

## Mandatory Financial Disclosure for Public Officials: Its Role in Promoting Integrity and Fighting Administrative Corruption – A Comparative Analysis

Asst. Prof. Ahmed Hamza Nasser

College of Law – Wasit University

[ahhamza@uowasit.edu.iq](mailto:ahhamza@uowasit.edu.iq)

Received Feb 4, 2026

Revised Feb 8, 2026

Accepted Feb 18, 2026

Online Apr. 1, 2026

### ABSTRACT

Protecting public funds and promoting integrity in public service constitute fundamental pillars of the rule of law, particularly in light of the growing manifestations of administrative corruption arising from the abuse of official authority for unlawful gain. The system of financial disclosure is regarded as one of the most significant preventive and oversight mechanisms adopted by legislators to curb offenses against public funds, foremost among them illicit enrichment, as it enhances transparency in monitoring unjustified increases in the assets of public officials. This study is premised on the assumption that obligating public officials to disclose their financial assets represents an effective legal tool for detecting illicit enrichment and addressing gaps that may impede the discovery of conventional corruption crimes due to functional influence or the loss of evidence over time. Adopting a comparative approach, the study examines the legal frameworks governing financial disclosure in both Egyptian legislation—particularly the Illicit Gains Law No. 62 of 1975, as amended—and Iraqi legislation under the Integrity Commission and Illicit Enrichment Law No. 30 of 2011, as amended. The study aims to assess the effectiveness of this mechanism in enhancing public service integrity and supporting efforts to combat administrative corruption, culminating in findings and recommendations intended to improve the existing legal framework.

**Keywords:** Financial Disclosure Statement – Public Service Integrity – Illicit Enrichment – Administrative Corruption.

### إقرار الذمة المالية في الوظائف العامة وأثرها في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد الإداري (دراسة تحليلية مقارنة)

أ.م. أحمد حمزة ناصر

مكان العمل: كلية القانون- جامعة واسط

[ahhamza@uowasit.edu.iq](mailto:ahhamza@uowasit.edu.iq)

### الملخص

تُعد حماية المال العام وتعزيز نزاهة الوظيفة العامة من الركائز الأساسية للدولة القانونية، لاسيما في ظل تصاعد صور الفساد الإداري المرتبطة باستغلال السلطة الوظيفية لتحقيق منافع غير مشروعة. ويُعد نظام إقرار الذمة المالية أحد أهم الآليات الوقائية والرقابية التي اعتمدها المشرع للحد من جرائم الاعتداء على المال العام، وفي مقدمتها الكسب غير المشروع، لما يوفره من شفافية في متابعة التطور غير المسوغ لثروات شاغلي الوظائف العامة. وتنطلق هذه الدراسة من فرضية مفادها أن إلزام الموظف العام بالإفصاح عن ذمته المالية يشكل أداة قانونية فعالة لكشف مظاهر الإثراء غير المشروع، وسد الثغرات التي قد تحول دون اكتشاف جرائم الفساد التقليدية بسبب النفوذ الوظيفي أو ضياع الأدلة بمرور الزمن. وتعتمد الدراسة المنهج المقارن بتحليل الإطار القانوني لإقرارات الذمة المالية في كل من التشريع المصري، ولا سيما قانون الكسب غير المشروع رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ المعدل، والتشريع العراقي المتمثل بقانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل، مع بيان أوجه الاتفاق والاختلاف بينهما. وتهدف الدراسة إلى تقييم مدى فاعلية هذه الآلية في تعزيز النزاهة الوظيفية ودعم جهود مكافحة الفساد الإداري، وصولاً إلى نتائج وتوصيات تساهم في تطوير التنظيم القانوني القائم.

الكلمات المفتاحية: إقرار الذمة المالية، النزاهة الوظيفية، الكسب غير المشروع، الفساد الإداري

**المقدمة:**

تُشكّل الوظيفة العامة أحد أخطر مواقع السلطة القانونية، لما تخوله لشاغلها من صلاحيات واختصاصات تمس المصلحة العامة بصورة مباشرة، الأمر الذي يفرض ضرورة إحاطتها بضمانات قانونية فعالة تكفل توجيهها نحو تحقيق الصالح العام، وتمنع انحرافها عن الغاية التي خُصصت من أجلها. وقد كشفت التجارب العملية أن إساءة استعمال السلطة الوظيفية تمثل أحد أبرز أسباب انتشار الفساد الإداري، ولاسيما الجرائم التي تنال من المال العام، وفي مقدمتها جريمة الكسب غير المشروع، التي تتسم بطابع خاص من حيث صعوبة اكتشافها وارتباطها بالنفوذ الوظيفي وضياع الأدلة بمرور الزمن.

وفي هذا الإطار، برز نظام إقرار الذمة المالية بوصفه إحدى الآليات القانونية الوقائية والرقابية التي اعتمدها التشريعات الحديثة، بوصفه وسيلة تهدف إلى تحقيق الشفافية، وكشف مظاهر الإثراء غير المسوّغ، وربط المركز المالي للموظف العام بمصادر دخله المشروعة، بما يعزز النزاهة الوظيفية ويحد من فرص استغلال الوظيفة العامة لتحقيق منافع شخصية غير مشروعة. ولا يقف دور هذا النظام عند حدود الكشف اللاحق عن الفساد، بل يمتد ليؤدي وظيفة ردعية وقائية تسهم في ترسيخ ثقافة النزاهة والالتزام داخل الجهاز الإداري.

**— أهمية الدراسة:**

تتبع أهمية هذه الدراسة في كونها تتناول أهم الأدوات القانونية المعاصرة في مجال مكافحة الفساد الإداري، ببيان الدور الذي يؤديه إقرار الذمة المالية في حماية المال العام وتعزيز الثقة في الإدارة العامة، فضلاً عن إبراز مدى انسجام هذا النظام مع مبادئ الشريعة والمساءلة والشفافية. كما تكتسب الدراسة أهميتها من الطابع المقارن الذي تتبناه، بما يتيح الوقوف على أوجه القوة والقصور في التنظيم القانوني لإقرارات الذمة المالية في كل من مصر والعراق، والاستفادة من التجارب التشريعية في تطوير الإطار القانوني القائم.

**— مشكلة الدراسة:**

تتمحور مشكلة الدراسة على التساؤل عن مدى فاعلية نظام إقرار الذمة المالية في الوظائف العامة في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد الإداري؟ ويتفرع عن هذا التساؤل عدد من الإشكالات الفرعية، من بينها: مدى كفاية الإلزام القانوني بتقديم الإقرار، وفعالية آليات الفحص والتحقق، ونطاق الخضوع لهذا النظام، وأثر الجزاءات المقررة على مخالفة أحكامه في تحقيق الردع العام والخاص.

**— أهداف الدراسة:**

تهدف هذه الدراسة إلى تحليل النظام القانوني لإقرار الذمة المالية في الوظائف العامة، وبيان دوره أداة وقائية ورقابية في تعزيز النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد الإداري، وذلك بتحقيق الأهداف الآتية:

- ١ — بيان الإطار المفاهيمي والقانوني لإقرار الذمة المالية بتحديد ماهيته وأهدافه وطبيعته القانونية، وبيان الأساس الذي يستند إليه في التشريعات الحديثة باعتباره التزاماً وظيفياً ذا طابع وقائي.
- ٢ — إبراز دور إقرار الذمة المالية في الوقاية من الفساد الإداري والمالي، وبيان كيفية إسهامه في كشف حالات الإثراء غير المشروع ومنع تضارب المصالح وتعزيز الثقة في الوظيفة العامة.
- ٣ — دراسة نطاق الخضوع لإقرار الذمة المالية من حيث الأشخاص الملزمين بتقديمه، ومواعيده، والبيانات التي يتضمنها، مع بيان أوجه الاتفاق والاختلاف بين التنظيم القانوني في مصر والعراق.
- ٤ — تحليل الآليات القانونية والرقابية للتحقق من صحة إقرارات الذمة المالية، ودور الجهات المختصة، من مثل هيئات النزاهة والأجهزة الرقابية، في فحص الإقرارات ومتابعتها واتخاذ الإجراءات القانونية عند الإخلال بها.
- ٥ — تقييم الجزاءات المترتبة على مخالفة أحكام إقرار الذمة المالية، سواء أكانت جزاءات إدارية أو جنائية، وبيان مدى كفايتها وفعاليتها في تحقيق الردع العام والخاص في التشريعين محل المقارنة.

٦ – إجراء موازنة تحليلية مقارنة بين النظامين القانونيين المصري والعراقي، للكشف عن مواطن القوة والقصور في كل منهما، واستجلاء أفضل الممارسات التشريعية في هذا المجال.

٧ – تقديم مقترحات تشريعية وتطبيقية تهدف إلى تطوير نظام إقرار الذمة المالية وتعزيز فعاليته، بما يسهم في دعم منظومة النزاهة ومكافحة الفساد الإداري في الدول محل الدراسة.

### — منهجية الدراسة:

فقد اعتمدت على المنهج التحليلي المقارن، بتحليل النصوص القانونية المنظمة لإقرارات الذمة المالية في التشريع المصري، ولا سيما قانون الكسب غير المشروع، والتشريع العراقي المتمثل بقانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع، مع الوقوف على التطبيقات العملية والغايات التشريعية لكل منهما. كما استعانت الدراسة بالمنهج الوصفي في عرض المفاهيم الأساسية، وصولاً إلى استخلاص نتائج وتقديم توصيات تسهم في تعزيز فاعلية هذا النظام بوصفه أداة قانونية لمكافحة الفساد الإداري وترسيخ النزاهة في الوظيفة العامة.

### — هيكلية الدراسة:

المبحث الأول: الدور الوقائي لإقرار الذمة المالية في الحد من الفساد الإداري.

المطلب الأول: تعزيز الشفافية والمساءلة في الإدارة العامة وإدارة الموارد المالية.

المطلب الثاني: الآليات والاستراتيجيات القانونية لمكافحة الفساد الإداري.

المبحث الثاني: المساءلة القانونية عن مخالفات إقرار الذمة المالية وأثرها في تعزيز النزاهة الوظيفية.

المطلب الأول: جرائم المكلفين بتقديم إقرار الذمة المالية.

المطلب الثاني: جرائم تقصير الجهات المختصة في تقديم البيانات وسرية إقرارات الذمة المالية.

الخاتمة

النتائج

التوصيات

الهوامش والمراجع

المبحث الأول

الدور الوقائي لإقرار الذمة المالية في الحد من الفساد الإداري

تمهيد وتقسيم:

يشكل إقرار الذمة المالية آلية أساسية للوقاية من الفساد الإداري، إذ يعكس التزام الدولة بضمان النزاهة والشفافية في الوظيفة العامة وحماية المال العام من الاستغلال غير المشروع. ويستند هذا الدور الوقائي إلى مبدأ أساسي مفاده أن الإفصاح الدوري عن الأصول والالتزامات المالية لشاغلي الوظائف العامة يمكّن الجهات الرقابية من متابعة مدى تطابق ثروات الموظفين مع مصادر دخلهم المشروعة، بما يسهم في الحد من مظاهر الإثراء غير المشروع وتعزيز المساءلة.

ويوفر هذا النظام أداة قانونية تمكن من تعزيز الشفافية في إدارة الموارد العامة، بتمكين الرقابة الإدارية والقضائية من متابعة الأداء المالي والتأكد من الالتزام بمبادئ الصالح العام. ومن جهة أخرى، يمثل إقرار الذمة المالية جزءاً من الاستراتيجيات القانونية لمكافحة الفساد الإداري، إذ يوفر إطاراً تشريعياً وإجرائياً متكاملًا للحد من استغلال السلطة الوظيفية وتحقيق الردع القانوني لمن تسول له نفسه الاستفادة غير المشروعة من الوظيفة العامة.

وبذلك، يتضح أن نظام إقرار الذمة المالية لا يقتصر على كونه إجراءً شكلياً، بل يشكل أداة وقائية متكاملة تجمع بين الرقابة القانونية والعملية، وتعزز النزاهة الوظيفية بما يدعم جهود مكافحة الفساد الإداري ويصون المال العام. وبناءً على ما تقدم سيقتسم الباحث هذا المبحث إلى مطلبين أساسيين:

### المطلب الأول

#### تعزير الشفافية والمساءلة في الإدارة العامة وإدارة الموارد المالية

##### تمهيد وتقسيم:

يمثل مبدأ الشفافية أحد الأعمدة الأساسية لضمان نزاهة الوظيفة العامة وحسن إدارة الموارد المالية، إذ يمثل أداة قانونية ووقائية للحد من مظاهر الفساد الإداري وتعزيز ثقة المجتمع بالمؤسسات العامة. ويتطلب تطبيق الشفافية في العمل الإداري تحديد أساليب وإجراءات واضحة تُنظّم سير الأعمال داخل الهيئات العامة، بما يضمن وضوح دور المؤسسة وأنشطتها وعلاقتها بالمستفيدين من خدماتها، وعلانية الإجراءات والأهداف، مع مراعاة حدود حماية الأسرار الوظيفية والمعلومات الحساسة. وترتبط الشفافية ارتباطاً وثيقاً بمبدأ المساءلة<sup>١</sup>، إذ لا يمكن تحقيق فاعلية الإدارة وكفاءتها إلا بوجود آلية للمحاسبة على الأداء والقرارات، والعكس صحيح، فغياب المساءلة يقلل من قيمة الشفافية، ويجعلها شعاراً شكلياً لا يحقق أهدافه. ويؤدي الجمع بين الشفافية والمساءلة إلى قيام إدارة عامة فعالة ومنصفة، تضمن الاستخدام الأمثل للموارد العامة وتحميها من الاستغلال غير المشروع، وتحقق الصالح العام من دون تحايل أو إخفاء للأخطاء. وعليه سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين وعلى النحو الآتي:

##### – الفرع الأول: آليات وإجراءات تعزير الشفافية ودورها في الوقاية من الفساد الإداري:

تؤدي الشفافية دوراً محورياً في ضمان اتخاذ قرارات إدارية سليمة تعود بالنفع على الجهاز الإداري والمجتمع على حد سواء، إذ تمثل أساساً لممارسة الرقابة الفعالة على الأداء الإداري والمالي، وتُعد أداة قانونية أساسية للوقاية من مظاهر الفساد الإداري. وتُسهم الشفافية في تحقيق الوضوح في المهام المؤسسية، وعلنية الإجراءات والأهداف، وإتاحة المعلومات للمواطنين بما يمكنهم من متابعة الأداء العام، مع مراعاة الحدود القانونية للأسرار الوظيفية. كما ترتبط الشفافية ارتباطاً وثيقاً بمبدأ المساءلة، إذ لا يمكن تحقيق فاعلية الإدارة إلا بوجود آليات للمحاسبة على الأداء والقرارات، مما يجعل الدمج بين الشفافية والمساءلة شرطاً أساسياً لنجاح الجهاز الإداري.

ويأتي نظام إقرار الذمة المالية بوصفه مثالا بارزا على آليات تعزير الشفافية، إذ يُلزم المكلفين بتقديم إفصاح مفصل عن أصولهم والتزاماتهم المالية قبل تولي الوظيفة العامة وفي ممارستهم لمهامهم، بما يمكن الجهات الرقابية من متابعة أي زيادة غير مشروعة في الثروات وكشف مظاهر الإثراء غير المشروع. وفي مصر، يحدد قانون الكسب غير المشروع رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ المعدل، بموجب المواد (٢، ٣) منه<sup>٢</sup>، الموظفين الخاضعين للإلزام بتقديم إقرار الذمة المالية، ويفرض على المكلف تقديم البيانات بشكل صحيح ودقيق، ويجعل أي تضليل أو إخفاء للعقارات أو مصادر الدخل خاضعاً للمساءلة القانونية. أما في العراق، فينص قانون

<sup>1</sup>–David L.Baumer& J.C poindexte, legal enivornment of business in the information age, new york, 2004.p.31.

<sup>٢</sup>– للمزيد يراجع نص المادة (٢) من قانون رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ المعدل في مصر، في شأن الكسب غير المشروع والتي جاء فيها "بعد كسب غير مشروع كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الخدمة أو الصفة أو نتيجة لسلك مخالف لنص قانوني عقابي أو للآداب العامة. وتعد ناتجة بسبب استغلال الخدمة أو الصفة أو السلك المخالف كل زيادة في الثروة تطرأ بعد تولي الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لهذا القانون أو على زوجه أو أولاده القصر متى كانت لا تتناسب مع مواردهم وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها". وكذلك نص المادة (٣) من القانون ذاته، والتي جاء فيها "يجب على كل من يدخل في إحدى الفئات التي تخضع لهذا القانون من تاريخ العمل به، أن يقدم إقراراً عن ذمته المالية وذمة زوجه وأولاده القصر يبين فيه الأموال الثابتة والمنقولة خلال شهرين من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون".

هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل، بموجب المواد (٢، ٦، ١٦، ١٧، ١٨)<sup>٣</sup>، باعتبار هيئة النزاهة هيئة مستقلة، وفي تولي رئيسها اصدار اللانحة التنظيمية للكشف عن الذمم المالية، وعلى إلزام الموظفين العموميين ممن يشغلون وظائف معينة بالإفصاح عن ذمتهم المالية ومصادر دخلهم، وبتقديم الاستمارة في الموعد المحدد بحيث تتمكن الهيئة من التحقق من صحة البيانات، وفرض الإجراءات القانونية على المخالفين.

وتتجلى آليات تعزيز الشفافية عملياً في عدة نقاط أساسية:

١ — الإفصاح الدوري والإلزامي عن الأصول والالتزامات المالية، وهو ما يُمكن الجهات الرقابية من تتبع التطورات غير المبررة في الثروة وكشف أي محاولات للاستفادة غير المشروعة من الوظيفة العامة.

٢ — المراجعة والتحقق من صحة البيانات المصرح بها، إذ يجب أن يكون تقديم الإقرار مصحوباً بالوثائق التي تؤكد صحة ما ورد فيه، دون انتظار شكوى أو تفعيل بعد وقوع المخالفة، بما يخلق بيئة من الالتزام والدقة في الإداء.

٣ — ربط الشفافية بالتطوير المؤسسي والتقني، إذ تحفز الشفافية الإدارة على تحسين أساليب العمل وتوظيف التكنولوجيات الحديثة في تقديم الخدمات، بما يعزز فعالية الأداء الإداري ويقوي ثقة المواطنين بالمؤسسات العامة.

وتؤكد التجربة المقارنة بين مصر والعراق أن الإشكالية ليست في النصوص القانونية ذاتها، إذ إن القوانين توفر آليات فعالة لتعزيز الشفافية، بل في تطبيق هذه الآليات على أرض الواقع، إذ لم يتم في العقود الماضية متابعة تنفيذ الإقرارات بشكل صارم، ولم تُرفع أي شكاوى رسمية ضد المكلفين بالإفصاح، مما أضعف الدور الوقائي للنظام. لذلك، فإن فعالية إقرار الذمة المالية في مكافحة الفساد الإداري تعتمد على تكامل التشريع مع الرقابة العملية والتطبيق الفعال، والتحقق المستمر من صحة البيانات والإجراءات، لضمان أن يكون هذا الإجراء أداة حقيقية للحد من الإثراء غير المشروع وحماية المال العام.

#### — الفرع الثاني: مواجهة تضارب المصالح وسبل تعزيز الشفافية لمكافحة الفساد الإداري:

تُعدّ مسألة تضارب المصالح من أخطر الظواهر التي تُقوّض الجهود الرامية إلى مكافحة الفساد الإداري وتعزيز مبادئ النزاهة والشفافية في الوظيفة العامة، لما تنطوي عليه من تهديد مباشر لحياذ القرار الإداري واستقلاله، وإخضاع المصلحة العامة لاعتبارات خاصة وشخصية. وقد ازدادت خطورة هذه الظاهرة مع اتساع دور القطاع الخاص وتنامي تداخله مع العمل العام، ولاسيما عبر المشاركة في صنع القرار السياسي والتشريعي، الأمر الذي أفرز حالات تتقاطع فيها المصالح الخاصة مع الواجبات الوظيفية على نحو يُضعف الثقة في مؤسسات الدولة.

ويقصد بتضارب المصالح الحالة التي يجد فيها الشخص نفسه ملتزماً تجاه أكثر من مصلحة متعارضة، بما يمنعه من التصرف بحياد واستقلال، أو تؤثر فيها مصلحة مادية أو معنوية، له أو لغيره ممن تربطه بهم علاقة خاصة، في موضوعية قراراته الوظيفية. وقد أولى المشرع المصري هذه المسألة عناية خاصة، إذ عرّف القانون رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ بشأن حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة<sup>٤</sup>، تضارب المصالح بموجب المادة (٢/٣) منه على أنه "تعارض المصالح: كل حالة يكون للمسؤول الحكومي أو الشخص المرتبط به مصلحة مادية أو معنوية تتعارض تعارضاً مطلقاً أو نسبياً مع ما يتطلبه منصبه أو وظيفته من نزاهة واستقلال وحفاظ على المال العام أو تكون سبباً لكسب غير مشروع لنفسه أو للشخص المرتب".

ونصّت المادة (٤) من القانون ذاته على إنشاء لجنة مختصة بتطبيق أحكامه، إذ جاء فيها "تتألف لجنة تسمى "الجنة الوقاية من الفساد" يعهد إليها بتطبيق أحكام هذا القانون بما في ذلك تقدير ما يعد تعارضاً مطلقاً أو تعارضاً نسبياً ويصدر بتشكيلها وتحديد

<sup>٣</sup> - للمزيد يراجع نصوص المواد (٢، ٦، ١٦، ١٧، ١٨) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع العراقي رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل.  
<sup>٤</sup> نشرة القانون رقم (١٠٦) لسنة ٢٠١٣ في شأن حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة في الجريدة الرسمية بالعدد ٤٥ مكرر (أ) في ١٣ نوفمبر سنة ٢٠١٣.

اختصاصاتها قرار من رئيس الجمهورية". ويكشف هذا النص عن تبني المشرع المصري نهجاً مؤسسياً وقائياً في مواجهة تضارب المصالح، يقوم على التقدير الموضوعي لحالات التعارض والرقابة المسبقة عليها.

أما في التشريع العراقي، فقد تناول قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل<sup>٥</sup> مفهوم تضارب المصالح، إذ عرّفته المادة (١/ثامنا) منه بأنه "تضارب المصالح: كل حالة يكون فيها للمكلف أو زوجه أو اولاده أو من له صلة قرابة الى الدرجة الثانية مصلحة مادية تتعارض مع منصبه أو وظيفته". ويلاحظ أن المشرع العراقي ركّز على المصلحة المادية وربطها بدائرة قرابة محددة، وهو ما يضيق من نطاق المفهوم مقارنة بالتشريع المصري الذي امتد ليشمل المصالح المعنوية والتعارض النسبي.

وفي حال قيام إحدى حالات تضارب المصالح، أوجب كلا التشريعين إزالة هذا التعارض، إما بالتنازل عن المصلحة الخاصة أو بترك المنصب أو الوظيفة العامة، فإذا كان التعارض نسبياً تعيّن على المسؤول الإفصاح عنه واتخاذ الإجراءات الكفيلة بمنع الإضرار بالمصلحة العامة، وفقاً للضوابط والإجراءات المحددة قانوناً. ويُعدّ هذا الالتزام بالإفصاح تجسيدا عملياً لمبدأ الشفافية، وأداة وقائية تحول دون تطور التعارض إلى صورة من صور الفساد الإداري<sup>٦</sup>.

وقد يؤدي تضارب المصالح، في حال إغفاله أو التساهل في مواجهته، إلى نشوء تحالفات غير مشروعة بين أصحاب النفوذ السياسي وأصحاب المصالح الاقتصادية الكبرى، فتتخذ القرارات العامة على أساس تحقيق المنفعة الخاصة لا المصلحة العامة. ولهذا اتجهت الدساتير والتشريعات في العديد من الدول، ومنها مصر والعراق<sup>٧</sup>، إلى حظر بعض صور التعامل بين شاغلي المناصب العامة والدولة، ولاسيما بالنسبة لأعضاء السلطة التشريعية والوزراء، منعاً لقيام تعارض يؤكد في المصالح. إذ كيف يستقيم أن يمارس عضو البرلمان رقيبته على أعمال السلطة التنفيذية، ثم يتعامل معها ببيعاً أو شراءً أو إيجاراً؟ وقد أحسن المشرع صنعا عندما منع هذا التعامل، إدراكاً منه بأن الجمع بين الرقابة والمصلحة الخاصة يفضي حتماً إلى تغليب المنفعة الشخصية على حساب المال العام.

وفي السياق ذاته، نصّت المادة (٦) من القانون المصري رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ على صورة من صور التعارض المطلق، إذ جاء فيها "يُعد الجمع بين عمل المسؤول الحكومي وبين عضوية مجالس إدارة الشركات أو المشروعات التجارية الخاصة أو العمل فيها تعارضاً مطلقاً، ويتعين عليه الاستقالة من تلك العضوية أو العمل فور تعيينه في المنصب أو الوظيفة العامة، فإذا لزم اتخاذ إجراءات معينة لقبول الاستقالة، ووجب عليه خلال الفترة اللازمة لذلك أن يمتنع عن حضور المجلس أو المشاركة في أنشطة المشروع أو الشركة أو في اتخاذ القرارات الخاصة بها، وعن قبول أي عائد مادي منها".

ويرى الباحث أن هذا النص يُعدّ من أكثر النصوص تقدماً في مجال الوقاية من الفساد، غير أن فعاليته كانت ستتعرض لو امتد أثره ليشمل مدة زمنية لاحقة على ترك المنصب، بما يُعرف بمدة "التبريد الوظيفي"<sup>٨</sup>، على أن تُحدد بسنتين أو أكثر، منعاً لاستغلال النفوذ السابق والعلاقات الوظيفية في تحقيق منافع خاصة. ويلاحظ في المقابل أن التشريع العراقي يفتقر إلى نص مماثل من حيث الدقة والصرامة.

ويؤدي إقرار الذمة المالية دوراً محورياً في منع تضارب المصالح وتعزيز الشفافية، إذ يُلزم المكلف بتقديم كشف دوري عن عناصر ذمته المالية، بما يحول دون تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة. فإذا ثبتت زيادة غير مشروعة في تلك الذمة

<sup>٥</sup> نشر قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٢١٧ بتاريخ ٢٠١١/١١/١٤.

<sup>٦</sup> للمزيد يراجع نص المادة (٣) من القانون رقم (١٠٦) لسنة ٢٠١٣ في مصر في شأن حظر تعارض المصالح المسؤولين في الدولة، وكذلك المادة (١/ثامنا) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل.

<sup>٧</sup> للمزيد يراجع المواد (١٠٩، ١٠٣) من الدستور المصري النافذ لعام ٢٠١٤ المعدل، والمادة (٤٩/سادسا) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

وعجز المكلف عن إثبات مشروعيتها، قامت بحقه جريمة الكسب غير المشروع. ومن ثم يُعدّ هذا الإقرار أداة ردع فعّالة تسهم في الحد من الانحراف الوظيفي.

وفي إطار دعم الشفافية، أقرّ المشرّع العراقي مجموعة من الالتزامات والقيود الوظيفية، من بينها ما ورد في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، إذ نصّت المادة (٤/تاسعا) على التزام الموظف بـ "الامتناع عن استغلال الوظيفة لتحقيق منفعة أو ربح شخصي له أو لغيره"، كما حظرت المادة (٥) منه على الموظف الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر إلا وفق القانون، ومزاولة الأعمال التجارية، وتأسيس الشركات أو العضوية في مجالس إدارتها، فضلاً عن الاشتراك في المناقصات والمزايدات التي تجريها دوائر الدولة. وتمثل هذه النصوص إطاراً وقائياً مهمّاً للحد من تضارب المصالح داخل الجهاز الإداري<sup>٨</sup>.

ويُميز الفقه بين مفاهيم الشفافية والنزاهة والمساءلة<sup>٩</sup>، وإن تقاربت في غاياتها؛ فالشفافية ترتبط بالوضوح وحق الحصول على المعلومات، بينما تتصل النزاهة بالقيم الأخلاقية والمعنوية، على حين تعني المساءلة خضوع شاغلي المناصب العامة للمحاسبة عن أعمالهم. وتتكامل هذه المفاهيم لتشكّل منظومة متماسكة لمكافحة الفساد، يكون إقرار الذمة المالية أحد أعمدتها الأساسية، لما يوفره من إمكانية للرقابة والكشف المبكر عن الانحرافات.

وبناءً على ما تقدم، يمكن القول إن مواجهة تضارب المصالح وتعزيز الشفافية لا يقتصران على النصوص التشريعية وحدها، بل يتطلبان إرادة سياسية حقيقية، وتفعيل آليات الإفصاح والرقابة، ونشر ثقافة النزاهة في المجتمع، بما يضمن توجيه الوظيفة العامة نحو خدمة الصالح العام، ويعزز ثقة المواطنين في مؤسسات الدولة.

## المطلب الثاني

### الآليات والاستراتيجيات القانونية لمكافحة الفساد الإداري

#### تمهيد وتقسيم:

تُمثّل ظاهرة الفساد الإداري من أخطر الظواهر التي تهدد كيان الدولة الحديثة، لما تنطوي عليه من تقويض لأسس المشروعية وسيادة القانون، وإضعاف للثقة في مؤسسات الإدارة العامة، وإهدار للموارد العامة. وقد أدى تعقّد هذه الظاهرة وتعدّد صورها وتشابك أسبابها إلى اتساع نطاقها وإمكانية تغلغلها في مختلف مفاصل العمل الإداري، لاسيما في الدول النامية أو التي تمر بمرحلة انتقالية، إذ يفضي تركّز السلطة وغياب الرقابة الفعّالة إلى تيسير استغلال الوظيفة العامة لتحقيق مصالح خاصة على حساب المصلحة العامة.

وانطلاقاً من ذلك، باتت مكافحة الفساد الإداري تقتضي تبني مقاربة قانونية شاملة ومتكاملة، لا تقتصر على الجزاء اللاحق، بل تمتد إلى الوقاية المسبقة، بتجفيف منابعه، وتقليص الفرص التي تفضي إلى نشوئه، ومنع إضفاء أي مظاهر مشروعية اجتماعية أو إدارية عليه. كما تستلزم هذه المقاربة تعزيز آليات الكشف المبكر عن أفعال الفساد، وضمان فعالية المساءلة القانونية، وتقرير جزاءات رادعة تتناسب مع جسامة الأفعال المرتكبة.

وفي هذا الإطار، يبرز دور القيم المؤسسية، وفي مقدمتها النزاهة والشفافية والمساءلة، بوصفها ركائز أساسية في بناء منظومة فعّالة لمكافحة الفساد الإداري، إلى جانب أهمية وجود رأي عام واعٍ ونشط يسهم في الرقابة المجتمعية، ويدعم جهود الدولة في كشف مظاهر الفساد وملاحقة مرتكبيه. وعليه سنقسم هذا المطلب على النحو الآتي:

<sup>٨</sup> للمزيد يراجع نص المادة (٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٣٥٦ بتاريخ ١٩٩١/٦/٣.

<sup>٩</sup> د. محمد عبدالغني حسن هلال، مهارات مقامة ومواجهة الفساد / دور الشفافية والمساءلة والمحاسبة في محاربة الفساد، مركز تطوير الأداء والتنمية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٦٣.

### – الفرع الأول: الوسائل القانونية لمكافحة الفساد الإداري:

لم يعد الفساد الإداري ظاهرة عارضة أو سلوكاً فردياً معزولاً، بل أضحت إشكالية بنيوية تمس كفاءة الدولة ووظائفها الأساسية، وتنعكس آثارها السلبية على مبدأ المشروعية، وسيادة القانون، وحسن إدارة المال العام. وتختلف مسببات الفساد وحدته من دولة إلى أخرى تبعاً للبيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، إلا أن المعالجة القانونية الفعّالة تظل رهينة بوجود منظومة تشريعية متكاملة وآليات مؤسسية قادرة على الوقاية والمساءلة والردع.

ويبرز الدور المحوري للمشرّع في وضع إطار قانوني واضح ومحدد لمكافحة الفساد، بسن تشريعات تتسم بالدقة والوضوح وتغلق منافذ التعسف والانحراف الوظيفي. وقد جسّد المشرّع المصري هذا التوجه بإصدار قانون الكسب غير المشروع رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ المعدل، الذي أوجب على فئات محددة من شاغلي الوظائف العامة تقديم إقرارات الذمة المالية، ورتب المسؤولية الجنائية عند تحقيق كسب لا يتناسب مع الموارد المشروعة. كما عزز هذا الاتجاه قانون هيئة الرقابة الإدارية رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٤ المعدل<sup>١٠</sup>، بمنح الهيئة اختصاصات واسعة في منع وضبط جرائم الفساد.

أما في العراق، فقد اتخذ المشرّع مساراً مشابهاً بقانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل، الذي نص صراحة على إلزام كبار المسؤولين والموظفين بتقديم إقرارات الذمة المالية، ومنح الهيئة صلاحيات التحقيق والإحالة إلى القضاء المختص، بما يشكّل أداة وقائية ورقابية في آن واحد.

ولا يقتصر دور السلطة التشريعية على سن القوانين فحسب، بل يمتد ليشمل ممارسة الرقابة البرلمانية على أداء السلطة التنفيذية<sup>١١</sup>، ضماناً لحسن تطبيق التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد، ومساءلة القائمين على تنفيذها عند الإخلال بواجباتهم. وتعد هذه الرقابة أحد الضمانات الدستورية الجوهرية لترسيخ مبدأ المحاسبة ومنع الإفلات من العقاب.

وفي سياق مواز، تمثل الشفافية والمساءلة الإدارية ركناً أساسياً في منظومة مكافحة الفساد، وهو ما يستدعي تطوير النظم والإجراءات الإدارية، واعتماد معايير موضوعية في التعيين والترقية، وحظر المحسوبية والوساطة التي تقوّض مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة أمام القانون. وقد أكدت التشريعات في كل من مصر والعراق على ضرورة التزام الموظف العام بقواعد النزاهة والحياد، وفرضت جزاءات تأديبية أو جنائية على من يسيء استعمال السلطة الوظيفية<sup>١٢</sup>.

وتبرز الحكومة الإلكترونية بوصفها أداة قانونية وتقنية فاعلة في الحد من الفساد الإداري، بتقليص الاحتكاك المباشر بين الموظف والمتعامل، وتكريس مبدأ العلانية وسهولة الوصول إلى المعلومات، بما يقلل من فرص الرشوة والتلاعب. وقد تبنت كل من مصر والعراق سياسات تشريعية وتنفيذية تهدف إلى تعزيز التحول الرقمي في الإدارة العامة.

ولا تقل أهمية استقلال القضاء عن سائر الوسائل<sup>١٣</sup>، إذ تمثل الملاحقة الجنائية العادلة والفعّالة الوسيلة الحاسمة لمحاسبة مرتكبي جرائم الفساد وتحقيق الردع العام والخاص. ويقتضي ذلك تهيئة قضاء مستقل ونزيه، تتوافر له الإمكانيات البشرية والمادية،

<sup>١٠</sup> نشر القانون رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٤ والخاص بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية في مصر في الجريدة الرسمية بالعدد (٦٢) الصادر في ١٦ مارس ١٩٦٤.

<sup>١١</sup> للمزيد يراجع نص المادة (١٠١) من الدستور المصري النافذ لعام ٢٠١٤ المعدل، والمادة (٦١/ثانياً) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

<sup>١٢</sup> للمزيد ينظر المواد (٥٨، ٦٠، ٦١) من قانون الخدمة المدنية في مصر رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ المعدل، والمواد (٧، ٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام في العراق رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

<sup>١٣</sup> للمزيد يراجع نصوص المواد (١٨٤، ١٨٦) من الدستور المصري النافذ لعام ٢٠١٤ المعدل، والمادة (١٩/أولاً) من دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥.

وقادر على الفصل في قضايا الفساد دون تأثير أو ضغوط. كما أن علانية الأحكام القضائية في هذا المجال، في الحدود التي لا تمس ضمانات المحاكمة العادلة<sup>١٤</sup>، تسهم في ترسيخ الثقة العامة وردع كل من تسوّل له نفسه الانحراف بالوظيفة العامة.

وإلى جانب ذلك، تشكّل حماية المبلّغين عن الفساد وتشجيع الإبلاغ الجاد إحدى الأدوات الحديثة في مكافحته، شريطة أن يتم ذلك ضمن إطار قانوني يمنع إساءة استعمال هذا الحق للتشهير أو الكيد، وهو ما أخذت به تشريعات مكافحة الفساد في الاتجاهات الحديثة، وتسعى كل من مصر والعراق إلى تعزيزه تشريعياً ومؤسسياً.

وخلاصة القول، إن مكافحة الفساد الإداري لا تتحقق بوسيلة واحدة معزولة، بل تتطلب منظومة قانونية متكاملة تقوم على تشريع واضح، ورقابة برلمانية فعّالة، وإدارة شفافة، وقضاء مستقل، إلى جانب نشر ثقافة النزاهة وسيادة القانون، بما يضمن حماية المال العام وصيانة الثقة في المرفق العام.

### – الفرع الثاني: آليات المعالجة المؤسسية والاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد الإداري:

تُعد المعالجة المؤسسية والاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد الإداري من أهم الأدوات القانونية الحديثة التي اعتمدها الدول لمواجهة هذه الظاهرة، لما تمثله من انتقال نوعي من المعالجات الجزئية والآنية إلى بناء منظومة متكاملة تستند إلى التشريع، والتنظيم الإداري، والرقابة، والتخطيط الاستراتيجي طويل الأمد. فالفساد الإداري لم يعد مجرد انحراف فردي في السلوك الوظيفي، بل أصبح ظاهرة بنيوية تهدد كفاءة المرافق العامة، وتمس مبدأ المشروعية، وتعيق تحقيق أهداف التنمية المستدامة، الأمر الذي استدعى تدخل المشرّع لوضع أطر قانونية واضحة تضمن الوقاية والمساءلة والردع.

وتنطلق المعالجة المؤسسية للفساد الإداري من إصلاح بنية الإدارة العامة ذاتها، عبر تبسيط الإجراءات الإدارية وإعادة تنظيم سير المعاملات، بما يحد من التعقيد البيروقراطي الذي يشكل بيئة خصبة لممارسات الفساد. ويؤدي تقليص عدد المراحل الإدارية، وتحديد مدد زمنية ملزمة لإنجاز المعاملات، إلى تقليص السلطة التقديرية غير المنضبطة للموظف العام، وهو ما ينسجم مع متطلبات الشفافية وحسن سير المرفق العام<sup>١٥</sup>. وقد عزز هذا التوجه اعتماد نظم التحول الرقمي والحكومة الإلكترونية، بوصفها وسيلة قانونية وتنظيمية تحد من الاحتكاك المباشر بين الموظف والمتعامل، وتضمن توثيق الإجراءات وإمكانية تتبعها رقابياً.

وتحتل الشفافية موقعاً محورياً في الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد، إذ لا يمكن تحقيق المساءلة من دون إتاحة المعلومات المتعلقة بإدارة الشأن العام. وقد كرس الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ هذا المبدأ بموجب المادة (٢١٨)<sup>١٦</sup>، التي ألزمت الدولة بمكافحة الفساد، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، وضمان التنسيق بين الهيئات والأجهزة الرقابية، بما يكفل فاعلية أداؤها. ويُعد هذا النص الدستوري الأساس القانوني الذي انبثقت عنه الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في مصر بمراحلها المتعاقبة، والتي جاءت بوصفها التزاماً دستورياً وليس مجرد خيار سياسي.

وفي السياق ذاته، اعتمد المشرّع العراقي مقاربة مؤسسية مماثلة بقانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل، الذي منح هيئة النزاهة الاتحادية اختصاصات واسعة في منع الفساد ومكافحته ونشر ثقافة النزاهة في مؤسسات الدولة، إذ قضت المادة (٣) منه على أن من أهداف الهيئة العمل على ترسيخ مبادئ الشفافية والمساءلة، ومنع استغلال الوظيفة

<sup>١٤</sup> للمزيد يراجع نصوص المواد (١٨٧) من الدستور المصري النافذ لعام ٢٠١٤ المعدل، والمادة (١٩/سابعاً) من دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥.

<sup>١٥</sup> د.أمير فرج يوسف، مكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلي والإقليمي والعربي والدولي، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٣٠.

<sup>١٦</sup> نصت المادة (٢١٨) من الدستور المصري النافذ، على ما يأتي "تلتزم الدولة بمكافحة الفساد، ويحدد القانون الهيئات 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".

العامّة لتحقيق منافع خاصّة. كما أوجب القانون تقديم إقرارات الذمّة الماليّة، وربط بين الزيادة غير المبررة في أموال المكلف بخدمة عامّة وبين قيام شبهة الكسب غير المشروع، بما يشكل أداة وقائيّة جوهرية في المنظومة المؤسسية لمكافحة الفساد.

ولا تتفصل المعالجة المؤسسية عن تفعيل نظم المساءلة والرقابة، إذ تشكل الأجهزة الرقابية المستقلة أحد الأعمدة الأساسيّة في الاستراتيجية الوطنيّة لمكافحة الفساد. ففي مصر، تضطلع كل من هيئة الرقابة الإداريّة والجهاز المركزي للمحاسبات بدور محوري في كشف الانحرافات الإداريّة والماليّة، استناداً إلى اختصاصاتهما القانونيّة، وبما يتكامل مع دور النيابة العامّة وسلطات التحقيق الجنائي. أما في العراق، فيتوزع الدور الرقابي بين هيئة النزاهة الاتحاديّة وديوان الرقابة الماليّة الاتحادي، في إطار منظومة تهدف إلى ضبط الأداء المالي والإداري، ومنع إساءة استعمال السلطة.

وفي هذا الإطار، يبرز التخطيط الاستراتيجي بوصفه أداة قانونيّة وتنظيميّة لا غنى عنها لضمان استدامة جهود مكافحة الفساد. فقد تبنت مصر الاستراتيجية الوطنيّة لمكافحة الفساد في مرحلتها الأولى في المدة من (٢٠١٤ إلى ٢٠١٨)، بهدف بناء إطار مؤسسي متكامل وتعزيز قدرات أجهزة إنفاذ القانون، ثم تلتها المرحلة الثانية في المدة من (٢٠١٩ إلى ٢٠٢٢)، التي ركزت على دعم الحوكمة والتحول الرقمي وربط مكافحة الفساد بأهداف التنمية المستدامة. أما المرحلة الثالثة، الممتدة من (٢٠٢٣ إلى ٢٠٣٠)، فقد أكدت أن مكافحة الفساد ليست فقط وسيلة لحماية المال العام، بل غاية وطنيّة لتحقيق العدالة الاجتماعيّة وصون الحقوق والحريات، وهو ما يعكس تطور النظرة التشريعيّة والمؤسسية إلى هذه الظاهرة.

وعلى الصعيد العراقي، أقرت الاستراتيجية الوطنيّة للنزاهة ومكافحة الفساد للأعوام (٢٠٢١ إلى ٢٠٢٤) بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ١٨١ لسنة ٢٠٢١، وهدفت إلى تعزيز سيادة القانون، ودعم استقلال الجهات الرقابية، وتفعيل الشراكة مع المجتمع المدني، غير أن عدم صدور الاستراتيجية الوطنيّة اللاحقة للأعوام (٢٠٢٥ إلى ٢٠٣٠) حتى الآن يثير إشكاليات تتعلق باستمراريّة التخطيط الاستراتيجي، ومدى قدرة الدولة على الحفاظ على زخم الإصلاح المؤسسي في مجال مكافحة الفساد.

ويرى الباحث، أن آليات المعالجة المؤسسية والاستراتيجيات الوطنيّة لمكافحة الفساد الإداري في كل من مصر والعراق تمثل تطوراً تشريعيّاً وتنظيميّاً مهمّاً، غير أن فاعليتها تظل مرهونة بحسن تطبيق النصوص القانونيّة، واستقلال القضاء، واستدامة الإرادة السياسيّة، بما يضمن تحويل القواعد الدستوريّة والتشريعيّة من مجرد نصوص إلى ممارسة مؤسسية فعّالة تحمي المال العام وتصون الثقة في الوظيفة العامّة.

## المبحث الثاني

### المساءلة القانونيّة عن مخالفات إقرار الذمّة الماليّة وأثرها في تعزيز النزاهة الوظيفيّة

#### تمهيد وتقسيم:

يُعد نظام إقرار الذمّة الماليّة إحدى الآليات القانونيّة الجوهرية التي اعتمدها التشريعات الحديثة لتعزيز النزاهة الوظيفيّة وترسيخ مبادئ الشفافية والمساءلة في شغل الوظائف العامّة، بوصفه أداة وقائيّة وكاشفة في آن واحد، تستهدف حماية المال العام وصون الثقة المفترضة في القائمين على إدارة الشأن العام. ولا يقتصر الدور القانوني لهذا النظام على مجرد الإفصاح عن الذمّة الماليّة، وإنما يمتد ليشمل منظومة متكاملة من الالتزامات والضمانات والجزاءات التي تكفل فعاليته وتمنع التحايل على مقاصده.

وانطلاقاً من ذلك، تبرز المساءلة القانونيّة عن مخالفات إقرار الذمّة الماليّة بصفها الركيّزة التي تمنح هذا النظام طابعه الإلزامي، وتحوّله من التزام شكلي إلى التزام قانوني منتج لآثاره. إذ إن الإخلال بواجب الإفصاح، أو تقديم بيانات غير صحيحة أو ناقصة، لا يُعد مساساً بمصلحة فردية محدودة، بل يشكل اعتداءً مباشراً على القيم الأساسيّة التي يقوم عليها النظام الوظيفي، وفي مقدمتها النزاهة والحياد وحسن إدارة الموارد العامّة، بما ينعكس سلبيّاً على الثقة العامّة في مؤسسات الدولة.

ولا تقف المخالفات في هذا المجال عند حدود سلوك المكلفين بتقديم إقرارات الذمّة الماليّة، بل قد تمتد لتشمل تقصير الجهات المختصة بالإشراف والتدقيق وتبادل المعلومات، بما يؤدي إلى إفراغ النظام من مضمونه وإضعاف قدرته على كشف حالات الإثراء

غير المشروع أو تعارض المصالح. ومن ثم، فإن الدراسة القانونية الرصينة تقتضي التمييز بين نوعين متكاملين من صور المسؤولية: مسؤولية تقع على عاتق الخاضعين لواجب الإفصاح عند مخالفتهم أحكامه، ومسؤولية موازية تتحملها الجهات الإدارية المختصة عند إخلالها بواجباتها القانونية في المتابعة والتحقق والرقابة. وعلى هذا الأساس سوف نتناول هذا الموضوع وفقاً للمطالب الآتية:

### المطلب الأول

#### جرانم المكلفين بتقديم إقرار الذمة المالية

##### تمهيد وتقسيم:

يُشكّل التزام الخاضعين لأحكام قوانين الكسب غير المشروع وهيئة النزاهة بتقديم إقرار الذمة المالية أحد الأعمدة الأساسية التي يقوم عليها النظام القانوني للوقاية من الفساد وتعزيز الشفافية في الوظيفة العامة، إذ لا ينهض هذا النظام بوظيفته الوقائية والرقابية إلا إذا تم الإفصاح عن الذمة المالية في إطار من الانتظام والدقة والصدق، ووفق الضوابط الشكلية والموضوعية التي حددها المشرع. فإقرار الذمة المالية ليس إجراءً تنظيمياً مجرداً، وإنما هو التزام قانوني جوهري يرمي إلى تمكين الجهات المختصة من متابعة التطور غير المشروع في ثروات شاغلي الوظائف العامة، والكشف المبكر عن مظاهر الإثراء غير المشروع أو إساءة استعمال السلطة الوظيفية.

وانطلاقاً من مبدأ خضوع المخاطبين بأحكام القانون لإرادة المشرع، فإن الأصل يقتضي امتثال المكلفين بتقديم إقرارات الذمة المالية لمقتضيات هذا الالتزام، سواء من حيث احترام المواعيد القانونية المقررة، أو من حيث استيفاء البيانات المطلوبة على نحو صحيح وكامل. غير أنّ الواقع العملي يُظهر إمكان انحراف بعض المكلفين عن هذا المسار، إمّا بالإخلال بواجب التقديم ابتداءً، أو بمخالفة القواعد القانونية المنظمة له، سواء عبر التأخير في تقديم الإقرار أو تضمينه بيانات غير مطابقة للحقيقة، الأمر الذي يفرغ هذا النظام من مضمونه ويعطل الغاية التي توخاها المشرع من تقريره.

ولهذا، اتجهت التشريعات المقارنة إلى إحاطة واجب تقديم إقرار الذمة المالية بجزاءات جنائية أو تأديبية، بحسب الأحوال، لتحويله من التزام أخلاقي أو شكلي إلى التزام قانوني مُلزم، وتكريس مبدأ المساءلة الفردية للمكلفين عند الإخلال بأحكامه. وفي هذا الإطار، تتعدد صور السلوك الإجرامي المرتبط بالمكلف بتقديم الإقرار، وتتخذ مظاهر مختلفة تتفاوت في خطورتها وأثرها على النزاهة الوظيفية.

وعليه، يُخصّص هذا المطلب لبحث جرائم المكلفين بتقديم إقرار الذمة المالية، بتناول مستقل لصورتين رئيسيتين من صور الإخلال بهذا الالتزام، تتمثل الأولى في جريمة الإخلال بواجب تقديم إقرار الذمة المالية، بينما تتصرف الثانية إلى جريمة مخالفة المواعيد القانونية لتقديم الإقرار وتضمينه بيانات غير صحيحة، وذلك تمهيداً لتحليل أركان كل جريمة وأثارها القانونية. وكما يأتي:

#### – الفرع الأول: جريمة الإخلال بواجب تقديم إقرار الذمة المالية:

في إطار السياسات الجنائية الهادفة إلى مكافحة الفساد وحماية المال العام، أولت التشريعات المقارنة عناية خاصة بواجب تقديم إقرار الذمة المالية، بوصفه إحدى الأدوات الوقائية والرقابية التي تمكّن الجهات المختصة من متابعة تطور الثروة لدى شاغلي الوظائف العامة والكشف عن أي زيادة غير مشروعة قد تشكل مؤشراً على الكسب غير المشروع. ومن ثم، لم يكتفِ المشرع بفرض هذا الواجب، بل قرنه بجزاءات جنائية صارمة في حال الإخلال به، فجعل من الامتناع أو التخلف عن تقديم إقرار الذمة المالية جريمة قائمة بذاتها، تتوافر لها أركانها العامة والخاصة وفقاً لأحكام القوانين المنظمة في كل من مصر والعراق.

وانطلاقاً من القواعد العامة في قانون العقوبات، تقوم الجريمة – بوجه عام – على ركنين أساسيين: الركن المادي الذي يتمثل في السلوك الخارجي المجرم، والركن المعنوي الذي يعبر عن الصلة النفسية بين الجاني والفعل المرتكب. وقد كرس المشرع المصري هذا المبدأ صراحة في مجال الكسب غير المشروع، إذ نصت المادة (٢٠) من قانون الكسب غير المشروع رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥

المعدل<sup>١٧</sup>، على تجريم التخلف عن تقديم إقرار الذمة المالية في المواعيد المحددة قانوناً، وقررت له عقوبة جزائية محددة، مع عدم الإخلال بتوقيع أية عقوبة أشد ينص عليها قانون آخر<sup>١٨</sup>. ويكشف هذا النص بجلاء عن إرادة المشرع في إضفاء الحماية الجنائية على واجب الإفصاح المالي، واعتبار الإخلال به مساساً مباشراً بالمصلحة العامة التي يرمي القانون إلى صونها.

وعلى النهج ذاته، سار المشرع العراقي في قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل، فقد أوجبت المادة (١٨/أولاً) على المشمولين بأحكام القانون تقديم إقرارات الذمة المالية وفقاً للنماذج والمواعيد التي تحددها الهيئة وفي حال عدم تقديمها يوقف صرف راتب المكلف ومخصصاته<sup>١٩</sup>، في حين قررت المادة (١٩/أولاً) الجزاء الجنائي المترتب على مخالفة هذا الالتزام، مؤكدة بدورها أن هذه العقوبات لا تحول دون مساءلة المخالف وفقاً لقوانين أخرى متى توافرت شروطها<sup>٢٠</sup>. ويُستفاد من ذلك أن كلا المشرعين قد اعتبرا الامتناع عن تقديم الإقرار أو الإخلال بمواعيده سلوكاً مجرماً بذاته، تتعدى بشأنه مسؤولية جزائية مستقلة، إلى جانب ما قد يترتب من مسؤوليات تأديبية.

وبالانتقال إلى بيان الركن المادي لجريمة الإخلال بواجب تقديم إقرار الذمة المالية، يلاحظ أن هذه الجريمة تنتمي إلى طائفة الجرائم السلبية أو جرائم الامتناع، إذ لا يتحقق السلوك الإجرامي فيها بفعل إيجابي، وإنما بإحجام المكلف عن أداء واجب قانوني محدد. وقد استقر الفقه الجنائي على أن الركن المادي يتمثل في المظهر الخارجي للنشاط الإجرامي، وهو ما عبّر عنه بعض الفقهاء بأنه "هو المظهر الخارجي للنشاط الإجرامي الذي يتخذه السلوك الانساني، والذي نص القانون على تجريمه، ويكون له وجود مادي ملموس"<sup>٢١</sup>. وفي هذا الإطار، فإن السلوك المكون للركن المادي في هذه الجريمة يتحقق بمجرد انقضاء الميعاد القانوني المحدد لتقديم الإقرار دون أن يبادر المكلف إلى الوفاء بهذا الالتزام، متى كان قادراً على أدائه ولم يحل دون ذلك مانع مادي أو عذر مشروع تقره الجهة المختصة.

ولا يشترط المشرع، سواء في القانون المصري أو العراقي، لتحقق الركن المادي أن تترتب نتيجة مادية ملموسة في العالم الخارجي، إذ يكفي تحقق النتيجة القانونية المتمثلة في الإخلال بالمصلحة التي قصد المشرع حمايتها، وهي ضمان الشفافية والنزاهة في شغل الوظائف العامة. ومن ثم، فإن جريمة عدم تقديم إقرار الذمة المالية تعد من الجرائم الشكلية أو جرائم السلوك المجرد، التي تقوم بمجرد تحقق الامتناع، دون حاجة لإثبات ضرر فعلي أو زيادة غير مشروعة في الذمة المالية. كما أن علاقة السببية في هذا النوع من الجرائم لا تثير إشكالاً يُذكر، طالما أن النتيجة القانونية – وهي تعطيل آلية الرقابة والإفصاح – تترتب مباشرة على سلوك الامتناع ذاته.

أما من حيث طبيعة هذه الجريمة زمنياً، فإنها تُعد من الجرائم الوقتية لا المستمرة، إذ يقع السلوك الإجرامي ويتم في لحظة واحدة تتمثل في انقضاء الميعاد القانوني المحدد لتقديم الإقرار دون الوفاء به. ولا يغير من ذلك قيام المكلف بتقديم الإقرار في وقت لاحق، إذ إن الجريمة تكون قد اكتملت أركانها بمجرد فوات الأجل المقرر قانوناً. ويترتب على هذا الوصف أثر بالغ الأهمية من الناحية

<sup>١٧</sup> نصت المادة (٢٠) من القانون رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ في مصر بشأن الكسب غير المشروع، على ما يأتي "كل من تخلف عن تقديم إقرارات الذمة المالية في المواعيد المقررة يعاقب بالحبس وبغرامة لا تقل عن عشرين جنيهاً ولا تزيد على خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين...".

<sup>١٨</sup> للمزيد ينظر المادة (٢٣) من القانون رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ في مصر بشأن الكسب غير المشروع، والتي جاء فيها "لا تمنع العقوبات المقررة في هذا القانون من توقيع أية عقوبة أخرى أشد تكون مقررة في قانون آخر".

<sup>١٩</sup> للمزيد ينظر نص المادة (١٨/أولاً) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع في العراق رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل، إذ جاء فيها "يوقف صرف راتب المكلف ومخصصاته إذا لم يقدم الاستمارة خلال المدة المنصوص عليها في البند (أولاً) من المادة (١٧) من هذا القانون وتتولى جهة انتساب المكلف اشعار الهيئة بقرار الايقاف حال صدوره، واشعارها بمضي المدة المنصوص عليها في البند (أولاً) من المادة (١٧) من هذا القانون دون تقديم الاستمارة".

<sup>٢٠</sup> للمزيد ينظر نص المادة (١٩/أولاً) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع في العراق رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل، إذ جاء فيها "دون الإخلال بأي عقوبة أشد منصوص عليها في أي قانون آخر يعاقب المخالفون لأحكام هذا القانون وفق الآتي: أولاً: يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة من امتنع عن تقديم الاستمارة دون عذر مشروع".

<sup>٢١</sup> د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات - القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٢٠٤.

الإجرائية، يتمثل في بدء سريان مدة التقادم الخاصة بالدعوى الجنائية من اليوم التالي لانتهاؤ الميعاد المحدد لتقديم إقرار الذمة المالية، وفقاً للقواعد العامة<sup>٢٢</sup>.

وبالنسبة للركن المعنوي، فإنه يمثل الجانب النفسي للجريمة، ويقوم على توافر الخطأ الجنائي لدى الفاعل، سواء في صورته العمدية أو غير العمدية، متى كان النص يسمح بذلك. والأصل في التشريعات الجنائية، كما هو مستقر فقهاً وقضاءً، أن المسؤولية الجنائية تقوم على القصد الجنائي، في حين لا يُسأل الشخص على أساس الخطأ غير العمدية إلا بنص صريح. وبالرجوع إلى نصوص قانون الكسب غير المشروع المصري وقانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع العراقي، يلاحظ أن المشرع لم يحدد صراحة صورة الركن المعنوي، الأمر الذي يقتضي - إعمالاً للقواعد العامة - افتراض اشتراط القصد الجنائي.

ويتحقق القصد الجنائي في هذه الجريمة متى علم المكلّف بواجب تقديم إقرار الذمة المالية، وبالمواعيد المحددة له، ثم اتجهت إرادته إلى الامتناع عن تقديمه، أيًا كان الباعث على هذا الامتناع. ولا يُقبل في هذا المقام الدفع بجهل القانون أو الجهل بواجب الإفصاح، إذ إن الأصل المستقر هو افتراض علم الكافة بأحكام القانون، ولا يعفي الجهل بها من المساءلة<sup>٢٣</sup>. أما إذا كان الامتناع قد وقع نتيجة إهمال أو تقصير، كحالة النسيان أو عدم اتخاذ العناية الواجبة، فإن ذلك يشكل - في نظر الباحث - خطأً جنائياً يتسم بالإهمال، لا ينفي بالضرورة المسؤولية، ولا سيما في ظل الطبيعة الخاصة للوظائف والمناصب التي يُشترط في شاغليها مستوى عالياً من اليقظة والالتزام بأحكام القانون.

وخلاصة القول، إن جريمة الإخلال بواجب تقديم إقرار الذمة المالية، في كل من التشريع المصري والعراقي، تمثل إحدى الركائز الأساسية للمنظومة الجنائية لمكافحة الكسب غير المشروع، وهي جريمة سلبية وقتية تقوم بمجرد الامتناع عن أداء واجب قانوني محدد في ميعاد معين، وتتوافر لها أركانها المادية والمعنوية وفقاً للقواعد العامة، مع خصوصية تستمدها من صفة الفاعل باعتباره موظفاً عامًا أو مكلّفاً بخدمة عامة. ويعكس هذا التجريم إدراك المشرع لأهمية الإفصاح المالي كوسيلة وقائية، لا غنى عنها لتعزيز النزاهة والشفافية وصون الثقة في الوظيفة العامة.

#### — الفرع الثاني: جريمة مخالفة المواعيد القانونية لتقديم إقرار الذمة المالية وتضمينه بيانات غير صحيحة:

تُعدّ المواعيد القانونية لتقديم إقرار الذمة المالية والالتزام بصدق البيانات الواردة فيه من الركائز الجوهرية التي يقوم عليها نظام مكافحة الكسب غير المشروع، لما تمثله من ضمانات أساسية لحسن تطبيق أحكامه وتحقيق الغاية الوقائية والرقابية التي استهدفها المشرع. فأقرار الذمة المالية ليس مجرد إجراء شكلي، وإنما هو التزام قانوني محدد من حيث الزمان والمضمون، يفرض على المكلّفين به التقيد الصارم بالمواعيد المقررة وتحريره وفقاً للحقيقة وبما يعكس الوضع المالي الفعلي لهم، تحت طائلة المسؤولية الجزائية حال الإخلال بذلك.

وانطلاقاً من الاعتبارات التنظيمية التي تحكم سير المرافق العامة وحسن تنفيذ التشريعات، لم يترك المشرع مسألة تقديم إقرار الذمة المالية لمحض إرادة المكلّف أو تقديره الشخصي، بل ألزم به في أوقات محددة سلفاً، سواء عند تولي الوظيفة أو المنصب، أو بصفة دورية، أو عند انتهاء الخدمة، تحقيقاً لمبدأ الانتظام والاستمرارية في الرقابة المالية<sup>٢٤</sup>. ومن ثمّ، فإن مخالفة هذه المواعيد

<sup>٢٢</sup> د. حسن صادق المرصفاوي، قانون الكسب غير المشروع، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة طبع، ص ١٤٤. أحمد حسن مصطفى أبو صياح، النظام القانوني الأردني لإقرار الذمة المالية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، الأردن، ٢٠١٦، ص ٩١.

<sup>٢٣</sup> د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات (القسم العام)، دار الأهرام للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٢٢، ص ٤٠٢.

<sup>٢٤</sup> للمزيد ينظر نص المادة (٣) من القانون رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ المعدل، في مصر بشأن الكسب غير المشروع والتي جاء فيها "يجب على كل من يدخل في إحدى الفئات التي تخضع لهذا القانون من تاريخ العمل به، أن يقدم إقراراً عن ذمته المالية وذمة زوجه وأولاده القصر يبين فيه الأموال الثابتة والمنقولة خلال شهرين من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون"، والمادة (٨) منه والتي جاء

القانونية تُعدّ سلوكًا مجرمًا، لما يترتب عليها من تعطيل أو إضعاف لآليات الفحص والتحقق التي يقوم عليها نظام الكسب غير المشروع.

وفي هذا السياق، نصّ المشرع المصري في قانون الكسب غير المشروع، وبموجب المادة (٢٠) منه، على تجريم التخلف عن تقديم إقرارات الذمة المالية في المواعيد المقررة، وقرر لذلك عقوبة سالبة للحرية أو مالية أو كليهما، مع عدم الإخلال بتوقيع أية عقوبة أشد ينص عليها قانون آخر. ويستفاد من هذا النص أن المشرع لم يميز بين عدم تقديم الإقرار وبين تقديمه بعد فوات الميعاد القانوني، إذ إن العبرة لديه بتحقيق الإخلال بالالتزام الزمني المفروض قانونًا، لما في ذلك من مساس مباشر بحسن تنفيذ أحكام القانون.

أما في العراق، فقد عالج قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع، مسألة المواعيد بصورة أكثر تفصيلاً، إذ نصت المادة (١٧) منه على تحديد آجال واضحة لتقديم الاستمارة، سواء في مدة معينة من تاريخ تولي الوظيفة أو المنصب أو انتهاء العلاقة الوظيفية، أو في شهر كانون الثاني من كل سنة. وتخضع هذه المواعيد، من حيث حسابها وامتدادها، للقواعد العامة المقررة في التشريعات الإجرائية، بما في ذلك وقف سريان الميعاد في حالات القوة القاهرة أو امتداده إذا صادف اليوم الأخير عطلة رسمية، على أن يكون تقدير توافر هذه الأعذار متروكاً لسلطة القاضي وفقاً للظروف المعروضة عليه.

ومن حيث التكييف القانوني، فإن جريمة مخالفة المواعيد القانونية لتقديم إقرار الذمة المالية تندرج ضمن الجرائم السلبية، باعتبار أن النشاط الإجرامي فيها يتمثل في الامتناع عن أداء واجب قانوني في الزمن المحدد له. وقد ثار خلاف فقهي بخصوص ما إذا كانت هذه الجريمة وقتية أم مستمرة، غير أن الاتجاه الراجح يذهب إلى اعتبارها من الجرائم المستمرة استمراراً تجديدياً، طالما ظل الامتناع قائماً ولم يبادر المكلف إلى تقديم الإقرار، إذ تتجدد حالة المخالفة بتجدد الإرادة السلبية للجاني. ويترتب على هذا الوصف أن الجريمة تظل قائمة وقابلة للعقاب ما دام الإقرار لم يُقدّم، ولا تبدأ مدة التقادم إلا من تاريخ زوال حالة الامتناع بتقديم الإقرار فعلياً<sup>٢٥</sup>. غير أن تقديم الإقرار بعد فوات الميعاد القانوني، وإن كان لا يمحو الجريمة التي تحققت بانقضاء الأجل، إلا أنه يضع حداً لاستمرارها، ويحول دون مساءلة المكلف عن تكرارها في الفترات اللاحقة. وبذلك، فإن النصوص العقابية تسري سواء على حالة عدم تقديم الإقرار إطلاقاً أو على حالة تقديمه بعد الميعاد المحدد، مع وحدة النشاط الإجرامي وتوافر الركن المعنوي في الحالتين. ولا يقف التجريم عند حدود مخالفة المواعيد، بل يمتد ليشمل الإخلال بواجب الصدق والأمانة في مضمون إقرار الذمة المالية ذاته. فقد ألزم المشرع المكلفين بتحرير الإقرار بأنفسهم وعلى النموذج المعدّ لهذا الغرض، وبما يعكس الحقيقة الكاملة لوضعهم المالي. ومن ثم، فإن تضمين الإقرار ببيانات غير صحيحة أو إخفاء معلومات جوهرية يُعدّ جريمة مستقلة، لما ينطوي عليه من خداع للجهات المختصة وإفراغ لآلية الإفصاح من مضمونها.

فيها "يجب على الجهات التي تحددها اللائحة التنفيذية أن تقدم إلى إدارة الكسب غير المشروع خلال شهر يناير من كل عام بياناً بأسماء الأشخاص التابعين لها والذين يلتزمون خلال العام بتقديم إقرارات الذمة المالية والتاريخ المحدد لتقديمها وأن ترسل إليها هذه الإقرارات خلال مدة لا تتجاوز شهرين من تاريخ تقديمها". وفي العراق ينظر المادة (١٧/أولاً) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل، إذ جاء فيها "يلتزم المكلف بتقديم الاستمارة في المواعيد الآتية: أ- خلال (٩٠) يوماً من تاريخ توليه الوظيفة أو المنصب وتاريخ انتهاء علاقته بها ب- خلال شهر كانون الثاني من كل سنة".

<sup>٢٥</sup> د. محمد جمال عبد العزيز، قانون الكسب غير المشروع (أصول النظرية وتطبيق النظرية وتطبيقاتها العملية)، بدون دار نشر، ١٩٦٨، ص ٩٦. د. حسن صادق المرصاوي، المرجع السابق، ص ٤٨١.

وفي مصر، جرم المشرع هذا السلوك صراحة في المادة (٢٠) من قانون الكسب غير المشروع، إذ قرر عقوبة أشد نسبيًا لكل من ذكر عمدًا بيانات غير صحيحة في إقرار الذمة المالية<sup>٢٦</sup>. ويكشف هذا التشديد عن تقدير المشرع لخطورة هذا الفعل، باعتباره سلوكًا إيجابيًا ينطوي على قصد التحايل والتضليل، بخلاف مجرد الامتناع أو التأخير في التقديم.

وكذلك الحال في العراق، فقد نصت المادة (١٩) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع، على معاقبة كل مكلف تعمد إخفاء معلومات مطلوبة في الاستمارة أو قدم معلومات كاذبة ثبتت علاقتها بتحقيق كسب غير مشروع<sup>٢٧</sup>، مع التأكيد على عدم الإخلال بأي عقوبة أشد مقررة في قانون آخر. ويُفهم من هذا النص أن المشرع العراقي ربط بين عدم صحة البيانات وبين غاية تحقيق الكسب غير المشروع، بما يعكس الطابع الوظيفي للإقرار كوسيلة كشف وتحقيق.

وتقوم جريمة تضمين إقرار الذمة المالية ببيانات غير صحيحة على ركنين أساسيين: الركن المادي والركن المعنوي. فالركن المادي يتحقق بقيام المكلف بتقديم الإقرار متضمنًا بيانات تخالف الحقيقة، سواء تعلقت بإخفاء أموال أو ممتلكات أو بتغيير قيمتها أو مصدرها. أما الركن المعنوي، فهو القصد الجنائي، إذ تُعدّ هذه الجريمة من الجرائم العمدية التي لا تقوم إلا بتوافر عنصر العلم والإرادة، فيجب أن يكون مقدم الإقرار عالمًا بعدم صحة البيانات التي يدرجها، وأن تتجه إرادته إلى تقديمها على هذا النحو<sup>٢٨</sup>.

ولا يفترض القصد الجنائي في هذا المقام افتراضًا مطلقًا، بل يتعين استخلافه من وقائع الدعوى وملابساتها، ويظل تقدير توافره أو انتقائه منوطًا بقاضي الموضوع. فإذا ثبت أن المكلف كان يعتقد، لسبب معقول، صحة البيانات التي أوردتها، انتفى القصد الجنائي في حقه، ولو تبين لاحقًا عدم مطابقتها للواقع. أما إذا ثبت تعمد الإلقاء ببيانات غير صحيحة، فإن مسؤوليته الجنائية تقوم كاملة، من دون خلط بينها وبين جريمة التزوير، إذ يظل لكل منهما كيانه القانوني المستقل وأركانه الخاصة.

ويرى الباحث، أن جريمة مخالفة المواعيد القانونية لتقديم إقرار الذمة المالية، وجريمة تضمينه بيانات غير صحيحة، تمثلان معًا منظومة متكاملة من الحماية الجنائية التي أحاط بها المشرع واجب الإفصاح المالي، إدراكًا منه لأهميته في الوقاية من الفساد وتعزيز النزاهة والشفافية في الوظيفة العامة، مع اختلاف في طبيعة السلوك الإجرامي ودرجة خطورته، بما يبرر تنوع الجزاءات وتشديدها بحسب جسامته الإخلال.

## المطلب الثاني

### جرائم تقصير الجهات المختصة في تقديم البيانات وسرية إقرارات الذمة المالية

#### تمهيد وتقسيم:

في إطار المنظومة القانونية الرامية إلى تعزيز الشفافية والوقاية من الكسب غير المشروع، لا يقتصر التجريم على الأفعال السلبية التي يرتكبها المكلفون بعدم تقديم إقرارات الذمة المالية، بل يمتد ليشمل صور التقصير والإخلال بالواجبات القانونية التي تقع على عاتق الجهات المختصة المنوط بها جمع البيانات، وتداولها في الحدود التي رسمها القانون، وضمان سربيتها وحمايتها من أي إفشاء غير مشروع. ذلك أن فعالية نظام إقرارات الذمة المالية تتوقف، إلى حدٍ كبير، على مدى التزام هذه الجهات بأداء وظائفها القانونية في المواعيد المحددة، وبالكيفية التي تكفل تمكين الجهات الرقابية والقضائية من ممارسة اختصاصاتها في الكشف عن مظاهر الثراء غير المشروع ومساءلة المسؤولين عنه.

<sup>٢٦</sup> للمزيد ينص المادة (٢٠) من القانون رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ المعدل في مصر بشأن الكسب غير المشروع، والتي جاء فيها "... ويعاقب بالحبس أو بالغرامة التي لا تقل عن مائة جنيه ولا تزيد على ألف جنيه أو بأحدى هاتين العقوبتين كل من ذكر عمدًا بيانات غير صحيحة في تلك الإقرارات".

<sup>٢٧</sup> للمزيد ينظر نص المادة (١٩/١٩٩) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع في العراق رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل، والتي جاء فيها "يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن (١) سنة واحدة كل مكلف تعمد إخفاء معلومات مطلوبة في الاستمارة أو قدم معلومات كاذبة ثبت ان لها علاقة بتحقيق كسب غير مشروع".

<sup>٢٨</sup> فؤاد جمال عبدالقادر، الكسب غير المشروع، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ١٩٨٧، ص ٢١٠.

وانطلاقاً من هذا التصور، أقرّ المشرّع - في عدد من التشريعات المقارنة - مسؤولية جنائية خاصة بحق الجهات المختصة أو القائمين عليها، متى ثبت امتناعهم عن تقديم البيانات المتعلقة بالمكلفين إلى الجهات المعنية، أو إخلالهم بواجب المحافظة على سرية إقرارات الذمة المالية وما تتضمنه من بيانات ومعلومات ذات طبيعة خاصة. ويُعد هذا النوع من الجرائم من قبيل جرائم التصير، التي يتحقق ركنها المادي بالسلوك السلبي المتمثل في الامتناع أو الإهمال أو الإفشاء، دون اشتراط تحقق نتيجة مادية معينة، متى كان من شأن هذا السلوك تقويض الغاية التي ابتغاه المشرّع من نظام الإفصاح المالي. وعليه سنقسم الموضوع إلى فرعين وفقاً لما يأتي:

#### - الفرع الأول: جريمة امتناع الجهات المختصة عن تقديم بيانات المكلفين للجهات المعنية:

تُعد جريمة امتناع الجهات المختصة عن تقديم بيانات المكلفين للجهات المعنية إحدى الجرائم ذات الطبيعة التنظيمية المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بفعالية نظام الإفصاح المالي، إذ تمثل حلقة محورية في منظومة مكافحة الكسب غير المشروع، ذلك أن التزام المكلفين بتقديم إقرارات الذمة المالية يفقد جانباً كبيراً من جدواه ما لم يقترن بالالتزام بالجهات الإدارية التي يتبعون لها بواجبات قانونية دقيقة تتمثل في الإبلاغ والتزويد والمتابعة.

وقد أدرك المشرع المصري هذه الحقيقة مبكراً، فقرر في قانون الكسب غير المشروع رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ المعدل، التزامات صريحة ومحددة في مواجهة الجهات المختصة، إذ نصت المادة (٨) من القانون على أن "يجب على الجهات التي تحددها اللائحة التنفيذية أن تقدم إلى إدارة الكسب غير المشروع خلال شهر يناير من كل عام بياناً بأسماء الأشخاص التابعين لها، والذين يلتزمون خلال العام بتقديم إقرارات الذمة المالية والتاريخ المحدد لتقديمها وأن ترسل إليها هذه الإقرارات خلال مدة لا تتجاوز شهرين من تاريخ تقديمها"، ويُفهم من هذا النص أن المشرع قد فرض على الجهات الإدارية التزامين متميزين: أولهما التزام سابق على تقديم الإقرارات، يتمثل في إعداد بيان سنوي بأسماء المكلفين وتواريخ تقديم إقراراتهم، وثانيهما التزام لاحق يتمثل في إرسال الإقرارات المقدمة فعلاً إلى إدارة الكسب غير المشروع في مدة محددة. ولا يُعد أي من هذين الالتزامين التزاماً شكلياً، بل يمثلان أدوات أساسية لتمكين الجهة المختصة من ممارسة اختصاصها في الفحص والتحري.

ولضمان فاعلية هذا الالتزام، قرر المشرع المصري جزاءً جنائياً صريحاً على مخالفته، إذ نصت المادة (٢١) من ذات القانون على أن "كل من يخالف أحكام المادة (٨) يعاقب بغرامة لا تتجاوز مائة جنيه". وبذلك يكون المشرع قد أسبغ على هذا الامتناع وصف الجريمة السلبية، التي تتحقق بالامتناع عن أداء واجب قانوني مفروض، ورتب عليها مسؤولية جزائية لا تحول دون مساءلة الجهة أو القائمين عليها تأديبياً، باعتبار أن الإخلال بواجبات الوظيفة يظل قائماً إلى جانب التجريم الجنائي.

وقد جاءت اللائحة التنفيذية للقانون رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥، الصادرة بالقرار رقم (١١١٢) لسنة ١٩٧٥ والمعدلة، لتفصيل هذه الالتزامات وتدعيمها، إذ حددت الجهات المختصة بتلقي الإقرارات في المادة (٢) <sup>٢٩</sup>، وفرضت عليها واجب تنبيه الخاضعين لأحكام القانون إلى مواعيد تقديم الإقرارات، حيث نصت المادة (١١) منها على "... وتتولى الجهات المختصة بتلقي الإقرارات تنبيه الخاضعين لأحكام القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ المشار إليه بالمواعيد المحددة لتقديم إقراراتهم قبل انقضاء هذه المواعيد بشهر على الأقل".

وألزمت المادة (٥) من اللائحة تلك الجهات بإخطار إدارة الكسب غير المشروع بأسماء من تخلفوا عن تقديم الإقرارات، إذ ورد فيها "... وعلى تلك الجهات إخطار إدارة الكسب غير المشروع بأسماء الأشخاص الخاضعين لأحكام القانون الذين تخلفوا عن تقديم إقراراتهم في المواعيد المحددة لها وذلك خلال شهر من تاريخ انتهاء تلك المواعيد...".

<sup>٢٩</sup> للمزيد يراجع نص المادة (٢) من اللائحة التنفيذية رقم (١١١٢) لسنة ١٩٧٥ للقانون رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ بشأن الكسب غير المشروع والمنشورة في الجريدة الرسمية بالعدد (٤٨) في ٢٧ نوفمبر ١٩٧٥.

ويترتب على هذا الإخطار، وفقاً للمادة (١٦) من اللائحة ذاتها، التزام إدارة الكسب غير المشروع بإبلاغ النيابة العامة عن واقعة التخلّف، حيث نصت على "إذا تخلّف الخاضع لأحكام القانون ٦٢ لسنة ١٩٧٥ المشار إليه عن تقديم إقرار عن ذمته المالية وفق أحكام القانون سالف الذكر وجب على إدارة الكسب غير المشروع إبلاغ النيابة العامة عن واقعة التخلّف عن تقديم الإقرار لإجراء شؤونها فيها".

وإمعاناً في إحكام الرقابة، خولت المادة (٨) من اللائحة التنفيذية إدارة الكسب غير المشروع سلطة متابعة الجهات المختصة ومساءلتها، فنصت على "تقوم إدارة الكسب غير المشروع بمراقبة قيام جهات تلقي الإقرارات بالواجبات المنوط بها وفقاً لأحكام القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ المشار إليها وعليها متابعة أعمالها في هذا الخصوص وإبلاغ النيابة العامة بما يقع منها من مخالفات لأحكام المادة الثامنة من القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ المشار إليها وذلك فضلاً عن إبلاغ رئاسات تلك الجهات بهذه المخالفات".

ومن ثم، فإن جريمة امتناع الجهات المختصة عن تقديم بيانات المكلفين في التشريع المصري تقوم متى تخلّفت الجهة عن أداء أي من الالتزامات المشار إليها، ويتحقق ركنها المادي بالامتناع عن إرسال البيانات أو الإقرارات أو الإخطار بالمخالفين، أما الركن المعنوي فيكفي لقيامه مجرد عدم تنفيذ الواجب القانوني، سواء أكان ذلك عن قصد أو نتيجة إهمال أو تقصير، وهو ما يجعل الخطأ غير العمدي كافياً لقيام المسؤولية الجنائية في هذا النطاق<sup>٣٠</sup>.

وفي المقابل، نجد أن المشرع العراقي، بموجب قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل، قد عالج ذات المسألة بأسلوب مغاير، إذ نصت المادة (١٥/أولاً) على أن "تلتزم جميع دوائر ومؤسسات الدولة العامة بتزويد الهيئة بما تطلبه من وثائق وأوليات ومعلومات التي تتعلق بالقضية التي يراد التحري أو التحقيق فيها، وتتعاون معها لتمكينها من أداء مهامها التحقيقية المنصوص عليها في هذا القانون".

وأوجب المادة (١٨/ثالثاً) من القانون ذاته على الجهة التي يتبع لها المكلف "تلتزم الجهة التي يتبع لها المكلف تزويد الهيئة بأسماء المكلفين والمتغيرات التي تطرأ على مناصبهم ووظائفهم في (٣٠) يوماً من تاريخ نشوء هذه المتغيرات".

ويُلاحظ أن المشرع العراقي قد قرر التزاماً عاماً ومستمرّاً بالتزويد والتعاون، وربط هذا الالتزام بطلب الهيئة أو بحدوث متغيرات في المركز الوظيفي للمكلف، إلا أنه لم يرتب - بخلاف المشرع المصري - جزاءً جنائياً صريحاً على مخالفة هذا الالتزام من قبل الجهة الإدارية، وهو ما يثير إشكالاً عملياً يتعلق بمدى فاعلية النص، ويجعل الجزاء محصوراً - في أحسن الأحوال - في نطاق المسؤولية الإدارية أو الانضباطية.

ويرى الباحث أن الاتجاه الذي سلكه المشرع المصري أكثر إحصائياً من الناحية التنظيمية والردعية، إذ لم يكتفِ بفرض الالتزام، بل قرنه بجزاء جنائي واضح، وأحاطه بمنظومة لائحية تفصيلية تضمن كشف حالات الامتناع ومساءلة الجهات المقصرة. أما التشريع العراقي، وعلى الرغم من اتساع نطاق الالتزام المفروض على الجهات الإدارية، فإن غياب النص الصريح على الجزاء الجنائي عن الامتناع يضعف من فاعلية الالتزام، ويفتح المجال لتراخي بعض الجهات في أداء واجبها.

ومن ثم، يوصي الباحث بضرورة تدخل المشرع العراقي لإدراج نص صريح يُجرّم امتناع الجهات المختصة عن تقديم بيانات المكلفين أو التأخر فيها دون مسوغ قانوني، أسوة بما هو مقرر في التشريع المصري، ضماناً لجدية نظام الإفصاح المالي وتحقيقاً للغاية التي استهدفها قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع في مكافحة الفساد وحماية المال العام.

#### الفرع الثاني: جريمة إفشاء الأسرار والبيانات السرية المتعلقة بإقرارات الذمة المالية:

تمثل السرية ركنًا جوهرياً في نظام الإفصاح عن الذمة المالية، إذ إن الغاية من فرض تقديم الإقرارات لا تقتصر على تمكين الجهات المختصة من فحص مصادر الثروة والتحقق من مشروعيتها، وإنما تمتد كذلك إلى حماية الحياة الخاصة للمكلفين وصون

<sup>٣٠</sup> د. إسماعيل الخلفي، شرح قانون الكسب غير المشروع، مكتبة كوميت، القاهرة، ١٩٩٧، ص ١١٧.

مراكزهم القانونية والاجتماعية من أي مساس غير مشروع. ومن ثم، فإن أي إخلال بواجب الكتمان المقرر قانونًا بشأن بيانات وإجراءات فحص إقرارات الذمة المالية يُعد اعتداءً مباشرًا على الثقة التي يقوم عليها هذا النظام، ويُفرض آلياته الرقابية من مضمونها. وقد أحاط المشرع المصري إقرارات الذمة المالية بسياج صارم من السرية، إذ نصت المادة (١٧) من قانون الكسب غير المشروع رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ المعدل على أن "تعتبر الإقرارات المنصوص عليها في هذا القانون والشكاوى التي تقدم عن كسب غير مشروع وما يجرى في شأنها من فحص وتحقيق من الأسرار ويجب على كل من له شأن في تنفيذ هذا القانون عدم إفشائها". ويُستفاد من هذا النص أن نطاق السرية لا يقتصر على الإقرارات ذاتها، بل يمتد ليشمل الشكاوى المقدمة بشأن الكسب غير المشروع، وما يتخذ حيالها من إجراءات فحص وتحقيق، بما يجعل السرية هنا سرية قانونية مفترضة، لا يجوز الاتفاق على مخالفتها ولا يملك القائم على تنفيذ القانون التنصل منها بحجة المصلحة أو حسن النية.

ولم يكتفِ المشرع المصري بإقرار هذا الحظر، بل قرنه بجزاء جنائي رادع، إذ نصت المادة (٢١) من القانون ذاته على أن "... كما يعاقب على مخالفة أحكام المادة (١٧) بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر وبغرامة لا تقل عن مائة جنيه ولا تزيد على خمسمائة جنيه أو بأحد هاتين العقوبتين". وبذلك يكون الإفشاء قد ارتقى إلى مصاف الجرائم الجنائية، بما يعكس إدراك المشرع لخطورة المساس بسرية البيانات المالية وما يترتب عليه من أضرار محتملة تمس الأفراد والثقة العامة في أجهزة مكافحة الفساد.

وقد جاءت اللائحة التنفيذية لقانون الكسب غير المشروع، الصادرة بالقرار رقم (١١١٢) لسنة ١٩٧٥ والمعدلة، لتكمل الإطار التشريعي للحماية، من خلال تأكيد التزامات الجهات والعاملين بها في نطاق تلقي الإقرارات وفحصها ومتابعتها، وتقرير واجب الكتمان بوصفه التزامًا وظيفيًا ملازمًا لكل من يباشر أي عمل من أعمال تنفيذ القانون، سواء تعلق الأمر بتلقي الإقرارات أو حفظها أو فحصها أو تبادلها بين الجهات المختصة<sup>٣١</sup>.

وفي المقابل، اتجه المشرع العراقي في قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل إلى تقرير ذات الحماية، مع صياغة أوضح من حيث تحديد محل السرية، إذ نصت المادة (١٧/تاسعا) على "يحظر إفشاء أي معلومات ووثائق وإجراءات فحص ترد على الاستمارة لغير الجهات المخولة قانونًا". كما قرر جزاءً جنائيًا صريحًا في المادة (١٩/سادسا) من القانون ذاته، إذ جاء فيها "يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن (٦) أشهر ولا تزيد على (٣) سنوات كل من افشى بحكم وظيفته معلومات تتعلق بالاستمارة". ويلاحظ أن المشرع العراقي قد شدد العقوبة من حيث الحد الأقصى لمدة الحبس مقارنة بالتشريع المصري، وهو ما يعكس اتجاهًا تشريعيًا يهدف إلى تعزيز الردع الجنائي في مواجهة جرائم إفشاء الأسرار الوظيفية المرتبطة بإقرارات الذمة المالية.

وبالمقابل تُعد جريمة إفشاء الأسرار من الجرائم الخاصة التي يشترط لقيامها توافر صفة معينة في الجاني، تتمثل في كونه مؤتمناً على السر بحكم وظيفته أو تكليفه القانوني. وبالنسبة لإفشاء الأسرار المتعلقة بإقرارات الذمة المالية، فإن القائمين على تنفيذ قانون الكسب غير المشروع في مصر، والعاملين في هيئة النزاهة والكسب غير المشروع في العراق، يُعدون مؤتمنين قانونًا على هذه البيانات، وفقًا لنص المادة (١٧) من القانون المصري والمادة (١٧/تاسعا) من القانون العراقي.

أما من حيث موضوع الجريمة، فيشترط أن ينصب فعل الإفشاء على وقائع أو معلومات أو بيانات تكتسب صفة السرية بنص القانون. وإذا لم يُحدد المشرع على وجه الدقة كل واقعة محل السر، فإن المعيار في تحديدها يكون معيارًا موضوعيًا يقوم على طبيعة المعلومة ذاتها، لا على إرادة صاحبها، بحيث يُحتكم إلى تقدير الرجل المعتاد في تحديد ما إذا كانت المعلومة بطبيعتها جديرة بالحماية والكتمان.

ويقوم الركن المادي في هذه الجريمة على فعل الإفشاء ذاته، وهو كل سلوك إيجابي أو سلبي يؤدي إلى كشف معلومات أو بيانات أو وقائع متعلقة بإقرارات الذمة المالية، كان الجاني قد علم بها بمقتضى وظيفته. والإفشاء في جوهره انتقال للمعلومة من حال

<sup>٣١</sup> للمزيد يراجع نص المادة (١٨) من اللائحة التنفيذية رقم (١١١٢) لسنة ١٩٧٥ المعدلة بشأن قانون الكسب غير المشروع في مصر رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ المعدل.

الكتمان إلى حال العلانية، بتمكين الغير من الاطلاع عليها بأي وسيلة كانت، إذ لا عبرة بالوسيلة المستخدمة طالما أدت إلى ذات النتيجة.

ويثور التساؤل حول ما إذا كان الضرر يُعد عنصرًا لازمًا لقيام هذه الجريمة؟ وقد انقسم الفقه في هذا الشأن إلى اتجاهين: أحدهما يستبعد اشتراط تحقق الضرر، ويكتفي بمجرد فعل الإفشاء<sup>٣٢</sup>، على حين يرى الاتجاه الآخر أن الضرر يُعد ركنًا لازمًا<sup>٣٣</sup>. ويرجح الباحث الاتجاه الأخير، على أساس أن التجريم لا يستقيم إلا إذا ترتب على الإفشاء أو استعمال السر ضرر بالمجني عليه، سواء كان ضررًا ماديًا أو معنويًا، إذ إن المساس بالاعتبار أو السمعة أو الخصوصية يُعد ضررًا معنويًا كافيًا لقيام الجريمة. أما إذا انتفى الضرر، كحالة رضا صاحب السر بالإفشاء، فإن الصفة السرية تزول، وينتفي معها أحد الشروط المفترضة لقيام الجريمة. وتتحقق علاقة السببية متى كان فعل الإفشاء هو السبب المباشر في انتقال المعلومة إلى الغير، شريطة ألا تكون هذه المعلومات قد أصبحت متداولة أو معلومة من قبل بطريق مشروع آخر.

والركن المعنوي في جريمة إفشاء الأسرار المتعلقة بإقرارات الذمة المالية يتمثل في القصد الجنائي، أي علم الجاني بالطبيعة السرية للمعلومات، واتجاه إرادته إلى كشفها أو تمكين الغير من الاطلاع عليها. ولا يُشترط قصد خاص، بل يكفي القصد العام المتمثل في العلم والإرادة، ويستوي في ذلك أن يكون الباعث على الإفشاء تحقيق منفعة شخصية أو إضرار بالمجني عليه أو مجرد الإهمال الجسيم متى اقترن بعلم الجاني بطبيعة ما يفشيه.

ويرى الباحث، أن المشرعين المصري والعراقي قد أحسنا صنيعًا بإضفاء الحماية الجنائية على سرية إقرارات الذمة المالية، لما لذلك من دور جوهري في ترسيخ الثقة في منظومة مكافحة الفساد. غير أن الباحث يميل إلى أن النصوص العراقية أكثر وضوحًا من حيث تحديد نطاق الحظر والعقوبة، في حين يتميز التشريع المصري بتكامله من الربط بين القانون واللائحة التنفيذية. ويوصي الباحث بتعزيز التدريب والتوعية للعاملين في الجهات المختصة، بوصف أن الوقاية من الإفشاء لا تقل أهمية عن العقاب عليه، وباعتبار أن السرية ليست مجرد التزام قانوني، بل ركيزة أساسية لحسن سير العدالة وحماية الحقوق الفردية.

#### الخاتمة

خلصت هذه الدراسة، من تحليل التنظيم القانوني لإقرارات الذمة المالية في مصر والعراق، إلى أن هذا النظام يُعد من أبرز الآليات القانونية الوقائية والردعية لتعزيز النزاهة الوظيفية ومكافحة الفساد الإداري، لما يوفره من أدوات للكشف عن مظاهر الكسب غير المشروع وترسيخ الشفافية في تولى الوظيفة العامة. غير أن فاعليته لا تتحقق بمجرد فرض الالتزام بتقديم الإقرار، وإنما تتوقف على إحكام القواعد المنظمة لكافة مراحلها، من التقديم والمتابعة والفحص، إلى ضمان السرية وفرض الجزاءات على مخالفة الالتزامات القانونية.

وأظهرت الدراسة أن المشرع المصري قد تبنى تنظيمًا أكثر تكاملًا، بالربط بين قانون الكسب غير المشروع ولائحته التنفيذية، إذ قرن واجب تقديم الإقرار بالالتزامات واضحة على الجهات المختصة، وقرر جزاءات جنائية صريحة، إلى جانب إحاطة الإقرارات وإجراءات فحصها بسرية قانونية مشددة. على حين أن المشرع العراقي، على الرغم من توسعه في فرض الالتزامات على الجهات الإدارية وحظر إفشاء بيانات الذمة المالية وتجريم ذلك، لم يقرر جزاءً صريحًا على امتناع الجهات المختصة عن تقديم بيانات المكلفين أو التأخر فيها، بما يحد من فاعلية الدور الرقابي لهيئة النزاهة.

وبينت الدراسة أن تحقيق التوازن بين متطلبات الشفافية وحماية الخصوصية يمثل إشكالية جوهريّة في نظام إقرارات الذمة المالية، إذ قد يؤدي الإفراط في السرية إلى إضعاف الرقابة، بينما قد يفضي التوسع غير المنضبط في الإفصاح إلى المساس بالحقوق

<sup>٣٢</sup> د. فوزي عبد الستار، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧، ص ٦٢٩.

<sup>٣٣</sup> أحمد كامل سلامة، الحماية الجنائية لأسرار المهنة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٠، ص ٤٠.

الشخصية، الأمر الذي دفع المشرعين في البلدين إلى تجريم إفشاء الأسرار وتحديد الجهات المخولة قانوناً بالاطلاع على الإقرارات في حدود مقتضيات التحري والتحقيق. وانطلاقاً من ذلك، يمكن استخلاص النتائج والتوصيات الآتية:

#### أولاً- النتائج:

- ١- ثبت أن إقرار الذمة المالية يمثل أداة قانونية مركزية في منظومة مكافحة الفساد الإداري، ولا يقتصر دوره على الكشف اللاحق للكسب غير المشروع، بل يمتد ليؤدي وظيفة وقائية تردع الموظف العام عن الانحراف الوظيفي.
- ٢- أظهر التشريع المصري قدرًا أعلى من التكامل التنظيمي، بالجمع بين الالتزام بتقديم الإقرار، وواجبات الجهات الإدارية، والجزاءات الجنائية والإدارية، والتنظيم اللائحي التفصيلي.
- ٣- اتسم التشريع العراقي باتساع نطاق الالتزامات المفروضة على الجهات الإدارية وحظر إفشاء المعلومات، إلا أنه افتقر إلى النص الصريح على الجزاء الجنائي في بعض صور الإخلال، ولا سيما امتناع الجهات المختصة عن تقديم بيانات المكلفين.
- ٤- تبين أن جريمة إفشاء الأسرار المتعلقة بإقرارات الذمة المالية تُعد من الجرائم الوظيفية الخاصة التي تقوم على صفة المؤتمن، وأن حمايتها تمثل ضماناً أساسية لاستمرار ثقة الموظفين في نظام الإفصاح.
- ٥- كشفت الدراسة أن فاعلية نظام إقرارات الذمة المالية لا تتحقق إلا بتكامل الأدوار بين التشريع، والجهات الإدارية، والسلطات القضائية والرقابية، مع وضوح الإجراءات وسرعة تطبيق الجزاءات.

#### ثانياً- التوصيات:

- ١- يوصي الباحث بضرورة تدخل المشرع العراقي لإدراج نصوص صريحة تُجرّم امتناع الجهات المختصة عن تقديم بيانات المكلفين أو التأخر فيها دون مسوغ قانوني، أسوة بالتنظيم المعمول به في التشريع المصري.
  - ٢- تعزيز التنسيق المؤسسي بين الجهات الإدارية وهيئات النزاهة، مع وضع آليات إلكترونية موحدة لتبادل البيانات، بما يقلل من فرص الامتناع أو التأخير غير المبرر.
  - ٣- تطوير النصوص المنظمة لسرية إقرارات الذمة المالية، بما يحقق توازناً أدق بين مقتضيات الشفافية وحماية الخصوصية، ولاسيما في مراحل الفحص والتحقيق.
  - ٤- تكثيف برامج التدريب والتوعية للعاملين في الجهات المختصة، لترسيخ ثقافة الالتزام بواجبات الإفصاح والكتمان على حد سواء.
- وفي الختام، تؤكد هذه الدراسة أن إقرار الذمة المالية، متى ما أحسن تنظيمه تشريعياً وطُبّق بصرامة وشفافية، يشكل ركيزة أساسية في بناء إدارة عامة نزيهة، ويُسهم إسهاماً فعّالاً في مكافحة الفساد الإداري، وترسيخ مبدأ سيادة القانون في كل من مصر والعراق.

#### هوامش البحث

<sup>1</sup>-David L.Baumer& J.C poindexte, legal enivornment of business in the information age, new york, 2004.p.31.

<sup>١</sup>- للمزيد يراجع نص المادة (٢) من قانون رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ المعدل في مصر، في شأن الكسب غير المشروع والتي جاء فيها "يعد كسباً غير مشروع كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الخدمة أو الصفة أو نتيجة لسلوك مخالف لنص قانوني عقابي أو للآداب العامة. وتعتبر ناتجة بسبب استغلال الخدمة أو الصفة أو السلوك المخالف كل زيادة في الثروة تطرأ بعد تولي الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لهذا القانون أو على زوجه أو أولاده القصر متى كانت لا تتناسب مع مواردهم وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها". وكذلك نص المادة (٣) من القانون ذاته، والتي جاء فيها "يجب على كل من يدخل في إحدى الفئات التي تخضع لهذا القانون من

تاريخ العمل به، أن يقدم إقراراً عن ذمته المالية وذمة زوجته وأولاده القصر يبين فيه الأموال الثابتة والمنقولة خلال شهرين من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون".

<sup>١</sup> - للمزيد يراجع نصوص المواد (٢، ٦، ١٦، ١٧، ١٨) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع العراقي رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل. <sup>١</sup> نشرة القانون رقم (١٠٦) لسنة ٢٠١٣ في شأن حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة في الجريدة الرسمية بالعدد ٤٥ مكرر (أ) في ١٣ نوفمبر سنة ٢٠١٣.

<sup>١</sup> نشر قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٢١٧ بتاريخ ٢٠١١/١١/١٤.

<sup>١</sup> للمزيد يراجع نص المادة (٣) من القانون رقم (١٠٦) لسنة ٢٠١٣ في مصر في شأن حظر تعارض المصالح المسؤولين في الدولة، وكذلك المادة (١/ثامنا) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل.

<sup>١</sup> للمزيد يراجع المواد (١٠٣، ١٠٩) من الدستور المصري النافذ لعام ٢٠١٤ المعدل، والمادة (٤٩/سادسا) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

<sup>١</sup> احمد، صلاح حسن (٢٠٢٢)، قوى الدولة وقوى اللادولة دراسة مقارنة - العراق أنموذجاً، لارك، DOI:https://doi.org/10.31185/. وللمزيد يراجع نص المادة (٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٣٥٦ بتاريخ ١٩٩١/٦/٣.

<sup>١</sup> هلال، محمد عبدالغني حسن، مهارات مقامة ومواجهة الفساد / دور الشفافية والمساءلة والمحاسبة في محاربة الفساد، مركز تطوير الأداء والتنمية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٦٣.

<sup>١</sup> نشر القانون رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٤ والخاص بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية في مصر في الجريدة الرسمية بالعدد (٦٢) الصادر في ١٦ مارس ١٩٦٤.

<sup>١</sup> للمزيد يراجع نص المادة (١٠١) من الدستور المصري النافذ لعام ٢٠١٤ المعدل، والمادة (٦١/ثانيا) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥. <sup>١</sup> للمزيد ينظر المواد (٥٨، ٦٠، ٦١) من قانون الخدمة المدنية في مصر رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ المعدل، والمواد (٧، ٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام في العراق رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

<sup>١</sup> للمزيد يراجع نصوص المواد (١٨٤، ١٨٦) من الدستور المصري النافذ لعام ٢٠١٤ المعدل، والمادة (١٩/اولا) من دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥.

<sup>١</sup> للمزيد يراجع نصوص المواد (١٨٧) من الدستور المصري النافذ لعام ٢٠١٤ المعدل، والمادة (١٩/سابعا) من دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥.

<sup>١</sup> يوسف، أمير فرج، مكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلي والإقليمي والعربي والدولي، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٣٠.

<sup>١</sup> نصت المادة (٢١٨) من الدستور المصري النافذ، على ما يأتي "تلتزم الدولة بمكافحة الفساد، ويحدد القانون الهيئات 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".

<sup>١</sup> نصت المادة (٢٠) من القانون رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ في مصر بشأن الكسب غير المشروع، على ما يأتي "كل من تخلف عن تقديم إقرارات الذمة المالية في المواعيد المقررة يعاقب بالحبس وبغرامة لا تقل عن عشرين جنيهاً ولا تزيد على خمسمائة جنيهاً أو بإحدى هاتين العقوبتين...".

<sup>١</sup> للمزيد ينظر المادة (٢٣) من القانون رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ في مصر بشأن الكسب غير المشروع، والتي جاء فيها "لا تمنع العقوبات المقررة في هذا القانون من توقيع أية عقوبة أخرى أشد تكون مقررة في قانون آخر".

<sup>١</sup> للمزيد ينظر نص المادة (١٨/اولا) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع في العراق رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل، إذ جاء فيها "يوقف صرف راتب المكلف ومخصصاته اذا لم يقدم الاستمارة خلال المدة المنصوص عليها في البند (اولا) من المادة (١٧) من هذا القانون

وتتولى جهة انتساب المكلف اشعار الهيئة بقرار الايقاف حال صدوره، واشعارها بمضي المدة المنصوص عليها في البند (اولا) من المادة (١٧) من هذا القانون دون تقديم الاستمارة".

<sup>١</sup> للمزيد ينظر نص المادة (١٩/اولا) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع في العراق رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل، إذ جاء فيها "دون الاخلال باي عقوبة اشد منصوص عليها في اي قانون اخر يعاقب المخالفون لاحكام هذا القانون وفق الاتي: اولاً: يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة من امتنع عن تقديم الاستمارة دون عذر مشروع".

<sup>١</sup> حسني، محمود نجيب، شرح قانون العقوبات - القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٢٠٤.

<sup>١</sup> أبو صياح، أحمد حسن مصطفى، النظام القانوني الأردني لإقرار الذمة المالية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، الأردن، ٢٠١٦، ص ٩١. المرصفاوي، حسن صادق، قانون الكسب غير المشروع، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة طبع، ص ١٤٤.

<sup>١</sup> سرور، أحمد فتحي، الوسيط في قانون العقوبات (القسم العام)، دار الأهرام للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٢٢، ص ٤٠٢.

<sup>١</sup> للمزيد ينظر نص المادة (٣) من القانون رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ المعدل، في مصر بشأن الكسب غير المشروع والتي جاء فيها "يجب على كل من يدخل في إحدى الفئات التي تخضع لهذا القانون من تاريخ العمل به، أن يقدم إقراراً عن ذمته المالية وذمة زوجته وأولاده القصر يبين فيه الأموال الثابتة والمنقولة خلال شهرين من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون"، والمادة (٨) منه والتي جاء فيها "يجب على الجهات التي تحددها اللائحة التنفيذية أن تقدم إلى إدارة الكسب غير المشروع خلال شهر يناير من كل عام بياناً بأسماء الأشخاص التابعين لها والذين يلتزمون خلال العام بتقديم إقرارات الذمة المالية والتاريخ المحدد لتقديمها وأن ترسل إليها هذه الإقرارات خلال مدة لا تتجاوز شهرين من تاريخ تقديمها". وفي العراق ينظر المادة (١٧/اولا) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل، إذ جاء فيها "يلتزم المكلف بتقديم الاستمارة في المواعيد الآتية: أ- خلال (٩٠) يوماً من تاريخ توليه الوظيفة أو المنصب وتاريخ انتهاء علاقته بها ب- خلال شهر كانون الثاني من كل سنة".

<sup>١</sup> عبد العزيز، محمد جمال، قانون الكسب غير المشروع (أصول النظرية وتطبيق النظرية وتطبيقاتها العملية)، بدون دار نشر، ١٩٦٨، ص ٩٦. المرصفاوي، حسن صادق، المرجع السابق، ص ١٤٨.

<sup>١</sup> للمزيد ينص المادة (٢٠) من القانون رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ المعدل في مصر بشأن الكسب غير المشروع، والتي جاء فيها "... ويعاقب بالحبس أو بالغرامة التي لا تقل عن مائة جنيه ولا تزيد على ألف جنيه أو بأحدى هاتين العقوبتين كل من ذكر عمداً بيانات غير صحيحة في تلك الإقرارات".

<sup>١</sup> للمزيد ينظر نص المادة (١٩/خامسا) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع في العراق رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل، والتي جاء فيها "يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن (١) سنة واحدة كل مكلف تعمد إخفاء معلومات مطلوبة في الاستمارة أو قدم معلومات كاذبة ثبت ان لها علاقة بتحقيق كسب غير مشروع".

<sup>١</sup> عبدالقادر، فؤاد جمال، الكسب غير المشروع، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ١٩٨٧، ص ٢١٠.

<sup>١</sup> للمزيد يراجع نص المادة (٢) من اللائحة التنفيذية رقم (١١١٢) لسنة ١٩٧٥ للقانون رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ بشأن الكسب غير المشروع والمنشورة في الجريدة الرسمية بالعدد (٤٨) في ٢٧ نوفمبر ١٩٧٥.

<sup>١</sup> الخلفي، إسماعيل، شرح قانون الكسب غير المشروع، مكتبة كوميت، القاهرة، ١٩٩٧، ص ١١٧.

<sup>١</sup> للمزيد يراجع نص المادة (١٨) من اللائحة التنفيذية رقم (١١١٢) لسنة ١٩٧٥ المعدلة بشأن قانون الكسب غير المشروع في مصر رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ المعدل.

<sup>١</sup> عبد الستار، فوزي، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧، ص ٦٢٩.

<sup>١</sup> سلامة، أحمد كامل، الحماية الجنائية لأسرار المهنة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٠، ص ٤٠.

#### • مراجع البحث:

١- أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات (القسم العام)، دار الأهرام للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٢٢.

٢- أحمد كامل سلامة، الحماية الجنائية لأسرار المهنة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٠.

- ٣- أحمد حسن مصطفى أبو صياح، النظام القانوني الأردني لإقرار الذمة المالية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، الأردن، ٢٠١٦.
- ٤- أمير فرج يوسف، مكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلي والإقليمي والعربي والدولي، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، ٢٠١٠.
- ٥- إسماعيل الخلفي، شرح قانون الكسب غير المشروع، مكتبة كوميت، القاهرة، ١٩٩٧.
- ٦- حسن صادق المرصفاوي، قانون الكسب غير المشروع، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة طبع.
- ٧- فوزي عبد الستار، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧.
- ٨- فؤاد جمال عبدالقادر، الكسب غير المشروع، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ١٩٨٧.
- ٩- محمد عبدالغني حسن هلال، مهارات مقامة ومواجهة الفساد/ دور الشفافية والمساءلة والمحاسبة في محاربة الفساد، مركز تطوير الأداء والتنمية، القاهرة، ٢٠١٠.
- ١٠- محمد جمال عبد العزيز، قانون الكسب غير المشروع (أصول النظرية وتطبيق النظرية وتطبيقاتها العملية)، بدون دار نشر، ١٩٦٨.
- ١١- محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات - القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.

#### • المراجع الأجنبية:

- 1- David L.Baumer & J.C poindexte, legal environment of business in the information age, new york, 2004.p.

#### • القوانين العراقية والمصرية:

- ١٢- قانون رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ المعدل في مصر.
- ١٣- قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع العراقي رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل.
- ١٤- القانون رقم (١٠٦) لسنة ٢٠١٣.
- ١٥- الدستور المصري النافذ لعام ٢٠١٤ المعدل.
- ١٦- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
- ١٧- القانون رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٤ والخاص بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية المصري.
- ١٨- قانون الخدمة المدنية في مصر رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ المعدل.
- ١٩- القانون رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ المصري.

#### -References:

- 1- Ahmed Fathi Sorour, Al-Wasit in Criminal Law (General Part), Al-Ahram Publishing and Distribution House, Cairo, 2022.
- 2- Ahmed Kamel Salama, Criminal Protection of Professional Secrets: A Comparative Study, PhD Dissertation, Cairo University, 1980.
- 3- Ahmed Hassan Mostafa Abu Sayyah, The Jordanian Legal System of Financial Disclosure: A Comparative Study, PhD Dissertation, The World Islamic Sciences and Education University, Jordan, 2016.
- 4- Amir Farag Youssef, Combating Administrative and Functional Corruption and Its Relationship to Crime at the Local, Regional, Arab, and International Levels, Modern University Office, Cairo, 2010.
- 5- Ismail Al-Khalafi, Commentary on the Illicit Gain Law, Komit Library, Cairo, 1997.
- 6- Hassan Sadiq Al-Marsafawi, The Illicit Gain Law,(Knowledge Establishment), Alexandria, n.d. (no date of publication).

- 7- Fawzi Abdel-Sattar, Commentary on the Penal Code – Special Part, Arab Renaissance Publishing House, Cairo, 2017.
- 8- Fouad Gamal Abdel-Qader, Illicit Gain: A Comparative Study, PhD Dissertation, Cairo University, Faculty of Law, 1987.
- 9- Mohamed Abdel-Ghani Hassan Helal, Skills of Resistance and Confronting Corruption: The Role of Transparency, Accountability, and Oversight in Combating Corruption, Performance Development and Development Center, Cairo, 2010.
- 10- Mohamed Gamal Abdel-Aziz, The Illicit Gain Law (Foundations of the Theory and Its Practical Applications), no publisher, 1968.
- 11- Mahmoud Naguib Hosny, Commentary on the Penal Code – General Part, Arab Renaissance Publishing House, Cairo, 2005.

– **Foreign Sources:**

- 1- David L. Baumer & J.C. Poindexter, legal environment of business in the information age, New York, 2004, p.

– **Iraqi and Egyptian Laws:**

- 1- Law No. (62) of 1975, as amended (Egypt).
- 2- The Iraqi Commission of Integrity and Illicit Gain Law No. (30) of 2011, as amended.
- 3- Law No. (106) of 2013.
- 4- The Egyptian Constitution of 2014, as amended.
- 5- The Iraqi Law of Discipline of State and Public Sector Employees No. (14) of 1991, as amended.
- 6- Law No. (54) of 1964 concerning the Reorganization of Administrative Control (Egypt).
- 7- The Egyptian Civil Service Law No. (81) of 2016, as amended.

Egyptian Law No. (62) of 1975