ساهموا في تقييم البحوث العلمية	5.
V VI	قائمة بأسماء المقيمين الذين ساهموا في تقييم البحوث العلمية	6.
1	الانحراف التشريعي وصلته بالفساد السياسي في النظام القانوني الليبي د. محمد عثمان عبد السيد	7.
25	التشريعات الليبية لمكافحة الفساد أ. خالد عبد الغني عبد العالي بواقين	8.
47	الجهود الدولية والعربية في مواجهة الفساد أ. وليد علي بن سليمان - ليبيا أ. أحمد حسين - الجزائر	9.
64	الحسبة في الاسلام وأثرها في مكافحة الفساد د. جلال محمد حسن	10.
89	جهود المؤسسات الرقابية في مواجهة الفساد في التشريعين المصري والليبي "دراسة تحليلية" د. مروى السيد السيد الحساوي	11.



رقم الصفحة	المحتويات	ر.م
122	مدى فاعلية وعدالة تقارير رفع كفاءة الموظفين والعاملين للحد من الفساد الإداري في الجامعات الليبية "دراسة حالة جامعة سرت" د. أشرف سالم عبد الكافي أ.نادية ابوبكر بشير	.12
153	صلاحية ديوان المحاسبة الليبي في رقابة الأداء أ. مفتاح محمد السيد احتيش	.13
171	الاختصاص التقديري في التأديب " الية لمكافحة الفساد الإداري" أ.الناجي سعداوي امبارك	.14
210	الحوكمة والياتها في مكافحة الفساد الإداري أ.رقية محمود مهدي محمد	.15
229	تقييم دور الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في معالجة ظاهرة الفساد في ليبيا " دراسة وصفية تحليلية" القانون رقم 11 لسنة 2014م الخاص بإنشاء هذه الهيئة وآخر تعديلاته ولائحته الداخلية التي تم اعتمادها بموجب القرار رقم 5 لسنة 2024م د.مسعود فرج محمد العرشة	.16
263	دور التقنيات الذكية والتحول الرقمي في مكافحة الفساد في المؤسسات الحكومية د.صلاح الدين رجب فتح الباب صميده	.17
303	نطاق اختصاص الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد دراسة تحليلية في القانون رقم 11 لسنة 2014م ولائحته التنفيذية أ.عبد القادر إبراهيم عبد القادر	.18
324	الفساد المالي والإداري في المؤسسات الحكومية الليبية- الأسباب وآليات مكافحته من وجهة نظر مراجعي ديوان المحاسبة الليبي في طرابلس أ.على عبد الله ميله	.19
351	دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد الإداري"دراسة تحليلية" أ.عبد العزيز اجويلي عبد العزيز أ.مصطفى على عبد الرحيم	.20



رقم الصفحة	المحتويات	ر.م
388	حماية المرافق العامة من جرائم الفساد في القانون الليبي أ.فاطمة أبوخزام محفوظ أ.فاطمة مفتاح عبد النبي	21.
417	مكافحة الفساد في الشركات من حيث الآليات وأثرها على تحقيق التنمية المستدامة أ د محمد شعيب عبد المقصود	22.
437	السياسة العقابية في قانون مكافحة الفساد ودورها في الحد من الفساد- القانون الليبي والجزائري أنموذجا أ.دعبد القادر بن محمد رحال	23.
455	دور الحوكمة في تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد في الشركات د.مصطفى حامد محمد الأحرش الحصري	24.
485	بعض المتغيرات الاجتماعية للأسرة الليبية وعلاقتها بجريمة الرشوة دراسة ميدانية على عينة من موظفي الأجهزة الإدارية د. سالم محمد عبد القادر	25.
522	الاستحواذ على المؤسسات التجارية بين الاحتكار والمنافسة "دراسة مقارنة" د. عطية محمد عطية	26.
578	معوقات مباشرة الدعوى الجنائية في جرائم الفساد "الحصانة الإجرائية أنموذجا" أ.عبد العزيز مفتاح الغافود	27.
602	آليات مكافحة الفساد في ضوء القانون الدولي والتشريع الليبي د. منصور حمدي مصطفى	28.
634	مدى تنفيذ التدابير الوقائية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ليبيا أ.عواطف احمد منصور	29.
651	آليات مكافحة الفساد وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة المعنية بمكافحة الفساد لسنة 2003م أ. مبروكة كريم محمد	30.



رقم الصفحة	المحتويات	ر.م
684	مكافحة الفساد أداة لتعزيز حقوق الانسان ١. فاطمة إبراهيم فرحات	.31
707	موقف الشريعة الإسلامية من الفساد الإداري والمالي د. امباركة اقويدر عمار خليفة	.32
730	لحة عن الجزاءات القانونية المترتبة عن مخالفة المعايير الشرعية أيوفي طبقاً للتشريعات الليبية د. أحمد مصطفى أحمد مليطان د. الربيع محمد منصف القماطي	.33
767	مكافحة الفساد الإداري والمالي في القانون الليبي والمقارن "دراسة وصفية مقارنة مع أحكام الشريعة الإسلامية د. عبد العزيز يونس خالد أ. وليد شحات خليفة	.34
790	مقاصدية الشريعة في منع الفساد بين التأصيل والتطبيق ١. احمودة خيرالله سلامة	.35
813	دور الدولة في تحديد آليات منع الإحتكار في ظل المستجدات التجارية المحلية دراسة من منظور شرعي ١. حسين محمد علي امطير	.36
834	البيان الختامي والتوصيات.	.37



كلمة رئيس المؤتمر

المؤسسات العلمية تبقى مجرد جدران صامته وان كانت مكتظة بالأنس، مالم تنمو بأرضها اشجار الوعي المثمرة، تلك هي المؤتمرات العلمية المحكمة التي دأبت كلية القانون بجامعة سرت على اقامتها والتي وصلت الى عددها السادس

انها رسالة اكااديمية يجب ان تقوم بها كل ادارة مختصة وبدونها هي والعدم سواء، حُصص هذا المؤتمر لموضوع مهم ومعقد الا وهو (الفساد) اسبابه واليات مكافحته، وقد تميز بمشاركة واسعة كما تعكسه الابحاث المنشورة بهذا الكتاب من الداخل شرقا وغربا وجنوبا بالإضافة لعدد من المشاركات العربية من مصر والجزائر، كان مناسبة للعصف الفكري والعلمي بدلالة الابحاث المتنوعة في تخصص القانون والاقتصاد وعلم الاجتماع، ومن أطراف مختلفة من اساتذة جامعيين ورجال قضاء وعاملين بالأجهزة الرقابية، وتثمينا لعمق هذه المساهمات تقوم جامعة سرت بنشرها في كتاب متخصص لهذا الغرض بإشراف مركز البحوث والاستشارات بها، نتمنى ان يكون هو كذلك مساهمة نوعية وضافة للمكتبة الثقافية والمعرفة الانسانية.

أ.د خليفة صالح احواس

رئيس المؤتمر



كلمة رئيس اللجنة التحضيرية

نحن في هذه اللجنة عملنا بجد وإخلاص منذ فترة الإعداد لهذا المؤتمر وسعينا جاهدين لجعله منصة أكاديمية لتبادل الأفكار والخبرات بين الباحثين والعلماء في مختلف مجالات القانون والشرعية والاقتصاد والاجتماع لدراسة موضوع مهم ألا وهو "الفساد" أسبابه وآليات مكافحته".

والمؤتمر مثل فرصة لتعزيز التعاون العلمي والبحثي بين المشاركين، وتحقيق أهدافه المتمثلة في تطوير البحث العلمي الذي هو أساس التنمية المستدامة، وأساس التقدم والازدهار داخل المجتمع المحلي والدولي من خلال المناقشات والأوراق البحثية القيمة، وتثمينها لها تقوم جامعة سرت بنشرها في كتاب بإشراف مركز البحوث والاستشارات.

في الختام أتقدم بحزب الشكر والتقدير لجميع أعضاء اللجنة التحضيرية والعلمية على جهودهم المخلصة في سبيل إنجاح هذا المؤتمر.

أ.د. عبد المنعم قريرة مرعي

رئيس اللجنة التحضيرية



أهداف المؤتمر

- تقديم الدراسات والابحاث العلمية حول مظاهر الفساد المختلفة والتي تعيق بناء الدولة وتسلط ح
- تقديم الحلول العلمية لمكافحة ظاهرة الفساد والحد من انتشارها.
- المساهمة في ايجاد رؤية قانونية لمكافحة الفساد في ليبيا.
- ابراز دور الجامعات في قيامها بالبحث العلمي بتوطيد الروابط العلمية بين الأكاديميين.

محاور المؤتمر

- الاليات الدستورية والقانونية المقررة للوقاية من الفساد ومكافحته.
- الفساد بأنواعه المختلفة وأثره على التحول الديمقراطي ودور الاجهزة الرقابية في مكافحته.
- اليات مكافحة الفساد وفقا للاتفاقيات الدولية.
- الضوابط الشرعية لمكافحة الفساد.
- الحماية الجنائية للمال العام بين القانون الوضعي والشريعة الاسلامية.
- المنافسة وآليات مكافحة الفساد والغش والاحتكار التجاري.
- الافصاح والشفافية كوسيلة لمكافحة الفساد في الشركات.
- الحماية المدنية وأثرها في مكافحة الفساد.
- الاليات الاقتصادية والإدارية للحد من ظاهرة الفساد.



قائمة بأسماء المقيمين الذين ساهموا في تقييم البحوث العلمية

الجهة	أسم المقيم	ر.م
جامعة سرت	د. عمر عبد الله عمر	1.
جامعة بنغازي	أ.د. سعد خليفة العبار	2.
جامعة خليج السدرة	د. نصرالدين مصطفى الكاسح	3.
جامعة سرت	د. اشرف سالم عبد الكافي	4.
جامعة سبها	د. فرج عبد الله موسي	5.
جامعة سرت	أ.د. جمعة أحمد ابوقصيصة	6.
جامعة سرت	د. دليلة مصباح حامد	7.
جامعة سرت	د. جلال الدين محمد حسن صبره	8.
جامعة سرت	د. علي مفتاح التائب	9.
جامعة عمر المختار	د. مهدي امراجع إسماعيل	10.
جامعة خليج السدرة	د. مصباح عبد الله احواس	11.
جامعة خليج السدرة	د. رمضان عبد الله العموري	12.
جامعة سبها	د. فرج عبد الله سعد	13.
جامعة سرت	أ.د. عبد الجليل حمد عبد الجليل	14.
الجهة	أسم المقيم	ر.م



15.	د. مفتاح سليمان أبو كيل	جامعة خليج السدرة
16.	د. عبد اللطيف رمضان اليسير	جامعة خليج السدرة
17.	د. عبد الرحيم محمد المحجوب	جامعة سرت
18.	أ.د. مفتاح عمر درباش	جامعة سرت
19.	د. مبروكة يحي افحيمة	جامعة سرت
20.	د. امدلله الجعيد محمد	جامعة سرت
21.	د. مصباح عمر رمضان	جامعة بني وليد
22.	أ.د. خليفة صالح أحواس	جامعة سرت
23.	أ. هيام على ناجي	جامعة سرت
24.	أ. عوض الأمين غيث	جامعة سرت
25.	د. مسعود فرج محمد	جامعة سرت
26.	د. خالد محمد أحمد بريم	جامعة سبها
27.	د. عبد المجيد قاسم ابوبكر	إدارة القضايا
28.	أ.د. عبد المنعم قريرة مرعي	جامعة سرت
29.	د. جلول عبد الواحد جلول	جامعة بنغازي
30.	د. عبد الحكيم أحمد علي	جامعة مصراته
31.	د. ندى عبد الرحمن أبو توتة	جامعة الزيتونة
32.	أ.د. مصطفى إبراهيم العربي	جامعة المرقب
ر.م	أسم المقيم	الجهة



جامعة بنغازي	أ.د مفتاح خليفة عبد الحميد	.33
جامعة طرابلس	أ.د عبد الحكيم ضو زامونة	.34
جامعة سرت	د. محمد هدية درياق	.35
جامعة سرت	د. السائح أحمد محمد	.36
جامعة سرت	د. عزيزة محمد مسعود	.37



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



الانحراف التشريعي وصلته بالفساد السياسي في النظام القانوني الليبي

إعداد: د. محمد عثمان عبد السيد

أستاذ القانون العام بكلية القانون جامعة نالوت

2013abdalalem@gmail.com

المقدمة

إن دولة القانون، تُقاس بمدى خضوعها، واحترامها لمبدأ المشروعية، الذي يعني بأن تكون كل تصرفات مؤسساتها، وكل ما يصدر عنها، متفقاً والقواعد القانونية، أيّاً كان شكلها ومصدرها، ومدى كفاية ونجاعة النظام الرقابي فيها، سواء أكان هذا النظام إدارياً، أم قضائياً، ومن نافلة القول، إن لكل دولة سلطات ثلاث، تشريعية، تنفيذية، قضائية، وتعد السلطة التشريعية أهم السلطات العامة الدستورية، إذ تعمل على إشباع حاجات المجتمع وتلبية متطلباته التشريعية، وتحقيق تطلعاته المستقبلية، وذلك كله وفق قوانين تعكس حقيقة هذا المجتمع، وما يدور في فلكه من قيم، ومن المفترض أن هذه السلطة لا تستهدف سوى تحقيق المصلحة العامة من خلال الأهداف التي حددها لها المشرع الدستوري، فلا يجوز لها أن تعمل على عكس ذلك، كأن تصدر تشريعات تريد من ورائها تحقيق مصالح خاصة، بل أكثر من ذلك فالدستور يمنح المشرع سلطة سن القوانين، ليس فقط وفق ما جاء فيه من قيود وضوابط شكلية دستورية، وإنما يجب عليه كذلك أن يعمل على مراعاة تلك المبادئ الدستورية التي تمثل روح الدستور، التي لا يجب الخروج عنها، وقد أصبح من الممكن اليوم أن يستعمل المشرع سلطته في سن القوانين، ويعمل على إخفاء هدف غير مشروع من وراء أحد هذه القوانين، ويضع له من الأسباب الصورية وغير الحقيقية، بغية إخفاء الدوافع الحقيقية التي يصبو إلى تحقيقها، لهذا أصبح من اللازم عدم الوقوف عند المخالفات الظاهرة والصریحة للدستور، فالمشرع له طرق يخالف من خلالها أحكام الدستور مخالفة مستترة غير ظاهرة، الأمر الذي قد يصل في أحيان كثيرة، لقيام شبهة فساد تحوم حوله، يصم انحرافه بالفساد السياسي، المؤدي للقضاء بعدم دستورية ذلك القانون.

فأهمية الموضوع محل البحث، تكاد لا تخفى على كل مطلع، لما تمثله من قضية الفساد بوجه عام، والفساد السياسي بوجه خاص من خطر، وضرر يصيب الجميع، أفراداً، وجماعات، مؤسسات وهيئات، ومنشآت وشركات، كهدر ثروات البلد، أو التزوير والتلاعب بنتائج الانتخابات، الأمر الذي ينتج عنه انتشار كل أنواع الفساد الأخرى، (إداري، مالي، أخلاقي، اقتصادي، اجتماعي...إلخ) حتى يصبح النظام المفسد في مأمن من المساءلة، إضافة لما يمثله الانحراف التشريعي من خطورة، ليس فقط للسلطة التشريعية، وإنما لكل مؤسسات الدولة، وهذا وذاك، يسبب في انهيار الدولة، ومؤسساتها، بل لن تستقيم معها حياة المواطن.

ويهدف البحث إلى بيان مفهوم الفساد السياسي، وأسبابه، وآثاره، وكذلك مفهوم الانحراف التشريعي، وخصائصه، وحالاته، وبيان صلته بالفساد السياسي، إضافة لعرض نماذج لبعض التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية في ليبيا، والتي شابها عيب الانحراف التشريعي.

وتتمثل إشكالية البحث الرئيسة، حول المعيار، أو الحالة التي بمقتضاها يصبح الانحراف التشريعي فساداً سياسياً. فماهي علاقة الانحراف التشريعي بالفساد السياسي؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية التساؤلات الآتية: ما هو مفهوم الفساد السياسي؟ وماهي صورته، وأسبابه، وآثاره؟ وما المقصود بالانحراف التشريعي؟ وما هي خصائصه وأهم مظاهره؟ وماهي حالة الانحراف التشريعي التي تلتقي مع الفساد؟ وما هو تأثير الانحراف في النظام القانوني الليبي؟ وهل هناك نماذج عملية لبعض التشريعات التي انحرفت بها السلطة التشريعية عن المصلحة العامة، أو المصلحة التي حددها الدستور؟

وللإجابة عن هذه التساؤلات، اعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي، وذلك لبحث ظاهري الفساد السياسي، والانحراف التشريعي، وكذلك تحليل آراء الفقه، والنصوص التشريعية لفهم علاقة الفساد بالانحراف التشريعي، والمنهج التطبيقي، المتمثل في عرض بعض التشريعات والقوانين التي طبقت فيها نظرية الانحراف التشريعي في ليبيا. وقد تم تقسيم هيكليّة البحث وفق الخطة التالية:

المبحث الأول: مفهوم الفساد السياسي والانحراف التشريعي

المطلب الأول: مفهوم الفساد السياسي.

المطلب الثاني: مفهوم وخصائص الانحراف التشريعي.

المبحث الثاني: الانحراف التشريعي كصورة للفساد السياسي (نماذج عملية)

المطلب الأول: الانحراف التشريعي كصورة من صور الفساد السياسي.

المطلب الثاني: نماذج لبعض التشريعات التي شابها عيب الانحراف.

المبحث الأول

مفهوم الفساد السياسي والانحراف التشريعي

من المفيد قبل بيان صلة الانحراف التشريعي بالفساد السياسي، أن نشير بإيجاز لمفهوم الفساد السياسي، وكذلك بيان صوره، وآثاره، وأسباب استمراره في ليبيا، ثم نوضح مفهوم عيب الانحراف التشريعي، وخصائصه، وحالاته، وذلك من خلال المطالبين التاليين:

المطلب الأول: مفهوم الفساد السياسي.

المطلب الثاني: مفهوم وخصائص الانحراف التشريعي.

المطلب الأول

مفهوم الفساد السياسي (1)

تعد ظاهرة الفساد السياسي، من الظواهر التي اتسع نطاقها، لتشمل كل دول العالم تقريباً، ولكن بدرجات متفاوتة، تتفاوت بحسب النظام السياسي القائم فيها، والنموالاقتصادي، والثقافة المجتمعية، بل هو — كما يصفه الشيخ محمد الغزالي — مرض قديم في تاريخنا الإسلامي والعربي (2). فالفساد المتمثل في إساءة استخدام الوظيفة العامة مثلاً، كتتحقيق مكاسب خاصة، يؤدي إلى تقويض ثقة الشعوب في حكوماتها، ومؤسساتها، وإضعاف فعالية السياسات العامة، والانتقاص من عدالتها (3) وإهدار واستنزاف ثرواتها. وقد عرّفت منظمة الشفافية الدولية الفساد السياسي

1() للمزيد من التفاصيل راجع: د. محمد إدريس عبدالعزيز، بحثه حول الفساد السياسي في ليبيا.. الأسباب والآثار وآليات مكافحة دراسة نشرت في 2021/3/11 على موقع مركز فاروس للدراسات والاستشارات مركز بحثي مختص بالشؤون الأفريقية، رابط الصفحة:

<https://pharostudies.com/%D8%A7%D9%84%D9%81%D8%B3%D8%A7%D8%AF-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%B3%D9%8A-%D9%81%D9%8A-%D9%84%D9%8A%D8%A8%D9%8A%D8%A7-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B3%D8%A8%D8%A7%D8%A8-%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%A2%D8%AB>

(2) محمد الغزالي، الفساد السياسي في المجتمعات العربية والإسلامية، دار تحضة مصر، القاهرة: الطبعة التاسعة، 2014، ص 13.

(3) معالجة الفساد في الحكومة، مقال بقلم فيتور غاسبار، وباولو ماورو، وباولو ميداس، إبريل 2019، على موقع صندوق النقد الدولي، الرابط — <https://www.imf.org/ar/Blogs/Articles/2019/04/04/blog-fm-ch2-tackling-corruption-in-government>



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



بأنه "إساءة استخدام سلطة مؤتمنة من قبل مسؤولين سياسيين من أجل مكاسب خاصة بمهدف زيادة السلطة أو الثروة، ولا يشترط تبادل المال. فقد يتخذ شكل تبادل النفوذ أو منح تفضيل معين"، كما تم تعريفه بأنه الفساد المتعلق بالاختلال والانحراف في توزيع السلطة، والمساءلة المتعلقة بالحكم، والمؤسسات السياسية وتداول السلطة، والمساءلة التي يخضع لها نظام الحكم أمام المواطنين، وحرية المشاركة والتعبير والتنظيم والرقابة التي تتمتع بها(1).

وللفساد السياسي صوراً عديدة، وآثاراً مدمرة للدولة ومؤسساتها، على المستوى الوطن والمحلي.

أولاً: صور الفساد السياسي، ولعل أهمها يتمثل في الآتي(2):

1. فساد قمة الحكم، أو الفساد الكبير، وهو من أخطر أنواع الفساد، وترجع خطورته لارتباطه بقيمة الهرم السياسي في كثير من أشكال النظم السياسية، لانتفاع من يتولى القمة بالخروج عن حكم القانون، بالمكاسب الشخصية التي تجني الثروات الطائلة.
 2. فساد الهيئات التشريعية والتنفيذية. أو الفساد المؤسسي، الذي يشمل اختلالات في بنية مؤسسات الدولة التشريعية والحكومية والقضائية، كالاعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات. والانحراف عن المصلحة العامة، والانقسام السياسي بين أجهزة الدولة السيادية، والمحاصصة في تولي الوظائف السيادية والوزارية دون النظر لمعيار الكفاءة والخبرة، وهدر للثروات الوطنية... إلخ
 3. الفساد السياسي من خلال شراء الأصوات، وتزوير الانتخابات، وفساد الأحزاب السياسية وقضايا التمويل، أو القيام بخيانة الوطن، أو التخابر ضده، أو التعاون مع العدو.
- ويعتد الفساد السياسي من القضايا الأساسية، والخطيرة التي تعاني منها ليبيا، ويمكن الزعم أن الفساد السياسي أخطر هذه القضايا على الإطلاق في ليبيا، حيث يمكن اعتباره من الأسباب الرئيسة التي تسبب الفقر والجهل والإرهاب، واستنزاف الثروات، وحتى تفشي الأمراض المستوطنة،

(1) أحمد صقر عاشور، مكافحة الفساد في الدول العربية، بحث ضمن سلسلة أبحاث الندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، حول المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، المنعقدة ببيروت عام 2006، منشورات المنظمة العربية لمكافحة الفساد، الطبعة الأولى 2006، ص 59 وما بعدها.

(2) راجع د. محمود محمد معاذ، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2011، ص 80.

وعادة ما يقع الفساد السياسي في أعلى الهرم في النظام السياسي، حيث يكون السياسيون المخول لهم صنع القوانين وإنفاذها، هم أنفسهم الفاسدين(1).

وفي البلدان النامية التي تمر بمرحلة انتقالية كليبيا، يوفر التحول إلى النظام الديمقراطي محفزات جديدة للفساد، خاصة مع تصاعد الحملات الانتخابية، وفي الصراع الجديد من أجل المناصب السيادية، وذلك لغياب الدور الحقيقي لمؤسسات الدولة في الرقابة، والعقاب.

والآن بعد مرور أكثر من ثلاث عشرة سنة على انتفاضة فبراير، ووفق تقارير محلية ودولية يتضح التنامي المرعب للفساد، والعبث بمقدرات الدولة الليبية، حيث استفحل الفساد في كل مفاصل الدولة، بسبب استخدام القوة، والتهديد بها، أو المحاباة والمحسوبية لتكميم الأفواه وشراء الذمم، وزرع الولاءات، أو القناعات الذاتية المبنية على وهم بأحقية (المنتصر/ المحرر) في الاستيلاء على ممتلكات الدولة، لتحقيق مصالح ذاتية، ولقد استشرت هذه السلوكيات وأصبحت تحدٍ كبير للتنمية الاقتصادية والتحول الديمقراطي(2).

ثانياً: أسباب استمرار الفساد في ليبيا وارتفاع مستوياته، ويمكن ردها إلى ما يلي:

1. انقسام المؤسسات، وغياب دورها الحقيقي، والصراع بينها.
2. انتشار المجموعات المسلحة بالقرب من مركز إصدار القرار.
3. تضخم المنتفعين من الفساد السياسي (نخب حاكمة، كبار التجار، ميليشيات مسلحة... إلخ).
4. ضعف الإطارين التشريعي والمؤسسي في مكافحة الفساد(3)، كعدم وجود دستور دائم ينظم عمل سلطات الدولة ويبين اختصاصاتها، وعدم وضوح التشريعات المنظمة للأجهزة الرقابية (هيئة الرقابة الإدارية، هيئة مكافحة الفساد، ديوان المحاسبة) وتداخل اختصاصاتها، وضعف أداء هذه المؤسسات.
5. الاعتماد على المحاصصة، والجهوية، والقبلية، في الانتخابات التشريعية، والمجالس البلدية.
6. عدم مساءلة ومحكمة المتورطين بالفساد وإفلاتهم من العقاب.

(1) د. محمد إدريس عبدالعزيز، بحثه السابق حول الفساد السياسي في ليبيا.

(2) المرجع نفسه.

(3) أشار لهذه النقطة والنقاط التي سبقتها د. محمد عبدالعزيز، بحثه السابق حول الفساد السياسي في ليبيا.

ثالثاً: آثار الفساد السياسي.

للفساد السياسي آثاراً مدمرة، ووخيمة في كل النواحي، سياسية، اقتصادية، قانونية، قضائية، اجتماعية، ثقافية، أمنية، خدمية، إدارية، صحية، تعليمية، وسواء على مستوى مؤسسات الإدارة العليا، أم على مستوى الإدارات المحلية منها مثلاً:

1. انتشار أنواع الفساد الأخرى حيث يعمل النظام الفاسد، لكي يغطي على فساد، ولكي لا يجد من يوقفه، أو يعارضه، أو يسأله، بالسماح لانتشار أنواع الفساد الأخرى للأفراد والمؤسسات.

- فساد إداري: تسبب، إهمال، إساءة استعمال السلطة، استغلال الوظيفة... إلخ
- فساد مالي واقتصادي: كتمبيض الأموال، وتمويل الإرهاب(1)، والرشوة، والاختلاس، والسرقة، والإتلاف، وشراء الذمم، والتهرب الضريبي... إلخ

- فساد أخلاقي وديني: ربا، انتشار الجريمة، التهريب، المخدرات، الخمر، رذيلة... إلخ

2. سوء وتردي الخدمات: صحة، تعليم، أمن، إدارة، نتيجة المحاصصة ووضع الشخص غير المناسب في مستويات الإدارة العليا والدنيا.

3. التوزيع الأفقي العشوائي للمرافق العامة، بلديات/كليات/جامعات، وغيرها وما ينتج عنه من إهدار للمال العام، وتردي للخدمات والمخرجات.

4. حتى الشعائر الدينية، ومرافق الشؤون الإسلامية لم تسلم من أثر الفساد السياسي: انقسام مؤسساتي، الاختلاف في بداية شهر رمضان، والعيد، وزكاة فطر نقدية وعينية... إلخ

ويمكننا تقديم تعريف للفساد السياسي على أنه: إساءة وانحراف كل سياسي تولى الحكم والسلطة (سواء رجلاً كان، أم امرأة) عن المصلحة العامة، أو كان الانحراف في موضوعات سياسية أو انتخابية، سواء لتحقيق مصالح خاصة، أو لإلحاق ضرر للدولة ومؤسساتها، مادياً، أو معنوياً، بشكل مباشر، أم غير مباشر.

إذاً، الفساد السياسي يمكن أن يأتي من سلطة حاكمة في الدولة، مثل السلطة التنفيذية كرئيس الدولة، أو الحكومة، أو السلطة التشريعية، أو البرلمان، سواء بشكل فردي من أحد أعضائه، أو

1() راجع د. شخي نبيه، أثر الفساد في نقشي جريمتي تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، بحث منشور في مجلة حقوق الإنسان والحريات العامة، المجلد 6، العدد الثاني، سنة 2021، ص 291 وما بعدها.

كلهم حينما ينحرفون بسلطة سن التشريعات عن هدفها الذي حدده الدستور سلفا، وهو ما يتم التطرق إليه في المطلب التالي.

المطلب الثاني

مفهوم وخصائص الانحراف التشريعي

سنبحث في هذا المطلب، مفهوم الانحراف التشريعي، وإيراد بعض تعريفاته، ونبين خصائصه، وحالاته، وذلك وفق الفقرات التالية:

أولا: مفهوم الانحراف التشريعي

يمكن القول بداية إن الانحراف التشريعي لا يمكن أن يثار إلا عندما يكون للمشرع سلطة تقديرية في سن القوانين، بحيث لا يثار عيب الانحراف التشريعي إذا كانت سلطة المشرع مقيدة، وإنما قد يثار عيبا آخر من العيوب التي تلحق بالتشريع، فهناك تلازم بين الانحراف التشريعي، وبين السلطة التقديرية للمشرع⁽¹⁾، التي تكاد تستغرق النشاط التشريعي بأكمله، والمقصود بالسلطة التقديرية في هذا المجال⁽²⁾، هي حرية المشرع في معالجة مختلف الموضوعات المنصوص عليها في الدستور، أو تمثل روح الدستور، فيتدخل في الوقت المناسب، ويختار الآلية المناسبة لمعالجة مسألة ما دون الحاجة لوجود نص دستوري، يمل عليه ما يجب فعله، وما يجب تركه، فهذا النطاق الواسع من التقدير الحر هو الذي يقع فيه الانحراف التشريعي.

ولم يهتم الفقه الدستوري في بداية الأمر بوضع تعريف للانحراف التشريعي، وذلك لحداثة هذه الفكرة، لأنها كانت تشكل فكرا قانونيا جديدا، وتطورا لنظريتي التعسف والانحراف في استعمال الحق، على غرار التعسف في استعمال السلطة الإدارية لحقها في إصدار القرارات الإدارية⁽³⁾، ولأنه

1) محمد ماهر ابوالعينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، مشار إليه: م. إلهام مطشر هادي، الانحراف التشريعي وأثره على النظام القانوني، بحث منشور بمجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، العدد 16، سنة 2018، ص 110.

2) للمزيد حول السلطة التقديرية للمشرع، راجع، بالجيلاني خالد، السلطة التقديرية للمشرع، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة أبي بكر بلقايد، 2016-2017، ص 11 وما بعدها.

3) د. عبدالرزاق أحمد السنهوري، مخالفة التشريع بالدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مقال منشور بمجلة مجلس الدولة المصري، السنة الثالثة، يناير 1952، ص 27.

وإن كان يُحتمل انحراف رجل الإدارة في استعمال سلطته الإدارية، فهذا غير متوقع من طرف السلطة التشريعية، باعتبارها تتكون من عدة أعضاء، يصعب تواطؤهم على الانحراف في استعمال سلطة التشريع، إلا أن هذا لم يمنع من وقوع هذا العيب الدستوري .

وحاول الفقه الدستوري استخلاص تعريف للانحراف التشريعي، باعتباره أصبح يشكل أحد أهم المواضيع ذات الطرح الدستوري لارتباطه بالرقابة الدستورية من جهة، ومن جهة ثانية يعد أخطر العيوب التي يمكن أن تلحق بالتشريع، وذلك لأنه عيب خفي، وغير ظاهر، فذهب جانب من الفقه إلى القول بأن الانحراف التشريعي استعمال السلطة التقديرية للمشرع لتحقيق غرض غير معترف له به(1). وذهب البعض الآخر إلى أن عيب الانحراف التشريعي يتمثل في استعمال الجهة المختصة بالتشريع سلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة، سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة، أو بابتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدده القانون(2).

وعرفه آخرون بأنه اتجاه السلطة التشريعية وهي بصدد استعمال سلطتها التقديرية إلى تحقيق هدف آخر، غير ذلك الذي من أجله منحها الدستور هذه السلطة. وأنه: الخروج قصدا عن ضوابط المصلحة العامة في العملية التشريعية وتحريفها من خلال أغراض مخالفة للدستور.

وعرف أيضا بأنه: هو العيب الذي يلحق بالتشريعات إذا لم تستهدف الصالح العام، وصدرت لتحقيق أغراض أخرى بعيدة عن الصالح العام، كقصد الانتقام، أو تحقيق منفعة لشخص معين بالذات، أو لمنفعة حزب سياسي معين وأنها استهدفت غاية غير تلك التي يرمي الدستور إلى تحقيقها (وهي المصلحة العامة أو أحد جوانبها على وجه التخصيص)(3).

ويمكننا تقديم تعريف للانحراف التشريعي بأنه: إساءة وانحراف السلطة التشريعية عن المصلحة العامة التي عنى الدستور بتأمينها، ومنح سلطة سن القانون لأجلها، أو الانحراف بإجراءات تحقيقها،

(1) د. عبدالرزاق السنهوري، مخالفة التشريع، بحث سابق، ص65.

(2) د. يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، المؤسسة الوطنية للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 1992، ص142 وما بعدها

(3) حول هذا التعريف والتعريفات التي سبقته راجع م. إلهام مطشر هادي، الانحراف التشريعي وأثره على النظام القانوني، بحثها السابق، ص109 وما بعدها. وأ. صديق سهام، الانحراف التشريعي والرقابة الدستورية عليه، بحث منشور بمجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد4، العدد2، السنة 2019، ص1942 وما بعدها. وأي من المراجع المذكورة سلفا.

وسواء كان الانحراف بفعل، أم بالامتناع عنه، وسواء لغرض الانتقام، أو الانتفاع، وسواء كان ذلك لفرد، أو لمجموعة من الأفراد، لشخص اعتباري خاص، أو عام طالما كان الانحراف عن المصلحة المحددة دستوريا.

ثانيا: خصائص وحالات الانحراف التشريعي(1):

1. الخصائص

- المقيدة، أي، حينما يفرض الدستور تنظيم مسألة معينة، وفي وقت معين، وإجراءات خاصة لها.
- عيب قصدي وخفي يتعلق بالنواحي النفسية للمشرع، ولهذا فهو عيب خطير يصعب إثباته، وإن ذهب بعض الفقه إلى جعل المعيار الموضوعي معياراً للانحراف التشريعي.
- عيب احتياطي لا يرجع إليه القاضي الدستوري إلا بعد أن يتأكد من خلو التشريع من العيوب الدستورية الأخرى.

حالات عيب الانحراف، وتتمثل في الآتي:

- المجافاة والانحراف عن المصلحة العامة تماما، وهذا يعد أشدها وطأة، إذ يكون التشريع هنا منبت الصلة بالمصلحة العامة لا من قريب ولا من بعيد.
- الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف: وهي عندما تسن السلطة التشريعية قانونا بقصد تحقيق مصلحة عامة، إلا أنها ليست المصلحة التي خولها الدستور بتحقيقها. بل حتى في حالة اختلاط المصلحة العامة مع الخاصة يعد انحرافا خطيرا.
- الانحراف بالإجراءات، وهي أن تتخذ السلطة التشريعية إجراءات أكثر يسرا وسهولة لسن القوانين، غير تلك الإجراءات التي حددها الدستور(2).

(1) حول خصائص وحالات الانحراف التشريعي، راجع: م. إلهام هادي، الانحراف التشريعي وأثره على النظام القانوني، بحثها السابق، ص116، وأ. صديق سهام، الانحراف التشريعي والرقابة عليه، بحث سابق، ص1944.

(2) ويرد بعض الفقه حالات مخالفة التشريع للدستور إلى أمرين: الأول، مخالفة القيود الموضوعية للدستور، كخروج القانون على قاعدتي العمومية والتجريد، وخروج المشرع عن السلطة المقيدة، والثاني: خروج التشريع عن روح الدستور. ونعتقد أن هذه الصور لا تخرج عن الحالات المذكورة أعلاه. راجع: م. د. خالد كاظم عودة، وم. محمد نجم جلاب، انحراف عمل أعضاء مجلس النواب العراقي، بحث منشور بالمجلة السياسية والدولية، العدد45، كانون الأول، 2020، ص386 وما بعدها.

إذاً، الانحراف التشريعي يعد عيباً دستورياً يلحق بالتشريع يصيبه في عنصر الغاية منه، ويستطيع القاضي الدستوري الاستناد إليه للقضاء بعدم دستوريته، غير أنه يثور التساؤل هنا، هل كل انحراف تشريعي هو في الوقت نفسه فساداً سياسياً؟ وإذا كانت الإجابة بالنفي، فأى من حالات عيب الانحراف تعد فساداً سياسياً؟ هذا ما يتم التعرف إليه في المبحث التالي.

المبحث الثاني

الانحراف التشريعي كصورة للفساد السياسي (نماذج عملية)

سنتكلم في هذا المبحث عن صورة الانحراف التشريعي التي تعد نوعاً من أنواع الفساد السياسي، ثم نعرض لبعض التشريعات الليبية التي شابها عيب الانحراف التشريعي، سواء حالة الانحراف عن المصلحة العامة، أو حالة الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، أو حالة الانحراف بالإجراءات، أي أن هذا المبحث سيجيبنا عن سؤالين، الأول: متى يكون الانحراف التشريعي فساداً؟ والثاني: ماهي أهم التشريعات الليبية التي شابها عيب الانحراف التشريعي؟ ستم الإجابة عن هذين السؤالين من خلال المطالبين التاليين:

المطلب الأول: الانحراف التشريعي كصورة من صور الفساد السياسي.

المطلب الثاني: نماذج لبعض التشريعات التي شابها عيب الانحراف.

المطلب الأول

الانحراف التشريعي كصورة من صور الفساد السياسي

تمت الإشارة إلى أن من حالات عيب الانحراف التشريعي، حالة انحراف السلطة التشريعية عن المصلحة العامة، وانحرافها عن قاعدة تخصيص الأهداف، وانحرافها بالإجراءات، ولا يمكن - حقيقة - وصف كل انحراف من السلطة التشريعية فساداً، فالانحراف عن الإجراءات، والانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، وإن كانتا من حالات الانحراف، إلا إنهما في اعتقادنا بعيدتان عن الفساد بالمعنى الحقيقي للمصطلح، وتفصيل ذلك على النحو التالي:

إن الحالة الأولى تتعلق بمخالفة القواعد الإجرائية لسن التشريعات، فقد يحدث أن يقوم المشرع، إما لعدم دراية، وإما للإسراع في سن التشريع، أن يقوم بمخالفة القواعد الدستورية الإجرائية لسنه،

وبالتالي فإن كانت هذه الحالة تمثل انحرافاً تشريعياً، مما يستوجب التصدي له من قبل القضاء الدستوري، إلا أنها -في اعتقادنا- لا ترق لشبهة الفساد.

والحالة الثانية المتعلقة بالانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، هي الأخرى لا نرى أن تكون صورة من صور الفساد ؛ لأن المشرع هنا سن التشريع ابتغاء مصلحة عامة، صحيح أنها لم تكن المصلحة التي يتغياها الدستور، وكان من المفترض على المشرع أن يسعى لتحقيقها بسن التشريع، كما أنها تعد انحرافاً تشريعياً أيضاً، إلا أنها لا ترق لشبهة الفساد طالما كانت الغاية هي المصلحة العامة، وإن وصفناها بالانحراف، أو بالتقصير، أو التجاوز، الذي يستطيع القاضي الدستوري الاستناد إليه للقضاء بعدم دستوريته، مع الإشارة إلى أنه حتى في حالة اختلاط المصلحة العامة، مع المصلحة الخاصة، فإن هذا يعد انحرافاً تشريعياً خطيراً، يلحق بحالة الانحراف عن المصلحة العامة، ويأخذ حكمها، كما سنرى بعد قليل.

أما الحالة الثالثة، المتمثلة في الانحراف عن المصلحة العامة، والتي كثيراً ما يتم باسمها، إهدار الحريات الفردية والحقوق الخاصة⁽¹⁾ وهي الحالة التي يكون فيها التشريع منبت الصلة تماماً عن المصلحة العامة، فهي ما يمكن أن نصفه بالفساد السياسي، إذ ليس من المتصور أن يقوم المشرع، وهو الأمين على مصالح الأمة، والذي يرسم سياستها، ويحمي حقوق الأفراد وحرياتهم، أن ينجح هذا الجنوح الخطير، المتمثل في انحرافه التشريعي عن المصلحة العامة، فهذا يعني أن المشرع سن التشريع لتحقيق منافع ذاتية، أو شخصية، لشخص معين، أو لأشخاص معينين، أو للإلحاق الضرر بفرد معين، أو بأفراد معينين، أو لكسب نفوذ، أو سلطة، أو لأسباب أيديولوجية ضيقة لحزب معين، كتزوير انتخابات، وسن قوانين لتخصيص ميزانيات وهمية لشراء ذمم وولاءات، أو لأي سبب آخر بعيد عن مصلحة الشعب والأمة التي انتخبته. فهذا يعد انحرافاً خطيراً ؛ لارتباطه بالفساد السياسي.

1) انظر د. منصور ميلاد يونس، القانون الدستوري والنظم السياسية، النظرية العامة للدولة، الجزء الأول،

دار الكتب الوطنية، بنغازي: ليبيا، الطبعة الثانية، 2013، ص 256.

والانحراف التشريعي أيًا كان شكله، يؤثر سلبا في حقوق وحرريات الأفراد، والنظام القانوني للدولة ككل، ولعل أهم تلك الآثار يتمثل في الآتي:

1. وجود فراغ في البنيان القانوني. سواء نتيجة الحكم بعدم دستورية نص مادة، أو القانون برمته، سنكون أمام فراغ تشريعي.
2. قصور النظام القانوني في حماية المصلحة العامة، فالدستور يضع القواعد العامة لحماية الحقوق والحريات، تاركا التفاصيل للقوانين لتنظيمها، وحينما تنحرف السلطة التشريعية بقانون ينظم تلك المصالح والحقوق، حينئذ تصبح تلك المصالح والحقوق مهددة. في الحالة التي لا يستطيع القاضي معها أن يجد نصًا قانونيا ينطبق، أو يعالج حالة النزاع المعروض أمامه في الناحية التي كان يستوجب فيها بقاء تشريع ينظمها، لولا حدوث الانحراف التشريعي الذي أدى إلى إلغائه⁽¹⁾.
3. تهديد مبدأ الأمن القانوني، واهتزاز ثقة الأفراد والمؤسسات بالتشريعات، وبالتالي سيترتب عليه عدم احترامها، لا سيما عند حدوث العديد من حالات الانحراف. وبالتالي فإن السؤال الذي يثار هنا، هل هناك تشريعات صدرت عن السلطة التشريعية في ليبيا، شابها عيب الانحراف التشريعي؟ هذا ما سيتم الإجابة عنه في المطلب التالي.

المطلب الثاني

نماذج لبعض التشريعات التي شابها عيب الانحراف التشريعي

أولاً: التشريعات الدستورية والانتخابية.

بداية يعد تعديل الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 2011/8/3، لأكثر من ثلاث عشرة مرة، مؤشراً قوياً على عدم قيام دراسة كافية لنتائجه، وآثاره المتوقعة من قبل صائغيه، كما أن الاتفاق السياسي الموقع 2015، والمضمن في الإعلان الدستوري، ما هو إلا انحرافاً عن مصلحة الشعب الليبي في عمومته، الذي يهيمه إنهاء المراحل الانتقالية، وعدم تمديد للأجسام الحالية، التي تجاوزت كل المدد القانونية والاتفاقية بما فيها الاتفاق المذكور.

(1) أشار لهذه النقطة والتي سبقتها، م. إلهام هادي، الانحراف التشريعي وأثره على النظام القانوني، بحثها السابق، ص 123-124.

وكان من نتيجة ذلك كله، قيام المشرع بتعديل الإعلان الدستوري مرات عديدة، خاصة المادة الثلاثون منه، وهذا ما أدى لصدور العديد من القوانين شأبها الانحراف، وتنقصها الدقة والصياغة السليمة، لعل أهمها القانون رقم (1) لسنة 2021 بشأن انتخابات الرئيس وتعديلاته، ومع أن القانون تم تعديله مرتين⁽¹⁾، وعلى الرغم من إلغائه، وحلّ محله القانون رقم 28 لسنة 2023⁽²⁾، إلّا أن هذا الأخير لم يأت بجديد مهم.

فقد أربكت مواد هذا القانون-وما زالت- المشهد الليبي، وأمام إخفاق الأجسام السيادية الأخرى في التوافق على تشريعات نازمة لاستحقاق بات تحت التهديد، بسبب انحراف الخلافات إلى الطابع السياسي بدل الاعتكاف على معالجة مسائل قانونية بحتة، تعمق الجدل في الساحة السياسية بين رافض لصدوره، وآخر قبل به بتحفظ، أما الأطراف الفاعلة فعلى قلتها دافعت عن تمريره، من بينهم شخصيات ليبية، تُرتب لخوض غمار سباق كرسي الرئاسة⁽³⁾، ومن النصوص المثيرة للجدل بشأن قانون انتخاب الرئيس، اشتراطه لقبول الترشح أن يقدم المتنافس تزكية من عشرة آلاف ناخب (القانون الأول 5 آلاف)، ويعد كل مرشح سواء كان مدنيًا أو عسكريًا، مستقبلاً (متوقعًا في القانون الأول) وإن خسر الترشح يعود لسابق عمله، وألا تقل سن المترشح عن أربعين سنة، وأن يكون حاصلًا على مؤهل جامعي على الأقل أو ما يعادله، وألا يحمل جنسية دولة أخرى إذا ترشح لل الجولة الثانية م15 (القانون رقم 1 عند ترشحه). واختصاص الرئيس المستقبلي، (باختيار رئيس الوزراء وتكليفه تشكيل الحكومة وإقالته، وتمثيل الدولة في علاقاتها الخارجية، واختيار نائب الرئيس، على أن يكون النائب ورئيس الحكومة من غير إقليم الرئيس...) ومما يثير الاستغراب حقيقة في هذا القانون - إضافة لتكريسه المحاصصة- هو ترشح العسكريين للرئاسة! إضافة إلى استقالة المترشح الرئاسي (مدني أو عسكري) فإن لم يفز يرجع لوظيفته الأولى! ناهيك عن أن وظيفة رئيس الدولة من الوظائف السيادية، بل هي أهم الوظائف السيادية، وأكثرها

1) تم تعديله بالقانون رقم 3 لسنة 2021، وبالقانون رقم 9 لسنة 2021.

2) نشر بالجريدة الرسمية، العدد 14، السنة الأولى، 2023.

3) عبدالرحمن أميني، مقاله بعنوان القانون رقم (1) يعمق الجدل ويهدد 24 ديسمبر، منشور على بوابة

الوسط الإلكترونية، على الرابط <http://alwasat.ly/news/libya/333146>.

حساسية وخطورة، على مصلحة الدولة والأمن القومي، وهي بهذا الوصف وأكثر، كيف لنا أن ننق بمزدوج الجنسية، حتى وإن تنازل عن الجنسية الأجنبية قبيل الانتخابات! فشخص كان ولاؤه وانتماؤه لدولة غير ليبيا، ويعطي التحية لعلمها ونشيدها، ويدفع لها ضرائبها، ولو في فترة وجيزة، يصعب الوثوق به، وتنصيبه في أعلى وظيفة تنفيذية سياسية، اللهم إلا إذا كان تحصله على جنسية دولة أخرى، بسبب لا يد له فيه، كأن يكون بسبب اختراع علمي، أو تميز رياضي، جعل تلك الدولة تمنحه جنسيتها كتعبير لتقديرها إيّاه. ثم هل أن وظيفة الشرطة، أو الخارجية، أو الاستخبارات، أو القضاء، أو غيرها من الوظائف التي يشترط فيها القانون لمنتسبيها عدم الزواج بأجنبية، وعدم ازدواج الجنسية، وغيرها من الشروط، هل هي أدنى من وظيفة رئاسة الدولة، وأقلها خطورة على الأمن القومي للدولة؟!

ثانيًا: تشريعات تحريم الربا.

إن عدم إدراك المصلحة العليا الحقيقية، وعدم دراسة الواقع الاجتماعي والاقتصادي المحيط بالتشريع، وعدم دراسة أثره الدراسة الكافية، سينتج عنه مشاكل تعترض تطبيقه، وأيضًا سينجم عنه انحرافًا من شأنه المساس بمصلحة الدولة العليا، وإضعاف تطبيق السياسة العامة المقصودة من التشريع، والمثال على ذلك، تشريعات تحريم الربا⁽¹⁾، حيث صدر القانون رقم 74 لسنة (2) بتحريم ربا النسئة في المعاملات المدنية والتجارية بين الأشخاص الطبيعيين، وبتعديل بعض أحكام القانون المدني والقانون التجاري، ثم القانون رقم 46 لسنة 2012 بشأن تعديل القانون رقم (1) لسنة 2005 بشأن المصارف وإضافة فصل خاص بالمصرفية الإسلامية. وجاء هذا القانون، ليضع اللبنات الأولى للتحريم النهائي للفوائد الربوية، حيث سمح بإنشاء مصارف إسلامية، أو فروع لها أو نوافذ، وألزمها بمقتضى المادة الرابعة مكرر بنصها (يحظر على المصارف الإسلامية ممارسة الأنشطة والخدمات المصرفية المخالفة لأحكام الشريعة الإسلامية...) ويتضح أن منع الفوائد الربوية جاء

1) لمزيد من التفاصيل راجع بحثنا حول الربا وموقف المشرع الليبي منه، منشور بمجلة جامعة خليج السدرة

للعلوم الإنسانية، العدد الثاني، يونيو 2020.

2) الجريدة الرسمية، العدد 27، السنة العاشرة، 1972/8/5.

بشكل قاطع سواء بين الأشخاص الاعتبارية أو الطبيعية، ولكن المنع هنا، جاء فقط على المصارف الإسلامية من دون المصارف الأخرى، بل حتى المؤسسات المالية الأخرى يجوز لها التعامل بالفوائد. ثم حسم المشرع الليبي في المرحلة النهائية لهذا التدرج في تحريم الربا في عام 2013، ليصدر قانوناً منع بمقتضاه أي تعامل بالفوائد الربوية، سواء بين الأشخاص الطبيعيين، أو بين الأشخاص الاعتباريين، وهو القانون رقم (1) لسنة 2013 في شأن منع المعاملات الربوية⁽¹⁾ وجاءت المادة السابعة لتحديد وقت سريانه على الأشخاص الاعتبارية، فنصت "يسري هذا القانون على معاملات الأشخاص الاعتبارية فيما بينها ابتداء من تاريخ 1\1\2015، وبهذا القانون يكون المشرع الليبي فعل الصواب؛ حيث منع المعاملات الربوية بشكل مطلق أمام الجميع. غير أن المشرع الليبي رأى ضرورة التدرج مرة أخرى فيما يتعلق بالمعاملات الربوية بين الأشخاص الاعتبارية، حيث أصدر المشرع قانوناً آخر سنة 2015⁽²⁾، عدّل بموجبه المادة السابعة من القانون رقم (1) لسنة 2013، ومدّد بمقتضاه أجل التعامل بالفوائد الربوية بين الأشخاص الاعتبارية بداية من 2020/01/01، بعدما كان آخر أجل هو 2015\01\01، ثم جاء بعد ذلك وقام بسن القانون رقم 35 لسنة 2023 بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم (1) لسنة 2013 المذكور، فبعد أن منع على المصارف الإسلامية التعامل بالفوائد الربوية، أجاز -بمقتضى المادة الثانية- للمصارف التجارية العمل بالنظام المزدوج، أي، العمل بالنظام المصرفي الإسلامي، والنظام التقليدي المعتمد على الفوائد الربوية. وهذا برأيي يدل على وجود انحراف تشريعي خطير، أثر ويؤثر بشكل مباشر على المصلحة العامة، وعلى النظام القانوني والسياسي، والدولة ككل؛ لأنه مهما كانت هناك مصلحة ظاهرة، أو آنية في التأجيل، إلّا أن الأمر المؤكد هو أن اتباع أوامر الله سبحانه وتعالى، واجتناب نواهيه هي المصلحة العليا. فبالالتزام بتلك الأوامر والنواهي تتحقق كل ما نصبوا إليه من أهداف اقتصادية، سياسية، اجتماعية، وغيرها، سواء على مستوى الشخص الطبيعي، أو الاعتباري. يقول سبحانه وتعالى ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ وَذَرُوا مَا بَقِيَ مِنَ الرِّبَا إِن كُنتُمْ مُؤْمِنِينَ﴾ (278) فَإِنْ لَمْ تَفْعَلُوا فَأْذَنُوا بِحَرْبٍ مِنَ اللَّهِ وَرَسُولِهِ وَإِنْ تُبْتُمْ فَلَكُمْ رُؤُوسُ أَمْوَالِكُمْ لَا تَظْلُمُونَ

(1) صدر بتاريخ 1\7\2013، عن المؤتمر الوطني العام بالجريدة الرسمية العدد 5 سنة 2013 .

(20) القانون رقم 7 لسنة 2015 بتعديل القانون رقم 1 لسنة 2013 بشأن منع المعاملات الربوية، شبكة

المعلومات الدولية، (الإنترنت) الموقع الإلكتروني m.elwatannews.com/news/details

وَلَا تُظَلَّمُونَ (279)﴾ من سورة البقرة. كما اعتقد بأن ما تعاني منه الدولة الليبية حتى اليوم، هو من تداعيات محاربة الله ورسوله من خلال التعامل بالفوائد الربوية، ناهيك عن مخالفته للإعلان الدستوري الصادر في 2011/8/3، في مادته الأولى التي تؤكد على أن الشريعة الإسلامية المصدر الرئيس للتشريع، وكذلك مخالفة القانون المدني الذي نصت مادته الأولى

1. تسري النصوص التشريعية على جميع المسائل التي تتناولها هذه النصوص في لفظها أو في فحواها بما لا يخالف أحكام الشريعة الإسلامية.

2. فإذا لم يوجد نص تشريعي، حكم القاضي بمقتضى أحكام الشريعة الإسلامية وأدلتها المعتمدة.

3. يعد من النظام العام: أحكام الشريعة الإسلامية القطعية القائمة على نص قطعي أو إجماع، أو قياس جلي أو قاعدة فقهية⁽¹⁾، ومخالف للبيان رقم 7 الصادر عن المؤتمر الوطني العام بشأن عدم الاستفتاء على الشريعة الإسلامية كمصدر للتشريع⁽²⁾.

ثالثاً: القانون رقم 5 لسنة 2023 بإنشاء المحكمة الدستورية العليا في ليبيا

والصادر بتاريخ 2023/3/29، وهو قانون انحرفت به السلطة التشريعية عن اختصاصها، وعن الإعلان الدستوري الذي حصر الاختصاصات التشريعية -كما تقول المحكمة العليا- في طائفتين "الأولى، تتعلق بالتأسيس لنظام ديمقراطي، والثانية، التشريع في شؤون يفرضها السير الطبيعي للحياة ولمرافق البلاد في هذه المرحلة الخاصة" وتستطر المحكمة قولها بأن إنشاء محكمة دستورية "لا يحقق لا مصلحة حالة، ولا محتملة أثناء هذه الحقبة الزمنية"، كما تعد المحكمة من الهيئات الدستورية التي ينبغي أن يقرها الدستور أولاً، ثم يأتي دور السلطة التشريعية بعد ذلك لتنظيمها بقانون، وقد قضت المحكمة العليا بعدم دستوريته بموجب الطعن الدستوري رقم 70/5 ق، بتاريخ 2023/6/5.

رابعاً: تشريعات وقرارات شكلت اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات

إن نقل تبعية الجريدة الرسمية من وزارة العدل إلى مجلس النواب، بمقتضى القانون رقم 10 لسنة 2022، بتعديل القانون رقم (8) لسنة 2011 بشأن تنظيم الجريدة الرسمية⁽³⁾، نعتقد بأنه يعد

1) القانون رقم 6 لسنة 2016 بشأن تعديل بعض أحكام القانون المدني، الجريدة الرسمية لسنة 2016، العدد، السنة 5.

2) الجريدة الرسمية، السنة الأولى، 2012/11/20، العدد 18، ص 1980.

3) نشر بالجريدة الرسمية العدد الأول، السنة الأولى، سنة 2023.

انحرافا تشريعيا آخر، ويمثل اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات، فمعظم دول العالم اليوم، تصدر الجريدة بأمر من وزير العدل، وتتولى وزارة العدل تجهيز محتوياتها، وترتيبها، وتنظيمها فنيا، ليعطي نوعا من الاستقلالية والحيادية للسلطة التشريعية، فهذه الخيرة الآن تسن التشريع، وتصدره، وتنشره في الوقت نفسه، لكي يتم الاحتجاج به في مواجهة الكافة فور نشره، ودون أن يرى أو يسمع به أحد! عموما هناك طعن من مجموعة من المحامين برقم 71/19 لسنة 2024، بعدم دستورية هذا القانون، مقدم أمام المحكمة العليا، لتنظره بدوائرها المجتمعة، كما أن الاعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات، تمثل في حالات أخرى أيضا، كصدور القرار رقم 15 لسنة 2024 من رئيس المجلس في الآونة الأخيرة، بشأن فرض ضريبة على سعر الصرف الرسمي للدولار، ونتمن عالياً دور القضاء الليبي الذي قضى بإلغائه بمقتضى الطعن الإداري عن محكمة جنوب طرابلس، رقم 13 لسنة 2024، بتاريخ 2024/5/8، ناهيك عن التداخل في الاختصاصات المتمثل في نص المادة الرابعة من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، التي أوكلت له اختصاصات رئيس الدولة.

خامساً: وأخيراً: هناك من القوانين التي لم يراع فيها لا العرف الدستوري، ولا المنطق القانوني السليم للأمور، ولا النظم البرلمانية المعاصرة! وهو ما يمكن أن نطلق عليه بالانحراف التشريعي الشخصي، حيث انحرفت هذه التشريعات عن المصلحة العامة، كقانون تحديد مرتبات أعضاء مجلس النواب، ليس لغيرهم من بعدهم، وإنما لأنفسهم، وذلك بمقتضى القانون رقم (3) لسنة 2015 بشأن مرتبات أعضاء مجلس النواب والحكومة الليبية⁽¹⁾، وكذلك القانون رقم (5) لسنة 2015 بشأن تقاعد أعضاء مجلس النواب المؤقت ومجلس النواب الدائم، بتحديد مرتباتهم التقاعدية استثناء من قانون رقم (13) لسنة 1980 بشأن الضمان الاجتماعي، باحتساب نسبة 80% من متوسط مرتباتهم، ثم تم تعديل هذا القانون ولم يأت بجديد، بل بالأعرب!! حيث صدر القانون رقم (7) لسنة 2019 بتعديل القانون رقم (5) لسنة 2015⁽²⁾ ليعدل المادة الرابعة فقط، وهذه المادة كانت في ظل القانون الأول تنص على تحمل الخزنة العامة كلالبالغ المترتبة على تنفيذ القانون،

(1) أكد دستور المملكة الليبية لسنة 1951 على ألا تسري أية زيادة على مكافآت أعضاء السلطة التشريعية،

إلا بعد انتهاء مدة مجلس النواب الذي قررها، المادة 131 من الدستور، كما أنه كان بالإمكان اعتماد

مرتبات المؤتمر الوطني السابق.

(2) نشر بالجريدة الرسمية، العدد 2، السنة العاشرة، 2021.

وجاء القانون الجديد المعدل ليجعل صندوق الضمان الاجتماعي من يتحمل المعاشات الضمانية المترتبة على تنفيذ القانون المشار إليه!! وسواء كانت الخزنة العامة، أم صندوق الضمان الاجتماعي، فأثما جهتان عامتان تمولان من أموال الشعب الليبي الذي يرى توزيع أمواله بغير عدالة، ولا مساواة!

ومع أن المدة القانونية للسلطة التشريعية انتهت منذ زمن، وكان الأولى بمجلس النواب أن يسارع في اتخاذ الخطوات الجادة والعملية للإسراع في الاستفتاء على مشروع الدستور، وإجراء الانتخابات البرلمانية والرئاسية، دون ماطلة، نجده يسن التشريعات بهذا الكم، وهذه السرعة، الأمر الذي نتج عنه التعديل لأكثر من مرة للقانون الواحد، كقانون الجامعات مثلا.... هذه الانحرافات أثرت -وما زالت- تؤثر سلبًا في النظام القانوني، والسياسي الليبي، بل وفي كل مؤسسات الدولة، حيث أن الأمن القانوني، الذي يعني ثقة المواطن والمؤسسات في التشريع، ستهتز، ولن تحترم تلك التشريعات، وهذا وذاك سيسبب خلل في المنظومة التشريعية برمتها، ناهيك عن الوضع الأمني والسياسي المتصدع، حكومتان، وبرلمانان، وانقسام في مختلف المؤسسات والقطاعات، وإذكاء النزعات المناطقية، والقبلية، واعتماد المحاصصة كأنها منهج عمل، دونما النظر إلى الأمانة أو التأهيل، أو الخبرة، على مستوى إدارات ومؤسسات الدولة، إضافة لاستنزاف ثروات الدولة، كالمرتبات المرتفعة (16000 دينار ليبي)، ومكافآت، وبدل إعاشة وصلت لأرقام مخيفة (90 مليون دينار ليبي)، وسلف مالية بلغت أكثر من 300000 ألف دينار ليبي قبيل عيد الفطر الماضي، وغيره الكثير، الأمر الذي انعكس سلبًا على مؤسسات المستوى المحلي، في الوقت الذي ينبغي أن تكون فيه السلطة التشريعية أفضل من يمثل المصلحة العامة، وإرادة الأمة.

ولذلك كله، نختتم بما قالته محكمتنا العليا في الطعن الدستوري رقم 70/5 ق، بتاريخ 2023/6/5. -سبقت الإشارة إليه- بمناسبة حكمها بعدم دستورية قانون المحكمة الدستورية، بأن "نصوص الإعلان الدستوري تنبض بتأقيت الأجسام السياسية المنشأة بموجبه، وبتأقيت اختصاصاتها... ومجلس النواب هو أحد تلك الأجسام المؤقتة، لذلك وضع الإعلان إطارًا زمنيًا وآخر وظيفيًا يحددان طبيعة دوره، وينبئان عن حقيقته، تأمن بهما الأمة زيغه واستبداده، وتكفلان ما أمكن تيسير التحول وتسريعه... وليس لهذا المجلس أن يمارس اختصاصًا تشريعيًا في غير الموضوعات المنصوص عليها صراحة، أو تلك التي تستلزمها حالة الانتقال بالبلاد إلى مرفأ الدولة

المنشودة أو يدعو إليها التعجيل الرشيد في خطوات المرحلة، أو ما كان سدًا لحاجة أساسية يفرضها السير الاعتيادي للحياة ومؤسسات الدولة، فإذا ما زاغ عن حدود هذا التنظيم الدستوري، كان عمله مشوبًا بعبث عدم الدستورية... "وبما قاله الإمام مالك بن أنس رضي الله عنه: " لا يصلح آخر هذه الأمة إلا بما صلح أولها"، وما قاله المفكر مونتسكيو: (لكي لا يمكن إساءة استعمال السلطة، فإنه يجب أن يكون الأساس هو أن السلطة توقف السلطة)⁽¹⁾.

الخلاصة

بحمد الله وتوفيقه، انتهت من كتابة هذا البحث الذي خصصته لدراسة الانحراف التشريعي، وصلته بالفساد السياسي، وقسمته على مبحثين: تناولت في الأول مفهوم الفساد السياسي، ومفهوم الانحراف التشريعي، وفي الثاني، بينت علاقة وصلة الانحراف التشريعي بالفساد السياسي، وعرض نماذج لبعض التشريعات الليبية التي شابها عيب الانحراف التشريعي، وقد توصلت لبعض النتائج والتوصيات، كان أهمها ما يلي:

أولاً: النتائج.

1. يعد الانحراف التشريعي من أخطر العيوب التي تصيب التشريع لأنه عيبا خفي لا يظهر بالمقارنة لنصوص القانون بالدستور، ويؤثر بشكل مباشر في النظام القانوني والسياسي.
2. يلتقي الانحراف التشريعي بالفساد السياسي عندما تصدر السلطة التشريعية قانوناً لا يمت للمصلحة العامة بأي صلة.
3. إن الفساد السياسي يعد أخطر أنواع الفساد، لأنه سيؤدي إلى عدم قيام دولة القانون، ودولة المؤسسات، وكذلك يساهم بشكل كبير في انتشار كل صور وأنواع الفساد، مما يعرقل كل جهد للتنمية والبناء.
4. الانحراف التشريعي مجاله الأوسع في سلطات المشرع التقديرية، وعلى القضاء الدستوري استعمال كل سلطاته لإثبات عيب الانحراف التشريعي.

1 () انظر د. منصور ميلاد يونس، القانون الدستوري والنظم السياسية، طرق ممارسة السلطة (أنواع الحكومات) - النظرية العامة للدستور، الجزء الثاني، دار الكتب الوطنية، بنغازي: ليبيا، الطبعة الثانية، 2013، ص 60.

5. كثير من التشريعات الصادرة في الآونة الأخيرة عن مجلس النواب الليبي، شابها عيب الانحراف التشريعي، ونتمن عالياً موقف القضاء الليبي، (دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف، أو المحكمة العليا) الذي تصدى لمعظم تلك التشريعات، حالما تصله طعوننا بذلك.

ثانياً: التوصيات

1. إنشاء محاكم إدارية مستقلة عن المحاكم المدنية، تقوم (إضافة بالاختصاصات الممنوحة لها بموجب قانون القضاء الإداري) بمراجعة مشروعات القوانين ولوائحها التنفيذية. مع ضرورة إرفاق المذكرة الإيضاحية لأي قانون يصدر، لكي يتسنى معرفة الغاية من سنه.
2. نأمل من الجمعية العمومية للمحكمة العليا، بعدم تعطيل دائرة القضاء الدستوري مرة أخرى، مثلما حدث في العامين الماضيين، لكي لا تفلت بعض التشريعات التي شابها عيب الانحراف من الرقابة الدستورية، وذلك لحين إنشاء محكمة دستورية عليا بمقتضى الدستور الدائم للبلاد. كما يجب دعم السلطة القضائية، وتحييدها عن أي تجاذبات، وصراعات سياسية تحدث في البلاد.
3. التعاون والتكاتف من جميع الأجهزة والمؤسسات والأفراد، من أجل مكافحة الفساد بكل أشكاله وأنواعه، لاسيما الانحراف عن تحقيق المصلحة العامة، سواء أكان من السلطة التشريعية، أم من السلطة التنفيذية.
4. احترام القانون بما فيه أحكام القضاء، يعد مؤشراً على دولة القانون، ومن ثم إحالة أعضاء السلطة التشريعية للقضاء، عند التأكد من انحراف التشريع انحرافاً كاملاً عن المصلحة العامة، والملاحقة والمساءلة القانونية والقضائية لكل مسئول ثبت فساد، فلا أحد فوق القانون، إن أردنا بناء دولتنا على أسس سليمة.
5. تفعيل الرقابة المتبادلة بين السلطات الثلاث، واحترام مبدأ الفصل بين السلطات، والإسراع في إجراء الاستفتاء على الدستور، وإجراء انتخابات برلمانية ورئاسية.

قائمة المراجع والمصادر

القرآن الكريم.

أولاً: الكتب والبحوث.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



1. أحمد صقر عاشور، مكافحة الفساد في الدول العربية، بحث ضمن سلسلة أبحاث الندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، حول المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، المنعقدة ببيروت عام 2006، منشورات المنظمة العربية لمكافحة الفساد، الطبعة الأولى 2006.
2. م. إلهام مطشر هادي، الانحراف التشريعي وأثره على النظام القانوني، بحث منشور بمجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، العدد 16، سنة 2018.
3. بالجيلاني خالد، السلطة التقديرية للمشرع، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة أبي بكر بلقايد، 2016-2017.
4. د. خالد كاظم عودة، وم. محمد نجم جلاب، انحراف عمل أعضاء مجلس النواب العراقي، بحث منشور بالمجلة السياسية والدولية، العدد 45، كانون الأول، 2020.
5. د. شيخي نبيه، أثر الفساد في تفشي جرمي تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، بحث منشور في مجلة حقوق الإنسان والحريات العامة، المجلد 6، العدد الثاني، سنة 2021.
6. أ. صديق سهام، الانحراف التشريعي والرقابة الدستورية عليه، بحث منشور بمجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 4، العدد 2، السنة 2019.
7. عبدالرحمن أميني، مقاله بعنوان القانون رقم (1) يعمق الجدل ويهدد 24 ديسمبر، منشور على بوابة الوسط الإلكترونية.
8. د. عبدالرزاق أحمد السنهوري، مخالفة التشريع بالدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مقال منشور بمجلة مجلس الدولة المصري، السنة الثالثة، يناير 1952.
9. فيتور غاسبار، وباولو ماورو، وباولو ميداس، مقال بقلم: معالجة الفساد في الحكومة، أبريل 2019، على موقع صندوق النقد الدولي.
10. د. محمد إدريس عبدالعزيز، بحثه حول الفساد السياسي في ليبيا.. الأسباب والآثار وآليات مكافحة دراسة نشرت في 2021/3/11 على موقع مركز فاروس للدراسات والاستشارات مركز بحثي مختص بالشؤون الأفريقية.
11. د. محمد الغزالي، الفساد السياسي في المجتمعات العربية والإسلامية، دار نهضة مصر، القاهرة: الطبعة التاسعة، 2014.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



12. د. محمد عثمان عبد السيد، الربا وموقف المشرع الليبي منه، بحث منشور بمجلة جامعة خليج السدرة للعلوم الإنسانية، العدد الثاني، يونيو 2020.
13. د. محمود محمد معبرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2011.
14. د. منصور ميلاد يونس، القانون الدستوري والنظم السياسية، النظرية العامة للدولة، الجزء الأول، دار الكتب الوطنية، بنغازي: ليبيا، الطبعة الثانية، 2013.
15. طرق ممارسة السلطة (أنواع الحكومات) - النظرية العامة للدستور، الجزء الثاني، دار الكتب الوطنية، بنغازي: ليبيا، الطبعة الثانية، 2013.
16. د. يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، المؤسسة الوطنية للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 1992.

ثانيا: المجالات والدوريات.

1. الجريدة الرسمية في ليبيا.
2. بمجلة جامعة خليج السدرة للعلوم الإنسانية.
3. مجلس الدولة المصري.
4. مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية.
5. مجلة حقوق الإنسان والحريات العامة.
6. المجلة السياسية والدولية.
7. مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية.

ثالثا: المواقع الإلكترونية.

1. <https://pharostudies.com/%D8%A7%D9%84%D9%81%D8%B3%D8%A7%D8%AF-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%B3%D9%8A-%D9%81%D9%8A->



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



<https://www.imf.org/ar/Blogs/Articles/2019/04/04/blog-fin-ch2-tackling-corruption-in-government>
<http://alwasat.ly/news/libya/333146>

2. <https://www.imf.org/ar/Blogs/Articles/2019/04/04/blog-fin-ch2-tackling-corruption-in-government>
3. [m.elwatannews.com>news>details](http://m.elwatannews.com/news/details).
4. <http://alwasat.ly/news/libya/333146>



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



التشريعات الليبية لمكافحة الفساد

إعداد:

أ. خالد عبد الغني عبد العالي بواقين - محاضر بكلية القانون جامعة عمر المختار

ملخص الدراسة:

بلغ الفساد في ليبيا مبلغاً مخيفاً، وبات لا يخفى على أحد ما تعانيه الدولة جراء تفشي هذه الظاهرة، ورغم الوجود المسبق للتشريعات الرادعة - من وجهة نظرنا - إلا أنه لا زال متفشياً، فالحال الراهن يتطلب وجود رأس أعلى للدولة، يضع هذه التشريعات موضع التنفيذ، ويكون الضامن لتطبيقها، كما يتطلب الاعتناء بالموارد البشري من حيث التحري في اختيار من يشغلون الوظائف، وتدريبهم وتطويرهم، ضف إلى ذلك التحفيز الديني بما يحمله من ترسيخ لطاعة ولي الأمر، والحث على الأمانة، والأمر بالمعروف، والنهي عن المنكر، والعمل على جمع أغلب هذه التشريعات في تقنين واحد.

Study summary:

Corruption in Libya has reached a frightening extent, and it is no secret to anyone that the state is suffering as a result of the spread of this phenomenon. Despite the prior existence of deterrent legislation - from our point of view - corruption is still rampant. The current situation requires the presence of a higher head of state first to put these legislations into effect and be the guarantor. To implement it, then take care of the human resource in terms of careful selection of those who occupy jobs, then train and develop them, add to that the religious motivation with what it carries of consolidating obedience to the ruler, honesty, and enjoining good and

forbidding evil, And try as much as possible to make these legislations in one technical form.

مقدمة:

يعد الفساد ظاهرة عالمية، فلم تسلم منه حتى الدول العتيدة الراسخة؛ الأمر الذي دعا الدول لمحاربتة على الصعيد المحلي الدولي؛ كونه ظاهرة عابرة للدول والقارات، لما له من آثار وخيمة على جميع الصُّعد؛ ومن أجل ذلك وضعت تشريعات وطنية، وأبرمت اتفاقيات دولية لمحاربته، وليبيا ليست بمنأى من هذه الظاهرة؛ حيث أنشأت الدولة عدة مؤسسات رقابية، كالسلطة التشريعية، وهيئة الرقابة الإدارية، وديوان المحاسبة، وهيئة مكافحة الفساد، كما سنت عدة تشريعات متفرقة، ذات رقابة مصاحبة ولاحقة، وتبع ذلك تجريم العديد من أفعال الفساد، فعلى الصعيد الوطني لدينا مؤسسات لمكافحة الفساد، ولدينا تشريعات لمحاربته، وهذه الأخيرة هي محور دراستنا.

أهمية وإشكالية الدراسة

الأموال العامة والموظف العام هما محور الفساد في الدولة بالدرجة الأولى، وليبيا دولة ريعية، تعتمد في مواردها على النفط والغاز المملوك للدولة، وبسبب اشتراكية الدولة -حتى وقت قريب- وتأثيرها الباقي؛ غاب القطاع الخاص؛ وانحصر التوظيف في القطاع العام؛ وبالتالي بات محورا الفساد هما السمة الغالبة في الدولة، ومن أجل ذلك سن المشرع الليبي تشريعات متفرقة؛ كالقوانين المنظمة للتوظيف العامة، والقانون المالي للدولة، ولائحة العقود الإدارية، وقانون الكسب الحرام، وقانون الجرائم الاقتصادية، وقانون الوساطة والمحسوبة، وقانون من أين لك هذا، وقانون إساءة الوظيفة أو المهنة، وقانون مكافحة غسل الأموال، وقانون الإرهاب، وقانون المرتبات، ومع ذلك ظل الفساد مستفحلاً؛ الأمر الذي استدعى دراسة مدى استغراق هذه التشريعات لصور الفساد؛ ومدى نجاعتها في مواجهته، كما أن للبحث العلمي عديد الغايات، ومن بين هذه الغايات تجميع المتفرق؛ ومن هذا المنطلق نسعى من خلال هذه الدراسة إلى تجميع هذه التشريعات المتفرقة ذات الموضوع الواحد، وتحديد ناسخها ومنسوخها، وعامها وخاصها، وما يتبع ذلك من تقييد لبعض النصوص.

منهج وخطة الدراسة:

ستتبع في هذه الدراسة الوصف والتحليل؛ وذلك بتبيين موضوع الدراسة كما هو على الواقع، وتفكيك عناصره، ثم نستنبط مقترحات تساعد في حل الإشكالات، وذلك على النحو الآتي:

مطلب أول: يتناول التشريعات التنظيمية لمكافحة للفساد.

مطلب ثاني: يتناول التشريعات العقابية لمكافحة للفساد.

المطلب الأول

التشريعات التنظيمية

أصدر المشرع الليبي تشريعات متعاقبة عديدة؛ تمنع أو تحول دون وقوع أفعال الفساد من منظور إداري تنظيمي؛ موجهاً تركيزه نحو الموظف العام؛ لما له من دور في استغلال وظيفته للحصول على امتيازات غير قانونية عند قيامه بواجباته، ومن أجل ذلك أصدر المشرع قانوناً ينظم الوظيفة العامة، كما أصدر عدة قوانين خاصة ببعض الوظائف؛ ولكن لسنا في متسع لدراستها، كما أصدر المشرع القانون المالي للدولة في سبيل المحافظة على المال العام وأوجه إنفاقه، كذلك أصدرت السلطة التنفيذية لائحة العقود الإدارية للحيلولة دون وقوع هذه الظاهرة عند التعاقد، وعليه سنتناول هذه التشريعات على النحو الآتي:

الفرع الأول

قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010

الوظيفة العامة هي وسيلة تقديم الخدمات من أجل الصالح العام، فمستوى الدولة يحدده وضع الموظف من حيث السلوك والفكر، ولأجل تحقيق الدولة لسياساتها والنهوض بالإدارة العامة؛ وضع المشرع الليبي قانوناً ينظم علاقات العمل، وفي إطار بحثنا هذا سنتناول واجبات ومحظورات الموظف التي بينها هذا القانون، ثم نتطرق للعقوبات المقررة عند إخلاله بما أوجبه القانون وذلك في النقاط الآتية:

أولاً: واجبات الموظف العام

شُرعت هذه الواجبات لضبط سلوك الموظف العام، وكل من يشغل وظيفة عامة؛ وذلك ببيان أوضاع ممارسة مهام الوظيفة في الصورة المثلى، فالوظائف تكليفاً للقائمين بها، وهدفها خدمة

المواطن؛ تحقيقاً للصالح العام وفق ما تقضي به التشريعات النافذة، حيث نصت المادة (122) من قانون علاقات العمل على أن الوظيفة تكليف وليست تشريف، وبالتالي يجب على الموظف أن يؤديها بكل جد وإتقان، وأن يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق مع الدين والخلق والكرامة، وأن تكون غايته خدمة المواطن وتحقيق الصالح العام، وقد بينت المادة (11) من قانون علاقات العمل الواجبات التي تقع على عاتق الموظف، والتي ينبغي عليه عدم مخالفتها وهي:

1. التزام الموظف بمسؤوليات ومهام الوظيفة الموكلة إليه

وذلك بأن يبذل الموظف أقصى جهده تحقيقاً للصالح العام، فقد يكلف الموظف بمهام وظيفته في غير الأوقات الرسمية نظير مرتب إضافي؛ وعليه أن ينفذ الأوامر التي تصدر من رؤسائه،⁽¹⁾ وأن لا يتغيب دون إذن مسبق، كما يحظر عليه الإضراب عن العمل وإلا عرض نفسه لعقوبة تأديبية.⁽²⁾

2. أن يحافظ على كرامة الوظيفة وأخلاقياتها

وذلك بأن يسلك سلوكاً متفقاً ومتماشياً مع مقتضيات الوظيفة العامة، وأن يتحلى بحسن السيرة والسمعة.⁽³⁾

3. أن يلتزم الموظف بتنفيذ واحترام القواعد القانونية النافذة

4. أن يلتزم بتنفيذ الأوامر والتعليمات في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها أي يجب أن لا يخالف تعليمات وتوجيهات رؤسائه، وفي جميع الأحوال يجب أن لا تبلغ طاعة الموظف لرئيسه حد ارتكاب الجرائم.

المحافظة على أسرار الوظيفة

وهذا الالتزام يظل قائماً حتى بعد انتهاء مدة عمله.⁽⁴⁾

وإلى جانب هذه الواجبات عدت المادة (12) جملة من المحظورات على الموظف العام وهي:

(1) د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، المكتبة الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة السابعة 2019م، ص 95.

(2) د. مصطفى عبد الحميد دلاف، حقوق الموظف العام وواجباته في القانون الليبي، دراسة مقارنة مع القانون المصري، جين للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2018، ص 217.

(3) د. مفتاح خليفة عبد الحميد و د. حمد محمد الشلماني، التنظيم القانوني للوظيفة العامة في القانون الليبي، دار المطبوعات الجامعية، طبعة 2014، ص 96.

(4) د. محمد عبد الله الحراري، مرجع سابق، ص 99.

- عدم القيام بالذات أو الوساطة بأي عمل من الأعمال المحظورة أو المحرمة بمقتضى القوانين واللوائح والأنظمة المعمول بها.
- القيام بالعمل لدى الغير، سواء بمقابل أو بدونه دون الحصول على إذن من جهة عمله.
- قبول الهدايا أو أي منفعة كانت لقاء قيامه بواجباته.
- ارتكاب أي فعل من أفعال الوساطة والمحسوبية، أو استغلال الوظيفة للحصول على منفعة له أو لغيره.
- شراء العقارات أو المنقولات مما تطرحه الجهات القضائية أو الإدارية للبيع إذا كانت تتصل بمهام عمله.
- مزاوله أية أعمال تجارية، أو تكون له مصلحة في مناقصات أو مزادات أو عقود مما يتصل بمهام عمله.
- استغلال وسائل العمل ومعداته لمصلحته الشخصية.
- أن يحتفظ لنفسه دون وجه حق بأية ورقة من الأوراق الرسمية، أو أن ينزع ورقة من الملفات المخصصة لحفظها، أو أن ينقل وثائق وملفات خارج مقر العمل ما لم يكن مأذوناً له بذلك.
- التحريض على القيام بأي فعل يعد من أفعال التحرش الجنسي.
- أن يخالف إجراءات الأمن الصناعي والسلامة العامة داخل جهة العمل.
- أن يقوم بإعداد أو نشر أو توزيع مقالات أو منشورات ذات صبغة سياسية.
- أن يستأجر عقارات أو منقولات بقصد استغلالها ضمن نطاق دائرة عمله.

ثانياً: العقوبات التأديبية

رتب قانون علاقات العمل في المادة (160) فقرة (2) على الموظف العام عدة عقوبات إذا ما أخل بواجبات ومحظورات وظيفته، والمتمثلة في: الإنذار، واللوم، والخصم من المرتب، والحرمان من العلاوة السنوية والترقية، وخفض الدرجة، والعزل من الخدمة، وهي عقوبات تتفاوت بين الموظفين الذين يشغلون وظائف من الدرجة العاشرة فأقل، وبين الموظفين الذين يشغلون وظائف الإدارة العليا.

الفرع الثاني

القانون المالي للدولة⁽¹⁾

وضع القانون المالي للدولة آليات لصرف الأموال العامة المدرجة في الميزانية العامة؛ لصرفها فيما خصصت له، والحيلولة دون إهدارها، وذلك من خلال عدة أبواب وإجراءات نبينها على النحو الآتي:

أولاً: باب الميزانية:

نصت المادة السابعة من القانون المالي للدولة على إلغاء الاعتمادات المدرجة في الميزانية العامة والاعتمادات الإضافية التي لم تصرف إلى آخر السنة المالية، بينما ترحل الاعتمادات الخاصة بالأعمال التي لم يكتمل تنفيذها خلال السنة المالية إلى ميزانية السنة التالية، حتى يتم إنجاز العمل في حدود التكاليف الكلية المعتمدة له.

كما فرضت المادة العاشرة على الوزارات والمصالح أن تلتزم في تنفيذها للميزانية بكافة التقسيمات الواردة بها، والتقيد في الصرف في حدود الاعتمادات المدرجة بكل بند من بنود الميزانية، ومع ذلك يجوز عند الاقتضاء وفي حدود الباب الواحد أن يؤذن بالتجاوز في اعتمادات أحد البنود مقابل وفّر مساوٍ في بند أو أكثر داخل اعتمادات الباب ذاته، ويختص بالإذن بالتجاوز الوزير المختص في حدود 50000 دينار في المرة الواحدة، وبما لا يزيد على 150000 دينار خلال السنة المالية، كما يختص وزير المالية فيما يزيد على 50000 دينار، ولا يتجاوز 150000 دينار في المرة الواحدة، ولا يزيد عن 500000 دينار خلال السنة المالية، وفيما يتجاوز ذلك يكون الاختصاص لمجلس الوزراء.

ثانياً: باب الحسابات الحكومية:

قسم القانون المالي بموجب المادة (16) الحسابات الحكومية إلى ستة حسابات منفصلة، والمتمثلة في: الحساب العام، وحساب الاحتياط العام، وحساب التنمية، وحساب الدين العام، وحساب العهد، وحساب الطوارئ، ووضع لها آليات تنظيم، وبموجبه لا يجوز سحب أي مبلغ من

(1) صدر بموجب مرسوم بقانون في 24 أكتوبر 1967، منشور في الجريدة الرسمية، السنة 8، العدد 44.

الحسابات الحكومية إلا للغرض المخصص له، ولكن لمجلس الوزراء بناءً على عرض وزير المالية أن يسحب من حساب العهد في حدود (30%) من الرصيد؛ لتحقيق غرض معين، على أن يرد المبلغ المسحوب في أقرب وقت.⁽¹⁾

ثالثاً: باب الرقابة على التحصيل والصرف:

نصت المادة (20) من القانون المالي على أنه لا يجوز للجهات العامة إبرام عقد أو اتخاذ إجراء يترتب عليه ارتباط مالي إلا بعد الحصول على إقرار كتابي من المراقب المالي أو المراقب المساعد بحسب الأحوال، وبيان الاعتمادات الجائز الخصم منها بقيمة هذا الارتباط، ويجب الامتناع عن تقديم هذا الإقرار إذا كان الارتباط من شأنه الإخلال بقواعد الميزانية.⁽²⁾

رابعاً: باب التصرف في أموال الدولة بالمجان وشطب العجز أو الخسائر:

بيّنت المادة (24) من القانون المالي بأنه لا يجوز التصرف في أموال الدولة الثابتة أو المنقولة بالمجان إلا بقرار من مجلس الوزراء، وإذا تجاوزت قيمة المال الموضوع للتصرف بالمجان 10000 دينار فلا يجوز التصرف فيه إلا بقانون، ولا يجوز تأجير مال من الأموال الثابتة أو المنقولة بأجر أقل من أجر المثل إلا وفقاً للقواعد والإجراءات التي يصدر بها قرار من مجلس الوزراء. كما تطرق القانون المالي للدولة في الباب السابع لمحاكمة الموظفين عن المخالفات المالية، وبين كيفية تشكيل مجلس التأديب الخاص بهذه المخالفات، إلا أنه أعيد تنظيم هذا المجلس بموجب القانون رقم (20) لسنة 2013م بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية.

الفرع الثالث

لائحة العقود الإدارية رقم (563) لسنة 2007

لا تملك الجهات الإدارية إبرام تعاقداتها بأي طريقة تشاء؛ حيث قيدت السلطة التنفيذية التعاقدات الحكومية بعدة طرق لإبرامها؛ وذلك للوصول إلى أفضل الشروط وأحسن المواصفات والأسعار؛ تجنباً للمحاباة والفساد، وفيما يلي نتناول طرق إبرام العقود الإدارية.

(1) ثريا نور الدين آدم موسى، آليات مكافحة الفساد في ليبيا أثناء المرحلة الانتقالية، رسالة ماجستير

مقدمة لجامعة السيد محمد بن علي السنوسي الإسلامية، غير منشورة، ص 95.

(2) ثريا نور الدين آدم موسى، مرجع سابق، ص 96.

أولاً: المناقصة العامة

وهو الأسلوب الغالب في التعاقد، بل الأصل في التعاقدات الحكومية، وقد بينته المادة الثامنة من لائحة العقود الإدارية، ومفاده أن تعلن جهة الإدارة رغبتها في التعاقد؛ لتوريد أو تنفيذ أشغال عامة؛ للحصول على أفضل التعاقدات سعراً وشروطاً لصالح الإدارة،⁽¹⁾ ولا يجوز استبدال هذا الأسلوب بغيره من طرق التعاقد،⁽²⁾ وتتم المناقصة العامة وفق الإجراءات الآتية:

1. الحصول على إذن مسبق قبل البدء في إجراءات المناقصة.
2. قيام لجنة العطاءات بالإعلان عن المناقصة العامة، على أن يتضمن هذا الإعلان بياناً شاملاً لموضوع وشروط المناقصة ومددها وغيرها من المعلومات المدونة في كراسة المواصفات المعدة سلفاً من الجهة الإدارية.⁽³⁾
3. إتاحة الفرصة لكل أدوات التنفيذ الراغبة في التعاقد مع الإدارة، وإن كان هذا الإجراء ليس مطلقاً؛ إذ يجب أن تكون أداة التنفيذ مدرجة لدى الجهة المختصة بذلك، وأن لا تكون مستبعدة من التعاقد، وأن لا تكون مدانة في وقائع جنائية أو إدارية تمس الأمانة في التعامل أو السمعة.⁽⁴⁾
4. حسب نص المادة (55) من لائحة العقود الإدارية؛ تقوم لجنة العطاءات بفحص العروض، واستبعاد العرض الغير مستوفي الشروط، ثم تقوم بترتيب العروض المستوفاة، ثم تقوم بالبت في العطاءات المقدمة، وذلك بتقديم توجيه بإرساء المناقصة على صاحب أفضل عطاء من حيث السعر والشروط،⁽⁵⁾ والجهة المختصة باعتماد محاضر الترسية هي الوزارة المختصة التي تتبعها الوحدة الإدارية.⁽⁶⁾

(1) د. محمد عبد الله الفلاح، أحكام القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي بالإسكندرية، طبعة 2016، ص 376.

(2) مادة (9) فقرة (أ) من لائحة العقود الإدارية.

(3) د. محمد عبد الله الحراري، مرجع سابق، ص 294.

(4) مادة (17) من لائحة العقود الإدارية.

(5) راجع د. محمد الشافعي أبو رأس، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، طبعة 1999، ص 78.

(6) مادة (7) فقرة (ب) من لائحة العقود الإدارية.

قد يحدث أن لا يتم الاعتناء بإعداد وفحص وثائق عروض المناقصة من قبل لجنة العطاءات قبل طرحها، وكذلك عدم وضوح المتطلبات اللازمة في من يتقدم للمنافسة؛ إذ يفسح ذلك المجال لغير المختصين بدخولها، وكذلك غياب الشفافية في الإعلان عن المناقصة، وذلك بعدم نشر الإعلان في الصحف الأكثر انتشاراً، وعدم الإعلان عنها في الموقع الإلكتروني للجهة طالبة التعاقد، مما يؤدي إلى عدم إعطاء فرص متكافئة للجميع؛ بما يضمن موضوعية وجدية المناقصة، والمفاضلة وتحليل العروض، كل ذلك يميز إلغاء المناقصة بقرار من الجهة المختصة باعتماد محاضر الترسية.⁽¹⁾

ثانياً: المناقصة المحدودة:

هي التي يقتصر الاشتراك فيها على جهات تنفيذ من بين المقيدة أسماؤهم في السجلات المعدة سلفاً لدى جهة الإدارة، وبسبب أنها محصورة في أدوات تنفيذ معينة يحتمل فيها المحاباة؛ حصرتها لائحة العقود الإدارية في حالات معينة وهي:

1. أعمال التوريد المحتكر صنعها أو استيرادها أو التي لا توجد إلا لدى أشخاص أو شركات بعينها.

2. الخدمات الاستشارية.

3. غير ذلك من الأحوال التي لا تسمح فيها طبيعة العقد أو ظروف إبرامه بإتباع طريق المناقصة العامة.

ولا يتم اللجوء إلى هذا الطريق بالنسبة للوحدات الإدارية إلا بعد الحصول على إذن بإجرائها من الجهة المختصة باعتماد الترسية، وهي الوزارة المختصة أو مجلس الوزراء حسب الأحوال،⁽²⁾ وأن يتم دعوة عدد كاف من الشركات أو المنشآت، وتكون الدعوة برسائل مسجلة ترسل من قبل لجنة العطاءات، تتضمن طلباً بتقديم العروض للمنافسة المحدودة، وأن تقوم اللجنة بالتحري على مدى تأهيل هذه الشركات، ولا يسمح لأي شركة بدخول المناقصة إلا بعد التأكد من كفايتها الفنية

(1) د. محمد عبد الله الحراري، مرجع سابق، ص 295، راجع كذلك نص المادة (53) من لائحة العقود الإدارية.

(2) مادة (9) من لائحة العقود الإدارية.

والمالية، وتسري على هذه المناقصة سائر الأحكام المنظمة لإجراءات المناقصة العامة، بما في ذلك دراسة العطاءات والبت فيها.⁽¹⁾

ثالثاً: الممارسة:

وهو تعاقد يتم بالاتصال المباشر بجهات أو أشخاص متخصصين في مجال الأعمال أو الأصناف المطلوبة للتعاقد عليها من بين المقيدة أسماؤهم في السجلات المعدة لذلك، فهي تتم بالاتفاق المباشر بين الإدارة وأداة التنفيذ، وتتميز هذه الطريقة بجرية الإدارة التامة في اختيارها لمن تتعاقد معهم،⁽²⁾ ونظراً لأنها طريقة استثنائية؛ لا يجوز لجهة الإدارة اللجوء إليها إلا في الحالات الآتية:

1. تقديم عروض متعددة وفقاً للإجراءات التي تتبعها في المناقصة المحدودة.
2. الاتصال بأشخاص أو جهات مختصة في الأعمال أو المواد موضوع الممارسة، وتقوم لجنة العطاءات بدراسة العروض للحصول على أفضل الأسعار والشروط، وتسري على الممارسة كافة أحكام وإجراءات المناقصة العامة.⁽³⁾

رابعاً: التكليف المباشر

هو الطريق الأكثر خطورة؛ بسبب احتمالية المحاباة والتفضيل؛ حيث تقوم جهة الإدارة بإصدار أمر الشراء أو التكليف بالأعمال لأدوات التنفيذ بشكل مباشر دون عروض متعددة، وذلك بواسطة لجنة خاصة غير لجنة العطاءات، حيث يترتب على تعدد اللجان تعدد المكافآت دون مُصوغ يبرر هذا المسلك، ونظراً لخطورة هذا الإجراء حددت المادة (10) من لائحة العقود الإدارية الحالات التي يجوز فيها التعاقد بطريق التكليف المباشر وهي:

1. حالات ومتطلبات الأمن القومي أو حالة الطوارئ حسبما يقرره مجلس الوزراء.
2. التعاقد مع المنظمات الدولية أو الجهات الحكومية الأجنبية تنفيذاً لاتفاق نافذ.
3. الحالات التي لا يتقدم فيها أحد للمناقصة أو الممارسة.
4. تنفيذ أعمال الصيانة العاجلة أو شراء مواد لازمة لحالة من حالات الضرورة.

(1) مادة (64) من لائحة العقود الإدارية.

(2) د. محمد الشافعي أبو رأس، مرجع سابق، ص 83.

(3) مادة (67) من لائحة العقود الإدارية.

5. المواد المحتكرة أو التي لا توجد إلا لدى جهة بذاتها.
 6. قطع الغيار عند الشراء من المصنع الأصلي أو وكيله المعتمد.
 7. المشتريات العادية والأعمال العادية ومقاولات النقل.
 8. أعمال الصيانة والترميمات العادية.
 9. الخدمات الاستشارية لحالة ضرورة عاجلة لا تتجاوز قيمتها 1000000 دينار.
- وفي جميع الحالات السابقة يجب أن تذكر الأسباب التي اقتضت اللجوء إلى طريق التكاليف المباشر، على أن يدون الموظف المسؤول على مستندات الصرف أن الأشياء محل التعاقد منفذة طبقاً للشروط، وأن أسعارها نمطية ومناسبة.

خامساً: المزايدة العامة

هي وسيلة الإدارة لبيع وتأجير الأموال المملوكة للجهات الإدارية، وعن طريقها تقدم عطاءات الشراء والتأجير بطريق المناذاة أو من خلال تقديم مظاريف مغلقة للجنة العطاءات؛ للوصول إلى أعلى الأسعار، حيث يتم بيع الأصناف الزائدة التي أصبحت غير صالحة للاستعمال أو التي يخشى عليها من التلف،⁽¹⁾ وذلك بعد الحصول على موافقة الجهة المختصة بإصدار قرار الترسية والإذن بالتعاقد طبقاً لأحكام لائحة العقود الإدارية.⁽²⁾

المطلب الثاني

التشريعات العقابية

ترتكب أفعال الفساد من الموظف العام فيما يتصل بشؤون وظيفته؛ فيكون عرضةً للجزاء الإداري والجنائي معاً؛ إن كان فعله مجزماً، ولكنها أفعال ترتكب حتى من غير الموظفين؛ ومن أجل ذلك أصدر المشرع الليبي العديد من التشريعات الخاصة المجزئة لأفعال الفساد؛ وهي تشريعات مقيدة لنصوص قانون العقوبات؛ باعتبار الأخير تشريع عام؛⁽³⁾ الأمر الذي دفعنا إلى استثناء

(1) د. محمد الشافعي أبو رأس، مرجع سابق، ص 75.

(2) مادة (69) ومادة (71) من لائحة العقود الإدارية.

(3) راجع أ. ابتسام حسن سالم بن عيسى، المواجهة الجنائية الموضوعية لجرائم الفساد في القانون الليبي،

بحث مقدم للمؤتمر العلمي الأول لكلية الشريعة والقانون بالجامعة الأسمرية الإسلامية بعنوان مكافحة الفساد

من المنظور التشريعي، المنعقد في 18-19 سبتمبر 2021، ص 6 وما بعدها إلى ص 11.

دراسته، وعليه سنتناول هذه التشريعات الخاصة بشكل تراثي من الأقدم إلى الأحدث في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

التشريعات العقابية لمكافحة الفساد الصادرة بين عامي 1970م و 1986م

خلت التشريعات العقابية الليبية منذ نشأة الدولة حتى عام 1970م من أي تشريع خاص بجرم أفعال الفساد، واقتصر التجريم في تلك الفترة على بعض المواد الواردة في قانون العقوبات، لتأتي النصوص الخاصة لتجريم هذه الأفعال فيما بعد؛ والتي نتناولها تباعاً على النحو الآتي:

أولاً: قانون الكسب الحرام رقم (3) لسنة 1970:

أصدر المشرع الليبي قانون الكسب الحرام، وبموجبه جرم هذا الكسب، وذلك بعقاب مرتكبه ومن سعى لإخفائه، وهذا الجرم هو أكثر جرائم الفساد انتشاراً، وفيما يلي نبين هذه الجريمة وجزاء مرتكبها ومن أخفأها.

1. جريمة الكسب الحرام

هي جريمة تتحقق بحصول الجاني على كسب عن طريق اشتراكه مع آخر، وذلك باستغلال منصبه، أو وظيفته، أو خدمته، أو صفته، ويعد كسباً حراماً كل ما يطرأ من زيادة في الذمة المالية للمخاطبين بأحكام هذا القانون المحددين بموجب المادة (4) وهم: أصحاب المناصب العامة، ورجال القضاء والنيابة العامة، وأعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي، وضباط القوات المسلحة والشرطة، والموظفين المصنفين في الحكومة والإدارة المحلية والهيئات والمؤسسات العامة، وكل من يكلف بخدمة عامة أو تكون له صفة اعتبارية سواء بصفة دائمة أو مؤقتة، إذا كانت هذه زيادة لا تتناسب مع موارده المبنية في إقرار الذمة المالية؛ وعجز عن إثبات مصدرها،⁽¹⁾ ولا يحول زوال الصفة الوظيفية بالعزل أو الاستقالة أو التقاعد ولو بعد الوفاة من إقامة الدعوى العمومية عن الكسب الحرام.⁽²⁾

(1) راجع د. هشام أمحمد محمد السيوي، الإشكاليات المثارة في جريمة الكسب غير المشروع، دراسة تحليلية مقارنة، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الأول لكلية الشريعة والقانون بالجامعة الأسمرية الإسلامية بمعنوان مكافحة الفساد من المنظور التشريعي، المنعقد في 18-19 سبتمبر 2021، ص 7 وما بعدها.

(2) مادة (8) من قانون الكسب الحرام.

• الجزء المقرر للجريمة

يعاقب مقترف هذه الجريمة بالسجن، وغرامة لا تتجاوز (1000) دينار، وبرد ما طرأ من زيادة في ذمته المالية التي ثبتت المحكمة أنها كسب حرام.⁽¹⁾

رغم الطبيعة الجنائية لقانون الكسب الحرام الذي يمثل رقابة لاحقة لحصول الفساد؛ فإنه لم يخلو من رقابة سابقة إدارية لمكافحة هذه الظاهرة، حيث أوجب تقديم إقرار ذمة مالية لكل المخاطبين بأحكامه؛ إضافة إلى زواجهم وأولادهم، وأوجب عقوبة الحبس والغرامة لكل من ذكر متعمداً بيانات غير صحيحة في إقرار الذمة المالية.⁽²⁾

2. جريمة إخفاء الكسب الحرام

نصت المادة (16) من قانون الكسب الحرام على أن يعاقب بالحبس وغرامة لا تزيد عن (1000) دينار أو إحداها كل من أخفى بأية طريقة كانت مალأً متحصلاً من كسب حرام أو محكوماً برده وفقاً لأحكام هذا القانون متى كان يعلم حقيقة أمره، أو كان لديه ما يحمله على الاعتقاد بذلك، وكذلك أجاز هذا القانون للمحكمة أن تعفي المتهم من العقوبة دون الرد؛ إذا أعان أثناء البحث أو التحقيق على كشف الحقيقة عن ذلك المال أو عن أموال أخرى متحصلة من كسب حرام.

ثانياً: قانون الجرائم الاقتصادية رقم (2) لسنة 1979:

الجرائم الاقتصادية هي تلك الجرائم الواقعة على الأموال العامة، أو الماسة بالاقتصاد الوطني للدولة، أو العملة المحلية، ولا يشترط أن يكون فاعلها موظفاً عاماً موكلاً له حفظ هذه الأموال، وفيما يلي نبين الجرائم والواردة في هذا القانون وما وضع لها من جزاء، وما يستثنى من تطبيقه، وذلك على النحو الآتي:

1. الرشوة

وهي أكثر جرائم الفساد انتشاراً وخطراً، ويفترض في فاعلها أن يكون موظفاً عاماً قبل ما عرض عليه من مزايا أو فائدة مقابل عمل أو امتناع عن عمل، متى كان ذلك من مهام وظيفته، ويعاقب

(1) مادة (14) من قانون الكسب الحرام.

(2) مادة (15) من قانون الكسب الحرام.

مرتكب هذه الجريمة بالسجن، كما تطبق ذات العقوبة على الراشي، وعلى من توسط بينهما، كذلك يعاقب الجناة بغرامة تعادل ضعف ما طلب أو أخذ، ولكن يعفى الراشي أو الوسيط من العقوبة في حال أخبر السلطات بالجريمة قبل أن يتخذ فيها إجراء. (1)

2. جريمة الاختلاس

وهي من الجرائم المتصلة بالأموال العامة، وهي جريمة تقع عندما يقوم الموظف باختلاس مال عام تحت يده وعهده، وقد جرم قانون الجرائم الاقتصادية هذا الفعل، ونص بأن "يعاقب بالسجن مدة لا تقل عن خمس سنوات كل موظف عام اختلس أموالاً عامة أو أموالاً لأشخاص مسلمة إليه بحكم وظيفته أو ادعى ملكيتها، وتكون العقوبة حد السرقة إذا توافرت شروطه". (2)

3. جريمة الاستيلاء:

تتحقق جريمة الاستيلاء عندما يقوم الموظف بالسطو علو أموال ليست تحت يده، وهذا بخلاف جريمة الاختلاس، وقد جرم قانون الجرائم الاقتصادية هذا فعل، ونص على أن "يعاقب بالسجن كل موظف عام استولى بدون وجه حق على مال عام، وإذا وقع الفعل غير مصحوب بنية التملك فتكون العقوبة الحبس وغرامة لا تتجاوز ألف دينار أو إحدى هاتين العقوبتين". (3)

4. جريمة استغلال النفوذ

هي جريمة يحتمل وقوعها من الموظف كما يحتمل وقوعها من غيره؛ وتحقق عند استعمال النفوذ، وذلك في سبيل الحصول على امتيازات مزايا غير مستحقة له أو لغيره، (4) فقد جرم قانون الجرائم الاقتصادية هذا الفعل، ونص بأن يعاقب بالسجن كل موظف طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ عطية أو وعد بشيء لاحق له فيه، نقداً كان أو أية فائدة أخرى لاستعمال نفوذه الحقيقي أو

(1) مادة (24) من قانون الجرائم الاقتصادية.

(2) حليلة أحمد محمد حمزة، الآليات القانونية للتصدي لاختلاس المال العام، مجلة جامعة سبها للعلوم الإنسانية، المجلد 21، العدد 3، 2022، ص 12، راجع كذلك مادة (27) من قانون الجرائم الاقتصادية.

(3) مادة (28) من قانون الجرائم الاقتصادية.

(4) خالد إبريم وعلي محمد حامد، الحماية الوظيفية من جرائم استغلال النفوذ في التشريع الليبي، مجلة جامعة سبها للعلوم الإنسانية، المجلد 21، العدد 3، 2022، ص 160.

المزعوم، للحصول من أية سلطة عامة، أو أية جهة خاضعة لإشرافها، على أعمال، أو التزام، أو مقابولة، أو اتفاق، أو أوامر، أو قرارات، أو أحكام، أو وظيفة، أو مزايا من أي نوع.⁽¹⁾

5. جريمة إساءة استعمال سلطة:

إذا كانت جريمة استغلال النفوذ تنشأ بشكل تفاوضي في الغالب؛ فإن جريمة إساءة استعمال السلطة يغلب عليها طابع الإرغام والإلجاء، ولا تقع إلا من موظف؛ بهدف المصلحة له أو لغيره، أو بقصد التشفي والانتقام،⁽²⁾ وقد جرم قانون الجرائم الاقتصادية هذا الفعل، ونص على أن يعاقب بالسجن مدة لا تقل عن (10) سنوات كل موظف عام يسيء استعمال الوظيفة، ويرغم غيره أو يحمله على إعطائه نقوداً، أو أي منفعة أخرى دون وجه حق، وتكون العقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنتين إذا استلم الموظف الشيء غير المستحق مستغلاً خطأ الغير.⁽³⁾

ثالثاً: قانون الوساطة والمحسوبية رقم (5) لسنة 1985

الوساطة والمحسوبية هي أخطر جرائم الفساد وأكثرها انتشاراً؛ لكونها غير مرئية؛ ويصعب إثباتها، وقد عرفها قانون الوساطة والمحسوبية بأنها كل ما من شأنه التأثير على استحقاق منفعة، أو خدمة تقدمها جهات عامة، أو خاصة ذات نفع عام؛ بقصد منعها، أو تعطيلها، أو الإخلال بحق الأولوية في الحصول عليها، فهي جريمة تتطلب موظف ووسيط، الأول يمنع أو يعطل الخدمة، والثاني يقبلها، ويعاقب القانون على هذا الفعل بالحبس مدة لا تزيد عن (3) أشهر، وبغرامة لا تتجاوز (500) دينار، أو بإحدى هاتين العقوبتين، كما أوجب إعادة ما حصل عليه من منافع أو خدمات بسبب جرمه.⁽⁴⁾

رابعاً: قانون إساءة الوظيفة أو المهنة رقم (22) لسنة 1985

إساءة استعمال السلطة الوظيفية من الجرائم التي تحظى باهتمام وملاحقة المجتمع الإنساني، ويرجع ذلك لكونها ليست مقصورة على السلطة العامة، بل امتدت إلى المؤسسات الخاصة للأفراد،

(1) مادة (29) من قانون الجرائم الاقتصادية.

(2) د. مختار أبو سبيحة الشيباني، جريمة إساءة استعمال السلطة في التشريع الليبي، مجلة أبحاث قانونية الصادرة عن كلية القانون بجامعة سرت، العدد الثاني عشر، ديسمبر 2021م، ص 147.

(3) مادة (30) من قانون الجرائم الاقتصادية.

(4) مادة (1) ومادة (2) من قانون الوساطة والمحسوبية.

ومن هنا تبرز خطورتها؛ ولذلك جرمها المشرع الليبي مرتين، في الأولى وضعها من ضمن الجرائم الاقتصادية، وفي الثانية أفرد قانوناً خاصاً بها وهو قانون إساءة الوظيفة أو المهنة،⁽¹⁾ الذي أوجب عقوبة الحبس على كل من يسيء استعمال وظيفته أو مهنته أو حرفته لتحقيق منفعة لنفسه أو لغيره، وجعل العقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنتين في حال ترتب عليها المساس بعرض الغير، كما أجاز حرمان المحكوم عليه من تولي الوظيفة العامة،⁽²⁾ كما نصت المادة (2) من هذا القانون على أن يعاقب بالحبس كل من يقوم بالتأثير على الانتخابات أو التنظيمات الشعبية؛ بغية تحقيق منفعة غير مشروعة له أو للغير، ويترتب على الحكم بالإدانة الحرمان من المشاركة في الانتخابات، فإذا كان قانون الجرائم الاقتصادية قانوناً خاصاً؛ فإن قانون إساءة الوظيفة أو المهنة أكثر خصوصية، كما أنه أصلح للمتهم من حيث العقوبة، وهو التشريع اللاحق كذلك، وبالتالي فهو يقيد ما عداه من تشريعات مجرمة لهذا الفعل.

خامساً: قانون من أين لك هذا رقم (3) لسنة 1986

هو قانون يجرم الكسب غير المشروع وإخفائه، شأنه في ذلك شأن قانون الكسب الحرام، ولكنه ليس ناسخاً له؛ لأن قانون من أين لك هذا يعاقب كل من اكتسب مالا أو منفعة أو مزايا مادية أو معنوية بطريقة غير مشروعة، موظفاً كان أو غير موظف، ويعتبر كسباً غير مشروع إذا كان مصدره المحاباة، أو التهديد، أو مخالفة القانون، أو إساءة استعمال الوظيفة أو المهنة، أو كان مجهول المصدر، أو لا يتناسب مع الموارد المشروعة للشخص،⁽³⁾ في حين أن قانون الكسب الحرام اشترط قيام الجرم من موظف في وظائف معينة؛ والمتمثلة في أصحاب المناصب العامة، ورجال القضاء والنيابة العامة، وأعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي، وضباط القوات المسلحة والشرطة، والموظفين المصنفين في الحكومة والإدارة المحلية والهيئات والمؤسسات العامة، وكل من يكلف بخدمة عامة، أو تكون له صفة اعتبارية؛ سواء بصفة دائمة أو مؤقتة،⁽⁴⁾ وبالتالي يعتبر قانون الكسب الحرام قانوناً خاصاً بالنسبة للمخاطبين بأحكامه في مواجهة قانون من أين لك هذا، والخاص يقيد

(1) ثريا نور الدين آدم موسى، مرجع سابق، ص 82 وما بعدها.

(2) مادة (1) من قانون إساءة الوظيفة أو المهنة.

(3) مادة (1) من قانون من أين لك هذا.

(4) مادة (4) من قانون الكسب الحرام.

العام، وعقوبة الكسب غير المشروع بموجب قانون من أين لك هذا هي الحبس مدة لا تقل عن (6) أشهر، وغرامة لا تقل عن (500) دينار؛ لكل من ارتكب هذا الجرم، وبرد الأموال المتحصلة من الكسب غير المشروع،⁽¹⁾ كما عاقب كل من يقوم بإخفائه بالحبس وغرامة لا تزيد عن ألف دينار، أو بإحدى هاتين العقوبتين؛ متى كان يعلم بحقيقة أمره.⁽²⁾

الفرع الثاني

التشريعات العقابية لمكافحة الفساد الصادرة بين عامي 1994م و 2023م

وفيما يلي نتناول التشريعات الصادرة في هذه الحقبة، والمتمثلة في الآتي:

أولاً: قانون التطهير رقم (10) لسنة 1423 (1994)

بموجب هذا القانون جرم المشرع عدة أفعال متصلة بالوظيفة العامة والمال العام، ومن بين الأفعال التي جرمها الكسب غير المشروع، واعتبر كل عمولة حصل عليها الخاضعين لأحكامه كسباً غير مشروع، سواء لنفسه أو لغيره، متى كانت بسبب استغلال مكانته، وإساءة سلطة الوظيفة المنوطة به، أو بسبب المحاباة، أو التهديد، سواء كان بطريق مباشر أو غير مباشر، أو كان كسبه نتيجة المضاربة بالعملة، أو المتاجرة بالسلع الأساسية، أو ممارسة نشاط تجرّم، أو محظور قانوناً، كما يعد سرقة وكسباً غير مشروع كل زيادة تطرأ على ذمة الموظف المالية بعد شغله للوظيفة، متى كانت هذه الزيادة تفوق موارده، أو موارد زوجته وأولاده، وعجز عن إثبات مصدرها،⁽³⁾ كذلك كل مال يُحصّل عن طريق الاشتراك، أو التواطؤ مع الخاضعين لأحكام هذا القانون، والخاضعون لأحكام هذا القانون هم ذاتهم الذين الخاضعين لقانون الكسب الحرام، وإن اختلفت بعض المسميات بسبب تغيير النظام السياسي للدولة، حيث بينهم قانون التطهير في المادة الأولى وهم: أعضاء اللجان الشعبية، وأمناء وأعضاء أمانات المؤتمرات، والقضاة وأعضاء النيابة، ومكتب الإدعاء الشعبي، وغيرهم من أعضاء الهيئات القضائية في المحكمة العليا ومحكمة الشعب والمحاكم الأخرى، وكذلك المحامون، ومحرري العقود، والأطباء، والمحكّمون، والخبراء، المترجمون، والضباط وأفراد الشعب المسلح، والشرطة، وحرس الجمارك، والحرس البلدي، وجهاز التفتيش الزراعي، وغيرهم ممن

(1) مادة (4) من قانون من أين لك هذا.

(2) مادة (5) من قانون من أين لك هذا.

(3) مادة (6) من قانون التطهير.

لهم صفة الضبط القضائي، والعاملون بالهيئات العامة والخاصة ذات النفع العام، والمؤسسات والشركات المملوكة كلياً أو جزئياً للدولة، وأي موظف عام مكلف بخدمة عامة داخل ليبيا أو خارجها بصفة دائمة أو مؤقتة، وكذلك كل من أدعى التأثير على جهات المذكورة.⁽¹⁾

ونظراً لخطورة هذه الجرائم وضع المشرع الليبي وفقاً لهذا القانون عقوبة حدي السرقة والحرابة على مرتكبها، وإذا لم يكتمل الدليل والشروط المنصوص عليها في القانون يعاقب بالسجن، ورد الأموال المتحصلة من هذه الجرائم، وتلاحق هذه الجريمة حالياً من خلال مراجعة إقرار الذمة المالية الذي يقدمه الأشخاص الخاضعون لهذا القانون إلى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، كما نص على أن يعاقب عقوبة حدي السرقة والحرابة كل من أخفى بأي طريقة مალأً متحصلاً عليه عن طريق كسب غير مشروع، وأعطى للمحكمة الحق في إعفاء المتهم من العقوبة في حال تبين لها أنه أعان أثناء البحث أو التحقيق على كشف حقيقة المال غير المشروع،⁽²⁾ ويعد هذا القانون ناسخاً لقانون الكسب الحرام رقم (3) لسنة 1970؛ وإن لم ينص على ذلك صراحة، تطبيقاً لقاعدة اللاحق يلغي السابق، وإن كان هذا القانون أكثر اتساعاً؛ وقانون الكسب الحرام أكثر خصوصية، ولكن عبارة ويلغى كل حكم يخالف ذلك الواردة في المادة (30) من قانون التطهير نفسرها بالمعنى الواسع، لتطال كل تشريع عام وخاص.

ثانياً: قانون مكافحة غسل الأموال رقم (2) لسنة 2005⁽³⁾

غسل الأموال جريمة يحاول بموجبها الجاني إضفاء صفة الشرعية على الأموال غير المشروعة، وذلك بإخفاء مصدرها الحقيقي؛ لتظهر بصفة الأموال المشروعة، كأن يقوم الجاني باستثمار أموالٍ تحصل عليها من تجارة المنوعات والمؤثرات العقلية،⁽⁴⁾ لم يضع القانون تعريفاً لهذه الجريمة، واكتفى بالنص على أنه يعد مرتكباً لجريمة غسيل الأموال كل من تملك أموال غير مشروعة، أو حازها، أو استعملها، أو استغلها، أو تصرف فيها، أو حولها، أو نقلها، أو أودعها، أو إخفاؤها بقصد تمويه

(1) ثريا نور الدين آدم موسى، مرجع سابق، ص 84 وما بعدها.

(2) مادة (20) من قانون التطهير.

(3) منشور بملونة التشريعات، السنة 5، العدد 4، بتاريخ 10\4\2005.

(4) أ. محمد علي محمد التائب، أحكام جريمة غسل الأموال وآثارها على الاقتصاد الليبي، مجلة أبحاث

قانونية الصادرة عن كلية القانون بجامعة سرت، العدد العاشر، ديسمبر 2020م، ص 123.

مصدرها الحقيقي غير المشروع، كم يعد جانياً كل من اشترك في أي فعل من الأفعال السابقة بأي صورة.⁽¹⁾

ويعاقب فاعل هذه الجريمة بالسجن والغرامة والمصادرة، والغرامة تعادل قيمة المال محل الجريمة، وإذا كان الجاني مساهماً في الجريمة مصدر المال -فاعلاً أو شريكاً- يعاقب بالجريمة الأشد، وتشدّد العقوبة بزيادة الثلث،⁽²⁾ ويعفى مرتكب الجريمة إذا قام بالإبلاغ عنها قبل اكتشافها،⁽³⁾ ولكنه جرم كذلك عدم التبليغ عن الجريمة بالحبس وغرامة لا تتجاوز (10000) دينار، ولا تقل عن (1000) دينار، أو بإحدى هاتين العقوبتين،⁽⁴⁾ وجرم أيضاً التبليغ بسوء النية، فقد نص على أن يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة: كل من أبلغ السلطات المختصة قاصداً إضرار الغير بشكل يمكن معه اتخاذ أي إجراء جنائي للوقوف على الحقيقة، كما تُعاقب المؤسسة التي تُرتكب الجريمة باسمها، أو لمصلحتها، بغرامة تعادل ضعف المال محل الجريمة، وفي حالة العود يسحب ترخيصها.⁽⁵⁾

ثالثاً: قانون مكافحة الإرهاب رقم (3) لسنة 2014

في سبيل مكافحته لأفعال الفساد ذهب المشرع الليبي بعيداً؛ حيث صنف بعض أفعال الفساد بأنها جرائم إرهابية، وذلك باعتبار الجرائم المضرة بالموارد الطبيعية، والبيئة، وتلك الماسة بضرر للأموال والمباني والأموال العامة والخاصة من قبيل الجرائم الإرهابية، كما اعتبر الإضرار بالنظم المالية والمصرفية، وبالاقتصاد الوطني، وبمخزون الطاقة، والمخزون الأمني من السلع والمواد الغذائية والمياه، جرائم إرهابية.⁽⁶⁾

رابعاً: القانون (18) لسنة 2023 بإصدار قانون مرتبات الموظفين الوطنيين⁽⁷⁾

(1) مادة (3) من قانون مكافحة غسل الأموال.

(2) مادة (4) من قانون مكافحة غسل الأموال.

(3) مادة (5) فقرة (1) من قانون مكافحة غسل الأموال.

(4) مادة (5) فقرة (2) من قانون مكافحة غسل الأموال.

(5) مادة (5) فقرة (4) من قانون مكافحة غسل الأموال.

(6) د. جازيه شعيتير، السياسة التشريعية الليبية لمكافحة الفساد، دورية دعم، صادرة عن مركز التحول الديمقراطي وحقوق الإنسان، العدد الثالث، بدون تاريخ، ص 55، كذلك راجع المادة (2) من قانون مكافحة الإرهاب.

(7) الجريدة الرسمية الصادرة عن مجلس النواب، السنة الأولى، العدد الخامس عشر 19 - 11 - 2023م.

رغم الطبيعة الإدارية والتنظيمية لهذا القانون؛ إلا أنه في المادة (13) جرم ازدواج الوظيفي إذا كانت الوظائف ممولة من الخزينة العامة، وسن له عقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنة، وغرامة لا تزيد عن دخل سنة كاملة، مع إرجاع ما تحصل عليه نتيجة الازدواج، كما جرم منح العلاوات والمزايا لغير المستحق، والإخلال بمنح الأولوية في استحقاقها.

الخاتمة

- جابه المشرع الليبي ظاهرة الفساد على مراحل، حيث منعها وجرمها في عدة تشريعات متفرقة ومتعاقبة.
- تنوعت هذه التشريعات بين تشريعات تنظيمية وأخرى عقابية.
- حيث سن قانون علاقات العمل، والقانون المالي للدولة، ولائحة العقود الإدارية.
- كما سن قانون الكسب الحرام، وقانون الجرائم الاقتصادية، وقانون الوساطة والمحسوبة، وقانون إساءة الوظيفة أو المهنة، وقانون من أين لك هذا، وقانون التطهير، وقانون غسل الأموال، وقانون مكافحة الإرهاب، وقانون مرتبات الموظفين الوطنيين.
- ومن خلال بحثنا في هذه التشريعات؛ ومن خلال طبيعة عملنا السابق في المكاتب القانونية لبعض الوزارات والهيئات العامة؛ نقف على حقيقة شمولية واستغراق هذه التشريعات لغالبية أفعال الفساد في النطاق الوظيفي والمالي؛ بما تتضمنه من منع وتجرم وعقاب، وكذلك من خلال إطلاعنا وإشرافنا على أبحاث متعلقة بمؤسسات مكافحة الفساد من سلطة تشريعية ورقابة إدارية وديوان للمحاسبة وهيئة لمكافحة الفساد
- وإن كانت هذا المؤسسات خارج نطاق دراستنا- فهي تملك من الوسائل ما يمكنها في مواجهة هذه الأعمال.

وفي سبيل إنجاح تطبيق هذه التشريعات وعمل هذه المؤسسات نوصي بالآتي:

- فالوضع السياسي الراهن المترتب عليه انقسام سياسي؛ يتطلب وجود رأس أعلى للدولة يكون الضامن لتطبيق كل التشريعات، ويتابع عمل المؤسسات.
- الاهتمام بالموارد البشرية من خلال التحري في اختيار من يشغلون الوظائف، وتدريبهم، وتأهيلهم، وتطويرهم؛ ولا سيما الوظائف العليا والقيادية.

- كذلك يجب أن لا يهمل الجانب الديني بما يحمله من حث على ترسيخ طاعة ولي الأمر وأداء الأمانة والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر.
- المحاولة قدر الإمكان أن تجمع هذه التشريعات وتجعل في تقنين واحد؛ لمنع تضاربها وسهولة الرجوع إليها.

المراجع

أولاً: الكتب

1. د. محمد الشافعي أبو رأس، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، طبعة 1999.
2. د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، المكتبة الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة السابعة 2019م.
3. د. محمد عبد الله الفلاح، أحكام القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي بالإسكندرية، طبعة 2016.
4. د. مصطفى عبد الحميد دلاف، حقوق الموظف العام وواجباته في القانون الليبي، دراسة مقارنة مع القانون المصري، جبن للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2018.
5. د. مفتاح خليفة عبد الحميد و د. حمد محمد الشلحاني، التنظيم القانوني للوظيفة العامة في القانون الليبي، دار المطبوعات الجامعية، طبعة 2014.

ثانياً: الرسائل العلمية

- ثريا نور الدين آدم موسى، آليات مكافحة الفساد في ليبيا أثناء المرحلة الانتقالية، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة السيد محمد بن علي السنوسي الإسلامية، غير منشورة.

ثالثاً: المقالات المنشورة في الدوريات والمؤتمرات

1. أ. ابتسام حسن سالم بن عيسى، المواجهة الجنائية الموضوعية لجرائم الفساد في القانون الليبي، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الأول لكلية الشريعة والقانون بالجامعة الأسمرية الإسلامية بعنوان مكافحة الفساد من المنظور التشريعي، المنعقد في 18-19 سبتمبر 2021.
2. د. جازيه شعيتير، السياسة التشريعية الليبية لمكافحة الفساد، دورية دعم، صادرة عن مركز التحول الديمقراطي وحقوق الإنسان، العدد الثالث، بدون تاريخ.

3. حليلة أحمد محمد حمزة، الآليات القانونية للتصدي لاختلاس المال العام، مجلة جامعة سبها للعلوم الإنسانية، المجلد 21، العدد 3، 2022.
4. خالد إيزيم وعلي محمد حامد، الحماية الوظيفية من جرائم استغلال النفوذ في التشريع الليبي، مجلة جامعة سبها للعلوم الإنسانية، المجلد 21، العدد 3، 2022.
5. د. مختار أبو سبيحة الشيباني، جريمة إساءة استعمال السلطة في التشريع الليبي، مجلة أبحاث قانونية، كلية القانون بجامعة سرت، العدد الثاني عشر، ديسمبر 2021م.
6. أ. محمد علي محمد التائب، أحكام جريمة غسل الأموال وآثارها على الاقتصاد الليبي، مجلة أبحاث قانونية، كلية القانون بجامعة سرت، العدد العاشر، ديسمبر 2020م.
7. د. هشام أحمد محمد السيوي، الإشكاليات المثارة في جريمة الكسب غير المشروع، دراسة تحليلية مقارنة، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الأول لكلية الشريعة والقانون بالجامعة الأسمرية الإسلامية بعنوان مكافحة الفساد من المنظور التشريعي، المنعقد في 18-19 سبتمبر 2021.

رابعاً: التشريعات

- قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م.
- القانون المالي للدولة لسنة 1967م.
- لائحة العقود الإدارية رقم (563) لسنة 2007م.
- قانون الكسب الحرام رقم (3) لسنة 1970م.
- قانون الجرائم الاقتصادية رقم (2) لسنة 1978م.
- قانون الوساطة والمحسوبة رقم (5) لسنة 1985م.
- قانون إساءة الوظيفة أو المهنة رقم (22) لسنة 1985م.
- قانون من أين لك هذا رقم (3) لسنة 1986م.
- قانون التطهير رقم (10) لسنة 1994م.
- قانون مكافحة غسل الأموال رقم (2) لسنة 2005م.
- قانون مكافحة الإرهاب رقم (3) لسنة 2014م.
- قانون رقم (18) لسنة 2023م بإصدار قانون مرتبات الموظفين الوطنيين بالجهات الممولة من الخزينة العامة وتقرير بعض الأحكام.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



الجهود الدولية والعربية في مواجهة الفساد

المؤلف الأول: وليد علي بن سليمان - ليبيا المؤلف الثاني: أحمد حسين - الجزائر

الجامعة: الشاذلي بن جديد (الجزائر) الجامعة: الشاذلي بن جديد (الجزائر)

waledali612@gmail.com

hassaineahmed70@gmail.com



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



ملخص البحث

إن انتشار ظاهرة الفساد وتعاظم آثارها أدى إلى ظهور تبعات على كافة الدول والمجتمعات فقد انتقلت هذه الظاهرة من المستوى المحلي إلى المستوى الدولي، مما استدعى تدخل الدول في سبيل إيجاد حلول ومكافحة هذه الظاهرة بطريق تعاون الدول باستصدار اتفاقيات وتشريعات واتخاذ سياسات وإجراءات للحد منها سواءً على الصعيد العربي أم الدولي. وانطلاقاً من هذا سنحاول التطرق في دراستنا إلى مختلف الجهود الدولية في مجال مكافحة الفساد وإيجاد سبل لمناهضة هذه الظاهرة من خلال جهود بعض المؤسسات العالمية مثل هيئة الأمم المتحدة والبنك الدولي، لذا سنتناول أبرز الاتفاقيات والمشاريع الدولية والعربية في مواجهة ظاهرة الفساد. الكلمات المفتاحية : الفساد ، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، منظمة الأمم المتحدة ، الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد ، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .

Abstract :

The spread of corruption and its growing impact has led to consequences on all countries and societies. This phenomenon has moved from the local level to the international level, prompting countries to intervene in order to find solutions and combat this phenomenon through international cooperation by issuing agreements, legislation, and implementing policies and measures to reduce it, whether at the Arab or international level. Based on this, we will try to address in our study the various international efforts in the field of combating corruption and finding ways to counter this phenomenon through the efforts of some international institutions such as the United Nations and the World Bank. Therefore, we will discuss the most prominent international

and Arab agreements and projects in confronting the phenomenon of corruption.

Key words : Corruption, United Nations Convention against Corruption, United Nations, Arab Convention against Corruption, United Nations Convention against Corruption.

مقدمة

شهدت العقود الأخيرة انتشار ظاهرة الفساد انتشاراً كبيراً على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية، وقد تم تشبيه هذا النمو بالسرطان الخبيث، فقد توسع الفساد نطاقه وظهر بأشكال مختلفة عبر الأنظمة السياسية والاقتصادية المختلفة، سواء كانت ديمقراطية أو دكتاتورية أو رأسمالية، لقد أدى تفشي الفساد وانتشاره في جميع أنحاء العالم إلى تداعيات خطيرة، ففي الدول النامية أعاق التقدم الاقتصادي وأحبطت مبادرات الاستثمار وشوهت مبادئ السوق الحرة وقوضت الإصلاحات الديمقراطية، مما تسبب في عدم الاستقرار وانعدام الأمن على جبهات متعددة، ويمتد تأثير الفساد إلى ما وراء البلدان النامية إلى الدول الغنية ولو بشكل أقل وضوحاً، من خلال إعاقه تحسين مستويات المعيشة وتفاقم عدم المساواة في الدخل من خلال المكاسب غير المشروعة المستمدة من الممارسات الفاسدة. علاوة على ذلك فإنه يشوه أنماط التجارة والاستثمار العالمية، ويسهل الجرائم العابرة للحدود مثل الرشوة وتهريب المخدرات وغسيل الأموال، وكلها تشكل تهديدات لاستقرار أي بلد، والمعايير الديمقراطية والنزاهة الأخلاقية، وهذا يعرض التقدم الاقتصادي والاجتماعي والسياسي في جميع أنحاء العالم للخطر، ويخلق مخاطر قد لا يمكن التغلب عليها إذا ترسخ الفساد بعمق وتجاوز التدابير التنظيمية.

أهمية الدراسة

تصاعد بشكل كبير وتحول الفساد من قضية وطنية وإقليمية إلى مصدر قلق سياسي عالمي، وقد ازداد الوعي العالمي بمخاطرها، مما أدى إلى تركيز أقوى على الضرورة الملحة لاستراتيجيات فعالة للتصدي لها من خلال التعاون الدولي والإقليمي القوي، تدفع الأمر الذي جعل استكشاف

التحديات المحيطة بالمساعي الدولية والعربية في مكافحة الفساد أمراً ضرورياً، فضلاً عن فعالية تدابير الرقابة في الحد من انتشاره في المستقبل .

أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى إلقاء الضوء على مختلف القضايا المتعلقة بالفساد وأسبابه وعواقبه وآثاره السلبية على التصنيفات ودور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المساعي العالمية لمكافحة الفساد، أيضاً تسليط الضوء بخطر الفساد على نطاق عالمي أدى إلى الاعتراف العالمي بضرورة مكافحة هذه الظاهرة، وتعد مصداقية اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الاعتراف بالفساد والتصدي له إلى جانب فعالية سياساتها وإجراءاتها نقطة محورية أيضاً.

إشكالية البحث

يعد الحد من ظاهرة الفساد وتحديد أسبابه وعواقبه من الجوانب الحاسمة للنظر فيها، فالفساد يعيق التنمية ويقوض إمكانات المجتمعات، لهذا تم تصميم اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بسياسات وإجراءات محددة تهدف إلى الحد من هذه الظاهرة، كإطار قوي لاعتماد الدول في مكافحة الفساد وبالتالي فإن فحص التنظيم القانوني الدولي لمكافحة هذه الظاهرة يثير التساؤل الذي يسعى البحث إلى معالجته ويتمثل على وجه التحديد في الإشكالية الرئيسية التالية:

ما مدى كفاية الجهود الدولية المبذولة في سبيل مكافحة الفساد؟

هذه إشكالية البحث التي سوف يتم العمل على تحليلها ومعالجتها من خلال هذا البحث وتسليط الضوء على جوانبها المختلفة من خلال دراسة جوهر الموضوع وتوضيحه بشكل شامل.

المنهج المتبع

لقد اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج التحليلي من خلال إلقاء الضوء على النصوص القانونية والاتفاقيات الدولية وتحليل بنودها وأحكامها في هذا الشأن، إضافة إلى استخدام المنهج الوصفي الذي نقدم فيه قراءة و صورة لواقع الحال و توضيحات لمفاهيم أساسية مرتبطة بإشكالية الموضوع، واستخلاص النتائج والتوصيات الناتجة التي تلخص الجوهر الأساسي لهذا البحث.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



خطة البحث

المبحث الأول / ماهية ظاهرة الفساد .

المطلب الأول / مفهوم الفساد .

المطلب الثاني / مظاهر الفساد وخصائصه .

المبحث الثاني / الجهود الدولية والعربية في مواجهة الفساد .

المطلب الأول / الجهود الدولية لمكافحة الفساد .

المطلب الثاني / الجهود العربية لمكافحة الفساد .

المبحث الأول: ماهية ظاهرة الفساد

إن جريمة الفساد هي من جرائم القانون الوطني لكنها في نفس الوقت هي في أغلبها جريمة عابرة للحدود، وتدخل في إطار القانون الجنائي الدولي والذي ازداد في جميع الأنظمة القانونية، مما يستدعي وجود تعاون جميع الدول وتضامنها في سبيل مواجهة جريمة الفساد سواء بإعادة تقنينها في التشريعات الوطنية أو برسم الآليات المشتركة لتعقب مرتكبيها ومعاقبتهم نظراً لارتكابها على نطاق عالمي¹.

لهذا سنحاول من خلال هذا المبحث الوقوف على مفهوم الفساد في مطلب أول ، ثم مظاهر هذه الظاهرة وبيان خصائصها في مطلب ثانٍ.

المطلب الأول: مفهوم الفساد

أولاً: تعريف الفساد

عُرِف الفساد لغةً بأنه (خروج الشيء عن الاعتدال قليلاً كان الخروج أو كثير، والفساد هو التغيير عن المقدار الذي تدعو إليه الحكمة، وفساد الأمور اختلالها، والفساد: هو التلف، والعطب، والاضطراب، والجذب، والقحط، والتقاطع والتدابير، وإلحاق الضرر)²، أما في معجم أوكسفورد فقد

(¹) نزار العنبيكي ، القانون الدولي الإنساني ، دار وائل للنشر ، عمان ، الطبعة الأولى 2010م ، ص

101 .

(²) الأزهري ، تهذيب اللغة 2001م ، 143/4.

عُرف بأنه (انحراف في أداء الوظائف العامة من خلال الرشوة والمحابة)¹ ، ولا يوجد في الاتفاقيات الدولية ومنها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003م تعريفاً للفساد بشكل صريح اما بينت ديباجة الاتفاقية ما يفهم منها بأن تعريف الفساد هو (ظاهرة غير وطنية تمس كل المجتمعات والاقتصاديات مما يجعل التعاون الدولي على منعه ومكافحته امراً ضرورياً)² ، وقد عرفته الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام 2010 فقد ورد تعريف الفساد في ديباجتها ونصت على أن الفساد هو (ظاهرة اجرامية متعددة الاشكال ذات آثار سلبية على القيم الأخلاقية والحياة السياسية والنواحي الاقتصادية والاجتماعية)³، كما نرى سابقاً بأن الفساد يعتبر استغلالاً غير قانوني أو غير أخلاقي للسلطة العامة أو الموارد العامة من قبل الأفراد أو المؤسسات .

ثانياً: نشأة ظاهرة الفساد

تاريخياً يمكن أن يكون الفساد ناتجاً عن عدة عوامل، قد يكون للفقر وعدم المساواة الاجتماعية دور في تشجيع الفساد، حيث يمكن أن يدفع الأفراد إلى ارتكاب أعمال غير قانونية لتحسين ظروفهم المعيشية، كما يمكن أن يكون للنظم السياسية الضعيفة وغياب الرقابة الفعالة أيضاً دور في تسهيل الفساد، حيث يمكن للمسؤولين الحكوميين والمؤسسات العامة الاستفادة من سلطاتهم دون مساءلة .

قد نلحق نشأة الفساد بفترات مختلفة في تاريخ البشرية إلا أنه هنالك عوامل وأسباب عدة أسهمت في تطور ظاهرة الفساد في المجتمع ولعل أهمها (التركيب الاجتماعي والاقتصادي و النظم السياسية والقانونية والثقافة والقيم، والحروب والصراعات) وهنا علينا أن ندرك أن ظاهرة الفساد ليست أمراً محصوراً في عصرنا الحالي بل هي موجودة منذ الأزل في الأمم القديمة، فكان هناك العديد من الفساد في الإمبراطورية الرومانية سواء في الحكومة أو في الجيش أو في القطاع الاقتصادي فقد كان الفساد أمراً شائعاً حيث أنه (أعتبر رأس الفساد في الإمبراطورية الجنود وعساكر التموين وكذلك جنود الثكنات فقد كانوا يبتزون الناس وخاصة في الحروب حيث لم تراعى مصالح الشعب

¹ قاموس أوكسفورد الإنكليزي ، الذي نشرته مطبعة جامعة أوكسفورد ، عام 1982م .

² اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003م .

³ الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام 2010م .

فكان أولئك الجنود ينقضون على القرى والمدن كالجراد الذي يجري على الأخضر واليابس فقد أثار هذا سخطاً على الحكومة في عصر الإمبراطور سيبتيموس¹.

المطلب الثاني: مظاهر الفساد وخصائصه

يمكن تحديد بعض الخصائص الرئيسية للفساد لفهم طبيعته وتأثيراته فالفساد يتميز بالاستغلال غير القانوني للسلطة، يتعلق ذلك بسوء استخدام السلطة والمناصب الحكومية أو الوظيفية لتحقيق مكاسب شخصية غير قانونية أو غير أخلاقية.

أولاً: خصائص الفساد

1. **السرية:** من الأمور المسلم بها أن أعمال الفساد الإداري دائماً تنفذ بسرية وعدم العلانية.
2. **الانتشار:** إن التطور العلمي والتكنولوجي له الأثر الكبير في الانتشار السريع للفساد وكسر المحددات وتجاوز الحدود، فالعولمة والسوق الاقتصادي الحر قد شكل دافعاً وزخماً كبيراً لانتشار جرائم الفساد على المستوى الوطني والدولي².
3. **العالمية:** فالفساد لا يقتصر على دولة أو منطقة محددة، بل يمتد عبر الحدود الوطنية وعليه تدخل معظم جرائم الفساد ضمن الاختصاص العالمي للقضاء الجنائي الوطني والتي تعني تطبيق قانون العقوبات على مرتكبي تلك الجرائم الذين يتم القبض عليهم في إقليم الدولة بعد ارتكابهم لجرائم خارج الدولة³.
4. **الفساد من الجرائم العمدية:** يتم تنفيذ الفساد بنية واعية ومتعمدة لتحقيق مكاسب غير قانونية كما يتطلب وجود نية من قبل مرتكب الجرم كالتخطيط والتنظيم المسبق لتنفيذ الأعمال الفاسدة.

¹ (رستوفتزن ، تاريخ الإمبراطورية الرومانية الاجتماعية في المغرب أثناء الاحتلال الروماني ، المؤسسة

الوطنية للكتاب ، 1984م ، الجزائر ، ص 489-493 .

² محمد حسن الجوهري ، الفساد الإداري وأثره على التنمية الاقتصادية ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، مصر 2017م ، ص 176.

³ (نظام توفيق المجالي ، شرح قانون العقوبات ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان الأردن ، الطبعة السادسة ، ص 164.

ثانيا: مظاهر الفساد

يتجلى الفساد بأشكال مختلفة ويؤدي إلى عواقب متنوعة، إن العوامل الكامنة وراء الفساد تلحق الضرر بالاقتصاد الوطني والإطار الأخلاقي الذي يحكم المجتمع الجماعي. لذا تتمثل مظاهر الفساد في الآتي :

1. الفساد السياسي

يؤثر على العملية الديمقراطية ويعرض استقرار النظام السياسي للخطر، حيث أنه غالباً ما كان الفساد عنصراً في إحداث التغيرات السياسية والانقلابات العسكرية على مر التاريخ والدعوة إلى التغيير والإصلاح¹، ومن أشكاله التزوير الانتخابي ويعني التلاعب بنتائج الانتخابات والأصوات ويكون عبر شراء الأصوات وتزوير الانتخابات، وفساد الأحزاب السياسية وقضايا التمويل².

2. الفساد الاقتصادي

وهو نوع آخر من أنواع الفساد يتعلق بالاستغلال غير القانوني للسلطة الاقتصادية أو الموارد الاقتصادية لتحقيق مكاسب شخصية غير قانونية ومن أشكاله الرشوة المتمثلة في الحصول على الرشوة أو العمولات عبر تقديم خدمة، أو عرض عقود للمشتريات والخدمة الحكومية أو إنشاء معلومات عن فكرة العقود، أو المساعدة على التهرب من دفع الضرائب والرسوم الحكومية وغيرها من الممارسات³، أو اختلاس الأموال العمومية وهي من أهم جرائم الفساد لما لها من آثار سلبية، حيث تمثل إهداراً للأموال و ممتلكات الدولة التي هي ملك للمجتمع، كما تمثل نوعاً من أنواع خيانة الموظف للأمانة التي أودعت له⁴.

¹ عادل عبد اللطيف ، الفساد كظاهرة عربية واليات ضبطها ، مجلة المستقبل العربي ، العدد 309 ، السنة 27 ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت 2004م ، ص 96 .

² محمود محمد معاذ ، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية ، دار الثقافة للطبع و النشر ، عمان الأردن ، الطبعة الأولى 2011م ، ص 81 .

³ محمود محمد معاذ ، المرجع السابق ، ص 82 .

⁴ بن مسعود أحمد بن عبد الله ، 2008م ، تجريم الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة ، دراسة تأصيلية مقارنة ، رسالة ماجستير ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، ص 34. 35 .

3. الفساد الإداري

تضمن جميع الانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأدية العمل الإداري ومخالفة التشريعات والقوانين، أي استغلال الموظف العام لوظيفته وصلاحياته بغية الحصول على مكاسب ومنافع شخصية بطرق غير مشروعة¹.

المبحث الثاني : الجهود الدولية والإقليمية في مواجهة الفساد

شهدت الحقبة ارتفاعاً في حجم الجريمة العالمية والعابرة للحدود الوطنية، مع الاستفادة من التقدم التكنولوجي في وسائل الاتصال، وبالتالي واجه المجتمع العالمي هذه التجاوزات، مما استلزم بذل جهود تعاونية للتخفيف من حدتها وإحباطها، وظهرت العديد من المساعي على مستوى العالمي، علاوة على ذلك تم وضع اللامسات الأخيرة على العديد من الاتفاقيات الدولية الثنائية.

المطلب الأول : الجهود الدولية لمكافحة الفساد

شهد النظام الدولي إبرام العديد من المواثيق والاتفاقيات المتعلقة بمكافحة الفساد نذكر منها اتفاقية الأمم المتحدة لعام 2003 م .

أولاً: التعريف عن اتفاقية الأمم المتحدة لعام 2003

تعترف جميع الدول والأطراف المشاركة في إطار الأمم المتحدة بشكل جماعي بأهمية تعزيز المساعي العالمية للتصدي للفساد .وأدى هذا الاعتراف إلى وضع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في عام 2003م، بهدف استكمال مسؤوليات المنظمة المحددة في ميثاق الأمم المتحدة، فهي المستودع الرئيسي للوائح مكافحة الفساد، ويُنظر إليها على نطاق واسع بأنها الصك الدولي الأول في مكافحة الفساد، وهي مكانة تؤكد ممارستها الدولية على المستوى العالمي²، وتتناول المادة (8) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة على وجه التحديد مسألة الفساد، مع

¹ محمد نجم علي الطالباوي ، الفساد الإداري والمالي في إقليم كردستان العراق ، مطبعة روون ، أربيل ، الطبعة الأولى 2011م ، ص55 .

² غمش محمد سامر ، استراتيجيات مواجهة الفساد المالي والإداري والمواجهة الجنائية والآثار المترتبة على الفساد المالي ، منشورات مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة مصر ، الطبعة الأولى 2018م ، ص 285 .

التركيز بشكل خاص على مختلف مظاهر الرشوة التي يتورط فيها موظفون عموميون في القطاع العام على النحو المبين في التشريعات الوطنية ذات الصلة في الدول الأعضاء¹، شملت اتفاقية الأمم المتحدة آليات عدة وقسمت إلى ثمانية فصول.

ثانياً : هيكليّة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تضمنت الاتفاقية سلسلة من الأحكام المتعلقة بنطاق وحدود الالتزام، والإطار العام للاتفاقية، والهيكل المؤسسي ونماذج وتداعيات التجريم المعنية، إن نطاق وحدود واجب تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هو اتفاق دولي، وفي هذا السياق تُعطى الأسبقية لأنظمة الاتفاقات الدولية كأساس أساسي للقانون الدولي، الذي تحظى نصوصه ولوائحه بالأسبقية على التشريعات المحلية إذا أريد تنفيذها في مجال القانون الوطني، ويؤيد هذا المنظور غالبية خبراء القانون الدولي مثل جورسيل وبوركمان وكلسن، الذين يؤكدون سيادة القانون الدولي على القانون الوطني القائم على أسس علمية وعقلانية يؤيدها القضاء والممارسة الدوليان²، لقد كرست اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عدة مبادئ أساسية، أنشأت الاتفاقية آلية للدول الأعضاء لاتخاذ التدابير التشريعية والتنفيذية اللازمة لإنفاذ الاتفاقية³، وتشمل أحكام الاتفاقية الإجراءات الأساسية لمكافحة الفساد، وتمكين الدول الأعضاء من الانخراط في إجراءات تكميلية بما يتماشى مع شروط الاتفاقية. جميع الدول الأعضاء ملزمة بالاتفاقية، ولوائح المساءلة قابلة للتطبيق في حالة عدم الامتثال لأحكامها وفقاً للقانون الدولي كما تلتزم الدول الأعضاء في الاتفاقية بسلسلة من البروتوكولات القانونية والإدارية، كما إن الانضمام إلى الاتفاقية ومراعاة أحكامها سيضمن سيادة الدول الأعضاء⁴، ويشكل الإطار المؤسسي على النحو المحدد في اتفاقية الأمم المتحدة، الآلية التي

¹) Jean Languier, Droit pénal des affaires, Librairie Armand colin, Paris, 1975, P 215

²) نزار العنبيكي، القانون الدولي الإنساني، دار وائل للنشر، عمان الأردن، الطبعة الأولى 2010 م، ص 413 .

³) المادة 65 من اتفاقية الأمم المتحدة، 2003 م .

⁴) الجوهري السيد محمد حسن، الفساد الإداري وأثره على التنمية الاقتصادية، دار الفكر الجامعية، الإسكندرية، مصر، الطبعة الأولى 2017 م، ص 322 .

يتم من خلالها تنفيذ الأحكام من قبل الدول الأطراف، بعض الأحكام تقديرية بينما البعض الآخر إلزامي على النحو التالي :

1. يتم تكليف هيئة بتنفيذ السياسات والإجراءات الوقائية لمعالجة الفساد، ويتعين على الدول الأعضاء إنشاء مثل هذه الكيانات وفقاً للمادة 6 من الاتفاقية¹.
2. ظهرت السلطة المختصة في مكافحة الفساد على النحو المبين في المادة 36 من الاتفاقية. لقد دفع هذا الكيان الدول إلى ممارسة جميع السلطات اللازمة لإنفاذ القانون .
3. التأكيد على إنشاء سلطة مركزية مختصة في التعامل مع طلبات المساعدة القضائية المتبادلة.
- الدول الأعضاء مكلفة بموجب المادة 46 من الاتفاقية بإنشاء سلطة مركزية لإدارة طلبات المساعدة القضائية المتبادلة².
4. وحدة الاستخبارات المالية هي مؤسسة وطنية تركز على مكافحة جرائم غسل الأموال³.
- قد حددت اتفاقية الأمم المتحدة بعض الجرائم التي يجب على الدول تجريمها، بما في ذلك الرشوة واختلاس الأموال العامة⁴ وغسل الأموال⁵ وعرقلة سير العدالة⁶. تشمل الجرائم التي تتمتع فيها الدول الأعضاء بسلطة تقديرية في التجريم إساءة استخدام السلطة من قبل المسؤولين الحكوميين، والاحتجاز غير القانوني، واختلاس أصول القطاع الخاص، والإخفاء⁷.

¹ (شالي أشرف نيكولا ، جرائم الفساد الدولي والوسائل القانونية من أجل مكافحته ، منشورات إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع ، القاهرة مصر، الطبعة الأولى 2012م ، ص 294 .

² (الجوهري السيد محمد حسن ، مرجع سابق ، ص325 .

³ (شالي أشرف نيكولا ، مرجع سابق ، ص337 .

⁴ (المادة 17 من اتفاقية الأمم المتحدة لعام 2003م .

⁵ (المادة 23 من اتفاقية الأمم المتحدة لعام 2003م .

⁶ (المادة 25 من اتفاقية الأمم المتحدة لعام 2003م .

⁷ (سويلم محمد علي ، السياسة الجنائية في مكافحة الفساد ، دراسة مقارنة في ضوء الاتفاقيات الدولية وقوانين مكافحة الفساد ، دار المصرية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2008م ، القاهرة، مصر، ص20 .

المطلب الثاني: الجهود العربية لمكافحة الفساد

كانت هناك العديد من المساعي العربية في مجال جهود مكافحة الفساد والوقاية من خلال إصدار اللوائح، فهناك نقص في الإجماع أو الاتفاق بشأن التعاون العربي وسن التشريعات على غرار تنفيذ السياسات، وتستخدمه الدولة في تقييم معدل الجريمة الإجمالي وتحديداً في مكافحة الفساد.

أولاً: المشروع الإقليمي لمكافحة الفساد

في أوائل التسعينيات حوّل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي نحو الاضطلاع بدور قيادي في تطوير المبادرات المتخصصة لمساعدة البلدان في هذا المجال، هناك تركيز كبير على مكافحة الفساد دون أي شكل من أشكال التساهل إذ يحظى المشروع الإقليمي لمكافحة الفساد في الدول العربية بتقدير كبير بسبب الآثار الضارة للفساد في هذه المنطقة.

على المستوى العربي يُنظر إلى المشروع الإقليمي على أنه حاسم في معالجة مستويات الفساد وتعزيز المعايير الأخلاقية . يكمن التركيز الأساسي في تعزيز التعاون العربي في معالجة الفساد في السياق الإقليمي . إن حظر الفساد وتعزيز القدرات المؤسسية من الإجراءات الحاسمة لمكافحة الفساد وآثاره السلبية¹.

وتلعب الجوانب الإنمائية والاقتصادية دوراً هاماً في التصدي للفساد، على النحو المبين في تعديل عام 1985م، يتمحور المشروع الإقليمي حول تعزيز العلاقات التعاونية بين الحكومات والكيانات المشاركة في الحكومة في جميع أنحاء المنطقة، إلى جانب المجالات الأخرى ذات الصلة هناك العديد من التحديات، لا سيما في التعامل مع أوجه القصور في الشبكة العربية في معالجة الابتزاز والتداعيات المتعلقة بالفساد.(CACINET)².

¹ محمد رضا علي العدل ، الفساد الإداري في الدول النامية ، بعض انعكاساته الاقتصادية ، المجلة

الجنائية القومية ، العدد الثاني ، المجلد 28 ، يوليو 1985م ، ص 21 .

² الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد .

(CACINET) (www-undp-acia.org /Arabic)

ثانياً: الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

أعد في نطاق مجلس وزراء الداخلية العرب مشروع اتفاقية عربية لمكافحة الفساد رغم تعميمه على وزارات العدل إلا أنه قد شكلت لمراجعة صياغته لجنة مشتركة من مجلس الوزراء الداخلية والعدل العرب وقد انتهت اللجنة مهمتها في 11 ديسمبر 2003م اعتماد مشروع اتفاقية عربية لمكافحة الفساد¹.

في ضوء التدابير التي اعتمدها الدول لمعالجة مختلف مظاهر سوء الممارسة، نفذت بعض البلدان استراتيجية محلية لمكافحة الفساد، كما في دولة تونس عام 2015م ومجلس التعاون الخليجي خلال دورته الثانية لرؤساء هيئات مكافحة الفساد في نفس العام، واحتلت الكويت في عام 2014م، المرتبة 67 عالمياً من أصل 175 دولة في مؤشر الفساد، بتصنيف 44 وهي درجة ثابتة على مدى السنوات الثلاث السابقة².

كما وضعت الجزائر العديد من التشريعات، ولا سيما سن قانون مكافحة الفساد ومكافحة الاحتيال في عام 2006م، يهدف هذا القانون إلى تجريم وردع أي مخالفات أو انتهاكات ضد الالتزام بالنزاهة، وتستهدف الجرائم بما في ذلك الرشوة في المعاملات العامة وإساءة استخدام السلطة وتحريف الأصول وقبول الهدايا والإثراء غير المشروع³.

الخاتمة

على الرغم من إصدار تشريعات تهدف إلى منع ومكافحة سوء الممارسة المالية، يبدو أن جزءاً كبيراً من هذه اللوائح ظل إلى حد كبير دون تنفيذ، ويؤكد هذا الوضع ضرورة إعادة تقييم فعالية المساعي التي يقودها المجتمع الدولي لمكافحة الفساد والحد من انتشاره في مختلف المجالات، سواء

¹ (عبد القادر محمد قحطان ، الجهود العربية في مكافحة الفساد ، مركز الدراسات والبحوث ، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية ، الجزء الثاني ، الرياض ، 2003م ، ص 992 .

² مرفت عبدالدائم ، الكويت الأولى بمؤشرات "الفساد" خليجياً ، الوطن الإلكترونية ، على الرابط <https://alwatan.kuwait.tt/printarticle.aspx?id=415471&iyearquarter=20151&category=40&type=1> ، أطلع عليه بتاريخ 2024/5/5م ، الساعة 20 .

³ (أحسن بوسقيعة ، الوجيز في القانون الجزائري الخاص ، جرائم الفساد ، الجزء الثاني ، دار هومه للطباعة والنشر ، الجزائر ، 2008 م ، ص 5 . 6 .

كان ذلك في المجال العام أو الخاص، ومما يثير القلق بشكل خاص استمرار مستويات الفساد المرتفعة كما أبلغت عنها الهيئات الدولية في الآونة الأخيرة، وهو اتجاه يُعزى إلى عدة عوامل، لا سيما ضعف الرقابة الدورية وعدم كفاية إنفاذ قوانين مكافحة الفساد، وغياب التدابير الوقائية ضد هذه الظاهرة، مثل إنشاء وحدات مخصصة لمكافحة الفساد داخل القطاعين العام والخاص.

يمكن القول إن مكافحة الفساد يعد أمراً ضرورياً وحاسماً لضمان التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية، فيجب أن تكون الجهود كبيرة في مكافحة الفساد وشاملة ومتعددة الأبعاد، وأن تشمل القطاعات الحكومية والقطاع الخاص والمجتمع المدني، كما يجب أن تتضمن هذه الجهود تعزيز الشفافية والمساءلة، وتعزيز النزاهة وتطوير آليات فعالة للرقابة والرصد، كذلك يجب أن تتمتع هذه الجهود بدعم سياسي قوي وإرادة سياسية صادقة لتحقيق التغيير الحقيقي.

علاوة على ذلك علينا تركيز الجهود في مكافحة الفساد بتعزيز الوعي وتعليم الجمهور حول آثار الفساد وأهميتها، ويجب أن يشارك المواطنون والمجتمع المدني بنشاط في هذه الجهود، كما ينبغي أن يتم التشجيع بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين.

في النهاية يجب أن تكون مكافحة الفساد جزءاً أساسياً من أي استراتيجية تنموية شاملة، حيث يتعين على الحكومات والمؤسسات والمجتمعات العمل سوياً لبناء نظم قوية وموثوقة تحمي المصالح العامة وتعزز الثقة والعدالة في المجتمع.

و قد خالصنا في ختام دراستنا هذه إلى مجموعة من النتائج نستعرض أهمها فيما يلي :

1. أن ظاهرة الفساد لا يقتصر أثرها على المستوى الداخلي للدول بل يتعدى ذلك ليصبح جريمة عالمية عابرة للحدود ويؤثر على المجتمع الدولي والانساني بشكل عام.
2. أصبحت ظاهرة لا يمكن السكوت عنها لذلك تضافرت الجهود الدولية من أجل مكافحة الفساد والحد من آثاره المدمرة، فالفساد ظاهرة مدمرة اقتصادياً واجتماعياً وأمنياً وسياسياً.
3. قد وجدنا من خلال الدراسة أن هنالك جهود حثيثة كالجهد المبذولة على المستوى الداخلي والدولي، فعلى المستوى الداخلي لجأت الدول إلى إصدار التشريعات الخاصة بمكافحة الفساد وإنشاء المؤسسات الرقابية خاصة لمكافحة الفساد، وتم تعزيز ذلك على المستوى الدولي من خلال إبرام المعاهدات الدولية الثنائية والمتعددة الأطراف. وكذلك بناء استراتيجيات لمكافحة الفساد وتعزيز التعاون الدولي في هذا الإطار.

وبناء على النتائج المستخلصة من دراستنا هذه فإننا نقدّم المقترحات والتوصيات التالية التي نرى أنّها من الأهمية :

1. ضرورة مضاعفة الجهود العربية والدولية والتعاون الدائم فيما بين دول العالم.
2. الالتزام بالاتفاقيات الدولية وتفعيل دور المحاكم الدولية لمحكمة الفاسدين.
3. عقد المزيد من المعاهدات الدولية لإلزام جميع الدول .
4. تفعيل دور الأجهزة الرقابية وتعزيز المنظومة التشريعية بما يتلائم مع التطور التكنولوجي الحاصل.

قائمة المراجع

القوانين

1. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003م.
2. الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام 2010م.

الكتب

1. أحسن بوسقيعة ، الوجيز في القانون الجزائي الخاص ، جرائم الفساد ، الجزء الثاني ، دار هومو للطباعة والنشر، الجزائر، 2008م.
2. الجوهري السيد محمد حسن ، الفساد الإداري وأثره على التنمية الاقتصادية ، دار الفكر الجامعية ، الإسكندرية، مصر ، الطبعة الأولى 2017م .
3. دغمش محمد سامر، استراتيجيات مواجهة الفساد المالي والإداري والمواجهة الجنائية والآثار المترتبة على الفساد المالي ، منشورات مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة مصر، الطبعة الأولى 2018م .
4. رستوفتزف ، تاريخ الإمبراطورية الرومانية الاجتماعية في المغرب أثناء الاحتلال الروماني ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1984م ، الجزائر.
5. شالي أشرف نيكولا ، جرائم الفساد الدولي والوسائل القانونية من أجل مكافحته ، منشورات ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع ، القاهرة، مصر ، الطبعة الأولى 2012م.
6. عبد القادر محمد قحطان ، الجهود العربية في مكافحة الفساد ، مركز الدراسات والبحوث ، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية ، الجزء الثاني ، الرياض ، 2003م .
7. محمد العنزي ، ترتيب دول مجلس الفساد لعام التعاون الخليجي من خلال مؤشر 2014م .



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



8. محمد حسن الجوهرى ، الفساد الإداري وأثره على التنمية الاقتصادية ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، مصر، 2017م .
9. محمد نجم علي الطالباني ، الفساد الإداري والمالي في إقليم كردستان العراق ، مطبعة روهان أربيل ، الطبعة الأولى 2011م .
10. محمود محمد معاينة ، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية ، دار الثقافة للطبع و النشر، عمان ، الأردن ، الطبعة الأولى 2011م .
11. نزار العنبيكي ، القانون الدولي الإنساني ، دار وائل للنشر عمان ، الطبعة الأولى 2010م .
12. نظام توفيق المجالي ، شرح قانون العقوبات ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، الأردن ، الطبعة السادسة .

رسائل وأطاريح

1. سويلم محمد علي ، السياسة الجنائية في مكافحة الفساد ، دراسة مقارنة في ضوء الاتفاقيات الدولية وقوانين مكافحة الفساد ، دار المصرية للنشر والتوزيع ، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى 2008م .
2. مسعود أحمد بن عبد الله ، تجريم الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة ، دراسة تأصيلية مقارنة ، رسالة ماجستير ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، 2008م .

مجلات أكاديمية

1. عادل عبد اللطيف ، الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها، مجلة المستقبل العربي ، العدد 309 ، السنة 27 ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، 2004م .
2. محمد رضا علي العدل ، الفساد الإداري في الدول النامية ، بعض انعكاساته الاقتصادية ، المجلة الجنائية القومية ، العدد الثاني ، المجلد 28 ، يوليو 1985م .
3. مرفت عبدالدائم ، الكويت الأولى بمؤشرات "الفساد" خليجياً ، الوطن الإلكترونية ، على الرابط

<https://alwatan.kuwait.tt/printarticle.aspx?id=415471&iyear=20151&category=40&type=1>



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



المصادر الأجنبية :

1.

Jean Larguier, Droit pénal des affaires, Librairie Armand colin, Paris, 1975

2. الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد-undp (www-cacinet) (www-undp-acia.org /Arabic)



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



الحسبة في الاسلام وأثرها في مكافحة الفساد

اعداد

د/ جلال الدين محمد حسن جيرة

استاذ مشارك القانون المدني كلية القانون جامعة سرت



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



مقدمة

الحمد لله الذي خلق الانسان وعلمه ما لم يعلم، ورزقه التميز بين سنن الهدى وسبل الغي، جل من قادر مهيمن أضل وهدى وأحاط بكل شيء علماً وأحصى كل شيء عدداً وصلى اللهم وسلم على سيدنا محمد بلغ الرسالة كما تحملها من ربه، وعلى آله وصحبه أئمة الهدى ومصابيح الظلام وعلى السادة التابعين والعلماء العاملين " ومن يعتصم بالله فقد هدي إلى صراط مستقيم"⁽¹⁾ لقد مرت الحسبة منذ نشأتها في الدولة الاسلامية بعدة مراحل ابتداءً من العصر النبوي إلى عصر الخلفاء الراشدين وبعدها العصر الأموي و العباسي والفاطمي والعثماني ، حيث بدأت الحسبة في عصر النبي صلى الله عليه وسلم بشكل فردي ، ثم طبقت بعد نزول الآيات القرآنية التي تدعو إلى الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وقد غلب عند تطبيق نظام الحسبة في العهد النبوي جانب جلب المصلحة ودفع المفسدة، ولفظ الحسبة لم يكن معروفاً في عهد النبي صلى الله عليه وسلم ولا الخلفاء الراشدين، وبقي هذا الأمر إلى بداية العصر العباسي حيث أنشئت ولاية الحسبة. وهناك من يعتقد أن الحسبة كنظام قد ورد في جميع الشرائع السماوية، حيث يرى البعض أنها ظهرت في عهد نبي الله سيدنا شعيب عليه السلام، ولو سلمنا بذلك جدلاً، إلا أن القول بالصائب الذي يؤيده ما جاء بكتب الفقه الاسلامي ، أن هذا النظام ازدهر ونما وعرف في العصر النبوي واستمر إلى عهد الخلفاء الراشدين وتطور من بعدهم، وكان الهدف منه الدفاع الشرعي العام عن المجتمع الاسلامي وذلك بقيام كل فرد من أفرادها بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر.

السبب في اختيار موضوع البحث

"دور نظام الحسبة في الاسلام في مكافحة الفساد" وذلك لبيان أهمية نظام الحسبة في مكافحة الفساد، وقدرته على تغيير المنكر، وللتدليل على أن هذا النظام هو ابتكار اسلامي سبقت به الشريعة الاسلامية كافة القوانين الوضعية.

¹ سورة آل عمران آية 101

اشكالية البحث

المشكلة التي يدور حولها البحث تتركز في مدى فاعلية ديوان الحسبة بالصورة التي وجد عليها في العصور الاسلامية السابقة، في مكافحة الفساد أو الحد منه في عصرنا الحاضر، أم أن اختلاف العصور والحضارات يجعلها غير كافية لذلك هذه الأيام.

تساؤلات البحث

يطرح موضوع البحث العديد من التساؤلات منها:

أولاً: ماهي طبيعة مؤسسة الحسبة شرعاً وقانوناً؟

ثانياً: ماهي أهم الآليات التي يقوم بها نظام الحسبة من أجل مكافحة الفساد في المجتمع؟

ثالثاً: ماهي أهم المؤسسات والهيئات الحديثة بالدولة الليبية التي يمكن لها القيام بدور المحتسب؟

المنهج المتبع في البحث

اتبعت في البحث المنهج الاستقرائي وذلك باستقراء النصوص الفقهية الواردة في كتب التراث الاسلامي وكذلك نصوص القرآن الكريم والأحاديث النبوية المتعلقة بموضوع البحث وذلك بقصد تحليلها تحليلًا منطقيًا بغرض الوصول إلى إجابات مقنعة لتساؤلات البحث.

خطة البحث : سوف يتم تقسيم البحث إلى مبحثين

المبحث الأول: نشأة الحسبة وأهميتها في الاسلام.

المبحث الثاني: التكيف الشرعي لنظام الحسبة وأهدافها.

الخاتمة

التوصيات

قائمة المراجع

المبحث الأول

نشأة الحسبة وأهميتها في الاسلام

وسوف يتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين

المطلب الأول: التطور التاريخي للحسبة

المطلب الثاني: المؤسسات والهيئات المعاصرة التي تقابل ديوان الحسبة.

المطلب الأول

التطور التاريخي للحسبة

يهدف الاسلام إلى خلق مجتمع آمن مستقر تسوده المحبة ويجتمع أفراده في التعاون على البر والتقوى حتى يتمكن الجميع من القيام بواجب الخلافة في الأرض وتحقيق الغاية الأساسية من خلق الانسان وهي عبادة الله سبحانه وتعالى ، ولأن الناس محتاجون دائما إلى نظام يسيرون على هديه، وسلطة تحرص على تحقيق هذا النظام في حياة الناس، لزم أن يكون هناك من يذكر الناس بذلك ويتابع التزامهم به، ومن هنا جاءت أهمية الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، لذا فقد قام الرسول الكريم بدور المحتسب والموجه للمسلمين بما يحقق الاطمئنان في أمور دينهم ودنياهم، كذلك ظهرت منذ عهده الأهداف السامية لنظام الحسبة في الاسلام التي لا يوجد لها مثيل على مر العصور، وبعد اتساع رقعة الدولة الاسلامية بعض الشيء كان طبيعيا أن تحدث وقائع ليس لها مثيل في عهده، وهذا ما سنراه من خلال بحثنا لبيان ماهية الحسبة وللتطور التي مرت به خلال العصور الاسلامية المختلفة.

أولا: المقصود بالحسبة

في اللغة: تأتي من العد والحساب؛ أو بمعنى طلب الاجر والمثوبة من الله سبحانه. اما في الاصطلاح عرفها الفقهاء بأنها ولاية دينية يقوم ولي الأمر بمقتضاها بتعيين من يتولى مهمة الأمر بالمعروف إذا أظهر الناس تركه والنهي عن المنكر إذا أظهر الناس فعله صيانة للمجتمع وحماية للدين وتحقيقا لمصالح الناس الدينية والدنيوية.

ثانيا: الحسبة في العهد النبوي والخلفاء الراشدين

أن نظام الحسبة من أهم النظم الادارية التي استحدثتها و طورها المسلمون ، وذلك لحفظ الأمن واستقرار النظام بين الناس في المهن المختلفة وخاصة في البيوع والصناعات.

وأول من مارس الحسبة في التاريخ الاسلامي هو رسول الله صلى الله عليه، فقد كانت حياته كلها حسبة لوجه الله تعالى تحقيقاً لمبدأ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، لقوله تعالى: (وَلْتَكُن مِّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ ، وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ)⁽¹⁾ فقد نهي الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم عن الغش والتدليس في البيع، أو الثمن، فكان يمشي في الأسواق وينهي عن الغش، والتطفيف في الكيل والوزن، وسار على دربه أصحابه، وعلى رأسهم الخلفاء الراشدون ومن بعدهم فيمن تولى ولاية أمور المسلمين.

فروي أنه خرج ذات يوم إلى السوق فمّر على صبرة طعام فأدخل يده فيها فنالت أصابعه بللاً فقال: ما هذا يا صاحب الطعام؟ فقال: أصابته السماء يا رسول الله، قال: أفلا جعلته فوق الطعام حتى يراه الناس، من غشنا فليس منا،⁽²⁾ وأيضا نهي عن الاحتكار لأنه يتسبب في غلاء الأسعار نتيجة لنقص السلع التي لا غنى للناس عنها فقال: لا يحتكر إلا خاطئ⁽³⁾.

وقد حذر التجار من إخفاء ما بالمبيع من عيوب لأنه لا يتفق مع الصدق الذي أمر الله به.

وأيضا نهي الرسول الكريم عن كل ما يخالف الشريعة الاسلامية، أو يخل بها، ونهى عن المنكرات كافة، سواء كان ذلك في الأخلاق ، أو المعاملات، فالأدلة على احتسابه كثيرة في مختلف مناحي الحياة، ومجالاتها (الاقتصادية والدينية والأخلاقية والسياسية والإدارية والاجتماعية)⁽⁴⁾.

ولفظ المحتسب والحسبة عرفت فيما بعد، وانما كانت له أسماء أخرى يندرج تحته كالعامل على السوق، أو صاحب السوق ونحوه، والجدير بالذكر أن الحسبة لم تفرد بولاية خاصة ومستقلة في عهد الرسول الكريم لاجتماع السلطات في يده صلى الله عليه وسلم، وبساطة تنظيم المجتمع وصغره وعدم تعقيداته الادارية، وبساطة الجهاز الاداري، وعدم بروز معنى السلطة بالمفهوم الشائع اليوم فلم

¹ سورة آل عمران الآية 104.

² الامام مسلم بن الحجاج بن مسلم القشيري البنايوري، 261، صحيح مسلم- باب قوله من غشنا فليس منا- ج 1- تحقيق:

محمد فؤاد عبدالباقى- طبعة دار احياء التراث العربي بيروت لبنان- بدون تاريخ النشر-ص 147.

³ صحيح مسلم- كتاب المساواة- باب تحريم الاحتكار في الأقوات- المرجع السابق ص 30-31.

⁴ سعد سليمان سعيد عوض الحامدي- نظام الحسبة في الفقه الاسلامي والقانون الليبي- اطروحة دكتوراه- كلية الحقوق جامعة

القاهرة - غير منشورة 2012 ص 56 وما بعدها.

يعطى لمعنى الحسبة مفهوماً تنظيمياً يمارسه جهاز متفرغ⁽¹⁾ إلا أنه ولى بعض أصحابه ووكلائهم في حالة غيابه بعد اتساع الفتوحات الإسلامية في عهده ، ففي مكة استعمل الرسول الكريم عتاب بن أسيد لما سار إلى حنين، وأيضاً سعيد بن العاص⁽²⁾ وفي المدينة استعمل عمر بن الخطاب وابنه عبدالله بن عمر رضي الله عنهما⁽³⁾ أما على الطائف فقد استعمل عثمان بن أبي العاص⁽⁴⁾ . ، وبعد وفاة الرسول صلى الله عليه وسلم انتقلت إدارة الدولة الإسلامية وتنظيمها ورعاية شئونها إلى الخلفاء الراشدين فساروا على كتاب الله وسنة نبيه محمد صلى الله عليه وسلم ونهجه في الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، لتحقيق المصالح العظيمة والابتعاد عن المضار والمفاسد الكبيرة الناجمة عن تركه. ونظراً لأن الخليفة لا يستطيع وحده القيام بكل ما أوجبه الشرع بل يجب عليه أن يوكل غيره فيما لا يمكنه القيام به فقد اتبع الخلفاء الراشدون سياسة الرسول صلى الله عليه وسلم في توليه أمر الحسبة لغيرهم فيما غاب عنهم من الأماكن ، كما فعلوا في القضاء ، وغيره من المناصب مع ملاحظة أن الحسبة في عهدهم رضي الله عنهم، لم تفرد بولاية مستقلة على غرار ما وجد في العصور التالية لبساطة المجتمع وسهولة تكوينه ولعموم الخيرية وقلة الفساد والمنكرات مقارنة بما وجد بعد عهدهم رضي الله عنهم.

ثالثاً: الحسبة في العصر الأموي والعباسي والدولة العثمانية

ظهر نظام الحسبة في العصر الأموي بصورة مبسطة ووفقاً لاحتياجات المجتمع الإسلامي في ذلك الوقت وقام ولاية الأقاليم والأمصار بمباشرة الحسبة بأنفسهم مقتدين بالخلفاء الراشدين رضوان الله عليهم جميعاً.

مع ذلك تشير المصادر⁽⁵⁾ إلى بعض العمال الذي كان الولاة يعينونهم لرقابة الأسواق والآداب العامة، فهناك إشارة إلى عامل على السوق في البصرة زمن ولاية زياد بن أبيه عليها، وفي زمن عمر بن هبيرة والي واسط تولي كل من مهدي بن عبد الرحمن وإياس بن معاوية السوق، كما يروي الطبري

1 د. محمد فاروق النبهان - الحسبة بين الأمس واليوم - مجلة الفصيل المملكة العربية السعودية - بحث منشور س6 ع 63-1983 ص 49.

2 علي برهان الدين الحلبي - السيرة الحليمية - ج3 - دار المعرفة - بيروت - بدون تاريخ - ص424.

3 ابن القيم الجوزية، ت5751 - الطرق الحكيمة في السياسة الشرعية - مكتبة المدني - جدة - بدون تاريخ النشر - ص367.

4 أبو عمر يوسف بن عبد البر، ت5463 - الاستيعاب في معرفة الأصحاب - ج3 - دار الجبل - بيروت سنة 1993 - ط1.

5 رشاد عبدالحق معنوق - نظام الحسبة في العراق حتى عصر المأمون - جدة المملكة العربية السعودية - ط1-1982 - ص44-45.

أن الوليد بن عبد الملك كان يمر بالأسواق ليساوم وينافس في الأسعار مع البقالين، وغيرهم أما في عهد العباسيين اتسعت وتطورت ولاية المحتسب فقد ولى أبو جعفر المنصور رجلاً يقال له أبو زكريا يحيى بن عبد الله الحسبة في مدينة بغداد وأسواقها إلا أن الوالي لما استقوى العامة غضب عليه المنصور وقتله⁽¹⁾، وفصلوا وظيفة الحسبة عن غيرها، روي أن الناصر لدين الله العباسي قد ولى الحسبة للقاضي محي الدين أبا عبد الله محمد بن فضالان⁽²⁾. وفي عهد الدولة الفاطمية كانت الحسبة داخلة في عموم ولاية القاضي يولي فيها من يختاره، وفي بعض الأحيان تسند إلى صاحب الشرطة، واستمر الحال كذلك إلى أن انفردت وظيفة السلطان على الخليفة. وصار نظره عاماً في أمور السياسة، وعند ذلك اندرجت في وظائف الملك وأفردت بالولاية⁽³⁾.

والحسبة في عهد الأيوبيين والمماليك كانت ولاية مستقلة عن الولايات الأخرى، وكان والي الحسبة من أوسع موظفي الدولة نفوذاً، وكان يراقب الحركات التخريبية والأشخاص الذين لهم ريبة وكان للمحتسبين في عهد الدولتين نشاطاً كبيراً وكانت الأوامر تصدر إليهم من السلاطين بإزالة المنكرات فيقومون بتغييرها.

أما عن الحسبة في الدولة العثمانية كانت ذات طابع ديني، وكانت كذلك ضمن الولايات المتميزة ولما بدأت هذه الدولة تميل نحو الاتجاهات الغربية وتدخل الأساليب الأوروبية في مجالات نشاطها المختلفة، اقتضت الحسبة على النواحي المدنية دون الدينية، وفي أواسط القرن الثالث عشر الهجري حلت مجالس المديريات محل الحسبة سواء في الدولة العثمانية ذاتها، أم في بعض البلاد التي أخذت بهذا النظام الإداري. ومن أمثلة البلاد التي كانت خاضعة للإمبراطورية العثمانية، وأخذت بهذا النظام ليبيا.

رابعاً: الحسبة في بلاد الأندلس وشمال أفريقيا

أما الحسبة في الأندلس بعد ما فتحها المسلمون وأقاموا فيها دولة إسلامية كانت هذه البلاد تنافس بلاد الإسلام في المشرق، وكانت ولاية الحسبة فيها يتولاها القاضي تارة وتنفر بالولاية تارة

¹ سعد سليمان الحامدي- نظام الحسبة في الفقه الإسلامي والقانون الليبي - مرجع سابق ذكره-ص108 وما بعدها.

² موسى راضي نصار - نظام الحسبة في الإسلام بين التنظير والتطبيق- طبعة دار الهادي بيروت لبنان - الطبعة الأولى- 2002، 1423-ص286-287.

³ د. عبد الحبيب رضوان- دراسات في الحسبة من الناحيتين التاريخية والفقهية- الطبعة الأولى- 1990-1410- المطبعة الإسلامية الحديثة، القاهرة-ص42.

أخرى⁽¹⁾. وكانت الحسبة عندهم موضوعة في أهل العلم والفطن وكان القاضي القائم بالحسبة ينزل السوق راكبا ومعه أعوانه وميزانه، ولعلماء الأندلس في أوضاع الاحتساب قوانين يتداولونها ويتدارسونها كما يتدارسون أحكام الفقه، لأنها عندهم تدخل في جميع البيوع حتى وصل الأمر إلى كتابة الأسعار في ورق اللحم فيستوي الكبير والصغير والحاذق والساذج في شراء ما يريد من السلع⁽²⁾.

ووجدت الحسبة في بلاد المغرب العربي التي كانت تعرف باسم إفريقيا والأندلس، كما وجدت في بلاد المشرق العربي، لأن المبدأ الذي تستقي منه الحسبة قواعدها ومبادئها واحدة القرآن الكريم والسنة النبوية فصارت على النحو الذي صارت به الحسبة في المشرق من حيث الاهتمام والتنظيم ودقة في تحديد الاختصاصات والمسؤوليات بعد اتمام فتح هذه البلاد وانتشار الاسلام بها، وانيطت هذه الوظيفة في بادئ الأمر إلى القضاة، ودخلت في عموم ولايتهم قبل أن تنفرد بولاية مستقلة . وفي ليبيا فمنذ استقلال الدولة عام 1951م توجه المشرع إلى تنظيم الأوضاع القانونية داخل الدولة في مختلف الجوانب السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية والصحية بإصدار العديد من التشريعات التي تكفل تنظيم شئون الدولة، وبذلك توزعت اختصاصات المحتسب على أجهزة الدولة الرقابية وهيئاتها ومؤسساتها والتي قامت كل منها بأداء جزء مما كانت تقوم به ولاية الحسبة في السابق، فمثلا وزارة الأوقاف والشئون الإسلامية اختصت بالجانب الديني والأخلاقي، والنيابة العامة بالدعاوي الجنائية من تحقيق الدعوى ورفعها إلى القاضي.

المطلب الثاني

الهيئات والمؤسسات المعاصرة التي تقابل ديوان الحسبة

يهدف نظام الحسبة إلى حماية المجتمع من المنكرات ، والتي قد تكون جرائم يعاقب عليها حداً أو تعزيراً، وقد تكون مجرد مخالفات شرعية يعزر فاعلها تأديبياً. وعلى كل حال فإن المحتسب يعمل في ميادين لم تتركها الأنظمة الوضعية بغير ضوابط وهكذا التقى المحتسب ونظيره الوضعي في بعض

¹ عبدالعزيز ابن محمد بن مرشد-نظام الحسبة في الاسلام، دراسة مقارنة-رسالة ماجستير-المعهد العالي للقضاء-الرياض-1392-1393 غير منشورة ص48.

² د. عبدالفتاح مصطفى الصيفي-الحسبة في الاسلام-دار النهضة العربية بيروت-1999-ص58-59، وقد استعمل العثمانيون لهذه الولاية كلمة المحتسب وكلمة الرئيس.

مجالات الحياة، وقد حاول الكثيرون تفسير هذا التناقض بأكثر مما يحتمل وقالوا إن هذه الأنظمة الوضعية تصلح بديلاً لنظام الحسبة.⁽¹⁾ والأنظمة الوضعية التي يمكن مقارنتها بنظام الحسبة كثيرة ولكننا سوف نقتصر على الحديثة منها، والمتمثلة في القضاء والرقابة.

أولاً: الحسبة ونظام القضاء

القضاء لغة الحكم يقال قاضيته أي حاكمته وهو الأداء والإنهاء أيضاً تقول: قضي دينه أي أداه، وهو بمعنى الفراغ أيضاً، تقول قضي حاجته أي فرغ منها⁽²⁾، وأيضاً: هو إتمام الشيء قولاً وفعلاً⁽³⁾.

وفي اصطلاح فقهاء الشريعة عرف القضاء بأنه الفصل بين الناس في الخصومات حسماً للتداعي وقطعاً للنزاع، وفقاً للأحكام الشرعية الواردة في الكتاب والسنة.⁽⁴⁾

وعرفه فقهاء الشافعية "هو فصل الخصومة بين خصمين فأكثر بحكم الله تعالى⁽⁵⁾" وبالنظر في ولاية الحسبة وأحكام القضاء نجد أنها توافقه وتختلف معه وتزيد عنه في الآتي:

توافق الحسبة القضاء في جواز الاستعداد وسماع الدعوى في حقوق الناس. وأيضاً توافق الحسبة القضاء في كون المحتسب يجوز له إلزام المدعي عليه الخروج من الحق الذي عليه، وليس هذا على العموم في كل حق، وإنما وهو خاص في الحقوق التي جاز له سماع الدعوى فيها إذا

¹ د. محمد كمال الدين إمام - أصول الحسبة في الإسلام، دراسة تأصيلية مقارنة - الناشر منشأة المعارف بالإسكندرية - 1986م ص155

² جاز الله أبي القاسم محمود بن عمر الزمخشري، ت ٥٣٨ - أساس البلاغة - 271/2 الهيئة المعربة العامة للكتاب الطبعة الثانية - ج 2 - 1985م - ص 281.

³ أبي البقاء الكوفي - الكليات معجم في المصطلحات والفروق اللغوية - منشورات وزارة الثقافة والإرشاد القومي - مصر - الجزء الرابع - 1982-ص8.

⁴ عبد الرحمن بن خلدون - مقدمة ابن خلدون، مؤسسة الطباعة الدار التحرير القاهرة 1966 م 234.

⁵ الإمام شمس الدين محمد بن أحمد الشربيني الخطيب الشافعي، معنى المحتاج إلى شرح المنهاج - الجزء الرابع - مطبعة مصطفى الحلبي مصر - 1377-ص371.

وجبت باعتراف أو إقرار مع تمكنه وإيساره فيلزم المقر المؤسر الخروج عنها ودفعها إلى مستحقيها لأن في تأخيرها لها منكر¹.
وتختلف معه في الآتي:

1. أن القضاء له سماع عموم الدعاوى بينما الحسبة ليس لها ذلك فهي قاصرة عن سماع عموم الدعاوى الخارجة عن ظواهر المنكرات كالدعاوى في العقود والمعاملات. وسائر الحقوق.²
2. أن الحسبة مقصورة على الحقوق المعترف بها فأما ما يدخله التجاحد والتناكر فلا يجوز للمحتسب النظر فيها، بينما يفصل فيها القضاء .

وتزيد الحسبة عن القضاء من جهتين

1. أنه لا يجوز للنظر في أمر الحسبة أن يتعرض لنصح ما يأمر به من المعروف وينهى عنه من المنكر. وإن لم يحضره خصم مستعد بينما في القضاء ليس للقاضي أن يتعرض لذلك إلا بحضور خصم يجوز له سماع الدعوى منه، فإن تعرض لذلك خرج عن منصب ولايته وصار متجاوزاً في قاعدة نظره.⁽³⁾
 2. يجوز للمحتسب استعمال الغلظة مع مرتكبي المنكرات محل الحسبة، ولا يعتبر ذلك خروجاً منه عن المألوف لأن الحسبة موضوعة على الرهبة، بينما لا يجوز للقاضي ذلك، لأن القضاء موضوع للمناصفة فهو بالأناة والوقار أخص.
- خلاصة القول أن غاية الحسبة والقضاء حفظ النظام ودفع الضرر ونصرة المظلوم. وأداء الحقوق إلى مستحقيها ورد الظالم عن ظلمه، وإصلاح بين الناس، وتخليص لبعضهم من بعض، وذلك من أبواب القرب.⁽⁴⁾

¹ الإمام أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي البصري- ت 450- الأحكام السلطانية والولايات الدينية - ضبطه وصححه أحمد عبد السلام - منشورات دار الكتب العلمية، بيروت لبنان - الطبعة الثالث 1427-2006-ص301.

² الماوردي - الأحكام السلطانية ص 301 وما بعدها.

³ السيد عبد السمیع - الحسبة في الإسلام ودورها في حماية المستهلك-ص37

⁴ د. منال رفعت دعوي الحسبة في الفقه الإسلامي مقارنة باشتراط المصلحة في القوانين الوضعية - الناشر مكتبة الوفاء القانونية- الطبعة الاولى-2016-ص214.

ثانياً: نظام الحسبة والنيابة العامة

عرفت النيابة العامة بأنها جهاز مختص بإقامة الدعوى بالحق العام، وتعقيبها والإشراف على أعمال المحققين، وأعضاء الضبط القضائي، ومراقبة التحري عن الجرائم التي لا تتوقف إقامة الدعوى فيها على شكوى وجمع الأدلة التي تلزم فيها، واتخاذ كل ما من شأنه التوصل إلى كشف معالم الجريمة.⁽¹⁾ وأيضاً بأنها المؤسسة التي ترعى شؤون الحق العام الذي سمي في الشريعة الإسلامية حقوق الله تعالى فهي نائبة عن المجتمع في الدفاع عنه، ورعاية مصالحه، وهي التي تمثله أمام القضاء.⁽²⁾

فهناك عدة آراء تباينت في العلاقة بين نظام الحسبة والنيابة العامة، فمنهم من ذهب إلى القول بأن النيابة العامة بكل ما فيها من حكم متمثلة في مؤسسة الحسبة أصدق تمثيل، ومنهم من يرى التطابق الوظيفي في الاختصاص بين الحسبة والنيابة العامة وبأن وظيفة الحسبة هي التي يطلق عليها في الاصطلاح الآن في التشريعات الحديثة النائب العام.⁽³⁾

ويرى البعض الآخر بأن النيابة العامة تمارس جزء من اختصاص نظام الحسبة، (وليس اختصاص النيابة العامة في النظم المعاصرة إلا جزء بسيطاً من وظيفة المحتسب في النظام الإسلامي).⁽⁴⁾

ولعل هذا الأمر قد يكون أقرب إلى الصواب إذا ما قورن نظام الحسبة بنظام النيابة العامة من حيث الاختصاص بالدعوى التي يقوم بها كل من المحتسب والنائب العام أمام القضاء كما سبق في تعريفها الذي يفهم منه أن النيابة العامة خادمة للقضاء في تتبع الجرائم والكشف عنها إلا أنها في دفع المنكرات قد لا تصل إلى مهام وظيفية المحتسب في الأداء لسببين وهما:

أولهما: النيابة العامة لا يقوم بها إلا اشخاص محددون ومخولون من الجهاز القضائي. وثانيهما: أن النائب العام ليس له الادعاء إلا في الحالات المنصوص عليها في القانون، وهي قليلة جداً إذا ما قورنت بما يمثله في الشريعة الإسلامية، إذ أن كل ما فيه حق الله تعالى تجوز فيه دعوى الحسبة، وربما تجب.

1. د. عبد الواحد أكرم - معجم المصطلحات القانونية - مكتبة النهضة العربية بيروت ط1 1982-ص38.

2. د. ظافر القاسمي - نظام الحكم في الشريعة و التاريخ دار النفائس بيروت-ط1-ج2-طبعة 1978-ص630.

3. طه أبو الخير - حرية الدفاع - منشأة المعارف الإسكندرية الطبعة الأولى-1971-ص154.

4. طه أبو الخير - حرية الدفاع - مرجع سابق ذكره ص154.

أوجه الشبه والاختلاف بين نظام الحسبة والنيابة العامة، ويتشابهان في الآتي:

1. أن النيابة العامة ونظام الحسبة يقومان أساساً على مكافحة المنكرات وحماية النظام العام والآداب مما لا ينبغي لأحد مخالفته أو الخروج عليه، وذلك بتوجيه الاتهام والتبليغ عن الجرائم، ومباشرتها أمام القضاء في بعض الاختصاصات. (1)
2. يجمع بين النيابة والحسبة في أن لكل منهما ولاية الفصل في بعض الجرائم إلا أن وإلى الحسبة أوسع اختصاصاً من وإلى النيابة العامة بحيث تسع سلطات المحتسب المسائل المدنية والمسائل الدينية. (2)

ويختلفان في : أن نظام النيابة العامة أساساً نظام اتهام، أما الحسبة فنظام رقابة كما أن أعمال النيابة يقوم بها أعضاء متخصصين أما الحسبة يمكن القيام بها من أي مسلم، النيابة العامة اختصاصها الجرائم بصفة عامة أما المحتسب مجال اختصاصه المنكرات الظاهرة، النيابة العامة سلطة اتهام فتعتبر خصماً أما المحتسب لا صلة له بالخصومة.

ثالثاً : نظام الحسبة والقضاء الإداري

أن نظام الحسبة ذو طبيعة إدارية، وهو يمارس اختصاصاته على الولاية والحكام، ويعالج مخالفات السلطة الإدارية، ويتدخل في المنازعات بين الإدارة والأفراد.

ووجه الشبه بينهما: في أن لكليهما حق رقابة الإدارة العامة، وأن كلاهما يستطيع القيام بإزالة المخالفات، فالقاضي الإداري من أهم اختصاصاته إلغاء القرارات المخالفة للمشروعية (3) أما أوجه الخلاف:

1. يقوم المحتسب بأعمال التنفيذ لما يصدر من قرارات وأحكام إلى جانب الفصل في المنازعات بينما القضاء الإداري ليس له إلا الفصل في المنازعات.
2. سلطة المحتسب في مجال رفع اعتداءات السلطة الإدارية ليست سلطته الوحيدة، كما أنها ليست سلطته الأصلية بل يشاركه فيها وإلى المظالم بل أنها تمثل أهم اختصاصات المظالم أما القضاء الإداري فإن هذه هي اختصاصاته الأساسية وأن لم تكن الوحيدة.

¹ محمد سيد عبد الثواب : الد فاع الشرعي في الفقه الإسلامي - منشورات عالم الكتب القاهرة- ط1-1983-ص517.

² محمد سيد عبد الثواب : الدفاع الشرعي في الفقه الإسلامي - مرجع سابق ذكره-ص517.

³ د. محمد كمال الدين إمام - أصول الحسبة في الإسلام - مرجع سابق ذكره ص 178.

3. للمحتسب أن يتصدى من تلقاء نفسه لموضوع اختصاصه، وليس ذلك للقاضي الإداري .
4. يستطيع القضاء الإداري أن يسمع الشهود ويبحث الأدلة ويجري التحقيقات، وليس ذلك للمحتسب، لأن مجال اختصاصاته تتعلق بالمنكرات الظاهرة فحسب.
- خلاصة القول أن القضاء الإداري لا يمثل نظاما بديلا عن نظام الحسبة، وإنما يعمل في بعض مجاله، ولكنه لا يسعى إلى ذات أهدافه، ولا يقوم على نفس أصوله، أن نظام الحسبة في الإسلام نسيج متكامل، للأمر بكل معروف و النهي عن كل منكر.

المبحث الثاني

التكليف الشرعي لنظام الحسبة وأهدافها

تمهيد:

نظام الحسبة في الاسلام يستمد شرعيته من المصادر الأصلية للشريعة الاسلامية وهي القرآن الكريم والسنة النبوية المطهرة ومن خلال هذه المصادر استنبط الفقهاء الحكم الشرعي للحسبة، لذلك سنعرض أولا أدلة مشروعية الحسبة في الكتاب والسنة بعد ذلك سنبين الحكم الشرعي للحسبة وبيان الأهداف التي يهدف نظام الحسبة لتحقيقها وذلك في مطلبين

المطلب الأول: التكليف الشرعي للحسبة

المطلب الثاني : اهداف الحسبة

المطلب الأول

التكليف الشرعي للحسبة

أولا: الدليل على مشروعية الحسبة

1. الدليل من القرآن الكريم يعتبر الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر السند الشرعي للحسبة، باعتبارها تقوم على الارشاد والهداية والتوجيه.
- فقال تعالى : (وَتَعَاوَنُوا عَلَى الْبِرِّ وَالتَّقْوَىٰ وَلَا تَعَاوَنُوا عَلَى الْإِثْمِ وَالْعُدْوَانِ وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ)⁽¹⁾

¹ سورة المائدة الآية 2

وقال تعالى: (وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ)⁽¹⁾ ، فقد دلت الآية على مشروعية الحسبة ، فالدعوة إلى الخير والقيام بأعمال البر غير قاصر على الفرد وإنما يتعدى إلى الجماعة والأمة وهي عين الحسبة.

حيث أخبر المولى عز وجل أن هذه الأمة هي خير الأمم ، وأنفع الناس للناس لما يقومون به من أمرهم بالمعروف ونهيهم عن المنكر وهو شرط تحقيق الخيرية لهذه الأمة ، وهذا كله مفاد الحسبة⁽²⁾ ، لقوله تعالى: (كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَلَوْ آمَنَ أَهْلُ الْكِتَابِ لَكَانَ خَيْرًا لَهُمْ مِنْهُمُ الْمُؤْمِنُونَ وَأَكْثَرُهُمُ الْفَاسِقُونَ)⁽³⁾.

ويقول تعالى: (وَالْمُؤْمِنُونَ وَالْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاءُ بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَيُقِيمُونَ الصَّلَاةَ)⁽⁴⁾ ، وفي هذه الآية يخبر الله تعالى أن المؤمنين والمؤمنات يتولى بعضهم بعضا بالنصح، وهو يكون بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر. لأن القيام به فرق بين المؤمنين والمنافقين فهؤلاء وصفهم الله بقوله تعالى: (الْمُنَافِقُونَ وَالْمُنَافِقَاتُ بَعْضُهُمْ مِنْ بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمُنْكَرِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمَعْرُوفِ)⁽⁵⁾.

وأيضاً يقول تعالى: (لَيْسُوا سَوَاءً مِنْ أَهْلِ الْكِتَابِ أُمَّةٌ قَائِمَةٌ يَتْلُونَ آيَاتِ اللَّهِ أَنْاءَ اللَّيْلِ وَهُمْ يَسْجُدُونَ (١١٣) يُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَيُسَارِعُونَ فِي الْخَيْرَاتِ وَأُولَئِكَ مِنَ الصَّالِحِينَ)⁽⁶⁾.

فهنا بين الله تعالى أن المؤمنين هم الذين يقومون بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر فمن هجر الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر يعد خارجاً عن هؤلاء المؤمنين المذكورين في الآية، وهذه بعض النصوص القرآنية الدالة على مشروعية الحسبة.

وخلاصة القول أن الآيات القرآنية الدالة عن الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر لا تخصي، فهي إما أمر باتباع ما أمر الله به وإما نهي عما حذر من الوقوع فيه، وبهذا يكون الأمر بالمعروف والنهي عن

¹ سورة آل عمران - الآية 104.

² سبل اسماعيل عطية-تطور الحسبة في الشريعة الإسلامية ص18.

³ سورة آل عمران - الآية 110.

⁴ سورة التوبة الآية 71.

⁵ سورة التوبة-الآية 67.

⁶ سورة آل عمران - الآيتين 113-114.

المنكر لازمين للإنسان في كل أحواله. كما يقول ابن تيمية : كل بشر على وجه الأرض فلا بد له من أمر ونهي ولا بد أن يأمر وينهي حتى لو أنه وحده لكان يأمر نفسه وينهاها إما بمعروف وإما بمنكر.

2. الدليل من السنة النبوية المطهرة

قد اتجهت السنة في تقريرها وتأصيلها للحسبة مسلك القرآن الكريم. فقد أمر بها رسول الله صلى الله عليه وسلم قولاً. وجسدها واقعاً ممارساً وذم تاركها وامتنح من يقوم بها ومن الأصول الدالة على مشروعيتها⁽¹⁾ :

ما رواه أبو سعيد رضي الله عنه، قال: سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول: من رأى منكم منكراً فليغيره بيده فإن لم يستطع فبلسانه، فإن لم يستطع فبقلبه وذلك أضعف الإيمان⁽²⁾ فهذا أمر صريح من الرسول الكريم لكل مسلم رأى منكراً أن يغيره بما يستطيع فإذا أمكنه التغيير بيده وجب عليه ذلك، فإن لم يتمكن من التغيير بيده أنكر بلسانه فإن لم يستطع بذلك أيضاً أنكره بقلبه، وهو أضعف الإيمان أي أقله ثمرة.

وروي عن رسول الله صلى الله عليه وسلم أنه قال : (والذي نفسي بيده لتأمرن بالمعروف ولتنهون عن المنكر. أو ليوشكن الله أن يبعث عليكم عقاباً منه ثم تدعونه فلا يستجاب لكم)⁽³⁾. وفي الحديث القدسي الذي رواه أبو سعيد الخدري عن الرسول صلى الله عليه وسلم، أنه سمعه يقول: (إن الله يسأل العبد يوم القيامة حتى يقول: وما منعك إذا رأيت المنكر أن تنكره؟ فإذا لقن الله عبدا حجته قال: يا رب رجوتك وفرقت الناس)⁽⁴⁾.

وهكذا اجتمع القرآن والسنة على النص بوجوب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، والتزام المسلمون به في أيام قوتهم، فلم يضعف التطبيق إلا مع ضعف المسلمين، وكان المسلمون يعملون

¹ د. منال رفعت-دعوى الحسبة -مرجع سابق ذكره-ص153.

² الامام مسلم بن الحجاج بن مسلم القشيري-صحيح مسلم-كتاب الايمان-ط حديث رقم 87-21/2 وما بعدها المطبعة المصرية ومكتبتها بمصر-بدون تاريخ-ص69.

³ محمد بن عيسى أبو عيسى الترمذي السلمي، ت279-في سننه-واللفظ له، كتاب الفتن باب ما جاء في الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر-ج4-حديث رقم 2169-وقال هذا حديث حسن-تحقيق: احمد محمد شاكر وآخرون-طبعة دار احياء التراث العربي بيروت، لبنان-بدون تاريخ النشر-ص468.

⁴ د. عمر علي عبدالله محمد-الأحاديث القدسية جما ودراسة-كتاب الفتن-باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر-ج2-حديث رقم 418-طبعة الجامعة الاسلامية بالمدينة المنورة-السعودية-ط2-2009، 1430-ص648.

على تطبيق هذا المبدأ في أرجاء الدولة الإسلامية الواسعة المترامية الأطراف، فلما هانوا على أنفسهم انحسر تطبيق هذا المبدأ العظيم والذي يقرأ تراجم الخلفاء الراشدين وسير صحابة رسول الله، وما قام به التابعون من أمثال سعيد بن المسيب، وسعيد بن جبير، وفقهاؤنا الأوائل من أمثال الأوزاعي، ومالك ابن أنس، والشافعي، وابن حنبل، وغيرهم ممن سار على نهجهم وتمثل سيرتهم فسوف يقرأ صفحات خالدة في الاحتساب باليد واللسان. ذكر منها الكثير في كتب الطبقات وتراجم الرجال وموسوعات التاريخ الإسلامي.⁽¹⁾

ثانيا: الحكم الشرعي للحسبة

إن المتتبع لآيات القرآن الكريم وأحاديث السنة النبوية يعلم يقينا أن الحكم الشرعي للحسبة " الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر هو الوجوب، وعليه أجمع علماؤنا في القديم والحديث على ذلك، فالإمام النووي رحمه الله يقول: (وقد تطابق على وجوب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر الكتاب والسنة وإجماع الأمة، وهو أيضاً من النصيحة التي هي من الدين، ولم يخالف في ذلك إلا بعض الرافضة، ولا يعتد بخلافهم)⁽²⁾ حيث قالوا لا يجوز الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر إلا بأذن الإمام المعصوم، وهو الإمام الحق عندهم، وهو لم يخرج بعد حسب عقيدتهم⁽³⁾. ويقول الإمام ابن حزم رحمه الله تعالى: (اتفقت الأمة كلها على وجوب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر بلا خوف من أحد منها، ثم اختلفوا في كيفية)⁽⁴⁾، وعلى هذا يجب على كل مسلم أن يأمر بالمعروف وينهي عن المنكر، وينصح لكل مسلم بالحكمة والموعظة الحسنة والجدال بالتي هي أحسن، وهذا الوجوب فرض على الكفاية، قال شيخ الإسلام ابن تيمية رحمه الله تعالى: والله تعالى كما أخبر بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، فقد أوجب ذلك على الكفاية لقوله تعالى: (وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ)⁽⁵⁾ وأيضاً قال الإمام النووي رحمه الله تعالى: وأجمع العلماء على أنه فرض كفاية، فإن خاف من ذلك على نفسه أو ماله أو على غيره، سقط الإنكار بيده ولسانه وأوجبت الجمهور كراهيته بقلبه، هذا

¹ د محمد كمال الدين أمام أصول الحسبة في الإسلام - مرجع سابق ذكره ص36.

² صحيح مسلم للنووي-ج2-مرجع سابق ذكره-212.

³ صحيح مسلم-ج1-مرجع سابق ذكره-ص184.

⁴ ابن حزم الظاهري-الفصل في الملل والأهواء والنحل-ج3-مطبعة التمدن، القاهرة-1321-ص100.

⁵ سورة آل عمران - الآية 104.

مذهبنا ومذهب الجمهور⁽¹⁾ ، ويكون الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر فرض عين في بعض الحالات ومنها:⁽²⁾

1. التفرد بالعلم بموجب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر (الحسبة)
2. انحصار القدرة في أشخاص محددين.
3. من تنصبه الدولة للقيام بالحسبة.
4. عند تغيير الأحوال، وهو عند قلة الدعاة، وكثرة المنكرات، وغلبة الجهل.
5. إذا احتاج الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر إلى جدال واحتجاج ومناقشة كان فرض عين علي من يصلح لذلك .

ومما تقدم يمكن القول بأن الحسبة لا تسقط عن أحد من المسلمين إذ الإنكار بالقلب فرض عين على كل مكلف، ولا يسقط أصلاً ولكن كل بحسبه، وإذا كانت الحسبة كذلك ، فإنها قد تصير محرمة في ظروف خاصة ، وذلك إذا ترتب عليها فوات معروف أعظم أو وقوع مفسدة أكبر.⁽³⁾ وخلاصة القول يجب أن نقرر انه سواء كان الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر (الحسبة) واجبا عينيا على جميع أفراد المجتمع القيام به، أو واجبا كفائيا إذا قام به البعض رفع الاثم عن الباقين ، فذلك يجعل من الحسبة نظاماً فريداً يقضي على كل ما يستجد من منكر في المجتمع وهذا نظام لم يسبق إليه أي نظام.

المطلب الثاني

اهداف الحسبة

لا شك أن اتساع نطاق الحسبة، واشتمالها على كل الأنشطة الحياتية، وأهمية دورها في كونها رقابة مشروعة على المجتمع كله حكاهماً ومحكومين يجعل المحتسب يتسلم ذروة المسؤولية عند إقامة هذا

¹ شرح صحيح مسلم - ج 122 - مرجع سابق ذكره - 433/12

² السيد جلال الدين العمري - الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر - ط 1 - دار المعرفة للنشر والرياض - ص 47 حمد العمار - حقيقة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر وأركانه ومجالاته - ط 1 - دار المعرفة للنشر والرياض - ص 50.

³ خالد بن عثمان السبت - الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر - (أصوله وضوابطه وآدابه) - طبعة المنتدى الاسلامي لندون - ط 1 - 1995 - ص 133.

الواجب⁽¹⁾، ويجعل الحسبة تأخذ مكانها ودورها فلا بد من تحقيق أهدافها وغاياتها المرجوة منها وهي مكافحة الفساد أو الحد منه ، وتتلخص في خمسة أهداف وهي:

1. حمل المسلمين على تطبيق شرائع الإسلام

إذا كانت شعائر الإسلام وتطبيق منهجه بين المسلمين هي مهمة المحتسب وغاية أهدافه، فإنه يأتي في مقدمة ذلك اهتمامه بأركان الإسلام الخمسة وأهمها الصلاة والصيام فهي أعرف المعروف من الأعمال ومن أولى وأهم ما يأمر به المحتسب ويقوم به، بل رأس كل أمر ونهي يؤمر بإقامتها وينهى عن تركها والتكاسل عن أدائها فهي عمود الإسلام،⁽²⁾ كما وصفها الرسول صلى الله عليه وسلم وهي تعتبر أهم العبادات ومثالها صلاة الجماعة في المساجد، وإقامة الأذان للصلوات وأداء الصلاة الجماعة في المساجد، وأيضاً الزكاة، وهي حق الله في المال قد يشح الإنسان في إخراجها لحب المال والصيام لإيضاح فضل الصوم في شهر رمضان والحج، فهذه وسائر العبادات يحث المحتسب كل المسلمين عليها.

أيضاً الاهتمام والعناية بالمساجد وإشراف المحتسب عليها، فالاهتمام بنظافة المساجد وإقامة الأذان والشعائر الدينية، والإشراف على اختيار الإمام والمؤذن ومتابعتهم. ولا ننسى دور المحتسب تجاه الحقوق الاجتماعية مثل الأمر بأداء الديون لمستحقيها لمطل فيها، وأداء ما تقرر من نفقة بعض الأقارب أو الزوجات، وكذا حفظ الودائع والوصايا ، وحث الناس على التعاون على البر والتقوى، وأيضاً الحسبة على الوالدين والزوجة والأبناء بالنفقة ما أمكن وبالتي هي أحسن⁽³⁾.

وأيضاً للمحتسب الحث على طلب العلم الشرعي كتعلم أحكام العبادات، والمعاملات التي يمارسها المسلم بشكل يومي ومستمر، ومن هنا كان لا بد أن يبذل المحتسب قصارى جهده ووقته في أن تقام المدارس والمعاهد والكلليات فإنه بانتشارها وتكثيفها ينتشر العلم وتخرج أجيال المسلمين على نور وبصيرة بدينها، وهذه غاية كبرى إذا تحققت ساعدت المحتسب في عمله بوجه عام .

¹ د. محمد كمال الدين إمام - هموم المتقنين في العالم الإسلامي - طبعة دار الهداية - بدون تاريخ النشر-ص97.

² د. علي بن حسن القرني-الحسبة في الماضي والحاضر-ص205.

³ د. عبدالقادر عودة -التشريع الجنائي الاسلامي-ج1-طبعة مؤسسة الرسالة بيروت لبنان-ط1-1406-ص509.

2. تغيير المنكرات السلوكية الأخلاقية داخل المجتمع المسلم .

كل مجتمع يوصف بما يتميز به فلا تطلق مثلاً على أناس يجتمعون في السوق للبيع والشراء بأن هذا المجتمع مدرسي ، ولا تطلق على مجموعة تشكل من الكسالى والخابثين والعاطلين بأن هذا مجتمع نشيط، أو وهذا مجتمع منتج، ولذا فإننا عندما نقول المجتمع المسلم فإن المفهوم الذي ينصرف إلى الذهن مباشرة هو أن هذا المجتمع يترسم خطى الإسلام، ويطبق تعاليمه ويتبع من مناهيه وإلا لا يستحق أن يطلق عليه مجتمع مسلم⁽¹⁾، وبالنسبة لتغيير المنكرات فالمنكر هو : (كل ما كان محذور الوقوع في الشرع)⁽²⁾ ، والمنكر أعم من المعصية لأنه كما يقع من مكلف يقع من غير مكلف، بينما لا تقع المعصية إلا من مكلف، والمعروف هو : (كل قول أو قصد أو فعل حسنه الشارع وأمر به).⁽³⁾

وعلى ذلك فإنه يمكن أن يحتسب على مجنون أو صغير يشرب الخمر أو يزني ويمكن الاحتساب على فعل الدابة في إتلاف زرع الغير لأن في ذلك حفظاً لمال المسلم، وأيضاً الاحتساب في كل لعب أو هو يتعارض ومهمة الإنسان في الحياة لله ، وفي عبادة الله في كل ما يصدر عن الذكر وقراءة القرآن والصلاة، وعلى المحتسب أن يراقب الأماكن العامة في الأسواق والمستشفيات لوجود بعض المنكرات التي تسيء إلى المظهر الإسلامي العام في المجتمع⁽⁴⁾

وأيضاً على المحتسب الاهتمام بحقوق أهل الذمة التي حفظها الإسلام لهم، منها حقوقهم في البقاء على عقيدتهم ، ولا يكره على الدخول في الإسلام، وممارسة أعمالهم التي يكتسبون منها كالتجارة والزراعة والصناعة، وما إلى ذلك مما لا يضر بحقوق المسلمين، ولهم حق التصرف في أموالهم وممتلكاتهم وعقاراتهم. وأيضاً لهم واجبات يلزمون بها داخل الدولة الإسلامية، مثلاً تكون الحسبة

¹ د. عبد المجيد بكري معاذ - مجلة هذا سبيلي العدد الرابع - كلية الدعوة والإعلام - جامعة الإمام محمد ابن سعود الإسلامية، السعودية-1402-ص81.

² د. سعيد سلمان الحامدي: المرجع السابق ص125.

³ د. عبدالحسين رضوان: المرجع السابق ص76.

⁴ د. محمد كمال الدين امام: المرجع السابق ص152.

عليهم فيما يترتب عليهم من حقوق مالية، كالجزية، والخراج، والعشور ، و خيانة المسلمين، وفي كل ما قد يصدر منهم من ضرر على المسلمين⁽¹⁾

3. مراقبة أهل الحرف ومنعهم من التجاوز والغش

أن مراقبة أهل الحرف والصناعات والتجارات ومنعهم من التجاوز والغش كانت في الماضي تكاد تكون محور عمل المحتسب⁽²⁾، وفيها كان يفني جل وقته واحتسابه ولا زال يمارس بعض الدور في الاحتساب على أهل الحرف وأن كانت المراقبة عليهم اليوم قد خرجت من دائرة اختصاصاته وأضيفت إلى اختصاصات إدارات أخرى لأسباب منها ما اقتضاه تنظيم الدولة الحديثة، فأنشئت أجهزة مراقبة حديثة، وإدارات، وهيئات، من بينهما جهاز الحرس البلدي في ليبيا مثلاً ومراقبة الأسعار، ومراقبة الأغذية والأدوية، وغيرها، وسبب آخر وهو ازدياد هذه الحرف والصناعات بشكل كبير مما يصعب الإشراف عليها من قبل إدارة أو جهة واحدة.

والذي يهمنا هنا هو نوعية الحرف وصور الاحتساب فيها، والتي سوف نتكلم عنها بإيجاز ومن بينها الحرف التي تتعلق بقوت الناس ومعاشهم مثل الحبوبيون والدقاقون⁽³⁾، فقد كان المحتسب يحتسب عليهم في عدم احتكار الغلة بألا يخلطوا رديء الحب بجيده، أما الدقاقون فيحتسب عليهم في تنقية الحب قبل الطحن والغرلة بعده وأن لا يخلطوا بدقيق البر غيره والحسبة على الخبازين والفرانين في الأمانة والنظافة⁽⁴⁾، والفرانين في إصلاح المداخن وعدم تنظيف بلاط الفرن، وعلى الجزارين والقصابين بأن يجروا الذبح على السنة وعدم خلط اللحم الهزيل بالجيد، والطباخين والحلوانيين، ويحتسب عليهم الأمانة والنظافة، وصيادي الطيور والأسماك، فهؤلاء يتم الاحتساب عليهم في جانب قوت الناس ومعاشهم.

¹ د. على القرني الحسبة في الماضي والحاضر - مرجع سابق ذكره ص201 وما بعدها.

² محمد بن أحمد بن بسام المعروف بابن بسام - نهاية الرتبة في طلب الحسبة - حققه وعلق عليه حسام الدين السامرائي - طبعة المعارف بغداد-1968-ص215.

³ الدقاقون (هم الطحانون) محتسب عليهم في تنقية الحب قبل الطحن والغرلة بعده أن لا يخلطوا بدقيق البر غيره أنظر د. على القرني الحسبة في الماضي والحاضر - مرجع سابق ذكره ص343-344.

⁴ عبد الرحمن بن نصر الميزري نهاية الرتبة في طلب الحسبة - نشر السيد الباز العريني - طبعة مطبعة لجنة التأليف والترجمة القاهرة -

1946-1365-ص109

وأيضاً الاحتساب على أصحاب الحرف عند أهل الصناعة، مثلاً الحسبة على الحاكّة⁽¹⁾، أن يلزمهم المحتسب بجودة عمل القطع وتنقيتها من القشرة السوداء بالحجر الأسود الخشن، وعلى الخياطين بمراعاة الجودة في التفصيل وأن تكون الخياطة دقيقة، والحسبة على النحاسين والحدادين أن لا يمزجوا النحاس بالحبق، ولا يغشون في الحدادة، والحسبة على الدباغين بأن يكون الدباغ بوزن من القرض لا على عدد الجلود والحسبة على الزجاجين أن لا يخرجوا الزجاج من الكور إذا فرغ حتى يمضي له يوم وليلة، وغيرهم .

وهناك الحسبة على أهل الحرف التجارية مثلاً على الباعة، والحسبة على بائعي النحاس، والمسامير، والحسبة على الخطابين والحسبة على دلال العقارات، والحسبة على أهل الطب والصيادلة والحسبة على المجيرين وأطباء العيون، وأيضاً الحسبة على أهل الصرافة، تم تأتي إلى الحسبة في شأن الصحة العامة، والمرافق كالمساجد، والقناطر، وجسور الأنهار ، والحمامات العامة والمستشفيات ودور التعليم، والطرق والنظافة العامة، كلها يراعى فيها المحتسب الجودة والأمانة والصدق وعدم الغش والبيع المحرمة.

وأيضاً منكرات الأسواق، والطرق والاحتساب عليها، والمتمثلة في منع التجار من احتكار الطعام، ومنع تلقي الركبان، والملامسة⁽²⁾، وبيع السلعة قبل قبضها، وأيضاً بيع المسلم على بيع أخيه، وبيع النجس⁽³⁾، وبيع البيعتين في بيعة واحدة، وبيع العينة، وبيع الحاضر للبادي، وغيرها من البيوع المنكرة والمحرمة.

4. بذل النصح للحكام والولاة

لقد حرص الحكام المسلمين على تلقي النصيحة من أفراد رعيّتهم، وهم يعتبرون ذلك تقويماً لعملهم ومدى التزامهم بتطبيق شرع الله سبحانه وتعالى ، بل ويستعينون بهذا النصح والحسبة عليهم في القيام بمهام مسؤولياتهم تجاه ما استرعاهم الله عز وجل من أمر الرعية الذين يسوسونهم ويقودونهم إلى الله عز وجل، وهذا عمر بن الخطاب يقوم خطيباً ويقول : (رحم الله امرأأ أهدى إلينا مساوئنا)⁽⁴⁾.

¹ الحاكّة جمع حالك وهو الذي ينسج الغزل قماشاً، أنظر جمال الدين محمد بن مكرم المعروف بابن منظور - لسان العرب-طبعة دار

صادر بيروت لبنان-ص345

² الملامسة: أن يمس الثوب أو غيره بيده ولا ينشره ولا يتفقد صفاته.

³ النجس هو أن يزيد السلعة ولا يريد شراءها

⁴ الماوردى - نصيحة الملوك - طبعة مكتبة الفلاح، الكويت-1403هـ، 1983م-ص44.

وهذا عمر بن عبد العزيز يسأل العلماء عندما تولى الخلافة النصيحة والموعظة⁽¹⁾، فكما قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: (الدين النصيحة الدين النصيحة الدين النصيحة، قيل: لمن يا رسول الله؟ قال: لله ولكتابه ولرسوله ولأئمة المسلمين وعامتهم)⁽²⁾.

فالحكام، وولي الأمر إنسان والإنسان يصيب ويخطئ ويحتاج إلى النصيحة⁽³⁾. فيجب عن المحتسب الإخلاص في النصيحة للحكام والأفراد، وأيضا العلم بفقه الاحتساب على وجه العموم، وبحكم المسألة التي يحتسب فيها على وجه خاص واللين والرأفة، والسرية والانفراد بالحكم، ومراعاة هيبة السلطان وجلال الحكم، واحتساب الحاكم على المحكومين⁽⁴⁾. فخلاصة القول إنّ من الحسبة التنفيذية حسبة الراعي على الرعية، وعلى كل حاكم مسلم بتقوى الله به، وتحسس عظم مسؤوليته تجاه رعيته بأن يتخذ من الوسائل ما يراه محققة لإقامة شرع الله فيما بينهم، ويتخذ من الأساليب والطرق ما يضمن به المتابعة لتنفيذ أوامر الله واجتناب نواهيه، فبهذا وحده تستقيم لهم الأمور ويؤدون رسالتهم التي يسألون عنها يوم القيامة.

5. إقامة دعوى الحسبة ضرورة لتحقيق الأهداف

قد يبذل المحتسب ما في وسعه لتحقيق الأهداف العامة للحسبة داخل مجتمعه على قدر طاقته وعلمه لكنه أمام ظرف من الظروف قد يقف دون تحقيقها أو بعضها بعد أن يكون قد استنفذ كل درجات تغيير المنكر التي عرفناها في بداية هذا المطلب، فهل نقول إن مهمته قد انتهت وأن ذمته قد برئت؟ الجواب: أنه لا زال في إمكان المحتسب أن يقوم بعمل ما، يواصل من خلاله إنجاز مهمته بشأن تغيير المنكر الذي عجز عنه، وذلك بإحالة الأمر إلى جهات قضائية أخرى قد يكون لها من الوسائل والإمكانات ما يعين على تحقيق ذلك الهدف الذي عجز عن تحقيقه فيتقدم المحتسب بدعوى تسمى في لغة الفقهاء بدعوى الحسبة، وهذا لا يعني إلغاء دور المحتسب القضائي ولقد بينا عند المقارنة بين ولاية الحسبة وولاية القضاء بأن المحتسب أحد الجهات القضائية داخل

¹ أحمد بن عبد الله الأصبهاني، المعروف بأبي نعيم - حلية الأولياء وطبقات الأصفياء - ج 2 - طبعة دار الكتاب العربي، بيروت لبنان-1400هـ، ص134.

² رواه مسلم - كتاب الإيمان - ج 1 - حديث 55 - مرجع سابق ذكره-ص74.

³ ابن تيمية - السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية - تحقيق بشير محمد عيون - طبعة دار الكتاب العربي، بيروت لبنان-1405هـ-ص21.

⁴ د . علي حسن القرني - الحسبة في الماضي والحاضر - مرجع سابق ذكره-ص405 وما بعدها

الحكومة الإسلامية، ولكن دوره القضائي مقصوراً على ما ليس من اختصاص ولاية القضاء، فهو لا ينظر إلا في الدعوى التي ليس فيها سماع بينة ولا نفاذ حكم، ففي هذه القضايا ينظر المحتسب ويبت دون أن يقيم دعوى حسبة أما ما زاد عن ذلك ففيها تكون دعوى الحسبة، ولذا يقول ابن خلدون: (وليس له أيضاً الحكم في الدعاوى مطلقاً بل فيما يتعلق بالغش والتدليس في المعاش وغيرها، وفي المكايل والموازين، وله أيضاً حمل المساطلين على الإنصاف وغير ذلك مما ليس فيه سماع بينة ولا نفاذ حكم وكأنها أحكام لا ينظر فيها القضاء لعمومها، وسهولة أغراضها، فترفع إلى صاحب هذه الوظيفة المحتسب ليقوم بها)⁽¹⁾.

وأما من يحق له رفع دعوى الحسبة هل هو المحتسب المكلف أم المتطوع؟ كلاهما يحق له رفع الدعوى وإن كان المكلف معنياً بها أكثر بحكم سلطته وصلته داخل الحكومة، ودعوى الحسبة هي من مفاخر التشريع الإسلامي الصادر من لدن عليم حكيم، فالمسلم المكلف بالقيام بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر تكفل له الشريعة متابعة القضية برفع دعوى ضد المخالف، ويظل يتابع القضية حتى يصدر فيها حكم بينما التشريعات الوضعية في النيابة العامة وغيرها لا تجيز لغير الجهة المعنية رفع دعوى من الأفراد والشريعة الإسلامية تحفظ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر عن أي ضغط خارجي يجبره على إقرار المخالفة، وتحرم التعرض له، وتوقع العقوبات على الذين يتعرضون للذين يأمرهم بالقسط من الناس .

ماذا ماتحقت للحسبة هذه الأهداف المرجوة والمبتغاه من تطبيق هذا النظام 'ظهر الأثر الفعال للحسبة في مكافحة الفساد أو علي الأقل الحد منه بصورة ملحوظة.

الخاتمة

بعد أن انتهينا - بعون الله وتوفيقه - توصلت إلى النتائج الآتية:

أولاً: نظام الحسبة نظام اسلامي أصيل يستمد أصوله وقواعده من القرآن الكريم والسنة النبوية وعمل الصحابة والتابعين وأقوال الفقهاء وكتابات المتقدمين والمحدثين في التأكيد على أصالة هذا النظام، وأنه ليس مقتبسا من الحضارات السابقة وهذا ما تم اظهاره من خلال بيان التطور التاريخي لنظام الحسبة في الاسلام.

¹ ابن خلدون - مقدمة ابن خلدون - مرجع سابق ذكره - ص150.

ثانيا: الحكم الشرعي للحسبة والمستنبط من الأدلة الشرعية أنها واجب كفائي، يختص بالقيام بها بعض الأفراد القادرين على ذلك، فلو قام بها البعض سقط الاثم عن الباقين، أما لو تركت اثم الجميع.

ثالثا: ولاية الحسبة في الاسلام تتفق مع بعض الهيئات والمؤسسات الرقابية والقضائية التي عرفتها القوانين الوضعية الحديثة وتقوم بأعمال هذه الولاية في دولة ليبيا عدد من الوزارات والهيئات الرقابية. رابعا: لولاية الحسبة دور فعال في مكافحة الفساد أو الحد منه متى توافر لتطبيقها الكوادر المهنية السليمة.

التوصيات:

أولا: التوصية بإنشاء هيئة متكاملة تقوم بوظيفة الحسبة واختصاصاتها في ليبيا، ويمنح أعضاؤها كافة الصلاحيات التي يجوز للمحتسب استعمالها في مباشرته للاحتساب.

ثانيا: اعداد وتأهيل مأموري الضبط القضائي في كافة الأجهزة القضائية والرقابية لفقه الحسبة في الاسلام.

ثالثا: ادراج مادة تدرس بكلليات القانون بليبيا لدراسة فقه الحسبة ضمن المقررات الدراسية.

قائمة المراجع:

1. ابن القيم الجوزية: الطرق الحكمية في السياسة الشرعية مكتبة المدني جدة (بدون سنة النشر).
2. أبو عمر يوسف بن عبد البر: الاستيعاب في معرفة الأصحاب، دار الجبل بيروت 1992م.
3. ابو الحسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي: الأحكام السلطانية والولايات الدينية بتحقيق احمد عبدالسلام منشورات دار الكتب العلمية بيروت 2006م.
4. رشاد عبدالحاميد معتوق: نظام الحسبة في العراق في عصر المأمون: جدة المملكة العربية السعودية ط 1982م.
5. سعد سليمان سعد عوض: نظام الحسبة في الفقه الاسلامي والقانون الليبي رسالة دكتوراه كلية حقوق جامعة القاهرة 2012م.
6. شمس الدين محمد بن احمد الشربيني الخطيب الشافعي: معنى المحتاج الى شرح المنهاج الناشر مصطفى الجلب مصر 1377هـ.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



7. طه ابو الخير: حرية الدفاع منشأة المعارف اسكندرية 1999م.
8. عبدالرحمن بن خلدون: مقدمة ابن خلدون: مؤسسة الطباعة بدار التحرير القاهرة 1966م.
9. عبدالحميد رضوان: دراسات في الحسبة من الباحثين التاريخية والفقهية المطبوعة الاسلامية العربية طبعة 1990م.
10. موسى راضي نصار: نظام الحسبة في الاسلام بين التنظير والتنظيم ط دار الكتب العلمية بيروت 2002م.
11. مسلم بن الحجاج بن مسلم القشيري النيسابوري : صحيح مسلم تحقيق محمد فؤاد عبدالباقى طبعة دار احياء التراث العربي بيروت (بدون سنة النشر).
12. محمد كمال الدين امام: أصول الحسبة في الاسلام منشأة المعارف اسكندرية ١٩٩٦م. -
- ١٣_ منال رفعت: دعوى الحسبة في الفقه الاسلامي مقارنة باشتراط المصلحة في القوانين الوضعية مكتبة الوفاء القانونية 2016م.
13. محمد سيد : الدفاع الشرعي في الفقه الاسلامي منشورات عالم الكتب القاهرة ط 1983م.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



جهود المؤسسات الرقابية في مواجهة الفساد في التشريعين المصري والليبي -دراسة تحليلية

إعداد

الدكتورة

مروى السيد السيد الحساوي

دكتوراه بالحقوق - قسم القانون الجنائي

جامعة المنصورة - جمهورية مصر العربية

دكتور محاضر بالجامعة السعودية الإلكترونية وجامعة الملك عبد العزيز بالمملكة العربية السعودية

محاضر بكلية الحقوق جامعة حلوان والجامعات المصرية

عضو بالجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع

By: DR. Marwa Elsayed Elsayed Elhasawy

Lecturer, Faculty of Law, Helwan University and Egyptian

Universities

Lecturer, Saudi Electronic University, Saudi Arabia

marwaelhasawy@gmail.com



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



ملخص

تعد مواجهة الفساد بكافة صوره ومكافحته عملية ضرورية ولكن الحد منه لا يتم من خلال الشعارات والدعايات الإعلامية، بل إن الأمر يحتاج وضع إستراتيجية متكاملة وتبنى العديد من الإجراءات الشاملة التي تعتمد على دراسات وأبحاث تشخص المشكلة بشكل متكامل ثم تقترح العلاج المناسب لأن تشخيص الداء هو أول خطوات العلاج، ولهذا فإن التدابير والآليات العادية لمكافحة الفساد أصبحت اليوم غير كافية. ومن ثم لابد من وضع إستراتيجيات مدروسة بدقة وموضوعية تأخذ بعين الاعتبار جميع جوانب هذه المشكلة، وقد كانت الدول المتقدمة سباقة بالوقوف على نقاط الضعف وأسباب الحدوث، مقارنة بالدول النامية، وذلك بالتركيز على علاج هذه الآفة الخطيرة.

كلمات افتتاحية: الأجهزة الرقابية-هيئة الرقابة الإدارية-جهود مكافحة الفساد-ضعف الرقابة-إستراتيجية مكافحة الفساد

The title of the research

Efforts of regulatory institutions in the face of corruption in the Egyptian and Libyan legislations – an analytical study

Abstract:

Confronting corruption in all its forms and combating it is a necessary process, but reducing it is not done through slogans and media advertisements. There is a need to develop an integrated strategy and adopt a number of comprehensive procedures that rely on studies and research that diagnose the problem in an integrated manner and then propose appropriate treatment because diagnosing the disease is the first step of treatment, This is why ordinary anti-corruption measures and mechanisms have become insufficient today. It is therefore necessary to develop carefully studied and objective

strategies that take into account all aspects of this problem, and developed countries have been proactive in identifying weaknesses and causes of occurrence, compared to developing countries, by focusing on treating this serious scourge.

Keywords: Regulatory Agencies – Administrative Control Authority – Anti-Corruption Efforts – Weak Control – Anti-Corruption Strategy.

مقدمة

الحمد لله الذي دعى المصلحين في الأرض أن يطهروا الفساد من الأرض كما جاء في محكم آياته: " { ولا تبخسوا الناس أشياءهم ولا تفسدوا في الأرض بعد إصلاحها ذلكم خير لكم إن كنتم مؤمنين } (الأعراف: الآية 85) وقوله تعالى: { وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْفُسَادَ } (سورة البقرة: الآية 205) وقوله تعالى: { إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا أَنْ يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُمْ مِنْ خِلَافٍ أَوْ يُنْفَوْا مِنَ الْأَرْضِ } (المائدة: الآية 33)، المحاربة هي المضادة والمخالفة، وهي صادقة على الكفر، وعلى قطع الطريق وإخافة السبيل، وكذا الإفساد في الأرض يطلق على أنواع من الشر. وقال علي بن أبي طلحة عن ابن عباس في قوله تعالى: { إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا } قال: كان قوم من أهل الكتاب بينهم وبين النبي ﷺ عهد وميثاق، فنقضوا العهد وأفسدوا في الأرض، فخير الله رسوله إن شاء أن يقتل وإن شاء أن يقطع أيديهم وأرجلهم من خلاف (رواه ابن جرير).

حظيت ظاهرة الفساد باهتمام الأجهزة في مختلف الاختصاصات السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية والقانونية. ولتعدد أسباب نشوء هذه الظاهرة الخطيرة هو عدم اتساق الأنظمة، ومتطلبات الحياة الاجتماعية وضعف الرقابة، وللفساد عدة آثار سلبية أهمها التأثير السلبي على عملية التنمية⁽¹⁾، حيث يبدد الموارد والإمكانات ويعيق مسيرتها، كما يضعف فاعلية الأجهزة

¹ /أ- أحمد أنور: الفساد والجرائم الاقتصادية في مصر، مصر العربية للنشر، القاهرة، 2001، ص 140.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



ويتسبب في خلق حالة من التدمير والقلق وغيرها من الآثار السلبية⁽¹⁾، فهو يُنخر كيان المجتمع، ويقضي على قيمه الأخلاقية ويعيق برامج التنمية، كما يخلّ بمبادئ العدالة والنزاهة والمساواة داخله.

ومواجهة الفساد بكافة صوره ومكافحته عملية ضرورية ولكن الحد منه لا يتم من خلال الشعارات والدعايات الإعلامية، بل إن الأمر يحتاج وضع إستراتيجية متكاملة وتبنى العديد من الإجراءات الشاملة التي تعتمد على دراسات وأبحاث تشخص المشكلة بشكل متكامل ثم تقترح العلاج المناسب لأن تشخيص الداء هو أول خطوات العلاج، ولهذا فإن التدابير والآليات العادية لمكافحة الفساد أصبحت اليوم غير كافية. ومن ثم لابد من وضع إستراتيجيات مدروسة بدقة وموضوعية تأخذ بعين الاعتبار جميع جوانب هذه المشكلة، وقد كانت الدول المتقدمة⁽²⁾ سباقة في معالجة ظاهرة الفساد والوقوف على أسبابه مقارنة بالدول النامية، وذلك بالتركيز على علاج هذه الآفة الخطيرة.

وتُعد مصر من أولى الدول التي صادقت على اتفاقية الأمم المتحدة سنة 2004 لمكافحة الفساد وهذا يشكل مدى التزام مصر دولياً وحسن نيتها من أجل مكافحة هذه الظاهرة الخطيرة، حيث سعت إلى تنفيذ التزامها وهذا بإصدارها القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته لسنة 2006. بالإضافة إلى استحداث عدة أجهزة متخصصة في هذا المجال، كما قامت بتفعيل دور هذه الأجهزة لمكافحة هذه الظاهرة وتوفير الثقة في مؤسسات الدولة.

أهمية الدراسة:

استحوذت ظاهرة الفساد بأبعادها الإدارية والمالية والسياسية في الآونة الأخيرة على اهتمام متزايد على المستوى العالمي من قبل الباحثين والمتخصصين في مختلف المجالات الاقتصادية والقانونية والسياسية والاجتماعية، بحيث لا يكاد يخلو مجتمع أو نظام سياسي منها، إلا إن درجة شموليتها

¹ A Study of The Effects of Corruption on Economic and Frunzik Voskanyan:-
Master Essay submitted to the Faculty of the 'Political Development of Armenia
'Armenia, Yerevan, graduate School of Political Science and International Affairs
November 2000, p13.

² Kristian lasslett.Nadja Capus; Shadow state structures and the threat to anti--
corruption enforcement: evidence from Uzbekistan's telecommunications bribery
scandal, crime,law and Social change (2024):343-364.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



تختلف من مجتمع إلى آخر، وهي في الحقيقة تحمل في طياتها سلسلة من المشكلات والسلوكيات المنحرفة عن المضامين الأخلاقية والاجتماعية والاقتصادية كونها تقضي على القيم الأخلاقية وتعزز النظرة الفردية القائمة على تغليب المصالح الشخصية على مصلحة المجتمع من خلال العمل بطرق غير مشروعة لتؤدي بالتالي إلى نخر النسيج المجتمعي وما يرتبط به من عمليات بناء وتطوير المجتمع وتحقيق التنمية الاقتصادية، وبهذا الشكل يغدو الفساد القضية الأساسية التي تهم المجتمعات كافة؛ نتيجة اتساع دائرته وتشابك حلقاته وتربط آلياته بدرجة ليست لها مثيل ليهدد بدوره مسيرة المجتمعات ومستقبلها في الصميم ولا يجعلها عاجزة عن مواجهة تحديات الفقر والبطالة التي تمس الجميع لاسيما الفقراء من أبناء المجتمع، فحسب وإنما تمس آثاره الانتشارية ومضاعفاته لتؤثر بجوهر مبادئ حقوق الإنسان والمجتمع عامه⁽¹⁾.

نطاق الدراسة:

تقصر الدراسة على تناول كلا من المشرعين المصري ونظيرة الليبي على سياستهم في استخدام آليات الأجهزة الرقابية في التشريعات الداخلية لمكافحة الفساد، بالنظر إلى دور اتفاقية الأمم المتحدة في مكافحة الفساد، لذا ستقتصر الدراسة على بعض الأجهزة الرقابية ومنها هيئة الرقابة الإدارية بوصفها أحد أهم أجهزة مكافحة الفساد بالنظر لاختصاصها. مع تحليل مبسط لدور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

إشكالية الدراسة:

بالرغم من اقتناع جميع الدول من ضرورة مكافحة الفساد، والقضاء عليه وبالرغم من تبني المجتمع الدولي هذه القضية؛ إلا إن الواقع العملي أثبت قصوره في السنوات الأخيرة علي مواجهة الفساد بدليل انتشار واستحداث أنماط جديدة للفساد مما يدعو المشرع الوطني للتدخل السريع من خلال تشريعات وطنيه خاصة بجرائم الفساد.

¹ - د/أزار حسن الحياي: أثر ظاهرة الفساد الإداري على حقوق الإنسان والمجتمع، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك/كلي القانون والعلوم السياسية، بدون سنة نشر، ص 939.

وتدور إشكالية الدراسة حول كيفية بناء هيكل قانوني خاص بمكافحة جرائم الفساد ومدي فعالية الأجهزة الرقابية في التصدي لهذه الظاهرة، وتقييم التشريعات المتعلقة بالفساد واقتراح مشاريع التعديلات لها لمواكبتها للاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي صدقت عليها مصر وليبيا.

منهج الدراسة:

اعتمدت في كتابة هذا البحث على المنهج القانوني التحليلي لنصوص بعض مواد التشريعين المصري والليبي المتعلقة بمكافحة الفساد وخاصة الهيئات الرقابية؛ من أجل الوقوف على مدى فاعليتها وتقييم جهود الأجهزة المختصة بذلك. لذا سوف أقوم بمعرفة ماهية الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد على المستوى الوطني من خلال المبحث الأول، ودور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من خلال المبحث الثاني فيما يلي:

خطة الدراسة:

المبحث الأول

ماهية الأجهزة الرقابية واستراتيجياتها في مكافحة الفساد على المستوى الوطني

المطلب الأول: مفهوم الرقابة أنواعها والدور الذي تقوم به

المطلب الثاني: إستراتيجية هيئة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد

المبحث الثاني

دور اتفاقية الأمم المتحدة في مكافحة الفساد

المطلب الأول: مدى موثمة القانون الجنائي للتدابير الوقائية الواردة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة

الفساد

المطلب الثاني: مدى توافق القواعد الموضوعية مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

الخاتمة

أهم النتائج والتوصيات

قائمة المراجع

المبحث الأول

ماهية الأجهزة الرقابية ودورها في مكافحة الفساد على المستوى الوطني

تختص الأجهزة الرقابية في مكافحة حالات الفساد، بما لها من صلاحيات رقابية بالإضافة إلى اختصاصات أخرى غير رقابية، إلا أن جميع هذه الأجهزة تهدف إلى غاية واحدة وهي ضمان سير أداء الوظيفة العامة، ومرافق الدولة بشفافية ونزاهة بعيدا عن الانحدار إلى هاوية الفساد وقلة الكفاءة في المرافق العامة⁽¹⁾.

سوف أقوم بمعرفة ماهية الأجهزة الرقابية وأنواعها على سبيل المثال لا الحصر، ودورها في مكافحة الفساد من خلال المطلب الأول، وإستراتيجية هذه الأجهزة من خلال المطلب الثاني فيما يلي:

المطلب الأول

مفهوم الرقابة أنواعها والدور الذي تقوم به

تمهيد وتقسيم:

تُعد الرقابة إحدى الوظائف الإدارية الهامة وذلك لما لها من دور في التأكد من جودة الأداء والتحقق من تنفيذ ما تم التخطيط له بكفاءة عالية، وقد قدّم العديد من الإداريين تعاريف⁽²⁾، مختلفة لمفهوم الرقابة إلا أن جميعها تهدف إلى الحفاظ على الموارد المادية والبشرية لتحقيق أهدافها، مع تصحيح الأخطاء ومعالجة الانحرافات ومنع تكرارها في المستقبل.

ويمكن تعريف الرقابة بأنها؛ هي إطار الوظيفة العامة وهي وسيلة يمكن بواسطتها التأكد من مدى تحقق الأهداف بكفاءة وفاعلية تحديد قواعد السلوك الواجب إتباعها ومعاينة من يخالفها. أي هي الإجراءات التي تهدف إلى ضمان التزام السلطة التنفيذية في الحدود التي رسمتها لها السلطة

¹ -un collectif auteurs . La lutte contre la corruption . Dalloz .février 2013. Paris.
-C.Fleuriot. lutte contre la corruption : un nouveau mécanisme . Dalloz . juin 2011 . paris.

² -م.د/محمود سعد غلاب: السياسة الجنائية لمكافحة جرائم الفساد، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة المنوفية، 2023، ص 232.

التشريعية وعدم الخروج عنها. فهي تعني من جهة أخرى الرقابة، التفتيش، والإشراف، والمتابعة من سلطة أعلى بقصد معرفة كيفية سير الأعمال ومراجعتها وفقاً للخطط الموضوعة⁽¹⁾.

تتنوع الأجهزة الرقابية إلى أنواع كثيرة، إلا أن جميع هذه الأجهزة تهدف إلى ضمان سير أداء الوظيفة العامة، ونذكر منها بعض الأجهزة الرقابية المعنية بمكافحة الفساد على سبيل المثال لا الحصر كما يلي:

- **الجهاز المركزي للمحاسبات:** يتولى الجهاز المركزي لمحاسبات الرقابة المالية الشاملة على الأموال العامة للدولة وحمايتها، والرقابة المالية على الجهات الأخرى، ومراقبة تنفيذ الميزانية العامة، وذلك كله كما هو مبين في القانون.

- **البنك المركزي:** يختص البنك المركزي بوضع السياسات النقدية والائتمانية والمصرفية وتنفيذها، ويعمل على تحقيق استقرار الأسعار وسلامة النظام النقدي المصرفي، وذلك كله في إطار السياسة الاقتصادية العامة للدولة.

- **جهاز مكافحة الفساد:** يختص جهاز مكافحة الفساد بالعمل على محاربة الفساد ومنع تضارب المصالح، ونشر قيم النزاهة والشفافية وتحديد معاييرها، ووضع الإستراتيجية الوطنية الخاصة بذلك ومتابعة تنفيذها وفقاً للقانون.

عملية الرقابة هي الوسيلة الأساسية للتعرف على مستوى الأداء والعمل على كشف الأخطاء والانحرافات وتتميز بالاستمرار والديناميكية مما يجعل منها عملية متعددة الخطوات والمراحل ومن أهم المراحل التي تمر بها عملية الرقابة هي:

أولاً: التنظيم

الذي يعتبر المرحلة الأولى من مراحل عملية الرقابة الإدارية حيث يهدف إلى ترتيب الأداء الفعلي ترتيباً منطقياً من خلال توضيح العلاقة بين العاملين في المستويات الإدارية وتحديد مسؤولية كل شخص ما يملكه من سلطة.

¹ جمال الدين عويسات: مبادئ الإدارة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 13.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



ثانياً: التوجيه

وهي إرشاد العاملين في المستويات الإدارية المختلفة، وقيام العاملين بواجباتهم بطريقة جيدة تحقق أفضل النتائج.

ثالثاً: المراقبة

هي اكتشاف أي انحرافات أو أخطاء تقع أثناء العمل، مما يسهل من عملية معالجتها وتصحيحها وبذلك تتجنب المؤسسة خسائر كانت ستعرض لها لولا فعالية عملية المراقبة.

رابعاً: التقييم

تأتي عملية التقييم بعد المراقبة، وهدفها التأكد من النتائج مع تحليل ما نتج من الانحرافات وهذا من خلال الشخص المسئول عن حدوث الانحرافات.

خامساً: التقرير

هو وسيلة الاتصال، وهدفها توصيل المعلومات من المصدر المتلقي، وتعتبر المرحلة الرقابية المكتملة للمراحل السابقة، إذ لا بدّ من توصيل النتائج إلى المستويات الإدارية للتصحيح واتخاذ القرار المناسب⁽¹⁾.

المطلب الثاني

إستراتيجية هيئة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد

بموجب القانون رقم 54 لسنة 1964 تم إعادة تنظيم الرقابة الإدارية وفصلها عن النيابة الإدارية، وأصبحت هيئة قائمة بذاتها تتبع رئيس مجلس الوزراء، غير أنه قد تم إلغاء الرقابة الإدارية بقرار رئيس الجمهورية رقم 178 لسنة 1982 بدعوى أنها تعوق انطلاق العمل الحكومي وفي أعقاب المرحلة التي تلت إلغاء الرقابة الإدارية تبين أن وحدات المتابعة التي نشأت لتحل محلها لم تستطع القيام بمهامها، وتم إعادة الرقابة الإدارية مرة أخرى⁽²⁾.

¹ -صبيحي جبر العتيبي: تطور الفكر والأساليب في الإدارة، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2004، 330.

² - د/ عبد الناصر عبد الله، د/ حسين إبراهيم: دور هيئة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد، مجلة الفكر القانوني والاقتصادي، كلية الحقوق جامعة بنها، عدد خاص، ابريل 2016، ص 727-729.

وبعد توقيع مصر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتقييماً لجهود مكافحة الفساد في مصر، ذهب رأى في الفقه إلى أن مؤسسات مكافحة الفساد المصرية لم تثبت فعاليتها، نظراً لعدم وضوح البيئة التنظيمية لها، وافتقادها للقوى البشرية والوسائل الفنية اللازمة، إضافةً إلى عدم تنفيذها لبعض الالتزامات في إطار اتفاقية مكافحة الفساد، وأهمها تبسيط الإجراءات الإدارية ونشر المعلومات وتفعيل المشاركة المجتمعية⁽¹⁾.

وبعد صدور الدستور المصري لسنة 2014 وما تضمنه من نصوص لضمان استقلال الهيئات الرقابية، وجد البعض أن قانون هيئة الرقابة الإدارية لا يتوافق مع ما ورد بالدستور من نصوص، فقد ذهب بعض الفقه⁽²⁾، إلى أن الرقابة الإدارية وإن كان لها استقلالها إلا أنها لا تعد من الهيئات العامة ذات الشخصية المعنوية المستقلة، ولا تعدو أن تكون إدارة أو مصلحة حكومية لم يشأ المشرع أن يمنحها الشخصية الاعتبارية، كما أن المادة 8 من قانون الرقابة الإدارية تضمنت نصاً غير دستوري يتمثل في المراقبة السرية وهو ما يتعارض مع المادة 45 من الدستور⁽³⁾، وتعليقاً على هذه المادة رأى بعض الفقه⁽⁴⁾، أن نص هذه المادة بما قرره بضرورة الحصول على موافقة رئيس المجلس التنفيذي بالنسبة إلى العاملين ممن هم في درجة مدير عام فما فوقها أو من تتجاوز مرتباتهم 1500 جنيه سنوياً عند إحالتهم للتحقيق يغل الجهاز عن ممارسة اختصاصه في مكافحة الفساد⁽⁵⁾.
قانون 207 لسنة 2017 في شأن تعديل بعض أحكام قانون هيئة الرقابة الإدارية:

- 1 - د/ أمل زكريا عامر، آليات تعزيز الشفافية من أجل مكافحة الفساد على المستوى المحلي وإمكانيات تطبيقها في مصر، مذكرة خارجية رقم (1653) معهد التخطيط القومي يناير 2015؛ ص 39.
- 2 - د/ عبد الناصر عبد الله، د/ حسين إبراهيم: دور هيئة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد، مرجع سابق، ص 729.
- 3 - د/ عبد الناصر عبد الله، د/ حسين إبراهيم، المرجع السابق، ص 737.
- 4 - د/ طارق السيد أبو عقيل: مكافحة جرائم الفساد وأثرها في تحقيق التنمية المستدامة، «دراسة مقارنة»، بحث منشور بالمؤتمر الخامس للقانونيين خلال الفترة من 4-6 نوفمبر 2018 بالتعاون بين الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع والمنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ص 13.
- 5 - د/ أشرف توفيق شمس الدين: السياسة الوقائية لمكافحة جرائم الفساد بين المعايير الدولية ونصوص القانون المصري، مجلة الفكر القانوني والاقتصادي، كلية الحقوق جامعة بنها، عدد خاص بالمؤتمر السنوي العاشر تحت عنوان "القانون ومكافحة الفساد"، أبريل 2016، ص 138-139.

بصدور القانون رقم 207 لسنة 2017 وما أحدثه من تعديلات يمكننا القول أنه قد تم تلاشي معظم الانتقادات المتقدمة، حيث تم توفيق الأوضاع للتماشي مع ما قرره الدستور المصري ولتحدث قدراً أكبر من التوافق مع اتفاقية مكافحة الفساد.

أهم ما ورد بالقانون 207 لسنة 2017 من تعديلات⁽¹⁾:

• تم استبدال المواد [1)،(5)،(8)،(12)،(18) والفقرة الثانية من المادة(29) و (م64)،(66)] وأهم ما تضمنته:

1. المادة (1) نقل تبعية الهيئة من رئيس مجلس الوزراء إلى رئيس الجمهورية ومنحها الشخصية الاعتبارية والاستقلال الفني والمالي والإداري.

2. المادة (5) تقوم الهيئة بوضع تقرير سنوي عن جهودها ونشاطها يتضمن نتائج أعمالها وأبحاثها ودراساتها ومقترحاتها إلى رئيس الجمهورية، ومجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء وفقاً لإجراءات يصدر بها قرار من رئيس الهيئة.

3. المادة (8) إزالة العوار الذي تضمنته من خلال استبدالها بنص جديد يقرر قيام الهيئة بإجراء التحريات فيما يتعلق بالجهات المدنية، فإذا أسفرت التحريات عما يستوجب التحقيق تحال الأوراق إلى جهة التحقيق المختصة بعد موافقة رئيس الهيئة أو نائبه.

4. المادة (12) أصبح تعيين رئيس الهيئة بعد موافقة مجلس النواب بأغلبية أعضائه لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة بقرار من رئيس الجمهورية، وكذلك يصدر قرار تعيين نائب رئيس الهيئة والأعضاء من رئيس الجمهورية.

5. المادة 2/29 قررت أنه في حال ما إذا حل دور أحد الأعضاء في الترقية ولم يشمل الاختيار فإنه يحال إلى المعاش بقوة القانون.

• تمت إضافة المواد (1) مكرراً وكذلك إضافة الفقرات (هـ ، و ، ح ، ط) للمادة الثانية وكذلك إضافة المواد (11) مكرر و (19) مكرر و(55 مكرر أ ، ب ، ج) وإلغاء المواد(18) مكرراً 1 و(18) مكرراً 2 والمادة (65) وهو ما ترتب عليه⁽²⁾:

1 - قانون 207 لسنة 2017، الجريدة الرسمية العدد 41 مكرر(ب) الصادر في 2017/10/18.

2 - المادة الثانية من القانون 207/2017.

1. أن تشكل الهيئة من رئيس بدرجة وزير ونائب رئيس بدرجة نائب وزير وعدد كاف من الأعضاء على أن تتكون الهيئة من عدة أجهزة من بينها جهاز منع الفساد وجهاز مكافحة الفساد على أن يصدر قراراً بتنظيمهما من رئيس الهيئة.
2. تم إضافة مجموعة من الاختصاصات للرقابة الإدارية والمقررة بالمادة الثانية وأهمها كشف الجرائم التي تستهدف الحصول أو محاولة الحصول على أي ربح أو منفعة باستغلال صفة أحد الموظفين العموميين المدنيين، أو أحد شاغلي المناصب العامة بالجهات المدنية المنصوص عليها بالمادة الرابعة من هذا القانون، وكذا الجرائم المتعلقة بتنظيم عمليات النقد الأجنبي الواردة بقانون البنك المركزي، والجرائم المنصوص عليها بالقانون رقم 5 لسنة 2010 بشأن تنظيم زرع الأعضاء البشرية والجرائم المنصوص عليها بالقانون 64 لسنة 2010 بشأن مكافحة الاتجار بالبشر.
3. وضع وتنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمنع الفساد بالمشاركة مع غيرها من الجهات المختصة بمكافحة الفساد في الخارج.
4. نشر قيم النزاهة والشفافية، والعمل على التوعية المجتمعية بمخاطر الفساد وسبل التعاون لمنعه ومكافحته، من خلال التعاون مع الجهات المعنية، ومنظمات المجتمع المدني.
5. متابعة نتائج المؤشرات الدولية والإقليمية والمحلية في مجال مكافحة الفساد ووضع التوصيات اللازمة لتلافي أي نتائج سلبية أسفرت عنها تلك المؤشرات.
6. بموجب إضافة المادة (55) مكرراً تقرر إنشاء مركز متخصص يتبع الهيئة تحت مسمى الأكاديمية الوطنية لمكافحة الفساد، ويتبع رئيس الهيئة ويعتبر أحد قطاعات الهيئة.
7. تهدف الأكاديمية إلى تدريب أعضاء الهيئة على النظم الحديثة المتصلة بمجال اختصاصهم ودعم التعاون مع أجهزة مكافحة الفساد في الدول الأخرى⁽¹⁾.
- إلى جانب التعديلات المتقدمة فقد تم إنشاء اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد⁽²⁾، بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 289 لسنة 2010 والمعدل بالقرار 493 لسنة 2014 وتختص بتفعيل الإنفاذ الفعلي لاتفاقية مكافحة الفساد وإجراء تقييماً دورياً للتشريعات واللوائح وتفرع عنها اللجنة الفرعية التنسيقية لمكافحة الفساد برئاسة رئيس هيئة الرقابة الإدارية وممثلين عن وزارة الداخلية

¹ - المادة الثالثة من القانون 2017/207.

² - استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مؤتمر الدول الأطراف، يونيو 2015، ص 10.

والتنمية المحلية والخارجية والعدل والنيابة العامة والمخابرات العامة وهيئة الرقابة الإدارية، والجهاز المركزي للمحاسبات، والنيابة الإدارية، ووحدة مكافحة غسل الأموال، وهي تختص بالتنسيق بين الأجهزة الرقابية، والعمل على وضع الإستراتيجية الوطنية موضع التنفيذ واقتراح الحلول للقضاء على الفساد.⁽¹⁾

وفي ضوء التعديلات المتقدمة يمكن القول أن هناك تغييراً للأفضل قد تم وأصبح اختصاص هيئة الرقابة الإدارية يتسع بالحد الذي يتفق تماماً مع المعايير الدولية الوقائية التي تضمنتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، إلا أنه ما زالت هناك مجموعة من المآخذ التي يجب تداركها وأهمها: أن خضوع الهيئة من حيث التعيين والنقل خضوعاً تاماً للسلطة التنفيذية يجردتها من الاستقلال⁽²⁾، هذا فضلاً عما هو مقرر لرئيس الجمهورية بموجب المادة الأولى من القانون رقم 89 لسنة 2015 والتي تنص على أنه "يجوز لرئيس الجمهورية إعفاء رؤساء وأعضاء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية من مناصبهم في الحالات الآتية :

1. إذا قامت بشأنه دلائل جديّة على ما يمس أمن الدولة وسلامتها
 2. إذا فقد الثقة والاعتبار
 3. إذا أخل بواجبات وظيفته بما من شأنه الإضرار بالمصالح العليا للبلاد أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة.
 4. إذا فقد أحد شروط الصلاحية للمنصب الذي يشغله لغير الأسباب الصحية.
- وهنا يقرر رأى في الفقه⁽³⁾، وهو جدير بالتأييد أن هذا النص قد اشتمل على عبارات فضفاضة بما يصعب معه التعرف على مضمونها، كما أن حالات فقد الثقة والاعتبار قد جاءت غير محددة المفهوم ويرجع تقدير مضمونها لرئيس الجمهورية، فضلاً عما تثيره عبارة المصالح العليا للبلاد من تساؤلات حول معايير تلك الأضرار ومدى جسامتها والجهة التي تقرره؟

¹ - لمزيد من المعلومات على الموقع التالي:

<http://www.aca.gov.eg/arabic/AntiCorruption/Pages/SubCoordinatingCommittee.aspx>

² - الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2014-2018، ص13، منشور على الرابط التالي؛

<http://www.aca.gov.eg/arabic/AntiCorruption/Pages/nationalstrategy.aspx>

³ - نقلاً عن د/ أشرف توفيق شمس الدين، مرجع سابق ذكره، ص151-152.

من ناحية أخرى فإنه لا يوجد أي مراجعة خارجية سنوية على أعمال هيئة الرقابة الإدارية سواءً كانت من قبل البرلمان أم السلطة القضائية، خاصة مع عدم وجود قواعد منشورة تتضمن ضوابط ومعايير تتبعها الهيئة في ممارسة ما أوكل إليها من اختصاص، وهو ما يضيف نوع من الغموض وعدم الشفافية على أعمال هذا الجهاز⁽¹⁾.

وأكثر ما يؤثر على إستراتيجية مكافحة الفساد أن اختصاص جهات الرقابة لا يمتد ليشمل كافة المسؤولين بالدولة، كضباط وأفراد القوات المسلحة وهيئة الشرطة، وهو ما يعني أن اختصاص جهات الرقابة لا يتسع إلا لطائفة الموظفين المدنيين، ولا شك أن ذلك أحد الأسباب المباشرة في إعاقه جهود مكافحة الفساد، فإخراج بعض الفئات من الرقابة أيّاً كان مبرره لا يعنى سوى التوجه نحو محاربة نوع معين من الفساد دون الأنواع الأخرى، وهو الأمر الذي يستدعى بالضرورة إعادة النظر في هذا الأمر سواءً من خلال تدخل المشرع بإعادة هيكلة جهاز الرقابة الإدارية ليمتد اختصاصه ليشمل كافة طوائف المجتمع من الموظفين العموميين وجميع أجهزة الدولة دون استثناء، أو الإبقاء عليه وإنشاء هيئة أخرى تتبع السلطة القضائية وفي ذات الوقت تخضع للرقابة البرلمانية والشعبية للاضطلاع بهذه المهمة.

ثانياً : المشتريات وإدارة الأموال العامة

في إطار ما قرره نص المادة التاسعة من الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد فإن هناك مجموعة من المعايير تمثل الحد الأدنى الذي يجب الالتزام به عند قيام الدولة بالتصرفات التي تتعلق بالمال العام، بحيث يكون التصرف وفقاً لضوابط تكفل استهداف الصالح العام، وتتمثل هذه المعايير في نشر المعلومات المتعلقة بإجراءات وعقود الشراء بما فيها المعلومات المتعلقة بالدعوات إلى المشاركة في المناقصات وكذلك المعلومات ذات الصلة بإرساء العقود، والنشر المسبق لشروط المسابقة ومعايير الاختيار وقواعد المناقصة، واستخدام معايير موضوعية لاتخاذ القرارات التي تتعلق بالمشتريات العمومية وذلك لتسهيل التحقق اللاحق من صحة تطبيق اللوائح، وتوفير نظام للطعن لضمان وجود السبل القانونية للتظلم⁽²⁾.

¹ - د/ أشرف توفيق شمس الدين، المرجع السابق ذكره، ص153.

² - المادة (9) من اتفاقية مكافحة الفساد.

• نهج المشرع المصري: أوجب القانون أن تكون التعاقدات المبرمة من قبل أشخاص القانون العام عن طريق المناقصة أو الممارسة العامة، واستثناءً من ذلك يمكن التعاقد عن طريق المناقصة المحدودة، أو المحلية، أو الممارسة المحدودة أو الاتفاق المباشر، على أن يكون هذا الاستثناء بقرار مسبب من السلطة المختصة⁽¹⁾. وتخضع المناقصات والمزايدات لمبدأ العلانية وتكافؤ الفرص، حيث يتم الإعلان عنها في الصحف اليومية، وعلى كافة وحدات الجهاز الإداري بالدولة أن تلتزم بهذه القواعد. إلا أن المشرع المصري بموجب القانون رقم 82 لسنة 2013 خرج على هذه القاعدة فقرر أن "يعمل بأحكام القانون المرافق في شأن تنظيم المناقصات والمزايدات وتسرى أحكامه على وحدات الجهاز الإداري للدولة من وزارات ومصالح وأجهزة لها موازنات خاصة وعلى وحدات الإدارة المحلية وعلى الهيئات العامة خدمية كانت أو خاصة، وذلك فيما لم يرد بشأنه نص خاص في القوانين أو القرارات الصادرة بإنشائها أو تنظيمها أو في لوائحها" وترتب على هذا التعديل أن أصبح قانون المزايدات والمناقصات استثناءً لا يتم اللجوء إليه إلا حال خلو قانون الجهة من نص ينظم التعاقدات، وهنا يصبح من حق الوزير المختص تعديل قواعد المناقصات والمزايدات بمفرده وهو توجه ليس له مبرر في نظر الفقه؛ لكونه يؤدي إلى تعدد الضوابط واختلافها باختلاف الجهات بما يضعف الرقابة على هذه التعاقدات، وهو ما يفتح الباب لجرائم الفساد المالي والإداري⁽²⁾. أما نهج المشرع الليبي⁽³⁾: من تناول التعاقدات؛ فقد تناوله من خلال المادة الثانية يجب أن يكون إبرام العقود المشار إليها في المادة السابقة عن طريق مناقصات أو مزايدات يعلن عنها، ويجوز استثناء التعاقد بطريق الممارسة في الحالات الآتية:

1. الأعمال والمشتريات العادية إذا لم تتجاوز قيمتها خمسة آلاف جنيه.
2. شراء المواد التي تنتجها إحدى الجهات الحكومية أو المؤسسات التي تساهم الحكومة في أكثر من نصف رأسمالها.

¹ - المادة (1) من القانون رقم 89 لسنة 1998 بشأن المناقصات والمزايدات.

² - د/ أشرف توفيق شمس الدين، المرجع السابق، ص 161.

³ - <https://lawsociety.ly/gazette/> متاح على الموقع التالي بتاريخ 2024/5/18

3. شراء الأسلحة والذخائر والمهمات العسكرية اللازمة لقوات الجيش والأمن.
 4. شراء المواد اللازمة لسد الحاجة المترتبة على حالة من حالات الطوارئ أو الضرورة العاجلة، وشراء الأدوية والأجهزة الطبية اللازمة للمستشفيات وشراء المواد المحتكرة أو التي لا توجد إلا لدى شخص بذاته.
 5. التوريدات ومقاولات الأعمال والنقل التي لم تقدم عنها أية عطاءات في المناقصات بعد إجرائها مرتين، أو التي قدمت عنها عطاءات بأسعار غير معقولة وكانت الحاجة لا تسمح بإعادة طرحها في المناقصة مرة أخرى.
- ويشترط لإجراء الممارسة في الحالات المبينة في الفقرات 3، 4، 5 موافقة مجلس الوزراء وفي الحالات المبينة في الفقرتين 1، 2 موافقة وزير المالية.
- التعاقد بالأمر المباشر: من ناحية أخرى نصت المادة السابعة المعدلة بالقانون 82 لسنة 2013 على جواز التعاقد بالاتفاق المباشر بناءً على ترخيص من رئيس الهيئة أو المصلحة أو من له سلطاته في الجهات الأخرى فيما لا يتجاوز قيمته خمسمائة ألف جنيه بالنسبة لشراء المنقولات أو تلقي الخدمات أو الدراسات الاستشارية أو الأعمال الفنية أو مقاولات النقل ومليون جنيه بالنسبة لمقاولات الأعمال، أما الوزير أو المحافظ فله التعاقد فيما لا يتجاوز قيمته خمسة ملايين جنيه بالنسبة لشراء المنقولات، أو تلقي الخدمات أو الدراسات الاستشارية ويصل المبلغ إلى عشرة ملايين جنيه في مقاولات الأعمال، ولرئيس الوزراء تجاوز الحدود المالية المنصوص عليها في هذه المادة.
- وهذا النص يتيح للتعاقدات أن تتم دون وجود أي رقابة على من أجراها، فضلاً عن إخلالها بالشفافية، بالإضافة إلى عدم وجود ما يبرر الارتفاع الكبير في قيمة مبالغ التعاقدات التي يجوز أن تتم بالأمر المباشر، والراجح فقهاً أن هذا المسلك من شأنه تقليص مبدأ تكافؤ الفرص وهو ما يوفر البيئة المناسبة للفساد⁽¹⁾.

● الطعن في عقود الدولة

جاء القانون المصري بعيداً تماماً عن المعايير الواردة باتفاقية مكافحة الفساد، حيث قيد القانون الطعن في عقود الدولة، بأن قصره على أطراف العقد بينما لا توجد مصلحة لهؤلاء الأطراف في

ذكره، ص 162 وما بعدها.

1 - د/ أشرف توفيق شمس الدين، مرجع سابق

الطعن، وهو ما يترتب عليه أن العقود التي تبرم بالمخالفة للقانون، والتصرفات التي تنطوي على مساس بالمال العام ستصبح بعيدة عن الرقابة القضائية، وهو ما يشجع على الاعتداء على المال العام، وضياع أموال كبيرة على الدولة بما سيؤثر سلباً على جهود التنمية.

● تعديل مسلك المشرع المصري بصدور القانون 182 لسنة 2018

في عددها الصادر برقم 39 مكرر(د) نشرت الجريدة الرسمية في الثالث من أكتوبر 2018 القانون رقم 182، المتضمن إصدار قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة، على أن يعمل به بعد مرور ثلاثين يوماً من تاريخ نشره، وهي على ما يبدو خطوة على الطريق الصحيح من قبل المشرع المصري، ويتمثل أهم ما جاء به القانون الجديد فيما يلي :

● ما تقرره المادة الثانية من القانون الجديد في أن الهدف من القانون الجديد يتمثل في تحقيق كفاءة وفاعلية الإنفاق العام ، وتعزيز مبادئ الحوكمة، وتطبيق معايير العلانية والشفافية والنزاهة ومنع ممارسات التواطؤ والاحتيال والفساد والاحتكار، وهو ما عادت المادة السادسة لتأكيده.

● تكفل المادة الخامسة الحق في تقديم الشكاوى بشأن أي مخالفة لأحكام القانون إلى مكتب شكاوى التعاقدات العمومية التابع لوزارة المالية، دون الإخلال بحق الشاكي في اللجوء إلى القضاء.

● تقرر المادة السابعة أن الأصل في التعاقدات أن يكون بطريقة المناقصة العامة، وفي الحالات الاستثنائية يجوز اللجوء لطرق أخرى بقرار مسبب من السلطة المختصة.

● تقرر المادة 20 وجوب النشر عن العمليات التي يتم طرحها بجميع طرق التعاقد التي حددها القانون على بوابة التعاقدات العامة، على أن يتضمن النشر طرق التعاقد وشروطه والأسباب التي دعت إلى اللجوء لطريقة بذاتها في التعاقد، فضلاً عن النشر في إحدى الصحف اليومية واسعة الانتشار.

● تحظر المادة 26 على الموظفين والعاملين بالجهات المخاطبة بأحكام القانون التقدم بالذات أو بواسطة بغطاءات أو عروض لتلك الجهات.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



- ضرورة اشتراك عضو من لجنة الفتوى والتشريع المختصة بمجلس الدولة في لجنة فتح المظاريف ولجان البت في حالة تجاوزت القيمة التقديرية مليوني جنيه.
- تقرر المادة 32 ضرورة تحقق الجهة الإدارية من توافر شروط الكفاءة وحسن السمعة فيمن يتم التعامل معهم.
- ما تقررته المادتين (37 و 38) من جواز إلغاء المناقصة أو المزايدة وبقرار مسبب من السلطة المختصة إذا تبين وجود تواطؤ بين مقدمي المعطاءات أو ممارسة فساد أو احتيال أو احتكار.
- ما تتضمنه المادة 39 من ضرورة إعلان نتائج وأسباب القرارات.
- تقرر المادة 50 الفسخ الوجوبي للعقد حال توافر التواطؤ أو ممارسة الاحتكار أو الفساد، مع شطب المتعاقدين من سجل المتعاقدين.
- بينت المادة 62 حالات التعاقد بطريق الاتفاق المباشر على سبيل الحصر، وتقرر المادة 63 السلطة المختصة بالتعاقد بالأمر المباشر، مع وجوب قيام إدارة التعاقدات بتوثيق مبررات إتباع هذه الطريقة في التعاقد(1).
- ما تقررته المادة 89 من خضوع العاملين بالتعاقدات للمساءلة التأديبية حال مخالفة ما تضمنه هذا القانون من نصوص، دون الإخلال بحقوق ذوي الشأن في إقامة الدعوى الجنائية أو المدنية.
- وفقاً للمادة 90 تقوم إدارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة بمراجعة مشروعات العقود التي تكون الجهة الإدارية طرفاً فيها، وتراجع كذلك نماذج كراسات الشروط وأنماط العقود النموذجية والأدلة الإرشادية وغيرها.
- وتقرر المادة 91 وسائل تسوية المنازعات بين طرفي التعاقد على أن يكون آخرها اللجوء إلى القضاء.

1 -د/طارق السيد أبو عقيل: مكافحة جرائم الفساد وأثرها في تحقيق التنمية المستدامة، مرجع سابق ذكره، ص11.

ولاشك أن هذا القانون بما تضمنه من مزايا تقدم ذكرها؛ قد تفادى العديد من الانتقادات التي وجهها الفقه للقانون الملغى (رقم 89 لسنة 1998) والتعديلات التي طرأت عليه، وبعد خطوة هامة من قبل المشرع المصري نحو الحد من الفساد، إلا أن التقييم الكامل للقانون الجديد لا يمكن أن يتم إلا بعد صدور لائحته التنفيذية والشروع في تنفيذه عملياً.

المبحث الثاني

دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد

يتمثل دورها الرقابي لمكافحة الفساد فيما يلي:

1. الكشف عن مخالفة قواعد المشروعية والكفاءة العالية والتوفير في إدارة الأموال وذلك بسرعة كافية، تجعل من الممكن اتخاذ الإجراءات.
2. منع الفساد من خلال إجراءات مالية مصممة على نحو فعال لتقليل الفساد وزيادة احتمال اكتشافه.
3. تشجيع استخدام المال العام على النحو الأمثل وتحقيق أفضل النتائج.
4. مكافحة الفساد الإداري والمالي من خلال جملة من الصلاحيات والإجراءات القانونية.
5. الوقاية من مظاهر الفساد اعتماداً على منهجية واسعة بوضع قوانين تتعلق بمكافحة الفساد بكل أشكاله.
6. نشر ثقافة النزاهة بين أوساط المجتمع، من خلال برامج هادفة إلى توعية الأفراد والمؤسسات وكذلك تنمية أطر التعاون من مؤسسات المجتمع المدني، بهدف تنظيم هذه المؤسسات في إطار عمل يخدم التوجه العام لمكافحة الفساد والوقاية منه⁽¹⁾.

¹ - إحسان علي عبد الحسين: "دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد"، هيئة النزاهة، دار الشؤون القانونية، قسم البحوث والدراسات، العراق، بدون سنة نشر، ص 5. راجع أيضاً: كريمة قاسم: أجهزة الرقابة في الوقاية ومكافحة الفساد، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي - أم البواقي - الجزائر، ص 15.

المطلب الأول

مدى موثمة القانون الجنائي للتدابير الوقائية الواردة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁽¹⁾ صدقت مصر على الاتفاقية بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم 307 لسنة 2004؛ وتضمنت الاتفاقية في فصلها الثاني مجموعة من التدابير التي تمثل الحد الأدنى التي يجب على الدول الالتزام به للوقاية من الفساد.⁽²⁾ وتتلخص تلك التدابير في: تبني سياسة فعالة ومنسقة لمكافحة الفساد من خلال ترسيخ مبادئ سيادة القانون وتفعيل المشاركة الاجتماعية، وإجراء تقييم دوري للنصوص القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة، والعمل على إنشاء هيئة أو هيئات لمكافحة الفساد، حسب مقتضيات على أن تتمتع بالاستقلال؛ نشر الوعي والمعارف المتعلقة بمنع الفساد، الالتزام بالمعايير الموضوعية عند التعيين في الوظائف العامة ووضع مدونة سلوك للموظفين العموميين، وتعزيز الشفافية، ضرورة العمل على استقلال الجهاز القضائي والنيابة العامة، وأخيراً الالتزام بمجموعة من الشروط الموضوعية فيما يتعلق بالنظام القانوني لعقود الدولة وتصرفاتها والمشتريات الحكومية.⁽³⁾ وتقتصر دراستنا على هيئات مكافحة الفساد وعقود الشراء وإدارة الأموال العامة، نظراً لارتباطها الوثيق بالسياسة الجنائية الوقائية لمكافحة الفساد.

كما وقعت دولة ليبيا على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتاريخ ٢٣ كانون الأول ديسمبر ٢٠٠٣ وصادقت عليها بموجب القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥ بشأن التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وأودعت صك مصادقتها على الاتفاقية لدى الأمين العام للأمم المتحدة في ٧ حزيران / يونيو 2005.

وتقدم الاتفاقية مجموعة شاملة من المعايير والتدابير والقواعد التي يمكن أن تطبقها جميع الدول من أجل تعزيز نظمها القانونية والتنظيمية لمكافحة الفساد. وهي تطالب باتخاذ تدابير وقائية وتجريم أكثر

1 - للاطلاع على نصوص الاتفاقية راجع: وثائق الأمم المتحدة، الجمعية العامة، الدورة 53، بند 108 من جدول الأعمال، قرار رقم 4/58، 2003/11/21؛ أيضاً الجريدة الرسمية، العدد السادس، 2005/2/8.

2 - طارق السيد أبو عقيل: مكافحة جرائم الفساد وأثرها في تحقيق التنمية المستدامة، مرجع سابق ذكره، ص11.

3 - المواد (5 إلى 14) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

أشكال الفساد شيوعا في القطاعين العام والخاص. وتحقق تقدما كبيرا بمطالبة الدول الأعضاء بإعادة الأصول التي يتم الحصول عليها عن طريق الفساد إلى البلد الذي أشرق منه⁽¹⁾.

أولاً: هيئات مكافحة الفساد ومدى توافقها مع نصوص الاتفاقية

تركت المادة 6 من الاتفاقية حرية الاختيار للدول بين الإبقاء على الهيئات الرقابية المعمول بها أو إنشاء هيئات جديدة، ومنذ عام 2006 سارعت بعض الدول العربية إلى إنشاء هيئات وطنية لمكافحة الفساد ومن بين تلك الدول، العراق، الأردن، والجزائر، والسلطة الوطنية الفلسطينية⁽²⁾، أما مصر فقد أبقت على الجهات القائمة، حيث توجد العديد من الأجهزة الرقابية وهي: وحدة مكافحة غسل الأموال التابعة للبنك المركزي المصري⁽³⁾، الجهاز المركزي للمحاسبات⁽⁴⁾، هيئة الرقابة الإدارية⁽⁵⁾، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة⁽⁶⁾.

ثانياً: موقف الدستور الليبي من الجهات الرقابية

تضمن القانون رقم (11) لسنة 2014م، بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وشملت المادة (3) الاختصاصات التي تباشر الهيئة اختصاصاتها وفقاً لما يلي:-

1. إعداد المقترحات المتعلقة بتعديل التشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد التي ترى الهيئة الحاجة إلى تعديلها وإحالتها لمجلس هيئة مكافحة الفساد لدراستها.
2. مراجعة وتقييم التقارير الصادرة عن المنظمات المحلية والإقليمية والدولية المتعلقة بمكافحة الفساد والإطلاع على وضع الحكومة الليبية فيها، واقتراح الإجراءات المناسبة حيالها.

¹ - قرار الجمعية العامة 58/4 المؤرخ 31 تشرين الأول/أكتوبر 2003.

² - د/ عمر حماس: جرائم الفساد المالي وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقاوي تلمسان، الجزائر، 2016-2017، ص181.

³ - قرار رئيس الجمهورية رقم 164 لعام 2002 بشأن وحدة مكافحة غسل الأموال.

⁴ - القانون رقم 144 لسنة 1988 بشأن قانون الجهاز المركزي للمحاسبات.

⁵ - قانون رقم 54 لسنة 1964 بشأن الرقابة الإدارية، بشأن الرقابة الإدارية والمعدل بالقانون رقم 207 لسنة 2017.

⁶ - القانون 118 لسنة 1964 بشأن إنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

3. تلقي إقرارات الذمة المالية وفحصها وحفظها وطلب أي بيانات أو إيضاحات تتعلق بها من ذوي الشأن أو الجهات المختصة.
4. المساهمة في وضع الأسماء المضافة إلى قوائم الحراسة وفقا لأحكام القانون رقم 36/2012م، المعدل بالقانون رقم 47/2012م بشأن إدارة أموال وممتلكات بعض الأشخاص.
5. التنسيق مع مصرف ليبيا المركزي والجهات ذات العلاقة للعمل على استرداد الأموال الناتجة عن الفساد في الداخل والخارج.
6. تمثيل ليبيا في المنظمات والمؤتمرات الدولية والإقليمية المتعلقة بمكافحة الفساد.
7. القيام بالتحري والكشف عن جرائم الفساد وعلى الأخص:-
 - أ. الجرائم المنصوص عليه في القانون رقم (2) لسنة 2005م بشأن مكافحة غسل الأموال.
 - ب. الجرائم الماسة بالأموال العامة والمخلة بالثقة العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات.
 - ت. الجرائم الاقتصادية المنصوص عليها بالقانون رقم (2) لسنة 1979م وتعديلاته.
 - ث. جرائم إساءة استعمال الوظيفة أو المهنة والوساطة والمحسوبية.
 - ج. الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم (3) لسنة 1986م بشأن من أين لك هذا.
 - ح. الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم (10) لسنة 1994م بشأن التطهير.
 - خ. أي فعل آخر نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مكافحة الفساد.

ثالثاً: موقف الدستور المصري من الجهات الرقابية

ولقد تضمن الدستور المصري في الفصل الحادي عشر نصوصاً تقرر استقلال هذه الجهات حيث تقرر المادة 215 أن يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، وتتمتع تلك الجهات بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الفني والمالي والإداري، وتعد من تلك الهيئات والأجهزة البنك المركزي، والهيئة العامة للرقابة المالية، والجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية، وتقرر المادة 216 أن يصدر قانون بتشكيل كل هيئة أو جهاز رقابي يحدد اختصاصها وضمانات استقلالها ونظام عملها والحماية اللازمة لأعضائها، بما يكفل لهم الحياد والاستقلال، ويعين رئيس الجمهورية رؤساء تلك الهيئات والأجهزة بعد موافقة مجلس النواب بأغلبية أعضائه لمدة 4 سنوات تقبل التجديد لمرة واحدة، ولا يعفى أيًا منهم من منصبه إلا في الحالات التي يحددها القانون، ويحظر

عليهم ما يحظر على الوزراء. وتقرر المادة 217 التزام تلك الجهات بتقديم تقارير سنوية إلى رئيس الجمهورية ومجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء⁽¹⁾.

المطلب الثاني

مدى توافق القواعد الموضوعية مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

جاء مسلك التشريع الجنائي المصري متوائماً مع ما قرره اتفاقية الأمم المتحدة فيما يتعلق بنصوص التجريم إلى حد بعيد؛ إذ لم يخرج عما انتهجته الاتفاقية، وفيما يتعلق بجرائم إعاقة سير العدالة هناك بند في الاتفاقية لم يتعرض له المشرع المصري، وأخيراً شذ المشرع المصري عما ورد بالاتفاقية بشأن تجريم الأشخاص المعنوية، إذ لم يقرها إلا في جريمة غسل الأموال، ويمكن تفصيل ذلك على النحو التالي:

أولاً: جريمة رشوة الموظفين العموميين

قررتها المادة 15 من الاتفاقية، وبموجب المادة 103 من قانون العقوبات يعتبر مرتشياً كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لأداء عمل من أعمال وظيفته ويعاقب بالسجن المؤبد وبغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد على ما أعطى له أو وعد به، كذلك تعاقب المادة 103 مكرر بذات العقوبة كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لأداء عمل يعتقد خطأً أو يزعم أنه من أعمال وظيفته أو للامتناع عنه، وتوسع المشرع المصري بموجب المادة 104 و104 مكرر من قانون العقوبات حيث عاقب بالسجن المؤبد وضعف الغرامة الواردة بالمادة 103 إذا ما كان طلب الموظف العام أو قبوله وأخذه وعداً أو عطية بهدف الامتناع عن عمل من أعمال وظيفته أو للإخلال بواجباتها، ويعاقب بذات العقوبة ولو كان يقصد عدم القيام بالعمل أو عدم الامتناع عنه⁽²⁾.

القانون رقم 5 لسنة 2018 وتجريم رشوة الموظفين العموميين الأجانب أو موظفي المؤسسات الدولية: وفقاً لاتفاقية مكافحة الفساد، يقصد بالموظف العمومي الأجنبي أي شخص يشغل منصباً

1 - الدستور المصري لعام 2014، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، الطبعة الخامسة، 2017، ص66 وما بعدها.

2 - قانون العقوبات المصري الصادر بالقانون رقم 58 لسنة 1937 طبقاً لأحدث التعديلات الطبعة 23، أكتوبر 2017، ص48.

تشريعياً أو قضائياً أو تنفيذياً أو إدارياً لدى بلد أجنبي، سواءً أكان معيناً أو منتخباً، وأي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية؛ بينما يقصد بموظف مؤسسة دولية عمومية كل مستخدم مدني دولي أو أي شخص تأذن له مؤسسة من هذا القبيل بأن يتصرف نيابة عنها⁽¹⁾.

ولقد تضمنت المادة 16 صورتين للرشوة في هذه الحالة تتعلق الأولى بعرض مزية على هذا الموظف أو وعده بها لدفعه للقيام بعمل أو الامتناع عنه لدى تأديته واجباته، أما الصورة الثانية فتتحقق إذا ما كان الطلب أو الالتماس من قبل هذا الموظف. وبموجب القانون رقم 5 لسنة 2018 تم إدخال تعديل على قانون العقوبات؛ تناول تجريم رشوة الموظفين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية، كما تضمن تعريفاً يتطابق تماماً مع الاتفاقية⁽²⁾.

ثانياً: اختلاس أو تبديد الممتلكات من قبل الموظف العام

تضمنتها المادة 17 من الاتفاقية، بينما توسع المشرع المصري في هذه الجريمة حيث قرر لها عقوبة السجن المشدد بموجب المادة 112 ويتم تشديد العقوبة إلى السجن المؤبد إذا كان الجاني من مأموري التحصيل أو مندوبين له أو الأمناء على الودائع أو الصيارفة، أو ارتبط الاختلاس بجريمة تزوير أو استعمال محرر مزور ارتباطاً لا يقبل التجزئة، وكذلك قررت المادة 113 عقوبة السجن المشدد أو السجن إذا ما وقعت الجريمة من موظف عام على مال أو أوراق أو غيرها لإحدى الجهات الواردة بالمادة 119 (وحدات الإدارة المحلية - الجهات التي تعتبر أموالها أموالاً عامة) وقرر السجن لمدة لا تزيد عن خمس سنوات إذا كان الفاعل رئيس أو عضو مجلس إدارة إحدى شركات المساهمة أو مدير عامل بها بموجب المادة 113 مكرراً.

ثالثاً: جريمة استغلال النفوذ

قررتها المادة 18 من الاتفاقية وجرمها قانون العقوبات المصري بالمادة 106 مكرراً حيث قرر لها عقوبة الرشوة (السجن المؤبد وضعف الغرامة الواردة بالمادة 103، ويعاقب بالحبس والغرامة التي لا تقل عن 200 جنيه ولا تزيد عن خمسمائة جنيه في حالة ما لم يكن موظفاً عمومياً، وتوسع

¹ - المادة الثانية من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

² - راجع المادة 106 مكرر (ب) والفقرة الثانية من المادة 111 المعدلة بالقانون رقم 5 لسنة 2018، منشور

بالجريدة الرسمية، العدد 3 مكرر (ج)، السنة 61 بتاريخ 2018/1/24.

القانون المصري عما قرره الاتفاقية حينما عدد أشكال الميزة أو العطية، وجعلها تتمثل في "الحصول على أعمال أو أوامر أو خدمة أو مزية من أي نوع كالتوريد والمقاولة.. الخ"⁽¹⁾.

رابعاً: إساءة استغلال الوظيفة العامة

مجرمة بالمادة 19 من الاتفاقية وتقرر المادة 115 عقوبات 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.

خامساً: الكسب غير المشروع

تناولتها المادة 20 تحت عنوان الإثراء غير المشروع، بينما جرمها التشريع المصري بقانون الكسب غير المشروع رقم 62 لسنة 1975 حيث يقرر عقوبة السجن والغرامة التي تساوي قيمة الكسب، إلا أن نموذج التجريم المقرر في المادة الثانية كان محل نقد شديد من جانب الفقه؛ لكونه لا يحتوى عناصر الركن المادي للجريمة⁽²⁾، وما تضمنه من عبارات عامة مُبهمة، كما أنه يشكل إخلالاً بمبدأ أصل البراءة⁽³⁾، وهو أحد أهم المبادئ الدستورية، ولقد صدر عن محكمة النقض ما يثبت شبهة عدم الدستورية لنص هذه المادة لتناقضها مع أصل البراءة، وعليه قضت ببراءة المتهم⁽⁴⁾.

سادساً: الرشوة واختلاس الممتلكات في القطاع الخاص:

تقررت هذه الصورة من صور الرشوة بالمادة 21 من الاتفاقية ولا تختلف عن رشوة الموظفين العموميين إلا في صفة الفاعل، حيث تقع الرشوة في القطاع الخاص من شخص يدير الشركة أو يعمل لديها بأي صفة، وتقررت في قانون العقوبات المصري بصورة أوسع مما قرره الاتفاقية؛ إذ تعاقب المادة 106 مكرراً(أ) كل عضو بمجلس إدارة إحدى الشركات المساهمة أو إحدى

¹ - د/ سليمان عبد المنعم: ظاهرة الفساد دراسة في مدى مواءمة التشريعات العربية لاتفاقية الأمم المتحدة

لمكافحة الفساد، منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، منشور على شبكة المعلومات الدولية؛

<http://www.transparency.org.kw.au-ti.org/society/index.php/search>

² - د/ سليمان عبد المنعم، مرجع سابق ذكره، ص55.

³ - د/ أحمد فتحي سرور: الحماية الدستورية للحقوق والحريات، الطبعة الأولى، دار الشروق، 1999،

ص553 وما بعدها.

⁴ - حكم محكمة النقض الصادر بجلسته 2004/4/28 في الطعن رقم 30342 لسنة 70ق.

الجمعيات التعاونية أو النقابات المنشأة وفقاً للقانون أو إحدى الجمعيات أو المؤسسات المعتمدة قانوناً ذات نفع عام وكذلك كل مدير أو مستخدم في إحداها طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لأداء عمل أو الامتناع عن عمل من أعمال وظيفته، أو زعم أو اعتقد خطأ أنه من أعمال وظيفته، أو للإخلال بواجباتها يعد مرتشياً ويعاقب بالسجن مدة لا تزيد عن 7 سنين وغرامة لا تقل عن 500 جنيه ولا تزيد عما أعطى أو وعد به، ولو كان الجاني يقصد عدم القيام بالعمل أو عدم الامتناع عنه، أو عدم الإخلال بواجبات وظيفته، ويعاقب بالعقوبات ذاتها إذا كان الطلب أو الأخذ أو القبول لاحقاً لأداء العمل أو الامتناع عنه وكان يقصد المكافأة عن ذلك وبغير اتفاق سابق⁽¹⁾.

أما جريمة الاختلاس في القطاع الخاص فقررتها المادة 22 من الاتفاقية وتناولها قانون العقوبات في المادة 113 مكرراً وتكون عقوبتها السجن بما لا يزيد عن خمس سنين؛ بينما تكون العقوبة الحبس مدة لا تتجاوز سنتين والغرامة التي لا تزيد عن (مائتي جنيه) أو إحدى هاتين العقوبتين إذا وقع الفعل غير مصحوب بنية التملك.

سابعاً: جريمة غسل الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد

تضمنتها الاتفاقية بالمادة 23 وتعد أخطر صور الفساد، حيث تتطلب من الجاني الإسراع باستخدام حيل ووسائل التمويه التي تساعد على إخفاء صفة مشروعة على أموال متحصلة من الفساد؛ ومن ناحية أخرى فإن غسل الأموال يعد إحدى صور عرقلة العدالة، حيث أن وسائل غسل الأموال تزيد من صعوبة كشف الجريمة خاصة إذا ما تم استخدام وسائل ذكية أو مراوغة، وتمثل مكافحة هذه الجريمة ضرورة لجميع البلدان المتقدمة والنامية، إذ أن مكافحتها تؤدي إلى دعم جهود التنمية⁽²⁾، كما تنطوي هذه الجريمة على حالة من حالات عوامة الفساد؛ إذ غالباً ما يتم غسل الأموال من خلال تحويلها لدولة أخرى.

¹ - قانون العقوبات المصري الصادر بالقانون رقم 58 لسنة 1937 طبقاً لأحدث التعديلات، المرجع السابق، ص 49-59؛ د/ سليمان عبد المنعم، ص 58-59.

² - د/ أيمن عبد الحفيظ: السياسة الجنائية في مواجهة جريمة غسل الأموال، مجلة مصر المعاصرة، العدد 526، السنة 108، أبريل 2017، القاهرة، ص 139-143.

وقد انتقد البعض النموذج الذي أقرته الاتفاقية لجريمة غسل الأموال؛ لكونه قد انطوى على مصطلحات وأفعال فضفاضة تتسم بالعمومية وتفتقر إلى التحديد كعبارة إسداء المشورة، ويرى هذا الرأي أنه كان الأحرى أن يكتفي بتجريم صور المساهمة⁽¹⁾.

وفي قانون العقوبات المصري تقرر المادة 44 مكرراً العقوبة الحبس مع الشغل مدة لا تزيد عن سنتين لكل من أخفى أشياء مسروقة أو متحصلة من جناية أو جنحة مع علمه بذلك. أما جريمة غسيل الأموال فقد تضمنها القانون رقم 2002/80 والذي نص على تجريم العديد من صور غسل الأموال بشيء من التفصيل⁽²⁾.

ثامناً: عرقلة سير العدالة

شُكل هذه الجريمة. من خلال التأثير على الشهود أو الموظفين المنوط بهم تنفيذ القانون. إحدى العقوبات التي تحد من مكافحة الفساد ويزداد الأمر خطورة حين يقوم مرتكبو جرائم الفساد من ذوى السلطة والثروة بممارسة أشكال التأثير المختلفة على الشهود أو الموظفين سواءً أكان ذلك بالإغراء أو التهديد أو بأي صورة، وقد تناولتها الاتفاقية بنص المادة 25.

غير أن التشريع المصري يتقارب تماماً مع ما قرره الاتفاقية⁽³⁾، حيث يجرم إكراه شاهد على عدم المثول لأداء الشهادة أو لقيامه بالشهادة الزور بالمادة 300 من قانون العقوبات حيث يعاقب بالحبس؛ أما المادة 137 مكرراً (أ) فهي تعاقب بالسجن مدة لا تزيد عن خمس سنين كل من استعمل القوة أو العنف أو التهديد مع موظف عام أو شخص مكلف بخدمة عامة ليحمله بغير حق على أداء عمل من أعمال وظيفته أو الامتناع عن أدائه ولم يبلغ مقصده من ذلك، أما إن بلغ الجاني مقصده تكون العقوبة مدة لا تزيد عن 10 سنين، وتكون العقوبة السجن في الحالتين حال حمل الجاني للسلاح، وإذا صدر من الجاني ضرب أو جرح أنتج عاهة مستديمة تكون العقوبة السجن المشدد عشر سنين؛ وتكون العقوبة سجنًا مشدداً إذا أفضى الضرب أو الجرح إلى الموت. وفقاً لقانون العقوبات المصري تقتصر المسؤولية الجنائية على الشخص الطبيعي.

1 - د/ سليمان عبد المنعم، مرجع سابق ذكره، ص 64.

2 - قانون رقم 80 لسنة 2002 بشأن جريمة غسيل الأموال، الجريدة الرسمية، عدد 20 مكرر بتاريخ 2002/5/22.

3 - استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مؤتمر الدول الأطراف، يونيو 2015، ص 5.

تعترف المادة 26 من الاتفاقية بمسؤولية الأشخاص الاعتبارية جنائياً عن المشاركة في الأفعال المجرمة في هذه الاتفاقية؛ ورهنًا بالنظام القانوني في الدولة المعنية، يمكن أن تكون مسؤولية الشخص الاعتباري جنائية أو مدنية أو إدارية؛ هذا مع عدم الإخلال بالمسؤولية الجنائية للشخص الطبيعي، أما قانون العقوبات المصري فالأصل أنه لا يقرر المسؤولية الجنائية إلا على الأشخاص الطبيعية، بينما تنقرر المسؤولية المدنية للأشخاص الاعتبارية، ويستثنى من ذلك الحالة التي قررتها المادة 16 من القانون 80 لسنة 2002 المعدلة بالقوانين 78 لسنة 2003 و 181 لسنة 2008 و 36 لسنة 2014⁽¹⁾ بشأن غسل الأموال إذ تقرر المسؤولية الجنائية للشخص الاعتباري بالتضامن عند الوفاء بما حكم به من عقوبات مالية أو تعويضات متى كانت الجريمة المرتكبة بالمخالفة لأحكام هذا القانون قد ارتكبت من أحد العاملين باسم الشخص الاعتباري أو لصالحه.

الخاتمة

فإنه للوقاية من الفساد، لا بد - أولاً وقبل كل شيء من توافر الإرادة السياسية الحقيقية، ثم العمل على وضع إستراتيجية شاملة مكتملة تضطلع بالدرجة الأولى بالتعرف على أسباب الفساد وإزالتها ووضع الحلول الجذرية للمشاكل التي تعوق ذلك وتوظيف جميع القدرات والوسائل المتاحة لتحديد الفساد من خلال تفعيل التعاون بين المؤسسات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني، والاستعانة بوسائل الإعلام لنشر الوعي بخطورة الفساد على المجتمع، إعادة هيكلة أجهزة الرقابة القائمة ودمجها جميعاً في جهاز واحد يعمل بصفة مستقلة ويكون على أعلى درجات الكفاءة والتخصص، والعمل على منح الاستقلال الحقيقي للسلطة القضائية، والاحترام الكامل لمبدأ الفصل بين السلطات. تبنى منهج الشفافية والعمل على القضاء على كافة أشكال البيروقراطية في الجهاز الإداري للدولة الاهتمام بالوظيفة العامة من خلال وضع قواعد موضوعية لاختيار من يتولى أعباء الوظيفة العامة على أساس معيار الكفاءة، إلى جانب توفير مستويات الرعاية الاجتماعية للموظفين وتأمين وسائل العيش الكريم للقضاء على أي دافع للانحرافات.

¹ - قانون مكافحة غسل الأموال الصادر بالقانون رقم 80 لسنة 2002، المعدل بالقوانين أرقام 78 لسنة 2003 و 181 لسنة 2008 و 36 لسنة 2014، ولائحته التنفيذية بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 951 لسنة 2003- الجريدة الرسمية، العدد 25 مكرر، السنة الحادية والخمسون.

أهم النتائج والتوصيات

أولاً: أهم النتائج

1. خلت الدساتير المصرية والليبية جميعاً من أحكام تتعلق بمكافحة الفساد.
2. عدم وجود هيئة تعمل ليل نهار علي دراسة أنشطة الفساد وما يستحدث منها كل يوم وملاحقتها بالحلول والتدابير والاقتراحات التشريعية اللازمة لمواكبة تطور هذه الظاهرة.
3. عدم وجود هيئة مستقلة مختصة بجرائم الفساد دون غيرها بتلقي التقارير والبلاغات والشكاوي بخصوص جرائم الفساد المقدمة إليها ودراستها والتحري حولها والتصرف فيها وفقاً للتشريعات النافذة.
4. عدم وجود هيئة مستقلة تختص دون غيرها بتلقي إقرارات الذمة المالية من جميع القيادات العليا في الدولة.
5. عدم وجود هيئة مستقلة مختصة بالتنسيق مع كافة أجهزة الدولة في تعزيز وتطوير التدابير اللازمة للوقاية من الفساد وتحديث آليات ووسائل مكافحته.
6. عدم وجود هيئة مستقلة تختص بإجراء التحقيقات مع متهمي جرائم الفساد وإحالتهم إلي القضاء المختص.
7. عدم وجود قضاء مختص يوقع عقوبات خاصة أو غير تقليدية للحد من جرائم الفساد.
8. عدم وجود هيئة مستقلة تتبني النظام الإجرائي للملاحقة القضائية ولا سيما فيما يتعلق بكيفية ضبط ومصادرة عائدات الفساد.

ثانياً: التوصيات

- ضرورة تبني كلا من المشرع المصري والليبي لأحكام تتناول جرائم مكافحة الفساد.
- ضرورة تبني قانون العقوبات المصري والليبي للأحكام الرادعة التي تجرم الأفعال التي تمثل جريمة من جرائم الفساد.
- ضرورة الترفي بالقواعد العامة لمكافحة الفساد وتحديد الآلية المركزية التي تسهر علي وضع نظمه وسياساته ومراقبة تنفيذها والتنسيق بين جهات إنفاذ أحكام المكافحة إلي مرتبة القواعد الدستورية الملزمة للكافة ولسائر السلطات, والتي لا يجوز لدرجة أدني من الدستور في مراتب التشريع أن تخالفها.

- النص علي أحكام تشريعية تحقق التوازن المناسب بين الحصانات أو الامتيازات القضائية المقررة للموظفين العموميين وبين مقتضيات التحقيق والملاحقة والمقاضاة الفعالة في جرائم الفساد، وقد أورد هذه الأحكام (البند 2 من المادة 30 من الاتفاقية)، بحسبان أن هذه الهيئات هي المعنية بتنفيذ كافة التشريعات المعنية بمكافحة الفساد.
- تقرير أحكام خاصة في نطاق جرائم الفساد في شأن الإفراج المبكر أو المشروط عن المحكوم بإدانتهم في جرائم الفساد، بحيث تراعي في هذه الأحكام جسامة الجرائم المرتكبة، وذلك إعمالاً لحكم (البند 5 من المادة 30 من الاتفاقية)، وكذلك الأمر بالنسبة إلي مدد تقادم الدعوي الجنائية وسقوط العقوبة.
- تقرير عقوبات تكميلية أو تبعية خاصة تتناسب مع جسامة جرائم الفساد تطبق علي المحكوم عليهم بهذه الجرائم لمدة معينة، ومن هذه العقوبات "حظر تولي منصب عام أو في منشأة مملوكة كلياً أو جزئياً للدولة، دون إخلال بالمسؤولية التأديبية، وذلك وفاء بما يفرضه (البند 7 من المادة 30) ذاتها من التزام.
- أن يتناول التشريع الوطني بالتجريم كافة صور سلوك الفساد في القطاع الخاص، ولا يقتصر على مكافحة الفساد في نطاق الحكومة والجهات والهيئات العامة فحسب، وأن تقرر لهذه الصور من السلوك في ميدان القطاع الخاص عقوبات وجزاءات رادعة تتناسب مع خطورة الدور الذي يلعبه هذا القطاع في مجال النشاط الاقتصادي، وبحيث تكون العقوبات المقررة لجرائم الفساد التي ترتكب في نطاق القطاع الخاص هي ذات العقوبات المقررة للجرائم في نطاق القطاع العام، أو أن تكون أدني إليها من حيث الجسامة، حتى تحدث الردع المطلوب لتحقيق النزاهة والمساءلة والشفافية في تسيير هذا القطاع العام.
- أن تتضمن التشريعات الوطنية تعريفات محددة للمصطلحات المستخدمة فيها وعلي نحو يتلاءم مع تعريفات هذه المصطلحات في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تيسيراً لوحدة التطبيق، لمد جسور التعاون الدولي في هذا النطاق.
- تقرير المسؤولية الجنائية للأشخاص الاعتبارية، وتقرير الجزاءات الإدارية والمالية التي يجب أن توقع علي هؤلاء الأشخاص في حالة ارتكاب الجرائم لحسابها ومن جانب ممثليها أو العاملين فيها، وذلك في إطار مراعاة القواعد الدستورية المقررة.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



- العناية بتجريم كافة صور إعاقة سير العدالة المنصوص عليها في (المادة 25 من الاتفاقية).
- التأكيد على أهمية تطوير التشريعات المصرية والليبية في مجال تجريم أفعال الفساد، سواء بتحديث التشريعات القائمة أم إصدار قوانين جديدة تشمل كافة الجوانب القضائية والعقابية الخاصة بمكافحة الفساد.
- تفعيل سبل إجراءات التعاون القضائي العربي في مجال مكافحة الفساد، وكفالة الحماية القانونية للشهود والخبراء، وتكريس مفهوم المساءلة لدى جميع فئات المجتمع من خلال المؤسسات التربوية والدينية ووسائل الإعلام، وتشجيع الباحثين والجامعات ومراكز البحوث لإعداد دراسات حول دور كافة المؤسسات المجتمعية في التصدي لمشكلة الفساد، وأخيراً الحث على المشاركة الفعالة في مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

قائمة المراجع

القرآن الكريم

أولاً: المراجع العربية.

1. المراجع المتخصصة

- د/ أحمد فتحي سرور: الحماية الدستورية للحقوق والحريات، الطبعة الأولى، دار الشروق، 1999م.
- أ/ أحمد أنور: الفساد والجرائم الاقتصادية في مصر، مصر العربية للنشر، القاهرة، 2001م.
- جمال الدين عويسات: مبادئ الإدارة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003م.
- صبحي جبر العتيبي: تطور الفكر والأساليب في الإدارة، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2004م.

2. الرسائل العلمية

- د/ عمر حماس: جرائم الفساد المالي وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقاوي تلمسان، الجزائر.
- كريمة قاسم: أجهزة الرقابة في الوقاية ومكافحة الفساد، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي - أم البواقي - الجزائر.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



- م.د/محمود سعد غلاب: السياسة الجنائية لمكافحة جرائم الفساد، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة المنوفية، 2023م.
- 3. بحوث ومجلات قانونية
- د/ أشرف توفيق شمس الدين: السياسة الوقائية لمكافحة جرائم الفساد بين المعايير الدولية ونصوص القانون المصري، مجلة الفكر القانوني والاقتصادي، كلية الحقوق جامعة بنها، عدد خاص بالمؤتمر السنوي العاشر تحت عنوان "القانون ومكافحة الفساد"، أبريل 2016م.
- د/ أيمن عبد الحفيظ: السياسة الجنائية في مواجهة جريمة غسيل الأموال، مجلة مصر المعاصرة، العدد 526، السنة 108، ابريل 2017، القاهرة.
- د/أزهار عبدالله حسن الحياي: أثر ظاهرة الفساد الإداري على حقوق الإنسان والمجتمع، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك/كلي القانون والعلوم السياسية، بدون سنة نشر.
- د/ أمل زكريا عامر، آليات تعزيز الشفافية من أجل مكافحة الفساد على المستوى المحلي وإمكانيات تطبيقها في مصر، مذكرة خارجية رقم (1653) معهد التخطيط القومي يناير 2015م.
- إحسان علي عبد الحسين: "دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد"، هيئة النزاهة، دار الشؤون القانونية، قسم البحوث والدراسات، العراق، بدون سنة نشر.
- د/ طارق السيد أبو عقيل: مكافحة جرائم الفساد وأثرها في تحقيق التنمية المستدامة، «دراسة مقارنة»، بحث منشور بالمؤتمر الخامس للقانونيين خلال الفترة من 4-6 نوفمبر 2018 بالتعاون بين الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع والمنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة.
- د/ عبد الناصر عبد الله، د/ حسين إبراهيم: دور هيئة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد، مجلة الفكر القانوني والاقتصادي، كلية الحقوق جامعة بنها، عدد خاص، ابريل 2016م.
- 4. مواقع الانترنت
- الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2014-2018، ص 13، منشور على الرابط التالي؛



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



<http://www.aca.gov.eg/arabic/AntiCorruption/Pages/nationalsstrategy.aspx>

<http://www.aca.gov.eg/arabic/AntiCorruption/Pages/SubCoordinatingCommittee.aspx>

<https://lawsociety.ly/gazette/> متاح على الموقع التالي بتاريخ 2024/5/18

الجريدة الرسمية لسنة 1964 العدد 7 السنة الثانية - ليبيا

- د/ سليمان عبد المنعم: ظاهرة الفساد دراسة في مدى مواءمة التشريعات العربية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، منشور على شبكة المعلومات الدولية؛

<http://www.transparency.org.kw.aunti.org/society/index.php/search>

ثانياً: المراجع الأجنبية

- Frunzik Voskanyan: A Study of The Effects of Corruption on Economic and Political Development of Armenia ،Master Essay submitted to the Faculty of the graduate School of Political Science and International Affeairs , Yerevan ، Armenia ،November 2000.

-Kristian lasslett.Nadja Capus; Shadow state structures and the threat to anti-corruption enforcement: evidence from Uzbekistan's telecommunications bribery scandal, crime,law and Social change (2024).

-un collectif auteurs . La lutte contre la corruption . Dalloz .février 2013. Paris.

-C.Fleuriot. lutte contre la corruption : un nouveau mécanisme . Dalloz . juin 2011 . paris.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



"مدى فاعلية وعدالة تقارير رفع كفاءة الموظفين والعاملين للحد من الفساد الإداري في
الجامعات الليبية "
"دراسة حالة جامعة سرت "

أ.نادية ابوبكر بشير

د. أشرف سالم عبد الكافي

المستخلص

هدفت الدراسة إلى التعرف على مدى فاعلية وعدالة تقارير رفع كفاءة الموظفين والعاملين للحد من الفساد الإداري في الجامعات الليبية، ولتحقيق هدف الدراسة تم تصميم استمارة استبيان لجمع البيانات من عينة الدراسة المتمثلة من الموظفين والفنيين بجامعة سرت الليبية، حيث قام الباحثان بتوزيع (130) استبانة على المستهدفين، وكان عدد الاستبانات المتحصل عليها (115) استبانة أي بنسبة استجابة 88%. و لتحليل البيانات تم تطبيق برنامج الحزم الإحصائية للعلوم الاجتماعية (SPSS)، وتم اختبار الفرضيات بواسطة مجموعة من الأساليب الإحصائية من ضمنها الوسط الحسابي، الانحراف المعياري ودرجة الممارسة، واختبار ألفا كرونباخ لاختبار درجة مصداقية البيانات، واختبار **T. Test** للعينة الواحدة. و توصلت الدراسة إلى عدة نتائج من أهمها توجد فاعلية ذات دلالة معنوية في تقارير رفع الكفاءة الموظفين والعاملين للحد من الفساد الإداري بجامعة سرت. وكذلك توجد عدالة ذات دلالة معنوية في تقارير رفع الكفاءة الموظفين والعاملين للحد من الفساد الإداري بجامعة سرت.

- أستاذ مشارك، قسم المحاسبة، كلية الاقتصاد، جامعة سرت
- باحثة وموظفة قانونية بجامعة سرت

1. الإطار العام للدراسة

1.1: المقدمة

تعتبر الحياة الوظيفية أو المهنية للإنسان من بين أهم الجوانب أو المجالات التي يسعى لتحقيقها والاندماج فيها، ما يقابل ذلك بحث المؤسسات بصفة عامة عن المورد البشري للقيام بتحقيق أهدافها ومن أجل هذا وضعت الدولة نظام قانوني لتقييم الأداء لحماية حقوق الموظفين، والقيام بواجباتهم ووصول الإدارة والمؤسسات العمومية إلى الاستناد أو الاسترشاد بتسيير الأمور المهنية لموظفيها بطريقة مقننة ، ولذلك اقتضت المصلحة العامة لتنظيم الوظيفة كنظام حيوي ومهني دائم وفق مبدأ الكفاية لتحقيق من كفاية الموظف بما يقدمه ليس فقط عند التحاقه بما بل تطلب التأكد من احتفاظه بمستوى الكفاية اللازمة لحسن أداء الخدمة العامة أثناء مباشرته لها ، الأمر الذي دعا إلى وضع معايير لتقييم أداء الموظف بصفة دورية في فترات زمنية محددة وفق إجراءات معينة وسليمة للحد من الفساد الإداري .

2.1: مشكلة الدراسة

يعتبر تقرير رفع الكفاءة من الإجراءات الإدارية المهمة جدا لكونها يعتمد عليها في تشخيص قدرات وطاقات وسلوك الموظفين المراد تقييمهم وفقاً لأسس ومعايير موضوعية وبالرغم من أهمية عملية التقييم فإن كثير من المؤسسات الإدارية بالجامعات الليبية لا توليه الاهتمام الحقيقي وذلك لعدم إدراك أصحاب القرارات والمدراء المباشرين مدى أهمية التقييم وتأثيره على عطاء وتقييم الموظفين لديها وكذلك انتشار ظاهرة انعدام أو ضعف تطبيق مبدأ الثواب والعقاب على العاملين بالاعتماد على التقويم الموضوعي للعاملين والمحابة والتقارب الشخصي وعليه فإن مشكلة الدراسة تدور حول مدى فاعلية وعدالة تقارير رفع الكفاءة الموظفين للحد من الفساد الإداري في الجامعات عامة وجامعة سرت خاصة .

3.1: أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق عدة أهداف منها: -

- التعرف على مدى فاعلية وعدالة تقارير رفع الكفاءة للموظفين والعاملين بالجامعات الليبية للحد من الفساد الاداري.
- التعرف على مفهوم وأهمية تقارير رفع الكفاءة للموظفين والعاملين بالجامعات الليبية للحد من الفساد الاداري.
- التعرف على مفهوم وأساليب وطرق الفساد الاداري .

4.1: فرضيات الدراسة

توجد فاعلية ذات دلالة معنوية في تقارير رفع الكفاءة الموظفين والعاملين للحد من الفساد الاداري بجامعة سرت.

5.1: أهمية الدراسة

تكمن أهمية الدراسة في إمكانية المحاولة للوصول الى حلول ومعالجات لظاهرة الفساد الإداري على أسس صحيحة ورصينة وثابتة بعد أن أصبح الفساد مرض العصر المستعصي والمستشري بين المؤسسات المختلفة ، وكذلك تستمد أهمية هذه الدراسة في كونها تتناول تقييم تقرير رفع الكفاءة

مقارنة مع الأداء الوظيفي في ضوء الإجراءات التي تتبعها الجهات المختصة لتقييم أداء الموظف وما يترتب عليه من نتائج تمس الحياة المهنية للموظفين والعاملين في المؤسسات العامة.

6.1: منهجية الدراسة

أعتمد الباحثان في إعداد هذه الدراسة على إيجاد منهج متكامل للوصول إلى إطار واضح وشامل للتحليل ومن أبرز هذه المناهج: -
المنهج التحليلي: - لدراسة وتحليل النصوص القانونية المتعلقة بعملية الأداء الوظيفي ومدى كفاءة الموظف بحيث يجعل هذه الدراسة واضحة ومتكاملة وفقاً للإجراءات المتبعة لذلك .
المنهج الوصفي وذلك من خلال البرامج الإحصائية اللازمة وتحليل متغيرات الدراسة تم استخدام الاختبارات من خلال البرنامج الإحصائي (SPSS) لتحليل البيانات واختبار الفروض الإحصائية لتحليل استمارة الاستبانة.
المنهج التاريخي: - اعتمدت الدراسة على المنهج التاريخي من خلال عرض وتحليل الدراسات السابقة المرتبطة بالدراسة، والمنهج الاستنباطي الذي يعتمد على التفكير المنطقي في تحديد أبعاد المشكلة وصياغة الفرضيات.

7.1: حدود الدراسة

الحدود المكانية: الجهاز الإداري والفني بجامعة سرت.
الحدود الزمانية: بيانات الدراسة جمعت في 2023.
الحدود البشرية: الموظفين والعاملين بجامعة سرت.

8.1: متغيرات الدراسة

تمثلت متغيرات الدراسة فيما يلي:
المتغير المستقل: الفاعلية والعدالة ، **المتغير التابع:** الفساد الإداري.

9.1: الدراسات السابقة

هناك مجموعة من الدراسات السابقة التي تناولت موضوع الدراسة ، وتم عرضها لتعرف علي ما توصلت اليه هذه الدراسات من ناحية ، وبيان ما يمكن أن تضيفه الدراسة الحالية من ناحية اخري ، ويمكن طرحها علي النحو التالي:-

دراسة (نصرالدين، الشربيني، 2017)، بعنوان "نموذج مقترح لقياس ظاهرة الفساد الاداري كمدخل لزيادة كفاءة الأداء المؤسسي بمصلحة الضرائب المصرية" تهدف هذه الدراسة إلى معرفة طبيعة العلاقة بين قياس ظاهرة الفساد الإداري وكفاءة الأداء المؤسسي في مصلحة الضرائب المصرية وقد توصلت الدراسة إلى وجود علاقة عكسية قوية بين الفساد السلوكي والأخلاقي وكفاءة الأداء المؤسسي من وجهة نظر المديرين والموظفين في مصلحة الضرائب المصرية، وجود علاقة عكسية متوسطة بين الفساد الاداري وكفاءة الاداء المؤسسي من جهة الممولين والمسجلين في مصلحة الضرائب المصرية.

دراسة (نتوش، ميادة 2019)، بعنوان "تأثير الفساد الاداري في عملية تقييم أداء العاملين بحث استطلاعي لآراء عدد من العاملين في جامعة البصرة"

هدفت الدراسة لبيان التشخيص الدقيق لظاهرة الفساد الإداري وتأثيره في تقييم أداء العاملين لآراء عينة من العاملين في جامعة البصرة، ولتحقيق هذا الهدف اجرت الباحثة بحثاً استطلاعياً لآراء عينة من العاملين في جامعة البصرة وكشف البحث عن مجموعة من النتائج تتلخص بوجود اثر بين الفساد الإداري واداء العاملين، وخلص البحث الى عدة استنتاجات اهمها ضرورة تقليص بعض من التأثيرات السلبية للفساد الإداري في اداء العاملين من خلال فرض عقوبات صارمة عمى الأنماط المسببة والداعمة لنشر الفساد الإداري.

دراسة(عبدالجواد، عبدالسلام، 2020)، بعنوان "مدى تطبيق ممارسات ادارة الموارد البشرية وتأثيرها على أداء الموظفين"

هدفت هذه الدراسة معرفة مدى تطبيق ممارسات ادارة الموارد البشرية وتأثيرها على أداء الموظفين (دراسة ميدانية على عينة من الموظفين العاملين بالمصرف التجاري الوطني في نطاق بلدية البيضاء -ليبيا) وتم استخدام طريقة العينة الطبقية النسبية في اختيار عينة وقد توصلت الدراسة إلى أن مستوى القيام بممارسة ادارة الموارد البشرية في المصرف التجاري الوطني كان مرتفعاً وأن ممارسات ادارة الموارد البشرية في (التعويض-التخطيط-تقييم الاداء- التدريب -اشراك الموظفين) لها تأثير ايجابي على أداء الموظفين وقد اوصت الدراسة على استثمار العلاقة الايجابية بين متغيرات الدراسة لوجود علاقة ارتباط بينهما.

دراسة (الهادي، العبادي 2021)، بعنوان " الرقابة على تقارير تقييم الأداء الوظيفي "

هدفت إلى بيان آلية الرقابة على تقارير تقييم أداء الوظيفي ، في التشريع الأردني ، وتكمن مشكلة الدراسة في عدم وجود ضمانات تشريعية حقيقية في نظام الخدمة المدنية تضمن حياد تقارير الأداء الوظيفي والأثار القانونية المترتبة عليها ، وقد توصلت الدراسة إلى عدد من النتائج والتوصيات أهمها تمر مراحل تقييم أداء الموظف في مرحلتين المرحلة الأولى وهي ما قبل التثبيت بالوظيفة ومرحلة ما بعد التثبيت وبناء عليها يتم تقييم الموظف العام وإن التقييم أداء الموظف استثنى بعض فئات من التقييم وهم عمال المياومة ويوصي الباحث بأن يقوم المشرع الأردني بعد استثناء بعض فئات من التقييم وهم عمال المياومة ، كما يتمنى الباحث أن يقوم المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية والتشريعات الأخرى ذات العلاقة ببيان المقصود بتقارير الأداء الوظيفي كأداة لتقييم مدى كفاءة الموظف العام .

دراسة (الجازي، جهاد، 2022)، بعنوان "دور التدوير الوظيفي وأثره في مكافحة الفساد المالي والاداري"

هدفت التعرف على دور التدوير الوظيفي وأثره في مكافحة الفساد المالي والاداري وقد توصلت الدراسة إلى أن التدوير الوظيفي أداة قانونية دستورية تحقق المشروعية التنظيمية ،وتعمل من خلال تنقيح الموظفين بشكل دوري ومستمر ومحدد بمدد قصيرة ، بهدف مقاومة الاعتقاد بأن الوظيفة هي ملك للموظف وتحديد النشاط واكساب الموظف مهارات جديدة وتشعره بأهميته وتعزز فرضه للارتقاء بالوظيفة العامة والمرفق العام ، وأوصت هذه الدراسة على ضرورة السعي والتشارك في البحث حول امكانية سن مشروع قانون التدوير الوظيفي في الاردن على أن يتم دراسة الاطر الموضوعية والاجرائية لهذا العمل وبما لا يخل بالشرعية الدستورية وبما يحفظ التوازن بين المراكز القانونية وحقوق الادارة والموظف مع مراعاة الاحكام التشريعية الوظيفية الاخرى واستهداف تسهيل عمل هيئات منظومة مكافحة الفساد وتشريعاتها.

دراسة (عبدالله، الزناتي، 2022)،بعنوان "أثر تطبيق استراتيجيات التدريب في أداء الموارد البشرية: دراسة تطبيقية على المؤسسة الوطنية للنفط / طرابلس"



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



هدفت الدراسة إلى التعرف على أثر تطبيق استراتيجيات التدريب على أداء الموارد البشرية في المؤسسة الوطنية للنفط (طرابلس) وذلك باستخدام المنهج الوصفي التحليلي من حيث تصميم استبيان خاصة لتجميع البيانات، وتكون مجتمع الدراسة من مديري الإدارات ومساعد مديري الإدارات ورؤساء الأقسام والموظفين والبالغ عددهم (108) استبيان وقد توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج كان من أهمها وجود أثر ذي دلالة إحصائية لبعث تطبيقات استراتيجيات التدريب مجتمعة دعم والتزام الإدارة العليا مراحل العملية التدريبية، تنوع في البرامج التدريبية علي أداء الموارد البشرية بالمؤسسة الوطنية للنفط، كما أوصت الدراسة ضرورة متابعة تطبيقات استراتيجيات التدريب ومراجعتها وتحديثها باستمرار مع تبين خطط تتضمن تقييم أداء الموارد على أسس فعالة.

التعليق على الدراسات السابقة

من خلال استعراض الدراسات السابقة في مجال رفع الكفاءة وتقييم الاداء تبين أن نتائجها وتوصياتها متعددة وفي مجالات مختلفة ، وأبرزت أهمية تقارير رفع الكفاءة وأهمية تقييم الاداء للجامعات والمؤسسات المختلفة وكيفية تعزيز الثقة التنظيمية لدى الموظفين وصولاً بهم إلى الولاء الوظيفي للمؤسسة التي يعملون بها وكذلك أبرزت كثيراً من المشكلات والعقبات التي تواجه عملية تقييم الاداء والتحديات الماثلة في ضعف الولاء الوظيفي لدى الموظفين والعاملين في المؤسسات وإلى جانب ضعف الثقة أيضاً بين الرئيس والمرؤوس هذا وقد تباينت الدراسات المذكورة حول طريقة تناولها لموضوع رفع الكفاءة وتقييم الاداء فلكل باحث تناول دراسته وفق رؤيته البحثية من خلال الاهداف والمنهجية والنتائج والتوصيات فقد تناولت بعض الدراسات فاعلية الرقابة على تقارير رفع الكفاءة وتقييم الاداء، وتناولت البعض الآخر تطبيق استراتيجيات التدريب في احسين أداء الموارد البشرية كما أشارت بعض الدراسات إلى التدوير الوظيفي وأثره في مكافحة الفساد، وما ميز هذه الدراسة عن الدراسات السابقة أنها تناولت جوانب ومجالات مختلفة ذات صلة بموضوع نظام فاعلية وعدالة تقارير رفع الكفاءة في الحد من الفساد الاداري وبالتالي فإن نتائج هذه الدراسة سوف تحقق فائدة للموظفين والعاملين في جامعة سرت مما يدعم دور الجهات الادارية العليا للحد من الفساد وأساليبه المتنوعة والوقوف على أوجه التقصير المختلفة وعلاجها .

مصطلحات الدراسة

الفاعلية: تعرف الفاعلية بدرجة النجاح في تحقيق البرامج والأنشطة للأهداف المحددة وترتبط بالمدى الذي تم تحقيقه من النتائج المرجوة لذا فإن فاعلية هي مستوى تحقيق الأهداف (ما تم تحقيقه من المخطط له) وتعرف كذلك بأنها القدرة على تتبّع الغايات، فلا يكفي تحقيق الأهداف فقط، بل لا بدّ من تحقيقها بشكلٍ يحقق أقصى إشباعٍ للغايات، وتُعتبر الفاعلية الإدارية في التفكير الإداري المعاصر هي مدى قدرة الظاهرة الإدارية على القيام بالأعمال الصحيحة، والوصول إلى تحقيق النتائج المطلوبة ضمن حدود التكلفة الموضوعة. (الحلايقة، غادة، 2016).

الموظف:- أشار القانون الليبي عن الموظف أنه الشخص الذي يعمل في القطاع العام، ويخضع لقانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م ولائحته التنفيذية وهذا القانون يحدد الحقوق والواجبات المتعلقة بالعلاقة الوظيفية بين الموظف وجهة العمل، وينظم العلاقات الوظيفية بين العاملين في القطاع العام وجهات العمل المختلفة .

الفساد الاداري :- ويتعلق بظاهرة الفساد والانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية وتلك الخلافات التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لوظيفته في منظومة التشريعات والقوانين والضوابط المنظمة للقيم الفردية، وهنا تشمل مظاهر الامتناع عن أداء العمل أو التأخير وعدم احترام أوقات ومواعيد العمل في الحضور والانصراف وتمضية الوقت في قراءة الصحف واستقبال الزوار وعدم تحمل المسؤولية، وإفشاء أسرار الوظيفة، والمحسوبية في التعيينات الوظيفية والخروج عن العمل الجماعي ، وضعف أجهزة الرقابة ذات العلاقة بمكافحة الفساد وعدم تطبيق نظام المساءلة بشكل دقيق على أجهزة الدولة و التساهل مع المفسدين في جرائم الفساد المالي والإداري وعدم وضوح الاختصاصات والمسؤولية وعدم وضوح العلاقات الوظيفية وعدم الاستقرار القيادي وتغييرها باستمرار.(عبد الكافي ، ابراهيم ، 2019)

1. الإطار النظري للدراسة

2. مفهوم الفساد الإداري أنواعه وأسبابه.

2.1.1 مفهوم الفساد الإداري.

يعرف بأنه سوء استخدام الصلاحيات الموكلة لشخص ما والخطأ في أداء الوظيفة الذي قد ينتج من نزعة استغلالية ذاتية لتحقيق مكاسب نفعية شخصية وتلبية لرغبات النفس، أو نتيجة للإهمال الذي قد يكون سببه قلة الخبرة والمهارة الفنية اللازمة أو النسيان أي بمعنى اخر قد يكون متعمد أو

غير متعمد ويعرف كذلك الفساد المالي والإداري على أنه استغلال الوظيفة العامة من أجل تحقيق مصالح وفوائد شخصية خاصة.

2.1.2 أنواع الفساد الإداري.

الفساد الإداري: يرتبط هذا النوع من الفساد بالانحرافات الوظيفية أو التنظيمية والمخالفات التي قد تصدر من الموظف العام واستغلال الثغرات التي قد توجد في القوانين والتعميمات وتتمثل ظاهرة الفساد الإداري في عدم احترام اوقات العمل في الحضور والانصراف أو عدم انجاز العمل المكلف به الموظف عدم إيصال كل المعلومات إلى الإدارة العليا وعدم الالتزام بالتعميمات وغيرها¹

الفساد العرضي: وهو المؤقت غير المنتظم، الذي يحدث أحياناً من طرف أصحاب السلطة أو الوظيفة وليس بشكل دائم وهو أكثر خطورة من المنتظم، إذ تتعدد خطوات دفع الرشوة بدون تنسيق مسبق، إذ لا يمكن ضمان إنهاء المعاملة في هذه الخطوات وعدم إيقافها، مما يجعل أثر الفساد مضاعفاً ويحدث عند الفساد من الموظفين في القطاعات المختلفة²

الفساد التنظيمي: - هو مجموعة من السلوكيات التي يقوم بها الموظفون ومن أمثلته غياب التعاون بين الموظفين وعدم احترام قوانين العمل وتطبيقها والأخطاء التي تصدر عن الموظف، أثناء أدائه لعمله، وعدم الأمانة في تطبيق العمل، وعدم الالتزام بمواعيد الدوام الرسمي.

3.1.2 مظاهر الفساد الاداري .

الرشوة: الرشوة بمفهومها العام تتمثل في الحصول على أموال نقدية أو غير نقدية لتحقيق منفعة ذاتية لشخص المرتشي ويقابلها حصول منفعة أخرى لدافع الرشوة في إطار معاملة خارج سياقات وتعميمات القوانين والتشريعات³.

المحسوبية: وتتمثل في استغلال النفوذ وتمرير ما تريده التنظيمات الحزبية أو المنظمات أو قد يكون سبب المحسوبية الانتماء الى المناطق والقبائل أو العوائل وتحقيق مكاسب ومنافع للذين لهم علاقة مع

¹ مجد خضر، تعريف الفساد الإداري، مقال منشور على موقع موضوع بتاريخ 2016/01/24

<https://mawdoo3.com>

² نضال محمد رشيد، أنواع الفساد، مقال منشور بتاريخ 2022/10/15 <https://almerja.com> ص 12

³ البشير علي الكوت، علي عبدالكريم، الفساد في ليبيا وأليات مكافحته، مجلة الحقوق والحريات، العدد الثاني، لسنة 2016 جامعة محمد خيضر كلية الحقوق ص 109.

الموظف بسبب هذه العوامل، وبالي تؤدي المحسوبية إلى تفضيل جهة من ناحية توصيل الحقوق على جهة أخرى .

الواسطة: - تُعدّ الوساطة المذمومة أحد أشكال الفساد الإداري، وقد شهدت في الوقت الحالي انتشار واسعاً كانتشار النار في الهشيم، في عامة المؤسسات العربية والواسطة المذمومة، كالمريض تتوزع بالبيئات التنظيمية غير الصحية ولا شك إن عجز بعض الموظفين من مدراء ومدبرين، وإهمالهم وتقصيرهم في أداء المهمات الوظيفية الموكلة لهم، قد كان طريقاً مساعداً في انتشار هذه الظاهرة إلى حد كبير.¹

الإبتزاز والتزوير: وهو الحصول على المنافع والمكتسبات النفعية من خلال الضغط على الأشخاص لما قد يتمتع به الشخص المبتز من موقع أو سلطة أو مركز وظيفي مستخدماً لضغطه وابتزازه تبريرات قانونية أو ادارية.

المحاباة: وهو تفضيل أشخاص على آخرين بغير وجه حق وعدم إعطاء الاستحقاق لمستحقه كمنح المقاولات والعطاءات أو عقود الاستثمار والاستئجار وسببه العلاقات الشخصية.

التسيب الإداري: يعرف التسيب الإداري بأنه إهمال الموظف للواجبات المنوطة به والمنصوص عليها في القوانين واللوائح والقرارات التي تنظم الوظيفة العامة بشكل يؤدي إلى مردود سلبي على الانتاجية وسير العمل ويز التسيب الإداري في سلوكيات من قبيل الغياب عن العمل أو التأخير أوضاع المستندات والمعاملات وعدم الحرص على موارد المؤسسة وغيرها من السلوكيات السيئة وكل السلوكيات المذكورة هي جزء من الممارسات في معظم الأجهزة البيروقراطية الإدارية في ليبيا²

إرتباط الفساد بمظاهر التخلف الإداري:- يترافق وجوده في أغلب الأحيان ببعض مظاهر التخلف الإداري مثل تأخير المعاملات ، وسوء استغلال الوقت كل هذه الانحرافات التي تصدر عن الموظف أثناء تأديته لمهامه سواء بعدم تطبيق القوانين أو الاستفادة من بعض الثغرات القانونية بدل الضغط على صناع القرار من أجل مراجعة وتصحيح هذه الثغرات ويتمثل الفساد الإداري والمالي في عدم احترام مواقيت العمل تمضية الوقت في قراءة الصحف واستعمال الهاتف وتصفح المواقع

¹ رند عثوم، ماهي المحسوبية ،مقال منشور على موقع أي عربي بتاريخ 2020/6/20

<https://e3arabi.com>

² بشير غلي الكوت ، علي عبد الكريم ، الفساد الإداري في ليبيا وآليات مكافحته ،مرجع سابق ذكره ص 109

الاجتماعية واستقبال الزوار من خارج إطار العمل والامتناع عن أداء العمل والتراخي والتكاسل وإفشاء اسرار الوظيفة¹ وغيرها من المشاكل التي تشكل أرضية خصبة للفساد الإداري مما يؤدي إلى ظهور شعور عام لدى العناصر الصالحة في الجهاز الاداري بعدم الراحة وفقدان الحافز للعمل الجاد وخوفهم من أذى العناصر الفاسدة خاصة في ما إذا كانوا من أصحاب القرار والنفوذ ، وهذه ما يؤدي إلى حماية المنحرفين وعدم كشف انحرافاتهم أو التقليل من خطورتها والآثار الخطيرة التي يمكن أن تترتب من جراء ممارساتهم الفاسدة التي يمكن أن تمتد إلى خارج الإداري لتؤثر على المجتمع ككل.²

2.2: التعريف بتقارير رفع الكفاءة ومميزاتها

عُرف تقرير رفع الكفاءة اصطلاحاً بأنه تحليلاً دقيقاً لما يؤديه الموظف من واجبات وما يتحمله من مسؤوليات بالنسبة للوظيفة التي يشغلها ، ثم يقيم هذا الاداء تقييماً موضوعياً وفقاً لنظام متكامل يسمح بتسجيل عمل كل موظف ووزنه بميزان دقيق ليأتي التقييم ممثلاً لحالة وضع الموظف ومدى كفاءته في العمل وذلك خلال فترة زمنية معينة وتحدد عادة بسنة³ إذاً تقرير الكفاية الموظفين هو قياس مستوى أدائهم لواجبات وظائفهم والحكم على سلوكهم وتصرفاتهم وعلاقاتهم في العمل وتظهر أهمية تقرير كفاية الموظفين في أنه يخدم أغراضاً متعددة إداء أنه يتخذ أساساً لمنح العلاوات والمكافآت والترقيات ، فالهدف الأساسي من الأخذ بنظام قياس كفاية الاداء هو الحكم على مستوى أداء الموظف لواجبات وظيفته ومدى تطور أدائه إلى الاحسن أو إلى العكس إلى الاسوء من المسلم به أن لنظام تقارير الكفاية أهدافاً ومميزات لا يمكن انكارها إذا مورس هذا النظام كما ينبغي ، وعلى الرغم ما ارتبط في الذهن أن نظام تقارير الكفاية مرتبط بالعلاوات والترقيات إلا أن فائدة قياس الكفاية لا تقتصر على هذه الامور بل تعدها إلى أهداف وغايات أخرى كل ذلك بشرط أن يوضع التقرير دون محاباة أو دون حياء أو غيرها من الصعوبات .

¹ بلبال الحسنوي ، زواو ضياء الدين ، اسباب الفساد المالي واستراتيجية مكافحته جامعة فرحات بن عباس الجزائر ، مجلة البحوث الادرة والاقتصاد المجلد الاول العدد الثاني 2019 ص32

² صفاء محمد صلاح الدين ، دراسة مقترحة لعلاج الفساد الاداري والمالي في المنظمات ودورها في تطوير الأداء التنظيمي/، مجلة بحوث الشرق الأوسط، العدد 57 لسنة 2020 ص135

³ نصر بن عبدالله النداي، قرارات تقييم الأداء للموظف وموقف التشريع والقضاء، رسالة ماجستير ،جامعة جرش الاردن 2016 ص21

1.2.2 من أهم مميزات تقارير رفع الكفاءة

1. يهتم أي موظف دائماً بمعرفة رأي رئيسه عنه خاصة إذا كان هذا الرأي سترتب عليه نتائج كبيرة بالنسبة لوضعه في الجهة التي يعمل بها.
2. قياس الكفاية يسمح للموظف بالتعرف على مواطن القوة والضعف لديه بحيث يعمل على تنمية
3. الأولى ومعالجة الثانية مما يساعد على تحسين أدائه ورفع كفاءته وهذا من الاهداف الأساسية لقياس الكفاية .
4. يسمح قياس الكفاءة للرؤساء المباشرين بتكليف وسائل رقابتهم على مرؤوسيه في ضوء ما يظهره هذا القياس من أوجه القوة والضعف.
5. الدراسة العامة لتقديرات الكفاية الخاصة بالعاملين من شأنها أن تسمح للرئيس الإداري الاعلى بأن يحيط بسير العمل في الإدارة وإدراك كيفية أداء الموظفين لمهام وظائفهم.
6. إن نظام تقارير الكفاية إذا مورس بطريقة صحيحة يكون له أكبر الأثر في زيادة الانتاج وذلك بإعطاء المجد ما يستحقه من تقدير وحرمان الماهل من التقرير المميز الذي يمنحه الامتيازات المادية أو المعنوية ولكن ما يجري عليه العمل أن معظم الرؤساء المباشرين (أو الرؤساء بصفة عامة) يعطون تقدير امتياز للجميع إلا ما كان واضحاً بنص القانون ألا يجوز منحه امتياز وهذا ما
7. يؤثر على حافزيه العمل والاداء ويجعل العامل المجد فيها والعامل الماهل لا يحسن أدائه¹

3.2.2 أهمية تقييم الأداء

تقييم أداء العاملين هو تحديد مستويات كفاءة العامل وقدراته الفنية و العملية وقياس مدى مساهمته في تحقيق النتائج المطلوبة خلال فترة زمنية معينة . كما يمكن تعريفها بأنها تلك العملية التي يتم بموجبها تقدير جهود العاملين بشكل منصف وعادل، لتقديم المكافآت لهم بقدر جهودهم

¹ مصطفى شعبان دسوقي، تقارير كفاية العاملين بالدولة، الجهاز المركزي المصري لتنظيم الإدارة ، السنة 28 العدد 134 لسنة

وإنتاجيتهم من خلال قياس مجموعة من المعايير وعلى أساس المقارنة بين الأفراد وعلى فترات زمنية سابقة¹

أن لعملية تقييم الاداء أهمية على مستوى كل من جهة العمل والمدير والموظف التنفيذي، كما يلي:

1. يعد الركيزة لاتخاذ العديد من القرارات المرتبطة بالحياة الوظيفية للعامل او الموظف او القيادي (كالترقية والنقل الخ).

2. تستخدم تقارير الأداء في تحديد الاحتياجات التدريبية للموظف.

3. تستخدم تقارير الاداء كأداة لتقييم سياسات إدارة الموارد البشرية.

4. تستخدم كأداة لتزويد الادارة بمعلومات عن العاملين بالمؤسسة.

5. تستخدم كوسيلة يعتمد عليها في قيام الرؤساء بالتوجيه المستمر لمقرؤوسهم.

4.2.2. فوائد تقييم الأداء للإدارة

وفيما يلي نعرض أهم الفوائد التي يمكن للإدارة الحصول عليها من خلال تقييم الأداء:-

● **إشعار العاملين بمسؤولياتهم:-** إشعار الموظفين بالمسؤولية إذ يدرك الموظف أن نشاطه الوظيفي

محل تقييم رؤساء المباشرين فيجتهده في عمله ويخلص له كي لا يتعرض لنقله من وظيفته أو حرمانه من مزاياها المالية كالعلاوات والترقيات أو إعفائه كلية منها إذا ما كشفت تقاريره عن ضعف كفا له البين وحتى متاح له فرص الترقية سواء بالأقدمية أم بالاختيار إذا كانت تقارير رؤساءه عنه مرضية أو تشهد بامتياز²

● **وسيلة لضمان عدالة المعاملة:-** حيث تتضمن الإدارة عند استخدامها أسلوباً موضوعياً لتقييم

الأداء أن ينال الفرد ما يستحقه من ترقية أو علاوة أو مكافأة على أساس جهده وكفاءته في

العمل كما

¹ خالد رجم ، رشيد مناصرية ، واقع تقييم أداء العاملين من وجهة نظر مديري الموارد البشرية ، مجلة الباحث العدد الأول 2018

ص3

² حسين جبر حمود، أهمية تقييم الأداء ، مقال منشور على موقع المرجع الالكتروني بتاريخ 2012/8/15 ص17

<https://almerja.net/reading.php?idm=181303>

- تضمن للإدارة معاملة عادلة و متساوية لكافة العاملين، كما أن تقييم العاملين يقلل من إغفال كفاءة العاملين من ذوي الكفاءات والذين يعملون دون ضجيج وبصمت عادة 1.
- الاستمرار الرقابة والإشراف:- مراقبة أداء الموظفين بشكل دائم وذلك باستخدام تقييم الأداء في الإشراف على الموظفين، من خلال اعتماد المدير عليهم في متابعة العمل بشكل مستمر، وملاحظة تنفيذ الموظفين للمهام الموكلة إليهم، واكتشاف المشكلات التنظيمية والإدارية عن طريق استخدام تقييم الأداء في التعرف على العيوب الإدارية أو التنظيمية، مثل عدم تحقيق أحد عناصر العمل المستوى المطلوب منه.2
- كشف بعض عيوب الإدارة ومشاكلها:- إن الدراسة التحليلية لنتائج تقييم الأداء الوظيفي تفيد في الكشف عن بعض عيوب الإدارة ومشاكلها فمثلاً إذا كان مستوى كفاءة غالبية موظفي وحدة إدارية ما بالنسبة لعنصر التعاون دون المتوسط فهذه النتيجة قد تفيد وجود خلافات بين الموظفين أنفسهم ما يقتضي دراسة هذه الخلافات وتقصي أسبابها ومواجهتها بحلول جذرية تقضي عليها قبل استفحالتها، كما قد تفيد وجود نزاع بين الموظفين والمشرف وكرهتهم له ما قد يفضي في هذه الحالة نقل المشرف إلى قسم آخر اذا تبين سوء تصرفه بالنسبة لهم.3.

5.2.2. خطوات تقييم أداء الموظفين

من اجل ضمان نتائج صحيحة يجب ان تمر عملية تقييم أداء العاملين بخطوات أساسية تتمثل في وضع معايير الاداء وذلك لتحليل العمل وما يتبعه من الوصف الوظيفي ومواصفات شاغل الوظيفة دورا أساسيا في وضع معايير الأداء لكل وظيفة من وظائف المنظمة، تليها ابلاغ العاملين بالمعايير حيث يجب على المشرف المباشر أن يقوم بتأكد من إبلاغ العاملين بالأسس المعتمدة لتقييم الأداء والمعايير التي تنبأها المنظمة، ويجب الإشارة هنا إلى ضرورة مراجعة وتحديث المعايير على فترات دورية ثم قياس الأداء الفعلي وهو علمية تتم بمقتضاها جمع وتجهيز البيانات المتعلقة بنتائج الأداء المحقق في

¹ ياسر الصبحي ، تقييم الأداء ، مقال منشور على موقع لينكد إن بتاريخ 19-2-2022 على موقع

<https://ae.linkedin.com>

² حسين جبر حمود، أهمية تقييم الأداء ، مرجع سابق ذكره ص18

³ شدو كامل أبوزر، معايير تقييم الأداء مقال منشور على موقع موضوع بتاريخ 2017/11/22

<https://mawdoo3.com>

مدة زمنية محددة أما على أساس فردي أو على أساس جماعي كقياس مدى تماسك أعضاء الفريق، ثم مقارنة الأداء الفعلي بالمعايير حيث يقوم المقيم بمقارنة الأداء الفعلي مع المعايير الموضوعية مسبقاً تليها مناقشة النتائج مع الموظف والتي تعرف بتجاهين الأول يؤيد مناقشة نتائج التقييم مع الموظف ، بينما يؤيد الاتجاه الثاني بقاء نتائج التقييم غير المعلنة ، تتبع الكثير من المنظمات سياسة مقابلة الموظف الذي تم تقييم أدائه ومناقشة النتائج المتوصل إليها حيث أن الهدف من ذلك هو إبلاغ الموظف بمواطن ضعفه لتفاديها في المستقبل ، وأخيراً تقديم توصيات لتحسين مستوى الأداء اعتماداً على نتائج التقييم فقد يقترح الرئيس المباشر إشراك الموظف في دورات تدريبية معينة أو يقترح نقله إلى وظيفة أخرى أكثر تناسباً مع قدراته.¹

6.2.2. فاعلية نظام تقييم الأداء الوظيفي

1. هناك مجموعة من العوامل التي تساعد على نجاح عملية تقييم أداء العاملين وتزويد من فاعليته وهي تطوير المعايير والنماذج المعمول فيها بشكل دوري وفق متطلبات ظروف العمل ، وأن يصف بالمرونة وإمكانية تعديلها وشرح المعايير بوضوح للرئيس والمرؤوس ، ومراعاة ظروف العمل والظروف الاجتماعية والنفسية للعاملين .
2. مشاركة الرئيس والمرؤوس في تصميم وتقييم الأداء من خلال وضع خطط من قبلهم لتحسين الأداء والمشاركة في مراجعة وتحليل المشاكل في العمل ووضع الحلول لها ، واتخاذ موقف المرشد والحفز للعامل وليس المتسلط والمتصيد للأخطاء.
3. وجود أوصاف وظيفية مكتوبة لدى جميع الرؤساء تتضمن معلومات دقيقة وصحيحة عن واجبات ومسؤوليات شاغل الوظيفة .
4. المقيمون يجذب قيام أكثر من مقيم أداء العاملين ، وإلحاق المقيمين بدورات وحلقات تدريبية لتعريفهم بأهداف وأساليب التقييم .
5. تحديد أهداف واضحة ومحددة لعملية التقييم ، لاختيار الطريقة والأسلوب والنماذج المناسبة للعملية وتوضيح هذه الأهداف لجميع الرؤساء والمرؤوسين ، ليكونوا على بينة من الغرض من التقييم.

¹ سميرة زوقار طالب، تقييم أداء الموظف، مجلة دراسات في العلوم الانسانية والاجتماعية المجلد الخامس العدد الأول، لسنة 2022 مركز البحث والتطوير الموارد البشرية الجزائر ص305.

6. المتابعة المستمرة من قبل الجهة المسؤولة عن النظام للبحث عن المشاكل ومعالجتها.

7. تحفيز أصحاب الأداء المتميز ومعاينة أو محاسبة أصحاب الأداء الضعيف.

8. اقتناع المسؤولين في الإدارة العليا بأهمية نظام تقييم الأداء وجدواه.

7.2.2. الطبيعة القانونية لتقارير رفع الكفاءة

جميع الموظفين والعاملين بالوزارات والشركات العامة في ليبيا يخضعون للقانون رقم 12 لسنة 2010م بشأن علاقات العمل² بعد إلغاء قانون العمل رقم (58) لسنة 1970م وقانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1976م واللدان ألغيا بعد صدور هذا القانون، يترتب علي ترقية الموظف للدرجة الأعلى لدرجته الحالية أو بقاءه في درجته عدة شروط منها :-

1. ضرورة توفر وظيفة شاغرة.

2. تكون الأسبقية للحاصلين على درجة ممتاز في السنتين الأخيرتين ثم الحاصلين على درجة ممتاز في إحداها ودرجة جيد جدا في الأخرى.

نستنتج من هذه الشروط أهمية التقارير السنوية إلا أنه ومن خلال متابعتنا لهذا الموضوع لاحظنا العديد من المغالطات في بعض المؤسسات وكذلك الشركات منها على سبيل المثال لا الحصر. إن تقارير الكفاءة السنوية سرية وحق حصري للمسؤول لا يجوز أن يشارك فيه أحد لدرجة أنه يشاع على أنه تقرير سري وهو إن كان سريا للآخرين فهو ليس سريا بالنسبة للمعني به حتى يستطيع التظلم منه ولما لتقارير الكفاءة من دور مهم في الحياة الوظيفية للموظف أو المستخدم حيث تؤثر في ترقيته من درجته الحالية إلى الدرجة الأعلى أو عدم ترقيته ولقد حددت المادة (102) من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م³ الحد الأدنى اللازم لترقية الموظف بالآتي:-

1. من الدرجة الأولى إلى الدرجة العاشرة بأربع سنوات

¹ علاء ميمي، شبلي سوسطي، نظام تقييم الأداء الوظيفي وأثره في أداء العاملين في ديوان الموظفين الفلسطيني، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، جامعة القدس، المجلد 22 العدد الاول 2019 ص22.

² قانون رقم 12 لسنة 2010 م بشأن إصدار قانون علاقات العمل، نشر في مدونة التشريعات لسنة 2010 العدد 7 السنة العاشرة

³ قرار رقم 595 لسنة 2010 م بشأن إصدار اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل الصادر بالقانون رقم 12 لسنة 2010 م

2. من الدرجة العاشرة إلى الدرجة الحادية عشر بخمس سنوات .
3. من الدرجة الحادية عشر فما فوق غير محددة المدة وقد اشترطت المادة (138) فيما اشترطت من شروط أخرى لترقية الموظف حصوله على تقرير الكفاءة بدرجة (جيد جدا) فما فوق لآخر ثلاث سنوات ومع نهاية كل عام يكون لزاما على الجهات المختصة (شؤون الموظفين) أن توفر للرؤساء المباشرين العدد الكافي من نماذج تلك التقارير في مدة لا تتجاوز شهر نوفمبر من كل عام وأن تحال تلك التقارير بعد تقييم أداء الموظفين من خلالها إلى إدارة الشؤون الإدارية والمالية وذلك فيما يخص الموظفين التابعين لتلك الإدارة وهو ما أشارت إليه المادتين (111 و 112) من اللائحة السابقة وعلى ذلك فمن المهم أن يقوم الموظف بنفسه بملء تقرير كفاءته من واقع بياناته الشخصية وأن يبين فيه مهام عمله خلال العام المستهدف للتقييم، وعلى الرئيس المباشر أن يعتمد على المعايير الصحيحة والموضوعية في التقييم ويجب أن نشير هنا إلى أن المادة (113) من اللائحة التنفيذية المشار إليها قد ألزمت الرئيس المباشر بعرض التقرير المنجز على الموظف المعني بالتقرير لإبداء رأيه فيه قبل إحالته للرئيس الأعلى كما أن المادة (115) من ذات اللائحة قد ألزمت الرئيس المباشر ببيان الأسباب التي دعت لتقييم الموظف بدرجة ممتاز أو ضعيف أو متوسط كما وألزمت الرئيس الأعلى ببيان الأسباب التي دعت لتعديل الدرجة التي قدرها الرئيس المباشر .
- ونود أن نشير كذلك إلى أن لجنة شؤون الموظفين ملزمة وفق المادة (119) من اللائحة المشار إليها بإخطار الموظف كتابياً بتقرير الكفاءة المعد عنه إذا كان بنتيجة متوسط أو ضعيف ويجوز للموظف التظلم من نتيجة التقرير خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إخطاره ولكي نعلم أهمية تقرير الكفاءة بالنسبة للموظف فمن المهم أن نعلم بأن حصول الموظف مرتين على درجة ضعيف أو ثلاث مرات على درجة متوسط خلال مدة خدمته يعتبر من أحد الأسباب التي تخول للجهة التي يتبعها إنهاء خدماته وهو ما نصت عليه المادة (172) من قانون علاقات العمل وإن كان ذلك مقرونا بحصوله للتقرير ضعيف حتى بعد نقله لوظيفة أخرى بحسب ما جاء في نص المادة (120) من اللائحة التنفيذية لقانون العمل.

3. الإطار العملي للدراسة:

1.3 المقدمة:

يهدف هذا الجانب إلى معالجة موضوع الدراسة من الناحية العملية، من خلال استخدام استمارة الاستبيان كأداة أساسية لتجميع البيانات والتي تم تصميمها بالاعتماد على الإطار النظري، الذي تم عرضه فيما سبق ويتم التوصل إلى النتائج تبعاً لذلك.

2.3 أداة جمع البيانات:

تم تقسيم الاستبيان إلى جزأين، خصص الجزء الأول للمعلومات الديموغرافية للمشاركين في الدراسة من حيث المؤهل العلمي، التخصص، الصفة، عدد سنوات الخبرة، بينما خصص الجزء الثاني لجمع البيانات المطلوبة، لاختبار الفرضيات الخاصة بمدى فاعلية وعدالة تقارير رفع كفاءة الموظفين والعاملين للحد من الفساد الإداري في الجامعات الليبية .

صممت الأسئلة الموضوعية بحيث تتناسب مع مقياس ليكرت الخماسي، والذي تم استخدامه في دراسات مشابهة لموضوع الدراسة. والهدف من هذا المقياس تحديد اتجاه آراء الأفراد المراد قياسها بالإضافة إلى أن هذا المقياس يحتاج تفكيراً من المشارك بشكل معمق قبل الإجابة على أي سؤال، لأن إجابته متدرجة بشكل دقيق.

قد صنفت درجة الموافقة بالنسبة للعوامل المختلفة من أوافق بشدة (خمس درجات) إلى لا أوافق بشدة (درجة واحدة)، لكي يتسنى للمشاركين إبداء ما يتناسب مع آراءهم على النحو الوارد بالجدول رقم (3-1).

جدول رقم (3-1)

نموذج لمستوى إجابات المشاركين على أسئلة الاستبيان

مقياس ليكرت	غير موافق بشدة	غير موافق	محايد	موافق	موافق بشدة
درجة الموافقة	1	2	3	4	5
مدى المتوسط	$1.80 > 1$	$2.60 > 1.80$	$3.40 > 2.60$	$4.20 > 3.40$	$5 - 4.20$

جدول رقم (3-2)

نتائج اختبار ألفا كرو نباخ لقياس ثبات الاستبيان

م	البيان	عدد الأسئلة	الثبات	الصدق	النتيجة
1	الأسئلة المتعلقة بالفرضية الأولى	13	.864	.929	مقبول إحصائياً
2	الأسئلة المتعلقة بالفرضية الثانية	14	.861	.927	مقبول إحصائياً
	معامل الفا كرومباخ لجميع الأسئلة	27	.80	.894	مقبول إحصائياً

7.3 أساليب المعالجة الاحصائية:

استخدم الباحثان نظام (SPSS.V20) لاستخراج النتائج الإحصائية لتحليل البيانات وهي:

1. التكرارات والنسب المئوية: لوصف عينة الدراسة.
2. معامل الثبات (الفا كرو نباخ): لتحديد صدق وثبات المقياس.
3. استخدام المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية والوزن النسبي ودرجة الممارسة.
4. قياس الفرضيات باستخدام اختبار **T.Test**.

8.3 تحليل البيانات واختبار الفرضيات:

1.8.3 البيانات الشخصية والوظيفية:

من أجل استكشاف بعض الحقائق المتعلقة بعينة الدراسة تم اختيار مجموعة من المتغيرات الشخصية الوظيفية وقد تضمن كل من (الجنس، المؤهل العلمي، المسمى الوظيفي، الدرجة، الخبرة،)

جدول رقم (3-3)

الخصائص الديمغرافية لأفراد عينة الدراسة

المتغير	الفئة	العدد	النسبة المئوية
الجنس	ذكر	51	46.8%
	أنثى	58	53.2%
	الإجمالي	109	100.0%
المؤهل العلمي	دبلوم متوسط	4	3.7%

26.6%	29	دبلوم عالي	
11.9%	13	بكالوريوس	
47.7%	52	ليسانس	
7.3%	8	ماجستير	
2.8%	3	دكتوراه	
100.0%	109	الإجمالي	
3.7%	4	مدير ادارة	المسمى الوظيفي
13.8%	15	مدير مكتب	
9.2%	10	رئيس قسم	
5.5%	6	رئيس وحدة	
55.0%	60	موظف	
12.8%	14	فني	
100.0%	109	الإجمالي	
5.5%	6	من الخامسة الى السابعة	الدرجة الوظيفية
63.3%	69	من الثامنة الى العاشرة	
31.2%	34	الحادية عشر فما فوق	
100.0%	109	الإجمالي	
35.8%	39	أقل من 5 سنوات	سنوات الخبرة
53.2%	58	من 5 الى أقل من 10 سنوات	
11.0%	12	من 10 الى أقل من 25 سنة	
100.0%	109	الإجمالي	

من خلال الجدول رقم (3-3) يتبين الآتي:

- إن أعلى نسبة هي فئة الليسانس حيث بلغت 47.7%، ثم فئة الدبلوم العالي حيث بلغت 26.6%، البكالوريوس حيث بلغت 11.9%، ثم فئة الماجستير بنسبة 7.3%، وفئة الدبلوم المتوسط بنسبة 3.7%، وأخيراً الدكتوراه بنسبة 2.8%. وتشير هذه المعلومات أن معظم أفراد العينة من الفئة الجامعية المؤهلة، مما يعطي الدراسة قوة ومصداقية أكثر.

- إن أعلى نسبة فئات الدراسة هي فئة الإناث حيث بلغت 53.2 %، ثم فئة الذكور بنسبة 46.8 %.
- إن صفة موظف هي أعلى نسبة حيث بلغت 55.0 % ثم مدير مكتب بنسبة 13.8 % ثم صفة في بنسبة 12.8 % ثم رئيس قسم بنسبة 9.2 % ثم مدير إدارة بنسبة 3.7 % هذا يوضح تنوع الصفات.
- أما بالنسبة لسنوات الخبرة فإن أعلى نسبة هي فئة أقل من 10 سنوات حيث بلغت 53.2 %، تليه فئة أقل من 5 سنوات بنسبة 35.8 % ثم فئة 10-25 سنوات بنسبة 11 % وبصفة عامه نلاحظ أن هناك ارتفاع في سنوات الخبرة لمفردات عينة الدراسة وهذا يزيد من قوة النتائج التي سنحصل عليها عند تحليل اجاباتهم.
- أما بالنسبة للدرجات الوظيفية فإن أعلى نسبة هي فئة من الثامنة الى العاشرة بنسبة 63.3 % ثم الحادية عشر فما فوق بنسبة 31.2 % تليه فئة من الثامنة الى العاشرة بنسبة 5.5 % كذلك هنا نلاحظ أن هناك ارتفاع في تسلسل الدرجات الوظيفية وهذا يدل ويبين عدد سنوات العمل من خلال الترتيبات الوظيفية والحصول على العلاوات والدرجات وهذا أيضاً يزيد من قوة النتائج التي سنحصل عليها عند تحليل اجاباتهم.

2.8.3 تحليل البيانات

أولاً: التحليل الوصفي لنتائج المتغير المستقل محور الفاعلية:

جدول رقم (3-4)

المتوسط الحسابي والانحراف المعياري ودرجة الممارسة والوزن النسبي لعبارات محور الفاعلية

المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الوزن النسبي	درجة الممارسة	المحور الأول: محور الفاعلية
4.13	.924	83	مرتفعة	إنجاز العمل في الوقت المحدد
3.69	1.168	74	مرتفعة	ضبط الحضور والانصراف للموظفين.
3.78	1.048	76	مرتفعة	وضوح التعليمات التي تصدر عن الإدارة
3.47	1.135	69	مرتفعة	مناقشة الأداء خلال فترات العمل
3.61	1.179	72	مرتفعة	تعارض بين تطوير المهارات والمقدرات والوظيفة التي يقوم

بما الموظف.				
استمرار الموظف في وظيفته مدة طويلة قد يؤثر على أدائه الوظيفي.	3.38	1.332	68	متوسطة
قلة الحوافز المادية تؤثر سلباً على رفع مستوى أداء الموظف.	4.36	1.041	87	مرتفعة جداً
الاختلاف بين الموظفين في الطباع والصفات، و سرعة تقبل العمل له تأثير على أداء الموظف	4.07	.997	81	مرتفعة
الشفافية والنزاهة في تقييم الاداء الوظيفي بعيداً ع المحاباة والوساطة والمحسوبية.	3.47	1.457	69	مرتفعة
متابعة التزام الموظف بمواعيد العمل الرسمية للحد من التسبب الاداري.	3.74	1.174	75	مرتفعة
تقارير الكفاية تعد بمثابة مؤشر يبين مدى نجاح أو فشل طريقة اختبار الموظف.	3.68	1.261	74	مرتفعة
أن إعلان تقارير الكفاية قد يخلق جوا من المنافسة يُنب الموظفين مما يحثهم على الإجادة في العمل للحصول على أعلى التقديرات..	3.78	1.141	76	مرتفعة
تقارير الكفاية تعد بمثابة مؤشر يبين مدى نجاح أو فشل طريقة اختبار الموظف.	3.68	1.261	74	مرتفعة
المتوسط العام	3.76	.7226	75	مرتفعة

يتضح من الجدول (3-4) بشكل عام أن مفردات عينة الدراسة قد أظهرت اتجاهها عاما نحو الموافقة على إيجابية المحور الأول، وبمتوسط حسابي قدره (3.76) وهو أكبر من المتوسط الفرضي (3) وبانحراف معياري قدره (0.7226) وهو أقل من الواحد الصحيح وهذا يدل على عدم تشتت الإجابات. وبوزن نسبي 75% وهو أعلى من الوزن النسبي المحايد 60%، وتتراوح درجة الموافقة على فقرات هذا المحور بين (3.38 و 4.36) وهي مرتفعة وإيجابية، أي أن جميع إجابات أفراد عينة الدراسة المتعلقة بهذا المحور تأخذ اتجاه الموافقة حيث أن أكثر العبارات أهمية هي عبارة " قلة الحوافز المادية تؤثر سلباً على رفع مستوى أداء الموظف" بمتوسط حسابي (4.36)، فيما

حصلت عبارة "استمرار الموظف في وظيفته مدة طويلة قد يؤثر على أدائه الوظيفي" على المرتبة الأخيرة في درجة الموافقة بمتوسط حسابي قدره (3.38).

ثانياً: التحليل الوصفي لنتائج المتغير المستقل الحوسبة السحابية

جدول رقم (3-5)

المتوسط الحسابي والانحراف المعياري ودرجة الممارسة والوزن النسبي لعبارات محور العدالة

المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الوزن النسبي	درجة الممارسة	المحور الثاني: محور العدالة
3.70	1.213	74	مرتفعة	توزيع أعباء العمل بين الموظفين
3.83	1.206	77	مرتفعة	إبلاغك بنتيجة التقييم الخاصة بك قبل اتخاذ إجراءات الترقية
2.97	1.213	59	متوسطة	إجراءات التظلم من نتيجة التقييم واضحة وسلسلة.
3.88	.940	78	مرتفعة	نتيجة التقييم الخاصة تعكس بالفعل حقيقة مستوى الأداء الوظيفي للموظف.
3.90	1.105	78	مرتفعة	قياس كفاءة الموظف العام أمر يهم الموظف وجهة عمله معاً
3.76	1.201	75	مرتفعة	تقرير رفع الكفاءة أو تقويم الأداء الوظيفي هو الوسيلة الأفضل لقياس أداء الموظف
3.55	1.182	71	مرتفعة	كفاية المعايير المعمول بها في قياس أداء الموظف العام تؤثر سلباً على تقرير تقويم أدائه الوظيفي
3.02	1.408	60	متوسطة	مسئولية عدم وجود معايير دقيقة لقياس أداء الموظف تقع على الرئيس المباشر وإدارة شؤون الموظفين معاً
3.69	1.176	74	مرتفعة	فرص الترقية مبنية على نظم واجراءات واضحة وعادلة.

متوسطة	65	1.294	3.26	السرية تعتبر مفسدة لذوي النفوس الضعيفة للأيفاع بمن يخالفونهم في الرأي ولا يميلون مع هواءهم.
مرتفعة	81	.989	4.06	تقييم الرؤساء للمرؤوسين تقييماً موضوعياً وتمسكهم بالحيادية التامة وبعيداً عن التحيز.
مرتفعة	76	1.004	3.81	العلانية المطلقة تمثل أفضل الطرق و أفضل الاتجاهات للقضاء على التعسف والظلم في خصوصية تقارير الكفائية،
مرتفعة	77	1.179	3.87	صرف النظر عند التقدير عن الشعور والعواطف الخاصة نحو الموظف وأن يمحصر ذهنه في العناصر المحددة موضوع التقدير.
مرتفعة	73	.69515	3.65	المتوسط العام

يتضح من الجدول (3-5) بشكل عام أن مفردات عينة الدراسة قد أظهرت اتجاهها عاما نحو الموافقة على إيجابية المحور الأول، وبمتوسط حسابي قدره (3.65) وهو أكبر من المتوسط الفرضي (3) وبانحراف معياري قدره (0.69515) وهو أقل من الواحد الصحيح وهذا يدل على عدم تشتت الإجابات. وبوزن نسبي 73% وهو أعلى من الوزن النسبي المحايد 60%، وتتراوح درجة الموافقة على فقرات هذا المحور بين (2.97 و 4.36) وهي مرتفعة وإيجابية، أي أن جميع إجابات أفراد عينة الدراسة المتعلقة بهذا المحور تأخذ اتجاه الموافقة حيث أن أكثر العبارات أهمية هي عبارة "تقييم الرؤساء للمرؤوسين تقييماً موضوعياً وتمسكهم بالحيادية التامة وبعيداً عن التحيز" بمتوسط حسابي (4.06)، فيما حصلت عبارة "إجراءات التظلم من نتيجة التقييم واضحة وسلسلة" على المرتبة الأخيرة في درجة الموافقة بمتوسط حسابي قدره (2.97).

3.8.3 اختبار الفرضيات

أولاً: اختبار الفرضية الأولى (توجد فاعلية ذات دلالة معنوية في تقارير رفع الكفاءة الموظفين والعاملين للحد من الفساد الإداري بجامعة سرت).
وقد تم صياغة الفرضية في صورة صفرية وأخرى بديلة وذلك على النحو التالي:

الفرضية الصفريية H_0 : "لا توجد فاعلية ذات دلالة معنوية في تقارير رفع الكفاءة الموظفين والعاملين للحد من الفساد الإداري بجامعة سرت"

الفرضية البديلة H_1 : "توجد فاعلية ذات دلالة معنوية في تقارير رفع الكفاءة الموظفين والعاملين للحد من الفساد الإداري بجامعة سرت"

جدول رقم (3-6)

نتائج اختبار T للفرضية الفرضية الأولى .

P Value	T المحسوبة	درجة الحرية	الانحراف المعياري	المتوسط الحسابي	الفرضية الأولى
0.000	10.920	108	.72265	3.7558	توجد فاعلية ذات دلالة معنوية في تقارير رفع الكفاءة الموظفين والعاملين للحد من الفساد الإداري بجامعة سرت

مستوى المعنوية = (0.05)

(T) الجدولية = 1.659

من خلال الجدول رقم (3-6) يتبين الآتي:

بناء على أجوبة المشاركين في الدراسة والمتعلقة بالفرضية التي تنص بأنه "توجد فاعلية ذات دلالة معنوية في تقارير رفع الكفاءة الموظفين والعاملين للحد من الفساد الإداري بجامعة سرت". يتبين أن قيمة T المحسوبة تساوي 10.920 وهي أكبر من قيمة T الجدولية وتساوي 1.659، وأن المتوسط الحسابي أكبر من 3 وأن قيمة P تساوي 0.000 وهي أقل من مستوى المعنوية التي تساوي 0.05 وبالتالي فإنه تقبل الفرضية البديلة القائلة "توجد فاعلية ذات دلالة معنوية في تقارير رفع الكفاءة الموظفين والعاملين للحد من الفساد الإداري بجامعة سرت"، ونرفض الفرضية الصفريية.

ثانياً: اختبار الفرضية الثانية (توجد عدالة ذات دلالة معنوية في تقارير رفع الكفاءة الموظفين والعاملين للحد من الفساد الإداري بجامعة سرت)

وقد تم صياغة الفرضية في صورة صفريية وأخرى بديلة وذلك على النحو التالي:

الفرضية الصفريية H_0 : "لا توجد عدالة ذات دلالة معنوية في تقارير رفع الكفاءة الموظفين والعاملين للحد من الفساد الإداري بجامعة سرت"

الفرضية البديلة H1: "توجد عدالة ذات دلالة معنوية في تقارير رفع الكفاءة الموظفين والعاملين للحد من الفساد الإداري بجامعة سرت"

جدول رقم (3-7)

نتائج اختبار T للفرضية الفرضية الثانية .

الفرضية الثانية	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	درجة الحرية	T المحسوبة	P Value
توجد عدالة ذات دلالة معنوية في تقارير رفع الكفاءة الموظفين والعاملين للحد من الفساد الإداري بجامعة سرت	3.6547	.69515	108	9.832	0.000

مستوى المعنوية = (0.05)

(T) الجدولية = 1.659

من خلال الجدول رقم (3-7) يتبين الآتي:

بناء على أجوبة المشاركين في الدراسة والمتعلقة بالفرضية التي تنص بأنه "توجد عدالة ذات دلالة معنوية في تقارير رفع الكفاءة الموظفين والعاملين للحد من الفساد الإداري بجامعة سرت" يتبين أن قيمة T المحسوبة تساوي 9.832 وهي أكبر من قيمة T الجدولية وتساوي 1.659، وان المتوسط الحسابي أكبر من 3 وان قيمة P تساوي 0.000 وهي أقل من مستوى المعنوية التي تساوي 0.05 وبالتالي فإنه تقبل الفرضية البديلة القائلة "توجد عدالة ذات دلالة معنوية في تقارير رفع الكفاءة الموظفين والعاملين للحد من الفساد الإداري بجامعة سرت"، ونرفض الفرضية الصفرية.

الخاتمة

من خلال دراستنا نجد أن موضوع تقارير الكفاية حظي بأهمية كبيرة في الحياة الإدارية بصفة عامة فهو الوسيلة التي تمكن الإدارة من الوقوف على مدى فاعلية ونجاح نظم الترقية والتعيين المتبعة في الوظيفة العامة، لأن هذه التقارير تعد بمثابة مؤشر على مدى فاعلية طريقة معينة في اختيار الموظفين، فإذا أشارت التقارير إلى عدم كفاءة مجموعة من الموظفين تم اختيارهم أو ترقيتهم بطريقة معينة، فإن ذلك يعد دليلاً على عدم فاعلية هذه الطريقة ويجب على الجهة الإدارية العدول عنها والبحث عن طرق بديلة تحقق نتائج أفضل، وتسهم تقارير الكفاية بصفة عامة في وضع تصور عن

مدى نجاح الوسائل التي تتبعها الجهة الإدارية في اختيار الموظفين سواء عند التعيين ابتداء، أو أثناء ترقيتهم، أو صرف المكافآت لهم، أو تأديبهم، وذلك عن طريق عمل التقارير، لإظهار نقاط القوة والضعف في أداء الموظف على مدار حياته الوظيفية.

النتائج

من وجهة نظر الباحثان تنقسم نتائج البحث إلى قسمين أحدهما ناتج عن التحليل واختبار الفرضيات (الجانب العملي) :-

- بعد إجراء التحليل الإحصائي المطلوب للبيانات التي تم جمعها لتحقيق أهداف ومشكلة الدراسة وبناء على ما تم عرضه في الأطار النظري، والدراسات السابقة، وبناء على ما أسفر عليه اختبار الفرضيات بغرض معرفة "مدى فاعلية وعدالة تقارير رفع كفاءة الموظفين والعاملين للحد من الفساد الإداري في الجامعات الليبية" تم التوصل إلى نتائج التالية:-
- فيما يتعلق بالفرضية الأولى ثبت بأنه توجد فاعلية ذات دلالة معنوية في تقارير رفع الكفاءة الموظفين والعاملين للحد من الفساد الإداري بجامعة سرت.
- فيما يتعلق بالفرضية الثانية ثبت بأنه توجد عدالة ذات دلالة معنوية في تقارير رفع الكفاءة الموظفين والعاملين للحد من الفساد الإداري بجامعة سرت.
- النتائج المتعلقة بالدراسة (الجانب النظري)
- تعد تقارير رفع الكفاءة وسيلة مهمة من الوسائل التي يتم على أساسها اختيار أفضل الموظفين ومن خلال هذه التقارير تستطيع الإدارة الوقوف على مدى نجاح وفعالية نظم التعيين المتبعة في الوظيفة العامة.
- يبحث الموظفون عن البرامج التدريبية التي تفيدهم في زيادة رصيدهم المعرفي ويراكم خبراتهم لزيادة فرصهم في الحصول على الترقيات.
- ان الموظفون يلتمسون وجود إدارة ذات نظام كفؤ يستند إلى المعايير المنطقية والعملية والعلمية في إدارة العمل وضرورة أن يتعامل مع الأمور بمهنية تامة لتوفير الجانب الامان النفسي ويناھض السلوك الانسحابي ويقلل من الاحتراق الوظيفي لدى الموظفين.
- التوصيات:

- ضرورة تحقيق التعاون والتنسيق بين كل من الموظفين ومدراء الإدارات لتحسين أداء الموظف والرفع من كفاءته.
- الاستفادة قدر الامكان من مكاتب تنمية الموارد البشرية لرفع كفاءة الموظفين من خلال دورات مكثفة حسب اختصاص كل موظف داخل جامعة سرت.
- من الضرورة تحرى الدقة عند إعداد التقارير الدورية المتعلقة بأداء الموظفين وجهودهم المبذولة، لاقتراح الحوافز المقدمة لهم، ومن وجهة نظر الباحثان أن يتم تسجيل ملاحظات كاملة ودقيقة عن أدائهم ومدى التزامهم بقواعد العمل وقوانينه، احترام المواعيد والانضباط وأيضا ، والمهام المتميزة التي يقدمونها في العمل.
- تشجيع الموظفين والعاملين من خلال إشراكهم في لجان عمل مختلفة وتكريمهم برسائل تشجيعية ومالية نظير القيام بالأعمال المختلفة المرتبطة بالعمل.
- من الأفضل إيجاد معايير دقيقة ومقننة لتحديد معدلات الأداء التي تمنح الحوافز بناءً عليها، ويرى الباحثان تحقق ذلك من خلال وضع معايير متطورة تتناسب مع ظروف وبيئة العمل، تقبيل جميع جوانب الأداء وأيضاً وتقييمها بشكل عادل، وتراعي الفروق الفردية والوظيفية بين الموظفين.

المراجع :

1. الندابي - نصر بن عبدالله ، قرارات تقييم الأداء للموظف وموقف التشريع والقضاء، رسالة ماجستير ،جامعة جرش الاردن 2016 .
2. الكوت ، البشير علي وعبدالكريم ، علي الفساد في ليبيا وأليات مكافحته ، مجلة الحقوق والحريات، العدد الثاني ، لسنة 2016 جامعة محمد خيضر كلية الحقوق .
3. الحسناوي ، بلبل و زواو، ضياء الدين ،اسباب الفساد المالي واستراتيجية مكافحته جامعة فرحات بن عباس الجزائر ،مجلة البحوث الادرة والاقتصاد المجلد الاول العدد الثاني 2019 .
4. رجم، خالد و مناصرية، رشيد ،واقع تقييم أداء العاملين من وجهة نظر مديري الموارد البشرية ،مجلة الباحث العدد الأول 2018.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



5. داؤود ، بلال محمد ، الحد من الفساد المالي والاداري ، مجلة جامعة الانبار للعلوم الاقتصادية والادارية ، المجلد الثاني عشر العدد 28 لسنة 2020.
6. زوقار، سميرة طالب، تقييم أداء الموظف، مجلة دراسات في العلوم الانسانية والاجتماعية المجلد الخامس العدد الأول، لسنة 2022 مركز البحث والتطوير الموارد البشرية الجزائر.
7. صلاح الدين، صفاء محمد ،دراسة مقترحة لعلاج الفساد الاداري والمالي في المنظمات ودورها في تطوير الأداء التنظيمي/، مجلة بحوث الشرق الأوسط، العدد 57 لسنة 2020.
8. عبد الكافي، أشرف سالم ، ابراهيم ، طاهر فرج (2019) "دور المحاسبة القضائية في الحد من وجهة نظر المراجعين الخارجيين والمحاسبين القضائيين"، مجلة الدراسات الاقتصادية –كلية الاقتصاد جامعة سرت المجلد الثاني –العدد الرابع.
9. علاء ميمي ،شيلي سوسطي، نظام تقييم الأداء الوظيفي وأثره في أداء العاملين في ديوان الموظفين الفلسطيني، مجلة معهد العلوم الاقتصادية ، جامعة القدس ، المجلد 22 العدد الاول 2019 .
10. خضر، مجد ،تعريف الفساد الإداري ، مقال منشور على موقع موضوع بتاريخ <https://mawdoo3.com> 2016/01/24
11. عثوم ، رند ، ماهي المحسوبة ،مقال منشور على موقع أي عربي بتاريخ 2020/6/20 / <https://e3arabi.com>
12. حمود، حسين جبر أهمية تقييم الأداء ، مقال منشور على موقع المرجع الالكتروني بتاريخ 2012/8/15 ص17 <https://almerja.net/reading.php?idm=181303>
13. مصطفى شعبان دسوقي، تقارير كفاية العاملين بالدولة، الجهاز المركزي المصري لتنظيم الادارة ، السنة 28 العدد 134 لسنة 12012 .
14. الصبحي ، ياسر ، تقييم الأداء ،مقال منشور على موقع لينكيد بتاريخ 2022-2-19 على موقع <https://ae.linkedin.com>
15. شدو كامل أبوزر، معايير تقييم الأداء مقال منشور على موقع موضوع بتاريخ <https://mawdoo3.com> 2017/11/22



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



16. قانون رقم 12 لسنة 2010 م بشأن إصدار قانون علاقات العمل، نشر في مدونة التشريعات لسنة 2010 العدد 7 السنة العاشرة.
17. قرار رقم 595 لسنة 2010 م بشأن إصدار اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل الصادر بالقانون رقم 12 لسنة 2010 م



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



صلاحية ديوان المحاسبة الليبي في رقابة الأداء

أ. مفتاح محمد السيد احنيش

مدينة سرت / ليبيا

ماجستير في القانون العام

باحث قانوني بديوان المحاسبة/ فرع سرت

مقدمة

يسعى الباحث من خلال هذه الورقة إلى تسليط الضوء على صلاحية ديوان المحاسبة الليبي في الرقابة على أداء الجهات الخاضعة إلى المراجعة، حيث تبذل الأجهزة الرقابية في كل دول العالم قصارى جهدها من أجل تقنين استخدام المال العام، وفي سبيل ذلك تملك أدوات رقابية تساعد على تحقيق غايتها المتجسدة في ضمان أمثل استخدام للمال العام.

وتتمثل هذه الأدوات في الرقابة المالية ورقابة الالتزام ورقابة الأداء، حيث تنصب الرقابة المالية على ضرورة التأكد من أن البيانات المالية - التي تعدها الجهات الخاضعة للرقابة - تُعرض بشكلٍ عادلٍ ووفق المعايير الدولية، أما رقابة الالتزام فهي تبحث في مدى التزام الجهات الخاضعة بالقوانين والأنظمة والتعليمات الصادرة عن السلطات المختصة، أما آخر الأدوات فهي رقابة الأداء والتي تبحث في ضمان استخدام المال العام وفق مبادئ الاقتصاد والكفاءة والفاعلية وإضافة بعض التحسينات اللازمة إن أمكن ذلك؛ للرفع من أداء الجهات الخاضعة.

ومن هذا المنطلق ألحق المشرع الليبي رقابة الأداء إلى الجهاز الرقابي الأول المسؤول عن حماية المال العام (ديوان المحاسبة)، حيث تعد رقابة الأداء أو تدقيقه من ضمن الأدوات الرقابية الحديثة والتي - بلا شك - تساعد في الحد من الفساد وتعزيز فكرة الشفافية والمساءلة الحكومية والحوكمة الرشيدة.

الهدف:

تسعى هذه الورقة البحثية إلى تحليل مدى صلاحية ديوان المحاسبة الليبي في الرقابة على أداء الجهات الخاضعة للمراجعة من عدمه، وتقييم مدى فعالية هذه الرقابة من عدمه، وتقديم توصيات لتطويرها.

تساؤلات الدراسة:

إن معالجة موضوع " صلاحية ديوان المحاسبة الليبي في رقابة الأداء " يثير عددا من التساؤلات التي يمكن تلخيصها في الآتي:

- ما هو مفهوم رقابة الأداء؟ وماهي أهدافها؟
- ما هو الإطار القانوني الذي ينظم عمل ديوان المحاسبة في ليبيا فيما يتعلق بمباشرة اختصاصه برقابة الأداء؟

- ماهي ضمانات فعالية رقابة ديوان المحاسبة على الأداء؟ وهل توجد ضمانات تشريعية تضمن أطر ومعايير موحدة للقياس عليها؟

منهجية الدراسة:

يعتمد الباحث في هذه الدراسة على المنهج التحليلي؛ وذلك لبيان وتحليل النصوص القانونية المنظمة لصلاحيات ديوان المحاسبة في رقابة الأداء، بالإضافة إلى المنهج المقارن في بيان مدى كفاية ضمانات رقابة ديوان المحاسبة على الأداء من عدمها.

خطة البحث

المطلب الأول: الإطار القانوني لرقابة ديوان المحاسبة على الأداء:

الفرع الأول: تعريف رقابة الأداء وأهدافها

الفرع الثاني: الأساس القانوني لرقابة ديوان المحاسبة على الأداء

المطلب الثاني: ضمانات فعالية رقابة ديوان المحاسبة على الأداء

الفرع الأول: ضمانات تتعلق بمبكل ديوان المحاسبة وموظفيه

الفرع الثاني: ضمانات تتعلق بممارسات ديوان المحاسبة

المطلب الأول

الإطار القانوني لرقابة ديوان المحاسبة على الأداء

تعد رقابة الأداء أحدث الأدوات الرقابية الحديثة التي انتشرت بشكل واسع في الأنظمة الرقابية حول العالم، فقد شهد دور الأجهزة الرقابية تغيراً ملحوظاً، حيث تغاضت عن التركيز الحصري على الرقابة المالية ورقابة الالتزام وبدأت في التحول نحو رقابة الأداء⁽¹⁾.

(1) - د. جمال خريسات، محاضرات في تدقيق الأداء أقيمت على موظفي ديوان المحاسبة ضمن برنامج شهادة مراجع معتمد في تدقيق الأداء) والذي يهدف إلى تأهيل موظفي ديوان المحاسبة متخصصين في تدقيق الأداء في ليبيا، المملكة الأردنية الهاشمية، المجمع العربي للمحاسبين القانونيين، غير منشورة.

حيث نشأت في أواخر الستينيات من القرن العشرين، وذلك بفضل جهود مكتب مساءلة الحكومة الأمريكي، وهو الجهاز الرئيسي للمراجعة في الحكومة الفيدرالية للولايات المتحدة. منذ ذلك الحين، انتشرت رقابة الاداء في معظم حكومات الولايات والعديد من الحكومات المحلية ذات الإدارة المباشرة على المستوى الدولي، وشهدت عمليات رقابة الأداء الحكومي نجاحًا كبيرًا تحت إشراف المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات (INTOSAI) ⁽¹⁾.

ونظرًا لأهمية رقابة الأداء، سنخصص هذا المطلب لتناولها بالتفصيل. سنبدأ في الفرع الأول بتعريف رقابة الأداء وأهدافها، ثم ننتقل في الفرع الثاني إلى مناقشة الأساس القانوني لرقابة الأداء، ونختتم في الفرع الثالث بتناول صلاحيات ديوان المحاسبة في رقابة الأداء.

الفرع الأول

تعريف رقابة الأداء وأهدافها

سنتناول في هذا الفرع مفهوم رقابة الأداء ومن ثم ننتقل إلى مناقشة بعض أهداف هذا النوع الفريد من الرقابة.

أولاً: تعريف رقابة الأداء

تعرف كلمة رقابة لغويًا بأنها مصدر الفعل "رqb" بمعنى "حافظوا لحظ، وكلمة أداء فهي مصدر الفعل "أدى" بمعنى "قام بالعمل" ⁽²⁾، أما اصطلاحًا فقط عرفت منظمة الانتوساي وفق المعيار ISSAI 300 بأنها عبارة عن فحص مستقل وموضوعي وموثوق للتحقق من أن الحكومة – بكافة نظمها أو عملياتها أو برامجها أو أنشطتها أو مؤسساتها – تعمل وفق المبادئ الاقتصادية والكفاءة والفعالية ⁽³⁾.

(1) - انظر إلى <https://ar.wikipedia.org/wiki/> تاريخ الزيارة 20-3-2024 الساعة 18:17

(2) - انظر للموقع <https://www.arabdict.com> تاريخ الزيارة 19-3-2024 الساعة

18:00

(3) - يُنظر إلى المعيار ISSAI 300 الخاص بمبادئ رقابة الأداء، الصادر عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة "الانتوساي".

وعرف مكتب المحاسبة الأمريكي (GAO) رقابة الأداء على أنها فحص موضوعي ومنهجي لغرض تقديم تقييم مستقل الأداء إلى الوحدات الحكومية أو البرامج أو الأنشطة أو الوظائف؛ وذلك من أجل توفير المعلومات وتحسين المساءلة العامة وتسهيل عملية اتخاذ القرار من قبل الأطراف المسؤولة عن الإشراف على الأعمال واتخاذ الإجراءات التصحيحية⁽¹⁾.

وذهب مكتب التدقيق الوطني في بريطانيا إلى تعريف رقابة الأداء بأنها تقويم للكفاءة الاقتصادية وفعالية الإدارات الحكومية من خلال استغلال المصادر البشرية والمالية وأنظمة المعلومات ومقاييس الأداء ومتابعة الإجراءات التي يتم اتخاذها من قبل المراقبين؛ من أجل إيجاد حلول للمشاكل المختلفة في العمل ومعالجتها⁽²⁾.

وعليه، يمكن من خلال ما سبق تعريف رقابة الأداء بأنها هي عملية تقييم موضوعية ومستقلة لكفاءة وفعالية استخدام الموارد من قبل الجهات الخاضعة إلى الرقابة، تهدف إلى التأكد من توافق الأنشطة مع المبادئ الاقتصادية وسياسات الإدارة وقياس مدى تحقيق الأهداف المرجوة من عدمه، وذلك من خلال مقارنة الأثر الفعلي للأنشطة بالأثر المطلوب.

ثانياً: أهداف رقابة الأداء.

وتشمل التحقق من مدى انسجام اقتصاد الأنشطة مع المبادئ الإدارية السليمة وسياسات الإدارة للجهة المراقبة من عدمه، وضمان كفاءة استخدام الموارد البشرية والمالية وأنظمة المعلومات. كما تهدف إلى التأكد من وجود مقاييس للأداء وإقامة إجراءات رقابة داخلية وخارجية للتعامل مع جوانب القصور وضمان فعالية أداء الجهة وتحقيق أهدافها بشكل فعال، وتهدف إلى قياس الأثر الفعلي للأنشطة المنفذة مقارنة بالأثر المطلوب منها وتحديد أي جوانب تحتاج إلى تحسين وتطوير⁽³⁾.

(1) - مشار إليه لدى د. صفاء أحمد محمد، مدى إيفاء ديوان الرقابة المالية بمتطلبات جودة

تقارير رقابة الأداء على وفق معيار الانتوساي 3100، مجلة كلية الرافدين الجامعة للعلوم، العدد 43، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، بغداد، العراق، 2018. ص 24

(2) - د. صفاء أحمد محمد، نفس المرجع السابق، ص 24

(3) - د. صلاح ميلود الخياط، د. عبد الحفيظ فرج الميرة، مدى إمكانية تطبيق إجراءات رقابة الأداء وفقاً

لمتطلبات معيار منظمة الانتوساي رقم 3100 من وجهة نظر ديوان المحاسبة في ليبيا، مجلة العلوم

وبالتالي رقابة الأداء تسعى إلى التحقق من مدى استخدام الحكومة للموارد بكفاءة وفعالية من عدمه؛ لتحقيق أهدافها السياسية بشكل فعال، ومدى تحقيق الأنشطة المنفذة التأثير المطلوب والمرغوب من عدمها، حيث تعمل رقابة الأداء على تحليل الأداء الحالي وتقديم التوصيات اللازمة لتحسين الأداء وضمان تحقيق النتائج المرجوة بأقل تكلفة ممكنة. وفي الختام يمكن القول بأن رقابة الأداء تركز على ثلاثة جوانب رئيسية لدى الجهات الخاضعة، وهي الاقتصاد والكفاءة والفعالية، وبالنظر إلى آخر المستجدات في دراسة نظام رقابة الأداء، أظهرت إحدى مبادرات الانتوساي " مبادرة تنمية الانتوساي لتعميم الشمولية وتعظيم أثر مهام رقابة الأداء اعتبارين إضافيين على كلٍ من الكفاءة والاقتصاد والفاعلية، وهما - على التوالي - تأثير الرقابة وشموليتها*.

الفرع الثاني

الأساس القانوني لرقابة ديوان المحاسبة على الأداء

يستند ديوان المحاسبة اختصاصه في تقييم أداء الجهات الخاضعة لرقابته، على القانون رقم 19 لسنة 2013 بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة ولائحته التنفيذية الصادرة عن المؤتمر الوطني.

أولاً: قانون إعادة تنظيم ديوان المحاسبة

حددت المادة الثانية منه أهم أهداف ديوان المحاسبة* والتي من ضمنها " تقييم أداء الجهات الخاضعة لرقابة الديوان والتحقق من استخدام الموارد بطريقة اقتصادية وبكفاءة وفاعلية"، وعليه يمكن القول بأن مباشرة ديوان المحاسبة لرقابة الأداء هي من صميم أهداف الديوان الملزم بتحقيقها في سبيل حفظ وصيانة المال العام.

الاقتصادية والسياسية، العدد الثالث، كلية الاقتصاد والتجارة، الجامعة الأسمرية الإسلامية، زلتن، ليبيا، 2014، ص 336 - 337

* يقصد بتأثير الرقابة قياس مدى مساهمة جهاز الرقابة في التأثيرات الإيجابية طويلة المدى على الأشخاص بما فيهم طبقات المجتمع المهشمة وذلك من خلال قيامه بدوره في رقابة الأداء، أما الشمولية فيقصد بها شمول كافة الفئات القاطنين في الدولة من مواطنين وأجانب وكافة فئات المجتمع ومحدودي الدخل وذوي الهمم، للمزيد يُنظر إلى دليل تقييم الأداء الصادر عن ديوان المحاسبة الليبي، ص9.

ولم يكتفِ المشرع بنص المادة الثانية بل عرج - في الفصل الثاني من القانون وبالتحديد في نصي المادتين (21-22) على رقابة الأداء مرة أخرى، حيث نصت المادة 21 على أن "يمارس الديوان فحص وتقييم أداء الجهات الخاضعة لرقابته لبيان مدى كفاءتها وفعاليتها في ممارسة أنشطتها والتأكد من أن برامجها ومشاريعها تُدار بشكل علمي واقتصادي وأنها تحقق الأهداف المحددة وأن تلك الجهات قد استخدمت مواردها المالية في الأنشطة والمهام المنوطة بها بأعلى قدر من الكفاءة والفعالية والاقتصاد في الإنفاق" وعاد المشرع في نص المادة 22 وأكد على أن "يختص الديوان بالتأكد من تطبيق القوانين والقرارات واللوائح المالية ذات العلاقة بالوحدة محل الرقابة أو المراجعة للتحقق من تطبيقها وكفايتها للأغراض التي شرعت من أجلها وملاءمتها للتطورات التي تُستجد على الإدارة العامة بالدولة واقتراح التعديلات المؤدية إلى تلافي أوجه النقص فيها والتحري عن أسباب القصور والتراخي أو الانحراف في تطبيقها واقتراح الوسائل الكفيلة بتداركها وتلافيها، كما يختص الديوان بالتحقق من استمرارية واستقرار السياسات النقدية والمالية المعتمدة وتعزيز مفهوم الحوكمة الجيدة والتأكيد على تطبيق القانون ورفع كفاءة الأجهزة الحكومية ونزاهة الإدارة والاستغلال الأمثل للموارد الاقتصادية المتاحة(1).

* مر ديوان المحاسبة بالعديد من المراحل التاريخية بدأت من الفترة التي سبقت الاستقلال سنة 1950 وصولاً إلى القانون رقم 19 لسنة 2013 بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة، حيث كانت البداية في الفترة من 1950 إلى 1955، ثم تأسيس دواوين محاسبة منفصلة في برقة، طرابلس، وفزان في ليبيا. في عام 1955، تم توحيد هذه الدواوين في ديوان محاسبة مركزي واحد، وخلال الفترة من 1966 إلى 1979، أصبح ديوان المحاسبة مستقلاً وتابعا إلى مجلس الوزراء، ثم إلى مجلس قيادة الثورة. من عام 1979 حتى عام 2011، ومن ثم دمج ديوان المحاسبة مع أجهزة رقابية أخرى، ثم تم فصله عنها، وما بين عامي 2011 و2013، تم دمج الأجهزة الرقابية في ديوان المحاسبة وإعادة العمل بقانون عام 1966، وفي عام 2013، تمت إعادة تنظيم ديوان المحاسبة وفصل صلاحيات الرقابة الإدارية والتحقيق عنه. للمزيد يُنظر إلى أ. د. خليفة صالح أحواس، القانون الدستوري، مجلس الثقافة العام، الطبعة الأولى، طرابلس، ليبيا، ص 27، ويُنظر أيضاً د. صبيح بشير بسكوني، مبادئ = القانون الإداري الليبي، الشركة العامة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ليبيا، ص 124، ويُنظر أيضاً: عمر محمد أبو جناح، دور ديوان المحاسبة الليبي في مكافحة الفساد، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2020، ص 28.

(1) - الجريدة الرسمية، لسنة 2013، العدد 13، ص 814

ويعكس هذا التكرار في نصوص المواد الاعتراف بالدور الحيوي الذي تلعبه رقابة الأداء في مكافحة الفساد وضمان كفاءة وفعالية الإدارة العامة. ويظهر من هذه المواد أنه ليس من الكافي فحسب أن تقتصر رقابة الأداء على فحص وتقييم كفاءة وفعالية الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، بل ينبغي توسيع نطاقها لتشمل تأكيد تطبيق القوانين والقرارات واللوائح المالية، وتقييم مدى ملاءمتها للتطورات الإدارية، وضمان استمرارية واستقرار السياسات المالية والنقدية. وإن هذا النهج يعزز من مفهوم الحوكمة الجيدة، ويضمن الاستخدام الأمثل للموارد الاقتصادية المتاحة، بما في ذلك الأموال العامة.

ثانياً: اللائحة التنفيذية لقانون ديوان المحاسبة.

أصدر المؤتمر الوطني القرار رقم 27 لسنة 2015 م بشأن إصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم 19 لسنة 2013 ميلادي بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة وتعديلاته، والذي نص في المادة 3 الفقرة الثانية على أنه من أهداف ديوان المحاسبة "تقييم أداء الجهات الخاضعة لرقابته والتحقق من الكفاءة والفاعلية والاقتصاد في إدارتها وتوجيهها نحو تحسين أدائها ورفع من كفاءتها ومساعدتها في تصحيح الانحرافات".

وأفرد المشرع الفصل الرابع من اللائحة لرقابة الأداء والرقابة الوقائية، حيث نصت المادة 16 "على الديوان ان يقوم بفحص وتقييم أداء الجهات الخاضعة لرقابته لبيان مدى كفاءتها وفعاليتها في ممارسة أنشطتها والتأكد من أن برامجها ومشاريعها تدار بشكل علمي واقتصادي وأنها تحقق الأهداف المحددة لها وأن تلك الجهات قد استخدمت، مواردها المالية في الأنشطة والمهام المنوطة بها بأعلى قدر من الكفاءة والفاعلية والاقتصاد في الإنفاق".

كما تنص المادة 17 على أهمية دور الديوان في فرض رقابة شاملة على الجهات الحكومية، حيث يتم التحقق من استغلال الموارد الطبيعية والثروة النفطية بشكل مستدام ومسؤول، وكذلك كفاءة استخدام الأصول والاستثمارات العامة، ويتم أيضاً التحقق من كفاءة وفعالية الجهات الحكومية في تنفيذ برامجها ومشاريعها بشكل علمي واقتصادي، بالإضافة إلى ضرورة وضع موازنات تقديرية دقيقة ومتابعة منتظمة لضمان استخدام الأموال بشكل مشروع وفقاً للأسس العلمية والموضوعية.

وأخيراً يشير فحوى نص المادة 18 من اللائحة إلى ضرورة اعتماد الديوان -في تحقيق رقابة الأداء- على وضع خطة سنوية تحدد المستهدفات والإجراءات اللازمة لتحقيقها، ويبدأ هذا العمل بعملية مسح ميداني لتقدير الأهمية النسبية للعمليات والأنشطة، وجمع المعلومات الضرورية لتحديد المشاكل والانحرافات.

في الختام، نُجدد تأكيدنا على أن النصوص المشار إليها سلفاً تعزز صلاحية ديوان المحاسبة في فرض هذا النوع الفريد من الرقابة على الجهات الحكومية والمؤسسات الأخرى التي تخضع لرقابته.

المطلب الثاني

ضمانات فعالية رقابة ديوان المحاسبة على الأداء

يلعب ديوان المحاسبة دوراً محورياً في ضمان كفاءة وفعالية الأداء في مختلف الجهات الحكومية، وذلك من خلال ممارسته لرقابة الأداء، حيث تهدف هذه الرقابة إلى تقييم مدى تحقيق الجهات الخاضعة لأهدافها المخطط لها، وكشف أي انحرافات أو ممارسات خاطئة، وتقديم التوصيات اللازمة لتحسين الأداء.

وستنقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الأول الضمانات المتعلقة بميكمل ديوان المحاسبة وموظفيه ومن ثم نتناول في الثاني الضمانات المتعلقة بممارسات ديوان المحاسبة.

الفرع الأول

ضمانات تتعلق بميكمل ديوان المحاسبة وموظفيه

يُعدّ ديوان المحاسبة هيئة مستقلة تُمارس الرقابة على الأداء في مختلف الجهات الحكومية، ويعتمد نجاح هذه المهمة على توفر ضمانات تضمن فعالية رقابته، ومنها ضمانات تتعلق بميكمله وموظفيه.

أولاً: الاستقلالية:

ديوان المحاسبة هو أحد أشخاص القانون العام في الدولة، تمّ إنشاؤه لتحقيق أهداف وغايات محددة أهمها الرقابة على المال العام، ولكي يمارس ديوان المحاسبة دوره الرقابي من خلال المهام

والأهداف التي أوكلت إليه، فقد منحه المشرع الشخصية الاعتبارية المستقلة والأهلية القانونية الكاملة، وما يترتب عليها من حقوق وواجبات⁽¹⁾.

فضلاً عن ذلك، فقد منح القانون لديوان المحاسبة الاستقلال الذي يضمن له الفاعلية والحيدة في ممارسة عمله الرقابي حيث يعد اكتسابه لصفة الاستقلالية من أهم مظاهر الأجهزة الرقابية وعنصرًا هامًا من عناصر تطورها ورفقيها، وكذلك يُعدّ من أهم المبادئ التي تعتبرها منظمة "الانتوساي" أساسًا للرقابة على القطاع الحكومي وصدر بشأنها الإعلان الدولي ليما بشأن استقلال الأجهزة الرقابية*.

وقد اهتم المشرع الليبي بالالتزام بالنص والتأكيد على استقلالية ديوان المحاسبة المالية والإدارية، حيث نصت المادة الأولى من قانون ديوان المحاسبة على استقلالية الديوان دون تحديد سقف لهذه الاستقلالية، حيث يجدر بنا الإشارة إلى نص المادة الأولى التي تشير إلى أن ديوان المحاسبة هيئة مستقلة تلحق بالسلطة التشريعية ولا تتبع السلطة التشريعية⁽²⁾.

(1) - أ. مفتاح محمد السيد احتيش، مدى كفاية سلطات ديوان المحاسبة في مكافحة الفساد المالي، المؤتمر العلمي الثاني لكلية القانون بجامعة الزاوية، بعنوان (التدهور النقدي والفساد المالي والإداري في ليبيا)، الزاوية، ليبيا، 2022، ص 4-5.

* إعلان ليما هو وثيقة صدرت عام 1977 من قبل منظمة "الانتوساي"، وهي المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة. يُحدد إعلان ليما المبادئ الأساسية للرقابة على المال العام، متضمنًا خمس وعشرون قسمًا أهمها (هدف الرقابة المالية، أنواع الرقابة المالية، الاستقلالية، العلاقات مع البرلمان والحكومة، سلطات الأجهزة الرقابية، الصلاحيات الرقابية للأجهزة الرقابية) للمزيد يُنظر إلى

<https://www.intosai.org/ar/index.html>

(2) - أ. محمد عبد الناصر غريبي، استقلالية ديوان المحاسبة عن البرلمان والجهات الخاضعة لرقابته، دراسة في قانون ديوان المحاسبة وإعلان ليما، ديوان المحاسبة الليبي، نشرة دورية تصدر عن ديوان المحاسبة، العدد الأول، ديسمبر، ص 34.

ويرى المستشار عبد القادر المناساز بأن نص المشرع بإلحاق ديوان المحاسبة بالسلطة التشريعية يضفي على ديوان المحاسبة استقلالية لا مثيل لها في تجارب الدول المقارنة⁽¹⁾. كما يتبين لنا من نصوص المواد 28 - 29 - 30 - 31 - 32 من قانون الديوان، أن رئيس الديوان وموظفيه ووكيله وأعضائه يجب أن يكونوا حاصلين على مؤهل جامعي في تخصصات معينة على سبيل الحصر، ويتمتعون بصفة مأمور ضبط قضائي تمنحهم حصانة من أجل ممارسة أعمالهم، كما لا يجوز لهم تولي وظائف أخرى أو القيام بأنشطة تجارية أثناء ممارستهم لعملهم في الديوان، ويتم تعيينهم وترقيتهم ونقلهم وإعفاؤهم من خدماتهم عن طريق رئيس الديوان. أما بالنسبة إلى ضمان الاستقلالية المالية، فإن القانون يُحول ديوان المحاسبة تقديم مشروع ميزانيته السنوية للحصول على الموافقة عليها، ويُطلب من وزير المالية تقديم مشروع الميزانية العامة للدولة بما يتناسب مع ميزانية الديوان، وفي حالة عدم الموافقة على الزيادة في الميزانية، يتم عرض الأمر على السلطة التشريعية لاتخاذ القرار المناسب⁽²⁾، تلك الأحكام تعزز من استقلالية ديوان المحاسبة وتضمن أداء مهامها بشكل مستقل وموضوعي، دون تدخل أو ضغوطات من الجهات الأخرى.

ثانياً: الخبرة والكفاءة

أفرد المشرع في الفصل الرابع من قانون ديوان المحاسبة جملة من الشروط التي يجب توافرها في موظفي وأعضاء ديوان المحاسبة، حيث نصت المادة 28 (يشترط في رئيس الديوان ووكيله وأعضائه وموظفيه أن يكونوا من الليبيين الحاصلين على مؤهل عال أو جامعي في القانون أو الاقتصاد أو المحاسبة أو الهندسة أو أي مؤهل آخر تتطلبه طبيعة عمل الديوان يحدده رئيس الديوان بالنسبة لأعضائه، ولا يجوز تعيين أعضاء بالديوان أو منح صفة العضوية لغير حملة المؤهلات المذكورة، ويشترط في من يرشح لشغل إحدى وظائف أعضاء الديوان إضافة إلى ما هو منصوص عليه في هذه المادة أن يكون قد قضى مدة خدمة في مجال عمل الديوان لا تقل عن ثلاث سنوات متتالية،

(1) - المستشار عبد القادر المناساز، محاضرات في قانون ديوان المحاسبة، أقيمت على موظفي ديوان المحاسبة ضمن برنامج لجنة "3" بشأن دبلوم مهني في العمل القانوني الرقابي، المعهد الوطني للإدارة، غير منشورة.

(2) - أ. لطيفة عياد العطراق، مدى توافق قانون ديوان المحاسبة مع إعلان ليما قسم الاستقلالية أنموذجاً، ديوان المحاسبة الليبي، نشرة دورية تصدر عن ديوان المحاسبة، العدد الأول، ديسمبر، ص28.

ويُستثنى من شرط المؤهل المشار إليه شاغلو الوظائف الإدارية والكتابية والحرفية)، كما يتضح أن المشرع اشترط الحصول على مؤهلات أكاديمية في تخصصات معينة ذات صلة بطبيعة عمل ديوان المحاسبة، ويتطلب المشرع فيمن يرشح لشغل عضوية بديوان المحاسبة بأن يكون لديه خبرة سابقة في مجال عمله بالديوان مدة لا تقل عن ثلاث سنوات متتالية.

لذا يجب أن نسترشد بالمعايير الدولية والمتطلبات الأخلاقية الملزمة لكافة موظفي ديوان المحاسبة، حيث لا يكفي الحصول على مؤهلات الأكاديمية المنصوص عليه بل يجب علاوة على ذلك المحافظة على هذه الكفاءة وذلك عن طريق المتابعة المستمرة للتطورات المهنية في مجال معرفة الموظف - المدقق- بما في ذلك متابعة الإصدارات المحلية والدولية⁽¹⁾.

وتأسيساً على ذلك يتبع ديوان المحاسبة الليبي برنامج تدريبي لكافة موظفي الديوان، حيث يهدف من خلاله إلى رفع من كفاءة ومهنية كافة العاملين به*.

الفرع الثاني

ضمانات تتعلق بممارسات ديوان المحاسبة

يعتبر ديوان المحاسبة أحد الأذرع الرئيسية في النظام القانوني لأي دولة، حيث يقع عليه عبء مراقبة ومراجعة أداء الجهات الحكومية وضمان تحقيق الشفافية والمساءلة في استخدام الأموال العامة، ومن أجل ضمان أفضل ممارسات الرقابة والمراقبة تقوم الدول بوضع الضمانات وضوابط تتعلق بأداء ديوان المحاسبة تهدف إلى تعزيز الشفافية وتعزيز المساءلة وتحسين المعايير والضوابط. وعليه ستناول في هذا المطلب بعض الضمانات التي قد تسهم في الرفع من أداء ديوان المحاسبة خلال قيامه بفحص وتقييم أداء الجهات الحكومية الخاضعة للرقابة.

أولاً: الشفافية والمساءلة.

يجب أن يكون ديوان المحاسبة ملتزماً بنشر التقارير السنوية على الملأ، مما يسمح للجمهور بالاطلاع على نتائج الرقابة واستنتاجاتهم، ويتضمن هذا الجانب توفير الدعم والمعلومات اللازمة

(1) - دليل تقييم الأداء الصادر عن ديوان المحاسبة الليبي، ص37.

* أطلق ديوان المحاسبة الليبي مبادرة لجنة لتأهيل وتوظيف عناصر وطنية بالديوان، كما نظم العديد من البرامج التدريبية في مجالات معرفية مختلفة تتسجم وطبيعة عمل الجهاز، للمزيد يُنظر

15:00 الساعة 2024/4/11 <https://www.audit.gov.ly/ar/hr-grdly>

للجمهور بشكل شفاف سواء كان عبر وسائل الإعلام أو عبر الانترنت مما يتيح للجمهور فهم أداء ديوان المحاسبة ومساهمة في تحقيق الشفافية والنزاهة في إدارة المال العام للحكومة⁽¹⁾. واستجابةً للمعايير الدولية الصادرة عن الانتوساي، أصدر المشرع القرار رقم 27 لسنة 2015 م بشأن إصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم 19 لسنة 2013 ميلادي بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة وتعديلاته، حيث نص في المادة 111 على أن "على الديوان أن ينشر على الرأي العام رسالته و مسؤولياته ومهامه من حين إلى آخر بالإضافة إلى تعريف الرأي العام بالديوان وأهمية أعماله واختصاصاته وتوثيق أعماله والتشريعات المتعلقة بها ونشر الثقافة الرقابية، كما له أن ينشر على العموم نتائج المراجعة وملاحظاته واستنتاجاته بخصوص جميع أوجه النشاط الحكومي على أن يراعي البيانات التي تتصف بالسرية".

أما المسألة فهي من ضمانات فاعلية عمليات الرقابة بشكل عام، وفي سبيل ذلك يجب أن يكون ديوان المحاسبة مسؤولاً عن أعماله أمام السلطة التشريعية، ويتحقق ذلك من تقييم أداء عمل ديوان المحاسبة بشكل منتظم ودوري⁽²⁾.

وعليه يمكن القول بأن ديوان المحاسبة يواجه بعض التحديات فيما يتعلق بمساءلته أمام السلطة التشريعية، حيث يفتقر قانون ديوان المحاسبة إلى وجود آليات واضحة لمتابعة تقارير ديوان المحاسبة ومناقشة نتائجه، وعلاوة على ذلك يعاني الديوان من ضعف التنسيق مع السلطة التشريعية واللجان المختصة بأعماله، نتيجة للانقسام السياسي والمؤسسي.

وعليه يجب تحسين مسألة التنسيق بين ديوان المحاسبة واللجان البرلمانية المختصة، وذلك من خلال تطوير خطط عمل مشتركة وتبادل المعلومات والبيانات بشكل منتظم، والالتزام بالاستقلالية ديوان المحاسبة.

(1) - فارس بن علوش بن بادي السبيعي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، أطروحة دكتوراه، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السعودية، 2010، ص 13 وما بعدها.

(2) - فارس بن علوش بن بادي السبيعي، نفس المرجع السابق، ص 13 إلى 19

ثانيًا: المعايير والضوابط

إن وجود معايير موحدة وضوابط في عمليات تقييم الأداء التي يقوم بها ديوان المحاسبة أمر بات ضروريًا؛ فذلك من شأنه المساعدة على تحديد أهداف قابلة للقياس إلى الجهات الخاضعة وتحديد الأطراف المسؤولة على تحقيقها، كما يساعد في اتخاذ قرارات مستنيرة بشأن تخصيص الموارد وتصميم البرامج والسياسيات.

وتُعد الولايات المتحدة الأمريكية رائدة في مجال تقييم الأداء الحكومي، ففي عام 1993، تم سن قانون "Government Performance and Results Act" (GPRA) الذي يُلزم الوكالات الفيدرالية بتحديد أهداف قابلة للقياس وتطوير خطط استراتيجية لتحقيق هذه الأهداف وجمع بيانات حول أدائها وإعداد تقارير عن أدائها للكونغرس⁽¹⁾، حيث ساعد هذا القانون على تحسين كفاءة وفعالية الأداء في العديد من الوكالات الفيدرالية، وتحقيق أهدافها المحددة، وساهم في ترشيد استخدام الموارد المتاحة، وزاد من المساءلة والمسؤولية الحكومية. عليه يمكن القول بأنه أصبح لا مناص اليوم من وجود تشريع خاص برقابة الأداء في بلادنا، يتضمن معايير وضوابط واضحة لتقييم الأداء، الأمر الذي يفضي إلى تحسين كفاءة وفعالية الخدمات الحكومية، كما أن الاستفادة من تجارب الدول الأخرى، مثل الولايات المتحدة الأمريكية، يمكن أن يساعد ليبيا على تصميم وتنفيذ نظام تقييم أداء فعال يُساهم في تحقيق التنمية المستدامة.

الخاتمة

تناول الباحث في هذه الورقة موضوع "صلاحية ديوان المحاسبة الليبي في رقابة الأداء" والذي يعد من الموضوعات الهامة التي تتطلب مزيدًا من الدراسة والبحث، حيث يعد ديوان المحاسبة الجهاز الأعلى للرقابة المالية في ليبيا، يقع على عاتقه مكافحة الفساد المالي في ليبيا مع غيره من الجهات ذات العلاقة، وتناولنا في هذه الدراسة إحدى أدوات الرقابة الحديثة وهي الرقابة على الأداء، حيث توصلت الدراسة إلى بعض النتائج والتوصيات.

(1) - للمزيد يُنظر إلى الرابط <https://www.gao.gov> تاريخ الزيارة 15\4\2024، الساعة 18:12

النتائج:

1. بعد جهاز ديوان المحاسبة من الأجهزة الرقابية المختصة بالرقابة المالية، ويلحق بالسلطة التشريعية.
2. شهدت الأجهزة الرقابية تغيراً ملحوظاً، إذ انتقلت من التركيز الحصري على الرقابة المالية والالتزام لتتجه نحو الأداء.
3. تعرف رقابة الأداء بأنها هي عملية تقييم موضوعية ومستقلة لكفاءة وفعالية استخدام الموارد في الجهات الخاضعة للرقابة، تهدف إلى التأكد من توافق الأنشطة مع المبادئ الاقتصادية وسياسات الإدارة وقياس مدى تحقيق الأهداف المرجوة من خلال مقارنة الأثر الفعلي للأنشطة بالأثر المطلوب.
4. تهدف رقابة الأداء إلى التحقق مما إذا كانت الحكومة تستخدم الموارد بكفاءة وفعالية لتحقيق أهدافها السياسية بشكل فعال، وما إذا كانت الأنشطة المنفذة تحقق التأثير المطلوب والمربوب منها،
5. تفضي عملية رقابة الأداء على الأغلب إلى تقديم التوصيات إلى الجهات الخاضعة للرقابة تهدف إلى تحسين الأداء وضمان تحقيق النتائج المرجوة بأقل تكلفة ممكنة.
6. تؤكد الدراسة على صلاحية ديوان المحاسبة الليبي في رقابة الأداء على الجهات الخاضعة للمراجعة، وذلك استناداً إلى الأساس القانوني المتمثل في قانون ديوان المحاسبة ولائحته التنفيذية.
7. يعاني ديوان المحاسبة من بعض الثغرات التي تُعيق مُساءلته بشكل فعال أمام السلطة التشريعية، وذلك لافتقاره إلى آليات واضحة لمتابعة تقاريره ومناقشة نتائجه.
8. تتمثل ضمانات فعالية رقابة ديوان المحاسبة على الأداء في وجود هيكل مستقل وذو خبرة وكفاءة، بالإضافة إلى ممارسات شفافة وخاضعة إلى المساءلة، وتطبيق معايير وضوابط واضحة.
9. يُواجه موضوع رقابة الأداء في بلادنا تحدياً هاماً يتمثل في غياب تشريع خاص به ينظم هذه العملية ويُحدد معايير وضوابط واضحة لتقييم أداء الجهات الحكومية.

التوصيات:

1. يُقترح إصدار تشريع خاص بتقييم الأداء الحكومي، يحتوي على معايير وضوابط واضحة لتقييم الأداء، مما يسمح بقياس أداء الجهات الحكومية استناداً إلى تلك المعايير والضوابط، ويسهل

تحسين أدائها عندما تكون على دراية بالمعايير والضوابط التي سيتم استخدامها في تقييمها، بالإضافة إلى ذلك، سيسهم هذا التشريع في دعم جهود ديوان المحاسبة في تقييم الأداء بشكل فعال.

2. تحسين التنسيق بين ديوان المحاسبة والسلطة التشريعية واللجان المختصة، وذلك من خلال تطوير خطط عمل مشتركة وتبادل المعلومات والبيانات بشكل منتظم، وتخصيص جلسات منتظمة لمناقشة تقارير ديوان المحاسبة ومراجعة نتائجها ومتابعة تنفيذ توصيات ديوان المحاسبة من قبل الجهات المعنية.

3. نشر الوعي بأهمية رقابة الأداء ومكافحة الفساد، وذلك من خلال توعية المواطنين بأهمية دور ديوان المحاسبة في حماية المال العام ومكافحة الفساد، وتشجيع المواطنين على الإبلاغ عن أي مخالفات أو ممارسات فساد يلاحظونها، وتعزيز ثقافة النزاهة والمساءلة في المجتمع.

4. اعتماد نظم حوكمة رشيدة موحدة، تسري على كافة المؤسسات والشركات العامة في ليبيا؛ وذلك من أجل التقليل من ظاهرة الفساد المالي.

5. الاهتمام بالتقارير السنوية الصادرة عن ديوان المحاسبة، من قبل الجهات ذات العلاقة.

6. نوصي كافة الجهات العامة أن تحذو حذو ديوان المحاسبة في تبني سياسة التوظيف والتأهيل والتدريب (لبنة).

قائمة بأهم المراجع

أولاً: الكتب

1. أ.د. خليفة صالح أحواس، القانون الدستوري، طرابلس، مجلس الثقافة العام، الطبعة الأولى، 2007.

2. أ.د. صبيح بشير بسكوني، مبادئ القانون الإداري الليبي، ليبيا، الشركة العامة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1987.

ثانياً: الرسائل العلمية

1. أ. عمر محمد أبوجناح، دور ديوان المحاسبة الليبي في مكافحة الفساد، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2020.

2. د. فارس بن علوش بن بادي السبيعي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، أطروحة دكتوراه، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السعودية، 2010.

ثالثاً: البحوث والمقالات:

1. د. صفاء احمد محمد، مدى إيفاء ديوان الرقابة المالية بمتطلبات جودة تقارير رقابة الأداء على وفق معيار الانتوساي 3100، مجلة كلية الرافدين الجامعة للعلوم، جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد.
2. د. صلاح ميلود الخياط، د. عبد الحفيظ فرج الميرة، مدى إمكانية تطبيق إجراءات رقابة الأداء وفقاً لمتطلبات معيار منظمة الانتوساي رقم 3100 من وجه نظر ديوان المحاسبة في ليبيا، مجلة العلوم الاقتصادية والسياسية، العدد الثالث، كلية الاقتصاد والتجارة، الجامعة الأسمرية الإسلامية، 2014.
3. أ. لطيفة عياد العطراق، مدى توافق قانون ديوان المحاسبة مع إعلان ليما قسم الاستقلالية أنموذجاً، ديوان المحاسبة الليبي، نشرية دورية تصدر عن ديوان المحاسبة، العدد الأول، ديسمبر.
4. أ. محمد عبد الناصر غريبي، استقلالية ديوان المحاسبة عن البرلمان والجهات الخاضعة لرقابته، دراسة في قانون ديوان المحاسبة وإعلان ليما، ديوان المحاسبة الليبي، نشرية دورية تصدر عن ديوان المحاسبة، العدد الأول، ديسمبر.

رابعاً: المحاضرات والمؤتمرات العلمية

1. د. جمال خريسات، محاضرات في تدقيق الأداء أُلقيت على موظفي ديوان المحاسبة ضمن برنامج (شهادة مراجع معتمد في تدقيق الأداء) والذي يهدف إلى تأهيل موظفي ديوان المحاسبة متخصصين في تدقيق الأداء في ليبيا، المملكة الأردنية الهاشمية، المجمع العربي للمحاسبين القانونيين، غير منشورة.
2. المستشار عبد القادر المنساز، محاضرات في قانون ديوان المحاسبة، أُلقيت على موظفي ديوان المحاسبة ضمن برنامج لبنة "3" بشأن دبلوم مهني في العمل القانوني الرقابي، المعهد الوطني للإدارة، غير منشورة، طرابلس، ليبيا.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



3. أ. مفتاح محمد السيد احنيش، مدى كفاية سلطات ديوان المحاسبة في مكافحة الفساد المالي، المؤتمر العلمي الثاني لكلية القانون بجامعة الزاوية، بعنوان (التدهور النقدي والفساد المالي والإداري في ليبيا)، الزاوية، ليبيا، 2022.

خامساً: التشريعات والوثائق

1. الجريدة الرسمية، العدد (2)، السنة الثانية، 2013\9\25.
2. دليل تقييم الأداء الصادر عن ديوان المحاسبة الليبي 2024.
3. المعيار ISSAI 300 الخاص بمبادئ رقابة الأداء، الصادر عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة "الاتوساي".

سادساً: المواقع الإلكترونية

1. <https://www.gao.gov>
2. [https://www.audit.gov.ly/ar/hr-grdly /](https://www.audit.gov.ly/ar/hr-grdly/)
3. <https://www.intosai.org/ar/index.html>
4. <https://ar.wikipedia.org/wiki/>
5. <https://www.arabdict.com>



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



الاختصاص التقديري في التأديب
(كألية لمكافحة الفساد الاداري)

اعداد

عقيد.أ/ الناجي سعداوي امبارك

مستشار بوزارة الداخلية

ماجستير في القانون العام



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



الملخص

ان اهم وظيفة من وظائف الادارة هي السلطة التقديرية خاصة تلك المتعلقة بمجال السلطة التأديبية فهي تعتبر الية من اليات مكافحة الفساد على المستوى الاداري من خلال مكافحة الاهمال والتسيب والمخالفات الادارية التي ترتكب داخل مؤسسات وهيئات الدولة، فالفساد المستشري حاليا في بلادنا والذي لا يخفى على احد اصبح يعرقل نمو الاقتصادي والتنمية المستدامة وكثيرا ما يسفر عن انتهاكات لحقوق الانسان ، ونظرا لما لهذه السلطة من اهمية في مكافحة الفساد فان هناك من الفقهاء من هو مؤيد ومن معارض لها ، ولقد تطور القضاء الاداري من ناحية رقابته لأعمال هذه السلطة .

ولقد فضلت السلطة في التقديرية في التأديب موضوعاً للدراسة ، وذلك لما تقوم به هذه السلطة من دور هام في القانون التأديبي للوظيفة العامة في مختلف دول العالم ، ولما تحققه في مجال الفاعلية الإدارية بأشرافها على العمل الإداري ، وحسن سيره وانضباطه .

وتعد هذه السلطة التأديبية والتي تمارس السلطة التقديرية بمثابة العمود الفقري للنظام التأديبي فإن صلحت السلطة التأديبية صلح النظام التأديبي برمته، ومن ثم ينعكس ذلك على حجم الفساد ، ومن المعروف أن نظام التأديب نظام نسبي فما يصلح لبلد قد لا يصلح لبلد آخر ، والذي يصلح خلال مدة قد لا يصلح خلال فترة زمنية أخرى ، وبالنظر لاختلاف الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يتم أتباعها في دول العالم فقد اختلفت الأنظمة التأديبية المطبقة في العديد من الدول .

ولقد اخترت لهذه الدراسة من الناحية التطبيقية مقارنة بالنظام التأديبي في ليبيا كلاً من النظام التأديبي الفرنسي والنظام التأديبي المصري .

وقد سعينا قدر الإمكان نحو الأخذ بقدر مناسب من العرض المتوازن للموضوعات والأفكار ، والتي قد يحتاج بعض منها إلى مؤلف متخصص كامل ، دون إسهاب محل أو أيجاز محل .

وختاماً فأنا نأمل انه قد حالفنا التوفيق ، بفضل من الله وعونه في أدراك الغايات المرجوة من هذه الورقة وبلوغ أهدافها ، وان كان غير ذلك فمن نفسي ، وهو من طبيعة البشر ، فالكمال هو تاج التشريع الإلهي ولا عصمة إلا للرسل .

المقدمة

(بسم الله الرحمن الرحيم)

إن الحمد لله نحمده و نستعينه ونستغفره ، ونعوذ بالله من شرور أنفسنا وسيئات أعمالنا ، من يهديه الله فلا مضل له، ومن يضلل فلا هادي له ، وأشهد أن لا اله إلا الله وحده لا شريك له وأشهد أن محمد عبده ورسوله .

{ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ حَقَّ تَقَاتِهِ وَلَا تَمُوتُنْ إِلَّا وَأَنْتُمْ مُسْلِمُونَ }⁽¹⁾

أن أصدق الحديث كلام الله ، وأحسن الهدي هدي محمد صلى الله عليه وسلم، وشر الأمور محدثاتها وكل محدثة بدعة وكل بدعة ضلالة . وبعد

مما لاشك فيه أن دور الدولة في العصر الحديث قد تطور تطوراً كبيراً يواكب تطور الحياة الإنسانية وانتقالها من مرحلة البدائية والفردية إلى المرحلة الاجتماعية والديمقراطية المنظمة، وتبعاً لذلك فقد ازدادت الأعباء الملقاة على عاتقها، وازدادت مجالات تدخلها في حياة الأفراد لتقدم لهم كافة أنواع الخدمات الاقتصادية والاجتماعية ، وقد واكب هذا التطور تزايد الأخذ بنظام الوظيفة العامة في أغلب الدول المعاصرة ، وتعاضل دور الموظف العام في المجتمع باعتباره المنفذ لسياسة الدولة فضلاً عن كونه الواجهة التي يتعامل من خلالها المواطن مع الدولة .

ومن خلال هذه العلاقة القانونية ، فإن للموظفين العموميين حقوقاً على الدولة يتحتم الوفاء بها ، وفي المقابل عليهم مجموعة من الواجبات لا بد من تنفيذها واحترامها والالتزام بها ، كل ذلك من أجل ضمان السير الحسن للمرافق العامة وتوفير المصلحة العامة داخل الدولة وخارجها، ولعدم استفحال الفساد ومن ثم يصعب تداركه أو تدارك الآثار السلبية المترتبة عليه .

وإذا كان الأصل أن يلتزم الموظف العام بتنفيذ كافة القواعد التشريعية والإدارية المنظمة للوظيفة التي يضطلع بالقيام بأعبائها ، فقد يخالف بعضهم النظام الموضوع للوظيفة عمداً أو سهواً، أو ينجر خلف تلك المغريات المؤدية للفساد ، لأن الموظف بشر والبشر غير منزّه عن الخطأ .

فالبعض منهم يظل الطريق أثناء الخدمة أو ينحرف عن الطريق القويم ليقع في بعض الأخطاء السلوكية أو الوظيفية ، لينتشر ويتفشى الفساد الإداري في أغلب مؤسسات وهيئات الدولة، ومن هنا ظهرت الحاجة إلى وجود نظام لتأديب الموظفين غير الملتزمين حفاظاً على حسن سير العمل

⁽¹⁾ سورة آل عمران آية (101) .

والجهاز الإداري للدولة ، فإذا لم تسرع الدولة لضبط هذا السلوك غير القويم في أداء العمل ، فإن ذلك سيعوق كل التنظيم الإداري ، وسوف يجر معه ما لا تحمد عقباه .

فكان لابد من وجود سلطة ضبط تقوم بتأديب الموظف المخل بالتزاماته الوظيفية ، بهدف المحافظة على النظام والتماسك بين المجتمع (وهذه السلطة هي التي يطلق عليها بالسلطة التأديبية للموظف العام) ومن أهم اختصاص هذه السلطة وهو السلطة التقديرية .

حيث تعد السلطة التقديرية من أهم موضوعات القانون الإداري ، والأصل أن السلطة التشريعية هي المكلفة بإيجاد الرابطة اللصيقة بين الأجراء الواجب اتخاذه ، والوقائع تحقيقاً لمبدأ الملائمة بين الإجراء والوقائع ، وعدم ترك ذلك لتقدير الإدارة .

ولكن المشرع قد لا ينهج هذا المسلك باستمرار ، فقد لا يحدد للإدارة الأجراء الواجب عليها اتخاذه ، فتصبح الإدارة بصفة عامة أو السلطة التأديبية بصفة خاصة هي التي تتولى عملية الملائمة بين الأجراء والواقعة ، لذلك أثارت هذه السلطة العديد من الإشكاليات التي سنحاول التطرق إليها ولو في عجلة .

ونظراً لما تمثله هذه السلطة من أهمية في مجال مكافحة الفساد وحتى لا تخرج المرافق عن السيطرة فحظيت هذه السلطة باهتمام المشرعين والفقهاء والقضاء التأديبي في مجال الوظيفة العامة ، فراح كل منهم يدلي باجتهاداته .

أولاً: إشكالية البحث :

يعد الفساد الإداري إحدى القضايا الشائكة في أي مجتمع فسنت الانظمة والقوانين من اجل مكافحتها وتفعيل العقوبات على الموظفين المخالفين كأحد الوسائل الهامة للمكافحة ونظراً لتنوع الاستراتيجيات التي تعمل الدولة فيها على مكافحة الفساد في مؤسسات وهيئات الدولة فقد رأى الباحث عمل دراسة على مدى فاعلية السلطة التقديرية في التأديب على مكافحة الفساد الوظيفي ويمكن تحديد مشكلة البحث في التساؤل التالي :

1. ما هي السلطة التقديرية وما هي المصطلحات القريبة منها ؟
2. ومادور هذه السلطة بمكافحة الفساد الاداري ؟
3. ما مدى الموازنة بين مصلحة المرفق ومصلحة الموظف في التأديب ؟
4. وهل السلطة التأديبية مطلقة أو مقيدة في اختيار الجريمة والعقوبة ؟

5. ما هو النظام الأفضل من بين أنواع أنظمة سلطة التأديب ؟

6. كيف تعامل النظام الاداري في ليبيا و الأنظمة المقارنة مع السلطة التقديرية ؟

ثانيا : أهمية الدراسة :

لقد وقع اختياري لموضوع السلطة التقديرية في مجال التأديب كوسيلة او الية لمكافحة الفساد في الدولة لأهميته البالغة من الناحيتين العلمية والعملية :
فمن الناحية العلمية تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق توازن بين مصلحة المرفق ومصلحة الموظف وبالتالي المصلحة العامة ، أو ما يطلق عليه بالموازنة بين منطقي الفاعلية والضمان .
أما من الناحية العملية ، فتتجسد أهمية هذه الدراسة كونها تهدف إلى المعالجة المناسبة للسلطات التقديرية التأديبية وعملها في مكافحة الفساد و لسير العمل في المرافق العامة بانتظام واطراد .
فضلاً عن ذلك أن دراسة السلطة التقديرية التأديبية في ليبيا ومقارنتها بما هو موجود في مصر وفرنسا يؤدي إلى اكتشاف أوجه الخلل والقصور في النظام التأديبي الليبي .

ثالثاً : أهداف هذه الدراسة :

1. تهدف الدراسة إلى تحليل السلطة التقديرية في مجال التأديب في القانون الليبي والمقارن لإيجاد أنسب طريقة للمساهمة في مكافحة الفساد المستشري.
2. تهدف إلى تحقيق التوازن بين مصلحة المرفق ومصلحة الموظف ، أو ما يطلق عليه بالموازنة بين الفاعلية والضمان .
3. تهدف الدراسة إلى وضع نظام دقيق للسلطة التقديرية لمواجهة عجز الإدارة لإخلالها بالواجبات الوظيفية ، وضبط عملية تسيير المرافق العامة والارتقاء بمستوى الأداء الوظيفي ، بما يكفل تنفيذ الخطط الموضوعة والمستهدفة لمكافحة الفساد في جميع المجالات .
4. تهدف هذه الدراسة إلى التوضيح والمساعدة في وضع الأصول العامة التي تقوم عليها السلطة التقديرية في تأديب الموظف العام في ليبيا ، عن طريق التشريع وأراء الفقهاء والقضاء سواء في فرنسا أو مصر اللتان تتميزان بثروات فقهية وقضائية تكاد تصل إلى درجة النضج الكامل ، ومقارنتها بليبيا ، التي تحاول النهوض وملاحقة ركب الحضارة في مختلف جوانب الحياة.

5. تستهدف هذه الدراسة اجراء مراجعة شاملة للسلطة التقديرية في مجال التأديب كالية لمكافحة الفساد الاداري وتحديد مواطن الخلل واقتراح الحلول لمواطن القصور المكتشفة

رابعاً: منهج الدراسة

يقصد بالمنهج بوجه عام ذلك الطريق الذي يسلكه العقل الإنساني سعياً إلى الحقيقة وتنظيم الأفكار على أساس عملي ومنطقي بحيث تترابط وتتأرب فيما بينها للوصول إلى غايتها . وعلى ذلك سوف نتبع في هذه الدراسة المنهج المقارن بين الوضع في ليبيا ومصر وفرنسا موضحاً نقاط الاتفاق والخلاف بينها . بالإضافة إلى المنهج التحليلي ، معتمدين على النصوص التشريعية والاجتهادات الفقهية والأحكام القضائية .

خامساً: خطة البحث

يجب أن تشمل خطة البحث، حتى تحقق الغايات المرجوة و الآمال المنشودة ،على التساؤلات والنقاط التي سيتم تناولها في البحث ،بحيث تشكل هذه الخطة إطاره ومنهجه، وبدون إسهاب وبدون أخلال بجوهر البحث وإطاره .

وعلى ذلك سيكون تناولنا للموضوع ،من خلال ثلاث مباحث:

المبحث الاول: التعريف بالسلطة التقديرية.

المبحث الثاني: موقف الفقه من السلطة التقديرية في مجال التأديب.

المبحث الثالث: موقف القضاء التأديبي في كل من فرنسا ومصر وليبيا.

المبحث الأول

التعريف بالسلطة التقديرية في مجال التأديب

إن دراسة السلطة التقديرية التي تمارسها السلطة التأديبية تتطلب تحديد المقصود بالسلطة التقديرية بصفة عامة ثم التمييز بين السلطة التقديرية والمصطلحات القريبة منها وبعد ذلك نتناول التقدير في السلطة التأديبية وهو ما سوف نتعرض له في مطالب ثلاثة :

المطلب الأول/ المقصود بالسلطة التقديرية

المطلب الثاني / التمييز بين السلطة التقديرية والمصطلحات القريبة منها

المطلب الثالث / التقدير والسلطة التأديبية .

المطلب الأول

المقصود بالسلطة التقديرية

بصفة عامة⁽¹⁾

ذكرنا في مقدمة هذا البحث أن السلطة التقديرية⁽²⁾ تعد من أهم موضوعات القانون الإداري حيث يقول عنها الدكتور سليمان الطماوي (أن السلطة التقديرية ضرورة اجتماعية ، من حيث لزومها لحسن سير الإدارة ، ولتقتضيات العمل ، وضرورات الحياة الإدارية ، ولتستلزمات تطبيق القواعد العامة التي يصوغها المشرع ، ولخبرة وتجارب الإدارة ، وما تملكه من وسائل خاصة ، والروح العملية التي تستمدتها من أشرفها المباشر والمستمر على المرافق العامة)⁽³⁾

⁽¹⁾ مصطلح السلطة بضم السين هو اسم من السلاطة ، التي تعني في اللغة العربية القهر وأساسها من مادة (س.ل.ط) والسليط في اللغة العربية ما يضاء به ، ولهذا أطلق على الزيت الذي يوقد به السراج في المساجد والمنازل، وقال الفراء السلطان عند العرب الحجة، واشتق منه السلطان ، وهو مصطلح استعمله القرآن في مواضع كثيرة ، قال تعالى (ولقد أرسلنا موسى بآياتنا وسلطان مبين) إي حجة مبينة وبرهان، وكذلك قيل للأمرأ والحكام والسلاطين لأنهم الذين تقام بهم الحجة .

- العلامة ابن منظور ، لسان العرب ، المحيط، دار صادر، بيروت ، 1978 ، ص 181، 182 .
- السلطة في التنظيم الإداري يعرفها الدكتور محمد مختار عثمان بأنها (الحق في التصرف وإصدار الأوامر للقيام بعمل أو الامتناع عن عمل) .د. محمد مختار عثمان ، مبادئ علم الإدارة العامة ، منشورات جامعة قار يونس ، بنغازي ، الطبعة الأولى ، 1990، ص 133 .

ويعرفها الدكتور نصر الدين مصباح القاضي بأنها (القدرة القانونية التي يتمتع بها فرد أو هيئة ، وتمنح صاحبها الحق في التوجيه والأشراف أمراً ونهياً) .د. نصر الدين مصباح القاضي ، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، الطبعة الثانية ، 2002 ، ص 377 .

(2) والتقدير ومقدار الشئ أي مقياسه ،ومن المعاني التقدير التروية والتفكير في تسوية الأمر وتهينته ،يقال قدرت أمر كذا إذا نويته وعقدت العزم عليه ،أو نظرت فيه وتدبرته وقايسنه ،وكل ذلك لا يتأتى إلا طبقاً لإرادة المتصرف وبمحض رغبته واختياره الذاتي .

- انظر ابن منظور ،لسان العرب ،المجلد الخامس، المرجع السابق ،ص 76 .
(3) د.سليمان الطماوي ،النظرية العامة للقرارات الإدارية ،دراسة مقارنة ،دار الفكر العربي ،الطبعة الخامسة ،القاهرة ،1983، ص 33.

وإذا كانت حالات السلطة المقيدة تتحدد بطرق ايجابية وتقوم كلما فرض القانون شروطا تنقيد بها الإدارة وإجراءات تتبعها دون أن يترك لها أي حرية في اختيار طريق التدخل أو كلفيته ، ويلزمها متى توافرت شروط معينة باتخاذ القرار اللازم وأتباع الإجراءات الواجبة ، فان حالات السلطة التقديرية تتحدد بطريقة سلبية وتقدم كلما سكت المشرع عن هذا التنظيم وترك للإدارة الحرية في اتخاذ القرار الذي تراه مناسبا .⁽¹⁾

بمعنى أن تكون للإدارة حرية الاختيار بين عدة حلول كلها مشروعة حيث يكون لها حرية التدخل أو عدمه عند توافر الأسباب المادية والقانونية للقرار ، وتقدير خطورة وأهمية هذه الوقائع ، كما أن لها حرية اختيار الوقت المناسب للتدخل حسب ما تراه مناسبا .⁽²⁾

فللإدارة حرية ملائمة فحوى القرار للأسباب التي تدخلت من اجلها ، بأن يكون لها وحدها أن تزن قراراتها للظروف الواقعية والقانونية لتلك القرارات .

هذا وقد حدد العميد (بونار) تعريفاً للسلطة التقديرية بقوله (أنها المساحة التي تتركها القاعدة القانونية للإدارة عند منحها الاختصاصات في علاقتها مع الأفراد فلها حرية التدخل أو الامتناع وتحديد وقت التدخل وكلفيته ، وفحوى القرار الذي تتخذه⁽³⁾) بمعنى أن السلطة التقديرية هي التي يتركها القانون للإدارة لتحديد ما يصح عمله وما يصح تركه.

والسلطة التقديرية قد تعني سلطة التصرف الحر الذي تتمتع به الهيئات العامة في شأن ما تصدره من قرارات ، بحيث يكون لها القدرة على الاختيار بين ان تتدخل او ان تمتنع عن التدخل ، وإذا قدرت ملائمة التدخل فانه يكون لها كذلك قدرة الاختيار الحر في شأن تحديد وقت التدخل ،

⁽¹⁾ د. السيد محمد إبراهيم ، رقابة القضاء الإداري على الوقائع في دعوى الإلغاء ، مجلة العلوم الإدارية ، السنة 12، العدد 2، 1971، ص28.

– على أنه تجدر الإشارة أن كل من الفقه والقضاء الإداري قد أسنقر على ان مسائلة التقيد والتقدير تتداخل في القرار الإداري الواحد ، بحيث لا يوجد قرار تقديري محض وأن كان من المتصور وجود قرار مقيد في كل عناصره .

– د. محمد عبد الله الحراري ، أصول القانون الإداري الليبي ، الجزء الثاني ، منشورات جامعة ناصر ، الطبعة الأولى ، 1992 ، ص185.

⁽²⁾ د. محمد عبد الله الحراري ، أصول القانون الإداري الليبي ، المرجع السابق ، ص183.

⁽³⁾ نقلا عن د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص32.

بل وفي طريقته مما يرخص لها ان تختار بين عدة قرارات كل منها مشروع مادام لا تقوم على اى عيب .⁽⁴⁾

ويعرفها آخر (هي تمتع الإدارة بقسط من حرية التصرف دون التزام قانوني عليها ، وهذا التصرف قد يتمثل في اختيار اتخاذ القرار وسببه أو الامتناع عن التدخل ، واختيار وقت التدخل وكيفيته ، والاختيار بين عدة قرارات كلها مشروعة ، وكذلك اختيار الإجراء المناسب لأهمية الواقعة)⁽⁵⁾

وفي تعريف آخر⁽¹⁾ للسلطة التقديرية عرفها البعض (بأنها قدرة الإدارة على أعمال أرادة حرة في مباشرة النشاط الادارى)

ونستطيع أن نخرج من كل هذه التعريفات بتعريف للسلطة التقديرية ألا وهو(اختصاص من اختصاصات الإدارة تجربها أثناء مباشرتها لسلطاتها بشئ من الحرية غير ملزمة بإتباع إجراء أو أسلوب معين يفرضه عليها القانون بصورة مسبقة) .

المطلب الثاني

التمييز بين السلطة التقديرية والمصطلحات القرينة منها

يربط بعض الفقهاء بين السلطة التقديرية والملائمة وبينها وبين التناسب ، وعند التمعن في هذا الموضوع ، نجد البعض في مصر قد سائر الفقه الفرنسي ورأى أن السلطة التقديرية تعنى التناسب (فهي الملائمات المتروكة لجهة الإدارة)⁽²⁾ في حين رأى البعض الآخر أنها⁽³⁾ (تمتع الإدارة بحرية إجراء التناسب بين سبب القرار المعتمد وأثره القانوني المتمثل في محله) .

(4) د .طعمية الجرف ،مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون ،دار النهضة العربية ،القاهرة ،الطبعة الأولى ،1963 ،ص128.

(5) د . سامي جمال الدين ،قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة ،دار النهضة العربية ،القاهرة ،1992 ، ص 2 .

(1) د.محمد ميرغني خيرى نظرية التعسف في استعمال الحقوق الإدارية ، رسالة دكتوراه ،جامعة عين شمس ،1974 ،ص642.

(2) د.محمد مصطفى ،اتجاهات جديدة في قضاء المحكمة العليا المصرية في مجال التأديب ،مجلة العلوم الإدارية ،سنة 21 ،العدد الأول ،1976 ،ص112 وما بعدها .

ويقول آخرون أن السلطة التقديرية تنفق في المعنى مع الملائمة من حيث أنهما يعينان عدم وجود رقابة قضائية ، وإذا كان هناك ارتباط بين المعنيين من حيث أنه إذا منح المشرع للإدارة سلطة تقديرية فهو يمنحها حرية ملائمة تصرفاتها أذن ، فهناك ارتباط بين السلطة التقديرية والملائمة كارتباط السلطة المقيدة لمبدأ الشرعية .⁽⁴⁾

ألا أن بعض الفقه⁽⁵⁾ يرى أن ذلك لا يعني التطابق التام بين المصطلحين ، وأنهما لا يعبران عن نفس المعنى أو مفهوم واحد .

فالسلطة التقديرية مجال اختصاص للإدارة يقابلها السلطة المقيدة ، أما الملائمة فهي تعني عند البعض (أن التصرف كان مناسباً أو موافقاً أو صالحاً من حيث الزمان والمكان والظروف والاعتبارات المحيطة ، فيطلق الاصطلاح على ما يوافق مركزاً معيناً أو حالة معينة بالنظر لما يحيط هذه الحالة من اعتبارات الزمان والمكان والظروف المحيطة)⁽¹⁾

ويرى بعض الفقهاء أن الملائمة صفة للقرار الإداري بتوافر ضوابط وشروط معينة تراعيها الإدارة في القرار الإداري ، أن كان ذلك لا يحدث إلا أمام اختصاص تقديري ، أما في مجال الاختصاص المقيد ، فإن الملائمة تتحقق بمعرفة المشرع.⁽²⁾

ويوجد تداخل بين مصطلحي التناسب والملائمة ، ولم يهتم الكثيرون بتحديد مفهوم معين واضح لكليهما بحيث يكون أكثر انطباقاً مع حقيقتيهما.

فيقول في ذلك الدكتور زكي النجار⁽³⁾ (أن تناسب الجزاء مع الخطأ يعني الملائمة) وقد عرفت الدكتورة سعاد الشراوي⁽⁴⁾ الملائمة بأنها (التناسب بين الإجراء وأسبابه) .

(3) د. عصام عبد الوهاب البر زنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية ،رسالة دكتوراه ،جامعة القاهرة ، 1971 ،ص 239 وما بعدها .

(4) د.محمد أنس جعفر ، الوسيط في القانون العام ،القضاء الإداري ،دار النهضة العربية ،القاهرة ،1975 ،ص 117.

(5) د.عصام عبد الوهاب ، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية ،المرجع السابق ،ص 164.

-د.سامي جمال الدين ،قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة ،المرجع السابق ،ص 21.

(1) د.عصام عبد الوهاب ، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية ،المرجع السابق ،ص 164 .

(2) د.محمد فريد الزهيري ،الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري ،رسالة دكتوراه ،جامعة المنصورة ، 1986 ،ص 25 .



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



فالتناسب أذاً هو احد ملائمتات القرار الإداري أن لم يكن من أهم عناصر الملائمة في القرار الإداري ، والتي يرى البعض أنها تتكون من ثلاثة عناصر ، هي تقدير وجوب التدخل أو الامتناع ، واختيار وقت التدخل ، وأخيراً تقدير الإجراء الذي يتناسب مع خطورة وأهمية السبب .⁽⁴⁾ يتضح انه ليس هناك تطابق تام بين المصطلحات الثلاثة السابقة ، حيث أن السلطة التقديرية هي النطاق الذي تعمل فيه الإدارة اختصاصها بحرية ، فهناك السلطة المقيدة وعكسها السلطة التقديرية .

والملائمة كما قال الفقهاء وأشاطرهم الراي بأنها صفة للقرار الإداري أذا ما روعي فيه حسن تقدير الإجراء بما يتناسب وخطورة وأهمية السبب، ولا يكون هناك حديث عنها ألا أذا كنا أمام مجال السلطة التقديرية للإدارة والذي تعمل فيه على العديد من الملائمتات . إما التناسب فهو الاندماج بين السبب والمحل في اتخاذ القرار الإداري وهو يمثل جزء من أجزاء الملائمة ، فهو ليس بالجزء الوحيد .

(3) د.زكي النجار ،الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة والقطاع العام ،ب ن ، الطبعة الثانية ،1986 ،ص230 .

(4) د.محمد حسنين عبد العال ،فكرة السبب في القرار الإداري ،دار النهضة العربية ،القاهرة ،1971 ،ص72.

المطلب الثالث

التقدير والسلطة التأديبية⁽¹⁾

للإدارة سلطة تقديرية في تحديد الوصف القانوني لأغلب المخالفات⁽²⁾ الوظيفية وكذلك نجد عنصر التقدير يعمل أثره في اختيار العقوبة التي تراها هذه السلطة مناسبة للفعل المرتكب ، من بين العقوبات المنصوص عليها صراحة ، نظراً لانعدام الارتباط بين المخالفة والعقوبة كأصل عام في القانون التأديبي .

ولذلك فإن المبدأ العام يقضي بأن السلطات التأديبية سواء كانت رئاسية أو شبه قضائية ، أو قضائية⁽³⁾ تستقل بمفردها بتقدير مدى هذه الملازمة وفقاً للظروف المعروضة أمامها ، وهى في

(1) يعبر مصطلح السلطة التأديبية عن الجهة المختصة وفقاً للقانون بوظيفة التأديب أى صاحبة الشأن بتوقيع العقوبات التأديبية التي تحرم الموظف من التمتع ببعض أو كل المزايا الوظيفية بصورة مؤقتة أو نهائية وذلك وفقاً للشروط والأوضاع المحددة قانوناً في حالة ارتكاب الموظف أي أخلل بواجباته الوظيفية. - ويعرف الأستاذ فالين السلطة التأديبية بأنها (السلطة التي توقع العقوبات على الموظف العام بحيث تمسه في حياته الوظيفية وتحرمه من مزايا وظيفته وذلك إذا ارتكب خطأ يتنافى مع واجبات وظيفته) - نقلاً عن د. محسن حمزة ، القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 1960 ، ص 51.

- ويعرفها الدكتور سليمان الطماوي⁽²⁾ بأنها (الجهة التي عينها المشرع لتطبيق العقوبات التأديبية المنصوص عليها قانوناً)

- د. سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء التأديب ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1971 ، ص 415. - ونستنتج من جميع هذه التعريفات السابقة انه يمكننا تعريف السلطة التأديبية على أنها : الجهة التي أناط بها المشرع الاختصاص بتوقيع العقوبات التأديبية على الموظف المرتكب للجريمة التأديبية .

⁽²⁾ هناك استثناءات من مبدأ التقدير في الجريمة والعقوبة التأديبية حيث تكون السلطة التأديبية في بعض الأحيان وهي قليلة مقيدة بتوقيع جزاءات معينة وهي الحالات التي يحدد فيها المشرع بنص صريح جزاء معيناً لمخالفة معينة ، أو عندما تقيد الجهة الإدارية نفسها بوضع لائحة جزاءات ، باعتبار أن ذلك يتضمن قاعدة تنظيمية ملزمة .

⁽³⁾ يعتبر الاختصاص التأديبي من النظام العام لما فيه من ضمانات قدرها المشرع ويترتب على ذلك : - أن السلطة التأديبية لا تملك النزول عن اختصاصها أو التفويض فيه إلا بنص تشريعي لذلك لا يجوز الاتفاق على تعديل قواعد الاختصاص التأديبي .

- أن أي قرار تأديبي يصدر من غير المختص يعد باطلاً .

سبيل ذلك تملك حرية التقدير بما يحقق التوازن بين توفير الضمان للعاملين وبين ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام، وإذا كانت معظم النظم التأديبية قد سلمت بشرعية العقوبة ووجود قائمة بالعقوبات التأديبية فان عدم سريان مبدأ شرعية المخالفات التأديبية حتى الآن جعل مبدأ الملائمة بين الخطأ والعقوبة ضرورة ملحة وعادلة لإيجاد التوازن المنشود بين الفاعلية والضمان.⁽¹⁾

وعلى ذلك فان مفهوم السلطة التقديرية للسلطة التأديبية يعني تمتع هذه الأخيرة بالحرية غير المشروطة أو المقيدة بصورة مسبقة في مجال اختيار العقوبة التأديبية المزمع توقيعها عن المخالفة المرتكبة، اللهم إلا من حيث الالتزام بمبدأ شرعية العقوبة التأديبية.⁽²⁾

ويقول الدكتور فهمي عزت في رسالته (أن مبدأ فسوة العقوبة يجب أن يتناسب مع جسامه الخطأ، ويبدو أن هذا المبدأ ضرورياً وعادلاً، ويتطلب ذلك وجود قائمة موضوعة تحدد الأخطاء التأديبية بصورة واضحة وتقابلها في نفس الوقت قائمة عقوبات موضوعة أيضاً)⁽³⁾

وخلاصة القول أن وجود ارتباط بين العقوبة والمخالفة يحقق العدالة حيث أن عدم وجود هذا الترابط قد يؤدي إلى تعسف السلطات التأديبية، ومقتضى هذا الأمر أن هذا المبدأ يعتبر قيداً على ممارسة السلطات التأديبية لحقها التأديبي، فمبدأ الملائمة في حقيقة الأمر ما هو إلا معياراً للتوازن بين مبدأي الفاعلية والضمان.⁽⁴⁾

- القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص لا يصح بقرار لاحق من الجهة المختصة أن تصدر قرار جديداً في هذا الشأن ألا أن هذا القرار لا ينتج أثره إلا من تاريخ صدوره وليس بأثر رجعي من تاريخ القرار الباطل.

- د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص 432.

(1) د. فهمي إسماعيل عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ص 93.

(2) د. مصطفى عفيفي، بديرة جاسر، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، مطبعة حسان، القاهرة، 1982، ص 58.

(3) د. فهمي إسماعيل عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، المرجع السابق، ص 92.

(4) ويقول في ذلك الدكتور سليمان الطماوي (أن النظام التأديبي السليم لا يكتفي بمجرد التأكد من قيام المخالفة التأديبية لعقاب مرتكبها، وإنما يتعدى ذلك إلى بحث الأسباب التي جعلت ارتكاب المخالفة أمراً ممكنًا، فقد يكون راجعاً إلى سوء في تنظيم المرفق الذي يعمل به الموظف، أو إلى الغموض في الاختصاصات، أو إلى نقص في تدريب الموظف بحيث يؤدي عمله وهو لا يدري حدود هذا العمل وما يضيفه عليه من حقوق، وما يفرضه عليه من التزامات، وقد يكون مرجع الخطأ إلى كثرة العمل، أو إلى

وهناك سؤال يطرح نفسه وهو: هل مبدأ الملائمة والتناسب بين الجريمة والعقوبة واجباً قانونياً يحتم على سلطة التأديب سواء كانت رئاسية أو شبه قضائية أو قضائية أن تتقيد به ، وإذا لم تتقيد به هل يتعرض قرارها التأديبي للإلغاء من قبل القضاء الإداري؟ تتممضس

لا غرو أن الجواب على هذا السؤال له أهمية كبيرة ، لأنه يؤدي إلى تحديد مدى السلطة التقديرية التي تقدرها السلطة التأديبية عند اتخاذها لقراراتها التأديبية ، والذي زاد هذا الأمر تعقيدا أكثر هو اختلاف آراء الفقهاء في مبدأ الرقابة القضائية على هذه السلطة التقديرية بين العقوبة والجريمة بين مؤيد ومعارض لها ، وسنحاول الإجابة على هذا السؤال في المطلبين الثاني والثالث .

المبحث الثاني

موقف الفقه من السلطة التقديرية في التأديب

أن السلطة التقديرية للسلطة التأديبية أثارت جدلاً فقهيًا عميقاً ، الأمر الذي أدى إلى ظهور اتجاهين فقهيين متقابلين ذهب أولهما إلى وجوب تقيد حرية السلطة التأديبية في الملائمة بين المخالفة والعقوبة عنها وإخضاعها لرقابة القضاء على حين اتجه ثانيهما إلى ضرورة تمتع هذه السلطة بحرية التقدير والملائمة وعدم إخضاعها لرقابة القضاء ، وبالتالي تكون وسيلة النجع للقضاء او للتقليل من الفساد وهذا ما سنراه في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول / الاتجاه المقيد للسلطة التقديرية

المطلب الثاني / الاتجاه المؤيد للسلطة التقديرية

المطلب الأول

الاتجاه المقيد للسلطة التقديرية

يرى أصحاب هذا الاتجاه الفقهي وجوب خضوع السلطة التقديرية للسلطة التأديبية للقضاء تحقيقاً لمبدأ الضمان للموظفين من ناحية وحرصاً لعدم الخروج عن نطاق الأهداف التي خولت السلطة التأديبية سلطة التقدير والملائمة من أجلها من ناحية أخرى، على ألا يؤدي ذلك في ذات الوقت ، إلى أهدار مستلزمات عنصر الفاعلية المقرر لمصلحة الإدارة في المجال التأديبي .

ارتباك في الظروف العائلية للموظف ...) أ.د. سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الثالث ،

قضاء التأديب ، المرجع السابق ، ص 27 .

وأسانيدهم في ذلك ما يلي :-

أولاً : أن المشرع حين تدرج في النص على الجزاءات التي يجوز توقيعها علي الموظفين، عملاً بإحكام القانون ،لم يهدف في ذلك إلى أن تتفرد السلطات التأديبية بتوقيع الجزاء بلا معقب عليها فيه وإنما قصد من هذا التدرج أن تقاس الجزاءات بما يثبت من خطأ، اى أن يكون هناك تناسق بين التهمة والعقاب ، فإذا ثبت أن القرار مبني علي عدم الملازمة الظاهرة بين التهمة والعقاب وقع قرار السلطات التأديبية مخالفاً للقانون وتعين أبطاله .⁽¹⁾

ثانياً : أن تفسير ما تتمتع به السلطة التأديبية من حرية التقدير في ممارسة حقها في اختيار العقوبة لا يؤدي كما يزعم البعض إلى أهدار عنصر الفاعلية في العمل الوظيفي تماماً كما أن المغالاة في جسامة أو ضالة الجزاء الموقع أمر لا يحقق الفاعلية أو الضمان سواء بسواء ، بل أن ذلك ينطوي على أضرار بحسن سير العمل بالمرافق الإدارية ، وأعاقتها عن تحقيق ما تصبوا إليه ،⁽¹⁾ ففرض الرقابة على السلطة التقديرية يعد سبيلاً إلى تحقيق كل اعتبارات الفاعلية والضمان في الوقت نفسه لما فيه من تحقيق لأهداف المصلحة العامة ونأي سلطة التأديب عن التعسف .

ثالثاً : أن قواعد العدالة في العقاب والاستجابة لشعورها بقضيان بواجب إخضاع كافة تصرفات السلطات الإدارية وخاصة المتعلقة منها بتوقيع العقوبات التأديبية للرقابة القضائية عليها ، مادامت تلك التصرفات والإعمال تنطوي على المساس بمصالح الأفراد سواء كانوا مواطنين عاديين أو موظفين .⁽²⁾

(1) د.فؤاد العطار ،القضاء الإداري ،ب ن ،القاهرة ،طبعة الأولى ،1965،ص845 .

-ويتفق معه في هذا الرأي ،د.عبد الفتاح حسن ،حيث يقرر أن إلغاء القرار في هذه الحالة يكون على أساس مخالفة القانون في روحه ومعناه باعتبار أن المشرع وقد نص على عدد من الجزاءات وليس على جزء واحد إنما قصد أن تختار السلطة التأديبية من بينها ما يتناسب مع حقيقة المخالفة المرتكبة .

-د.عبد الفتاح حسن ،التأديب في الوظيفة العامة ، ب ن ، القاهرة ، ب ط ، 1964المرجع السابق ،ص273 .

(1) د.مصطفى عفيفي ،بدرية جاسر ،السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان ،المرجع السابق ،ص60

(2) د.السيد محمد إبراهيم ،الرقابة القضائية على ملائمة القرارات التأديبية ،المرجع السابق ،ص222.

رابعاً : أن السلطات التأديبية تباشر اختصاصها بواسطة موظفين أي أشخاص طبيعيين وهؤلاء الموظفين غير معصومين من الخطأ⁽³⁾ لذلك كان لازماً خضوع قراراتهم التقديرية للقضاء.

خامساً : أن القضاء ضمان قوي لكي تحقق القرارات التأديبية الغرض منها بالا تكون أكثر غلوا ولا أكثر تمهونا بالإضافة إلى ما تحققه هذه الرقابة من حماية للموظف من تعسف الإدارة أو خطأها في تطبيق القانون.

سادساً : لا يقل هذا المبدأ وهو رقابة القضاء الإداري على العقوبة التأديبية التي توقعها سلطة التأديب عن مبدأ رقابة دستورية القوانين، أن لم يفقه في الأهمية نظراً لأن رقابة ملائمة الجزاءات التأديبية هي رقابة يومية ، يجريها القضاء الإداري عند المواجهة بين سلطته في الرقابة وسلطة الجهات التأديبية الأدنى منه ، ويتم بمقتضاها إلغاء الجزاء بسبب وصمه بعبث الغلو.⁽⁴⁾

سابعاً : فضلاً عن ذلك ما الذي يضرنا من الرقابة القضائية على السلطة التقديرية ، ما دامت السلطة التي وقعت الجزاء التأديبي قد وزنت الأمور وزناً دقيقاً بالجزاء المناسب تماماً للفعل المرتكب ، قد يقال أن تقدير جهة التأديب يختلف عن تقدير جهة القضاء فهل نسلم لجهات التأديب دائماً بالصواب والحكمة ولا نسلم بهذا للقضاء ، مع الأخذ في الاعتبار أن جهة التأديب الموقعة للجزاء تعتبر في بعض الأحيان طرفاً في الموضوع أي خصماً للموظفين في حين أن القضاء يقف موقف المحايد بين الطرفين .⁽¹⁾

ثامناً : إذا كان موظفوا الإدارة هم الأكثر قدرة على تقدير خطورة الجريمة التأديبية المقترفة وتحديد العقوبة المناسبة والملائمة لها ، فأن ذلك لا يعني بان يقتصر التقدير عليهم وحدهم، إذ يمكن

(3) د.فؤاد العطار ، القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص 845.

(4) د.محمد السيد احمد ، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة ، رسالة دكتوراه ، جامعة أسيوط ، 2002، ص 441.

(1) د. عمرو فؤاد أحمد بركات ، السلطة التأديبية ، المرجع السابق ، ص 362.

- ويضيف الدكتور جودت الملط أن مبدأ الملائمة بين العقوبة والمخالفة لا يتعارض مع حرية السلطة التأديبية في تقدير خطورة الجريمة التأديبية وما يلائمها من عقوبة ألا أن العقوبة تكون غير مشروعة إذا جاوزت كل الحد المعقول ، وكان عدم التناسب بين العقوبة والجريمة صارخاً تأباه روح القانون .

- د.محمد جودت الملط ، المسؤولية التأديبية للموظف العام ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، 1987 ، ص 417.

للشخص بحكم طبيعته الإنسانية التي يشترك فيها مع موظفو الإدارة ومن هم بعيدون عنها ، أن يحس ويستنتج في لحظة معينة أن تقدير العقاب قد جاء غير متناسب على الإطلاق مع الذنب الإداري ، وخصوصا إذا علمنا أن القضاء لا يتدخل لمجرد أن السلطة التأديبية لم توقع العقاب الأنسب ، أو أكثر العقوبات المناسبة للمخالفة ، وإنما عندما يكون واضحاً بأن هذا التقرير تجاوز كل الحد المعقول.⁽²⁾

المطلب الثاني

الاتجاه المؤيد لإطلاق السلطة التقديرية للسلطة التأديبية

يرى الفقهاء المؤيدون لإطلاق السلطة التقديرية بعدم فرض أي رقابة على السلطة التقديرية للسلطة التأديبية وذلك باعتبار هذه الرقابة أمراً خاصاً بسلطة التأديب دون غيرها من السلطات . ويدعم القائلون بهذا الرأي وجهة نظرهم بالأسانيد التالية :

أولاً : أن أعمال السلطة التقديرية أمر يتعلق بالوقائع وليس بالقانون ، ومن ثم فإنه لا يسوغ للجهات القضائية فرض رقابتها على الجوانب المتعلقة بالموضوع في الخصومة إذ أن محل تلك الجوانب القانونية وحدها، من أجل ذلك فإن الرقابة على مدى ملائمة اختيار السلطة التأديبية للعقوبات الموقعة أمر يجب أن يقف عند حد المشروعية دون أن يشمل السلطة التقديرية في اختيار نوع وكم العقوبة وكل ما هنالك أن يتم التأكد من أن توقيع هذا الجزاء قد تم بناء على وجود أسباب مادية أو قانونية تبرره.⁽³⁾

ثانياً : أن عدم مراقبة ملائمة القرارات التأديبية يقوم على اعتبارات أصلية أوجب منح السلطات الإدارية قدراً من حرية التصرف والتدبر تواجه به الحياة الإدارية بما فيها من تنوع دون تعقيب عليها بحيث يكون لها الحرية في وزن وتقدير مدى ملائمة عملها.⁽¹⁾

(2) د. محمد ميرغني خيري ، المغالاة في التساهل (التفريط) ، مجلة العلوم الإدارية ، السنة 16 ، العدد 1974 ، ص 177 .

(3) د. مصطفى عفيفي ، بدرية جاسر ، السلطة التأديبية ، بين الفاعلية والضمان ، المرجع السابق ، ص 63 .

(1) د. السيد محمد إبراهيم ، الرقابة القضائية على مدى ملائمة الجزاءات التأديبية ، المرجع السابق ، ص 256 .

ثالثاً : أن السلطة التقديرية المعترف بها لسلطة التأديب المكلفة بنص القانون ، بتوقيع العقوبات التأديبية تماثل قرينتها التي يوقعها القاضي في المجال الجنائي من حيث عدم ورود أى قيد عليها من جانب أي سلطة أخرى ما دامت مستخدمة في إطار من القانون.(2)

رابعاً : أن السلطة التأديبية في المرافق الإدارية هي القوامة والمسئولة عن حسن سير العمل بها ، وتحقيق أهدافها من خلال اختصاصها التأديبي ، المخول لها بمقتضى القانون ، وهو لا يمكن تحقيقه إلا إذا تمتعت هذه السلطات بحرية التقدير المطلقة في اختيار نوع وكم العقوبة المزمع توقيعها دون فرض أى قيد أو رقابة عليها تحد من حريتها في ذلك.(3)

خامساً : تجد السلطة التقديرية مبررات إطلاقها من التقييد في الوضع التنظيمي اللائحي الذي يشغله الموظف العام في مواجهة السلطة الرئاسية ، فهو تابع وخاضع لها ويجب تقديم المصلحة العامة للمرفق على مصلحته الذاتية عند تعرضهما بحيث إذا كان من حق الموظف المطالبة بكافة الضمانات كحال من أحوال ،حق للسلطة التأديبية التمتع بحرية التقدير الكاملة في اختيار العقوبة المناسبة للمخالفة ، وبالجمل فأن الرقابة القضائية وما يتمتع به حقوق وضمانات يجب ألا يؤدي إلى تقييد ما تتمتع به السلطة التأديبية من حرية التقدير والملائمة.(4)

(2) المحكمة الإدارية العليا المصرية ،15/5/1957 ،س2 ،مشار إليه د.مصطفى عفيفي بدرية جاسر ،السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان ،المرجع السابق ،ص62.
(3) د.كمال الجرف ،النيابة الإدارية ودورها في دعم الأداء الحكومية ،مجلة العلوم الإدارية ،س2 ،ع1960 ،ص163=.

= ويضيف الدكتور سليمان الطماوي وهو من اشد الفقهاء المؤيدين للسلطة التقديرية (أن ملائمة العقوبة للمخالفة أمر يجب أن يترك للإدارة فهي وحدها الأقدر على وزن خطورة الجرائم المنسوبة للعاملين ،وما قد يبدو للقضاء هنا قد تراه الإدارة بسبب أو لأخر خطيرا لأنه يمثل ظاهرة معينة .
- د.سليمان الطماوي،الوجيز في القانون الإداري ،دار الفكر العربي ،القاهرة ،الطبعة الثالثة ،1975،ص517.

(4) د.مصطفى عفيفي ،بدرية جاسر ،السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان ،المرجع السابق ،ص64.
- ويقول في ذلك محمد السيد أحمد (أن هذا الخلاف حول هذا القضاء يرجع إلى اعتبارين هما ضمان حقوق الأفراد ،والفاعلية الإدارية ،فالمؤيد في هذا القضاء يأخذ بضمان حقوق الأفراد غير أنه في مجال التأديب يجب أن توضع فاعلية الإدارة في المقام الأول ،لأن الإدارة ورجالها أقدر على تقدير خطورة الأفعال التي تصدر من العاملين وما ينجم عنها لمصلحة العمل .

سادساً: إذا كانت اعتبارات العدالة وليست الاعتبارات القانونية هي التي جعلت القضاء يراقب مدى ملائمة القرارات التأديبية فإنه قد كان واجباً أن تنصرف هذه الاعتبارات إلى كافة الأعمال الإدارية ولا تتفق عند القرارات التأديبية وحدها فجميع قرارات الإدارة مثلها مثل القرارات التأديبية تمس بوجه عام مصالح المواطنين أفراداً كانوا أم موظفين بل أن منها ما يمس مصالح تفوق أثراً أو خطراً على المصالح التي تهددها القرارات التأديبية ، مع ذلك لم يتجه القضاء الإداري إلى رقابة ملائمة هذه القرارات باستثناء قرارات البوليس المتعلقة بالحريات العامة .⁽¹⁾

رأينا الخاص

يؤيد الباحث الاتجاه الغالب في الفقه⁽²⁾ وهو إخضاع السلطة التقديرية لسلطة التأديب لرقابة القضاء فالأمر الذي اتضح للباحث من واقع عمله يشهد غلو ومبالغة الجهات الإدارية في توقيع

-
- د. محمد السيد أحمد ، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية ، مع التطبيق على ضباط الشرطة ، المرجع السابق ، ص 446 .
- (1) اتجه رأى فقهي ثالث إلى اتخاذ موقف وسط جدير بالاهتمام فذهب إلى عدم جواز فرض رقابة الملائمة بمناسبة العقوبات التأديبية الصادرة عن المحاكم التأديبية (السلطات القضائية في التأديب) لأن القانون نفى عنها مظنة توافر عيب استعمال السلطة أو الانحراف بها ، أما العقوبات التأديبية الصادرة من الجهة الإدارية فمن المتصور توافر عيب استعمال السلطة بحقها .
- انظر في هذا الرأي د. مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، 1976 ، ص 210 .
- (2) على الرغم من اتفاق أغلب الفقهاء على رقابة القضاء للسلطة التقديرية ومبدأ الملائمة ألا أنهم اختلفوا في التكييف القانوني لهذه الملائمة بين عدة آراء :
- أ- يقول البعض بأنه يتعلق بإساءة استعمال السلطة .
- د. السيد محمد إبراهيم ، الرقابة القضائية على ملائمة القرارات التأديبية ، المرجع السابق ، ص 2 - د. محمد عصفور ، ضوابط التأديب في الوظيفة العامة ، مجلة العلوم الإدارية ، ع 3 ، 1963 ، ص 74 .
- وفي ليبيا د. محمد عبد الله الحراري ، الرقابة على أعمال الإدارية ، القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص 231 .
- ب- ويقول البعض الآخر انه يتعلق بعيب مخالفة القانون :
- د عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، المرجع السابق ، ص 282 .
- وفي ليبيا د. حسين حمودة المهدي ، شرح أحكام الوظيفة العامة ، دار الجماهيرية سابقاً للنشر ، مصراته ، الطبعة الثانية ، 2002 ، ص 448 .

العقوبة التأديبية، سواء كان ذلك بالإفراط أو بالتفريط، فأحياناً هذه المبالغة تكون مفرطة في شدة العقوبة وأحياناً أخرى يكون هناك مبالغة واضحة في التساهل .

المبحث الثالث

موقف القضاء من السلطة التقديرية للسلطة التأديبية

تمهيد :

بعد أن تعرضنا لموقف الفقه من إشكالية تمتع السلطة التأديبية بحرية التقدير والملائمة في مجال اختيار العقوبة التأديبية الموقعة عن المخالفة الثابت ارتكابها .
فأنه من المفيد أن نتعرف في هذا الشأن على موقف القضاء في كل من فرنسا ومصر وليبيا منها، وعلى ذلك سوف نقسم هذا المطلب إلى ثلاث فروع كالتالي :

المطلب الأول / موقف القضاء الفرنسي

المطلب الثاني / موقف القضاء المصري

المطلب الثالث / موقف القضاء الليبي

المطلب الأول

موقف القضاء الفرنسي⁽¹⁾

لم يمارس مجلس الدولة الفرنسي قبل 1978 دوره في ممارسة الرقابة على السلطة التقديرية للسلطة التأديبية واضحاً في اعتباره أن اختيار العقوبة التأديبية من إطلاق اختيار السلطة التأديبية بلا

ج . ويقول البعض انه يتعلق بعيب مخالفة المبادئ القانونية العامة ، :

- د . سعاد الشراوي ، المنازعات الإدارية . دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1976 ، ص 214 .

- وفي ليبيا د . خليفة الجهمي ، المسؤولية التأديبية للموظف العام ، عن المخالفة المالية في القانون الليبي ، رسالة ماجستير ، جامعة بنغازي ، 1990 ، ص 152 .

(1) تعتبر فرنسا هي مهد نظام القضاء المزدوج ، وأول من أخذ بنظام القضاء الإداري المستقل ، حيث نشأ القضاء الإداري في الأصل لحماية الإدارة من تعسف المحاكم العادية التي تسمى بالبرلمانات القضائية ، وكانت تسيء التدخل في شؤون الإدارة ، ولكن دور هذا القضاء ما لبث أن تحول من حماية الإدارة إلى حماية حقوق وحريات الأفراد ضد تعسف تلك الإدارة .

د . مليكة الصروخ ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء ، المرجع السابق ، ص 102 ،

هامش 41 .

معقب عليها من مجلس الدولة طالما أن الجزء الموقع ضمن لائحة الجزاءات الواردة في قائمة العقوبات، بالإضافة إلى عدم تعقيبه على العقوبة الموقعة ولقد ترجم مجلس الدولة الفرنسي ذلك في العديد من أحكامه ومنها ما أورده في حكمه الصادر بتاريخ 12/3/1958 في قضية (Acquaiva) بأن (درجة العقوبة مع الوقائع لا يمكن لمجلس الدولة مناقشتها في الطعن بمجاوزة السلطة)⁽¹⁾ وقد ورد ذلك كثيرا في أحكام متتالية ، وقد ظل القضاء الإداري الفرنسي متمسك بموقفه السابق بعدم الاختصاص بمدى ملائمة الجريمة والعقوبة لفترة طويلة من الزمن .

وقد قبل هذا الرض من مجلس الدولة الفرنسي برقابه على الملائمة في المجال التأديبي بنقد من الفقه الإداري في فرنسا وامتناع وشجب بعض مفوضي الحكومة لدى المجلس ، اللذين كانوا يرون في هذا الموقف أساساً وسند لاستبداد وتحكم السلطات التأديبية في الوقت الذي تزايدت فيه الأعباء الإدارية ، وأصبحت تثقل كاهل الموظفين ، وبات الأمل يحدوهم بعدول المجلس عن هذا الموقف ، وتحوله عن قضائه السابق بشأن الرقابة على السلطة التقديرية في مجال التأديب .⁽¹⁾

هذا ما حصل فعلا وكانت نقطة التحول البارزة في قضائه بهذا الخصوص ، حكمه المشهور الصادر بتاريخ 9/6/1978 في قضية (Lebon) والتي تتخلص وقائعها في أن السيد لبون ، وهو مدرس أكاديمية تولوز ، كان قد اتهم بارتكاب أفعال مخله بالحياة مع الطالبات اللاتي يقوم بتدريسهن ، فقرر مدير الأكاديمية معاقبته بالإحالة على المعاش ، وطلب السيد لبون من المحكمة الإدارية (بتولوز) إلغاء هذا القرار ، التي قررت رفض طلبه بحكمها الصادر في 8/7/1976 ، فطعن على هذا الحكم أمام مجلس الدولة الذي قضى برفض الطلب وذلك بناء على ما جاء بأسباب الحكم من أن :

(الوقائع التي ثبت حدوثها على النحو الوارد في ملف القضية هي أمور تستوجب عقاباً إدارياً ، وإن المدير بإصداره قرار بإحالة السيد لبون على المعاش ، استناداً إلى هذه الوقائع ، يكون قد

⁽¹⁾ R.D.p.1958P,768, C.E.12 Mars 1958, ecipuaiva , مشار إليه د. محمد سيد احمد ، التناصب

بين الجريمة والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة ، المرجع السابق ، ص 396.

(1) د. رمضان محمد بطيخ ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة

التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1994 ، ص 250.

استعمل سلطته التقديرية في حدود القانون دون أن يشوب ذلك غلط بين أو خطأ ظاهر ، وهو ما يجعل القرار المطعون فيه قائما على أسباب كافية ومبرره (2). وعلى ذلك اكتسب هذا الحكم أهميته حيث ترتب عليه تطور فكرة الغلط البين أو الخطأ الظاهرة(3) التي توصل بها مجلس الدولة الفرنسي في بسط رقابته على أعمال السلطة التقديرية للإدارة ، وذلك بمدّها إلى مجال التأديب بعد أن كانت قاصرة عنه ، رغم اتساعها لمعظم مجالات الإدارة المختلفة. وقد توالى الأحكام التي انتهجت نهج حكم لبون حيث في حكم آخر قضت المحكمة الإدارية (بمرسيليا) بتاريخ 1987/12/17 بإلغاء قرار وزير الدفاع الصادر في 1986/12/2 بشطب وعزل بعض الجنود من وظائفهم وذلك لما شاب هذا القرار من خطأ بين أو ظاهر في استعمال السلطة المخولة لمصدر القرار(1). وبهذه المثابة أدى حكم لبون إلى إضافة تعد جديدة للضمانات التأديبية، حيث رسم حدا آخر للسلطة التأديبية التي تتمتع بها الهيئات التأديبية في اختبارها لنوع ومقدار العقوبة وذلك بأن لا تكون مشوبة بالغلط بين أو خطأ ظاهر في التقدير .

(2) مشار إليه د. خليفة سالم الجهمي ، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب ، محاولة لرسم ملامح نظرية عامة لقضاء الغلو ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2009 ، ص 257 ، 258 .

(3) يتخذ مجلس الدولة الفرنسي مصطلح نظرية الخطأ الظاهر أو الغلط البين في الرقابة على مختلف الأعمال القانونية التي تجريها الإدارة بناء على سلطتها التقديرية ، بعد أن اتسع نطاقها و أمتد بها إلى المجال التأديبي ويعرفها البعض على أنه (الخطأ الذي يرى فيه القاضي من خلال بحثه لملف الدعوى ولمختلف الظروف التي جرى فيه هذا التقدير ، تجاوزا لحدود المعقولة ، ووضوحا لدرجة البداهة) . - د. رمضان بطيخ ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي لحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها ، المرجع السابق ، ص 223 .

(1) C.E.2Decembre,1968,minister,de defence R.E.C.P237

- مشار إليه د. محمد سيد احمد ، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة ، المرجع السابق ، ص 406 .

المطلب الثاني

موقف القضاء المصري

ارسى القضاء الإداري في مصر دعائم الرقابة على السلطة التقديرية للسلطة التأديبية في مجال الملائمة فيما بين المخالفات التأديبية المرتكبة والعقوبات الموقعة عنها وذلك تحت تسمية (قضاء الغلو)⁽²⁾ المتعارف عليها، وبعد أن اجتاز مرحلة عدم الرقابة السابقة على عام 1961 بالنسبة للإحكام الصادرة عن كل من محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا. ففي ظل الفترة السابقة على عام 1961 تواترت الأحكام الصادرة عن كل من محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا التي تقرر إطلاق حرية السلطة التأديبية في مجال الملائمة فيما بين المخالفة والعقوبة التأديبيتين وفقاً لتقديرها المحض وفي ضوء ملائمتها وظروف كل حالة على حدة. وهذا ما أقرته محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 21561 ق 1949/3/1 حيث قالت (أن ما يزعمه المدعي من أن القرار المطعون فيه مشوب بسوء استعمال السلطة لمجرد أنه كان يكفي جزاء به أن يحكم عليه بالغرامة أسوة بزملائه لا وجه له، ذلك لأن اختيار الجزاء التأديبي المناسب للجرم الذي يرتكبه الموظف أمر تستقل السلطة التأديبية بتقديره ما دام في حدود القانون).⁽¹⁾ وفي حكم آخر ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى رفض بحث ملائمة جزاء تأديبي بفصل طالب بكلية الطيران بقولها (أن تقدير العقوبة في ذاتها لا هيمنة لهذه المحكمة عليه لخروجه عن نطاق رقابتها وخضوعه لرأى السلطة التأديبية وحدها بلا معقب عليها فيه)⁽²⁾

(2) يرى بعض الفقهاء في مصر اعتبار الغلو وسيلة قضائية أستخدمها مجلس الدولة المصري لمواجهة حالات تعسف الإدارة في توقيع العقوبات التأديبية بما لا يتناسب مع جسامة الجرائم التأديبية المرتكبة وخطورتها، وهو وسيلة من صنع مجلس الدولة المصري سبق بها نظيره الفرنسي الذي بدأ يعتنقها مؤخراً في مجال التأديب، فهي نظرية مصرية خالصة.

- د. محمد السيد أحمد، التناسب بين الجريمة والعقوبة التأديبية مع التطبيق على رجال الشرطة، المرجع السابق، ص 430.

(1) المستشار حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، 2010، جلسة 1949/3/1، حكم رقم (21561)، ص 1631.

(2) محكمة القضاء الإداري المصرية، 1955/6/7، رقم (4613)، ص 8، ص 436.

على أن المحكمة الإدارية العليا قد سارت على نفس النهج الذي استقرت عليه محكمة القضاء الإداري حتى عام 1961 والذي يقض بعدم الرقابة على التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، وترك ذلك لتقدير سلطة التأديب وذلك بالنسبة لجميع الطوائف بلا استثناء وهناك العديد من الأحكام التي صدرت في هذه المرحلة تؤكد أن تقدير تناسب الجزاء مع المخالفة هو من سلطة الإدارة التقديرية ومن ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الذي جاء فيه (أن تقدير تناسب الجزاء مع المخالفة التأديبية في نطاق تطبيق هذا القانون يكون من الملائمات التي تنفرد بتقديرها جهة الإدارة والتي تخرج عن رقابة القضاء الإداري) (3)

ولكن في تلك الحقبة (بداية الخمسينيات) طرأ تغيير بسيط في الأحكام وبداء القضاء ببسط رقابته على التناسب بين الجريمة التأديبية المرتبكة مع العقوبة التأديبية بالنسبة لبعض الطوائف (العمد والمشايخ والطلبة) (4).

وعلى هذا النحو ذهبت محكمة القضاء الإداري في قضية تتلخص وقائعها أن جهة الإدارة نسبت إلى أحد العمدة تغييره عن العمودية ليلة واحدة، وأنه تأخر في التبليغ عن حادث سرقة ولهذين السببين قضى مجلس التأديب بفصله، وعندما طعن في الحكم قارنت المحكمة بين الخطأ التأديبي في حق العمدة والجزاء الموقع عليه، حيث قالت المحكمة (أن القانون رقم (4) لسنة (47) الخاص بالعمد والمشايخ لم يبين جميع المآخذ التي تستوجب محاكمة العمدة والمشايخ وإنما أشار إلى

(3) المحكمة العليا المصرية، 1956/11/8، مجلة المحكمة العليا، حكم رقم 486 س2، ص177.

(4) ويفسر بعض الفقهاء هذا الاستثناء في هذه المرحلة بالنسبة لطائفتي العمدة والمشايخ لكونهم يعدون من الأعمدة الحزبية في ذلك الوقت، أما بالنسبة للطلبة فإن الظروف التي كانت تمر بها البلاد من احتلال أجنبي جعل لهم دوراً مؤثراً في الحياة السياسية المصرية عن طريق تنظيم المظاهرات وإنشاء مجلات الجامعة وتوزيع المنشورات التي تدعو إلى مقاومة سلطات الاحتلال الإنجليزي بين طوائف الطلبة في الجامعات المختلفة ولذلك كانت احتمالات تعرضهم = للعقاب التأديبي من فصل وخلافه من قبل إدارة الجامعة بإيجاز من الجهات المسؤولة قائمة وكانت جهات الإدارة تسرف في أنزال العقوبة التأديبية بالنسبة لهذه الطوائف الثلاثة وكانت الحكومات حزبية، وكل حزب يتولى الحكم يحاول النيل من خصومه ومنافسيه خاصة من هذه الطوائف الثالث فكان أن تدخل القضاء الإداري لدرء ما قد يقع من تعسف الإدارة على تلك الطوائف استثناء من الأصل العام .

د- محمود سلامة جبر رقابة مجلس الدولة على الغلط البين للإدارة في تكييف الوقائع وتقديرها في دعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1992، ص192.

الأسباب التي تدعو إلى أحالة أى منهما إلى لجنة المشائخ وللجنة أن تحكم بالإلزام وبغرامة لا تتجاوز أربعين جنيهاً أو الفصل من الخدمة، وعلى ذلك رأت المحكمة أن جزء الفصل الموقع لا يتناسب مع ما ارتكبه العمدة مما يستوجب إلغاء الجزاء وهو الفصل⁽¹⁾

أما خلال المرحلة التالية لعام 1961 م وبالتحديد منذ الحكم الصادر من المحكمة العليا المصرية بتاريخ 11 نوفمبر 1961 فقد فرض القضاء الإدارى رقابته على الملائمة عندما قرر عدم مشروعية القرارات الإدارية استناداً إلى عدم الملائمة الظاهرة أو ما يعرف بالغلو في تقدير الجزاء كما وكيفاً وبما لا يتناسب مع درجة خطورة المخالفة المرتكبة.

ولقد ورد بالحكم المشار إليه (ولئن كانت للسلطة التأديبية ومن بينها المحكمة التأديبية سلطة تقدير مدى خطورة الذنب الإدارى وملائمة الجزاء الموقع له دون معقب عليها في ذلك إلا أن مناهج مشروعية هذه السلطة شأنها شأن أى سلطة تقديرية أخرى ألا يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإدارى ونوع الجزاء ومقداره، ففي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملائمة الظاهرة مع الهدف الذي تبناه القانون من التأديب وهو بوجه عام تأمين وضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، ولا يتحقق ذلك ألا إذا كان الجزاء مناسباً للذنب ولا ينطوي على مفارقة صارخة بينهما فركوب متن الشطط في القسوة يؤدي لإحجام عمال المرافق العامة عن حمل المسؤولية خشية التعرض لهذه القسوة الممعة في الشدة كما أن الإفراط في الشفقة يؤدي لاستهانتهم بأداء واجباتهم طمعا في هذه الشفقة المفرطة في اللين.... وعلى هذا الأساس يعتبر استعمال سلطة تقدير الجزاء في هذه الصورة مشوباً بالغلو، فيخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية ومن ثم يخضع لرقابة هذه المحكمة، ومعيار عدم المشروعية في هذه الصورة ليس معياراً شخصياً وإنما هو معياراً موضوعياً، قوامه أن درجة خطورة الذنب الإدارى لا تتناسب البتة مع نوع الجزاء الإدارى).⁽²⁾

(1) محكمة القضاء الإدارى المصري، 1951/6/26، ص4، ص1096.

(2) المحكمة الإدارية العليا، 1961/11/11، ص7، حكم رقم 563، ص27.

- وبرغم أهمية هذا الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا المصرية والذي انتقل بنا من نطاق عدم الرقابة على الملائمة إلى إطار الرقابة عليها، فإن موقف الفقه في مصر انقسم بين مؤيد ومعارض له، فعلى حين اعتبرها البعض انتصاراً للقضاء لا يقل قيمته عن ذلك الذي تحقق بإعلان مبدأ الرقابة على



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



وتوالت بعد ذلك الأحكام التي انتهجت نفس النهج السابق ومنها حكم المحكمة الإدارية العليا طعن رقم 10/176 ق 1967/11/25 والذي جاء فيه (ولئن كان للسلطات التأديبية ومن بينها المحاكم التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في هذا الشأن إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة شأنها شأن أية سلطة تقديرية أخرى ألا يشوب استعمالها غلو، ومن صوره، عدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب وبين نوع الجزاء ومقداره (1)

يتضح مما سبق أن القضاء في مصر في هذا الخصوص مر بثلاث مراحل: مرحلة رفض فيها الرقابة على الملائمة في القرارات التأديبية ثم تلتها مرحلة الرقابة على بعض الفئات (العمد والمشايخ والطلبة) وبعدها المرحلة الأخيرة منذ عام 1961 وحتى الآن والتي أعطت لنفسها الرقابة على ملائمة القرارات التأديبية.

دستورية القوانين، ذهب البعض الآخر إلى اعتبار المحكمة قد ارتكبت خطأ فادحاً بمحاولتها إدراج حالات عدم التناسب الظاهر بين خطورة المخالفة والعقوبة التأديبية في نطاق عيب مخالفة القانون .

- انظر بالنسبة لأراء الفقهاء المطلب الثاني من هذا المبحث ص 41 وما بعدها .

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية، 1967/11/25، مجلة المحكمة العليا، 167/ 10 ق، ص 1644 .

الفرع الثالث

موقف القضاء الليبي⁽²⁾

بدأ القضاء الليبي⁽³⁾ على غرار القضاء المقارن أحكامه في الرقابة على ملائمة الجزاءات التأديبية بالرفض , ثم بعد ذلك طور من رقابته حتى وصل إلى الاعتراف بهذه الرقابة ووضعها موضع التطبيق وبذلك يكون قد اتخذ خطوة جريئة وشجاعة في وضع قيد على الاختصاص التقديري لجهة

(2) نحن وفي هذا لبحث نتحدث عن السلطة التقديرية في التأديب في الوظائف بصفة عامة سواء تلك التي تنظمها قوانين خاصة مثل هيئة الشرطة او الجامعة او القضاء او التي تخضع للقانون علاقات لعمل رقم 12 لسنة 2010 رغم الانتقادات الموجهة له ، ومن أمثلة هذه الانتقادات العيوب التي ذكرها أستاذنا الدكتور محمد الفلاح فيقول :

بالرغم من إن القانون رقم 55 لسنة 1976 تجاوز مدة طويلة بالعمل به إلا أنه أفضل من القانون الجديد من حيث أحكامه التي تناولت كافة النظم الإدارية ، حيث أن القانون الجديد به العديد من القصور ومن ضمنها :

أ- تطرقه في بداية نصوصه للعامل والموظف ثم تخطى عن الأخير واخذ يسرد ما يتعلق بالعامل ثم تولى من المادة (122) لنهاية مواده نظم الوظيفة العامة ، وهذه الإجراءات غير سليمة في الصياغة التشريعية .
ب -وبهذا القانون بعض النصوص التي لا تتوافق مع الواقع مثل أجازة الحج التي حددت في هذا القانون بعشرين يوما وهي مدة قصيرة جدا ، فنحن نعلم طول المدة التي تحتاجها الحكومات في كل من ليبيا والسعودية للتنسيق مع بعضها وإتمام إجراءات السفر الخ ، والتي كان يحددها القانون السابق بأربعين يوما .

ج -ومن ضمن الانتقادات إحالة القانون الجديد الكثير من الأمور إلى اللائحة في حين إن الأصل في تنظيم هذه الأمور هو القانون .

- د. محمد الفلاح ، مبادئ القانون الإداري الليبي ، دراسة مقارنة ، دار المعارف ، أسكندرية ، ص 10 وما بعدها .

(3) لم يأخذ التنظيم القضائي في ليبيا بمبدأ ازدواج القضاء، حيث توجد إلى جانب جهة القضاء العادي، جهة مختصة بالقضاء الإداري ،على غرار نظام مجلس الدولة في فرنسا أو في مصر ،ولكنه تبنى نظاماً خاصاً للقضاء الإداري ، حيث أناط بالمحكمة العليا ،في بادي الأمر القيام بوظيفة محكمة القضاء الإداري الوحيدة في البلاد ،بالإضافة إلى اختصاصاتها الأخرى كمحكمة دستورية ومحكمة نقض في المسائل المدنية والجنائية والأحوال الشخصية ،ونذلك وفقاً لقانون أنشأها لسنة 1953 ،ثم حلت محله بعد ذلك اعتباراً من عام 1971 دوائر متخصصة للقضاء الإداري ،انشأت بكل محكمة من محاكم الاستئناف .



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



التأديب ولهذا التطبيق العملي توجد بعض الأحكام التي تعد عثرة في وجه استقرار رقابة الملائمة في القضاء الإداري، وعلى ذلك فقد مر القضاء الإداري الليبي في هذا الخصوص بمرحلتين:

المرحلة الأولى/من عام 1953 حتى عام 1975

كان القضاء الإداري الليبي في هذه المرحلة لا يراقب الوقائع التي تستند إليها السلطة التأديبية في اتخاذ قرارها ولا يناقشها عندما ترفع أمامه دعوى إلغاء القرار التأديبي بمعنى أن القاضي لم يكن قاضي للوقائع و إنما كان قاضي للقانون ولا يناقش صحة الوقائع ولا حتى وجودها المادي و إنما ينزل عليها حكم القانون فحسب.

بمعنى أنه لم يتعرض لعنصر الملائمة بين العقوبة والمخالفة، واعتبر ذلك من إطلاق الإدارة، ويدخل في مجال سلطتها التقديرية، دون معقب عليها من القضاء، مادامت العقوبة من ضمن العقوبات المنصوص عليها قانوناً.

ومن تطبيقات القضاء في تلك الحقبة ما أورده المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 1964/5/2 حيث تقول أنه (ليس للمحكمة أن تعقب على مقدار الجزاء التأديبي الموقع، مادام يدخل في الحدود القانونية المعينة، لأن تناسب الجزاء للفعل موضوع التأديب، أو عدم تناسبه مما ترخص المجالس التأديبية في تقديره)⁽¹⁾

وكما تقول هذه المحكمة في حكم آخر (مجلس التأديب غير ملزم بذكر أسباب للارتقاء بالعقوبة إلى الحد الأقصى، كما هو الحال في بعض الجرائم التي نص قانون الإجراءات الجنائية على وجوب ذكر أسباب التشديد في العقوبة، وتقدير العقوبة من مجلس التأديب لا يخضع لرقابة المحكمة العليا، مادامت العقوبة ضمن حدود القانون)⁽²⁾

ورغم ما قد يشوب قرارات السلطة التأديبية من شطط وتعسف في استعمال سلطتها وما يمثله إطلاق يديها من خطر يحد من ضمانات الأفراد لم يلتفت القضاء الليبي إلى هذا كله ولم يكلف

(1) المحكمة العليا طعن أداري ، 1964/5/2 ،مجلة المحكمة العليا ،طعن رقم 1/11 ق ،ع2،ص7 .

(2) المحكمة العليا طعن أداري ، 1970/7/6 ،مجلة المحكمة العليا ،طعن رقم 7/33 ق،ع2،ص66 .

نفسه طيلة هذه الفترة أن ينهل من موارد سبقوه خاصة القضاء المصري، الذي أبتدع نظرية الغلو ودافع عنها. (3)

المرحلة الثانية / وهي المرحلة التي تبتدئ منذ 1975 وحتى الآن

شكل عام 1975 بداية عدول المحكمة العليا الليبية عن موقفها السابق، وذلك في الطعن الإداري رقم (21/2/ق) لجلسة 1975/12/13 ف، وهذا العدول لم يأت فجأة حيث سبقته عدة بوادر تأثرت بالقضاء المصري في شأن عنصر الملائمة بين الجزاء والمخالفة التأديبية. (1) أما الواقعة التي تركت بصمة في اتجاه القضاء الليبي تتلخص وقائعها في: أن طالبة وطالبا بجامعة طرابلس ضبطا في وضع مشين يتبادلان فيه القبلات داخل الحرم الجامعي بتاريخ 1972/1/23 ف، فأحيلوا للجنة التأديبية بكلية التربية حيث أصدرت هذه اللجنة قرارا يقضي بفصل الطالبة نهائيا من الدراسة من الجامعة وحرمان الطالب (شريكها في المخالفة) من الدراسة لمدة تسعة أشهر.

لم تقف القضية عند هذا الحد حيث طعن والد الطالبة في القرار، وأقام دعوى أمام القضاء الإداري بمحكمة استئناف طرابلس مطالبا بإلغاء القرار التأديبي والتعويض عنه، ناعيا على القرار عدم الملائمة بين الفعل المنسوب إلى ابنته وبين العقوبة الموقعة عليها بالفصل من الجامعة، رفضت دائرة القضاء الإداري الدعوى تأسيسا على أن تقدير جسامه العقوبة وتحديد مدى تناسبها مع الذنب المقترف من المسائل التي يستقل بها مجلس التأديب بلا معقب عليه من القضاء، ولم يرق

(3) المستشار، مفتاح أغنية محمد، المسؤولية التأديبية للموظف العام في القانون الإداري الليبي بين الفاعلية الإدارة وضمانات الموظفين، مكتبة طرابلس العلمية والعلمية، طرابلس، الطبعة الأولى، 2008، ص 383.

(1) من أهم الأسباب التي أدت إلى هذه البوادر والاعتبارات:

- أ- أن قانون القضاء الإداري الليبي يجد مصدره التاريخي في قانون مجلس الدولة المصري.
- ب- أن دوائر القضاء الإداري كانت تضم بين أعضائها مستشارين معارين من مجلس الدولة المصري وهو ما يجعل هؤلاء ميالين بالطبع الأخذ باتجاهات قضاء دولتهم.
- ج- أن بقية المستشارين الليبيين تأثروا بمؤلفات وكتابات الفقه المصري، التي كانت ولا تزال مصدر اطلاعهم الأساسي في مجال القانون الإداري.
- د- خلفية الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، المرجع السابق، ص 217، 218، هامش رقم 2.

الحكم لوالد الطالبة ولم ييأس واستمر في مقاضاة الجامعة حيث طعن على هذا الحكم أمام المحكمة العليا (دائرة القضاء الإداري).

نظرت المحكمة العليا الدعوى وقالت في حيثيات حكمها الصادر بتاريخ 13/2/1975ف: (حيث أنه وإن كانت سلطة تقدير خطورة الذنب وسلطة تقدير الجزاء المناسب له تدخل في سلطة التقدير للجهة المصدرة مشروعيتها وعدم مشروعيتها شأنها شأن أي سلطة تقديرية أخرى، ومن أسباب عدم مشروعية هذه السلطة الغلو في استعمالها، فهي من هذه الناحية تشبه إلى حد كبير سوء استعمال الحق في نطاق القانون المدني ... وبالرغم من الاستناد إلى القانون الذي يقرر توقيع العقاب كله يجب ألا تغالي السلطة في تقدير العقاب، ويتحتم عليها توقيع العقاب المناسب للذنب وحيث أن الذنب المنسوب إلى الطاعنة هو نفسه المنسوب لشريكها الطالب الآخر وقد رأت اللجنة معاقبته بالحرمان من الدراسة لمدة تسعة أشهر، ألا أنها برغم تساوي الذنب المنسوب لهما واشترائهما فيه بدرجة متساوية، فقد عاقبت الطاعنة بالفصل من الجامعة نهائياً الأمر الذي يعد (غلو).....، وبالتالي يخرج تقديرها لهذا الجزاء من نطاق المشروعية إلى انعدام المشروعية، وكان الانحراف عيب يشوب قرارها).⁽¹⁾ وقضت المحكمة العليا بنقض الحكم المطعون فيه، وحكمت بإلغاء قرار المجلس التأديبي بشأن الطالبة وخففت الجزاء بإزالتها إلى الحرمان من الدراسة تسعة أشهر أسوة بزميلها.

وتوالت بعد ذلك الأحكام التي تقيد السلطة التقديرية للسلطة التأديبية ومنها ما أكدته المحكمة العليا في أحد أحكامها فتقول (لما كان قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن تقدير العقوبة أمر

(1) المحكمة العليا، طعن أداري 13/2/1975، مجلة المحكمة العليا، ع3، طعن رقم 12/2 ق، ص29

وما بعدها =.

= - ويعلق الدكتور محمد عبد الله الحراري على هذا الحكم بقوله (أن هذا القرار جاء ليرسي مبدأ قانونياً عاماً يتجاوز الواقعة التي صدر بخصوصها، وبمقتضاه تلتزم جميع الهيئات التأديبية المختصة بتأديب الطلاب أو غيرهم بعدم المغالاة في توقيع الجزاءات التأديبية وذلك بأن تكون العقوبة الموقعة متناسبة) ويقول د.نصر الدين مصباح القاضي، على هذا الحكم بقوله (كان الأولى بالمحكمة العليا أن تقرر الغلو في جانبه الآخر وتقرر بأن اللجنة التأديبية قد أصرفت في الشفقة على شريك الطلبة، وعاقبته بعقوبة بسيطة لا تتناسب مع فعله المنكر مع زميلاته، الذي ثبت أنه يكون جريمة جنائية وفقاً لما أسطر عليه القانون الجنائي وقضاء المحكمة العليا نفسها)

د.نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص828 .

تقديري للسلطة التأديبية يراعى في تقديرها جسامة الجريمة والآثار المترتبة عليها بما يكون فيه زجر للموظف وعظة لغيره في حدود العقوبات المقررة قانوناً ألا أن مناهج مشروعية هذه السلطة شأنها شأن أي سلطة تقديرية أخرى ألا يشوب استعمالها غلو يؤدي إلى عدم التناسب الظاهر بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره بما يخالف روح القانون).

وكان الحكم المطعون فيه قد انتهى في مدوناته إلى عدم التناسب الظاهر بين الجريمة الإدارية المسندة إلى المطعون ضده وهو الهروب من غرفة الحجز في اليوم الأخير وبين عقوبة العزل من الخدمة التي وقعها عليه مجلس التأديب بما يخالف الحكمة من التدرج في العقوبات.

وعلى الرغم من صراحة هذه الأحكام، ووضوحها القاطع في اتجاه القضاء الإداري الليبي إلى تبني الرقابة على السلطة التقديرية للسلطة التأديبية فإن ثمة أحكام أخرى قليلة يتخلل تاريخ صدور هذه المرحلة من مراحل تطور القضاء الإداري الليبي، توحى صياغتها، على خلاف الحقيقة، بالاتجاه نحو العدول عن هذه الرقابة، حيث تقول محكمة استئناف طرابلس في 1992/1/28 (أن تقدير العقوبة من طرف مجلس التأديب لا يخضع لرقابة هذه المحكمة مادامت العقوبة ضمن حدود القانون....)⁽²⁾

(2) محكمة استئناف طرابلس، دائرة القضاء الإداري، رقم 27/5 ق، مشار إليه د. نصر الدين مصباح

القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 830.

- ويعلق على هذه الأحكام القليلة كلاً من:

- د. نصر الدين مصباح القاضي، يصف حال القضاء الإداري في إصداره لتلك الأحكام بأنه مضطرب وغير مستقر

- د. نصر الدين مصباح القاضي، المرجع السابق، ص 830.

- أما الدكتور خليفة الجهمي، فيقول أن لا يعني ذلك في تقديرنا سوى عدم توفيق صاحب صياغة أسباب الحكم، الأمر الذي يوفر العذر للاستنتاجات الخاطئة التي ذهب إليها بعض الفقهاء بهذا الصدد.

- د. خليفة الجهمي، الرقابة القضائية بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، المرجع السابق ص 229.

الخلاصة

أن النظام التأديبي في كل دولة يقوم على جملة من المبادئ ، تهدف في مجملها إلى إقامة التوازن بين مصلحة المرفق وسبل استمراره بانتظام واطراد حتى لا يتسلل اليه الفساد ، وبين ضمانات الموظف في الدفاع عن حقوقه في حالة تعسف الإدارة ، أي التوازن بين منطقي الفاعلية والضمان ، وذلك يتأتى من خلال السلطة التأديبية وسلطتها التقديرية المثالية كأهم الية من اليات مكافحة الفساد المستشري في مؤسسات وهيئات الدولة ، هذا ودراسة ظاهرة الفساد في الوظيفة العامة واخضاعه للبحث العلمي اصبحت أكثر من ضرورة خاصة في البلدان النامية مثل ليبيا وهذا من اجل المسارعة في فهم الظاهرة وانتشارها ثم وضع الخطط والاستراتيجيات والسياسات الناجعة لمواجهتها ، فالفساد الوظيفي اصبحت من اهم معوقات التنمية والنهضة وهذا راجع لتعقد هذه الظاهرة ، وتناميها في نسيج بلادنا الاجتماعي مما يصعب من نجاعة الحلول المقترحة ، والمطبقة في هذه الدولة لمواجهتها وتقويضها .

وبعد أن انتهينا من هذه الدراسة ، نستطيع القول بأن هذه السلطة هي عصب النظام التأديبي ، وبالتالي النظام الوظيفي ، ذلك أن النظام التأديبي جزء لا يتجزأ من النظام الوظيفي ، ويكون عنصراً هاماً ورئيسياً من عناصر القضاء على الفساد ، فالتأديب يؤدي إلى انتظام العمل الإداري ، عن طريق عقاب الموظف المخطئ او الفاسد ، وكشف العيوب في البناء الإداري تمهيداً لإصلاحه ، بما يمنع من انتشار وتغلغل هذه الافة مستقبلاً ، وسوف نرى فيما يلي لأهم النتائج والملاحظات التي وصلنا إليها عند تحليلنا لموضوع الورقة ، ثم نتعرض لأهم وليس لكل الاقتراحات والتوصيات العامة التي ينبغي مراعاتها لا قامة نظام يذهب بنا نحو التوازن بين عنصري الفاعلية والضمان والمساهمة في تقليص الفساد الاداري المستشري :

أولاً: النتائج والملاحظات

1. تخضع السلطة التأديبية لدى مباشرة السلطات التأديبية المخولة لها في مؤاخذه الموظف المتهم إلى عدد من المبادئ الأساسية ، أهمها مبدأ شرعية العقوبة ، ومبدأ التناسب بين العقوبة و الجريمة الخ .
2. ان عدم تطبيق نظام التأديب بشكل دقيق والتساهل مع الموظفين المفسدين هي من اهم اسباب الفساد الاداري.

3. تتمتع جهة الادارة حيال اصدار القرار الاداري بصفة عامة بسلطتين احدهما تقديرية والاخرى مقيدة .
4. ان منح المشرع للإدارة سلطة تقديرية في مجال التأديب ليس رخصة بل هو التزام غايته تحقيق المصلحة العامة وينمي فيها روح الابداع للوصول بها الى تنظيم الوظيفة ومنع الفساد.
5. ان منح سلطات التأديب السلطة التقديرية في اقرار العقوبات التأديبية على الموظفين المخالفين يؤدي الى سرعة اصدار العقوبة خاصة الصارمة منها من الامور المهمة لمكافحة الفساد وعدم افلات المخطي من العقاب.
6. ويحكم السلطة المختصة بالتأديب مبدأ الشرعية ، بمعنى أنه لا تستطيع توقيع عقوبة تأديبية على أحد الموظفين ، ألا السلطة التي عينها المشرع ، اذا صدرت عقوبة تأديبية من سلطة غير مختصة أصلاً بتوقيعها ، يعتبر القرار الصادر منها باطل.
7. بدأ القضاء الإداري الليبي كما بدء القضاء المقارن أحكامه في الرقابة على الاختصاص التقديري للسلطة التأديبية بالرفض ، ثم بعد ذلك طور من رقابته حتى وصل إلى الاعتراف بهذه الرقابة .
8. قد تنوعت واختلفت الأنظمة في تحديد السلطة التأديبية واختصاصاتها فمن النظم ما تسعى نحو تغليب اعتبارات المصلحة العامة ، فأسندت النظام التأديبي إلى السلطة الرئاسية ، ومن النظم ما تسعى نحو تغليب المصلحة العامة للموظفين ، فأعطت سلطة التأديب إلى السلطة القضائية ، ومن النظم ما تحاول التوفيق بين اعتبارات المصلحة العامة وبين متطلبات المصلحة الخاصة للموظفين ، وهذا النظام هو نظام السلطة شبه القضائية .
9. حول المشرع الليبي السلطة الرئاسية بتوقيع بعض العقوبات التأديبية البسيطة (الإنذار والخصم في حدود معينة) ، بينما أناط المشرع بالمجالس التأديبية المشكلة من عناصر أدارية وقانونية توقيع العقوبات الأكثر خطورة على مستقبل الموظف والمتمثلة في الحرمان من العلاوة السنوية والإيقاف عن العمل والحرمان من الترقية وخفض الدرجة والعزل من الوظيفة .
10. قد راعي المشرع الليبي عند تشكيله مجالس التأديب اعتبارين أساسيين : أولهما درجة الموظف : فأناط الاختصاص بتأديب موظفي الدرجات العاشرة فأقل لمجلس التأديب العادي ، بينما خصص مجلس تأديبي اعلي لمحكمة الدرجات العليا (الحادية عشر فأكثر) ثانيهما : طبيعة

المخالفة : لقد أعطي المشرع الليبي الاختصاص بمحاكمة الموظف عن المخالفات المالية بالمجلس التأديب للمخالفة المالية.

11. أستاذ الفقه والقضاء الإداري الليبي والمقارن ، على أن مجالس التأديب هي جهات إدارية ذات اختصاص قضائي ، تصدر قرارات إدارية ، وليست أحكاماً قضائية .
12. وجود علاقة وترابط وثيق بين استراتيجيات مكافحة الفساد والسلطة التقديرية في التأديب من خلال زيادة فاعلية المؤسسات والهيئات وتحقيق أهدافها ومنع انتشار الفساد
13. أن وجود السلطة التقديرية التأديبية ضرورة لازمة في أي نظام وظيفي .

ثانياً: المقترحات والتوصيات

1. أيد الباحث اتجاه القضاء الإداري في رقابته على السلطة التقديرية للسلطة التأديبية أيا كان مصدر القرار الصادر بالجزاء .
2. أن السلطة الأمثل من وجهة نظر الباحث هي السلطة الشبه قضائية (مجالس التأديب) لأنها تقف موقف وسط بين السلطة الرئاسية والسلطة القضائية ولأنها بحسب تكوينها تحتوي على عناصر قانونية وعناصر إدارية أقدر على فهم ظروف العمل وتقدير جوانبه المختلفة ، وجوانب الجريمة التأديبية ، فهذه السلطة هي الأقرب نحو تحقيق التوازن بين الفاعلية والضمان حيث الذي يعيننا في هذا المقام هو نظام تأديبي قوي يعتبر السند الأساسي لحماية الدولة من المخالفين والفاستدين ، فضمان استمرار أي بناء تنظيمي سليم هو وجود تنظيم وسلطة تحميه ، ولذلك ففي نظرنا أن النظام التأديبي الشبه القضائي الصارم هو التنظيم الضروري لحماية أي إصلاح إداري بالدولة .
3. يؤيد الباحث الفكرة التي أخذ بها القضاء الليبي والمقارن في أن مجالس التأديب هي جهات إدارية ذات اختصاص قضائي وتصدر قرارات إدارية ، وليست أحكاماً قضائية .
4. ينقد الباحث وباستمرار الإسهاب التشريعي الوظيفي الموجود في ليبيا بسبب كثرة القوانين واللوائح التي تعنى بالموظف العام بصفة عامة والتأديب بصفة خاصة .
5. نرى أن القانون الحالي رقم (12) لسنة 2010 (علاقات العمل) أنه ليس آخر المطاف بالنسبة لتنظيم الوظيفة العامة بصفة عامة والتأديب بصفة خاصة نظراً للانتقادات العديدة التي

وجهت له ، فطالب الجهات المعنية بالدولة إعادة النظر في هذا القانون وتغيير التسمية بتسميته (قانون تنظيم الوظيفة العامة بالدولة) .

6. ضرورة عقد الندوات والمؤتمرات ودورات توعية للموظفين تبين الاثار السلبية والمدمرة لظاهرة انتشار المخالفات التأديبية وبالتالي انتشار الفساد ، وان الواجب الوطني يتطلب الوقوف بوجهها .

7. أن المسلم به أن التأديب لا يستهدف مجرد العقاب ، بل غرضه الأساسي ينحصر في مكافحة الفساد لتمكين المرفق من أداء رسالته ومن ثم فإن الإدارة حين تعاقب أحد الموظفين فإنها تضع في اعتبارها أولاً الإحاطة بالظروف التي تم فيها الخطأ والتي مكنت الموظف من ارتكاب الخطأ أو على الأقل سهلت له ارتكابها وهذه الغاية تمثل أهم ما في التأديب ، لأن سد الثغرات ومعالجة أوجه النقص في الجهاز الإداري أهم كثيراً من عقاب الموظفين المخطئين بالنظر إلى الحقيقة التي غدت من قبيل المسلمات في الوقت الحاضر والقائمة على التنظيم السليم للعمل وهو إجراء وقائي يقلل كثيراً من فرص الخطأ واستفحال الفساد ويحمي الموظف نفسه من التعرض لما يوجب التأديب .

ونحن وبعد أن أنهينا هذا الورقة ومن خلالها نثيب ونناشد كل القيادات المسؤولة بالدولة اختيار القيادات الإدارية (التي تمارس جزء من السلطة التأديبية التقديرية) بعيداً عن الهوى والعلاقات الشخصية بحيث يكون ولاء هذه القيادات للوطن والوظيفة وليس للمسؤولين الكبار ، وأن يتم مبدأ الثواب والعقاب في مجال الوظيفة العامة تطبيقاً حقيقياً وشاملاً على كافة المستويات فنخلق الثقة في نفوس المواطنين ونزرع الضمان والطمأنينة لدى الموظفين ونفعل ونضبط عمل المرافق العامة بانتظام واطراد .

كما يعتبر ضعف الوازع الديني والخلقي لدى بعض الموظفين عقبة رئيسية في سبيل النهوض بالعمل الإداري ، فالتربية الدينية والأخلاقية تصنع المعجزات والنفوس المؤمنة برها ثم بوطنها وثرواتها تحقق بالعمل الإيجابي آمال الوطن الكبرى .

وقد دعا الإسلام ومازال يدعو في جميع الأزمنة بأن يوكل الأمر إلى أهله وأن من يسعى إلى منصب أو ولاية لا يولى وان يكون أساس الاختيار هو الكفاءة والأمانة والنزاهة ، الأمر الذي يكاد يكون مفقدا للأسف الشديد في بلادنا



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



قائمة المراجع

أولاً: الكتب العامة والمتخصصة :

1. د. حسين حمودة المهدي ، شرح أحكام الوظيفة العامة ، الدار الليبية للنشر ، مصراته ، الطبعة الثانية ، 2002 م .
2. د. خليفة سالم الجهمي ، الرقابة القضائية على التناسب بين الجريمة والعقوبة في مجال التأديب ، محاولة لرسم ملامح النظرية لقضاء الغلو ، دراسة مقارنة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، بدون طبعة ، 2009 م .
3. د. رمضان بطيخ ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بدون طبعة ، 1994 م .
4. د. زكي محمد النجار ، الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة والقطاع العام ، بدون ناشر ، الطبعة الثانية ، 1986 م .
5. د. سامي جمال الدين ، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بدون طبعة ، 1992 م .
6. د. سعاد الشرقاوي ، المنازعات الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بدون طبعة ، 1976 م .
7. د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، الطبعة الخامسة ، 1983 م .
8. د. سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الثالث ، قضاء التأديب ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1971 م .
9. د. طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 1963 م .
10. د. عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، بدون ناشر ، القاهرة ، بدون طبعة ، 1964 م .



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



11. د. فؤاد العطار ، القضاء الإداري ، بدون ناشر ، القاهرة ، طبعة أولى ، 1965 م .
12. د. محسن حمزة ، القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 1960 م .
13. د. محمد أنس جعفر ، الوسيط في القانون العام ، القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1978 م .
14. د. محمد الفلاح ، مبادئ القانون الإداري الليبي ، دراسة مقارنة ، دار المعارف ، الإسكندرية ، 2011 .
15. د. محمد حسنين عبد العال ، فكرة السبب في القرار الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بدون طبعة ، 1971 م .
16. د. محمد عبد الله الحراري ، أصول القانون الإداري الليبي ، الجزء الثاني ، منشورات جامعة ناصر ، طرابلس ، الطبعة الأولى ، 1992 م .
17. د. محمد مختار عثمان ، مبادئ علم الإدارة العامة ، منشورات جامعة بنغازي ، بنغازي ، 1991 ، 1990 م .
18. د. مصطفى عفيفي . بدرية جاسر ، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان ، مطبعة حسان ، القاهرة ، 1982 .
19. المستشار . مفتاح أغنية محمد ، المسؤولية التأديبية للموظف العام في القانون الإداري الليبي بين فاعلية الإدارة وضمانات الموظفين ، دراسة مقارنة ، مكتبة طرابلس العلمية العالمية ، طرابلس ، الطبعة الأولى ، 1008 م .
20. د. نصر الدين مصباح القاضي ، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة في القانون الليبي والمصري والشرعية الإسلامية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، الطبعة الثانية ، 2002 م .

ثانياً: الرسائل

1. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، 1971 م .
2. د. فهمي محمد إسماعيل عزت ، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، بدون سنة .



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



3. د. محمد جودت الملط ،المسؤولية التأديبية للموظف العام ،رسالة دكتوراه ،جامعة القاهرة 1987.

4. د. محمد فريد الزهيري ، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري ،رسالة دكتوراه ،جامعة المنصورة ، 1986م .

5. د. محمد ميرغني خيري ، نظرية التعسف في استعمال الحقوق الإدارية ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، 1974م.

6. د. محمود سلامة جبر ، رقابة مجلس الدولة علي الغلط البين للإدارة في تكييف الوقائع وتقديرها في دعوي الإلغاء ،رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ،جامعة عين شمس ،1992

7. د. مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ،رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ،جامعة عين شمس ،1976م .

ثالثاً: الأبحاث والمقالات :

1. د. السيد محمد إبراهيم، الرقابة القضائية على ملائمة القرارات التأديبية ،مجلة العلوم الإدارية المصرية ،السنة الثانية ، العدد الأول ، 1960م .

2. د. السيد محمد إبراهيم ، رقابة القضاء الإداري على الوقائع في دعوي الإلغاء ،مجلة العلوم الإدارية ،السنة 12، العدد الثاني ،1971م

3. د. سعاد الشرقاوي، الانحراف في استعمال السلطة ،مجلة العلوم الإدارية ،سنة 11، العدد 3، 1971م .

4. د. محمد مصطفى ، اتجاهات جديدة في قضاء المحكمة العليا المصرية في مجال التأديب،مجلة العلوم الإدارية ،السنة 21، العدد الأول ، 1976م .

5. د. كمال الجرف ، النيابة الإدارية ودورها في دعم الأداة الحكومية ،مجلة العلوم الإدارية المصرية ،السنة الثانية ، العدد الأول ، 1961.

رابعاً: الموسوعات :

1. المستشار احمد سمير ابو شادي، مجموعة القواعد القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا بمصر في عشر سنوات ،الجزئين الاول والثاني ،دار الفكر العربي القاهرة.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



2. المستشار .حمدي ياسين عكاشة ،موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ،الجزء الثاني ،بدون ناشر ،2010 م .
 3. المستشار .فرج يوسف الصلاحي ،الموسوعة الشاملة لمبادئ المحكمة العليا الليبية ،القسم الثاني ،المبادئ الدستورية والإدارية ،دار مكتبة الفضيل للنشر والتوزيع ،بنغازي ،2010 ، 2011.
 4. مجلة المحكمة العليا ،يصدرها المكتب الفني بالمحكمة العليا ،طرابلس .
- خامساً: المعاجم اللغوية
- العلامة أبن منظور، لسان العرب ، المحيط ، بيروت ،دار صادر , 1978 .



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



الحوكمة وآلياتها في مكافحة الفساد الاداري

للباحثة

رقية محمود مهدي محمد

الأكاديمية الليبية لدراسات العليا فرع اجدابيا

العام 2023-2024



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



المستخلص

تمثل الحوكمة إطاراً لاتخاذ القرارات وإدارة الشؤون في المؤسسات وهي تعبر عن القيم و المبادئ التي توجه سلوك الجهات المعنية في مجال مكافحة الفساد الإداري. وتؤدي الحوكمة دوراً حيوياً في تعزيز الشفافية المساءلة ومكافحة الفساد. أحد أهم الآليات التي تعتمد عليها الحوكمة في مكافحة الفساد هي تعزيز نظام الرقابة و المراقبة من خلال إقامة آليات فعالة لرصد وتقييم أداء المؤسسات يمكن تحديد نقاط الضعف والتلاعب التي قد تؤدي إلى حالات فساد كما يساهم تعزيز نظام الرقابة في إرساء ثقافة المساءلة و الشفافية داخل المؤسسة بالإضافة إلى ذلك تلعب آليات تعزيز الشفافية دوراً كبيراً في مكافحة الفساد من خلال جعل المعلومات والقرارات متاحة للجمهور. تركز الدراسة الحالية على الحوكمة وآلياتها في مكافحة الفساد الإداري مما يعكس أهمية تطبيق مبادئ الحوكمة للحد من حالات الفساد، كما تتضمن الدراسة تحليلاً للأدوات و الآليات التي يمكن استخدامها في مكافحة الفساد من بينها إقرار تشريعات صارمة تجرم أنواع الفساد و تحدد عقوبته و إنشاء هيئات مستقلة مختصة بمكافحة الفساد و تعزيز نظم الرقابة و المراقبة على أداء مؤسسات الحكومية. فضلاً عن تعزيز دور الشفافية و الوصول للمعلومات في مكافحة الفساد حيث يجب توفير البيانات و المعلومات بشكل شفاف للجمهور لزيادة المساءلة و الرقابة. تستند هذه الدراسة إلى أسس قوية لتحقيق أهدافها في تعزيز الحوكمة وتعزيز جهود مكافحة الفساد الإداري في سبيل تحقيق أنظمه إدارية نزيهة. مع التركيز على ضرورة تكييف استراتيجيات مكافحة الفساد وفقاً للسياق المحلي. تظهر الدراسة توافقاً كبيراً بين التوجيهات الدولية لمكافحة الفساد والمبادئ التوجيهية المعتمدة في القطاع العام. الكلمات الافتتاحية :- مفهوم الحوكمة - الآليات القانونية في مكافحة الفساد الإداري- الشفافية.

Abstract

Governance represents a framework for making decisions and managing affairs in institutions, and it expresses the values and principles that guide the behavior of designated parties in the



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



field of combating administrative corruption. Governance plays a vital role in enhancing transparency, accountability and combating corruption. One of the most important mechanisms that governance relies on in combating corruption is strengthening the oversight and monitoring system by establishing effective mechanisms to monitor and evaluate the performance of institutions. Weak points and manipulation that may lead to cases of corruption can be identified. Strengthening the oversight system also contributes to establishing a culture of accountability and transparency within the institution in addition to In addition, mechanisms for enhancing transparency play a major role in combating corruption by making information and decisions available to the public.

The current study focuses on governance and its mechanisms in combating administrative corruption, which reflects the importance of applying governance principles to reduce cases of corruption. The study also includes an analysis of the tools and mechanisms that can be used in combating corruption, including the adoption of strict legislation that criminalizes types of corruption, determines its punishment, and the establishment of specialized independent bodies. By combating corruption and strengthening systems of oversight and monitoring of the performance of government institutions. In addition to enhancing the role of transparency



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



and access to information in combating corruption, data and information must be made transparent to the public to increase accountability and oversight.

This study is based on strong foundations to achieve its goals in strengthening governance and enhancing efforts to combat administrative corruption in order to achieve honest administrative systems. With an emphasis on the need to adapt anti-corruption strategies according to the local context.

The study shows significant agreement between international anti-corruption guidelines and guidelines adopted in the public sector.

Opening words: The concept of governance – legal mechanisms in combating administrative corruption – transparency.

المقدمة

الحكومة تمثل اطاراً أساسياً لتوجيه سلوك الجهات المعنية وضمان شفافية ومساءلة في اداة الشؤون في سياق مكافحة الفساد الإداري، تلعب الحكومة دوراً حيوياً في تعزيز النزاهة والكفاءة في القطاع العام، فالحوكمة مجموعة من القيم والمبادئ التوجيهية التي تساهم في تحسين أداء المؤسسات وتقليل فرص انتشار الفساد وأحدى الآليات الرئيسية التي تستند إليها الحوكمة في مكافحة الفساد، وهي تعزيز نظام الرقابة والمراقبة من خلال إقامة آليات فعالة لرصد وتقييم أداء المؤسسات، فيمكن من تحديد نقاط الضعف والتلاعب التي قد تؤدي إلى حالات الفساد في المؤسسات بقطاعيها كما يساهم تعزيز نظام الرقابة في الرفع من ثقافة المسألة وتعزيز مستوى الشفافية داخل المؤسسات بالإضافة إلى تلعب آليات تعزيز الشفافية دوراً هاماً لتصدي لظاهرة الفساد من خلال جعل المعلومات والقرارات متاحة للجمهور، فيتم تعزيز مستوى المراقبة والرقابة على أداء المؤسسات فمن

يقلل من فرص اختفاء مظاهر الفساد التي تعيق عمل المؤسسات بالشكل المطلوب ويعزز دور النزاهة.

وشكل عام يجدر للقول أن تعزيز الحوكمة واستخدام الآليات القانونية بصورة أكثر فعالية لمكافحة الفساد الإداري يعتبران عنصراً أساسياً في بناء مؤسسات الدولة قوية ونزيهة تعمل على خدمة المجتمع بكفاءة وشفافية كما تشمل الحوكمة العديد من الجوانب منها توزيع السلطات بشكل شرعي وأخلاقي ولضمان استدامة النجاح وتحقيق النمو في المجتمعات، في ليبيا يعتبر مفهوم الحوكمة امراً حيوياً لتحقيق الاستقرار، وبعد الثورة التي حدثت عام 2011م شهدت ليبيا عدة تحولات سياسية واقتصادية فكان للحوكمة دور كبير في توجيه هذه التحولات وفي الوقت الحاضر لا تزال ليبيا تعاني من تحديات في مجال الحوكمة نتيجة النزاعات والاختلافات السياسية وتداخل المصالح، مما يؤثر سلباً على قدرة الحوكمة في تحقيق الشفافية والنزاهة في إدارة الشؤون العامة للدولة.

مشكلة الدراسة

تبرز من خلال انتشار ظاهرة الفساد بجميع أنواعه وما ترتب عليه من ظهور عدة مشاكل منها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية فكان من الضروري إيجاد الحلول والآليات لمواجهة تلك الظاهرة التي بدأت تنتشر في مفاصل مؤسسات الدولة، وذلك من خلال انشاء الهيئات التي تسعى للقضاء على ظاهرة الفساد.

أهمية الدراسة

تكمن أهمية الدراسة من خلال تناول موضوع الحوكمة والياتها في مكافحة الفساد الادارة فأصبحت مخاطر الفساد تتضاعف في السنوات الاخيرة في مؤسسات الدولة لا سيما تبرز الأهمية العملية في التوصل إلى اصدار قوانين بموجب الدستور للحد من انتشار الفساد وتكون رابعة في محاسبة الجهات عند مخالفتها أو أثناء ممارسات وظائفها بشأن تحقيق مآربها من عمليات الاختلاس وغسيل الأموال

أهداف الدراسة

يهدف البحث إلى التعريف بمفهوم الحوكمة بشكل عام إيماناً للدور الذي تلعبه للحد من انتشار الفساد، كما يهدف للتأكيد على الدور الفعال عند تطبيق الحوكمة داخل المؤسسات الليبية بكافة



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



قطاعاتها لمعالجة المشاكل الادارية والمالية بحيث يضمن تطبيقها تحقيق التنمية الاقتصادية وباقي المجالات المختلفة.

منهج الدراسة

لدراسة هذا الموضوع استخدم المنهج الوصفي يقصد وصفها للوصول إلى الياتها والمتبعة ومعرفة نتائجها.

حدود الدراسة

حدود موضوعية: الدراسة اعتمدت على دور الحوكمة بشكل عام في مؤسسات الدولة.
حدود المكانية: الدراسة ركزت على ايضاح الاليات القانونية المتبعة للحد من ظاهرة الفساد في ليبيا.
خلال هذا البحث سوف يتم تقسيمه بحسب دراسته إلى مطلبين وكل مطلب سيتناول فرعين وبأتي ذلك التقسيم على النحو الآتي:

المطلب الأول: مفهوم الحوكمة

وينقسم إلى فرعين وهما

الفرع الأول: تعريف الحوكمة وأهميتها

أولاً: اللغة

ثانياً: اصطلاحاً

الفرع الثاني: أهمية الحوكمة

المطلب الثاني: الأليات القانونية للمشرع الليبي في مكافحة الفساد الاداري ومعوقات الحوكمة

وسبل معالجتها

ينقسم إلى فرعين

الفرع الأول: الاليات القانونية للمشرع الليبي في مكافحة الفساد الاداري.

الفرع الثاني: معوقات الحوكمة وسبل معالجتها

أولاً: معوقات الحوكمة

ثانياً: سبل معالجتها

المطلب الأول

مفهوم الحوكمة

أولاً: مفهوم الحوكمة

استقطب مفهوم الحوكمة اهتمام العديد من المنظمات والمؤسسات الدولية وكذا الباحثين والمفكرين وحتى السياسيين في خطاباتهم واصلاحاتهم، فالعديد من الدراسات الحديثة تناولته في مواضيعها وكما يلي.

الفرع الأول

الحوكمة لغة

الحوكمة لغة: يأتي مصطلح حوكمة بالإنجليزية (Governance) من الفعل (Govern) والذي يعني حكم أو سيطرة. وفي القاموس اللغوي العربي لا توجد ترجمة عربية مطابقة لكلمة الحوكمة فهي كلمة دخيلة، إلا أن مجمع اللغة العربية وفي البيان* الصادر سنة 2003 اعتمد مصطلح الحوكمة، حيث تم ترجمته إلى عدة كلمات منها: الحكمانية، الحاكمة، إدارة الحكم، إدارة شؤون الدولة والمجتمع، الحكم، ومصدر كلمة الحكم مشتق من الفعل حكم والذي يتضمن. معناها الحوكمة والحكمة، فالحكم الرشيد يعني الحكمة والعقل، كما يتضمن لفظ الحوكمة العديد من المعاني:

- الحكم: الذي يتطلب الحفاظ على النظام العام بوضع ضوابط تقيد السلوكيات.
- التحاكم: طلب العدالة بسبب انحراف سلطة الإدارة وتلاعبها بمصالح المساهمين.
- الاحتكام: الرجوع إلى خبرات التجارب السابقة، وكذا المرجعيات الثقافية والأخلاقية.
- الحكمة: وما تتطلبه من إرشاد وتوجيه.

الحوكمة اصطلاحاً:

الحوكمة هي اشتقاق غير قياسي، لأنه ليس بجارٍ على قواعد اللغة العربية في اشتقاق المصادر، فليس مصدر (فعله) من المصادر القياسية الجارية على نسق اللغة، ومع ذلك فهي قضية اصطلاحية عند أهل الاقتصاد والإدارة، وما دامت قضية اصطلاحية فإنه لا مشاحة في

الاصطلاح، علماً بأن بعض الكتاب في أدبيات الحوكمة قد استخدم ألفاظاً أخرى للتعبير عن هذا المصطلح المترجم عن الإنجليزية كمصطلح الحكمانية ، وكذلك مصطلح الحكمية¹ علماً بأن المصطلح الأخير غالباً ما يتداول في الأدبيات الفكرية والسياسية، والإدارة والاقتصاد². ويمكن تعريفها بأنها مجموعة من القواعد والقوانين والمعايير والإجراءات التي تجري بموجبها إدارة المنظمات، والرقابة الفاعلة عليها، والمتضمنة مسؤولية تنظيم العلاقة بين الأطراف الفاعلة في المؤسسة، وأصحاب المصالح، ويمكن من خلالها حماية المصالح والاستثمارات المالية للمساهمين، وتعظيم أرباح المنظمة وقيمتها السوقية على المدى البعيد³

الفرع الثاني

أهمية الحوكمة

تزايدت أهمية الحوكمة نتيجة لاتجاه كثير من دول العالم للتحويل إلى النظم الاقتصادية الرأسمالية التي يعتمد فيها بدرجة كبيرة على الشركات الخاصة لتحقيق معدلات مرتفعة ومتواصلة من النمو الاقتصادي، وقد أدى اتساع حجم تلك المشروعات إلى انفصال الملكية عن الإدارة، وشرعت تلك المشروعات في البحث عن ¹مصادر للتمويل أقل تكلفة من المصادر المصرفية، فالتجّحت إلى أسواق المال⁴

وتظهر أهميتها من خلال تحقيقها المنافع الآتية⁵

¹ عبد المجيد الصالحين، 2021، "الحوكمة في المؤسسات المالية الإسلامية"، مجلة دراسات العدد الاقتصادي، المجلد: 12، العدد:

01 (2021)، الجزائر

² دعلوس رايح، 2023، "آليات تطبيق الحوكمة في تسيير الجماعات المحلية في الجزائر"، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم الثالث في الحقوق تخصص دولة ومؤسسات عمومية، جامعة زيان عاشور بالجللفة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق.

³ صلاح عبد السلام ضو، و سائلة مفتاح المصراحي، "الحوكمة ودورها في تحقيق الإصلاح الإداري في المؤسسات الليبية"، مجلة دراسات في الاقتصاد وإدارة الأعمال، المجلد 03 العدد 6.

⁴ محمد ياسين داغر، محددات الحوكمة ومعاييرها، المؤتمر العلمي الدولي الأول، عولمة الإدارة في عصر المعرفة، (15-17-ديسمبر)، جامعة الحنان، طرابلس، لبنان، 2012،".

⁵ عمار عصام السامرائي، "أهمية حوكمة المؤسسات ودورها في تعزيز فاعلية أجهزة التدقيق الداخلي"، بحث مقدم الى المؤتمر الثالث للعلوم المالية والمصرفية بعنوان حاكمية الشركات والمسؤولية الاجتماعية: تجربة الاسواق الناشئة جامعة اليرموك اربد المملكة الاردنية الهاشمية

1. من الناحية المحاسبية والمالية: تظهر أهمية الحوكمة في اكتشاف الفساد والانحرافات والاختفاء وإدارة المخاطر للحد أو التقليل منها والتأكيد على الإفصاح والشفافية في التقارير المالية والمعلومات المحاسبية سواء كانت مالية أو غير مالية.
2. من الناحية القانونية: توفر اليات الحوكمة ضمان حقوق المساهمين وأصحاب المصالح وتعويض أي انتهاك لحقوقهم والمعاملة العادلة لأصحاب الاسهم ودعم لقوانين للاستثمار والشركات والمعايير المالية التي تنظم العلاقة.
3. أداة جيدة للحكم على أداء مجلس الادارة للشركات.
4. جذب الإستثمارات الأجنبية وتشجيع رأس المال المحلي على الاستثمار في المشروعات الوطنية.

ثالثاً: أهداف الحوكمة

ذكر الباحثون العديد من الأهداف للحوكمة، يمكن تلخيصها في تحقيق الشفافية اللازمة لمحاربة الفساد بكل صوره، وزيادة ثقة المستثمرين، سواء أكانوا من الأجانب أم من المحليين في المؤسسات التي تطبق الحوكمة، لجذب الاستثمارات والحد من هروب رؤوس الأموال، وتحقيق الاستقرار والمصدقية للقطاعات المالية على المستوى المحلي والدولي، وتعزيز أنظمة الرقابة الذاتية، والالتزام بالمبادئ والمعايير المحاسبية والرقابية المتفق عليها. كذلك تهدف الحوكمة إلى تحقيق العدالة والمساواة لحماية المساهمين وأصحاب المصالح الأخرى، وضبط العلاقات الإدارية بين مختلف الأطراف، لإحداث التوازن المطلوب بين المصالح، وتكوين لجان لتطبيق الحوكمة من أشخاص يُعرفون بالموضوعية وعدم التحيز، بما يضمن تعزيز الرقابة والضبط، ويساهم في الحد من استغلال السلطة والمحسوبية والوساطة¹.

رابعاً: مبادئ الحوكمة

حددت منظمة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OCED) مجموعة من مبادئ الحوكمة وهي^{1 2}

¹ زينب حسان النابلسي، و خالد أرشيد الجعافرة، "أهمية تعزيز تطبيق الحوكمة في المصارف الإسلامية الأردنية"، المجلة العربية للإدارة، مجلد 37 عدد 4، 2017.

² شهد إبراهيم احمد، 2018، "تأثير حوكمة الشركات في التدقيق التسويقي: بحث تحليلي لآراء عينة من المدراء العاملين في قطاع المصارف التجارية التجارية الخاصة في كربلاء المقدسة"، رسالة دبلوم العالي في إدارة المصارف، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة كربلاء.

1. ضمان وجود أساس لآطار فعال لحوكمة الشركات: التأكد من أن آطار حوكمة الشركات قادر على التأثير في الاقتصاد بشكل عام ورفع كفاءة السوق من خلال الحوافز التي يخلقها ضمن متطلبات قانونية وتنظيمية متناسقة مع قواعد القانون وقابلة للنفاد, وتوزيع المسؤوليات بين الهيئات الأشرافية والتنظيمية التي تتمتع بالسلطة والنزاهة لضمان تحقيق المصلحة العامة.
2. حقوق المساهمين: أنه مبدأ يحمي حقوق المساهمين ويسرهما من خلال توفير طرق آمنة لتسجيل ونقل وتحويل الملكية والحصول على معلومات دقيقة وفي المكان والزمان المناسبين وكذلك المشاركة والتصويت الشخصي أو بالإنبابة في اجتماعات الجمعية العامة للمساهمين وفي القرارات الخاصة بالحوكمة و بالتغييرات الأساسية من تعديلات وأضافه بنود وإصدار أسهم وانتخاب أعضاء وأي عمليات غير اعتيادية من الممكن أن تؤدي الى بيع الشركة , ويوفر أفصاحاً كاملاً عن هيكل رأس المال والتي تمكن المساهمين من الرقابة على سياسة الشركة وتأثير عليها ضمن نسبة مساهمتهم بالإضافة الى رقابة السوق على الشركة من خلال القواعد والآليات التي تغطي عملية الاستحواذ والصفقات غير العادية مثل الاندماج , فبيع موجودات الشركة يجب ان تكون معلنة واسعارها عادلة بحيث تتيح للمستثمرين فهم حقوقهم والتعرف على المسارات المتاحة , وينبغي ان يأخذ المساهمين والمستثمرين في الحسبان التكاليف والمنافع المقترنة بممارستهم لحقوقهم في التصويت من خلال الافصاح عن جميع السياسات المتعلقة بالحوكمة والاجراءات الخاصة باستخدامه حق التصويت في ما يخص استثماراته , كذلك وإفصاحه عن أسلوبه في التعامل مع تضارب المصالح الذي قد يؤثر على ممارسته لحقوقه الأساسية للملكية الخاصة باستثماراته .
3. المعاملة المتساوية للمساهمين: يضمن هيكل الحوكمة معاملة عادلة لكل المساهمين داخل كل فئة من اقلية وأجانب من خلال حصولهم على معلومات عن حقوق التصويت المرتبطة بالأسهم قبل شرائها ويتم ذلك بالطريقة المتفق عليها مع أصحاب الاسهم بواسطة الأمناء أو المفوضين, ويتم تداولها بصورة تتسم بالإفصاح والشفافية , ويجب ان تتوفر لجميع المساهمين فرص للحصول على تعويض فعلي في حال انتهاك حقوقهم.

4. المعاملة المتساوية للمساهمين: يجب على هيكل الحوكمة أن يعترف بحقوق أصحاب المصالح التي نص عليها القانون و يشجع التعاون بين اصحاب المصالح والشركات في الاستمرار بالمشاريع السليمة ماليا من خلال توفير آليات لمشاركة أصحاب المصالح تكفل تحسين مستويات الاداء , وتوفر معلومات دقيقة وفي الوقت المناسب , والسماح لهم بالاتصال بمجلس الادارة للتعبير عن مخاوفهم أتبجاه التصرفات غير القانونية وغير الأخلاقية وتزويد أطار الحوكمة بهيكل كفوء للحماية من الاعسار .

5. الافصاح والشفافية: في أطار الحوكمة يجب التأكد من الكشف عن البيانات والمسائل المتعلقة بالأمور المادية للشركة بدقة بما في ذلك الموقف المالي , الاداء , الملكية , وادارة الشركة ويتضمن الاتي:

أ. ينبغي أن يشمل معلومات عن أهداف الشركة والنتائج المالية وحقوق التصويت ومكافآت أعضاء مجلس الادارة والمديرين التنفيذيين وكيفية اختيارهم ومدى استقلاليتهم وكل الامور الخاصة بعناصر المخاطر الجوهرية المتوقعة والامور المتعلقة بالعمالين وأصحاب المصالح وكل ما يتعلق بسياسات الحوكمة ومضمون قانونها وأسلوب تنفيذها.

ب. التأكد أن المعلومات المفصّل عنها مُعدة طبقا للمعايير المحاسبية وتشمل المعلومات المالية وغير المالية , ويمكن الوصول اليها بشكل عادل وبكلفت منخفضة وفي الوقت المناسب
ت. التدقيق السنوي لحسابات الشركة يتم بواسطة مدقق مستقل مؤهل بهدف الحصول على ضمان خارجي موضوعي للمجلس والمساهمين , يؤكد بأن القوائم المالية تمثل المركز المالي الفعلي للشركة وأدائها.

6. مسؤوليات مجلس الادارة: يجب أن تشمل أنظمة وقواعد الحوكمة على التوجيه الاستراتيجي للشركة والرقابة الفعالة بواسطة مجلس الادارة ومسؤولية مجلس الادارة تجاه الشركة والمساهمين من خلال أخلاص مجلس الادارة في العمل وبما يتماشى مع مصالح الشركة والمساهمين والعمل على تحقيق معاملة متساوية بين المساهمين وأتباع معايير كفوءة وعالية الاخلاق والحكم على الأمور الخاصة بشؤون الادارة بشكل مستقل وموضوعي من خلال تكليف أعضاء من مجلس الادارة للحكم على الامور التي يحدث فيها تعارض مصالح مثل التقارير المالية والتعيينات والمكافآت وتكريس وقت كافٍ لممارسة مسؤولياتهم على أكمل وجه وتوفير المعلومات لهم بالدقة والوقت

المناسب, وإنجاز كل المهام الاساسية المقررة مسبقا من وضع استراتيجيات وسياسة خطر وميزانية وخطط عمل ومتابعة ممارسة قواعد الحوكمة والتعديل عليها عد الحاجة وتوفير نظام رسمي لعمليات انتخاب أعضاء مجلس الادارة والتأكد من سلامة التقارير المالية والنظم المحاسبية والالتزام بتطبيق القوانين.

المطلب الثاني

الاليات القانونية للمشرع الليبي في مكافحة الفساد الاداري ومعوقات الحوكمة وسبل معالجتها

الفرع الأول

الاليات القانونية للمشرع الليبي في مكافحة الفساد الاداري

ليبيا كغيره من الدول لا تزال تعاني من مظاهر الفساد وما ترتب عليه من انعكاسات سلبية لجميع نواحي الحياة المختلفة بسبب ممارسة في الماضي والحاضر، فظاهرة الفساد أصبحت مستشيرة في مؤسسات الدولة بكل الأشكال والصور التي لا يمكن أن يختلف عليه اثنان، ويرجع ذلك إلى غياب تطبيق القانون كرادع حقيقي أمام زمرة المفسدين حيث صنف ليبيا عام 2019 من قبل تقارير منظمة الشفافية الدولية فجاءت ليبيا المرتبة 168 من ضمن 180 دولة، وبمرور الحكومات من 2011 إل هذه المرحلة لم نرى أي جدية لمكافحة الفساد، على الرغم من توقيع الدولة على عدة اتفاقيات ومعاهد دولية وأقليمية من أجل محاربة الفساد منها اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003م، بالرغم من صدور قوانين عدة منها قانون مكافحة غسيل الأموال وتمويل الارهاب عام 2017م، وقانون الجرائم الاقتصادية رقم (2) لسنة 1979م، كما ظهرت العديد من المبادرات لمكافحة الفساد، حيث أنشأت عدة مؤسسات لمكافحة، ومن بين المؤسسات هي:

1. ديوان المحاسبة.

يمثل الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة في ليبيا يتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، ويتبع السلطة التشريعية، يمثل عضو في المنظمات الدولية والافريقية وأيضاً العربية حيث أنشئ لأول مرة ديوان المحاسبة الليبي بقانون رقم 72 لعام 1955م فقد مر بعدة تغيرات مختلفة منها التشريعية وانظمته الهيكليّة الادارية ونتج عن تحديث نظام الحكم في ليبيا إط قام مجلس الانتقالي المؤقت ذاك الوقت بصور قرار رقم (119) لعام 2011م الذي قضى بإنشاء ديوان

المحاسبة الليبية، حيث قام بدمج الأجهزة الرقابية المتمثلة في جهاز التفتيش وجهاز الرقابة الشعبية والمراجعة المالية في الديوان، وفقاً للقانون رقم (19) لعام 2013م القاضي يشكل ديوان المحاسبة من رئيس ووكيل أو أكثر وعدد من الأعضاء والموظفين الإداريين، فيكون تعيين الرئيس والوكيل لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، كما يهدف الديوان بموجب قانون المنظم برقم (19) لسنة 2013م، وتعديلاته إلى خلق رقابة فاعلة على المال العام وكيفية التصرف فيه وطرق استخدامه من خلال أساليب الفحص مراجعة كافة الحسابات ويلزم تقييم أداء جميع المؤسسات التابعة لرقابته ومن بين أهدافه.

- تقييم أداء الجهات التي تخضع لرقابته والتأكد من مدى كفاءة وفاعلية استخدامه الموارد بطرق اقتصادية سليمة.
- من خلاله يتم معرفة المخالفات المالية للجهات الخاضعة له.
- معرفة أوجه النقص والقصور للأنظمة المعمول بها وفق للقوانين واللوائح التي يلزم اتباعها
- ومن ضمن الاختصاصات التي اسند إليه تطبيق الضوابط الرقابية التي تضمن مجموع تحصيل الإيرادات العامة، وبيان أي قصور في تحصيلها، والكشف عن التجاوزات والمخالفات التي تحدث أثناء الصرف.

كما أعطى لديوان المحاسبة الليبية، ومهمة رقابة الأداء المال الذي أوصت به المعايير الدولية إلى جانب الرقابة النظامية، فالاختصاص الممنوح له يقوم على فحص وضع المؤسسة مقارنة بالأهداف والامكانيات لكي تمنح فرصة تقييم الكفاءة والفاعلية لا سيما أن ديوان المحاسبة يمارس رقابته على مجلس الوزراء والوزارة وكافة الهيئات والمؤسسات طبقاً للمصالح العامة بكل أجهزتها التابعة للدولة، فالمشروع الليبي هدفه من خضوع الجهات التي تمول من الميزانية العامة لرقابة ديوان المحاسبة لمنع انتشار ظاهرة الفساد في الميزانيات التي يتم رصدتها للجهات العامة المعنية بذلك، مما لا شك فيه لا يزال تمارس مجموعات الفساد سرقة الأموال دون رقيب ولا حسيب، لربما هدف للمشروع هو الحفاظ على المال العام من الاختلاس والسرقة واستخدامه في معاملات التي يتم تزويرها عند تخصيص الميزانيات والرشاوي التي ترهق من كامل ميزانيات الدولة¹.

¹ كامل علوه- جامعة الجزائر 1-3 الجزائر، حازم فرواته- جامعة تلمسان (الجزائر)، ظاهرة الفساد الإداري في ليبيا (الواقع والحلول)

مجلة الدراسات القانونية (صنف ج)، المجلد (8)، العدد 02، السنة 2022، ص 111-115.

- ومن ضمن تقارير ديوان المحاسبة في ليبيا بالنسبة لسلطتين التشريعية والتنفيذية تبرز في الآتي:
- الحجة القانونية تكون مثل الحجة القانونية لتقارير الخبرة القضائية.
 - يلزم احتواء الملخصات التي تدرج بالتقرير على شكل ارقام ومؤشرات لعرض أعمال السلطة التنفيذية بحيث يمكن السلطة التشريعية مدى استيعابها للوصول إلى استنتاجات بخصوص للتعامل معها.
 - يشترط في التقارير الصادرة عن ديوان وجود رأي الديوان الفني من خلال القوانين والتشريعات المالية الموكلة إليه والمتعلقة بقانون الميزانية السنوي.
 - المحافظة على المال العام من سوء الاستخدام الذي يؤدي إلى تفشي ظاهرة الفساد لكي يمكن من تطبيق التشريعات التي يتم أغفالها قد يكون عن قصد أو عدم العلم بها.
 - اتخاذ اجراءات التي تساعد من تحسين الأداء، وعرض المقترحات الإدارية والفنية والمهنية التي تسهم في تصحيح مسار الاختراقات والانحرافات المالية بالميزانيات العامة¹

2. هيئة الرقابة الإدارية:

فهي تمتلك الشخصية الاعتبارية ولديها استقلالية مالية، فهي تلحق بالسلطة التشريعية فتسعى إلى تحقيق رقابة ادارية مقالة على كل أجهزة الدولة التنفيذية من خلال متابعة أعمالها للتأكد من مدى تحقيقها بكل الواجبات والمسؤوليات المكلفة بها وتنفيذ القوانين واللوائح، وتمارس عمله وفق القانون رقم (202) لسنة 2013 حيث أشارت المادة (25) من القانون على بعض اختصاصات وهي:-

- يلزم توضيح الرأي فيمن يرشح لشغل الوظيفة عليا للدولة يكون بماء على طلب الجهات العامة.
- بيان الجرائم والمخالفات الإدارية التي تصدر من العاملين بالجهات الخاصة لرقابتها أثناء أداء أعمالهم.
- معرفة أسباب القصور في العمل من خلال اجراء التحريات التي تكشف عيوب النظم المعمول بها في جميع المجالات التي تعرقل أداء سير العمل بطريقة المطلوبة.

¹ عمر محمد أبوجناح، ديوان المحاسبة الليبي في مكافحة الفساد الاداري المالي (دراسة مقارنة)، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط ،

حزيران لعام 2020، ص 93-94

- مكافحة التسيب الاداري من خلال متابعة عمل الجهات وبيان اجراءات والتحريات لمعرفة أي ممارسة ادارية تقع ظلماً ضد أحد العاملين خلافاً للقوانين المعمول بها.

3. الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

وبموجب قانون رقم (63) الموافق 3 يوليو لعام 2012 أنشئت هيئة مكافحة الفساد للدولة الليبية حيث صدر قانون رقم (11) لعام 2014م يقضي بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ويوضح تنظيم عملها تنص المادة (31) الالمام بكل ما يتعلق بالقانون رقم (63) لعام 2012م من أصول وممتلكات ، وتتخذ الهيئة الوطنية التدابير الوقائية والاحترازية للحد من تزايد انتشار ظاهرة الفساد في كل من القطاعين العام والخاص.

فيرجع عمل الهيئة بموجب التشريعات والقوانين واللوائح، فاختصاص الهيئة طبقاً للمادة (3) من القانون رقم (11) لسنة 2014 تبرز في الآتي:

إعداد المقترحات المتعلقة بتعديل التشريعات فيما يخص مكافحة الفساد.

مراجعة وتقييم التقارير التي تصدر عن المنظمات المحلية والدولية التي تتعلق بمكافحة الفساد ومعرفة الأوضاع التي تمر بها ليبيا وخاصة الوضع الراهن.

استلام اقرارات الذمة المالية والقيام بفحصها وحفظها وبإمكانها طلب أي بيانات بخصوص ذوي الشأن والجهات المختصة.

لرئيس الهيئة الأمر بتجميد الأموال التي يشتبه بجرمة الفساد وله أن يأمر بالحبس الاحتياطي طبقاً الاحكام القانون الاداري رقم (52) لعام 1970.

الاتفاق بالتنسيق مع مصرف ليبيا المركزي والجهات الممولة منه وذات العلاقة باسترداد الأموال سوء داخليا أو خارجيا نتيجة تقليل نسبة انتشار الفساد فيها

ف ليبيا كغيره من الدول التي سعت ولا زالت تسعى إلى ضبط وسن التشريعات والقوانين بإصدار الاليات التي تمكنها من مكافحة الفساد، فمن خلال الاطلاع على تجارب دول العالم لمحاربة الفساد تمثل تجارب ناضجة بكل المعايير سنغافورة ماليزيا تعتبر من أوائل الدول التي قامت بعدة محاولات تمنع من انتشار الفساد فأصبحت الان من الدول الرائدة في مجال محاربة الفساد وضعه في مؤسساتها وتجرى كل من يحاول انتشار الفساد وفقاً للعقوبات المحددة في قوانينها وتشريعاتها.

فوجه العناية للمشرع الليبي بالاطلاع على هذه التجارب والاستفادة في تنفيذ الطرق التي حاربت من خلالها منع انتشار ظاهرة الفساد:

الفرع الثاني

معوقات الحوكمة في ليبيا لمكافحة الفساد الاداري وسبل معالجتها

أولاً: معوقات الحوكمة في ليبيا لمكافحة الفساد الاداري:

في ليبيا هناك عدة معوقات تواجه عملية الحوكمة وستهم في تفقيد مكافحة الفساد الاداري فتحديات مكافحة الفساد وتعزيز الحوكمة في ليبيا جهود مستمرة لتعزيز الشفافية، وتعزيز التوجهات نحو مؤسسات حكومية أكثر فعالية ونزاهة يمكن ذكر المعوقات من خلال النقاط التالية:

1. النزاعات السياسية والأمنية: استمرار النزاعات السياسية والأمنية في ليبيا يؤثر سلباً على قدرة الحوكمة على تطبيق سياسات فعالة وبكفاءة عالية لمكافحة الفساد.
2. ضعف التشريعات ونقص التطبيق: فوجود تشريعات ضعيفة أو نقص في تطبيقها يعتبر عائقاً رئيسياً في مكافحة الفساد، اذ يجب تحسين التشريعات وتطبيقها بشكل فعال.
3. نقص الشفافية والرقابة: قلة الشفافية في عمل المؤسسات الحكومية ونقص الرقابة المستقلة يسهمان في زيادة حالات مظاهر الفساد داخل المؤسسات، لذا يجب تعزيز نظام الشفافية، وكذلك تعزيز دور الرقابة والمراقبة.
4. ضعف النظام القضائي: قدرة النظام القضائي على محاسبة المتورطين في قضايا الفساد وتعتبر عاملاً مؤثراً في ذلك إذا ينبغي تعزيز قدرات واستقلالية القضاء ليتخذ اجراءاته لمكافحة الفساد بعيداً عن النزاعات السياسية.

ثانياً: سبل معالجة الحوكمة للفساد الاداري في ليبيا

لتعزيز الحوكمة في ليبيا ومكافحة الفساد الاداري يمكن اتباع بعض السبل والاجراءات المتوقعة القيام بها ومنها:

1. تعزيز الشفافية والوصول للمعلومات: يجب تعزيز سياسات الشفافية داخل المؤسسات الحكومية وضمان الوصول إلى المعلومات الكافية، مما يساعد في تقليل فرص حوث افساد، إذا مبدأ

الشفافية والمشاركة من المبادئ التي تقوم عليها كل الانظمة ومن هذا المنطلق فمبدأ الشفافية يقوم على عدة مبادئ وهي الوضوح توفير المعلومات محاسبة العاملين ومسألتهم كما تمكنهم أيضاً من المشاركة في اتخاذ القرار.

2. تعزيز دور المسألة: التأكيد على تعزيز آليات المساءلة داخل المؤسسات الحكومية في ليبيا لضمان محاسبة المتورطين في حالات الفساد المشتبه عنهم بشكل صارم وعادل دون أقصاء.
3. تعزيز التدريب والوعي: ينبغي تكثيف الجهود لتعزيز التدريب والوعي بأهمية مكافحة الفساد ودور الحوكمة واليائها سواء بين الموظفين الحكوميين أو مؤسسات المجتمع المدني.
4. تعزيز التعاون الدولي: يمكن تعزيز جهود مكافحة الفساد عبر التعاون مع المنظمات الدولية والشركاء الدوليين لتبادل الخبرات والممارسات التي توضح كيفية محاربة مظاهر الفساد والحد منه.

الخلاصة

صنفت ليبيا في الأواني من أكثر دول العالم فساداً وفق المؤشرات التي تضمنتها منظمة الشفافية الدولية لاسيما أن ليبيا قد اصدرت عدة قوانين لمكافحة الفساد الاداري وكذلك هيئات مختصة منها الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وأيضاً قانون مكافحة غسيل الأموال وهيئة الرقابة الادارية وكذلك مكتب النائب العام الذي بدأ مؤخراً بملاحقة المخالفين والمتورطين في قضايا الفساد، إلا أنه هناك عوائق تحيل دون تنفيذ السياسات المحكمة للقضاء على ظاهرة الفساد وقد توصلت هذه الدراسة إلى نتائج وتوصيات يمكن عرضها كالآتي وهي:

أولاً: النتائج

1. الانقسام السياسي في ليبيا فلا يمكن القضاء على هذه الظاهرة في حال وجود حكومات وانقسام المؤسسات السيادية.
2. تفتقر مؤسسات الدولة إلى انعدام الخبرة المهنية المطلوبة لبعض أجهزتها.
3. تعقيد الاجراءات الادارية وتدني اجور الافراد يعتبر من أسباب انتشار ظاهرة الفساد في ليبيا.
4. أن انتشار ظاهرة الفساد لها تأثير على عمليات التنمية واستغلال الأمتل للموارد الطبيعية اذ يعتبر العائق الاكبر لكل المؤسسات الحكومية.

5. تساعد الحوكمة كضمان نزاهة وموضوعية للمنظمات والمؤسسات حيث توفر هيكل تنظيمي يمكن من خلاله تحقيق أهداف المنشودة منه كما تساعد الحوكمة التطبيق الفعال للأنظمة، أو التوعية بأضرار الفساد المنتشر.

ثانياً: التوصيات

1. توصي الدراسة بزيادة فعالية رقابة المؤسسات وتقوية دورها كديوان المحاسبة والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وتشديد العقوبات على المخالفين.
2. توصي الدراسة أن تكون إدارة المؤسسات الرقابية باختيار عناصر تتمتع بكفاءة والنزاهة.
3. تفعيل دور المؤسسات الاعلامية ونشر الوعي عن طريق اقامة الندوات والمحاضرات للكشف عن اماكن الفساد.
4. توصي الدراسة بتفعيل دور المؤسسات القضائية بنزاهة واستقلالية والاستفادة من تجارب الدولية لمحاربة الفساد منها الاتفاقية الدولية للأمم المتحدة لعام 2003م.
5. توصي الدراسة بأهمية تفعيل آليات الحوكمة والشفافية في مكافحة الفساد الاداري للحد منه.
6. الحوكمة ترفع من مستوى الوعي والتفكير لدى المجتمع لمعرفة مخاطر الفساد للحد الذي لا يمكن للموظف مخالفة النظام بسهولة

المصادر:

1. دعلوس رابح، 2023، "آليات تطبيق الحوكمة في تسيير الجماعات المحلية في الجزائر"، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق، جامعة زيان عاشور بالجلفة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق.
2. عبد المجيد الصالحين، 2021، "الحوكمة في المؤسسات المالية الإسلامية"، مجلة دراسات العدد الاقتصادي، المجلد: 12، العدد: 01 (2021)، الجزائر.
3. صلاح عبد السلام ضو، و سائلة مفتاح المصراي، "الحوكمة ودورها في تحقيق الإصلاح الإداري في المؤسسات الليبية"، مجلة دراسات في الاقتصاد وإدارة الأعمال، المجلد 03 العدد 6.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



4. زينب حسان النابلسي، و خالد أرشيد الجعافرة، 2017، "أهمية تعزيز تطبيق الحوكمة في المصارف الإسلامية الأردنية"، المجلة العربية للإدارة، مجلد 37 عدد 4.
5. شهد إبراهيم احمد، 2018، "تأثير حوكمة الشركات في التدقيق التسويقي: بحث تحليلي لآراء عينة من المدراء العاملين في قطاع المصارف التجارية التجارية الخاصة في كربلاء المقدسة"، رسالة دبلوم العالي في إدارة المصارف، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة كربلاء.
6. محمد ياسين داغر، 2012، "محددات الحوكمة ومعاييرها"، المؤتمر العلمي الدولي الأول، عولمة الإدارة في عصر المعرفة، (15-17-ديسمبر)، جامعة الحنان، طرابلس، لبنان.
7. عمار عصام السامرائي، "أهمية حوكمة المؤسسات ودورها في تعزيز فاعلية أجهزة التدقيق الداخلي"، بحث مقدم الى المؤتمر الثالث للعلوم المالية والمصرفية بعنوان حاكمية الشركات والمسؤولية الاجتماعية: تجربة الاسواق الناشئة جامعة اليرموك اريد المملكة الاردنية الهاشمية.
1. OECD principles of corporate Governance , 2004, organization for economic Co-operation and development , oecd publications service, paris – france

jlrsu@su.edu.ly



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



تقييم دور الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

في معالجة ظاهرة الفساد في ليبيا

"دراسة وصفية تحليلية"

للقانون رقم 11 لسنة 2014م الخاص بإنشاء هذه الهيئة وآخر تعديلاته ولائحته الداخلية التي تم

اعتمادها بموجب القرار رقم (5) لسنة 2024م)

د. مسعود فرج محمد الغرشة

محاضر بكلية القانون - قسم القانون العام جامعة سرت

maybemassoud@gmail.com



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



المستخلص: نظراً لشمولية ظاهرة الفساد حيث أصبحت تؤرق أغلب دول العالم، وليبيا مثل باقي الدول تعاني من ظاهرة الفساد، حيث كشف مؤشر مدركات الفساد (CPI) لعام 2023، الصادر عن منظمة الشفافية الدولية، عن حقيقة صادمة تتعلق بالفساد المستشري في الدول العربية حيث جاءت ليبيا في المرتبة 170 عالمياً والـ15 عربياً من أصل 180 دولة، أي من بين الدول العشر الأكثر فساداً في ظل فوضى أمنية وسياسية، وبالرغم من وجود تشريعات تتعلق بمكافحة الفساد وإنشاء أجهزة مخصصة بمكافحة هذه الظاهرة ومن بينها الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والتي أنشئت بموجب القانون رقم 11 لسنة 2014م، نظراً لخطر هذه الظاهرة على الأمن القومي للدولة، كان لابد من دراسة هذه الظاهرة لمعرفة الدوافع والأسباب التي تؤدي إلى تفشي هذه الظاهرة في المجتمع لوضع حلول لها، ولكن لكي تكون المعالجة فعالة يفترض معرفة معني الفساد لغةً واصطلاحاً والظواهر الهدامة التي تؤدي إلى انتشار ظاهرة الفساد داخل مؤسسات الدولة والقطاعات العامة والخاصة، وهذا ما تم تناوله في المطلب من هذه الدراسة، أما المطلب الثاني فهو يدرس تقييم دور الهيئة محل الدراسة في مكافحة ظاهرة الفساد من حيث معرفة اختصاصاتها والأهداف التي أنشئت من أجلها في قانون نشأتها ولائحته الداخلية، وماهي المشاكل والعراقيل التي تواجهها في القيام بدورها في القضاء على ظاهرة الفساد والحد منها على الأقل.

الكلمات الافتتاحية: ظاهرة الفساد - التقييم - الدور - الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

Evaluating the role of the National Anti-Corruption Authority

In addressing the phenomenon of corruption in Libya
"Descriptive analytical study"

Abstract:

Due to the comprehensiveness of the phenomenon of corruption, which has become a problem for most countries in the world, and Libya, like other countries, suffers from the



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



phenomenon of corruption, as the Corruption Perceptions Index (CPI) for the year 2023, issued by Transparency International, revealed a shocking fact related to the rampant corruption in the Arab countries, where it came Libya is ranked 170th globally and 15th in the Arab world out of 180 countries, that is, among the ten most corrupt countries in light of security and political chaos, and despite the existence of legislation related to combating corruption and the establishment of specialized agencies to combat this phenomenon, including the National Anti-Corruption Authority, which was established pursuant to Law No. 11. For the year 2014 AD, given the danger of this phenomenon to the national security of the state, it was necessary to study this phenomenon to find out the motives and reasons that lead to the spread of this phenomenon in society in order to develop solutions for it. However, in order for the treatment to be effective, it is necessary to know the meaning of corruption in

language and terminology and the destructive phenomena that lead to the spread of the phenomenon of corruption within state institutions and the public and private sectors, and this is what was addressed in the requirement of this study. As for the second requirement, it studies the evaluation of the role of the body under study in combating the phenomenon of corruption. In terms of knowing its powers and the

objectives for which it was established in its establishment law and internal regulations, and what they are and the problems and obstacles it faces in carrying out its role in eliminating the phenomenon of corruption.

and reducing it at least.

Keywords: The phenomenon of corruption – evaluation – role – National Anti-Corruption Commission.

المقدمة

تُعد ظاهرة الفساد ظاهرة قديمة عرفت البشرية منذ القدم، ولها جذور تاريخية انتشرت في مجتمعاتنا المعاصرة وعلى مستوى دولي سواء الدول النامية أم المتقدمة ، وتزايدت هذه الظاهرة والاهتمام بها بشكل ملحوظ في الآونة الأخيرة، فهي ظاهرة لا تعترف بالحدود الزمنية ولا بالحدود المكانية، حيث أن وجودها لا يقتصر على مجتمع ما أو دولة دون أخرى، لذلك تشكلت منظمات وعقدت اتفاقيات لمحاربتها، وانعقدت المؤتمرات وقُدمت الدراسات لمعرفة اسباب انتشاره والحد منها، فهو القاسم المشترك بين أغلب دول العالم فلا يوجد مجتمع يخلو من الفساد والمفسدين، ويقف وراء هذه الظاهرة العديد من الاسباب قد تكون سياسية واجتماعية واقتصادية وقد تكون ثقافية، ولا يستطيع أي مجتمع الادعاء أنه بمنأى عن هذه الظاهرة، وأنه محصن تماما ضد أي مظهر من مظاهر الفساد، وهو معول الهدم لأي مجتمع لما تترتب عليه من آثار وعواقب وخيمة على هذه المجتمعات بشكل عام ، كما أن الفساد في السنوات الأخيرة تحول من فساد فردي يتمثل في الرشوة أو السرقة إلى فساد جماعي ينتشر بين أفرادها في جميع المجتمعات، الذين يتغلغلون في أجهزة الدولة ويتحولون إلى مؤسسة لديها قدرة التحايل على القانون وإفساد أصحاب النفوس الضعيفة في هذه الاجهزة للحصول على مصالحهم خارج نطاق القانون، مما يجعل المجتمع وأفراده يشعرون بالظلم واليأس والإحباط فتبدأ منظومة القيم الاجتماعية بالتدهور فيعاني بعضهم من البطالة وانتشار الجريمة .

من هذا المنطلق ندرك أن ظاهرة الفساد الإداري والمالي أصبحت تؤرق أغلب دول العالم ولما كانت ليبيا كغيرها من الدول تعاني من ظاهرة الفساد، حيث كشف مؤشر مدركات الفساد (CPI) لعام

2023⁽¹⁾، الصادر عن منظمة الشفافية الدولية، عن حقيقة صادمة تتعلق بالفساد المستشري في الدول العربية حيث جاءت ليبيا في المرتبة 170 عالمياً والـ15 عربياً من أصل 180 دولة، أي من بين الدول العشرة الأكثر فساداً في ظل فوضى أمنية وسياسية، بالرغم من وجود تشريعات تتعلق بمكافحة الفساد وإنشاء أجهزة مختصة بمكافحة هذه الظاهرة ومن بينها الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد التي أنشئت بموجب القانون رقم 11 لسنة 2014م (موضوع دراستنا)، كان لابد من دراسة هذه الظاهرة لمعرفة الدوافع والأسباب التي تؤدي تفشي هذه الظاهرة في المجتمع لوضع حلول لها، باعتبار أن الفساد اليوم قد ضرب أطنابه في شتى مجالات الحياة، لذا فهو يُعد من أكبر التحديات التي تواجهها الدولة منذ عدة أجيال، وهي تحديات تهدد ازدهار الوطن واستقرار البلاد ونموها.

أهمية الدراسة:

من الأسباب التي دعت إلى البحث في هذا الموضوع هو ما أشارت إليه التقارير الدولية والمحلية أن ليبيا في المرتبة 170 في مؤشر مدركات الفساد (CPI) للعام 2023م، من أصل 180 دولة يشملها هذا المؤشر، بالرغم من أن المشرع الليبي أصدر حزمة من القوانين لمكافحة هذه الظاهرة وكذلك أنشأ عدة أجهزة تحمل على عاتقها هذه المهمة، إضافةً إلى مصادقة الدولة الليبية على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب القانون رقم 10 لسنة 2005م، فكان لزاماً علينا أن نقيم دور أحد هذه الأجهزة المختصة في مكافحة الفساد (الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد) للوقوف على نقاط الضعف التي تواجهها الهيئة في القيام بدورها كما ينبغي في معالجة ظاهرة الفساد المالي والإداري، والذي أصبح مرض العصر المستعصي والمستشري في كافة قطاعات الدولة.

إشكالية الدراسة:

نظراً لكون الفساد الإداري والمالي أصبح العدو الأكبر للخطط والبرامج التنموية، ونشر التخلف الذي انعكس بشكل كبير على كل مفاصل الدولة وعموم الأنشطة الحياتية للمواطنين، والتي تصل إلى حد تقويض النظام القانوني للدولة عبر إفراغه من مقومات استقراره، مما يؤدي إلى

(1) منشور على شبكة المعلومات الدولية الانترنت، الموقع

الإلكتروني، <https://www.transparency.org/ar/press/cpi2023>.

عرقلة النمو الاقتصادي والاجتماعي وضياع فرص التقدم والازدهار وإعاقة التحولات الديمقراطية، كما يُسفر عن ظاهرة الفساد انتهاك لحقوق الانسان وتفاقم التفاوت الطبقي داخل المجتمع كما هو واقع الحال في ليبيا الآن.

بناء على هذا إشكالية الدراسة تتلخص في التساؤلات التالية:

ما هو مضمون ظاهرة الفساد الإداري والمالي ومظاهر انتشارها؟ وما مدى فاعلية دور الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد للحد من أنتشارها على أرض الواقع في ليبيا؟ وهل لديها الصلاحيات التي تمكنها من القضاء على هذه الظاهرة وليس الحد منها فقط وفقاً لقانون نشأتها رقم 11 لسنة 2014م؟ وماهي المعوقات التي تعوقها في القيام بهذا الدور على أكمل وجه نظراً لوجود هذه الظاهرة وانتشارها وفقاً للتقارير الصادرة عن المنظمات الدولية والمحلية ؟.

منهج الدراسة :

في ضوء طبيعة الدراسة وهدفها، فإنه سيتم إتباع أسلوب المنهج الوصفي التحليلي الذي يصف ويتعرف على الظاهرة محل الدراسة ويحللها.

خطة البحث:

تنقسم هذه الدراسة إلى مطلبين:

المطلب الأول: ماهية الفساد الإداري والمالي ومظاهر انتشاره

الفرع الأول: التعريف اللغوي والاصطلاحي للفساد الإداري والمالي.

الفرع الثاني: مظاهر انتشار الفساد الإداري والمالي.

المطلب الثاني: المشكلات المعيقة للاختصاص الرقابي لهيئة مكافحة الفساد

الفرع الأول: نطاق اختصاصات الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

الفرع الثاني : المشكلات المعيقة لاختصاص الهيئة في معالجة الفساد

الخاتمة

أهم التوصيات والنتائج

المطلب الأول

ماهية الفساد الإداري والمالي ومظاهر انتشاره

تمهيد وتقسيم:

يُعد الفساد الإداري والمالي ظاهرة مستمرة ذات ممارسات غير شرعية لها أبعاد وتوصيفات متعددة بتعدد أنواعها ومظاهرها التي تنعكس تأثيراتها على مجمل العملية التنموية وبالتالي على رفاهية المواطن، لذا ارتأينا أنه من المناسب لهذه الدراسة التمهيد لها باستعراض المعنى اللغوي والاصطلاحي للفساد الإداري والمالي في الفرع الأول ثم نعرض مظاهر انتشار الفساد الإداري والمالي في الفرع الثاني.

الفرع الأول

التعريف اللغوي والاصطلاحي للفساد الإداري والمالي

أولاً: الفساد لغةً

الفساد في معاجم اللغة العربية يأتي بمعاني عديدة تلتقي جميعها في جوهر الفكرة ومقاصدها، يُقال: أفسد الشيء أساء استعماله، يُفسد بالضم (فساداً) فهو فاسد وأفسده ففسد، والمُفسدة ضد المصلحة⁽¹⁾، والفساد نقض الصلاح والمُفسدة خلاف المصلحة والإستفساد خلاف الاستصلاح وقالوا: هذا الأمر مفسدة أي فيه فساد والمُفسدة جمعها مفاسد: هي مصدر الفساد أوسببه وهي خلاف المصلحة ويقال تفسد القوم تدابروا وقطعوا الأرحام، واستفسد السلطان قائده إذا أساء إليه حتى استعصى عليه، والمُفسدة ضد المصلحة، وقيل هو العُدول عن الاستقامة إلى ضدها⁽²⁾، ويقال أفسد فلان المال يُفسده إفساداً أتلفه وخربه عكس أصلحه، أي اصابه التلف⁽¹⁾

(1) د. محمد بن أبي بكر عبدالقادر الرازي، مختار الصحاح، مؤسسة عزالدين للطباعة والنشر، بيروت - لبنان، 1987، ص 503.

(2) د. الأمام أبي الفضل جمال محمد بن منظور، لسان العرب، المجلد الأول، فصل الرأ باب الباء، دار الصادر للطباعة والنشر، بيروت - لبنان، 1968، ص 424.

كما جاء لفظ الفساد في القرآن الكريم بمعاني كثيرة في العديد من الآيات الكريمة كما في قوله تعالى ﴿ظَهَرَ الْفُسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ﴾⁽²⁾، وتعني ظهر الفساد في البر والبحر، كالجذب وقلة الأمطار وكثرة الأمراض والأوبئة؛ وذلك بسبب المعاصي التي يقتربها البشر، كما يعني الفساد الخراب والتدمير كما في قوله تعالى ﴿وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْفُسَادَ﴾⁽³⁾، وقوله تعالى ﴿قَالَتْ إِنَّ الْمُلُوكَ إِذَا دَخَلُوا قَرْيَةً أَفْسَدُوهَا وَجَعَلُوا أَعِزَّةَ أَهْلِهَا أَذِلَّةً وَكَذَلِكَ يَفْعَلُونَ ..﴾⁽⁴⁾ . وقوله تعالى ﴿إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا أَنْ يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُمْ مِنْ خِلَافٍ أَوْ يُنْفَوْا مِنَ الْأَرْضِ﴾⁽⁵⁾ . ونرى في هذه الآية الكريمة بأن الله عز وجل قد شدد على تحريره على نحو كلي ، وتوعد مرتكبه بالجزاء الشديد في الدنيا من خلال النص على تقطيع أرجلهم وايدهم من خلاف وينفوا من الأرض، وبالعذاب الشديد في الآخر . ويتبين من خلال ما سبق بأن لفظ الفساد له معاني ودلالات كثيرة في اللغة العربية، فهي صفة مرتبطة بالشخص وبسلوكياته ولها أبعاد منافية للدين والشرع والقانون، كما تبين من خلال الآيات القرآنية التي تضمنت كلمة (الفساد) بأنه سلوك غير مقبول شرعاً، وأنها دعوة لدرء المفسد بكافة أنواعها واشكالها⁽⁶⁾.

(1) في معجم المعاني الجامع، المعجم الوسيط، منشور على شبكة المعلومات الدولية الانترنت ، الموقع الالكتروني،-<https://www.almaany.com/ar/dict/ar->، تاريخ الزيارة 2024/7/2م، الساعة التاسعة مساءً.

(2) سورة الروم الآية 41.

(3) سورة البقرة الآية 205.

(4) سورة النمل الآية 34.

(5) سورة المائدة الآية 33.

(6) د.حميدة على جابر، التدابير الدولية المضادة للفساد الإداري، دار الوفاء للطباعة والنشر، الاسكندرية-

مصر، 2020م، ص15.

ثانياً: الفساد اصطلاحاً:

اختلفت الآراء ووجهات النظر بين الفقهاء حول وضع تعريف محدد لمفهوم الفساد وذلك حسب تعدد مظاهر وأشكال الفساد فمنهم من عرفه من منظور إداري ومنهم من عرفه من منظور اقتصادي أي مالي.

فمن المنظور الإداري عرفه البعض (بأنه سوء استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة بهدف الحصول على مكاسب شخصية، أي هي تصرفات يقوم بها القائمين على خدمة مرفق العام يؤدي خدمة عامة للمجتمع بدون مقابل، سواء كانوا موظفين عادين أم من يتقلدون مناصب سيادية في الدول من خلال استغلال الصلاحيات الممنوحة لهم بموجب القانون واستغلال نفوذهم في ابتزاز المستفيدين من هذه الخدمة وطلب الرشوة منهم في سبيل تسهيل إجراء لهم كطرح مناقصة مثلاً⁽¹⁾).

كما عرف البعض الفساد الإداري (بأنه النشاط الذي يتم داخل الجهاز الإداري الحكومي الذي يؤيد فعلاً إلى صرف ذلك الجهاز عن هدفه الأساسي المتمثل في تحقيق المصلحة العامة إلى تحقيق أهداف خاصة للقائمين على إدارة هذا الجهاز، أي وضع مصالحهم الخاصة بصورة غير مشروعة فوق المصلحة العامة، سواء أكان ذلك بأسلوب فردي أو جماعي منتظم، باستخدام القوة العمومية للمنفعة الخاصة سواء عن طريق الرشوة أو الابتزاز أي استغلال نفوذ السلطة العامة)⁽²⁾.

(1) د. أمير فرج يوسف، مكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلي والإقليمي والعربي والدولي (في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة)، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية-مصر، 2010م، ص11، د. محمد جبيري، الفساد في الوظيفة العمومية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور، الجلفة - الجزائر، المجلد 13، العدد 1، 2020، ص152. د. هناء عبدالعاطي حسن، الفساد الإداري الآثار الاقتصادية، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، جامعة عين شمس-كلية التجارة، العدد الأول، 2014، ص151.

(2) د. مازن ليلو راضي، أ. حمزة حسن خضر الطائي، الفساد الإداري في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان-الأردن، 2015م، ص16، د. محمد صادق إسماعيل - الفساد الإداري في العالم العربي - مفهومه وأبعاده المختلفة - الطبعة الأولى - دار الكتب المصرية - 2014 - القاهرة، ص 145 .

كما عُرف بأنه (استخدام السلطة العامة من أجل كسب أو ربح شخصي أو من أجل تحقيق هبة أو مكانة اجتماعية)، أي إساءة استعمال السلطة التي أؤتمن عليها الشخص لتحقيق مصلحة شخصية ذاتية لنفسه أو لجماعته التي تفسر على أنها فساد إداري⁽¹⁾.

أما تعريف الفساد من منظور مالي فقد عرفه بعض الفقهاء على أنه (ذلك السلوك غير القانوني المتمثل في إهدار المال العام عن طريق مخالفة القواعد والأحكام المالية المنظمة لسير العمل المالي في الدولة)⁽²⁾، ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية كجهاز ديوان المحاسبة مثلاً، المختص بفحص ومراقبة حسابات وأموال الدولة والهيئات والمؤسسات العامة والهيئات والشركات التي تساهم في الدولة بما لا يقل عن نسبة معينة وفقاً للقوانين واللوائح المنظمة لاختصاصات هذه الأجهزة، من خلال القيام بتصرفات غير مشروعة تتضمن استغلال الأموال العامة لتحقيق مصالح خاصة من قبل القائمين على إدارة هذه الأجهزة المالية واعتبار المال العام غنيمة وسرقة، والاستيلاء عليه ذكاءً رغم أنه محمي قانوناً، وتظهر صور الفساد المالي في الرشاوي والاختلاس والتهرب الضريبي والمحابة والمحسوبية وغيرها من الصور التي لا يمكن حصرها في هذا المقام⁽³⁾.

ويراد بالفساد المالي أيضاً صرف الاموال العامة في غير الأغراض المخصص لها ومخالفة القواعد والاحكام المالية التي تنظم سير العمل المالي والإداري للدولة ومؤسساتها العامة والخاصة وكذلك مخالفة القوانين التي تنظم الاجهزة الرقابية وتعليماتها، ويمكن ملاحظة الفساد المالي في الرشاوي والإختلاس والمحابة في التعينات الوظيفية والمحسوبية وما في حكم ذلك⁽⁴⁾.

(1) د. محمد محمد معابر، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية" دراسة مقارنة بالقانون الإداري" دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، 2011، ص 26.

(2) د. هشام الشمري، د. إيثار الفتلي، الفساد الإداري والمالي وأثاره الاقتصادية والاجتماعية دار المكتبة الوطنية، عمان-الأردن، 2011، ص 37.

(3) د. مفتاح إغنية محمد، دور المؤسسات الدستورية في مكافحة الفساد الإداري، بحث منشور في مجلة جامعة بني وليد للعلوم الإنسانية، العدد الثامن العشرون، جامعة بني وليد- ليبيا، 2023، ص 37. د. مازن ليلو راضي، أ. حمزة حسن خضر الطائي، مرجع سابق، ص 148، د. هشام الشمري، د. إيثار الفتلي، مرجع سابق، ص 44.

(4) د. حميدة على جابر، مرجع سابق، ص 32.

ومما تقدم توصلنا إلى أن الفساد الإداري والمالي ذلك السلوك الذي ينتج عن سوء استخدام الصلاحيات الموكلة لشخص ما، والخطأ في أداء الوظيفة واستغلال الثغرات التي قد توجد في القوانين والتعميمات الذي قد ينتج من نزعة استغلالية ذاتية لتحقيق مكاسب شخصية وتلبية لرغبات النفس على حساب المصلحة العامة مما يترتب عنه انتشار لظاهرة الفساد وذلك نتيجة لضعف الأجهزة الرقابة ذات العلاقة بمكافحة الفساد وعدم تطبيق نظام، المساءلة بشكل دقيق على أجهزة الدولة و التساهل مع المفسدين في جرائم الفساد المالي والإداري، وعدم وضوح الاختصاصات والمسؤولية، وعدم وضوح العلاقات الوظيفية وعدم الاستقرار القيادي وتغييره باستمرار.

الفرع الثاني

مظاهر انتشار الفساد الإداري و المالي.

هناك العديد من الممارسات التي تعبر عن ظاهرة الفساد الإداري والمالي وعادةً ما تكون متشابكة ومتداخلة ويمكن أن نذكر من هذه الممارسات على سبيل المثال لا الحصر ما يلي:

1. الفساد الوظيفي أو التنظيمي: المتمثل في مجموعة من السلوكيات التي يقوم بها الموظفون، ومن أمثلة ذلك: امتناع الموظف عن تأدية العمل المطلوب منه خوفاً من الوقوع في الخطأ وتحمل نتائجه وذلك لعدم الثقة في قدراته مما يترك آثاراً سلبية على جهة العمل وينعكس ذلك على المواطن، وكذلك عدم الالتزام بمواعيد الدوام الرسمي، عندما ينصرف الموظف عن العمل قبل المواعيد المقررة في القوانين واللوائح مما يؤدي إلى ظهور الفساد الإداري والمالي نتيجة حتمية لذلك التسبب والأهمال في احترام القوانين واللوائح المنظمة لسير الوظيفة العامة⁽¹⁾.

2. الانحراف في استعمال السلطة: عندما يسعى رجل الإدارة إلى تحقيق أغراض وغايات من أتخذه لقرار معين تتنافى مع الصالح العام، كأن يستهدف بقراره تحقيق نفع شخصي له أو لغيره ، أو بغرض التشفي والانتقام أو محاباة الغير، كل ذلك على حساب المصلحة العامة، في غياب الرقابة الإدارية أو ضعفها فتصبح الوظيفة العامة لرجل الإدارة مرتعاً خصباً للتسلط

(1) د. هشام الشمري، د. ايثار الفتلي، الفساد مرجع سابق، ص 51.

والسيطرة وبسط النفوذ بغرض تحقيق أهدافاً غير المشروعة مما يؤدي لزيادة استفحال الفساد وانتشاره في كافة أروقة الدولة⁽¹⁾.

3. الوساطة:- تُعدّ الوساطة المذمومة أحد أشكال الفساد الإداري، وقد شُهد في الوقت الحالي انتشاراً واسعاً كإنتشار النار في الهشيم، في عامة المؤسسات العربية، والوساطة المذمومة تعني التدخل لصالح فرد ما، أو جماعة دون الالتزام بأصول العمل والكفاءة اللازمة، مثل تعيين شخص في منصب معين دون المرور بالقنوات القانونية من قوانين واللوائح، بل يتم تعيينه لأسباب تتعلق بالقرابة والانتماء رغم أنه غير كفؤ، وذلك على حساب شخص آخر له المقومات القانونية التي تؤهله لتقلد هذا المنصب، ضرباً بمبدأ العدالة والمساواة في تقلد الوظائف العامة عرض الحائط⁽²⁾.

4. نهب المال العام: يقع هذا المظهر من مظاهر الفساد عندما يقوم اصحاب نفوذ والسلطة والمسيطرون على المراكز الحساسة في الدولة كالمناصب الأمنية والمالية والوزارات التي تكون إيراداتها عالية كوزارة النفط أو البنوك المركزية، يتم ذلك على هذه الاموال بغير وجه حق، كتهريب النفط ومشتقاته مثلاً وبيعه عبر منافذ السوق السوداء - كما هو حاصل في ليبيا والعراق وغيرها من الدول الأخرى وذهاب ريعها إلى حسابات هؤلاء السراق ممن يتقلدون إدارة هذه الأموال بشكل سري⁽³⁾.

5. الرشوة: الرشوة بمفهومها العام تتمثل في الحصول على أموال نقدية أو غير نقدية لتحقيق منفعة ذاتية الشخص المرتشي ويقابلها حصول منفعة أخرى لدافع الرشوة في إطار معاملة خارج سياق القانون من أجل تنفيذ عمل مخالف لأصول المهنة والقوانين واللوائح وقد عرفت المادة 226 من قانون العقوبات الليبي الرشوة بأنها: (كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره و قبل أو أخذ عطية أو وعد بشيء لاحق له نقداً أو اي فائدة أخرى لأداء عمل أو الامتناع عن عمل من

(1) د. عمر محمد السيوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفضيل للطباعة و النشر والتوزيع، بنغازي - ليبيا، 2013، ص 311.

(2) د. مؤيد فيصل ربيع حمادي، الفساد أسبابه وآثاره وطرق علاجه في المنظور الإسلامي، مجلة أبحاث ميسان - جامعة ميسان - كلية التربية، المجلد 15، العدد 29، 2019، ص 221.

(3) د. بلال محمد داؤود، الحد من الفساد المالي والإداري، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية - جامعة الأنبار - كلية الإدارة والاقتصاد، المجلد 12، العدد 28، 2019، ص 271.

أعمال وظيفته أو يعتقد خطأ أو يزعم أنه من أعمال وظيفته أو الإخلال بواجباتها، ولو كان يقصد عدم القيام بالعمل أو عدم المتناع عنه أو عدم الإخلال بواجبات وظيفته، أو إذا قبل الموظف العمومي العطية عن عمل من أعمال وظيفته تم القيام به⁽¹⁾. وتُعد الرشوة من أكثر مظاهر الفساد انتشاراً وتأثيراً في المال العام، فهي ظاهرة ليست عابرة أو عرضية إنما لها تأثيرها على المجتمع ككل، ذلك لما تنطوي عليه من مساس بالوظيفة العامة، سيما أنها تقع من قبل من يُفترض -الموظف العام- عليه حماية المال العام تقديم الخدمات للمواطنين بكل نزاهة وأمانة، إلا أنه يعتمد إلى الاتجار بوظيفته واستغلالها لمصلحته الخاصة⁽²⁾.

6. **المحاباة والمحسوبية:** وهو تفضيل أشخاص على آخرين بغير وجه حق وعدم إعطاء الإستحقاق لمستحقه كمنح المقاولات والعطاءات أو عقود الاستثمار والاستئجار وسببه العلاقات الشخصية، وكذلك استغلال النفوذ وتمير ما تريده التنظيمات الحزبية أو المنظمات أو قد يكون بسبب المحسوبية والانتماء الى المناطق والقبائل، أي تنفيذ أعمال لصالح فرد أو جهة ينتمي إليها صاحب النفوذ دون أن يكونوا مستحق لها على حساب شخص آخر⁽³⁾.

7. **الابتزاز:** هو إحدى وسائل استغلال المنافع المادية والمعنوية في المجتمع الوظيفي، وذلك عن طريق الإكراه أو التلويح بإلحاق الضرر أو تعطيل المصالح المتعلقة بالغير وهو قيام الموظف العام باستغلال نفوذه للحصول على مقابل لأداء وظيفته من طرف معين في المجتمع مقابل تنفيذ مصالح مرتبطة بالوظيفة لهذا الطرف خارج نطاق القانون، أي وجود طرفين أحدهما مُبتز والآخر ضحية، ووجود ثمن لهذا الابتزاز - أيًا كان نوعه ، حيث أن الثمن المترتب على هذا السلوك قد تدفعه مؤسسات الدولة بأكملها أو القطاع الخدمي بأكمله؛ بل قد يدفع الثمن جيل كامل من أبناء الوطن، كونه حقياً وغير ظاهر بصورة مباشرة لأفراد المجتمع، لانحساره على المجتمع الوظيفي

(1) نص المادة 226 من قانون العقوبات الليبي الصادر في 28 نوفمبر 1953 م ، وآخر تعديلاته ، الجريدة الرسمية، عدد خاص 3، سنة 1954. ص55.

(2) د.خالد أحمد محمد إبريزم، أ.على محمد حامد عمر، السياسة القانونية لمكافحة جرائم الفساد الإداري في دولتي ليبيا والمغرب، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الأول مكافحة الفساد في ليبيا من منظور تشريعي، كلية الشريعة والقانون-الجامعة الأسمرية والإسلامية، أزيلتين - ليبيا، 2021، ص5.

(3) د.بلال محمد داوود ، مرجع سابق، ص270.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



في المؤسسة، كما أنه قد يكون غير ظاهر أيضاً للموظفين في ذات المؤسسة، إلا أن آثاره السلبية تتعدى المؤسسة لتلحق ضرراً جسيماً بالمجتمع والدولة⁽¹⁾.

المطلب الثاني

المشكلات المعيقة للاختصاص الرقابي لهيئة مكافحة الفساد

تمهيد

لا شك أن الفساد الإداري والمالي يُقوّض فرص التقدم التنموي، ويهدر الأموال العامة المخصصة لبناء المؤسسات التي تؤدي خدمة عامة، مثل بناء المدارس والطرق والمستشفيات وغيرها، فالفساد إذا انتشر في مجتمع ما أدى إلى عرقلة نموه الاقتصادي والاجتماعي وترتبت عليه نتائج وخيمة في جميع النواحي الحياتية للمجتمع، وبالتالي يفقد حاضره ويجني على مستقبله، وسعيًا من المشرع الليبي في القضاء على ظاهرة الفساد والحد منها، أنشأ منظومة متكاملة من الأجهزة الرقابية التي تعنى بمكافحة الفساد بمختلف أنواعه الإدارية والمالية وحتى الجنائية⁽²⁾، ومن هذه الأجهزة الرقابية التي أنشأها المشرع الليبي بموجب القانون رقم (11) لسنة 2014م، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وهي هيئة عامة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة وتتبع السلطة التشريعية ومنحها المشرع مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات والتي تأهلها لاتخاذ التدابير الوقائية اللازمة التي من شأنها العمل على مكافحة ظاهرة الفساد الإداري والمالي والحد منها في القطاعين العام والخاص، ومحاولة القضاء على العراقيل والمشكلات التي تعرقل عملها المنوطة به وفقاً لقانون نشأتها.

(1) د. أمير فرج يوسف، مرجع سابق، ص 7، د. أحمد محمد عبدالحليم، الفساد الإداري الدوافع والأسباب، مجلة البحوث التجارية، كلية التجارة - جامعة الزقازيق، المجلد رقم 26، العدد 1، 2004، ص 70 د.
محمد الفاتح محمود بشير المغربي، الفساد الإداري اسبابه وآثاره وأهم أساليب مكافحته، المؤتمر السنوي العام نحو استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2010، ص 235
(2) د. محفوظ على عمران تواتي، نطاق اختصاص هيئة الرقابة الإدارية بمكافحة الفساد في ليبيا دراسة في القانون رقم 20، 2013م، وتعديلاته ولائحته التنفيذية"، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الأول لمكافحة الفساد في ليبيا من منظور تشريعي، كلية الشريعة والقانون - الجامعة الأسمرية والإسلامية، أزيلتن - ليبيا، 2021، ص 7.

بناء على هذا التقديم نقسم هذا المطلب إلى فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: نطاق اختصاصات الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

الفرع الثاني: المشكلات المعيقة لاختصاص الهيئة في معالجة الفساد

الفرع الأول

نطاق اختصاصات الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

وقد حدد المشرع نطاق اختصاصات الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بموجب المادة الثالثة من قانون رقم 11 لسنة 2014م⁽¹⁾، الخاص بإنشاء هذه الهيئة وآخر تعديلاته بموجب القانون رقم 5 لسنة 2024م⁽²⁾، وكذلك لائحته الداخلية التي تم اعتمادها بموجب القرار رقم (5) لسنة 2024م، الصادر عن مجلس النواب بتاريخ 9 مايوم 2024م⁽³⁾، وهذه الاختصاصات تنحصر في مايلي:

أولاً: لها صلاحية إعداد المقترحات المتعلقة بتعديل التشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد التي ترى الهيئة الحاجة إلى تعديلها وإحالتها لمجلس هيئة مكافحة الفساد لدراستها وإضافة ماترى الهيئة ضرورته لأكمال دورها في الحد من ظاهرة الفساد والقضاء عليها.

ثانياً: منحها المشرع أختصاص مراجعة وتقييم التقارير الصادرة عن المنظمات المحلية والإقليمية والدولية المتعلقة بمكافحة الفساد والاطلاع على وضع الحكومة الليبية فيها، واقتراح الإجراءات المناسبة حيالها، بمعنى أن الهيئة لها دور رئيسي في مراقبة التقييم الدوري للتقارير المحلية والدولية والتي

(1) القانون رقم "11" لسنة 2014م، بشأن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ، منشور في الجريدة الرسمية، السنة الثالثة، العدد 6، 2014. ص 613.

(2) القانون رقم "5" لسنة 2014م، الخاص بتعديل بعض أحكام القانون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد رقم "11" لسنة 2014م، منشور على شبكة المعلومات الدولية الانترنت ، الموقع الإلكتروني <https://lawsociety.ly/legislation>. تاريخ الزيارة 2024/6/26.

(3) القرار رقم (5) لسنة 2024م، الصادر عن مجلس النواب بشأن اعتماد اللائحة الداخلية للقانون رقم (11) لسنة 2014م ، بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ، منشور في الجريدة الرسمية، العدد الثاني، السنة الثانية، 2024، ص 29.

تحدد موقع ليبيا محلياً ودولياً من حيث مركز الفساد الإداري والمالي، وتحديد أهم العراقيل التي تعترض عملها واقتراح الحلول والبدائل لتعزيز دورها في مكافحة ظاهرة الفساد والحد منها.

ثالثاً: تختص الهيئة دون غيرها من الهيئات الرقابية الموجودة في الدولة الليبية بتلقي إقرارات الذمة المالية لمن يتلقدون الوظائف السيادية في الدولة- وغيرها من الوظائف العامة التي ترى الهيئة بضرورة تقديم إقرار ذمة مالية بشأن من يتقلدها- له ولزوجته وأولاده القصر على نموذج مخصص لذلك من قبل الهيئة خلال ستين يوماً من تاريخ تلقده هذا المنصب مبنياً فيه ما يكون له من أموال عينية أوروقية أو عقارية أو منقولة في داخل ليبيا وخارجها، وللهيئة التحقق من هذا القرار وطلب الإيضاحات والبيانات اللازمة من ذوي الشأن أو الجهات المختصة وفقاً لنصوص القانون رقم (10) لسنة 1994م⁽¹⁾، بشأن التطهير ولائحته الداخلية وتعديلاته وجميع التشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد، وعند انتهاء علاقته بهذه الوظيفة عليه أيضاً أن يقدم إقراراً بذمته المالية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ انتهاء هذه العلاقة بجميع ممتلكاته هو وزجته وأولاده القصر كما هو الحال عند تولي هذا المنصب، وإذا تبين للهيئة أي شبهة فساد قام بها هذا الشخص خلال محل توليه هذا المنصب فلها أن تحيل تقرير بذلك من اللجان المختصة بإعداد هذه التقارير حول هذه الشبهة إلى الجهات المختصة لاتخاذ الإجراءات والعقوبات اللازمة حيالها، وفقاً للتشريعات النافذة⁽²⁾.

رابعاً: للهيئة إختصاص المساهمة مع الجهات الرقابية الأخرى في وضع أموال وممتلكات بعض الأشخاص الذين لحقت بأملاكهم لها شبهة فساد (إداري أو مالي) تحت الحراسة وفقاً لاحكام القانون رقم (36) لسنة 2012م، المعدل بالقانون رقم (47) لسنة 2012م، بشأن إدارة أموال وممتلكات بعض الأشخاص⁽³⁾، حيث توضع بموجب هذا القانون تحت إدارة حارس عام أموال

(1) لمزيداً من التفاصيل مراجعة نص المادة الثالثة من القانون رقم (11) لسنة 2014م، بشأن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وآخر تعديلاته، ونصوص المواد من (8 إلى 15) من اللائحة الداخلية لهذا القانون ، مرجع سابق.

(2) لمزيداً من التفاصيل- التي لا يسع المجال لذكرها في هذا المقام- مراجعة نصوص القانون رقم (10) لسنة 1994م، بشأن التطهير وآخر تعديلاته، منشور في الجريدة الرسمية، العدد 5، السنة الثانية والثلاثون.

(3) المادة الأولى من القانون رقم (36) لسنة 2012م، المعدل بالقانون رقم (47) لسنة 2012م، بشأن إدارة أموال وممتلكات بعض الأشخاص، حيث نصت على أنه "وضع تحت إدارة حارس عام أموال وممتلكات الأشخاص المذكورين بالجدول المرفق بهذا القانون وكذلك أموال وممتلكات أزواج وأبناء

وممتلكات الأشخاص المذكورين بالجدول المرفق بهذا القانون، وكذلك أموال وممتلكات أزواج وأبناء الأشخاص الطبيعيين منهم، ويجوز بقرار من مجلس الوزراء أن تضاف إلى الجدول المذكور أية أموال أو ممتلكات أخرى يرى لزوم خضوعها للحراسة، كما يجوز أن يضاف إلى الجدول المذكور بعض الأشخاص الموجودين في الخارج، الذين أودينوا بجرائم فساد وفقاً للقوانين والتشريعات النافذة والمعمول بها داخل البلاد وكذلك التشريعات والاتفاقيات المصدق عليها من قبل الدولة الليبية.

خامساً: تختص الهيئة بالتضامن مع مصرف ليبيا المركزي والجهات الأمنية ذات العلاقة بأسترداد واسترجاع الأموال العامة المستولى عنها بشبهة الفساد إلى خزانة الدولة في الداخل والخارج سواء كانت أموال منقولة وأعقارية أو مستندية، حيث يجوز لرئيس الهيئة أن يأمر بحجز أي أموال يشتبه بأنها متحصلة من جريمة فساد وله وفقاً لصلاحياته الممنوحة بموجب القانون اتخاذ كافة التدابير والاجراءات اللازمة لاسترداد هذه الأموال بالتنسيق مع الجهات الحكومية وغير الحكومية في سبل تحقيق هذا الغرض.

الأشخاص الطبيعيين منهم، ويجوز بقرار من مجلس الوزراء أن تضاف إلى الجدول المذكور أية أسماء أو أموال أو ممتلكات أخرى يرى لزوم خضوعها للحراسة ووفق الضوابط الآتية: 1. إذا كان للشخص نشاط ضار بأمن الدولة وسلامتها من الداخل أو الخارج أو بالمصالح الوطنية العليا للبلاد أو تعريض الوحدة الوطنية للخطر، 2. وجود شبهات قوية للفساد، ومن شبهات الفساد المشاركة في أية أعمال تجارية مع القذافي وأبنائه أو الحصول على هبات أو أموال عينيه منهم دون وجه حق أو تضخم الأموال عن طريق استغلال المنصب أو الوظيفة أو التواطؤ أو الرشوة في تنفيذ عقود المقاولات أو التوريدات أو الأشغال العامة أو أي عقد إداري مع الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات العامة أو الوحدات التابعة لها أو أي شخص من الأشخاص الاعتبارية العامة أو عن طريق التهريب أو الاتجار في المخدرات و الممنوعات أو في السوق السوداء أو التلاعب بقوت الشعب أو بالادوية أو الاستيلاء على الأموال العامة أو الخاصة المملوكة للدولة وكذلك الاستيلاء على أموال وممتلكات المواطنين أو الاشخاص الاعتبارية الخاصة دون وجه حق، 3. صدور حكم قضائي بات في أية جرائم إهدار المال العام أو الاستيلاء عليه أو الكسب غير المشروع، 4. ألا يكون صاحب نشاط اقتصادي مشروع وحقق من خلاله نجاحاً اقتصادية ثابتة من خلال ملفه الضريبي أو الإقرارات الجمركية أو الحسابات المصرفية ونحوها، 5. إذا كان الشخص من الغائبين المطلوبين للعدالة ووجدت قرائن ترجح تورطه في كسب غير مشروع، 6. وفي جميع الأحوال يجوز لمجلس الوزراء أن يقرر عدم لزوم فرض الحراسة على أي من الأشخاص المشمولين بها إذا انتقت مبررات فرضها - منشور على شبكة المعلومات الدولية الانترنت ، الموقع الإلكتروني، <https://lawsociety.ly/legislation>.

سادساً: قد منح المشرع لرئيس الهيئة اختصاص تمثيل ليبيا في المحافل الدولية كالمؤتمرات الإقليمية والدولية المتعلقة بمكافحة الفساد، وكذلك تمثيلها في المنظمات الدولية ذات العلاقة بمكافحة الفساد بجميع مظاهره وأشكاله التي تعد ليبيا طرفاً فيها ومنها على سبيل المثال اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003م، التي صدقت عليها ليبيا بموجب القانون رقم 10 لسنة 2005م، والتي تعتبر إطاراً عالمياً لمساعدة الدول على محاربة الفساد ومنعه وأداة لحماية حقوق الإنسان، بتجريم أشكال الفساد المختلفة، ووضع تدابير لمكافحته والحد منه⁽¹⁾.

سابعاً: للهيئة اختصاص التحري والكشف عن جرائم الفساد المنصوص عليها في أغلب القوانين المعنية بمكافحة الفساد في ليبيا ومنها على الأخص:-

أ. الجرائم المنصوص عليه في القانون رقم 2 لسنة 2005م، بشأن مكافحة غسيل الأموال⁽²⁾.
ب. الجرائم الماسة بالأموال العامة والمخلّة بالثقة العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات ومن هذه الجرائم تزيف النقود والطوابع، تزيف الأختام والعلامات، وما مائلها من تزوير الوثائق، إنتحال الصفات وتزوير البيانات الشخصية⁽³⁾.

ت. الجرائم الاقتصادية المنصوص عليها بالقانون رقم 2 لسنة 1979م وتعديلاته⁽¹⁾.

(1) أ. محمد عمر الشكري، سياسة التجريم والعقاب في قانون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (11)

لسنة 2014، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الأول مكافحة الفساد في ليبيا من منظور تشريعي، كلية الشريعة والقانون-الجامعة الأسمرية والإسلامية، أزيلتين - ليبيا، 2021، ص5.

(2) الجرائم المنصوص في القانون رقم 2 لسنة 2005م بشأن مكافحة غسيل الأموال وفقاً للمادة الثانية منه "عدّ مرتكباً جريمة غسل الأموال كل من أتى سلوكاً من أنماط السلوك التالية. تملك الأموال غير المشروعة، أو حيازتها أو استعمالها أو استغلالها، أو التصرف فيها على أي وجه أو تحويلها أو نقلها أو إيداعها أو إخفاؤها، بقصد تمويه مصدرها غير المشروع، تمويه حقيقة الأموال غير المشروعة، أو إخفاء مكانها أو طريقة التصرف فيها أو حركتها، أو الحقوق المتعلقة بها أو المتعلقة بها أو ملكيتها أو حيازتها، الاشتراك فيما سبق بأي صورة من صور الاشتراك، تكون الأموال غير مشروعة إذا كانت مُتَّصِلَةً من جريمة بما في ذلك الجرائم المنصوص عليها، في الاتفاقية الدولية لمكافحة الجريمة المنظّمة والبروتوكولات الملحقة بها، والاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وغيرها من الاتفاقيات الدولية ذات الصلة، التي تكون الدولة طرفاً فيها" منشور على شبكة المعلومات الدولية الانترنت، الموقع الالكتروني، <https://security-legislation.ly/ar/latest-law>.

(3) لمزيداً من التفاصيل-التي لا يسع المجال لذكرها في هذا المقام- مراجعة نصوص القانون العقوبات الليبي، مرجع سابق.

ث. جرائم إساءة استعمال الوظيفة أو المهنة والوساطة والمحسوبية⁽²⁾.

ج. الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم 3 لسنة 1986م بشأن من أين لك هذا، وفقاً لنص المادة الأولى من هذا القانون فأنة" لا يجوز لأي شخص أن يكتسب مالا أو منفعة أو مزية مادية أو معنوية بطريقة غير مشروعة، ويعتبر الكسب غير مشروع إذا كان مصدره المحاباة أو

(1) ومن بعض الجرائم الاقتصادية المنصوص عليها بالقانون رقم 2 لسنة 1979م بشأن قانون الجرائم الاقتصادية، وأخرتديلاته وعقوباتها على سبيل المثال لا الحصر مالي: " يعاقب بالإعدام أو بالسجن المؤبد من خرب عمداً بأية وسيلة المنشآت النفطية أو إحدى ملحقاتها، أو أية منشأة عامة، أو مستودعاً للمواد الأولية أو المنتجات أو السلع الاستهلاكية، مع عدم الإخلال بأحكام القانون رقم 97 لسنة 1976 م. في شأن مكافحة تهريب البضائع يعاقب بالسجن من هرب إلى الخارج نقوداً أو قيماً مالية أو سبائك أو مصوغات ذهبية أو أحجاراً كريمة إذا كانت قيمة الأشياء المهربة تجاوز ألف دينار، مع عدم الإخلال بأحكام القانون رقم 97 لسنة 1976 م. في شأن مكافحة تهريب البضائع يعاقب بالسجن من هرب إلى الخارج نقوداً أو قيماً مالية أو سبائك أو مصوغات ذهبية أو أحجاراً كريمة إذا كانت قيمة الأشياء المهربة تجاوز ألف دينار، وتكون العقوبة السجن المؤبد إذا كانت قيمة الأشياء المهربة تجاوز خمسة آلاف دينار أو كان الجاني ضمن عصابة تعمل في التهريب يعاقب بالسجن مدة لا تقل عن خمس سنوات كل موظف عام تدخل لحساب نفسه أو غيره في المقاولات أو التوريدات أو المزايدات أو المناقصات أو غيرها من العمليات المتعلقة بإحدى الجهات المنصوص عليها في المادة الثانية من هذا القانون..." غيرها من الجرائم العقوبات الأخرى المنصوص عليها في ها القانون التي لا يسع المجال لذكرها، لمزيد من التفاصيل مراجعة مواد هذا القانون، قانون رقم 2 لسنة 1979م بشأن الجرائم الاقتصادية الجديدة الرسمية، العدد 23، السنة السابعة عشر.

(2) وهما جريمتان منصوص عليهما في قانونين مستقلين وهما القانون رقم (6) لسنة 1985م، بشأن الوساطة والمحسوبية حيث جاء في نص المادة الأولى منه على أنه "يقصد بالوساطة والمحسوبية في تطبيق أحكام هذا القانون كل ما من شأنه التأثير على استحقاق منفعة أو خدمة تقدمها الأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة ذات النفع العام، بقصد منعها أو تعطيلها، أو الإخلال بحق الأولوية في الحصول عليها" منشور في الجريدة الرسمية، العدد 18، 1985م. عدد خاص. والقانون رقم (22) لسنة 1985م، بشأن إساءة استعمال السلطة حيث نصت الفقرة الأولى من المادة الأولى منه على أنه " يعاقب بالحبس كل من يسيء استعمال وظيفته أو مهنته أو حرفته أو صنعته لتحقيق منفعة لنفسه أو لغيره وتكون العقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنتين إذا ترتب على الجريمة مساس بعرض الغير، ويجوز أن يتضمن الحكم حرمان المحكوم عليه من تولى الوظيفة العامة" منشور في الجريدة الرسمية، العدد 30، لسنة 1985م.

التهديد أو مخالفة القانون أو إساءة استعمال الوظيفة أو المهنة أو المكانة أو التأثير أو كان مجهول المصدر أو السبب أو لا يتناسب مع الموارد المشروعة للشخص⁽¹⁾.
ج. الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم 10 لسنة 1994م بشأن التطهير⁽²⁾.
خ. أي فعل آخر نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مكافحة الفساد لسنة 2003م⁽³⁾، ولقد جاء المشرع بهذا النص لالتزام دولة ليبيا بهذه الاتفاقية باعتبارها طرف في هذه الاتفاقية بمعنى تعد جريمة فساد وتختص به الهيئة ويخضع لأحكام هذا القانون كل فعل مجرم نصت عليه الاتفاقية⁽⁴⁾.

- (1) نص المادة الأولى من القانون 3 لسنة 1986م بشأن من أين لك هذا وآخر تعديلاته، منشور في الجريدة الرسمية، العدد 13، سنة 24، لسنة 1986م، ص 438.
- (2) نصت المادة الأولى من القانون رقم (10) لسنة 1994م، على أنه "عدم الإقرار بالذمة المالية لكل شخص منصوص عليه في المادة الأولى من هذا القانون وذمة وزوجه وأولاده القصر بعد توليه للوظيفة وبعد الانتهاء منها والمادة (4،5) من هذا القانون، وبعد سارقاً من يذكر عمداً بيانات غير صحيحة في إقرار الذمة المالية أو امتنع دون عذر مقبول عن تقديمها في المواعيد المقررة بعد إخطاره بذلك المادة (21) استغلال المنصب أو الوظيفة أو المكانة للحصول على مال أو عمولة أو كان هذا الكسب نتيجة المحاباة أو التهديد أو التأثير أو كان ناتجاً عن المضاربة بالعملة أو المتاجرة بالسلع الأساسية أو ممارسة نشاط محظور قانوناً المادة (6) كل زيادة تطرأ على الذمة المالية بعد تولي الوظيفة أو قيام الصفة تعد سرقة وكسباً غير مشروع متى كانت هذه الزيادة لا تتناسب مع موارد وزوجه وأولاده القصر وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها" مرجع سابق.
- (3) وقعت ليبيا على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتاريخ 23 ديسمبر 2005م، وصادقت عليها بموجب القانون رقم (10) لسنة 2005م، بشأن التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وأودعت صك مصادقتها على الاتفاقية لدى الأمين العام للأمم المتحدة بتاريخ 7-6-2005م، مشار إلى ذلك لدى أ. محمد عمر الشكري، مرجع سابق، ص 8.
- (4) نصت المادة الثالثة من هذه الاتفاقية على منع الفساد والتجري عنه وملاحقة مرتكبيه، وعلى تجميد وحذر وإرجاع والعائدات المتأتية من الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية ونصت المادة الرابعة على تؤدي الدول الأطراف التزاماتها بمقتضى هذه على نحو يتسق مع مبادئ تساوي الدول في السيادة وسلامة أراضيها، ومع عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الخرى، ونصت المادة الخامسة على تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، تعزز مشاركة المجتمع وتجدد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة تسعى كل دولة طرف إلى إرساء وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد... وإلى أخره". مرجع سابق.

ثامناً: لرئيس هيئة وموظفيها صفة مأمور الضبط القضائي بحيث يحق لهم بمقتضى أحكام هذا القانون حق الاطلاع على جميع الملفات الورقية والالكترونية في الدوائر الرسمية وغير رسمية وجمع المعلومات اللازمة عن أي دائرة تدور حولها شبهة فساد مالي أو إداري، وإذا تكشف له وجود مخالفة في الجهة محل الرقابة فإنه يبادر على الفور بضبط هذه المخالفة أو الجريمة ، وإجراء التحريات اللازمة بشأنها وله الاستعانة بمن شاء من الخبراء والمختصين وكذلك الاستعانة بمصادره شخصية للحصول على المعلومات عن هذه الجهة وله حق الاطلاع على كافة المستندات المتعلقة بالجريمة أوالمخالفة حتى ولو كانت سرية، على أن يُحظر رئيسه المباشر بها، وأن يتعامل معها بسرية تامة، وذلك لتحديد مُرتكب هذه المخالفة أو المسؤول عنها، تضمنين ذلك في تقريره الذي يعدّه لهذا الغرض، وعليه أن يبين في تقريره هذا نوع المخالفة أو الجريمة، واسم أو اسماء مرتكبيها وما أسفرت عنه تحقيقاته بشأن تلك الجريمة أو المخالفة، كما للرئيس صلاحية تجميد أي أموال يشتبه في أنها متحصلة من جريمة فساد إداري أو مالي حالة في ثبوت الجرم في حق مرتكبها وفقاً لأحكام قانون الحجز الإداري رقم(152) لسنة 1970م، وله أن يأمر بالمنع من السفر والتعميم على كافة المنافذ والمعايير البرية والبحرية والجوية وذلك إلى حين الانتهاء واستكمال التحريات والتحقيقات وإحالتها إلى جهات الاختصاص ويكون رفع المنع من السفر بموجب أمر يصدر عن رئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وله ايضاً أن يطلب من أي شخص سواء كان من الاشخاص العامة أو الخاصة الاعتبارية أو الطبيعية يشتبه في حصوله على أموال غير مشروعة وأن يُبين مصدر حصوله على هذه الأموال تطبيقاً لأحكام القانون رقم (3) لسنة 1986م، بشأن من أين لك هذا؟، ولرئيس الهيئة ايضاً في حالة التحريات والتحقيقات في الجرائم المتعلقة والمرتبطة بجرائم الفساد ، ويجب على الهيئة مباشرة اختصاصاتها بكل حرية وحيادية، ولا يجوز لأي شخص، أو جهة التدخل في شؤونها بأي صورة كانت، كما يعد التدخل في شؤونها جريمة يعاقب عليها القانون⁽¹⁾.

(1) أنظر نصوص المواد رقم(4-5-6) من قانون رقم (11) لسنة 2014م، بشأن الهيئة الوطنية لمكافحة

الفساد، وآخر تعديلاته، مرجع سابق، وكذلك النظر إلى نص المادة(57) من اللائحة التنفيذية لهذا

القانون رقم (5) لسنة 2042م، مرجع سابق.

الفرع الثاني

المشكلات المعيقة لاختصاص الهيئة في معالجة الفساد

الناظر إلى الاختصاصات التي منحها المشرع إلى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بموجب قانون أنشائها والقوانين السابقة لهذا القانون والمنصوص عليها في متنه، وما يصاحبها من عقوبات رادعة يستنتج أن المشرع قد منحها صلاحيات واختصاصات واسعة، لو تُطبقت حرفياً لفضت ليبيا على ظاهرة الفساد من زمن وليس الحد منها فقط، إلا أن الفساد لا زال مستشري في جسد الدولة الليبية نتيجة لعدة عراقيل ومشكلات تمنع تطبيق هذا الاختصاصات على أكمل وجه. بناءً على هذه الحقيقة ندرس هذا الفرع في نقطتين على النحو التالي:

أولاً: أهداف الهيئة ودورها في مكافحة الفساد.

1. الكشف عن مواطن الفساد بجميع أنواعه، وأشكاله، بما في ذلك الفساد المالي والإداري في جميع الجهات الخاضعة لرقابتها العامة والخاصة منها، ولها في سبيل تحقيق مهامها التحري، والكشف عن جرائم الفساد، أيما وجدت؛ وفقاً لما نص عليه قانون إنشائها والقوانين السابق ذكرها المتعلقة بالفساد الإداري والمالي.
2. تهدف في عملها إلى وضع سياسات، وخطط، وبرامج متطورة في مجالات نشاطها، وتأمين إدارة استراتيجية لتنفيذها، بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة بالداخل، والخارج، والتعاون مع الدول الرائدة في هذا المجال وكذلك المنظمات الدولية، للاستفادة من خبراتها في مكافحة ظاهرة الفساد بمختلف أنواعها وأشكالها والحد منها، ومتابعة تنفيذ هذه البرامج مع الجهات المعنية ورصد نتائج تقويمها، ووضع آليات لتطبيقها بما يكفل تحقيق نتائج إيجابية تعود على كافة قطاعات الدولة، وتحديث آليات ووسائل مكافحة ظاهرة الفساد .
3. اتخاذ الإجراءات المنصوص عليها في القوانين الخاصة بمكافحة الفساد بخصوص استرداد الأموال المنهوبة من الخزينة العامة والعائدات الناتجة عنها بالتنسيق مع الجهات ذات الاختصاص في الداخل والخارج.
4. إرساء مبدأ النزاهة، وتعزيز مبدأ الشفافية في المعاملات الإدارية والمالية في جميع القطاعات العامة والخاصة، بما يكفل تحقيق الإدارة الرشيدة، القادرة على الاستخدام الأمثل لهذه الموارد والعمل على تفعيل كافة القوانين والقرارات الداعمة لها بما يضمن تحقيقها على أرض الواقع.

5. أقترح الأنظمة والسياسات اللازمة لمنع الفساد ومكافحته، وإجراء مراجعة دورية للقوانين واللوائح ذات الصلة بمكافحة الفساد؛ لمعرفة مدى كفايتها والعمل على تطويرها بالتنسيق مع جميع أجهزة الدولة في تعزيز وتطوير هذا القانون، بما يكفل القضاء على ظاهرة الفساد المتفشية في الدولة.
 6. متابعة مدى التزام القطاعات العامة والخاصة بالأنظمة والقوانين المحلية والاقليمية والدولية المجرمة للفساد الإداري والمالي والعمل مع جميع القطاعات المختصة في تعزيز مبدأ المساءلة القانونية لكل شخص مهما كان موقعه في السلم الوظيفي للدولة.
 7. العمل مع وسائل الاعلام ومؤسسات المجتمع المدني على توعية أفراد المجتمع بمخاطر الفساد وآثاره السلبية على المجتمع ككل، ومحاوله تنمية شعور المواطن وتعزيز الرقابة الذاتية وثقافة عدم التسامح مع الفساد لدى جميع أفراد المجتمع، وبأهمية حماية المال العام والمرافق والممتلكات العامة، من حداثق عامة ومستشفيات ومدارس وطرق وغيرها، وأن فائدة بقاها والحفاظة عليها تعم على الجميع لأنها ملك الجميع، بما يحقق حسن إدارتها والحفاظة عليها.
 8. جمع المعلومات المتعلقة بالفساد بجميع صوره واشكاله، والعمل على إيجاد قاعدة بيانات أنظمة معلومات عن جميع الجرائم المرتكبة من قبل الهيئات العامة والخاصة لسهولة الوصول إليها عند الحاجة، وتبادل هذه المعلومات مع الجهات ذات العلاقة بمكافحة الفساد المحلية والدولية.
 9. مراجعة وتقويم التقارير الصادرة عن المنظمات المحلية والاقليمية والدولية المتعلقة بمكافحة الفساد، والاطلاع على وضع ليبيا من حيث مرتبة تفشي الفساد فيها، ومحاوله اتخاذ الإجراءات المناسبة حيالها، ونشر هذه التقارير بصفة دورية في الوسائل الاعلامية المختلفة لمعرفة المجتمع بحجم الفساد المتفشي في أوساطه السياسية والإجتماعية والإقتصادية، تطبيقاً لمبدأ الشفافية وتوعية المجتمع بخطورته لمحاوله الحد منه والقضاء عليه.
 10. تنظيم مؤتمرات وندوات ودورات تدريبية حول الفساد وخطورته، وكذلك حول الشفافية والنزاهة، للعمل على رفع كفاءة موظفيها في أداء عملهم بكل مهنية والشفافية وحرفية ونزاهة.
- من هذا المنطلق ندرك أن للهيئة دور مهم و فعال وفقاً لقانون نشأتها ولائحته التنفيذية في مكافحة الفساد الإداري والمالي يشق أنواعه وأختلاف أشكاله، بحيث يجب أن تستهدف من ممارسة اختصاصاتها المختلفة بالتعاون مع الاجهزة الرقابية الأخرى في الدولة، وإن كان كل منها له

اختصاص معين ومحدد بموجب القانون إلا أن ذلك لا يمنع من التعاون بينهما؛ تعاون يبرز من خلال نصوص القوانين التي تنص على أنه عند اكتشاف مخالفة أو جريمة من الجرائم المنصوص عليها في القوانين- السابق ذكرها- من قبل هيئة مكافحة الفساد يتم إحالتها حسب الاختصاص فإذا كانت الجريمة من جرائم الإدارية يتم إحالة تقريرها إلى هيئة الرقابة الإدارية لتتولى مهامها بالخصوص وإذا كانت من الجرائم المالية يُحال تقريرها إلى ديوان المحاسبة يقوم بما يوجبه عليه القانون حيال تلك الجريمة وفقاً للقوانين واللوائح المعمول بها في ذلك، وجهات التحقيق إذا كانت من الجرائم الجنائية بحسب الحال⁽¹⁾.

كما نستنتج مما سبق أن الهيئة تعمل على مكافحة الفساد في الأجهزة المشمولة باختصاصاتها وذلك لخلق بيئة عمل في تلك الأجهزة تتسم بالنزاهة والشفافية، والصدق، والعدالة، والمساواة وهي تعمل على جانبين، وقائي وعلاجي؛ إذ يشمل الجانب الوقائي سد الثغرات النظامية المؤدية إلى وقوع الفساد، أما الجانب العلاجي يعمل على تعزيز مبدأ الشفافية ومكافحة الفساد المالي والإداري بشتى أساليبه ومظاهره الهدامة لبناء الدولة القانونية، وترسيخ قيم النزاهة والأمانة، والتوعية بمخاطر الفساد على المجتمع، والفرد بكل السبل الممكنة والمتاحة.

ثانياً: المشكلات والعرقيل التي تواجه الهيئة في القيام بدورها على أكمل وجه .

هناك عدة مشكلات وعراقيل تواجه الهيئة في القيام بدورها المنوط بها وفقاً للقوانين واللوائح المحددة لإختصاصاتها في مكافحة الفساد الإداري والمالي والحد منه، مما جعل ليبيا في مصاف الدول الأكثر فساداً في العالم، وهذه المشكلات والعراقيل لا يمكن حصرها في هذا المقام، وهذه لا يمنع من ذكر بعض الأسباب الجوهرية التي أدت إلى انتشار هذه الظاهرة على سبيل المثال لا الحصر فيما يلي:

(1) د. محفوظ على عمران تواتي، مرجع سابق، ص8. د. نفيسة حامد عبدالرازق بدري، آليات مكافحة

الفساد الإداري "المملكة العربية السعودية نموذجاً"، مقال منشور في مجلة القلزم للدراسات السياسية

والقانونية دولية محكمة- العدد السادس عشر، ربيع الأول 1445هـ-سبتمبر 2023م، ص14.

1. عدم الاستقرار السياسي ، وانقسام مؤسسات الدولة يُعد من أهم العوامل التي ساهمت في انتشار الفساد بين مرافق الدولة والقطاعات العامة والخاص بها⁽¹⁾، كما انعكس هذا الانقسام على الهيئة نفسها بحيث أصبحت لها إدارة عامة في الغرب وإدارة عامة في الشرق وكل إدارة لها رئيس خاص بها، وكل منه يرى في نفسه أنه يمتلك الشرعية القانونية في إدارة هذه الهيئة مما ينعكس ذلك سلباً على أداء الأمانة المنوطة بها في مكافحة الفساد الإداري والمالي حيث يؤثر هذا على ضعفها في أداء عملها على أكمل وجه نتيجة لطغيان العامل الشخصي عن المصلحة العامة مما يؤدي إلى تغلب المصالح الخاصة على المصالح العامة وتفشي ظاهرة الفساد واستمرارها.⁽²⁾

2. تدني مستوى دخل الفرد داخل المجتمع الليبي مقارنة مع غلا المعيشة الامر الذي دفعهم إلى أخذ الرشاوي والابتزاز والوساطة والمحسوبية والمحابة وغيرها من مظاهر الفساد الآخري، وكذلك تدهور القيم الأخلاقية التي تحيز ممارسة الفساد في مرافق الدولة وتنظر إلى المال العام بأنه مال مباح⁽³⁾.

3. تفشي ظاهرة بيروقراطية الإدارة والمغالاة في مركزية الإدارة الحكومية، وضعف أداء السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، فضلاً عن ضعف الأجهزة الرقابية المختصة في كشف الفساد، ونقص الكفاءة، وغياب حرية الإعلام الحر، وعدم السماح لها أو للموظفين بالوصول إلى المعلومات والسجلات العامة، مما يحول دون ممارستهم لدورهم الرقابي على أعمال الوزارات والمؤسسات العامة، وكذلك ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الخاصة في الرقابة

(1) د. نصرالدين مصطفى الكاسح، أهيام على ناجي، إشكالية بط الاجراءات الإدارية بالمرافق العامة وسبل معالجتها، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الأول لمكافحة الفساد في ليبيا من منظور تشريعي، كلية الشريعة والقانون-الجامعة الأسمرية والإسلامية، زليتن - ليبيا، 2021، ص6.

(2) د. محمود محمد معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، دراسة مقارنة بالقانون الإداري، دار الثقافة، عمان، 2011، ص 101

(3) د. مصطفى حامد محمد، الجهود الدولية والمحلية لمكافحة الفساد، (دراسة الوضع الراهن في ليبيا)،

مجلة جامعة سيها، مجلد1، عدد1، لسنة 2022، ص39.

- على الأداء الحكومي أو عدم تمتعها بالحيادية في عملها، إذ يلعب كل هذا دوراً مهماً في انتشار الفساد الإداري والمالي سواء على مستوى القطاع العام أم الخاص (1).
4. ضعف هيبة الدولة ومؤسساتها، إذ أنها لم تعد قادرة على ممارسة دورها الضبطي الرقابي في معاقبة من تثبت في حقهم جرائم فساد إداري ومالي من جميع أفراد المجتمع على مختلف أوضاعهم المهنية والوظيفية (2)، مما يعطي انطباعاً لدى المواطنين بأن الحكومة مطروحة للبيع لأعلى المزايدين وتحتز هيبة الدولة ويضعف الإيمان بمبدأ سيادة القانون.
5. المشكلة الأبرز والأهم عدم جدوى فاعلية تطبيق القوانين التي تجرم الفساد بأنواعه نتيجة لفساد القائمين على تنفيذها من العاملين بالأجهزة الأمنية والرقابية والقضائية الذين يقع عليهم عبء محاسبة المفسدين والخارجين عن القانون فكيف نضمن تطبيق القانون إذا كان من يحمل أمانة تطبيقه يقع في دائرة المفسدين أيضاً.
6. ومن المشكلات التي تواجه الهيئة في القيام بواجبها، بطء إجراءات المحاكمة، حيث يلجأ المفسدون إلى عرقلة إجراءات محاكمة العدالة، حتى تفقد القضية المطروحة أمام الهيئات القضائية، الردع العام المقصود منها، باستخدام أساليب ملتوية للتهرب من المسؤولية القانونية من قبل المفسدين وبالأخص إذا كانوا من القائمين على سلم الهرم الوظيفي في الدولة (3).
7. ومن المشكلات أيضاً وجود نخبة فاسدة تسيطر على القرار السياسي في الدولة وتربط مصالحها الشخصية بالمؤسسات المحلية والدولية المعنية بمكافحة الفساد وتكون تبعيتها للخارج مما يُفقد الدولة سيطرتها على جزء كبير من قرارها الداخلي، مما يساعد في استثناء الفساد بكافة أشكاله، ونهب المال العام من قبل هذه النخبة بدون حسيب والرقب، وكذلك التهرب الضريبي والجمركي بالتعاون من المؤسسات الدولية والمحلية انطلاقاً من دوره الريادي في قيادة هذه المؤسسات.

(1) د. عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، ماهيته، أسبابه، مظاهره، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015 ص. 348.

(2) د. نصرالدين مصطفى الكاسح، هيام على ناجي، مرجع سابق نفس الصفحة.

(3) د. سامي لطفي محمد ابوزويد، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد الإداري، مجلة البحوث الفقهية والقانونية، جامعة الأزهر

القاهرة - مصر، العدد 43، 2023، ص 4391.

8. ومن العراقيل التي تعيق الهيئة في القضاء على ظاهرة الفساد غياب الشفافية، فالشفافية والفساد وجهان متناقضان لعملة واحدة الفساد عدو الشفافية والشفافية ترياق الفساد ، فالشفافية تعني إتاحة الفرصة لأفراد المجتمع للحصول والإطلاع على كل ما يدور داخل أروقة الدولة إلا ما يتعلق بأمنها الداخلي والخارجي، فالشفافية مصطلح يقصد بها التخلص من أي الأمور التي يتم التشكيك بها، حيث يتم إزالة أي خداع أو غموض في العمل، ومن ثم يحل محلها مبدأ الوضوح الذي يعطي الحق للمواطنين في معرفة المعلومات والاطلاع على البيانات التي تخص العمل والتي تحفظ الحقوق بصورة كبيرة (1). إلا أن هذا الامر غير موجود داخل أغلب أجهزة الدولة الليبية والمؤسسات العامة فيها، دائما هناك تكتم على المعلومات والمخالفات التي تقع من هذه الأجهزة وما يخرج منها إلا ماتم كشفه بطريقة غير شرعية، وهذا الامر ينطبق على الأجهزة الرقابية نفسها التي يجب أن تتصف أعمالها بالشفافية والنزاهة، ومنها الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وهذا ظاهرة لنا جلياً واضحاً عند بحثنا عن تقرير صادر عن الهيئة الذي يوضح حجم الفساد في ليبيا انطلاقاً من دورها الاساسي في مكافحة الفساد، لم نجد ذلك التقرير في أي وسيلة من وسائل الاعلام الليبية سواء الالكترونية أو الورقية مخالفةً لنصوص وقواعد إنشاء هذه الهيئة مما يضعها في خانة الفساد هي ايضاً.

بناء على هذه المشكلات والعراقيل التي تواجه الهيئة في القيام بدورها في مكافحة الفساد يمكن وصف الدولة الليبية تحت كل هذه الظروف بالدولة الرخوة أي الدولة التي تضع القوانين ولا تطبقها ، ليس فقط لما فيها من ثغرات ولكن لأن لا أحد يحترم القانون ، الكبار لا يبالون به لأن لديهم من المال والسلطة ما يكفي لحمايتهم منه ، والصغار يتلقون الرشاوى لغض البصر عنه ، ورخاوة الدولة تشجع على الفساد وانتشار الفساد يزيد رشاوة ، والفساد ينتشر في السلطتين التنفيذية والتشريعية حتى يصل إلى القضاء، مما يجعلها في مصاف الدول الأكثر فساد في العالم (2).

(1) د. نسرین محمود حبيشي، الشفافية والنزاهة ومحاربة الفساد، مقال منشور في مجلة البحوث الفقهية والقانونية، الجهاز المركزي

المصري للتنظيم والإدارة، القاهرة - مصر ، العدد 26، لسنة 2007، ص 30.

(2) د. نصرالدين مصطفى الكاسح، هيام على ناجي، مرجع سابق ، ص 13.

الخلاصة

بما أن الفساد ظاهرة تهدد كيان الدولة ووجودها فيجب مكافحته والتخلص منها وحماية المجتمع من آثاره السلبية وشروره ، لكي تكون المعالجة فعالة يفترض معرفة معنى الفساد لغةً واصطلاحاً والظواهر الهدامة التي تؤدي إلى انتشار ظاهرة الفساد داخل مؤسسات الدولة والقطاعات العامة والخاصة منها، وهذا ما تم تناوله في **المطلب الأول** من هذه الدراسة، أما المطلب الثاني ندرس فيه تقييم دور الهيئة محل الدراسة في مكافحة ظاهرة الفساد من حيث معرفة اختصاصاتها والأهداف التي أنشئت من أجلها في قانون نشأتها ولائحته الداخلية، وماهي العراقيل والمشكلات التي تواجهه في القيام بدورها في القضاء على ظاهرة الفساد والحد منها على الأقل، وفي ختام هذه الدراسة توصلنا إلى عدة نتائج وتوصيات على النحو التالي:

أولاً: النتائج

1. إن الفساد جاء في اللغة بما يفيد الخروج عن الاعتدال وأن المفسدة ضد المصلحة، أما التعريف الاصطلاحي فقد اختلف الفقهاء حوله، فظهرت في هذا المجال التعريفات القانونية والإدارية والاجتماعية، وسبب ذلك يرجع إلى عدم وجود إجماع حول تعريفه بالرغم من أن العريفات التي تم سردها قد أوضحت المعنى اللغوي والاصطلاحي لمعنى الفساد الإداري والمالي .
2. للفساد ظواهر عديدة تؤدي إلى انتشاره على نطاق واسع داخل أروقة الدولة ومن هذه الظواهر ضعف الأداء الوظيفي وعدم احترام الأنظمة القانونية المنظمة للوظيفة العامة من تسبب إداري وغيرها من قبل الموظفين القائمين على إدارة المؤسسات العامة في الدولة، وانتشار ظاهرة الوساطة والمحسوبية والمحاباة والابتزاز وإساءة استعمال السلطة داخل هذه المؤسسات، نتيجة لضعف الأجهزة الرقابية في الدولة محاسبة المفسدين لكي يرتدعوا عن هذه الأفعال التي تؤدي بالضرورة إلى انتشار ظاهرة الفساد الإداري والمالي على نطاق واسع وهذا يؤدي بالضرورة انخيار كيان الدولة ككل.
3. أن المشرع الليبي قد منح الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد اختصاصات واسعة شملها قانون نشأتها ولائحته التنفيذية والقوانين المنصوص عليها في متن هذا القانون تجعل منها هيئة قادرة على مكافحة الفساد الإداري والمالي بشتى الطرق والوسائل للقضاء عليه لأن هذه القوانين تشتمل

على عقوبات رادعة للمفسدين ، إلا أن ليبيا لازالت تصنف من الدول الأكثر فساداً في العالم حسب مؤشر منظمة الشفافية الدولية.

4. أن تفشي ظاهرة الفساد الإداري والمالي ليست بسبب عدم وجود أنظمة عقابية بل بالعكس هناك تضخم في القوانين التي تُجرّم الفساد في ليبيا، وذلك بسبب عدم تطبيق الأنظمة بالشكل الأمثل من قبل الأجهزة الرقابية في الدولة لهذه القوانين واللوائح، وكذلك مؤسسات الدولة العامة والخاصة.

5. تبين من دراسة الأهداف المنوط بالهيئة تحقيقها في مكافحة الفساد الإداري ومالي أن الهيئة تعمل مع الأجهزة المشمولة بأختصاصاتها وذلك لخلق بيئة عمل في تلك الأجهزة تتسم بالنزاهة والشفافية، والصدق، والعدالة، والمساواة وهي تعمل على جانبين، وقائي وعلاجي؛ إذ يشمل الجانب الوقائي سد الثغرات النظامية المؤدية إلى وقوع الفساد، أما الجانب العلاجي فهو يعمل على تعزيز مبدأ الشفافية ومكافحة الفساد المالي والإداري بشتى أساليبه ومظاهره الهدامة لبناء الدولة القانونية، وترسيخ قيم النزاهة والأمانة، والتوعية بمخاطر الفساد على المجتمع، والفرد بكل السبل الممكنة والمتاحة.

6. الافتقار إلى منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الإعلامية المهمة بكشف الفساد للرأي العام للضغط على الحكومة لمكافحته والحد منه.

7. المشكلات والعراقيل التي تواجه الهيئة في إكمال دروها في مكافحة الفساد كثيرة، فمنها ما يتعلق بالانقسام السياسي الذي أنعكس بدوره على الهيئة فأصاحبها مرض الانقسام هي أيضاً، ومن العراقيل ضعف هيئة الدولة ومؤسساتها أيضاً وبطء إجراءات التقاضي وغيرها من العراقيل والمشكلات التي تعرقل الهيئة في القيام بواجبها المنوط بها.

ثانياً: التوصيات

1. إصدار تشريع موحد يحد من ظاهرة الفساد بدلاً من النصخ التشريعي في ليبيا وكذلك توحيد جميع المؤسسات المختصة في مكافحة هذه الظاهرة، للتقليل من الصرف على هذه الأجهزة من الخزانة العامة للدولة نتيجة لارتفاع قيمة المراتبات التي يتقاضها ممن يعمل في هذا الأجهزة، لتصبح ثغرة من ثغرات الفساد المالي في الدولة أيضاً.

2. محاسبة ومعاقبة كل من مارس ظاهرة الفساد في المؤسسات العامة سواء وقع هذا الفساد من يتقلد المناصب السيادية في هذه المؤسسات أم الموظفين العاديين، ومحاسبتهم محاسبة دقيقة من قبل الأجهزة الرقابية والأمنية والقضائية، على كل مخالفة أو جريمة تقع منهم، وأن يُجرم مرتكب هذه الأفعال من تولى المناصب السيادية ومن كافة المزايا المدنية، وأن ترفع الحصانة عنه مهما كان موقعه في السلم الوظيفي في الدولة.
3. تبسيط وتوضيح الإجراءات القانونية في المرافق العامة، وزيادة شفافيتها، والتشديد على تطبيقها من قبل هذا المرافق بكل مهنية وحرفية، ووضعها تحت المراقبة من قبل الأجهزة الرقابية.
4. منح القائمين على الأجهزة الرقابية الحصانة اللازمة والحماية القانونية والفعالية، للقيام بواجبهم على أكمل وجه في المجتمع نظراً لأنعدام الاستقرار الأمني في البلاد، وكذلك القائمين على الجهاز القضائي في الدولة يجب أن تمنح لهم الحماية اللازمة حتى يقضوا بما يوجبهم القانون في القضايا المتعلقة بالفساد الإداري والمالي.
5. توعية أفراد المجتمع بخطورة ظاهرة الفساد من قبل وسائل الإعلام ، وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني في بيان خطر هذه الظاهرة من خلال إقامة برامج هادفة تقدم إرشادات للمواطنين عامة والموظفين خاصة، وتقدم شروحات لطرق التبليغ، والتعريف بالجهات المسؤولة عن مكافحة الفساد والعقوبات التي تطبق على المخالفين.
6. إضافة مادة ضمن مقررات كليات القانون في الدولة الليبية تسمى " قانون مكافحة الفساد" ضم في مفرداتها دراسة كافة القوانين المعنية بمكافحة ظاهرة الفساد ليكون الخريج على دراية كاملة بهذه القوانين، بما يعود بالمنافع على المجتمع ككل .

قائمة المراجع

أولاً: القرآن الكريم

ثانياً: - المعاجم اللغوية

1. د. الأمام أبي الفضل جمال محمد أبن منظور، لسان العرب، المجلد الأول، فصل الرأ باب الباء، دار الصادر للطباعة والنشر، بيروت - لبنان، 1968.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



2. د. محمد بن أبي بكر عبدالقادر الرازي، مختار الصحاح، مؤسسة عزالدين للطباعة والنشر، بيروت - لبنان، 1987.
3. معجم المعاني الجامع، المعجم الوسيط، منشور على شبكة المعلومات الدولية الانترنت، الموقع الإلكتروني، -<https://www.almaany.com/ar/dict/ar>.
- ثالثا: الكتب
1. د.أمير فرج يوسف، مكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلي والإقليمي والعربي والدولي (في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة)، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية-مصر، 2010م
2. د. حميدة على جابر، التدابير الدولية المضادة للفساد الإداري، دار الوفاء للطباعة والنشر، الاسكندرية-مصر، 2020م.
3. د.عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، ماهيته، أسبابه، مظاهره، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015
4. د.عمر محمد السيوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفضيل للطباعة و للنشر والتوزيع، بنغازي -ليبيا، 2013.
5. د. محمود محمد معبرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، دراسة مقارنة بالقانون الإداري، دار الثقافة، عمان، 2011.
6. د.محمد محمد معابر، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية" دراسة مقارنة بالقانون الإداري" دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-الأردن 2011م.
7. د.مازن ليلو راضي، أ. حمزة حسن خضر الطائي، الفساد الإداري في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، مركزالكتاب الأكاديمي، عمان-الأردن، 2015م.
8. د. محمد صادق إسماعيل - الفساد الاداري في العالم العربي - مفهومه وأبعاده المختلفة - الطبعة الاولى - دار الكتب المصرية - القاهرة، 2014 .
9. د.هشام الشمري، د. ايثار الفتلي، الفساد الإداري والمالي واثاره الاقتصادية والاجتماعية دار المكتبة الوطنية، عمان-الأردن، 2011م.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



رابعاً: البحوث والمقالات.

1. د. بلال محمد داؤود ، الحد من الفساد المالي والإداري، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية- جامعة الأنبار- كلية الإدارة والاقتصاد، المجلد 12، العدد 28، 2019.
2. د. مؤيد فيصل ربيع حمادي، الفساد أسبابه وآثاره وطرق علاجه في المنظور الإسلامي، مجلة أبحاث ميسان- جامعة ميسان- كلية التربية، المجلد 15، العدد 29، 2019م.
3. د. مصطفى حامد محمد، الجهود الدولية والمحلية لمكافحة الفساد، (دراسة الوضع الراهن في ليبيا)، مجلة جامعة سبها، المجلد 1، عدد 1، لسنة 2022م.
4. د. مفتاح إغنية محمد، دور المؤسسات الدستورية في مكافحة الفساد الإداري، بحث منشور في مجلة جامعة بني وليد للعلوم الإنسانية، العدد الثامن العشرون، جامعة بني وليد- ليبيا، 2023.
5. د. نسرین محمود حبيشي، الشفافية والنزاهة ومحاربة الفساد، مقال منشور مجلة البحوث الفقهية والقانونية، الجهاز المركزي المصري للتنظيم والإدارة، القاهرة - مصر ، العدد 26، لسنة 2007م.
6. د. محمد جبيري، الفساد في الوظيفة العمومية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور، الجلفة - الجزائر، المجلد 13، العدد 1، 2020.
7. د. سامي لطفي محمد ابوزويدة، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد الإداري، مجلة البحوث الفقهية والقانونية، جامعة الأزهر القاهرة - مصر ، العدد 43، 2023م.
8. د. نفيسة حامد عبدالرازق بدري، آليات مكافحة الفساد الإداري " المملكة العربية السعودية نموذجاً"، مقال منشور في مجلة القلزم للدراسات السياسية والقانونية دولية محكمة- العدد السادس عشر، ربيع الأول 1445هـ- سبتمبر 2023م.
9. د. هناء عبدالعاطي حسن، الفساد الإداري الآثار الاقتصادية، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، جامعة عين شمس- كلية التجارة، العدد الأول، 2014.

خامساً: المؤتمرات العلمية.

1. د. خالد أحمد محمد إنزيم، أ. على محمد حامد عمر، السياسة القانونية لمكافحة جرائم الفساد الإداري في دولتي ليبيا والمغرب، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الأول لمكافحة الفساد في ليبيا من منظور تشريعي، كلية الشريعة والقانون- الجامعة الأسمرية والإسلامية، زليتن - ليبيا، 2021.

2. د. محفوظ على عمران توائي، نطاق اختصاص هيئة الرقابة الإدارية بمكافحة الفساد في ليبيا دراسة في القانون رقم 20 لسنة 2013م، وتعديلاته ولائحته التنفيذية"، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الأول لمكافحة الفساد في ليبيا من منظور تشريعي، كلية الشريعة والقانون-الجامعة الأسمرية والإسلامية، زليتن - ليبيا، 2021.

3. أ. محمد عمر الشكري، سياسة التجريم والعقاب في قانون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (11) لسنة 2014، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الأول لمكافحة الفساد في ليبيا من منظور تشريعي، كلية الشريعة والقانون-الجامعة الأسمرية والإسلامية، زليتن - ليبيا، 2021

4. د. محمد الفاتح محمود بشير المغربي، الفساد الإداري اسبابه وآثاره وأهم أساليب مكافحته، المؤتمر السنوي العام نحو استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2010.

5. د. نصرالدين مصطفى الكاسح، هيام على ناجي، إشكالية بط الاجراءات الإدارية بالمرافق العامة وسبل معالجتها، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الأول لمكافحة الفساد في ليبيا من منظور تشريعي، كلية الشريعة والقانون-الجامعة الأسمرية والإسلامية، زليتن - ليبيا، 2021.

سادساً: القوانين واللوائح.

1. القانون العقوبات الصادر في 28 نوفمبر 1953 م ، وآخر تعديلاته.
2. القانون رقم "11" لسنة 2014م، بشأن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.
3. القانون رقم "5" لسنة 2014م، الخاص بتعديل بعض أحكام القانون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد رقم "11" لسنة 2014م.
4. القرار رقم (5) لسنة 2024م، الصادر عن مجلس النواب بشأن اعتماد اللائحة الداخلية للقانون رقم (11) لسنة 2014 م ، بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.
5. القانون رقم (10) لسنة 1994 م ، بشأن التطهير.
6. القانون رقم رقم (36) لسنة 2012م، المعدل بالقانون رقم (47) لسنة 2012م، بشأن إدارة أموال وممتلكات بعض الأشخاص.
7. القانون رقم 2 لسنة 2005م بشأن مكافحة غسيل الأموال.
8. القانون رقم 2 لسنة 1979م بشأن قانون الجرائم الاقتصادية، وآخر تعديلاته.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



9. القانون رقم (6) لسنة 1985 م، بشأن الوساطة والمحسوية.
10. القانون 3 لسنة 1986م بشأن من أين لك هذا وآخر تعديلاته.
11. القانون رقم (10) لسنة 2005م، بشأن التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



دور التقنيات الذكية والتحول الرقمي في مكافحة الفساد في المؤسسات الحكومية

(دراسة تحليلية مقارنة)

الدكتور

صلاح الدين رجب فتح الباب صميده

أستاذ مساعد القانون العام المنتدب بكلية الحقوق - جامعة حلوان

استاذ مساعد القانون العام بكلية الشريعة والقانون بالجامعة الإسلامية بمنسوتا

باحث قانوني ومدرب معتمد بمصلحة الضرائب المصرية

عضو الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع

E-mail : salah99ragab@gmail.com

ملخص:

جاءت هذه الورقة البحثية لمعالجة ظاهرة الفساد كأحد الظواهر السلبية على الجهاز الإداري في الدولة، وبشكل خاص في المؤسسات العامة والخدمية التي تمثل عصب الحياة للمواطنين، وتشكل في ذات الوقت ملامح الجهات والهيئات العامة في الدول، وتنبئ كذلك عن مدى تقدم الدول وما وصلت إليه من نجاحات في مجال الإدارة العامة أو فشلها وسوء إدارتها، فعلى الرغم من سن التشريعات ووضع العقوبات لمكافحة الجرائم المندرجة تحت تلك الظاهرة الخطيرة، إضافة إلى الجهود الدولية لوضع قواعد قانونية على المستوى الدولي لمكافحة الفساد، إلا أن الواقع أثبت أنها ما زالت ظاهرة متفشية في الكثير من القطاعات الحكومية، كما أنها ظاهرة عالمية تعاني منها الدول كافة مع وجود تفاوت بينها في معدلات الفساد راجع لمدى قدرة البعض منها على مكافحة الفساد، ومع التطور التكنولوجي الهائل في مجال الاتصالات وما نتج عنه من تقنيات مختلفة تتمتع بقدرات ومزايا عديدة نتيجة الثورة الصناعية الرابعة، فقد بدأت معظم الدول للتحويل الرقمي للاستفادة منه في أداء خدماتها العامة والسيطرة على منافذ وطرق الفساد من خلال استخدام التقنيات الذكية وجعلها أحد الآليات الحديثة للرقابة التي يتم الاستعانة بها في المؤسسات العامة بهدف تحسين جودة أداء الخدمات العامة.

الكلمات المفتاحية: التقنيات الذكية؛ التحول الرقمي؛ الفساد؛ المؤسسات الحكومية؛ الخدمات العامة.

مقدمة:

ترتب على الثورة التكنولوجية تغير كبير في طريقة حياتنا سواء في بيئة الأعمال أو في محيط التفاعل الاجتماعي محليا وعالميا، وبالتوازي مع تلك التحولات فإن التقنيات الرقمية تسهم وبشكل كبير في ابتكار الطرائق والأساليب التي يتم بها أداء الخدمات العامة⁽¹⁾، ويتولد عنها سلسلة هائلة من الأدوات والآليات التي تستعين بها الدول وأجهزتها المختلفة في تواصلها مع المواطنين.

(1) Abou ElSeoud, Mahinour. Exploring the Potential of E-Government in Reducing Corruption – Case of Egypt. 2024. American University in Cairo, Master's Thesis. AUC Knowledge Fountain.pp.8-12.
<https://fount.aucegypt.edu/etds/2207>

وفي خضام التطورات التكنولوجية المتسارعة وتقنياتها الوليدة والمتجددة في كل يوم، فإن الدول تسارع الخطى وتبذل الجهود من أجل تطويع تلك التكنولوجيا لتحقيق أقصى استفادة منها في كافة مناحي الحياة السياسية والاقتصادية والبيئية والاجتماعية والثقافية. إضافة إلى أن المجتمعات باتت تعتمد علي تلك التكنولوجيا وما يرتبط بها من تطبيقات ذكية في المجالات المختلفة كالتعليم والتصنيع والرعاية الصحية وخدمات النقل والتسوق، وخدمات الأمن والعدالة، والكثير من المرافق العامة، إلخ..⁽¹⁾. حيث يستدعي أداء تلك الخدمات تبني نهج ينبئ عن الشفافية والنزاهة حتى تتحقق مبادئ المساواة والعدالة في المجتمع بما يضمن تهيئة المناخ لنجاح مبادرات التنمية الاقتصادية في المجالات المختلفة وصولاً للرفاه الاجتماعية.

أهمية البحث

يأتي أداء الخدمات العمومية للمواطنين على رأس الأولويات التي تحظى باهتمام الحكومات في كافة دول العالم، حيث تعبر عن مدى التقدم الذي وصلت إليه الدول في قطاع من أهم القطاعات إتصلاً بالمصلحة العامة لجموع المواطنين، وتشكل في ذات الوقت الجانب الاجتماعي المعبر عن استقرار الدول⁽²⁾.

وقد سيطرت معالجة ظاهرة الفساد على اهتمام الدول وتمثل ذلك الاهتمام في البحث عن الحلول لمكافحتها ومحاصرتها⁽³⁾، وسعت العديد من دول الغرب إلى استخدام مخرجات الثورة الصناعية الرابعة وما نتج عنها من تكنولوجيا متطورة والاستفادة من التقدم التقني الهائل في كافة القطاعات،

(1) أحمد بدران، الذكاء الاصطناعي بين سياسات التنظيم الحكومي والتنظيم الذاتي: مقارنة نظرية، مجلة حكاما، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، المجلد 4، العدد 7، 2023، ص 97.

(2) للمزيد انظر: د. صلاح الدين رجب فتح الباب صميده، الذكاء الاصطناعي في المؤسسات الحكومية وأثره على أداء الخدمات العمومية، المؤتمر العلمي الثاني عشر لكلية القانون بجامعة البصرة وكلية شط العرب يوم 27 أبريل 2024، تحت شعار "التحديات التشريعية لتطبيق الذكاء الاصطناعي والتقنيات الإلكترونية الحديثة"، ص 2 وما بعدها.

(3) للمزيد راجع: أ. حميده أحمد الدايش المطلوب، الآليات الدولية والوطنية لمكافحة الفساد، "دراسة في ضوء الاتفاقيات الدولية والإقليمية لمكافحة الفساد، المؤتمر العلمي الأول: مكافحة الفساد في ليبيا من المنظر التشريعي، تحت شعار نعم لبناء الدولة، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الأسمرية الإسلامية، الفترة من 18-19 سبتمبر 2021.

وذلك من خلال الرقمنة ودمجها في المؤسسات العامة لتحسين أداء الخدمات العمومية⁽¹⁾، من منطلق تفعيل مبادئ الشفافية والنزاهة والمساواة، باعتبارها مبادئ ترسخ للعدالة المنشودة مجتمعيًا، والتي تساعد وبلا شك على تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تسعى الدول لتحقيقها. وتبعاً لذلك تعد الرقمنة أحد الآليات الضرورية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وللمواءمة مع المعايير الدولية، باعتبارها أحد الآليات القوية والفعالة لمكافحة الفساد⁽²⁾.

إشكالية البحث

تتعلق الإشكالية الرئيسية لهذا البحث بمدى الاستعانة بالتقنيات الرقمية مجال مكافحة الفساد والسيطرة عليه ودعم الحكم الرشيد، وذلك من خلال تسخير قدرات التكنولوجيا الحديثة ودمجها في المؤسسات الحكومية لتحسين جودة وأداء الخدمات العمومية وودورها في القضاء على الفساد، فقد أدى التحول الرقمي إلى إحداث طفرة في القطاعين العام والخاص من حيث أداء الأعمال والمهام المختلفة وبطرق لا حصر لها، مما أثر على سرعة وحجم تنفيذ مهام مثل الاتصالات أو تحليل البيانات. وينطبق هذا أيضاً على مجال مكافحة الفساد، حيث فتحت تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أبواباً جديدة لمنع الفساد واكتشافه وملاحقته قضائياً⁽³⁾. ويحاول البحث عرض وتقييم الأدوات التقنية التي يمكن استخدامها وما يرتبط بها من عوامل نجاح أو معوقات في سياق مكافحة الفساد والسيطرة عليه، وكذلك الجهود المبذولة في سبيل تطويرها وحوكمتها، وبما يتواءم مع المتغيرات العالمية الساعية نحو التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

(1) Armenia ANDRONICEANU, Irina GEORGESCU, Jani KINNUNEN, PUBLIC ADMINISTRATION DIGITALIZATION AND CORRUPTION IN THE EU MEMBER STATES. A COMPARATIVE AND CORRELATIVE RESEARCH ANALYSIS, 2022, pp.5-

22.https://www.researchgate.net/publication/358882720_Public_Administration_Digitalization_and_Corruption_in_the_EU_Member_States_A_Comparative_and_Correlative_Research_Analysis

and Vyacheslav V. Sevalnev, Anti-, Yuri V. Truntsevsky,⁽²⁾ Artem M. Tsirin corruption Legal Awareness in the Field of Rulemaking: Insights from Complex Systems Theories, pp.853-866.

(3) Niklas Kossow & Victoria Dykes, Embracing Digitalisation: How to use ICT to strengthen Anti-Corruption, 2018, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Anti-Corruption and Integrity Programme, pp.7-38.

منهج البحث

يعتمد هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي، لبحث وتحليل الجهود المبذولة للتحويل الرقمي والاستعانة بتقنيات الذكاء الاصطناعي في تحسين أداء الخدمات العامة ومواجهة الفساد بكافة صوره وأشكاله، بل والقضاء عليه بما يخدم الأهداف التنموية المختلفة التي تسعى الدول لتحقيقها، مع الإستعانة بالتجارب الدولية في هذا الشأن سواء التشريعية أو اللوجيستية، وكذلك المصادر المختلفة التي تناولت موضوع الدراسة أو بعض جوانبها من مؤلفات وبحوث فقهية وقانونية.

خطة البحث

في سبيل إعداد هذا البحث قمنا بتقسيمه إلى مبحثين رئيسيين على النحو التالي:

المبحث الأول: التقنيات الذكية والتحول الرقمي.

المبحث الثاني: الفساد وعلاقته بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

المبحث الأول

التقنيات الذكية والتحول الرقمي

تمثل تقنيات الذكاء الاصطناعي أحد الأدوات التكنولوجية التي لها تأثير كبير على مختلف شرائح المجتمع والابتكار والتنمية الاقتصادية⁽¹⁾. فمما لا شك فيه أن الثورة الصناعية الرابعة المتمثلة في الذكاء الاصطناعي كأحدث تطور تكنولوجي في العصر الحالي تعتبر مرحلة من مراحل التقدم العلمي القائم على البرمجة فائقة الذكاء، وتسعى الدول والحكومات بخطى متسارعة صوب الاستفادة من ذلك التطور في الحفاظ على مواردها، بل وجعلها موارد مستدامة تخدم الأجيال الحالية والقادمة. إضافة على المزايا الأخرى المتمثلة في إحكام الرقابة والمساءلة وملاحقة وضبط العمليات المشبوهة والتي قد تشكل جرائم تمس المجتمع اقتصاديا وأمنياً، وفي ضوء ذلك سنتناول هذا المبحث في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: مفهوم التقنيات الذكية والتحول الرقمي.

⁽¹⁾ Reza Montasari, Cyber Threats and National Security: The Use and Abuse of Artificial Intelligence, p.680.

المطلب الثاني: العلاقة بين التقنيات الذكية والشفافية في المؤسسات الحكومية.

المطلب الأول

مفهوم التقنيات الذكية والتحول الرقمي

تقسيم:

أبدت الحكومات في جميع أنحاء العالم اهتمامًا كبيرًا باستكشاف استخدام الذكاء الاصطناعي (AI) لتعزيز خدماتها العامة⁽¹⁾. إن التطورات الأخيرة في التعلم الآلي، وزيادة قدرات المعالجة، وزيادة كميات البيانات المتاحة من خلال تحويل البيانات على نطاق واسع في المجتمعات، مكنت من ظهور مجموعة كبيرة ومتنوعة من تطبيقات الذكاء الاصطناعي الجديدة⁽²⁾. إن الجمع بين مجموعات البيانات الكبيرة عالية الجودة والتعلم الآلي يمكن هذه التطبيقات من إكمال المهام بدقة مماثلة أو أعلى من دقة البشر، مما قد يؤدي إلى اضطرابات كبيرة في المجتمع⁽³⁾. وحتى نتعرف على هذه التقنيات ودورها في الإدارات والمؤسسات الحكومية فسوف نقسم هذا المطلب إلى الفرعين التاليين:

الفرع الأول

ماهية الذكاء الاصطناعي والتحول الرقمي

أولاً: مفهوم الذكاء الاصطناعي

Teteryatnikov, 2021. "Artificial Intelligence in Public Governance," Springer Books, in: Igor Stepnov (ed.), Technology and Business Strategy, edition 1, chapter 9, pages 127-135, Springer.

https://doi.org/10.1007/978-3-030-63974-7_9

(2) انظر حول أفضل عشر تطبيقات الذكاء الاصطناعي في العصر الحديث:

<https://www.for9a.com/learn>

وهي ChatGPT، المساعد الشخصي Siri، تطبيق Alexa Amazon، المساعد الشخصي من جوجل ELSA، Google تطبيق Socratic، Hound تطبيق Assistant، Replika

(3) Craglia et, Artificial intelligence, 2018.

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X22000478?via%3Dihub>

إن نظام الذكاء الاصطناعي كما عرفه فريق خبراء الذكاء الاصطناعي التابع لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، هو "نظام يعتمد على الآلة وهو نظام قادر على تقديم تنبؤات وتوصيات وقرارات مؤثرة في البيئات الحقيقية والافتراضية من أجل تحقيق مجموعة من الأهداف التي يحددها الإنسان. وهذا النظام الآلي يستخدم مدخلات الآلة أو البشر أو كلاهما في تصور البيئات الحقيقية أو الافتراضية، ويحول هذه التصورات إلى نماذج مجردة بطريقة آلية أو يدوية مثل التعلم الآلي ويستخدم الاستدلال النموذجي لصياغة خيارات من أجل المعلومات أو الإجراءات". وأنظمة الذكاء الاصطناعي مصممة لتعمل مع مستويات متنوعة من الاستقلال الذاتي⁽¹⁾.

وعلى الرغم من وجود اتفاق عام على أن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ستشكل تحدياً أساسياً لسلوك الحكم، إلا أنه لا تزال هناك فجوة بحثية حول كيفية تأثير عملية تشكيل السياسات وتنفيذها. إن عدم الاهتمام بالتكنولوجيا في علوم السياسة يمثل مفارقة، حيث أن عملية صنع السياسات المستمدة من الواقع الفعلي غالباً ما تشير إلى التكنولوجيا باعتبارها الدافع الرئيسي لتغيير السياسات العامة للدولة لتتواءم مع التغيرات الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع، بما يعود بالنفع على المواطنين في الجوانب الحياتية المختلفة⁽²⁾.

ففي جانب تشغيل إدارات الدولة فإن البعض يرى ضرورة ألا يقتصر الهدف على تحسين الخدمات والهيكل القائمة بالفعل، بل يجب يتضمن العمل تغيير شامل في هياكل وأشكال صنع السياسات. وتستند طبيعة هذه الهياكل والإصلاحات المرجوة إلى فكرة ضرورة تطور السياسات ذاتها. وبالتالي ينبغي أن يكون هناك تركيز إضافي على السياسة الإلكترونية كمفهوم يتجاوز فكرة دمج التكنولوجيا

⁽¹⁾ تطور مصطلح الذكاء الاصطناعي على مر السنين منذ أن صاغه جون ماكرثي بجامعة دارتموث عام 1956، حيث كان يعتقد في البداية أن الذكاء الاصطناعي هو مصطلح جامع يشمل جميع الأعمال التي تقوم بها آلة، والتي يمكن وصفها بأنها آلة ذكية، وقد ركزت الجهود المبكرة في تطوير الذكاء الاصطناعي على ابتكار آلات وبرمجيات تعتمد على تقنيات الحاسوب وتستطيع محاكاة العقل البشري في مجالات مختلفة كالطب والزراعة إلا أن هذه التجارب كانت تتسم بأنها محدودة. بسبب تكلفتها العالية وقلة الخبراء وتعدد أدواتها.

انظر للمزيد حول تطور الذكاء الاصطناعي راجع الموقع التالي:

<https://ar.unesco.org/courier/2018-3/ldhk-lstny-byn-stwr-wlwg>

⁽²⁾ R. Sivarethinamohan & S. Sujatha, Global Governance of Artificial Intelligence: Ethical, Legal Challenges and Changes in Economy and Business, 2023, pp. 355-365. https://doi.org/10.1007/978-981-19-2188-9_33

في عملية صنع السياسات باعتبارها مجرد وسيلة يزيد من الإنتاجية بفضل تحسين قدرات معالجة المعلومات⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أنه إذا كانت عملية تشكيل المراحل الأولى للإدارة الإلكترونية لا تزال في الأساس عملية سياسية أي تحتاج إلى توفر الإرادة لدى صانع القرار، إلا أن التقدم التكنولوجي يقلل من الإطار الزمني ويزيد من قدرات الإدارات العامة للحكومة من اتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسات المختلفة. وسواء كان الأمر يتعلق بتقدير الرأي العام من خلال تحليل وسائل التواصل الاجتماعي، أو إنتاج بيانات التعداد السكاني اليومي، أو استخدام الخوارزميات⁽²⁾ لتقدير التأثيرات والارتباطات بين السياسات المختلفة، فإن كل هذه الاحتمالات تغير الطريقة التي يتم بها إدراك عملية صنع السياسات وتنفيذها.

ووفي هذا الصدد يجب التنويه إلى أن نجاح الذكاء الاصطناعي في العمل يعتمد بشكل أساسي على حجم ونوع البيانات المدخلة، فكلما زاد حجم تلك البيانات وتنوعت، كما أمكن للذكاء الاصطناعي التنبؤ ووضع الحلول بكفاءة وفعالية، ويكون قادر على إعطاء نتائج دقيقة في أقل وقت ممكن⁽³⁾.

ثانياً: تزايد استخدامات الفضاء الإلكتروني كدافع للتحويل الرقمي والأنظمة الذكية

ارتفع معدل استخدام الإنترنت في معظم دول العالم وفي مصر خلال السنوات الأخيرة. وكان السبب الرئيس في ذلك هو ذلك التطور الهائل في أجهزة الحاسوب والهواتف الذكية بالتزامن مع تطور في تكنولوجيا الإتصال وما وصلت إليه الشبكات مؤدية الخدمة من الحصول على تقنيات

(1) **Millard, J.**, Impact of digital transformation on public governance - new forms of policy-making and the provision of innovative, people-centric and inclusive public services, Manzoni, M. and Schade, S. (Editors), Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023, doi:10.2760/204686, JRC133975

(2) يقصد الخوارزميات مجموعة القواعد الحسابية والرياضية التي تمكن الوصول إلى نتيجة ما بعدد محدد من الخطوات. انظر: المعجم الموسوعي في الكمبيوتر والإلكترونيك لأندريه لوغارف، مادة (خوارزمية)، ص 48-49.

(3) للمزيد انظر: د. صلاح الدين رجب فتح الباب صميده، حوكمة تكنولوجيا الذكاء الاصطناعي في المؤسسات الحكومية وأثرها على التنمية المستدامة "في ضوء رؤية عُمان 2040" بحث مقدم ضمن محاور المؤتمر العلمي الدولي الثامن لكلية البريمي الجامعية، الفترة من 28-29 أبريل 2024، ص 8 وما بعدها.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



عالية تمثلت في الجيل الرابع والخامس من حيث السرعة والجودة في إمكانية الوصول لخدمات الويب المختلفة، وخلال فترة وجيزة انتشرت تلك التكنولوجيا في جميع أنحاء العالم، وعلى إثر ذلك التطور استطاع مبرمجي الحاسوب تطوير العديد من التطبيقات والتي تستخدم في العديد من المجالات، كما استطاعوا إتاحة استخدامها على الهواتف الذكية⁽¹⁾.

ووفقاً لدراسة أجرتها شركة EMC Digital Universe في عام 2012 أظهرت أن البيانات العالمية سوف تتضاعف كل عامين⁽²⁾. وفي عام 2020، أنشأ الأشخاص 1.7 ميغابايت من البيانات كل ثانية⁽³⁾. وهي بيانات نصية غير منظمة ومخزنة في قواعد بيانات غير متكاملة، ومثل هذه الكمية الضخمة من البيانات الأولية تتجاوز بكثير حدود التحليل اليدوي التي يمكن استغلالها.

ونخلص من ذلك أن النمو الهائل للبيانات الرقمية بات يشكل تحدياً تقنياً كبيراً في كافة المجالات، مما يتطلب استخدام أدوات تحليلية أكثر تطوراً لإدارة المخاطر بشكل فعال من أجل معالجة العديد من الإشكاليات الناشئة عن التكنولوجيا أو تلك التي يفرزها الواقع العملي وتتطلب حلولاً تكنولوجية لمواجهتها بطرق أكثر استباقية.

وواقع الأمر يؤكد وجود حاجة متزايدة للذكاء الاصطناعي لتحسين أداء الخدمات والمهام المختلفة من كل هذه البيانات والمعلومات وتحقيق أكبر قدر من النفع للدولة والمجتمع ككل، وتستدعي التنمية بإبعادها المختلفة أن تتطور الدول من أدواتها وفي تعاطيها مع التحديات التي تواجه واقع

(1) للمزيد راجع الرابط الإلكتروني التالي:

http://www.mcit.gov.eg/Upcont/Documents/Publications_142018000_EN_ICT_Indicators_Quarterly_Bulletin_Q4.pdf

(2) Gantz J, Reinsel D (2012) IDC the digital Universe in 2020: big data, bigger digital shadows, and biggest growth in the far east sponsored by EMC Corporation. Tech. rep. www.emc.com/leadership/digital-universe/index.htm

(3) Johann Höchtel & Peter Parycek, & Ralph Schöllhammer, Big data in the policy cycle: Policy decision making in the digital era, JOURNAL OF ORGANIZATIONAL COMPUTING AND ELECTRONIC COMMERCE 2016, VOL. 26, NOS. 1-2, 147-169

<http://dx.doi.org/10.1080/10919392.2015.1125187>

التنمية، والأمل معقود من خلال الاعتماد التكنولوجي الذكية والاستفادة من آلياتها وأدواتها المتعددة⁽¹⁾.

ويمكن الاستعانة بالبناء المعرفي للتكنولوجيا الرقمية، حيث يستخدم هذا النوع من الحوسبة لعمل أنظمة تحاكي عمليات التفكير البشري، ويمكنها معالجة وفهم وإضافة معلومات منظمة واعتماداً على المصادر المتعددة لقواعد تلك البيانات، ومن ثم يمكن أن يتولى النظام المعرفي المعلومات المستندة إلى قاعدة المعرفة هذه للرد على المشكلات المعقدة. ومنها على سبيل المثال استخدام التكنولوجيا المعرفية⁽²⁾ في مجالات الاقتصاد والأعمال التجارية، المجتمع، البيئة، الهندسة، الطب، التعليم، والأمن السيبراني الذي يمكنه التعرف على التهديدات والرد عليها بسرعة أكبر⁽³⁾. وكذلك تحليل البيانات المختلفة لمعرفة احتياجات السوق وتطلعات الأفراد، وفي المجمل تستطيع التكنولوجيا الرقمية أن تقدم حلولاً ومعالجات للكثير من القضايا المختلفة.

الفرع الثاني

تطبيقات الذكاء الاصطناعي في الحكومة والإدارة

أولاً: أهمية التقنيات الذكية واستخداماتها

يستخدم الذكاء الاصطناعي بنجاح في العديد من المجالات من بينها النظم الخبيرة، ومعالجة اللغات الطبيعية، وتمييز الأصوات، وتحليل الصور، وكذلك التشخيص الطبي، وتداول الأسهم، والتحكم الآلي، والقانون، والاكتشافات العلمية، وألعاب الفيديو، ولعب أطفال ومحركات البحث على الإنترنت. وفي كثير من الأحيان، عندما يتسع استخدام التقنية لا ينظر إليها بوصفها ذكاء

⁽¹⁾ Zhang Z, Ning H, Shi F, Farha F, Xu Y, Xu J, Zhang F, Choo KKR (2021) Artificial intelligence in cyber security: research advances, challenges, and opportunities. Artificial Intelligence Review, Volume 55 Issue 2Feb 2022, pp 1029–1053 <https://doi.org/10.1007/s10462-021-09976-0>

⁽²⁾ IBM: Artificial Intelligence for Smarter Cybersecurity—IBM (2021). <https://www.ibm.com/security/artificial-intelligence>

⁽³⁾ Shasha Yu and Fiona Carroll, 2023, A Balance of Power: Exploring the Opportunities and Challenges of AI for a Nation. https://doi.org/10.1007/978-3-031-40118-3_2



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



اصطناعيا، فتوصف أحيانا بأنها أثر للذكاء الاصطناعي، والتي يمكن أيضاً دمجها في الحياة الاصطناعية⁽¹⁾.

فعلى سبيل المثال لا الحصر يدخل الذكاء الاصطناعي في إنترنت الأشياء مثل تقنيات الأجهزة الذكية المتصلة بالصحة؛ المركبات الجوية بدون طيار (الطائرات بدون طيار)، المباني الذكية والأجهزة المنزلية، الزراعة الذكية، الأنظمة السيبرانية الفيزيائية والبيولوجية المستقلة، الأجهزة المنزلية مثل الثلاجات الذكية وأجهزة وأنظمة المساعدة المنزلية الذكية، الأجهزة القابلة للارتداء، العناصر الرقمية المدججة، الاتصالات من آلة إلى آلة، أجهزة الاستشعار، الحوسبة المدركة للسياق، لقد أصبحت كل واحدة من هذه التقنيات مجاًلاً محدداً وفقاً لمزاياها الخاصة، حيث تقدم العديد من الفوائد على المستوى الفردي والجماعي⁽²⁾.

ويسلط البعض الضوء على أحد أهم الفوائد لاستخدامات الذكاء الاصطناعي، حيث تتيح تقنياته المتعددة في عمليات صنع السياسات العامة للدول وإدارتها المختلفة نتيجة اعتمادها على البيانات بشكل أكبر، وبالنسبة للمؤسسات العامة، يمكن أن يوفر دمج تقنيات الذكاء الاصطناعي ضمن خدماتها العامة فوائد كبيرة وقيمة عامة للمواطنين، اعتماداً على طريقة استخدامها⁽³⁾. الأمر الذي يسمح بالإلمام السريع بالقضايا الاجتماعية، وبالتالي سرعة تحليلها ووضع تحليل أفضل الحلول لمعالجتها بكفاءة وسرعة⁽⁴⁾.

ومع ذلك، على الرغم من الادعاءات الإيجابية التي غالباً ما تذكرها الأدبيات والبائعين والاستشاريين وصانعي السياسات، لا يزال يُعرف القليل جداً عن تأثير وقيمة استخدام الذكاء

⁽¹⁾<https://ar.wikipedia.org>

⁽²⁾ **Reza Montasari**, Cyber Threats and National Security: The Use and Abuse of Artificial Intelligence, In New Trends in Disruptive Technologies, p.682.

⁽³⁾ **Johann Höchtel & Peter Parycek, & Ralph Schöllhammer**, Big data in the policy cycle: Policy decision making in the digital era, JOURNAL OF ORGANIZATIONAL COMPUTING AND ELECTRONIC COMMERCE 2016, VOL. 26, NOS. 1–2, 147–169

<http://dx.doi.org/10.1080/10919392.2015.1125187>

⁽⁴⁾ **Colin van Noord & Gianluca Misuraca**, Artificial intelligence for the public sector: results of landscaping the use of AI in government across the European Union, Government Information Quarterly, Elsevier, Volume 39, Issue 3, July 2022.

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X22000478?via%3Dihub>

الاصطناعي في القطاع العام على الأقل في الفترات الحالية نظراً لحداثة استخدام الذكاء الاصطناعي كما أن الدراسات حوله لا تزال في بداياتها.

ثانياً: دور الذكاء الاصطناعي في تطوير النظم السياسية والإدارية للدولة وحوكمتها
على الرغم من أن عملية تشكيل المراحل الأولى للإدارة الإلكترونية لا تزال في الأساس عملية سياسية، إلا أن التقدم التكنولوجي يقلل من الإطار الزمني ويزيد من قدرات الإدارات العامة للحكومة من اتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسات المختلفة. وسواء كان الأمر يتعلق بتقدير الرأي العام من خلال تحليل وسائل التواصل الاجتماعي، أو إنتاج بيانات التعداد السكاني اليومي، أو استخدام الخوارزميات⁽¹⁾ لتقدير التأثيرات والارتباطات بين السياسات المختلفة، فإن كل هذه الاحتمالات تغير الطريقة التي يتم بها إدراك عملية صنع السياسات وتنفيذها. وتجدر الإشارة إلى أن نجاح الذكاء الاصطناعي في العمل يعتمد بشكل أساسي على حجم ونوع البيانات المدخلة، فكلما زاد حجم تلك البيانات وتنوعت، كما أمكن للذكاء الاصطناعي التنبؤ ووضع الحلول بكفاءة وفعالية، ويكون قادر على إعطاء نتائج دقيقة في أقل وقت ممكن. وقد ترتب على هذا التطور في تخزين ومعالجة البيانات تطور في أداء الخدمات التي تتم عن طريق استخدام تلك التكنولوجيا، إضافة إلى الجودة والسرعة وتفعيل الرقابة

المطلب الثاني

العلاقة بين التقنيات الذكية والشفافية في المؤسسات الحكومية

تقسيم: لغرض توضيح الارتباط بين التقنيات الذكية وتعزيز الشفافية في المؤسسات الحكومية، وكذلك التعرف على مجهودات الدول في الاستعانة بالتقنيات الذكية في أداء الخدمات العامة فإننا سوف نتعرض لكل ذلك بإيجاز في فرعين على النحو التالي:

⁽¹⁾ يقصد الخوارزميات مجموعة القواعد الحسابية والرياضية التي تمكن من الوصول إلى نتيجة ما بعدد محدد من الخطوات. انظر: المعجم الموسوعي في الكمبيوتر والإلكترونيك لأندريه لوغارف، مادة (خوارزمية)، ص 48-49.

الفرع الأول

التقنيات الذكية وتعزيز الشفافية والنزاهة الإدارية

تعد التقنيات الذكية ركيزة أساسية في تعزيز الشفافية والمساءلة في الأجهزة الإدارية والحكومية، من خلال تحليل البيانات الضخمة وتطبيق الذكاء الاصطناعي، يمكن للمؤسسات أن تكشف الأنماط المشبوهة وتحد من الممارسات الفاسدة بكفاءة أكبر.

وأحد الجوانب المهمة والإيجابية المترتبة على التطورات التكنولوجية تتمثل في الاستفادة منها في تفعيل أداء الخدمات المختلفة التي يحتاج لها الكثير من الناس بكفاءة وسرعة اعتمادا على التكنولوجيا الرقمية⁽¹⁾، فعمليات التحول الرقمي باتت على رأس أولويات الحكومات، وذلك بسبب ما توفره من إنجاز للأعمال والعديد من المهام المتنوعة في وقت قصير جدا عن ذي قبل.

وتعمل التقنيات الذكية بشكل عام على تحسين جودة وأسلوب الحياة أو الطريقة التي تُبنى وتدار بها المجتمعات من خلال البنية التحتية المادية والرقمية، كما تسهم في تقديم خدمات الرعاية الصحية والتسويق للسلع والخدمات المختلفة والتعاقد الإلكتروني؛ ويضيف العديد من المزايا للتعليم والتدريب مما يزيد من القدرة التنافسية لكافة المجالات ويسرع الإنجاز العلمي والابتكار التكنولوجي؛ وتحسن من العدالة الاجتماعية والسياسية⁽²⁾. من خلال ما تنسم به من الشفافية وأطر الرقابة الفعالة، وتقوى من أنظمة الدفاع والأمن، فمن خلال تقنيات لذكاء الاصطناعي تم تطوير نظم الملاحظة عبر الأقمار الصناعية وعمليات البحث على الإنترنت وباستخدام وسائل للحماية يمكن متابعة عمليات الشراء الإلكترونية التي تتم عبر الحاسوب أو باستخدام تطبيقات متوفرة على الهواتف الذكية، ولا يقتصر الأمر على ذلك فحسب بل أن المجال مفتوح لإجراء أي معاملات أو أنشطة عبر ذلك الفضاء الرقمي⁽³⁾.

(1) للمزيد راجع: د. محمد سعيد سعد الله بخيت، أثر تطبيقات الذكاء الاصطناعي في تطوير خدمات المرافق العامة (الإدارة الذكية نموذجاً)، مجلة البحوث الفقهية والقانونية، كلية الشريعة والقانون بدمنهور - جامعة الأزهر، العدد 43، أكتوبر 2023، ص 3410 وما بعدها.

(2) Marsh McLennan, Global cyber terrorism incidents on the rise, 2021. <https://www.mmc.com/insights/publications/2018/nov/global-cyber-terrorism-incidents-on-the-rise.html>.

(3) GCHQ, Pioneering a new national security: the ethics of artificial intelligence, 2021. <https://www.gchq.gov.uk/files/GCHQAIpaper.pdf>.

قد أشرنا من قبل إلى تزايد الاهتمام بتكنولوجيا الذكاء الاصطناعي ودمجها في العمل المؤسسي الحكومي في العديد من القطاعات المختلفة، وبسبب ما تقوم به تلك التكنولوجيا من إنجاز للأعمال المختلفة بسرعة وجودة نالت استحسان المواطنين، فقد بادرت الحكومات وبقوة نحو الاستعانة بها في المرافق العامة لتلبي الحاجات العامة للمواطنين من خدمات مختلفة، وذلك لما تحققة من المزايا منها تحقيق مستويات عالية من أداء الخدمات العمومية كالسرعة وقلة الأخطاء⁽¹⁾، بسبب اعتمادها على قواعد البيانات في البيئات الرقمية وتوافر عناصر الربط بين الجهات الحكومية المختلفة خلافاً للطرق التقليدية التي كانت سائدة قبل الاعتماد على التكنولوجيا وتتسم بالتعقيد والعديد من المعوقات وتؤثر على كفاءة الإدارات الحكومية في أداء الخدمات. وهو ما كانت تعاني منه معظم القطاعات الحكومية بما فيها المرافق العامة.

ومن المجالات الحيوية التي اعتمدت على التكنولوجيا الرقمية خدمات الرعاية الصحية، التعليم بمراحله المختلفة، الخدمات الأمنية، المرور، والهوية المدنية، خدمات السفر، والبيئة، الخدمات المالية والمصرفية وما يرتبط بها من عمليات الشمول المالي، والإدارات الضريبية، وخدمات الرعاية الاجتماعية، والعديد من الخدمات التي تزداد يوماً بعد يوم حتى طرقت تلك الثورة التكنولوجية أداء بعض خدمات العدالة.

الفرع الثاني

المجهودات الوطنية والدولية في الاستعانة بتقنيات التحول الرقمي والذكاء الاصطناعي

رغم المخاوف التي تحيط بتقنيات الذكاء الاصطناعي إلا أنها لم تقف عائقاً أمام الأخذ بتلك التقنيات من جانب الحكومات والأفراد بسبب ما يترتب على ذلك من فوائد عديدة وبصفة خاصة في مجال أداء الخدمات المختلفة⁽²⁾، ويبدو أثر ذلك فيما نشهده من التحول وبشكل كبير نحو

(1) عبد الحكيم عمارية، ورشيدة سبتي، تكنولوجيا المعلومات والاتصال وآليات تحسين الخدمة العمومية في الإدارة المحلية - البلدية نموذجاً- مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 11، العدد 2، 2021، ص 196 وما بعدها. البحث متاح على الرابط الإلكتروني التالي:

<https://www.asjp.cerist.dz/en/article/177102>

(2) يرى البعض أن جانب كبير من الباحثين والعلماء إلى يقررون بحقيقة اختلافهم في تناولهم لموضوع الذكاء الاصطناعي ما بين من يرى ضرورة تشجيع الابتكار فيه والاستفادة من منفعه في كافة المجالات الحياتية، وبين من يرى تخوفاً في التعامل مع تلك التقنيات. للمزيد انظر:

الإستعانة بتلك التقنيات لتحسين جودة الحياة، والاستفادة من منافعها على كافة المستويات، وتم تخصيص الموارد المالية للاستثمار في المجالات المختلفة التي تخدم تلك التقنيات من قبيل إنشاء البنى التحتية اللازمة وتطويرها بشكل مستمر، إضافة إلى وضع البرامج التدريبية لتوفير جيل قادر وذات كفاءة على التعامل مع الاستخدامات التكنولوجية الحديثة⁽¹⁾.

كما أن تطوير الذكاء الاصطناعي يعتمد بشكل كبير وأساسي على البيانات الضخمة، والتي تزايدت بشكل كبير في الآونة الأخيرة، ويتمثل التحدي الأول في تصميم وتطوير الذكاء الاصطناعي بشكل أخلاقي يبرز الاهتمام بالكرامة الإنسانية وتحقيق الرفاهية الاجتماعية، والشفافية واستدامة المجتمع، أما التحدي الثاني فيظهر بقوة في الإمكانيات الكبيرة لتلك التقنيات في تلقي البيانات وإرسالها الأمر الذي يتيح تسهيل اختراقها من قبل عناصر الهجوم الإلكتروني ومجموعات المصالح الخاصة، وبالتالي فإن استقرار النظام وأمنه يتطلب قدرًا كبيرًا من الإشراف على تلك البيانات والعمل على تطوير تقنيات معالجة البيانات لضمان تأمينها بشكل كاف وسريع وفعال⁽²⁾. وتجدر الإشارة في هذا الصدد أن تطور تلك التقنيات ساعد على تخزين كم هائل من البيانات، تطور الحاسوب تطوراً مذهلاً، ولم يتوقف الأمر عند ذلك بل ارتبط بتقنيات أخرى مثل تكنولوجيا الاتصالات، التي أسهمت بشكل كبير في تسارع وتيرة التطور من حيث سرعة الحصول على المعلومات والمعارف المختلفة بمجرد الدخول على شبكات الإنترنت⁽³⁾.

وفي مجال استعداد الدول للتحويل صوب استخدام نتاج التطور التكنولوجي فقد أشار الصادر عن مؤسسة أكسفورد إنسايتس في نهاية عام 2022 بشأن مؤشر استعداد الحكومة للذكاء

Kai Jia · Nan Zhang, Categorization and eccentricity of AI risks: a comparative study of the global AI guidelines, 2022, Volume 32, pages 59–71.

<https://link.springer.com/article/10.1007/s12525-021-00480-5>

⁽¹⁾ للمزيد راجع: د. حامد جودت أصرف، استشراف وظائف إدارة الموارد البشرية في ضوء تطبيق تقنيات الكاء الاصطناعي، دراسة مطبقة على دائرة البلدية والتخطيط في إمارة عجمان، الإمارات العربية المتحدة، جرش للبحوث والدراسات، المجلد 12، عدد خاص، 2019، ص 12 وما بعدها.

<https://search.mandumah.com/Record/1110053>

⁽²⁾ Nasseef, Ethic of Big Data, Asocio- Economic Perspective, JKAU: Islamic Econ, Vol.33, No.1, 2020, p.92.

⁽³⁾ إسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي، 2020، الثورة الرقمية والذكاء الاصطناعي في القرن الحادي والعشرين، الدار الثقافية للنشر، القاهرة، ص 29 وما بعدها.

الاصطناعي، تبين أن التقرير يرصد أوضاع استعداد الحكومات على مسار الذكاء الاصطناعي لنحو أكثر من 180 دولة، ويشير إلى محاور ثلاثة رئيسة تتعلق بالموضوع، وهي أولاً: محور الحكومة ومدى قدرتها على امتلاك رؤية واضحة عن كيفية استيعاب الذكاء الاصطناعي وتشغيله ومدى قدرتها على وضع قواعد تنظيمية وضوابط أخلاقية على نحو موثوق آمن، وثانياً: محور قطاع الأعمال والمتمثل في الشركات العاملة في مجال تكنولوجيا الذكاء الاصطناعي ومدى قدرتها على توفير حاجة الحكومة من التطبيقات وتشغيلها، وثالثاً: محور استعداد القطاع التكنولوجي بالشركات المعنية بالقدرات القيادية والتوجيه، إضافة إلى استعدادها لتوفير رؤس الأموال من أجل البحث والتطوير⁽¹⁾.

ومن الجهود الدولية في مجال الذكاء الاصطناعي يمكن أن نشير إلى قانون الذكاء الاصطناعي للاتحاد الأوروبي (أو قانون تنظيم الذكاء الاصطناعي Artificial Intelligence Act)، هو لائحة اقترحتها المفوضية الأوروبية في 21 أبريل 2021 وتهدف إلى تقديم إطار تنظيمي وقانوني مشترك لاستخدامات الذكاء الاصطناعي. ويهدف مشروع القانون المقترح إلى تحقيق توازن متناغم بين السلامة والحقوق الأساسية والابتكار التكنولوجي⁽²⁾. وينطلق مشروع القانون من فرضية رئيسية مفادها أن تطبيقات الذكاء الاصطناعي تُعتبر تقنيات ذات طابع مزدوج؛ فبينما يمكن أن يدعم استخدام الذكاء الاصطناعي النتائج المفيدة اجتماعياً وبيئياً، ويوفر مزايا تنافسية رئيسية للشركات والاقتصاد الأوروبي. ومع ذلك، فإن العناصر والتقنيات نفسها التي تدعم الفوائد الاجتماعية والاقتصادية للذكاء الاصطناعي يمكن أن تؤدي أيضاً إلى مخاطر جديدة أو عواقب سلبية على الأفراد أو المجتمع. وعليه يضيف مشروع القانون أنه "في ضوء سرعة التغيير التكنولوجي والتحديات المحتملة، يلتزم الاتحاد الأوروبي بالسعي من أجل نهج متوازن؛ إذ إن من مصلحة الاتحاد

⁽¹⁾ عبده موسى البرماوي، مؤشر استعداد الحكومة للذكاء الاصطناعي، مجموعة مؤلفين، مراجعة: عبده

موسى البرماوي، مجلة حكام، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، معهد الدوحة للدراسات العليا

المجلد 3، العدد 6، 2023، ص 2015.

⁽²⁾ <https://www.unite.ai/ar/dissecting-the-eus-artificial-intelligence-act-implications-and-industry-reaction/>

الحفاظ على القيادة التكنولوجية للاتحاد الأوروبي، وضمان استفادة الأوروبيين من التقنيات الجديدة التي تم تطويرها وتشغيلها وفقاً لقيم الاتحاد وحقوقه ومبادئه الأساسية⁽¹⁾. هذا وقد اجتاز المشروع الأوروبي لتنظيم الذكاء الاصطناعي⁽²⁾ مرحلة حاسمة بالحصول على أول ضوء أخضر من أعضاء البرلمان الأوروبي الذين طالبوا بقيود جديدة ومراعاة أفضل لبرنامج "تشات جي بي تي" (ChatGPT)، فقد أثارت تلك النوعية من البرمجيات اهتماماً واسعاً في العالم بالذكاء الاصطناعي التوليدي بعد كشفها في نهاية العام الماضي، بفعل قدرتها على إنشاء نصوص متقنة مثل رسائل البريد الإلكتروني والمقالات والقصائد، أو برامج معلوماتية أو ترجمات، في بضع ثوان قليلة.

ومع تزايد استخدامات الذكاء الاصطناعي تبدو الحاجة ملحة إلى وضع استراتيجيات للسيطرة والتحكم فيما يطلق عليه التهديدات المحتملة للذكاء الاصطناعي. وبهدف مواجهة حالة السباق في مجال الذكاء الاصطناعي وما قد يحدثه من آثار على الأمن الاقتصادي للدول. ووجهات نظر الباحثين تشير إلى أن الذكاء الاصطناعي بات يشكل أحد عوامل التغيير القوية في السياسة الحكومية والاقتصاد السياسي الدولي⁽³⁾. وفي إطار الأمم المتحدة فقد أولت منظمة اليونسكو اهتماماً كبيراً بالذكاء الاصطناعي، وذلك بناء على القرار رقم 206م/ث/42 الخاص بإصدار توصية موجهة للدول الأعضاء وطبقاً للمادة 4 من الميثاق المتعلق بالاتفاقيات الدولية، وذلك بهدف وضع وثيقة تتضمن صياغة قانونية بشأن أخلاقيات الذكاء الاصطناعي.

وقد جاء بهذا القرار 206م/ث/42 بشأن التوصية المشار إليها ما يلي⁽⁴⁾:

⁽¹⁾ <https://www.interregional.com>

للمزيد حول جهود الاتحاد الأوروبي لوضع تنظيم قانوني للذكاء الاصطناعي انظر الرابط التالي: ⁽²⁾)

<https://www.dw.com/ar>

⁽³⁾ Murat Uzun, Artificial Intelligence and State Economic Security, pp.185-192.

⁽⁴⁾ انظر: وثيقة المؤتمر العام لنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة "اليونسكو"، الدورة الأربعون، باريس 2019، البند 5-24 من جدول الأعمال المؤقت، بعنوان: الدراسة الأولية لإمكانية وضع وثيقة تقنية

لأخلاقيات الذكاء الاصطناعي. الوثيقة متاحة على الموقع الإلكتروني التالي:

https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000369455_ara

1. الذكاء الاصطناعي يندرج في عداد القضايا الكبرى لعصر التكنولوجيات المتقاربة، إذ يعود بعواقب شديدة على البشر والثقافات والمجتمعات والبيئة. فقد يؤدي الذكاء الاصطناعي إلى تغيير معالم مستقبل التربية والتعليم والعلوم والثقافة والاتصال والإعلام والمعلومات، أي جميع المجالات التي تشملها المهمة المسندة إلى اليونسكو.
2. يمكن أن يؤدي الذكاء الاصطناعي إلى إحداث تحولات تجعل مستقبل البشرية أفضل من حاضرها وتساعد على تحقيق التنمية المستدامة، ويسود في الوقت ذاته وعي بالمخاطر والمصاعب المرتبطة بالذكاء الاصطناعي، ولا سيما فيما يخص دور الذكاء الاصطناعي في تفاقم الفوارق واتساع الفجوات الراهنة، وكذلك فيما يخص عواقب الذكاء الاصطناعي على حقوق الإنسان. ويتطلب استشراف السيناريوهات المحتملة، وتحرير الطاقات والإمكانات الكامنة في الذكاء الاصطناعي من أجل اغتنام الفرص الإنمائية وإدارة المخاطر في آن واحد معاً،...
3. وينبغي أن يقتصر العمل في هذا المجال بالتفكير في المسائل الأخلاقية المتعلقة بالذكاء الاصطناعي لأن وسائل تكنولوجيا الذكاء الاصطناعي غير محايدة، بل متحيزة بحكم طبيعتها ومنها أوجه التحيز المتعلقة بالاعتبارات الجنسانية؛ وبحث مسألة حماية خصوصيات الناس وبياناتهم الشخصية، واحتمالات ومخاطر إيجاد أشكال جديدة للاستبعاد وعدم المساواة، ومسائل التوزيع العادل للمنافع والمخاطر، وأمور المساءلة والمسؤولية، والعواقب على التوظيف وعلى مستقبل العمل، والعواقب على كرامة الإنسان وحقوقه، والعواقب الأمنية، واحتمالات ومخاطر الاستخدام المزدوج.

المبحث الثاني

الفساد وعلاقته بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية

إن دراسة ظاهرة الفساد تستدعي تحليل الخلفيات لمجموعة من الفرضيات الأساسية المتعلقة بالجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يمكن من خلالها فهم محددات تلك الظاهرة ووضع الحلول العملية لمعالجتها في ضوء الأهداف المرجوة. وهو ما سوف نتعرض له من خلال المطالبين التاليين.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



المطلب الأول

مخاطر الفساد على الاقتصاد والتنمية

تقسيم: لغرض إيضاح الآثار السلبية للفساد على الاقتصاد والتنمية، ودور الحكومة الإلكترونية في مواجهة سلوكيات الفساد، فإننا سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول

المفاهيم القانونية والاقتصادية للفساد

يشكل الفساد أحد التحديات التي تواجه الكثير من دول العالم، حيث يأتي على رأس المعوقات التي تقف حجر عثرة في سبيل التنمية بوجه عام⁽¹⁾، وترتبط الأشكال النموذجية للفساد في الغالب الأعم بالرشوة، وتقديم التسهيلات بشكل غير قانوني، والهدايا، والضيافة والنفقات، والمساهمات السياسية، والمساهمات الخيرية، والرعاية، والمساهمات المجتمعية الطوعية، والمتاجرة بالنفوذ، وتضارب المصالح والحياد⁽²⁾.

والفساد يأتي على صورة واشكال متعددة، فهناك الفساد المالي والإداري⁽³⁾، وأيضا يوجد الفساد الاخلاقي المتمثل في الانحرافات والسلوكيات التي تنال من قيم المجتمعات، ويوجد الفساد كذلك في كافة صور الإهمال والتراخي في بيئات العمل المختلفة، كما يُرد الفساد إلى أسباب متنوعة كإخضرار القيم والأخلاق أو سوء الأحوال الاقتصادية والمعيشية، أو سوء وضعف الإدارة، وتدني الوظيفة العامة، وانتشار الرشوة والمحاباة، أو عدم قدرة الأجهزة الرقابية على القيام بدورها في المساءلة وضبط المخالفات.

(1) د. محمد درويش، الفساد، مصادره ونتائجه، مكتبة عالم الكتب، ط 1، 2010، ص 67.

(2) C. D. Ditlev-Simonsen, Anti-corruption, in *A Guide to Sustainable Corporate Responsibility*, 2022, pp.207- 212. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-88203-7>

(3) للمزيد انظر: خالد بن عبد الرحمن بن حسن بن عمر، الفساد الإداري: أنماطه وأسبابه وسبل مكافحته " نحو بناء نموذج تطبيقي"، أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2007، ص 17 وما بعدها.

ويعبر الفساد عن إساءة استخدام السلطة لتحقيق مكاسب غير مشروعة⁽¹⁾، ويذهب البعض إلى تعريف الفساد بأنه: الأفعال التي يقوم على ممارستها شخص أو مجموعة أشخاص بدون وجه حق للحصول على منافع ومزايا بطرق ووسائل مخالفة لما نصت عليه القوانين والتشريعات الوطنية. ومن الفقه من يعرف الفساد بكونه سلوك بين طرفين يخالف المصلحة العامة لتحقيق مصالح شخصية⁽²⁾.

وفي الفقه الجنائي يعرف البعض الفساد بأنه: "كل فعل أو امتناع يتم بالمخالفة لأحكام القانون أو القواعد الأخلاقية يترتب عليه الاضرار بالمصالح العامة من أجل المنافع الشخصية"⁽³⁾. عندما يُذكر الفساد تتوجه الأنظار صوب الإدارة العامة في المؤسسات الحكومية، وذلك بسبب كون الإدارة العامة في العصر الحديث أحد أهم الأدوات في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ففي الغالب يؤدي انتشار الفساد في الإدارة العامة إلى ضعف منظومة أداء الخدمات، علاوة على السمعة السيئة التي تعلق في الأذهان تجاه موظفي الإدارة العامة، ولا شك أن هذا يعد أحد أسباب شيوع الفوضى وعدم الاستقرار السياسي الأمر الذي ينعكس سلباً على متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية⁽⁴⁾.

(1) د. حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، الدار الجامعية، الطبعة الثانية، الاسكندرية 2011، ص 25.

(2) د. محمد سمير جمعة، دور أنظمة الخدمة المدنية والجزائية في مكافحة الفساد الإداري بالمملكة العربية السعودية، مجلة مصر المعاصرة، تصدر عن الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والتشريع بالقاهرة، العدد 529-530 يناير - ابريل 2018 السنة 109، ص 119.

(3) د. طارق السيد محمود أبوعقيل، مكافحة جرائم الفساد وأثرها في تحقيق التنمية المستدامة، "دراسة مقارنة"، عدد خاص بالمؤتمر الخامس للقانونيين بعنوان: دور التشريع في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية نوفمبر 2018، ص 7.

(4) د. طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية، الوظيفة العامة، والإصلاح الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2005م، ص 9. د. انور رسلان، أصول الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص 5 وما بعدها.

إن أخطر نتائج الفساد الإداري تتمثل فيما يحدثه من خلل يصيب أخلاقيات العمل وقيم المجتمع، فيضعف بذلك من القيم والمبادئ التي ينبغي أن يكون عليها المجتمع الرشيد، ويتحول الفساد إلى ظاهرة عامة، تستشري في القطاعات المختلفة في الدولة، ويتولى زمام الأمور وصناعة القرار أشخاص ليسوا مؤهلين، فضلاً عن شيوع حالة من عدم الاستقرار الاجتماعي⁽¹⁾. حيث تختل العدالة الاجتماعية وتندم قيم المساواة بين المواطنين نتيجة لعدم رضائهم وسخطهم، وتنتشر تبعاً لذلك السلبيّة واللامبالاة، فالفساد في ذاته سلوكاً منحرفاً يؤدي إلى الإضرار بالمصالح الاقتصادية والاجتماعية للدولة ككل.

ويجب التأكيد على أن المبادئ الأساسية للقانون الإداري تشير إلى القواعد الضابطة التي توجه وتنظم تشريعات وتطبيقات القانون الإداري، فضلاً عن سلوك الأعمال الإدارية والتعامل مع النزاعات الإدارية، كما تعكس تلك المبادئ الجوهر الأساسي للقانون الإداري، ومن خلالها يمكن التنسيق بين مختلف القوانين الإدارية. ومن أهم تلك المبادئ مبدأ السلطة الإنشائية، ومبدأ الإجراءات القانونية، ومبدأ النزاهة والشفافية، ومبدأ الإشراف الفعال⁽²⁾.

وقام العديد من الباحثين في تخصصات العلوم الاجتماعية بالتحقيق في الفساد ودور الحكومة الإلكترونية في التخفيف من حدة الفساد، فعلماء الاجتماع يرون أن الفساد له أصول ثقافية ومجتمعية، وأن الفساد يعيق رفاهية المجتمع والتحسين الاجتماعي، فالمنظمات الفاسدة، والأجور المنخفضة، والافتقار إلى قوى السوق المعتدلة والمتطورة، وفقاً للمحللين الاجتماعيين، تعد كلها مقدمة للفساد، ووفقاً للخبراء القانونيين، فإن الهيكل القانوني الخاص وتنفيذه لهما تأثير على الفساد، في حين أن هذه الدراسة تأخذ إطار النظرية السياسية لأبحاث الفساد، إلا أنه لا يجب تفسير ذلك على أنه تجاهل لأهمية الأساليب الأخرى⁽³⁾.

(1) د. ميمون بنجدي، آليات مكافحة تأثير الفساد الإداري على التنمية، مجلة الشؤون القانونية والقضائية،

العدد الثاني، المغرب، يناير 2017م، ص 257.

(2) **Tao Meng, Administrative Law**, China Renmin University Press 2023 J. Zhu pp. et al. (eds.), *China's Legal System, Understanding China*, https://doi.org/10.1007/978-981-19-8994-0_3

(3) **Alam, T.; Aftab, M.; Abbas, Z.; Ugli, K.M.M.; Bokhari, S.A.A.** Impact of E-Government Initiatives to Combat Corruption Mediating by Behavioral Intention: A Quantitative Analysis from Emerging Economies. *Sustainability* **2023**, *15*, 2694, p2. <https://doi.org/10.3390/su15032694>



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



الفرع الثاني

الحكومة الإلكترونية ومواجهة سلوكيات الفساد

على الصعيد العالمي، لا يتأثر الاقتصاد فحسب بالتحويلات التكنولوجية، بل تتأثر أيضاً الإدارة العامة والمجتمع الذي تتواجد فيه، ومن المؤكد أن الدول التي لا تعطي الأولوية في انتهاج سياسة التكامل الشامل للتكنولوجيا الرقمية على جميع مستويات الاقتصاد والإدارة العامة والمجتمع سوف تعاني من التخبط في مواجهة العديد من التحديات التي تقف في طريق نموها وتقدمها، وبعيداً عن الكفاءة، فإن رقمنة الخدمات العامة في الدول المتقدمة في أوروبا وخارجها يبدو أنها ترسل إشارة قوية على المستوى الدولي والمحلي نحو الحاجة الملحة إلى التغيير والتحول الرقمي للانتقال إلى عصر الشفافية وجودة الخدمات العامة والشفافية بما يساهم في مكافحة الفساد والقضاء عليه⁽¹⁾. لقد غيرت الثورة الرقمية المستمرة بالفعل من واقع وأشكال عمل الاقتصادات المعاصرة والشركات الحديثة، ولحقت بهما الإدارة العامة، وذلك من خلال تعزيز وتنفيذ حلول تكنولوجية جديدة للتحويل الرقمي⁽²⁾، ويعد تحديث الإدارة العامة والخدمات نتيجة لتكامل تكنولوجيات المعلومات والاتصالات أمراً ضرورياً، وفي الدول التي حدثت فيها هذه التغييرات، ثبت أنها وسيلة فعالة للحد من الفساد، حيث تعمل رقمنة المؤسسات العامة على زيادة مستوى الكفاءة والشفافية⁽³⁾، ويجب أن تكون الرقمنة ركيزة أساسية لتطوير أي مجتمع ذكي. فمن خلالها يتم تبسيط نشاط المؤسسات العامة وربطها على كافة المحاور الداخلية والخارجية وحتى في إطار المؤسسة ذاتها، كما تعمل الرقمنة

⁽¹⁾ Juliana Hadjitchoneva and Roger Tsafack Nanfosso, Africa-Europe Cooperation Revisited, under exclusive license to Springer Nature Switzerland AG 2024 G. Pellat et al. (eds.), Cooperation and Enlargement: Two Challenges to be Addressed in the European Projects-2022, Studies in Systems, Decision and Control 500, pp.53-74. https://doi.org/10.1007/978-3-031-42253-9_4

⁽²⁾ Sherif Kamel, THE POTENTIAL IMPACT OF DIGITAL TRANSFORMATION ON EGYPT, The Economic Research Forum (ERF), 2021, Working Paper No. 1488

⁽³⁾ Millard, J., Impact of digital transformation on public governance - New forms of policy-making and the provision of innovative, people-centric and inclusive public services, Manzoni, M. and Schade, S. (Editors), Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023, doi:10.2760/204686, JRC133975.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



على تحديد المسؤوليات وهو ما يعني مزيد من الثقة والطمأنينة والانفتاح في المؤسسات العامة وتلك محددات لازمة لأي مجتمع ديمقراطي⁽¹⁾.

ووفقاً لاستطلاع أجرته شركة PWC بين 5000 مشارك في 99 منطقة حول تجاربهم على مدار ما يقرب من عامين، فقد تعرض ما يقرب من نصف المشاركين في الاستطلاع لواحدة أو أكثر من عمليات الاحتيال مثل الاحتيال على العملاء والجرائم الإلكترونية واختلاس الأصول، وما يقرب من نصف هذه الحالات كانت عمليات احتيال داخلية، وتشير التقديرات إلى أن التكلفة الإجمالية لهذه الأنواع من الجرائم تصل إلى 42 مليار دولار أمريكي⁽²⁾.

● أجهزة مكافحة الفساد:

في الغالب الأعم تنشئ الدول أجهزة للرقابة على الجهات الحكومية وذلك لضمان الشفافية والنزاهة في اطار اختصاصاتها الممنوحة لها بموجب القانون، وتستمد هذه الأجهزة من حيث الأصل شرعية وجودها من الدساتير والتشريع المنظم لهل، وهي وان اختلفت مسمياتها من دولة إلى أخرى إلا أنها تتفق من حيث الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، أهمها حماية اقتصاد الدولة ومواردها والحفاظ مقدراتها وملاحقة كل من تسول له نفسه النيل من المصالح العامة للدولة وللمجموع المواطنين. وفي ليبيا هناك العديد من الهيئات الرقابية، وعلى رأس هذه الهيئات المعنية بكافة الفساد هيئة الرقابة الإدارية⁽³⁾.

(1) Ines Mergel, STUDY ON THE IMPACT OF DIGITAL TRANSFORMATION ON DEMOCRACY AND GOOD GOVERNANCE, University of Konstanz, Germany, Adopted by the CDDG following its 13th meeting (15-16 April 2021), pp. 2-64.

(2) PwC. (2020). PwC's global economic crime and fraud survey 2020. <https://www.pwc.com/fraudsurvey>

(3) للمزيد راجع: د. محفوظ على عمران تواتي، نطاق اختصاص هيئة الرقابة الإدارية بكافة الفساد في ليبيا، دراسة في القانون رقم 20 لسنة 2013، وتعديلاته ولائحته التنفيذية، المؤتمر العلمي الأول، مكافحة الفساد من المنظور التشريعي، تحت شعار نعم لبناء الدولة، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الاسمية الإسلامية، الفترة من 18-19 سبتمبر 2021، ص 5 وما بعدها.

• الهيئات والأجهزة الرقابية في النظام القانوني الليبي

هناك العديد من الهيئات المعنية بمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة والشفافية داخل الدولة الليبية، ومن هذه الأجهزة والهيئات يمكن أن نذكر(1):

الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد: والتي تأسست بموجب قانون رقم 11 لسنة 2014 وتتولى مراقبة الفساد وتقديم المقترحات لتعديل التشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد وتقوم بمراجعة وتقييم التقارير الصادرة عن المنظمات المحلية والدولية المتعلقة بمكافحة الفساد وتتلقى إقرارات الذمة المالية وتقوم على مراجعتها وتحليلها وحفظها.

1. وحدة المعلومات المالية: والوحدة تابعة لإدارة الرقابة على المصارف والنقد في مصرف ليبيا المركزي، وتتولى عمليات الرصد والمتابعة للصفقات المشبوهة المتعلقة بالفساد وغسل الأموال، غضافة على دورها في استرداد الأموال المتحصلة من جرائم الفساد في الداخل والخارج.

2. ديوان المحاسبة: تم تنظيمه بموجب قانون رقم 19 لسنة 2013، وهذا الديوان يقع عليه عبء مراجعة الحسابات الحكومية والمالية وتقديم التقارير اللازمة للجهات المعنية بالتحقيق، ويلعب دوراً مهماً في مراقبة النفقات العامة والشفافية.

3. اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب: تأسست بموجب قانون رقم 2 لسنة 2005، وتعمل على مراقبة العمليات المالية المشبوهة والتحقق من مصادر الأموال.

4. وعلى الرغم من وجود هذه الهيئات، يظل التحدي الرئيسي هو تعزيز تنسيقها وتعاونها لتحقيق نتائج فعالة في مكافحة الفساد في ليبيا(2)، وهو ما تسعى إليه الدولة في الوقت الحالي من خلال الجهود المبذولة للتحويل الرقمي وتقنياته المختلفة باعتبار ان ذلك يمثل السبيل لنجاح عملية التنسيق بين الجهات المختلفة داخل الدولة. حيث تعد هذه التقنيات ركيزة أساسية لتعزيز الشفافية والمساءلة في الأجهزة الإدارية والحكومية. فمن خلال تحليل البيانات الضخمة وتطبيق

(1) طه محمد أمية، مدى إمكانية استخدام الهيئات الرقابية في ليبيا لمهارات المراجعة القضائية، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد، جامعة الزاوية، 2023، ص 87 وما بعدها.

(2) د. عبد النبي أحمد فرج، أ. حسام الزروق عامر احمد، المعوقات التي تواجهها أنظمة الرقابة الداخلية بالمؤسسات العامة والمؤثرة على دورها في الحد من الفساد المالي من وجهة نظر اعضاء وموظفي ديوان المحاسبة الليبي، مجلة آفاق الاقتصادية، المجلد 6، العدد 12، 2020، ص 216-242.

آليات وأدوات الذكاء الاصطناعي، يمكن للمؤسسات الحكومية أن تكشف الأنماط المشبوهة وتحد من الممارسات الموصلة للفساد بكفاءة وفاعلية أكبر من الطرق التقليدية المتبعة في الرقابة. تعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) التي دخلت حيز التنفيذ في عام 2005 الصك العالمي الوحيد الملزم قانوناً لمكافحة الفساد⁽¹⁾، ووقعت الاتفاقية 140 دولة، وتغطي خمسة مجالات رئيسية: التدابير الوقائية، والتجريم وإنفاذ القانون، والتعاون الدولي، واسترداد الأصول، والمساعدة التقنية وتبادل المعلومات. كما يتم تناول الرشوة والمتاجرة بالنفوذ وإساءة استغلال الوظائف ومختلف أعمال الفساد في القطاع الخاص.

وفي مجال استخدام التكنولوجيا في مكافحة الفساد يبدو الأمر أشبه بالمعركة التي تدور بين طرفين على قدر غير قليل من المهارة الحرفية مما يجعل المعركة بينهما صعبة في تحديد الفائز⁽²⁾. وفي هذا الجانب الذي يشكل ولقع كثير من الدول الآخذة في النمو، نرى أن القرار بانتهاج آليات متطورة تكنولوجياً والاستفادة منها في تعزيز النزاهة والشفافية، ومحاربة الفساد، ما هو إلا قراراً سياسياً في الأساس، ويجب أن يستند إلى مؤازرة حقيقية من كافة المؤسسات العامة في الدولة، مع مشاركة فاعلة للمؤسسات المجتمع المدني، وذلك حتى تتحول الخطط والدراسات من نظريات ورؤى إلى واقع عملي يخدم الأهداف التنموية.

المطلب الثاني

أثر الرقمنة على مكافحة الفساد في الإدارة العامة

تقسيم: سنحاول من خلال هذا المطلب بيان مقتضيات الاستعانة بتطبيقات الذكاء الاصطناعي في المؤسسات الحكومية، ثم التعرف على بعض النماذج الناجحة في مكافحة الفساد، وذلك في فرعين على النحو التالي:

⁽¹⁾ <https://www.unodc.org/romena/ar/uncac.html>

⁽²⁾ Adam, I., and Fazekas, M. Are emerging technologies helping win the fight against corruption in developing countries? Pathways for Prosperity Commission Background Paper Series; no. 21. Oxford, 2018, United Kingdom

الفرع الأول

مقتضيات الاستعانة بتطبيقات الذكاء الاصطناعي

أولاً: إشكالية نشر الوعي بمخاطر الفساد

يشكل الوعي بمخاطر الفساد أهمية لا يستهان بها في التوصل لأطر تشريعية لمكافحة، ولن يكتب النجاح لهذا الوعي منفرداً إلا إذا اقترن بمزيد من الوعي بالجوانب القانونية ذات الصلة، ويقع تحقيق ذلك الأمر على الدولة، وبمعنى أكثر دقة يجب أن تكون عملية مكافحة الفساد ذات اطار سياسي، وذلك من خلال تثقيف وتوعية المواطن بمخاطر الفساد على الاقتصاد والمجتمع ككل بنظرة مستقبلية بما يخدم الأهداف التنموية، مع اعتماد مجموعة من المعايير الأخلاقية يتم ترجمتها في صورة تشريعات وتدابير وقائية حاسمة وراعية ولا تبيح التسامح مع جرائم الفساد ويتطلب ذلك أن يتم اختيار الهيئة التشريعية القائمة على سن التشريعات بنزاهة ودون محاباة حتى تتمتع بالاستقلال في عملية التشريع المنوطة بها⁽¹⁾.

وتتطلب الرقمنة الفعالة للإدارات والاقتصادات العامة إعادة التفكير في الكيفية التي يمكن بها للحكومة الإلكترونية والخدمات الرقمية أن تسهم في الحد من الفساد بما يعود بالنفع على التنمية والاقتصاد، والتجارب الدولية تشير إلى أن الرقمنة أدت إلى تحسين جودة الإدارات العامة بشكل كبير والحد من الفساد. وقد أظهرت الممارسات في العديد من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وجود فجوة واسعة بين دول الشمال وأوروبا الشرقية. ويؤكد البعض أن مستوى الحكومة الإلكترونية هو أفضل مؤشر للسيطرة على الفساد وفعالية الحكومة، مما يشير إلى أن الحكومات الرقمية والأقل فساداً جعلت الاقتصادات أكثر قدرة على المنافسة، ولذلك تعد رقمنة الإدارة والخدمات العامة هدفاً استراتيجياً للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ويجب أن تصبح أولوية في التكنولوجيا الجديدة⁽²⁾.

⁽¹⁾See for more: **Artem M. Tsirin, Yuri V. Truntsevsky, and Vyacheslav V. Sevalnev, Anti-corruption Legal Awareness in the Field of Rulemaking: Insights from Complex Systems Theories, 2023, pp. 853-566.**

⁽²⁾ **Armenia ANDRONICEANU, Irina GEORGESCU, Jani KINNUNEN, PUBLIC ADMINISTRATION DIGITALIZATION AND CORRUPTION IN THE EU MEMBER STATES. A COMPARATIVE AND CORRELATIVE**



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



وقد تم استغلال نتائج ذلك التطور التقني في تحسين أداء الخدمات في ظل النظام العالمي الجديد الذي يتسم بالعولمة والمنفتح اقتصادياً وثقافياً، وباتت الدول والمجتمعات تسعى لامتلاك علوم المعرفة الرقمية باعتبارها أحد دعائم الاقتصاد العالمي الجديد⁽¹⁾.

ثانياً: أهم التقنيات الذكية التي تلعب دوراً محورياً في مكافحة الفساد

تشمل تنوع التقنيات التي يمكن استخدامها بالبناء على مخرجات الذكاء الاصطناعي وما يرتبط به من تكنولوجيا مثل:

التعلم الآلي: حيث يمكن لهذه التقنيات تحليل البيانات الضخمة والكشف عن الأنماط غير العادية والمشبوهة، مما يساعد في تحديد حالات الفساد المحتملة.

البيانات الكبيرة (Big Data): تُستخدم لتحليل ومعالجة كميات هائلة من البيانات بسرعة، مما يساهم في الكشف عن الفساد والاحتيال المالي.

تكنولوجيا سلسلة الكتل (Blockchain): توفر تلك التكنولوجيا نظاماً لتسجيل المعاملات بطريقة آمنة وغير قابلة للتغيير، مما يعزز الشفافية ويصعب من عمليات التلاعب وتهريب الأموال.

وهذه التقنيات وغيرها مما أفرزته التكنولوجيا الرقمية توفر وبلا شك أدوات قوية يمكن استخدامها لضمان الشفافية والمساءلة، وتعتبر حاسمة في جهود مكافحة الفساد.

RESEARCH ANALYSIS, 2022, pp.5-22. https://www.researchgate.net/publication/358882720_Public_Administration_Digitalization_and_Corruption_in_the_EU_Member_States_A_Comparative_and_Correlative_Research_Analysis

(1) عبد الله موسى، وأحمد بلال، الذكاء الاصطناعي ثورة في تقنيات العصر، ط1، دار الكتب المصرية، القاهرة، 2019، ص 48؛ وانظر أيضاً: أحمد سعد علي البرعي، تطبيقات الذكاء الاصطناعي والروبوت من منظور إسلامي، مجلة دار الإفتاء المصرية، المجلد 14، العدد 48، 2022، ص 19 وما بعدها.

الفرع الثاني

بعض النماذج الدولية في مجال مكافحة الفساد⁽¹⁾

وبنظرة على الدول الناجحة في مكافحة الفساد يمكن ان نشير إلى ثلاثة دول وهي سنغافورة وهونج كونج واندونيسيا، حيث احتلت تلك الدول مراكز متقدمة في تقارير الشفافية الدولية واتخذت من مكافحة الفساد نهجا شاملا مكنها من تطوير نفسها لتتحول من دول عالم نامية إلى دول تحتل مراكز متقدمة في جميع مؤشرات التنمية، وكان لإنشاء هيئات مكافحة الفساد في هذه الدول الدور الفاعل في تحقيق هذه التنمية⁽²⁾، ويأتي إنشاء هذه الهيئات في الدول الثلاث متوافقاً مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي أشارت في المادة السادسة منها على ضرورة إنشاء هيئات لمكافحة الفساد تقوم بتنفيذ سياسات فعالة لمكافحة الفساد.

النموذج السنغافوري⁽³⁾:

تعتبر دولة سنغافورة أحد النماذج الناجحة في مكافحة الفساد، حيث استخدمت تكنولوجيا المعلومات والشفافية لتحقيق نزاهة العمليات الحكومية وتقديم الخدمات بكفاءة. كما أنشأت هيئة مكافحة الفساد (Corrupt Practices Investigation Bureau) للتحقيق في

(1) للمزيد انظر: منصف شرفي، تجارب دولية في مكافحة الفساد الإداري، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسنطينة 2، الجزائر، العدد 49، 2018، ص 171-191.

(2) من الدول التي اتخذت خطوات جادة وفاعلة لمكافحة الفساد يمكن أن نشير إلى كل من نيجيريا وماليزيا والمكسيك والهند، فلي سبيل المثال تمكنت نيجيريا من احراز تقدم كبير في ملف الفساد، فتبنت نهجا للإصلاح السياسي والاقتصادي وذلك للحد من الفساد المنتشر في البلاد مستعينة في ذلك بهيئة UNCAC التابعة للأمم المتحدة لما لها من خبرة في مجال مكافحة الفساد لتساعد في وضع أسس الإصلاح ومنها: تحقيق الاستقرار الاقتصادي والسياسي والاجتماعي، خلق الثروة وفرص العمل، وتقليل معدلات الفقر في البلاد، رفع كفاءة الجهاز الإداري للدولة عن طريق تشجيع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، خصخصة الهيئات التي تمثل عبء على الدولة وإسنادها للقطاع الخاص، جعل الدور الأساسي للحكومة هو وضع التشريعات ومراقبة الحالة الاقتصادية والتدخل لضبطها وليس منافسة المواطنين والقطاع الخاص. للمزيد راجع الرابط التالي:

<https://www.transparency.org.kw.au-ti.org/upload/books/544.pdf>

(3) أمانة مسعود، سيدي محمد مكاي، النموذج السنغافوري في مكافحة الفساد ودوره في إرساء التنمية المستدامة، مجلة الباحث في العلوم القانونية والسياسية، المجلد 1، العدد 1، 2019، ص 211-

الجرائم المالية وتعزيز النزاهة، واحتلت المركز الأول مع نيوزلندا والدانمارك في تقرير الشفافية الدولية للعام 2010 م، وتعد سنغافورة واحدة من أنجح التجارب الدولية في مكافحة الفساد احتلت المركز الأول مع نيوزلندا والدانمارك في تقرير الشفافية الدولية للعام 2010 م، وتتولى هيئة مكافحة الفساد التحقيق في قضايا الفساد ووضع استراتيجيات وآليات فاعلة في مكافحته ويمنح للعاملين بها صلاحيات واسعة في التحقيق وإنفاذ القانون وقد انعكست جهود مكافحة الفساد على مستوى التنمية حيث استطاعت سنغافورة جذب الكثير من الاستثمارات وأصبحت واحدة من أهم الدول اقتصادياً⁽¹⁾.

هونج كونج:

تبنت هونج كونج نظاماً قانونياً صارماً لمكافحة الفساد، فمن خلال هيئة مكافحة الفساد التي أنشئت عام 1974م، يتم العمل على مراقبة السلوك العام وتحقيق النزاهة، وطبقت قواعد صارمة على القطاعين العام والخاص، وفي ظل الانتشار الكبير والمتزايد للفساد في هذه الفترة استطاعت الهيئة أن تنجح في مواجهة الفساد المستشري عن طريق وضع استراتيجية شاملة لمحاربة الفساد قائمة على عدة محاور رئيسة، تمثلت في الردع، الوقاية، ونشر الوعي، إضافة إلى تفعيل المشاركة والتنسيق بين مؤسسات الدولة واجهزتها المختلفة من أجل مكافحة الفساد⁽²⁾.

إندونيسيا:

اتخذت إندونيسيا مجموعة من الإجراءات القوية لمكافحة الفساد، بما في ذلك تشديد الرقابة على القطاع المالي وتعزيز الشفافية، وأنشأت هيئة مكافحة الفساد (Komisi Pemberantasan Korupsi) للتحقيق في الجرائم المالية ومحاسبة المتورطين. وتمكنت لجنة القضاء على الفساد والتي تختص بسلطات واسعة في الإجراءات والتحقيقات والمقاضاة في قضايا الرشوة وابتزاز المال وبفضل تحالفها مع منظمات المجتمع المدني والمناصرة الشعبية لها استطاعت تحقيق نجاحات غير مسبوقة وتم إدانة المتورطين.

(1) عبد القادر شرف، واقع النموذج السنغافوري في مكافحة الفساد، مجلة دراسات العدد الاقتصادي، المجلد

2، العدد 7، 2016، ص 149-161.

(2) ربيعة صباغ، بن أشنهو فريدة، تجارب رائدة في محاربة الفساد، دراسة حالة لتجربة سنغافورة ونيجيريا، مجلة الاقتصاد والإدارة، المجلد 19، العدد 2، 2020، ص 60-76.

هذه التجارب تظهر أهمية تبني استراتيجيات شاملة تجمع بين القوانين الصارمة والتكنولوجيا والشفافية لمكافحة الفساد. ويجب أن تكون هذه الجهود مستمرة ومدعومة من قبل الحكومات والمجتمع المدني لتحقيق نتائج فعالة.

الخلاصة

تناولنا في هذه الورقة البحثية أهمية الاستعانة بالتقنيات الذكية والتحول الرقمي في مواجهة ظاهرة الفساد كأحد الآليات الوليدة للتكنولوجيا بوجه وللتكنولوجيا الرقمية بوجه خاص، وقد تبين لنا من خلال البحث مدى النجاحات التي تحققت من خلال تلك الأدوات سواء في مجال أداء الخدمات المختلفة أو في تفعيل أطر الرقابة الإدارية والمالية في المؤسسات العامة والخاصة، الأمر الذي تبنته معظم الدول في السنوات الأخيرة سعياً منها لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، وتبعاً لذلك تعد الرقمنة أحد الآليات الضرورية المتوافقة مع المتغيرات الدولية، والمتوافقة في ذات الوقت مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد.

هذا وقد توصلنا من خلال البحث لبعض النتائج والتوصيات نوجزها على النحو التالي:

النتائج:

- يشكل الفساد أحد التحديات التي تواجه الكثير من دول العالم، حيث يأتي على رأس المعوقات التي تقف حجر عثرة في سبيل التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- أحدثت الثورة التكنولوجية تغير كبير في طريقة حياتنا سواء في بيئة الاعمال أو في محيط التفاعل الاجتماعي محلياً وعالمياً.
- التقنيات الرقمية أحد مخرجات الثورة الصناعية الرابعة التي تسهم وبشكل كبير في ابتكار الطرائق والأساليب التي يتم بها أداء الخدمات العامة، وتشكل أحد الآليات الفعالة في الرقابة ومكافحة الفساد.
- مما لا شك فيه فإن الفساد كظاهرة سلبية وما يرتبط به من انحرافات يعيق سعي الدول نحو التنمية والتقدم، ويحدث خلل في النظام السياسي والاجتماعي.
- يأتي أداء الخدمات العمومية للمواطنين على رأس الأولويات التي تحظى باهتمام الحكومات في كافة دول العالم، حيث تعبر عن مدى التقدم الذي وصلت إليه الدول في قطاع من أهم

- القطاعات إتصلاً بالمصلحة العامة لجموع المواطنين، وتشكل في ذات الوقت الجانب الاجتماعي المعبر عن استقرار الدول.
- سيطرت معالجة ظاهرة الفساد على اهتمام الدول وتمثل ذلك الاهتمام في البحث عن الحلول لمكافحة ومحاصرتها باستخدام تكنولوجيا التحول الرقمي ودمجها في المؤسسات العامة لتحسين أداء الخدمات العمومية.
 - تساعد الرقمنة في بيئة الأعمال على تفعيل مبادئ الشفافية والنزاهة والمساواة، باعتبارها مبادئ ترسخ للعدالة، والتي تسهم في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تسعى الدول لتحقيقها.
 - تعد هذه التقنيات ركيزة أساسية لتعزيز الشفافية والمساءلة في الأجهزة الإدارية والحكومية، من خلال تحليل البيانات الضخمة وتطبيق الذكاء الاصطناعي، يمكن للمؤسسات أن تكشف الأنماط المشبوهة وتحد من الممارسات الفاسدة بكفاءة أكبر.
 - الرقمنة أحد الآليات الضرورية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وللمواءمة مع المعايير الدولية، باعتبارها أحد الآليات القوية والفعالة لمكافحة الفساد.
 - التوصيات:
 - نوصي الدولة الليبية وجميع الدول بسرعة العمل على تبني التشريعات التي تتواءم مع التطورات السريعة لتقنيات الذكاء الاصطناعي وأن تعمل على دمج تلك التكنولوجيا في المؤسسات العامة.
 - الإسراع في تنفيذ البنية التحتية اللازمة لتوطين الرقمنة والاستعانة بها في أداء كافة الخدمات العامة، مع الاهتمام بتدريب العنصر البشري للتعامل بكفاءة وفاعلية مع التطورات التكنولوجية.
 - الاهتمام بتوعية المواطنين بمخاطر الفساد على الاقتصاد والتنمية، ووضع برامج لتثقيف المواطنين ومدهم بالمعلومات الكافية التي تساعد في تنمية الوعي بخطورة الفساد على المجتمع.
 - الاهتمام بعقد الندوات والدورات للبرلمانيين، ودعوتهم لحضور ومناقشة الفاعليات المتعلقة بمجالات الذكاء الاصطناعي حتى يتكون لديهم رؤية واضحة حول تلك التقنيات واستخداماتها المختلفة.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



- تبادل المعلومات حول الذكاء الاصطناعي وذلك بين جميع الدول والمنظمات والكيانات وكافة الجهات المعنية بموضوعات الذكاء الاصطناعي، وذلك بهدف تعزيز حوكمة الذكاء الاصطناعي الموثوق به من خلال مجموعة من المبادئ التوجيهية الأخلاقية.
- اقتراح السياسات والتوصيات المتعلقة بالاستثمار والتطوير في مجالات الذكاء الاصطناعي باعتبار ذلك أولوية وطنية، مع الاستعانة بتجارب الدول الأخرى في هذا الشأن.
- أن تبني الدول استراتيجيات جادة وفعالة للتحويل الرقمي ووضع آليات لاستخدامات الذكاء الاصطناعي المتوافق مع المعايير الدولية للاستفادة منها في مجال مكافحة الفساد، مع اتخاذ مزيد من الخطوات فيما يتعلق بالإصلاح السياسي.

قائمة المراجع

المراجع باللغة العربية:

- أ. حميدة أحمد الداهش المطلوب، الآليات الدولية والوطنية لمكافحة الفساد، "دراسة في ضوء الاتفاقيات الدولية والإقليمية لمكافحة الفساد، المؤتمر العلمي الأول: مكافحة الفساد في ليبيا من المنظر التشريعي، تحت شعار نعم لبناء الدولة، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الأسمرية الإسلامية، الفترة من 18-19 سبتمبر 2021.
- أحمد بدران، الذكاء الاصطناعي بين سياسات التنظيم الحكومي والتنظيم الذاتي: مقارنة نظرية، مجلة حكام، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، المجلد 4، العدد 7، 2023.
- أحمد سعد علي البرعي، تطبيقات الذكاء الاصطناعي والروبوت من منظور إسلامي، مجلة دار الإفتاء المصرية، المجلد 14، العدد 48، 2022.
- إسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي، 2020، الثورة الرقمية والذكاء الاصطناعي في القرن الحادي والعشرين، الدار الثقافية للنشر، القاهرة.
- آمنة مسعود، سيدي محمد مكاوي، النموذج السنغافوري في مكافحة الفساد ودوره في إرساء التنمية المستدامة، مجلة الباحث في العلوم القانونية والسياسية، المجلد 1، العدد 1، 2019.

- خالد بن عبد الرحمن بن حسن بن عمر، الفساد الإداري: انماطه وأسبابه وسبل مكافحته " نحو بناء نموذج تطبيقي"، أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2007.
- د. انور رسلان، أصول الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
- د. حامد جودت أصرف، استشراف وظائف إدارة الموارد البشرية في ضوء تطبيق تقنيات الكاء الاصطناعي، دراسة مطبقة على دائرة البلدية والتخطيط في إمارة عجمان، الإمارات العربية المتحدة، جرش للبحوث والدراسات، المجلد 12، عدد خاص، 2019.
- د. حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، الدار الجامعية، الطبعة الثانية، الاسكندرية 2011.
- د. صلاح الدين رجب فتح الباب صميده، الذكاء الاصطناعي في المؤسسات الحكومية وأثره على أداء الخدمات العمومية، المؤتمر العلمي الثاني عشر لكلية القانون بجامعة البصرة وكلية شط العرب يوم 27 أبريل 2024، تحت شعار "التحديات التشريعية لتطبيق الذكاء الاصطناعي والتقنيات الإلكترونية الحديثة"، 2024.
- د. صلاح الدين رجب فتح الباب صميده، حوكمة تكنولوجيا الذكاء الاصطناعي في المؤسسات الحكومية وأثرها على التنمية المستدامة "في ضوء رؤية عُمان 2040"، بحث مقدم ضمن محاور المؤتمر العلمي الدولي الثامن لكلية البرمي الجامعية، الفترة من 28-29 أبريل 2024.
- د. طارق السيد محمود أبوعقيل، مكافحة جرائم الفساد وأثرها في تحقيق التنمية المستدامة، "دراسة مقارنة"، عدد خاص بالمؤتمر الخامس للقانونين بعنوان: دور التشريع في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، المنظمة العربية للتنمية الادارية نوفمبر 2018.
- د. طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية، الوظيفة العامة، والإصلاح الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2005م.
- د. عبد النبي أحمد فرج، أ. حسام الزروق عامر احمد، المعوقات التي تواجهها أنظمة الرقابة الداخلية بالمؤسسات العامة والمؤثرة على دورها في الحد من الفساد المالي من وجهة نظر اعضاء وموظفي ديوان المحاسبة الليبي، مجلة آفاق الاقتصادية، المجلد 6، العدد 12، 2020.

- د. محفوظ على عمران توائي، نطاق اختصاص هيئة الرقابة الإدارية بكافة الفساد في ليبيا، دراسة في القانون رقم 20 لسنة 2013، وتعديلاته ولائحته التنفيذية، المؤتمر العلمي الأول، مكافحة الفساد من المنظور التشريعي، تحت شعار نعم لبناء الدولة، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الاسمية الإسلامية، الفترة من 18-19 سبتمبر 2021.
- د. محمد درويش، الفساد، مصادره وتناثجه، مكتبة عالم الكتب، ط 1، 2010.
- د. محمد سعيد سعد الله بخيت، أثر تطبيقات الذكاء الاصطناعي في تطوير خدمات المرافق العامة (الإدارة الذكية نموذجاً)، مجلة البحوث الفقهية والقانونية، كلية الشريعة والقانون بدمنهور - جامعة الأزهر، العدد 43، أكتوبر 2023.
- د. محمد سمير جمعة، دور أنظمة الخدمة المدنية والجزائية في مكافحة الفساد الإداري بالمملكة العربية السعودية، مجلة مصر المعاصرة، تصدر عن الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والتشريع بالقاهرة، السنة 109، العدد 529-530 يناير - أبريل 2018.
- د. ميمون بنجدي، آليات مكافحة تأثير الفساد الإداري على التنمية، مجلة الشؤون القانونية والقضائية، العدد الثاني، المغرب، يناير 2017م.
- رفيقة صباغ، بن أشنهو فريدة، تجارب رائدة في محاربة الفساد، دراسة حالة لتجربة سنغافورة ونيجيريا، مجلة الاقتصاد والإدارة، الجزائر، المجلد 19، العدد 2، 2020.
- طه محمد أمبية، مدى إمكانية استخدام الهيئات الرقابية في ليبيا لمهارات المراجعة القضائية، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد، جامعة الزاوية، 2023.
- عبد الحكيم عمارية، ورشيدة سبتي، تكنولوجيا المعلومات والاتصال وآليات تحسين الخدمة العمومية في الإدارة المحلية - البلدية نموذجاً - مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 11، العدد 2، 2021.
- عبد القادر شرف، واقع النموذج السنغافوري في مكافحة الفساد، مجلة دراسات العدد الاقتصادي، المجلد 2، العدد 7، 2016.
- عبد الله موسى، وأحمد بلال، الذكاء الاصطناعي ثورة في تقنيات العصر، ط 1، دار الكتب المصرية، القاهرة، 2019.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



- عبده موسى البرماوي، مؤشر استعداد الحكومة للذكاء الاصطناعي، مجموعة مؤلفين، مراجعة : عبده موسى البرماوي، مجلة حكام، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، معهد الدوحة للدراسات العليا، المجلد 3، العدد 6، 2023، ص 2015.
- منصف شرقي، تجارب دولية في مكافحة الفساد الإداري، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسنطينة 2، الجزائر، العدد 49، 2018.

المراجع الأجنبية:

- **Abou ElSeoud, Mahinour.** Exploring the Potential of E-Government in Reducing Corruption – Case of Egypt. 2024. American University in Cairo, Master's Thesis. AUC Knowledge. Fountain.pp.8–12. <https://fount.aucegypt.edu/etds/2207>
- **Adam, I., and Fazekas, M.** Are emerging technologies helping win the fight against corruption in developing countries? Pathways for Prosperity Commission Background Paper Series; no. 21. Oxford, 2018, United Kingdom
- **Alam, T.; Aftab, M.; Abbas, Z.; Ugli, K.M.M.; Bokhari, S.A.A.** Impact of E-Government Initiatives to Combat Corruption Mediating by Behavioral Intention: A Quantitative Analysis from Emerging Economies. Sustainability **2023**, *15*, 2694, p2. <https://doi.org/10.3390/su15032694>
- **Armenia ANDRONICEANU, Irina GEORGESCU, Jani KINNUNEN,** PUBLIC ADMINISTRATION DIGITALIZATION AND CORRUPTION IN THE EU MEMBER STATES. A COMPARATIVE AND



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



CORRELATIVE RESEARCH ANALYSIS, 2022, pp.5-22.
https://www.researchgate.net/publication/358882720_Public_Administration_Digitalization_and_Corruption_in_the_EU_Member_States_A_Comparative_and_Correlative_Research_Analysis

- **Artem M. Tsirin, Yuri V. Truntsevsky, and Vyacheslav V. Sevalnev**, Anti-corruption Legal Awareness in the Field of Rulemaking: Insights from Complex Systems Theories, pp.853-866.
- **C. D. Ditlev-Simonsen**, Anti-corruption, in *A Guide to Sustainable Corporate Responsibility*, 2022, pp.207-212.
<https://doi.org/10.1007/978-3-030-88203-7>
- **Craglia et**, Artificial intelligence, 2018.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X22000478?via%3Dihub>
- **Gantz J, Reinsel D**, (2012) IDC the digital Universe in 2020: big data, bigger digital shadows, and biggest growth in the far east sponsored by EMC Corporation. Tech. rep. www.emc.com/leadership/digital-universe/index.htm
- GCHQ, Pioneering a new national security: the ethics of artificial intelligence, 2021. <https://www.gchq.gov.uk/files/GCHQAIPaper.pdf>.
- **Ines Mergel**, STUDY ON THE IMPACT OF DIGITAL TRANSFORMATION ON DEMOCRACY AND GOOD GOVERNANCE, University of Konstanz, Germany,



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



Adopted by the CDDG following its 13th meeting (15–16 April 2021), pp. 2–64.

- **Johann Höchtl & Peter Parycek, & Ralph Schöllhammer**, Big data in the policy cycle: Policy decision making in the digital era, JOURNAL OF ORGANIZATIONAL COMPUTING AND ELECTRONIC COMMERCE 2016, VOL. 26, NOS. 1–2, 147–169 <http://dx.doi.org/10.1080/10919392.2015.1125187>
- **Juliana Hadjitchoneva and Roger Tsafack Nanfosso**, Africa–Europe Cooperation Revisited, under exclusive license to Springer Nature Switzerland AG 2024 G. Pellat et al. (eds.), Cooperation and Enlargement: Two Challenges to be Addressed in the European Projects–2022, Studies in Systems, Decision and Control 500, pp. 53–74. https://doi.org/10.1007/978-3-031-42253-9_4
- **Kai Jia · Nan Zhang**, Categorization and eccentricity of AI risks: a comparative study of the global AI guidelines, 2022, Volume 32, pages 59–71. <https://link.springer.com/article/10.1007/s12525-021-00480-5>
- **Marsh McLennan**, Global cyber terrorism incidents on the rise, 2021. <https://www.mmc.com/insights/publications/2018/nov/global-cyber-terrorism-incidents-on-the-rise.html>



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



- **Millard, J.**, Impact of digital transformation on public governance – New forms of policy-making and the provision of innovative, people-centric and inclusive public services, Manzoni, M. and Schade, S. (Editors), Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023, doi:10.2760/204686, JRC133975.
- **Nasseef**, Ethic of Big Data, Asocio- Economic Perspective, JKAU: Islamic Econ, Vol.33, No.1, 2020.
- **Niklas Kossow & Victoria Dykes**, Embracing Digitalisation: How to use ICT to strengthen Anti-Corruption, 2018, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Anti-Corruption and Integrity Programme, pp.7-38.
- **R. Sivarethinamohan & S. Sujatha**, Global Governance of Artificial Intelligence: Ethical, Legal Challenges and Changes in Economy and Business, 2023, pp. 355-365. https://doi.org/10.1007/978-981-19-2188-9_33
- **Reza Montasari**, Cyber Threats and National Security: The Use and Abuse of Artificial Intelligence, In New Trends in Disruptive Technologies, p.682.
- **Sergey Kamolov & Kirill Teteryatnikov**, 2021. "Artificial Intelligence in Public Governance," Springer Books, in: Igor Stepanov (ed.), Technology and Business Strategy, edition 1, chapter 9, pages 127-135, Springer.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



- **Shasha Yu and Fiona Carroll**, 2023, A Balance of Power: Exploring the Opportunities and Challenges of AI for a Nation. https://doi.org/10.1007/978-3-031-40118-3_2.
- **Sherif Kamel**, THE POTENTIAL IMPACT OF DIGITAL TRANSFORMATION ON EGYPT, The Economic Research Forum (ERF), 2021, Working Paper No. 1488
- **Tao Meng**, **Administrative Law**, China Renmin University Press 2023 J. Zhu et al. (eds.), *China's Legal System*, Understanding China, pp. https://doi.org/10.1007/978-981-19-8994-0_3
- **Zhang Z, Ning H, Shi F, Farha F, Xu Y, Xu J, Zhang F**, Choo KKR (2021) Artificial intelligence in cyber security: research advances, challenges, and opportunities. Artificial Intelligence Review, Volume 55 Issue 2 Feb 2022, pp 1029–1053 <https://doi.org/10.1007/s10462-021-09976-0>
- **Murat Uzun**, Artificial Intelligence and State Economic Security, pp.185–192

مواقع الانترنت:

<https://www.ibm.com/security/artificial-intelligence>

http://www.mcit.gov.eg/Upcont/Documents/Publications_142018000_EN_ICT_Indicators_Quarterly_Bulletin_Q4.pdf

<https://www.for9a.com/learn>

<https://ar.wikipedia.org>



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



<https://www.asjp.cerist.dz/en/article/177102>

<https://www.pwc.com/fraudsurvey>

<https://ar.unesco.org/courier/2018-3/ldhk-lstny-byn-stwr-wlwq>

<https://www.transparency.org.kw.au-ti.org/upload/books/544.pdf>

<https://www.unite.ai/ar/dissecting-the-eus-artificial-intelligence-act-implications-and-industry-reaction/>

<https://www.unite.ai/ar/dissecting-the-eus-artificial-intelligence-act-implications-and-industry-reaction/>

<https://www.interregional.com>

<https://www.dw.com/ar>

https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000369455_ara



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



نطاق اختصاص الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

دراسة تحليلية في القانون رقم (11) لسنة 2014 ولائحته التنفيذية

عبد القادر إبراهيم عبد القادر

ماجستير في القانون العام

جامعة خليج السدرة - كلية القانون - قسم القانون العام

محاضر مساعد

البريد الإلكتروني: abdelgader7992@gmail.com

مقدمة

تعتبر ظاهرة الفساد ظاهرة قديمة ممتدة طوال المجتمعات النامية والمتقدمة على حدٍ سواء، حيث تساهم في إهدار الثروات وتدمير الاقتصاد، وإضعاف برامج التنمية وتفاقم الفقر وعدم المساواة بين أفراد المجتمع، ونظراً لانتشار الفساد بين مختلف دول العالم - سواءً كانت متقدمة أو متخلفة - فقد اتجهت الجهود الدولية إلى محاربته والحد من آثاره وكان من نتائج تلك الجهود؛ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الصادرة في 31 - أكتوبر لسنة 2003م حيث تهدف هذه الاتفاقية إلى الوقاية من الفساد، وتعزيز التعاون الدولي من خلال التوعية بمخاطر الفساد وسبل مكافحته، ومما لا شك فيه أن الفساد الإداري والمالي من أهم المعوقات التي تعيق سير المرافق العامة بانتظامٍ واطرادٍ؛ لذا فقد اتجهت الدول إلى إنشاء أجهزة رقابية تنسم بالكفاءة والاستقلالية للحد من ظاهرة الفساد، وللتأكد من مشروعية تصرفات المرافق العامة والجهات التابعة لها.

إن دور الأجهزة الرقابية باعتبارها وظيفة من وظائف العملية الإدارية يتمثل في متابعة تنفيذ القوانين والقرارات بصورة سليمة، والكشف عن الفساد من خلال اعتمادها على وسائل قانونية، وأخرى توعوية للحد من ظاهرة الفساد والقضاء عليها، فهي وظيفة من الوظائف الإدارية مهمتها الإشراف على سير المرافق العامة وتطوير آدائها، وتحسين فاعلية الإدارة وضمان عدم تجاوزها لحدودها المرسومة لها قانوناً؛ لذا سعى المشرع الليبي إلى إنشاء منظومة من الأجهزة الرقابية التي تُعنى بمكافحة الفساد، ومتابعة عمل الأجهزة الإدارية؛ للكشف عن المخالفات والتجاوزات داخل المرافق العامة، وإن كانت هذه الأجهزة تتمتع بالاستقلالية عن بعضها البعض إلا إن ذلك لا يمنع من التعاون فيما بينها ضماناً لفاعلية الرقابة، وتحقيقاً لمبدأ الحكم الرشيد، فالرقابة الإدارية تُعدّ ضماناً أساسية من ضمانات الدولة القانونية في العصر الحاضر لذلك وجب أن تُسخر لها كل الإمكانيات لممارسة دورها الرقابي على الوجه المطلوب، ومن بين الأجهزة الرقابية التي استحدثها المشرع الليبي الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بموجب القانون رقم (11) لسنة 2014م حيث منحها الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، وجعل تبعيتها للسلطة التشريعية، وأوكل لها مجموعة من الاختصاصات التي تساهم في الوقاية من الفساد والتوعية بمخاطره، والكشف عن المخالفات والجرائم، ونشر ثقافة المساءلة والمشاركة المجتمعية في مجال مكافحة الفساد.

أهمية البحث

تتجسد أهمية هذا البحث في توضيح الدور الرقابي المناط بالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بموجب القانون رقم (11) لسنة 2014م ولائحته التنفيذية، وتحديد الإيجابيات والسلبيات سواء في القانون المنظم للهيئة، أو للائحته التنفيذية، من أجل تقديم المقترحات المناسبة لمعالجة النقص والقصور التشريعي.

أهداف البحث

1. تسليط الضوء على دور الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.
2. بيان فاعلية الدور الرقابي للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في الحد من ظاهرة الفساد.
3. الوقوف على الثغرات القانونية التي تُعيق عمل الهيئة.

مشكلة البحث

- تتمحور مشكلة الدراسة حول حدود اختصاصات الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد سواء في المخالفات الإدارية، أو المالية، أو الجنائية وذلك من خلال طرح التساؤلات الآتية:
- ما مدى كفاية اختصاصات الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في الحد من ظاهرة الفساد؟
 - ما هو نطاق الرقابة التي تباشرها الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد؟
 - هل تملك الهيئة سلطة التحقيق في المخالفات التي تكتشفها من خلال سلطة الاستدلال والتقصي الممنوحة لها بموجب القانون؟

منهجية البحث

يعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية المنظمة لاختصاصات الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في ليبيا للإجابة على تساؤلات الدراسة، وحل ما تثيره من إشكالات.

خطة البحث

المطلب الأول: نشأة الهيئة ودورها الوقائي في مكافحة الفساد

الفرع الأول: نشأة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

الفرع الثاني: دور الهيئة في الوقاية من الفساد



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



المطلب الثاني: اختصاصات الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

الفرع الأول: اختصاصات الهيئة المخالفات الإدارية والمالية

الفرع الثاني: اختصاصات الهيئة بالمخالفات الجنائية.

المطلب الأول

نشأة الهيئة ودورها في الوقاية من الفساد

تأسست الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بموجب القانون رقم (11) لسنة 2014م بعد أن صادقت ليبيا على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام 2005م وهي هيئة مكلفة بالتحري والتقصي عن الفساد الإداري والمالي في الدولة، والكشف عن الجرائم الجنائية داخل الجهات التي تخضع لها، كما أنطأ بها القانون بعض الاختصاصات التي تساهم في الوقاية من الفساد قبل وقوعه كاقترح التعديلات على التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد، وتلقي إقرارات الذمة المالية، وعلى هذا فسيتناول الباحث في الفرع الأول نشأة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، ودور الهيئة في الوقاية من الفساد في الفرع الثاني

الفرع الأول

نشأة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

يعتبر الفساد من أهم العوامل التي تهدد جهود التنمية الإنسانية وموعول هدم للخدمات الأساسية في الدولة مما يهدد استقرار المجتمعات وأمنها واقتصادها، ويسبب في تدني المستوى المعيشي للأفراد وارتفاع معدلات البطالة؛ لذا فقد ازداد الاهتمام الدولي لمواجهة خطر الفساد، ووضع الاستراتيجيات ورسم السياسات للوقاية منه فانتظمت الدول في اتفاقيات ومعاهدات دولية للوقوف على أسباب ظاهرة الفساد واقترح الحلول التي تكفل معالجتها، وغني عن البيان أنّ التزام الدولة بالاتفاقيات التي صادقت عليها يُحقق مبدأ التعاون بين النظم القانونية في العالم لمواجهة ظاهرة الفساد.

إنّ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الصادرة عم 2003م تعتبر من أهم الاتفاقيات الدولية في مجال مكافحة الفساد وقد وقّعت الدولة الليبية على هذه الاتفاقية بتاريخ 23 ديسمبر 2003م



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



وصادقت عليها بموجب القانون رقم 10 لسنة 2005م بشأن التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وبموجب هذه الاتفاقية فقد صار لازماً على الدولة الليبية تكييف القواعد القانونية الداخلية ذات الصلة بمكافحة الفساد بما يتوافق مع البنود الواردة بهذه الاتفاقية؛ ذلك أنه من المستقر عليه سمو قواعد القانون الدولي على قواعد القانون الداخلي، وهو ما أكدت عليه اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات عام 1969م في المادة (27) حيث جاء فيها: " لا يجوز لطرف في معاهدة أن يحتج بنصوص قانونه الداخلي كمبرر لإخفاقه في تنفيذ المعاهدة" (1).

وكذلك في المادة (46) من ذات الاتفاقية التي جاء فيها: " ليس للدولة أن تحتج بأن التعبير عن رضاها الالتزام بالمعاهدة قد تم بالمخالفة لحكم في قانونها الداخلي يتعلق باختصاص بعقد المعاهدات كسبب لإبطال هذا الرضا إلا إذا كانت المخالفة بيّنة وتعلقت بقاعدة أساسية من قواعد القانون الداخلي" (2).

وثُعدّ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد فريدة من نوعها بسبب تغطيتها لجميع أنحاء العالم، وشموليّة أحكامها، وتناولها لأدق التفاصيل التي تهدف إلى الوقاية من الفساد في القطاعين العام والخاص (3).

ونظراً لتصديق ليبيا على هذه الاتفاقية أصدر المجلس الوطني الانتقالي القانون رقم (63) لسنة 2012م بإنشاء هيئة مكافحة الفساد حيث جاء في المادة الأولى من هذا القانون: " تنشأ هيئة عامة تسمى هيئة مكافحة الفساد تكون لها الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة وتتمتع بالاستقلال الإداري والمالي وتكون لها ميزانية خاصة ضمن الموازنة العامة للدولة" (4). ونصت المادة الثانية منه على أن يكون المقر الرئيسي للهيئة مدينة طرابلس.

¹ _ اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات 1969م، منشورة على الموقع الإلكتروني > <https://lawsociety.ly>

convention تم الدخول للموقع بتاريخ 10 . 5 . 2024م.

² _ الموقع الإلكتروني السابق.

³ _ د. فتحي محمد الأحول، مكافحة الفساد الإداري، المكتب الجامعي الحديث، 2020م، ص 63 -

64.

⁴ _ الجريدة الرسمية، العدد الخامس، السنة الثانية، 2013م.

ثم ألغي هذا القانون بصدور القانون رقم (11) لسنة 2014م عن المؤتمر الوطني العام بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد نظراً لانتشار الفساد في ليبيا وبلوغه أرقاماً قياسية⁽¹⁾ حيث جاء في المادة الأولى منه: " تنشأ بموجب أحكام هذا القانون هيئة عامة تسمى " الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد" وتكون لها الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة وتتبع السلطة التشريعية"⁽²⁾.

فالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد هيئة مستقلة لا تخضع لأي جهة إدارية تتبع السلطة التشريعية تقوم بدورها المناط بها في مكافحة الفساد، دون تدخل من أي جهة أو هيئة أخرى، وتتمتع بصلاحيات واسعة في الوقاية من الفساد قبل وقوعه، وتبعية السلطة التشريعية تبعية إشرافية فقط للتأكد من قيامها بمهامها على أكمل وجه. فهي تمارس عملها بكل استقلال في التعامل مع الموظفين التابعين لها، وكذا في وضع الاستراتيجيات التي تحقق أهدافها كما أن أعمالها ليست عنواناً للحقيقة بل تخضع للنقاش والرد، فهي لا تأخذ سمة الأحكام القضائية، وإنما هي أعمال إدارية ذات صبغة رقابية.

ثم نصت المادة الثانية من القانون رقم (11) لسنة 2014م على أن يكون المقر الرئيسي للهيئة بمدينة سبها، وإن قصد المشرع بذلك خلق نوع من التوازن بين الأقاليم غير أن البعد الجغرافي لمدينة سبها عن العاصمة طرابلس التي تقع فيها جل الوزارات والهيئات والمصالح الحكومية الخاضعة لرقابة الهيئة، سيؤثر بلا شك على كفاءة وعمل الهيئة.

ويتكون مجلس هيئة مكافحة الفساد من رئيس ووكيل وخمسة أعضاء يصدر بتسميتهم قرار من السلطة التشريعية بناءً على اقتراح من رئيس الهيئة، ويحظر عليهم شغل أي وظيفة عامة أخرى أو ممارسة أي نشاط، كما لا يجوز لهم إبرام عقود الالتزام مع أي مرفق أو مؤسسة من مؤسسات الدولة، ولا أن يبيعوا أو يؤجروا شيئاً من ممتلكاتهم للدولة⁽³⁾.

1 _ ثريا نور الدين آدم موسى، آليات مكافحة الفساد في ليبيا خلال المرحلة الانتقالية، رسالة ماجستير، جامعة محمد بن علي السنوسي، كلية الشريعة والقانون، 2022م، ص126.

2 _ الجريدة الرسمية العدد السادس، السنة الثالثة، 2014م.

3 _ المادتين (7) (12) من القانون رقم (11) لسنة 2014م، سبق ذكر الجريدة الرسمية.

الفرع الثاني

دور الهيئة في الوقاية من الفساد

إن الدور الوقائي للأجهزة الرقابية، يساهم في تلافي الوقوع في الخطأ، ويضمن الالتزام بنصوص القوانين والقرارات النافذة؛ ذلك أنّ من أهم وسائل مكافحة الفساد المنع والوقاية؛ لأنها تقلل من ارتكاب الأخطاء، وتمنع وقوع أكثرها، وقد منح المشرع الليبي الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بعض الاختصاصات الوقائية لكي تساهم في التنفيذ السليم للسياسة الإدارية والمالية وتحد من انتشار ثقافة الفساد في المجتمع حيث نصت المادة الثالثة على أن من أهم اختصاصات الهيئة إعداد المقترحات المتعلقة بتعديل التشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد التي ترى الهيئة الحاجة إلى تعديلها وإحالتها لمجلس هيئة مكافحة الفساد لدراستها⁽¹⁾، كما منح المشرع هذا الاختصاص للأجهزة الرقابية الأخرى كما في القانون رقم (19) لسنة 2013م بإنشاء ديوان المحاسبة حيث نصت المادة (22) على أن الديوان يختص بتطبيق القوانين والقرارات واللوائح واقتراح التعديلات المؤدية إلى تلافي أوجه النقص والقصور فيها، وكذا في قانون هيئة الرقابة الإدارية رقم (20) لسنة 2013م في المادة (25) على أن من ضمن اختصاصات الهيئة دراسة القوانين واللوائح والقرارات النافذة والأنظمة المعمول بها للتأكد من كفايتها للأغراض التي شرعت لأجلها واقتراح التعديلات المؤدية إلى تلافي أوجه النقص فيها...

وقد خول هذا النص لهيئة الرقابة الإدارية الحق في فحص القوانين واللوائح والقرارات دون تحديد لطبيعتها سواء كانت تنظم أموراً مالية أو إدارية وأياً كانت الجهات الخاصة بها⁽²⁾، خلافاً لقانون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد الذي منح للهيئة حق اقتراح تعديل التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد دون غيرها.

إنّ اقتراح تعديل التشريعات هي اللبنة الأولى في بناء النص القانوني، وباعتبار أن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد هي الجهة القائمة على تنفيذ القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد فهي أدري بما تنطوي عليه هذه التشريعات من عيوب وما يعترضها من نقص وقصور يجب تلافيه؛ لذا فإن منح

¹ - نظر المادة (3) الفقرة (1) من القانون رقم (11) لسنة 2014م، سبق ذكره.

2 . عادل عثمان أحمد ملوكة، النظام القانوني لهيئة الرقابة الإدارية في القانون الليبي، رسالة ماجستير، جامعة طرابلس، كلية القانون، 2020 . 2021م، ص44.

المشرع للهيئة صلاحية اقتراح تعديل التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد تعتبر خطوة مهمة للحد من ظاهرة الفساد.

ويُعد من ضمن الاختصاصات الوقائية الممنوحة للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد اختصاصها بمراجعة وتقييم التقارير الصادرة عن المنظمات المحلية والإقليمية والدولية، ومعرفة وضع الحكومة الليبية فيها، واقتراح الإجراءات المناسبة حيالها، وكذا تمثيل ليبيا في المؤتمرات الدولية والإقليمية التي لها علاقة بمكافحة الفساد⁽¹⁾

ومن بين الاختصاصات الوقائية الممنوحة للهيئة اختصاصها بتلقي إقرارات الذمة المالية وفحصها وطلب أي بيانات تتعلق بها من ذوي الشأن أو الجهات المختصة⁽²⁾، ويعرف بعض الباحثين إقرارات الذمة المالية بأنها:

" تصرف أو جبه المشرع على المكلف وزوجه وأولاده القصر، يتم بموجبه التصريح بالذمة المالية بشكل دوري، أو كلما طلب منه ذلك وفقاً لنموذج مُعدّ، من أجل التأكد من عدم وجود كسب غير مشروع، بهدف حماية المال العام، والإخلال به يشكل جريمة"⁽³⁾.

وغني عن البيان أنّ لإقرارات الذمة المالية أهمية كبيرة في الحفاظ على الأموال العامة، وكذا في صيانة الوظيفة العامة من خطر الإلتجار بها، وتحقيق أعلى درجات الشفافية والنزاهة فيمن يتولى الوظيفة العامة، وكل من يتخلف عن تقديم إقرارات الذمة المالية، أو يقدم بيانات غير صحيحة فإنه يعدّ سارقاً طبقاً للقانون رقم (10) لسنة 1994م بشأن التطهير.

إنّ المشرع الليبي وإنّ أغفل التصريح بمعاقبة المتخلف عن تقديم إقرارات الذمة المالية في القانون رقم (11) لسنة 2014م إلاّ إنه نص في المادة (25) منه على أنه: " مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد يعاقب بالسجن مدة لا تقل عن عشر سنوات أو غرامة لا تزيد عن عشرة آلاف دينار، أو بكلا العقوبتين معاً كل من ارتكب جريمة من جرائم الفساد المنصوص عليها في الفقرة (7) من

1. المادة (3) الفقرة (2) و (7) من القانون رقم (11) لسنة 2014م.

2. المادة (3) الفقرة (3) من القانون رقم (11) لسنة 2014م.

2. د. هشام امحمد محمد السيوي، إقرارات الذمة المالية ودوره في حماية الممتلكات العامة واستردادها، بحث منشور في مجلة كلية الشريعة والقانون . الجامعة الأسمرية، المجلد الرابع، العدد الأول، فبراير 2023م، ص287.

المادة (3) من هذا القانون⁽¹⁾ كما نصت المادة (7) الفقرة (2) من نفس القانون على أن من ضمن اختصاصات الهيئة النظر في الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم (10) لسنة 1994م بشأن التطهير، وكذا اللائحة التنفيذية للقانون رقم (11) لسنة 2014 نصت في المادة (58) على أنه: " بموجب أحكام هذا القانون تختص الهيئة دون غيرها بتلقي إقرارات الذمة المالية وفحصها وحفظها وطلب أي بيانات أو إيضاحات تتعلق بها من ذوي الشأن أو الجهات المختصة وفق القانون رقم (10) لسنة 1994م ولائحته التنفيذية"⁽²⁾.

وتأسيساً على ما سبق فإنه لا مناص من القول بتطبيق ما جاء في المادة (21) من القانون رقم (10) لسنة 1994م بشأن التطهير حيث نصت: " يُعَدّ سارقاً كل من ذكر بيانات غير صحيحة في إقرارات الذمة المالية، أو امتنع دون عذر مقبول عن تقديمها في المواعيد المقررة بعد إخطاره بذلك"⁽³⁾، وكذلك نصت المادة (20) من هذا القانون على أنه: " يعاقب وفقاً لأحكام قانون حدّي السرقة والحراية كل من أخفى بأية طريقة مალأً متحصلاً من كسب غير مشروع أو محكوماً برده وفقاً لأحكام هذا القانون، متى كان يعلم حقيقة أمره ويجوز للمحكمة أن تُعفي المتهم من العقوبة دون الرد، إذا تبَيّن لها أنه أعان على كشف الحقيقة عن ذلك المال أو عن أموال أخرى متحصلة من كسب غير مشروع"⁽⁴⁾. وباعتبار أن المشرع قد أسبغ على هذا الفعل وصف السرقة فإنه يطبق بشأنه قانون حدّي السرقة والحراية وتعديلاته باعتباره العقوبة الأشد . إذا كان الفاعل يعلم أن مصدر المال غير مشروع - ولا يجوز للمحكمة إعفاء المتهم من العقوبة إلا إذا توافرت الشروط الآتية:

1. أن يكون الإعفاء من العقوبة دون رد المال.
2. أن يساعد في الكشف عن حقيقة المال، أو عن أموال أخرى مصدرها من كسب غير مشروع.

3. نصت الفقرة (7) من المادة (3) على أن من ضمن الجرائم التي تختص الهيئة بالتحري عنها الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم (10) لسنة 1994م بشأن التطهير .

. قرار رئيس مجلس النواب رقم (131) لسنة 2021م، بشأن اعتماد اللائحة التنفيذية للقانون رقم (11) لسنة 2014م.²

. الجريدة الرسمية، العدد (5) السنة (32) 1994م.³

. المصدر السابق.⁴



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



وبعد كل ما سبق من طرح يتضح أن إقرارات الذمة المالية من أهم الوسائل في مكافحة جرائم الفساد وذلك من خلال مساهمتها في تعزيز مبادئ الشفافية والحيادية، مما يُقوي ثقة الجمهور في مؤسسات الدولة وموظفيها، كما أنها ضمانة مهمة في الكشف عن الأموال المنهوبة وإثباتها.

المطلب الثاني

اختصاصات الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

إن الهدف الأساسي للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد تعزيز النزاهة والشفافية في الوظيفة العامة والخاصة وحماية المال العام، والكشف عن الجرائم والمخالفات المنصوص عليها في قانون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، واتخاذ الإجراءات اللازمة لمساءلة مرتكبيها، وفي سبيل ذلك تمارس الهيئة مهامها المنصوص عليها في القانون رقم (11) لسنة 2014م الذي حدد حدود اختصاصاتها ونطاق عملها، وعلى هذا فسيتم تناول اختصاصات الهيئة في المخالفات الإدارية والمالية، واختصاصها في المخالفات الجنائية.

الفرع الأول

اختصاصات الهيئة في المخالفات الإدارية والمالية

أولاً: اختصاصات الهيئة في المخالفات الإدارية

إن سلطة الإدارة ليست سلطة مطلقة، وإنما هي سلطة مقيدة بعدم مخالفة مبدأ المشروعية الذي يعني خضوع الإدارة في تصرفاتها للقانون القائم، أو كما يقول الدكتور سليمان الطماوي: "سيادة حكم القانون"⁽¹⁾، وهو ما أكدت عليه الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 65 / 152 ق بتاريخ 10 / 4 / 2019م حيث قضت بأن: "إن رقابة القضاء الإداري هي رقابة قانونية يسلطها على القرارات الإدارية لبحث مدى مشروعيتها من حيث مطابقتها للقانون أو

1. د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة

الثالثة، 1961م، ص 13

عدمها" ⁽¹⁾ لذا فإن الإدارة تخضع لمبدأ تحقيق الأهداف، وليس لها أن تخرج عليه إلا في إطار المنفعة العامة ⁽²⁾.

وقد نصّ القانون رقم (11) لسنة 2014م في المادة (7) الفقرة (11) على أنّ من ضمن اختصاصات الهيئة التحري والكشف عن جرائم إساءة استعمال الوظيفة أو المهنة والوساطة والمحسوبية، وكذا نصت المادة (43) الفقرة (1) من اللائحة التنفيذية لهذا القانون بأن من ضمن أهداف الهيئة الكشف عن مواطن الفساد بجميع أشكاله وأنواعه بما في ذلك الفساد المالي والإداري، ولا يقتصر اختصاص الهيئة في التحري في المخالفات الإدارية على فئة معينة من الموظفين، بل إن اختصاصها يمتد إلى موظفي الإدارة العليا كالوزراء والمحافظين ورؤساء الأجهزة والهيئات والمصالح الحكومية وغيرهم، وهو ما أكدت عليه المادة (85) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (11) لسنة 2014م، حيث جاء فيها: "يجوز للهيئة إذا كان هناك وقائع مادية تفصح عن سوء إدارة من شأنها أن تنحرف بالوظيفة الحكومية أو بمستوى الخدمات المقدمة للمواطنين أو تخلق عدم رضا عام أن تستدعي الوزير أو المحافظ أو رئيس الإدارة المعني أو كبار مساعديه أو رؤساء الأجهزة المعنية إلى جلسات استماع تعقد لهذا الغرض، كما يجوز للهيئة أن تدعوا لهذه الجلسات كل ذي مصلحة أو ناله ضرر جراء ذلك" ⁽³⁾.

والواقع أن المشرع قد وفق بالإشارة إلى اختصاص الهيئة بمتابعة ومساءلة موظفي الإدارة العليا ذلك أن من أهم مقتضيات العدالة والإنصاف خضوع الجميع لحكم القانون دون اعتبار للموقع الوظيفي، بل يجب تشديد العقوبة على شاغلي الوظائف العليا نظراً لخطورة المهام المسندة إليهم، وبافتراض أنهم قدوة لمرؤوسيه، وأسوة للموظفين التابعين لهم، غير أنه ليس كل مخالفة تستوجب المراقبة والمتابعة؛ لأن ذلك يؤدي إلى تهرب الموظفين من المهام المكلفين بها خوفاً من المساءلة والمحاسبة، وهو ما ذهب إليه الدكتور ماجد راغب الحلو حيث يقول:

2. حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري 152/65 ق، بتاريخ 10 - 4 - 2019م، الموقع الالكتروني

للمحكمة العليا

تم الدخول للموقع بتاريخ 8 - 5 - 2024م. <https://supremecourt.gov.ly>

3. أ. د. خليفة صالح احواس، القانون الإداري الليبي الحديث، مكتبة طرابلس العلمية العالمية، الطبعة الثانية، 2020م، ص 125 وما بعدها.

. القرار رقم (131) لسنة 2021م، بشأن إصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم (11) لسنة 2014م. ³

"إنّ المخالفات الفنية اليسيرة التي تدخل في حدود حرية التقدير المتروكة للموظفين يجب أن تخرج عن مجال المتابعة والمؤاخذة حتى لا يترك الموظفون أعمالهم خوفاً من المساءلة"⁽¹⁾.
وتجدر الإشارة إلى أن اختصاص الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بالتحري والتقصي لا يُخل بحق الإدارة في مراقبة موظفيها ومتابعتهم، وكشف ما يقع منهم من أخطاء ومتابعتهم في تنفيذ الأوامر والتعليمات بما لها من سلطة تقديرية، إذ هي صاحبة الاختصاص الأصيل في تصويب ما يترتب على أعمالها من أخطاء قانونية وفنية، ويقتصر دور الأجهزة الرقابية في مساعدة الإدارة للوصول للأهداف المنشودة من عملها⁽²⁾.

وقد منح القانون هيئة الرقابة الإدارية اختصاص التحري وفحص الوثائق في الجهات التابعة لها وهو ما نصت عليه المادة (30) من القانون رقم (20) لسنة 2013م حيث جاء فيها: "للهيئة القيام بأي وقتٍ بإجراء تفتيش مفاجئ على الجهات الخاضعة لرقابتها..."⁽³⁾.

والواقع أن المشرع الليبي لم يمنح للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد سلطة التحقيق في القانون رقم (11) لسنة 2014م بينما تضمنت اللائحة التنفيذية للقانون عدداً من المواد التي تشير إلى اختصاص الهيئة بالتحقيق وذلك في المادة (62) حيث جاء فيها: "يكون للهيئة طبقاً للقانون الصلاحية القانونية في إجراء التحري والتحقيق في جرائم الفساد والتصرف فيها" وكذا في المادة (64) من اللائحة التي نصت على أنه: "إذا تكشف للهيئة أثناء قيامها باختصاصاتها المنصوص عليها بقانون إنشائها أو في هذه اللائحة من خلال عملية الاستدلالات عن وجود جريمة من جرائم الفساد تباشر الهيئة إجراء التحقيق بشأنها"⁽⁴⁾.

وباستقراء ما تقدم يرى الباحث أنه كان ينبغي للمشرع النص على اختصاص الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بإجراء التحقيق في قانون إنشائها وليس في اللائحة التنفيذية للقانون ذلك أنه من المستقر عليه في قضاء المحكمة العليا أنه لا يجوز لللائحة أن تضيف حكماً في القانون، وهو ما

د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، بدون طبعة، 2000م، ص172.

1- د. محفوظ علي عمران تواتي، نطاق اختصاص هيئة الرقابة الإدارية بمكافحة الفساد في ليبيا، بحث منشور في المؤتمر العلمي الأول: مكافحة الفساد من المنظور التشريعي، الجامعة الأسمرية - كلية الشريعة والقانون، المنعقد بتاريخ 18 - 19. سبتمبر 2021م، ص19 وما قبلها.

الجريدة الرسمية، العدد 13 - السنة الثانية - 2013م.

القرار رقم (131) لسنة 2021م باعتماد اللائحة التنفيذية للقانون رقم (11) لسنة 2014م.

أكدت عليه المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 59 / 84 ق بتاريخ 8 . 6 . 2014م حيث جاء فيها: " إن اللوائح مجرد تنفيذ للقوانين فينبغي أن تلتزم هذا الغرض فليس لها إضافة أو إلغاء أو تعديل أحكام القوانين وإلا جاز الطعن عليها بالإلغاء إعلاءً لمبدأ المشروعية وسيادة القانون"⁽¹⁾، وعليه فإن اختصاص الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد يقتصر على الاستدلال دون التحقيق، وليس لها إلا الإحالة على هيئة الرقابة الإدارية إذا تبين وجود مخالفات إدارية أو مالية باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل بالتحقيق في هذه المخالفات وهو ما أكدت عليه المادة (21) من القانون رقم (11) لسنة 2014م.

ثانياً: اختصاص الهيئة بالتحري والاستدلال في المخالفات المالية

يُعد الفساد المالي السبب الرئيس في تبذير الأموال العامة وسرقتها، مما يؤدي إلى انتشار الفقر وتدني المستوى المعيشي لأفراد المجتمع، ويرتبط الفساد المالي بالتجاوزات المالية ومخالفة القوانين والنظم المالية كالتهرب الضريبي وتبذير الأموال دون خلافاً لما جاء في بنود الميزانية⁽²⁾ فالفساد المالي ينتشر عن طريق استخدام المال خلافاً للأنظمة والتشريعات سواءً بالتلاعب فيه، أو الإهمال والتقصير في استخدامه وتتفق المخالفات الإدارية والمالية باعتبارها مخالفات تأديبية يستوجب على جهة الإدارة التدخل لمساءلة مرتكبيها، وتختلف في النصوص الحاكمة لكل منها حيث تخضع المخالفات الإدارية لقانون علاقات العمل، بينما تحكم المخالفات المالية الأحكام الواردة في القانون المالي للدولة وقانون ديوان المحاسبة⁽³⁾.

إنّ ديوان المحاسبة الليبي هو الجهة المختصة بممارسة الرقابة المالية والمحاسبية على المال العام في الجهات الخاضعة لرقابته بالمراجعة والتفتيش على هذه الجهات من قبل موظفي الديوان، وهو ما أكدت عليه المادة (13) من القانون رقم (19) لسنة 2013م، بإنشاء ديوان المحاسبة، حيث منح المشرع للديوان صلاحيات واسعة من أجل التحري والتقصي والوصول للمعلومة بكل سهولة

4 . الطعن الإداري رقم 59 / 84 ق، بتاريخ 8 . 6 . 2014 الموقع الرسمي للمحكمة العليا تم الدخول بتاريخ

21 . 5 . 2024م <https://supremecourt.gov.ly>

1. عمر محمد أبو جناح، دور ديوان المحاسبة الليبي في مكافحة الفساد المالي (دراسة مقارنة) رسالة

ماجستير، جامعة الشرق الأوسط - كلية القانون - 2020م، ص15.

أ. د. خليفة صالح احواس، القانون الإداري الليبي الحديث، سبق ذكره، ص160.³

(1) وأما القانون رقم (11) لسنة 2014م بشأن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد فقد نصت المادة (3) الفقرة (9) على أن الهيئة مختصة بالجرائم الماسة بالأموال العامة والمخلّة بالثقة العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات، وكذلك نصت المادة (5) من ذات القانون على أن: "لموظفي الهيئة الذين يتمتعون بمهمة الضبط القضائي الاطلاع على دفاتر المشتبه فيه كما لهم الحصول على المعلومات من الدوائر الرسمية وغير الرسمية وأن يستعينوا في أداء مهامهم بمن يرون الاستعانة بهم من الخبراء والمختصين ولهم حق الاطلاع على كافة المستندات حتى ولو كانت سرية ولهم حق استدعاء من يرون لزوماً لسماع أقواله"، وكذلك تضمنت المادة (6) من هذا القانون على حق الهيئة أن تطلب من أي شخص أن يبين المصدر المشروع لأمواله إذا حامت الشبهات حول مشروعية مصدر أمواله (2)، وفي هذا السياق منح المشرع لرئيس الهيئة سلطة تجميد الأموال التي تقوم حولها شبهة الفساد، وفي حالة ثبوت الجريمة طبقاً للتشريعات النافذة (3). فله أن يأمر بالحجز الإداري وفقاً لأحكام القانون رقم (152) لسنة 1970م بشأن الحجز الإداري حيث نصت المادة (4) الفقرة (1) على أنه: "توقف إجراءات الحجز والبيع الإداريين بسبب أية منازعة قضائية تتعلق بأصل المطلوبات المراد الحجز عليها..". (4)، فإذا تبين للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد من خلال تحرياتها ثبوت مخالفة مالية فإنها تحيل الأوراق إلى هيئة الرقابة الإدارية إذ هي صاحبة الاختصاص الأصلي في مباشرة عملية التحقيق وفقاً لما نصت عليه المادة (21) من القانون رقم (11) لسنة 2014م حيث جاء فيها: ".... إذا تبين للهيئة أن هناك مخالفات مالية أو إدارية فعليها إحالة الأوراق إلى هيئة الرقابة الإدارية لاتخاذ إجراءاتها فيها وفقاً لاختصاصاتها" (5).

3. مفتاح محمد السيد احنيش، مدى كفاية سلطات ديوان المحاسبة الليبي في مكافحة الفساد المالي، بحث منشور في المؤتمر العلمي لمكافحة الفساد، جامعة الزاوية، 2022م.

. الجريدة الرسمية، العدد (6) السنة الثالثة، 2014م. 2

2. المادة (4) من القانون رقم (11) لسنة 2014م، الجريدة الرسمية، سبق ذكرها. وكذا نص المادة (55) من اللائحة التنفيذية للقانون حيث جاء فيها: "لرئيس الهيئة أن يأمر بحجز أي أموال يُشتبه بأنها متحصلة من جريمة فسادٍ حجازاً تحفظياً وذلك تحت أي يد كانت"

. الجريدة الرسمية، العدد (5) السنة (9) 1971م. 4

. سبق ذكر الجريدة الرسمية. 5

أضافة إلى ذلك فقد منح المشرع الليبي للهيئة التنسيق مع بعض الجهات كمصرف ليبيا المركزي للعمل على استرداد الأموال الناتجة عن الفساد في الداخل والخارج وهو ما نصت عليه المادة (3) الفقرة (5) من قانون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وعلى هذا فإن رقابة الهيئة لا تقتصر على الجهات الخاضعة لرقابتها في الداخل من الوزارات والمؤسسات الحكومية وإنما تمتد إلى الجهات التابعة للدولة في الخارج كالسفارات والقنصليات وغيرها من المؤسسات.

والملاحظ مما تقدم أن المشرع الليبي منح لأعضاء الأجهزة الرقابية الثلاثة صفة مأمور الضبط القضائي عند التحري وجمع الاستدلالات، وهو ما يعني أن هناك تداخل في الاختصاصات بين الأجهزة الرقابية داخل الدولة الليبية، مما يشكل عائقاً كبيراً أمام مكافحة الفساد وتحقيق مبدأ الحكم الرشيد، وترجع أسباب تنازع الاختصاصات بين الأجهزة الرقابية إلى عدة عوامل:

أولاً: افتقار القوانين المنظمة لعمل الأجهزة الرقابية إلى الوضوح في تحديد اختصاصات كل جهاز من الأجهزة الرقابية مما يؤدي إلى تداخل الاختصاصات والازدواجية في العمل.

ثانياً: غياب التنسيق بين الأجهزة الرقابية؛ يعيق بلا شك تبادل المعلومات والتعاون فيما بينها لمكافحة الفساد

وبالرغم من القوانين المنظمة للأجهزة الرقابية في ليبيا تتضمن نصوصاً صريحة على ضرورة التعاون والتنسيق فيما بينها وهو ما تضمنته المادة (88) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (11) لسنة 2014م حيث جاء فيها: "تعمل الهيئة على التنسيق الوثيق مع كافة جهات الدولة في مجال مكافحة الفساد والوقاية منه"

غير أن التعاون والتنسيق بين هذه الأجهزة يمنعه عدة عوامل أهمها:

1. الانقسام السياسي والانفلات الأمني في ليبيا، وسيطرة التنظيمات المسلحة على مرافق الدولة ومؤسساتها.

2. عدم توفر الخبرة المهنية لدى موظفي الأجهزة الرقابية.

3. الافتقار إلى البرامج التوعوية التي تهدف إلى نشر ثقافة محاربة الفساد بين أفراد المجتمع.

وتأسيساً على ما تقدم فإنه يمكن القول: إنه في ظل انتشار ظاهرة الفساد في ليبيا بشكل كبير فإن تعدد الأجهزة الرقابية أمر تفرضه طبيعة المرحلة الانتقالية التي تمر بها الدولة الليبية غير أن ذلك

مشروط بضرورة تحديد اختصاص كل جهاز تحديداً دقيقاً، وكذا ضرورة التعاون والتنسيق بين هذه الأجهزة؛ ضماناً لعدم تداخل الاختصاصات، وإسهاماً في محاربة ظاهرة الفساد بصورة أكثر فاعلية.

الفرع الثاني

اختصاص الهيئة في المخالفات الجنائية

الأصل أن النيابة العامة هي صاحبة الاختصاص الأصل بالتحقيق في الجرائم الجنائية باعتبارها سلطة اتهام، إضافةً إلى أن سلطة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد تقتصر على التحري وجمع الاستدلال دون التحقيق كأصل عام، ومن هذا المنطلق فإن المشرع لم يمنح للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد سلطة التحقيق في المخالفات الجنائية وهو نصت المادة (21) من القانون رقم (11) لسنة 2014م حيث جاء فيها: "إذا تكشف للهيئة أثناء قيامها باختصاصاتها المنصوص عليها بهذا القانون وجود جريمة من الجرائم الجنائية سواء كانت تلك المتعلقة بجرائم الفساد أو الجرائم العادية يتم إحالتها إلى النائب العام للتحقيق والتصرف فيها.."⁽¹⁾.

ولها أن تستعين بمن تحتاج إليه من رجال الشرطة والأجهزة الضبطية الأخرى حسب نص المادة (20) من قانون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وفي ذات السياق نصت المادة (52) من اللائحة التنفيذية لقانون الهيئة بأنه: "يجوز ندب أعضاء النيابة العامة للقيام بالتحقيق في الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم (11) لسنة 2014م بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، ويكون الندب وفق قانون نظام القضاء"⁽²⁾.

وفي واقع الأمر فقد تضمنت اللائحة التنفيذية عدداً من النصوص⁽³⁾ التي تشير إلى اختصاص الهيئة بالتحقيق في الجرائم الجنائية بينما خلت نصوص القانون من النص على ذلك، واستناداً إلى ما قرره المحكمة العليا من أنه لا يجوز لللائحة أن تضيف حكماً للقانون فإنه لا مناص من القول بعدم

1. الجريدة الرسمية، العدد (6) السنة الثالثة، 2014م.

2. القرار رقم (131) لسنة 2021م بشأن اعتماد اللائحة التنفيذية للقانون رقم (11) لسنة 2014م.

3. نصت المادة (64) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (11) لسنة 2014م: "إذا تكشف للهيئة أثناء قيامها باختصاصاتها المنصوص عليها بقانون إنشائها أو في هذه اللائحة من خلال عملية الاستدلالات عن وجود جريمة من جرائم الفساد تباشر الهيئة إجراء التحقيق بشأنها"

اختصاص الهيئة بالتحقيق في الجرائم الجنائية ويقتصر دورها على التحري والتقصي عن الجرائم وإحالتها إلى النيابة العامة في حالة ثبوتها.

وتماشياً مع ما تم ذكره فقد حدد قانون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد الجرائم التي تختص الهيئة بالكشف عنها ومتابعتها وذلك في المادة (3) الفقرة (7) التي نصت على أن من ضمن اختصاصات الهيئة القيام بالتحري والكشف عن جرائم الفساد وعلى الأخص:-

- الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم (2) لسنة 2005م بشأن مكافحة غسيل الأموال.
- الجرائم الماسة بالأموال العامة والمخلّة بالثقة العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات
- الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم (2) لسنة 1979م وتعديلاته.
- جرائم إساءة استعمال المهنة أو الوساطة أو المحسوبية.
- الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم (3) لسنة 1986م بشأن من أين لك هذا.
- الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم (10) لسنة 1994م بشأن التطهير.
- أيّ فعلٍ نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

والواقع إن مسلك المشرع في تحديد جرائم الفساد مسلك محمود لما له من أهمية كبيرة في حدوث التوافق والانسجام بين القوانين الجنائية، وكذا في عدم انقضاء الجرائم الجنائية بالتقادم وهو ما نصت عليه المادة (26) من قانون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد غير أنه ينبغي للمشرع صياغة هذه التشريعات المتناثرة في قانون واحد من أجل معالجة الثغرات وفك التعارض فيما بينها.

وعطفاً على ما تقدم ذهب البعض إلى القول بأن سياسة المشرع في تحديد جرائم الفساد سياسة غير دقيقة وغير منضبطة مما جعل جرائم الفساد غير محددة تحديداً واضحاً مانعاً في قانون الهيئة مما لا يمكن معه للجهات المعنية مكافحة الفساد والقضاء عليه⁽¹⁾، وهو ما يؤيده الباحث حيث إن وضع الجرائم في قوانين متفرقة يعرقل عمل الهيئة، ويؤدي بها إلى الخروج عن الغايات التي تهدف إلى تحقيقها.

1- عمر محمد الشكري، سياسة التجريم والعقاب في قانون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، رقم (11) لسنة 2014م، بحث منشور في المؤتمر العلمي الأول: مكافحة الفساد من المنظور التشريعي، بتاريخ 18 - 19 . سبتمبر 2021م، ص18.

الخلاصة

في ختام هذا البحث الذي تم فيه تناول موضوع اختصاصات الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وفقاً للقانون رقم (11) لسنة 2014م ولائحته التنفيذية حيث يعد جهاز الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد من أهم الأجهزة الرقابية المعنية بمكافحة الفساد والوقاية منه قبل وقوعه، وقد تم من خلال هذه الورقة الوصول إلى النتائج والتوصيات الآتية:

أولاً: النتائج

1. إن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، وتبعية السلطة التشريعية لا تعدو أن تكون تبعية إشرافية للتأكد من أنها تؤدي عملها على أكمل وجه.
2. تمارس الهيئة رقابتها في مجال مكافحة الفساد على الجهات العامة والخاصة على حد سواء.
3. تجمع الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بين أسلوب الرقابة السابقة من خلال الاختصاصات الوقائية الممنوحة لها بموجب القانون، وبين أسلوب الرقابة اللاحقة من خلال الكشف عن الجرائم والتحري عن مرتكبيها تمهيداً لإحالتهم إلى القضاء.
4. إن الاضطراب السياسي والأمني - الذي تعيشه الدولة الليبية - وغياب سيادة القانون؛ يعتبر من أهم الأسباب التي تعرقل عمل الهيئة الوطنية في مجال مكافحة الفساد.
5. ليس للهيئة أن تبشر سلطة التحقيق وفقاً للقانون رقم (11) لسنة 2014م، ويقتصر دورها عند اكتشاف المخالفات على الإحالة لهيئة الرقابة الإدارية في المخالفات المالية والإدارية، وأما عند اكتشاف المخالفات الجنائية فإنها تحيل الأوراق إلى النيابة العامة لتبشر الدعوى الجنائية أمام القضاء.
6. إن لإقرارات الذمة المالية دور مهم في الوقاية من الفساد قبل وقوعه، وفي حماية الوظيفة العامة من خطر الإجتار بها.
7. إن اختصاص الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بالتحري عن المخالفات الإدارية لا يخل بسلطة الإدارة في متابعة موظفيها ومحاسبتهم على تقصيرهم إذ إن جهة الإدارة هي صاحبة الاختصاص الأصيل في متابعة موظفيها وتقييم أدائهم الوظيفي.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



ثانياً: التوصيات

1. تعزيز سيادة القانون في ليبيا، ونشر ثقافة النزاهة والمساءلة بين أفراد المجتمع.
2. سنُّ مزيدٍ من التشريعات التي تساعد الهيئة في أداء مهامها على الوجه المطلوب.
3. ضم كل التشريعات المتفرقة المتعلقة بجرائم الفساد وصياغتها في تشريع واحد يسمى قانون مكافحة الفساد
4. اختيار موظفي الهيئة وفقاً لشروط موضوعية، وتنظيم دورات تدريبية للرفع من كفاءتهم وتنمية مهاراتهم في مجال مكافحة الفساد.
5. التأكيد على ضرورة التعاون والتنسيق مع الأجهزة الرقابية الأخرى كهيئة الرقابة الإدارية وديوان المحاسبة للحد من ظاهرة الفساد.
6. الاهتمام بالتقارير السنوية التي تصدر عن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، ووضع الاستراتيجيات والسياسات لمحاربة ظاهرة الفساد.

المراجع

أولاً: الكتب

1. خليفة صالح احواس، القانون الإداري الليبي الحديث، مكتبة طرابلس العلمية العالمية، الطبعة الثانية، 2020م.
2. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة الثالثة، 1961م.
3. فتحي محمد محمد الأحول، مكافحة الفساد الإداري، المكتب الجامعي الحديث، 2020م.
4. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، بدون طبعة، 2000م.

ثانياً: الرسائل العلمية

1. ثريا نور الدين آدم موسى، آليات مكافحة الفساد في ليبيا خلال المرحلة الانتقالية، رسالة ماجستير، جامعة محمد بن علي السنوسي، كلية الشريعة والقانون، 2022م.
2. عادل عثمان أحمد ملوكة، النظام القانوني لهيئة الرقابة الإدارية في القانون الليبي، رسالة ماجستير، جامعة طرابلس، كلية القانون، 2020 - 2021م.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



3. عمر محمد أبو جناح، دور ديوان المحاسبة الليبي في مكافحة الفساد المالي (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط - كلية القانون - 2020م.

ثالثاً: الأبحاث العلمية

1. عمر محمد الشكري، سياسة التجريم والعقاب في قانون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، رقم (11) لسنة 2014م، بحث منشور في المؤتمر العلمي الأول: مكافحة الفساد من المنظور التشريعي، بتاريخ 18 - 19 سبتمبر 2021م.
2. هشام محمد محمد السيوي، إقرارات الذمة المالية ودوره في حماية الممتلكات العامة واستردادها، بحث منشور في مجلة كلية الشريعة والقانون - الجامعة الأسمرية، المجلد الرابع، العدد الأول، فبراير 2023م.
3. محفوظ علي عمران تواتي، نطاق اختصاص هيئة الرقابة الإدارية بمكافحة الفساد في ليبيا، بحث منشور في المؤتمر العلمي الأول: مكافحة الفساد من المنظور التشريعي، الجامعة الأسمرية - كلية الشريعة والقانون، المنعقد بتاريخ 18 - 19 سبتمبر 2021م.
4. مفتاح محمد السيد احنيش، مدى كفاية سلطات ديوان المحاسبة الليبي في مكافحة الفساد المالي، بحث منشور في المؤتمر العلمي لمكافحة الفساد، جامعة الزاوية، 2022م.

ثالثاً: القوانين

1. اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات 1969م، منشورة على الموقع الإلكتروني <https://lawsociety.ly> >
2. القانون رقم (10) لسنة 2005 بشأن التصديق على الاتفاقيات - اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
3. الجريدة الرسمية العدد السادس، السنة الثالثة، 2014م.
4. الجريدة الرسمية، العدد 13 - السنة الثانية - 2013م.
5. الجريدة الرسمية، العدد (5) السنة (32) 1994م..
6. القرار رقم (131) لسنة 2021م بشأن اعتماد اللائحة التنفيذية للقانون رقم (11) لسنة 2014م.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



7. الجريدة الرسمية، العدد (5) السنة (9) 1971م.

رابعاً: الأحكام القضائية

1. حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 59 / 84 ق، بتاريخ 8 . 6 . 2014م، الموقع

الالكتروني للمحكمة العليا <https://supremecourt.Gov.ly>

2. حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري 65 / 152 ق، بتاريخ 10 . 4 . 2019م، الموقع

الالكتروني للمحكمة العليا .



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



الفساد المالي والإداري في المؤسسات الحكومية الليبية – الأسباب وآليات مكافحته

(من وجهة نظر مراجعي ديوان المحاسبة الليبي في طرابلس)

**Financial and Administrative Corruption in Libyan
Governmental Institutions – Causes and Mechanisms of
Combating it
(Point of View auditors the Libyan Audit Bureau in
Tripoli)**

أ.علي عبدالله ميله – محاضر/ قسم المحاسبة/ كلية الاقتصاد/ جامعة المرقب

إيميل Aamela@elmergib.edu.ly



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



ملخص الدراسة:

هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على أهم الأسباب المؤدية إلى انتشار الفساد المالي والإداري وآليات مكافحته في البيئة الليبية من وجهة نظر مراجعي ديوان المحاسبة الليبي في مدينة طرابلس، ولتحقيق أهداف الدراسة، اتبعت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي، فقد قام الباحث بتطوير استبانة معتمداً على بعض الدراسات السابقة، وقد تمثل مجتمع الدراسة على عينة من مراجعي ديوان المحاسبة الليبي بطرابلس وفروعه بالمنطقة الغربية والبالغ عددهم 70 مراجعاً، وبعد توزيع الاستبانة تم استرجاع (50) استمارة كاملة لمجتمع الدراسة صالحة للتحليل الإحصائي، ولتحليل بيانات الدراسة تم الاستعانة بالحاسب الآلي واستخدام برنامج إحصائي من خدمة البرمجيات SPSS، حيث تم التوصل إلى العديد من النتائج يمكن إيجازها فيما يلي: توصلت الدراسة إلى أن أهم الأسباب المؤدية للفساد من وجهة نظر مراجعي ديوان المحاسبة الليبي في مدينة طرابلس كانت تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة وعدم الاستقرار السياسي. وأخيراً قامت الدراسة بمجموعة من التوصيات التي يؤمل اتباعها أهمها ضرورة تفعيل دور أجهزة الرقابة والضبط والمحكمة في مكافحة كافة أنواع الفساد المنتشرة في البيئة الليبية، بالإضافة إلى تطبيق مبدأ وضع الشخص المناسب في المكان المناسب وفقاً لمعايير موضوعية.

كلمات مفتاحية: الفساد المالي والإداري، المؤسسات الحكومية الليبية، ديوان المحاسبة الليبي

Abstract:

This study aimed to identify the most important causes leading to the Spread of Financial and Administrative Corruption and Mechanisms of Combating it in Libyan Environment Point of View auditors the Libyan Audit Bureau in Tripoli, And to achieve the objectives of the study, the study followed descriptive analytical method, the researcher developed a questionnaire based on some previous studies, the study population represents sample of auditors



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



the Libyan Audit Bureau in Tripoli and branches, totaling (70) auditors, After the distribution of the questionnaire (50) forms were retrieved and valid for statistical analysis, and the analysis of the study data was done by computerized and use statistical program of service software contained in the (SPSS). It reached many results that can be summarized as follows: the study revealed that the most causes leading to corruption the Point of View auditors the Libyan Audit Bureau in Tripoli Was Priority of private interest over public interest and political instability, Finally the study provided a set of recommendations which will hopefully be followed to enhance and strengthen of the role oversight devices in combating all types of corruption in Libyan environment, furthermore to applying the principle of placing the right person in the right place according to objective criteria.

Keywords: Financial and Administrative Corruption, the Libyan Audit Bureau, Libyan Institutions

1. مقدمة الدراسة:

يُعتبر الفساد وغياب الشفافية والنزاهة ظاهرة متعددة الأوجه ذات أبعاد اجتماعية واقتصادية وسياسية، كما أنها ظاهرة ممتدة حيث توجد في كل المجتمعات المتقدمة والنامية بدرجات متفاوتة وعلى فترة زمنية متواصلة أو متباعدة، كما يعتبر الفساد ظاهرة عابرة للحدود، وبالتالي فإن هذه الظاهرة لا تقتصر على الدول النامية فقط بل تتعداها إلى جميع دول العالم المتقدم غير أنه بنسب متفاوتة حيث جاءت الدول النامية في المراكز المتقدمة كأكثر الدول فساداً في العالم، ويتخذ الفساد الأشكال الرئيسية التالية وهي الرشاوى التي يتلقاها المسؤولون العموميون، واختلاس الموظفين

العموميين من الموارد الموكلة للإدارة، والاحتيايل في شكل التلاعب بالمعلومات لتعزيز الأهداف الشخصية للموظفين العموميين، والابتزاز والمحسوبية، بالإضافة إلى ذلك فان منظمة الشفافية الدولية هي منظمة دولية غير حكومية معنية بالفساد وهذا يشمل الفساد المالي والاداري وأشكال أخرى من الفساد وهي مشهورة دوليًا بمؤشر الفساد السنوي، وهي قائمة مقارنة بالدول من حيث انتشار الفساد حول العالم، ويقع مقر منظمة الشفافية الدولية في برلين ألمانيا وهي تضم مجموعة من 100 فرع محلي، تأسست في عام 1993 في ألمانيا كمنظمة غير ربحية، وهي الآن منظمة غير حكومية عالمية وتدعو إلى منظمة ذات نظام هيكلي ديمقراطي متكامل(منظمة الشفافية الدولية، 2008). بناءً على ما تقدم هذه الدراسة تحاول توصيف ظاهرة الفساد وآليات مكافحته، بالإضافة إلى بيان الواقع الليبي في مكافحة الفساد والخروج بنتائج وتوصيات تفيد صانعي السياسة في مكافحة الفساد في المؤسسات الحكومية الليبية.

2. الدراسات السابقة:

دراسة ميهوب وعبدو(2022) هدفت الدراسة للتعرف على الدور التي تقوم به الشفافية الإدارية في الحد من الفساد الإداري بالمؤسسات العامة الليبية من وجهة نظر موظفي الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بالمنطقة الجنوبية، وتم تجميع البيانات الخاصة بالدراسة من خلال استمارة استبانة، وتوصلت الدراسة إلى أن الشفافية الإدارية بالمؤسسات العامة الإدارية منخفضة مما قد يساعد وبشكل كبير على الفساد الإداري، وتوصلت أيضاً إلى ضرورة العمل بالشفافية الإدارية للحد من الفساد الإداري، وأوصت الدراسة على وضع معايير واضحة ومعروفة للجميع لتسهيل عملية المساءلة وتسهيل اجراءات العمل وجعلها أكثر وضوحاً.

دراسة (2018) Al-Frijawy, et. al تناولت هذه الدراسة ظاهرة انتشار الفساد الإداري والمالي في العراق من وجهة نظر الأجهزة المعنية بالفساد، والهدف من هذه الدراسة التعرف على مظاهر الفساد الإداري والمالي وتقديم الحلول المناسبة لها، وقد توصلت نتائج الدراسة أن ظاهرة الفساد لها آثار سلبية على التنمية من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والإدارية من خلال عدم قدرة الأجهزة المعنية بالفساد للقضاء عليه في العراق.

دراسة بيوض(2017) هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على دور الأجهزة الرقابية الليبية المتمثلة في ديوان المحاسبة الليبي بمدينة طرابلس ومدينة البيضاء في الكشف عن مؤشرات الفساد المالي في

المؤسسات الحكومية الخاضعة تحت سيطرتها، وتوضيح دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد، واعتمدت هذه الدراسة على استخدام أسلوب تحليل المحتوى لتحليل البيانات الواردة في التقارير السنوية لسنة 2016، وتوصلت الدراسة إلى نتائج أهمها وجود فساد مالي في المؤسسات الحكومية الليبية خلال تقارير سنة 2016، مما يؤثر سلباً على المال العام والأنشطة الاقتصادية والخدمات العامة المقدمة للمجتمع الليبي، وأصت الدراسة بضرورة العمل على إعادة النظر في كل القوانين واللوائح المنظمة للجهات العامة الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة الليبي (طرابلس والبيضاء) من أجل ضمان خلوها من أوجه القصور والضعف.

دراسة (2014) Carson, L. D., & Prado, M. M. تناولت هذه الدراسة رسم خرائط الفساد ومحدداته المؤسسية في البرازيل، والمهدف العام من هذه الدراسة تسليط الضوء على بعض المشاكل التي أعاققت جهود مكافحة الفساد في البلاد، وتوصلت هذه الدراسة إلى النتائج التالية: أولاً تكمن تحديات الفساد الأساسية التي تواجه البرازيل حالياً في الأنظمة والمؤسسات التي سمحت باستمرار الفساد الكبير كوءاء يضعف الثقة الاجتماعية والسياسية ويقوض النمو الاقتصادي في البلاد، بالإضافة إلى ذلك اكتشاف فحص آليات المساءلة في البرازيل عن أوجه القصور المؤسسية الأساسية لاسيما على مستوى العقوبة.

دراسة عليومات (2014) هدفت الدراسة إلى التعرف على مسببات ومظاهر الفساد في الوزارات الحكومية الاردنية وتحديد أكثر هذه الأسباب تأثيراً في أحداث الفساد الأخيرة في البيئة الأردنية، كما هدفت إلى التعرف على أفضل الطرق والوسائل لمساعدة الجهات الرقابية في الحد من انتشار ظاهرة الفساد في البيئة الاردنية من وجهة نظر العاملين في أقسام الرقابة الداخلية في الوزارات الحكومية والبالغ عددهم 283 موظفاً حكومياً، وأظهرت نتائج الدراسة أن الفساد في البيئة الأردنية يعود إلى أسباب سياسية واقتصادية واجتماعية كما أن الفساد مظاهر أبرزها المحسوبية والمحاباة والتميز، ولقد أوصت الدراسة بضرورة تبني استراتيجية تعالج كافة مسببات الفساد وتشديد العقاب عليهم ومسائلتهم وتفعيل دور القضاء والمحافظة على استقلاله ونزاهته.

دراسة جميل (2013) هدفت هذه الدراسة للتعرف علي دور الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد في اليمن حيث توصلت إلى أن ضعف او انعدام الرقابة الداخلية في القطاعات الحكومية وتدني الأجور والمرتبات وتدهور الوضع الاقتصادي وعدم الاستقرار السياسي بالإضافة إلى وجود ثغرات

في القوانين ينفذ من خلالها المنفذون في الدولة من أهم العوامل المسببة للفساد في الدولة اليمنية، كما توصلت الدراسة إلى ان استغلال النفوذ والمحابة من أكثر أشكال الفساد شيوعاً في البيئة اليمنية. كما أوصت الدراسة بضرورة تطبيق مبدأ الشخص المناسب في المكان المناسب والاسراع في إجراءات التحقيق والمحكمة للمتهمين بجرائم الفساد ومعاقبته، تحسين المستوي العام الاجور والمرتبات في الدولة وتطبيق قانون إقرار الذمة المالية

دراسة زكري(2013) هدفت الدراسة إلى التعرف على العوامل المسببة للفساد المالي والإداري في البيئة الليبية من وجهة نظر المراجعين الداخليين في ديوان المحاسبة فرع طرابلس، وكانت أبرز نتائجها عدم تحصيل الضرائب(التهرب الضريبي) والرسوم وسائر الايرادات العامة تعتبر من أكثر العوامل التي تزيد من الفساد المالي في المؤسسات والشركات العامة وذلك بسبب ضعف أو انعدام أنظمة الرقابة الداخلية وغياب المساءلة.

دراسة الشويرف وحيدر(2013) هدفت الدراسة إلى التعرف على أسباب الفساد المالي والإداري في ليبيا وبالتالي محاولة وضع مقترح لمكافحته، وقد توصلت نتائج الدراسة إلى ستة عوامل تم التعرف عليها كمسببات للفساد، وهذه العوامل هي العوامل الشخصية والعوامل التنظيمية والمؤسسية وعوامل البيئة السياسية وعوامل البيئة الاقتصادية وعوامل البيئة الاجتماعية وعوامل البيئة القانونية والتشريعية. حيث كانت العوامل المرتبطة بالبيئة القانونية والتشريعية وكذلك عوامل البيئة السياسية من أهم هذه العوامل، أما العوامل الشخصية فهي الأقل تأثيراً على انتشار الفساد من وجهة نظر عينة الدراسة.

دراسة المصراقي (2011) هدفت الدراسة إلى التعرف على أشكال وصور الفساد الإداري الأكثر انتشاراً في البيئة الليبية من وجهة نظر العاملين في القطاعات الحكومية في مدينة المرج بالإضافة إلى التعرف على الآثار السلبية الناتجة عن هذه الظاهرة، حيث توصلت نتائج الدراسة أن إساءة التصرف في المال العام والتغيب والتقصير واختلاس الأموال العامة وانتشار الرشوة من أكثر أشكال الفساد المتصدرة والمتنشرة في البيئة الليبية وذلك بسبب العديد من العوامل الاجتماعية، مثل ارتفاع الجهل والأمية بين الموظفين وانتشار ثقافة تشجع على الفساد بالإضافة إلى ضعف اللوائح الديني والاخلاقي لدى الموظفين وانخفاض المرتبات وعجز الموظفين عن تحقيق أهدافهم المستقبلية.

التعليق على الدراسات السابقة:

يوجد العديد من الدراسات السابقة التي تطرقت لموضوع الفساد المالي والإداري، وتناولته من أبعاد وزوايا مختلفة، وقد تنوعت الدراسات بين العربية والأجنبية، وفيما يتعلق بالدراسات التي تم استعراضها جاءت في الفترة الزمنية بين سنتي 2011-2022، وشملت بيئات وبلدان وأقطار مختلفة، مما يشير إلى تنوعها الزمني والجغرافي، هذا وقد تم تصنيف هذه الدراسات حسب المتغيرات الرئيسية للدراسة، حيث اتفقت هذه الدراسة مع بعض الدراسات السابقة كدراسة علميات (2014) ودراسة جميل (2013) حيث تم تطبيق الدراسة على عينة من المراجعين بديوان المحاسبة، كما وتتشابه هذه الدراسة مع دراسة زكري (2013) من حيث الهدف الدراسة والمنهج المستخدم كونها اعتمدت على المنهج الوصفي التحليلي، وتختلف عن بعض الدراسات من حيث المنهج المستخدم كدراسة بيوض (2017) التي استخدمت أسلوب تحليل المحتوى، وتختلف عن دراسة ميهوب وعبدو (2022) من حيث اختيار مجتمع وعينة الدراسة.

ما يميز هذه الدراسة عن الدراسات السابقة:

من خلال عرض الدراسات السابقة تختلف هذه الدراسة عن سابقتها في اختصاصها بالبيئة الليبية، بينما أجريت معظم الدراسات السابقة في بيئات مختلفة، بالإضافة إلى ما تم في البيئة لم يركز على موضوع الفساد المالي والإداري في المؤسسات الحكومية الليبية من وجهة نظر ديوان المحاسبة الليبي، ولهذا فإن هذه الدراسة تفيد دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد في المؤسسات الحكومية الليبية.

3. مشكلة الدراسة:

إن ظاهرة الفساد المالي والإداري هي إحدى الظواهر الخطيرة لانتهاك القوانين والأنظمة والتعليمات، وهي مشكلات متأصلة ومنتالية من خلال أجهزة ومؤسسات الدولة الليبية، التي لها تأثير سلبي وواضح على الوضع الاقتصادي والاجتماعي العام في الدولة الليبية من خلال التعاقد في ضوء عدم قدرة الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد على القضاء عليه حتى الآن، وبالتالي تعاني معظم المؤسسات الحكومية الليبية من انتشار الفساد المالي والإداري، وعلى الرغم من الأجهزة المعنية العديدة التي تكافح هذه الظاهرة مثل جهاز الرقابة الادارية وديوان المحاسبة المالية والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، إلا أنه تجد ليبيا في صدارة الدول التي تعاني من انتشار هذه الظاهرة. بناءً على

ما سبق ونظراً لوجود العديد من الدراسات في البيئة الليبية كان أبرزها دراسة بيوض (2017) بينت بأنه وجود فساد مالي في المؤسسات الحكومية الليبية من خلال التقارير المالية لسنة 2016, كما خلصت دراسة المصراي (2011) التي أجريت على الموظفين العاملين في مدينة المرج على نتائج منها إساءة التصرف في المال العام وانتشار الرشوة من أكثر أشكال الفساد انتشاراً بالبيئة الليبية, إضافة إلى ما أوصت به العديد من الدراسات التي تناولت موضوع الفساد المالي والإداري في بيئات مختلفة تم التطرق إليها (عليقات, 2014, عزت وسالم, 2008), تأسيساً على ما تقدم يمكن صياغة مشكلة الدراسة في الإجابة على التساؤلات التالية:

ماهي أسباب انتشار الفساد في المؤسسات الحكومية الليبية من وجهة نظر مراجعي ديوان المحاسبة الليبي في طرابلس؟

ما هي أشكال الفساد الأكثر انتشاراً في المؤسسات الحكومية الليبية من وجهة نظر مراجعي ديوان المحاسبة الليبي في طرابلس؟

ماهي الصعوبات التي تواجه ديوان المحاسبة الليبي في طرابلس للقيام بمهامه في الحد من انتشار الفساد في المؤسسات الحكومية الليبية من وجهة نظر مراجعي ديوان المحاسبة الليبي في طرابلس؟ ما هي أهم الآليات التي قد تساعد ديوان المحاسبة الليبي في طرابلس في مكافحة الفساد المالي والإداري في المؤسسات الحكومية الليبية من وجهة نظر مراجعي ديوان المحاسبة الليبي في طرابلس؟

4. أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة أن معظم القطاعات الحكومية الليبية تهدف إلى تشخيص ظاهرة انتشار الفساد المالي والإداري وتقريباً لا توجد مؤسسة خالية من هذه الظاهرة في ظل عصر التقدم التكنولوجي والتحول الاقتصادي والاجتماعي وذلك من خلال التعرف على أسباب الفساد وتقديم الحلول المناسبة لها.

تتمثل أهمية هذه الدراسة من كونها تمثل إضافة علمية للدراسات والأبحاث حول الفساد المالي والإداري والذي يعاني الندرة في البيئة الليبية, ومن ثم تلبي الاهتمام المتزايد بدور الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد في المؤسسات الحكومية الليبية.

5. أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على مظاهر وأسباب الفساد المالي والإداري في المؤسسات الحكومية الليبية وتشخيصها بالإضافة إلى تحديد وتوصيف منابع الفساد وما هي أكثر أنواع الفساد انتشاراً في المؤسسات الحكومية الليبية وتقديم مقترحات وآليات للحد من انتشار ظاهرة الفساد المالي والإداري في مؤسسات الدولة الليبية من وجهة نظر مراجعي ديوان المحاسبة الليبي في طرابلس.

6. حدود الدراسة:

يمكن تقسيم حدود الدراسة إلى:

أ. **الحدود الموضوعية:** تتمثل حدود الدراسة الموضوعية في الفساد المالي والإداري في المؤسسات الحكومية الليبية.

ب. **الحدود الزمنية:** أجريت هذه الدراسة خلال النصف الأول من سنة 2024م.

ت. **الحدود البشرية:** وهي تتمثل في المراجعين بديوان المحاسبة بطرابلس وفروعه بالمنطقة الغربية.

ث. **الحدود المكانية:** تم إجراء هذه الدراسة على مراجعي ديوان المحاسبة الليبي في طرابلس.

7. الإطار النظري للدراسة:

مفهوم الفساد المالي والإداري وأشكاله:

يُنظر إلى الفساد بصورة عامة بأنه إساءة استخدام السلطة العامة من أجل تحقيق أرباح أو منافع أو مزايا شخصية مخالفة للقوانين والتشريعات والمعايير الأخلاقية للعمل (المهايني, 2008).

لذلك ينظر إلى الفساد بأنه الحصول على منفعة غير مستحقة من أي نوع سواء لأنفسهم أو آخرين, وقد تعددت مظاهر وأشكال إساءة استعمال هذه السلطة وفق ما أشارت إليها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والعديد من الدراسات (عزت وسالم, 2008) ومن أبرزه هذه الأشكال ما يلي:-

1. **الرشوة:** وتعني حصول الشخص على منفعة مالية في الغالب لتمير أو تنفيذ أعمال خلاف التشريع أو أصول المهنة.

2. **المحسوبية:** أي تمييز ما تريده التنظيمات (الأحزاب, الأقاليم) من خلال نفوذهم دون استحقاقهم لها أصلاً.

3. المحاباة: أي تفضيل جهة على أخرى بدون وجه حق كما في المقاولات والعطاءات أو عقود الاستئجار والاستثمار.
4. الابتزاز والتزوير: لغرض الحصول على المال من الأشخاص مستغلاً موقعه الوظيفي بتبريرات قانونية أو إدارية أو إخفاء التعليمات النافذة على الأشخاص المعنيين كما يحدث في إدارات الضرائب.
5. نهب المال العام: الاحتيال واستغلال الموقع الوظيفي والصلاحيات الممنوحة للشخص للتصرف بأموال الدولة بشكل سري من غير وجه حق أو تمرير السلع عبر منافذ السوق السوداء.
6. استغلال النفوذ: من قبل السياسيين أو الموظفين في المنظمات الإدارية للحصول على منافع شخصية

الأسباب المؤدية للفساد المالي والإداري

تعاني العديد من اقتصاديات الدول المتقدمة والنامية من ظاهرة الفساد الإداري والمالي التي أصبحت تحدد استقرار الدولة ونظامها الداخلي، وتختلف درجات تفاوتها في أسبابها نظراً لاختلاف نظمها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فضلاً عن تباين هذه المجتمعات في تحليل الأسباب المؤدية للفساد، وتنوع إلى أسباب سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية نوضحها تفصيلاً ضمن النقاط التالية:

1. الأسباب السياسية:

لاشك أن الفساد يمثل داء منتشر في أغلب الأنظمة السياسية، فهو لا يقتصر على الدول النامية فحسب، وإنما يمارس في الدول المتقدمة وإن كان بنسب أقل، فالفساد يكون بنسبة أعلى في الأنظمة السياسية التي لا يوجد عندها مساحة كبيرة من الديمقراطية والشفافية، ولا تتاح فيها حرية التعبير والرأي والرقابة، بحيث لا تخضع تصرفات السلطة السياسية للرقابة والمساءلة والنقد، في ظل عدم وجود أجهزة اعلام حرة قادرة على كشف الحقائق وإظهار مواطن الفساد (عبود، 2010).

2. الأسباب الاقتصادية:

لعل العامل الاقتصادي من أهم العوامل التي تؤدي إلى انتشار الفساد، ومن أهم هذه الأسباب ما يلي (الذهبي، 2007)

أ. انخفاض مستوى المعيشة وتدني الأجور مقابل الارتفاع المستمر في الأسعار

ب. سوء توزيع الدخل القومي: ان ضعف العدالة في توزيع الدخل القومي يترتب عليه اتساع الفجوة بين الفقراء والأغنياء مما يساعد على انتشار الفساد

ج. الأزمات الاقتصادية التي تتعرض لها المجتمعات بسبب الحروب والكوارث التي تؤدي إلى قلة عرض السلع والمواد، وتزايد الطلب عليها وما يتبعه من ظهور السوق الموازية، بالإضافة إلى التحايل والرشوة لتجاوز القوانين والإجراءات التي يتم فرضها في ظل الظروف الاستثنائية.

3. الأسباب الاجتماعية

ان أبرز الأسباب الاجتماعية التي تؤدي إلى انتشار الفساد هي (اللاذقي، 2005):

أ. ضعف الوعي الاجتماعي: غالبا ما يلاحظ أن الانتماءات القبلية والولاءات الطبقية تشكل سببا رئيسياً في هذه الانحرافات الإدارية بحيث يتم تغليب المصالح الخاصة على المصلحة العامة.

ب. انخفاض المستوى التعليمي والثقافي للأفراد: تفتقر شريحة كبيرة من أفراد المجتمع إلى الثقافة العامة، ناهيك عن الثقافة القانونية، فجهل المواطن بالإجراءات الإدارية، وجهله بالقانون يجعل منه فريسة سهلة للمال بالنسبة للموظف الذي يحاول دوماً تعقيد الإجراءات للحصول على الفساد.

ج. ضعف إحساس المجتمع بمدى خطورة الفساد على نظامه: أصبح الأفراد يشعرون بأن دفع المبلغ مقابل إنجاز بعض أعمالهم لا يعد من قبيل الفساد بعد أن كان المرتشي يعد في نظر المجتمع مرتكباً للخطيئة، بل يجتهدون لإعطائها نوع من المشروعية، فالبعض يسميها هدية أو أتعاب وغيرها.

د. ضعف الوازع الديني والأخلاقي: يعتبر الوازع الديني هو الرادع الأقوى والأجدي من جميع العقوبات الوضعية، فهو يمثل رقابة ذاتية على سلوك الفرد ويوجهه نحو الخلق الحسن والسلوك القويم.

واقع الفساد المالي والإداري في البيئة الليبية وأثاره السلبية

يعتبر المال العام المورد الأساسي لتحقيق الاستقرار وبناء وتنمية أي دولة، لذا وجب على كافة الدول بذل العناية القصوى لحماية وصيانة ورقابة هذا المورد، وحتى تتمكن الدولة من مراقبة أموالها والعمل على صيانتها من الهدر والافراط والاختلاس والتخريب، وفي سبيل ذلك أنشأت أجهزة رقابية وأصدرت القوانين والتشريعات المنظمة لعمل الأجهزة الرقابية (الفاخرى، 2013). في ليبيا صدرت العديد من القوانين لإنشاء العديد من الأجهزة الرقابية التي تهدف إلى الرقابة على المال

العام من خلال الرقابة على أعمال الشركات والمؤسسات الحكومية حيث أنشئ ديوان المحاسبة المالية وفقاً لأحكام القانون رقم (21) لسنة 1955. وفي سبيل الوقوف على دور مراجعي ديوان المحاسبة الليبي في طرابلس تم الاطلاع على التقارير الصادرة من هذه الجهة بعد تغير النظام السياسي للدولة وتعاقب الحكومات المختلفة لتولى زمام السلطة التنفيذية في الدولة أشارت تلك التقارير الصادرة عن ديوان المحاسبة وهو أحد الأجهزة الرقابية المنوطة بمكافحة الفساد في الدولة أن هناك خلل كبير في عمل المؤسسات والشركات الحكومية وضعف أداء الحكومات المختلفة بعد الفوضى الإدارية وتغير النظام السياسي وتعاقب الحكومات في إدارة الدولة حيث أشارت التقارير المختلفة إلى وجود محاباة واضحة في إدارات المؤسسات والقطاعات الحكومية المختلفة واستغلال النفوذ والسلطة وما تبعه من إساءة استغلال الوظيفة للمصالح الخاصة بالإضافة إلى حالات التلاعب في الاجراءات المختلفة واختلاس المال العام.

كما أشار أيضاً تقرير منظمة الشفافية لسنة 2014 إلى أن 12% من الليبيين يعتقدون أن مسؤوليهم يتلقون عمولات مقابل تراخيص وإنشاءات وأن 13% وجدوا أن من أجل الحصول على وظيفة في الحكومة عليك أن تدفع رشوة، إضافة إلى أن 26% من الليبيين يعتقدون أن الوساطة كانت لازمة من أجل الحصول على وظيفة في الحكومة، كما تقدر منظمة الشفافية الدولية إلى أن 10% إلى 25% من المتوسط والمتوسط من قيم جميع العقود تضيع نتيجة الفساد المالي والإداري في ليبيا كما أكدت على أن المحاباة كانت موجودة وتعكس التفاعل بين قطاع الأعمال والقطاع الحكومي في ليبيا. ومع انتشار الفساد المالي والإداري وتبوء ليبيا الترتيب المتقدمة كأكثر الدول فساداً في العالم فمن المتوقع أن تكون لهذا الفساد المستشري آثاره السلبية التي تلقي بضررها على المجتمع .

8. منهجية الدراسة وإجراءاتها:

1.8 منهجية الدراسة:

انطلاقاً من مشكلة الدراسة وأهدافها فإن المنهج المتبع في هذه الدراسة هو **المنهج الوصفي التحليلي**، والذي يهدف إلى وصف الظاهرة وتشخيصها والقاء الضوء على جوانبها المختلفة بغرض فهمها وتحديد أسبابها، فالمنهج الوصفي التحليلي يهتم بتوضيح واقع الظاهرة من خلال اشتقاق

- أصوله من الخطوات العلمية الدقيقة والتعبير عنها كميّاً وصولاً لفهم الظاهرة وما تتطلبه من إجراءات للتعامل معها (عبيدات وآخرون، 2015)، واستخدم الباحث مصدرين أساسيين للمعلومات:
- **المصادر الثانوية:** لجأ الباحث في معالجة الجانب النظري للدراسة إلى مصادر البيانات الثانوية والتي تتمثل في الكتب، والدوريات والدراسات السابقة التي تناولت موضوع الدراسة.
 - **المصادر الأولية:** لمعالجة الجوانب التحليلية لموضوع البحث لجأ الباحث إلى جمع البيانات الأولية من خلال الاستبانة كأداة رئيسة للدراسة.

2.8 مجتمع الدراسة وعينتها:

يتكون مجتمع الدراسة من مراجعي ديوان المحاسبة بطرابلس وفروعه بالمنطقة الغربية، تم توزيع الاستبانة على عينة من افراد المجتمع حيث بلغ عددهم 70 مراجعاً، بلغ ما تم تجميعه 65 استمارة استبانة كانت 50 استمارة استبانة صالحة للتحليل أي ما نسبة 71% وهي نسبة مقبولة في العلوم الانسانية كما أشارت إلى ذلك دراسة الشويرف وحيدر (2013).

3.8 أداة الدراسة:

تم الاعتماد على الاستبانة كوسيلة لجمع البيانات اللازمة لإنجاز أهداف الدراسة وقد تضمنت الاستبانة جزئين:

الجزء الأول خاص بالمعلومات العامة عن المستجوبين مثل (مؤهل المشارك، عدد سنوات الخبرة في الوظيفة، عدد الأنشطة التي شاركت بها في مجال مكافحة الفساد). الجزء الثاني، يتكون من 4 محاور حيث يمثل المحور الأول أسباب انتشار الفساد الشائعة في المؤسسات الحكومية الليبية، بينما يمثل المحور الثاني أهم أشكال الفساد الأكثر انتشاراً في المؤسسات الحكومية الليبية، المحور الثالث يمثل الصعوبات التي تواجه ديوان المحاسبة الليبي في القيام بمهامه في الحد من انتشار الفساد في المؤسسات الحكومية الليبية، المحور الرابع يمثل اهم الاليات التي قد تساعد ديوان المحاسبة الليبي في مكافحة الفساد المالي والإداري في المؤسسات الحكومية الليبية. تم استخدام مقياس ليكرت الخماسي لتجميع آراء المشاركين في الدراسة تحقيقاً لأهدافها، وقد تم استخدام الاختبارات الاحصائية التالية للوصول إلى نتائج الدراسة.

4.8 التحليل الإحصائي للبيانات:

اعتمدت الدراسة في المعالجة الاحصائية للبيانات الجمعية عن طريق قائمة الاستبانة على البرنامج الاحصائي (SPSS) الحزمة الاحصائية للعلوم الاجتماعية (Statistical Package for the Social Sciences) وذلك لما يتيح من اجراء تحليلات متعددة مناسبة لطبيعة البيانات المقدمة، وقد قام الباحث بالتنوع في المعالجات الاحصائية لتحليل البيانات بما يخدم أغراض الدراسة، وذلك باستخدام التحليلات الآتية:

- استخدام التحليل الاحصائي الفاكروناخ لقياس ثبات أداة الدراسة.
- استخدام التكرارات والنسب المئوية للتعرف على البيانات الأولية للدراسة.
- تم حساب المتوسط الحسابي Mean وذلك لمعرفة مدي ارتفاع أو انخفاض آراء أفراد الدراسة عن كل عبارة من عبارات متغيرات الدراسة الأساسية إلى جانب المحاور الرئيسية مع العلم بأنه يفيد في ترتيب العبارات من حيث ترتيب أعلى متوسط حسابي.
- تم استخدام الانحراف المعياري (standard Devation) للتعرف على مدي انحراف آراء استجابات أفراد عينة الدراسة لكل عبارة من عبارات متغيرات الدراسة ولكل محور من المحاور الرئيسية عن متوسطها الحسابي حيث يوضح التشتت في آراء أفراد عينة الدراسة.
- تم استخدام اختبار (t) للتعرف على ما إذا كان متوسط درجة الاستجابة لكل متغير على حدة أو المحور بوجه عام في مجتمع الدراسة تزيد أو تقل عن قيمة معينة.

اختبار صدق وثبات أداة الدراسة (ألفا كرونباخ) (Cronbach Alpha):

للتأكد من صدق أداة الاستبانة ومدى صلاحيتها للقياس قام الباحث بعرضه على مجموعة من الأكاديميين، وذلك من حيث مدى ملاءمة الفقرات وطريقة صياغتها ومدى سلامة ووضوح اللغة التي كُتبت بها، وقد أجمع أغلبهم على صلاحية الأداة وذلك بعد الأخذ بتوصياتهم في تعديل بعض الفقرات حتى أصبحت استبانة الاستبانة بشكلها النهائي.

ولقياس معامل ثبات ودقة "أداة الدراسة" قام الباحث بحساب درجة الثبات باستخدام معامل كرونباخ ألفا Cronbach Alpha. للتأكد من صدق وثبات فقرات الاستبانة فكانت النتائج كما بالجدول رقم (1).

جدول رقم (1) نتائج اختبار كرونباخ ألفا

م	المجموعة	عدد العبارات	معامل الثبات
1	العوامل المسببة للفساد في المؤسسات الحكومية الليبية	10	0.913
2	أشكال الفساد الشائعة في المؤسسات الحكومية الليبية	10	0.922
3	الصعوبات التي تواجه مكافحة الفساد في المؤسسات الحكومية الليبية	10	0.944
4	الآليات التي قد تساهم في مكافحة الفساد في المؤسسات الحكومية الليبية	10	0.890

من خلال الجدول رقم (1) نلاحظ أن قيم معامل كرونباخ ألفا (α) (معامل الثبات) ومعامل الصدق لكل محور من محاور استمارة الاستبيان كانت كالآتي: (0.913) لمحور العوامل المسببة للفساد في المؤسسات الحكومية الليبية ، وكان (0.922) لمحور أشكال الفساد الشائعة في المؤسسات الحكومية الليبية، (0.944) لمحور الصعوبات التي تواجه مكافحة الفساد في المؤسسات الحكومية الليبية، (0.890) لمحور الآليات التي قد تساهم في مكافحة الفساد في المؤسسات الحكومية الليبية، وهي قيم كبيرة أكبر من 0.60 وهذا يدل على توفر درجة عالية من الثبات الداخلي في الإجابات، مما يمكننا من الاعتماد على هذه الإجابات في تحقيق أهداف الدراسة وتحليل نتائجها.

9. تحليل النتائج وتفسيرها:

1.9 تحليل البيانات الديمغرافية:

يوضح الجدول رقم (2) البيانات الديمغرافية لعينة الدراسة حيث يوضح أن المستوى التعليمي من حملة الشهادات الجامعية كان الأعلى بنسبة 74%، يليها حملة الشهادات الدراسية العليا الماجستير

بنسبة 24%، كما تبين البيانات أن أغلب المشاركين في الدراسة لديهم خبرات في المجال الوظيفي
تفوق 10 سنوات حيث شكلت 60% من حجم المشاركين في الدراسة. الجدول رقم(2)

البيان	المتغير	التكرار	النسبة
المؤهل العلمي	شهادة جامعية	37	74%
	ماجستير	12	24%
	دكتوراه	1	2%
	الإجمالي	50	100%
عدد سنوات الخبرة في الوظيفة	أقل من 5 سنوات	13	26%
	من 5 إلى 10	7	14%
	من 10 إلى أقل من 15	18	36%
	أكثر من 15 سنة	12	24%
	الإجمالي	50	100%

يوضح الجدول رقم (3) حول عدد الأنشطة التي شارك فيها أفراد عينة الدراسة في مجال مكافحة
الفساد أن أغلبهم وبنسب تفوق 58% لم يشاركوا في دورات تدريبية ومؤتمرات أو حلقات علمية
مما يدل على أن هناك خلل كبير في كيفية تهيئة وإعداد الموظفين في مجال الكشف ومكافحة
الفساد.

الجدول رقم (3)

عدد الأنشطة التي شاركت فيها في مجال مكافحة الفساد								عدد مرات المشاركة
الدورات التدريبية		الندوات		المؤتمرات		الحلقات العلمية		
العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	
26	52%	29	58%	34	68%	27	54%	لم أشارك
11	22%	13	26%	7	14%	13	26%	مرة واحدة
13	26%	8	16%	9	18%	10	20%	أكثر من مرة

المجموع	50	%100	50	%100	50	%100	50	%100
---------	----	------	----	------	----	------	----	------

2.9 تحليل بيانات متغيرات الدراسة والمحاور الرئيسية:

سوف نتطرق إلى تحليل باقي محاور الاستبانة على النحو التالي:

أولاً: أهم العوامل المسببة للفساد في المؤسسات الحكومية الليبية

الجدول رقم (4)

م	أهم العوامل المسببة للفساد في المؤسسات الحكومية الليبية	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الوزن النسبي	تقيمة	مستوى المعنوية	الترتيب
1	ضعف الوازع الديني	4.00	1.05	80	8.23	0.00	8
2	الولاءات السلبية للقبيلة أو المنطقة أو الحزب	3.93	1.11	78.6	7.30	0.00	10
3	القصور الإعلامي بالتوعية بالفساد و اضراره	4.00	1.08	80	8.03	0.00	9
4	الافتقار إلى الضمير المهني	4.01	1.11	80.2	7.91	0.00	7
5	انتشار الفقر والبطالة	4.04	1.07	80.8	8.41	0.00	6
6	تغليب المصلحة الخاصة على العامة	4.27	0.91	85.4	12.12	0.00	1
7	عدم الاستقرار السياسي	4.21	1.04	84.2	10.07	0.00	2
8	عدم الشعور بالمسؤولية الوطنية	4.11	1.13	82.2	8.45	0.00	4
9	تدني مستوى الشفافية عن العمليات الادارية للأجهزة الحكومية	4.11	1.06	82.2	9.04	0.00	3

5	0.00	8.47	81	1.08	4.05	ضعف الارادة السياسية في مكافحة الفساد	10
	0.00	10.45	78.6	0.77	3.93	المتوسط الحسابي لجميع الفقرات	

يتضح من الجدول رقم (4) حول أهم العوامل والاسباب المسببة في انتشار الفساد المالي والاداري من وجهة نظر مراجعي ديوان المحاسبة الليبي في مدينة طرابلس حيث جاءت تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة من أهم العوامل المسببة للفساد المالي والاداري في البيئة الليبية من وجهة نظر مراجعي ديوان المحاسبة بمتوسط حسابي (4.27 من 5 درجات) وانحراف معياري (0.91 درجة). كما جاء في المرتبة الثانية عدم الاستقرار السياسي كأحد الأسباب المؤدية للفساد المالي والاداري بانحراف معياري (1.04 درجة). أما في المرتبة الثالثة جاءت تدني مستوى الشفافية عن العمليات الادارية في الاجهزة الحكومية تبعثها عدم الشعور بالمسؤولية الوطنية بنفس المتوسط ولكن بانحراف معياري أعلى حيث يوضح الانحراف المعياري مدي قرب أو بعد اراء عينة الدراسة استجابة للمتغير كأهم الاسباب المؤدية للفساد المالي والاداري بمتوسط حسابي (4.11 درجة من 5 درجات). في حين جاءت ضعف الارادة السياسية و انتشار الفقر والبطالة والافتقار للضمير المهني في المرتبة الخامسة والسادسة والسابعة بمتوسط حسابي (4.05), (4.04), (4.01) على التوالي. في المرتبة الثامنة ضعف الوازع الديني تبعه القصور الاعلامي بالتوعية بمخاطر الفساد بمتوسط حسابي (4 من 5 درجات) ولكن بانحراف معياري أعلى من ضعف الوازع الديني. وفي المرتبة العاشرة والأخيرة جاءت الولاء السلبية للمنطقة أو القبيلة أو الحزب بمتوسط حسابي (3.93). كما يتبين من الجدول ان قيمة الدلالة المعنوية (sig) لكل فقرة من الفقرات السابقة أقل من مستوى المعنوية (0.05) وبذلك يمكن القول أن هناك اتجاه عام لدي أفراد مجتمع الدراسة أن هذه العوامل تعتبر من أهم الاسباب المؤدية للفساد المالي والاداري في البيئة الليبية حيث تتفق هذه النتائج مع دراسة سابقة وهي دراسة علييمات (2014) التي أجريت في البيئة الاردنية بالإضافة إلى دراسة جميل (2013) التي أجريت على القطاعات الحكومية اليمنية.

ثانياً: أشكال الفساد الشائعة في المؤسسات الحكومية الليبية

الجدول رقم (5)

م	أشكال الفساد الشائعة في المؤسسات الحكومية الليبية	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الوزن النسبي	t قيمة	مستوى المعنوية	الترتيب
1	الرشوة	3.84	1.15	76.8	6.32	0.00	
2	اختلاس المال العام	4.20	1.07	84	9.75	0.00	2
3	استغلال النفوذ	4.24	1.10	84.8	9.75	0.00	1
4	إساءة استغلال الوظيفة	4.09	1.03	81.8	9.20	0.00	3
5	التلاعب في تحصيل الإيرادات	3.65	1.16	73	4.89	0.00	7
6	تسهيل عمليات غسل الأموال	3.36	1.17	67.2	2.66	0.00	10
7	التلاعب في شروط الميزادات ومناقصات والمخازن	3.73	1.17	74.6	5.45	0.00	6
8	إفشاء معلومات سرية لجهات منافسة	3.63	1.24	72.6	4.38	0.00	8
9	الحماية	3.89	1.16	77.8	6.68	0.00	4
10	ابتزاز المراجعين واصحاب المعاملات	3.68	1.07	73.6	5.52	0.00	9
11	المتوسط الحسابي لجميع الفقرات	3.87	0.91	77.4	8.24	0.00	

يتضح من الجدول رقم (5) أن أشكال الفساد المستشرية في القطاعات الحكومية الليبية المتمثلة في استغلال النفوذ جاءت في الترتيب الأول من وجهة نظر مراجعي ديوان المحاسبة الليبي في مدينة طرابلس بمتوسط حسابي (4.24 من 5 درجات) بانحراف معياري مقداره (1.10 درجة) وبذلك يُعد استغلال النفوذ من أكثر أنواع الفساد المنتشرة من وجهة نظر مراجعي ديوان المحاسبة، و جاء

في المرتبة الثانية اختلاس المال العام بمتوسط حسابي (4.20 من 5 درجات) وانحراف معياري (1.07 درجة)، كما جاء سوء استغلال الوظيفة في المرتبة الثالثة بمتوسط حسابي (4.09 من 5 درجات) بانحراف معياري (1.03)، جاءت بعدها المحاسبة في المرتبة الرابعة كأكثر أنواع الفساد المنتشرة من وجهة نظر مراجعي ديوان المحاسبة الليبي في مدينة طرابلس. جاءت في المرتبة الخامسة والسادسة والسابعة على التوالي كأكثر أنواع الفساد المنتشرة في القطاعات الحكومية الليبية المتمثلة (الرشوة، التلاعب في شروط المزايدات والمناقصات، التلاعب في تحصيل الإيرادات) بمتوسط حسابي (3.84)، (3.73)، (3.65) من 5 درجات. كما جاء في المراتب الأخيرة من وجهة نظر أفراد مجتمع الدراسة إفشاء معلومات سرية لجهات منافسة و إبتزاز المراجعين وأصحاب المعاملات. وبصورة عامة يتضح من الجدول أن قيمة الدلالة المعنوية (sig) لكل نوع من أنواع الفساد كانت أقل من قيمة مستوى المعنوية أو مستوى الدلالة النظرية وهو (0,05) وبذلك يمكن القول بأن درجة شيوع كل عنصر من عناصر الفساد المذكورة تحت هذا المحور من وجهة نظر أفراد مجتمع الدراسة هي كبيرة وبالتالي تتفق هذه النتائج مع دراسة جميل (2013) التي أجريت في البيئة اليمنية ودراسة عليمات (2014) التي أجريت في القطاعات الحكومية الاردنية.

ثالثاً: أهم الصعوبات التي تواجه مكافحة الفساد في المؤسسات الحكومية الليبية:

الجدول رقم (6)

م	أهم الصعوبات التي تواجه مراجعي ديوان المحاسبة الليبي لمكافحة الفساد	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الوزن النسبي	قيمة t	مستوى المعنوية	الترتيب
1	صعوبة الحصول على الوثائق والمستندات المتعلقة بقضايا الفساد	3.71	1.10	74.2	5.56	0.00	5
2	قلة الدورات التدريبية المتخصصة في أساليب الكشف عن الفساد	3.85	1.18	77	6.25	0.00	4
3	التداخل في الاختصاصات بين الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد	3.69	1.19	73.8	5.07	0.00	7
4	ضعف الرقابة الادارية والمالية للأجهزة	3.33	1.22	66.6	2.3	0.00	10

		6				الحكومية	
9	0.00	4.1 4	71	1.14	3.55	ضعف جهود منظمات المجتمع المدني في المشاركة الفعالة في مكافحة الفساد	5
8	0.00	4.4 4	72.8	1.25	3.64	عدم انشاء نيابات ومحاكم متخصصة في البلديات	6
6	0.00	5.3 3	73.8	1.13	3.69	انتشار شبكات إجرامية تُمارس الفساد	7
3	0.00	6.8 2	77.8	1.13	3.89	عدم وجود قوانين وتشريعات تحمي المبلغين عن المفسدين	8
2	0.00	9.5 3	84	1.09	4.20	تأخر الاجهزة القضائية في إجراءات التحقيق والمحاكمة للمتهمين في قضايا الفساد	9
1	0.00	10. 76	84.2	0.98	4.21	الحصانات التي يتمتع بها شاغلي الوظائف العليا في الدولة	10
	0.00	8.4 3	75	0.77	3.75	المتوسط الحسابي لجميع الفقرات	

يتضح من الجدول رقم (6) حول أهم الصعوبات التي تواجه مراجعي ديوان المحاسبة الليبي في طرابلس أن الحصانات التي يتمتع بها شاغلي الوظائف العليا في الدولة من أهم الصعوبات التي تواجه عمل ديوان المحاسبة في مدينة طرابلس بمتوسط حسابي (4.21 درجة من 5 درجات) يليها تأخر الأجهزة القضائية في إجراءات التحقيق والمحاكمة للمتهمين في قضايا الفساد بمتوسط حسابي (4.20)، جاءت بعدها عدم وجود قوانين وتشريعات تحمي المبلغين عن المفسدين بمتوسط حسابي (3.89). أما في المرتبة الرابعة جاءت قلة الدورات التدريبية المتخصصة في أساليب الكشف عن الفساد بمتوسط حسابي (3.85 من 5 درجة) . أما في المرتبة الخامسة والسادسة جاءت صعوبة الحصول على الوثائق والمستندات المتعلقة بالفساد، ثم انتشار شبكات إجرامية تمارس الفساد بمتوسط حسابي (3.71) (3.69) على التوالي. أما في المرتبة السابعة جاءت التداخل في

الاختصاصات بين الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد. في حين جاءت باقي الصعوبات على الترتيب التالية على التوالي من وجهة نظر مراجعي ديوان المحاسبة الليبي في طرابلس، عدم إنشاء نيابات ومحاكم متخصصة في البلديات، ضعف جهود منظمات المجتمع المدني، وضعف الرقابة المالية والإدارية للأجهزة الحكومية بمتوسطات حسابية (3.64)، (3.55)، (3.33). كما تبين من النتائج أن قيمة الدلالة المعنوية (sig) أقل من قيمة مستوى المعنوية أو مستوى الدلالة النظرية عند (0.05) وبذلك يمكن القول أن الصعوبات المدرجة تحت هذا المحور تؤدي بصورة كبيرة الحيلولة دون عمل الجهات الرقابية بصورة مرضية في ممارسة عملها ومكافحة الفساد، وبالتالي تتفق هذه النتيجة مع دراسة جميل (2013) التي أجريت بالقطاعات الحكومية اليمنية.

رابعاً: أهم الآليات التي قد تساهم في مكافحة الفساد في المؤسسات الحكومية الليبية:

الجدول رقم (7)

م	أهم الآليات التي قد تساهم في مكافحة الفساد في المؤسسات الحكومية الليبية	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الوزن النسبي	قيمة t	مستوى المعنوية	الترتيب
1	تفعيل دور أجهزة الرقابة والمساءلة	4.43	.93	88.6	13.25	0.00	
2	تعزيز مبدأ الشفافية والنزاهة في جميع الإجراءات المالية	4.63	.82	92.6	17.22	0.00	1
3	التدوير الوظيفي للعاملين بشكل منتظم	4.44	.86	88.8	14.53	0.00	6
4	تحسين المستوي العام للأجور والمرتبات للعاملين	4.43	.90	88.6	13.68	0.00	7
5	تطبيق مبدأ وضع الشخص المناسب في المكان المناسب وفقاً لمعايير	4.52	.78	90.4	16.93	0.00	3
6	تعزيز دور لجان مكافحة غسيل	4.41	.96	88.2	12.75	0.00	10

						الاموال في المصارف	
5	0.00	14.15	89.6	.91	4.48	تطبيق قانون اقرار الذمة المالية	7
4	0.00	16.27	89.8	.79	4.49	التوعية الاعلامية بأخطار الفساد واضراره	8
9	0.00	14.05	88.2	.87	4.41	تعزيز التنشئة الاجتماعية السليمة وتنمية الرقابة الذاتية	9
2	0.00	17.26	91.0	.78	4.55	الابتعاد عن الصراعات وتغليب المصلحة العامة	10
	0.00	17.70	89.8	0.73	4.49	المتوسط الحسابي لجميع الفقرات	

يتضح من الجدول رقم (7) حول أهم الأليات التي قد تساعد ديوان المحاسبة الليبي في ممارسة عمله هي تعزيز مبدأ الشفافية والنزاهة في جميع الإجراءات المالية حيث جاءت في المرتبة الأولى بمتوسط حسابي (4.63 درجة من 5) وانحراف معياري (0.82 درجة)، في حين جاء في المرتبة الثانية الابتعاد عن الصراعات وتغليب المصلحة العامة. أما في المرتبة الثالثة تطبيق مبدأ وضع الشخص المناسب في المكان المناسب وفقاً لمعايير وتشجيع المواطنين في الإبلاغ عن الفساد بمتوسطات حسابية (4.52 من 5 درجات). في المرتبة الرابعة الخامسة والسادسة والسابعة على التوالي جاءت التوعية الإعلامية بمخاطر الفساد واضراره، تطبيق قانون اقرار الذمة المالية، التدوير الوظيفي للعاملين بشكل منتظم، تحسين المستوى العام للأجور والمرتبات للعاملين. أما في المراتب الأخيرة جاءت تعزيز دور لجان المراجعة في مكافحة عمليات غسيل الأموال، تعزيز التنشئة الاجتماعية السليمة وتنمية الرقابة الذاتية. كذلك يتضح من البيانات الاحصائية أن قيمة الدلالة المعنوية (sig) لكل العبارات المندرجة تحت هذا المحور أقل من قيمة مستوي المعنوية أو مستوي الدلالة النظرية (0.05) وبذلك يمكن القول أن هناك موافقة من قبل أفراد الدراسة على أهمية هذه الأليات التي قد تساهم في مكافحة الفساد المالي والإداري المستشري في ربوع الدولة الليبية وتتفق النتائج مع نتائج دراسة علييمات (2014) التي أجريت على القطاعات الحكومية الاردنية ودراسة جميل (2013).

10. النتائج والتوصيات:

1.10 النتائج:

من خلال التحليل الإحصائي لبيانات الدراسة، تم التوصل إلى العديد من النتائج يمكن إيجازها فيما يلي:

- توصلت الدراسة إلى أن من أهم الأسباب المؤدية للفساد المالي والإداري من وجهة نظر مراجعي ديوان المحاسبة الليبي في مدينة طرابلس (تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة، عدم الاستقرار السياسي، تدني مستوى الشفافية عن العمليات الادارية في الاجهزة الحكومية) بالإضافة إلى عدم الشعور بالمسؤولية الوطنية كأهم الأسباب المؤدية للفساد المالي والإداري في القطاعات الحكومية الليبية.
- توصلت الدراسة إلى أن أكثر أنواع الفساد انتشاراً في البيئة الليبية هي (استغلال النفوذ، استيلاء المال العام، سوء استغلال الوظيفة، المحاباة) من وجهة نظر مراجعي ديوان المحاسبة الليبي في مدينة طرابلس.
- توصلت الدراسة إلى أن ديوان المحاسبة الليبي بطرابلس يواجه العديد من الصعوبات أهمها (الحصانات التي يتمتع بها شاغلي الوظائف العليا في الدولة، تأخر الأجهزة القضائية في إجراءات التحقيق والمحاكمة في قضايا الفساد) بالإضافة إلى عدم وجود قوانين وتشريعات تحمي المبلغين عن المفسدين.
- توصلت الدراسة إلى أن أهم الآليات التي قد تساهم في مكافحة الفساد في القطاعات الحكومية الليبية من وجهة نظر مراجعي ديوان المحاسبة الليبي في مدينة طرابلس وهي (تعزيز مبدأ الشفافية والمساءلة في الإجراءات المالية، تطبيق مبدأ وضع الشخص المناسب في المكان المناسب، وتشجيع المواطنين في الإبلاغ عن الفساد).

2.11 التوصيات:

من خلال النتائج التي توصلت إليها الدراسة تُقدم مجموعة من التوصيات التي يؤمل إتباعها والمتمثلة في الآتي:

- العمل على معالجة جميع المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها الدولة من تدني لمستوي الأجور والمرتبات وتدهور الوضع الاقتصادي وارتفاع تكاليف المعيشة بالإضافة إلى حل لمشكلة

الفقر و البطالة وتدنى مستوى الشفافية عن العمليات الادارية للأجهزة الحكومية بالإضافة إلى عدم وجود ضمانات تحمي المبلغين في قضايا الفساد.

- ضرورة تفعيل دور أجهزة الرقابة والضبط والتحقيق والمحاكمة في مكافحة كافة أنواع الفساد المنتشرة في البيئة الليبية.
- العمل على تخفيف الصعوبات التي تواجه مراجعي ديوان المحاسبة الليبي في مدينة طرابلس من خلال الاتي :

- ❖ توفير الامكانيات المادية للأجهزة المعنية بمكافحة الفساد وتوفير كل التقنيات الحديثة.
- ❖ فتح المزيد من الدورات التدريبية للموظفين في الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد للرفع من مستواهم وقدرتهم على اكتشاف ومكافحة الفساد المالي والإداري.
- ❖ تعزيز مبدأ الشفافية والنزاهة في جميع الإجراءات المالية.
- ❖ تطبيق مبدأ وضع الشخص المناسب في المكان المناسب وفقا لمعايير موضوعية.

المراجع:

- الشويرف، عادل محمد وحيدر، عادل رمضان(2013)، "أسباب الفساد المالي والإداري من وجهة نظر مراجعي ديوان المحاسبة الليبي"، مجلة العلوم الاقتصادية والسياسية، جامعة الأسمرية، المجلد1، العدد2.
- الفاخرى، جمعة محمد يوسف(2013)، "تقييم أساليب العمل الرقابي ودراسة العوامل المؤثرة في تطويرها بديوان المحاسبة الليبي"، مجلة العلوم الاقتصادية والسياسية، جامعة الأسمرية، المجلد1، العدد2.
- الذهبي، قاسم ناصر(2007)، "أثر نظام الرقابة الداخلية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، رسالة ماجستير، المعهد العربي للمحاسبين القانونيين، العراق، ص ص1-136.
- المهايني، محمد خالد(2008)، "الفساد الإداري، مظاهره واسبابه ومدخل الرقابة الحكومية لمكافحته"، مجلة رماح للبحوث والدراسات، مركز بحث وتطوير الموارد البشرية، المجلد4، العدد4، ص ص8-79.
- الشهري، نورا بنت محمد(2014)، " تطبيق إقرار الذمة المالية ودوره في مكافحة الفساد وحماية النزاهة في المملكة العربية السعودية"، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف للعلوم الامنية.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



المصري، عبدالله احمد (2011)، الفساد الإداري: نحو نظرية اجتماعية في علم الاجتماع الانحراف والجريمة (دراسة ميدانية)، المكتب العربي الحديث، الاسكندرية.
اللاذقي، سامر (2005)، "ظاهرة الفساد في المجتمعات الشرق الأوسطية، موقع مشروع ثروة الإلكتروني.

بيوض، نجيب سالم (2017)، "دور الأجهزة الرقابية في ليبيا للكشف ومحاربة الفساد المالي"، المؤتمر العلمي الدولي الأول حول السياسات الاقتصادية ومستقبل التنمية المستدامة في ليبيا، كلية الاقتصاد الخمس، جامعة المرقب.

جميل، عبد القوي بن لطف الله على (2013)، "أنماط الفساد وآليات مكافحته في القطاعات الحكومية بالجمهورية اليمنية: دراسة ميدانية"، رسالة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف للعلوم الامنية.

ديوان المحاسبة الليبي، التقارير، تم الاسترجاع من الموقع الإلكتروني بتاريخ 25 يناير 2024
<http://audit.gov.ly/home/reports.php>

عليمات، خالد عيادة (2014)، "الفساد أسبابه وأشكاله وطرق معالجته في الاردن - دراسة ميدانية"، المجلة الجزائرية للاقتصاد والمالية، المجلد 1، العدد 2، ص 202-231.

عبود، علي سكر (2010)، "تحليل صور وأسباب الفساد المالي والإداري دراسة استطلاعية لعينة مختارة في محافظة الديوانية، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد 12، العدد 1.

عزت، مها فاروق وسالم، عادل طالب (2008)، "أهمية العوامل المؤثرة في الاصلاح الإداري لمواجهة الفساد"، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، العدد 16.

عبيدات، ذوقان وعبدالحق، كايد وعدس، عبدالرحمن (2015). البحث العلمي: مفهومه وأدواته وأساليبه، الطبعة السابعة عشر، عمان: دار الفكر.

ميهوب، عبدالله السنوسي عبدو، محمد علي (2022)، "دور الشفافية في الحد من الفساد الإداري بالمؤسسات العامة الليبية"، المؤتمر الدولي حول انتشار ظاهرة الفساد في المجتمع (الأسباب والحلول)، جامعة سبها.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



زكري، محمد أبو القاسم (2013)، "مدي فاعلية قوانين وتشريعات ديوان المحاسبة الليبي في محاربة الفساد المالي والإداري بالمؤسسات والشركات العامة"، مجلة العلوم الاقتصادية والسياسية، الجامعة الاسمية زليتن، المجلد 1، العدد 2، ص ص 287-321.

Al-Frijawy, J., Militaru, C., & Ali, M. H. (2018). The Phenomenon of the Spread of Administrative and Financial Corruption in IRAQ Despite the Multiplicity of Oversight Bodies. American Scientific Research Journal for Engineering, Technology, and Sciences (ASRJETS), 49(1), 8-18.

Carson, L. D., & Prado, M. M. (2014). Mapping corruption & its institutional determinants in Brazil.

Transparency International, The corruption index(CPI), available at: www.transparency.org (Accessed 11 January 2024).



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



دور الأجهزة الرقابية الحكومية في مكافحة الفساد الإداري

إعداد

أ. مصطفى علي عبد الرحيم

عضو هيئة تدريس بكلية الحقوق

جامعة اجدابيا

أ. عبدالعزيز اجويلي عبدالعزيز

عضو هيئة تدريس بكلية القانون

جامعة خليج السدرة

ملخص البحث

إن الفساد ظاهرة قديمة عرفت البشرية على مر كل الأزمنة، وقد كانت العامل الأساسي في انهيار وسقوط أغلب أنظمة الحكم ومحرك للثورات والانقلابات، وتزايدت هذه الظاهرة والاهتمام بها بشكل ملحوظ في الآونة الأخيرة، فهي ظاهرة لا تعترف بالحدود الزمنية ولا بالحدود المكانية، حيث إن وجودها لا يقتصر على مجتمع ما أو دولة دون أخرى.

ويعتبر الفساد الإداري أخطر أنواع الفساد على الإطلاق، لأنه يصيب الإدارة بالشلل ويجعلها غير قادرة على النهوض بالمهام المطلوبة منها، وحيث أن الفساد الإداري ظاهرة تكاد تكون عامة وملموسة في البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء، مع اختلاف درجة انتشارها ومدى شعور الناس بوجودها وآليات مكافحتها، كان لا بد من تسليط الضوء من خلال هذا البحث من حيث تعريف الفساد الإداري وخصائصه ومظاهره وأسبابه وآثاره وآليات مكافحته، وإبراز جهود المشرع الليبي في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري، واعتمد الباحثان في هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي، كذلك تم الاعتماد على الدراسات السابقة ذات العلاقة بالموضوع، وفي نهاية البحث تم عرض عدد من التوصيات تصب في تفعيل دور آليات الفساد الإداري.

الكلمات المفتاحية: الفساد الإداري، هيئة الرقابة الإدارية، ديوان المحاسبة، الهيئة الوطنية

لمكافحة الفساد، نيابة مكافحة جرائم الفساد.

المقدمة

بعد الحديث عن الفساد الإداري حديثاً بالغ الأهمية، بحسبانه جزء لا يتجزأ في الصراعات الاجتماعية والسياسية عبر التاريخ، فما قامت ثورة أو سقطت أنظمة إلا وكان الفساد الإداري عنصراً فاعلاً في إحداث ذلك، فكان السلاح الذي يشهر في وجه الحاكم كمبرر للدعوة إلى تغييره، كما كان العنوان الأول في مسيرة الإصلاح.

ولأن الفساد الإداري يعيق عجلة التنمية، فقد أجمعت الدول على مكافحته مع اختلاف الوسائل المتبعة، فهو كأى فعل اجتماعي آخر، يتأثر بالعديد من العوامل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والإدارية وغيرها فهذه العوامل تجتمع لتدفع الموظفين إلى ارتكاب ذلك السلوك الفاسد، وبالتحكم في تلك العوامل يمكن أن يقلل من انتشار هذا السلوك وعليه تقل هذه الظاهرة التي تعد طريقاً سريعاً لإهدار موارد المجتمع ويضر بالتنمية المستدامة، والفساد الإداري ظاهرة عالمية تشكو منه كل الدول ولا يخص دولة بذاتها، حيث بات التصدي له حاجة ملحة والبحث في أسباب انتشاره أمر في غاية الأهمية، ولما كان الفساد الإداري يصيب المؤسسات والهيئات الإدارية وارتبط هذا النوع من الفساد بالوظيفة العامة والموظف العام إذ لا يمكن الحديث عن الفساد الإداري دون ربطه بالموظف العام أو الوظيفة العامة وهذا ما سوف نوضحه من خلال هذه الدراسة.

إشكالية الدراسة

يعد الفساد الإداري من أكبر المشكلات التي تواجه حكومات الدول النامية والمتقدمة على حد سواء. وتقف عائقاً في تحقيق تنميتها المستدامة وهو يعد إحدى آفات العصر، ولما كانت ليبيا كغيرها من الدول تعاني من ظاهرة الفساد الإداري كان لابد من دراسة هذه الظاهرة، وتتلخص إشكالية الدراسة في الآتي:

ماهو مفهوم الفساد الإداري وأثاره؟ ماهي آليات مكافحة الفساد الإداري في ليبيا؟ هل الآليات المختصة بمكافحة الفساد الإداري في لديها الصلاحيات التي تمكنها من مكافحة هذه الظاهرة على الوجه الأكمل؟ هل كافة الأجهزة المختصة بمكافحة ظاهرة الفساد الإداري تقوم بدورها على أكمل وجه؟

أهمية الدراسة

تبرز أهمية هذه الدراسة من كون أن ليبيا تعاني من تفشي ظاهرة الفساد الإداري بسبب الوضع الراهن التي تمر به البلاد فكان لزاماً علينا أن نساهم في تقديم بعض الحلول العلمية والتجارب العملية التي قد تكون سبباً في مكافحة هذه الظاهرة بالطرق العلمية، وذلك من خلال إبراز دور الأجهزة المختصة في مكافحة الفساد الإداري.

منهج الدراسة

في ضوء طبيعة الدراسة وهدفها، فإنه سيتم إتباع أسلوب المنهج الوصفي الذي يصف ويتعرف على مشكلة الفساد وصفا شاملاً للوصول إلى مواطن الضعف والنقص لتحقيق النتائج المطلوبة وهو مكافحة الفساد الإداري.

خطة البحث

تنقسم هذه الدراسة إلى مبحثين: حيث نعرض ماهية الفساد الإداري (مبحث أول) وأثر الفساد الإداري وآليات مكافحته (مبحث ثان).

المبحث الأول

ماهية الفساد الإداري

يعد الفساد الإداري مرض ينخر جسد المجتمع من جميع جوانبه، فمن الجانب الاقتصادي يعرقل جهود التنمية ويحد من الاستثمار، وعلى الصيد السياسي فإنه يضعف الديمقراطية ويؤثر على التداول السلمي للسلطة في ظل غياب الشفافية، الأمر الذي دفع بعض الشعوب للانتفاض ضد حكوماتها للحد من الفساد الواسع الذي مس أغلب مؤسسات الدولة. وترتيباً على ما تقدم سوف نتناول في المبحث الأول تحديد مفهوم الفساد الإداري لغة واصطلاحاً أولاً وخصائصه ثانياً ومظاهره ثالثاً وأسبابه رابعاً وذلك على النحو المقرر في المطالب الآتية :

المطلب الأول

مفهوم الفساد الإداري

تتردد كلمة الفساد كثيراً في معاجم اللغة العربية، وفي مؤلفات الفقهاء بمختلف تخصصاتهم وفي نصوص القرآن الكريم والسنة النبوية، غير أن مدلولاتها تتقارب أحياناً وتباعد أحياناً أخرى، نظراً لاختلاف مظاهره والأسباب المؤدية إليه، لذا ارتأينا أنه من المناسب لهذه الدراسة التمهيد لها باستعراض المعنى اللغوي والاصطلاحي للفساد وذلك على النحو التالي :

أولاً : الفساد لغة

الفساد في معاجم اللغة (فسد)، الفاء والسين والذال كلمة واحدة، وهو خروج الشيء عن الاعتدال قليلاً كان الخروج عنه أو كثيراً، والاسم، الفساد نقيض الصلاح، وتفاسد القوم تدابروا وقطعوا الأرحام، واستفسد السلطان قائده إذا أساء إليه حتى استعصى عليه، والمفسدة ضد المصلحة، وقيل هو العدول عن الاستقامة إلى ضدها⁽¹⁾، ويأتي التعبير عن الفساد بمعان عدة بحسب موقعه، فهو الجذب أو القحط كما جاء

في قوله تعالى (ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس ليذيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون)⁽²⁾ أو بمعنى (الطغيان والتجبر) كما في قوله تعالى (للذين لا يريدون علواً في الأرض ولا فساداً)⁽³⁾.

وذكر ابن منظور في لسان العرب الفساد: نقيض الصلاح، فسد يفسد ويفسد، وفسد فساداً وفسوداً، المفسدة خلاف المصلحة، والاستفساد خلاف الاستصلاح وقالوا هذا الأمر مفسدة لكذا أي فيه فساد. فالفساد: التلف، والعطب والاضطراب، والخلل، والجذب والقحط وإلحاق الضرر، والفساد هنا الجذب في البر والقحط في البحر⁽⁴⁾.

1- ابن منظور، معجم لسان العرب، باب البذل فصل السين، دار المعارف، القاهرة، المجلد الخامس، ص 3412.

2- سورة الروم، الآية (41).

3- سورة القصص، الآية (83).

4- ابن منظور، لسان العرب، مرجع سابق، ص 3412.

وقال الراغب الأصفهاني : الفساد من الثلاثي (ف س د) وهو أصل يدل على الخروج، فالفساد خروج الشيء عن الاعتدال قليلاً كان الخروج عنه أو كثيراً، ويضاده الصلاح، ويستعمل ذلك في النفس والبدن والأشياء الخارجة عن الاستقامة⁽¹⁾.

ثانياً: الفساد اصطلاحاً

يختلف مفهوم الفساد حسب تعدد مظاهره وأشكاله فمنهم من عرفه من منظور إداري ومنهم من عرفه من منظور اقتصادي وسياسي.

فقد عرف الدكتور احمد أبودية الفساد بأنه الخروج عن القوانين والأنظمة وعدم الالتزام بها أو استغلال كلاهما من أجل تحقيق مصالح سياسية واقتصادية ومالية وتجارية لصالح جماعة معينة على أن تكون لفرد مصالح شخصية معها⁽²⁾.

وعرفه الدكتور هشام عبد السيد الصافي بأنه : انحراف الموظف العام متعمداً عن إتباع السلوك القويم في ممارسة وظيفته مخالفاً ما تفرضه عليه القوانين واللوائح والأعراف والقواعد الدينية والأخلاقية مبتغياً بذلك أهدافاً إلى تحقيق منافع شخصية له أو للمحيطين به من عائلته، وجيرانه، أصدقائه، زملائه، معارفه⁽³⁾.

وعرفه الدكتور عبد الكريم بن سعد إبراهيم تصرف وسلوك وظيفي سيء، فاسد خلاف الإصلاح، هدفه الانحراف والكسب الحرام، والخروج على النظام لمصلحه شخصية⁽⁴⁾.

كما عرفه الدكتور منصور ميلاد يونس بأنه ظاهرة عامة مرتبطة بوجود المجتمعات الإنسانية ويتخذ الفساد أشكالاً وصوراً مختلفة سواء كان فساد سياسي أو فساد إداري ومالي وأخلاقي⁽⁵⁾.

1- الراغب الأصفهاني، المفردات في غريب القرآن، دار المعرفة، بيروت، لبنان، طبعة الثالثة، 2001، ص 381.

2- عمر محمد أبوجناح، دور ديوان المحاسبة الليبي في مكافحة الفساد المالي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، 2020، ص 13.

3- هشام عبد السيد الصافي محمد بدر الدين، الشفافية الإدارية بين ضرورة مكافحة الفساد وحدود السر الوظيفي (دراسة تطبيقية مقارنة)، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2022، ص 222. / وللمزيد ينظر دلال صادق

احمد، الدور الرقابي لهيئة النزاهة في رصد حالات الفساد الإداري والمالي، مجلة التقني، المجلد 29، العدد 1، 2016، ص 226.

4- عبد الكريم بن سعد إبراهيم الخثران، واقع الإجراءات الأمنية المتخذة للحد من جرائم الفساد من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، قسم العلوم الشرطية، الرياض، 2003، ص 21.

5- منصور ميلاد يونس، لا للفساد، دار الكتب العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الأولى، 2015، ص 15.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



وعرفه أحمد محمود شهاب بأنه الفساد هو السلوك الذي يسلكه صاحب الخدمة العامة أو الخاصة والذي يفضي إلى إحداث ضرر في البناء الاقتصادي للبلاد، من خلال هدر الموارد الاقتصادية أو زيادة الأعباء على الموازنة العامة بقصد تحقيق منافع شخصية مادية أو غير مادية على حساب المصلحة العامة⁽¹⁾.

وقد عرفت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي صدرت بموجب قرار الجمعية العامة رقم 4/58 الفساد الإداري بأنه القيام بأعمال تمثل أداء غير سليم للواجب أو إساءة استخدام لموقع أو سلطة بما في ذلك أفعال الإغفال توقعاً لمزية أو سعياً للحصول على مزية يوعد بها أو تعرض أو تطلب بشكل مباشر أو غير مباشر⁽²⁾.

وعرفت منظمة الشفافية الدولية الفساد الإداري بأنه كل عمل يتضمن سواء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو جماعته⁽³⁾.

وعرفه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بأنه استغلال السلطة العامة أو المنصب العام لتحقيق منفعة خاصة سواء من خلال الرشوة أو الابتزاز أو استغلال النفوذ أو المحسوبية أو الغش⁽⁴⁾. وعلى ضوء التعريفات السابقة يمكن لنا تعريف الفساد بأنه سلوك أنساني يخالف للقانون غايته تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة ويعد خروجاً عن القيم والأعراف ومبادئ العدالة مخالفاً أثارا مدمرة في المجتمع.

1- أحمد محمود شهاب، مكافحة جرائم الفساد، دار الفكر العربي، عمان، الطبعة الأولى، 2010، ص 16.

2- حاحة عبدالعالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه،

جامعة محمد خضير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، 2013، ص 22.

3- منظمة الشفافية الدولية، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، المركز اللبناني للدراسات، 2005، ص 32.

4- أمل رضوان أحمد، دور مجلس الشعب في مكافحة الفساد الإداري، مجلة جامعة بور سعيد، كلية التجارة، مجلد 1 عدد 1، 2015، ص 537.

المطلب الثاني

خصائص الفساد الإداري

يتميز الفساد الإداري بخصائص عدة منها :

أولاً: السرية

يتصف الفساد الإداري بالسرية بشكل عام وذلك لما يتضمنه النشاط من ممارسات غير مشروعة، وتباين الوسائل والأساليب التي يستتر الفساد الإداري بها تبعا للجهة التي تمارسه، فالقيادات غالبا ما تستتر فسادها باسم المصلحة العامة وتغلغله باعتبارات أمنية، والتظاهر بأنها تنفذ توجيهات عليا يتعذر الكشف عنها، وإنما غايتها التدليس والتغريب، وإنتهاز الفرصة والظروف الاستثنائية لتمرير فسادها بعيدا عن الأنظار، وعند محاولة الكشف عن حالات الفساد فانه لا يتم عادة إلا الكشف عن جزء من الحقيقة التي يجب معرفتها، ولكن تطمس معالمها وتستبعد عناصرها فإن جدلاً واختلافاً يثار حولها وقد ينتهي الأمر إلى اتهام بعض الأبرياء بتسليط الأضواء عليهم أو يتظاهر الجناة بالدفاع عنهم وتبرئة ساحتهم⁽¹⁾.

ثانياً: اشتراك أكثر من طرف في الفساد

قد يقع الفساد الإداري من شخص واحد، ولكن -عادة ما- يشترك في السلوك الفاسد أكثر من شخص، وذلك بسبب العلاقات التبادلية للمنافع والالتزامات بين أطراف العملية، إذ أن الفساد تعبير عن اتفاق إرادة صانع القرار مع إرادة أولئك الذين يحتاجون إلى قرارات محدودة تخدم مصالحهم أولاً وأخيراً⁽²⁾.

وحيث أن ممارسة الفساد -تتم غالباً- عبر وسطاء مجهولين يلعبون الدور الرئيسي في تسهيل مهمة الطرفين دون أن يعرف أحدهما الآخر، ودون أن يتقابلا وجه لوجه، ومع تقادم الزمن يصبح للفساد الإداري وكلاء محترفون يتوزعون على المناطق الجغرافية والقطاعات الإدارية، ليقدم بعضها البعض بالطرق المباشرة أو من خلال الوسطاء⁽³⁾.

¹ - محمود محمد معبرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، دراسة مقارنة بالقانون الإداري، دار الثقافة، عمان، 2011، ص 101 . وللمزيد ينظر نفسية حامد عبدالرازق، آليات مكافحة الفساد الإداري، (المملكة العربية السعودية نموذجاً)مجلة القلزم للدراسات السياسية والقانونية، العدد السادس عشر، 2023، ص 11.

² - وسام عبد محمد، الفساد الإداري وسبل معالجته، مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد 4، عدد 29، 2016، ص 411.

³ - محمود محمد معبرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 102.

ثالثاً: سرعة الانتشار

يتميز الفساد الإداري بخاصية سرعة الانتشار وخاصة عندما يكون ناتجاً عن المسؤولين، فتزداد سلطة الفاسدين ونفوذهم مما يعطيهم القوة للضغط على باقي الجهاز الإداري للسير على خطاهم طوعاً أو كرهاً، كما سرعة انتشار الفساد الإداري، لا يقتصر على حدود الجهاز الإداري في الدولة الواحدة، بل إن الفساد قابل للانتقال من دولة إلى أخرى خصوصاً في ظل العولمة والسوق المفتوحة، فلم تعد جرائم الفساد الإداري قاصرة على الشأن المحلي فحسب بل أصبحت من الجرائم الدولية⁽¹⁾.

رابعاً: التخلف الإداري

يرافق الفساد الإداري أحياناً بعض مظاهر التخلف الإداري مثل تأخير المعاملات والتغيب عن العمل وسوء استغلال الوقت والعصبية ضد المتعاملين مع الجهاز الإداري وغيرها من المشاكل الإدارية، ما يؤدي إلى ظهور شعور عام لدى العناصر الصالحة في الجهاز الإداري بعدم الراحة وفقدان الحافز على العمل الجاد في خدمتهم من أذى العناصر الفاسدة خاصة إذا كانوا من أصحاب القرار في الجهاز الإداري مما يؤثر على المصلحة العامة بأكملها⁽²⁾.

المطلب الثالث

مظاهر الفساد الإداري

يظهر الفساد الإداري بصور متعددة يجمعها عامل مشترك يتمثل في أنها نتاج لاستغلال غير مشروع للوظيفة العامة، ومن الصور الأكثر شيوعاً وانتشاراً في أجهزة الدولة الجرائم التي نص عليها قانون العقوبات الليبي في الباب الثاني تحت عنوان (الجرائم ضد الإدارة العامة) وهي الرشوة والاختلاس واستغلال الوظيفة العامة للمصلحة الخاصة ومن خلال ما تقدم سوف نتناول مظاهر الفساد الإداري على النحو التالي :

¹ - وسام عبد محمد، الفساد الإداري وسبل معالجته، مرجع سابق، ص 412.

² - أحمد سامي مرهون المعموري، الفساد الإداري، (مفهومه واليات وأجهزة مكافحته الوطنية والدولية)، مركز الرافدين للحوار، الطبعة الأولى، 2022، ص 27.

أولاً: الرشوة

وهي صورة واضحة للموظف الذي يريد استغلال وظيفته للحصول على منافع مادية، وهي من أكثر مظاهر الفساد شيوعاً وانتشاراً ولها تسميات متنوعة منها إكرامية أو مساعدة أو هدية الغاية من ذلك لتلطيف شكلها لكن هي في جوهرها رشوة يحاسب عليها القانون بوصفها جريمة⁽¹⁾. وتعرف الرشوة بأنها عبارة عن اتفاق بين الموظف وبين صاحب المصلحة وهو الراشي على قيام الأول بالتدخل لإصدار قرار أو عمل إداري أو الامتناع عن القيام بالعمل مقابل عطية يقدمها هذا الأخير⁽²⁾.

فالرشوة تمثل إنجاز الموظف لأعمال وظيفته أو استغلالها على نحو معين للاستفادة بغير حق عن طريق الاتفاق بين الموظف وصاحب المصلحة أو التفاهم معه على قبول ما عرضه الأخير من فائدة أو وعد بها مقابل عمل متعلق بالوظيفة أو الخدمة العامة أو الامتناع عن أداء عمل من الأعمال التي تدخل في نطاق الموظف أو دائرة اختصاصه⁽³⁾.

وتعتبر الرشوة جريمة يعاقب عليها المشرع الليبي وفق لأحكام قانون العقوبات حيث تنص المادة 226 منه على أنه (يعاقب بالسجن كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ عطية أو وعد بشيء لاحق له فيه نقداً كان أو أي فائدة أخرى لأداء عمل أو للامتناع عن عمل من أعمال وظيفته، أو يعتقد خطأً أو يزعم أنه من أعمال وظيفته أو للإخلال بواجباتها، ولو كان يقصد عدم القيام بالعمل أو عدم الامتناع عنه أو عدم الإخلال بواجبات وظيفته، أو إذا قبل الموظف العمومي العطية عن عمل من أعمال وظيفته تم القيام به)⁽⁴⁾.

كذلك ما نصت عليه المادة 21 من القانون رقم 2 لسنة 1979 بشأن الجرائم الاقتصادية بقولها (يعاقب بالسجن كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ عطية أو وعد بشيء لاحق له فيه نقداً كان أو أي فائدة أخرى لأداء عمل أو للامتناع عن عمل من أعمال

¹ - كامل عليوة، حازم فراونه، ظاهرة الفساد الإداري في ليبيا، (الواقع والحلول)، مجلة الدراسات القانونية، جامعة يحي فارس، مجلد 8، عدد 2، 2022، ص 1102.

² - بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2012، ص 105.

³ - وسام عبد محمد، الفساد الإداري وسبل معالجته، مرجع سابق، ص 420.

⁴ - قانون العقوبات الليبي، الجريدة الرسمية، عدد خاص 3، سنة 1954.

وظيفته، أو يعتقد خطأً أو يزعم أنه من أعمال وظيفته أو للإخلال بواجباتها، ولو كان يقصد عدم القيام بالعمل أو عدم الامتناع عنه أو عدم الإخلال بواجبات وظيفته، أو إذا قبل الموظف العمومي العطية عن عمل من أعمال وظيفته تم القيام به. وتطبق العقوبة ذاتها على الراشي وعلى من توسط عمداً بين الراشي والمرشئي⁽¹⁾.

ثانياً: اختلاس الأموال العامة

تعتبر جريمة اختلاس الأموال العامة من أخطر جرائم الفساد الإداري لما لها من انعكاسات وأثار سلبية، حيث تتمثل في إهدار الأموال والممتلكات العامة، ويعرف الاختلاس بأنه الاستيلاء على شيء ذي قيمة اقتصادية من قبل من يتولى المحافظة على هذا الشيء⁽²⁾، ويجب التمييز بين الاختلاس والاستيلاء حيث إن الاختلاس يجب أن يكون الشيء المختلس تحت يد الموظف أي في عهده، أما الاستيلاء يكون الشيء المستولى عليه ليس بحيازة الموظف أو عهده⁽³⁾.

ويعتبر الاختلاس جريمة يعاقب عليها المشرع الليبي وفق لأحكام قانون العقوبات حيث تنص المادة 230 منه على أنه (يعاقب بالسجن كل موظف عمومي يكون في حيازته بحكم وظيفته أو مهنته نقود أو أي مال منقول من أموال الإدارة العامة أو الأفراد وأختلسها أو ادعى ملكيتها أو ملكها لغيره)⁽⁴⁾.

وكذلك ما نصت عليه المادة 27 من القانون رقم 2 لسنة 1979 بشأن الجرائم الاقتصادية بقولها (يعاقب بالسجن مدة لا تقل عن خمس سنوات كل موظف عام اختلس أموالاً عامة أو أموالاً للأشخاص مسلمة إليه بحكم وظيفته أو ادعى ملكيتها أو ملكها لغيره وتكون العقوبة حد السرقة إذا توفرت شروطها)⁽⁵⁾.

1- قانون رقم 2 لسنة 1979م بشأن الجرائم الاقتصادية الجريدة الرسمية، العدد 23، السنة السابعة عشر.

2- مصطفى كافي، الإعلام والفساد الإداري والمالي وتدابيره على العمل الحكومي، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2016، ص 72.

3- زهير عزالدين، دور الآليات القانونية والمؤسسية في مكافحة الفساد الإداري، مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، عدد 26، 2022، ص 106.

4- قانون العقوبات الليبي، مرجع سابق.

5- قانون رقم 2 لسنة 1979م بشأن الجرائم الاقتصادية الجريدة الرسمية، العدد 23، السنة السابعة عشر.

وأيضاً ما نصت عليه المادة 28 من ذات القانون على أنه (يعاقب بالسجن كل موظف عام استولى بدون وجه حق على مال عام)⁽¹⁾.

ثالثاً: الابتزاز

وهو قيام الموظف العام باستغلال نفوذه للحصول على بعض الخدمات والمزايا غير المستحقة، وذلك مقابل منح مزايا غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص آخر، وذلك بإتباع العديد من الطرق المخالفة للقانون⁽²⁾.

ويعتبر الابتزاز جريمة يعاقب عليها المشرع الليبي وفق لأحكام قانون العقوبات حيث تنص المادة 231 منه على أنه (يعاقب بالسجن مدة لا تقل عن عشر سنوات كل موظف يسئ استعمال وظيفته أو مهامه ويرغم غيره أو يحمله على إعطائه أو الوعد بإعطائه هو أو غيره نقوداً أو منفعة أخرى لا حق له فيها)⁽³⁾.

كذلك ما نصت عليه المادة 27 من القانون رقم 2 لسنة 1979 بشأن الجرائم الاقتصادية بقولها (يعاقب بالسجن كل موظف عام طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو اخذ عطية أو وعدا بشيء لا حق له فيه نقداً كان أو فائدة أخرى لاستعمال نفوذ حقيقي أو مزعوم للحصول أو محاولة الحصول من أية سلطة عامة أو أية جهة خاضعة لإشرافها على أعمال أو التزام أو مقاوله أو اتفاق توريد أو ترخيص أو أوامر أو قرارات أو أحكام أو وظيفة أو خدمة أو رتبة أو أوسمة أو أية مكافأة أو مزية من أي نوع)⁽⁴⁾.

رابعاً: الاتجار بالنفوذ

يتمثل في قيام الموظف العام باستغلال نفوذه الفعلي للحصول على مزايا غير مستحقة، وقد جرم المشرع الليبي قيام الموظف العام باستغلال منصبه أو عمله لتحقيق منفعة له أو لغيره وذلك من خلال المادة 233 حيث نصت على أنه (يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر كل

1- قانون رقم 2 لسنة 1979م بشأن الجرائم الاقتصادية، مرجع سابق.

2- أمل رضوان أحمد، دور مجلس الشعب في مكافحة الفساد الإداري، مرجع سابق، ص 514.

3- قانون العقوبات الليبي، مرجع سابق.

4- قانون رقم 2 لسنة 1979م بشأن الجرائم الاقتصادية، مرجع سابق.

موظف عمومي يحصل لنفسه، سواء مباشرة أو عن طريق غيره أو بأفعال مختلفة، على منفعة من أي عمل من أعمال الإدارة التي يمارس فيها وظيفته (1). وكذلك ما نصت عليه المادة 31 من القانون رقم 2 لسنة 1979 بشأن الجرائم الاقتصادية بقولها (يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على خمس سنوات كل من ادعى أن له تأثيراً في موظف عام واخذ لنفسه أو لغيره أو حمل الغير على أن يدفع له أو لغيره مالا أو منفعة أخرى أو حصل على وعد بذلك لقاء توسطه لدى الموظف العام) (2).

خامساً: الوساطة والمحسوبية

ترتبط المحسوبية بشكل كبير ما يعرف بالوساطة، حيث يصعب أحياناً التمييز أو الفصل بينهما، وأحياناً قد تحدث الوساطة والمحسوبية في أن واحد، وخاصة عندما يكون الموظف الموصى له قريب وغير كفء، وتمثل المحسوبية في استغلال السلطة أو النفوذ أو التحيز لشخص أو جهة معينة على نحو يتعارض مع القوانين والتشريعات (3).

وقد عرف المشرع الليبي الوساطة بموجب المادة الأولى من القانون رقم 6 لسنة 1985م بشأن تجريم الوساطة والمحسوبية بأنها (هي كل ما من شأنه التأثير على استحقاق منفعة أو خدمة تقدمها الأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة ذات النفع العام بقصد منعها أو تعطيلها أو الإخلال بحق الأولوية في الحصول عليها) (4).

سادساً: الإثراء غير المشروع

يمثل الإثراء أو الكسب صورة من صور الفساد الإداري وتمثل هذه الصورة من الفساد بقيام بعض الموظفين باستغلال ثغرات نص تشريعي لزيادة ممتلكات الموظف وتكوين ثروة مالية لا يستطيع الحصول عليها بصورة معقولة قياساً إلى دخله المشروع، بالإضافة إلى بعض الأسباب الأخرى والتي منها الاتجار بالنفوذ وإساءة استغلال السلطة والنصب والاحتيال (5).

1- قانون العقوبات الليبي، مرجع سابق.

2- قانون رقم 2 لسنة 1979م بشأن الجرائم الاقتصادية، مرجع سابق.

3- مصطفى حامد محمد، الجهود الدولية والمحلية لمكافحة الفساد، (دراسة الوضع الراهن في ليبيا)، مجلة جامعة سبها، مجلد 1، عدد 1، 2022، ص 39.

4- قانون رقم 6 لسنة 1985 بشأن تجريم الوساطة والمحسوبية، الجريدة الرسمية، 1985.

5- مدرس على سكر عبود، تحليل صور وأسباب الفساد المالي والإداري، مجلة العلوم الاقتصادية، مجلد 12، عدد 1، ص 122.

وقد جرم المشرع الليبي الإثراء غير المشروع بموجب القانون رقم 10 لسنة 1994 بشأن التطهير حيث نصت المادة 6 منه على أنه (يعد سرقة وكسب غير مشروع كل مال أو عمولة حصل عليها أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره بسبب استغلاله لمكانته أو إساءة سلطات وظيفته أو بسبب المحاباة أو التهديد أو التأثير سواء كان ذلك بطريق مباشر أو غير مباشر أو كان الكسب ناتجا عن المضاربة بالعملة أو المتاجرة بالسلع الأساسية أو ممارسة نشاط محظور قانونا.

كما يعد سرقة وكسبا غير مشروع كل زيادة تطراً على الذمة المالية بعد تولي الوظيفة أو قيام الصفة متى كانت هذه الزيادة لا تتناسب مع موارده أو موارد زوجة أو أولاده القصر وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها)⁽¹⁾.

سابعا: إساءة استغلال الوظيفة العامة

أن إساءة استغلال الوظيفة العامة تمثل صورة من صور الفساد الإداري الخطرة جداً لأن الموظف يعتمد إساءة استغلال وظيفته أو موقعه وذلك من خلال القيام أو عدم القيام بفعل لغرض الحصول على ميزة أو منفعة غير مستحقة له أو لشخص آخر)⁽²⁾.

وقد عالج المشرع الليبي إساءة استغلال الوظيفة العامة بموجب قانون العقوبات حيث تنص المادة 231 منه على أنه (يعاقب بالسجن مدة لا تقل عن عشر سنوات كل موظف يسئ استعمال وظيفته أو مهامه ويرغم غيره أو يحمله على إعطائه أو الوعد بإعطائه هو أو غيره نقوداً أو منفعة أخرى لا حق له فيها)⁽³⁾.

وكذلك ما نصت عليه المادة 30 من القانون رقم 2 لسنة 1979 بشأن الجرائم الاقتصادية بقولها (يعاقب بالسجن مدة لا تقل عن عشر سنوات كل موظف عام يسئ استعمال وظيفته أو مهامه ويرغم غيره أو يحمله على إعطائه أو الوعد بإعطائه هو أو غيره نقوداً أو منفعة أخرى لا حق له بها)⁽⁴⁾.

1- قانون رقم 10 لسنة 1994 بشأن التطهير، الجريدة الرسمية، العدد 5، السنة الثانية والثلاثون.

2- سعيد قاسم علوان، الفساد الإداري والمالي المفهوم والأسباب والآثار وسائل مكافحته، مجلة الدراسات التاريخية والحضارية، مجلد 6، عدد 18، جامعة تكريت، كلية العلوم السياسية، ص 18.

3- قانون العقوبات الليبي، مرجع سابق.

4- قانون رقم 2 لسنة 1979م بشأن الجرائم الاقتصادية، مرجع سابق.

وأيضاً ما نصت عليه المادة 1 من قانون رقم 22 لسنة 1985 بشأن محاربة إساءة استعمال الوظيفة أو المهنة والانحراف بأعمال التصعيد الشعبي بقولها (يعاقب بالحبس كل من يسيء استعمال وظيفته أو مهنته أو حرفته أو صناعته لتحقيق منفعة لنفسه أو غيره وتكون العقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنتين إذا ترتب على الجريمة مساس بعرض الغير يجوز أن يتضمن الحكم حرمان المحكوم عليه من تولي الوظيفة العامة)⁽¹⁾.

المطلب الرابع

أسباب الفساد الإداري

إن ظاهرة الفساد الإداري ظاهرة مركبة يكتنفها الكثير من الغموض ويرجع عوامل انتشارها إلى مجموعة من الأسباب، والتي يصعب عملياً فصلها عن بعضها البعض، وسنحاول من خلال هذا المطلب تحديد أسباب الفساد الإداري وذلك على النحو التالي :

أولاً: الأسباب السياسية

حيث يؤثر ضعف المؤسسات الذي يعاني منه غالبية البلدان النامية بطغيان العامل الشخصي في الحياة السياسية أو ضعف التنظيمات الوسيطة من أحزاب وجماعات ومصالح في تفشي ظاهرة الفساد واستمرارها، كما يؤثر عدم التكافل والاندماج بين فئات المجتمع بسبب التفاوت الاجتماعي بينهم إلى ضعف مشاعر الانتماء وتغلب المصالح الخاصة على المصلحة العامة⁽²⁾. ولا يختلف الحال في تفشي ظاهرة بيروقراطية الحكومة والمغالاة في مركزية الإدارة الحكومية، وضعف أداء السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، فضلاً عن ضعف الأجهزة الرقابية المختصة في كشف الفساد، ونقص الكفاءة، وغياب حرية الإعلام الحر، وعدم السماح لها أو الموظفين بالوصول إلى المعلومات والسجلات العامة، مما يحول دون ممارستهم لدورهم الرقابي على أعمال الوزارات والمؤسسات العامة، وكذلك ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الخاصة في الرقابة على الأداء الحكومي أو عدم تمتعها بالحيادية في عملها، إذ يلعب كل هذا دوراً مهماً في انتشار الفساد الإداري⁽³⁾.

¹ - قانون رقم 22 لسنة 1985 بشأن محاربة إساءة استعمال الوظيفة والانحراف بأعمال التصعيد الشعبي، الجريدة الرسمية، 1985.

² - محمود محمد معبرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 115.

³ - زهير عز الدين ، دور الآليات القانونية والمؤسسية في مكافحة الفساد الإداري، مرجع سابق، ص 123.

ثانيا: الأسباب القانونية

يرجع الفساد الإداري إلى سوء صياغة القوانين واللوائح المنظمة للعمل وذلك نتيجة لغموض المواد القانونية أو تضاربها في بعض الأحيان، الأمر الذي يعطي الموظف فرصة التهرب من تنفيذ القانون أو تفسيره بطريقه قد تتعارض مع مصالح الموظفين⁽¹⁾.

ومن أهم عوامل انتشار الفساد في الدول النامية عدم وجود قوانين رادعة للفساد وإن كانت مكتوبة، وإنما المقصود هو قدرتها على التنفيذ الفعال لها وما ينطوي على ذلك من جزاءات تفرض على مخالفيها.

كما إن كثرة القوانين وتعددتها كوسيلة للإزالة الفساد الإداري وعدم ارتباط هذه القوانين بنظام الأخلاق العامة والمعرفة بما يزيد من انتشار الفساد، فضلا عن الثغرات القانونية الناتجة عن غموض التفسيرات وعدم وضوح النصوص القانونية والاختلاف في النص القانوني من دولة لأخرى، والاستثناءات القانونية التي تعطي الموظف فرصة للهرب من تنفيذ القانون أو الذهاب إلى تفسيره بطريقته الخاصة التي قد تتعارض مع مصالح المواطنين ما يؤدي إلى انتشار آليات الفساد الإداري⁽²⁾.

ثالثا: الأسباب الإدارية

إن ضعف الإدارة وسوء التنظيم وعدم تحديد المسؤوليات وضعف الرقابة الإدارية، وكثرة القيود والإجراءات الرسمية وغير الرسمية، وطول الزمن المستغرق لانجاز المعاملات في الجهاز الإداري، والحصانة النسبية للمسؤولين فيه من المساءلة والمحاسبة، وتطبيق نظام العقوبات وشغل المناصب الوظيفية وموقع المسؤولية القيادية في الجهاز الإداري لفترة زمنية طويلة، وفق معايير فردية وعلاقات شخصية وعدم الأخذ بنظرية الرجل المناسب في المكان المناسب، وتركز السلطات والصلاحيات الواسعة في قمة الهرم الإداري وقصور التفويض للمستويات الأدنى، وتعد أجهزة الرقابة والتفتيش الإداري في مقابل ضعف دورها في ممارسات الرقابة الداخلية أو الوقائية لاكتشاف الانحراف

¹ - وسام عبد محمد، الفساد الإداري وسبل معالجته، مرجع سابق، ص 414.

² - محمد عبدالله الشباني، الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية مدخل النظرية، دار عالم الكتاب، القاهرة، الطبعة الأولى، 1977، ص 80. وللمزيد ينظر برحيحي أمينة، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر، رسالة

ماجستير، جامعة خضير بسكرة، كلية الحقوق، الجزائر، 2014، ص 26.

وتصحيح الخطأ، وتحول صغار الموظفين إلى عملاء لأصحاب السطوة والنفوذ من داخل الجهاز الإداري للدولة وخارجها، تكون في مجموعها الإدارة الفاشلة التي تؤدي بدورها إلى الفساد الإداري⁽¹⁾.

رابعاً: الأسباب الاقتصادية

يرى أنصار التفسير الاقتصادي بأن الفساد الإداري ماهو إلا نتيجة لعدم توزيع الثروة في المجتمع بشكل عادل، أضف إلى ذلك ما تحمله البيئة الاقتصادية من سوء الأوضاع المعيشية للعاملين من ناحية، وعدم العدالة في توزيع الرواتب والأجور مما يؤدي إلى ظهور فئتين فئة كثيرة الثراء مقابل فئات أخرى في المجتمع، وهذا يؤدي بطبيعة الحال إلى إضعاف الولاء للأهداف العامة المشتركة للمجتمع، ومن ثم سلوكيات منحرفة وفسادة في أجهزة الدولة⁽²⁾.

كما يلعب ارتفاع معدلات البطالة واستمرارها، والكساد الاقتصادي وما يسببه من اختلال في ميزان القوى الاجتماعية، وقصور دور الدولة في إعادة توزيع الثروة القومية، وتشكيل التعددية الطبقية، دوراً مهماً في انتشار الفساد، إذ أن تحديد قدرة الدولة على تحقيق الفعالية الاقتصادية من عدالة توزيع الثروة والدخل القومي، هو المعيار الأول في الحكم على مدى تفاقم أو تقليص أسباب انتشار الفساد الإداري⁽³⁾.

ويلاحظ معاناة أكثر الموظفين خصوصاً في الدول النامية من نقص كبير في الرواتب والامتيازات، مما يعني عدم القدرة على الوفاء بمتطلبات المعيشة، ومن هنا يجد الموظف نفسه مضطراً لتقبل الهدية الرشوة من المواطنين ليسد بها النقص المادي في ضعف الرواتب⁽⁴⁾.

خامساً / الأسباب الاجتماعية

تعتبر الأسباب الاجتماعية من الأسباب الموضوعية في نشأة ظاهرة الفساد وهي تلك المتعلقة بالإنسان وأخلاقياته، فالقيم الأخلاقية التي تزرع داخل الإنسان هي الرادع الذاتي والتي تعتبر أهم

¹ - عدنان محمد الضمور، الفساد المالي والإداري كأحد محددات العنف في المجتمع، دراسة مقارنة، دار الجامعة للطباعة والنشر، عمان 2014، ص 51.

² - أمل رضوان أحمد، دور مجلس الشعب في مكافحة الفساد الإداري، مرجع سابق، ص 548.

³ - محمود محمد معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 116.

⁴ - علي أحمد فارس، الفساد الإداري، اللجنة العلمية لحقوق الإنسان، مركز المستقبل للدراسات والبحوث، 2008، ص 38.

ركن في أركان الوقاية من الفساد، فإذا أختلت هذه القيم أصبح الشخص كل شي عنده مباحاً بلا رادع تحت وطأة الرغبة الفطرية في حب التملك والاستئثار وحب التفرد بالسلطة والمال⁽¹⁾. وعليه تعتبر العوامل الاجتماعية من أهم الأسباب وراء ظهور الفساد وبالأخص في الدول النامية، ويمكن إجمال هذه الأسباب فيما يلي :

1. اختلال القيم الأخلاقية السائدة في المجتمع.
2. الضغوط الاجتماعية والتي توفر المناخ الملائم لانتشار مظاهر الفساد.
3. انتشار الجهل وضعف المستوى الثقافي في الأفراد.
4. ضعف الوعي بالفساد ومخاطره وسيطرة النعرة القبلية وضعف الوعي بالملكية العامة والمال العام.

المبحث الثاني

أثار الفساد الإداري وآليات مكافحته

يترتب على الفساد الإداري أثراً سياسياً واقتصادياً واجتماعياً سيئة تؤثر بشكل مباشر على الدولة، حيث تعرقل سير أداء الهيئات والمؤسسات العامة وإنجاز الموظفين لواجباتهم الوظيفية، وتهدر الأموال العامة، وتؤدي إلى تخريب وفساد ليس على المستوى الاقتصادي والمالي فقط، بل في المجالات السياسية والاجتماعية والقانونية ، وسوف نتناول في هذا المبحث أثار الفساد الإداري وآليات مكافحته وذلك على النحو الآتي :

المطلب الأول

أثار الفساد الإداري

للفساد الإداري أثار سلبية وخيمة على جميع الأصعدة والمجالات سواء كانت اقتصادية أو سياسية أو إدارية أو اجتماعية، فهو وأن جنى من ورائه بعض المنحرفين إدارياً كسباً، إلا أن الآثار السلبية التي تنعكس على المجتمع أكثر بكثير من الفوائد التي يجنيها هؤلاء من وراء الفساد، إذ انه مرض خطير إذ انتشر في مجتمع ما دمره لا محالة، ويمكن إجمال الآثار الناجمة عن الفساد الإداري في يلي:

1- مصطفى حامد محمد، الجهود الدولية والمحلية لمكافحة الفساد، (دراسة الوضع الراهن في ليبيا)، مرجع سابق، ص 39.

أولاً: الآثار الاجتماعية

حيث تؤدي القيم الثقافية السائدة في بعض المجتمعات دوراً بارزاً في ترسيخ ظاهرة الفساد، وذلك بعدم الاهتمام بغرس القيم والأخلاق الدينية في النفوس، فالنشأة الاجتماعية تعتبر قاعدة انطلاق للسلوك التنظيمي للأفراد، إذ تؤثر على تفكير الموظفين بالجهاز الإداري وسلوكياتهم، ومن ثم التأثير على اتخاذ القرار الإداري⁽¹⁾.

فالفساد الإداري يؤدي إلى إحداث آثار خطيرة بالنظام الاجتماعي مثل حدوث خلل في القيم الاجتماعية وانحيار في النسيج الاجتماعي فيبتعد المجتمع عن القيم الأخلاقية النزهة وينتج نحو طرق وأساليب جديدة للكسب غير المشروع، مما يؤدي إلى إشاعة روح الكراهية بين طبقات المجتمع، نتيجة عدم العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص⁽²⁾.

وبهذا ستتسع المسافة بين الأغنياء والفقراء والقضاء على الطبقة الوسطى من المجتمع وزيادة حدة التفاوت في توزيع الدخل وانتشار الفساد الإداري، كما يؤدي الفساد إلى عدم المهنية وفقدان قيمة العمل والتقبل النفسي لفكرة التفريط في معايير أداء الواجب الوظيفي والرقابي وتراجع الاهتمام بالحق العام والشعور بالظلم لدى الغالبية مما يؤدي إلى الاحتقان الاجتماعي وانتشار الحقد والفقر بين شرائح المجتمع⁽³⁾.

ثانياً / الآثار الاقتصادية

إن للتنمية أهمية بالغة في بناء وارتقاء المجتمعات والعامل الاقتصادي هو الأهم لتحقيقها، والفساد الإداري يشكل خطر معيق لعملية التنمية إذ يؤدي إلى استنزاف الموارد واختلالات في البنية الأساسية التي تتركز عليها التنمية، ويساهم الفساد في تدني كفاءة الاستثمار العام وانخفاض

¹ - أمل رضوان أحمد، دور مجلس الشعب في مكافحة الفساد الإداري، مرجع سابق، ص 552. وللمزيد ينظر إلى عمر إسماعيل حسين، دور الرقابة في الحد من الفساد الإداري، المؤتمر العلمي السنوي السابع لهيئة النزاهة، 2013، ص 11.

² - هشام عبد السيد الصافي محمد بدر الدين، الشفافية الإدارية بين ضرورة مكافحة الفساد وحدود السر الوظيفي، مرجع سابق، ص 255.

³ - عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، ماهيته، أسبابه، مظاهره، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015 ص 348.

مستوى الجودة في البنية التحتية العامة وذلك بسبب الرشاوى التي تحد من الموارد المخصصة للاستثمار وتسيء توجيهها أو تزيد في تكلفتها الحقيقية⁽¹⁾.

وللفساد اثر مباشر في حجم ونوعية الاستثمار الأجنبي، ففي الوقت الذي تسعى فيه البلدان النامية استقطاب موارد الاستثمار الأجنبي لما تنطوي عليه هذه الاستثمارات من نقل المهارات والتكنولوجيا، فقد اثبتت الدراسات أن الفساد يضعف هذه التدفقات الاستثمارية وقد يعطلها ما يمكن أن يساهم في تدني إنتاجية الضرائب وبالتالي تراجع مؤشرات التنمية البشرية خاصة فيما يتعلق بمؤشرات التعليم والصحة⁽²⁾.

ثالثاً: الآثار السياسية

يترك الفساد آثار سلبية على النظام السياسي سواء من حيث شرعية أو استقراره أو سمعته، فمن حيث شرعيته فالفساد يضعف الضوابط والمعايير المؤسسية للحكومات مما يعطي انطباعاً لدى المواطنين بأن الحكومة مطروحة للبيع لأعلى المزايد وتتهز هبة الدولة ويضعف الإيمان بمبدأ سيادة القانون، كما يؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي للدولة، حيث تصبح كل جماعة أشبه بالكيان المنعزل عن غيره، ويكون لكل جماعة معاييرها الخاصة، التي قد تتناقض مع القوانين المعمول بها داخل الدولة وتعطي هذه الأولوية لمصلحتها الخاصة على حساب مصلحة الدولة⁽³⁾.

ويؤدي الفساد إلى تقويض النظام الديمقراطي داخل الدولة فهو يجعل السطوة والنفوذ داخل الدولة لأصحاب المال الذين يسيطرون على السياسيين والحكام من خلال شراء أصوات الناخبين والمرشحين في الانتخابات ومن رشوة كبار الموظفين⁽⁴⁾.

كما أن الانقسام السياسي في الدولة يؤدي إلى انتشار ظاهرة الفساد الإداري وذلك من خلال استبعاد الكفاءات الإدارية والمالية واقتصار تولي القيادات الإدارية في الدولة على أساس المحاصصة القبلية دون وجود أي اعتبار لتخصص أو الكفاءة باعتبارها المعيار الأساسي لتولي وظائف الإدارة

¹ - محمود محمد معبرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 121.

² - وسام عبد محمد، الفساد الإداري وسبل معالجته، مرجع سابق، ص 419.

³ - عيسى عبد الباقي موسى، معالجة الصحف المصرية لقضايا الفساد، دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، جامعة جنوب الوادي،

2009، ص 110.

⁴ - هشام عبد السيد الصابي محمد بدر الدين، الشفافية الإدارية بين ضرورة مكافحة الفساد وحدود السر الوظيفي، مرجع سابق، ص



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



العليا في الدولة وخير مثال على ذلك ما تشهده ليبيا من ضعف في أداء معظم مؤسسات الدولة نتج عنه ترحل هذه المؤسسات التي أصابها الفساد من كل حذب وصوب ولا يزال المواطن الليبي يعاني أثار هذا الانقسام والفساد بكل أنواعه سواء الاقتصادية أو الاجتماعية⁽¹⁾.

رابعا: الآثار القانونية

- إن لظاهرة الفساد آثار وخيمة على كل من المنظومة القانونية والقضائية نجمها فيما يلي:
1. ظهور تشريعات جديدة لا تحقق الردع الكافي، وتساعد الفاسدين على الهروب من العقاب، وذلك لكثرة ما بها من ثغرات قانونية.
 2. عدم جدوى وفعالية تطبيق القوانين نتيجة فساد القائمين على تنفيذها من العاملين بالأجهزة الأمنية والرقابية والقضائية.
 3. ظهور جرائم غسل الأموال نتيجة لمحاولة الفاسدين إخفاء متحصلات جرائم من أعين الأجهزة الأمنية.
 4. ببطء إجراءات المحاكمة، حيث يلجأ المفسدون إلى عرقلة إجراءات العدالة والمحاكمة، حتى تفقد القضية، الردع العام المقصود منها، باستخدام أساليب ملتوية للتهرب من المسؤولية القانونية.
 5. هروب وفرار المتهمين لخارج البلاد مع ذويهم، صحة ما قاموا بجمعه من أموال ناتجة عن نشاط الفساد الإداري⁽²⁾.

المطلب الثاني

آليات مكافحة الفساد الإداري

أن انتشار ظاهرة الفساد الإداري تتطلب من الدول وضع الآليات الكفيلة لمحاربتها، والوضع الراهن في ليبيا يساهم على تفشي ظاهرة الفساد ما لم تكن الأجهزة المناطة بها أن تعمل بشكل مكثف وللحد من هذه الظاهرة، وحيث إن الأجهزة الرقابية لها دور كبير في كبح هذه الظاهرة وأيضا الملاحقة القضائية لها دور كبير في الحد من هذه الظاهرة، وتعتبر ليبيا من الدول السباقة في مكافحة هذه الظاهرة وفقاً للتشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية، فعدم الاستقرار السياسي يعتبر عامل من

¹ - سامي لطفي محمد ابوزويدة، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد الإداري، مجلة البحوث الفقهية والقانونية، جامعة الأزهر، العدد 43، 2023، ص 4391.

² - حاحة عبدالعالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 107.

العوامل التي ساهمت على انتشار الفساد في ليبيا، وسوف نتناول في هذا المطلب آليات المختصة بمكافحة الفساد الإداري وذلك على النحو الآتي:

أولاً: هيئة الرقابة الإدارية

في إطار الجهود الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته انشأ المشرع الليبي هيئة في غاية الأهمية اسند إليها مهمة التصدي لظاهرة الفساد عموماً والفساد الإداري خصوصاً وهي هيئة الرقابة الإدارية بموجب القانون رقم 20 لسنة 2013م حيث نصت المادة الأولى منه على أنه (تنشأ بموجب أحكام هذا القانون هيئة تسمى هيئة الرقابة المالية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة وتلحق بالسلطة التشريعية)⁽¹⁾.

ويثور التساؤل حول دور هذه الآلية – هيئة الرقابة الإدارية – في الحد من الفساد الإداري ومكافحته ؟

للإجابة على هذا التساؤل يقتضي منا التعرض لنظامها القانوني من حيث طبيعتها وتشكيلها أولاً ومن ثم بيان مهامها واختصاصاتها ثانياً وذلك على النحو التالي :

1. تحديد طبيعة هيئة الرقابة الإدارية

على غرار التشريعات المقارنة انشأ المشرع الليبي هيئة متخصصة في مكافحة الفساد وهي هيئة الرقابة الإدارية وهذا بموجب القانون رقم 20 لسنة 2013م حيث نصت المادة الأولى منه على أنه (تنشأ بموجب أحكام هذا القانون هيئة تسمى هيئة الرقابة المالية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة وتلحق بالسلطة التشريعية)⁽²⁾.

وبفهم من هذه المادة إن هيئة الرقابة الإدارية تتميز بمجموعة من الخصائص تتبلور في تحديد الطبيعة القانونية للهيئة، ويمكن تحديد هذه المميزات والخصائص في الآتي :

● الهيئة سلطة إدارية مستقلة

إن هيئة الرقابة الإدارية هي هيئة إدارية مستقلة عن الحكومة ولا تخضع لرقابتها كما أنها تتمتع بسلطة تمكنها من ممارسة امتيازات السلطة العامة هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإنها هيئة

¹ القانون رقم 20 لسنة 2013 بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية، الجريدة الرسمية، السنة الثانية، العدد 13، 2013.

² القانون رقم 20 لسنة 2013 بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية، مرجع سابق.

على أنه (تنشأ بموجب أحكام هذا القانون هيئة تسمى هيئة الرقابة المالية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة وتلحق بالسلطة التشريعية)⁽¹⁾. ويرى الباحث إن تبعية الهيئة للسلطة التشريعية يثير الطمأنينة والارتياح إذا تجعل الهيئة بعيدة عن كل التدخلات والضغوطات الخارجية، كما أن الهيئة تتمتع بالقوة والعمل دون خوف أو ملاحقة من شخصيات مؤثرة وفاعلة في الحياة السياسية والإدارية ممن تلطخت أيديهم بجرائم الفساد، كما أن هذه التبعية لا تعني بالضرورة الانتقاص من استقلاليتها بل قد تعكس في بعض الأحيان ما توليه الدولة من أهمية لهذا الجهاز الرقابي ويتبين ذلك من خلال نص المشرع على تبعية الهيئة للسلطة التشريعية.

2. تشكيل هيئة الرقابة الإدارية

حدد المشرع الليبي من خلال المادة الثانية من القانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية تشكيل الهيئة حيث نص على أنه (تشكل الهيئة من رئيس و وكيل أو أكثر ويلحق بها العدد الكافي من الأعضاء والموظفين ويكون تعيين الرئيس والوكيل لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة)⁽²⁾.

وأيضاً ما نصت عليه المادة الثالثة من ذات القانون على أنه (يرأس الهيئة شخصية مشهود لها بالكفاءة والاستقامة والنزاهة ويعين ويعفى من منصبه وتقبل استقالته بقرار من السلطة التشريعية، ويعامل من حيث المرتب والمزايا معاملة الوزير)⁽³⁾.

ويتضح من خلال نص المادتين السابقتين أن الهيئة يتم تشكيلها من رئيس ووكيل وعدد من الأعضاء الذين يتولون البحث والتحقيق عن المخالفات الإدارية والمالية والتي تشكل جرائم الفساد الإداري.

ويتم تعيين رئيس الهيئة ووكيله بقرار من السلطة التشريعية ويكون التعيين لمدة ثلاثة سنوات قابلة لتجديد مرة واحدة، وكذلك يعفى الرئيس أو وكيله من منصبه أو تقبل استقالته بقرار من السلطة التشريعية.

1- القانون رقم 20 لسنة 2013 بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية، مرجع سابق.

2- القانون رقم 20 لسنة 2013 بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية، مرجع سابق.

3- القانون رقم 20 لسنة 2013 بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية، مرجع سابق.

ويشترط في من يعين رئيساً لهيئة الرقابة الإدارية أن يكون مشهوداً له بالكفاءة والاستقامة والنزاهة، بالإضافة إلى أن يكون لبي الجنسية وأن يكون متحصل على مؤهل عال أو جامعي في القانون أو أي تخصص علمي آخر تتطلبه طبيعة عمل الهيئة وهو ما نصت عليه المادة السادسة من القانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية بقولها (يشترط في رئيس الهيئة وكيلها وأعضائها أن يكونوا من الليبيين الحاصلين على مؤهل عال أو جامعي في القانون أو أي تخصص علمي آخر تتطلبه طبيعة عمل الهيئة يحدده رئيس الهيئة بالنسبة لأعضائها، ولا يجوز تعيين أعضاء بالهيئة أو منح صفة العضوية لغير حملة المؤهلات المذكورة...⁽¹⁾).

3. اختصاصات هيئة الرقابة الإدارية

حدد المشرع الليبي اختصاصات ومهام هيئة الرقابة الإدارية بموجب المادة 25 من القانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية والتي تتمثل في الآتي :

- تختص الهيئة بإجراء التحريات اللازمة والتفتيش الدوري على كافة الجهات الخاضعة لرقابتها للتأكد من أن أدائها للمهام المناطة بها يتم وفقاً للتشريعات النافذة، ومن أن العاملين بها يؤدون أعمالهم دون وساطة أو محسوبية أو استغلال لوظائفهم .
- متابعة الأداء بتلك الجهات ومكافحة التسيب الإداري وإجراء التحريات اللازمة لكشف أي ممارسة إدارية جائرة ضد أي من العاملين خلافاً للقانون واللوائح .
- الكشف عن الجرائم والمخالفات الإدارية التي تقع من العاملين بالجهات الخاضعة لرقابة الهيئة أثناء مباشرتهم لأعمالهم أو بسببها واتخاذ الإجراءات اللازمة لضبط تلك الجرائم والمخالفات.
- إجراء التحريات اللازمة لاستقصاء أسباب القصور في العمل في شتى المجالات التي تؤديها الدولة والكشف عن ما يشوب النظم المعمول بها من عيوب يكون من شأنها عرقلة حسن سير العمل في مرافق الدولة واقتراح الوسائل الكفيلة بتلافي أوجه القصور.
- بحث ودراسة ما تلقاه الهيئة من شكاوي وبلاغات الأفراد ومنظمات المجتمع المدني.
- دراسة وبحث ما يرد في الصحف ووسائل الإعلام المختلفة من شكاوي وتحقيقات واستطلاعات إعلامية وآراء ومقترحات تتعلق بسير العمل في الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة .

¹ - القانون رقم 20 لسنة 2013 بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية، مرجع سابق.

- دراسة القوانين واللوائح والقرارات للتأكد من كفايتها للإغراض التي شرعت من أجلها واقتراح التعديلات المؤدية إلى تلافي أوجه القصور فيها .
- إبداء الرأي فيمن يرشح لشغل وظيفة عليا بالدولة بناء على طلب الجهات المختصة .

ويضاف إلى هذه الاختصاصات ما نصت عليه المادة 34 من ذات القانون حيث نصت على أنه (تختص الهيئة بالتحقيق في المخالفات المالية والإدارية المرتكبة من قبل العاملين بالجهات الخاضعة لرقابتها سواء تم اكتشافها من خلال ممارستها لمهامها أو المحالة إليها من قبل الجهات المختصة)⁽¹⁾.

ويتضح من خلال هذا النص أن هيئة الرقابة الإدارية تختص بإجراء التحريات اللازمة والتفتيش الدوري على كافة الجهات الخاضعة لرقابتها للتأكد من أدائها للمهام المناطة بها يتم وفقا للتشريعات النافذة ومن أن العاملين بها يؤدون أعمالهم دون وساطة أو محسوبية أو استغلال لوظائفهم، والكشف عن الجرائم والمخالفات الإدارية والمالية التي ترتكب من العاملين بالجهات الخاضعة لرقابتها إذا استهدفت المساس بأداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة أو إلحاق الضرر بالمصلحة العامة.

وأناط المشرع من خلال المادة 34 من ذات القانون لهيئة الرقابة الإدارية دون غيرها من الأجهزة الرقابية الأخرى سلطة التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية المركبة من قبل العاملين بالجهات الخاضعة لرقابتها سواء تم اكتشافها وضبطها من خلال ممارستها لمهامها أو المحالة إليها من الجهات المختصة .

وقد أضاف المشرع بعض الاختصاصات إلى هيئة الرقابة الإدارية بموجب القانون رقم 2 لسنة 2023م بإضافة بعض الأحكام للقانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية حيث نصت المادة الأولى على أنه (يضاف إلى نص المادة 24 من القانون رقم 20 لسنة 2013 بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية الحكم الآتي ولها في سبيل تحقيق أهدافها مباشرة أنواع الرقابة السابقة والمصاحبة واللاحقة على كافة الإجراءات الإدارية والمالية بتلك الجهات)⁽²⁾.

¹ - القانون رقم 20 لسنة 2013 بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية، مرجع سابق.

² - القانون رقم 2 لسنة 2023 بشأن إضافة بعض الأحكام للقانون رقم 20 لسنة 2013 بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية، الجريدة الرسمية، 2023.

كما نصت المادة الثانية من ذات القانون على أنه (تخضع لرقابة الهيئة المسبقة على التعاقد عقود التوريد والمقاولات والالتزام وغيرها من العقود التي تكون الحكومة ومصلحتها الهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة الهيئة طرفاً فيها ويكون من شأنها أن ترتب حقوقاً أو التزامات مالية تزيد قيمة كل منها عن 5000000 خمسة مليون دينار)⁽¹⁾.

ويجب الإشارة إلى أن اختصاص مراجعة مثل هذه العقود كان قبل صدور القانون رقم 2 لسنة 2023م الخاص بإضافة بعض أحكام للقانون رقم 20 لسنة 2013 بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية من اختصاص ديوان المحاسبة إلا أن المشرع سحب هذا لاختصاص من الديوان وأصبح اختصاص أصيل لهيئة الرقابة الإدارية .

ثانياً: ديوان المحاسبة

استحدث المشرع الليبي ديوان المحاسبة بموجب قرار المجلس الوطني الانتقالي رقم 119 لسنة 2011م القاضي بإنشاء ديوان المحاسبة الليبي عن طريق دمج الأجهزة الرقابية المتمثلة في جهازى التفتيش والرقابة الشعبية والمراجعة المالية في الديوان، وفي عام 2013م اصدر المؤتمر الوطني العام القانون رقم 19 لسنة 2013م بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة حيث نص في المادة الأولى (ديوان المحاسبة هيئة مستقلة تلحق بالسلطة التشريعية)⁽²⁾. وبموجبه فصلت عنه اختصاصات الرقابة الإدارية والتي انشأ لها هيئة جديدة - هيئة الرقابة الإدارية - بموجب القانون رقم 20 لسنة 2013م، ويبدو أن إنشاء الديوان يأتي في إطار مسعى المشرع نحو مضاعفة جهود مكافحة الفساد وذلك بتدعيم دور هيئة الرقابة الإدارية للوقاية من الفساد ومكافحته، وسوف نتناول تشكيل ديوان المحاسبة أولاً ومن ثم بيان مهامه واختصاصاته ثانياً وذلك على النحو التالي :

1. تشكيل ديوان المحاسبة

حدد المشرع الليبي من خلال المادة الرابعة من القانون رقم 19 لسنة 2013م بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة حيث نص على أنه (يشكل ديوان المحاسبة من رئيس ووكيل أو أكثر ويلحق بها

1- القانون رقم 2 لسنة 2023 بشأن إضافة بعض الأحكام للقانون رقم 20 لسنة 2013 بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية، مرجع سابق.

2- القانون رقم 19 لسنة 2013 بشأن ديوان المحاسبة، الجريدة الرسمية، السنة الثانية، العدد 13، 2013.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



العدد الكافي من الأعضاء والموظفين ويكون تعيين الرئيس والوكيل لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة⁽¹⁾.

وأيضاً ما نصت عليه المادة الخامسة من ذات القانون على أنه (يرأس الهيئة شخصية مشهود لها بالكفاءة والاستقامة والنزاهة ويعين ويعفى من منصبه وتقبل استقالته بقرار من السلطة التشريعية، ويعامل من حيث المرتب والمزايا معاملة الوزير)⁽²⁾.

ويتضح من خلال نص المادتين السابقتين أن ديوان المحاسبة يتم تشكيله من رئيس و وكيل وعدد من الأعضاء الذين يتولون البحث والتحقيق عن المخالفات المالية والتي تشكل جرائم الفساد الإداري والمالي .

ويتم تعيين رئيس ديوان المحاسبة ووكيله بقرار من السلطة التشريعية ويكون التعيين لمدة ثلاثة سنوات قابلة لتجديد مرة واحدة، وكذلك يعفى الرئيس أو وكيله من منصبه أو تقبل استقالته بقرار من السلطة التشريعية .

ويشترط في من يعين رئيساً لديوان المحاسبة أن يكون مشهوداً له بالكفاءة والاستقامة والنزاهة، بالإضافة إلى أن يكون ليبي الجنسية وان يكون متحصل على مؤهل عال أو جامعي في القانون أو الاقتصاد أو المحاسبة أو الهندسة أو أي مؤهل آخر تتطلبه طبيعة عمل الديوان وهو ما نصت عليه المادة الثامنة والعشرون من القانون رقم 19 لسنة 2013م بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة بقولها (يشترط في رئيس الهيئة وكيلها وأعضائها إن يكونوا من الليبيين الحاصلين على مؤهل عال أو جامعي في القانون أو الاقتصاد أو المحاسبة أو الهندسة أو أي مؤهل آخر تتطلبه طبيعة عمل الديوان أو أي تخصص علمي آخر تتطلبه طبيعة عمل الديوان بحده رئيس الديوان بالنسبة لأعضائها، ولا يجوز تعيين أعضاء بالديوان أو منح صفة العضوية لغير حملة المؤهلات المذكورة)⁽³⁾.

¹ - القانون رقم 19 لسنة 2013 بشأن ديوان المحاسبة، مرجع سابق.

² - القانون رقم 19 لسنة 2013 بشأن ديوان المحاسبة، مرجع سابق.

³ - القانون رقم 19 لسنة 2013 بشأن ديوان المحاسبة، مرجع سابق.

2. اختصاصات ديون المحاسبة

يهدف ديوان المحاسبة إلى تحقيق رقابة فعالة على الأموال العامة لضمان حمايتها من الاختلاس والفساد واستخدامها في المجال المخصص لها، وقد حدد المشرع اختصاصات ديوان المحاسبة بموجب المادتين الثانية والثانية عشر من القانون رقم 19 لسنة 2013 بشأن إعادة وتنظيم ديوان المحاسبة والتي جاءت كالآتي :

- تحقيق رقابة فعالة على المال والتحقق من مدى ملائمة أنظمة الرقابة الداخلية اليدوية والالكترونية وسلامة التصرفات المالية والقيود المحاسبية و التقارير المالية طبقاً للتشريعات النافذة.
- بيان أوجه النقص أو القصور في القوانين واللوائح والأنظمة المعمول بها .
- الكشف عن المخالفات المالية في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان .
- تقييم أداء الجهات الخاضعة لرقابة الديوان والتحقق من استخدام الموارد بطريقة اقتصادية وبكفاءة وفاعلية .
- التأكد من تطبيق القوانين والقرارات واللوائح المالية ذات العلاقة بالوحدة محل الرقابة أو المراجعة.
- التحقيق من استمرارية واستقرار السياسات النقدية والمالية المعتمدة .
- يختص الديوان بالرقابة المسبقة على التعاقد والصرف والعقود التي تكون الحكومة ومصلحتها والهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة الديوان طرفاً فيها .
- يختص الديوان بالتحقيق من صحة الوثائق والمستندات المتعلقة بصرف أي مبلغ ناتج عن أي عقد عقب الصرف مباشرة .
- يختص الديوان بالتثبيات من أن جميع الاعتمادات قد صرفت في الأغراض التي خصصت لها وان المبالغ المخصصة لتلك الجهات قد تم صرفها على كل بند من بنود الميزانية وان الصرف في حدود التفويضات المالية الخاصة بها وان الصرف قد تم طبقاً للقانون .
- مراقبة تحصيل الإيرادات والتأكد من أن جميع المبالغ التي حصلت قد تم توريدها للخزانة العامة وأنها أدرجت في الحسابات الخاصة بها.
- التحقق من مراعاة جميع أحكام القوانين المالية واللوائح المنفذة لها وتطبيقها تطبيقاً سليماً وتوجيه النظر إلى ما قد يبدو ل من أوجه النقص أو القصور فيها.

- تطبيق الضوابط الرقابية التي تتضمن تحصيل الإيرادات العامة واكتشاف أي قصور أو تراخ في تحصيلها.
- دراسة الضوابط والأنظمة المالية النافذة للتأكد من تطبيقها ومدى كفايتها وصلاحياتها لضمان تحصيل الضرائب والرسوم وسائر الإيرادات العامة الأخرى بما يتفق مع القوانين السارية⁽¹⁾.
ومن خلال التخصيصات الممنوحة إلى ديوان المحاسبة نلاحظ أن المشرع قد أوكل إلى ديوان المحاسبة مهمة فحص ومراجعة الحسابات والقوائم المالية لجميع الجهات التي تخضع لرقابته بجميع الطرق المنصوص عليها في قانون الديوان وبحسب الأهمية التي يراها سواء كان رقابة سابقة أو مصاحبة أو لاحقة، ومنها مراجعة الحساب الختامي للدولة ومراجعة العمليات المتعلقة بالصرف من الميزانية العامة للتأكد من عدم وجود حالات تزوير أو غش أو إهدار للمال العام.

ثالثاً / الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

بعد مصادقة ليبيا على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أنشئت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بموجب القانون رقم 11 لسنة 2014 وهي هيئة عامة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة وتتبع السلطة التشريعية، وتختص بإعداد المقترحات المتعلقة بتعديل التشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد، ومراجعة وتقييم التقارير الصادرة عن المنظمات المحلية والدولية المتعلقة بمكافحة الفساد واقتراح الإجراءات المناسبة لها، كما تختص الهيئة بتلقي إقرارات الذمة المالية وفحصها وحفظها.

وقد حدد المشرع اختصاصات الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بموجب المادة الثالثة من قانون رقم 11 لسنة 2014 بشأن إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والتي جاءت كالآتي :

1. إعداد المقترحات المتعلقة بتعديل التشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد التي ترى الهيئة الحاجة إلى تعديلها وإحالتها لمجلس هيئة مكافحة الفساد لدراستها.
2. مراجعة وتقييم التقارير الصادرة عن المنظمات المحلية والإقليمية والدولية المتعلقة بمكافحة الفساد والاطلاع على وضع الحكومة الليبية فيها، واقتراح الإجراءات المناسبة حيالها

¹ - القانون رقم 19 لسنة 2013 بشأن ديوان المحاسبة، مرجع سابق.

3. تلقي إقرارات الذمة المالية وفحصها وحفظها وطلب أي بيانات أو إيضاحات تتعلق بها من ذوي الشأن أو الجهات المختصة.
 4. المساهمة في وضع الأسماء المضافة إلى قوائم الحراسة وفقا لأحكام القانون رقم 36 لسنة 2012م المعدل بالقانون رقم 47 لسنة 2012م بشأن إدارة أموال وممتلكات بعض الأشخاص.
 5. التنسيق مع مصرف ليبيا المركزي والجهات ذات العلاقة للعمل على استرداد الأموال الناتجة عن الفساد في الداخل والخارج.
 6. تمثيل ليبيا في المنظمات والمؤتمرات الدولية والإقليمية المتعلقة بمكافحة الفساد.
 7. القيام بالتحري والكشف عن جرائم الفساد وعلى الأخص:-
 - الجرائم المنصوص عليه في القانون رقم 2 لسنة 2005م بشأن مكافحة غسيل الأموال .
 - الجرائم الماسة بالأموال العامة والمخلّة بالثقة العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات.
 - الجرائم الاقتصادية المنصوص عليها بالقانون رقم 2 لسنة 1979م وتعديلاته.
 - جرائم إساءة استعمال الوظيفة أو المهنة والوساطة والمحسوبية.
 - الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم 3 لسنة 1986م بشأن من أين لك هذا.
 - الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم 10 لسنة 1994م بشأن التطهير.
 - أي فعل آخر نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مكافحة الفساد⁽¹⁾.
- وإذا تكشف للهيئة أثناء قيامها باختصاصاتها المنصوص عليها بهذا القانون وجود جريمة من الجرائم الجنائية سواء كانت تلك المتعلقة بجرائم الفساد أو الجرائم العادية يتم إحالتها إلى النائب العام للتحقيق والتصرف فيها.
- أما إذا تبين لها أن هناك مخالفات مالية أو إدارية فعليها إحالة الأوراق إلى هيئة الرقابة الإدارية لأتخاذ إجراءاتها فيها وفقا لاختصاصاتها.

1- القانون رقم 11 لسنة 2014 بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، الجريدة الرسمية، السنة الثالثة، العدد 6، 2014.

رابعا: نيابة مكافحة جرائم الفساد

أنشئت نيابة مكافحة جرائم الفساد ونيابة النظام العام بموجب قرار المجلس الأعلى رقم 130 لسنة 2021م. بشأن إنشاء محاكم ونيابات جزئية متخصصة، حيث نص في المادة الأولى على أنه (تنشأ نيابات جزئية متخصصة تسمى كلا منها نيابة مكافحة جرائم الفساد)⁽¹⁾. كما حدد القرار اختصاصات نيابات مكافحة جرائم الفساد بموجب المادة الثانية حيث تختص بالتحقيق ورفع الدعوى الجنائية ومباشرتها في الجرائم المنصوص عليها في القوانين الآتية :

1. القانون رقم 2 لسنة 1979 بشأن الجرائم الاقتصادية .
2. القانون رقم 10 لسنة 1994 بشأن التطهير .
3. القانون رقم 5 لسنة 2005 بشأن غسيل الأموال .
4. القانون رقم 10 لسنة بشأن الجمارك .
5. القانون رقم 3 لسنة 1986 بشأن أين لك هذا ؟
6. القانون رقم 23 لسنة 2010 بشأن النشاط التجاري.
7. القانون رقم 1 لسنة 2005 بشأن المصارف .

الخاتمة

بما أن الفساد الإداري في نظر الجميع ظاهرة مرفوضة يجب مكافحتها والتخلص منها وحماية المجتمع من أثارها السلبية ولكي تكون المعالجة فعالة وشاملة يفترض معرفة الأسباب التي أدت إلى ظهور حالات الفساد، ولما كانت أسباب الفساد الإداري كثيرة فإن طرق الوقاية ووسائل العلاج هي الأخرى كثيرة، لذلك جاءت هذه الدراسة لتسليط الضوء على كل ذلك حيث تم تناول موضوع الفساد الإداري من خلال مبحثين تعرفنا من خلالهما على ماهية الفساد الإداري، وآليات مكافحته وختاماً لهذه الدراسة توصلنا إلى العديد من النتائج والتوصيات :

1- القرار رقم 130 لسنة 2021م. بشأن إنشاء محاكم ونيابات جزئية متخصصة، الصادر عن المجلس الأعلى للقضاء، غير منشور في الجريدة الرسمية.

أولاً: النتائج

1. إن الفساد جاء في اللغة مقابلاً للصالح وإنه يفيد الخروج عن الاعتدال وأن المفسدة ضد المصلحة، أما التعريف الاصطلاحي فقد اختلف الفقهاء حوله، فظهرت في هذا المجال التعريفات القانونية والإدارية والاجتماعية، وسبب ذلك يرجع إلى عدم وجود إجماع حول تعريفه.
2. إن للفساد الإداري عدة أسباب يمكن ردها إلى أحد الأمرين، إما أن تكون أسباباً داخلية تتعلق بالموظف العام كالأَسباب الشخصية وضعف الوازع الديني أو تتعلق بالمرفق العام كالأَسباب الإدارية والقانونية وإما تكون أسباباً خارجية تتعلق بالبيئة الخارجية المحيطة بالإدارة العامة والعاملين بها.
3. يعد الفساد الإداري من أخطر القضايا التي تواجه الدول، فهو أداة قد تعطل حركة التنمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية لان الفساد الإداري ظاهرة تكاد تكون عامة وملموسة في الدول المتقدمة والنامية على حد سواء.
4. الافتقار إلى منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الإعلامية المهمة بكشف الفساد للرأي العام للضغط على الحكومة لمكافحته.
5. تعد الآليات التي وضعتها ليبيا للقضاء على الفساد الإداري كافية لمكافحته لو أن تم تطبيقها بكل موضوعية ومهنية، رغم عدم كفاية الإمكانيات التي تمكن الأجهزة المختصة بمكافحة الفساد.
6. يعد ديوان المحاسبة من أكثر الأجهزة الرقابية انضباطاً ومهنية، من حيث العمل الرقابي ومن ناحية تأهيل الكادر الوظيفي وفقاً للمعايير الدولية للرقابة رغم عدم امتلاكه سلطة التحقيق في قانونه والذي تختص به النيابة العامة وهيئة الرقابة الإدارية.

ثانياً: التوصيات

1. التركيز على الرقابة الذاتية بتنمية الوازع الديني لدى الموظف العام وتعزيز القيم الإيجابية وتغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



2. نوصي المشرع بضرورة دعم وتفعيل دور الأجهزة الرقابية من خلال تعديل القوانين التي تنظمها وإعطائها صلاحيات واسعة تمكنها من القضاء على الفساد من جذوره، بحيث تمارس عملها بمنأى عن تدخل السلطة التشريعية والتنفيذية.
3. اعتماد مبدأ الشفافية والنزاهة في التعامل مع موضوع الفساد الإداري والمفسدين والكشف عنهم ومساءلتهم.
4. زيادة فعالية المؤسسات الرقابية وتفعيل دور المؤسسات الموجودة حالياً كهيئة الرقابة الإدارية وديوان المحاسبة والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وذلك باختيار العناصر ذات الكفاءة والشجاعة والنزاهة لإدارة تلك المؤسسات.
5. تفعيل دور المؤسسات الإعلامية في الكشف عن مواطن الفساد، وإشاعة ثقافة محاربة الفساد والمفسدين في المجتمع.
6. ضرورة التعاون بين الأجهزة الرقابية الحكومية لتحقيق فاعلية أكبر لمكافحة الفساد الإداري .

قائمة بأهم المراجع العلمية

أولاً: القرآن الكريم

ثانياً: المراجع اللغوية

1. ابن منظور، لسان العرب، دار المعارف، القاهرة، المجلد الخامس، بدون تاريخ نشر.
2. الراغب الأصفهاني، المفردات في غريب القرآن، دار المعرفة، بيروت، لبنان، طبعة الثالثة، 2001.

ثالثاً: الكتب

1. أحمد سامي مرهون المعموري، الفساد الإداري (مفهومه واليات وأجهزة مكافحته الوطنية والدولية)، مركز الرافدين للحوار، الطبعة الأولى، 2022.
2. أحمد محمود شهاب، مكافحة جرائم الفساد، دار الفكر العربي، عمان، الطبعة الأولى، 2010.
3. بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2012.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



4. عدنان محمد الضمور، الفساد المالي والإداري كأحد محددات العنف في المجتمع، دراسة مقارنة، دار الجامعة للطباعة والنشر، عمان، 2014.
5. عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، ماهيته، أسبابه، مظاهره، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015.
6. محمد عبدالله الشباني، الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية مدخل النظرية، دار عالم الكتاب، القاهرة، الطبعة الأولى، 1977.
7. محمود محمد معبرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، دراسة مقارنة بالقانون الإداري، دار الثقافة، عمان، 2011.
8. مصطفى كافي، الإعلام والفساد الإداري والمالي وتداعياته على العمل الحكومي، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2016.
9. منصور ميلاد يونس، لا للفساد، دار الكتب العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الأولى، 2015.

رابعاً: الرسائل العلمية

أولاً: أطروحات الدكتوراه

- ❖ حاحة عبدالعالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خضير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، 2013.

ثانياً: رسائل الماجستير

1. برحيجي أمينة، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة خضير بسكرة، كلية الحقوق، الجزائر، 2014.
2. عبد الكريم بن سعد إبراهيم الخثران، واقع الإجراءات الأمنية المتخذة للحد من جرائم الفساد من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، قسم العلوم الشرطية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003.
3. عمر محمد أبوجناح، دور ديوان المحاسبة الليبي في مكافحة الفساد المالي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، 2020.

4. عيسى عبد الباقي موسى، معالجة الصحف المصرية لقضايا الفساد، دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، جامعة جنوب الوادي، 2009.

خامساً: الدوريات

1. المجلات

- أمل رضوان أحمد، دور مجلس الشعب في مكافحة الفساد الإداري، مجلة جامعة بورسعيد، كلية التجارة، مجلد 1 عدد 1، 2015.
- زهير عز الدين، دور الآليات القانونية والمؤسسية في مكافحة الفساد الإداري، مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، عدد 26، 2022.
- سامي لطفي محمد ابوزويدة، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد الإداري، مجلة البحوث الفقهية والقانونية، جامعة الأزهر، العدد 43، 2023.
- سعيد قاسم علوان، الفساد الإداري والمالي المفهوم والأسباب والآثار وسائل مكافحته، مجلة الدراسات التاريخية والحضارية، مجلد 6، عدد 18، كلية العلوم السياسية، جامعة تكريت.
- على احمد فارس، الفساد الإداري، اللجنة العلمية لحقوق الإنسان، مركز المستقبل للدراسات والبحوث، 2008.
- كامل عليوة، حازم فراونة، ظاهرة الفساد الإداري في ليبيا، (الواقع والحلول)، مجلة الدراسات القانونية، جامعة يحي فارس، مجلد 8، عدد 2، 2022.
- مدرس على سكر عبود، تحليل صور وأسباب الفساد المالي والإداري، مجلة العلوم الاقتصادية، مجلد 12، عدد 1.
- مصطفى حامد محمد، الجهود الدولية والمحلية لمكافحة الفساد، (دراسة الوضع الراهن في ليبيا)، مجلة جامعة سبها، مجلد 1، عدد 1، 2022.
- نفسية حامد عبدالرازق، آليات مكافحة الفساد الإداري، (المملكة العربية السعودية نموذجاً)، مجلة القلزم للدراسات السياسية والقانونية، العدد السادس عشر، 2023.
- وسام عبد محمد، الفساد الإداري وسبل معالجته، مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد 4، عدد 29، 2016.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



2. المؤتمرات والندوات

❖ عمر إسماعيل حسين، دور الرقابة في الحد من الفساد الإداري، المؤتمر العلمي السنوي السابع لهيئة النزاهة، 2013.

سادساً: القوانين واللوائح

1. قانون العقوبات الليبي، الجريدة الرسمية، عدد خاص 3، سنة 1954 .
2. قانون رقم 2 لسنة 1979م بشأن الجرائم الاقتصادية الجريدة الرسمية، العدد 23، السنة السابعة عشر .
3. قانون رقم 6 لسنة 1985 بشأن تجريم الوساطة والمحسوبية، الجريدة الرسمية، 1985.
4. قانون رقم 22 لسنة 1985 بشأن محاربة إساءة استعمال الوظيفة والانحراف بأعمال التصعيد الشعبي، الجريدة الرسمية، 1985.
5. قانون رقم 10 لسنة 1994 بشأن التطهير، الجريدة الرسمية، العدد 5، السنة الثانية والثلاثون.
6. القانون رقم 19 لسنة 2013 بشأن ديوان المحاسبة، الجريدة الرسمية، السنة الثانية، العدد 13، 2013.
7. القانون رقم 20 لسنة 2013 بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية، الجريدة الرسمية، السنة الثانية، العدد 13، 2013.
8. القانون رقم 11 لسنة 2014 بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، الجريدة الرسمية، السنة الثالثة، العدد 6، 2014.
9. القرار رقم 130 لسنة 2021م. بشأن إنشاء محاكم ونيابات جزئية متخصصة، الصادر عن المجلس الأعلى للقضاء، غير منشور في الجريدة الرسمية.
10. القانون رقم 2 لسنة 2023 بشأن إضافة بعض الأحكام للقانون رقم 20 لسنة 2013 بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية، الجريدة الرسمية، 2023.
11. منظمة الشفافية الدولية، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، المركز اللبناني للدراسات، 2005.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



حماية المرافق العامة من جرائم الفساد

في القانون الليبي

اعداد الباحثين

أ/ فاطمة أبوخزام محفوظ - ماجستير قانون عام

أ/ فاطمة مفتاح عبد النبي - ماجستير قانون عام

الملخص

يعتبر الفساد من الظواهر السلبية التي عرفتتها المجتمعات الانسانية ، لاسيما المجتمع الليبي ، والتي أخذت أبعاد واسعة في الأونة الاخيرة بسبب العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، الأمر الذي دعا المشرع إلى مجابته والحد من أخطارها من خلال إيجاد مجموعة من الآليات الوقائية والعقابية للتصدي لها لما لهذه الظاهرة من آثار جسيمة على الدولة والمواطن .

المقدمة

يشكل الفساد بكافة أشكاله إحدى أكبر العقبات التي ترتب عليها تعطيل الغاية التي تسعى الدولة إلى تحقيقها من وراء إنشاء المرافق العامة ومؤسسات الدولة ، لأن جرائم الفساد بأنواعها تؤثر على الأداء المالي والإداري ، وتتسبب في إهدار المال العام وتعطيل الدولة عن مباشرة نشاطاتها أو وظائفها المختلفة ، وهو ما يؤثر على مصلحة المواطن والمجتمع ككل .

فمؤسسات الدولة ومرافقها العامة تعتمد في مباشرتها لمهامها تحقيقاً للمصلحة العامة على العديد من الموارد المادية والبشرية التي تشكل مصدراً لإشباع رغبات واحتياجات الأفراد وحتى تُستغل هذه الموارد المادية والبشرية بالشكل السليم والحقيقي ، فالمرفق العام تقع عليه وفيه صور وأشكال من جرائم الفساد ، ومن أجل تحقيق أكبر قدر من الحماية القانونية للمرافق العامة ومؤسسات الدولة من مخاطر الفساد وتجريمها ، قام المشرع الليبي ببيان أشكال وصور مخاطر الفساد وتجريمها وترتيب عقوبات عللاً مرتكبها ، وحدد الهيئات أو الأجهزة التي من شأنها المساهمة في محاربة هذه الصور من صور الفساد ونظم قوانينها وحدد مهامها بقوانين تتبع إنشاءها ، فوفر المشرع الآليات القانونية والضمانات الكافية ما يضمن للمرافق العامة ومؤسسات الدولة أداء خدماتها وسير عملها بانتظام واطراد واستمرارية .

هدف البحث:

يهدف هذا البحث إلى إلقاء الضوء على أنواع وجرائم الفساد التي تقع على المرافق العامة واليات مكافحتها في القانون الليبي ، وذلك لدرء مخاطرها نظراً لارتباط كفاءة هذه المرافق وفعاليتها لسلوكيات واخلاقيات العاملين بها ، وتقديم بعض التوصيات التي يمكن أن تساهم في تفعيل آليات مكافحة الفساد بما يعزز تحصين المجتمعات من هذه الأفة والحد من انتشارها .



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



مشكلة البحث:

أن التطرق لموضوع حماية المرافق العامة من جرائم الفساد يطرح العديد من التساؤلات التي تمثل جوهر مشكلة البحث ولعل أبرزها : ماهي جرائم الفساد الواقعة على المرافق العامة التي نص عليها المشرع الليبي في قانون مكافحة الفساد ؟ وهل سعى المشرع الليبي لتبني استراتيجية في مجال الوقاية من هذه الجرائم ومحاربتها عبر منظومته التشريعية أو اجهزته الرقابية التي أنشأها لهذا الغرض ؟

منهج البحث:

تم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي من خلال استقراء وتحليل النصوص القانونية في التشريع الليبي .

- **هيكلية البحث :** تم دراسة هذا البحث باتباع منهجية بحث ثنائية ، بحيث قسمنا دراسته إلى مبحثين خصصنا الأول للتعريف بالمرفق العام الخاضع للحماية من جرائم الفساد وذلك ببيان ماهية الفساد وأنواعه وبيان ماهية المرفق العام والعناصر التي يقوم عليه ، وخصصنا الثاني بدراسة وسائل حماية المرافق العامة من جرائم الفساد في النظام القانوني الليبي وذلك ببيان الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد واختصاصاتها في مكافحة جرائم الفساد .

المبحث الأول

التعريف بالمرفق العام الخاضع للحماية من جرائم الفساد

يتميز أسلوب الدولة القانونية في تنظيمها الإداري بتوزيع الاختصاصات بين ما هو مركزي وما هو غير مركزي ، ويعتبر الموقف العام المحور الأساسي للإدارة الذي يهدف إلى تحقيق غايات عامة للمجتمع عن طريق تقديم مجموعة من الخدمات بفصد اشباع الحاجات الأساسية للأفراد ، وتقوم السلطة الادارية بتنسيهه والاشراف عليه وفق سياسات تخدم المصالح العامة ، ووفق مجموعة من مبادئ وتشريعات تحكمها ، غير إن الإدارة والعناصر العاملين بها قد يخرجوا عن الصالح العام في إدارة العامة وذلك بممارسة بعض الاعمال التي تشكل في أصلها فساداً يؤدي إلى انهيار القيم الاخلاقية والعدالة الاجتماعية ، وتفقد من خلالها مؤسسات الدولة بما فيها المرافق العامة قيمتها ، وبعرض سيادة القانون والتنمية المستدامة والصالح العام للخطر .

الأمر الذي دعا المشرع للتدخل لردع مثل هذه الاعمال نظراً لخطورتها على سير المرفق العام ، وذلك من خلال منح الأجهزة الرقابية والقضائية سلطات للتصدي إلى ظاهرة الفساد ، عليه قبل تناول كيفية مكافحة ظاهرة الفساد في النظام القانوني الليبي من خلال هذه الأجهزة وجب علينا بدايةً ضبط مفاهيم الموضوع محل الدراسة وذلك ببيان مفهوم الفساد وانواعه (المطلب الأول) وبيان النظام القانوني للمرفق العام الجدير بالحماية من جرائم الفساد (المطلب الثاني) .

المطلب الأول

ماهية الفساد وانواعه

تعد ظاهرة الفساد من الأعراض الدالة على حدوث خلل في إدارة الدولة ، ذلك أن المؤسسات التي أنشئت لتنظيم العلاقات بين المواطنين والدولة تسخر بدلاً من ذلك في الإثراء الشخصي للمسؤولين الحكوميين وفي توفير الامتيازات للفساسدين عليه سوف نقوم في هذا المطلب بتعريف مفهوم الفساد ، ومن ثم نقوم ببيان انواعه في فرعين مستقلين .

الفرع الأول

تعريف الفساد

لقد تعددت التعريفات التشريعية والفقهية لبيان مفهوم الفساد كل حسب تخصصه نظراً لاختلاف مظاهره والأسباب المؤدية إليه ، فيعرف الفساد لغةً بأنه " التلف أو إلحاق الضرر بالغير ، ويعني تدهور التكامل والفضيلة ومبادئ الاخلاق ."(1)

أما اصطلاحاً تبرز عدة تعريفات لمفهوم الفساد ، حيث يعرف جانب من الفقه الفساد بأنه " الخروج عن القانون والنظام من أجل تحقيق مصلحة خاصة سواء كانت سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية ، وذلك إلى شخص معين أو جماعة معينة (2) ، بينما عرفه جانب آخر من الفقه بأنه " إساءة استغلال السلطة من شخص لديه نفوذ في اتخاذ قرارات تهم الصالح العام(3) وهناك من عرفه بأنه " إساءة استعمال السلطة الموكلة لتحقيق مكاسب خاصة ."(4)

في القانون الليبي لم يتضمن قانون مكافحة الفساد رقم (11) لسنة 2014 بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد تعريف مصطلح الفساد ، وإنما أشار فيه المشرع إلى صوره من خلال نص المادة الثالثة الفقرة السابعة من هذا القانون الذي حدد فيها أنواع جرائم الفساد .

على المستوى الدولي عرفت منظمة الأمم المتحدة الفساد بأنه " سوء استخدام السلطة لتحقيق مكسب خاص، ويشمل الرشوة بجميع وجوهها وفي القطاعين العام والخاص ، والاختلاس بجميع وجوهه ، والمتاجرة بالنقود وإساءة استغلال الوظيفة وتبييض الأموال والإثراء غير المشروع وانشطة الجريمة وانشطة المافيا " ، وعرفت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد للعام 2003 الفساد من خلال الإشارة إلى الحالات التي يترجم فيها الفساد إلى ممارسات فعلية على أرض الواقع ، ومن ثم القيام بتجريم هذه الممارسات ، وهي الرشوة بجميع وجوهها في القطاعين العام والخاص، والاختلاس بجميع وجوهه والمتاجرة بالنقود، وإساءة استغلال الوظيفة وتبييض الأموال، والإثراء غير المشروع، وغيرها من أوجه الفساد الأخرى وذلك دون وضع تعريف ذاتي للفساد ، كما عرفه صندوق النقد الدولي بأنه " علاقة الأيدي الطويلة أو الخفية المعتمدة التي تهدف إلى كسب الفوائد

1 - المعجم البسيط : مراجعة إبراهيم النبي وآخرون ، مجمع اللغة العربية ، 1973 ، الجزء الثاني ص 188

2 - أحمد أبو دية : الفساد واسبابه ونتائجه ، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة ، أمان ، الطبعة الأولى 2004 ص 11

3 - تاجر سعود العدوان : مكافحة الفساد الدليل على اتفاقية الأمم المتحدة الطبعة الأولى ، 2012 ، ص 8

4 - محمد جمعة عبدو : الفساد أسبابه ، مظاهره ، آثاره ، الوقاية منه ، دار الكتب الوطنية بنغازي ، 2019 ص 7

والارباح بصورة غير مشروعة قانوناً من هذا السلوك لشخص واحد أو لمجموعة ذات العلاقة بالآخرين " ، وقد عرفه البنك الدولي بأنه " إساءة استعمال الوظيفة العامة لكسب الخاص ، فالفساد يحدث عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب أو ابتزاز الرشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة .

من خلال إدراج التعريفات السابقة للفساد ، يمكن لنا تعريف الفساد بأنه سلوك غير قانوني ينطوي على قيام شخص يشغل وظيفة عامة باستغلال مركزه وسلطاته بمخالفة القوانين واللوائح لتحقيق منفعة أو كسب خاص لنفسه يضر بسلوكه هذا المصالح والمنفعة العامة للدولة وافراد المجتمع .

والفساد في رأينا الخاص هو الخروج عن القاعدة الاخلاقية السامية الكامنة في الضمير الانساني نهيك عن الخروج عن القاعدة القانونية الملزمة والمجردة التي تسري على كل مواطنين الدولة ، فهو معضلة اخلاقية خطيرة تتمثل في الانحراف على الاخلاق الفاضلة من قبل موظفي الدولة سواء الذين يتقلدون مناصب سيادية في الدولة أو الذين يقومون بتقديم خدمات عامة للجمهور ، وهذا الانحراف يؤدي فضلاً على مخالفة القوانين واللوائح ، انتشار ظواهر الرشوة والمحابة والواسطة والمحسوبية بين المواطنين ، وعدم عدالة الفرص بينهم ، والتحكم بالمال العام لأغراض سياسية أو شخصية لا يخدم الصالح العام .

الفرع الثاني

أنواع الفساد

للفساد صور واشكال مختلفة تتنوع حسب البيئة والظروف المحيطة ، ومن الصعب حصر كل مظاهر واشكال والفساد الذي يتفشى في المجتمع ، غير اننا سوف نسلط الضوء على المعيار الذي يقسم الفساد طبقاً للمجال الذي ينشأ فيه وهو الفساد السياسي ، والفساد المالي ، والفساد الإداري .

1/ الفساد السياسي : يعد الفساد السياسي جزء من الفساد العام الذي يتعرض له المجتمع والمؤسسات الدولة ، ولعله من أخطر مظاهر الفساد كونه يدمر المصالح العامة ، ويقود البلاد إلى

الاضطراب والفقر ، وقد تم تعريفه بأنه " إساءة استعمال السلطة العامة (الحكومة) لأهداف غير مشروعية ، وعادة ما تكون سرية لتحقيق منافع ومكاسب شخصية خاصة.⁽¹⁾ والفساد بمدلوله السياسي قد يتباعد من بلد لآخر غير انه يتقارب في مخالفة مرتكبه للقواعد والأحكام التي تنظم عمل المؤسسات السياسية في الدولة .

ومن صور الفساد السياسي : تزور الانتخابات أو شراء أصوات الناخبين ، أو التمويل الغير مشروع للحملات الانتخابية ، استغلال المناصب السيادية من قبل النواب والوزراء للحصول على امتيازات خاصة ونهب المال العام من خزانة الدولة ، وإبرام العقود لكسب الأموال الغير مشروعة لتغطية نشاطات حزبية ، وتحقيق منافع ذاتية تحت ظل الحصانة التي يتمتعون بها .

2/ الفساد المالي : يعرفه جانب من البحوث بأنه " كافة المعاملات المالية والاقتصادية المخالفة لأحكام ومبادئ الشريعة الإسلامية ، وتؤدي إلى أكل أموال الناس بالباطل وإلى عدم استقرار المجتمع وحياة طبقة الفقراء والمعوزين ومن في حكمهم ، ويمكن اعتبار من أهم أساليب الفساد المالي في المجتمعات هو ضعف القيم الإيمانية ، وعدم الخشية من الله ، وكذلك انتشار الاخلاق السيئة مثل الرياء والكذب والنفاق وعدم الولاء والانتماء إلى الوطن بالإضافة لأسباب اجتماعية وسياسية أخرى داخل المجتمع".⁽²⁾ ، ويرتبط الفساد المالي بالانحرافات المالية ومخالفة القواعد والقوانين والاحكام المالية التي تحكم سير العمل بالجهاز الإداري للدولة ، وكذلك مخالفة التعليمات الصادرة عن الأجهزة الرقابية المختصة ، بحيث يشمل العديد من الظواهر التي من بينهما التهرب الضريبي ، وهدر الأموال العامة والتسيب المالي .⁽³⁾

1 - عبدالله حسين محمد الاهول : الفساد السياسي ، نظرة تحليلية ، كلية الشريعة والقانون ، جامعة الجديدة ، العدد 9 سبتمبر

2019 ص 304.

2 - حسن حسين شحاته : الفساد المالي اسبابه وصور علاجه ، بحث منشور في مجلة الوعي الاسلامي الكويت

عدد 522 ص 10

3 - هاشم الشمري : الفساد الاداري والمالي واثاره الاقتصادية والاجتماعية ، دار اليازوري للنشر والتوزيع ، عمان الاردن ، الطبعة

الأولى ، 2011، ص 23

3/ الفساد الإداري : يحظى هذا النوع من الفساد بأهمية بالغة كونه محور الدراسة ، ويرتبط بمظاهر الانحرافات الوظيفية⁽¹⁾ ، فهو مفهوم شامل ويشمل الكثير من الأعمال السلبية الغير مشروعية ، والتي قد يقوم بها الموظف داخل الجهاز الإداري الحكومي كالمرافق العامة ، وذلك من خلال الانحراف المتعمد في تنفيذ العمل الإداري الرسمي واستغلال الوظيفة العمومية الممنوحة له لتحقيق اهداف بعيداً عن المصلحة العامة .

وقد تم تعريفه على أنه " استغلال الوظيفة العامة وما يترتب عليها من سلطة إلى جانب مخالفة القوانين لتحقيق منافع خاصة مالية أو غير مالية "(2).

من خلال هذا التعريف يمكن تكيف الفساد الاداري جريمة ناتجة عن ظاهرة اجتماعية تتمثل في إساءة استخدام السلطة الادارية من قبل الموظف العام ، وذلك من أجل تحقيق مصالح ذاتية وبشكل غير مشروع ومخالف للقانون .

المطلب الثاني

ماهية المرفق العام والعناصر التي يقوم عليه

تحتل المرافق العامة مكاناً بارزاً في الحياة الواقعية اليومية لكونها تودى دوراً مهماً في اشباع الحاجات العامة للمجتمع ، وتعد كذلك المظهر الإيجابي لنشاط الادارة ، تتولاه الإدارة بالتنظيم سواء بنفسها أو بالاشتراك مع الأفراد ، ولدراسة المرفق العام الجدير بالحماية من جرائم الفساد فإن الأمر يتطلب منا بداية ضبط مفهوم المرفق العام (الفرع الأول) والعناصر التي يقوم عليه (الفرع الثاني) .

¹ - آمال محمد كمال إبراهيم : المراقبة الداخلية والمراجعة في الاجهزة الحكومية ، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح ، القاهرة ، 2004، ص 39 .

² - مهدي الوزري سليمان : التنمية الادارية والدول النامية ، عمان الاردن ، دار مجدولاي للنشر والتوزيع ، 1993 ص 38

الفرع الأول

ماهية المرفق العام

لقد تعددت تعريفات الفقه للمرفق العام ، حيث عرفه البعض بالاستناد على عنصر السلطة العامة ، والبعض الآخر ركز على عنصر الخدمة ، بينما اتجه فريق الثالث إلى إضافة الأركان أو النتائج المترتبة على تقرير الصفة لتعريف المرفق العام ⁽¹⁾ ، وهذا الخلاف الفقهي حول تعريف المرفق العام مرده اختلاف الزاوية التي ينظر منها كل فريق إلى المرافق العامة ، فبعضهم ينظر إليه من ناحية الشكل أو الهيئة التي تديره ، والبعض الآخر يركز اهتمامه على موضوع ونشاط هذا المرفق ⁽²⁾ .

وعلى ذلك يمكن تعريف المرفق العام وفقاً للمعيار الشكلي " الهيئة أو المصلحة العامة التي تضطلع بالنشاط الهادف إلى تحقيق النفع العام ، وكل منظمة عامة تنشئها السلطة العامة وتخضعها لإدارتها بقصد اشباع حاجة عامة بصفة منتظمة " ⁽³⁾ .

وذهب جانب آخر من الفقه إلى تعريف المرفق العام وفقاً للمعيار الموضوعي بأنه " كل نشاط تقوم به الإدارة بنفسها بقصد إشباع حاجات عامة أو لتحقيق مصلحة العامة ، ومن ثمة تخرج من نطاق هذا التعريف سائر النشاطات الخاصة بالمؤسسات الخاصة ، كما يخرج عن المشروعات التي تستهدف فقط تحقيق الربح " ⁽⁴⁾ .

وعرفت المحكمة العليا الليبية المرفق العام في حكمها الصادر بتاريخ 1993/05/16م بأنه " كل مشروع يعمل باطراد وانتظام تحت إشراف الدولة لسد حاجة عامة مع خضوعه لنظام قانوني معين ، فإذا نص المشرع صراحة على الطبيعة القانونية للمشروع تعيين النزول على حكم ، وإذا لم يفصح عن طبيعته فإنه يلزم استجلاء مقاصده من مجموعة القواعد التي تحكمه " ⁽⁵⁾ ،

والملاحظ من تعريف المحكمة العليا الليبية للمرفق العام إن القضاء الإداري الليبي قد أخذ في كافة أحكامه بالمفهوم الشكلي للمرفق العام رغم عدم اهتمام المشرع ولا القضاء بتحديد فكرة المرفق

1 - أنور أحمد رسلان : القانون الإداري السعودي ، دراسة مقارنة ، معهد الإدارة العامة ، الرياض ، 1408 ، ص 384

2 - هاني علي الطهوازي : القانون الإداري ، الكتاب الأول ، ط 1998 ، ص 111 .

3 - عبد الغني بسيوني : القانون الإداري ، الدار الجامعية ، 1987 ص 304 .

4 - المرجع السابق ص 304 .

5 - المحكمة العليا الليبية - طعن إداري رقم 14 لسنة 38 قضائية جلسة 1993/05/16 .

العام ، بمعنى إنه اعتمد في أحكامه على صفة وشكل الهيئة التي تدير النشاط وليس على شكلها⁽¹⁾

ونحن في هذا الخلاف الفقهي نؤيد الرأي الذي يتجه إلى الجمع بين المعارين الشكلي والموضوعي في تعريف المرفق العام ، ونؤيد التعريف الذي قال به الدكتور عبدالغني بسيوني الذي عرف المرفق بأنه " كل نشاط تضطلع به الإدارة بنفسها أو بواسطة أفراد عاديين تحت إشرافها وتوجيهها بقصد اشباع الحاجات العامة "⁽²⁾

الفرع الثاني

العناصر التي يقوم عليها المرفق العام

من خلال التعريفات السابقة يمكن لنا استخلاص العناصر التي يقوم عليها المرفق العام والتي يمكن إيجازها في الآتي :-

1/ المرفق العام هو مشروع أو نشاط تنشؤه الدولة : من العناصر الأساسية التي تميز المرفق العام هو النشاط أو المشروع يعتبر مرفقاً عاماً يخضع لأحكام القانون العام ، بحيث ان يكون من إنشاء الدولة أو السلطة العامة ، بخلاف المشروعات الأفراد والهيئات الخاصة التي لا دخل للسلطة العامة أو الدولة بأمر إنشائها ، إذ يرجع أمر إنشائها من عدمه إلى تقدير وإرادة الأفراد أنفسهم⁽³⁾.

2/ هدف المرفق العام تحقيق المصلحة العامة : أن يكون الهدف من إنشاء المرفق العام تحقيق مصلحة عامة أو نفع عام عن طريق اشباع الحاجات المادية والمعنوية لإفراد المجتمع ومواطني الدولة ، وذلك في نطاق السياسة العامة والمرسومة والمحددة في القوانين والتشريعات،⁽⁴⁾ وعلى ذلك إذ تخلف النفع العام المتمثل في سد حاجات عن غاية النشاط فقد المشروع صفة المرفق العام ، وأصبح من

1 - مفتاح خليفة عبد الحميد : الوجيز في القانون الإداري وفقاً للتشريعات السارية وأحداث أحكام القضاء الإداري ، الفضيل للطباعة والنشر والتوزيع ، الطبعة الاولى 2020 ص 143.

2 - عبدالغني بسيوني : مرجع سابق ، ص 304

3 - محمد رفعت عبد الوهاب : النظرية العامة للقانون الإداري ، دار الجامعية الجديدة ، الإسكندرية ، طبعة

2009 ، ص 248

4 - محمد نصر القاضي : أصول القانون الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الطبعة الاولى ، 2008 / ص 96/95

المشروعات الخاصة وذلك بصرف النظر عن إدارة إنشائه وإدارته سواء كانت الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.⁽¹⁾

3/ خضوع المرفق العام للسلطة العامة : إن تحقيق المصلحة العامة من قبل مشروع معين لا يعتبر كافياً لإضفاء صفة المرفق العام عليه مالم يكن هذا المشروع خاضعاً للسلطة العامة ، بمعنى أن يكون للدولة أو الاشخاص العامة الأخرى القرار النهائي في إنشائه وتنظيمه وإلغائه وذلك بقانون يصدر بإنشاء المرافق العامة أو بناءً على قانون يخول إحدى سلطات الدولة إنشائه ويكون لها مهمة الفصل في تنظيمه أو إلغائه ، غير إن القول بذلك لا يمنع الدولة أن تعهد بأمر تنظيمه إلى أحد أشخاص القانون الخاص مع اختصاصها بحقها في الإشراف على المشروع وتوجيهه كما هو الحال بإدارة المرفق العام بطريق الإمتياز أو الإستغلال المختلط.⁽²⁾

المبحث الثاني

وسائل حماية المرافق العامة من جرائم الفساد في النظام القانوني الليبي

لاشك أن استراتيجية محاربة ظاهرة الفساد في المجتمعات تتطلب استخدام وسائل شاملة ومتنوعة سواء كانت سياسية أو قانونية ، وذلك من خلال بناء أجهزة رقابية إلى جانب الجهاز القضائي الذي تتمتع بالاستقلالية والقوة والنزاهة ، وأن تكون هذه الأجهزة محرة من كل المؤثرات التي تضعف عملها ، والالتزام من قبل السلطة التنفيذية على احترام أحكامها ، وأن تأخذ هذه الأجهزة على عاتقها مسؤولية تطبيق النص القانوني المتعلق بمكافحة الفساد على جميع مستويات الدولة ، وأن تعزز دورها خاصة في حالات سوء الادارة في مؤسسات الدولة والتعسف في استخدام السلطة ، وعدم الالتزام المالي والاداري ، وغياب الشفافية في الاجراءات المتعلقة للممارسة الوظيفة العامة .

وقد تضمن القانون الليبي عدة قوانين وقرارات تنص على إنشاء أجهزة مختصة بمحاربة ظاهرة الفساد منها الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ، هيئة الرقابة الادارية ، ديوان المحاسبة ، ولقد

1 - أ.د خليفة صالح أحواس : القانون الإداري الليبي الحديث ، مكتبة طرابلس العلمية العالمية ، الطبعة الثالثة 2022، ص 94

2 - فاطمة الزهراء روماني : مفهوم المرفق العام ودور الحكومة الالكترونية في خدمة الجمهور ، المجلة القانونية ، كلية القانون جامعة

القاهرة فرع الخرطوم ، المجلد 11 ، العدد 8 ، 2022 ، ص 2464

أوكل لهذه الأجهزة الاختصاص بمكافحة الفساد الإداري والمالي بكافة أجهزة الدولة وفق التشريعات النافذة .

عليه سوف ندرس في هذا المبحث الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد كجهاز قانوني أنشأ لمكافحة جرائم الفساد التي تتعرض لها المرافق العامة (المطلب الأول) واختصاصات الهيئة الوطنية لمكافحة جرائم الفساد (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

تطبيقاً لأحكام الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الموقع عليها من قبل الدولة الليبية في ديسمبر 2003⁽¹⁾، والمصدق عليها بموجب القانون رقم (10) لسنة 2005 أنشأ المشرع الليبي بموجب القانون رقم (11) لسنة 2004 الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ، بقصد تنفيذ استراتيجيات وطنية في مكافحة الفساد .

وبالنظر إلى نصوص إنشائها نجد أن المشرع الليبي قد كيفها على إنها سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية ، والذمة المالية المستقلة تابعة إلى السلطة التشريعية⁽²⁾ وهي تنظيم جديد غير مصنف ضمن الهرم الإداري التقليدي الذي يقوم على تقسيم الإدارة العامة إلى إدارة مركزية وأخرى لامركزية ، كما إنها ليست بمؤسسة عمومية أو هيئة قضائية برغم أن رئيسها ووكيلها وموظفيها يحملون صفة الضبط القضائي⁽³⁾ ، بل هي هيئة إدارية خاصة مستقلة عن السلطة التنفيذية ولا تخضع لرقابتها ، ولكن هذا لا يعنى بهذا عدم وجود أية علاقة أو تأثير السلطة التنفيذية على عمل ومهام الهيئة خاصة الرقابية منها .

1 - تم إصدار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد واعتمادها من الجمعية العامة للأمم المتحدة في 31 أكتوبر 2003 ، بموجب قرار رقم 4/58 وتم فتح مجال التوقيع عليها في ميريدا بالمكسيك في الفترة الممتدة ما بين 9 إلى 11 ديسمبر 2003م ، وبعد ذلك تم التوقيع عليها في نيويورك من قبل 140 دولة من بينها الدولة الليبية ، وهي اتفاقية متعددة الاطراف تفاوض بشأنها الدول في الأمم المتحدة ، وهي أول خطوات مكافحة الفساد الملزمة قانوناً ، وتضم الاتفاقية (71) مادة مقسمة إلى ثمان فصول .

2 - نص المادة 1 من القانون رقم 11 لسنة 2014 بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ، الجريدة الرسمية ، العدد 6 ، السنة الثالثة 2014 ،

3 - نصت المادة 18 من القانون رقم 11 لسنة 2014 بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد على إنه (يكون لرئيس ووكيل الهيئة وأعضاء مجلسها صفة الضبط القضائي فيما يتعلق بتنفيذ أحكام هذا القانون ...)

فالهئية الوطنية لمكافحة الفساد هي إذأ سلطة إدارية مستقلة لها صلاحيات الضبط في مجال الرقابة في الفساد ومكافحته، وبالتالي فلا يمكن تصنيفها ضمن الهيئات الإدارية الكلاسيكية ، وإنما تصنف ضمن الفئات الجديدة التي أنشأها المشرع تحت اسم الهيئات الإدارية المستقلة⁽¹⁾.

ولقد منح المشرع الليبي الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في قانون انشائها مجموعة من الصلاحيات والمهام المتنوعة منها ماهي ذات طابع توجيهي كععاون الهيئة مع الهيئات الوطنية والدولية في مكافحة الفساد ، ومهام أخرى ذات طابع رقابي والتي تعتبر وسائل الهيئة في تحقيق هدفها في القضاء على الفساد كطلب المعلومات والبيانات أو الوثائق تراها مفيدة في الكشف عن أعمال الفساد ، والاطلاع على كافة المستندات وإن كانت سرية من أي جهة كانت سواء كانت رسمية أو غير رسمية ، وكذلك يظهر الطابع الرقابي للهيئة الوطنية في إلزام المسؤولين في قطاعات الدولة الافصاح على ذمتهم المالية ، والغاية من ذلك معرفة مختلف التغيرات التي تطرأ عليهم ومن أجل الكشف عن حالات الثراء السريع الذي يكون سببه التورط في جرائم الفساد، وكذلك حماية الممتلكات العامة وضمان نزاهة الموظفين العموميين ، وتجدد الاشارة إن قانون الهيئة لم يحدد الميعاد القانوني لتلقى اقرارات الذمة المالية ولا الكيفية التي يجب بها تقديم الاقرار بل احوال بيان هذه الجزئيات إلى نظام خاص تضعه الهيئة ، فضلاً على اختصاصها في التحري والكشف عن جرائم الفساد الذي نفرد له فرعاً مستقلاً .

المطلب الثاني

اختصاص الهيئة الوطنية بمكافحة جرائم الفساد الواقعة على المرافق العامة

لقد حرص المشرع الليبي على سن قوانين وتشريعات لمواجهة ظاهرة الفساد ، ومنح الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد الاختصاص بموجب نص المادة رقم (3) الفقرة 7 من قانون إنشائها رقم 11 لسنة 2014 سلطة التحري والكشف عن جرائم الفساد سواء كانت تلك الماسة بالمال العام ، أو المتعلقة بالوظيفة العامة ، كما أصدر قوانين جنائية خاصة تكميلية لقانون العقوبات نص فيها على هذه الجرائم بصورة مستقلة مثل : قانون الجرائم الاقتصادية ، قانون تحريم الوساطة والمحسوبية ، قانون إساءة استعمال الوظيفة .

1 - خديجة عمور : جرائم الفساد في القطاع الخاص في ظل التشريع الجنائي الجزائري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم

السياسية ، جامعة ورقلة ، الجزائر ، 2011 ، ص 71

ومن هنا سندرس في هذا المطلب الجرائم الواقعة على المرافق العامة في فرعين نتناول في الأول الجرائم الماسة بالمال العام، ونتناول في الثاني الجرائم المتعلقة بالوظيفة العامة.

الفرع الأول

جرائم الفساد الواقعة على المال العام

يحظى المال العام باهتمام كبير من الفقه والمشرع الوطني والدولي لارتباطه الوثيق بالكيان الاقتصادي للدولة ، حيث تعتمد الدولة سواء من ناحية نظرية أو علمية في إدارة مرافقها على وسائل سواء كانت بشرية مثل الموظفين العموميين وغيرهم من العمال ، أو مادية وهو المال العام بنوعيه المنقول والعقاري ، الذي يعد مصدر الانفاق على مختلف انشطتها الحيوية بهدف تحقيق المصلحة العامة .

وجرائم المال العام هي الجرائم التي ترتكب في مجال إدارة الأموال العامة واستخدامها بشكل غير قانوني أو غير مشروع ، تهدف إلى الاستيلاء على الأموال العامة أو تحويلها إلى الأفراد أو المؤسسات بطرق غير قانونية، مما يؤدي إلى تدهور الاقتصاد وتضرر المجتمع. وتعد مكافحة جرائم المال العام أحد أهم أولويات الدول والهيئات القضائية والأمنية للحفاظ على النزاهة والشفافية في إدارة الأموال العامة وضمان استخدامها للمصلحة العامة ، وقبل التطرق إلى بيان جرائم المال العام المختصة هيئة الوطنية لمكافحة الفساد بالكشف عنها وجب بيان مدلول المال العام في التشريع الليبي :

1/ مدلول المال العام في التشريع الليبي : لقد تنوعت التشريعات الليبية التي تعرضت للمدلول القانوني للمال العام دون أن تجمع على تعريف واحد ، ذلك إن كل من هذه التشريعات تتناول تعريف المال العام من الزاوية التي تعنيه دون أن يتطرق إلى غيرها ، فعرفت المادة (87) من القانون المدني الليبي المال العام بأنه : (تعتبر أموال عامة - العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار من مجلس الوزراء أو الوزير المختص) ، ويتضح من هذا النص أن المشرع الليبي قد تبني معياراً موضوعياً لتحديد مدلول المال العام ، وهو معيار التخصيص للمنفعة العامة ، وهذا النهج يعد أمراً محموداً نقره للمشرع الليبي لأن تعداد ما يعتبر مالاً عاماً لا فائدة منه حتى وإن كان ذلك التعداد على سبيل المثال وليس الحصر ، ناهيك إن هذا المعيار يمنح قاضي الموضوع سلطة واسعة بشأن تحديد

ما إذا كان المال عاماً أم إنه ليس كذلك في ضوء تخصيصه للنفع العام من عدمه ، وبصريح نص المادة (87) انه الذكر فقد اثبت المشرع الليبي صفة العمومية للأموال المنقولة للدولة متى كانت مخصصة للنفع العام دون أن يقتصر المال العام على الأموال الغير منقولة ، كما عرفت المادة (3) من قانون رقم (02) لسنة 1974 بشأن الجرائم الاقتصادية المال العام بأنه : (الأموال المملوكة أو الخاضعة للإدارة أو إشراف إحدى الجهات المذكورة في المادة السابقة أو أية جهة أخرى ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة)⁽¹⁾ ومن الملاحظ إن المشرع الليبي في هذا التعريف قد توسع في مدلول المال العام ولعل الغاية في ذلك توفير الحماية اللازمة للأموال العامة ، حيث أضفى هذا القانون صفة المال العام على بعض الأموال التي رأى إنها جديرة بالحماية الخاصة لتعلقها بالمنفعة العامة ومد الحماية القانونية لأموال الأفراد ومصالحهم المادية المعهودة إلى جهة عامة ، لأن الغالبية في هذه الأموال يتصل بخطة التنمية الاقتصادية للدولة .

كما عرفته المادة (11) من قانون رقم (11) لسنة 1992م بتقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية بأنه (يقصد بأموال الدولة في تطبيق أحكام هذا القانون العقارات المملوكة لها باعتبارها شخصاً اعتبارياً عاماً، ويشمل ذلك العقارات المملوكة للبلديات والأجهزة القائمة بذاتها، وأمانات المؤتمرات الشعبية والمصالح العامة والعقارات التي يملكها الشعب المسلح، سواء كانت تلك العقارات أراضي بناء أو أراضي زراعية، أو مباني، وبصفة عامة كافة العقارات التي تملكها جهات عامة، تمول ميزانيتها من الخزنة العامة. ويستثنى من ذلك عقارات الوقف وعقارات الشركات والمنشآت العامة الداخلة في أصولها الثابتة، وعقارات المصارف وصندوق الضمان الاجتماعي، وعقارات الأشخاص الاعتبارية الخاصة ذات النفع العام وكذلك عقارات الهيئات والمؤسسات العامة) يتضح لنا في هذا البيان التشريعي للأموال العامة وفق هذا القانون إنه استثنى مجموعة من الأملاك من عداد الأموال العامة منها أموال الأشخاص الاعتبارية الخاصة ذات النفع العام ، والتي تعد أموال عامة في إطار قانون الجرائم الاقتصادية ضمن القوانين الجنائية ، الأمر الذي يدل على اتساع مفهوم المال العام في القانون الجنائي عنه في القانون الإداري في التشريع الليبي ،

1 - يقصد بعبارة إحدى الجهات المذكورة في المادة السابقة الجهات التي تم ذكرها في المادة الثانية من هذا القانون وهن : (اللجان أو المؤتمرات أو الأمانات أو البلديات أو وحدات الإدارة المحلية أو الهيئات أو المؤسسات العامة أو الاتحادات أو النقابات أو الروابط أو الجمعيات أو الهيئات الخاصة ذات النفع العام أو الشركات أو المنشآت التي تساهم في رأس مالها هذه الجهات وكذلك المنشآت التي طبقت بشأنها مقولة شركاء لا أجراء) .

فأموال الهيئات الخاصة ذات النفع العام تعد أموالاً عامة في قانون الجرائم الاقتصادية ولا تندرج ضمن الأموال العامة في ظل الملكية العقارية⁽¹⁾.

2/ صور الجرائم الواقعة على المال العام في التشريع الليبي : قد تصدى قانون العقوبات الليبي والقوانين الجنائية الخاصة المكملة له بتجريم افعال اعتبرها جرائم واقعة بالمال العام ، وقد قرر عقوبات لمن يقوم بارتكاب هذه الافعال ومن هذه الجرائم على سبيل المثال لا الحصر :

أ/ جريمة الاختلاس : التي تعتبر من جرائم الفساد المالية ، ووسيلة للاعتداء على المال العام ، واكثرها انتشاراً وخطورة بالمقارنة مع باقي الجرائم الأخرى كالرشوة والسرقة والنصب وخيانة الامانة ، وذلك راجع إلى إن المال في جريمة الاختلاس تحت يد موظف الذي في عهده ، أو يسلم إليه بسبب عمله ويسهل عليه بذلك أخذه بنفسه⁽²⁾ وقد نص كلا من قانون العقوبات وقانون الجرائم الاقتصادية على هذه الجريمة ، فعرفها قانون العقوبات بأنها (يعاقب بالسجن كل موظف عمومي يكون في حيازته بحكم وظيفته أو مهنته نقود أو أي مال منقول من أموال الإدارة العامة أو الأفراد واختلسها أو ادعى ملكيتها او ملكها لغيره)⁽³⁾ ، أما قانون الجرائم الاقتصادية فلم يعرف الاختلاس إلا إنه وضع له شروط ، حيث اشترط لقيام هذه الجريمة أن تسلم الموظف العام الأموال العامة أو الخاصة بحكم وظيفته وأن يدعي ملكيتها أو يملكها لغيره ، وإلا فإن جريمة الاختلاس تكون معدومة لفقدانها أهم مقوماتها⁽⁴⁾ وهو ما أكدته المحكمة العليا بقولها " يشترط لقيام جريمة الاختلاس وفقاً لأحكام النص أن يكون المختلس موظفاً عاماً ، وأن تكون الأموال التي قام باختلاسها مسلمة إليه بحكم وظيفته بحيث لا تقوم هذه الجريمة إذا تخلف عن المتهم وصف الموظف العام ، أو تخلف عن محلها كونه مسلماً إلى المذكور بحكم وظيفته ، وإن جازت مؤاخذة الجاني بموجب نص عقابي آخر ،

1 - لجين نوري مفتاح الاوجلي : المال العام في التشريعات العامة تحديداً تنظيمياً حمايةً ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة بنغازي ، للعام الجامعي 2015/2016.

2 - نجيب مسعود : جرائم الاختلاس المال العام في التشريع الليبي دراسة مقارنة ، الاكاديمية للدراسات الاقتصادية والانسانية ، المجلد 15 العدد 1 2023 ، ص 451 .

3 - نص المادة (230) من قانون العقوبات الليبي .

4 - أحمد إبراهيم النويجي الجبري : الطبيعة القانونية للمال العام وأسس حمايته ، دار ومكتبة الفضل للنشر والتوزيع ، طرابلس ليبيا ، 2012 ، ص 229

فمناطق التجريم والعقاب ومدارهما هو صفة المختلس ووصف المال ، ويتعين على حكم الإدانة لكي يكون سليماً في أسبابه أن يورد ما يؤكد توفر هذين الوصفين وإلا كان قاصراً في بيانه ⁽¹⁾ .

وقد شدد قانون العقوبات على عقوبة اختلاس المال العام التي كيفها المشرع بأنها جناية وحددت المادة (461) عقوبة السجن التي تصل إلى خمس سنوات ، وإلى جانب هذه العقوبة الأصلية قد يعاقب مرتكبها بعقوبة تكميلية وذلك بإلزامه بدفع غرامة تعادل ضعف ما اختلسه إضافةً إلى رد المبالغ المختلسة ، وبذلك تظهر هذه المادة حماية المال العام والخاص جنائياً إذا ما اشتغل الموظف وظيفته ، والعلة في صورة التجريم وفق هذا النص عدم حرمان المجتمع أو الأفراد من المصلحة التي تنغيها هذه الأموال ⁽²⁾ .

ب/ جريمة الاستلاء على الأموال العامة: ورد النص على هذه الجريمة بموجب المادة (28) من قانون رقم (02) لسنة 1979 بشأن الجرائم الاقتصادية التي نصت على " يعاقب بالسجن كل موظف عام استولى بدون وجه حق على مال عام ، فإذا وقع الفعل غير مصحوب بنية التملك تكون العقوبة الحبس وبغرامة لا تتجاوز ألف دينار أو إحدى هاتين العقوبتين (وهو ما قضت المحكمة العليا في أحد أحكامها بقولها (يلزم لقيام الجريمة المبينة بنص المادة (28) أن يكون من قانون الجرائم الاقتصادية أن يكون الجاني موظفاً عاماً ، وأن يكون المال المستولى عليه مالاً عاماً ، وأن يكون الاستلاء على المال بدون وجه حق ، ودون استلزام لان يكون في حيازة الموظف) ⁽³⁾ .

هذا وقد قرر المشرع عقوبة الحبس لهذه الجريمة إذا كان فعل الاستلاء مصحوب بنية التملك كعقوبة أصلية كما نصت المادة المشار إليها أعلاه ، وبغرامة لا تتجاوز ألف دينار كعقوبة تكميلية ، أما الاستلاء الغير مصحوب بنية التملك فإنه يفترض فيه أن يكون مصحوباً بنية الانتفاع بالمال واستعماله ورده ، فيلاحظ مثلاً إن الموظف قد تسلم الشيء تسليمًا صحيحاً ثم أساء استعماله

1 - المحكمة العليا الليبية - طعن جنائي رقم 374 لسنة 31 قضائية جلسة 1984/05/14.

2 - نعيمة عمر الغزير : حماية الأموال العامة في النظام القانون الليبي ، مجلة أفاق الاقتصادية العدد الخامس ، 2017 ، ص 288

3 - المحكمة العليا الليبية - طعن جنائي رقم 379 لسنة 39 قضائية جلسة 1992/06/16.

لمنفعة خاصة ، فإن هذا الفعل لا يندرج تحت طائلة نص المادة (28) من قانون الجرائم الاقتصادية (1).

ج/ جريمة التقصير في حفظ وصيانة المال العام : تعتبر هذه الجريمة من الجرائم التي تتعلق بإهمال واجبات الحفاظ على المال العام وصيانتة ، ومن الجرائم الاقتصادية التي تؤثر سلباً على المجتمع وتضرب بالموارد العامة ، وهذه الجريمة آثار سلبية خطيرة على المجتمع لعل من أبرزها تعزز ظاهرة الفساد في المجتمع مما يؤدي إلى تفاقم المشكلات الاقتصادية والاجتماعية وإهدار المال العام أو سرقة مما يؤثر ذلك على الاقتصاد بشكل عام من خلال زيادة الديون العامة وتقليل الاستثمارات ، لهذا قام المشرع الليبي بتجريم الأفعال المكونة لهذه الجريمة بموجب نص المادة (15) من قانون الجرائم الاقتصادية (يعاقب بالسجن الموظف العام المكلف بحفظ وصيانة مال عام إذا قصر في حفظ وصيانة هذا المال) ، ويلاحظ من هذا النص يشترط لقيام هذه الجريمة أن يكون التقصير من قبل موظف عام بخلاف القانون المصري الذي لا يشترط في مرتكبها صفة الموظف العمومي ، أو من في حكمه ، بل يكفي أن يكون له شأن في صيانة أو استخدام أحد الأموال المعهود بها إليه ، فلم يتطلب في الجاني صفة خاصة ، فالجريمة تقع سواء كان الجاني موظف عاماً أو لم يكن كذلك ، وبذلك نصت المحكمة العليا بقولها " إن مناط تطبيق المادة (15) من قانون رقم 2 لسنة 1979 بشأن الجرائم الاقتصادية هو ثبوت تقصير من الموظف العام في حفظ وصيانة المال العام المكلف بحفظه أو صيانتة ، والعبرة في قيام التقصير الموجب للمسؤولية من عدمه يكون بالنظر إلى سلوك الشخص العادي المتمتع بقدر عادي من الحيطة والانتباه إذا ما وجد في ذات الظروف التي يكون فيها المتهم ، وهو أمر يتعلق بمسألة موضوعية يكون لمحكمة الموضوع القول الفصل فيها مادام تقديرها بشأها لا ينافي الحس ولا ينافي المنطق ، وكان مستنداً إلى أصل ثابت بالأوراق (2) .

1 - ابتسام حسن سالم عيسى : المواجهة الجنائية لجرائم الفساد في القانون الليبي ، ورقة بحثية مقدمة للمؤتمر العلمي الأول لمكافحة الفساد في ليبيا من المنظور التشريعي تحت شعار " نعم لبناء الدولة " كلية الشريعة والقانون ، الجامعة الاسمية الاسلامية ، زليتن ليبيا ،

المنعقد في الفترة 19/18 سبتمبر 2021 ص 16

2 - المحكمة العليا الليبية - طعن جنائي رقم 1713 لسنة 10 قضائية جلسة 2001/04/29.

الفرع الثاني

جرائم الفساد الواقعة على الوظيفة العامة

قبل التطرق إلى بيان جرائم الفساد الواقعة على الوظيفة العامة والمختصة هيئة الوطنية لمكافحة الفساد بالكشف عنها وجب بيان مدلول الموظف العام في التشريع الليبي :

1/ مدلول الموظف العام في التشريع الليبي : لم تتناول جميع التشريعات تعريف الموظف العام إلا في إطار أحكامها ، لذلك اقتصر تعريف الموظف العام وبيان مدلوله بما يواءم تطبيق النص القانوني الوارد عليه في كل تشريع لوحده ،

ففي إطار القانون الإداري عرف قانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1976 الموظف العام بأنه (كل من يشغل مجموعة من الواجبات والمسؤوليات والاقتصاديات التي تهدف إلى خدمة المواطن وتحقيق الصالح العام) ⁽¹⁾ فالموظف العام بنص هذا القانون يتعين أن تتوافر فيه الشروط التالية :
1/ أن تسند إليه مجموعة من الواجبات والمسؤوليات والاختصاصات ، 2/ أن تهدف الواجبات والمسؤوليات والاختصاصات إلى خدمة المواطن وتحقيق الصالح العام ، وعرف قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م الموظف العام بأنه (كل من يشغل إحدى الوظائف بالملاك الوظيفي) ⁽²⁾ .

أما في إطار القانون الجنائي فقد عرف قانون العقوبات الليبي الموظف العام بأنه (كل من أنيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة أو الولايات أو الهيئات العامة الأخرى سواء كان موظفاً أو مستخدماً ، دائماً أو مؤقتاً براتب أو بدونه ، ويدخل في ذلك محرورو العقود والأعضاء المساعدون في المحاكم والمحكمون والخبراء والترجمة والشهود أثناء قيامهم بواجبتهم) ⁽³⁾ ، كما عرفه قانون الجرائم الاقتصادية بأنه (كل من أنيطت به مهمة عامة في اللجان أو المؤتمرات أو الأمانات أو البلديات أو وحدات الإدارة المحلية أو الهيئات أو المؤسسات العامة أو الاتحادات أو النقابات أو الروابط أو الجمعيات أو الهيئات الخاصة ذات النفع العام أو الشركات أو المنشآت التي تساهم في رأس مالها هذه الجهات وكذلك المنشآت التي طبقت بشأنها مقولة شركاء لا أجراء، سواء كان

¹ - نص المادة (2) من رقم (55) لسنة 1976 بشأن الخدمة المدنية

² - نص المادة (05) من القانون رقم (12) لسنة 2010 بإصدار قانون علاقات العمل

³ - نص المادة (4/16) من قانون العقوبات

عضواً أو موظفاً أو منتجاً أو عاملاً، دائماً أو مؤقتاً، بمقابل أو بدون مقابل، ويدخل في ذلك محرورو العقود والمحكمون والخبراء والمترجمون والشهود أثناء قيامهم بواجباتهم⁽¹⁾.

من استقراء ما سبق نجد أن المشرع الليبي قد وسع في مدلول الموظف العام في القانون الجنائي عنه في القانون الإداري، بحيث تطل المسؤولية كل من يعمل باسم الدولة ولحسابها حتى لا يفلت الجناة من العقوبات، وهذا ما تبني عليه النصوص العقابية فلسفتها في توسيع نطاقها على الموظف العام⁽²⁾، هذا من جهة، ومن جهة أخرى نجد إن المشرع الليبي لم يضع تعريف تشريعي جامع مانع يعطى المعنى الدقيق والواضح للموظف العام، ويبدو إن المشرع قد ترك للقضاء هذه المهمة، لـ فقد تولت المحكمة العليا التصدي لذلك، وسد النقص في هذا الشأن، فعرفت الموظف العام بأنه⁽³⁾ "الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو تشرف عليه، ومن ثم تسري عليه جميع قوانين ولوائح الخدمة المدنية (قانون علاقات العمل حالياً بما فيها من حقوق وواجبات)"⁽⁴⁾.

ومن هذا التعريف يشترط لاعتبار العامل لدى الجهات الإدارية موظفاً عاماً وجوب توافر عدة شروط وهي: أن يشغل الموظف الوظيفة بصفة دائمة، وأن يتم تعيين الموظف من السلطة المختصة، وأن يعمل الموظف في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.

2/ صور الجرائم الواقعة على الوظيفة العامة في التشريع الليبي: هناك صور من الجرائم التي تؤثر سلباً على الوظيفة العامة والمصلحة العمومية، وهذا الجرائم تعتبر أفة مجتمعية يكاد لا يخلو أي مجتمع من المجتمعات من آثارها، وذلك لأن خطورة هذا النوع من الجرائم تمس الفرد والمجتمع والدولة على سواء، والمعاناة منها تكاد تكون على كافة المستويات الاجتماعية والأخلاقية والاقتصادية، بل يتعدى أثرها إلى المستوى السياسي أيضاً، ومن هذه الجرائم على سبيل المثال لا الحصر:

1 - نص المادة (02) من القانون رقم (02) لسنة 1979 بشأن الجرائم الاقتصادية

2 - عمر رمضان المريري: الموظف العام وعلاقته بالإدارة في القانون الليبي، مجلة صيراة العلمية، المجلد 4، العدد 2، ديسمبر 2020، ص 111.

3 - المحكمة العليا الليبية - طعن إداري رقم 22 لسنة 16 قضائية جلسة 1971/01/24.

4 - رجب ميلاد الذويبي: انتهاء خدمة الموظف العام بقوة القانون، مجلة البحوث الأكاديمية (العلوم الانسانية) العدد 26، يوليو 2023، ص 79/78.

أ/ جريمة الرشوة : تعد جريمة الرشوة من أبلغ أنواع الفساد وأخطر أمراض العصر التي تصيب الوظيفة العامة ، فهي سلوك يمس بحياة الدولة ومصداقيتها ، ويضيع المصلحة العامة برمتها ، وقد عرفها البعض بأنها " فعل يرتكبه موظف عام أو شخص ذو صفة عامة عندما يتاجر بوظيفته أو بالأحرى استغل السلطات المخولة له بمقتضى هذه الوظيفة ، وذلك حين يطلب لنفسه أو لغيره أو يقبل أو يأخذ وعداً أو عطية لأداء عمل من أعمال وظيفته أو يزعم على أنه من أعمال وظيفته ، أو الامتناع عن ذلك العمل أو للأخلال بواجبات وظيفته⁽¹⁾ .

لقد تصدى المشرع الليبي لجريمة الرشوة في مواطن متفرقة من قانون الجرائم الاقتصادية رقم (2) لسنة 1979 وجرم الرشوة في كافة صورها وأشكالها كالطلب والاختد والقبول والعطية أو الوعد بها ، كما جرم المشرع الليبي جريمة استغلال النفوذ ، وجعل مرتكب هذه الجريمة في حكم المرتشي⁽²⁾ . هذا ولم يقتصر المشرع الليبي على تجريم الرشوة في القطاع العام فقط ، بل جرم هذا الفعل عند وقوعه من المستخدمين في القطاع الخاص (العمال) وذلك بموجب نص المادة (229) مكرر(ب) من قانون العقوبات الليبي⁽³⁾ ، التي لم تلغ بصدر قانون الجرائم الاقتصادية إذ أن هذا القانون لم يورد نصاً يخالف نص المادة المذكورة أعلاه ، ولم ينظم مسألة الرشوة المرتكبة من المستخدمين من جديد⁽⁴⁾ .

وقد أفرد المشرع الليبي جملة من المواد التي تنص على عقوبة رادعة لمرتكي هذه الجريمة وذلك لمنع ضررها ولحماية الوظيفة العامة من الانحراف وفساد موظفيها ، حيث يعاقب بالسجن

1 - اسامة رجب أبوحري : المسؤولية الجنائية للموظف العمومي في التشريع الليبي ، مجلة دراسات الانسان والمجتمع ، العدد 23 مارس 2024 ، ص 14 .

2 - لقد جمع المشرع الجنائي الليبي جرمي الرشوة واستغلال النفوذ تحت عنوان واحد لاشتراكهما في ذات الأحكام ، واعتبرت مرتكب هذه الجريمة في حكم المرتشي كما نصت المادة 227 عقوبات ، غير إنه تم إلغاء نص هذه المادة بعد صدور قانون رقم (2) لسنة 1979 بشأن الجرائم الاقتصادية لتصبح جريمة استغلال النفوذ جريمة قائمة ومستقلة بذاتها نصاً وأركاناً .

3 - نصت المادة 229 مكرر (ب) من قانون العقوبات الليبي على " كل مستخدم طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية بغير علم مخدومه أو رضائه لأداء عمل من الأعمال المكلف بها أو الامتناع عند وقاعه يعاقب بالحبس " .

4 - هيفاء عبد العالي فرج : جرائم الرشوة بين التشريع الليبي واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، ورقة بحثية مقدمة للمؤتمر العلمي الأول لمكافحة الفساد في ليبيا من المنظور التشريعي تحت شعار " نعم لبناء الدولة " كلية الشريعة والقانون ، الجامعة الاسمية الاسلامية ، زيتن ليبيا ، المنعقد في الفترة 19/18 سبتمبر 2021 ص 15

كل موظف عمومي ارتكب أحد صور وأشكال جريمة الرشوة مدة لا تقل عن ثلاث سنوات ولا تزيد عن خمسة عشرة سنة (1) .

ب/ **جريمة استغلال النفوذ** : تعتبر جريمة استغلال النفوذ صورة من صور جرائم الفساد التي تمس الوظيفة العامة ، بحيث يستغل من خلالها الموظف العام نفوذه من أجل الحصول على منفعة خاصة ، وقد عرفها البعض بأنها " متاجرة بالنفوذ للحصول أو محاولة الحصول لصاحب المصلحة على مزية من السلطات العامة مفروض بداية أنه شأن لها بأي عمل أو امتناع داخل في حدود وظيفته " (2) .

وقد نص على هذه الجريمة المادة (29) من قانون الجرائم الاقتصادية بقولها (يعاقب بالسجن كل موظف عام طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ عطية أو وعداً بشيء لا حق له فيه نقداً كان أو أي فائدة أخرى لاستعمال نفوذ حقيقي أو مزعوم للحصول أو محاولة الحصول من أية سلطة عامة أو أية جهة خاضعة لإشرافها على أعمال أو التزام أو مقابلة أو اتفاق توريد أو ترخيص ، أو أوامر أو قرارات أو أحكام أو وظيفة أو خدمة أو رتبة أو أوسمة أو أية مكافأة أو مزية من أي نوع) ولقد كان لهذا النص مقابل في قانون العقوبات الليبي بذات الصيغة إلا أنه تم إلغاؤه بصور قانون الجرائم الاقتصادية (3) .

كما عالج المشرع الليبي ظاهرة استغلال النفوذ في قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م حيث نصت المادة (12) منه على المحظورات التي تشكل محاذير قانونية على الموظف العام ، وقد ذكرت أن من ضمن هذه المحظورات أن لا يستغل الموظف وظيفته للحصول على منفعة له أو لغيره مباشرة ، أو غير مباشرة (4) .

1 - من المواد التي نصت على عقوبة جريمة الرشوة المرتكبة من الموظف العمومي نصوص المواد (21 ، 1/21 ، 2/21 ، 22 ، 26) من قانون رقم 2 لسنة 1979 بشأن الجرائم الاقتصادية .

2 - رمسيس بنهام : النظرية العامة للقانون الجنائي ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، 1991 ، ص 164

3 - تم إلغاء هذا نص المادة (222) من قانون العقوبات الليبي بموجب نص المادة (39) من قانون الجرائم الاقتصادية التي نص على (يلغى القانون رقم 73 لسنة 1975م بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات ، كما يلغى كل نص يخالف أحكام هذا القانون) .

4 - خالد بزي - علي محمد حمد : حماية الوظيفة العامة من جريمة استغلال النفوذ ، مجلة جامعة سبها للعلوم الانسانية ، العدد 3 ،

2022 ، ص 160

وقد قرر المشرع عقوبات أصلية وتكميلية للموظف المرتكب لهذه الجريمة ، حيث نص على عقوبة السجن كعقوبة أصلية ، وبغرامة نسبية التي تعادل ضعف ما يحصل عليه الجاني أو اكتسبه كعقوبة تكميلية وجوبية (1) .

ويلاحظ من خلال هذا العقوبات قد غلظ المشرع الليبي وشدد استراتيجيته في العقاب لهذه الجريمة أسوة بباقي جرائم الفساد الأخرى ، ودليل ذلك تكيفها كجناية ، الأمر الذي يعكس بجلاء الخروج الواضح للمشرع عن مبدأ تفريد العقوبة أو التدرج الطردي بين الفعل والعقوبة بشأن جرائم الفساد ، وهي السمة الغالبة في قانون الجرائم الاقتصادية (2) .

ج/ جريمة إساءة استعمال السلطة : تعتبر هذه الجريمة أحد صور الفساد الإداري ذات الوصف الجنائي ، ومن أخطر الجرائم الإدارية في الوقت الراهن نتيجة لإخلال الموظف بواجباته المنصوص عليها في القوانين واللوائح ، وقد عرفها فقه القانون الجنائي بأنها "خروج الموظف العام عن المحددات القانونية للوظيفة العامة ، بما في ذلك قيامه بسلوك يخالف ما قضت به ونصت عليه القوانين واللوائح والانظمة لتقديم المصلحة الشخصية عن المصلحة العامة " (3) ، أما فقه القانون الإداري فقد عرفوا مفهوم إساءة استعمال السلطة بأنه " استعمال رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف به " (4) .

ونظراً لمساس هذه الجريمة بالمصلحة العامة ، فقد جرمها المشرع الليبي في كلا من قانون العقوبات (5) ، وقانون الجرائم الاقتصادية (1) ، وكذلك قانون رقم (22) لسنة 1985 بشأن محاربة إساءة استعمال الوظيفة أو المهنة والانحراف بأعمال التصعيد الشعبي (2) .

1 - نص المادة 35 من قانون رقم 2 لسنة 1979 بشأن الجرائم الاقتصادية على " يحكم على الجاني في جميع الأحوال المبنية بالمواد 33/32/31/30/29/28/27/22/21/5 بغرامة تعادل ضعف ما هرب أو اختلس أو طلب أو قبل أو وعد به أو عرض عليه أو حصل عليه أو استولى عليه أو أرغم غيره على إعطائه ومصادرة أو رد المبالغ التي حصل عليها بسبب ارتكابه الجرائم المبينة في المواد المشار إليها في هذه المادة " .

2 - خالد بزيم - علي محمد حمد : مرجع سابق ، ص 167.

3 - سليمان محمد الجريش : إساءة استعمال السلطة في الوظيفة العامة وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية ، جامعة القاهرة ، كلية التربية ، 2002 ، ص 82

4 - سليمان الطماوي : نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مطبعة جامعة عين شمس ، طبعة 3 ، 1978 ص 69.

5 - نص المادة (235) من قانون العقوبات " يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر كل موظف عمومي يسعى استعمال سلطات وظيفته لنفع الغير أو الأضرار به ، وذلك إذا لم ينطبق على فعله نص جنائي آخر في القانون "

الخلاصة

هدف البحث إلى دراسة جرائم الفساد الواقعة على المرافق العامة والتي تشكل خطراً يحول دون سيرها بانتظام واطراد، وبيان أنواع الحماية التي نص عليها المشرع الليبي في القوانين المشار لها في هذه الورقة ، وقد خلص إلى عدد من النتائج والتوصيات :

أولاً / النتائج :

- 1/ لم يضع المشرع الليبي تعريفاً للفساد في قانون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ، وإنما انصرف إلى تعريفه من خلال الإشارة إلى صوره بموجب نص المادة (3) الفقرة 7 من قانون رقم 11 لسنة 2014 بشأن إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ، وبالتالي فإن الفساد طبقاً للمشرع الليبي هو مجموع من الجرائم التي تختص الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بالتحري والكشف عنها .
- 2/ أضاف المشرع الليبي صفة التجريم على أفعال الفساد المالي والوظيفي في قانون العقوبات وقانون الجرائم الاقتصادية ، وذلك لغايات المحافظة على المال العام وردع الموظف العام من الانحراف عند ممارسة سلطته الوظيفية ، ومكافحة هذه الافة الخطيرة .
- 3/ قانون العقوبات وكذلك القوانين الجنائية الخاصة تعتبر قوانين مكملة لقانون رقم (11) لسنة 2014 المتعلق بمكافحة الفساد ، وعلاقتهم علاقة تبعية ومتراطة ، لذلك نجد دورهم تكاملي فيما يتعلق بجرائم الفساد .
- 4/ جرائم الفساد جرائم يرتكبها الجناة في كافة المستويات ولدى كل الطبقات فنجد الفساد لدى البعض ممن يتولى العمل في قمة الهرم السياسي والوظيفي ، وكذلك لدى من هم في أدنى الهرم. كما إن جرائم الفساد ظاهرة لا تقتصر على القطاع العام فحسب وإنما في القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني على حد متساوي.

¹ - نص المادة (34) من قانون رقم (2) لسنة 1979 بشأن الجرائم الاقتصادية "يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر كل موظف عام يسئ استعمال سلطات وظيفته لنفع الغير أو الأضرار به ، وذلك إذا لم ينطبق على فعله نص جنائي آخر في القانون " .

² - نص المادة الأولى من قانون رقم (22) لسنة 1985 بشأن محاربة إساءة استعمال الوظيفة العامة أو المهنة والانحراف بأعمال

التصعيد الشعبي .



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



5/ الانقسام السياسي وضعف مؤسسات الدولة ، وتنازع التسليم والاستلام فيما يتعلق برئاسة الهيئة الوطنية للفساد ، كلها عوامل ساهمت في تخطيط الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بالقيام بالمهام المنوطة لها ، وممارسة دورها بشكل محكم على كامل الأراضي الليبية .

ثانياً/ التوصيات :

1/ الحرص على جعل هيئات مكافحة الفساد ذات فاعلية أكثر ، فالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد تتمتع بطابع وقائي محض دون أن يكون رادعاً - بالرغم من تسميتها بهيئة مكافحة الفساد - وهذا ما نلاحظه من مساهمتها الضعيفة في القضاء على جرائم الفساد .

2/ تفعيل دور الرقابة الادارية والمالية مع تزويدها باليات قانونية ومادية للقيام بأداء مهامها بكل اريحية واستغلال دون أي ضغط كان .

3/ اصلاح إدارة مؤسسات الدولة ، وتحسين أوضاع الموظفين مادياً ، وذلك من أجل القضاء على كل أشكال الرشوة والفساد ، وتسهيل الاجراءات الادارية والحصول على الخدمات العامة دون استغلال لأبعاد شبه الرشاوي والمتاجرة بالوظيفة العامة ، وبالتالي المساهمة في حماية مؤسسات الدولة ومرافقها العامة .

3/ على المشرع الليبي وجوب تبني سياسة جنائية جديدة لمواجهة جرائم الفساد ، وذلك بتشديد عقوبة جرائم الفساد سواء المنصوص عليها في قانون العقوبات أو النصوص الجنائية الخاصة المكملة له، وذلك لعدم نجاح السياسة الجنائية الحالية، وهذا ما نلاحظه في تزايد قضايا الفساد .

قائمة المصادر والمراجع

المصادر :

1/ المعجم البسيط : مراجعة إبراهيم النبي وآخرون ، مجمع اللغة العربية ، 1973 ، جزء الثاني

المراجع :

أولاً / الكتب :

1/ أحمد إبراهيم انويجي المجبري : الطبعة القانونية للمال العام وأسس حمايته ، دار ومكتبة الفضل للنشر والتوزيع ، طرابلس ليبيا ، 2012



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



- 2/ أحمد أبو دية : الفساد واسبابه ونتائجه ، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة ، أمان ، الطبعة الأولى 2004.
- 3/ آمال محمد كمال إبراهيم : المراقبة الداخلية والمراجعة في الاجهزة الحكومية ، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح ، القاهرة ، 2004
- 4/ أنور أحمد رسلان : القانون الاداري السعودي ، دراسة مقارنة ، معهد الادارة العامة ، الرياض ، 1408 ،
- 5/ تائر سعود العدوان : مكافحة الفساد الدليل على اتفاقية الامم المتحدة ، الطبعة الأولى 2012
- 6/ خليفة صالح أحواس : القانون الاداري الليبي الحديث ، مكتبة طرابلس العلمية العالمية ، الطبعة الثالثة 2022
- 7/ رمسيس بنهام : النظرية العامة للقانون الجنائي ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، 1991
- 8/ سليمان الطماوي : نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مطبعة جامعة عين شمس ، الطبعة الثالثة ، 1978
- 9/ سليمان محمد الجريش : إساءة استعمال السلطة في الوظيفة العامة وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية ، جامعة القاهرة ، كلية التربية ، 2002
- 10/ عبدالغني بسيوني : القانون الاداري ، الدار الجامعية ، 1987
- 11/ محمد جمعة عبود : الفساد أسبابه ، ظواهره ، آثاره ، الوقاية منه ، دار الكتب الوطنية بنغازي ، 2019 ،
- 12/ محمد رفعت عبدالوهاب : النظرية العامة للقانون الاداري ، دار الجامعية الجديدة ، الاسكندرية ، طبعة 2009
- 13/ محمد نصر القاضي : أصول القانون الاداري ، دار الفكر الجامعي ، الطبعة الاولى ، 2008
- 14/ مفتاح خليفة عبدالحמיד : الوجيز في القانون الاداري وفقا للتشريعات السارية وأحداث أحكام القضاء الاداري ، الفضيل للطباعة والنشر والتوزيع ، الطبعة الاولى 2020
- 15/ مهدي الوزلي سليمان : التنمية الادارية والدول النامية ، عمان الاردن ، دار مجدولاي للنشر والتوزيع ، 1993



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



- 16/ هاشم الشمري : الفساد الاداري والمالي واثاره الاقتصادية والاجتماعية ، دار اليازوري للنشر والتوزيع ، عمان الاردن ، الطبعة الأولى 2011
- 17/ هاني علي الطهوازي : القانون الاداري ، الكتاب الأول ، طبعة 1998

ثانياً / الرسائل العلمية

- 1/ خديجة عمور : جرائم الفساد في القطاع الخاص في ظل التشريع الجنائي الجزائري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة ورقلة ، الجزائر ، 2011
- 2/ لجين نوري مفتاح الاوجلي : المال العام في التشريعات العامة تحديداً تنظيمياً حمايةً ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة بنغازي ، للعام الجامعي 2015/2016.

ثالثاً / البحوث والمقالات

- 1/ ابتسام حسن سالم عيسى : المواجهة الجنائية لجرائم الفساد في القانون الليبي ، ورقة بحثية مقدمة للمؤتمر العلمي الأول لمكافحة الفساد في ليبيا من المنظور التشريعي تحت شعار " نعم لبناء الدولة " كلية الشريعة والقانون ، الجامعة الاسمية الاسلامية ، زليتن ليبيا ، المنعقد في الفترة 18/19 سبتمبر 2021
- 2/ اسامة رجب أبوحربة : المسؤولية الجنائية للموظف العمومي في التشريع الليبي ، مجلة دراسات الانسان والمجتمع ، العدد 23 مارس ، 2024
- 3/ حسن حسين شحاته : الفساد المالي اسبابه وصور علاجه ، بحث منشور في مجلة الوعي الاسلامي الكويت عدد 522 ، يوليو 2011
- 4/ خالد بزيم – علي محمد حمد : حماية الوظيفة العامة من جريمة استغلال النفوذ ، مجلة جامعة سبها للعلوم الانسانية ، العدد 3 ، 2022
- 5/ رجب ميلاد الذويبي : انتهاء خدمة الموظف العام بقوة القانون ، مجلة البحوث الاكاديمية (العلوم الانسانية) العدد 26 ، يوليو 2023
- 6/ عبدالله حسين محمد الاهول : الفساد السياسي ، نظرة تحليلية ، كلية الشريعة والقانون ، جامعة الجديدة ، العدد 9 سبتمبر 2019
- 7/ عمر رمضان المريري : الموظف العام وعلاقته بالإدارة في القانون الليبي ، مجلة صيراة العلمية ، المجلد 4 ، العدد 2 ، ديسمبر 2020



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



- 8/ فاطمة الزهراء روماني : مفهوم المرفق العام ودور الحكومة الالكترونية في خدمة الجمهور، المجلة القانونية، كلية القانون جامعة القاهرة، فرع الخرطوم، المجلد 11، العدد 8، 2022
- 9/ نجيب مسعود : جرائم الاختلاس المال العام في التشريع الليبي دراسة مقارنة، الاكاديمية للدراسات الاقتصادية والانسانية، المجلد 15 العدد 1 2023
- 10/ نعيمة عمر الغزير : حماية الأموال العامة في النظام القانون الليبي، مجلة آفاق الاقتصادية العدد الخامس، 2017
- 11/ هيفاء عبد العالي فرج : جرائم الرشوة بين التشريع الليبي واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ورقة بحثية مقدمة للمؤتمر العلمي الأول مكافحة الفساد في ليبيا من المنظور التشريعي تحت شعار "نعم لبناء الدولة" كلية الشريعة والقانون، الجامعة الاسمية الاسلامية، زليتن / ليبيا، المنعقد في الفترة 19/18 سبتمبر 2021

رابعاً / التشريعات والاحكام

- 1/ القانون المدني الليبي
- 2/ قانون العقوبات الليبي الصادر في 28 نوفمبر 1953
- 3/ قانون رقم (73) لسنة 1975 بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات
- 4/ قانون رقم (55) لسنة 1976 بشأن الخدمة المدنية
- 5/ قانون رقم (02) لسنة 1979 بشأن الجرائم الاقتصادية
- 6/ قانون رقم (11) لسنة 1992م بتقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية
- 7/ قانون رقم (12) لسنة 2010 بإصدار قانون علاقات العمل
- 8/ قانون رقم (14) لسنة 2014 بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد
- 9/ قانون رقم (22) لسنة 1985 بشأن محاربة إساءة استعمال الوظيفة العامة أو المهنة والانحراف بأعمال التصعيد الشعبي
- 10/ قانون رقم (10) لسنة 2005 بشأن التصديق على المعاهدات والاتفاقيات والبروتوكولات الدولية المبرمة بين ليبيا والدول الأخرى وفي نطاق المنظمات الإقليمية والدولية



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



11/ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد : مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ، فيينا

، نيويورك 2004

12/ مجموعة أحكام المحكمة العليا الليبية



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



مكافحة الفساد في الشركات

من حيث الآليات وأثرها على تحقيق التنمية المستدامة

أ د محمد شعيب عبد المقصود

جامعة حلوان، كلية الحقوق

المقدمة:

الفساد من الأوبئة التي تصيب الأشخاص والمؤسسات، والتصدي له لم يَعدُ ضرباً من الضروب الافتراضية، ولم يَعدُ البحث فيه وفي أحكامه نوعاً من التقدم البحثي، بل إنه أصبح واقعاً معاصراً يحتاج إلى البحث عن آليات لمكافحته باعتباره عقبة تواجه بناء الدولة المدنية الحديثة. ويُعد الفساد ظاهرة اجتماعية وسياسية واقتصادية معقدة تؤثر على الشركات. فالفساد يُعرقل التنمية الاقتصادية ويؤثر على القدرة على الإنتاج وتحقيق النتائج وفقاً للخطط التشغيلية للشركات.¹ وينقسم البحث إلى مبحثين سأتناول في المبحث الأول: تحديد ماهية الفساد في الشركات وصوره، وتحديد آليات فاعلة للقضاء عليه، حيث أصبح الفساد يتطور بتطور التكنولوجيا والأنظمة الاقتصادية والقانونية، ويتعين على المشتغلين بالقانون معاصرة هذا التقدم في كافة المحاور: التشريعية والفقهية والقضائية. حيث يعتبر مكافحة الفساد واجب وطني وتلبية لاتفاقيات العالمية حول مكافحة الفساد حيث إن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تعتبر الصك العالمي الوحيد الملزم قانوناً لمكافحة الفساد، وتتسم العديد من أحكامها بنهج بعيد المدى وطابع إلزامي يجعل منها أداة مهمة لوضع استجابة شاملة لتلك المشكلة.

أما المبحث الثاني: سأتناول الآثار الإيجابية لمكافحة الفساد في تحقيق التنمية المستدامة باعتبارها أحد أوجه التنمية ولكن لها أهمية خاصة حيث تعتبر فلسفة تنمية جديدة تبحث حول آفاق المستقبل وتحقيق التنمية المستدامة.

● ملخص البحث :

وهناك العديد من آليات مكافحة الفساد وسيقتصر حديثنا على الحوكمة والإفصاح والشفافية كأحد آليات مكافحة الفساد حيث أن الحوكمة تعتبر أحد الطرق الإدارية التي تهدف إلى تحديد المسؤوليات وتوزيع الأدوار داخل المؤسسات بما يضمن عدم إهدار الجهود، فالحوكمة بذلك تعتبر آلة من آليات مكافحة الفساد من حيث لا يستطيع أحد الأفراد الهروب من مسؤولياته بالإضافة إلى تحديد المهام الوظيفية لكل موظف في الشركة فينبغي عليه القيام بها والمساهمة في تنفيذ خطة

¹ الأمم المتحدة: <https://www.unodc.org/>

وصدقت جمهورية مصر العربية على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في شباط/فبراير ٢٠٠٥، واعتمدت إستراتيجيتها الوطنية الثانية لمكافحة الفساد في عام ٢٠١٨ التي تركز على تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في القطاع الخاص باعتباره أحد الأهداف العشرة الرئيسية للاستراتيجية



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



الشركة وفقاً لصلاحياته الوظيفية يأتي بعد ذلك ضوء الشفافية التي تعتبر بوجه عام أحد الضمانات التي تتنافى مع الفساد لأن بيئة العمل الفاسدة تحتاج الى التستر بما يضمن عدم معرفة البيانات وإخفائها لكي يكون من المتعذر المحاسبة عليها من خلال احصائيات تضبط الوقت والانتاج واخيراً يأتي دور الافصاح والمقصود به هو نقل المعلومات الإدارية والبيانات المالية والتقارير والإحصائيات التي تؤثر على الشركة وأرباحها للمستثمرين والمساهمين وأصحاب المصالح.

الكلمات الدالة:

الفساد - المكافحة - الآليات - الحوكمة - الشفافية - الإفصاح - التنمية المستدامة.

• Research Summary :

• There are many anti-corruption

mechanisms, and our discussion will be limited to governance, disclosure, and transparency as one of the anti-corruption mechanisms, as governance is considered one of the administrative methods that aims to define responsibilities and distribute roles within institutions in a way that ensures that efforts are not wasted. Thus, governance is considered one of the anti-corruption mechanisms in that it cannot One of the individuals escaping from his responsibilities, in addition to specifying the job tasks for each employee in the company, which he must carry out and contribute to the implementation of the company's plan in accordance with his job powers. Next comes the light of transparency, which is generally considered one of the guarantees that are incompatible with corruption, because a corrupt work environment needs

to be covered up in a way that guarantees Not knowing the data and hiding it so that it is impossible to account for it through statistics that control time and production. Finally comes the role of disclosure, which is intended to convey administrative information, financial data, reports and statistics that affect the company and its profits to investors, shareholders and stakeholders.

:Key words

Corruption – combating – mechanisms –
governance – transparency – disclosure – sustainable
.development

• الأهمية العلمية لموضوع البحث.

يحتل موضوع البحث أهمية بالغة حيث يعتبر موضوع مكافحة الفساد من الموضوعات التي تحتاج الى تنظيم تشريعي وقضائي بالإضافة الى انه أصبح حديث الساعة في كافة الجوانب سواء على الناحية الاقتصادية أو على الناحية الإدارية بالإضافة الى الناحية القانونية.

• منهج البحث.

لقد سلكت في هذا البحث المنهج الاستنباطي للنصوص القانونية والبحث حول وجود تشريعات أو قوانين تنص على تنظيم مكافحة الفساد ومدى كفايتها والحاجة الى تعديلها.

• مشكلة البحث:

■ إمكانية تطبيق آليات مكافحة الفساد على الشركات ؟ وأثرها على تحقيق

التنمية المستدامة؟

• تساؤلات البحث:

يوجد العديد من التساؤلات حول مكافحة الفساد في الشركات وذلك لحداثة الموضوع نسبياً بالإضافة إلى دخوله في مجالات عديدة والتأثير السلبي على معدل أدائها، وهذه التساؤلات على النحو التالي:

- ما هي أضرار الفساد في الشركات ؟
- هل يوجد تشريعات لمكافحة الفساد في الشركات؟
- ما مدى كفاءة التشريعات الموجودة لمكافحة الفساد في الشركات ؟
- هل هناك حاجة إلى تعديل التشريعات الموجودة؟
- ما هي آليات مكافحة الفساد على الشركات؟
- ما هو أثر مكافحة الفساد على تحقيق التنمية المستدامة ؟

المبحث الأول

ماهية الفساد في الشركات وآليات مكافحته

المطلب الأول

ماهية الفساد وصوره وأضراره

يعتبر الفساد أحد صور الممارسات الإدارية الضارة بالمؤسسات ، الذي في الغالب ما يكون متعمد من الشخص صاحب التكليف أو المسؤولية مع مراعاة أن المسؤولية تكون مضاعفة في حقه، وذلك لأنه خان الأمانة بتعمد الإضرار بمصالح الشركة كما أنه لم يقيم بالواجب المكلف به المتمثل في المحافظة على أموال الشركة وحسن إدارتها في نطاق مهامه الوظيفية.

الفرع الأول

ماهية الفساد في الشركات

يقصد بالشركة : الشركة كيان قانوني يؤسس وفقاً لأحكام النظام بناء على عقد تأسيس أو نظام أساس يلتزم بمقتضاه شخصان أو أكثر بأن يساهم كل منهم في مشروع يستهدف الربح بتقديم حصة من مال أو عمل أو منهما معاً لاقتسام ما ينشأ عن هذا المشروع من ربح أو خسارة،

واستثناء من ذلك، يجوز -وفقاً لأحكام النظام- أن تؤسس الشركة بالإرادة المنفردة لشخص واحد، ويجوز تأسيس شركات غير ربحية وفقاً لما ورد في الباب (السابع) من النظام.¹

الفساد في اللغة: نقيض الصّلاح، وخروج الشيء عن الاعتدال، قليلاً كان الخروج أو كثيراً، يقال: فسد اللحم: أنتن، وفسدت الأمور: اضطربت، وفسد العقد: بطل.²

وفي الاصطلاح: عرّف جمهور الفقهاء من المالكية والشافعية والحنابلة الفساد بأنه: مخالفة الفعل الشرع بحيث لا تترتب عليه الآثار، ولا يسقط القضاء في العبادات.³

تعريف الفساد: يعد الفساد ظاهرة اجتماعية وسياسية واقتصادية معقدة تؤثر على جميع البلدان. فالفساد يقوض المؤسسات الديمقراطية ويبطئ التنمية الاقتصادية ويساهم في انعدام الاستقرار الحكومي. كما يهاجم الفساد أسس المؤسسات الديمقراطية من خلال تشويه العمليات الانتخابية، وتحريف سيادة القانون، وخلق مستنقعات بيروقراطية قائمة على طلب الرشاوي فقط. وقد توقفت التنمية الاقتصادية بسبب تثبيط الاستثمار الأجنبي المباشر وكما تجد الشركات الصغيرة انه من المستحيل التغلب على "تكاليف البدء" المطلوبة بسبب الفساد.⁴

الفساد في الشركات: الفساد في الأعمال التجارية مشكلة عالمية، تؤثر على الشركات من جميع الأحجام في جميع البلدان. ويمكن أن تكون الشركات ضحية للفساد ومرتكبين له على حد سواء. وفي سياق الأعمال التجارية، يمكن أن يشمل الفساد التقارير المالية الزائفة أو المضللة، والاحتيال في المشتريات، والاختلاس، والرشوة، ومجموعة من الأفعال الأخرى. وفيما يلي بعض الأمثلة على المخططات ومظاهر الفساد الشائعة في مجال الأعمال التجارية.⁵

يعد الفساد من الظواهر السلبية الأكثر انتشاراً عالمياً في الدول المتقدمة والنامية على حدٍ سواء بيد أن الفساد يعد أكثر انتشاراً في الدول النامية.

وقد تزايد الاهتمام بهذه الظاهرة لما لها من الآثار السلبية على المنظمات والذي يؤثر بدوره على اقتصاديات الدول مسبباً في ذلك تعطيل مسار التنمية الاقتصادية ولعل السبب الرئيسي في تفشي

¹ نظام الشركات السعودي : المادة (2)

² الزحيلي: كتاب الفقه الإسلامي وأدلته - فساد - المكتبة الشاملة". المكتبة الشاملة. ص3155 .

³ حنان يونس البطلان والفساد عند الأصوليين: وأثرهما في الفقه الإسلامي. دار النفائس(2004).

⁴ تعريف منظمة الأمم المتحدة للفساد: <https://www.unodc.org/romena/ar/corruption>

⁵ مارتيني: مركز أوتشتاين لموارد مكافحة الفساد(2014)

هذه الظاهرة هو عدم استخدام الموارد المتاحة بالشكل الأمثل وتبذيرها مما يؤدي الى الحيلولة دون تحقيق أهداف المؤسسات.¹

يعمل مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، خلال أربع سنوات، على "تعزيز قدرات القطاع الخاص على منع الفساد وتعزيز تدابير النزاهة"، وذلك تحت مظلة المشروع الممول في إطار جولة التمويل الثالثة من مبادرة "سيمنز" للنزاهة.

وسينفذ المشروع في عدة بلدان في المنطقة ومنها: جمهورية مصر العربية، وجمهورية العراق، ودولة ليبيا، والإمارات العربية المتحدة.

بُغية تقديم دعم في مجال مكافحة الفساد في القطاع الخاص، ودعم التواصل بين القطاعين العام والخاص من خلال توفير منصة مشتركة لمزيد من التفاعل والحوار وتبادل المعارف، فضلاً عن تقديم الدعم الفني إلى الشركات والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة لتطوير مدونة قواعد السلوك وبرامج الامتثال الخاصة بمكافحة الفساد.²

الفرع الثاني

صور الفساد في الشركات

للفساد العديد من الأنواع منها: الفساد المالي والإداري والسياسي بالإضافة الى الفساد الأخلاقي. وقد يكون الفساد إداري في أحد مؤسسات الدولة. نقصد بالفساد الإداري هو الفساد الذي يرتبط بالوظيفة العامة، ويعتبر من القيم المرفوضة في المجتمعات المتحضرة على مستوى المناصب في الهياكل التنظيمية لدى الجهات الحكومية، والتي يجب أن تكون تصرفات صاحب المنصب الإداري تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة.³

ولعل ما يهمنا في هذا البحث هو الفساد المالي لما له من أهمية والذي أثير حوله موضوع البحث الفساد المالي ويشمل الانحراف ومخالفة القوانين والقواعد أحكام المالية الذي تنظم التي تنظم العمل المالي في الدولة ومؤسساتها ومخالفة تعليمات ولوائح وأجهزة الرقابة المالية وتتخذ نظام الفساد المالي

¹ أ. الصيد انبيه وريث: حوكمة الشركات ودورها في الحد من الفساد المالي وتحقيق التنمية المستدامة في ليبيا - المؤتمر العلمي الدولي الثالث لكلية الاقتصاد والتجارة - المؤسسات وإشكاليات التنمية في الدول النامية (ليبيا أمودجاً) نوفمبر 2019 ص (543)

² الأمم المتحدة: <https://www.unodc.org/>

³ بشاير غنام الديكان: منهجية مكافحة الفساد الإداري في التشريع والقضاء الكويتي - رسالة ماجستير في القانون العام مقدمة إلى. جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، الأردن(2014).

أشكال الرشوة والاختلاس الضريبي وإعادة التدوين للإعانات الأجنبية للمصالح الخاص، وقروض المجاملة التي تمنح بدون ضمانات والعملات والإتاوات الناتجة عن العقود والإسراف في استخدام مال المؤسسات أو الجهات الخاصة والعامة.¹

الفرع الثالث

أضرار الفساد في الشركات

يعتبر الفساد من الظواهر من الظواهر السلبية المنتشرة عالمياً ويوجد بعض العوامل تؤدي الى زيادة الفساد كانهدام الحكومة والشفافية بحيث أصبح غياب الرقابة والتنظيم مقياساً لوجود الفساد ومعرفة نسبته والفساد يؤثر بالسلب على معدلات الاداء والانتاج على الصعيدين الحكومي والأهلي أو الخاص بذلك نجد أن أغلب الدول تؤسس هيئات تكون مهمتها الرقابة الإدارية والتفتيش على أجهزة القطاعين العام والخاص.

الفساد الإداري في الشركات يتسبب في أضرار جسيمة للشركة وهذا نظراً لأن الفساد غالباً ما يكون مستتر وغير ظاهر إلا بعد أن يتم اكتشافه وحينها يكون قد تسبب في خسائر كبيرة وإهدار لمقدرات الشركة من وقتٍ وجهدٍ وأرباح.

كما أن الفساد لا يكون ذو طبيعة فردية وإنما في الأغلب الأعم أن يكون بشكل جماعي كعصابة تمتهن الفساد كأن يحتلس المحاسب مبلغ من المال ويتواطأ معه المراجع وبذلك تتم عملية الفساد. وأنه من أهم وأبرز ادوار الفساد التسبب في صناعة الازمات الاقتصادية العالمية وبنزال ذلك على الشبكات فإن الفساد إذا تخلل أعضاء مجلس الإدارة ومراجعي الحسابات والمديرين فإن ذلك يؤدي إلى تحول الشركة من بيئة عمل سليمة ومحفزة للإنتاج إلى بيئة ملوثة حاضنة للفساد الداخلي معرقة للإنتاج والتنمية لأن المفسد يهتم بالحصول على أقصى قدر من الاستفادة الداخلية ويضرب بمصالح الشركة عرض الحائط حيث أنه يشعر بأنه منعزل عن الشركة ويوجد بينهما تضارب في المصالح.

¹ عبد الغني أحمد الفطيسي : الفساد المالي وأوجه القصور في الرقابة على المال العام في ليبيا دراسة تحليلية لتقارير ديوان المحاسبة للسنوات

2012/2008 - المجلة الجامعة - العدد(16) فبراير 2014م - الأكاديمية الليبية طرابلس ص 189:210.ص (195)

المطلب الثاني

آليات مكافحة الفساد في الشركات

تحتاج عملية مكافحة الفساد الى مجموعة من الآليات المتنوعة لكي تتحقق كافة محاور مكافحة وهذه المحاور والآليات هي الحوكمة والافصاح والشفافية وسيتم توضيح كل آلية من الآليات في الفروع التالي:

الفرع الأول

الحوكمة كأحد آليات مكافحة الفساد في الشركات

الحوكمة: هي الإدارة الجيدة لجميع المؤسسات في الدولة من خلال سياسات وآليات وممارسات تقوم على الشفافية والمشاركة والمساءلة وسيادة القانون ومكافحة الفساد والسعي لتحقيق العدالة وعدم التمييز بين المواطنين والاستجابة لاحتياجاتهم وتحري الكفاءة للوصول بالسياسات والخدمات لأعلي مستوى من الفعالية والجودة بما يرضي المواطنين.¹

الحوكمة في القطاع العام: هنالك عدة تعريفات لمصطلح "Governance" أو الحوكمة، سواءً من الناحية اللغوية أو من حيث التعريف الاصطلاحي. فعلى مستوى اللغة العربية محلياً وإقليمياً لم يتم التوصل إلى مرادف متفق عليه لهذا المصطلح، كما إن اقتران هذا المصطلح مع كلمة "Corpora"².

حوكمة الشركات هي قاعدة لقيادة الشركة وتوجيهها وتشتمل على آليات ومبادئ لتنظيم العلاقات بين مجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين والمساهمين وأصحاب المصالح وذلك بوضع قواعد وإجراءات خاصة لتسهيل عملية اتخاذ القرارات وإضفاء بعض الشفافية والمصادقية عليها بفرض حماية حقوق المساهمين وأصحاب المصالح تحقيق العدالة والتنافسية والشفافية لسوق وبيئة العمل.³

¹ هيئة الرقابة الإدارية المصرية.

² رولا وائل الكبيجي: دور الحوكمة في الحد من الفساد في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني - رسالة ماجستير - جامعة القدس

السنة (2019) - ص (31)

³ د. حمدان بن درويش الغامدي: الافصاح والشفافية والجزاء المترتب على الاخلال بهما كأحد مبادئ حوكمة الشركات في النظام السعودي معهد خادم الحرمين الشريفين ابحاث الحج والعمرة ص 3569-

3600.

تعتبر الحوكمة أحد أهم آليات مكافحة الفساد حيث إنها تعتبر النظام الذي يوجه الشركة من خلال وضع خطة وأهداف للشركة تسعى لتحقيقها وتحدد مسؤولية كل موظف ومدى تحقيقه لتلك المسؤولية من خلال تحديد الحقوق والواجبات والمسؤولية عن اتخاذ القرار وتنفيذه والرقابة على ذلك وأصبحت حوكمة الشركات من أفضل وسائل الإدارة وضمان لتحقيق أهداف الشركة بما يحقق محاربة الفساد الداخلي ومحاربة الانحرافات والتقصير في العمل ولضمان النزاهة والشفافية بما يعزز الرقابة على الشركة وقياس مدى تحقيق الشركة لأهدافها وخططها الاستراتيجية ولا تقف الحوكمة عند هذا الحد حيث أنها تعتبر أهم عناصر لجذب العملاء للشركة التي تطبقه فتكون قادرة على بعث الطمأنينة لدى المستثمرين بما يرفع القيمة السوقية لأسهمها ويدعم المنافسة الإيجابية بين الموظفين داخل الشركة التي تطبقه وبينها وبين الشركات الأخرى في سوق العمل بما يعزز المنافسة التي تطور المنتج وتحسن السعر.

الفرع الثاني

الشفافية كأحد آليات مكافحة الفساد في الشركات

الآلية الثانية لمكافحة الفساد هي الشفافية. فالشفافية هي توفير الشركة للبيانات المالية وغير المالية بصورة حقيقية عن المركز المالي للشركة وهي تعني عدم حجم المعلومات وتوصيل وتوصيلها بدقه وفي الوقت المناسب بالقبل الكافي.¹ وهناك من يرى أن الشفافية هي قيام الشركات بتوفير المعلومات والبيانات المتعلقة بنشاطها ووضعها تحت تصرف المساهمين وأصحاب الحصص وإتاحة الفرصة لمن يريد الاطلاع عليها وعدم حجب المعلومات فيما عدا التي يكون من شأنها الاضرار بمصالح الشركة فيجوز لها الاحتفاظ بسريتها مثل اسرار الصناعة والعلاقات مع الموردين وغير ذلك.² وتعتبر العلاقة وثيقة بين الشفافية والافصاح حيث أنهما يعتبران خطوتين متتاليتين فبعدما تتحقق الشفافية التي تقتضي الوضوح والمصادقية دون أن يكون هنالك مصلحة لها الأولوية غير مصلحة

1 د. احمد خضر الافصاح والشفافية كأحد مبادئ الحوكمة في قانون الشركات دار الفكر الجامعي الإسكندرية مصر 2012 - ص 52.

2 د. صالح البربري قواعد الشفافية والافصاح والاشخاص الملزمون بتطبيقها في سوق الاوراق المالية القاهرة بحسب بالمؤتمر (15) لجامعة الامارات عن اسواق الاوراق المالية والبوصات دبي - 2007 - المجلد الخامس - ص 4.

الشركة يأتي دور الافصاح عن هذه البيانات والاحصائيات لذلك تعتبر الشفافية الخطوة السابقة على الافصاح كأحد آليات مكافحة الفساد.

الفرع الثالث

الإفصاح كأحد آليات مكافحة الفساد في الشركات

يعتبر الافصاح أحد آليات مكافحة الفساد وهو الآلية الثالثة لمكافحة الفساد هي الشفافية. فهناك من يرى أن الافصاح اصطلاحاً: هو بث المعارف أو نقل المعلومات ممن يعلمها لمن لا يعلمها، فهناك من يرى أن الافصاح هو الكشف عن المعلومات التي تهم المستثمرين وتتضمنها البيانات المالية وتقارير مفتشي الحسابات والتي تؤثر في سعر الورقة المالية.¹ لا سيما في أنه لا يقتصر على نقل المعلومات من الذي يعرفها الى الموظف إلى الغير الذي لا يعرفها ولكنه يعتبر أحد الضمانات التي تهم المساهمين في الشركة من خلال المعلومات والتقارير التي تكشف عن الوضع الحقيقي للشركة من خلال الحقائق المثبتة بالأرقام والاحصائيات التي تصدر بشكل دوري وفقاً لآليات وضوابط محددة بما يضمن جوده الرقابة وتوضيح الصورة الحقيقية من شركه لأنه على النقيض من ذلك اذا لم تتسم الشركة بالإفصاح فإن عدم تداول المعلومات والبيانات بين الموظفين وفقاً للتسلسل الاداري للشركة فإن ذلك يعرقل مسيرة تنمية الشركة على المستوى القريب والبعيد.

المبحث الثاني

أثر مكافحة الفساد في الشركات على تحقيق التنمية المستدامة

لمكافحة الفساد في الشركات آثار إيجابية عديدة وخاصة في تحقيق التنمية المستدامة

المطلب الأول: ماهية التنمية المستدامة.

المطلب الثاني: أثر مكافحة الفساد في الشركات.

المطلب الأول

ماهية التنمية المستدامة

¹ فارس بن علوش دور الشفافية في المسائلة في الحد من الفساد الاداري في القطاعات الحكومية مركز دراسات جامعه نايف العربية للعلوم الأمنية الرياض - 2013 - ص 22.

الفرع الأول

المقصود بالتنمية المستدامة

تعتبر التنمية المستدامة أحد صور التنمية ، ولكنها ذات طبيعة خاصة حيث تعتبر فلسفة تنموية جديدة تبحث حول آفاق المستقبل لأن التنمية لها أبعاد متعددة وصور مختلفة. وهناك العديد من التعريفات للتنمية المستدامة حيث إن هذه التعريفات تنوعت وفقا لمعايير بنيت عليها.

التنمية التي تفي باحتياجات الحاضر دون الإضرار بقدرة أجيال المستقبل على الوفاء باحتياجاتها الخاصة. وهي تفترض حفظ الأصول الطبيعية لأغراض النمو والتنمية في المستقبل.¹ التنمية المستدامة تهدف إلى تحقيق توازن بين الاحتياجات المختلفة وأحيانا المتضادة من جهة، وبين الوعي بالمحدودية البيئية والمجتمعية والاقتصادية التي نواجهها كمجتمع من جهة أخرى.² فمن هذه التعاريف التعريف الذي يركز على هدف التنمية المستدامة بأن التنمية التي تلبي حاجات الحاضر من دون المساومة (المساس) بقدرة الاجيال المقبلة على تلبية احتياجاتهم وهناك تعريف آخر ولكنه يركز على الجانب الاقتصادي بأنها ذلك النشاط الاقتصادي الذي يؤدي إلى الارتفاع بالرفاهية الاجتماعية مع أكبر قدر من الحرص على الموارد الطبيعية المتاحة وبأقل قدر من الأضرار والإساءة البيئية.

يتضح من خلال التعريفات السابقة ان التنمية المستدامة تنمية ولكن ذات بعدين البعد الاول الذي يتعلق بالحاضر ويلبي احتياجاته المستقبلية من أوجه التنمية الاقتصادية والاجتماعية وغيرها من الالوجه التي يحتاجها المجتمع بالإضافة الى البعد الذي يراعي المستقبل من خلال المحافظة على الموارد وعدم استنزافها من الجيل الأول وذلك يضمن استدامة التنمية وانتقالها من جيل الى جيل وبالنظر الى الاصل الشرعي الى التنمية المستدامة نجد ذلك قد جاء في سنة النبي (ص) عن أنس رضي الله عنه قال: قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: (إن قامت الساعة وبيد أحدكم فسيلة، فإن استطاع

¹ الأمم المتحدة: (اللجنة العالمية المعنية بالبيئة والتنمية، 1987) <https://www.unescwa.org/ar/sd-glossary>

² د. سالم ناشي: التنمية المستدامة: مفهوما، تطورها، نماذجها- كلية الإدارة والاقتصاد - جامعة قطر - ص(4)

أن لا يقوم حتى يغرسها فليفعل¹ وذلك لأن السعي الى التطويل والمحافظة على الموارد لا يكون ذو أفق ضيق يختصر على الجيل المعاصر وإنما ينبغي المحافظة على الموارد للأجيال القادمة.

الفرع الثاني

أهمية التنمية المستدامة

للتنمية المستدامة أهداف متعددة وأهمية كبيرة في التنمية المستدامة ذات بعد معاصر يضمن تحقيق التنمية للجيل الاول وفي نفس الوقت المحافظة على الموارد التي يحتاجها الجيل الثاني للتنمية وبمثال بسيط نجد أن هنالك فارق كبير بين نبتة تزرع لمرة واحدة في موسم زراعي ثم تحصد ولا يبقى لها أثر بل تحتاج الى إزالة من الطلبة وإعادة تهيئة بالحرث وسقيا الارض أو زراعة شجرة مثمرة تستمر في الانبات لسنوات طويلة كالنخل فإنه يستمر لعشرات السنين ونجد الاحتياج إلى زيادة حجم الزراعة بما يعوض ما يعجز من أشجار أخرى.

وعلى الصعيد القانوني نجد أن الفساد يتطور ويتنوع بالمعاصرة للتقدم العلمي والتكنولوجي والتشريعي فكما أن العلم يتطور تتطور معه أوجه الجريمة بل إنها تتطور بحيث يصعب إثباتها وتحديد مرتكبها مما يتوجب عليه عدم تنفيذ العقوبة لعدم معرفة الجاني.

وعند النظر الى التنمية المستدامة في مجال اليات مكافحه الفساد في الشركات كنموذج لبيئة عمل أو مؤسسة تحتاج الى الرعاية التنظيمية والإدارية على كافة أصعدتها التخطيطية والتنفيذية والقانونية والمحاسبية بما يضمن تحقيق الشركة لأهدافها وتنفيذها لخططها الاستراتيجية والتنفيذية التشغيلية.

المطلب الثاني

أثر مكافحة الفساد في الشركات

ولمكافحة الفساد في الشركات آثار إيجابية عديدة (حيث إن الفساد يعتبر بمثابة الحشائش الضارة التي تمتص الغذاء والماء من النبات) فإن الفساد وان تنوعت صوره كالوساطة في التعيين أو الاختلاس أو إهدار المال أو غير ذلك من صور الفساد تشكل حائط صلب يعوق مسيرة التنمية المعاصرة ويجفف منابع التنمية المستدامة حيث إن الفساد يؤثر بصورة سلبية على تحقيق الخطة

¹ رواه الإمام أحمد وغيره. والحديث قال عنه الهيثمي : ورجاله ثقات وأثبات. وقال عنه الأرناؤوط: إسناده صحيح على شرط مسلم، وصححه الألباني في الصحيحة. ومعناه: أن المسلم يستمر في عمل الخير ومنه الغرس، ولو كان قبل القيامة بلحظات، فإنه مأجور على ذلك.

التشغيلية (السنوية). وتنوع أثار مكافحة الفساد فمنها من هو أولي يحدث بشكل مباشر وهذا النوع الأول، ومنها ما هو غير مباشر بل يحدث بعد فترة بحيث يكون مستقبلي وهو النوع الثاني من الأثار، لذلك سيتم تناول هذا المطلب في فرعين كالتالي:

الفرع الأول: الأثار الأولية لمكافحة الفساد في الشركات.

الفرع الثاني: الأثار المستقبلية لمكافحة الفساد في الشركات.

الفرع الأول

الآثار الأولية لمكافحة الفساد في الشركات

تعتبر الأثار الأولية لمكافحة الفساد في الشركات هي الأثار المباشرة التي تترتب على مكافحة الفساد في الشركات ومنها عدم مخالفة القوانين التي يترتب عليها مخالفات مالية وعقوبات قد تصل لدرجة إغلاق الشركة .

ولمكافحة الفساد في الشركات وجهين : الوجه الأول :توقف المعدل السلبي وبالتالي يتحقق الحفاظ على ممتلكات وأموال الشركة من الاختلاس والتبديد وغيرها من صور الإهدار، والوجه الثاني: المعدل الإيجابي : كزيادة أرباح الشركات وتعدد فروعها. وبالتالي القدرة على تحقيق الخطة الاستراتيجية أو ما يعرف بالخطة الخمسية مما يشكل محافظة على موارد الشركة في حين إن مكافحة الفساد بشكل متكامل يذلل العقبات ويهيئ الطريق للتنمية المعاصرة.

الفرع الثاني

الآثار المستقبلية لمكافحة الفساد في الشركات

بعد تحقق الأثار الأولية لمكافحة الفساد في الشركات تتحقق الأثار المستقبلية منها استمرارية الشركة وزيادة فروعها وزيادة الأرباح بشكل مستمر وعندما تتحقق آليات المكافحة تلتزم الشركات بعدم مخالفة قوانين البيئة والإضرار بالطبيعة : عدم تلويث المياه، عدم استنزاف الموارد الطبيعية كالماء أو الأشجار أو غيره، عدم الانبعاثات الإشعاعية.

بالإضافة إلى ذلك تتحقق التنمية المستدامة فتستثمر موارد الشركة بصورة كبيرة بالإضافة إلى زيادتها لكي تلي احتياجات المستقبل. والمكافحة تستهدف منع الفساد أو تقليل الأضرار الناتجة عنه بما يحافظ على صحة وسلامة أفراد المجتمع والمحافظة على الموارد للأجيال القادمة.

الخلاصة

يعتبر موضوع مكافحة الفساد وأثره على تحقيق التنمية المستدامة وما يشبهها من الموضوعات التي تحتل أهمية بالغة على الناحية الاقتصادية وتحتاج ان تحظى بنفس الاهتمام على الناحية القانونية بكافة محاورها التشريعية والفقهية والقضائية وذلك لأن موضوع مكافحة الفساد عمل بشري ويحتاج أن يُطبق بشكل صحيح لكي يكون إيجابياً ولتفادي أي سلبيات وما زال في طور التعرف عليه واكتشافه بذلك نسعى جاهدين الاستفادة من الإيجابيات وتجنب السلبيات ووضع الضوابط القانونية لذلك.

• النتائج :

- 1- لتطبيق مكافحة الفساد آثار إيجابية عديدة على تحقيق التنمية المستدامة.
- 2- الفساد له أضرار متعددة وتأثير سلبي كبير على الأداء ، ويعتبر أحد معوقات بناء الدولة المدنية الحديثة.
- 3- لا بد من مكافحة الفساد بآليات مناسبة معه لتحقيق النتائج المرجوة للمكافحة.
- 4- المكافحة عمل بشري لذلك ينبغي دراسته بشكل متعمق للوقوف على المنافع والاستفادة منها وتجنب
- 5- الأضرار كالخوف من المسائلة وعدم تحفيز الإبداع .
- 6- يوجد العديد من صور الفساد : الفساد المالي والفساد الإداري والفساد السياسي.
- 7- كل صورة من صور الفساد تحتاج إلى مكافحة بطريقة تناسب معها.

• التوصيات:

- 1- المحور التشريعي: نhib بالمشروع إصدار قوانين تكون فاعلة لمكافحة الفساد في الشركات.
- 2- المحور الفقهي : يقع على عاتق الفقهاء القانونيين أن يتصدوا لبيان صور الفساد وآليات مكافحتها لكي
- 3- تكون النصوص القانونية واضحة للجميع والمسؤولية الناشئة عنها معلومة للكافة وخاصة في
- 4- مجال مكافحة الفساد.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



- 5- المحور القضائي : للقضاء دور هام في مكافحة الفساد في الشركات من خلال الاجتهاد القضائي في
- 6- القضايا المنظورة أمامهم .
- 7- ينبغي وضع إطار قانوني وشرعي لضبط الرقابة على أوجه مكافحة الفساد .
- 8- ضرورة إنشاء هيئة مختصة بشكل دولي لمكافحة الفساد في الشركات بالإضافة إلى تطوير الهيئات
- 9- الإقليمية للرقابة على مكافحة الفساد.
- 10- التوعية بالتنمية المستدامة وأهميتها للفرد والمجتمع بشكل عام والمحافظة على الموارد العامة والخاصة.

قائمة المراجع:

أولاً: المراجع:

- د. أحمد خضر: الافصاح والشفافية كأحد مبادئ الحوكمة في قانون الشركات - دار الفكر الجامعي الإسكندرية مصر 2012م.
- د. هشام بوحوش: محاضرات في قانون مكافحة الفساد/ قسم القانون العام جامعة الأخوة منتوري/ قسنطينة /الجزائر ،طبعة 2021م.
- ثانياً: الأبحاث:
- د. حمدان بن درويش الغامدي: الافصاح والشفافية والجزاء المترتب على الاخلال بهما كأحد مبادئ
- حوكمة الشركات في النظام السعودي معهد خادام الحرمين الشريفين أبحاث الحج والعمرة ص 3569-3600.
- د. فارس بن علوش: دور الشفافية في المسائلة في الحد من الفساد الاداري في القطاعات الحكومية مركز دراسات جامعه نايف العربية للعلوم الأمنية الرياض -2013م.
- عبد الغني أحمد الفطيسي : الفساد المالي وأوجه القصور في الرقابة على المال العام في ليبيا دراسة تحليلية لتقارير ديوان المحاسبة للسنوات 2008/2012 - المجلة الجامعة - العدد(16)



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



فبراير 2014م - الأكاديمية الليبية - طرابلس ص 189:210.

ثالثاً: المؤتمرات:

الصيد انبيه وريث: حوكمة الشركات ودورها في الحد من الفساد المالي وتحقيق التنمية المستدامة في ليبيا - المؤتمر العلمي الدولي الثالث لكلية الاقتصاد والتجارة - المؤسسات وإشكاليات التنمية في الدول النامية (ليبيا أنموذجاً) نوفمبر 2019م.

د. صالح البربري: قواعد الشفافية والافصاح والاشخاص الملزمون بتطبيقها في سوق الاوراق المالية القاهرة بحسب بالمؤتمر (15) للجامعة الامارات عن اسواق الأوراق المالية والبوصات دبي - 2007 - المجلد

الخامس .

رابعاً: الرسائل العلمية:

رولا وائل الكبيجي: دور الحوكمة في الحد من الفساد في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني - رسالة

ماجستير - جامعة القدس - السنة (2019).

بشاير غنام الديكان: منهجية مكافحة الفساد الإداري في التشريع والقضاء الكويتي - رسالة ماجستير

في القانون العام مقدمة إلى. جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، الأردن (2014).



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



فهرس الموضوعات

الموضوع	الصفحة	رقم
المقدمة.	2	
الملخص باللغة العربية.	3	
الملخص باللغة الإنجليزية.	4	
الأهمية العلمية لموضوع البحث.	4	
منهج البحث.	4	
مشكلة البحث.	4	
تساؤلات البحث.	4	
الدراسات السابقة.	5	
المبحث الأول: ماهية الفساد في الشركات وآليات مكافحته	5	
المطلب الأول: ماهية الفساد وصوره وأضراره.	5	0
الفرع الأول: ماهية الفساد في الشركات.	5	1
الفرع الثاني: صور الفساد في الشركات.	7	2
الفرع الثالث: أضرار الفساد في الشركات.	7	3
المطلب الثاني: آليات مكافحة الفساد في	8	



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



4	الشركات.	
5	الفساد في الشركات.	الفرع الأول: الحوكمة كأحد آليات مكافحة
6	الفساد في الشركات.	الفرع الثاني: الإفصاح كأحد آليات مكافحة
7	الفساد في الشركات.	الفرع الثالث: الشفافية كأحد آليات مكافحة
8	التنمية المستدامة	المبحث الثاني: أثر مكافحة الفساد على تحقيق
9		المطلب الأول: ماهية التنمية المستدامة.
0		الفرع الأول: المقصود بالتنمية المستدامة.
1		الفرع الثاني : أهمية التنمية المستدامة.
2		المطلب الثاني: أثر مكافحة الفساد في الشركات.
3	الشركات.	الفرع الأول: الآثار الأولية لمكافحة الفساد في
4	الشركات.	الفرع الثاني : الآثار المستقبلية لمكافحة الفساد في
5		قائمة المراجع
	الخاتمة	
19		



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



		6
19	النتائج	7
19	التوصيات	8
20	فهرس الموضوعات	0



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



السياسة العقابية في قانون مكافحة الفساد ودورها في الحد من الفساد الإداري

– التشريع الليبي والجزائري أنموذجا –

الأستاذ الدكتور: عبد القادر رحال

كلية العلوم الإسلامية – جامعة الجزائر 1 –

التخصص: شريعة وقانون

البريد الإلكتروني: rahalabdelkader511@yahoo.com

مقدمة:

يعتبر موضوع الفساد الإداري من أشهر الظواهر التي عانت منها البشرية طيلة قرون خلت، وقد تطور هذا الفساد بتطور أساليب الإدارة، وقد كانت البيروقراطية النواة الأولى لانتشار الفساد الإداري، وما أعقبها من سوء الخدمة التي تقدمها بعض الهيئات الإدارية أثناء تعاملها مع المواطن، مما دفع بهذا الأخير أن يبحث عن حلول لقضاء مصالحه، فكانت الرشوة، والاتصال بالوسطات جسرا ورابطا لإتمام عملية الفساد في أبشع صوره.

أهمية الموضوع:

تتمثل أهمية الدراسة من أهمية الموضوع، إذ يكتسي الموضوع أهمية بالغة، حيث أنه يعالج قضية الفساد الإداري المستفحل في معظم القطاعات، ومدى دور السياسة العقابية في الحد من انتشاره، للوصول إلى كبح جماح جميع الأسباب المؤدية إليه.

وقد سلكت معظم التشريعات الحديثة مسلك سن ترسانة من القوانين والمراسيم للوقاية من الفساد الإداري والمالي، وكان من بين هذه التشريعات، التشريع الجزائري والليبي، وقد اخترتاهما كنماذج للدراسة، تماشيا مع أهداف المؤتمر الذي يسعى لبيان جهود الباحثين في تحقيق نتائج تؤخذ بعين الاعتبار لبناء دولة القانون، ولا سيما أن السلطة التشريعية حريصة على الاستفادة من الأبحاث والتوصيات.

و مساهمة للتطور الذي شهده العالم من جهة، ومحاولة استغلال هذا التطور كوسيلة وأداة لمكافحة الفساد الإداري، وتحقيقا فعالا لانتقال المؤسسات الإدارية نحو عالم الشفافية والمصداقية. مع تقديم الخدمات بشكل مميز.

و يبقى الإشكال المطروح: ما حقيقة الفساد الإداري ؟

وما هي العوامل التي دفعت إلى توسع مجالاته ؟ وإلى أي مدى مكنت السياسة العقابية في التشريعين الجزائري والليبي للوقاية من الفساد ومكافحته ؟ وهل مكنت هيئة مكافحة الفساد من القضاء عليه ولو بشكل نسبي ؟. وما مدى استفادة كلا من التشريع الجزائري والليبي من تجارب التشريعات العقابية في مجال مكافحة الفساد الإداري ؟.

أهداف البحث:

يهدف البحث إلى تحقيق جملة من الأهداف تتمثل فيما يلي:

1. بيان حقيقة الفساد الإداري وأسبابه الحقيقية.
2. ضرورة إبراز الدور الفعال للهيئة المكلفة بمكافحة الفساد.
3. بيان دور التشريع العقابي في الحد من الفساد الإداري.
4. محاولة ربط الدور المنوط بهيئة مكافحة الفساد في الجزائر وليبيا لبناء دولة القانون.

الدراسات السابقة:

موضوع الفساد الإداري تم تناوله في عدة رسائل ومذكرات، وكذا المقالات، إلا أنها تباينت مضامين هذه الدراسات، وأبرزها ما يلي:

1. **الدراسة الأولى:** دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، للباحث الرسالة أنها تضمنت الحديث عن الشفافية ودورها في الحد من الفساد الإداري مع دراسة تطبيقات للموضوع، وهي بذلك تختلف تماما عن موضوع المداخلة الذي يهتم بالسياسة العقابية، وإن اشتركتا في حقيقة الفساد الإداري.

2. **الدراسة الثانية:** دور الاتفاقيات الدولية في مكافحة جرائم الفساد، لمبروك فاطيمة وذيب محمد، وهو مقال منشور في مجلة الدراسات القانونية - جامعة يحي فارس المدية - الجزائر - وقد تحدثت الدراسة عن مضمون الفساد بوجه عام، دون تحديد الفساد الإداري منه، ومدى دور الاتفاقيات الدولية في مكافحته.

3. **الدراسة الثالثة:** المواجهة الجنائية الموضوعية لجرائم الفساد في القانون الليبي، للأستاذة ابتسام حسن وهي مداخلة منشورة بالجامعة الأسمرية الإسلامية - كلية الشريعة والقانون - تناولت الدراسة جرائم الفساد بوجه عام والجزاء الجنائي المقرر لها في القانون الليبي، ومدى فاعلية هذه الجزاءات في الحد منها.

الخطوة المتبعة:

سلكت في هذا البحث اتباع الخطوة التالية:

المطلب الأول: حقيقة الفساد الإداري وأسبابه

المطلب الثاني: أسباب ودوافع الفساد الإداري

المطلب الثالث: دور السياسة العقابية في الحد من الفساد الإداري



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



المطلب الأول: حقيقة الفساد الإداري وأسبابه

حظي هذا النوع من الفساد إلى أهمية بالغة، إذ ينطوي على الانحراف الوظيفي الممارس في غالب الأحيان، وما يميز الفساد الإداري أن له مفهوم واسع وشامل، حيث لا يمكن ضبطه بسبب اختلاف مضمونه من زمن لآخر، كما أن انعدام معيار دقيق لضبط الفساد نتيجة اختلاف نظرة التشريعات إليه، حال دون وضع تعريف دقيق يضبطه. إلا أنه قد وجدت محاولات من مؤسسات دولية، وكذا رأي الباحثين في رسم معالم الفساد الإداري، كان الأجدر منا ذكرها لتتضح حقيقة الفساد الإداري، إذا لا يعقل أن نتحدث عن دوافع وأسباب واقعة معينة للوصول إلى سبل مكافحتها، من دون أن تكون ثمة أدنى معالم ترسم حقيقة تلك الواقعة.

الفرع الأول: حقيقة الفساد الإداري

أولاً: الفساد في اللغة

الفساد نقيض الصلاح، يقال أفسد فلان المال يفسده إفسادا وفساداً، والفساد الاضطراب والخلل، قال تعالى: "ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس..."¹. وفي قاموس أوكسفورد وردت عبارة الفساد بأنه: "تدهور القيم الأخلاقية (Immoral) في المجتمع أو في دماغ الفرد، كما أنه ينطوي على تضييع الأمانة والغش (Dishonesty) وذلك بسبب استعمال الرشوة .Because of taking bribes".²

ثانياً: الفساد الإداري (Administrative Corruption) في الاصطلاح القانوني

لم يرد في التشريع الجزائري نص يحدد فيه حقيقة الفساد الإداري، وإنما اكتفى بذكر بعض صوره، تاركا ذلك للباحثين والشرح، وبناء على هذا فقد اختلفت مسالك الباحثين في تحديد حقيقة الفساد الإداري، وكان السبب في ذلك راجع إلى اتساع مجالات الفساد وتعدد أشكاله.

¹ سورة الروم، الآية 41.

² , third edition, Oxford university press, 2007, P. 95

هو سلوك غير سوي ينطوي على قيام أحد رجال الإدارة العامة باستغلال سلطته ومركزه الوظيفي لتحقيق منفعة له ولذويه، وبمخالفة القوانين والأنظمة، وعلى حساب المصلحة العامة. ومن هنا ظهرت بعض المحاولات الفقهية لبيان حقيقة الفساد الإداري، فقيل بأنه: "استخدام السلطة العامة من أجل كسب أو ربح شخص، أو من أجل تحقيق هبة أو مكانة اجتماعية، أو من أجل تحقيق منفعة لجماعة، أو طبقة ما، بالطريقة التي يترتب عليها خرق القانون، أو مخالفة التشريع ومعايير السلوك الأخلاقي"¹.

كما يرى الباحث **جوزيف ناي** الفساد الإداري بأنه: "السلوك المخالف للتعليمات والواجب الرسمي، للحصول على المصلحة الشخصية، ويدفع هذا السلوك إلى استعمال الرشوة لمنع موضوعية شخص معين، كما يشمل سوء استخدام المال العام، كالتوزيع غير العادل وغير القانوني للموارد العامة، بهدف تحقيق مكاسب شخصية"².

في حين رسم الباحث هينجتون حقيقة الفساد الإداري بأنه "سلوك الموظف العام الذي ينحرف عن القواعد القانونية السائدة، بهدف تحقيق منفعة ذاتية"³. فهو إذن، يعبر عن السلوك المنحرف عن الواجبات الرسمية من خلال تقديم المصلحة الخاصة على حساب المصلحة العامة من أجل الحصول على مكاسب مالية أو اجتماعية رغم معرفته بأنه يركتب جرماً⁴.

كما كان للبنك الدولي الدور في تحديد مضمون الفساد الإداري بأنه: "إساءة استعمال الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب خاصة، فالفساد يحدث عادة عندما يقوم الموظف بقبول أو طلب أو ابتزاز رشوة، لتسهيل عقد وكذا إجراءات مناقصة عامة، كما يتم عندما يعرض وكلاء أو وسطاء

¹ شتار السيد علي، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، المكتبة المصرية، الاسكندرية، 2003، ص 43، 44.

² صلاح الدين فهمي، الفساد الإداري كعمق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، 1994، ص 39.

Yadav, Gopal J: Corruption in developing countries causes and solutions, university of south Florida, 2005, p. 1 ³

⁴ سالم محمد عبود، ظاهرة الفساد الإداري والمالي، مدخل استراتيجي للمكافحة، دار الدكتور للعلوم الإدارية والاقتصادية، بغداد، 2011، ص 12.

الشركات بتقديم رشوة للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على منافسين، وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين النافذة، كما يحصل بتعيين الأقارب...¹. وكذا صندوق النقد الدولي في التقرير الذي أعده عام 1996 بأنه: "سوء استخدام السلطة العامة من أجل مكسب خاص، يتحقق حينما يتقبل الموظف الرسمي رشوة أو يطلبها أو يستجديها أو يبتزها، وقد يكون ذلك مقترنا بسوء استخدامه للسلطة، حينما يقدم رجال الأعمال من القطاع الخاص الرشوة بقصد التحايل على السياسات العامة، والقوانين، أو اللوائح للحصول على ميزة تنافسية أو ربح أو مزايا شخصية، ويمكن أن يحدث سوء استغلال السلطة العامة أيضا من أجل مغنم شخصي حتى ولو لم يتم تقديم رشوة، وذلك عن طريق محاباة الأقارب، أو التوصية بهم، أو سرقة موارد وأموال الدولة أو تبديدها"².

المطلب الثاني: دوافع وأسباب الفساد الإداري

للفساد الإداري جملة من الأسباب دفعت لحصوله وانتشاره في شتى القطاعات الإدارية، مما لزم البحث عن هذه الدوافع محاولة منا لمعرفة شكل تفصيلي، وهذا لربط هذه الأسباب والدوافع بالدور المنوط بالإدارة الالكترونية في مكافحة الفساد الإداري.

وترجع الأسباب الأساسية للفساد الإداري إلى عدة عوامل متداخلة في مجالات شتى سياسية واقتصادية وقانونية واجتماعية، تم تقسيمها إلى عوامل داخلية وأخرى خارجية³.

الفرع الأول: الأسباب الداخلية

تنقسم هذه الأسباب إلى قسمين، قسم منها يرجع إلى الموظف، وقسم آخر يرجع إلى الوظيفة العامة

¹ Vaknin, Sam, Crime and corruption, united press international, Skopje,

Macedonia, 2003, P. 18

² السبيعي فارس بن علوش، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 1431هـ، 2010 م، ص 10.

³ سهى محمد، الفساد الإداري في المنظمات الحكومية (أسبابه، آثاره، طرق مكافحته) المجلة العلمية للدراسات التجارية والبيئية، جامعة قناة السويس، المجلد 08، العدد 03، 2017، ص 822 وما بعدها.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



أولاً: الأسباب الراجعة إلى الموظف

وهي المتعلقة بشخصيته، وما تعلق بجانبه النفسي والإيماني، سواء كانت عوامل موروثية أو مكتسبة، فالموروثية هي المرتبطة بالرغبات التي لا يمكن للشخص الاستغناء عنها إلا بعد عناء، وأن قصوره في إشباع تلك الرغبات يؤدي بالموظف العام إلى القيام بتصرفات وأعمال منافية لأخلاقيات الوظيفة العمومية، ضف إليها تفاوت القدرات العقلية للموظفين، والتي لها التأثير بالغ الأهمية في السلوك العام الذي يفتح المجال للولوج إلى عالم الفساد في شتى مجالاته أما المكتسبة فهي التي تتمثل في احتياجات الفرد المراد التمتع بها، كحاجاته لاكتساب احترام الآخرين وإثبات الذات، وفي حين عدم إشباع تلك الاحتياجات، فإن هذا يؤثر على العامل النفسي للموظف، مما يدفعه إلى الوقوع في الفساد

1.

كما أن من الأسباب الراجعة إلى شخص الموظف، نقص وازعه الديني والإيماني، ذلك أن الوازع الديني في النفس كلما زاد قوة، كلما ضمنت الأمة سبل الخير ودرء شتى أنواع الفساد، وكلما تراجع وتنقص، أدى ذلك إلى ظهور سلوكيات منافية للأخلاقيات والتشريعات، قال الله تعالى: "بل الإنسان على نفسه بصيرة" فالمرقبة الصادقة تحيي في الداخل الضمير، ذلك أن البصيرة المعززة بالتقوى هي بمثابة العقل الثاني الذي يشد بأزر العقل الفطري الأول، ورقيب داخلي، ينتج عنه كبح جماح الفساد الناشيء من الداخل.

ثانيا: الأسباب الراجعة إلى الوظيفة العامة

وهذه العوامل سواء كانت إدارية أو قانونية، فإنها تساهم بشكل بالغ في تفشي الفساد الإداري.

فأما العوامل الإدارية: التي ساهمت في تفشي الفساد الإداري، إنعدام الشفافية² الحكومية في صنع القرار، ذلك أن غياب الشفافية قد فتح المجال في أوسع نطاق لكبار المسؤولين الإداريين لاتخاذ كل ما يناسبهم من إجراءات إدارية تخدم الصالح الشخصي.

¹ محمد الصيرفي، أخلاقيات الموظف العام، دار الكتاب القانوني، الإسكندرية، 2007، ص 75، 76. سهى محمد، مرجع سابق، ص 823.

² تعتبر الشفافية الطريقة النزهية في عمل الأشياء التي تمكن الناس من معرفة ما تقوم به بالضبط. وهي أحد عناصر الإدارة الجيدة في الحكم، وكلما كانت الشفافية موجودة وواضحة، كان الحكم جيدا والاستقرار متحققا، لأنها تعني الحكامة بين الحكومة والشعب في البرلمان ومؤسسات المجتمع المدني، فالشفافية تحتوي على أنواع مختلفة من المشاركة بالمسؤولية، وهي مرتبطة ومبنية على عنصر المساءلة، بالإضافة إلى عناصر أساسية متمثلة في المصادقية والإفصاح والوضوح والمشاركة. انظر: فارس بن علوش، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، أطروحة دكتوراه، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 1431هـ، 2010 م، ص 13، 14. أما عن حقيقتها: فهي تعني توافر المعلومات لعامة الناس حول السياسات والأنظمة والتعليمات والقوانين والقرارات الحكومية، بمعنى وضوح التشريعات وسهولة فهمها، واستقرارها وانسجامها مع بعضها، وموضوعيتها، وتطورها وفقا للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، بما يتناسب مع روح العصر، إضافة إلى تبسيط الإجراءات، ونشر المعلومات والإفصاح عنها، وسهولة الوصول إليها بحيث تكون متاحة للجميع. انظر: الكيلاني سائدة، نحو شفافية أردنية، مؤسسة الأرشيف العربي، عمان، 1ط، 2000، ص 59.

بالإضافة إلى تضخم الجهاز الإداري الناتج عن حث بعض القيادات الإدارية والسياسية على تعيين بعض الأنصار، بغض النظر عن مدى كفاءتهم، أو احتياج العمل لهم، كما أن التضخم الإداري أدى إلى تضارب الاختصاصات، وعدم تناسب السلطة مع المسؤولية، إلى جانب انخفاض أجور الموظفين بما لا يتناسب مع ارتفاع المستوى المعيشي، مما يؤدي إلى اتباع طرق غير مشروعة كالابتزاز والرشوة¹.

وأما العوامل القانونية: فهي تتمثل بالأساس في عدم وجود قوانين رادعة للحد من الفساد الإداري، و البعض الآخر من النصوص الواردة في مكافحة الفساد قد يكون غير كافياً، فضلاً عن جمود بعض عباراته، مما نتج عنه استغلال بعض الثغرات القانونية، للتهرب من العقاب.

الفرع الثاني: الأسباب الخارجية

للأسباب الخارجية تأثير كبير على انتشار الفساد الإداري، إذ أنها تحيط ولو من بعيد بالبيئة التي يباشر فيها الموظف العام مهامه، وهي متعددة، يمكن حصرها في أسباب سياسية وأخرى اقتصادية وكذا اجتماعية.

أولاً: العوامل السياسية

لقد كانت للعوامل السياسية الدافع الأكبر لانتشار الفساد الإداري وتوسع مداه في شتى المجالات، ويأتي على هرم الأسباب السياسية، انعدام الاستقرار السياسي في الدولة، نتيجة الاضطرابات الداخلية التي يكون لها الأثر البالغ في زعزعة استقرار الأجهزة الإدارية .

فالفساد الإداري ينتشر بشكل كبير في الدول التي تتسم حكوماتها بالاستبداد السياسي والدكتاتورية، وفي المجتمعات التي تتصف بضعف الممارسة الديمقراطية وحرية المشاركة في إدارة شؤونها العامة. بالإضافة إلى غياب دولة المؤسسات السياسية والقانونية والدستورية، وضعف الحكومة، وغياب عناصر الحكم الصالح، وضعف الدور الرقابي، وكذا عدم استقلالية جهاز القضاء، وعدم نزاهته، أو ضعفه من عوامل انتشار الفساد الإداري.

¹ حنان سالم، ثقافة الفساد في مصر - دراسة مقارنة للدول النامية - دار مصر المحروسة، القاهرة، ط1، 2003، ص 119. سهى محمد سليم، الفساد الإداري في المنظمات الحكومية، مرجع سابق، ص 824.

ثانيا: العوامل الاقتصادية

إن ضعف الأداء الاقتصادي للمؤسسات الحكومية، وعدم التوزيع العادل للثروة بين أفراد المجتمع، وكذا انخفاض الرواتب والأجور في ظل ارتفاع المستوى المعيشي، وانتشار الفقر وارتفاع معدلات البطالة، ومحدودية فرص التوظيف، وسوء التخطيط باستخدام الموارد، كل هذا ساهم في الانتشار الواسع لظاهرة الرشوة للمسؤولين لتخطي القواعد والنظم والإجراءات العامة والمساءلة، وانتهاك القوانين والأنظمة والقواعد والتعليمات المالية النافذة التي تنظم وتحكم سير النشاط الإداري والمالي للمؤسسات الإدارية. كل هذه جملة من العوامل التي ساهت بشكل بالغ في استفحال ظاهرة الفساد الإداري، ومن جهة أخرى تضخم الجهاز الحكومي وهيمنة أجهزة الدولة على النشاط الاقتصادي، وحرص أجهزة الدولة على حماية النظام والإبقاء عليه، الأمر الذي ارتبط بضعف الإطار المؤسسي لممارسة العمل داخل النظام السياسي، مما ترتب عنه التأثير سلبا على عملية التنمية الاقتصادية، نظرا لما أفرزتها هذه التراكمات من الانتشار الرهيب للفساد الإداري¹.

ثالثا: العوامل الاجتماعية

لعبت المنظومة القيمية والموروثات الاجتماعية والثقافية بما تتضمنه من معتقدات مشتركة بين أفراد المجتمع دورا كبيرا في بناء العلاقات الاجتماعية وتنظيمها على أسس صحيحة، فالولاء العائلي أو القبلي أو الحزبي، وارتفاع مستويات الجهل، وقلة الوعي الثقافي، وضعف الشعور الوطني، كل هذه العوامل أدت إلى انتشار الفساد الإداري، كما تؤدي العادات والتقاليد الاجتماعية إلى انتشار هذه الظاهرة خصوصا إذا تحولت هذه العلاقات إلى علاقات ذات ارتباطات طائفية، فيلجأ المسؤولون الحكوميون لتفضيل أقاربهم وأصدقائهم، فمن خلال هذه المناصب يتم تحقيق المكاسب غير المشروعة على حساب المصلحة العامة².

¹ ميخائيل جونسون، فساد الإدارة والإبداع في الإصلاح، الدار الأكاديمية للعلوم، القاهرة، 2009. ص 35. قاسم علوان، سهال عادل، الفساد الإداري والمالي (المفهوم، الأسباب، الآثار، وسائل مكافحة) مجلة الدراسات التاريخية والحضارية، العراق، المجلد 06، العدد 18، 2014، ص 06، 07.

² قاسم علوان، سهال عادل، مرجع سابق، ص 07.

المطلب الثالث: دور السياسة العقابية في الحد من الفساد الإداري

قبل الحديث عن السياسة العقابية ودور قانون العقوبات والقوانين المكملة له في الحد من انتشار الفساد الإداري، بردع الجناة، فإننا ننوه على ضرورة الحديث عن الاستراتيجية الواجب اتباعها بشكل عام في مكافحة الفساد الإداري.

الفرع الأول: استراتيجية مكافحة الفساد الإداري والحد منه¹

يوجد اتجاهين رئيسين مكملين بعضهما البعض لمكافحة الفساد لا بد من الأخذ بهما: الاتجاه الأول: يتمثل في الإصلاحات الإدارية والتنظيمية والتشريعية والقضائية في الدول، من خلال استخدام كافة الطرق والأساليب الرقابية والوقائية بهدف منع حدوث حالات الانحراف. الاتجاه الثاني: يتمثل في تنفيذ نصوص قانون العقوبات المتضمنة تجريم شتى أشكال الفساد الإداري، ومحاكمة المخالفين بهدف تحقيق الردع.

في حين أن صندوق النقد الدولي أقر بعدم وجود حل أو طريقة مثلى تناسب جميع الدول في محاربة الفساد، ذلك أن لكل دولة خصوصياتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فالصندوق إنما يقدم جملة من الإرشادات العامة لصناع القرار، وقد أشار التقرير إلى وجود عوامل رئيسية لمكافحة الفساد تتمثل فيما يلي:

1. توفير الشفافية كشرط أساسي لمكافحة الفساد، وذلك بالاعتماد على المعايير الدولية للشفافية المالية العامة والقطاع المالي، وكذا تفعيل دور الإعلام بجميع وسائله في الكشف عن الفساد.
2. ضرورة وجود مؤسسة قضائية فعالة ونزيهة، وضمان استقلالها، مع تبسيط إجراءات المحاكم الخاصة المختصة في قضايا الفساد.
3. التحرر التنظيمي ورفع القيود والحد من البيروقراطية الإدارية، واتخاذ إجراءات إصلاحية في كافة المؤسسات الحكومية، مع وضع السياسات والآليات الكفيلة لمكافحة الفساد، مع النظر في تعيين الموظفين وترقياتهم، وتحسين مرتباتهم والاهتمام بالحوافز والمكافآت، وتفويضهم السلطات اللازمة ومحاسبتهم.

¹ عادل الكاسح إنبيبة، مكافحة الفساد المالي والإداري في ليبيا: الواقع والتحديات، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، الزيتونة، ص 14.

الفرع الثاني: السياسة العقابية في التشريع الجزائري ودورها في مكافحة الفساد وبناء دولة القانون

بعد استفحال ظاهرة الفساد الإداري، استحدثت المشرع الجزائري قانون خاص بمكافحة الفساد، تحت رقم 01-06 المتضمن قانون مكافحة الفساد، والذي قنن لإنشاء هيئات متخصصة في مكافحة الفساد، كما سن نصوص قانونية تجرم مظاهر الفساد الإداري ورتب عنها الجزاء الجنائي. أولاً: الهيئات الرسمية لمكافحة الفساد

استحدثت المشرع الجزائري مؤسسات رسمية منح لها دور مكافحة الفساد الإداري، تتمثل فيما يلي:

1. الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:

تم إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب القانون رقم 01-06 لسنة 2006، مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، لنص المادة 17 من القانون رقم 01-06: "تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، قصد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد"، وهي هيئة لها طابع إداري وتتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي، وهذا طبقاً لنص المادة 18 من ذات القانون: "الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية" حيث شرعت في ممارسة مهامها بصفة رسمية عام 2013.

كما أن المشرع نص في المادة 20 من نفس القانون على المهام المنوطة بالهيئة، ونص في المادة 21 على علاقتها بالمؤسسة القضائية، ولها إخطار وزير العدل في حال كشفت التحقيقات أن الوقائع لها وصف جزائي.

2. الديوان المركزي لقمع الفساد:

تم إنشاء المركز بموجب المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011، عرفته المادة 02 على أنه: "الديوان مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية، تكلف بالبحث عن الجرائم ومعاينتها في إطار مكافحة الفساد"¹. وضماناً لنزاهة خدمة المركز في مكافحة الفساد،

¹ الأمر رقم 11-426 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011 المتضمن تشكيل الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفية سيره.

فإن المشرع قد اشترط للمتخدمين التابعين له، أن تتوفر فيهم جملة من الشروط، وهو ما نص عليه في المادة 03 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد¹.

واتباعا للسياسة التي انتهجها المشرع الجزائري لضمان مكافحة أوسع للفساد بشتى أشكاله، ألزم بضرورة التصريح بالملكيات، وهو ما ورد في نص المادة 04 من القانون رقم 06-01: " قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية، وحماية الممتلكات العمومية، وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية، يلزم الموظف العمومي بالتصريح بالملكيات...".

وضمنا لشفافية أكثر، يلزمه التصريح بالملكيات ولو كانت خارج التراب الوطني، وهو الوارد في نص المادة 05 من القانون رقم 06-01.

ولما كانت إدارة الصفقات العمومية، من أكثر المجالات التي يطرأ عليها الفساد، فقد تضمن القانون في مادته 09 النص على ضرورة احترام قواعد المنافسة، حيث نصت على أنه: " يجب أن تؤسس الإجراءات المعمول بها في مجال الصفقات العمومية على قواعد الشفافية والمنافسة الشريفة وعلى معايير موضوعية...".

ثانيا: تجريم الفساد الإداري

أورد المشرع الجزائري في الباب الرابع التجريم والعقوبات وأساليب التحري عن جرائم الفساد الإداري، وهذا في المواد من 25 إلى 39 من القانون رقم 06-01.

حيث عدد هذه الجرائم، بدءا بجريمة الرشوة في المادة 25، وكذا جريمة الامتيازات غير المبررة في الصفقات العمومية، وهذا في نص المادة 26، أما بالنسبة للرشوة في مجال الصفقات العمومية، فنص على تجريمها في المادة 27 مشددا العقوبة بالحبس من 10 سنوات إلى 20 سنة، كما جرم اختلاس الممتلكات من طرف موظف عمومي أو استعمالها على نحو غير شرعي، وهذا في نص المادة 29.

¹ نصت المادة 03 من القانون رقم 06-01 على أنه: " تراعى في توظيف مستخدمي القطاع العام وفي تسير حياتهم المهنية القواعد الآتية:

1. مبادئ النجاعة والشفافية والمعايير الموضوعية، مثل الجدارة والإنصاف والكفاءة،
2. الإجراءات المناسبة لاختيار وتكوين الأفراد المرشحين لتولي المناصب العمومية التي تكون أكثر عرضة للفساد،.....".

وبخصوص استغلال النفوذ فقد ورد تجريمه بنص المادة 32 من القانون رقم 06-01، وحدد العقوبة ما بين سنتين إلى 10 سنوات.

بالإضافة إلى إساءة استغلال الوظيفة، التي ورد تجريمها بنص المادة 33 وبنفس العقوبة المقررة لجريمة استغلال النفوذ.

كما نجد أن المشرع الجزائري قد رتب جزاء جنائي على مخالفة شرط التصريح بالملكيات، وذلك بتجريم عدم التصريح بالملكيات، وكذا تجريم التصريح الكاذب بالملكيات، طبقا لنص المادة 36 من القانون رقم 06-01، وجعل العقوبة تتراوح ما بين 06 أشهر إلى 05 سنوات.

ولما كانت من مظاهر الفساد الإداري، الثراء غير المشروع للموظف، فإن المشرع الجزائري حسم الأمر، وجرم الثراء غير المشروع بنص المادة 37 من القانون رقم 06-01 بالحبس من سنتين إلى 10 سنوات، وهذا إذا لم يقدم الموظف العمومي تبريرات معقولة للزيادة المعتبرة التي طرأت في ذمته المالية مقارنة بمدخله المشروعة.

الفرع الثاني: السياسة العقابية في التشريع الليبي ودورها في مكافحة الفساد وبناء دولة القانون
أصدر المشرع الليبي القانون رقم 11 لسنة 2014 الذي أنشأ من خلاله الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وللسعي إلى بناء دولة القانون قائمة على الشفافية، إذ خول القانون لهذه الهيئة الكشف والتحري عن الجرائم، ومنحها الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، وهو ما ورد في نص المادة 01 من ذات القانون.

كما أن لرئيس الهيئة الصلاحيات في تجريد أي أموال يشتبه فيها أنها متحصلة من جريمة، وهذا طبقا لنص المادة 04 من القانون رقم 11/2014 التي نصت على أنه: "لرئيس الهيئة أن يأمر بتجميد أي أموال يشتبه في أنها متحصلة من جريمة فساد وفي حالة ثبوت الجريمة طبقا للتشريعات النافذة يجوز له أن يأمر بالحجز الإداري وفقا لأحكام قانون الحجز الإداري رقم 152 لسنة 1970م."

اعتمد المشرع الليبي في تشريعاته العقابية لمكافحة الفساد على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وهو ما ورد في نص المادة 03 في فقرتها الأخيرة.

أما بخصوص الأفعال التي اعتبرها المشرع الليبي تشكل جرائم فساد، ورتب عنها جزاء جنائي، وردت في نص المادة 03 بعدما حددت اختصاصات الهيئة فنصت في الفقرة 7 على أنه: "تباشر الهيئة اختصاصاتها وفقا لما يلي:

7. القيام بالتحري والكشف عن جرائم الفساد وعلى الأخص:...

أولا: الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات والقوانين المكملة:

أ. الجرائم المخلة بالثقة العامة، حيث اعتبرها المشرع الليبي ضمن جرائم الفساد، ومن بينها جرائم تزيف النقود والطوابع وفقا للمواد 326 و 327 من قانون العقوبات. وكذا تزوير الشهادات طبقا لنص المادة 344 عقوبات، وانتحال الألقاب والرتب لنص المادة 354 عقوبات.
ب. جرائم إساءة استعمال الوظيفة أو المهنة والوساطة والمحسوبية.

وهما جريمتان منصوص عليهما في قانونين مستقلين وهما: القانون رقم 06 لسنة 1985 بشأن الوساطة والمحسوبية، والتي نص المشرع الليبي في مادته الأولى على أنه: "يقصد بالوساطة والمحسوبية في تطبيق أحكام هذا القانون كل ما من شأنه التأثير على استحقاق منفعة أو خدمة تقدمها الأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة ذات النفع العام، بقصد منعها أو تعطيلها".
وكذا القانون رقم 22 لسنة 1985 المتعلق بإساءة استعمال الوظيفة أو المهنة، والذي نص فيه المشرع الليبي في مادته الأولى على أنه: "يعاقب بالحبس كل من يسيء استعمال وظيفته أو مهنته أو حرفته أو صنعتته لتحقيق منفعة لنفسه أو لغيره، وتكون العقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنتين..".

ج. الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم 03 لسنة 1986 بشأن من أين لك هذا، حيث نصت المادة 01 منه على أنه: "لا يجوز لأي شخص أن يكتسب مالا أو منفعة أو مزية مادية أو معنوية بطريقة غير مشروعة، ويعتبر الكسب غير مشروع إذا كان مصدره المحاباة أو التهديد أو مخالفة القانون أو إساءة استعمال الوظيفة...". كما رتب الجزاء الجنائي في المادة 04 بالحبس والغرامة، إذا تمت مخالفة أحكام المادة الأولى.

د. الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم 10 لسنة 1994 بشأن التطهير، والمتضمن التصريح بالممتلكات، والكسب غير المشروع. وكذا استغلال المنصب والمحاباة.

هـ. أي فعل آخر نصت عليه اتفاقية المم المتحدة بشأن مكافحة الفساد، فيعتبر في نظر الهيئة جريمة فساد ويخضع لأحكام هذا القانون، حيث أن دولة ليبيا قد التزمت ببند الاتفاقية باعتبارها طرفاً فيها.

وبالبحث في نصوص قانون العقوبات الليبي، نجد أن المشرع الليبي قد جرّم الرشوة باعتبارها من أكثر الجرائم التي تجسد الفساد بنوعيه الإداري والمالي، وذلك في المادة 229 عقوبات. خلاصة الكلام، أن المشرع الليبي قد قنن لجرائم الفساد في القانون الأساسي الذي نظم مهام الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وكذا القوانين والمراسيم الخاصة التي يهدف المشرع من وراءها الإحاطة بشتى أشكال الفساد الإداري، محاولة منه للقضاء عليه ولو بشكل نسبي، تحقيقاً لبناء دولة القانون التي تسعى جميع مؤسسات الدولة للتطافر لتحقيق ذلك.

ومن هنا يتبين أن السياسة العقابية قد حققت إلى حد ما حصر الفساد وتضييق منابعه، للنهوض بالدولة الحديثة القائمة على القانون في كل شيء.

لكن رغم وجود هذه المؤسسات التي أسند لها دور الرقابة ومكافحة الفساد، وصدور العديد من المراسيم والقوانين، إلا أن الفساد الإداري بقي ينخر في جسد جل القطاعات الحكومية، مما تعين معه إعادة النظر في استراتيجية مكافحة الفساد، وضرورة مساهمتها لكل تطور، والبحث عن أنجع الأساليب الوقائية والردعية، وهذا بالاعتماد على تجارب الدول المتطورة في تشريعاتها.

خاتمة:

بعد الانتهاء من البحث، خلصت الدراسة إلى جملة من النتائج تمثلت فيما يلي:

1. أن الفساد الإداري وإن اختلف الفقه القانوني في تحديد مضمونه إلا أنهم اتفقوا على نطاقه.
2. تبين أن للفساد الإداري جملة من الأسباب والدوافع التي تنوعت وساهمت في انتشاره واستفحاله في مجالات شتى.
3. سعى كل من التشريع الجزائري والليبي لسن جملة من القوانين والمراسيم للوقاية من الفساد ومكافحته.
4. اتفق التشريع الجزائري والليبي على سن قانون مكافحة الفساد بإنشاء الهيئة الوطنية للوقاية ومكافحة الفساد، وإن اختلف مضمون الهيئة في تفصيلاتها.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



5. تبني التشريع الليبي سياسة حديثة عند سنه العديد من المراسيم والقوانين التي ساهمت إلى حد ما في القضاء على شتى أشكال الفساد الإداري، بهدف تحقيق دولة القانون.

التوصيات: يوصي الباحث بما يلي:

1. ضرورة عقد العديد من المؤتمرات والندوات العلمية بغية التحسيس بخطورة الفساد الإداري.
2. إعادة النظر في صياغة بعض النصوص القانونية لتكون أكثر انسجاماً من التغييرات السياسية والاقتصادية، وكذا التشريعية.
3. ضرورة توفير العديد من التطبيقات والبرامج المتعلقة بالمعلوماتية وإدخالها في حيز ضيق من الإدارة التقليدية من باب التفعيل الأولي، لقياس مدى النجاح الذي تحققه.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: المراجع العربية

1. شتار السيد علي، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، المكتبة المصرية، الاسكندرية، 2003.
2. صلاح الدين فهمي، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، 1994.
3. سالم محمد عبود، ظاهرة الفساد الإداري والمالي، مدخل استراتيجي للمكافحة، دار الدكتور للعلوم الإدارية والاقتصادية، بغداد، 2011.
4. هاشم حمدي رضا، الإصلاح الإداري، دار الراية، عمان، 2011.
5. عبد الباسط عبد المعطي، اتجاهات نظرية في علم الاجتماع، عالم المعرفة، بيروت، 1981.
6. عاصم الأعرجي، إدارة الأزمات واتخاذ القرارات، مؤسسة حمادة للنشر والتوزيع، الأردن، 2013.
7. السبيعي فارس بن علوش، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 1431هـ، 2010 م.
8. سهى محمد، الفساد الإداري في المنظمات الحكومية (أسبابه، آثاره، طرق مكافحته) المجلة العلمية للدراسات التجارية والبيئية، جامعة قناة السويس، المجلد 08، العدد 03، 2017.
9. محمد الصيرفي، أخلاقيات الموظف العام، دار الكتاب القانوني، الإسكندرية، 2007.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



10. فارس بن علوش، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، أطروحة دكتوراه، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 1431هـ، 2010 م.
11. الكيلاني سائدة، نحو شفافية أردنية، مؤسسة الأرشيف العربي، عمان، ط1، 2000.
12. حنان سالم، ثقافة الفساد في مصر - دراسة مقارنة للدول النامية - دار مصر المحروسة، القاهرة، ط1، 2003.
13. ميخائيل جونسون، فساد الإدارة والإبداع في الإصلاح، الدار الأكاديمية للعلوم، القاهرة، 2009..
14. قاسم علوان، سهال عادل، الفساد الإداري والمالي (المفهوم، الأسباب، الآثار، وسائل المكافحة) مجلة الدراسات التاريخية والحضارية، العراق، المجلد 06، العدد 18، 2014.

المراجع الأجنبية:

, third edition, Oxford university press, 2007,

1

Oxford learners pocket

Yadav, Gopal J: Corruption in developing countries causes

Florida, 2005 2and solutions, university of south

Vaknin, Sam, Crime and corruption, united press

3 international, Skopje, Macedonia, 2003,



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



دور الحوكمة في تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد في الشركات

د. مصطفى حامد محمد الأحرش الحضيري

ديوان المحاسبة الليبي

الملخص

هدفَ هذا البحث بالتعريف بمفهوم حوكمة الشركات وخصائصها، وألياتها والأطراف المعنية بتطبيقها، بالإضافة إلى التعريف بماهية الإفصاح والشفافية في الشركات، ودور دليل الحوكمة الصادر من مصرف ليبيا المركزي سنة 2010م كنموذج في تطبيق مبادئ الحوكمة في الشركات، ومدى كفاية القانون رقم (23) لسنة 2021م بشأن النشاط التجاري في تعزيز دور الحوكمة. اعتمد الباحث في هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي، كذلك ثم الاعتماد على البحوث العلمية المحكمة والدراسات السابقة والقرارات واللوائح والتعميمات ذات العلاقة بالموضوع. فقد توصل الباحث من خلال البحث، أن الشفافية تضمن تحقيق الثقة والنزاهة والموضوعية في إجراءات إدارة الشركات، وأن غالبية الشركات المساهمة غير ملتزمة بتطبيق مبادئ الحوكمة بالمخالفة للتشريعات والاتفاقيات الدولية الموقعة عليها ليبيا، ويظهر جلياً من خلال مناشير ديوان المحاسبة الليبي الذي نبه فيه الجمعيات العمومية للشركات ومجالس إدارتها بتعديل الأنظمة الأساسية لها بما يتوافق مع مبادئ الحوكمة نظراً لما تكشف له من حالات تعارض المصالح على الجهات الخاضعة لرقابته، على الرغم من صدور قرار مجلس الوزراء رقم (15) لسنة 2018م بشأن تقرير أحكام إصلاحية، إلا أن الأمر يحتاج من السلطة التشريعية لمعالجة بعض القصور الذي يعتريه القانون رقم (23) لسنة 2010م بشأن النشاط التجاري في مواد المتعلقة بالحكومة الرشيدة



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



وتضارب المصالح، وذلك لتعديله وإضافة أحكام تتعلق بالحكومة الرشيدة في نصوصه وتشديد العقوبة على المخالفين. كما أن لائحة دليل الحوكمة الصادرة عن مصرف ليبيا المركزي منذ صدورهما في عام 2010م تعتبر من أهم اللوائح التي صدرت في ليبيا لو أنها طبقت بكل مهنية من المصرف المركزي، كونها جاءت شاملة لمبادئ الحوكمة الرشيدة لمنع تعارض المصالح. الكلمات المفتاحية: الحوكمة، الشفافية، مكافحة الفساد، الشركات.

THE ROLE OF GOVERNANCE TO ENHANCE TRANSPARENCY AND COMBATING CORRUPTION IN COMPANIES

MUSTAFA Hamed Mohamed Al Aheeresh

Libyan Audit Bureau

Abstract

Keywords: ***Governance, Transparency, Combating – corruption, Companies.***

The purpose of this study is to introduce the concept of corporate governance, its characteristics, mechanisms, and the parties involved in its implementation, as well as to define the nature of disclosure and transparency in companies and the role of the governance guide issued by the Central Bank of Libya in 2010 as a model for applying governance principles in companies. As well as the adequacy of Act No. (23) of 2021 concerning commercial activity in enhancing the role of governance.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



In this study, the researcher employed a descriptive and analytical approach, followed by peer-reviewed scientific research, previous studies, resolutions, regulations, and subject-specific circulars.

The researcher discovered that transparency creates trust, integrity, and objectivity in corporate management procedures, and that the majority of joint stock companies are not committed to implementing the government's principles, which violates international legislation and agreements signed by Libya. This is clearly evident from the circulars of the Libyan Audit Bureau, in which it alerted the general assemblies of companies and their boards of directors to amend their bylaws in a manner consistent with governance principles, in light of the cases of conflict of interest revealed to it among the entities subject to its supervision, despite the issuance of Council of Ministers Resolution No. (15) of 2018 concerning the report on reform provisions.. However, the matter requires the legislative authority to address some of the deficiencies in Law No. (23) of 2010 regarding commercial activity in its articles related to decent government and conflicts of interest, by amending it, adding provisions related to good governance in its texts, and tightening the punishment for those who violate. Furthermore, the Governance Guide Regulations issued by the Central Bank of Libya since their issuance in 2010 are regarded as among the



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



most important regulations issued in Libya if they were applied with complete professionalism by the Central Bank, as they included the principles of good governance, transparency, and conflict of interest prevention.

المقدمة :

إن الفساد المالي والإداري أكبر عامل لعملية التنمية حيث يسبب في استنزاف الموارد والاختلالات في البنى الأساسية في التنمية باعتباره الركيزة الأساسية له، وحيث أن هذه الظاهرة لها آثار وخيمة على الاقتصاديات الوطنية، وللقضاء عليها والحد منها يجب إرساء قواعد سليمة لمفهوم حوكمة الشركات عن طريق الاهتمام بتطبيق مبادئ حوكمة الشركات وآلياتها وتحسين مستوى الإفصاح والشفافية لدى الشركات.

حيث تعتبر حوكمة الشركات أداء لمكافحة الفساد، تمنع من فرص استغلال الوظيفة أو ممارسات فاسدة مع الشركاء من القطاعين العام والخاص على عدد من المستويات فعلى مستوى القيم يؤدي تركيز حوكمة الشركات على واجب المدير في الولاء والحرص على عدم استغلاله لمنصبه، وفرض عقوبات على المديرين الذي يقدمون مصالحهم ومكاسبهم الشخصية على مصلحة الشركة ومكاسبه.¹

مما لا ريب فيه أن الحوكمة أصبحت تحتل أهمية كبيرة على مستوى العالم الآن، حيث زاد الحديث مؤخراً عن الحوكمة الشركات ودورها في تحسين الأداء الاقتصادي والاستثماري والمالي وبرز ضرورة تطبيقها ومتابعة أنظمتها في معظم الإدارات وذلك لضمان حقوق المساهمين والمستثمرين والمجتمع.

¹ علي معمر الجعroud، أحمد منصور بن حريز، حوكمة الشركات وآلياتها في مكافحة الفساد، المؤتمر العلمي: مكافحة الفساد في ليبيا من المنظور التشريعي - المنعقد في الفترة 18-19 سبتمبر 2021، (الجامعة الأممية الإسلامية، كلية الشريعة والقانون)، ص3.

ونظراً لما يمكن أن تلعبه الحوكمة وتحقيقه من دور في مجال الإصلاح المالي والإداري لشركات القطاع العام والخاص، وزيادة ثقة المستثمرين وتنشيط الاستثمار الوطني وجذب الاستثمار الأجنبي لذلك كان الدفع بعجلة التنمية الاقتصادية للإمام ومن هذا المنطق تم التطرق إلى هذا الموضوع.¹

مشكلة البحث:

تتمحور مشكلة البحث في أن بعض التقارير الدولية والمحلية أشارت إلى أن هناك تفشي واضح للفساد بالمؤسسات الليبية، حيث أظهرت التقارير الصادرة عن منظمة الشفافية الدولية للسنوات 2014، 2015، 2016 أن ليبيا جاءت في المراتب 170، 161، 166 على التوالي وذلك من أصل 174، 167، و176 دولة شملتها تقارير منظمة الشفافية الدولية، كما أن على المستوى المحلي فقد أشارت تقارير ديوان المحاسبة السنوية على تفشي ظاهرة الفساد في بعض الشركات ولعل من أهم أسباب هذه الظاهرة تضارب المصالح، وعدم التزام أغلب الشركات بتطبيق مبادئ الحوكمة

لذا يعد تبني مفهوم الحوكمة بالشركات والمؤسسات الليبية ذات الطابع المالي والإداري أمراً ضرورياً بوصفها وسيلة من وسائل الإصلاح الاقتصادي والتي من شأنها الإسهام وبشكل فعال في مواجهة الفساد داخل هذه المنظمات الذي تفشى فيها ولم يقتصر على القطاع العام فقط بل تعدى ذلك إلى القطاع الخاص بالشركات والمؤسسات الليبية، وعلى ذلك تتمحور أسئلة البحث في الآتي:

- ما دور حوكمة الشركات في تعزيز الشفافية والحد من الفساد ؟
- ما مدى كفاية القانون رقم 23 لسنة 2010م بشأن النشاط التجاري لمتطلبات الحوكمة؟

أهمية البحث

تنطلق أهمية هذا البحث في كون حوكمة المؤسسات من إحدى الحلول التي من خلالها يتم تطبيق آلياتها الداخلية والخارجية لمنع تضارب المصالح والحد من الفساد الذي استشرى في الشركات

¹ علي فلاق، طيني مريم، دور حوكمة الشركات في محاربة الفساد المالي والإداري وتحقيق التنمية الاقتصادية، مجلة الاقتصاد والتنمية- مخرير التنمية المحلية المستدامة- جامعة المدينة، العدد 04/جوان 2015، ص168.

العالمية الكبرى خلال العقود الماضية، بل وصل الحال إلى قطاع المؤسسات والشركات داخل ليبيا؛ مما يحاول الباحث ويسعى إلى الوقوف على الأسباب التي أدت إلى هذا الانهيار في المؤسسات.

أهداف البحث

في ضوء مشكلة وتساؤلات البحث يسعى الباحث لتحقيق الهدف الرئيسي لهذه الدراسة والذي تتمثل في الآتي:

- التعريف بأهمية الحوكمة الإفصاح والشفافية ومفهوم وتطبيقها داخل المؤسسات الاقتصادية بليبيا.
- لمعرفة مدى كفاية القوانين والتشريعات الخاصة في ليبيا في تطبيق الحوكمة داخل الشركات العامة في ليبيا.

فرضية البحث

انطلاقاً من الدور الهام لحوكمة الشركات التي ساهم مؤخراً في الحد من انتشار الفساد في كبرى الشركات العالمية؛ ينطلق البحث من هذه الفرضية.

منهجية البحث

اعتمد الباحث على المنهج الوصفي التحليلي الذي يعتبر ليس منهجاً قائماً بذاته وإنما هو أيضاً خطوة من خطوات إعداد أي بحث وفي أي منهج. ومن ثم يقوم الباحث بجمع البيانات المتعلقة بموضوع الدراسة، وتحليل ما ثم جمعه من بيانات ومعلومات تحليلاً كمياً أو تحليلياً كيفياً ليصل إلى النتائج المطلوبة؛ كذلك ثم الاعتماد على البحوث العلمية المحكمة والدراسات السابقة والقرارات واللوائح ذات العلاقة بالموضوع.

الدراسات السابقة

- دراسة الصيد انبية وريث، (2019) بعنوان حوكمة الشركات ودورها في الحد من الفساد المالي وتحقيق التنمية المستدامة في ليبيا، ورقة بحثية منشورة في المؤتمر العلمي الدولي الثالث لكلية الاقتصاد والتجارة، المؤسسات وإشكالية التنمية في الدول النامية (ليبيا نموذجاً)، هدفت الدراسة في التعريف بمفهوم الحوكمة لما لها دور فعال في تضمين تحقيق التنمية الاقتصادية المنشودة في ليبيا.
- دراسة فيصل محمود الشواورة، (2009)، بعنوان قواعد الحوكمة وتقييم دورها في مكافحة ظاهرة الفساد والوقاية منه في الشركات المساهمة العامة الأردنية، ورقة بحثية منشورة، كلية إدارة الأعمال - جامعة مؤتة- الأردن هدف هذا البحث إلى تعريف مفهوم حوكمة الشركات ومبادئها وقواعدها

وأهدافها ووسائلها، وتقييم دورها في تقليص حجم النزاع في السلطات وتخفيض مستوى التضارب في الأهداف بين مختلف الفئات ذات العلاقة بالشركات المساهمة العامة الأردنية.

• دراسة إسماعيل المهدي اسميو، وخالد زيدان الفضلي، دور دليل الحوكمة في الحد من الفساد المالي في القطاع المصرفي الليبي، دراسة محتوى الحوكمة للقطاع المصرفي الليبي، المؤتمر العلمي الدولي الثالث لكلية الاقتصاد والتجارة، الموافق 11-12 نوفمبر 2019م هدفت الدراسة للتعرف على دور دليل الحوكمة الصار عن مصرف ليبيا المركزي في الحد من الفساد المالي في القطاع المصرفي الليبي، واعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي حيث تعد هذه الدراسة وصفية من حيث الغرض، كما تم استخدام أسلوب تحليل المحتوى الذي يندرج ضمن المنهج الوصفي لتحويل البيانات الوصفية إلى بيانات كمية، وهو وسيلة من وسائل جمع البيانات، وتوصل الباحث في هذه الدراسة بأن دليل متطلبات الحوكمة تحد من الفساد المالي والإداري بنسبة 72%. حيث تختلف هذه الدراسة عن الدراسات السابقة في كونها تدرس دور الحوكمة في تعزيز مبدأ الإفصاح والشفافية كوسيلة لمكافحة الفساد في الشركات العامة.

هيكل البحث

قسم الباحث الورقة البحثية إلى التقسيمات الآتية:

المبحث الأول: مفهوم الحوكمة

المطلب الأول: ماهية حوكمة الشركات.

المطلب الثاني: محددات حوكمة الشركات والأطراف المعنية بتطبيق الحوكمة

المطلب الثالث: حوكمة الشركات في القانون التجاري الليبي

المبحث الثاني: مفهوم لإفصاح والشفافية

المطلب الأول: التعريف بالإفصاح والشفافية

المطلب الثاني: دليل الحوكمة الصادر من مصرف ليبيا المركزي نموذجاً

المطلب الثالث: تعميمات ديوان الخاسبة لتطبيق مبادئ الحوكمة في المؤسسات العامة

المبحث الأول: مفهوم الحوكمة

برز مصطلح حوكمة الشركات بعد التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والتحول التي حدثت في العالم نتيجة للأزمات المالية التي تعرضت لها بعض الشركات العالمية، إذ يرجع البعض أن السبب



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



الأساسي لانهيار تلك الشركات إلى عدم الأخذ بمبدأ الحكم الرشيد للشركات، مما جعلها تنهار وتعلن إفلاسها، بالإضافة إلى غياب الحوكمة الذي أدى إلى فقدان الثقة بين الأطراف الأساسية في الشركات، أي بين الإدارة وحملة الأسهم بسبب نقص الإفصاح والشفافية، وإخفاء البيانات والمعلومات الحقيقية عن الأوضاع المالية لتلك الشركات.

وترجع هذه الانهيارات في معظمها إلى الفساد الإداري والمحاسبي بصفة عامة والفساد المالي بصفة خاصة، مع مراعاة أن الفساد المحاسبي يرجع في أحد جوانبه الهامة إلى دور مراجعي الحسابات وتأكيدهم على صحة البيانات المالية وما تتضمنه من معلومات محاسبية مختلفة عن الحقيقة والواقع.¹

حيث عرفت مؤسسة التمويل الدولية IFC الحوكمة بأنها: "هي النظام الذي يتم من خلاله إدارة الشركات والتحكم في أعمالها".²

المطلب الأول: - ماهية حوكمة الشركات

أولاً: تعريف حوكمة الشركات

وحيث برزت العديد من التعاريف المتعلقة بحوكمة الشركات من حيث المرجعية الثقافية والفكرية، ومن أبرز هذه التعاريف ما يلي:

تعرف حوكمة الشركات بأنها نظام رقابي إداري ومالي على الشركة، حيث يشمل مجموعة من القواعد التي تنظم العلاقات والحقوق والواجبات لكل من أصحاب رأس المال، رئيس مجلس الإدارة، أعضاء مجلس الإدارة والأطراف ذات المصالح بالشركة.³

¹ محمد ياسين غادر، محددات الحوكمة ومعاييرها، بحث مقدم في المؤتمر العلمي الدولي عولمة الإدارة في عصر المعرفة (15-17 ديسمبر 2012) جامعة الجنان، طرابلس- لبنان، 2012، ص4.

² paper presented ، M. (2007). Corporate Governance: A Risk Perspective. Alamgir

to

Coorporate Governance and Reform: Paving the Way to Financial Stability
، a conferendorganized by the Egyptian Banking Institute and aDevelopment

May 7-8.Cairo

³ أحمد ماهر، تطوير المنظمات (الدليل العلمي لإعادة الهيكلة والتميز الإداري وغدارة التغيير)، الجلال للطباعة، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2007، ص543.

وعرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي " بأنها ممارسة السلطات الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون المجتمع على كافة مستوياته " فالحوكمة تتكون من الآليات، العمليات والمؤسسات التي من خلالها يستطيع أن يشكل مصالح أفراد المجتمع، ويمارسون حقوقهم القانونية، ويؤدون واجباتهم ويناقشون خلافاتهم.¹

وعرفها الدكتور أحمد خضر:- بأنها الإدارة الرشيدة للشركات لتقييم وتحسين الإطار القانوني والمؤسسي والتنظيمي للشركات من خلال توفير الإرشادات والمقترحات لبورصات الأوراق المالية والمستثمرين والشركات والأطراف الأخرى، وتتضمن حوكمة الشركات مجموعة من العلاقات بين إدارة الشركة ومجلس إدارتها وحملة الأسهم بها ومجموعة أصحاب المصالح الأخرى.²

وعرفت أيضاً: بأنها نظام للتوجيه والتحكم والرقابة على نشاط الشركات المساهمة، مبني على تنظيم عملية اتخاذ القرار في هذه الشركات، وتوزيع الصلاحيات والمسؤوليات فيما بين الأطراف الرئيسية في الشركة وذلك لخدمة مصالح المساهمين بشكل عام.³

تعرف حوكمة الشركات بأنها مجموعة من السياسات التي تنظم العلاقات بين مجلس الإدارة والمدير العام والتي تخدم احتياجات المساهمين، وأصحاب المصلحة، ومجموعة من الأنظمة الخاصة من خلال توجيه ومراقبة أنشطة إدارة الأعمال الجيدة مع الموضوعية والمساءلة والنزاهة.

ثانياً: خصائص حوكمة الشركات

ارتبط مفهوم حوكمة الشركات بشكل أساسي بسلوكيات الفئات المختلفة ذات الصلة بمنظمات الأعمال، وحتى يتحقق الغرض من هذا المفهوم فيجب أن تتوافر مجموعة من الخصائص في هذه السلوكيات، ومن خلال التعريفات السابقة لحكومة الشركات، يستنتج أن هذا المفهوم له مجموعة من الخصائص والمتمثلة في الآتي⁴:-

1. الانضباط: أي اتباع السلوك الأخلاقي المناسب الصحيح

¹ محمد مطر وعبدالنصر نور، مدى التزام الشركات المساهمة العامة الأردنية بمبادئ الحوكمة المؤسسية، المجلة الأردنية في إدارة الأعمال، المجلد3، العدد1، كانون الثاني، 2007، ص51.

² أحمد علي خضر، الإفصاح والشفافية كأحد مبادئ الحوكمة في قانون الشركات، دار الفكر الجامعي، 2012، ص8-9.

³ أمين السيد أحمد لطفي، المراجعة وحوكمة الشركات، الدار الجامعية، الاسكندرية، مصر، 2010، ص132.

⁴ طارق عبدالعال حماد، حوكمة الشركات (المفاهيم-المبادئ-التجارب) تطبيقات الحوكمة في المصارف، الدار الجامعية، 2005، ص3.

نقلاً عن دينة ديلمي قمره ، دور حوكمة الشركات في إرساء مبدأ الشفافية والإفصاح – دراسة حالة ملبنة الحضنة المسيلة، رسالة ماجستير، جامعة محمد بوضياف – المسيلة، ص10.

2. الشفافية: أي تقديم صورة حقيقية لكل ما يحدث
3. الاستقلالية: العمل بعيداً عن أي تأثيرات وضغوطات
4. المساءلة: أي إمكانية تقييم وتقدير أعمال مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية.
5. المسؤولية: الشعور بالمسؤولية أمام جميع الأطراف ذوي المصلحة في المؤسسة
6. العدالة: احترام حقوق مختلف المجموعات أصحاب المصلحة في المؤسسة
7. المسؤولية الاجتماعية: أن ينظر المسؤول إلى الشركة كمواطن جيد

ثالثاً: أهمية وأهداف الحوكمة

دفعت تلك الأزمات العالم للاهتمام بالحوكمة¹، لذلك فأنها تهدف قواعد وضوابطها إلى تحقيق الشفافية والعدالة، ومنح حق مساءلة إدارة المنظمة، مما يؤدي إلى تحقيق الحماية لأصحاب الحقوق وحملة الوثائق جميعاً، مع مراعاة مصالح العمل والعمال، والحد من استغلال السلطة في غير المصلحة العامة بما يؤدي إلى تنمية الاستثمار وتشجيع تدفقه، علاوة على تنمية المدخرات، وإتاحة فرص جديدة للعمل².

1. أهمية الحوكمة

للحوكمة أهمية كبيرة لكل من الشركات والمساهمين ولها دور أساسي في تحقيق التنمية الاقتصادية، وتجنب الوقوع في أزمات مالية.

أ. أهمية الحوكمة بالنسبة للشركات

- تدعيم تنافسية الشركات في الأسواق المالية العالمية
- تمكن من رفع الكفاءة الاقتصادية للشركة من خلال وضع أسس للعلاقة بين مديري الشركة ومجلس الإدارة والمساهمين.
- محاربة الفساد المالي والإداري في الشركات، وعدم السماح بوجوده أو عودته مرة أخرى

¹ S. (April 2003). Assessment of Corporate Governance in Egypt. ،Fawzy

The Egyptian Center for Economic Studies. pp: 6-7.،WorkingPaper No. 82. Egypt

² للتفصيل في ذلك انظر: إبراهيم العيسوي، التنمية في عالم متغير، دراسة مفهوم التنمية ومؤسساتها، القاهرة: دار الشروق، 2003م،

- تعمل على وضع الإطار التنظيمي الذي يمكن من خلاله تحديد أهداف الشركة، وسبل تحقيقها من خلال توفير الحوافز المناسبة لأعضاء مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية، لكي يعملوا على تحقيق أهداف الشركة التي تراعي مصلحة المساهمين.

- تحقيق ضمان النزاهة والحيادية والاستقامة لكافة العاملين في الشركة
- تحقيق الاستفادة القصوى من نظم المحاسبة والمراقبة الداخلية وتحقيق قدر كاف من الإفصاح والشفافية في القوائم المالية.

ب . أهمية الحوكمة بالنسبة للمساهمين

- الإفصاح الكامل عن أداء الشركة والوضع المالي والقرارات المتخذة من قبل الإدارات العليا، يساعد المساهمين على تحديد المخاطر المترتبة على الاستثمار في هذه المنشآت.
- تساعد في ضمان الحقوق لكافة المساهمين مثل حق التصويت، وحق المشاركة في القرارات الخاصة بأي تغييرات جوهرية قد تؤثر على أداء الشركة في المستقبل.

- زيادة النمو وتعظيم حقوق المساهمين وأصحاب المصالح

- الحد من هروب رؤوس الأموال المحلية إلى الخارج وهجرتها

المطلب الثاني: آليات حوكمة الشركات والأطراف المعنية بتطبيقها

الفرع الأول: آليات حوكمة الشركات

إن التطبيق الجيد لحوكمة الشركات من عدمه يتوقف على مدى توافر ومستوى جودة مجموعتين من الآليات: (آليات خارجية وآليات داخلية).

أولاً: الآليات الخارجية

تشمل المحددات الخارجية القوانين المنظمة للنشاط الاقتصادي للدولة والذي تعمل من خلاله الشركات وقد يختلف من دولة لأخرى، حيث تتمثل آليات حوكمة الشركات الخارجية بالرقابات التي يمارسها أصحاب المصالح الخارجين على الشركة، والضغط التي تمارسها المنظمات الدولية المهتمة بهذا الموضوع، حيث يعتبر هذا المصدر أحد المصادر الكبرى المولدة لضغط هائل من أجل تطبيق قواعد الحوكمة،¹ ومن هذه الآليات ما يلي:-

¹ علي فلاق، طيني مريم، دور حوكمة الشركات في محاربة الفساد المالي والإداري وتحقيق التنمية الاقتصادية، مرجع سابق، ص184.

- ضرورات وجود القوانين واللوائح التي تنظم العمل بالأسواق مثل: قوانين الشركات، قوانين الاستثمار، قوانين العمل، والقوانين المتعلقة بالإفلاس والمنافسة ومنع الاحتكار.
- ضرورة توفير التمويل اللازم للمشروع من خلال وجود نظام مالي جيد يشجع الشركات على التوسع والمنافسة.
- كفاءة الأجهزة الرقابية، وذلك بإحكام الرقابة على الشركات.
- وترجع أهمية المحددات الخارجية إلى أن وجودها يضمن تنفيذ القوانين والقواعد التي تضمن إدارة المنظمات، والتي تقلل من التعارض بين العائد الاجتماعي والعائد الخاص.¹

ثانياً: الآليات الداخلية

1. مجلس الإدارة: يعتبر مجلس الإدارة أفضل أداة لمراقبة سلوك الإدارة كونه يحمي رأس المال المستثمر في الشركة من سوء الاستعمال من قبل الإدارة وذلك من خلال صلاحياته القانونية في تعيين وإعفاء ومكافأة الإدارة العليا، وهو المسؤول أمام الجمعية العمومية عن الأخطاء والتجاوزات، لذلك تأتي الحوكمة لتنظم العمل الداخلي، وتساعد في ضبط العمل الإداري والمالي تحقيقاً للشفافية، ومنعاً لوقوع التجاوزات.² بالإضافة أن مجلس الإدارة القوي يشارك بفاعلية في وضع استراتيجية الشركة ويقدم الحوافز المناسبة للإدارة ويراقب سلوكها ويقوم أداؤها، فضلاً عن الإشراف المستمر على أداء الشركة والإفصاح عن ذلك.
2. لجنة المراجعة الداخلية: - تعتبر لجنة المراجعة ذات أهمية كبيرة لدى الشركة، وتقوم بفحص دوري للوسائل الموضوعية تحت تصرف مدير المؤسسة قصد مراقبة حسن سير العمليات بها،³ فهي تساهم في زيادة الثقة والشفافية في المعلومات المالية التي تفصح عنها الشركات، وذلك من خلال دورها في إعداد التقارير وإشرافها على وظيفة التدقيق الداخلي في الشركات، فضلاً عن دورها في التأكيد على الالتزام بمبادئ الحوكمة.⁴

¹ محمد ياسين غادر، محددات الحوكمة ومعاييرها، مرجع سابق، ص16.

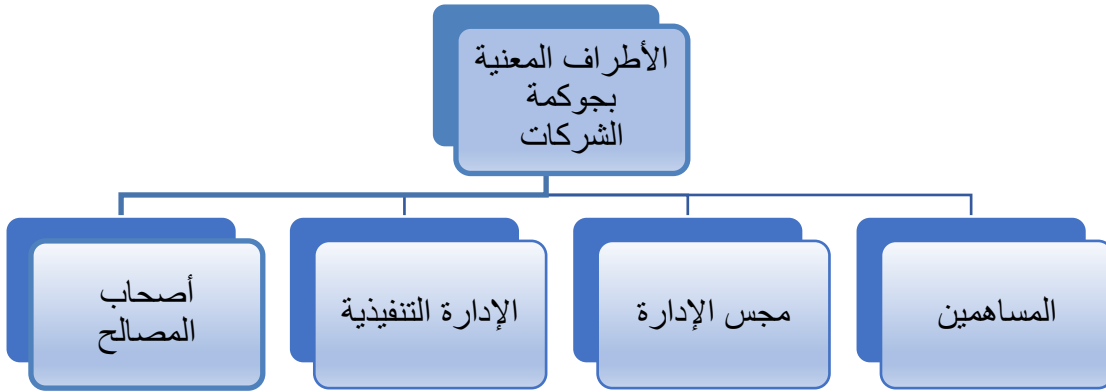
² علي معمر الجعروود، أحمد منصور بن حريز، حوكمة الشركات وآلياتها في مكافحة الفساد، مرجع سابق، ص12.

³ علي فلاق، طهني مريم، دور حوكمة الشركات في محاربة الفساد المالي والإداري وتحقيق التنمية الاقتصادية، مرجع سابق، ص183.

⁴ علي معمر الجعروود، أحمد منصور بن حريز، حوكمة الشركات وآلياتها في مكافحة الفساد، مرجع سابق، ص12.

الفرع الثاني: الأطراف المعنية بحوكمة الشركات

تقوم الحوكمة بتنظيم وتقسيم المسؤوليات والحقوق بين أطرافها الرئيسية (المساهمين - مجلس الإدارة - الإدارة التنفيذية - أصحاب المصلحة) وتتأثر وتؤثر هذه الأطراف في التطبيق السليم لمفهوم حوكمة الشركات، وتحدد إلى درجة كبيرة مدى النجاح أو الفشل في تطبيق هذه القواعد والمتمثلة في الآتي:



مصدر الشكل: إعداد الباحث

1- المساهمين: كل من قام بتقديم رأس المال للشركة عن طريق ملكيتهم للأسهم وذلك نظير الحصول على الأرباح المناسبة لاستثماراتهم، بالإضافة على تعظيم قيمة الشركة على المدى الطويل، ولهم الأحقية في اختيار أعضاء مجلس الإدارة المناسبين لحماية حقوقهم.¹ حيث عرف المشرع الليبي الشركة المساهمة هي التي لا يكون فيها المساهمون مسؤولين عن ديوان الشركة والتزاماتها إلا بمقدار قيمة أسهمهم.²

¹ علي فلاق، طربي مريم، دور حوكمة الشركات في محاربة الفساد المالي والإداري وتحقيق التنمية الاقتصادية، مرجع سابق، ص170.

² المادة (98) من القانون رقم 23 لسنة 2010 بشأن النشاط التجاري

- 2- مجلس الإدارة: يمثل مجلس الإدارة في الشركة المساهمين والأطراف الأخرى مثل أصحاب المصالح ويقوم باختبار المديرين التنفيذيين (توكل إليهم السلطة اليومية لأعمال الشركة) بالإضافة إلى الرقابة على أدائهم كما يقوم برسم السياسة العامة للشركة وكيفية المحافظة على حقوق المساهمين.¹
- 3- الإدارة التنفيذية: وهي المسؤولة عن الإدارة اليومية للشركة وتقديم التقارير الخاصة بالأداء إلى مجلس الإدارة وتعتبر هي المسؤولة عن تعظيم أرباح الشركة وزيادة قيمتها إضافة إلى مسؤولياتها تجاه الإفصاح والشفافية في المعلومات التي تنشرها للمساهمين.
- 4- أصحاب المصالح: هم مجموعة من الأطراف لهم مصالح داخل الشركة مثل الدائنين والموردين والعملاء والعمال والموظفين ومن الملاحظ أن مصالح هؤلاء قد تتعارض مع بعضها البعض، فعلى سبيل المثال فإن الدائنين يهتمون بقدرة الشركة على السداد في حين يهتم العمال والموظفين على مقدرة الشركة على الاستمرار.²

المطلب الثالث: حوكمة الشركات في القانون التجاري الليبي

لمجلس الإدارة دوراً رئيسياً في تطبيق حوكمة الشركات؛ لأنه يعتبر مركز القيادة في الشركة والمسؤول الأول عن كل ما يحدث فيها³؛ لذلك يشترط المشرع الليبي على الجمعية العمومية بتعيين مجلس الإدارة إذا لم يتم تعيينه بمقتضى عقد التأسيس، وتتولى جمعية المكتتبين تعيين أول مجلس إدارة للشركة. داخل شركة المساهمة العامة⁴ ويشترط لعضوية مجلس الإدارة، الأهلية والنزاهة ونظافة سوابق الأشخاص من كل ما من شأنه أن يرتبط بالفساد، كسبق الحكم عليه في جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، أو أشهر إفلاسه مالم يرد إليه اعتباره.

¹ علي فلاق، طربي مريم، دور حوكمة الشركات في محاربة الفساد المالي والإداري وتحقيق التنمية الاقتصادية، مرجع سابق، ص171.

² عبدالوهاب نصر علي، شحاته السيد شحاته، مراجعة الحسابات وحوكمة الشركات، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2006/2007، ص20-21.

³ مودة سامي المحمدي، "دور حوكمة الشركات في مكافحة الفساد في شركات المساهمة العامة في المملكة العربية السعودية"، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية، المركز القومي للبحوث، غزة، مج05، ع06، مارس 2021، ص82.

⁴ القانون رقم (23) لسنة 2010 بشأن النشاط التجاري

وفي جانب تعارض المصالح اشترط المشرع الليبي في المادة (181) من القانون رقم (23) لسنة 2010م بشأن النشاط التجاري، على رئيس وأعضاء مجلس الإدارة ألا يكونوا طرفاً في أي عقد من عقود المعاوضة التي تبرم مع الشركة إلا بإذن مسبق من الجمعية العمومية، وإذا كان لرئيس أو عضو مجلس الإدارة في عملية أو صفقة ما مصلحة خاصة لحسابه أو لحساب أحد أقاربه حتى الدرجة الرابعة أو لحساب من يمثله أو ينوب عنه تتعارض مه مصلحة الشركة، وجب عليه أن يعلم بذلك مجلس الإدارة وهيئة المراقبة، ووجب عليه أيضاً الامتناع عن الاشتراك في المداولات الخاص بتلك العملية أو الصفقة، وإذا خالف العضو أصبح مسؤولاً عن الخسائر التي قد تلحق بالشركة نتيجة إتمام تلك العملية أو الصفقة.¹

كما أجاز المشرع الليبي لأعضاء مجلس الإدارة الغائبين أو المعارضين وهيئة المراقبة أن يطعنوا في قرار المجلس إذا كان من شأنه إلحاق ضرر بالشركة.

ويمنع المشرع الليبي الجمع بين عضوية مجالس إدارة أكثر من ثلاثة شركات مساهمة، وتبطل كل عضوية تُقرر بالمخالفة لأحكام هذه المادة، وينصرف البطلان إلى العضوية الأحدث.

حيث اشترطت المادة (68) من قانون رقم (1) لسنة 2005 بشأن المصارف، في رئيس وأعضاء مجلس الإدارة والمدير العام، ألا يكون أيٌّ منهم عضواً بمجلس إدارة مصرف محلي آخر. هذا فضلاً عن أن مصالح الشركات قد تتعارض مع بعضها، وقد يستغل موقعه لضرب مصلحة واحدة لفائدة الأخرى بالإفصاح عن أسرارها أو نقل سياساتها التجارية.²

ويعتبر رئيس وأعضاء مجلس الإدارة مسؤولون بوجه التضامن قبل الشركة عما يلحقها من أضرار جراء عدم قيامهم بالواجبات المفروضة عليهم قانوناً بمقتضى عقد التأسيس، وعلى الوجه الذي يطلبه القانون في شأن الوكالة.³

ويُنتخب هذا المجلس لمدةٍ تدوم ثلاث سنواتٍ قابلة للتجديد، وهذه المدة ضرورية لإدراك وضعية الشركة من طرف الأعضاء وتعرفهم على بعضهم وعلى منسوبيها وتمكنهم من تنفيذ مشاريع وبرامج على مخطط متوسط الأمد. وفي ذلك ضماناً لاستقرار الشركة والتفطن لمحاولات الفساد بداخلها

¹ المواد 180-181 من القانون رقم (23) لسنة 2010 بشأن النشاط التجاري

² ياسين الشاذلي، الوجيز في قانون الشركات القطري الجديد رقم 11 لسنة 2015، ط1، لكسس نكسس، الدوحة، 2017، ص426.

³ المواد 180-181 من القانون رقم (23) لسنة 2010 بشأن النشاط التجاري.

ومنع وقوعها. وتبرز أهمية الصبغة الجماعية لهذا المجلس ليس فقط على مستوى الاجتماعات، بل كذلك على مستوى قرارات مجلس الإدارة؛ كما ألزمت المادة (179) من ذات القانون أن تتخذ القرارات بالأغلبية المطلقة لأعضائه. فلا يمكن أن ينيب أو ينفرد عضو أو مجموعة أعضاء تعكس عدد صغير من الأصوات بسلطة اتخاذ القرار؛ عملاً بمبدأ وحدة القرار. ويُنتخب هذا المجلس ليوأكب ويتابع بصورة منتظمة عمل الإدارة التنفيذية¹.

وأُسند المشرع إلى هذا المجلس دوراً رقابياً هاماً؛ فهو من جهة أولى، يسهر على رقابة حسن استخدام رأس مال الشركة من طرف مديريها التنفيذيين بطريقة رشيدة، وعدم إساءة التصرف فيه، وعدم تفضيل مصالحهم الذاتية أو استخدام أصول الشركة ومواردها لمنفعتهم الخاصة وارتكاب أعمال غش. كما يتولى -نيابةً عن المستثمرين- مساءلتهم ومحاسبتهم عن أداءهم لتحقيق أهداف الشركة، وله فصلهم إذا صدر عنهم تهاون مهني وثبتت مسؤوليتهم².

غير أن الباحث يرى أن المشرع أعطى مكنة لرئيس مجلس الإدارة بأن يتولى مهام المدير العام، وهذا من شأنه أن يتعارض مع مصالح الشركة، فكيف لدور المجلس الإداري أن يتابع المدير التنفيذي للشركة وهو نفسه من يتولى هذه المهمة، فإن هذه المكنة أعطاه المشرع له وفقاً لأحكام المادة (179) من القانون رقم 23 لسنة 2010م بشأن التمثيل القانوني للشركة لرئيس مجلس الإدارة، كما يتولى مهام المدير العام إذا لم تسند هذه الوظيفة لشخص آخر، الأمر الذي يتطلب من السلطة التشريعية بإعادة النظر في هذه المواد كونه تعارض صريح مع مبادئ الحوكمة الرشيدة. علاوة أن قرار رقم 712 لسنة 2021م بإصدار لائحة الحوكمة للشركات المساهمة المنظمة بأحكام القانون رقم 23 لسنة 2010م بشأن النشاط التجاري غير قانوني، كونه صدر من جهة غير مخولة بإصداره، رغم أهمية ما جاء في مواده، إلا أن الجهة المعنية بإصدار هذه اللوائح هو مجلس الوزراء وذلك بناء على عرض من القطاع المختص طبقاً لأحكام المادة (1357) من القانون رقم (23) لسنة 2010م بشأن النشاط التجاري والتي نصت على "تصدر اللوائح التنفيذية لهذا القانون بقرارات من اللجنة الشعبية العامة بناء على اقتراح من القطاع المختص" وهذا ما جانب وزير الاقتصاد الصواب اكونه هو من قام بإصدار القرار، دون اتباع الإجراءات التي

¹ أحمد، عبد الفضيل محمد. الشركات. ط1، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2011، ص362.

² سليمان، محمد مصطفى. دور حوكمة الشركات في معالجة الفساد المالي والإداري: دراسة مقارنة. ط1، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2009، ص111 وما بعدها.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



حددها المشرع الأمر الذي يعد هذا القرار باطلاً بطلان مطلق، ولذلك يوصي الباحث بضرورة تصحيح القرار والأوضاع القانونية لما لهذا القرار من أهمية في تطبيق الحوكمة في حال صدر عن الجهة التي خولها القانون وهو مجلس الوزراء.

المبحث الثاني: ماهية الإفصاح والشفافية

أولاً: الإفصاح

هناك اختلافات وآراء حول تحديد مفهوم الإفصاح ولكن بصورة عامة فالإفصاح اصطلاحاً هو بث المعارف ونقل المعلومات ممن يعلمها لمن لا يعلمها. ويعرف الإفصاح بأنه عبارة عن أداة تتسم بالشمولية والملائمة والصدق، لما تقدمه من بيانات ومعلومات يمكن الاعتماد عليها من قبل مستخدميها في اتخاذ قراراتهم الرشيدة في الوقت المناسب وبما يحقق المنفعة للجميع والكفاءة الاقتصادية. وهناك من يرى بأن الإفصاح هو الكشف عن المعلومات التي تهم المستثمرين وتتضمنها البيانات المالية والتقارير، مفتشي الحسابات التي تؤثر في سعر الأوراق المالية. أما الإفصاح في الشركات هو الاتصال بالعالم الخارجي والوسائل المختلفة لكشف المعلومات الهامة للمستثمرين والمساهمين وسوق المال وغيرهم من أصحاب المصالح.¹ من خلال التعاريف السابقة لمصطلح الإفصاح يمكن تقديم تعريف جامع على النحو الآتي: هو الإعلان عن شيء أو نشره أو الإبلاغ عن موضوع معين أو محدد وقد يكون هذا الإبلاغ موجه إلى شريحة معينة ومحددة في مجتمع وقد يكون الإفصاح تثقيفياً أو إلزامياً أو توجيهياً وذلك حسب طبيعة الجهة والإفصاح الصادر عنها.

ثانياً: - الشفافية

تعرف الشفافية بأنها عبارة عن عملية لتوفير مستلزمات الإفصاح عن نشاطات، وإجراءات وأهداف المؤسسات، كما أن هناك ترابط بين الشفافية والإفصاح حيث يصعب التمييز بينهما وذلك لتداخل وترابط كل منهما مع الآخر.¹

¹ فارس بن علوش، دور الشفافية في المسائلة في الحد من الفساد الإداري الحكومي في القطاعات - مركز دراسات جامعة نايف العربية للعلوم، ص18.

أما في الشركات فيقصد بالشفافية هي إعلان الشركات المساهمة ذات الاكتتاب العام، المعلومات للجمهور والمجتمع المالي المتعلقة بتداول الأوراق المالية وأوامر البيع والشراء بهدف توفير تفاعل مطلوب بين عمليتي العرض والطلب لتحديد سعر الورقة المالية وإعلان المعلومات المتعلقة بالصفقات التي يتم إبرامها من حيث كميات وأسعار الأوراق المالية محل هذه الصفقات وإتاحة الفرصة لمن يريد منهم الاطلاع عليها وعدم حجب المعلومات عنه.²

وتعرف أيضاً بأنها أي تقييم صورة واضحة وحقيقية عن كل ما يحدث، بما يضمن تحقيق الثقة والنزاهة والموضوعية في إجراءات إدارة الشركة. كما تضمن إفصاح سليم في الوقت المناسب عن الموضوعات المهمة وتؤمن هذه الخاصية توصيل المعلومات المحاسبية وإفصاحها مالياً وغير مالياً وأن تكون المعلومات كاملة وواضحة علاوة بأن تكون صحيحة إلى كل الأطراف ذات المصلحة.³

المطلب الأول: دليل الحوكمة الصادر من مصرف ليبيا المركزي نموذجاً

صدر عن مصرف ليبيا المركزي دليل الحوكمة للمصارف التجارية المنشور (أ.ر.م.ن 2010/13) الصادر في 27/ سبتمبر 2010م بشأن تعميم قرار مجلس إدارة مصرف ليبيا المركزي رقم (20) لسنة 2010م باعتماد دليل الحوكمة للقطاع المصرفي الليبي، الذي يعتبر من أهم الأدلة الصادرة في حال أنها طبقت بالشكل الصحيح.

كما أن مصرف ليبيا المركزي أصدر مؤخراً دليل حوكمة تكنولوجيا المعلومات وفقاً لمنشور السيد/ مدير إدارة الرقابة على المصارف والنقد أ.ر.م. رقم (2023/21) المؤرخ في 2023/07/10م، والذي يمثل إطار عام لحوكمة وإدارة المعلومات والتكنولوجيا المصاحبة لدليل حوكمة المصارف التجارية، والمبادئ والتوجيهات لإدارة مخاطر تكنولوجيا المعلومات، وأمن البيانات، والأمن السبراني لدى المصارف والمؤسسات المالية الخاضعة لرقابة مصرف ليبيا المركزي، والذي يعتبر في مجمله خطوة

¹ مها رمزي ورمزي يحاوي، الشركات المساهمة مابين الحوكمة والقوانين والتعليمات دراسة حالة للشركات المساهمة العامة العمانية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 24، العدد 1 دمشق سوريا، 2008، ص 97.

² بن عيسى عمار وعمرى سلمى، تطبيق قواعد الحوكمة وأثره على الإفصاح المحاسبي وجودة التقارير المالية، دراسة حالة شركات المساهمة الجزائرية ولاية بسكرة، ورقة بحثية مقدمة للملتقى الدولي الأول حول: الحوكمة المحاسبية للمؤسسة واقع رهانات وافاق، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي.

³ محمد طارق يوسف، الإفصاح والشفافية كأحد مبادئ حوكمة الشركات، ورقة بحثية مقيدة للمؤتمر العربي الأول حول: متطلبات حوكمة الشركات وأسواق المال العربية، شرم الشيخ، مصر 2007، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2007، ص 30.

في الاتجاه الصحيح لتحسين نزام الرقابة الداخلية وتوفير بنية تحتية لتقنية متميزة وداعمة تمكن المؤسسة من تحقيق أهداف الحوكمة.¹

حيث ظهرت مجهودات مصرف ليبيا المركزي جلية وذلك من خلال الدور الأساسي الذي لعبه باعتباره الجهة الرقابية الرئيسية على الجهاز المصرفي، عن طريق الرقابة التي فرضها وبمارسها على الجهاز المصرفي سواء من خلال الكشوفات والتقارير أو من خلال التفتيش المباشر أو من خلال القوانين والتعليمات والأنظمة أو الرقابة على منح التراخيص للمصارف.² وباعتبار مصرف ليبيا المركزي الجهة المسؤولة عن الاشراف والرقابة على الجهاز المصرفي ولذلك نجد أن المركزي يتطلع لتبني دور ريادي بخصوص تشجيع وتطبيق الحوكمة في الجهاز المصرفي ويظهر ذلك جلياً من خلال:

- القانون رقم (1) لسنة 2005، المعدل بالقانون رقم (46) لسنة 2012م، والذي يحتوي في صلبه مضامين للحوكمة رغم عدم وضوحها صراحة والتي نصت:
 - في المادة (5) منه "..... ثانياً: للمصرف في سبيل تحقيق الوظائف المنصوص عليها في الفقرة السابقة اتخاذ الوسائل الآتية:
- مراقبة الهيئات المصرفية والإشراف عليها، بما يكفل سلامة مركزها المالي، ومراقبة كفاءة أدائها، والمحافظة على حقوق المودعين بها والمتعاملين معها.
- كما نصت المادة (16) "... بأن يتولّى مجلس إدارة المصرف مباشرة السلطات المتعلقة وضع المعايير والضوابط الرقابية التي تكفل سلامة المراكز المالية للمصارف وحُسن أدائها لأعمالها، وإصدار القرارات اللازمة لتنفيذها..."

وحيث أسندت المادة (56) القانون المشار المعدل (2012) إلى مجلس إدارة مصرف ليبيا المركزي بأن يضع قواعد للرقابة والإشراف على المصرف وقواعد إضافية أخرى.³

حيث أكد محافظ مصرف ليبيا المركزي على أن القانون رقم (1) لسنة 2005م بشأن المصارف يعمل على تبني معايير الرقابة المصرفية الفاعلة الصادرة عن لجنة بازل ومعايير الصناعة المصرفية

¹ منشور السيد/ مدير إدارة الرقابة على المصارف والنقد أ.ر.م رقم (2023/21) المؤرخ في

2023/07/10م.

² أبوسنية 2013.

³ القانون رقم (1) لسنة 2005، بشأن المصارف المعدل بالقانون رقم (46) لسنة 2012م



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



الدولية وتطبيق مبادئ المحاسبة والمراجع الدولية ومبادئ الإفصاح والشفافية وتطبيق ممارسات حوكمة الشركات الدولية ولذلك قام المركزي بإصدار تعليمات تلزم المصارف بجملة من التوصيات:

- تأسيس إدارة مراجعة داخلية تابعة لمجلس الإدارة
 - تأسيس وحدة الامتثال
 - إعداد المصارف بياناً مالياً ودخلاً تفصيلياً شهرياً وفقاً للمعايير الدولية
 - يقوم بمراجعة المصرف مراجعان قانونياً مستقلاًن مقيدان في سجل مصرف ليبيا المركزي وتختارها الجمعية العمومية.
 - تأسيس إدارات مخاطر مرتبطة بالعمليات التشغيلية والائتمان والسوق.
 - تقدير متطلبات رأس المال الواجب الاحتفاظ به.
 - استحداث أسس جديدة لتصنيف الديون تتماشى مع المعايير الدولية.
 - تطوير نماذج جديدة لاحتساب ملاءة رأس المال متناسبة مع متطلبات بازل.
 - تقييم نظام الرقابة الداخلية لتحديد مستوى جاهزية المصارف لتطبيق المعايير الجديدة.¹
- أن اصدار كتيب عام 2005م يحتوي على مجموعة من الارشادات لمجالس إدارات المصارف التجارية (كتيب الحكم المؤسسي) يأتي ضمن الدور الذي يقوم به مصرف ليبيا المركزي في تعزيز مستوى حوكمة الشركات من خلال توفير البيئة القانونية والتشريعية التي تعمل ضمنها المصارف، والمساعدة في إيجاد نظام مصرفي يعمل بكل كفاءة وتنافسية، ويلتزم بالمعايير الدولية واتباع أساليبها في الجهاز المصرفي.²
- كما أن القرار رقم (20) لسنة 2010م، بشأن اعتماد دليل الحوكمة بالقطاع المصرفي الليبي مع استمرار العمل بالقواعد المنصوص عليها بكتيب (الحكم المؤسسي) وذلك بما لا يتعارض مع الأحكام المنصوص عليها في هذا الدليل، كما نجد في طيات هذا الدليل أنه جاء مكملاً ويعمل

¹ فرحات من قدارة، مقابلة مع مجلة اتحاد المصارف العربية، إبريل، 2007، ص 116-117، نقلا عن إسماعيل المهدي اسميو وخالد زيدان الفضلي، دور دليل الحوكمة في الحد من الفساد المالي في القطاع المصرفي الليبي، دراسة محتوى الحوكمة للقطاع المصرفي الليبي، المؤتمر العلمي الدولي الثالث لكلية الاقتصاد والتجارة، الموافق 11-12 نوفمبر 2019م، ص 681.

² مصرف ليبيا المركزي، (كتيب الحكم المؤسسي)، كتيب إرشادات لمجالس إدارات المصارف التجارية، إدارة البحوث وإحصاء. نقلا عن إسماعيل المهدي اسميو وخالد زيدان الفضلي، دور دليل الحوكمة في الحد من الفساد المالي في القطاع المصرفي الليبي، ص 681.

جنباً إلى جنب مع البيئة التنظيمية والقانونية والتشريعية والرقابية التي يصدرها مصرف ليبيا المركزي والمتعلقة بموضوعات ذات صلة بمفهوم الحوكمة لدى المصارف، وأنه يستند للمبادئ الصادرة عن لجنة بازل للأشراف المصرفي فيما يخص تعزيز حوكمة الشركات للمؤسسات المصرفية والتي تعتبر مبادئ عامة يتم تعديلها بما يتماشى والبيئة المصرفية الليبية.¹

ويرى الباحث أن هذه اللائحة منذ صدورها في عام 2010م تعتبر من أهم اللوائح التي صدرت في ليبيا لو أنها طبقت بكل مهنية من المصرف المركزي، كونها جاءت شاملة لمبادئ الحوكمة الرشيدة لمنع تعارض المصالح.

المطلب الثاني: متابعة ديوان المحاسبة في تطبيق الحوكمة في الشركات العامة.

من خلال أعمال لجام الفحص والمتابعة التي يقوم بها ديوان المحاسبة الليبي استناداً لأحكام القانون رقم (19) لسنة 2013م بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة ولائحته التنفيذية، ومن خلال قيام الديوان بمتابعة الجهات الخاضعة لرقابة، تكشف لديوان المحاسبة العديد من مظاهر الاختلال بقواعد حوكمة الشركات ترتب عليها حالات تعارض المصالح وضعف الاستقلالية وانحراف عن الأداء الرشيد لدى بعض أعضاء مجالس الإدارة، ومن أوجه ذلك ما يلي:²

- الجمع ما بين وظيفة رئيس أو عضو جمعية عمومية مع وظيفة رئيس أو عضو مجلس إدارة.
- الجمع ما بين وظيفة المدير العام، مع وظيفة رئيس أو عضو مجلس إدارة.
- الجمع ما بين وظيفة رئيس أو عضو مجلس إدارة أو مدير إدارة رئيسية في شركة قابضة مع وظيفة رئيس أو عضو مجلس إدارة في شركة تابعة.
- الجمع ما بين وظيفة عضو مجلس إدارة في مصرف مع وظيفة مدير عام أو موظف بمصرف آخر مما يخل بمبدأ السرية والتنافسية.
- الجمع ما بين وظيفة إشرافية أو رقابية بالجهة المالكة أو المشرفة مع وظيفة رئاسة أو عضوية مجلس الإدارة.
- تعدد العضويات لأكثر من ثلاثة شركات.

¹ مصرف ليبيا المركزي، دليل الحوكمة في القطاع المصرفي الليبي، إدارة البحوث والاحصاء، 2010.

² منشور رئيس ديوان المحاسبة رقم (7) لسنة 2018م بشأن تعارض المصالح بمجالس إدارات الشركات العامة وما في حكمها، بتاريخ

2028/08/16م.

وحيث ان ما سبق يشكل مخالفات صريحة للتشريعات والأعراف والمعايير الدولية وعلى الأخص:

- قانون النشاط التجاري رقم (23) لسنة 2010م، بموجب مواد (175.181.182) (183.404)
 - قانون المصارف رقم (1) لسنة 2005م بموجب المادة رقم (15).
 - قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م بموجب المادة رقم (12).
 - اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي صادقت عليه الدولة الليبية في العام 2005م، بموجب المادتين (8.11)
 - مبادئ حوكمة الشركات الصادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومبادئ حوكمة المصارف 2006م الصادر عن لجنة بازل.
- ونظراً لما قد يشكله هذا التعارض من مخاطر على مصالح الدولة، وقد تستغل في تحقيق منافع لأعضاء مجالس الإدارات وبشكل يتعارض مع أهداف الجهات العامة حسب قرارات تأسيسها، وما قد يترتب على هذا التعارض من خلل وضعف في أداء الواجبات الإشرافية لما له دور مهم واستراتيجي بمتابعة أداء الإدارات التنفيذية.
- علاوة على دور ديوان المحاسبة في الحفاظ على المال العام، الأمر الذي خاطب به ديوان المحاسبة الجهات المعنية في الدولة منها: رؤساء الجمعيات العمومية للشركات (القابضة والتابعة) وما في حكمها، و رؤساء مجالس الإدارات للشركات (القابضة والتابعة) وما في حكمها، " بالمباشرة فوراً بأنهاء أي مظهر من المظاهر المشار إليها أعلاه والتي قد تتسبب في وقوع حالات تضارب المصالح أو تؤثر في الاستقلالية أو تسبب اخلافاً في الواجبات والمسؤوليات".¹
- كما نوه ديوان المحاسبة في هذا الخصوص أن تمثيل عضوية مجالس إدارات الشركات العامة هو توكيل عن الدولة ولم يأتي من ملكية خاصة، وأكد الديوان على أن الالتزام بتطبيق قواعد حوكمة الشركات سيساهم في تحسين أداء الشركات العامة ويضمن جودة وموضوعية ونزاهة أي قرار

¹ منشور رئيس ديوان المحاسبة رقم (7) لسنة 2018م بشأن تعارض المصالح بمجالس إدارات الشركات العامة وما في حكمها، مرجع سابق.

سيتم من قبل مجالس إدارتها مستقبلاً، وسينعكس كل ذلك في تحقيق الهدف الأبرز المتمثل في حفظ وصون المال العام مع ضمان تشغيله واستخدامه بالصورة المثلى.¹ علاوة على ذلك أدرج الديوان في نهاية المنشور بريد خاص للتبليغ عن حالات التعارض بالمصالح المشمولة في هذا المنشور. كما صدر بتاريخ 2018/10/03م قرار مجلس وزراء حكومة الوفاق الوطني رقم (15) لسنة 2018م بشأن تقرير أحكام إصلاحية والذي قيد فيه بموجب القرار كافة الجمعيات العمومية ومجالس إدارات الشركات العامة وما في حكمها بالآتي:

- 1- عدم تعدد تسمية الأشخاص لأكثر من عضوية مجلس إدارة شركة باستثناء ما تقرر بحكم الصفة.
- 2- عدم الجمع بين وظيفة رئيس أو عضو جمعية عمومية مع وظيفة رئيس أو عضو مجلس إدارة.
- 3- عدم الجمع بين وظيفة المدير العام مع وظيفة رئيس أو عضو مجلس الإدارة.
- 4- عدم الجمع بين وظيفة رئيس أو عضو مجلس إدارة أو مدير إدارة في شركة مع وظيفة رئيس أو عضو مجلس إدارة لشركة تابعة.
- 5- عدم الجمع بين وظيفة عضو مجلس إدارة في مصرف مع وظيفة مدير عام أو موظف بمصرف آخر.
- 6- عدم الجمع بين وظيفة إشرافية أو رقابية بالجهة المالكة أو المشرفة مع وظيفة رئاسة أو عضوية مجلس إدارة.

وألزم القرار في مادته الثانية المعنيين بتعديل النظم الأساسية للشركات العامة وما في حكمها بما يتوافق مع المشار إليه أعلاه، خلال مدة أقصاها شهرين من تاريخ صدور هذا القرار، وأيه إجراءات أو تصرفات تصدر بعد مضي هذه المدة بالمخالفة لأحكام هذا القرار تعد صادرة من غير ذي صفة مما يرتب بطلانها.

يعتبر القرار المشار إليه أعلاه خطوة في الجانب الصحية لإلزام الجمعيات العمومية ومجالس إدارتها بتطبيق أفضل نظم الحوكمة والحد من الفساد ومكافحته.

ونظراً لملاحظة بعض الجهات في تعديل الأنظمة الأساسية لها بشأن تطبيق مبادئ الحوكمة، أصدر السيد رئيس ديوان المحاسبة المنشور رقم (4) لسنة 2019م المؤرخ في 2019/08/28م، بشأن تطبيق مبادئ أنظمة الحوكمة الرشيدة بالشركات العامة وما في حكمها.

¹ منشور رئيس ديوان المحاسبة رقم (7) لسنة 2018م بشأن تعارض المصالح بمجالس إدارات الشركات العامة وما في حكمها، مرجع سابق.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



وذلك في إطار قيام الديوان بالدور المناط به في حث الجهات الخاضعة لرقابته نحو تطبيق أفضل نظم الحوكمة، فوجه رئيس ديوان المحاسبة منشور إلى رؤساء وأعضاء الجمعيات العمومية للهيئات والمؤسسات والشركات العامة، نبه فيه إلى خطورة عدم امتثال الكثير من الجمعيات العمومية لقرار مجلس الوزراء رقم (15) لسنة 2018م الصادر بتاريخ 3-10-2018م بشأن تقرير أحكام اصلاحية ومنشور رئيس الديوان رقم (7) لسنة 2018م، بتاريخ 16/08/2018م بشأن ضرورة تطوير النظم الداخلية للشركات العامة بما يتوافق مع قواعد الحكومة الرشيدة ومنع تضارب المصالح، وأشار المنشور إلى أن الديوان رصد العديد من حالات تداخل الاختصاصات و تعارض المصالح والتي لا تستقيم الحال معها في تحسين أداء تلك الشركات والحفاظ على أموالها ، إضافة إلى أنه يؤثر بشكل سلبي على مستوى الشفافية و الثقة في مصداقية وموثوقية البيانات والتقارير الصادرة عنها . الأمر الذي ساهم في هدر أموال تلك المؤسسات ويهدد مستقبلها وإمكانية استمرارها، حيث أن هذه الظاهرة ناتجة عن غياب أو ضعف الإطار العام الذي ينظم العلاقة بين المستويات الإدارية المختلفة ويضمن عدم تداخل الاختصاصات وتحقيق مبادئ الشفافية والمساءلة، فإن الديوان يؤكد على ضرورة التزام كافة الجمعيات العمومية للهيئات والمؤسسات والشركات المملوكة للدولة على ضرورة عقد جمعياتها العمومية في أسرع وقت لتعديل النظم الأساسية بما يتوافق مع نظم الحوكمة الرشيدة، ووفقاً لما نص عليه قرار مجلس الوزراء ومنشور رئيس الديوان المشار إليها أعلا.

كما أشاد البيان بالخطوة الاصلاحية التي قامت بها المؤسسة الليبية للاستثمار مؤخراً بتعديل النظم الاساسية للشركات التابعة لها بما يتوافق مع مبادئ الحكومة الرشيدة.

وختتم المنشور بالتنبيه على أن الديوان سيشرع قريباً في اتخاذ الاجراءات القانونية في حق كل الجهات التي تتباطأ في التنفيذ وتهدف إلى الاستمرار في حالة الفوضى للاستفادة من المزايا والمكافآت وحالة تعارض المصالح.¹

¹ منشور السيد رئيس ديوان المحاسبة الليبي رقم (4) لسنة 2019 م بشأن تطبيق مبادئ أنظمة الحوكمة الرشيدة بالشركات العامة وما في حكمها. الصفحة الرسمية لديوان المحاسبة، تاريخ النشر، 2024/08/29م

الخلاصة

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات، والصلاة والسلام على خاتم الأنبياء والمرسلين، أما بعد: اختتم هذا البحث المتواضع والذي حاولت أن أظهر فيه التعريف بالحكومة وتعزيز دور الإفصاح والشفافية كوسيلة لمكافحة الفساد في الشركات، كما تم التركيز على القانون رقم (23) لسنة 2010م بشأن النشاط التجاري وما مدى كفاية التشريعات الليبية بشأن تطبيق مبادئ الحوكمة على الوجه الأكمل، وأتمنى أن أكون أجدت فيه فإن كان صواباً فمن توفيق الله وإن كنت مقصراً فمن نفسي والشيطان.

فإن موضوع الحوكمة في ليبيا، يبقى من المواضيع التي لم تأخذ حسطها في التطبيق في بعض الشركات المساهمة في ليبيا ولعل السبب في ذلك إلى قصور القوانين الخاصة بذلك. فبعد جمع وتحليل الخطوط العامة فقد تم التوصل إلى أهم النتائج والتوصيات والتي يرى الكاتب أنها قد تساهم بشكل كبير في مساعدة متخذي القرار والسلطة التشريعية لبذل المزيد من الدعم في سبيل إنفاذ القوانين والبدء في الإصلاح بتعديل النصوص القانونية وإضافة مواد جديدة تمنع تعارض المصالح وتطبق بشأن المخالفين عقوبات صارمة وذلك حفاظاً على المال العام وعلى الشركات من الانهيار.

أولاً: النتائج

- تلعب الحوكمة دوراً هاماً في الحد من انتشار الفساد داخل الشركات وفي تعزيز النزاهة والشفافية والعدالة في التعيين وذلك بإتاحة الفرص الكاملة للتنافس على الوظائف القيادية في الشركات.
- تضبط الحوكمة حدود تفويض الصلاحيات والمهام الإدارية وتحدد أدوار ومسؤوليات الأطراف المعنية بها، كما تخلق شعور بالثقة وحسن الإدارة بين المستثمرين أو المساهمين ومجالس الإدارة.
- تحمي الحوكمة حقوق المساهمين وأصحاب المصلحة، وذلك بتوزيع الأدوار والمسؤوليات عبر هياكل تنظيمية مُحكّمة لتحقيق العدالة والشفافية وضمان حق المساءلة.
- نشيد بالدور الهام لديوان المحاسبة في المحافظة على المال العام وجهوده المبذولة في حث الشركات العامة وما في حكمها لتطبيق أفضل نظم الحوكمة الرشيدة وتعديل النظم الأساسية بما يتوافق مع أهداف الحوكمة.

- قصور في أحكام القانون رقم (23) لسنة 2010م بشأن النشاط التجاري في جانب تطبيق نظم الحوكة الرشيدة مما سبب في خروقات لدى معظم الشركات ورؤساء مجالس إدارتها ومدراءها العامون في تعارض المصالح.
- وجود تضارب مصالح صريح في المادة (179) لسنة 2010م بشأن النشاط التجاري، بأن المشرع الليبي أعطى مكنة لرئيس مجلس الإدارة بأن يتولى مهام المدير العام، وهذا من شأنه أن يتعارض مع مصالح الشركة.
- إن دليل الحوكة الصادر من مصرف ليبيا المركزي في عام 2010م يعتبر من أهم اللوائح التي صدرت في ليبيا لو أنها طبقت بكل مهنية من المصرف المركزي، كونه جاء شاملة لمبادئ الحوكة الرشيدة لمنع تعارض المصالح.
- إن قرار مجلس وزراء حكومة الوفاق الوطني رقم (15) لسنة 2018م بشأن تقرير أحكام إصلاحية، يعتبر خطوة في الاتجاه الصحيح لتطبيق نظام الحوكة الرشيدة.

التوصيات

- توصية السلطة التشريعية بضرورة تعديل القانون رقم (23) لسنة 2010م بشأن النشاط التجاري وإضافة أحكام جديدة للقانون تتعلق بآليات تطبيق الحوكة للشركات، وتشديد العقوبة على المخالفين.
- ضرورة قيام الشركات بتعديل النظم الأساسية بما يتوافق مع مبادئ الحوكة الرشيدة، وذلك لضمان الشفافية والنزاهة، ولما لها دور في الحد من الفساد داخل الشركات.
- توصية السلطة التشريعية لتعديل المادة (179) لسنة 2010م بشأن النشاط التجاري، بمنع رئيس مجلس الإدارة للشركة بأن يتولى مهام المدير العام.

المراجع

أولا المراجع العربية

- علي معمر الجعروود، أحمد منصور بن حريز، حوكة الشركات وآلياتها في مكافحة الفساد، المؤتمر العلمي: مكافحة الفساد في ليبيا من المنظور التشريعي - المنعقد في الفترة 18-19 سبتمبر 2021، (الجامعة الأسمرية الإسلامية، كلية الشريعة والقانون).



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



- علي فلاق، طيني مريم، دور حوكمة الشركات في محاربة الفساد المالي والإداري وتحقيق التنمية الاقتصادية، مجلة الاقتصاد والتنمية- مخبر التنمية المحلية المستدامة- جامعة المدينة، العدد 04/جوان 2015.
- محمد ياسين غادر، محددات الحوكمة ومعاييرها، بحث مقدم في المؤتمر العلمي الدولي عولمة الإدارة في عصر المعرفة (15-17 ديسمبر 2012) جامعة الجنان، طرابلس- لبنان، 2012.
- أحمد ماهر، تطوير المنظمات (الدليل العلمي لإعادة الهيكلة والتميز الإداري وغدارة التغيير)، الجلال للطباعة، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2007.
- محمد مطر وعبد الناصر نور، مدى التزام الشركات المساهمة العامة الأردنية بمبادئ الحوكمة المؤسسية، المجلة الأردنية في إدارة الأعمال، المجلد 3، العدد 1، كانون الثاني، 2007.
- أحمد علي خضر، الإفصاح والشفافية كأحد مبادئ الحوكمة في قانون الشركات، دار الفكر الجامعي، 2012.
- أمين السيد أحمد لطفي، المراجعة وحوكمة الشركات، الدار الجامعية، الاسكندرية، مصر، 2010.
- طارق عبدالعال حماد، حوكمة الشركات (المفاهيم-المبادئ-التجارب) تطبيقات الحوكمة في المصارف، الدار الجامعية، 2005، ص 3. نقلا عن دينة ديلمي قمر، دور حوكمة الشركات في إرساء مبدأ الشفافية والإفصاح - دراسة حالة ملبنة الحصنة المسيلة، رسالة ماجستير، جامعة محمد بوضياف - المسيلة.
- إبراهيم العيسوي، التنمية في عالم متغير، دراسة مفهوم التنمية ومؤشراتها، القاهرة: دار الشروق، 2003م.
- عبد الوهاب نصر علي، شحاته السيد شحاته، مراجعة الحسابات وحوكمة الشركات، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2006/2007.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



- مودة سامي الحمدي، "دور حوكمة الشركات في مكافحة الفساد في شركات المساهمة العامة في المملكة العربية السعودية"، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية، المركز القومي للبحوث، غزة، مج 05، ع 06، مارس 2021.
- ياسين الشاذلي، الوجيز في قانون الشركات القطري الجديد رقم 11 لسنة 2015، ط 1، لكسس نكسس، الدوحة.
- أحمد، عبد الفضيل محمد. الشركات. ط 1، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2011.
- سليمان، محمد مصطفى. دور حوكمة الشركات في معالجة الفساد المالي والإداري: دراسة مقارنة. ط 1، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2009.
- فارس بن علوش، دور الشفافية في المسائلة في الحد من الفساد الإداري الحكومي في القطاعات - مركز دراسات جامعة نايف العربية للعلوم.
- مها رمزي ورمزي يحاوي، الشركات المساهمة ما بين الحوكمة والقوانين والتعليمات دراسة حالة للشركات المساهمة العامة العمانية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 24، العدد 1 دمشق سوريا.
- بن عيسى عمار وعمرى سلمى، تطبيق قواعد الحوكمة وأثره على الإفصاح المحاسبي وجودة التقارير المالية، دراسة حالة شركات المساهمة الجزائرية ولاية بسكرة، ورقة بحثية مقدمة للملتقى الدولي الأول حول: الحوكمة المحاسبية للمؤسسة واقع رهانات وفاق، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي.
- محمد طارق يوسف، الإفصاح والشفافية كأحد مبادئ حوكمة الشركات، ورقة بحثية مقيدة للمؤتمر العربي الأول حول: متطلبات حوكمة الشركات وأسواق المال العربية، شرم الشيخ، مصر 2007، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية.
- منشور السيد/ مدير إدارة الرقابة على المصارف والنقد أ.ر.م رقم (2023/21) المؤرخ في 2023/07/10م.
- فرحات من قدرة، مقابلة مع مجلة اتحاد المصارف العربية، إبريل، 2007.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



- وخالد زيدان الفضلي، دور دليل الحوكمة في الحد من الفساد المالي في القطاع المصرفي الليبي، دراسة محتوى الحوكمة للقطاع المصرفي الليبي، المؤتمر العلمي الدولي الثالث لكلية الاقتصاد والتجارة، الموافق 11-12 نوفمبر 2019م.
 - مصرف ليبيا المركزي، (كتيب الحكم المؤسسي)، كتيب إرشادات لمجالس إدارات المصارف التجارية، إدارة البحوث وإحصاء. نقلا عن إسماعيل المهدي اسميو وخالد زيدان الفضلي، دور دليل الحوكمة في الحد من الفساد المالي في القطاع المصرفي الليبي.
 - مصرف ليبيا المركزي، دليل الحوكمة في القطاع المصرفي الليبي، إدارة البحوث والاحصاء. 2010.
 - منشور رئيس ديوان المحاسبة رقم (7) لسنة 2018م بشأن تعارض المصالح بمجالس إدارات الشركات العامة وما في حكمها، بتاريخ 2028/08/16م.
 - منشور السيد رئيس ديوان المحاسبة الليبي رقم (4) لسنة 2019م بشأن تطبيق مبادئ أنظمة الحوكمة الرشيدة بالشركات العامة وما في حكمها. الصفحة الرسمية لديوان المحاسبة، تاريخ النشر، 2024/08/29م.
 - منشور السيد/ مدير إدارة الرقابة على المصارف والنقد أ.ر.م رقم (2023/21) المؤرخ في 2023/07/10م.
 - قرار مجلس وزراء حكومة الوفاق الوطني رقم (15) لسنة 2018م بشأن تقرير أحكام إصلاحية.
 - القانون رقم 23 لسنة 2010م بشأن النشاط التجاري
 - القانون رقم (1) لسنة 2005، بشأن المصارف المعدل بالقانون رقم (46) لسنة 2012م
- ثانياً: المراجع الإنجليزية

S. (April 2003). Assessment of Corporate ،Fawzy -
،Governance in Egypt. WorkingPaper No. 82. Egypt
The Egyptian Center for Economic Studies.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



M. (2007). Corporate Governance: A Risk -
paper presented to ,Perspective
Coorporate Governance and Reform: Paving the Way -
a ,to Financial Stability andaDevelopment
،conferendorganized by the Egyptian Banking Institute
May 7-8 ،Cairo



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



بعض المتغيرات الاجتماعية للأسرة الليبية وعلاقتها بجريمة الرشوة

دراسة ميدانية على عينة من موظفي الأجهزة الإدارية

الدكتور: سالم محمد عبدالقادر بومريومة*

عضو هيئة تدريس، قسم علم الاجتماع، جامعة بنغازي

BOMARYMA72@yahoo.com

الملخص

تهدف الدراسة إلى المساهمة في البحث العلمي وإثرائه من حيث دراسة مثل هذه المواضيع التي يندر البحث فيها؛ وهو الربط بين الأسرة والأجهزة الإدارية، والتأثير والتأثر المتبادل بينهما. كما تستند الدراسة على فرضية أساسية، فحواها أن هناك علاقة بين قبول الرشوة وبعض المتغيرات الاجتماعية للأسرة الليبية، إضافة إلى دراسة الرشوة كثقافة اجتماعية تفشت في كثير من مؤسسات دول العالم الثالث بصفة عامة والمجتمع الليبي بصفة خاصة كما أكدت على ذلك بعض الدراسات العلمية وبعض التقارير الدولية.

وقد أجريت الدراسة على موظفي القطاع العام في مدينة بنغازي، حيث تجاوز عدد الموظفين الذين تم اختيارهم في العينة (200) موظف وموظفة، واستخدم الباحث في الدراسة النظرية المعرفية التفسيرية، إضافة إلى استخدام المنهج الكمي، وتم جمع البيانات باستخدام الاستبانة، وعولجت البيانات باستخدام برنامج (SPSS). وقد أظهرت نتائج الدراسة وجود علاقة بين بعض المتغيرات مثل العلاقات الاجتماعية والوضع الاجتماعي للأسرة الليبية وارتكاب جريمة الرشوة، باستثناء متغيرين، هما حجم الأسرة والخلفية الحضرية والتي لم تُظهر الدراسة علاقة بينهما وبين ارتكاب سلوك الرشوة.

الكلمات المفتاحية: العوامل الاجتماعية، العلاقات الاجتماعية، دخل الأسرة، حجم الأسرة، الرشوة.

Abstract

The study aims to contribute to and enrich scientific research in terms of studying such topics. It is the link between the family and administrative bodies, the mutual influence and influence between them. The study is also based on a basic hypothesis, which is there is a relationship between accepting bribery and some social variables in the Libyan family. In



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



addition to studying bribery as a social culture that has spread in many institutions of third world countries in general and Libyan society in particular, as confirmed by some scientific studies and some international reports .

The study was conducted on public sector employees in the city of Benghazi, where the number of employees who were selected in the sample exceeded (200) male and female employees. In the study, the researcher used interpretive cognitive theory, in addition to using the quantitative method. Data was collected using a questionnaire, and the data was processed using a program (SPSS). The results of this study revealed the existence of a relationship between some variables, such as social relations and the social status of the Libyan family, and the commission of the crime of bribery, with the exception of two variables, namely the size of the family and urban background, which the study did not show a relationship between and the commission of bribery behavior

Keywords: Social Factors, Social Relationship, Family Income, Family Size, Bribery.

المقدمة:

تعتبر الأسرة أهم جماعة أولية اجتماعية ينشأ فيها الفرد، وتمثل البذرة الأولى التي يتشابك فيها الأفراد مع بعضهم البعض، وهي نتاج طبيعي لأي مجتمع من المجتمعات البشرية، وتمتاز العلاقة بين أفراد الأسرة بالبساطة والتفاعل العضوي في البناء الاجتماعي للأسرة، ومن الملاحظ على المجتمع العربي الليبي أنه تعرض لعدة تحولات شملت مختلف مجالات الحياة ومظاهرها، فانعكست نتائجها على

هيكليته عموماً ومؤسساته الاجتماعية خصوصاً، والأسرة التي أصبحت ميداناً لظواهر اجتماعية جديدة ومتنوعة، فالأفراد في الأسرة الليبية كغيرهم يأخذون المكانة الاجتماعية عن طريق التعاليم الدينية والعادات والتقاليد والأعراف الاجتماعية، وكذلك ما تمتلكه الأسرة من ثروات مادية، وكذلك عدد أفرادها وعلاقاتها القرابية والقبلية.

وتتميز طبيعة العلاقات الاجتماعية للأسرة الليبية بأنها تشتمل في أغلب الأحيان على عدد كبير من العلاقات، منها ما يرتبط بالأقارب والجيران والأصدقاء وهذا إن دلّ فإنما يدل على أن الأسرة الليبية مازالت متماسكة بعدد كبير من العلاقات الاجتماعية، أي أنها تؤكد على العلاقات الاجتماعية الأولية بين أفرادها، ولكن وضع المجتمع الليبي لم يعد كما كان من قبل فهناك تغير في نمط العلاقات الاجتماعية بين أفرادها، وبما أن الأسرة الليبية هي الخلية الأولى لسائر الهيئات والمؤسسات في المجتمع، فهي إذن أساس التأثيرات المتبادلة في الحياة الاجتماعية أي بين الأفراد في الاتجاهات والمعتقدات والقيم الاجتماعية وتزود الأبناء بالصفات الاجتماعية والأخلاقية والجمالية... الخ.

وما تعرض له المجتمع الليبي من تحولات في كافة الأصعدة كان له دورٌ إيجابيٌ وآخر سلبيٌ فالآثار الإيجابية هي التي كان التحول والتغير مخططاً لها، أما الآثار السلبية فكانت غير مخطط لها، وهي متمثلة في ظهور مشاكل في الأسرة كزيادة الاستهلاك والمحافظة على تزايد عدد المواليد مما أدى إلى زيادة حجم الأسرة والتقليد الأعمى، وهذا بدوره أدى إلى بروز مشكلات اجتماعية يمكن أن يُنسب بعضها إلى الأسرة، وأخرى إلى المواقف والعلاقات الاجتماعية والقرابية التي تحكمها العادات والتقاليد السائدة في الحياة الاجتماعية، فالمجتمع وما يدور فيه له تأثير في الأسرة باعتبار أن المجتمع يؤثر في الأسرة والأسرة تؤثر في المجتمع.

تحديد المشكلة:

إن للأسرة عوامل اجتماعية داخلية وأخرى خارجية، فالداخلية متمثلة في علاقة الأب بالأم، وكذلك علاقة الوالدين بالأبناء، وعلاقة الأبناء ببعضهم ببعض، والنوع بالنسبة لأفراد الأسرة، وحجم الأسرة، والتركيب العمري لأفراد الأسرة، والمستوى التعليمي لأفراد الأسرة والحالة الصحية لأفرادها وعدد العاملين فيها، والدخل والسكن... الخ.

أما الخارجية فإنها متمثلة في العلاقة بين أفراد الأسرة والأقارب (غير أفراد الأسرة) وكذلك الجيران والأصدقاء، كل هذه العلاقات لها تأثير على سلوك الأفراد بوجه عام، وبما أن أفراد المجتمع لهم علاقة في حياتهم بالتنظيم الرسمي المتمثل في الإدارة، فإن سلوكهم سوف يتأثر وفقاً لهذه الأبعاد الاجتماعية؛ لأن الأعمال الإدارية أعمال رسمية تتفاعل مع علاقات غير رسمية في المجتمع مما يؤكد على التأثير المتبادل فيما بينها، وبما أنّ ضغوط الحياة الاجتماعية والأسرية، وما يفرضه التطور العلمي والتكنولوجي من نوع الاستهلاك وكميته، والفرد وفقاً لذلك يقع بين المطرقة والسندان، بين أن يواكب التقدم الاجتماعي والاقتصادي وبين التمسك بالقيم الاجتماعية، وهذا ما يؤكد قوة الإغراء بهذا التقدم أو قوة التمسك بالقيم الاجتماعية، وبما أن الأشياء المادية الممثلة للتقدم التكنولوجي أكثر واسهل إقناعاً من المعنوية غير المجسدة بشيء ملموس، فقد يقع الأفراد في مخالفة القيم الاجتماعية التي ارتسمها المجتمع.

فهذه الدراسة تحاول أن الربط بين المتغيرات الاجتماعية التي تحيط بالأسرة الليبية وجريمة الرشوة، والتي تظهر في أجل صورة لها في الأعمال الإدارية، حيث هناك العديد من الجرائم الإدارية مثل الوساطة والمحسوبية والغش والتزوير وغيرها، فأغلب هذه الجرائم لها علاقة بالمتغيرات الاجتماعية للأفراد المباشرين للأشخاص المستفيدين، بينما الرشوة تأخذ اتجاهات ثانياً وهو تأثير الظروف الاجتماعية على الأفراد مما يدفعهم إلى التواطؤ وأخذ الرشوة، كما أن الرشوة لا يمكن النظر إليها على أساس أخذ مبلغ من المال من الشخص المستفيد من أجل تمرير إجراء معين، هذه رشوة تقليدية وصعب الوقوف عليها، ولكن هناك أشكال أخرى للرشوة تتماشى مع ثقافة المجتمع ولا يجد فيها الأفراد حرجاً، منها تقديم الهدية والوعد بتقديم خدمة وإقراض مبلغ من المال كل هذه تؤدي إلى العمل نفسه الذي تؤديه الرشوة العينية.

وتم اختيار الرشوة موضوعاً للدراسة رغم وجود الكثير من الجرائم الإدارية والتي هي من أنواع الفساد الإداري مثل (المحسوبية والتزوير والوساطة والإهمال وغيرها)، ولكن ما يميز الرشوة هو أنها ترتبط بالواقع الاجتماعي ارتباطاً قوياً، بالإضافة إلى أنها أكثر انتشاراً بسبب عدم وجود مهارة معينة أو صفة اجتماعية أو مركز إداري محدد لمرتكبيها.

ومن المعروف عن الرشوة أنها تقدم من أجل تمرير أو تسهيل معاملة إدارية، فهذا يدل على أنها مرتبطة ارتباطاً كلياً بالإدارة، ولذلك فإن أفضل من تطبق عليهم هذه الدراسة هم الموظفون في الجهاز الإداري.

أهمية الدراسة ومبرراتها:

إن لكل دراسة أهمية ومجموعة من المبررات تنطلق منها لتوضح ما يمكن أن تقدمه هذه الدراسة من جديد للعلم والمعرفة الإنسانية، وما أثار الباحث لدراسة هذا الموضوع إلا مجموعة من المبررات. يمكن إجمالها في النقاط التالية وهي:

- 1- التعرف على الأسرة العربية الليبية معرفة جيدة، وذلك من خلال التعرف على العلاقات الاجتماعية الدائرة بين أفرادها وقوتها وكذلك العلاقات بين أفراد الأسرة بالآخرين (الجيران، والأقارب والأصدقاء وزملاء العمل... الخ).
- 2- التعرف على بعض العادات والتقاليد الاجتماعية السائدة في المجتمع الليبي والتي قد يكون لها الأثر في ارتكاب أرباب الأسر أو أحد أفرادها بعض السلوكيات الإجرامية.
- 3- كما تبرز أهمية هذه الدراسة في كونها تعرفنا ما هي الرشوة، وخاصة في المجتمع العربي الليبي الذي يُجرّم هذه الجريمة، كذلك التعرف على أنواعها، والتي تعتبر أكثر استخداماً في المجال الإداري.
- 4- وبما أن الرشوة من حيث إثباتها صعب من قبل الجهات المتخصصة؛ لما يمتاز به المجتمع العربي الليبي من عادات وتقاليد اجتماعية تأخذ دورها في تغيير الأدلة والضغوطات الاجتماعية التي تجرب المسؤولين وتعترض دورهم في تنفيذ القانون، وهذا يمكن التعرف عليه من خلال مجموعة من المتغيرات التي تُكون في الأساس سلوكاً للرشوة.
- 5- وما هو معروف عن الرشوة عند أغلب أفراد المجتمع بأنه إعطاء مبلغ من المال من قبل عميل لموظف مسؤول من أجل تمرير معاملة مهما كانت خاطئة، ولكن هذا التعريف غير واضح وصريح من الناحية العلمية، ولكن هذه الدراسة تركز على العوامل التي تجعل الشخص المسؤول على عمل معين محرّجاً وملزماً بأن يقدم هذه الخدمة للآخرين؛ وذلك عندما تقدم إليه هدية أو مساعدة معينة من قبل شخص، ثم يقصده في خدمة معينة مستغل ما قدمه له من قبل.

أما المبررات لهذه الدراسة فيمكن إجمالها فيما يأتي:

- أ. انتشار هذه الظاهرة الإجرامية في أغلب الأوساط الإدارية والاجتماعية، حيث إنها أصبحت من منظور بعض أفراد المجتمع من سمات الاستفادة الشخصية التي يجب على الأفراد استغلالها. على الرغم من أن المجتمع لا يجب هذه الظاهرة من الناحية الدينية والأخلاقية، حيث أصبح هناك نوع من عدم الاتزان بين الأخلاق الاجتماعية والدينية والمكانة التي يسعى الإنسان للوصول إليها في المجتمع.
- ب. أن أغلب أفراد المجتمع لا يعرفون إلا الرشوة بالطريقة المباشرة المتمثلة في إعطاء بطلب أو برغبة المستفيد إلى الموظف من أجل تقديم عمل معين، ولكن لا يعرفون بأن الهدية أو الخدمة أو القرض الذي يأخذه الموظف من الآخرين بسبب مكانته الإدارية رشوة، بل يعتبرونها عربون صداقة ومودة.
- ج. عدم وجود اتزان بين عدد الأفراد والدخل الذي يتقاضاه الموظف، حيث نجد بأن المرتب قليل بالنسبة لأفراد الأسرة، وبالرغم من ذلك وفي ظل ظهور ثقافة الاستهلاك فهناك زيادة في مصاريف الأسرة التي تنفق على أفرادها، وهذه الصورة توضح لنا أنه لا يوجد تكافؤ بين الاثنين، مما يضع لدينا اعتقاد بأن هناك مصدر ثاني للدخل قد يكون مباحاً أو غير مباح.
- د. كذلك قلّت الدراسات في هذا الموضوع وخاصة من الناحية الاجتماعية، وخجل أفراد المجتمع من طرح مثل هذه الموضوعات، ومما زاد من صعوبة دراسة هذا الموضوع من الناحية الاجتماعية هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى قلة المراجع العلمية في علم الاجتماع التي تعالج هذا الموضوع، وهذا بسبب النظرة السائدة لهذا الموضوع بأنه من الموضوعات القانونية الصرفة.
- هـ. ظهور ما للوضع الاجتماعي للمجتمع العربي الليبي من تأثير قوى على أخذ الرشوة، وذلك بأن يجبر الأفراد على تقديم التسهيلات وتميرير المعاملات وهذا بدوره غرس في بعض الأشخاص عدم الولاء للوظيفة أو المؤسسة بل يعتبرها مصدر دخل ثانٍ من خلال الاستفادة كما يستفيد الآخرون.

أهداف الدراسة:

لقد كان لهذه الدراسة أهداف متعددة، منها ما يتعلق بالأهداف العامة لهذا البحث والأخرى خاصة، وإن كان بينهما ارتباط وتأثير وتأثر من الناحية العلمية وقد قُسمت الأهداف إلى:

أولاً: الأهداف العامة.

1- التعرف على العلاقات الاجتماعية للأسرة العربية الليبية.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



2- التركيز على العادات والتقاليد الاجتماعية للمجتمع العربي الليبي السيئة، التي تؤدي إلى ارتكاب بعض الجرائم.

3- إعطاء صورة على الأسرة العربية الليبية.

4- معرفة مدى انتشار جريمة الرشوة في المجتمع.

ثانياً: الأهداف الخاصة.

1. التعرف على وضع الأسرة من حيث (النوع، الحجم، الدخل، المستوى التعليمي، المستوى الصحي)

2. إبراز اتجاهات ونماذج جديدة لجريمة الرشوة، والتي تظهر في (الهدية، القرض، تقديم أو الوعد بتقديم خدمة). تقدم لشخصيات مسؤولة على وظيفة معينة.

3. إبراز ما للأسرة من تأثير قوى يكون في شكل ضغوطات اجتماعية، من خلال ما تقوم به الأسرة من علاقات اجتماعية، بين أفرادها، وبين الأفراد الآخرين وكذلك العادات والتقاليد المتبعة في هذا المجتمع التي تثقل كاهل الأسرة.

متغيرات الدراسة:

أولاً: المتغير المستقل:

فقد تم تحديد المتغير المستقل في بعض المتغيرات الاجتماعية للأسرة العربية الليبية، والتي يمكن التركيز عليها من خلال هذه المتغيرات.

1- العلاقات الاجتماعية الأسرية.

2- الدخل.

3- حجم الأسرة

ثانياً: المتغير التابع:

فقد تم تحديد الرشوة كمتغير تابع وذلك من خلال أشكائها وهي:

1- الهدية.

2- القرض.

3- تقديم أو الوعد بتقديم خدمة.

مصطلحات الدراسة

أولاً: الأبعاد الاجتماعية (The Social Dimensions):

يعرف مذكور وآخرون (1975: 212) البعد الاجتماعي بأنه "درجة التفاهم الوجداني أو درجة التدخل أو الود التي يشعر بها طرفان كل إزاء الآخر، وهذان الطرفان قد يكونان فردين أو جماعتين وقد يكون الفردان من طبقة أو فئة اجتماعية واحدة وينتميان لطبقتين أو فئتين اجتماعيتين مختلفتين". كما يعرف بدوي (1987: 190) البعد الاجتماعي بأنه "شعور بالتباعد بين الأفراد أو الجماعات وكلما زاد التباعد الاجتماعي بين جماعتين تختلفان في المركز والثقافة قلّ التعاطف والتفاهم والألفة والتفاعل بينهما".

فالبعد الاجتماعي في هذه الدراسة سيعرف من خلال درجة المتغير أو مدى اقتراب المتغيرات بعضها ببعض أي كلما اقترب أو كبرت درجة الاقتراب كان البعد الاجتماعي قوياً. حيث يمكن معرفته من خلال مجموعة من المتغيرات التي تمثل الأبعاد، وتشمل حجم الأسرة والعلاقات الاجتماعية الأسرية الداخلية والخارجية والوضع الاجتماعي للأسرة التي يمكن معرفتها من خلال المستوى التعليمي للأسرة ودخل الأسرة، ومكان الإقامة، والوضع الصحي، والخلفية الاجتماعية للأسرة.

1- الأسرة (Family).

يعرّف لاوسون وجارود (Lawson & Garrod 2001) الأسرة على أنها جماعة اجتماعية بيولوجية نظامية تتكون من رجل وامرأة (يقوم بينهما رابطة زوجية مقررة) وأبنائها. كما يعرف برجس ولوك الأسرة بأنها " جماعة من الأشخاص يرتبطون بروابط الزواج والدم أو التبني ويعيشون معيشة واحدة، ويتفاعلون كل مع الآخر في حدود أدوار الزوج والزوجة، الأم والأب، الأخ والأخت، ويشكلون ثقافة مشتركة " (غيث، 1993: 177). وفي هذه الدراسة سوف يكون تعريف الأسرة على من يضمهم كتيب العائلة الخاص بالأسرة (وهي وثيقة رسمية على شكل كتيب والتي تشمل جميع أفراد الأسرة).

2- العلاقات الأسرية (Family Relationships).

يعتبر الكيان الأسري ذا أهمية بالغة في "التنظيم الاجتماعي حيث تضم الأسرة أو الجماعات ذات التأثير المباشر في العلاقات الاجتماعية وهي الأم والتي يطلق عليها الجماعة الوثقى والتي تؤثر على الصغير في أطوار نموه في عامه الأول تأثير بالغ الأهمية في تنشئته الاجتماعية ثم الجماعة الأولية المكونة من الأب والأخوة والأخوات، حيث إن آثارهم أيضاً تؤثر في مراحل الطفولة وباقي المراحل

التالية، إضافة إلى الجماعات الأخرى التي تُشكّل من الأقارب والجوار والمدرسة والمجتمع، كلها ذات تأثير بدرجات مختلفة ومتفاوتة في أطوار ومراحل العمر المختلفة (منصور والشربيني، 2000: 26).

وفي هذه الدراسة سوف نتعرف على العلاقات الأسرية بمدى قوة تفاعل الأفراد مع بعضهم البعض، ويمكن كذلك تقسيم العلاقات الاجتماعية إلى علاقات داخلية وخارجية حيث "تتحدد علاقات التنظيم الاجتماعي (والأسرة كنوع معين منه) على أساس مجموعة من المتغيرات يجب أن تؤخذ في الاعتبار عند الدراسة. ومن أجل فهم أفضل تم تقسيم هذه العلاقات إلى قسمين: علاقات داخلية وعلاقات خارجية. ذلك أنه قد ثبت سواء في دراسة التنظيمات أو الوحدات الأسرية كتنظيمات أن المعرفة من الداخل لا تكفي؛ لأن استبعاد التأثيرات الخارجية يؤدي إلى فصم الوحدة التنظيمية عن الإطار الذي تنتمي إليه والذي لا يمكن فهمها إلا من خلاله (الخولي، 2004: 204)

العلاقات الاجتماعية الداخلية (Internal Social Relationships)

فهي علاقات اجتماعية تقوم على الاتصال المباشر والواضح بين الأفراد وتتميز بالاندماج العاطفي والانفعالي الشخصي العميق (الخولي، 2004: 151-150)، وهو يتطلب بناء العلاقات الوثيقة بين الأفراد الذين يعيشون معاً لمدة طويلة، كما في حالة الأزواج والزوجات والآباء والأبناء، ووجود نوع من الالتزامات في الحقوق والواجبات مما يؤدي إلى الشعور بالتماسك والصلابة (غيث، 1993: 347)، ويمكن تقسيم العلاقات الداخلية وفقاً لنوع العلاقات بين أفراد الأسرة إلى:-

علاقة الزوج بالزوجة، والزوجة بالزوج

علاقة الزوجين بالأبناء، وعلاقة الأبناء بالزوجين

علاقة الأبناء ببعضهم البعض، وعلاقة الكبير بالصغير وعلاقة الذكر بالأنثى

العلاقات الاجتماعية الخارجية (External Social Relationships)

وتعرف العلاقات الاجتماعية الخارجية بأنها "الروابط والآثار المتبادلة التي تنشأ استجابة لنشاط أو سلوك مقابل" (مذكور وآخرون، 1975: 402)، وهي أيضاً الروابط والآثار المتبادلة بين الأفراد في المجتمع وهي تنشأ من طبقة اجتماعية وتبادل مشاعرهم وأحاسيسهم واحتكاك بعضهم البعض الآخر ومن تفاعلهم في بؤثقة المجتمع (مذكور وآخرون، 1975: 403) فهي تأخذ نفس المشاعر

والعواطف في العلاقة الداخلية غير أنها ليست علاقة بيولوجية ويمكن معرفتها من خلال علاقة الأسرة بكل من :

1- بالجيران.

2- بالأصدقاء.

3- بالأقارب.

4- بزملاء العمل.

3-حجم الأسرة (Family Size)

يعرف حجم الأسرة بأنه "معدل المواليد بالنسبة للأسرة في فترة معينة" (غيث، 1993: 177)، ويعرف أيضا بأنه "مجموعة من الأشخاص الموجودين في سكن واحد في وقت العد سواء أكان أفراد هذه المجموعة من سكان هذا المسكن بصفة دائمة أم بصفة مؤقتة" (مذكور، آخرون، 1975: 210)، ولكن في هذه الدراسة سوف يكون على عدد المسجلين في كتيب العائلة.

4-الوضع الاجتماعي للأسرة (The Social Status of the Family)

ومن أجل فهم الوضع الاجتماعي للأسرة، كان من الضروري التحقيق من عدد من المتغيرات التي سوف تشكل الحالة الاجتماعية وذلك في السياق المجتمع الليبي وذلك من خلال التعرف على مستوى التعليم ودخل الأسرة والإقامة وصحة الأسرة.

المستوى التعليمي (Educational Level)

ويعرف المستوى التعليمي على أنه أعلى مرحلة في نظام التعليم الذي حققه الشخص. وكما يعرفها Shukla (2005: 70) على المستوى الشخصي هذا هو مجموع العملية التي يتم فيها هيكلة تجارب الطالب من أجل تعزيز التعلم المطلوب. وحيث يشمل النظام التعليمي الليبي على المستويات التالية:

أ. مرحلة ما قبل المدرسة (الروضة): الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 4 - 5 سنوات؛

ب. التعليم الأساسي: وينقسم إلى مستويين: المدرسة الابتدائية، وهو للأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 6 إلى 11 سنة؛ والمدرسة الإعدادية، وهو للأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 12 إلى 14 سنة؛

ج. التعليم الثانوي: وهو للشباب الذين تتراوح أعمارهم من 15 إلى 18 سنة.

د. التعليم العالي: وتشمل المعاهد العليا والجامعات والمراكز التقنية. وتمتد هذه الدراسة إلى ثلاث سنوات للمعاهد العليا والمراكز التقنية ومن 4-7 سنوات لبعض الكليات الجامعية (Ottman & Karlberg, 2007: 101-102). وفي هذه الدراسة، يرتبط مستوى التعليم بالشهادة التي يحققها المعيل أو غيره من أفراد الأسرة.

الدخل (Income)

يعرف الدخل على أنه صافي الإيراد فهو المال أو المنفعة الصافية الناتجة عن استخدام رأس المال أو العمل، والأصل فيه أن يقدر نقداً، وصافي الإيراد هو الفرق بين جملة الإيراد والتكلفة، التي اقتضاها الحصول عليها (مذكور وآخرون، 1975: 261)؛ كما يعرف أيضاً بأنه العائد الدوري الذي يحصل عليه الفرد في نهاية كل فترة زمنية محددة وقد يعبر عن هذا المستوى بالحد الأدنى للأجر الذي يمكن من المعيشة أي على أقل مستوى من الأجر يمكن من المعيشة حتى يصل الفرد إلى مستوى الكفاف وهو أقل مستوى يمكن أن يعيش فيه الفرد، وهناك صلة وثيقة بين مستوى المعيشة والمستوى الاجتماعي فقد يؤدي ارتفاع مستوى المعيشة إلى ارتفاع مرتبة الفرد في تدرج الطبقات الاجتماعية، كما يؤدي انخفاض مستوى المعيشة إلى انخفاض مرتبة الفرد (عمر، 2000: 135). حيث سنتعرف على الدخل من خلال المدخلات الأسرية سواء عن طريق عمل رسمي أو غير رسمي.

الإقامة (Residence)

تشير الإقامة إلى جميع حقوق وواجبات أفراد المجتمع في الدولة القومية أو المدينة (Scott & Marshall, 2009)، وتقاس الإقامة في هذه الدراسة بعدد السنوات التي يعيش فيها المبحوث في نفس المكان والفترة التي جُمعت فيها البيانات.

الحالة الصحية (Health Status)

وهي حالة الرفاهية التامة البدنية والعقلية والاجتماعية وليس مجرد انعدام المرض أو العجز (بدوي، 1987: 124)، وفي هذه الدراسة سنتعرف على الحالة الصحية من خلال عدم وجود أي فرد في الأسرة يعاني من أمراض مزمنة أو مؤقتة.

الخلفية الثقافية (Cultural Background)

وتعرف الخلفية الثقافية من قبل كونفيرسي (Conversi 2002: 251) من حيث الانتماء العرقي الذي ينطوي في المقام الأول على التراث الثقافي المشترك بين أعضاء المجموعة، وهو شكل من أشكال التنظيم الاجتماعي الذي يعمل على تحقيق غايات مشتركة معينة. ومن أجل التعرف على الخلفية الثقافية، تنظر هذه الدراسة إلى مكان الإقامة الأصلي للمشاركين، الذي ينقسم إلى قسمين: الريف أو البدو والحضر. ويتبع هذا التقسيم التصنيف الإداري في ليبيا. وتعتبر دائرة الإحصاءات والتعداد الليبية أن المواطنين المقيمين داخل الحدود المعتمدة للمدينة التي تحتوي على مقر أو فرع للبلدية بغض النظر عن حجم السكان أو طبيعة اقتصادهم هم من سكان الحضر. ويعتبر أولئك الذين لا يعيشون في هذه المناطق من سكان الريف (الاقتصاد، 1984: 18). ووفقا لهذا التعريف، تعتبر مدينة بنغازي في هذه الدراسة من المدن الحضرية ومناطقها التي تحيط بها ريفية.

ثانياً: جريمة الرشوة (Crime of bribery)

هناك تعريفات عدة للرشوة منها أخذ مقابل من أي نوع كان من صاحب المصلحة نظير قيامه بأعمال وظيفية أو امتناعه عن القيام بها (القطار، 1993: 193) كما تعرف من منظور اجتماعي بأنها ظاهرة اجتماعية نسبية في الزمان والمكان وتتضمن الخروج على قيم اجتماعية تتصل بأداء الفرد لوظيفة اجتماعية ودوره المحدد ثقافياً وإحساسه بالواجب الذي تفرضه هذه الوظيفة وهذا الدور، بحيث يكون الدافع لانتهاك هذه القيم عرض أو قبول أو طلب فائدة خاصة لقاء هذا الانتهاك (عبدالمعطي، 1975: 218).

كما تعرف بأنها "تقديم أموال أو هدايا أو خدمات أو أي شيء من شأنه أن يزاوّل تأثيراً فاسداً على الموظف العمومي مقابل استغلال صلاحيات وظيفته في تسهيل أو إنجاز مصلحة خاصة لفرد أو لبعض الأفراد على حساب المصلحة العامة (عبدالمعطي، 1975: 218) وهذا التعريف سوف يكون للدراسة، بحيث تقسم الرشوة إلى ثلاثة أجزاء حتى يمكن معرفتها جيداً وهي (الهدية والمساعدة والوعد بتقديم خدمة).

1- الهدية (Gift)

هي شيء تحولت ملكيته بصورة اختيارية من شخص إلى آخر، دون أن يتوقع صاحبه الأصلي شيئاً مقابل له (غيث، 1993: 209) وهناك تعريف أكثر توضيحاً للدراسة وهو تبادل السلع والخدمات تبادلاً اختيارياً، إلا أنه يعد في معظم المجتمعات جزءاً من السلوك المتوقع للأشخاص خلال مشاركتهم في أنماط العلاقات الاجتماعية (غيث، 1993: 209). والهدية في هذه الدراسة سوف تعرف من خلال قبول أو تبادل الأشياء العينية بين الأشخاص الذين ليس لدى الموظف علاقة بهم إلا في نطاق الوظيفة.

2- المساعدة (Help)

هو تقديم العون للآخرين سواء طلبت منهم أو لم تطلب منهم، كما أنها في هذه الدراسة سوف تركز على المساعدات التي تقدم للموظف سواء كانت مادية مثل النقود والسيارات، المنزل... الخ. أو معنوية مثل الإطراء والتشجيع.

3- الوعد بتقديم خدمة (Promise to provide service)

وهو تقديم عرض أو وعد من قبل شخص لشخص آخر وذلك لامتلاكه أو القدرة على تنفيذ ذلك الوعد، ولكن في هذه الدراسة سيكون التركيز على الوعود والخدمات التي تعرض على الموظف بغرض تبادل المصالح بين الموظف والعميل.

الدراسات السابقة

الدراسة الأولى كانت لسيد علي شتا (1974)، والتي كانت بعنوان حالة مرتكبي جرائم الرشوة من واقع الدراسة الميدانية للمحكوم عليهم في جرائم الرشوة بالسجون، فقد قامت الدراسة على تصور سيوسولوجي واضح، يتمثل في النظرة المتكاملة لظروف مرتكبي الرشوة الثقافية والاجتماعية والشخصية، من ناحية والعلاقة المتبادلة بين الشخصية والسياس الاجتماعية الخاص والمحيط العام الذي تتفاعل معه الشخصية من ناحية أخرى. فقد اشتملت عينة الدراسة على جميع الأشخاص الذين ارتكبوا جرائم رشوة وتم ضبطهم وإيداعهم بالسجن كعقوبة لهم على هذا السلوك. وقد بلغ حجم العينة (44) حالة، فقد كانت الخصائص الاجتماعية لمرتكبي الرشوة بأنهم متزوجون وتقل أعمارهم عن (30) سنة، وتزيد عند من لهم أبناء ومن هم في مستوى تعليمي متوسط ولدى

الموظفين الإداريين وأصحاب الدخول المنخفضة ولدى الحضرين أكثر من الريفيين بالإضافة إلى أنهم يتطلعون لوظيفة أفضل ويرون في المرتشين قدوة لهم.

أما الدراسة الثانية فهي التي أجراها Steidlmeier (1999)، والتي بعنوان Gift Giving Relationships in China تقديم الهدايا والرشوة والفساد: الإدارة الأخلاقية لعلاقات العمل في الصين. يقيم البحث الاختلافات الثقافية والأخلاقية بين الهدايا والرشوة والفساد، وتبين الدراسة أن تقديم الهدايا هو العرف الاجتماعي السائد في الصين في جميع مجالات الحياة، وكذلك في التعامل مع المؤسسات السياسية والاجتماعية وفي الأعمال التجارية. ومن المنظور الأخلاقي، فقد يكون من الصعب معرفة متى يكون من المناسب تقديم هدية أو تلقيها في الصين، حيث توجد أنواع مختلفة من الهدايا لمناسبات مختلفة تعتمد على السياق الاجتماعي. يستخدم الباحث الإطار الثقافي لتحليله، ثم يشرح في تحليل المعاملات على أساس المعاملة بالمثل.

أما الدراسة الثالثة فكانت لشتا (2000) بعنوان توجيهات القيم والرشوة: تحليل سيوسولوجي مقارن لصراع القيم والرشوة كسلوك اجتماعي منحرف، حيث أجرى الدراسة على أساس منهجي محدد لاختبار الفرض العلمي للتعرف على الفروق الجوهرية بين توجيهات قيم الشخص الذي يرتكب جريمة الرشوة وتوجيهات قيم الشخص العادي حيث استخدام الباحث الدراسة التجريبية على عينة من مرتكبي الرشوة والمحكوم عليهم، وفقد بلغت حجم العينة (44) حالة تم سحب عينة ضابطة من الجمهور العادي لتطبيق الأداة عليهم وذلك لعقد المضاهاة والمقارنة بين إجابات الشخص لمعرفة الفروق الجوهرية حيث بلغت العينة الضابطة (29) حالة حيث توصلت الدراسة إلى أن الرشوة من أسبابها الإحساس بالحاجة لتحسين الوضع القائم وعدم الشعور بالاستقرار في العمل وتحقيق الرغبات المتنوعة، وأكدت الدراسة على أن أفراد العينة يعرفون عدم شرعية الرشوة وأنهم يرون في الهدية إكرامية ولا شيء فيها.

وهناك دراسة رابعة قام بها شتا (2003) وهي بعنوان المدخل لدراسة الرشوة في التنظيمات الرسمية في الدول النامية، حيث انطلقت الدراسة من مفهوم قانوني بمحاولات نظرية لتحديد القسم السيوسولوجي للرشوة كظاهرة اجتماعية، حيث استخدم الباحث الدراسة الاستطلاعية للتعرف على خصائص هذه الظاهرة وأبعادها وملابساتها والعوامل الدافعة لها، وفقا لهذه النظرة

ترتب عليه التطرق إلى البعد التنظيمي والإداري والاقتصادي والاجتماعي، حيث قام الباحث بسحب عينات مختلفة، كما استعان بدراسة الحالة مستخدماً أدوات متعددة في الدراسة وذلك طبقاً للبعد الذي يدرسه، حيث توصلت الدراسة إلى أن تقدير الحجم الفعلي للرشوة مخوف بالكثير من الصعاب، هذا فضلاً عن صعوبة تحديد علاقة الرشوة بظروف التنمية ومراحلها.

أما الدراسة الخامسة فتلك التي أجراها Wated and Sanchez (2005)، حول
The effects of attitudes, subjective norms, attributions, and individualism–collectivism on managers' responses to bribery in organizations: evidence from a developing nation
والمعايير الذاتية والسمات والنزعة الفردية والجماعية على ردود فعل المديرين على الرشوة في المنظمات: دليل من دولة نامية. وقد ركز الباحثان بشكل خاص على أدوار المديرين وكيف تجلت في ممارسة الإدارة والرشوة. حلل المؤلفان كيف يؤثر البعد الثقافي على الطريقة التي يتعامل بها المديرون مع الموظفين الذين يتقاضون رشاً في مؤسسات القطاع العام. أجرى الباحثون 65 مقابلة مع خبراء في هذا الموضوع. تم تقييم مجموعات الخصائص بواسطة 354 من المديرين مع مجموعة من المتغيرات في النموذج. يشير تحليل الانحدار الهرمي إلى أن المواقف والسمات الخارجية تؤثر على كيفية تأديب كبار المديرين للموظفين الذين يقبلون الرشوة. بالإضافة إلى ذلك تشير النتائج إلى أن السمات الخارجية تتوسط في العلاقة بين الفردية والجماعية والنية لتأديب الموظفين الفاسدين.

الدراسة السادسة تتمثل في دراسة Egbue (2006) والتي كانت بعنوان: **Africa: cultural dimensions of corruption and possibilities for change.** إفريقيا: الأبعاد الثقافية للفساد وإمكانيات التغيير، يبحث في جذور فساد الخدمة العامة في النسيج الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للبلدان الأفريقية، من خلال المفاهيم التقليدية والحديثة للتنمية المجتمعية الدراسة، التي أجريت في نيجيريا وجنوب إفريقيا وجمهورية بنين وأوغندا، تنظر إلى موضوعها من منظور متعدد الأبعاد. ذكر أن خلفية الفساد في البلدان النامية ترتبط غالباً بالتناقضات بين القيم التقليدية والأعراف الحديثة المستوردة التي تحدث في نزعات الاستحواذ.

بينما كانت الدراسة السابعة لـ Tian (2008) التي كانت حول Perception of business bribery in China: the impact of moral philosophy التصور عن الرشوة التجارية في الصين: تأثير الفلسفة الأخلاقية، حيث تقيس الفلسفات الأخلاقية للمديرين ورجال الأعمال الصينيين فيما يتعلق بالفساد مثل الرشوة والابتزاز وتقديم الهدايا. وأصدرت الباحثة 400 استبانة استقطبت نسبة استجابة 60٪. تُظهر الدراسة أن موقف الفرد تجاه تقديم الهدايا لا يتأثر بنسبته الأخلاقية ولا بمثاليته الأخلاقية، مما يعني أن تقديم الهدايا مقبول على نطاق واسع كممارسة قانونية في الأعمال التجارية في المجتمع.

وآخر الدراسات فكانت لعبدالمولى (2010)، حول الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية للفساد الإداري: دراسة تطبيقية للعاملين في القطاع العام بمدينة المرج. تهدف هذه الدراسة إلى اختبار العلاقة بين فساد القطاع العام والعوامل الاجتماعية والاقتصادية. كما يركز على البحث عن أهم الآثار السلبية للفساد الإداري على السكان. وحدة التحليل هي موظف القطاع العام بمدينة المرج. العينة، وهي عينة عشوائية طبقية، تتكون من 309 مستجيبين. استخدم الباحث الاستبيان. المتغير التابع هو الفساد الإداري. بشكل عام، تشير الدراسة إلى وجود دلالة إحصائية على الفساد الإداري في المجتمع الليبي.

الفروض

هناك علاقة ذات دلالة إحصائية بين قوة العلاقات الاجتماعية للأسرة الليبية وأخذ الرشوة
هناك علاقة ذات دلالة إحصائية بين الوضع الاجتماعي للأسرة وأخذ الرشوة
هناك علاقة ذات دلالة إحصائية بين حجم الأسرة وأخذ الرشوة.
هناك علاقة ذات دلالة إحصائية بين الخلفية الثقافية وأخذ الرشوة.

الإجراءات المنهجية

نوع ومنهج الدراسة

تستند هذه الورقة على المنهج الكمي في جمع وتحليل وتفسير البيانات الكمية التي ترتبط أساساً باستراتيجيات البحث مثل الاستقصاءات والتجارب، مع مناهج وطرق البحث مثل الاستبيانات والملاحظة" (Denscombe, 2010: 242)، وفقاً لبانش Punch (58: 2005)،
البيانات الكمية هي معلومات عن الكلمة أو المعنى في الشكل العددي ومنظم بالضرورة من حيث

النظام في شكل عدد، وتعكس الفرضيات التي فرضها الباحث، وغالبا ما تكون مثل هذه الدراسات مرتبطة على نطاق واسع من المعلومات والبحوث، ولكن أيضا يمكن أن تخدم تحقیقات على نطاق أصغر، مع دراسات الحالة، والبحوث الإجرائية والبحوث الترابطية والتجارب (Cohen, Manion, & Morrison, 2007). واستخدمت الوسائل الكمية هنا لفهم الخصائص العامة للرشوة في مؤسسات القطاع العام في ليبيا. ويتحقق ذلك من خلال دراسة العلاقة بين المتغيرات التي تناولتها الدراسة في معالجة أهداف ومتغيرات الدراسة.

العينة وكيفية اختيارها

أجريت الدراسة على عينة عشوائية طبقية نسبية من الموظفين داخل مؤسسات القطاع الإداري في مدينة بنغازي، واستخدام العينات الطبقية في هذه الدراسة هو أنسب أنواع العينات في هذا البحث؛ لأنه بسيط الاستخدام لسببين رئيسيين هما. أولاً، يمكن الباحث من ضمان تمثيل كاف للسكان في العينة (الموظفين) لنفس النسبة من السكان. وثانياً، فإنه يضمن وجود أعداد كافية في العينة من كل فئة من الفئات التي تم فحصها مثل الجنس، والعمر، ومستوى التعليم. ويمكن تعريف العينة الطبقية على أنها واحدة من حيث إن لكل فرد من السكان فرصة متساوية لاختياره فيما يتعلق بنسبته ضمن مجموع السكان الكلي (Blaikie, 2001; Creswell, 2009; Henn, Weinstein, & Foard, 2009).

وبالإضافة إلى ذلك، تم توزيع استبيان على 200 موظف إداري، يمثلون 2٪ من الموظفين الإداريين في مدينة بنغازي، وقد طبقت نفس الاعتبارات الأخلاقية على هؤلاء المشاركين، الذين أتيحت لهم جميعاً فرصة رفض المشاركة والانسحاب إذا لم يكنوا بحاجة لاستكمال الاستبيان، وأشيرت بوضوح إلى أن المبحوثين بإمكانهم التوقف في أي وقت والانتفاء من الاستبيان ويمكن سحب البيانات الخاصة بهم.

ومن أجل اختيار عينة عشوائية طبقية، تم تقسيم مجتمع البحث إلى قطاعات مختلفة منها الصحة، والضمان الاجتماعي، والتعليم، والاقتصاد... الخ، ثم تم حساب النسبة المئوية للموظفين في كل قطاع، وتم وضع عينة تتكون من 200 مفردة. وقد اختار الباحث في هذه الورقة الاستبيان كوسيلة لجمع البيانات الكمية، لأنها واحدة من الأدوات المعترف بها في طرق البحث والأكثر

شعبية وشيوعا في إجراء البحوث الاجتماعية؛ نظرا لملاءمتها وسهولة جمع المعلومات من الجمهور المستهدفين (Walonick, 1993).

الإجراءات الإحصائية

تم الحصول على البيانات من الاستبيان. ولضمان جمع أكبر عدد من الاستبيانات، تم تسليمها مباشرة إلى الموظفين. ويرجع ذلك إلى أنه لا يوجد في ليبيا نظام لإرسال الاستبيانات أو تلقيها. وتمت معالجة البيانات المجمعة في خمس مراحل. أولا: كان إعداد الترميز اليدوي. ثم إعادة تجميع البيانات في أوراق الكمبيوتر (IBM). والخطوة الثالثة: هي نقل البيانات إلى برامج الحاسوب. رابعا: تم تحليل البيانات باستخدام الحزمة الإحصائية للعلوم الاجتماعية (SPSS). وأخيرا: تم عرض البيانات في الجداول والأرقام باستخدام الأساليب الإحصائية التالية: (1) التكرارات والنسب المئوية، (2) الرسوم البيانية، (3) χ^2 الكاي المربع. وبما أن χ^2 لا يقيس بشكل مباشر درجة التماثل، ومع الأخذ بعين الاعتبار حجم العينة المدروسة، فقد استخدمت عدة قياسات إحصائية أخرى لتحديد العلاقة بين المتغيرات مثل (Q) غاما، (a) معامل ألفا، ومعامل الارتباط بيرسون R، و Φ إيفرت (Everett) (الهامي، 2003). حيث تم تأجيل تفسير ومناقشة نتائج الاختبار لكل فرضية، حتى الانتهاء من تحليل الجداول المتعلقة بهذه الفرضية.

تحليل البيانات ومناقشتها

وفي هذا الجزئية سوف يقوم الباحث بتحليل كل متغير مستقل وعلاقته بالمتغير التابع وبما أن المتغيرات المستقلة تتمثل في العلاقات الاجتماعية وحجم الأسرة، والحالة الاجتماعية، والخلفية الثقافية للمبحوث، بينما المتغير التابع يتمثل في اتخاذ الرشوة أو قبولها.

أولاً: العلاقات الاجتماعية الأسرية

توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين قوة العلاقات الاجتماعية للأسرة الليبية وحالات أخذ الرشوة.

وسوف يتم اختبار هذا المتغير من خلال معرفة العلاقات الاجتماعية الداخلية للأسرة والعلاقات الخارجية.

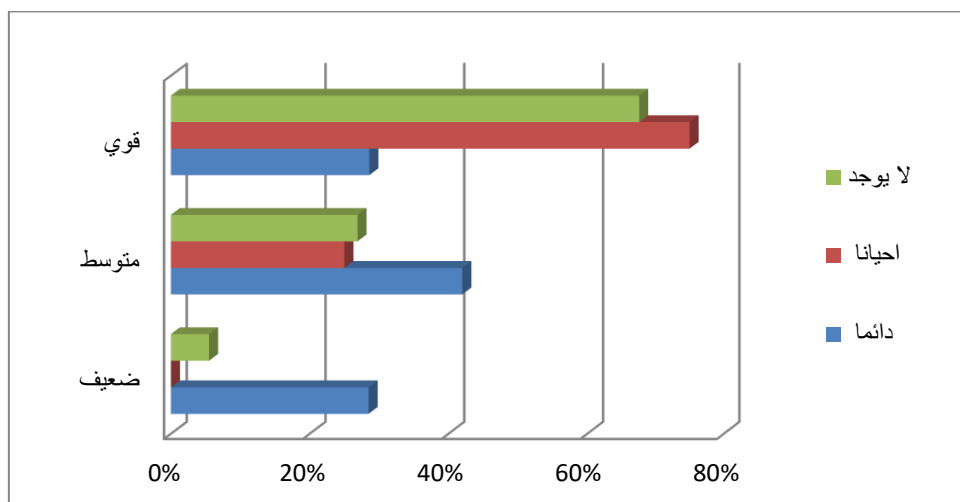
العلاقات الأسرية الداخلية.

جدول رقم (1) العلاقة بين قوة العلاقات الاجتماعية الداخلية للأسرة والرشوة

العلاقات الأسرية						قبول الرشوة
ضعيفة		متوسطة		قوية		
النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد	
28.5	2	42.9	3	28.6	2	دائما
0.0	0	25.0	12	75.0	36	أحيانا
5.5	8	26.9	39	67.6	98	لا يأخذ الرشوة
5.5	10	27.0	54	68.0	136	المجموع
0.005 = Q ، 0.05 = مستوى الدلالة ، درجة الحرية ، $\chi^2 = 12.930$						

يبين الجدول (1) العلاقة بين قوة العلاقات الاجتماعية الداخلية للأسر الليبية وتلقي الرشاوي. حيث أظهرت البيانات التي تم جمعها، أن نسبة 67.6% ممن شملهم الاستبيان والذين أجابوا بأن لهم علاقات أسرية قوية لم يتلقوا رشاوي، وبالمثل، فإن نسبة 26.9% ممن شملهم الاستبيان ولديهم علاقات عائلية داخلية متوسطة القوة لم يحصلوا على رشاوي، وانخفضت هذه النسبة بشكل ملحوظ بنسبة 5.5% بين المبحوثين ضعفاء العلاقات الاجتماعية الداخلية بين أفراد أسرهم (انظر الشكل (1)).

وللتوضيح أكثر من ذلك، فإن قيمة كاي المربع χ^2 هي 12.93 مع درجة الحرية (4)، وهذا يعني أن العلاقة بين المتغيرين ذات دلالة إحصائية عند مستوى دلالة (0،01)، وكذلك بالنظر القيمة جاما (Q) التي وصلت إلى 0.005. بالإضافة إلى أن قيمة الارتباطات ثنائية المتغير (بيرسون) كانت 0،050. وفي هذه الحالة وبشكل عام يتم قبول الفرضية التي تنص على أن هناك علاقة ذات دلالة إحصائية بين قوة العلاقات الاجتماعية الداخلية للأسر الليبية وأخذ الرشوة.



الشكل رقم (1) يبين العلاقة بين العلاقة الأسرية الداخلية واستلام الرشوة

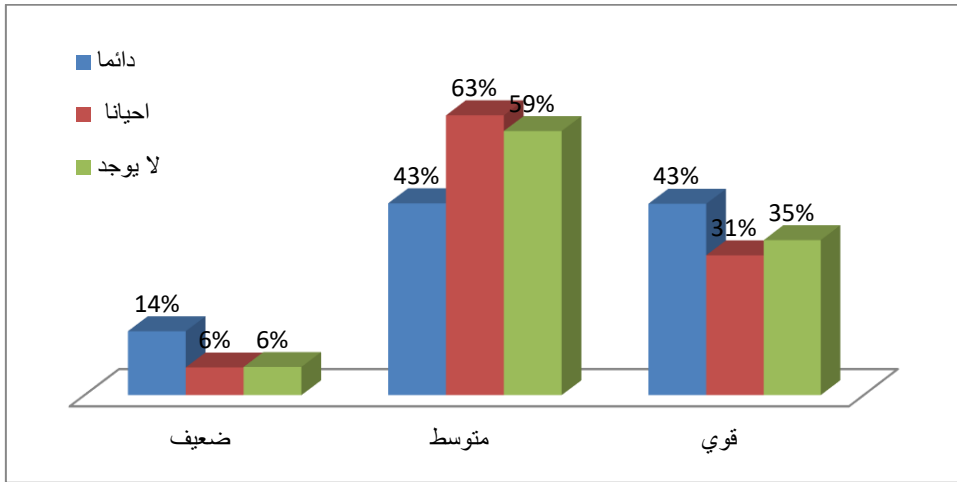
العلاقات الاجتماعية الخارجية.

جدول رقم (2) العلاقة بين قوة العلاقات الاجتماعية الخارجية للأسرة والرشوة

العلاقات الأسرية						قبول الرشوة
ضعيفة		متوسطة		قوية		
النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد	
14.3	1	42.9	3	42.8	3	دائما
6.2	3	62.5	30	31.3	15	أحيانا
6.3	9	59.0	85	34.7	50	لا يأخذ الرشوة
6.5	13	59.3	118	34.2	68	المجموع
مستوى الدلالة = غير دالة						$\chi^2 = 1.359$, درجة الحرية = 4

وفيما يخص العلاقات الاجتماعية للأسرة الليبية يبين الجدول رقم (2) العلاقة بين قوة العلاقات الاجتماعية الخارجية للمستجيبين من أفراد العينة وتلقي الرشاوي. حيث أظهرت النتائج أنه لا توجد فروق ملحوظة في اتجاه العلاقات الاجتماعية الخارجية لأسر المبحوثين، حيث إن فئة المستجيبين الذين لم يتلقوا الرشاوي ولديهم علاقات اجتماعية خارجية قوية بين الأقارب والأصدقاء

والجيران وزملاء العمل وصلت نسبتهم إلى (34.7%)، في حين ارتفعت هذه النسبة بين المبحوثين الذين لديهم علاقات اجتماعية خارجية متوسطة بشكل طفيف إلى نسبة (59.0%)، لكن هذه النسبة انخفضت مرة أخرى فجأة مع المستجيبين الذين كانت لديهم علاقات اجتماعية خارجية سيئة بين الأقارب والأصدقاء والجيران وزملاء العمل إلى 6.5 % (انظر الشكل 2). بالإضافة إلى ذلك، فإن قيمة كاي المربع χ^2 هي 1.359 مع درجة الحرية (4)، مما يعني أن العلاقة بين المتغيرين ليست ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة (0.05)، وبالتالي فإن ترفض الفرضية عن أي وجود لعلاقة إحصائية ذات دلالة بين العلاقات الاجتماعية الخارجية للموظفين وتلقي الرشاوى.



الشكل رقم (2) يبين العلاقة بين العلاقة الأسرية الداخلية واستلام الرشوة

من تحليل هذه البيانات، يتضح أن هناك علاقة ذات دلالة إحصائية بين العلاقات الاجتماعية وقبول الرشاوى، ويتضح من هذا التحليل أيضا أن تأثير العلاقات الاجتماعية الداخلية للأسرة الليبية وأخذ الرشوة مقبول، ولكن التأثير على العلاقات الخارجية لأسرة الليبية ليس له تأثير ومرفوضة. إن قوة العلاقات الاجتماعية الداخلية للأسرة الليبية لها تأثير قوي على أعضائها (انظر الشكل 1). في الواقع إذا كانت العلاقات الاجتماعية الداخلية في الأسرة سيئة، يميل الموظفون إلى تلقي الرشاوى، لأن العلاقات الداخلية بين أفراد الأسرة لها تأثير على كل فرد من أفراد الأسرة. إن الأسرة المتماسكة تغرس في أعضائها محبة القانون وتحاول عدم كسر القانون. وبالإضافة إلى ذلك،

يمكن للأسرة المتماسكة تلبية واشبع احتياجات أعضائها، ولا يجعل أعضائها يبحثون عن تلك الاحتياجات خارج المنزل. وعلى النقيض من ذلك، فإن التأثير على الأصدقاء والأقارب والجيران وزملاء العمل يأتي في المرتبة الثانية، كما هو مبين في الشكل (2)، فمن الطبيعي أن يقضي الناس المزيد من أوقاتهم في المنزل مع أفراد أسرهم، وهو ما يعني أنهم سيتأثرون بما هو موجود في الثقافة الأسرية؛ فإذا كانت هذه الثقافة جيدة ولها قيم اجتماعية جيدة، فإن الثقافة الأسرية سوف تنعكس على سلوك أفراد الأسرة وجعلهم أعضاء مفيدون في المجتمع وذوي اتجاهات إيجابية، وإذا لم تكن كذلك، فإنه من شأنه أن يزيد من انتشار جريمة الرشوة في المجتمع (Amato and Keith and Banerjee 1995; Hay et al. 2006، Barnes، 1991; Farrell).

الوضع الاجتماعية للأسرة

وفيما يخص الفرضية التي تنص على أن هناك علاقة ذات دلالة إحصائية بين الوضع الاجتماعي للأسرة وأخذ الرشوة، حيث تم تقسيمه إلى مجموعة من المتغيرات الفرعية التي تكون في مجموعها الحالة الاجتماعية، والتي يمكن إجمالها في:

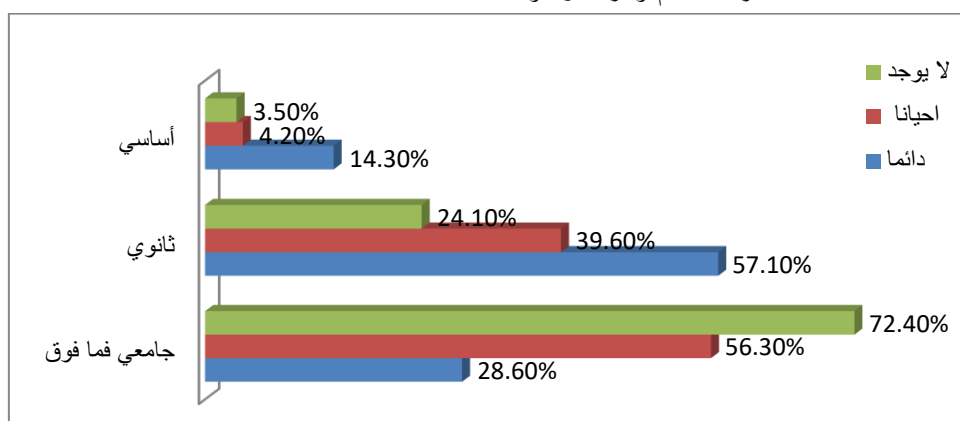
المستوى التعليمي. حيث يبين الجدول رقم (3) العلاقة بين المستوى التعليمي لأفراد العينة وتلقي الرشوى. ويظهر التحليل أن هناك فروقا في اتجاه مستوى التعليم حيث بلغت نسبة المبحوثين الذين لم يتلقوا رشوى ومستوى تعليم ثانوي 3.5% في حين ارتفعت نسبة المبحوثين الذين حصلوا على مستوى تعليم عال زيادة طفيفة إلى 24.1%، ولكن هذه النسبة زادت مرة أخرى بشكل ملحوظ مع المبحوثين الذين حصلوا على شهادة جامعية أو كانوا في مرحلة الدراسات العليا إلى (72.4%). انظر الشكل (3).

جدول رقم (3) العلاقة بين المستوى التعليمي والرشوة

المستوى التعليمي						قبول الرشوة
ضعيفة		متوسطة		قوية		
النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد	
28.6	2	57.1	4	14.3	1	دائما
56.3	27	39.6	19	4.2	2	أحيانا
72.4	105	24.1	35	3.5	5	لا يأخذ الرشوة

المجموع	5	4.0	58	29.0	134	67.0
$\chi^2 = 9.918$	درجة الحرية = 4	مستوى الدلالة = 0.05	$Q = -$	0.386		

حيث بلغت قيمة الكاي المربع χ^2 إلى 9.918 تحت درجة الحرية (4)، مما يعني أن العلاقة بين المتغيرين ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة (0.05)، وكذلك قيمة غاما (Q) التي وصلت إلى 0.386. بالإضافة إلى أن قيمة الارتباطات ثنائية المتغير (بيرسون) كانت -0.202، فهي كبيرة عند المستوى (0.01). ونتيجة لذلك، يمكن قبول الفرضية، التي تنص على أن هناك علاقة ذات دلالة إحصائية بين مستوى التعليم وقبول الرشاوى.



الشكل رقم (3) يبين العلاقة بين المستوى التعليمي واستلام الرشوة

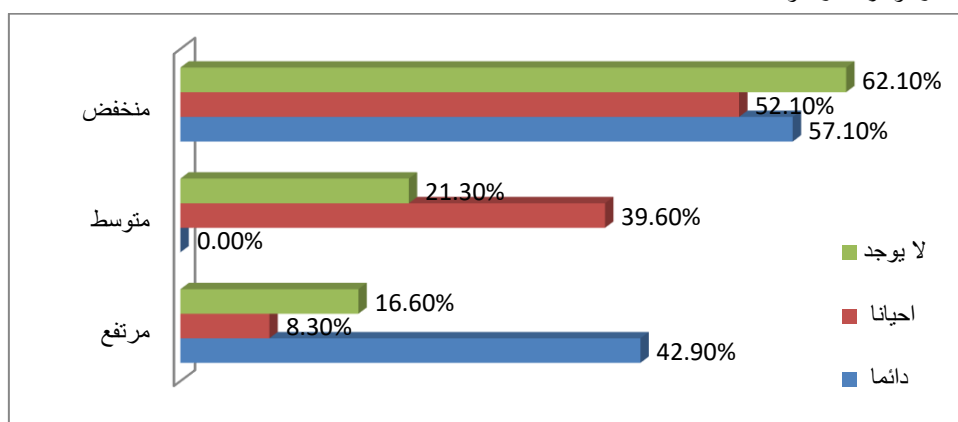
متوسط دخل الأسرة. وفيما يخص هذا المتغير يبين الجدول رقم (4) أن هناك علاقة بين متوسط دخل الأسرة وتلقي الرشاوى، حيث أظهرت النسب المئوية وجود اختلافات في اتجاه متوسط دخل الأسرة، حيث كانت فئة المبحوثين الذين تلقوا الرشوة بشكل متقطع وغير دائم (أحيانا) وكان دخلهم الشهري المنخفض وصلت نسبتهم إلى 52.1٪، في حين انخفضت نسبة المبحوثين الذين لديهم دخل شهري متوسط إلى حد كبير، حيث وصلت إلى 39.6٪، ولكن هذه النسبة كانت أقل بنين المبحوثين الذين كان دخلهم الشهري مرتفعا فوصلت إلى 8.3٪ انظر الشكل (4).

جدول رقم (4) العلاقة بين الدخل الشهري والرشوة

الدخل الشهري						قبول الرشوة
ضعيفة		متوسطة		قوية		
النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد	
42.9	3	0.0	0	57.1	4	دائما
8.3	4	39.6	19	52.1	25	أحيانا
16.6	24	21.3	31	62.1	90	لا يأخذ الرشوة
15.5	31	25.0	50	59.5	119	المجموع

$\chi^2 = 12.279$ ، درجة الحرية = 4 ، مستوى الدلالة = 0.05 ، $Q = 0.113$

لذلك، فإن قيمة الكاي المربع χ^2 تشير إلى 12.279 بدرجة الحرية (4)، مما يعني أن العلاقة بين المتغيرين ذات دلالة إحصائية عند مستوى (0.05)، بالإضافة إلى قيمة غاما (Q) إلى 0.113. بالإضافة إلى أن قيمة الارتباطات ثنائية المتغير (بيرسون) كانت 0.054. ونتيجة لذلك، تم قبول الفرضية، التي تنص على وجود علاقة ذات دلالة إحصائية بين متوسط دخل الأسرة وقبول الرشوة.



الشكل رقم (4) يبين العلاقة بين الدخل الشهري واستلام الرشوة

مكان الإقامة.

قبول الرشوة						الإقامة	
						ضعيفة	
						متوسطة	قوية
						النسبة	العدد
دائما						0.0	0
أحيانا						22.9	11
لا يأخذ الرشوة						15.9	23
المجموع						17.0	34
						14.0	28
						18.6	27
						2.1	1
						0.0	0
						75.0	36
						65.5	95
						69.0	138

$\chi^2 = 11.829$ ، درجة الحرية = 4، مستوى الدلالة = 0.05، $Q = 0.222$ ، $\Phi = 243$ ، مستوى الدلالة = 0.01

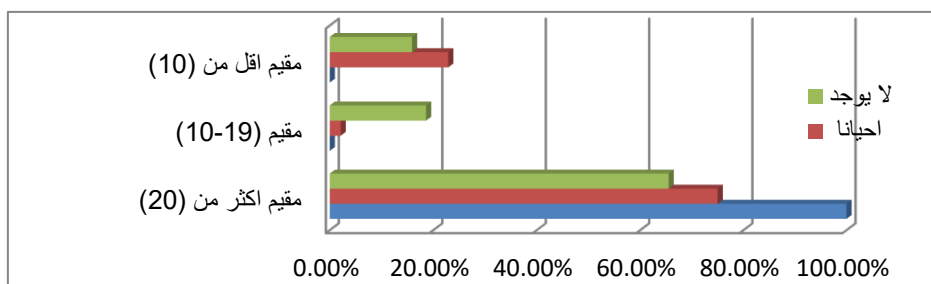
جدول رقم (5) العلاقة بين مكان الإقامة والرشوة

أما عن الإقامة فيبين الجدول (5) أن هناك علاقة بين مكان الإقامة وقبول الرشاوى، حيث تبين النسب المئوية من هذا الجدول وجود اختلافات في منغير مكان الإقامة، حيث كانت فئة المبحوثين الذين لم يتلقوا رشاوى وكانت إقامتهم (أقل من 10 سنوات) 15.9٪، في حين ارتفعت هذه النسبة للمبحوثين الذين بلغة إقامتهم (10-19) سنة وبشكل كبير إلى 18.6٪، ولكن هذه النسبة زادت فجأة مع المبحوثين الذين بلغة إقامة (20) سنة فأكثر إلى (65.5٪) انظر الشكل (5). وتفسر هذه النسبة أن الموظف الذي يقيم أقل من 10 سنوات لم يكن لديه علاقات اجتماعية حتى الآن. لذلك لا أحد لديه علاقة مع هذا الموظف الذي يعيش أقل من 10 أعوام، الأمر الذي يجعل الموظف لا يثق بالعملاء.

كما بلغت قيمة الكاي المربع $\chi^2 = 11.829$ وتحت درجة الحرية (4)، مما يعني أن العلاقة بين المتغيرين كانت ذات دلالة إحصائية عند مستوى (0.05)، وكذلك قيمة غاما (Q) كان 222. بالإضافة إلى أن قيمة فيا (Phi) 243، حيث انها كانت كبيرة عند المستوى (0.01)، وكانت قيمة الارتباطات ثنائية المتغير (بيرسون) 083 (انظر الجدول 10). وفي نهاية

المطاف، قبلت الفرضية والتي تنص على وجود علاقة ذات دلالة إحصائية بين الإقامة وأخذ الرشاوى.

5



الشكل رقم (5) يبين العلاقة بين الإقامة واستلام الرشوة

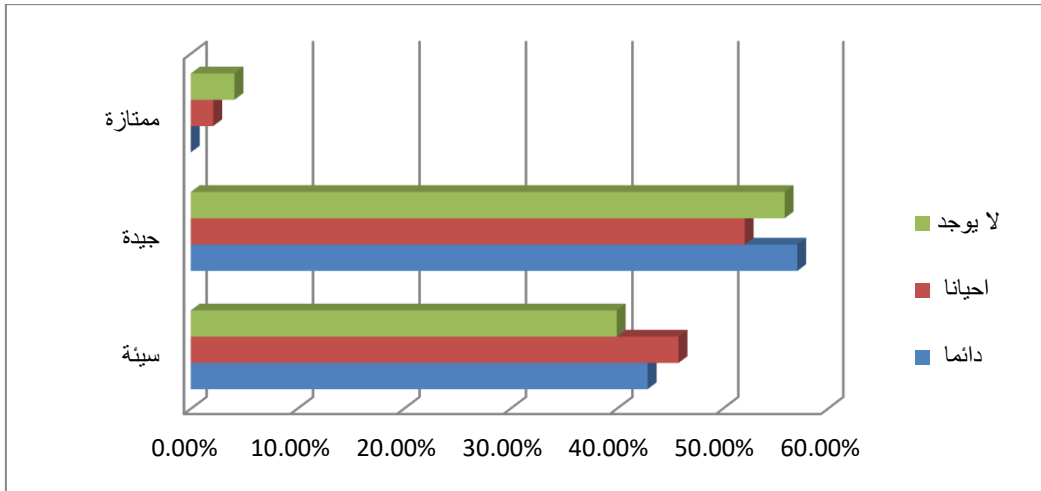
الحالة الصحية لأفراد الأسرة.

جدول رقم (6) العلاقة بين الحالة الصحية لأفراد الأسرة والرشوة

الحالة الصحية لأفراد الأسرة						قبول الرشوة
ضعيفة		متوسطة		قوية		
النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد	
42.9	3	57.1	4	0.0	0	دائما
45.8	22	52.1	25	2.1	1	أحيانا
40.0	58	55.9	81	4.1	6	لا يأخذ الرشوة
41.5	83	55.0	110	3.5	7	المجموع
مستوى الدلالة = غير دالة						$\chi^2 = 1.087$
درجة الحرية = 4						

حيث يبين الجدول (6) العلاقة بين الحالة الصحية لأفراد الأسرة وأخذ الرشاوى، حيث تبين النسب المئوية عدم وجود فروق ملحوظة في اتجاه متغير الحالة الصحية لأفراد الأسرة، حيث كانت فئة المبحوثين الذين لم يتلقوا رشاوي والحالة صحية للأسرة كانت ممتازة، 4.1%، في حين أن نسبة المبحوثين الذين لديهم حالة صحية متوسطة بين أفراد أسرهم زادت فجأة إلى 55.9%، ولكن هذه النسبة انخفضت مرة أخرى قليلا مع المبحوثين الذين يعانون من ظروف صحية سيئة بين أفراد

أسرهم إلى 40.0٪ انظر الشكل (6). بالإضافة إلى ذلك، بلغت قيمة كاي المربع χ^2 1.087 مع درجة الحرية (4)، مما يعني أن العلاقة بين المتغيرين ليست ذات دلالة إحصائية عند المستوى (0.05). وأخيراً، تم رفض الفرضية، التي تنص على وجود علاقة ذات دلالة إحصائية بين الحالة الصحية لأفراد الأسرة وأخذ الرشاوى، وتم قبول الفرضية الصفرية التي تنص على أنه لا توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين الحالة الصحية لأفراد الأسرة وأخذ الرشاوى، على الرغم من أنه من المهم أن يكون معدل الاستجابة أقل بكثير بالنسبة لأولئك الذين صنفوا صحتهم بأنها "ممتازة". ونخلص من خلال تحليل الفرضية الثانية التي تشير إلى وجود علاقة ذات دلالة إحصائية بين الوضع الاجتماعي للأسرة والرشوة، والتي تم تقسيمها أيضاً إلى أربعة متغيرات فرعية (المستوى التعليمي، متوسط دخل الأسرة، والإقامة، والوضع الصحي لأفراد الأسرة)، وكلها كانت ذات دلالة إحصائية، باستثناء متغير الحالة الصحية لأفراد الأسرة، حيث أظهرت الدراسة عدم وجود علاقة ذات دلالة إحصائية بين الحالة الصحية لأفراد الأسرة وقبول الرشوة.



الشكل رقم (6) يبين العلاقة بين الحالة الصحية للأسرة واستلام الرشوة

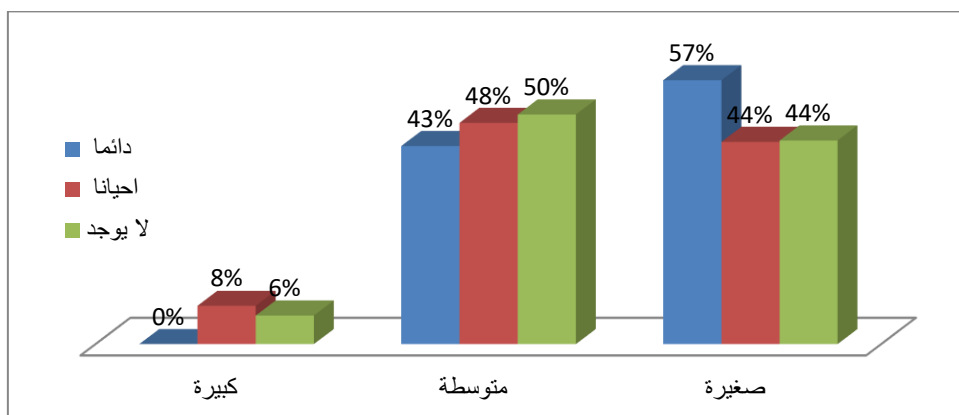
حجم الأسرة

الفرضية الثالثة وتنص بان هناك علاقة ذات دلالة إحصائية بين حجم الأسرة وأخذ الرشوة.

جدول (7) العلاقة بين حجم الأسرة والرشوة

قبول الرشوة						حجم الأسرة	
						كبيرة	
						متوسطة	صغيرة
النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد
0.0	0	42.9	3	57.1	4	دائما	
8.3	4	47.9	23	43.8	21	أحيانا	
6.2	9	49.7	72	44.1	64	لا يأخذ الرشوة	
6.5	13	49.0	98	44.5	89	المجموع	
$\chi^2 = 1.062$						درجة حرية = 4، مستوى الدلالة = غير دالة	

وبين الجدول (7) العلاقة بين حجم الأسرة الليبية ومتغير أخذ الرشوة، حيث تبين النسب المئوية عدم وجود فروق ملحوظة في اتجاه متغير حجم الأسرة الليبية، حيث كانت فئة المبحوثين الذين لم يتلقوا رشوة، وكان حجم أسرهم صغير وصلت نسبتهم إلى (44.1٪)، بينما ارتفعت نسبة المبحوثين الذين لديهم حجم عائلي متوسط إلى (49.7٪)، إلا أن هذه النسبة انخفضت فجأة مع المبحوثين الذين لديهم حجم عائلي كبير إلى (6.2٪) انظر الشكل (7). بالإضافة إلى ذلك، كانت قيمة كاي المربع $\chi^2 = 1.062$ مع درجة الحرية (4)، مما يعني أن العلاقة بين المتغيرين ليست ذات دلالة إحصائية عند المستوى (0.05). وبصفة عامة، تم رفض الفرضية، التي تنص على وجود علاقة ذات دلالة إحصائية بين حجم الأسرة الليبية والرشوة التي تم استلامها، وتم قبول الفرضية الصفر، والتي تنص على أنه لا توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين حجم الأسرة الليبية وأخذ الرشوة.



الشكل رقم (7) يبين العلاقة بين حجم الأسرة واستلام الرشوة

الخلفية الثقافية

الفرضية الرابعة والتي تنص بان هناك علاقة ذات دلالة إحصائية بين الخلفية الثقافية وأخذ الرشوة.

حيث تم التعرف على هذه الفرضية من خلال متغيرين فرعيين وهما مكان الإقامة السابق أو مكان الولادة والثاني وهو مكان الإقامة الحالي وتم تحليلهما كما يلي:

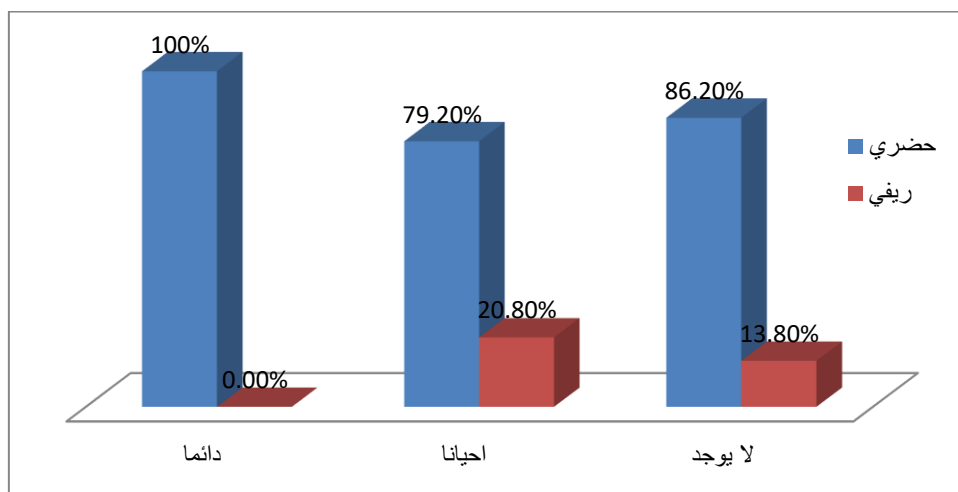
مكان الولادة.

جدول رقم (8) العلاقة بين مكان الميلاد والرشوة

مكان الميلاد				قبول الرشوة
حضر		ريف		
النسبة	العدد	النسبة	العدد	
100	7	0.0	0	دائما
79.2	38	20.8	10	أحيانا
86.2	125	13.8	20	لا يأخذ الرشوة
85.0	170	15.0	30	المجموع
مستوى الدلالة = غير دالة				$\chi^2 = 2.682$ ، درجة الحرية = 2 ،

يبين الجدول رقم (8) العلاقة بين مكان ميلاد المبحوثين وأخذ الرشاوي، حيث تبين النسب المئوية عدم وجود اختلافات ملحوظة في اتجاه متغير مكان الولادة، حيث كانت فئة المبحوثين الذين تلقوا الرشاوي دائما ومكان ميلادهم المناطق الريفية 0 %، في حين ارتفعت نسبة المبحوثين الذين يعيشون في المناطق الحضرية والمدن إلى 100.0 %، انظر الشكل (8). بالإضافة إلى ذلك، بلغت قيمة كاي المربع χ^2 2.682 مع درجة الحرية (2)، مما يعني أن العلاقة بين المتغيرين ذات دلالة إحصائية عند المستوى (0.05).

ورفضت الفرضية، التي تشير إلى وجود علاقة ذات دلالة إحصائية بين مكان ميلاد المبحوثين وأخذ الرشاوي، وتم قبول الفرضية الصفرية، التي تنص على أنه لا توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين مكان الولادة لدى المبحوثين وأخذ الرشاوي.



الشكل رقم (8) يبين العلاقة بين مكان الميلاد واستلام الرشوة

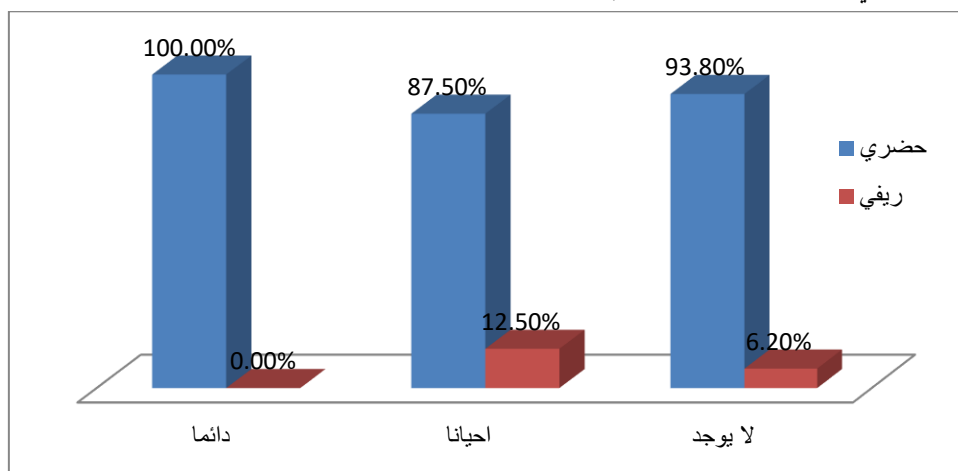
مكان الإقامة الحالي.

جدول رقم (9) العلاقة بين مكان الإقامة الحالي والرشوة

مكان السكن الحالي				قبول الرشوة
حضر		ريف		
النسبة	العدد	النسبة	العدد	
100.0	7	0.0	0	دائما

87.5	42	12.5	6	أحيانا
93.8	136	6.2	9	لا يأخذ الرشوة
92.5	185	7.5	15	المجموع
$\chi^2 = 2.647$ ، درجة الحرية = 2 ، مستوى الدلالة = غير دالة				

يبين الجدول رقم (9) العلاقة بين مكان الإقامة الحالي للمبحوثين وأخذ الرشاي، حيث تبين النسب المئوية عدم وجود فروق ملحوظة في اتجاه مكان الإقامة الحالي، حيث كانت فئة المستطلعين الذين تلقوا دائما رشاي ومكانهم الحالي من المناطق الريفية كانت 0%، في حين ارتفعت بشكل كبير نسبة المبحوثين الذين كانوا يعيشون في المدن الحضرية إلى 100.0% انظر الشكل (9). بالإضافة إلى ذلك، بلغت قيمة كاي المربع $\chi^2 = 2.647$ مع درجة الحرية (2)، مما يعني أن العلاقة بين المتغيرين ليست ذات دلالة إحصائية عند المستوى (0.05). وبالتالي فإن الفرضية مرفوضة، والتي تنص على وجود علاقة ذات دلالة إحصائية بين مكان الإقامة الحالي للمبحوثين وأخذ الرشاي، وقبل الفرض الذي ينص على أنه لا توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين مكان الإقامة الحالي للمبحوثين وأخذ الرشاي.



الشكل رقم (9) يبين العلاقة بين مكان السكن الحالي واستلام الرشوة

جدول (10) ارتباط بيرسون المتعدد

							1	1- العلاقات الأسرية الداخلية
						2	1.203*	2- العلاقات الأسرية الخارجية
							*	
					3	.055	-.164*	3- المستوى التعليمي
			4		-	.019	.050	4- استلام الرشوة
					..202**			
		5	.054	.173*	-.012	-.110		5- الدخل الشهري
	6	.190*	.083	.006	-.117	.050**		6- مكان الإقامة
		*						
	7	-.112	-.114	-.058	.034	.092	.206**	7- الحالة الصحية
8	.107	.153	-.060	-.022	-.179*	.043	.088	8- حجم الأسرة
-.102	.015	.120	.109	-.018	.023	.091	.075	9- مكان الميلاد
.041	-.024	.119	.087	-.048	-.019	.028	.051	1- مكان الإقامة الحالي

* دال عند مستوى دلالة 0.05، ** دال عند مستوى دلالة 0.01

ويتضح من الجدول رقم (10) أن متغير العلاقات الأسرية الداخلية ومتغير المستوى التعليمي هي

أهم المتغيرات في العلاقة مع المتغيرات الأخرى ويمكن توضيحها على النحو الآتي:

1- متغير العلاقات الأسرية الداخلية له علاقة ذات دلالة مع كل من المتغيرات (العلاقات الأسرية

الخارجية والمستوى التعليمي والظروف الصحية لأفراد الأسرة).

2- متغير المستوى التعليمي له علاقة ذات دلالة مع كل من المتغيرات (اخذ الرشاوى، حجم الأسرة،

متوسط دخل الأسرة).

ووفقا للارتباط (بيرسون R)، فإن المتغيرات الأخرى تأتي في المرتبة الثانية من الأهمية، ويمكن التعبير عنها من قبل أقل أهمية على النحو الآتي:

- 1- متغير الدخل الشهري للأسرة له علاقة داله مع متغير الإقامة.
- 2- متغير مكان الولادة له علاقة ذات دلالة مع متغير مكان الإقامة الحالي.

الاستنتاجات

- 1- لقد خلصت هذه الورقة غلى أنّ المتغيرات الاجتماعية للأسرة الليبية لها علاقة بسلوك الرشوة، فقد قام الباحث باختبار مجموعة من الفرضيات التي يحاول من خلالها دراسة تأثير مجموعة من المتغيرات الاجتماعية للأسرة الليبية على سلوك الرشوة.
- 2- وأظهرت الدراسة نوعين من العلاقات الأسرية، هما العلاقات الاجتماعية الداخلية والخارجية. وكشفت أن الأولى لديها علاقة مع سلوك الرشوة في حين أن الثانية ليس لديها علاقة. ولكن ما يهم هو العلاقات الداخلية للأسرة لأنها ثابتة ولا تتغير، في حين أن العلاقات الخارجية هي سهلة التغير من وقت لآخر.
- 3- وفيما يتعلق بمتغير الوضع الاجتماعي الذي تم تقسيمه إلى أربعة متغيرات فرعية (مستوى التعليم ومتوسط الدخل والإقامة والحالة الصحية)، أظهرت الدراسة أن جميع المتغيرات الفرعية - باستثناء متغير الحالة الصحية لأفراد الأسرة - لها علاقة بمتغير سلوك الرشوة.
- 4- وعلاوة على ذلك، أظهرت هذه الورقة أن متغير حجم الأسرة والخلفية الحضرية لا علاقة لهما بمتغير الرشوة.
- 5- وأخيرا، أشارت هذه الورقة إلى أن بعض الأبعاد الاجتماعية للأسرة الليبية لها تأثير على سلوك الرشوة،

التوصيات

- 1- حيث أوصت هذه الورقة بضرورة أن يركز الباحثون على المتغيرات الاجتماعية وغيرها للحصول على المعرفة ببعض المشاكل الإدارية، وخاصة فيما يتعلق بالفساد الإداري.
- 2- عقد المؤتمرات والندوات العلمية للتعريف بالرشوة وأنواعها، حتى لا يقع الكثير من الموظفين في فخاخها.
- 3- توعية الموظفين بالرشوة الاجتماعية وما مدى تأثيرها على المجتمع.

4- وضع الرجل المناسب في المكان المناسب، والابتعاد عن تولي المناصب الإدارية بالمكانة القبلية أو الاجتماعية.

5- تكثيف المراقبة على الأجهزة الإدارية.

6- تقنين الأعمال الإدارية عن طريق إدخال المنظومة الرقمية، حتى لا يكون العمل الإداري مزاجي غير منضبط.

المراجع

الاقتصاد، الأمانة العامة. (1984). نتائج التعداد العام للسكان، بلدية بنغازي. بنغازي: وحدة الإحصاءات العامة وتعداد السكان.

بدوي، أحمد زكي. (1987). معجم مصطلحات العلوم الاجتماعية. (ط1). القاهرة دار الكتاب المصري. شتا، السيد علي. (1974). دراسة حالة مرتكبي جرائم الرشوة من واقع الدراسة الميدانية للمحكوم عليهم في جرائم الرشوة بالسجون الإسكندرية: المكتبة المصرية.

شتا، السيد علي. (2000). توجيهات القيم والرشوة: تحليل سيوسولوجي مقارنة لصراع القيم والرشوة كسلوك اجتماعي منحرف. الاسكندرية: المكتبة المصرية.

شتا، السيد علي. (2003). المرتشون في دولة المؤسسات. الاسكندرية المكتبة المصرية.

الخولي، سناء. (2004). الأسرة في العالم متغير. الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية.

عبدالمولى، عبدالله أحمد عبدالله. (2010). الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية للفساد الإداري: دراسة تطبيقية

للعاملين في القطاع العام بمدينة المرج. (دكتوراة)، الإسكندرية، جامعة الاسكندرية.

عبدالمعطي، أحمد. (1975). أيديولوجية التنمية والرشوة: تحليل تاريخي ومعاصر المجلة الجنائية القومية، الثامن عشر (1-3).

العتار، أحمد صبحي. (1993). جرائم الاعتداء على المصلحة العامة: دراسة في القسم الخاص من قانون العقوبات المصري القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب.

عمر، معن خليل. (2000) معجم علم الاجتماع. عمان: دار الشروق.

غيث، محمد عاطف. (1993) قاموس علم الاجتماع. الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية.

مذكور، أحمد، وآخرون. (1975) معجم علم الاجتماع. القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



منصور، عبدالمجيد سيد، الشربيني، زكريا أحمد. (2000). الأسرة على مشارف القرن 21: الأدوار، المرض النفسي، المسؤوليات. (ط1). القاهرة دار الفكر العربي.
الهمالي، عبدالله عامر. (2003). مناهج البحث الاجتماعي وتقنياته (ط3). بنغازي: جامعة قاريونس.

Blaikie, N. (2001). *Designing Social Research* (2 ed.). Oxford: Blackwell

Cohen, L., Manion, L., & Morrison, K. (2007). *Research Methods in Education* (6 ed.). London: Routledge

Conversi, D. (2002). *Ethnonationalism in the Contemporary World : Walker Connor and the Study of Nationalism*. New York: .Routledge

Creswell, J. W. (2009). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed methods Approaches* (3 ed.). London: SAGE Publications

Denscombe, M. (2003). *The Good Research Guide: for small-scale research projects* (2 ed.). New York: Open University social Press

Denscombe, M. (2010). *The Good Research Guide: For Small-scale Social Research Projects* (4 ed.). London: The McGraw.Hill Campanles

Egbue, N. G. (2006). Africa: cultural dimensions of corruption and possibilities for change. *Journal of Social Science* 12(2), 83-91

Henn, M., Weinstein, M., & Foard, N. (2009). *A Critical Introduction to Social Research* (2 ed.). London: SAGE



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



- Lawson, T., & Garrod, J. (Eds.). (2001) *The Dictionary of Sociology*. ed.). Chicago: Routledge (1
- Otman, W., & Karlberg, E. (2007). *The Libyan Economy: Economic Diversification and International Repositioning*. New York: Springer
- Punch, K. F. (2005). *Introduction to Social Research: Quantitative and Qualitative Approaches*. London: SAGE
- Scott, J., & Marshall, G. (Eds.). (2009) *Oxford Dictionary of Sociology*. New York: Oxford University Press
- Shukla, R. (Ed.) (2005) *Dictionary of Education*. New Delhi: Kul Bhushan Nangia
- Steidlmeier, P. (1999). Gift Giving, Bribery and Corruption: Ethical Management of Business Relationships in China. *Journal of Business Ethics*, 20, 121–132
- Tian, Q. (2008). Perception of business bribery in China: the impact of moral philosophy. *Journal of Business Ethics*, 80, 437–445. x-9429-007-doi: 10.1007/s10551
- Walonick, D. S. (1993). Everything you want to know about questionnaires. from <http://www.statpac.com/research-papers/questionnaires.htm>
- Wated, G., & Sanchez, J. I. (2005). The effects of attitudes, subjective norms, attributions, and individualism–collectivism on managers' responses to bribery in organizations: evidence from a developing nation. *Journal of Business Ethics*, 61, 111–127. doi: 10.1007/s10551-005-8712-y



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



الاستحواذ على المؤسسات التجارية بين الاحتكار والمنافسة " دراسة مقارنة "

(انقاذ مؤسسة أم فساد اقتصادي ؟)

إعداد: عطية محمد عطية سعد

عضو هيئة تدريس قسم القانون الخاص – كلية الحقوق – جامعة إجدابيا

ملخص البحث

ما بين الحرية التعاقدية؛ والحرية لتنافسية تقف التشريعات الاقتصادية حائلا دون طغيان أحدهما على الآخر، ومن مظاهر ذلك؛ احترام الحرية التعاقدية المتعلقة بإنشاء كيانات اقتصادية عملاقة — من خلال الاستحواذ، أو الدمج أو أي اتفاق من الاتفاقات الرأسية أو الأفقية، — الأمر الذي قد يسفر عن خلق مركز اقتصادي مهيم على السوق مما يؤثر على القدرة التنافسية للكيانات الاقتصادية الأخرى ومن ثم تنعدم الحرية التنافسية والذي بدوره يؤثر سلبا على المستهلكين، فهنا يتدخل المشرع لتنظيم العلاقة بين الكيانات الاقتصادية العملاقة، و الكيانات الأخرى على نحو يكفل، و حرية المنافسة ومنع كل الممارسات الضارة بها، ومنع الاحتكار، وبالاتعانة بالمنهج التحليلي المقارن، بان لنا أن الاستحواذ قد يكون ملاذا لبض المؤسسات التجارية من شبح الافلاس. وقد يكون مفترسا يلتهم السوق مفسدا للحياة الاقتصادية، وذلك عندما يخلق مركزا مهيمنا في السوق لسقد المنافسة، أو يعرقلها، أو يمنعها، مما ينعيه بعدم المشروعية. **الكلمات المفتاحية:** الاستحواذ — الاحتكار — الحرية التنافسية — المركز المهيمن — الفساد الاقتصادي

المقدمة

لقد شهد النصف الأخير من القرن الماضي حزمة من المتغيرات الاقتصادية على إثر ما تعرضت له اقتصاديات العالم من أزمات مالية، وتتمثل هذه المتغيرات؛ في الحرية الاقتصادية، والعمولة وما صاحبها من تحرير التجارة الدولية في معظم مجالاتها، والمعاملات المرتبطة بها، وإزالة العوائق أمام دخول الأسواق، وفتح أسواق جديدة ومن ثم يكون لكل كيان اقتصادي مكنة دخوله الأسواق أو خروجه منها وفق ما يقتضيه مركزه المالي. وكانت هذه المتغيرات بالغة الاتساع على نحو تضاعف معه دور اقتصاد الوطن الواحد الذي يعمل بمفرده، ليحل محله الاقتصاد الإقليمي أو العالمي. كل هذا أدى إلى ارتفاع سقف المنافسة وتعميق اقتصاديات المشاركة في العلاقات الاقتصادية الدولية، والتحول إلى استراتيجية الإنتاج من أجل التصدير⁽¹⁾ ولعل من أخطر المتغيرات؛ اتجاه عالم المال والأعمال إلى استراتيجية

(1) عبد المطلب عبد المجيد، السياسات الاقتصادية، الطبعة الأولى، القاهرة: الدار الجامعية للطباعة والنشر

والتوزيع، 2003، ص128 وما بعدها

التكتلات الاقتصادية، حتى باتت ظاهرة عالمية. وتتكون هذه التكتلات بآليات متعددة، فقد تتم بالاندماج بين مشروعين أو أكثر، وقد يتحقق التكتل كذلك عن طريق إنشاء مشروع مشترك يتولى، وبشكل دائم، القيام بمهام وحدة اقتصادية مستقلة بذاتها. ويعد الاستحواذ أحد أهم وسائل التكتل الاقتصادي، إذ يقوم شخص بالسيطرة على مشروع أو مشروعات بشكل مباشر، أو غير مباشر سواء تم ذلك الاستحواذ عن طريق السيطرة على أصول المشروع والمشروعات المستحوذ عليها، أو السيطرة على إدارة أسهمها، بحيث يكون له، دون غيره حق تقرير الاستراتيجية الاقتصادية في تلك المشروعات التي استحوذ عليها علي النحو الذي يحقق مصالحه.

أهمية البحث: إن التكتلات الاقتصادية سلاح ذو حدين، - وهنا تكمن خطورتها - فأحيانا تقوم بدور إيجابي؛ وذلك عندما يساهم في تدعيم أنشطة في قطاعات اقتصادية بما يساهم في تحقيق مجموعة من المزايا الاقتصادية والاجتماعية، إلا انه وفي الوقت ذاته؛ قد يؤدي إلى، تدعيم مركز مسيطر قائم، أو خلق مركز مسيطر جديد. ما قد يسفر عن عرقلة المنافسة الجديدة في السوق، وعندئذ يصبح وجود التكتل مشكلة قد تؤثر على النظام العام الاقتصادي بعبارة أخرى، أن وجود التكتل على نحو يؤدي إلى خلق مركز مسيطر لم يكن موجودا من قبل، أو تدعيم مركز مسيطر قائم بالفعل أمر في حد ذاته مشروع، ولكن هذا التكتل يكتسي بالاشريعة متى كان نشاطه مخالف للنظام العام الاقتصادي العالمي؛ بأن يكون مقيدا للمنافسة أو معيقا لها.

أهداف البحث: يهدف هذا البحث إلى تسليط الضوء على الاستحواذ وتأثيره في السوق، فقد يلعب دورا متميزا في إنعاش الحياة التنافسية، وقد يساهم بشكل كبير في إنماء الفساد الاقتصادي، لا سيما عندما يسعى المستحوذ استخدام مركزه المهيمن بما يضر بالمنافسة، فقد يبدأ بداية حسنة ثم ما يلبث أن يتحول إلى إفساد الحياة الاقتصادية من خلال هيمنته على السوق، ثم ممارسته لسلوكيات تؤدي إلى عرقلة المنافسة، أو تقييدها؛ ما من شأنه أن يكرس للاحتكار. ودور البحث هنا تحديد الخيط الفاصل بين الدورين، من خلال وضع معايير منضبطة، للقول بعدم وجود فساد ومن ثم يكون الاستحواذ مشروعا. أو يكون مفسدا للحياة الاقتصادي والتي تنعكس بدورها على شتى مناحي الحياة، وبالتالي يكتسي بعدم المشروعية. إذ لا يمكن الحفاظ على بنیان مجتمع أردة الفساد تنخر في عظامه.

إشكالية البحث: تتجلى إشكالية هذا البحث في أنه لما كان الاستحواذ على الشركات التجارية أحد صور التكتلات الاقتصادية، فإنه - بطبيعة الحال - بصيبه ما أصبحها؛ من حيث كونه يتمتع بالمشروعية متى كان محققاً للنفع العام الاقتصادي، ومدعماً لحركة التنافسية، و يكتسي بعدم المشروعية متى خلق و مركزاً احتكارياً كان من شأنه تقييد المنافسة أو أعاقها، الأمر الذي يشكل فساداً اقتصادياً لا مراء . ومن هنا؛ فإن التساؤلات المطروحة: متى يكون المستحوذ في مركز المسيطر؟ وما حدود هذه السيطرة موضوعياً ومكانياً؟ وهل السيطرة في خد ذاتها خارج إطار المشروعية؟ أم الأمر يتوقف على حدود استعمال تلك السيطرة؟ وما التأصيل القانوني لعدم المشروعية؟

منهج البحث: للإجابة على هذه التساؤلات؛ فإن سيعنى بدراسة للنصوص التشريعية ذات العلاقة في نظم قانونية مختلفة، من بينها تشريعات ليبية، ومصرية، وأمريكية وأوروبية وكذلك الآراء الفقهية، وبعض الأحكام القضائية ذات العلاقة. وذلك من خلال التفسير، و النقد، و المقارنة. ثم الوصول إلى، واستخلاص النتائج. وعليه فإن البحث سيسير على المنهج التحليلي المقارن.

خطة البحث: ثمة رابطة واقعية بين الاستحواذ و الاحتكار من جهة؛ و المنافسة من جهة أخرى. وبناء على قوة أو ضعف تلك الرابطة يتحدد في ضف من؛ بقف الاستحواذ؟ ولا يتصور قيام هذه الرابطة؛ إلا بعد التأكد من أن تصرفاً ما يعد استحواذاً. وأن سلوكاً ما يمثل منافسة أو احتكاراً. وعليه : لابد من وضع محددات قانونية تحدد كنه كل طرف (ميحت أول) حتي إذا تم الوقوف على كنه كل طرف؛ نبحت في مدي قوة أو ضعف العلاقة بين الاستحواذ و المنافسة من ناحية، و الاحتكار -الذي يعمق الفساد الاقتصادي - من جهة أخرى. و بناء على تلك القوة؛ و ذاك الضعف؛ يتم البحث في حدود مساهمة الاستحواذ في خلق فساد اقتصادي (مبحث ثان).

المبحث الأول

المحددات القانونية لعلاقة الاستحواذ بالاحتكار و المنافسة

علي إثر التداخيات السلبية للأزمات المالية التي مني بها العالم في القرن الماضي والعشرية الأولى من القرن الحالي؛ لم تجد المؤسسات التجارية مناصا من التفكير في حل ناجع لتخطي آثار تلك الأزمات، إلى أن هداهم التفكير إلى توجيه جزء من استثماراتهم الخارجية؛ وتوظيفها في السوق المحلي، لذلك سعت تلك المؤسسات إلى محاولة السيطرة على السوق، أوحى احتكاره إذا سنحت الظروف. وهنا انزلت الشركات الصغرى بين شقي الرحى، فإما أن تعلن إفلاسها وتخرج من السوق، أو تستنقذ نفسها؛ عن طريق اللجوء إلى تجمع يقوم على تركيز المشروعات تحت إدارة واحدة، الأمر الذي قد يمكنها من الهيمنة على سلعة ما، أو خدمة في سوق معين، ومن ثم احتكارها، ومن هنا كان الاستحواذ أحد الآليات التي تصنع التكتلات الاقتصادية⁽¹⁾ ومن هنا يظهر الاستحواذ في ثوب المنقذ؛ يقلل مؤسسات تجارية من عثراتها؛ و بالتالي يثري المنافسة. و فد

(1) ظهرت في الولايات المتحدة الأمريكية بعض الأساليب التي تهدف إلى التركيز الاقتصادي في أواخر القرن التاسع عشر، حيث بدأت هذه الظاهرة بإيجاد وحدات اقتصادية عملاقة تحاول السيطرة على قطاعات واسعة من التجارة، وذلك بالسعي إلى الاحتكار، والسيطرة على السوق عن طريق عقد اتفاقات بين عدة شركات هدفها احتكار إنتاج سلع معينة، أو تسويقها، أو وضع سياسة موحدة للأسعار. ولمواجهة هذه الظاهرة قامت حكومة الولايات المتحدة الأمريكية بإصدار عدة قوانين لضمان حرية التجارة ولحماية المستهلكين، كان أول قانون صدر بهذا الشأن؛ قانون شيرمان 1890، حيث حظر هذا القانون عقد الاتفاقات التي تهدف إلى تقييد حرية التجارة، وحرية المنافسة. وبعد ذلك أخذت الشركات الكبرى تبحث عن وسائل أخرى لتوحيد سياستها الاقتصادية وضمان مصالحها فلجأت إلى تشكيل مجموعة واحدة في شركة. أو ان شركة واحدة تؤسس شركات أخرى، أو تشتري كامل أسهم الشركات الأخرى، وعندئذ تسمى الشركة الأولى بالشركة الأم؛ وتصبح الشركات الأخرى شركات وليدة أو تابعة. وقد لا تلجأ الشركة إلى الاندماج بشركات أخرى، و لا إلى إنشاء شركات جديدة، أو شراء كامل الأسهم لشركات أخرى، وإنما تهدف إلى السيطرة المالية والإدارية على شركة، أو شركات أخرى، وذلك بامتلاك الشركة الأولى لغالبية أسهم الشركة الثانية و السيطرة عليها من هنا تستطيع الشركة الأولى توجيه قرارات الشركة الثانية؛ لتحقيق مصالحها وذلك باتفاقها مع غالبية المساهمين، أو مع غالبية أعضاء الجمعية العامة عند اجتماعها، و بذلك تكون للشركة السيطرة الإدارية و المالية وهذا ما اصطلح علي تسميته بالاستحواذ راجع: ساور حامد عبد الرحمن، اتفاق الاستحواذ على الشركات، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، العراق: المجلد الثاني، العدد السادس، 2013، ص 20 وما بعدها

يطهر الاستحواذ بأنياب المترس فيمارس الاستبداد الاقتصادي؛ و يتطلع غيره محتكرا السوق فلا يبقى ولا يذر، و بالتالي يعمق الفساد و يضر بناء المجتمع. و السؤال هنا حول كنه هذا الكائن القانوني الذي يلعب ذاك الدور الخطير؟ ومحدداته القانونية (مطلب أول) وما المحددات القانونية لكل من الاحتكار و المنافسة (مطلب ثان)

المطلب الأول:

المحددات القانونية للاستحواذ:

ن يتسن الوقوف على تلك المحددات القانونية للاستحواذ إلا من خلال تعريفه (فرع أول) ثم الوقوف على بالكيفية التي يتم بها (فرع ثان)

الفرع الأول: مفهوم الاستحواذ: لتحديد مفهوم الاستحواذ نعرض لتعريفه (أولا) ثم التمييز بينه و بين إخوته في التكتل (ثانيا)

أولا تعريف الاستحواذ لقد تباينت المواقف في التحديد الدقيق لمضمون الاستحواذ على المستويين؛ الفقهي و التشريعي،

1 - التعريف الفقهي: ليس الفقهاء سواء في تعريفهم للاستحواذ فمنهم من عرفه :: "أنه مرحلة سابقة على مرحلة الدمج؛ يتم فيها استحواذ شركة على إدارة شركة أخرى، وذلك عن طريق شراء معظم أسهمها، تمهيدا لدمج الشركة دجما نهائيا في الشركة الداجمة، خلال المرحلة القادمة، فالاستحواذ يتحقق بعرض، أو إيجاب من شركة لشركة معينة؛ لفرض سيطرتها الإدارية على تلك الشركة المستهدفة"⁽¹⁾

و يؤخذ على هذا التعريف أنه ربط الاستحواذ بالدمج ربطا شرطيا، حيث قصر الاستحواذ على الذي يكون بغرض الدمج، بالرغم من أن الاستحواذ ليس دائما مقدمة للدمج بين شركتين فقد يكون بغرض السيطرة على قرارات الشركة لتوجيهها حيث تريد المستحوذ دون الرغبة في دمجها، أيضا: أن ربط الاستحواذ بالدمج يفضي إلى القول؛ بأن الاستحواذ لا يكون إلا من شخص اعتباري؛ فهو الذي يتصور وقوع الدمج معه، في حين أن الاستحواذ يقع أيضا من الشخص

(2) - حسام الدين محمد عبد العاطي، النظام القانوني لاندماج المصارف، رسالة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة بنها، 2011، ص

الطبيعي. كما أن العرض و الإيجاب وحدهما ليسا كافيين لتحقيق الاستحواذ، - إنما مشروع استحواذ (دعوة للتعاقد) - بل لابد أن يقتزن به قبول لوصف العملية بالاستحواذ. وعرفه البعض الآخر: "أنه،" شراء شركة ما؛ لأغلبية أسهم شركة أخرى، و بالتالي تسيطر الشركة الأولى على الشركة الثانية"⁽¹⁾. غير أن هذا التعريف؛ قصر الاستحواذ على الأسهم دون الأصول، كما أنه جعل المستحوز دائما شركة، بالرغم من وإمكانية ذلك لشخص طبيعي. وعرفه آخر، بأنه عملية شراء لأسهم، أو أصول شركة؛ من شأنها نقل السيطرة بشكل مباشر، أو غير مباشر إلى المستحوز، فالاستحواذ من الناحية القانونية، نقل ملكية أصول الشركة المستهدفة، أو أسهم مالكيها إلى المستحوز على نحو يمكنه من سيطرته على تسيير شؤونها"⁽²⁾. غير أن تعبير الشراء غير دقيق، ذلك أن الاستحواذ من الممكن أن يتم بطريق المقايضة، بأن يكون مقابل أسهم أو أصول الشركة المستهدفة؛ أسهم أو أصول راغب الاستحواذ.

2- التعريف التشريعي: كتبنا في الفقه؛ كان تباين التشريعات حول مضمون الاستحواذ فالتشريع الأمريكي؛ عرفه من خلال المادة السابعة من قانون كلايتون 1914 المنظم لحرية المنافسة و منع الاحتكار؛ حيث قضت بأنه، "يحظر استحواذ شركة، أو مؤسسة على كل، أو بعض أسهم، أو حصص، أو موجودات شركة، أو مؤسسة أخرى، سواء بطريق مباشر، أو غير مباشر، إذا كانت هذه السيطرة تؤدي إلى احتمال التقييد الجوهرى للمنافسة بين تلك الشركات، أو المؤسسات، أو في السوق بصفة عامة، أو كان من مؤدى ذلك احتمال تكوين احتكار في مجال السلعة، وفي نطاق السوق الجغرافية"⁽³⁾. ولقد وسعت التعديلات في نطاق تطبيقها حتى صارت تستوعب: الاتفاق المبرم بين الأشخاص طبيعيين أو اعتباريين؛ يفضي إلى انتقال جزء من أصول الشركة المستحوز عليها إلى المستحوز. على أنه يجب أن يوضع في الاعتبار أن المقصود بأصول الشركة Assets - في هذا السياق - العناصر المعنوية أو المادية للمشروع الاقتصادي، أي التي يمكن

(1) عبد السلام محسن الوهي، الاستحواذ على الشركات، المجلة العربية للنشر العلمي، العدد 48 سنة 2022 ص 936.

(2) -) هاني صلاح سرى الدين، التنظيم التشريعي لعروض الشراء الإجباري بقصد الاستحواذ على الشركات المقيدة بالبورصة وفقا لأحكام سوق المال المصري، دار النهضة العربية، 2013 ص 21.

(3) ولقد طرأ على هذه المادة عدة تعديلات - من ذلك: تعديل باتمان 1936، ثم تعديل كيفوقير 1950، ثم تعديل هارت سكوتر 1976، ثم (تعديل بوميرين راجع في تلك التعديلات، نسرين شريف عبد العليم محمود، التشريعات و الاتفاقيات الدولية المقيدة للاحتكار و الممارسات الاحتكارية، بدون ناشر وبدون تاريخ، ص 409.

استثمارها في العمل التجاري . فمثلا: لا يعتبر تملك أثاث الشركة، أو مقرها استحواداً، وبحسبانه مجرد تملك لعناصر مادية لا تؤثر على كينونة المشروع الاقتصادي، وفي المقابل؛ تملك براءة اختراع، أو علامة تجارية لمؤسسة قد يؤدي إلى الاستحواذ؛ بموجب نص المادة السابعة وهو ما يعبر عنه ب Going Business أو بمثابة الحصة السوقية للشركة المستحوذ عليها. حيث قالت المحكمة في دعوى Dairy Foods v. Farmers Creamery بأن براءة الاختراع تعتبر من أصول الشركة⁽¹⁾.

أما التشريع الأوروبي: تقضي المادة 3-3 من القانون الأوري " بأن تكون السيطرة من خلال حقوق أو عقود أو أي وسيلة أخرى، تعطى حق ممارسة التأثير القاطع Decisive Influence على الملتزم الخاضع للسيطرة؛ وعلى وجه الخصوص بواسطة: أ- ملكية أو حق استعمال كل أو بعض أصول الملتزم الخاضع للسيطرة. ب - حقوق أو عقود تعطي تأثيراً قاطعاً في مجال الصلاح الواقعي من الإفلاس، أو التصويت على القرارات الصادرة من الملتزم"⁽²⁾

أما في التشريع الإنجليزي فمن خلال مبادئ مدونة المدينة، المتعلقة بالاستحواذ، فإنه تتحقق الهيمنة على الشركة المستهدفة بالعرض العام المقدم من الشركة العارضة، يوجه إلى الجمعية العامة للمساهمين في الشركة المستهدفة، لتملك نسبة من الأسهم، تكفل له الحصول على نسبة من الأصوات تحقق له القدرة على السيطرة القانونية على إدارة الشركة المستهدفة⁽³⁾،

أما التشريع الفرنسي: بحسب نص الفقرة الثانية من المادة 355 من قانون الشركات الفرنسي ؛ كل شركة تحوز بطريقة مباشرة أو غير مباشرة؛ جزء من رأسمال شركة أخرى؛ بحيث يحوّلها أغلبية أصوات الجمعية العامة لهذه الشركة⁴ فالاستحواذ هو "ذلك النظام الذي يتم من خلال عرض عام

⁽¹⁾ راجع أحمد عبد الرحمن الملحم ، مدى مخالفة الاندماج والسيطرة لأحكام المنافسة التجارية ، مجلة الحقوق ، جامعة الكويت: مجلد 19 ، العدد 3 ، 1995 ص 16

⁽²⁾ راجع أحمد عبد الرحمن الملحم ، مدى مخالفة الاندماج والسيطرة لأحكام المنافسة التجارية ، مجلة الحقوق ، جامعة الكويت:

مجلد 19 ، العدد 3 ، 1995 ص 16 وأيضا نجاد أحمد إبراهيم السيد ، الاستحواذ على الشركات التجارية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس، 2013 ص 69 وما بعدها

⁽³⁾ Reuters Glossary, International, Economic & Financial Terms, Longment 1989, P 116.

⁽⁴⁾ المادة 355 من قانون الشركات الفرنسي رقم 705 لسنة 1985 متاح على شبكة الانترنت في الموقع

WWW.CONSEWORK.INFO/I/166355

بالشراء يقدمه شخص طبيعي أو اعتباري؛ بقصد السيطرة على أغلبية رأس مال شركة ما؛ بهدف السيطرة عليها باعتبارها وسيلة للتركيز، و التكتلات الاقتصادية فيما بين المشروعات التجارية المختلفة القائمة على مجموعة من القواعد و المبادئ التي اقراها المشرع الفرنسي". كما تعرض له من خلال تنظيمه لعروض الشراء بقصد الاستحواذ؛ وذلك بموجب مواد اللائحة العامة للبروصات الفرنسية "حيث عرفته بأنه، الإجراء الذي يسمح لشخص طبيعي أو اعتباري بان يعلن للكافة رغبته في السيطرة علي حقوق التصويت في شركة ما بالحصول علي أسهمها عن طريق عروض الشراء؛ طبقا لقواعد إلزامية يجب احترامها من جميع الأطراف⁽¹⁾

وبالنسبة التشريع المصري فلم يعرف الاستحواذ بشكل مباشر؛ و إنما عرض له حين تعريفه لعروض الشراء .، حيث نصت المادة 326 من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 2479 لسنة 2018 بتعديل اللائحة التنفيذية لقانون سوق المال رقم 135 لسنة 1993 على أن " عرض الشراء، عرض يطرح لشراء الأوراق المالية للشركات الخاضعة لنطاق تطبيق (325) من هذه اللائحة من مالكيها سواء كان مقابل الشراء نقدا أو مبادلة بأوراق مالية أخرى، أو عرض مختلط يجمع بين المقابل النقدي و المبادلة معا، سواء كان العرض إجباريا أو اختياريا"

كما عرفته المادة 2 بند "ز" من القانون رقم 3 لسنة 2005 بشأن حماية المنافسة و منع الممارسات الاحتكارية، و المضافة بموجب 2 من القانون رقم 175 لسنة 2022 المعدل لبعض أحكام قانون رقم 3 لسنة 2005 أنه " استحواذ شخص أو أكثر بطريقة مباشرة، أو غير مباشرة على التحكم أو التأثير المادي في شخص آخر أو في جزء منه بموجب عقد، أو عن طريق شراء أوراق مالية أو أصول أو غيرها من الطرق، ويمكن أن يتم الاستحواذ بشكل فردي أو جماعي⁽²⁾

رأي الباحث: من خلال دراستنا للتعريفات السابقة؛ بان لنا: أن أيا من التعريفات الفقهية لم نعبّر عن كامل جوهر الاستحواذ استنادا لما سبق بيانه، حيث تم تفنيد كل رأي على حدة. أما التعريفات التشريعية فقد لاحظنا أنها قامت على فلسفتين الأولى، تعريف الاستحواذ من خلال وسيلته (العرض العام للشراء) وهو- من وجهة نظرنا - لا يعدو أن يكون " إيجابا " مشروع

⁽¹⁾ راجع محمد السعيد المشد ، عقد الاستحواذ على الشركات ، دراسة مقارنة ن مجلة البحوث القانونية والاقتصادية ، العدد 8 يوليو

2013 ص 1082 أيضا أحمد إبراهيم السيد ، الاستحواذ على الشركات التجارية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين

شمس، 2013 ص 50 وما بعدها.

⁽²⁾ الجريدة الرسمية المصرية، العدد 52 تابع (أ) 29 ديسمبر 2022

استحواذ " وليس استحواذا. أما الفلسفة الثانية فتتمثل في تعريف الاستحواذ خلال أثره، وهي السيطرة. وأي من الفلسفتين غير معبر من وجهة نظرنا عن جوهر الاستحواذ وماهيته. و فالتعريف لا يكون كذلك إلا إذا بين جوهر المعرف وماهيته، وهو مالم تفعله التشريعات التي تناولت الاستحواذ.

ومن جانبنا؛ فإن الاستحواذ " عقد بمقتضاه يمتلك شخص أوراقا مالية تعطي حق التصويت، أو أصولا استثمارية؛ لشخص اعتباري؛ تمكنه من الحصول على نسبة الفاعلة تختلف من مؤسسة لأخرى، تمكنه من الهيمنة على مسار هذا الشخص. " و ويمكن وضع محددات الاستحواذ من خلال هذا التعرف

الأول، أنه يتم بموجب عقد. الثاني، محله أوراق مالية قابلة للتداول، وذات قوة تصويتية. الثالث يورث سيطرة إدارية و مالية. وسنأتي على تفصيل تلك المحددات في المطلب الثاني بإذن الله

الفرع الثاني التمييز بين الاستحواذ و النظم المشابهة: ثمة صور أخرى للتكتلات الاقتصادية تشابه الاستحواذ، كالدمج، و الشركة القابضة، و الشركة الأم. فما الفرق بينهم؟

أولا الاستحواذ و الدمج: عرفت المادة 299 من قانون النشاط التجاري الليبي رقم 23 لسنة 2010 الاندماج بأنه " اعقد يتم بموجبه تأسيس شركة جديدة تحل محل الشركات المندمجة، أو دمج شركة أو أكثر في شركة قائمة" و **ثمة اختلافات** بين الاستحواذ و الاندماج، فمن ناحية أولى، ليس بالضرورة أن يكون المستحوذ شخصا اعتباريا، فمن الممكن أن يكون شخصا طبيعيا، على خلاف الاندماج الذي لا يتصور إلا بين أشخاص اعتباريين. و **من ناحية ثانية** يترتب على عملية الاستحواذ انقضاء الشخصية القانونية للشركة المستحوذ عليها، بل تظل محتفظة بشخصيتها القانونية بكل عناصرها؛ بخلاف الاندماج؛ حيث تنتهي الشخصية القانونية للشركتين معا؛ وتنشأ شخصية قانونية جديدة تجمعهما في شخص واحد إذا كان الاندماج بالمزج، وإذا كان الاندماج بالضم؛ تنتهي الشخصية القانونية للشركة المضمومة ونصبح جزءا من الشركة الضامة. كذلك أن إتمام العرض العام للاستحواذ لا يترتب انتقال عناصر من الذمة المالية لمقدم العرض إلى الذمة المالية للشركة المستهدفة و لا العكس فكل ما يترتب هو حلول مقدم العرض محل المساهم الذي وافق على العرض بوصفه خلفا خاصا له و وبالتالي تنحصر صفة المساهم عن المساهمين الذين وافقوا

على بيع أسهمهم في إطار العرض العام للاستحواذ، وتنتقل من ثم هذه الصفة بالمقابل إلى مقدم العرض بمجرد تمامه⁽¹⁾

ثالثا الاستحواذ و الشركة القابضة: عرفت المادة 249 من قانون النشاط التجاري الليبي؛ الشركة القابضة ؛ بأنها " شركة مساهمة تقوم بالسيطرة المالية والإدارية على شركة أو أكثر من الشركات الأخرى التي تصبح تابعة لها، وذلك من خلال تملكها للأكثرية المطلقة على الأقل من أسهم تلك الشركة.، سواء أكانت من شركات المساهمة أو من الشركات ذات المسؤولية المحدودة أو شركات التوصية بالأسهم" وبناء على ذلك؛ ففي نظام الشركات القابضة، توجد شركتان منفصلتان، لكل منهما شخصيتها القانونية المستقلة؛ إحداهن تملك أغلبية مطلقة في الأخرى فتصبح تابعة لها، وتملك هذه الأغلبية لا يؤدي إلى انقضاء أي من الشخصيتين القانونيتين للشركتين،" فالشركة القابضة مجرد مساهم له سلطة التبعية على الشركة التابعة. وبموجب هذه التبعية قد تسال هذه الشركة عن ديون الشركة التابعة. في حين المسالة في الاستحواذ لا تتعلق بشركتين منفصلتين؛ لكنها تتعلق بمساهم استحوز على نسبة من رأس مال الشركة التي ساهم فيها. وقد يكون المستحوز شركة إلا انه ينظر إليه- في هذا الفرض - من منظور انه مساهم في الشركة المستحوز عليها. ومن ثم لن يصدد شركة قابضة أخرى تابعة، وبالتالي لا يسأل المستحوز إلا بوصفه شريكا مساهما ولا يسأل بصفته شركة قابضة متبوع⁽²⁾

رابعاً الاستحواذ و الشركة الأم: لا تختلف الشركة الأم عن الشركة القابضة، اللهم إلا في كون الشركة القابضة تمارس نشاطا فعلياً في مجال معين، أما الشركة الأم فلا تباشر نشاطا سوي تكوين شركات تابعة لها و المساهمة في أغلبية رأس مالها. و عليه فإن الفرق بينها وبين الاستحواذ هو ذات الفرق بين الاستحواذ و الشركة القابضة ولذا نحيل عليه منعاً للتكرار.

(1) راجع حسن المصري، اندماج الشركات و انقسامها، بن، ط 1 1986، ص33 ومابعدها، رزق الله الانطاكي ونهاد السباعي، موسوعة الحقوق التجارية: الشركات التجارية، دار الإنشاء، دمشق: 1962، ص235. عبد الحكم فودة، شركات الأشخاص " شركات التضامن. التوصية البسيطة. الخاصة "على ضوء الفقه وقضاء النقض، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية : 2002، ص20. مصطفى كمال طه، القانون التجاري " شركات الأموال"، المؤسسة الثقافية الجامعية، الإسكندرية : 1982، ص221. ساور حامد عبد الرحمن، اتفاق الاستحواذ على الشركات، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية و السياسية ص 35. سامي عبد الباقي أبو صالح النظام القانوني لعروض الشراء في سوق الأوراق المالية، دار النهضة العربية، القاهرة: 2006، ص 12 هاني صلاح سري الدين، الشركات التجارية الخاصة في القانون المصري، ب. ن، الطبعة الثانية، 2002، ص79

(2) راجع أساور بيد الرحمن المرجع السابق 36 ومابعدها

المطلب: الثاني

البناء القانوني للاستحواذ:

الاستحواذ شأنه شأن أي عقد يتطلب لبنائه أركان ثلاث: رضا، (فرع أول) و مضمون العقد⁽¹⁾ (فرع ثان)

الفرع الأول الرضا في عقد الاستحواذ: ينعقد عقد الاستحواذ بتلاقي الإيجاب مع القبول على عناصر العقد. ويكون الإيجاب عند إبداء شخص طبيعي أو اعتباري رغبة في شراء عدد معين من أسهم مؤسسة معينة، أو أصول استثمارية لها. ويتم الإيجاب في عقد الاستحواذ بأحدي آليات ثلاث؛ تختلف حسب ما إذا كانت المؤسسة المستهدفة بالاستحواذ مقيدة بالبورصة من عدمه، فإذا لم تكن مقيدة بالبورصة، فالاستحواذ يكون عن طريق الشراء بالاتفاق المباشر، أو عن طريق الشراء خارج المقصورة. وإذا كان مقيدة بالبورصة؛ فيكون الإيجاب عن طريق العرض العام للشراء⁽²⁾

1 - : الاستحواذ على الشركات غير المقيدة بالبورصة: توجد طريقتان للاستحواذ على الشركات التجارية غير المقيدة بالبورصة: الأولى الشراء بالاتفاق المباشر: يتم الاستحواذ بهذه طريقة في حال كون الشركة المستهدفة غير مدرجة بالبورصة، ولم تطرح أسهمها للاكتتاب العام، وبموجب هذه الطريقة؛ يتم الاتفاق مباشرة بين طرفي العملية - طالب الاستحواذ، والشركة المستهدفة - ويقع الاستحواذ في أسواق الاتفاق المباشر، وهي أسواق غير منظمة، وتخضع الاتفاقات فيها للشروط

¹ (ج) من المناسب أن نشير إلى أن المرسوم رقم 131 لسنة 2016 بشأن تعديل قانون العقود قد استبدل ركني المحل والسبب في العلاقة العقدية بفكرة مضمون العقد. ونرى أن المحل والسبب مسخا لفظا وبقي حكما، أعني أن أحكامهما باقية. نرى أنه - فقط - حسم جدلا كثير ماثار بخصوص المحل وشروطه؛ والمقصود بالسبب. فبالنسبة لمحل العقد قصر شروطه على المشروعية؛ أما بالنسبة لمحل الالتزام اشترط فيه الوجود أو الإمكان والتعيين. أما بالنسبة للسبب فقصد به الباعث الدافع للتعاقد. إذ تنص المادة 1162 على أنه "لا يجوز أن يخالف العقد النظام العام لا بشروطه ولا بمهدفه، سواء أكان هدفه معلوما للأطراف أم لا" وتنص المادة 1163 على أنه "يكون محل الالتزام أداء حالا أو مستقبلا. ويجب أن يكون هذا الأداء ممكنا أو معينا أو قابلا للتعيين.."

نخلص من ذلك أن أحكام المحل والسبب لم تلغ؛ كل ما هنا لك حسم خلاف في بعض أحكامهم

(1) ² وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية مهد العروض العامة لشراء الأسهم (takeover. Or tender offer) وينظمها حاليا قانون وليام (Williams Act) ولم تظهر العروض العامة للشراء في بريطانيا إلا بعد الحرب العالمية الثانية راجع. طارق محمود عبد السلام السالوس،

العروض العامة لشراء الأسهم بقصد الاستحواذ دراسة اقتصادية قانونية في ضوء قانون سوق المال رقم 95 لسنة 2992 ولائحته التنفيذية، مجلة حقوق حلوان للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 19، سنة 2008، ص197

التعاقدية بين أطراف العلاقة⁽¹⁾ ويتم العقد بتطابق إرادة راغب الاستحواذ مع إرادة الشركة المستهدفة بالاستحواذ؛ علي كافة العناصر الجوهرية للعقد، كنقل ملكية بغض الأسهم، أو جزء من الأصول، مقابل ثمن نقدي، أو بعض من أسهم الشخص طالب الاستحواذ،⁽²⁾

الثانية: الشراء خارج المقصورة: تتبع هذه الآلية في شراء الأوراق المالية - كسابقها - بالنسبة للأوراق المالية الصادرة عن شركات لم تدرج أصلا بمجدول البورصة، أو كانت مدرجة سابقا و لكن شطب بعد ذلك. والمقصورة: هو المكان الذي تعينه لجنة إدارة البورصة في دار البورصة لتنفيذ أوامر البيع والشراء على الأوراق المالية المقيدة فيها، والعمليات التي تجري داخل هذا المكان؛ يطلق عليها عمليات السوق داخل المقصورة، أما التي تقع على الأوراق المالية غير المدرجة بالبورصة، فيطلق عليها عمليات السوق خارج المقصورة. ولقد تغير مفهوم المقصورة من المكان الذي تحدده إدارة البورصة؛ ليصبح: الوقت الذي تحدده إدارة البورصة، حيث أصبحت كل عمليات تداول الأوراق المالية؛ سواء المدرجة، أم غير المدرجة بالبورصة؛ تتم داخل قاعة تداول واحدة، غير أن توقيت التداول العمليتين مختلف⁽³⁾

2 - الاستحواذ على المؤسسات المقيدة بالبورصة: يتم الاستحواذ على الشركات المقيدة بالبورصة عن طريق العرض العام للشراء ويعد الغرض العام للشراء أحد آليات الاستحواذ، ويرجع أصل تنظيم العروض العامة للشراء؛ إلى الرغبة في تجنب المخاطر الناجمة عن عملية تجميع أسهم شركة معينة من خلال شرائها من البورصة، و يكون العرض بقيام شخص ما بإعلان رغبته في شراء أسهم مؤسسة ما بسعر-غالبا- أعلى من سعر السوق، أو عن طريق مبادلة أسهم بأسهم تحت رقابة إدارة البورصة.⁽⁴⁾ ولقد عرفت المادة 326 من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 2479 لسنة 2018

⁽¹⁾ محمد السعيد السيد المشد، عقد الاستحواذ علي الشركات " دراسة مقارنة"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية-، يونيو

202، العدد 84، ص 1087

⁽²⁾ - قد يكون الاستحواذ بتملك بعض الأسهم، أو جزء من أصول استثمارية لشركة ما ، كما يمكن أن يكون المقابل ثمنا نقديا (بيع أسهم و أصول) أو مقابل عيني متمثل في أسهم أو أصول المستحوذ (مقايضة أسهم و أصل بأسهم و أصول) راجع، نهاد احمد إبراهيم السيد، الاستحواذ علي الشركات التجارية، رسالة دكتوراه،

كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2013 ص 69 وما بعدها 1

⁽³⁾ طاهر شوقي، الاستحواذ على الشركة، مرجع سابق ص 25 وما بعدها

⁽⁴⁾ طارق محمود عبد السلام السالوس، العروض العامة لشراء مرجع سابق، ص 197

بتعديل اللائحة التنفيذية لقانون سوق المال رقم 135 لسنة 1993⁽¹⁾ " .. عرض للشراء: أنه "العرض المطروح على مالكي الأوراق المالية محل العرض، سواء كان مقابل الشراء نقدياً أو مبادلة بأوراق مالية أخرى، أو عرضاً مختلطاً، سواء كان العرض إجبارياً⁽²⁾ أو اختيارياً. "وبناء على هذا التعريف؛ فإن العرض العام للشراء لا يعدو كونه إيجاباً موجهاً من الراغب في الاستحواذ إلى جمهور مساهمي المؤسسة المستهدفة بالاستحواذ، أو إلى قطاع منهم⁽³⁾ وحيث أن هذا العرض إيجاب؛ فإنه يجب أن يكون مكتملاً⁽⁴⁾ بحيث يكون محتوى علي كل العناصر الأساسية للعقد المزمع إبرامه⁽⁵⁾ وكما يجب أن يكون باتاً⁽⁶⁾. و يختلف العرض العام بوصفه إيجاباً عن الدعوة للتعاقد؛ في أن صاحب العرض العام يلتزم طيلة مدة العرض ألا يشتري إلا من خلال إجراءات العرض العام كما يلتزم بالبقاء على عرضه طيلة فترة سريان العرض⁽⁷⁾، - ما لم يتوافر أحد مسقطات الإيجاب بشكل

⁽¹⁾ الجريدة الرسمية المصرية، 22-11-2018 و العدد 47 تابع (ب)

⁽²⁾ يفصد بالعرض الإجباري، إلزام المستحوذ علي نسبة معينة من أسهم شركة ما؛ بتقديم عرض علي بقية المساهمين بشراء أسهمهم في الشركة المستحوذ عليها و تمكينهم من البيع والخروج من الشركة إن أرادوا، أو عدم البيع و بقائهم في الشركة أقلية. راجع في ذلك: هاني سري الدين، التنظيم التشريعي لعروض الشراء الإجباري بقصد الاستحواذ علي الشركات المقيدة بالبورصة، دار النهضة العربية، القاهرة: الطبعة الثانية، 2013، ص 42. إبراهيم إسماعيل إبراهيم الربيعي، ونهي خالد عيسي المعمودي، التنظيم القانوني لعرض الشراء الإجباري (دراسة مقارنة، مجلة كلية التربية الأساسية و العلوم التربوية والإنسانية، جامعة بابل، العراق: العدد 37. السنة 2018، ص 625. ياسر بن فضل السريحي، عرض الاستحواذ الإلزامي علي الشركات المدرجة "دراسة تحليلية مقارنة" مجلة البحوث القانونية و الاقتصادية، العدد 64، السنة 2017، ص 374 ⁽³⁾ -كأن يوجه الغرض لحملة نوعية معينة من الأسهم، كحملة الأسهم الممتازة، أو العادية. راجع: عبد الفضيل محمد أحمد، العروض العامة للشراء في البورصة، مجلة البحوث القانونية و الاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، المنصورة: العدد 43، السنة 2008، ص 7 ⁽⁴⁾ محمد علي البدوي الأزهرى، النظرية العامة للالتزام "الجزء الأول، مصادر الالتزام" 1999، ص 41 42

⁽⁵⁾ سمير عبد السيد تناغو، مصادر الالتزام (العقد - الإرادة المنفردة - العمل غير المشروع - الإثراء بلا سبب - القانون -مصدران جديان للالتزام، الحكم - القرار الإداري)، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية: الطبعة الأولى، 2009، ص 37

⁽⁶⁾ راجع: عبد المجيد الحكيم، الوجيز في شرح القانون المدني، الجزء الأول مصادر الالتزام، شركة الطبع و النشر الأهلية ذ. م-م. بغداد، العراق: الطبعة الثانية، 1963، ص 64

⁽⁷⁾ عبد الفضيل محمد أحمد، العروض العامة للشراء في البورصة، مرجع سابق، ص 7

عام⁽¹⁾ - على خلاف الأمر بالنسبة للدعوة للتعاقد، فبحسب الأصل لا يرتب القان ونعلي قطع هذه المفاوضات أثرا قانونيا، فكل متفاوض حر في قطع المفاوضة في الوقت الذي يريد. ولا مسؤولية علي من عدل، بل هو لا يكلف بتبرير العدول ولا بإثبات أن عدوله لسبب جدي. وليست المفاوضات - كقاعدة عامة - إلا عملا ماديا لا تلزم أحدا⁽²⁾ ويترتب علي كون العرض العام للشراء إجبا باتا؛ أنه لا يجوز تعليقه على شرط، مالم يكن هذا الشرط من مستلزمات العرض وبناء على ذلك لا يجوز تعليق العرض على عدم تغير الأسعار في البورصة، أو موافقة الجمعية العامة للشركة مقدمة العرض، أو الاحتفاظ بمدير الشركة أو استبداله بعد انتهاء العرض.⁽³⁾ وفي حال اقترن العرض بشرط؛ فإن الشرط يبطل ؛ ويبق العرض صحيحا، استنادا إلي نظرية إنقاص التصرفات⁽⁴⁾. بينما يجوز تضمين العرض العام للشراء شرطا يكون من مستلزمات العرض، ويكون كذلك؛ إذا كان الشرط وثيق الصلة بالعرض ذاته، كما لو اشترط صاحب العرض ضرورة الحصول على نسبة معينة من الأسهم؛ وإلا يعتبر العرض لاغ، ففي هذه الحالة يكون العقد معلقا على

⁽¹⁾ () إذا كان الإيجاب قائما فإنه يسقط برفض الموجه إليه الإيجاب حتى ولو لم تنقضي المدة المحددة؛ أي كانت الصورة التي يتخذها الرفض؛ فتارة يكون رفضا محضا، وطورا يكون قبولا يتضمن تعديلا في الإيجاب، وثالثة يكون إجابا جديدا يعارض الإيجاب الأول. كما يسقط الإيجاب بانقضاء المدة المحددة للقبول، أي المدة التي يكون الإيجاب فيها ملزما. كما يسقط الإيجاب إذا عدل عنه الموجب قبل انقضاء مجلس العقد. ويسقط كذلك إذا انفض مجلس العقد ولم يعدل الموجب. راجع في ذلك: عبد الرزاق أحمد السنهاوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، الجزء الأول، نظرية الالتزام بوجه عام - مصادر الالتزام - دار إحياء التراث العربي، بيروت - لبنان: بدون تاريخ، ص 211 وما بعدها

- الصالحين محمد العيش، مصادر الالتزام في القانون الليبي، الطبعة الأولى، 2021، ص 89 وما بعدها

⁽²⁾ () عبد الرزاق السنهاوري، المرجع السابق ص 207

⁽³⁾ () عبد الفضيل محمد أحمد، المرجع السابق، ص 8

⁽⁴⁾ () -تنص المادة "143" من القانون المدني الليبي " إذا كان العقد في شق منه باطلا أو قابلا للإبطال، فهذا الشق وحده هو الذي يبطل، إلا إذا تبين أن العقد ما كان ليتم بغير هذا الشق الذي وقع باطلا أو قابلا

للإبطال فيبطل العقد بأكمله" راجع في نظرية إنقاص العقد، أو ما اصطلح البعض على تسميتها بنظرية البطلان الجزئي: محمد علي البدوي الأزهرى، النظرية العامة للالتزام، مرجع سابق ص 184 - الصالحين محمد العيش، مصادر الالتزام، مرجع سابق ص 24 - عبد الحي حجازي، النظرية العامة للالتزام - الجزء الثاني، مصادر الالتزام، مطبعة نهضة مصر، القاهرة: 1954، ص 325 عبد الودود يحيى، الوجيز في النظرية العامة للالتزام " مصادر الالتزام " دار النهضة العربية، القاهرة: 1994، ص 141

شرط فاسخ⁽¹⁾, فمثل هذا الشرط من مستلزمات عرض العام الشراء, فغاية العارض الحصول على نسبة معينة من الأسهم تمكنه من السيطرة على الإدارة, ومن ثم فالحصول على نسبة معينة من مستلزمات العرض, وإذا كان الأصل في عرض الإيجاب أنه اختياري, إلا أنه قد يكون إجباريا, يفصد به إلزام الشخص الذي استحوذ علي نسبة معينة من أسهم شركة ما؛ بتقديم عرض علي بقية المساهمين بشراء أسهمهم في الشركة المستحوذ عليها و تمكينهم من البيع والخروج من الشركة إن أرادوا, أو عدم البيع و بقائهم في الشركة أقلية⁽²⁾.

هذا: و يجب أن يتوافر في التعبير عن الإرادة كمال الأهلية, أي كانت الآلية التي يصدر بها الإيجاب, فهو عمل من أعمال التصرف⁽³⁾ كذلك لا بد وأن يكون مكتوبا فهو عقد شكلي⁽⁴⁾. فإذا كان الإيجاب بهذه المثابة فإن اقتران القبول به من قبل حملة أسهم المؤسسة المستهدفة أو بعضهم؛ فإن العقد يتم طالما أن المحل و السبب صحيحان على النحو اللاحق

الفرع الثاني مضمون عقد الاستحواذ: سبق و أن ذكرنا أن المشرع الفرنسي استبدل مصطلحي المحل و السبب؛ بمصطلح مضمون العقد, والذي يجمع فيه ركني المحل و السبب, وعليه هنا نسير.

أولا المحل في عقد الاستحواذ: يقع تطابق الإرادتين على النحو المبين سابقا على نقل ملكية أوراق مالية قابلة للتداول صادرة عن المؤسسة المستهدفة, لراغب الاستحواذ مقابل ثمن نقدي (بيع) أو مقابل أسهم و أصول يملكها هذا الأخير في مؤسسة مالي أخرى أو أي مقابل عيني آخر. (مقايضة). الاستحواذ قد يرد على أوراق مالية قابلة للتداول أو يرد على أصول .

⁽¹⁾ -عبد الفضيل محمد أحمد, المرجع السابق, ص 8

⁽²⁾ راجع في ذلك: هاني سري الدين, التنظيم التشريعي لعروض الشراء الإجباري بقصد الاستحواذ علي الشركات المقيدة بالبورصة, دار النهضة العربية, القاهرة: الطبعة الثانية, 2013, ص 42. إبراهيم إسماعيل إبراهيم الربيعي, ونحي خالد عيسى المعمودي, التنظيم القانوني لعرض الشراء الإجباري (دراسة مقارنة, مجلة كلية التربية الأساسية و العلوم التربوية والإنسانية, جامعة بابل, العراق: العدد 37. السنة 2018, ص 625. ياسر بن فضل السريحي, عرض الاستحواذ الإلزامي علي الشركات المدرجة "دراسة تحليلية مقارنة" مجلة البحوث القانونية و الاقتصادية, العدد 64, السنة 2017, ص 374

⁽³⁾ -) محمد السعيد السيد المشد, عقد الاستحواذ علي الشركات "دراسة مقارنة", مجلة البحوث القانونية والاقتصادية-، يونيو

202, العدد 84, ص 1085

⁽⁴⁾ Ingo Walter, "Mergers and acquisitions in banking and finance: what works, what fails, and why?", Publisher: New York: Oxford University Press, 2004, p. 50.

أ - استحواد أوراق مالية: حتي تكون الأوراق المالية محلا لعقد الاستحواذ يشترط بإضافة إلى شروط العامة للمحل، (الوجود، وأو قابلية الوجود، التعيين أو القابلية للتعيين، والمشروعية)⁽¹⁾ أن تكون هذه الأوراق قابلة للتداول، كالأوراق المالية الصادرة عن شركات الأموال، كبعض الأوراق التي تصدرها شركة المساهمة، و التوصية بلاسهم⁽²⁾. أما إذا كانت هذه الأوراق غير قابلة للتداول فبديهي لا يجوز أن تكون محلا للاستحواذ، فالحصص التي تمثل نصيب اشتراك شخص في شركة من شركات الأشخاص لا تصلح محلا للاستحواذ لعدم قابليتها للتداول نظرا للاعتبار الشخصي الذي قامت عليه هذه النوعية من الشركات⁽³⁾

كما يجب أن تكون لهذه الأوراق قيمة تصويتية، كالأسهم و السندات القابلة للتحويل إلى أسهم، فهذه القيمة هي التي نعطي للاستحواذ فاعليته، ولذلك لا يجوز أن يكون محل الاستحواذ أسهما لحاملها، أو أسهم ممتازة، أو سندات. فهذه الأوراق لا تعطي صاحبها حق التصويت⁽⁴⁾

ب - استحواذ الأصول: حيث يقوم راغب الاستحواذ بشراء كل أو بعض أصول المؤسسة المستهدفة⁽⁵⁾، سواء كانت أصولا مادية، أو معنوية كالعلامات التجارية، أو براءات الاختراع، غاية الأمر: أن تكون هذه الأصول ذات قيمة استثمارية، و ليس كل موجودات المؤسسة، ونرى أن الأصول هنا يجب أن تفسر على أساس عناصر المحل التجاري. ويجب التنبيه: إن هذه الأصول تنتقل للمستحوذ خالية من أية أعباء⁽⁶⁾

أما بالنسبة للمقابل فيستوي أن يكون مقدرا، أو عينا كأن يكون المقابل أسهما أو أصولا مملوكة لطالب الاستحواذ.

(1) - راجع: الصالحين محمد العيش، مصادر الالتزام، مرجع سابق، ص 206 وما بعدها. محمد علي البدوي الأزهرى، النظرية العامة للالتزام، مرجع سابق ص 138 وما بعدها. عبد الودود يحيى، الوجيز في النظرية العامة للالتزام "مصادر الالتزام" دار النهضة العربية، القاهرة: 1994، ص 115 وما بعدها

(2) طاهر شوقي محمد، الاستحواذ على الشركة - دراسة تحليلية، دار النهضة العربية، القاهرة: 14 : 2009. ص 14

(3) راجع: فرج سليمان حمودة، الشركات التجارية في القانون الليبي، دار الكتب الوطنية، طرابلس - ليبيا: 2017، ص 317 و ما بعدها

(4) قرب ذلك : طاهر شوقي محمد، الاستحواذ على الشركة، المرجع السابق ص 14

(5) نجاد احمد إبراهيم السيد، الاستحواذ على الشركات التجارية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2013 ص 79.

(6) نجاد احمد إبراهيم السيد، المرجع السابق، ص 79

ولما كان محل عقد الاستحواذ أوراقا مالية، أو أصولا مملوكة لشركات تجارية، فإنه يكن ذا طبيعة تجارية بالنسبة لطرفيه، سواء الشركة المستهدفة، أو طالب الاستحواذ وذلك بموجب الفقرتين الرابعة و الخامسة من المادة "409" من قانون النشاط التجاري الليبي رقم 23 لسنة 2010 و التي تقضي بأنه " تعد أعمالا تجارية ما يلي: 4 - عمليات الأسواق المالية و عمليات أسواق البضائع. 5 - تأسيس الشركات التجارية، " و كذلك بيع أو شراء حصصها، أو أسهمها.

ثانيا السبب في عقد الاستحواذ : بقصد بالسبب هنا الباعث للتعاقد، فبالإضافة إلى شرط المشروعية المقرر بمقتضى القواعد العامة؛ يجب أن يكون هدف طالب الاستحواذ؛ السيطرة على قرارات المؤسسة المستهدفة عن طريق تملكه لنسبة معينة في رأس المال تحوله ذلك. فقد تكون تلك النسبة مرتفعة فيسمى استحواذ أغلبية. وقد تكون أقل؛ فتسمى استحواذ أقلية

- استحواذ الأغلبية - : و الذي بموجبه يحصل المستحوز على أكثر من 50% من رأس مال المؤسسة المستحوز عليها أو حقوق التصويت فيها، ويكون استحواذ الأغلبية¹.

- استحواذ الأقلية: ويكون ذلك؛ عندما تكون الاسهم المستحوذة أقل من 50% (2)

⁽¹⁾ على ثلاث صور الأولى : التي تحصل فيها المستحوز على أكثر من نصف رأس المال وحقوق التصويت ولا تتجاوز ثلاثة ارباع رأس المال أو حقوق التصويت وبموجب المادة 353 من اللائحة التنفيذية للقانون المصري رقم 95 لسنة 1992 يلتزم طالب الاستحواذ بتقديم عرض شراء إجباري اذا قام خلال اثني عشر شهرا متتالية بزيادة النسبة التي يملكها في الشركة المستحوز عليها بما يتجاوز 2% على الأكثر من رأس المال أو حقوق التصويت ، كذلك يلتزم بتقديم عرض شراء إجباري اذا زادت نسبة ما يملكه في أي وقت على ثلاثة ارباع راس امال أو حقوق التصويت . **الصورة الثانية - :** والتي تحصل فيها الشركة المستحوذة على نسبة 90% أو أكثر من راس المال او حقوق التصويت، ويكون عرض الشراء إجباريا ، فإذا رأى الأقلية في الشركة المستحوز عليها ان مصلحتهم تفرض عليهم الخروج من الشركة؛ فان من حقهم ان يطلبوا من مقدم العرض شراء اسهمهم ، وفي هذه الحالة يكون لمقدم العرض ان يقوم بشراء تلك الأسهم، سواء خلال فترة العرض أو خلال فترة ماثلة لها لو تم الاتفاق على ذلك. الصورة الثالثة: والتي تحصل فيها المؤسسة المستحوذة على نسبة 100% من رأس المال وحقوق التصويت في المؤسسة المستهدفة؛ ويتم الاستحواذ من خلال عرض شراء إجباري ، ولا يوجد في هذه الصورة اي مشاكل للأقلية حيث أن إدارة المؤسسة المستهدفة خاضعة لسيطرة طالب الاستحواذ. وهذا ما يسمى بالاستحواذ الكلي أو الكامل راجع: طاهر شوقي محمد، الاستحواذ على الشركة، مرجع سابق، ص36 وما بعدها

⁽²⁾ ولها صور متعددة . الأولى: والتي يكون فيها القدر المستحوز أكثر من 10% من الأسهم الاسمية التي طرحت في للاكتتاب العام، ففي هذه الحالة يكون طالب الاستحواذ ملزما بان يوجه اخطارا الى المؤسسة المستهدفة قبل اسبوعين من الاستحواذ، وعلى المؤسسة خلال اسبوع من إخطارها أن تقوم بإبلاغ كل مساهم يملك 1% على الأقل من رأس المال ويجب على كل من يقوم بعملية استحواذ يحصل من خلالها على 5% من حقوق التصويت، او الملكية بما لا يتجاوز ثلث اسهم المؤسسة المطروحة في اكتتاب عام ان يقوم بالإفصاح عن تلك العملية او العمليات الى ادارة البورصة، وهيئة الرقابة المالية خلال يومين من تاريخ اتمام العملية . **الصورة الثانية:** اذا ترتب على عملية الاستحواذ تجاوز ملكية المستحوز ثلث راس مال الشركة المستهدفة، او ثلث حقوق التصويت، وكانت نسبة التجاوز بحدود 3% اي تبلغ 36.33% من راس المال؛ حاز هيئة الرقابة بصفة مؤقتة اغفائه من تقديم عرض شراء إجباري ،

المطلب الثاني:

الحدود القانونية للاحتكار المنافس

بالرغم شيوع مصطلحي الاحتكار و المنافسة, فهما لازالا بحاجة إلى محددات قانونية توضح حقيقة جوهرية (فرع أول) كما يجب تحديد النطاق الموضوعي و المكاني لذلك الاحتكار أو تلك المنافسة (فرع ثان)

الفرع الأول مفهوم الاحتكار و المنافسة: نبدأ أولاً بتعريف الاحتكار ثم نثني بتعريف المنافسة أولاً مفهوم الاحتكار(الدكتاتورية الاقتصادية) ما بين رؤية اقتصادية و أخرى قانونية نوعت تعريفات الاحتكار

التعريف الاقتصادي للاحتكار: يعرفه الاقتصاديون بأنه الانفراد بخدمة معينة في سوق معينة او هو فعل يؤدي إلى السيطرة على السوق بغية إحداث اختناقات في معدلات وفرة السلع, و جودتها, و أسعارها؛ بغرض إجبار المنافسين على إخلاء السوق⁽¹⁾

التعريف القانوني للاحتكار: ولقد ظهرت نظريات عدة تبحث في مفهوم الاحتكار, ومن هذه النظريات 1. النظرية الكلاسيكية: (قياس حجم الحصة السوقية) اعتمدت هذه النظرية في تحديد الصفة الاحتكارية؛ على قياس حجم نصيب الشخص في السوق, و بالتالي؛ قصرت مفهوم الاحتكار على الحالات التي يكتسب فيها شخص أو مجموعة من الأشخاص نسبا كبيرة في سوق منتج معين؛ يمكنها من السيطرة على هذه السوق, ومن ثم يتسنى له التحكم في أسعار منتجاته, و زيادة أرباحه منها.⁽²⁾

اما اذا ترتب على العملية تجاوز ملكية ثلث راس المال, او حقوق التصويت دون ان يتجاوز نصف راس المال, او حقوق التصويت؛ فان على طالب الاستحواذ تقديم عرض شراء اجباري راجع: أساور حامد عبد الرحمن , اتفاق الاستحواذ على الشركات, مجلة كلية القانون و العلوم السياسية, جامعة كركوك, العراق: المجلد الثاني, العدد السادس, 2013 ص 26 و ما بعدها.. طاهر شوقي محمد, الاستحواذ على الشركة , مرجع سابق ص36 وما بعدها

¹ (محمد حجازي, حماية المستهلك من الممارسات الاحتكارية بين النص و الممارسة, مجلة الاجتهاد القضائي, جامعة معسكر, الجزائر: 2017, ص 472

⁽²⁾ نعيم جميل صالح سلامة, الإطار القانوني للمنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية, مجلة العلوم القانونية, كلية القانون – جامعة بغداد, العراق: العدد الثاني 2019 ص135

2. نظرية شيكاغو: يرى أصحاب هذه النظرية أن الاحتكار لا يكون غير مرغوب في حد ذاته على الأقل في المدى المتوسط والطويل، ذلك أن السوق الاحتكارية؛ عادة ما تمثل حافزا لقيام الشركات الأجنبية بالدخول فيها للاستفادة من ارتفاع الأسعار؛ ومن ثم زيادة أرباحها، ويقوم الشخص أو الأشخاص المحتكرون في هذا السوق بالعمل على تخفيض الأسعار؛ حتى لا تجذب الشركات الأجنبية لدخول في هذه السوق ومنافسته⁽¹⁾.

3- النظرية النيوكلاسيكية: يذهب أنصار هذه النظرية إلى توسيع مفهوم الاحتكار، حيث برون أن الاحتكار لا يقتصر على كونه مجرد ممارسة تؤدي إلى ارتفاع الأسعار المحلية؛ بل على العكس؛ قد يقوم بعض الأشخاص ذوو والمراكز المسيطرة؛ بتخفيض أسعار منتجاتها بهدف إبعاد المنافسين خارج السوق، وبصرف النظر عن الآثار الإيجابية التي تصاحب هذه الممارسة لصالح المستهلك المحلي.

وكما هو واضح من خلال عرض هذه النظريات؛ أن تعريف الاحتكار ليس من السهولة بمكان، وعلى الرغم من ذلك يمكن وضع محددات للاحتكار؛ خاصة في ظل تطور الممارسات الاحتكارية الجديدة، إذ يمكن القول: أن الاحتكار بصفة عامة : عبارة عن هيمنة شخص على حصة ضخمة من إنتاج أي سوق تخوله فرض سيطرته بشكل فعال على مجمل إنتاج ذلك السوق، بحيث يكون التناسب عكسيا بين الربح و الانتاج؛ إذ يزيد الربح - غالبا - إذا خفض الإنتاج⁽²⁾. وتقدير مدي ضخامة الحصة، مسألة موضوعية يختص بها قاضي الموضوع.

هذا: وافد عرفت المادة 9 من القرار رقم 75 لسنة 2022 بشأن اعتماد اللائحة التنفيذية لمجلس المنافسة الليبي⁽³⁾ الاحتكار بأنه " الانفراد بامتلاك السلعة في السوق؛ يؤدي الي رفع سعرها، و الاضرار باستقراره.

أنواع الاحتكار: الاحتكار ليس نوعا واحدا وإنما تتعد أنواعه على النحو الآتي "

الاحتكار التام، وذلك عندما يتحكم شخص في الكمية المعروضة من سلعة ليس لها بديل في السوق⁽¹⁾، حيث يصبح المحتكر صانعا للسعر، و ليس متلقيا له⁽²⁾، وسوق الاحتكار التام هذا

⁽¹⁾ نعيم جميل صالح سلامة، الإطار القانوني للمنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية، مرجع سابق ص135

⁽²⁾ راجع، حسين فتحي عثمان، الممارسات الاحتكارية و التحالفات التجارية لتفويض حريتي التجارة و المنافسة، زار النهضة العربية، القاهرة: ب. ت. ص 36 أيضا نعيم جميل صالح سلامة، المرجع السابق، ص135

⁽³⁾ نشر هذا القرار في الجريدة الرسمية في 29 سبتمبر 2022

سوق مثالي أكثر منه واقعي؛ إذ يتميز بكونه ليس به سوى منتج أو موزع واحد؛ ينتج أو يوزع سلعا لا بديل لها. ولا يستطيع منتجون أو موزعون جدد أن يلجوا هذا السوق⁽³⁾

احتكار القلة: وهو ما يسمى بالاحتكار الفئوي. ويتحقق عندما يتحكم عدد محدود من الأشخاص المتنافسة في السوق بما لا يلغي القدرة التحكيمية لأي منهم في السعر تماما، وإن قلت درجة الهيمنة أو التحكم لأي منهم عما يتحقق في سوق المحتكر الأحادي. وهذه الحالة التي تسود الاقتصاديات المعاصرة⁽⁴⁾

الاحتكار العام أو المنظم: وهو الذي تنظمه الدولة حيث يكون الدخول في سوق منتج معين مقيدا بأنظمة وقوانين معينة. كسيطرة الدولة ممثلة في أحد أشخاص القانون العام على قطاعات معينة يحظر على غيرها التعامل فيها⁽⁵⁾

الاحتكار الطبيعي: و يكون حين لا يستوعب السوق إلا تاجراً واحداً⁽⁶⁾ وعادة ما ينشأ هذا النوع عندما يكون لهذا الشخص تفوق تكنولوجي في مجال معين، أو بسبب التدرج الاقتصادي⁽⁷⁾

ثانيا مفهوم المنافسة:

المنافسة (الديمقراطية الاقتصادية) هي الحياة الطبيعية للمؤسسات التجارية خاصة تلك التي تعمل في إطار نظام اقتصادي رأسمالي. وهي إحدى المبادئ الأساسية الهامة التي تتبناها الدول المتقدمة في المعاملات التجارية والصناعية⁽⁸⁾.

(1) مصطفى حسني مصطفي، التحليل الاقتصادي، الكتاب الأول، التحليل الاقتصادي الجزئي، دار النهضة، القاهرة، 2119 ص

37.

(2) فهد بن حسين حامد المطيري، النظام القانوني لحماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية وأثرها على حماية المستهلك، رسالة ماجستير، الأكاديمية العربية، 2012، ص 5

(3) عبير مرغيش، الآليات القانونية لحماية المنافسة الحرة من الممارسات المقيدة للمنافسة والتجمعات الاقتصادية، أطروحة دكتوراه، طلبة الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد حيضر، الجزائر: 2016، ص 17

(4) محمد حجازي، حماية المستهلك من الممارسات الاحتكارية بين النص و الممارسة، المرجع السابق، ص 472

(5) عبير مرغيش، المرجع السابق ص 17

(6) نعيم جميل صالح، المرجع السابق، ص 135

(7) أمل محمد شلي، الحد من آليات الاحتكار ومنع الإغراق و الاحتكار، من الوجهة القانونية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية:

2006 ص 108 و ما بعدها

(8) نعيم جميل صالح سلامة، الإطار القانوني للمنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية، مرجع سابق ص 135



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



وتعد المنافسة مفهوما اقتصاديا أكثر منه قانونيا، ولذلك أسهم الاقتصاديون في وضع مفهوم منضبط نسبيا له،

ولقد كان مفهوم المنافسة في بداية شيوعه؛ يعني حالة خصومة، وتنافس، وعداء ومن هنا عرفها البعض؛ أنها "العمل للمصلحة الشخصية للفرد؛ وذلك بين البائعين و المشتريين في أي منتج و أي سوق"⁽¹⁾

وعندما تتطور النظام الاقتصادي؛ عرفها البعض أنها "تلك الوضعية التي يكون فيها المتعاملون الاقتصاديون أحرارا في عرض بضائعهم، و خدماتهم في السوق، واختيار المتعاملين الذين يحصلون إلى جانبهم علي سلع وخدمات، و بالتالي يكون المعارضون في تنافس لكي يتم تفضيلهم من طرف المستهلكين و هؤلاء الآخرون في تنافس للوصول إلى العروض المحدودة"⁽²⁾

كما عُرِفَتْ بأنها الحالة التي تقوم فيها منافسة حرة كاملة صادقة لجميع الفاعلين الاقتصاديين على صعيد العرض و الطلب للسلع و الخدمات و ثمرات الإنتاج ز ر الأموال⁽³⁾

كما عرفت أيضا، أنها تسابق التجار و المنتجين على بذل غاية جهدهم في سبيل جلب وانتاج أجود السلع و البضائع و المنتجات بالسعر المناسب بما يحقق مصالح المستهلكين وفقا للقواعد و الأصول الشرعية⁽⁴⁾ هذه بعض تعريفات المنافسة من الناحي الاقتصادية.

التعريف القانوني للمنافسة"

يرى البعض. أن المنافسة قانونا تتمحور حول حظر كل ما من شأنه إعاقة التجارة، فالمنافسة تعطل عند إعاقة التجارة، بصرف النظر عن مصدر هذه الإعاقة؛ عقد كان أو اتفاق أبرم طوعية بين التجار⁽⁵⁾

⁽¹⁾ عبير مرغيش، المرجع السابق ص6

⁽²⁾ المرجع السابق ص 6

⁽³⁾ راجع في ذلك محمد مصر محمد، الحماية الدولية و الجنائية من المنافسة التجارية غير المشروعة و الاحتكار، مركز الدراسات العربية، القاهرة: 2016، ص 17

⁽⁴⁾ راجع: عبير مرغيش، الآليات القانونية لحماية المنافسة الحرة من الممارسات المقيدة للمنافسة، الرسالة السابقة، ص7

⁽⁵⁾ المرجع السابق ص 7

غير أن هذا التعريف غير مقنع من عدة وجوه، أنه ربط ربطا غير مبرر بين إعاقه التجارة و المنافسة، إذ ليس كل ما يعيق التجارة متصل بالمنافسة. زمن ناحية أخرى، فإن ما قيل لا ينصب على تعريف المنافسة إنما ينصب على ما قد يؤثر فيها. ومن جانبنا فإننا نرى أن المنافسة هي حرية دخول الأسواق، و التعامل فيها، عرضا و طلبا، بما لا يخالف القانون.

وعلى الصعيد التشريعي، فإنه باستقراء التشريعات نحل المقارنة، بأن لنا أن البعض أحجم عن التعريف كالأمركي و الفرنسي و الأوروبي، بينما تشريعات أخرى تصدت له، منها: التشريع الليبي، حيث نصت المادة التاسعة من القرار رقم 75 لسنة 2022 سابق الإشارة إليه على أن "المنافسة، المزاومة بين الفعاليات الاقتصادية و التجارية في اجتذاب الزبائن و الرغبة في الانفراد بالسوق".

كما أن المشرع المصري نوه عن مفهومه للمنافسة، بأنها "قدرة الشخص علم ممارسة ذات النشاط الذي يمارسه الآخرون في ذات السوق في الحال أو المستقبل" و استخلصنا هذا التنويه من خلال تعريفه للأشخاص المتنافسة، حيث نصت المادة التاسعة من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 3 لسنة 2005 الخاص بحماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية سابقة الذكر على أنه " يقصد لا أشخاص المتنافسة، الأشخاص الذين يكون بمقدور أي منهم ممارسة ذات النشاط في السوق المعنية في الحال أو في المستقبل"

هذا: وثني مصطلح منبثق عن مصطلح المنافسة، وهو " الميزة التنافسية" ويعني؛ قدرة المؤسسة على تقديم سلعة أو خدمة؛ ذات تكلفة أقل، أو تقديم منتج متميز عن نظيره في الأسواق مع القدرة على الاحتفاظ بهذه الميزة⁽¹⁾

و لتنظيم تلك المنافسة تتولى الدول - على مختلف أيديولوجياتها من خلال تنظيم المنافسة لحماية السوق من التلاعب يهدف تنظيم المنافسة بشكل عام إلى 1: تحقيق التعددية من خلال تقليل القوة الاحتكارية للمؤسسات 2. تأمين الحرية الاقتصادية 3. حرية التبادل التجاري والوصول إلى الأسواق تشجيع المنافسة ومنع الأنشطة المقيدة للمنافسة⁽²⁾.

(1) المرجع السابق ص 8

(2) نعيم جميل صالح سلامة، الإطار القانوني للمنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية، مرجع سابق ص 133 وما بعدها

أنواع المنافسة

كان الاهتمام بنوعين من أنواع المنافسة وهما: حالة المنافسة التامة أو الكاملة ، و المنافسة غير الكاملة أو منافسة القلة

المنافسة التامة: نتركز المنافسة التامة على ترك السوق لمطلق العرض و الطلب =ون تدخل من السلطة العامة للحصول إلى أفضل نتائج. لكل من المنتجين و المستهلكين لتوجيه حجم المعروض وفق معطيات الطلب استجابة لأسس تنافسية داخل السوق. حيث تحتوي على عجب كبير من المنتجات المتنوعة، والتي قد تعتبر بدائل قوية لبعضها⁽¹⁾.

و حتى تتحقق المنافسة التامة يجب أن تقوم المساواة والتوازن على حدود تفصل بين المسموح والتجاوز المحظور، ويعرف المتنافسون هذه الحدود لوضوحها واحترامهم لها، لذلك تسعى الدول إلى سن ضبط لمراقبة هذا التوازن حتى لا ينزلق أو يدركه التشردم في ظل الاقتصاد الحر أو اقتصاد السوق⁽²⁾.

وتقوم المنافسة التامة كنوع رئيسي للمنافسة من الناحية القانونية؛ على عدة معايير موضوعية، حيث تفترض وجود عدد كبير من المشروعات، وعدد كبير من المستهلكين الذين لا يتصل بعضهم ببعض. وهناك شروط عدة للمنافسة الكاملة؛ أهمها: أولاً -التعددية: يجب أن يتعدد المنتجون والمستهلكون، بحيث لا يستطيع أي واحد منهم أن يؤثر على السوق إذا انسحب منه، أو تواجد فيه ، وعلى ذلك سيختار المستهلكون أفضل الأسعار التي تحقق لهم أعلى منفعة، ويلتزم البائعون بالأسعار التي حددتها السوق، حيث لم يكن لهم علاقة في تحديدها، وكانت بعيداً عن قراراتهم الفردية، فالبائعون يأخذون أسعار السوق كما يستطيعون التأثير فيها . ثانياً الشفافية: يجب أن تجد عناصر الإنتاج حرية كاملة في الانتقال بسهولة أيا كانت هذه العناصر، سواء كانت مادية كالمواد الأولية والطاقة، أو معنوية كالعلامة التجارية، وبراءة الاختراع، أو بشرية، كالعمالة على اختلاف مستوياتها. ثالثاً تجانس السلع والخدمات: بمعنى ضرورة تماثل وحدات السلعة الموجودة بالسوق بحيث لا يمكن لأي منتج أن يميز منتجه مما يترتب عليه ضرورة أن يكون السعر موحداً في السوق

⁽¹⁾راجع: حسين عمران: المنافسة و الممارسات الاحتكارية بين المناخ التشريعي و مشاكل التطبيق، ملتقى حول حماية المنافسة ومنع

الاحتكار في ضوء التحولات بالمنطقة العربية، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة: 2011 ص 24

⁽²⁾نعيم جميل صالح سلامة، المرجع السابق، 133 وما بعدها

من ثم يستطيع المستهلك أن يشتري أي سلعة من أي منتج بدون أن يشعر بفارق بين السلعتين، سواء كان ذلك من حيث الجودة، أو النوعية، أو المواصفات، و بالتالي لا يجد المستهلك ما يدعوه إلى أن يفضل وحدات ينتجها منتج معين على تلك التي ينتجها منتج آخر. رابعاً: إمكانية الحصول على المعلومات وتوافر البيانات المتعلقة بالسلعة، وكذلك توافر المعلومات الأساسية عن السوق: وهذا يسري على طرفي السوق من منتجين ومستهلكين، ليتمكن المنتج والمستهلك من دراسة البيانات والمعلومات عن السوق والسلعة؛ ويتخذ قراره السليم، بتحديد الكمية التي يرغب في بيعها أو شرائها الأسعار المقبولة لديه، فالمستهلكين يكونون في حاجة إلى البيانات التي تساعدهم في تحديد اختيارهم، وأسس تفضيلهم للسلعو الخدمات التي يرغبون بها⁽¹⁾

المنافسة غير الكاملة. و تكون كذلك؛ إذا تخلفت أحد شروط المنافسة الكاملة فيصبح السوق في حالة منافسة غير كاملة، وفي ظل المنافسة غير الكاملة يمكن القول بأنه يظهر نوعان من الاحتكار، الأول: احتكار القلة، والثاني: المنافسة الاحتكارية و تتميز بتمايز وتباين المنتجات، و وجود عوائق لدخول أو خروج منتجين من السوق⁽²⁾

الفرع الثاني نطاق ممارسة المنافسة و الاحتكار: لا بد من تحديد النطاق الذي يمارس فيه النشاط؛ لوصفه بالتنافسية أو الاحتكارية، وهو عبارة عن مكان يتلاقى فيه العرض مع الطلب الخاص بمنتج معين، أو خدمة معينة⁽³⁾، وعلي ذلك فإن السوق يقوم على ساقين أحدهما، السلعة، أو الخدمة محل النشاط، و الأخرى المكان الذي يتم فيه النشاط..

أولا النظر إلى السوق من خلال موضوع النشاط (البعد السلعي) يعني. أن ينظر إلى السوق من خلال سلع، ومنتجات، وخدمات، متناظرة، يقوم بعضها مقام بعض. فهي بدائل تمكن المستهلكين من المفاضلة والاختيار الحر بين هذه المنتجات على أساس مجموعة العناصر، كالسعر، والخصائص، والغرض من الاستخدام. و تتعلق السوق النوعية بنوع معين من المنتجات، سواء كانت سلعا أم خدمات، وقد يشمل السوق من خلال هذا المنظور سلعة واحدة، أو خدمة، أو

(1) راجع نعيم جميل صالح سلامة، المرجع السابق، 133 وما بعدها

(2) ارجع: عبير مرغيش، الآليات القانونية لحماية المنافسة الحرة من الممارسات المقيدة للمنافسة، الرسالة السابقة، ص 14

(3) -راجع في ذلك، جند بنت نبيل القدسي، إساءة استعمال المشروع للمركز المهيمن في السوق المعنية "

دراسة قانونية مقارنة" مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، مجلد 16، العدد الأول ص34

مجموعة من السلع و الخدمات, ولقد نصت المادة 3 من القانون المصري رقم 3 لسنة 2005 بشأن حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية؛ على أن "المنتجات المعنية تلك التي يعد كل منها بديلا عمليا موضوعيا للآخر.

ويتم رسم إطاره بمنهجين: الأول, مرونة الطلب⁽¹⁾, أو الطلب البديل للسلعة, ويعتمد على قدرة المستهلك على الاتجاه نحو طلب سلعة مماثلة, بحيث إذا لم تتوافر السلعة الأولى؛ فإنه يلجأ إلى السلعة البديلة⁽²⁾. فيفترض في هذه السلع والخدمات البديلة؛ التماثل مع السلع المحتكرة؛ بحيث تقوم كل سلعة مقام الأخرى في الأداء المطلوب إذا جمعها سوق واحد.⁽³⁾

بيد أن المشكلة التي تواجه معيار مرونة الطلب؛ تتسم بالطابع النسبي, فالبدائل ليست دائما بدائل مثالية⁽⁴⁾ بل كثيرا ما تكون بدائل الضرورة وليست بدائل اختيار, الثاني, مرونة العرض⁽⁵⁾, أو العرض البديل للسلعة, ويقوم على أساس قياس استعداد التجار الآخرين للدخول في السوق في حالة ارتفاع سعر السلعة الأولى وتوفير سلعة بديلة⁽⁶⁾ وعليه, فإن معيار مرونة العرض؛ يعتمد على مدى وجود مؤسسات منافسة تمتلك قدرات إنتاجية, تسمح بتزويد السوق المعني بالسلع المنتجات

⁽¹⁾ مصطلح اقتصادي يقصد به, "درجة استجابة الكمية المطلوبة من سلعة معينة للتغير في المتغيرات المستقبلية المؤثرة في هذه الكمية (السعر, أسعار السلع الأخرى) عدا ذوق المستهلك لتعذر قياسه كميا. راجع غي ذلك محمد سليمان الغريب, ص 190

⁽²⁾ - المرجع السابق 190.

⁽³⁾ عبيد مرغيش, الآليات القانونية لحماية المنافسة الحرة من الممارسات المقيدة للمنافسة و التجمعات الاقتصادية, أطروحة دكتوراه, كلية الحقوق و العلوم السياسية, جامعة محمد حيدر, الجزائر: 2016, ص 193

⁽⁴⁾ محمود فياض و ديانا قطامش, المرجع السابق ص 66

⁽⁵⁾ اقتصاديا يقصد بمرونة العرض, أن تغيرات الكميات التي تتقدم للبيع تغيرا أكبر من التغير في السعر, كان عرض المنتج مرنا, أما إذا كان التغير في الكميات المعروضة للبيع من المنتجات أقل من التغير في السعر؛ كان عرض المنتج مرنا. راجع محمد سليمان الغريب المرجع السابق ص 196

⁽⁶⁾ محمود قياض, و ديانا قطامش, حظر إساءة استعمال المركز التجاري المهيمن, النظام القانوني الأوروبي, مرجع سابق, ص 65

والخدمات لبديلة لها⁽¹⁾، ومن ثم تقل القدرة الاقتصادية لدى المؤسسات المهيمنة على السوق، وتفقد القدرة على إحداث التأثير الفعال في أسعار وكميات المعروض من المنتجات محل المهيمنة وفي خال عدم توافر بدائل؛ يعني؛ أن تحديد السوق النوعي - نسبيا - يختلف من حالة إلى أخرى حسب النظر غلي المنتج المراد؛ عن أقرب منتج بديل له؛ من خلال إمكانية إقبال المستهلكين على المنتج البديل في حال رفع أسعار المنتج الأصلي، ويتم تضمين المنتجات البديلة في ذات السوق المعروض فيه المنتج الأصلي، ويتم النظر في مدى قبول المستهلكين للمنتج البديل بسبب ارتفاع سعر المنتج الأصلي، وتحولهم إليه بشكل يجعله خارج حدود المنافسة المعتادة⁽²⁾

وقد أخذ المشرع المصري بالمعيارين معاً؛ مرونة الطلب، ومرونة العرض، في تحديد درجة التبادل بين المنتجات، حيث أشارت المادة 6

نصت المادة 6 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 3 لسنة 2005 بشأن حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية؛ على أن "المنتجات المعنية تلك التي يعد كل منها من وجهة نظر المستهلك؛ بديلا عمليا موضوعياً للآخر، ويؤخذ في هذا التحديد على الأخص بأي من المعايير الآتي 1 - تماثل المنتجات في الخواص والاستخدام، 2- مدى إمكانية تحول المشتري من المنتج إلى منتج آخر نتيجة التغير النسبي في السعر، أو في أية عوامل تنافسية أخرى. 3 - ما إذا كان البائعون يتخذون قراراتهم التجارية على أساس تحول المشتري عن المنتجات إلى منتجات أخرى نتيجة التغير النسبي في السعر أو في العوامل التنافسية الأخرى. 4 - السهولة النسبية التي يمكن فيها للأشخاص الأخرى دخول سوق المنتج. 5 - مدى توافر المنتجات البديلة أمام المستهلك." من خلال هذا النص يتضح أن المعيارين: الأول والثاني متعلقان بمرونة الطلب. و المعايير الأخرى متعلقة بمرونة العرض.

⁽¹⁾ -) عبير مرغيش، الآليات القانونية لحماية المنافسة الحرة من الممارسات المقيدة للمنافسة و التجمعات الاقتصادية، أطروحة دكتوراه، طلبة الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد حيزر، الجزائر: 2016، ص

⁽²⁾ (سعد حافظ، الاقتصاد السياسي للتركيز و الاحتكار و الدمج و الاستحواذ، بحث مقدم إلى ندوة الاندماجات و الاستحواذات في الاقتصاد العالمي و آثارها المحتملة على الاقتصاد المصري، مركز دراسات الدول النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة: 2003

ثانيا النظر المكانية للسوق (البعد الجغرافي): حتى يتسنى الوقوف علي تحديد مدى اعتبار السوق مناخ مناسب للاحتكار أو المنافسة من عدمه⁽¹⁾ يلزم تحديد الإطار المكاني الذي يتم ممارسة النشاط فيه, فالسعة المكانية للسوق تختلف باختلاف النشاط التجاري للتاجر, وأهمية تحديد السوق الجغرافية تنبثق من حقيقة؛ أن الدولة تنقسم إلى العديد من الأسواق الجغرافية, بما تقتضاه ضرورة أن تتوزع المنافسة على تلك الأسواق فلا تكون ثمة منافسة في سوق . ومعدومة في آخر⁽²⁾

فكلما كان السوق واسع المدى كان النشاط كذلك.⁽³⁾ وهذا الإطار للسوق تشمل المنطقة الجغرافية التي تتجانس فيها ظروف المنافسة وتعرض فيها السلع والخدمات في ظروف متشابهة؛ دونما أن يمنح القانون ميزة تنافسية علي حساب المنافسة المتكافئة, فلو فرض أن تكلفة دخول منتج معين لسوق مدينة طرابلس الليبية قيمة معينة فإن هذا السوق سيكون منافسا جغرافيا؛ إذا بإمكان المنتجين الأخر أن يدخلوا ذات السوق بذات الكلفة أو قريب؛ بحث لا يحدث - وفق السير الطبيعي للتجارة - فرق في أسعار المنتجين. ومن الطبيعي أن يتوقف نطاق هذه السوق على حجم, وأهمية نشاط المشروع التجاري, فكلما ازدادت أهمية النشاط, وحجمه؛ كلما كانت السوق الجغرافية لمنتج المشروع المذكور واسعة المدى متزامية الأطراف⁽⁴⁾ ويتحدد النطاق الجغرافي للسوق؛ بتحديد أماكن عرض المنتجات, والخدمات مضموما إليها المناطق التي يتوجه إليها العملاء و المستهلكون للحصول على منتج بديل, أو خدمة بديلة بسعر أقل من تلك الخدمة, أو ذلك المنتج الذي ارتفع سعره⁽⁵⁾ بمعنى آخر؛ يتحدد النطاق الجغرافي للسوق بأماكن عرض السلع, والخدمات مضموما إليها مناطق " الملاذ. " والسوق الجغرافي قد تكون في دولة معينة, أو في جزء منها, ومحصورة

¹ -() محمد نيروسي, ص 214

² (جند بنت نبيل القدسي, إساءة استعمال المشروع للمركز المهيمن في السوق المعنية " دراسة قانونية مقارنة, " مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية, دولة الإمارات العربية المتحدة: مجلد 16, العدد الأول, 2019, ص 35

³ -() أحمد عبد الرحمن الملحم, مدي مخالفة الاندماج والسيطرة لأحكام المنافسة التجارية, مجلة الحقوق,

جامعة الكويت: مجلد 19, العدد 3, 1995ص52 وما بعدها

⁴ () حسين الماحي, تنظيم المنافسة, دار النهضة العربية' القاهرة: 2003, ص20

⁵ (محمود فياض وديانا قطامش, المرجع السابق, ص 70

في منطقة نشاط محدودة كالموانئ الجوية والموانئ البحرية⁽¹⁾ أو في أكثر من دولة كالاتحاد الأوروبي.⁽²⁾ وعلى كل يجب دراسة السوق حسب معطيات الحالة؛ لأن تحديده يقينا سيختلف. وللقضاء سلطة تقديرية واسعة في رسم إطار هذا السوق مع الوضع في الاعتبار عاملين أساسيين: الأول، مكان شراء السلعة، أو استغلال الخدمة بواسطة المستهلكين. الثاني، النطاق الذي تمتد فيها القدرة التنافسية لهذه الخدمة، أو تلك السلعة، حيث أن هذه السوق الجغرافية مرتبطة برقعة مكانية فعلية.⁽³⁾ ويلزم الانتباه أن مفهوم السوق الجغرافي ليس مجرد مساحة مكانية تقاس بالأكميال أو الكيلو مترات؛ وإنما تقاس بمدى تكلفة وإمكانية النفاذ في السوق محل البحث على نحو تتساوى فيه شروط العرض لجميع التجار في ذات السوق، وهذا ما ذهبت إليه المفوضية الأوروبية في العديد من القرارات⁽⁴⁾

وقد جاءت مواقف التشريعات من السوق الجغرافية متباينة، حيث لم تضع قوانين مكافحة الاحتكار الأمريكية تعريفاً معيناً ومحدداً للسوق الجغرافية، والأمر متروك بطبيعة الحال للقضاء أما المشرع الليبي فلقد أشار إليه بشكل عابر في إطار تناوله معايير الهيمنة، حيث نص في المادة 13 من القرار رقم 75 لسنة 2022 بشأن اعتماد لائحة مجلس المنافسة؛ على أنه "على المجلس عند دراسة وضع أي شخص يتمتع بمركز مهيمن في السوق يحقق معياراً من المعايير الآتية: 1 - السوق الليبي لمنتج معين في منطقة جغرافية معينة...." كما هو واضح أن المشرع الليبي؛ ولئن أخذ

⁽¹⁾ -) عبير مرغيش، الآليات القانونية لحماية المنافسة الحرة من الممارسات المقيدة للمنافسة و التجمعات الاقتصادية، مرجع سابق، 194

⁽²⁾ -) محمود فياض وديانا قطامش، المرجع السابق، ص 70

⁽³⁾ -) وقد حاولت محكمة العدل الأوروبية وضع محددات للبعد الجغرافي للسوق، تتمثل في 1- حجم إنتاج واستهلاك السلعة ذات العلاقة لكي يمكن المفاضلة بين العرض و الطلب على تلك السلعة أو الخدمة ومدى توافرها في السوق المعنية. (2- الممارسات التجارية السائدة في السوق المعنية، وعند الضرورة السلعة محل التعامل للتعرف على ملابيسات تداول تلك السلعة في السوق المعنية. 3- لأهداف التجارية للمستهلكين في الحصول على سلع بديلة في نفس السوق تلبي احتياجاتهم بما يضمن قدرتهم على التفاوض و الاختيار من بينمحمود فياض وديانا قطامش، مرجع سابق، ص 71

⁽⁴⁾ -) أشار إلي العديد من قرارات المفوضية الأوروبية في هذا السياق، محمود فياض و ديانا قطامش،

المرجع السابق، ص 72



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



بعنصري السوق (السلي, و الجغرافي) إلا أنه لم يحدد من النطاق الجغرافي , إلا إذا فهمنا من ذلك أنه اعتبر ليبييا كلها سوق واحدة.

أما المشرع المصري فقد عرف السوق الجغرافية بشكل صريح، حيث نصت المادة السادسة من اللائحة التنفيذية السابق ذكرها؛ على أن "النطاق الجغرافي هو منطقة جغرافية معينة تتجانس فيها ظروف التنافس و في هذا الصدد يؤخذ في الاعتبار فرص التنافس المحتملة، و أي من المعايير الأتية: 1. :مدى القدرة على انتقال المشتريين بين مناطق جغرافية نتيجة التغيرات النسبية في الأسعار أو في العوامل التنافسية الأخرى 2. .ما إذا كان البائعون يتخذون قراراتهم التجارية على أساس انتقال المشتريين بين المناطق الجغرافية المختلفة نتيجة التغيرات النسبية في الأسعار أو في العوامل التنافسية الأخرى (3). .السهولة النسبية التي يستطيع بمقتضاها أشخاص آخرون دخول السوق المعنية 4. .تكاليف النقل بين المناطق الجغرافية؛ بما في ذلك تكلفة التأمين والوقت اللازم لتزويد المنطقة الجغرافية بالمنتجات المعنية من أسواق أو مناطق جغرافية أخرى أو من الخرج. 5 - الرسوم الجمركية والقيود غير الجمركية على المستويين المحلي والخارجي.

المبحث الثاني

حدود مساهمة الاستحواذ في خلق فساد اقتصادي

لا مراء في أن الاحتكار يعمق كل ألوان الفساد¹، فآثرة لا يقتصر على الإضرار بالمنظومة الاقتصادية وحسب؛ وإنما يمتد لإفساد المنظومتين؛ الاجتماعية، و السياسية.

فالاحتكار بقضي على المنافسة مما يفضي بالضرورة القضاء على المشروعات المتوسطة و الصغيرة، وهذا ينجم عنه تخفيض الإنتاج، من ثم نقص السلع قي السوق، وقلة العرض، وزيادة الطلب، وبالتالي؛ ارتفاع الأسعار، و انخفاض مستوى الاستهلاك لا شك أن هذا لا يشكل مساسا بالاقتصاد على المستوى الفردي و حسب؛ وإنما يخل بالاقتصاد القومي. هذا من الناحية الاقتصادية. و إذا ولينا وجهنا شطر الفساد الاجتماعي و السياسي؛ فلن نرى إلا تخفيض الأيدي العاملة، ومن ثم زيادة معدلات البطالة، وانعدام العدالة الاجتماعية في توزيع الدخل، وانخفاض مستوى الاستهلاك، وانتشار الركود. كل هذا قد يؤدي إلى اخيار السِّلْم الاجتماعي، مما قد ينجم عنه اضطرابات سياسية .

(¹) مفهوم الفساد: تعددت مضامين الفساد بتعدد ناطريه؛ فما بين نظرة أخلاقية، و اقتصادية، اجتماعية ، قانونية؛ تنوعت المفاهيم.

فمن الناحية الأخلاقية، عُرف الفساد بأنه: ظاهرة غير أخلاقية يتمثل في الخروج على المعايير و التقاليد الأخلاقية. فهو كل سلوك منحرف يتمثل في الخروج على القواعد القائمة في المجتمع بهدف تحقيق مصلحة خاصة. راجع في ذلك: هشام بو حوش، محاضرات في قانون مكافحة الفساد، مطبوعة المجلس العلمي بكلية الحقوق، جامعة الأخوة منتوري - قسنطينة، الجزائر: 2021، ص 7 راجع أيضا: عبد الحليم بن مشري . عمر فرحاني، الفساد الإداري ، مدخل مفاهيمي، مدلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد حيضر، الجزائر: العدد الخامس 2998، ص 8

أما الفساد الاقتصادي، فهو: المتاجرة غير المشروعة بمقدرات المجتمع، و استغلال السلطة أو التفوذ بطرق ملتوية؛ لتحقيق منفعة شخصية مادية كانت أم معنوية، بما يتعارض مع مقتضيات المصلحة العامة.¹ وهو بهذه المثابة هدر للقيَم، و الضوابط الاجتماعية، و مخالفة توقعات الرأي العام، و برامج التنمية الاجتماعية و الاقتصادية راجع: محمد علي محمد البدوي، الفساد في النسق الاقتصادي و انعكاساته على التنمية الاجتماعية و الاقتصادية في المجتمع المصري، رسالة دكتوراه كلية الآداب جامعة الإسكندرية، الإسكندرية: 1996، ص 33. مشار إليها لدي هشام بو حوش، محاضرات في قانون مكافحة الفساد، مطبوعة المجلس العلمي بكلية الحقوق، جامعة الأخوة منتوري - قسنطينة، الجزائر: 2021، ص المرجع السابق ص8

أما من الناحية القانونية؛ فإنه يدور بين ثلاث اتجاهات: الأول: يرى أن الفساد إساءة استخدام الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب شخصية.

الثاني: يرى أن الفساد انتهاك المعايير الرسمية و الخروج عن المصلحة العامة. الثالث: يرى أنه مجموعة من الاختلالات الكامنة في الهياكل الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية. راجع في ذلك: حسنين الحمدي بوادي، الفساد الإداري لغة المصالح ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية: 2008، ص 17

من أجل ذلك؛ تنادى مشرعو الدول المختلفة - حني أباطرة الرأسمالية - إلى محاربة هذا الفساد؛ وذلك بحظر كل الممارسات الاحتكارية، و السؤال المطروح هنا؛ ما مدي مساهمة الاستحواذ في خلق هذا الفساد؟

نري أنه يجب التفرقة بين نوعين من الاستحواذ؛ الاستحواذ التنافسي، و الاستحواذ الاحتكاري.

النوع الأول: الاستحواذ التنافسي؛ ينشأ يهدف التكريس لإنعاش الحياة التنافسية للمنافسة، وليس بخلق روح احتكارية. وهذا النوع لا يساهم في صناعة الفساد الاقتصادي إلا حينما يكون له مركز مسيطر في السوق، ثم يسيء استغلال هذا المركز المسيطر، و في هذه الحالة يكون سلوكه غير مشروع، ليس لأنه مستحوذ، وإنما بوصفه صاحب مشروع إساء استغلال مركزه المسيطر، فيكون شأنه - و الحالة هذه - شأن أي مشروع ذو مركز مسيطر؛ يسيء استغلال هذه السيطرة، وليس بوصفه مستحودا، ففرق كبير بين أن يعامل بوصفه مشروع ذو مركز مسيطر إساء استغلال هذا المركز، وبين كونه مستحودا أعاق المنافسة، وهذه التفرقة ليست ترفا فكريا بقدر ما لها من انعكاسات واقعية.

وتتجلى هذه الفروق في: 1- أن الاستحواذ يخضع في إشتائه لرقابة تجعل من المحتمل رفضه إذا رأت الجهة المنوط بها الرقابة؛ انه يقيد المنافسة. فهي رقابة على الهيكل الداخلي للسوق محل المنافسة، أو رقابة على البنيان التنافسي للسوق، بحيث يكون من شأن تلك الرقابة رفض وجود اي تكتل، أو تركيز يعيق المنافسة؛ مما يسهم في جعل الهيكل الداخلي للسوق سليم من اي كيان اقتصادي قد يعرقل عملية المنافسة⁽¹⁾، اما إساءة استعمال للمركز المسيطر في السوق؛ فهو يخضع لرقابة من نوع آخر؛ حيث تحظر التشريعات هذا الاستعمال في حالة قيامه بممارسات تنطوي على إساءة الاستعمال المركز المسيطر في السوق عليه يمكن القول ان الرقابة على الاستحواذ؛ رقابة وقائية سابقة تمنع وقوع التكتل، اما الرقابة على إساءة استعمال للمركز المسيطر في السوق فهي الرقابة علاجية لاحقة⁽²⁾

(1) أحمد عبد الرحمن الملحم، مدي مخالفة الاندماج والسيطرة لأحكام المنافسة التجارية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت: مجلد 19،

العدد 3، 1995 ص 15 وما بعدها

(2) سفاء تقي العيساوي، المرجع السابق، ص 88

كما أن الجزء المترتب على الاستحواذ يتمثل في بطلانه، أما الجزء المترتب على إساءة استعمال المركز المسيطر يتمثل في عدم مشروعية السلوك المسيء و ما يترتب عليه من جزاءات نصت عليها التشريعات المعنية ، مع بقاء المشروع ما لم يُنص على الإغلاق. 2 - أن الاستحواذ عندما ينشأ؛ قد يسهم في إيجاد مركز مسيطر في السوق، وذلك مشروع في بحد ذاته، فالمنافسة الحرة قد تؤدي إليه كما لو تفوق التاجر على منافسيه، وقد يكون المركز المهيمن لا مفر منه؛ كما في الاحتكار الطبيعي، أي عندما لا يستوعب السوق ألا تاجراً واحداً،⁽¹⁾ إلا أن عدم المشروعية عندما يكون القرض من الاستحواذ التقييد الجوهري للمنافسة (وفق ما سنوضحه في المطلب الأول من ذات المبحث) في حين أن الاستعمال غير مشروع للمركز المتحكم في السوق ليس بالضرورة أن يصل إلى حد التقييد الجوهري للمنافسة، إذ يكفي أن نجم عنه اضرازا بعملية المنافسة . 3 - أن الاستحواذ آلية من آليات التكتل الاقتصادي؛ و بالتالي له كيان مادي ينشأ عن اتحاد مجموعة من المشروعات أي كانت طريقة تكوينها، اما الاستعمال غير مشروع للمركز المسيطر، فهو فكرة موضوعية تُنصب على مجموعة التصرفات، والممارسات الاحتكارية التي يقوم بها المشروع المسيطر على السوق، أي كانت الوسيلة التي ينشأ من خلالها، أي سواء نشأ من خلال تركيز اقتصادي أو من خلال وسيلة أخرى⁽²⁾.

فلننظر لاعتبار سلوك ما؛ ممارسة احتكارية؛ توافر شرطين الأول أن يكون له مركز مهيمن وهذا المركز المهيمن في حد ذاته غير محظور و إنما يلزم أن يقترب به إساءة استغلال هذا المركز، بأن يندرج ضمن حالة من الحالات المنصوص عليها باعتبارها من حالات إساءة السلوك، كاستغلال تحكمه في سلعة ما لرفع سعرها أو بانضوائه تحت أحد معايير إساءة السلوك، كأن يمتنع عن التعامل دون مبرر فيكون السلوك في حد ذاته، غير مشروع، ليس لأنه مستحوذ و لكن لكونه إساءة استغلال المركز المهيمن يتساوى في كل المهيمنين مستحوزين أو غير مستحوزين وهذا يخرج عن مجال الدراسة النوع الثاني الاستحواذ الاحتكاري وهو الذي ينشأ من البداية لابتلاع السوق وتفرغها من المنافسين، وهذا النوع أفردت له الكثير من التشريعات أحكام خاصة، على سبيل المثال:

(1) نعيم جميل صالح سلامة، الإطار القانوني للمنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية، مرجع سابق ص 135

(2) صفاء تقي علد العيساوي، صفاء تقي عبد العيساوي، المفهوم القانوني للاستعمال غير المشروع للمركز المتحكم في السوق " دراسة

مقارنة"، مجلة واسط للعلوم الإنسانية، العدد 23 ص 87

التشريع الأمريكي: تقضي المادة السابعة من قانون كلايتون 1914 على أنه "يحظر على أي شخص يمارس العمل التجاري الاستحواذ سواء بطريق مباشر أو غير مباشر على كل أو بعض اسهم أو أصول شخص آخر يمارس العمل التجاري إذا كان من المحتمل ان يكون اثر هذا التصرف التقييد الجوهرى للمنافسة او يعمل على تكوين احتكار "

في التشريع الأوروبي: تقض المادة 2-3 من لائحة الاندماج أو السيطرة الأوروبية¹ أن التركيز (السيطرة أو الاندماج) الذي يُكون أو يُقوي المركز المسيطر؛ و الذي يؤدي إلى الإعاقة المهمة للمنافسة الفعالة في السوق الأوروبية "الاتحاد الأوروبي خاليا " أو في جزء جوهري منه يكون غير مشروع"⁽²⁾

. اذ تقضي المادة 2-2 من اللائحة المنظمة للاتحادات الاحتكارية الصادرة عام ٢٠٠٤ بأن اللجنة الأوروبية أن تأذن بعملية السيطرة والاندماج وانما مناسبة مع السوق؛ اذ لم تؤدي الى اعاقه المنافسة بشكل حقيقي في السوق او في جزء اساسي منه"³

و كالنصوص السابقة كان نص المادة L 1 430 -من القانون التجاري الفرنسي⁽⁴⁾

التشريع الليبي: تنص المادة 1289 من القانون رقم 23 لسنة 2010 على أنه " يحظر على جميع مزاولي الأنشطة التجارية تكوين تكتلات تؤدي إلى التأثير في نشاط السوق و التحكم فيه بما يجاوز النسبة التي يحددها قرار من الأمين العام المختص, على ألا تتجاوز تلك النسبة في كل الأحوال ثلاثين في المائة.." وبقصد بالتكتلات وفق المادة 9 من القرار رقم 75 لسنة 2022 بشأن اعتماد اللائحة التنفيذية لمجلس المنافسة " حالة تقود إلى السيطرة على السوق ناشئة عن الاندماج, أو الاستحواذ؛ تؤدي إلى التأثير في السوق و التحكم فيه."

(1) - هذه اللائحة صدرت عن مجلس الوزراء الأوروبي عام 1989 لمعالجة النقص الذي اعترى اتفاقية الاتحاد الأوروبي (السوق

الأوروبية المشتركة وذلك تفعيلا لنص المادة 235 من اتفاقية الاتحاد الأوروبي (السوق الأوروبية المشتركة سابقا) والتي تحول الدول

الأعضاء اتخاذ الإجراءات الضرورية لتحقيق الأهداف العامة للاتحاد Merger regulation EEC

(2) (أحمد عبد الرحمن الملحم, مدي مخالفة الاندماج و السيطرة لأحكام المنافسة, مرجع سابق, ص66

(3) (راجع التعديلات المتلاحقة للوائح المنافسة الأوروبية, فاطمة جلال عبد الله, الحماية المدنية من الممارسات الاحتكارية الضارة

بالمنافسة, مجلة الدراسات القانونية و الاقتصادية, ISSN: 2356 ص 588 وما بعدها

(4) نسرين شريف عبد العليم محمود, التشريعات والاتفاقيات الدولية المقيدة للاحتكار والممارسات الاحتكارية, بدون ناشر

وبدون تاريخ ص 418 و ما بعدها

تنص المادة 10 من القرار رقم 75 لسنة 2022 بشأن اعتماد اللائحة التنفيذية لمجلس المنافسة على أنه يحظر وفق التشريعات النافذة أي اتفاق، أو عقد مكتوب أو شفهي، صريح أو ضمني؛ تجريه أو تبرمه الشركات أو المؤسسات الخاضعة للمنافسة؛ إذا كان يهدف الى منع، أو تقييد حرية التجارة، أو الإخلال بمقتضيات المنافسة

كما تقضي المادة 11 من ذات القرار " يحظر على الشركات المدمجة أو المجتمعة إساءة استغلال الاندماج أو التجميع للإخلال بمبادئ المنافسة أو الحد منها أو أضعافها بأية صورة من الصور

التشريع المصري : نصت المادة " 19 مكرر ب من القانون رقم 3 لسنة 2005 بشأن حماية المنافسة و منع الممارسات الاحتكارية، و المضافة بموجب 2 من القانون رقم 175 لسنة 2022 المعدل لبعض أحكام قانون رقم 3 لسنة 2005 على أنه " يحظر التركيز الاقتصادي إذا كان من شأنه الحد من حرية المنافسة أو تقييدها أو الإضرار بها "

وبتأمل هذه النصوص نستخلص:

أن هذه التشريعات اتفقت على أن تحديد مدي شرعية الاستحواذ و الاندماج تتوقف على أمرين: الأول مدي تكوينه لمركز مسيطر في السوق. و الثاني مدي تقييده للمنافسة بشكل جوهري. والتقييد الجوهري (الإعاقة المهمة للمنافسة الفعالة) في سوق واحدة، فإن كان الاستحواذ أو الاندماج مونا لمركز مسيطر أدى إلى الإعاقة المهمة للمنافسة الفعالة (قيدها بشكل جوهري) في ذات السوق , كان غير مشروع . وتتجلى مشروعيته إذا لم يتوافر العنصران أو أحدهما.

كما أنهم اتفقوا في أن أيا منهم لم يضع معيارا لجوهريه تقييد المنافسة أو الإعاقة المهمة للمنافسة الفعالة؛ اللهم إلا المشرع الليبي الذي ألمح على استحياء أنه يعتمد بين ما يعتمد على فكرة التركيز حيث حدد النسبة بأكثر من ثلاثين في المائة.

وبناء على ذلك حتى يكون الاستحواذ مساهم في خلق فساد اقتصادي يلزم اجتماع أمرين الأول وجود مركز مسيطر في السوق (مطلب أول) الثاني إعاقة المنافسة بشكل جوهري (مطلب ثاني) و بالنسبة لحدود السوق الذي ينبغي أن يقاس في نطاقه النشاط فقد سبق توضيحه في الفرع القني في المطلب الثاني من المبحث الأول من هذا البحث فنحيل إليه.

المطلب الأول

الوضع المهيمن في السوق

يجدر بنا أن نوه أن ثمة إطلاقات أخرى متعددة لمصطلح الوضع المهيمن؛ كالسيطرة على السوق، أو المركز المسيطر، أو المركز الاحتكاري، وهذه المصطلحات متطابقة لا فرق بينها. — فقط — قد تختلف التسمية من دولة لأخرى، فالمركز المهيمن، أو المسيطر هو المستعمل في القوانين الأوروبية⁽¹⁾، ويقابله في القوانين الأمريكية مصطلح "المركز الاحتكاري"⁽²⁾ وهو المستخدم في قانون شيرمان، فمفهوم المركز المسيطر ومفهوم القدرة على الاحتكار متفقان — حسب توجه القضاء الأمريكي — فقد تم تحديد القدرة على الاحتكار بالقدرة على رفع الأسعار أو تفادي المنافسة⁽³⁾

يرتبط الوضع المهيمن في السوق عادة بحجم القدرة الاقتصادية التي يمتلكها شخص معين؛ بحيث تمكنه تلك القدرة الاقتصادية من التأثير على نحو فعال على حجم، أو كمية المعروض من البضائع والخدمات، أو على أسعارها.. وهذا ما يجعل الشخص مهيمنًا على حركة السوق، ولقد انبرى بعض الفقه لرسم محددات للوضع المهيمن (فرع أول) و أحيانا يتولى التشريع ذلك (فرع ثان).

الفرع الأول التحديد الفقهي، هتم الفقه والقضاء بوضع تعريف للمركز المهيمن، ، وقد جاءت تعريفاتهم متباينة بين الضيق والاتساع، حيث يرى جانب منهم أن المركز المهيمن هو قدرة الشخص على التصرف بحرية دون أن تقيم وزنا للمنافسين أو الموزعين أو المستهلكين⁽⁴⁾ ويعرفها البعض: أنها حالة يعمل فيها السوق من خلال قيام شركة واحدة، أو مجموعة شركات متفقة غير متنافسة بتزويد المستهلكين بسلعة أو خدمة على نحو يسيطر فيه هذه الشركة أو تلك

(1) أمل محمد شليبي، الحد من آليات الاحتكار ومنع الإغراق و الاحتكار، من الوجهة القانونية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية: 2006 ص 107 و ما بعدها

(2) التنظيم القانوني للمنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية — عدد 15 في لطيف ص ١٢٩٠

(3) أحمد عبد الرحمن الملحم، مدي مخالفة الاندماج والسيطرة لأحكام المنافسة التجارية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت: مجلد 19، العدد 3، 1995 ص 69

(4) أمل محمد شليبي، الحد من آليات الاحتكار ومنع الإغراق و الاحتكار، من الوجهة القانونية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية: 2006 ص 108 و ما بعدها جند بنت نبيل القدسي، إساءة استعمال المشروع للمركز المهيمن في السوق المعنية " دراسة قانونية مقارنة،" مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، دولة الإمارات العربية المتحدة: مجلد 16، العدد الأول، 2019، ص 30

الشركات على السوق كلية أو شبه كلي، على نحو يمكنها من فرض أسعارها، وشروطها في السوق لقناعتها، بعدم وجود منتج بديل في هذه السوق أو تقديم عروض أو شروط أفضل⁽¹⁾ ويعرفه آخرون بأنه قدرة المشروع على عمل عقبة المستهلكين أو حتى الموزعين لمنع المنافسة الكاملة في السوق من خلال إمكاناته في التصرفات المستقلة وبحرية ودون أن يقيم وزنا للمنافسين أو الموزعين⁽²⁾ ويؤخذ على هذين التعريفين أنهما اقتصرنا فقط - على القدرة على التصرف باستقلال وإعاقة المنافسة في السوق وتجاهلا ما عدا ذلك من معايير . وعرفه البعض الآخر بأنه سلطة أو مقدرة اقتصادية تؤهل من يحوزها أن يتحكم في الأسعار ويعيق المنافسة وأن يتصرف بطريقة مستقلة تجاه منافسيه وعملائه ودون النظر إلى ردود أفعالهم، وذلك لعدم وجود أي منافس لديه القدرة على الدخول في السوق وتقديم خدمة أو سلعة بديلة فعالة للعملاء⁽³⁾ . هذا التعريف الأخير هو أفضل التعريفات وأشملها حيث جمع بين القدرة على التحكم في الأسعار وإعاقة المنافسة والمنافسين والتصرف باستقلالية دون الاكتراث بالمنافسين و العملاء أما

هذا: وقد عرفت محكمة العدل الأوروبية في دعوى Roche La – Hoffmann المركز المهيمن بأنه « القوة الاقتصادية التي يتمتع بها المتعهد أو الملتزم والتي تمكنه من منع أو إعاقة المنافسة الفعالة أو الحقيقية التي يتم الحفاظ عليها في السوق المعنية، مما يتيح له القدرة على التصرف إلى حد ملموس بشكل مستقل دون أن . يأخذ بعين الاعتبار أية ردود أفعال آتية من منافسيه أو عملائه أو حتى من المستهلكين⁽⁴⁾

(1) راجع محمود فياض، وديانا قطامش، حظر إساءة استعمال المركز التجاري المهيمن في النظام القانوني الأوروبي " دراسة تحليلية لنص المادة 102 من اتفاقية الاتحاد الأوروبي، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة عجمان، دولة الإمارات العربية: مجلد 1 العدد 2، يوليو 2014. ص 74

(2) جند بنت نبيل القدسي، المرجع السابق ص 30

(3) خليل فكثور تادرس، المركز المسيطر للمشروع في السوق المعنية في ضوء أحكام حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية دار النهضة العربية ، القاهرة: ص 180

⁴ Hoffmann-La Roche & Co AG v. Commission Case 85/76, 1979 ومشار إليه لدى.

جند بنت نبيل القدسي، المرجع السابق ص 31

في المقابل لم تتصدى قوانين مكافحة الاحتكار الأمريكية لتعريف المركز المهيمن صراحةً؛ إلا أنها تطرقت لفكرة القوة الاحتكارية في المادة الثانية من قانون شيرمان والتي يراها البعض⁽¹⁾ مقابلة لفكرة المركز المهيمن وقد تضمنت هذه المادة في جوهرها حظر اكتساب القوة الاحتكارية أو الحفاظ عليها عبر وسائل غير مشروعة،

و لقد عرفت المحكمة الاتحادية العليا القوة الاحتكارية في السوق بأنها سلطة التحكم أو السيطرة على الأسعار في السوق المعنية، أو استبعاد المنافسة منها⁽²⁾. وقد انتهت المحكمة الاتحادية العليا الأمريكية إلى أنه لتحقيق استبعاد المنافسة منها القوة الاحتكارية يجب أن يتمتع المشروع بسلطة سوقية قوية وكبيرة بشكل دائم وليس عابر. كما أكدت أنه لا يلزم أن تسفر هذه القوة أو القدرة عن الإقصاء الفعلي للمنافسين؛ أي أنه لا يشترط أن يتوافر الاحتكار الكامل أو التام للسوق؛ لأنه قد يكون بمقدور المشروع التأثير في السوق مع وجود منافسة محدودة النطاق، كما في احتكار القلة التي تراقب فيه المشروعات بعضها البعض ويكون فيما بينها تفاهم ضمني على تحديد الأسعار دون الحاجة للإقصاء الفعلي للمنافسين، ولذلك نجد أن القضاء الأمريكي يركز عند بحثه في تحقق المركز المهيمن على المحصلة النهائية للمركز الذي توصل إليه المشروع، أو بالأصح على القدرة التي تحصلت لديه من التحكم في الأسعار أو تقييد المنافسة على تفادي المنافسة حتى وإن لم يتجاوزها حقيقة أو بمعنى آخر يكفي. أن يكون المشروع قادراً على تفادي المنافسة⁽³⁾ وفي الحقيقة تثير صيغة تعريف المحكمة الاتحادية العليا للقوة الاحتكارية التساؤل حول ما إذا كان يلزم توافر كلا المعيارين؛ القدرة على التحكم في الأسعار، وتفادي المنافسة؛ أم يكفي توافر أحدهما؛ للقول بوجود مركز مهيمن؟ ويمكن القول أن التفرقة بين المعيارين تعتمد على علاقة المعيارين ببعضهما؛ فيما إذا كانا مترابطين أم متناقضين، وقد فسر بعض الفقهاء أن التأثير على الأسعار فيه هيمنة على المدى القريب، وتفادي المنافسة فيها هيمنة على المدى البعيد، والتأثير في الأسعار يرمي إلى التحكم بالسوق على المدى القريب

(1) سامي عبد الباقي، إساءة استغلال المركز المسيطر في العلاقات التجارية، دار النهضة العربية،

القاهرة: 2010، ص 39

(2) جند بنت نبيل القدسي، إساءة استعمال المشروع للمركز المهيمن في السوق المعنية. مرجع سابق، ص 31

(3) عمر محمد حماد، الاحتكار والمنافسة غير المشروعة - دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى. دار

النهضة العربية، القاهرة: 2009 م، ص 47

والذي يمكن من تفادي المنافسة على المدى البعيد⁽¹⁾، إلا أن هذا التفسير لم يحل المشكلة؛ لأنه لم يبين ما إذا كانت الهيمنة على المدى القريب كافية للقول بوجود المركز المهيمن، أو أنه يشترط لتحقيق هذا المركز الهيمنة على المدى البعيد؟ المدى البعيد نري مع البعض²؛ أن المعيارين متلازمان؛ و أن أحدهما يؤدي إلى الآخر، فالقدرة على التحكم في الأسعار إلى ما فوق الحد الذي تسمح به المنافسة؛ يقود بحسب السير . الطبيعي للأمر إلى تفادي المنافسة وتقييدها.

الفرع الثاني: التحديد التشريعي للمركز المهيمن : ذهبت بعض التشريعات إلى وضع تعريف للمركز المهيمن وصولاً إلى محدداته ، من هذه التشريعات محل المقارنة التشريعيين الليبي و المصري، أما التشريع الأمريكي و الفرنسي و الاتحاد الأوروبي فلم يهتموا بوضع تعريفات اهتمامهم بوضع صورته³

1 - التشريع الليبي: تنص المادة 1287 من قانون النشاط التجاري الليبي رقم 23 لسنة 2010 على أنه " يعتبر المشروع التجاري في وضع السيطرة أو في المركز المهيمن؛ عندما يستأثر بحصة من السوق ذي الصلة؛ تتجاوز النسبة التي يحددها قرار الأمين المختص، على ألا تتجاوز تلك النسبة في كل الأحوال ثلاثين في المائة من ذلك السوق. ويمكن قياس السيطرة من خلال الأسس الآتية: 1- الأنصبة السوقية. 2 - الرقم السنوي لكل الأعمال (حجم التعامل). 3 - حجم الأصول. 4 - عدد المستخدمين. 5 - قدرة المشروعات على رفع الأسعار فوق أو تحت المستوى التنافسي لفترة هامة من الزمن. "

كما وتعرفت المادة التاسعة من القرار رقم 75 لسنة 2022م بشأن اعتماد اللائحة التنفيذية لمجلس المنافسة الليبي؛ الهيمنة أنها " وضع يمكن الشخص وحده أو بالتعاون مع غيره من التحكم في السوق و السيطرة عليه

وتعرف ذات المادة السيطرة بأنها " قدرة الأشخاص علي إحداث تأثير في أسعار السلع المنتجة، و الموزعة، وقيمة الخدمات المقدمة، ويضعف دور المنافسين في الأسعار، أو حجم المعروض من المنتجات في السوق ". "

(1) راجع جند بنت نبيل القدسي، إساءة استعمال المشروع للمركز المهيمن، مرجع سابق، ص 32

(2) راجع في وجهة النظر تلك ، جند بنت نبيل القدسي، المرجع السابق. ص 32

(3) راجع خليل فيكتور تادرس المرجع السابق

وبمجماع هذه النصوص؛ يتبين أن الهيمنة نتيجة للسيطرة، ولا تكون كذلك إلا إذا كان الشخص - طبيعي كان أم اعتباري - يتمتع بمكانة اقتصادية تمكنه من التحكم في مقاليد السوق المعنية من حيث السلع و الخدمات ، ومن حيث الأشخاص، فمن حيث السلع و الخدمات أن يمسك خطاطمها إنتاجا ، وتوزيعا ومقدار المعروض منها ، كذلك أسعارها. و من حيث الأشخاص، أن منافسيه "لا يقدرّون على شيء في الأسعار، أو المعروض من السلع و الخدمات؛ زيادة أو إنقاصا. وعليه: ويلزم للسيطرة أمران يجب أن يجتمعا: الأول. القدرة على التحكم في السلع و الخدمات، وحتى يكتسب تلك القدرة يجب أن يكون حصته في السوق تتجاوز 30%. الثاني: ضعف دور المنافسين في شأن الأسعار، وفي حجم المعروض.

2 - المشرع المصري، عرف المشرع المصري المركز المهيمن من خلال المادة 4 من القانون رقم 3 لسنة 2005 بشأن حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية، على أن "السيطرة في السوق المعنية في تطبيق أحكام هذا القانون؛ هي قدرة الشخص الذي تزيد حصته على 25% من السوق على إحداث تأثير فعال على الأسعار، أو حجم المعروض منها؛ دون أن تكون لمنافسيه القدرة على الحد من ذلك "

يتضح من النص المتقدم انه حتى يكون للشخص القدرة على السيطرة والتحكم في السوق يجب ان تتوفر الشروط الاتية- : أن يمتلك ما لا يقل 25% من تلك السوق. أولاً . ثانيا- ان يكون قادرا على إحداث تأثير فعال على الأسعار، أو حجم المعروض.

. وتحدد المادة 8 من اللائحة التنفيذية لقانون المنافسة المصري متى يكون المشروع قادرا على إحداث تأثير فعال على أسعار المنتجات أو حجم المعروض منها إذ تنص على أنه : " يكون الشخص ذا تأثير فعال على أسعار المنتجات أو حجم المعروض منها بالسوق إذا كانت له القدرة من خلال ممارساته المنفردة على تحديد أسعار تلك المنتجات أو حجم المعروض منها بهذه السوق دون ان تكون لمنافسيه القدرة على منع هذه الممارسات ، وذلك مع الأخذ في الاعتبار العوامل الآتية:1- حصة الشخص في السوق المعنية ووضعه بالنسبة لباقي المنافسين2- تصرفات الشخص في السوق المعنية في الفترة السابقة . 3 عدد الأشخاص المنافسين في السوق المعنية، وتأثيرها السلبي على هيكل هذه السوق . 4- مدى قدرة كل من الشخص ومنافسيه على الوصول الى المواد اللازمة للإنتاج . 5 -وجود عقبات لدخول أشخاص آخرين إلى السوق المعنية.

يتضح من النص المتقدم أن بعض العوامل التي يجب ان تؤخذ بعين الاعتبار عند تحديد مدى قدرة المشروع على التأثير الفعال على أسعار المنتجات، و السلع و الخدمات، او حجم المعروض منها: الحصة الشخص في السوق المعنية، وتصرفاته، ومنها عدد المنافسين، ومدى تأثيرهم على هيكل السوق ومنها مدى قدرة الشخص المهيمن ومنافسيه. على الوصول الى المواد الأولية اللازمة لإنتاج السلع (٣) والبضائع والخدمات

كما يتضح لأن التعريف المصري أو سع نطاق من نظيره الليبي. حيث أن الحصة في التشريع المصري ما تجاوزت 25% بينما في الليبي ما تجاوزت 30% ايضاً تم مؤشرات حددها المصري دوم الليبي و هي-مدى قدرة كل من الشخص ومنافسيه على الوصول الى المواد اللازمة للإنتاج، ومدى وجود عقبات لدخول أشخاص آخرين إلى السوق المعنية.

ويظهر جلياً أن المشرعين الليبي و المصري متشابهان إلى في المنهج، فالاثان اعتمادا التعددية قد اعتمد منهج الشروط التعددية. وتحقق مركز مهيمن يجب أن تتحقق فيه الثلاث العناصر التي تم ذكرها والتي جاءت على سبيل الحصر. ونرى مع من يرى أنه كان يجب على المشرع المصري أن يتبنى معايير أخرى مساعدة ترشد إلى وجود الهيمنة من عدمها، كمعيار التفوق التكنولوجي امتاك أو احتكار براءات اختراع أو عالمات تجارية وغيرها من المعايير.

ونستنتج من تعريفات التشريعات السابقة الآتي: تميز التشريع المصري و الليبي عن الأمريكي و الأوروبي في وضع تعريف واضح للمركز المهيمن، و مرد ذلك: حداثة التشريعين الليبي و المصري، ومن ثم استفادتهما من التجربة الأورأمريكية، غير أن عزوف المشرع الأمريكي عن وضع تعريف للمركز المهيمن لا يُعد قصوراً؛ وإنما هو أمر مقصود، وذلك أخذاً بالمنهج القضاء التقديري الذي بمقتضاه يُحوّل القاضي تقدير مدى تحقق المركز المهيمن في كل دعوى على حدة حسب وقائعها؛ لأن مفهوم المركز المهيمن مفهوم ذو شق اقتصادي، يخضع لتغيرات الحالة الاقتصادية في كل زمان ومكان

و يتفق التشريعان الليبي و المصري من ناحية أن المركز المهيمن يتجسد في قدرة اقتصادية تمكن الشخص من التأثير في السوق، والتصرف باستقلال عن المنافسين، وإعاقة المنافسة، إلا أن تعريفين يغلب عليهما الطابع الحسابي البحث، المتمثل في تبني نسبة حصة سوقية معينة للقول بوجود المركز المهيمن.

وعلي هذا فإن محددات المركز المهيمن تتجسد في ثلاث عناصر أساسية :
المحدد الأول: كون الحصة السوقية للشخص تزيد على الثلاثين في المائة.
المحدد الثاني: يَضْعُفُ المنافسين إلى الحد الذي لا يستطيعون معه الحد من تأثيره الفعال سواء في الأسعار, أو في المعروض.
المحدد الثالث: قدرة الشخص على إحداث تأثير فعال في يه أسعار المنتجات و السلع و الخدمات, أو في حجم.

المطلب الثاني:

جوهرية أعاققة المنافسة

تعددت المعايير التي على أساسها يتم تحديد مدى جوهرية إعاققة المنافسة, و من ثم عدم مشروعية الاستحواذ. ما بين معيار الإغلاق, (فرع أول) ومعيار إعاققة دخول منافسين جدد أو إعاققة المنافسة المحتملة, (فرع ثان) و أخيرا معيار التركز الاقتصادي. (فرع ثالث)
الفرع الأول: معيار الحجب أو الإغلاق: تنطبق هذا المعيار بصفة أساسية على السيطرة التي يكون أطرافها على هيئة بائع ومشتري, أو مزود ومورد, ومثل ذلك بين الصانع وتاجر الجملة, أو هذا الأخير وتاجر التجزئة, فإذا كانت الصفة الغالبة على السوق هي التركيز؛ وقام الصانع بالاستحواذ على مشروع تاجر التجزئة, فإن من شأن هذا التصرف إغلاق الحصة السوقية التي يتمتع بها تاجر التجزئة لمصلحة الصانع, ومن ثم حجب هذه الحصة عن مجال المنافسة, التي ستقوم بين الصانع ومنافسيه, ويخرج الحصة السوقية بينهما من مجال المنافسة, بما مفاده حرمان باقي المنافسين من الفرصة العادلة للمنافسة, للفوز بهذه الحصة⁽¹⁾.
ولقد قُضي بعدم مشروعية سيطرة عملت على ربط مشتر ببايع مما أدى إلى خروج الحصة السوقية بينهما من مجال المنافسة, ومن ثم حرمان باقي المنافسين من الفرصة العادلة للمنافسة على الفوز بتلك الحصة⁽²⁾.

¹ -Gellhorn&Kovacic, Antitrust law and Economics, West Publish in c., St. Paul,

Minn, 1994, p370

⁽²⁾ ففي قضية تتلخص وقائعها في قيام شركة Brown Shoe وكانت تعمل في صناعة و توزيع الأحذية بالاندماج مع شركة Kinnev و التي كانت تعمل في مجال بيع الأحذية وكانت هذه الأخيرة تشتري 80% من منافسي الأولى. ولما عرض الأمر على المحكمة العليا الأمريكية قضت بعدم مشروعية الاندماج لأنه يعمل على ربط المشتري بالبائع مما أدى إلى خروج الحصة السوقية بينهما

يبد أن القضاء لم يحدد في أحكامه مقدار الحصة السوقية التي يتعين أن تحجب للقول بعدم مشروعية الاستحواذ

و من هنا أثر حول مقدار الحصة السوقية التي يتعين أن تحجب للقول بعدم المشروعية؟، ويمكن أن يعرف ذلك عبر تحليل عدد من توجهات القضاء الأمريكي - ففي القضية السابقة كانت الحصة السوقية المغلقة 80% من مشتريات الموزع، وذهبت للشركة الدامجة، وفي قضية أخرى ، 70% وبسبب ذلك قرر القضاء أن الاندماج غير مشروع - .وفي قضية أخرى قرر القضاء الأمريكي أن الحصة إذا كانت 1% فما فوق فإن الاندماج يكون مقبولا، كما إذا كانت الحصة 1% - كما قرر القضاء الأمريكي صحة اندماج شركة IBM وشركة لوتس، لمواجهة عملاق أنظمة التشغيل (Microsoft) الذي يستحوذ على 80% من سوق أنظمة التشغيل⁽¹⁾، ومن هنا بان أن القضاء الأمريكي كان يتمتع بسلطة تقديرية في تحديد نسبة الحصة المغلقة للحكم بعدم مشروعية السيطرة وفق معطيات كل قضية على حدة سلطة تقديرية

و من هنا يمكن القول أن عدم مشروعية الاستحواذ رهين كون الحصة السوقية المغلقة مكونة لاحتكار، ما لم يقدم المستحوذ سببا معقولا للتصرف، مثلا حاجة صغار التجار للتكامل من أجل منافسة كبار التجار، أو من أجل تغطية حاجة شركة متوافرة لدى شركة أخرى، أو كان من أجل انتشار شركة من الإفلاس. أما إذا كانت نافهة فلا تؤثر على المشروعية⁽²⁾

ولقد اعترض الفقه³ على سياسة القضاة في تبني معيار الإغلاق، و هي ما أسماها سياسة "قلق رئيس القضاة" و التي تدعو إلى نبذ الاستحواذ و الاندماج لأنها تؤدي إلى الإضرار بالمنافسين. وقد ثبت عدم فاعلية هذه السياسة؛ لأنها تعمل على هدر الطاقات. فالتوجه في الوقت الراهن يدعو إلى الموازنة بين الآثار النافعة للتصرف و الآثار الضارة، وترجيح النافع. ومن الحري سريان هذا

من مجال المنافسة، ومن ثم حرمان باقي المنافسين من الفرصة العادلة للمنافسة على الفوز بتلك الحصة مشار إليه لدى أحمد عبد

الرحمن الملحم، مدى مخالفة الاندماج والسيطرة .. مرجع سابق ص 55

(1) - راجع: عدنان باقي لطيف، التنظيم القانوني للمنافسة و منع الممارسات الاحتكارية " دراسة مقارنة"، دار الكتب القانونية/

مصر و لبنان: بدون تاريخ، ص

² -Sullivan, Handbook of the law of antitrust, Brown Shoe Case 370 US 290 1962

P. 661

(3) - أحمد عبد الرحمن الملحم، مدى مخالفة الاندماج و السيطرة المرجع السابق ص 57

التوجه على الاستحواذ و الاندماج، ولذلك فقد ذهبت السلطة المختصة بملاحقة الاستحواذات و الاندماجات غير المشروعة في دليلها الإرشادي الصادر عام 1984 إلى الاعتماد بالآثار النافعة لتلك التصرفات شريطة تقديم الدليل على أنه لا مناص من هذه التصرف لت تحقيق تلك المنافع⁽¹⁾.

الفرع الثاني: معيار: تكوين عوائق لدخول منافسين إلى السوق،

وهذا المعيار له جانبان الأول: يمنع اختراق السوق من قبل منافسين جدد يرغبون في الدخول، وبذلك يتم تثبيت البنية التنافسية لسوق سلعة، أو خدمة معينة⁽²⁾ حيث تسعى المؤسسات المتحكمة في السوق إلى إبعاد المنافسين الجدد ومنعهم من دخول تلك السوق من خلال فرض شروط و إجراءات صعبة لا تتلاءم البتة مع الامكانيات التنافسية للجدد⁽³⁾ في حين أن الجانب الثاني يشمل الاتفاقات الرامية إلى إبعاد المؤسسات المنافسة الموجودة فعلا في سوق معين؛ بهدف تغيير البنية التنافسية في ذلك السوق بآليات مختلفة، تؤدي إلى الإبعاد المؤقت أو النهائي للمؤسسات المنافسة، كإنشاء تكتلات تتجمع تحت مظلتها مؤسسات تريد تقييد المنافسة، وتعمل من خلالها على إخراج المؤسسات المنافسة في السوق، من خلال رفض تجمع دخول مؤسسة فيه، رغم أن الانتماء فيه هو الوسيلة الوحيدة للدخول إلى السوق⁽⁴⁾، هذا بالنسبة للعوائق دخول منافسين موجودين، أو خروجهم.

وفيما يتعلق تكوين عوائق لدخول منافسين إلى السوق وإعاقة المنافسة المحتملة، فقد يخلق الاستحواذ عوائق حقيقية لدخول منافسين إلى السوق أو إعاقة للمنافسة المحتملة، وإعاقة المنافسة المحتملة. تنطبق هذا المعيار بصفة خاصة على الاندماج أو السيطرة التجميعية⁽⁵⁾

ومقتضي هذا المعيار؛ أن يتم الارتكان إلى عنصر مدى عزم و قدرة الشركة على دخول السوق منفردة⁽¹⁾، فإذا كان لدى الشركة القدرة على دخول السوق منفردة؛ ودخلت وهي كذلك؛ فهذا

(1) المرجع السابق ص 57 و 58

(2) معين فندي الشناق، الاحتكار والممارسات المقيدة للمنافسة في ضوء القانون المنافس الأردني والأمريكي والاتفاقات الدولية،

رسالة دكتوراه، كلية الدراسات القانونية العليا جامعة عمان، الأردن: 2006، ص 160

(3) راجع في ذلك: عدنان باقي لطيف، التنظيم القانوني للمنافسة و منع الممارسات الاحتكارية " دراسة مقارنة " دتر الكتب

القانونية، مصر و الإمارات: بدون تاريخ، ص 269

(4) معين فندي الشناق، الرسالة السابقة، ص 160 وما بعدها

(5) عبير مرغيش، الآليات القانونية لحماية المنافسة الحرة من الممارسات المقيدة للمنافسة و التجميعات الاقتصادية، الأطروحة

السابقة ص 518

إثراء للمنافسة، أما إذا أثرت ان تدخل السوق مستحوذة أو مندمجة فإن ذلك مفاده؛ أنها حرمت السوق من دخول منافس جديد. فعندما يجمع مشروع معين مد نطاق نشاطه إلى أسواق جديدة؛ فبدلاً من أن تتوسع داخلياً من خلال دخول تلك الأسواق، ومن ثم بث المنافسة فيها والتقليل من التركيز الذي يسودها، تجده تدلف إلى الاندماج والاستحواذ على شركة كبيرة هناك، ومن شأن ذلك إعاقه للمنافسة المحتملة، التي كانت سوف تترتب لو دخلت شركة جديدة أو تكتلت مع شركة صغيرة في ذلك السوق⁽²⁾

ولا ينطبق هذا المعيار؛ إذ لم يكن بمقدور الشركة الدخول إلى السوق منفردة، بمعنى أنه إذا كان السبيل الوحيد لدخول الشركة السوق هو الاستحواذ أو الاندماج أو أي طريقة من طرق التجمع للاقتصادي، فلا ينطبق هذا المعيار، ولذا يتعين إثبات نية الشركة وقدرتها على دخول السوق⁽³⁾، و يشترط لإعمال هذا المعيار شرطان: الأول: أن يسود التركيز الاقتصادي في ذلك السوق، بحيث تكون المنافسة الخافضة للأسعار بين التجار من عدمه الثاني: أن تكون الشركة التي أقدمت على الاستحواذ هي الوحيدة التي ترغب الدخول في السوق، ولو كانت دخلته منفردة، لأدى دخولها لتعزيز المنافسة، ولكنها أثرت الاستحواذ على شركة أخرى.

و من أشهر القضايا التي أخذت بهذا المعيار، قضية *FTC v. Procter & Gamble Co.*، والتي تلخص وقائعها في قيام شركة Procter و كانت تعمل في مجال إنتاج محاليل التنظيف أو التطهير؛ بشراء *Clorox* التي تعمل في مجال بيع محاليل التبييض السائلة. وقد كانت شركة Procter تستحوذ على حصة سوقية تقدر 51%، ولم يسبق لها التعامل في محاليل للتبييض السائلة. أما شركة *Clorox* فقد كانت تسيطر على حصة سوقية تقدر بـ 49% من بيع منتجها وقد كانت حصة أقرب منافس لها *Purex* هي 16% وقد قررت المحكمة عدم مشروعية السيطرة، استناداً إلى أنه الآتي:

أولاً سوف يعطى *Clorox* مع *(Procter)* ميزة تنافسية باترة على المنافسين، ويؤدي إلى زيادة عوائق دخول السوق،

(1) عبر مرغيش، الآليات القانونية لحماية المنافسة الحرة من الممارسات المقيدة للمنافسة و التجميعات الاقتصادية، الأطروحة

السابقة ص 518

(2) أحمد غبد الرحمن الملحم، مدي مخالفة الاندماج و السيطرة... مرجع سابق ص 58

(3) عبر مرغيش، المرجع السابق ص 518

وثانيا، إن شركة Procter كانت المرشحة الوحيدة لدخول سوق المحاليل البيضاء، وقد أدت هذه السيطرة إلى القضاء على المنافسة المحتملة⁽¹⁾.

ولكي يتحقق هذا المعيار يلزم؛ أولاً: أن يسود السيطرة (التركيز الاقتصادي) السوق المراد الدخول فيه ، أي أنه ليس ثمة منافسة تعمل على خفض الأسعار. ثانياً: أن تكون الشركة التي ذهبت إلى الاندماج أو الاستحواذ هي الوحيدة التي ترمع الدخول إلى السوق، ولا توجد شركة أخرى ترمع الدخول، حتى يقوم التجار في ذلك السوق بخفض أسعارهم إلى الحد التنافسي، بغية تثبيت تلك الشركة عند الدخول.⁽²⁾

غير أن هذا المعيار يكتنفه شيء من الغموض إذ لم يقدم مفهوماً دقيقاً للمقصود بمحاولة دخول السوق، فيما إذا كان دخولاً احتمالياً أو مؤكداً و لقد اضطرب القضاء الأمريكي في تحديد محاولة دخول السوق، حيث قرر في أحد أحكامه إنه لا يكفي الاحتمال المعقول Probability Reasonable لدخول السوق، بل لا بد أن يكون مؤكداً. غير أننا نرى أن مصطلح الاحتمال يتنافى مع مصطلح التأكيد. فإما أن يكون محتملاً؛ وإما أن يكون مؤكداً.

وفي قضية أخرى قرر القضاء أن وجود الاحتمال المعقول بدخل الشركة في السوق في المستقبل القريب عن طريق؛ الاندماج مع شريك رائد، لديه براءة اختراع. أو الاندماج مع شريك صغير. أو -التوسع الداخلي⁽³⁾. وهذا يدل على اضطراب في هذه المعيار، ولكنه يعبر عن تفسير لتوجه القضاء في تفسير الحظر في المادة السابعة من القانون الأمريكي المعروف بقانون كلايتون⁽⁴⁾.

. المعيار الثالث: زيادة حجم التركيز الاقتصادي.:

في حال السيطرة الأفقية ينطبق معيار زيادة التركيز الاقتصادي، أو تكوين احتكار في السوق⁽⁵⁾ و يكون الأطراف المتنافسون في ذات السوق، ومفاده: أن تعدد المتنافسين في السوق؛ تخلق ميزة

(1)- راجع أحمد عبد الرحمن الملحم. مدى مخالفة الاندماج و السيطرة لنظام المنافسة، مرجع سابق ص 58

(2)- أحمد عبد الرحمن الملحم، مدى مخالفة الاندماج و السيطرة لأحكام المنافسة التجارية، مرجع سابق

ص 58

(3) المرجع السابق ص 60

(4) راجع ، عدنان باق لطيف ، التنظيم القانوني للمنافسة، مرجع سابق، ص 358

(5) عبد العزيز بن سعد الدغثير، أسس النظر في التركزات في ضوء نظام المنافسة، بدون ناشر و بدون تاريخ . ص 153

تنافسية صحية، وأن الاتجاه نحو التركيز يؤدي إلى زيادة نسبة الحصة السوقية للشركات المستحوذة. الذي يري ديناميكية إلى نتائج تنافسية ضارة، ويهدف هذا المعيار إلى حماية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من المؤسسات العملاقة⁽¹⁾

يقوم هذا المعيار على أساس أن تعدد المنافسين في السوق ميزة تنافسية صحية، و أن الاتجاه نحو التركيز الاقتصادي يؤدي إلى نتائج تنافسية ضارة، و كذلك إلى زيادة نسبة الحصة السوقية للشركات المجتمعة، ويهدف هذا المعيار إلى حماية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من المؤسسات العملاقة⁽²⁾ و يركز هذا المعيار على ركيزتين، الأولى: استحواذ الشركة السيطرة على حصة سوقية مفرطة للسلعة في السوق السلي والجغرافي، الثانية: زيادة نسبة التركيز في ذلك السوق⁽³⁾، غير أن هذا المعيار هذا المعيار لم يضع مقياسا للحصة السوقية المفرطة ومتى تعد مفرطة؟ ما حدود نسبة التركيز؟ و بالرجوع إلى للقضاء نجده اعتمد نسبا متغيرة تختلف من دعوى إلى أخرى.

واقد تباينت نسب حص التركيز من دولة لأخرى

ففي أمريكا: ازاء صعوبة التنبؤ لموقف القضاء من نسبة الحصة السوقية التي تعتبر مفرطة و بالتالي امكانية تقييد المنافسة تقييدا جوهريا، أصدرت وزارة العدل الأمريكية بالاشتراك مع لجنة التجارة الفدرالية دليلا إرشاديا عام 1992، والذي يسعى إلى مساعدة الشركات ومشاريعها في توقع الاجراءات و المعايير التي تطبق عند تقييم التجميع الاقتصادي، حيث حددت القواعد العامة التي تضمنها الدليل⁽⁴⁾ و مما ورد يكون التركيز قائما إذا تجاوزت القيمة خمسة عشر مليون دولار أمريكي وذلك وفقا للقانون المنظم للتركز⁽⁵⁾، ومري أنه ليس من التوفيق لأي مشروع أن يقدر نسبة الحصة بمبلغ ثابت ما يخلفه ذلك من خطورة استمرار انخفاض القوة الشرائية للنفود.

(1) عبير مرغيش المرجع السابق ص 518

(2) عبير مرغيش المرجع السابق ص 359

(3) عبد العزيز سعد الدغبر، أسس النظر في التركيزات، مرجع سابق، ص 154. راجع أيضا عدمان باقي لطيف، التنظيم القانوني للمنافسة، مرجع سابق، ص 39

(4) راجع في ذلك، عدنان باقي لطيف، التنظيم القانوني للمنافسة و منع الممارسات الاحتكارية مرجع سابق ص 360

(5) راجع، معين فندي الشناق، الاحتكار والممارسات المقيدة للمنافسة في ضوء القانون المنافسة الأردني والأمريكي والاتفاقات

الدولية، رسالة دكتوراه، كلية الدراسات القانونية العليا جامعة عمان، الأردن: 2006، ص 204

و أما بالنسبة للمشرع الفرنسي, فقد جعل نسبة الحصة 25% من إجمالي التعامل , وذلك بموجب المادة 38 من مرسوم 1986, المنزم للمنافسة⁽¹⁾

أما القانون الأوروبي فقد خولت المادة الثانية من اللائحة الأوروبية للرقابة على الاندماحيات رقم 139 لسنة 2004 المفوضية الأوروبية سلطة تقييم عمليات التركيز الاقتصادي, إذا نتج عنها إعاقة جوهرية للمنافسة الفعالة, ويدخل في مضمون الاندماحيات غير التنافسية التي تؤدي إلى تقييد القدرة على الاختيار... وسبب الحرص على ذلك أن يكون لدى المستهلك اختيارات مناسبة, ليختار السلعة الملائمة من حيث: السعر, والجودة والخدمات, ولذا تلزم القوانين الجهات المتخصصة بإصدار تراخيص التركيز؛ أن تتأكد عند حالة التركيز من خلو الآثار المترتبة عليه من نتائج غير تنافسية, تقلل فرص اختيار نوعية المنتج أمام جمهور المستهلكين فالتشريع الليبي فلقد أنص على نسبة التركيز صراحة, وحددها بما يزيد على ثلاثين في المائة, حيث تنص المادة 1289 من القانون رقم 23 لسنة 2010 على أنه " يحظر على جميع مزاوي الأنشطة التجارية تكوين تكتلات تؤدي إلى التأثير في نشاط السوق و التحكم فيه بما يجاوز النسبة التي يحددها قرار من الأمين العام المختص, على ألا تتجاوز تلك النسبة في كل الأحوال ثلاثين في المائة. أما التشريع المصري, أن نسبة التركيز في السوق ب خمس وعشرين في المائة, استهداء بنص المادة السابعة من اللائحة التنفيذية لقانون المنافسة لسنة 2005 و التي نصت على أنه " تتحقق السيطرة بتوافر العناصر الآتية: 1- زيادة حصة الشخص على خمس و عشرين في المائة من السوق المعنية , ويكون حساب هذه الحصة على أساس عنصر هذا السوق من المنتجات المعنية و النطاق الجغرافي معا وذلك خلال فترة زمنية محددة"

أما بالنسبة القضاء لا سيما الأمريكي , فأنت تقديرية, ولم يتبن القضاء نسبة معينة , ويتضح ذلك من عرض بعض الأحكام:

قررت المفوضية الأوروبية منع سيطرت شركة MCI WorldCom (التي تبلغ حصتها السوقية في سوق مزودي الإنترنت 40% على الأقل, وشركة Sprint وتبلغ حصتها 10 % على الأقل, لكون عملية السيطرة تنتج مركزا مهيما يؤثر على بقية المنافسين . أن وجود

(1) المرجع السابق ص 204

القوة في السوق للشركات المتركة التي تؤدي إلى إقصاء المنافسة سبب قوي لرفض التركيز ، وهذا لا يمكن التنبؤ به إلا بدراسة الواقعة دراسة متأنية للوصول للقرار السليم.⁽¹⁾

وانتقدت هذا المعيار لا تقدم معياراً دقيقاً لتقدير حدود الحصة السوقية المفرطة، فلم يحدد القضاء مقدار النسبة للحصة السوقية بعد الاستحواذ .فلقد تفاوتت التطبيقات القضائية في تحديد مقدار الحصص السوقية والتي تعدد بها كمعيار لجوهرية تقييد المنافسة أن في قضية شركتي (Rome / Alcoe) كانت حصة الأولى السوقية 12% وحصة الثانية 5% ومع ذلك قرر القضاء عدم مشروعية السيطرة

وفي قضية أخرى كانت الحصة السوقية للشركتين بعد السيطرة 7.5% ومع ذلك صدر الحكم بعدم مشروعية السيطرة⁽²⁾

وفي قضية Dynamics General .V S.U أدى السيطرة إلى حصة سوقية قدرها 0% ومع ذلك قضى بصحة⁽³⁾

وثمة تساؤل في المعيار الأمثل من هذه المعايير الثلاث، يرى البعض⁽⁴⁾ لا يمكن تفضيل معيار على آخر، أن كل معيار يمكن أن تستخدم في حالة دون أخرى، حسب ظروف الدعوى المنظورة، فإن كان السيطرة رأسية، كان معيار الإغلاق أنسب من غيره، وإن كان السيطرة مختلطة كان معيار تكوين عوائق أفضل،، وأما إن كان السيطرة أفقية فإن معيار التركيز الاقتصادي أوقع.

غير أننا نرى أنه لا يجب حصر كل معيار في نطاق معين من السيطرة؛ ولكن حماية المنافسة تستدعي القول بأنه إذا وجد أي معيار في أي نوع من أنواع السيطرة توافر عنصر جوهرية الإعاقة، دون الربط بين النوع السيطرة و المعيار.

على أية حال: فإن الاستحواذ يكون من كبار المساهمين في مؤسسة الفساد الاقتصادي، ما دام الهدف منه تكوين مركز احتكاري من شأنه الإعاقة الجوهرية للمنافسة، وتكون الإعاقة جوهرية في

(1) أشار لي هذا عبد العزيز سعد الدغثير، أسس النظر في التكررات، مرجع سابق، ص171

(2) راجع عدنان باقي لطيف ، التنظيم القانوني للمنافسة، مرجع سابق ، ص 359

(33) أحمد ملخم ، مدي مخالفة الاندماج و السيطرة أحكام المنافسة، مرجع سابق 63

(4) عبد العزيز سعد الدغثير، أسس النظر في التكررات، مرجع سابق، ص171

حال وجود واحد أو أكثر من المعايير السابقة دون تفضيل معيار على آخر، ودون حصر معيار معين في نطاق معين من السيطرة.

الخاتمة

الاستحواذ عقد، وإن كان يبدو كغيره من العقود إلا أنه له خصوصية تتعلق بالسبب والوظيفة، فهو كغيره؛ حيث يقوم على تراضي راغب الاستحواذ مع الشركة المستهدفة بالاستحواذ؛ عن طريق الاتفاق المباشر أو الاتفاق خارج المقصورة في حالة كون الشركة غير مدرجة بالبورصة، أو بالموافقة على العرض العام للشراء في حال كون الشركة مدرجة بالبورصة؛ حيث يتفق الطرفان على أن تنتقل لراغب الاستحواذ أغلبية فاعلة من أوراق مالية من الشركة المستهدفة. أو أصولها الاستثمارية؛ مقابل مبالغ نقدية، أو مقايضة بأوراق مالية وأصول استثمارية في مؤسسة مالية أخرى.

النتائج

النتيجة الأولى: تتعلق بخصوصيته: فنرى أن محل عقد الاستحواذ؛ شراء للأصوات، وما شراء الأوراق المالية إلا سبيلها. آية ذلك أنهلن يكون مستحوذا في حال وجود أقلية معطلة. أما بالنسبة لسبب عقد الاستحواذ فقد يكون إثراء المنافسة داخل السوق؛ من خلال الاستحواذ على مشروعات صغيرة مما يعطيها القدرة على مناصرة مشروعات عملاقة داخل السوق الواحد. أو إخماد شركات متعثرة؛ وإنقاذها من شبح الإفلاس، والحيلولة دون خروجها من السوق. وفي كل هذا تظل المنافسة على أشدها داخل السوق. وهذا بالغ منية أي نظام قانوني، غير أن الأمور لا تسير دائما بالأمان، فقد تكون غاية راغب الاستحواذ حين إبرام العقد، عمل تكتل اقتصادي من أجل الحصول على مركز مهيمن داخل السوق. وهو في حد ذاته أمر مشروع؛ ما لم يكن مقيدا للمنافسة

النتيجة الثانية:: أن مواقف التشريعات التي عنيت بحماية المنافسة ومنع الاحتكار؛ محل الدراسة متشابهة إلى حد كبير في تقريرها عدم مشروعية الاستحواذ إذا كان متقاطعا مع المنافسة وإن اختلفوا في الألفاظ

النتيجة الثالثة: لم تأبه التشريعات السابقة بوضع معيار محدد لما يُعد تقييدا للمنافسة، ومن ثم عدم مشروعية الاستحواذ. ولكن تم استنتاج عدة معايير من خلق الفضاء، بحيث إذا توافر أحدها كان الاستحواذ غير مشروع، كميّار الإغلاق، أو معيار خلق عوائق تحول دون دخول منافسين جدد

إلى السوق,, أو معيار التركيز الاقتصادي لحصة المشروع داخل السوق. و يقصد بالسوق التعامل بسلعة معينة, وخدمة معينة في مكان معين مضاف إليه سوق الملاذ(الذي تتوافر فيه السلع والخدمات البديلة في حال ارتفاع سعر سلعة معينة)

التوصيات:

بعد عرض بعض ما توصل إليه البحث من نتائج فإننا نوصي بالآتي:

- (1) - نوصي المشرع بضرورة تضمين قانون النشاط التجاري رقم 23 لسنة 2010 أو أحد التشريعات الاقتصادية تنظيم الاستحواذ - الذي لا يكاد يذكر في التشريعات الحالية إلا قليلا - تنظيميا شاملا .
- (2) - نوصي المشرع الليبي بضرورة بوضع تشريع مستقل و متكامل لحماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية.. منضبط المعايير, واضح الدلالات ,
- (3) - ضرورة إعادة النظر في الأجهزة الرقابية , بحيث لا يقتصر على مجلس المنافسة, بل تضم إليه جهات قضائية
- (4) - كما نوصي بما أوصت به المفوضية الأوروبية لشؤون المنافسة الاتحاد الأوروبي والهيئات الوطنية ذات العلاقة؛ المنوط بها تقرير ما إذا كان الاستحواذ مقيدا للمنافسة؛ و بالتالي يرسخ الفساد الاقتصادي؛ يجب أولا اختبار السوق: وتشير إلى اختبار المكان الذي يدرس فيه النشاط التجاري موضوع البحث؛ للوصول إلى واقع تنافسية هذا السوق من عدمها. ثانيا اختبار المركز الاقتصادي والقانوني للمشروع للنظر فيما إذا كان معوقا للمنافسة .

قائمة بأهم المراجع

أولا / الكتب

- 1- الصالحين محمد العيش, مصادر الالتزام في القانون الليبي, بدون ناشر, 2021
- 2- حسن المصري, اندماج الشركات وانقسامها "دراسة مقارنة", دار الكتب القانونية, القاهرة: 2007م.
- 3- حسين فتحي عثمان, الأسس القانونية لعروض الاستحواذ على إدارات الشركات, دار النهضة العربية, القاهرة: 1998م



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



- 4- حسين فتحي، الممارسات الاحتكارية والتحركات التجارية لتقويض حريتي التجارة والمنافسة، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1998م).
- 5- حلمي بمجت بدوي، أصول الالتزامات الكتاب الأول في نظرية العقد، مطبعة موري، القاهرة: 1943م.
- 6- خليل فكنور تادرس، المركز المسيطر للمشروع في السوق المعنية في ضوء إحكام حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية دار النهضة العربية ، القاهرة: بدون تاريخ
- 7 - سامي عبد الباقي أبو صالح، النظام القانوني العروض الشراء في سوق الأوراق المالية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة 2006م.
- 8- سامي عبد الباقي، إساءة استعمال المركز المسيطر في العلاقات التجارية، دار النهضة العربية القاهرة: 2010م.
- 9- سميحة القليوبي، الشركات التجارية، دار النهضة العربية، القاهرة: الطبعة الخامسة، 2011م
- 10- سمير عبد السيد تناغو، مصادر الالتزام (العقد - الإرادة المنفردة - العمل غير المشروع - الإثراء بلا سبب - القانون - مصدران جديان للالتزام، الحكم - القرار الإداري)، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية: الطبعة الأولى، 2009
- 11- طاهر شوقي محمد، الاستحواذ على الشركة " دراسة نظرية و تحليلية"، دار النهضة العربية، 2009م
- 12- عبد الحكيم فودة، شركات الأشخاص " شركات " التضامن التوصية البسيطة المحاصة على ضوء الفقه وقضاء النقض، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية : 2002م.
- 13- عبد الحي حجازي، النظرية العامة للالتزام، مصادر الالتزام، مطبعة نهضة مصر، القاهرة: 195م.
- 14- عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، "الجزء الأول، نظرية الالتزام بوجه عام - مصادر الالتزام"، دار إحياء التراث العربي، بيروت - لبنان بدون تاريخ
- 15 عبد العزيز بن سعد الدغيث، أسس النظر في التكررات في ضوء أحكام نظام المنافسة" دراسة مقارنة" بدون ناشر، وبدون تاريخ WWW.alukah.net



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



- 16- عبد الفتاح عبد الباقي, موسوعة القانون المدني, الكتاب الأول, نظرية العقد والإرادة المفردة دراسة معمقة ومقارنة بالفقه الإسلامي, ب ن 1984م.
 - 17- عبد المجيد الحكيم, الوجيز في شرح القانون المدني, الجزء الأول مصادر الالتزام, شركة الطبع والنشر الأهلية ذ. م.م- بغداد, العراق: الطبعة الثانية, 1963.
 - 18 - عبد الودود يحيى, الوجيز في النظرية العامة للالتزام " مصادر الالتزام " دار النهضة العربية, القاهرة: 1994,
 - 19 -عدنان باقي لطيف, التنظيم القانوني للمنافسة و منع الممارسات الاحتكارية " دراسة مقارنة " دتر الكتب القانونية, مصر و الإمارات: بدون تاريخ ,
 - 20 - فرج سليمان حمودة, الشركات التجارية في القانون الليبي, دار الكتب الوطنية, طرابلس - ليبيا: 2017 م.
 - 21 محمد خليفة الشحومي, النظام القانوني للاستحواذ علي أسهم الشركات المساهمة "دراسة مقارنة", دار النهضة العربية, القاهرة: الطبعة الأولى, 2018,
 - 22- محمد علي البدوي الأزهرى, النظرية العامة للالتزام " مصادر الالتزام , المركز القومي للنشر, طرابلس - ليبيا: 1999
 - 23- مصطفى الخطيب, الموجز في النظرية العامة للالتزامات - نظرية العقد, مطبعة قرطبة, أكادير: 2091,
 - 24- مصطفى كمال طه, القانون التجاري " شركات الأموال " , المؤسسة الثقافية الجامعية الإسكندرية, 1982م
- ثانيا / الرسائل
- 1- حسام الدين محمد عبد العاطي, النظام القانوني لاندماج المصارف, رسالة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة بنها: 2011
 - 2- جلال مسعد, مدي تأثير المنافسة الحرة بالممارسات التجارية, رسالة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة ميلود معمري تيزي - وزو, الجزائر: 2012



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



3-عبير مرغيش, الآليات القانونية لحماية المنافسة الحرة من الممارسات المقيدة للمنافسة والتجمعات الاقتصادية, أطروحة دكتوراه, طلبة الحقوق و العلوم السياسية, جامعة محمد حيضر, الجزائر: 2016

4- معين فندي الشناق, الاحتكار والممارسات المقيدة للمنافسة في ضوء القانون المنافسة الأردني والأمريكي والاتفاقات الدولية, رسالة دكتوراه, كلية الدراسات القانونية العليا جامعة عمان, الأردن: 2006

5- نجاد احمد إبراهيم السيد, الاستحواذ علي الشركات التجارية, رسالة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة عين شمس, 2013

ثالثا / البحوث والمقالات

1 - أحمد عبد الرحمن الملحم, مدي مخالفة الاندماج والسيطرة لأحكام المنافسة التجارية, مجلة الحقوق, جامعة الكويت: مجلد 19, العدد 3, 1995

2 - أساور حامد عبد الرحمن, اتفاق الاستحواذ على الشركات, مجلة كلية القانون و العلوم السياسية, جامعة كركوك, العراق: المجلد الثاني, العدد السادس, 2013

3 - أكرم محمد حسين, أحكام التركز الاقتصادي للمشاريع "دراسة مقارنة" مجلة العلوم القانونية, كلية القانون جامعة بغداد, العراق: مجلد 32, العدد الثاني, 2017

4 - إبراهيم إسماعيل إبراهيم الربيعي, و نهي خالد عيسى المعمودي, التنظيم القانوني لعرض الشراء الإلزامي (دراسة مقارنة , مجلة كلية التربية الأساسية و العلوم التربوية و الإنسانية, جامعة بابل, العراق: العدد 37. السنة 2018,

5 - جند بنت نبيل القدسي, إساءة استعمال المشروع للمركز المهيمن في السوق المعنية " دراسة قانونية مقارنة," مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية, دولة الإمارات العربية المتحدة: مجلد 16, العدد الأول, 2019

6 - حمد على آل على وعماد الدين عبد الحي, مدي الكفاية بحظر إساءة استخدام الوضع المهيمن في ضوء القانون الإماراتي و قانون المنافسة الأوروبي, مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية, دولة الإمارات العربية المتحدة: المجلد 17 العدد 2 ديسمبر 2020م



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



- 7 - صفاء تقي عبد العيساوي, المفهوم القانوني للاستعمال غير المشروع للمركز المتحكم في السوق " دراسة مقارنة", مجلة واسط للعلوم الإنسانية, العدد 23
- 8 - طارق محمود عبد السلام السالوس, العروض العامة لشراء الأسهم بقصد الاستحواذ دراسة اقتصادية قانونية في ضوء قانون سوق المال رقم 95 لسنة 2992 ولائحته التنفيذية, مجلة حقوق حلوان للدراسات القانونية و الاقتصادية, العدد 19, سنة 2008
- 9 - طلال مسعود فهيد السهلي, الممارسات الاحتكارية الناتجة عن التركيز الاقتصادي, مجلة المعهد العالي للدراسات النوعية, مجلد 3, عدد 2, يناير 2023
- 10- عبد السلام محسن الوهي, الاستحواذ على الشركات, المجلة العربية للنشر العلمي, العدد 48 سنة 2022
- 11- عبد الفضيل محمد أحمد, العروض العامة للشراء في البورصة, مجلة البحوث القانونية و الاقتصادية, كلية الحقوق, جامعة المنصورة, المنصورة: العدد 43, السنة 2008
- 12- علي طلال هادي, الحماية القانونية لأقلية المساهمين من مخاطر الاستحواذ, مجلة العلوم القانونية, كلية القانون جامعة بغداد, العراق: العدد الثاني, 2017
- 13- فاطمة جلال عبد الله, الحماية المدنية من الممارسات الاحتكارية الضارة بالمنافسة, مجلة الدراسات القانونية و الاقتصادية, ISSN: 2356
- 14- محمد إبراهيم محمود الشافعي, القانون المصري لحماية المنافسة وأثره على الاقتصاد المصري مع الإشارة إلى القانونين الفرنسي والأوروبي, مجلة العلوم القانونية والاقتصادية, مجلد 51, العدد الأول, 2009.
- 15 - محمد إبراهيم الشافعي, النظام القانوني لحماية المنافسة في القانون الإماراتي مع الإشارة إلى بغض التشريعات المقارنة, مجلة الحقوق الكويتية, مجلد 40, 2016
- 16- محمد السعيد السيد المشد, عقد الاستحواذ على الشركات " دراسة مقارنة", مجلة البحوث القانونية والاقتصادية, العدد 8, يونيو 2023
- 17- محمود فياض, وديانا قطامش, حظر إساءة استعمال المركز التجاري المهيمن في النظام القانوني الأوروبي " دراسة تحليلية لنص المادة 102 من اتفاقية الاتحاد الأوروبي, مجلة العلوم القانونية, كلية القانون, جامعة عجمان, دولة الإمارات العربية: مجلد 1 العدد 2, يوليو 2014.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



- 18- نسرين شريف عبد العليم محمود, التشريعات والاتفاقيات الدولية المقيدة للاحتكار والممارسات الاحتكارية, بدون ناشر وبدون تاريخ.
- 19- هاني صلاح سرى الدين, التنظيم التشريعي لعروض الشراء الإجباري بقصد الاستحواذ على الشركات المقيدة بالبورصة وفقا لأحكام سوق المال المصري, دار النهضة العربية, 2013
- 20- ياسر بن فضل السريحي, عرض الاستحواذ الإلزامي علي الشركات المدرجة "دراسة تحليلية مقارنة" مجلة البحوث القانونية و الإقتصادية, العدد 64, السنة 2017,
- رابعاً: المراجع الأجنبية

- 1- Gellhorn&Kovacic, Antitrust law and Economics, West Publishing c., St. Paul ,Minn, 1994, p370
- 2 - Herbert, Hovenkampm, The Sherman Act and the Classical Theory of completion. Republished. 1991. P, 51
- 3 Reuters Glossary, International, Economic & Financial Terms, Longmentm, 1989, p 116
- 4- Sullivan, Handbook of the law of antitrust, Brown Shoe US 290 Case 370 1962 P. 661

خامساً / التشريعات

- 1- القانون المدني الليبي 1953
- 2- قانون النشاط التجاري الليبي رقم 23 لسنة 2010
- 3 - القرار رقم 75 لسنة 2022 بشأن اعتماد اللائحة التنفيذية لمجلس المنافسة الليبي
- 4- القانون المدني المصري 1948
- 5- قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية المصري, رقم 3 لسنة 2005, ولائحته التنفيذية
- 6- القانون رقم 175 لسنة 2022, المعدل للقانون رقم 3 لسنة 2005.
- 7 - قانون كلايتون الأمريكي 1914 و تعديلاته .
- 8 - قانون التجارة الفرنسي .
- 9 - اتفاقية الاتحاد الأوروبي 2009



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



(معوقات مباشرة الدعوى الجنائية في جرائم الفساد)

(الحصانة الإجرائية أنموذجا)

إعداد / عبدالعزيز مفتاح الغافود*

[الإيميل/aziz2101992@gmail.com](mailto:aziz2101992@gmail.com)

(*) - محاضر مساعد بكلية الشريعة والقانون الجامعة الإسلامية.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



المقدمة

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على المبعوث رحمة للعالمين، سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين، وبعد:

فتعتبر ظاهرة الفساد على مر التاريخ من أخطر الظواهر الاجتماعية التي تهدد الدولة والمجتمع والفرد على حد سواء، فأثار هذه الظاهرة تمتد لتشمل كافة مناحي الحياة؛ الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، لذلك عقدت المؤتمرات والاتفاقيات الدولية من أجل محاربة هذه الظاهرة، وبخاصة في ظل الانتشار الواسع لها والذي تعدى في عصرنا الحاضر الحدود والحواجز التقليدية وأخذ طابعاً غير وطني، إلا أن هذه الوسائل لم تنجح إلى الآن في القضاء على الفساد.

فجرائم الفساد في ليبيا أصبحت منتشرة بشكل ملحوظ، حيث يعاني المجتمع الليبي كغيره من المجتمعات من آفة الفساد، مما انعكس سلباً على بناء مؤسسات الدولة على أسس من النزاهة والشفافية، وأثر على الخدمات التي تقدمها إلى الجمهور، ويعود سبب انتشار ظاهرة الفساد في ليبيا إلى مجموعة من العوامل، منها ما يتعلق بطبيعة البيئة السياسية التي تحيط بعمل السلطة، ومنها ما يتعلق بظروف نشأتها التاريخية وخبراتها المتواضعة في الحكم والإدارة، وإشكالات الانتقال من حالة الثورة إلى الدولة.

وفي سبيل محاربتها ظاهرة الفساد، يلاحظ أن الدولة الليبية على غرار الكثير من الدول اتخذت مجموعة من التدابير التشريعية لمواجهة هذه الظاهرة، فصادقت في سنة 2007م على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وكذلك أصدر المشرع الليبي العديد من القوانين لمحاربة هذه الظاهرة. وفي المقابل، احتفظ النظام القانوني الليبي بأحكام دستورية وقانونية من شأنها أن تعيق الجهود في مكافحة الفساد، من أهمها؛ أحكام الحصانة الإجرائية .

وعليه تأتي هذه الورقة كمساهمة من الباحث في إبراز أحد المعوقات القانونية التي تواجه جهات التحقيق من مباشرة الدعوى الجنائية ضد جرائم الفساد، ببحث عنوانه (معوقات مباشرة الدعوى الجنائية في جرائم الفساد) (الحصانة الإجرائية أمودجا)) مقدم إلى مؤتمر الموقر الموسوم ب(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة).

أهمية الموضوع :

تكمن أهمية الموضوع من الناحية النظرية في توضيح الكيفية التي تناول بها المشرع الليبي مفهوم الحصانة الإجرائية؛ لكون هذا الموضوع من الموضوعات الجدلية بالإضافة إلى أن أهمية هذا الموضوع تنبع من ربط هذه الحصانة بموضوع الفساد ، والذي له تأثير كبير في مجال التنمية والتنمية المستدامة والنمو الاقتصادي والعدالة والمساواة، وجميع هذه المواضيع تتعلق بمنظومة حقوق وحريات الأفراد، وبقيم المجتمع الأساسية، وبركاتز دولة القانون.

وتتبع أهمية الموضوع من الناحية العملية في تحقيق التوازن بين الحصانة الإجرائية والمواجهة الجنائية لظاهرة الفساد والذي يكمن في التنظيم التشريعي السليم لكليهما، مما يساهم في دوره بوضع سياسة جنائية متكاملة ورادة .

إشكالية الموضوع :

يقوم هذا البحث على تساؤل رئيسي مفاده: هل استطاع المشرع الليبي أن يقيم توازنا بين النصوص المنضمة للحصانة الإجرائية وبين فاعلية مكافحة جرائم الفساد ؟ تساؤلات الدراسة:

يندرج تحت هذا التساؤل العديد من التساؤلات الفرعية منها :

المقصود بالحصانة الإجرائية ؟ وماهو الفارق بينها وبين الحصانة الموضوعية ؟ ماهو نطاق تطبيق الحصانة الإجرائية ؟

ماهي أنواع الحصانة الإجرائية التي أقرها المشرع الليبي ؟ وما مدى تماشيها مع مكافحة الفساد؟

المنهج المتبع :

اقتضت الإجابة عن التساؤلات التي يثيرها البحث الاعتماد على منهجين: أولهما المنهج التحليلي؛ وذلك بتحليل نصوص التشريع الليبي الخاصة بالحصانات الإجرائية ومدى انسجامها مع مكافحة الفساد، وآخرها المنهج النقدي الذي سنستخدمه في إلقاء نظرة تقييمية على ما ورد أعلاه.

خطة البحث :

المطلب الأول: ماهية الحصانة الإجرائية.

الفرع الأول: مفهوم الحصانة الإجرائية.

الفرع الثاني: نطاق الحصانة الإجرائية في جرائم الفساد.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



المطلب الثاني: أنواع الحصانة الإجرائية ودورها في عرقلة مكافحة الفساد

الفرع الأول : الحصانة التشريعية والقضائية .

الفرع الثاني: الحصانة الإدارية .

المطلب الأول

ماهية الحصانة الإجرائية

للحصانة دور كبير على مكافحة جرائم الفساد، فهي مثلما تعتبر حق وميزة لبعض الأشخاص إلا أنها قد تشكل عائقاً في بعض الأحيان، وللخوض أكثر في مفهوم الحصانة لخص هذا المبحث للنظر في ماهية الحصانة الإجرائية في نطاق مكافحة الفساد، وسنتناول في هذا المطلب مفهوم الحصانة الإجرائية في فرع أول ، ونتناول في الثاني نطاق هذه الحصانة .

الفرع الأول

مفهوم الحصانة الإجرائية

أولاً- تعريف الحصانة الإجرائية :

الحصانة لغةً : المصدر (حصانة) مشتق من الجذر الثلاثي (ح ص ن)، (وأصل الإحصان المنع) وكلمة (حصانة) تفيد معاني المنعة، والحماية، والأمان للبناء، والإحكام في نسج الدرع، والعفة بالتزويج للمرأة، وإحراز الفارس للحصان الفحل⁽¹⁾.

فالحصانة في اللغة العربية جاءت من فعل حصن، أي كرم ومنع، فهو حصين وأحصنه وحصنه، فهي في اللغة العربية تعني المنعة والتحصين⁽²⁾.

و(حصن) المكان حصانة: منع فهو حصين، وحصنت المرأة حصناً، وحصانة: عفت، (حصن) الشيء: أحصنه، وحصن الحيوان والإنسان من المرض: اتخذ الحيطه للوقاية منه. و(الحصن): الموضع المنيع⁽³⁾.

أما اصطلاحاً فلم تجتمع كلمة الفقه على تعريف محدد، ومعين للحصانة الإجرائية، فيرى بعضهم⁽¹⁾ أن قوامها عدم خضوع الفرد للقضاء الجنائي الإقليمي، ويرى بعضهم الآخر⁽²⁾ أنها مجرد قيد إجرائي

(1)-جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور ، لسان العرب، دار الفكر، بيروت، ط1، 2005م، ص223. والخليل بن أحمد الفراهيدي، كتاب العين، ط1، تحقيق: د. مهدي المخزومي، ود. إبراهيم السامرائي، د.ط، 1994م، ص392.

(2)- السيد مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، القاموس المحيط، ط2، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1987م، ص1536.

(3)- السيد منير البعلبكي، المورد، ط29، دار العلم للملايين، بيروت، د.ط، 1995م، ص451.

يحول دون إعمال الإجراءات الجنائية حيال من اقترف الفعل المجرم، فعرفت بأنها : " العائق الذي يحول دون إمكانية تحريك الدعوى الجنائية ضد من يتمتع بها، وبالتالي عدم إمكانية توجيه أي اتهام إليه وفقاً لأحكام القانون الذي ارتكب السلوك المخالف لأحكامه"⁽³⁾.

فتعتبر الحصانة الإجرائية بمثابة قيد يمنع من اتخاذ الإجراءات الجنائية حيال أشخاص محددين، لكون المشرع يوفر لهم حماية قانونية بداعي وظائفهم أو وضعهم⁽⁴⁾. فتعد الحصانة الإجرائية سبباً قانونياً ينقل سلطة تحريك الدعوى الجنائية من يد الجهة الأصلية والأمنية على الدعوى الجنائية إلى يد جهة أخرى يحددها المشرع⁽⁵⁾.

ثانياً- تمييز الحصانة الإجرائية عن الحصانة الموضوعية:

تنقسم الحصانة وفق مفهومها العام ضمن نوعين: الحصانة الموضوعية، والحصانة الإجرائية. والحصانة الموضوعية هي التي تتمثل في عدم مؤاخذه من أعطيت له هذه الحصانة عمّا يبيده من الأفكار والآراء في أداء عمله ، ويُعدّ هذا المظهر من أسباب الإباحة النسبية، وتقتصر هذه الحصانة على الجرائم القولية والكتائية لمن منحت له أثناء أدائه لعمله؛ وتعد حصانة موضوعية؛ لأنها حصانة المسؤولية الجنائية.

يُفهم من ذلك أنه يترتب على الحصانة الموضوعية منع المسؤولين المدنيين والجنائيين عن كل من أعطيت له من أقوال أو آراء أثناء قيامه بعمله المتصل بوظيفته. فالحصانة الإجرائية أوسع نطاقاً من الحصانة الموضوعية، فهي تتعدى الجرائم المتصلة بالوظيفة، كما أنها مؤقتة وغير دائمة، فاستمراريتها مرهونة بعدم صدور إذن من الجهة المختصة يؤدي في حال

(¹)-محمد رمضان باره، شرح القانون الجنائي الليبي، الأحكام العامة للجريمة، د.م.ن، ط3، 2000م ، ص101 .

(²)-محمود محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات القسم العام، مطبعة نشر الثقافة الإسكندرية ، مصر ، ط3، د.ت، ص99.

(³)-محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر، د.ط، 1983م، ص132.

(⁴)- سعاد المحيشي، الحصانة الإجرائية ومقتضيات سيادة القانون، أعمال المؤتمر السنوي لكلية القانون والذي يحمل عنوان (سيادة القانون في ليبيا) التحديات والحلول، مجلة البحوث القانونية ، كلية القانون جامعة مصراتة عدد خاص، أكتوبر ، 2023م ، ج2 ، ص386.

(⁵) محمود نجيب حسني، شرح قانون الإجراءات، دار النهضة العربية، القاهرة، ط8، 1988م، ص140.

صدره إلى رفع الحصانة والعودة للوضع الطبيعي في تحريك الدعوى الجنائية، ومرهونة كذلك باستمرار تمتع صاحبها بصفته الوظيفية ما لم ينص المشرع على خلاف ذلك⁽¹⁾.

وتنحصر الحصانة المقررة في مجال مكافحة الفساد حول مفهوم الحصانة الإجرائية، والتي تعتبر مؤقتة أي تلك الحصانة التي تعطل السير في إجراءات الدعوى الجنائية لبعض الوقت، وتحديدًا لحين انتهاء مدة الحصانة، أو حتى زوالها وفق الطريقة التي وضعها المشرع.

واستناداً لما سبق فإنه يمكن القول بأن لا حصانة موضوعية لأحد في مواجهة جرائم الفساد؛ ذلك أن الحصانة الموضوعية تنطوي على سبب إباحة يمتاز بالنسبية، بالإضافة إلى أن نطاق الحصانة الموضوعية ينحصر -وفق ما ذهب إليه غالبية التشريعات- في تلك التي تخول لصاحبها إبداء الأفكار والآراء الخاصة بأداء وظائفهم، ونظرًا لأنه قد جرى النص على تلك الحصانة ضمن قواعد غالبية الدساتير المقارنة، فإن هذا يدفعنا إلى حتمية طرح التساؤل التالي: هل للحصانة الإجرائية أصل دستوري في الإعلان الدستوري القائم ومشروع الدستور المرتقب؟

ثالثاً- الأساس الدستوري للحصانة الإجرائية في ليبيا :

بالإطلاع على الإعلان الدستوري الصادر في 2011م يمكن القول بأنه لم ينص على الحصانة الإجرائية إطلاقاً تاركاً هذا الأمر للسلطة التشريعية، وبالتالي فإن النص التشريعي هو المحدد لنطاق الحصانة ومستحقها⁽²⁾.

أما بالنسبة لمشروع الدستور الليبي الصادر في 2017م فقد اعتمد على النص في متن الدستور على حالات الحصانة، بحيث تكون هذه الحالات وحدها التي تمثل استثناء على مبدأ المساواة أمام

(1)- سعاد المحيشي، مرجع سابق، ص 386.

(2)- قد نص الإعلان الدستوري على عدة مبادئ أساسية ومنح للمشرع سلطة تقديرية واسعة لتحديد الشروط والضوابط الخاصة بتلك المبادئ من ذلك نص المادة (13) والتي تنص على أنه: "لحياة المواطنين الخاصة حرمة يحميها القانون، ولا يجوز للدولة التجسس عليها إلا بإذن قضائي وفقاً لأحكام القانون" فالإذن القضائي يعتبر قيد على هذا المبدأ، ومنح للمشرع سلطة تقديرية لتحديد الشروط والضوابط لاستصدار ذلك الإذن.

للمزيد ينظر: طارق محمد الجملي، الحصانة الجنائية (نظرة تقويمية في ضوء مبدأ المساواة أمام القانون)

بحث منشور في مجلة البحوث القانونية، كلية القانون - جامعة مصراتة، ع 15، 2023م، ص 10

ومابعدها .

القانون بحيث لا يجوز للمشرع سلطة في إنشاء أحكام موازية تتضمن حصانات لفئات أخرى غير التي نص عليها الدستور، أو على الأقل هذا ما يمكن أن يفهم من مسلك الدستور في هذا الشأن، إذ النص على الحصانة في متن الدستور، يقتضي اعتبار النص التشريعي غير مؤهل للنص عليها، فجاءت المادة (68) من مشروع الدستور تحمل عنوان (الحصانة) والتي نصت على أنه: "...3. في غير حالة التلبس، لا يجوز اتخاذ إجراءات جنائية ماسة بحقوق وحرية العضو من دون إذن مسبق من المجلس التابع له بناء على طلب من النائب العام. وفي غير دور الانعقاد، يصدر الإذن من رئاسة المجلس، على أن يخطر المجلس في أول انعقاد له. وذلك وفق أحكام النظام الداخلي للمجلس". وبالتالي فهذا المشروع تقدم على العديد من الدساتير المقارنة في دسترة الأحكام المنظمة للحصانة الإجرائية صراحة .

كما أن مشروع الدستور قد نص في المادة (112) على الحصانة الإجرائية المتعلقة لرئيس الجمهورية عن الأفعال التي يرتكبها بهذه الصفة واستمرار الحصانة طيلة فترة توليه مهام وظيفته، وإلى ما بعد انتهاء وظيفته بشهر واحد، بالإضافة إلى المادة (122) منه على حصانة أعضاء السلطة القضائية حيث نصت على أنه: "... لا يجوز اتخاذ إجراءات ماسة بالحقوق والحريات في مواجهته إلا بإذن من المجلس الأعلى للقضاء".

يتبين لنا من خلال ما سبق أن مشروع الدستور قد جانبه الصواب باعتماده على فكرة في النص الصريح في متن الدستور على حالات الحصانة الإجرائية؛ وذلك حرصاً منه على صيانة مبدأ المساواة أمام القانون، وتعزيزاً لفكرة عدم الإفلات من العقاب، وبالتالي لا يجوز للمشرع سلطة إصدار قوانين موازية تتضمن حصانات لفئات أخرى غير التي نص عليها هذا المشروع ، وذلك يقتضي اعتبار النص التشريعي غير مؤهل للنص على الحصانات.

الفرع الثاني

نطاق الحصانة الإجرائية في جرائم الفساد

أولاً: نطاقها من حيث الأشخاص :

إن الغاية من فرض الحصانة الإجرائية هي المحافظة على هيبة بعض الوظائف وهيبة الأشخاص الممارسين لها؛ لأن خضوع هؤلاء لنفس الإجراءات التي يخضع لها الأشخاص العاديون فيه إضعاف للهيبة والاحترام اللازمين لهذه الوظائف أو المناصب، بالإضافة إلى أنها تضمن توفير البيئة الصالحة والملائمة لمن يشغلون الوظائف العامة والحساسة للقيام بوظائفهم دون خشية أو وجل، فتلك الحصانات تحول دون أي تأثير قد يخشى استخدامه من قبل سلطة الدولة للضغط والتهديد الذي ينقص من استقلال القضاء⁽¹⁾.

وبالتالي يمكن القول بأن الحصانة الإجرائية ترتبط وجوداً وعدماً بالوظيفة الملقاة على عاتق الشخص؛ ولذلك فقد أطلق عليها البعض مصطلح (الحصانة الوظيفية)⁽²⁾ تمنح لتوفير الحماية لأعمال القائم بالوظيفية، فمن الطبيعي أن تكون شخصية، ومفعولها لا يتعدى سوى الشخص القائم بالعمل الذي شرعت من أجله الحصانة دون غيره من الأشخاص، بما في ذلك أقاربه من أي درجة كانوا كالزوجة والأولاد⁽³⁾.

ثانياً : نطاق الحصانة الإجرائية من حيث الإجراءات :

كما نعرف إن الإجراءات الجنائية تنحصر في ثلاث مراحل رئيسية مرحلة الاستدلال، ومرحلة التحقيق، ومرحلة المحاكمة، فهل الحصانة الإجرائية تشمل كل الإجراءات التي تتخذ خلال كل هذه المراحل ؟ أم إن هناك إجراءات معينة فقط تتحدد فيها هذه الحصانة؟

(1) - المهادي علي أبوحمرة، الحماية من القانون بالقانون أنموذجاً (الحصانة الإجرائية)، بحث منشور في:

مقالات وأبحاث قانونية، دار الكتب الوطنية، بنغازي، ليبيا، ط1، 2020م. ص 107.

(2) - أحمد براك، الحصانة من منظور المواجهة الجزائية لمكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني، مجلة مركز

حكم القانون ومكافحة الفساد، ع 2، 2020م، ص4.

(3) - سعاد المحيشي، مرجع سابق، ص 388.

نص قانون العقوبات الليبي في المادة 2/9 على أنه: "... وفي جميع الأحوال التي يشترط فيها القانون لرفع الدعوى الجنائية إذناً أو طلباً من المجني عليه أو غيره لا يجوز اتخاذ إجراء في الدعوى إلا بعد الحصول على هذا الإذن..".

من خلال قراءتنا لهذا النص يفهم منه للوهلة الأولى أنه لا يجوز اتخاذ أي إجراء في الدعوى⁽¹⁾، ولكن المشرع وعند إقراره للنصوص الخاصة بإقرار الحصانات في بعض التشريعات الخاصة، قد استثنى حالات التلبس، فلا يجوز اتخاذ أي إجراء من إجراءات التحقيق ورفع الدعوى إلا بعد صدور إذن من الجهة المحددة قانوناً.

حيث تقتصر الحصانة الإجرائية على الإجراءات الماسة بحرية الشخص المتمتع بالحصانة وحقوقه الأساسية؛ فلا يجوز القبض عليه أو تفتيشه، أو استجوابه، أو حبسه احتياطياً، والأهم من ذلك كله أنه من غير المقبول قانوناً أن يتم رفع الدعوى الجنائية ضده، نتيجة لثمنه بالحصانة المقيدة للملاحقة الجنائية، وذلك تحت طائلة البطلان على اعتبار أن الحصانة تتعلق بالنظام العام⁽²⁾، أما ما يسبق هذه الإجراءات من إجراءات تمهيدية ولا تمس بحرية الشخص أو حق من حقوقه (إجراءات الاستدلال) فهي خارج نطاق الخطر، بل إنه يجب على الجهات القائمة على التحري في جرائم الفساد ضرورة القيام بالتحريات اللازمة التي من الممكن أن يستدل منها على وجود شبهات فساد، على نحو يستوجب رفع الحصانة⁽³⁾؛ لأن منع هذه الإجراءات سينعكس سلباً على حسن سير العدالة وكشف أدلة الجريمة وملايساتها التي توفرها إجراءات الاستدلالات⁽⁴⁾.

فالاستثناء الوحيد الذي يؤدي بالحصانة الإجرائية في مرحلة التحقيق هو حالة التلبس بجريمة جنائية، وهي تعني ضبط المتهم في أثناء ارتكابه للجريمة، والحكمة من وراء هذا الاستثناء هي المحافظة على معالم الجريمة خوفاً من الضياع، بالإضافة إلى أن المتهم الذي يضبط متلبساً بجناية لا شك فيها، تزول المبررات التي تحول دون اتخاذ أي إجراء من إجراءات التحقيق حياله. وتجدد الإشارة إلى أن حالات التلبس المقصودة هنا هي التي نص عليها المشرع الليبي في المادة (20) من قانون

(1) - سعاد المحيشي، المرجع السابق، ص 388.

(2) - جمعة سالم المنصوري، الحصانة وأثارها في القانون الجنائي الليبي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير

غير منشورة، جامعة المرقب، كلية القانون - ترونة، ليبيا، 2010 م، ص 77.

(3) - أحمد براك، مرجع سابق، ص 4 وما بعدها.

(4) - سعاد المحيشي، مرجع سابق، ص 389.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



الإجراءات الجنائية الليبي التي عرّفته بقولها: " تكون الجريمة متلبساً بها حال ارتكابها أو عقب ارتكابها ببرهة يسيرة.

وتعتبر الجريمة متلبساً بها إذا تبع المجني عليه مرتكبها أو تبعته العامة مع الصباح أثر وقوعها أو إذا وجد مرتكبها بعد وقوعها بوقت قريب حاملاً آلات أو أسلحة أو أمتعة أو أوراقاً أو أشياء أخرى يستدل منها على أنه فاعل أو شريك فيها أو إذا وجدت به في هذا الوقت آثار أو علامات تفيد ذلك".

فحالة التلبس تعني مشاهدة المتهم، فيشاهد المتهم حال ارتكاب الجريمة أو بعد ارتكابها ببرهة يسيرة، أو يشاهد المتهم وقد انطلق خلفه المجني عليه يصبح به، أو يشاهد هذا المتهم أثر وقوع الجريمة والناس تتبعه وهي تصبح⁽¹⁾، وفي مثل هذه الحالة ليس ثمة ما يدعو إلى أي إذن قبل القبض على الممتنع بالحضانة.

ثالثاً : نطاق الحصانة الإجرائية من حيث الجرائم :

تصنف الجرائم في جُل التشريعات الجنائية إلى جنایات، وجنح، ومخالفات⁽²⁾ واتفقت التشريعات على عدم استثناء الجنایات والجنح من الحصانة، واستثناء المخالفات في بعض الأحيان، كما هو الحال بالنسبة لقانون نطاق القضاء الليبي الذي أكد فيه المشرع في المادة 3/97 على أنه: "... لا يجوز اتخاذ إجراء من إجراءات التحقيق مع عضو الهيئة القضائية، أو رفع الدعوى الجنائية عليه في الجنایة أو الجنحة إلا بإذن اللجنة المذكورة بناء على طلب النائب العام..."، فهذا النص يفيد حصر نطاق الحصانة في الجنایات والجنح دون المخالفات لقلّة قيمتها.

وحيث إن هذه الورقة تتعلق بالحصانة الإجرائية في جرائم الفساد؛ لذا يمكن القول بأن كل الجرائم الفساد في التشريع الجنائي الليبي والتي تدخل في الحصانة الإجرائية، تعتبر جُلها من جرائم الجنایات والجنح دون المخالفات .

(¹) -مأمون سلامة ، الإجراءات الجنائية في التشريع الليبي ، المكتبة الجامعية ، الزاوية - ليبيا ، ط 2 ، 2000م ، ص 455.

(²) - ينظر إلى المادة (52، 53، 54، 55) من قانون العقوبات الليبي .

وأخيرا فإنه يمكن القول إن الحصانة يمكن أن تكون حصنا لتعسف السلطة من قبل الأقوياء في المجتمع الذين لديهم القدرة على ارتكاب الجرائم الأكثر ضررا بالمصالح العامة والذين هم أكثر قدرة على الاختلاس، فحماية المال العام تستوجب رفع الحصانة⁽¹⁾.

غير أن المشرع الليبي - وحسنا فعل - قد نص في بعض القوانين الخاصة بمكافحة الفساد على عدم الاعتراف بالحصانة الإجرائية في بعض الجرائم، من ذلك ما نص عليه في القانون رقم القانون رقم 3 لسنة 1986م بشأن (من أين لك هذا؟) والتي نصت على أنه: "... ولا يتوقف رفع الدعوى الجنائية عن الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون على إذن أو طلب أو شكوى".

كما نصت المادة 18 من القانون رقم 10 لسنة 1994م بشأن التطهير على أنه: "... ولا يتوقف رفع الدعوى الجنائية عن الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون على إذن أو طلب بالنسبة لجميع الفئات المشار إليها في المادة الأولى من هذا القانون..." والجرائم المنصوص عليها في كلا القانونية المذكورين هما جرائم فساد.

وكما هو معلوم إن الطلب والإذن والشكوى من القيود التي ترد على الدعوى الجنائية، غير أن المشرع الليبي استثنى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون من القيود الواردة على الدعوى الجنائية، وهذا خروج عن الأصل العام لصالح جرائم الفساد، ونتائج هذه المواد أنه فيما يتعلق بالجرائم المنصوص عليها في هذين القانونين يجوز القيام بالتحقيق ورفع الدعوى دون إذن أو طلب أو شكوى من الجهات المختصة ضد من يملكون حصانة إجرائية لا يمكن في الحالات الطبيعية أن تحرك الدعوى أو يحقق معهم إلا بناء على طلب أو إذن من الجهات المختصة.

(1) - عبدالمطلب عبدالله هويدي ، الإشكاليات القانونية التي تنثيرها جرائم الفساد في مواجهة المتمتعين بالحصانة الدبلوماسية، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية القانون - جامعة طرابلس، 2021م، ص 34.

المطلب الثاني

أنواع الحصانة الإجرائية ودورها في عرقلة مكافحة الفساد

تتنوع الحصانة وتختلف بحسب القواعد القانونية التي تنظمها، فيشترط في الحصانة أن تكون منظمة بنصوص قانونية واضحة وصريحة إذ لا حصانة بغير قانون، بحيث يتولى هذا الأخير مهمة تحديد ضوابط التمتع بها وكيفية إلغائها ، وهذا ماسار عليه المشرع الليبي في عدد من القوانين حيث منح الحصانة لعدد غير قليل من موظفي الدولة الليبية بناء على اعتبارات ومبررات في إقامة الدعوى الجنائية حيال هؤلاء ويتوقف رفع الدعوى الجنائية على مرتكب الفعل المجرد على إذن الجهة المختصة⁽¹⁾.

وفي مقابل ذلك فقد كرسّت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد نصا غاية في الأهمية يوجب على الدول الأطراف إجراء الإصلاحات التشريعية اللازمة على الحصانات المنصوص عليها قانونا ، والتي تؤدي إلى إفلات مرتكبي جرائم الفساد من العقاب⁽²⁾.

(1) - جمعة سالم المنصوري، مرجع سابق، ص 90 .

(2) - انضمت الدولة الليبية إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وصادقت على هذه الاتفاقية في تاريخ 7 يوليو 2005م، وبذلك تكون دولة ليبيا ملزمة بتنفيذ ما ورد في الاتفاقية وفقا لمبادئ القانون الدولي العام. ومن بين الأحكام التي تناولتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ما نصت عليه الفقرة 1 من المادة 3 منها ب " تنطبق هذه الاتفاقية وفقا لأحكامها على منع الفساد والتحري عنه وملاحقة مرتكبيه، " أي ضرورة الجزاء على أعمال الفساد، كما أكدت على ذلك في مواضع مختلفة إلا أنها حرّصت في الفقرة 2 من المادة 30 على ذلك بنصها " تتخذ كل دولة طرف، وفقا لنظامها القانوني ومبادئها الدستورية، ما قد يلزم من تدابير لإرساء أو إبقاء توازن مناسب بين أي حصانات أو امتيازات قضائية ممنوحة لموظفيها العموميين من أجل أداء وظائفهم وإمكانية القيام، عند الضرورة، بعمليات تحقيق وملاحقة ومقاضاة فعالة في الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية" حيث بينت المادة المشار إليها ضرورة التوازن بين منح الحصانة بمختلف صورها وفقا لما تقتضي به المصلحة في منحها، وبين حق الدولة في ملاحقة المتهمين وسير إجراءات التحقيق دون معيقات قانونية.

كما نصت المادة 37 من الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد على أنه: "...3. تتنظر كل دولة طرف في إمكانية منح الحصانة من الملاحقة القضائية، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لأي شخص يقدم عونا كبيرا في عمليات التحقيق أو الملاحقة بشأن فعل مجرم وفقا لهذه الاتفاقية...". للمزيد ينظر : وزارة الوظيفة العمومية بالتعاون مع الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، نحو آلية متكاملة لرصد وتقييم استراتيجية محاربة الفساد، المغرب، سنة 2014، ص 2 .

ولذلك فإننا سنتناول في هذا المطلب أنواع الحصانات التي أقرها المشرع الليبي وبيان مواطن الضعف التي تعثر بها ، وسيقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الأول الحصانة التشريعية والقضائية ، ثم نتناول الحصانة الإدارية في الفرع الثاني .

الفرع الأول

الحصانة التشريعية والقضائية

أولاً- حصانة السلطة التشريعية (الحصانة البرلمانية أو النيابة):

تُعرف الحصانة البرلمانية الإجرائية أنها : "ضمانة دستورية تهدف إلى عدم اتخاذ أي من الإجراءات الجنائية في غير حالة التلبس بالجرائم ضد أعضاء البرلمان أثناء انعقاده بغير إذن من المجلس التابع له ذلك العضو" (1).

فتهدف الحصانة الإجرائية البرلمانية إلى تحقيق المصلحة العامة بما يُمكن النائب من توضيح آرائه في المسائل المعروضة بحرية كاملة في ممارسة عمله ويحميه من ملاحقة الأجهزة الأمنية والتنفيذية، فقد تجنح السلطة التنفيذية لتعمل على التضييق على النائب البرلماني انتقاماً منه على أقواله التي تهاجمها وتهاجم سياستها أو لغرض منعه من حضور الجلسات المهمة، وبالتالي فتعد الحصانة البرلمانية من أهم ضمانات أداء الوظيفة النيابية (2) .

وقد نص المشرع الليبي على هذا النوع من الحصانات في القانون رقم (4) لسنة 2014 بشأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب حيث جاء الفصل الثالث من هذا القانون معنوناً بـ (الحصانة النيابية ورفعها) ونصت المادة 89 منه على أنه: "يتمتع كل عضو من أعضاء المجلس بالحصانة النيابية، ولا يجوز في غير حالة التلبس القبض عليه أو اتخاذ أي إجراءات جنائية ضده إلا بإذن كتابي من المجلس، وإذا تم القبض عليه في حالة تلبس يبلغ رئيس مجلس النواب بذلك خلال ثمانية وأربعين ساعة".

(1)- حسينة شرون، الحصانة البرلمانية ، بحث منشور بمجلة الفكر ، كلية الحقوق - جامعة محمد خيضر بسكرة، ع 5 ، د.ت ، ص 150 .

(2)- سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، الاسكندرية - مصر ، منشأة المعارف د.ط، 1980م، ص 115.

ويلاحظ على هذا النص أنه قد غلّ يد سلطة التحقيق في مباشرة التحقيق، ورفع الدعوى في جرائم الفساد التي ترتكب من قبل عضو المجلس، واشترط لذلك ضرورة الحصول على الإذن، واستثنى من ذلك - كما سبق القول - حالات التلبس، حيث يجوز في هذه الحالة السير بشكل فوري في اتخاذ الإجراءات الجنائية ضد عضو المجلس التشريعي، شريطة إبلاغ المجلس بالإجراءات المتخذة ضده في زمن ثمانية وأربعين ساعة.

أما إذا ارتكب عضو المجلس جريمة في غير أحوال التلبس فإنه يجب على جهة التحقيق في هذه الحالة إتباع إجراءات رفع الحصانة المنصوص عليها قانوناً حيث يقدم النائب العام طلب رفع الحصانة يقدم إلى رئيس المجلس، الذي يدعو فور ورود طلب الإذن بالملاحقة إلى هيئة مشتركة. التي عليها أن تقدم تقرير بشأنه إلى المجلس في مهلة أقصاها أسبوعان من تاريخ استلامها للطلب⁽¹⁾. يلاحظ من خلال ماسبق أن المشرع الليبي سار على ماسارت عليه أغلب التشريعات المقارنة⁽²⁾ في تقريره للحصانة البرلمانية ولاشك أن ذلك سيساهم في استقلال البرلمان من اعتداء السلطات الأخرى في الدولة ويجد أساسه في تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات⁽³⁾.

إلا أن البعض⁽⁴⁾ - وبحق - يرى أن تنظيم الحصانة البرلمانية على هذا النحو تضر بالعدالة الجنائية، وخاصة أن هذا القانون قد منح (للهيئة المشتركة) المشكلة من البرلمان صلاحية الفصل في رفع الحصانة، فدراسة الطلب المقدم من النائب العام من قبل الهيئة والبرلمان قد يؤدي بقصد أو بغير قصد إلى الخوض في مسائل ليست من اختصاصه، بل من الاختصاص الأصيل للسلطة القضائية، وهذا أمر يتناقض مع ما تملّيه اعتبارات العدالة، ومبدأ الفصل بين السلطات، فكان من الأجدر

(1) - ينظر المادة (90 - 91) من القانون رقم 4 لسنة 2014 م بشأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب.

(2) - ينظر على سبيل المثال: المادة 113 من الدستور المصري، والمادة 86 من الدستور الأردني، والمادة 52 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

(3) - عامر عياش عبد الجبوري، الحصانة البرلمانية، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية القانون، جامعة بغداد، 1995م، ص 52 - 53، وحسينة شرون، مرجع سابق، ص 153،

(4) - الهادي علي أبوحمره، مرجع سابق، ص 109 وما بعدها، و طارق الجملي، مرجع سابق، ص 12 وما بعدها، وسعاد المحيشي، مرجع سابق، ص 390 وما بعدها، وأحمد براك، مرجع سابق، ص 5 وما بعدها.

على المشرع أن ينص على جهة أخرى موازية للنظر وفحص طبيعة الطلب المقدم من النائب العام، بالإضافة إلى ذلك فإن تنظيم الحصانة البرلمانية بهذا الشكل يؤدي إلى استغلال بعض الأشخاص التابعين للبرلمان إلى استغلال الحصانة بشكل سلبي نتيجة لسوء استخدامها لتحقيق مآرب شخصية⁽¹⁾، وبالتالي فإننا نناشد المشرع الليبي بأن ينص على جهة أخرى مستقلة تنظر في طلبات رفع الحصانة.

ثانيا : حصانة السلطة القضائية :

عُرفت الحصانة القضائية بأنها: "حماية قانونية مقررة لأعضاء السلطة القضائية تمنع اتخاذ إجراءات التتبع ، وتحول دون رفع الدعوى العمومية عليهم إلا بعد الحصول على إذن"⁽²⁾. وتكفل جل القوانين لأعضاء السلطة القضائية حصانة تقيد صلاحية النيابة العمومية في رفعه للدعوى العمومية ومباشر ولا شك أن المحافظة على هيئة القضاء ، وتأمين سبل العيش الكريم للقاضي هي من أهم العوامل التي ترسخ مبدأ استقلال القضاء ، فاستقلال القاضي يرتبط بتأمينه من الكيد، والانتقام، والتشفي، وتحريره من شبح الفاقة، والعوز⁽³⁾ ويقتضي مبدأ استقلال القاضي إتباع الطرق المقررة في القانون فيما يتعلق بوظيفته مراعاة لهيئة السلطة التي يتبعها وتحصينه ضد خطر النقل المشوب بالتعسف، والظلم، ولضمان استقلال القضاء وجب أن تؤمن وظيفة القاضي، وتمنح له ساحة من الحرية في أدائه لعمله حتى نضمن نزاهته ، ولذلك فقد أصدر المشرع الليبي القانون رقم 6 لسنة 2006م بشأن نظام القضاء، ونص في مادته (97) على أنه: " في غير حالات التلبس بالجريمة لا يجوز القبض علي عضو الهيئة القضائية أو حبسه إلا بعد الحصول على إذن من اللجنة المنصوص عليها في المادة السابقة.

وفي حالات التلبس يجب علي النائب العام عند القبض علي عضو الهيئة القضائية أو حبسه أن يرفع الأمر الي اللجنة المذكورة في مدة الأربع والعشرين ساعة التالية ، وللجنة إن تقرر إما استمرار

(¹)- عمار ياسر جاموس، الحصانة البرلمانية والعفو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين،

المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء، د.ط، 2015م ، ص 31.

(²)- جابر غنيمي ، الحصانة القضائية ، بحث منشور على الموقع الإلكتروني:

<https://www.facebook.com/100064687330412/posts> ، تاريخ الزيارة : 2024/05/22 م .

(³)- جابر غنيمي ، الحصانة القضائية، بحث منشور على الموقع الإلكتروني:

<https://www.facebook.com/100064687330412/posts> ، مرجع سابق .

الحبس أو الإفراج بكفالة أو بغير كفالة ولعضو الهيئة القضائية أن تطلب سماع أقواله أمام اللجنة عند عرض الأمر عليها وتحدد اللجنة مدة الحبس في القرار الذي يصدر بالحبس أو باستمراره وتراعي الإجراءات سالفه الذكر كلما رأى استمرار الحبس الاحتياطي بعد انقضاء المدة التي قررتها اللجنة".

بالتمتع في نص المادة يتضح لنا أن الحصانة الإجرائية تسقط عن القاضي في حال التلبس وذلك لانتهاء علتها ولضغوط الاستعجال في مباشرة إجراءات التحقيق في الجريمة، وبمقتضى ذلك يعود للنيابة العامة حريتها في التحقيق، ويمكن في مثل هذه الحال القبض على القاضي، وتفتيش شخصه وتفتيش مسكنه، وإقامة الدعوى ضده⁽¹⁾، إلا أن القانون السالف الذكر قد أوجب على النائب العام عند القبض على عضو الهيئة القضائية في حالة التلبس أن يرفع الأمر إلى اللجنة المختصة في مدة الأربع والعشرين ساعة التالية، وللجنة أن تقرر إما استمرار حبس القاضي، أو الإفراج عنه بكفالة، أو بغيرها، ولعضو الهيئة القضائية الحق في أن يطلب سماع أقواله أمام تلك اللجنة، وتراعي الإجراءات سالفه الذكر كلما رأى استمرار حبسه احتياطياً بعد انقضاء المدة التي قررتها اللجنة.

كما منح المشرع الليبي القضاة استثناء آخر في أحوال المحاكمة، فلم يتقيد بالقواعد العامة في هذا الصدد، وإنما أناط اللجنة المنصوص عليها في المادة (96) من قانون نظام القضاء مهمة تعيين المحكمة التي يتعين عليها الفصل في الجنايات والجنح التي تقع من أعضاء الهيئة القضائية، ولو كانت غير متعلقة بوظائفهم، دون التقيد بأحكام الاختصاص العام بالنسبة للمكان⁽²⁾. فنصت هذه المادة على أنه: "تشكل لجنة برئاسة أحد مستشاري المحكمة العليا تختاره جمعيتها العمومية وعضوية اثنين من رؤساء محاكم الاستئناف يختارهما المجلس علي لا يكون أي من أعضاء اللجنة عضواً في المجلس.

وتختص اللجنة بما يلي:-

- 1- منح الإذن بالقبض علي أعضاء الهيئات القضائية أو حبسهم أو التحقيق معهم أو رفع الدعوى جنائية ضدهم.

(1)- أحمد براك، مرجع سابق، ص 5.

(2)- جمعة المنصوري، مرجع سابق، ص 115 وما بعدها.

2- تعيين المحكمة التي يكون لها الفصل في الجنايات والجنح التي تقع من أعضاء الهيئات القضائية ولو كانت غير متعلقة بوظائفهم، دون التقيد بأحكام الاختصاص العام بالنسبة للمكان".
ويمكن القول إن موضوع رفع الحصانة عن طريق اللجنة المكلفة من المجلس قد يمنح للقاضي فرصة للتسويق والمماطلة بغية تدمير الأدلة في جرائم الفساد، على نحو يضر بالعدالة الجزائية، خصوصاً إذا ما علمنا بأن هذه الجرائم تتسم أساساً بالسرية والغموض، بحيث يصعب اكتشافها بسهولة، بالإضافة إلى أن الواقع العملي قد أثبت بأن هذه المجالس قد تتحيز - في بعض الأحيان - لمصلحة أعضائها، بحيث لا تذهب لرفع الحصانة الإجرائية عنهم، على نحو يشكل مساساً بمبدأ المساواة بين القضاة والمواطنين العاديين، بما يضر بسمعة الهيئات القضائية .

الفرع الثاني

الحصانة الإدارية

لم يقصر المشرع الليبي الحصانة بمفهومها التقليدي على الحصانة القضائية أو البرلمانية، بل أوسع في منح حصانات إدارية سبق وأن هجرتها العديد من تشريعات الدول لطوائف متعددة من الموظفين، وغل يد سلطة التحقيق في إقامة الدعوى الجنائية قبل من اقترف منهم الأفعال المجرمة، أو اشترط لإقامة الدعوى ضدهم الحصول على تصريح الجهة التي يتبعها الموظف، وهو ما يعني أن تقدير ملاءمة تحريك الدعوى الجنائية ليس بيد جهة التحقيق بصفتها الأمين عليها وإنما جهة أخرى ومن هذه الحصانات :

1- الحصانة المقررة لموظفي مصرف ليبيا المركزي المقررة بالقانون رقم (1) لسنة 2005م بشأن المصارف والتي نصت المادة (117) منه على أنه: " أولاً: لا يجوز رفع الدعوى الجنائية أو اتخاذ أي إجراء من إجراءات التحقيق إلا بإذن من المحافظ، وذلك في الجرائم التي يُنسب ارتكابها إلى موظفي مصرف ليبيا المركزي، فيما يتعلّق بأداء مهامّ وظائفهم...".

2- الحصانة المقررة لأعضاء الشرطة بالقانون رقم 10 لسنة 199م بشأن إصدار قانون الأمن والشرطة وتعديلاته، حيث نصت المادة (103) منه على أنه: " لا يجوز في غير حالات التلبس، اتخاذ أي من إجراءات التحقيق ورفع الدعوى الجنائية ضد عضو هيئة الشرطة عن الخطأ الذي يرتكبه بسبب أدائه لواجباته أو أثناء تأديته لمهام وظيفته إلا بإذن كتابي من الأمين"

3- الحصانة المقررة لموظفي هيئة مكافحة الفساد بالقانون رقم (11) لسنة 2014 بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، حيث نصت المادة 14 منه على أنه: "في غير حالات التلبس لا يجوز القبض أو التحقيق أو اتخاذ الإجراءات الجنائية ضد رئيس أو وكيل أو أعضاء مجلس الهيئة أو الموظفين الذين يتمتعون بصفة الضبط القضائي إلا بإذن من الجهة المختصة..."

4- الحصانة المقررة بالقانون رقم 20 لسنة 2013 م بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية حيث نصت المادة 13 منه على أنه: "في غير حالات التلبس، لا يجوز القبض أو إتخاذ أي إجراء من إجراءات التحقيق مع أعضاء الهيئة أو رفع الدعوى الجنائية عليهم إلا بإذن كتابي من رئيس الهيئة ويتعين في حالات التلبس إبلاغ رئيس الهيئة خلال الأربع والعشرين ساعة التالية للقبض..."

هذه بعض صور الحصانة الإدارية التي نص عليها المشرع الليبي وغيرها كثير جدا لايسع المجال لذكرها⁽¹⁾ ولعل الحكمة التي ابتغها المشرع الليبي من وراء الإمعان في إقرار هذا النوع من الحصانات تكمن في حسن مباشرة أداء الوظيفة بتأمين الموظف من الدعاوى الكيدية والمغرضة⁽²⁾. إلا أن هذه التبريرات لم تكن مقنعة- وبحق- لدى البعض الآخر⁽³⁾، ويرى بأنها تتضمن خلطا، أو مزجا بين الشخص والوظيفة، وبين شخص الموظف وسياسة الدولة ولما كان القانون يمثل هذه السياسة فإن تعطيل نصوصه يشكل مساسا ولاسيما في حال شل يد القضاء عن ملاحقة مرتكب الجريمة بحجة الحصانة، فتفعيل القانون لا يتم بتعطيل نصوصه بل بإعمال هذه النصوص، وحتى القائلين بأهمية الحصانة.

وأما بشأن الكيد والتعسف الذي قد يمارس على الموظف، فلا يعالج أمره بالحصانة، ويمكن اللجوء إلى طرق ووسائل قانونية أخرى أقل ضررا من الحصانة واتباع تدابير وضوابط إدارية تتماشى وطبيعة العمل الإداري، فضلا عن ذلك يتم دراسة الأساليب المتبعة في الدعاوى الكيدية، لوضع أنجع الحلول لكبح جماحها، ويكون بسن قواعد جنائية صارمة تكافح هذه الظواهر ويمكن إضافة لذلك

(¹)- ينظر على سبيل المثال : نص المادة 22 من القانون قانون رقم 14 لسنة 2003 م بإنشاء جهاز تنفيذ وإدارة مشروع الطرق الحديدية، وكذلك المادة 97 من القانون رقم (18) لسنة 2010م بشأن التعليم .

(²)- جابر غنيمي، الحصانة القضائية، بحث منشور على الموقع الإلكتروني:

<https://www.facebook.com/100064687330412/posts>، مرجع سابق .

(³)- الهادي أبوحمر، مرجع سابق، ص 99، وأحمد براك، مرجع سابق، ص 5، طارق الجملي، مرجع

سابق، ص 11.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



العمل على ضمان استقلال السلطة القضائية بشكل فعال وجاد تكون له انعكاساته الإيجابية على صعيد مكافحة الدعاوى الكيدية ، والمغرضة ، ويكون ذلك بضمان عدم تدخل السلطة التنفيذية في شؤون السلطة القضائية، وتأمين الحماية الكاملة للقاضي من أي تعسف، أو كيد حتي يصدر أحكامه بكل موضوعية مستنداً في ذلك إلى الضمير والقانون، كما أن الحصانة وإن كان الظاهر منها هو الحفاظ على هيئة الوظيفة العامة، فإنه وفي المقابل يؤدي تعطيل القوانين من قبل هؤلاء الموظفين إلى إضعاف هيئة القضاء في نظر الناس وينتج عن ذلك فقدان الثقة في القانون علاوة على أن المستفيد من الحصانة يتولد عنده إحساس بالتميز عن باقي أفراد المجتمع، والشعور بعدم الاكتراث واللامبالاة في مباشرته لوظيفته⁽¹⁾.

فأهمية الوظيفة وما تتطلبه من حسن سير العمل الوظيفي والحفاظ على معدلات الأداء تكمن في أن يضبط الموظف سلوكه وتصرفاته قبل الغير، ويحرص على تطبيق القانون وتفعيل نصوصه لا أن يحتمي بالقانون بحجة الحصانة، ويعصى أوامره، ولا ينتهي بنواهيه. فيجب في مثل هذه الحال تشديد العقاب عليه لقيام علته بخروج المستفيد من الحصانة عن القانون، ولا أقل من أن يجازى بخلع ميزة الحصانة عنه، وتجريده من أوصافه ورتبه وألقابه إذا ما ثبت انحرافه عن الجادة، فالحصانة والحالة هذه كانت السبب في إطالة عمر المفسدين في المناصب العامة، والوظائف الحساسة وانحسار الحصانة عنهم يسهم في مكافحة ظاهرة الفساد ويهدم السد المنيع الذي كان يحتمي به هؤلاء بفعل الحصانة وعليه فإنه لا يجب أن تمنح أي حصانة لأحد إذا ما تعلق الأمر بجرائم تمس المصالح الأساسية للمجتمع، ومن بينها المال العام وحقوق الإنسان وحرياته الأساسية⁽²⁾.

(1) - جمعة المنصوري ، مرجع سابق ، ص 101.

(2) - الهادي أبوحمره ، مرجع سابق ، ص 90.

الخلاصة

بعد أن انتهينا من إعداد هذا البحث يمكن أن أستخلص أهم النتائج والتوصيات على النحو الآتي.

أولاً- النتائج :

- إن للحصانة الإجرائية أهمية كبيرة للوقوف في وجه الإدعاء الكيدي الذي قد يوجه لمن يتمتعون بها إلا أنه في نفس الوقت قد تعتبر عائقاً في وجه الإجراءات الجنائية الواجب إتخاذها بحق مرتكبي جرائم الفساد الذين يتمتعون بالحصانة.
- الحصانة الإجرائية ماهي إلا عائق يحول دون إمكانية تحريك الدعوى الجنائية ضد من يتمتع بها، اي عدم إمكانية توجيه أي اتهام إليه وفقاً لأحكام القانون الذي ارتكب السلوك المخالف لأحكامه.
- إن الإعلان الدستوري الصادر في 2011م لم ينص على الحصانة الإجرائية تاركاً هذا الأمر للسلطة التشريعية، وبالتالي فإن النص التشريعي هو المحدد لنطاق الحصانة ومستحقها.
- إن مشروع الدستور الليبي (المرتب) الصادر في 2017م اعتمد على فكرة في النص الصريح في متن الدستور على حالات الحصانة الإجرائية؛ وذلك حرصاً منه على صيانة مبدأ المساواة أمام القانون، وتعزيزاً لفكرة عدم الإفلات من العقاب، وبالتالي فإن النص التشريعي يكون غير مؤهل للنص على الحصانات.
- لم يعتد المشرع الليبي بالحصانة الإجرائية في بعض القوانين الخاصة فيما يتعلق بجرائم الفساد، كالقانون رقم 10 لسنة 1994م بشأن التطهير في المادة 18، والقانون رقم 3 لسنة 1986م بشأن من أين لك هذا؟ في المادة 7.
- إن المشرع الليبي سار على ماسارت عليه أغلب التشريعات المقارنة في تقريره للحصانة البرلمانية إلا أنه قد منح (للهيئة المشتركة) المشكلة من البرلمان صلاحية الفصل في رفع الحصانة، وذلك من شأنه أن يؤدي إلى الخوض البرلمان في مسائل ليست من اختصاصه، بل من الاختصاص الأصيل للسلطة القضائية.
- على الرغم من كون الحصانة الإجرائية ضرورة استثنائية، إلا أن المشرع الليبي قد توسع في في إعطائها وخاصة فيما يتعلق بالحصانة الإدارية التي نص عليها في عدد كبير من القوانين.

ثانيا- التوصيات :

- نوصي باعتماد مشروع الدستور الليبي المعد من قبل الهيئة الدستورية لصياغة مشروع الدستور، وذلك لنصه الصريح على الحصانات، مما يغل يد السلطة التشريعية من إصدار قوانين تتضمن حصانات غير تلك التي نص عليها الدستور.
- نحبب بالمشروع الليبي بإعادة النظر في الآلية المتبعة في صنع القوانين في ليبيا والجهات المختصة بذلك، للحيلولة دون التوسع في منح الحصانات وخاصة الإدارية منها.
- ضرورة النص على أن يكون الفصل في طلبات رفع الحصانة بأنواعها (البرلمانية - القضائية - الإدارية) إلى جهة قضائية تتصف بالحياد والموضوعية والاستقلالية، باعتبار أن القضاء هو الأقدر للفصل على طلبات الحصانة.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً- الكتب :

- 1- جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، ط1، دار الفكر، بيروت، 2005م.
- 2- الخليل بن أحمد الفراهيدي، كتاب العين، ط1، تحقيق: د. مهدي المخزومي، ود. إبراهيم السامرائي، د.ط، 1994م.
- 3- سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، الاسكندرية - مصر ، د.ط، منشأة المعارف - 1980م.
- 4- السيد مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، القاموس المحيط، ط2، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1987م.
- 5- السيد منير البعلبكي، المورد، ط29، دار العلم للملايين، بيروت، 1995م.
- 6- عمار ياسر جاموس، الحصانة البرلمانية والعفو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء، د.ط، 2015م .
- 7- مأمون سلامة ، الإجراءات الجنائية في التشريع الليبي ، المكتبة الجامعية ، الزاوية - ليبيا ، ط2، 2000م.
- 8- محمد رمضان باره، شرح القانون الجنائي الليبي، الأحكام العامة للجريمة، دن، ط3، 2000م.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



9- محمود محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات القسم العام، مطبعة نشر الثقافة الإسكندرية ، مصر ، ط3.

10- محمود نجيب حسني، شرح قانون الإجراءات، ط8، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988م.

11- محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات، د.ط، دار النهضة العربية القاهرة - مصر، 1983م.

ثانيا- الرسائل العلمية :

1- جمعة سالم المنصوري ، الحصانة وآثارها في القانون الجنائي الليبي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة المرقب ، كلية القانون - تrehone، ليبيا ، 2010 م .

2- عامر عياش عبد الجبوري، الحصانة البرلمانية، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية القانون، جامعة بغداد ، 1995م.

3- عبدالمطلب عبدالله هويدي ، الإشكاليات القانونية التي تثيرها جرائم الفساد في مواجهة المتمتعين بالحصانة الدبلوماسية، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية القانون - جامعة طرابلس، 2021م.

ثالثا -البحوث العلمية :

1- أحمد براك، الحصانة من منظور المواجهة الجزائية لمكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني، مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد ، ع 2 ، 2020 م .

2- جابر غنيمي ، الحصانة القضائية ، بحث منشور على الموقع الإلكتروني: <https://www.facebook.com/100064687330412/posts> ، تاريخ الزيارة : 2024/05/22 م .

3- حسينة شرون، الحصانة البرلمانية ، بحث منشور بمجلة الفكر ، كلية الحقوق - جامعة محمد خيضر بسكرة، ع 5 ، د.ت.

4- سعاد المحيشي، الحصانة الإجرائية ومقتضيات سيادة القانون، أعمال المؤتمر السنوي لكلية القانون والذي يحمل عنوان (سيادة القانون في ليبيا) التحديات والحلول، مجلة البحوث القانونية ، كلية القانون جامعة مصراتة عدد خاص، أكتوبر ، 2023 م ، ج2 .

5- طارق محمد الجملي، الحصانة الجنائية (نظرة تقويمية في ضوء مبدأ المساواة أمام القانون) بحث منشور في مجلة البحوث القانونية، كلية القانون - جامعة مصراتة، ع 15، 2023م.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



- 6- المهادي علي أبوحمرة، الحماية من القانون بالقانون أنموذجاً (الحصانة الإجرائية)، بحث منشور في: مقالات وأبحاث قانونية، دار الكتب الوطنية، بنغازي، ليبيا، ط 1، 2020م.
- رابعا - التشريعات والوثائق الدولية :

أ. القوانين:

- 1- قانون العقوبات الليبي .
- 2- قانون الإجراءات الجنائية الليبي .
- 3- القانون رقم (4) لسنة 2014 بشأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب.
- 4- القانون رقم 6 لسنة 2006م بشأن نظام القضاء.
- 5- القانون رقم (1) لسنة 2005م بشأن المصارف .
- 6- القانون رقم 10 لسنة 199م بشأن إصدار قانون الأمن والشرطة وتعديلاته.
- 7- القانون رقم (11) لسنة 2014 بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.
- 8- القانون رقم 20 لسنة 2013 م بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية.
- 9- القانون رقم 3 لسنة 1986م بشأن (من أين لك هذا؟) .
- 10- القانون رقم 10 لسنة 1994 م بشأن التطهير .
- 11- القانون رقم 14 لسنة 2003 م بإنشاء جهاز تنفيذ وإدارة مشروع الطرق الحديدية.
- 12- القانون رقم (18) لسنة 2010م بشأن التعليم العالي .
- 13- مشروع الدستور الليبي الصادر في 2017م .
- 14- الإعلان الدستوري الصادر في 2011م .

ب. الاتفاقيات الدولية :

- 1- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003م .



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



آليات مكافحة الفساد في ضوء القانون الدولي والتشريع الليبي

إعداد

د. منصور حمدي مصطفى

أستاذ مشارك بقسم القانون الدولي العام

كلية القانون / جامعة طبرق



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



ملخص البحث

بعد أن تحولت جرائم الفساد من جريمة داخلية إلى جريمة عابرة للحدود، أثرت على جميع المستويات، ففرضت تحركاً دولياً، أممي وإقليمي تجسد من خلال الاتفاقيات الأومية والإقليمية والمنظمات الدولية المتخصصة، وكذلك تحركاً وطنياً تجسد في قيام الدول بسن التشريعات التي تجرم الفساد وتعاقب عليه، وإنشاء أجهزة رقابية وطنية مختصة بمكافحة الفساد.

وترتيباً على ذلك قسمنا هذا البحث إلى ثلاث مباحث رئيسية: تناولنا في المبحث الأول مفهوم الفساد وبيان أنواعه، واستعرضنا في المبحث الثاني أسباب الفساد والآثار المترتبة عليه، وخصصنا المبحث الثالث للآليات الدولية والوطنية لمكافحة الفساد.

ثم خاتمة نستعرض فيها أهم النتائج والتوصيات التي خلصنا إليها من هذا البحث.

الكلمات المفتاحية:

جرائم الفساد، الأمم المتحدة، المنظمات الدولية، الآليات الدولية، الآليات الوطنية

Summary

After corruption crimes transformed from a domestic crime into a cross-border crime, it affected all levels, and imposed an international, international and regional movement embodied through international and regional agreements and designated international organizations, as well as a national movement embodied in countries enacting legislation that criminalizes and punishes corruption, and the establishment of... National oversight bodies specialized in combating corruption.

Accordingly, we divided this research into three main sections: In the first section, we discussed the concept of corruption and an explanation of its types. In the second section, we reviewed the causes of corruption and its effects.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



We devoted the third section to international and national mechanisms to combat corruption.

Then a conclusion in which we review the most important results and recommendations that we reached from this research.

key words:

Corruption Crimes, The United Nations, International Organizations, International Mechanisms, National Mechanisms

مقدمة

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على المبعوث رحمة للعالمين وعلى آله وصحبه أجمعين.

أما بعد:

لقد أصبح الفساد ظاهرة عالمية تعاني منها كل الدول بغض النظر عن طبيعة نظامها السياسي أو الاجتماعي أو الاقتصادي، بل أن هذه الظاهرة باتت مشكلة مستعصية، كونها مرتبطة بقيم وسلوكيات وأخلاقيات البشر عبر التاريخ، وتؤثر بشكل سلبي على التنمية، وتحول دون تحقيق تطلعات الشعوب نحو الرقي والتقدم والعدالة والاستقرار، إذ يُعد الفساد آفة تهدد الاستقرار المجتمعي في مقوماته وآفاقه المختلفة، كما أن جرائم الفساد من الجرائم الأكثر خطورة على البناء المؤسسي للدولة لما لها من مساس بكل ما في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية والقانونية والأمنية والثقافية، ولما لها من أثر على بناء ثقة مواطني الدولة بمؤسساتها العامة وما وفي حكمها، فلم يترك الفساد حقاً من حقوق الإنسان إلا وأصابه بالعطب.

ومن أجل الوصول إلى حلول لمعالجة هذه الظاهرة والحد منها قررت الدول على المستوى الوطني مكافحة الفساد، ودعت المجتمع الدولي للتعاون من أجل مكافحة هذه الظاهرة الخطيرة.

أهمية البحث:

تظهر أهمية هذه الدراسة في التعرف على الجهود الدولية والوطنية المبذولة في مجال مكافحة جرائم الفساد، وبيان أهم العراقيل والتحديات التي تواجه سياسة محاربة الفساد، ومحاولة وضع الحلول والمعالجات الكفيلة بالحد من ظاهرة الفساد إلى أدنى مستوى ممكن.

أهداف البحث:

نرمي من وراء هذا البحث إلى تحقيق الأهداف التالية:

1. بيان مفهوم الفساد وأنواعه.
2. الوقوف على أسباب الفساد والآثار المدمرة المترتبة عليه.
3. معرفة آليات مكافحة الفساد على المستوى الدولي والوطني، وبيان دورها في منع الفساد والحد منه.

إشكالية البحث:

تتمثل إشكالية البحث من خلال طرح السؤال الرئيسي التالي:

- ما مدى فاعلية وكفاية الآليات الدولية والوطنية في مكافحة جرائم الفساد؟

منهج البحث:

لمعالجة هذا الموضوع، والإجابة على الإشكالية السابقة، فقد اعتمدنا على المنهجين الوصفي والتحليلي، وذلك من خلال وصف وعرض ما هو موجود من النصوص القانونية الدولية والوطنية المعنية بمكافحة جرائم الفساد، وتحليل مضمون تلك النصوص من خلال الملاحظة والتعليق، وذلك لبيان مدى كفايتها أو قصورها من أجل الوصول إلى الحل المناسب لمعالجة كل عنصر من العناصر التي سنتطرق إليها.

خطة البحث:

للإجابة على الإشكالية السابقة، فإننا سنقسم دراستنا إلى ثلاثة مباحث رئيسية، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: مفهوم الفساد وبيان أنواعه.

المبحث الثاني: أسباب الفساد والآثار المترتبة عليه.

المبحث الثالث: الآليات الدولية والوطنية لمكافحة الفساد.

وينتهي البحث بخاتمة نستعرض فيها أهم النتائج والتوصيات التي خلصنا إليها من هذا البحث.

المبحث الأول

مفهوم الفساد وبيان أنواعه

لكي يتولد لدينا الفهم الحقيقي لظاهرة الفساد، فلا بد من توضيح مفهوم الفساد من خلال تعريفه، وبيان أنواعه، لذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين: نتناول في المطلب الأول تعريف الفساد، ونتعرض في المطلب الثاني لأنواع الفساد.

المطلب الأول

تعريف الفساد

وفي هذا المطلب سنعرف الفساد من الناحية اللغوية والاصطلاحية والقانونية، لعلنا نتوصل إلى تعريف جامع له.

أولاً: تعريف الفساد لغةً:

وردت كلمة الفساد في معاجم اللغة العربية بمعانٍ متعددة منها: أن الفساد نقيض الصلاح، والفساد لغة البطلان، فيقال فسد الشيء أي بطل واضمحل⁽¹⁾، والفساد أخذ المال ظلماً، والمفسدة ضد المصلحة، واستفسد ضد استصلح⁽²⁾، وقال الراغب الأصفهاني: الفساد هو خروج الشيء من الاعتدال قليلاً أو كثيراً وزياده الصلاح⁽³⁾.

كما وردت مفاهيم أخرى للفساد في العديد من الآيات القرآنية، كالشرك والمعاصي وما يترتب على ذلك من انقطاع الصيد في البحر والقحط في البر، كما ورد في قوله تعالى: ﴿ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ﴾⁽⁴⁾، أو الطغيان والتجبر كما في قوله تعالى: ﴿لِلَّذِينَ لَا يُرِيدُونَ عُلُوًّا فِي الْأَرْضِ وَلَا فَسَادًا﴾⁽⁵⁾، أو عصيان أوامر الله كما في قوله تعالى: ﴿إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا أَنْ

⁽¹⁾ ابن منظور، لسان العرب، دار صادر، بيروت، لبنان، ط1، الجزء 3، ص335.

⁽²⁾ الفيروز أبادي، القاموس المحيط، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، 1980، الجزء 1، ص

320.

⁽³⁾ راغب الأصفهاني، المفردات في غريب القرآن، تحقيق مركز الدراسات والبحوث بمكتبة نزار مصطفى

الباز، الناشر مكتبة نزار مصطفى الباز، ج2، ص49.

⁽⁴⁾ سورة الروم، الآية: 41 .

⁽⁵⁾ سورة القصص، الآية: 83 .

يُقْتَلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُمْ مِنْ خِلَافٍ أَوْ يُنْفَوْا مِنَ الْأَرْضِ ذَلِكَ لَهُمْ خِزْيٌ فِي الدُّنْيَا وَلَهُمْ فِي الْآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ⁽¹⁾.

ثانياً: تعريف الفساد اصطلاحاً:

أما الفساد اصطلاحاً فقد تعددت تعريفاته، لكن هذه التعريفات تشترك في وصفه بأنه إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص⁽²⁾. ويمكن تعريف الفساد بأنه استغلال للوظيفة العامة من أجل تحقيق منافع خاصة خلافاً للقوانين.

ثالثاً: تعريف الفساد في الاتفاقيات الدولية:

لم تضع الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد تعريفاً شاملاً وصريحاً للفساد، وإنما اكتفت بتجريم مجموعة من الأفعال التي يقوم بها الموظفون الفاسدون، ومن أهم هذه الاتفاقيات هي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، والتي جرمت الممارسات الفاسدة الآتية: (جرائم الرشوة المحلية والدولية واختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها من قبل الموظف العمومي والمتاجرة بالنفوذ وإساءة استعمال الوظائف والإثراء غير المشروع والرشوة واختلاس الممتلكات في القطاع الخاص وغسيل العائدات الإجرامية)⁽³⁾.

رابعاً: تعريف الفساد في المنظمات الدولية:

أن المنظمات الدولية كمنظمة الشفافية الدولية والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، فلم يخرج تعريفهم للفساد على أنه إساءة استعمال السلطة العامة لتحقيق مكسب خاص⁽⁴⁾.

(1) سورة المائدة، الآية: 33 .

(2) أ. وائل بن سعد على الزهراني، مكافحة الفساد في الأنظمة السعودية والاتفاقيات الدولية، المجلة العربية للنشر العلمي، العدد الخامس والعشرين، 2 تشرين الثاني، 2020، ص 660.

(3) المواد من (14-25) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003ف.

(4) د. نعمات محمد صفوت، دور قواعد القانون الدولي في مكافحة الفساد، المجلة القانونية (مجلة متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية)، المجلد 7، العدد 1، مايو 2020، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، فرع الخرطوم، ص 6.

خامساً: تعريف الفساد في القانون الليبي:

بعد مصادقة ليبيا على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، أنشأت هيئة لمكافحة الفساد بموجب القانون رقم 63 لسنة 2012 والذي تم إلغائه بالقانون رقم 11 لسنة 2014 بشأن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

والمرشح الليبي لم يدرج في هذا القانون الأخير تعريفاً لمصطلح الفساد، وإنما انتهج نفس منهج اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003، حيث نص في المادة (7/3) منه على مجموعة من الأفعال واعتبرها جرائم فساد، نذكر منها جرائم غسيل الأموال والجرائم الماسة بالأموال العامة وجرائم الوساطة والمحسوبية.

المطلب الثاني

أنواع الفساد

تتغير أنواع الفساد باستمرار ويعود السبب إلى تطور العالم في جميع المجالات، ومن بين هذه الأنواع نذكر منها ما يلي:

أولاً: الفساد من حيث حجمه: نميز بالنسبة لهذا النوع بين:

1. **الفساد الكبير:** وهو أخطر أنواع الفساد الذي يقوم به كبار المسؤولين كرؤساء الحكومات والوزراء لتحقيق مصالح مادية أو اجتماعية كبيرة بفعل ارتباطهم بالصفقات الكبرى التي ترصد لها الدولة ميزانيات ضخمة.
2. **الفساد الصغير:** وهو الفساد الذي يمارس من قبل صغار الموظفين مع صغر حجم المبالغ المالية المتداولة كالرشاوي والمزايا، والأعمال المطلوبة في المقابل تكون قليلة الأهمية مثل الوساطة في التوظيف وسرعة إنجاز الأعمال ومنح الرخص⁽¹⁾.

ثانياً: الفساد من حيث نطاقه: وينقسم الفساد من حيث نطاقه إلى نوعين:

1. **الفساد الدولي:** وهو الفساد الذي يأخذ مدى دولي، عند تعامل الدولة ممثلة في مؤسساتها العمومية مع كيانات أجنبية، شراء المستلزمات والمعدات والتجهيزات من الخارج، أو إبرام عقود وصفقات أشغال أو دراسات معها، مقابل الحصول على امتيازات، ويتم ذلك خصوصاً في

(1) د. الحاج علي بدر الدين، جرائم الفساد وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراة، كلية

الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بكايد، تلمسان، 2016، ص 40.

الصفقات الكبرى المتعلقة بمشاريع البنية التحتية وتوريد السلع والمستلزمات بكميات كبيرة، مقابل حصول المسؤولين على عمولات ورشاوى.

2. **الفساد المحلي:** يتم داخل البلد، ويقتصر على أطراف محليين بمناسبة إبرام عقود أو معاملات بين القطاع العام والخواص، كقيام الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية باقتناء مستلزمات أو مواد من عند الخواص، أو إبرام عقود أشغال بمبالغ ضخمة بالزيادة في الأسعار مقابل الحصول على مزايا مادية⁽¹⁾.

ثالثاً: **الفساد من حيث درجة التنظيم:** وينقسم إلى نوعين:

1. **الفساد المنظم:** وهو ذلك النوع الذي ينتشر في الهيئات والإدارات المختلفة من خلال إجراءات وترتيبات مسبقة ومحددة، تعرف من خلالها مقدار الرشوة وآلية دفعها وكيفية إنهاء معاملة معينة مثل الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين من قبل العصابات المسلحة في ليبيا.

2. **الفساد غير المنظم:** ويقع هذا الفساد أو يتم ارتكابه بصورة عرضية دون أي تخطيط مسبق أو تنسيق بين أطرافه⁽²⁾.

رابعاً: **الفساد من حيث الأفراد المنخرطين فيه:** وينقسم إلى:

1. **فساد القطاع العام:** هو الفساد المستشري في الإدارة الحكومية وجميع الهيئات العمومية التي تتبعها، وهو من أكبر معوقات التنمية، وفيه يتم استغلال المنصب العام لأجل الأغراض والمصالح الشخصية.

2. **فساد القطاع الخاص:** ويعني استغلال نفوذ القطاع الخاص للتأثير على مجريات السياسة العامة للدولة، باستعمال مختلف الوسائل من رشوة وهدايا، وهذا لأجل تحقيق مصلحة شخصية كالإعفاء من الضريبة، والحصول على الإعانة... إلخ⁽³⁾.

⁽¹⁾ د. حزيق محمد، محاضرات في مكافحة الفساد، أقيمت على طلبة السنة الثانية ماستر حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون الخاص، جامعة لوتيسي علي، 2023، ص 4، 5.

⁽²⁾ أ. محمد حسن سعيد، وسائل القانون الدولي لمكافحة جرائم الفساد، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2019، ص 60، 61.

⁽³⁾ أ. راضية بودحوش وأ. صونية بودحوش، الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد في الجزائر، خطوة نحو إرساء الحكم الرشيد، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، الجزائر، 2017، ص 20.

خامساً: أنواع الفساد طبقاً للمجال الذي نشأ فيه: ويكون ذلك في مختلف مجالات الحياة، أهمها:

1. **الفساد السياسي:** يتمثل في عدم الاستقرار السياسي ونقص الحريات وعدم إشراك المواطنين في اتخاذ القرارات، مما يؤدي إلى تركز السلطة وعدم تداولها واستغلال فئة معينة لنفوذها لتحقيق مصالحها الشخصية، ومن مظاهره تدخل المال الفاسد في الانتخابات والتلاعب بنتائجها، وتغيب الأحزاب المعارضة⁽¹⁾.
2. **الفساد المالي:** وهو يتمثل في مجمل الانحرافات المالية ومخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل المالي في الدولة، ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة، ومن مظاهره الرشاوى واختلاس المال العام والتهرب الضريبي وغسيل الأموال والإثراء غير المشروع وإهدار المال العام⁽²⁾.
3. **الفساد الإداري:** وهو يتمثل في الانحرافات السلوكية الصادرة عن الموظفين العموميين أثناء تأدية مهامهم، كالتخلي عن القيام بواجباتهم وعدم احترام أوقات العمل واعتماد المحسوبية والمحاباة والوساطة عند تأدية الأعمال الوظيفية⁽³⁾.
4. **الفساد الأخلاقي:** ويمكن تمثيل ذلك النوع من الفساد بمجمل الانحرافات الأخلاقية والسلوكية المتعلقة بسلوك الموظف الشخصي وتصرفاته كالقيام بأعمال مخلة بالحياء في مكان العمل، وقد يكون التحرش الجنسي في أماكن العمل من أبرز صور هذا الفساد، بحيث يقوم المسؤول المباشر باستغلال سطوته على مرؤوسيه الخاضعين له من الجنس الآخر للحصول على علاقات خاصة مقابل منحهم امتيازات وظيفية أو غض الطرف عن مخالفاتهم⁽⁴⁾.
5. **الفساد القانوني:** ويظهر هذا النوع واضحاً على مستوى السلطة التشريعية، إذ يقوم أصحاب القرار السياسي بالاتصال ببعض الشخصيات الموجودة في سلطة التشريع، ومنحهم المناصب والأموال من أجل تشريع قانون أو تفسيره، أو إضافة بعض الفقرات التي تخص مجموعة من الأشخاص، ويظهر

(1) د. محمد علي سويلم، جرائم الفساد، دراسة مقارنة، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017، ص 34.

(2) د. بلال خلف السكارنة، أخلاقيات العمل، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ط9، 2019، ص 268.

(3) أ. حياة عوامرية، التدابير الوقائية لمكافحة ظاهرة الفساد في إطار القانون رقم 06-01، رسالة ماجستير،

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، الجزائر، 2020، ص 28.

(4) د. حيدر طالب محمد وآخرين، مدخل للنزاهة ومكافحة الفساد في التشريعات العراقية والاتفاقيات الدولية،

مركز البيان للدراسات والتخطيط، 2021، ص 42.

هذا الفساد من خلال الابتزاز أو التأثير على صانعي القرار بإصدار تشريع معين لتعيين شخص معين في مركز معين - كوزير مثلاً - أو تغيير موازنة الدولة إلى جهة معينة أو إحالة مشاريع خاصة إلى وزارة خاصة ليستفيد منها صانعو القرار عبر المقاولات والشركات والمؤسسات التي يديرونها⁽¹⁾.

6. **الفساد القضائي:** يتمثل في الإزدواجية في تطبيق القوانين وفي تفسيرها تبعاً لأطراف العلاقة والمحسوبية لصالح ذوي الجاه على حساب الضعفاء والتساهل والممارسات غير القانونية من قبل القضاة، وعدم التطبيق السليم للقوانين، مما يجعل أداء السلطة القضائية يتسم بالضعف ويؤدي إلى ضياع الحقوق وتفشي الظلم.

7. **الفساد الاقتصادي:** ويتمثل في السياسات الاقتصادية المرتجلة أو القائمة على سوء التقدير، وتخصيص موارد ضخمة لمشاريع غير مجدية أو بدون مراقبة، مما يؤدي إلى إهدار المال العام وجعله عرضة للنهب⁽²⁾.

المبحث الثاني

أسباب الفساد والآثار المترتبة عليه

سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين: نتحدث في المطلب الأول عن أسباب الفساد، ونتناول في المطلب الثاني الآثار المترتبة على جرائم الفساد.

المطلب الأول

أسباب الفساد

هناك العديد من الأسباب التي تؤدي إلى وجود الفساد في المجتمعات، ويمكن إيجاز هذه الأسباب على النحو التالي:

أولاً: **أسباب سياسية:** وتتمثل في عدم الاستقرار السياسي، وضعف دور الحكومة في مكافحة الفساد أو عدم جديتها في ذلك، وشخصنة السلطة وتوالي الحروب والأزمات وضعف الأحزاب السياسية وتورطها في الفساد⁽³⁾.

(1) د. حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2008، ص 70.

(2) د. حزيق محمد، محاضرات في مكافحة الفساد، مرجع سابق، ص 4.

(3) د. نصيرة إبراهيم علي، دور البرلمان والأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد الإداري، منشورات مركز الدراسات العربية، القاهرة، مصر، ط1، 2018، ص 40.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



ثانياً: أسباب اقتصادية: وهي التي تتمثل في الآتي:

1. انتشار البطالة والفقر وتدني الرواتب والأجور وارتفاع مستوى المعيشة.
2. انخفاض معدل النمو الاقتصادي والتفاوت في توزيع الدخل بين الأفراد.
3. غياب الشفافية في المعاملات وعدم فاعلية الأجهزة الرقابية للدولة .
4. ضعف الحوافز والمكافآت الوظيفية.
5. وجود خلل في تركيب عناصر الإنفاق الحكومي بميزانية الدولة.
6. غياب القطاع الخاص المحلي والأجنبي الذي يفترض أن ينافس حول الجودة والفاعلية⁽¹⁾.

ثالثاً: أسباب اجتماعية: وتتمثل في الآتي:

1. ضعف الوازع الديني والأخلاقي في المجتمع.
2. الضغوط الاجتماعية والتي توفر المناخ الملائم لانتشار مظاهر الفساد.
3. انتشار الجهل وضعف المستوى الثقافي في الأفراد.
4. ضعف الوعي بالفساد ومخاطره، وسيطرة النعرة الطائفية والقبلية .
5. ضعف الوعي بالملكية العامة والمال العام⁽²⁾.

رابعاً: أسباب إدارية وتنظيمية: وتتمثل في التخلف الإداري ونقص كفاءة العاملين وتضخم الجهاز الإداري وغياب الرقابة وتغول البيروقراطية والروتين، وفشل الأجهزة الرقابية وتخلّفها وعدم استخدام الأساليب الحديثة والعملية وعدم استقلالها وضعفها أمام قوة ونفوذ مافيات الفساد⁽³⁾.

خامساً: أسباب قانونية: وتتمثل في الآتي:

1. غموض القوانين أو تعارضها أو وجود ثغرات قانونية بها يستغلها الفاسدين.
2. إصدار قوانين تخدم فئات معينة على حساب المصلحة العامة.
3. نقص القوانين التي تكافح الفساد.

(1) أ. محمد حسين سعيد، وسائل القانون الدولي لمكافحة جرائم الفساد، مرجع سابق، ص 52.

(2) أ. محمد سامر، استراتيجيات مواجهة الفساد المالي والإداري والمواجهة الجنائية والآثار المترتبة على الفساد المالي، منشورات مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، ط1، القاهرة، مصر، (ب.ت)، ص 78.

(3) أ. محمد حسين سعيد، وسائل القانون الدولي لمكافحة جرائم الفساد، مرجع سابق، ص 50.

4. عدم استقلال السلطة القضائية ابتداءً من اختيار القضاة وإشغالهم للمناصب المهمة في السلك القضائي؛ وانتهاءً باستقلالية القضاة في عملهم وإصدارهم للأحكام في قضايا الفساد المعروضة أمامهم⁽¹⁾.

المطلب الثاني

الآثار المترتبة على الفساد

- للفساد آثار سلبية وخيمة على المجتمعات، سواء على الأصعدة السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو الإدارية أو القانونية، وذلك على النحو التالي:
- أولاً: الآثار السياسية للفساد: والتي تتمثل في الآتي:
1. فقد السلطة الحاكمة استقلالها في صنع القرار السياسي فيكون منصباً على تحقيق المصلحة الخاصة للفاستدين على حساب المصلحة العامة للدولة مما يزعزع ثقة وولاء أفراد الشعب للسلطة، وكذلك عزلة الدولة نفسها أمام المجتمع الدولي ولمكانتها في المحافل الدولية
 2. يؤدي الفساد إلى إفراغ الديمقراطية من محتواها، وتنتج ماقيات الفساد لشراء الولاء والدعم السياسي.
 3. يؤدي الفساد إلى عدم الاستقرار السياسي مما يؤدي إلى الفوضى واحتدام الصراعات وانتشار ظاهرة الاغتيالات السياسية.
 4. يؤدي الفساد إلى ضعف مشاركة المواطنين في العملية السياسية كالتصويت والانتخابات.
 5. يعمل الفساد على إضعاف الدولة ويقلل من قدرتها التفاوضية مع الدول والشركات العالمية⁽²⁾.
 6. ثانياً: الآثار الاقتصادية للفساد: وتتمثل في الآتي:
1. إضعاف النمو الاقتصادي للدولة وخفض معدلات الاستثمارات الأجنبية.
 2. زيادة البطالة والفقر وسوء توزيع الدخل ورفع تكاليف المعيشة.
 3. إضعاف جودة البنى التحتية والخدمات العامة.

(1) د. حيدر طالب محمد وآخرين، مدخل للنزاهة ومكافحة الفساد في التشريعات العراقية والاتفاقيات الدولية، مرجع سابق، ص 54، 55.

(2) هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، مكافحة الفساد، تحديات وحلول، ط1، 2020، ص 27.

4. استنزاف الخزينة العامة للدولة⁽¹⁾.

ثالثاً: الآثار الاجتماعية للفساد: وتتمثل في الآتي:

1. تراجع مستويات الدولة الاجتماعية، وكذلك القيم الأخلاقية والإنسانية في المجتمع.
2. بروز التعصب والتطرف في الآراء وزيادة معدلات الجريمة في المجتمع كرد فعل لانحياز القيم.
3. اتساع الفجوة بين الأغنياء والفقراء، الأمر الذي يؤدي إلى شعور الفقراء بالظلم، وما يترتب على ذلك من احتقان اجتماعي وانتشار الحقد بين شرائح المجتمع.
4. انتشار اللامبالاة والاهمال وتغليب المصلحة الخاصة على حسب المصلحة العامة⁽²⁾.

رابعاً: الآثار الإدارية للفساد: وتتمثل في الآتي:

1. استغلال النفوذ في شغل المناصب.
2. الانحراف بمقاصد القرار الإداري عن المصلحة العامة.
3. التطبيق الانتقائي والسيء للقوانين والتعليمات والأنظمة.
4. الاستهانة بالتخطيط الاستراتيجي المستقبلي.
5. إعاقة جهود الأجهزة الرقابية⁽³⁾.

خامساً: الآثار القانونية للفساد: يؤثر الفساد على المنظومة القانونية والقضائية في الدولة، ويكون تأثيره على النحو التالي:

1. أن وجود الفساد في الدولة يؤدي إلى ظهور تشريعات جديدة لا تحقق الردع الكافي، وتساعد الفاسدين على الهروب من العقاب.
2. عدم جدوى تطبيق القوانين وفعاليتها نتيجة لفساد القائمين على تنفيذها.
3. بطء إجراءات التقاضي، حيث يلجأ الفاسدون إلى عرقلة إجراءات المحاكمة، ومن ثم يتأخر حسم المنازعة⁽¹⁾.

⁽¹⁾ أ. عبد العزيز حسن الحمادي، نشاط المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الانتربول) وأنشطتها في ضوء

القانون الدولي، القيادة العامة لشرطة الشارقة، مركز بحوث الشرطة، الشارقة، 2013، ص 11.

⁽²⁾ أ. حياة عوامرية، التدابير الوقائية لمكافحة ظاهرة الفساد في إطار القانون رقم 06-01، مرجع سابق، ص

35، 36.

⁽³⁾ أ. محمد حسن سعيد، وسائل القانون الدولي لمكافحة جرائم الفساد، مرجع سابق، ص 62، 63.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



المبحث الثالث

الآليات الدولية والوطنية لمكافحة الفساد

اعتباراً لكون الفساد لا تقتصر أضراره وخطورته على المصالح الاقتصادية والمالية والسياسية للدول فقط، وإنما تعداها إلى الاقتصاد العالمي، وأن الفساد قد أضحى في الوقت الحاضر مشكلة عابرة للحدود، وعامل إزعاج لمختلف الدول لما يطرحه من مشاكل ومخاطر على استقرار المجتمعات وأمنها، فإنه إلى جانب الجهود الوطنية برزت الحاجة إلى توحيد الجهود الدولية والإقليمية والوطنية وتنسيقها لمواجهة الفساد، بهدف تعزيز التعاون بين مختلف الدول لوضع استراتيجيات من شأنها الحد من هذه الظاهرة⁽²⁾.

وعليه سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين: نتناول في المطلب الأول الآليات الدولية لمكافحة الفساد، ونتعرض في المطلب الثاني للآليات الوطنية لمكافحة الفساد.

المطلب الأول

الآليات الدولية لمكافحة الفساد

لقد اتجهت الجهود الدولية إلى إبرام العديد من الاتفاقيات الدولية والإقليمية وكذلك إنشاء المنظمات الدولية الحكومية والغير حكومية من أجل مكافحة الفساد الذي تفشى وانتشر إلى أبعد من الحدود الوطنية، مما أصبح يمثل جريمة دولية يجب التصدي لها ومكافحتها. عليه سنقسم هذا المطلب إلى فرعين: نتناول في الفرع الأول الاتفاقيات الدولية والإقليمية الخاصة بمكافحة الفساد، ونتعرض في الفرع الثاني إلى المنظمات الدولية الحكومية والغير حكومية.

(1) د. حيدر طالب محمد وآخرين، مدخل للنزاهة ومكافحة الفساد في التشريعات العراقية والاتفاقيات الدولية، مرجع سابق، ص 62.

(2) د. حزيق محمد، محاضرات في مكافحة الفساد، مرجع سابق، ص 7.

الفرع الأول

الاتفاقيات الدولية والإقليمية الخاصة بمكافحة الفساد

في إطار مكافحة الفساد لجأ المجتمع الدولي إلى إبرام العديد من الاتفاقيات الدولية والإقليمية بهدف وضع حد للفساد وبتر جذوره ووضع قوانين تجرم فيها الفساد وتعاقب المجرمين، وفي هذا الصدد سنقتصر على دراسة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، وذلك على النحو التالي:

أولاً: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:

بادرت الأمم المتحدة إلى إبرام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب قرار صادر من الجمعية العامة للأمم المتحدة في 31 أكتوبر 2003، ودخلت حيز التنفيذ في 14 ديسمبر 2005، وانضمت إليها كثير من دول العالم، من بينها ليبيا التي صادقت على هذه الاتفاقية بتاريخ 2003/12/23، وتعتبر هذه الاتفاقية المصدر الأساسي لقواعد مكافحة الفساد، واحتلت المرتبة الأولى بين القواعد الدولية لمكافحة الفساد⁽¹⁾.

والهدف من هذه الاتفاقية وفقاً للمادة الأولى منها هو ترويج ودعم التدابير الهادفة إلى منع الفساد ومكافحته وتعزيز التعاون الدولي في مجال منع ومكافحة الفساد، فضلاً عن تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون والممتلكات العمومية.

ولقد تضمنت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مجموعة من التدابير الوقائية والأساليب الموضوعية والإجرائية حتى يتسنى من خلالها لكل دول العالم تطبيقها لتعزيز أنظمتها القانونية والتنظيمية لمكافحة الفساد.

1- التدابير الوقائية الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة:

من الصعب مكافحة الفساد على نحو فعال دون الاهتمام بترسيخ ما تفرضه القيم السياسية والاجتماعية التي تؤثر في مكافحة جرائم الفساد وانتشاره، وأهم هذه القيم هي الشفافية والنزاهة والمساءلة وسيادة القانون.

(1) أ. محمد سامر، استراتيجيات مواجهة الفساد المالي والإداري والمواجهة الجنائية والآثار المترتبة على

الفساد المالي، مرجع سابق، ص 285.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



ويقصد بالشفافية تواجد المعلومات التي تتعلق بالسياسات والنظم والقرارات واللوائح لكافة المواطنين، أما النزاهة يقصد بها الجوانب الأخلاقية للموظف حين أداء مهامه، مثل الأمانة والصدق والعناية والالتقان والحفاظ على المال العام، أما المساءلة وسيادة القانون فالمقصود بها مسؤولية الأفراد عن أعمالهم ووجوب مساءلتهم عن أدائهم الوظيفي وما يصدر منهم من سلوكيات⁽¹⁾. كما اهتمت الاتفاقية بالتدابير الوقائية المصاحبة لمكافحة جرائم الفساد، وهي مجموعة من الإجراءات التي تسبق دور التشريع العقابي في ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد، وأهم هذه الإجراءات هي:

- أ. وجود هيئات تهتم بمكافحة الفساد وقائياً.
- ب. نشر المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعزيزها.
- ج. منح الهيئات المعنية بمكافحة الفساد الاستقلالية.
- د. اتخاذ الاجراءات والآليات المناسبة في مجال القطاع العام.
- هـ. وضع مدونات سلوك للموظفين العموميين.
- و. تنظيم المشتريات العمومية وإدارة الأموال العامة.
- ز. الاهتمام بمكافحة جرائم الفساد داخل القطاع الخاص.
- ح. اتخاذ التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة.
- ط. اتخاذ التدابير اللازمة لمنع غسيل الأموال.
- ي. إنشاء نظام داخلي للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية الأخرى⁽²⁾.

⁽¹⁾ أ. علي زيدات وأ. أنيس زميتي، مدى فعالية سياسة مكافحة الفساد الدولي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، الجزائر، 2023، ص 8،9 .

⁽²⁾ د. حيدر طالب محمد وآخرين، مدخل النزاهة ومكافحة الفساد في التشريعات العراقية والاتفاقيات الدولية، مرجع سابق، ص 82، 83 .

2- الأساليب الموضوعية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:

وهي تركز على تحديد الممارسات المرتبطة بالفساد على مستوى القطاع العام والخاص، سواء كان الفاعل أصلياً أو بالمساهمة أو الشروع، وتقدير العقوبات المقررة لها، والتي توجب على الدول تجريمها كحد أدنى مثل الرشوة والاختلاس وتبيد المال العام⁽¹⁾. غير أنه وبالرجوع إلى الاتفاقية نجد أنها تبنت في إطار تجريم الفساد منهجاً موسعاً على عكس اتفاقيات أخرى سابقة قد حصرت جريمة الفساد في صورة «الرشوة»، حيث جرمت الاتفاقية كذلك أفعال الاختلاس والمتاجرة بالنفوذ وإساءة استعمال الوظيفة والإثراء غير المشروع وغسيل العائدات الإجرامية وإعاقة سير العدالة⁽²⁾.

3- الأساليب الإجرائية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:

ترتبط الإجراءات ارتباطاً وثيقاً بالجريمة في حد ذاتها، لتعتبر بذلك الوجه الآخر للمكافحة حتى يكون هناك تكامل بين الأحكام الموضوعية التي تشمل الجرائم، وتحدد العقوبات المقررة لها وبين الأحكام الإجرائية التي تشمل الإجراءات المرتبطة بالتعاون الدولي، وتنحصر أهم الآليات الإجرائية المعتمدة في الاتفاقية في تلك الإجراءات والتدابير التي ترمي لاسترداد العائدات الإجرامية، وتسليم المجرمين، وتلك المتعلقة بالمساعدة القانونية⁽³⁾.

ثانياً: الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد:

بعد اقتناع الدول العربية بأن الفساد يشكل تهديداً على الأمن والاستقرار والقيم الأخلاقية، والتزاماً منها بالشرعة الإسلامية التي تنبذ الفساد وبأهداف ومبادئ ميثاق جامعة الدول العربية والاتفاقيات الدولية والإقليمية في مجال التعاون ومكافحة الفساد، تم إبرام الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، وقد تم تحرير الاتفاقية باللغة العربية بمدينة القاهرة في مصر بتاريخ 2010/12/21⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ أحمد بن عيسى، الآليات القانونية الدولية والوطنية لمكافحة الفساد، دراسة على ضوء اتفاقية الأمم المتحدة 2003، والقانون 01-06، مجلة القانون والعلوم السياسية، المجلد 1، العدد 2، 2015، ص 102.

⁽²⁾ راجع المواد من (15-25) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003.

⁽³⁾ أ. علي لكبير، أساليب مكافحة جرائم الفساد في نطاق القانون الدولي، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد السابع، العدد الأول، 2003، ص 449.

⁽⁴⁾ أ. علي زيدات وأ. أنيس زميتي، مدى فعالية سياسة مكافحة الفساد الدولي، مرجع سابق، ص 21.

1- أهداف الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد:

- أ. تعزيز التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته وكشفه بكل أشكاله وسائر الجرائم المتصلة به وملاحقة مرتكبيها.
- ب. تعزيز التعاون العربي على الوقاية من الفساد ومكافحته.
- ج. تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون.
- د. تشديد العقوبات على مرتكبي جرائم الفساد⁽¹⁾.

2- التدابير الوقائية من الفساد بموجب أحكام الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد:

- تضمنت الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بعض التدابير الوقائية من تفشي ظاهرة الفساد، وذلك في المادة (10) منها، وكما يلي:
- أ. وضع سياسات فعالة للوقاية من الفساد ومكافحته وإجراء تقييم دوري للتشريعات والتدابير المتخذة ومدى كفايتها للوقاية من الفساد، ووضع مدونات السلوك الوظيفي والالتزام بها.
 - ب. وضع معايير موضوعية فيما يتعلق بالمشتريات والتعاقدات الحكومية.
 - ج. اتخاذ الدول الأعضاء كل ما يلزم لمنع الفساد في القطاع الخاص.
 - د. بذل الدول الأعضاء كل سبل التعاون فيما بينها وبين المنظمات الدولية والإقليمية وفق أنظمتها القانونية الداخلية.
 - هـ. التزام الدول وفقاً لأنظمتها الداخلية بتأسيس هيئات متخصصة للنزاهة ومكافحة الفساد ومنحها الاستقلال والصلاحيات اللازمة لأداء عملها بشكل فعال⁽²⁾.

3- التجريم في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد:

نصت المادة (4) من الاتفاقية على تجريم الأفعال التالية عند ارتكابها عمداً وهي: الرشوة في الوظائف العمومية، ورشوة الموظفين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية، والمتاجرة بالنفوذ، وإساءة استغلال الوظائف العمومية، والإثراء غير المشروع، والرشوة في القطاع الخاص، وغسل العائدات الإجرامية، وإعاقة سير العدالة، وإخفاء العائدات الإجرامية المتحصلة من الأفعال الواردة في هذه المادة، واختلاس الممتلكات العامة والاستيلاء عليها بغير حق، واختلاس ممتلكات

⁽¹⁾ أ. علي لكبير، أساليب مكافحة جرائم الفساد في نطاق القانون الدولي، مرجع سابق، ص 447.

⁽²⁾ المادة (10) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

الشركات المساهمة والجمعيات الخاصة ذات النفع العام والقطاع الخاص والمشاركة والشروع في الجرائم الواردة في هذه المادة⁽¹⁾.

4- الإطار الإجرائي للاتفاقية العربية لمكافحة الفساد:

تعتمد الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد نظاماً إجرائياً فعالاً يضمن ملاحقة ومحكمة وتوقيع العقوبات على أولئك الذين ارتكبوا جرائم الفساد، ويتطلب تنفيذ الاتفاقية من كل دولة عضو فيها اتخاذ سلسلة من التدابير وفقاً للتشريعات الوطنية لضمان حضور المشتبه فيهم في إجراءات التحقيق والمحكمة، وتخضع كل دولة عضو أيضاً لتكييف الجرائم المشمولة في الاتفاقية وفقاً لخطورتها، وتحدد الدول الأطراف مدة تقادم طويلة لجرائم الفساد المشمولة في الاتفاقية والمشار إليها في المادة (6)، بالإضافة إلى ذلك تتخذ كل دولة عضو حسب نظامها القانوني التدابير المتعلقة بمصادرة العائدات الإجرامية والممتلكات والمعدات المستخدمة في ارتكاب تلك الجرائم⁽²⁾.

الفرع الثاني

المنظمات الدولية الحكومية والغير حكومية

شكلت المنظمات الدولية الحكومية والغير حكومية والمجتمع المدني نواة الإرادة للجماعة الدولية لمعالجة عدد من التحديات التي أصبحت تنتشر في جميع دول العالم وتهدد استقراره، وتعتبر جرائم الفساد من أهم هذه التحديات التي تواجه المجتمع الدولي. عليه سنتناول في هذا الفرع دور المنظمات الدولية الحكومية والغير حكومية في مكافحة الفساد، وذلك على النحو التالي:

أولاً: المنظمات الدولية الحكومية:

وهنا سوف نبين الدور المهم والفعال الذي تلعبه المنظمات الدولية في مكافحة الفساد، وهي البنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

1- دور البنك الدولي في مكافحة الفساد:

يعتبر البنك الدولي من أكبر المؤسسات الدولية اهتماماً بمكافحة الفساد، حيث وضع استراتيجية فعالة في مجال مكافحة الفساد تضمنت محاور رئيسية أهمها:

⁽¹⁾ المادة (4) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

⁽²⁾ أ. علي زيدات، وأ. أنيس زميتي، مدى فعالية سياسة مكافحة الفساد الدولي، مرجع سابق، ص 22.

- أ. العمل على منع ومكافحة الفساد في المشاريع الممولة من قبل البنك الدولي كشرط أساسي لتقديم العون للدول النامية، ودعم المؤسسات المختصة بمكافحة الفساد.
 - ب. تحديد شروط وضوابط الإقراض.
 - ج. تقديم العون والمساعدة للدول النامية في إطار مكافحة الفساد.
- وأنشأ البنك الدولي دائرة خاصة للتحقيق في شبهات الفساد في المشاريع التي يمولها البنك، وفي كل ما له علاقة بتلك المشاريع، وحدد مجموعة من الإجراءات والآليات من حيث نشر أسماء الأفراد والشركات التي عليها مؤشرات فساد أو تلكو في تنفيذ المشاريع لغرض عدم إشراكها في تنفيذ المشاريع الجديدة التي تنفذ بتمويل من البنك الدولي لما لذلك من أثر مهم ودور فعال في مكافحة الفساد الدولي من جهة وتعزيز الثقة بعمل البنك وإنجاح مهامه من جهة أخرى⁽¹⁾.

2- دور صندوق النقد الدولي في مكافحة الفساد:

- يعتبر صندوق النقد الدولي من المنظمات الدولية المعنية بمكافحة الفساد من خلال سلطانه في مجال مراقبة السياسات الاقتصادية والمالية، حيث يقوم صندوق النقد الدولي بدور مهم في مكافحة الفساد من خلال تعليق المساعدات المالية لأي دولة يكون فيها الفساد عائقاً لعملية التنمية الاقتصادية، وقد حدد حالات الفساد المانع من تلقي المساعدات والقروض كما يلي:
- أ. تورط المسؤولين الرسميين في عمليات تحايل جمركية أو ضريبية .
 - ب. إساءة استخدام احتياطي العملات الصعبة.
 - ج. استغلال السلطة من قبل الجهات المسؤولة عن الإشراف على البنوك.
 - د. ممارسة الفساد في مجال تنظيم الاستثمار الوطني⁽²⁾.

ثانياً: المنظمات الدولية الغير حكومية:

قامت المنظمات الدولية الغير حكومية بدور هام وفعال في مجال مكافحة الفساد، وذلك استناداً إلى كونها حرة مستقلة لا تتدخل فيها حكومة ما، ومن هنا تنبع أهمية المنظمات الدولية الغير حكومية في مكافحة الفساد، وبذلك تكون ذات فعالية أكبر وأوسع، حيث أسهمت هذه

(1) محمد حسن سعيد، وسائل القانون الدولي لمكافحة جرائم الفساد، مرجع سابق، ص 92.

(2) محمد حسن الجوهري، الفساد الإداري وأثره على التنمية الاقتصادية، دار الفكر الجامعي، ط1، الإسكندرية، مصر، 2017، ص 338.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



المنظمات في كثير من إنجازات الحد من الفساد ومكافحته⁽¹⁾. وسوف نتعرض للبعض منها وعلى النحو التالي:

1- دور منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد:

تأسست هذه المنظمة عام 1993 في برلين، وتضم حالياً فروعاً في 90 دولة، وتعمل في مجال مكافحة الفساد والحد منه من خلال عمل استطلاعات وجمع المعلومات وتحليلها، كما وضعت عدة معايير لقياس الفساد ونزاهة الدول، وتقوم بنشر تقرير سنوي يوضح ترتيب الدول من حيث انتشار الفساد ومحاربه، وترتيب الدول من حيث مدركات النزاهة، وتعد من أكثر المنظمات الدولية نشاطاً وفعالية في متابعة ومكافحة حالات الفساد الإداري.

وترتكز المنظمة في عملها على جملة من المبادئ والقواعد أهمها:

أ. اعتبار المنظمة حركة عالمية ضد الفساد تتجاوز النظم السياسية والاجتماعية والاقتصادية داخل الدول.

ب. الاهتمام بمبادئ الديمقراطية والمشاركة والشفافية والمساءلة على المستوى المحلي وتجاوز الانتماءات الحزبية الضيقة في الإدارة والحكم.

ج. التسليم بوجود أسباب مادية وأخلاقية تقف وراء ظاهرة الفساد.

د. إدراك واقع الفساد والكشف عن أوجه النقص في الإجراءات التي تتخذ لمكافحة على المستويين الدولي والمحلي⁽²⁾.

2- دور المنظمة العالمية للبرلمانيين لمكافحة الفساد:

تأسست هذه المنظمة في مؤتمر برلماني دولي عقد في كندا في أكتوبر 2002، وهي منظمة معنية بتعزيز مبادئ المساءلة والنزاهة والشفافية، وقد توسعت هذه المنظمة لتضم أكثر من 250 برلماني

⁽¹⁾ د. سامح أحمد محمد متولي النجار، الإجراءات القانونية لمكافحة الفساد الدولي في ضوء قواعد القانون الدولي، المجلة القانونية، المجلد 8، العدد 14، 30 نوفمبر 2020، كلية الحقوق، جامعة القاهرة فرع الخرطوم، ص 4907.

⁽²⁾ أ. كامل عليوة، وأ. حازم فراونه، ظاهرة الفساد الإداري في ليبيا، الواقع والحلول، مجلة الدراسات القانونية، صادرة عن مخبر السيادة والعولمة، جامعة يحيى فارس بالمدينة، الجزائر، المجلد 8، العدد 2، السنة 2022، ص 1109، 1110.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



من 72 دولة، وتقوم المنظمة بدور التنسيق العالمي في حين تعمل الشبكات الإقليمية على تفعيل قدرة البرلمانين في مواجهة قضايا الفساد.

ومن أهم أهداف المنظمة الآتي:

- أ. وضع دليل للبرلمانين لكيفية السيطرة على الفساد.
- ب. توفير مادة تدريبية للبرلمانين على موضوع الموازنة والمراقبة والمالية.
- ج. إصدار مدونة سلوك للبرلمانين.
- د. قياس أداء الدور الرقابي للبرلمانين.
- هـ. الالتزام باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، خاصة فيما يتعلق بغسيل الأموال وضرورة تحفيز البرلمانين على م كافته⁽¹⁾.

المطلب الثاني

الآليات الوطنية لمكافحة الفساد

لم تسلم ليبيا من الفساد وانعكاساته السلبية على جميع النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية جراء ممارساته في الماضي والحاضر، فقد أصبح الفساد تقريباً مستشري في جميع مؤسسات الدولة، وفي مختلف مستوياتها وبكل أشكاله وصوره، وأصبح ثقافة منتشرة لدى فئة كبيرة من الشعب الليبي في ظل غياب الرادع الحقيقي وهو تطبيق القانون ونفاذه⁽²⁾.

وعلى الرغم من أن المشرع الليبي وضع منظومة تشريعية تضمنت تجريم الكثير من جرائم الفساد التي أوردتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والعقوبات المقررة لهذه الجرائم، كما وضع المشرع الليبي حزمة من القوانين التي تنظم أعمال الجهات والأجهزة العاملة في مجال منع ومكافحة الفساد، وسنتعرض لكل ذلك في الفروع التالية:

⁽¹⁾ د. نعمات محمد صفوت، دور قواعد القانون الدولي في مكافحة الفساد، مرجع سابق، ص 19.

⁽²⁾ أ. كامل عليوة، وأ. حازم فراونة، ظاهرة الفساد الإداري في ليبيا، مرجع سابق، ص 111.

الفرع الأول

تجريم الفساد في التشريعات الوطنية

تعددت القوانين الليبية المعنية بمكافحة الفساد، وأهمها:

1. قانون العقوبات العام رقم 48 لسنة 1956م.
 2. قانون الجرائم الاقتصادية رقم 2 لسنة 1979م.
 3. قانون غسيل الأموال رقم 2 لسنة 2005م.
 4. قانون إساءة الوظيفة رقم 22 لسنة 1985م.
 5. قانون الوساطة والمحسوبية رقم 5 لسنة 1985م.
 6. قانون من أين لك هذا رقم 3 لسنة 1985م.
 7. قانون التطهير رقم 10 لسنة 1994م.
 8. قانون 5 لسنة 2010 بشأن المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
 9. قانون الإرهاب رقم 3 لسنة 2014، والذي ينص في المادة (2) منه على أن من الصور الإرهابية « كل سلوك من شأنه الإضرار بالاتصالات أو بالنظم المالية أو المعرفية أو بالاقتصاد الوطني.... »
 10. القوانين المصرفية مثل: قانون رقم 1 لسنة 2005 بشأن المصارف، والقانون رقم 4 لسنة 2012 المعدل له.
- وجرائم الفساد متعددة ويمكن تحديدها في القوانين الليبية السابقة وفقاً للمادة (7/3) من القانون رقم 11 لسنة 2014 بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، والتي نصت على أن تباشر الهيئة اختصاصاتها وفقاً لما يلي:

« ... 7- القيام بالتحري والكشف عن جرائم الفساد وعلى الأخص:

- أ. الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم 2 لسنة 2005 بشأن مكافحة غسيل الأموال.
- ب. الجرائم الماسة بالأموال العامة والمخلّة بالثقة العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات.
- ت. الجرائم الاقتصادية المنصوص عليها بالقانون رقم 2 لسنة 1979م وتعديلاته.
- ث. جرائم إساءة استعمال الوظيفة أو المهنة والوساطة والمحسوبية.
- ج. الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم 3 لسنة 1986م بشأن من أين لك هذا؟.
- ح. الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم 10 لسنة 1994م بشأن التطهير .

خ. أي فعل آخر نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مكافحة الفساد⁽¹⁾. ورغم حرص المشرع الليبي على مواءمة تشريعاته الداخلية مع الالتزامات الدولية طبقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي انضمت إليها ليبيا، إلا أنه لم تقم بتجريم كل الأنماط التي تضمنتها هذه الاتفاقية وهي:

1. جريمة الرشوة في القطاع الخاص.
 2. جريمة رشوة الموظف الأجنبي وموظفي المؤسسات الدولية.
 3. مسؤولية الأشخاص الاعتبارية.
 4. تجريم الأعمال التحضيرية في جرائم الفساد.
- لذلك يلزم من مشرعنا الليبي النص صراحةً على تجريم هذه الأنماط والأعمال التي حددتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وذلك بقصد مد سياج الحماية الجنائية لمواجهة المخاطر التي تنطوي عليها⁽²⁾.

الفرع الثاني

العقوبات المقررة لمكافحة الفساد في التشريعات الوطنية

أهم العقوبات المقررة لجرائم الفساد في التشريعات الليبية وهي:

أولاً: **العقوبات السالبة للحياة:** الإعداد لكل من خرب عمداً بأي وسيلة المنشآت النفطية أو إحدى ملحقاتها « مادة 4 من قانون الجرائم الاقتصادية ».

ثانياً: **العقوبات السالبة للحرية:** المؤبد والسجن والحبس عقوبات مقررة في العديد من القوانين المتعلقة بالفساد.

ثالثاً: **العقوبات السالبة للأموال:** غرامات عادية تصل إلى خمسين ألفاً في « قانون المصارف » وغرامات نسبية، مثلاً غرامة ألف دينار ولا تزيد عن قيمة الضرر، وبالتعويض عن الأضرار الناجمة بالمال العام أو المصلحة العامة « مادة 9 من قانون الجرائم الاقتصادية » .

⁽¹⁾ المادة (7/3) من القانون رقم 11 لسنة 2014 بشأن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

⁽²⁾ أ. ابتسام حسن سالم بن عيسى، المواجهة الجنائية الموضوعية لجرائم الفساد في القانون الليبي، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الأول، مكافحة الفساد في ليبيا من المنظور التشريعي، برعاية كلية الشريعة والقانون، الجامعة الأسمرية الإسلامية، المنعقدة في الفترة 18-19 سبتمبر، 2021، ص 30 وما بعدها.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



رابعاً: العقوبات التبعية: الحرمان من الحقوق المدنية، نشر الحكم، عدم الصلاحية للشهادة أمام القضاء.

خامساً: العقوبات التكميلية: الغرامة التي تُعادل ضعف ما هرب أو اختلس أو طلب أو قبل أو وعد به أو عرض عليه أو حصل عليه أو أرغم على إعطائه، ومصادرة أو رد المبالغ التي حصل عليها بسبب ارتكاب بعض جرائم الفساد « مادة 35 من قانون الجرائم الاقتصادية » .

سادساً: العقوبات الاحترازية: المصادرة في بعض الحالات المشروطة، التجميد والحجز والتحفط، قفل المصرف المركزي لحساب المصرف المخالف، سحب الترخيص وغلق المنشأة بالنسبة للأشخاص الاعتبارية⁽¹⁾.

الفرع الثالث

الأجهزة الرقابية الوطنية المختصة بمكافحة الفساد

أنشأ المشرع الليبي الكثير من الأجهزة الرقابية، ويختص كل جهاز من هذه الأجهزة بنوع معين من الأنشطة، فمنها ما يختص بالرقابة المالية، ومنها ما يختص بالرقابة على الأعمال الإدارية.

وسوف نتطرق في هذا الفرع إلى دور هذه الأجهزة في مكافحة الفساد، وذلك على النحو التالي: أولاً: ديوان المحاسبة: المعاد تنظيمه بالقانون رقم (19) لسنة 2013 والمعدل بالقانون رقم 24 لسنة 2013، ويهدف الديوان إلى تحقيق رقابة فعالة على المال العام والكشف على المخالفات المالية وضبطها والتحقق منها وإحالتها لجهات الاختصاص، وكذلك يهدف لتعزيز الشفافية وتدعيم مبادئها، وحددت المادة (53) المخالفات المالية بموجب هذا القانون.

والجدير بالذكر أن هذا القانون في مادته الثالثة لا يمنح ديوان المحاسبة سلطة الرقابة على القطاع الخاص، إلا إذا كانت الدولة تساهم في رأس مال الشركة بنسبة 25% على الأقل، أو أن تكون الشركة قد أخذت قرضاً من الدولة واشترط في عقد القرض إخضاعها لديوان المحاسبة، كما أن

⁽¹⁾ د. جازية شعيتير، السياسة التشريعية الليبية لمكافحة الفساد، بحث منشور على الرابط:

<https://daamdh.org/archives/7886>. 2024/5/18 الاطلاع بتاريخ

القانون لا يُجيز لديوان المحاسبة الرقابة على مجلس النواب وذلك حسب بيان رسمي للديوان بمدينة البيضاء بتاريخ 2018/10/17م، بل إنه يسلب منه كل اختصاصات التحقيق⁽¹⁾.

ثانياً: هيئة الرقابة الإدارية: وقد أنشئت وفقاً للقانون رقم (2) لسنة 2013 بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية، وهي هيئة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، وتلحق بالسلطة التشريعية، وتهدف إلى تحقيق رقابة إدارية فعالة على الأجهزة التنفيذية في الدولة ومتابعة أعمالها للتأكد من مدى تحقيقها مسؤولياتها وأدائها لواجباتها في مجالات اختصاصاتها وتنفيذها للقوانين واللوائح، ومن أن العاملين بها يستهدفون في أداء أعمالهم خدمة الوطن، كما تعمل الهيئة على الكشف عن الجرائم والمخالفات المتعلقة بأداء واجبات الوظيفة العامة وكرامتها والتحقيق فيها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لمساءلة مرتكبيها⁽²⁾.

ثالثاً: الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد: أنشئت بموجب القانون رقم (11) لسنة 2014، وهي هيئة عامة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، تتبع السلطة التشريعية، ومقرها الرئيسي مدينة سبها، وحيث أنيطت بها عدة اختصاصات وفقاً للمادة (3) في مجملها القيام بالتحري والكشف عن جرائم الفساد، وكذلك أن فعل نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مكافحة الفساد⁽³⁾.

رابعاً: وحدة المعلومات المالية بالمصرف المركزي ووحداتها الفرعية التابعة لها بالمصارف العاملة في الدولة والمنشأة بموجب المادة (9) من القانون رقم 2 لسنة 2005م بشأن مكافحة غسيل الأموال: وتنص المادة (6) من قانون مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب أن للوحدة طلب أي معلومات مالية أو إدارية أو ضريبية أو جنائية من الجهات المختصة وغيرها من الجهات الأخرى

(1) أ. حميدة أحمد الداوش، الآليات الدولية والوطنية لمكافحة الفساد، « دراسة في ضوء الاتفاقيات الدولية والإقليمية لمكافحة الفساد»، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الأول بعنوان: مكافحة الفساد في ليبيا من المنظور التشريعي، برعاية كلية الشريعة والقانون بالجامعة الأسمرية الإسلامية، المنعقدة في الفترة 18-19 سبتمبر، 2021، ص 22، 23.

(2) أ. كامل عليوة، وأ. حازم فراونة، ظاهرة الفساد الإداري في ليبيا، مرجع سابق، ص 1114.

(3) أ. مصطفى حامد محمد الحضيرى، الجهود الدولية والمحلية لمكافحة الفساد، دراسة الوضع الراهن في ليبيا، مجلة جامعة سبها، العدد 11، السنة 2022، ص 41.

تراها لازمة لإنجاز مهامها، وعلى هذه الجهات والأجهزة تقديم المعلومات المطلوبة خلال المدة التي تحددها وحدة المعلومات المالية وبالشكل الذي تحدده⁽¹⁾.

خامساً: نيابة مكافحة الفساد: أنشئت مؤخراً نيابة مكافحة الفساد ونيابة النظام العام بقرار من المجلس الأعلى للقضاء رقم (130) لسنة 2021م والذي قرر في مادته الأولى: « تُنشأ نيابات جزئية متخصصة تسمى كلاً منها (نيابة مكافحة جرائم الفساد) ». كما حدد القرار في المادة الثانية بأن: « تختص نيابات مكافحة جرائم الفساد الجزئية بالتحقيق ورفع الدعوى الجنائية ومباشرتها في الجرائم المنصوص عليها بالقوانين التالية:

1. القانون رقم 2 لسنة 1979 بشأن الجرائم الاقتصادية.
2. القانون رقم 10 لسنة 1994 بشأن التطهير.
3. القانون رقم 5 لسنة 2005 بشأن غسيل الأموال.
4. القانون رقم 1 لسنة 2005 بشأن المصارف.
5. القانون رقم 10 لسنة 2010 بشأن الجمارك .
6. القانون رقم 3 لسنة 1986 بشأن من أين لك هذا.
7. القانون رقم 23 لسنة 2010 بشأن النشاط التجاري⁽²⁾.

الخاتمة

من خلال بحثنا الذي يعالج موضوع آليات مكافحة الفساد في ضوء القانون الدولي والتشريع الليبي، توصلنا إلى أهم النتائج والتوصيات التي يمكن أن تساهم في الحد من ظاهرة الفساد، وذلك النحو التالي:

أولاً: النتائج:

1. يعد الفساد من الجرائم الخطيرة العابرة للحدود التي تؤدي إلى تقويض الاستقرار السياسي والاجتماعي والاقتصادي للمجتمعات وتهدد الأمن العالمي، لذلك بذلت الجهود على المستوى الدولي والوطني من أجل مكافحته.

(1) أ. حميدة أحمد الدايش، الآليات الدولية والوطنية لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص 23.

(2) أ. مصطفى حامد محمد الحضيبي، الجهود الدولية والمحلية لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص 42.

2. هناك أهمية كبيرة لتفعيل وتعزيز التعاون الدولي في مكافحة الفساد لثبوت عجز الدول عن مواجهة جرائم الفساد بمفردها.
 3. يؤدي الفساد إلى ضعف الاستثمار وهروب الأموال خارج البلاد في الوقت الذي كان من المفروض استغلال هذه الأموال في إقامة مشاريع اقتصادية تنمية تخدم المواطنين وتوفر لهم فرص العمل.
 4. أن الانقسام السياسي والانفلات الأمني وانتشار الجريمة المنظمة والمليشيات وسيطرتها على مؤسسات الدولة والتأثير فيها بقوة السلاح والمال، كلها أسباب تؤدي إلى استفحال الفساد في الدولة.
 5. من أخطر أنواع الفساد هو فساد مسؤولي الدولة الكبار الذين يحتمون بالقانون وبالنفوذ والمال وبالعصابات الخارجة عن القانون، الأمر الذي يخلق تحدياً لإرادة الدولة وكيانها.
 6. أن الآليات الدولية والوطنية على الرغم من أهميتها وفعاليتها تبقى غير كافية لتحقيق التصدي الفعال لظاهرة الفساد، خصوصاً مع التطور التكنولوجي الحاصل في العالم، مما يستوجب تبني أساليب مساهمة لذلك التطور.
 7. تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أشمل الاتفاقيات المعنية بمكافحة الفساد، لأنها ثمة تضافر جهود الدول والحكومات، وذلك من خلال عملها على إرساء معايير وسياسات وعمليات وممارسات مشتركة لدعم جهود مكافحة الفساد على المستوى الوطني والدولي.
 8. أن ضعف المساءلة وفقدان القانون لهيبته وعدم وجود العقاب الرادع اتجاه مرتكبي جرائم الفساد وفقدان الشفافية والنزاهة يعد عاملاً مساعداً لتعزيز الفساد وتقويته على حساب القانون المجتمع والدولة ومصلحة الفرد.
 9. تقوم أغلب الدول بوضع مجموعة من التشريعات التي تجرم وتعاقب على جرائم الفساد، وإنشاء الأجهزة الرقابية المختصة بمكافحة الفساد، ومن ضمن هذه الدول دولة ليبيا.
- ثانياً: التوصيات:**

1. ضرورة مضاعفة الجهود الدولية والتعاون الدولي بين دول العالم كافة والمنظمات الدولية المختصة في مجال مكافحة الفساد.
2. ضرورة الالتزام باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتنفيذ أحكامها وإدخال مضمونها ضمن المنظومة القانونية الوطنية لدول العالم واعتمادها كخارطة عمل دائمة في مجال مكافحة الفساد.

3. إنشاء محكمة دولية خاصة لمحاكمة كبار الفاسدين، على اعتبار أن ضرر جرائم الفساد عابر للحدود، وبالتالي يمس المجتمع الدولي، على أن يكون قضاة هذه المحكمة يتمتعون بالخبرة الكافية ومشهود لهم بالنزاهة وعدم التحيز والموضوعية.
4. لا بد من توافر إرادة سياسية صادقة لدى الدول من أجل وضع منظومة واضحة ومتكاملة سياسية وتشريعية واقتصادية واجتماعية لمكافحة الفساد والقضاء عليه.
5. ضرورة تحسين الظروف الاجتماعية الاقتصادية للفرد والعمل على القضاء على البطالة والفقر وتوفير فرص العمل وإشاعة روح النزاهة والشفافية وتحصين الفرد ضد الفساد.
6. اعتماد مبدأ الكفاءة والنزاهة والخبرة والتخصص في تولي المناصب الحكومية ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب.
7. تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني لما لها من دور فعال في كشف الفساد للرأي العام والضغط على الحكومة لمكافحته.
8. نوصي المشرع الليبي بتجريم الرشوة في القطاع الخاص ورشوة الموظف الأجنبي وموظفي المؤسسات الدولية والأعمال التحضيرية لجرائم الفساد، وكذلك مسؤولية الأشخاص الاعتبارية.
9. تعزيز الجهود الوطنية والدولية الرامية إلى نشر ثقافة محاربة الفساد المفسدين في برامج التعليم بمختلف مستوياته، وحث وسائل الإعلام على المشاركة الفعالة في خطط التوعية بمخاطر الفساد، مع التركيز على عقد الندوات والمؤتمرات والحلقات الدراسية لبيان مدى خطورة الفساد على المجتمع على كافة الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية والقانونية.
10. الاستعانة بأماكن العبادة لنشر القيم الإنسانية والأخلاقية والاجتماعية.
11. ضرورة تطوير وتعزيز أداء الأجهزة الرقابية والقضائية المختصة بمكافحة الفساد ورفع كفاءتها ودعم استقلالها وإبعادها عن التأثيرات السياسية، حتى تكون هذه الأجهزة نزيهة وقوية بما يكون له أثر بالغ في مكافحة الفساد.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب:

1. ابن منظور، لسان العرب، دار صادر، بيروت، لبنان، ط1، الجزء 3.
 2. الفيروز أبادي، القاموس المحيط، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، 1980، الجزء 1.
 3. د. بلال خلف السكارنة، أخلاقيات العمل، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ط9، 2019.
 4. د. حزيق محمد، محاضرات في مكافحة الفساد، ألفت على طلبة السنة الثانية ماستر حقوق،
 5. كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون الخاص، جامعة لوتيسي علي، 2023.
 6. د. حمدي عبد العظيم، عولة الفساد وفساد العولة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2008.
 7. د. حيدر طالب محمد وآخرين، مدخل للنزاهة ومكافحة الفساد في التشريعات العراقية والاتفاقيات الدولية، مركز البيان للدراسات والتخطيط، 2021.
 - 1- راغب الأصفهاني، المفردات في غريب القرآن، تحقيق مركز الدراسات والبحوث بمكتبة نزار مصطفى الباز، الناشر مكتبة نزار مصطفى الباز، ج2.
 - 2- أ. محمد حسن الجوهري، الفساد الإداري وأثره على التنمية الاقتصادية، دار الفكر الجامعي، ط1، الإسكندرية، مصر، 2017.
 - 3- أ. محمد سامر، استراتيجيات مواجهة الفساد المالي والإداري والمواجهة الجنائية والآثار المترتبة على الفساد المالي، منشورات مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، ط1، القاهرة، (ب.ت).
 - 4- د. محمد علي سويلم، جرائم الفساد، دراسة مقارنة، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017.
- ثانياً: الرسائل العلمية:
1. د. الحاج علي بدر الدين، جرائم الفساد وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بكايد، تلمسان، 2016.
 2. أ. حياة عوامرية، التدابير الوقائية لمكافحة ظاهرة الفساد في إطار القانون رقم 06-01، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945 قلما، الجزائر، 2020.

3. أ. راضية بودحوش وأ. صونية بودحوش، الإطار المؤسساتي لمكافحة الفساد في الجزائر، خطوة نحو إرساء الحكم الرشيد، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، الجزائر، 2017.

4. أ. علي زيدات وأ. أنيس زميتي، مدى فعالية سياسة مكافحة الفساد الدولي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، الجزائر، 2023.

5. أ. محمد حسن سعيد، وسائل القانون الدولي لمكافحة جرائم الفساد، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2019.

ثالثاً: البحوث والمقالات:

1. أ. ابتسام حسن سالم بن عيسى، المواجهة الجنائية الموضوعية لجرائم الفساد في القانون الليبي، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الأول، مكافحة الفساد في ليبيا من المنظور التشريعي، برعاية كلية الشريعة والقانون، الجامعة الأسمرية الإسلامية، المنعقدة في الفترة 18-19 سبتمبر، 2021.

2. أحمد بن عيسى، الآليات القانونية الدولية والوطنية لمكافحة الفساد، دراسة في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة 2003، والقانون 06-01، مجلة القانون والعلوم السياسية، المجلد 1، العدد 2، 2015.

3. د. جازية شعيتير، السياسة التشريعية الليبية لمكافحة الفساد، بحث منشور على الرابط:

<https://daamdtb.org/archives/7886> . 2024/5/18 . الاطلاع بتاريخ

4. أ. حميدة أحمد الدايش، الآليات الدولية والوطنية لمكافحة الفساد، « دراسة في ضوء الاتفاقيات الدولية والإقليمية لمكافحة الفساد»، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الأول بمعنوان: مكافحة الفساد في ليبيا من المنظور التشريعي، برعاية كلية الشريعة والقانون بالجامعة الأسمرية الإسلامية، المنعقدة في الفترة 18-19 سبتمبر، 2021.

5. د. سامح أحمد محمد متولي النجار، الإجراءات القانونية لمكافحة الفساد الدولي في ضوء قواعد القانون الدولي، المجلة القانونية، المجلد 8، العدد 14، 30 نوفمبر 2020، كلية الحقوق، جامعة القاهرة فرع الخرطوم.

6. أ. عبد العزيز حسن الحمادي، نشاط المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الانتربول) وأنشطتها في ضوء القانون الدولي، القيادة العامة لشرطة الشارقة، مركز بحوث الشرطة، الشارقة، 2013.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



7. أ. علي لكبير، أساليب مكافحة جرائم الفساد في نطاق القانون الدولي، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد السابع، العدد الأول، 2003.
8. أ. كامل عليوة، وأ. حازم فراونة، ظاهرة الفساد الإداري في ليبيا، الواقع والحلول، مجلة الدراسات القانونية، صادرة عن مخبر السيادة والعولمة، جامعة يحيى فارس بالمدينة، الجزائر، المجلد 8، العدد 2، السنة 2022.
9. أ. مصطفى حامد محمد الحضريري، الجهود الدولية والمحلية لمكافحة الفساد، دراسة الوضع الراهن في ليبيا، مجلة جامعة سبها، العدد 11، السنة 2022.
10. د. نعمات محمد صفوت، دور قواعد القانون الدولي في مكافحة الفساد، المجلة القانونية (مجلة متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية)، المجلد 7، العدد 1، مايو 2020، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، فرع الخرطوم.
11. أ. وائل بن سعد على الزهراني، مكافحة الفساد في الأنظمة السعودية والاتفاقيات الدولية، المجلة العربية للنشر العلمي، العدد الخامس والعشرين، 2 تشرين الثاني، 2020.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



مدى تنفيذ التدابير الوقائية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ليبيا

إعداد

عواطف محمد منصور

عضو هيئة التدريس - جامعة الزاوية

البريد الإلكتروني

www.libyamhamad513@gmail.com

المستخلص

إن ظاهرة الفساد أصبحت من القضايا الراهنة على الساحة الدولية والمحلية، باعتبارها تشكل عائقا أساسيا للتنمية في مختلف مجالاتها، كما أنها ظاهرة عالمية وربما الجديد والأخطر أن الفساد قد تجاوز مفهوم الجريمة وأصبح يُهدّد مستقبل واستقرار وأمن المجتمعات. بالنظر إلى آثاره المدمرة على مختلف الأصعدة سواء الاجتماعية أو الاقتصادية أو السياسية في المجتمع، وهو الأمر الذي يستوجب النظر للفساد بأكبر قدر من الاهتمام والمواجهة.

في هذا الاطار اهتمت العديد من التشريعات الوطنية بمكافحة الفساد، فضلاً عن الاتفاقيات الإقليمية والدولية المتعلقة بالتصدي له، وتشكّل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أهم صك دولي في مجال الوقاية من هذه الظاهرة، بالنظر إلى الشمولية والإلزامية التي تتميّز بها من جهة، والآليات التي أسّستها لمتابعة تنفيذ أحكامها من جهة أخرى.

حيث تتطلب مكافحة الفساد اتباع استراتيجية شاملة سياسية وإدارية واقتصادية ومجتمعية ووقائية وقانونية عقابية، والا يقتصر مكافحة الفساد على الصعيد الوطني فقط بل ضرورة أن يشمل الصعيد غير الوطني، (الدولي).

ومن الصعب تصور مكافحة جرائم الفساد على نحو فعال دون الاهتمام بتريسيخ ما تفرضه القيم السياسية والاجتماعية التي تؤثر في مكافحة جرائم الفساد وانتشاره، والعمل على تعزيزها والاهتمام بالإجراءات الوقائية المصاحبة له.

وللتنفيذ التدابير الوقائية الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ليبيا يلزم مواءمة التشريعات القانونية الليبية لاتفاقية الأمم المتحدة في مجال التدابير الوقائية لإيجاد نوع من الانسجام بين التشريعات الداخلية والدولية، ومن المهم ايضا التعاون الدولي في جرائم الفساد والتأكيد على أهمية الرقابة والحاجة الدورية لعملية التقييم المستمر للتدابير الوقائية لمكافحة الفساد.

الكلمات المفتاحية: الفساد، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التدابير الوقائية

المقدمة

أصبحت ظاهرة الفساد في العقود الأخيرة ظاهرة عالمية عابرة للحدود، لذلك فإن الإطار القانوني الدولي - لمكافحة الفساد يشكل عنصراً أساسياً ضمن الخيارات المتاحة أمام الحكومات. وقد تحسن هذا الإطار بشكل كبير خلال العقد الماضي. حيث دخلت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حيز التنفيذ عام 2005م.

1- أهمية الدراسة: تبرز أهمية هذه الدراسة في تسليط الضوء على نقطتين أساسيتين هما: التعريف باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وابرار أهمية تنفيذ التدابير الوقائية الواردة في الفصل الثاني من الاتفاقية في تحقيق الأهداف المتعلقة بمحاربة جرائم الفساد على المستوى الوطني.

2- أهداف الدراسة: تكمن أهم الأهداف التي تصبو الدراسة لتحقيقها في: التعرف على الآليات الوقائية الدولية في مجال مكافحة جرائم الفساد والتصدي لها. وذلك من خلال تسليط الضوء على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ومدى تنفيذها في مجال التدابير الوقائية في ليبيا.

3- اشكالية الدراسة: تكمن مشكلة الدراسة في محاولة الإجابة على جملة من التساؤلات التي تطرح حول هذا الموضوع منها: مدى مواءمة التشريعات القانونية الليبية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مجال التدابير الوقائية؟ واستعراض مدى تنفيذ التدابير الوقائية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ليبيا؟.

4- منهج الدراسة: قصد الإحاطة بمختلف جوانب الموضوع والإجابة على إشكالية البحث اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي لعرض و تبيان بعض الحقائق الثابتة وتحليل مدى تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مجال التدابير الوقائية في ليبيا. للوصول إلى الملاحظات والنتائج المراد توضيحها.

5- خطة الدراسة: انطلاقاً من الاعتبارات السابقة ومحاولة لتحليل الاشكالية المطروحة، قمنا بتقسيم الموضوع إلى ثلاث مباحث:

المبحث الأول: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

المبحث الثاني: الآليات الوقائية لمكافحة الفساد

المبحث الثالث: تقييم مدى تنفيذ التدابير الوقائية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ليبيا

المبحث الأول

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تعد الاتفاقيات الدولية من أهم الأدوات التي تلجأ إليها الدول ذات السيادة لتنظيم مصلحة مشتركة تم المجتمع الدولي، كما تتولى هيئة الأمم المتحدة مهمة إعداد الاتفاقيات الدولية العامة التي تتعلق بتنظيم المصالح المشتركة للمجتمع الدولي، وتقوم بعرضها على الدول الأعضاء للانضمام إليها، وبما أن هدف المجتمع الدولي واحد وهو مكافحة الفساد الذي يمثل مصلحة حيوية له، قامت هيئة الأمم بأعداد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.⁽¹⁾ التي تعتبر أول صك قانوني عالمي لمكافحة الفساد ومحاربه دولياً. فقد أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة قرارها (61/55) في عام 2000. لإنشاء لجنة من الخبراء الدوليين للتفاوض بشأن صك قانوني دولي فعال لمكافحة الفساد، وأصدرت قرارها (260/56) في عام 2002. والذي طالبت فيه اللجنة المعنية بالتفاوض بشأن مكافحة الفساد أن تنهي أعمالها بأواخر عام 2003، وأصدرت قرارها (169/57) في عام 2002. والذي قبلت فيه استضافة دولة المكسيك للمؤتمر الدولي لغرض التوقيع على الاتفاقية، وتوجت هذه الأعمال والقرارات بتوقيع اتفاقية مكافحة الفساد بتاريخ 2003/10/31 في أروقة الجمعية العامة للأمم المتحدة، ويعقد مؤتمر التوقيع السياسي الرفيع المستوى والذي عُقد في مدينة (ميريدا) في دولة المكسيك في الفترة ما بين 9 إلى 11 ديسمبر سنة 2003، وصدور القرار عن الجمعية العمومية للأمم المتحدة رقم (4/58) بشأن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.⁽²⁾

¹ وليد ابراهيم الدسوقي، مكافحة الفساد في ضوء القانون والاتفاقيات الإقليمية والدولية، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات، ط1، مصر، 2012، ص 62.

² الأمم المتحدة، "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد رقم 4/58 لسنة 2003"، الصادر عن الجمعية العامة بتاريخ 2003/10/31 في الدورة 58، ص 1-4.

وفي هذا الإطار تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. أشمل الاتفاقيات الدولية المعنية بمكافحة الفساد، وذات التأثير المباشر على مكافحة الفساد،⁽¹⁾ لكونها مختصة بحصر وتقنين مجموعة التدابير والإجراءات الواجب على المجتمع الدولي والدول اتخاذها والالتزام بها لضمان مكافحة جرائم الفساد والقضاء عليه. وكذلك ترسيخ معايير وسياسات وممارسات مشتركة لدعم جهود مناهضة الفساد على المستوى الوطني، كما أنها تيسر التعاون الدولي عن طريق الأطر القانونية والمؤسسية لإنفاذ القوانين وإرساء الآليات التعاونية. حيث تعد هذه الاتفاقية المصدر الأساسي لقواعد مكافحة الفساد، واحتلت المرتبة الأولى بين القواعد الدولية لمكافحة الفساد بعد أن كان العرف الدولي يحتل هذه المرتبة على المستوى الدولي.⁽²⁾ وليبيا تعتبر عضو في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بعد تصديقها عليها بموجب القانون رقم (10) لسنة 2005. ومن الجدير بالملاحظة أن اتفاقية الأمم المتحدة ضد الفساد لم تعرف الفساد تعريفا فلسفيا أو وصفيا بل انصرفت إلى تعريف الفساد من خلال الإشارة إلى المجالات التي يترجم فيها الفساد إلى الأفعال والممارسات الفعلية على أرض الواقع التي اعتبرتها شكلا من أشكال الفساد، ومن ثم طالبت بتجريم هذه الممارسات.⁽³⁾ ويرجع سبب تجنب المجتمع الدولي إلى عدم تبني تعريف شامل للفساد باعتبار إن ذلك غير ممكن وغير ضروري. ونتيجة لذلك تركت اتفاقية الأمم المتحدة ضد الفساد للدول الأعضاء إمكانية معالجة أشكال مختلفة من الفساد قد تنشأ مستقبلا على أساس أن مفهوم الفساد فيه من المرونة مما يجعله قابلا للتكيف بين مجتمع وآخر ومن فترة زمنية إلى أخرى.

¹ اهتمت العديد من المواثيق الدولية والإعلانات العالمية بمكافحة الفساد، ومن أهم الإعلانات والمواثيق الدولية التي كان لها الأثر غير المباشر في مكافحة الفساد: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966 .

² محمد سامر دغمش، استراتيجيات مواجهة الفساد المالي والإداري والمواجهة الجنائية والاثار المترتبة على الفساد المالي، منشورات مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، ط1، القاهرة، مصر، ص 285.

³ وضعت فصلا كاملاً تحت عنوان التجريم وإنفاذ القانون عددت فيه جرائم الفساد في المواد من (15-25).

ونتيجة لذلك جاءت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 بدياجة وواحد وسبعين مادة مقسمة على ثمانية فصول. تناولت في فصلها الأول الأحكام العامة للاتفاقية، وفي الفصل الثاني التدابير الوقائية محل الدراسة، وفي الفصل الثالث التجريم وإنفاذ القانون، وفي الفصل الرابع التعاون الدولي، وفي الفصل الخامس استرداد الموجودات، وفي الفصل السادس المساعدة التقنية وتبادل المعلومات، وفي الفصل السابع آليات تنفيذ الاتفاقية، أما الفصل الثامن والأخير فقد تناولت الأحكام الختامية الأخيرة لهذه الاتفاقية.

وبناء على ذلك تضمنت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد طائفتين من الجرائم منها ما تكون فيها الدول ملزمة بموجب الاتفاقية بتجريم تلك الجرائم في قوانينها الداخلية، ومنها ما تركت الاتفاقية حرية الاختيار للدول في مسألة تجريمها والنص عليها في قوانينها الداخلية.⁽¹⁾ والاتفاقية لا تتضمن تجرماً تلقائياً لأفعال الفساد التي تعد جرائم وإنما تعهد بذلك للدول الأطراف فيها، حيث تؤكد كل مادة من المواد التي وردت فيها تلك الأفعال على أن "تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية...". كما أن الاتفاقية لا تقتصر على تجريم الفساد في القطاع العام وإنما امتد ليشمل كذلك الفساد في القطاع الخاص، واقتصر التجريم في الاتفاقية على الأفعال المرتكبة عمداً، وبالتالي استبعدت أفعال الفساد عن طريق الإهمال والتقصير والخطأ غير القصدية.⁽²⁾

مع التأكيد على محاولة تطبيق الاتفاقية من خلال سن تشريعات تتواءم مع الاتفاقية بكامل نصوصها. كما اجازت الاتفاقية للدول تجريم أي شروع في ارتكاب فعل مجرم وفقاً لها، وكذلك ألزمت الدول بأن تعتمد تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرم الأعداد لارتكاب فعل مجرم وفقاً للاتفاقية.

¹ محمد حسن سعيد، وسائل القانون الدولي لمكافحة جرائم الفساد، رسالة ماجستير منشورة على الرابط: <https://www.google.com/url>، ص 84.

² سليمان عبد المنعم، ظاهرة الفساد، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، منشور على الرابط: <https://www.transparency.org>.

كما أن ديباجة الاتفاقية أشارت إلى أنه ظاهرة عبر وطنية تمس كل المجتمعات والاقتصاديات مما يجعل التعاون الدولي على منعه ومكافحته أمر ضروريا نظرا لخطورة ما يطرحه ويسببه الفساد من مخاطر على استقرار المجتمعات وأمنها. كما أن هنالك صلات بين جرائم الفساد والجريمة المنظمة وجرائم الارهاب. وأن منع الفساد والقضاء عليه ومكافحته هي مسؤولية تقع على عاتق جميع الدول والتي يجب عليها أن تتعاون فيما بينها ومع المنظمات والمؤسسات الدولية ومع الأفراد ومنظمات المجتمع المدني⁽¹⁾

كما جاءت المادة الأولى من الاتفاقية لتؤكد عبر غاياتها وأهدافها سعي الدول الأطراف لتطوير منظومة مكافحة الفساد ونشر الوعي بخطورة الفساد وتعزيز مفاهيم النزاهة والشفافية والمساءلة والحكم الرشيد والتعاون الدولي. "ومن أجل ذلك تعمل هذه الاتفاقية على ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفء وانجح، وتسيير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الفساد، وتعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السلمية للشؤون العامة والممتلكات العمومية.⁽²⁾ وذلك من خلال وضع عدة استراتيجيات وآليات مراقبة التنفيذ من خلال مؤتمر الدول الأطراف، كما تستهدف تحقيق التعاون القضائي بين الدول الأطراف على كافة أصعدة المكافحة.⁽³⁾ حيث تقوم كل دولة بوضع سياسات فعالة لمكافحة الفساد، كما تقوم كل دولة كذلك بإجراء تقييم دوري للصوصك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة، بغية تقوية كفاءتها لمنع الفساد ومكافحته، وحسب ما جاء في سياسات وممارسات مكافحة الفساد

¹ محمد علي سويلم، السياسة الجنائية في مكافحة الفساد، الدار المصرية للنشر والتوزيع، ط2، القاهرة، ص20.

² عبد القادر شنتوف، الفساد المالي وطرق مكافحته التدابير الوطنية والجهود الدولية، الاقتصاد الخفي والجرائم المالية، سلسلة ندوات محكمة الاستئناف، الرباط، المغرب، العدد(4)، 2012، ص96.

³ الشيخ بن مغنية، خيرة آليات مكافحة الفساد، رسالة ماجستير، غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، 2019، ص38.

الوقائية فإن الدول الأطراف تتعاون فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني على تعزيز وتطوير التدابير المشار إليها قانونيا لمنع الفساد.

المبحث الثاني

الآليات الوقائية لمكافحة الفساد

تعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد اتفاقية شاملة، لأنها تضمنت أحكام متنوعة وجديدة في مجال مكافحة ظاهرة الفساد من خلال استحداث بعض المفاهيم والآليات القانونية التي تفرضها هذه الظاهرة.

حيث جاءت الاتفاقية لتجريم ومعاقبة أفعال الفساد، وتحقيق التعاون الدولي في مجال الوقاية ومتابعة المجرمين، وقد دعت هذه الاتفاقية الدول الأطراف لإنشاء نظام داخلي شامل للوقاية والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية، وأمرت بوضع تدابير لضمان حماية الشهود والخبراء، وقد أكدت على ضرورة محاربة الفساد، كما اعتمدت هذه الاتفاقية على الشفافية في تسيير المصالح العامة وأملاك الدولة.

في هذا السياق تُعرف التدابير الوقائية بأنها مجموعة السياسات العامة التي تتخذها الدولة وحكومتها بهدف منع الفساد ومكافحته، وتوجب على نفسها العمل بها وتطبيقها لمواجهة هذه الظاهرة.⁽¹⁾ وتأتي أهمية الإجراءات الوقائية المصاحبة لمكافحة جرائم الفساد كونها اجراءات تسبق الدور التشريعي العقابي في ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد.

لقد وضعت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تدابير متعددة للوقاية منه واجازت للدول الأطراف فيها اتخاذ تدابير أكثر صرامة لمواجهة الفساد فنصت المادة (65) من الاتفاقية على الآتي:

¹ سعيد أبو فارة، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ضوء التشريعات القانونية الفلسطينية، مجلة الجامعة العربية الأمريكية للبحوث، المجلد(6)، العدد(1)، 2020، ص53.

- 1- تتخذ كل دولة طرف وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ما يلزم من تدابير، بما فيها التدابير التشريعية والإدارية لضمان تنفيذ التزاماتها بمقتضى هذه الاتفاقية.
- 2- يجوز لكل دولة طرف أن تعتمد تدابير أكثر صرامة أو شدة من التدابير المنصوص عليها في هذه الاتفاقية من أجل منع الفساد ومكافحته.
- ويترتب على ذلك أن الدول الأعضاء تلتزم بجميع الإجراءات والتدابير المنصوص عليها في الاتفاقية، واعتماد تدابير أكثر صرامة إن ارتأت في ذلك ما يحقق مصلحتها.
- فالاتفاقيات تضيفي الصفة الرسمية على الدول لتبني مبادئ مكافحة الفساد وإدراجها في تشريعاتها الوطنية وتؤكد على أهمية وجود أجهزة محايدة داخل الدولة في مجال التحقيقات والمتابعة القانونية والقضائية لكشف الفساد واستئصاله، وتساعد الحكومات على سن تشريعات تفرض عقوبات رادعة ومؤثرة للقضاء على كافة أنماط الفساد⁽¹⁾
- كما يقع على عاتق الدولة تسخير كافة الإمكانيات البشرية والمادية لمكافحة الفساد من خلال السياسات العامة بوضع الخطط والأبحاث وربط ذلك مع الأهداف والخطط التنفيذية من أجل منع ومكافحة الفساد والقضاء عليه.
- بالرجوع إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نلاحظ تعدد السياسات والتدابير الوقائية لمكافحة الفساد. فقد أفردت الاتفاقية الكثير من المواد لآليات مكافحة الفساد لتلافي وقوعه، وأكدت فيها على تعزيز مشاركة المجتمع وارساء دعائم دولة القانون وحسن إدارة الدولة وهي تدابير وقائية للحد من الفساد، إضافة إلى آليات أخرى للحد من آثار الفساد والمتمثلة في: (التجميد والحجز والمصادرة - حماية الشهود والخبراء والضحايا).
- ونظرا لخطورة ظاهرة الفساد التي أصبحت تهدد المجتمع لما يترتب عليه من آثار ضارة ومدمرة للدول، فقد خصصت الاتفاقية له عدد كاف من المواد، كما أكدت على أهمية الرقابة والحاجة لعملية تقييم مستمر للتدابير الوقائية لمكافحة الفساد.⁽²⁾ وهي التدابير التي تقع على عاتق الدول القيام بها لمواجهة الفساد والمنصوص عليها في الفصل الثاني من الاتفاقية. والمتمثلة في اتباع

¹ مأمون موسى عدنان صالح، الآليات القانونية لمكافحة الفساد دوليا ووطنيا، رسالة ماجستير، كلية

الدراسات العليا والبحث العلمي، جامعة شندي، جمهورية السودان، 2018، ص66.

² دليل البرلمان العربي لتفعيل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، برلمانيون عرب ضد الفساد، ص10.

سياسات فعّالة ومنسّقة وإنشاء هيئات مختصة لمكافحة الفساد، والوقاية من الفساد في أداء الوظيفة العامة وذلك باعتماد وترسيخ نظم خاصة لتوظيف المستخدمين والموظفين العموميين تقوم على مبادئ الكفاءة والشفافية والجداية والانصاف، ووضع تدابير تشريعية وإدارية تتصف بالشفافية خاصة فيما يتعلق بالترشح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها للوقاية من الفساد، وكذلك التدابير المتعلقة بوضع مدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين، ونظام المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية، وكذلك التدابير اللازمة لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد ولتعزيز معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات في القطاع الخاص، والتدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة، وإبلاغ الناس لتعزيز الشفافية في إدارتها العمومية وتبسيط الإجراءات الإدارية ونشر المعلومات وضمان تيسر الحصول على المعلومات، إضافة إلى المشاركة المجتمعية الرامية لمناهضة الفساد. من خلال تشجيع الأفراد ومنظمات المجتمع المدني غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي على المشاركة النشطة في منع الفساد، وإخيرا تعريف الناس بمخاطر مكافحة الفساد وتوفير سبل الاتصال بها. وتدابير منع ومكافحة غسيل الأموال كأن تنشئ كل دولة طرف نظاما داخليا للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية.⁽¹⁾

لهذا يجب على الدول الاعضاء الالتزام بإنشاء هذه الهيئة أو الهيئات وفقا لأحكام المادة (6) من الاتفاقية.⁽²⁾ وتقوم هذه الجهة أو الهيئة بوضع السياسات والتدابير المتعلقة بمكافحة الفساد والإشراف على تنفيذها والتنسيق بين الجهات المختصة بذلك لغرض التنفيذ.⁽³⁾

¹ تناول الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التدابير الوقائية التي يجب على الدول الأطراف أن تلتزم باتخاذها لمكافحة الفساد. حيث أن المادة الخامسة من الاتفاقية تشتمل على الأساس الذي يحدد للدول وجوب وأهمية وضع سياسات فعّالة من أجل مكافحة الفساد.

² انظر نص المادة 6 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ((إنشاء هيئة أو هيئات مكافحة الفساد - تكفل كل دولة طرف وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني وجود هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد...)).

³ السيد محمد حسن الجوهري، الفساد الإداري وأثره على التنمية الاقتصادية، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2018، ص324.

إن مكافحة الفساد يبدأ من إقرار جملة من التدابير الوقائية باعتبارها تسهم في معالجة الخلل الإداري والمؤسسي أو جزء منه قبل حدوثه لمنع فرص زيادته وتوسعه. ولعل من أهم الإجراءات التي يجب اتخاذها في ليبيا لمكافحة الفساد هي ادخال تلك التدابير القانونية المنصوص عليها في الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في التشريعات الوطنية لإيجاد نوع من الانسجام والمواءمة بين ما ورد في الاتفاقية والتشريعات القانونية الليبية المعنية بمناهضة الفساد وتجريمه، مع عدم الاغفال أن مكافحة الفساد يحتاج اتباع استراتيجية شاملة تتضافر فيها الجهود على مختلف الأصعدة سياسية وإدارية ومجتمعية واقتصادية، و الا يقتصر مكافحة الفساد على الصعيد الوطني فقط بل ضرورة ان يشمل الصعيد عبر الوطني.

وبهذا يمكننا منع الفساد والوقاية منه قبل حدوثه مما يوفر على الدولة والمجتمع الدولي أموالاً طائلة تذهب في سبيل الفساد، وهو ما يقلل بالتالي من انتشاره وتوسعه وتكون بذلك فرص القضاء عليه في مهده أكثر ناجحة وفعالية.

المبحث الثالث

مدى تنفيذ التدابير الوقائية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ليبيا

تمثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أداة واحدة لأنها تقدم إطاراً عالمياً يشمل الدول المتقدمة والنامية، وتغطي مجموعة واسعة من المواضيع، بما في ذلك الفساد الداخلي والخارجي، ولأن الأمم المتحدة ليست لديها صلاحيات تنفيذية، فإن فعالية الاتفاقية كأداة لردع الفساد ستعتمد إلى حد كبير على وضع آليات رصد وطنية كافية لتقييم مدى امتثال الحكومات لبنود الاتفاقية.

في ليبيا يعدُّ الفساد من أخطر المشاكل التي يعاني منها الاقتصاد الليبي منذ سنوات طويلة، مما كانت له آثار سلبية على جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وما يزيد الأمر سوءاً نمو فرص ممارسة الفساد في ليبيا خلال المراحل الانتقالية، والفترات التي تشهد تحولات سياسية، لوجود بيئة خصبة لأصحاب السلطة، في الكسب المالي غير المشروع، مستغلين رداءة الجهاز الرقابي والتشريعات والأنظمة التي تكافح الفساد.⁽¹⁾

¹ سعاد عبد السلام عريقيب، ربيعة عاشور أحمد المبسوط، البيئة الحاضنة للفساد المالي في ليبيا وآثاره،

آفاق علمية، مجلة كلية الدراسات العليا بالجامعة الأسمرية الإسلامية، العدد (1)، أبريل 2018، ص58.

لذلك ظهر العجز عن مواجهة الفساد بشكل شامل، وهو ما سمح بتفاقم استشرى الفساد وتمكنه في البلاد. مما أعطى مؤشرا لتراجع الإنتاجية في الإدارات والمصالح والمؤسسات والشركات العامة، وتختلف المستوى المعيشي لإفراد، وتدني أجور العاملين، الأمر الذي أدى بشكل عام إلى عرقلة النمو الاقتصادي و ضعف الرقابة والإجراءات المتبعة في متابعة عملية سير المناقصات العامة مثلا، والتي في الغالب تصبح أحد وسائل الثراء للفسادين نتيجة غياب النظام القانوني المحاسبي وغياب الشفافية. كما أن انقسام المجتمع الليبي إلى عدة إلى مراكز نفوذ على أساس قبلي أو مناطقي أو جماعات مسلحة أو أحزاب سياسية، أدى إلى أن يكون الانتماء للقبيلة أو المنطقة أو الحزب أو شخص بعينه أكثر من الانتماء للوطن، ويتم تقديم المصلحة الخاصة على خدمة المجتمع وتوزيع المناصب القيادية حسب الولاءات المختلفة ، وهذا منافي لمبدأ الكفاءة في العمل وتكافؤ الفرص.⁽¹⁾ لقد وقَّعت دولة ليبيا على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كما سبق الإشارة اليه بتاريخ 23 ديسمبر 2003 وصادقت عليها بموجب القانون رقم 10 لسنة 2005 بشأن التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وقَدِّمت تقريرها القطري بشأن تنفيذ أحكام هذه الاتفاقية في الدورة التاسعة المستأنفة الثانية في فيينا بتاريخ 12-14 من نوفمبر 2018 وتضمَّن معلومات بشأن ما وصلت إليه ضمن تجسيدها لأحكام الاتفاقية، خاصة ما تعلق منه بالإطار القانوني الذي يركز على قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجنائية ثم القوانين الخاصة المكملة ومنها: قانون الجرائم الاقتصادية رقم 2 لسنة 1979، قانون إساءة استعمال الوظيفة أو المهنة رقم 22 لسنة 1985، قانون الوساطة والمحسوبية رقم 5 لسنة 1985، قانون (من أين لك هذا) رقم 3 لسنة 1985، قانون التطهير رقم 10 لسنة 1994، قانون تمويل الإرهاب ومكافحة غسيل الأموال رقم 2 لسنة 2005، قانون رقم 1 لسنة 2005 بشأن المصارف، وقانون إنشاء الهيئة الوطنية

¹ عواطف امحمد منصور، الأسباب الحقيقية للفساد الإداري ودوافع التسبب في الجهاز الإداري، المؤتمر

العلمي الثاني، كلية القانون، الزاوية، 2022، ص8-9.

للمكافحة الفساد، وآخرها قانون 5 لسنة 2010 بشأن المصادقة على اتفاقية مكافحة الفساد، أما الإطار المؤسسي لمواجهة التحديات التي يسببها الفساد فيشمل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ومكتب النائب العام وهيئة الرقابة الإدارية وديوان المحاسبة ووحدة المعلومات المالية الليبية. كما أنشأت الاتفاقية بموجب أحكام المادة 63 منها، مؤتمرًا للدول الأطراف فيها، عبر آلية تضمن مرافقة هذه الدول لتحقيق هدفها، أطلق عليها تسمية " آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ". حيث تتوج عملية الاستعراض الخاص بكل دولة بتقرير يركز على التدابير المتخذة لتنفيذ الاتفاقية، وعلى جوانب النجاح والتحديات التي صودفت في تنفيذها، فضلاً عن تحديد الاحتياجات من المساعدة التقنية اللازمة لتحسين تنفيذ الاتفاقية.⁽¹⁾

حيث شاركت ليبيا في الدورة الأولى سنة 2010 لآلية مراجعة تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. في حين تناولت الدورة الثانية، التي أُطلقت في نوفمبر 2015، " فصول التدابير الوقائية واسترداد الأصول ". ولا تزال هذه الدورة في بداياتها، إذ بلغت نحو 27 تقرير استعراض.⁽²⁾

وعلى الرغم من الجهود التي تبذلها ليبيا لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من خلال الإطار القانوني أو المؤسسي أو ما قدّمته ضمن تقريرها القطري، إلا أنها ما زالت - حسب التقارير السنوية لمنظمة الشفافية الدولية - ضمن دائرة الدول الأقل نزاهة وشفافية، والأكثر فسادًا في العالم. وفي نفس الصدد صدر تقرير منظمة الشفافية الدولية حول مؤشر مدركات الفساد في دول العالم مختلفة ولم يتغير تقييم ليبيا في أعوام 2015 و2021 و2022 كثيراً. حيث تحسّلت في العام 2015 على 16 نقطة في مستوى النزاهة والشفافية. وكان بذلك ترتيب ليبيا على سلم الدول في

¹ تركز عملية الاستعراض على ضوابط وقواعد حدّدها القرار 1/3 لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المتعلق بآلية الاستعراض.

² آلية الاستعراض هي عملية حكومية دولية دورية تهدف إلى مساعدة الدول الأطراف على تنفيذ الاتفاقية وتتألف كل مرحلة استعراضية من دورتين استعراضيتين، مدة كل منهما خمس سنوات. يتم استعراض الفصلين الثالث (التجريم وإنفاذ القانون) والرابع (التعاون الدولي) أثناء الدورة الأولى، والفصلين الثاني (التدابير الوقائية) والخامس (استرداد الموجودات) أثناء الدورة الثانية كما تتألف كل دورة من أربع جولات. مدة كل جولة منها سنة كاملة.

مستوى الفساد 161 من بين 167 دولة وبذلك فإن المنظمة تنظر إلى ليبيا ضمن أكثر دول فسادا في العالم. بينما حلت ليبيا في المرتبة 172 من بين 180 بلداً في إحصاءات عام 2021، وهي بذلك اعتبرت ضمن الدول التسع الأكثر فساداً في العالم. وفي عام 2022 تقدمت ليبيا درجة واحدة في المؤشر حيث حصلت على المركز 171 عالمياً، وحصدت 17 درجة فقط على المقياس وهو ما يعني أنها تعاني من فساد واسع النطاق وكبير.

ويعتمد المؤشر الدولي على تقييم من 100 نقطة، حيث تمثل النقطة الصفر البلدان الأكثر فساداً، في حين تمثل النقطة 100 البلدان الأكثر نزاهة في العالم، كما يعتمد على العوامل لتقييم أداء مؤسسات الدول؛ والتي من بينها "العمل والمال السياسي ومؤشرات الديمقراطية وحرية التعبير". ولأبد من الإشارة إلى أن نتائج فحص ديوان المحاسبة الليبي في تقريره السنوي 2011-2016 أكد أن الفساد المالي والإداري في ليبيا متغلغل في جميع مؤسسات الدولة تقريباً. وقدم مؤشرات خطيرة لتزايد ظاهرة الفساد في ليبيا ومدى تأثير جميع القطاعات والمؤسسات به، وهو ما ترجم في قرارات النائب العام التي أحيل بموجبها العشرات من المسؤولين في الدولة للمحاكم بتهمة تتعلق بالفساد.

يمكن القول أخيراً أن غياب استراتيجية وطنية شاملة لمكافحة الفساد وبالأخص وقائية تركز بشكل أساسي على تطوير قدرات الجهات المعنية بمكافحة الفساد وإنفاذ القانون والوقاية منه، وتطوير التشريعات الوطنية بما يتوافق مع المعايير والمتطلبات الدولية لمكافحة الفساد، والتأكد من مدى كفاءة تنفيذها وكفاءة التحقيقات في قضايا الفساد وملاحقة مرتكبيه وغياب المشاركة المجتمعية في أنشطة مكافحة الفساد، وتدني مستوى التوعية والتثقيف حول ظاهرة الفساد وعدم تفعيل آليات التعاون الدولي. إضافة إلى عدم قيام مؤسسات الدولة بالتنسيق فيما بينها لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد باتخاذ كافة الوسائل الإدارية والتشريعية المناسبة. كل ذلك ساهم في استفحال وتعمق الفساد في أغلب مفاصل الدولة الليبية، وبالتالي نتج عنه قصور في تنفيذ التدابير الوقائية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ليبيا.

الخاتمة

انتهت الدراسة الى مجموعة من النتائج والتوصيات يمكن ايجازها في الاتي:

أولاً: نتائج الدراسة

- 1- تصنف ليبيا من الدول الأقل نزاهة وشفافية، والاكثر فساد في العالم حسب مؤشر منظمة الشفافية الدولية، ويعزز هذه النتيجة تقارير ديوان المحاسبة- الليبي .
- 2- الفوضى والانفلات الامني وانتشار السلاح وعدم الاستقرار- السياسي والاقتصادي والاجتماعي من أهم الأسباب الرئيسة للفساد في مختلف قطاعات الدولة.
- 3- على الرغم من وجود العديد من التشريعات و المؤسسات المعنية بالرقابة وبمكافحة الفساد، إلا أن مكافحة الفساد تحتاج بالأساس إلى إرادة سياسية حقيقية في مواجهة هذه الافة الخطيرة.

ثانياً: توصيات الدراسة

- 1- من المهم اصدار قانون مختص بجرائم الفساد يواكب التطورات الحاصلة في جرائم الفساد بحيث يتوافق مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تعتبر ليبيا أحد الدول الأطراف فيها تحديدا في مجال التدابير الوقائية لان الوقاية أهم سبل القضاء على الفساد، واعتماد المعايير الدولية للشفافية والمحاسبة والمسؤولية.
- 2- ضرورة التزام الدولة الليبية بجميع مؤسساتها بأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وادخال مضمونها ضمن المنظومة القانونية والتشريعية الوطنية واعتمادها كخارطة عمل دائمة في مجال مكافحة الفساد والقضاء عليه.
- 3- تسهيل وتبسط الاجراءات الادارية وترسيخ وتعزيز ثقافة الشفافية والنزاهة في الواقع وعلى جميع الأصعدة والبعد عن البيروقراطية لإنجاز المعاملات، ، اضافة الى تحسين مستوى دخل الموظفين بالجهاز الإداري للدولة وربط ذلك بالكفاءة والانتاجية.
- 4- من المهم تنفيذ التدابير الوقائية الواردة في الاتفاقية من خلال سياسات واستراتيجيات واضحة وفعالة وهيئات مختصة نزيه للوقاية من الفساد في أداء الوظيفة العامة وفي المشتريات العامة وذلك في القطاعين العام والخاص و إتاحة المعلومات للجمهور وتعزيز مشاركة المجتمع بكل مكوناته في مناهضة الفساد.

قائمة المراجع

- 1- السيد محمد حسن الجوهري، الفساد الاداري وأثره على التنمية الاقتصادية، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2018.
- 2- الشيخ بن مغنية، خيرة آليات مكافحة الفساد، رسالة ماجستير، غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، 2019.
- 3- سعاد عبد السلام عريقب، ربيعة عاشور أحمد المبسوط، البيئة الحاضنة للفساد المالي في ليبيا وآثاره، آفاق علمية، مجلة كلية الدراسات العليا بالجامعة الأممية الإسلامية، العدد (1)، أبريل 2018، ص56.
- 4- سعيد أبو فارة، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ضوء التشريعات القانونية الفلسطينية، مجلة الجامعة العربية الأمريكية للبحوث، المجلد(6)، العدد(1)، 2020.
- 5- سليمان عبد المنعم، ظاهرة الفساد، برنامج الامم المتحدة الانمائي، منشور على الرابط-
<https://www.transpaency.org>
- 6- عبد القادر شنتوف، الفساد المالي وطرق مكافحته التدابير الوطنية والجهود الدولية، الاقتصاد الخفي والجرائم المالية، سلسلة ندوات محكمة الاستئناف، الرباط، المغرب، العدد(4)، 2012.
- 7- عواطف محمد منصور، الأسباب الحقيقية للفساد الاداري ودوافع التسيب في الجهاز الاداري، المؤتمر العلمي الثاني، كلية القانون، الزاوية، 2022، ص8-9.
- 8- مأمون موسى عدنان صالح، الآليات القانونية لمكافحة الفساد دوليا ووطنيا، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا والبحث العلمي، جامعة شندي، جمهورية السودان، 2018.
- 9- محمد حسن سعيد، وسائل القانون الدولي لمكافحة جرائم الفساد، رسالة ماجستير منشورة على <https://www.google.com/url>
- 10- محمد سامر دغمش، استراتيجيات مواجهة الفساد المالي والاداري والمواجهة الجنائية والاثار المترتبة على الفساد المالي، منشورات مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، ط 1، القاهرة، مصر.
- 11- محمد علي سويلم، السياسة الجنائية في مكافحة الفساد، الدار المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، ط 2.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



- 12- وليد ابراهيم الدسوقي, مكافحة الفساد في ضوء القانون والاتفاقيات الإقليمية والدولية، ط 1، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات، مصر، 2012.
- 13- الأمم المتحدة، "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد رقم 4/58 لسنة 2003"، الصادر عن الجمعية العامة بتاريخ 2003/10/31 في الدورة 58.
- 14- دليل البرلمان العربي لتفعيل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، برلمانيون عرب ضد الفساد.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



آليات مكافحة الفساد وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة المعنية بمكافحة الفساد لسنة 2003م

أ. مبروكة كريم محمد البركي

محاضر مساعد بكلية القانون جامعة الزيتونة / ليبيا

ملخص:

مع التطور التقني والعلمي بفعل التكنولوجيا الحديثة ازدادت وتيرة ظاهرة الفساد، لتنتقل إلى مجال أوسع وتصبح من الجرائم التي تتعدى آثارها الحدود الإقليمية لدولة معينة بل يشمل الاعتداء على القيم الإنسانية للعالم بأسره.

ويهدف هذا البحث إلى إظهار دور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في تصديها الحازم لتلك الجرائم، وهذا نظراً لخطورتها على المجتمع الدولي، وتأثيرها المدمر على الاقتصاد الوطني والدولي على حد سواء، وكذلك الدور الذي تلعبه كعامل مساعد في ارتكاب الجريمة المنظمة، وأيضاً لصعوبة تصدي الدول بمفردها لمواجهة هذه الظاهرة الخطيرة، لتظهر إشكالية البحث الرئيسية وهي هل تمثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003م إطاراً شاملاً للحد من الفساد والفاستدين، ويتم توضيح كل ما سبق باتباع المنهج القانوني الوصفي والتحليلي.

ولعل أهم نتيجة خلص إليها البحث هو ضرورة تنفيذ أحكام اتفاقية الأمم المتحدة، والالتزام التام بما جاءت به، واعتمادها كخارطة عمل دائمة إلى جانب الاتفاقيات الثنائية والإقليمية التي تُعقد بين الدول في مجال مكافحة الفساد، وأما تفعيل آلية المصادرة دون انتظار صدور أحكام إدانة بحق الفاسدين فهي من أهم توصيات البحث.

الكلمات المفتاحية:

جرائم الفساد - التعاون الدولي - استرداد - عوائد الفساد - الملاحقة القضائية.

مقدمة

لقد أضحت ظاهرة الفساد تشكل تهديداً خطيراً للإنسانية، فالفساد يمثل تحدياً يقتضي مواجهته من الجميع، وأن تتكاتف جهود الدول والحكومات والشركات والمجتمع المدني لمكافحته أمر لا بد منه، ذلك أن الفساد يشكل أحد المعوقات الرئيسية لتحقيق التنمية، كما يعتبر انتهاكاً صارخاً لحقوق الإنسان الأساسية.

وهي أيضاً ظاهرة عابرة للحدود الأمر الذي فرض على المجتمع الدولي التعاون لمواجهة الفساد، وتأتي تلك الجهود في اتفاقية الأمم المتحدة، والتي بدورها تعتبر بمثابة إجماع دولي على أن الفساد مشكلة دولية تهدد الاستقرار الدولي، كما أنها توفر إطاراً شاملاً لمواجهة الفساد، فهي تعمل على

إرساء معايير وسياسات مشتركة لدعم جهود مكافحة الفساد على المستوى الدولي والمحلي على حد سواء من خلال تسهيل التعاون الدولي بإرساء الآليات التعاونية ووضع الأطر القانونية في مجال الملاحقة القضائية وآليات تلك الملاحقة، وأيضاً في مجال استرداد عوائد الفساد المهربة خارجها، وذلك لإنفاذ القانون.

أهمية البحث:

تبرز أهمية موضوع البحث من خلال تسليطه الضوء على مسألة مهمة جداً، وهي ظاهرة الفساد، والتي وإن نالت نصيباً من الدراسات القانونية إلا أن خطورتها ودورها السلبي في إعاقه عملية التنمية تستوجب المزيد من البحث والدراسة، وذلك لتفاهم ظاهرة الفساد دولياً ووطنياً رغم المحاولات الوقائية الحثيثة على المستوى الدولي أو الوطني للحد من تلك الظاهرة.

أهداف البحث:

يسعى البحث إلى تحقيق الأهداف التالية:

- إبراز مكانة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ضمن الجهود الدولية التي بذلت لمكافحة الفساد ومدى شموليتها في عملية مواجهة الفساد.
- معرفة أهم الآليات التي وضعتها هذه الاتفاقية لتعزيز التدابير الوقائية والعقابية.
- تحديد ملامح التعاون الدولي في مجال الملاحقة القضائية وآليات تلك الملاحقة، وأيضاً في مجال استرداد عوائد الفساد لأجل مكافحة الفساد.

إشكالية البحث

يثير موضوع البحث العديد من الإشكاليات وهي: هل تمثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إطاراً شاملاً تمكن من الحد من الفساد؟ وهل تحتوي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على سياسات وإجراءات يمكن اعتمادها للحد من حجمه؟ وما مدى فعالية آليات التعاون الدولي لمكافحة الفساد؟

منهجية البحث

يعتمد هذا البحث على المنهج القانوني التحليلي والوصفي، وذلك من خلال تحليل العديد من النصوص القانونية المعنية بمكافحة الفساد الواردة ضمن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003م؛ لبيان مدى أهميتها في معالجة الأضرار الناشئة عن الفساد، ومدى كفايتها في استرجاع



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



الأموال المنهوبة، والمنهج الوصفي الذي يظهر أيضاً من خلال توصيف عناصر البحث وصفاً دقيقاً ودراستها، والاستعانة بمختلف المفاهيم ذات الصلة بموضوع البحث، ووصف الأبعاد العامة لظاهرة الفساد، وما يترتب عليها من آثار تتجاوز حدود الدول.

خطة البحث

المبحث الأول/ الإطار المؤسسي لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003م

المطلب الأول/ مضمون اتفاقية الأمم المتحدة سنة 2003م

المطلب الثاني/ السياسة العامة لاتفاقية الأمم المتحدة سنة 2003م

المبحث الثاني/ الإطار الإجرائي لملاحقة مرتكبي جرائم الفساد في ظل اتفاقية الأمم المتحدة سنة 2003م

المطلب الأول/ التعاون في مجال الملاحقة القضائية وآلياته

المطلب الثاني/ التعاون في مجال استرداد عوائد الفساد



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



المبحث الأول

الإطار المؤسسي لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003م

تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة أهم الآليات الدولية لمكافحة الفساد، وكذلك فهي أهم اتفاقية أممية، والتي بدورها سعت جاهدة للقضاء على الفساد بكل أنواعه وشتى أسبابه، ولا شك أن كل مواجهة فعالة وناجحة تتطلب تشخيصاً دقيقاً وصارماً للظاهرة، الأمر الذي يتطلب عرض الإطار المؤسسي، والذي يتضمن مكونات ومشتملات اتفاقية الأمم المتحدة من الناحية المادية، ولعرض مضمون ذلك الإطار يتناول المطلب الأول مضمون اتفاقية الأمم المتحدة، بينما ينفرد المطلب الثاني بعرض السياسة العامة لاتفاقية الأمم المتحدة، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

مضمون اتفاقية الأمم المتحدة سنة 2003م

بعد أن أصبح المجتمع الدولي في تحدٍ كبير لمواجهة جرائم الفساد التي لا تحدها حدود تكاثفت الجهود لمكافحة، والتي بدورها قدمت لنا اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC)⁽¹⁾ باعتبارها الاتفاقية الدولية المعنية مباشرة لمحاربة الفساد، ليكون من الضرورة بمكان استعراض مضمون هذه الاتفاقية من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول/ التعريف بالاتفاقية

تم اعتماد الاتفاقية بموجب قرار صادر من الجمعية العامة للأمم المتحدة في 2003/10/31م، ودخلت حيز النفاذ في 2005/12/14م، وقد صادقت على الاتفاقية 190 دولة إلى غاية سنة 2014م،⁽²⁾ وهي متاحة للانضمام لجميع البلدان والمنظمات الاقتصادية والإقليمية، فالاتفاقية تسعى إلى إشراك كافة أطراف المجتمع الدولي والمحلي حول ضرورة اجتثاث الفساد، كون الفساد ظاهرة متشابكة ومتعددة الأطراف، ولها آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية سلبية، وكذلك لتغيير ثقافة مكافحة الفساد، ودعم معايير النزاهة والشفافية والمساءلة، وقد تميزت الاتفاقية عن بقية الاتفاقيات بإدراك المنظمة الدولية بأن التحديات التي تواجه مكافحة الفساد لا تقتصر فقط على التحديات

¹ - UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION.

² - فائزة مجبور، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة تيزي وزو/ الجزائر، سنة 2015م، ص33

القانونية والأمنية، بل تتعلق بثقافة الفساد، وضرورة إدراك العامة لفعل الفساد، كما تميزت بأن المخاطبين بأحكامها ليسوا فقط الحكومات والأجهزة الرقابية بل أيضاً الموظفين، والأحزاب، والإعلام، ومنظمات المجتمع المدني.

وتهدف الاتفاقية إلى ترويج ودعم التدابير الهادفة إلى منع الفساد ومكافحته وتعزيز التعاون الدولي في مجال منع ومكافحة الفساد فضلاً عن إعلاء قيم النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون والممتلكات العامة.

الفرع الثاني/ مفهوم الفساد

حظيت ظاهرة الفساد بالعديد من الأبحاث والدراسات، ورغم اتفاق العديد من الباحث على أن الفساد ظاهرة واسعة الانتشار لا يخلو منها مجتمع، إلا أنهم لم يتفقوا على تعريف موحد للفساد، ويعود ذلك إلى مجموعة من العوامل نذكر منها: (1)

- 1- عدم وجود منهج موحد لدراسة هذه الظاهرة بسبب اختلاف انتماءات الأشخاص والهيئات التي قامت بدراستها وتعدد حقولهم المختلفة سياسياً واقتصادياً وإدارياً.
 - 2- الفساد يتجدد باستمرار، لأنه صفة ملازمة للتحويلات التي تعيشها المجتمعات.
 - 3- تباين المعايير المجتمعية والحضرية التي تستخدم في غرس ما هو فاسد من الممارسات والسلوكيات، وما هو مبرر ومقبول منها.
 - 4- اختلاف المجتمع حول مضمون الظاهرة، بين ما يراه عامة الناس وما يراه المختصون.
 - 5- ارتباط الفساد بالعنصر البشري يجعله يستشري مهما كانت القيود.
- ومع ذلك قدمت العديد من المنظمات الدولية المهتمة بمكافحة الفساد تعريفات لهذه الظاهرة، (2) أما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تعريفاً محدداً له، ولكن في ديباجتها أشارت إلى أن الفساد ظاهرة

1 - محمد بن عزوز، الفساد الإداري والاقتصادي - آثاره وآليات مكافحته- حالة الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم والسياسات الاقتصادية، العدد السابع، سنة 2016م، ص 200

2 - وقد عرفه البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة بأنه: (تقويم الوكلاء (الموظفين الحكوميين) لمصالحهم على مصالح الموكلين (المواطنين)، أو الإخلال بمعايير النزاهة والاستقامة)، وعرفه البنك الدولي بأنه: (إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص، والفساد يحدث عندما يقوم الموظف بقبول طلب من وكلاء أو وسطاء الشركات وأعمال خاصة رشواى للاستفادة من سياسات، إجراءات للتغلب على منافسيه وتحقيق أرباح خارج إطار القانون، كما يمكن أن يحدث الفساد عن طريق استعمال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة، وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرة)، عرفت منظمة الشفافية الدولية الفساد بأنه: (إساءة استعمال السلطة الموكلة لتحقيق مكاسب خاصة)، جون سوليفان، الدليل السابع البوصلة الأخلاقية للشركات، أدوات مكافحة الفساد.. قيم ومبادئ.. وآداب المهنة.. وحوكمة الشركات، منشورات مؤسسة التمويل الدولي، سنة 2009م، ص 60



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



غير وطنية تمس كل المجتمعات والاقتصاديات مما يجعل التعاون الدولي على منعه ومكافحته أمراً ملحاً، بالإضافة إلى أن الاتفاقية وضعت فصلاً كاملاً تحت عنوان التجريم وإنفاذ القانون عددت فيه جرائم الفساد في المواد 15 إلى 25، وذلك على النحو التالي:

1- اختلاس الأموال العامة:

من أخطر جرائم الفساد لما لها من آثار سلبية، فهي تمثل إهداراً لأموال وممتلكات الدولة التي هي ملك للمجتمع، كما تمثل نوعاً من أنواع خيانة الموظف للأمانة التي أودعت فيه.

2- الإثارة بالنفوذ:

وذلك عند قيام موظف أو أي شخص آخر باستغلال نفوذه الفعلي أو المفترض للحصول من الإدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة على مزية غير مستحقة، وذلك مقابل أي مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص آخر.

3- الإثراء غير المشروع:

يمثل الإثراء أو الكسب غير المشروع صورة من صور الفساد المرافق والذكي الذي ينفذ عبر ثغرات النصوص، ويتمثل في زيادة ممتلكات الموظف زيادة كبيرة لا يستطيع تحليلها بصورة معقولة قياساً إلى دخله المشروع.⁽¹⁾

4- إخفاء الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد:

الميزة في هذه الجريمة تتمثل في علم الشخص بكون هذه الأموال متحصلة عن جريمة من جرائم الفساد.

5- عرقلة سير العدالة:

وذلك بالتأثير على الشهود أو الموظفين المنوط بهم تنفيذ القانون بإحدى العقوبات التي تحد من مكافحة الفساد، ويكون ذلك باستخدام القوة البدنية أو التهديد أو الوعد بجريمة أو الترهيب سواء في حق الشهود أو الموظفين القضائيين.

6- قيام الموظف العمومي عمداً لصالحه أو لصالح شخص آخر باختلاس أو تبديد أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية أو خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة.

7- الرشوة و اختلاس الممتلكات في مجال القطاع الخاص:

1 - أحمد بن عبدالله بن سعود، تجريم الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة، دراسة تأصيلية مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية/ السعودية، سنة 2008م، ص 34 وما بعدها

هذه الجريمة ترتكب من طرف مديري الشركات الخاصة والعاملين فيها مقابل القيام بواجباتهم أثناء أداء مهامهم، وأما اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص فتكون من طرف المديرين والعاملين في هذه الشركات.⁽¹⁾

الفرع الثالث/ الهيكل العام للاتفاقية

تنقسم الاتفاقية إلى ثمانية فصول على النحو التالي:

الفصل الأول: (الأحكام العامة) في المواد 01_04: يحتوي على الأهداف العامة للاتفاقية، والمصطلحات المستعملة فيها، وكذلك نطاق سريانها.

الفصل الثاني: (التدابير الوقائية) في المواد: 05-14: يحتوي على السياسات التي يتوجب على الدول الأخذ بها وتفعيلها لمكافحة الفساد، بالإضافة إلى التأكيد على دور المجتمع المدني ومنظماته في مجال الوقاية من الفساد.

الفصل الثالث (التجريم وإنفاذ القانون) في المواد: 15-42: نصت هذه المواد على الأفعال الواجب تجريمها كجرائم الفساد، والتي يتعين فرض عقوبات رادعة على مرتكبيها.

الفصل الرابع (التعاون الدولي) في المواد: 43-50: نصت موادها على ضرورة التعاون الدولي في مكافحة الفساد من خلال تبادل المعلومات وتسليم المجرمين ومجالات أخرى

أما الفصل الخامس (استرداد الموجودات) في المواد: 51-59: نص على الإجراءات الواجب اتباعها والتي تسمح بإعادة الأموال المحصلة عن جرائم الفساد إلى بلدانها الأصلية التي نبتت منها.

الفصل السادس (المساعدة التقنية وتبادل المعلومات) (المواد: 60-62) يتضمن مواداً توجيهية للدول لاستحداث وتطوير برامج لمنع الفساد ومكافحته، والقيام بالدراسات، وتبادل الخبرات بين الدول الأطراف .

- الفصل السابع (آليات التنفيذ) في المواد: 63-64: حيث نص هذا الفصل على إنشاء آلية متابعة تنفيذ الاتفاقية .

- الفصل الثامن (الأحكام الختامية) في المواد: 65-71: يشمل أحكام الانضمام إلى الاتفاقية، وكيفية تسوية النزاعات الناتجة عن تطبيقها، إضافة إلى إجراءات تعديل الاتفاقية أو الانسحاب منها.⁽²⁾

¹ - هندا غزوي، الجهود العربية والدولية لمكافحة الفساد (من منظور قانوني)، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، جامعة سكيكدة/ الجزائر، سنة 2016م، ص 73 وما بعدها

² - اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003م.

الفرع الرابع/ السمات العامة للاتفاقية

باعتبار أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من أهم المواثيق التي صدرت عن المنظمة الدولية في مجال مكافحة الفساد، لتأتي هذه الاتفاقية تنمة لاتفاقيات أخرى صدرت عن المنظمة تخص مكافحة المخدرات والجريمة المنظمة، وتتميز هذه الاتفاقية بالسمات التالية:

- 1- صون السيادة الوطنية: حرصت الاتفاقية على النص على احترام السيادة الوطنية للدول الأطراف، وعدم جواز التدخل في شؤونها الداخلية بذريعة تنفيذ ما ورد من التزامات بالاتفاقية.
- 2- احترام القانون الداخلي: تعتبر هذه السمة تطبيقاً للمبدأ السابق وهو مبدأ صون السيادة الوطنية للدول الأعضاء، حيث نصت الاتفاقية على عدم جواز ممارسة الاختصاصات القانونية أو القضائية داخل الولاية القضائية لدولة من الدول الأطراف إلا وفقاً للمبادئ القانونية والقضائية لتلك الدولة.⁽¹⁾
- 3- اتساع نطاق العضوية: وذلك بسعيها لإيجاد مظلة عادلة تتوحد في ظلها الجهود الدولية لمكافحة الفساد، والدليل على ذلك فتحها باب العضوية لكافة الدول والمنظمات الإقليمية المهمة بمكافحة الفساد بهدف توسيع نطاق العضوية.
- 4- اتساع نطاق التجريم والعقاب: السياسة الجنائية التي تعتمد عليها الاتفاقية تتسم بالتوسع في مجالي التجريم والعقاب، من خلال النص على تجريم رشوة الموظفين العموميين الوطنيين والأجانب والدوليين، واختلاس الأموال العامة، والمتاجرة بالنفوذ، والإثراء غير المشروع، وغسل الأموال، واستغلال السلطة، وإخفاء العائدات الإجرامية، وإعاقة سير العدالة، كما نصت على تجريم رشوة الموظفين في القطاع الخاص، واختلاس الأموال الخاصة.
- 5- تدرج في مستويات الالتزامات: وذلك باستخدام الاتفاقية ثلاثة أساليب للتعبير عن القوة الإلزامية، وهي:
 - أ- أساليب تفيد الإلزام المنجز: وهي تلك الالتزامات التي على الدولة تنفيذها بمجرد التصديق على الاتفاقية
 - ب- أساليب تفيد الالتزام الممتد: وهي تلك الالتزامات التي على الدولة تنفيذها بعد التصديق على الاتفاقية ولكن ليس حالاً.

¹ - سيد أحمد عابدين، الدليل العربي لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، منشورات مركز العقد الاجتماعي، مصر، سنة 2014م، ص 6 وما بعدها

ج- أساليب تفيد الالتزام التخييري: وهي تلك الالتزامات التي يتوقف تطبيقها على محض إرادة الدولة العضو، وتعتبر بمثابة تحيئة بيئة أكثر مقاومة للفساد، وإرشادات تهدف إلى تحسين المناخ الوطني والدولي.

6- وجود آلية لمتابعة تنفيذ الاتفاقية: أوجدت الاتفاقية نظاماً قانونياً متكاملًا يعمل على حث الدول الأطراف على الوفاء بالتزاماتها الناشئة عن انضمامها للاتفاقية بما يكفل تحقيق الهدف منها، وتمثل هذه الآلية في مؤتمر الدول الأطراف والأمانة العامة.

7- تعزيز التعاون الدولي: عنيت الاتفاقية عناية كبيرة بإبراز أهمية التعاون الدولي في مكافحة الفساد، ويظهر ذلك من خلال اعتبار التعاون الدولي غرضاً من الأغراض الأساسية للاتفاقية، وإفراد فصل كامل للتعاون القانوني والقضائي بين الدول.

8- مراعاة الاتفاقيات الدولية: حرصت الاتفاقية على حث الدول الأطراف على إبرام العديد من الاتفاقيات الإقليمية ذات الصلة بمكافحة الفساد، كما أخذت بالاتفاقيات الموجودة قبل إقرار الاتفاقية الدولية.

9- الإحالة إلى الاتفاقيات الثنائية: عملت الاتفاقية على إذكاء وتنمية التوجه نحو إبرام الاتفاقيات الثنائية بين الدول الأعضاء، كون هذه الاتفاقيات الثنائية هي السبيل لبسط الأحكام الواردة في الاتفاقية.

10- تسوية المنازعات بالوسائل السلمية: وذلك باتباع عدة وسائل بداية بالتفاوض، فإن لم يتم حسم تلك الخلافات يمكن اللجوء إلى التحكيم بناء على طلب إحدى الدول الأطراف، فإن لم تتمكن الدول من الاتفاق على التحكيم بعد مضي ستة أشهر من تاريخ طلب التحكيم جاز لأي طرف إحالة النزاع إلى محكمة العدل الدولية.⁽¹⁾

¹ - عثمان مداحي، الجهود الدولية لمكافحة الفساد- اتفاقية الأمم المتحدة نموذجاً، رسالة ماجستير غير منشورة كلية علوم التسبيير / جامعة لونيبي علي البلدية، سنة 2019م، ص 14

المطلب الثاني

السياسة العامة لاتفاقية الأمم المتحدة 2003م

تتطلب مكافحة الفساد اتباع استراتيجية شاملة سياسية وإدارية وقانونية ووقائية، ولقد وضعت اتفاقية الأمم المتحدة تدابير متعددة للوقاية من الفساد، كما أجازت للدول الأطراف فيها اتخاذ تدابير أكثر صرامة لمواجهة الفساد، وهذه السياسات سيتم استعراضها في الفروع التالية:

الفرع الأول/ الوقاية من الفساد

اعتبرت الاتفاقية أنه من أهم أهدافها هو نشر ثقافة الوقاية من الفساد، حيث أنه لاحتواء ظاهرة الفساد و الحد من آثارها يجب أن تكون الأولوية للتدابير الوقائية، ذلك أن الوقاية أفضل أساليب المكافحة لأي ظاهرة، لأنه كقاعدة عامة تكلفة الوقاية أقل بكثير من تكلفة مكافحة الظاهرة. وقد ركزت الاتفاقية على ضرورة الاهتمام بالسياسات الوقائية المصاحبة لمكافحة الفساد، والتي هي مجموعة من السياسات التي تسبق وتعزز الترسانة التشريعية العقابية في ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد.⁽¹⁾

وقد أفردت الاتفاقية فصلاً كاملاً تناول مجموعة من الإجراءات التي في حال الأخذ بها فإنها ستؤدي إلى تحقيق هدف الوقاية من الفساد، وهو منع حدوث الظاهرة أو التقليل من حجمها، ويمكن إجمالها في العناصر التالية:

- 1- نشر ثقافة مكافحة الفساد: حيث نصت المادة الأولى الفقرة أ من الاتفاقية على أن: (أغراض هذه الاتفاقية هي: ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجح).⁽²⁾
- 2- إنشاء هيئات متخصصة للوقاية من الفساد: تعمل هذه الهيئات على الوقاية من الفساد، ومنع هذه الأفعال قبل حدوثها بصفة مؤسسية من خلال هيئة أو هيئات جديدة يتم إنشاؤها وجوباً من قبل كل دولة طرف في الاتفاقية،⁽³⁾ ولقد أتاحت اتفاقية الأمم المتحدة إمكانية إنشاء هذه الهيئة، وذلك في نص

1 - عبد المنعم سليمان، ظاهرة الفساد - دراسة في مدى مواءمة التشريعات العربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بدون سنة نشر، ص 21.

2 - سانج بوزيد، سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الرشيد في الدول العربية، مجلة الباحث، العدد العاشر، سنة 2010م، ص 71.

3 - وتتمثل العناصر التالية عوامل تؤيد إنشاء هيئة جديدة لمكافحة الفساد (أ- إنشاء هيئة جديدة من شأنه أن يمثل بداية جديدة وتعبيراً عن التزام جديد، ب- الجمود الحالي للممارسات غير الناتجة قد يكون من الصعب تغييره، ج-

مادتها 36 بقولها: (...ما قد يلزم من تدابير لضمان وجود هيئة أو هيئات متخصصة أو أشخاص متخصصين في مكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون، ويجب أن تمنح تلك الهيئة أو الهيئات أو هؤلاء الأشخاص ما يلزم من الاستقلالية لكي يستطيعوا أداء وظائفهم بفعالية ودون أي تأثير لا مسوغ له).⁽¹⁾

3- الإدارة الرشيدة للموارد البشرية في القطاع العام: حيث نصت الاتفاقية على جملة من المبادئ يتم العمل بمقتضاها لشغل الوظائف العامة، تتصف هذه المبادئ بأنها:

- أ- تقوم على مبادئ الكفاءة والشفافية، والمعايير الموضوعية، مثل الجدارة والإنصاف والاهلية.
- ب- تشمل على إجراءات مناسبة لاختيار وتدريب أفراد لتولي المناصب العمومية التي تعتبر عرضة للفساد بصفة خاصة، وضمان تناوهم على المناصب عند الاقتضاء.
- ج- التشجيع على تقديم أجور كافية، ووضع جداول أجور منصفة، مع مراعاة مستوى النمو الاقتصادي للدولة الطرف المعنية.

د- التشجيع على وضع برامج تعليمية وتدريبية لتمكين أولئك الموظفين من الوفاء بمتطلبات الأداء الصحيح والمشرّف والسليم للوظائف العامة، وتوفير لهم التدريب المتخصص والمناسب من أجل إذكاء وعيهم بمخاطر الفساد الملازمة لأداء وظائفهم.⁽²⁾

4- تصميم مدونات قواعد سلوك الموظفين: تسمح تلك المدونات بتوضيح مهام الموظفين، وتحديد واجباتهم في كل من القطاع العام ومؤسسات القطاع الخاص، ومن بين أهم الأحكام التي تشملها قواعد السلوك تلك المتعلقة بتوضيح مسائل عامة مثل الولاء للمنظمة التي يعمل بها الموظف، والكفاءة، والفعالية، والنزاهة والإنصاف، وعدم التحيز، وكذلك حظر إساءة استخدام السلطة، وتلقي الهدايا أو المنافع.⁽³⁾

5- حوكمة المشتريات العمومية وإدارة الأموال العامة: تتمثل المشتريات العمومية مجالاً هاماً للنشاط الاقتصادي، ومن ثم فهي عرضة للفساد والتزوير والتلاعب، لذا حرصت الاتفاقية على ضرورة حوكمة هذه المقتنيات، وذلك بالنص على أن تكون المبادئ المسيرة لعملية الاقتناء تتسم بالشفافية، كما تقترح

افتقاد بعض موظفو الهيئات للمهارات اللازمة للمهام والاختصاصات الجديدة، د- إمكانية أن تكلف الهيئة الجديدة بصلاحيات ومهام مستحدثة تناسب الظروف الراهنة)، سانح بوزيد، مرجع سبق ذكره، ص 73.

1 - المادة 36 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003م.

2 - المادة السابعة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003م.

3 - سيد أحمد عابدين، مرجع سبق ذكره، ص 10

الاتفاقية إنشاء وكالة مستقلة أو لجنة لتنظيم وتنفيذ إجراءات الاقتناء العام تضطلع بمسؤوليات تنفيذية أو رقابية بالنسبة لما يخص عمليات المشتريات العمومية، وأما فيما يتعلق بإدارة شؤون المالية العامة، فإن الاتفاقية نصت أن تضمن الدول الأطراف كل عمليات إعداد الميزانية وعرضها وتنفيذها هو نتاج نظام مالي عمومي سليم يجسد توفر الشفافية في كل مرحلة من مراحل الميزانية.⁽¹⁾

6- تسهيل الوصول إلى المعلومات: وذلك بتعزيز الشفافية في إدارة الدولة لشؤونها العامة، بما في ذلك ما يتعلق بكيفية تنظيمها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، لا بد من تسهيل النفاذ إلى المعلومات، وضرورة تنظيم آليات تداول المعلومات من خلال تدابير عدة.⁽²⁾

7- استقلال القضاء: من المحددات الأساسية لمكافحة الفساد هو ضرورة وجود سلطة قضائية⁽³⁾ مستقلة ومحيدة، ولا يمكن للجهاز القضائي أن يؤدي دوره على أكمل وجه إلا إذا اتصف بالاستقلالية والحياد الموضوعية، ووفرت له كل الوسائل المادية اللازمة.

و قد نصت الاتفاقية في المادة 11 على إجراءات يجب على كل دولة طرف الالتزام بها لتدعيم الجهاز القضائي، وتشمل ما يلي:

أ- نظراً لأهمية استقلالية القضاء والدور الحاسم الذي يلعبه في مكافحة الفساد تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني ودون المساس باستقلالية القضاء، تدابير لتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي.

ب- يجوز استحداث وتطبيق تدابير ذات مفعول مماثل للتدابير المتخذة عملاً بالفقرة الأولى من هذه المادة داخل جهاز النيابة العامة في الدول الأطراف التي يشكل فيها ذلك الجهاز جزءاً من الجهاز القضائي، ولكن يتمتع باستقلالية ماثلة لاستقلاليتها.⁽⁴⁾

¹ - عثمان مداحي، مرجع سبق ذكره، ص 14

² - وهذه التدابير هي: (اعتماد إجراءات أو لوائح تمكن عامة الناس من الحصول عند الاقتضاء على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها واشتغالها، وعمليات اتخاذ القرارات فيها؛ وأيضاً تبسيط الإجراءات الإدارية عند الاقتضاء من أجل تيسير وصول الناس إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات؛ ويضاف إلى التدابير السابقة أيضاً نشر معلومات يمكن أن تضم تقارير دولية من مخاطر الفساد في إدارتها العامة)، أحمد بن عبدالله بن مسعود، مرجع سبق ذكره، ص 12

³ - والمقصود بالسلطة القضائية كل من رجال النيابة العامة والهيئات الإدارية الملحقة، وكذلك المحامين وكتاب الضبط ومعاوني السلطة القضائية من محضرين وخبراء.

⁴ - مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، الدليل التقني لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الأمم المتحدة، 2013م ص 46

كما أن الاتفاقية أوصت بضرورة أن تولي الدول الأطراف الاعتبار الواجب إلى أنماط ومستويات الفساد، وإلى مواطن الضعف أو قابلية التأثير في النظام القضائي القائم من خلال تقييم طبيعة ومدى الفساد في النظام القضائي لتحديد مواطن الضعف في النظام، وينبغي أن لا تقتصر هذه العمليات على القضايا الهامة فقط، بل أن تشمل التفاصيل الأقل مثل إصدار أوامر الاستدعاء وخدمة الاستدعاء والحفاظ على الأدلة والحصول على الكفالة وغيرها، ما من شأنه أن يؤدي إلى الوصول إلى إصلاحات للنظام.

8- القطاع الخاص: هناك عدد من الفوائد التي تعود في حالة تصدي الاتفاقية لفساد القطاع الخاص، مثل تعزيز ثقة المستثمرين وحماية مصالح المستهلكين، وتعزيز النمو مما يؤثر إيجاباً على خلق المزيد من فرص العمل ومكافحة البطالة.

ولقد تبنت الاتفاقية منهجاً متكاملًا لمكافحة الفساد في القطاع الخاص من خلال ما نصت عليه المادة 12،¹ وذلك على النحو التالي:

أ- تتخذ كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، تدابير لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد، ولتعزيز مراجعة الحسابات ومعايير المحاسبة في القطاع الخاص، وتفوض عند الاقتضاء عقوبات مدنية أو إدارية أو جنائية تكون فعالة ومتناسبة وراذعة على عدم الامتثال لهذه التدابير.

ب- لأجل منع الفساد، تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير وفقاً لقوانينها الداخلية ولوائحها المتعلقة بالكشف عن البيانات المالية، ومسك الدفاتر والسجلات، ومعايير المحاسبة ومراجعة الحسابات.

ج- على كل دولة ألا تسمح باقتطاع النفقات التي تمثل رشاً من الوعاء الضريبي.

د- تمكين المجتمع المدني: يجب ألا تنحصر مكافحة الفساد فيما تقوم به أجهزة الدولة الرقابية في التحري عن الفساد ومحاسبة مرتكبيه، بل لابد من تكاثف كافة جهود الأطراف الفعالة داخل المجتمع من الأجهزة الرقابية الحكومية، والقطاع الخاص والمجتمع المدني لمكافحة الفساد وتؤدي منظمات المجتمع المدني دوراً رئيسياً في التصدي لظاهرة الفساد يتركز معظمه في الوقاية من الفساد والحد من آثاره، و نظراً لأهمية هذا الدور فقد نصت الاتفاقية على جملة من التدابير⁽²⁾ تتخذها الدول الأطراف لتشجيع

¹ - المادة 12 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003م.

² - ومن هذه الإجراءات: (ترويج مشاركة المجتمع في منع الفساد، وتوعية الجمهور بالفساد، أيضاً تشجيع مساهمة الجمهور في عمليات صنع القرار، إعلام الجمهور وتنقيفه، حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد

الاجتماع المدني والمنظمات غير الحكومية على المشاركة في منع الفساد ومحاربتة، وإذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته.

الفرع الثاني/ أطر التجريم في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تضمنت اتفاقية الأمم المتحدة نوعين من الجرائم النوع الأول ما تكون فيه الدول ملزمة بموجب الاتفاقية بتجريم تلك الجرائم في قوانينها الداخلية، والنوع الثاني ما تركت الاتفاقية حرية الاختيار للدول في مسألة تجريمها والنص عليها في قوانينها الداخلية.

أما بالنسبة للنوع الأول وهي الجرائم التي تكون فيها الدول ملزمة بموجب الاتفاقية بتجريمها وفقاً لأحكام قوانينها الداخلية، فهي:

- أ- رشوة الموظف العام وارتشائه: تشمل هذه الجريمة تقديم الرشوة أو العطية أو المزية للموظف العام، أو قيام الموظف العام بطلب تلك الرشوة.⁽¹⁾
- ب- رشوة الموظف العام الأجنبي وموظفي المؤسسات الدولية العامة: في هذه الحالة الموظف لا يحمل جنسية الدولة نفسها بل يحمل جنسية دولة أخرى، ويعمل في مؤسسات الدولة الأولى أو في مؤسسة دولية عاملة في الدولة.
- ج- اختلاس الأموال العامة: تقتصر هذه الجريمة على الموظف العمومي بمفهومه الضيق أي الموظف العام في مؤسسات الدولة العامة.⁽²⁾
- د- غسيل الأموال: نصت على هذه الجريمة المادة 23، وقد ألزمت الدول الأطراف بتجريم جريمة غسيل الأموال في قوانينها الداخلية باعتبارها من جرائم الفساد الخطرة.
- هـ- عرقلة سير العدالة: وهو ما نصت عليه المادة 25 من الاتفاقية من تجريم الأفعال التي ترمي إلى التأثير على الشهود باستخدام القوة أو التهيب أو التهديد.⁽³⁾

وتلقيها ونشرها وتعميمها والقيود المفروضة على هذه الحرية، توعية الجمهور بشأن هيئات مكافحة الفساد، وصول الجمهور إلى المعلومات، الإبلاغ (المجهول الهوية) عن الفساد). مكتب الأمم المتحدة سنة 2014م، ص 62 وما بعدها

1 - محمد سامر دغمش، استراتيجيات مواجهة الفساد المالي والإداري والمواجهة الجنائية والآثار المترتبة على الفساد المالي، منشورات مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، القاهرة/ مصر، سنة 2018م، ص 287.

2 - المادة 17 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003م.

3 - المادة 25 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003م.

أما النوع الثاني فهو الجرائم التي نصت عليها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ولكنها أعطت للدول الأعضاء التقدير في مسألة تجريمها وفقاً لأنظمتها القانونية، وهي: (الاتجار بالنفوذ، إساءة استغلال السلطة، الإثراء غير المشروع، الرشوة في القطاع الخاص، اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص، الاختفاء وتقوم الجريمة هنا في حالة إخفاء ممتلكات أو الاحتفاظ بها)،⁽¹⁾ ويعلم الجاني أن مصدرها غير مشروع أو تم الحصول عليها من جرائم الفساد.⁽²⁾

كما تجدر الإشارة إلى أن هناك ملاحظات حول جرائم الفساد الواردة باتفاقية الأمم المتحدة، والتي خصص لها الفصل الثالث تحت عنوان: (التجريم و إنفاذ القانون)، والتي تتمثل في الآتي:

الملاحظة الأولى: أن الاتفاقية لا تتضمن تجريماً ذاتياً وتلقائياً لأعمال الفساد بل تعهد بذلك إلى الدول الأطراف.

الملاحظة الثانية: أن البناء القانوني لجرائم الفساد المشمولة بالاتفاقية لا يتوافر إلا في صورة العمد.

الملاحظة الثالثة: تتضمن الاتفاقية صوراً من الجرائم المثيرة للخلاف حول مدى اتفاقها مع المبادئ القانونية المسلم بها مثل جريمة الإثراء غير المشروع.⁽³⁾

الملاحظة الرابعة: عدم اقتصار الاتفاقية على تجريم الفساد الذي يقع في إطار القطاع العام، وعلى يد موظف الدولة أو مؤسساتها المختلفة، بل نصت أيضاً على تجريم مظاهر عدة في القطاع الخاص.⁽⁴⁾

الفرع الثالث/ مدى الالتزام بتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

باعتبار أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هي معاهدة دولية متعددة الأطراف، فينطبق عليها ما ينطبق على المعاهدات الدولية من حيث الالتزامات الدولية وكيفية تنفيذها، وإنفاذها في القانون الداخلي، ومدى التزام الدول الأطراف فيها ببندوها وأحكامها.

وهنا تكون الأولوية لقواعد المعاهدات الدولية باعتبارها مصدراً رئيسياً للقانون الدولي الذي تسمو نصوصه وقواعده على القانون الداخلي إذا ما أريد تنفيذها في إطار التشريعات الوطنية.⁽¹⁾

1 - وذلك في المواد الآتية على التوالي: (16 - 18 - 19 - 20 - 21 - 22 - 24) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003م.

2 - محمد علي سويلم، السياسة الجنائية في مكافحة الفساد، دراسة مقارنة في ضوء الاتفاقيات الدولية وقوانين ومكافحة الفساد، منشورات الدار المصرية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، القاهرة/ مصر، سنة 2008م، ص 151.

3 - خالد سكوتي، الجهود الدولية لمكافحة الفساد، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، المجلد 16، العدد الأول، لسنة 2023م، ص 747.

4 - عثمان مداحي، مرجع سبق ذكره، ص 7.

وتبدأ عملية تنفيذ المعاهدة الدولية من خلال إدخالها في النظام القانوني الوطني، وعادة ما يكون ذلك من خلال عمل تشريعي يسمى الاستقبال حيث تصدر السلطة التشريعية قانون المصادقة على الاتفاقية الدولية حتى تصبح جزءاً من المنظومة القانونية الوطنية، وجزء لا يتجزأ من التشريع والقانون الوطني الداخلي.⁽²⁾

وأما أن تدمج نصوص المعاهدة في المنظومة القانونية أو أن تعدل التشريعات الوطنية أحكام قوانينها لكي تكون منسجمة مع أحكام الاتفاقية، وهذا الأمر ينطبق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ومدى التزام الدول الأطراف بأحكامها، وهي مسألة ترجع إلى الطبيعة القانونية للأنظمة القانونية؛ لأن منها من تقبل التنفيذ التلقائي، ومنها من تحتاج إلى إصدار تشريعات قانونية لغرض دمج الاتفاقية أو بعض نصوصها ضمن المنظومة القانونية الوطنية.

وقد تضمنت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بعض المبادئ الرئيسية، وهي كما يلي:

- أ- قامت الاتفاقية بوضع التزام على الدول الأطراف بتبني الإجراءات التشريعية، والتنفيذية اللازمة لوضع الاتفاقية موضع التنفيذ.⁽³⁾
- ب- أشارت بنود الاتفاقية إلى الحد الأدنى من الإجراءات الواجب اتباعها لمكافحة الفساد، والتي تتيح بشكل مباشر للدول الأطراف القيام بالإجراءات المكملة لما ورد في الاتفاقية.⁽⁴⁾
- ج- الاتفاقية ملزمة لجميع الدول الأطراف فيها، وفي حالة عدم الالتزام بأحكامها فإنه تطبق قواعد المسؤولية الدولية للالتزام استناداً لأحكام القانون الدولي.⁽⁵⁾
- د- تطبق الدول الأطراف الاتفاقية من خلال تبني مجموعة من الإجراءات التشريعية والإدارية وأن التزام القاضي الوطني ببندوها يكون من خلال تطبيق القوانين الوطنية.
- هـ- تطبيق الاتفاقية والالتزام ببندوها يكون ضمان احترام سيادة الدول الأطراف.⁽¹⁾

1 - (وهذا هو رأي غالبية فقهاء القانون الدولي من أصحاب نظرية الوحدة أمثال (جورسيل وبوركمان وكلسن) التي تؤكد على أرجحية القانون الدولي (الوحدة مع سمو القانون الدولي) على القانون الوطني لاعتبارات علمية ومنطقية أكدها القضاء والعمل الدوليين، نزار العنكي، القانون الدولي الإنساني، منشورات دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، عمان/ الأردن، سنة 2010م، ص 413.

2 - نزار العنكي، محاضرات في القانون الدولي العام، القيت على طلبة الدراسات العليا في كلية الحقوق بجامعة الشرق الأوسط، جامعة عمان/ الأردن، سنة 2018م ص 29

3 - المادة 65 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003م.

4 - محمد سامر دغمش، مرجع سبق ذكره، ص 297

5 - المادة 66 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003م.

المبحث الثاني

الإطار الإجرائي لملاحقة مرتكبي جرائم الفساد في ظل اتفاقية الأمم المتحدة سنة 2003م

الفساد جريمة تعاقب عليها جميع التشريعات في العالم مهما كانت صورته، وقد تجاوز الفساد مؤخراً مفهوم الجريمة ليصبح ظاهرة وخيمة الدلالات والنتائج، وذات آثار مدمرة على كثير من الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في المجتمع؛ مما يتطلب إعطاء ظاهرة الفساد اهتماماً أكبر قصد مواجهتها والحد من حجمها، لتخصص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الفصل الرابع منها للتعاون الدولي بينما تناول الفصل الخامس استرداد الموجودات، ولتوضيح الإطار الإجرائي يتناول المطلب الأول التعاون في مجال الملاحقة القضائية وآلياته، بينما ينفرد المطلب الثاني بعرض التعاون في مجال استرداد عوائد الفساد، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

التعاون في مجال الملاحقة القضائية وآلياته

تتخذ كل دولة وسائلها الخاصة في تشريعاتها الداخلية سواء في قانون العقوبات أو الإجراءات الجنائية، أو حتى في القوانين الخاصة لمواجهة الفساد انطلاقاً من مبدأ السيادة الإقليمية يتناقض مع اتساق نطاق صفة العالمية لجريمة الفساد، وأيضاً فإن عمل السلطات المختصة لمكافحة الجريمة سواء كانوا من رجال الشرطة أو القضاء تتعارض مع سيادة تلك الدولة مما يتحتم على مختلف الدول أن تتعاون فيما بينها من خلال الاتفاقيات والترتيبات الدولية في إطار مبدأ المعاملة بالمثل، وذلك لدرء الخطر المتزايد لهذه الجريمة⁽²⁾ وهذا ما سيتم عرض تفاصيله من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول/ الأساس القانوني للتعاون في مجال الملاحقة القضائية

يتمثل الأساس القانوني للتعاون الدولي في النظام القانوني الداخلي للدول، وما يشتمل عليه من تشريعات داخلية وبما ترتبط به من اتفاقيات فيما بينها ما يمثل أعلاء لمبدأ السيادة الوطنية، وهو ما أكدت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الفقرة الثانية من المادة 46 المتعلقة بالمساعدة القانونية المتبادلة حيث نصت على: (تقدم المساعدة القانونية المتبادلة على أتم وجه ممكن بمقتضى

1 - السيد محمد حسن الجوهري، الفساد الإداري وأثره على التنمية الاقتصادية، منشورات دار الفكر الجامعية، الطبعة الأولى، الإسكندرية/ مصر، سنة 2017م، ص 322

2 - ابتسام أبو معزة، نظام تسليم المجرمين ودوره في تحقيق التعاون الدولي لمكافحة الفساد في الجزائر طبقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مجلة الشريعة والاقتصاد، المجلد الثامن، الإصدار الأول، العدد الخامس، سنة 2019م، ص 378

قوانين الدولة الطرف متعلقة الطلب ومعاهداتها واتفاقاتها وترتيباتها ذات الصلة، فيما يتعلق بالتحقيقات والملاحظات والإجراءات القضائية الخاصة بالجرائم التي يجوز أن تحاسب عليها شخصية اعتبارية، وفقاً للمادة 26 من هذه الاتفاقية في الدولة الطرف الطالبة.⁽¹⁾

وفيما يتعلق بنظام تسليم المجرمين فيجد أساسه القانوني في التشريعات الداخلية للدول أو إذا كان هناك التزام فيما بينها بموجب اتفاقيات سواء كانت ثنائية أو إقليمية أو عالمية، فإذا لم يكن للدولة متعلقة طلب التسليم اتفاقية تنظمه مع الدولة طالبة التسليم جاز في هذه الحالة اعتبار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هي الأساس القانوني للتسليم، وهو ما تؤكدته الفقرة الخامسة من المادة 44 من الاتفاقية.

الأمر الذي يؤكد أن الاتفاقية تعتبر أساساً قانونياً احتياطياً في حالة كون الدولة المطلوب منها التسليم لا تربطها معاهدة تسليم مجرمين مع الدولة طالبة التسليم، وهو ما يعني أن الأساس القانوني للتعاون الدولي في مجال ملاحقة جرائم الفساد يتمثل أساساً في النظام القانوني الداخل للدولة الطرف في الاتفاقيات.⁽²⁾

والجدير بالذكر أن التعاون الدولي في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد يشمل مجموعة كبيرة من الإجراءات الجنائية المتمثلة في تسليم المجرمين، ونقل الأشخاص المحكوم عليهم، ونقل الإجراءات الجنائية إضافة إلى التدابير غير الجنائية، وتم النص على التعاون الدولي في دياجعة الاتفاقية، والتي جاء فيها: (أن الدول الأطراف قد عقدت العزم على التعاون الدولي في مجال استرداد الموجودات....)، وفي المادة الثانية إذ ذكرت أن: (ترويج وتيسير التعاون الدولي يعد من أحد أغراض الاتفاقية)،⁽³⁾ وكذلك تم النص عليه في الفقرة الرابعة من المادة الخامسة المتعلقة بسياسات مكافحة الفساد بقولها: (تتعاون الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة.... على تعزيز وتطوير التدابير المشار إليها في هذه المادة...)⁽⁴⁾ وكرست الاتفاقية الفصل الرابع منها للتعاون الدولي، والفصل السادس للمساعدة التقنية وتبادل المعلومات.

الفرع الثاني/ آليات التعاون في مجال الملاحقة القضائية

1 - سليمان عبد المنعم، الجوانب الإشكالية في النظام القانوني لتسليم المجرمين، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية/ مصر، سنة 2007م، ص122

2 - محمد علي سويلم، مرجع سبق ذكره، ص 153.

3 - المادة الثانية من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003م.

4 - المادة الخامسة الفقرة الرابعة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003م.

تناولت اتفاقية الأمم المتحدة عدداً من آليات التعاون الدولي لملاحقة مرتكبي جرائم الفساد، وهي: أولاً/ التعاون في تسليم المجرمين ونقل الأشخاص المحكوم عليهم ونقل الإجراءات الجنائية: يعتبر التسليم إجراء من إجراءات التعاون القضائي الدولي تقوم بموجبه إحدى الدول (الدولة متلقية الطلب) بتسليم شخص متواجد على إقليمها إلى دولة أخرى، أو إلى جهة قضائية دولية (الدولة أو الجهة الطالبة) إما بهدف محاكمته عن جريمة متهم بارتكابها، وإما لتنفيذ حكم إدانة صادر ضده من محاكم هذه الدولة أو من محكمة دولية.⁽¹⁾

وتتم عملية تسليم المجرمين بموجب أحكام القانون الداخلي للدول، وما تبرمه الدول من اتفاقيات ثنائية ومتعددة الأطراف فيما بينها لذلك الأمر، وفي حالة عدم وجود ما سبق ذكره فإن الالتزام بتسليم المجرمين يجد أساسه القانوني في أحكام الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد، وتكمن جدوى ذلك في أنهما يحققان توافر شرط ازدواجية التجريم بالنسبة لجرائم الفساد التي تكون سبباً لطلب التسليم، خاصة إذا تعلق الأمر بإحدى الجرائم التي لا ينص عليها قانون إحدى الدولتين مثل جريمة رشوة الموظفين الأجانب والموظفون الدوليون،⁽²⁾ وهناك مجموعة من الشروط الواجب توافرها لقيام دولة بتسليم شخص لدولة أخرى تطلبه بتهمة ارتكابه جريمة فساد، ومن هذه الشروط ما يلي:

1- ما يتعلق بالجريمة سبب التسليم:

فيما يتعلق بالدولتين (طالبة التسليم، ومتلقية طلب التسليم) فإنه يشترط التجريم المزدوج لها، وكما سبق القول فإن الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد يعتبر هذا الشرط متوفر بينهم حتى بالنسبة للجرائم التي لم تنص عليها تشريعاتهم الداخلية، وفي حالة توافر شرط ازدواج التجريم وجب القيام بإجراءات التسليم مهما كانت طبيعة الجريمة، ولا يجوز للدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن تعتبر أياً من الأفعال المجرمة بها جرمًا سياسياً إذا ما اتخذت هذه الاتفاقية أساساً للتسليم،⁽³⁾ وفي حالة إذا كان أساس التسليم قائم على ما تتضمنه التشريعات الداخلية للدول أو بمقتضى معاهدة تسليم جاز للدول أن تمتنع عن التسليم إذا كانت الجريمة سياسية.⁽⁴⁾

¹ - حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق

والعلوم السياسية/ جامعة محمد خضري بسكرة، الجزائر، سنة 2010م، ص 287

² - الفقرة 5 من المادة 44 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003م.

³ - الفقرة 4 من المادة 44 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003م.

⁴ - خالد سكوتي، مرجع سبق ذكره، ص 751

2- فيما يتعلق بالاختصاص القضائي:

يشترط نظام تسليم المجرمين أن تكون الدولة طالبة التسليم مختصة بملاحقة المطلوب تسليمه، وأن ينتفي اختصاص الدولة المطلوب منها التسليم، أما إذا انتفى اختصاص الدولة طالبة التسليم أو إذا توافر اختصاص الدولة المطلوب منها التسليم فنكون أمام مانع لإجراء التسليم.⁽¹⁾

وقد أشارت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مادتها 42 إلى أحكام الولاية القضائية، ونصت على أن الأفعال المجرمة بموجب الاتفاقية تخضع للولاية القضائية للدولة عندما ترتكب في إقليمها، وعندما ترتكب على متن سفينة ترفع علم الدولة أو طائرة مسجلة بمقتضى قوانين تلك الدولة، وقد دعت اتفاقية الأمم المتحدة بموجب نفس المادة 42 إلى ضرورة تكريس معايير الولاية القضائية، وذلك للحيلولة دون استغلال مرتكبي جرائم الفساد لثغرات الولاية القضائية للتخلص من نظام تسليم المجرمين.⁽²⁾

3- ما يتعلق بالشخص المطلوب تسليمه:

حسب الأصل العام أنه يجوز تسليم كل شخص متهم بارتكاب أحد جرائم الفساد، سواء كان من مواطني الدولة متلقية طلب التسليم أو أجنبياً مقيماً على أراضيها طالما كان خاضعاً للاختصاص القانوني والقضائي للدولة الطالبة، وفي جميع الأحوال لا تنور أي إشكالية بشأن التسليم إذا كان الشخص المطلوب تسليمه يحمل جنسية الدولة الطالبة، واستوفى طلب التسليم وشروطه، ولكن الخلاف يظهر متى كان الشخص المطلوب تسليمه من مواطني الدولة متلقية الطلب أو كان يحمل جنسية دولة ثالثة، أو كان الشخص المطلوب مزدوج الجنسية أو عديمي الجنسية.

وبذلك فإنه ولا اعتبارات معينة يحظر التسليم عندما يكون الشخص المطلوب تسليمه من مواطني الدولة أو متمتعاً بحصانة أو يمكن أن يُمس بحقوقه وحرياته الأساسية عند التسليم، لتؤكد اتفاقية الأمم المتحدة أنه لا يجوز تفسير أي حكم فيها على أنه يفرض التزاماً بالتسليم إذا كان لدى الدولة متلقية طلب التسليم أسباب وجيهة للاعتقاد أن الطلب مقدم لغرض ملاحقة شخص أو معاقبته بسبب جنسه، أو عرقه أو دينه، أو أصله أو آرائه السياسية.⁽³⁾

1 - سليمان عبد المنعم، مرجع سبق ذكره، ص 252.

2 - حاحة عبد العالي، مرجع سبق ذكره، ص 292.

3 - حميدة أحمد الداهش المطلوب، الآليات الدولية والوطنية لمكافحة الفساد، بحث منشور في كتاب المؤتمر العلمي الأول (عدد خاص بمؤتمر مكافحة الفساد في ليبيا من المنظور التشريعي- تحت شعار: نعم لبناء ليبيا)، سبتمبر، سنة 2021م، ص 35.

وتضمنت اتفاقية الأمم المتحدة مجموعة من التدابير المتعلقة بتسليم مرتكبي جرائم الفساد، متمثلة في التعجيل بإجراءات التسليم وتبسيطها، واتخاذ التدابير المؤقتة لضمان إجراء التسليم، وضرورة التشاور قبل رفض طلب التسليم، واحترام حقوق الشخص المطلوب تسليمه.

أما فيما يتعلق بنقل الأشخاص فيقصد به نقلهم من الدولة التي يتواجدون بها إلى دولة أخرى إما بوصفهم محكوماً عليهم، وإما باعتبارهم شهوداً بقضايا فساد، ونصت المادة 45 من اتفاقية الأمم المتحدة على جواز نقل الأشخاص المحكوم عليهم ما بين الدول الأطراف فيها، ويعتبر نقل الأشخاص المحكوم عليهم من الدولة التي صدر الحكم فيها إلى دولة أخرى لتنفيذ الحكم بعقوبة سالبة للحرية هو من قبيل الاعتراف بحجية عبر وطنية للأحكام الجزائية الأجنبية، ويقوم النظام القانوني لنقل الأشخاص على مبدأ القبول الطوعي، فلا يمكن إجبار الشخص على نقله من الدولة المتواجد فيها إلى الدولة الأخرى التي تطلبه بأي طريقة من طرق الإكراه، كما يجب أن توافق السلطة المختصة في الدولة التي يطلب منها نقل الشخص على نقله، فلا يتصور نقله بدون موافقتها، ولها أن تعلق موافقتها على شرط، كما يجب على الدولة التي ينقل إليها الشخص أن تلتزم بإبقائه قيد الحجز، وأن تلتزم بإرجاع الشخص إلى الدولة التي نقل منها دون أي إبطاء، كما يحظر على الدولة التي ينقل إليها الشخص بمطالبة الدولة التي نقل منها بالبدء في اتخاذ إجراءات نقل الأشخاص، وذلك بهدف ضمان عدم التحايل على إجراءات نقل الأشخاص واستخدامه كذريعة لتيسير تسليم الأشخاص في حالات تنتفي فيها مثلاً بعض شروط التسليم، ويحظر كذلك حجز هذا الشخص بواسطة سلطات الدولة التي نقل إليها أياً كانت جنسيته، ومعاقبته وفرض قيود على حريته بسبب فعل أو امتناع عن فعل أو حكم إدانة سابق لمغادرته إقليم الدولة التي نقل منها.⁽¹⁾

ثانياً/ المساعدة القانونية المتبادلة والتعاون في مجال إنفاذ القانون:

تعتبر المساعدة القانونية المتبادلة من الوسائل التي يتم بها التعاون بين الدول لمكافحة جرائم الفساد العابرة للحدود، وملاحقة مرتكبيها في مراحل الاستدلال والتحقيق والمحاكمة، وأكدت الفقرة الأولى من المادة 46 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على ضرورة الالتزام بالمساعدة القانونية.

أما فيما يتعلق بالتعاون الدولي في مجال إنفاذ القانون فقد نظمت اتفاقية الأمم المتحدة إجراءات التعاون القضائي بين الدول الأطراف في المادة 48 منها، ونصت على أن: (تتعاون الدول تعاوناً وثيقاً بما

1 - سليمان عبدالمنعم، مرجع سبق ذكره، ص 125

يتوافق مع نظمها القانونية والإدارية الداخلية، كي تعزز فاعلية تدابير إنفاذ القانون من أجل مكافحة الجرائم المشمولة هذه الاتفاقية)،⁽¹⁾ ووضعت مجموعة من التدابير الفعالة لأجل ذلك. وتعتبر الاتفاقية أساساً قانونياً للتعاون الدولي في حالة عدم وجود اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة بين الدول الأطراف فيهما.

ثالثاً/ التحقيقات المشتركة وأساليب التحري الخاصة:

نصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أن للدول الأطراف أن تقوم بإبرام اتفاقات تنشئ بموجبها هيئات تحقيق مشتركة لمباشرة التحقيقات والملاحقات والإجراءات القضائية في الدول الأطراف فيها، وهو ما يمثل اتجاهاً غير مسبوقاً على صعيد آليات القانون الجنائي الدولي، وفي مجال التعاون القضائي الدولي بصفة عامة، وأكدت الاتفاقية على الاحترام التام لسيادة الدولة التي تجرى التحقيقات على أراضيها.⁽²⁾

كما يمكن في هذا المجال تبادل التقنيات الجديدة، والاستفادة من المساعدة التقنية، والمعلومات الجديدة في مكافحة مثل هذه الجرائم خاصة في ظل التطور المذهل الذي عرفته الجريمة الدولية، وذلك باستخدامها لأحدث الوسائل التكنولوجية، والاستفادة سلبياً مما وصل إليه العالم في التكنولوجيا الرقمية.⁽³⁾

المطلب الثاني

التعاون في مجال استرداد عوائد الفساد

إن اتفاقية الأمم المتحدة من شأنها أن تبقى حياً على ورق إن لم تقترن بجهود إصلاحية حقيقية تراعى فيها أحكام الاتفاقية، وتتعاون مع باقي الدول من أجل كبح جماح الفاسدين، واستعادة ما تم نهبه وسرقته، ومن هذا المنطلق سيكون من الضرورة بمكان عرض آليات استرداد عوائد الفساد عن طريق الفروع التالية:

1 - المادة 48 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003م.

2 - سليمان عبدالمعزم، مرجع سبق ذكره، ص 135

3 - ديفيد، م كونا، مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة، مسؤولية مشتركة تقوم على الرقابة والشفافية، مقال منشور على الرابط الإلكتروني: www.mozilla.com، تاريخ الزيارة 2024 / 2 / 21م.

الفرع الأول/ المصادرة

المصادرة هي نزع ملكية شيء ثبتت صلته بالجريمة، ووضعه تحت تصرف الدولة دون مقابل، فهي بالأصل عقوبة ينطق بها القاضي جوازاً أو وجوباً بحسب الأحوال، وبهذا المعنى تُعرف بالمصادرة الجنائية⁽¹⁾ وقد تكون المصادرة في حالة وجود حكم جنائي، وكذلك في حالة دون حكم إدانة كآلية استرداد للموجودات الناتجة عن جرائم الفساد، وذلك على النحو التالي:

أولاً/ المصادرة في حالة وجود حكم جنائي

المصادرة الجنائية تطبق على الصعيد الدولي في مجال مكافحة الفساد عند وجود حكم جنائي بها صادر عن محكمة معينة باسترداد عوائد صادرة عن الجريمة موجودة في دولة أخرى، بحيث تقوم هذه الأخيرة بمصادرة العوائد، ووضعهما تحت تصرف الدولة الطالبة، كل ذلك في حال توافرت شروط التعاون القضائي بهذا الخصوص بين الدولتين.⁽²⁾

كما تعتبر مصادرة الممتلكات والأموال المتحصل عليها من جرائم الفساد مثل أي مصادرة أخرى كعقوبة جنائية، ولكن تنفيذ المصادرة بالنسبة لجرائم الفساد يتسم بأهمية خاصة، وهي أن الممتلكات والأموال محل المصادرة تكون موجودة في دولة غير تلك التي وقعت فيها جريمة الفساد، فالأمر يتعلق بجريمة عابرة للحدود، وبالتالي فإجراءات المصادرة تكون ذات طابع عبر وطني كذلك.⁽³⁾

وقد تناول الفصل الخامس من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد استرداد الموجودات فنصت المادة 51 منه على أن: (استرداد الموجودات بمقتضى هذا الفصل هو مبدأ أساسي في هذه الاتفاقية، وعلى الدول الأطراف أن تمد بعضها البعض بأقصى قدر من العون والمساعدة في هذا المجال)، وتناول الفصل الخامس بالتفصيل ضوابط والتزامات الدول الأطراف في مجالات منع وكشف وإحالة العائدات المتأتية من جرائم الفساد، وتدابير الاسترداد المباشر للممتلكات، وآليات استردادها من خلال التعاون الدولي

¹ - والتي تأتي إما على شكل عقوبة تكميلية يحكم بها القاضي إلى جانب العقوبة الأصلية، أو على شكل تدبير احترازي فنقع على الأشياء المحرمة، أو التي تعتبر جريمة في حد ذاتها (المصادرة العينية) كما يقتضي الحكم بالمصادرة أن يكون قد نُص عليها في القانون تطبيقاً لمبدأ لا عقوبة ولا تدبير دون نص. للاطلاع أكثر راجع الدكتور محمد حبیب، أليات التعاون الدولي لمواجهة جرائم الفساد في ظل أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003م، بحث منشور بمجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة الثامنة، الجزء الثاني، العدد التاسع، سنة 2021م، ص 352

² - البنك الدولي، دليل لاسترداد الأموال المنهوبة- مرشد الممارسين، مركز الأهرام للنشر، القاهرة/ مصر، سنة 2011م، ص 29 وما بعدها

³ - عبد الكريم نبون، التعاون الدولي في ظل أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في القانون الجزائري، مجلة المستقبل للدراسات القانونية والسياسية، المجلد الرابع، العدد الثاني، سنة 2020م، ص 75



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



في مجال المصادرة، والتعاون الدولي لأغراض المصادرة، وإرجاع الموجودات والتصرف فيها، وإنشاء وحدة معلومات استخباراتية مالية، وإمكانية إبرام اتفاقات وترتيبات ثنائية ومتعددة الأطراف، كما تضمن نصوصاً صريحة بإلزام الدول بتسهيل وتعجيل إجراءات انفاذ القانون، بما فيها إجراءات المحاكم، بالإضافة إلى توسيعها وتحديثها لأنماط التعاون الدولي في مجال المصادرة وإعادة الموجودات إلى مالكيها الشرعيين، ومن خلال هذا الفصل يمكن أن تكفل الدول النامية قدراً كبيراً من المساعدات التقنية وتبادل المعلومات مع الدول المتطورة لتنفيذ خططها الرامية لمكافحة الفساد.⁽¹⁾

ثانياً المصادرة دون حكم إدانة

تتميز المصادرة دون إدانة بأنها لا تتطلب حكماً قضائياً نهائياً بالإدانة على غرار المصادرة الجنائية، فهي عبارة عن دعوى موضوعية ضد الأموال والأصول المنهوبة، وليست دعوى شخصية أي ضد الشخص مرتكب الفساد كما هو الحال في المصادرة الجنائية، فهي ترفع قبل الحكم بالإدانة الجنائية (أو بعده)، أو حتى إذا لم يكن هناك اتهام جنائي ضد شخص ما.⁽²⁾

وحالات المصادرة دون إدانة كثيرة، وصدرت بشأنها إرشادات عديدة⁽³⁾ خصوصاً عند تعذر إجراء المصادرة الجنائية كأن يكون الجاني هارباً أو غير معروف، أو مات قبل صدور حكم الإدانة، أو أن يكون متمتعاً بالحصانة، أو ذا نفوذ قوي، أو لا توجد أدلة كافية يسمح معها السير في المحاكمة الجنائية، وبذلك فإنها تكون فعالة في حرمان الفاسدين من الاستفادة من جرائمهم واسترداد الأموال لمواطني الدولة الضحية.⁽⁴⁾

والأساس القانوني لآلية المصادرة دون حكم إدانة في اتفاقية الأمم المتحدة التي خصصت باباً كاملاً لسبل استرداد الأموال المنهوبة في نصوص المواد (51-55)، وذلك من خلال إقامة الدعاوى المدنية أو المصادرة دون حكم إدانة في الحالات التي يصعب فيها ولوج باب الاسترداد عن طريق المصادرة

1 - حياة حسني، آليات التعاون الدولي لاسترداد العائدات من جرائم الفساد، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد الحادي عشر، سنة 2011م، ص 58.

2 - محمد حبيب، مرجع سبق ذكره، ص 353

3 - وخير مثال على ذلك أصدر الاتحاد الأوروبي إرشاداً بتاريخ 2014/4/3م ألزم بموجب الدول الأعضاء إقرار مبدأ المصادرة دون حكم إدانة، وتطبيقه عندما لا يكون من الممكن إجراء المصادرة على أساس الإدانة النهائية لمرتكب الجريمة، حيث إنه لا يُعمل بهذا المبدأ إلا عندما تكون هناك استحالة إدانة هذا الأخير ناتجة عن مرضه أو هروبه، وسمح الإرشاد المذكور بمصادرة الأدوات أو المنتجات (في حالة تم الشروع في إجراءات جنائية بشأن جريمة جنائية من المرجح أن تؤدي بشكل مباشر أو غير مباشر - إلى تحقيق فائدة اقتصادية أو إلى إدانة جنائية لو أن المتهم قد مثل أمام المحكمة)، لتفاصيل أكثر راجع د. كحمد حبيب، مرجع سبق ذكره، ص 356.

4 - البنك الدولي، مرجع سبق ذكره، ص 104.

الجنائية، فقد ورد في الفقرة (ج) من المادة 54 أنه يجب على الدول الأعضاء: (....) النظر في اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح بمصادرة تلك الممتلكات دون إدانة جنائية في الحالات التي لا يمكن فيها ملاحقة الجاني بسبب الوفاة أو الفرار أو الغياب أو في حالات أخرى مناسبة⁽¹⁾.

الفرع الثاني/ تدابير الاسترداد

يتم استرداد الأموال المنهوبة وفق طريقتين: إما عن طريق المساعدة المتبادلة بالطريق القضائي، وذلك بمنع وإحالة العائدات الاجرامية أو عن طريق الاسترداد المباشر، وذلك كالآتي:

1- منع وكشف إحالة العائدات الإجرامية:

ألزمت اتفاقية الأمم المتحدة الدول الأطراف في هذا المجال باتخاذ ما يلزم من تدابير (وفق قانونها الداخلي) لإلزام المؤسسات المالية الواقعة ضمن ولايتها القضائية بالتحقق من هوية الزبائن وتحديد هوية المالكين المنتفعين من الأموال المودعة في حسابات عالية القيمة، ومنع إنشاء مصارف ليس لها حضور مادي، ولا تنتسب إلى أي مجموعة مالية خاضعة للرقابة، وإلزام كل دولة للمؤسسات المالية برفض الدخول في تعاملات مع مصرف مراسل مع تلك المؤسسات المشبوهة، وإنشاء نظم فعالة لإقرار الذمة المالية بشأن الموظفين العموميين المعنيين والنص على عقوبات ملائمة على عدم الامتثال، اتخاذ ما يلزم من تدابير للسماح لسلطات الدولة بتقاسم المعلومات مع السلطات المختصة في التحقيق في العائدات المتأتية من جرائم الفساد، ومطالبة الدول الأخرى عندما يكون ذلك ضرورة باستردادها⁽²⁾.

2- تدابير الاسترداد المباشر:

نصت المادة 53 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على إلزام كل دولة طرف باتخاذ ما يلزم من تدابير للسماح لدولة طرف أخرى برفع دعوى مدنية أمام محاكمها لتثبيت حقها في ممتلكات اكتسبت بارتكاب فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية أو لتثبيت ملكية تلك الممتلكات، وفي هذه الحالة تكون هذه الدولة مدعية في إجراءات قضائية مدنية، وبالتالي يكون ذلك استرداد مباشر وتظهر إيجابيات الدعوى المدنية عندما لا تكون الملاحقة الجنائية ممكنة لسبب من الأسباب ك وفاة أو غياب الجناة المزعومين، وإمكانية إرساء المسؤولية على أساس المعايير المدنية من دون اشتراط الإدانة الجنائية للشخص الذي

1 - المادة 54 الفقرة (ج) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003م.

2 - حميدة أحمد الداهش المطلوب، مرجع سبق ذكره، ص 40.

يملك الموجودات أو بحوزته، وتعقب الموجودات في حالات التبرئة من تهم جنائية حين ما تبين أدلة كافية تستوفي المعايير المدنية أن الموجودات تم الحصول عليها بطريقة غير قانونية.⁽¹⁾ وعلى كل الدول أن تتخذ ما يلزم من تدابير تأذن لها بأن تأمر من ارتكب أفعالاً مجرمة - وفقاً لهذه الاتفاقية - بدفع تعويض عن خسارة أو أضرار لدولة طرف أخرى لحقها أذى من جراء تلك الجرائم، ولا يحدد هذا الحكم ما إذا كان يتعين إتباع إجراءات جنائية أو مدنية وللدول الأطراف على المعيار الذي ينبغي تطبيقه، وفي نفس السياق فقد نصت الاتفاقية على وجوب أن تتخذ الدول الأطراف ما يلزم من تدابير تأذن بموجبها لمحاكمها أو لسلطاتها المختصة عن ما يتعين عليها اتخاذ بشأن المصادرة بأن تعترف بمطالبة كل دولة أخرى طرف بممتلكات اكتسبت بارتكاب فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية باعتبارها مالكة شرعية لها.⁽²⁾

الفرع الثالث/ آليات الحجز والمصادرة وإعادة الأموال

حجز وتجميد الأموال هو فرض حظر مؤقت على التصرف بالأموال والممتلكات أو نقلها أو السيطرة عليها مؤقتاً بناءً على أمر صادر من سلطة مختصة سواء كانت تلك الأموال نقد أو أسهم أو سندات، أو كفالات أو اعتمادات وودائع،⁽³⁾ وتضمنت الفقرة الأولى من المادة 54 من اتفاقية الأمم المتحدة ثلاث آليات لاسترداد الأموال والممتلكات المتحصلة نتيجة لجرائم الفساد من خلال التعاون الدولي في مجال المصادرة، وهذه الآليات هي:

- 1- قيام السلطة القضائية المختصة في الدولة التي توجد فيها الأموال، والممتلكات المتحصلة من الفساد بمصادرة عائدات الفساد بناءً على حكم بالمصادرة صادر عن محاكم دولة أخرى.
- 2- قيام السلطة القضائية المختصة في الدولة بمصادرة الأموال ذات المنشأ الأجنبي بموجب قرار قضائي بشأن جريمة غسيل الأموال، أو أي جريمة أخرى تندرج تحت ولايتها القضائية.
- 3- قيام السلطة القضائية المختصة في الدولة بالمصادرة الإدارية لهذه الأموال دون حكم قضائي بالإدانة، وذلك في الحالات التي يتعذر فيها ملاحقة الجاني بسبب الوفاة أو الفرار أو الغياب أو غير ذلك من الأسباب، ويمثل هذا النص خاصة للدول النامية خطورة كبيرة على حقوق الإنسان، حيث يمكن أن

¹ - حميدة أحمد الداهش المطلوب، مرجع سبق ذكره، ص 41.

² - فايزة هوام، استرداد العائدات الإجرامية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد العاشر، العدد الثاني، سنة 2019م، ص 83.

³ - محمد حسن سعيد، مرجع سبق ذكره، ص 221.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



تقوم السلطات المحلية بالتنكيل بخصومها السياسيين أو لأي أسباب أخرى، ومصادرة ممتلكاتهم بحجة أنها متحصلة من جرائم فساد، وإذا كانت المصادرة دون إدانة جنائية، يمكن في حالة الوفاة، فإنها لا يمكن أن تبرر بأي حال من الأحوال في حالة الفرار أو الغياب، أو (وجود حالات أخرى) وهو ما يفتح الباب على مصرعيه أمام مصادرة أموال الناس دون إدانة جنائية.⁽¹⁾

4- السلطة القضائية المختصة في الدولة بتجميد أو حجز الممتلكات بناء على أمر تجميد أو حجز صادر عن محكمة أو سلطة مختصة في الدولة الطرف الطالبة.

5- قيام السلطة القضائية المختصة في الدولة بتجميد أو حجز الممتلكات بناء على طلب يوفر أساساً معقولاً بأن هناك أسباباً كافية لاتخاذ تدابير بهذا الشأن.

كما أشارت اتفاقية الأمم المتحدة إلى الإجراءات التمهيدية لمصادرة الأموال والممتلكات المتحصلة عن جرائم الفساد، حيث تتقدم الدولة ذات الولاية القضائية بطلب للدولة التي تتواجد فيها هذه الأموال والممتلكات للقيام بمصادرتها، وعليه تقوم الدولة متلقية الطلب باتخاذ تدابير كشف العائدات الإجرامية، ومن ثم تجميدها أو حجزها بغرض مصادرتها، وتتم المصادر بإحدى الآليتين الأولى: بأن تقوم الدولة بإحالة الطلب إلى سلطاتها المختصة لاستصدار أمر مصادرة تقوم هي بتنفيذه، والثانية: أن تحيل الدولة مباشرة إلى سلطاتها المختصة أمر المصادرة المقدم إليها من دولة أخرى لتقوم بتنفيذه قدر الإمكان.⁽²⁾

ونصت المادة 57 من الاتفاقية على الطرق التي تتبعها الدول الأطراف للتصرف في الممتلكات والأموال المتصلة عن جرائم الفساد المصادرة في إحدى الدول الأطراف، وتناولت ثلاث حالات يتم فيها إرجاع أموال عائدات الفساد إلى الدولة الطالبة:

الحالة الأولى: في حالة اختلاس أموال عامة أو غسيل أموال عامة مختلسة، عندما تنفذ المصادرة وفقاً للمادة 55 من الاتفاقية، واستناداً إلى حكم نهائي صادر من الدولة الطرف الطالبة، والحالة الثانية: في حالة عائدات أي جرم آخر مشمول بهذه الاتفاقية، عندما تنفذ المصادرة وفقاً للمادة 55 من الاتفاقية، واستناداً إلى حكم نهائي صادر من الدولة الطرف الطالبة، عندما تثبت الدولة الطرف الطالبة للدولة متلقية الطلب بشكل معقول ملكيتها السابقة لتلك الممتلكات المصادرة، أو عندما تعترف الدولة

¹ - حسين محمود حسن، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مركز العقد الاجتماعي، القاهرة، سنة 2010م، ص

21

² - حميدة أحمد الدايش المطلوب، مرجع سبق ذكره، ص 44

متلقية الطلب بالضرر الذي لحق بالدولة الطالبة، وفي كلا الحالتين يحق للدولة متلقية الطلب وهي الدولة التي قامت بالمصادرة إرجاع الأموال حتى وإن لم يكن هناك حكم نهائي متى قبلت ذلك. أما الحالة الثالثة: في جميع الحالات الأخرى، أن تنظر الدول الأطراف على وجه الأولوية في إرجاع الممتلكات المصادرة إلى الدولة الطالبة، أو ارجاعها إلى أصحابها الشرعيين السابقين، أو تعويض ضحايا الجريمة.⁽¹⁾

والجدير بالذكر أنه من غير اتفاقية الأمم المتحدة هناك مبادئ قانونية دولية يمكن للدولة الطالبة أن تستند إليها لطلب المساعدة في استرداد الموجودات، وهو مبدأ المعاملة بالمثل، حيث يستند هذا المبدأ إلى سلوك متبادل من جانب دولتين على إجراء تقديم المساعدة القانونية المتبادلة فيما بينهما، ولو لم تكن ثمة معاهدة تلزمهما بذلك، أو تنظم موضوع الإنابة بينهما، بشرط أن تعلن الدولة الطالبة صراحةً اعترافها بشرط المعاملة بالمثل، أي قبول طلبات المساعدة القضائية من هذه الدولة في المستقبل، على أن يتم ذلك في النطاق والشروط ذاتها، فيصبح الأمر كما لو أنه وعد تقدمه الدولة الطالبة للدولة المنفذة بأن تقبل تنفيذ هذا النوع من أنواع المساعدة في حالة ما إذا طلبته الأخيرة بعد حين.⁽²⁾

الخاتمة

تناولت الدراسة ظاهرة الفساد كونها جريمة عالمية عابرة للحدود، ولا تقوى الدول منفردة على مجابهتها، ويمتد تأثيرها على المجتمع الدولي والإنساني على حد سواء، حيث عرف المجتمع الدولي في الآونة الأخيرة صحوه في إدراك مخاطر ظاهرة الفساد وتداعياتها الخطيرة في التهام ثروات الشعوب، وإعاقة الاستثمار والتنمية، وتهديد استقرار المجتمعات.

الأمر الذي استرعى انتباه العالم بأسره؛ ليعمل على مكافحة تلك الآفة ضمن عدة آليات ومن أهمها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003م، والتي اعتمدت استراتيجية التعاون الدولي من خلال الالتزام ببندوها، وتكييف المنظومة القانونية الداخلية للدول الأطراف لتنسجم مع أحكام الاتفاقية.

1 - سليمان عبد المنعم، ظاهرة الفساد، مرجع سبق ذكره، ص177

2 - زياد إبراهيم شبحا، الإنابة القضائية الدولية في المسائل الجنائية ونطاق العلاقات الخاصة الدولية، منشورات دار النهضة العربية، القاهرة/ مصر، سنة 2015م، ص 101.

فعمدت الاتفاقية إلى تحديد السلوكيات المجرمة دولياً، والتي تدرج تحت جرائم الفساد وتشجيع الدول الأعضاء لبذل المزيد من التعاون الدولي بين الدول.

وبعد أن تمت دراسة موضوع محل البحث بشكل دقيق، وتحليل أكثر الجوانب أهمية فيه وفقاً للأسس العلمية المتبعة تم الوصول إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات، وذلك على النحو التالي:

أولاً/ النتائج

- 1- تمثل ظاهرة الفساد تهديداً خطيراً للإنسانية، فهي أحد معاول تقويض الديمقراطية وسيادة القانون.
 - 2- أشكال الفساد متعددة، ومظاهره متنوعة لا تقتصر على القطاع العام وحده، بل تتعداه إلى القطاع الخاص، وتعمل جميعها إلى إلحاق الضرر بالاقتصاد الوطني وبمنظومة القيم السائدة داخل المجتمع.
 - 3- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هي ثمرة تضافر جهود الدول والحكومات لمكافحة الفساد، وهي أشمل الاتفاقيات فقد أرست معايير وسياسات وممارسات مشتركة لمواجهة الفساد على الصعيد الوطني والدولي.
 - 4- تبنت الاتفاقية معياراً موسعاً للتجريم، وذلك بعد تجريمها للفساد في القطاع العام تعدته إلى تجريمه في القطاع الخاص أيضاً.
 - 5- استحدثت الاتفاقية تجريم بعض الأعمال والتي تعتبر غير مشروعة مثل غسيل عائدات الفساد، وتجريم عرقلة سير العدالة.
- ثانياً/ التوصيات
1. ضرورة تعزيز الجهود الدولية والتعاون الدولي بين الدول والمنظمات الدولية عن طريق الالتزام التام بما جاءت به الاتفاقيات والمعاهدات الدولية المعنية بمكافحة الفساد.
 2. العمل على دعم استقلالية الأجهزة الرقابية المختصة بمكافحة الفساد، كما يجب تطوير أداء تلك الأجهزة من حيث استخدام وسائل تكنولوجية حديثة.
 3. تعزيز المنظومة التشريعية بقوانين تواكب التطور التكنولوجي الحاصل في مجال مكافحة الفساد، واعتماد الشفافية والنزاهة في العمل، واعتماد الحوكمة الالكترونية.
 4. ضرورة إنشاء محاكم دولية متخصصة لمحكمة الفاسدين كالمحاكم الجنائية الدولية.
 5. تفعيل آلية المصادرة دون انتظار صدور أحكام إدانة بحق الفاسدين، لا سيما أن هناك الكثير من الأموال والأصول الناتجة عن عمليات فساد قد تكون معروفة لدى السلطات المعنية.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



قائمة المراجع

أولاً/ الكتب

- 1- جون سوليفان، الدليل السابع البوصلة الأخلاقية للشركات، أدوات مكافحة الفساد.. قيم ومبادئ.. وآداب المهنة.. وحوكمة الشركات، منشورات مؤسسة التمويل الدولي، سنة 2009م.
- 2- زياد إبراهيم شبحا، الإنابة القضائية الدولية في المسائل الجنائية ونطاق العلاقات الخاصة الدولية، منشورات دار النهضة العربية، القاهرة/ مصر، سنة 2015م.
- 3- سليمان عبد المنعم، الجوانب الإشكالية في النظام القانوني لتسليم المجرمين، منشورات دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية/ مصر، سنة 2007م.
- 4- سيد أحمد عابدين، الدليل العربي لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، منشورات مركز العقد الاجتماعي، مصر، سنة 2014م.
- 5- عبد المنعم سليمان، ظاهرة الفساد - دراسة في مدى موافقة التشريعات العربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بدون سنة نشر.
- 6- محمد سامر دغمش، استراتيجيات مواجهة الفساد المالي والإداري والمواجهة الجنائية والآثار المترتبة على الفساد المالي، منشورات مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، القاهرة/ مصر، سنة 2018م.
- 7- محمد علي سويلم، السياسة الجنائية في مكافحة الفساد، دراسة مقارنة في ضوء الاتفاقيات الدولية وقوانين مكافحة الفساد، منشورات الدار المصرية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، القاهرة/ مصر، سنة 2008م.
- 8- نزار العنبيكي، القانون الدولي الإنساني، منشورات دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، عمان/ الأردن، سنة 2010م.

ثانياً/ الرسائل والأطروحات العلمية

- 1- أحمد بن عبدالله بن سعود، تجريم الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة، دراسة تأصيلية مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية/ السعودية، سنة 2008م.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



- 2- السيد محمد حسن الجوهري، الفساد الإداري وأثره على التنمية الاقتصادية، منشورات دار الفكر الجامعية، الطبعة الأولى، الإسكندرية/ مصر، سنة 2017م.
 - 3- حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خضري بسكرة، الجزائر، سنة 2010م.
 - 4- عثمان مداحي، الجهود الدولية لمكافحة الفساد- اتفاقية الأمم المتحدة نموذجاً، رسالة ماجستير غير منشورة كلية علوم التسيير/ جامعة لونيبي علي البليلة، سنة 2019م.
 - 5- فايزة مجبور، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة تيزي وزو / الجزائر، سنة 2015م.
- ثالثاً/ البحوث والمقالات المنشورة والمحاضرات:
- 1- ابتسام أبو معزة، نظام تسليم المجرمين ودوره في تحقيق التعاون الدولي لمكافحة الفساد في الجزائر طبقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مجلة الشريعة والاقتصاد، المجلد الثامن، الإصدار الأول، العدد الخامس، سنة 2019م.
 - 2- حسين محمود حسن، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مركز العقد الاجتماعي، القاهرة/ مصر، سنة 2010م.
 - 3- حميدة أحمد الدايش المطلوب، الآليات الدولية والوطنية لمكافحة الفساد، بحث منشور في كتاب المؤتمر العلمي الأول (عدد خاص بمؤتمر مكافحة الفساد في ليبيا من المنظور التشريعي) - تحت شعار: نعم لبناء ليبيا)، سبتمبر، سنة 2021م.
 - 4- حياة حسني، آليات التعاون الدولي لاسترداد العائدات من جرائم الفساد، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد الحادي عشر، سنة 2011م.
 - 5- خالد سكوتي، الجهود الدولية لمكافحة الفساد، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، المجلد 16، العدد الأول، لسنة 2023م.
 - 6- سائح بوزيد، سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الراشد في الدول العربية، مجلة الباحث، العدد العاشر، سنة 2010م.
 - 7- عبد الكريم تبون، التعاون الدولي في ظل أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في القانون الجزائري، مجلة المستقبل للدراسات القانونية والسياسية، المجلد الرابع، العدد الثاني، سنة 2020م.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



- 8-فايزة هوام، استرداد العائدات الإجرامية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد العاشر، العدد الثاني، سنة 2019م.
- 9- محمد بن عزوز، الفساد الإداري والاقتصادي -آثاره وآليات مكافحته- حالة الجزائر، المجلة الجزائرية للعملة والسياسات الاقتصادية، العدد السابع، سنة 2016م.
- 10- محمد حبجب، آليات التعاون الدولي لمواجهة جرائم الفساد في ظل أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003م، بحث منشور بمجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة الثامنة، الجزء الثاني، العدد التاسع، سنة 2021م.
- 11- نزار العنبيكي، محاضرات في القانون الدولي العام، أُلقيت على طلبة الدراسات العليا في كلية الحقوق بجامعة الشرق الأوسط، جامعة عمان/ الأردن، سنة 2018م.
- 12- هندة غزيوي، الجهود العربية والدولية لمكافحة الفساد (من منظور قانوني)، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، جامعة سكيكدة/ الجزائر، سنة 2016م.

رابعاً/ الاتفاقيات والوثائق

- 1- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003م.
- 2- البنك الدولي، دليل لاسترداد الأموال المنهوبة- مرشد الممارسين، مركز الأهرام للنشر، القاهرة/ مصر، سنة 2011م.
- 3- مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، الدليل التقني لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الأمم المتحدة، 2013م.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



مكافحة الفساد أداة لتعزيز حقوق الإنسان

أ. فاطمة إبراهيم فرحات

عضو هيئة قضائية بالهيئة العامة للقضاء العسكري

باحثة دكتوراه — جامعة القاهرة



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



ملخص

أخذت الدراسة موضوعها من خلال فهم دور الجهود الدولية والوطنية في تعزيز حماية حقوق الإنسان، وانصب اهتمام هذه الدراسة على تأثير الفساد على حقوق الإنسان وكيف يمكن استخدام أدوات وآليات مكافحة الفساد لتعزيز حماية تلك الحقوق، مع التركيز على الالتزام بالمواثيق الدولية لحقوق الإنسان. وهدفت الدراسة إلى التركيز بشكل أساسي على تحليل "دور مكافحة الفساد كأداة لتعزيز حقوق الإنسان". وقد اعتمدت الدراسة على عدة مناهج بحثية لتيسير عملية البحث واستخلاص النتائج، منها المنهج الوصفي التحليلي الذي تم فيه طرح الإطار المفاهيمي والتوضيحي، وتحليل القواعد القانونية النظرية. ، لتقديم اجابات عن طبيعة العلاقة بين الفساد وحقوق الإنسان، والآثار الإيجابية والسلبية للفساد. من خلال اتباع خطة منهجية فعالة تحاول الإجابة على تساؤلات الدراسة في مكافحة الفساد من أجل تعزيز حماية حقوق الإنسان، تألفت الدراسة من مقدمة ومبحثين رئيسيين وخاتمة اجملت اهم النتائج والتوصيات التي تم الوصول اليها.

الكلمات المفتاحية: الفساد؛ مكافحة الفساد؛ حقوق الإنسان؛ أثر الفساد؛ تعزيز حقوق الإنسان.

مقدمة

الفساد يشكل عقبة كبيرة أمام تقدم المجتمعات وتمتع الأفراد بحقوقهم الأساسية، ويعيق تحقيق أهداف التنمية المستدامة. ورغم محاولة المجتمع الدولي الالتزام بمواثيق حقوق الإنسان، الا انه لم يتمكن من التصدي للفساد ومنعه وهو ما يؤثر سلبيًا على الأنظمة القانونية والمؤسساتية ويضعف الثقة في الحكومات من خلال استغلال السلطة لتحقيق منافع شخصية ويحرم الأفراد من حقوقهم الأساسية ، خاصة الفئات الضعيفة، ورغم إصدار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في العام 2003، التي تعتبر إطارًا عالميًا لمساعدة الدول على محاربة الفساد ومنعه واداة لحماية حقوق الإنسان، بتجريم أشكال الفساد المختلفة، ووضع تدابير لمكافحته في إطار التأكيد على أن محاربة الفساد جزء لا يتجزء من حماية حقوق الإنسان، وان تكلفة محاربته ستكون باهظة تفوق تكلفة محاربة الإرهاب

أهمية الدراسة: تم اختيار دراسة هذا الموضوع لعدة اعتبارات لعل أهمها الإثراء المعرفي الإيجابي للبحث العلمي وما يعكسه من فائدة على فعالية الجهود المبذولة لمكافحة الفساد خاصة في ظل الزيادة

الملحوظة لخطر ظاهرة الفساد على حقوق الإنسان في جميع دول العالم وفي ليبيا بشكل خاص، نظر لاهميتها في تعزيز حقوق الإنسان، وزيادة التركيز الدولي على جهود مكافحة الفساد. **أهداف الدراسة:** تهدف دراسة "مكافحة الفساد كأداة لتعزيز حقوق الإنسان" إلى التذكير بخطر الفساد على تمتع الإنسان بحقوقه السياسية والاقتصادية والاجتماعية، كما تسعى الدراسة إلى توضيح المفهوم الدولي للفساد، وكشف العلاقة بين الفساد وحقوق الإنسان، ومدى ارتباطهما الفعلي، من خلال تحديد الآثار الايجابية والسلبية للفساد على حقوق الإنسان، وتسلط الضوء على التحديات التي تواجه مكافحة الفساد.

إشكالية الدراسة: تثير دراسة هذا الموضوع إشكالية أساسية يفرضها واقعنا، وتتطلب من الجهات الوطنية والدولية ذات الاختصاص تناولها بالبحث والدراسة، تكمن في أن الإنسان هو من يصنع الفساد، وعليه كيف تسهم جهود مكافحة الفساد في تعزيز حقوق الإنسان؟ وهو ما أثار عدة تساؤلات منها: ما مفهوم الفساد؟ ما طبيعة العلاقة بين الفساد وحقوق الإنسان؟ وما تأثير الفساد على حقوق الإنسان؟ إلى أي مدى يعوق الفساد حق الإنسان في الحصول على حياة كريمة وأمتلاك ثروات وموارد بلاده، والمشاركة في تنميتها؟ ما مدى فاعلية الجهود الدولية لمكافحة الفساد في الحد من انتهاكات حقوق الإنسان؟ وهل يمكن التصدي للفساد ومنعه دون المساس بحقوق الإنسان؟

نطاق الدراسة: تمثلت الحدود الموضوعية لهذه الدراسة في الفساد كخطراً له آثاره السلبية على كافة الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية، من خلال تناول دراسة العلاقة بين الفساد وحقوق الإنسان، واثار الفساد واجراءات مكافحته على تعزيز حقوق الإنسان.

منهج الدراسة: من أجل معالجة هذا الموضوع، اخترنا الاستعانة بعدة مناهج بحثية لتيسير عملية البحث ومحاولة الاستنتاج من خلال إتباع المنهج القانوني، والمنهج الوصفي التحليلي لتوضيح الإطار المفاهيمي، والتركيز على استقراء القواعد القانونية ذات العلاقة بموضوع الدراسة، وصولاً لتدوين النتائج والاقتراحات بالخصوص، بالاعتماد على قائمة متنوعة من المراجع من كتب وأبحاث متخصصة واتفاقيات ومواثيق دولية.

خطة الدراسة: نستعرض هذا البحث في مقدمة ومبحثين رئيسيين تم تقسيم كل منهما إلى مطلبين، وخاتمة تلخص النتائج الرئيسية والتوصيات، على النحو التالي:

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لدراسة العلاقة بين الفساد وحقوق الإنسان.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



المبحث الثاني: أثر الفساد ومكافحته على حقوق الإنسان.

المبحث الأول

الإطار المفاهيمي لدراسة العلاقة بين الفساد وحقوق الإنسان

تمهيد وتقسيم:

لمعرفة طبيعة العلاقة بين الفساد ومكافحته بحقوق الإنسان، تتطلب ذلك أن نتناول في هذا المبحث مفهوم الفساد ومكافحته، ومفهوم حقوق الإنسان وفقاً لموقف الهيئات والاتفاقيات الدولية في المطلب الأول، ثم سيتناول هذا المبحث إيضاح طبيعة العلاقة بين الفساد وحقوق الإنسان، واستكشاف العلاقة بين مكافحة الفساد وحقوق الإنسان في المطلب الثاني، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

في مفهوم الفساد وحقوق الإنسان

تمثل المصطلحات العلمية في مجال العلوم الإنسانية، والتي من ضمنها _ الفساد، حقوق الإنسان _ مفاهيم جدلية يختلف تفسيرها من مجتمع لآخر، تبعاً لاختلاف الثقافات والقيم والنظم القانونية السائدة في تلك المجتمعات.⁽¹⁾ وهو ما حال دون الوصول إلى خطط موحدة تتضافر حولها الجهود الدولية والإقليمية لمواجهة خطر هذه الظاهرة على حقوق الإنسان، وفي هذا المطلب سنورد توضيح للجهود الدولية في تعريف الفساد وحقوق الإنسان، وطبيعة العلاقة بين الفساد ومكافحته بحقوق الإنسان.

الفرع الأول: تعريف الفساد

قدمت العديد من الهيئات والمؤسسات الدولية تعريفاً للفساد، وخاصة الهيئات ذات الطبيعة الاقتصادية والمالية والسياسية فاعتبرت ظاهرة الفساد من منظور الأمم المتحدة هي "سوء استعمال

(¹) الجبوري، لؤي إبراهيم عبدالله. (2023م). جرائم الفساد في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لعام 2003، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ص 21.

السلطة العامة للحصول على مكاسب شخصية، ابتداءً بالرشوة وصولاً إلى عمليات غسل الأموال وأنشطة الجرائم المنظمة.⁽¹⁾

وقد عرف البنك الدولي في تقرير التنمية الصادر عام 1997م الفساد بأنه "إساءة استغلال السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة". يركز هذا التعريف على الفساد داخل القطاع العام الذي يقع من الموظفين العموميين أو موظفي الخدمة المدنية أو السياسيين مستبعداً فساد القطاع الخاص.⁽²⁾

الفساد وفقاً لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو "إساءة استخدام السلطة الموكلة لتحقيق مكاسب خاصة". مما يعني أن الفساد يمكن أن يحدث في القطاعين العام والخاص، وقد ينطوي على تفاعل فاسد بينهما، وهو تعريف واسع يشمل الفساد داخل الجهات الفاعلة غير الحكومية.⁽³⁾

أما صندوق النقد الدولي لديه مفهوم خاص للفساد هو "علاقة الأيدي الطويلة المتعمدة التي تهدف باستنتاج الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد أو لمجموعة ذات علاقة بالآخرين".⁽⁴⁾

وقد حدد الصندوق أبرز المظاهر التي يتخذها الفساد وبحسب طبيعة الوظائف التي يضطلع بها الصندوق بما يأتي:

1. الممارسة المرتبطة بتحويل الأموال العامة إلى غير المجالات المحددة لها.
2. تورط الموظفين الرسميين في عمليات تحايل جمركية أو ضريبية.
3. إساءة استخدام احتياطي العملات الصعبة من قبل الموظفين العموميين.
4. استغلال السلطة من قبل المشرفين على المصارف.
5. الممارسات الفاسدة في مجال تنظيم الاستثمار الأجنبي المباشر.⁽⁵⁾

⁽¹⁾ الهواري، عبدالله محمد. (2020م). الفساد والقانون الدولي، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، الجيزة، ط1، ص38.

⁽²⁾ الأحول، فتحي محمد محمد. (2019م). مكافحة الفساد الإداري لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، المكتب الجامعي الحديث، الأسكندرية، ص16.

⁽³⁾ عمروش، الحسين. (2021م). الفساد الأخضر. مجلة القانون الدولي للدراسات البحثية، ع8، ص44 _ 77.

⁽⁴⁾ سعيد، خالد محمد. (2024م). الأطر الدولية والإقليمية لمكافحة الفساد وآليات توطئتها في مصر: دراسة تطبيقية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، ص24.

⁽⁵⁾ السعدي، وسام نعمت إبراهيم. (2020م). آليات المجتمع الدولي في مكافحة الفساد _ دراسة في آليات تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، ط1، ص25.

تعريف الفساد من قبل منظمة الشفافية الدولية " إساءة استغلال منصب عام لتحقيق منفعة خاصة".⁽¹⁾

وقد وجهة لهذا التعريف عدة انتقادات مما جعل المنظمة تعيد تعريف الفساد بأنه "السلوك الذي يمارسه المسؤولون في القطاع العام أو القطاع الحكومي سواء أكانوا سياسيين أو موظفين مدنيين بهدف إثراء أنفسهم أو أقاربهم بصورة غير قانونية، من خلال إساءة استعمال السلطة الممنوحة لهم".⁽²⁾ لم تورد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003م، تعريفاً محدداً للفساد بل احتوت نصوصها على تحديد لبعض الأعمال التي تعد فساداً كغسيل الأموال، الرشوة، استغلال النفوذ، اختلاس الأموال، إعاقة سير العدالة، رغم أن مشروع الاتفاقية كان قد أورد تعريفاً للفساد بأنه " القيام بأعمال تمثل أداء غير سليم للواجب، أو إساءة استغلال لموقع أو سلطة بما في ذلك أفعال الإغفال توقعاً لمزية أو سعيًا للحصول على مزية يوعد بها أو تعرض عليه، أو تطلب بشكل مباشر أو غير مباشر، أو أثر قبول مزية ممنوحة بأي شكل للشخص ذاته أم لصالح شخص آخر".⁽³⁾

وقد عرف مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين ظاهرة الفساد بأنها " الخروج على القانون أو خرقه، لتحقيق كسب خاص مادي أو معنوي على حساب الآخرين، أي إساءة استعمال السلطة من أجل الكسب المادي"⁽⁴⁾

وقد عرف بعض الباحثين الفساد من أمثال مورو بأنه "سوء استخدام الوظيفة العامة للحصول على كسب خاص"، اما جونستون فعرفه بأنه " إساءة استخدام المناصب والموارد العامة بقصد تحقيق منفعة خاصة".⁽⁵⁾

⁽¹⁾ ديل، جيليان، اتفاقيات مكافحة الفساد في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، دليل المجتمع المدني لمناصرة الاتفاقيات، منظمة الشفافية العالمية، تمت زيارة الموقع السبت 2024/4/27 الساعة 8:15 مساءً. www.transparency.org

⁽²⁾ يونس، منصور ميلاد. (2015م). لا للفساد، دار الكتب العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، ص 20 .

⁽³⁾ يونس، منصور ميلاد. المرجع السابق، ص 20

⁽⁴⁾ مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، القاهرة 29 أبريل - 8 مايو 1995م، ورقة أعدتها الأمانة العامة بشأن الإجراءات الأولية لمحاربة الفساد.

⁽⁵⁾ الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد الصادرة 2010م. يراجع محمود، عصام، وغالب، شعبان. (2020م). حقوق الإنسان ومكافحة الفساد، دار الوفاء للطباعة والنشر (مكتبة الوفاء القانونية)، الاسكندرية، ط1، ص 83.

ونجد الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد اتجهت إلى حصر أنشطة الفساد وأفعال محددة لتصنيفها كجرائم فساد- وردت في المادة الرابعة من الاتفاقية، وأوجبت على الدول الأطراف تجريمها في تشريعاتها الوطنية - دون اعتماد تعريفاً قانونياً محدداً لظاهرة الفساد على غرار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.⁽¹⁾

كما لم تختلف الاتفاقيات الإقليمية الأخرى بشأن مكافحة الأعمال الفاسدة، عن ما سارت عليه الأمم المتحدة في دعوة الدول الأعضاء لتجريم انحرافات الموظفين العموميين سواء كان ذلك باستلام الرشوة أم استغلال السلطة واختلاس الأموال العامة أم بإعاقة سير العدالة، دون اعتماد تعريف قانوني محدد ودقيق لظاهرة الفساد ومن تلك الاتفاقيات:⁽²⁾

أ- اتفاقية منظمة الدول الأمريكية لمكافحة الفساد.

ب- اتفاقية الإتحاد الأوروبي لمكافحة الفساد.

ت- اتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

ث- اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومحاربه.

اما المجلس الأوروبي اعتمد في العام 1994م تعريفاً للفساد بأنه "الرشوة أو أي سلوك آخر يأتيه شخص مؤتمن على مسؤوليات في القطاع العام أو الخاص يخالف واجباته الناشئة عن كونه موظفاً عاماً أو مستخدماً في القطاع الخاص، أو كعنصر مستقل أو ما شابه ذلك، ويكون الهدف منه الحصول على مزايا غير مستحقة من أي نوع لنفسه أو لآخرين".⁽³⁾

ومن خلال ما ذكر آنفاً نرى اتفاق دولي على تجريم مجموعة واسعة من الممارسات الفاسدة، إلا أن تعريفات الفساد الصادرة عن عدة هيئات ومؤسسات دولية لم تتفق على تعريف محدد جامع شامل للفساد، يغطي جميع الممارسات السياسية والاقتصادية والإدارية المشبوهة والمريبة، ويرجع عودة ذلك لاعتبار الفساد ظاهرة ذات تركيبة معقدة، ترتكب من قبل الأفراد والجماعات المنظمة وغير المنظمة، وأحياناً من قبل الدول، وتطال جوانب الحياة المختلفة في المجتمعات.

(1) الهواري، عبدالله محمد ، مرجع سابق، ص 36 .

(2) الهواري، عبدالله محمد ، مرجع سابق، ص 38 .

(3) الهواري، عبدالله محمد ، مرجع سابق، ص 39 .

اما مكافحة الفساد فهي "تحریم ممارسات الفساد ومكافحتها بأنواعها كالرشوة بجميع وجوها في القطاعين العام والخاص، والاختلاس بجميع وجوهه، والمتاجرة بالنفوذ، وإساءة استغلال الوظيفة، وتبييض الاموال، والاثراء غير المشروع، وغيرها من أوجه الفساد الاخرى".⁽¹⁾ وهو ايضاً الآليات والاستراتيجيات المتبعة لمنع الفساد أو الحد منه، ويجب على الدولة تجاوز المفهوم الضيق لمكافحة الفساد المتمثل في تعقب قضايا الفساد وكشفها إلى ما هو أوسع وأشمل يوازن بين القضاء على الفساد وتعقب كل أشكاله وصولاً إلى فكرة الوقاية من الفساد ومنع وقوعه باعتباره أهم هدف لوقاية المجتمع من الفساد.

الفرع الثاني: تعريف حقوق الإنسان

يعرف الحق بأنه "ما يخول للشخص أن يملك أو يفعل أو يتلقى من الآخرين بدعم من القانون"⁽²⁾ اما حقوق الإنسان هي "الضمانات القانونية العالمية التي تحمي جميع الأفراد والجماعات، لكونهم بشرًا، من الأفعال وحالات الإهمال التي تعرقل الحريات الأساسية وتمس كرامتهم الإنسانية، ويفرض قانون حقوق الإنسان على الحكومات وموظفيها أن يفعلوا كل ما يضمن حقوق الإنسان ويمتنعوا عن انتهاك هذه الحقوق".⁽³⁾

كما عرفت حقوق الإنسان بأنها "المعايير الأساسية التي تمكن الأفراد من الحياة بكرامة باعتبارهم بشرًا".⁽⁴⁾

فحقوق الإنسان هي أساس الحرية والعدالة والسلام والمساواة، وهي ممتلكات خاصة يملكها الإنسان كونه إنساناً، وليست مكتسبة يأخذها من المجتمع، فهي حقوق لا تشتري ولا تكتسب ولا تورث، وانما هي متأصلة في كل فرد مملوكة له باعتباره بشر. وهي حقوق واحدة لجميع البشر بغض النظر عن اللون أو الجنس أو الدين أو العنصر أو الأصل الوطني أو الاجتماعي أو الرأي السياسي، فحقوق الإنسان عالمية ولدنا جميعاً أحراراً ومتساوين في الكرامة والحقوق، وعليه لا يمكن انتزاع هذه الحقوق، أو حرمان

(1) أبوجناح، عمر محمد. (2020م). دور ديوان المحاسبة الليبي في مكافحة الفساد المالي: دراسة مقارنة.

رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان- الاردن، ص 5.

(2) عوض، محسن، وآخرين. (2013م). دليل التمكين القانوني للفقراء، الناشر المنظمة العربية لحقوق الإنسان، القاهرة، ط1، ص 245.

(3) عوض، محسن، وآخرين. المرجع السابق، ص 245.

(4) محمود، عصام، وغالب، شعبان. مرجع سابق، ص 8.

أي أحد منها حتي لو لم تعترف بها قوانين بلده، أو عندما تنتهكها تلك القوانين. وهي حقوق ثابتة غير قابلة للتصرف فيها أو تجزئتها، ويجب أن يتمتع الجميع بالعيش الكريم اللائق، والأمن، والحرية التي تتيح للفرد أن يكون عضواً محترماً، يساهم في بناء المجتمع الإنساني وتنميته، فيكون عضواً فاعلاً في مجتمعه. (1)

أن مفهوم حقوق الإنسان يجب أن يتناول في مقدمته ضرورة توفير الحياة الكريمة والأمن وفرص العمل لأفراد الشعب. كل ما سبق ذكره يقودنا لبيان أهم خصائص حقوق الإنسان:

- (1) مضمونة عالمياً عبر القانون الدولي لحقوق الإنسان.
- (2) محمية قانوناً.
- (3) تنبع من الكرامة الإنسانية المتأصلة، التي تركز على كرامة الإنسان
- (4) تحمي حقوق الأفراد والجماعات.
- (5) ملزمة للدول ومثلها.
- (6) غير قابلة للتنازل أو المصادرة، فلا يمكن التنازل عنها أو سلبها.
- (7) متداخلة وغير قابلة للتجزئة، ومتساوية وغير قابلة للانتقاص، ويعتمد بعضها على بعض. (2)

المطلب الثاني

العلاقة بين الفساد وحقوق الإنسان

إن انتشار الفساد وانخفاض النزاهة في مؤسسات الدولة يؤدي بالضرورة إلى خرق الالتزامات الوطنية لحقوق الإنسان ويعيق تطوير البرامج والسياسات الفعالة لتعزيز حقوق الإنسان، وهذا يقودنا إلى وجود

(1) محمود، عصام، وغالب، شعبان. مرجع سابق، ص 9.

(2) عوض، محسن، وآخرين، المرجع السابق، ص 245، 246.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



علاقة قوية بين الفساد ومكافحته لها أثر على جميع مجالات حقوق الإنسان.⁽¹⁾ حيث يتم الربط بين الفساد وحقوق الإنسان بطريقتين:

الأولي: احتمال حدوث انتهاكات لحقوق الإنسان بسبب السلوك الفاسد. وقد ورد عن مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان في عام 2013م قولها " في السنوات الأخيرة، أصبحت الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية على دراية بالآثار السلبية للفساد على التمتع بحقوق الإنسان".

الثانية: احتمال حدوث انتهاكات لحقوق الإنسان أثناء تنفيذ سياسات مكافحة الفساد. من المهم أن تتوافق جهود مكافحة الفساد مع معايير حقوق الإنسان لضمان شرعيتها وفعاليتها، ويجب أن تكون شاملة ومشاركة تضع في الاعتبار الحاجة إلى حماية الأشخاص الذين يكشفون عن الفساد ويسعون لمحاسبة المسؤولين.⁽²⁾

الفرع الأول: الفساد وحقوق الإنسان

يُعَدُّ الفساد تحدياً شاملاً يؤثر على جوانب متعددة من الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، مما يضعف الثقة في المؤسسات ويعيق التقدم والنمو الشامل. في المقابل تمثل حقوق الإنسان الأساس الذي يجب حمايته واحترامه لضمان الكرامة والمساواة لجميع الأفراد.⁽³⁾ وتتجلى العلاقة بين الفساد وحقوق الإنسان في التداخل والترابط بينهما، حيث يمتلك الفساد تأثيراً مباشراً على حقوق الإنسان، بتعرضها للانتهاك. فالفساد ينتهك حق الوصول للخدمات الأساسية مثل الصحة والتعليم بالتساوي لجميع المواطنين، ويقيد حقوق الأفراد في المشاركة السياسية واتخاذ القرار، وانعدام الشفافية في عملية صنع القرار. ويمكن أن يُفاقم الفساد التفاوت في الدخل والثروة، مما يزيد من حدة الفقر والظلم الاجتماعي.

⁽¹⁾ Bassel Elkalaf مقال بعنوان الفساد وحقوق الإنسان منشور على

ae.linkedin.com/pulse تاريخ النشر 18 يناير 2022م تاريخ زيارة الموقع

2024/4/19م، الجمعة الساعة 10:00 مساءً.

⁽²⁾ الأمم المتحدة، الجمعية العامة، مجلس حقوق الإنسان، وثيقة رقم: A/HRC/23/26

www.ohchr.org

⁽³⁾ حسين، محمد مصطفى سيد. (2019م). دور القانون الدولي في مكافحة الفساد وأثره في

أعمال حقوق الإنسان. مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، ع2 ، ص 1956.

وإن تعزيز حقوق الإنسان يلعب دوراً أساسياً في مكافحة الفساد، من خلال تعزيز المساءلة والشفافية وتعزيز مشاركة المواطنين.⁽¹⁾ وأنه يمكننا من خلال كشف حجم انتهاكات حقوق الإنسان الوصول إلى مؤشرات واضحة حول حجم الفساد في الدول رغم ارتكاب الأفعال الفاسدة بسرية تامة، مما يمكنها من وضع استراتيجيات فعالة لمكافحته.

أهمية الربط بين الفساد وحقوق الإنسان

رغم أن التصدي للفساد يتم من منظور جنائي بملاحقة ومحكمة المتورطين في جرائم الفساد. ومع ذلك توفر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقيات الإقليمية إجراءات وقائية يجب على الدول الأعضاء تعزيزها لمكافحة الفساد، مثل المساءلة والشفافية والوصول إلى المعلومات العامة. كما يمكن ربط الفساد بحقوق الإنسان من خلال توضيح التعقيدات الاجتماعية وتأثيره على حياة الأفراد، مما يؤدي إلى طرح الفساد كقضية عامة تؤثر على جميع أفراد المجتمع. وهذا يشجع على تعزيز الوعي المجتمعي بآثار الفساد ويحفز المواطنين على مكافحته ومنعه.⁽²⁾

أشكال الفساد المنتهكة لحقوق الإنسان:

من الصعب تحديد أشكال وحالات الفساد التي يمكن أن تنتهك حقوق الإنسان، إذ أن جميع الحقوق معرضة للانتهاك في حالة وقوع أي عمل فاسد. وفيما يلي نورد بعض أشكال الانتهاكات:

1. الفساد في المؤسسة التشريعية بإساءة استخدام السلطات الممنوحة لها، وإصدار قوانين لمصلحة أشخاص أو فئات معينة تضر بحقوق باقي أفراد المجتمع.
2. الفساد في المؤسسات المالية للدولة بالتهرب من اتباع النظم المالية والمصرفية لتحقيق مصالح شخصية، وعدم قدرتها على تمكين مواطنيها من الحصول على مرتباتهم بحجة عدم توفر النقد المادي، ينتهك حق الإنسان في العيش الكريم.
3. الفساد في قطاع الصحة، ينتهك حق الإنسان في العلاج والحصول على الدواء المناسب لحالته، ويمكن أن يصل الانتهاك إلى التعدي على حقه في الحياة عندما لا يجد المريض العناية اللازمة مما يؤدي إلى وفاته.
4. الفساد في قطاع التعليم، يتم انتهاك حق الإنسان في التعليم والمعرفة.

(1) حسين، محمد مصطفى سيد، المرجع السابق، ص 1960.

(2) Bassel Elkalaf مقال بعنوان الفساد وحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره.

مع مراعاة الالتزامات المختلفة للدولة، فإن احتمال حدوث انتهاكات لحقوق الإنسان بسبب الفساد يجب أن يوضع ضمن الالتزامات الأولية للدول بموجب التزامها بالشرعية الدولية لحقوق الإنسان.⁽¹⁾

الفرع الثاني: مكافحة الفساد وحقوق الإنسان

مكافحة الفساد وحقوق الإنسان تمثلان جانبيين أساسيين لتحقيق العدالة والتنمية المستدامة في المجتمعات، وتتشابك معا في السعي المشترك لتعزيز مكافحة الفساد من خلال الشفافية، والمساءلة، وتحسين الحكم الرشيد، والعمل على تعزيز حقوق الإنسان بخلق بيئة أكثر عدالة ومساواة، مما يقلل من فرص الفساد ويعزز النزاهة. فمكافحة الفساد وحماية حقوق الإنسان تتعززان بشكل متبادل، وتتطلبان جهودًا متكاملة ومتناغمة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية.⁽²⁾

أهداف مكافحة الفساد من أجل تعزيز حقوق الإنسان:

1. تحقيق العدالة الاجتماعية عن طريق تعزيز الشفافية والمساءلة، ومنع الفساد والمحسوبية والرشوة من خلال تحسين السياسات العامة في الدولة.
2. تعزيز الحوار المجتمعي والمشاركة بين فئات المجتمع المختلفة، لتقوية الروابط الاجتماعية وتبني قيم المواطنة، والتأثير الإيجابي على توجهات المواطنين خلال مطالبتهم بحقوقهم في المجتمع.
3. ضمان استقرار النظام السياسي وتعزيز الديمقراطية ومشاركة المواطنين في العمليات الانتخابية وصنع القرارات السياسية.⁽³⁾

إستراتيجية مكافحة الفساد من أجل تعزيز حماية حقوق الإنسان:

لضمان تنفيذ منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان مهامها بفعالية، يجب توفير الظروف اللازمة لمكافحة الفساد والتي يمكن إيجازها فيما يلي:

1. ضرورة الحصول على الدعم من سلطات الدولة المختلفة.
2. توفير الموارد المالية والبشرية والصلاحيات اللازمة لمؤسسات القطاع العام لتحقيق أهدافها بكفاءة.

(¹) محمد، عبيدي. (2022). الفساد وحقوق الإنسان. مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، مج15، ع3، ويراجع

محمود، عصام، وغالب، شعبان. مرجع سابق، ص 88، 87.

(2) مقال بجريدة بوابة الأهرام بعنوان مصر بين مكافحة الفساد وحقوق الإنسان بتاريخ 2020/12/13م تمت

زيارة الموقع بتاريخ 2024/4/20م، السبت الساعة 9:30 صباحا.

(3) يسرى، شعبان سعدالله، و رزق، السيد عبدالمقصود. (2019م). حقوق الإنسان وقضايا الخدمة الاجتماعية،

ضمن سلسلة مؤلفات في الخدمة الاجتماعية والعلوم الإنسانية، جامعة حلوان، ص 308.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



3. تبني مبادئ الإدارة مع التركيز على رقابة الأداء وقياس النتائج.
4. مشاركة جميع فئات المجتمع المدني في إصلاح وتطوير مؤسسات القطاع العام.
5. رفع مستوى الشفافية في عمل الدولة ومؤسساتها المختلفة.
6. استثمار الموارد بشكل فعال لتحقيق التنمية.
7. فرض المساءلة والمحاسبة على جميع الإدارات بالقطاعين العام والخاص.
8. تعزيز القيم الثقافية التي تدين الفساد في جميع قطاعات الدولة.
9. تفعيل دور وسائل الإعلام في كشف ومتابعة المفسدين.
10. التركيز على تطوير الموارد البشرية لتحقيق التنمية الاقتصادية.
11. وضع نظام للمعلومات يساعد في مراقبة ميزانية الأسر لضمان نجاح سياسات الحد من الفقر والفساد.⁽¹⁾

المبحث الثاني

أثر الفساد و جهود مكافحته على حقوق الإنسان

تمهيد وتقسيم

للتعرف على اثر الفساد ومكافحته على حقوق الإنسان، وكيف أن مكافحة الفساد يجب أن تكون أداة لتعزيز حقوق الإنسان، عليه في هذا المبحث سنتناول الاثر الايجابي والاثر السلبي للفساد على حقوق الإنسان في المطلب الأول، ونتناول في المطلب الثاني أثر مكافحة الفساد على حقوق الإنسان من الجانبين الايجابي والسلبي، وذلك على النحو التالي:-

المطلب الأول

أثر الفساد على حقوق الإنسان

يعتبر الفساد ظاهرة تجاوزت الحدود الوطنية للدول، تؤثر على القطاعين العام والخاص، مسببة الضرر في كافة الدول بغض النظر عن نظامها الاقتصادي أو السياسي ومستوى تطورها، مما يجعل المجتمعات

(¹) يسرى، شعبان سعدالله، و رزق، السيد عبدالمقصود، مرجع سابق، ص 311.

تفقد مواردها الحيوية اللازمة لتحقيق التحول الهيكلي المطلوب والنمو الاقتصادي والتنمية المستدامة، وبناءً على ذلك، يُعدُّ الفساد تحديًا جديدًا لقدرة الأفراد على ممارسة حقوقهم الإنسانية الخاصة بهم.⁽¹⁾

الفرع الأول: الاثر الايجابي للفساد على تعزيز حقوق الإنسان

تأثير الفساد عادة ما يكون سلبي على حقوق الإنسان، الا أن هناك جوانب للفساد يمكن أن تعزز حقوق الإنسان بشكل غير مباشر، تتمثل في ما يلي:

1. يؤدي الفساد إلى زيادة الوعي بأهمية حقوق الإنسان، خاصة عندما يرى الناس الآثار السلبية للفساد، وهو ما يجعلهم أكثر اهتمامًا بحماية حقوقهم، ويدفعهم للمطالبة بتحقيق العدالة والشفافية.
 2. يحفز الفساد المجتمعات على المطالبة بمحاسبة مرتكبي أفعال الفساد، وتحقيق العدالة عندما يتعرض الأفراد للظلم بسبب الفساد، وقد يتحولون إلى نشطاء لتحقيق العدالة وتحسين النظام وحماية حقوقهم.
 3. يمكن أن يؤدي الفساد إلى زيادة النقاش حول حقوق الإنسان. عندما يتم الكشف عن فضائح الفساد، مما يجعل النقاش حول الحقوق والعدالة أكثر تفاعلاً وانتشاراً.
- ورغم هذه الجوانب الإيجابية للفساد في تعزيز حقوق الإنسان، الا ان ذلك غير مقبول بأي حال من الأحوال. ويجب أن نؤكد على ضرورة أن يكون هدفنا القضاء على الفساد وتعزيز حقوق الإنسان على مختلف الأصعدة.⁽²⁾

الفرع الثاني: الأثر السلبي للفساد على حقوق الإنسان

تعترف مختلف الوثائق الدولية والإقليمية بأن هناك صلة واضحة بين الأثر السلبي للفساد واعاقه التمتع بحقوق الإنسان، مما يؤثر على جوانب الحياة الإنسانية المختلفة ويعرض هذه الحقوق للخطر،⁽³⁾ وفيما يلي نورد بعض

(1) الأمم المتحدة، الجمعية العامة، المفوضية السامية لحقوق الإنسان والحكم الرشيد، لمحة عن الفساد وحقوق

الإنسان 2006م.

(2) الأمم المتحدة، مكتب المفوض السامي، تقرير بعنوان حماية حقوق الإنسان من الفساد، منشور بتاريخ 12/

نوفمبر/2013م.

(3) مقال بجريدة بوابة الأهرام بعنوان مصر بين مكافحة الفساد وحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره.

أعمال الفساد وتأثيرها على حقوق الإنسان :

1. الفساد يؤثر على حق الأفراد في العمل والعيش الكريم، حيث يؤدي إلى تشويه البيئة الاقتصادية وتحويل الفرص الاقتصادية إلى صفقات مشبوهة. مما ينتج عنه تقليل فرص العمل اللائق وزيادة معدلات البطالة، وهو ما يؤدي في النهاية إلى زيادة مستويات الفقر وعدم المساواة الاقتصادية.
2. الفساد يؤثر على النمو الاقتصادي بشكل سلبي، حيث تشير معظم الدراسات إلى أنه يقلل من معدلات الاستثمار ، مما يؤدي في النهاية إلى خفض حجم الطلب الكلي وتباطؤ معدل النمو الاقتصادي.
3. الفساد يضر بالحق في الوصول إلى الخدمات الأساسية، حيث يؤدي إلى تحويل الخدمات مثل الصحة والتعليم إلى سلع تجارية، ما ينعكس سلباً على مستوى المعيشة للأفراد. كما يقلل من إمكانية الوصول لهذه الخدمات بشكل خاص بالنسبة للفئات الضعيفة والذين لا يملكون الثروة أو العلاقات.
4. الفساد يجرم الأفراد من حقهم في المشاركة السياسية والوصول إلى العدالة، وقد يحول العملية الانتخابية إلى عملية تشوبها الرشوة والتزوير، مما يقلل من حق المواطنين في المشاركة السياسية بشكل حر ومتساوي.
5. الفساد يؤثر على النظام القضائي ويجرم المواطنين من الحق في العدالة والمساواة أمام القانون ويجعل العدالة متاحة فقط لأولئك الذين يمتلكون المال والنفوذ، في حين يتعرض الفقراء والضعفاء للتمييز والظلم.
6. الفساد يؤثر على الحق في الحصول على المعلومات وحرية التعبير وحرية الصحافة بتقييد حرية التعبير والوصول للمعلومة كما يمكن أن تتعرض حياة الصحفيين والنشطاء للتهديد أو الاعتقال إذا كشفوا عن أفعال فاسدة.
7. يؤثر الفساد على المال العام فابرز ماتواجهه المؤسسات الحكومة ويجعل الدولة تخسر مبالغ ضخمة من الإيرادات المستحقة هو عملية رشوة موظفي الدولة لغرض البصر عن جزء من الانتاج والدخل والواردات اثناء تقديرهم للضرائب المستحقة على هذه النشاطات الاقتصادية، كما تهدر الحكومات الكثير من

مواردها عندما يُقدم الدعم لفئات غير مستحقة تحصل عليه بالرشوة أو النفوذ أو أي وسيلة أخرى، وهو ما يؤثر على الأداء الاقتصادي للدولة.

8. يؤدي الفساد إلى زيادة الفجوة بين الأغنياء والفقراء حيث أن تراجع معدلات النمو الاقتصادي يؤدي إلى تراجع مستويات المعيشة. كما أن تحرب الأغنياء من دفع الضرائب من خلال ممارسة الفساد كالرشوة، يخفض إيرادات الدولة ويساعد على توسيع الفجوة بين الأغنياء والفقراء.

9. الفساد يتسبب في زيادة تكلفة الخدمات الحكومية مثل التعليم والصحة والخدمات المصرفية وإنهاء المعاملات الإدارية وغيرها من الخدمات الأساسية، مما يؤدي إلى تقليل حجم هذه الخدمات وتدهور جودتها. وتتضرر الفئات الأكثر احتياجاً لهذه الخدمات بشكل خاص.

وقد أولت آليات حقوق الإنسان الدولية بما في ذلك مجلس حقوق الإنسان اهتماماً متزايداً للأثر السلبي للفساد على حقوق الإنسان وصدّرت توصيات للدول الأعضاء لمنع الفساد والتصدي له، كما أكدت على أن الالتزام بحقوق الإنسان وتعزيزها يقي من الفساد ويحد منه، ويقلل من فرص ارتكابه، لذلك تعد مكافحة الفساد جزءاً لا يتجزأ من الجهود الدولية لحماية وتعزيز حقوق الإنسان.

(1)

المطلب الثاني

أثر جهود مكافحة الفساد على تعزيز حقوق الإنسان

يشهد العالم تزايداً ملحوظاً في مشكلة الفساد، مما أثار العديد من الإشكاليات القانونية، دفعت الباحثين والمتخصصين القانونيين لدراساتها وتحليلها وفهمها بغية تقديم حلول فعالة لمكافحتها والتصدي لها فاصبح من الأولويات الرئيسية في مجالات الحياة المختلفة، وبشكل خاصة في مجال حقوق الإنسان نظراً لتأثيره المباشر على قدرة الأفراد على التمتع بالحقوق الأساسية.

الفرع الأول: الأثر الإيجابي لجهود مكافحة الفساد كأداة لتعزيز حقوق الإنسان

مكافحة الفساد وحقوق الإنسان يرتبطان بشكل وثيق، حيث يؤثر كل منهما على الآخر، فيعزز التصدي للفساد من تمتع الأفراد بحقوقهم بشكل مباشر وغير مباشر. بالحد من الفساد يتحسن توفر

(1) الأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان، الفساد وحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره.

السلع والخدمات المرتبطة بحقوق الإنسان، وأهمها التعليم والصحة، وفيما يلي نستعرض الأثر الإيجابي لمكافحة الفساد على حقوق الإنسان:⁽¹⁾

1. تؤدي مكافحة الفساد إلى تعزيز الشفافية والمساءلة بتوفير الرقابة الداخلية والخارجية ذات الكفاءة والفاعلية، وإنشاء أنظمة تضمن الشفافية في العمليات الحكومية تمكن المواطنين من محاسبة المسؤولين.
2. التصدي للفساد يؤدي إلى تقوية وتطوير الأنظمة القانونية والتشريعية وتحديد عقوبات رادعة للمخالفين باستخدام سلطة القانون، والردع الفوري للمفسدين.
3. تحسين الإدارة العامة من خلال إصلاح الإدارات الحكومية لتصبح أكثر كفاءة وأقل عرضة للفساد، واتباع الأسلوب العلمي في اختيار الكفاءة العلمية لإدارة مؤسسات الدولة. بتكليف الشخص المناسب في المكان المناسب، وتطبيق مبادئ الإدارة الفعالة، من خلال العمل وفق منهجية علمية سليمة لتحقيق الأهداف، والسياسات، والاستراتيجيات بواقعية.
4. مكافحة الفساد تحد من الانتهاكات الاقتصادية والاجتماعية التي يتعرض لها الأفراد نتيجة الفساد، مثل الحرمان من الحق في مستوى معيشي لائق، أو الوصول إلى مستوى تعليم عالي، أو التمتع بالخدمات الصحية الجيدة، أو الحصول على وظيفة توفر حياة كريمة.
5. تعزز دور المجتمع المدني مما يساعد على تشجيع المشاركة المدنية في مراقبة الأداء الحكومي والإبلاغ عن حالات الفساد.
6. يساعد التصدي للفساد على انتشار مظاهر الديمقراطية، ومبدأ الشفافية في المعاملة، ونشر العدالة الاجتماعية بين أفراد المجتمع.
7. مكافحة الفساد تسمح للمنظمات الدولية ذات الطبيعة الرقابية بتقييم مدى تطبيق الدولة للشفافية والمساءلة ومعايير حقوق الإنسان وهذا من أهم العوامل التي تسهم في دفع الدول إلى الالتزام بالاصلاح ومكافحة الفساد.

(1) الأمم المتحدة، مكتب المفوض السامي، تقرير بعنوان حماية حقوق الإنسان من الفساد، منشور بتاريخ 12/ نوفمبر/2013م.

8. تشجيع الاستثمار الخارجي وتوفير ضمانات لحركة رؤوس الأموال في الداخل والخارج، يساهم في دعم تنفيذ خطط التنمية والتطوير.

أن التزام الدول بحقوق الإنسان يلعب دوراً إيجابياً في مكافحة الفساد، فعندما تلتزم الدول بتعزيز حقوق الإنسان يؤدي ذلك إلى تقليص فرص ارتكاب الفساد، كما أن الالتزام بالشفافية والمساءلة يحد من الفساد ويحمي حقوق الأفراد، من خلال اتباع المعايير الدولية لحقوق الإنسان التي تساهم في تعزيز الاستدامة وتمكين المواطنين من المشاركة في رسم السياسات ومحاسبة المسؤولين. وفي هذا السياق دعا المقرر الخاص باستقلال القضاء وحماية المحامين "السيد ديغو غارسيا سايات" في تقريره إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة إلى أهمية اعتبار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كأداة رئيسية لحماية حقوق الإنسان، مؤكداً على أهمية أن تحظى الاتفاقية بالاهتمام المستمر من الهيئات المختصة.⁽¹⁾

الفرع الثاني: الأثر السلبي لمكافحة الفساد على تعزيز حقوق الإنسان

قد عرفنا أن مكافحة الفساد تهدف إلى تعزيز الشفافية والمساءلة وتحقيق العدالة، ولكن في بعض الأحيان قد تتعارض الإجراءات المتخذة للتصدي للفساد مع حقوق الإنسان، فقد تؤدي بعض الحملات ضد الفساد إلى انتهاكات للحقوق القانونية للأفراد، مثل الحق في المحاكمة العادلة والخصوصية والحرية. كما يمكن أن تؤدي إلى التمييز أو الاستهداف غير العادل لبعض الأشخاص أو الجماعات. ويمكن أن يتعرض الأشخاص المبلغون عن أعمال فساد، والمشاركون في الكشف عن الفساد ومحاربتهم إلى التهديد أو الانتقام أو الاعتداء من قبل التنظيمات الإجرامية الفاسدة، وعليه يجب على الدول والمؤسسات والهيئات العمل بحذر وسرية وعدم الكشف عن هوية الأشخاص المبلغين عن أعمال فساد، أو منتسبي الأجهزة الأمنية والرقابية والقضائية المكلفين بالملاحقة والتحقيق مع مرتكبي جرائم فساد.⁽²⁾

(1) الأمم المتحدة، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وثيقة رقم 72/140، 35، بتاريخ يوليو/

2017م، تاريخ الدخول للموقع 2024/5/1م. www.undoc.org

(2) يتوجي، سامية. (2022م). مكافحة الفساد من منظور حقوق الإنسان. مركز البصيرة للبحوث والاستشارات

والخدمات التعليمية، دراسات قانونية، مج15، ع1، ص 70-71.

وهذا يقودنا إلى التأكيد على ضرورة أن تتوافق جهود مكافحة الفساد مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان لضمان عدم انتهاك الحقوق الأساسية، وأن تكون الإجراءات المتخذة لمكافحة الفساد فعالة وفي الوقت نفسه لا تنتهك حقوق الإنسان.⁽¹⁾

كما يتطلب التصدي للفساد وحماية حقوق الإنسان تعاوناً مشتركاً بين الحكومات والمنظمات الدولية غير الحكومية، والمجتمع المدني، والقطاعات العامة والخاصة داخل الدولة، من أجل وضع سياسات فعالة وتنفيذ آليات رقابية قوية، وتعزيز الوعي المجتمعي بحقوق الأفراد وقيم النزاهة والمساءلة والشفافية.⁽²⁾

الخاتمة

مما سبق نجد أن العلاقة طردية بين الفساد وحقوق الإنسان حيث أن انتشار الفساد وانعدام النزاهة في مؤسسات الدولة سيؤدي حتماً إلى انتهاك التزام الدول بحماية وتعزيز حقوق الإنسان، ويثبت أن التصدي للفساد وتعزيز حقوق الإنسان جزء لا يتجزأ من جهود بناء مجتمعات عادلة ومستدامة، وضرورة ملحة لضمان العدالة والمساواة لجميع الأفراد في المجتمع، كما يجب أن تكون جهود مكافحة الفساد متوازنة وتتوافق مع معايير حقوق الإنسان لتحقيق الفائدة المرجوة منها.

النتائج

1. عدم وجود تعريف مانع جامع للفساد على الصعيد الدولي، باستثناء بعض المحاولات الإقليمية، ويمكن إرجاع ذلك إلى رغبة واضعي هذه المواثيق الدولية إلى منح الدول سلطة تقديرية لصياغة تعريف تناسب ظروف كل دولة.
2. الفساد يمثل تهديداً خطيراً على أمن واستقرار المجتمعات، ويشكل عائقاً لتعزيز قيم الديمقراطية، كما يعوق الجهود المبذولة نحو تحقيق التنمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، ويعيق قدرة الحكومات على تلبية احتياجات المواطنين وتقديم الخدمات الأساسية لهم.
3. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 2003، تعتبر الوثيقة الدولية الأهم لتناولها الفساد بطريقة متكاملة، وتسير عليها وتتبعها الدول في مكافحته للفساد.

(1) الأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان، الفساد وحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره.

(2) الأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان، الفساد وحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



4. الربط بين مكافحة الفساد وحقوق الإنسان يضمن حق المواطن في العيش الكريم في بيئة تتسم بالنزاهة والشفافية، فالفساد يؤثر سلبا على مبادئ المساواة والعدالة بين المواطنين.
5. إن كسب ثقة المواطنين من أولويات الحرب على الفساد، ولتحقيق ذلك يجب على الدولة ضمان تحسين جودة الخدمات بما يسهم في الارتقاء بالمستوى المعيشي وتحقيق أهداف العدالة الاجتماعية.

التوصيات

1. نوصي بوضع تعريف جامع مانع لظاهرة الفساد يشمل مختلف العناصر المكونة لهذه الظاهرة، ويميزها عن غيرها من الممارسات المشابهة
2. ضرورة الموازنة بين التدابير الوطنية التي يتم اتخاذها من أجل مكافحة الفساد وطنياً، والمعايير الدولية لحماية حقوق الإنسان الملزمة دولياً.
3. ضرورة تسريع عملية إصدار تشريعات داعمة لمكافحة الفساد وتعزيز حماية حقوق الإنسان، من ضمنها إقرار قوانين تحمي شهود جرائم الفساد والضحايا والمبلغين والخبراء، إلى جانب قوانين تعزز حرية تداول المعلومات وتعزيز التعاون الدولي في المسائل الجنائية.
4. نوصي بالتعرف على تجارب الدول المتقدمة عن طريق الاستفادة من قواعد البيانات والمعلومات العالمية المتطورة، والعمل على توطيد هذه الخبرات من خلال ربط جميع المؤسسات الاقتصادية في الدولة بالمؤسسات المماثلة في الخارج.
5. نوصي بتبني استراتيجية وطنية للتحويل الرقمي باستخدام التكنولوجيا الذكية، مثل الذكاء الاصطناعي، في تقديم الخدمات للمواطنين. يهدف ذلك إلى إعداد بنية معلوماتية تربط قواعد البيانات الوطنية، وإنشاء منصة رقمية للخدمات، مما يسهل ويسرع عملية تقديم الخدمات ويزيد من كفاءتها.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



المراجع

أولاً: الكتب

- 1) الأحول، فتحي محمد محمد. (2019م). مكافحة الفساد الإداري لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية.
- 2) الجبوري، لؤي إبراهيم عبدالله. (2023م). جرائم الفساد في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لعام 2003م، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية.
- 3) السعدي، وسام نعمت إبراهيم. (2020م). آليات المجتمع الدولي في مكافحة الفساد _ دراسة في آليات تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، ط 1.
- 4) الهواري، عبدالله محمد. (2020م). الفساد والقانون الدولي، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، الجيزة، ط 1.
- 5) الغوباري، عيبر فؤاد، (2021م)، المواجهة الجنائية للفساد في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، دار النهضة العربية، ط 1.
- 6) سعدالله، يسرى شعبان، ورزق، السيد عبدالمقصود. (2019م). حقوق الإنسان وقضايا الخدمة الاجتماعية، سلسلة مؤلفات في الخدمة الاجتماعية والعلوم الإنسانية، جامعة حلوان.
- 7) سعيد، خالد محمد. (2024م). الأطر الدولية والإقليمية لمكافحة الفساد وآليات توطئتها في مصر: دراسة تطبيقية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط 1.
- 8) صيام، سري محمود. (2017م). صناعة التشريع (الكتاب الأول)، طباعة الهيئة المصرية العامة للكتاب، مكتبة الأسرة.
- 9) عوض، محسن، وآخرين. (2013م). دليل التمكين القانوني للفقراء، الناشر المنظمة العربية لحقوق الإنسان، القاهرة، ط 1.
- 10) محمود، عصام، وغالب، شعبان. (2020م). حقوق الإنسان ومكافحة الفساد، دار الوفاء للطباعة والنشر (مكتبة الوفاء القانونية)، الاسكندرية، ط 1.
- 11) يونس، منصور ميلاد. (2015م). لا للفساد، دار الكتب العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة، ط 1.

ثانياً: الرسائل العلمية



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



(1) أبوجناح، عمر محمد. (2020م). دور ديوان المحاسبة الليبي في مكافحة الفساد المالي: دراسة مقارنة. رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان- الاردن.
ثالثًا: الأبحاث والمقالات:

(1) حسين، محمد مصطفى سيد. (2019م). دور القانون الدولي في مكافحة الفساد وأثره في أعمال حقوق الإنسان. مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، ع2، ص 1850-2002.

(2) ديل، جيليان، اتفاقيات مكافحة الفساد في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، دليل المجتمع المدني لمنصرة الاتفاقيات، منظمة الشفافية العالمية. www.transparency.org

(3) شرارية، نادية. (2022م). العلاقة بين تدابير مكافحة الفساد وحماية حقوق الإنسان. مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، مج 11، ع 41، ص 237-284.

(4) عامر، عادل. (2018م). مفهوم الفساد وعلاقته بحقوق الإنسان. مقال منشور بجريدة الفراعنة. تمت زيارة الموقع بتاريخ 2024/5/12م. <https://alfaraena.com>

(5) عماد، حميدة. (2020م). أثر الفساد على حقوق الإنسان. مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، مج5، ع1، ص 26-39.

(6) عمروش، الحسين. (2021م). الفساد الأخضر. مجلة القانون الدولي للدراسات البحثية، ع8، ص44 _ 77.

(7) محمد، عبيدي. (2022م). الفساد وحقوق الإنسان. مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، مج15، ع3، ص 374-393.

(8) يتوجي، سامية. (2022م). مكافحة الفساد من منظور حقوق الإنسان. مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، دراسات قانونية، مج15، ع1، ص 64-89.

(9) Bassel Elkalaf مقال بعنوان الفساد وحقوق الإنسان منشور على ae.linkedin.com/pulse تاريخ النشر 18 يناير 2022م تاريخ زيارة الموقع 2024/4/19م يوم الجمعة الساعة 10:00 مساء.

(10) مقال بجريدة بوابة الأهرام بعنوان مصر بين مكافحة الفساد وحقوق الإنسان بتاريخ 2020_12_13م تمت زيارة الموقع بتاريخ 2024_4_20م يوم السبت الساعة 9:30 صباحا.

رابعًا: الوثائق الدولية والقوانين والقرارات والتقارير:



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



- (1) ميثاق الأمم المتحدة 1945م.
- (2) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948م.
- (3) الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب 1981م.
- (4) الميثاق العربي لحقوق الإنسان 2004م.
- (5) مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، القاهرة 29 أبريل – 8 مايو 1995م، ورقة أعدتها الأمانة العامة بشأن الإجراءات الأولية لمحاربة الفساد.
- (6) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية 2002م، والبروتوكولات الملحق بها.
- (7) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003م.
- (8) اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومكافحته 2003م.
- (9) الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد 2010م.

خامساً: المواقع الإلكترونية:

- (1) مجلس حقوق الإنسان www.ohchr.org
- (2) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة . www.undoc.org
- (3) منظمة الشفافية الدولية . www.transparency.org
- (4) شبكة الاتحادات العالمية لمكافحة الفساد UNICORN (يونيكورن) www.againstcorruption.org
- (5) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي www.pogar.org
- (6) منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد www.arpacnetwork.org



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



موقف الشريعة الإسلامية من الفساد الإداري والمالي

د. أمباركة اقويدر عمار خليفة

عضو هيئة تدريس جامعة صبراتة، كلية التربية

مقدمة

بسم الله الرحمن الرحيم، والحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على النبي الأمين المبعوث رحمة للعالمين ﴿... بِالْهَدَىٰ وَدِينِ الْحَقِّ لِيُظْهِرَهُ عَلَى الدِّينِ كُلِّهِ وَلَوْ كَرِهَ الْمُشْرِكُونَ﴾ [التوبة/ 33] وآله وصحبه أجمعين، وبعد..

خلق الله (ﷻ) الإنسان وقضى بأن يجعل الأرض مهبطه ومُسْتَقَرَّهُ إلى حين؛ ليكون خليفته فيها؛ بقوله: ﴿وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً﴾ [البقرة/ 30] وأمره بالسعي فيها بقوله (ﷻ): ﴿هُوَ الَّذِي جَعَلَ لَكُمُ الْأَرْضَ ذُلُولًا فَامْشُوا فِي مَنَاكِبِهَا وَكُلُوا مِن رِّزْقِهِ وَإِلَيْهِ النُّشُورُ﴾ [الملك/ 15]؛ ولا يتأتى ذلك إلا باستثمار مقدراتها على الوجه الأكمل، والتصرف فيها وفق القواعد الرشيدة تحقيقاً لرسالته الثانية بعد عبادة الله (ﷻ) وهي تعميرها بالمأمور به في قول الله (ﷻ): ﴿هُوَ أَنشَأَكُم مِّنَ الْأَرْضِ وَاسْتَعْمَرَكُمْ فِيهَا﴾ [هود/ 61].

وقد تم اختيار موضوع البحث للمشاركة في مؤتمركم تحت عنوان: موقف الشريعة الإسلامية من الفساد الإداري والمالي؛ إيماناً بأهمية دور الباحث المسلم في التعاطي مع قضايا المجتمع، واستشعاراً لخطورة الفساد على المستوى الفردي والجماعي، ومدى أهمية الإدارة الرشيدة في تقدّم الوطن ورفاهيته. ويتناول البحث إشكالية مفادها: مدى تأثير ظاهرة الفساد الإداري والمالي على المجتمع، وإسهامه في تأخره والمساس بأمنه واستقراره.

ويثير البحث جملة من التساؤلات التالية:

- 1- ما خطورة الفساد على الأفراد والمجتمع؟
 - 2- ما موقف الشريعة الإسلامية من ظاهرة الفساد الإداري والمالي؟
 - 3- كيف يمكن معالجة ظاهرة الفساد الإداري والمالي في إطار الأحكام والقيم الإسلامية؟
- ويهدف البحث إلى:

- 1- التعريف بظاهرة الفساد الإداري والمالي، والتنبيه إلى خطورها على الفرد والمجتمع.
 - 2- بيان سبق الشريعة الإسلامية في اهتمامها بمعالجة مشكلات المجتمع ذات الخطورة.
 - 3- التعريف بالمنهج الإسلامي في مواجهة الفساد عامة والإداري والمالي خاصة.
- وقد تم تناول موضوع البحث ضمن مقدمة وتمهيد ومبحث رئيس يتضمن مطلبين هما:

المطلب الأول: الفساد الإداري والمالي.. المفهوم والمظاهر والآثار

المطلب الثاني: منهج الشريعة الإسلامية في معالجة الفساد الإداري والمالي

إضافة إلى خاتمة بحثية وقائمة بالمصادر والمراجع.

وقد تمّ في البحث استعمال المنهجين الاستقرائي والتحليلي؛ وذلك بتتبع النصوص الشرعية ذات

العلاقة بالموضوع، وتحليلها، واستظهار أحكامها.

التمهيد

الفساد نقيض الصلاح، والفاسد يُجمَع على فسد؛ كساقط سقطى؛ والمفسدة: خلاف المصلحة،

والاستفساد: خلاف الاستصلاح، ويُقال: أفسد فلان المال؛ يُفسده فساداً وإفساداً⁽¹⁾.

والفساد بمفهومه العام: كلّ ما خرج عن الاعتدال والاستقامة من الشرور والآثام⁽²⁾.

ويعرفه علماء المسلمين بأنه: كلّ أمر خلاف المصلحة المعتبرة في الشريعة⁽³⁾.

وقال الطبري: إنّ الإفساد في الأرض: العمل فيها بما نهى الله (ﷻ) عنه، وتضييع ما أمر الله بحفظه،

فذلك جملة الإفساد⁽⁴⁾.

وقد ورد ذكر الجذر (فسد) بتصريفاته المختلفة في القرآن الكريم خمسين مرة، منها اثنتي عشرة مرة

بصيغة الفساد⁽⁵⁾، وهي في مجملها تدلّ دلالة صريحة على خطورة الفساد بكافة أنواعه، وآثاره المدمرة

على الأفراد والجماعات.

ونقل ابن الجوزي⁽⁶⁾ عن المفسرين أنّ معاني الإفساد في القرآن الكريم سبعة هي: المعصية⁽⁷⁾، الهلاك⁽⁸⁾،

قحط المطر، وقلة النبات⁽¹⁾، القتل⁽²⁾، الخراب⁽³⁾، الكفر⁽⁴⁾، السحر⁽⁵⁾.

(1) ابن منظور، لسان العرب، مادة: فسد، 10/ 261 وما بعدها.

(2) د. عبد الرحمن عبد الله سرور، مكافحة القرآن الكريم للفساد.. دراسة موضوعية، ص 890.

(3) د. إبراهيم بن محمد قاسم الميمن، ضمانات مكافحة الفساد في الشريعة الإسلامية (مجلة العلوم الشرعية،

العدد 25/ 1433 هجرية، كلية جامعة محمد بن سعود الإسلامية، المملكة العربية السعودية) ص 203

(4) الطبري، جامع البيان عن تأويل آي القرآن، 1/ 165.

(5) محمد فؤاد عبد الباقي، المعجم المفهرس لألفاظ القرآن الكريم، مادة: فسد، ص 518 - 519.

(6) في كتابه: نزهة الأعين النواظر في علم الوجوه والنظائر، ص 470 - 471.

(7) قوله (ﷻ): ﴿وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ قَالُوا إِنَّمَا نَحْنُ مُصْلِحُونَ﴾ [البقرة/ 11].

(8) ومنه قوله (ﷻ): ﴿لَوْ كَانَ فِيهِمَا آلِهَةٌ إِلَّا اللَّهُ لَفَسَدَتَا فَسُبْحَانَ اللَّهِ رَبِّ الْعَرْشِ عَمَّا يَصِفُونَ﴾ [الأنبياء/ 22].

وجملة هذه المعاني متعلّقة بعضها ببعض، وجامعها عدم طاعة الله (ﷻ) ومخالفة ما أمر به. ولعلّ أقرب تلك المعاني إلى موضوع البحث هو معنى الخراب؛ الذي يمثّل نتيجةً طبيعيّة لظاهرة الفساد الإداري والمالي.

وسيتّم في العناصر التالية تناول الفساد الإداري والمالي؛ وهما نوعان لا ينفكّان عن بعضهما في الأسباب والنتائج، فالإدارة الفاسدة يتبعها فساد ماليّ وإهدار لمقدرات وثروات المجتمع.

المطلب الأول: الفساد الإداري والمالي.. المفهوم والعوامل والمظاهر والآثار

أولاً- مفهوم الفساد الإداري والمالي

ورد في مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمنع الفساد، أن الفساد هو: القيام بأعمال تُمثّل أداءً غير سليم للواجب، أو إساءة استغلال لموقع أو سلطة بما في ذلك أفعال الإغفال، توقُّعاً لمزية، أو سعيّاً للحصول على مزية يوعدها بها، أو تُقرض أو تُطلَب بشكل مباشر أو غير مباشر، أو إثر قبول مزية ممنوحة سواء للشخص ذاته، أو لصالح شخص آخر⁽⁶⁾.

واصطلاحاً: إساءة استخدام السلطة من قِبَل شخص في وظيفة عامة بهدف تحقيق نفع شخصي، أو فتوي، وما إليهما⁽⁷⁾.

ويتنوّع الفساد بحسب ممارسيه إلى فساد صغير، وهو الذي يصدر عن الموظّفين الصغار، ويشمل آليّة دفع الرشوة والعمولة من أجل الحصول على امتيازات، وفساد كبير يمارسه عادةً مسؤولون يشغلون مناصب عليا في الإدارة، ويختلف عن سابقه بضخامة الرشاوى أو المخالفات المُستخدمة فيه، ويشمل

(1) قوله (ﷻ): «ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ» [

الروم/ 41]

(2) ومنه قوله (ﷻ): «وَقَالَ الْمَلَأُ مِنْ قَوْمِ فِرْعَوْنَ أَتَنْتَرُ مُوسَى وَقَوْمَهُ لِيُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ وَيَذَرُكَ وَالْهَتَكُ» [الأعراف/

127]

(3) ومنه قوله (ﷻ): «وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْفُسَادَ» [البقرة/

205]

(4) ومنه قوله (ﷻ): «فَلَوْلَا كَانَ مِنَ الْقُرُونِ مِنْ قَبْلِكُمْ أُولُوا بَقِيَّةٍ يَنْهَوْنَ عَنِ الْفَسَادِ فِي الْأَرْضِ إِلَّا قَلِيلًا مِمَّنْ أَنْجَيْنَا مِنْهُمْ وَاتَّبَعَ الَّذِينَ ظَلَمُوا مَا أُتْرِفُوا فِيهِ وَكَانُوا مُجْرِمِينَ» [هود/ 116].

(5) ومنه قوله (ﷻ): «إِنَّ اللَّهَ لَا يَصْلِحُ عَمَلَ الْمُفْسِدِينَ» [يونس/ 81].

(6) د. جعفر عبد السلام، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، ص 12.

(7) إسماعيل عبد الحميد الجزار، منهج الشريعة الإسلامية في علاج ظاهرة الفساد الإداري، ص 1748.

عادة الصفقات والتوكيلات التجارية للشركات الكبرى، ويمثل كلاهما انحرافاً أخلاقياً للموظف العمومي، والاستغلال السيء للوظيفة العامة بالتصرف في الملاك العمومية خدمة للمصالح الخاصة⁽¹⁾.

ثانياً- عوامل الفساد:

¹ رُجِعَ بعضهم ظاهرة الفساد إلى جملة من العوامل أبرزها:

- 1- عوامل شخصية ترتبط بالفساد؛ كمبرر الحاجة وضعف الوازع الديني، والخبرة في كيفية التصرف المنحرف إدارياً ومالياً.
- 2- عوامل مهنية أو مؤسسية؛ وتتمثل في تفتسي ثقافة الفساد في المؤسسات والإدارات، وغياب ثقافة الانتماء الوطني، وأخلاق المهنة.
- 3- عوامل سياسية؛ حيث تسهم البيئة السياسية الفاسدة (الاستبداد وفساد الحكام، وغياب المشاركة الشعبية) في فساد الأفراد والجماعات؛ ومنهم الموظفون.
- 4- عوامل اقتصادية؛ كسوء التخطيط، والأزمات الاقتصادية المتمثلة في انخفاض الأجور، وتدني قيمة العملة، والانفلات الإداري بسبب غياب دور الرقابة والمحاسبة، وغيرها.
- 5- عوامل اجتماعية، وترجع إلى عدم وجود مؤسسات مجتمع مدني أو حراك مجتمعي، ووسائل إعلام في مواجهة الفساد وكشف مظاهره، ونشر الوعي اللازم لذلك، الأمر الذي يجعل من الفساد ظاهرة مقبولة مجتمعياً بالارتباط بالمعدلات العالية للفقر والبطالة والجريمة.
- 6- عوامل قانونية وتشريعية؛ وتتمثل في ضعف أو انعدام التشريعات الرادعة للفساد، ووجود الثغرات القانونية التي يستغلها الفاسدون للتهرب من العقوبات، إضافة إلى ضعف الهيكل القضائي، وعدم نزاهته واستقلاليتته⁽²⁾.

ثالثاً- مظاهر وأشكال الفساد الإداري والمالي:

- 1- الرشوة؛ وهي الحصول على أموال أو منافع من أجل تنفيذ عمل أو الامتناع عن تنفيذه مخالفة للأصول، وتتخذ تسميات متعددة كالهديّة والإكرامية، وغيرها.

(1) دوداح رضوان، الفساد الإداري.. مفهومه، مظاهره، سبل علاجه، ص 158.

(2) د. عادل الكاسح انبية، مكافحة الفساد المالي والإداري في ليبيا.. الواقع والتحديات، ص 6-7.

2- المحسوبية؛ وهي تنفيذ أعمال لصالح فرد أو جهة ينتمي إليها المسؤول كالحزب أو العائلة أو القبيلة دون استحقاق قانوني، وكذلك المحاباة، وهي تفضيل المسؤول لجهة على أخرى في الخدمات بغير حق مقابل مصلحة ما.

3- الوساطة؛ وهي التدخّل لصالح فرد أو جماعة دون الالتزام بأصول العمل والكفاءة المطلوبة، كما في التعيينات وغيرها.

4- نهب المال العام والتصرف فيه بغير حق؛ من خلال الاختلاس والاستيلاء باستعمال التزوير والغش.

5- الابتزاز؛ أي: الحصول على أموال من أي موظف أو مسؤول مقابل تحقيق مصلحة مرتبطة بوظيفته⁽¹⁾.

رابعاً- آثار الفساد الإداري والمالي

يترتب على تفشّي ظاهرة الفساد الإداري جملة من الآثار؛ أبرزها:

** إهدار ثروات المجتمع نتيجة لسوء الإدارة، وحرمان المواطنين من الخدمات الأساسية التي تكفل لهم الحياة الكريمة، إضافة إلى وضع البلاد في حالة من الضعف العام، وتعطيل مسيرة التنمية والانتاج.

** يُعَدّ الفساد الإداري والمالي أبرز العراقيل في مجال الإصلاح والتنمية؛ حيث تفشل الحكومات بسبب سوء الإدارة في تحقيق طموح أبناء الوطن في العيش الكريم، وتتسبب في شحّ الموارد الاقتصادية، كما يؤدي عدم وجود أنظمة قانونية تعمل على الحدّ من فساد السلطات، ومراقبة أداؤها ومحاسبتها إلى خلق قوى اقتصادية تدخل معها في شراكات مالية، أو تعقد معها اتفاقات تمكّنها من الحصول على نسب مالية من صفقاتها واستثماراتها بغضّ النظر عن مدى مشروعيتها ودعمها للاقتصاد الوطني⁽²⁾.

** خسارة المجتمع للكفاءات المهنية بسبب الوساطة والمحسوبية في ظلّ غياب مبدأ (الشخص المناسب في المكان المناسب) واتّجاهها إلى الهجرة بحثاً عن فرص عمل وظروف معيشية أفضل؛ بسبب سوء الأوضاع المعيشية في البلاد.

** يؤدي تفاقم ظاهرة الفساد إلى اضطراب الأمن الذي يمثّل تهديداً لسلامة الوطن، والمساس بوحدة الوطنية، وتفاقم مشاكله الداخلية على كافة الأصعدة (سياسية واقتصادية واجتماعية).

(1) أحمد أبو دية، الفساد.. أسبابه وطرق مكافحته، ص 3.

(2) حميد محمد علي اللهي، العدالة الانتقالية والمصالحة الوطنية.. معوقات التطبيق ومقومات المصالحة في

اليمن، ص 65-66.

****** من شأن استبداد الحكومات وفسادها أن يولّد ردّ الفعل الذي يترجم عدم ثقة المواطن بها؛ حيث إنّ المواطن الذي يشعر أنّه يعيش تحت وطأة الظلم والفقر، وعدم المساواة، لن يتوانى عن فعل أيّ شيء يشعره بتوجيه الأذى إلى تلك الحكومة، وبالتالي يفقد في ظلّ هذا الشعور الإحساس بحقيقة أنّ ذلك الإيذاء والضرر سيكون مضرّاً بالوطن؛ لأنّه سيفقد القدرة على الفصل بين الوطن والحكومة⁽¹⁾.

****** فتح المجال أمام تدخّل الأطراف الخارجيّة في الشؤون الداخليّة للبلاد، وفرض إملاءاتها (من خلال المؤسسات الاقتصادية كصندوق النقد الدوليّ) بحجّة المساعدة على تخطّي أزمات الدولة الداخليّة؛ فتتضاعف المخاطر المحدّقة بالمجتمع، وتزيد معاناة المواطنين.

****** عزوف الاستثمارات الأجنبية عن المشاركة في العمليّة الاقتصاديّة للدولة؛ الأمر الذي يؤديّ إلى مزيد من البطالة والفقر وضياح الكثير من فرص العمل أمام المواطنين⁽²⁾.

المطلب الثاني: منهج الشريعة الإسلاميّة في معالجة الفساد الإداري والماليّ

ورد الخطاب في الشريعة الإسلاميّة بالتكليفات الشرعيّة لتحقيق جملة من المقاصد بمستوياتها الثلاثة: ضروريّة وحاجيّة وتحسينيّة.

وتأتي الضروريّات على رأس تلك المقاصد وهي التي لا بُدّ منها في قيام مصالح الدين والدنيا، بحيث لو فُقدت لم تُجَرّ مصالح الدنيا على استقامة؛ بل على فساد وتهاوٍ، وفوت حياة، وفي الأخرى فوت النجاة والنعيم، والرجوع بالخسران المبين، والحفظ لها يكون بأمرين: أحدهما: ما يقيم أركانها ويثبت قواعدها، وذلك عبارة عن مراعاتها من جانب الوجود، والثاني: ما يدرك عنها الاختلال الواقع، أو المتوقّع فيها، وذلك عبارة عن مراعاتها من جانب العدم... ومجموع الضروريّات خمسة: حفظ الدين والنفس والنسل والمال والعقل⁽³⁾.

وقد عالجت الشريعة الإسلاميّة قضايا المال عبر جملة من النصوص الشرعيّة بضبط تحصيله وإنفاقه وفق الأساليب الشرعيّة، بصورة مشروعة في عدد كبير من الأحكام.

(1) عبد الله متولّي، الوحدة الوطنيّة فريضة شرعيّة رسخ الإسلام دعائمها لضمان استقرار المجتمع وسلامته، مقالة على موقع رابطة العلماء السوريين.

(2) دوداح رضوان، الفساد الإداري.. مفهومه، مظاهره، سبل علاجه، ص 158.

(3) الشاطبي، الموافقات، المجلّد الأول، 2/ 9-10.

وبالنظر في نصوص الشريعة ومواقف النبي (ﷺ) وصحابته والأخيار من بعده يمكن ملاحظة أن معالجة ظاهرة الفساد الإداري والمالي وردت بمنهجية متكاملة عبر طرق وأساليب متنوعة؛ أبرزها:

أولاً- بيان القاعدة العامة في مسؤولية الإنسان عن أعماله في الدنيا

إن عمق الإيمان والولاء والوفاء للوطن يحتم على الإنسان أن يتحمل مسؤولياته، وأن يلتزم بأحكام الشريعة، وما تسنه الدولة من القوانين في تنظيم العمل والانضباط الكامل وفقها؛ تحقيقاً للاستخلاف في الأرض الذي يتحقق من خلال عمارة الأرض وبناء الوطن؛ لما صح عن رسول الله (ﷺ) أنه قال: (إن الدنيا حلوة خضرة، وإن الله (ﻋﻠﯿﻚ) مُسْتَحْلِفُكُمْ فيها؛ فينظر كيف تعملون)⁽¹⁾.

وبناءً على ذلك؛ فإن مآلات العباد لا تخرج عن اثنين: إما سعادة وإما شقاء، يقول (ﻋﻠﯿﻚ): ﴿فَأَمَّا الَّذِينَ شَقُوا فَيُنْفَوْنَ النَّارَ فِيهَا زَفِيرٌ وَشَهيقٌ﴾ [هود/ 106]، وقوله (ﻋﻠﯿﻚ): ﴿وَأَمَّا الَّذِينَ سَعَدُوا فَيَنُحَلُّونَ الْجَنَّةَ خَالِدِينَ فِيهَا مَا دَامَتِ السَّمَاوَاتُ وَالْأَرْضُ إِلَّا مَا شَاءَ رَبُّكَ عَطَاءٌ غَيْرٌ مَجْذُوذٍ﴾ [هود/ 108].

وقد نبه رسول الله (ﷺ) إلى المفهوم العام لمسؤولية المسلم عن اختيار مسلكه في الدنيا بقوله: (إنّ الحلال بين، وإنّ الحرام بين، وبينهما مُشْتَبِهَاتٌ لا يعلمهنّ كثير من الناس، فمن اتقى الشبهات استبرأ لدينه، وعرضه، ومن وقع في الشبهات وقع في الحرام، كالراعي يرعى حول الحمى؛ يوشك أن يرتع فيه، ألا وإن لكل امرئ حمى، ألا وإن حمى الله (ﻋﻠﯿﻚ) محارمه، ألا وإن في الجسد مضغة إذا صلحت صلح الجسد كله، وإذا فسدت فسد الجسد كله؛ ألا وهي القلب)⁽²⁾.

ثانياً- التنبيه إلى ضرورة استشعار رقابة الله (ﻋﻠﯿﻚ) بقول الله (ﻋﻠﯿﻚ): ﴿وَقُلْ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ إِلَىٰ عَالِمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ﴾ [التوبة/ 105] وفيه ترغيب عظيم للمطيعين، وترهيب عظيم للمذنبين، فكأن (ﻋﻠﯿﻚ) قال: اجتهدوا في المستقبل؛ فإن لعمركم في الدنيا حكماً، وفي الآخرة حكماً، أما حكمه في الدنيا فهو أنه يراه الله (ﻋﻠﯿﻚ) ويراه الرسول (ﷺ) ويراه المسلمون، فإن كان طاعة حصل منه الثناء العظيم، والثواب العظيم في الدنيا والآخرة، وإن كان معصية

(1) رواه مسلم في الصحيح، كتاب: الرقاق، باب: أكثر أهل الجنة الفقراء، وأكثر أهل النار النساء، وبيان الفتنة بالنساء، رقم: 2742، 1/ 1256 - 1257.

(2) رواه البخاري في الصحيح، كتاب: الإيمان، باب: فضل من استبرأ لدينه، رقم: 52، 1/ 20.

حصل منه الذمّ العظيم في الدنيا والعقاب الشديد في الآخرة، فثبت أنّ هذه اللفظة الواحدة جامعة لجميع ما يحتاج المرء إليه في دينه ودنياه، ومعاشه ومعهاده⁽¹⁾. وتأني الرقابة الذاتية ثمرة لاستشعار الخوف من الله (ﷻ) ورقابته على الأعمال والنوايا كافة "ذلك إنّ الشريعة الإسلامية وما تجسده من تصوّر ربّانيّ لطبيعة الإنسان ومبرّر وجوده في هذا الكون، وما له بعد الموت، وما تزرعه هذه العقيدة في أتباعها من ضرورة إعمار هذه الأرض، وتجنّب الفساد بكلّ صوره، وتوسيع دائريّ الثواب والعقاب لتشمل الآخرة، بالإضافة إلى الدنيا، يجعل هذه العقيدة قوّة رادعة للفساد، ورقابة ذاتية"⁽²⁾ تجنّب المرء الوقوع في المهالك قبل فوات أوان الحسرة والندم التي أقسم الله (ﷻ) بها في قوله: ﴿وَلَا أَقْسِمُ بِالنَّفْسِ اللَّوَّامَةِ﴾ [القيامة / 2]؛ أي: النفس التي تندم على ما فات وتلوم عليه⁽³⁾.

وورد عن أبي هريرة (رضي الله عنه) أنّ رسول الله (ﷺ) سئل عن الإحسان فقال: أن تعبد الله (ﷻ) كأنك تراه، فإن لم تكن تراه فإنه يراك⁽⁴⁾؛ وهذا الحديث أساس في الرقابة الذاتية للإنسان على نفسه في كافة التصرفات، وردعها عن الفساد وغيره من الآفات، دون إجبار أو خوف من أيّ جهة كانت سوى مخافة الله (ﷻ)، وإتقاء سخطه وعذابه، ورجاء في رضاه.

وقد قدّم القرآن الكريم مشهداً حيويّاً في بيان موقف العبد يوم الحساب، حين يطّلع على ما قدّم في حياته الدنيا؛ يقول الله (ﷻ): ﴿يَوْمَ يَجِدُ كُلُّ نَفْسٍ مَّا عَمِلَتْ مِنْ خَيْرٍ مُّحْضَرًا وَمَا عَمِلَتْ مِنْ سُوءٍ تَوَدُّ لَوْ أَنَّ بَيْنَهَا وَبَيْنَهُ أَمَدًا بَعِيدًا وَيُحَذِّرُكُمُ اللَّهُ نَفْسَهُ وَاللَّهُ رَؤُوفٌ بِالْعِبَادِ﴾ [آل عمران / 30] إذ العباد (يومئذٍ) فريقان؛ حيث "يغيبط أهل الخير بما قدّموه لأنفسهم، ويتحسّر أهل الشرّ إذا وجدوا ما عملوه مُحْضَرًا، ويودّون أنّ بينهم وبينه أمدًا بعيداً، فإذا عرف العبد أنّه ساعٍ إلى ربّه وكادح في هذه

(1) الرازي، التفسير الكبير، المجلد الثامن، 16 / 162.

(2) دوداح رضوان، الفساد الإداري.. مفهومه، مظاهره، سبل علاجه، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، دراسات

اقتصادية / 29 / 1 جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، ص 163.

(3) ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، 4 / 450.

(4) رواه البخاري في الصحيح، كتاب: الإيمان، باب: سؤال جبريل (عليه السلام) النبي (ﷺ) عن الإيمان والإسلام

والإحسان، وبيان النبي (ﷺ) له، رقم 50، 1 / 20.

الحياة، وأنه لا بُدَّ من أن يلاقي سعيه أوجب له أخذ الحذر، والتوقّي من الأعمال التي توجب الفضيحة والعقوبة، والاستعداد بالأعمال الصالحة التي توجب السعادة والمثوبة⁽¹⁾.

ثالثاً- الأمر بالإصلاح وبيان جزاء المصلحين؛ حيث أوجب الله (ﷺ) على المسلمين جميعاً مقاومة الفساد، ومحاربه، من خلال أحد المبادئ التي يقوم عليها الإسلام، وهو الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، يقول الله (ﷻ): ﴿وَلْتَكُن مِّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ﴾ [آل عمران/ 104]⁽²⁾.

وقد صحَّ عن رسول الله (ﷺ) أنه قال: (من رأى منكم منكراً فليغيره بيده، فإن لم يستطع فبلسانه، فإن لم يستطع فبقلبه، وذلك أضعف الإيمان)⁽³⁾، وهذا الحديث باب في إصلاح الإدارات، فعلى المسلمين جميعاً إنكار المنكر وتغييره كلَّ حسب قدرته ومجال صلاحياته، ولو كان ذلك التغيير بالقلب وبمجرد رفض الفساد، ويتأكد ذلك الواجب في حق المسؤولين بدرجة أكبر؛ إذ يتوجب على كلِّ مسؤول أن يُصلح ما تحت يده من الإدارات، وتطهيرها من الفساد لتحقيق أعلى درجات النزاهة والاستقامة المهنية.

ومما يُمكن ملاحظته في مجال التأكيد على أهمية الإصلاح ارتباطه بجملة من الأمور؛ منها:

- 1- **الإيمان** في قوله (ﷻ): ﴿فَمَنْ آمَنَ وَأَصْلَحَ فَلَا خَوْفٌ عَلَيْهِمْ وَلَا هُمْ يَحْزَنُونَ﴾ (الأنعام/ 48)، فالإيمان أفضل الأعمال؛ لما ورد من حديث أبي هريرة (رضي الله عنه) من أنه قال: (سُئِلَ رسول الله (ﷺ): أيُّ الأعمال أفضل؟ قال: إيمانٌ بالله ورسوله)⁽⁴⁾، وما يليه من الأعمال يليه في الفضل.
- 2- **التقوى** في قوله (ﷻ): ﴿فَمَنْ اتَّقَى وَأَصْلَحَ فَلَا خَوْفٌ عَلَيْهِمْ وَلَا هُمْ يَحْزَنُونَ﴾ (الأعراف/ 35)، والتقوى أكثر ما يُدخل بها الجنة؛ لما ورد عن أبي هريرة (رضي الله عنه) من أنه قال: (سُئِلَ رسول الله (ﷺ) عن أكثر ما يُدخل الناس الجنة، فقال: تقوى الله، وحسن الخلق)⁽⁵⁾، وفي الربط بين الإصلاح والتقوى دلالة على اجتماعهما في النتيجة، كما إنَّ الإصلاح من الأخلاق الحسنة التي يُدخل بها المسلم الجنة.

(1) السعدي، تيسير الكريم الرحمن في تفسير كلام المنان، ص 100.

(2) د. جعفر عبد السلام، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، ص 12.

(3) رواه مسلم في الصحيح، ك: الإيمان، ب: بيان كون النهي عن المنكر من الإيمان، وإنَّ الإيمان يزيد وينقص، وأنَّ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر واجب، ر: 49، ص 42.

(4) رواه البخاري في الصحيح، كتاب: الحج، باب: فضل الحج المبرور، رقم: 1519، 2/ 2 / 334.

(5) رواه الترمذي في السنن، باب: ما جاء في حسن الخلق، رقم: 2004، 3/ 536 - 537.

3- التوبة في قوله (ﷺ): ﴿فَمَنْ تَابَ مِنْ بَعْدِ ظُلْمِهِ وَأَصْلَحَ فَإِنَّ اللَّهَ يَتُوبُ عَلَيْهِ إِنَّ اللَّهَ عَفُورٌ رَحِيمٌ﴾ (المائدة / 39)، وقوله (ﷺ): ﴿إِلَّا الَّذِينَ تَابُوا مِنْ بَعْدِ ذَلِكَ وَأَصْلَحُوا فَإِنَّ اللَّهَ غَفُورٌ رَحِيمٌ﴾ (النور / 5)، والتوبة الإقلاع عن ارتكاب الذنوب والمعاصي، واقتراح الإصلاح بها دلالة على صدق العمل والإخلاص فيه.

رابعاً- النهي الصريح عن الإفساد وبيان عاقبة المفسدين يقول الله (ﷻ): ﴿وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا وَادْعُوهُ خَوْفًا وَطَمَعًا إِنَّ رَحْمَتَ اللَّهِ قَرِيبٌ مَنِ الْمُحْسِنِينَ﴾ [الأعراف/ 56] وهذا "نهي عن إيقاع الفساد في الأرض، وإدخال ماهيته في الوجود؛ فيتعلّق بجميع أنواعه من إفساد النفوس والأنساب والأموال والعقول والأديان، ومعنى ﴿بَعْدَ إِصْلَاحِهَا﴾: بعد أن أصلح الله (ﷻ) خلقها على الوجه الملائم لمنافع الخلق، ومصالح المكلفين" (1)، وليس هناك ذنب أعظم من إفساد ما أصلح الله (ﷻ).

فالفساد والإفساد كما هو مُنكَر فطرّة فهو مُنكَر شرعاً، ومُحَذَّرٌ منه، ومنهْيٌّ عنه في جميع الشرائع؛ ولهذا جعل الله (ﷻ) نجاة الأمم السابقة بسبب نهيهم عن الفساد، يقول (ﷻ): ﴿فَلَوْلَا كَانَ مِنَ الْقُرُونِ مِنْ قَبْلِكُمْ أُولُوا بَقِيَّةٍ يَنْهَوْنَ عَنِ الْفُسَادِ فِي الْأَرْضِ إِلَّا قَلِيلًا مِمَّنْ أَنْجَيْنَا مِنْهُمْ وَاتَّبَعَ الَّذِينَ ظَلَمُوا مَا أُتْرِفُوا فِيهِ وَكَانُوا مُجْرِمِينَ﴾ [هود/ 116] ومن هؤلاء البقية المصلحة أنبياء الله (ﷻ)؛ فهذا نبي الله صالح (ﷺ) يقول لقومه: ﴿فَادْكُرُوا آلَاءَ اللَّهِ وَلَا تَعْتُوا فِي الْأَرْضِ مُفْسِدِينَ﴾ [الأعراف/ 74] وقام النبي شعيب (ﷺ) بمثل ذلك إذ قال لقومه: ﴿وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا ذَلِكَ خَيْرٌ لَكُمْ إِنْ كُنْتُمْ مُؤْمِنِينَ﴾ [الأعراف/ 85] (2).

وقد تكرر خطابه (ﷺ) لقومه في عدّة مواضع بقوله: ﴿وَلَا تَعْتُوا فِي الْأَرْضِ مُفْسِدِينَ﴾ (3).

وتعتوا: بفتح الثاء من عَتَى يَعْتَى عُتْوًا: وهو أشدّ الفساد (4).

وفي ذلك ما لا يخفى من خطورة الإفساد في بلاد الله (ﷻ) العامرة، الذي من شأنه أن يحول بين أهلها وبين المقام الآمن فيها، ويُعيق سُبُل إعمارها، الذي هو أحد أعظم مسؤوليات الإنسان.

(1) أبو حيان الأندلسي، البحر المحيط، 4/ 314.

(2) إبراهيم بن محمد قاسم الميمن، ضمانات مكافحة الفساد في الشريعة الإسلامية، ص 205.

(3) ورد نصّ الخطاب في: هود/ 85، الشعراء/ 183، العنكبوت/ 36.

(4) ابن منظور، لسان العرب، 9/ 51 وما بعدها.

وقد ورد النهي في باب الفساد الماليّ بشكلٍ خاصّ في جملة من النصوص الشرعيّة؛ منها:

**** قول الله (ﷻ): ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ إِلَّا أَنْ تَكُونَ بَحَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِّنْكُمْ وَلَا تَقْتُلُوا أَنْفُسَكُمْ إِنَّ اللَّهَ كَانَ بِكُمْ رَحِيمًا﴾ [النساء / 29]** وهو خطاب عامّ يشمل كلّ صور المعاملات الماليّة.

**** قول الله (ﷻ): ﴿وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ﴾ [البقرة / 188]**، قيّد الله (ﷻ) أي: "ولا تأخذوا أموالكم؛ أي: أموال غيركم (إضافة إليهم) لأنّه ينبغي للمسلم أن يحبّ لأخيه ما يحبّ لنفسه، ويحترم مال أخيه كما يحترم ماله، ولأنّ أكله لمال غيره يُجرئ غيره على أكل ماله عند القدرة، ولما كان أكلها نوعين: نوعاً بحقّ، ونوعاً بباطل، وكان المحرّم هو أكلها بالباطل؛ قيّده الله (ﷻ) بذلك" (1).

**** الأمر بأداء الأمانة؛ لقول الله (ﷻ): ﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا﴾ [النساء / 58]**، "وهي كلّ ما ائتمنّ عليه الإنسان، وأمر بالقيام به، فأمر الله (ﷻ) عباده بأدائها؛ أي: كاملة موفّرة غير منقوصة، ولا مبخوسة، ولا ممطولة بها، ويدخل في ذلك أمانات الولايات والأموال والأسرار، والمأمورات التي لا يطّلع عليها إلّا الله (ﷻ)" (2).

وقد قدّم القرآن الكريم نموذجاً للأمانة وما يُقابلها؛ بقول الله (ﷻ): ﴿وَمَنْ أَهْلَ الْكِتَابِ مَنْ إِنْ تَأْمَنَهُ بِقِنطَارٍ يُؤَدِّهِ إِلَيْكَ وَمِنْهُمْ مَنْ إِنْ تَأْمَنَهُ بدينارٍ لَا يُؤَدِّهِ إِلَيْكَ إِلَّا مَا دُمْتَ عَلَيْهِ قَائِمًا ذَلِكَ بِأَنَّهُمْ قَالُوا لَيْسَ عَلَيْنَا فِي الْأُمِّيَّاتِ سَبِيلٌ وَيَقُولُونَ عَلَى اللَّهِ الْكَذِبَ وَهُمْ يَعْلَمُونَ﴾ [آل عمران / 75].

قال القرطبيّ في تفسيره للآية الكريمة: إنّ "الأمانة عظيمة القدر في الدين، ومن عظم قدرها أنّها تقوم هي والرحم على جنبيّ الصراط، فلا يُمكنُ من الجواز إلّا من حفظهما" (3)؛ لقول رسول الله (ﷺ): (تُرسل الأمانة والرحم، فتقومان جنبيّ الصراط؛ يميناً وشمالاً) (4) أي: إنّ الأمانة والرحم لعظم شأنهما

(1) السعدي، تفسير الكريم الرحمن في تفسير كلام المنان، ص 66.

(2) السعدي، تفسير الكريم الرحمن في تفسير كلام المنان، ص 144.

(3) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، 3 / 17.

(4) رواه مسلم في الصحيح، ك: الإيمان، ب: أدنى أهل الجنة منزلة فيها، رقم: 195، 111 / 1 - 112.

وفخامة ما يلزم العباد من رعاية حقّهما؛ يوفّان هناك للأمين والخائن، والمواصيل والقاطع، وتقومان لئطالبا بحقّهما من كلّ من يريد المرور، فيُحاجّان عن الميحقّ، ويشهدان على المُنْطَل " (1).

كما رُوِيَ عن رسول الله (ﷺ) أنّه قال في حجة الوداع: (ألا أخبركم بالمؤمن؟ من آمنه الناس على أموالهم وأنفسهم) (2)، أي: المؤمن الحقّ الذي تحقّقت فيه صفة الإيمان، وظهرت عليه علاماته، هو من يأمنه الناس، ولا يخافونه على أنفسهم، وأرواحهم، وأموالهم، فلا يسرق، ولا يقتل، ولا ينهب (3).

كما جعلت الشريعة الإسلامية خيانة الأمانة من النفاق المهلِك؛ لقول رسول الله (ﷺ): (آية المنافق ثلاث: إذا حدّث كذب، وإذا وعد أخلف، وإذا أوْثِنَ خان) (4)؛ فالمنافق شديد على الله (ﷻ) وأكثر المستحقّين للعذاب؛ لقوله (ﷻ): ﴿إِنَّ الْمُنَافِقِينَ فِي الدَّرَكِ الْأَسْفَلِ مِنَ النَّارِ وَلَنْ يَجِدَ لَهُمْ نَصِيرًا﴾ [النساء/ 145].

**** ما صحّ عن عبد الله بن عمرو (رضي الله عنه) من قوله: (لعن رسول الله (ﷺ) الراشي والمُرْتَشِي) (5).**

والرشوة أكثر ما يقع فيها المسؤول (الموظّف العام) وهي مُحرّمة بهذا الحديث، وغيره من الأدلّة.

قال الشوكانيّ في بيان حكم تحريم الرشوة أنّ: الحقّ التحريم مُطلقاً أخذاً بعموم الحديث؛ لأنّ الأصل في مال المسلم التحريم؛ لقوله (ﷻ): ﴿وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ﴾ وقول رسول الله (ﷺ): (لا يحلّ مال امرئ مسلم إلا بطيب نفسه) (6) وقد انضمّ إلى هذا الأصل كون الدافع إنّما دفعه لأحد أمرين: إمّا لينال به حكم الله (ﷻ) إنّ كان مُحِقّاً؛ وذلك لا يحلّ؛ لأنّ المدفوع في مقابلة أمر واجب أوّجب الله (ﷻ) على الحاكم الصدع به، فكيف لا يفعل حتّى يأخذ عليه شيئاً من الخُطام، وإنّ كان الدفع للمال من صاحبه لينال به خلاف ما شرعه الله (ﷻ) إنّ كان مُبطلًا فذلك أقبح لأنّه مدفوع في مقابلة أمر محظور (7).

(1) موقع الدرر السنية، الموسوعة الحديثية (https://dorar.net/hadith/sharh).

(2) عبد الله بن المبارك، الزهد والرقائق، 631/2.

(3) موقع الدرر السنية، الموسوعة الحديثية (https://dorar.net/hadith/sharh).

(4) رواه البخاريّ في صحيح، كتاب: الإيمان، باب: علامة المنافق، رقم: 33، 1/ 16.

(5) رواه الترمذيّ في السنن، كتاب: الأحكام، باب: ما جاء في الراشي والمُرْتَشِي، رقم: 1337، 4/ 16.

(6) رواه الدارقطنيّ في السنن، كتاب: البيوع، رقم: 2849، 2/ 605.

(7) الشوكانيّ، نيل الأوطار، 2/ 1885.

وقد ورد في الحديث النبوي بيانٌ بتحريم ما يدعيه البعض من تسمية الرشوة بالهدية؛ إذ صحَّ عن أبي حميد الساعدي أنه قال: استعمل رسول الله (ﷺ) رجلاً على صدقات بن سُلَيْم يُدعى ابن اللتبية، فلما جاء حاسبه، قال: هذا ما لكم وهذا هديّة، فقال رسول الله (ﷺ): فهلاًّ جلست في بيت أبيك وأمك حتّى تأتيتك هديّتك إنّ كنت صادقاً؟ ثمّ خطبنا (ﷺ) فحمد الله (ﷻ) وأثنى عليه، ثمّ قال: أمّا بعد... فإني أستعمل الرجل منكم على العمل ممّا ولّاني الله (ﷻ) فيأتي فيقول: هذا مالكم، وهذا هديّة أهديت لي، أفلا يجلس في بيت أبيه وأمه حتّى تأتية هديّته؟ والله لا يأخذ أحد منكم شيئاً بغير حقّه إلّا لقي الله (ﷻ) يحمله يوم القيامة، فلا عرفنّ أحداً منكم لقي الله (ﷻ) يحمل بغيراً له رُغاء، أو بقرة لها خوار، أو شاة لها تيغر⁽¹⁾، ثمّ رفع يديه حتّى رُئي بياض إبطيه، يقول: اللهم هل بلغت؟⁽²⁾.

فهذا الحديث نصّ في سدّ الذرائع، وأصل في مواجهة الفساد المتمثّل في استغلال الوظيفة والترّبح منها بغير حقّ؛ لأنّ أخذ مال الناس باسم الهدية والتماضي في هذا السلوك سيؤدّي إلى استمرار تلك الأموال، وإغراء العامة بدفع تلك الرشاوى للمسؤولين، ومنح مقابل ذلك لمن يدفع أكثر لا لمن يستحقّ، وفي ذلك إخلال بالمسؤوليّة الملقاة على عاتق الموظّف بخدمة الناس، وتيسير أمورهم دون إثقال.

وقاعدة سدّ الذرائع تجري في مجال مكافحة الفساد المالي؛ إذ ينبغي على كلّ مسؤول ومعنيّ بالإصلاح أن يشدّ كافّة الأبواب التي تكون ذريعة للترّبح من قبل العاملين أو الموظّفين، وتأتي على رأس تلك الذرائع الرشوة بجميع مسمّياتها (هدية، إكرامية، عمولة، مكافأة، أتعاب) طالما أنّ سبب ذلك الترّبح هو الوظيفة التي يشغلها العامل أو الموظّف، ويستوي في ذلك أن يكون الغرض من ذلك الترّبح تسهيل معاملة، أو التسريع فيها، أو إبطال حقّ أو إحقاق باطل، أو تجاوز المخالفات التي يقع فيها الراشي؛ فتكون داخلة في معنى الرشوة، وبالتالي فإنّها تأخذ حكم التحريم⁽³⁾.

رابعاً- بيان أنّ الأخوة الإسلاميّة أبرز موجبات حرمة مال الغير - خاصّاً كان أو عامّاً - واعتبارها عاملاً رئيساً في تلافي الوقوع في مهلكة أكل مال الغير بالباطل.

(1) النيعار: الشديد من أصوات الشاء (ابن منظور، لسان العرب، 15/ 451).

(2) رواه البخاري في الصحيح، كتاب الجّيز، باب: احتيال العامل ليُهدى له، رقم: 6979، 6/ 1517.

(3) هيفاء بنت أحمد باخشوين، الضوابط الشرعيّة لمكافحة الفساد المالي، ص 160.

فقد نبّه رسول الله (ﷺ) إلى أنّ: (المسلم أخو المسلم، لا يظلمه ولا يُسلمه، ومن كان في حاجة أخيه كان الله في حاجته)⁽¹⁾، وأكد على ذلك بقوله: (كلّ المسلم على المسلم حرامٌ.. ماله، ودّمه، وعرضه)⁽²⁾.

وقال (ﷺ) في خطبة الوداع: (أيّها الناس، إنّ دماءكم وأموالكم وأعراضكم عليكم حرام، كحرمة يومكم هذا، في بلدكم هذا، في شهركم هذا، وستلقون ربكم فسيأْلكم عن أعمالكم، ألا فلا ترجعوا بعدي ضلّالاً يضرب بعضكم رقاب بعض، ألا ليبلغ الشاهد الغائب، فلعلّ مَنْ يُبلغه يكون أوعى له مِنْ بعض مَنْ سمعه)⁽³⁾.

خامساً- بيان دور ولاية الأمر ومسؤوليّتهم

وضعت الشريعة الإسلامية الأساس المتين في بيان المنهج المطلوب في الحكم؛ وهو منهج يضع كلّ مسؤول أمام مسؤوليّته، وضبط سلوكه بما يتوافق وروح الشريعة التي تقوم على أساس العدل؛ يقول الله (ﷻ): ﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعاً بَصِيراً﴾ [النساء/ 58].

فالأمانة والعدل قُطْبَي الحكم الرشيد، والأساس المتين الذي يقوم عليه صلاح المجتمع. فقد نبّه رسول الله (ﷺ) إلى أهميّة وخطورة الأمانة والمسؤوليّة الملقاة على عاتق ولاة الأمور، وما يترتب عليها من نتائج يتوقّف عليها مصير المجتمع، وحذّر من التفريط فيها بقوله: (كلّكم راعٍ ومسؤول عن رعيّته، فالإمام راعٍ وهو مسؤول عن رعيّته...)⁽⁴⁾، فالإمام راعٍ على الرعيّة التي استرعاه الله (ﷻ)؛ فهو مأمور بحفظ رعيّته، وعدم إهمال حدودهم وتضييع حقوقهم، فلا يتصرّف فيهم إلّا بإذن الله (ﷻ) ورسوله (ﷺ)، ولا يطلب الأجر في ذلك إلّا من الله (ﷻ)⁽⁵⁾.

(1) رواه البخاري في الصحيح، ك: المظالم، ب: لا يظلم المسلم المسلم، ولا يُسلمه، ر: 2442، 2/ 531.

(2) رواه مسلم في الصحيح، كتاب: البرّ والصلة والآداب، باب: تحريم ظلم المسلم وخذله واحتقاره، ودمه وعرضه وماله، رقم: 2564، 2/ 1193.

(3) رواه البخاري في الصحيح، كتاب: المغازي، باب: حجة الوداع، رقم: 4406، 4/ 967.

(4) رواه البخاري في الصحيح، كتاب: الاستقراض وأداء الديون، باب: العبد راعٍ في مال سيّده ولا يعمل إلّا بإذنه، رقم: 2409، 2/ 521.

(5) موقع الدُرر السنيّة، الموسوعة الحديثيّة.

وقد قدّم رسول الله (ﷺ) صورة تعكس آثار سلوك ولاية الأمر في إدارتهم لشؤون الرعيّة، وما يمكن أن ينجم عنه من تألّف مجتمعيّ، أو تفرّق وتباغض في قوله (ﷺ): (خيار أئمتكم الذين تحبّونهم ويحبّونكم وتصلّون عليهم ويصلّون عليكم، وشرار أئمتكم الذين تُبغضونهم ويُبغضونكم، وتلعنونهم ويلعنونكم)⁽¹⁾، وقد دعا (ﷺ) في التهديد والوعيد لمن فرط في تلك الأمانة بقوله: (اللهم من ولي من أمر أمتي شيئاً فشقّ عليهم؛ فاشقّق عليه، ومن ولي من أمر أمتي شيئاً فرفق بهم؛ فارفق به)⁽²⁾، وشدّد في الوعيد بقوله: ما من ولي يلي رعيّة من المسلمين فيموت وهو غاشٌّ لهم، إلّا حرّم الله عليه الجنّة)⁽³⁾. ولعلّ من الجدير في هذا المجال؛ استحضار بعض النماذج في الحكم الرشيد، منها:

أولاً- الخليفة عمر بن الخطّاب

لقد سجّل الخليفة عمر بن الخطّاب (رضي الله عنه) مواقف رائدة في تطبيق نظام الحكم الرشيد، ومواجهة الفساد الإداريّ والماليّ؛ ورد عنه أنّه كان (إذا نهى الناس عن شيء دخل إلى أهله وقيل جمع أهل بيته) فقال لهم: إني نهيت عن كذا وكذا، والناس إنّما ينظرون إليكم نظر الطير إلى اللحم، فإن وقعتم ووقعوا، وإن هبتم هابوا، وإني (والله) لا أوتى برجل منكم وقع فيما نهيت الناس عنه إلّا أضعفت له العقوبة لمكانه مني، فمن شاء فليتقدّم، ومن شاء فليتأخّر)⁽⁴⁾.

ومن المواقف التي سجّلت من سيرته (رضي الله عنه) قوله: "لو ماتت شاة على شطّ الفرات ضائعة لظننت أنّ الله (ﷻ) سائلي عنها يوم القيامة"⁽⁵⁾، وهو موقف يدلّ على مدى حرصه (رضي الله عنه) على القيام بمسؤوليّته أمام الله (ﷻ) واهتمامه بأمر رعيّته.

كان عمر بن الخطّاب (رضي الله عنه) لكي يضمن نزاهة عمّاله يغنيهم عن الحاجة إلى أموال الناس، وقد دار حوار بينه وبين أبي عبّيدة بن الجراح (رضي الله عنه) مفهوماه أنّ أبا عبّيدة قال لعمر بن الخطّاب: دنست أصحاب رسول الله (ﷺ) يعني (باستعمالهم) فقال له عمر: إذا لم أسْتَعِنْ بأهل الدين على سلامة ديني

(1) رواه مسلم في الصحيح، كتاب: الإمارة، باب: خيار الأئمة وشرارهم، رقم: 900 / 2.

(2) رواه مسلم في الصحيح، كتاب: الإمارة، باب: فضيلة الإمام العادل، وعقوبة الجائر، والحثّ على الرفق بالرعيّة، والنهي عن إدخال المشقة عليهم، رقم: 1828، 2 / 886.

(3) رواه البخاريّ في الصحيح، كتاب: الأحكام، باب: من استرعى رعيّة فلم ينصح، رقم: 7151، 6 / 1549.

(4) رواه عبد الرزاق في المصنّف، كتاب: الجامع، باب: لزوم الجماعة، رقم: 21637، 9 / 176.

(5) الأصفهانيّ، حلية الأولياء وطبقات الأصفياء، 1 / 53.

فَمِمَّنْ أَسْتَعِينُ؟ قال أبو عُبيدة: أما إن فعلت، فأغنيهم بالعمالة عن الخيانة⁽¹⁾ أي: إذا استعملتهم فأجزل لهم العطاء والرزق؛ حتى لا تستشرف نفوسهم إلى مال الدولة⁽²⁾.

كما أدرك عمر بن الخطاب (رضي الله عنه) أهمية الرقابة الشعبية على المسؤول في تحقيق مبدأ الحكم الرشيد؛ حيث رُوِيَ عن حذيفة بن اليمان أنه قال: دخلت على عمر وهو قاعد على جذع في داره وهو يحدث نفسه، فدنوت منه، فقلت: ما الذي أهتمك يا أمير المؤمنين؟ فقال: هكذا بيده وأشار بها، قال: قلت: الذي يُهْمُّكَ والله لو رأينا منك أمراً ننكره لقومناك، قال: والله الذي لا إله إلا هو لو رأيتم مَتيّ أمراً تُنكرونه لقومتموه؟ فقلت: والله الذي لا إله إلا هو لو رأينا منك أمراً تُنكرونه لقومناك، ففرح بذلك فرحاً شديداً، وقال: الحمد لله الذي جعل فيكم أصحاب محمد من الذي إذا رأى مَتيّ أمراً يُنكره، قومني⁽³⁾. ورد عنه (رضي الله عنه) أنه مرّ بباب قوم وعليه سائل يسأل، شيخ كبير ضير البصر، فضرب عضده من خلفه وقال: من أي أهل الكتاب أنت؟ فقال: يهودي، قال: فما ألجأك إلى ما أرى؟ قال: أسأل الجزية والحاجة والسنّ، فأخذ عمر بيده وذهب به إلى منزله، فرضخ⁽⁴⁾ له بشيء من المنزل، ثم أرسل إلى خازن بيت المال فقال: انظر هذا وضرباءه⁽⁵⁾، فو الله ما أنصفناه أن أكلنا شبيبته ثم نخذله عند الهرم⁽⁶⁾.

ثانياً- الخليفة عمر بن عبد العزيز الذي تمكّن بعدله وحكمته في إدارة شؤون الرعية، وقوة إرادته وعزمه على تغيير نسق الإدارة الذي ألفه حلفاء بني أمية من الوصول بالدولة الإسلامية إلى أن تكون الدولة النموذجية، ومنها:

1- ردّه على بعض بني أمية حين أنكروا عليه ردّ بعض أموالهم إلى بيت المال قائلاً: والله لو أقمت فيكم خمسين عاماً ما أقمت فيكم إلا ما أريد من العدل⁽⁷⁾.

(1) ياسر عبد الرحمن، موسوعة الأخلاق والزهد والرفائق، 1/ 148.

(2) هيفاء بنت أحمد باخشوين، الضوابط الشرعية لمكافحة الفساد المالي، 167.

(3) رواه ابن أبي شيبه في المصنّف، المكتبة الشاملة الحديثة، 53 / 174.

(4) رضى له: أعطاه قليلاً (الرازي، مختار الصحاح، مادة رضى، ص 123).

(5) فلان ضريب فلان أي: نظيره، وضريب الشيء: مثله، وجمعه: ضرباء (ابن منظور، لسان العرب، مادة:

ضرب، 8 / 39).

(6) أبو يوسف يعقوب بن إبراهيم، الخراج، ص 126.

(7) ابن كثير، البداية والنهاية، 10 / 18.

- 2- ما رُوي من أن عامله على العراق كتب إليه: "إني قد أخرجت للناس أعطياتهم وقد بقي في بيت المال مال، فكتب إليه: أن انظر كل من اذن في غير سفه ولا سرف، فاقض عنه، فكتب إليه: إني قد قضيت عنهم، وقد بقي في بيت مال المسلمين مال، فكتب إليه: أن انظر كل بكر ليس له مال، فسأل أن تزوجه، فزوجه، واصدق عليه، فكتب إليه: إني قد زوجت كل من وجدت، وقد بقي في بيت مال المسلمين مال، فكتب إليه بعد مخرج هذا: أن انظر من كانت عليه جزية فضئف عن أرضه، فأسلفه ما يقوى به على عمل أرضه، فإننا لا نريد لهم لعامهم هذا ولا لعامين"⁽¹⁾.
- 3- أنه كتب إلى أحد عماله يوصيه بأهل الذمة قائلاً: "... فانظر أهل الذمة فارق بهم، وإذا كبر الرجل منهم وليس له مال فانفق عليه، وقاصه من جراحه كما لو كان لك عبد فكبرت سنه لم يكن لك بد من أن تنفق عليه حتى يموت أو يُعتق"⁽²⁾؛ فمسلك كهذا من شأنه أن يقضي على مشاعر التمييز بين فئات المجتمع، ويؤلف بين مكوناته المختلفة، ويحفظ وحدة الدولة.
- لقد كان من ثمار تلك الإدارة الحكيمة لشؤون المسلمين وغير المسلمين أن الأموال فاضت على الناس حتى ما عرف بعض العمال كيف يصرفون الزكاة، وسقطت الجزية عن بعض أهل الذمة، كل ذلك ولم تتجاوز خلافته العامتين ونصف العام قضاها في إدارة الدولة وتسيير شؤون الرعية بمسؤولية الحاكم الرشيد حتى أُعْتَبِرَ خامس الخلفاء الراشدين، وصدق فيه قول رسول الله (ﷺ): (إنَّ المُفْسِدِينَ عِنْدَ اللَّهِ (ﷻ) عَلَى مَنَابِرٍ مِنْ نُورٍ، عَنْ يَمِينِ الرَّحْمَنِ (ﷻ)؛ وَكِلْتَا يَدَيْهِ يَمِينٌ، الَّذِينَ يَعْدِلُونَ فِي حُكْمِهِمْ وَأَهْلِيهِمْ وَمَا وَلَوْ)⁽³⁾.

(1) ابن زنجويه، كتاب الأموال، 2/ 565-566.

(2) ابن سعد، الطبقات الكبرى، مج 3، 5/ 189.

(3) رواه مسلم في الصحيح، كتاب: الإمارة، باب: فضيلة الإمام العادل، وعقوبة الجائر، والحث على الرفق

بالرعية، والنهي عن إدخال المشقة عليهم، رقم: 1827، 2/ 886.

الخلاصة:

بعد هذا الطرح الموجز لقضية الفساد الإداري والمالي، وبيان موقف الشريعة الإسلامية منه، ومنهجها في معالجة هذه الظاهرة؛ يمكن استخلاص جملة من النتائج والتوصيات التالية:

أولاً- النتائج:

- 1- أنّ من مظاهر ثراء وكمال الشريعة الإسلامية سبقها إلى معالجة الفساد الإداري والمالي من خلال جملة النصوص التي تتناول هذه الظاهرة وآثارها المدمرة على الفرد والجماعة، وما نجاح الحكومات الإسلامية الأولى في تحقيق رفاهية المجتمع إلّا دليل على نجاح المنهج الإسلامي في تحقيق الإدارة الرشيدة من خلال التوجيهات والتطبيقات السوية لأحكام الشريعة.
- 2- أنّه رغم ما للقانون الوضعي من صفة الإلزام القسريّ الماديّ، فإنّ أثره يظلّ محدوداً في بيئة سياسية وقانونية قاصرة عن تطبيق الجزاءات في حقّ المفسدين؛ إذا ما قورن بالصفة الطوعية في الالتزام بأحكام الشريعة الإلهية لما لها من آثار معنوية لدى الملتزمين بها؛ باحتساب العواقب الدنيوية والآخروية.

ثانياً- التوصيات:

1. تكريس قيم الإسلام التي تنبذ الفساد بكافة أنواعه، ونشر ثقافة الصلاح والإصلاح، ووضع سياسة عامة في ترشيد الإدارات وتوجيه السلوك الإداري والمالي إلى ما يخدم الصالح العام.
2. التأهيل والاختيار الفاعل للكوادر الإدارية المؤسّسة على روح العطاء والوطنية، وبناء الشخصية الإدارية المؤسّسة على مبدئي الكفاءة والنزاهة.
3. تفعيل دور أجهزة المحاسبة والرقابة والقضاء في تبئع المفسدين، وسنّ التشريعات الحازمة في مواجهة الانحرافات الإدارية والمالية.

قائمة المصادر والمراجع

1. ابن أبي شيبة في مُصنّفه، المكتبة الشاملة الحديثة
<https://al-maktaba.org/book/31615/26476>.
2. ابن منظور، لسان العرب، طبعة جديدة مُصحّحة اعتنى بتصحيحها: أمين محمد عبد الوهاب ومحمد الصادق العبيدي (دار إحياء التراث العربيّ، مؤسّسة التاريخ العربيّ، بيروت، لبنان، الطبعة الثالثة/ 1999م، ثمانية عشر مجلداً).



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



3. أبو إسحق إبراهيم بن موسى بن محمد الشاطبي، الموافقات، دراسة وتحقيق: أحمد مصطفى قاسم الطهطاوي والدكتور سيد زكرياء سيد الصباغ) دار الفضيلة للنشر والتوزيع والتصدير، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى/ 2010، مجلدان)
4. د. إبراهيم محمد قاسم الميمن، ضمانات مكافحة الفساد في الشريعة الإسلامية، جامعة محمد بن سعود الإسلامية، المملكة العربية السعودية، مجلة العلوم الشرعية، العدد الخامس والعشرون/ شوال 1433 هجرية.
5. أحمد أبو دية، الفساد.. أسبابه وطرق مكافحته، إشراف: د. عزمي الشيعبي المنسق العام للاتلاف من أجل النزاهة والمساءلة.. أمان (الطبعة الأولى/ 2004م، مجلد واحد بصيغة (word).
6. أبو نعيم أحمد بن عبد الله الأصفهاني، حلية الأولياء وطبقات الأصفياء (مكتبة الخانجي، القاهرة، مصر، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، د ط/ 1996م، مجلد واحد).
7. أبو الفداء إسماعيل بن كثير القرشي:
 - البداية والنهاية، تحقيق: محيي الدين ديب مستو) دار ابن كثير للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، سوريا، طبعة خاصة بوزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية بقطر/ 2015م، اثنان وعشرون مجلداً).
 - تفسير القرآن العظيم (المكتب الثقافي للنشر والتوزيع بالأزهر، القاهرة، مصر، د ط/ 2001م، أربع مجلدات).
8. إسماعيل عبد الحميد الجزّار، منهج الشريعة الإسلامية في علاج ظاهرة الفساد الإداري، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد: 75/ مارس 2021م، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر).
9. د. جعفر عبد السلام، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، بحث مُقدّم إلى المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد الذي عقدته أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية بالرياض، بالتعاون مع مكتب الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات والجريمة بفيينا.
10. حميد بن زنجويه، ت 251 هجرية، كتاب الأموال، تحقيق: الدكتور شكر ذيب فياض (مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الإسلامية، ط1/ 1986م، مجلدان).



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



11. حميد محمد علي اللهبي، العدالة الانتقالية والمصالحة الوطنية.. معوقات التطبيق ومقومات المصالحة في اليمن (مكتبة خالد بن الوليد، صنعاء، اليمن، ط1/ 2013م، مجلد واحد).
12. موقع الدرر السنية، الموسوعة الحديثة (https://dorar.net/hadith/sharh).
13. دوداح رضوان، الفساد الإداري.. مفهومه، مظاهره، سبل علاجه، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية (دراسات اقتصادية/ 29(1) جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر).
14. أبو داود سليمان بن الأشعث السجستاني، السنن، طبعة مُحَقَّقة ومشكولة ومُفَهَّرسة (دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان بلا طبعة/ 2003م، مجلدان).
15. د. عادل الكاسح انبية، مكافحة الفساد المالي والإداري في ليبيا، عادل الكاسح انبية.. الواقع والتحديات (بحث مُقَدَّم ضمن أعمال المؤتمر العلمي الأول حول السياسات الاقتصادية ومستقبل التنمية في ليبيا، ديسمبر/ 2017م، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة الزيتونة، ليبيا).
16. جمال الدين عبد الرحمن بن الجوزي، نزهة الأعين النواظر في علم الوجوه والنظائر، دراسة وتحقيق: محمد عبد الكريم كاظم الراضي (مؤسسة الرسالة، بيروت، لبنان، الطبعة الثالثة/ 1087م، مجلد واحد).
17. عبد الرحمن بن ناصر السعدي، تيسير الكريم الرحمن في تفسير كلام المنان (دار القلم للتراث، القاهرة، مصر، بلا طبعة ولا تاريخ، مجلد واحد).
18. د. عبد الرحمن عبد الله سرور، مكافحة القرآن الكريم للفساد.. دراسة موضوعية (الهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب بدولة الكويت).
19. أبو بكر عبد الرزاق بن همام الصنعائي، المصنّف، تحقيق ودراسة: مركز البحوث وتقنية المعلومات، دار الناصيل، الطبعة الأولى/ 2015م، عشرة مجلدات).
20. عبد الله بن المبارك المروزي، الزهد والرقائق، تحقيق وتعليق: أحمد فريد (دار المعراج الدولية للنشر، الرياض، المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى/ 1995م، مجلد واحد).
21. عبد الله متوئي، الوحدة الوطنية فريضة شرعية رَسَخ الإسلام دعائمها لضمان استقرار المجتمع وسلامته، مقالة على موقع رابطة العلماء السوريين... علمية دعوية اجتماعية (المشاهدة 9- 9- 2020م)

<https://www.alraimedia.com/Home/Details>



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



22. علي بن عمر الدارقطني، السنن، تحقيق وتعليق: الشيخ أحمد عادل عبد الموجود والشيخ علي أحمد معوض (دار المعرفة، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى / 2001م، ثلاثة مجلدات).
23. فاطمة ونّاس، المصاحلة الوطنية كآلية لتحقيق الاستقرار السياسي في الجزائر (رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، قسم العلوم السياسية، العام الجامعي 2012-2013م).
24. محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، طبعة مُحَقَّقة ومشكولة (المكتبة العصرية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، د ط / 2003م، مجلد واحد).
25. محمد بن أحمد الأنصاري القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، تحقيق: الدكتور مجدي محمد سرور (دار البيان العربي، توزيع: شركة القدس للتصدير، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى / 2008م، عشر مجلدات).
26. أبو عبد الله محمد بن إسماعيل بن إبراهيم بن المغيرة البخاري الجعفي، الصحيح (مكتبة نزار مصطفى الباز، مكة المكرمة، السعودية، الطبعة الأولى / 2004م، ستة مجلدات).
27. محمد بن سعد بن منيع الزهري، الطبقات الكبرى، أعدّ فهرسها: رياض عبد الله عبد الهادي (دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان، د ط ت، أربعة مجلدات).
28. محمد بن علي بن محمد الشوكاني، نيل الأوطار شرح مُنتقى الأخبار من أحاديث سيّد الأخيار، خرّج أحاديثه وعلّق عليه: خليل مأمون شيحا (دار المعرفة، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى / 2002م، مجلدان).
29. فخر الدين محمد بن عمر بن الحسين بن الحسن الرازي، التفسير الكبير أو مفاتيح الغيب، تقديم: هاني الحاج، تحقيق: عماد زكي البارودي (المكتبة التوفيقية، القاهرة، مصر، بلا طبعة / 2003م، ستة عشر مجلداً).
30. أبو عيسى محمد بن عيسى بن سورة الترمذي، السنن "الجامع الكبير"، حقّقه وخرّج أحاديثه وعلّق عليه: الدكتور بشّار عوّاد معروف (دار الغرب الإسلامي، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى / 1996م، خمسة مجلدات).



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



31. محمد بن يوسف الشهير بأبي حيان الأندلسي، البحر المحيط، دراسة وتحقيق وتعليق: الشيخ عادل أحمد عبد الموجود والشيخ علي محمد معوض (دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى/ 1993م، ثنائي مجلدات)
32. أبو الحسين مسلم بن الحجاج القشيري النيسابوري، الصحيح المسمى: المسند الصحيح المختصر من السنن (دار طيبة للنشر والتوزيع، الرياض، السعودية، الطبعة الأولى/ 2006م، مجلدان).
33. هيفاء بنت أحمد باخشوين، الضوابط الشرعية لمكافحة الفساد المالي (مجلة العدل، العدد: 72/ محرم 1437 هجرية، وزارة العدل، المملكة العربية السعودية).
34. ياسر عبد الرحمن، موسوعة الأخلاق والزهد والرقائق (مؤسسة اقرأ، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى/ 2007م، مجلدان)
35. أبو يوسف يعقوب بن إبراهيم، الخراج (دار المعرفة للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، بلا طبعة/ 1979م، مجلد واحد).



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



لمحة عن اجزاء القانونيّة المترتبة عن مخالفة المعايير الشرعيّة (أيوفي) طبقاً للتشريعات الليبيّة

إعداد

الباحث الأول

د. أحمد مصطفى أحمد مليطان

أستاذ مساعد بقسم الاقتصاد الإسلامي/ كلية الشريعة/ جامعة طرابلس

الباحث الثاني

د. الربيع محمد منصف القماطي

محاضر بقسم الشريعة الإسلامية/ كلية الشريعة/ جامعة طرابلس.

ملخص البحث

هذا ملخص بحث بعنوان: "لمحة عن الجزاءات القانونية المترتبة عن مخالفة المعايير الشرعية (أيوبي) طبقاً للتشريعات الليبية"، مقدّم إلى المؤتمر العلمي السنوي السادس تحت عنوان (أثر الفساد على جهود بناء الدولة في ليبيا) ضمن محوري آليات مكافحة الفساد وفقاً للاتفاقيات الدولية والضوابط الشرعية لمكافحة الفساد. وتكمن مشكلة البحث في إبراز القيمة القانونية والصفة الإلزامية للمعايير الشرعية (أيوبي) من خلال عرض الجزاءات القانونية المترتبة عن مخالفتها - المنصوصة منها والمطبقة - ودورها في مكافحة ظاهرة الفساد المالي والإداري في دولة ليبيا. وأما أهمية البحث فتتمثل في معرفة وإبراز آليات و طرق الوقاية من الفساد المالي والإداري من خلال تطبيق نظام الحوكمة في المؤسسات المالية بفرض الجزاءات القانونية وكذلك الجزاءات التي نصّت عليها المعايير الشرعية (أيوبي)، ضماناً لنزاهة المؤسسات المالية و مدى امتثالها والتزامها بالضوابط الواردة في نظام الحوكمة لهذه المؤسسات، وحفاظاً على المقصد الشرعي الكلي وهو المال العام من أن يُستغلّ في مجالات غير مشروعة وبطرق غير قانونية. وإنّ من أهم ما يهدف إليه البحث هو المساهمة في مكافحة ظاهرة الفساد المالي والإداري والحدّ منهما من خلال توضيح الجزاءات ومدى ملاءمتها للمخالفات داخل المؤسسات المالية الإسلامية. وقد قسم الباحثان البحث إلى مقدّمة ومطلبين وخاتمة: حيث كان المطلب الأول في بيان الجزاءات القانونية المقررة الداعمة للمعايير الشرعية قبل صدورها وإلزام العمل بها، وأما المطلب الثاني فكان في بيان الجزاءات القانونية المقررة الصادرة بعد إلزام العمل بالمعايير الشرعية (أيوبي) داخل المؤسسات المالية. وقد توصّل الباحثان في خاتمة بحثهما إلى نتائج من أهمّها: أنّ التشريعات الليبية تعدّ من التشريعات التي قرّرت الجزاءات القانونية المتعلقة بالمخالفات داخل المؤسسات المالية وذلك قبل صدور المعايير الشرعية وإلزام العمل بها، وكذلك فإنّ هذه الجزاءات لا تختلف في الجانب الشرعي عنها في الجانب القانوني من حيث دور كلّ منهما في مكافحة ظاهرة الفساد المالي والإداري.

الكلمات المفتاحية: التشريعات الليبية، الجزاءات، المعايير الشرعية، مكافحة ظاهرة الفساد، المؤسسات المالية الإسلامية.

بسم الله الرحمن الرحيم

المقدمة

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على نبينا محمد -صلى الله عليه وسلم- وعلى آله وصحبه أجمعين.

أما بعد:

فإنّ الكلام عن مكافحة ظاهرة الفساد المالي والإداري بكافة أشكاله حديث ذو شجون، لا يحيط بمسائله وإشكالياته بحث ولا كتاب؛ لكن حسبنا في هذه الورقات أن نسلط الضوء على جانب ذي أهمية بالغة من الجوانب الاقتصادية التي نسعى لتوطيئها داخل بلادنا ليبيا وتطبيقها التطبيق السليم بما يجلب الثقة والعدل ويدرأ الفساد والظلم الواقع في المؤسسات المالية الإسلامية، وقد أشار البحث إلى معايير دولية ومحلية ذات صياغة قانونية محكمة لنصوص فقهية مختارة في جانب المعاملات المالية الشرعية يمكن تطبيقها في الصناعة المالية الإسلامية؛ لتؤدي أكلها فتحقق النمو الاقتصادي والتنمية البشرية بما يتوافق مع أحكام الشريعة الإسلامية ومبادئها الغراء، وتقضي على الفساد المالي والإداري المتعلق بجانب الصيرفة الإسلامية في هذه المؤسسات من خلال تنفيذ الجزاءات الواردة فيها كما سيأتي بيان ذلك من خلال هيكل البحث لاحقاً.

وقد بيّنا في هذه المعايير الشرعية الدولية خلال هذا البحث علاقة الجزاءات في التشريعات الليبية بالجزاءات الواردة فيها وكونها داعمة لها، ولا يخفى أنّ التشريعات الليبية قد سبقت هذه المعايير في النص على الجزاءات العقابية بشئ أنواعها في عدّة قوانين حيث ألزم العمل بها من خلال دليل حوكمة المصارف الإسلامية وقرارات مصرف ليبيا المركزي الذي ينصّ على إلزام العمل بهذه المعايير الدولية بما لا يتعارض مع المعايير المحلية الصادرة عن مصرف ليبيا المركزي.

وقد كان السبب في اختيار هذا البحث ما لمسناه من قصور في دراسة هذا الجانب من خلال الكتابات حول الموضوعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد في المؤسسات المالية، فكانت فرصة سانحة لإبراز هذا الموضوع وتنزيله على الواقع المعاصر في ليبيا، وتوضيح أهمية الحوكمة وتطبيقها داخل المؤسسات المالية من خلال فرض الجزاءات القانونية والجزاءات المنصوص عليها في المعايير الشرعية.

مشكلة البحث:

تكمن مشكلة البحث في إبراز القيمة القانونية والصفة الإلزامية للمعايير الشرعية (أيوبي)، من خلال عرض الجزاءات القانونية المترتبة عن مخالفتها - المنصوصة منها والمطبقة - ودورها في مكافحة ظاهرة الفساد المالي والإداري في دولة ليبيا.

الدراسات السابقة:

من أهم الدراسات التي اطلعنا عليها خلال فترة البحث ما يأتي:

- دراسة جدي، عبد القادر، الجوانب القانونية الوضعية للمعايير الشرعية هيئة أيوبي، مجلة الشريعة و الاقتصاد المجلد 10 العدد 2 سنة 2021م، جامعة عبد القادر للعلوم الإسلامية قسنطينة، عالجت هذه الدراسة موضوع المصادر التي اعتمدت عليها المعايير الشرعية من حيث صياغتها و اقتباس بعض النصوص والعبارات منها، وتوصلت الدراسة إلى أنّ المعايير الشرعية اعتمدت على عدّة مصادر منها الكتاب والسنة وكتب الفقهاء وقرارات المجامع الفقهية، وكذلك لها اقتباسات لبعض نصوص المواد القانونية الوضعية، وذلك مراعاة للعرف السائد والتزاماً للشرط الجعلي في الشريعة الإسلامية.
- دراسة المعلا، أمينة عبد الرحمن، (2018)، القيمة القانونية للمعايير الشرعية الصادرة عن هيئة المحاسبة والمراجعة للمؤسسات المالية الإسلامية الأيوبي في مملكة البحرين ورقة عمل مقدمة في المنتدى الثاني في بنك البحرين الإسلامي تحت عنوان البنوك الإسلامية بين المعايير الشرعية والقوانين المطبقة، هدفت الدراسة لبيان ماهية القانون والقاعدة القانونية وخصائصها بشكل عام، ثمّ تمّ تحديد أوجه الشبه والاختلاف بينها وبين قواعد الدين، ثمّ بينت الباحثة المصادر الرسمية للقانون في مملكة البحرين حتى وصلت إلى أنّ المعايير الشرعية لها القيمة القانونية في مملكة البحرين من حيث الإلزامية ووجود الجزاءات المترتبة على مخالفتها، مع التوصية بتقنين المعايير الشرعية حتى تصبح لها نفس مكانة المصادر الرسمية الأخرى للقانون في مملكة البحرين.
- دراسة المختار، أحمد محمد، وعزنان حسن (2020)، البنوك الإسلامية بين المعايير الشرعية والقوانين المطبقة تجربة ماليزيا، المجلة الدولية للدراسات الاقتصادية، العدد 11 مايو 2020م، هدفت الدراسة إلى تقييم التجربة الماليزية في كيفية تعاملها عند حالة تعارض القوانين الوطنية المطبقة وبين المعايير الشرعية المفروضة على البنوك الإسلامية، وقد استخدمت الدراسة المنهج التحليلي الوصفي، مع قيام الباحثين بدراسة مراحل تطوّر الهيكل القانوني الماليزي ثمّ بيان مدى قابليته للتعامل مع مسألة

التعارض بضرب بعض الأمثلة لتعديل القوانين من قبل المصرف المركزي والحكومة؛ حتى تتلاءم مع المعايير الشرعية، وقد توصلت أن للحكومة دور مركزي ومهم في دعم الصناعة المالية الإسلامية واستقرارها.

- دراسة حمودة ومعاشي، الزانة حمودة، فضيلة معاشي، (2022/2021)، البنوك الإسلامية بين المعايير الشرعية والقوانين المطبقة، دراسة حالة، البنك الوطني الجزائري وكالة تيارت 540، مذكرة تخرج/ تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر تخصص مالية وبنوك، شعبة مالية ومحاسبة، قسم علوم التيسير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التيسير، جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر. هدفت الدراسة إلى الإجابة عن السؤالين التاليين أولهما: هل يمكن للبنوك الإسلامية الملاءمة بين المعايير الشرعية والقوانين المعمول بها في نشاط البنك الوطني الجزائري؟ وثانيهما: كيف يمكن لتلك البنوك التكيف مع البيئة القانونية المطبقة؟ وقد اتبعت الدراسة المنهج الوصفي والتاريخي والتحليلي في معالجة هذه الإشكالية، ثم توصلت إلى أنه يجب إلزام البنوك الإسلامية بالمعايير الشرعية ككل، ومحاولة تجنب المخالفات الواضحة التي قد تحصل، وإلزامها الفعلي بكل المعايير الصادرة عن هيئة المحاسبة والمراجعة للمؤسسات المالية الإسلامية.

أهمية البحث:

تكمن أهمية هذا البحث في معرفة وإبراز طرق الوقاية من الفساد المالي والإداري من خلال تطبيق نظام الحوكمة في المؤسسات المالية بفرض الجزاءات القانونية وكذلك الجزاءات التي نصت عليها المعايير الشرعية (أيوني)، وذلك ضمانا لنزاهة المؤسسات المالية و مدى امتثالها والتزامها بالضوابط الواردة في نظام الحوكمة لهذه المؤسسات، فضلا عن حفظ المقصد الشرعي الكلي وهو المال العام من أن يُستغل في مجالات غير مشروعة وبطرق غير قانونية، ولا يغيب دور الجهات الرقابية على هذه المؤسسات المالية لتنفيذ هذه الجزاءات التي اعتمدها نظام الحوكمة داخلها؛ فهي عصا القانون ويدها الطولى.

أهداف البحث

يهدف هذا البحث أساسا إلى ما يأتي:

- المقارنة بين الجزاءات القانونية في التشريعات الليبية وبين الجزاءات التي نصت عليها المعايير الشرعية (أيوني).
- توضيح الجزاءات ومدى ملائمتها للمخالفات داخل المؤسسات المالية الإسلامية.

- مكافحة ظاهرة الفساد المالي والإداري والحدّ منها داخل المؤسسات المالية الإسلامية.
- بيان مدى أهمية نظام الحوكمة داخل المؤسسات المالية الإسلامية والرقابة عليها من الجهات الرقابية التابعة لها لتقليل الأخطار وتقوم الإدارات وسيرها طبقا للمعايير الشرعية (أيوني) والمعايير المحلية والتشريعات الجزائية الصادرة من الجهات المختصة.

هيكل البحث:

- وقد قسمنا هذا البحث إلى مقدّمة ومطلبين وخاتمة، ولكلّ مطلب فروع تندرج تحته على النحو الآتي:
- المطلب الأول:** الجزاءات القانونية المقررة الداعمة للمعايير الشرعية قبل صدورها وإلزام العمل بها: احتوى هذا المطلب تمهيدا في التعريف بالجزاء من الجانب الشرعي والجانب القانوني ودور الجزاء في مكافحة ظاهرة الفساد المالي والإداري، ثمّ بيان أهمّ الجزاءات فيه، وهي على النحو الآتي:
- الفرع الأول: الجزاءات القانونية المترتبة على التعامل والتحليل بالربا.
- الفرع الثاني: الجزاء الإداري بإلغاء الترخيص.
- الفرع الثالث: الجزاء الإداري بفرض الالتزام بأحكام قانون المصارف.
- الفرع الرابع: الجزاء الإداري بإيقاف العمليات المالية المصرفية وفرض القيود.
- الفرع الخامس: الجزاءات المالية.
- المطلب الثاني:** الجزاءات القانونية المقررة الصادرة بعد إلزام العمل بالمعايير الشرعية داخل المؤسسات المالية: احتوى هذا المطلب تمهيدا في بيان مسألة إلزام العمل بالمعايير الشرعية داخل المؤسسات المالية وعدم مخالفتها، ثمّ بيان أهمّ الجزاءات فيه، وهي على النحو الآتي:
- الفرع الأول: جزاء الكسب غير المشروع بالتجنّب.
- الفرع الثاني: الجزاء المالي للمماطلة.
- الفرع الثالث: الجزاءات المعنوية للمماطلة.
- الفرع الرابع: جزاء حلول الأقساط للمماطلة.
- الخاتمة: لما توصل إليه البحث من نتائج وتوصيات.

المطلب الأول

الجزاءات القانونية المقررة الداعمة للمعايير الشرعية قبل صدورها وإلزام العمل بها قبل الخوض في بيان الجزاءات القانونية الداعمة المقررة قبل صدور المعايير الشرعية وإلزام العمل بها، وجب إعطاء مفهوم عام عن الجزاء من الجانب الشرعي والقانوني، وكذلك بيان خصائص الجزاء ودوره في مكافحة ظاهرة الفساد المالي ثم التعرّيج على بيان المقصود من المعايير الشرعية (أيوني)¹ في اصطلاح المؤسسات المالية الإسلامية.

فأما مفهوم الجزاء الشرعي كما عرّفه عبد القادر عودة بأنه: "العقوبة المقررة لمصلحة الجماعة على عصيان أمر الشارع"²، وكما نقل أحمد فتحي بهنسي في كتابه العقوبة بأنه: "جزاء وضعه الشارع للردع عن ارتكاب ما نهي عنه وترك ما أمر به"³.

وعرّفه آخر بأنه "الجزاء الذي يستحقه الجاني نظير ما وقع عنه منه من معصية لأمر الشارع، أو نهي سواء أكان هذا الجزاء مقدرا من قبل الله - سبحانه وتعالى -، حقاً لله أو للعبد، أو كان مقدراً من قبل ولي الأمر بما خول الله له من سلطة"⁴.

والمقصود الشرعي من فرض الجزاء العقابي على عصيان أمر الشارع الحكيم هو إصلاح حال الناس، وحمايتهم من المفساد، واستنقاذهم من الجهل، وإرشادهم إلى الصلاح، وكفّهم عن المعاصي، وبعثهم على الامتثال والطاعة.

وأما الجزاء القانوني فلا يختلف مفهومه القانوني في غالبه عن مفهومه الشرعي كثيراً، فعرف بأنه: "الجزاء الذي يقرره القانون، ويوقعه القاضي، من أجل الجريمة، ويتناسب معها"⁵. وعرف أيضاً بأنه: "الأثر

¹ هذه المعايير تصدر عن هيئة المحاسبة والمراجعة للمؤسسات المالية الإسلامية (أيوبي - AAOIFI) وهي إحدى أبرز المنظمات الدولية غير الربحية الداعمة للمؤسسات المالية الإسلامية، تأسست عام 1991م ومقرها الرئيس مملكة البحرين. <https://aaoifi.com>. شوهد بتاريخ 2024/3/28م.

² عبد القادر عودة: التشريع الجنائي الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي، بيروت، دار الكاتب العربي، 609/1.

³ أحمد فتحي بهنسي: العقوبة في الفقه الإسلامي، مصر، دار الكتاب العربي، 1378هـ، 1958م، ط5، ص9.

⁴ منصور محمد منصور الحفناوي: الشبهات وأثرها في العقوبة الجنائية في الفقه الإسلامي مقارناً بالقانون، مطبعة الأمانة، 1406هـ - 1986م، ط1، 139-140.

⁵ المرجع نفسه.

الذي ينصّ عليه القانون ليلحق المجرم بسبب ارتكابه الجريمة¹. وعرف كذلك بأنّه: "الأثر الزاجر المحسوس الذي يلحقه المجتمع بالفرد لمخالفته لقاعدة قانونية"². فهو إذن الأثر المترتب على مخالفة القاعدة القانونية الملزمة، والغرض منه - كما يقرّه فقهاء القانون- هو الضّغط على إرادة الأشخاص حتى ينصاعوا إلى حكم القانون أمراً ونهيّاً، إذ أنّ غاية القانون أن يكفل الأمن والاستقرار للمجتمع، وهذا الغرض لن يتحقّق إذا ترك للمخاطبين به حرية احترام القاعدة القانونية من عدمها.³

- أما خصائص الجزاء بشكل عامّ على حدّ سواء في مفهومه الشرعي والقانوني فهي:
 - أنّه جزاء حالّ وآجل: حيث يوقع عند مخالفة القاعدة القانونية حال حياة المخالف، فهو ليس بجزاء آجل، مثل الجزاء الشرعي الذي قد يكون دنيوياً عاجلاً أو آخوياً آجلاً.
 - أنّه جزاء مادي محسوس: حيث يمسّ من يخالف القاعدة القانونية وكذلك الأوامر الشرعية في جسمه أو ماله أو يكون بإزالة المخالفة ورفع الضّرر.
 - أنّه جزاء توقعه السّلطة العامة: أي أنّه منظّم حيث تملك السّلطة العامة تنفيذه على المخالف باسم المجتمع عن طريق القوّة التي تملك وسائلها، فلا يجوز للشّخص أن يوقع الجزاء ويُقيم العدالة بنفسه.⁴
- أمّا دور الجزاء في مكافحة الفساد الماليّ من خلال التشريعات الليبية كقانون الجرائم الاقتصادية رقم (2) لسنة 1979م، وقانون رقم (11) لسنة 2014م، بإنشاء قانون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، فإنه لا يخفى أنّ أهمّ ما يُعتمد عليه في مكافحة ظاهرة الفساد المالي والحدّ من كسب المال غير المشروع هو فرض الجزاءات وتنفيذ العقوبات، ولعلّ من أهمّ أدواره:

1- تحقيق العدالة: يراد بتحقيق العدالة كدور من أدوار الجزاء في مكافحة الفساد المالي هو أن يوقع الجزاء المتمثل في إيلام الجاني في شخصه أو حريته أو ماله بالقدر الذي يتناسب مع الجرم الذي ارتكبه دون التعدي أو التقصير في قدر العقوبة⁵ تماشياً مع مبدأ تناسب العقوبة مع الجريمة¹ المنصوص عليه في قوله

¹ أحمد فتحي سرور: أصول السياسة الجنائية، دار النهضة، مصر، ص 176.

² عبدالقادر محمد شهاب: أساسيات القانون والحقّ في القانون الليبي، دار ومكتبة الفضيل، بنغازي، 2022م، ط8، ص42.

³ سعد سالم العسيلي: الوجيز في مبادئ القانون، دار ومكتبة الفضيل، بنغازي، 2014م، ط4، ص27-28.

⁴ المرجع السابق، ص24.

⁵ انظر: محمد عبد الله الوريكات: مبادئ علم العقاب، دار وائل، مصر، 2008م، ص71.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



تعالى: (وجزاء سيئة سيئة مثلها)²، وقوله تعالى: (فمن اعتدى عليكم فاعتدوا عليه بمثل ما اعتدى عليكم)³.

2- تحقيق الردع: إنّ من أهمّ غايات الجزاء هي الوقاية من الوقوع في المخالفات والجرائم المستقبلية، ولا تتم هذه الغاية - كما يذكر مأمون سلامة في كتابه قانون العقوبات - إلا عن طريق ردع الآخرين وتهديدهم بإنزال العقوبة المناسبة بهم إذا خالفوا النصّ التجريمي، كما يلحق بالجاني الذي ارتكب فعلاً إجرامياً ثبتت مسؤوليته عنه، وبهذا يحول الأمر دون ارتكاب المخالفات والجرائم من قبل الأشخاص الآخرين.⁴ وعليه فالردع ضربان: عام وخاصّ:

فأما الردع العامّ: فهو في حقيقته إشعار تهديدي بسوء عاقبة جريمة كسب المال غير المشروع موجه إلى عموم الناس لمنعهم من الاقتداء بالمجرم الفاسد مالياً، وكما يذكر البعض أن فكرة الردع العامّ تقوم على أساس مواجهة الدوافع الإجرامية المكونة في النفس، والتي توجد لدى معظم الناس بدوافع مختلفة مضادة لتلك الدوافع كي تتوازن معها أو ترجح عليها بغية منع قيام الجريمة.⁵ وأما الردع الخاصّ: فمراده تقويم الشخص الفاسد مالياً بعلاج الخطورة الإجرامية الممثلة في كسب الأموال غير المشروعة، وهذا الردع مقاصده عديدة منها:

- 1- تأهيله اجتماعياً وتقويم تصرفاته المالية في قابل حياته.
- 2- جعله يعزف عن ارتكابه جرائم الفساد المالي وترشيده وتوجيهه نحو اعتياد السلوك المطابق لأحكام الشرع والقانون.

¹ نصت المحكمة العليا الليبية على هذا المبدأ في الطعن الجنائي رقم 31/2 بتاريخ 1956/1/25م "إذا كان الحكم المطعون فيه قد دان المتهم بعقوبة واحدة بالنسبة لعدّة جرائم مرتبطة ثم تبين عدم ثبوت إحداها في حقّه ، فإنه يتعيّن على محكمة النقض ، مع تصحيح الخطأ، إسقاط قدر من العقوبة يتناسب مع هذه الجريمة، حتّى تكون العقوبة المفروضة متناسبة مع الجرائم الثابتة فقط". منظومة مبادئ المحكمة العليا الليبية، المحكمة العليا، الإصدار الأول.

² سورة الشورى: الآية رقم (40).

³ سورة البقرة: الآية رقم (194).

⁴ انظر: مأمون محمد سلامة: قانون العقوبات القسم العامّ، دار الفكر العربي، مصر، 1979م، ص 587.

⁵ محمد عبد الله الوريكات: مبادئ علم العقاب، مرجع سابق ص 75.

3- معاقبته بالجزاء المناسب عمّا اقترفه من فساد ماليّ امتثالاً للقاعدة العامة "الجزاء من جنس العمل".¹

وخلاصة القول: إنّ ما ذكر من أدوار ومقاصد وأغراض فإنّه يجب الجمع بينها جميعاً، حيث إنّ كلّ غرض منها له أهميته الخاصّة التي يمتاز بها في ردع المخالف على وجه الخصوص، ومكافحة ظاهرة الفساد الماليّ على وجه العموم، وإن كان إعطاء الأولوية لدور الردع الخاصّ أوجب في الاعتبار والتّقديم على الردع العامّ وتحقيق العدالة فيما قرّره الفقه القانونيّ الحديث.²

أمّا المقصود بالمعايير الشرعيّة (أيوني) في اصطلاح المؤسسات الماليّة الإسلاميّة فقد عُرفت بعدّة تعريفات، منها:

" الضوابط التي تضبط العقود والأنشطة الإنسانيّة بأحكام الشريعة الإسلاميّة ومبادئها، ولكن المراد بها هاهنا هي: المعايير الشرعية والمعايير المحاسبية، ومعايير الضبط والمراجعة التي أصدرتها هيئة المحاسبة والمراجعة للمؤسسات الماليّة الإسلاميّة".³

وعُرفت أيضاً بأنّها " صيغ معتمدة من المجلس الشرعيّ لبيان الأحكام الشرعية المختارة المتعلقة بمختلف الأنشطة المصرفيّة من تمويل واستثمار وخدمات وما يتصل بذلك من قضايا كُثرت فيها الاتجاهات الفقهية؛ وذلك لترجيح أحدهما للعمل به في المؤسسات".⁴

وبعد هذا التمهيد الموجز نأتي إلى بيان جزاءات هذا المطلب:

¹ المرجع السابق ص 79.

² علي عبد القادر القهوجي، سامي عبد الكريم محمود: أصول علمي الإجرام والعقاب، ص 261-262.

³ علي محي الدين القره داغي: آلية الالتزام بالمعايير الشرعية وضرورته، موقع الدكتور علي القره داغي،

⁴ عبد الستار أبو غدة: التنسيق بين الهيئات الشرعية والحاجة إلى إصدار معايير شرعية، المؤتمر الثاني للهيئات

الشرعية هيئة المحاسبة والمراجعة للمؤسسات المالية الإسلامية. خلال الفترة 18 - 19 شعبان 1423 هـ الموافق

29 - 30 أكتوبر 2002م، موقع موسوعة الاقتصاد والتمويل الإسلامي،

⁵ <https://iefpedia.com/arab/?p=26409>، شوهدي في تاريخ. 2023/7/25م.

الفرع الأول: الجزاءات القانونية المترتبة على التعامل والتحايل بالرّبا:

إنّ أوّل قانون صدر في هذا الشأن - حسب بحثنا - هو القانون رقم (74) لسنة 1392 هـ / 1972م بتحريم ربا النسبة في المعاملات المدنية والتجارية بين الأشخاص الطبيعيين (الأفراد) وتعديل بعض أحكام القانون المدني والقانون التجاري.

حيث جاء في المادة الأولى منه ما نصّه: "يحرم التعامل بربا النسبة في جميع أنواع المعاملات المدنية والتجارية بين الأشخاص الطبيعيين، ويعتبر باطلاً بطلاً مطلقاً كلّ شرط ينطوي على فائدة ربوية صريحة أو مستترة، وتعتبر من قبيل الفائدة المستترة ككذ عمولة أو منفعة أياً كان نوعها يشترطها الدائن إذا ثبت أن هذه العمولة أو المنفعة لا تقابلها منفعة أو خدمة حقيقية مشروعة يكون الدائن قد أداها". فهذه المادة تنصّ صراحة على أنّ من يتعامل بالرّبا فإنّ الجزاء المترتب عنه هو اعتبار المعاملة المالية باطلةً بطلاً مطلقاً.

ولم يكتف هذا القانون بوقوع جزاء البطلان فحسب، بل نصّ في المادة التاسعة منه على أنّ: "كلّ مخالفة لأحكام أي من المادتين الأولى والثانية من هذا القانون يعاقب عليها بالحبس مدة لا تقلّ عن ثلاثة أشهر أو بغرامة لا تقلّ عن مائة دينار ولا تزيد على ثلاثمائة دينار. وتكون العقوبة الحبس مدة لا تقلّ عن ستة أشهر وبغرامة لا تقلّ عن مائة دينار ولا تزيد على ثلاثمائة دينار إذا استغلّ الدائن حاجة المدين أو ضعفه أو هوى نفسه أو كان معتاداً على الاقتراض بالرّبا"¹. وينبغي الإشارة إلى أنّ هذه النصوص العقابية قد صدرت قبل صدور المعايير الشرعية بعقود، حيث بدأت هيئة المحاسبة والمراجعة للمؤسسات المالية الإسلامية العمل على إصدار معاييرها الشرعية منذ سنة 1998م، والتي بلغ عددها حتى نهاية سنة 2023م "61 معياراً".

الفرع الثاني: الجزاء الإداري بإلغاء الترخيص:

تنوّعت الجزاءات التي تضمّنها قانون المصارف على المخالفات المرتكبة من المرخص لهم تنوعاً يتناسب والفعل المخالف، والتي يجوز توقيعها على المصارف الإسلامية وغيرها، حيث يعتبر الإلغاء إحدى الإجراءات الإدارية العقابية، الذي مضمونه - وفق المبادئ العامة للقانون الإداري - أن يتجرّد القرار الإداري من قوته القانونية بالنسبة للمستقبل دون أن ينصرف ذلك للماضي، بمعنى: أن إلغاء القرار

¹ الجريدة الرسمية: السنة العاشرة، لسنة 1972م، العدد (37) .

يكون في حالة صدور قرار الإلغاء ابتداءً من تاريخ لاحق لإصداره، يُجَدّد صراحة في قرار الإلغاء، وعليه يكون القرار الملغى سارياً ومُنتجاً لآثاره خلال الفترة السابقة على الإلغاء.

بخلاف سحب القرار الذي بمعناه الفني هو إعدام للقرار بأثر رجعي، أي: أنّ مُصدّره يرى إزالته بأثر رجعي من تاريخ صدوره مع زوال كافّة آثاره؛ بحيث يعتبر كأن لم يكن، فيتجرّد القرار من قوّته القانونيّة بالتّسبّة للماضي وللمستقبل على السّواء.¹

وقد نصّ قانون رقم (1) لسنة 2005 م، بشأن المصارف في المادّة 89 على بيان حالات وصور المخالفات التي بارتكابها يجوز إصدار قرار بإلغاء الإذن الممنوح للمصرف بممارسة نشاطه، والحالات هي:

1. إذا تبين أنّه يُخالف أحكام القانون أو اللوائح الصادرة تنفيذاً له²، ولم يُقَمْ بإزالة المخالفة، خلال المدة التي يُعيّنها مصرف ليبيا المركزي، ووفق الشروط التي يُحدّدها.
2. إذا اتّضح أنّ الإذن بممارسة النشاط تمّ منحه بناءً على بيانات خاطئة قدّمها المصرف.
3. إذا اتّبع سياسةً من شأنها الإضرار بمصالح المودعين أو المساهمين.
4. إذا توقّف عن مُزاولة أعماله.
5. إذا أُشهر إفلاسه أو تقرّرت تصفيته.
6. إذا اندمج في مصرف آخر.³

وبناء على ما تقدّم نستطيع أن نقول إنّّه في حال تمّ ارتكاب مخالفة من قبل المؤسسات الماليّة الإسلاميّة أو غيرها فإنّه يطبق في شأنها عقوبة إلغاء الترخيص، حتى بعد صدور المعايير الشرعيّة الصادرة عن هيئة

¹ عرّفت المحكمة العليا القرار المنعّم في عدّة أحكام منها الحكم الذي صدر بتاريخ 2003/6/22م، في الطعن رقم 19 لسنة 47ق، حيث جاء فيه: "القرار المنعّم هو القرار المشوب بمخالفة جسيمة تؤدي بركن أو أكثر من أركانه وبدرجة يتعذر معها القول بأن القرار الإداري يعتبر تطبيقاً للقانون أو لائحة أو مظهر لممارسة اختصاص تملكه جهة الإدارة". منظومة مبادئ المحكمة العليا الليبية، الإصدار الأول.

² يذكر الأستاذ الدكتور مفتاح خليفة عبد الحميد أنّ "لجهة الإدارة التي أصدرت القرار الإداري سحبه، وذلك وفقاً للإجراءات والقواعد المستقر عليها في هذا الشأن، إذا رأت أنّ هذا القرار مخالف للقانون، وذلك يعتبر تطبيقاً لمبدأ السلطة التقديرية التي منحها المشرع للإدارة وتحقيقاً لمبدأ المشروعية". مفتاح خليفة عبد الحميد: القرار الإداري، دار ومكتبة الفضيل، بنغازي، 2022م، ط1، ص196.

³ القانون رقم (1) لسنة 2005م، بشأن المصارف المعدل بالقانون رقم (46) لسنة 2012م، وإضافة فصل خاص بالصيرفة الإسلامية. الجريدة الرسمية، السنة الأولى، لسنة 2012م، العدد 13.

الحاسبة والمراجعة للمؤسسات المالية الإسلامية وإلزام العمل بها؛ فإنه إذا قامت تلك المؤسسات بارتكاب المخالفة عدّ ذلك مخالفة صريحة للقوانين والأحكام الواردة في اللوائح والقرارات الصادرة عن المصرف المركزي، والتي يجوز للمصرف بموجبها فرض جزاء إلغاء الترخيص الممنوح لتلك المؤسسة المخالفة.

الفرع الثالث: الجزاء الإداري بفرض الالتزام بأحكام قانون المصارف:

إنّ القانون المدني - بلا ريب - هو القانون العامّ وهو بمثابة المظلة الكبرى للقوانين الخاصة يرجع إليه في كلّ مالم ينصّ عليه فيها- أي القوانين الخاصة- من حلول ومعالجات مصرفية كانت أو غيرها¹، فضلا عن إخضاع كلّ المؤسسات المالية للرقابة العليا من الجهات المختصة لتنفيذ تلك القوانين على الوجه الصحيح، وهذا ما نصّ عليه قانون المصارف في المادة 97 على أنّه: "تسري على المصارف أحكام القانونين المدني والتجاري، وذلك بالقدر الذي لا يتعارض مع أحكام هذا القانون"، كما نصت المادة 55 من ذات القانون في الفقرة الثانية منه على أنّ: "تخضع لرقابة مصرف ليبيا المركزي، بموجب أحكام هذا القانون، جميع المصارف العاملة بالجمهورية العظمى". وكذلك ما نصت عليه المادة 64 أنّ: "على المصارف الخاضعة لأحكام هذا القانون التقيد بالضوابط والقواعد التي يضعها مصرف ليبيا المركزي لتنظيم عمليات المقاصة والمسائل المتعلقة بنظام المدفوعات الوطنية، وعلى جميع الجهات التي تزاول أعمالها بموجب أحكام هذا القانون تنفيذ القرارات والمنشورات والتعليمات التي يصدرها مصرف ليبيا المركزي"².

فهذه النصوص القانونية المتعددة تفيد بمنطوقها الصريح فرض الالتزام بأحكام هذا القانون، وإن من مؤيدات التقييد بهذه الالتزامات هو النصّ على الجزاء المترتب عن المخالفة في حال وقوعها من قبل المصرف، ويؤكد هذا ما جاء في المادة 104 من ذات القانون أنّ: "كلّ مصرف يتخلّف عن العمل بالقرارات التي يصدرها مصرف ليبيا المركزي، تطبيقاً لأحكام الرقابة على المصارف، المبيّنة في المادة

¹ تقول المحكمة العليا الليبية إنّ: "من المعلوم أنّ القانون المدني هو القانون العامّ في تنظيم علاقات الأفراد ... ومالم يتناوله القانون - الخاص - بنصّ خاص صريح يرجع فيه إلى تطبيق أحكام القانون المدني" انظر: طعن مدني رقم 25/66، جلسة بتاريخ 27-4-1980م، مجلة المحكمة العليا، السنة 17 عدد 1، ص 101. منظومة المحكمة العليا الليبية، الإصدار الأول.

² الجريدة الرسمية: السنة الأولى، لسنة 2012م، العدد 13.

56، أو خالف أحكام المادتين 58 و 59 من هذا القانون يُعاقَبُ بغرامة لا تقلُّ عن عشرة آلاف دينار ولا تجاوز مائة ألف دينار، مع إلزام المصرف المخالف بإزالة المخالفة".¹

الفرع الرابع: الجزاء الإداري بإيقاف العمليات المالية المصرفية وفرض القيود.

لا شك أنَّ العمليات المصرفية كالإيداع والإقراض والاعتماد المستندي والخطاب الضمائي والخصم والحساب الجاري و أشكال التمويل الإسلامي من خلال المشاركة أو المضاربة أو المراجعة أو غيرها هي عمليات بمجموعها تعتبر قوام الاقتصاد المحلي والقومي لأي دولة كانت، بل إنَّ الأمر يتعدى ويمتدُّ إلى العالمية الاقتصادية، فأَيُّ أزمة اقتصادية تحلُّ في بلد ما تجد أثرها السلبيَّ في دول الجوار هذا إن لم تعمَّ العالم بأسره؛ ولأجل هذا سنَّت القوانين المصرفية الخاصة وكلف الإشراف على تطبيقها جهات مختصة مسؤولة وهو المصرف المركزي ليراقب مدى التزام المصارف في تطبيقها للنصوص القانونية المنظمة للعمليات المصرفية ويفرض عليها الجزاءات الملائمة.

ومن النصوص الصريحة التي تنصَّ على تولي المراقبة وفرض الجزاء من قبل المصرف المركزي ما جاء في المادة 119 من قانون المصارف "مع عدم الإخلال بالعقوبات المنصوص عليها في هذا القانون أو في أيِّ قانون آخر، والإجراءات التي يُمكن إتخاذها بموجب أحكام المادة 62، لمحافظة مصرف ليبيا المركزي، عند ثبوت مخالفة أحد المصارف أو الجهات المنصوص عليها في المادة 55، لأيِّ من أحكام هذا القانون أو اللوائح أو القرارات الصادرة بمقتضاه، أن يتَّخذ أيًّا من الإجراءات التالية:

1. التنبيه.
2. الإنذار.
3. تخفيض التسهيلات الائتمانية للمصرف المخالف أو وقفها.
4. مُطالبة رئيس مجلس إدارة المصرف المخالف بدعوة المجلس إلى الانعقاد للنظر في المخالفات المنسوبة إلى المصرف، واتخاذ ما يلزم لإزالتها، ويحضر اجتماع مجلس الإدارة في هذه الحالة مُندوب أو أكثر عن مصرف ليبيا المركزي.
5. تعيين عضو مُراقب في مجلس إدارة المصرف المخالف، يكون من بين مُوظَّفي مصرف ليبيا المركزي، وللمدة التي يُحددها المحافظ، ولهذا العضو المشاركة في مناقشات المجلس، ويُسجَّل رأيه فيما يتَّخذ من قرارات.

¹ المرجع نفسه.

6. وَقَفَ المدير العام بالمصرف أو مجلس إدارته، أو كليهما عن العمل، وتكليف لجنة إدارة مؤقتة، تتولّى إدارة المصرف لمدة لا تُجاوِز سِتَّة أشهر، يجوز تجديدها لمدة مُثابِلة، مرَّة واحدة، وتعرض اللّجنة، خلال مُدَّة تكليفها، الأمر على الجمعية العمومية للمصرف، لاختيار مجلس إدارة جديد، أو الدمج في مصرف آخر، أو حلّ المصرف وتصفيته، وإلّا طلب المحافظ من مجلس إدارة مصرف ليبيا المركزي إلغاء الإذن الممنوح له بمزاولة العمل المصرفي¹.

ولعلّ من التطبيقات العملية لهذه الإجراءات القانونية داخل منظومة المصارف والمؤسسات المالية الإسلامية في ليبيا، ما قام به مصرف ليبي المركزي بتاريخ: 17 ربيع الأوّل 1445 هـ الموافق: 10/2/2023 م، من طلب إيقاف ومراجعة العمليّات الماليّة في المصرف الإسلاميّ الليبيّ تأسيساً على أحكام القانون رقم 1 لسنة 2005 م، بشأن المصارف وتعديله وعلى الدّور الإشرافي والرقابي الذي يمارسه مصرف ليبيا المركزيّ على المصارف وفقاً لأحكام القانون المذكور أعلاه.

وهذا نصّه " وإيماء إلى نتائج التفتيش المعدّ على المصرف الإسلاميّ الليبيّ خلال الفترة من 2023/8/6م، إلى 2023/9/7م، والذي أسفر عن جملة من المخالفات والملاحظات حول أداء المصرف.

عليه يطلب منكم إيقاف كافّة عمليّات التّمويل والاستثمار مع الشّركات بكافّة الصيغ بما في ذلك الدّخول في مساهمات جديدة لتأسيس الشركات والتمويلات الممنوحة لتغطية الاعتمادات المستندية وكذلك إيقاف عمليات المتاجرة في العملات من قبل إدارة الخزّانة إلى حين إعداد سياسات وأدلة عمل لهذه الإدارة، وتصحيح أوضاعها وإخضاعها لإجراءات الضبط والرقابة الداخلية، وموافاة هذه الإدارة بما يفيد قيام المصرف بهذه الإجراءات".

وكذلك من النّصوص التي تنصّ على تولّي المراقبة وفرض الجزاء من قبل إدارة المصرف المركزي ما نصت عليه المادّة 59 على أنّه: " إذا تخلّف أحد المصارف عن إكمال احتياطاته - أي: احتياط النقد الإلزامي² - مدة شهر جاز لمجلس إدارة مصرف ليبيا المركزيّ أن يمنعه أو يُقيّد استثماره في منح الائتمان،

¹ الجريدة الرّسمية: السنة الأولى، لسنة 2012م، العدد 13،

² عرّف موقع قاموس " FIRSTBANK " الاحتياط الإلزامي " بأنّه نسبة من الودائع بالعملة المحليّة تلزم البنوك بإيداعها لدى المصرف المركزي بدون مقابل كإجراء احترازي لاستخدامها في حال واجهت سحباً مفاجئاً لودائع العملاء قد يعرضها لخطر الإفلاس. شوهد آخر مرّة بتاريخ 2024/3/9م، <https://www.firstbankeg.com>

وفي القيام باستثمارات جديدة، وأن يمنعه من تخصيص كُلِّ أرباحه أو جزء منها لدفع حصص مساهميه".

هذا ولم يحدّد قانون المصارف حقيقة تلك القيود أو نطاقها، الأمر الذي يستفاد منه بأنها تكون خاضعة للسلطة التقديرية للمصرف وفقاً لما يراه مناسباً ومتفقاً مع طبيعة وحجم المخالفة.

الفرع الخامس: الجزاءات المالية:

تنصب الجزاءات المالية على الدّمة المالية لمن فرضت عليه، وهي متنوّعة بتنوّع أصل المخالفة، كالغرامة المالية الإدارية التي هي: مبلغ معيّن من التّقود تفرضه الإدارة على من ارتكب مخالفة للقوانين واللوائح المتبعة، كما عرّفها الدكتور جلال خضير الزبيدي في كتابه الأسس القانونية لسلطة الإدارة " أنها عبارة عن المبالغ التي يحق للإدارة أن تطلب بها التعاقد إذا أخل بالتزاماته العقدية " ¹ ، فما يعدّ مخالفة صريحة لأحكام القانون يستوجب فرض جزاء ماليّ، وهي نتيجة حتمية لمواجهة السلوك المخل بالقانون، وهي أنسب الجزاءات في المخالفات ذات الطابع المالي والاقتصادي، التي تهدف إلى تحقيق الردع العام والخاص، وإنّ ما تتميز به الغرامة الإدارية سرعتها في التطبيق لما لها من اعتبارات مالية مستعجلة. فقد نصّ قانون المصارف في بابه الثالث العقوبات في المادة (101) الفقرة الثّانية أنّه: " يختصّ مجلس إدارة مصرف ليبيا المركزي بتوقيع الغرامات المنصوص عليها في المواد 102 و 104 و 106 و 107 و 108 و 109 و 110 و 111 و 114 من هذا القانون.

ووفقاً لنصّ هذا المادة فإنّ القانون قد خوّّل لمجلس إدارة المصرف المركزي توقيع عقوبة الغرامات المالية التي تحدّدت بقيم مختلفة من قبل القانون دون التّحاكم إلى السّلطة القضائية في فرض تلك الغرامات على المخالفين.

وتطبيقاً لنصوص القانون وفرض الجزاءات المترتبة عن المخالفة فقد قام مصرف ليبيا المركزي بفرض عقوبة على عدد من المصارف الليبية لمخالفتها أنظمة منح الائتمان وضوابط التعامل في النقد الأجنبي، وتأتى هذه الخطوة في محاولة من السلطات النقدية الليبية مكافحة الفساد المالي والحد من المخالفات داخل القطاع المصرفي، التي انتشرت عقب قيام ثورة 17 فبراير التي أطاحت بالنظام السابق في عام 2011م.

¹ جلال خضير الزبيدي: الأسس القانونية لسلطة الإدارة في الرقابة على أعمال العقد الإداري، دار الحكمة، طرابلس، 2010م، ط 1، ص 69.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



وقد طالت العقوبات مصارف ليبية كبرى منها: مصرف الوحدة، والصّحاري، والجمهورية، وشمال أفريقيا، والإجماع العربي.

والأمثلة على ذلك ما ورد عن موقع مصرف ليبيا المركزي الرسمي في صحيفته (مصارف) أنّ مجلس إدارته اتخذ في اجتماعه الخامس للعام 2012م، قرارات بتوقيع غرامات مالية على عدد من المصارف لمخالفتها للتعليمات الصادرة عن السلطات الرقابية والمتعلقة بالنظام الائتماني الموحد، وكذا مخالفة المادتين (56)، (104) من قانون المصارف، محدداً نوع المخالفة وقيمة الغرامة، ولعلنا نعرض في هذا الجدول ما يوضح ذلك¹.

جدول يوضح حجم المخالفات داخل المصارف الليبية والعقوبات التي أوقعت عليها

المصرف المخالف	الفرع/ الوكالة	نوع المخالفة	العقوبة	الجهة المخالفة
الوحدة	-	مخالفة التعليمات الخاصة بالنظام الائتماني الموحد	دفع غرامة قدرها 10000 عشرة آلاف دينار	مصرف ليبيا المركزي
الصحاري	فرع الرشيد	مخالفة ضوابط بيع النقد الأجنبي	غرامة مالية قدرها 30000 ثلاثون ألف دينار ، مع إلزام المصرف باتخاذ الإجراءات اللازمة لإزالة المخالفة	مصرف ليبيا المركزي
الجمهورية	فرع جنزور الشرقية	مخالفة القرارات والمنشورات والتعليمات الصادرة عن المصرف المركزي ومخالفة القواعد والأعراف المنظمة للعمل المصرفي	غرامة مالية قدرها 40000 أربعون ألف دينار لبي	مصرف ليبيا المركزي

¹ انظر: صحيفة مصارف الصادرة عن مكتب الإعلام بمصرف ليبيا المركزي ، العدد السابع ، السنة الأولى بتاريخ 10 أكتوبر 2012م ، ص2. <http://cbl.gov.ly/ar> شهود آخر مرة بتاريخ 2024/3/30م.

الجمهورية	وكالة مليتة	مخالفة الضوابط المنظمة لبيع النقد الأجنبي، بالإضافة لمخالفة الإدارة العامة للتعليمات المتعلقة بالنظام الائتماني الموحد كما ألزم مصرف ليبيا المركزي إدارة مصرف الجمهورية بإزالة المخالفات	وتغريمها 100000 مائة ألف دينار ليبي، وبدفع غرامة 10000 عشرة آلاف دينار ليبي .	مصرف ليبيا المركزي
شمال أفريقيا	-	مخالفة التعليمات الصادرة من المصرف المركزي والمتعلقة بالنظام الائتماني الموحد	دفع غرامة 10000 عشرة آلاف دينار	مصرف ليبيا المركزي
الإجماع العربي	-	مخالفة التعليمات الصادرة من مصرف ليبيا المركزي والمتعلقة بالنظام الائتماني الموحد	غرامة مالية على المصرف التجاري العربي قدرها 10 عشرة آلاف دينار	مصرف ليبيا المركزي

المطلب الثاني

الجزاءات القانونية المقررة الصادرة بعد إلزام العمل بالمعايير الشرعية داخل المؤسسات المالية قبل الحديث عن الجزاءات القانونية في هذا المطلب ينبغي الإشارة إلى مسألة إلزام العمل بالمعايير الشرعية داخل المؤسسات المالية وعدم مخالفتها، فقد بين الدكتور نادر العمراني -رحمه الله تعالى- في بحثه الموسوم "أثر المعايير الشرعية في كفاءة التدقيق الشرعي"¹، أنّ المعايير تنقسم بحسب الإلزام وعدمه إلى قسمين:

1. معايير ملزمة، تلتزم المؤسسة أو تُلزم بها، ولا يجوز أن تحيد عنها.

¹ نادر العمراني: أثر المعايير الشرعية في كفاءة التدقيق الشرعي، بحث منشور على موقع الشيخ نادر العمراني بعنوان:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiO0NSQyKuEAXdVaQEHV-eC->

شاهد آخر مرة بتاريخ 2024/2/14

2. معايير استرشادية غير ملزمة، تستفيد منها المؤسسة، وتراعيها في عملها، لكنها لا تلتزم بها، بل قد تختار غيرها.

ولعلّ من أهمّ الأسباب التي جعلت المعايير تكتسب صفة الإلزام هي:

- 1- الجودة والملائمة المقنعة التي امتازت بها.
- 2- اقتناع المؤسسات المالية بجودة المعايير فأل اقتناعها إلى إلزام.
- 3- صدور صفة الإلزام من جهات تشريعية أو إشرافية رقابية في الدولة، مثل البرلمان أو المصرف المركزي، أو الهيئة الشرعية المركزية⁽¹⁾. كما جاء في المنشور الصادر عن مصرف ليبيا المركزي رقم (9) لسنة 2010 م، بشأن ضوابط وأسس تقديم المنتجات المصرفية البديلة المتوافقة وأحكام الشريعة الإسلامية في المصارف التجارية في ليبيا، ونصّه: "في إطار قيام مصرف ليبيا المركزي بإصدار سلسلة من التعليمات حول كيفية محاسبة ومراجعة هذه المنتجات المصرفية الجديدة، وفقاً للمعايير المقررة فإنه يُطلب من المصارف التجارية التي شرعت في تقديم المنتجات المصرفية البديلة، المتوافقة وأحكام الشريعة الإسلامية أو المصارف التي ترغب في تقديم هذه المنتجات، ضرورة الالتزام والتقيّد بالضوابط والأسس التي منها المعايير المعتمدة في إدارة ومحاسبة المنتجات المصرفية المتوافقة وأحكام الشريعة الإسلامية حيث يُطلب من المصارف التجارية التي تقدم منتجات مصرفية وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية تطبيق أفضل الممارسات والمعايير الدولية المتعلقة بالخدمات المصرفية الإسلامية، وفي مقدمتها معايير المحاسبة والمراجعة والضوابط والمعايير الشرعية للمؤسسات المالية الإسلامية الصادرة عن هيئة المحاسبة والمراجعة للمؤسسات المالية الإسلامية (AAOIFI) ."
- 4- التزام جهة مؤثرة متبوعة بالمعايير، حتى تُصبح أمراً واقعاً لا تجرؤ المؤسسات المالية على تجاوزها، سواء كانت هذه الجهة أفراداً كـ بعض الشخصيات العلمية المعروفة الموثوق بها، أو مؤسسات كدار الإفتاء أو لجنة الفتوى⁽²⁾.

1 نصت المادة 100 (مكرر7) من قانون المصارف الليبية على مهام هيئات الرقابة الشرعية في المصارف الإسلامية، ومن بينها: (مراجعة ميزانيات المصرف وحساباته الختامية، ونسب توزيع الأرباح، والتحقق من سلامة أدائه، وفقاً للمعايير التي تعتمدها الهيئة المركزية للرقابة الشرعية). فالزمت المصارف وهيئاتها الشرعية بما يصدر عن الهيئة المركزية للرقابة الشرعية من معايير.

(2) انظر: عبد الستار أبو غدة: التعريف بالمعايير، بحث ضمن متطلبات الحصول على شهادة المدقق الشرعي

ومن باب الإلزام فإنّ جميع أنشطة المصارف الإسلامية تخضع إلى أحكام رقابة المصارف الليبية وجوبا، وتُرتَّب الجزاءات عليها عند تحقق المخالفة، حيث نصّ على ذلك القانون رقم (46) لسنة 2012 م بتعديل بعض أحكام القانون رقم (1) لسنة 2005 م، بشأن المصارف، وإضافة فصل خاص بالصيرفة الإسلامية في المادة المائة مكررة (5) حيث جاء فيه: "أولاً: تخضع أنشطة الصيرفة الإسلامية لأحكام الرقابة على المصارف، المنصوص عليها في هذا القانون، وذلك بما لا يتعارض مع الأحكام المنصوص عليها في هذا الفصل، وبما يتلاءم مع طبيعة هذه الأنشطة، ويُراعى تطبيق المعايير المقررة في مجال الرقابة عليها، كما تخضع المصارف المرخص لها بممارسة هذه الأنشطة للالتزام المنصوص عليه في هذا القانون، بشأن تقديم البيانات المالية إلى مصرف ليبيا المركزي، مع مراعاة تعديلها بما يتماشى مع المعايير المقررة في شأن مراجعة حسابات المصارف الإسلامية".

هذا وإنّ النّاطق في النّصوص القانونية العامة والخاصة الخادمة للصيرفة الإسلامية يجد أنّها قد بيّنت الجزاءات المترتبة عن المخالفة في حال وقوعها، وأنّها لا تختلف بحال فيما ذكرناه من الجزاءات القانونية المقررة سابقا عن الجزاءات المترتبة عن مخالفة بنود وأحكام المعايير الشرعية (أيوفي)، إلا في بعض الحالات اليسيرة التي سنأتي على بيان بعضها في هذا المطلب حيث لا يسع المقام لبحث جميعها، ولعل من أهمّ ما وقف عليه الباحثان عند حصر هذه الجزاءات من خلال كتاب المعايير الشرعية هي: جزاء الكسب غير المشروع بالتجنّب، والجزاء الماليّ للمماطلة، والجزاء المعنويّ للمماطلة، وجزاء حلول الأقساط، وجزاء النّكول عن الوعد الملزم بحجز الضرر الفعلي وجزاء الفسخ.

وسيقصر الباحثان -دراً للإطالة- على بيان أربعة جزاءات في هذا المطلب، وهي على التّحو الآتي:

الفرع الأول: جزاء الكسب غير المشروع بالتجنّب:

يُعرّف الكسب غير المشروع وفقاً للمعايير الشرعية بأنّه: "ما ينتج عن تصرّف محرّم، مثل: الرّبا، والتّجارة بالحرّمات، أو عن عقود باطلة"¹. وعرفته دارسات المعايير بأنّه: "كلّ ما اكتسبه البنك بعقود مخالفة لأحكام الشريعة الإسلامية"¹.

المعتمد (CSAA)، ص2.

¹ هيئة المحاسبة والمراجعة للمؤسسات المالية الإسلامية (أيوفي): المعايير الشرعية، دار الميمان، الرياض،

1437م، ص 1161.

من خلال هذين التعريفين يتبين الآتي:

- حدّد التعريفان أنواع الكسب الحرام الذي نتاجه الفوائد الربويّة والتّجارات الحرّمة والعقود الباطلة المخالفة لأحكام ومبادئ الشريعة الإسلامية، والدّارس المستقريّ لكتاب المعايير الشرعيّة يجد تفصيل ما لم يُنصّ عليه في التعريفات من الكسب غير المشروع كالتوثيق بالضّمان عن طريق الكفلاء والرّهونات وغيرها.
- التعريفان يعتبران خاصّان بالممارسات المصرفيّة والمؤسسات المالية الإسلامية؛ إلا أن هناك تعريفا قانونيا عاما نصت عليه بعض القوانين العقابية الليبية بشأن الكسب غير المشروع، ونصت على تحديد المقصود بهذه الجريمة في المادّة (4) من القانون رقم (3) لسنة 1970م بشأن الكسب الحرام، حيث جاء فيها أنّه: "يعتبر كسباً حراماً كلّ زيادةٍ تطرأ على الدّمة الماليّة لأيّ مَن تسري في شأنهم أحكام هذا القانون إذا كانت هذه الزّيادة لا تتناسب مع الموارد الماليّة لمقدّم الإقرار ومن يشملهم هذا الإقرار، وعجز عن إثبات مصدرها، أو ثبت أنّها اكتسبت بسبب استغلال المنصب أو الوظيفة أو الخدمة أو صفة مقدّم الإقرار سواء كان ذلك بطريق مباشر أو غير مباشر، كما يعتبر كسباً حراماً كلّ مال حصل عليه أيّ شخص عن طريق اشتراكه مع أيّ شخص مَن ذكروا في الموادّ السّابقة أو تواطئه معه على استغلال منصبه أو وظيفته أو خدمته أو صفته".²
- ثم صدر القانون رقم (3) لسنة 1986م ، بشأن من أين لك هذا؟، ونصّ على تحديد المقصود بهذه الجريمة، حيث ذكرت المادة (1) منه على أنّه: "لا يجوز لأيّ شخص أن يكتسب مالا أو منفعة أو مزيةً ماديّةً أو معنويّةً بطريق غير مشروعة، ويعتبر الكسب غير مشروع إذا كان مصدره المحاباة أو التهديد أو مخالفة القانون أو إساءة استعمال الوظيفة أو المهنة أو المكانة أو التأثير أو كان مجهول المصدر أو السبب أو لا يتناسب مع الموارد المشروعة للشخص".³
- وفي سنة 1994م صدر القانون رقم (10) بشأن التّطهير، ويبيّن المقصود بجريمة الكسب غير المشروع – الذي عدّها جريمة سرقة – حيث نصّت المادة (6) على أنّه: "يعدّ سرقة وكسباً غير مشروع كل مال

¹ هيئة المحاسبة والمراجعة للمؤسسات المالية الإسلامية (أيوبي): دراسات المعايير الشرعية، دار الميمان، الرياض، 1437م، 1 / 286.

² الجريدة الرسمية: السنة الثامنة، لسنة 1970م العدد 3.

³ الجريدة الرسمية: السنة الرابعة والعشرون، لسنة 1986م ، العدد 13.

أو عمولة حصل عليها أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره بسبب استغلاله لمكانته أو إساءة سلطات وظيفته أو بسبب المحاباة أو التهديد أو التأثير سواء كان ذلك بطريق مباشر أو غير مباشر أو كان الكسب ناتجاً عن المضاربة بالعملة أو المتاجرة بالسلع الأساسية أو ممارسة نشاط محظور قانوناً¹.

يُخلَص من التعريفات القانونية السابقة للكسب غير المشروع أمران:
الأمر الأول: أنَّ الخطاب هنا موجه لأيِّ شخصٍ دون اشتراط صفة الموظف العام أو غيره، ومن ثمَّ فهو يسري على الجميع.

الأمر الثاني: أنَّه يجب التفريق بين المسؤولية الجنائية والمسؤولية المدنية في هذا الجانب، فالتصوص القانونية المتعلقة بالكسب الحرام تعتبره جريمة معاقبا عليها قانونا وهو الشق الجنائي في حال توفر أركانها، وكذلك ترتب الجزاءات التجنيبية عند مخالفة المعايير الشرعية (أيوفي) وهو الشق المدني. وعلى كلِّ الجزاء التجنيبيّ مترتب عند مخالفة المعايير الشرعية مطلقاً سواء توافر الركن الجنائي وهو القصد في وقوع المخالفة أم لم يتوافر، كالوقوع في المخالفة نتيجة خطأ إداري عند تنفيذ ومباشرة العمليات المصرفية الإسلامية.

هذا وإنَّ الجزاء التجنيبيّ في صيغته التنفيذية - كما تنصّ المعايير الشرعية (أيوفي) - لا بدّ وأن ينقذ من جانبين اثنين؛ حتّى تتمّ معالجة المكاسب غير المشروعة، وهما:

الجانب الأول: حرمان المصرف منها حرماناً مطلقاً، فلا يجوز أن يستفيد منها بأيّ طريقة مباشرة كانت أو غير مباشرة، مادية كانت أو معنوية.

الجانب الثاني: يجب أن تصرف في وجوه الخير وأغراض النفع العام: كالتدريب والبحوث، وتوفير وسائل الإغاثة، وتوفير المساعدات المالية والمساعدة الفنية للدول الإسلامية وكذلك للمؤسسات العلمية والمعاهد والمدارس، وما يتصل بنشر المعرفة الإسلامية وغير ذلك من الوجوه، طبقاً لما تقرره هيئة الرقابة الشرعية للمصرف².

وقد نصّت المصارف الليبية الإسلامية - مصرف اليقين أنموذجاً- عند تأسيس نظامها الأساسي على تنظيم مسألة المكاسب غير المشروعة وتخصيص حساب باسم (حساب التبرعات) تتولى هيئة الرقابة

¹ الجريدة الرسمية: السنة الثانية والثلاثون، لسنة 1994 م ، العدد 5 .

² هيئة المحاسبة والمراجعة (أيوفي): المعايير الشرعية ، المرجع السابق ص 163.

الشرعية بالمصرف الإشراف عليه وتؤكد من تخلص المكاسب المتحققة من مصادر أو بطرق تتعارض مع أحكام الشريعة الإسلامية ، وتتابع صرفها في أوجه البر بمقتضى أعمال المعايير الشرعية والفتاوى الصادرة عنها.¹

ومما نُصّ عليه في النظام الأساسي لتنظيم حساب التبرعات ما ورد في المادة (62) :
"أولاً: - يخصص حساب للمكاسب غير المشروعة بقرار من هيئة الرقابة الشرعية بالمصرف.
ثانياً: - تُودع في هذا الحساب الأموال الناتجة عن العمليات المحظورة؛ وفقاً لنص المادة رقم (3) من هذا النظام، وكذلك ناتج العمليات الآتية:

1. أرباح العقود الباطلة بقرار من هيئة الرقابة الشرعية.
 2. الفوائد الربوية المترتبة على تعاملات المصرف مع المصارف المراسلة.
 3. الغرامات المفروضة على المدينين المماطين في حالة إقرارها من هيئة الرقابة الشرعية بالمصرف.
- ثالثاً: تحدد هيئة الرقابة الشرعية للمصرف مجالات صرف رصيد هذا الحساب وأغراضه.
- رابعاً: - تُشكّل - لأغراض صرف أموال هذا الحساب - لجنة خاصة بقرار من مجلس إدارة المصرف ، تتكون من ثلاثة أعضاء على الأقل، بعضوية كل من ممثل عن هيئة الرقابة الشرعية بالمصرف رئيساً، وممثل عن مجلس الإدارة عضواً، وممثل عن إدارة المحاسبة بالمصرف عضواً.²
- كما تقدّم فإنّ من المهام الموكولة إلى هيئة الرقابة الشرعية - تجاه الأموال المجنبّة وأوجه الصرف لها- توضيح أوجه الصرف للأموال المجنبّة التي تحققت للمؤسسة المالية بطرق غير مشروعة والتأكد من صرفها في أوجه الخير.

فقد جاء في دليل حوكمة المصارف الإسلامية في ليبيا: أنّ من مهام هيئة الرقابة الشرعية أن تقدّم تقريراً إلى مساهمي المصرف والسلطة الرقابية وإلى أي جهة أخرى وفقاً لمعايير المحاسبة والمراجعة والضوابط المعتمدة من قبل مصرف ليبيا المركزي، على أن يتضمّن التقرير رأي الهيئة حول مدى التزام المصرف بأحكام الشريعة الإسلامية، ويشترط أن يشتمل التقرير على عدة بنود منها 3.2.5.5: أنّ جميع

¹ انظر: النظام الأساسي لمصرف اليقين: المادة (52) الفقرة 20-21.

² النظام الأساسي لمصرف اليقين: المادة (26).

المكاسب التي تحققت من مصادر أو بطرق تخالف أحكام ومبادئ الشريعة الإسلامية صرفت لأغراض خيرية ووفقاً لما حددته هيئة الرقابة الشرعية".¹

الفرع الثاني: الجزء المالي للمماطلة:

الجزء المالي أو الغرامة التأخيرية أو الغرامة الجزائية كلها مرادفات لمعنى واحد وهو عبارة عن: مبلغ مالي مناسب يحكم به القاضي أو من ينوب عنه على المدين بعد الإخلال بالتزاماته.² وقد اختلف في حكم مشروعية هذا الجزء اختلافاً بين مجوز ومحرم، وقد استقرت المعايير الشرعية (أيوفي) على الأخذ بجواز فرض الجزء المالي بضوابط تُذكر في حينها، وإن من أهم ما استندت عليه المعايير في تقرير هذا الجزء ما أوردته في المعيار رقم (3) معيار المدين المماطل من أن أساس "جواز الاشتراط على المدين المماطل بالتزام التصديق بمبلغ زائد عن الدين لتصرفه المؤسسة في وجوه البرّ هو من قبيل الالتزام بالتبرع المعروف عند المالكية، وهو قول أبي عبد الله بن نافع³ ومحمد بن إبراهيم بن دينار⁴ من فقهاء المالكية".⁵

ولا تُفرض هذه الغرامة المالية جزاءً المَطْل - وهو: "التسوية في الوفاء بالالتزام أو تأخير ما استحقّ أدائه بغير عذر"⁶، إلا بعد ثبوت واقعة المَطْل من غير أن يكون ذلك إنفاذاً لشرط سابق، أو وعداً في

¹ مصرف ليبيا المركزي: دليل حوكمة المصارف الإسلامية في ليبيا، (المعّم بتاريخ 20 أغسطس 2023م)، ص 36.

² انظر: عثمان شبير: الشرط الجزائي، أعمال الندوة الفقهية الرابعة لبيت التمويل الكويتي ص 267.

³ هو عبد الله بن نافع مولى بني مخزوم المعروف بالصائغ كنيته أبو محمد كان صاحب رأي مالك ومفتي المدينة، له تفسير في الموطأ رواه عنه يحيى بن محمد توفي سنة (186هـ)، انظر ترجمته في الديباج المذهب في معرفة أعيان علماء المذهب لابن فرحون، تحقيق وتعليق: الدكتور محمد الأحمد أبو النور، دار التراث: القاهرة، 409/1.

⁴ هو أبو عبد الله محمد بن إبراهيم بن دينار الجهني: الفقيه الإمام الثقة مفتي المدينة صاحب مالكا وابن هرمز وغيرهما وعنه ابن وهب ومحمد بن مسلمة وغيرهما، توفي سنة (182 هـ). انظر ترجمته في الديباج المذهب: المرجع السابق 155/2.

⁵ هيئة المحاسبة والمراجعة (أيوفي): المعايير الشرعية، مرجع سابق، ص 104.

⁶ انظر: المرجع السابق، ص 108.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



العقد بالالتزام بها، فإذا تحقّق مثلُ هذا الفرض فإنّه لا يكون من قبيل الفوائد الربّوية، وإنّما هو من قبيل العقوبة الماليّة التّعزيريّة المنصوص على جواز الحكم بها على المدين المماطل.¹ هذا وقد عرّف قانون العقوبات الليبيّ الغرامة الماليّة في المادّة (26) حيث جاء فيها: "عقوبة الغرامة هي: إلزام المحكوم عليه أن يدفع إلى خزانة الدّولة المبلغ المقدّر في الحكم، ولا يجوز أن ينقص هذا المبلغ عن عشرة قروش بأي حال من الأحوال". ويلاحظ من هذا النصّ أمران:

الأمر الأوّل: أنّ الغرامة الماليّة تدفع إلى الخزانة العامّة التي من أوجه صرفها النّفع العامّ، وهو نفسه الجزاء الذي نصّت عليه المعايير الشرعيّة بالتزام المدين المماطل بالتّصدق في أوجه النّفع العام.² **الأمر الثّاني:** أنّه يجب عند تقرير عقوبة الغرامة الماليّة من قبل المصارف أن تلتزم تلك المصارف بعدم النّزول عن الحدّ الأدنى للغرامة المقرّرة في قانون العقوبات الليبيّ، وإلاّ عُدّ تقريرها مخالفاً لصحيح القانون.

أمّا الغرامة الماليّة في القانون المدنيّ الليبيّ فقد نصّ على بعض أحكامها في المادّة (216) حيث جاء فيها: "تغريم المدين عن عدم الوفاء" وبيّن شروط وقوعها وهي كالآتي:

1. إذا كان تنفيذ الالتزام عيناً غير ممكن أو غير ملائم - إلا إذا قام به المدين نفسه - جاز للدائن أن يحصل على حكم بإلزام المدين بهذا التنفيذ، ويدفع غرامة تهدديّة إن امتنع عن ذلك.
2. إذا رأى القاضي أن مقدار الغرامة ليس كافياً لإكراه المدين الممتنع عن التنفيذ جاز له أن يزيد في الغرامة كلما رأى داعياً للزيادة.

وقد نصّت المادّة (217) -المعدّلة وفق الشّريعة الإسلاميّة- على التّعويض لجبر الضّرر الفعليّ فضلاً عن الغرامة التّهديديّة أنّه: "إذا تمّ التنفيذ العينيّ أو أصرّ المدين على رفض التنفيذ حدّد القاضي مقدار

¹ انظر عبد الله بن سليمان المنيع: بحوث في الاقتصاد الإسلاميّ، المكتب الإسلاميّ، الرياض، سنة 1416 هـ - 1996 م، ص 425.

² هيئة المحاسبة والمراجعة (أيوفي): المعايير الشرعيّة، مرجع سابق، ص 104.

التعويض الذي يلزم به المدين مراعيًا في ذلك الضرر الذي أصاب الدائن والعنت الذي بدا من المدين ما لم يترتب على التعويض الوقوع في الرّبا¹.

ولكي يقع الجزاء الماليّ موقعه لا بدّ من توافر شروطه، وهي:

الشّرط الأوّل: تحقّق إيسار المدين.

الشّرط الثّاني: ثبوت تأخّر المدين عن السّداد في الموعد المحدّد بعد المطالبة المعهودة.

الشّرط الثّالث: تعدّد المماطلة من المدين.

الشّرط الرّابع: تحقّق وقوع الضرر الفعليّ على الدّائن.

الشّرط الخامس: معادلة العقوبة للضرر الفعليّ.

الشّرط السّادس: عدم وجود ضمان للسّداد كالكفالة والرهن.

الشّرط السّابع: عدم اشتراط مقدار الضرر مسبقًا.

الشّرط الثّامن: عدم اشتراط الدّائن على المدين غرامة مألّية جزائيّة محدّدة.²

وقد صيغت المعايير الشّرعيّة على اعتبار هذه الشّروط لكي يقع الجزاء صحيحًا موافقًا لجنس الفعل، ومن أهمّها:

ما ورد في المعيار الشّرعي رقم (8) المراجعة بأنّه "يجوز أن ينصّ في عقد المراجعة على التزام العميل المشتري بدفع مبلغ أو نسبة من الدّين على أساس الالتزام بالتّصدق به في حالة تأخره عن سداد الأقساط في

1 تقول المحكمة العليا الليبية في الطعن المدني رقم 417/51 بتاريخ 2007/3/1م، أنّ "مقتضى نصّ المادتين 216 ، 217 من القانون المدني أنّه لا يحكم بالغرامة

التهديديّة إلا حيث يثبت تعنت المدين في تنفيذ حكم قضائيّ كان بإمكانه تنفيذه ، فإذا لم يثبت هذا التعنت ، فإن الجزاء التهديدي يكون واقعاً على غير محل ، وكانت مسألة ثبوت تعنت المدين في تنفيذ الحكم أو عدمه من مسائل الواقع الموكول تقديرها لقاضي الموضوع دون معقب عليه من محكمة النقض ، متى أقام ما انتهى إليه بشأنها على ما ينتجته عقلاً ومنطقاً "وتقول أيضا طعن مدني رقم 874/56 ، بتاريخ 2012/11/6م "وأنّ الحكم بالغرامة التهديديّة هو حكم وقتي القصد منه كسر عناد المدين ، فإذا لم يُثمر في التّغلب على عناده كان للدائن أن يلجأ إلى محكمة الموضوع ليطالب بتحويل الغرامة إلى تعويض نهائي يُراعى فيه مدى تعنت المدين وعناده وما لحق الدائن من ضرر ، لأنّه لا يجوز القضاء بالغرامة والتعويض معاً " . منظومة مبادئ المحكمة العليا الليبية: المحكمة العليا، الإصدار الأوّل.

²هيئة المحاسبة والمراجعة (أيوفي): دراسات المعايير الشّرعيّة ، مرجع سابق، 1/ 340.

مواعيدها المقررة، على أن تصرف في وجوه الخير بمعرفة هيئة الرقابة الشرعية للمؤسسة ولا تنتفع بها المؤسسة.¹

وكذلك ما ورد في المعيار الشرعي رقم (9) الإجارة أو الإجارة المنتهية بالتأميليك بأنه "يجوز أن ينص في الإجارة أو الإجارة المنتهية بالتأميليك على التزام العميل المستأجر المماطل بالتصدق بمبلغ محدد أو نسبة من الأجرة في حالة تأخره عن سداد الأجرة المستحقة في مواعيدها المقررة، بشرط أن يصرف ذلك في وجوه الخير بالتنسيق مع هيئة الرقابة الشرعية للمؤسسة".²

وأيضاً ما ورد في المعيار الشرعي رقم (34) إجارة الأشخاص بأنه "لا يجوز اشتراط زيادة على الأجرة الثابتة في ذمة المستأجر (الدائن الثابت) في حال تأخره عن السداد، ولكن يجوز أن يتضمن العقد تعهداً من المستأجر المماطل بالتصدق بمبلغ أو نسبة من الأجرة بشرط أن يصرف ذلك في وجوه الخير بمعرفة الهيئة الشرعية للمؤسسة".³

ومن خلال هذه النقولات يتبين -بما لا مجال للشك فيه- أنّ الجزاء المتعلق بالمدين المماطل الذي أقرته المعايير الشرعية الصادرة عن هيئة المحاسبة والمراجعة للمؤسسات المالية الإسلامية (أيوبي) يتوافق مع القانون المدني عموماً في الجهة التي تصرف إليها الغرامة المالية والتي تفرض على المدينين المماطلين بسبب المطل وبيّ الواجد.⁴

الفرع الثالث: الجزاءات المعنوية للمماطلة:

مصطلح الجزاءات المعنوية تعبير اختصت به المعايير الشرعية أيوبي، وهو مصطلح مرادف لما هو منصوص عليه في أغلب القوانين، حيث يعبرون عنه بمصطلح الجزاء التأديبي أو العقوبة التأديبية، وهو ذاك الجزاء الذي يصيب الموظف العام في مركزه ومنصبه الوظيفي بالحرمان أو التقيصان من امتيازاته الوظيفية، دون المساس أو التعرض لحرية، أو أمواله وممتلكاته الخاصة، مع ملاحظة أنّ التشريعات القانونية لا تختصّ بشكل عامّ ببيان التعريفات والحدود، فلا يوجد في التشريعات الوظيفية الليبية تعريفاً

¹ هيئة المحاسبة والمراجعة (أيوبي): المعايير الشرعية (أيوبي)، ص216.

² المرجع السابق، ص 250.

³ المرجع السابق، ص857.

⁴ اللّبي: المطل، والواجد: القادر على قضاء دينه. يقول الأعشى:

يُلَوِينَنِي دَيْنِي، النَّهَارَ، وَأَقْتَضِي ... دَيْنِي إِذَا وَقَدَ النَّعَاسُ الرَّقْدَا. انظر: جمال الدين ابن منظور الأنصاري:

لسان العرب، بيروت، دار صادر، 1414هـ، 15/ 263.

للعقوبة التأديبية، فكل ما ورد فيها هو حصر وتعداد للعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف العام في الدولة.

والمطلع على تعداد الجزاءات التأديبية التي نص عليها القانون الليبي يجد أنه لم يخصص عقوبة تأديبية لكل مخالفة كما هو المقرر في القانون الجنائي، بل جعل الأمر وترك لسلطة التأديب المختصة بما لها من صلاحيات أن توقع الجزاء التأديبي المناسب للمخالفة المرتكبة من بين تلك العقوبات التأديبية المحصورة والمحددة المنصوص عليها قانوناً، وهذا الذي جرى العمل عليه في كثير من التشريعات العربية المقارنة كالقانون المصري والعراقي وغيرهما.

وقد نصت المعايير الشرعية في معيارها رقم(3) - المدين المماطل - على أحقية المؤسسة المالية أن توقع الجزاءات المعنوية - أي العقوبات التأديبية - على المدين المماطل في صورتين:

1. معاقبته بإلغاء عضويته وإدراج اسمه في قائمة العملاء غير المرغوب في التعامل معهم (القائمة السوداء).
 2. تحذير المؤسسات الأخرى منه، سواء عند استفسارها عنه أم مباشرة بتبادل المؤسسات لتلك القوائم".¹ ومستند الجواز في تقرير هذا الجزاء هو ما قرره الفقهاء بالاستنباط من حديث: "لي الواجد، يُجْلُ عرضُه وعُقوبته"²، فلا تعتبر الشكوى من مماطلته من الغيبة المحرمة³، بل يجب تحذير المؤسسات الأخرى منه، وذلك من باب النصيحة الواجبة".⁴
- وكما يذكر الشيخ عثمان شبير أنه يجوز "إسقاط عدالة المدين الموسر المماطل، ورد شهادته، وطلب عدم التعامل معه؛ لأنه ظالم بنص الحديث الشريف، وهو فاسق بظلمه فترد شهادته، ويطلب من الناس الامتناع عن التعامل معه".⁵

¹ المرجع السابق، ص 106.

² أخرجه النسائي في سننه، حديث رقم (4679). أبو عبد الرحمن أحمد بن شعيب بن علي الخراساني: السنن الصغرى للنسائي، تحقيق: عبد الفتاح أبو غدة، مكتب المطبوعات الإسلامية، حلب، 1406هـ، ط2، 316/7.

³ يقول ابن أبي شريف: الذَّمُّ لَيْسَ بِغَيْبَةٍ فِي سِتَّةٍ ... مُتَظَلِّمٌ وَمُعَرِّفٌ وَمُحَذِّرٌ وَلَمْ يُظْهَرْ فِسْقًا وَمُسْتَفْتٍ وَمَنْ ... طَلَبَ الْإِغَاثَةَ فِي إِزَالَةِ مُنْكَرٍ

انظر: الأمير الصنعاني: سبل السلام، دار الحديث، مصر، 671/2.

⁴ هيئة المحاسبة والمراجعة (أيوفي): المعايير الشرعية، ص 106.

⁵ عثمان شبير: الشرط الجزائي، مرجع سابق، ص 296.

وقد نصّ القانون رقم (1) لسنة 2005م، بشأن المصارف، المعدّل بالقانون رقم (46) لسنة 2012م، بما يوافق اعتبار إيقاع الجزاءات المعنوية المقررة في المعايير الشرعية (أيوفي)، فقد جاء في نصّ المادة (68) أنّه "رابعاً: يُحظر على الأشخاص المذكورين فيما يلي أن يكونوا أعضاء في مجلس إدارة أيّ مصرف محليّ، أو أن تكون لهم صلة مباشرة بإدارته:

1. من حكم عليه في جريمة مُخلّة بالشرف أو الأمانة، أو تمّ فصله أو تنحيته بقرار تأديبي أو قضائي".
وتنفيذاً لما نصّت عليه المعايير الشرعية والقوانين السابقة الذكر، فقد وقع أن قامت هيئة الرقابة على النقد التابعة لمصرف ليبيا المركزي بتوقيع جزاء تأديبي معنويّ على إحدى مصارفه، وهذا نصّ منشوره رقم 802 بتاريخ 6 فبراير 2024م، موجّها خطابه إلى:

السيد /رئيس مجلس الإدارة و السيد / المدير العام- المكلف المصرف الإسلامي الليبي:
بالإشارة إلى قرار السيد/ محافظ مصرف ليبيا المركزي، رقم (275) لسنة 2023، بشأن التحقيق مع المدير العام واللجنة العليا للتّمويل ومدير إدارة الخزّانة بالمصرف الإسلامي الليبي وكلّ من له علاقة فيما ورد بالتقارير المعدة من إدارة الرقابة على المصارف والنقد متضمنة الأوضاع الماليّة والإداريّة للمصرف الإسلامي الليبي.

عليه وبناء على نتائج التحقيق التي توصّلت إليها اللجنة المشار إليها أعلاه، يطلب منكم اتّخاذ كافة الإجراءات العاجلة بإعفاء كلّ من السيد..... بصفته مدير إدارة المراجعة، والسيد/..... بصفته مدير إدارة المخاطر، من مهامهم، وعدم تقلّدهم أي وظائف قياديّة بالمصرف، وكذلك العمل على إعادة تشكيل لجنّتي المراجعة والمخاطر المنبثقتين عن مجلس إدارة المصرف الإسلامي الليبي، وموافاتنا بالإجراءات المتخذة بالخصوص في موعد أقصاه (10) أيّام من تاريخه".

مفاد هذه النصوص السابقة أنّ الجزاءات المعنوية تتميّز بخصائص تؤهلها لأن تكون وسيلة لمكافحة ظاهرة الفساد المالي والإداري، ومن أهمّ هذه الخصائص نجملها في أربع: أولها: المرونة، وهي ميزة تمتلك آلياتها ووسائل تنفيذها سلطة المصرف المركزي المعنوية لجزر ومكافحة أفعال الفساد الوظيفي. وثانيها: الملائمة، حيث إنّ إدارة المصرف هي من تقرر إذا ما كان الجزاء المزمع توقيعه ملائماً أم غير ملائم، فترن ملائمة جزاءاتها المعنوية للظروف الواقعية، والأحوال القانونيّة الدافعة لارتكاب مخالفة الفساد، باعتبار جلب المصالح ودفع المفسدات وإلا كانت سلطة الإدارة تحكيميّة تعسفيّة. وثالثها: الرقابة العليا:

حيث إنّ سلطة المركزي التأديبية ليست مطلقة، وإنّما تخضع لقيود وضوابط، سواء أكانت مقيدة بقواعد أم بإجراءات معينة، بالإضافة إلى أنّها تخضع للرقابة القضائية في حال التعسف في استعمال الحق. أمّا رابعها وهي آخرها الفتوى: أي أنّ الجزاءات المعنوية تتعلق بفترة موظفي المصرف، فتمسّ المركز القانوني له وتؤثر على حقوقه وامتيازاته الوظيفية كلياً أو جزئياً، بصورة دائمة أو مؤقتة، و تبقى تلك الجزاءات المعنوية مقتصرة على النطاق الوظيفي ولا تتعدها، فلا تؤثر على علاقات الموظف الشخصية وممتلكاته وغيرها.¹

الفرع الرابع: جزاء حلول الأقساط للمماطلة:

يُراد بجزاء حلول الأقساط للمماطلة: أنّ من كان عليه دين مؤجّل على أقساط متّفق عليها فاشتراط عليه الدائن أنّه إذا تأخّر عن سداد القسط في أجله المحدّد فإنّه يحلّ عليه بقية الأقساط المؤجلة، وبحقّ حينها للدائن أن يطالب بكامل المبلغ في الحال.

وقد أجاز جمع من الفقهاء المعاصرين اشتراط هكذا جزاء، منهم الشّيخ عليّ الخفيف؛ حيث ذكر في كتابه أحكام المعاملات الشرعية: " وإذا اشتراط مع ذلك أنّ تأخير أي قسط تتعجّل به بقية الأقساط صحّ الاشتراط "² وكذلك ما ذكره القاضي محمّد تقي العثماني في مناقشة له في مجلة المجمع الدولي : "بالنسبة لموضوع حلول الأقساط قبل موعدها عند تأخّر بعضها أرى أنّه لا مانع منه، شرعاً، وقد ذكر الحنفية هذه المسألة بالذات وقالوا: إذا ماطل المدين في أداء بعض الأقساط فإن الدين المتبقي يصير حالاً، وهذا لا يخالف قاعدة من قواعد الشريعة (المسلمون عند شروطهم) ".³

وهو ما قرّره مجمع الفقه الإسلامي الدولي، حيث جاء في قراره رقم 51 (2/6) بشأن بيع التفسير: أنه "يجوز شرعاً أن يشترط البائع بالأجل حلول الأقساط قبل مواعيدها، عند تأخر المدين عن أداء بعضها، ما دام المدين قد رضي بهذا الشرط عند التعاقد"⁴ ، وأكّد المجمع هذا الرأي في القرار رقم 64

¹ انظر: عبد الإله محمد علي سميران: بحث منشور بعنوان العقوبات التأديبية بحق الموظف العام، مجلة الزيتونة الأردنية للدراسات القانونية، لسنة 2022م، المجلد 3، الإصدار 2، ص 39.

² على الخفيف: أحكام المعاملات الشرعية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2008م، ص 418.

³ منظمة المؤتمر الإسلامي بجدة: مجلة مجمع الفقه الإسلامي، 301/6، المكتبة الشاملة.

⁴ منظمة المؤتمر الإسلامي بجدة: قرارات وتوصيات مجمع الفقه الإسلامي الدولي، تجميع: عبد الحق العيفة 1403هـ - 1430هـ، ص 96.

(2/7) بشأن البيع بالتقسيط، حيث جاء فيه: "يجوز اتفاق المتدائنين على حلول سائر الأقساط عند امتناع المدين عن وفاء أي قسط من الأقساط المستحقة عليه ما لم يكن معسراً"¹ وهذا الجزاء في حال اشتراطه فإنه ينقذ في بعض العقود على ما قرره المعايير الشرعية كعقد بيع التقسيط، حيث نصّت المعايير الشرعية (أيوفي) أنه: "يجوز اشتراط المؤسسة على العميل حلول جميع الأقساط المستحقة قبل مواعيدها عند امتناعه أو تأخره عن أداء أي قسط منها دون عذر معتبر"² وفي موضع آخر نصت أنه: "يجوز اشتراط حلول الأقساط جميعها إذا تأخر المدين المماطل عن سداد قسط منها"³.

و كذلك عقد بيع المراجحة الأمر بالشراء أنه: "يجوز اشتراط المؤسسة على العميل حلول جميع الأقساط قبل مواعيدها عند امتناعه أو تأخره عن أداء أي قسط منها من دون عذر معتبر بعد نهاية المدة المحددة في إشعار يرسل إليه بعد حلول الأجل بمدة مناسبة"⁴.

ويجوز اشتراطه أيضا في عقد الإجارة حيث جاء فيها: "يجوز اشتراط تعجيل الأجرة، كما يجوز تقسيطها، وحينئذ فإن للمؤجر أن يشترط على المستأجر حلول باقي الأقساط إذا تأخر عن سداد أحدها من دون عذر معتبر، بعد إرسال إشعار من المؤجر بمدة معينة"⁵.

أما موقف القانون المدني الليبي من اشتراط هذا الجزاء فإنه من ظاهر النص لا يوجد ما يمنع من اشتراطه ضمنا للحق والتزاما بالعقد فقد نصت المادة رقم (333) حلول أجل الوفاء أنه:

1. يجب أن يتم الوفاء فوراً بمجرد ترتب الالتزام نهائياً في ذمة المدين، ما لم يوجد اتفاق أو نص يقضي بغير ذلك."

ووفقا لهذه الفقرة فإنّ المدين ملزمٌ بالسداد عند حلول أجل الوفاء وهذا الأصل، أمّا إذا اتفق الطرفان على خلافه بما لا يخالف القانون وأحكام ومبادئ الشريعة وبما يناسب مقتضى العقد؛ فإنه لا مانع من اشتراط حلول الأقساط ضمنا لأصل المديونية ودفعاً للضرر الناتج عن التأخير في السداد، وهذا ما أكدته المحكمة العليا في الطعن رقم 1210/57 في جلستها بتاريخ 2015/11/16م، ما ملخصه

¹ المرجع السابق، ص 125.

² هيئة المحاسبة والمراجعة (أيوفي): المعايير الشرعية، مرجع سابق ص 97.

³ المرجع السابق، ص 26.

⁴ المرجع السابق، ص 215.

⁵ المرجع السابق، ص 115.

أنّ المشرع وضع " قرينة قانونية مفادها أنّ ضرراً ما لحق بالدائن بمجرد تأخر المدين عن الوفاء بالتزامه التقدي وأنّ هذا الضرر غالب الوقوع ويتناسب حجمه مع مبلغ التعويض... ، فإنّ الدائن مطالب بأن يقيم الدليل على توافر ضرر استثنائي غير الضرر المألوف الذي ينتج عادة عن مجرد التأخير في الوفاء مع التدليل على سوء نية المدين بتعمده عدم الوفاء مع علمه بما يحدثه ذلك من ضرر لدائنه ، وهو ما ينبئ بالعودة إلى أحكام وأركان المسؤولية طبقاً للقواعد العامة".

وفي مبدإ آخر نصّت أنّ " نص المادة 229 من القانون المدني يفترض افتراضاً لا يقبل إثبات العكس أنّ مجرد تأخر المدين في الوفاء بالتزامه بدفع مبلغ من النقود معلوم المقدار في ميعاد استحقاقه هو عين الضرر".¹

ونخلص بهذا إلى ما ذكره الدكتور محمد سالم عبد الودود من أنّ: "مسألة المماطلة في دفع الأقساط قربة من الفلس، والمعروف في المذهب المالكي أنّ الفلس كالموت يحلّ به ما هو مؤجل من الدين، لأنّ الذمة تصبح خربة فإذا أردتم القياس على الفلس فهذا أمر معروف يحلّ ما هو مؤجل من الدين لأنه إنما عامله ثقة بدمته وقد أصبحت ذمته لا ثقة فيها، فلا مانع من أن يحتاط لنفسه بأن يشترط حلول الأقساط عند عدم الوفاء إذا لم يكن هناك نصّ صريح يمنع هذا الشرط".²

الخاتمة

وفي الختام يمكن أن نجمل نتائج هذا البحث وتوصياته فيما يأتي:

1. تعدّ التشريعات الليبية من التشريعات التي قرّرت الجزاءات القانونية المتعلقة بالمخالفات داخل المؤسسات المالية وذلك قبل صدور المعايير الشرعية وإلزام العمل بها.
2. لا يختلف الجزاء في الجانب الشرعي عنه في الجانب القانوني من حيث دور كل منهما في مكافحة ظاهرة الفساد المالي والإداري.

¹ طعن مدني رقم 563/57 بتاريخ 2010/12/15م. منظومة مبادئ المحكمة العليا: المحكمة العليا الليبية، الإصدار الأول،

² منظمة المؤتمر الإسلامي بجدة: مجلة مجمع الفقه الإسلامي ، مرجع سابق، 302/6.

3. قُضت التشريعات الليبية الجزاءات القانونية المترتبة على التعامل والتحايل بالرّبا منذ صدور القانون رقم (74) لسنة 1392هـ / 1972م بتحريم ربا النسيئة في المعاملات المدنية والتجارية بين الأشخاص الطبيعيين.
4. تنوعت الجزاءات الإدارية إلى ثلاثة أنواع وهي: الجزاء الإداري بإلغاء الترخيص، والجزاء الإداري بفرض الالتزام بأحكام قانون المصارف، والجزاء الإداري بإيقاف العمليات المالية المصرفية وفرض القيود.
5. تنوّع الجزاءات القانونية المقررة الصادرة بعد إلزام العمل بالمعايير الشرعية داخل المؤسسات المالية إلى جزاءات مادية مثل فرض الغرامات المالية المتعلقة بالمدين المماطل، وإلى جزاءات معنوية مثل: معاقبة المدين المماطل بإلغاء عضويته وإدراج اسمه في قائمة العملاء غير المرغوب في التعامل معهم (القائمة السوداء).
6. جزاء الكسب غير المشروع بالتجنّب يعدّ من الجزاءات التي تتعلق بالأموال غير المشروعة للمؤسسة المالية الإسلامية الذي يجب تحديد مصرفها في وجوه الخير من غير أن يعود على المؤسسة المالية بأي نفع مباشر كان أو غير مباشر.
7. الجزاء المتعلّق بالمدين المماطل في القانون المدني يتوافق -من حيث مصرف الغرامة المالية التي تفرض على المدينين المماطلين- مع ما أقرته المعايير الشرعية الصادرة عن هيئة المحاسبة والمراجعة لمؤسسات المالية الإسلامية (أيوبي).
8. جزاء حلول الأقساط للمماطلة جائز شرعاً وهو أن يشترط البائع بالأجل حلول الأقساط قبل مواعيدها، عند تأخّر المدين عن أداء بعضها، ما دام المدين قد رضي بهذا الشرط عند التعاقد.
9. أقرت المعايير الشرعية الصادرة عن هيئة المحاسبة والمراجعة لمؤسسات المالية الإسلامية (أيوبي) الجزاء المعنوي للمدين المماطل مثل: إلغاء عضويته وإدراج اسمه في قائمة العملاء غير المرغوب في التعامل معهم (القائمة السوداء BLACK LIST)، وكذلك تحذير المؤسسات الأخرى منه، بينما القانون الليبي لم يخصّص عقوبة تأديبية لكل مخالفة كما هو المقرّر في القانون الجنائي، بل لجعل الأمر متروكاً لسلطة التأديب المختصة بما لها من صلاحيات أن توقع الجزاء التأديبي المناسب للمخالفة المرتكبة من بين تلك العقوبات التأديبية المحصورة والمحددة المنصوص عليها قانوناً.
10. عدم وجود أرشفة للمخالفات التي تقع من الفروع للمصرف والجزاءات المترتبة عليها قانوناً يمكن الرجوع إليها لدراسة بعضها ومحاولة معرفة آلية تنفيذها، بما في ذلك التجنب والجزاء المعنوي مع أنّ

دليل الحوكمة ينصّ صراحة على تمكين أعضاء هيئة الرقابة من الاطلاع على كافة المستندات بلا استثناء.

11. تحفظ بعض المصارف الإسلامية التي طلبنا منها إمدادنا بالمستندات التي تخصّ بحثنا حول الجزاءات على المخالفات التي تحال من الجهات الرقابية أو القضائية لأسباب غير معروفة مما سبب رجوعنا إلى المواقع الإخبارية لتوثيق بعض المعلومات المتعلقة بالبحث.

أما التوصيات التي نوصي بها في هذا المجال ما يأتي:

- على الجهات ذات الاختصاص المتمثلة في وزارتي التعليم العالي والعامّ نشر ثقافة المعاملات المالية الإسلامية من خلال إدراج مناهج ومقرّرات دراسية في الصيرفة الإسلامية والاقتصاد الإسلامي؛ حتّى ينشأ جيل واعٍ ترتقي بهم المؤسسات المالية وغيرها بكافة تخصصاتها إلى تحقيق الامتثال والالتزام بأحكام الشرع القويم.
- إصدار قانونٍ خاصّ بالتمويل الإسلاميّ الليبيّ جامعٍ مانعٍ - يُراعى فيه التوافق مع القواعد القانونية الأمّرة السائدة وأحكام الشريعة الإسلامية - الذي بمواده وأحكامه يقدّم على القانون المدنيّ السائد باعتبار القانون المدني والتجاري يصير عامًا في مقابل هذا القانون الخاص. الذي به يقطع دابر الفساد والمفسدين من البحث عن الثغرات القانونية لتبرير أفعال الفساد وشرعنتها.
- أخيرًا وليس آخرًا فإنّ ما ذكر من الجزاءات السابقة في البحث هي بعض الجزاءات المقرّرة في المعايير الشرعية، وهناك جزاءات أخرى لم نتعرّض لبيانها خشية الإطالة ونرجو أن نكملها في بحث لاحق بإذن الله تعالى.

وآخر دعوانا أن الحمد لله ربّ العالمين والصلاة والسلام على نبيّنا محمّد وعليّ آله وصحبه أجمعين.

المصادر والمراجع

القرآن الكريم برواية حفص عن عاصم.

أولاً: الكتب:

ابن فرحون، إبراهيم بن نور الدين، الديباج المذهب في معرفة أعيان علماء المذهب، تحقيق وتعليق: الدكتور محمد الأحمد أبو النور، دار التراث، القاهرة.

أبو غدة، عبد الستار، التعريف بالمعايير، بحث ضمن متطلبات الحصول على شهادة المدقق الشرعي المعتمد

(CSAA)



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



- الوريكات، محمد عبد الله، (2008م)، مبادئ علم العقاب، دار وائل، مصر.
- الحفناوي، منصور محمد منصور، (1406هـ-1986م)، الشبهات وأثرها في العقوبة الجنائية في الفقه الإسلامي مقارنا بالقانون، الطبعة الأولى، مطبعة الأمانة.
- الخفيف، علي، (2008م)، أحكام المعاملات الشرعية، دار الفكر العربي، القاهرة.
- الزبيدي، جلال خضير، (2010م)، الأسس القانونية لسلطة الإدارة في الرقابة على أعمال العقد الإداري، الطبعة الأولى، دار الحكمة، طرابلس.
- سرور، أحمد فتحي، أصول السياسة الجنائية، دار النهضة: مصر.
- سلامة، مأمون محمد، (1979م)، قانون العقوبات القسم العام، دار الفكر العربي، مصر.
- سميران، عبد الله محمد علي، (2022م)، بحث منشور بعنوان العقوبات التأديبية بحق الموظف العام، الإصدار الثاني، مجلة الزيتونة الأردنية للدراسات القانونية.
- شبير، عثمان، (1416هـ)، الشرط الجزائي، أعمال الندوة الفقهية الرابعة لبيت التمويل الكويتي.
- شهاب، عبد القادر محمد، (2022م)، أساسيات القانون والحق في القانون الليبي، الطبعة الثامنة، دار مكتبة الفضيل، بنغازي.
- عبد الحميد، مفتاح خليفة، (2022م)، القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار ومكتبة الفضيل، بنغازي.
- العسيلي، سعد سالم (2014م)، الوجيز في مبادئ القانون، الطبعة الرابعة، دار ومكتبة الفضيل، بنغازي .
- عودة، عبد القادر، التشريع الجنائي الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي، دار الكاتب العربي، بيروت.
- القهوجي، علي عبد القادر -محمود، سامي عبد الكريم، أصول علمي الاجرام والعقاب.
- منظمة المؤتمر الإسلامي (1403هـ -1430هـ)، قرارات وتوصيات مجمع الفقه الإسلامي الدولي، تجميع: عبد الحق العيفة، جدة.
- منظمة المؤتمر الإسلامي، مجلة مجمع الفقه الإسلامي، العدد السادس، جدة، المكتبة الشاملة.
- المنيع، عبد الله بن سليمان، (1416هـ - 1996م)، بحوث في الاقتصاد الإسلامي، المكتب الإسلامي.
- النسائي، أبو عبد الرحمن أحمد بن شعيب بن علي الخراساني، (1406هـ) السنن الصغرى للنسائي، تحقيق: عبد الفتاح أبو غدة، الطبعة الثانية، مكتب المطبوعات الإسلامية، حلب.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



هيئة المحاسبة والمراجعة للمؤسسات المالية الإسلامية (أيوبي)، (1437م)، المعايير الشرعية، دار الميمان، الرياض.

هيئة المحاسبة والمراجعة للمؤسسات المالية الإسلامية (أيوبي)، (1437م)، دراسات المعايير الشرعية، دار الميمان، الرياض.

ثانيا: القوانين:

دليل حوكمة المصارف الإسلامية في ليبيا، مصرف ليبيا المركزي، (2023م).

القانون رقم (1) لسنة (2005م)، بشأن المصارف المعدل بالقانون رقم (46) لسنة 2012م، وإضافة فصل خاص بالصيرفة الإسلامية. الجريدة الرسمية لسنة (2012م)، العدد 13، السنة الأولى.

القانون رقم (10) لسنة (1994م)، بشأن التطهير. الجريدة الرسمية لسنة (1994م)، العدد 5 السنة

الثانية والثلاثون.

القانون رقم (3) لسنة (1970م)، بشأن الكسب الحرام. الجريدة الرسمية لسنة 1970م، العدد 3 السنة الثامنة.

القانون رقم (3) لسنة (1986م)، بشأن من أين لك هذا؟ الجريدة الرسمية لسنة (1986م)، العدد 13 السنة الرابعة والعشرون.

القانون رقم (74) لسنة (1392هـ / 1972م)، بتحريم ربا النسيئة في المعاملات المدنية والتجارية بين الأشخاص الطبيعيين (الأفراد) وتعديل بعض أحكام القانون المدني والقانون التجاري. الجريدة الرسمية لسنة (1972م)، العدد (37) السنة العاشرة.

منظومة مبادئ المحكمة العليا، المحكمة العليا الليبية، الإصدار الأول، طعن المدني رقم 417/51، جلسة بتاريخ 2007/3/1م.

منظومة مبادئ المحكمة العليا، المحكمة العليا الليبية، الإصدار الأول، طعن مدني رقم 25/66ق، جلسة بتاريخ 1980-4-27م.

النظام الأساسي لمصرف اليقين.

ثالثا: الروابط الالكترونية:

أبو غدة، عبد الستار، التنسيق بين الهيئات الشرعية والحاجة إلى إصدار معايير شرعية، المؤتمر الثاني للهيئات الشرعية هيئة المحاسبة والمراجعة للمؤسسات المالية الإسلامية. خلال الفترة 18 - 19 شعبان



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



1423هـ الموافق 29 - 30 أكتوبر 2002م، موقع موسوعة الاقتصاد والتمويل الإسلامي،

<https://iefpedia.com/arab/?p=26409> ، شوهده في تاريخ 2023/7/25م.

صحيفة مصارف الصادرة عن مكتب الإعلام بمصرف ليبيا المركزي ، العدد السابع ، السنة الأولى

، بتاريخ 10 أكتوبر 2012م ، ص2. <http://cbl.gov.ly/ar> شوهده آخر مرة بتاريخ

2024/3/30م.

منشور مصرف ليبيا المركزي

<http://cbl.gov.ly/ar> شوهده آخر مرة بتاريخ 2024/2/15م.

العمري، نادر، بحث منشور على موقع الشيخ نادر العمري بعنوان أثر المعايير الشرعية في كفاءة

التدقيق الشرعي.

[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=we](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiO0NSQyKuEAXdVaQEHV-eC-)

[b&cd=&ved=2ahUKEwiO0NSQyKuEAXdVaQEHV-eC-](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiO0NSQyKuEAXdVaQEHV-eC-)

شوهده آخر مرة بتاريخ 2024/2/14



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



مكافحة الفساد الإداري والمالي في القانون الليبي والمقارن

(دراسة وصفية مقارنة مع أحكام الشريعة الإسلامية)

اعداد: د. عبدالعزيز يونس خالد

عضو هيئة تدريس بالمعهد العالي للعلوم والتقنية/ أمساعد

أ. وليد شحات خليفة

عضو هيئة تدريس بالمعهد العالي للعلوم والتقنية/ أمساعد

الملخص

تكمن أهمية هذه البحث في توضيح وبيان ماهية الفساد الاداري والمالي والوقوف على اسبابه التي من شأنها تهديد وعرقلة مسيرة النمو الاقتصادي والاجتماعي والسياسي وبيان الآثار التي يخلفها، هذا بالإضافة الي ايجاد اهم الحلول التي من خلالها يتم مكافحة الفساد من الناحية الشرعية والقانونية، كما انه سيتم الوقوف اكثر على بيان موقف المشرع الليبي من هذه الظاهرة، وهذا كله يرجع الي ايقاظ المسؤولين والموظفين وتبصرتهم من الانجرار والوقوع في هذا النوع من الجرائم، ولا سيما ان خطرهما عظيم وعقابها جسيم من الناحية الشرعية والقانونية. هذه الاسباب المتعلقة بالفساد وغيرها هي ما جعلتنا ان نجعل محور اهتمامنا هو بيان خطورة الفساد، كما ان الاسلام عظم شأن المال، والاعتداء عليه يعتبر من ضمن الفساد المالي، وعظم ايضاً شأن تولي امور المسلمين والتي تعتبر من ضمن الفساد الاداري.

المقدمة

لا غرو في ان الفساد الإداري والمالي يمثل وجه آخر للإرهاب، كما انه يعد من اخطر الظواهر ولا سيما في الدول النامية، لما له من تأثير سلبي على التنمية الاقتصادية والادارية وهذا الامر عايشناه نحنُ الليبيين بعدما عجزت عديد من قطاعات الدولة بعد احداث ثورت السابع عشر من فبراير على المساهمة في اعادة بناء واعمار البنية التحتية للدولة وذلك بسبب حجم الفساد الغير مسبوق. ومما جعل هذه الظاهرة الخطيرة تزداد وتستفحل هو بسبب فساد الاجهزة الرقابية نفسها وهش البنية الشرعية لمواجهة جرائم الفساد بكل انواعه وفي المقابل يتقدم وبخطوات متسارعة الفساد والمفسدين في استحداث طرق جديدة.

هذا ولا يخفى على احد ان المستفيدين من هذه الظاهرة بالإضافة الي تحايلهم على القوانين هو عدم وجود الرادع الديني لديهم، الامر الذي يجعل هذه الظاهرة تزداد وتستفحل كل ما مرة الزمن.

مشكلة الدراسة:

تتمحور مشكلة الدراسة في عدة أسئلة يمكن اجمالها في الاتي:-

- ماهية الفساد الاداري والمالي.
- مدى خطورة الفساد الإداري والمالي من الناحية الشرعية والقانونية على توقيف مناحي التطور للدولة والنهوض بها باعتبار ان الادارة بمثابة المحرك للدولة والمال هو العصب.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



- بيان السبب في عدم تطور البنية التشريعية لمجابهة هذه الظاهرة الفتاكة مما ادى الي ازدياد حجم هذه الظاهرة وازدياد المنغمسين فيها.
- التوضيح والبيان للمخالفين الواقعين في هذه الجريمة في عديد من المخالفات الشرعية ليس فقط بحق المجتمع والدولة بل بحق انفسهم ايضا.

اهمية الدراسة:

تكمن أهمية هذه الورقة في الاسباب التي تقف وراء ازدياد وتفشي حجم هذه الظاهرة في المجتمع الليبي خاصةً وفي العالم اجمع، ولذلك قبل معالجة هذه المظاهرة يجب ان نقف عند تشخيص الظاهرة نفسها حتى تسهل المعالجة وهذا ما نحاول ان نصل اليه من خلال هذه الورقة.

اهداف الدراسة:

- تهدف هذه الدراسة الي جملة من النقاط والتي يمكن اجمالها في الاتي:-
- بيان مفهوم الفساد الاداري والمالي في القوانين الوضعية ومقارنته بالشرعية الاسلامية.
- بيان اسباب الفساد في الشريعة والقانون.
- الاثار التي تترتب على الفساد بالنسبة للمواطن والمجتمع .
- كما تهدف هذه الدراسة الي توضيح اهم الحلول التي جأت بها الشريعة الإسلامية والقوانين المحلية والدولية من اجل مكافحة الفساد.

منهج الدراسة:

سوف نعتمد في هذه الورقة على المنهج الوصفي المقارن وذلك من خلال طرح موضوع البحث ومن ثم مقارنة موقف القانون الليبي خاصة مع القوانين الوضعية المقارنة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية، بالإضافة إلى موقف الشريعة الإسلامية من ذلك.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



خطة الدراسة

وبناءً على ذلك سنقسم هذه الورقة الى ثلاث مباحث وذلك على النحو الاتي:-

المبحث الاول:- ماهية الفساد.

المبحث الثاني:- الفساد المالي الاسباب والاثار والحلول في الشريعة والقانون.

المبحث الثالث:- الفساد الاداري الاسباب والاثار والحلول في الشريعة والقانون.

المبحث الأول

ماهية الفساد

مما لا شك فيه انه قبل الخوض في غمار هذه الظاهرة والبحث في اسبابها وانواعها وطرق مكافحتها، فلا بد من بيان المفهوم اللغوي والاصطلاحي والشرعي والقانوني لهذه الظاهرة حتى يسهل على القارئ معرفة ما هو الفساد.

وبناءً على ما تقدم سنقسم هذ المبحث إلى مطلبين وذلك على النحو التالي:-

- المطلب الأول:- تعريف الفساد لغةً واصطلاحاً.
- المطلب الثاني:- التعريف بالفساد في القوانين الوضعية

المطلب الأول:- تعريف الفساد لغةً واصطلاحاً.

أولاً: الفساد في اللغة: الفساد نقيض الصلاح، والمفسدة خلاف المصلحة، والاستفساد خلاف الاستصلاح قالوا هذا الامر مفسدة لكذا اي فيه فساد¹.

ثانياً: الفساد اصطلاحاً: فقد عرفه الراغب الاصفهاني بأنه "خروج الشيء عن الاعتدال، قليلاً او كثيراً، ويستعمل ذلك في البدن والنفس والاشياء الخارجة عن الاستقامة"². ويعرف الفساد في الاصطلاح الشرعي بأنه: إظهار معصية الله تعالى وانحراف عن هديه، مع الحاق الضرر بالآخرين في اموالهم وانفسهم واعراضهم¹.

¹. ابن منظور، لسان العرب، محمد احمد حسب الله، وآخرون، بدون سنة، الناشر دار المعارف، القاهرة، ص 3412.

². د. بنت عبدالعزيز، نوال بن عبدالله، سنة 2014، منهج النبي محمد ﷺ في مكافحة الفساد، حولية كلية اصول الدين والدعوة بالمنوفية، العدد الثالث والثلاثون، ص 6.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



فمن خلال ما سبق يتبين لنا ان الفساد لا يخلو من كونه الحاق الضرر بالآخرين من اجل كسب مادي او معنوي.

المطلب الثاني:- تعريف الفساد في القوانين الوضعية.

تجنباً للاختصار المحل والآطال الممل في هذا الجانب لذلك سنحاول ايجاز واجمال اهم المفاهيم القانونية للفساد وذلك ببيان مفهوم الفساد في المنظمات الدولية ومن ثم ايضاح معناه في القوانين الوطنية.

فعلى صعيد المنظمات الدولية عرفت منظمة الشفافية العالمية الفساد بأنه:- اساءة استخدام السلطة العامة من اجل تحقيق منفعة شخصية او كسب خاص¹.

اما عن التعريف القانوني للفساد وفق القانون الليبي او القوانين المقارنة فان مما ينبغي الاشارة اليه ان معظم هذه القوانين لم تنص على تعريف محدد للفساد الا انها اشارة الى الجرائم التي تعتبر من ضمن جرائم الفساد³.

ومن وجهة نظرنا نرى انه حسن ما فعل عديد المشرعين في عدم بيان مفهوم الفساد ضمن النصوص التشريعية، حتى لا يدخل نفسه في امور تعتبر فقهية اقرب منها تشريعية.

¹. المرجع السابق، ص7.

². وهي المعروفة بمنظمة الشفافية الدولية وهي منظمة غير حكومية هدفها التصدي للفساد وقد تأسست في المانيا من العام 1993.

³. ومن ضمن هذه القوانين في التشريع الليبي قانون العقوبات العام، قانون الجرائم الاقتصادية رقم "2" لسنة 1979، قانون غسيل الاموال رقم "2" لسنة 2005، قانون اساءة الوظيفة العامة رقم "22" لسنة 1985، قانون رقم "11" لسنة 2014 بشأن انشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، قانون رقم "20" لسنة 2013 بشأن انشاء هيئة الرقابة الادارية.

المبحث الثاني:- الفساد المالي الاسباب والاثار والحلول في الشريعة والقانون.

مما لا شك فيها ان الفساد المالي يعتبر من اخطر صور الفساد في العالم، ويكون اكثر خطورة وحدة في الدول النامية، وعلة ذلك هو ان من يقوم بهذا العمل المشين في حق الوطن والمواطن يتفرد باتخاذ القرارات التعسفية والتي من شأنها تحقق له المنفعة الشخصية.

كما ان اسباب هذا الفساد كثيرة لا يمكن حصرها فمنها ما يتعلق بالانحرافات المالية ومخالفة الاحكام والضوابط المعتمدة لتعليمات الاجهزة الرقابية المالية في الدولة. ولا يخفى على احد ما تخلفه هذه الظاهرة من اثار سلبية بحق المواطنين والوطن، الامر الذي يترتب عليه ايجاد حلول عاجلة لإنقاذ ما يمكن انقاذه وهذا ما سيتم مناقشته في هذا المبحث وذلك من خلال تقسيمه الي مطلبين وذلك على النحو الاتي:-

المطلب الاول: الفساد المالي الاسباب والاثار والحلول في الشريعة الاسلامية.

المطلب الثاني: الفساد المالي الاسباب والاثار والحلول في القانون.

المطلب الاول: الفساد المالي الاسباب والاثار والحلول في الشريعة الاسلامية.

مما لا شك فيه ان اسباب الفساد المالي كثيرة واثاره جسيم، واضراره على الفرد والمجتمع غير خفية، الا ان ما يحير العقل هو ان يستشري الفساد في خير امة اخرجت للناس قال تعالى (كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَلَوْ آمَنَ أَهْلُ الْكِتَابِ لَكَانَ خَيْرًا لَهُمْ مِنْهُمُ الْمُؤْمِنُونَ وَأَكْثَرُهُمُ الْفَاسِقُونَ¹).

ولا سيما في بلد المليون حافظ، وشعبها من اكثر الشعوب المحافظة، الامر الذي يتطلب الاسراع في ايجاد الحلول قبل يشيع هذا الامر بين الناس وتنتشر هذه الجريمة.

وبناءً على ذلك سنقسم هذا المطلب الي فرعين وذلك على النحو الاتي:-

الفرع الاول: اسباب الفساد المالي واثاره في الشريعة الاسلامية.

اولا: اسباب الفساد المالي التي بينها الشريعة الاسلامية.

بادئ ذي بدء يجب ان نشير الي ان من الاجحاف ان نحصر اسباب الفساد من الناحية الشرعية في نقاط معينة، ولكن سنشير الي اهم الاسباب التي من الممكن ان توقع الانسان فيه من ناحية شرعية والتي منها:-

¹. سورة آل عمران، الآية رقم(110).

1. الابتعاد عن دين الله سبحانه وتعالى وعن سنة نبيه محمد صلى الله عليه وسلم¹.
 2. قلة التوعية الدينية من ناحية اظهار حكم الفساد شرعا وبيان مدى خطورته على الفرد والمجتمع.
 3. التحذير من جميع انواع الفساد وبيانها للناس، والتي من بينها الغش، غلو العمال، الرشوة، والمحسوبية، الاعتداء على الاموال العامة، احترام القوانين، والتي بدورها يقوم بها بعض اضعاف النفوس من اجل كسب المال الحرام.
 4. عدم اختيار الاشخاص المناسبين في العمل، والاهم اصحاب المناصب القيادية.
- ثانياً: : اثار الفساد المالي التي يبتها الشريعة الاسلامية.
- تتمحور اثار الفساد المالي الشرعية في عدة نقاط ويمكن اجمال اهمها في الاتي:-
1. ضعف الوازع الديني وفساد الضمائر والانحلال الاخلاقي، ولا غرو في ان الايمان يزيد بالطاعات، وينقص بالمعاصي، هذا ولا يختلف اثنان على ان الفساد المالي والذي من ضمنه سرقة المال العام والرشوة وغيرها من اكبر المعاصي.
 2. الشعور بالظلم بين فئات المجتمع الواحد نتيجة استغلال هؤلاء المفسدين لطاقة الشعوب الأمر الذي يترتب عليه شعور بعض فئات المجتمع بالظلم².
- وفي ذلك يقول رب العباد في محكم آياته (وَمَنْ أَظْلَمُ مِمَّنْ افْتَرَى عَلَى اللَّهِ كَذِبًا أُولَئِكَ يُعْرَضُونَ عَلَى رَبِّهِمْ وَيَقُولُ الْأَشْهَادُ هَؤُلَاءِ الَّذِينَ كَذَبُوا عَلَى رَبِّهِمْ أَلَا لَعْنَةُ اللَّهِ عَلَى الظَّالِمِينَ³).
3. ومن ابرز اثار الفساد في الشريعة الاسلامية هو اظهاره علن قال تعالى (ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ⁴).
- وظهور الفساد هو من ابرز الجرائم ولاسيما في المجتمع المسلم؛ ذلك لان المسلم مأمور بالإصلاح والنهي عن الفساد قال تعالى(وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا وَادْعُوهُ خَوْفًا وَطَمَعًا إِنَّ رَحْمَةَ اللَّهِ قَرِيبٌ مِّنَ الْمُحْسِنِينَ⁵).

¹ . احمد اولاد سعيد، سنة"2011"،مكافحة الفساد المالي في الاسلام، جريمة الرشوة نموذجاً، مجلة الواحات

للبحوث والدراسات العدد"12" الجزائر، ص449.

² . المرجع السابق، ص501.

³ . سورة هود الآية رقم (18).

⁴ . سورة الروم الآية رقم (41).

⁵ . سورة الاعراف الآية رقم(56).

4. ومن اثار الفساد المالي هو منع الزكاة التي هي احد اركان الاسلام الخمس، ذلك لان بعض الجهال تناسوا ان المال هو مال الله وانه هو مستخلف فيه¹.

قال تعالى (وَالَّذِينَ يَكْنِزُونَ الذَّهَبَ وَالْفِضَّةَ وَلَا يَنْفِقُوهَا فِي سَبِيلِ اللَّهِ فَبَشِّرْهُمْ بِعَذَابٍ أَلِيمٍ (34) يَوْمَ يُحْمَى عَلَيْهَا فِي نَارِ جَهَنَّمَ فَتُكْوَى بِهَا جِبَاهُهُمْ وَجُنُوبُهُمْ وَظُهُورُهُمْ هَذَا مَا كَنْزْتُمْ لِأَنْفُسِكُمْ فَذُوقُوا مَا كُنْتُمْ تَكْنِزُونَ (35) "²)."

5. ويعد الربا من ايشع اثار الفساد المالي التي تمم عموم المسلمين ولان انتشار الربا والتي تعتبر من الكبائر هو بمثابة اعلان حرب مع الله قال تعالى (يأيتها الذين امنوا اتقوا الله وذروا... "³)، وقال تعالى: (يَحْقِ اللَّهُ الرَّبَّاءُ وَيُرِي الصَّدَقَاتِ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ كُلَّ كَفَّارٍ أَثِيمٍ "⁴)."

كل هذه الاسباب وغيرها تعتبر من اثار الفساد الشرعية التي من شأنها تهديد المجتمع وتطوره في كافة نواحي الحياة، الامر الذي يجعل انتشار الفساد بهذه الطريقة بين افراد المجتمع من شأنه التعرض لسخط الله وانزال العقوبات من الله سبحانه وتعالى.

الفرع الثاني: الحلول التي بينتها الشريعة الاسلامية للحد من الوقوع في الفساد المالي.

تعتبر الشريعة الاسلامية السباقة في كل شيء، وبذلك فان وضع حلول لمشكلة الفساد المالي في المجتمع ليست باستثناء عن ذلك فقد وضعت الشريعة الاسلامية العديد من الحلول لهذه الظاهرة، ولكن وجب اتباعها لكي يتم انقاذ المجتمع وافراده من الفساد ولأن المال هو عصب الحياة فيه تعمر الحياة وتنهض الامم، ولذلك حرصت الشريعة الاسلامية على حمايته من الفساد بوضع عديد الحلول ويمكن ابراز اهم هذه الحلول التي اشارة اليها الشريعة الاسلامية في الاتي:-

1. لعل اول ما نبدأ به حديثنا عن اهم الحلول الشرعية في مكافحة الفساد المالي هو الفساد في الاموال العامة باعتباره اخطرها، ولا سيما بعد انتشاره وبشكل خطير وخصوصاً في المجتمع الليبي والتي

¹ د. الحوري، محمد عودة احمد، 1438هـ، صور من الفساد المالي بينتها السنة النبوية مجلة جامعة ام القرى

لعلوم الشريعة والدراسات الإسلامية، العدد (68)، ص 148.

² سورة التوبة الآيات رقم (34، 35).

³ سورة البقرة الآية رقم (278).

⁴ سورة البقرة الآية رقم (276).

وصل الامر الي اعتقاد الكثير من الناس انما اموال مباحة، ولا يدرون انما اشد واطهر انواع الفساد واكثرها حرمة في دين الله وخصوصا من المسؤولين اصحاب المناصب القيادية وانما امانة وخيانتها امر عظيم قال تعالى (إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا¹).

ولذلك يجب ان يعي من يتوله امور المسلمين حجم وخطر هذا الامر الذي يقدم عليه كثير من ضعاف النفوس، ويكمن الحل الذي قدمته الشريعة لظاهرة الفساد في المال العام هو بتحريم الافساد في المال العام وبيان جزاء المفسد في المال العام سواء كان هذا الافساد "غلو او سرقة او خيانة" وذلك في عديد من الآيات والاحاديث النبوية ولعل لا يسع المقام لذكر جميعها، ولكن يمكن سرد بعضها:-

ففيما يتعلق بالافساد في المال العام بالغلو فيها قال تعالى (وَمَا كَانَ لِنَبِيٍّ أَنْ يَغُلَّ وَمَنْ يَغْلُلْ يَأْتِ بِمَا غَلَّ يَوْمَ الْقِيَامَةِ ثُمَّ تُوَفَّى كُلُّ نَفْسٍ مَا كَسَبَتْ وَهُمْ لَا يُظْلَمُونَ²).

قال تعالى: (يَا أَهْلَ الْكِتَابِ لَا تَغْلُوا فِي دِينِكُمْ وَلَا تَقُولُوا عَلَى اللَّهِ إِلَّا الْحَقَّ...³).

أما فيما يتعلق بالآيات التي تنهى عن السرقة فقد قال الله سبحانه وتعالى في محكم آياته (وَالسَّارِقُ وَالسَّارِقَةُ فَاقْطَعُوا أَيْدِيَهُمَا جَزَاءً بِمَا كَسَبَا نَكَالًا مِنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَزِيزٌ حَكِيمٌ⁴).

فيكمن الحل او الرادع الذي وضعه الله سبحانه وتعالى في هذه الآية على كل من وقع في الفساد المالي او تسول له نفسه القيام بذلك هو ان الله جلا في علاه خاطب ولادة الامر بقطع أيديهما بمقتضى الشرع، مجازاة لهما على أخذهما أموال الناس بغير حق هذا من جانب، ومن جانب آخر عقوبة يمنع الله بها غيرهما أن يصنع مثل صنيعهما وهذا ما يسمى بالردع العام والردع الخاص والله عزير في ملكه، حكيم في أمره ونهيه.

¹. سورة النساء الآية رقم "58".

². سورة آل عمران الآية رقم "161".

³. سورة النساء الآية رقم "171".

⁴. سورة المائدة الآية رقم "38".

2. ومن انجع الحلول التي وضعتها الشريعة الاسلامية لمكافحة الفساد المالي، بل هو من الحلول العامة لكل انواع الفساد الا وهو "الامر بالمعروف والنهي عن المنكر" قال تعالى: (وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ¹).
ومما ينبغي التنويه اليه ان هذا من باب النصيحة فكل من وجد شخصاً يقوم بهذا العمل او كانت لديه الرغبة للقيام به وجب نصحه ويقول رسولنا الكريم (ﷺ) في الحديث الذي رواه "تميم الداري: (الدين النصيحة قلنا: لمن؟ قال: لله ولكتابه ولرسوله ولائمة المسلمين وعامتهم²).
ويعتبر الامر بالمعروف والنهي عن المنكر فريضة قائمة الي يوم القيامة اوجبها الله سبحانه وتعالى على الناس، ولذلك فهي تعتبر من انجع السبل في مكافحة الفساد المالي واسبابه³.
3. ومن المبادئ المهمة التي وضعتها الشريعة الاسلامية كأحد الحلول التي يمكن من خلالها مجابهة الفساد المالي هو استخدام المال في وظيفته الطبيعية.
ويتحقق ذلك بان يكون المال في يد من اهل لذلك، ولا يكون محلاً لطيش السفهاء وذلك لكي يستخدم المال في مواجهة حاجات الانتاج والتسويق والاستهلاك وصولاً الي الاستقرار الاقتصادي والذي بدوره لا يمكن الوصول اليه اذا شاع الفساد في المال العام⁴. قال تعالى: (وَلَا تُؤْتُوا السُّفَهَاءَ أَمْوَالَكُمُ الَّتِي جَعَلَ اللَّهُ لَكُمْ قِيَاماً وَارْزُقُوهُمْ فِيهَا وَاكْسُوهُمْ وَقُولُوا لَهُمْ قَوْلًا مَعْرُوفًا⁵).
4. تولي الاكفاء الاقوياء الامناء مقاليد الامور المالية، ومن ابرز صفاتهم ما حثنا عليها رب العالمين قال تعالى: (إِنَّ خَيْرَ مَنْ اسْتَأْجَزْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ⁶).

¹. سورة ال عمران الآية رقم 104".

². صحيح مسلم، حديث صحيح، ص55.

³. أ.د. الترابي، البشير علي حمد، سنة 2005، مفهوم الفساد المالي وانواعه، مجلة جامعة القران الكريم والعلوم الإنسانية، العدد الحادي عشر، ص27.

⁴. د. بنت عبدالعزيز، نوال بن عبدالله، سنة 2014، منهج النبي محمد ﷺ في مكافحة الفساد، مرجع سابق، ص27.

⁵. سورة النساء الآية رقم 5".

⁶. سورة القصص الآية رقم 26".

فقد اشارة هذه الآية الي صفتين عظيمتين يتحقق بمما القضاء على الفساد المالي فالأولى تتمثل في القوة والمقصود هنا القوة بجميع انواعها قوة البدن والدين والخوف من رب العالمين وغيرها، والصفة الثانية هي الامانة والتي تشمل الامانة في حفظ المال العام وتوزيعه¹.

وفي هذا الاطار يقول رسولنا الكريم (ﷺ) في الحديث الذي رواه انس بن مالك (رضي الله عنه) قال: ما خاطبنا نبي الله (ﷺ) الا قال: (لا ايمان لمن لا امانة له ولا دين لمن لا عهد له²).

5. حث الموظف على ان ما يؤديه من عمل هو عباده لله سبحانه وتعالى، وغرس في نفس الموظف بأنه مسؤول عن هذا العمل امام الله قبل رؤسائه، ومن شأن هذا الامر يجعله مراقباً لنفسه في كل لحظة، وذلك كله تجسيدا لقول النبي (ﷺ) (كلكم راع وكلكم مسئول عن راعيته). ويجب أن يعي كل من يتول امر من امور المسلمين ان يخلص فيما كلف به من عمل ففي حديث ابي برزة الاسلمي يقول النبي (ﷺ) (لا تزول قدما عبد يوم القيامة حتى يسأل عن عمره فيما افناه وعن علمه فيما فعل وعن ماله من أين اكتسبه وفيما انفق، وعن جسمه فيما أبلاه³).

المطلب الثاني: الفساد المالي الاسباب والاثار والحلول في القانون.

مما لاشك فيه ان الفساد المالي او ما يسمى اليوم "بالإرهاب المالي" يعتبر ازمة بكل ما تحمل الكلمة من معنى وهذا الامر له انعكاسات على الفرد والمجتمع من الناحية الاقتصادية والتعليمية وغيرها من المتطلبات، ونتيجة لذلك فان الامر اصبح ملحا على ضرورة تكاثف الجهود التشريعية المحلية منها والدولية من اجل الوقوف على اسبابه واثاره ومن ثم إيجاد الحلول المناسبة له وهذا ما سيتم دراسته في فرعين وذلك على النحو الآتي:-

الفرع الاول: اسباب الفساد المالي واثاره في القوانين المحلية والدولية.

اولاً: اسباب الفساد المالي في القوانين المحلية والدولية.

لا شك ان حصر الفساد المالي في اسباب معينة هو ضرب من الخيال إلا اننا سنقف على اهم الاسباب التي ساهمت في ازدياد حجم هذه الظاهرة في القوانين المحلية والدولية وهي:-

¹. د. الحازمي، عصام بن إبراهيم، بدون سنة، اثر السنة النبوية في القضاء على الفساد المالي، بحث غير من، ص930930.

². الاشبيلي، عبدالحق، الاحكام الشرعية الكبرى، رقم الحديث "3" ص194.

³. سنن الترمذي، حسن صحيح، ص2417.

1. يعد الفساد السياسي احد اهم الاسباب القانونية التي ساهمت وبشكل كبير في ازدياد حجم هذه الافة، فنحن في ليبيا قد دفنا مرارته هذا الامر نتيجة الفساد والفراغ السياسي الحاصل في البلاد فهيمنة الساسة الفاسدين على مختلف نواحي الحياة هو من اهم الاسباب الرئيسية التي ادت الي ازدياد حجم الفساد المالي الغير مسبوق¹.
- ونرى ان ما ساعدهم في ذلك هو عدم وجود دستور يخضع له الجميع، وحتى مع وجود دستور مؤقت لا يتم احترامه نتيجة تغليب المصالح الفردية على المصالح العامة.
2. ان القوانين الموجودة في ليبيا لمكافحة الفساد المالي هي من دفعت الناس لتجاوزها والتحايل عليها وذلك لسهولة اختراقها.
3. عدم احترام القوانين والمعاهدات والاتفاقيات الدولية المنظمة اليها الدولة الليبية والتي من شأنها المساهمة في مكافحة الفساد المالي سواء من قبل الدولة نفسها أو القائمين على ادارة شؤونها.
4. ضعف التشريعات وذلك من ناحيتين تتمثل الاولى في فرض تدابير وقائية على المساس بالأموال العامة، بحيث يصعب على اي شخص تسول له نفسه ارتكاب هذا النوع من الجرائم، والثانية تتمثل في تشديد العقوبات على من يرتكب هذه الجريمة الشنيعة في حق الوطن والمواطن ولاسيما اصحاب المناصب العليا.
5. عدم اتخاذ تدابير صارمة من قبل المجتمع الدولي اتجاه المفسدين، وذلك بناءً على المعاهدات والاتفاقيات المنظمة اليها ليبيا.
6. مخالفة القوانين المالية الخاصة، والتعليمات الصادرة عن الاجهزة الرقابية المالية بالدولة كهيئة مكافحة الفساد.
7. انتشار الرشوة والاختلاس والتهرب الضريبي، وترك المرتكبين لهذه الجرائم دون عقاب الأمر الذي يجعل هذه الظاهرة تستفحل وتتسارع بشكل كبير.

1. د. حميش، سامية، جوان 2018، الفساد المالي والإداري اسبابه، مظاهره وآليات الوقاية منه، مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد الخامس، ص 282.

ثانيا: آثار الفساد المالي من الناحية القانونية.

لاشك في ان اثار الفساد المالي من الناحية القانونية كثيرة ومتنوعة فمنها ما هو اقتصادي والمتمثل في اعاقه النمو الاقتصادي، واهدار موارد الدولة، واضعاف الايراد العام للدولة نتيجة التهرب وغيره من صور الفساد المالي وهلم جرا.

ومنهما ما هو اجتماعي وهو الاخطر والذ يتمثل في اشاعة روح الكراهية بين طبقات المجتمع نتيجة عدم العدالة والمساواة عدم استقرار الاوضاع الامنية والسلم الاجتماعي¹.

الفرع الثاني: الحلول القانونية من الوقوع في الفساد المالي في القوانين المحلية والدولية.

لا يخفى على احد الدور الذي تلعبه الاجهزة المعنية بمكافحة الفساد في ليبيا وخصوصا "الرقابة الادارية، وديوان المحاسبة، وهيئة مكافحة الفساد" من ايجاد حلول للقضاء على هذا الظاهرة التي تنتشر وبشكل متسارع، وهذا العمل الذي تقوم به هذه الاجهزة يظهر جلياً من خلال التقارير التي تخرج علينا في نهاية كل عام، والجميع يرى حجم الفساد المالي والاداري الذي تظهره هذه الاجهزة، الا ان من الواضح هذا الامر وحده لا يكفي بل لابد من تكاتف الجهود لمساعدة هذه الاجهزة من اجل القضاء على الفساد والمفسدين.

وننوه إلى أن المشرع الليبي في سبيل مكافحة الفساد المالي، قد جرم بعض صوره ضمن نصوص قانون العقوبات والتي منها نصوص المواد (226) والمتعلقة بالرشوة، وكذلك المادة (227) والمادة (229) والمادة (230) المتعلقة بجرائم الاختلاس والمادة (231).

أما على صعيد مكافحة الفساد المالي ضمن القوانين الخاصة فقد جرم القانون رقم (2) لسنة (1979) بشأن الجرائم الاقتصادية، بعض صور جرائم الفساد المالي والتي من ضمنها جرائم الاختلاس وذلك طبقاً لنصوص المواد (14،15)، وكذلك جرمت المادة (1/21) فعل الرشوة، وكذلك المادة (22)، كما جرمت المادة (27) من نفس القانون فعل الاختلاس وإساءة السلطة. ومن القوانين الخاصة التي لها من الأهمية بمكان في مكافحة الفساد المالي القانون رقم (2) لسنة (2005) بشأن مكافحة غسيل الأموال حيث جرم هذا القانون غسيل الأموال وإخفائها.

¹. آثار الفساد ومخاطره، الهيئة العامة لمكافحة الفساد بالكويت، الدخول للموقع يوم الأحد 22-01-2024

الساعة 12:30. <https://www.nazaha.gov.kw/AR/pages/effects-of-corruption.aspx>

- كذلك القانون رقم (3) لسنة 1986 بشأن من أين لك هذا حيث نص هذا القانون في المادة الأولى على تجريم اكتساب الأموال أو المنافع أو المزايا المادية أو المعنوية بطريقة غير مشروعة. وفي سبيل تعزيز أكبر قدر من الحماية للأموال من الفساد والسرقة أو المساس بها على أي وجه أصدر المشرع الليبي كذلك القانون رقم (10) لسنة (1984) بشأن التطهير.
- كما نصت المادة الرابعة من قانون رقم 11 لسنة 2014 م بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد على (رئيس الهيئة أن يأمر بتجميد أي أموال يشتبه في أنها متحصلة من جريمة فساد وفي حالة ثبوت الجريمة طبقاً للتشريعات النافذة يجوز له أن يأمر بالحجز الإداري وفقاً لأحكام قانون الحجز الإداري رقم 152 لسنة 1970م).
- وفي المملكة المغربية نص دستور المملكة لسنة 2011 في عدد من بنوده على دعم كل الآليات التي من شأنها ترسيخ قيم الشفافية وتعزيز النزاهة والإنصاف والحكامة الجيدة ومكافحة كل مظاهر الفساد من خلال ربط المسؤولية بالمحاسبة، وذلك من أجل الحفاظ على الأموال والممتلكات العمومية.
- وأخيراً نعرض بعض الحلول التي ساهمت في مكافحة هذه الظاهرة سواءً على المستوى الدولي وذلك من خلال عرض بعض الحلول التي تقترحها المنظمات الدولية في مكافحة الفساد، أو عرض الحلول التي أتت أكلها في التشريعات الوطنية المقارنة من خلال تجاربها السابقة، ومن أبرز هذه الحلول ما يلي:-
1. يكمن أول الحلول القانونية لمجابهة الفساد المالي هو في صياغة نصوص قانونية دولية يكون الهدف منها تسليم مجرمي الفساد والنص على عدم حصانتهم من أجل عدم إفلاتهم من العقاب.
 2. ومن أهم الحلول التي يجب الأخذ بها بعين الاعتبار في القوانين الوطنية وخصوصاً في ليبيا، هي التي وضعها البنك الدولي للتعمير والبناء والمتمثلة في¹، الاستعانة بخبرات البنك في الحرب على الفساد، تعزيز وفعالية الأجهزة التشريعية، رصد العقوبات الصارمة مع ضمان التنفيذ وهذا الأمر هو الذي نفتقده في ليبيا².

1. أنشئ البنك الدولي للإنشاء والتعمير في عام "1944".

2. العبدالله، محمد العبدالله، 2012، مكافحة الفساد وفق قواعد القانون الدولي، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، ص147.

3. اجراء عمليات تفتيش على القطاعات العامة دون سابق انظار، وهذا الامر من شأنه المساهمة في الحد من انتشار الفساد، وقد اشار الي هذا الاجراء "منظمة الشفافية الدولية" في العام "2017" والذي احتلت ليبيا المرتبة "171" من بين "180" كأكثر الدول فساداً في هذا العام، بينما كانت تحتل المرتبة "170" سنة "2016".

4. الرقابة اللاحقة على انفاق وجباية الاموال العامة، وهذا الامر اتى اكله بتقليص حجم الفساد المالي في القطاع العام.

المبحث الثالث:- الفساد الاداري الاسباب والاثار والحلول في الشريعة والقانون.

فلما كان الفساد الاداري ظاهرة تؤرق جميع المجتمعات، وهي بذلك اصبحت حديث العالم، فكان لزاماً علينا ان على اسباب هذه الظاهرة وبيان اثارها، وذلك من اجل ايجاد الحلول الناجمة من الناحية الشرعية والقانونية، بغية القضاء على هذه الظاهر ومركبها.

وهذا ما سيتم دراسته في مطلبين وذلك على النحو الاتي:-

المطلب الاول: الفساد الاداري الاسباب والاثار والحلول في الشريعة الاسلامية.

المطلب الثاني: الفساد الاداري الاسباب والاثار والحلول في القانون.

المطلب الاول: الفساد الاداري الاسباب والاثار والحلول في الشريعة الاسلامية.

هذا وكما اوضحنا سالفاً بان الفساد الاداري لم يعد محور اهتمام المتخصصين فقط، بل حتى على مستوى المواطن العادي الأمر الذي يتطلب منا توضيح اسبابه واثاره، ومن ثم اهم الحلول التي وضعتها الشريعة الاسلامية للقضاء على هذه الظاهرة.

وبناءً على ذلك سنقسم هذا المطلب الي فرعين وذلك على النحو الاتي:-

الفرع الاول: اسباب الفساد الاداري واثاره في الشريعة الاسلامية.

اولاً: اسباب الفساد الاداري التي بيّنتها الشريعة الاسلامية.

1. اول هذه الاسباب التي تؤدي بالإنسان الي الفساد في الناحية الادارية هي الابتعاد عن تحكيم شرع

الله وسنة نبيه (ﷺ)، فعلى قدر بعدهم عن شرع الله يكون فيه الفساد، ومنه الفساد الاداري قال تعالى: (ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ¹).

¹. سورة الروم الآية رقم "41".

2. ومن الاسباب المهمة للفساد الاداري وخصوصاً على مستوى الادارة العليا هي بعدم اتباع معايير الكفاءة للتعين في هذه المناصب، والتي من اهم معاييرها الامانة فمتى كان الشخص اميناً في ادارته، كان الفساد منعديماً في هذه الادارة، قال تعالى: (إِنَّ خَيْرَ مَنْ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ¹).
3. التعيين للقرابة أو الوساطة والمحسوبية²، وللأسف الشديد هذا ما نعاني منه نحن في بلادنا الإسلامية والتي من بينها ليبيا أن لم تكن على راس هذه الدول في الأخذ بالتعيين للقرابة أو الوساطة، ولذلك انتشر الفساد في كافة إدارات الدولة وفي هذا الصدد يقول رسولنا الكريم (ﷺ) (إذا وسد الأمر لغير أهله فانتظر الساعة³).
4. تسخير الموظف سلطته للكسب الغير مشروع مثل الرشوة والتي نحى عنها الشرع في عديد من الاحاديث النبوية ففي حديث ابن مسعود قال: "الرشوة في الحكم كفر وبين الناس سحت"⁴.
ثانياً: اثار الفساد الاداري التي بينتها الشريعة الاسلامية.
من خلال الاسباب السابقة التي بينتها الشريعة الاسلامية فيمكن القول ان اثاره تتمحور حول انتشار الرشوة داخل المؤسسات الادارية، وهذا الامر كما يعلم الجميع يستخدمه بعض العاملين بالمؤسسات بعد ان يقدموا على التباطؤ المقصود في انجاز المعاملات الخاصة بالمواطنين.
ومن اهم اثار الفساد التي بينتها الشريعة الاسلامية هي توسيد الامر لغير اهله، ومن المعلوم اذا وسد الأمر لغير أهله انتشر الفساد وانتشر اهله وسادت الفوضى في المجتمع وهذا ما نحى عنه الشرع في عديد من الآيات والاحاديث النبوية والتي سبق ذكرها.
الفرع الثاني: الحلول التي بينتها الشريعة الاسلامية للحد من الوقوع في الفساد الاداري.
من المعلوم أن الشريعة الإسلامية جاءت بنظرة شمولية لمكافحة هذا النوع من الفساد، والوقاية منه، إذ أن الشريعة الإسلامية قد بينت الداء ووصفت الدواء، وبينت الحلول التي ينبغي التعامل بها مع هذه الآفة، إلا انه لا يمكن التخلص منها بشكل نهائي، ذلك لارتباطها بسلوكيات الأفراد التي

¹. سورة القصص الآية رقم 26".

². د. العياشي، زرزاد، و. د. كريمة، غيا، سنة 2019، المنهج النبوي في محاربة الفساد الإداري والمالي،

المجلة العربية للدراسات الإسلامية والشرعية، المجلد الثالث، العدد التاسع، ص 6.

³. صحيح البخاري، حديث صحيح، ص 59.

⁴. العجلوني، كشف الخفاء، حديث صحيح، رقم الحديث "2" ص 186.

يستحل انتزاع بذرة الشر منها"¹، قال تعالى: (وَمَا أُبَرِّئُ نَفْسِي إِنَّ النَّفْسَ لَأَمَّارَةٌ بِالسُّوءِ إِلَّا مَا رَحِمَ رَبِّي إِنَّ رَبِّي غَفُورٌ رَحِيمٌ"²).

إلا انه وبالرغم من ذلك فقد جاءت الشريعة الإسلامية بمجملتها من القواعد والأحكام هدفها الحد من انتشار هذه الظاهرة وتكمن هذه الحلول في اتباع "الادارة النبوية" والتي يمكن اجمالها في اتباع الاحكام والتشريعات التي شرعها نبينا الكريم محمد (ﷺ) لتنظيم جهود البشر الجماعية والفردية نحو تحقيق مصالحهم وحاجاتهم في الدنيا والاخرة، وذلك بفعل الخير، والبعد عن الشر ومنع الفساد في الارض"³.

بالإضافة إلى ذلك فإن من الحلول المهمة التي حثت على اتباعها الشريعة الإسلامية للحد من الفساد الإداري هي مكافحة المحسوبية والمحاباة، لأن المحسوبية من أخطر أسباب الفساد الإداري، لأن بسببها ستسند المهام لمن ليس بأهل لهذه المهمة وهي من صور الفساد في الأرض، والمحسوبية ما هي في الحقيقة إلا جريمة سرقة لفرص الأكفاء وإعطائها لمن هم أقل"⁴). ومن وجهة نظرنا نرى أن من الحلول الوقائية المهمة في هذا الجانب هي الإصلاح بالحكمة والنصح، فالمصلح وجب عليه أن يسلك سبيل الحكمة والرفق، وان يتدرج في الإصلاح مع كل من يتولى مهام أو امر من امور المسلمين بنصحه بالبعد عن الفساد وعن اتباع طريق المفسدين"⁵).

المطلب الثاني: الفساد الاداري الاسباب والاثار والحلول في القانون.

وسنقسم هذا المطلب إلى فرعين سنتحدث في الفرع الأول عن اسباب الفساد الاداري واثاره وفي الثاني سنتحدث عن اهم الحلول التي من شأنها الحد من ظاهرة الفساد الاداري وفق القوانين الوطنية والمعاهدات والاتفاقيات الدولية وذلك على النحو الآتي:-

¹. أ.د. ابو قاعود، فراس مسلم، الوقاية من الفساد الإداري ومكافحته من منظور الفكر الإسلامي، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد السادس والثلاثون، سنة 201، ص 155.

². سورة يوسف الآية رقم "53".

³. د. العياشي، زرزاد، و.د. كريمة، غيايد، مرجع سابق، ص 6.

⁴. د. بنت عبدالعزيز، نوال بن عبدالله، مرجع سابق، ص 21.

⁵. أ.د. الترابي، البشير علي حمد، مرجع سابق، ص 28.

الفرع الاول: اسباب الفساد الاداري واثاره في القوانين الوضعية.

اولاً: اسباب الفساد الاداري في لقوانين الوضعية.

تتمحور اهم أسباب الفساد الإداري في القوانين الوضعية في النقاط التالية:-

1. ضعف السلطة القضائية وعدم استقلالها، وهذا يظهر جليا في ليبيا وذلك من خلال التقارير التي تعدها الأجهزة الرقابية والتي يأتي على رأسها "الرقابة الإدارية" فهذه الأجهزة تبين كل سنة حجم الفساد الإداري، إلا أننا لم نرى احد قد تم محاسبته على هذه الأعمال، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى ازدياد حجم الفساد والمفسدين.
2. عدم وجود الرادع القانوني الكافي مقارنة بحجم الجرم الذي يخلقه الفساد الإداري بالأفراد والمجتمع بالتشريعات الخاصة بمكافحة الفساد الاداري.
3. التداخل في بعض الاختصاصات بين الأجهزة الرقابية أدى الى استغلال المفسدين لهذا الأمر وتنفيذ مخططاتهم للإفساد بالإدارات العامة.
4. عدم وجود نصوص قانونية لحماية الشهود والمبلغين عن الفساد الإداري ومكافأهم، من اجل التشجيع على هذه الاعمال¹.
5. استخدام المقتنيات العامة في الأمور الشخصية.
6. عدم اتباع احداث ما توصلت اليه المنظمات الدولية من اليات من شأنه الحد من ظاهرة الفساد الاداري.

ثانياً:- اثار الفساد الاداري من الناحية القانونية.

مما لا شك فيه أن للفساد الإداري آثار قانونية سيئة على الدولة ومواطنيها، فانتشار الفساد الإداري يؤدي إلى إضعاف قواعد العمل الرسمية والتي بمثابة القضاء على النظام الإداري للدولة، بالإضافة إلى ظهور طبقة فاسدة تسعى إلى نشر الفساد من اجل تحقيق مصالحها الخاصة وهذا نتيجة عدم المساءلة والمحاسبة القانونية.

¹ . الهاشم، ضامن محمد عقله، سنة 2010، مكافحة الفساد الإداري والمالي في ضوء التشريعات الأردنية، رسالة ماجستير، جامعة الإسراء الخاصة، ص120.

ومن اهم الآثار القانونية للفساد الإداري هي تلك التي تتمثل في تدني مستوى الأنشطة الخدمية التي تقدم للمواطنين، كذلك من شأن الفساد الإداري إضعاف الاستقرار السياسي نتيجة صراع النخبة المفسدة الحاكمة ومن ثم تدني الدخل وفساد الإدارة وتردي الأوضاع على كل الأوجه¹. وننوه إلى أن الآثار السلبية للفساد الإداري التي سبق وان ذكرناها ليست على سبيل الحصر، بل أن هناك من الآثار لم تتح الفرصة لنا في هذه الورقة للإشارة إليها، وخصوصاً في ظل التطور الملحوظ والغير مسبوق للمفسدين في استخدام وسائل جديدة للإفساد وذلك من اجل هروبهم من قبضة العدالة.

الفرع الثاني: الحلول القانونية من الوقوع في الفساد الإداري في القوانين المحلية والدولية.

ففي ليبيا كانت هناك عديد الجهود المبذولة لمجابهة هذا النوع من الفساد وذلك من خلال اصدار عدد من القوانين والتي من بينها القانون رقم 6 لسنة 1985 م بشأن تجريم الوساطة والمحسوبية، وكذلك القانون رقم (20) لسنة 2013 بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية والذي ينص في بعض موادها على جملة من الإجراءات والتي تهدف إلى الحماية من الوقوع في الفساد الإداري ومن ضمن هذه المواد المادة (24، 25)، كما اصدر المشرع القانون رقم (2) لسنة 2007 بتنظيم التفيتش والرقابة الشعبية والذي ينص في مادته (3) على (كما يهدف الجهاز إلى الكشف عن جرائم الكسب غير المشروع، وعن الجرائم الماسة بكرامة الوظيفة العامة، أو المال العام، والمخالفات المالية والإدارية بالجهات الخاضعة لرقابته وضبطها والتحقيق فيها).

وفي المملكة الأردنية نص نظام الرقابة الداخلية رقم(3) للعام (2011)، على إنشاء وحدات الرقابة الداخلية في الهيكل التنظيمي داخل الوحدات الحكومية حيث تعمل هذه، على الرقابة المالية والإدارية داخل الوحدات الحكومية للتأكد من التزامها بالقوانين والأنظمة والتعليمات، ويكون ارتباطها بشكل مباشر في الوزير المعني.

كما اصدر المشرع الأردني القانون الخاص بديوان المحاسبة رقم (28) لعام 1952م حيث قام الديوان بمواكبة كافة التطورات على الساحة الإقليمية والدولية في مجالات الرقابة، حيث نص في المادة 13 من هذا القانون على أنه "الرئيس أن يلفت نظر في أي نقص في أي تشريع سواء مالي

¹. د. شريهان، ممدوح حسن، بدون سنة، جهود مكافحة الفساد الإداري والمالي في المملكة العربية

السعودية، المجلة القانونية، ص13.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



أو إداري وله علاقة بأي أمر مالي، كما نصت المادة 14 للرئيس أن يقوم بالاطلاع على كافة تقارير المفتش سواء مفتش مالي أو إداري.

إلا أن إصدار القوانين وحده امر غير كاف من اجل التصدي لهذه الآفة فلا بد من جهود تدعمه وتمثل هذه الجهود في التعاون بين الأجهزة المختصة في مكافحة هذا النوع من الفساد، كذلك يجب أن تكون هناك مراجعة مستمرة للقوانين والعمل على تحديثها بما يتماشى مع خطط المفسدين.

وللأسف الشديد وكما يعلم الجميع ان ليبيا تعتبر من أكثر الدول فساداً، فإن هذا الأمر يتطلب من الدولة الليبية التعاون مع الدول الصديق وخصوصاً تلك التي كان لها تجارب سابق في مكافحة هذا الوباء الخطر.

اما على الصعيد الدولي فكانت هناك عديد الجهود المتمثلة في عقد المؤتمرات والندوات والمعاهدات والاتفاقيات من اجل الوصول الي حلول قانونية رادعة من شأنها القضاء على الفساد والمفسدين. ومن بين هذه الجهود جهود الامم المتحدة في مكافحة الفساد والتي كما اسلفنا تتمثل في عقد المؤتمرات والتي من اهمها المؤتمر الثالث والمقام بمدينة "الدوحة" عام "2009" والذي نجح في الوصول الي اتفاق جماعي تمثل في الوصول الي آلية متابعة مكافحة الفساد¹.

كذلك من الجهود الدولية المهمة في مكافحة الفساد الاداري والتي ينبغي الاستفادة منها، جهود البنك الدولي لمكافحة الفساد، وجهود صندوق النقد الدولي، ومنظمة التجارة العالمية، وجهود منظمة الشفافية الدولية، وجهود جامعة الدول العربية.

فكل هذه الجهود السابقة يجب مراجعتها والاستفادة منها ومتابعة اخر ما توصلت اليه من حلول من شأنها القضاء على الفساد ومرتكبيه.

¹. المرجع السابق، ص22.

الخاتمة

وختاماً في هذه الدراسة التي تناولنا فيها الحماية الشرعية والقانونية من الفساد الإداري والمالي، والذي بدوره يعتبر ظاهرة وجدت مع وجود الإنسان، ولذلك فإن مكافحة الفساد الإداري والمالي، تتطلب تكاثف جميع الجهود من أجل تحقيق ذلك، فلا احد يعتقد أنها مهمة الأجهزة الرقابية فقط، بل حتى المواطن يجب أن يشارك في هذا الأمر من باب منع الفساد الذي تحثنا عليه الشريعة الإسلامية.

وفي نهاية هذه الخاتمة وجب علينا أن نذكر بأهم النتائج والتوصيات التي كنا قد توصلنا اليها وهي على النحو الآتي:-

النتائج.

1. ان مصطلح الفساد في الشريعة الاسلامية ليس ببعيد عنه في القوانين الوضعية، إلا أن الفساد في الشريعة يعتبر اعم باعتباره يشمل كل المعاصي.
2. من اسباب انتشار الفساد الاداري والمالي هي قلة الاهتمام بحل المشكلة من أساسها، المتمثلة في أسباب الفساد.
3. قلة الاهتمام بالتوعية الدينية كأحد اهم الحلول من مخاطر الفساد.
4. عدم الاهتمام بالسعي لإعداد واكتشاف الأمناء لتولي زمام الأمور من الناحية الإدارية والمالية كتدبير وقائي للحد من الفساد.
5. ان معظم القوانين الصادرة عن لسلطة التشريعية في ليبيا والمتعلقة بمكافحة الفساد قاصرة عن مكافحة الفساد والمفسدين، باعتباره غير رادعة من كافة النواحي.
6. عدم اعطاء الأجهزة الرقابية سلطة تستطيع من خلالها انهاء عمل الفاسدين حتى لو كانوا من ضمن الأجهزة التنفيذية او التشريعية باعتبارهم هم من يتولوا ادارة امور الدولة من الناحية الادارية والمالية.
7. ومن النتائج ذات الاهمية التي توصلنا اليها من خلال هذه الدراسة هي عدم الاهتمام بمناصحة ولاة الأمر وذلك وفق ما حدده الشرع، وذلك بنصحهم بعدم تولي من ثبت فسادهم امور المسلمين.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



التوصيات

1. انشاء قانون الحكومة الالكترونية من اجل تعزيز الشفافية الادارية والمالية للأجهزة الحكومية.
2. توفير الامكانيات البشرية الملتزمة دينياً واخلاقياً بالسلوكيات الوظيفية.
3. بيان وتوضيح ووعي من يتولى شأن إدارة الأمور المالية والإدارية، ما جاءت به الشريعة الإسلامية في مكافحة الفساد، وهذا يتم عن طريقة مشاركة "الهيئة العامة للأوقاف والشؤون الإسلامية" "ودار الإفتاء" في مكافحة الفساد.
4. حث الأمراء والإشادة بهم، والتشهير بالفاستدين وما نالوه من عقاب كنوع من انواع الردع العام.
5. ومما ينبغي الاهتمام به هو قبول الشكاوى من المواطنين المتعلقة بالفساد الإداري والمالي، فمن شأن هذا الأمر المساهمة في مكافحة الفساد في كافة بقاع الدولة.
6. الاهتمام بالتدابير الوقائية كأحد الجوانب المهمة في مكافحة الفساد.
7. مراجعة كافة التشريعات المتعلقة بالفساد في ليبيا وذلك من اجل ان تتماشى مع احدث ما توصلت اليه الجهود الدولية في مكافحة الفساد والمفسدين، بالإضافة إلى إزالة التعارض في الاختصاص بين الأجهزة الرقابية.

المصادر والمراجع

1. أ.د. ابو قاعد، فراس مسلم، سنة 2013، الوقاية من الفساد الإداري ومكافحته من منظور الفكر الإسلامي، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد السادس والثلاثون.
2. أ.د. الترابي، البشير علي حمد، سنة 2005، مفهوم الفساد المالي وأنواعه، مجلة جامعة القرآن الكريم والعلوم الإنسانية، العدد الحادي عشر.
3. ابن منظور، لسان العرب، محمد احمد حسب الله، وآخرون، بدون سنة، الناشر دار المعارف، القاهرة.
4. أثار الفساد ومخاطرة، الهيئة العامة لمكافحة الفساد بالكويت، الدخول للموقع يوم السبت 24-09-2022 الساعة 12:30. <https://www.nazaha.gov.corruption.aspx>



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



5. احمد اولاد سعيد، سنة "2011"، مكافحة الفساد المالي في الاسلام، جريمة الرشوة نموذجاً، مجلة الواحات للبحوث والدراسات العدد "12" الجزائر.
6. الأشبيلي، عبدالحق، الأحكام الشرعية الكبرى.
7. د. بنت عبدالعزيز، نوال بن عبدالله، سنة 2014، منهج النبي محمد ﷺ في مكافحة الفساد، حولية كلية اصول الدين والدعوة بالمنوفية، العدد الثالث والثلاثون .
8. د.الحازمي، عصام بن ابراهيم، بدون سنة، اثر السنة النبوية في القضاء على الفساد المالي، بحث غير منشور.
9. د.الحوري، محمد عودة احمد، 1438هـ، صور من الفساد المالي بينتها السنة النبوية مجلة جامعة ام القرى لعلوم الشريعة والدراسات الإسلامية، العدد (68).
10. د.العباشي، زراد، و، د. كريمة، غياد، سنة أكتوبر، 2019، المنهج النبوي في محاربة الفساد الإداري والمالي، المجلة العربية للدراسات الإسلامية والشريعة، المجلد الثالث، العدد التاسع.
11. د. حمريش، سامية، جوان 2018، الفساد المالي والإداري أسبابه، مظاهره وآليات الوقاية منه، مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد الخامس.
12. د. شريهان، ممدوح حسن، بدون سنة، جهود مكافحة الفساد الاداري والمالي في المملكة العربية السعودية، المجلة القانونية.
13. سنن الترمذي.
14. صحيح البخاري.
15. صحيح مسلم.
16. عبدالله، محمد عبدالله، 2012، مكافحة الفساد وفق قواعد القانون الدولي، رسالة ماجستير، جامعة دمشق.
17. العجلوني، كشف الخفاء.
18. الهاشم، ضامن محمد عقله، سنة 2010، مكافحة الفساد الإداري والمالي في ضوء التشريعات الأردنية، رسالة ماجستير، جامعة الإسراء الخاصة.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



مقاصدية الشريعة في منع الفساد بين التأصيل والتطبيق

مقدم البحث: احمودة خير الله سلامة

عضو هيئة تدريس بجامعة سرت

كلية الآداب - قسم الدراسات الإسلامية

ملخص البحث

تكمن أهمية هذا الموضوع في كونه من المواضيع التي تدرس ظاهرة قديمة متجددة، وهي تُعنى بالتأصيل المقاصدي والشرعي للنهي عن الفساد، حيث هدف الباحث إلى تحديد مفهوم الفساد وأنواعه: الاعتقادي، والأخلاقي، والاجتماعي، خصوصاً في المجتمع الليبي، وذكر بعض الصور التطبيقية له، وعلاقتها بمقاصد الشريعة الإسلامية الرافضة للفساد بكل أنواعه، قياساً على نصوص القرآن الكريم والسنة النبوية التي جاءت ملائمة للفطرة السليمة وأصل العيش الكريم.

المقدمة

بسم الله والصلاة والسلام على رسول الله وعلى آله وصحبه وسلم وبعد:

إن الفساد من الظواهر القديمة المتجددة في كل عصر، لا يسلم منها أي مجتمع، ويجب محاربه بجميع أنواعه بشتى الطرق والوسائل للحد من انتشاره واستشرائه.

ولذا أوجب الشارع على المكلف الالتزام بكل ما يتوجب عليه فعله من الوظائف والأعمال الخاصة والعامة بحكم الشرع أو القانون، إذ بذلك تتحقق المصالح وتُدرأ المفاسد وهذا هو أصل التشريع الإسلامي.

فالفساد بأنواعه العقدي والأخلاقي والاجتماعي والإداري والمالي كلها قد شملتها آيات القرآن الكريم، ورتب على ذلك عقوبات وحدوداً وتعزيزات وزواجر حتى ينتهي مرتكبوها عن فعلها للسلامة في الدارين امتثالاً لأمر الله ولرسوله - صلوات الله وسلامه عليه - إلا أن الفساد في هذا العصر قد تطور بتقدم الحضارات فوضعوا له مسميات أخرى حتى ينطلي على العامي حكم الله فيه فيقع في شركه دون قصد، ولهذا فإن المقاصد التي يهدف الشرع إلى تحقيقها تدور في ثلاث مراتب أولها: الضروريات ثم الحاجيات ثم التحسينيات، إلا أن الفقهاء قد حددوا هذه المقاصد في خمسة أمور ضرورية عرفت بالضروريات الشرعية، أو بالمقاصد الشرعية الضرورية، والباقي مكمل لها تقدر حسب الأولوية في الترتيب لدفع المفاسد عن الفرد والمجتمع.

أهداف البحث:

يظهر هدف البحث فيما يأتي:

1. دراسة مفهوم الفساد وأنواعه من ناحية اعتقادية وأخلاقية واجتماعية في المجتمع الليبي بصفة خاصة.

2. بيان العلل والحكم التي اشتملت عليها الأحكام التي شرعها الله لمنع الفساد أو الحد من فاعليته.

3. إظهار بعض الصور والتطبيقات التي راعى الشارع فيها حال المكلف، ورفع عنه قيود الفساد والظلم التي تقع عليه.

إشكالية البحث:

يعد الفساد من أكبر المشكلات التي تواجه الحكومات والمجتمعات في الدول النامية والمتقدمة على حد سواء، وتقف عائقاً في تحقيق تنميتها وتقدمها، وذلك بسبب ما يحمله الفساد من صور الانحراف في المعايير الأخلاقية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية. ولما كانت الشريعة الإسلامية صالحة لكل زمان ومكان، وهي الشريعة التي ارتضاها الله تبارك وتعالى لتكون خاتمة الرسالات، فهي قادرة أن تعالج هذا الأمر من خلال تشريعاتها المختلفة، وحماية المجتمع من خلال أصول ومقررات الفقه الإسلامي.

وبناء على ذلك تتمحور إشكالية البحث حول التساؤلات التالية:

ما مفهوم الفساد في الشريعة الإسلامية ؟

ما هي أنواع الفساد في الشريعة الإسلامية ؟

هل توجد صور تطبيقية تتضمن مفهوم الفساد في المجتمع الليبي ؟

المنهج المتبع:

المنهج الاستقرائي والمنهج الوصفي التحليلي، حيث يوضح قدم هذه الظاهرة وربط علاجها بأصول وقواعد الشريعة.

المطلب الأول: مفهوم مقاصد الشريعة

إن معرفة مقاصد الشريعة أمر ضروري لفهم النصوص الشرعية واستنباط الأحكام من أدلتها التفصيلية على الوجه الصحيح والمقبول، ولذلك كان لزاماً علينا تبیین مفهوم هذه المقاصد لكي يعيها المكلف، وبما يعرف ما يأخذ وما يذر، ويزن بها المصالح والأضرار ليحقق مصالح العامة والخاصة للعباد ويحفظها بها.

أولاً: التعريف اللغوي لمقاصد الشريعة:-

مقاصد الشريعة هي اسم لعلم من العلوم الشرعية، وهو يتركب من لفظين، هما (مقاصد) و(الشريعة) ولتعريف هذا المصطلح العلمي ينبغي تعريف كل من اللفظين.

1. تعريف المقاصد لغة:

المقاصد جمع مقصد، والمقصد مصدر ميمي مشتق من الفعل قصد، فيقال: قصد يقصد قصداً⁽¹⁾ وعليه فإن المقصد له معان لغوية كثيرة منها:⁽²⁾

أ - الاعتماد والتوجه واستقامة الطريق، وقد اقتصد فلان في أمره، أي: استقام ومنه قول الله تعالى:

﴿وَعَلَى اللَّهِ قَصْدُ السَّبِيلِ﴾⁽³⁾ أي: على الله تبين الطريق المستقيم، والدعاء إليه بالتحجج

والبراهين، والبيانات الواضحات، وعلى ذلك فالاستقامة تكون مادية ومعنوية.

ب- ومنها الاعتدال والتوسط بين الطرفين: وهو ما بين الإفراط والتفريط، ومنه قوله تعالى:

﴿وَمِنْهُمْ مَّقْتَصِدٌ﴾⁽⁴⁾ أي: بين الظالم والسابق، وكذلك في الحديث: قال رسول الله صلى الله عليه

وسلم "القصد القصد تبلغوا"⁽⁵⁾.

2. تعريف الشريعة لغة:

تُطلق الشريعة لغة على مورد الماء ومنبعه ومصدره، كما تُطلق على الدين والملة والطريق والمنهج

والسنة، والشريعة والشرع والشرعة وكلها بمعنى واحد⁽⁶⁾.

فالشريعة هي ما شرعه الله لعباده من الأحكام عن طريق الوحي إلى رسوله محمد بن عبد الله -

صلوات ربي وسلامه عليه- وجعلها خاتمة رسالاته.

ووجه إطلاق الشريعة على منبع الماء ومصدره، أن الماء مصدر حياة كل حي، وأن الدين الإسلامي

مصدر حياة النفوس وصلاحتها وتقدمها وسلامتها، جالبة للنفع دافعة للضرر في الدنيا والآخرة؛

⁽¹⁾ لسان العرب لابن منظور، مادة قصد 179/11.

⁽²⁾ معجم مقاييس اللغة للرازي، ج2، مادة قصد 404/2، والمصباح المنير للفيومي، مادة قصد، ص505.

⁽³⁾ سورة النحل: الآية 9.

⁽⁴⁾ سورة فاطر: الآية 32.

⁽⁵⁾ أخرجه البخاري في صحيحه، حديث رقم "6463" ومسلم في صحيحه برقم "2816".

⁽⁶⁾ لسان العرب لابن منظور، مادة "شرع"، 176/8.

فالشريعة مصدر الخير والرخاء والسعادة في المعاش والمعاد قال الله تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا اسْتَجِيبُوا لِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ إِذَا دَعَاكُمْ لِمَا يُحْيِيكُمْ﴾⁽¹⁾

ثانياً: التعريف الاصطلاحي لمقاصد الشريعة الاسلامية:-

لم يرد عن العلماء الأوائل تعريف واضح ومحدد أو دقيق لمقاصد الشريعة؛ وإنما وجدت كلمات وجُمَلٌ لها تعلق ببعض أنواعها وأقسامها، وبعض تعبيراتها ومرادفاتها، وبأمثلتها وتطبيقاتها. فقد ذكروا الكليات المقاصدية الخمس "حفظ الدين، والنفس، والعقل، والنسل، والمال" كما ذكروا المصالح الضرورية والحاجية والتحسينية، وذكروا بعض الحكم والأسرار والعلل المتصلة بأحكامها وأدلتها.

واستدلوا على ذلك بالمنقول والمعقول على شرعية المقاصد وحجيتها، ووجوب مراعاتها والاعتماد عليها بشروط معينة وضوابط مقررّة، وبدون الخروج عن الشرع أو معارضة أدلته ومصادمة تعاليمه وقواعده وأصوله.⁽²⁾

كما أنهم عبروا عن المقاصد بتعبيرات كثيرة دلت في مجملها بالتصريح والتلميح على التفات هؤلاء الجهابذة إلى مراعاة المقاصد واستحضارها في عملية فهم النصوص والأحكام والاجتهاد فيها والترجيح بينها.

ومن تلك التعبيرات: المصلحة، والحكمة، والعلة والمنفعة، والمفسدة والأغراض، والغايات، والأهداف، والمرامي، والأسرار والمعاني... وغير ذلك مما هو مبثوث في مصادره ومظانه.⁽³⁾

أما مقاصد الشريعة في العصر الحديث:

فقد حظيت بعناية خاصة من قبل العلماء والباحثين؛ وذلك لأهميتها ودورها في عملية الاجتهاد الفقهي، وفي معالجة قضايا الحياة المعاصرة في ضوء الأدلة والنصوص والقواعد الشرعية، وكان من

(1) سورة الأنفال، الآية 24.

(2) ينظر: الموافقات للشاطبي، 3/2، ومقاصد الشريعة لابن عاشور، ص20، والوجيز في أصول الفقه عبدالكريم زيدان، ص299.

(3) ينظر: مقاصد الشريعة للطاهر بن عاشور، ص25، وسد الذرائع عند الامام ابن القيم الجوزية، لسعود بن ملوح العنيزي، ص155.

مظاهر هذا الاعتناء تدوين المقاصد وتأليفها، واعتبارها علماً شرعياً وفناً أصولياً، له ما لسائر العلوم والفنون من التعريفات والمصطلحات والتقسيمات والاعتبارات وغير ذلك.⁽¹⁾ وقد أوردت عدة تعريفات في هذا الشأن وإن كانت متقاربة في المعنى المقصود، نختار منها على سبيل المثال لا الحصر.

أ- عرفها الشيخ محمد الطاهر بن عاشور بأنها: "المباني والحكم الملحوظة للشارع في جميع أحوال التشريع أو معظمها؛ بحيث لا تختص ملاحظتها بالكون في نوع خاص من أحكام الشريعة، فيدخل في هذا أوصاف الشريعة وغاياتها العامة والمعاني التي لا يخلو التشريع عن ملاحظتها..."⁽²⁾

ب- عرفها أحمد الريسوني بأنها: "الغايات التي وضعت الشريعة لأجل تحقيقها لمصلحة العباد".⁽³⁾

ج- وعرفها الدكتور محمد بن سعد الأيوبي بأنها: "هي المعاني والحكم ونحوها التي رعاها الشارع في التشريع عموماً وخصوصاً من أجل تحقيق مصالح العباد"⁽⁴⁾

إذاً فالمقاصد هي: الحكم والمعاني والغايات التي اعتبرها الشارع في جميع أحوال التشريع؛ لتحقيق مصالح الناس بإيجاد وضون ضرورياتهم وتوفير حاجياتهم وتحسيناتهم.

المطلب الثاني: الفساد مفهومه دلالاته وأنواعه.

أولاً: مفهوم الفساد

1. المعنى اللغوي: الفساد عند علماء اللغة له عدة معان، منها:

الفساد: نقيض الصلاح، فَسَدَ يَفْسُدُ وَيَفْسُدُ وَفَسَاداً وَفُسُوداً، فهو فَاسِدٌ وَفَسِيدٌ فيهما، ولا يقال انفسد وأفسدته أنا، واستفسد السلطان قائده إذا أساء إليه حتى استعصى عليه. والمفسدة: خلاف المصلحة. والاستفساد: خلاف الاستصلاح. وقالوا: هذا الأمر مفسدة لكذا أي: فيه فساد، ويقال: أفسد فلان المال يفسده إفساداً وفساداً،⁽⁵⁾ ومنه قول الله تعالى: ﴿وَإِذَا تَوَلَّى سَعَىٰ فِي الْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ ۗ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْفُسَادَ ۗ﴾⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ مقاصد الشريعة الإسلامية وعلاقتها بالأدلة الشرعية، محمد بن سعد بن أحمد بن سعود الأيوبي 33/1.

⁽²⁾ مقاصد الشريعة للطاهر بن عاشور، ص 49.

⁽³⁾ نظرية المقاصد عند الإمام الشاطبي، أحمد الريسوني، ص 5.

⁽⁴⁾ مقاصد الشريعة الإسلامية وعلاقتها بالأدلة الشرعية ل محمد بن سعد الأيوبي، ص 37.

⁽⁵⁾ لسان العرب لابن منظور 3/335.

⁽⁶⁾ سورة البقرة، الآية 205.

2. الفساد في الاصطلاح: زوال الصورة عن المادة بعد أن كانت حاصلة.⁽¹⁾

3. معنى الفساد عند المفسرين: تناول المفسرون معنى لفظة الفساد الواردة في القرآن فكانت على النحو الآتي:

أ- عرف الزمخشري الفساد بأنه: خروج الشيء عن حال استقامته وكونه منتفعا به، ونقيضه الصلاح، وهو الحصول على الحالة المستقيمة النافعة، والفساد في الأرض: هيج الحروب والفتن، لأن في ذلك فساد ما في الأرض وانتفاء الاستقامة عن أحوال الناس والزروع والمنافع الدينية والدينية⁽²⁾.
ب- وعرفه القرطبي بأنه: العدول عن الاستقامة إلى ضدها، وقيل: كانت الأرض قبل أن يبعث النبي صلى الله عليه وسلم مليئة بالفساد، وتفعّل فيها المعاصي، فلما بعث النبي صلى الله عليه وسلم ارتفع الفساد وصلحت الأرض.⁽³⁾

ج- وعرفه الطاهر بن عاشور بأنه: استحالة منفعة الشيء النافع إلى مضر به أو بغيره، وقد يطلق على وجود الشيء مشتملا على مضرة، والأظهر أن الفساد موضوع للقدر المشترك في الأطعمة، ومنه إزالة الأشياء النافعة كالحرق والقتل للبراء، ومنه إفساد الأنظمة كالفتن والجور، ومنه إفساد المساعي كتكثير الجهل، وتعليم الدعارة، وتحسين الكفر، ومناوأة الصالحين.⁽⁴⁾

4. معنى الفساد عند الفقهاء: المراد بالفاسد الممنوع، مجازاً عرفياً؛ فيعم الباطل والمكروه وما كان

مشروعاً بأصله غير مشروع بوصفه،⁽⁵⁾ وفساد عام أي وهو ضياع حقوق الناس⁽⁶⁾.
وجاء في الموسوعة الكويتية تعريف الفساد: الفساد والبطلان: الاختلال أعم من الفساد والبطلان، إذ يدخل فيه اختلال العبادة أو العقد أو غيرها بنقص بعض المكملات التي لا يقتضي نقصها بطلاناً ولا فساداً، كترك إزالة النجاسة نسياناً بالنسبة إلى الصلاة، وترك المبيت بمنى للحاج، وترك الإشهاد على البيع، أو بفعل مخالف لمقتضى الكمال في العبادة أو التصرف، كالحركة اليسيرة في

(1) التعريفات للجرجاني، ص 53.

(2) تفسير الكشاف للزمخشري، ص 162.

(3) الجامع الاحكام القرآن للقرطبي، 202/1.

(4) تفسير الكشاف للطاهر بن عاشور، 284/1.

(5) اللباب في شرح الكتاب، عبدالغني الغنيمي، 24/2.

(6) إغاثة الطالبين للبكري، 293/4.

الصلاة، وكإيقاع البيع بعد نداء الجمعة عند من لا يبطله بذلك، فإن كل ذلك لا يقتضي فسادا ولا بطلانا، ولا تخرج به العبادة أو التصرف عن الصحة، ولكن تفقد بعض الكمال⁽¹⁾.
من خلال عرض هذه المعاني اللغوية والاصطلاحية لكلمة الفساد يتضح أن هناك ارتباطا بين المعنيين "اللغوي والاصطلاحي" فالفساد ضد الإصلاح وأنه لفظ مشترك في عدم النفع.

السور القرآنية التي ورد فيها لفظ الفساد:

الفساد من أهم الظواهر القديمة المتجددة في كل عصر وزمان، فيجب محاربته والتصدي له في حياة الفرد والمجتمع، فالإنسان السوي يجد صعوبة في التعايش مع مجتمع يعج بأنواع الفساد، كالفساد في العقائد، والفساد في الأخلاق، والفساد في المعاملات... وغيرها من أنواعه وأصنافه...
ولذا فإننا حين نتدبر كتاب الله تعالى نجد أن الخطاب القرآني قد استعمل كلمة الفساد بمشتقاتها في ما يربو على خمسين موضعاً في التحريم والنهي والجزر، وأن المولى تبارك وتعالى: أعد لمرتكبه الخزي في الدنيا والعذاب المهين في الآخرة، وإليك بيان ذلك.

ورد لفظ الفساد بمشتقاته " بمعان ودلالات مختلفة، ذكر بعض المفسرين أن لفظ الفساد في القرآن يأتي على سبعة أوجه"⁽²⁾.

ثانياً: دلالات الفساد

أ) دلالات معنى الفساد في كتاب الله

1. المعاصي وهو فساد في الاعتقاد ﴿وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ قَالُوا إِنَّمَا نَحْنُ مُصْلِحُونَ﴾⁽³⁾، وجاءت في هذه الآية بمعنى المعاصي.
2. بمعنى الهلاك ﴿وَلَوْ اتَّبَعَ أَحَقُّ أَهْوَاءِهِمْ لَفَسَدَتِ السَّمَوَاتُ وَالْأَرْضُ وَمَنْ فِيهِنَّ بَلْ أَتَيْنَهُمْ بِذِكْرِهِمْ فَهُمْ عَنْ ذِكْرِهِمْ مُعْرِضُونَ﴾⁽⁴⁾.
3. بمعنى الكفر ﴿فَلَوْلَا كَانَ مِنَ الْقُرُونِ مِنْ قَبْلِكُمْ أُولُوا بَقِيَّةٍ يَنْهَوْنَ عَنِ الْفَسَادِ فِي الْأَرْضِ إِلَّا

⁽¹⁾ الموسوعة الكويتية، 314/2.

⁽²⁾ ينظر: نزهة الأعين النواظر في علم الوجوه والنظائر جمال الدين بن الجوزي، 469/1.

⁽³⁾ سورة البقرة، الآية 11.

⁽⁴⁾ سورة المؤمنون، الآية 71.

- قِيلَ ۖ مِمَّنْ أَنْجَيْنَا مِنْهُمْ وَاتَّبَعَ الَّذِينَ ظَلَمُوا مَا أُتْرِفُوا فِيهِ وَكَانُوا مُجْرِمِينَ⁽¹⁾.
4. بمعنى القتل ﴿وَقَالَ فِرْعَوْنُ ذُرِّيَّتِي أَقْتُلْ مُوسَى وَلْيَدْعُ رَبَّهُ ۚ إِنِّي أَخَافُ أَنْ يُبَدِّلَ دِينَكُمْ أَوْ أَنْ يُظْهِرَ فِي الْأَرْضِ الْفُسَادَ⁽²⁾﴾.
5. بمعنى الخراب والظلم والجور ﴿قَالَتْ إِنَّ الْمُلُوكَ إِذَا دَخَلُوا قَرْيَةً أَفْسَدُوهَا وَجَعَلُوا أَعْرَاجَ أَهْلِهَا آذِلَّةً ۚ وَكَذَلِكَ يَفْعَلُونَ⁽³⁾﴾.
6. بمعنى السحر ﴿فَلَمَّا أَلْقَوْا قَالَ مُوسَى مَا جِئْتُمْ بِهِ السِّحْرُ إِنَّ اللَّهَ سَيُبْطِلُهُ ۚ إِنَّ اللَّهَ لَا يُصْلِحُ عَمَلَ الْمُفْسِدِينَ⁽⁴⁾﴾.
7. بمعنى القحط والجذب وقلة النبات ﴿ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ⁽⁵⁾﴾.
- وقد ورد على غير صورة المصدر من مادة الجذر الفعل الثلاثي "ف س د" أفعال وصفات وأسماء ومفرد وجمع "فساد، المفسدين، يفسدون، مفسدين، لتفسدون، لفسدتا، مفسدون" ولضيق المقام سأذكر مثالا لكل صيغة.
- ب) وردت كلمة "فساد" منكورة في خمسة مواضع ثلاثة منها في سورة (المائدة)، ومرة في سورة (الأنفال) ومرة في سورة (القصص) ﴿وَالَّذِينَ كَفَرُوا بِعَصَاهُمْ أُولَآئِكَ بَعْضٌ إِلَّا تَفْعَلُوهُ تَكُنْ فِتْنَةً ۖ فِي الْأَرْضِ وَفُسَادًا كَبِيرًا⁽⁶⁾﴾.
- ج) وردت بصيغة الجمع "المفسدين" ثلاث عشرة مرة في كل من سورة (آل عمران، المائدة، الأعراف، يونس، النمل، القصص، العنكبوت، وسورة ص) ﴿وَوَعَدْنَا مُوسَى ثَلَاثِينَ لَيْلَةً ۖ وَأَتَمَمْنَاهَا بِعَشْرِ ۖ فَتَمَّ مِيقَاتُ رَبِّهِ ۚ أَرْبَعِينَ لَيْلَةً ۚ وَقَالَ مُوسَى لِأَخِيهِ هَارُونَ اخْلُفْنِي فِي قَوْمِي وَأَصْلِحْ وَلَا تَتَّبِعْ سَبِيلَ الْمُفْسِدِينَ⁽⁷⁾﴾.

(1) سورة هود، الآية 116.

(2) سورة غافر، الآية 26.

(3) سورة النمل، الآية 34.

(4) سورة يونس، الآية 81.

(5) سورة الروم، الآية 41.

(6) سورة الأنفال، الآية 73.

(7) سورة الأعراف، الآية 142.

(د) وردت بصيغة المضارع "يفسدون" في خمسة مواضع في كل من سورة (البقرة، الرعد، النحل، الشعراء، النمل) ﴿وَالَّذِينَ يَنْقُضُونَ عَهْدَ اللَّهِ مِنْ بَعْدِ مِيثَاقِهِ وَيَقْطَعُونَ مَا أَمَرَ اللَّهُ بِهِ أَنْ يُوصَلَ وَيُفْسِدُونَ فِي الْأَرْضِ أُولَئِكَ هُمُ اللَّعَنَةُ وَهُمْ سُوءُ الدَّارِ﴾⁽¹⁾.

(هـ) وردت بصيغة اسم فاعل "مفسدين" في أربعة مواضع في كل من سورة (البقرة، الأعراف، هود، الشعراء) ﴿وَيَقُومُ أَوْفُواوُا الْمِكْيَالَ وَالْمِيزَانَ بِالْقِسْطِ وَلَا تَبْخَسُوا النَّاسَ أَشْيَاءَهُمْ وَلَا تَعْتُوا فِي الْأَرْضِ مُفْسِدِينَ﴾⁽²⁾.

(و) وردت بصيغة لام الأمر "لتفسدن" مرة واحدة في سورة الإسراء ﴿وَقَضَيْنَا إِلَى بَنِي إِسْرَءِيلَ فِي الْكِتَابِ لَتُفْسِدُنَّ فِي الْأَرْضِ مَرَّتَيْنِ وَلَتَعْلُنَّ عُلُوقًا كَبِيرًا﴾⁽³⁾.

خلق الله الإنسان في أحسن صورة ووهبه العقل ليتلوه فيما يؤمر به من فعل الخير وما ينهى عنه من فعل الشر، ليجازي به يوم الحساب.

فمن خلال قراءة وتدبر وتتبع آيات القرآن الكريم التي ورد فيها لفظ الفساد ومشتقاته، بأساليبه المختلفة تبين أن الفساد: لفظ شامل لكافة النواحي السلبية في حياة الإنسان بجميع أطوارها، وكذلك بينت جميع أنواع الفساد منها ما هو مصرح به، ومنها ما فيه إشارة استنبط منه أهل العلم أصناف الفساد وأنواعه من خلال تفسير الآيات القرآنية وربطها بالواقع والاستشهاد عليه من سنة خير المرسلين.

فالآيات شملت كلا من الفساد في الاعتقاد، والفساد في الأخلاق، والفساد في المجتمع، وكذلك الفساد المالي، والإداري، وإن هذا المقام لا يسمح بذكرها جميعاً فسوف أتناول الفساد الاعتقادي الفكري، والأخلاقي والاجتماعي بما يتناسب مع التخصص والمحور في هذا المؤتمر.

ثالثاً: أنواع الفساد:

1) الفساد العقدي:

لقت تفشى هذا الفساد في أغلب الامم السابقة، كما أخبر بذلك الوحي المبين، ففي زمن نوح - عليه السلام - عبد قومه الأصنام من دون الله وقد ذكر ذلك في سورة نوح (وقالوا لا تذرنا أهتكم)

(1) سورة الرعد، الآية 25.

(2) سورة هود، الآية 85.

(3) سورة الإسراء، الآية 4.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



وكذلك في زمن إبراهيم خليل الله - حيث حَاجَّ قومه بالحجج والبراهين وأنكر عليهم هذه الاعتقادات الفاسدة، من عبادتهم للمخلوقات وتركهم للخالق - سبحانه - حين عبده الشمس والقمر والأجرام السماوية، وكذلك الأوثان، وذكر ذلك في سورتي الأنعام ومريم. ومن المعلوم أن جميع دعوات الأنبياء والرسل منذ آدم إلى خاتم الرسل - محمد صلوات ربي وسلامه عليهم أجمعين - جاءت لتوحيد الخالق وترك ما يعبد من دونه سبحانه.

فجاءت الشريعة الإسلامية ومن أصولها سد ذرائع الفساد في العقيدة، والمحافظة على أصول التوحيد، ومن أركانها وأساسها "شهادة أن لا إله إلا الله" ومن أوائل مقاصد الشريعة كما سنبينه في المطلب اللاحق "حفظ الدين" وغايته ترك كل ما يشوه العقيدة السليمة.

ومما يفسد العقيدة: التعلق بالأموال، والعكوف عندهم، واتخاذ قبورهم مساجد، وشد الرحال إليها، والتماس المنافع وقضاء الحوائج والدعاء ونحوها من الأمور التي يختص بها المولى سبحانه⁽¹⁾.

ولا يرفع هذا الجهل إلا بالعلم والتعلم من نشر الدعوة عبر الوسائل المختلفة ابتداء من البيت ثم المدرسة ثم المسجد، والجامعات وعقد الندوات والمؤتمرات العلمية بالإشادة بالعلم ومكانته وفضله وفضل طلبه، وفي هذا تطبيق للقاعدة الفقهية وهي درء المفسدة مقدم على جلب المصلحة.

2) الفساد الأخلاقي:

لقد أشار القرآن الكريم إلى الفساد الأخلاقي في بعض الآيات، وأشار إلى أن هناك مجتمعات بشرية كانت منغمسة في الفساد منحرفة عن الطريق المستقيم مبتعدة عن الأخلاق الحسنة التي ارتضاها الله لعباده، كقوم لوط حيث كانوا منهمكين في ممارسة الفواحش والخبائث القبيحة، وقد ذكرها الله تعالى في القرآن الكريم في العديد من الآيات، في غير سور منه، كسورة الأعراف، هود، الحجر، الأنبياء، الشعراء، النمل، العنكبوت، الصافات، القمر، وتصف من يقوم بهذه الأعمال بأنه من القوم الظالمين، و من القوم المسرفين، وتارة بالقوم العادين، وهم المتجاوزون الحد الذي وضعه الله تعالى لهذه البشرية، والفترة السليمة التي فطر الناس عليها ﴿فَطَرَتْ اللَّهُ أَلِّي فَطَرَ النَّاسَ عَلَيْهَا﴾⁽²⁾ فأهلكهم بذنوبهم بسبب فسادهم وإفسادهم.

(1) الغلو في الدين، الصادق الغرياني، ص 146.

(2) سورة الروم، الآية 30.

وقال تعالى: في هذا الشأن ﴿وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْفُسَادَ﴾⁽¹⁾، والجنسية المثلية التي يريد الغرب أن يجعها كظاهرة إنسانية مقبولة، وهذه الحالة يعتبرها القرآن الكريم من صور ونماذج الفساد في الأرض، ونتيجة لهذه الظاهرة انتشرت الأمراض ك(مرض فقدان المناعة المكتسبة الإيدز) وعمّ الخراب في الأرض، وفيها مخالفة للفطرة السليمة وهذه الظاهرة تلقي بظلالها السيئة على العالم بأسره، وهي نموذج جلي لانحيار المجتمع وفساد أخلاقه وتفككه .

فالفساد الأخلاقي يُعد من أخطر أنواع الفساد لما فيه من التعدي على حدود الله، وهو خادش للحياء مؤذ لشعور الناس؛ والشرعية الإسلامية نظمت العلاقات الجنسية وقصرتها على الزواج، وجعلت غير ذلك تعديا على حرمة الله، قال تعالى: ﴿وَمَنْ يَتَعَدَّ حُدُودَ اللَّهِ فَقَدْ ظَلَمَ نَفْسَهُ، لَا تَدْرِي لَعَلَّ اللَّهَ يُحْدِثُ بَعْدَ ذَلِكَ أَمْرًا﴾⁽²⁾.

وبما أن هذه الآية قد ذكرت حدود الله فيجب إقامة الحدود على كل من يقع منه فساد أخلاقي، كما سبق وقد ورد فيها نصّ شرعي محكم، فإقامة الحدود والعناية بها من ولاة الأمر له دور كبير في استقرار المجتمع وبناء الدولة، والمحافظة على مقدراتها، وموروثاتها سواء الأخلاقية أو الاجتماعية، أو المالية التي لا تتنافى مع مقاصد الشريعة الإسلامية.

ومظاهر فساد الأخلاق كثيرة قد لا يمكن حصرها بعدد معين فمنها فقدان مكارم الأخلاق كالصدق، والأمانة، والحياء، وانتشار العداوة والبغضاء بين أبناء المجتمع المسلم، وفقدان روابط المحبة وأواصرها، وتقديم المصلحة الشخصية على المصلحة العامة، والرسول الكريم صلوات الله وسلامه عليه - يقول: «لا يؤمن أحدكم، حتى يحب لأخيه ما يحب لنفسه»⁽³⁾.

(1) سورة البقرة، الآية 205.

(2) سورة الطلاق، الآية 1.

(3) أخرجه البخاري في صحيحه برقم "13" وأخرجه مسلم في الإيمان باب الدليل على أن من خصال

الإيمان أن يحب لأخيه ... رقم 45.

3) الفساد الاجتماعي:

يكمن هذا النوع في مجموعة من "القواعد والتقاليد والأعراف في المجتمع، أو المتوقعة من النظام الاجتماعي القائم أي: بمعنى تلك الأفعال الخارجة عن قيم الجماعة الانسانية التي تترسخ بفعل الظروف البنائية التاريخية التي تمر بها المجتمعات البشرية"⁽¹⁾. يؤدي الفساد الاجتماعي عادة إلى الابتعاد عن المنهج الديني والهدي النبوي الصحيح، مما ينتج عنه تفكك الأسر، وزيادة نسبة الجريمة، وانتشار المحذورات الشرعية، من المسكرات والمؤثرات العقلية من ناحية، ومن المعاملات من ناحية أخرى كالربا، وحرمان المرأة من الميراث، وكذلك ما يترتب على الرشوة من فساد، لما فيه من أكل أموال الناس بالباطل، وضياع الحقوق.

المطلب الثالث: المقاصد الكلية والتطبيقات المتعلقة بالمقاصد

المقاصد الشرعية:

تنقسم إلى ثلاثة أقسام هي: 1-الضروريات. 2-الحاجيات. 3-التحسينيات. هذا هو التقسيم الأشهر للمقاصد الشرعية، وقد جاء ذكر هذه الأقسام الثلاثة في مؤلفات القدامى منذ وقت مبكر، ويُعد أبو حامد الغزالي هو أول من قسم مراتب المقاصد والمصالح والكيليات الشرعية إلى هذه المراتب الثلاث، وذكر هذا التقسيم صراحة، وبين الحيثية والاعتبار الذي قسمها على أساسه، وهو قوتها في ذاتها، أي: أهميتها وأولويتها، فهو يقول: "إن المصلحة باعتبار قوتها في ذاتها تنقسم إلى ما هي في رتبة الضروريات، وإلى ما في رتبة الحاجيات وإلى ما يتعلق بالتحسينيات..."⁽²⁾.

ويقول الشاطبي: "تكاليف الشريعة ترجع إلى حفظ مقاصدها في الخلق، وهذه المقاصد لا تعدو ثلاثة أقسام: أن تكون ضرورية، أن تكون حاجية، أن تكون تحسينية"⁽³⁾.

(1) ينظر: معالجة الصحف المصرية لقضايا الفساد "دراسة تحليلية ميدانية" رسالة ماجستير، جامعة جنوب الوادي بقنا- جمهورية مصر العربية، 2004م.

(2) المستصفي من علم الأصول، أبو حامد الغزالي، 481/1.

(3) الموافقات، أبي إسحاق الشاطبي، 7/2.

قال شهاب الدين القرافي: "والمناسب ينقسم إلى ما هو في محل الضروريات، وإلى ما هو في محل الحاجيات، وإلى ما هو في محل التتمات، فيقدم الأول على الثاني، والثاني على الثالث عند التعارض"⁽¹⁾.

فالحفظ لهذه المقاصد يكون بأحد أمرين: أحدهما ما يقيم أركانها ويثبت قواعدها، وذلك عبارة عن مراعاتها من جانب الوجود، وثانيهما: ما يدرأ عنها اختلال الواقع أو المتوقع فيها⁽²⁾.
أولاً: الضروريات:

وهذا هو القسم الأول وفق الحثية التي بُني عليها التقسيم؛ وسميت بذلك؛ لأنها: تقوم عليها حياة الناس الدينية والدنيوية، ويتوقف عليها وجودهم في الدنيا، ونجاتهم في الآخرة، وإذا فقدت هذه المصالح الضرورية اختل نظام الحياة، وفسدت مصالح الناس، وعمت الفوضى في المجتمع. يقول الأمدى: "المقاصد الخمسة التي لم تخل من رعايتها ملة من الملل ولا شريعة من الشرائع، وهي حفظ الدين والنفس والعقل والنسل والمال، فإن حفظ هذه المقاصد الخمسة من الضروريات، وهي أعلى مراتب المناسبات"⁽³⁾.

1. حفظ الدين: وهو أهم هذه المقاصد الخمسة، وأعظم تلك الكليات والضروريات الشرعية، وهو المحافظة على الدين ورعايته، فهو لب المقاصد كلها وروحها، وأُسُها وجذورها، وما عداه لا يستقيم إلا به، فإن ضاع فسدت المعيشة والمعاد.

2. حفظ النفس: هو الكلية المقاصدية الشرعية الثانية، ومعناها: مراعاة حق النفس الإنسانية في الحياة والسلامة والكرامة والعزة، قال تعالى: ﴿مَنْ أَجَلِ ذَلِكَ كَتَبْنَا عَلَى بَيْتِ إِسْرَءِيلَ أَنَّهُ مَن قَتَلَ نَفْسًا بِغَيْرِ نَفْسٍ أَوْ فَسَادٍ فِي الْأَرْضِ فَكَأَنَّمَا قَتَلَ النَّاسَ جَمِيعًا وَمَنْ أَحْيَاهَا فَكَأَنَّمَا أَحْيَا النَّاسَ جَمِيعًا﴾⁽⁴⁾.

فقد ذكرت الآية نوعاً من أخطر أنواع الفساد وهو إزهاق الروح بغير وجه حق، وهو ذات الفساد.

(1) أنوار البروق في أنواع الفروق، شهاب الدين أحمد بن إدريس القرافي، 3/469.

(2) الموافقات، للشاطبي، 2/7.

(3) الأحكام في أصول الأحكام، سيف الدين أبي الحسن على بن محمد الأمدى، 3/274.

(4) سورة المائدة، الآية 32.

3. حفظ العقل: للعقل مكانة كبرى في الإسلام، به تميز عن غيره من المخلوقات، وبه يُعرف الله، ويفهم أمره ونهيهِ، وينقاد لتنفيذ أحكام ربه بمحض إرادته واختياره؛ ولذا قد جعله الإسلام مناط التكليف، فالجنون والمعتوه لا يكلفان بشيء من الأحكام، وفي ذلك يقول الرسول الكريم - عليه الصلاة والسلام- «رُفِعَ الْقَلَمُ عَنْ ثَلَاثَةٍ عَنِ الصَّبِيِّ حَتَّى يَبْلُغَ، وَعَنِ النَّائِمِ حَتَّى يَسْتَيْقِظَ، وَعَنِ الْمَجْنُونِ حَتَّى يُفِيْقَ»⁽¹⁾.
- ولذلك فإن حفظ العقل من الكليات المقاصدية الضرورية، التي عنيت الشريعة الاسلامية بحفظها.
4. حفظ النسل: ولكي يبقى الإنسان ويعمر الأرض بعبادة الله ﷻ فقد جعل الله التناسل سبباً ووسيلة لبقاء النوع الإنساني، فأودع فيه غريزة الشهوة والميل للجنس الآخر، ليقوم بهذا الدور المهم، وأرشده إلى الطريق القويم، وهو الزواج الشرعي بأركانه وشروطه، وجعل له سياجاً يحميه ويحفظه وهو: العفة لصون العِرض مما يندسه ويلحق به العار، وهو من قبيل حفظ النسل.
- فقد سدت الشريعة الاسلامية أمام المرأة أبواب الفساد التي قد تؤدي إلى الانحراف الخلقي، فمنعتها من التزين لغير زوجها، ومن الاختلاط غير المشروع احتياطاً وسداً منيعاً عن الفساد⁽²⁾.
5. حفظ المال: من المعلوم أن المال هو عصب الحياة، وقرين النفس، فهي لا تؤدي مهمتها المنوطة بها، ولا تنهض بأعباء الحياة إلاّ بالمال، فلا بد منه؛ لحفظ النفس بما تحتاجه، من طعام وشراب ودواء ومسكن وملبس، وحفظ النسل بعقود النكاح الصحيحة وما يترتب عليها من آثار وواجبات، وكذلك حفظ العقل بطلب العلم والسعي لتحصيله، فيحصل بذلك المقصد الأصلي وهو حفظ الدين، بل بعض العبادات مرتبطة به مباشرة، كالحج والزكاة والجهاد في سبيل الله، والنصوص القرآنية كثيرة لبيان هذا المقصد.
- ثانياً: الحاجيات:**
- ويمكن تسميتها المقاصد الحاجية، أو المصالح الحاجية، وهي مباشرة بعد المقاصد الضرورية التي تقدم ذكرها، وتصل في بعض أحوالها إلى حد الضرورة، وقد شرعت لرفع الضرر، وتحقيق التوسعة على الناس في حياتهم.

(1) أخرجه الامام أحمد في مسنده برقم (24694/41)، رجاله ثقات رجال الصحيح.

(2) مدونة الفقه المالكي وأدلته للصادق الغرياني، 238/3.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



ووجه الحاجة في كل ذلك: أن الإنسان لو لم يعمل بتلك الأحكام والأمثلة المتعلقة بالحاجة لبلغ درجة من الحرج الشديد، والمشقة الكبيرة التي توقعه في الضيق، أو تفويت بعض ضروراته أو كلها إن لم يعلم حكم الله فيها.

ثالثاً: التحسينات:

وقد عرفها الغزالي فقال: (هي ما لا يرجع إلى ضرورة ولا إلى حاجة، ولكن يقع موقع التحسين والتزيين، والتيسير للمزايا، ورعاية أحسن المناهج في العادات والمعاملات...) (1) وعرفها الشاطبي بعبارة جامعة فقال: (معناها الأخذ بما يليق من محاسن العادات، وتجنب الأحوال المدنسات التي تأنفها العقول الراجحات، ويجمع ذلك قسم مكارم الأخلاق) (2) ويفهم من هذه التعريفات: أنها ضوابط واضحة للمصالح التحسينية التي لا يتضرر الناس بتركها، ولا يلحقهم ضيق بفقدانها.

المطلب الرابع: صور وتطبيقات متعلقة بالمقاصد

إن من الصور التطبيقية التي تتضمن مفهوم الفساد في المجتمع الليبي خصوصاً: كحرمان المرأة من الميراث، والتنزيل "الغرس" وهو من ميراث ذوي الأرحام فيمن يرى بمنعه، الأجل الورثة في التصرف في المال، وهذه الصور التي تناولتها في هذا المطلب.

1. حرمان المرأة من الميراث:

قال تعالى: ﴿لِّلرِّجَالِ نَصِيبٌ مِّمَّا تَرَكَ الْوَالِدَانِ وَالْأَقْرَبُونَ وَلِلنِّسَاءِ نَصِيبٌ مِّمَّا تَرَكَ الْوَالِدَانِ وَالْأَقْرَبُونَ مِمَّا قَلَّ مِنْهُ أَوْ كَثُرَ نَصِيبًا مَّفْرُوضًا﴾ (3).

قبل نزول هذه الآية لم يكن للمرأة عند العرب أية حقوق، سواء كانت اجتماعية أو مالية، فجاء الدين الحنيف والرسالة الخالدة، وأنصفت المرأة من الحرمان الذي كانت تعانيه، فأعادت الأمور إلى نصابها إلى الفطرة السليمة التي فطر الله الناس عليها، فحفظت لها الشريعة حقوقها من الضياع والفساد، فقررت لها حقوقاً ثابتة في الميراث وغيره.

(1) المستنصفي من علم الأصول، أبو حامد الغزالي 485/1.

(2) الموافقات في أصول الشريعة، أبو إسحاق الشاطبي 9/2.

(3) سورة النساء، الآية 7.

فقد أعطيت المرأة بأمر الله تعالى: ميراثها كاملاً، سواء كانت زوجة أو أماً أو بنتاً...، فهي تراث بحكم الشرع، فمن المفاصد التي لا تخفى حرمانها من ومنعها من الميراث، بل وقد يتحايّل عليها، إمّا بإعطائها نصيباً أقل من نصيبها، أو بالتنازل الكلي أو الجزئي، وذلك من أجل العرف بحجة المحافظة على أواصر الرحم من القطيعة، والقطيعة الحقيقية هي حرمانها مما جعله الشارع حقاً واجباً لها.

أسباب حرمان المرأة من الميراث:

- أ- ضعف الواعز الديني.
 - ب- الجهل بأحكام الشريعة الإسلامية.
 - ج - الحفاظ على الأرض والمال من الضياع.
- وسبب اجتماعي محض: يرجع إلى العادات والتقاليد في المجتمع.
- إن الناظر في الواقع الاجتماعي المعاش في البلاد يرى أن أبناء الرجل وأبنائه هم جزءاً منه ومن أسرته، وهذا لا خلاف فيه.
- أمّا أبناء البنات فليسوا من أسرته، بل يعدون جزءاً من أسرة أخرى ولسان حالهم مع قول الشاعر:
- بَنُونَا بَنُو أَبْنَائِنَا وَبَنَاتُنَا *** بَنُوهُنَّ أَبْنَاءُ الرِّجَالِ الْأَبَاعِدِ⁽¹⁾
- فعند حصول البنت على نصيبها من الإرث وبالأخص إذا كانت "أرضاً" فإنه سيتنقل هذا المال فيما بعد إلى أبنائها الذين هم ليسوا من أسرة والدها، بل هم في الحقيقة من أسرة والد زوجها، فإرث البنات يُفَضَّى إلى انتقال الثروة والمال إلى أسرة أخرى، وربما قبيلة غريبة⁽²⁾.
- وجاء في السنة: دعا النبي صلى الله عليه و سلم الأنصار فقال (هل فيكم أحد من غيركم)، قالوا لا إلا ابن أخت لنا فقال رسول الله صلى الله عليه و سلم (ابن أخت القوم منهم)⁽³⁾.
- فيتوجب حرمانها من الميراث، أو مساومتها على بيع نصيبها لإخوتها الذكور، أو التنازل بعوض صوري، أو بدونه، ففي هذا التصرف ضرر بين وضياح للحقوق، ومن أكل أموال الناس بالباطل

(¹) ينظر: شرح ديوان المتنبي 357/1. وينسب هذا البيت إلى الفرزدق ولا يوجد في دوانه.

(²) ينظر: الميراث في الشريعة الإسلامية ياسين أحمد إبراهيم درادكة، مؤسسة الرسالة دار الأرقم عمان

1980م، ص34.

(³) أخرجه البخاري في صحيحه برقم "3327" باب أخت القوم منهم 194/3.

الذي حرمه الله تعالى في آية محكمة في قوله: ﴿وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبُطْلِ وَتُدْخُلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ﴾⁽¹⁾.

وتندرج هذه الصورة تحت العرف الفاسد: وهو ما كان مخالفاً لقواعد الشريعة أو مبطلاً لنصوصها، ويجلب الضرر، أو يفوت النفع.⁽²⁾

2. التنزيل في الميراث "الغرس":

التنزيل: ومعناه أن ينزل غير وارث منزلة وارث، وهذا الموضوع له أهمية كبيرة لكثرة وقوعه في المجتمعات الإسلامية، لذا يجب أن يعطى جانباً كبيراً من الاهتمام بدراسته، والعناية به حتى يكون العمل فيه دقيقاً وصواباً.

أما ما نشاهده الآن متفشياً بين عامة الناس فإنه قلما يخلو من أخطاء جوهرية ينشأ عنها فقدان بعض الورثة لجزء من مستحقاتهم الشرعية، وبعضهم قد ينال زيادة على حقه، ولا شك أن في ذلك ضرراً بيناً وفساداً، وهذا مخالف لمقاصد الشريعة الكلية.

إن مثل هذا الإجراء منشؤه جهل الموثقين المتصدرين لحمل هذه الأمانة والقائمين بتوزيع التركات بين مستحقيها.

فالويل كل الويل لم أعطى وارثاً فوق حقه، أو منعه جزءاً منه، فالعمد والخطأ في أموال الناس سواء. وقد اشتهر بين العامة عندنا في ليبيا أنهم يطلقون عليه "غرس" فيقولون فلان غرسه جده مكان أبيه⁽³⁾، حكمة التنزيل أو الوصية الواجبة وأثرها في المجتمع.

من المبررات القوية والمؤيدات المنطقية أيضاً التي تجعل القول بوجوبها هو الراجح في عصرنا الحاضر، إن حرمان الأحفاد مما كان سيرته أبوهم أو أمهم، أدى إلى كثرة الشكوى، واعتبار الأحفاد في حالة لا تليق بتضامن الأسر والأقارب، ولا سيما أن آباءهم يكونون قد شاركوا في بناء ثروة الأسرة التي تركها الميت، فكان من الواجب علاج هذه الحالة بتشريع الوصية الواجبة، فإن الولد يموت في حياة أبيه وأمه، ولو كان عاش إلى موتها لورث منها، وآل ميراثه إلى أولاده، ولكنه مات قبلهما، أو قبل

(1) سورة البقرة، الآية 188.

(2) أصول الفقه الاسلامي وهبة الزحيلي، دار الفكر، بيروت - لبنان، الطبعة الأولى، 1986م، ص 830.

(3) ينظر: توضيح علم الميراث، محمد منصور الزايط، الطبعة الثانية، دار الكتب العلمية 2000م،

أحدهما، أو مع أحدهما، وانفرد بالميراث إخوته، وصار أولاده في فقر مدقع واجتمع لهم مع اليتيم وفقدان العائل الحرمان والفقر، واضطراب ميزان التوزيع في الأسرة، فأصبح بعضها في بُسرٍ ونعمةٍ بسبب الميراث، وبعضها في فقر وعوز بسبب الحرمان نتيجة موت أبيهم قبل جدهم. وكثيراً ما كانت العاطفة تدفع الجد أو الجدة إلى الوصية إلى هؤلاء الأحفاد ويحمد الناس لهم ذلك، ويرونه عدلاً تظمن إليه نفوسهم، وكثيراً ما يكون الأحفاد في عيال الجد بموتهم وأحب شيء إلى نفسه أن يوصي إليهم بشيء من ماله ولكن المنية عاجلته فلم يفعل، أو حال بينه وبين الفعل مؤثرات وقتية⁽¹⁾.

إن للقائمين على توزيع التركات بين أربابها طرقاً خاصة كثيراً ما تكون مخالفة للحكم الشرعي لعدم تنفيذهم إياها حسب صيغة عقده لما للعرف من مدخلة فيه حتى إنك لو سألت الناس واحداً واحداً عما يعنيه مفهوم التنزيل المتعارف عليه عندهم لأجابوك: لا يعني عندنا سوى مساواة المنزل للمنزل معه.

وحيث إنه يحكمه العرف فإن هذا الحكم لا يكون عاماً لوجوب العدول عنه في حالتين: الحالة الأولى: عندما يكون المنزل عالماً بأحكام التنزيل ويكون هو الذي حرر وثيقة التنزيل بيده، أو حررها غيره، ولأنه وقع عليها مع شهودها وأمر بتنفيذها ففي هذه الحالة تنفذ حسب صيغة العقد دون الرجوع للعرف؛ لأن التنصيب من العارفين مقدم على العرف؛ لأنه مقصود لديه. الحالة الثانية: تعارضه مع النص، وهنا يكمن الفساد في التنزيل لما فيه من ضرر على الورثة بشكل عام، فإن تعارض العرف مع النص فإنه يهدر ولا يعمل به لفساده. بعض المسائل التي تنفذ على وجه مخالف لنصوص الشريعة القطعية:

1. إذا كان بالمسألة وارث بالفرض مثل: زوجة، ابن، وبنت، وابن ابن منزل منزلة أبيه، فلو كان حياً فالزوجة في هذه الصورة يعطونها الثمن كاملاً، والباقي يقسم بين الابن والبنت، والمنزل للذكر مثل حظ الانثيين، وهذا لا شك فيه أنه توزيع خاطئ.
2. أمّا إذا لم يكن بالمسألة وارث بالفرض، كمن ترك ابناً، وابن ابن منزلاً منزلة أبيه فإن التركة في هذه الحالة تقسم أنصافاً بينهما وهذا خطأ أيضاً كما علمت؛ لأن الضرر لحق بالابن بأخذه النصف

(1) أحكام الميراث والوصية في الشريعة الإسلامية، سعيد محمد الجليدي، الطبعة الثانية، دار الكتب الوطنية، ص 290.

بدل الثلثين مخالفاً لقوله تعالى: ﴿مَنْ بَعْدَ وَصِيَّةٍ يُوصِي بِهَا أَوْ دَيْنٍ غَيْرَ مُضَارٍّ وَصِيَّةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ خَلِيمٌ﴾⁽¹⁾.

أي: أن توزيع التركات يجب أن يكون بعد الوصية والتنزيل شرعاً، والتنزيل كالوصية لا يزيد على الثلث على الراجح من أقوال الجمهور⁽²⁾.

يستفاد مما سبق ذكره أن التنزيل أو الوصية الواجبة كما تسمى عند المشرع أساسها النفع للورثة وعدم حرمانهم من الميراث الذي كان مقرراً لأبيهم أو أمهم، ولكن عندما خالف نصوص القرآن الكريم حكم عليه بالفساد لما يترتب عليه من ضرر، والرسول - صلى الله عليه وسلم يقول في الحديث: "لا ضرر ولا ضرر"⁽³⁾ وهي قاعدة شرعية وضابط في الوقت نفسه.

الخلاصة:

لقد حارب الدين الإسلامي الفساد بشتى صوره وأشكاله رحمة للعباد جميعاً، والدليل على ذلك تجاوبه مع الفطرة الإنسانية، وتناسبه مع كل الفئات دون إقصاء أو حرمان، وكذلك النظر في مصالح الناس في المعاش والمعاد، فأوجب تطبيق الكليات الخمس ومراعاة حاجة الناس إليها.

النتائج:

1. يتحقق يقيناً لدى الباحث أنه ما شرع الله من أحكام بمختلف أنواعها، إلا وقد اشتملت على علل وحكم تراعى فيها المصلحة وتدرأ فيها المفسدة.
2. فساد الاعتقاد أساس كل فساد فسعي الإنسان حسب معتقده.
3. إن الفساد سواء كان فكرياً أو تطبيقياً يجب أن يكافح:
 - أ. هدم ثقافة الفساد بين أفراد المجتمع.
 - ب. نشر الوعي الفكري والديني والقانوني في جميع نواحي الحياة حتى تكتسب مناعة ضده.
 - ج. الفساد في المجتمع يحرم الكثير من حقوقهم.
 - د. الفساد بجميع أنواعه وبكافة أشكاله مردود وغير معتبر شرعاً وعقلاً.

(1) سورة النساء الآية 12.

(2) ينظر: توضيح علم الميراث محمد الزلاط ص 286.

(3) أخرجه الامام مالك في الموطأ 1078/4، وابن ماجه في سننه باب من بنى في حقه ما يضر بجاره برقم "2341" 784/2. صحيح.

4. الفساد الواقع في صورة التنزيل (الغرس) سببه؛ إما خطأ في التدوين أو خطأ في التطبيق.
وعليه يوصي الباحث:
 1. تحديد الخطاب الديني بما يتماشى مع العصر وبيان أنواع الفساد التي قد سميت بأسماء أخرى، وبيان خطرها على الفرد والمجتمع.
 2. تنمية الوعي الديني لدى عموم المواطنين للبحث على النزاهة ومحاربة الفساد عن طريق وسائل الإعلام المختلفة وخطباء المساجد والمؤسسات التعليمية وغيرها.
 3. تطبيق نظام العقوبات الذي تنص عليه الشريعة الإسلامية والتغليظ فيها للحد من الفساد.
 4. جدية مكافحة الفساد للرفع من مشروعية النظام السياسي في الدولة ومساعدته على الاستجابة في أداء وظائف الدولة.
- المصادر والمراجع:
- أولاً - القرآن الكريم.
- ثانياً - كتب السنة:
1. البخاري؛ محمد بن إسماعيل أبو عبد الله البخاري الجعفي، الجامع المسند الصحيح المختصر من أمور رسول الله صلى الله عليه وسلم وسننه وأيامه = صحيح البخاري، المحقق: محمد زهير بن ناصر الناصر، الطبعة 1422هـ، دار طوق النجاة (مصورة عن السلطانية بإضافة ترقيم محمد فؤاد عبد الباقي).
 2. سنن ابن ماجه المؤلف: ابن ماجه أبو عبد الله محمد بن يزيد القزويني، وماجة اسم أبيه يزيد (المتوفى: 273هـ)، تحقيق: محمد فؤاد عبد الباقي، فيصل عيسى البابي الحلبي، دار إحياء الكتب العربية.
 3. مسلم؛ (صحيح مسلم)، أبو الحسن مسلم بن الحجاج القشيري النيسابوري (المتوفى: 261هـ)، المسند الصحيح المختصر بنقل العدل عن العدل إلى رسول الله صلى الله عليه وسلم، الطبعة التركية 1334هـ، (عدد الأجزاء 8)، دار الجيل - بيروت/ لبنان.
 4. مسند الإمام أحمد بن حنبل، أبو عبد الله أحمد بن محمد بن حنبل بن هلال بن أسد الشيباني (المتوفى: 241هـ)، المحقق: شعيب الأرنؤوط - عادل مرشد، وآخرون، إشراف: د. عبد الله بن عبد المحسن التركي، مؤسسة الرسالة، الطبعة: الأولى، 1421هـ-2001م.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



ثالثا - الكتب المتخصصة:

1. أحكام الميراث والوصية في الشريعة الإسلامية سعيد محمد الجليدي، دار الكتب الوطنية، الطبعة الثانية.
2. الإحكام في أصول الأحكام، أبو الحسن سيد الدين علي بن أبي علي بن محمد بن سالم الثعلبي الأمدى (المتوفى: 631هـ)، المحقق: عبد الرزاق عفيفي، المكتب الإسلامي، بيروت - لبنان.
3. أصول الفقه الإسلامي وهبة الزحيلي، دار الفكر، بيروت - لبنان، الطبعة: الأولى، 1986م.
4. التحرير والتنوير، تحرير المعنى السديد وتنوير العقل الجديد من تفسير الكتاب المجيد، محمد الطاهر بن محمد بن محمد الطاهر بن عاشور التونسي (المتوفى: 1393هـ)، الدار التونسية للنشر، تونس، 1984 هـ.
5. التعريفات، السيد الشريف علي بن محمد بن علي الجرجاني (المتوفى 1340-1413) دار الطلائع للنشر والتوزيع 2009 القاهرة.
6. توضيح علم الميراث، محمد منصور الزالط، الطبعة الثانية، دار الكتب العلمية، 2000م.
7. الجامع لأحكام القرآن، تفسير القرطبي، أبو عبد الله محمد بن أحمد بن أبي بكر بن فرح الأنصاري الخزرجي شمس الدين القرطبي (المتوفى: 671هـ) تحقيق: أحمد البردوني وإبراهيم أطفيش الناشر: دار الكتب المصرية، القاهرة، الطبعة: الثانية، 1384هـ - 1964م.
8. حاشية إعانة الطالبين، أبو بكر (المشهور بالبكري) بن محمد شطا الدمياطي (المتوفى: بعد 1302هـ)، هو حاشية على حل الفاظ فتح المعين لشرح قرة العين بمهمات الدين، لزين الدين بن عبد العزيز المعبري المليباري (المتوفى: 987هـ).
9. الغلو في الدين غلو التطرف وغلو التصوف، الصادق بن عبدالرحمن الغرياني، مطابع الجماهيرية سبها، الطبعة: الأولى 2000م،
10. الكشف عن حقائق غوامض التنزيل، أبو القاسم محمود بن عمرو بن أحمد، الزمخشري جار الله (المتوفى: 538هـ)، دار الكتاب العربي، بيروت، الطبعة: الثالثة، 1407هـ.
11. اللباب في شرح الكتاب، عبد الغني بن طالب بن حمادة بن إبراهيم الغنيمي الدمشقي الميداني الحنفي (المتوفى: 1298هـ)، حققه وفصله وضبطه وعلق حواشيه: محمد محيي الدين عبد الحميد، المكتبة العلمية، بيروت - لبنان.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



12. لسان العرب، محمد بن مكرم بن علي، أبو الفضل، جمال الدين ابن منطور الأنصاري الرويفعي الإفريقي (المتوفى: 711هـ)، دار صادر، بيروت، الطبعة: الثالثة، 1414هـ، عدد الأجزاء: 15.
13. مدونة الفقه المالكي وأدلتها، الصادق بن عبدالرحمن الغرياني، دار ابن حزم، الطبعة: الأولى، 1436هـ - 2015م، بيروت-لبنان.
14. مقاصد الشريعة الإسلامية وعلاقتها بالأدلة الشرعية، محمد بن سعد بن أحمد بن سعود الإيوي.
15. الموسوعة الفقهية الكويتية، وزارة الأوقاف والشئون الإسلامية، الكويت، عدد الأجزاء: 45، 1404 - 1427هـ.
16. الموسوعة الفقهية الكويتية، وزارة الأوقاف والشئون الإسلامية، الكويت، عدد الأجزاء: 45، الطبعة: 1404 - 1427 هـ، الأجزاء 1-23، الطبعة الثانية، دار السلاسل، الكويت.
17. الموطأ مالك بن أنس بن مالك بن عامر الأصبحي المدني (المتوفى: 179هـ)، المحقق: محمد مصطفى الأعظمي، مؤسسة زايد بن سلطان آل نهيان للأعمال الخيرية والإنسانية، أبو ظبي - الإمارات، الطبعة: الأولى، 1425هـ - 2004م.
18. نزهة الأعين النواظر في علم الوجوه والنظائر، جمال الدين أبي الفرج عبد الرحمن بن الجوزي، مؤسسة الرسالة، لبنان - بيروت، الطبعة: الأولى، 1404هـ - 1984م.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



دور الدولة في تحديد آليات منع الاحتكار في ظل المستجدات التجارية المحلية دراسة من

منظور شرعي

أ.حسين محمد علي امطير

عضو هيئة تدريس جامعة سرت، كلية الآداب-قسم الدراسات الإسلامية

الحمد لله على ما أنعم وأكرم، والحمد لله على ما سخر وسهل، وصلى الله على من بلغ بما أُرسِل، وعلى آله وصحبه والتابعين إلى يوم الدين.

من المعلوم أن الشريعة الإسلامية جاءت شاملة لكل نواحي الحياة، ونظمت أمور الفرد في شتى الأبواب، ومن هذه الأبواب باب المعاملات، فنظمت ما يتعلق بالبيع والشراء، وبينت مقبوله ومردوده، وبما أن عمليات البيع والشراء يحتاجها الفرد بشكل يومي؛ كان لابد من معرفة ما هو موقع للضرر منها على أحد الطرفين لرفعه، والوقوف على دور الدولة في دفع هذا الضرر، ووضع الآليات الوقائية والمعالجة؛ ليكون مجتمعا ذا طابع تجاري لا مكان فيه للاستغلال، والخصوصية التجارية للبعوض دون الآخر، انطلاقا من النصوص الشرعية ومقاصدها، وما لدى الدولة من صلاحيات تنظم وتضبط العمليات التجارية، والله ولي التوفيق.

أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث في كونه طرح لمشكلة نعاني منها في مجتمعنا بشكل يومي في تعاملنا من خلال البيع والشراء، فالاحتكار والاستغلال أصبح في شتى أنواع التجارة في ظل غياب الدولة، والجهات الرقابية الممثلة لها عن دورها المنوط بها، والذي ينبثق من التشريع الحكيم في إعطائها الصلاحيات لتسوس أمور الناس، وترفع الضرر عنهم، فكانت أهمية البحث بارزة في أنها محاولة لضبط ومنع هذا الاحتكار بالوسائل الممكنة للوقاية منه، ولعلاجه عند الوقوع فيه؛ حتى لا يكون مدخلا لضرب اقتصاد الدولة، ومانعا من موانع نموها الاقتصادي؛ نتيجة لما يترتب عنه من الفساد التجاري.

أهداف البحث:

الوقوف على الآليات التي من الممكن أن تحددها الدولة، من خلال دورها المنوط بها في إصلاح المجتمع، وحمايته من الحيل المؤدية للاحتكار من خلال سبل الوقاية قبل الوقوع فيه. معرفة آراء العلماء في تحديد فيما يكون الاحتكار، وتطبيق ذلك على الواقع المعاصر، والنظر فيما يكون الاحتكار في الوقت الحاضر. الوصول لحكم الاحتكار من خلال تتبع آراء العلماء وأدلتهم؛ لتنعكس هذه الأحكام على صور الاحتكار المعاصرة.

محاولة إيجاد حل لقضية طالما كانت سببا في ضرر اقتصاد المجتمع والفرد، وعلاجها من خلال دور كل راع أسند إليه أمر رعيته.

تساؤلات البحث:

1- ما مفهوم الاحتكار؟ وهل يجري الاحتكار في جميع حاجيات الفرد؟

2- ما حكمه؟

3- ما صور الاحتكار المعاصرة المنتشرة في المجتمع؟

5- ما دور الدولة في منع ومعالجة الاحتكار؟

منهج البحث:

استخدم الباحث أكثر من منهج نظرا لما اقتضته فكرة البحث، وهو ما يسمى "بالمنهج المتكامل".

فاستخدم الباحث المنهج الوصفي في بيان ماهية الاحتكار وصوره المعاصرة، والتحليلي للوقوف على علة حكم الفقهاء في منع الاحتكار، والاستنباطي في استنباط دور الدولة في وضع الآليات التي من شأنها أن تكون علاجا للاحتكار.

خطة البحث:

استدعت خطة البحث أن تكون على النحو الآتي:

المبحث الأول: الاحتكار (مفهومه - فيما يكون - حكمه).

المطلب الأول: مفهوم الاحتكار.

المطلب الثاني: ما يقع فيه الاحتكار.

المطلب الثالث: حكم الاحتكار.

المبحث الثاني: صور الاحتكار المعاصرة ودور الدولة في تحديد آليات وقاية المجتمع منه.

المطلب الأول: صور الاحتكار المعاصرة.

المطلب الثاني: دور الدولة في تحديد آليات منع الاحتكار.

المبحث الأول: الاحتكار (مفهومه - فيما يكون - حكمه).

المطلب الأول: مفهوم الاحتكار

أولاً: الاحتكار لغة: الحَكْرُ الظلم والتنقُّص، وإساءة المعاشرة، يقال: حَكَرَهُ يَحْكِرُهُ حَكْرًا، ويقال: فلان حَكَرَ فلانا إذا أدخل عليه مشقة ومضرة في معاشرته، ومعاششته، والحَكْرُ ما أُحْتَكِرَ من الطعام ونحوه مما يؤكل.⁽¹⁾

وفي اللسان: الحَكْرُ ادخار الطعام للتربص، وصاحبه مُحْتَكِرٌ، يقال: إنه لِحَكْرَةٍ: أي لا يزال يحبس سلعته والسوق حادة، حتى يبيع بالكثير من شدة حِكْرِهِ⁽²⁾. وفي المصباح المنير: احتكر فلان الطعام إذا حبسه إرادة الغلاء⁽³⁾. وجاء في غريب الحديث أن المحتكر: من اشترى الطعام وحبسه ليقبل فيغلو⁽⁴⁾. مع اختلاف ألفاظ تعريفات العلماء في اللغة؛ إلا أنه لا يخرج في معناه عن معنى: حبس الطعام إرادة للغلاء.

ثانياً: اصطلاحاً:

جاء في التعريفات بأنه: "حبس الطعام للغلاء"⁽⁵⁾. وفي اصطلاح الفقهاء عرف بتعريفات مختلفة: - عرفه الحنفية بأنه: "شراء طعام في مصر والامتناع عن بيعه، وذلك يضر بالناس"⁽⁶⁾. وعرفه الحنابلة بأنه: "أن يعمد المحتكر إلى شراء ما يحتاج إليه الناس من الطعام، فيحجبه عنهم يريد زيادة ثمنه عليهم"⁽⁷⁾. وعرفه الشافعية بأنه: "أن يشتري الطعام الغلاء للتجارة، ولا يبيعه في الحال، بل يذخره ليغلو ثمنه"⁽⁸⁾. فالاحتكار يكون بالغلاء وقت الحاجة إلى الأقوات⁽¹⁾.

⁽¹⁾ ينظر: تاج العروس، الزبيدي، مادة حكر، (71/11)، المحكم والمحيط الأعظم، ابن سيده، (38/3)، والعين، الخليل الفراهيدي، (61/3).

⁽²⁾ ينظر: لسان العرب، ابن منظور، مادة حكر، (204/4).

⁽³⁾ المصباح المنير، للفيومي، (145/1).

⁽⁴⁾ النهاية في غريب الحديث والأثر، لابن الأثير، (417/1).

⁽⁵⁾ التعريفات، الجرجاني، (11/1).

⁽⁶⁾ بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، الكسائي، (129/5)، البحر الرائق، ابن نجيم المصري، (229/8).

⁽⁷⁾ الطرق الحكمية في السياسة الشرعية، ابن القيم، (636)، الفروع وتصحيح الفروع، ابن مفلح، (39/4).

⁽⁸⁾ شرح النووي على مسلم، كتاب البيوع، باب تحريم الاحتكار في الأقوات، رقم 1605، (43/11)، مغني المحتاج في معرفة معاني المحتاج، الشربيني الشافعي، (352/2).

وعرفه الملكية بأنه: " الادخار للبيع، وطلب الربح بتقلب الأسواق، فأما الادخار للقوت؛ فليس من الاحتكار"(2).

وفي الوقت المعاصر كثرت صور الاحتكار، واختلفت مادته، فأصبح داخل في جميع نواحي الحياة، ولم يقتصر على الأقوات فقط، ومن تعريفاته المعاصرة " انفراد شخص أو هيئة بإنتاج وبيع سلعة معينة، ليس لها بديل قريب"(3).

من خلال ما تقدم من تعريفات: يمكن أن نعرف الاحتكار بأنه: "حبس سلعة أو منفعة؛ ليقول العرض ويكثر الطلب، فيزداد سعرها زيادة فاحشة؛ لتعذر الوصول لها لقلتها؛ لتوقع الضرر على الفرد والمجتمع بشكل عام".

ثالثا: شرح التعريف:

حبس سلعة: أي حبس ما يحتاج إليه الناس من سلع سواء متعلقة بالقوت أو غيره، ولم يفرق التعريف بين السلعة المنتجة محليا أو المستوردة، والحبس يكون بالامتناع عن بيعها. **منفعة:** المقصود بها: كل مهنة أو حرفة تكون فيها منفعة الناس، ويحتاجون لهذه المنفعة. **ليقل العرض:** أي تكون هذه السلعة أو المنفعة غير متوفرة، أو يصعب الحصول عليها لقلتها، فيكون من المعسور الوصول لها. **يكثر الطلب:** أي يزداد الطلب للسلعة، فيكون الميختكر مستغلا لكثرة هذا الطلب؛ في رفع سعرها.

فيزداد سعرها زيادة فاحشة: أي يغلو سعر السلعة على غير سعرها المعروف. **لتعذر الوصول لها لقلتها:** لا يمكن الحصول عليها بسهولة؛ لقلّة توفر هذه السلعة بسبب حبسها من قبل المحتكر.

لتوقع الضرر على الفرد والمجتمع: هي علة الاحتكار، فالضرر الواقع على الفرد في غلاء الشيء الميختكر، أو عدم القدرة على الحصول عليه، ويكون من ضمن ما يحتاجه الناس، كالأدوية ولوازم الأطفال مثلا، وعلى المجتمع في كون هذا الحبس كان سببا في ارتفاع الأسعار؛ ليتفشى الاحتكار

(1) الحاوي، الماوردي، (44/5).

(2) المنتقى شرح الموطأ، الباجي، (345/6).

(3) قضايا اقتصادية معاصرة، بحث بعنوان الاحتكار دراسة فقهية مقارنة، ماجد أبو رخصة، (463)

في المجتمع؛ ويكون ضرره في عدم تحقيق الموازنة بين العرض والطلب، وهو ما يتعذر معه النمو الاقتصادي في المجتمع.

المطلب الثاني: ما يقع فيه الاحتكار:

من الملاحظ أن تعريفات الفقهاء اختلفت من تعريف لآخر، بين تقييد الاحتكار في القوت، أو قوت الإنسان والبهائم، وبين إطلاقه في كل ما يحتاجه الإنسان، فالتعاريف دلّت على مفهوم الاحتكار في ذلك العصر، وغالباً ما كانت صورته في الأقوات، وهذا التباين في مفهومه؛ جعل من الواجب ذكر آراء العلماء فيما يجري فيه الاحتكار، للوقوف على حكمه، فكانت آراء الفقهاء في ذلك ما يلي:

أولاً: أن الاحتكار يكون في الأقوات وغيرها، وإليه ذهب المالكية ⁽¹⁾ وأبو يوسف ⁽²⁾ وابن عابدين ⁽³⁾، واستدلوا على ذلك بأدلة منها:

1- قوله — صلى الله عليه وسلم —: (مَنْ احْتَكَرَ حُكْرَةً يُرِيدُ أَنْ يُعْلِيَ بِهَا عَلَى الْمُسْلِمِينَ فَهُوَ خَاطِئٌ) ⁽⁴⁾.

وجه الدلالة في الحديث: أن التصريح بأن المحتكر خاطئ كاف في إفادة عدم الجواز؛ لأن الخاطئ المذنب العاصي... وظاهر الأحاديث أن الاحتكار محرم من غير فرق بين قوت الأدمي، والدواب وغيره، والتصريح بلفظ الطعام ف بعض الروايات لا يصلح لتفنيدها المطلقة، بل هو من التنصيص على فرد من الأفراد التي يطلق عليها المطلق؛ وذلك لأن نفي الحكم عن غير الطعام إنما هو لمفهوم اللقب، وهو غير معمول به عند الجمهور ⁽⁵⁾.

2- قوله — صلى الله عليه وسلم —: ((من احتكر فهو خاطئ)) ⁽⁶⁾.

(1) المنتقى شرح الموطأ، الباجي، (ج6، ص345).

(2) بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، علاء الدين الكساني الحنفي، (129/5).

(3) الدر المختار، لابن عابدين، دار الفكر، بيروت، ط2، س 1412هـ، (401/6).

(4) أخرجه أحمد في مسنده، مسند أبي هريرة، رقم 8617، (14 / 265).

(5) نيل الأوطار، للشوكاني، ت عصام الدين الصباطي، دار الحديث، مصر، ط1، س 1413هـ،

(261/5).

(6) أخرجه مسلم في صحيحه عن سعيد بن المسيب، كتاب المساقاة، باب تحريم الاحتكار في الأقوات، رقم

129، (1227/3).

وجه الدلالة: أن الحديث جاء بالعموم، ولم يخص بشيء معين من قوت أو غيره⁽¹⁾.

3- من الأثر: ما روي عن عمر - رضي الله عنه - أنه قال: " لا حكرة في سوقنا"⁽²⁾.

وجه الدلالة: أن سيدنا عمر - رضي الله عنه - منع من يشتري في وقت الغلاء أكثر من مقدار

قوته، ومقدار ما يذخره⁽³⁾، وهي الصورة المنتشرة في الوقت الحاضر.

من المعقول: النظر إلى علة الحكم لرفع الضرر الحاصل بحبس السلعة وغلو ثمنها، فمتى وقع هذا

الضرر وجب دفعه.

ثانياً: أن الاحتكار يجري في الأقوات فقط، سواء قوت الأدمي أو غيره، وذهب إلى هذا الرأي

الحنفية⁽⁴⁾، والشافعية⁽⁵⁾، وخصصوا تحريم الاحتكار بالأقوات كالذرة والأرز والتمر والزبيب، فلا

يعمم جميع الأطعمة، وألحق بعضهم بالأقوات ما يترتب على احتكاره تلفٌ وهلاكٌ يصيب الناس؛

كاحتكار الثياب وقت البرد، ووسائل نقل الجند وقت الحرب؛ لما فيه من إضعاف لقوة المسلمين،

وكرهوا أن يحتكر في كماليات الحياة⁽⁶⁾، واستدلوا على ذلك بما يلي:

1. قوله - صلى الله عليه وسلم -: (مَنْ اخْتَكَرَ عَلَى الْمُسْلِمِينَ طَعَامَهُمْ ضَرَبَهُ اللَّهُ بِالْجُدَامِ وَالْإِفْلَاسِ)⁽⁷⁾.

وجه الدلالة: أن النص ظاهر في الطعام، وليس كل الطعام يدخل في الضروري، فمنه كماليات

الضروري، ومنه ما ليس ضروري عند تعليل حكمهم؛ ولكن في إسناده اضطراب كما ذكر

الشوكاني⁽⁸⁾.

2. قوله - صلى الله عليه وسلم - : (لا يحتكر إلا خاطئ)⁽¹⁾.

(1) سبل السلام، لصنعاني، مكتبة مصطفى البابي، ط4، سد1379هـ، (25/3).

(2) أخرجه مالك في موطئه عن عمر، كتاب البيوع، باب الحكرة والتربص، رقم 2398، (942/4).

(3) بتصرف، المنقّى شرح الموطأ، للباقي، (ج6، ص345).

(4) المغني شرح مختصر الخرقي، ابن قدامة المقدسي، (154/4).

(5) روضة الطالبين، للنووي، ت زهير الشاوش، المكتب الإسلامي، بيروت، ط3، سد 1412هـ، (413/3).

(6) ينظر : المجموع، للنووي، ، (124/12)، ومغني المحتاج، للشربيني، (392/2).

(7) أخرجه ابن ماجة في سننه عن عمر بن الخطاب، كتاب التجارات، باب الحكرة، رقم 2238، (283/3).

(8) تعليق محمد فؤاد عبد الباقي: في الزوائد إسناد صحیح ورجاله موثقون.

(8) ينظر : نيل الأوطار، للشوكاني، (261/5).

دَلَّ الحديث على حرمة الاحتكار وورد عاماً، إلا أنه أريد به الخصوص في بعض الأشياء، أو عند الحاجة للشيء المَحْتَكِرُ، وما روي عن سعيد بن المسيب - رضي الله عنه - أنه كان يحتكر؛ ذهب بعض العلماء إلى أنه كان يحتكر الزيت، وحملوا الحديث على احتكار القوت عند الحاجة⁽²⁾.

وقد اشتهر الاحتكار في الطعام، ولا يفهم عند إطلاقه إلا الطعام، لذلك عندما قيل لسعيد بن المسيب - رضي الله عنه - بأنك تحتكر الطعام، قال: ومعر كان يحتكر، أي أن معمر الذي هو شيعي في الحديث كان يحتكر مثل احتكاري، يريد أن فعله لا يشمل الاحتكار المنهي عنه في الحديث، إذ المسلم لا يخالف أمر النبي - صلى الله عليه وسلم - بعد علمه، وإنما الاحتكار مخصوص بالقوت، واحتكار سعيد ومعمر في غيره⁽³⁾.

3. قوله - صلى الله عليه وسلم -: (مَنِ احْتَكَرَ الطَّعَامَ أَرْبَعِينَ لَيْلَةً فَقَدْ بَرَّئَ مِنَ اللَّهِ تَعَالَى وَبَرَّئَ اللَّهُ مِنْهُ، وَإِنَّمَا أَهْلُ عَرَصَةٍ أَصْبَحَ فِيهِمْ امْرُؤٌ جَائِعاً؛ فَقَدْ بَرَّئْتُ مِنْهُمْ ذِمَّةُ اللَّهِ)⁽⁴⁾.

المعقول: إن وقوع الضرر لا يتحقق إلا بحبس الأقوات؛ لأن ضرر غير الأقوات منعدم، وإن لحق الضرر بهم في غير الأقوات؛ فلا يكون ضرره كضرر القوت.

ثالثاً: أن الاحتكار يكون في قوت الآدمي خاصة، وهو رأي جمهور الحنابلة، واستدلوا بأدلة منها:-
1. ما رواه أبي أمامة عن النبي - صلى الله عليه وسلم - أنه قال: ((تَحَى رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ أَنَّ يُحْتَكَرَ الطَّعَامُ))⁽⁵⁾.

وجه الدلالة في الحديث: أن الاحتكار يُقَيَّدُ بالطعام، وهو المقصود بقوت الآدمي فقط، فالآدم والخلوة

والعسل والزيت، وأغلاف البهائم ليس فيها احتكار مُحَرَّم؛ لأن هذه الأشياء لا تهم الحاجة لها⁽⁶⁾.

(1) أخرجه مسلم في صحيحه عن سعيد بن المسيب، كتاب المساقاة، باب تحريم الاحتكار في الأقوات، رقم 129، (1227/3).

(2) بتصرف: شرح النووي على مسلم، كتاب البيوع، باب تحريم الاحتكار في الأقوات، رقم 1605، (43/11).

(3) حاشية السندي على سنن ابن ماجه، نورالدين السندي، (7/2).

(4) أخرجه الحاكم في مستدركه، كتاب البيوع، رقم 2165، (14/2).

(5) أخرجه الحاكم في مستدركه، كتاب البيوع، رقم 2163، (14/2).

(6) المغني، لابن قدامة، (166/4)، وكشاف القناع، البهوتي، (187/3).

2. قوله - صلى الله عليه وسلم - : (الجالب مرزوق والمحتكر ملعون) ⁽¹⁾ .

وذهبوا بأن المقصود في الحديث هو احتكار القوت؛ لأنه يَجْلِبُ الجالب ويشتره المحتكر للتجارة؛ فيحبسه ليقل فيغلو ⁽²⁾.

المعقول: أن غير أقوات آدميين لا توقع الضرر، ولا ضرورة من الحاجة إليها، فلا تهم الحاجة إليها. يمكن من خلال عرض الأقوال في هذه المسألة القول بأن الاحتكار يجري في كل شيء، ولا يقتصر على شيء معين، وهو ما ذهب إليه أصحاب الرأي الأول، وهذا ما يتطابق مع مقاصد الشريعة، ولا فرق بين الشراء أو الإنتاج الذاتي في الاحتكار؛ لأن وسائل العصر اختلفت عن عصر الفقهاء، فلم تقتصر الضرورة في العصر الحاضر على الأقوات فقط، على خلاف الادخار الاحتياطي، فهو تصرف في الملكية، ولا يدخل في الاحتكار.

المطلب الثالث: حكم الاحتكار:

اتفق الفقهاء على أن الاحتكار من التصرفات التي نهى عنها الشارع الحكيم؛ لأنه طريق لوقوع الضرر على المسلمين؛ ولكنهم اختلفوا في المراد بالنهي، هل هو التحريم، أو الكراهة على قولين، وتبعهم في هذا الخلاف العلماء المعاصرين:-

القول الأول: التحريم. وهو ما ذهب إليه جمهور الفقهاء من الحنابلة المالكية والشافعية ⁽³⁾، وذهب إلى هذا أكثر المعاصرين لشهرة هذا القول ⁽⁴⁾:

1. من القرآن الكريم :

(1) أخرجه ابن ماجة في سننه عن عمر بن الخطاب، كتاب التجارات، باب الحكرة والجلب، رقم 2336، (465/6)، وهو حديث ضعيف، ينظر: تلخيص الحبير، لابن حجر، كتاب البيوع، باب البيوع، رقم 1156 (35/3)، المقاصد الحسنة في بيان كثير من الأحاديث المشتهرة على الألسنة، شمس الدين محمد السخاوي، ، رقم 361، (278/1).

(2) كشف القناع، للبهوتي، (187/3).

(3) ينظر: شرح النووي على مسلم، كتاب البيوع، باب تحريم الاحتكار في الأقوات، رقم 1605، (43/11)، الحاوي الكبير، الماوردي، (5/411)، أسنى المطالب في شرح روض الطالب، زكريا الأنصاري، (2/37)، التاج والإكليل لمختصر خليل، أبو عبدالله المواق المالكي، (6/254)، المنتقى شرح الموطأ، الباجي، (6/346)، الإقناع في فقه الإمام أحمد، شرف الدين أبو النجاء، (77/2)، الفروع وتصحيح الفرع، ابن مفلح، (4/38)، المبدع في شرح المقنع، ابن مفلح، (3/386).

(4) ينظر: قضايا فقهية معاصرة، (474).

أ- قال تعالى: ﴿وَمَنْ يُرِدْ فِيهِ بِإِلْحَادٍ بِظُلْمٍ نُذِقْهُ مِنْ عَذَابٍ أَلِيمٍ﴾⁽¹⁾.

دلت الآية على وصف المختكر بالإلحاد والظلم، وهو المختكر بمكة⁽²⁾.

ب- قال تعالى: ﴿تَدْعُوا مَنْ أَدْبَرَ وَتَوَلَّى ۖ وَجَمَعَ فَأَوْعَى ۖ﴾⁽³⁾.

دلت الآية على منع حق الله في الأموال، عند جمعها من النفقات والزكاة⁽⁴⁾.

ج- قوله تعالى: ﴿مَا أَبَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَىٰ قَلِيلٌ وَلِلرَّسُولِ

وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ كَنْ لَا يَكُونُ دَوْلَةً

بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ﴾⁽⁵⁾، أي جعل هذه المصارف لمال الفيء كي لا يبقى مأكله

يتغلب عليها الأغنياء، ويتصرفون فيها بمحض الشهوات والأهواء، ولا يصرفون منه شيئاً للفقراء⁽⁶⁾

2. من السنة النبوية:

أ- قوله - صلى الله عليه وسلم - : (من احتكر فهو خاطئ)⁽⁷⁾.

ب - ما روي عن النبي - صلى الله عليه وسلم - أنه قال: (من احتكر الطعام أربعين ليلة فقد

برئ من الله تعالى وبرئ الله منه ...)⁽⁸⁾.

ج- روي عن النبي - صلى الله عليه وسلم أنه قال: (الجالب مرزوق والمحتكر ملعون)⁽⁹⁾.

(1) سورة الحج، الآية 23.

(2) ينظر، تفسير ابن كثير، (5/162)، تفسير القرطبي، (12/35).

(3) سورة المعارج، الآيات 17، 18.

(4) ينظر، تفسير ابن كثير، (8/240)، تفسير القرطبي، (18/289).

(5) سورة الحشر، الآية 7.

(6) ينظر: تفسير ابن كثير، (8/97)، تفسير القرطبي، (18/19).

(7) سبق تخريجه في ص 9.

(8) أخرجه أحمد في مسند عبدالله بن عمر، رقم 4880، (8/461).

(9) أخرجه ابن ماجة في سننه عن عمر بن الخطاب، كتاب التجارات، باب الحكرة والجلب، رقم 2336،

(6/465)، وهو حديث ضعيف، ينظر: تلخيص الحبير، لابن حجر، كتاب البيوع، باب البيوع عنها، رقم

1156، (3/35)، المقاصد الحسنة في بيان كثير من الأحاديث المشتهرة على الألسنة، السخاوي، رقم

361، (1/278).

في الحديث قبول الملعون بالمرزوق، والمقابل الحقيقي مرحوم أو محروم، والتقدير أن التاجر مرحوم ومرزوق لتوسعته على الناس، والمحتكر ملعون ومحروم لتضييقه عليهم، والحديث آخر بأن الأول سيبارك الله له، والثاني يبعده عن رحمته وهو المحتكر؛ لأنه ملعون⁽¹⁾.

3. من الآثار:

أ- ما روي عن عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - أنه قال: (لا حكرة في سوقنا، لا يعمد رجال بأيديهم فضول من أذهب إلى رزق من رزق الله نزل بساحتنا، فيحتازونه علينا، فيحتكرونها، ولكن أي جالب جلب على مد كبده في الشتاء والصيف، فذلك ضيف عمر، فليبع كما شاء، وليمسك كيف شاء الله)⁽²⁾.

ب- وروي عن عثمان - رضي الله عنه - أنه كان ينهى عن الحكرة⁽³⁾.

المعقول: حبس المشتري بضاعته في المصير وتعلق حق العامة به يصير ظلماً يمنع حقهم؛ لأن الحبس ضرر بالمسلمين⁽⁴⁾.

القول الثاني: كراهة الاحتكار وهو ما يقول به الحنفية وبعض الشافعية⁽⁵⁾، وتبعهم في ذلك بعض المعاصرين؛ ولكن العلماء حملوا هذا القول على التحريم؛ لأن أقسام الحكم عند الحنفية كراهة تنويه، وكراهة تحريم، وكراهة التحريم عندهم ما ثبت تحريمه بدليل غير قطعي⁽⁶⁾، وأدلة قولهم:-
أ- قوله - صلى الله عليه وسلم - : (لا يحتكر إلا خاطئ)⁽⁷⁾، فلفظ الخطأ يحمل على الكراهة، ولا يدل على التحريم.

(1) بتصرف: مرقاة المفاتيح شرح مشكلات المصابيح، الهروي، كتاب البيوع، باب الاحتكار، رقم 2893، (1951/5)

(2) أخرجه مالك في موطنه عن عمر، كتاب البيوع، باب الحكرة والتربص، رقم 2398، (942/4).

(3) أخرجه مالك في الموطأ عن عثمان، كتاب البيوع، باب الحكرة والتربص، رقم 200، (942/4).

(4) ينظر: بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، الكسائي، (129/5).

(5) ينظر: البحر الرائق شرح كنز الدقائق، ابن نجيم المصري، (229/8)، الدر المختار وحاشية ابن

عابدين، ابن عابدين، (366/6)، المهذب في فقه الإمام الشافعي، أبو اسحاق إبراهيم الفيروز آبادي،

(64/2)، مغني المحتاج، الخطيب الشربيني، (392/2)

(6) ينظر: البحر المحيط، الزركشي، (239/1).

(7) سبق تخريجه ف أدلة القول الأول.

ونوقش بأن: الحديث تقدمه نهي، والنهي يفيد التحريم، لفظ الخطأ يدل على العاصي، ولا يوصف به أحد إلا إذا فعل محرم⁽¹⁾.

ب- القول بالتحريم إلزام للمحتكر بالبيع بسعر لا يرضاه، وفي ذلك تسلط على ماله، والناس مسلطون على أموالهم، والتسعير حجر عليهم، فالحمل على الكراهة أولى من التحريم⁽²⁾.
ويناقش بأن: المحتكر إذا كان احتكاره فيه ضرر على العامة، ترجح مصلحة العامة على مصلحة الفرد، فيتحمل الضرر الخاص لأجل دفع الضرر العام⁽³⁾.

بعد عرض حكم الاحتكار يتبين لدى الباحث أن الراجح هو القول الأول؛ لتحقيقه مقاصد الشريعة، ومراعاته المصلحة العامة؛ التي تحقق التنافس الشريف والنمو الاقتصادي؛ لأن التجارة لم تصبح حكرا على طائفة معينة، ولا يمكن وقوع الضرر والفساد على المجتمع؛ لأنه راعى المصلحة عند الحاجة.

المبحث الثاني: صور من الاحتكار المعاصر ودور الدولة في تحديد آليات وقاية المجتمع منه.

المطلب الأول: صور الاحتكار:-

بعد عرض أقوال الفقهاء في حكم الاحتكار، وفيما يكون الاحتكار، وبالتنبه على عدم قصر الاحتكار على الأقوات فقط؛ لأن التطور الذي أصاب المجتمعات في شتى جوانبها يجعل القوت ليس هو مبتغى الإنسان وحده، بل صار من الأساسي للإنسان توفر الماء والكهرباء وغيرها، فالاحتكار لم يعد متوقفا على القوت فقط، وانتشرت صور للاحتكار لم تكن معهودة، وهذه الصور قد تكون ناشئة عن فرد، وقد تكون ناشئة عن الدولة أحيانا، تحت مسمى الأنظمة الاقتصادية الحديثة، حتى صار هذا الفعل مدخلا للضرر وانتشار الفساد التجاري في المجتمع؛ لأن الهدف من هذه التجارة أصبح هو الربح والتكسب بأي طريقة دون النظر إلى ما يترتب على هذه الطرق من مفساد، ومن هذه الصور:-

1. احتكار الصنف: وتكون صورة هذا النوع باحتكار صنف معين مما يحتاجه الناس، وقد يكون نتاج اتفاق بين التجار بتملك هذه السلعة لتاجر معين للتجارة في هذا الصنف، وعد تجارة أحد غيره في

(1) ينظر: شرح النووي على مسلم، كتاب البيوع، باب تحريم الاحتكار في الأقوات، رقم 1605، (43/11).

(2) ينظر: الحسبة، ابن تيمية، (1/288).

(3) الأشباه والنظائر، ابن نجيم، (87/1).

هذا الصنف، مما يسمح لهذا التاجر بالتحكم في سعر السلعة وبيعها كيفما شاء دون مراعاة الضرر الواقع من هذا التملك؛ لأنه سيسعر كيفما شاء، وإن شاء أمسك السلعة ليزداد الطلب، ومن ثمّ استغلال نقصها لبيعها بسعر مرتفع، وتنتشر هذه الصورة كثيرا في واقعنا، وهذا من باب الظلم والفساد في الأرض؛ لأنه لو باع غيره أو اتجر في هذه السلعة حورب وقوطع من التجار؛ حتى يقع في الخسارة، يقول ابن القيم - رحمه الله - : " فهذا من البغي في الأرض والفساد والظلم الذي يحبس به قطر السماء، وهؤلاء يجب التسعير عليهم، وألا يبيعوا إلا بقيمة المثل، ولا يشتروا إلا بقيمة المثل بلا تردد في ذلك عند أحد من العلماء..... فالتسعير في مثله واجب بلا نزاع، وحقيقته إلزامهم بالعدل، ومنعهم من الظلم، وهذا كما أنه لا يجوز الإكراه على البيع بغير حق، فيجوز أو يجب الإكراه عليه بحق"⁽¹⁾.

2. احتكار الإنتاج: حيث يقتصر انتاج سلعة معينة على شركة معينة، مما يسهم في تحكمها في سوق هذه السلعة، لتبيع بأسعار مختلفة من مكان لآخر، ومحاربة أي منتج آخر سواء كان عام أو خاص، للانفراد والسيطرة على سوق هذه السلعة، كما هو منتشر في كثير من النشاطات الإنتاجية، وعلى سبيل المثال النشاط الزراعي، فتجد من يملك القدرة على السيطرة على كثير من الأصناف الزراعية يقوم بمحاربة أصحاب المشاريع الإنتاجية الصغيرة؛ لأنهم سيشكلون خطرا على التسعيرة التي يريدونها لحاصلها عند البيع، فيقوم بالإضرار بهم بشتى الطرق حتى يتفرد هو بهذا الإنتاج⁽²⁾.

3. اعتماد الدولة على أشخاص محددين في جلب السلع، ومنح المزايا لهم " الاعتمادات " حيث يقتصر جلب السلعة للسوق على هؤلاء، فيصبح متحكما في سعرها وفي الكميات المطروحة في السوق، فيكون محتكرا لهذه السلعة، وإن كان امتلاك هذه المزايا التي أعطيت له دون غيره لمساعدة الناس في توفير حاجياتهم، مع الاستفادة من نسبة الأرباح المعقولة التي لا تدخله في باب الاستغلال والاحتكار، وتنتشر هذه الصورة محليا ودوليا.

4. عدم توطيئ المنافسة الشريفة بسبب الاقتصار على شركات وعلامات تجارية معينة، وعدم إدخال أي شركة أو علامة تجارية غيرها للسوق، وتكون هذه العلامة مملوكة لأشخاص كالوكلاء لبيعها

(1) الطرق الحكمية في السياسة الشرعية، لابن القيم، (1/641).

(2) بتصرف: دور المنافسات الاحتكارية في القلب الاقتصادي الدوري وفقاً لأفكار إيمانويل فالرشتاين،

د.عبد الوهاب بوكرموش، أ.د. العيفة سالمى، (2022م / 511).

- وإدخالها للسوق، ولو باعها غيرهم عوقب، ويكون ضرر هذه الصورة في انهما في كثير الأحيان تسبب في عدم نمو الإنتاج المحلي نظرا لتغطية السوق بالعلامات التجارية المستوردة، فتكون سببا في القضاء على فرص النمو الاقتصادي المحلي، وسببا للاحتكار بطرح هذه العلامات التجارية فقط.
5. اتفاق أشخاص أو أصحاب مهنة أو شركات على تسعيرة معينة، فيصبح المشتري أو المستفيد مجبرا على الأخذ بهذا السعر نظرا لعدم وجود فرص أخرى للحصول على هذه السلعة لقلّة العرض؛ لأن السلعة أو المهنة حكرٌ على هؤلاء فقط.
6. أن يشتري المحتكر السلع المتوفرة التي يتجر بها زمن شرائها وحبسها، حتى يأتي الوقت الذي تكون فيه هذه السلعة غير متوفرة في الأسواق ويصعب الحصول عليها، فيقوم ببيعها بسعر غير سعرها المعروف مستغلا في ذلك حاجة الناس لها في هذا الوقت، وكثيرا ما تكون هذه الصورة في الأشياء التي يحتاجها الناس في بعض الأوقات، فيزداد الطلب لهذه السلعة، ونظرا لقلّة العرض يستغل حاجتهم لها.
7. شراء السلعة المتوفرة في السوق من قبل التجار بكميات كبيرة؛ لتصبح هذه السلعة قليلة العرض ويعسر الحصول عليها بسبب عمليات الشراء لحبسها، ومع كثرة الطلب وقلة العرض يستغل الكثير من التجار زيادة الطلب بزيادة السعر؛ فيكون بذلك محتكراً للسلعة وحاكما في سعرها.
8. تغطية السوق بسلعة غير مرغوب فيها؛ لقلّة جودتها أو غيرها من الأمور التي تجعل الطلب عليها ضعيف، وحبس السلع ذات الجودة التي يكثر عليها الطلب؛ لتمرير السلعة غير المرغوبة؛ فيكون الانسان مجبرا على شرائها لتعذر الحصول على السلعة المطلوبة، وهو ما تناوله القانون رقم 7 لسنة 2023م بشأن تعديل اكام القانون رقم 23 لسنة 2010م بشأن النشاط التجاري؛ حيث تناول في المادة 3 / ف4 بأنه " اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لمنع أو وقف أي اعمال أو الحد من أي اضرار تواجه الإنتاج المحلي نتيجة اغراق السوق..."⁽¹⁾.

المطلب الثاني: آليات منع الاحتكار

إن الشريعة الإسلامية دائما ما تعمل على تنظيم حياة الناس من دفع الضرر عنهم وجلب المصلحة لهم؛ لذلك أعطت للحاكم صلاحية التنظيم خدمة للناس، فللحاكم إذا فعل ما يراه مناسبا حماية

(1) القانون رقم 7 لسنة 2023م بشأن تعديل احكام القانون رقم 23 لسنة 2010م بشأن النشاط التجاري،

الجريدة الرسمية ، بتاريخ 2023/04/03م، العدد 8، السنة 1، ص 86.

للناس من المختكرين، ويرى الباحث أن يكون دور الحاكم أو من يقوم مقامه من جهات ذات اختصاص أن تكون لها آليات تشريعية وتنفيذية؛ لتحقيق المصلحة من البيع والشراء؛ للموازنة بين مصلحة التاجر ودفع الضرر عن المستهلك، ولا يتأتى ذلك إلا بأمور عدة، قد تكون تشريعية، وقد تكون تنفيذية استخلصها الباحث من واقعه ومن وجهة نظره؛ بناء على ما يستجد من وقائع، وهي:-

الفرع الأول: الآليات التشريعية

1. تطبيق النظام الإسلامي في باب التجارة، ومنع الغش والاحتكار وما جاءت النصوص برده والتحذير منه؛ لأن الإسلام وضع قواعد سامية تمكن الفرد والمجتمع من البيع والشراء دون أكل أموال الناس بالباطل، ودون وقوع الضرر على البائع؛ إذا ما سرنا على هذه القواعد، وإلزام التعامل بهذه القواعد في شتى المجالات وتحريم من يخالفها⁽¹⁾.
 2. تكوين هيئة رقابة شرعية تكون ذات استقلالية تضم نخبة من الأعضاء المختصين والباحث؛ لمتابعة الصور التجارية، ولابد أن تتوفر فيهم الشروط المناسبة لذلك، بحيث يكون اختصاصهم في باب المعاملات والقضايا المعاصرة لتأصيل الحكم الشرعي لكثير من أنواع البيوع المنتشرة، والوقوف على عللها وأحكامها.
- ويرى الباحث أن تكون هذه الهيئات موجودة في كل دائرة حكومية لها ذمة مالية مستقلة؛ للمراجعة والمتابعة في كثير من العقود التي تقررها هذه الدوائر، على أن تكون مصغرة مقارنة بالهيئة الرقابية على مستوى الدولة، ويجب أن تكون قرارات هذه الهيئة ملزمة بالتنفيذ؛ لأن قراراتها تكون منطلقة من المصادر الأساسية للتشريع، وهو الميزان الأول للأمة الإسلامية، وهو ما تناولته المادة 3 من القانون رقم 7 لسنة 2023م المشار إليه ؛ بأن " تنشأ بموجب هذا القانون مجلس يتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة يسمى مجلس المنافسة ومنع الاحتكار، وله صفة الرقابة على النشاط الاقتصادي الخاص بالإنتاجي والخدمي....".

(1) دور الدولة المعاصرة في مواجهة الاحتكار - دراسة فقهية مقارنة، د. صلاح محمد علي حماية، مجلة

كلية الدراسات الإسلامية _ اسوان، العدد الثالث، (2022 / 3598).

3. إقرار آلية من أهل الاختصاص تضبط كميات البيع والشراء، والنظر في نسبة احتياج المواطن والسوق، ولا يتأتى ذلك إلا بتشكيل لجان لمتابعة الكميات المباعة ومعرفة أسعارها؛ ليتسنى تحديد هذه النسب وتحديد نسبة أرباحها.

4. التسعير: فينبغي على الدولة تحديد سعر معين يحقق النفع للتاجر ويرفع الضرر عن الفرد، ولا يتأتى ذلك إلا بتسعير الحاجات الضرورية التي يحتاجها الفرد، بما أن الدولة ستمنح المزايا للبعض لتوفير هذه الحاجيات، فيجب أن تضبط بسعر يقدم مصلحة الطرفين، ولا يوقع الضرر على أحدهم، وإن كان الخلاف في حكم التسعير بين الإجازة والمنع؛ لكن يبقى الضابط هو المغالاة الفاحشة التي تجيز للحاكم التسعير، فما دام الثمن معروفا للسلعة وقد زاد التاجر في ثمنها زيادة عن المعقول؛ جاز التسعير وهو ما قال به كثير من فقهاء المذاهب قديما وحديثا.

5. وضع قانون يمنع منح الرخص التجارية من قبل الجهة المانحة لها إلا بعد الانخراط في دورات علمية قصيرة، لتمكن التاجر من معرفة أحكام البيوع، والقوانين التي وضعتها جهات الاختصاص للتصدي للأسباب الموقعة للضرر؛ لأن من مقاصد الشريعة حفظ النفس والمال، ودفع الضرر العام والخاص.

الفرع الثاني: الأليات التنفيذية:

1. تواجد الدولة في مجالات التجارة، بحيث لا تترك التجارة للتجار فقط، بل تكون مشاركة الدولة بالدخول في هذه المجالات التجارية، حتى يتم خلق موازنة تنصف التاجر وتراعي المستفيد، ولا يكون أي مجال تجاري حكرة على التجار فقط، وتكون أرباح هذه المشاركات عائدة إلى صندوق المال العام للدولة.

2. المقاطعة الاقتصادية لمن لم يلتزم بقرارات الدولة، والتي تمثلها لجان مختصة، حتى يتراجع المحتكر ويغير من سياسته في البيع والشراء؛ لأن احتكاره كان سببا في ضرره⁽¹⁾.

3. توسيع دائرة احتكار الصنف، بحيث تتم زيادة عدد المستفيدين من المزايا الممنوحة من الدولة لجلب المواد التجارية، حيث لا يصبح الصنف حكرا على تاجر واحد، مع مراعاة عدم وقوع الظلم في هذا التوسع على بعض العلامات التجارية مقارنة بغيرها، وبراءات الاختراع، وغيرها من الأصناف التي قد يوقع هذا التوسع بصاحبها الضرر؛ لأن حصر الحرية التجارية في أشخاص معينين سيؤثر على

(1) دور الدولة المعاصرة في مواجهة الاحتكار ، د. صلاح محمد علي حماية، (3603).

- تقليل فرص العمل، وغياب المنافسة التجارية المشروعة، ويكون هذا الاقتصار سببا في المغالاة والاحتكار.
4. الجبر على البيع والتسعير، وذلك إذا امتنع المحتكر عن بيع السلعة، أو أراد بيعها بسعر غير سعرها؛ فلأجهزة المختصة الجبر على البيع إذا ما حبس السلعة، أو التسعير إذا زاد سعرها عن الحد المعقول الذي لا يدخله في الاستغلال.
5. توجيه وسائل الخطاب للجمهور، كالوسائل الإعلامية والمنابر، ومكاتب الوعظ والإرشاد، والندوات والمؤتمرات العلمية التي من شأنها أن ترشد التجار لخطورة هذا الفعل على الفرد والمجتمع، انطلاقا من النصوص الشرعية وأقوال الفقهاء، وتضع المواطن في موقع إدراك تام لمثل أنواع هذه البيوع وأحكامها؛ حتى لا يكون عرضة للاستغلال.
6. الاعياز للأجهزة المختصة بمتابعة عمليات البيع والشراء وقيمة الأرباح التي تحددها الدولة على الحاجيات الضرورية.
7. سحب الرخص التجارية من الشركات التي لا تلتزم بشروط البيع المددة من قبل المختصين، ومن بين هذه الشروط مراعاة المصلحة العامة وعدم ايقاع الضرر على المستفيدين.

الخاتمة

الحمد لله رب العالمين الهادي إلى صراطه المستقيم، المعين على ما فيه خير وصلاح للمسلمين، وصلى الله وبارك على نبيه وعلى آله وصحبه أجمعين.

في ختام هذا البحث استخلص بعض النتائج والتوصيات التي توصلت لها من خلال طرح هذا الموضوع:

1. إن الشريعة الإسلامية اهتمت بكل ما ينظم حياة الناس في جميع جوانب الحياة.
2. إن الاحتكار يدخل في جميع ما يحتاجه الناس، وضابطه الضرورة الداعية لهذا الشيء تجعله محلا للاحتكار من عدمه، ولا يقتصر الاحتكار على الأقوات فقط.
3. إن حاجيات الانسان الضرورية تختلف من عصر إلى عصر، فيجري الاحتكار في عين ما؛ لأنها ضرورية في وقت معين، ولا يجري فيها الاحتكار في وقت آخر؛ لأنها لم تعد من الضروريات في هذا الوقت.

4. إن الاحتكار يعد جريمة في بعض الأحيان، توصل المحتكر إلى تلقي العقوبة التي أقرها الشرع، أو التعزير بما يراه الحاكم مناسباً من خلال حجم الضرر الذي أوقعه على المجتمع.
5. إن الاحتكار من البيوع المنهي عنها بسبب ضررها؛ لأنه نتاج طمع للكسب السريع دون النظر إلى آثاره.
6. إن الشريعة الإسلامية أوكلت الحاكم - أو من ينوب عنه - ليسوس أمور الناس في كل ما يحقق المصالح ويدرك المفاسد في شتى المجالات، حماية للفرد والمجتمع من خلال القرارات التي يصدرها وينفذها.
7. إن دور الدولة ليس مقتصرًا على تنظيم التجارة فقط؛ بل يجب أن يكون هذا التنظيم مقروناً بالمتابعة؛ ليكون دورها وقائي وعلاجي.
ومن أبرز التوصيات التي أوصي بها:
أولاً: أوصي زملائي الباحثين بأهمية الوقوف ودراسة كل صورة للاحتكار المعاصر والبحث في إيجابيات وسلبيات هذه الصور؛ لتمكين من وضع الحلول المعالجة لها.
ثانياً: أوصي الخبراء والباحثين في مجال الاقتصاد والبحث عن مضار الاحتكار من ناحية اقتصادية، ومدى تأثيره على النمو الاقتصادي للفرد والمجتمع.
ثالثاً: توجيه الخطاب من كل منبر، سواء أكان وعظي، أو منبر سياسي، أو منبر اقتصادي دون تخصيص؛ للتحذير والتذكير بخطورة الاحتكار من ناحية شرعية ومن ناحية اقتصادية؛ لأن ضرره متعلق بجميع طبقات المجتمع.
رابعاً: إنشاء مراكز بحثية تقوم بالنظر في صور التجارة والبيع والشراء المنتشرة في مجتمعاتنا؛ للوصول إلى كل ما يتعلق بها من نفع أو ضرر، شرعي أو اقتصادي؛ لأخذ المقبول منها، وترك المردود.
والله أسأل السداد والتوفيق فإنه ولي ذلك والقادر عليه، والحمد لله رب العالمين

قائمة المصادر والمراجع

القرآن الكريم برواية قالون عن نافع.

الاحتكار دراسة فقهية مقارنة، د ماجد أبو رخصة، بحث منشور في مجموعة بحوث اقتصادية معاصرة، دار النفائس، الأردن، ط1، س 1998م.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



أسنى المطالب في شروح روض الطالب، زكرياء الأنصاري، ت محمد محمد تامر دار الكتب العلمية، بيروت، ط1، سنة1422 هـ، 2000 م.

الأشباه والنظائر، ابن نجيم الحنفي، دار الكتب العلمية، بيروت، ط1، س1419هـ، 1999 م.
الإقناع في فقه الإمام أحمد، موسى بن أحمد شرف الدين أبو النجا، ت عبد اللطيف محمد السبكي، دار المعرفة، بيروت، لبنان، ط3، سنة 2000 م.

البحر الرائق شرح كنز الدقائق، ابن نجيم الحنفي، دار الكتاب الإسلامي، القاهرة، ط2، بدون سنة.

البحر المحيط في أصول الفقه، بدر الدين الزركشي، ت محمد محمد تامر، دار الكتب العلمية، س1421هـ-2000م، بدون طبعه.

بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، علاء الدين الكاساني، دار الكتب العلمية بيروت، ط2، سنة1406هـ.

تاج العروس، الزبيدي، ت عبدالستار أحمد فراج، ط حكومة الكويت، بدون طبعة، بدون سنة.
التاج والإكليل لمختصر خليل، محمد بن يوسف أبو عبد الله المواق المالكي، دار الكتب العلمية، بيروت، ط1، س1416هـ-1994م.

التعريفات، الجرجاني، دار الكتب العلمية بيروت - لبنان، الطبعة: الأولى 1403هـ-1983م.
تفسير القرآن العظيم، ابن كثير، دار ابن كثير، بيروت، ط1، س1415هـ، 1994.
تلخيص الحبير في تخريج أحاديث الرافعي الكبير، ابن حجر العسقلاني، دار الكتب العلمية، بيروت، ط1، س1419هـ.

الجامع الصحيح المسمى صحيح مسلم، صحيح مسلم، ت محمد فؤاد عبد الباقي، دار إحياء التراث، بيروت، ط1، 1412هـ.

الجامع لأحكام القرآن، القرطبي، ت أحمد البردوني وإبراهيم أطفيش، دار الكتب المصرية القاهرة، ط2، 1384هـ-1964 م.

حاشية السندي على سنن ابن ماجة، نورالدين السندي، دار الفكر، بيروت، ط2، بدون سنة.
الحاوي الكبير، للماوردي، ت علي محمد معوض - عادل أحمد عبد الموجود، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، بدون طبعة، بدون سنة.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بمعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



- الحسبة، ابن تيمية، ت علي بن نايف الشحود، ط2، س 2004.
- الدر المختار وحاشية ابن عابدين، ابن عابدين، دار الفكر، بيروت، ط2، س 1992.
- دور الدولة المعاصرة في مواجهة الاحتكار - دراسة فقهية مقارنة، د. صلاح محمد علي حمادة، مجلة كلية الدراسات الإسلامية - اسوان، العدد الثالث، س 2022.
- دور المنافسات الاحتكارية في التقلب الاقتصادي الدوري وفقاً لأفكار إيمانويل فالرشتاين، د. عبدالوهاب بوكرموش، أ.د. العيفة سالم، مجلة القانون والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، العدد 2، م 8، س 2022.
- روضة الطالبين، للنووي، ت زهير الشاوش، المكتب الإسلامي، بيروت، ط3، س 1412هـ.
- سبل السلام، الصنعاني، مكتبة مصطفى البابي، ط4، س 1379هـ.
- سنن ابن ماجه، ت محمد فؤاد عبد الباقي، دار إحياء التراث العربية، القاهرة، بدون ط، 1952م.
- شرح النووي على مسلم، دار إحياء التراث، بيروت، ط2، سنة 1392هـ.
- الطرق الحكمية في السياسة الشرعية، ابن القيم، ت نايف بن أحمد الحمد، دار عالم الفؤاد، مكة، ط1، سنة 1428هـ.
- العين، الخليل الفراهيدي، ت عبد الحميد هنداي، دار الكتب العلمية، بيروت، ط 1، سنة 1422هـ.
- الفروع وتصحيح الفروع، ابن مفلح، ت حازم القاضي، دار الكتب العلمية، بيروت، بدون ط، سنة 1918م.
- كشف القناع، للبهوتي، ت هلال مصيلحي، دار الفكر، بيروت، بدون ط، س 1402هـ.
- لسان العرب، ابن منظور، دار صادر، بيروت، ط 3، سنة 1414هـ.
- المبدع، ابن مفلح، دار الكتب العلمية، بيروت، ط1، سنة 1997م.
- المجموع، للنووي، ت محمد نجيب المطيعي، مكتبة الإرشاد، جدة، بدون ط، س 1970.
- الحكم والمحيط الأعظم، أبو الحسن علي بن إسماعيل بن سيده المرسي، ت عبد الحميد هنداي، دار الكتب العلمية، بيروت، بدون طبعه، سنة 2000م.
- مرفقة المفاتيح شرح مشكلات المصاييح، علي بن سلطان نور الدين الملا الهروي القادي، دار الفكر بيروت، ط 1، س 1422هـ.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



المستدرك، للحاكم، ت مصطفى عبد القادر عطاء، دار الكتب العلمية، بيروت، ط1، سنة 1411هـ.
مسند الإمام أحمد، ت شعيب الأرنؤوط، مؤسسة الرسالة، بيروت، ط2، سنة 1999م.
المصباح المنير، أحمد بن محمد الفيومي، دار الكتب العلمية، بيروت، بدون طبعة، بدون سنة.
المعجم الكبير، ابن جرير الطبري، ت حمدي بن عبد الحميد، مكتبة ابن تيمية، القاهرة، ط2، بدون سنة.

مغني المحتاج في معرفة معاني المحتاج، الشريبي الشافعي، دار الكتب العلمية، بيروت، ط1، سنة 1994م.

المغني شرح مختصر الخرقي، ابن قدامة المقدسي، دار إحياء التراث، بيروت، ط1، سنة 1985م.
المقاصد الحسنة في بيان كثير من الأحاديث المشتهرة على الألسنة، شمس الدين محمد السخاوي، ت محمد عثمان الشخت، دار الكتاب العربي، بيروت، ط1، سنة 1405هـ.

المنتقى شرح الموطأ، أبو الوليد الباجي، ت محمد عبد القادر أحمد عطاء، دار الكتب العلمية، بيروت، ط1، سنة 1999م.

المنتقى شرح الموطأ، أبو الوليد الباجي، ت محمد عبد القادر أحمد عطاء، دار الكتب العلمية، بيروت، ط1، سنة 1999م.

المهذب في فقه الإمام الشافعي، أبو اسحاق ابراهيم الفيروز آبادي، ت زكريا حميدان، دار الكتب العلمية، بيروت، ط1، سنة 1995م.

الموطأ، مالك بن أنس، محمد مصطفى الأعظمي، مؤسسة زايد بن سلطان للأعمال الخيرية، أبوظبي، ط1، سنة 2004م.

النهاية في غريب الحديث والأثر، ابن الأثير، ت طاهر أحمد الزاوي، محمود محمد الطناحي، المكتبة العلمية، بيروت، سنة 1399هـ، 1979م.

نيل الأوطار، للشوكاني، ت عصام الدين الصبابي، دار الحديث، مصر، ط1، سنة 1413هـ.

المجلات والدوريات:

الجريدة الرسمية، القانون رقم 7 لسنة 2023م بشأن تعديل احكام القانون رقم 23 لسنة 2010م بشأن النشاط التجاري، بتاريخ 2023/04/03م، العدد 8، السنة 1.

البيان الختامي وتوصيات المؤتمر السنوي العلمي السادس لكلية القانون جامعة سرت،
المنعقد بتاريخ 2024/7/29 والموسوم "بأثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية"
تحت شعار (نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة).

بحمد الله وتوفيقه، انتهت فعاليات هذا المؤتمر، الذي خُصص لموضوع بالغ الأهمية على الصعيد الوطني والدولي، وشغل - وما زال يشغل - بال الكثير من المهتمين، والمعنيين، والذي لم تسلم من تداعياته الدول والمؤسسات، ولا الأفراد والجماعات، وهو ظاهرة الفساد، التي أثرت ومازالت تؤثر، في بناء مؤسسات الدول، التي طالما بات الفساد ينخر عظامها، ويُرهِق بنائها، ويُسَلِّط أركانها، ويعيق تقدمها، وهو أمر لم يعد خافيا على أحد، وسواء كانت تلك المؤسسات تشريعية، أم تنفيذية، أم قضائية، أم رقابية، وسواء كان الفساد سياسيًا، أم إداريًا، أم ماليًا، أم اقتصاديًا، أم غيره من أنواع الفساد الأخرى.

وانطلاقًا من دور الجامعات في خدمة البيئة المحيطة والمجتمع ككل، أخذت كلية القانون بجامعة سرت على عاتقها (وهو دأبها للعام السادس في طرح قضايا تم المجتمع) مهمة البحث، والإعداد والتنظيم لهذا المؤتمر بالتعاون مع الجامعة، حيث استقبلت اللجنة العلمية ما يصل إلى أنثان وأربعين بحثًا، وبعد التقييم والتقييم من قبل اللجنة العلمية، وصل عدد البحوث المقبولة إلى أربعة وثلاثين بحثًا، وذلك كله من أجل تقديم أفضلها، للمساهمة في إيجاد حلول عملية وعلمية، من شأنها القضاء، أو الحد من هذه الظاهرة، وهو ما ترجمته فعلا، المشاركات الواسعة من داخل ليبيا وخارجها، ومن جامعات ومؤسسات متنوعة، تمثلت في مشاركة ست جامعات من خارج ليبيا، منها ثلاث جامعات من الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وثلاث جامعات من جمهورية مصر العربية، بينما كان عدد المشاركات المحلية أكثر من ثماني عشرة جامعة ومؤسسة عامة، تمثلت في: جامعة نالوت، جامعة صبراتة، جامعة الزنتان، جامعة طرابلس، الأكاديمية الليبية للدراسات العليا، جامعة المرقب، جامعة الزيتونة، الجامعة الأسمرية، جامعة سرت، جامعة خليج السدرة، جامعة أجدايا، جامعة بنغازي، جامعة عمر المختار، جامعة طبرق، المعهد العالي للعلوم والتقنية أمساعد، ديوان المحاسبة، ووزارة الداخلية.

وبصفتي أحد المشاركين، اسمحوا لي أن اغتنم هذه الفرصة لأعبر أصالة عن نفسي، ونيابة عن المشاركين والمشاركات، عن جزيل الشكر والتقدير لكل من ساهم في إنجاح هذا المؤتمر، بداية من

الجامعة رئاسة وأعضاء، ورئيس المؤتمر، ولجانه العلمية والتحضيرية، على حسن التنظيم، وحسن الاستقبال، وكرم الضيافة (وهو ليس بغريب عن هذا البلد الطيب أهله)، والشكر موصول لكل المشاركين والمشاركات سواء من حضر، أو شارك عن بُعد، الذين خصصوا أوقات على الرغم من انشغالهم، وتحملوا عناء ومشاق سفرهم، ليشكّلوا فسيفساء، متنوعة ثقافياً، وأكاديمياً، وبحثياً، كان لبحوثهم وأوراقهم، ومناقشاتهم ومداخلاتهم عظيم الأثر في إثراء جلسات هذا المؤتمر، الذي انبثقت عنه العديد من التوصيات والمقترحات، تم إيجازها، وتلخيصها في النقاط التالية، علماً بأنها ستكون كاملة في المجلد المعني بنشر بحوث المؤتمر.

أولاً: التوصيات المتعلقة بالسلطة التشريعية.

1. إنشاء محاكم إدارية مستقلة عن المحاكم المدنية، تقوم (إضافة بالاختصاصات الممنوحة لها بموجب قانون القضاء الإداري) بمراجعة مشروعات القوانين ولوائحها التنفيذية. مع ضرورة إرفاق المذكرة الإيضاحية لأي قانون يصدر، لكي يتسنى معرفة الغاية من سنه.
2. ضرورة تعديل قانون النشاط التجاري رقم 23 لسنة 2010 ليتضمن تنظيم الاستحواذ تنظيمًا شاملاً، وحماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية، وآليات تطبيق الحوكمة للشركات.
3. سن قانون للحوكمة الإلكترونية، وإعادة النظر في صياغة بعض النصوص القانونية، لإزالة التعارض والتداخل في الاختصاصات، ولتكون أكثر انسجاماً مع التغييرات السياسية والاقتصادية، والتشريعية، وتواكب التطور التكنولوجي الحاصل في مجال مكافحة الفساد، واعتماد الشفافية والنزاهة في العمل.
4. تفعيل الرقابة المتبادلة بين السلطات الثلاث، واحترام مبدأ الفصل بين السلطات، والإسراع في إجراء الاستفتاء على مشروع الدستور، وإجراء انتخابات برلمانية ورئاسية، لإنهاء حالة الانقسام السياسي والمؤسسي، وإنشاء محكمة دستورية عليا بمقتضى الدستور الدائم للبلاد.
5. مراعاة تحقيق التوازن المناسب بين الحصانات والامتيازات المقررة للموظفين العموميين، وبين مقتضيات التحقيق والملاحقة القضائية، وتعزيز حماية حقوق الإنسان، وإقرار قواعد تحمي شهود جرائم الفساد والضحايا، والمبلغين والخبراء، وحرية تداول المعلومات، على أن يكون الفصل في طلبات رفع تلك الحصانات من قبل القضاء.

6. إقرار المسؤولية الجنائية للأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة، وإقرار عقوبات تكميلية تتناسب مع جسامة جرائم الفساد، كحظر تولي منصب عام في أي منشأة مملوكة كلياً أو جزئياً للدولة، دون إخلال بالمسؤولية التأديبية، وتجريم كل أنواع الفساد في القطاعين العام والخاص.

7. ينبغي على المشرع الليبي التوقف عن تمديد فترة التعامل بالفوائد الربوية بين الأشخاص الاعتبارية، وإصدار قانون خاص بالتمويل الإسلامي.

ثانياً: التوصيات المتعلقة بالسلطة القضائية.

1. ينبغي دعم السلطة القضائية، والمحاكم على وجه الخصوص، وتحييدها عن أي تجاذبات، وصراعات سياسية تحدث في البلاد، ووضع أنظمة فعالة لحماية القضاة.

2. احترام القانون بما فيه أحكام القضاء، يعد مؤشراً على دولة القانون، ومن ثم على النائب العام إحالة أعضاء أي جهة للقضاء، عند التأكد من انحراف أي تشريع عادي أو لائحي انحرافاً كاملاً عن المصلحة العامة، والملاحقة، والمساءلة القانونية والقضائية لكل مسئول ثبت فساده، فلا أحد فوق القانون، إن أردنا بناء دولتنا على أسس سليمة.

3. ينبغي على محاكمنا تطبيق العقوبات التي أقرتها الشريعة الإسلامية لجرائم الفساد، التي ستساهم بشكل كبير في الحد منه، وبكل أشكاله وصوره (ولكم في القصص حياً).

4. ينبغي على القضاء سرعة الفصل في القضايا، خاصة المتعلقة بجرائم الفساد، وجرائم السرقة والاعتداء على المال العام، وجعل قضايا الفساد من قبيل دعاوى الحسبة.

ثالثاً: التوصيات المتصلة بالسلطة التنفيذية ومؤسسات وهيئات الدولة.

1. ضرورة توفير التطبيقات والبرامج المتعلقة بالمعلوماتية، والمنظومة الرقمية وإدخالها في حيز ضيق من الإدارة التقليدية، بتبني استراتيجية وطنية للتحويل الرقمي باستخدام التكنولوجيا الذكية، مثل الذكاء الاصطناعي، في تقديم الخدمات للمواطنين، وإنشاء منصة رقمية، مما يسهل الإجراءات الإدارية، والخدمية ويزيد من كفاءتها.

2. العمل على معالجة جميع المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها الدولة، من تدني لمستوى الأجور والمرتبات، وتدهور الوضع الاقتصادي، وارتفاع تكاليف المعيشة، وحل مشاكل الفقر والبطالة وتدني مستوي الشفافية.



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



3. وضع الرجل المناسب في المكان المناسب، والابتعاد عن تولي المناصب الإدارية بالمخالصة الجهوية أو القبيلية، أو بالحسوبية، أو بالرشاوى، مع عقد ندوات علمية وعمالية للموظفين للتعريف بالرشوة وأنواعها، وخطورتها على الفرد والدولة.
4. تكثيف المراقبة على القطاعين العام والخاص، ووضع صناديق لتلقي الشكاوى والمقترحات، في كل الجهات العامة والخاصة، والتأهيل والتدريب المستمر، والاختيار الفاعل للكوادر الإدارية المؤسّسة على روح العطاء والوطنية، لاسيما للوظائف العليا والقيادية.
5. تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني، ودور المؤسسات الإعلامية، لما لها من أهمية في كشف الفساد للرأي العام والضغط على الحكومة لمكافحته، وإشاعة ثقافة محاربة الفساد والمفسدين في المجتمع، وتعزيز سيادة القانون، ونشر ثقافة النزاهة والمساءلة في المجتمع.
6. التنسيق مع مصرف ليبيا المركزي والجهات ذات العلاقة، للعمل على استرداد الأموال الناتجة عن الفساد في الداخل والخارج، والعمل على تأمين المعلومات والبيانات المصرفية من عمليات الاختراق، والاحتيال الإلكتروني، ونشر ثقافة الخدمات المصرفية الالكترونية بين فئات المجتمع، مع مواصلة الإصلاحات الإدارية المصرفية .
7. الإسراع في توحيد المؤسسات السياسية، والأمنية من خلال الحوار الوطني، والتركيز على القيم والمبادئ الوطنية المشتركة، بدلاً من الانتماءات السياسية المنفصلة.
رابعاً: التوصيات المتعلقة بالمؤسسات التعليمية والدينية.
1. تكريس قيم الإسلام التي تنبذ الفساد بكل أنواعه، ونشر ثقافة الصلاح والإصلاح، ووضع سياسة عامة في ترشيد الإدارات وتوجيه السلوك الإداري والمالي إلى ما يخدم المصلحة العامة.
2. على الجهات ذات الاختصاص المتمثلة في وزارتي التعليم العالي والعلم نشر ثقافة المعاملات المالية الإسلامية من خلال إدراج مناهج ومقررات دراسية في الصيرفة الإسلامية والاقتصاد الإسلامي؛ حتى ينشأ جيل واعٍ ترتقي بهم المؤسسات المالية والمصرفية.
3. إضافة مادة ضمن مقررات كليات القانون تحت مسمى "إجراءات مكافحة الفساد".
4. ضرورة عقد المزيد من المؤتمرات والندوات العلمية لنشر الوعي بخطورة الفساد بكل أشكاله، وآثاره المدمرة للوطن والمواطن.

5. توجيه الخطاب من كل منبر، سواء أكان وعظي، أو منبر سياسي، أو منبر اقتصادي دون تخصيص؛ للتحذير والتذكير بخطورة الفساد، والاحتكار من ناحية شرعية ومن ناحية اقتصادية؛ لأن ضرره متعلق بجميع طبقات المجتمع.
6. تنمية الثقافة الإسلامية لدى عموم المواطنين للحث على النزاهة، والتركيز على الرقابة الذاتية بتنمية الوازع الديني لدى الموظف العام، وتعزيز القيم الإيجابية، وتغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة.
- خامساً: التوصيات المتعلقة بالأجهزة الرقابية.
1. العمل على تخفيف الصعوبات التي تواجه ديوان المحاسبة، والرقابة الإدارية، وهيئة مكافحة الفساد كتوفير الإمكانيات المادية والتقنيات الحديثة، وتعزيز مبدأ النزاهة والشفافية في جميع الإجراءات المالية.
2. العمل على دعم استقلالية الأجهزة الرقابية المختصة بمكافحة الفساد، واختيار موظفيها وفقاً لشروط موضوعية، وتنظيم دورات تدريبية للرفع من كفاءتهم، وتنمية مهاراتهم .
3. التأكيد على ضرورة التعاون مع كل الأجهزة الرقابية، وإبعادها عن التأثيرات السياسية، والتنسيق مع الجهات المعنية من أجل مكافحة الفساد بكل أشكاله وأنواعه، لاسيما الانحراف عن تحقيق المصلحة العامة، من أي جهة كانت.
4. الاهتمام بالتقارير السنوية التي تصدر عن الأجهزة الرقابية كديوان المحاسبة، والرقابة الإدارية، وهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، ووضع الاستراتيجيات والسياسات لمتابعتها وتنفيذها.
5. ضرورة إعادة النظر في الأجهزة الرقابية، لتوحيدها في جسم واحد يضم مختلف التخصصات في هيكلته، لتقليل الإنفاق، ولتجنب تداخل الاختصاصات.
- سادساً: وأخيراً، التوصيات المتصلة بالجانب الدولي.
6. ضرورة تعزيز الجهود الدولية والتعاون الدولي بين الدول والمنظمات الدولية عن طريق الالتزام التام بما جاءت به الاتفاقيات والمعاهدات الدولية المعنية بمكافحة الفساد وإدخال مضمونها في المنظومة القانونية الوطنية لدول العالم، واعتمادها كخارطة عمل دائمة .



المؤتمر العلمي السنوي السادس

بعنوان:

(أثر الفساد في بناء مؤسسات الدولة الليبية)

تحت شعار: "نحو معالجة قانونية تدعم بناء مؤسسات الدولة"



7. ضرورة إنشاء محاكم دولية متخصصة لمحاكمة كبار الفاسدين، وعقد المزيد من المعاهدات والمؤتمرات الدولية لانضمام جميع الدول للاتفاقات المعنية بمكافحة الفساد .
8. متابعة تنفيذ ليبيا لالتزاماتها الدولية المترتبة على تصديقها، أو انضمامها إلى الاتفاقيات المتعلقة بمكافحة الفساد .
9. ضرورة توافر إرادة سياسية صادقة وجادة لدى المجتمع الدولي، لوضع منظومة واضحة ومتكاملة، على مختلف الصُّعد، لمكافحة ظاهرة الفساد.
10. تفعيل سبل إجراءات التعاون القضائي العربي والدولي في مجال مكافحة الفساد، وكفالة الحماية القانونية للشهود والخبراء، وتسليم المتهمين والمدانين بارتكاب جرائم الفساد.
11. ضرورة الاستفادة من تجارب الدول التي مرت بتجارب مشابهة، ودراسة معرفة كيف استطاعت هذه الدول إنهاء الفساد واستعادة الثقة المتبادلة بين مؤسساتها، وأطرافها المتنازعة.
12. أن تتبنى الدول استراتيجيات جادة وفعالة للتحويل الرقمي، ووضع آليات لاستخدامات الذكاء الاصطناعي المتوافق مع المعايير الدولية، للاستفادة منها في مجال مكافحة الفساد، مع اتخاذ مزيد من الخطوات فيما يتعلق بالإصلاح السياسي.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

صدر بمدينة سرت بتاريخ 2024/7/29

