SEBHA UNIVERSITY JOURNAL OF HUMAN SCIENCES VOL.21 NO. 3 2022
DOI: 10.51984/JOHS.V21I3.2175

مجلة جامعة سبها للعلوم الإنسانية
Sebha University Journal of Human Sciences

Journal homepage: https://sebhau.edu.ly/journal/index.php/johs

الآليات القانونية للتصدي لاختلاس المال العام

حليمة أحمد محمد حمزة

كلية القانون، جامعة سبها، ليبيا

الكلمات المفتاحية:

اختلاس
تصدي
فساد
مال
مكافحة

الملخص

الآليات القانونية للتصدي لاختلاس المال العام

لا يستطيع أحد انكار كم الفساد المتفشي في دولنا العربية والعالم أجمع، وإن كنت سأخص بالذكر دولتي (ليبيا) كوني أعيش بها وألمس واقعها. ويعتبر اختلاس المال العام إحدى صور الفساد المالي المنتشر في ليبيا والتي واجهها المشرع الجنائي بعدة تشريعات ليس في قانون العقوبات فقط بل في قوانين متفرقة، منها القانون رقم 2 لسنة 1979 بشأن الجرائم الإقتصادية، وقانون من أين لك هذا؟ وقانون غسيل الأموال رقم 2 لسنة 2005م وغيرها، وذلك لضمان الحماية الجنائية للأموال العامه . إلا أن ما تمر به ليبيا ولا زالت تعاني منه حتى الساعة من تدهور وانهيار في مؤسسات الدولة والفراغ السياسي وعدم الإستقرار كان كفيل بإنتشار الفساد في مؤسساتها، وكذلك تقلد ضعاف النفوس للمناصب، وعدم انتشار الوعي الثقافي لدى المواطن والموظف بما له وما عليه، وغيرها الكثير من الأسباب ساهمت في ضياع واختلاس أموال ليبيا. بناءً على ما تقدم سنلقي الضوء في هذا البحث على التشريع الليبي وكيفية تصديه الإختلاس، سواءً في قوانينه المتفرقة أم بتصديقه على الإتفاقية الدولية لمكافحة الفساد التي انضمت إليها للحد من ظاهرة الفساد. وكذلك الآليات المتبعة للحد من الإختلاس وأهمها الأجهزة الرقابية والدور التي انشئت من أجله، وذلك في محاولة منا للإجابة على أهم اشكالية تستوقفنا وهي مدى فاعلية هذه القوانين التشريعية التي وضعها المشرع الليبي لمكافحة الإختلاس ؟ وهل هي كفيلة بالقضاء على هذا الإختلاس؟ حيث سنتطرق لماهية اختلاس المال العام، وابراز الأحكام العامة لمواجهة اختلاس المال العام، معرجًا على أهم القوانين المتفرقة للتصدي للإختلاس ومكافحته، كونه شكل من أشكال الفساد المالي.

Legal mechanisms to address public money

Halima Ahmed Mahamad Hamza

College of Law, Sebha University, Libya

Keywords:

Embezzlement
Response
Corruption
Money
Combat

ABSTRACT

Legal mechanisms to address the overlooking public funds

can not deny how to deny how busy corruption in our Arab countries and the whole world, although I will note my state (Libya), they live and touch their reality. Public money is one of the images of the financial corruption deployed in Libya, which the criminal legislation faced by several legislation is not only in the Penal Code, but in sporadic laws, including Law No. 2 of 1979 on economic crimes, and where this is where this is? Money Laundering Law No. 2 of 2005 and others, to ensure criminal protection of public funds. However, what is going on by Libya and still suffering from him until the hour of deterioration and collapse in state institutions, political vacuum and instability was a sponsor of corruption in its institutions, and also the impairment of the souls and the lack of cultural awareness among citizens Based on what we will receive light in this phase on Libyan legislation and how to do the embezzlement, both in its sporadic laws or ratify it on the international agreement to combat corruption to reduce corruption phenomenon. As well as mechanisms for reducing embezzlement, most notably the oversight and role devices, in an attempt to answer the most important format of our legislative laws developed by Libyan legislature to combat embezzlement? Is it the elimination of

*Corresponding author:
E-mail addresses: ha.hamzah@sebhau.edu.ly

Article History : Received 13 January 2022 - Received in revised form 15 February 2022 - Accepted 20 February 2022

this embezzlement? We will have been troubled to misplaced public money and highlighted the general provisions of the embezzlement of public money, blowing up the most important laws to address and fight against the confusion and fight, as a form of financial corruption

المقدمة

يظل مشروع بناء دولة دون فساد مطلباً ملحاً في حياة الشعوب ،كون هذا السلوك المذموم بات يمثل ظاهرة تعيق أي محاولة لبناء الدولة وتقدمها، لهذا صيغة التشريعات القانونية لمواجهة الكم الهائل من الفساد المنتشر ، إلا أن ما مرت به ليبيا مؤخرا لازال يلقي بظلاله حتي الساعة على حاضرها من تدهور وفراغ أمني ، وعدم استقرار سياسي كان كفيل بانتشار الفساد داخل المؤسسات الإدارية وتقلد ضعاف النفوس للمناصب أدى إلى ضياع واختلاس أموال ليبيا التي تعتبر أموالنا جميعاً.

وفي إطار رحلة التصدي للفساد استوقفنا اختلاس المال العام بشكل خاص كون الدولة الليبية تعاني منه كثيراً ، رغم سياسة المشرع الجنائي الليبي الجادة لتجريم الاختلاس والقضاء عليه بسلسة من القوانين منها ما وجد في قانون العقوبات، ومنها ما تضمنته القوانين المكملة واللاحقة لقانون العقوبات كقانون الجرائم الاقتصادية.

وبناءَ على ما تقدم سنلقي الضوء على سياسة المشرع الجنائي الليبي للتصدي لاختلاس المال العام وأبرز الآليات المتبعة لمكافحته.

أولا : أهمية الدراسة

تبرز أهمية البحث من عنوانه كون الاختلاس يمثل ظاهرة جديرة بالدراسة ، لتفشيها وتفاقم الأضرار الناجمة عنها ، ما تطلب تسليط الضوء على الأفعال التي تؤثر سلباً على تقدم الدولة واستقرارها وإبراز أهم النصوص القانونية الرادعة للحد منه والتصدي له .

ثانياً : مشكلة الدراسة

نظرا لاعتبار اختلاس المال العام أحد أخطر صور الفساد المنتشر ، بات لا بد من البحث في التشريعات القانونية التي وضعت للتصدي للاختلاس والحد من الفساد ليس للوصول إلي أسباب انتشار هذه الظاهرة فقط بل للإجابة على أهم **تساؤلات هذه الدراسة وهو:**

ما هي أبرز الأليات التي وضعها المشرع الليبي للتصدي للاختلاس ؟ وما مدي فاعليتها للحد من الفساد ؟

وهل هي كفيلة للقضاء عليه ؟

ثالثا: أهداف الدراسة

تهدف الدراسة في إطار محاورها الى معرفة ماهية الاختلاس ، والبناء القانوني له وصولاً إلى الكيفية التي واجه بها المشرع الجنائي الليبي الاختلاس وذلك للتصدي له ومكافحته .

رابعاً : منهج الدراسة

للإجابة على الإشكالية المطروحة في الدراسة اعتمدت على المنهج الوصفي التحليلي كمنهج أساسي للتعريف باختلاس المال العام ، واستقراء ما جاء في نصوص الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد ، وإبراز دور الأجهزة الرقابية للتصدي له.

خامساً : خطة الدراسة

إيمانًا منا بالجهود المبذولة من قبل المشرع الجنائي الليبي لمواجهة الاختلاس والتصدي له حاولنا تسليط الضوء علي ماهية اختلاس المال العام كمبحث أول ، نقلنا إلى مبحث ثاني للتصدي القانوني لاختلاس المال العام كمحور أخير.

المبحث الأول

ماهية اختلاس المال العام

يعتبر اختلاس المال العام أحد أهم جرائم الفساد الإداري والمالي ، فالاختلاس من أبشع طرق الاعتداء على المال العام وأكثرها انتشاراً ما شكل خطراً واستنزافا لثروات وخيرات الدولة الليبية إن لم يكن العالم أجمع .

حيث أراد المشرع بتجريمه لاختلاس المال العام تأمين أموال الدولة وأموال الأفراد المسلمة إلى الموظف العام والتي توجد في حيازته بسبب مباشرة الوظيفة العامة ، وقيام الموظف باختلاس الأموال التي توجد في حيازته وتوجيهها للصالح الخاص دون الصالح العام .

المطلب الأول

مفهوم اختلاس المال العام

الفرع الأول: تعريف الاختلاس

جاء تعريف الاختلاس لغوياً بمعني خَلَسَ خَلَسْتَ الشيء واخْتَلَسْهُ وتَخْلَسْهُ ، وقيل الاختلاس أَخْذُ الشيء مخادعه عن غفلةٍ ، والاسم الخُلسة بضم الخاء يقال : الفرصةُ خُلسَةُ.[1]

وجاء لفظ الاختلاس في قول الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم (ليس على خائن ولا منتهب ، ولا مختلس قطع)[2]

وعرف أيضاً بأنه " مجموعة الأعمال المادية أو التصرفات التي تلازم نية الجاني ، ويعبر عنها في محاولته الاستيلاء التام على المال الذي بحوزته ، وذلك بتحويل حيازته للمال من حيازة ناقصة ومؤقتة إلى حيازة تامة ودائمه[3].

وجاء في أحد احكام المحكمة العليا الليبية بأن الاختلاس تصرف الجاني في المال الذي بعهدته على اعتبار أنه مملوك له[4] ، فالجاني هنا يقصد به الموظف العام فهو من يملك التصرف في الأموال المعهودة اليه كأنها ملكه الخاص.

حيث يعرف الاختلاس أنه إضافة الجاني المال الذي بحوزته بسبب وظيفته الى ملكه الخاص وتصرفه فيه تصرف الملاك[5]

وعرف أيضا أنه " كل نشاط مادي يقوم به الموظف يعبر من خلاله عن نيته تجاه المال الذي بحوزته لحساب غيرة لتملكه أو سيطرة الموظف العام على مال مسلم إليه بسبب وظيفته وتوجهه على غير الغرض المخصص له بما يحقق الاعتداء على أهداف الإدارة العامة.[6]

من مجمل تلك التعريفات نلحظ أن الدولة تُسلم الموظف أموالها وتأمنه عليها ، وباعتباره حائز لهذه الأموال حيازة ناقصة يقوم الموظف بنقل الذمة المالية للدولة إلى ذمته المالية الخاصة كون الاختلاس ليس مجرد فعل مادي محض ، وليس مجرد نية في نفس الجاني بل هو عمل مركب من فعل مادي وهو الظهور على المال بمظهر المالك تسانده نية داخلية هب نية التملك[7]

أخيرا الاختلاس هو كل فعل يأتيه الموظف بقصد اختلاس الأموال العامة والخاصة بالدولة والتي وضعت بين يديه بسبب وظيفته والعلة من تجريم فعلة هو الأمانة التي تركت معه فقام بتحويل حيازته لها من حيازة ناقصة ومؤقتة إلى حيازة كاملة ودائمة.

وتتداخل جريمة الاختلاس وهي من الجرائم التي تعود على مرتكبها بالنفع بغيرها من الجرائم المشابهة لها ، حيث تتشابه جريمة اختلاس المال العام

إلى حد كبير مع جرائم أخري مما قد يثير اللبس واللغط بينها وبين غيرها، وتتميز عنها أحياناً وتختلف عنها في مواقف أخري ، ومن أبرز هذه الجرائم السرقة وخيانة الأمانة والاستيلاء على المال العام.

مثلا تتشابه جريمة الاختلاس بجريمة السرقة في محل الجريمة وكونها أموالاً منقولة، ويكون المال المنقول مملوك للدولة في الاختلاس ،ومملوك للفرد في جريمة السرقة ،وكذلك تتشابه في القصد الجنائي العمدي في الجريمتين ،حيث لا تتصور عن طريق الخطأ.

وتختلف السرقة عن الاختلاس في صفة الجاني الذي يكون موظفاً عاماً في الثانية ،أما السرقة فيحتمل أن يقوم بها موظف عام أو غيره ولا تطلب صفة محددة في الجاني .

الفرع الثاني : تعريف المال العام

عمل المشرع الجنائي جاهداً للمحافظة على أموال الدولة الليبية سواءً العامة أو الخاصة ودعم حمايته بعدة نصوص جنائياً راجياً بذلك الوصول لترسانة قانونية غير قابلة للاختراق

، ولم يكتفي بتجريم أفعال الاعتداء على المال العام في قانون العقوبات بل توسع وشدد على تجريم الفعل في عدة قوانين.

لذلك وضعت الدساتير أطر دستورية تحكم المال العام يلتزم بها المشرع عند ممارسته لسلطته التشريعية وتقف عندها كل السلطات وتضمن بناء مؤسسات تحقيق الحماية اللازمة له[8]

وتم تعريف المال لغوياً بأنه مال وجمعه أموال ويقصد به ما يملكه الإنسان من كل شيء[9]

وعرفه بأنه ما يباح نفعه مطلقاً ، أو ما يباح اقتناءه بلا حاجة ، وكان في الأصل ما يملك من الذهب والفضة ، تم أطلق على ما يقتنى[10]

أما تشريعياً فقد كانت القوانين أبعد ما يكون عن وضع التعريفات وتركت المهمة للفقهاء ، ولكن المادة الثالثة من قانون الجرائم الاقتصادية نصت بأن **" يقصد بالأموال العامة في تطبيق أحكام هذا القانون الأموال المملوكة أو الخاضعة لإدارة وإشراف إحدى الجهات المذكورة في المادة الثانية من هذا القانون ...."**

عدد المشرع الليبي الجهات ذات الأموال العامة على سبيل المثال لا الحصر ، ما جعله يتوسع في ذكره لتلك الجهات بعبارة : أو أية جهة أخرى في المادة السابقة وجاء ذكر الجهات وهي **" اللجان والمؤتمرات والأمانات والبلديات ووحدات الإدارة المحلية ...."**

وجاء هذا التوسع ليضمن حماية فعالة لكل مال يخصص للنفع العام ، وأن يكون مملوكاً كله أو بعضه للدولة أو إحدى الجهات المنصوص عليها في المادة الثالثة ، و أكتفى بأن يكون للدولة أو لإحدى هذه الجهات سلطة الإشراف عليه أو إدارته دون أن يتقرر لها عليه حق الملكية[11]

واستقر تعريف المال العام على إنه المال المرصود لنفع عام أي المخصص لمرفق عام تمكيناً له من القيام بدوره في إشباع حاجة عامة ، أو مجرد تحقيق إيراد للدولة أو الأشخاص المعنوية العامة سواء كان منقول أو غير منقول [12]

فالمشرع الجنائي الليبي لم يحصر نطاق حمايته على الاموال العامة فقط إنما شملت الأملاك الخاصة التي تساهم الدولة أو إحدى الهيئات العامة في رأس مالها بذات الحماية ، و هذه الحماية الجنائية لا تؤدي إلى الإخلال بأي حماية جنائية أخري أكتر فاعلية منصوص عليها في قانون أخر ،كما إنها لا تخل بحق الجهات الإدارية في توقيع الإجراءات التأديبية على الموظف المعتدي على المال العام[13] ، وذلك تطبيقاً لما جاء في المادة 37 من قانون الجرائم الاقتصادية والتي نصت صراحتاً بأنه **" لا تخل أحكام هذا القانون بأية عقوبة أشد منصوص عليها في قانون أخر ...".**

المطلب الثاني

البناء القانوني لاختلاس المال العام

تعتبر جريمة اختلاس المال العام كغيرها من الجرائم التي لا تقوم إلا بتوافر أركانها الأساسية ، والتي تتضح من خلال نص المادة 27 من قانون الجرائم الاقتصادية بأنه **" يعاقب بالسجن مدة لا تقل عن خمس سنوات كل موظف عام اختلس أموالاً عامة أو أموالاً لأشخاص مسلمة إليه بحكم وظيفته أو ادعي ملكيتها أو ملّكها لغيرة وتكون العقوبة حد السرقة إذا تو افرت شروطه"**

الفرع الأول: الركن المفترض صفة الجاني (الموظف العام)

إن الركن المفترض لجريمة الاختلاس يتمثل في الصفة التي يحملها الجاني وكونه موظفا عاماً ، حيث أرجع المشرع الجنائي الليبي لقيام جريمة اختلاس المال العام وتجريم فاعلها ضرورة توافر هذه الصفة ، والتي تعتبر ركناً أساسياً تنتفي الجريمة بانتفائه ، ولم يترك المشرع الجنائي الليبي مهمة وضع تعريف للموظف العام لاجتهادات الفقهاء فقط بل على العكس

فقد جاء تعريف الموظف العام في الفقرة الرابعة من المادة 16 من قانون العقوبات الليبي والتي جاء فيها بأنه **"كل من أنيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة أو الولايات أو الهيئات العامة الأخرى سواء كان موظفاً أو مستخدماً دائما او مؤقتاً ، بر اتب أو بدونه ويدخل في ذلك محررو العقود والأعضاء المساعدون في المحاكم والمحكمون والخبراء والمترجمون والشهود أثناء قيامهم بواجباتهم"** ، وثم تعديل قانون العقوبات بإضافة مادة جديدة أضافت صفة الموظف العام على جهات أخرى ، وذلك في المادة 299 مكرر الفقرة الثانية والتي نصت على إنه **"مع عدم الإخلال بتعريف الموظف العام الوارد في الفقرة الر ابعة من المادة 16 من قانون العقوبات يعد في حكم الموظف العمومي :رؤساء وأعضاء مجالس إدارة ومديرو وموظفو ومستخدمو الشركات والمؤسسات والجمعيات والمنشآت إذا كانت الدولة أو إحدى الهيئات ، أو المؤسسات العامة تساهم في رأس مالها"**

و لم يخلو قانون الجرائم الاقتصادية من تعريف الموظف العام والذي جاء في المادة الثانية منه بأنه **"يقصد بالموظف العام في تطبيق أحكام هذا القانون كل من أنيطت به مهمة عامة في اللجان أو المؤتمرات أو الأمانات أو البلديات أو وحدات الإدارة المحلية أو الهيئات او المؤسسات العامة او الاتحادات أو النقابات أو الرو ابط أو الجمعيات أو الهيئات الخاصة ذات النفع العام أو الشركات أو المنشآت التي تساهم في راس مالها"**

ولا بد من ذكر ما جاء في المادة الثانية من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في تعريفها للموظف العام بكونه **"أي شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذيا او إدارياً أو اقتصاديا لدى دولة طرف ، سواءً كان معيناً أو منتخباً دائماً أو مؤقتاً ، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن أقدمية ذلك الشخص"**

وجاء في أحد أحكام المحكمة العليا بأن **" ليس المقصود بالموظف العام في تطبيق أحكام قانون العقوبات أن يكون خاضع بالإدارة العامة إلى قانون**

الخدمة المدنية ، بل أن الذي يجعله موظفا عمومياً في تطبيق قانون العقوبات هو أن يعمل في خدمة الحكومة أو الهيئات العامة والمقصود بالحكومة هو مختلف الإدارات والمصالح الحكومية"[14]

المشرع الجنائي الليبي توسع في تعريف الموظف العام لكي تطال المسؤولية كل شخص يعمل باسم أو لحساب الدولة حتي لا يفلت الجناة من العقاب ، هذا ما تبني عليه النصوص العقابية فلسفتها في توسيع نطاقها على الموظف العام[15]

وجريمة اختلاس المال العام تتطلب توافر صفة الموظف العام وقت ارتكاب الفعل وإذا زالت هذه الصفة لأي سببٍ كان لا تقوم هذه الجريمة، مثل استمرار الشخص في مباشرة اعمال وظيفته بعد انتهاء الرابطة القانونية بالوظيفة بالفصل أو الاستقالة حتي وإن كان لا يزال يحوز المال بعد انتهاء هذه الرابطة[16] ، ولا يحول زوال الصفة اللاحق لفعل الاختلاس دون مسائلة الجاني عن جرمه ، أما الزوال السابق لفعل الاختلاس فإنه ينفي قيام جريمة الاختلاس .

وما يربط الموظف العام بالمال المختلس هي كونها من اختصاصات وظيفته تخوله حيازة هذه الأموال ، حيث قضت المحكمة العليا بأنه **"إذا كانت الأموال التي استحوذ عليها المتهم إنما وصلت إليه بمناسبة الوظيفة فإن هذا القدر يكفي للمسائلة الجنائية ويتوفر به صفة الموظف في النطاق الجنائي"**[17]

وعدم اختصاص الموظف بحيازة المال بحكم وظيفته ينفي عنه صفة الجاني ولا تقوم بناء عليه جريمة الاختلاس ،وإنما يعتبر مستولي بغير حق على هذا المال، وهذا ما جاء في حكم المحكمة العليا إنه **" لا يشترط أن يكون الموظف مختصاً أصلاً باستلام المبالغ المملوكة للدولة ، بل يكفي أن يكون ذلك جزء من أعمال وظيفته أو أن يكون من مقتضيات عمل وظيفته"**[18]

ولا يشترط في هذه الأموال أن تكون لها قيمة مادية فجريمة الاختلاس تقوم سواءً كانت الأموال ذات قيمة مادية كبيرة أم ضئيلة [19] ، ويكفي ان تكون الأموال مملوكة لإحدى الجهات الواردة في نص المادة الثالثة من قانون الجرائم الاقتصادية بعيداً عن قيمتها فالعبرة بمالك الأموال وليس قيمتها.

الفرع الثاني :السلوك الإجرامي للاختلاس

يمتل الركن المادي النشاط والفعل الذي يقوم به الموظف بقصد اختلاس أموال الدولة عامةً أو أموال الأشخاص المسلمة للموظف بحكم وظيفته ، وهو ما جاء في نص المادة 27 من قانون الجرائم الاقتصادية **"... كل موظف عام اختلس اموالا عامة أو أموالاً لأشخاص مسلمة إليه بحكم وظيفته أو ادعى ملكيتها أو ملّكها لغيرة ....."** ، فيظهر الموظف على المال الذي في حيازته بمظهر المالك وليس الحارس عليه ، أما إذا كان سلوك الموظف لا يدل على رغبته في تحويل الحيازة من حيازة ناقصة إلى حيازة كاملة فجريمة الاختلاس لا تقوم ، فتغير نية الجاني اتجاه حيازته للمال أمر داخلي ، والسلوك الإجرامي يتطلب نشاط أي أن يصاحب النية عمل مادي يعبر بصورة قاطعة لا تقبل التشكيك عن نية الموظف المختلس في تغيير هذه الحيازة من حيازة ناقصة إلى حيازة كاملة[20]

وجريمة الاختلاس تقع كاملة بمجرد إضافة المال المختلس إلي ملك الجاني ، فاختلاس المال العام جريمة وقتية ، والسلوك المكون لها سلوك إيجابي حيث لا يتصور قيام جريمة الاختلاس عن طريق الامتناع أي سلباً، وأيضا لا تقوم الجريمة بمجرد وجود عجز في حساب الموظف حيث قضت محكمة النقض المصرية بأن **" مجرد وجود عجز في حساب الموظف العمومي لا يمكن أن يكون دليلاً على حصول الاختلاس لجواز أن يكون ذلك ناشئاً عن خطأ في العمليات الحسابية أولسبب أخر"**[21]

ولا تتطلب جريمة اختلاس المال العام تحقيق نتيجة محددة فغالباً ما يصيب الضرر المصلحة العام بضياع المال العام ، وتقوم الجريمة في حق الموظف ولو لم يترتب عليها أي ضرر مادي ، ولا يشترط حصول الموظف العام على فائدة من جراء فعله .

الفرع الثالث : القصد الجنائي

جريمة اختلاس المال العام من الجرائم العمدية التي يتخذ ركنها المعنوي صورة القصد الجنائي فتقوم على العلم والإرادة ، فلا يعرف المشرع الجنائي جريمة الاعتداء غير العمدي على الأموال حتي لو توافر لدى الجاني خطأ في أشد صوره جسامه ، وعليه يلزم لقيام الركن المعنوي توافر القصد الجنائي بجميع صورة.

أولا: أنواع القصد الجنائي

1.القصد الجنائي العام :

يتحقق بعلم الجاني بكافة العناصر المكونة للجريمة لإعطاء الجريمة وصفها القانوني ، حيث يجب على الجاني العلم بكونه يحمل صفة موظف عام وان الأموال التي بحوزته أموال عامة إلا انها يحوزها حيازة ناقصة بسبب وظيفته ولا يجيز له القانون التصرف فيها تصرف المالك[22]، وينتفي القصد بانتفاء علم الجاني بعناصر الجريمة أو اعتقاده بأن فعله جائزاً ويتطلب القصد الجنائي العام إضافةً إلى علم الجاني بعناصر الجريمة توافر الإرادة أي اتجاه إرادته إلى التصرف في المال الذي يحوزه بسبب وظيفته تصرف المالك على اعتبار أنه مملوك له .

2.القصد الجنائي الخاص

بما أن القصد الجنائي الخاص هو نية الجاني في تملك المال المختلس ، فلا يكفي في هذه الجريمة مجرد العلم والإرادة ، بل يجب أن يكون لدى الجاني النية في إنكار حق الدولة على المال وممارسته جميع سلطات المالك عليه، فلو كانت نية الجاني مجرد استعمال المال فقط دون تملكه فلا تقوم الجريمة[23]

ولا ينتفي القصد الخاص إذا توفرت لدي الجاني نية الاختلاس ونية رد المال المختلس فيما بعد أو التعويض عنه ، ولا ينتفي القصد أيضا إذا قام الموظف بالاختلاس إطاعة لأوامر رئيسه أو بناءً على تصريح منه ، فليس على الموظف أن يطيع أمر صدر له من رئيسه بارتكاب فعل يعلم بأنه مجرم قانوناً .

وتتحقق الجريمة متي وجد قصد التملك بصرف النظر عن الباعث ، الذي قد يكون لمواجهة ظرف طارئ تعرض له الموظف ، فالباعث لا ينفي قيام الجريمة تطبيقاً لقاعدة البواعث ليست من عناصر الجريمة[24]

أما الحكم الصادر من المحكمة فلا يستلزم فيه الحديث بشكل مستقل عن نية الاختلاس لدى الجاني طالما كانت الواقعة المثبتة في الحكم تدل بصورة قاطعة على أن الجاني قد قصد بفعلته تملك المال ، حيث يخضع القصد الجنائي للقواعد العامة للإثبات وللقاضي سلطة تقديرية في توافر القصد من عدمه ، فالعبرة بتوافر القصد من عدمه هي باقتناع القاضي طالما أن الواقعة التي أثبتها الحكم تفيد أن الجاني قصد بفعله غير المشروع إضافة المال العام إلى ملكه والظهور عليه بمظهر المالك.

ثانيا : عقوبة اختلاس المال العام

جريمة اختلاس المال العام من أشد الجرائم إضراراً بالمال العام لتأثيرها السلبي على دور هذا المال في تسيير المرافق العامة وخدمة الاقتصاد الوطني ، فالاختلاس تصرف يكشف عن الفئة الفاسدة من الموظفين العامين التي وضعت الدولة ثقتها فيهم ، ووضعت بين ايديهم ثرواتها وخيراتها ليحافظوا عليها و يستثمرونها لنفع الوطن والمواطن ،إلا إنهم تصرفوا فيها تصرف المالك مما أوجب معاقبتهم كي يكونوا عبرةً لكل من سولت له نفسه مجاراتهم ولحدو حدوهم، ولكي ينالوا جزاء الفعل الذي اقترفوه.

وضع المشرع الجنائي الليبي جملة من العقوبات لكل من سولت نفسه اختلاس المال العام بالنظر لجسامة الفعل المجرم الذي اقترفه وخطورته وذلك في عدة قوانين منها:

عقوبة الاختلاس طبقاً لنص المادة 230 ع ل والتي نصت **"يعاقب بالسجن كل موظف عمومي يكون في حيازته بحكم وظيفته أو مهنته نقود ....."**

فقد تضمن النص عقوبة السجن دون تحديد لمدتها ، وطبقا للقاعدة العامة فإن السجن مدته لا تقل عن ثلاث سنوات ولا تزيد عن خمسة عشر سنة وذلك طبقاً للمادة 21 من قانون العقوبات الليبي.

وللقاضي سلطة تقديرية لتقدير العقوبة استنادً للظروف والملابسات المحيطة بالجاني ، لتحقق العقوبة غايتها المتمثلة في الردع العام والردع الخاص . وإضافةً للعقوبة الأصلية توجد عقوبة تكميلية نصت عليها المادة 231ع ل متمثلة في غرامة تعادل ضعف ما اختلس الجاني ، بشرط أن لا تقل تلك الغرامة عن مئة دينار.

أما المادة 27 من قانون الجرائم الاقتصادية فقد نص على إنه **"يعاقب بالسجن مدة لا تقل عن خمس سنوات كل موظف عام اختلس ..... وتكون العقوبة حد السرقة إذا تو افرت شروطه"** وجاء نص هذه المادة محدداً للحد الأدنى لعقوبة الاختلاس والتي شدد حدها الأدنى بخمس سنوات ، أما الحد الأعلى فترك للقواعد العامة لمدة السجن والتي لا يجوز أن تزيد عن خمسة عشر سنة ، بحيث يكون للقاضي سلطة تقديرية في تقدير العقوبة.

وأضاف المشرع للعقوبة الأصلية في قانون الجرائم الاقتصادية عقوبة تكميلية وذلك في نص المادة 35 منه والتي نصت **"بالحكم على الجاني بغرامة تعادل ضعف ما اختلسه ، ورد المبالغ التي تحصل عليها ، حيت من الممكن أن يعاقب الجاني في جريمة اختلاس الأموال العامة بعقوبة أو أكثر من العقوبات التكميلية المنصوص عليها في القانون والتي تتمثل في الآتي :**

1. الغرامة: حيت يجب الحكم على الجاني بغرامة نسبية[25]، حددت بضعف الأموال المختلسة.

2. المصادرة: ويقصد بها الحرمان من الممتلكات بأمر صادر من المحكمة أو سلطة مختصه أخرى[26]،وهي رد المبالغ المتحصل عليها الجاني بسبب ارتكابه لجريمة اختلاس المال العام، وعرفت المصادرة في المادة 15 من قانون العقوبات الجزائري بأنها الأيلولة النهائية إلى الدولة لمال أو مجموعة أموال معينة أو ما يعادل قيمتها عند الاقتضاء ، فتشمل الأموال محل الجريمة أو التي تحصلت منها وكذلك الهبات والمنافع الأخرى التي استعملت كمكافئات في الجريمة ، ويستثني من ذلك الأموال غير القابلة للحجز عليها وكذلك محل السكن اللازم لإيواء الجاني[27]

وإضافة الفقرة الأخيرة من المادة 27 من قانون الجرائم الاقتصادية جملة "... **وتكون العقوبة حد السرقة إذا تو افرت شروطه"** ، بناء عليه إذا توافرت شروط حد السرقة في فعل الاختلاس فإنه يستعاض عن عقوبة السجن بتطبيق حد السرقة وهو القطع

وقد تم ذكر هذه الشروط في القانون رقم 13 لسنة 1425هـ بشأن إقامة حدي السرقة والحر ابة وهذه الشروط هي:

1. أن يكون الجاني عاقلاً أتم ثماني عشر سنة ميلادية مختارَ غير مضطر.

2. أن يكون المال المسروق منقولاً مملوكاً للغير لا تقل قيمته عن عشر دينار.

3. أن يأخذ الجاني المال خفية بنية تملكه .

أخيرا في حالة توافر هذه الشروط يعاقب السارق حداً بقطع اليد اليمني ، أما إذا لم تتوافر تلك الشروط أو إحداها فلا يطبق حد السرقة إعمالاً لمبدأ **" درء الحدود بالشبهات "**

المبحث الثاني

التصدي القانوني لمكافحة اختلاس المال العام

المشرع الجنائي الليبي لم يتوانى للحظة في سبيل وضع حد للكم الهائل من الفساد المتفشي في ليبيا ، فنحن أمام دولة تعتبر **" بؤرة للفساد "** إن صح التعبير ،حيت أن تراكمات الماضي زودة من فورة هذا الفساد ، فما تعاني منه ليبيا ولا زالت تعاني منه من وضع سياسي متردي ، وتفرغ أمني واجتماعي وقوى السلاح التي باتت تحاكي حال لسان العامة داخل الدولة بعيداً عن الأحقية والخبرة والكفاءة والنزاهة ساهمت في فشل أي محاولة للحد من الفساد.

المطلب الأول

المواجهة القانونية للاختلاس

المشرع الجنائي الليبي خص الأموال العامة بحماية خاصة وذلك بوضعه ترسانة قانونية وذلك من خلال عدة قوانين منها ما اتبت نجاعته ومنها ما هو بحاجة للتعديل والضبط كقانون العقوبات ، والقانون رقم 12 لسنة 1979م بشأن الجرائم الاقتصادية والذي نصت المادة الأولى منه **"للأموال العامة حرمة وحمايتها واجبة على كل مواطن"**

ولم يقف التصدي القانوني للاختلاس لدى المشرع الجنائي الليبي عند هذا القدر بل عمل على ايجاد نظام قانوني لمعالجة هذه الظاهرة الإجرامية من خلال عدة انظمة قانونية ومنها :

الفرع الأول : الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد

اتفاقية دولية متعددة الأطراف تتفاوض بشأنها الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ، وهي أول اتفاقية دولية لمكافحة الفساد ملزمة قانوناً واعتبرت كصك قانوني دولي فعال لمكافحة الفساد حيت تضم الاتفاقية 71 مادة مقسمة الى فصول تهدف إلى منع الفساد وتجريمه والتدابير الوقائية لمكافحته ، وتعزيز نفاذ القانون والتعاون القضائي الدولي ، واعتمدت من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في 31 أكتوبر 2003 بموجب القرار رقم 58/4.

وقعت ليبيا على هذه الاتفاقية في 23 ديسمبر 2003 وصادقت عليها بموجب القانون رقم 10 لسنة 2005م بشأن التصديق على الاتفاقية ، وجاء هذا التصديق كخطوة جادة من قبل المشرع الليبي في سبيل القضاء على الفساد ، فلاختلاس جريمة دولية عابرة للحدود والقضاء عليها أمر يحتاج لمجهود وتعاون دولي لمكافحته وهذا ما عملت عليه الاتفاقية .

فقد جاء في المادة 8 الفقرة 5 من الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد بالاتي " **تسعى كل دولة طرف ، عند الاقتضاء ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ، إلى وضع تدابير ونظم تلزم الموظفين العموميين بأن يفصحوا للسلطات المعنية عن أشياء منها مالهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة قد تفضي إلى تضارب في**

المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين "

وهي مادة تتفق مع مادة مشابهة جاءت في أحد القوانين الليبية والتي تهدف للقضاء على الفساد وذلك في قانون من أين لك هذا.

أما الفصل الثالث من الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد فقد جاء بعنوان " **التجريم و إنفاذ القانون**" ما يهمنا فيها "**الاختلاس** " وهو ما جاء في المادة 17 من الاتفاقية تحت عنوان اختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها بشكل اخر من قبل موظف عمومي ، ونصت بأنه " **تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم قيام موظف عمومي عمدا ، لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان أخر أو تبديد أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه أو تسريبها بشكل أخر**" ، فجريمة الاختلاس هنا لا تقع إلا من الموظف العام الوطني فقط ، وان فعل الاختلاس هنا جاء ايضا بمعني الاستيلاء المقترن بنية التملك وهو ما نصت عليه المادة 230 من قانون العقوبات والمادة 27 من قانون الجرائم الاقتصادية .

وانضمام ليبيا لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد يعتبر خطوة تحسب للمشرع الليبي وإثبات حاجته الملحة والجادة للقضاء على الاختلاس خاصة والفساد بشكل عام .

الفرع الثاني : قانون رقم (3) لسنة 1986م بشأن من أين لك هذا[28]

وضع هذا القانون تنفيذً لقرارات المؤتمرات الشعبية الأساسية ، ويعتر من أفضل القوانين وخطوة فاعله في الاتجاه الصحيح لمكافحة الفساد والاختلاس إن صح تطبيقه دون أي تحيز لطرف على حساب الأخر، وجاء بمواد محددة منها ما هو متعلق بشخص المكلف بخدمة عامة فيستغل وظيفته ومكانته للحصول على مكسب أو منفعة ، ونصت المادة الأولى منه " **لا يجوز لأي شخص أن يكتسب مالاً أو منفعة أو مزية مادية أو معنوية بطريقة غير مشروعة ، ويعتبر الكسب غير مشروع إذا كان مصدرة المحاباة أو التهديد أو مخالفة القانون... "**

ونستنتج من ذلك تجريم أي كسب حرام سواءً كانت أموالا أو حتي منفعة ومزية ومهما كان مصدرها ، وهي كلمات عامة ومرنة تحمل في مضمونها أوجه تصرف كثيرة تختصر في تجريم أي زيادة مالية لا تتناسب مع مدخول الشخص فيظهر عليه الإثراء دون سبب معرض للمسائلة.

أما العقوبة المقررة للشخص إذا اكتسب مالاً أو منفعة حددت بالمادة الرابعة من ذات القانون ونصت "**مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو غيره من القوانين :**

1. يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر وبغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار كل من يخالف أحكام المادة الأولى...." ، ولكي تثبت فعالية هذا القانون يجب أن يحسن تطبيقه بهيئة مخصصه لمراقبة كل من يخالف أحكام هذا القانون.

الفرع الثالث : قانون رقم (10) لسنة 1994م بشأن التطهير

جاء القانون بأحكام تشمل كل من يتولى منصباً حساساً ووظيفة قيادية داخل الدولة الليبية ، أو عملاً عاماً أو له صفة عامة أو مسؤول له صوت مسموع بإعطاء قرار أو مالي ، فنصت المادة الأولي منه بأن " **يخضع لأحكام هذا القانون أمناء و أعضاء اللجان الشعبية وأمناء وأعضاء أمانات المؤتمرات والقضاة وأعضاء النيابة .....وغيرهم ممن لهم الضبط القضائي ... وأي موظف عام أو مكلف بخدمة عامة داخل الجماهيرية أو خارجها بصفة دائمة أو مؤقتة بمقابل أو بدون مقابل**"

أما المادة الثانية فقد نصت بأن " **الأموال العامة مصونة ولها حرمتها فلا يجوز المساس بها أو تملكها أو استعمالها أو استغلالها أو الانتفاع بها إلا وفقاً للقانون** "

أما المادة الثالثة فجاءت لتحديد المقصود بالأموال العامة في تطبيق هذا القانون الأموال المملوكة أو الخاضعة لإدارة أو إشراف اللجان الشعبية العامة أو المؤسسات العامة ، أما المادة الرابعة فنصت بأنه " **على كل من يخضع لأحكام هذا القانون أن يقدم خلال ستين يوماً من تاريخ تعيينه أو توليه وظيفة أو خدمة عامة إقرارًعن ذمته المالية وذمة زوجته وأولاده القصر على النموذج المعد لذلك يبين فيه ما يكون له أو لهم في هذا التاريخ من أموال ثابتة و منقولة وكذلك ما عليه أو عليهم من التزامات مالية**"

ويسري حكم المادة على الموجودين في الخدمة وقت العمل بهذا القانون على أن يبدأ الميعاد بالنسبة لهم من تاريخ نفاده ، والمادة الخامسة جاءت لتوضح بأن " **على كل من يخضع لأحكام هذا القانون أن يقدم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ انتهاء وظيفته أو خدمته أو ترك المهنة أو الحرفة أو الصناعة أو العمل إقرارًعن ذمته وذمة زوجه .....**"

فهدف المشرع الجنائي الليبي من وراءه إلى وضع رقابة على افعال كل من يتولى منصب ووظيفة عامة ومحاسبته عن أي زيادات مالية تحصل له أو لأفراد اسرته دون وجه حق ، ما يؤكد فاعلية هذا القانون وتأكيد على حماية الأموال العامة وحرمة التصرف فيها دون وجه حق أو تبديدها واستغلالها لمصالح خاصة فالكل بهذا القانون تحت المجهر ومعرض للمسائلة.

ويؤكد ما سبق ما نصت عليه المادة السادسة من ذات القانون على إنه " **يعد سرقة وكسباً غير مشروع كل زيادة تطرأ على الذمة المالية بعد تولي الوظيفة أو قيام الصفة متى كانت هذه الزيادة لا تتناسب مع موارده أو موارد زوجته أو أولاده القصر وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها**"

وطالب بتشكيل لجان تسمى بلجان التطهير مهمتها فحص الإقرارات المقدمة قبل نفاذ هذا القانون ، والشكاوي التي تقدم عن كسب غير مشروع وتقوم بإجراء كل ما يلزم .

أما بخصوص المحكمة المختصة بالفصل في الدعاوي الناشئة عن بعض الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون ، قد نصت المادة 28 من هذا القانون على إنه " **تختص محكمة الشعب دون غيرها بالفصل في الدعاوي الناشئة عن الجرائم .... ويتولى مكتب الادعاء الشعبي دون غيره التحقيق والتصرف في جميع الجرائم التي تختص بالفصل فيها محكمة الشعب** "

وهناك من رأى في اختصاص محكمة الشعب دون غيرها بالفصل في الدعاوي الناشئة عن الجرائم بمثابة "السقطة القانونية" حيت جمد العمل بهذا القانون بعد حل محكمة الشعب [29].

المطلب الثاني

الأجهزة الرقابية المكافحة للاختلاس

تعاني ليبيا من ظاهرة اختلاس المال العام وقد زادت وتيرته في السنوات الأخيرة داخل مؤسسات الدولة ، وانعكست أثاره السلبية عليها والتي تتمثل في إهدار أموال الدولة وممتلكاتها التي تعتبر أموال الشعب أساساً ، وتكمن خطورته في كونه يمتل شكلاً من أشكال خيانة الأمانة للموظف العام الذي يتولى وظيفة

عامة حيت أودعت إليه أموال الدولة لاستثمارها لنهضت الوطن وتطوره إلا إنه جعل الأحقية له وخص هذه الأموال لنفسه ، ويرجع ذلك إلى غياب عمليات الرقابة وعدم فعاليتها في التصدي لهذه الظاهرة والوقاية منها، ما تطلب إنشاء عدة أجهزة لمكافحتها.

الفرع الأول : مفهوم الرقابة

الرقابة إحدى الوظائف الإدارية التي تعمل على التأكد من جودة الأداء والتحقق من تنفيذ ما تم التخطيط له بكفاءة عالية، فهي تهدف لتصحيح الأخطاء ومعالجتها للحد من تفاقمها.

أولا : تعريف الرقابة

تعددت تعريفات الرقابة إلا إنها تصب في هدف وحيد وهو الحفاظ على الموارد المادية والكوادر البشرية ، فالرقابة هي إطار الوظيفة العامة وهي وسيلة يمكن بواسطتها التأكد من مدى تحقق الأهداف بكفاءة وفاعلية في الوقت المحدد ، وتوجبه سلوك الموظفين عن طريق وضع ضوابط منظمة للتعامل وتحديد قواعد السلوك الواجب إتباعها ومعاقبة من يخالفها.[30]

فالرقابة الإدارية هي ممارسة السلطة لتوجيه العاملين، وتتضمّن تنظيم القوى العاملة، ومراقبة الموارد والمعدّات، وإدارة شؤون الموظفين، وعمليات التزويد، وتدريب الأفراد، والاستعداد والجاهزية، والتوظيف والفصل، والانضباط،حيت يتطلب هذا الأمر شيئا من النزاهة والشفافية ، فعملية القضاء على الاختلاس تتطلب ابتداء سن القوانين واللوائح، وتمكين دور الأجهزة الرقابية للقضاء عليه [31]

قد يكون السبب الرئيسي للفساد في المؤسسات الإدارية الحكومية هو قصور أجهزة الرقابة ، أو تداخل اختصاصاتها مما يؤثر على فعاليتها في القيام بدورها، لذلك لابد من تفعيل دور الأجهزة الرقابية واستقلاليتها لضمان التصدي للاختلاس ومحاربة الفساد والمفسدين ونشر الوعي بين المواطنين عن مساوئ الاختلاس والإعلان عن مرتكبيه مع تحفيز الموظفين الشرفاء ودعمهم مادياً ومعنوياً.

تانيا: خطوات الرقابة

اساس عملية الرقابة هو التعرف على مستوى الأداء ، والعمل كشف الأخطاء والانحرافات لتصحيحها ، وهي عملية متعددة الخطوات ما يجعلها عملية مستمرة أهم خطواتها :

1. التنظيم هو أولى الخطوات الرقابة التي تحدد مسؤولية الموظف وحدود السلطة الموكلة له ، وعلاقته مع غيرة من الموظفين.
2. التوجيه الذي يكفل تحقيق أفضل النتائج من خلال توجيه الموظفين وإرشادهم ، للقيام بواجباتهم بشكل أفضل.
3. المراقبة باكتشاف أي أخطاء وتجاوزات تقع من الموظف ،ما يسهل عملية تصحيحها ما يجنب جهة العمل خسائر فادحة.
4. التقييم وهو يعتبر كالحافز للموظف للعمل بجدية كون عمله الجاد يجعله في مكانة أفضل
5. التقرير وهي أخر خطوات الرقابة كونها تحمل نتائج عمل الموظف أي تقرير كفاءته في القيام بعمله للجهات الإدارية لاتخاذ ما يلزم حيال هذا الموظف[32]

الفرع الثاني : أنواع الأجهزة الرقابية

سنتطرق هنا للأجهزة الرقابية التي أنشأتها الدولة الليبية والدور الذي أوكلته إليها في سبيل التصدي لظاهرة الاختلاس ، وتتنوع تلك الأجهزة إلا إن جميعها ترمي إلى ضمان سير أداء الوظيفة العامة لمكافحة الفساد بشكل عام والاختلاس بشكل خاص.

أولا : ديوان المحاسبة

عمل ديوان المحاسبة وفقاً للاختصاصات الممنوحة له بموجب قانون اعادة تنظيمه رقم **19** لسنة**2013م** المعدل بالقانون رقم **24**لسنة **2013م** ، حدد بموجبه أهداف الديوان واختصاصاته كونه هيئة مستقلة تلحق بالسلطة التشريعية وتهدف إلى تحقيق رقابة فعالة على المال والتحقق من مدى ملائمة أنظمة الرقابة ، و بيان أوجه النقص والقصور في القوانين واللوائح ، والكشف عن المخالفات المالية في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان ، وتقييم أداء الجهات التي تخضع لرقابة الديوان ، ويمارس الديوان رقابته على جهات عدة منها مجلس الوزراء والوزارات وكافة الهيئات والمصالح والأجهزة العامة والمكاتب التابعة للدولة كالسفارات والقنصليات والبعثات الدبلوماسية بالخارج ، وكذلك الشركات التي تساهم فيها الدولة والجمعيات الخاصة ذات النفع العام ،وأي جهة يعهد إليها بفحصها ومراجعتها بقرار من السلطة التشريعية أو بطلب من الحكومة.[33]

ويمارس الرقابة على أموال الدولة للتأكد من إنفاقها لتحقيق الأهداف المالية والاقتصادية للدولة ووفقا للقوانين واللوائح ، حيت يقدم الديوان تقريرا سنويا إلى مجلس النواب يتضمن ملاحظاته عن الجهات الخاضعة لرقابته ، والجهات التي تكلف بالتدقيق في حساباتها لتتضح المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها بالإضافة لأي تقارير تطلب منها من قبل مجلس النواب ، ويعد الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة في البلاد وورد بشكل حرفي في الصفحة 25 من أحد تقاريره ما يلي " بلغ إجمالي حجم الإنفاق خلال العام 2013م مبلغ (71.017.562.256 دينار ليبي)، وتعد هذه الأرقام قياسية وغير مسبوقة في تاريخ الدولة الليبية نتيجة انتهاج الحكومة الليبية سياسة التوسع في الصرف " وورد في الصفحة 43 من ذات التقرير ما نصه " نتيجة لإقفال الموانئ النفطية في شهر اغسطس 2013م انخفضت إيرادات الدولة النفطية خلال عام 2014م بقيمة تتجاوز مبلغ (40 مليار دينار ليبي) أي ان الخسائر المباشرة التي أصيبت بها الدولة الليبية تقدر بمبلغ (65 مليار دينار ليبي) وهذه الخسائر فادحة لا يمكن تعويضها ، حيت أن رئيس الهيئة المكلفة بصياغة الدستور في ليبيا صرح لوسائل الإعلام أنه صرف فقط (20 مليون دينار ليبي) ويري ان هذه المبالغ لا يحق لليبيين السؤال عن أوجه الصرف فيه مقابل إنجاز الدستور الذي لم يتم إنجازه حتي الأن[34] .

وتلك عينة فقط لأشخاص اختلسوا أموال الموطن الليبي جهارً نهارً ، ذلك المواطن البسيط الذي يحلم بدولة دون فساد يصحوا يوميا ليجد نفسه داخل ذات الكابوس ، ما شجع المشرع الجنائي للعمل كي يقضي على هذا الفساد فالأساليب التقليدية لم نري لها نفعاً في مكافحة الفساد اخص بالذكر جريمة الاختلاس كونها على قدر كبير من الخصوصية فهي ترتكب من اشخاص يتمكنون من محو أثارها باستخدام صلاحياتهم القانونية أو نفوذهم السياسي وعلاقاتهم الاجتماعية .

تانيا : هيئة الرقابة الإدارية

أنشئت هيئة الرقابة الإدارية بالقانون رقم **20 لسنة2013م** ، تنشأ بموجبة هيئة تسمى **"هيئة الرقابة المالية"** تتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة وتلحق السلطة التشريعية

الوظيفة الأولية لهذه المؤسسة إن تتأكد من مراعاة الإنصاف والإجراءات

القانونية في الإدارة العامة لحماية حقوق الأفراد الذين يعتقدون أنهم ضحية لإجراءات ظالمة من جانب الإدارة العامة ، فهي وسيط نزيه بين الفرد المظلوم والحكومة، وتتجلى طرق وسائل هيئة الرقابة في تحقيق أهدافها في عدة عناصر منها مراقبة الإدارات بطريقة حديثة وأسلوب جديد، تنمية التواصل بين المواطنين والإدارة للخروج من صمتها وفتح مكانتها أمام المواطنين لمعالجة مشاكلهم ،فالمراقبة التي تمارسها الهيئة مراقبة تقويمية وتوجيهية وتصحيحية .[35]، وتهدف الهيئة لتحقيق رقابة فعالة على الأجهزة التنفيذية ومتابعة أعمالها وذلك للتأكد من مدى تحقيقها لمسؤولياتها وأدائها لواجبها مجالات اختصاصها والكشف عن الجرائم والمخالفات المتعلقة بأداء واجبات الوظيفة العامة [36].

ثالثا : الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

هيئة مكافحة الفساد أنشأت بموجب القانون رقم **63 لسنة2012م** الصادر عن المجلس الانتقالي والذي ألغي وألت كافة أصولها والتزاماتها إلى الهيئة المنشأة بموجب القانون رقم **11 لسنة2014م** الصادر عن المؤتمر الوطني ، هذا القانون جاء كنقطة فارقة جداً للمشرع الجنائي الليبي تأكد على خضوع المال العام لنظام قانوني مغاير للنظام القانوني الذي يحكم المال الخاص ، وأصدر لغرض إنشاء هيئة عامة تسمي **" الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد"** وهذه الهيئة ذات شخصية اعتبارية وذمة مالية مستقلة تتبع السلطة التشريعية وهذا ما جاءت به المادة الأولى من هذا القانون.

ونصت المادة الثالثة من هذا القانون على اختصاصات تلك الهيئة وذلك وفق لما يأتي :

1. إعداد المقترحات المتعلقة بتعديل التشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد التي تري الهيئة الحاجة إلى تعديلها وإحالتها لمجلس هيئة مكافحة الفساد لدراستها.

3. تلقي إقرارات الذمة المالية وفحصها وحفظها وطلب أي بيانات أو إيضاحات تتعلق من ذوي الشأن.

5. التنسيق مع مصرف ليبيا المركزي والجهات ذات العلاقة للعمل على استرداد الأموال الناتجة عن الفساد في الداخل والخارج

6. تمثيل ليبيا في المنظمات .....

7. القيام بالتحري والكشف عن جرائم الفساد وعلي الأخص

ب .الجرائم الماسة بالأموال العامة والمخلة بالثقة العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات

ت .الجرائم الاقتصادية المنصوص عليها بالقانون رقم 2 لسنة1979موتعديلاته

خ .أي فعل أخر نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مكافحة الفساد .

وهذه بعض الاختصاصات التي تعكس مدي الصلاحيات الموكلة لتلك الهيئة للتصدي لاختلاس أموال الليبيين ، وتهدف الهيئة إلى وضع وتنفيد وترسيخ سياسات فعالة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لمكافحة الفساد والوقاية منه، والكشف عن مواطن الفساد ، وتوفير مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ، وتتولى الهيئة في سبيل تحقيق أهدافها التحري عن الفساد الإداري والمالي والكشف عن المخالفات، وملاحقة كل من يخالف أحكام هذا القانون وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة، وتبدأ الهيئة في التحري عن الفساد من تلقاء نفسها، توعية المواطنين بأثار الفساد الخطيرة بنشر تقارير دورية تبين مخاطر الفساد على مؤسسات الدولة ،وأخيرا التعاون والتنسيق مع الجهات المحلية والإقليمية والدولية لتعزيز التدابير الخاصة بمكافحة الفساد وتطويرها واقتراح البرامج والمشاريع الزمنية لتحقيق ذلك[37].

ونصت **المادة25** من هذا القانون على العقوبة بأنه" **مع عدم الاخلال بأي عقوبة أشد يعاقب بالسجن مدة لا تقل عن خمسة سنوات أو غرامة مالية لا تزيد عن عشرة ألاف دينار أو بكلتا العقوبتين معا كل من ارتكب أي جريمة من جرائم الفساد المنصوص عليها في الفقرة 7 من المادة 3 التي سبق الإشارة اليها" .**

وجاء في نصوص هذا القانون كيفية تعيين رئيس الهيئة وموظفيها وإن عليهم تقديم تقريراً سنوياً عن اعمالها يتضمن ملاحظات وتوصيات ان وجدت , وبناء على هذا القانون فإن جرائم الفساد لا تسقط بالتقادم تأكيدً على حرص المشرع الجنائي الليبي على مكافحة الفساد طال الوقت أم قصر.

أخيراً يمكن القول بأن المّشرع الجنائي الليبي واجه الفساد وردع الفاسدين وذلك في خطته للتصدي للاختلاس بترسانة قانونية كان أبرزها قانون من أين لك هذا ؟ ،وقانون التطهير وإن جمد العمل به إلا أن مواده تتفق مع ما جاء في الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد التي تعتبر ليبيا أحد أطرافها ، وكذلك إنشاءه للأجهزة الرقابية مؤخرا الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ما يؤكد سير المشرع الليبي في الاتجاه الصحيح ، وإن تأخر قليلاً ولكن يكفينا السعي الدؤوب للقضاء على الفساد.

الخاتمة

للأموال العامة حرمتها وقدسيتها في كل دول العالم دون استثناء تقريباً ، وحماية هذه الأموال والمحافظة عليها مسؤولية تضامنية بين الأفراد والدولة ، وفي ليبيا يعد اختلاس المال العام فعل لم يتوانى المشرع الليبي عن تجريمه بصياغة القوانين والتشريعات الرادعة منها قانون العقوبات ،وعدة قوانين أخرى مكمله له لازالت نافذة ومعمول بها حتي الأن على سبيل المتال لا الحصر قانون الجرائم الاقتصادية ،وقانون من أين لك هذا؟ ، وقانون التطهير وإن جمد العمل به ، حيت واجه المشرع الجنائي الاختلاس كونه صورة من صور الفساد .

إن جرائم الفساد المالي والإداري باتت تمتل ظاهرة نلتمسها في واقعنا المعاش ، وأخص بالذكر اختلاس المال العام الذي بات ذا بعد عالمي يستصعب ايقافه ، ولمواجهته يجب تظافر الجهود الدولية وتكتيفها لاعتبار الاختلاس جريمة عابرة للحدود ، والتصدي له أمر لا تكفيه النصوص القانونية وخاصةً في ليبيا فواقعنا المعاش يعكس لنا قوانين جديدة تفعل لفترة ثم تعطل كما حدت مع قانون التطهير.

وبعد هذه الدراسة التحليلية الاستقرائية لأبرز ما جاء به المشرع الجنائي الليبي فيما يتعلق باختلاس المال العام **نستنتج الآتي:**

نتائج

1-يعتبر التوسع في مفهوم الموظف العام نقطة ايجابيه للمشرع الليبي ، كون ذلك يضمن قدراً أكبر من الحماية لمسائلة كل من سولت له نفسه اختلاس اموال الليبيين وإن كان اجنبياً إلا أنه يعمل في أحدى مؤسسات الدولة الليبية.

2-إن المشرع الجنائي الليبي أولى المال العام حماية جنائية خاصة وذلك بإصداره قوانين متعددة منها قانون العقوبات وقانون الجرائم الاقتصادية وقانون من أين لك هذا ؟ ، وانضمامه للاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد في محاوله منه للحد من ظاهرة الفساد والقضاء على الاختلاس .

3-إلى اليوم لم نحدد سبب بعينة يدفع لارتكاب جريمة اختلاس المال العام ،

وان كان الأغلب يوجه إصبع الاتهام للأسباب الاقتصادية ، ولكن ذلك يجانبه الصواب فواقعياً من يرتكب جريمة الاختلاس هو موظف عام ذا منصب قيادي مرموق يستغل منصبه وينقل أموال الدولة من حيازته الناقصة إلى الحيازة الكاملة ويظهر عليها بمظهر المالك ، وقد يكون السبب الرئيسي للفساد والاختلاس داخل مؤسسات الدولة هو قصور أجهزة الرقابة و تداخل اختصاصاتها ما قد يؤثر على فعاليتها في القيام بدورها.

4-إن صياغة القوانين للتصدي للاختلاس وتقرير عقوبات له أمر غير كافٍ لتحقيق الردع وغير مفيد للزجر فلا يجدي مسلك المشرع بتقريره عقوبات للقضاء على ظاهرة الاختلاس ،كون الاختلاس يمتل شكل من اشكال الفساد.

التوصيات

1- تفعيل سلطة القانون والقضاء لمحاسبة كل من سولت له نفسه اختلاس المال العام بعيداً عن المحسوبيات ، والتأكيد على ان القانون فوق الجميع كي نصل لأغراض العقوبة بتحقيق العدالة والردع العام والخاص.

2-نهيب بالمشرع الليبي بمواصلة العمل على تعديل القوانين الناجعة لمكافحة الفساد ، واخص بالذكر قانون التطهير وإعادة تفعيله وجعل الفصل في القضايا الناشئة عنه من اختصاص المحاكم العادية .

3- تفعيل دور الأجهزة الرقابية وضمان استقلاليتها للتصدي للاختلاس والحد منه على أقل تقدير ومحاربة الفساد والمفسدين ونشر الوعي بين المواطنين عن مساوئ الاختلاس والإعلان عن مرتكبيه مع تحفيز الموظفين الشرفاء ودعمهم مادياً ومعنوياً.

4- وأخيراً نوصي بالعمل على تعزيز دور الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد لقمع الفساد والمفسدين وخصها بتدابير واجراءات ردع تتمثل في استحداث اساليب بحت وتحري خاصة ، فالقضاء على الاختلاس لن يتم بإصدار القوانين فقط وإن كانت قوانين ناجعة إلا إنها بحاجة لهيئة تراقب وتشرف على كيفية تطبيقها ومراقبة كل ما هو متعلق بالعاملين أو الموظفين العاميين سواءً كانوا ليبيين أم أجانب .

الهوامش

[1]- الجوهري .إسماعيل بن حماد ،الصحاح تاج اللغة العربية ، دار العلم للملاين ، بيروت ، الطبعة الرابعة ، 1999م ،مادة خلس (18/1) ،ص336

[2]- سنن الترمذي ،أبواب الحدود ، باب ما جاء في الخائن والمختلس والمنتهب ، الحديث رقم 15 ،حسن صحيح ،ص52.

[3]- عبدالله سليمان ،دروس في شرح قانون العقوبات الجزائري (القسم الخاص)،دار البحت الجزائر، الطبعة الأولى ،1995م ،ص60.

[4]- طعن جنائي ،رقم 10/54ق، مبادئ المحكمة العليا الليبية،ع2،س27،1964/6/1م ،ص55.

[5]- أحمد أبو الروس، الموسوعة الجنائية، جرائم التزييف والتزوير والرشوة واختلاس المال العام من الجهة القانونية والفنية، الجزء الخامس ،المكتب الجامعي الحديث الإسكندرية ،1997م،ص843.

[6]- رحيل .عبدالسلام يونس ، جريمة اختلاس المال العام "دراسة تحليلية مقارنة بين التشريع الليبي والقانون الدولي"، مجلة العلوم السياسية والقانون ،المركز الديمقراطي العربي،برلين،2021م،ص481.

[7]- محمد عبد الغريب ،شرح قانون العقوبات القسم الخاص ،دار النهضة العربية، الطبعة الرابعة،2003،ص212.

[8]- الهادي بو حمره ،حماية المال العام في مشروع الدستور، مقال منشور في المنار، اطلعت عليه بتاريخ 2021/8/21م،الساعة 6:10م ، www.manarlibya.com

[9]- محمد بن يعقوب، القاموس المحيط، دار الحديث القاهرة، 2013م،ص1565.

[10]- نذير محمد الطيب، حماية المال العام في الفقه الإسلامي، الطبعة الاولى، أكاديمية نايف العربية الأمنية المملكة العربية السعودية،2001م، ص9.

[11]- هشام محمد رستم، الجرائم الماسة بنزاهة الوظيفة العامة ،الجزء الأول ،مكتبة الآلات الحديثةأسبوط،1985م،ص230.

[12]- رحيل ،عبدالسلام يونس ، مرجع سابق،ص481.

[13]- محمد عبدالله الحراري ،أصول القانون الإداري الليبي، منشورات المكتبة الجامعة ليبيا، الطبعة السابعة،2019،ص182ومابعدها.

[14]- طعن جنائي،رقم12/129ق،مبادئ المحكمة العليا الليبية،س12،1966/3/3م،ص29.

[15]- حسن صادق المرصفاوي، قانون العقوبات الخاص، منشأة المعارف الاسكندرية،1978م ، ص77.

[16]- عمر رمضان المريري ، الموظف العام وعلاقته بالإدارة في القانون الليبي، مجلة جامعة مصراته العلمية، العدد الثاني ، دار الكتب الوطنية،2020م،ص111.

[17]- طعن جنائي رقم 19/143ق، مبادئ المحكمة العليا الليبية،ع4،س17،1973/4/9م،ص210.

[18]- طعن جنائي رقم12/127ق،مبادئ المحكمة العليا الليبية،ع4،س29،1966/1/2م،ص43.

[19]- فتوح عبدالله الشاذلي، شرح قانون العقوبات القسم الخاص(جرائم العدوان على المال العام)،دار المطبوعات الجامعية، الطبعة الأولى ،2001م ، ص210.

[20]- أنور العمروسي ،أمجد العمروسي، جرائم الأموال العامة وجرائم الرشوة، دار الفكر الجامعي الاسكندرية، الطبعة الأولى،1991م،ص138.

[21]- نقض جنائي،1972/11/12م، مجموعة المكتب الفني، س23،ص1184.

[22]- محمد زكي أبو عامر ، قانون العقوبات القسم الخاص ،دار الجامعة الجديدة الاسكندرية،2005م،ص166.

[23]- محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات (القسم العام)،1988م،ص104.

[24]- جلال تروت، نظم القسم الخاص ،جرائم الاعتداء على المال، الجزء الثالث،ص134.

[25]- أحمد عبداللطيف، جرائم الأموال العامة "دراسة تحليلية تأصيلية تطبيقية"، دار الفكر العربي القاهرة، ص347.

[26]- المادة الثانية ،في الفصل الأول من الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، ص8.

[27]- عبدالله بوساحة ، جريمة اختلاس الأموال العمومية في التشريع الجزائري ، رسالة ماجستير ،كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر،2016م، ص43.

[28]- منشور بالجريدة الرسمية العدد 13 لسنة 1986م.

[29]- قانون رقم 10 لسنة 1423،بشأن التطهير، منشور بعدد الجريدة الرسمية رقم 5 لسنة 1423م.

[30]- قاسم ،كريمة ،أجهزة الرقابة في الوقاية ومكافحة الفساد، رسالة ماجستير ،جامعة العربي بن مهيد بأم البواقي، 2014،ص40ومابعدها.

[31]- عبدالله العزازي ، دور الأجهزة الرقابية الوطنية في مكافحة الفساد الإداري ،مقال منشور في المجلة الإلكترونية أخبار التعليم اليوم،12/سبتمبر/2020،أطلع عليه 2022/2/12،الساعة8:42م.

[32]- قاسم كريمة، أجهزة الرقابة في الوقاية ومكافحة الفساد، مرجع سابق، ص42

[33]- قانون رقم 19 لسنة 2013 في شأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة.

[34]- سالم أبو ظهير ، مقال بعنوان "في ليبيا إذا سرق الشريف تركوه" منشور بموقع هنا صوتك ،صوت النهضة ،اطلع

[35]- عليه2021/8/19م،الساعة12:44ص ، www.hunasotak.com الناضوري ،عبدالله محمد ،الأليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري والمالي في ليبيا، بحث مقدم في المؤتمر العلمي الخاص بمكافحة الفساد في ليبيا المنظور التشريعي

[36]- قانون رقم 20لسنة2013 بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية.

[37]- الناضوري، عبدالله محمد ،الأليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري والمالي في ليبيا، مرجع سابق ،ص25.