الفصل الثالث

استغلال النفوذ الوظيفي
كأحد اشكاليات الفساد الإداري

يناقش هذا الفصل العناصر التالية:

- أولا: تعريف استغلال النفوذ الوظيفي.
- ثانيا: صور استغلال النفوذ الوظيفي.
- ثالثا: آليات مجابهة استغلال النفوذ الوظيفي.

الفصل الثالث

استغلال النفوذ الوظيفي كأحد اشكاليات الفساد الإداري

اختلفت الدول في مواجهة استغلال النفوذ الوظيفي، فاعتبرته بعضها من قبيل الرشوة، في حين اعتبره البعض الأخر من الجرائم المستقلة عن الرشوة، وإن اختلفت فيما بينها على العقوبة المفروضة عليه واعتباره كجنحة لا تزيد فيها العقوبة عن الحبس ثلاث سنوات أو جناية تتجاوز فيها العقوبة هذا الحد.

ويوجد في العديد من الدول خروقات في المجال الإداري، حيث لا تكاد دولة من الدول تخلو من تجاوزات الموظفين العموميين في مجال الوظيفة العامة من رشوة وكسب غير مشروع وغيرها من صنوف الاعتداء على الوظيفة العامة والمال العام. وقد كانت هناك مساعٍ حثيثة على نطاق دولي وعلى مستوى الأمم المتحدة للعمل على الحد من تلك المظاهر للفساد المالي والإداري، فكانت النتيجة الخروج باتفاقية دولية لمكافحة الفساد وعدد من الاتفاقيات الإقليمية لذات الموضوع[1].

أولاً: تعريف استغلال النفوذ الوظيفي

يعرف استغلال النفوذ بأنه الاستفادة من السلطة أو قدرة التأثير بصورة غير قانونية أو غير مشروعة. وبالرغم من أن معظم فقهاء القانون الجزائي تناولوا هذه الجريمة،

(1) راجع: سامي جبارين، استغلال النفوذ الوظيفي، *سلسلة تقارير قانونية (67)*، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله – تموز 2006.

غير أن البعض منهم فقط وضع تعريفاً محدداً لها، استمده معظمهم من النصوص القانونية الخاصة بجريمة استغلال النفوذ في قوانين دولهم العقابية. فقد عرفها أحدهم بأنها "السعي لدى السلطات العامة لتحقيق منافع أو الوصول إلى غايات لا تقع في دائرة أعمال وظيفة صاحب النفوذ"، [1] أو أنها "استخدام النفوذ، أياً كان مصدره لدى جهة عامة أو خاصة، للحصول على منفعة مادية أو معنوية أو أية غاية معينة (مقابل) لمصلحة الفاعل أو الغير" [2].

وقد يكون مستغل النفوذ موظفاً عاماً يمارس نفوذه على موظف آخر ليحقق مصلحة لشخص ثالث، وليس بالضرورة أن يكون ذلك الموظف (الأخير) مرؤوساً للموظف مستغل النفوذ وإنما قد يكون من دائرة أخرى.

ومن المعروف أن لكل دولة نظام للوظيفة العامة وللموظف العام خاص بها يختلف قليلاً أو كثيراً عن الأنظمة المقارنة، وهذا أدى إلى اختلاف العناصر اللازم توافرها في الموظف العام في الأنظمة الوظيفية المختلفة، مما أثار هذا الوضع بين الفقهاء جدلاً واسعاً لغرض التوصل إلى تعريف جامع لتلك العناصر، كما أنه من الصعب وضع تعريف تشريعي واحد يكون جامعاً مانعاً للموظف العام في الدولة الواحدة، ذلك لأن كل تشريع يقتصر على تحديد المقصود بالموظف العام في مجال تطبيق أحكامه فقط، وصعوبة تحديد معنى الموظف العام تعود إلى اختلاف الأنظمة الإدارية داخل الدولة الواحدة. وعموما فقد عرف البعض الموظف العام في القانون الإداري على أنه "كل شخص مرتبط بشكل دائم بالإدارة ويساهم في إدارة مرفق عام ويخضع لنظام قانوني وله حقوق وعليه التزامات خاصة تفرضها المصلحة العامة" [3].

---

(1) هلالي عبد الله أحمد، **شرح قانون العقوبات، القسم الخاص** (القاهرة: دار النهضة العربية، 1988) ص 169.

(2) صباح كرم شعبان، **جرائم استغلال النفوذ** (بغداد: مطبعة الشرطة، 1983)، ص 30.

(3) أعاد علي القيسي، **الوجيز في القانون الإداري** (عمان: دار وائل للنشر، 1999)، ص 198.

ووفقاً لهذا التعريف، لابد أن يكون الموظف معيناً في وظيفة دائمة فلا يشمل التعريف من يشغل الوظيفة بصورة مؤقتة، ولا أهمية لنوع العمل الذي يمارسه الموظف فلا فرق بين العمل الذي يعطي صاحبه نصيباً من السلطة وبين العمل المهني أو اليدوي أو الفني، وحتى لو كان الموظف العام لم يصدر قرار تعيينه أو كانت إجراءات تعيينه غير صحيحة أو غير قانونية إلا أنه يمارس الوظيفة العامة، وهو ما يسمى بالموظف الفعلي، في تلك الحالة كأنه موظف معين بصورة قانونية. ويسري الحكم أيضا في حالة "الموظف الموقوف مؤقتاً" عن العمل[1]. وليس بالضرورة أيضا أن يكون الموظف خاضعاً للنظام القانوني الذي يحكم العاملين المدنيين في الدولة، مثل قانون الخدمة المدنية، وإنما قد يكون خاضعاً لنظام قانوني خاص بالوظيفة العامة مثل النظام القانوني لأعضاء المجالس النيابية أو الخاص برجال الشرطة أو الخاص بأعضاء السلطة القضائية[2].

وتعرف الوظيفة العامة في المجال الإداري على أنها: عبارة عن مجموعة من المهام التي توكلها جهة مختصة إلى الموظف العام، للقيام بها بمقتضى هذا النظام أو أي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية، وما يترتب على تلك المهام من مسؤوليات أو يتعلق بها من صلاحيات[3].

وقد عرفت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة الأولى منها الموظف العمومي بأنه:

- أي شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا لدى دولة طرف، سواء أكان معينا أم منتخبا، دائما أم مؤقتا، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن أقدمية ذلك الشخص.

---

(1) محمد صبحي نجم، **شرح قانون العقوبات القسم الخاص** (عمان: دار الثقافة، 1996) ص ص 14، 15.

(2) إبراهيم حامد طنطاوي، **جرائم الإعتداء على الوظيفة العامة والمال العام** (القاهرة: المكتبة القانونية، 2000) ص ص 35، 36.

(3) المادة الأولى من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم1 لسنة 1988.

- أي شخص آخر يؤدي وظيفة عمومية، بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية، أو يقدم خدمة عمومية، حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف وحسب ما هو مطبّق في المجال القانوني ذي الصلة لدى تلك الدولة الطرف..

ثانياً : صور استغلال النفوذ الوظيفي

تناولت معظم التشريعات الجزائية استغلال النفوذ، وإن كانت لم تتفق على أحكام موحدة لها، وقد تمحور هذا الاختلاف حول مدى استقلالية جريمة استغلال النفوذ عن جريمة الرشوة. فغالبية التشريعات الجزائية اتجهت إلى اعتبارها من الجرائم التي تأخذ حكم الرشوة، وذلك لوجود بعض أوجه الشبه بينهما، ومن هذه التشريعات، قوانين العقوبات في كل من ليبيا ونظام مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية، حيث نظمت قوانين تلك الدول جريمة استغلال النفوذ الوظيفي وفرضت لها العقوبة ذاتها المفروضة على جريمة الرشوة. بينما أتجه البعض منها إلى اعتبارها من الجرائم المستقلة عنها، ومثل هذا الوضع التشريعي نجده في كل من قانون العقوبات اللبناني وقانون العقوبات السوري، فالمشرع الجزائي في كل من هذين القانونين نص على أحكام الجريمتين ضمن إطار الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة، ولم تقرر هذه التشريعات سريان أحكام الرشوة على جريمة استغلال النفوذ.

وقد نظم قانون العقوبات اللبناني أحكام استغلال النفوذ بموجب المادتين (375.358) منه، حيث نصت الأولى على أنه (من أخذ أو التمس أجر غير واجب أو قبل الوعد به، سواء كان لنفسه أو لغيره بقصد إنالة الآخرين أو السعي لإنالتهم وظيفة أو عملاً أو مقاولات أو مشاريع أو أرباح غيرها أو منحة من الدولة أو إحدى الإدارات العامة أو بقصد التأثير في مسلك السلطات بأية طريقة عوقب بالحبس من شهرين إلى سنتين وبغرامة أقلها ضعفا قيمة ما أخذ أو قبل به). أما قانون العقوبات السوري فقد عالج أحكام هذه الجريمة بموجب المادتين (347، 348) وبنفس الصياغة التشريعية أعلاه.

كما عالج قانون العقوبات الفرنسي الصادر في فبراير 1945 في المادة 178 فعل استغلال النفوذ، حيث نصت على أنه يعاقب كل شخص طلب لنفسه أو قبل وعداً أو عطية للحصول من أية سلطة عامة على أية مزية وذلك باستعمال نفوذه الحقيقي أو المزعوم. وقد ساوى المشرع الفرنسي في عقاب مستغل النفوذ سواء كان موظفاً عاماً أو نائباً أو فردا من آحاد الناس وإن كان عقاب الموظف العام هو العقاب الأشد[1].

ونصت المادة 106 مكررا من قانون العقوبات المصري "كل من طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية باستعمال نفوذ حقيقي أو مزعوم للحصول أو لمحاولة الحصول من سلطة عامة على أعمال أو أوامر أو أحكام أو قرارات أو نياشين أو التزام أو تراخيص أو اتفاق توريد أو مقاولة أو على وظيفة أو خدمة أو أية مزية من أي نوع يعد في حكم المرتشي ويعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة 104 من هذا القانون إن كان موظفاً عمومياً وبالحبس وبالغرامة لا تقل عن مائتي جنيه ولا تزيد عن خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط في الأحوال الأخرى".

وقد عالجت اتفاقية مكافحة الفساد في المادة 18 منها موضوع استغلال النفوذ الوظيفي تحت مسمى الاتجار بالنفوذ، وقد ميزته عن غيره من الأفعال المجرمة الواقعة على الوظيفة العامة والمال العام، فقد نصت تلك المادة على أنه "تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمدا: أ. وعد موظف عمومي أو أي شخص آخر بأي مزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، لتحريض ذلك الموظف العمومي أو الشخص على استغلال نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة لصالح المحرّض الأصلي على ذلك الفعل أو لصالح أي شخص آخر. ب. قيام موظف عمومي أو أي شخص آخر، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول أي مزية غير مستحقة لصالحه هو

(1) للمزيد راجع: أحمد خفاجي، **جرائم الرشوة** (القاهرة، دار قباء، 1999) ص 185.

أو لصالح شخص آخر، لكي يستغل ذلك الموظف العمومي أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة ". وقد طالبت الاتفاقية الدول الأعضاء بالعمل على تجريم تلك الأفعال في قوانينها الداخلية من ناحية واتخاذ كافة الوسائل الكفيلة بالحد منها[1].

وعلى الجانب الآخر تعد جريمة استثمار الوظيفة من جرائم الوظيفة العامة، وقد نصت عليها المادة (175) من قانون العقوبات الأردني، التي نصت على أنه (كل من وكل إليه بيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة أو لحساب إدارة عامة، فاقترف غشاً في أحد هذه الأموال أو خالف الأحكام التي تسري عليها لجر مغنم ذاتي أو مراعاة لفريق أو إضراراً بالفريق الآخر أو إضراراً بالإدارة العامة عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة تعادل قيمة الضرر الناجم).

وتفترض هذه الجريمة أن الموظف العام يحوز بوكالته عن الدولة مالاً، يقوم بإدارته أو بيعه أو شراء أموال للدولة، ويغش في تلك المعاملات بهدف الحصول على منفعة ذاتية. بما يشكله من اعتداء على مصالح الدولة المالية، لذا يهدف المشرع من هذا التجريم حماية الأمن المالي الذي يتعين أن يتوافر للأموال العامة.[2]

ويتطلب لقيام جريمة استثمار الوظيفة توافر ثلاثة أركان: الأول، الصفة الخاصة بالجاني، فلابد من أن يكون الموظف العام وكيلاً عن الدولة لإدارة أو شراء أو بيع أمول منقولة أو غير منقولة مملوكة للدولة. الثاني، الركن المادي، وهو فعل الغش الذي يقع على مال يحوزه الجاني بسبب وكالته عن الدولة. والركن الثالث، الركن المعنوي، الذي يتخذ صورة القصد الجرمي، ويتكون من القصد العام الذي يتحقق بعلم الجاني

---

(1) راجع: سامي جبارين، استغلال النفوذ الوظيفي، *سلسلة تقارير قانونية (67)*، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله – تموز 2006.

(2) للمزيد راجع: كامل السعيد، **الجرائم المضرة بالمصلحة العامة**، (عمان: دار الثقافة،1997) ص555 وما بعدها.

بعناصر الجريمة وإرادته تحقيق هذه العناصر، والقصد الخاص المتمثل في نية الجاني بالحصول على منفعة من ذلك الغش في إدارة أو بيع أو شراء المال.

وهذا يدلل على اختلاف جريمة استثمار الوظيفة عن جريمة استغلال النفوذ الوظيفي في أكثر من ناحية هي:

1- في جريمة استثمار الوظيفة يتحقق الفعل المادي المكون للجريمة بغش الموظف في إدارة أو بيع أو شراء أموال للدولة بحكم وكالته عن الدولة، بينما يتحقق الفعل المادي في جريمة استغلال النفوذ بقبول أو بطلب الفاعل لنفسه أو لغيره أو أخذ وعدا أو عطية تذرعاً بنفوذه الحقيقي أو المزعوم.

2- في استغلال النفوذ يكون ما قد وصل للجاني من يد صاحب المصلحة على سبيل العوض، أي مقابل سعيه بنفوذه قبل السلطات العامة، على خلاف جريمة استثمار الوظيفة، حيث يقوم الجاني بغش يهدف من خلاله الحصول على أموال نتيجة إدارته لأموال الدولة المنقولة وغير المنقولة الموكولة إليه، وذلك بحكم وظيفته دون أن تكون هناك حاجة إلى شريك أو شخص ثالث.

ويعتبر الموظف مرتكبا لفعل استغلال النفوذ الوظيفي، عند توافر ثلاثة أركان وهي:

(1) الركن المفترض:

والمتمثل بركن النفوذ من الموظف العام، نظراً لكون هذا الفعل ينطوي على معنى اتجار الجاني بنفوذه، عندما يستغل حاجة الغير للحصول منه على عطية أو فائدة ما نظير سعيه لدى السلطات العامة لتلبية مطلبه. فهذا يعني أن هذه الجريمة لا يمكن أن تقوم دون وجود ركن النفوذ الحقيقي أو المزعوم. أما ركنها المادي فيتمثل في أخذ الجاني عطية أو طلبها أو قبول الوعد بها نظير سعيه لدى السلطة العامة أو لجهة خاضعة لإشرافها للحصول منها على مزية ما، أما ركنها المعنوي فيتمثل بالقصد الجرمي.

إن استغلال النفوذ هو اتجار الجاني بنفوذه لقضاء حاجة صاحب المصلحة لدى السلطة العامة مقابل الحصول على عطية أو فائدة ما من هذا الأخير، وهذا يعني أن هذه

الجريمة لا يكون لها وجود قانوني دون أن يكون هناك نفوذ للفاعل (حقيقي أو مزعوم).

ولم تحدد التشريعات الجزائية التي تناولت جريمة استغلال النفوذ المقصود بلفظ النفوذ، تاركة للفقه والقضاء هذه المهمة. فقد عرفه أحد الفقهاء بأنه[1] "أن يكون للشخص من مركزه الاجتماعي أو الوظيفي أو من صلاته وزن يجعل لتدخله ثقلا للضغط على العاملين في أجهزة الدولة أو على بعضهم لتنفيذ مشيئته". وعرفه آخر بأنه (ما يكون للشخص من سلطة وتأثير وقوة وإمكانية ووجاهة وتقدير، مجتمعة أو منفردة)[2].

وبينت محكمة النقض المصرية المقصود بلفظ النفوذ، بأنه "... ما يعبر عن كل إمكانية لها تأثير لدى السلطة العامة مما يجعلها تستجيب لما هو مطلوب سواء كان مرجعها مكانه رياسية أو سياسية أو اجتماعية، وهو أمر يرجع فيه إلى وقائع كل دعوه حسبما يقدره قاضي الموضوع على أن يكون تقديره سائغاً...."[3].

ولا يشترط لقيام جريمة استغلال النفوذ أن يكون النفوذ حقيقياً، إذ يمكن أن تقوم هذه الجريمة حتى لو كان النفوذ مزعوماً، وبعبارة أخرى تتحقق جريمة استغلال النفوذ سواء أكان للجاني نفوذ حقيقي أو لا يكون له نفوذ على الإطلاق، بل أوهم الغير بأنه له مثل هذا النفوذ، ونص الماده (106 مكرراً) من قانون العقوبات المصري قاطع الدلالة على هذه المعنى فقد جاء فيه (... لاستعمال نفوذ حقيقي أو مزعوم...)[4]. وكذلك نص المادة 178 من القانون الفرنسي. وفيما يلي المقصود بالنفوذ الحقيقي أو المزعوم:

---

(1) محمد زكي أبو عامر، **قانون العقوبات الخاص** (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، 1998) ص 151.

(2) صباح شعبان، **مرجع سابق**، ص 51.

(3) نقد 21 نوفمبر 1985م، مجموعة أحكام النقض، س 36، ق 189، ص 1035، أورده أحمد رفعت خفاجي، **مرجع سابق**، ص 195.

(4) تتفق جميع التشريعات الجزائية التي تناولت جريمة استغلال النفوذ على مبدأ المساواة بين النفوذ الحقيقي والنفوذ المزعوم لقيام الجريمة، مثال ذلك، قانون العقوبات اللبناني والسوري والمغربي والليبي والسعودي والكويتي، وكذلك قانون العقوبات الفرنسي.

1- النفوذ الحقيقي:

وهو عندما يتمتع الفاعل بسلطة يستمدها إما من الوظيفة العامة أو من صفته الخاصة سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية، إذا لم يكن موظفاً عاماً.[1]

ولا يشترط في النفوذ أن يتخذ طابعاً رسمياً، بأن يكون مستمداً من المركز الوظيفي للشخص، كالوزراء والمحافظين والقضاة ورجال الشرطة، بل يمكن أن يكون هذا النفوذ مستمداً من مجرد العلاقات الخاصة التي تربط الشخص بالموظف العام، فكل مصادر النفوذ صالحة لقيام الجريمة، طالما يملك الجاني قدرة التأثير والضغط على الموظف العام المعني وحمله على قضاء حاجة صاحب المصلحة.

وقد يستمد النفوذ من الناحية الوظيفية، وهو النفوذ الذي يستمده الشخص من صفته كموظف عام. والأصل أن يستخدم هذا النفوذ لغرض تحقيق المصلحة العامة التي وجدت الوظيفة العامة لتحقيقها، أما إذا استغل الموظف نفوذه الوظيفي لغرض تحقيق مصلحة للغير نظير فائدة يتقاضها منه فإن فعله هذا يكون مخالفاً للتنظيم الإداري السليم الذي يكفل النزاهة ومساواة المواطنين أمام المرافق العامة ومخالفاً لنص قانوني عقابي.

وعندما يستغل الموظف العام نفوذه الوظيفي فالأصل أنه غير مختص بالعمل أو الامتناع الذي يطلبه صاحب المصلحة، ولكنه يملك سلطة الأمر بالعمل أو الامتناع الذي يطلبه صاحب المصلحة، وسلطة الأمر والتوجيه على الموظف المختص قد تكون نابعة من سلطته الرئاسية عليه، ويعتمد صاحب المصلحة على ذلك النفوذ من أجل تحقيقها.

2- النفوذ المزعوم

ويقصد به قيام قرائن معينة لدى صاحب المصلحة يفترض معها تمتع الفاعل بنفوذ

(1) صباح كرم شعبان، **مرجع سابق**، صفحة 63.

على الموظف المختص[1]. وعليه فإن الزعم بالنفوذ يتحقق إذا زعم المستغل للمجني عليه بأن له صلة بالضابط الذي نيط به التصرف في التحقيق الذي أجري معه، بصدد البحث عن مصدر ثروته وأنه ذو صلة أيضاً بمدير الأمن ونائبه، وأنه طلب منه النقود وأخذها لاستعمال نفوذه الناشئ عن تلك الصلات للحصول على قرار بحفظ التحقيق.[2]

والقرائن التي توهم صاحب المصلحة بوجود النفوذ يمكن أن تستمد من وقائع خارجية يؤكدها الفاعل بالكذب المجرد، كعلاقة القرابة بين الأب وأبنه والأخ وأخيه، فيزعم الأب أو الأخ، على خلاف الحقيقة، أن له نفوذاً فعلياً على أبنه أو أخيه فيما يتعلق بالعمل المتصل بتلبية رغبة صاحب المصلحة، ويمكن أيضاً أن تستمد هذه القرائن من اختلاق الجاني للنفوذ بوسائل احتيالية، كقيامه بأعمال إيجابية أمام صاحب المصلحة توهمه بوجود النفوذ المدعى به، وفي هذه الحالة يمكن أن تقوم جريمة "النصب" إلى جانب جريمة استغلال النفوذ.[3]

(2) الركن المادي

إن قوام الركن المادي في جريمة استغلال النفوذ هو أن يأخذ الفاعل عطية أو يقبل وعداً بها أو يطلب شيئاً من ذلك سواء لنفسه أو لغيره، مقابل الحصول أو محاولة الحصول من سلطه أو هيئة عامة على مزية من أي نوع كانت لمصلحة مقدم العطية أو الوعد، وليس شرطاً أن يحصل الفاعل على العطية وإنما يكفي أن يطلبها. ويتألف الركن المادي في جريمة استغلال النفوذ من العناصر التالية:

1- الطلب أو القبول

جريمة استغلال النفوذ تقع تامة بمجرد صدور الطلب عن الفاعل، أي حتى لو تم رفض هذا الطلب من جانب صاحب المصلحة، ويدل ذلك على أن المشرع الجزائي

---

(1) صباح كرم شعبان، **مرجع سابق**، ص63.

(2) نقد مصري، 10 نوفمبر سنة 1967م، مجموعة أحكام النقد، س 18، ص 235، ص 1122. أشار إليه صباح كرم شعبان، **مرجع سابق**، ص63.

(3) إبراهيم حامد طنطاوي، **مرجع سابق**، ص219.

ساوى في هذه الجريمة بين قبول العطية وأخذها وبين طلبها، إذ لا يشترط لتحققها قبول العطية أو أخذها، بل تتوافر هذه الجريمة بتمامها بمجرد طلب العطية دون أن يعتبر ذلك في القانون بدءا في تنفيذها أو شروعا فيها، ويتضح هذا المعنى بشكل جلي من صراحة المادة (178) من قانون العقوبات الفرنسي، التي نصت على أنه (كل من طلب لنفسه أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية...)، وكذلك المادة 106 مكرراً من قانون العقوبات المصري.

وعلة الاكتفاء بمجرد الطلب لتحقق جريمة استغلال النفوذ بصورتها التامة، تتمثل بإخلال الفاعل بنزاهة الوظيفة العامة، سواء أقتصر سلوكه على مجرد عرض الوظيفة العامة للاتجار، أو حصول الاتجار الفعلي بها، فالعلة من التجريم متحققة في الحالتين.

ونظراً لعدم تحديد النموذج القانوني الخاص بالجريمة شكلاً معينا للطلب، لذا يستوي أن يكون بالكتابة إلى صاحب المصلحة أو بإرسال وسيط يبلغه به، أو أن يكون قد بوشر شفاهياً في مواجهة صاحب المصلحة، وهذا الطلب كما يمكن أن يكون صريحا فإنه قد يكون ضمنيا، وفي هذه الحالة، يتعين أن تكون تصرفات الفاعل واضحة في التعبير عن إرادته. ويلزم أن يكون الطلب جدياً بصرف النظر عن جدية قبول صاحب المصلحة، كما لو تظاهر الأخير بذلك.

وتجدر الإشارة إلى أن جريمة استغلال النفوذ لا تقوم بمجرد صدور الطلب بل لا بد من وصوله إلى علم صاحب المصلحة. ويستفيد صاحب النفوذ من العدول الاختياري إذا طلب المقابل ثم عدل عن طلبه هذا قبل علم صاحب المصلحة به، فلا يكون في الحالة هذه مرتكباً لجريمة استغلال النفوذ.

كما أن جريمة استغلال النفوذ تتحقق من مجرد صدور القبول، سواء حصل الفاعل بعد ذلك على المقابل الموعود به أم لم يحصل عليه، وبصرف النظر عن سبب عدم حصوله عليه، وسواء قام الفاعل بالعمل الذي قبل الوعد به أم لم يقم به، فالنشاط الإجرامي لصاحب النفوذ يتمثل في القبول الذي يحقق الجريمة بصورتها التامة دون أدنى اعتبار لسلوك صاحب النفوذ أو صاحب المصلحة بعد ذلك.

لذا، تكون الجريمة متحققة بصورتها التامة حتى لو رفض صاحب المصلحة أن يسلم الفاعل ما وعد به بعد أن قام بالعمل المطلوب، أو رفض الفاعل أداء العمل المطلوب كرد فعل من قبله على عدم إيفاء صاحب المصلحة بوعده نظراً لصدور الرفض بعد قبوله للوعد الصادر من الأخير. وفي كافة الأحوال يتعين في القبول أن يكون منبعثاً عن إرادة حرة[1]. وتجدر الإشارة إلى أنه لا يشترط في القبول أن يكون على صورة معينة، فقد يكون صريحاً وقد يكون ضمنياً، بأن يستنتج من ظروف الأحوال، مثال ذلك تنفيذ صاحب النفوذ ما طلب منه. غير أنه قد تثور صعوبة في إثبات صدور القبول في حالة سكوت صاحب النفوذ، فكما أن هذا السكوت قد يكون دليلاً على القبول، فأنه أيضاً يكون دليلاً على التردد أو الرفض. ينبني على ذلك أن مجرد السكوت لا يكفي لأن يكون دليلاً على القبول[2].

2- تحقق الفائدة

يتمثل مقابل الفائدة في جريمة استغلال النفوذ بالخدمة التي يقدمها مستغل النفوذ، وهي بذل المساعي للحصول أو لمحاولة الحصول لصاحب المصلحة على مزية ما من السلطة العامة. [1]ويلاحظ أن عنصر مقابل الفائدة في جريمة استغلال النفوذ يكرس وبشكل أساسي الاختلاف بين هذه الجريمة وبين جريمة استثمار الوظيفة التي نصت عليها العديد من التشريعات الجزائية كالمادة 76 من قانون العقوبات الأردني، والمادتين 318، 319 – من قانون العقوبات العراقي، والمادتين 364، 365 من قانون العقوبات اللبناني، والمادتين 354، 355 من قانون العقوبات السوري، حيث يتضح لنا من هذه المواد القانونية أن الجريمة الأخيرة تغيب عنها فكرة الاتفاق الجرمي القائمة على أساس المنفعة المتبادلة بين أطراف العلاقة، إذ يمكن أن ترتكب هذه الجريمة من قبل الموظف العام بمفرده، ومن ثم لا يتوافر فيها عنصر مقابل الفائدة.

---

(1) كامل السعيد، **شرح قانون العقوبات الأردني- الجرائم المضرة بالمصلحة العامة** (عمان: دار الثقافة، 1997) ص 450.

(2) إبراهيم حامد طنطاوي، **مرجع سابق**، ص 102.

وقد أورد المشرع الجزائي المصري، في المادة 106 مكرراً، بيانا للمزايا التي يتعهد الجاني بالحصول أو محاولة الحصول عليها من السلطة العامة، كالحصول على أعمال أو أوامر أو أحكام أو قرارات أو نياشين أو التزام أو ترخيص أو اتفاق توريد أو مقاولة... الخ. وقد وردت هذه المزايا في القانون على سبيل المثال لا الحصر، ويدل على ذلك أن المشرع قد أردف بيانها بقوله "أو أية مزية من أي نوع كانت".

كما لا يشترط في المزية أن تأتي لصاحب المصلحة بنفع كبير، فمن الممكن أن يقتصر مسعى مستغل النفوذ على مجرد الحصول على عمل متواضع لصاحب المصلحة، والمزية التي يبغي مستغل النفوذ تحقيقها لفائدة صاحب المصلحة، يتعين الحصول عليها من إحدى أجهزة السلطة العامة أو تلك التي تعد في حكم السلطة العامة، وتشمل جميع الجهات الخاضعة لإشراف الدولة أو إحدى هيئاتها العامة، لذا يدخل في هذا المجال كل الجهات التي تساهم الدولة في أموالها بأي نصيب كان، وكذلك النقابات والجمعيات التعاونية المنشأة طبقاً للقانون، والمؤسسات والجمعيات المعتبرة ذات نفع عام بموجب القانون.[1]

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه يشترط أن تكون السلطة التي تعهد الجاني بالسعي لديها سلطة وطنية، ومن ثم لا تقوم الجريمة إذا تعهد الجاني بالحصول أو محاولة الحصول على مزية ما من سلطة غير وطنية كإحدى السفارات على سبيل المثال[2]، ذلك لأن المشرع الجزائي يهدف من تجريم استغلال النفوذ حماية الثقة الواجبة بالسلطات العامة الوطنية وبأعمالها، يضاف إلى ذلك أن المؤسسات الرسمية الأجنبية لا تخضع لرقابة وإشراف السلطات الوطنية.

وبالرغم من هذا التوسع في تحديد معنى المزية، فثمة قيدان يردان عليها:

---

(1) مأمون محمد سلامة، **مرجع سابق**، ص 150.

(2) إبراهيم حامد طنطاوي، **مرجع سابق**، ص221.

الأول: أن تكون هذه المزية حقيقية وممكنة التحقيق، ومن ثم لا تقع جريمة استغلال النفوذ إذا كانت المزية وهمية، كما لا تقع الجريمة إذا استحال تحقيق المزية استحالة مطلقة، كما لو أوهم شخص شخصاً آخر بأنه سيعينه في وظيفة ليست موجودة أصلاً.

أما **القيد الثاني**، فهو الوجود الحقيقي للسلطة العامة التي يفترض أن تخول المزية، لذا لا تقع جريمة استغلال النفوذ بحق من يوهم آخر بأنه سيحصل على قرار لصالحه يعفيه من الضريبة مثلاً من وزارة معينة ليس لها وجود حقيقي في الدولة[1].

(3) الركن المعنوي[2]

تعد جريمة استغلال النفوذ من الجرائم العمدية التي يتطلب قيامها قانوناً توافر القصد الجرمي لدى مستغل النفوذ، فالركن المعنوي يتخذ في هذه الجريمة صورة القصد، وهذا يعني أن الخطأ لا يكفي لقيامها، إذ لا يعرف القانون الجزائي جريمة استغلال نفوذ غير عمدية، كما أنه من غير المتصور قانونا أن يرتكب صاحب النفوذ الجريمة عن طريق الخطأ أو الإهمال. ويشترط أن يتلازم السلوك المادي لمستغل النفوذ مع قصده الجنائي في تحقيق منفعة مادية أو معنوية لصاحب المصلحة.

ثالثاً: آليات مجابهة استغلال النفوذ الوظيفي

تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي تم التوقيع عليها خلال العام 2003، من الصكوك الدولية ذات الأهمية البالغة وذلك على اعتبار أنها تمثل إستراتيجية شاملة لمكافحة الفساد على جميع الصعد داخل الدولة، سواء تشريعية أو تنفيذية أو على مستوى تثقيف الأفراد. وقد اشتركت أكثر من 120 دولة في الأعمال التمهيدية والمفاوضات الخاصة التي سبقت إقرارها.[3]

---

(1) محمود نجيب حسني، **مرجع سابق**، ص79.

(2) لمزيد من التفاصيل راجع: صباح كرم شعبان، **مرجع سابق، ص ص** 86- 100.

(3) سليمان عبد المنعم، **ظاهرة الفساد** (منشورات undp)، ص 2.

وقد عالجت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الإجراءات الوقائية، فوضعت عدداً من التوجهات العامة التي يجب على الدول الأطراف مراعاتها والتي من أبرزها التالية:

1- مع مراعاة كل دولة لنظامها القانوني، تقوم كل دولة طرف، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، من خلال تعزيز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية وتعزيز النـزاهة والشفافية والمساءلة.

2- ترسيخ وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد.

3- مراجعة وتقييم القوانين الداخلية والتدابير والإجراءات الإدارية والتأديبية بهدف تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته.

وقد نظمت المادة السادسة من اتفاقية الأمم المتحدة موضوع إنشاء هيئة أو هيئات لمكافحة الفساد. فقد أشارت إلى ضرورة أن تكفل الدول وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني وجود هيئة أو هيئات حسب المقتضى لتتولى مكافحة الفساد، من خلال تنفيذ السياسات العامة والتوعية بضرورة مكافحة وعدم اللجوء إلى الفساد.

كما أشارت ذات المادة إلى ضرورة كفالة الاستقلالية التامة لهذه الهيئات من قبل الدولة لتتمكن من القيام بوظائفها بصورة فعالة، كذلك ضمان توفير الموارد والمواد وتقديم كل ما يحتاج إليه موظفي الهيئة من تدريب للقيام بواجبات عملهم على أتم وجه. وقد أشارت المادة 36 من ذات الاتفاقية إلى ذات الموضوع.

وأخيراً، أشارت المادة السادسة ذاتها إلى ضرورة تضافر جهود الدول للعمل على مكافحة الفساد من خلال تبادل المعلومات بين الدول حول السلطات التي يمكن أن تساعد الدول على وضع وتنفيذ تدابير محددة لمنع الفساد.

ونظرا لأهمية استقلالية القضاء وما له من دور حاسم في مكافحة الفساد، أشارت اتفاقية مكافحة الفساد إلى ضرورة اتخاذ الدول الأعضاء ودون مساس باستقلالية القضاء، تدابير لتدعيم النـزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي، ويجوز

أن تشمل تلك التدابير قواعد بشأن سلوك أعضاء الجهاز القضائي. إلى جانب ذلك، من الضروري ضمان استقلال السلطة القضائية وإبعادها عن أي تدخل من السلطات الأخرى بدواعي مكافحة الفساد واستغلال النفوذ الوظيفي.

وبالمقابل من الممكن استحداث وتطبيق تدابير ذات مفعول لمكافحة الفساد داخل جهاز النيابة العامة في الدول الأطراف التي لا يشكل فيها ذلك الجهاز جزءا من الجهاز القضائي، ولكن يتمتع باستقلالية مماثلة لاستقلاليته. فالنيابة العامة هي المسئولة عن التحقيق في جرائم الفساد، وهي ممثل الحق العام أمام المحاكم، الذي بيده إثبات أو نفي تحقق جريمة الفساد من عدم تحققها.

وعلى الجانب الآخر هناك عدة أهداف للرقابة الإدارية كما يلي:

1- حماية مبدأ المشروعية عن طريق مراقبة التزام الإدارة بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات وقت ممارستها لنشاطها. فإذا قام الموظف العام باستغلال نفوذه الوظيفي يكون بذلك قد خالف النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العامة من جهة وخالف نصوص القوانين العقابية من جهة أخرى على اعتبار أنه اعتداء على الوظيفة العامة.

2- حماية حريات الأفراد وحقوقهم ومساواتهم أمام الوظيفة العامة. تضمن الرقابة تحقيق الوظيفة العامة المصلحة العامة المرجوة، وحصول الأفراد على حقوق متساوية أمام الوظيفة. والتأكد من وصول الخدمات الحكومية للجميع دون تفرقة وبأقل قدر ممكن من الإجراءات المكتبية.

3- الحد من الانحرافات الإدارية للموظفين من استغلال النفوذ الوظيفي لمصلحته الشخصية أو غيرها من طرق الاعتداء على الوظيفة العامة[1].

وختاما أفردت اتفاقية الأمم المتحدة فصلاً خاصاً لضرورة تجريم جرائم الفساد

(1) حمدي سليمان القبيلات، **مرجع سابق**، ص 23.

والتي من بينها استغلال النفوذ الوظيفي، فقد تم تعداد جرائم الفساد وتم معالجة كل منها. وفي هذا المجال، من الضروري أن تقوم كل دولة بالعمل على تضمين تشريعاتها الداخلية لنصوص قانونية للصيانة أو مكافحة الفساد في المرافق المختلفة في الدولة. فقد تطرقت الاتفاقية إلى جريمة رشوة الموظفين العموميين، جريمة اختلاس الممتلكات والأموال العامة، جريمة المتاجرة بالنفوذ، جريمة إساءة استغلال الوظيفة العامة، وجريمة الإثراء بلا سبب. ففي مجال استغلال النفوذ الوظيفي عالجت المادة 18 من الاتفاقية هذه الجريمة تحت مسمى المتاجرة بالنفوذ بالنص التالي: "تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمدا:

أ- وعد موظف عمومي أو أي شخص آخر بأي مزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، لتحريض ذلك الموظف العمومي أو الشخص على استغلال نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة لصالح المحرّض الأصلي على ذلك الفعل أو لصالح أي شخص آخر.

ب- قيام موظف عمومي أو أي شخص آخر، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول أي مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص آخر، لكي يستغل ذلك الموظف العمومي أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة.

ويعاقب الفاعل وفقاً للمادة (37) من قانون الجزاء الكويتي رقم 31 لسنة 1970 بالعقوبة المقررة في جريمة الرشوة المنصوص عليها في المادة (35) من نفس القانون، وهذه العقوبة هي الحبس مدة لا تتجاوز العشر سنوات وغرامة تساوي ضعف قيمة ما أعطى أو وعد به بحيث لا تقل عن خمسين ديناراً، ويقضي مع ذلك بالمصادرة وجوباً (المادة 68 من قانون الجزاء)، وبالعزل إذا كان موظفاً وبالحرمان من الحقوق التي نصت عليها المادة (68) من قانون الجزاء.

ويعاقب مستغل النفوذ في جريمة استغلال النفوذ بالعقوبة المقررة في المادة (104) من قانون العقوبات المصري، الخاصة بجريمة الرشوة إذا كان موظفاً عاماً[1]، وذلك على أساس اتحاد العلة في الجريمتين، والمتمثلة بإخلال الجاني بواجبات الوظيفة العامة. وقد أعتبر المشرع ارتكاب جريمة استغلال النفوذ جناية عندما تقع من قبل الموظف العام أو منْ في حكمة.

وفيما يلي جدولاً يبين معالجة عدد من الدول لأحد صور استغلال النفوذ الوظيفي من الناحية الجزائية[2]

البلد	القانون	رقم المادة	العقوبة الأصلية والتبعية	العقوبة التكميلية
فلسطين	قانون العقوبات الفلسطيني رقم 74 لسنة 1936	18	اعتبرها جنحة وعاقب عليها بالحبس مدة سنة أو بغرامة قدرها مائتا جنيه أو بكلتا هاتين العقوبتين	
الكويت	قانون الجزاء رقم 31 لسنة 1970	35 ،37	اعتبرها جناية وعاقب عليها بالحبس مدة عشر سنوات وغرامة تساوي ضعف قيمة ما أعطى أو وعد بحيث لا تقل عن خمسين دينارا	الفصل من الوظيفة وفقد الأهلية القانونية في التصرف بأمواله

(1) حيث نصت المادة 106 مكررا من قانون العقوبات على" كل من طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ... يعد في حكم المرتشي ويعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة 104 من هذا القانون...".

(2) سامي جبارين، استغلال النفوذ الوظيفي، *سلسلة تقارير قانونية (67)*، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله – تموز 2006

البلد	القانون	رقم المادة	العقوبة الأصلية والتبعية	العقوبة التكميلية
مصر	قانون العقوبات رقم 19 لسنة 1953.	103، 106 مكررا	العقوبة الخاصة بالرشوة وأعتبرها جناية وعاقب عليها بالأشغال الشاقة المؤبدة وبغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد عما أعطي أو وعد به.	الفصل من الوظيفة وفقد الأهلية القانونية في التصرف بأمواله
ليبيا	قانون العقوبات رقم 73 لسنة 1975.	226، 227	السجن الذي يتراوح بين 3 - 15 سنة	الفصل من الوظيفة وفقد الأهلية القانونية في التصرف بأمواله
سوريا	قانون العقوبات الصادر بتاريخ 22/ 6/ 2002.	347	الحبس من شهرين إلى سنتين وبغرامة أقلها ضعفا قيمة ما أخذ أو قبل به	الفصل من الوظيفة وفقد الأهلية القانونية في التصرف بأمواله
لبنان	قانون العقوبات الصادر بتاريخ 1/ 3/ 2002	357	الحبس من شهرين إلى سنتين وبغرامة أقلها ضعفا قيمة ما أخذ أو قبل به	الفصل من الوظيفة وفقد الأهلية القانونية في التصرف بأمواله
المغرب	قانون العقوبات الصادر بالمرسوم الملكي رقم 413-59-1	250	السجن من سنتين إلى عشر سنوات وغرامة من خمسمائة إلى عشرة آلاف درهم	الفصل من الوظيفة وفقد الأهلية القانونية في التصرف بأمواله
فرنسا	قانون العقوبات الصادر بتاريخ 8 فبراير 1945	178	اعتبرها جنحة وعاقب مرتكبها بالحبس مدة لا تقل عن 24 ساعة ولا تزيد عن ثلاث سنوات إضافة إلى الغرامة	