تجريم رشوة الموظف العام الأجنبى وموظفى المؤسسات الدولية

«رؤية واقعية وتحليلية»

عميد. د/ أحمد عدلى
رئيس مجموعة بقطاع الشئون القانونية - هيئة الرقابة الإدارية

عُرف الفساد منذ أقدم العصور، وتعمقت جذوره، وتباينت صوره وأساليبه، وتفاقمت آثاره المدمرة فى العديد من المجتمعات، وتفاوتت نتائجه باختلاف صوره وميادينه وتباين أحجامه، حتى غدا فى عصرنا هذا ظاهرة عالمية تنتشر فى شبكات سرطانية لتشمل كافة الدول سواء كانت غنية أو فقيرة، قوية أو ضعيفة، متحضرة أو نامية، وأصبحت تلك الظاهرة تثير القلق وتبعث المخاوف لدى الحكومات والشعوب فى مختلف أنحاء العالم.

وتُعد جريمة الرشوة صورة من صور الفساد الإدارى إن لم تكن أهمها وأكثرها انتشاراً، فهى أخطر الأدواء التى تصيب الوظائف العامة وتلوث شرفها وسمعتها، وتؤدى إلى الإخلال بثقة المواطنين فى الدولة، ولهذا قضت بتحريمها الأديان، وأجمعت القوانين الوضعية منذ قديم العهد على معاقبتها.

فالرشوة فعل يرتكبه موظف عام أو شخص ذو صفة عامة عندما يتجر بوظيفته، وبالأحرى يستغل السلطات المخولة له بمقتضى هذه الوظيفة، وهذا الاتجار بالوظيفة يُعد أخطر خيانة يمكن أن يقترفها الشخص المرتشي، فهو إذ يتجر بالسلطة التى عهدت إليه ويسئ استعمالها لا يخون واجبات وظيفته فحسب، بل إنه مع ذلك يخون المجتمع الذى ركن إليه معتمداً على ما يجب أن يتصف به من أمانة ونزاهة.

ولقد أدرك المجتمع الدولى فى العقود الأخيرة أنه لم يعد ارتكاب جريمة الرشوة قاصراً على الموظفين العموميين الوطنيين، بل أضحت ترتكب من قبل الموظفين العموميين الأجانب وموظفى المؤسسات الدولية، وأضحت من أكثر صور الفساد التى تنال من قيم العدالة والتنمية والتطور فى المجتمعات المعاصرة، لذلك تم تجريم هذه الصورة من صور الرشوة فى العديد من الاتفاقيات الدولية مثل اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب فى المعاملات التجارية الدولية واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والإقليمية مثل اتفاقية الاتحاد الأفريقى لمنع الفساد ومكافحته والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، الأمر الذى انعكس على التشريعات الوطنية للعديد من دول العالم بمختلف قاراته ومن مختلف الأيدولوجيات والنظم القانونية، لما تمثله من خطر وشيك يهدد بلدان العالم.

وحرص المشرع الجنائى المصرى على حماية كافة مقومات حسن أداء الوظيفة العامة من خلال تجريمه للعديد من مظاهر السلوك – أفعالا كانت أم مجرد امتناع – التى تضر أو تعرض للخطر هذه المقومات، فقد حرصت الدولة على تجريم سلوك الموظف العام إذا أدى عمله بمقابل، فالقائم على أعباء الوظيفة العامة ينبغى عليه أداء واجباته الوظيفية دون تربص ما سيعود عليه من نفع من ورائها، ودون الحصول على ما هو غير مستحق.

لذلك حرص المشرع المصرى على تحقيق نزاهة الوظيفة العامة، إذ عنى بتجريم سلوك الموظف الذى يبغى نفعاً أو فائدة لا يستحقها قانوناً من خلال وظيفته، فجرم فى الباب الثالث من الكتاب الثانى من قانون العقوبات الصادر بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ (المواد من ١٠٣ إلى ١١١) الصور المختلفة للرشوة وغلظ العقوبات المقررة لها.

وادراكاً من المشرع المصرى بخطورة جريمة رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفى المؤسسات الدولية، وأهمية مكافحتها، وتنفيذاً للالتزام الدولى بموجب الاتفاقيات الدولية والإقليمية المنضمة إليها بوجوب النص فى تشريعها الوطنى بتجريم هذه الصورة من صور الرشوة، فقد صدر القانون رقم (٥) لسنة ٢٠١٨ بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات متضمناً النص على أن تضاف إلى قانون العقوبات مادة جديدة برقم (١٠٦ مكرراً «ب») بشأن تجريم رشوة الموظفين العموميين الأجانب أو موظفى المؤسسات الدولية العمومية، وكذا إضافة فقرة ثانية للمادة (١١١) بشأن تعريف الموظف العمومى الأجنبى والموظف لدى مؤسسة دولية عمومية، نصهما الآتي:

مادة (١٠٦ مكررا «ب»):

«كل موظف عمومى أجنبى أو موظف مؤسسة دولية عمومية طلب لنفسه أو لغيره، أو قبل، أو أخذ وعداً أو عطية، لأداء عمل من أعماله الدولية أو الامتناع عنها أو للإخلال بواجباتها يعد مرتشياً، ويعاقب بالسجن المؤبد وبغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد على ضعف ما أعطى أو وعد به.

كما يعاقب بالسجن وبغرامة لا تقل عن خمسمائة جنيه ولا تزيد على ألف جنيه من عرض رشوة على موظف عمومى أجنبى أو موظف مؤسسة دولية عمومية ولم تقبل منه».

مادة (١١١) فقرة ثانية:

«كما يقصد بالموظف العمومى الأجنبى فى تطبيق أحكام هذا الباب كل من يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً لدى بلد أجنبى، سواء أكان معيناً أو منتخباً، وأى شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي.

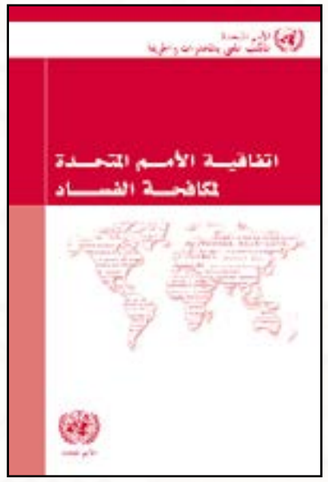
أما موظف مؤسسة دولية عمومية فيقصد به كل مستخدم مدنى دولى أو أى شخص تأذن له مؤسسة من هذا القبيل بأن يتصرف نيابة عنها».

ولقد جاء تعريف كل من الموظف العمومى الأجنبى وموظف المؤسسة الدولية العمومية بالتشريع المصرى متفقاً مع تعريفهما باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وأغلب الاتفاقيات الدولية والاقليمية والتشريعات الوطنية المقارنة، وكذا اتفاق مضمون عناصر وأركان هذه الجريمة بالتشريع المصرى مع العديد الاتفاقيات الدولية والإقليمية والتشريعات الوطنية المقارنة، إلا أن بعض الاتفاقيات الدولية مثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والإقليمية مثل الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد والتشريعات الوطنية المقارنة مثل قانون الممارسات الأجنبية الفاسدة بالولايات المتحدة الأمريكية قد قصرت مناط هذه الجريمة فيما يتعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية فقط، بينما يتسع نطاق الجريمة بالتشريع المصرى ليشمل كافة أعمال الموظف العمومى الأجنبى وموظف المؤسسة الدولية العمومية فى إطار المهام الرسمية للوظيفة، فتقوم جريمة الرشوة أياً كان مضمون العمل أو الامتناع أو الاخلال الذى كان مقابلاً للرشوة، فيجوز أن يكون بمناسبة معاملات تجارية دولية أو أى عمل آخر من أعمال الوظيفة.

وتجدر الإشارة إلى عدم اختلاف عناصر وأركان جريمة رشوة الموظف العمومى الأجنبى وموظف المؤسسة الدولية العمومية عن عناصر وأركان جريمة رشوة الموظف العام الوطني، إلا فى عنصر صفة المرتشى فى الجريمة محل الصورة الأولى (اتجار الموظف بوظيفته)، وصفة الموظف المعروض عليه الرشوة فى الجريمة محل الصورة الثانية (عرض رشوة دون قبولها)، وهو أن يكون فى الصورتين موظفاً عاماً أجنبياً أو موظف مؤسسة دولية عمومية مختصاً وظيفياً بالعمل محل الجريمة أيا كان نصيبه فيه، وعدا ذلك فإننا بصدد نفس جريمة رشوة الموظف العام الوطنى بركنيها المادى والمعنوي، وتسرى عليها كافة أحكام جريمة الرشوة التى تضمنها الباب الثالث من الكتاب الثانى من قانون العقوبات.

إن إدراك جمهورية مصر العربية لخطورة رشوة الموظف العمومى الأجنبى وموظف المؤسسة الدولية العمومية، والنص فى تشريعها الوطنى – قانون العقوبات – على تجريم هذه الصورة من صور الرشوة، إجراء هام لمكافحة هذه الجريمة ويتفق مع تضمنته الاتفاقيات الدولية والاقليمية التى انضمت إليها، وكذا يتفق مع الجهود الدولية وما انتهجته العديد من دول العالم فى هذا الشأن، ويعضد من جهود الدولة المصرية فى منع ومكافحة الفساد، ويعزز من نتائج أعمالها على الصعيدين الوطنى والدولى ويساهم فى رفع تصنيفها فى مؤشرات مكافحة الفساد، إلا أن صدور القانون منذ عام ٢٠١٨ دون تفعيله بتطبيق أحكامه على أرض الواقع لا يعنى عدم ارتكاب هذه الجريمة، وإنما يعنى وجود أسباب حالت دون تطبيقه، ولا يحقق الغرض من اصداره من حماية مصالح الدولة المصرية والدولة الأجنبية أو المؤسسة الدولية التى ينتمى إليها الموظف من المتاجرة بها، مما يضر بمصالحهم ضرراً كبيراً، إذ أنه لا جدوى من إجماع دولى على مكافحة هذه الجريمة، يجرى التعبير عنه فى مواثيق دولية وإقليمية تحظى بالتصديق وتدخل حيز النفاذ، ومن سن قوانين وطنية تصدر بغرض تحقيق هذه المكافحة إيماناً بضرورتها والتزاماً بتلك المواثيق، مالم تتضافر الجهود لتطبيق تلك المواثيق وهذه القوانين تطبيقاً يتسم بالإدراك الكامل لغايتها، والفهم العميق لأحكامها، والسبل اللازمة لمكافحتها مكافحة عملية فعالة لتحقيق الغرض المنشود من التجريم، وهو الأمر الذى يُرى معه بعض المُقترحات لتحقيق ذلك على النحو الآتي:

تدريب وإعداد مأمورى الضبط القضائى المختصين لتعزيز فهم وإدراك أهمية مكافحة جريمة رشوة الموظف العمومى الأجنبى وموظف المؤسسة الدولية العمومية وأركانها وعناصرها القانونية، مع بيان أبرز القواعد الواجب مراعاتها أثناء مكافحة الجريمة، بحيث يتم ربط نصوص القانون بالتطبيق العملى لها، فضلاً عن تنمية قدراتهم من حيث اللغات الأجنبية ووسائل التكنولوجيا الحديثة، – ويمكن الاستعانة بالمترجمين والخبراء ذوى الثقة فى حالة احتياج ذلك –، حتى يمكن الكشف عن الجريمة والوصول إلى أدلة إثبات ارتكابها، حال تحدث أى من مرتكبيها للغات الأجنبية، أو استخدامه للوسائل التكنولوجية الحديثة، بما يكفل تحقيق المكافحة لهذه الجريمة بأقصى درجة من الكفاءة والفاعلية.



أهمية تفهم مأمورى الضبط القضائى لطبيعة العمل الوظيفى للجهات التى يعمل بها الموظف العام الأجنبى أو موظف المؤسسة الدولية العمومية، ليتمكن من الوقوف على الثغرات التى تظهر أثناء العمل وكيفية استغلال الموظف الفاسد لها، والقدرة على تحليل الألفاظ والعبارات المستخدمة بين أطراف الجريمة والوقوف عندها وقوفاً صحيحاً.

أهمية القيام بإجراء التحقيقات المالية الموازية من خلال التحرى وجمع الاستدلالات عن مدى ارتكاب الجانى لجريمة غسل الأموال المتحصلة من جريمة الرشوة فور العلم بارتكابها، لسرعة اتخاذ التدابير القانونية اللازمة للتحفظ على الأموال غير المشروعة والحيلولة دون التصرف فيها أو تهريبها أو استخدامها فى أغراض ضارة بالمجتمع.

رفع مستوى الوعى العام للمواطنين بخطورة جريمة رشوة الموظف العام الأجنبى وموظف المؤسسة الدولية العمومية وما يتصل بها من جرائم أخرى مثل جريمة غسل الأموال، وأهمية مكافحتها، وتشجيعهم على الاسهام فى مكافحتها بإبلاغ الجهات المختصة عما يتوفر لديهم من معلومات عن الجريمة ومرتكبيها.

قيام أكاديميات مكافحة الفساد فى إطار دورها التدريبى والتوعوى والرقابى بعقد دورات للعاملين بالجهات التى يتعامل فيها الموظف العام الأجنبى أو موظف المؤسسة الدولية العمومية لبيان أهمية مكافحة هذه الجريمة، وعناصرها، وكذا إبراز أهمية دورهم فى الإبلاغ عن المعلومات التى تتوفر لديهم عن الوقائع محل هذه الجريمة والمعاونة فى الكشف عن مرتكبيها.

تعزيز التعاون المحلى بين مختلف الجهات والأجهزة المعنية أو ذات الصلة بمكافحة جرائم الفساد، بحيث يشمل التعاون تعزيز صور الكشف عن جريمة رشوة الموظف العام الأجنبى وموظف المؤسسة الدولية العمومية وتعقب مرتكبيها.

تنمية أواصر التعاون الدولى بين جهات انفاذ القانون ونظرائها الاقليمية والدولية لمكافحة جريمة رشوة الموظف العام الأجنبى وموظف المؤسسة الدولية العمومية وتبادل المعلومات على النحو الذى تنظمه الاتفاقيات الدولية، ومن خلال إبرام بروتوكولات ثنائية ومذكرات تفاهم فى هذا الشأن مع تفعيل القائم منها.

تنمية سبل التعاون المشترك ما بين أكاديميات مكافحة الفساد فى الدول المختلفة، لتبادل عقد دورات تدريبية وورش عمل ومؤتمرات لمأمورى الضبط وأعضاء أجهزة التحقيق بشأن مكافحة جريمة رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفى المؤسسات الدولية العمومية، بحيث يتم ربط النصوص القانونية بالواقع العملي، ونقل التجارب والخبرات المكتسبة من الدول التى كافحت الجريمة عملياً، وبيان المستجدات فى هذا الشأن، وأفضل السبل لمواجهة الجريمة والكشف عنها وضبط مرتكبيها، لاسيما وأن أغلب دول العالم مُنضمة إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وأن ما تضمنته نصوص تشريعاتها بشأن هذه الجريمة متقاربة إلى حد كبير وفى إطار النص الوارد بهذه الاتفاقية.

تدريب وإعداد مأمورى الضبط القضائى المختصين لتعزيز فهم وإدراك أهمية مكافحة جريمة رشوة الموظف العمومى الأجنبى وموظف المؤسسة الدولية العمومية وأركانها وعناصرها القانونية، مع بيان أبرز القواعد الواجب مراعاتها أثناء مكافحة الجريمة، بحيث يتم ربط نصوص القانون بالتطبيق العملى لها