

بحث حول:

استرداد الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد  
دراسة في أسباب الفجوة بين التنظيم الدولي لمكافحة  
الفساد واسترداد الأموال بموجب اتفاقية الأمم المتحدة  
لمكافحة الفساد وبين التنظيم القانوني المصري الخاص  
بمكافحة جرائم الفساد واسترداد الأموال

إعداد:

د.محمد الغمري.

المحامي بالنقض وخبير حقوق الإنسان

مراجعة:

أ.ياسر عبد الجواد

المحامي بالنقض ورئيس المكتب العربي للقانون

## الهدف من الدراسة:

منذ بدايات العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، حدث تطورًا كبيرًا في الجهود الدولية الساعية إلى مكافحة الفساد المالي والإداري وغسيل الأموال واسترداد الأموال المتحصلة عن ممارسات الفساد الحكومي والإداري. وقد نتج عن تلك الجهود إبرام العديد من الاتفاقيات الدولية والاقليمية المعنية بتعزيز وتفعيل التعاون الدولي في تلك المجالات، ومن بين تلك الاتفاقيات وأهمها: **"اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد"** - (وسوف يشار إليها في هذه الدراسة باسم "الاتفاقية") - التي أتمتت بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 58/4 المؤرخ 31 أكتوبر/تشرين الأول 2003. **وقد انضمت إلى تلك الاتفاقية حتى أواخر العام 2013 عدد 165 دولة. من بينها جمهورية مصر العربية. التي انضمت إليها بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم 307 الصادر 11 سبتمبر/أيلول 2004، وقد وافق مجلس الشعب على هذا القرار بجلسته المنعقد يوم 20 ديسمبر/كانون أول 2004 ونشر هذا القرار في الجريدة الرسمية بالعدد 6 الصادر بتاريخ 8 فبراير/شباط 2007.**

وقد حظي موضوع مكافحة الفساد واسترداد الأموال المتهوبة عن طريق ممارسات الفساد الحكومي والإداري باهتمام شديد في مصر إثر إندلاع ثورة يناير 2011 ضد نظام الرئيس المخلوع حسني مبارك الذي استمر نحو 30 عامًا واتسم بالاستبداد السياسي والفساد المالي والإداري وشيوع انتهاكات حقوق الإنسان وحرياته الأساسية على نطاق واسع. حيث تفجرت مع ثورة الشعب آمال عظام بشأن استرداد الأموال الطائلة المتهوبة عن طريق الفساد الحكومي والإداري، سواء تلك الأموال التي مازالت بالداخل، أو تلك التي تم تهريبها إلى الخارج عن طريق مافيا الفساد، بالإضافة إلى مليارات الدولارات التي قام أركان النظام السابق بتهريبها قبل سقوطه عام 2011 والتي تتراوح التقديرات بشأنها ما بين العشرات والمئات من مليارات الدولارات<sup>(1)</sup>.

<sup>1</sup> في 4 فبراير 2011 نشرت صحيفة "الجارديان" البريطانية تقرير ذكر فيه أن خبراء اقتصاديون من الشرق الأوسط قدروا ثروة عائلة الرئيس المصري حسني مبارك بنحو 70 مليار دولار أمريكي، تتركز غالبيتها في أرصدة في بنوك بريطانية وسويسرية وعمارات في لندن ونيويورك ولوس أنجلوس، فضلًا عن امتلاكها مساحات راقية واسعة في مدينة شرم الشيخ على شواطئ البحر الأحمر. وقالت "الجارديان" في تقريرها عن ثروة عائلة مبارك، "إنه وبعد ثلاثين عامًا في موقع الرئاسة وأكثر من 60 عامًا في الخدمة العسكرية، كان للرئيس مبارك صلاحيات واسعة في ما يتعلق بقرود الاستثمار التي تدر على البلاد أرباحًا بملايين الجنيهات المصرية". وأضافت أن "معظم هذه الأموال كانت ترسل إلى خارج مصر، وتودع في حسابات بنكية سرية، ويتم استثمارها لاحقًا في شراء بيوت وفنادق راقية". ووفقًا لتقرير إخباري نشر في صحيفة عربية، لم تفصح "الجارديان" عن جنسيتها، "فإن لمبارك أملاكًا في مانتان وبيفرلي هيلز".

ووصفت الصحيفة جمال وعلاء مبارك، ابنا الرئيس المخلوع بأتهما من أصحاب المليارات. وأبانت وقفة احتجاجية خارج منزل فاحر يملكه جمال مبارك في "بلغرافيا" وسط لندن، عن شهية العائلة تجاه امتلاك الأماكن الغريبة الأثرية القديمة.

وقالت أماني جمال، أستاذ العلوم السياسية في جامعة برنستون الأمريكية: "إن ثروة عائلة الرئيس مبارك تتراوح بين 40 إلى 70 مليار دولار أمريكي، وهو ما يمكن مقارنته مع ثروات ضخمة مماثلة يملكها قادة في دول خليجية".

وكشف المفكر المصري فهمي هويدي في مقال له بجريدة الشروق نشر في الأربعاء 5 سبتمبر 2012 تحت عنوان "بلايين مصر المنهوبة" أنه أمضى مندوبو هيئة الإذاعة البريطانية ستة أشهر وهم يتعقبون الأموال المنهوبة من مصر، وفي اليوم الذي جرى فيه بث البرنامج الوثائقي الذي أعد حول الموضوع (اللائين 3/9) نشرت صحيفة "الجارديان" تحقيقًا حول النتائج التي توصل إليها مندوبو هيئة الإذاعة، ومن البرنامج والتحقيق المنشور، عرفنا الكثير الذي ظل مسكوتًا عليه طوال الأشهر الماضية. ومنه: أن قادة ست دول عربية نجحوا نحو 300 بليون دولار من ثروات بلادهم على مدى الأربعين سنة الماضية. والدول هي مصر والعراق (في ظل صدام حسين) وتونس وليبيا واليمن وسوريا، وهذه الأموال كان يمكن أن تزيد خلال تلك الفترة إلى أكثر من تريليون دولار، لو استثمرت في التنمية البشرية والصناعية والبنى التحتية.

وأن خبراء البنك الدولي قدروا حجم الأموال المنهوبة من مصر خلال الثلاثين سنة الأخيرة (سنوات عهد مبارك) بنحو 134 بليون دولار من بينها 54 بليونًا في السنوات الثماني الأخيرة، في حين ذكر برنامج هيئة الإذاعة البريطانية أنها لا تزيد كثيرًا على البليون دولار، منها 700 مليون فرنك في مصارف سويسرا. لكن تلك الأموال لم ترد بعد إلى الخزينة المصرية، وقد تستغرق عملية الرد نحو عشر سنوات.

ولا شك أن هذا الأمر الذي يستدعي النظر بجديّة شديدة في كافة الحلول الممكنة لاسترداد أموال الشعب المنهوبة من أجل إعادة استخدامها لصالح تحقيق التنمية المستدامة، وعدم منح الفاسدون الفرصة للتمتع بأموال السحت التي نهبها ظلماً وعدواناً من رغيّف خبز الفقراء وعرقهم .

ويأتي في مقدمة الحلول المطروحة من أجل مكافحة الفساد واسترداد الأموال المنهوبة، ضرورة تفعيل نصوص اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد. والتي نصت في المادة 3/1 منها على: "تنطبق هذه الاتفاقية، وفقاً لأحكامها، على منع الفساد والتجري عنه وملاحقة مرتكبيه، وعلى تجميد وحجز وإرجاع العائدات المتأتية من الأفعال المجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية"

هذه الدراسة البحثية الموجزة، هي محاولة بسيطة لتقديم إجابة صحيحة على سؤال محوري واحد يتعلق بموضوع استرداد الأموال المنهوبة وما يرتبط به من أسئلة فرعية، والسؤال المحوري هو: ما هي الملامح الرئيسية لتنظيم الدولي لمسألة استرداد الأموال والعائدات الإجرامية بموجب اتفاقية مكافحة الفساد؟ وإلى أي مدى يتفق و/أو يتناقض الإطار القانوني الوطني الناظم لمكافحة الفساد واسترداد الأموال المنهوبة في جمهورية مصر العربية، مع المعايير الدولية الواردة في اتفاقية مكافحة الفساد؟ وما هي أسباب الفجوة الموجودة بين التنظيمين الدولي والوطني، وكيف يمكن علاج هذه الفجوة لتحقيق مكافحة فعالة لجرائم الفساد واتقاء أثارها المدمرة للتنمية والديمقراطية والإصلاح السياسي والدستوري التي يجب أن تشهده البلاد بعد ثورة يناير 2011؟

أما الأسئلة الفرعية المرتبطة بالسؤال المحوري، فأهمها ما يدور من نقاش مجتمعي واسع النطاق حول أربعة مسائل رئيسية هي:

1. ما هي القيم المالية الحقيقية أو التقديرية للأموال المنهوبة عن طريق الفساد خلال فترة حكم الرئيس المخلوع مبارك؟ وما هي ملامح الخطة الوطنية التي تنتهجها الحكومات المصرية المتعاقبة منذ ثورة 2011 لاسترداد تلك الأموال ، سواء كانت مهربة إلى الخارج أو لا تزال موجودة في الداخل؟ وهل ارتكزت تلك الخطة - حال وجودها - على معايير وآليات وقواعد التعاون الدولي في مجال استرداد العائدات الإجرامية المبينة تفصيلاً في الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد التي صادقت عليها جمهورية مصر العربية؟

2. لماذا فشلت جهود الحكومات المتعاقبة منذ ثورة 2011 في استرداد الأموال المنهوبة والمهربة إلى الخارج؟ وهل يوجد تخاذل في موقف الدول الأجنبية إزاء إرجاع الأموال المنهوبة التي هُربت إليها وذلك بالمخالفة لالتزاماتها الدولية بموجب انضمامها إلى الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد؟ أم أن مرد هذا الفشل بالأساس إنما يرجع إلى سوء إدارة هذا الملف من جانب تلك الحكومات المتعاقبة؟

3. هل يمكن تفسير اخفاق الحكومات المتعاقبة في استرداد الأموال إلى وجود قصور حقيقي في الإطار التشريعي الناظم لمكافحة جرائم الفساد واسترداد الأموال المنهوبة؟ بما في ذلك ضعف أداء الآليات الوطنية الخاصة بالرقابة والمحاسبة والمكاشفة والقصور الواضح في وظائفها بشأن مكافحة الفساد؟

وأخيراً، هل يمكن القول بإطمئنان في ضوء المعلومات المتوافرة، بأن الفشل الحكومي في استرداد الأموال المنهوبة إنما يرجع إلى الأسباب المتقدمة جميعها بالإضافة إلى غياب واضح للإرادة السياسية لتلك الحكومات من أجل استرداد الأموال المنهوبة المخفية في الداخل أو المهربة إلى الخارج؟

ولتحقيق الغرض من هذه الدراسة سوف يتم تقسيمها حسب الأشكال التي تطرحها والأسئلة التي تعالجها . وفي حدود ما هو متاح في ضوء الهدف من الدراسة . إلى خلفية عامة وثلاثة محاور رئيسية على النحو التالي:

**خلفية عامة:** التعريف بالاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد وأهم المبادئ والأحكام التي تركز عليها، وخاصة فيما يتعلق بالتعاون الدولي في مجال منع الفساد والتجريم عنه وملاحقة مرتكبيه وتجميد وحجز واسترداد العائدات المتأتية من الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية.

**المحور الأول:** المنهج الوقائي لمنع جرائم الفساد قبل وقوعها... دراسة في أسباب الفجوة بين التنظيم القانوني لمكافحة الفساد في مصر وبين اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وبيان كيفية معالجة تلك الفجوة.

**المحور الثاني:** تجريم أفعال الفساد... دراسة في أسباب الفجوة بين التشريع الوطني وبين اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد،

**المحور الثالث:** تلافي الآثار المدمرة للفساد... دراسة في أسباب الفجوة بين التشريع الوطني وبين اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

### خلفية عامة:

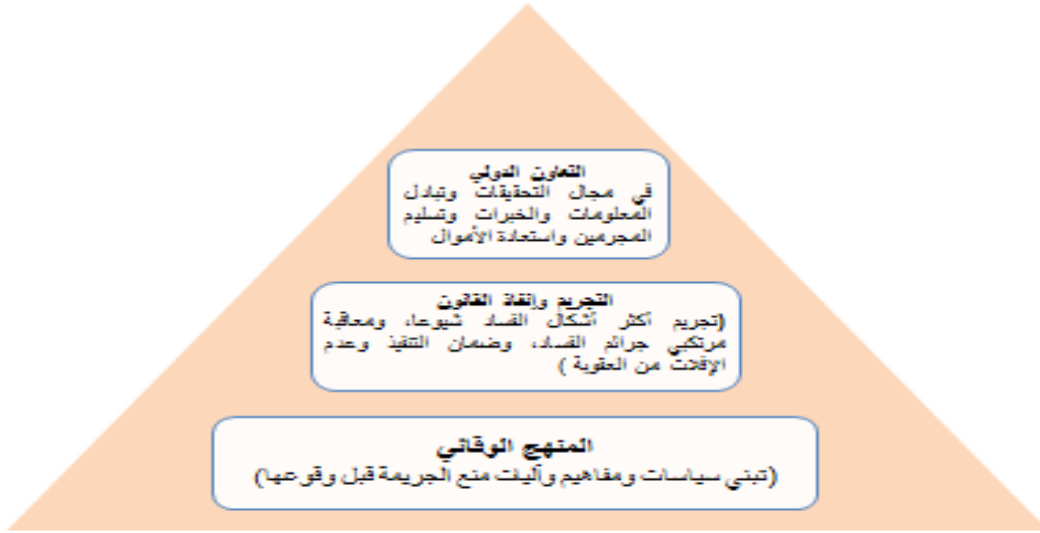
#### التعريف بالاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد

#### (الأحكام والمبادئ ، الوقاية والعقاب ، تلافي آثار الفساد)

أكد الأمين العام السابق للأمم المتحدة كوفي أنان على أن: "الفساد وباء غادر يترتب عليه نطاق واسع من الآثار الضارة في المجتمعات. فهو يقوض الديمقراطية وسيادة القانون. ويؤدي إلى انتهاكات حقوق الإنسان وتشويه الأسواق وتدهور نوعية الحياة، وبتبع ازدهار الجريمة المنظمة والإرهاب، وغير ذلك من التهديدات لازدهار الأمن البشري"<sup>(2)</sup>.

والواقع أن الفساد ظاهرة خبيثة ومدمرة تعاني منها جميع بلدان العالم بدرجات متفاوتة، إلا أن آثارها في بلدان العالم النامي، ومنها جمهورية مصر العربية، أكثر ما تكون تدميراً وتخريباً؛ حيث يضر الفساد بفقراء الوطن ضرراً كبيراً على نحو ما كشفت عنه ثورة يناير 2011 وما صاحبها من تداعيات وأشكاليات خطيرة متصلة بمكافحة الفساد . فالأموال العامة للدولة مخصصة - بحسب الأصل - لتحقيق التنمية المجتمعية المستدامة والقضاء على الفقر والجوع والمرض، ولكن إذ بالفساد ينهب تلك الأموال نهياً منظماً ومنهجياً، ليقوم بتحويلها إلى الخارج أو إخفائها في الداخل، بما يقوض من قدرة الحكومة على تقديم الخدمات الإنسانية الأساسية للمواطنين، وذلك في ظل سياسات سلطوية وإجراءات وتدابير وممارسات إدارية ، تتسم بالظلم الاجتماعي والانحياز الكامل لصالح كبار المسؤولين في الدولة وجهازها الإداري ورجال

<sup>(2)</sup> راجع في ذلك: تقدم الأمين العام للأمم المتحدة للاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، الصادرة عن: المكتب المعني بالمخدرات والجريمة، التابع لمنظمة الأمم المتحدة، نيويورك، 2004



الأعمال الأثرياء في القطاع الخاص المتعاون مع أجهزة الدولة، الأمر الذي يؤدي إلى تدهور شديد في الأداء الاقتصادي للدولة وزيادة حدة الفقر.

وتكتسب "الاتفاقية" أهمية بالغة من كونها توفر إطاراً دولياً قوياً لتحقيق التعاون الفعال بين الدول الأطراف في مجال مكافحة جرائم الفساد واسترداد الأموال المنهوبة عن طريق ارتكاب تلك الجرائم؛ حيث تشمل على مجموعة شاملة من المعايير والتدابير والقواعد التي يمكن أن تطبقها جميع الدول من أجل تعزيز تشريعاتها الوطنية الخاصة بمكافحة الفساد، وهي تطالب الدول، بل تلزمها، باتخاذ تدابير وقائية وتجريم أكثر أشكال الفساد شيوعاً في القطاعين العام والخاص. كما تطالب الدول الأعضاء بإعادة الأموال المنهوبة التي تم الحصول عليها عن طريق الفساد إلى البلد الذي تُهبت منه ظلماً وعدواناً.

تتألف ديباجة "الاتفاقية" من (14) فقرة تنطلق من قاعدة أساسية جوهرها: **شعور الدول الأطراف في الاتفاقية بالقلق إزاء خطورة ما يطرحه الفساد من مشاكل ومخاطر على استقرار المجتمعات الدولية والوطني. وتشير الفقرة الثانية من ديباجة الاتفاقية إلى وعي الدول الأطراف بالمخاطر الناتجة عن الصلات القائمة بين الفساد وسائر أشكال الجريمة. وخصوصاً الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية، بما فيها غسل الأموال.** وقد أكدت الفقرة الرابعة من ديباجة الاتفاقية على أن الفساد لم يعد "شأنًا محلياً" بل يعتبر ظاهرة عابرة للوطنية تمس كل المجتمعات والاقتصاديات، مما يجعل التعاون الدولي على منعه ومكافحته أمراً ضرورياً.

وتحتوى "الاتفاقية" على عدد (71) مادة قانونية موزعة على ثمانية فصول رئيسية. وتحليل نصوص الاتفاقية يتبين لنا أنها انتهجت نهجاً شاملاً ومتعدد الجوانب من أجل منع جريمة الفساد ومكافحتها بفعالية، يتخذ هذا النهج شكلاً هرمياً متدرجاً من القاعدة إلى القمة وذلك على النحو التالي:

**المنهج الوقائي:** وقد خصصت الاتفاقية الفصل الأول (المواد 5--14) لبيان التدابير الوقائية التي تستهدف منع جرائم الفساد قبل وقوعها. ويحتل المنهج الوقائي قاعدة الهرم المعني بمنع الفساد ومكافحته وملاحقة مرتكبيه واسترداد الأموال المنهوبة. وجوهر هذا المنهج يتمثل في التزام الدول الأطراف بتبني سياسات

ومفاهيم وممارسات مكافحة الفساد، وضمان وجود وفعالية هيئة أو هيئات وطنية وقائية لمكافحة الفساد قبل وقوعه، وضرورة إتباع نظام للتوظيف والترقية والإحالة للتعاقد في القطاع العام يتسم بالكفاءة والشفافية والنزاهة، وتبني مدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين، ونظام للمشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية يتسم بالنزاهة والشفافية، وضمان مشاركة المجتمع في مكافحة الفساد، واتخاذ التدابير اللازمة لمنع غسيل الأموال، واتخاذ كافة التدابير اللازمة لضمان استقلال الجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة، وكذا التدابير اللازمة لمكافحة الفساد في القطاع الخاص.

**"المنهج العقابي":** خصص الفصل الثالث من الاتفاقية (المواد 15-42) للنصوص التي يركز عليها المنهج العقابي الذي اعتمده "الاتفاقية" لمكافحة الفساد وتلافي آثاره الضارة، ويعتمد هذا المنهج على عدة محاور هي:

- تجريم الفساد بمختلف أشكاله ومظاهره التي تشمل: رشوة الموظفين العموميين الأجنب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية؛ اختلاس الممتلكات، أو تبديدها أو تسريبها من قبل موظف عمومي؛ المتاجرة بالنفوذ؛ إساءة استغلال الوظائف؛ الإثراء غير المشروع، الرشوة في القطاع الخاص؛ اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص؛ غسل العائدات الإجرامية؛ الإخفاء؛ إعاقة سير العدالة. اتخاذ ما يلزم من تدابير لتقرير مسؤولية الشخصيات الاعتبارية عن المشاركة في الأفعال المجرمة بموجب الاتفاقية، واتخاذ ما يلزم من تدابير وإجراءات لتدليل العقوبات التي قد تنشأ من تطبيق قوانين سرية الحسابات المصرفية.
- ضمان التعاون بين السلطات العمومية داخل الدولة فيما يتعلق بتنسيق الجهود الرامية لمكافحة جرائم الفساد والمعاقبة عليها، وكذلك ضمان تعاون السلطات العمومية المعنية بمكافحة الفساد مع القطاع الخاص من أجل تحقيق ذات الغرض.
- ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد ومقاضاتهم وفرض الجزاء العادل عليهم، وتعويض الأضرار الناتجة عن الفساد.
- حماية الشهود والخبراء والضحايا والمبلغين.
- اتخاذ ما يلزم من تدابير للتمكين من مصادرة العائدات الإجرامية والممتلكات والأدوات والمعدات التي استخدمت أو كانت معدة للاستخدام في ارتكاب جرائم الفساد

**"التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد واسترداد الأموال":** أكدت "الاتفاقية" في المواد (43-62)

الموزعة على الفصول: (4، 5، 6) من الاتفاقية على استحالة مكافحة الفساد باعتباره ظاهرة كونية دون وجود تعاون فعال وجدي بين الدول الأطراف في مكافحة الفساد على المستويين الوطني والدولي، حيث تلزم الدول الأطراف بالتعاون فيما بينها من أجل تبادل المساعدة التقنية والخبرات والمعلومات المتعلقة بالفساد، وخاصة التعاون في التحقيقات والإجراءات المتعلقة بالمسائل المدنية والإدارية ذات الصلة بالفساد، وكذلك التعاون في الإجراءات القضائية المتعلقة بالجرائم الواردة في الاتفاقية، وتعاون الدول في نقل الأشخاص المحكوم عليهم في جرائم الفساد لقضاء فترة العقوبة أو اكتمالها، والتعاون في مجال نقل الإجراءات الجنائية الخاصة بالأفعال المجرمة بموجب الاتفاقية، والتعاون في انفاذ القانون، والتعاون في مجال تنفيذ أساليب التحري الخاصة المسموح بها قانوناً للكشف عن جرائم الفساد، في مجال تسليم المجرمين من مرتكبي جرائم الفساد. واسترداد الموجودات المتحصلة من جرائم الفساد، والتعاون في مجال تبادل المعلومات والمساعدة التقنية والتدريب.

ونظرا لأهمية النهج الشامل الذي انتهجته "الاتفاقية" لمنع ومكافحة الفساد، لذا سوف نتناول فيما يلي دراسة الملامح الرئيسية للتنظيم القانوني المصري لمكافحة الفساد، بغرض معرفة مظاهر وأسباب الفجوة الموجودة بينه وبين التنظيم الشامل الوارد في "الاتفاقية"، وذلك في ثلاثة محاور متتالية. تتفق ونهج الاتفاقية:

### المحور الأول:

#### المنهج الوقائي لمنع جرائم الفساد قبل وقوعها

#### (دراسة في أسباب الفجوة بين التشريع المصري وبين اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)

من المسلم به أن جرائم الفساد، مثل غيرها من الجرائم، تزدهر في البيئات المواتية لممارسة السلوكيات المشروعة، وتتسم تلك البيئات بعناصر رئيسية أبرزها: شيوع الاستبداد السياسي، وغياب العدالة الاجتماعية، وتدني مستوى المعيشة بسبب زيادة معدلات الفقر والجهل والمرض، وانحسار حكم القانون، وضعف بنية العدالة القضائية، وانحسار القيم والضوابط الاجتماعية التي تحكم السلوك العام والخاص في المجتمع. **لذا فإن الوقاية من الفساد تحتل أهمية قصوى في مجال خلق البيئة المواتية لمنعه ومكافحته، من خلال حصار مسيبيات الفساد وردعها، وتشجيع قيم النزاهة والشفافية والمحاسبة، وإلزام المواطنين وكافة قطاعات الدولة بمعايير إرشادية للسلوك تحدد القيم التي يتعين الاحتكام إليها.**

ونظرا لأهمية المنهج الوقائي في مجال منع الفساد ومكافحته، فقد خصصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الفصل الثاني (المواد 5 - 14) لبيان التدابير الوقائية التي يتعين على الدول اتخاذها لمنع جرائم الفساد قبل وقوعها، وتنوع هذه التدابير على النحو التالي:

1. تدابير وسياسات وممارسات وقائية لمنع الفساد قبل وقوعه من خلال التزام الدول بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، وإنشاء هيئات وطنية لمنع الفساد تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة، منصوص عليها في المواد (5 و 6 و 10 و 13) من الاتفاقية.

2. التدابير الوقائية والنظم التي تساعد على تحقيق الشفافية في القطاع العام (المواد 7-9)

3. تدابير تتعلق بالوقاية من الفساد في الأجهزة القضائية وأجهزة النيابة العامة (المادة 11)

4. التدابير الوقائية في القطاع الخاص (المادة 12)

5. تدابير لمنع غسل الأموال (المادة 14)

وسوف نتناول بإيجاز غير مخل موقف التنظيم القانوني المصري من الموضوعات الخمس السالف بيانها وذلك على النحو التالي:

### الموضوع الأول:

#### موقف التنظيم القانوني في مصر من التدابير والسياسات

#### والممارسات الوقائية المنصوص عليها في المواد (5 و 6 و 10 و 13) من الاتفاقية

استُهل الفصل الأول بنص المادة (5) التي قضت بأن: "1- تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة. 2- تسعى كل دولة طرف إلى إرساء وترسيخ ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد. 3- تسعى كل دولة طرف إلى إجراء تقييم دوري للبيكوك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة، بغية تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته".

ومن المهم الإشارة هنا إلى أن المادة (5) من الاتفاقية إنما تلزم الدولة بممارسات وتفعيل أدوار، لا بسن تشريعات ولوائح، فهي لا تتحدث عن تدابير تشريعية ينبغي على الدولة اتخاذها لمكافحة جرائم الفساد، ولكن تلزم الدول الأطراف بأن تضع وأن ترسخ عددًا كبيرًا من التدابير والإجراءات العملية والسياسات الواقية من الفساد. ومعنى ذلك، أن الدول الأطراف ملزمة وفقاً للمادة (5) من الاتفاقية بوضع وتنفيذ خطط واستراتيجيات وطنية للوقاية من الفساد، كما تلتزم بإجراء مراجعات دورية للتنظيم القانوني الوطني وللتدابير والإجراءات الإدارية المتعلقة بالوقاية من الفساد بغية تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته.

وما يؤكد هذا الفهم أن المادة (5) تعتبر بمثابة تمهيد للمادة (6) من الاتفاقية المعنونة "هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية"، وتنص المادة (6) في فقرتها الأولى على التزام الدول الأطراف: "بكفالة وجود هيئة أو هيئات، حسب الاقتضاء، تتولى منع الفساد، بوسائل مثل: (أ) تنفيذ السياسات المشار إليها في المادة (5) من هذه الاتفاقية، والإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقها، عند الاقتضاء. (ب) زيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها".

كما أن الفقرة الثانية من المادة (6) من الاتفاقية شددت على ضرورة أن تقوم كل دولة طرف، بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة (1) ما يلزم من الاستقلالية، لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أى تأثير لا مسوغ له. وينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم.

وبناء على ما تقدم، ترتب المادتان (5) و (6) من الاتفاقية التزامات معينة تقع على عاتق الحكومة المصرية واجب اتخاذ ما يلزم من تدابير واجراءات تشريعية وإدارية لتنفيذ وتفعيل تلك الالتزامات على أرض الواقع لضمان منع الفساد ومكافحته<sup>(3)</sup> أسوة بما فعلت العديد من دول العالم<sup>(4)</sup>، وهذه الالتزامات هي:

<sup>3</sup> جاء الحكم العام لالتزامات الدول بموجب تصديقها على الاتفاقية في المادة (65) المعنونة "تنفيذ الاتفاقية"، حيث نصت على: "1- تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، ما يلزم من تدابير بما فيها التدابير التشريعية والإدارية، لضمان تنفيذ التزاماتها بمقتضى هذه الاتفاقية. 2- يجوز لكل دولة طرف أن تعتمد تدابير أكثر صرامة أو شدة من التدابير المنصوص عليها في هذه الاتفاقية من أجل منع الفساد ومكافحته"

<sup>4</sup> ومن بعض أمثلة الخطط الوطنية واللجان المستقلة لمكافحة الفساد في الدول المختلفة:

-أرمينيا: استراتيجية مكافحة الفساد وخطة عمل لتنفيذها؛

-الجيل الأسود: خطة اصلاح الإدارة العمومية؛

-نيجيريا: خطة عمل لتعزيز نزاهة القضاء وقدرته في ولاية لاجوس؛ رومانيا: الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2005 - 2007

-أفغانستان: لجنة مكافحة الفساد الإداري

-بنجالاديش: استراتيجية مكافحة الفساد وخطة العمل على تنفيذها.

-بوتسوانا: مديرية مكافحة الفساد والجريمة الاقتصادية.

-بوركانوفاسو: الهيئة العليا لتنسيق مكافحة الفساد.



- (1) وضع خطة وطنية لمنع الفساد ومكافحته، مع ضرورة أن تركز تلك الخطة على تعزيز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة.
- (2) مراجعة دورية للتدابير التشريعية والإدارية ذات الصلة بالوقاية من الفساد بغية تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته.
- (3) كفاءة وجود هيئة أو هيئات وقائية مستقلة وذات موارد مالية وبشرية كافية لأداء أنشطتها في مجال منع الفساد بوسائل متعددة منها على سبيل المثال: إرساء وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد، إجراء تقييم دوري للتشريعات والتدابير الإدارية، زيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها.

### والسؤال الآن حول:

ما هو مدى توافق وانسجام التنظيم القانوني المصري مع مقتضيات المادتين (5) و (6) من "الاتفاقية"، وهل توجد فجوة في هذا الإطار، وما هي أسباب تلك الفجوة وكيفية علاجها؟ الجواب هو:

### أولاً:

#### غياب خطة وطنية لمنع الفساد ومكافحته

يمكن القول بوجود فجوة حقيقة على المستويين التشريعي والعملي فيما يتعلق بالتزام الحكومة المصرية بوضع خطة وطنية لمنع الفساد ومكافحته تركز على تعزيز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة، وفقا لمقتضيات المادة (5) من اتفاقية مكافحة الفساد: **حيث ينشأ الواقع المعاش بأن السياسات والممارسات الحكومية التي كانت سائدة قبل ثورة يناير 2011 فيما يتعلق بمنع ومكافحة الفساد، ما تزال كما لم تتغير إلا بشكل طفيف ومحدود لا ينسجم مع تطلعات الشعب وأماله التي تفجرت مع الثورة، حيث تعكس تلك السياسات والممارسات مناخ من عدم الشفافية وغياب الإفصاح فيما يتعلق بالفساد ومخاطره على المجتمع، كما يغيب منطق المساءلة والمحاسبية كمرتكز أساسي لأي خطة وطنية في هذا الإطار. وبدعم من تلك السياسات والممارسات وبعمقها غياب وجود تشريع وطني يلزم الدولة بمختلف كياناتها ومؤسساتها باحترام حق المواطنين في الحصول على المعلومات والمشاركة في منع الفساد وفقا لمبادئ الشفافية والإفصاح والمساءلة القانونية.**

والجدير بالتأكيد عليه أن مشاركة المجتمع في منع الفساد ومكافحته، يتطلب من الحكومة والجهاز الإداري للدولة وكافة المسؤولين عن الإدارات العليا في القطاعين العام والخاص: **ممارسة أقصى قدر من الشفافية**

- كرواتيا: مكتب منع الفساد والجريمة المنظمة.

- ألبانيا: لجنة القواعد الأخلاقية ومكافحة الفساد.

- فرنسا: الدائرة المركزية لمكافحة الفساد.

- جورجيا: مكتب مكافحة الفساد.

- الأردن: اللجنة العليا لمكافحة الفساد.

- جنوب أفريقيا: لاستراتيجية وطنية + لجنة لمكافحة الفساد + قوانين لمنع الاحتكار وتنظيم المنافسة ومنع تارب المصالح وتدعيم النزاهة والشفافية

- كما توجد لجان وطنية لمنع الفساد في كل من : باكستان، وماليزيا، وسنغافورة، وإيطاليا، وروسيا، وهونج كونج والمكسيك

راجع في ذلك تفصيلا: الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، من إصدارات مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة،

نيويورك 2006 صفحة 233 وما بعدها

**والإفصاح، وعندما يتحقق ذلك تزيد مشاركة المواطنين في الشؤون العامة وانخراطهم في النقاش العام حول مختلف السياسات والفعاليات. ومن ذلك سياسات وعمليات منع الفساد ومكافحته.**

ويشير مفهوم "الشفافية" أول ما يشير، إلى حرية الوصول إلى المعلومات المتعلقة بظاهرة الفساد المتجذرة في المجتمع المصري وفقا للبيانات والمعلومات المتداولة<sup>(5)</sup>، وما يقابل ذلك من الالتزام بالإفصاح عن هذه المعلومات. ومن الناحية السياسية تعني "الشفافية" التزام الحكومة بتنفيذ منظومة من السياسات و الإجراءات العملية التي تمكن الناس من ملاحظة وتقييم ومحاسبة تصرفات المسؤولين السياسيين وكيار موظفي الجهاز الإداري للدولة. ومسئولو الإدارات العليا في القطاعين العام والخاص. ومن الناحية المالية، عرف "صندوق النقد الدولي" معنى الشفافية بأنها إطلاع الجمهور على هيكل القطاع العام ووظائفه والبيانات التي تستند إليها السياسات المالية العامة وحسابات القطاع العام والتوقعات الخاصة بالمالية العامة.

من ثم يتعين على الحكومة المصرية، إعمالا لمقتضيات المادة (5) من اتفاقية مكافحة الفساد، أن تعمل جاهدة على تنفيذ وتفعيل مجموعة من الآليات والقيم والمفاهيم والسياسات التي تشكل البيئة المواتية لتحقيق الشفافية في المجتمع، ومنها: **الفصل بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، قيام شراكة حقيقية بين الحكومة والمواطن ممثلة بمؤسسات المجتمع المدني، سيادة القانون، بالإضافة إلى تشريع وقوانين تساعد المواطنين وهيئات المجتمع المدني على ممارسة أشكال المساءلة والمحاسبة للمسؤولين العموميين.**

أن توافر المعلومات والبيانات المتعلقة بالفساد ومخاطره، يؤدي إلى تحقيق الشفافية، وتطبيق الشفافية يعزز القدرة على المحاسبة والمساءلة بما يساهم في منع الفساد ومكافحته<sup>(6)</sup>. وهذا ما تؤكد عليه المادة (1) (0) من الاتفاقية المعنونة "ابلاغ الناس"<sup>(7)</sup>.

<sup>5</sup> وفقا لما جاء في التقرير الثاني للجنة الشفافية والنزاهة في مصر التابعة لوزارة التنمية الإدارية، فإن مصر تحتل المرتبة 105 من عدد 180 دولة طبقا لمؤشر الفساد الذي وضعته منظمة الشفافية الدولية.

راجع في ذلك: التقرير الثاني للجنة الشفافية والنزاهة، عام 2008.

<sup>6</sup> (ومن المستقر عليه أن "المعايير الدولية لقياس مستوى تحقيق الشفافية" في بلد ما تتضمن مجموعة من الآليات تساعد حال تنفيذها في جذب الاستثمارات الأجنبية وبالتالي إنعاش السوق، ومحاصرة الروتين، ومحاربة الفساد، وتعزيز الدور الرقابي للمؤسسات المتخصصة والمجتمع وبالتالي زيادة الثقة العامة في العاملين وفي النظم والمؤسسات الرسمية للدولة، وهذه الآليات هي:

1. تصميم الإجراءات والتعليمات الحكومية في شكل قواعد قانونية مكتوبة ومنشورة.
2. وضع قواعد واضحة للنشر والإفصاح تحدد فيها: المعلومات التي يجب توفيرها، المواعيد التي يجب نشرها فيها، المسؤولية القانونية عن عدم نشرها.
3. أن توفر المؤسسات الحكومية معلومات كافية لفهم عملها وتسهيل مراقبة أداؤها.
4. أن توفر المؤسسات الحكومية البيانات التي يحتاجها المواطن والقطاع الخاص.
5. أن تكون نصوص القوانين واللوائح والتعليمات والإجراءات في متناول المواطن.
6. توفير البيانات الأساسية عن الأداء الاقتصادي في وقت سريع وملائم.
7. توفير البيانات الرئيسية المتعلقة بالمالية العامة بشكل مفصل ودقيق وسريع.
8. إتاحة وتوفير نصوص الدراسات والبحوث التي تقوم الدوائر الحكومية بإعدادها.
9. أن تقوم الدوائر الحكومية بشكل دوري وكلما دعت الحاجة بوضع نصوص السياسات التي تتبناها في متناول الجمهور.

راجع في ذلك: د. على الصاوي، ماهية المساءلة والشفافية ودورها في تعزيز التنمية الإنسانية، ورقة للنقاش مقدمة ضمن أوراق : المؤتمر الثالث للجمعية الاقتصادية العمانية، مسقط 21 مارس 2009 ص 5

<sup>7</sup> (نص المادة 10 من الاتفاقية على أن: "تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع مراعاة ضرورة **مكافحة** الفساد، ما قد يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية في إدارتها العمومية، بما في ذلك ما يتعلق بكيفية تنظيمها واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، عند الاقتضاء. ويجوز أن تشمل هذه التدابير ما يلي:

وبالمخالفة لمقتضيات المادتين (5 و 10) من الاتفاقية، تشير المعلومات والبيانات المتداولة إلى أن منظومة الفساد الكلية في مصر، لم يطرأ عليها أي تغيير يختلف عما كانت عليه قبل ثورة يناير 2011 ففضايا الفساد الكبرى التي تم الكشف عنها خلال السنوات الثلاث الأخيرة لا تزال في أغلبها بمنأى عن الحساب والمساءلة القانونية، ولا يزال مرتكبوها ينعمون بالثروات المنهوبة من الدولة<sup>(8)</sup>. أما جرائم الفساد ذاتها (الصغرى والكبرى) فإنها في حالة تمدد واستفحال يوماً بعد يوم في ظل غياب خطة وطنية جادة لمنع جرائم الفساد ومكافحتها. حيث تسود مختلف أشكال وممارسات الفساد الحكومي والإداري وفي القطاعين العام والخاص، ويتم ذلك كله في ظل غياب مناخ من الشفافية والإفصاح والمحاسبة، ولكن يظل من أخطر الآثار الاقتصادية للفساد غياب العدالة في توزيع الدخل القومي، وترسيخ التنمية غير المتوازنة، وضعف سلطة القانون.

إن مقتضيات المادتين (5) و (10) من الاتفاقية تفرض على الحكومة المصرية ضرورة وضع خطة وطنية لمنع الفساد ومكافحته تتضمن العديد من التدابير التشريعية والإدارية والسياسية. ويمكن اجمالاً أهم تلك التدابير فيما يلي، مع الأخذ في الاعتبار ضرورة توافر الإرادة السياسية للسلطة الحاكمة تجاه تنفيذ وتفعيل تلك التدابير على المستوى الفعلي:

1. الإسراع في إصدار وتفعيل المنظومة التشريعية والإدارية الخاصة بالإفصاح عن البيانات وتداول المعلومات وقياس الرأى العام، وقواعد حوكمة الإدارة والمؤسسات العامة ومختلف الشركات في القطاعين العام والخاص، والرقابة على أعمالها.
2. تفعيل النظام الديمقراطي بمؤسساته المنتخبة في انتخابات حرة ونزيهة كآلية فعالة لمنع ومكافحة الفساد في المجتمع.
3. وضع استراتيجية وطنية واضحة ومعلومة للجميع للقضاء تدريجياً على مسببات الفساد والبيئة الحاضنة له، والتي تشمل: انتشار الفقر والجهل، وغياب الإرادة السياسية لمكافحة الفساد، وعدم الالتزام بمبدأ الفصل بين السلطات، ضعف الخدمات والمؤسسات العامة التي تخدم المواطنين، تدنى رواتب العاملين في القطاع العام، غياب حرية الإعلام، ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات المعنية بمحاربة الفساد.
4. تجميع كل القوانين المصرية المتعلقة بمنع ومكافحة الفساد في منظومة واحدة. والعمل على أن تكون الصياغة الفنية للقوانين الجديدة واضحة ومحكمة ومستندة إلى معايير الشفافية، ومتفق مع المعايير الواردة في اتفاقية مكافحة الفساد.

(أ) اعتماد إجراءات أو لوائح تمكن عامة الناس من الحصول، عند الاقتضاء، على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، وعن القرارات والصكوك القانونية التي تم عامة الناس، مع إيلاء المراعاة الواجبة لصون حرمتهم وبياناتهم الشخصية.

(ب) تبسيط الإجراءات الإدارية، عند الاقتضاء، من أجل تيسير وصول الناس إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات.

(ج) نشر معلومات يمكن أن تضم تقارير دورية عن مخاطر الفساد في إدارتها العمومية.

<sup>8</sup> جاء في التقرير الثالث للجنة الشفافية والنزاهة في مصر الصادر عام 2010 ما يلي: "الحقائق الصارخة التي تكشف عنها الجهات الرقابية والمسوح الميدانية من شيوع الإهمال والفساد الإداري وانتشار الرشوة، وحافزها الأساسي قصور المساءلة وغياب الحساب وتضارب الاختصاصات، إذ يفرز الجهاز الإداري للدولة كل عام ما يزيد على 70 ألف قضية مختلفة تحفظ منها 40 ألفاً ويحكم في أقل من ألفين. وطالب بإغلاق الأبواب الخلفية للتعيينات، لمن انتهت خدمتهم بالاستقالة أو الفصل من الخدمة أو غيرهما من أسباب انتهاء الخدمة. ودعا التقرير إلى العمل على سرعة إصدار قانون لتنظيم الإفصاح وتداول المعلومات الذي يتيح الفرصة كاملة للحصول على البيانات والمعلومات الصحيحة"

5. تفعيل أدوار هيئات الرقابة الوطنية المعنية بمنع الفساد وضمان استقلالها بما يحول دون التدخل في أعمالها على نحو ما يحدث مع الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر وغيره من الهيئات الرقابية الأخرى<sup>(9)</sup>.

6. إنشاء هيئة أو هيئات وطنية مستقلة لمنع الفساد، تتولى الإشراف على تنفيذ الخطط الوطنية في مجال منع الفساد ومكافحته.

7. تعزيز وتفعيل مشاركة المواطنين ومختلف مؤسسات المجتمع المدني في منع الفساد ومكافحته، وذلك بفتح قنوات حوار دائمة مع المواطنين، وتوعية المواطنين بمخاطر الفساد على المجتمع، وتحويل قضايا الفساد إلى قضايا رأي عام وتشجيع الجمهور على شجب وإدانة الفساد والكشف والإبلاغ عنه. وذلك إعمالاً لمقتضيات المادة (13) من الاتفاقية المعنونة "مشاركة المجتمع" التي تنص على: "1- تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، ضمن حدود إمكاناتها ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومجاريته، ولإذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وحسامته وما يمثله من خطر. وينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير مثل: "أ" تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهام الناس فيها. "ب" ضمان تدسر حصول الناس فعلياً على المعلومات. "ج" القيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد، وكذلك برامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية. "د" احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها. ويجوز إخضاع تلك الحرية لقيود معينة، شريطة أن تقتصر هذه القيود على ما ينص عليه القانون وما هو ضروري: "1" مراعاة حقوق الآخرين أو سمعتهم. "2" لحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو لصون صحة الناس أو أخلاقهم.

\*\*\*\*

## ثانياً :

### غياب وجود هيئة أو هيئات وطنية مستقلة لمنع الفساد ومكافحته.

لا شك في وجود بعض الهيئات الوطنية المعنية بمنع الفساد ومكافحته، وقد استندت الحكومة المصرية على وجودها للتأكيد على التزامها بتنفيذ التزامها الوارد في المادة (6) من اتفاقية مكافحة الفساد التي تنص على التزام الدول الأطراف: "بكفالة وجود هيئة أو هيئات، حسب الاقتضاء، تتولى منع الفساد، بوسائل مثل: (أ) تنفيذ السياسات المشار إليها في المادة (5) من هذه الاتفاقية، والإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقه، عند الاقتضاء. (ب) زيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها."

ومن أهم تلك الهيئات نذكر:

### 1. لجنة الشفافية والنزاهة:

في العام 2007 أصدر وزير التنمية الإدارية في مصر القرار الوزاري رقم 86 لسنة 2007 بإنشاء "لجنة الشفافية والنزاهة"، وتتكون هذه اللجنة التي يرأسها وزير التنمية الإدارية من عدد 8 أشخاص، وتم توسيع

<sup>9</sup> ( هناك أزمة حالية بين رئيس جهاز المركزي للمحاسبات وبين الإدارة المعنية بالتحقيق في جرائم الفساد بسبب عدم قيامها بالتحقيق في البلاغات المقدمة من الجهاز المركزي للمحاسبات حول جرائم الفساد.

العضوية في عام 2008 إلى 15 شخصاً . كلهم معينون وتم اختيار عضوين فيما بمعرفة الوزير ليكونا ممثلين عن المجتمع المدني بشخصيهما. أما بقية الأعضاء فهم ممن يتبعون الحكومة في أعمالهم. إما بشكل قانوني أو سياسي<sup>(10)</sup>. وقد أكدت "لجنة الشفافية والنزاهة" في تقريرها الأول الصادر في فبراير 2007 على أن إنشاء اللجنة جاء تنفيذاً لمقتضيات المادة (6) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي حثت الدول الأطراف على منظومتها الوطنية للنزاهة والشفافية ومحاربة الفساد بهيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية تتولى منع الفساد من خلال الإشراف على تنفيذ السياسات المشار إليها في الاتفاقية<sup>(11)</sup>.

وقد أشارت اللجنة في تقريرها الأول لعام 2007 إلى أنه : **"من غير المطلوب خلق جهة رقابية جديدة إذ أن المنظومة الوطنية تذخر بالعديد من الجهات التي تقوم بدور طيب وهو أمر محمود وتوجه دولي إذ أن وجود جهة واحدة قد يؤدي إلى تضخمها كما لا يوفر الضوابط المناسبة للرؤية بمنظور متعددة مختلفة"**<sup>(12)</sup>.

وقد أوردت "لجنة الشفافية والنزاهة" بيان بالجهات الرقابية الموجود بالفعل في جمهورية مصر العربية وعددها 26 هيئة، وهي:

#### (1)

#### الجهات الرقابية ذات الدور الأصيل وعددها (10) وهي:

م	الجهة الرقابية	القانون المنظم لها	الدور	التبعية
1	النيابة العامة	- قانون العقوبات – الكتاب الثاني-الجرائم المضرة بالأموال العامة - القانون رقم م ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية	أصيل – تحقيق	وزارة العدل
2	جهاز الكسب غير المشروع	قانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ حماية القيم	أصيل – تحقيق	وزارة العدل
3	الجهاز المركزي	قانون الجهاز المركزي للمحاسبات الصادر بالقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ وتعديلاته	أصيل – رقابي	رئيس الجمهورية
4	هيئة الرقابة الإدارية	القانون ٥٤ لسنة ١٩٦٤	أصيل – رقابي	رئيس الوزراء
5	مباحث الأموال العامة	القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٤ بإصدار قانون هيئة الشرطة	أصيل – تحقيق	وزارة الداخلية
6	وحدة غسيل الأموال		أصيل – تحقيق	وزارة العدل
7	النيابة الإدارية	القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية	أصيل – تحقيق	وزارة العدل

<sup>10</sup> ( راجع في ذلك: التعليق المقدم إلى المؤتمر الثالث للدول الأطراف باتفاقية مكافحة الفساد، الدوحة – قطر – نوفمبر 2009 من لتحالف المصري لمكافحة الفساد: المكتب العربي للقانون، المنظمة الأفرومصرية لحقوق الانسان ( اهرؤ ) حركة مصريون ضد الفساد، مركز مبادرون لدعم التنمية و التعليم المدني، مؤسسة العدالة الإنتقالية، مؤسسة قضايا المرأة

<sup>11</sup> ( راجع في ذلك: التقرير الاول للجنة الشفافية والنزاهة الصادر في فبراير 2007 ، وزارة التنمية الإدارية، ص 7.

<sup>12</sup> ( راجع في ذلك: التقرير الاول للجنة الشفافية والنزاهة الصادر في فبراير 2007 ، وزارة التنمية الإدارية، ص 7.

8	قطاع الشرطة المتخصصة	القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٤ بإصدار قانون هيئة الشرطة	مكمل - تحقيق	وزارة الداخلية
9	آليات وزارة المالية	- هيئة الخدمات الحكومية: قانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ بشأن تنظيم المناقصات و المزايدات. - قرار رئيس الجمهورية ٢١٢٦ لسنة ١٩٧١ - التفتيش المالي والإداري قانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية - قانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة. - المراقب المالي: قانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة - قانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية	أصيل - رقابي	وزارة المالية
10	المخابرات العامة	القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٧١ وتعديلاته.		

(2)

الجهات الرقابية ذات الدور المكمل وعددها (11) وهي:

م	الجهة الرقابية	القانون المنظم لها	الدور	التبعية
1	الجهاز المركزي للتعبة. و الإحصاء	قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٩١٥ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء الجهاز المركزي للتعبة. العامة والإحصاء.	معلومات	
2	مركز معلومات مجلس الوزراء	قرار رقم ١٨٦٤ لسنة ١٩٧٤ - قرار ٨٨ لسنة ١٩٨٥ - قرار ١٠٤٩ لسنة ١٩٧		
3	البنك المركزي.	قرار جمهوري لسنة رقم ٦٤ لسنة ٢٠٠٤	رقابي - تنظيمي	
4	جهاز حماية المنافسة	القانون ٣ لسنة ٢٠٠٥ بإصدار قانون حماية المنافسة و منع الممارسات الاحتكارية	تنظيمي	وزارة التجارة
5	جهاز حماية المستهلك	القانون ٦٧ لسنة ٢٠٠٦ بإصدار قانون حماية المستهلك	تنظيمي	وزارة التجارة
6	جهاز تنظيم مرفق الكهرباء.		تنظيمي	وزارة الكهرباء.
7	آليات وزارة الصحة	الرقابة الصحية - المواصفات القياسية		وزارة الصحة
8	جهاز تنظيم الاتصالات	القانون ١٩ لسنة ١٩٩٨	تنظيمي	وزارة الاتصالات
9	آليات وزارة التجارة والصناعة	المواصفات القياسية- الرقابة الصناعية - الغش التجاري		وزارة التجارة
10	آليات وزارة الإسكان	جهاز التفتيش الفني علي أعمال البناء.		الاسكان

## (3)

الجهات النيابة والقضائية والمجتمعية وعددها (5) وهي :

م	الجهة الرقابية	القانون المنظم لها	الدور	التبعية
1	المجالس النيابة المنتخبة		أصيل .رقابة	
2	المجالس المحلية	قانون الإدارة المحلية. الصادر بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته	رقابة شعبية	
3	المحاكم الجنائية	قانون العقوبات - الكتاب الثاني - الجرائم - المضرة بالأموال العامة- القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية	أصيل - عقابي	
4	مجلس الدولة	قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧١	عقابي -	
		قانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ بشأن تنظيم المناقصات والمزايدات القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية	استشاري - رقابي	
5	المجلس القومي لحقوق الإنسان	القانون ٦٧ لسنة ٢٠٠٦ بإصدار قانون حماية المستهلك	رقابة مدنية	

تقييم في ضوء أحكام الاتفاقية:

الواقع أن "لجنة الشفافية والنزاهة" التابعة لوزارة التنمية الإدارية، تخالف من حيث تشكيلها وتكوينها ووظائفها، ما نصت عليه المادة (6) في فقرتها الثانية التي تنص على أن تلتزم الدول الأطراف بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة (١) ما يلزم من الاستقلالية، لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أى تأثير لا مسوغ له. وينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم.

فالمؤكد أن هذه اللجنة تفتقد شرط الاستقلال لكونها هيئة وزارية تابعة لإحدى وزارات الدولة وهي: وزارة التنمية الإدارية كما يرأسها وزير الدولة للتنمية الإدارية، الذي يقوم بتعيين أعضائها دون توافر ضمانات حقيقة لتمثيل الشركاء الحقيقيين في مجال منع ومكافحة الفساد داخل هذه اللجنة.

كما أن لجنة "الشفافية والنزاهة" تفتقد إلى الصلاحيات والسلطات التي تقتضيها ممارسة الأدوار المنصوص عليها في المادة 6/1 من اتفاقية مكافحة الفساد، والتي تتمثل أساسا في منع الفساد من خلال ممارسات السياسات المنصوص عليها في الاتفاقية، ومن البديهي أن تفتقد أي لجنة وزارية صلاحيات وأدوار تلزم

الحكومة وغيرها من القطاعات الرئيسية في الدولة، ولعل هذا الأمر تحديداً ، هو الذي دعي اللجنة ذاتها لأن تقرر في التوصية رقم (1) الواردة في الفصل السادس من التقرير الثاني لها الصادر في أغسطس 2008 ما يلي : **"السعي في اتخاذ الخطوات اللازمة نحو تشكيل لجنة وطنية للشفافية والنزاهة. تضم كافة الشركاء طبقاً للمادة 6 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تتبع رئيس مجلس الوزراء ..."**

أما بالنسبة للسرد الذي أورده " لجنة الشفافية والنزاهة" بشأن الهيئات الرقابية الموجودة في مصر، والقول بعدم الحاجة لخلق جهة رقابية جديدة، فمردود على ذلك بأمرين:

**الأمر (الأول):** إن هذا التعداد الخاص بالهيئات الرقابية وإن كان صحيحاً من حيث المبدأ، إلا أنه لا ينفي الحاجة في جمهورية مصر العربية - بالإضافة إلى وجود تلك الجهات الرقابية - إلى ضرورة إنشاء هيئة أو هيئات وطنية مستقلة جديدة لمنع الفساد ومكافحته، تضطلع بممارسة الأدوار والسياسات الواردة في اتفاقية مكافحة الفساد.

**الأمر "الثاني":** أن الجهات الرقابية الموجود حالياً في مصر، رغم أهميتها غير المنكورة، إلا أن أحداث ثورة يناير 2011 وتداعياتها المستمرة حتى الآن، **كشفت عن افتقاد تلك الجهات إلى الاستقلال الحقيقي الذي يمنع تدخل أي سلطة من سلطات الدولة في أعمالها أو التأثير سلباً على أدوارها وقراراتها المتعلقة بمنع الفساد ومكافحته في مؤسسات الدولة ، كما كشفت أيضاً عن احتياج حقيقي إلى إجراء اصلاحات جوهرية داخل الجهات الرقابية في مصر بغية تدعيم الاستقلال والنزاهة وتعزيز الأدوار والصلاحيات وفقاً لمبادئ الشفافية والإفصاح والمساءلة الواردة في الاتفاقية.**

## 2. اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد:

بتاريخ 3 نوفمبر 2010 صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 2890 لسنة 2010 بإنشاء "اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد"، وجاء في ديباجة القرار أن تأسس هذه اللجنة يأتي في إطار تنفيذ مقتضيات **قرار رئيس الجمهورية رقم 307 لسنة 2004 بانضمام مصر إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.**

وتتكون اللجنة التي يرأسها وزير العدل حسب نص المادة الأولى من القرار، وزير الشؤون القانونية والمجالس النيابية، النائب العام، وممثلين عن: وزارة الداخلية، وزارة الخارجية ، وزارة الدولة للتنمية الإدارية ، وزارة العدل، النيابة العامة ، المخابرات العامة، هيئة الرقابة الإدارية ، الجهاز المركزي للمحاسبات، هيئة النيابة الإدارية، وحدة مكافحة غسل الأموال.

وتختص اللجنة طبقاً للمادة الثانية من القرار: **بالعمل على تفعيل الإنفاذ الفعلي لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والاتفاقيات الإقليمية والثنائية الأخرى ذات الصلة، والتنسيق بين الجهات المعنية بهذا الشأن. وصناعة رؤية مصرية موحدة يتم التعبير عنها في المحافل الدولية تعكس الأبعاد القانونية والأمنية والسياسية المتصلة بالموضوع. كما تختص كذلك بمتابعة تنفيذ مصر لالتزاماتها الدولية الناشئة عن اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد. وإجراء تقييم دوري للتشريعات واللوائح والقرارات ذات الصلة بمنع ومكافحة الفساد والوقاية منه، وذلك بغية تقرير مدى كفايتها ومن توافقيها نصوص الاتفاقية، وكذلك العمل على تعزيز أواصر التعاون القضائي الدولي في مجال مكافحة الفساد واسترداد الموجودات ومتحصلات**



الجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية. وأخيراً، تختص اللجنة بالتوعية المجتمعية ونشر المعارف المتعلقة بمخاطر وأضرار الفساد، وإعداد برامج التدريب للقائمين على إدارة العدالة الجنائية وإنفاذ القانون. ورغم أن صلاحيات وأدوار هذه اللجنة تتفق إلى حد كبير مع مقتضيات المادة 6/2 من اتفاقية مكافحة الفساد، إلا أنها تفتقد إلى شرط الاستقلالية، حيث تشكل برئاسة وزير العدل وعضوية مسئولين في الدولة يحكم وظائفهم، كما لا تمثل مختلف قطاعات المجتمع المدني المعنية بمنع الفساد ومكافحته، كما لا تتوفر إية معلومات بشأن وجودها الفعلي من عدمه، وذلك قد يرجع إلى اندلاع ثورة يناير 2011.

### 3. المفوضية الوطنية لمكافحة الفساد:

نصت عليها المادة 204 من دستور مصر لسنة 2012 الصادر في عهد الرئيس المعزول محمد مرسي بقولها: "تختص المفوضية الوطنية لمكافحة الفساد بالعمل على محاربة الفساد ومعالجة تضارب المصالح، ونشر قيم النزاهة والشفافية وتحديد معاييرها، ووضع الاستراتيجية الوطنية الخاصة بذلك كله، وضمان تنفيذها بالتنسيق مع الهيئات المستقلة الأخرى، والإشراف على الأجهزة المعنية التي يحددها القانون"

والميزة الرئيسية للمادة 204 من دستور 2012 أنها كانت تضيف الطابع الدستوري على "المفوضية الوطنية لمكافحة الفساد" من حيث الإنشاء والصلاحيات والأدوار، كما تؤكد على استقلالها إزاء السلطات الأخرى، وإلى ضرورة التنسيق بين جميع السلطات المختصة فيما يتعلق بمنع ومكافحة الفساد وتعزيز قيم النزاهة والشفافية ومنع تضارب المصالح. كما يعطي للجنة صلاحيات وأدوار تتفق بشكل يكاد يكون متطابق مع مقتضيات المادتين (5) و(6) من اتفاقية مكافحة الفساد.

ولكن مما يؤسف له، أنه لم يصدر، خلال سريان دستور 2012، القانون المنشئ والمنظم لعمل المفوضية الوطنية لمكافحة الفساد، وبالتالي لم تدخل حيز الوجود الفعلي، وربما يرجع ذلك بسبب تطور الأحداث السياسية في مصر إثر الاحتجاجات الشعبية على سياسة الرئيس محمد مرسي وجماعة "الخوان المسلمين"، والتي انتهت بعزل الرئيس مرسي عن الحكم بعد احتجاجات 30 يونيو 2013 واسعة النطاق، وتعطيل العمل بدستور 2012 ثم صدور الدستور الجديد في مطلع 2014.

### 4. إلغاء المفوضية الوطنية لمكافحة الفساد في دستور 2014 واستبدالها بنص المادة 218 من الدستور:

ألغى دستور مصر الجديد الصادر في مطلع العام 2014 النص الخاص بالمفوضية الوطنية لمكافحة الفساد، واستعاض عن ذلك بالمادة (218) من الدستور الجديد التي تقضي بأن: "تلتزم الدولة بمكافحة الفساد، ويحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية المختصة بذلك. وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها في مكافحة الفساد، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام، ووضع ومتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون".

وهناك عدة قراءات حقوقية، وليست قراءة واحدة، للمادة 218 من الدستور الجديد، وذلك فيما يتعلق بموقفها من إنشاء هيئة وطنية معنية بمنع الفساد؛ ولكن مجمل هذه القراءات تؤكد على بعض الجوانب الإيجابية للمادة 218 من الدستور، حيث أكدت التزام الدولة، بمقتضى هذا الدستور وطبقاً لأحكامه،

بمكافحة الفساد والوقاية منه، وضرورة وجود هيئة أو هيئات وطنية تختص بهذا الأمر على ان تنسق على وجه الاستقلال مع غيرها من الهيئات. الأخرى من أجل منع الفساد ومحاربه، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، ضمانا لحسن أداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام، كما ألزمت الهيئة أو الهيئات المعنية بمكافحة الفساد بوضع ومتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية، وهذا كله يتفق ومقتضيات المادتين (5) و (6) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

هذا ما اتفقت عليه القراءات الحقوقية بشأن المادة 218 من الدستور الجديد، أما ما اختلفت بشأنه فهو تفسير إحالة الدستور للقانون أمر تحديد الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بمنع الفساد ومكافحته، وهل هذا يتضمن تكليف للمشرع العادي بضرورة إنشاء هيئة مستقلة أو أكثر، بالإضافة إلى الهيئات الرقابية الموجودة بالفعل، معنية بمنع الفساد عبر تنفيذ السياسات المنصوص عليها في اتفاقية مكافحة الفساد؟ أم أن المشرع العادي سيكتفي بما هو موجود بالفعل من هيئات رقابية مع تعديل اختصاصاتها وأدوارها بما يتفق مع حكم المادة 218 من الدستور الجديد؟

الواقع أن الخلاف السابق يتجاوز حدود ما هو نظري إلى ما هو عملي، حيث جرت العادة في بلدان العالم النامي، ومنها جمهورية مصر العربية، على أن الإحالة إلى القوانين بشأن تنظيم مسألة ما، تكون غالبا بمثابة القاطرة التي تستخدمها السلطة الحاكمة للافتئات على الحقوق والحريات العامة والانتقاص منها.

ومن ثم فإن هناك مخاوف حقيقية، كما أن هناك آمال مشروعة ترتبط بالمادة 218 من الدستور، وترنو إلى أن تحذو السلطات العامة صوب تفعيل المادة 218 من أجل إنشاء هيئة وطنية مستقلة لمنع ومكافحة الفساد وفقا لمقتضيات المادة 218 من الدستور التي تنسجم مع أحكام الاتفاقية، باستثناء واحد، هو عدم النص في صلب هذه المادة على أن تركز أعمال الهيئة المختصة بمنع الفساد على مبدأ المشاركة المجتمعية في الجهود الوطنية الرامية لمنع الفساد ومكافحته.

### الموضوع الثاني:

#### موقف التنظيم القانوني في مصر من التدابير الوقائية.

#### التي تساعد على تحقيق الشفافية في القطاع العام (المواد 7-9 من الاتفاقية)

نصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المواد (7-9) على مجموعة من التدابير الوقائية الخاصة بمنع ومكافحة الفساد بالقطاع العام، وتشمل: أن يتم ترسيخ وتدعيم نظم للتوظيف في القطاع العام في الدولة يقوم على مبادئ الكفاءة والشفافية ومعايير موضوعية مثل الجدارة والأنصاف والأهلية ويقدم للموظفين أجور كافية ومنصفه وتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية ومنع تضارب المصالح العامة مع مصالح الموظفين الخاصة.

والواقع أن التنظيم القانوني المصري يتضمن عددًا من القوانين المعنية بمعالجة المسائل المنصوص عليها في الاتفاقية ومنها: قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 وقانون العمل رقم 12 لسنة 2003 وقانون تنظيم الجامعات رقم 49 لسنة 1972 وقانون الوظائف القيادية رقم 5 لسنة 1991 إلى جانب لوائح العاملين بالشركات وكذلك قانون كادر المعلمين .

وما يعيب التنظيم القانوني الناظم لمنع الفساد في القطاع العام في مصري، أنه يتجاهل الواقع المعاش ومهمل النظر إلى و/أو معالجة مسببات الفساد المستشري في المجتمع المصري، ونحصر المجال هنا على الإشارة إلى أربعة من المسببات الرئيسية لإستشراء ظاهرة الفساد في مصر، وهي: **تدني مستوى الأجور الخاصة بالموظفين والعاملين في الدولة والقطاع العام بما يساهم في خلق بيئة مواتية لممارسة جرائم الفساد، وعدم تفعيل قانون عام وشامل لتضارب المصالح، ومسألة مدونة سلوك الموظفين وتنظيم المشتريات العامة.**

1. **تدني مستوى الأجور:** بعد جدل طويل واحتجاجات واسعة النطاق، إصدر رئيس الحكومة المصرية القرار 22 لسنة 2014 بشأن تطبيق الحد الأدنى للأجور على العاملين المدنيين في الدولة<sup>(13)</sup>، كما أصدر القرار 63 لسنة 2014 بشأن الحد الأقصى لأجور العاملين في الدولة<sup>(14)</sup>.

ولا شك أن الحد الأدنى لأجور العاملين، وهو مبلغ 1200 جنيه مصري شهريا، يعتبر حدًا منخفضًا لا يستجيب للزيادة السريعة في الأسعار بسبب زيادة معدلات التضخم، كما أن هذا القرار جاء قاصراً على العاملين في جهاز الدولة دون غيرهم، وهو الأمر الذي أدى إلى اندلاع العديد من الاحتجاجات والاضرابات العمالية واسعة النطاق<sup>(15)</sup> وذلك مع بداية تنفيذ القرار في مطلع يناير 2014. شارك في تلك الاحتجاجات الآلاف من عمال القطاع الخاص ومن العاملين في القطاع العام والهيئات العامة بالدولة، وذلك للمطالبة بشمولهم بالحد الأدنى للأجور أسوة بالعاملين المدنيين في جهاز الدولة البيروقراطي.

**والمفارقة في قرار مجلس الوزراء أنه استهدف العاملين في الدولة من الخاضعين لقانوني ١٤٧ لسنة ١٩٧٨ و ١١٥ لسنة ١٩٨٣ الخاص بالعاملين المدنيين في الدولة، وهم الشريحة التي استثنائها القضاء الإداري من حكمه الشهير في ٢٠١٠ بإلزام الحكومة بوضع حد أدنى للأجور تطبيقاً لما ورد في قانون العمل الموحد رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣، والذي يشمل جميع العاملين في القطاع العام والخاص، وينص على ضرورة إقرار حد أدنى للأجور من خلال المجلس القومي للأجور، والذي يضمن تمثيلاً للحكومة**

13 ( ينص القرار رقم 22 لسنة 2014 بشأن تطبيق الحد الأدنى للأجور على العاملين المدنيين، على أن: نصت المادة الأولى من القرار على زيادة الأجور الشاملة اعتباراً من يناير 2014، ودخول العاملين المدنيين المعينين على درجات دائمة، والمتعاقد معهم ببند المكافأة الشاملة بتمويل من الخزينة العامة بالوزارات والمصالح والأجهزة، التي لها موازنة خاصة بما والهيئات الخدمية، ووحدات الإدارة المحلية غير المخاطبين بقوانين أو لوائح خاصة بالفرق بين قيمة نسبة الـ 400% من المرتبات الأساسية هم في 31 ديسمبر 2013، والمتوسط الشهري لقيمة ما يحصلون عليه سنوياً من المكافآت والبدلات التقديرية المقررة لوظائفهم، أيًا كان مصدر تمويلها بشفاف مقطوعة بخلاف حصة الدولة في المزايا التأمينية. وأشارت المادة الثانية للقرار إلى أن الزيادة المقررة سيتم صرفها مع راتب يناير، تحت مسمى «علاوة الحد الأدنى» على بند 5 مزايا نقدية بالباب الأول أجور، على أن تتم مراعاة أن يكون صرف علاوة الحد الأدنى للعاملين، الذين يحصلون على مكافآت دورية أو سنوية أو حوافز، أو مقابل الجهود غير العادية أو بدلات، أو غير ذلك بالباب الأول أجور، وتعويضات العاملين أو أي أبواب أخرى بالموازنة يقل إجماليها عن نسبة الـ 400% من مرتباتهم الأساسية في ديسمبر 2013.

وأكدت المادة الثانية من القرار ضرورة ألا يؤخذ في الاعتبار عند حساب الفروق، ما هو مقرر للعاملين من مكافآت جذب عمالة وبدلات تفرغ، ورواتب الإقامة في المناطق النائية وبدلات ظروف ومخاطر الوظيفة، وقيمة أي مزايا عينية، على أن تظل تصرف هذه المكافآت والبدلات والمزايا لمستحقيها وفقاً للقواعد المنظمة لها. وشددت المادة الثانية على أن يتم استمرار صرف علاوة الحد الأدنى للعاملين الحاليين، أو من يتم تعيينه في السنوات المالية التالية بذات النسبة والفرقة للأجر الأساسي في 31 ديسمبر 2013. ونصت المادة الثالثة على خصم تكاليف العلاوة المقررة، على اعتمادات الباب الأول بموازنة الوحدة الإدارية للسنة المالية 2013-2014 على بند 5/8، على أن توافي وزارة المالية في موعد غايته الأول من أبريل 2014 بموقف الصرف الفعلي واحتياجات الجهات المنصوص عليها في المادة الأولى من هذا القرار، لتعزيز الباب الأول بعد استفاد وفراته المسموح بها، في حدود ما لا يجاوز قيمة العلاوة ومراعاة عدم استخدام الاعتمادات التي ستخصص لهذه العلاوة، ووفوراتها في أي غرض آخر بخلاف الغرض المخصصة من أجله.

14 ( أصدر الدكتور حازم الببلاوي رئيس مجلس الوزراء قراراً بتطبيق الحد الأقصى للعاملين بالدولة بواقع 35 ضعف الحد الأدنى بما لا يجاوز 42 ألف جنيه شهريا اعتباراً من أول يناير الجاري، واستثنى القرار الصادر بتاريخ 20/1/2014 بالجريدة الرسمية برقم 63 لسنة 2014، من تطبيق الحد الأقصى، العاملين بمبينات التمثيل الدبلوماسي والقنصلي والتجاري وغيرهم ممن يمثلون مصر أثناء مدة عملهم في الخارج، والعاملين بالهيئات ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بتحديد قرار من رئيس مجلس الوزراء.

15 ( شهد شهر يناير 2014 عدد 55 احتجاجاً عمالياً في 21 محافظة مختلفة، بينها 11 في القاهرة و 8 بالسويس، و 5 بالأقصر، و 4 بالمنوفية والقليوبية وأسوان والدقهلية، وفقاً للمركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

وأصحاب الأعمال والعمال، وقد نص الحكم القضائي الذي فجر الجدل حول شروط ومعايير وضع الحد الأدنى للأجور وإمكانية تطبيقه على عدم خضوع العاملين في الدولة لهذا القانون، إذ تتحدد أجورهم طبقاً لجدول مرفق بالقانون رقم ١٤٧، فإذا بحكومة البيلالوى عندما تقرر أخيراً وبعد طول أخذ ورد خاصة بعد ثورة يناير، أن تنفذ الحد الأدنى للأجور فإنها تضع حداً أدنى للأجور لذات الفئة ولها فقط دون غيرها. التي لم ينص الحكم القضائي على شمولها بالحد الأدنى.

إن هذا المفارقة لا تعني أن العاملين في الدولة لا يستحقون حداً أدنى للأجور إذ إن الاختلالات والتشوّهات الإدارية والمالية تسد الأفاق في الجهاز الإداري للدولة، فيكفي أن الأجور الأساسية للعاملين المدنيين قد ظلت ثابتة كقيمة مطلقة لم تتغير منذ ١٩٨٤ وتمت الاستعاضة عن هذا بزيادة بنود الأجر غير الأساسي من علاوات ومكافآت وبدلات وصلت إلى ٩٠٪ من الدخل الكلي في بعض الحالات، وغنى عن القول أن هناك فسيفساء للأجور من إدارة حكومية لأخرى بلا معيار واضح وبدون توفر معلومات لدى وزارة المالية حول هذه التباينات غير المبررة في أغلب الأحوال، ولكن لا يمكن بحال أن يقتصر الحد الأدنى على الجهاز الإداري للدولة وأن يغفل الاقتصاد ككل بشقيه العام والخاص، ولا يمكن أن يتم تحديد الحد الأدنى بقرار من مجلس الوزراء دون صدور قانون بعد طول تباحث وتفاوض بين ممثلي المصالح المختلفة في شتى القطاعات، لا القطاع المملوك للدولة فحسب.

إن المشكلة الحقيقية التي تواجه الحكومة المصرية لا تتمثل في عدم توفر الموارد المالية الكافية لزيادات في أجور موظفي الدولة تحت اسم الحد الأدنى فقط، بل تتمثل في صدور قرار وزيرى بالحد الأدنى للأجور بدلاً من إصدار قانون يحدد الأطر التي يمكن من خلالها التوصل لحد أدنى للأجر بما يضمن تمثيل المصالح، وبما يضمن ربط الحد الأدنى بإنتاجية العامل والاستثمار في زيادتها في المستقبل من خلال التعليم والتدريب المهني والرعاية الصحية والتأمينات الاجتماعية، وبتنافسية الاقتصاد المصري، وبالحد الأدنى المعيشي المقبول للفرد والأسرة، وكلها مسائل بالغة التعقيد والتركيب ولا توجد حلول سهلة لها في بلد فقير كمصر، يعم فيه الفساد وتغيب الخطط الوطنية للتنمية والقضاء على الفساد.

2. عدم وجود تنظيم قانوني متكامل لمنع تضارب المصالح: حيث تعاني مصر فضلاً عن غياب الشفافية والافصاح، عدم وجود قانون عام وشامل يمنع "تضارب المصالح" في كافة مؤسسات وهيئات وأجهزة الدولة، فضلاً عن القطاعين العام والخاص. فعلي الرغم من صدور قانون "منع تضارب المصالح" بتاريخ 17/11/2013 عن رئيس الجمهورية المؤقت عدلي منصور إلا أن هذا القانون، رغم العديد من الايجابيات التي يشتمل عليها، إلا أنه محدود النطاق حيث يطبق فقط على المشتغلين بالعمل الوظيفي العام دون غيرهم، كما أن نصوصه الخاصة بالتجريم تفتقد الدقة والتحديد، كما أنه لم يدخل حيز النفاذ الفعلي لقياس مدى تأثيره على منع الفساد في القطاع الحكومي.

ويهدف هذا القانون حسبما جاء في المذكرة التفسيرية له إلى: "تقرير قاعدة عامة تنطبق على جميع المشتغلين بالعمل الوظيفي العام، تحظر كل أشكال تضارب المصالح حظراً مطلقاً ومؤثماً، خصوصاً بعدما ثارت قبل ثورة 25 يناير العديد من الشبهات وحالات تعارض المصالح جعلت الرأي العام يطالب بسرعة تلافي هذه المشاكل." و طالبت المذكرة بأن يكون هذا القانون "على أولوية الأجندة التشريعية، إلى جانب حزمة تشريعات أخرى تحقق التوافق مع اتفاقية الأمم المتحدة لمحاربة الفساد".

وطبقا للمادة (1/1) من القانون يعتبر من قبيل تضارب المصالح تلك: " الحالة التي يتأثر فيها حياد قرار المسئول بسبب مصلحة شخصية مادية أو معنوية تهمه شخصيا أو أحد أقاربه حتى الدرجة الرابعة أو شركائهم في عمل معين أو من تربطهم بهم مصالح مشتركة، أو حين يتأثر أداءه للمسئولية باعتبارات شخصية مباشرة أو غير مباشرة".

وتنص الفقرة (ج) من المادة (1) على أن المخاطبين بأحكام هذا القانون هم: (1) المسئولون: ذوى المناصب العامة من المحافظين ورؤساء الهيئات العامة والمستقلة والأجهزة التنفيذية والتنظيمية والقيادات العليا في الجهاز الإدارى للدولة، والمستشارون الفنيون ومساعدو الوزراء ومعاونوهم، دون اشتراط أن يكون على رأس جهة أو هيئة معينة. (2) شاغلو المناصب النيابية: كل من يتم ترشيحه أو تعيينه لعضوية البرلمان، والمجالس المحلية، واللجان النقابية وكل من هو مكلف أو منتخب لأداء خدمة عامة. (3) الفئات الأخرى: التي يصدرها قرار من رئيس الجمهورية.

وتتضمن المادة الثانية واجبات ومحظورات يتعين على المسئولين الأخذ بها، وجاء نصها: يتعين على المخاطبين بأحكام هذا القانون أن يعملوا على أداء واجباتهم ومهامهم بكفاءة وفاعلية ونزاهة وفقا للأصول المقررة، كما يجب عليهم التيقن من أن الموارد العامة التي تدخل في نطاق مسئولياتهم تدار بأساليب النزاهة والشفافية. كما يتعين عليهم مراعاة اليقظة والحيدة في أداء مهامهم، ويحظر عليهم منح أى مميزات لأى جماعة أو فرد دون مسوغ لذلك، كما يحظر عليهم أى تصرف ينتج عنه تعارض مباشر أو غير مباشر مع طبيعة العمل المكلفين به، سواء كان هذا التعارض مطلقا أو محتملا.

وتتضمن المادة الثالثة من القانون تشكيل اللجنة التي ستعمل على منع تضارب المصالح، وجاء نصها: "تنشأ لجنة مستقلة تسمى (اللجنة العليا لمنع تعارض المصالح) وتحدد المادة الرابعة من القانون اختصاصات اللجنة بمراقبة تنفيذ أحكام هذا القانون ولها على الأخص:

- رقابة سياسات مكافحة تعارض المصالح.
- تلقى الشكاوى المتعلقة بحالات تعارض المصالح.
- وضع أسس التعاون مع المنظمات والجهات الدولية المعنية بمنع تعارض المصالح.
- إجراء تقييم دورى للتشريعات واللوائح والقرارات ذات الصلة لمنع تعارض المصالح والوقاية منه، وذلك بهدف تقرير مدى كفايتها وتوافقها مع نصوص الاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها مصر.
- وتختص هذه اللجنة بمتابعة وتنفيذ أحكام هذا القانون واقتراح التدابير اللازمة لمنع تعارض المصالح بناء على التقارير التي تعدها الأمانة الفنية المشكلة لهذا الغرض".

وتتضمن بقية مواد القانون، من المادة الخامسة وحتى المادة التاسعة عشرة، المحظورات التي يجب أن يتجنبها المسئولون أو المخاطبون بأحكام هذا القانون، وهي على النحو التالي:

المادة	المحظورات
مادة (5)	يُحظر على المخاطبين بأحكام هذا القانون الجمع بين عملهم وبين رئاسة أو عضوية مجالس إدارة الشركات الخاضعة لأحكام قانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة. بالقانون رقم 159 لسنة 1981.
مادة (6)	إذا كان أى من المخاطبين بأحكام هذا القانون وقت تعيينه أو ترشيحه شاغلا لأحد

المناصب المشار إليها في المادة السابقة وجب عليه التقدم باستقالته من عمله خلال شهر من تاريخ تعيينه أو ترشيحه، ويمتنع عليه خلال هذه المدة القيام بأعمال الإدارة أو التصرف، كما يمتنع عليه قبول أى عائد مادي أو معنوي منذ تاريخ تعيينه أو ترشيحه حتى تمام استقالته.

مادة (7) مع مراعاة نص المادة 10 من قانون التجارة الصادر بالقانون رقم 17 لسنة 1999، يحظر على المخاطبين بأحكام هذا القانون المشاركة بأى وجه في أنشطة تجارية طوال مدة توليهم مناصبهم التنفيذية. أو النيابة.

مادة (8) إذا كان أى من المخاطبين بأحكام هذا القانون وقت تعيينه في أحد الوظائف التنفيذية أو ترشيحه في أحد المجالس النيابية مالكا لأى نشاط تجارى أو مشاركا فيه، وجب عليه اتخاذ الإجراءات اللازمة لفصل ملكيته لتلك الأصول أو الأنشطة أو مشاركته فيها عن إدارته وذلك خلال شهر من تاريخ تعيينه أو ترشيحه.

مع عدم الإخلال بالفقرة السابقة إذا كان النشاط التجارى لأى من المخاطبين بأحكام هذا القانون يرتبط بالجهة التى جرى تعيينه أو ترشيحه فيها أو بطبيعة نشاط تلك الجهة، وجب عليه تصفية هذا النشاط خلال شهرين من تاريخ تعيينه أو ترشيحه، ويحظر عليه الدخول في أى معاملات خلال مدة التصفية.

مادة (9) يحظر على المخاطبين بأحكام هذا القانون شراء أسهم أو سندات في شركات أو أنشطة تجارية أو زيادة حصته فيها أو المضاربة بالبورصة.

مادة (10) إذا كان أى من المخاطبين بأحكام هذا القانون وقت تعيينه في أحد الوظائف التنفيذية أو ترشيحه في أحد المجالس النيابية مالكا لأى أسهم أو سندات في شركات أو أنشطة تجارية، وجب عليه اتخاذ إجراءات التصرف. بالبيع في تلك الأسهم أو السندات خلال شهر من تاريخ تعيينه أو ترشيحه.

مادة (11) مع عدم الإخلال بنص المادة 3 من القانون رقم 62 لسنة 1975 في شأن الكسب غير المشروع، **يجب على المخاطبين بأحكام هذا القانون التقدم للجنة المنصوص عليها في المادة 4 من هذا القانون بكافة تعاملاتهم المالية أو التجارية السابقة على تعيينهم في مناصبهم أو ترشيحهم لأحد المناصب النيابية بصرف النظر عن طبيعة الدخل التى قد تدره هذه التعاملات. كما يجب عليهم التقدم لهذه اللجنة ببيان تفصيلي بشأن معاملات مالية أو تجارية قد يقوم بها أى من أقاربهم حتى الدرجة الرابعة في مجالات أو أنشطة تتصل بطبيعة العمل في الجهة المعينين أو المنتخبين فيها.**

مادة (12) يحظر على أى من المخاطبين بأحكام هذا القانون أن يرتبط بأى مشاركة أو أعمال مع جهات أو أفراد كان لهم تعاملات سابقة مع الجهة التى كان يعمل فيها أو يمثلها وذلك لمدة ثلاث سنوات من تاريخ ترك العمل التنفيذى أو انتهاء صفته النيابية.

مادة (13) يحظر على المخاطبين بأحكام هذا القانون تقديم خدمات استشارية من أى نوع حتى لو

كانت دون مقابل مالي، ويستثنى من ذلك تقديم خدمات استشارية أو بحثية لمراكز أو جهات حكومية بشرط إخطار اللجنة المنصوص عليها في المادة (4) من هذا القانون بطبيعة هذه الخدمات والمقابل المالي المحدد نظير تقديمها.

مادة (14) يحظر على المخاطب بأحكام هذا القانون اقتراض مبالغ مالية أو استخدام تسهيلات ائتمانية، كما يحظر عليه شراء أى من الأصول العقارية بالأجل إلا وفقا للمعدلات وشروط العائد السائدة في السوق ودون التمتع بأى ميزة إضافية.

مادة (15): يحظر على المخاطبين بأحكام هذا القانون قبول الهدايا. الشخصية حتى لو كانت مقدمة من جهات أو أشخاص لا ترتبط بعلاقة مباشرة بالجهة التي جرى تعيينهم أو ترشيحهم. فيها.

مادة (16) يحظر على المخاطب بأحكام هذا القانون استخدام معلومات يكون حصل عليها بحكم عمله أو صفته النيابية. بعد ترك العمل أو انتهاء صفته النيابية.

مادة (17) يحظر على المخاطب بأحكام هذا القانون أن يحتفظ لنفسه بأصل أى مستند رسمى ولو كان متعلقا بعمل مكلف به شخصيا.

مادة (18) يحظر على المخاطبين بأحكام هذا القانون استخدام المال العام أو الممتلكات أو الخدمات العامة على نحو غير مشروع للقيام بأنشطة تخرج عن نطاق الأعمال والمهام المكلفين بها.

مادة (19) يحظر على المخاطبين بأحكام هذا القانون بعد انتهاء المهمة المكلفين بها أو زوال صفتهم النيابية، العمل لدى أى جهة أو مؤسسة ذات صلة مباشرة بالجهة التي جرى تعيينهم للعمل فيها.

**والمطلوب هو تفعيل قانون تضارب المصالح فيما يتعلق بجميع المشتغلين بالعمل الوظيفي العام، ومعالجة أية ثغور تظهر في التطبيق لضمان فعالية منع الفساد في القطاع الحكومي. مع ضرورة واصدار تشريع يمنع تضارب المصالح في باقي قطاعات الدولة .**

3. كما أن المادة (8) من اتفاقية مكافحة الفساد تحث الدول الأطراف على أن تضع مدونات سلوك للموظفين العموميين بهدف تعزيز النزاهة والأمانة والمسئولية وضمان الأداء الصحيح والمشرف للوظائف العامة وقد دعت الاتفاقية في إطار ذلك الدول الأطراف أن تأخذ في الاعتبار بالمبادرات ذات الصلة التي اتخذتها المنظمات الإقليمية والإقليمية والمتعددة الأطراف ومنها المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين الواردة في مرفق قرار الجمعية العامة 51/59 المؤرخ 12 كانون الأول/ ديسمبر 1996 .

**والواقع أن قانون منع التضارب المصالح يعالج في حالة تفعيله العديد من الظواهر السلبية التي تكرس ظاهرة تضارب المصالح لدى كبار الموظفين الحكوميين، ولكن الأمر يحتاج إلى مدونة سلوك عامة تتضمن المعايير الإرشادية لما يتعين أن يقوم به الموظف العام في إطار تعامله مع الوظيفة العامة.**

4. وفيما يخص المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية فقد نصت الاتفاقية على انه يتم تنظيمها على نحو يقوم على الشفافية والتنافس وعلى معايير الموضوعية في اتخاذ القرارات وذلك في مجال إجراء المناقصات وعقود الاشتراء واقامة نظام فعال للمراجعة الداخلية بما في ذلك نظام فعال للطعن ضمانا لوجود سبل قانونية للتظلم والانتصاف من القرارات المتخذة بالمخالفة للقواعد والإجراءات واتخاذ تدابير

لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العامة. وفي هذا الإطار يتضمن التنظيم القانوني العديد من التشريعات التي تنظم المشتريات العامة، وهي:

1. قانون المحاسبة الحكومية رقم 127 لسنة 1981 والمعدل بالقانون رقم 139 لسنة 2006 والذي يضع قواعد تلتزم بها الجهات الإدارية في تنفيذ الموازنة العامة للدولة وتأشيرتها وتسجيل وتبويب العمليات المالية التي تجرئها وقواعد الرقابة المالية قبل الصرف ونظم الضبط الداخلي وإظهار وتحليل النتائج التي تعبر عنها المراكز المالية والحسابات الختامية لهذه الجهات بحيث تعطى صورة حقيقة لها .
2. القانون رقم 87 لسنة 2005 والمعدل للقانون رقم 53 لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة والذي قد حقق قدرا كبيرا من الشفافية حيث قد جاء متوافقا مع دليل إحصاءات المالية العامة الصادر عن صندوق النقد الدولي عام 2001 .
5. قانون المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم 89 لسنة 1998.

وطبقا لما جاء في التقرير الثاني للجنة الشفافية والنزاهة التابعة لوزارة التنمية الادارية ، **يوجد بعض أوجه القصور التي تحول دون تفعيل الرقابة الشعبية والبرلمانية للموازنة وهى عدم وجود قدر كاف من الشفافية في مرحلة وضع الأسس الرئيسية للموازنة وافتقار إعداد الموازنة للمرونة فلا يسمح بإجراء تعديلات. في الموازنة الجديدة إلا بقدر طفيف لا يسمح بإيجاد بدائل قد تكون أكفأ وأصلح . وذلك فضلا عن وجود صلاحيات لرئيس الوزراء أو وزير المالية بحرية النقل من باب إلى باب مما يجعل اعتماد مجلس الشعب للموازنة. ليس محل احترام .**

### الموضوع الثالث:

#### التدابير التي تتعلق بالوقاية من الفساد

#### في الأجهزة القضائية وأجهزة النيابة العامة (المادة 11)

رغم التراث الكبير للقضاء المصري في مجال الدفاع عن الحقوق والحريات العامة، ورغم الضمانات الدستورية والقانونية التي تضمن استقلال القضاء ونزاهته، ووجود العديد من القوانين التي تراقب أداء القضاة ورجال النيابة العامة ومعاونهم، إلا أن ملاسبات وتداعيات التحقيقات والمحاکمات التي جرت بعد ثورة يناير 2011 للمتهمين في قضايا الفساد الكبرى وانتهاكات حقوق الإنسان الجسيمة. **قد كشفت عن أوجه قصور شديدة أثارت العديد من المخاوف المشروعة بشأن استقلال القضاء إزاء السلطة التنفيذية، ومخاطر أخرى بشأن احتمالات تسييس القضاء، ولكن ترتبط المخاوف المتعلقة باستقلال القضاء أكثر وأكثر بشأن رجال النيابة العامة ودورهم في التحقيقات التي جرت في قضايا الفساد الكبرى وانتهاكات حقوق الإنسان الجسيمة.**

إن الأمر يحتاج إلى خطة وطنية لمعالجة أوجه القصور في النظام القضائي على نحو يدعم من فعالية منع الفساد ومكافحته، ويقضي على ظاهرة الإفلات من العقوبة.

### الموضوع الرابع

#### التدابير التي تتعلق بالوقاية



## من الفساد في القطاع الخاص (المادة 12)

لا تقتصر المخاوف بشأن الفساد على القطاع العام فقط، بل تمتد إلى القطاع الخاص أيضا، ولذلك نصت المادة 12 من الاتفاقية على مجموعة من التدابير الوقائية لمنع الفساد في القطاع الخاص وذلك من خلال تعزيز التعاون بين أجهزة إنفاذ القانون وكيانات القطاع الخاص ذات الصلة ووضع مدونات قواعد سلوك لضمان ممارسة المنشآت التجارية وجميع المهن ذات الصلة أنشطتها على وجه منضبط وتعزيز الشفافية بينها وكذلك منع تضارب المصالح بين مقتضيات الوظيفة العامة واعتبارات العمل في القطاع الخاص وذلك بفرض قيود ولفترة زمنية معقولة على ممارسة الموظفين العموميين السابقين أنشطة مهنية أو على عمل الموظفين العموميين في القطاع الخاص بعد استقالتهم أو تقاعدهم عندما تكون لتلك الأنشطة أو ذلك العمل صلة مباشرة بالوظائف التي تولوها أو اشرفوا عليها أثناء مدة خدمتهم وعدم السماح باقتطاع النفقات التي تمثل رشوى من الوعاء الضريبي .

وتعتبر ظاهرة التزاوج غير الشرعي بين كبار رجال الأعمال في القطاع الخاص وبين السلطة العامة خلال فترة حكم الرئيس المخلوع محمد حسني مبارك من ضمن المسببات الرئيسية لاستئراء الفساد في مصر، وقد تجسدت أبرز مظاهر هذه الظاهرة في تقلد كبار رجال الأعمال من أصحاب الشركات والمصانع والمشروعات التجارية الخاصة للمناصب الوزارية والمواقع السياسية الهامة في الحزب السياسي الحاكم، الأمر الذي سهل من رواج الأعمال الخاصة بهم وحصولهم على ثروات طائلة نتيجة الامتيازات الهائلة والأعمال الكثيرة التي أسندت إليهم بطرق غير مشروعة بسبب اقترابهم من و/أو تزواجهم مع السلطة السياسية، والأمثلة على ذلك كثيرة، حيث تكشف بعد ثورة يناير 2011 العديد من قضايا الفساد الكبرى التي شارك فيها كبار رجال الدولة مع شريحة رجال الأعمال الذين تقلدوا مناصب وزارية و/ أو مناصب قيادية كبرى في الحزب السياسي الحاكم، ولا تزال معظم هذه القضايا مفتوحة ويخشى من افلات مرتكبوها من العقاب.

كما نجد أن المشرع المصري قد منع الموظف العام من العمل بالقطاع الخاص قبل مرور خمسة سنوات على تركه الخدمة ولكن هذا المنع يأتي من الناحية النظرية فقط ولكن من الناحية العملية فليس هناك من يمثل إليه فنجد معظم الموظفين العموميين فور تركهم الخدمة يلتحقون بالعمل بالقطاع الخاص ولا يوجد من يمنعهم على الرغم من خطورة ذلك نظرا لأهمية المعلومات التي يعلمونها والتي من الممكن أن يستخدمونها لصالح العمل الجديد والأخطر من ذلك القيادات الأمنية والذين يعملون فور تقاعدهم بوظائف أمنية ذات صلة بشركات القطاع الخاص، ولذلك فيجب أحكام الرقابة في هذا الشأن من قبل الجهات المعنية وفرض عقوبات مدنية وجنائية على المخالفين.

### الموضوع الخامس:

#### موقف التنظيم القانوني في مصر من التدابير الخاصة

#### بمنع غسل الاموال المنصوص عليها في المادة 14 من الاتفاقية

ونظر لأهمية وشيوع جريمة غسل الأموال على المستوى الدولي قد وضعت الاتفاقية محل الدراسة تدابير وقائية لمنع وقوعها وذلك بأن تقوم كل دولة بإنشاء نظام داخلي للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية بما في ذلك الأشخاص الاعتبارية التي تقدم خدمات في مجال إحالة الأموال أو كل ماله قيمة مع الاسترشاد بالمبادرات ذات الصلة التي اتخذتها المؤسسات الإقليمية والاقليمية والمتعددة الأطراف ضد غسل الأموال وتنمية وتعزيز التعاون العالمي والإقليمي .

وقد جرم المشرع المصري جريمة غسل الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد وغيرها من الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم 80 لسنة 2008 بإصدار قانون مكافحة غسل الأموال المعدل بالقانون رقم 78 لسنة 3003 . وقد عرفت المادة 1 (ب) من القانون غسل الأموال بكونه: " كل سلوك ينطوي على اكتساب أموال أو حيازتها أو التصرف فيها أو إدارتها أو حفظها أو استبدالها أو إيداعها أو ضمانها أو استثمارها أو نقلها أو تحويلها أو التلاعب في قيمتها إذا كانت متحصلة من جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادة (2) من هذا القانون مع العلم بذلك ، متى كان القصد من هذا السلوك إخفاء المال أو تمويه طبيعته أو مصدره أو مكانه أو صاحبه أو صاحب الحق فيه أو تغيير حقيقته أو الحيلولة دون اكتشاف ذلك أو عرقلة التوصل إلى شخص من ارتكب الجريمة. المتحصل منها المال ."

وتشمل قائمة الأموال التي يتعين مكافحة غسلها، وفقا لنص المادة 1 (أ) من القانون: "العملة الوطنية والعملات الأجنبية والأوراق المالية والأوراق التجارية، وكل ذي قيمة من عقار أو منقول مادي أو معنوي ، وجميع الحقوق المتعلقة بأى منها ، والصكوك والمحركات المثبتة لكل ما تقدم."

أما المؤسسات المالية المخاطبة بأحكام هذا القانون ، والتي يتعين عليها عدم ارتكاب أيا من الأفعال المحظورة في القانون، فتشمل حسب مقتضيات المادة 1 (ج) من القانون:

1. البنوك العاملة في مصر وفروعها في الخارج وفروع البنوك الأجنبية العاملة في مصر .
2. شركات الصرافة والجهات الأخرى المرخص لها بالتعامل في النقد الأجنبي .
3. الجهات التي تباشر نشاط تحويل الأموال .
4. الجهات العاملة في مجال الأوراق المالية .
5. الجهات العاملة في مجال تلقي الأموال .
6. صندوق توفير البريد .
7. الجهات التي تمارس نشاط التمويل العقارى وجهات التوريق العقارى .
8. الجهات التي تمارس نشاط التأجير التمويلي .
9. الجهات العاملة في نشاط التخصيم .
10. الجهات التي تمارس أى نوع من أنشطة التأمين وصناديق التأمين الخاصة وأعمال السمسرة في مجال التأمين .
11. الجهات الأخرى التي يصدر بتحديدتها قرار من رئيس مجلس الوزراء\* .

أما المتحصلات التي جرم القانون غسلها فهي بحسب نص المادة 1 (د): الأموال الناتجة أو العائدة بطريق مباشر أو غير مباشر من ارتكاب أى جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادة (2) من هذا القانون . وقد نصت المادة (2) من القانون على أن: "يحظر غسل الأموال المتحصلة من جرائم زراعة وتصنيع النباتات والجواهر والمواد المخدرة وجليها وتصديرها والاتجار فيها ، وجرائم اختطاف وسائل النقل واحتجاز

الأشخاص ، والجرائم التي يكون الإرهاب - بالتعريف الوارد في المادة (86) من قانون العقوبات - أو تمويله من بين أغراضها أو من وسائل تنفيذها ، وجرائم استيراد الأسلحة والذخائر والمفرقات والاتجار فيها وصنعها بغير ترخيص ، والجرائم المنصوص عليها في الأبواب الأول والثاني والثالث والرابع والخامس عشر والسادس عشر من الكتاب الثاني من قانون العقوبات ، وجرائم سرقة الأموال واغتصابها ، وجرائم النصب وخيانة الأمانة ، وجرائم التدليس والغش ، وجرائم الفجور والدعارة ، والجرائم الواقعة على الآثار ، والجرائم البيئية المتعلقة بالمواد والنفائبات الخطرة ، والجرائم المنظمة التي يشار إليها في الاتفاقيات الدولية التي تكون مصر طرفاً فيها ، بشرط أن يكون معاقباً عليها في كلا القانونين المصري والأجنبي". وقد تمت إضافة عبارة "وجرائم النصب وخيانة الأمانة ، وجرائم التدليس والغش". بموجب القانون رقم 78 لسنة 2003".

وقد نصت المادة (3) من القانون على أن تنشأ بالبنك المركزي المصري وحدة مستقلة ذات طابع خاص لمكافحة غسل الأموال تمثل فيها الجهات المعنية، وتتولى الاختصاصات المنصوص عليها في هذا القانون . وتختص الوحدة وفقاً للمادة (4) بتلقي الاخطارات الواردة من المؤسسات المالية عن العمليات التي يشتبه في أنها تتضمن غسل الأموال . وعلى الوحدة إنشاء قاعدة بيانات لما يتوفر لديها من معلومات وأن تضع الوسائل الكفيلة بإتاحتها للسلطات القضائية وغيرها من الجهات المختصة بتطبيق أحكام هذا القانون ، وكذلك تبادل هذه المعلومات والتنسيق مع جهات الرقابة في الدولة ، ومع الجهات المختصة في الدول الأجنبية والمنظمات الدولية تطبيقاً لأحكام الاتفاقيات الدولية التي تكون مصر طرفاً فيها أو تطبيقاً لمبدأ المعاملة بالمثل .

وطبقاً للمادة (5) تتولى الوحدة أعمال التحرى والفحص عما يرد إليها من إخطارات ومعلومات في شأن العمليات التي يشتبه في أنها تتضمن غسل الأموال وتقوم بإبلاغ النيابة العامة بما يسفر عنه التحرى من قيام دلائل على ارتكاب جريمة من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون . وللوحدة أن تطلب من النيابة العامة إتخاذ التدابير التحفظية على النحو المبين في المواد 208 مكرراً (أ) و 208 مكرراً (ب) و 208 مكرراً (ج) من قانون الاجراءات الجنائية . وتسرى على جريمة غسل الأموال أحكام الفقرة الأخيرة من المادة الثالثة من القانون رقم 205 لسنة 1990 في شأن سرية الحسابات بالبنوك المضافة بالقانون رقم 97 لسنة 1992 . ويمقتض المادة (6) يكون للعاملين بالوحدة الذين يصدر بتحديدهم قرار من وزير العدل بناء على طلب محافظ البنك المركزي المصري صفة مأمورى الضبط القضائى بالنسبة الى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون والتي تكون متعلقة بأعمال وظائفهم.

كما تنص المادة (7) على أن تلتزم الجهات التي تعهد إليها القوانين والأنظمة المختلفة بالرقابة على المؤسسات المالية بإنشاء وهيئة الوسائل الكفيلة بالتحقق من التزام تلك المؤسسات بالأنظمة والقواعد المقررة قانوناً لمكافحة غسل الأموال بما في ذلك الإخطار عن العمليات التي يشتبه في أنها تتضمن غسل الأموال . كما تلتزم المؤسسات المالية بإخطار الوحدة عن العمليات المالية التي يشتبه في أنها تتضمن غسل أموال المشار إليها في المادة (4) من هذا القانون وعليها وضع النظم الكفيلة بالحصول على بيانات التعرف على الهوية والأوضاع القانونية للمعملاء والمستفيدين الحقيقيين من الأشخاص الطبيعيين ، والأشخاص الاعتبارية، وذلك من خلال وسائل إثبات رسمية أو عرفية مقبولة وتسجيل بيانات هذا التعرف . ولا يجوز لها فتح حسابات أو ربط ودائع أو قبول أموال أو ودائع مجهولة أو بأسماء صورية أو وهمية . (المادة 8).

وبالنسبة للعقوبات المفروضة على جريمة غسل الأموال، تنص المادة (13) على أن: "مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أى قانون آخر، يعاقب على الجرائم الميينة فإل مواد التالية بالعقوبات المنصوص عليها فيها . كما تنص المادة (14) على أن: "يعاقب بالسجن مدة لا تتجاوز سبع سنوات وبغرامة تعادل مئلى الأموال محل الجريمة ، كل من ارتكب أو شرع فى ارتكاب جريمة غسل الأموال المنصوص عليها فى المادة (2) من هذا القانون . ويحكم فى جميع الأحوال بمصادرة الأموال المضبوطة ، أو بغرامة إضافية تعادل قيمتها فى حالة تعذر ضبطها أو فى حالة التصرف فيها إلى الغير حسن النية . وتنص المادة (15) على أن: "يعاقب بالحبس وبالغرامة التى لا تقل عن خمسة آلاف جنيه ولا تتجاوز عشرين ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من يخالف أى من أحكام المواد (8،9،11) من هذا القانون .

وتقضى المادة (16) بأنه: "فى الأحوال التى ترتكب فيها الجريمة بواسطة شخص اعتبارى يعاقب المسئول عن الإدارة الفعلية للشخص الاعتبارى المخالف بذات العقوبات المقررة عن الأفعال التى ترتكب بالمخالفة لأحكام هذا القانون إذا ثبت علمه بها وكانت الجريمة قد وقعت بسبب إخلاله بواجبات وظيفته . ويكون الشخص الاعتبارى مسئولاً بالتضامن عن الوفاء بما يحكم به من عقوبات مالية وتعويضات إذا كانت الجريمة التى وقعت بالمخالفة لأحكام هذا القانون قد ارتكبت من أحد العاملين به بإسمه ولصالحه .

وتنص المادة (17) على أن: "فى حالة تعدد الجناة فى جريمة غسل الأموال، إذا بادراً أحدهم بإبلاغ أى من السلطات المختصة بالاستدلال أو التحقيق ، بالجريمة وباقى الجناة فيها قبل أول علم لأى من هذه السلطات بها ، أو أبلغ بعد علم السلطات بالجريمة وأدى تبليغه الى ضبط الجناة أو الأموال محل الجريمة، تقضى المحكمة - متى قدرت توافر هذه الشروط- باعفاء الجانى المبلغ من عقوبتى السجن والغرامة المقررتين فى الفقرة الأولى من المادة (14) من هذا القانون ، دون غيرهما من العقوبات التكميلية المقررة فى الفقرة الثانية من المادة ذاتها<sup>(16)</sup>.

ووضع القانون قواعد محددة للتعاون مع الدول بخصوص تتبع وملاحقة جريمة غسل الأموال، حيث تنص المادة (18) على أن: "تتبادل الجهات القضائية المصرية مع الجهات القضائية الأجنبية التعاون القضائى فى مجال جرائم غسل الأموال ، وذلك بالنسبة إلى المساعدات والإنايات القضائية وتسليم المتهمين والمحكوم عليهم والأشياء ، وذلك كله وفق القواعد التى تقرها الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف التى تكون مصر طرفاً فيها أو وفقاً لمبدأ المعاملة بالمثل . وتنص المادة (19) على أن يكون للجهات المشار إليها فى المادة (18) من هذا القانون أن تطلب - على وجه الخصوص - اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لتعقب أو تجميد الأموال موضوع جرائم غسل الأموال أو عائداتها أو حجزها ، وذلك كله مع عدم الإخلال بحقوق الغير حسن النية . وبمقتضى المادة (20): يجوز للجهات القضائية المصرية المختصة أن تأمر بتنفيذ الأحكام الجنائية النهائية الصادرة من الجهات القضائية الأجنبية المختصة بمصادرة الأموال المتحصلة من جرائم غسل الأموال وعائداتها ، وذلك كله وفق القواعد والإجراءات التى تتضمنها الاتفاقيات الثنائية أو متعددة الأطراف التى تكون مصر طرفاً فيها . كما يجوز إبرام اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف تنظم التصرف فى حصيلة الأموال المحكوم نهائياً بمصادرتها - فى جرائم غسل الأموال من جهات قضائية مصرية أو أجنبية - تتضمن قواعد توزيع تلك الحصيلة بين أطراف الاتفاقية وفقاً للأحكام التى تنص عليها .

<sup>16</sup> تم تعديل هذه المادة بموجب القانون رقم 78 لسنة 2003

ويتضح من العرض السابق أن التشريع المصري قد جاء متفقا مع الاتفاقية الماثلة في هذا الشأن حيث قد جرم تلك الأفعال في القانون رقم 80 لسنة 2002 المتعلق بمكافحة غسل الأموال بل أنه قد أضاف صور أخرى لذلك الفعل المجرم .

### المحور الثاني:

#### تجريم أشكال الفساد ...

#### الفجوة بين التشريع الوطني وبين اتفاقية مكافحة الفساد

نتناول (أولا) الملامح الرئيسة لمنهج "الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد" في تجريم أفعال الفساد، ثم نبحث (ثانيا) في التنظيم القانوني المصري الخاص بتجريم أفعال الفساد بغرض بيان مدى توافقه مع الأحكام الواردة في الاتفاقية، وذلك على النحو التالي:

#### أولا:

#### اللامح الأساسية لتجريم أفعال الفساد في الاتفاقية

بقراءة نصوص اتفاقية مكافحة الفساد الخاصة بتجريم أبرز أشكال وأفعال الفساد، يتضح لنا أنها تفرض على الدول نوعين من الالتزامات فيما يتعلق بتجريم أفعال الفساد، وهي:

التزامات اجبارية: بتجريم بعض أفعال الفساد ذات الخطورة المنصوص عليها في الاتفاقية وهي جرائم: رشوة الموظفين العموميين الوطنيين (المادة 15) ، اختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها من قبل موظف عمومي (المادة 17)، غسل العائدات الإجرامية (المادة 23) ، اعاقبة سير العدالة (المادة 25) . فالملاحظ أن "الاتفاقية" عندما تتحدث في المادة (15) عن تجريم فعل رشوة الموظف العام تستعمل صيغة إلزامية

منضبطة على النحو التالي: "تعتمد كل دولة طرف ما يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية ، عندما ترتكب عمدا : ....."

وهي نفس الصيغة الإلزامية المستعملة في المواد (17) و(23) و(25) من الاتفاقية فيما يتعلق بجرائم الفساد التالية على التوالي: اختلاس الممتلكات أو تبيدها أو تسريبها من قبل موظف عمومي، غسيل العائدات الإجرامية، اعاققة سير العدالة .

وقد جعلت المادة (26) من اتفاقية مكافحة الفساد، إقرار مسؤولية الأشخاص الاعتبارية عن جرائم الفساد في صلب التشريعات الوطنية، من الالتزامات الإلزامية التي يتعين على الدول الأطراف القيام بها لضمان منع ومكافحة الفساد<sup>(17)</sup>. والعلة من اقرار هذا المبدأ أن جرائم الفساد، وخاصة الكبرى منها، كثيرا ما ترتكب بواسطة الهيئات الاعتبارية، مثل الشركات أو المؤسسات أو المنظمات الخيرية، أو تحت غطاءها، وهذا يقتضي إقرار مبدأ مسؤولية تلك الهيئات جنائيا عن أفعال الفساد التي ترتكبها، وتوقيع جزاءات جنائية تتفق وطبيعة تلك الهيئات. وتتناسب مع خطورة الجرائم التي ترتكبها. وكل دولة طرف في الاتفاقية ملزمة بمقتضى المادة (26) بإقرار مبدأ مسؤولية الهيئات الاعتبارية وفقا للقوانين الوطنية المعمول بها في الدولة.

الالتزامات اختيارية: وهناك أفعال أخرى للفساد تلزم الاتفاقية الدول الأطراف على النظر في تجريمها، فالالتزام هنا ، وهو التزام بالنظر في مسألة تجريم بعض أفعال الفساد وفقا للقوانين الوطنية السائدة، ولها أي الدول أن تجرم تلك الأفعال أو لا تجريمها. وهذه الأفعال هي: رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية (المادة 16)، المتاجرة بالنفوذ (المادة 18)، إساءة استغلال الوظائف العامة (المادة 19)، الإثراء غير المشروع (المادة 20)، الرشوة في القطاع الخاص (المادة 21)، اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص (المادة 22)، الاخفاء (المادة 21).

الملاحقة والمقاضاة والجزاءات: لضمان فعالية تجريم أفعال الفساد ومعاقبة مرتكبيها، ألزمت المادة (30) من الاتفاقية الدول الأطراف بمراعاة التالي:

1. أن تفرض على جرائم الفساد عقوبات تراعى فيها جسامة تلك الجرائم.
2. ضمان الفعالية القصوى لإجراءات التحقيق والملاحقة ومقاضاة المتورطين في أفعال الفساد من الموظفين العموميين في الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية.
3. إيلاء الاعتبار الواجب لحقوق الدفاع الخاصة بمرتكبي جرائم الفساد.
4. الأخذ بعين الاعتبار جسامة جرائم الفساد المرتكبة لدى النظر في إمكانية الإفراج المبكر أو المشروط عن الأشخاص المدانين بارتكاب تلك الجرائم
5. إرساء إجراءات تمييز للسلطة المختصة، عند الاقتضاء، تنحية الموظف العمومي المتهم بارتكاب فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية أو وقفه عن العمل أو نقله، مع مراعاة مبدأ افتراض البراءة.

<sup>17</sup> ( نص المادة ( ٢٦ ) المعنونة "مسؤولية الشخصيات الاعتبارية" على أن: "١ - تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير، تتسق مع مبادئها القانونية، لتقرير مسؤولية الشخصيات الاعتبارية عن المشاركة في الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية. ٢- رهنا بالمبادئ القانونية للدولة الطرف، يجوز أن تكون مسؤولية الشخصيات الاعتبارية جنائية أو مدنية أو إدارية. ٣- لا تمس تلك المسؤولية بالمسؤولية الجنائية للشخصيات الطبيعية التي ارتكبت الجرائم. ٤ - تكفل كل دولة طرف، على وجه الخصوص، إخضاع الشخصيات الاعتبارية التي تلقى عليها المسؤولية وفقا لهذه المادة لعقوبات جنائية أو غير جنائية فعالة ومتناسبة وراعية، بما فيها العقوبات النقدية."

6. النظر في اتخاذ إجراءات لإسقاط الأهلية، بأمر قضائي أو بأى وسيلة مناسبة أخرى، ولفترة زمنية يحددها قانونها الداخلى، عن الأشخاص المدانين بارتكاب. أفعال مجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية، للقيام بما يلي: «أ» تولى منصب عمومي. «ب» تولى منصب في منشأة مملوكة كلياً أو جزئياً للدولة.
7. تشجيع إعادة إدماج الأشخاص المدانين بارتكاب. أفعال مجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية في مجتمعاتهم.

حماية الشهود والخبراء والضحايا والمبلغين: طبقاً لمقتضيات المادة (32) من اتفاقية مكافحة الفساد، تلتزم الدول الأطراف توفير حماية فعالة للشهود والضحايا في جرائم الفساد، وذلك ضمن حدود الامكانيات المتاحة لها. ويجوز أن يشمل ذلك: الحماية الجسدية، تغيير أماكن إقامتهم داخل البلد أو نقلهم خارجه، ترتيبات خاصة لتوفير الأدلة، الاتفاق مع دول أخرى بشأن تغيير أماكن إقامة الشهود. كما تنص المادة (33) من الاتفاقية على أنه يتعين على الدول الأطراف أن تتخذ تدابير مناسبة لتوفير الحماية لأي شخص يقدم بلاغاً للسلطات المختصة عن ارتكاب جرائم الفساد.

### ثانياً:

#### موقف التشريع المصري من تجريم الفساد

#### (ملامح التوافق وظواهر التعارض والصدام مع اتفاقية مكافحة الفساد)

ملامح التوافق والانسجام مع نصوص الاتفاقية: لم ينظر المشرع المصري إلى الفساد باعتباره جريمة مستقلة بذاتها، بل اعتبره بمثابة سلوك عام ممكن أن يتجلى في العديد من صور السلوك والأفعال الإجرامية التي يرتكبها أشخاص يتقلدون منصباً عاماً في الدولة. **لذلك، حرص المشرع المصري على وضع آليات قانونية خاصة بتجريم أهم جرائم الفساد سواء في القطاع العام أو داخل القطاع الخاص.**

وقد ربط المشرع بين تجريم أهم أفعال الفساد وبين الوظيفة العامة وفق نهج يتفق مع مقتضيات الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، حيث نظر إلى هذه الوظيفة نظرة سمو وتقديس واحترام، وجرم العديد من الأفعال التي تمس جوهر ونزاهة الوظيفة العامة التي تعتبر حق أساسي ودستوري للمجتمع، لذلك جعل المشرع المصري الجرائم التي تمس نزاهة الوظيفة العامة ضمن إطار الجرائم المضرة بالمصلحة العامة التي خصص لها كتاباً مستقلاً هو (الكتاب الثاني) من قانون العقوبات رقم 58 لسنة 1937 وتعديلاته. وأهم جرائم الفساد التي تناولها المشرع المصري بالتجريم والعقاب المشدد، هي على النحو التالي:

#### أولاً: جريمة الرشوة في القطاع العام والخاص

وقوامها اتجار الموظف العام في أعمال وظيفته، وذلك بتقاضيه أو قبوله أو طلبه مقابلاً نظير قيامه بعمل من أعمال هذه الوظيفة أو امتناعه عنه. وقد وضع المشرع المصري تعريفاً للمرتشي ضمنه المادة (103) من قانون العقوبات التي نصت على أن: كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لأداء عمل من أعمال وظيفته يعد مرتشياً ويعاقب بالعقاب المشدد وبالسجن المؤبد وبغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد على ما أعطى أو وعد به".

ويعد في حكم الموظفين: المستخدمون في المصالح التابعة للحكومة أو الموضوعة تحت رقابتها، أعضاء المجالس النيابية العامة أو المحلية سواء أكانوا منتخبين أو معينين، المحكمون أو الخبراء ووكلاء الديانة والمصفون والحراس القضائيون، كل شخص مكلف بخدمة عمومية، أعضاء مجالس إدارة ومديرو

ومستخدمو المؤسسات والشركات والجمعيات والمنظمات والمنشآت إذا كانت الدولة أو إحدى الهيئات العامة تساهم في مالها بنصيب ما بأية صفة كانت. (المادة 111 عقوبات )  
وقد تناول المشرع جريمة الرشوة بالتجريم والعقاب في المواد من 103 وحتى 111 من قانون العقوبات، وأهم جرائم الرشوة المنصوص عليها في قانون العقوبات هي:

- |   |  |                                   |
|---|--|-----------------------------------|
| 1 | جريمة رشوة الموظف العام                                  | المادة 103 و 103 مكرر والمادة 104 |
| 2 | جريمة رشوة المستخدمين في المشروعات الخاصة (القطاع الخاص) | المادة 106 والمادة 106 مكرر       |
| 3 | جريمة المكافأة اللاحقة                                   | المادة 105                        |
| 4 | جريمة الرجاء أو التوصية أو الوساطة                       | 105 مكرر                          |
| 5 | جريمة عرض أو قبول الوساطة في الرشوة.                     | المادة 109 مكرر ثانيا             |
| 6 | جريمة استغلال النفوذ                                     | المادة 106 مكرر                   |

#### ثانياً: جرائم اختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر، وجريمة اختلال أموال الشركات المساهمة (قطاع خاص)

حيث خصص المشرع الباب الرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات (المواد 112 . 119 مكرراً) لبيان جرائم اختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر. وذلك على النحو التالي:

- |   |   |                         |
|---|---|-------------------------|
| 1 | جريمة اختلاس المال العام                          | المادة 112 والمادة 113: |
| 2 | جريمة اختلاس أموال الشركات المساهمة               | المادة 113 مكرر:        |
| 3 | جريمة الغدر                                       | المادة 114:             |
| 4 | جريمة التريح                                      | المادة 115:             |
| 5 | جريمة الإخلال بتوزيع السلع                        | المادة 116:             |
| 6 | جريمة الإضرار العمدي بالأموال أو المصالح العامة   | المادة 116 مكرر :       |
| 7 | الإخلال بتنفيذ بعض الالتزامات التعاقدية           | المادة 116 ج            |
| 8 | تخريب الموظف المال العام أو المال المعهود به إليه | المادة 117 مكرر         |
| 9 | جريمة استخدام العمال. سخرة                        | المادة 117:             |

#### ثالثاً: جرائم تجاوز الموظفين حدود وظائفهم وتقصيرهم في أداء الواجبات المتعلقة بها

نص المشرع على هذه الجرائم في الباب الخامس من الكتاب الثاني (المواد 120 . 125)، وهي تضم العديد من الجرائم التي يتجاوز فيها الموظفين حدود وظائفهم، وهي على النحو التالي ذكره:

- |   |   |                    |
|---|---|--------------------|
| 1 | جريمة التوسط لدى قاض لصالح أحد الخصوم أو إضراراً به | المادة 120         |
| 2 | جريمة امتناع القاضي عن الحكم أو إصدار حكم بغير حق   | المادة 121 والمادة |



:122

- |   |   |                 |
|---|---|-----------------|
| 3 | جريمة الامتناع عن تنفيذ أمر أو حكم قضائي  | المادة 123 مكرر |
| 4 | جريمة ترك العمل. امتناع عمدا عن تأدية واجب من واجبات الوظيفة  | المادة 124      |
| 5 | جريمة الإضرار أو تعطيل سهولة المزايدات المتعلقة بالحكومة عن طريق الغش   | المادة 125      |
| 6 | يعاقب بالعقوبات المقررة لشهادة لزور كل شخص كلف من سلطة قضائية بعمل الخبرة أو الترجمة في دعوى مدنية أو تجارية أو جنائية فغير الحقيقة عمداً بأي طريقة كانت. | 299             |
| 7 | من أكره شاهداً على عدم أداء الشهادة أو على الشهادة زوراً يعاقب بمثل عقوبة شاهد الزور مع مراعاة الأحوال المقررة في المواد السابقة                          | 330             |

رابعاً : غسل العائدات الاجرامية : نحيل إلى ما سبق ذكره في المحور الأول الخاص بالتدابير الوقائية.

خامساً: الإخفاء :-

تأتى هذه الجريمة مشابهاً ومتداخله مع جريمة غسل الأموال وذلك لكون الركن المادي لهما يكاد يكون واحداً، وقد فطنت الاتفاقية لهذا التداخل ولذلك تم النص في بداية المادة 24 منها على أن يكون تطبيق هذه المادة دون المساس بأحكام المادة 23 الخاصة بجريمة غسل الأموال. وقد اعتبرت الاتفاقية هذه الجريمة مستقلة عن الجريمة الأصلية التي نتج عنها الممتلكات غير المشروعة ويتضح ذلك بإشراطها أن يكون فعل الإخفاء غير مقترن بالمشاركة في الجريمة الأصلية وبذلك فإن إعفاء أو الحكم بالبراءة في الجريمة الأصلية لا يعنى إفلات مرتكب جريمة الإخفاء من العقاب كما أن مدة التقادم سوف تبدأ من تاريخ زوال الإخفاء وليس له علاقة بالجريمة الأصلية .

وقد جرم المشرع المصري هذا الفعل بالمادة رقم 44 مكرر (1) من قانون العقوبات التي تنص على: "كل من أخفى أشياء مسروقة أو متحصلة من جنابة أو جنحة مع علمه بذلك يعاقب بالحبس مع الشغل مدة لا تزيد على سنتين. وإذا كان الجاني يعلم أن الأشياء التي يخفيها متحصلة من جريمة عقوبتها اشد حكم عليه بالعقوبة المقررة لهذه الجريمة ."

أما عن ملامح التعارض والتصادم بين التشريع المصري واتفاقية مكافحة الفساد ، فتتضح في ثلاثة أمور رئيسية على النحو التالي:

1. الخلل في إجراءات التحقيق والتحري عن جرائم الفساد، حيث كشف تداعيات الأحداث إثر ثورة يناير 2011 عن أن أغلب قضايا الفساد الكبرى التي تورط فيها عادة كبار المسؤولين في الدولة ورجال الأعمال الأثرياء، عادة ما يحدث تراخي وإهمال وتباطؤ شديد في إجراءات التحقيق والتحري وجمع الأدلة ، على نحو يقلص من قدرة أجهزة النيابة العامة على جمع الأدلة والاستماع إلى الشهود . كما تخضع قرارات الإحالة الصادرة من النائب العام في مثل تلك القضايا الكبرى لمواءمات سياسية.
2. عدم وجود نظام قانوني وطني متكامل وفعال لحماية الشهود والضحايا والخبراء والمبلغين عن جرائم الفساد. والجدير بالذكر أن لجنة الشفافية والنزاهة، كانت قد قدمت توصية في تقريرها الثالث عام 2010 أشارت فيها إلى ضرورة خلق آليات جديدة لسد الثغرات في التشريعات المتعلقة بحماية الشهود

## والمبلغين بما يتماشى مع خطورة وقائع الفساد في مصر، وبما يشجع المواطنين على رصد المخالفات والابلاغ عنها دون خوف من عقاب أو احساس بالخطر.

كما اقترحت اللجنة كذلك انشاء نظام "الامبودسمان" وهي آلية تلقي شكاوى المواطنين المتعلقة بجرائم الفساد والتعامل معها بالتنسيق مع الجهات المعنية بمنع الفساد ومكافحته.

3. عدم الإقرار في التشريع الوطني، بمبدأ مسئولية الشخصيات الاعتبارية عن جرائم الفساد التي ترتكها، حيث أن المشرع المصري لا يعترف بالمسئولية الجنائية للأشخاص الاعتبارية الا بالنسبة لجرائم محددة مثل بعض الجرائم التي تقع بالمخالفة لقانون الشركات أو لقانون حماية البيئة. ولذلك يتعين إجراء التدابير التشريعية اللازمة حتى يتوافق التشريع المصري مع مواد الاتفاقية وذلك فضلا علي أهمية التوسع في توقيع الجزاء الجنائي على تلك الأشخاص الاعتبارية حتى لا يتخذ منها الأشخاص الطبيعية درعا لحمايتهم من تلك المسئولية بقيامهم بارتكاب الجرائم الواردة بالاتفاقية تحت مسمى هذه الشخصيات.

### المحور الثالث:

#### تلافي الآثار المدمرة للفساد

#### الفجوة بين التشريع الوطني وبين اتفاقية مكافحة الفساد

مما لا شك فيه أن تلافي الآثار المدمرة لجرائم الفساد لا يقتصر وحسب على معاقبة المجرمين المتورطين في ارتكاب جرائم الفساد، ولكن الأمر يتطلب اتخاذ العديد من التدابير التشريعية وتدابير أخرى إدارية بغرض جبر الأضرار المادية والمعنية التي أصبت المجتمع جراء ارتكاب تلك الجرائم.

وقد انتهجت اتفاقية مكافحة الفساد نهجا علاجيا شاملا يستهدف ، بقدر الإمكان ، محو آثار الفساد ، يرتكز على ثلاثة عناصر رئيسية، هي: معاقبة الجناة من مرتكبي جرائم الفساد بعقوبات رادعة تتناسب ودرجة جسامة الجرائم التي ارتكبوها، وضمان تنفيذ العقوبات الصادرة بحقهم منعاً لظاهرة الإفلات من العقاب، واسترداد الأموال وغيرها من الموجودات المتحصلة عن طريق الفساد، وتعويض الأضرار المعنوية المترتبة على جرائم الفساد.

### الموضوع الأول:

#### معاقبة الجناة من مرتكبي جرائم الفساد

#### بعقوبات رادعة تتناسب ودرجة جسامة الجرائم التي ارتكبوها

تلزم المادة (30) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كل دولة طرف باتخاذ ما يلزم من تدابير واجراءات، وفقا لنظامها القانوني ومبادئها الدستورية، بملاحقة مرتكبي جرائم الفساد والتحقيق معهم وإحالتهم للقضاء لمحاكمتهم عن تلك الجرائم ، وضمان انفاذ الأحكام الصادرة في حق المتهمين منعاً من إفلاتهم من العقاب.

وتعتبر ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد ومعاقبتهم جنائياً وتأديبياً، من أهم وسائل مكافحة الفساد التي تساهم في الحد منه فيما إذا أحسن العمل بها والأخذ بالاسباب التي تصلح لتجنب نتائجها السلبية الخطيرة على الوظيفة العامة وحقوق الانسان. وتعتمد فاعلية هذه الوسيلة على:

- 1- استيعاب النصوص العقابية الوطنية تجريم اكبر قدر ممكن من أفعال الفساد.
- 2- كفاءة الأجهزة الأمنية والقضائية القائمة على ملاحقة جرائم الفساد، وقدرتها على جمع الأدلة الكافية لإدانة المتهمين. بارتكاب تلك الجرائم، واحالتهم إلى المحاكم المختصة. وكفاءة القضاء واستقلاليتهم وحياده ومنع التأثير عليه أو التدخل في أعماله.
- 3- عدم تدخل رجال السلطة التنفيذية في أعمال الملاحقة القضائية لمرتكبي جرائم الفساد، مهما كانت مبررات التدخل وأسبابه، سواء أكان التدخل بالتأثير على القضاء أو على المحققين أو على رؤسائهم الإداريين .

والجدير بالذكر أن محاكمة المتورطين في جرائم الفساد أمام قضاء عادل ومنصف ومشهود له بالكفاءة والاستقلال، يعتبر شرطاً لازماً لاسترداد الأموال المهربة إلى الخارج وفقاً لأحكام اتفاقية مكافحة الفساد، وكذلك طبقاً لأحكام التشريعات الوطنية المعمول بها في أغلب دول العالم، وخاصة الدول التي هربت إليها الأموال المنهوبة. عن طريق الفساد خلال نظام الرئيس. المخلوع محمد حسني مبارك.

ورغم الاعتقاد السائد لدى الرأي العام الوطني بتورط أركان النظام السابق وكبار موظفي الدولة والعديد من رجال الأعمال، في ارتكاب جرائم فساد كبرى أسفرت عن إهدار مليارات الدولارات من الأموال العامة<sup>(18)</sup>، وبأن قضايا الفساد المعلن عنها رسمياً، هي مجرد عينة بسيطة لما ارتكبه الكبار من جرائم فساد خلال سنوات حكم الرئيس المخلوع مبارك، إلا أن أجهزة التحقيق قد أخفقت أخفاً شديداً في اتخاذ ما يلزم من إجراءات بشأن جمع الأدلة الكافية لإدانة المتورطين في جرائم الفساد، ولعل هذا الاخفاق يرجع في جزء كبيره منه إلى كون معظم جرائم فساد الكبار ارتكبت تحت ستار سياسي/ قانوني، وبطرق وأساليب ملتوية ومتخفية، وهو ما كان يتطلب أساليب خاصة للتحري والتنقيب والبحث عن الأدلة تتسم بالدقة والاحترافية. والكفاءة، وهي أمور تفتقدها بشدة أجهزة التحقيق في مصر. مما أدى إلى صدور أحكام بالبراءة في أغلب تلك القضايا بعد محاكمات جنائية اتسمت بالبطء والتراخي. الشديد، ووصفت من بعض الدوائر بأنها أحكام ميسية.

ومما لا شك فيه أن غياب المحاكمات العادلة. والمنصفة والمستقلة لمرتكبي جرائم الفساد الكبرى خلال فترة حكم النظام السابق، و/أو بطء إجراءات المحاكمات أو تسييس الأحكام الصادرة عنها، من شأنه أن يقضي على الأمل المعقودة على استرداد الأموال المهربة في الخارج، كما يكرس من ظاهرة الافلات من العقاب في المجتمع المصري، وما يترتب عليها من شيوع قيم عدم النزاهة. وانعدام المسئولية والاستهتار بحكم القانون لغياب الردع بمعناها. العام والخاص.

### الموضوع الثاني:

#### استرداد الأموال وغيرها من الموجودات المتحصلة عن طريق الفساد

هناك ضرر مباشر يلحق بالمجتمع من جراء ارتكاب جرائم الفساد، يتمثل في الأموال العامة التي يتحصل عليها المجرم نتيجة لفعله الإجرامي، ولجبر ذلك الضرر لا بد من إعادة تلك الأموال إلى بلد المنشأ. لذلك

<sup>18</sup> ( تشمل قائمة المتورطين في قضايا الفساد الكبرى: الرئيس السابق محمد حسني مبارك ونجليه علاء وجمال مبارك، وشقيق زوجته منير ثابت، ووالد زوجة علاء مبارك المدعو مجدي راسخ، وبعض الوزراء وكبار رجال الدولة منهم: صفوت الشريف، أنس الفقي، فتحي سرور، أحمد المغربي (وزير الإسكان الأسبق) وزهير جرانة (وزير السياحة الأسبق) وسامح فهمي وزير البترول الأسبق، والعديد من رجال الأعمال أشهرهم أحمد عز وهشام الحاذق وحسين السجواني وغيرهم.

نصت المادة (3) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على مبدأ إرجاع العائدات المتأتية من الأفعال المجرمة وفقا للاتفاقية ، كما نصت في المادة رقم 31 منها على " ضرورة مصادره العائدات الإجرامية المتأتية من أفعال مجرمة أو الممتلكات التي تعادل قيمتها. قيمة تلك العائدات " ويقصد بذلك نزع ملكية الأموال التي تحصل عليها المجرم من إحدى جرائم الفساد ونقل ملكيتها إلى الدولة وذلك مثل الأموال التي اختلسها الموظف أو مبلغ الرشوة الذي حصل عليها، وكذلك أيضا نزع ملكية ممتلكات المجرم والتي تعادل قيمتها قيمة ما تحصل عليه من عائدات إجرامية وذلك إذا ما تصرف هذا الأخير في تلك العائدات كمصادرة سيارته الخاصة ومجوهراته وعقاراته، كما نصت أيضا تلك المادة على " مصادرة الممتلكات أو المعدات أو الأدوات الأخرى التي استخدمت أو كانت معدة للاستخدام في ارتكاب أفعال مجرمة وفقا لهذه الاتفاقية" .

وقد توسعت الاتفاقية في نص المادة 31 سالفه الذكر لمحاولة محاصرة العائدات الإجرامية ومصادرتها ومنع أي تلاعب قد يحدث لتغيير صورتها وتضليل الوصول إليها. ولكن يعيب عليها إنها قد نصت على إمكانية مصادرة المنافع المتحصلة من تلك العائدات. على الرغم من استحالت ذلك من الناحية الواقعية والقانونية انا لم تكن تلك المنافع ذات طابع مادي .

ولم يكتفي واضعي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على ذلك بالنسبة لعلاج الضرر المادي للجريمة (باسترداد الموجودات) بل قد خصصوا الفصل الخامس منها لذلك الشأن واستهلوه بالتأكيد على أن استرداد الموجودات هو مبدأ أساسي في هذه الاتفاقية وعلى الدول الأطراف أن توفر أكبر قدر من التعاون والمساعدة في هذا المجال، كما ضمنوه آليات استرداد تلك الموجودات. وطرف التعاون الدولي في هذا الشأن.

### الوضع في مصر:

في أعقاب ثورة يناير 2011 تداولت المصادر أرقام متباينة بشأن حجم الأموال المهربة إلى الخارج والناجمة عن جرائم الفساد التي ارتكبت خلال فترة حكم الرئيس المخلوع حسني مبارك، فقد أشارت التقارير الصادرة عن مؤسسات دولية مثل البنك الدولي إلى أن حجم الأموال المهربة من مصر أكثر من 143 مليار دولار، وتوجد تلك الأموال في الرياض، والدوحة، ودبي، ولندن، ومدريد، وبنما، وسويسرا، في حين ذكرت صحيفة الأهرام المصرية أن قيمة الأموال المسروقة تبلغ 225 مليار دولار.

وفيما يتعلق بالجهود الرسمية لاسترداد الأموال المهربة إلى الخارج، فقد سارعت الحكومة المصرية في أعقاب الثورة إلى تشكيل لجنة قضائية لاسترداد الأموال المهربة إلى الخارج، وذلك في عهد المجلس العسكري، برئاسة المستشار عاصم الجوهري، رئيس جهاز الكسب غير المشروع الأسبق. وقد أقامت تلك اللجنة قاعدة بيانات خاصة بكل المعلومات والمستندات التي حصلت عليها، والخاصة بإجراءات التحقيق مع الرئيس السابق مبارك وأفراد عائلته وعدد من المسؤولين السابقين وبعض رجال الأعمال. ولكن أعمال هذه اللجنة لم تسفر عن شيء حتى الآن. وخلال فترة حكم الرئيس المعزول محمد مرسي، تقدم "حزب الوسط" ذو التوجه الإسلامي بمشروع قانون لمجلس الشورى من أجل تشكيل لجنة جديدة تنول إليها كل الصلاحيات والاختصاصات المخولة للجان العاملة. في مجال استرداد الأموال، ولكن هذا المشروع تم رفضه، مما دفع الدكتور محمد محسوب، وزير الدولة للشئون القانونية والمجالس النيابية السابق للاستقالة.

وعلى المستوى الشعبي: تشكلت العديد من اللجان الشعبية بغرض استرداد الأموال المهربة إلى الخارج، نذكر من بينها على سبيل المثال:

- ① اللجنة القانونية لاسترداد الأموال بالخارج برئاسة الدكتور حسام عيسى، أستاذ القانون الدولي العام بجامعة عين شمس، ووزير التعليم السابق.
- ② المبادرة الشعبية لاسترداد أموال مصر المنهوبة برئاسة الإعلامي معتز صلاح الدين. وقد تكللت جهود المبادرة الشعبية لاسترداد الأموال بتجميد أموال بعض رموز النظام السابق، وتفاوضت مع بعض المسؤولين الأمريكيين والبريطانيين لتحريك ملف استرداد الأموال، وذلك بالتنسيق مع اللجنة القضائية التي شكلها المجلس العسكري.
- ③ المجموعة المصرية. لاستعادة ثروة مصر وأمينها العام الدكتور محمد محسوب.

وفي الوقت الذي نجحت فيه الجهود التونسية الرسمية والشعبية في استعادة بعض الأموال المهربة إلى الخارج والنتيجة عن جرائم فساد نظام بن علي<sup>(19)</sup>؛ فقد تعثرت كافة الجهود الرسمية في استرداد جزء ولو بسيط من الأموال المهربة إلى الخارج حتى الآن، فكل ما توصل إليه الجانب المصري هو تجميد جزء من أموال المسؤولين السابقين في الخارج فقط، حيث تم، على سبيل المثال، تجميد أصول وأموال خاصة بمبارك وأسرته في كل من بريطانيا وسويسرا، تبلغ قيمتها نحو 700 مليون فرنك سويسري.

ويمكن إجمال أهم الأسباب الرئيسة وراء اخفاق الجهود الرسمية المصرية في استرداد الأموال المهربة إلى الخارج فيما يلي:

- 1- حالة عدم الاستقرار السياسي والصراع على السلطة التي تشهدها مصر منذ إندلاع ثورة يناير 2011 وحتى الآن وعدم إدراك الحكومات المتعاقبة أهمية ملف استرداد الأموال المهربة في الخارج<sup>(20)</sup>.
- 2- إن إجراءات استرداد الأموال المهربة إلى الخارج تحتاج إلى صدور أحكام قضائية باتة وقاطعة بإدانة المتورطين في ارتكابها. ومع حملة البراءات التي حصل عليها مسئولو النظام السابق، وتخوف الدول التي بها الأموال من إصدار أحكام سياسية، وليست قضائية، كل هذه الأمور أعاقت عملية استرداد الأموال، حيث أعلنت سويسرا أنها لن تعيد الأموال إلى مصر، في ظل حالة عدم الاستقرار السياسي للدولة.

<sup>19</sup> لقد أسفرت الجهود التونسية عن استرجاع جزء قليل من الأموال والمنقولات المهربة إلى الخارج، حيث نجحت تونس في استرداد نحو 29 مليون دولار من حساب مصرفي بلبنان كان على ذمة ليلي الطرابلسي، زوجة الرئيس المخلوع بن علي. كما استعادت السلطات التونسية بحتاً فاحراً كان محتجزاً بأحد الموانئ الإيطالية، وقد كان مملوكاً لابن شقيق الرئيس التونسي السابق، ويقدر ثمنه بأكثر من مليون يورو. كما نجحت تونس في تجميد أرصدة وعقارات تابعة لعائلة بن علي بدول أوروبية من خلال سفارتها في الخارج. فعلى الرغم من العراقيل الشديدة المتعلقة بعملية استرداد الأموال، فإن تونس نجحت في إعادة جزء من أموالها. ويمكن إرجاع ذلك لعدد من الأسباب، يأتي في مقدمتها ما يلي:- الإرادة السياسية الحاضرة لدى قادة الدولة التونسية، السعي التونسي الحثيث لتطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتفعيل أحكامها المتعلقة بإجراءات المصادرة، واسترجاع الأموال، وكذلك من خلال وضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، وإنشاء هيئة وطنية، مما يجعل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وسيلة أساسية لدعم تلك الإصلاحات، تفعيل الجهود غير الحكومية في سبيل استرداد الأموال، والمتمثلة في مساعي الجمعية التونسية للشفافية المالية، وإفساح المجال أمام مشاركة المجتمع المدني في عملية الإصلاح، وتفعيل جهود مكافحة الفساد، اعتماد الجهود الدبلوماسية لاسترداد الاموال من خلال وزارة الخارجية، وذلك بإرسال الإنابات القضائية من أجل تحقيق نتائج أفضل. ما استفادت تونس من تدخل الأمم المتحدة، حيث تحمل مركز حكم القانون التابع للأمم المتحدة نفقات قضية استرداد الأموال التونسية من لبنان، وذلك وفقاً لتصريحات الخامي الخاص لدى الأمم المتحدة، المكلف باسترداد الأموال المنهوبة من دول الربيع العربي، على بن فطيس المري.

<sup>20</sup> في ٢٦ اغسطس ٢٠١٣ صرح مصدر قضائي بمكتب التعاون الدولي، إن السلطات السويسرية قررت وقف وتجميد الاجراءات القانونية الخاصة بقانون استرداد الأموال المصرية المهربة من قبل رموز النظام السابق، والمودعة لدى بنوك سويسرا، والمتحصلة من جرائم فساد، والمسمى بقانون "مبارك"، وذلك على خلفية الأحداث التي تشهدها البلاد عقب 3 يولية الماضي، والجدير بالذكر أن الأموال المنهوبة في سويسرا والمجمدة لديها، تقدر بمبلغ 700 مليون فرانك سويسري، أي 760 مليون دولار أمريكي، أي أكثر من 6مليار جنيه مصري.

3- ضعف الخبرة القانونية المتعلقة بعملية استرداد الأموال المهربة إلى الخارج ، فضلا عن ضعف التنسيق على المستوى الوطني بين اللجان المختلفة المشكلة. لهذه المسألة<sup>(21)</sup>.

4- عدم مشاركة مؤسسات المجتمع المدني والجاليات المصرية الموجودة في الدول الأجنبية المهربة إليها الأموال المنهوبة ، في الجهود الرامية إلى استرداد الأموال<sup>(22)</sup>.

5- غياب الإرادة السياسية الحقيقية. وهو ما أثار مخاوف وتساؤلات مشروعة لدى قطاعات واسعة من الرأي العام بشأن احتمالية تستر النظام السياسي على جرائم النظام السابق وأعوانه والتغاضي عن استعادة الأموال التي نهبها وهربوها للخارج، بما يؤدي إلى إهدار ثروات الشعب، ومما يعزز من هذه المخاوف، أن التشريعات الوطنية ونصوص اتفاقية مكافحة الفساد تضع قواعد وآليات ومعايير (موضوعية وإجرائية) واضحة يمكن تنفيذها بيس، بما يضمن استرداد الأموال المنهوبة والمهربة إلى الخارج.

### والسؤال الآن: ما هي الوسائل والإجراءات والسياسات الممكن تنفيذها لاسترداد الأموال المصرية المنهوبة والمهربة إلى الخارج؟

في مقام الإجابة، يمكن القول أن نجاح الجهود الرسمية في مصر في استرداد الأموال المهربة إلى الخارج، رهين باتخاذ مجموعة متنوعة ومتكاملة من التدابير والسياسات، أهمها:

**1- تشكيل لجنة وطنية لمنع ومكافحة الفساد:** وذلك طبقا للمادة (218) من الدستور الجديد<sup>(23)</sup> على أن تضم اللجنة في تشكيلها كافة التخصصات المرتبطة بجرائم الفساد (رجال قانون ومال وبنوك وأمن) وأن يعهد إليها مهمة تنسيق الجهود الوطنية الرسمية والشعبية الرامية إلى استرداد الأموال المنهوبة والمهربة إلى الخارج وإعادة استخدامها في خدمة قضايا التنمية المجتمعية والقضاء على الفقر.

**2- البحث والتحري والتنقيب عن الأموال المهربة إلى الخارج:** فهذه الأموال تم بالفعل تهريبها واستثمارها في البنوك الأجنبية بطرق وأساليب متخفية وملتوية كما تم تبييضها بمعرفة متخصصين في هذا المجال، مما يصعب من عملية رصد تلك الأموال وتعقبها. وهو الأمر الذي يتطلب من جهات التحقيق والرقابة في مصر باعتبارها دولة المنشأ بالنسبة لهذه الأموال، أن تباشر تلك المهمة بأعلى درجة من الاحترافية والكفاءة، وذلك بالتنسيق مع جهات التحقيق والرقابة النظيرة لها في الدول الأجنبية التي هربت إليها الأموال المصرية المنهوبة، وعليها أن تضع في الحسبان أن الأمر قد يستغرق الكثير من الجهد والوقت.

<sup>21</sup> اعترف رئيس مكتب التعاون الدولي بالنيابة العامة، بأن سبب التأخر في استرداد الأموال المهربة ، وخاصة في سويسرا، يرجع إلى: "عدم وجود خبرة سابقة لدى الأجهزة الرقابية في هذا المجال. ومن ثم فهي تعمل في حدود المتاحة".

<sup>22</sup> أسفرت الجهود الشعبية في تونس عن تجميد بعض أرصدة بن علي في أوروبا. وقد تمثلت الجهود على المستوى الشعبي في إنشاء الجمعية التونسية المالية، وهي منظمة غير حكومية تسعى لاستعادة الأموال المهربة في الخارج. وقد تم إنشاؤها في 12 مارس 2011 من أجل استعمال كل السبل القانونية والسياسية للمطالبة بإرجاع تلك الأموال، وذلك بجانب دور الجاليات التونسية في الخارج، خاصة في فرنسا وبلجيكا، حيث سارعت تلك الجاليات إلى تقديم بلاغات إلى المدعي العام في كل دولة أوروبية.

<sup>23</sup> تقضي المادة 218 بأن: "تلتزم الدولة بمكافحة الفساد، ويحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية المختصة بذلك. وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها في مكافحة الفساد، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، ضمانا لحسن أداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام، ووضع ومتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون".

إن التحدي الأكبر للجهود المصرية الرامية لاسترداد الأموال المنهوبة يتمثل في الامتثال للشروط والأوضاع القانونية المطلوبة. في كل دولة، بالإضافة إلى ربط إجراءات البحث والتحرري عن الأموال بجرائم الفساد التي يتم التحقيق بشأنها لضمان قبول طلبات المساعدة القانونية في هذا الإطار.

والجدير بالذكر، أن العديد من البلدان الأجنبية التي هربت الأموال المصرية إليها، لديها أدلة وقواعد خاصة باسترداد الأموال غير الشرعية. من ذلك على سبيل المثال دليل التعاون مع الدول التي تطالب باستعادة «الأصول غير المشروعة»، الصادر عن حكومة المملكة المتحدة، حيث حدد الدليل أربع خطوات رئيسية لاستعادة الأصول غير المشروعة، الخطوة الأولى: هي «تتبع الأصول» وهي مهمة تقوم بها المخابرات المالية، التي تهتم بتحديد «نوع وموقع وقيمة الأصول»، وقد خصصت المملكة المتحدة «فرقاً خاصة وظيفتها الأولى تقديم المساعدة في الوقت المناسب للشركاء الدوليين في إطار استعادة الأصول المسروقة».

ويمكن لجهات التحقيق في مصر أن تنسق جهودها مع أجهزة التحري والبحث البريطانية من أجل تحديد قيمة الأصول المصرية المهربة وأماكنها، ثم يأتي دور النيابة العامة في جمع الأدلة الجنائية حسب القانون البريطاني، وذلك كخطوة ثانية، ومن ثم يتعين على النيابة العامة في مصر أن تقدم إلى نظيرتها في بريطانيا طلب للمساعدة القانونية في التحقيقات الجارية بشأن الأصول غير الشرعية المتحصلة عن ارتكاب جرائم فساد في مصر. ويمكن في هذه الحالة (كخطوة ثالثة) فرض الحراسة القضائية على الأصول (وهو يشبه التجميد)، وهدفه منع تبديد «الأصول غير المشروعة»، والمرحلة الثانية هي المصادرة. وذلك تمهيداً لاتخاذ الخطوة الرابعة الرامية لاستعادة الأصول، وتلك الخطوة هي الأكثر دقة وخطورة في العملية كلها، حيث تعتمد بشكل رئيسي على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC)، ففي حالة أن تكون الأصول عائدة لجرائم مدرجة في الاتفاقية، تتم إعادة الأموال «مقابل أقل النفقات المعقولة. أما إذا كانت القضية غير مدرجة في الاتفاقية، ففي هذه الحالة «يمكن إبرام اتفاق لتقاسم الأصول مع المملكة المتحدة».

وفي نفس الإطار، هناك أنظمة قانونية لاسترداد الأموال المهربة في كل من فرنسا وإيطاليا وألمانيا والولايات المتحدة واليابان، وغيرهم من الدول تنطلق جميعها من نقطة بداية واحدة هي ضرورة قيام دولة منشأ الأموال المهربة وهي مصر في هذه الحالة - باتخاذ ما يلزم من إجراءات للتحري والبحث أن الأموال المهربة المتحصلة عن جرائم الفساد المدرجة في الاتفاقية، وتقديم طلب المساعدة القانونية في هذا الإطار.

**3- إجراء تحقيقات قضائية نزيه ومستقلة ومحايده لجميع جرائم الفساد التي ارتكبت خلال فترة حكم الرئيس السابق محمد حسني مبارك، وتعقب الأموال المهربة. وتحديد قيمها وأماكنها، واتخاذ كافة الإجراءات التحفظية إزاء تجميد ومصادرة الأموال الموجودة في مصر، مع ضمان المحاكمة العادلة والمستقلة لجميع المتورطين في قضايا الفساد دون التأثير على أعمال السلطة القضائية. وذلك باعتبار أن إصدار أحكام قضائية بإدانة المتورطين في قضايا الفساد مقدمة لازمة وضرورة لاستعادة الأموال المهربة<sup>(24)</sup>.**

<sup>24</sup> ( أوصى البيان الختامي للمنتدى العربي الثاني لاسترداد الأموال المنهوبة بمدينة مراكش المغربية الصادر في ٣١ أكتوبر ٢٠١٣، بضرورة العمل على محاسبة المسؤولين الفاسدين السابقين الذين تورطوا في نهب الأموال في دول الربيع العربي، وعدم تمكن هؤلاء المسؤولين من الإفلات من العقاب في القضايا المرتبطة بنهب هذه الأموال للخارج، وبعد ذلك بمثابة خطوة إيجابية على الطريق المعقد والشاق لاسترداد هذه الأموال والأصول والتي قدرها البعض بمئات المليارات من الدولارات.

**4- تفعيل الجهود والمبادرات الشعبية. ودور الجاليات المصرية المتواجدة في الدول التي هربت الأموال إليها ، وممارسة الضغوط الشعبية. في هذا الاطار.**

**5- ممارسة الضغط الدبلوماسية على الدول التي لديها ودائع مسروقة. حيث أن هذه الدول قد تماطل في إعادة تلك الأموال لكونها تسهم بشكل كبير في دوران عجلة أنظمتها البنكية، وبالتالي سيكون إرجاعها خسارة لمؤسساتها المالية .**

**6- سرعة تفعيل المبادرة الخاصة بإنشاء المحكمة العربية لاسترداد الأموال المنهوبة والمهربة للخارج، التي طرحها مصر على مؤتمر وزراء العدل العرب في العام 2013. وتكتسب هذه المبادرة أهميتها من كون نسبة كبيرة من الأموال المهربة موجودة في بنوك الرياض وقطر ودبي ولبنان حسب ما تشير المعلومات المتداولة.**

**7- انضمام مصر إلى الجهود المبذولة في إطار "مبادرة استعادة الأصول المنهوبة" ، التي اطلقت بالتعاون المشترك بين البنك الدولي والأمم المتحدة، بغرض التدريب والمساعدة الفنية للحكومات في مجال استرداد الأموال، والتي تساعد على توثيق العلاقات بين الدول التي نهبت أموالها والدول التي تأويها عن طريق لقاءات بين الأجهزة المعنية بهذه الدول.**

**أما بالنسبة لاسترداد الأموال المنهوبة والموجودة داخل مصر، فباستثناء ما يتردد عن استرداد بعض الأموال من كبار المسؤولين أثناء التحقيق معهم ومحاكمتهم، إلا أن الأموال المستردة تمثل قيمة ضئيلة. كما أن المحاكم المدنية ترفض دعاوى استرداد الاموال المنهوبة بواسطة كبار المسؤولين عن طريق الفساد لعدم توافر شرطي الصفة والمصلحة بالنسبة لرافعي هذه الدعاوى(25).**

### الموضوع الثالث:

#### تعويض الأضرار المعنوية المترتبة على ارتكاب جرائم الفساد

ان من أخطر الأضرار المترتبة على ارتكاب جرائم الفساد، وافلات مرتكبها من العقاب بما يعنيه ذلك من عدم استرداد الأموال المنهوبة، من شأنه تشويه صورة النزاهة العامة وفقدان الثقة لدى عموم المواطنين، وانهايار الخوف من المحاسبة والمساءلة، خاصة عندما ترتكب تلك الجرائم بواسطة من يمثلون رأس النظام وأعوانه. كما يتولد عن ذلك شعور سلمي مدمر يمتثل في شيوع اللامبالاة لدى أفراد المجتمع وخاصة بين الشباب وعدم رغبتهم في سلوك الطريق القويم للنهوض. بمستوى المجتمع في شتى المجالات .

وإذا كانت الحكومة المصرية، ترغب في علاج الأضرار المعنوية المترتبة على جرائم الفساد، وعلمها أن ترغب في ذلك، يلزم قيامها باتخاذ ما يلزم من تدابير وإجراءات من أجل: ضمان معاقبة مرتكبي جرائم الفساد خلال السنوات الفائتة بعقوبات رادعة تتناسب مع ما ارتكبوه من جرم مما يعيد الثقة في نزاهة السلطات الحاكمة وسيادة القانون وحيدة القضاء واستقلاله.

ودعا البيان كذلك الدول التي تحتفظ بالأموال المنهوبة من الدول العربية بتحمل المسؤولية الأخلاقية لإعادتها، قائلا: إن استرداد الأموال يبعث برسالة قوية للمستقبل ولن يتمكن السياسيون أو المسؤولون الفاسدون الكبار من الإفلات من العقاب، لدى استخدام الفساد لتحقيق مصالح شخصية"

<sup>25</sup> رفضت الدائرة الرابعة مدني بمحكمة جنوب القاهرة بزيتهم في 23 فبراير 2014 الدعوى القضائية المطالبة باسترداد ما تم الاستيلاء عليه من أموال دون وجه حق من قبل الرئيس مخلوع حسني مبارك ورموز نظامه، لرفعها من غير ذي صفة، كما قضت بعدم قبول التدخل الانضمامي لرفعها من غير ذي صفة. وكان أكثر من 80 مدعيًا بالحق المدني، بينهم عدد من منظمات حقوق الإنسان، أقاموا دعاوى ضد كل من: حسني مبارك ونجليه جمال وعلاء، وحبيب العادلي وزير الداخلية الأسبق، وركريا عزمي رئيس ديوان رئيس الجمهورية السابق، وصفوت الشريف رئيس مجلس الشورى السابق، وأحمد عز أمين التنظيم السابق بالحزب الوطني المنحل، ومحمد إبراهيم سليمان وزير الإسكان الأسبق.



