

عمادة الدراسات العليا  
جامعة القدس

الاطار الناظم للإقرار بالذمة المالية  
(دراسة مقارنة)

وسيم أحمد حسين سلمة

رسالة ماجستير

القدس - فلسطين

1438هـ - 2016 م

# الإطار الناظم للإقرار بالذمة المالية

(دراسة مقارنة)

إعداد:

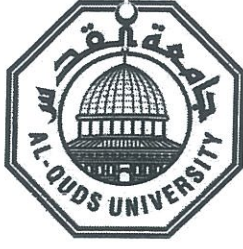
وسيم أحمد حسين سلمة

بكالوريوس قانون وعلوم شرطية - كلية الشرطة المصرية - جمهورية مصر

إشراف: الدكتور عبد الملك الريماوي

قدمت هذه الدراسة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في القانون العام  
من كلية الدراسات العليا في جامعة القدس

1438هـ - 2016 م



جامعة القدس  
عمادة الدراسات العليا  
كلية الحقوق / القانون العام

إجازة الرسالة

الاطار الناظم للإقرار بالذمة المالية  
(دراسة مقارنة)

الاسم: وسيم أحمد حسين سلمة

الرقم الجامعي: 21220062

المشرف: الدكتور عبد الملك الريماوي

نوقشت هذه الرسالة وأجيزت بتاريخ 21 / 12 / 2016 من أعضاء لجنة المناقشة المدرجة  
أسمائهم وتوقيعهم:

التوقيع: .....  
التوقيع: .....  
التوقيع: .....

1. د. عبد الملك الريماوي: رئيس لجنة المناقشة

2. د. أشرف الأعور : ممتحناً داخلياً

3. د. جمال الخطيب : ممتحناً خارجياً

القدس-فلسطين

1438هـ / 2016 م

## الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى أبي الذي لم يبخل يوماً عليّ بشيء إلى النور

الذي ينير لي درب النجاح

وإلى أمي التي زودتني بالحنان والمحبة ومن علمتني الصمود مهما تبدلت

## الظروف

أقول لهم: أنتم وهبتموني الحياة والأمل والنشأة على شغف الاطلاع

## والمعرفة

وإلى أخي رفيق دربي في هذه الحياة

وإلى زوجتي الغالية التي أشرقت شمسها في سماء حياتي

ثم إلى كل من علمني حرفاً وأصبح سنا برقه يضيء الطريق أمامي

## إقرار

أقر أنا معدّ هذه الرسالة أنها قدمت لجامعة القدس لنيل درجة الماجستير، وإنها نتيجة أبحاثي الخاصة، باستثناء ما تمت الإشارة إليه حيثما ورد، وإن هذه الرسالة، أو أي جزء منها، لم يقدم لنيل أيّ درجة علمية عليا لأي جامعة أو معهد آخر.

الاسم: وسيم أحمد حسين سلمة

التوقيع: .....

التاريخ: 2016/12/21

## الشكر والعرفان

الشكر لله عز وجل الذي أنار لي درب، وفتح لي أبواب العلم، وأمدني بالصبر

### والإرادة

ثم الشكر للأستاذ عبد الملك الريماوي على توجيهاته ونصحه السديد.

الشكر والامتنان لكل الذين قدموا لي يد المساعدة من قريب أو بعيد

إلى الشموع التي ذابت في كبرياء

لتتبركل خطوة في دربنا

لتذلل كل عائق أمامنا

فكانوا رسلاً للعلم والأخلاق

شكرًا لكم جميعاً

أشكركم جميعكم على جهودكم معي

## الملخص

تناولت هذه الدراسة مناقشة "الإقرار بالذمة المالية في القوانين والتشريعات العربية والتشريعات الفلسطينية، بالمقارنة وما هو الأثر القانوني والإختلافات في الإقرار بالذمة المالية لكل من هذه التشريعات" وما هي المعوقات التي تمنع من إتمام الإقرار وموضع الضعف والقوة لكل من هذه القوانين والتشريعات بالمقارنة . وارتكزت هذه الدراسة على منهجية التحليل الوصفي من خلال المقارنة ما بين القوانين والتشريعات العربية والتشريع الفلسطيني فيما يخص الإقرار بالذمة المالية، إذ تم التعريف بمصطلح الإقرار بالذمة المالي، وما هي القوانين التي نصت على الإقرار بالذمة المالية، وأيضاً الجهة التي تقدم إليها الإقرارات، والفئة التي وجب عليها تقديم الإقرار بموجب النص القانوني الوارد في تشريع الدولة التي تم دراسة تشريعها في هذه الدراسة بالمقارنة مع التشريعات الأخرى، والتشريع الفلسطيني، وأيضاً العقوبات المقررة لكل من يمتنع عن تقديم الإقرار، سواء كانت العقوبة جزائية أو تأديبية، وما هي الآثار التي تترتب في حال الإقرار الكاذب، وقد بينت الدراسة كيفية محاربة الفساد وتحقيق النزاهة والشفافية من خلال إستعمال الأجهزة الرقابية التي جاءت بنص القانون.

وتقتصر الدراسة على عدد محدد من الدول التي تم دراسة تشريعاتها وقوانينها بالمقارنة مع التشريعات الفلسطينية، وفيما يخص الإقرار بالذمة المالية، وقد تم إختيار هذه الدول ضمن معايير دراسية منهجية محددة كان الهدف منها استخلاص نتيجة تحليلية مبنية على أسس منهجية علمية سليمة، وأورد هنا أسماء تلك الدول " الأردن، مصر، السعودية، العراق، الولايات المتحدة الأمريكية، فلسطين.

أما عن النتائج التي توصلت إليها الدراسة، إن التشريعات المقارنة كان لها من العقوبات ما هو جزائي وما هو تأديبي ونجد ان التشريع الفلسطيني: قد تم إدراج العقوبة التأديبية في قانون الخدمة المدنية رقم (4) لعام 1998 والتي جاءت في نص المادة رقم (68) في الفصل رقم خمسة تحت عنوان العقوبات والإجراءات التأديبية للموظف العمومي، والتي لم تأت المشرع الفلسطيني بترتيبها بحسب تدرج الفعل الجرمي السلوكي والتي اوصي بإعادة صياغتها وترتيبها بحيث تكون أكثر تنظيماً بحسب التدرج الصحيح للسلوك الجرمي مقارنة بباقي القوانين والأنظمة الأخرى، وأيضاً لا يوجد عقوبات تأديبية في قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005، والتي أوصي أيضاً بأن يتم تعديل القانون والعمل على إدراج عقوبات تأديبية وأخرى جزائية أكثر ردة للمتهم من الموجودة في قانون مكافحة الفساد المعمول به اليوم.

## **Financial Disclosure (a Comparative Study)**

**Prepared by: Waseem Ahmad Hussein Salameh**

**Spervised by: Dr. Abd Al-Malik Remawi**

### **Abstract**

This study has addressed the financial disclosure in Arab laws and legislations in comparison with the Palestinian legislations, in addition to the legal effect and differences in the financial disclosure between each of these legislations, as well as the obstacles which hinder the completion of disclosure in addition to the strengths and weaknesses of each of these laws and legislations. The study has adopted the descriptive analysis approach by comparing between the Arab laws and legislations and the Palestinian legislations with regards to financial disclosure. The study has defined the term “financial disclosure”, and it has also indicated the laws which mentioned financial disclosure, the entity to which the disclosures shall be submitted, and the entity which should submit the disclosure according to the legal text appeared in the country’s legislation which was addressed in this study in comparison with other legislations. It has also discussed the Palestinian legislation, as well as the punishments; whether punitive or disciplinary, imposed on each person refrains from submitting the disclosure, and the consequences of false disclosure. The study has also indicated the manner of combating corruption and achieving transparency and integrity by using the control systems as stipulated by the law. The study is restricted to a limited number of countries whose laws and legislations were studied in comparison with the Palestinian legislations with regards to financial disclosure. Such countries were selected according to specific methodological standards aiming to conclude an analytical result based on intact scientific and methodological fundamentals; these countries include: “Jordan, Egypt, Saudi Arabia, Iraq, USA and Palestine”.

The study results indicated that the compared legislations included both punitive and disciplinary punishments. In the Palestinian legislation, it appeared that the disciplinary punishment was included in the Civil Service Law No. (4) for the year 1998, which appeared in Article (68) of Chapter (5) under the title “*Disciplinary Punishments and Procedures for Public Servant*”, and the Palestinian legislator has not arranged it in

accordance with the graduation of criminal behaviors. Therefore, it has been recommended to reformulate and rearrange the disciplinary punishment to become more organized according to intact graduation of criminal behavior in comparison with other laws and regulations. In addition, there are no disciplinary punishments in the Palestinian Anti-Corruption Law No. (1) for the year 2005; thus, it has also been recommended to modify the law and include disciplinary and punitive punishments which are more suppressive of the criminal than the existing punishments included in the currently applicable anti-corruption law.

# الفهرس

إقرار ..... أ

الشكر والعرفان ..... ب

الملخص ..... ج

Abstract ..... هـ

الفهرس ..... ز

المقدمة ..... ط

خلفية الدراسة ..... ع

أهداف الدراسة ..... ف

أهمية الدراسة ..... ف

إشكالية الدراسة ..... ق

مصطلحات الدراسة ..... ر

الفصل الأول: شروط الإقرار بالذمة المالية ..... 1

المطلب الأول : الشروط الشخصية في تقديم الإقرار بالذمة المالية ..... 7

الفرع الأول : الموظف العام ..... 9

الفرع الثاني : الذمة المالية ..... 22

الفرع الثالث : المكلفين بتقديم الإقرار بالذمة المالية ..... 25

33	المطلب الثاني : الشروط الموضوعية .....
33	الفرع الأول : تقديم الإقرار بالذمة المالية في الموعد المناسب .....
38	الفرع الثاني: تقديم بيانات صحيحة .....
52	الفرع الثالث : الجهة التي يقدم لها الإقرار بالذمة المالي .....
63	الفصل الثاني: آثار الإقرار بالذمة المالية .....
63	المطلب الأول : آثار الإقرار السليم .....
64	الفرع الأول : الشفافية والنزاهة .....
71	الفرع الثاني : المساعدة والرقابة .....
92	المطلب الثاني : آثار الإقرار الكاذب .....
94	الفرع الأول : العقوبات الجزائية .....
102	الفرع الثاني : العقوبات التأديبية .....
112	النتائج .....
113	التوصيات .....
114	قائمة المصادر والمراجع .....

## المقدمة

يعد حب المال والتملك احدى الغرائز الطبيعية للبشر؛ إلا أن طريقة الحصول على تلك الأموال ليست بالطريقة السهلة، لذا نجد بعض الأفراد التي أتاحت لهم الفرصة الحصول على هذه الأموال بطريقة غير شرعية، تنافي كل المبادئ الأخلاقية دون محاسبة قانونية وقد تعددت صور هذه الاعتداءات، فنجد أن الدول قد تحركت من أجل حماية مصالحها، وأموالها، واقتصادها، وتماسكها، من خلال سن التشريعات التي تحد من هذه الأعمال غير الشرعية التي تستنزفها وتستنزف مواردها، ومن بين هذه التشريعات التي أقرت قانون الكسب غير المشروع، أو من أين لك هذا، أو الكشف عن الذمم المالية.

فجريمة الكسب غير المشروع من جرائم الاخلال بواجبات الوظيفة العامة؛ لذا نستنتج هنا أن الامكانيات التي أعطيت للموظفين العموميين معروفة الهدف الذي منحت من أجله، وهو تحقيق الصالح العام فقط؛ إلا أن صفة الموظف والصلاحيات التي منحت له، تمكنه من ارتكاب أفعال تحقق له مكاسب اما شخصية، أو للغير بعيدة كل البعد عن الصالح العام، وخروج هذا الموظف عن حدود وظيفته، من شأنه أن يفضي الى اضطرابات فعلية وخلل في الادارة وبالتالي افساد الجهاز الاداري بالشكل الكلي في الدولة، والاخلال بمؤسساتها الاقتصادية، ويسئ الى سمعة الوظيفة العامة، والتشكيك في المؤسسات الحكومية، وعدم ثقة الشعب بتلك المؤسسات، وأثره على الاقتصاد القومي.

أما الإقرار بالذمة المالية: فتعني كلمة الإقرار الكشف والاطهار: "ولما كانت هذه الصلاحية التي ترتبت على ثبوت الذمة يسميها الفقهاء بأهلية الوجوب، إذ يعرفون هذه الأهلية بأنها صلاحية الإنسان للحقوق، والواجبات المشروعة؛ فإن الصلة ما بين الذمة وأهلية الوجوب صلة وثيقة، فالذمة

هي كون الإنسان صالحاً؛ لأن تكون له حقوق وعليه واجبات، وأهلية الوجوب هي هذه الصلاحية ذاتها، والذمة تلازم الإنسان، إذ يولد الإنسان وله ذمة بحكم أنه إنسان، ومن ثمّ ثبتت له أهلية الوجوب، فأهلية الوجوب تترتب على وجود الذمة".

### إقرارات الذمة المالية

"1. فيما عدا الفئات المنصوص عليها في البنود (1، 2، 3، 4) من المادة (2) من قانون مكافحة الفساد. (رئيس السلطة الوطنية، رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، رئيس وأعضاء المجلس التشريعي، أعضاء السلطة القضائية، والنيابة العامة) على كل من يخضع لأحكام هذا القانون أن يقدم إلى الهيئة ما يلي:

أ. إقرار عن ذمته المالية وذمة أولاده القصر يبين فيه الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكونها، بما في ذلك الأسهم والسندات والحصص في الشركات والحسابات في البنوك والنقود والحلي والمعادن والأحجار الثمينة، ومصادر دخلهم وقيمة هذا الدخل، وذلك خلال شهرين من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون.

ب. إقرار ذمة مالية كل ثلاث سنوات أو عند الطلب على أن يتضمن علاوة على البيانات المنصوص عليها في الفقرة أعلاه مصدر أي زيادة في الذمة المالية.

ج. إضافة للإقرارات المنصوص عليها سابقاً على كل من يخضع لأحكام هذا القانون أن يقدم إقراراً عن ذمته المالية خلال شهر واحد من تاريخ انتهاء خضوعه لأحكام هذا القانون.

2. فيما يتعلق بالفئات المنصوص عليها في البنود (1، 2، 3، 4) من المادة (2) من هذا القانون رئيس السلطة الوطنية، رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، رئيس وأعضاء المجلس التشريعي،

أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة، للهيئة الحق في الإطلاع على إقرارات الذمم المالية الخاصة بهم ولهذا الغرض، لها أن تطلب من المحكمة العليا الإذن لها بالإطلاع على إقرارات الذمم المالية لهم وعلى المحكمة العليا الإذن بذلك في الحدود التي يسمح بها القانون.

كما اشار المشرع الفلسطيني ايضا الذمة المالية المخصصة لرئيس السلطة الفلسطينية والتي جاء في نص المادة (11) الواردة في القانون إقرار الذمة المالية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية:

1. يقدم رئيس السلطة الوطنية إقرارا بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده مفصلا فيه كل ما يملكون من عقارات ومنقولات وأسهم وسندات وأموال نقدية داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون، ويحفظ هذا الإقرار مغلقا وسريا لدى محكمة العدل العليا، ولا يجوز الإطلاع عليه إلا بإذن المحكمة عند الاقتضاء وفي الحدود التي يسمح بها القانون.

2. لا يجوز لرئيس السلطة الوطنية أن يشتري أو يستأجر أو يبيع أو يمنح أو يهدي شيئا من أملاك الدولة، أو أحد الأشخاص المعنوية العامة، أو أن تكون له مصلحة مالية في أي عقد من العقود التي تبرمها الجهات الحكومية أو الإدارية، كما لا يجوز له طوال مدة رئاسته أن يكون عضوا في مجلس إدارة أي شركة أو أن يمارس التجارة أو أي مهنة من المهن أو أن يتقاضى راتبا آخر أو أي مكافآت أو منح من أي شخص آخر وبأي صفة كانت، غير الراتب الواحد المحدد للرئيس ومخصصاته.

ونرى هنا الى أي مدى وصل بالمشرع الفلسطيني كي يحقق اكبر قدر ممكن من الشفافية ولا يجعل أحداً متنفذاً او فوق القانون بل الجميع، وبما فيهم الوزراء، وأيضاً الرئيس المنتخب، وكل من هو في الهيكلية الادارية تحت طائلة المسؤولية কিما كانت مكانته في الوظائف الحكومية، وهي دليل

ايجابي نحو التقدم وتحقيق النزاهة والشفافية، وقد قيد ووضع التشريعات من اجل ان يكون كل من يشغل الوظائف العامة أو الوزارية على أكبر قدر من المصداقية والاخلاص والشفافية في عمله .

أما المشرع الأردني فقد عرف ماهية اقرار الذمة المالية في قانون اشهار الذمة المالية في المواد المبينة (4 و 5) يصدر مجلس الوزراء، بناء على تنسيب وزير العدل، التعليمات اللازمة لتنظيم عمل الدائرة وقيامها بمهامها على أن تحدد بمقتضى هذه التعليمات المعلومات التي يتوجب تضمينها في إقرارات إشهار الذمة المالية، والنماذج الخاصة بها، وكيفية تزويد الدائرة بهذه الإقرارات.

فورد في المادة (4) تلتزم الجهات التي يتبع أي منها الى من ورد النص عليه في المادة (2) بالعودة الى قانون إشهار الذمة المالية الأردني<sup>1</sup> من هذا القانون بتزويد الدائرة بأسماء الأشخاص التابعين لها، الذين تسري عليهم أحكام هذا القانون وذلك خلال شهرين من تاريخ نفاذ مفعوله، أو من تاريخ شمولهم بأحكامه وعلى هذه الجهات، كل في حدود اختصاصها، تزويد الدائرة بما تطلبه من بيانات وايضاحات ومعلومات بشأنهم على أن ترسل هذه البيانات في ظرف مغلق وسري موجه إلى رئيس الدائرة ولا يجوز لأي من موظفي الدائرة تحت طائلة المسؤولية القانونية فتح الظرف او الإطلاع على تلك البيانات باي صورة كانت.

وفي المادة (5) يلتزم كل من تنطبق عليه أحكام المادة (2) من هذا القانون بما يلي:

أ- تقديم الإقرارات عن ذمته المالية وذمة زوجه وأولاده القصر خلال ثلاثة أشهر من تاريخ تزويده بالنماذج المشار اليها في الفقرة (ج) من المادة (3) من هذا القانون والخاصة بالمعلومات المطلوبة منه لهذه الغاية .

<sup>1</sup> قانون إشهار الذمة المالية الأردني رقم (54) لعام 2006

ب- تقديم الإقرارات المنصوص عليها في الفقرة (أ)، وبصورة دورية، خلال شهر كانون الثاني الذي يلي انقضاء سنتين على تقديم الإقرارات السابقة وذلك طيلة مدة خضوعه لأحكام هذا القانون، وعند تركه الوظيفة أو زوال الصفة عنه، على أن تتضمن هذه الإقرارات مصدر الزيادة في الذمة المالية إضافة إلى البيانات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة.

ج- إذا امتنع زوج الشخص الملزم بتقديم الإقرارات عن إعطائه البيانات اللازمة والتوقيع عليها وجب عليه أن يخبر الدائرة بهذا الامتناع.

د- على الدائرة تبليغ كل من يتخلف عن تقديم الإقرارات، الذمة المالية في مواعيدها المقررة بما في ذلك الزوج الممتنع بوجوب تزويد الدائرة بها خلال شهر اعتباراً من اليوم التالي لتاريخ التبليغ الذي يتم وفقاً لأحكام قانون أصول المحاكمات المدنية.

1 - ترسل الإقرارات المذكورة في الفقرات (أ) و (ب) و (د) من هذه المادة في ظرف مغلق ومكتوم ويحظر، تحت طائلة المسؤولية القانونية، على أي من موظفي الدائرة فتحه أو الإطلاع على ما يحتويه من بيانات.

2- تحتفظ الدائرة بهذا الظرف مغلقاً كما ورد إليها ويحظر فتحه إلا في حال تلقي الدائرة شكوى تتعلق بمقدم الإقرارات، معززة بالبيانات والايضاحات، والوثائق اللازمة، على أن يتم فتحه من رئيس محكمة التمييز ليقوم بدراسة الشكوى، فإذا ثبت له جديتها يقوم بإحالة الشكوى مع الإقرارات الذمة المالية إلى هيئة من هيئات فحص الإقرارات الذمة المالية المنصوص عليها في المادة (7) من هذا القانون لتدقيقها واتخاذ الاجراءات اللازمة بشأنها.

لقد لجأت الدولة إلى العمل على محاربة هذه الظواهر بالطريقة التي تراها مناسبة من خلال التشريعات المقررة من قبلها وحق كل دولة في أن تحافظ على عملها المؤسساتي من خلال الإقرار بالذمة المالية للموظف وفرض الرقابة المالية والادارية على جميع الموظفين العموميين وحثهم على الإفصاح عن ذممهم المالية لما فيها من فوائد تعود على الدولة بالنفع والتقدم والتطور، حيث كلما قلت نسبة الفساد .

والنموذج الأمثل على ذلك سنغافورة، الدولة التي كانت تعتبر أكثر الدول فسادا، والتي أصبحت خلال الثلاثين سنة الأخيرة أقل الدول فسادا في قارة آسيا، ومن بين أقل الدول فسادا على مستوى العالم، وفق المعايير لمنظمة الشفافية العالمية حيث نجحت حكومة سنغافورة في تحويل مجتمع متعدد الجنسيات والاعراق، وقليل الموارد، إلى مجتمع متطور، ومزدهر، يوفر أفضل خدمات على مستوى العالم لمواطنيه وأصبحت هذه الدولة الفقيرة الموارد، دولة قوية وغنية ومن اهم العواصم التجارية وذلك من خلال اقرار التشريعات الصارمة التي تضرب بيد من حديد كل ما تسول له نفسه العبث بالمال العام ووضع استراتيجية لإقرار كل الذمم المالية للموظفين وایجاد نظام شفاف ومنضبط، مثل رفع رواتب الموظفين العموميين في الدولة بشكل يجعل منه كامناً أن يسد جميع احتياجاته ويوفر له حياة كريمة وایجاد الأنظمة الشفافة التي تقلل من الاسرار التي يملكها الموظف بسبب مركزه الوظيفي.<sup>2</sup>

وعليه يمكن للباحث أن يعرف الإقرار بالذمة المالية بأنه : " إفصاح الموظف العمومي عن كل ما

---

<sup>2</sup> الهادي علي بومر، قراءة في التجربة السنغافورية في مكافحة الفساد، منتدى الشفافية وطن بلا فساد، منتدى الالكتروني، تاريخ الاسترجاع: 2016/2/23، [#http://transparencyforum.net/details-139.html](http://transparencyforum.net/details-139.html)

يملكه وزوجه وأولاده القصر من حقوق مالية وعينية، قبل استلامه الوظيفة العامة وبشكل دوري خلال أدائه لمهامه اذا وما استلمها وبعد شغور الوظيفة التي شغلها منه، لجهة مختصة وخلال مدة محددة ووفق إجراءات معينة يحددها القانون تكون على الأغلب على شكل استمارة أسئلة تتطلب إجابات دقيقة ووثائق توضيحية مؤكدة وتخضع لفحص الجهات المختصة التي خوّلها القانون بذلك للتأكد من صحتها".

ونريد أن نرى طبيعة العلاقة ما بين حقوق الإنسان، ومكافحة الفساد، ومدى فائدة الإقرار بالذمة المالية، والكيفية التي تتيح للدولة ممارسة حقها في حماية نفسها، من خلال مكافحة الفساد واستغلال الإقرار بالذمة المالية للموظفين العموميين، ففي الأعوام السابقة والاخيرة كشف عن اعترافات، وعدد من الوثائق الدولية التي تم توقيعها برعاية منظمة الامم المتحدة والمنظمات الاقليمية المختلفة بمدى آثار الفساد السلبية على حماية الحقوق الأساسية للإنسان وأيضاً على التنمية ونتيجة لذلك أن معظم الهيئات والمنظمات التابعة لمنظمة الأمم المتحدة علقّت عند قيامها بدراساتها على الامتثال للقانون الدولي؛ نتيجة عدم قدرة هذه الدول للالتزام بالقوانين والمعاهدات المبرمة نتيجة تفشي الفساد فيها ، ونحن نعرف أن حقوق الإنسان غير قابلة للتجزئة، أو أن تكون منقوصة وهي مترابطة، وعواقب النظام أو الحكم الفاسد كثيرة، وتمس جميع الحقوق الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية أيضاً، وكذلك التنمية والحق فيها، والفساد أيضاً يؤدي الى عدم قدرة النظام الحاكم ان يطبق القوانين والالتزامات الدولية وغيرها، ولا تستطيع الدولة الضعيفة التي تحارب الفساد وتكشف

الذمم المالية من خلال مؤسساتها كشف هذه الاخطاء وغيرها، إلا إذا كانت قوية بما فيه الكفاية وتطبق القوانين التي أقرتها، والتي التزمت بها على الصعيد الدولي.<sup>3</sup>

## خلفية الدراسة

إن ظاهرة الفساد، والكسب غير المشروع، وعدم قدرة الدولة عن الإقرار بالذمم المالية للموظفين، تلحق ضرر بجميع مؤسسات الدولة الصحية والتعليمية والاقتصادية وتحد من قدرتها كدولة؛ لذا من حق الدولة أن تدافع عن نفسها، وتحارب هذه الظواهر بشتى الوسائل القانونية المتاحة، وكل هذه السلبيات تؤدي الى نتيجة واحدة، التأثير على الديمقراطية، ومدى ثقة الشعب بالمؤسسات الحاكمة، وكلها تؤدي الى ضعف وتفكيك الديمقراطية الحقة، وتمس بالحقوق المدنية والسياسية للمواطن، وكل هذه الارتباطات التي نرى، والمؤثرات تعوق مسار القانون والقضاء والمدعين العامين عند تفشيها، وتخل بالعدالة القانونية والحق في محاكمات عادلة، وتقوض بشكل خاص وجلي امكانية وصول الجماعات المحرومة الى العدل والعدالة؛ لأنها غير قادرة على تقديم الشكاوي ضد المفسدين الذين لم يتم الكشف عن ذممهم المالية مثلاً، ومعرفة مصدر دخلهم هل هي حقيقة ام لا، وكلها تؤدي إلى إضعاف هياكل المسائل بالشكل الكلي وليس فقط الجزئي.

ونرى كيف لحقوق الإنسان، وحق الدولة، ومدى التزامها دوراً كبيراً في مكافحة هذه الظواهر وذلك فقط من خلال ترسيخ فكرة أن مشكلة الفساد وعدم القدرة الى الحسابات المالية للموظفين وكشفها هي مشكلة نظام وإنسانية، وليست مشكلة فرد، ولمواجهة عدم الالتزام نحتاج الى قوانين

<sup>3</sup> جريدة الغد، الفساد وحقوق الإنسان: مقارنة جديدة، م نشره في الاثتين 15 كانون الأول / ديسمبر 2008، تاريخ الاسترجاع <http://www.alghad.com>، 2016/2/23

ملائمة، وحكم صالح، ومجتمع متماسك، لديه ثقة بالنظام الحاكم، وليس العكس لذا نرى أن الترابط ما بين حقوق الإنسان، ومكافحة الفساد، ترابط جذري يحتاج إلى ترسيخ أفكار مجتمعية عميقة تحارب كل ما يمس الدولة والمواطنين، وتعمل على خلق نظام بناء يستطيع أن يكافح الفساد بكافة أشكاله، وخصوصا الإقرار بالذمة المالية للموظفين، أو الكسب غير المشروع بحسب القوانين المبرمة في فلسطين ، النتيجة أن للدولة الحق في الدفاع عن نظامها بالطرق المناسبة، وبالآلية التي تضعها وفق القوانين والمعايير الدولية لمحاربة الفساد والمفسدين .

## أهداف الدراسة

1. التعرف على ماهية الإقرار بالذمة المالية
2. التعرف على الشروط الخاصة بالإقرار بالذمة المالية
3. التعرف على ماهية الأشخاص المكلفين بتقديم الإقرارات بالذمة المالية
4. التعرف على ماهية الجهة التي يقدم لها الإقرار بالذمة المالية
5. التعرف على آثار تقديم الإقرار بالذمة المالية

## أهمية الدراسة

الإقرار بالذمة المالية: هو إفصاح الموظفين العموميين للسلطات المعنية عن أشياء منها ما لهم من أنشطة خارجية، وعمل وظيفي، واستثمارات وموجودات وهبات، أو منافع كبيرة قد تفضي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين أو إلى إثراء لا يقدر المعنيين بالإقرار على تبرير مشروعيته.

وقد نصت المادة (8) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005 على أن هيئة مكافحة الفساد تختص بحفظ جميع إقرارات الذمة المالية وطلب أية بيانات أو إيضاحات تتعلق بها، وفحص الذمة المالية للخاضعين لأحكام هذا القانون، أي أن أحد الوظائف الأساسية لهيئة مكافحة الفساد، الفحص والتدقيق لإقرارات الذمة المالية، أما بخصوص المناصب الرسمية في السلطة الفلسطينية مثل الرئيس والوزراء، وأعضاء المجلس التشريعي، ومن في حكمهم فقد حدد القانون الاساسي المعدل لسنة 2003 ان تحفظ إقراراتهم لدى محكمة العدل العليا، كذلك النصوص القانونية الفلسطينية المتعلقة بإقرارات الذمة المالية تنص على تقديم إقرارات سرية (مغلقة)، لكافة المكلفين بالتقديم بحيث تعتبر الإقرارات المنصوص عليها من الأسرار التي لا يجوز إفشاؤها إلا بقرار من المحكمة المختصة.

حيث أنه وفي الجانب العملي بلغ عدد الإقرارات التي تم توزيعها 17.159 اقرار حتى منتصف شهر نوفمبر 2013، تم جمع من 7250 ضابطاً من الأجهزة الأمنية المختلفة من رتبة ملازم فما فوق. كما تم خلال عام 2013 استلام وحفظ إقرارات الذم المالية الخاصة بأعضاء مجالس الهيئات المحلية الذين تم انتخابهم في أواخر سنة 2012 والبالغ عددهم 3600 عضواً، بلغ عدد قضايا الفساد المثبتة لدى الهيئة (65) قضية فساد منذ مطلع العام 2013، من بين قضايا الفساد فإن الهيئة لجأت في ثلاث حالات لفحص وفتح إقرارات من المحتفظ بها لدى الهيئة، وخمس حالات من الإقرارات المحتفظ بها لدى محكمة العدل العليا. توصلت الورقة الى عدة استنتاجات أهمها أن إقرارات الذمة المالية تُستخدم عملياً لإثبات تهم فساد في حالات الاشتباه فقط، لكن هدف المشرع الفلسطيني من تقديم الإقرارات كان بالاساس الوقاية من الفساد وتعزيز النزاهة، وبما أنه اتضح بعد الفحص أنه تم الرجوع في خمس حالات لفتح إقرارات محفوظة لدى محكمة العدل العليا، أي أنها

إقرارات لأشخاص يشغلون مناصب عليا، بالتالي من الضروري أن تكون إقرارات هذه المناصب علنية، لتكون أمورهم المالية ومصالحهم معلنة للجهات المختصة كون ذلك يمنع حدوث تضارب المصالح عند الانتقال بين القطاعين العام والخاص لهذه الشخصيات.<sup>4</sup>

## إشكالية الدراسة

تتمحور إشكالية الدراسة حول ماهية حق الدولة في الإقرار واقرار الموظفين العموميين عن ذممهم الماليه (من أين لك هذا) وكيف أن هذا الإقرار يقود نحو النزاهة والشفافية، ونقصد بالإقرار هنا أي الإفصاح والكشف عن ما يمتلكه الشخص كان في ما مضى سرا ولم يكن بالإمكان الكشف عنه، وهكذا يتضح لنا أن الإقرار للذمة المالية للموظف هو حاجة تقتضيها السياسة الشرعية، لا سيما لمن أودوا العمل في أماكن يوكل اليهم مهمات، ووظائف ومراكز حساسة في المؤسسات الحكومية وغيرها، مثل حماية المستهلك، أو حماية النزاهة، والمصلحة هنا تتطلب في بوح هذا الشخص عن ذمته المالية، وأيضا من الجدير بالذكر استقلالية الذمة المالية للموظف، بحيث تكون منفصلة بالشكل المطلق الذي يسهل علينا عملية الإقرار، وسهولة الكشف عن الذمة المالية لكل شخص من الموظفين.

<sup>4</sup> صمود البرغوثي، اقرارات الذمة المالية وأثرها في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين، Transparency International is not responsible for the content of external sites 2014/2/28

## مصطلحات الدراسة

**الموظف:** ويقصد به الموظف أو الموظفة وهو الشخص المعين بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية أيا كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماها.

**الذمة المالية:** مجموع ما للإنسان من الحقوق وما عليه من الواجبات أو ديون تقدر بالنقود منظورا إليها على اعتبارها مجموعة قانونية.

**الإقرار بالذمة المالية:** الطلب من جميع العاملين في فروع الحكومة الثلاثة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) والذين يشغلون هذه المناصب بالتعيين أو الانتخاب أن يقدموا تقريراً للإفصاح عن الذمة المالية الشخصية عند توليهم المنصب.

## الفصل الأول

### شروط الإقرار بالذمة المالية

يعرف الإقرار بالذمة المالية بحسب الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد المعروفة اختصاراً (نزاهة) فالذمة المالية هي: "كل ما يملكه الموظف من أموال وحقوق مالية وعينية ومعنوية داخل المملكة وخارجها وما له وما عليه من ديون " والإقرار بالذمة المالية هو "الإفصاح من قبل الموظف عن ذلك"<sup>5</sup>

أما في التعريف الأمريكي فالإقرار بالذمة المالية هو "الطلب من جميع العاملين في أرفع المناصب بفروع الحكومة الثلاثة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) والذين يشغلون هذه المناصب بالتعيين أو الانتخاب أن يقدموا تقريراً للإفصاح عن الذمة المالية الشخصية عند توليهم المنصب الرفيع، وأن يقدموا سنوياً هذا بعد ذلك وعند انتهاء خدمتهم في هذا المنصب وفقاً لقانون (الأخلاقيات في الحكومة) للعام 1978م.<sup>6</sup> وبحسب المادة الثانية من قانون الإقرار بالذمة اليمني فهو "الإقرار بما يملكه الشخص من حقوق مالية وعينية"<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> المادة الأولى من ضوابط الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد المعدة بناء على مواد تنظيم الهيئة الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم 165 وتاريخ 1432\5\28 ومواد اللائحة الوظيفية للهيئة المعتمدة بالأمر الملكي رقم أ 181 وتاريخ 1432\9\11هـ .

<sup>6</sup> نظام الإفصاح عن الذمة المالية لموظفي السلطة التنفيذية بالولايات المتحدة الأمريكية، الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بمنع الفساد، فيينا، 2012م.

<sup>7</sup> المادة الثانية من قرار جمهوري رقم (30) لعام 2006 اليمني بشأن الإقرار بالذمة المالية .

أما حسب المادة الأولى من قانون الكشف عن الذمة المالية البحريني فالذمة المالية هي: " مجموع ما يملكه الملزم وزوجه وأولاده القصر من أموال عقارية ومنقولة في الداخل والخارج وتشمل ما يكون للملزم وزوجه وأولاده القصر من حقوق في ذمة الغير وما عليهم من ديون وما يملكون من أنصبة وأسهم في الشركات "8 .

وإقرار الذمة المالية: " هو إيضاح ذلك خلال سنتين يوماً من تاريخ تزويد الملزم بالنماذج والاستمارات الخاصة بالمعلومات المطلوبة لهذه الغاية، وبشكل دوري خلال شهر يناير التالي لإنقضاء ثلاث سنوات على تقديم الإقرار السابق، طوال مدة خضوعه لأحكام هذا القانون، وأن يقدم إقراراً أخيراً خلال سنتين يوماً من تاريخ تركه الوظيفة أو المنصب الى الهيئة المنصوص عليها في القانون وهي (هيئة فحص اقرارات الذمة المالية) التابعة لـ (مجلس القضاء الأعلى) في دولة البحرين إضافة إلى ما يشمل عناصر الزيادة في الذمة المالية.<sup>9</sup>

وحول التشريعات الفلسطينية التي أوجبت الإبلاغ والإفصاح عن الذمة المالية :

#### 1. قانون سلطة النقد رقم (2) لسنة 1997

حظرت المادة رقم (33) من القانون "على أي عضو أو موظف أو وكيل أو مدقق حسابات أو مراسل، أن يفشي أو يعلن بأي شكل كان، أو يستخدم أو يطلع شخصاً آخر، على أية بيانات أو معلومات تتعلق بشئون سلطة النقد، أو عملائها، يكون قد حصل عليها بحكم الوظيفة، ما لم يكن ذلك مما يقتضيه القيام بواجباته وفق تعليمات رسمية محددة، أو تنفيذاً للقانون، أو لحكم قضائي.

<sup>8</sup> قانون رقم (32) بشأن الكشف عن الذمة المالية، 2010

<sup>9</sup> المواد من 1-4 من قانون رقم (32) لعام 2010 البحريني بشأن الكشف عن الذمة المالية .

ومن المعروف أن الإبلاغ عن جرائم الفساد هي من الأعمال التي يتعين القيام بها تنفيذاً لحكم القانون.<sup>10</sup>

## 2. قانون اللوازم العامة رقم (9) لسنة 1998

الزمت المادة (47) من القانون أمناء المستودعات في حال ظهور أي زيادة أو نقص في موجودات المستودع عند التسليم بتنظيم قوائم منفردة لكل من الزيادة أو النقص والتوقيع عليها من جميع الأطراف المشتركة في التسليم والتسلم. كذلك في حالة وقوع أي تعدد خارجي على المستودع فعلى أمين المستودع أن يعلم وكيل الوزارة بذلك وعليه فوراً أن يجري التحقيق اللازم ويتخذ الإجراءات المناسبة. وإذا وقع تزوير في قيود أو اختلاس أو نقص في موجودات المستودع، على الجهة التي اكتشفت الحالة أن تبلغ رئيس الدائرة فوراً، وعلى رئيس الدائرة أن يجري التحقيق اللازم، ويتخذ الإجراءات المناسبة. وعلى رئيس الدائرة أن يعلم الوزير، ورئيس هيئة الرقابة العامة بأي نقص يحصل في الأموال العامة، وعلى الوزير بالتنسيق مع رئيس هيئة الرقابة العامة النظر فيما إذا كان يجب إعادة إجراء التحقيق والتدقيق اللازمين، واتخاذ الإجراءات المناسبة التي تكفل الحفاظ على الأموال العامة.<sup>11</sup>

## 4. قانون العمل رقم (7) لسنة 2000

يلتزم مفتش العمل بموجب المادة (3/110) من القانون بإبلاغ الجهات المختصة بأوجه النقص والمخالفات التي يكتشفها أثناء عمله.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> قانون سلطة النقد رقم (2) لسنة 1997

<sup>11</sup> قانون اللوازم العامة رقم (9) لسنة 1998

<sup>12</sup> قانون العمل رقم (7) لسنة 2000

## 5. قانون البيئات رقم (4) لسنة 2001

وفقا للمادة (1/176) من القانون، لا يجوز لمن علم من المحامين أو الوكلاء أو الأطباء أو غيرهم عن طريق مهنته أو صنعتهم، بوقائع أو معلومات أن يفشيها ولو بعد انتهاء خدمته أو زوال صفته، ما لم يكن ذكرها له مقصوداً به ارتكاب جناية أو جنحة. وبموجب الفقرة الثانية من ذات المادة، يلتزم الأشخاص المذكورين أعلاه بأداء الشهادة على تلك الوقائع أو المعلومات متى طلب منهم من أسرها إليهم على ألا يخل ذلك بأحكام القوانين الخاصة بهم.<sup>13</sup>

## 6. قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004

توجب المادة (35) من القانون على المدققين الماليين في المراكز المالية كافة إبلاغ الديوان بجميع الحالات التي يتضمن الصرف فيها مخالفة مالية، وذلك خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ وقوعها. كذلك تلزم المادة (36) من القانون مفوضي الإنفاق في المراكز المالية كافة وجميع الجهات الأخرى الخاضعة لرقابة الديوان، إبلاغه بما يقع في هذه الجهات من وقائع الاختلاس، أو السرقة، أو التبيد، أو الإتلاف، أو الحريق، أو الإهمال، وما في حكمها، يوم اكتشافها، وعليهم أيضا أن يوافقوا الديون بالقرارات الصادرة بشأنها فور صدورها.<sup>14</sup>

كما وتشدد المادة (42) من القانون، على أن كل موظف يرتكب أيًا من المخالفات المالية أو الإدارية، أو يساهم في ارتكابها، أو يسهل وقوعها، أو يتستر على مرتكبها، أو يقصر في الإبلاغ عنها، يعاقب تأديبيا، مع عدم الإخلال بإقامة الدعوى الجزائية أو المدنية وفق لأحكام القانون.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> قانون البيئات رقم (4) لسنة 2001

<sup>14</sup> قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004

<sup>15</sup> قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004

أيضا، تلزم المادة (44) من القانون كافة الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، إبلاغ الديوان فور اكتشافها لأية مخالفة مالية أو إدارية لديها، أو أي حادث من شأنه أن تترتب عليه خسارة مالية للسلطة الوطنية، أو ضياع حق من حقوقها، أو يعرض أصولها الثابتة أو المنقولة للضياع أو التلف على أي وجه، وذلك لاتخاذ الإجراءات الواجبة طبقا لهذا القانون، ودون إخلال بما يجب أن تتخذه تلك الجهات من إجراءات أخرى.<sup>16</sup>

#### 7. قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005

تنص المادة (18) من القانون لكل من يملك معلومات جدية أو وثائق بشأن كسب غير مشروع أن يتقدم إلى الهيئة بتلك المعلومات أو تقديم شكوى بشأنها ضد أي من الخاضعين لأحكام هذا القانون. وتلزم المادة (19) من القانون كل موظف عام علم بكسب غير مشروع أن يبلغ الهيئة بذلك، ولا يجوز أن يكون البلاغ الذي تقدم به الموظف سببا لاتخاذ أي من الإجراءات التأديبية بحقه أو اتخاذ أية إجراءات تخل بمكانته الوظيفية.<sup>17</sup>

وحماية للمبلغين عن جرائم الفساد، فإن المادة (22) من القانون تعتبر الإقرارات المنصوص عليها في هذا القانون والإجراءات المتخذة للتحقيق وفحص الشكاوى المقدمة بشأن الكسب غير المشروع من الأسرار التي لا يجوز إفشاؤها إلا بقرار من المحكمة المختصة.

وتحفيزا للافصاح والتبليغ عن جرائم الفساد قام المشرع الفلسطيني قبل كشفها بإعفاء المتهم بما نصت عليه المادة رقم ( 27 ) " انه إذا بادر مرتكب جريمة الكسب غير المشروع أو الشريك فيها

<sup>16</sup> قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004

<sup>17</sup> قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005

إلى إبلاغ السلطات العامة عن الجريمة قبل كشفها وعن المال المتحصل منها أعفي من عقوبتي السجن والغرامة المقررتين لهذه الجريمة. كذلك إذا أعان مرتكب جريمة الكسب غير المشروع أو الشريك فيها أثناء التحقيق معه على كشف الجريمة ومرتكبيها تخفض العقوبة إلى الحبس ويعفى من عقوبة الغرامة.

كما وتجرم المادة (30) من ذات القانون البلاغات الكاذبة عن جرائم الفساد والتي جاء مفادها "كل من بلغ كذبا بنية الإساءة عن كسب غير مشروع يعاقب بالحبس لمدة لا تقل عن ستة أشهر وبغرامة لا تقل عن مائة دينار أردني ولا تزيد على ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانونا أو بإحدى هاتين العقوبتين"<sup>18</sup>

أما في التشريعات الأخرى العربية المقارنة، فقد ورد في المادة رقم ( 207 )<sup>19</sup> من قانون العقوبات الأردني عن عقوبة كتم الجنايات والجنح من قبل الموظفين، كل موظف مكلف بالبحث عن الجرائم أو ملاحظتها، أو مل أو أرجأ الإخبار عن جريمة اتصلت بعلمه، عوقب بالحبس من أسبوع إلى سنة أو بالغرامة من خمسة دنانير إلى عشرين ديناراً.

2- كل موظف أو مل أو أرجأ إعلام السلطة ذات الصلاحية عن جناية أو جنحة عرف بها أثناء قيامه بالوظيفة أو في معرض قيامه بـ ا عوقب بالحبس من أسبوع إلى ثلاثة أشهر أو بالغرامة من خمسة دنانير إلى عشرين ديناراً. كل من قام حال مزاولته إحدى المهن الصحية بإسعاف شخص يبدو أنه وقعت عليه جناية أو جنحة ولم يخبر بها السلطة ذات الصلاحية عوقب

<sup>18</sup> قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005

<sup>19</sup> قانون العقوبات الاردني رقم ( 16 ) لعام 1960

بالعقوبة المنصوص عليها بالفقرة الثانية وتستثنى من كل ذلك الجرائم التي تتوقف ملاحقتها على الشكوى.

ونرى ان دولة اليمن قام المشرع اليمني بسن قانون مكافحة الفساد ومما جاء في نص هذا القانون، نص المادة (24)<sup>20</sup> والتي تلزم كل شخص علم بوقوع جريمة من جرائم الفساد الإبلاغ عنها إلى الهيئة أو الجهة المختصة مع تقديم ما لديه من معلومات حولها لتتولى دراستها للتأكد من صحتها واتخاذ الإجراءات القانونية بشأنها وتباشر الهيئة من تلقاء نفسها التحري والتحقق في جرائم الفساد المنشورة في وسائل الإعلام المختلفة.

وتلتزم هيئة مكافحة الفساد بموجب المادة (27) من القانون بتوفير الحماية القانونية والوظيفية والشخصية للشهود والخبراء والمبلغين عن جرائم الفساد، وتحدد اللائحة إجراءات الحماية والتدابير الخاصة بذلك.

### **المطلب الأول : الشروط الشخصية في تقديم الإقرار بالذمة المالية**

إن العلاقة ما بين الوطن والمواطن تفضي بنا الى إستنتاج مفاده: أن لكل مواطن حقوق، وعليه واجبات يؤديها تجاه دولته ، والدور الرئيس يكون للموظف الذي يشكل المؤسسات الحكومية في جميع مجالاتها، لذا واجب على كل موظف أن يساهم في مواجهة الفساد من خلال الطرق المتاحة لديه والمشروعة وقد أقر القانون الفلسطيني قانون الكسب الغير المشروع، الذي أجبر من خلاله جميع الموظفين الحكوميين ، بتقديم إقرار بالذمة المالية لهم ولأولادهم القصر، يبين فيه الأموال

---

<sup>20</sup> مكافحة الفساد رقم (36) لسنة 2006

المنقولة، وغير المنقولة، التي يمتلكونها، وتبيان على ذلك اضع بين أيديكم المادة 16 والمنصوص عليها في قانون الكسب الغير مشروع والتي جاء فيها ما يلي: <sup>21</sup>

1. فيما عدا الفئات المنصوص عليها في البنود (1، 2، 3، 4) من المادة (2) من هذا القانون (رئيس السلطة الوطنية، رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، رئيس وأعضاء المجلس التشريعي، أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة) على كل من يخضع لأحكام هذا القانون أن يقدم إلى الهيئة ما يلي:

أ. إقرار عن ذمته المالية وذمة أولاده القصر يبين فيه الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكونها، بما في ذلك الأسهم والسندات والحصص في الشركات والحسابات في البنوك والنقود والحلي والمعادن والأحجار الثمينة، ومصادر دخلهم وقيمة هذا الدخل، وذلك خلال شهرين من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون.

ب. إقرار ذمة مالية كل ثلاث سنوات أو عند الطلب على أن يتضمن علاوة على البيانات المنصوص عليها في الفقرة أعلاه مصدر أي زيادة في الذمة المالية.

ج. إضافة للإقرارات المنصوص عليها سابقا على كل من يخضع لأحكام هذا القانون أن يقدم إقرارا عن ذمته المالية خلال شهر واحد من تاريخ انتهاء خضوعه لأحكام هذا القانون.

إن القانون المطبق: إن كل موظف هو مسؤول مسؤولية مباشرة عن التبليغ لاي جريمة تقع من جرائم الفساد، وهنا فرق القانون بين نوعين من الموظفين نوع يختص بكشف جرائم الفساد والذي شددت العقوبة بحقه ونوع للموظف العادي الذي يكشف الجريمة خوفا وطوعا للقانون وليس مختصاً مثل: موظف هيئة مكافحة الفساد ونرى أن الجريمة هنا شكلية تقام بمجرد القيام بالاهمال

<sup>21</sup> قانون الكسب الغير مشروع رقم 1 لسنة 2005

في تبليغ الموظف عن الجريمة الواقعة أي أنه تثار الدعوى بعد معرفة السلطات بذلك لعدم ابلاغ الموظف المسؤول، ومعرفته بالجريمة الواقعة، وهو ما يرتب عليه عقوبات حسب القانون والتشريعات المطبقة في فلسطين مثل: الامتناع عن القيام بعمل وهو ما يرتب مسؤولية جزائية بحق الموظف، المقصر والذي كشف جريمة الفساد، أو رآها ولم يبلغ عنها، وهنا وضع المشرع عقوبة لكتم الجناية ألا وهي الحبس مدة من أسبوع إلى ثلاثة أشهر، أو غرامة خمسة دنانير قد تصل إلى عشرين ديناراً، هذا وإن لم يكن من المكلفين بملاحقة جريمة الفساد، أما إذا كان موظف مختص بملاحقة جرائم الفساد، يختلف الأمر ويذهب إلى ظرف تشديدي وعقوبة أشد وقد تتراوح العقوبة من أسبوع إلى سنة أو غرامة من خمسة دنانير وقد تصل إلى قيمة عشرين ديناراً ولا يوجد تشابه ما بين القوانين العربية المقارنة المصرية والأردنية فيما يختص بجريمة الكتم للموظف عن جريمة واقعة، واخفائه للمعلومات التي قد تساعد في إيقاف أو معاقبة المجرمين.<sup>22</sup>

### الفرع الأول : الموظف العام

يرتبط مفهوم الموظف العمومي بمدى تطور الدول الحديثة التي وصلنا إليها في عصرنا الحالي والتي نريد تبيان أثر هذا التطور الذي أدى إلى زيادة واضحة في الواجبات وتنوع الخدمات التي تقدم لمواطني الدولة والذي بدوره ازدادت الحاجة إلى القطاعات على اختلاف أشكالها وزيادة في عدد الموظفين العموميين باختلاف تخصصاتهم، كما ويختلف تعريف ماهية مفهوم الموظف العمومي من دولة إلى أخرى باختلاف النظام والظروف السياسية والإدارية والشروط الواجب توفرها في الشخص لتتنطبق عليه صفة الموظف.

<sup>22</sup> قانون الكسب الغير مشروع رقم 1 لسنة 2005

لم توضح معظم التشريعات ما المقصود تماما بالموظف العام ، لأسباب متعددة ، منها أن مفهوم الموظف العام يختلف من تشريع لآخر وكذلك من بلد لآخر بحسب الظروف الاجتماعية والسياسية والإدارية وحسب فترات التاريخ المختلفة التي تمر بها مختلف الدول ، ومن الأسباب التي يرجع إليها أيضا عدم وجود تعريف محدد وواضح وشمولي للموظف العام ، هو التطور المستمر في القانون الإداري .

من هنا فقد اكتفت معظم القوانين الخاصة بالوظيفة العمومية بوصف الموظف العام حسب مجال تطبيقها<sup>23</sup> وكثيرا ما كان المشرع يترك للفقهاء وكذلك للقضاء أن يعرف الموظف العام ويجب على سؤال من هو؟

وقد عرف المشرع الفلسطيني الموظف بحسب المادة (1) من قانون الخدمة المدنية الواردة في الفقرة السابعة من التعريفات المبينة في القانون على ان الموظف : ويقصد به الموظف أو الموظفة وهو الشخص المعين بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية أيا كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماها<sup>24</sup>.

وفي الجانب الفقهي هناك أكثر من تعريف للموظف العام ، وتتركز معظم هذه التعريفات على القواعد والشروط الأساسية التي تضفي صفة الموظف العام على الشخص ، ونرى وتجمع معظم التعاريف الفقهية على أنه يجب توفر ثلاثة شروط مهمة لاكتساب الشخص صفة الموظف العمومي وهذه الشروط هي :

<sup>23</sup> عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة ، العربي، القاهرة، مصر، 1977م ، ص165

<sup>24</sup> قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م

أولاً : أن يتم تعيين هذا الموظف في عمل مستمر ودائم أي عنصر الاستمرارية والديمومة للوظيفة ذاتها وأيضاً استمرارية الحاجة لوجود هذا الموظف في المركز الذي يشغله أي أن تكون لهذه الوظيفة ضرورة في الهيكلية الوظيفية في المرافق العامة ومعينة بصفة مستمرة ودائمة من ناحية ومن الناحية الأخرى أيضاً أن يعطي الموظف جل وقته لهذه الوظيفة بشكل دائم.<sup>25</sup>

ثانياً : الوظيفة تكون في مرفق حكومي عام ويقصد هنا أن يكون هذا الشاغر الذي يشغله الموظف يتبع ويخضع لإدارة سلطة إدارية حكومية عامة بصرف النظر عن الآلية الإدارية سواء كانت مركزية أم غير مركزية أو مصلحة أو محلية .<sup>26</sup>

والتعريف القضائي لماهية الموظف العام كانت مختلفة من دولة إلى أخرى حيث يعرف مجلس الدولة في فرنسا مهد القانون الإداري بأن الموظف العام: " هو الشخص الذي يشغل وظيفة دائمة داخله ضمن كادر الوظائف المخصصة للمرافق العامة " ويتضح لنا هنا تركيز القضاء الإداري في فرنسا وجود قاعدتين أساسيتين كي يكتسب الشخص صفة الموظف: أولاً: هي الديمومة في شغل مركز الوظيفة ووجود الوظيفة بشكل مستمر ودائم، ونرى الأمر ذاته في الأردن وأيضاً مصر حيث أن القضاء الإداري في كلتا الدولتين يشترط الديمومة لوجود الموظف في المركز الوظيفي المكلف به ووجود الوظيفة ذاتها في الهيكلية الوظيفية ودائميتها .<sup>27</sup>

أما تشريعياً كان التعريف لماهية الموظف العام مختلف من دولة إلى أخرى بحسب اختلاف النظام والقانون الساري في تلك الدولة إذ تضع كل دولة معاييرها الخاصة لأسس وشروط وماهية الوظيفة

<sup>25</sup> نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، 27

<sup>26</sup> علي الخطار شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 60

<sup>27</sup> المرجع السابق

العمومية بحسب طبيعة القوانين والأنظمة لديها ونعود إلى التشريع الفرنسي الذي بين الماهية للموظف العام بطريقة غير مباشرة فيما جاء في نص المادة (2) في القانون رقم ( 16/84 ) " تسري أحكام هذا الباب على الأشخاص الخاضعين لأحكام الباب الأول من نظام الخدمة المدنية وأيضا المعينين بوقت كامل لشغل وظيفة دائمة ، والمثبتين في درجة معينة في السلم الوظيفي للدوائر العامة المركزية والمرافق الخارجية التابعه لها أو في مؤسسات الدولة العامة، ونعود ونرى هنا مرة أخرى كيف وضع المشرع الفرنسي الشرطين الأساسيين والتي ذكرناهم سابقا ألا وهي ديمومة وجود الوظيفة العامة في الهيكلية الادارية وأيضا استمرارية وديمومة وجود الموظف في الشاغل الوظيفي، وفي العراق كان المشرع قد عرف الوظيفة العامة بحسب قانون الخدمة المدنية العراقي أن الموظف: " كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في الملاك الخاص بالموظفين " وهي نفس العناصر تقريبا التي اتبعها المشرع الفرنسي في تعريف ماهية الموظف العام .<sup>28</sup>

كذلك ذهب المشرع الأردني في تعريفه وقد بين ذلك في قانون الخدمة المدنية أن الموظف : الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر والموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً .<sup>29</sup>

ونرى هنا أن المشرع الأردني قد استثنى الموظفين على عقود، وذلك تعديلات على القانون السابق رقم ( 1 ) لعام 1988 والذي جاء في نص المادة رقم ( 2 ) منه ما يلي في تعريف ماهية الموظف: " الشخص المعين بقرار من المرجع المختص بذلك في وظيفة مدرجة في جدول

<sup>28</sup> منصور ابراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، مطبعة الشرف، عمان، 1984، 16

<sup>29</sup> نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، 33

تشكيلات الوظائف، الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة للدولة، أو موازنة إحدى الدوائر، بما في ذلك الموظف المعين براتب شهري مقطوع أو بعقد على حساب المشاريع أو الأمانات أو التأمين الصحي، ولا يشمل العامل الذي يتقاضى أجرًا يوميًا " وفي الوقت الحالي تتجه ارادة معظم التشريعات إلى الغاء تصنيف موظفي العقود على أنهم موظفون معتمدون بموجب القانون ونرى أن المشرع الأردني أوجب أن يكون هناك قرار من السلطات المختصة من أجل أن نصبغ صفة الموظف للشخص المعين في مرفق عام بموجب القوانين والأنظمة .

وبالنسبة للمشرع المصري كان الأمر مختلفاً حيث لم يرد في التشريعات المصرية تعريف محدد لماهية الموظف العام، بل اكتفى بتحديد الصفات والأسس التي ينطلق عليها، من اجل تحديده ما إذا كان الشخص موظفاً عاماً في مرفق حكومي، أو أنه ليس كذلك فنرى أن المشرع الجنائي المصري، على الرغم من عدم وجود نص صريح بتعريف الموظف بل أورد بعض النصوص التي تحدد الموظف على سبيل الحصر والتعداد لمن هو حكماً في الوظيفة العامة، وليس في عامة القانون الجنائي، بل في بعض الجرائم نظراً لأهميتها الكبيرة التي ينبغي للمشرع أن يحقق بها. ونرى أن المشرع المصري قد وقع في التكرار عندما حاول أن يحدد تعريف ماهية الموظف العام، مما خلق تعقيدات وذلك بسبب وضع وصف، وليس تعريف شمولي لماهية الموظف ولم يرد تعريفه لدى التشريعات المصرية بمعايير ومقاييس موضوعية ولأنه سلك هذه الطريقة أدى به إلى تحديد وفصل كل نص ورد لديه يجرم الفعل الذي وقع من الموظف، الى تحديد من هو هذا الموظف المقصود به دون غيره على سبيل الحصر، مما جعله يقوم بالتكرار في كل فصل من أجل أن لا يقع في الغلط أثناء استخدام النصوص القانونية في القضاء او غيره.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر، 1967م، 7

وفي فرنسا كمعظم التشريعات فإن التشريع الفرنسي لم يعطِ تعريفاً محدداً للموظف العام ، بل حدد من هم الأشخاص الذين تسري عليهم أحكام هذه التشريعات ففي الرابع عشر من سبتمبر عام 1943 صدر قانون حول الموظفين العموميين، وهو القانون الذي لم يقدم تعريفاً شامل كلي وواضح للموظف العمومي بل اكتفى بتصنيف الموظفين العموميين وفي التاسع عشر من أكتوبر عام 1946 صدر قانون التوظيف الفرنسي والذي نص في الفقرة الأولى منه: " يسري على الأشخاص الذين يعينون في وظيفة دائمة، والذين يشغلون درجة من درجات الكادر في إحدى الإدارات المركزية للدولة، أو في إحدى الإدارات الخارجية التابعة لها، أو في المؤسسات القومية " واستثنى منهم القضاة والعسكريين ثم بعد ذلك حل محل هذا القانون نظام الموظفين وهو الذي صدر بالأمر رقم 244\95 في الرابع من الشهر الثاني عام 1959 والذي اكتفى بتحديد الأشخاص الذين يجب أن يسري عليهم القانون السابق، فعمل فقط على إعادة صياغة نفس التعريف السابق من القانون السابق وفي الثالث عشر من يوليو لعام 1983 صدر قانون خاص بحقوق وإلتزامات الموظفين والذي حمل رقم 634 وأكد على نفس المعنى والمفهوم وفي الحادي عشر من يناير عام 1984 صدر أيضاً قانون متعلق بالوظيفة العمومية بالدولة: والذي اعتبر في مادته الأولى بأنه يتعلق بكل موظفي الإدارة والوحدات الإقليمية، وهم حسب مادته الثانية: كل الموظفين المعينين في وظيفة دائمة والعاملين كل الوقت والشاغلين لرتبة في السلم الإداري بالإدارات المركزية للدولة، والمصالح الخارجية المستقلة، والمنشآت العامة للدولة، باستثناء القضاة والعسكريين حسب مادته الثالثة.<sup>31</sup>

وعليه وبناء على الاستعراض التشريعي التاريخي الذي سبق، يتضح لنا بشكل جلي أن المشرع

<sup>31</sup> عتيق الزيايدي، المسؤولية الشخصية للموظف العمومي، كلية الحقوق بالدار البيضاء، 2000م، رسالة دكتوراة، ص24

الفرنسي أكد على الدوام بعض العناصر الأساسية في تعريفه للموظف العمومي التعيين، العمل في الوظيفة الدائمة، الخدمة في مرفق عام تابع للدولة، الاندماج في الهرم الإداري، وهو ما يفسر استثناء رجال القضاء والعسكريين وكذلك يخرج من الخضوع لأحكام الوظيفة العامة موظفي البرلمان والموظفين في مرافق عامة لها طابع صناعي وتجاري، هذا حسب المشرع الفرنسي، وكان قد سبق لنا أن أشرنا أن المشرع الفرنسي ترك تعريف الموظف العام بشكل أدق للفقهاء والقضاء، فما الذي قاله الفقه والقضاء؟

الفقيه "هوريو" رأى بأن الموظفين هم " كل من يعين من قبل السلطة العامة، تحت اسم موظف أو مستخدم أو عامل أو مساعد عامل ويشغل وظيفة في الكوادر الدائمة لمرفق عام يدار من قبل الدولة، أو الإدارات العامة الأخرى"<sup>32</sup> أما الأستاذ "دويز" وكذلك "ديبير" فهو - أي الموظف - حسبهم " كل شخص يساهم في إدارة مرفق عام يدار بالاستغلال المباشر من قبل الدولة ويوضع بصورة دائمة في وظيفة داخله في نطاق كادر إداري منظم"<sup>33</sup>.

وعلى الصعيد القضائي الفرنسي، فقد قضى مجلس الدولة بأن الموظف هو " كل من يُعهد إليه بوظيفة دائمة في الملاك وتكون في خدمة مرفق عام " وأضاف اشتراط أن يكون المرفق العام إداري.<sup>34</sup>

أما إذا كانت المرافق صناعية أو تجارية فقد فرّق بين من يشغلون الوظائف الإدارية والوظائف الأقل أهمية واعتبر العاملين في النوع الأول من الوظائف موظفين عامين أما الأخرى فأخضعها

<sup>32</sup> .Houriou, precisde de droil adminitralif et droif publice, libriedu recueil sirey, 1993, p729

<sup>33</sup> .Duze (pauil) et Debyre (Gug) Trait de droit administratif paris, 1952, p641

<sup>34</sup> .C.E 9-4-1923 Hardonin, RDP 1923, p329 G.E 2012.1946 Colanie de madagascar. D.1947.P404

لقانون خاص بحسب المجلس - مجلس الدولة الفرنسي - وعلة هذه التفرقة هي أن شاغلي وظائف المحاسبة والإدارة أكثر ارتباطاً بالمرفق العام.<sup>35</sup>

ويمكن أن نجمل ونلخص بأنه ما من تعريف واضح ومحدد للموظف العام في القانون الفرنسي، لكن المادة الأولى من نظام الموظفين الفرنسي نصّت أن هذا النظام ينطبق على " الموظفين الذين يعينون في الإدارات المركزية للدولة والمصالح التابعة لها والمؤسسات العامة للدولة ولا يطبق على القضاة والعسكريين والعاملين في الإدارة والمصالح والمؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري".<sup>36</sup>

والمشرع المصري فقد توقف عند تحديد الموظفين الذين يخضعون للأحكام الواردة في القوانين واللوائح الصادرة بشأن الموظفين العموميين، الأمر الذي يجعل من عملية استخراج العناصر الأساسية لتعريف الموظف العمومي في مصر، اجتهاد قضائي ونقاش فقهي وليس نصاً صريحاً تشريعياً فجاء المادة رقم (1) من القانون رقم (210) لعام 1951 الذي يتعلق بموظفي الدولة نصّت على أنه " تسري أحكام هذا الباب على الموظفين الداخلين في الهيئة سواء أكانوا مثبتين أو غير مثبتين " وفي القانون رقم (46) لعام 1964 فقد أوردت مادته الثانية " يعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف الدائمة أو المؤقتة بقرار من السلطة المختصة "، أي أنه هنا تم إزالة التفرقة بين الوظائف الدائمة وتلك المؤقتة.<sup>37</sup>

في العام 1971 صدر قانون رقم (58) وهو نظام العاملين المدنيين بالدولة ونص " يعتبر عاملاً في

<sup>35</sup>Duez et Debeyre. op. cit. p637

<sup>36</sup> مازن راضي ليلو، الوجيز في القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008، ص106.

<sup>37</sup> محمد أنس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام، القاهرة، مصر، 1985م، 309-310

تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة ويكون التعيين في الوظائف المؤقتة للمتجنسين بالجنسية المصرية والأجانب وفقا للقواعد التي تتضمنها اللائحة التنفيذية مع مراعاة الأحكام الخاصة بتوظيف الأجانب " .

أما القانون الحالي وهو قانون رقم (47) لسنة 1978 فلم يتطرق بالحديث للوظائف الدائمة والمؤقتة ولا إلى تعيين الأجانب بل كان أكثر اختصارا إذ نصت الفقرة الأخيرة من مادته الأولى " يعتبر عاملا في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة " وفي موضع آخر من نفس المادة فقد نصت على سريان هذا القانون على العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة ذات الموازنة الخاصة لها، ووحدات الحكم المحلي، والعاملين بالهيئات العامة، فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بها .

وفقها فقد عرف الأستاذ (حامد سليمان) الموظف العام، " كل شخص عُهد إليه بعمل دائم من أجل خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى وصدر قرار بتعيينه حتى يشغل منصبا يدخل في التنظيم الإداري للمرفق "<sup>38</sup> وعليه فقد ذهب غالبية الفقهاء المصريين لتعريف الموظف العام بأنه " كل شخص يُعهد إليه بعمل دائم في خدمة أحد المرافق العامة والتي يتولى إدارتها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام وذلك بتولي منصبا دائما يدخل في نطاق التنظيم الإداري للمرفق "<sup>39</sup>.

وعليه يمكن لنا أن نلمس بوضوح من هذه التعريفات الفقهية المصرية أن العناصر الواجب توافرها

<sup>38</sup> المسؤولية الشخصية للموظف العمومي، مرجع سابق، ص 28

<sup>39</sup> محمد أنس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام، القاهرة، 1984، ص 309-310

لإعتبار الشخص موظفا عموميا، هي:

1. قيام الشخص الموظف بعمله بشكل دائم في إطار مستمر ومنظم.
2. العمل في خدمة مرفق عام يُدار من قبل الدولة إدارة مباشرة أو عن طريق هيئات إدارية مستقلة مثل المؤسسات العمومية .
3. صحة التعيين أي أن يكون قرار التعيين للموظف صحيح ولا يشوبه شبه بطلان .

أما قضائيا فقد عرّفت المحكمة الإدارية المصرية العليا الموظف العام بأنه " الذي يُعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصبا يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق"<sup>40</sup>.

وعليه فقد اعتبرت المحكمة الإدارية العليا الموظف العمومي الشخص المعين من طرف جهة قانونية مختصة وفي عمل دائم لخدمة مرفق عمومي تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.<sup>41</sup>

اما المشرع السعودي فلا يوجد في المملكة العربية السعودية نص نظامي يتضمن تعريفا عاما للموظف العام، ولزماً أن نعرف أنه اذا ما تمّ تحديد تعريف للموظف العام في نظام ما فهذا لا يعني أبداً أن أثر التعريف يمتد للأنظمة الأخرى، والتي تشير في نصوصها لمصطلح الموظف العام.<sup>42</sup>

ففي كل أنظمة الموظفين والتي تعاقبت في المملكة العربية السعودية بدءاً من نظام الموظفين

---

<sup>40</sup> حكم المحكمة الإدارية العليا في 19-12-1959 القضية رقم 165 لسنة (5) قضائية، مجموعة أحكام المحكمة العليا، 1966، ص 1332.

<sup>41</sup> محمد سامي سليمان، نظرية الخطأ الشخصي في مجال المسؤولية الإدارية، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ص219

<sup>42</sup> شفيق علي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، دراسة تحليلية مقارنة، مركز البحوث بمعهد الإدارة العامة، الرياض، 2002 .

الصادر بالأمر العالي بتاريخ 1364\1\6 ثم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م 42\1) في 1377\11\29 ثم النظام الذي حل محله الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م 5 \ 1) في 1391\2\1 وصولاً لنظام الخدمة المدنية الحالي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م 49\1) وتاريخ 1397\7\10 هجرية ، لم يوجد هذا النص التشريعي الذي يحمل تعريف واضح محدد لكنّها حددت الفئات التي تنطبق عليها أحكامها.<sup>43</sup>

أما الدكتور (عبد الفتاح خضر) فقد عرّف الموظف العام في ضوء أحكام نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م / 5) في العام 1391هـ على أنه " كل شخص يشغل إحدى الوظائف الخاضعة لنظام الموظفين العام بمقتضى أمر ملكي أو قرار من مجلس الوزراء أو قرار وزاري حسب الأحوال " .<sup>44</sup>

وفي **الفقه الإداري السعودي** جاء تعريف الموظف العام على أنه: " كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام يديره أحد أشخاص القانون العام (الدولة، المؤسسات العامة، الأشخاص المحلية).<sup>45</sup>

وعرّفه آخرون بأنه: " كل شخص تعيينه السلطة العامة في وظيفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى "<sup>46</sup> وهو كذلك عند البعض " كل شخص يشغل

---

<sup>43</sup> أحمد عبد العزيز الألفي، النظام الجنائي بالمملكة العربية السعودية ( التنظيم القضائي والإجراءات )، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1976 م ،ص93،

<sup>44</sup> عبد الفتاح خضر، شرح نظام الموظفين العام بالمملكة العربية السعودية، كتب عربية، الرياض، 2006م ،ص47

<sup>45</sup> عبد الله الفوزان، دروس في القانون الإداري السعودي، مطابع جامعة الملك سعود، الرياض، 1401 هـ، ص137

<sup>46</sup> نور أسامة محمد عجب، جريمة الرشوة في النظام السعودي، ص137

عملا دائما في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو السلطة الإدارية بطريق مباشر".<sup>47</sup>

أما القضاء السعودي فقد ساهم في تقرير صفة الموظف العام الحقيقي، وشابهه الى حد بعيد نظيره المصري لاعتبار الشخص موظف عام وهنا نذكر أن النظام الإداري المصري سواء الفقه منه أو القضاء، تتطلب بالنسبة له ثبوت صفة الموظف العام توافر عنصرين هما: العمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام بطريق الاستغلال المباشر وأن يكون التعيين في الوظيفة من قبل السلطة المالكة لهذا الحق نظاماً .

وعليه يمكن أن نوجز تعريف الموظف العام وفق النظام الإداري السعودي على أنه: " الشخص الذي يشغل بمقتضى قرار من السلطة المختصة إحدى الوظائف الخاضعة لأحكام الموظفين في المملكة العربية السعودية".<sup>48</sup>

وفي التشريع الأمريكي يطلق على الموظف في الولايات المتحدة الأمريكية عدّة تسميات من بينها مصطلح مستخدم عمومي، أما الوظيفة العامة في النظام الأمريكي والذي يطبق أيضا في كندا وسويسرا وفنلندا وغيرهم من الدول<sup>49</sup> فلم يوجد لها وفق هذا المعنى نظام خاص يختلف كثيرا عن الذي يحكم موظفي القطاع الخاص، بل هي مهنة لا تكاد تختلف عن العمل في المشروعات الخاصة، فالوظيفة عمل يشتغل به الموظف مدّة معينة ولا تتمتع بالدوام والاستقرار.

<sup>47</sup> شؤون الموظفين ونظام الخدمة المدنية في العربية السعودية، ص32-33، أحمد الصبّان ومحمد محجوب، دار المجمع العلمي، جدة، 1978.

<sup>48</sup> ياسر بن ناصر السميري، الموظف العام في جريمة الرشوة، دراسة تأصيلية مقارنة تطبيقية، 1432\1433 هـ، ص78.

<sup>49</sup> فوزي حبيش، إدارة شؤون الموظفين، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، بيروت، 1982، ص15،

فنظام الوظيفة العمومية وفق المفهوم الأمريكي، يقوم على أساس موضوعي: هو الوظيفة العامة وليس شخصي هو الموظف العام، لأنه يعتبر الوظيفة العامة الوحدة الأساسية للخدمة المدنية.<sup>50</sup>

نشير أن الأستاذ (روبرت كاترين) قد عرف الموظف بأنه: " كل فرد يعمل في إدارة أو مصلحة أو جهة عامة بالولايات المتحدة الأمريكية في إحدى الوظائف بهذه الجهات سواء كل الوقت أو بعض الوقت ".<sup>51</sup>

فيما عرفه الأستاذ الأوروبي (بلانتي) مختلفاً عن (روبرت) بأنه: " الشخص الذي يساهم بصورة دائمة في تنفيذ نشاط مرفق عام إداري "<sup>52</sup>

عظفا على ما تقدم، يمكن للباحث أن يخرج بتعريفه الشمولي والخاص به للموظف العام وهو " كل شخص يتم تعيينه بإجراءات تنظيمية صحيحة لا يشوبها البطالان من جهة لها حق التعيين ممثلة بالدولة أو السلطة العامة، للعمل في مرفق عام يدار من قبلها - أي الدولة - أو من قبل من ينوب عنها كالهيئات المستقلة المنشأة منها أو من أحد أشخاص القانون العام ويكون التعيين بشكل منظم سواء لفترة مؤقتة أو دائمة وسواء أكان هذا المعين مواطن يحمل جنسية الدولة أو أجنبي يحمل جنسية دولة أخرى وتخضع هذه الوظائف لنظام خاص هو نظام الموظفين العام، ولأحكام إدارية تختلف عن تلك التي يخضع لها سائر العاملين في الأنظمة الأخرى ".<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> باسم بشناق، الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة تقارير قانونية رقم (31) ، 2002، ص12

<sup>51</sup> Robert Catherine : Le Fonctionnaire (24) Francas, paris, 1961.

<sup>52</sup> القانون الإداري، جامعة القدس المفتوحة، فلسطين، 1997، ص 239

## الفرع الثاني : الذمة المالية

الذمة المالية لغة : هي بحسب ما ورد في التعريفات العربية : ان الذمام والمذمة هي الحق والحرمة ، جمع أذمة، ويقال الذمام، كل حرمة تلزمك إذا ضيعتها المذمة، ومن ذلك الذمة- بالكسر - العهد، ورجل ذمي أي له عهد، والذمة: الكفالة والضمان<sup>53</sup>.

ومن علماء اللغة العربية المحدثين عرفت على انها: " هي محل اعتباري في الشخص تشغله الحقوق التي تتحقق عليه، وعرفت أيضا على انها أمر فرضي اعتباري، يفرض ليكون محلاً للالتزام والإلزام".

الذمة المالية هي "مجموع ما للانسان من الحقوق وما عليه من الواجبات او ديون تقدر بالنقود منظورا اليها على اعتبارها مجموعة قانونية، وعلى هذا لا يعتبر من الذمة المالية جميع الحقوق والدعاوى التي ليست لها قيمة مالية يتمخض عن النظرية التقليدية للذمة المالية نتيجتان: أولاها ان الذمة المالية هي مجموعة قانونية، والثانية ارتباط الذمة المالية بالشخصية، ان الذمة المالية لا تستند على أساس الشخصية بل تستند على أساس التشخيصي لغرض معين فالذمة المالية ليست هي الشخصية ولا هي متفرعة عنها ولا مرتبطة بها بل هي مجموعة من الحقائق والواجبات ترتبط فيما بينها لا بسبب انتمائها الى شخص معين وإنما بسبب تخصيصها لغرض معين وقد أراد انصار هذه النظرية الاستغناء عن فكرة الشخص المعنوي إذ أنهم يقصرون الشخصية القانونية على الشخص الطبيعي وحده ويعتبرون الشخصية المعنوية مجرد افتراض يخالف الواقع وقد استنتج من هذه

<sup>53</sup> محمود الزمخشري، أساس البلاغة، دار الكتب العلمية، 1998، 144

النظرية إمكانية وجود ذمة مالية دون استنادها الى شخص ما وإمكانية تعدد الذمة المالية للشخص الواحد وإمكانية انتقالها.<sup>54</sup>

أما خصائص الذمة المالية وأهميتها تتمثل هذه الأهمية في عنصرين اثنين :  
اولا: حق الضمان العام .

ومفاد مصطلح حق الضمان العام أن مجموع ما يمتلكه المدين من أموال ضامنه للوفاء بديونه المستحقة عليه وقت التنفيذ لاستيفاء الدين المحقق في ذمته من قبل الدائنين .

ثانيا: المبدأ القائل لا تركة الا بعد سداد الدين المستحق .

أي أنه لا يمكن للورثة وضع يدهم على التركة الا بعد ان تسدد كل الديون من التركة وخصمها فلا تنتقل ملكية التركة الى الورثة الي بعد سداد الدين المستحق على المتوفي .

### خصائص الذمة المالية<sup>55</sup>

اولا : تلازم الذمة المالية للشخص سواء اكان الشخص معنوي او طبيعي .

ثانيا : لكل انسان ذمة مالية منفصلة عن غيره .

ثالثا : لا يجوز التنازل عن حق الذمة المالية او التصرف به .

رابعا : ينظر الى مفهوم الذمة المالية كمجموعة قانونية موحدة مستقلة عن باقي العناصر المتكونة منها، وتشمل هذه العناصر: الحقوق، والالتزامات المتعلقة في ذمة الشخص حاليا ومستقبليا .

<sup>54</sup> تاج الدين السبكي، الأشباه والنظائر، دار الكتب العالمية، بيروت، 1991، 364

<sup>55</sup> منصور حاتم الفتلاوي، نظرية الذمة المالية دراسة مقارنة - بين الفقهاء الوضعي والإسلامي، دار الثقافة والنشر والتوزيع، 2010

## انقضاء الذمة المالية

هناك العديد من النظريات والمذاهب التي تبين انقضاء الذمة المالية وزوالها ومن هذه المذاهب التي قالت: المذهب التقليدي الذي يربط الذمة المالية بالشخصية ترابط ملزم بعكس النظرية الحديثة التي تفصل الذمة المالية عن الشخصية، ولا تجعلها متلازمة معها وسميت هذه النظرية بنظرية التخصيص (الحديثة).<sup>56</sup>

وفي النظرية التقليدية للذمة المالية تقول: إن كل شخص يولد تثبت ذمته المالية بمجرد ميلاده وهي مرتبطة به ارتباطاً قانونياً وتبدأ عند بداية شخصيته القانونية ومجرد اكتسابه لأهلية الوجوب وأهلية الأداء سواء كان شخصاً طبيعياً أو معنوياً وبالطبع تقول هذه النظرية إن الذمة المالية غير قابلة للتجزئة وهي غير قابلة للانتقال من شخص إلى آخر أو التنازل عنها أو التصرف بها فهي ملازمة للشخص طالما لم ينقض بأحد أسباب الانقضاء سواء شخصية طبيعية أو معنوية أما النظرية الحديثة التي غالباً ما تنسب إلى الفقهاء في دولة ألمانيا الذين قالوا: بالنظرية الحديثة المخصصة التي تفصل ما بين الذمة والشخص كم يقولون إن هناك أشخاص بلا ذمة مالية وبالتالي ينفون وجود شخصية معنوية ويرون إن النظرية التقليدية هي عبارة عن حيلة من أجل إنشاء شخص مزيف معنوي لإنشاء ذمة مالية منفصلة وفي نظريتهم هي قابلة للتجزئة وهناك تعداد للذمة المالية وكل موضوع له ذمة مالية مستقلة بذاتها تخصص لغرض معين مثلما يوجد عنصر الاستغلال التجاري أو الصناعي المنفصلين موضوعياً عن بعضهم البعض وهناك قابلية للتصرف بالذمة أو التنازل عنها أي بعكس النظرية التقليدية.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> المرجع السابق

<sup>57</sup> منصور حاتم الفتلاوي، نظرية الذمة المالية دراسة مقارنة - بين الفقهاء الوضعي والإسلامي، دار الثقافة والنشر والتوزيع، 2010

وأخيراً نأتي إلى انقضاء الذمة المالية بالنسبة للشخص الطبيعي تنقضي بموته والمعنوي بإنقضائه وانتهاء الشخصية المعنوية بالأسباب التي تؤدي الى انقضاء هذه الشخصية قانونياً ، عند وفاة الشخص الطبيعي تنتقل الذمة المالية الى الورثة لكن الدين ينتقل الى التركة لا على ذمة الأشخاص الوارثين وتسدد من التركة بعدها توزع التركة بعد اقتصاص الدين منه لكن الذمة المالية للشخص المعنوي تنتقل للوريث أيضاً وإذا لم يكن هناك وريث قد تنتقل إلى شخص معنوي آخر مثل اندماجها في شركة أخرى .

#### الفرع الثالث : المكلفين بتقديم الإقرار بالذمة المالية

بحسب ما ورد في المادة الثانية من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني حيث يطبق القانون على كل ما ورد في هذه المادة والتي جاء فيها ما يلي :<sup>58</sup>

#### مادة (2) : الخاضعون لأحكام القانون

1. رئيس السلطة الوطنية ومستشاروه ورؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة.
2. رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم.
3. رئيس وأعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني.
4. أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة وموظفوها.
5. رؤساء هيئات وأجهزة السلطة الوطنية.
6. المحافظون ورؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية و العاملون فيها.
7. الموظفون.

<sup>58</sup> قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل رقم (1) لعام 2005

8. رؤساء وأعضاء مجالس إدارة شركات المساهمة العامة والعاملون فيها التي تكون السلطة الوطنية او اي من مؤسساتها مساهما فيها

9. مامور التحصيل ومدوبوهم الأمناء على الودائع والمصارف .

10. المحكمون والخبراء والحراس القضائيين ووكلاء الدائنين والمصفين

11. رؤساء وأعضاء مجالس ادارة الهيئات وا لمؤسسات العامة والجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية التي تتمتع الشخصية الاعتبارية المستقلة وبالاستقلال المالي والاداري والاحزاب والنقابات ومن في حكمهم والعاملين في أي منها حتى لو لم تكم تتلقى دعما من الموازنة العامة.

12. الأشخاص المكلفين بخدمة عامة بالنسبة للعمل الذي يتم تكليفهم به .

13. أي شخص غير فلسطيني يشغل منصبا في أي من مؤسسات السلطة الوطنية، التشريعية، التنفيذية والقضائية واي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح أي جهاز عمومي أو منشأة عمومية أو منظمة أهلية تابعة لبلد أجنبي أو مؤسسة دولية عمومية .

ونرى هنا كم قام المشرع الفلسطيني بالتوسع في أن يكون شمولي يجمع فيه كل ما له علاقة بأي مرفق عام سواء من قريب أو من بعيد وهي دليل واضح على جهد المشرع الفلسطيني الحثيث لمكافحة الفساد بكافة اشكاله وبسط نفوذه على كل ما يتعلق بما هو ملك للدولة، إن الأنظمة السياسية الحديثة تعمد الى تقسيم السلطات في الدولة الى تشريعية وتنفيذية وقضائية ونرى في القانون الاساسي بحسب ما ورد في المادة ( 39 )<sup>59</sup> "رئيس السلطة الوطنية هو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية " وهو في قمة الهرم للسلطة التنفيذية وكذلك أن رئيس الوزراء هو بدوره يتحمل

<sup>59</sup> القانون الاساسي المعدل لسنة 2005 م

كافة المسؤوليات التي يكلف بها عند تشكيل حكومته امام السلطة التشريعية وامام الرئيس أيضا وما تم تحديده بما أوردته النصوص من صلاحيات لكل من الرئيس ورئيس الوزراء لم تدمج مع الأنظمة والقوانين المخصصة للموظفين بل جاءت على سبيل الحصر والاستثناء .

لذا نرى أن في المادة الثانية<sup>60</sup> من قانون مكافحة الفساد تفردت هذه المادة في وضع نصوص خاصة لكل من الرئيس ورئيس الوزراء، أي أنها قامت بفصل وتفصيل وأيضا يمكن القول "وفصل ما بين المؤسسات الوظيفية الأخرى وما بين نواب ومستشاري وزراء التابعين بشكل مباشر الى الرئيس ، ان هذا التفرد الذي قام به المشرع يؤكد أن لا احد فوق القانون بل يضع الرئيس تحت الرقابة أيضا ويضعه في سلم المساواة ما بينه وما بين الموظفين الاخرين وهو ما يشكل نموذجا رادعا لمن هم أقل في التدرج الوظيفي في المؤسسات المختلفة ونرى أن هذه المواد القانونية جاءت بعد تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005م وقد شمل كل الفئات التي تختص بدائرة الرئيس في التعديل في القرار بقانون رقم (7) لسنة 2010م بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005م ، كما ويشمل التعديل ايضا في المادة رقم ( 10 ) رئيس الهيئة نفسها والتي جاء فيها ما يلي " تعدل المادة (17) من القانون الأصلي لتصبح على النحو الآتي: 1. إذا تبين للهيئة بالنسبة للفئات المنصوص عليها في الفقرات (1، 2، 3، 4) من المادة (5) من هذا القانون باستثناء رئيس السلطة الوطنية وجود شبهات قوية على ارتكاب أحد الجرائم المشمولة في هذا القانون يحيل رئيس الهيئة الأمر إلى رئيس السلطة الوطنية بالنسبة لرئيس الوزراء ومستشاريه وعلى رئيس مجلس الوزراء بالنسبة للوزراء ومن في حكمهم، وإلى مجلس القضاء الأعلى بالنسبة لأعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة لاتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة وفقاً للقانون الأساسي

<sup>60</sup> قانون مكافحة الفساد رقم ( 1 ) لعام 2005

والتشريعات ذات العلاقة. 2. إذا تبين وجود شبهات قوية على ارتكاب رئيس الهيئة أحد الجرائم المشمولة بأحكام هذا القانون يحيل رئيس السلطة الوطنية الأمر إلى المجلس التشريعي لمباشرة إجراءات التقصي والتحقيق، وإذا قرر المجلس بالأغلبية المطلقة أن هذه الشبهات تستدعي الإحالة إلى المحكمة، يقرر رفع الحصانة عن رئيس الهيئة ووقفه عن عمله ويحيل الأمر للمحكمة المختصة للنظر في الموضوع " ، وهو أمر بالغ الأهمية يجعل من القانون شمولي ولا يستثني أحداً من العاملين ضمن المؤسسات العمومية.<sup>61</sup>

ويرى الباحث هنا مدى وضوح القانون في عدم التساهل في اجبار كل الموظفين على الإطلاع على ذممهم المالية حتى وإن تطلب ذلك اللجوء إلى محكمة العدل العليا من أجل اخضاع كل من لا يمثل إلى هذا القانون ، بحسب بيانات جديدة بينت ان من بين 78 % من البلدان المشمولة في النظام للإفصاح المالي هناك فقط 38 منها تقوم بالمراجعة باستمرار للإقرارات المالية للموظفين العموميين ويرصدون المخالفات والتناقضات وهو عدد قليل نسبياً مع ما هو معطن عنه لذا قام البنك الدولي بتأسيس مكتبة على الشبكة العنكبوتية باسم (مكتبة قوانين الإفصاح المالي) من أجل زيادة الوعي لدى واضعي السياسات والخبراء الاقتصاديين ومساعدتهم في إرساء أنظمة وقوانين قوية لنظام الإفصاح المالي، وتشكل هذه المكتبة موسوعة مكتبية ضخمة تجمع ما يقارب الالف قانون واللوائح والتشريعات والقيود وغيرها على جميع أنشطة الموظفين من اكثر 176 دولة .<sup>62</sup>

كما وتبين المكتبة أن ليس كل الموظفين مجبرين على الإفصاح عن ذممهم المالية ومصالحهم ويختلف الإفصاح من دولة إلى أخرى وطريقة جبر الموظف عن الكشف عن الذمة المالية الخاصة

<sup>61</sup> قانون مكافحة الفساد رقم ( 1 ) لعام 2005

<sup>62</sup> البنك الدولي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة منصب عام، مصالح خاصة: المساءلة من خلال الإفصاح عن الدخل

والممتلكات، 2012

به فقد تبين 93 % من البلدان الموجودة في قاعدة البيانات لدى البنك الدول تلزم هذه التشريعات أعضاء المجالس البرلمانية والوزراء بالإفصاح المالية ، وفي 91% أيضا تلزم القوانين أيضا أعضاء البرلمان ، لكن 62 % فقط تلزم هذه الدول تشريعاتها كبار ممثلي الادعاء والنيابة العامة بالإفصاح المالي ، وأخيرا 43 % فقط تتيح للجمهور حرية الإطلاع على إقرارات الذمة المالية للموظفين العموميين ونرى هنا الاختلاف الواضح من دولة إلى أخرى بالآلية والطريقة التي يتم إجبار الموظف بها بالإفصاح عن ذمته المالية، والاستثناءات التي لا يجب أن تكون موجودة بل على العكس تماما يجب البدء بإجبار كبار الموظفين في جعلهم يفصحون عن ذمهم المالية، إن هذا الاختلاف والتباين يجعل من قانون الإفصاح المالي للموظفين ركيز نوعا ما، ولا يؤتي أكله، بل يقتصر على الموظفين الصغار الذين يتم فرض الرقابة عليهم، وجعله واجب في مقابل استثناء الشخصيات المهمة في الدولة، التي تتحكم بالنظام الاقتصادي والسياسي، والتي تشكل الفئة التي تقود الدولة، وتضع يدها على جميع المراكز الحساسة في مؤسسات الدولة.<sup>63</sup>

أما في القانون المصري لجرائم الكسب غير المشروع رقم ( 62 ) لعام 1975 في المادة رقم (1) عين الفئات المشمولة لهذه الجرائم والتي جاءت على النحو التالي:

يخضع لهذا القانون الفئات الآتية:<sup>64</sup>

1- القائمون بأعباء السلطة العامة ، وسائر العاملين في الجهاز الإداري في الدولة عدا فئات المستوى الثالث.

2- أعضاء اللجنة التنفيذية العليا للاتحاد الاشتراكي العربي، وأعضاء تشكيلاته القيادية الأخرى التي يصدر بتحديها قرار من رئيس الجمهورية ، ورؤساء وأعضاء مجالس ادارة المؤسسات

<sup>63</sup> المرجع السابق

<sup>64</sup> القانون المصري لجرائم الكسب غير المشروع رقم ( 62 ) لعام 1975

التابعة له وسائر العاملين فى هذه اللجنة وتلك التشكيلات والمؤسسات، عدا العاملين الذين لايجاوز أجرهم مايعادل نهاية الربط المالى للمستوى الثالث.

3- رئيس وأعضاء مجلس الشعب ورؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية وغيرهم ممن لهم صفة نيابية عامة سواء كانوا منتخبيين أو معينين .

4- رؤساء وأعضاء مجالس الادارة وسائر العاملين بالهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها، عدا شاغلى فئات المستوى الثالث.

5- رؤساء وأعضاء محالس الادارة ، وسائر العاملين بالشركات التى تساهم الحكومة أو الهيئات العامة أو المؤسسات العامة أو الوحدات الاقتصادية التابعة لها بنص فى رأس مالها، وذلك فيما عدا الأجنب الذين لايجاوز أجرهم مايعادل الربط المالى للمستوى الثالث.

6- رؤساء وأعضاء مجالس ادارة النقابات المهنية والتحادات العمالية والنقابات العمالية العامة، والجمعيات الخاصة ذات النفع العام.

7- رؤساء وأعضاء مجالس الادارة وسائر العاملين بالجمعيات التعاونية ، عدا العاملين الذين لايجاوز أجرهم مايعادل نهاية الربط المالى للمستوى الثالث.

8- العمد والمشايخ .

9- مأمور التحصيل، والمندوبون له، والأمناء على الودائع، والصيارف ومندوبو المشتريات والمبيعات وأعضاء لجان الشراء والبيع فى الجهات المشار اليها فى البنود السابقة.

10- الممولون الخاضعون لنظام البطاقة الضريبية المقرر بالقانون رقم 82 لسنة 1973 إذا جاوز مجموع معاملات الممول مع الجهات المبينة بالقانون المذكور ، خمسين ألفا من الجنيهات.

ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية أن يضاف الى المذكورين فى البنود السابقة فئات أخرى بناء على اقتراح وزير العدل اذا اقتضت ذلك طبيعة العمل الذى يقومون عليه.

ونرى أن القانون المصري قد أخضع كل من هم في السلطات العامة، وأيضاً في كل من هو في الجهاز الإداري للدولة، واستثنى رئيس الجمهورية وفئات المستوى الثالث من القانون وهي معضلة بحد ذاتها حيث أنه استثنى أحد أهم الركائز في السلطة التنفيذية، لذا وجب إخضاع رئيس الجمهورية كونه رأس الهرم في السلطة، وكان الخطأ أيضاً متواجد في قانون إشهار الذمة المالية الأردني بسبب وجود النظام الملكي في المملكة لم يخضع الملك لقانون الإشهار للذمة المالية، بل استثنى ولم تنطبق عليه أية من النصوص المتواجدة في القانون المطبق في المملكة .

تبين من خلال دراستي للقانون الفلسطيني والأردني والمصري أن التشريع الفلسطيني كان أكثر شمولاً من غيره حيث فيما يختص رئيس وأعضاء مجلس الوزراء في كل من الفلسطيني والمصري والأردني ومن في درجتهم لم يرد في أي نص من نصوص القانون المصري نصاً يضعهم تحت طائلة المسؤولية القانونية وقد تم استثنائهم، كأنهم ليسوا جزءاً مهماً من السلطة التنفيذية أما في القانون الأردني فقد أورد المشرع هذه الفئات في المادة الأولى كما أوردنا سالفاً.

ففي القانون الأردني نرى حسب المادة الثانية<sup>65</sup> من أوردتهم المشرع الأردني :

أما في قانون إشهار الذمة المالية إنه بحسب المادة الثانية تسري أحكام هذا القانون على ما يلي:

1- رئيس الوزراء والوزراء.

2- القضاة.

3- رئيس مجالس المفوضين وأعضائها.

4- رؤساء المؤسسات الرسمية العامة المدنية والعسكرية ومديريها.

---

<sup>65</sup> قانون قانون اشهار الذمة المالية رقم ( 54 ) الاردني لعام 2006

5- موظفي الفئة العليا ومن يماثلهم في الرتبة والرواتب في الدوائر والمؤسسات الرسمية العامة والسفراء.

6- أمين عمان وأعضاء مجلس أمانة عمان ورؤساء وأعضاء البلديات الكبرى.

7- رؤساء وأعضاء لجان العطاءات المركزية والعطاءات الخاصة المدنية والعسكرية ولجان العطاءات والمشتريات في الدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والبلديات (0

8- شاغل أي وظيفة يقرر مجلس الوزراء سريان أحكام هذا القانون عليه.

9- رؤساء مجالس إدارات الشركات التي تساهم بها الحكومة بأكثر من (50%).

ب- تطبق أحكام هذا القانون على رئيس مجلس الاعيان ورئيس مجلس النواب وأعضاء المجلسين.

وفيما يخص القضاء أو السلطة القضائية على اختلاف أشكالها والتي تشمل كل ما يختص بالأمور القضائية والنيابية في الدولة اشملها القانون الفلسطيني بفئاتها المختلفة أما بالنسبة للقانون المصري لم يتفرد بنص خاص مثلما ذهب فيه القانون الفلسطيني والاردن ذهب في نصه إلى شمول القضاء دون أن يفصل الى تفصيل وذكر مباشر مما يتيح لهم الفرصة في التهرب من تهم الفساد التي قد تنسب إليهم، وفيما يخص رؤساء الهيئات وأجهزة السلطة المختلفة تمثلت في والتي تشمل كل ما يختص برؤساء الدوائر في الحكومة الفلسطينية المختلفة بحيث أن الفقرة المتواجدة في المادة لا اتران فيها بحيث أنها تخرج من خضوعها بعض الدوائر ولا تشمل الكل والمعضلة انها تعمم كل الموظفين ولا تخصص وتفصل والفقرة التي تختص بالموظفين هي فقرة زائدة لا حاجة لها حيث

ان كل شخص داخل الجهاز الاداري للدولة هو موظف بموجب القانون طالما ان لديه اعتماد مالي وليس موظف عقدي.<sup>66</sup>

## المطلب الثاني : الشروط الموضوعية

### الفرع الأول : تقديم الإقرار بالذمة المالية في الموعد المناسب

لقد نصت المادة رقم ( 25 )<sup>67</sup> عقوبة التخلف عن تقديم الإقرار حيث ان كل من تخلف من المكلفين عن تقديم إقرارات الذمة المالية في المواعيد المقررة يعاقب بغرامة لا تقل عن مائة دينار أردني ولا تزيد على ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً عن كل شهر تأخير من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون أو تاريخ تكليفه بذلك من قبل الهيئة.

ونبين هنا في المادة الواردة أركان الجريمة التي وردت في النص ، وتقوم هذه الجرائم كغيرها على الأركان المتواجدة في الجرائم الأخرى، الا هو الركن المعنوي والمادي ،بالإضافة إلى الشروط المفترضة، في البداية لا بد من وجود أهم العناصر أو الأركان ألا وهي الشخص المكلف طبقاً لنص القانون التي أجملت كل موظف بحسب القوانين الواردة أي ينطبق على الموظفين الذين تم ادراجهم في القوانين المبينة، حتى الموظف في اثناء فترة الاختبار تنطبق عليه الشروط المبينة ويجب علينا التمييز ما بين فئتين :والفئة الأولى هم المكلفون والذين يخضعون لقانون مكافحة الفساد بحكم مركزهم الوظيفي اما الفئة الثانية من يتم اعطاؤهم التكاليف بتقديم هذه الإقرارات والتكاليفات من

<sup>66</sup> القانون المصري لجرائم الكسب غير المشروع رقم ( 62 ) لعام 1975

<sup>67</sup> قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م

قبل الهيئة مع أنهم ليسوا من الفئات الذين ورد عليهم النص القانوني وهذه الفئة هم الأزواج الواردين في نص القانون الذين يرفضون تقديم الإقرارات المالية والتي أوردتهم القانون في نصوصه في المادة رقم (20) امتناع زوج المكلف عن تقديم الإقرار فإذا امتنع زوج المكلف بتقديم الإقرارات المنصوص عليها في هذا القانون عن إعطاء البيانات اللازمة والتوقيع عليها وجب على المكلف أن يخطر الهيئة بهذا الامتناع، وعلى الهيئة تكليف الزوج الممتنع بتقديم إقرار عن ذمته المالية خلال شهرين من تاريخ إخطاره.<sup>68</sup>

وكما نرى لا يوجد أي مشكلة في أن الفئة الأولى تقوم بتقديم إقرارات الذمة المالية للأزواج، أما بالنسبة للفئة الثانية، لدينا معضلة في أننا ان القانون لا يلزمهم، مع انه توسع في ذلك لذا، تقوم الهيئة بالزامهم وأزواجهم بتقديم إقرارات الذمة المالية، لذا وجب على المشرع أن يلزم موظفي الهيئة وأزواجهم، كما يلزم باقي الموظفين الذين يقدمون الإقرارات .

#### وفيما يخص الجانب المادي للجريمة

وهو الذي يختص بالجانب المخصص في النشاط الإجرامي سواء بالقيام بعمل غير قانوني أو الامتناع عن عمل الذي يوجب القانون كالاتناع عن تقديم الإقرارات بالذمة المالية أو الرفض للانصياع للقانون والتي أوجبها القانون في تقديمها في المواعيد المقررة قانوناً، لذا نستنتج هنا أن الركن المادي متوفر طالما هناك امتناع أو تخلف عن تقديم الإقرارات في المواعيد المحددة في النصوص الواردة، دون وجود أية أضرار طالما لم يوجد سبب قهري قد منع الموظف من تقديم الإقرار ويجدر الذكر، الى ان الزوج الذي خضع للنص القانوني لا يعتبر لديه أي تخلف عن تقديم

<sup>68</sup> عبد اللطيف محمود ربابعة، جريمة الكسب غير المشروع في التشريع الجزائري الفلسطيني (دراسة تأصيلية مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2014، ص 208

الإقرار المالي طالما لم تطالبه الهيئة بذلك لأن الزوج يقدم الإقرار وفق القانون لأنه غير مكلف وظيفيا إلا إذا تبين أن هناك إخفاء للمال لدى زوج المكلف أو الموظف . ونأتي الى الركن المعنوي ،وجود قصد جرمي، يقصد منه إخفاء جريمة ورائها الامتناع لعدم كشف الجاني للثروة الغير مبررة في حساباته المالية .<sup>69</sup>

وحول ما تضمنته المادة الواردة اعلاه من عقوبة مقررة بحق من يخالفها فقد أقر قانون مكافحة الفساد الفلسطيني أن كل من خالف هذه المادة عوقب بالغرامة التي لا تقل عن مائة دينار أردني ولا تزيد عن ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانون عن كل شهر تأخير من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون أو تاريخ تكليفه بذلك من قبل الهيئة.

ومن خلال التحليل لهذه المادة نستنتج انها مخالفة، وايضا تراكمية، وهي متروكة للقاضي وسلطته التقديرية، بحيث هناك حد أعلى وأدنى ونرى أنها رادعة بشكل نسبية إلى مكانة الموظف او المكلف وهذه العقوبة تصلح لمن تاخر في تقديم الإقرار في الموعد المحدد قانونا لكن السؤال الجدلي هنا هل تصلح لمن هو امتنع اصلا عن تقديم الإقرار، ولم يقدمه ،وامتنع لشهر أو شهرين دون اي نتيجة، وبقي ممتنع ،هل يتم محاكمته ضمن المادة الواردة؟ فالأصل أن يكون هناك عقوبات تأديبية او تكميلية تكون نتيجتها أكثر ردعا مثل الفصل او العزل للموظف .

اما في التشريعات العربية المقارنة والتي جاء في قانون الكسب غير المشروع المصري في المادة رقم (20)<sup>70</sup> والتي جاء مفادها ان : كل من تخلف عن تقديم إقرارات الذمة المالية في المواعيد

<sup>69</sup> عبد اللطيف محمود ربايعه، جريمة الكسب غير المشروع في التشريع الجزائري الفلسطيني(دراسة تأصيلية مقارنة)، رسالة دكتوراه،

جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2014، ص 214

<sup>70</sup> قانون الكسب غير المشروع المصري رقم 62 لسنة 1975

المقررة يعاقب بالحبس وبغرامة لا تقل عن عشرين جنيهاً ولا تزيد على خمسمائة جنية أو بإحدى هاتين العقوبتين. ويعاقب بالحبس أو بالغرامة التي لا تقل عن مائة جنية ولا تزيد على ألف جنية أو بإحدى هاتين العقوبتين كل ما ذكر عمداً ببيانات غير صحيحة في تلك الإقرارات.

وتبين المادة الواردة بحسب التشريعات المصرية أنها من الجرح بحيث قرر عقوبتين منها الحبس ومنها الغرامة أو إحدى هاتين العقوبتين أو مجتمعات معا وهي رادعا لمن يتخلف عن الموعد المحدد لتقديم الإقرار إلا أنها واسعة نوعاً ما بالحددين الأعلى والادنى فنرى أن الحد الأعلى لحبس المتهم هي ثلاثة أعوام أما الأدنى هو غرامة مالية بقيمة عشرين جنيهاً ، وهو ما يوجد تفاوتات كبيرة في قضايا أخرى مما يجعل من القاضي لديه السلطة التقديرية غير المبررة موضوعياً وهو ما يفقد الموظف العمومي قيمته الإنسانية والوظيفية كموظف مكلف ومهم في الدولة كونه جزء منها وهذا التفاوت كبير وغير منطقي في العقوبة المقررة .

لكن بما يخص المشرع الأردني (12) فيعاقب بالحبس أو الغرامة أو بكلتا هاتين العقوبتين أي شخص شملته أحكام المادة (2) من هذا القانون إذا تخلف دون عذر مشروع عن تقديم إقرارات الذمة المالية رغم تبليغه بذلك. كما ورد في المادة ( 13 ) ويعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات كل من قام بأي فعل من الأفعال التالية :

أ- قدم عمداً بيانات غير صحيحة في إقرارات الذمة المالية .

ب- قدم اخباراً كاذباً عن ائراء غير مشروع بقصد الاساءة للغير ولو لم يترتب على الاخبار اقامة الدعوى .

ج-خالف أحكام المواد ( 4 ) و ( 5 ) و ( 9 ) من هذا القانون.

ولا نستثنى المادة رقم ( 5 ) والتي جاء نصها من هذا القانون ، ولهذه الغاية يحق للهيئة طلب البيانات والايضاحات والوثائق من مقدم الإقرارات او من أي جهة أخرى وذلك على الرغم مما ورد في أي قانون آخر. وايضا الفقرة ( ج ) من نص المادة رقم (3) والتي مفادها :

ب- تقديم الإقرارات المنصوص عليه في الفقرة (أ) ، وبصورة دورية ، خلال شهر كانون الثاني الذي يلي انقضاء سنتين على تقديم الإقرارات السابقة وذلك طيلة مدة خضوعه لأحكام هذا القانون وعند تركه الوظيفة أو زوال الصفة عنه، على أن تتضمن هذه الإقرارات مصدر الزيادة في الذمة المالية إضافة الى البيانات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة.

ج- إذا امتنع زوج الشخص الملزم بتقديم الإقرارات عن إعطائه البيانات اللازمة والتوقيع عليها وجب عليه ان يخطر الدائر بهذا الامتناع.

د- على الدائرة تبليغ كل من يتخلف عن تقديم إقرارات الذمة المالية في مواعيدها المقررة بما في ذلك الزوج الممتنع بوجوب تزويد الدائرة بها خلال شهر اعتبارا من اليوم التالي لتاريخ التبليغ الذي يتم وفقا لأحكام قانون اصول المحاكمات المدنية.

هـ - 1- ترسل الإقرارات المذكورة في الفقرات (أ) و (ب) و(د) من هذه المادة في ظرف مغلق ومكتوم ويحظر ، تحت طائلة المسؤولية القانونية ، على أي من موظفي الدائرة فتحه او الإطلاع على ما يحتويه من بيانات.

كما وتحتفظ الدائرة بهذا الظرف مغلقا كما ورد اليها ويحظر فتحه إلا في حال تلقي الدائرة شكوى تتعلق بمقدم الإقرارات معززة بالبيانات والايضاحات والوثائق اللازمة على أن يتم فتحه من رئيس محكمة التمييز ليقوم بدراسة الشكوى فاذا ثبت له جديتها يقوم بإحالة الشكوى مع إقرارات الذمة

المالية إلى هيئة من هيئات فحص إقرارات الذمة المالية المنصوص عليها في المادة رقم ( 7 ) من هذا القانون لتدقيقها واتخاذ الاجراءات اللازمة بشأنها.

ونرى أن المشرع الأردني قد أطل النصوص القانونية بخصوص هذه التهمة وهو ما نعتبره ضعفا في الصياغة القانونية والتشريعية ونرى على الصعيد الموضوعي ، أولا جريمة عدم تقديم الإقرار أو التخلف للإقرار بالذمة المالية والتي عقوبتها إما الحبس أو الغرامة أو بكلتا العقوبتين والتي بينها المادة رقم ( 12 ) وأيضا في المادة رقم ( 13 ) في الفقرة (ج) والمادة رقم ( 5 ) وللزوج الممتنع أو المتخلف عن تقديم الإقرار وتصل مدة الحبس من 6 شهور الى 3 سنوات ، ونرى ان النص المادة رقم ( 13 ) يتضمن نص المادة رقم ( 12 ) ونرى أنه لم يكن هناك داع للمادة رقم ( 12 ) .

ويرى الباحث ان في كل من التشريع الأردني والفلسطيني وجدت عقوبة الحبس، لكن لم يتطرق لها المشرع الفلسطيني، الذي وجب عليه وضع نص بخصوص هذه المادة، لان الجزاء من جنس العمل وهناك نقص في العقوبة في التشريعات الفلسطينية .

#### الفرع الثاني: تقديم ببيانات صحيحة

تحافظ الوثائق الدولية التي تتعلق بمكافحة ظاهرة الفساد على الزام الدول التي وقعت على تلك المواثيق وتعمل على تضمين مواثيق بنود وتشريعات ونصوص قانونية داخلية تلزم كل من فئة الموظفين على الابلاغ عن أية جريمة فساد يقومون باكتشافها أو تصل إليهم معلومة بحكم عملهم أو قيامهم بواجباتهم وكذلك وضعت ضمانات قانونية تحميهم من أية عواقب قد يتعرضون لها جراء الإبلاغ عن الجرائم المتعلقة بالفساد .

سوف نستعرض بعضاً من النصوص القانونية الدولية التي تطرقت الى أمر التبليغ وحماية الموظفين وما يختص بقواعد السلوكيات الوظيفية وما ألزمت به الدول الموقعة والتي جاء مفادها :  
ورد في المادة رقم (8)<sup>71</sup> من اتفاقية مكافحة الفساد والمخصصة بقواعد سلوك الموظفين العموميين "وجوب قيام كل دولة طرف في الاتفاقية ووفقاً للمبادئ الأساسية في قانونها الداخلي بإرساء تدابير ونظم تيسر قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد عندما يتجهون إلى مثل هذه الأفعال أثناء أداء وظائفهم. وان تتخذ كذلك تدابير تأديبية أو تدابير أخرى ضد الموظفين العموميين الذين يخالفون المدونات أو المعايير الموضوعية وفقاً لهذه المادة".

وأيضاً تتطلب المادة رقم (33)<sup>72</sup> من في الاتفاقية " وجوب قيام كل دولة طرفاً فيها بتضمين نظامها القانوني الداخلي تدابير مناسبة لتوفير الحماية من أي معاملة لا مسوغ لها لأي شخص يقوم بحسن نية ولأسباب وجيهة، بإبلاغ السلطات المختصة بأي وقائع تتعلق بأفعال مجرمة وفقاً لأحكام الاتفاقية".

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة<sup>73</sup> والتي أشارت إلى جرائم الفساد وطرق مكافحتها بكافة الوسائل تضمنت مجموعة من النصوص المختصة بالإبلاغ عن جرائم الفساد وحماية المبلغين والضحايا والشهود مما قد يمارس بحقهم نتيجة إذا قاموا بالإبلاغ .

وكذلك المادة رقم (9)<sup>74</sup> والتي تلزم الدول الأطراف فيها باتخاذ تدابير تشريعية وإدارية لتعزيز نزاهة الموظفين العموميين ومنع فسادهم وكشفه ومعاقبته. وتلزم المادة رقم (24) من الاتفاقية

<sup>71</sup> اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003

<sup>72</sup> اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003

<sup>73</sup> اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، 2000

الدول الأعضاء باتخاذ تدابير ملائمة في حدود إمكانياتها لتوفير حماية فعالة من أي انتقام أو تهريب محتمل للشهود في الإجراءات الجنائية الذين يدلون بشهادة بخصوص الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، وكذلك لأقاربهم وسائر الأشخاص وثيقي الصلة بهم حسب الاقتضاء. ويجوز أن تشمل تلك التدابير:

أولاً - وضع قواعد إجرائية لتوفير الحماية الجسدية لأولئك الأشخاص، كالقيام مثلاً، بالقدر اللازم والممكن عملياً، بتغيير أماكن إقامتهم، والسماح عند الاقتضاء بعدم إفشاء المعلومات المتعلقة بهوية أولئك الأشخاص وأماكن وجودهم أو بفرض قيود على إفشائها.

ثانياً - توفير نصوص أساسية خاصة بالأدلة تسمح بالإدلاء بالشهادة على نحو يكفل سلامة الشاهد، كالسماح مثلاً بالإدلاء بالشهادة باستخدام تكنولوجيا الاتصالات، ومنها مثلاً وصلات الفيديو أو غيرها من الوسائل الكاملة.

وفيما يختص بحماية ضحايا جرائم الفساد، جاء في نص المادة رقم (25)<sup>75</sup> من الاتفاقية "الزام الدول الأعضاء باتخاذ تدابير ملائمة في حدود إمكانياتها لتوفير المساعدة والحماية لضحايا الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، خصوصاً في حالات تعرضهم للتهديد بالانتقام أو للتهريب.

وأيضاً، يدلل المبدأ التاسع من المبادئ الدولية حول تشريعات حق المعرفة والإطلاع، إلى وجوب حماية المخبرين الذين يفشون معلومات حول أية مخالفات، ويشير هذا المبدأ إلى أنه يتعين حماية الأفراد من أية عقوبات قانونية أو إدارية أو عقوبات تتعلق بالعمل لكونهم أفشوا معلومات حول المخالفات. و تشمل عبارة "خرق القانون"، اقتراف جرم أو عدم الالتزام بموجب قانوني أو عدم

<sup>74</sup> اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية

<sup>75</sup> اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية

إحقاق الحق، أو تلقي رشوة أو في حال عدم الأمانة والإساءة البالغة في استعمال الإدارة في إطار هيئة عامة. تشمل العبارة كذلك حالات التهديد الخطير للصحة أو للسلامة أو للبيئة إذا ارتبط ذلك بخرق فردي للقانون.<sup>76</sup>

كذلك يجب أن يستفيد المخبرون من الحماية ما داموا يعملون بحسن نية وبناءً على اعتقاد معلّل بأنّ المعلومات كانت صحيحة إلى حدّ كبير وأنها كشفت دلائل حول خرق القانون. ويجب أن تطبّق حماية كهذه حتى ولو كان الكشف عن تلك المعلومات انتهاكاً لمتطلبات قانونية أو مختصة بالعمل. كما أن حماية الشهود في بعض الدول مرتبطة بإفشاء المعلومة وايضا مدى خطورة المعلومة التي تم الإفصاح عنها وتشتمل عبارة المصلحة العامة في نفس السياق الحالات والتي قد تغطي الفوائد عليها اكثر من تسبب الأضرار لذا يجب وجود وسيلة امنة للافصاح عن المعلومة لحماية مصلحة المفصح.<sup>77</sup>

وقد حثت المدونة الدولية لقواعد سلوكيات الموظفين العامين التي صدرت عن الجمعية العامة في العام 1996 فيما ورد لديها في المادة رقم ( 10 ) وجب المحافظة على الموظفين العموميين وعلى ما لديهم من معلومات لديها طابع سري ما لم يستوجب التشريع القائم او أداء التكليف او المتطلبات خلاف لذلك .

وفي النهاية نوجز إلى أن مدونة قواعد سلوكيات الموظفين العموميين الزمت ضمن قوانينها في العام 1979 في المادة رقم ( 8 ) للموظفين المكلفين بتنفيذ القوانين القائمة وإذا حملهم الاعتقاد

<sup>76</sup> عبد الرحيم طه، تقرير حول: الإبلاغ عن الفساد في ضوء التشريعات الفلسطينية، امان، 2006، ص3

<sup>77</sup> حق الجمهور في المعرفة مبادئ في التشريعات المتعلقة بحرية الإطلاع، امان، 2005، ص9

بحصول شئ أو شك في انتهاك لقواعد المدونة وجب عليهم الإفصاح للسلطات العليا اذا تطلب الأمر ذلك وعلى الاجهزة المختصة ضمان سلامة الموظفين او المفصحين .<sup>78</sup>

ونصل إلى ما نصت عليه التشريعات الفلسطينية في القانون المخصص لمكافحة الفساد أن على كل الجهات ذات الاختصاص والتابعة للدولة على تقديم البيانات اللازمة والخاضعين للنظام القانونية في بداية السنة المالية وذلك بما نصت عليه القوانين وأيضا ما أوجبه قانون الاجراءات الجزائية ( 3 ) لعام 2001 المعدل لكن المعضلة ان المشرع الفلسطيني لم يوجب عقوبة على من لا يقوم بالالتزام إل أن العقوبات المقررة من القانون الأردني والتي هي مطبقة في الضفة الغربية يسمى بكتب الجنايات والجنح من قبل الموظفين العموميين أما بخصوص قانون مكافحة الفساد الفلسطيني من نص المادة رقم ( 16 )<sup>79</sup> ونصها :

التبليغ عن الفساد

1. على كل موظف عام علم بجريمة فساد أن يبلغ الهيئة بذلك.
2. لا يجوز أن يكون البلاغ الذي تقدم به الموظف حسب الفقرة (1) أعلاه سببا لاتخاذ أي من الإجراءات التأديبية بحقه أو اتخاذ أية إجراءات تخل بمكانته الوظيفية.

وأيضا في قانون الاجراءات الجزائية الفلسطيني "يجب على كل من علم من الموظفين العموميين أو المكلفين بخدمة عامة أثناء تأدية عمله أو بسبب تأديته بوقوع جريمة من الجرائم"<sup>80</sup>.

<sup>78</sup> مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، اعتمدت ونشرت علي الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة

169/34 المؤرخ في 17 كانون الأول/ديسمبر 1979

<sup>79</sup> قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م

<sup>80</sup> قانون الاجراءات الجزائية الفلسطيني رقم ( 3 ) لعام 2001

إن من الضرورة أن تكون الإقرارات التي تقدم للهيئة صحيحة وواضحة ولا يعترئها أي غموض أو لبس، وتقدم بالشكل الصحيح كي تخدم الهدف الذي وضعت من أجله، وبحسب ما يقتضيه القانون حيث نرى أن المشرع الفلسطيني في قانون مكافحة الفساد وضع الأسس الرئيسية لشكل البيانات الصحيحة الواجبة التطبيق، وجرم كل من لا يقدم، أو يتأخر عن التقديم في الموعد المحدد أو يقدم بيانات غير صحيحة بشأن الإقرار بالذمة المالية، ونرى أن المشرع بين في المادة رقم (11)<sup>81</sup> الإقرار بالذمة المالية الخاص برئيس السلطة وعن كل ما يملكه هو وزوجه وأولاده من عقارات وأموال، والسندات والأسهم سواء كانت في فلسطين، أم خارجها وقد قيم المشرع في نص المادة رقم (11) سلطة الرئيس ووضع لها حدود وضوابط أكثر من غيره من موظفي الخدمة المدنية كون المركز الذي يشغله الرئيس حساس بطبيعته، ووجب تقييده من أجل أن لا يستغل بالطريقة الخاطئة.

وطالما الشخص في منصب الرئاسة عليه التقدم بكل ما ورد في القانون من أجل ن تتسم الوظيفة بأعلى مستويات النزاهة والشفافية والوضوح وحتى تكون البيانات المتعلقة بالإقرار والذمة المالية للرئيس خالية من أي عيب ومتوافقة مع ما هو مقرر بالقانون، ويتم تقديم الإقرار بالذمة المالية من خلال شهرين من تاريخ خضوع الموظف للقانون بحسب ما ورد في المادة رقم ( 13 )<sup>82</sup> من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني وأيضاً يتم تقديم الإقرار للموظف العام كل ثلاث سنوات أو عند الطلب في حال تبين أية شبهات مالية وطلبت الهيئة الإقرارات المتعلقة بالمشتبه به .

---

<sup>81</sup> في قانون مكافحة الفساد رقم ( 1 ) لعام 2005

<sup>82</sup> في قانون مكافحة الفساد رقم ( 1 ) لعام 2005

وتم التوضيح في المادة رقم (15) بشأن وجود أية بيانات ومعلومات أو وثائق متعلقة بقضية فساد، حيث تعتبر الإقرارات ضمن المعلومات السرية التي لا يجوز الإطلاع عليها إلا بأمر من المحكمة المختصة، أما المادة رقم (20) التي تحدثت بشأن الزوج الممتنع من تقديم الإقرارات المطلوبة منه وجب على الموظف المكلف التبليغ عن الشخص الممتنع عن الإقرار وتقوم الهيئة بإلزام الشخص ممتنع من تقديم الإقرار في خلال شهرين من إخطاره وإلا تعرض للمساءلة القانونية بحسب ما ورد في المادة رقم (25) أن كل من يمتنع يعاقب بغرامة لا تقل عن مائة دينار، ولا تزيد عن ألف دينار، عن كل شهر تأخير من التاريخ الذي تكلفه به الهيئة بتقديم الإقرارات، وهو ما أورده المشرع أيضا في المادة رقم (26) وهو ما يبين ضعف العقوبة التي نص عليها قانون هيئة مكافحة الفساد، حيث أنه يجب أن يكون هناك ضبط أكثر بما يتعلق بتقديم البيانات الصحيحة، ولا يجب ان تكون كمن لم يقدم الإقرار لما فيها نوع من الغش والمراوغة لمن يقوم بتقديم معلومات خاطئة بشأن الذمة المالية .

وقد اجمع ممثلون عن مؤسسات أهلية فلسطينية ومؤسسات عامة والعديد من الشركات ذات المساهمة العامة بالإضافة إلى العديد من الشخصيات المهمة والنواب والمستشارين القانونية في لقاءهم التشاوري في مقر الإئتلاف من اجل النزاهة والمساءلة (أمان) على ضرورة إنشاء دائرة لديها الإختصاص الكامل فيما يخص الإقرار بالذمة المالية ومتابعة كل ما هو متعلق بها، وبحث المشاركون الآليات من أجل توحيد كل الطاقات والجهود للمجتمع المدني لإنجاح الفكرة حيث خرج

المشاركون بنتيجة بعد طرح العديد من الإقتراحات التي تخص إقرار الذمة المالية وأجمع المشاركون على الآتي<sup>83</sup>:

أولاً : العمل على اعداد لائحة تنفيذية خاصة بما يخص الذمة المالية تشمل محددات دقيقة لكل فئة وجب عليها تقديم الإقرار بالذمة المالية والكيفية في جمع هذه الإقرارات والعمل على تدقيقها والتحقق منها وحفظها ، وإنشاء الدائرة التي تم النقاش حولها، وتأهيل الكوادر القادرة على ادارتها، المتخصصة في متابعة الإقرارات للذمة المالية .<sup>84</sup>

ثانياً : العمل على تشكيل لجنة ووفد من المجتمع المدني ، من أجل لقاء الرئيس، ورئيس الوزراء، ورئيس الهيئة، وكل رئيس ديوان الرقابة المالية والادارية وقادة التنظيمات، والاحزاب، والوزراء، وكل من نواب المجلس التشريعي، من أجل نقاش المشروع المقترح .<sup>85</sup>

وأشار المشاركون الى ضرورة تحديد العمر والأطر الزمنية لتقديم الكشوف المالية ووضع نظام تذكير لكل جهة خاضعة لهذا القانون والعمل على تفعيل الدور الإعلامي والحملات الاعلامية وإعداد التقارير الاستقصائية حول القضايا التي تخص الفساد من أجل تعزيز ثقة المواطن بالمؤسسات العامة.

أما بخصوص التشريعات الأردني التي بينت المواد القانونية المختصة بتقديم بيانات صحيحة نرى أن المشرع الأردني قد أصدر قانون الكسب غير المشروع وهو قانون مستحدث صدر في العام (2014) القانون رقم (21) استكمالاً لقانون إشهار الذمة المالية الأردني رقم (54) لسنة (2006)

---

<sup>83</sup> المطالبة بإنشاء دائرة مختصة في هيئة مكافحة الفساد لجمع ومتابعة إقرارات الذمة المالية، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة امان،

2011/3/21

<sup>84</sup> المرجع السابق

<sup>85</sup> المرجع السابق

كما ويخضع لقانون الكسب غير المشروع الأردني الفئات المشمولة ضمنه في القانون وقد كان المشرع الأردني أدق بما يتعلق بإشهار الذمة المالية فيما أورده في القانون رقم (54) لعام 2006 وذلك لأنه فصل الآلية التي يجب إتباعها من أجل الحصول على بيانات صحيحة خالية من العيوب ووضح التفاصيل في المادة رقم (4) التي وضحت الجهات التي تخضع للإقرار وتزويد دائرة إشهار الذمة المالية بكل ما يتعلق من الموظفين بمعلومات عن اسمائهم ومناصبهم الوظيفية والوظائف خلال شهرين من تاريخ شمولهم أحكام قانون إشهار الذمة المالية .

وفي الفقرة ( ب ) تلزم الجهات التي أشير إليها بتزويد الدائرة بكل ما تطلبه من بيانات وإيضاحات ومعلومات بشأنهم، وكما أوردنا سابقا نرى في المادة رقم ( 5 ) التفاصيل التي أوردها المشرع التي تبين تأسيس قاعدة بيانات وعناوين ومعلومات وتحديد مواعيد إشهار الذمة المالية بشأن كل مكلف وجب عليه تقديم الإقرار وهو ما يعطيني الفرصة الأكبر في تقديم إقرارات مالية صحيحة وبيانات واضحة ليس فيها أية أخطاء أو تغييرات أو عيوب وبيّن في الفقرة ( ج ) عن الزوج المتخلف عن تقديم الإقرار بوجوب تزويد الدائرة بشهر واحد وهو أقل مما قرره المشرع الفلسطيني بمدة شهرين وذلك وفقا لما جاء في اصول المحاكمات المدنية الأردني .

وعند المقارنة ما بين العقوبات في التشريع الأردني والفلسطيني بشأن تقديم البيانات الصحيح أو عدم تقديمها أو التأخر في تقديم هذه الإقرارات المالية نرى أن المشرع الأردني كان أكثر ضبطا وحزما وقد بين ذلك في المادة رقم ( 15 ) من قانون الكسب غير المشروع رقم ( 21 ) لعام 2014 حيث أورد المشرع عقوبة الحبس في مدة لا تزيد عن عام واحد وغرامة مالية لا تزيد عن ألف دينار أو بالعقوبتين على كل شخص تخلف عن تقديم الإقرار وفقا لأحكام المادة رقم ( 7 ) من ذات القانون

كما ويعاقب بالحبس أيضا في حال تكراره للفعل وهو ما يبين مدى حرص المشرع الأردني على تجريم كل من لا يلتزم بتقديم الإقرار وهو ما يشكل رادعاً لكل موظف لا يلتزم بتقديم الإقرار ضمن المدة المحددة قانوناً.

وفي المادة رقم ( 16 ) من ذات القانون بشأن تقديم البيانات الغير صحيحة الى الهيئة تكون العقوبة من ثلاثة شهور الى عام او غرامة لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تزيد عن ألف دينار او بالعقوبتين معا على كل شخص قام بتقديم بشكل متعمد بيانات غير صحيحة في الإقرار .<sup>86</sup>

وبشأن القانون المصري فيما أورده بتقديم البيانات الصحيحة في إقرار الذمة المالية نص قانون الكسب غير المشروع 1975 بين المشرع المصري أن كل شخص يقوم بالتأخير في تقديم البيانات في الموعد المحدد لها قانوناً أو يمتنع أو يقدم بيانات صحيحة يتعرض للمساءلة القانونية إما بالحبس أو الغرامة وهو ما ورد في المادة رقم ( 20 ) اي احدى هاتين العقوبتين وهو ما يحول تلك الجريمة من جناية الى جنحة مع أنه من الواجب ان تكون العقوبة رادعة بخصوص إقرار الذمة المالية فالحد الأعلى الذي وضعه المشرع المصري هو ثلاث سنوات مع غرامة لا تتجاوز خمسمائة جنيه والأقل في العقوبة هي عشرين جنيهاً .<sup>87</sup>

وهو ما يعطي الحق للقاضي أن تكون له السلطة التقديرية في الحكم على المتهم لما يجده مناسباً ونرى هنا أن المشرع المصري لما اوجده من عقوبة نرى أنه قد اهدر الإعتبارات الشخصية للموظف كون العقوبة تتراوح من حد أدنى الى أعلى وتترك للقاضي التقدير الحكمي بحسب طبيعة المعطيات لديه ، وفي حال تخلف الجهات الواردة في القانون عن تقديم البيانات المقررة ضمن

<sup>86</sup> قانون الكسب غير المشروع رقم ( 21 ) لعام 2014

<sup>87</sup> قانون الكسب غير المشروع المصري رقم ( 62 ) لعام 1975

القانون في الوقت المحدد بينها المشرع المصري ضمن مادتين اثنتين وهي المادة رقم (8) من قانون الكسب غير المشروع المصري حيث بين المشرع المصري الوقت الذي يجب تقديم فيه الإقرار بالذمة المالية وهو شهر يناير من كل عام ،ان تقوم كل هذه الجهات بتقديم الإقرارات في الموعد المحدد، وأن لا يتجاوز الشهرين حيث تتم إرسال هذه الإقرارات إلى الجهات المنصوص عليها في القانون .

كما وأوجب المشرع المصري العقوبة الجزائية على كل من لا يلتزم بتقديم هذه الإقرارات في الموعد المحدد في المادة رقم (21) من ذات القانون<sup>88</sup> إن كل من يخالف أحكام المادة رقم ( 8 ) يعاقب بغرامة مالية قيمتها مائة جنيه، ونرى أن المشرع المصري قد تشعب وذكر ضرورة تقديم البيانات الصحيحة في أكثر من قانون مثل قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ( 144 ) لعام 1988 الذي بين اختصاصاته في المادة رقم ( 2 ) و ( 3 ) بشأن المعلومات الواجب ان تتوفر للجهاز من أجل مراجعتها وتدقيقها والجهات الخاضعة لها والوقت المحدد كي ترد هذه المعلومات للجهاز من أجل العمل على مراجعتها والتأكد من سلامتها وأنها صحيحة وغير معيب بأي عيب كان ، وبين في الباب الرابع من ذات القانون تحت عنوان تقارير الجهاز كل التقارير وأنواعها التي يطلبها من أجل الرقابة التي وضعها وبينها وفصلها كي تكون واضحة، وتسهل عملية تقديم البيانات بالشكل المطلوب .

وفي القانون السعودي للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، التي أنشأت بموجب النظام الذي جاء بشأن تأديب الموظفين، الصادر بمرسوم ملكي في تاريخ 1971/2/1 وهي هيئة ترتبط بشكل مباشر

---

<sup>88</sup> قانون الكسب غير المشروع المصري رقم ( 62 ) لعام 1975،50

برئيس مجلس الوزراء، والتي جاءت لتفرض رقابتها الادارية والمالية على المؤسسات الحكومية السعودية وكانت اختصاصات الهيئة السعودية، موسعة بشكل كبير، بحيث لديها الكثير من الصلاحيات، التي تخولها أن تكون صاحبة وزن مؤسساتي داخل السعودية.<sup>89</sup>

أما بشأن الرقابة المالية وتقديم البيانات الصحيحة والإقرارات المالية فقد بينت السعودية عندما قامت بتطبيق ضوابط أداء الإداء بإقرار الذمة المالية عام 2011 وذلك من اجل العمل على تطبيقها على كافة موظفي الدولة حيث تم تطبيقها على موظفي الهيئة الوطنية السعودية لمكافحة الفساد والتي كانت بناء على قرار من رئيس الهيئة الوطنية السعودية لمكافحة الفساد رقم ( 2 ) بتاريخ 9/1/2012 والتي جاءت بناء على الفقرة الثالثة من المادة رقم ( 9 ) التي صدرت بقرار من مجلس الوزراء رقم ( 165 ) وبتاريخ 2011/5/28 والفقرة رقم ( 8 ) من اللائحة الملكية من المادة رقم ( 4 ) من القانون الوظيفي للهيئة المعتمد بأمر ملكي .

وقد بينت السعودية في قانون الإقرار بالذمة المالية المبين على ثلاث نوعيات من الإقرار:<sup>90</sup>

أولاً : الإقرار الإبتدائي وهو يقدم قبل أن يقوم الموظف بمباشرة اعماله الوظيفية .

ثانياً : الإقرار الدوري وهي الإقرارات التي تقدم بعد ثلاث سنوات من شغل الشخص الوظيفة العمومية ويكون ذلك ثلاثين يوماً من تاريخ انتهاء كل فترة زمنية محددة وفقاً لما جاء في نص القانون .

ثالثاً : الإقرار الأخير : يقدم في نهاية شغل الوظيفة العمومية في فترة لا تتجاوز الثلاثين يوماً .

<sup>89</sup> نورا بنت محمد الشهري، تطبيق إقرار الذمة المالية ودوره في مكافحة الفساد وحماية النزاهة في المملكة العربية السعودية، جامعة نايف

العربية للعلوم الأمنية، 2014

<sup>90</sup> قرار من رئيس الهيئة الوطنية السعودية لمكافحة الفساد رقم ( 2 ) بتاريخ 9/1/2012

وقد بين القانون في المادة رقم ( 8 ) الجهات الواجب تقديم الإقرارات لها ، والموظف الواجب أن يستلم الإقرار ويقوم بتدقيقه ويتأكد من صحة ما ورد فيه وللموظف المستلم للإقرارات أن يستفتسر في حال كان هناك أي غموض في الإقرار من قبل المقر ، ونرى أن المشرع السعودي قد اورد في المادة رقم (10) أن الموظف المستلم للإقرارات في حال رأى أية خلل تشوب الإقرار يحق له أن يعيد الإقرار لصاحبه من أجل تعديل أن كان فيه خلل جوهري أو اي عيب أو نقص ولا يكون الموظف في هذه الحالة قد قدم الإقرار بل يجب عليه تعديله وتقديمه خلال ثلاثين يوما من تاريخ التعديل وهو أمر جديد نسبيا في النظام السعودي، ويبين مدى حرصهم على تقديم الإقرارات بشكل صحيح وبيانات صحيحة خالية من العيوب والأخطاء، وهو ما يسهل كشف الإقرارات المالية بالشكل الصحيح، مما يعمل على تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد بالشكل المخطط له من قبل الهيئة السعودية .

كما وتقوم الهيئة في المادة رقم ( 11 ) بمراجعة الإقرار ومقارنته بما جاء في الإقرارات السابقة وملاحظة أية تغييرات مالية على الذمة المالية للموظف بشكل ملحوظ وهل تتناسب الذمة المالية مع مركزه الوظيفي وفي المادة رقم ( 14 ) بين المشرع السعودي الشق الجزائي والعقوبات التي تقع على عاتق الموظف ،في حال لم يقدم الإقرارات في وقتها ،او امتنع او تاخر او زيف البيانات فيها وغيرها، والجدير بالذكر أن المشرع السعودي لم يعر العقوبات الكثير من الإهتمام ولم يكن ضابط وحازم وفي الفقرة ( ب ) من ذات المادة نرى المشرع السعودي شددت الهيئة على انها لن تصفي حقوق الموظف في حال لم يتم بتقديم الإقرار وسوف تشكل له لجنة تحقيق وما وردنا ذكره ضعيف، كعقوبة لعدم تقديم الإقرار بالذمة المالية .

وفيما يخص الولايات المتحدة الأمريكية أصدرت أمريكا قانون ما يسمى " الأخلاقيات في الحكومة " وذلك كان عام 1978 م وكان هذا القانون قد جاء من أجل ن يلزم كل من هم من الموظفين في الفئات العليا وهم في مناصب رفيعة المستوى، اتباعهم والزامهم الى السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية ويقومون بتقديم تقرير مفصل يفصحون عنه بوضعهم المالي عند تعيينهم وبشكل سنوي بعد ذلك ،وبعدها بشكل نهائي عند تركهم للوظيفة وهو ما نرى هنا كم هو قريب من النظام السعودي في إقرار الذمة المالية وكل هذا من أجل الكشف عن مدى تعارض المصالح وبين الواجب الرسمي في الوظيفة الحكومية ، وكان الهدف من الإقرار بالشكل الاول تعزيز ثقة الجمهور الأمريكي بالقيادة السياسيين والحكوميين ،وتبيان مدى نزاهة هؤلاء النخبة من المجتمع الأمريكي<sup>91</sup>، كما قد تكون هذه التقارير متاحة للجميع من أجل أن يطلعوا عليها وقد تنشر على وسائل الاعلام المختلفة الأخرى مثل الإنترنت من أجل سهولة الوصول إليها في أي وقت كان ويتم إستثناء أصحاب المناصب الذين يعملون في مناصب رفيعة المستوى في الشأن الأمريكي والذين تعتبرهم الحكومة أصحاب مهمة حكومية وسياسية وكشف أية تفاصيل عن ذممهم المالية قد يؤدي الى تعرضهم للخطر ولا تتم نشر هذه المعلومات أمام الناس وتتم مراجعتها فقط من الجهة التي هو موظف لديها، دون أن يتم كشفها للعامة ، نورد هنا مثال أن الولايات المتحدة الأمريكية تفصح عن ما يقارب ( 28 ) الف تقرير فيه إقرارات ذمة مالية لموظفين داخل الحكومة الأمريكية تقدم بشكل سنوي من قبلهم، تكون منشورة بشكل علني وبإستطاعة الأشخاص العاديين من عامة الناس

---

<sup>91</sup> Unodc (2012). The United States of America executive branch financial disclosure system - Submitted by the United State America. Retrieved August 10.2013 From: <http://goo.gl/YLwAvR>

الإطلاع عليها ، أما ما يقارب ( 360 ) الف إقرارات ذمة مالية تكون سرية ولا تنشر ولا يتاح للناس الإطلاع عليها وتكون مصنفة سرية<sup>92</sup>.

وهو ما يشكل خلل في مدى مصداقية تصنيف الملفات على أنها إقرارات سرية وأن الكشف عنها يشكل خطر على حياة صاحبها ويشكل خطورة، وتعارض فعلي في المصالح، ويجرى تحويله الى السلطات الأخرى، من اجل التحقيقات في حال وجود شبهات مالية أما بما يقدم من إفصاحات يعتبر جريمة يعاقب عليها القانون الأمريكي، إن تم كشف مقدم البيانات غير الصحيحة.

وفي حال لم يتم الموظف بتقديم الإقرارات بالذمة المالية في الوقت المحدد تفرض عليها غرامات مالية تلقائية ويشير مكتب الأخلاقيات الحكومية في أمريكا ان من بين ( 28078 ) تقارير ذمة مالية كانت مطلوبة للتقديم والنشر في العام 2010 تم تقديم ما يعادل ( 295 ) تقريراً فقط وفي حالة تقديم بيانات كاذبة يتم مقاضات المتهم جنائياً وفرض العقوبة عليه .

### الفرع الثالث : الجهة التي يقدم لها الإقرار بالذمة المالي

بداية لا بدّ لنا وأن نوضّح أنه لا يوجد نظام دولي موّحد لتحديد من هم المكلفون بإقرار الذمة المالية، بل يتباين هذا الموضوع من بلد لآخر حسب ما تراه كل دولة مناسب لها وحسب هدفها من إقرار الذمة المالية لكنّ إحصائيات البنك الدولي للعام 2012 والتي شملت (137) دولة أشارت إلى أن أغلب الدول تلزم كبار مسؤوليها بالأخص موظفي السلطتين التنفيذية والتشريعية بتقديم إقرارات الذمة المالية .

---

<sup>92</sup>Unodc (2012). The United States of America executive branch financial disclosure system – Submitted by the United State America. Retrieved August 10.2013 From: <http://goo.gl/YLwAvR>

ماذا عن السؤال المتعلق بالمعلومات التي على المكلف باقرار ذمته المالية الإفصاح، عنها هذه البيانات يجب أن تحتوي بحسب الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد السعودية (نزاهة) على إيضاح " كل ما يملك الشخص من أموال، ومن حقوق مالية وعينية و معنوية، بما في ذلك الأموال الثابتة وكذا المنقولة كالنقود والحسابات البنكية والأوراق المالية، والعقارات والمعادن والأحجار الثمينة والسلع، وبيان مصالحه التجارية ومقدارها "

من المهم أيضا الإشارة هنا أن العقوبات على المتخلف عن اقرار الذمة المالية تتراوح ما بين عقوبات إدارية إلى جنائية وقد تصل للتشهير بالمخالفين في الصحف والمواقع الإلكترونية المتعاونة مع هيئات مكافحة الفساد!<sup>93</sup>.

البنك الدولي كان قد قال في احصائية لعام 2012 إن معظم الدول تفضل إيقاع الغرامة والعقوبة الإدارية على الموظف المتخلف عن الإفصاح عن ذمته المالية أو المتأخر في ذلك، فيما تطبق هذه الدول عقوبات جنائية اذا ما قام الموظف المطلوب منه الإقرار بتقديم بيانات مزيفة وغير صادقة وفيما يخصّ التجارب العالمية في إقرار الذمة المالية لشاغلي الوظيفة العمومية، فقد تنوّعت هذه التجارب وتشابهت حيناً وإختلفت حيناً آخر ونبدأ تفصيلنا بالأمريكية منها .<sup>94</sup>

ففي الولايات المتحدة الأمريكية يُطلب من كل الأشخاص العاملين في أرفع المناصب سواء يشغلونها تعييناً أو انتخاباً، تقديم تقرير الإفصاح عن الذمة المالية الشخصية عند توليهم هذا المنصب، ويكون عليهم تقديم هذا التقرير سنوياً بعد ذلك، وأيضا عند إنتهاء خدمتهم في هذا

<sup>93</sup> نورا بنت محمد الشهري، تطبيق إقرار الذمة المالية ودوره في مكافحة الفساد وحماية النزاهة في المملكة العربية السعودية، رسالة

ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2014، ص75،

<sup>94</sup> البنك الدولي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة منصب عام، مصالح خاصة: المساءلة من خلال الإفصاح عن الدخل

والممتلكات، 2012،

المنصب.<sup>95</sup> ويتم كل هذا وفقا لقانون (الأخلاقيات الحكومية) الصادر في العام 1978 م وتتاح هذه التقارير لعامة الناس عند الطلب وجزءاً منها يكون متاح على الإنترنت.<sup>96</sup>

إضافة إلى ذلك هناك نظام آخر للإفصاح عن الذمة المالية لكنه سرّي، وبناء عليه يطلب من العاملين في مناصب دون الرفيعة المستوى والذي يترتب على أدائهم لمهامهم وجود مخاطر أكبر بتعارض المصالح مثل " التعاقد والمشتريات وبرامج المزاي الفيدرالية والتدقيق المحاسبي " أن يقدموا للوكالات العاملين فيها تقارير ذمة مالية، ولا تتاح للعامة، بل يتم مراجعتها من قبل الوكالات التي يعمل بها هؤلاء الأشخاص، للتأكد من عدم وجود تعارض مصالح.<sup>97</sup>

وحسب الإحصائيات الأمريكية العامة فإنه يتم تقديم حوالي 28000 تقرير إفصاح عن الذمة المالية كل عام للسلطة التنفيذية تكون متاحة وحوالي 360000 تقرير يكون سري!<sup>98</sup>

ماذا عن فئات الإبلاغ؟ التي يتعين أن تُدرج في التقارير المتاحة للعامة ، هذه التقارير يجب ان تحتوي المعلومات التالية بمجرد استيفاء الحد الأدنى من المبالغ:

1. كل أصل من الأصول الفردية التي يتم الاحتفاظ بها لتحقيق إيرادات وإشارة تدل على قيمتها حسب فئة المبلغ .

2. كل مصدر من مصادر الدخل الواردة من الإستثمار ونوع الدخل وكميته حسب فئة المبلغ

<sup>95</sup> الأساس القانوني لنظام الإفصاح عن الذمة المالية، قانون الولايات المتحدة الأمريكية 5، ملحق القسم 101

<sup>96</sup> اللوائح التنفيذية للنظام المتاح لعامة الناس، قانون اللوائح الفيدرالية 5، الجزء 2634.

<sup>97</sup> قانون اللوائح الفيدرالية 5، الجزء 2634، القسم الفرعي .

<sup>98</sup> استمارة مكتب الأخلاقيات الحكومية لتقرير الإفصاح عن الذمة المالية السري، 450 .

3. كل مصدر من مصادر الدخل المكتسب ومبلغه بالضبط .
4. كل التزام مالي مدون حسب الجهة الدائنة والمبلغ المستحق حسب فئة المبلغ .
5. الهدايا والمبالغ التي يتم تسديدها عن تكاليف السعر مدونة حسب المصدر بما في ذلك القيمة او

### المبلغ

6. المشتريات والمبيعات والتبادلات المتعلقة بأصول معينة مدونة حسب تاريخ المعاملة وفئة المبلغ .
7. كل منصب تم تقلده خارج الحكومة وتواريخ شغل كل منصب .
8. أي ترتيبات مستمرة مع صاحب عمل سابق أو حالي أو أي اتفاق بخصوص الحصول على وظيفة مستقبلية وشروط ذلك الإتفاق .
9. اسم كل عميل رئيسي قام مقدّم التقرير بتقديم خدمات شخصية له .
10. يجب على مقدم التقرير تقديم نفس المعلومات فيما يخص الزوجة والأطفال المسؤول عن

### إعالتهم

أما إجراءات مراجعة تقارير الإفصاح عن الذمة المالية لكبار مسؤولي السلطة التنفيذية:<sup>99</sup>  
أولا : يقدم المرشح المحتمل إستمارة إفصاح عن الثقة المالية وهو كل شخص ينظر رئيس الجمهورية في تعيينه في منصب بالسلطة التنفيذية يتطلب موافقة مجلس الشيوخ الأمريكي .

### ثانيا : المراجعة الفنية

وهي التي تتم لإستبيان احتمال وجود أي تعارض في المصالح وتضمن قيام مقدم التقرير بالإبلاغ عن جميع المعلومات ذات الصلة، ويتم هذا بالتعاون بين الوكالة التي قد يعمل بها الشخص المرشح

<sup>99</sup> نظام الإفصاح عن الذمة المالية لموظفي السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق، ص 5-7

للوّيفة بالتعاون مع مكتب (الأخلاقيات الحكومية)

ثالثا : المراجعة بغرض استبانة التعارض في المصالح

وفيها تكون الأسئلة من نوع هل ستعارض مقتنيات الشخص أو أنظمته مع قدرته على تولي مسؤوليات المنصب الذي يجري النظر في تعيينه فيه بشكل كامل ؟ وهل تخضع وظيفة الشخص الخاصة الحالية أو أنشطته الى حظر أو قيود بعد توليه المنصب المرشح لشغله ؟ ويُجاب عليها استناداً لقوانين ولوائح التعارض في المصالح والأخلاقيات .

رابعا : الإتفاق المتعلق بالأخلاقيات

وهو ما يتم اذا ما اتضح التعارض المحتمل في المصالح حيث تعمل الوكالة ومكتب الأخلاقيات الحكومية هنا على تحديد الخطوات التي يجب على الشخص المرشح اتخاذها .

خامسا : إرسال تقارير

وتشمل تقارير الإفصاح عن الذمة المالية والإتفاق المتعلق بالأخلاقيات ويتم إرسالهم لمجلس الشيوخ .

سادسا : المتابعة

وفيها يتم متابعة الإمتثال للإتفاق المتعلق بالأخلاقيات من قبل مكتب (الأخلاقيات الحكومية)

سابعاً : مستويان من التقارير

يتم الطلب من كل الأشخاص الذين طبقت هذه الإجراءات بحقهم ويتم تعيينهم بالإستمرار في تقديم التقارير سنويا وعند نهاية الخدمة.<sup>100</sup>

يشير الباحث هنا أنه في العام 2000 تم إعتقاد " المدونة النموذجية لقواعد سلوك الموظفين

<sup>100</sup> نظام الإفصاح عن الذمة المالية لموظفي السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق، ص5-7 .

العموميين "من قبل مجموعة الدول التي تناهض الفساد داخل المجلس الأوروبي، حيث نصت المادتين الثالثة والرابعة عشرة على تقديم الموظف العمومي إفصاح عن مصالحه الشخصية كما هو مطلوب قانونياً عند القيام بتعيينه على فترات منتظمة.<sup>101</sup>

بالعودة الى النماذج العربية في نظام الذمة المالية ، نبدأ بجمهورية مصر العربية فقد صدر القانون المعدل المتعلق بالكسب غير المشروع في العام 1975م حيث نصت المادة (3) منه على أنه يتوجب على كل من يدخل في أحد الفئات التي وضحتها القانون في المادة الأولى ان يقوم بتقديم اقرار عن ذمته المالية وكذا ذمة زوجه وأولاده القاصرين ويوضح فيها الإقرار الأموال الثابتة والمنقولة خلال شهرين من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون وأن يكون التقديم دورياً وكذلك عند انتهاء الخدمة وأيضاً فإن الإقرار يجب أن يحتوي على مصدر الزيادة في الذمة المالية بالإضافة لكل ما سبق .

أما الجهة التي تقوم بفحص إقرارات الذمة المالية والتحقيق في شكاوى الكسب غير المشروع فهي هيئات الفحص والتحقيق المحددة من قبل القانون بالإضافة لذلك تختص إدارة الكسب غير المشروع في وزارة العدل المصرية بطلب البيانات والايضاحات المتعلقة بالشكوى ومعاونة الهيئات في القيام بأعمالها .

ما الذي يجري إذا ما إتضح وجود شبهة قوية بحصول كسب غير مشروع مصرياً ؟ في هذه الحالة يتم مباشرة التحقيق من الهيئات المختصة والتي لها حق منع المتهم أو زوجه وأولاده القاصرين من

---

<sup>101</sup>COE (2000) Recommendation NO.R (2000)10 of the committee of ministers to members tartes on cod of conduct for public officials. council of Europe corruption 2013 from <http://goo.gl/bb3v10>

التصرف بأموالهم كلياً أو جزئياً ولها حق التحفظ عليها ولها أيضاً القيام بانتداب النيابة العامة للتحقيق في وقائع معينة، ولها أي إدارة الكسب غير المشروع، أن تحيل الواقعة لمحكمة الجنايات المختصة للنظر بالأمر ومن ثم إصدار حكمها المناسب .

وإن ثبتت تهمة الكسب غير المشروع على الموظف عوقب بالسجن وبغرامة تساوي قيمة ما كسب بغير وجه حق بالإضافة لرد هذا الكسب غير المشروع، ويعاقب بمثل هذا حسب أو غرامة من يتخلف عن إقرار ذمته المالية في الموعد المقرر لذلك الإقرار أو تعمد إيراد بيانات مغلوطة، فيه .

اما المملكة الأردنية الهاشمية ففي العام 2006 صدر قانون إشهار الذمة المالية في الأردن، وبناء عليه أنشئت ما سميت بـ " دائرة إشهار الذمة المالية " وتخصصت لاحقاً بتلقي إقرارات الذمة المالية الخاصة ممن تسري عليهم أحكام هذا القانون وكذلك البيانات والإيضاحات الموضحة للإقرار تتلقاها ذات الدائرة .

وألزمت كل من يسري عليه القانون بتقديم إقرار عن ذمته المالية ودمته زوجته وأولاده القاصرين خلال ثلاثة شهور من تزويده بالنماذج المعتمدة في الدائرة، وتحوي المعلومات المراد إيضاحها لتحقيق هذا الهدف وكذلك إبانة مصدر زيادة الذمة المالية بصورة دورية وعند انتهاء الخدمة .

ونؤوه أن هذا الإقرار يقدم في " ظرف " تحتفظ به الدائرة مغلق، ويعامل بسرية، ولا يتم فتحه إلا في حال تلقي شكوى متعلقة بصاحب الإقرار، الذي يحتويه الظرف، على أن تكون الشكوى مدعّمة بالدلائل والمستندات التي تلزم فتحه، إذا ما وُجد زيادة على مال الموظف أو مال أولاد القصر أو

زوجه من مصدر يشوبه شبهة أنه غير مشروع، حينها يتم إعتبار الزيادة استغلال للوظيفة، ويُحال الموظف للتحقيق ومن بعده المحاكمة .

وفي المادة (11 \ أ ) من قانون إشهار الذمة المالية الأردني ورد ما نصّه " يعاقب بالأشغال الشاقة والمؤقتة كل من حصل على إثراء غير مشروع لنفسه أو لغيره بغرامة تعادل ذلك الإثراء ورد مثله"

هذا ونشير أن القانون الأردني نص على ما معناه معاقبة كل من هو ملزمٌ بتقديم إقرار الذمة المالية ولم يلتزم بذلك التقديم في الموعد المحدد - دون عذر مشروع - بالحبس والغرامة، وكذلك يعاقب من تعمد تقديم بيانات غير صحيحة في الإقرارات بالحبس مدة تتراوح بين ستة شهور وثلاث سنوات.

وفي تشريع المملكة العربية السعودية فعملت العربية السعودية من خلال أداؤها الفاعلة (الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد \ نزاهة) على إعداد ضوابط الإلءاء بإقرار الذمة المالية لموظفي الدولة عام 2011 وطُبقت على موظفي الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد عام 2012.

وأُنشئت الهيئة من خلال المرسوم الملكي رقم (أ \ 65) بتاريخ 13\4\1432 الذي قضى بإنشاء الهيئة ومهمتها الرقابية على ضمانات منع الفساد، ونصّت مواد تنظيم الهيئة أن هدفها هو حماية النزاهة وتقرير مبدأ الشفافية والمساءلة.<sup>102</sup>

وهي المختصة بالعمل على تحقيق الأهداف الواردة في الاستراتيجية الوطنية السعودية لحماية

<sup>102</sup> المرسوم الملكي رقم ( أ \ 65 ) الصادر بتاريخ 13\4\1432

النزاهة ومكافحة الفساد ومتابعة تنفيذ ذلك ضمن الجهات المعنية ورصد نتائجها وتقديمها ومراجعتها ووضع برامج عملها وآليات تطبيقها ومتابعة تنفيذ الإلتزامات الواردة في الإتفاقيات الدولية المتعلقة بحماية النزاهة ومكافحة الفساد والتي تكون المملكة طرفاً فيها.<sup>103</sup>

سبق وعرفنا الذمة المالية وإقرارها بناء على ما عرفت الهيئة المصطلحين به، نشير فقط أن الإقرار يكون ابتدائي قبل مباشرة الموظف لمهام وظيفته المحتملة، ودوري كل مدة معينة من تاريخ شغل الوظيفة، والأخير والذي يقدم بعد إنتهاء شغل الوظيفة من قبل الموظف وشغورها .

وفي فلسطين ففي يناير من العام 2005 صدر قانون الكسب غير المشروع الفلسطيني رقم (1) والذي نصّ على إنشاء هيئة مكافحة الكسب غير المشروع واقتصر على هذه الجريمة وشمل فقط موظفي الخدمة المدنية في الفئات الخاصة والأولى والثانية فقط ولم يشتمل عاملي الأجهزة الأمنية، ومنح للهيئة اختصاصات ضيقة ارتبطت فقط بحفظ إقرارات الذمة المالية وفحصها والتحقيق في الشكاوى التي تقدم عن شبهة كسب غير مشروع .

في الـ 20 من الشهر السادس للعام 2010 صدر قراراً بقانون حمل الرقم (7) لتعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005 فعدّل على اسمه وسماه (قانون مكافحة الفساد) رقم (1) لعام 2005 .

ونصّ على إنشاء هيئة مكافحة الفساد ووسع من اختصاصات الهيئة ومن صلاحياتها وشمل مجموعة جرائم اعتبرها القانون جرائم فساد ووسع من نطاق انطباقه ليشمل العديد من الأشخاص

<sup>103</sup> المادة (3) من تنظيم الهيئة الصادر بقرار مجلس الوزراء السعودي رقم (165) بتاريخ 1432\5\28.

والذين لم يشملهم قانون الكسب غير المشروع سابقاً، وانتدب أعضاء من النيابة للعمل لدى الهيئة  
كنيابة مختصة وشكل محكمة مختصة بالنظر في قضايا الفساد .

وأبرز الفئات التي تخضع لهذا القانون هي :<sup>104</sup>

1. رئيس السلطة الوطنية ومستشاروه ورؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة .
2. رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم .
3. رئيس وأعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني .
4. أعضاء السلطات القضائية والنيابة العامة وموظفوها .
5. رؤساء هيئات وأجهزة السلطة الوطنية .
6. المحافظون ورؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية والعاملون بها .
7. الموظفون
8. الأشخاص المكلفين بخدمة عامة بالنسبة للعمل الذي تم تكليفهم به .
9. أي شخص غير فلسطيني يشغل منصباً في أي من مؤسسات السلطة الوطنية " التشريعية  
والتنفيذية والقضائية " وفئات أخرى فصلها القانون مناصبها أقل أهمية مما ذكرناه .

وفيما يتعلق بإقرار الذمة المالية

فيما عدا (رئيس السلطة ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء ورئيس وأعضاء المجلس التشريعي  
وأعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة) على كل من يخضع لأحكام هذا القانون أن يقدم للهيئة  
ما يلي :

<sup>104</sup> قرار بقانون حمل الرقم (7) لتعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005

1- اقرار عن ذمته المالية وذمة زوجه وأولاده القصر يبين فيها الأموال المنقولة والغير منقولة التي يملكونها بما فيها الأسهم والسندات والحصص في الشركات والحسابات في البنوك والنقود والحلي والمعادن والأحجار الثمينة ومصادر دخلهم، وقيمة هذا الدخل، وذلك خلال شهرين من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون .

2- اقرار ذمة مالية كل ثلاث سنوات عند الطلب على أن يتضمن علاوة على البيانات المنصوص عليها في الفقرة أعلاه مصدر أي زيادة في الذمة المالية .

3- إضافة للإقرارات المنصوص عليها فيما سبق على كل من يخضع لأحكام هذا القانون أن يقدم اقرار عن ذمته المالية خلال شهر واحد من تاريخ انتهاء خضوعه لأحكام هذا القانون .

أما فيما يخص الفئات المنصوص عليها في البنود من (1-4) من المادة (2) في القانون بدءاً من رئيس السلطة وانتهاء بأعضاء النيابة العامة، للهيئة الحق في الإطلاع على إقرارات الذمة المالية الخاصة بهم ولهذا الغرض لها أن تطلب من المحكمة الفلسطينية العليا الإذن لها بالإطلاع على إقرارات الذمم المالية لهم وعلى المحكمة العليا الإذن بذلك في الحدود التي يسمح بها القانون<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> المرجع السابق

### آثار الإقرار بالذمة المالية

#### المطلب الاول : آثار الإقرار السليم

كما يعرف الجميع أن مصطلح الفساد هو عبارة عن مفهوم له عدة جوانب متعددة، وتختلف وضع تعريف محدد للمصطلح بحسب اختلاف وجهة النظر، نستطيع القول أن الفساد هو أي سلوك يهدد المصلحة العامة، ومن هذه الجرائم الوساطة، والرشوة، والمحسوبية، وغيرها من الجرائم المتعددة التي تختلف باختلاف المصدر واختلاف التشريع ونعزو سبب انتشار هذه الظاهرة والتي كانت وما زالت من القدم، ترافق البشرية جمعاء، ومن هذه المسببات هي عدم الاتزان والاتساق في الأنظمة، وأيضاً زيادة متطلبات الحياة وبالتالي زيادة عدد المكلفين وضعف الرقابات الاجتماعية ومن هذه الأسباب عدم اتساق الأنظمة ومتطلبات الحياة الاجتماعية وضعف الرقابة.<sup>106</sup>

<sup>106</sup> خالد عبد الرحمن ال شيخ، الفساد الإداري وأنماطه أسبابه وسبل مكافحته، "أطروحة دكتوراه"، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2007، ص 83

## الفرع الأول : الشفافية والنزاهة

يعرف مصطلح النزاهة لغة: من مصدر نزه وهو الشخص المنزه ،أو الذي ترفع عن كل قبيح ومكروه وبغيض .<sup>107</sup>

ويعرف اصطلاحاً: النزاهة ان لا يخالف الموظف القيم والاخلاق قوانين الوظيفة، ويعمل على ارتكاب عدة جرائم منها الوساطة، والمحسوبية، والمحاباة، والاختلاس، وسرقة المال العام، او غيرها من الجرائم المنصوص عليها في القانون، وأن يكون منزه عن كل هذه الجرائم ويعمل على الابلاغ عن أية جريمة تقع ضمن دائرته أو في الدوائر الأخرى .<sup>108</sup>

ومن أجل أن نقوم بالقضاء على هذه الظاهرة علينا أن نقوم بتأسيس برامج مضادة، نكافح من خلالها الفساد، ونقوم بتحديد المشكلة، ومعالجتها، وتحليلها، ومعرفة ما هي أسباب انتشارها، والعمل على خلق قوة تعاونية ما بين جميع الأجهزة المختصة، ضمن اطار القانون لمحاربة هذه الظاهرة ،مثل الاستفادة من الخبرات الدولية، وضع التشريعات الرادعة الي توقف الفساد ،وغيرها من الطرق الأخرى ،وتعزيز مفهوم النزاهة كقيمة ديمقراطية ،خاصة وأن العراق يعيش الآن حالة انتقالية رغم مرور أكثر من سبعة أعوام على التغيير من النظام الشمولي إلى النظام الديمقراطي التعددي، وهذا التحول يسهم بشكل أو بآخر في تفشي الفساد مما يتطلب محاربتة عبر تفعيل مبادئ النزاهة والشفافية، التي تشير الى تقاسم المعلومات، والتصرف بطريقة مكشوفة. فهي تتيح لمن لهم مصلحة في شأن، ما أن يجمعوا معلومات حول هذا الشأن قد يكون لها دور حاسم في الكشف عن المساوئ وفي حماية مصالحهم.

<sup>107</sup> مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، مكتبة الشروق الدولية، الطبعة الرابعة، 2004

<sup>108</sup> علي يوسف الشكري، المنظمات الدولية والاقليمية المتخصصة، ايتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، 2003، ص282

وتمتلك الأنظمة ذات الشفافية إجراءات واضحة لكيفية صنع القرار على الصعيد العام، كما تمتلك قنوات إتصال مفتوحة بين أصحاب المصلحة والمسؤولين، وتضع سلسلة واسعة من المعلومات في متناول الجمهور كما يحصل في العراق عبر عرض وزارة النفط الشهري لصادرات العراق النفطية، ومجموع الأموال المستحصلة جراء ذلك، وكذلك مناقشة الموازنة السنوية للدولة وأوجه الإنفاق بشكل علني ومباشر، ويمكننا تعزيز النزاهة كقيمة جوهرية من قيم الديمقراطية في العراق عبر محاربة الفساد الذي يعد أحد أبرز التحديات التي تؤثر سلباً على عمليات الإصلاح والتنمية في ظل ندرة البيانات والمعلومات المتعلقة بهذه الظاهرة، وضعف ثقة الناس، بشكل عام، بقدرة الدولة على التحرك الفعال في مواجهتها.<sup>109</sup>

أما الشفافية لغة : والتي تعني قابلية الجسم لإظهار ما وراءه<sup>110</sup>، اما اصطلاحاً فالأمر هنا مختلف تماماً وتعرف الشفافية اصطلاحاً هي إحدى المصطلحات المستحدثة والتي تم استخدامها من قبل الجهات المختصة بمكافحة جرائم الفساد وهي تعبير ضروري عن لزوم اطلاع الجمهور على المنهج السياسي الذي ينتهجه السياسيون وكيفية ادارتهم للمرافق العامة والكشف عن كل ما يختص بالموظفين العموميين من اجل حملهم على المساءلة القانونية في حال خلاف القوانين والتشريعات

111 .

<sup>109</sup> علي نافع حمودي، مفهوم النزاهة وقيم المجتمع، صحيفة الهدى (صحيفة الكترونية)، 2010، تاريخ الاسترجاع 2016/2/23 ،

<http://www.al-hodaonline.com>

<sup>110</sup> مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، مكتبة الشروق الدولية، الطبعة الرابعة، 2004

<sup>111</sup> سوزان روزا ارمان، الفساد والحكم ، الأسباب، العواقب، والإصلاح ، ترجمة فؤاد سروجي، الأهلية للنشر والتوزيع،

عمان، 2003، ص164

لذا نرى التشريعات بمختلف تسميتها لها نفس الأهداف والتطلعات ألا وهي القضاء على الفساد المستشري في المجتمعات كما أننا نعرف أن الشفافية مبدأ تنموي اقتصادي استثماري وليس مجرد شعار بل هو اعمق من ذلك وهو ضرورة حالية فمن الضروري ان يتم الكشف عن كل النشاطات الادارية والمالية والاقتصادية لاي مؤسسة حيث يعد مصطلح الشفافية أحد أهم مصطلحات الحوكمة وهي السلاح والاداة الأولى التي نحارب بها كافة مظاهر الفساد وللشفافية عدة أهداف محورية يجب تحديدها: <sup>112</sup>

1. يعمل مصطلح الشفافية على إعطاء صورة حسنة وجيدة للدول التي تعاني من الفساد .
2. نشر القيم والأخلاق والفضيلة في المجتمعات والتي تعمل تدعو على الإصلاح ومكافحة الفساد بكافة أشكاله .
- 3- ينمي ثقافة المجتمع نحو الأهداف التنموية ويحافظ عليه ويعمل على تقوية ركيزة المجتمع ونشر الثقة وتقوية النسيج الاجتماعي والمصادقية .
4. يعمل على تفعيل التشريعات والقوانين التي تحث على الشفافية .
5. يحدد أماكن الضعف في النظام الاداري والهيكلية الادارية للعمل على إعادة التقييم والتطوير المستمر للمؤسسات الحكومية وغيرها .
- 6- يكشف أماكن الفساد ويعمل على طرح الحلول لها ويقوض كل من تسول له نفسه بتنفيذ جريمة بحق المجتمع .
- 7- تتقيف المجتمع عن ماهية الفساد وسلبياته التي تنعكس بشكل مباشر على كافة مناحي الحياة للمجتمعات .

---

<sup>112</sup> سوزان روزا ارمان، الفساد والحكم ، الأسباب، العواقب، والإصلاح ، ترجمة فؤاد سروجي، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص164

كما وهناك مجموعة من العوامل التي تساعد في بناء نظام يمتاز بالشفافية ومجتمع يسعى إلى تحقيق النزاهة والشفافية ومن هذه العوامل: <sup>113</sup>

أولاً : العمل على تعزيز القيم الأخلاقية والصدق والأمانة والاخلاص في العمل وأن لا يعامل مصطلح الشفافية على أنه مطلب بل هو قيمة سلوكية يعمل الجميع إلى تحقيقها وترسيخها داخل الثقافات المجتمعية المختلفة بل ويجب أن تدعم من خلال الدين وتكون مصدر إلهام للجميع .

ثانياً : العمل على تعزيز البنية الديمقراطية في حياة المجتمعات وما لها من أهمية في صناعة القرارات الصائبة والمبنية على قناعات المجتمعات .

ثالثاً: التفقد الدائم والتأكيد على عمليات الملاحقة والمحاسبة لكل من يعمل على الإخلال بالقوانين والأنظمة لتعزيز القيم الديمقراطية في المجتمع وبناء مجتمع شفاف .

رابعاً : وجود سيادة للقانون ومبدأ الفصل ما بين السلطات ولا يتم ذلك إلا إذا كانت الحاضنة القيمية للمجتمعات شفافة وتساند القانون .

خامساً : العمل على تحفيز وتعزيز دور الاعلام بكافة أشكاله لنشر الوعي المجتمعي لضرورة تحقيق النزاهة والشفافية والكشف عن الجرائم التي تحصل والتركيز على دور الإعلام لما له من دور تربوي ثقافي اجتماعي لنشر الحلول والمشاكل وهو ما يشرك الشعب بكافة القضايا، ويعمل على تعزيز ثقة الشعب بالحكومة .

سادساً : استغلال الثقافة والتراث الثقافي والحضاري والدين من أجل تعزيز هذه القيم والمبادئ

سابعاً : العمل على وضع نظام حماية لكل من هم يعملون في هذا المجال وحماية أيضا الشهاد.

ثامناً : وضع مادة الشفافية في نظام التعليم إن أمكن كما هو في الجامعات في التشريعات

الفلسطينية.

<sup>113</sup> عبير مصلح، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الائتلاف من أجل النزاهة والشفافية، الطبعة الثالثة، 2013

تاسعا: اعطاء مساحة أكبر للحريات المدنية والاعلامية .

عاشرا: سن القوانين التي تقوي الهيئات الرقابية .

الحادي عشر: فرض العقوبات على من تسول له نفسه بجرائم الفساد .

ونركز أيضا أنه يجب علينا الاستفادة من المؤسسات الدولية التي تعمل على نشر النزاهة والشفافية مثل منظمة الشفافية الدولية، التي مقرها برلين، والتي تساعد وتساهم وتحارب من أجل نشر النزاهة والشفافية في المجتمعات .

وحول مقياس النزاهة في فلسطين، نشير إلى وجود مؤشر عالمي للنزاهة يصدر عن منظمة النزاهة الدولية كل عامين، والذي يعتمد بدوره على البيانات التي تجمع من النصوص القانونية المتعلقة بمكافحة الفساد، أما مقياس نظام النزاهة في فلسطين فيأتي على خط متوازي مع مقياس الديمقراطية في فلسطين، والذي أعد في مركز البحوث والدراسات الفلسطينية والمركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، ويأتي هذا المقياس من أجل التعبير الرقمي عن فعالية نظام النزاهة في فلسطين في، تحقيق الهدف المرجو منه وهو مكافحة الفساد<sup>114</sup>.

ومن هنا إن مقياس النزاهة يذهب بنا الى مصطلح جديد، وهو نظام النزاهة الوطني والذي يعني توسيع نطاق المحاسبة حيث أنه يعتمد على اللامركزية فكل شخص يشغل منصبا عاما هو مسؤول عن العمل الذي يقوم به، حيث ان نظام النزاهة الوطني يمكن من خلاله إصلاح كافة مؤسسات المجتمع المدني سواء في القطاع العام أو الخاص ويهدف هذا النظام الى تحويل جرم الفساد الى

<sup>114</sup> مقياس النزاهة الفلسطيني، الائتلاف من اجل النزاهة والمسائلة (امام)، 2014

عمل خطير جدا، وجعل نظاماً النزاهة نظام أكثر فعالية، من أجل تحسين أداء مؤسسات المجتمع المدني والسير قدما نحو التنمية المستدامة .

بالحديث عن الجانب العملي من إقرارات الذمة المالية في فلسطين، نجد انه في العام 2012 بجمع إقرارات الذمة المالية من كبار الموظفين المدنيين والامينين وذلك استنادا لنص المادة رقم (13) من قانون مكافحة الفساد وقد جاء هذا الإجراء من أجل الوقاية من الكسب غير المشروع حيث أن المادة رقم (8) من قانون مكافحة الفساد نصت على صلاحية الهيئة بالفحص والتدقيق وذلك مؤشر واضح على أن تلك الإقرارات لا تبقى محفوظة إلى حين عرضها على المحكمة المختصة .

كما يرى الباحث أن هيئة مكافحة الفساد بإمكانها إتخاذ أدوات تمكنها من رقابة كبار الشخصيات الفلسطينية وذلك من خلال التنسيق مع وحدة الرقابة المالية في سلطة النقد وسلطة الأراضي وهيئة سوق رأس المال للإطلاع المباشر على أي تحويلات مالية خاصة بكبار الشخصيات الفلسطينية . إن الإفصاح عن الذمة المالية يجب أن يخرج عن الإطار الروتيني بحيث يتضمن كافة الإمتيازات التي يحصل عليها كبار الموظفين بحكم مناصبهم حيث نجد أن روسيا الإتحادية تفيد في تقريرها المالي السنوي كافة الرواتب والبدالات والإمتيازات الخاصة بكبار الموظفين لديها .

وحول جدية عمل هيئة مكافحة الفساد نجد أنه وحتى العام 2015 قد صدر 32 حكم اثنان منها بعدم القبول وثلاثة أحكام بالبراءة وكسبت نيابة مكافحة الفساد 27 حكم بالإدانة وهو ما نسبته 85% من القضايا المحكوم بها إلا ان تلك الأحكام أغلبها متعلقة بصغار الموظفين وهذا ما يعني أننا ما زلنا بحاجة الى نظام أكثر صرامة يتيح محاكمة كبار الشخصيات السياسية في فلسطين مما لا يستوجب

الشك أن ما يشكله الفساد من خطورة ومشاكل على الاستقرار للمجتمع وأمنه مما يعرض كل المؤسسات والتنمية المستدامة وغيرها للخطر، لذلك قد لجأت الدول على اختلاف أشكالها وانسجاما مع نص المادة رقم (6) من الاتفاقية المبرمة من قبل الامم المتحدة لمكافحة الفساد<sup>115</sup> تم انشاء هيئة مكافحة الفساد، التي دائما ما تسعى هيئة مكافحة الفساد لوضع الخطط والاستراتيجيات الشاملة، من اجل الوصول الى اكبر قدر ممكن من النزاهة والشفافية، فوضع المشرع الفلسطيني قانون الكسب غير المشروع، استجابة وتنفيذا لتلك المتطلبات الدولية والوطنية، وما يراد القصد منه هنا أن كل التشريعات تستند إلى الشرعية الاجرائية سواء ما اتصل منها بالكرامة البشرية أو الحقوق الأساسية أو غيرها للمتهم ومراعات كل حقوق الدفاع المبرمة، وما هو متصل بوجوب الالتزام بالحكم بالإدانة بمبدأ المشروعية بالدليل وعدم مناهضته لأصل الدستوري المقرر، جميعها ثابته قانونية أعلاها الدستور والقانون وحرص على حمايتها بالقضاء، هي ليست فقط مصلحة خاصة بالمتهم، وإنما بحسبانها في المقام الأول تستهدف مصلحة عامة تتمثل في حماية قرينه البراءة وتوفير اطمئنان الناس إلى عدالة القضاء، فالغلبة للشرعية الإجرائية، ولو أدى اعمالها لإفلات مجرم من العقاب وذلك لإعتبارات أسمى غاياتها الدستور والقانون.<sup>116</sup>

وبالامعان والنظر في القانون وبالاخص المادة رقم (8) التي اختصت في الإقرار بالذمة المالية للموظفين ووضحت وبينت الأشخاص المقصودين بالإقرار والاستثناءات حيث تقوم الهيئة بشكل مستمر بالعمل على الكثير من الأعمال التوعوية وغيرها من اجل التعريف بهذه المادة ، وكيف يحقق الإقرار بالذمة المالية الاهداف المنشودة في مكافحة الفساد ويحد من هذه الظاهرة، من خلال

<sup>115</sup> اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، 2003

<sup>116</sup> مصطفى فرحان، الإء نقيب، اصول التحقيق في جرائم الفساد، جامعة بير زيت، 2015

دراستي لقانون الكسب الغير مشروع يعد الإقرار بالذمة المالية من أهم البنود التي تضمنها وإن إهمال هذا القانون يؤدي الى تبعيات سلبية مثل<sup>117</sup>:

- أ. عدم القدرة على حماية المال العام والوظيفية العامة .
- ب. التعزيز والثقة بالمؤسسات والاجهزة للدولة تكون ضعيفة .
- ج. عدم القدرة على خلق وترسيخ الرقابة الذاتية لدى الفرد الموظف وكل من يتولى منصباً عاماً ويكون في مكان حساس .
- هـ. الحد من قدرة مكافحة الكسب غير المشروع بثتى الوسائل، ضعف المؤسسات الرقابية بسبب الفساد المستشري لعدم وجود اقرار بالذمة المالية، وكشف مصدر المال لكل موظف .

والعديد من السلبيات التي لا تعد ولا تحصى، ومن خلال استقراي للنص، نرى أن الارتباط الوطيد ما بين الحقوق ومكافحة الفساد والإقرار، حيث يصب الإقرار في مصلحة مكافحة الفساد، ويعمل على الحفاظ على المؤسسات والأجهزة للدولة، بثتى الطرق والوسائل، ويعمل على تعزيز النزاهة في داخل هذه المنظومة، التي طالما تكافح الفساد تكون قوية، واسسها سليمة، فالإقرار بالذمة المالية ضرورة ملحة يوجبها القانون والمجتمع.

#### الفرع الثاني : المساءلة والرقابة

إن الأموال العامة دائماً مخصصة للمصلحة والمنفعة العامة، حيث عملت السلطات الإدارية دائماً وبشكل مستمر ودائم على المحافظة عليها، وذلك من أجل أن تحقق الأهداف التي وضعت من أجلها هذه الأموال، لذا عمل المشرع على حماية تلك الأموال بوضع التشريعات والنصوص القانونية

<sup>117</sup> اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، 2003

التي تحمي بموجبها المال العام، والتي من خلال هذه التشريعات تؤسس الأجهزة الرقابية والمحاسبية، والتي دورها الإشراف والفحص والمراجعة والمحاسبه لكل مال مخصص للمنفعة العامة، إن وجود هذه المؤسسات السليمة التي تتمتع بالنزاهة والمساءلة ونظم الشفافية في القطاع الحكومي العام، مرتبط بوجود أجهزة رقابية فاعلة تتمتع بالاستقلالية والمهنية والتي هي الأداة الرئيسية لمحاربة الفساد وتحقيق النزاهة والشفافية .

يمكن تعريف الرقابة لغة: على أنها القيام بالمراقبة والإشراف على عمل ما، أما الرقابة الإدارية لغة: مراقبة الادارة للتأكد من مطابقة تصرفاتها للقانون، وذلك بناء على طلب الأفراد أو من تلقاء نفسها.<sup>118</sup>

أما تعريف مفهوم الرقابة اصطلاحاً: إن الرقابة في السياق الحديث تعني التفتيش والمراجعة والفحص والتدقيق، وفي الإدارة نعرف الرقابة على أنها التأكد والتحقق ما اذا كانت الأمور الإدارية تتماشى وفق الخطة الموضوعة لها، والمبينة بحسب القوانين والتشريعات، او اللوائح الادارية المختصة بها، وموضوع الرقابة هو أن تكشف جوانب الضعف والخطأ من أجل تصويبها، ومنع حدوثها مرة أخرى وفي سياق أخري إشراف السلطة المختصة من أجل التحقق أن العمل يسير وفقاً للأهداف المبينة بكفاءة ومهنية في الوقت المحدد له.<sup>119</sup>

والمساءلة نعرفها لغة على أنها: ساءله عن أمر: استخبره عنه، سأله عنه، استعلمه عنه، أو الإستخبار .حيث ينبع المفهوم العام للمساءلة من فكرة أن يكون كل شخص لديه تفويض من جهة

<sup>118</sup> مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، مكتبة الشروق الدولية، 2004

<sup>119</sup> نبيل الصالح، المحاسبة والمساءلة، سلسلة مبادئ الديمقراطية (7)، مواطن المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 1996 رام الله، 5

مختصة يخضع للنظام والقانون المبين لما لديه من صلاحيات وادوات تخوله ان يكون صاحب سلطة، وأن يقف أمام هذه المسؤوليات، ويتحمل كافة التبعات التي تنتج عنها، سواء على الصعيد الإيجابي او السلبي حيث يبين القانون كيفية استغلال هذه الصلاحيات وإدارتها.<sup>120</sup>

كما وأن المساءلة هي حق من حقوق المواطنين في أن يحصلوا على المعلومة والتقارير عن سير أعمال المؤسسات ونظامها الإداري، وهي ركيزة أساسية لتحقيق نظام ديمقراطي حر ونزيه ومبني على الشفافية، يعزز ثقة المواطنين في المؤسسات والإدارات العامة، سواء كانوا وزراء او نواب او حتى أصحاب المناصب، والمسؤولين وغيرهم من الموظفين، وهو ما يجعل من المساءلة اداة مهمة للتحقق من عملهم، وتطبيق القانون، وهو ما يعطيهم الشرعية للإستمرار في المهام المناطة اليهم .

وقد ورد المشرع الفلسطيني في القانون الأساسي المعدل لعام 2003 الركائز الأساسية لأنظمة المسائلة والرقابة والمحاسبة، وقد بين السلطات الثلاث، وحدد اختصاصاتها، وعرف العلاقة فيما بين هذه السلطات، وقد وضح المحددات العامة، لإدارة الشؤون العامة والتي تختص في الجانب المالي، وأيضاً الإداري، وأكد على الدور الرقابي سواء على الصعيد الداخلي، او بعض الجهات المستقلة التي تراقب على أعمال السلطة ونورد هنا المواد القانونية التي جاء نصها يبين ويوضح ذلك ومن بين هذه المواد المادة رقم (56) :

لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في:<sup>121</sup>

<sup>120</sup> مؤسسة الملتقى المدني، الشفافية والمساءلة، سلسلة نشرات تنقيفية، القدس: مؤسسة الملتقى المدني،5  
<sup>121</sup> القانون الأساسي المعدل لعام 2003

1- التقدم إلى السلطة التنفيذية بكل الطلبات الضرورية والمشروعة اللازمة لتمكينه من ممارسة مهامه النيابية.

2- اقتراح القوانين، وكل اقتراح تم رفضه لا يجوز إعادة تقديمه في نفس دور الانعقاد السنوي.

3- توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهم، ولا يجوز مناقشة الاستجابات إلا بعد مرور سبعة أيام من تقديمه إلا إذا قبل الموجه إليه الاستجاب الرد والمناقشة حالاً أو في أجل أقل، كما أنه يجوز تقصير هذا الأجل في حالة الاستعجال إلى ثلاثة أيام بموافقة رئيس السلطة الوطنية.

وهنا يتبين في هذه المادة الدور الرقابي الذي يمارسه المجلس التشريعي على السلطة التنفيذية والمسؤوليات الرقابية والمحاسبية تجاه الحكومة .

أما المادة رقم (30) من نفس القانون والتي تبين الدور الرقابي للسلطة القضائية على القرارات الإدارية الصادرة من السلطة التنفيذية والتي تنص على:<sup>122</sup>

1- التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل فلسطيني حق اللجوء إلى قاضيه الطبيعي، وينظم القانون إجراءات التقاضي بما يضمن سرعة الفصل في القضايا.

2- يحظر النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء.

3- يترتب على الخطأ القضائي تعويض من السلطة الوطنية يحدد القانون شروطه وكيفياته.

وأيضاً جاء في نص المادة رقم (106) من نفس القانون الأساسي المعدل لعام 2003 والتي تنص على:

<sup>122</sup> القانون الأساسي المعدل لعام 2003

الأحكام القضائية واجبة التنفيذ والامتثال عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها على أي نحو جريمة يعاقب عليها بالحبس، والعزل من الوظيفة إذا كان المتهم موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة، وللمحكوم له الحق في رفع الدعوى مباشرة إلى المحكمة المختصة، وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً كاملاً له.

وهذه المادة وضعت لضمان التزام السلطة التنفيذية ما يصدر من أحكام قضائية والالتزام بما هو مقرر ضمن القانون وتجرى كل من يمتنع عن تنفيذ أو تعطيل الأحكام الصادرة من السلطة القضائية .

أما فيما يختص في الجهات المستقلة الرقابية التي أوردها القانون والتي تراقب على أعمال السلطة التنفيذية والتي أوردها في نص المادة رقم (31) والتي نصت على :

تنشأ بقانون هيئة مستقلة لحقوق الإنسان ويحدد القانون تشكيلها ومهامها واختصاصها وتقدم تقاريرها لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي الفلسطيني.

وجاء أيضاً في المادة رقم (96) التي تبين نشأت الأجهزة الرقابية على المال العام والتي جاء نصها:

1- ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة، بما في ذلك مراقبة تحصيل الإيرادات العامة والإنفاق منها في حدود الموازنة.

2- ويقدم الديوان لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي تقريراً سنوياً أو عند الطلب، عن أعماله وملاحظاته.

3- يعين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني .

وفي الأردن لقد مر تأسيس ديوان المحاسبة في ثلاث مراحل مهمة ، حيث في المرحلة الأولى كانت في تاريخ كانون الثاني في العام 1928 في ذلك الوقت تم إنشاء فرع لديوان المحاسبة الأردني في دائرة مراجعة الحسابات وذلك من اجل العمل على مراجعة وفحص الحسابات المالية في إمارة شرق الأردن وقد تم استبدال الأسم في 1930 الى أن اصبح " دائرة تدقيق الحسابات " إستنادا الى القرار الوزاري رقم ( 271 ) في العام 1930 المنشور في الجريدة الرسمية للأردن

123 .

أما في المرحلة الثانية والتي كانت في العام 1931 صدر قانون تحقيق الحسابات والذي استند الى المادة رقم ( 19 ) من قانون إمارة شرق الاردن 16 نيسان لعام 1928 وقد ارتبطت هذه الدائرة برئاسة الوزراء ، إلى أن انفك الارتباط مع رئاسة الوزراء عام 1939.<sup>124</sup>

وفي المرحلة الثالثة كانت عند صدور الدستور الأردني في تاريخ 1952/1/8 وتم تأسيس على اثر صدور الدستور ديوان المحاسبة الأردني إستنادا الى المادة ( 119 ) والتي جاء نصها :<sup>125</sup>

يشكل بقانون ديوان المحاسبة لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها :

1- يقدم ديوان المحاسبة إلى مجلس النواب تقريرا عاما يتضمن آراءه وملحوظاته وبيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليه وذلك في بدء كل دورة عادية أو كلما طلب مجلس النواب منه ذلك .

2- ينص القانون على حصانة رئيس ديوان المحاسبة .

<sup>123</sup> ديوان المحاسبة الأردني، نشأة الديوان، موقع ديوان المحاسبة الاردني، تاريخ الاطلاع : 2016/3/5، <http://www.audit->

[bureau.gov.jo/ar/about-bureau/history](http://bureau.gov.jo/ar/about-bureau/history)

<sup>124</sup> المرجع السابق

<sup>125</sup> المرجع السابق

ونرى أن قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم (28) لسنة 1952 قد حدد الإختصاصات المناطة به في المواد القانونية الواردة فيه من المادة رقم (8) الى المادة رقم (12) حيث بدأ بالحديث في المادة رقم (8) عن تدقيق الحسابات في الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة وأيضا في المعاملات التي تختص ببيع الأراضي والعقارات والتدقيق في التحصيلات بمختلف انواعها .

أما في المادة (9) تحدث عن التدقيق والمراجعة للأموال والنفقات التي تصرف وهل تم صرفها للأغراض التي خصصت لها وفق القانون والعمل على مطابقة الأموال مع القيود المثبتة وفقا للقانون وعدم تجاوز الأموال المخصصة المرصودة للميزانية الا بعد موافقة الجهات المختصة على ذلك والتحقق من أسباب عدم الصرف ومن انه تم تنفيذ أحكام القانون المختص في الميزانية بالشكل الصحيح وفق ما يقتضيه القانون .

وفي المادة (10) خصصت لحسابات الأمانات والسلف والقروض والتسويات المالية والتأكد منها من اجل استردادها في اوقات الاستحقاق لخزينة الدولة .

وفي المادة (11) والمادة (12) تحدث المشرع الأردني عن التفويض الذي يقوم به رئيس الديوان من قبله لشخص غيره وفقا للقانون ان يقوم بعمله وذلك تسهيلا لعمل ديوان المحاسبة ورئيس الديوان .

ووفقا للقانون المصري فقد تم إنشاء ديوان المحاسبات المصري إستناداً الى المادة (1) القانون رقم 52 لسنة 1942 بناء على عرض رئيس مجلس الوزراء الى الملك فاروق وتم إصداره من خلال مرسوم ملكي من الملك فاروق ملك مصر في تلك الحقبة والذي بينت فيه أيضا المادة رقم (2) عن

اختصاص ديوان المحاسبات وباقي المواد بتفاصيل اكثر عن الإختصاص وان الجهاز الرقابي المحاسباتي المصري جهاز مستقل يقوم بالتدقيق والمراجعة والفحص على الأموال العامة ومراقبة تحصيل الإيرادات وتوريدها إلى الخزينة العامة ضمن النصوص المبينة في مرسوم القانون .

وفي العام 1960 صدر القرار رقم (230) من رئيس الجمهورية والذي جاء فيه إصدار قانون ديوان المحاسبات وتم تغيير اسم الجهاز الرقابي المصري من "ديوان المحاسبة" الى "الجهاز المركزي للمحاسبات" وذلك بموجب القرار بالقانون رقم (129) الذي صدر عن رئيس جمهورية مصر الرئيس جمال عبد الناصر في العام 1964 .

وكان الهدف من القرار العمل على تحقيق رقابة فعالة على المال العام للدولة وأيضا المتابعة والرصد للأجهزة التنفيذية والوقوف على مسؤولياتها الإدارية والمالية كما ويعمل الجهاز الرقابي على الإشراف على كل المؤسسات العامة والمنشآت التي تتبع الحكومة وأية جهات غيرها مرتبطة بالدولة والمال العام وأيضا الجهات التي عهدت بها الدولة من خلال قرارات رئيس الجمهورية وتعاقب بعد ذلك اصدار القوانين المنظمة للجهاز الرقابي .

وفي العام 1964 صدر القرار رقم (2) من قبل نائب رئيس الجمهورية وكان نص القرار العمل على تشكيل ادارة مركزية لمتابعة عمل الخطة وتقويمها وتلى ذلك القرار رقم (3) أيضا من قبل نائب رئيس الجمهورية الذي جاء فيه التأكيد على تشكيل الادارة المركزية أيضا التي تراقب على مؤسسات الدولة والمال العام .

والقرار الصادر عن رئيس الجمهورية رقم (1349) للعام 1964 الذي بين الأجهزة الرقابية والمحاسبية وتقسيماتها والتي جاءت على الوجه المبين:<sup>126</sup>

أولاً : الإدارة المركزية للرقابة المالية على الجهاز الإدارى للدولة

ثانياً : الإدارة المركزية للرقابة المالية على الهيئات والمؤسسات العامة ووحدات القطاع العام .

ثالثاً : الإدارة المركزية لمتابعة تنفيذ الخطة وتقويم الاداء .

رابعاً : الإدارة المركزية للمخالفات المالية .

خامساً : الإدارة المركزية للبحوث والعمليات .

سادساً : الأمانة العامة .

وفيما بعد جاء القرار رقم (1382) الذي تم بموجبه تعيين زكريا محي الدين الذي كان نائب رئيس الدولة في ذلك الوقت رئيساً للجهاز المركزي للمحاسبات واعتبار الجهاز المحاسبي جهازاً مستقلاً بذاته بما يتعلق بالدرجات التي تم توضيحها واعتمادها من قبل المزانة في الجهاز المحاسبي وصدر أيضاً في العام 1965 القرار رقم (44) الذي نظم وأضاف الآلية التي بموجبها سوف تقوم المؤسسات العامة والشركات التابعة أو المرتبطة بالعمل الحكومي بشأن الرقابة وكيفية إبراء ذمتها وتقديم البيانات الصحيحة بما يتوافق مع القانون المحاسبية المبينة. وجاء بعدها في العام 1966 القرار رقم (2405) الذي وضع اللائحة التنفيذية للقرار رقم (44) لعام 1965 من أجل العمل به ضمن اللائحة المبينة في القرار.<sup>127</sup>

<sup>126</sup> الجهاز المركزي للمحاسبات، لمحة تاريخية عن الجهاز المركزي للمحاسبات، تاريخ الاطلاع: 2016/1/5،

<http://asa.gov.eg/Page.aspx?id=67>

<sup>127</sup> المرجع السابق

وألحق في العام 1969 القرار رقم (2268) من رئيس الجمهورية وأضاف القرار المادة رقم (7) التي تخول رئيس الجمهورية الصلاحيات بالإعفاء أو الاضافة لشروط أخرى حسبما تقتضيه المصلحة العامة، أما في العام 1971 جاء قرار من رئيس الجهاز المحاسبي رقم (63) بالعمل على تعديل الشروط الخاضعة بالوظيفة التخصصية، وإضافة النص التالي "في حساب مدد الخبرة بالوظائف النظرية تضاف المدد التي تقضي في إحدى الوظائف التي يقوم شاغلها بأعمال المحاسبة والمراجعة بالجهات الحكومية ووحدات القطاع العام ويكون ذلك بناء على توصية من لجنة شؤون العاملين بالإدارات وموافقة رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات".<sup>128</sup>

والعديد من القرارات الأخرى والتي كان آخرها صدور القانون رقم (157) في العام 1998 الذي عدل بعض أحكام القانون رقم (144) لعام 1988 الذي نص على تبعية الجهاز الرقابي إلى رئيس الجمهورية مع الاستمرارية في التعاون ما بين مجلس الشعب والجهاز الرقابي.

إن اتساع القطاع العام في السلطة الوطنية الفلسطينية، وتعدد مجالاته، وكثرة التنظيمات الإدارية وزيادة عدد العاملين، يتطلب مراجعة أنظمة الرقابة والمساءلة القائمة، مما يسهل إنجاز العمل الإداري بكفاءة عالية، وفي أسرع وقت، وبأسر الطرق، ويقدم المساعدة إلى الإدارة العليا في المؤسسات العامة، بما فيها مجلس الوزراء، والمجلس التشريعي، للتأكد من أن الأهداف المحددة قد تم إنجازها وفق السياسات المقررة، وتزويدها بالمعلومات والبيانات عما يجري على أرض الواقع لغايات المساءلة والمحاسبة والتطوير.

<sup>128</sup> الجهاز المركزي للمحاسبات، لمحة تاريخية عن الجهاز المركزي للمحاسبات، تاريخ الاطلاع: 2016/1/5.

<http://asa.gov.eg/Page.aspx?id=67>

حيث عرف المشرع الفلسطيني الرقابة المالية والإدارية في المادة رقم (3) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لعام 2004 والتي ورد فيها ما يلي :

يقصد بالرقابة، الإجراءات والأعمال الرقابية التي تستهدف:<sup>129</sup>

1. ضمان سلامة النشاط المالي وحسن استخدام المال العام في الأغراض التي خصص من أجلها.  
2. التفتيش الإداري لضمان كفاءة الأداء، وحسن استخدام السلطة والكشف عن الانحراف أينما وجد.

3. مدى انسجام ومطابقة النشاط المالي والإداري للقوانين والأنظمة واللوائح والقرارات النافذة.  
4. ضمان الشفافية والنزاهة والوضوح في الأداء العام وتعزيز المصداقية والثقة بالسياسات المالية والإدارية والاقتصادية للسلطة الوطنية الفلسطينية.

وتنقسم أجهزة الرقابة في القطاع العام الى قسمين رئيسيين :

#### أولا : الرقابة الداخلية

وتعتبر أجهزة الرقابة والمساءلة الداخلية من الأجهزة المهمة والإستراتيجية والتي تعد بمثابة انذار يعطينا مؤشرات مبكرة عن ارتكاب المخالفات والأخطاء وهذا النوع من الرقابة تكون داخلية من السلطة التنفيذية على كل الدوائر التي تخضع لها، كما وانها تمارس هذه النوعية من الرقابة والمسؤولية من المؤسسات المخصصة والمشكلة لهذا الشأن .

<sup>129</sup> قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لعام 2004

وعلى الدوائر كلها أن تخضع للقانون والتشريع الذي وضع لها، لذا فرض عليها ان تتم مراقبتها من قبل الجهات التي خصصت لذلك ، حتى لا تتعرض لجهة أخرى من الرقابة مثل القضاء والسلطات التشريعية .

وقد أنشأت الأجهزة الحكومية في السلطة الوطنية الفلسطينية ضمن تشكيلاتها الإدارية دوائر رقابة داخلية تتبع الجهاز الحكومي، وتقوم بمراقبة كافة التصرفات المالية، وأنشأ المشرع الفلسطيني في العام 2004 الإدارة العامة للتدقيق الداخلي في وزارة المالية وقد تم فصل الإدارة العامة للتدقيق الداخلي عن الرقابة الداخلية في الجانب المدني، ونرى أن الإدارة العامة للتدقيق الداخلي من الإدارات الرئيسية التي تساند وزير المالية ومن مهامها مراقبة كافة أعمال وزارة المالية والوزارات أيضا ونشاطاتها ونشاطات المؤسسات غير الوزارية التي لا يوجد فيها دوائر تدقيق ومراقبة داخلية وتكون تبعية الادارة العامة لوزير المالية مباشرة حيث تقدم التقارير بشكل منتظم الى وزير المالية

130 .

وتقوم الادارة العامة للتدقيق في تحويل عملية التدقيق الداخلي من مركزية الى اللامركزية وهي نقطة تحول مهمة في عملية الرقابة الداخلية حيث بدأت الإدارة العامة في السنوات الأخيرة بتطبيق عملية التحول من خلال تأهيل وتدريب الموظفين في دوائر التدقيق الداخلية للوزارات، ويشمل التدريب تقييم المخاطر التي تتعرض لها الوزارة والقيام بإعداد خطة للتدقيق وتنفيذ عملية الرقابة والتدقيق وإعداد وإصدار التقارير وهي نقطة مهمة تسهل وتساعد في عملية الرقابة والتدقيق لكل وزارة بدل من أن يكون العبء الأكبر على وزارة المالية والادارة العامة للتدقيق

ثانيا : الرقابة الخارجية التي تمارس من خارج الدوائر الحكومية

<sup>130</sup> وزارة المالية، الادارة العامة للتدقيق الداخلي، تاريخ الاطلاع، 2016/1/7، <http://www.pmf.ps/89>

الأول ديوان الرقابة المالية والإدارية وزارة المالية الذي إنشئ بناء على قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 والذي اصدره المجلس التشريعي في جلسته المنعقدة في 2004/4/14 والتي واستنادا الى قانون هيئة الرقابة العامة رقم 17 لسنة 1995، وعلى القرار رقم 22 لسنة 1994 بإنشاء هيئة الرقابة العامة، وعلى القرار رقم 301 لسنة 1995 الذي ينص على تعيين رئيس لهيئة الرقابة العامة، ومهمتها بسط رقابتها المالية على كافة الأجهزة الحكومية في السلطة الوطنية الفلسطينية وذلك بناء على ما جاء في نص المادة رقم (3) في تعريفه للرقابة المالية والإدارية وما هي الأعمال الرقابية ومن تستهدف وتحدثت عن النشاط المالي والإداري ومدى مطابقة التصرفات المالية والإدارية ضمن ما هو مقرر لها وذلك ضمانا لتعزيز الشفافية والنزاهة وتحقيق الوضوح في الأداء العام لكل من الممارسات المالية والإدارية في المؤسسات الخاضعة للحكومة.<sup>131</sup>

كما أن تفصيل إختصاصات الديوان وتبينها وتوضيحها تقع بين المادة رقم (23) وحتى المادة (29) من ذات القانون تحت عنوان: إختصاصات الديوان في كل ما يختص من الصلاحيات، حيث ورد في المادة (23) الآلية التي بموجبها يقوم الديوان بالحفاظ على المال العام وسير العمل الإداري وكيفية الإنحراف الإداري والمال في حال وجد بما في ذلك الحالات التي يقوم بها الموظف باستغلال المال العام او منصبه الوظيفي بما لا يتوافق مع مقتضيات القانون.

وتحدث المشرع أيضاً عن اللوائح والأنظمة التي تسهل عمل الديوان وإعداد الكادر الوظيفي في الديوان كي يقوم بمهامه على أكمل وجه وأيضاً إعداد الخطط المناسبة للتأكد من قيام أجهزة الرقابة

<sup>131</sup> قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004

الداخلية بأنها تقوم بالعمل على أكمل وجه، ومراقبة واردات المال العام للسلطة بما ينطبق وسير القانون وعمل الدراسات والتحريات للكشف عن العيوب الخفية في العمل والإنتاج، وأسباب القصور إن وجد، والعيوب الفنية أو الإدارية والعمل على إصلاحها ومعالجتها ومراقبة أداء الموظف العام لضمان عدم مخالفته للقوانين والأنظمة وأيضاً دراسة الشكاوي التي يقدمها المواطنين وتقييمها وأخذ العبر منها، ومتابعة أي عمل صحفي يتناول الإهمال الوظيفي أو الإداري أو المالي أو الإستغلال للمناصب العامة بطريقة خاطئة<sup>132</sup>.

ونرى في المادة رقم (24) أن المشرع الفلسطيني قد بين إختصاصه بالتدقيق في الوثائق والحسابات والمستندات في أية دائرة، وأن الموظفين في أي دائرة عليهم تسهيل مهمة عمل الديوان، وأن يقدموا له ما يطلبه من مستندات وتقارير وفي حال التأخير عن تقديم البيانات المطلوبة عليهم أن يقدموا سبباً للتأخير في إنجاز المعاملات وأن يتم تسليم تلك الوثائق في الموعد المحدد .

وفي المادة (25) بين الديوان الحق الذي يتمتع به في الاطلاع على كافة المعلومات والبيانات التي ترد من الموظفين العموميين وحق ديوان الرقابة في طلب كافة المستندات ممن لهم علاقة بالأعمال الادارية والمالية التي تدخل ضمن الاختصاص الحكومية للسلطة الفلسطينية. وقد اورد المشرع في المادة التي تليها رقم (26) التقارير التي يرفعها رئيس الديوان إما بشكل تقارير ربعية سنوية أو في حال الطلب والتي تتضمن الدراسات والتحريات والأبحاث والمخالفات المرتبكة، وما هي

---

<sup>132</sup> جهاد حرب، أجهزة الرقابة وأنظمة المساءلة في القطاع العام الفلسطيني، المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية مفتاح، 10، 2003.

المسؤوليات التي تترتب عليها والتوصيات إلى رئيس السلطة والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء لاتخاذ الإجراءات اللازمة بشأن هذه القضايا.<sup>133</sup>

وتحدث المشرع في المادة رقم (27) عن الجهات الإدارية ومدى تطابق عملها مع سير القانون وتنفيذها لقواعد المحاسبة الحكومية بما يتوافق مع الموازنة العامة والعمل على تسجيل وتدوين وتبويب العمليات المالية التي تقوم بها الدائرة، وإعطاء صورة حقيقية ختامية للحسابات النهائية للدائرة وتقديمها للديوان وفقا لنصوص القانون المبينة. وبالإشارة إلى المادة رقم (28) والتي أشارت إلى قيام الديوان بتقديم تقارير خاصة بشأن مسائل معينة لها أهميتها التي وجب تقديمها على وجه السرعة للنظر فيها إلى الجهات المعنية مثل رئيس السلطة، والمجلس التشريعي، ومجلس الوزراء، والوزير المختص .

أما في المادة رقم (29) حق الديوان عند مباشرة إختصاصاته الطلب أو الإطلاع أو القيام بالتحفظ على أية مستندات أو بيانات أو أوراق أو معلومات، وحق الديوان في الحصول على صورة منها، من الجهة الموجود فيها تلك الوثائق، وشمل المشرع أيضا طلب الملفات التي تعتبر سرية، وإستدعاء من يراد سماع أقوالهم في حال الحاجة لذلك وهو ما جعل للديوان صلاحيات واسعة، تجعل من الجميع تحت طائلة المساءلة والمحاسبة والرقابة على الصعيد المالي والإداري، لكافة المرافق العمومية في الحكومة الفلسطينية .

ونرى أن المشرع الفلسطيني قد بين في الفصل الرابع في المادة رقم (31) تحت عنوان الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، من هي الجهات التي تخضع لرقابة الديوان وعددها وبينها، وبين الجهات

<sup>133</sup> قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004

التي لا تخضع أو لم ترد ضمن المواد القانونية المدرجة في قانون ديوان الرقابة ومن ضمن هذه الجهات رئاسة السلطة والمؤسسات التي تتبع لها وأيضاً رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكم هؤلاء الوزراء، والمجلس التشريعي وهيئاته، وشمل إدارته أيضاً وذهب المشرع أيضاً إلى السلطة القضائية والنيابة وأعضاء النيابة وموظفيها وكل من الوزارات والأجهزة التابعة للسلطة وقوى الأمن والأجهزة الشرطية والأمنية وكل من الهيئات والمؤسسات الأهلية والنقابات والجمعيات والإتحادات بشتى أشكالها، ومن في حكمها، وكل مؤسسة أو شركة تمتلكها السلطة الفلسطينية، وتتلقى منها الدعم المالي، أو من أي جهة مانحة وبين أيضاً المشرع الشركات التي تدير مرفق عام، وكل من الهيئات المحلية وكل جهة تشملها الأنظمة واللوائح أو القرارات الصادرة بشأنها قواعد خاصة، ويطلق عليها مسمى "الجهات الإدارية" وأجمل الشركات أيضاً التي رخص لها استغلال مرفق عام وبين في المادة (37) الجهات الخارجية التي تنفذ مشروعات استثمارية تكون السلطة الفلسطينية طرفاً فيها أو شريكاً فيها وكذلك الصفقات أو الاتفاقيات التي أبرمت بشأنها أو أية تعديلات قد طرأت أثناء القيام بالمشروع.

ونرى أن المشرع الأردني أيضاً كان لديه تقسيمات في نظام الرقابة الإدارية والمالية حيث قسمها إلى وحدات الرقابة الداخلية لكل وزارة والرقابة الخارجية والتي تتمحور في ديوان المحاسبة الأردني للرقابة.<sup>134</sup>

<sup>134</sup> أحكام النظام المالي الأردني رقم (3) لعام 1994

أولاً: وحدات الرقابة الداخلية في الوزارات والمؤسسات الأردنية الحكومية، وإستندت تلك الوحدات الرقابية في إنشائها الى أحكام النظام المالي رقم (3) لعام 1994 حيث بين المشرع في نص المادة رقم (3) من ذات القانون :

أ - يطبق هذا النظام على أي دائرة أو مؤسسة تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للحكومة وعلى أي دائرة أو مؤسسة ذات استقلال إداري أو مالي وليس لها نظام مالي خاص بها.  
ب - تطبق أحكام هذا النظام على وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية باعتبارها مؤسسة ذات استقلال .

وتتبع هذه الوحدات وزارة المالية حيث يتم رفع التقارير والمستندات بما يخص الإيرادات وغيرها مالياً في تقارير منتظمة الى وزارة المالية التي تقوم بالرقابة على كل ما يختص بالجانب المالي لكل مؤسسة أو وزارة على حدة، حيث قامت وزارة المالية الأردنية بتقسيم كل دائرة على حدة، ووضع نظام رقابي مالي وإداري خاص، لتعزيز اللامركزية في العمل الرقابي والاستقلالية لكل وحدة في كل وزارة أو مؤسسة حكومية .

أما الرقابة الخارجية في التشريع الأردني فقد بين في المادة رقم (119) إنشاء قانون ديوان المحاسبة للرقابة والجهات التي سوف يقوم الديوان بتقديم التقارير لها وما فيه من آراء وملاحظات ومخالفات، التي تم ارتكابها وما هي المسؤوليات المترتبة عليها ويقدم الى مجلس النواب في بدء كل دورة للمجلس كما نص المشرع الأردني على حصانة رئيس الديوان في ذات المادة .

وإستنادا الى المادة رقم (119) من الدستور الأردني صدر قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم (28) لعام (1952) والذي تطور الى أن أصبح مؤسسة ذات استقلال تمارس الأعمال الرقابية والإدارية على كافة المؤسسات في الأردن وهو ما ورد في المادة رقم (2) التي توضح وتؤكد استقلالية ديوان المحاسبة الأردني، وبين في المادة رقم (3) تولى ديوان المحاسبة الأردني مراقبة كل من الواردات للدولة، ونفقاتها والأمانات والسلف والقروض والتسويات والمستودعات، حسب ما تم توضيحه في القانون المبين لديوان المحاسبة .<sup>135</sup>

وبين في المادة رقم (4) الجهات الخاضعة للرقابة ومنها الوزارات والبلديات والمؤسسات العامة والمجالس البلدية والقروية وبين المشرع الأردني في المادة رقم (9) السؤولية التي تقع على عاتقه فيما يتعلق في التدقيق في النفقات، للتأكد من أنه تم صرفها بما يتوافق مع ما خصصت له من أهداف ،وأیضا أحكام القانون والتأكد من المستندات ومدى تطابقها مع القيود المتعلقة بها والتأكد من أن أوامر الصرف قد تم تطبيقها بالشكل المطلوب من قبل الجهات المختصة .

أما في التشريعات المصرية لم تختلف في التشكيل الإداري على صعيد الرقابة الداخلية حيث هناك هيئة الرقابة الإدارية المصرية فقد وضع المشرع المصري مجموعة من القوانين التي نظمت جميع أعمال الجهات العاملة في مجال مكافحة الفساد حيث أن مجموعة القوانين المصرية الخاصة بهذا المجال وصلت الى عشرين قانوناً كل واحد منها يتخصص بجزء معين وأوردها على سبيل الذكر

136:

أولا : قانون العقوبات الصادر بالقانون رقم (58) لعام 1937 وتعديلاته.

<sup>135</sup> صدر قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم (28) لعام (1952)

<sup>136</sup> هيئة الرقابة الادارية، الاطار التشريعي، تاريخ الاطلاع : 2016/1/10،

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

- ثانيا : قانون الإجراءات الجنائية الصادر بالقانون رقم (150) لعام 1950 وتعديلاته.
- ثالثا : قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية رقم (117) لعام 1958 وتعديلاته.
- رابعا : قانون إعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية رقم 54 لعام 1964 وتعديلاته.
- خامسا : قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم (118) لعام 1964 وتعديلاته.
- سادسا : قانون الكسب غير المشروع رقم (11) لعام 1968 المعدل بالقانون رقم (62) لعام 1975.
- سابعاً : قانون هيئة الشرطة رقم (109) لعام 1971 وتعديلاته.
- ثامنا : قانون السلطة القضائية رقم (46) لعام 1972 وتعديلاته.
- تاسعا : قانون مجلس الدولة رقم (47) لعام 1972 .
- عاشرا : قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لعام 1978 وتعديلاته.
- الحادي عشر : قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم (144) لعام 1988 وتعديلاته.
- الثاني عشر : قانون الوظائف القيادية رقم (5) لعام 1991 وتعديلاته.
- الثالث عشر : قانون المناقصات والمزايدات رقم (89) لعام 1998 وتعديلاته.
- الرابع عشر: قانون غسل الأموال رقم (80) لعام 2002 وتعديلاته بالقانون رقم (36) لعام 2014.
- الخامس عشر: قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي رقم (88) لعام 2003 وتعديلاته.
- السادس عشر : قانون تنظيم المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية رقم (3) لعام 2005 .
- السابع عشر : قانون إنشاء هيئة الرقابة المالية رقم (10) لعام 2009.
- الثامن عشر : قانون حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة رقم (106) لعام 2013 .
- التاسع عشر القانون رقم (75) لعام 1963 في شأن تنظيم هيئة قضايا الدولة المعدل بالقانون رقم (10) لعام 1986 .

العشرون: القانون رقم (47) لعام 1973 بشأن الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها .

ويرى الباحث أن هيئة الرقابة الإدارية طبقا للقانون الذي أنشأها رقم (54) لعام 1964 تختص بالكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التي تضعف الأداء المنتظم في الأجهزة العامة كما أنها تكشف عن أي مخالفات إدارية ومالية وفنية يقوم بها العاملون أثناء أدائهم لوظيفتهم وتبحث أيضا في أي قصور تتعلق بالعمل والإنتاج في الأجهزة العامة وتختص الهيئة بضبط الجرائم الجنائية التي يرتكبها غير العاملين حين تكون تلك الجرائم تمس الواجبات الوظيفية والخدمات العامة، كما أن الهيئة تنظر في كافة الشكاوي المقدمة من المواطنين حول أي مخالفات من قبل العاملين للقوانين والأنظمة أو أي إهمال في أدائهم لوظيفتهم وبالإضافة الى تلك الاختصاصات، فتختص هيئة الرقابة بالبحث والتحري عن أي عمل يشكل كسب غير مشروع في الأجهزة العامة للدولة<sup>137</sup> .

وحول الجرائم التي تضبط بوجود هيئة الرقابة فتنقسم الى قسمين: فيأتي القسم الأول كأختصاص أصيل للهيئة في جرائم ورد عليها نصوص قانونية تلزم الهيئة بذلك الإختصاص والجرائم هي:<sup>138</sup> أولا: جرائم العدوان على المال العام والتي تشمل (الاختلاس، الاستيلاء وتسهيل الاستيلاء على المال العام، التربح، الإضرار بالمال العام سواء كان عمدا أو عن إهمال، الغش في عقود التوريد) .

ثانيا : جرائم الإتجار بالوظيفة العامة وتشمل (الرشوة، إستغلال النفوذ)

ثالثا : جرائم التزوير في المحررات الرسمية

<sup>137</sup> هيئة الرقابة الادارية، الاطار التشريعي، تاريخ الاطلاع : 2016/1/10،

<http://www.aca.gov.eg/arabic/About/Pages/TermsOfReference.aspx>

<sup>138</sup> هيئة الرقابة الادارية، الاطار التشريعي، تاريخ الاطلاع : 2016/1/10،

<http://www.aca.gov.eg/arabic/About/Pages/CrimeSpecification.aspx>

## رابعاً: جرائم الكسب غير المشروع

أما القسم الثاني من الجرائم التي تختص بها الهيئة فيكون هذا الاختصاص بالتنسيق مع جهات أخرى فتقوم الهيئة بالقيام بدورها المحدد وفقاً لإختصاصاتها في هذه الجرائم وهي على النحو التالي:

أولاً : التهرب الضريبي

ثانياً : التهرب الجمركي

ثالثاً : جرائم غسل الأموال

رابعاً : الغش التجاري

خامساً : الجرائم المتعلقة بالصحة العامة

وحول ما يمكن للهيئة الإطلاع عليه فيما يتعلق من بيانات خاصة بالأجهزة العامة فنجد أن القانون رقم (54) لعام 1964 لعضو الرقابة الإدارية منح الهيئة الحق في الإطلاع على المعلومات الخاصة بالأجهزة العامة مهما كانت درجة سرية ولها الحق أيضاً بالحصول على صور من المستندات والتحفظ عليها لديها كما يمكنها أيضاً طلب وقف أو إبعاد أي موظف عن مكان عمله، وقد منحها القدرة على طلب معاقبة الموظفين تأديبياً إذا أخفى أي بيانات عن أعضاء هيئة الرقابة، كما أن الهيئة لديها، سلطة الضبطية القضائية في حدود الإختصاصات المخولة لها في القانون.<sup>139</sup>

---

<sup>139</sup> المرجع السابق

## المطلب الثاني : آثار الإقرار الكاذب

تعد صفة الكذب من السلوكيات الإنسانية غير أخلاقية التي تزيف وتغير من الحقائق ويكون التغيير أو التزييف في الحقائق إما بشكل جزئي أو بشكل كلي حيث، يخلق الشخص قول آخر غير القول الحقيقي وذلك بهدف التضليل أو الخداع، من أجل تحقيق أهداف معينة، وقد جرمت معظم التشريعات جريمة البلاغ الكاذب لما لها من وقع خطير على سير العدالة وتمس بكرامة الناس وحقوقهم ، ونعرف الإقرار الكاذب على أنه فعل متعمد يقوم الشخص بإخبار السلطات العامة بأمر مخالف للحقيقة وهو ما يسبب ضرر للغير لو يضلل السلطات من أجل معرفة الحقيقة وتحقيق العدالة .

فالمعلومات الواجب أن تقدم من قبل المكلف تكون محددة وفق القانون وتشمل الذمة المالية للموظف، ويجب ألا تكون منقوصة أو مجزئة أو فيها أية عيوب مثل التزييف أو عدم الوضوح لذا حرصت التشريعات على وضع النصوص القانونية التي تجرم الإقرار الكاذب وفرض العقوبات على من يقوم بذلك بسبب ما تشكله التصريحات الكاذبة من أثر قوي على إعاقة تحقيق النزاهة والشفافية وتغيير الحقائق .

إن الإقرار بالذمة المالية كان لهدف حماية المال العام ومن أجل منع استخدام الوظيفة العامة لتحقيق المكاسب الخاصة، سواء كانت هذه المكاسب مالية أو أية منافع أخرى شخصية وغير شخصية، وأيضا من أجل كشف تضارب المصالح والعمل على إيقافها والحد منها وملاحقة جريمة الكسب غير المشروع للموظفين العامين، وبالتالي إن عدم الإفصاح عن الذمة المالية وتزييف الحقائق يعتبر

من أهم العناصر التي من خلالها نحقق النزاهة ونكافح الفساد وهو ما تساعد به في الكشف عن مظاهر الفساد سواء في المال العام او الإدارة العامة وتعزز الثقة المجتمعية في الحكومة .

ومن أجل تفعيل الإقرار بالذمة المالية بالشكل المطلوب كان على المشرع أن يضع الإقرار في الإطار القانونية التي تحد من عدم الإقرار أو الكذب في الإقرار بالذمة المالية وأن تكون هذه الإطر القانونية تلزم الموظفين العموميين بعملية الإقرار بالشكل الصحيح سواء كانوا موظفين عاديين أم رؤساء دول، أو أعضاء برلمان، وقد حدد القانون المؤسسات صاحبة المسؤولية التي تشرف على عملية الإقرار الصحيح للذمة المالية وتختلف الجهات المنفذة للإقرار بحسب البيئة السياسية والمؤسسية لطبيعة كل دولة .

ومن أهم الصلاحيات التي أعطيت للجهات المسؤولية عن عملية الإقرار بالذمة المالية التحقق من طبيعة وصحة الإقرارات وأنها لا تشوبها أية تزييفات او تغيرات في الحقائق من جانب الموظفين العموميين أو غيرهم لمحاولة طمس الحقائق وأيضا لهذه الجهات الحق في الحصول عن البيانات والمستندات من جهات أخرى وطلبها من أجل التحقق من صحة الإقرارات وعدم التلاعب بها .

لذا حدد المشرع المدة الزمنية التي يجب فيها تقديم الإقرار والفئة المستهدفة وكل من يشغل منصب حكومي أو منصب يمكن من خلاله أن يستغلة في تحقيق مكاسب غير مشروعة على حساب المال العام، ونرى أن معظم دول العالم التي تعنى بتحقيق النزاهة تقوم بتأهيل الموظفين القائمين على تنفيذ الإقرار بالذمة المالية، وتدريبهم بما يجعلهم قادرين على إدارة البيانات المتعلقة بالإقرار بالشكل الصحيح، وبما يتوافق مع القانون المحلي والدولي، لتسهيل عملية التحليل والتدقيق ومعرفة مدى دقة البيانات المقدمة.

ويأتي هذا لضمان تطبيق العقوبات على كل من يقوم بالتلاعب، او يمتنع بشكل كلي أو جزئي بالإقرار بالذمة المالية، ووجود العقوبات من شأنه أن يعزز الضبط والالتزام في الإقرار بالذمة المالية ويكون رادعاً لكل شخص يحاول أن يزيّف أو يغير في الإقرار بذمته المالية وما لديه من ممتلكات، لما لها من أهمية لتعزيز الثقة بالمؤسسات الخاضعة للدولة وموظفيها أيضاً، ويعزز الدور الرقابي على كل شخص صاحب منصب وظيفية عامة، وتحمي وتحصن المكلف نفسه وتبعده عن الشبهات وأية تشكيك في ذمته المالية ومكانته الإدارية .

#### الفرع الأول : العقوبات الجزائية

تعريف العقوبة لغة: وجمعها عقوبات ومصدرها عقب والتي تعني مجرماً على ذنبه وهو جزاء تلقاه لما صنعه من فعل غير سوي يستحق عليه الزجر والتأديب .

وقد تعددت التعريفات التي عرفت العقوبة في أنظمة القوانين الوضعية واختلف تعريفها من فقيه الى آخر، حيث تختلف التعريفات من منطلق فكري الى آخر بحسب طبيعة الإيدلوجية للمعرف أو الفقيه.

العقوبة: جزاء يطبق بإسم المجتمع ويكون تنفيذه بناء على حكمة قضائي على كل شخص مدان وتثبت مسؤوليته في جريمة معينة .<sup>140</sup>

---

<sup>140</sup> محمد محيي الدين عوض، القانون الجنائي؛ مبادئه الأساسية في القانون الأنجلو أمريكي، دراسة مقارنة، 1989، 154.

العقوبة : عقاب لردع المجرم وتقويم سلوكه ينطوي على التسبب في ألم إلى الشخص المعاقب وتطبق العقوبة على المجرم صاحب الأهلية وفقا للقانون، ويستند الى حكم قضائي يحدده القانون، ويترتب على العقاب إهدار حق لمن قام بارتكاب الجريمة وتكون إما بإنفاصها أو تعطيل استعمال حق أو حجز حريته وغيرها من العقوبات بمختلف أنواعها .

العقوبة: إيلاء يقع على المجرم بقصد وبشكل قسري يحمل في طياته معنى اللوم والاستهجان الاجتماعي، يكون الهدف منه أخلاقي ومنفعة للمجتمع ، تقوم السلطة القضائية بتطبيقه على المجرم في حال ارتكابه الجريمة وذلك بالقدر المتناسب مع الجريمة .<sup>141</sup>

ونرى أن هناك مفهومين لتعريف ماهية العقوبة: فالمفهوم التقليدي يرى أن العقاب هو جزاء في مقابل الجريمة التي وقعت وبحسب ما ورد في نصوص المشرع أما في المفهوم الحديث نرى أن المعنى يتجه الى عقوبة تقع على المجرم من أجل تقويم هذا الشخص وتأهيله لإعادته الى المجتمع ويكون فيه فردا صالحا وهو ما أخذت به الدول المتقدمة مثل الدول الأوروبية التي تسعى دائما لدمج المجرم في المجتمع ليكون عنصراً ببناء لا عنصراً هدم .

كما وتظهر المخالفات في الإقرار بالذمة المالية في عدة حالات، وغالبا ما تكون إما في حال عدم تقديم البيانات، أو التأخير في تقديمها في الوقت المحدد أو في حال تقديم البيانات غير صحيحة وكاذبة، وفي حال عدم تقديم البيانات بشكل منقوص وغير كاملة، لذا وجب على المشرع أن يضع العقوبات المناسبة لكل مخالفة بما يتناسب وطبيعة المخالفة .

<sup>141</sup> محمود محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات؛ القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ط 10، 1983م، ص 555.

نرى أن المشرع الفلسطيني قد بين في قانون مكافحة الفساد رقم (1) لعام 2005 في المادة رقم (29) والتي جاء نصها إيقاع عقوبات أخرى لا تمنع العقوبات المقررة في هذا القانون من توقيع أي عقوبة أخرى أشد تكون مقررة في أي قانون آخر.

لذا نستنتج من نص المادة أن القانون في حال كانت العقوبة أشد وتصل الى أن تكون جنائية قد نستعين بالقوانين الأخرى التي تساعد على فرض العقوبة بما يتناسب مع طبيعة الجريمة، ففي قانون العقوبات الأردني المطبق في فلسطين رقم (16) لعام 1960 نرى أن المشرع قد أورد بعض النصوص التي تجرم كل من الإفتراء أو التكتم على المعلومات أو تقديم بيانات خاطئة ومزيفة من شأنها أن تغير من الحقيقة وتعيق تحقيق العدالة، ومن هذه النصوص القانونية، المادة رقم (207) والتي جاء نصها :

عقوبة كتم الجنايات والجنح من قبل الموظفين

الموظف مكلف بالبحث عن الجرائم أو ملاحقتها، أهمل أو أرجأ الإخبار عن جريمة اتصلت بعلمه، عوقب بالحبس من أسبوع إلى سنة أو بالغرامة من خمسة دنانير إلى عشرين ديناراً. والموظف أهمل أو أرجأ إعلام السلطة ذات الصلاحية عن جنائية أو جنحة عرف بها أثناء قيامه بالوظيفة أو في معرض قيامه بها عوقب بالحبس من أسبوع إلى ثلاثة أشهر أو بالغرامة من خمسة دنانير إلى عشرين ديناراً. كل من قام حال مزاولته إحدى المهن الصحية بإسعاف شخص يبدو أنه وقعت عليه جنائية أو جنحة ولم يخبر بها السلطة ذات الصلاحية عوقب بالعقوبة المنصوص عليها بالفقرة الثانية. تستثنى من ذلك كل الجرائم التي تتوقف ملاحقتها على الشكوى.<sup>142</sup>

<sup>142</sup> قانون العقوبات الأردني المطبق في فلسطين رقم (16) لعام 1960

ونرى أيضا في المادة رقم (210) في الإفتراء من يقوم بتقديم شكاية أو اخبار إلى السلطة القضائية أو أية سلطات أخرى ولفق الى أحد الأشخاص جنحة أو اية مخالفة وهو يعلم ببراءة الشخص وقد اختلق الأدلة لتغيير الحقائق، يعاقب بالحبس من اسبوع الى ثلاث سنوات أما اذا كان الافتراء يسبب جناية يعاقب بالأشغال الشاقة وهو ما يبين تشديد التشريع لعظم جريمة تقديم البيانات الكاذبة.<sup>143</sup>

ونرى أيضا في المادة رقم (214) من ذات القانون والتي تحدثت عن شهادة الزور وبينت أن كل من يشهد زورا أمام سلطة قضائية أو مأمور أو هيئة مكلفة بالاستماع من الشهود وقام بإنكار الحقيقة أو عمل على إخفاء أو كتم بعضها أو اخفا المعلومات بشكل كلي عن القضية التي يسأل عنها، عوقب بالحبس من ثلاث أشهر الى ثلاث سنوات وتشدد العقوبة إذا وقع فعل الكتم او التزوير اذا كانت أثناء فترة التحقيق او المحاكمة إلى أن تصل العقوبة الى بالأشغال الشاقة واذا كانت الشهادة الزائفة نتج عنها حكم بالإعدام أو عقوبة مؤبدة عوقب مرتكب الجريمة بالأشغال الشاقة عن عشر سنوات وإن وقعت الشهادة دون أن يحلف الشاهد اليمين تخفض إلى نصف العقوبة.<sup>144</sup>

كما أورد المشرع في المادة رقم (222) من ذات القانون تحت عنوان عرقلة سير العدالة أن كل شخص قام بإخفاء أو إتلاف عن قصد وثيقة، أو اية بيانات أو مستندات أو اية معلومات مهمة وجعلها غير مقروءة ويعلم انها مهمة من أجل سير العدالة والقضاء وعمل ذلك من أجل عدم الإستفادة منها يعاقب بالحبس حتى سنة واحدة او غرامة مالية خمسين ديناراً او بكلتا العقوبتين .

أما في قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) 2005 فقد بين المشرع الفلسطيني في المادة رقم (25) على أن كل من المكلفين تأخر وتخلف عن تقديم الإقرار للذمة المالية في الوقت المحدد

<sup>143</sup> المرجع السابق  
<sup>144</sup> المرجع السابق

يعاقب بغرامة مالية مائة دينار ولا تزيد الغرامة على ألف دينار أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً عن كل شهر تأخير من تاريخ الخضوع للقانون أو التاريخ المحدد من الهيئة .

وفي قانون الكسب غير المشروع الفلسطيني رقم (1) لعام 2005 فقد ورد في المادة (28) بشأن من تخلف من الموظفين عن تقديم إقرارات الذمة المالية في المواعيد المحددة يعاقب بغرامة لا تقل عن مائة دينار ولا تزيد عن ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً وعن كل شهر تأخير من تاريخ خضوعه للقانون .<sup>145</sup>

وفيما يخص تقديم بيانات غير صحيحة في الإفصاح عن الذمة المالية يعاقب بغرامة لا تقل عن مائة دينار ولا تزيد عن ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً كما ويعفى من العقوبة من بادر من تلقاء نفسه بتصحيح البيانات للإقرار قبل كشف الخطأ.

أما بشأن عقوبة تقديم بيانات غير صحيحة جاء في نص المادة رقم (26) من ذات القانون أن كل من ذكر عمداً بيانات غير صحيحة في الإقرارات المنصوص عليها في القانون المبين يعاقب بغرامة لا تقل عن مائة دينار ولا تزيد عن ألف دينار أو ما يعادلها بالعملة المتداولة وفق القانون ومن أجل التشجيع على تقديم الإقرارات الصحيحة جاء في ذات المادة أن المشرع يعفي كل ما قام بالمبادرة من تلقاء نفسه بتصحيح الإقرار قبل أن يكشف الخطأ<sup>146</sup>.

<sup>145</sup> قانون الكسب غير المشروع الفلسطيني رقم (1) لعام 2005  
<sup>146</sup> المرجع السابق

وبخصوص قانون الكسب الغير مشروع الأردني رقم (21) لعام 2014 فقد ورد في المادة رقم (18) لا يحول أن يتم تطبيق العقوبات المنصوص عليها في القانون المبين من ان يتم إيقاع عقوبة أشد على الموظف ورد النص عليها في اي قانون آخر .

وإستنادا الى المادة رقم (18) من قانون الكسب غير المشروع الأردني وجب تبيان المواد القانونية التي وردت في قانون العقوبات الأردني فقد جاء في قانون العقوبات رقم (16) لعام 1960 المعدلة 2011/8 رقم (5090) في المادة رقم (207) أن كل موظف مكلف بالبحث عن الجرائم أو ملاحقتها أو قام بإهمال أو ارجأ الإخبار عن جناية أو جنحة عرف بها أثناء قيامه بعملة عوقب بالحبس من اسبوع الى ثلاثة أشهر أو الغرامة من خمسة دنانير الى عشرين ديناراً.

وبين المشرع الأردني في المادة رقم (210) بشأن الإفتراء أن من قدم شكوى أو أية معلومات كتابية او شفوية، وزور ولفق الحقائق وأدى هذا الإدعاء الكاذب الى تجريم شخص بريء عوقب بالحبس بحسب طبيعة وأهمية التهمة المسندة إليه من الشخص الأول بالإفتراء، وتكون العقوبة من اسبوع حتى ثلاث سنوات .

وبشأن التجريم والعقوبة الجزائية التي وردت في قانون الكسب غير المشروع الأردني رقم (21) لعام 2014 فقد جاء في المادة رقم (15) يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة واحدة او بغرامة مالية لا تزيد عن مبلغ ألف دينار أو بالعقوبتين معا عن كل شخص مكلف قد تأخر دون أن يكون له أي عذر لتقديم الإقرار بالذمة المالية وذلك استنادا الى المادة رقم (7) وفي حال التكرار تكون العقوبة الحبس .

وفي حال تم تقديم بيانات غير صحيحة تبين المادة رقم (16) مدة حبس تبدأ من ثلاثة شهور وحتى سنة او بغرامة مالية لا تقل عن خمسمائة دينار وحدها الاقصى الف دينار او بالعقوبتين معا وكل من يخالف المادة رقم (12) والتي بينت أنه يتوجب تقديم الايضاحات والبيانات الصحيحة والمعلومات والوثائق حسبما جاء في القانون .

وفي قانون مكافحة الفساد الأردني رقم (62) لعام 2006 فقد ورد في المادة رقم (5) أن المشرع الأردني يعاقب ويجرم ويعتبر فسادا في الفقرة (د) كل فعل أو امتناع يؤدي الى المساس بالأموال العامة جريمة يعاقب عليها القانون بحسب قانون العقوبات رقم (16) لعام 1960 المعدل وقد يكون هذا الفعل إخفاء، او تزويراً او تحريف معلومات من شأنها أن تعيق مجرى العدالة وتحقيق مبدأ النزاهة والشفافية في المؤسسات العامة التابعة لقانون الخدمة المدنية الأردني .<sup>147</sup>

وفي القانون المصري نرى أنه في القانون 1968 المعدل بالقانون رقم (62) 1975 حيث يبين القانون المصري في المادة رقم (20) أن كل من يتخلف عن تقديم الإقرار في الوقت المحدد يعاقب بالحبس وبغرامة لا تقل عن مبلغ عشرين جنيها ولا تزيد عن خمسمائة جنية او بإحدى العقوبتين، ويعاقب بالحبس أو بغرامة لا تزيد عن ألف جنية أو بإحدى العقوبتين إن قام بذكر بيانات غير صحيحة في تلك الإقرارات، وقد أورد المشرع المصري أنه كل من أبلغ كذبا بنية الإساءة عن كسب غير مشروع يتربت عليه حبس مدة ستة أشهر، أو غرامة لا تقل عن مائة دينار ولا تزيد عن خمسمائة دينار في حال إن تم مخالفة المادة رقم (17) والتي نصها:<sup>148</sup>

<sup>147</sup> قانون مكافحة الفساد الأردني رقم (62) لعام 2006  
<sup>148</sup> قانون 1968 المصري المعدل بالقانون رقم (62) 1975

تعتبر الإقرارات المنصوص عليها في هذا القانون والشكاوى التي تقدم عن كسب غير مشروع وما يجرى في شأنها من فحص وتحقيق من الأسرار ويجب على كل من له شأن في تنفيذ هذا القانون عدم افشائها.

وفي المخالفات بين قانون ديوان الرقابة في الفصل السادس تحت عنوان المخالفات المالية والإدارية في المواد القانونية (40 و 41 و 42 و 43 و 44) التي في حال ارتكابها يقوم الديوان بمحاسبة الموظف أو الجهة المخلة بالقانون وفقا لما جاء في القانون المبين لديوان الرقابة المالية والإدارية .

## الفرع الثاني : العقوبات التأديبية

العقوبة التأديبية: وهو جزاء تأديبي يتم العمل به ويطبق في داخل الهيئة الإدارية على الموظف المخالف من أجل زجره وتصحيح سلوكه الذي ارتكبه في داخل الهيئة او المؤسسة سواء كان سلوكه مغل بالانظام المالي او الإداري وتصدر العقوبة التأديبية بقرار إداري من أصحاب الاختصاص مختلفة عن الحكم القضائي الذي يصدر بحق المتهم في حالة انتهاكه القوانين والأنظمة مثل ارتكابه جنابة أو جنحة أو اية سلوكيات أخرى قد أقرتها القوانين الجزائية وحثت على عدم مخالفتها.<sup>149</sup>

وللعقوبات التأديبية أشكال متعددة صنفها وعددها المشرع، لتتناسب مع كل سلوك تم ارتكابه وتكون العقوبة متناسبة مع السلوك المخالف للقواعد المبينة لكل هيئة أو منظومة إدارية، ومن هذه العقوبات التأديبية منها الخصم، والإذار، تأجيل الترقية، او الفصل او الإحالة الى التقاعد او نقل الموظف وتختلف هذه العقوبات باختلاف القوانين وطبيعتها لكل دولة وتشريعات الخدمة المدنية.<sup>150</sup>

أما في التشريعات المصرية لم تختلف في التشكيل الإداري على صعيد الرقابة الداخلية حيث هناك هيئة الرقابة الإدارية المصرية والتي هي أحد أجهزة الرقابة.

العقوبة التأديبية هي جزاء تأديبي يتم العمل به ويطبق في داخل الهيئة الإدارية على الموظف المخالف من أجل زجره وتصحيح سلوكه الذي ارتكبه في داخل الهيئة او المؤسسة سواء كان سلوكه مغل بالانظام المالي أو الإداري وتصدر العقوبة التأديبية بقرار إداري من أصحاب الاختصاص

<sup>149</sup> اسلام احسان، المسؤولية التأديبية للموظف العام في ضوء قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة-الوضع الحالي والوضع المأمول، مركز

الحكمة المعهد القومي للإدارة، مصر، 2009، 6

<sup>150</sup> المرجع السابق

مختلفة عن الحكم القضائي الذي يصدر بحق المتهم في حالة انتهاكه القوانين والأنظمة مثل ارتكابه جناية أو جنحة أو أية سلوكيات أخرى قد أقرتها القوانين الجزائية وحثت على عدم مخالفتها .

وتنقسم العقوبات التأديبية الى قسمين :

أولا : عقوبات مالية

ثانيا : عقوبات ادارية .

وللعقوبات التأديبية أشكال متعددة صنفها وعددها المشرع، لتتناسب مع كل سلوك تم ارتكابه وتكون العقوبة متناسبة مع السلوك المخالف للقواعد المبينة لكل هيئة أو منظومة إدارية، ومن هذه العقوبات التأديبية منها الخصم والإنذار، تأجيل الترقية او الفصل او الإحالة الى التقاعد او نقل الموظف وتختلف هذه العقوبات باختلاف القوانين وطبيعتها لكل دولة وتشريعات الخدمة المدنية.

عرف المشرع الفلسطيني العقوبة التأديبية وذهب الى الرأي الفقهي الى حصر كل انواع المخالفات التي قد يرتكبها الموظف العام وتحديد كل عقوبة تأديبية بحسب السلوك الوظيفي السلبي المرتكب بحيث تطبق هذه العقوبة على الموظف دون غيره ، والمبرر للعقوبة كما ورد لضمان عدم تعسف السلطة الإدارية في استعمال حقها والسلطة التقديرية الموسعة في إحالة الموظف العام للعقوبة .<sup>151</sup>

لقد أدرج المشرع الفلسطيني العقوبات التأديبية ضمن قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 والتي جاءت في نص المادة رقم (68) في الفصل الخامس تحت عنوان الاجراءات والعقوبات التأديبية حيث جاء في نص المادة :

<sup>151</sup> قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998

إذا ثبت ارتكاب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية أو في تطبيقها فتوقع عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية:<sup>152</sup>

- 1- التنبيه أو لفت النظر.
- 2- الإنذار.
- 3- الخصم من الراتب بما لا يزيد عن راتب خمسة عشر يوماً.
- 4- الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها مدة لا تزيد عن ستة أشهر.
- 5- الحرمان من الترقية حسب أحكام هذا القانون.
- 6- الوقف عن العمل مدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الراتب.
- 7- تخفيض الدرجة.
- 8- الإنذار بالفصل.
- 9- الإحالة إلى المعاش.
- 10- الفصل من الخدمة.

حيث بين المشرع في المادة

ونلاحظ أن المشرع الفلسطيني في ذات المادة لم يرقم بترتيب العقوبات بحسب تدرج الفعل السلوكي المخالف للموظف حيث نرى أن النص جعل عقوبة تخفيض الدرجة أشد وأقسى من الوقف عن العمل وما ما يكون بالعادة تمهيدا للدخول في فصل العقوبات بحسب التشريعات الأخرى والمعتاد عليه في الصياغة القانونية كما نرى أنه أيضاً وجود الإنذار في رأس القائمة وبعدها العقوبات الأشد ذلك انه يجب ان تتم ترتيب هذه العقوبات حسب الخطورة للإجراء التأديبي للموظف العام .

<sup>152</sup> قانون الخدمة المدنية رقم ( 4 ) لسنة 1998

وقد جاء في المادة رقم (69)<sup>153</sup> من ذات القانون الذي تحدث عن السلطة صاحبة الاختصاص التي توقع عقوبة التأديب على الموظف العمومية وعن الضمانات أيضا للموظف المتهم الواقعه عليه العقوبة بشأن ما يتعلق بتشكيل لجنة التحقيق ونرى أن المشرع لم يكفل هذه الضمانات والتي صارت من المبادئ العامة مثلها مثل المواجهة وكفالة حق الدفاع وحق الطعن القضائي كمي أن هذه الضمانات لا تكفي لاطهار الحقيقة بل يجب أن يكون هناك ضمانات أكثر للموظف كي يتم إنصاف الموظف العام في حال وقعت عليه العقوبة او شكلت له لجنة تحقيق .

وفيما يخص العقوبات التأديبية لموظفي الفئة الثانية ، وهم الفئة التي بينها المشرع في الفصل الأول من قانون الخدمة الفلسطيني رقم (4) لعام 1998 في المادة رقم (9) في الفصل الأول تحت عنوان تصنيف الوظائف الحكومية وفئات الموظفين في الفقرة رقم (1) والتي جاء نصها "الفئة الثانية: وتشمل الوظائف التخصصية في مختلف المجالات وتكون مسؤوليات موظفي هذه الفئة القيام بالأعمال التخصصية في المهن الطبية والهندسية والإدارية والقانونية والمالية والمحاسبية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربوية وغيرها وتضم هذه الفئة موظفي الدوائر الحكومية التي تتطلب مهارات تخصصية محددة "، وتحدث عن العقوبات المختصة بتلك الفئة مثل اللوم والإحالة الى المعاش والفصل من الخدمة .

أما في المادة رقم (71)<sup>154</sup> التي تتحدث بالعقوبة الخاصة بالفئة العليا من الموظفين وتكون هذه العقوبة بقرار من مجلس الوزراء ونرى أن المشرع الفلسطيني قد ميز ما بين فئات الموظفين فيما يختص بالعقوبات والأصل ان لا يقوم المشرع الفلسطيني بالتمييز فيما بين الموظفين الذين يدخلون

<sup>153</sup> قانون الخدمة المدنية رقم ( 4 ) لسنة 1998

<sup>154</sup> قانون الخدمة المدنية رقم ( 4 ) لسنة 1998

في خدمة المرافق العمومية وان يتم معاملتهم على قدم المساواة في القانون وخاصة فيما يتعلق في مجال العقوبات الإدارية.

تحدث المادة رقم (90)<sup>155</sup> بشأن الفصل من الوظيفة العامة في حال قام الموظف بالتنقيب عن وظيفته مدة تزيد عن خمسة عشر يوماً متصلة دون وجود أي عذر .

ونرى في المادة رقم (97) التي اوردت أسباب إنتهاء خدمة الموظف العام ومنها الحكم بحكم قضائي من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو اي جنحة مخلة بالشرف والأمانة .

أما التشريع الأردني فلم يورد أية نصوص تأديبية تترتب على الموظف في حال تأخره او عدم تقديم إقرارات بشكل صحيح أو عدم تقديم الإقرار للجهة المطلوب تقديمها حيث أن العقوبات كانت جنائية وهذا ما ورد في قانون مكافحة الفساد رقم (54) لعام 2006 في المادة رقم (12) والتي جاء نصها:

يعاقب بالحبس أو الغرامة أو بكلتا العقوبتين أي شخص شملته أحكام المادة رقم (2) من هذا القانون إذا تخلف دون عذر مشروع عن تقديم إقرارات الذمة المالية رغم تبليغه بذلك .

والمادة رقم (13)

يعاقب بالحبس من ستة اشهر الى ثلاث سنوات كل من قام بأي فعل من الأفعال التالية :

أ- قدم عمداً بيانات غير صحيحة في إقرارات الذمة المالية.

<sup>155</sup> قانون الخدمة المدنية رقم ( 4 ) لسنة 1998

ب- قدم أخبارا كاذبة عن إثراء غير مشروع بقصد الإساءة للغير ولو لم يترتب على الاخبار اقامة الدعوى .

ج- خالف أحكام المواد ( 4 ) و ( 5 ) و ( 9 ) من هذا القانون.

أما فيما يخص التشريع المصري فقد ورد في قانون رقم (62) لعام 1975 بشأن الكسب غير المشروع نرى في المادة رقم (14) في الفقرة الثالثة والتي جاء نصها: وإذا رأت الهيئة أن الواقعة تتضمن مخالفة ادارية أو مالية أحالت المخالف الى الجهة المختصة للنظر في أمره.

ويدل ذلك أن الهيئة لم تتطرق الى العقوبات الادارية بخصوص إقرارات الذمة المالية بل كانت على خطى القوانين والتشريعات الأخرى التي أوردت العقوبات الجنائية كما ذكرنا سالفا، وأقتصرت العقوبات على الغرامات والحبس مثلما جاء في المادة رقم (20)<sup>156</sup> من ذات القانون لمن تخلف عن تقديم الإقرارات في المواعيد المحددة قانونا .

وأورد المشرع المصري في المادة رقم (24)<sup>157</sup> من ذات القانون والتي نصت على "لا تمنع العقوبات المقررة في هذا القانون من توقيع أية عقوبة أخرى تكون مقررة في قانون آخر"، وهنا يتبين لنا أن المشرع المصري أتاح مثله مثل التشريع الفلسطيني والأردني أن يؤخذ بالتشريعات الأخرى في حال كان هناك اي مخالفة تستوجب عقوبة أشد سواء كانت جريمة أو جنحة أو أية مخالفة أخرى غير التي وردت في قانون مكافحة الفساد المصري .

<sup>156</sup> قانون الكسب غير المشروع رقم ( 62 ) لعام 1975

<sup>157</sup> قانون الكسب غير المشروع رقم ( 62 ) لعام 1975

وجاء في قانون الخدمة المدنية المصري الذي صدر بالقرار بقانون رقم (18) لعام 2015 فقد جاء في الباب السابع بشأن السلوك الوظيفي والتأديب في المادة رقم (54) ما هو المحظور على الموظف العام وكيف للموظف أن يتقيد ويتبع التعليمات والقوانين واللوائح وإلا تم عقابه وبينت المادة رقم (55) بما جاء نصها أن كل موظف يقوم بمخالفة الواجبات الوظيفية ويخل بكرامة الوظيفة العامة يتم عقوبته تأديبيا ولا إعفاء للموظف من هذه المخالفة إلا اذا كان الأمر الصادر المنفذ تم تنفيذه بناء على طلب خطي من الرئيس وتكون هكذا المسؤولية على الرئيس وحده ويخالف فقط في حدود خطئه لا أكثر .

وفي المادة رقم (56)<sup>158</sup> أورد المشرع المصري في القانون ذاته أنه لا يجوز ان تتم عقوبة الموظف إلا اذا شكلت له لجنة تحقيق وسماع كافة أقوال الموظف المتهم ويجوز بالتزامن مع الإنذار والخصم من قيمة الأجرة للموظف ومدة الخصم لا تتجاوز الثلاثة أيام ويمكن أن يكون التحقيق مع الموظف شفهيًا وأن يتم اثبات مضمونه في القرار الصادر بأمر توقيع الجزاء .

ومن أنواع الجزاءات التي توقع على الموظف أوردتها المشرع المصري في المادة رقم (58)<sup>159</sup> وكان منها الإنذار والخصم من الأجرة الشهرية لمدة معينة او مدد مختلفة لا تتجاوز الستين يوم في السنة الواحدة وأيضا تأجيل الترقية لمدة لا تزيد عن سنتين والاحالة الى المعاش والفصل من الخدمة والتنبيه واللوم.

<sup>158</sup> قانون الكسب غير المشروع رقم ( 62 ) لعام 1975

<sup>159</sup> قانون الكسب غير المشروع رقم ( 62 ) لعام 1975

## الخاتمة

لقد تنوعت تجارب الدول وفقا لتنوع التشريعات واللوائح والأنظمة المختصة بالإقرار من دولة إلى أخرى وهذا الاختلاف يتبين في الغرض المراد منه الإقرار الذمة المالية والأهداف وأيضا الفئات والمعلومات والعقوبات المفترضة من دولة إلى أخرى وأيضا ماهية المعلومات المتاحة لوسائل الإعلام والجمهور ومدى تمتع الشعب بحرية الإطلاع على المعلومات التي تخص الدولة .

لقد كانت تجربة فلسطين تجربة حديثة نسبيا وذلك بعد تشريع قانون مكافحة الفساد وقانون الكسب الغير مشروع وتبعاً لهذه القوانين تم انشاء هيئة مكافحة الفساد المختصة بمحاربة الفساد بشتى اشكاله حيث عملت هيئة مكافحة الفساد بشتى الطرق القانونية المتاحة لها وحدد هذا القانون كل من تنطبق عليه النصوص القانونية، وأكدت على نظام الذمة المالية، حيث أن التشريع الفلسطيني جاء شموليا بما يخص كل من الحاكم والمحكوم على حد سواء في نظام الإقرار بالذمة المالية حيث أن الإقرار بالذمة المالية هو تحصين لكل الموظفين والنظام العام وعملت الهيئة على تطوير نظام الإقرار بما يتماشى مع النظام العالمي الدولي في مكافحة الفساد ولا يتعارض مع القوانين الدولية وعقدت الهيئة العديد من الاتفاقيات مع المنظمات الدولية المختصة في الشفافية ومكافحة الفساد .

أما في الأردن فقد صدر نظام الإشهار بالذمة المالية عام 2006 وتبعاً للقانون المشرع تم انشاء دائرة إشهار الذمة المالية والذي يختص بدوره في تلقي كل الإقرارات المالية في كل من يختصهم القانون وإلى طلب الايضاحات إذا كان هناك أية شبهات مالية للإثراء غير مبرر لاي موظف، وطلب بيان مصدر هذه الزيادة الغير معروفة في الذمة المالية للموظف، كما تقوم الدائرة بالاحتفاظ بالظرف للذمة المالية مغلق، ويتم التعامل مع هذه الملفات بسرية تامة، ولا تفتح الا في حالة تلقي

شكوة ضد الشخص المكلف وإذا وجد زيادة مالية له أو لدى أولاده القصر وجب على الدائرة وفقا للمادة (11/أ) ويعاقب كل من يخالف هذه القوانين بالأشغال الشاقة المؤقتة على كل من حصل على المال بطريقة غير مباشرة، لذا نران أن شخص مكلف بالإقرار في الوقت المحدد عندما يرفض أو يتاخر يتعرض للمحاسبة القضائية .

وفي مصر كان مشروع الكسب غير المشروع في العام 1975 وقد جاء في نص المادة رقم (3) انه يجب على كل ما يدخل ضمن هذه الفئات التي حددت من قبل القانون له ولأولاده أو غيره من الأقارب قد يحاسب عليهم أن حاول الاختلاس مثل المسجل ويتحولوا في النظام المصري شملت أيضا الأولاد وغيرهم من الأقارب درجة اولا ووفقا لدراسة اجريت في فينلندا فقط اكشفت 75 % ينتمون الى جمعية او مؤسسة .

وفي الجمهورية العربية المصرية لا زالت، ويقوم القسم بتلقي جميع الإقرارات من ثم استلام ومراجعة كافة الإقرارات المالية بناء على الارشادات الصادرة من قانون الكسب غير المشروع رقم (62) لعام 1975 لللائحة رقم (1112) لسنة 1975 وقد تضمن أيضا الاجراءات الإرشادية التي وجب إتباعها من أجل تقديم الإقرار وأيضا تتضمن القائمين على ادارة دائرة قانون الكسب غير المشروع وايضا تعامل الملفات على أنها سرية ولا يجوز اي شخص غير مخول أن يطلع عليها دون حجة قانونية تخوله الإطلاع وقد وافق مجلس الوزراء المصري على مشروع قرار تعديل بعض أحكام رقم (62) لعام 1975 ويتضمن التعديل توسيع فئة الخاضعين لأحكام هذا القانون ويشمل الكثير من الفئات الجديدة والتي كانت مغيبة عن نص القانون وتشمل أشخاص الطبيعية

والاعتبارية، لقد كان التعديل على القانون شمولي ولا يستثنى احد، بل امتد إلى ابعد من ذلك وكله من أجل الكسب غير الثروات الطائلة.

والتعديل جاء أنه يجوز التصالح في الجريمة البينة في المادة رقم (18) من هذا القانون خلال عام من تاريخ سريان القانون، حيث من حق المتهم أو ورثته أو وكيل أي منهما الخاص في فترة المحاكمة طلب التصالح أمام المحكمة برد جميع ما حصل عليه المتهم من كسب غير مشروع وتنقضي هذه الدعوة في بعد مضي عشر سنوات تكون البداية من تاريخ تقديم الإفصاح عن انتهاء الخدمة أو زواله صفته كموظف ضمن الهيكلية المعروفة في القانون المصري، أما بالنسبة للعقوبات المقررة في التعديل الجديد فقد جاءت بالشكل التالي " ويعاقب بالحبس وبغرامة مالية لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد على عشرة آلاف جنيه، أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من تخلف عن تقديم إقرارات الذمة المالية في المواعيد المقررة، كما يعاقب بالحبس أو بالغرامة التي لا تقل عن خمسة آلاف ولا تزيد خمسين ألف جنيهاً أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من ذكر عمداً بيانات غير صحيحة في تلك الإقرارات.

إن مؤسسات المجتمع المدني هي احدى المطالب الرئيسية لمكافحة الفساد ونشر الشفافية والوعي والنزاهة وأيضاً الانضمام إليها إن كانت دولية مثل الانضمام الى منظمة الشفافية العالمية، والتي تساعد الأفراد والمجتمعات على الكثير من الأمور وهذا يساعد الدولة في نظم إقراراتها المالية بشرط الا تتعارض هذه القوانين، وقد حدد القانون من هم الأشخاص الذين يطبق عليهم القانون واي شخص لا يقوم بتقديم الأوراق المطلوبة يتعرض للحبس أو الغرامة .

## النتائج

1. الحاجة لقانون ينظم جرائم الاعتداء على المال العام هو أمر في غاية الأهمية ومن شأنه أن يكافح الفساد ويحقق النزاهة والشفافية ويحافظ على المال العام من الهدر.
2. إن قوانين حماية المال العام في معظم الدول العربية تبقى دون تفعيل لأسباب سياسية و قانونية وذلك بسبب ضعف الجزاءات المالية و المتعلقة بالحبس.
3. يخضع لأي قانون خاص بحماية المال العام مجموعة من الأشخاص أهمهم رئيس الوزراء والوزراء وأعضاء مجلس الأمة والقضاة وموظفو الدرجات العليا في الدولة والموظفون العامون ورئيس وأعضاء مجالس الشركات المساهمة العامة ،ونجد أن القانون الفلسطيني يضيف الى تلك الفئات رئيس السلطة الوطنية ونوابه ومستشاريه.
4. معظم التشريعات العربية الخاصة بحماية المال العام وجريمة الكسب الغير مشروع نجدها رتبت عقوبة الاشغال الشاقة ،وفي بعضها نجدها تفرض غرامة تساوي مقدار المال الذي تعرض للتهب من قبل الموظف الذي ارتكب فعل الكسب غير مشروع.
5. تعتبر مصر والأردن وفلسطين وسوريا من الدول العربية السباقة في تشريع قوانين خاصة بحماية المال العام فنجد القانون المصري، صدر في العام 1975 أما السوري فكان في العام 1985 أما في فلسطين فكان في العام 2005.

## التوصيات

1. أجد أنه لا بد من اشتراط تقديم إقرار الذمة المالية، من أجل الحصول على منصب وظيفي معين وأن لا يباشر ذلك الموظف عمله قبل تقديم الإقرار الخاص به، وكذلك اشتراط هذا الأمر حين ينهي الموظف عمله لأي سبب كان واعتبار تقديم اقرار الذمة المالية شرطا لبراءة ذمته.
2. على الموظف الذي يقوم بتقديم اقرار الذمة المالية تقديم كافة الأوراق والسندات التي تثبت ملكيته للأموال المنقولة وغير المنقولة والتي أشار إليها في الإقرار حيث أن ذلك الأمر من شأنه الحد من الفساد والسير نحو النزاهة والشفافية.
3. ايجاد وسائل أكثر إلزامية تتيح تطبيق نصوص القانون بطريقة أكثر فعالية، وتتيح الكشف عن كافة الجرائم الخاصة بالاعتداء على المال العام، لأن هذا الأمر من شأنه زيادة الثقة بين المواطن والدولة وكذلك بين الموظفين أنفسهم مع الدولة .
4. على المشرع الفلسطيني القيام بترتيب العقوبات التي تترتب على الأخطاء والجرائم التي يرتكبها الموظف العام، فيرى الباحث ضرورة ترتيب تلك العقوبات حسب خطورتها وذلك من أجل نجاعة الاجراء التأديبي بحق الموظف.

## قائمة المصادر والمراجع

### القوانين والمواثيق الدولية

- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، 2000.
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003.
- قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لعام 2001.
- القانون الإداري، جامعة القدس المفتوحة، فلسطين، 1997.
- قانون البيئات رقم (4) لسنة 2001.
- قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م .
- قانون العقوبات الاردني رقم ( 16 ) لعام 1960.
- قانون الكسب غير المشروع المصري رقم 62 لسنة 1975.
- قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005.
- قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004.
- قانون رقم (32) بشأن الكشف عن الذمة المالية، 2010.
- قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م.

### الكتب

1. أحمد الصبّان ومحمد محجوب، دار المجمع العلمي، جدّة، 1978.
2. أحمد عبد العزيز الألفي، النظام الجنائي بالمملكة العربية السعودية (التنظيم القضائي والإجراءات)، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1976 م
3. اسلام احسان، المسؤولية التأديبية للموظف العام في ضوء قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة-الوضع الحالي والوضع المأمول، مركز الحوكمة المعهد القومي للإدارة، مصر، 2009
4. باسم بشناق، الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة تقارير قانونية رقم (31)، 2002

5. تاج الدين السبكي، الاشباه والنظائر، دار الكتب العالمية، بيروت، 1991
6. سوزان روزا ارمان، الفساد والحكم ، الأسباب، العواقب، والإصلاح ، ترجمة فؤاد سروجي، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، 2003
7. شفيق علي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، دراسة تحليلية مقارنة، مركز البحوث بمعهد الإدارة العامة، الرياض، 2002
8. عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة ، العربي، القاهرة، مصر، 1977م
9. عبد الرحيم طه، تقرير حول: الإبلاغ عن الفساد في ضوء التشريعات الفلسطينية، امان، 2006
10. عبد الفتاح خضر، شرح نظام الموظفين العام بالمملكة العربية السعودية، كتب عربية، الرياض، 2006م
11. عبد الله الفوزان، دروس في القانون الإداري السعودي، مطابع جامعة الملك سعود، الرياض، 1401 هـ
12. عبير مصلح، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الائتلاف من اجل النزاهة والشفافية، الطبعة الثالثة، 2013
13. علي الخطار شنتاوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان
14. علي يوسف الشكري، المنظمات الدولية والإقليمية المتخصصة، ايتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، 2003
15. فوزي حبيش ، إدارة شؤون الموظفين، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، بيروت ، 1982
16. مازن راضي ليلو، الوجيز في القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008
17. مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، مكتبة الشروق الدولية، الطبعة الرابعة، 2004
18. محمد أنس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام، القاهرة، مصر، 1985م
19. محمد أنس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام، القاهرة، 1984

20. محمد سامي سليمان، نظرية الخطأ الشخصي في مجال المسؤولية الإدارية، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة
21. محمد محيي الدين عوض، القانون الجنائي؛ مبادئه الأساسية في القانون الأنجلو أمريكي، دراسة مقارنة، 1989
22. محمود الزمخشري، أساس البلاغة، دار الكتب العلمية، 1998
23. محمود محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات؛ القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ط 10، 1983م
24. منصور ابراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، مطبعة الشرف، عمان، 1984
25. نبيل الصالح، المحاسبة والمساءلة، سلسلة مبادئ الديمقراطية (7)، مواطن المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 1996 رام الله
26. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007
27. ياسر بن ناصر السميري، الموظف العام في جريمة الرشوة، دراسة تأصيلية مقارنة تطبيقية، 1432 \ 1433 هـ

#### رسائل ماجستير ودكتوراة

1. عبد اللطيف محمود ربايعه، جريمة الكسب غير المشروع في التشريع الجزائي الفلسطيني (دراسة تأصيلية مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2014
2. عتيق الزيايدي، المسؤولية الشخصية للموظف العمومي، كلية الحقوق بالدار البيضاء، 2000م ، رسالة دكتوراة
3. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر، 1967م
4. خالد عبد الرحمن ال شيخ، الفساد الإداري وأنماطه أسبابه وسبل مكافحته، "أطروحة دكتوراه"، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2007

5. نورا بنت محمد الشهري، تطبيق إقرار الذمة المالية ودوره في مكافحة الفساد وحماية النزاهة في المملكة العربية السعودية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2014، رسالة ماجستير

## تقارير

1. هيئة الرقابة الادارية، الاطار التشريعي، تاريخ الاطلاع : 2016/1/10،  
<http://www.aca.gov.eg/arabic/About/Pages/TermsOfReference.aspx>
2. جهاد حرب، أجهزة الرقابة وأنظمة المساءلة في القطاع العام الفلسطيني، المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية مفتاح، 2003
3. حق الجمهور في المعرفة مبادئ في التشريعات المتعلقة بحرية الإطلاع، امان، 2005

## الصحف والمجلات

1. جريدة الغد، الفساد وحقوق الإنسان: مقاربة جديدة، م نشره في الاثنين 15 كانون الأول / ديسمبر 2008، تاريخ الاسترجاع 2016/2/23،  
<http://www.alghad.com>

## المواقع الالكترونية

1. ديوان المحاسبة الأردني، نشأة الديوان، موقع ديوان المحاسبة الاردني، تاريخ الاطلاع :  
<http://www.audit-bureau.gov.jo/ar/about-bureau/history>، 2016/3/5
2. علي نافع حمودي، مفهوم النزاهة وقيم المجتمع، صحيفة الهدى (صحيفة الكترونية)،  
<http://www.al-hodaonline.com>، تاريخ الاسترجاع 2016/2/23، 2010