

## Adherence of Public Officials to the Disclosure of Conflict of Interest While Performing Their Job Responsibilities: A Comparative Study between French and Jordanian Law

Hadeel Tayseer Mahmoud Al-Zu'bi\* 

Department of Public Law, School of Law, The University of Jordan, Amman, Jordan.

Received: 14/1/2023

Revised: 23/3/2023

Accepted: 28/5/2023

Published: 1/3/2024

\* Corresponding author:

[h.alzubi@ju.edu.jo](mailto:h.alzubi@ju.edu.jo)

Citation: Al-Zu'bi, H. T. M. . (2024). Adherence of Public Officials to the Disclosure of Conflict of Interest While Performing Their Job Responsibilities: A Comparative Study between French and Jordanian Law. *Dirasat: Shari'a and Law Sciences*, 51(1), 13–25.

<https://doi.org/10.35516/law.v51i1.3679>

### Abstract

**Objectives:** This study aims to analyze the legal framework regarding the duty of public officials to disclose conflicts of interest and draw lessons from the French experience. It identifies legislative gaps in Jordanian laws concerning the duties of public officials, the nature of conflicts of interest, and the mechanisms for disclosure during and after service.

**Methods:** This study utilized a descriptive, analytical, and comparative approach. It presented relevant legal texts defining the responsibilities of public officials, clarified the nature of conflicts of interest and their cases, analyzed and interpreted their content, and compared them with French law.

**Results:** The prevalence of conflicts of interest can be attributed to the lack of awareness among public officials due to the omission of a mechanism for mandatory disclosure and effective methods to confront these conflicts in Jordanian legislation. Furthermore, administrative control over public officials has not been adequately activated.

**Conclusions:** Legislative frameworks, both preventive and precautionary, are necessary to regulate the disclosure of conflicts of interest in public service. The study recommends adopting the French approach by establishing an independent administrative authority dedicated to public transparency. This authority would declare and publish employees' interests, prevent conflicts of interest, disclose, and mitigate their cases, and enhance transparency between citizens and the administration.

**Keywords:** Public officials' responsibilities, conflict of interest disclosure, public interest, private interest, transparency, public service, French law, Jordanian law.

### التزام الموظف العام بالإفصاح عن تعارض المصالح أثناء قيامه بواجباته الوظيفية: دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والأردني

هديل تيسير محمود الزعبي\*

قسم القانون العام، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

#### ملخص

الأهداف: تهدف هذه الدراسة لتوضيح الإطار القانوني الناظم لواجب الموظف العام بالإفصاح عن تعارض المصالح، والاستفادة من التجربة الفرنسية في مواجهته للوقوف على الثغرات التشريعية التي شابت النصوص الأردنية، من خلال بيان واجبات الموظف العام وتحديد ماهية تعارض المصالح وآلية الإفصاح عنه وحالاته سواء للموظف الذي على رأس عمله أو بعد انتهاء خدمته.

المنهجية: تم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي المقارن من خلال عرض النصوص القانونية التي حددت واجبات الموظف العام وبيان ماهية تعارض المصالح وحالاته والإجراءات المتبعة للحد منه ومن ثم تحليلها وتفسير مضمونها ومقارنتها بالقانون الفرنسي.

النتائج: يُعزى انتشار حالات تعارض المصالح إلى نقص الوعي الوظيفي، بسبب اغفال المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية النص على آلية إلزام الموظف العام بالإفصاح عن تعارض المصالح وكيفية مواجهتها وتفعيل دور الرقابة الإدارية عليها. الخلاصة: خلصت الدراسة إلى ضرورة وجود أطر تشريعية - وقائية واحترافية - تنظم مسألة الإفصاح عن تعارض المصالح وآلية مواجهتها من قبل الموظف نفسه والإجراء المتبع من قبل الإدارة. وتوصي الدراسة اتباع النهج الفرنسي بإنشاء سلطة إدارية مستقلة تُعنى بالشفافية العامة، مهمتها الكشف عن حالات تعارض المصالح والحد منها، وتعزيز الشفافية بين المواطن والإدارة.

الكلمات الدالة: واجبات الموظف العام، الإفصاح عن تعارض المصالح، مصلحة عامة، مصلحة خاصة، الشفافية في الحياة العامة، وظيفة عامة، القانون الفرنسي والأردني.



© 2024 DSR Publishers/ The University of Jordan.

This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY-NC) license <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

## المقدمة

الوظيفة العامة ليست تشريفاً للقائمين بها بقدر أن تكون تكليفاً لهم بأداء خدمة عامة من أجل تحقيق مصلحة عامة، وتغليها على المصالح الشخصية وفي جوهرها حسن سير المرفق العام، والموظف العام هو يد الدولة المنفذ وعقلها المفكر وتنقذ الدولة سياستها من خلال جهاز الوظيفة العامة. والعلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة علاقة تنظيمية تحكمها التشريعات ذات العلاقة؛ فالموظف العام في مركز قانوني تنظيمي يرتب عليه التزامات وواجبات ويكسبه حقوقاً أيضاً. فالموظف العام أثناء ممارسته للوظيفة أو حتى بعد انتهاء خدمته قد تتعارض مصالحه الخاصة مع المصلحة العامة وعليه في حال لم يلتزم بالواجبات الملقاة على عاتقه سيكون أمام حالة تعارض المصالح، وفي هذا الصدد لا بد من اتباع آلية الإعلان عنها وحماية الوظيفة العامة.

ومما يعزز أهمية هذه الدراسة تفشي ظاهرة تعارض المصالح في الوظيفة العامة، سواء للموظف الذي على رأس عمله أو بعد انتهاء خدمته من حيث تقديم المصالح الشخصية للموظف عن المصلحة العامة، والتي تزعم من ثقة المواطنين وقيام الشكوك حول نزاهة الموظفين العموميين. وعليه تم تناول الموضوع كدراسة مقارنة بالقانون الفرنسي ويُعزى ذلك بأن المعالجة القانونية للموضوع في التشريع الأردني على خلاف التشريع الفرنسي غير كافية إذ أن هنالك ثغرات تشريعية شابت نصوص القانون الأردني مما ساهم في انتشار حالات تعارض المصالح. وعليه تقوم إشكالية الدراسة للإجابة عن التساؤل الأساسي الآتي: كيف يؤثر التزام الموظف العام بالإفصاح عن تعارض المصالح أثناء أداء واجباته الوظيفية على حماية الوظيفة العامة من تعارض المصالح؟ ويتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسية جملة من التساؤلات الفرعية، نذكر أهمها:

- ما الأساس القانوني الناظم لواجبات الموظف العام؟
- ما المقصود بتعارض المصالح وحالاته؟ وما آلية الإفصاح عنه؟
- ما الأثر المترتب على إفصاح الموظف عن تعارض المصالح أثناء أداء واجباته الوظيفية؟
- ما التدابير والإجراءات الإدارية والجزائية المتخذة في التشريعات للحد من تعارض المصالح؟

وتهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء من جانب على أهمية التزام الموظف العام بأداء واجباته الوظيفية وامتناعه عن ممارسة الأعمال التي تحظر عليه، وأن يلتزم بواجب الإفصاح عن تعارض المصالح في حال وجوده أو احتمال وجوده في أي معاملة أو إجراء يخصه أو يشارك به. مما ينعكس إيجاباً على أداء الوظيفة وحسن سير المرفق العام ويعزز الشفافية بين الإدارة والمواطنين. ومن جانب آخر بيان موقف التشريعين الأردني والفرنسي من ماهية تعارض المصالح وحالاته والإجراءات الإدارية والجزائية المتخذة للحد منه.

ولإيفاء الغرض المقصود من الدراسة، فقد اعتمدنا المنهج الوصفي التحليلي المقارن، من خلال عرض النصوص القانونية التي حددت واجبات الموظف العام وعرفت تعارض المصالح وحالاته والإجراءات المتبعة للحد منه ومن ثم تحليلها وتفسير مضمونها ومقارنتها بالتشريع الفرنسي. ومن أجل ذلك، تقسم هذه الدراسة إلى مبحثين، حيث يتناول المبحث الأول الأساس القانوني الناظم لواجبات الموظف العام، ويتطرق المبحث الثاني إلى الأثر المترتب على حظر ممارسة الموظف العام بعض الأعمال والإجراءات المتخذة للحد من تعارض المصالح، وفي الختام تم تضمين الدراسة أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها.

## المبحث الأول: الأساس القانوني الناظم للواجبات التي تقع على عاتق الموظف العام

تفرض صفة الموظف العام على شاغل الوظيفة أياً كان العديد من الواجبات الوظيفية تنظمها التشريعات ذات العلاقة؛ حيث تحكم واجبات الموظف العام في التشريع الأردني الفصل العاشر من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 وتعديلاته، تحت مسمى "قواعد السلوك الوظيفي وواجبات الوظيفة العامة وأخلاقياتها"، ومدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة. بينما في التشريع الفرنسي يحكمها قانون الوظيفة العامة تحت مسمى "الالتزامات" والمرسوم المتعلق بالضوابط الأخلاقية في الوظيفة العامة لسنة 2020. فالموظف العام ملتزم وهو يؤدي مهامه بالعديد من الواجبات منها متعلق بالوظيفة العامة بشكل عام (المطلب الأول) ومنها متعلق بالهيكل الوظيفي ومسماه الوظيفي بشكل خاص (المطلب الثاني).

## المطلب الأول: واجبات الموظف العام المتعلقة بالوظيفة العامة

يقصد بها الواجبات والالتزامات التي تقع على عاتق الموظف العام، والتي لها علاقة بالوظيفة العامة بشكل عام والمتمثلة في واجب أداء الوظيفة بدقة ونزاهة وعدم إفشاء الأسرار الوظيفية (الفرع الأول)، وواجب التفرغ للوظيفة وعدم الجمع بين الوظيفة وعمل آخر (الفرع الثاني).

## الفرع الأول: أداء الواجبات الوظيفية بدقة ونزاهة وعدم إفشاء الأسرار الوظيفية

يعتبر واجب أداء العمل بدقة وإتقان الواجب الرئيسي على الموظف العام، فهو قد عين على وظيفة سبق توصيفها وترتيبها ومحددة مسؤولياتها

وواجباتها، فيجب أن يكون أميناً نزهياً يراعي ضميره ويحافظ على كرامة الوظيفة. وهذا أول الواجبات المنصوص عليها في المادة (68/ب) من نظام الخدمة المدنية حيث تنص على أن الموظف يجب عليه أن يلتزم بـ: "أوقات الدوام الرسمي وأداء مهام وواجبات وظيفته الموكله إليه بنشاط وأمانة ودقة، مع جواز تكليفه بالعمل لأكثر من الساعات المقررة للدوام الرسمي بما في ذلك أيام العطل والأعياد الرسمية إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك وللمرجع المختص صرف مكافأة مالية لقاء ذلك وفقاً لتعليمات منح المكافآت والحوافز المعمول بها في الخدمة المدنية." وبالمقابل، تحظر المادة (69/أ) من ذات النظام على الموظف العام وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية: "أ. ترك العمل أو التوقف عنه دون عذر مشروع يقبله المرجع المختص." وفي المقابل نص المشرع الفرنسي في قانون الوظيفة العامة المعدل بموجب المرسوم رقم (1574-2021) لسنة 2021 بالاستناد إلى نص المادة (1/121) بان "الموظف العام يمارس واجباته الوظيفية بحياد ونزاهة وكرامة"، مبيناً بنص المادة (9/121) بان "الموظف مسؤول عن أداء مهامه الموكله إليه، بغض النظر عن رتبته في السلم الهرمي، ولا تعفيه مسؤولية رؤوسيه عن مساءلته".

ولكي يعتبر الموظف قد أدى واجباته على الوجه الأكمل، بما يجنبه المساءلة التأديبية فإنه يتحتم عليه أداء العمل بنفسه والإلمام بالاختصاصات المنوطة به فالاختصاص كما هو معروف شخصي أي منوط بالشخص نفسه دون غيره ولا يجوز تفويض غيره في ذلك إلا في الحدود التي يسمح بها التشريع. وهذا الواجب لا يعني فقط تواجده في مقر العمل بل أن يباشر الموظف أعماله فهو مكلف بإنجاز العمل المنوط به وإلا كان مقصراً في أداء واجباته الوظيفية وتحت طائلة المساءلة التأديبية (بطيخ، 2009، ص 110). هذا الواجب ليس فقط قانوني بل أخلاقي متصل بضمير وأخلاق الموظف وإحساسه بالمسؤولية، ومعيار الدقة والأمانة تختلف باختلاف طبيعة الوظيفة ومستواها في السلم الإداري. وعليه يكون تقدير ما يجافي الدقة والأمانة يخضع لتقدير سلطات التأديب المختصة تحت رقابة القضاء الإداري (أبو سميذانة، 2017، ص 517).

والموظف العام يطّلع بحكم وظيفته على كثير من الأسرار التي تتضمنها الوثائق الرسمية، وأمر تتعلق بالموظفين والأفراد، وإن إفشاء الأسرار تعتبر خيانة للأمانة، مما يتحتم عليه الالتزام بالكتمان وألا يتداول المعلومات التي وصلت إليه بحكم وظيفته. فيحظر على الموظف العام كما جاء في نص المادة (69/ط) من ذات النظام "الكتابة أو التصريح لوسائل الإعلام أو لوسائل التواصل الاجتماعي بما يسيء للدولة أو العاملين فيها أو إفشاء أسرار العمل." وبالمقابل نص المشرع الفرنسي في المادة (6/121) من ذات القانون: "يلتزم الموظف العام بالسرية المهنية وفقاً للمادة 13/226، 14 من قانون العقوبات." وأيضاً في نص المادة (7/121): "يلتزم الموظف العام بالمحافظة على السرية المهنية فيما يتعلق بجميع الوقائع أو الوثائق أو المعلومات التي يعلم بها أثناء أو بمناسبة ممارسته للوظيفة، وبصرف النظر عن الحالات المنصوص عليها صراحة في الأحكام السارية، ولا سيما فيما يتعلق بحرية الاطلاع على الوثائق الإدارية، لا يجوز إعفاؤه من هذا الالتزام إلا بقرار صريح من السلطة التي يخضع لها". ويمثل هذا الواجب في حقيقته التزاماً أخلاقياً قبل أن يكون التزاماً قانونياً، ويقصد به حماية مصلحة الدولة وفي ذات الوقت مصلحة الأفراد لأنه سيؤدي إلى الإضرار بسياسات الدولة. علماً بأن المعلومات تكون سرية إما بطبيعتها كالأمر العسكري والسياسية، وإما إذا صدرت توجهات رئاسية باعتبارها أسرار ولا يجوز لغير المختصين الاطلاع عليها (عبد الوهاب، 2009، ص 94). ولا بد من التوضيح بان هذا الواجب لا يلتزم فيه الموظف أثناء حياته الوظيفية فقط، بل يلاحقه حتى بعد الانتهاء من وظيفته وقد ينتج عن الإخلال به تعارض المصالح.

#### الفرع الثاني: واجب التفرغ للوظيفة العامة وعدم الجمع بين الوظيفة وعمل آخر

يتعين على الموظف العام التفرغ لأداء مهامه الوظيفية الموكله إليه، فلا يجوز له كمبدأ عام ممارسة أي نشاط أو عمل آخر غير وظيفته الأصلية. كما جاء في المادة (69) من ذات النظام والتي تنص على أنه: "يحظر على الموظف العمل خارج أوقات الرسمي دون إذن مسبق من رئيس الوزراء أو من يفوضه بناءً على تنسيق الوزير فيما يتعلق بموظفي الفئة العليا وبتصريح من الوزير للموظفين من الفئات الأخرى، وذلك تحت طائلة المساءلة بما في ذلك استرداد أي مبلغ حصل عليه الموظف لمصلحة الخزينة وتشتت أن يقوم بذلك العمل خارج أوقات الدوام الرسمي الذي تحدده الدائرة، وأن لا ينشأ عن ذلك العمل إعاقة لأعمالها الرسمية أو يتعارض عمله مع عمل دائرته، وأن لا يكون العمل الإضافي لدى الجهات التي لها علاقة أو مصلحة بعمل الدائرة، وفي حال الإخلال في أي من هذه الشروط فإنه يحظر على الإدارة الموافقة للموظف بالعمل".

وفيما يتعلق بالتشريع الفرنسي تنص المادة (3/121) من قانون الوظيفة العامة بأن: "الموظف العام يكرس كامل نشاطه المهني للمهام الموكله إليه". وأجازت نص المادة (7/123) ما يلي: "يجوز للموظف العام أن تأذن له السلطة الرئاسية التي تكون مسؤولة عنه أن يجمع بين عمله الرئيسي وعمل ثانوي، سواء أكان مربحاً أم لا، مع شخص أو هيئة عامة أو خاصة. بشرط ألا يؤثر هذا النشاط على نزاهة أو حيادية عمله، ويجب أن يكون هذا النشاط متوافقاً مع المهام الموكله إلى الموظف العام، وألا يؤثر على ممارسته، وأن يكون مدرجاً في قائمة الأنشطة التي يمكن ممارستها بشكل ثانوي". علماً بأن قائمة الأنشطة المسموح الجمع بينها وبين وظيفته، محددة على سبل الحصر بموجب المرسوم رقم 69-2020 المؤرخ 30/1/2020 المتعلق بالضوابط الأخلاقية في الوظيفة العامة، حيث نصت المادة (11) على ما يلي: "الأنشطة التي يتم تنفيذها على أساس ثانوي والتي يجوز الترخيص بها هي كما يلي: 1. الخبرة والاستشارة، 2. التعليم والتدريب، 3. نشاط ذو طبيعة رياضية أو ثقافية، 4. النشاط الزراعي، 5. النشاط كشريك متعاون في مؤسسة حرفية أو تجارية أو لبرالية مذكورة في المادة (1/121) من القانون التجاري؛ 6. المساعدة في المنزل للأصل، أو إلى الخلف، أو

لزوجته، أو لشريكه الملتزم بميثاق تضامن مدني أو لشريكه، مما يسمح للموظف بالحصول، إذا لزم الأمر، على البدلات المتعلقة بهذه المساعدة؛ 7. الأعمال ذات الأهمية الصغيرة التي يتم إجراؤها في المنازل الخاصة؛ 8. نشاط للمصلحة العامة يتم تنفيذه مع شخص عام أو مع شخص خاص غير هادف للربح؛ 9. مهمة للمصلحة العامة بالتعاون الدولي أو مع المنظمات ذات المصلحة العامة ذات الطبيعة الدولية أو التابعة لدولة أجنبية؛ 10. الخدمات الشخصية المذكورة في المادة (1/7231) من قانون العمل؛ 11. بيع البضائع التي ينتجها الموظف بنفسه".

ومن خلال استقراء النصوص يتبين لنا بأن الأصل العام يحظر على الموظف العام الجمع بين وظيفته وعمل آخر إعمالاً لواجب أداء العمل وذلك لعدة اعتبارات قانونية واقتصادية؛ فمن حيث الاعتبارات القانونية يقع على الدولة واجب الضمان بان الموظف العام غايته تحقيق المصلحة العامة والحرص على استقلال الوظيفة العامة وحياد الموظف عند مباشرته لأعمال وظيفته، وأيضاً للحيلولة دون الوقوع بتعارض المصالح (القبيلات، 2023، ص283). أما الاعتبارات الاقتصادية بالرغبة في محاربة البطالة، فيتعين منع الموظف العام من منافسة العمال والعاقلين عن العمل، فالموظف الذي يشغل وظيفة ما مهما كانت متواضعة تضمن له مصدر عيشه، وإذا مارس عمل غيره سيقوم بانتزاع لقمة العيش من أفواه المتعطلين عن العمل أو ممن لا مصدر للرزق لهم (Waline, 1959, p.796). ولكن في الواقع العملي، ما يدفع الموظف للعمل خارج أوقات الدوام الرسمي هو تدني الأجور في القطاع العام ورغبة الموظف في تحسين مستواه المعيشي. وبذات الوقت قد يصعب التوفيق عملياً بين الوظيفتين، لا سيما بان الموظف سيميل إلى إعطاء أولوية للعمل الخاص في حال تعارضه مع العمل العام (حسن، 1964، ص100).

ولكن هذا الحظر ليس عاماً ومطلقاً حيث أورد المشرعين الأردني والفرنسي استثناءً على واجب التفرغ للعمل الوظيفي إذ أجاز الجمع بين الوظيفة العامة وعمل آخر شريطة أن يحصل الموظف العام على موافقة مسبقة من الجهات المعنية. وبشترط في جميع الحالات الترخيص المسبق أن يقوم الموظف بذلك العمل بعد أوقات الدوام الرسمي في دائرته وألا يكون العمل الإضافي لدى أي جهة ترتبط أعمالها بالدائرة، وذلك تجنباً للوقوع في حالات تعارض المصالح. وبالمقابل، أورد المشرع الفرنسي شرط إضافي أن يكون العمل منصوص عليه في قائمة الأنشطة المسموح بها على سبيل الحصر للجمع بينها وبين الوظيفة الأصلية. وحيث أن تلك الأنشطة كما جاء في تقرير مجلس الدولة الفرنسي تأخذ بعين الاعتبار نوعية وأهمية الوظيفة الأصلية للموظف العام فيسمح مثلاً للمهندس المعماري أو الموسيقي مثلاً بالتدريس في المجال التعليمي والمهني نظراً لخبرته العملية وتميزه (Les études du Conseil d'Etat, 1999, p.9).

### المطلب الثاني: واجبات الموظف العام المتعلقة بالهيكل الوظيفي

بنيت الإدارة العامة على شكل هرم إداري يتصاعد تدريجياً حتى يصل إلى قمته الذي يشغله الرئيس الإداري الأعلى؛ وبمعنى آخر يشمل الموظفين ما يسمى بالسلم الإداري، ومقتضاه أن يخضع الموظف الأدنى درجة للموظف الأعلى درجة وهو ما يعرف بالسلطة الرئاسية. وهنا يتحتم على الموظف الأدنى درجة واجب الطاعة الرئاسية للأوامر المشروعة قانوناً (الفرع الأول)، ومما لا شك فيه بان الهيكل الوظيفي يمنح كل مسعى وظيفي صلاحيات ومسؤوليات بحسب الدرجة ويتحتم على الموظف واجب عدم استغلال نفوذ الوظيفة لتحقيق منافع خاصة (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: واجب الطاعة الرئاسية للأوامر المشروعة قانوناً

يعتبر هذا الواجب من الواجبات الأساسية كونه مرتبط ارتباط وثيق بمبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراداً. فللسلطة الرئاسية فائدة وجدوى لا تنكر في الحياة الإدارية. ويقصد بواجب الطاعة الرئاسية وفق اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي أن الموظف العام ملزم باحترام وتنفيذ الأوامر الرئاسية التي يتلقاها من رؤسائه الإداريين (CE, 6/3/1981, Rec, p.795). وتخضع كل درجة من درجات السلم الإداري لرقابة وإشراف ما يعلوها من درجة في السلم الإداري. والرئيس الإداري الأعلى هو المسؤول عن أعمال دائرته التي يرأسها فالطاعة في هذا المجال أمر تملية طابع الأمور. ولكن الطاعة يجب ألا تكون طاعة عمياء، مما لا شك فيه بان التزام المرؤوسين بتنفيذ أوامر رؤسائهم المشروعة لا يثير أية إشكالات قانونية، حيث تكون كذلك إذا استوفت الشروط الشكلية بمعنى أن تصدر من صاحب الاختصاص وتوجه إلى الموظف المختص، وتستوفي الشكل الذي يحدده القانون. والشروط الموضوعية أن يكون مضمون الأوامر مطابق الغاية التي ترمي إليها القاعدة القانونية. فاذا توافرت الشروط الشكلية والموضوعية يجب على الموظف إطاعة رئيسه وتنفيذ أوامره (العجاردة، 2021، ص246). وإنما تظهر هذه الإشكالات بخصوص تنفيذ الأوامر الصادرة من الرئيس الإداري غير المشروعة والمخالفة للقانون. فإذا كانت كذلك هل يلتزم المرؤوس بإطاعتها والعمل على تنفيذها؟

فيما يتعلق بالمشرع الفرنسي، هذا الأمر محسوم حيث نصت المادة (10/121) من ذات القانون على ما يلي: "يجب أن يمثل الموظف العام إلى توجهات رئيسه، إلا في الحالة التي يكون فيها الأمر غير قانوني بشكل صريح وذو طبيعة تضر بشكل خطير بالمصلحة العامة." وبالمقابل، لم يتضمن نظام الخدمة المدنية نص صريح حول الأوامر الرئاسية الغير مشروعة لكن تنص المادة (68/د) من ذات النظام على ما يلي: "تنفيذ أوامر رؤسائه وتوجهاتهم وفق التسلسل الإداري والتعامل مع رؤسائه ومرؤوسيه باحترام وتطبيق مبدأ المشاركة وبناء روح الفريق في العمل".

لذلك، يتعين التوفيق بين مبدئين مهمين مبدأ المشروعية ومبدأ الطاعة الرئاسية وإيجاد نقطة توازن بينهما بما يكفل مصلحة العمل (شطناوي،

2009، ص 101). وفي هذا الصدد اختلف الفقه حول هذه المسألة وتباينت الآراء حول مدى طاعة المرؤوس لرئيسه والتي تتمحور حول ثلاثة اتجاهات: الاتجاه الأول وهم أصحاب نظرية النظام "أولوية الطاعة الرئاسية" ومضمونها أن يلتزم المرؤوس بطاعة أوامر رئيسه وتنفيذها دون البحث بقانونيتها حفاظاً على سير المرفق العام وهذه النظرية تسمى "نظرية النظام"، أي أن شريعة الموظف هي الطاعة ولو سمحنا له بمناقشة الأوامر لأصبح هنالك اختلال بنظام الإدارة (الطماوي، 2016، ص 518). وهنا يعاب على هذا الاتجاه بأنه يجعل الموظف مجرد أداة في يد الرئيس الإداري ويهدد مبدأ المشروعية. والاتجاه الثاني تبني نظرية "سمو مبدأ المشروعية"، يخضع الرئيس والمرؤوس للقانون ويمكن للمرؤوس عدم تنفيذ أوامر الرئيس إذا وجد أن الفعل مخالف للقانون. ويعاب على هذا الاتجاه بأنه قد يعرقل سير المرفق العام، وتبني هذا الرأي بإطلاقه ينطوي على هدم مفهوم الطاعة الرئاسية (عثمان، 2015، ص 448-449). الاتجاه الثالث وهم أصحاب "النظرية التوافقية" (الرأي المختلط): يرى هذا الاتجاه ضرورة التوفيق بين المبدأين السابقين، إذ يتعين على الموظف أن يراعي مبدأ المشروعية ومبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد، بمعنى آخر ليس للمرؤوس مخالفة أوامر الرئيس إلا في حالة أن يكون الأمر الموجه إليه ينطوي على مخالفة واضحة للقوانين والأنظمة وان تنفيذه يؤدي إلى عرقلة سير المرفق العام والإضرار بالمصلحة العامة. وهنا يتوجب على الموظف أن ينبه مصدر الأمر إلى ذلك كتابة، فان أصر الرئيس على تنفيذ قراره يعفى المرؤوس من المسؤولية. لكن ذلك لا يعني أن مجرد صدور أمر كتابي يعفى الموظف من مسؤولية التنفيذ متى كان هذا التنفيذ مكوناً لجريمة جنائية وقد يسأل مدنياً في حال توافر أركان المسؤولية (العجائمة، 2012، ص 194). وهذا الاتجاه هو الأقرب إلى الصواب فيما نعتقد، وهو ما تبناه المشرع الفرنسي صراحة بموجب نص المادة (10/121) المشار إليها أعلاه، وتبناه أيضاً المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016، حيث نصت المادة (58) على ما يلي: "لا يعفى الموظف من الجزاء استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس، بالرغم من تنبيهه كتابةً إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده". وتنتمي على المشرع الأردني تبني ذات النص.

#### الفرع الثاني: واجب عدم استغلال نفوذ الوظيفة لتحقيق منافع خاصة

يتمتع الموظف العام بصفته ممثلاً عن الجهاز الإداري بشكل عام والمسعى الوظيفي الذي يشغله بشكل خاص بقدر كبير من السلطة لكي يتمكن من تحقيق المصلحة العامة وسير المرفق العام بانتظام واطراد. وعليه يتم توظيف هذه السلطة في إطار تحقيق الصالح العام فقط وليس من أجل تحقيق منافع خاصة. وفي هذا الصدد، حظرت التشريعات على الموظف العام استغلال وظيفته كما جاء في نص المادة (69) من ذات النظام: "ج. استغلال وظيفته لخدمة أغراض أو أهداف أو مصالح حزبية أو القيام أو الاشتراك في أي مظاهرة أو إضراب أو اعتصام أو التحريض عليها أو أي عمل يمس بأمن الدولة ومصالحها، أو يضر أو يعطل مصالح المواطنين والمجتمع والدولة. د. استغلال وظيفته لخدمة أي منفعة شخصية أو لمنفعة أي طرف ليس له حق بها أو قبول أو طلب أي إكراميات مادية أو عينية من أي شخص له علاقة أو ارتباط بالدائرة أو مصلحة معها أثناء عمله". ولا بد من التنبيه بأن الموظف العام يقع على عاتقه واجب الإعلان عن تعارض المصالح، وهذا الواجب نص عليه المشرع الفرنسي صراحة في المادة (4/121) من قانون الوظيفة العامة: "يجب على الموظف العام أن يمنع أو يضع حداً فوراً لتعارض المصالح المقصودة في المادة 5/121 والتي يجد نفسه فيها أو قد يجد نفسه فيها". ويقصد بتعارض المصالح في المادة (5/121) من ذات قانون: "يشكل تعارض المصالح كل حالة تداخل بين المصلحة العامة والمصالح العامة أو الخاصة تؤثر أو من شأنها التأثير على الممارسة المستقلة، والتزيم والموضوعية للوظيفة". وأيضاً في التشريع الأردني نصت عليه المادة (9/ب) من مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة: "الإعلان عن المصالح الشخصية التي يمكن أن ينتج عنها تعارض محتمل في المصالح مع الواجبات ويلتزم الموظف بإلغاء أي تعارض حال سريان هذه المدونة". لذلك يحظر على الموظف القيام بتلك الممارسات ومن واجبه الإبلاغ عن أية شبهة تعارض مصالح وتجنّبها ومنع وقوعها وستحدث عن ذلك تفصيلاً في المبحث الثاني.

#### المبحث الثاني: طبيعة المصالح التي تتعارض مع واجبات الموظف العام

يهدف التزام الموظف العام بالإفصاح عن تعارض المصالح أثناء أداء واجباته الوظيفية إلى حماية الوظيفة العامة والحفاظ على كرامتها. وعليه سنبين ماهية تعارض المصالح وحالات وجود تعارض المصالح التي قد يتعرض لها الموظف (المطلب الأول)، ومن ثم الإجراءات الوقائية المتخذة للحد منه في الوظيفة العامة (المطلب الثاني).

#### المطلب الأول: ماهية تعارض المصالح وحالاته في الوظيفة العامة

تعتبر إدارة تعارض المصالح عنصراً أساسياً لترسيخ النزاهة وإدانة مهمة لمكافحة الفساد في الوظيفة العامة، مما يتطلب تحديد مفهومها (الفرع الأول)، ومن ثم بيان أهم الإجراءات الوقائية المتخذة للحد من تعارض المصالح (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: مفهوم تعارض المصالح

قد يبدو مفهوم تعارض المصالح للوهلة الأولى مفهوماً واضحاً، حيث ينشأ عندما يتأثر الموظف العام باعتبارات شخصية عند قيامه بواجباته الوظيفية، وبالتالي عندما يتخذ القرار يُغلب مصطلحه الشخصية عن المصلحة العامة. وهنا نكون أمام حالة تعارض المصالح (المصلحة الخاصة

للموظف والمصلحة العامة للإدارة)، والتي تعتبر السبب الرئيسي لإساءة استخدام السلطة من قبل الموظف العام والانحراف عن الغاية التي حددها المشرع. فهنا الموظف العام يجمع بين صفتين لا يجوز الجمع بينهما، وهذا الجمع فيه تعارض في المصالح من شأنه إهدار المصلحة العامة (حسني، 1992، ص126). ويحظر على الموظف العام أن يتصرف بصفته الرسمية في أي مسألة تكون له فيها مصلحة مالية أو شخصية مباشرة أو غير مباشرة من المتوقع أن تضر بموضوعية أو استقلال قراره (Gyimah-Boadi,2000).

لذلك، هناك غموض وتعدد في وجهات النظر في تحديد مفهوم تعارض المصالح. فلكل دولة تعريف محدد لتضارب المصالح، وكلما كان التعريف أكثر وضوحاً، كلما قل الفساد في الواقع (Di Carlo, 2013, p.885). ولكن من الصعب تحديد مفهوم جامع مانع للمصلحة العامة وتضارب المصالح فهو أمر غامض وغير محدد، والعلة في ذلك تكمن بأن هذه المصطلحات مرنة وغير قابلة للتحديد وتتخذ الطابع النسبي أي تختلف باختلاف الأشخاص والمصالح التي تحمها كل دولة (العاظمي، 2019). وعليه نجد بان اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد خلت من تقديم تعريف لتعارض المصالح، وسار على ذات النهج المشرع الأردني لم يعرف تعارض المصالح بنص صريح بل اكتفى بإيراد الواجبات والمحظورات التي تلازم الوظيفة العامة. وأيضاً حددت المادة (4/أ/16) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016 يعتبر فساداً لغايات هذا القانون: "عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع قد تؤدي إلى تعارض في المصالح إذا كانت القوانين والانتظمة تستوجب ذلك ويكون من شأنها تحقيق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة للممتنع عن إعلانها". نلاحظ هنا بأن المشرع الأردني لم يقيم بتكليف تعارض المصالح باعتبارها حالة أم تصرف، اقتصر فقط على اعتبار عدم الإعلان أو الإفصاح عن منافع يؤدي إلى تعارض المصالح.

وبالمقابل نجد بأن المشرع الفرنسي عرف تعارض المصالح في الفقرة الأولى من المادة الثانية من قانون الشفافية في الحياة العامة لسنة 2013 والمادة (5/121) من قانون الوظيفة العامة بأنه: "لأغراض هذا القانون، يشكل تعارض المصالح كل حالة تداخل بين المصلحة العامة والمصالح العامة أو الخاصة تؤثر أو من شأنها التأثير على الممارسة المستقلة، والنزاهة والموضوعية للوظيفة". كما عرفت الدائرة المركزية الفرنسية لمنع الفساد تعارض المصالح "هو الحالة الواقعية لفرد أمام مصطلحين متناقضتين، إحداهما عامة، والأخرى خاصة، يجب أن يقرر أيهما يخدم" (Service central de prévention de la corruption, 2004, p.25). وعرف الفقه تعارض المصالح بالمفهوم الواسع بأنه: "الحالة التي تكون للشخص مصلحة خاصة تشكل أهمية، بحيث تؤثر على أداء واجباته الوظيفية سواء كان موظفاً عاماً أم عاملاً أم مهنيًا" (MacDonald et al. , 2002, p.68).

وعليه، نجد بأن المشرع الفرنسي حدد في تعريفه حالتين لتعارض المصالح وهما: الحالة التي تتعارض فيها مصطلحتين عموميتين، وتنشأ عند الجمع بين وظيفتين عموميتين وهذه الحالات متصوره في فرنسا، على سبيل المثال عندما يكون الموظف عضو في مجلس البلدية وأيضاً عضو في المجلس المحلي (Untermaier-Kerléo, E. 2021, p.11). والحالة التي تتعارض فيها المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للموظف وهي موضوع دراستنا. حيث استخدم المشرع الفرنسي مصطلح التقاء المصالح (Coincident) والعلة في ذلك بان تعارض المصالح يتحقق عند التقاء المصلحة الخاصة والعامة والتي من شأنها التأثير على حياد الموظف عند أداء واجباته الوظيفية. لذلك، تعارض المصالح = تلاقي المصالح + التأثير على أداء الواجبات الوظيفية (بومنصور، 2017، ص518). وبالمقابل يتضح بأن المشرع الأزني لم يضع تعريف لتضارب المصالح بل حصرها في الحالات التي تقتضيها القوانين والأنظمة بالإفصاح عن تعارض المصالح، وهذا ما سنتناوله بشكل تفصيلي لاحقاً.

لما تقدم، نجد بأن تعارض المصالح هو الحالة التي تتأثر فيها موضوعية واستقلالية قرار الموظف من شأنه أن يؤدي إلى عدة أشكال عندما تتلاقى المصلحة العامة والخاصة منها: أولاً قد يكون التعارض واقعياً (Réel) عندما يكون الشخص في وضع يتأكد فيه حصوله على مصلحة أو منفعة مباشرة أو غير مباشرة له أو لغيره، أو تؤثر على قدرته على أداء مهام وظيفته التي سبق بيانها. على سبيل المثال عندما يستغل الموظف منصبه ويعدل تعليمات منح المكافأة في المؤسسة من أجل تأمين مزايا وامتيازات غير مبررة لنفسه. ثانياً: قد يكون التعارض ظاهرياً (Apparent) عندما يكون الموظف بموضع تردد فيما إذا كانت مصلحته الخاصة قد تؤدي إلى تعارض المصالح أم لا. على سبيل المثال أن يقوم موظف بدائرة العطاءات بتزويد أقاربه بمعلومات امتيازته للعطاء الذي ترغب ادارته بالتعاقد معه. وأخيراً تعارض محتمل (Potentiel) هنا يجد الموظف نفسه في وضع يحتمل أو بشبهة تعارض مصالحه الشخصية مع المصلحة العامة على سبيل المثال أن يقوم موظف بوزارة الصناعة والتجارة بالاطلاع على رفع سلعة معينة قد يسعى إلى إفشاء هذه المعلومة إلى جهة معينة له مصلحة معها. (Dyens,2020,p.9).

خلاصة القول، لكي يتحقق تعارض المصالح يشترط توافر ثلاث عناصر: أولاً المتمتع بصفة الموظف العام (سواء على رأس عمله أو انتهت خدماته)، ثانياً أن يقوم الموظف باستغلال منصبه الوظيفي لتحقيق مصلحة خاصة، والمنفعة المتأتية من هذا العمل قد تكون مالية وأثرها واضح أو غير مالية وتلك التي يصعب في بعض الحالات الكشف عنها (Williams-Jones,2011, p.2)، ثالثاً: ينتج عن تلاقي المصلحة الخاصة والعامة تأثير سلبي على الوظيفة العامة بحيث يضر المصلحة العامة ويعرقل أداء الواجبات الوظيفية للمقاة على عاتق الموظف العام (علي، 2018، ص26).

#### الفرع الثاني: حالات تعارض المصالح في الوظيفة العامة

إن مسألة حصر حالات تعارض المصالح في القطاع العام، مسألة صعبة على أرض الواقع، لذلك ينبغي على الدول أن تضع تدابير للحد من

مخاطر تحقيقها وأن تمتلك الأدوات اللازمة لتحديد حالات تعارض المصالح الأكثر شيوعاً ومعالجتها بشكل صحيح (Komesaroff et al., 2019, p.575). ومن أجل التصدي لتعارض المصالح لا بد من تحديد الحالات التي تتعارض فيها المصلحة العامة مع المصلحة الخاصة وهذا ما أطلق عليه منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية "Identify relevant conflict-of-interest situations" (OECD, 2003, p.28)، والغاية منها تقديم وصف واضح وواقعي للظروف والعلاقات التي يمكن أن تؤدي إلى حالة تعارض المصالح بالرغم من صعوبة حصر تلك الحالات إلا أنه من الممكن تصورها سواء كان الموظف على رأس عمله أو حتى بعد انتهاء خدمته. وهنا في ظل وجود حالات تعارض المصالح يقع على عاتق الموظف العام واجبين: واجب الإفصاح عن حالة تعارض المصالح، وواجب الامتناع عن استخدام نفوذه للسير بالإجراء أو المعاملة ذات العلاقة (عودة، 2022، ص 129).

#### أولاً: الموظف على رأس عمله

إن الإخلال بواجبات الموظف العام المبينة بشكل تفصيلي في المبحث الأول يعزز من إمكانية وجود تعارض مصالح محتمل ينبغي تجنبه. ومع التنبيه بأنه كلما شغل الموظف العام منصباً إدارياً أعلى في السلم الإداري، كلما زادت مسؤولياته ومهامه، فحيث توجد السلطة يجب أن تكون هناك مسؤولية؛ بالتالي استخدامه لسلطته التقديرية في اتخاذ القرار الإداري زادت من احتمالية تورطه في حالة تعارض المصالح إذا كان يهدف من وراء اتخاذ هذا القرار منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة مادية أم معنوية. ويتوجب على الموظف العام عدم استغلال وظيفته وإساءة استخدام السلطة لأغراض ومنافع خاصة له وهنا في حال تجاوزه لا يكون فقط قد خالف التشريعات النافذة بل أيضاً قام بخرق الأخلاق العامة للوظيفة وواجب خدمة الصالح العام (Rouban, 2019, p.724). سنبين بهذا الصدد موقف كل من المشرع الأردني والفرنسي:

فيما يتعلق بالمشرع الأردني: نجد بأن مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة نصت على حالات تعارض المصالح في المادة التاسعة على الموظف: "أ. عدم استخدام صلاحياته الرسمية لدعم مصالحه الشخصية أو المالية الخاصة به أو لأفراد عائلته أو منطقتيه وأن لا يتأثر بضغوطات الآخرين لأي منافع شخصية، وأن لا يدخل في أي تعاملات أو أن يحصل على أي وظائف أو أي مصالح مالية أو تجارية أو أي مصالح أخرى بما لا يتعارض مع التشريعات النافذة. ب. الاعلان عن المصالح الشخصية التي يمكن أن ينتج عنها تعارض محتمل في المصالح مع الواجبات ويلتزم الموظف بإلغاء أي تعارض حال سريان هذه المدونة. ج. الإفصاح عن الأصول والالتزامات العينية والنقدية في حال تطلبت أي من التشريعات النافذة ذلك." وعلى صعيد الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته فإن المادة (44) من الدستور عالجت حالات تعارض المصالح من قبل الوزير أثناء توليه منصبه حيث يحظر عليه ممارسة الآتي: "لا يجوز للوزير أثناء وزارته أن يشتري أو يستأجر شيئاً من املاك الدولة ولو كان ذلك في المزداد العلي كما لا يجوز له أثناء وزارته أن يكون عضواً في مجلس إدارة شركة ما، أو أن يشترك في أي عمل تجاري أو مالي أو أن يتقاضى راتباً من أية شركة."

ولا بد من التنبيه، بأنه عندما يتم إعاره الموظف العام (Détachement) للقطاع الخاص أو لاي جهة حكومية أو منظمة أو شركات التخصاصة أو إذا كان الموظف بإجازة دون راتب للعمل في مكان آخر، يجب على الإدارة الأخذ بعين الاعتبار عدم وجود تعارض مصالح في الوظيفة التي سيلتزم بها، فهي من أخطر الحالات التي من الممكن أن يواجهها الموظف وتسمى هذه الحالة بالمناطق الرمادية "grey areas" سريعة التغير والتي من الممكن تصور حالات تضارب مصالح. ويُنظر إلى التفاوض على وظيفة في المستقبل من قبل موظف عام على رأس عمله من قبيل حالات تعارض المصالح (OECD, 2003, pp.24-2).

لما تقدم، نجد بان المشرع الأردني أورد الحالات بشكل عام وعلى سبيل المثال فلم يحدد نطاقها بشكل تفصيلي مما يترك سلطة تقديرية للإدارة لتكييف الافعال الصادرة عن الموظف واعتبارها أم لا تعارض مصالح عند الإعلان عنها. وفي المقابل، نجد بأن المشرع الفرنسي لم يحدد حالات تعارض المصالح في قانون الوظيفة العامة وقانون الشفافية في الحياة العامة بل اكتفى بوضع تعريف لتعارض المصالح كما أشرنا إليه سابقاً وأيضاً حدد آلية لمنع تعارض المصالح سنتحدث عنها لاحقاً.

#### الفرع الثاني: الموظف بعد انتهاء الرابطة القانونية مع الإدارة

عندما تنتهي خدمة الموظف العام بأي طريقة من طرق إنهاء الخدمة، من الممكن أن يتعاقد مع القطاع الخاص من أجل العمل، وهنا تثير اشكالية تعارض المصالح والاثراء غير مشروع عندما يتم الانتقال لشغل منصب في القطاع الخاص ذا صلة بعمل الموظف العام سابقاً. فتلجأ التشريعات إلى ضبط انتقال الموظف العام من القطاع العام إلى القطاع الخاص من حيث تحديد فترة الحظر (Melleray, 2018, p.185). ويسمى هذا النوع من التعارض بالتشريع الفرنسي (le pantouflage) وجُرم هذا الفعل في قانون العقوبات الفرنسي، وكانت بسبب فضيحة أحد وزراء المالية في سنة 1925 الذي تعاقد مع أحد البنوك كمحام مستشار بعد انتهاء خدمته، والذي كان خاضعاً لسيطرة وزارته سنتحدث عنها لاحقاً (Beaussonie, 2013, p.861).

وبالمقابل، نجد بأن المشرع الأردني أشار إلى حالة انتهاء تعارض المصالح بعد الانتهاء من الخدمة في المادة (9/هـ) من مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة المتضمنة الآتي: "التعهد بعدم قبول وظيفة خلال سنة من تاريخ تركه للعمل، في أية مؤسسة كان لها تعاملات رسمية مهمة مع الدائرة التي عمل بها إلا بموجب موافقة خطية من الدائرة. كما لا يسمح له بعد ترك الوظيفة تقديم نصائح لعملاء هذه المؤسسات اعتماداً على معلومات غير متاحة للعمامة فيما يتعلق ببرامج وسياسات الدائرة التي كان يعمل لديها." وهنا نلاحظ بأن حظر مشاركة المعلومات السرية غير متاحة

للعامة لم يتم تحديده بمدة زمنية معينة، وفي حال تم الاخلال بهذا التعهد وتبين بأن الموظف بعد تركه وظيفته قام بإفشاء تلك الأسرار، هنا لا يسأل تأديبياً وذلك لانقطاع الرابطة الوظيفية بينه وبين الإدارة، لكن من الممكن مساءلته مدينياً وجزائياً في حال توافر شروط أي منهما. وتطبيقاً لذلك تنص المادة (70/ب) من قانون ضريبة الدخل رقم (34) لسنة 2014 على ما يلي: "يحظر على المدقق الذي انتهت خدمته في الدائرة مراجعة الدائرة وإبداء رأي أو مشورة في أي قضية سبق له تدقيقها أو تقديرها".

ومشيرين بذات الوقت إلى قانون نقابة المحامين النظامين حيث نصت المادة (13) على ما يلي: "1. لا يجوز للمحامي الذي سبق واشغل منصب وزير أن يقبل الوكالة بنفسه أو بواسطة محام آخر في أي دعوى ضد الوزارة التي كان يتولاها أو ضد أي من الدوائر والمؤسسات والمصالح المرتبطة بها أو به وذلك لمدة ثلاث سنوات تلي تركه الوزارة. 2. لا يجوز لمن يتولى وظيفة عامة أو خاصة وترك الخدمة فيها واشتغل في المحاماة أن يقبل الوكالة بنفسه أو بواسطة محام آخر في أي دعوى ضد المصلحة العامة أو الخاصة التي كان يشغل فيها تلك الوظيفة وذلك لمدة سنتين تلي انتهاء خدمته فيها". نجد بأن هذا النص تصور حالات تعارض المصالح بعد انتهاء الوظيفة العامة وحدد فترة حظر على المحامي وتحت طائلة المساءلة التأديبية فقط؛ علماً بأن الوكالة صحيحة ولا يترتب عليها البطلان.

### المطلب الثاني: اتخاذ الآليات الادارية والجزائية للحد من تعارض المصالح في الوظيفة العامة

تختلف الأنظمة القانونية بتنظيم هذه المسألة، ومن أهم هذه التدابير الإدارية تعزيز الشفافية في الحياة العامة بتكريس آلية الإفصاح عن المصالح (الفرع الأول)، وأيضاً تجريم تعارض المصالح في قانون العقوبات (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: تعزيز الشفافية في الحياة العامة بتكريس آلية الإفصاح عن تعارض المصالح

تعد الشفافية الركيزة الأساسية لتطبيق الديمقراطية الإدارية حيث تلعب دوراً مهماً من جانب في مواجهة تعارض المصالح في الوظيفة العامة وضمان نزاهة وحيادية الموظف العام، ومن جانب آخر تعزز من ثقة الجمهور بنزاهة الإدارة من خلال تطبيق الشفافية ودعمها في كافة أعمال الإدارة وصنع القرار الإداري وحققهم في الحصول على المعلومة، فهذا الأمر يساعد على كشف حالات تعارض المصالح من خلال الإفصاح والتسجيل عن حالات تعارض المصالح التي تنشأ في الوظيفة العامة.

وفي ضوء ذلك، يعتبر تكريس إجراء الإفصاح عن المصالح من أهم الإجراءات الوقائية التي تهدف إلى منع تعارض المصالح المالية أو المعنوية باعتباره تدبير احترازي لمنع وقوع تعارض المصالح. قد عالجت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الفصل الثاني مسألة التدابير الوقائية لتعارض المصالح حيث يقع على الدول الموقعة وضع تشريعات تمنع تعارض المصالح، حيث تنص المادة (4/7) على أنه: "تسعى كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم تعزز الشفافية وتمنع تعارض المصالح" وأيضاً المادة (5/8) من ذات الاتفاقية تنص على ما يلي: "تسعى كل دولة طرف، عند الاقتضاء ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى وضع تدابير ونظم تلزم الموظفين العموميين بأن يفصحوا للسلطات المعنية عن أشياء، منها ما لهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة قد تفضي إلى تعارض في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين". وكذلك المادة (2/12) هـ) من ذات الاتفاقية تنص على ما يلي: "منع تعارض المصالح بفرض قيود، حسب الاقتضاء ولفترة زمنية معقولة، على ممارسة الموظفين العموميين السابقين أنشطة مهنية، أو على عمل الموظفين العموميين في القطاع الخاص بعد استقالتهم أو تقاعدتهم، عندما تكون لتلك الأنشطة أو ذلك العمل صلة مباشرة بالوظائف التي تولاها أولئك الموظفون العموميون أو أشرفوا عليها أثناء مدة خدمتهم". وعليه، تلزم دول الأطراف الموقعة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (الأردن وفرنسا) على اتخاذ الإجراءات الأربعة لمنع تعارض المصالح، ويتم ذلك من خلال وضع تشريعات وتدابير تلزم الموظفين بالتقيد بها وعليه سنين موقف كل من المشرع الأردني والفرنسي في هذه المسألة:

فيما يتعلق بموقف المشرع الأردني عالج مسألة عدم الإعلان أو الإفصاح عن تعارض المصالح في قانون هيئة نزاهة مكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016 حيث نصت المادة (4/1/16) يعتبر فساداً لغايات هذا القانون: "عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع قد تودي إلى تعارض في المصالح إذا كانت القوانين والأنظمة تستوجب ذلك ويكون من شأنها تحقيق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة للممتنع عن إعلانها". ولا بد من الإشارة بأن قانون الكسب غير مشروع بتعديلاته رقم (25) لسنة 2021 وسع نطاق تطبيقه على جميع الموظفين العموميين بعد أن كان محصوراً فقط على وظائف معينة، تم إضافة الفقرة (ب) على المادة الرابعة لكي تتسع دائرة نطاق التطبيق حيث "يعتبر كسباً غير مشروع كل زيادة كبيرة أو نمو غير طبيعي يطرأ على ثروة وموجودات أو ممتلكات أي موظف عمومي غير مشمول بأحكام هذا القانون ولا يستطيع تعليقه بصورة معقولة قياساً إلى دخله المتأني من مصادر مشروعة". وتم ذكر حالات تعارض المصالح في المادة (9) من مدونة قواعد السلوك الوظيفي سالف الذكر، ولقد أكدت نصوص نظام الخدمة المدنية على ضرورة الالتزام بمدونة السلوك الوظيفي كأحد التزامات الموظفين العموميين قبول الهدايا والكراميات والعمل خارج أوقات الدوام الرسمي دون الحصول على الموافقات المسبقة وحظرت الا يكون العمل الاضافي لدى الجهات التي لديها علاقة أو ارتباط أو مصلحة بالدائرة، بخلاف ذلك يُعرض الموظفون العموميين للمساءلة التأديبية. وفي الواقع العملي اتخذ الأردن عدة تدابير تم تعميم مدونة قواعد



السلوك الوظيفي للموظفين العموميين والزامهم بالاطلاع عليها وتوقيعها بالإقرار بذلك وحفظ النسخة الموقعة في الملف الشخصي لكل موظف (التقرير الوطني، 2015، ص24).

ولما تقدم، نجد بأن المشرع الأردني ألزم الموظف العام كما جاء في نص المادة (1/68) من نظام الخدمة المدنية: "بأحكام مدونة قواعد السلوك الوظيفي واخلاقيات الوظيفة العامة المقررة من مجلس الوزراء". وعليه، تتضمن المدونة قواعد قانونية ملزمة على الموظف، وتشكل مخالفتها مخالفة تأديبية تستوجب العقاب. إلا أن المشرع نظم حالات تعارض المصالح دون النص على آلية لمواجهتها في مدونة قواعد السلوك الوظيفي وليس نظام الخدمة المدنية. وهذا الأمر عندما يقرأ مع نص المادة (4/16) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد المتضمن الآتي: "يعتبر فساداً لغايات هذا القانون: عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع قد تودي إلى تعارض في المصالح إذا كانت القوانين والانظمة تستوجب ذلك..". وبالرجوع إلى نص هذه المادة نجد بأن المشرع جرم عدم الإفصاح عن تعارض المصالح وليس تعارض المصالح بحد ذاته. وهذا يعني إذا أعلن الموظف عن وجود حالة تعارض مصالح فإنه لن يكون قد ارتكب جريمة فساد حتى لو كان من شأن ذلك تحقيق مصلحة خاصة له. ولكي يعتبر عدم الإفصاح عن تعارض المصالح فساداً بحسب مفهوم المادة سالفة الذكر، يشترط أن يعالج هذا الالتزام في نظام الخدمة المدنية وليس مدونة قواعد السلوك من خلال تضمين نصوص في النظام تحدد مفهوم تعارض المصالح وتجرم الفعل وسن عقوبة رادعة بحق مرتكبيه (حسني، 2016، ص44)، وتعالج آلية مواجهته وتلزم الموظف بالإفصاح عن مصالحهم كوسيلة لتنمية الشعور بالمسؤولية العامة في التعامل مع المصالح الشخصية (Troost, et al 2008, p.31).

وبالمقابل، فيما يتعلق بالتشريع الفرنسي تم إنشاء السلطة العليا لشفافية الحياة العامة "La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique" بموجب قانون شفافية الحياة العامة لسنة 2013، وهي سلطة إدارية مستقلة ليضبط بموجبه تعارض المصالح في الإدارة العامة والكشف عن حالتها، كما تراقب التباين المالي الناتج عن التصريح الموظفين والوضع الحالي لهم من خلال تبني التصريح بالمصالح كآلية مستحدثة لتكريس الشفافية في الحياة العامة (Aubin, 2016, p.1433). وبالاستناد إلى نصوص المواد (11،4) من قانون الشفافية العامة نجد بأن المشرع الفرنسي وسع نطاق الموظفين الخاضعين للإفصاح (يشمل أعضاء الحكومة وموظفي رئاسة الجمهورية ومختلف الوزارات السلطات العامة المستقلة والسلطات الإدارية المستقلة ورؤساء المجالس والمؤسسات العامة) وتقوم السلطة العليا بدورها بنشر جميع التصريحات على موقعها الخاص بها ليتمكن المواطنين من الاطلاع عليها.

ومشيرين بأن المشرع الفرنسي عالج التدابير الوقائية لتعارض المصالح بالفصل الأول من ذات القانون، حيث نصت المادة الأولى على ما يلي:- "أعضاء الحكومة، والأشخاص الذين يشغلون مناصب محلية منتخبة، وأولئك الذين يعهد إليهم بمهمة خدمة عامة، يؤدون واجباتهم بكرامة ونزاهة، ويكفلون بمنع أو إيقاف أي تعارض في المصالح على الفور. كما يؤدي أعضاء السلطات الإدارية المستقلة والسلطات العامة المستقلة واجباتهم بنزاهة". لذلك، يقع على عاتق الموظف العام واجب الامتناع (obligation d'abstention) عندما يجد بان النشاط أو العمل أو اتخاذ القرار الذي سيقوم به سيؤدي إلى الشك في موضوعيته ونزاهته، فهنا يلتزم بالإفصاح عن هذا الأمر لسلطة الرئاسية ويمتنع عن القيام به. تطبيقاً للمبادئ العامة للقانون التي تحكم علاقة الموظف بواجباته والمتمثلة بالنزاهة والحيادية والموضوعية التي يلتزم بها الموظف العام وعند الاخلال بها يعرض نفسه للمساءلة التأديبية (Sauvé, 2011, p.69).

ولا بد من الإشارة إلى قانون الوظيفة العامة الفرنسي الذي حدد آلية الامتناع أو وقف حالة تعارض المصالح التي يواجهها الموظف بنفسه حيث نصت المادة (1/122) على ما يلي: "1. عندما يكون في موضع الرؤوس فيحيل المسألة إلى رئيسه الإداري الأعلى، ويقوم هذا الأخير بإحالة الموضوع أو القرار أو الملف إلى شخص آخر، أن لزم الأمر ذلك. 2. عندما يكون مفوض بالتوقيع، يمنع من استخدامه. 3. عندما ينتهي لهيئة جماعية، يمتنع عن حضور الجلسة أو عند الاقتضاء، المداولة. 4. عند ممارسة وظائف قضائية، يتم استبداله وفقاً للقواعد الخاصة بذلك. 5. عندما يمارس الصلاحيات الموكله اليه، ينوب عنه شخص آخر ويمتنع عن توجيه التعليمات اليه."

وقد حددت نصوص المواد (3/122، 4/122، 5/122) من ذات القانون كيفية الافصاح عن تعارض المصالح، حيث يقع على عاتق الرئيس الإداري الأعلى اتخاذ الإجراءات المناسبة لإنهاء حالة التعارض التي يتعرض لها الموظف. وفي حال لم يستطع الرئيس الإداري الأعلى التقييم فيما إذا كان الموظف أمام حالة تعارض أم لا يتم إحالة إعلان تعارض المصالح إلى السلطة العليا لشفافية الحياة العامة لاتخاذ القرار المناسب بهذا الشأن بغضون شهرين من تاريخ استلام الإعلان. وبالنتيجة، بالاستناد إلى نص المادة (6/122) من ذات القانون: "إذا وجدت السلطة العليا لشفافية الحياة العامة أن الموظف العام في حالة تعارض المصالح، فإنها تقدم توصية بذلك إلى السلطة الرئاسية. وتتخذ هذه الأخيرة التدابير اللازمة لإنهاء الحالة أو تأمر الموظف بإنهاء الحالة في غضون مهلة تحددها. وفي الحالات الأخرى، تبلغ السلطة العليا لشفافية الحياة العامة والموظف المعني بأن الحالة لا تتطلب أي ملاحظة." وفي جميع الاحوال، يرفق اعلان المصالح بملف الموظف العام وفق إجراءات تضمن سرية، ويسمح فقط للأشخاص المصرح لهم بالاطلاع عليه.

لما تقدم، نجد بأن المشرع الأردني لم يبين آلية الافصاح عن تعارض المصالح على عكس المشرع الفرنسي الذي يلزم الموظف العام بالتجرد والإعلان عن احتمال وجود حالة تعارض المصالح فعلي، ظاهر أو محتمل في المصالح للسلطة الرئاسية وبخلاف ذلك فإن الأمر يحمل مخاطر الفساد وأثاره

المدمة على القطاع العام.

### الفرع الثاني: تجريم تعارض المصالح في قانون العقوبات

جرّم المشرع الفرنسي تعارض المصالح في حالة الموظف على رأس عمله، حيث نصت المادة (12/432) من قانون العقوبات على ما يلي: "كل شخص يشغل سلطة عامة أو مكلف بمهمة عامة أو مخول بنيابة عامة عن طريق الانتخاب، أن يأخذ أو يحصل أو يحتفظ، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، على أي مصلحة كانت في مشروع أو معاملات، متى كان لهذا الشخص وقت ارتكاب الفعل مهمة الضمان الإشراف أو الإدارة، أو التصفية، أو الدفع، سواء أسندت له هذه المهمة بشكل كلي أو جزئي، يعاقب بالسجن لمدة خمس سنوات وبغرامة خمسمائة ألف يورو أو بغرامة يمكن أن تصل إلى ضعف قيمة المنفعة المتحصلة من الجريمة." نجد بأن المشرع الفرنسي جرم جميع أشكال تعارض المصالح والذي من شأنه أن يؤثر أو من الممكن أن يؤثر على المصلحة العامة وعلى أداء الموظف لواجباته الوظيفية بشكل موضوعي ودون محاباة (Dassa-le deist, 2012, p.20). وقد أثار تساؤل عن دستورية هذا النص وهل يشكل مساس بمبدأ الدستوري شرعية العقوبة على اعتبار "أن لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" وأجابت محكمة النقض الفرنسية بالنفي موضحين بأن الغرض من هذا النص هو تجنب أي تعارض في المصالح بين الشؤون العامة والشؤون الخاصة للموظف العام والذي يقع عليه ضمان استقلال الوظيفة وحيادها، وممارسة صلاحياته بموضوعية وتحقيق المساواة المواطنين أمام تقديم الخدمة العامة ( Cour de cassation, criminelle, Chambre criminelle, 27 juin 2018, 16-86.256).

وأيضاً جرّم المشرع الفرنسي تعارض المصالح بمنع الموظفين العموميين السابقين بالعمل في القطاع الخاص عند استقالتهم أو تقاعدتهم عندما تكون الأعمال ذات صلة مباشرة بالوظائف التي تولوها أو أشرفوا عليها الموظفين العموميين أثناء خدمتهم. وهو ما يسمى ب (Pantouflage) المنصوص عليه في المادة (13/432) من قانون العقوبات الفرنسي والمتضمن الآتي: "يعاقب بالسجن لمدة ثلاث سنوات وبغرامة مقدارها 200 ألف يورو، أو غرامة تصل إلى ضعف المنفعة المتحصلة من الجريمة، قيام شخص، كان في السابق مكلفاً، أما بصفته عضواً في الحكومة، أو معيناً بوظيفة تنفيذية محلية، أو موظفاً في الإدارة العامة، أما بالإشراف أو الرقابة على منشأة خاصة، أو أن يبدي رأياً حول هذه القرارات، إذ أخذ أو حصل على عمل أو عقد استشارة أو نسبة من رأس مال هذه المنشأة الخاصة، إذا تم ذلك قبل انقضاء ثلاث سنوات على الأقل من انتهاء وظيفته. ويعاقب بذات العقوبة كل اشتراك بالعمل أو بالاستشارة أو برأس المال هذه المنشأة الخاصة، يمتلك فيها ما لا يقل عن 30% من رأس المال المشترك أو أبرمت عقداً يضمن حقاً حصرياً أو فعلياً مع إحدى المنشآت الخاصة المذكورة في الفقرة الأولى. أن هذه المادة تطبق على العاملين في كل من: المؤسسات العامة، المشاريع العمومية، والشركات التي تملك فيها الدولة أو الإدارة العامة، مباشرة أكثر من 50 بالمئة من رأس المال والمستثمرين العموميين الوارد ذكرهم في القانون رقم (568/90) 2 تموز 1990 والمتعلق بتنظيم الخدمة العامة للبريد والاتصالات الفرنسية. لا تعد جريمة مجرد شراء أسهم في الشركات المطروحة أسهمها للتداول في السوق المالي أو تم الحصول على حصص في رأس مال أي شركة بسبب الإرث." نجد أن المشرع الفرنسي حدد مدة الحظر وفترة منع الموظف العام من العمل بالقطاع الخاص بمدة 3 سنوات من انتهاء الوظيفة، ووسع من نطاق الموظفين الذين ينطبق عليهم النص. وصفة الجاني لها محل اعتبار ويجب أن يتوافر الركن المادي والمعنوي لثبوت الجرم (Segonds, 2019, p40-42).

وبالمقابل، نجد بأن المشرع الأردني لم يجرم هذا الفعل في قانون العقوبات بنص خاص وإنما جرم عدم الإعلان أو الإفصاح عن وجود تعارض المصالح، حيث تنص المادة (1/23) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد على ما يلي: "دون الإخلال بأي عقوبة أشد ورد النص عليها في أي تشريع آخر يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن أربعة أشهر أو بغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تزيد على خمسة آلاف دينار أو بكلتا هاتين العقوبتين كل من ارتكب أيّاً من الأفعال والتصرفات المنصوص عليها في المادة (16) من هذا القانون وفي حال التكرار يضاف للعقوبة نصفها." ولكن بالرجوع إلى نص المادة (9/16) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد نجد بأنها تعتبر من جرائم الفساد تلك الواردة في الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها المملكة. وعليه يثار التساؤل فيما إذا كان بالإمكان الاستناد إلى هذا النص لتجريم الفعل، وبالرجوع إلى نص المادة (3) من قانون العقوبات والتي تضمنت الآتي: "لا جريمة إلا بنص ولا يقضى بأي عقوبة أو تدبير لم ينص القانون عليهما حين اقتراف الجريمة"، وعليه بالاستناد إلى مبدأ الشرعية "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، يجب الاستناد إلى نص يجرم الفعل ويعتبر النص المجرم بالاتفاقية التزام دولي بتجريم الفعل لكنه ليس نصاً كافياً للتجريم. ومع التسليم بالرجوع بوجود نصوص قانونية تُجرّم الأفعال التي يقترفها الموظف عند إخلاله بواجباته الوظيفية (المواد 170-176 من قانون العقوبات الأردني).

وفي هذا الصدد، نخص بالذكر نص المادة (1/175) من قانون العقوبات حيث جرم المشرع الأردني استثمار الوظيفة التي تشكل القاعدة التشريعية لمكافحة تعارض المصالح وتعتبر هذه الجريمة من جرائم الفساد والجرائم الاقتصادية: "من وكل إليه بيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة أو لحساب إدارة عامة، فاقترب غشا في أحد هذه الأعمال أو خالف الأحكام التي تسري عليها إما لجر مغنم ذاتي أو مراعاة لفريق أو اضراً بالفريق الآخر أو اضراً بالإدارة العامة عوقب بالأشغال المؤقتة." نجد هنا أن المشرع ضيق من نطاق تطبيق هذا الجرم، حيث تتطلب صفة خاصة في الموظف العام مرتكبها، وركنا ماديا عنصره الجوهري الحصول أو محاولة الحصول على ربح ومنفعة من أعمال الوظيفة، والركن المعنوي يتخذ صورة القصد. علماً بأن هذه الجريمة لا تكفي لمكافحة تعارض المصالح كما استلزمت الاتفاقية الدولية. وعليه، نرى ضرورة تعديل

نصوص التشريع الأردني لتتواءم مع الاتفاقية الدولية وحماية الوظيفة العامة من تعارض المصالح سواء كان الموظف العام على رأس عمله وحتى بعد انتهاء خدمته. وضرورة وضع نصوص تشريعية وقائية غايتها استبعاد الموظف عن الوقوع بحالات تعارض المصالح، وأخرى احترازية تهدف الى إيقاع العقوبة على الموظف بحسب جسامته المخالفة المقترفة (Jafari Nia, S. et al.,2022).

## الخاتمة

إن الدراسة لموضوع التزام الموظف العام بالإفصاح عن تعارض المصالح أثناء أداء واجباته الوظيفية، تشكل أهم الوسائل التي تؤدي إلى حماية الوظيفة العامة وتعزيز الشفافية في القطاع العام، وعليه استعرضت الدراسة الأساس القانوني الناظم لذلك الالتزام من خلال دراسة كلا القانونين الأردني والفرنسي، وقد خلصت إلى مجموعة من النتائج والتوصيات:

### أولاً: النتائج

- 1) يرتبط الحفاظ على كيان الوظيفة العامة ونزاهتها بسلوك الموظف العام والتزامه بالإفصاح عن تعارض المصالح أثناء تأديته واجباته الوظيفية، سواء كان الموظف على رأس عمله أو حتى بعد انتهاء خدمته. حيث يحظر عليه الإتيان بأعمال كاستغلال الوظيفة لمنفعة خاصة، طاعة الرئيس بأوامر غير مشروعة أو ضارة بالمصالح العام لتحقيق منافع خاصة، كما يحظر عليه الجمع بين الوظيفة وعمل آخر إذا كان العمل لدى الجهات التي لديها علاقة أو ارتباط أو مصلحة بالدائرة، وإفشاء الأسرار الوظيفية. لذلك، التزام الموظف العام بالامتناع عن القيام بتلك الممارسات والإعلان عن حالة تعارض المصالح إلى السلطة الرئاسية، يؤثر بشكل إيجابي على تحسين أداء الوظيفة وتعزيز الشفافية وسير المرفق العام.
- 2) يُعزى السبب الرئيسي لوجود حالات تعارض المصالح لنقص الوعي الوظيفي بضرورة الإفصاح عن تعارض المصالح أثناء تأدية الموظف واجباته الوظيفية، وأيضاً القصور في التشريع الأردني في تحديد ماهية تعارض المصالح واتخاذ الآليات اللازمة لمواجهته، فتم تناول الموضوع في مدونة قواعد السلوك الوظيفي والأخلاقيات العامة فقط.
- 3) أغفل المشرع الأردني تفعيل دور الرقابة الإدارية وتحديد آلية الإفصاح عن تعارض المصالح من أجل تصدي لحالاتها سواء التي نشأت والموظف على رأس عمله أو قد تنشأ بسبب الوظيفة بعد انتهاء خدمته، ولم يُجرم تعارض المصالح في قانون العقوبات على عكس المشرع الفرنسي.

### ثانياً: التوصيات

- 1) ضرورة وجود أطر تشريعية تنظم مسألة الإفصاح عن تعارض المصالح في الوظيفة العامة، ولا بد من مراجعة سياسات تعارض المصالح وفقاً لسياقها السياسي والإداري والقانوني في الدولة. وعلى المشرع الأردني النص على التزام الموظف العام بالإفصاح عن تعارض المصالح وحالاته وتبني التدابير الوقائية في نظام الخدمة المدنية. وبهذا الصدد نقترح إضافة النصوص الآتية في نظام الخدمة المدنية:
  - إضافة نص تحت بند واجبات الموظف العام "يجب على الموظف العام أن يمنع أو يضع حداً فورياً لتعارض المصالح والتي يجد نفسه فيها أو قد يجد نفسه فيها".
  - تحدد آلية وقف حالة تعارض المصالح التي يواجهها الموظف بنفسه كالآتي: "1. عندما يكون في موضع المرؤوس فيحيل المسألة إلى رئيسه الإداري الأعلى، ويقوم هذا الأخير بإحالة الموضوع أو القرار إلى شخص آخر. 2. عندما يكون مفوض بالتوقيع، يمنع من استخدامه. 3. عندما ينتمي لهيئة جماعية، يمتنع عن حضور الجلسة أو عند الاقتضاء، المداولة والتصويت. 4. عندما يمارس الصلاحيات الموكلة إليه، ينوب عنه شخص آخر ويمتنع عن توجيه التعليمات إليه".
- 2) نوصي بأن يتبع المشرع الأردني النهج الفرنسي بإنشاء سلطة إدارية مستقلة تعنى بالشفافية العامة مهمتها التصريح بالمصالح للموظفين ونشرها، والوقاية من تعارض المصالح في الوظيفة العامة من خلال الكشف عن حالات تعارض المصالح والحد منها وتفعيل الدور الرقابي في الإدارة العامة وتعزيز الشفافية بين المواطن والإدارة.
- 3) تنمى على المشرع الأردني والتزاماً باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، إضافة فقرة على نص المادة (16/أ) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016 "يعتبر فساداً لغايات هذا القانون: تضارب المصالح العامة والخاصة للموظف ويكون من شأنها تحقيق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة له." وضع تعريف لتعارض المصالح في قانون العقوبات ونقترح النص الآتي: "يشكل تعارض المصالح كل حالة تداخل بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة تؤثر أو من شأنها التأثير على الممارسة المستقلة، والنزهة والموضوعية للوظيفة." وأخيراً تجريم الفعل في قانون العقوبات، سواء حالة وجود تعارض المصالح للموظف على رأس عمله، وأيضاً الموظف العام الذي يعمل في القطاع الخاص بعد استقالته أو تقاعده عندما يكون ذلك العمل ذات صلة مباشرة بالوظيفة التي تولاها أثناء خدمته. وذلك احتراماً لمبدأ الشرعية في التجريم والعقاب وتسهيل مهمة القاضي الجزائي عند تطبيقه للنصوص الجزائية.

## المصادر والمراجع

- سمهدانة، ع.، و خليل، ح. (2017). *الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة*. دار الفكر العربي.
- التقرير الوطني. (2015). *مراجعة تنفيذ الأردن لتدابير وقائية مختارة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. هيئة مكافحة الفساد*.
- العازمي، ع. (2019). *تعارض المصالح في الوظائف العامة: دراسة مقارنة*. *المجلة العربية لبحوث التدريب والتطوير*, 2(5)، 313 – 340.
- العجارمة، ن. (2012). *مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية - الكتاب الثاني*. (ط1). دار إثراء للطباعة والنشر.
- العجارمة، ن. (2021). *حدود طاعة الرؤساء في التشريع الأردني*. *مجلة المنارة*, 27(1)، 245-263.
- القبيلات، ح. (2023). *الوظيفة العامة تشريعاً وفقها وقضاء*. (ط1). دار الثقافة.
- بطيخ، ر. (2009). *حقوق وواجبات الموظفين العموميين، ندوة: التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي - ورشة عمل: حقوق وواجبات الموظف العام ونظم تأديبه*. *المنظمة العربية للتنمية الإدارية*, 97-129.
- بومنصور، ن. (2017). *المواجهة القانونية لتعارض المصالح في الإدارة العمومية دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والفرنسي*. *المجلة الأكاديمية للبحث القانوني*, 8، 513-529.
- حسن، ع. (1964). *التأديب في الوظيفة العامة*. (ط1). دار النهضة العربية.
- حسني، م. (1992). *شرح قانون العقوبات - القسم الخاص*. (ط1). دار النهضة العربية.
- حسني، ط. (2016). *القواعد الناظمة للنزاهة والشفافية والمساءلة في إبرام عقد التوريد: دراسة مقارنة*. رسالة دكتوراه، الجامعة الأردنية، الأردن.
- شطناوي، ع. (2009). *القانون الإداري - الكتاب الثاني*. (ط1). دار وائل للنشر.
- عبد الوهاب، م. (2009). *واجبات الموظف العام*. ندوة: التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي - ورشة عمل: حقوق وواجبات الموظف العام ونظم تأديبه. *المنظمة العربية للتنمية الإدارية*, 83-96.
- عثمان، ش. (2015). *واجبات الموظف بين الشريعة والقانون*. *مجلة البحوث القانونية والسياسية*, 5(2)، 445-455.
- علي، م. (2018). *تضارب المصالح في الوظيفة العامة والآليات القانونية لمكافحته: دراسة مقارنة*. (ط1). منشورات زين الحقوقية.
- عودة، ص. (2022). *إخلال الموظف العمومي بالتزام الإبلاغ عن تعارض المصالح*. *مجلة الأبحاث القانونية والسياسية*, 7(1)، 188-203.

## References

- Aubin, E. (2016). L'entrée de la déontologie dans le titre Ier du statut général. *L'Actualité juridique. Droit administratif*, (26), 1433-1438.
- Beaussonie, G. (2013). Droit pénal. *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 4, 861-887.
- Carius, M. (2020). Les revolving doors au sein de la fonction publique. *L'Actualité juridique. Droit administratif*, (26), 1470.
- Dassa-le deist, D. (2012). Les difficultés de la défense en matière de prise illégale d'intérêts. *Gazette du Palais*, 112, 20.
- Di Carlo, E. (2013). How much is really known about the meaning of the term conflict of interest? *International Journal of Public Administration*, 36(12), 884-896.
- DYENS, S. (2020). Agents publics territoriaux: prévention des conflits d'intérêts. *Encyclopédie des collectivités locales*, 10250.
- Gash, A., & Trost C. (2008). *Conflict of interest and public life: Cross-national perspectives*. Cambridge University Press.
- Gyimah-Boadi, E. (2000). Conflict of interest, nepotism, and cronyism. *Source Book*, 5, 195-204.
- Les études du Conseil d'Etat. (1999). *Le cumul d'activités et de rémunérations des agents publics*. La documentation française.
- Jafari Nia, S., Abedi Jafari, H., Vakili, Y., & Ranjbar Kaboutarkhani, M. (2022). The Typology of Public Sector Agent Conflict of Interest: Scoping Review of Conflict of Interest Studies in Public Sector. *Journal of Iranian Public Administration Studies*, 5(1), 1-29.
- Komesaroff, P. A., Kerridge, I., & Lipworth, W. (2019). Conflicts of interest: New thinking, new processes. *Internal Medicine Journal*, 49(5), 574-577.
- MacDonald, C., McDonald, M., & Norman, W. (2002). Charitable conflicts of interest. *Journal of Business Ethics*, 39(1), 67-74.
- Melleray, F. (2018). Haro sur le pantouflage?. *AJFP*, 4, 185-189.
- OECD. (2003). *Managing conflict of interest in the public service report*. [Managing Conflict of Interest in the Public Service \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/managing-conflict-of-interest-in-the-public-service-report/)

- Rapport d'activité pour l'année (2004). *Service central de prévention de la corruption: Le conflit d'intérêts*. <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/054000473.pdf>
- Rouban, L. (2019). Il faut supprimer les corps et le pantouflage. *AJDA*, 13, 724.
- Sauvé, J. M., Migaud, D., & Magendie, J. C. (2011). *Pour une nouvelle déontologie de vie publique: rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique: rapport au Président de la République*. La documentation française.
- Segonds, M. (2019). Prise illégale d'intérêts. *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*.
- Untermaier-Kerléo, E. (2021). Le traitement du conflit d'intérêts par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. *Actualité juridique. Collectivités territoriales-AJCT*, (07 et 08), 357.
- Waline, M. (1959). *Droit administratif*. Sirey.
- Williams-Jones, B. (2011). Beyond a pejorative understanding of conflict of interest. *The American Journal of Bioethics*, 11(1), 1-2.