

تعارض المصالح في أعمال الوظيفة العامة

Conflict of Interest in Public Office Activities

صالح بن أحمد عبد اللطيف السمحان *

جامعة حفر الباطن، السعودية

Salih.alsamhan@uhb.edu.sa

- تاريخ الإرسال: 2025/03/16 - تاريخ القبول: 2025/04/07 - تاريخ النشر: 2025/07/29

الملخص: يتناول هذا البحث مفهوم تعارض المصالح والتزام الموظف العام بالإفصاح عنه منذ البداية، مع بيان آثار الإخلال بهذا الالتزام من حيث الطعن في القرارات وإلغائها. كما يناقش القصد التشريعي لقواعد حظر تعارض المصالح وطبيعتها القانونية قبل وأثناء وبعد وقوع العمل. ويؤكد البحث أن الهدف الأساسي لهذه القواعد هو حماية النزاهة العامة ومنع التأثير السلبي. يستعرض البحث الحالات التي تكون فيها هذه القواعد رقابية، مع توضيح إجراءات التحقق من مشروعية الأعمال. كما يبرز أهمية المرونة عند تقييم المشروعية، والتركيز على قصد الموظف. يقدم البحث نماذج حية لحالات تعارض المصالح، ويحلل دور النية في العمل الإداري وأهميتها في الاعتبار القضائي. وأخيرًا، يضع البحث معايير قضائية لتفسير تعارض المصالح ويحدد المرجعية الدستورية التي يعتمد عليها القضاء في معالجتها.

الكلمات المفتاحية: تعارض المصالح، النزاهة العامة، القصد التشريعي، القانون الإداري، الرقابة القضائية، حسن النية، أخلاقيات الوظيفة العامة، الامتثال القانوني، آليات الرقابة، التفسير الدستوري.

Abstract: This paper examines the concept of conflict of interest and the obligation of public employees to disclose it from the outset, highlighting the consequences of non-compliance, including the annulment and contestation of affected decisions. It explores the legislative intent behind conflict of interest regulations and their legal nature before, during, and after official actions. The study emphasizes that the primary aim of these regulations is to safeguard public integrity and prevent undue influence. The research examines cases where these regulations serve as oversight mechanisms and outlines the necessary procedures for verifying the legality of actions. It also underscores the importance of flexibility in assessing legality, with a focus on the employee's intent. The paper presents real-world examples of conflict of interest scenarios and analyzes the role of intent in administrative actions and judicial considerations. Finally, it establishes legal principles for interpreting conflicts of interest and identifies the constitutional framework guiding judicial decisions.

Keywords: Conflict of Interest, Public Integrity, Legislative Intent, Administrative Law, Judicial Oversight, Good Faith.

* المؤلف المرسل: صالح بن أحمد عبد اللطيف السمحان.

المقدمة:

الحمد لله وحده، تقرّد بالكمال وتنزّه عن النّدّ والنّقائص، خلق عباده من ضعف فأحوجهم لصلاح شأنهم، و طبعهم على الميل لتحقيقها (وهو الذي خلق من الماء بشراً فجعله نسباً وصهراً) [الفرقان: 54].

تهدف الدّولة من تعييناتها في الوظائف العامّة، أن يقوم الموظّف- بالنيابة عنها- على شؤون الرعيّة على قدم المساواة وتحقيق تكافؤ الفرص بينهم في المميزات التي تقرّرها الدّولة، وإنّ طابع الضعف الذي يلزم الفرد بمن فيهم المعيّنون لأداء الوظيفة، تؤكّد احتماليّة الحيف، بسبب ما تُملّحها الطبيعة البشريّة، والميل للمصلحة الخاصة، أو مصلحة من تربطه صلة بالشخص الذي يباشر تقديم خدمات الدّولة.

و إنّ رؤية المملكة العربيّة السعوديّة 2030م التي أطلقها سمو وليّ العهد الأمير محمد بن سلمان بتاريخ 15 رجب 1437هـ، الموافق 25 أبريل 2016م- لمن صميم أهدافها القضاء على الفساد بشتى صوره، و التي يُعدّ من أشدها خطورة، المفاضلة بين المواطنين في خدمات الدّولة من غير مبرّر قانوني، وإنّ من الأدوات التنظيميّة التي جاءت في معنى ترجمة هذه الغاية- صدور قرار مجلس الوزراء رقم (555)، وتاريخ 25 / 12 / 1437هـ، بالموافقة على مدوّنة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامّة، والتي خصّصت الباب الخامس لتعارض المصالح ومكافحة الفساد.

الأمر الذي جعل من مهام الباحثين في القانون الإداري أن يدرسوا أحكام تعارض المصالح في السلوك الوظيفي من جهة اتخاذ القرارات، أو من جهة النظر في التطلّعات المقدمة ضدّ القرارات الإداريّة، وأيضاً من جهة الامتيازات التي توفّرها الدّولة لمصلحة فئة معيّنة من الشعب، وذلك من أجل معرفة تأثير حسن نيّة الموظّف أو عضو الجهاز الإداري حين مباشرته أعمال الوظيفة في هذا الإطار، والذي يعكس بإيجابية في بلورة مبتغى الرؤية، لذا قد رأى الباحث أن يقدّم إسهاماً تحت مسمّى: (تعارض المصالح في أعمال الوظيفة العامّة)، وتُعنى هذه الدراسة بمعالجة المسألة على الموادّ التي جاءت في ثنايا مدوّنة السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامّة، ونظام الانضباط الوظيفي ولائحته التنفيذية).

مشكلة الدراسة:

تكمن مشكلة الدراسة في دراسة الحالات العمليّة التي يتّخذ فيها الموظّف إجراءً من مهامّه الوظيفيّة، وتتمّ على وجه المصادفة لحالة تعارض مما هي منصّوص على حظره في مدونة السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامّة ابتداءً والأنظمة الأخرى، فيعمل الباحث على مناقشة مدى تأثير حسن النيّة التي اتخذ الموظّف على أساسها الإجراء المعين في مشروعية ذلك الإجراء و إمضاءه.

أهمية البحث:

أن المنظم السعودي قد اعتنى بمعالجة المشكلة أعلاه من خلال تنظيم تعارض المصالح، غير أنّ هذه العناية متفرقة في ثنايا أنظمة ولوائح ومدونات، ووثائق متعدّدة، وغير مجموعة في مكان واحد مع أهميتها، وقد تتعارض هذه المواد في ظاهرها مع مبادئ أخرى، مما يستدعي ضرورة الجمع بينها، وتحليلها، وبيان أوجه التعارض فيها، ومحاولة الخروج بنتائج علمية وفق الأنظمة واللوائح، والمقاصد العامة للمنظم، في ضوء رؤية المملكة 2030 والتي عززت مبادئ الشفافية والمساواة بين المواطنين.

أهداف البحث:

يهدف الباحث لمعالجة المشكلة القائمة من خلال النقاط الآتية:

- 1- دراسة فحوى العمل الإداري ومبتغى الدولة من تعيين الموظف العام وما وضعت من نظم ولوائح لضبط سلوك الموظف.
- 2- بيان صور وحالات وقوع تعارض المصالح، ورصد حالات من الواقع التنفيذي للمهام الوظيفية، والتي يُتصور وقوعها على وجه المصادفة بمخالفة أحكام النصوص الخاصة في تعارض المصالح.
- 3- استنتاج معايير لفحص تعارض المصالح، وبيان أثر حسن النية في ذلك.
- 4- رصد قواعد دفع تعارض المصالح من منطلق الغاية والأهداف من النصوص النظامية المقررة لذلك.
- 5- بيان مدى اعتبار حسن نية الموظف - مؤثراً في مشروعية المهام، على ضوء فحوى العمل الإداري والغاية التشريعية من الضوابط التي تنظم سلوك الموظف العام.

الدراسات السابقة:

قد ظفر الباحث بعدة كتابات تناولت الموضوع، ولكن من جوانب تُغايّر المشكلة المطروحة في دراستنا، ومفارقة لأعيان الأهداف المحددة فيها، وهي على النحو الآتي:

- 1) تعارض المصالح بين الشريعة والقانون الوضعي - رسالة دكتوراه في جامعة حلوات، للباحث/ عبد الرحمن فتحي عبد الله سنون.

وتتلخّص أوجه الفرق بين دراستنا وهذه الرسالة: أنّ هذه الأخيرة قد توسّعت في بحث الموضوع، كما أنها تناولته من المنظور الشرعي؛ حيث تعرضت لمناقشة تقسيم المصالح إلى ضرورية، وحاجية، وتحسينية، ثمّ قارن ذلك بمفهوم تعارض المصالح من المنظور القانوني وبوجه عام، ويحتثا يهدف - على وجه التحديد - معالجة الموضوع في النظام.

(2) مدى تعارض المصالح في عمل الهيئات الشرعية - ورقة بحثية مقدّمة للمؤتمر الثامن للهيئات الشرعية المنعقد في البحرين الفترة 18-19 شهر 5 لعام 2008م، للباحث/ عبد الستار علي القطان.

وأما الفارق بين دراستنا وهذه الورقة فيتمثّل في أن هذه الورقة - تناولت حالة تعارض المصالح في عمل الهيئات الشرعية، بينما نهدف في بحثنا إلى معالجة تعارض المصالح في الوظيفة العامة وعلى وجه التحديد مسائل التوظيف والنظر في التظلمات ضد القرار، وعضوية اللجان المختصة ومسائل المنح والامتيازات.

(3) تعارض المصالح في نظام المنافسات والمشتريات الحكومية السعودي وجزاء الإخلال بها. بحث قدمه الدكتور أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج.

يُعدّ هذا البحث أكثر الدراسات تشابهاً ببحثنا من عموم الكتابات التي وقفت عليها؛ حيث إنه قد تناول الموضوع في دائرة محدّدة وفي النظام السعودي، إلا أنّ دراستنا تتميز عن بحث الدكتور أحمد الفراج من جهة النطاق الفني التخصصي، وكذا من جهة النطاق المرجعي التشريعي، فقد ركّز الدكتور على تحليل لائحة تنظيم تعارض المصالح في تطبيق نظام المنافسات والمشتريات الحكومية ولأحته التنفيذية، الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (537) وتاريخ 21/8/1441هـ، وأما هذا بحثنا، فمن الناحية التخصصية نبحث تعارض المصالح من زاوية الرقابة القضائية، فندرس مدى حسن النية في نظر القضاء للحالات التي ينطبق عليها الوجود المادي لتعارض المصالح، وأما من الناحية المرجعية فإننا سنتناول الموضوع - بشكلٍ أساسي - وفقاً لمدونة السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة، بالإضافة إلى الأنظمة الأخرى واللوائح ذات الصلة، وكذلك بحوث القانون والقضاء الإداريين.

محاور الدراسة:

- المبحث التمهيدي: التعريف بعنوان البحث.
- المبحث الأول: صور تعارض المصالح في الوظيفة العامة.
- المبحث الثاني: أثر حسن النية في تعارض المصالح.
- المبحث الثالث: تطبيقات قضائية.

التمهيد: التعريف بعنوان البحث

يهدف هذا التمهيد لرسم أبعاد الدراسة من خلال بيان معنى تعارض المصالح على ضوء النصوص النظامية، ثم بيان هدف المنظم وراء حظر مسألة تعارض المصالح.

المطلب الأول: مفهوم تعارض المصالح

يتضمن بيان مفهوم تعارض المصالح، بيان تعريف تعارض المصالح من خلال النصوص النظامية. فقد عرفت أنه لائحة تنظيم تعارض المصالح بأنه: (تعارض مصلحة خاصة مع مصلحة الجهة الحكومية؛ بحيث تؤثر المصلحة الخاصة في قدرة الشخص على أداء واجباته ومسؤولياته الوظيفية والمهنية، بموضوعية، ونزاهة، وحياد، سواء أكان التعارض فعلياً أو ظاهرياً أو محتملاً)¹.

وعرفت مدونة قواعد السلوك بأنه: (الحالة التي تكون فيها مصلحة خاصة للموظف أو لغيره -مادية أو معنوية، مباشرة أو غير مباشرة، حالة أو محتملة- تؤثر في موضوعيته أو حياديته في اتخاذه قراراً أو إبدائه رأياً له علاقة بوظيفته)².

ونصت مدونة قواعد السلوك ذاتها على أنه (تشمل حالات تعارض المصالح- دون حصر- ما يأتي: أ- وجود مصلحة بين الموظف والجهة المتعاقدة، أو التي بدأت في خطوات التعاقد مع جهته الوظيفية متى كان للموظف العام دورٌ واقعٌ أو محتملٌ في ذلك التعاقد. ب- وجود قرابة حتى الدرجة الرابعة بين الموظف والشخص المرشح للحصول على وظيفة في جهته الوظيفية، متى كان التوظيف يعتمد على قرار، أو رأي من الموظف العام)³.

يتبين من هذه النصوص أنّ (المصالح) الواردة في مصطلح (تعارض المصالح) يُقصد بها، 1- مصلحة الموظف الخاصة، و2- مصلحة الجهة الحكومية التي يتبعها الموظف.

أما مصلحة الجهة الحكومية فواضحة وجلية يمكن حصرها في دائرة المصلحة العامة للدولة، و مصلحة عموم رعاياها.

1- لائحة تنظيم تعارض المصالح في تطبيق نظام المنافسات والمشتريات الحكومية ولائحته التنفيذية (م/10).

2- مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة (م/1).

3- مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة (م/19 /3).

وأما مصلحة الموظف الخاصة، فجوهرها كثيرة، منها مصالح ذاتية: كتلك المتعلقة بالموظف، ومنها مصالح خاصة لمن تربطه بالموظف علاقة أيا كان نوعها، كقربان الموظف، أو من تربطه علاقة محابة بين الموظف والجهات الاعتبارية المتعاقدة مع جهة الموظف.

فمصطلح تعارض المصالح إذن: يعني حالة ظرفية بالنسبة للموظف العام، أو المسؤول الإداري، يكون أحد هذين الأخيرين فيها ملزماً بأن يفصح عن واقع مصلحته الخاصة والتي تتعارض مع مصلحة الجهة الإدارية⁴، وإلا كانت الأعمال التي يؤديها في تلك الظروف عرضةً للطعن من صاحب المصلحة.

المطلب الثاني: الغرض التنظيمي لحظر تعارض المصالح

من منطلق ما تقدم من تعريف تعارض المصالح يجدر البحث عن الفحوى التشريعي لحظر حالات تعارض المصالح في الوظيفة العامة، وتبرز أهمية هذه الجانب لغاية تحديد الجزئية التي ترمي لها هذه الدراسة.

وفي هذا السياق نجد أنّ المنظم قد قسم تعارض المصالح إلى تعارض فعلي، وتعارض ظاهري، وتعارض محتمل⁵.

أما التعارض الفعلي: فيبين أنّه حالة التأكد من وجود المصلحة الخاصة للموظف مما تؤثر في قدرته على أداء واجباته.

وأما التعارض الظاهري: فيقصد بها ظهور حالة من المصلحة الخاصة من شأنها أن تؤثر في أداء الموظف لواجباته ومسؤولياته الوظيفية.

أما حالة التعارض المحتملة، فهي حالة احتمالية وجود المصلحة الخاصة للموظف العام.

فيتبين من هذه المواد أنّ مسألة حظر تعارض المصالح ترتبط على نحو وثيق بما يعترئها من نقص في نهوض الموظف العام بالمسؤوليات المنوطة به، ونزاهته في أداء الوظيفة العامة؛ إذ إنّ هذا الاعتبار قد شكّل مداراً لجميع أشكال التعارض.

الأمر الذي يدفع للقول بأنّ هدف المنظم من قواعد حظر تعارض المصالح ذو طبيعة وقائية، فهو يعني - بالدرجة الأولى - سدّ ذريعة أن تؤدي المصلحة الخاصة إلى الحيف بصلاحيّة الوظيفة العامة

4- وثيقة تعزيز النزاهة والإفصاح عن تعارض المصالح - فقرة -سادسا- (ص5)

5- لائحة تنظيم تعارض المصالح في تطبيق نظام المنافسات والمشتريات الحكومية ولائحته التنفيذية (م1/1، 11، 12، 13).

لأغراض المصلحة الخاصة⁶، وذلك تطبيقاً لمبدأ الشورى والمساواة بين المواطنين وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية⁷، كما أنها ترتقي لتكون قواعد رقابية لفحص مدى مشروعية أعمال الموظف وخاصة في حالات التظلم من ذوي الصفة.

غير أنّ هذه الأخيرة تبعث على التساؤل حول الحالات التي يباشر الموظف فيها بعض أعمال وظيفية على حسن نية- وتكون تلك الحالة مطابقة لإحدى الحالات الظرفية لتعارض المصالح بالنسبة للموظف، كأن يكون العمل الذي باشره الموظف قرار تعيين، ويكون الشخص المعين ذا قرابة لمصدر القرار ونحو ذلك، إلا أن متأخذ القرار يكون غير عالم بواقع قرابته مع المعين حين اتخاذ القرار، بل يكون القرار متوافقاً مع معايير التعيين في تلك الوظيفة العامة، فهل يعدّ ظرف قرابة مصدر القرار مع المعين مطعناً في قرار التعيين، أو أنّ حسن نية مصدر القرار وجهله عن قرابته بالمعين تبرر صحة القرار.

وعليه فيمكن إجمال أغراض المنظم وأهدافه من حظر تعارض المصالح في أنّ ذلك سدّ لذريعة الإضرار بالمصلحة العامة بتقديم المصلحة الخاصة، وتحقيق النزاهة في أداء الموظفين وظائفهم، وتحقيق مبدأ المساواة بين المواطنين في الفرص والامتيازات.

فالباحث يهدف لمعالجة هذا الإطار على وجه التحديد، من خلال مناقشة ثلاثة نماذج من أعمال الوظيفة العامة لا على سبيل الحصر.

المبحث الأول: صور تعارض المصالح في الوظيفة العامة

نعالج في هذا المبحث نماذج من أعمال الوظيفة العامة مما يحتمل وقوعها تحت ظرف تعارض المصالح، وهذا لا يعني حصر أعمال الوظيفة العامة، ولا احتمالية وقوع تعارض المصالح في أعمال أخرى؛ بل إنّ المغزى الحصري للبحث يكمن في دراسة أثر حسن النية في دفع تعارض المصالح، ومعالجة هذه النماذج كفيلة ببلوغ التقرير العلمي في هذه المسألة.

المطلب الأول: تعارض المصالح في مهام الاسناد والتعيين

يعدّ من أهمّ أعمال الوظيفة العامة: مهمة تعيين الموظفين، وكذلك اتخاذ القرارات المختلفة، مما هي مقتضى الصلاحيات المخولة للمسؤولين في الجهات الحكومية.

طبقاً لتعريف تعارض المصالح، فإن من المسلم أن تتم ممارسة هذه الصلاحيات في ظرف تعارض المصالح، بأن يتخذ مدير الإدارة قرار تعيين موظف في الجهة الإدارية، ويكون الموظف المعين قريباً للمدير

6- انظر: لائحة تنظيم سلوكيات وأخلاقيات القائمين على تطبيق نظام المنافسات والمشتريات الحكومية ولائحته التنفيذية- (م1/5).

7- النظام الأساسي للحكم السعودي الصادر بالأمر الملكي رقم أ/90 بتاريخ 27 / 8 / 1412 هـ (م8)

الذي أصدر قرار التعيين حتى الدرجة الرابعة، أو أن يُصدر قرارًا بإسناد مهمة في الجهة الإدارية لإحدى الجهات الخاصة في إطار مشاريع الخدمات ونحوها، وتكون لصاحب الصلاحية في قرار إسناد المهام مصلحة لدى الجهة الخاصة المسندة إليها الخدمة ولو من وجه.

غير أنه على الرغم من التسليم بحالة تعارض المصالح في ممارسة هذه الصلاحيات؛ فإنّ التصور يظلّ صحيحًا في كون القرار الصادر بهذا الصدد على وفق المتطلبات النظامية -سواء من جهة المؤهلات والخبرات المهنية المقررة بين يدي التعيين في المنصب، أو الوظيفة المعيّنة، وكذلك الإجراءات- من باب تعارض المصالح. كما أنّه يجب الالتفات لجهة أنّ المعين أو المسند إليه المهام بموجب القرار الصادر في هذا الصدد يظلّ متمتعًا -على قدم المساواة مع سائر المواطنين في تولّي الوظائف أو التقديم على مشاريع، بغض النظر عن واقع علاقته مع متخذ القرار⁸، مما يعني أنّ الوقوف عند مجرد علاقته مع متخذ القرار -كقربة أو نحوه مما يقع تحت تعارض المصالح- من شأنه حرمان مواطن من إحدى حقوقه الدستورية.

المطلب الثاني: تعارض المصالح في عضوية اللجان

إلى جانب ممارسة الصلاحيات الوظيفية، تقتضي طبيعة العمل المؤسسي -وخصوصاً أعمال الوظيفة العامة- نظرية اللجان المتخصصة، إما بتحضير أعمال الجهة الحكومية قبل البتّ في القرارات النهائية بشأنها⁹، أو في عضوية اللجان التأديبية، أو اللجان المختصة بنظر الشكاوى والتظلمات المقدمة من ذوي الشأن ضد قرارات الجهة الإدارية¹⁰.

و من منطلق كون الجهة الحكومية في هذا الخصوص -كياناً مؤسسياً- تتألف من إدارات عدّة، كما أنّها تضم عدداً من اللجان المتخصصة، بالإضافة إلى احتمالية قصور عدد الكوادر الإدارية المؤهلة لدى الجهة عن عدد الوظائف الشاغرة من فئة عضوية اللجان، الأمر الذي يفرض واقع الاضطرار لازدواجية عضوية أكثر من لجنة على الكادر الإداري، وفي تلك الحالة قد تعكس طبيعة المهام في إحدى اللجنتين المسند عضويتها للكادر الإداري على مهام اللجنة الأخرى¹¹، كأن يكون عضواً في لجنة تأديب الموظفين، وفي الوقت ذاته عضواً في لجنة النظر في التظلمات، الأمر الذي يعني بصورة تلقائية احتمالية تأثر قرار الجهة الإدارية أو رأيه في عضوية لجنة التظلمات بالرأي الذي أدلى به في لجنة التأديب.

8- انظر: اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية الصادرة بالقرار الوزاري رقم (1550) وتاريخ 09/06/1440 هـ (م28). والوسيط في القانون الإداري- تنظيم الإدارة العامة- مصطفى أبو زيد فهمي، ط1/ عام1995م دار المطبوعات الجامعية (ص251-253).

9- انظر: نظام المناقصات والمشتريات الحكومية الجديد الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م128) لعام 1440 هـ (م1/87).

10- انظر: نظام الانضباط الوظيفي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م18) وتاريخ 08/02/1443 هـ (م9).

11- انظر: والتعاقد الإداري عن طريق المناقصات العامة- دراسة مقارنة، د. ثامر محمد إبراهيم-ط/بدون عام 2021م-دار السنهوري (ص399).

و يتبين أنّ حالة تعارض المصالح هنا قائمة بصفة ذاتية بين رأيي الكادر الإداري في عضوية اللجنتين، وهو تعارض يُعدّ -وفقا لتصنيف أشكال التعارض- من النوع الظاهري؛ بل من شأنه أن يرتقي إلى التعارض الفعلي، أي: المتحقق، وذلك بمجرد مثل واقع من محاضر النظر في تظلم مقدّم ضد إحدى القرارات التأديبية، وأما حالة الاحتمالية فغير متصورة بشأن حالة التعارض في هذا المقام.

على الرغم من خطورة درجة التعارض في هذه الصورة؛ إلا أنّه لا يجوز تجاهل القواعد الموضوعية التي تحكم أداء الجهة الإدارية في عضوية اللجنتين، وما لها من فاعلية في ضمان نزاهة الرأي في كلتا اللجنتين، مما يعني أنّ سلامة القرار أو الرأي الصادر من لجنة التظلم إنّما يُعرف بفحص مجمل رأي الموظف على ضوء تلك القواعد.

ولهذا فإنّنا نلاحظ بأنّ النظام لم ينفِ احتمالية وقوع ازدواجية العضوية بالكلية بعد أن نصّ على أنّه : "لا يجوز أن يكون من بين أعضاء هذه اللجنة¹² من كان عضواً في اللجنة التي أوصت بإيقاع جزاء الفصل"¹³، ونصّ أيضا على أنه: "لا يجوز لعضو اللجنة أن يتولّى النظر في المخالفات أو التحقيق فيها مع الموظف في حال كان رئيسه المباشر أو تربطه به صلة قرابة أو مصاهرة حتى الدرجة الرابعة".

وبهذا يتبين أن نفي احتمالية وقوع حالة تعارض المصالح محصور في الحالات التي يكون الجزاء المقرر من اللجنة الأولى قد بلغ درجة الفصل من الوظيفة، أو أن يكون الموظف الذي صدر ضده القرار رئيساً مباشراً لعضو لجنة المخالفات، أو تربطه به صلة قرابة، أو مصاهرة حتى الدرجة الرابعة. وما عداها فتبقى احتمالية الازدواجية قائمة، وعلى القاضي أن يفسّر ظاهر تعارض المصالح على ضوء القواعد والمعايير التي تتم مناقشتها في هذا البحث.

المطلب الثالث: تعارض المصالح في المنح والامتيازات

تقتضي سياسة التحفيز أو المساندة أن تقرّر الدولة لرعاياها منحا وامتيازات، تخصص -في الغالب- فئات معينين؛ وفقاً لمعايير واشتراطات محدّدة، وتكون الاستفادة من منح الدولة وامتيازاتها خاضعة لاتباع سلسلة إجراءات التقديم لدى الجهات الإدارية المختصة بمنحها¹⁴.

12- يقصد بها لجنة النظر في مخالفات الموظفين وتقديم التوصية بشأن العقوبات فيها. انظر: اللائحة التنفيذية لنظام الانضباط الوظيفي (م3).

13- يقصد بها لجنة النظر في مخالفات الموظفين وتقديم التوصية بشأن العقوبات فيها- مرجع سابق (ص19).

14- انظر: نظام الضمان الاجتماعي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/32) وتاريخ 4/4/1442 هـ (م9).

فتأتي ضمن أعمال الإدارة التي تكون عرضة لحالات تعارض المصالح- تلك المتعلقة بتطبيق القواعد المنظمة لامتيازات الدولة، كأعمال فرز ودراسة الطلبات المقدمة بهذا الخصوص، وكذا القرارات النهائية بشأن قبولها.

فإذا وقع اختيار الاستحقاق على شخص، وكان بينه وبين المسؤولية الإدارية وجه مصلحة له، أو قرابة به حتى الدرجة الرابعة؛ فإننا نكون أمام حالات من تعارض المصالح.

ولئن سلمنا باحتمالية حالة تعارض المصالح على النحو المتقدم، إلا أنه يجدر لفت الانتباه إلى أن هذا لا يبرر سقوط حق أي شخص من المتقدمين بمجرد ما يربطه بالمسؤول الإداري من وجه مصلحة¹⁵؛ بل إن الاستحقاق أو الاستبعاد يجب أن يستند على قواعد مجردة، كما أن الطعن بتعارض المصالح في استحقاق شخص ما، يجب أن يتم نظره وفقاً لمقتضيات مبدأ المشروعية، ومراعاة القواعد المقررة لاستحقاق المنح والامتياز.

بقي أن نشير إلى أن تعارض المصالح في الامتيازات لتشتبه مع طبيعتها في الاسناد والتعيين، وذلك من جهة تعلّقهما بتطبيق الصلاحيات الإدارية، إلا أنّهما يفترقان من جهة كون الأول (الاسناد والتعيين) على وجه التكليف وتحميل المسؤولية، وأما الأخير (المنح والامتياز) فهي بمثابة أفضال من الدولة ومبادرات تحمل معنى التحفيز، أو مساندة فئة معينة في الظروف التي تواجهها في المجتمع.

ومن أمثلة المنح وامتيازات الدولة في هذا الخصوص: ما تمنحها الدولة في إطار صندوق التنمية العقارية من دفع أرباح القروض المدعومة، وإقراض مؤسسات التطوير العقاري¹⁶، وكذلك مخصصات الضمان الاجتماعي¹⁷، ومن ضمنها مكافأة الامتياز لطلاب التخصصات الصحية في الكليات والمعاهد العلمية المتخصصة¹⁸.

المبحث الثاني: أثر حسن النية في تعارض المصالح

نناقش في هذا المبحث، مسألة النية في العمل الإداري، بالنظر للتحفظات التي تقدّمت الإشارة إليها في الحالات النموذجية لوقوع تعارض المصالح في أعمال الموظف، وذلك لأهمية التوافق بين الحقوق

15- انظر: سمو الحقوق الدستورية- دراسة مقارنة- أ.د. علي هادي عطية و فاطمة فاضل حليح- مجلة الحقوق جامعة النهرين العدد الثالث لعام 2021م مجلد 23- (ص146).

16- نظام صندوق التنمية العقارية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/47) وتاريخ 23/5/1442هـ (م/1/3-أ.ب).

17- انظر: نظام الضمان الاجتماعي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/32) وتاريخ 4/4/1442هـ. (م/9).

18- قرار مجلس الوزراء رقم (67) تاريخ 29/05/1413هـ، حيث نص على أنه تصرف مكافأة شهرية للأطباء السعوديين تحت التدريب مقدارها عشرة آلاف وسبع مائة ريال ويشمل ذلك بدل السكن، برقية رئيس مجلس الوزراء رقم (7710/ب) تاريخ 07/06/1426هـ، تضمنت تحديد مكافأة خريجي كليات الطب تحت التدريب الامتياز بـ(6000).

النظامية للأشخاص ذوي المصلحة مع الموظّفين في الخدمات التي يختصّون بتقديمها في وظيفتهم، وبين تطبيق مقتضيات قواعد حظر تعارض المصالح، فنناقش هذه المسألة عن طريق بحث مكانة النية في العمل الإداري، ثم نعالج معايير فحص ظاهر الأحوال الظرفية لتعارض المصالح، وفي الأخير نبين القواعد التي يُستند إليها في دفع حقيقة تعارض المصالح في بعض أحوالها الظرفية.

المطلب الأول: مكانة حسن النية في الوظيفة العامة

تقوم دراسة مكانة حسن النية في الوظيفة العامة على مسألتين مهمتين:

المسألة الأولى: مكانة النية في أركان القرار الإداري

عند التحقيق نجد أنّ الباحثين في القانون الإداري على الرغم من اختلافهم في أركان القرار الإداري؛ إلا أن مسألة النية تُعدّ من الأركان المتفق عليها في بحوث أركان القرار.

فقد عرّفوا القرار الإداري بأنه (إفصاح الإدارة - في الشكل الذي تحدده القانون - عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مراكز قانونية معينة، متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة)¹⁹، أو أنّه (إفصاح عن إرادة منفردة يصدر عن سلطة إدارية ويرتب آثاراً قانونية)²⁰، وعرّف القرار الإداري بأنّه: (تعبير عن إرادتها المنفردة والملزمة بقصد إحداث أثرٍ قانونيٍّ نهائيٍّ)²¹

إنّ جملة (وكان الباعث عليه...الخ) في التعريف الأول، وجملة (إرادة منفردة) في التعريف الثاني والثالث، تعبر عن النية، وهي مفردات مرادفة لها، مما استنتج منه الباحثون أنّ النية ركنٌ أساس في القرار الإداري، فقد ظهرت بمثابة المدار في مختلف عبارات التعريف؛ إذ إنهم يقصدون بالنية هنا عنصر توجّه قصد الإرادة - ممثلة في الموظف المختص - في إحداث الأثر القانوني، فيتبيّن أنهم جعلوا النية هي المنطلق بالنسبة لمفعول القرار الإداري.

أما من جهة الباحث، فيرى أنّه: لئن كنّا نجد فارقاً نسبياً بين قصد الباحثين بالنية في بحث أركان القرار الإداري، وبين مسألة حسن النية المطروحة في هذه الدراسة، إلا أنّ المسألتين لا تخلوان عن جانب اتفاق، وهي جهة كون النية الباعث الحقيقي للموظف نحو اتخاذ القرار، وأنّ هذا الباعث من شأنه أن يتأثر

19- القضاء الإداري ومجلس الدولة (قضاء الإلغاء) - د. مصطفى أبو زيد فهمي - دار المطبوعات الجامعية (ص492)

20- القضاء الإداري - أ. د. ماجد الحلو، ط/ بدون عام 1985 هـ (ص271).

21- الوسيط في القضاء الإداري - أ. د. عاطف البنا - ط/ بدون عام 1988 هـ (ص 41).

بالظروف التي تحيط بمصدر القرار، كما أنه يجب التسليم بإمكان حيادها، ونزاهة مخرجاتها، وهذه الأخيرة هي المعبر عنها بحسن النية.

فإذا كانت النية تصلح مداراً لاعتداد المنظم بالقرار الإداري، توجب - في اعتقادنا - إجراء دراسة عن مدى سلامة النية، وحيادها في كل قضية بحسبها، من أجل إصدار حكم صحيح على المخرجات التي تنتجها، ويكون من المجحف إعطاء حكم سلبي في حق نتيجة معينة بالاستناد لمجرد حالة تعارض مصالح ظاهري قبل فحص حقيقة القضية.

المسألة الثانية: الغاية في القرار الإداري

يُقصد بالغاية في القرار الإداري: الهدف النهائي الذي يقصد مصدر القرار تحقيقه، وهو غالباً تحقيق المصلحة العامة، أو سير العمل²²، فبالنظر لجهة أن القرارات الإدارية تُعدّ من أهم الأدوات الفنية التي تنفذ بها أعمال الوظيفة العامة، حرّى بنا أن نحرر مسألة الغاية في القرار الإداري، من أجل مزيد من الإيضاح حول الاعتبار القانوني لجانِب حسن النية حين تطبيق قواعد تعارض المصالح.

لا شك أن الباعث الأصلي في أي قرار إداري هي الرغبة العامة من جهة الإدارة في إشباع حاجة المجتمع بالخدمة المقرر تقديمها.

إلا أن ثمة عنصر خفي وراء هذه الرغبة العامة، وهذا العنصر يكمن في حقيقة الرغبة الفردية للموظف، أو المسؤول الإداري الذي اتخذ أحد القرارات التنفيذية للخطط التي وضعتها الجهة الإدارية لأجل تحقيق الغرض العام²³، فالنظر القضائي يتوجّه إلى فحص حقيقة هذه الرغبة الفردية، ومدى تركيزها صوب تحقيق غرض المنظم من وضع الخطط، فمتى تبين أنها تتحرف عن الغرض الذي ترمي الإدارة لتحقيقها، عدّ القرار معيباً، بما يسمى بـ (عيب الغاية)، أو (عيب الانحراف بالسلطة)، أو عيب (الإساءة في استعمال السلطة)، مما يوجب في النتيجة وجود إلغاء القرار²⁴.

يدلّ مفهوم المخالفة من ذلك وبصفة تلقائية أنه متى تأكّد توجه رغبة مُصدر القرار الإداري صوب حقيقة هدف الجهة الإدارية من غير أيّ شائبة، يجب أن يُحكم بصحة القرار.

²² - موقع دليل المصالح المادية والمالية. https://www.dalilalmassalih.com/2022/12/blog-post_94.html.

²³ - انظر: الوجيز في القضاء الإداري - مبدأ المشروعية - دعوى الإلغاء - دراسة مقارنة - د. علي عبد الفتاح محمد، ط/بدون عام 2009م، دار الجامعة الجديدة (ص370). والقضاء الإداري ومجلس الدولة (قضاء الإلغاء) - د. مصطفى أبو زيد فهمي - دار المطبوعات الجامعية (ص815).

²⁴ - الرقابة على أعمال الإدارة - دراسة مقارنة - د. محمد كامل ليلة. ط/بدون عام 1973م دار الفكر العربي (ص85). والقضاء الإداري ومجلس الدولة (قضاء الإلغاء) - المرجع السابق (ص815).

ومن جهتنا على صعيد التنزيل نجد أنّ حالة تعارض المصالح، لا تخرج عن كونه ضرباً من سوء الانحراف بالسلطة، لما تقدّم في تعريفه عند بيان المفهوم الفني للدراسة²⁵، فعلى الرغم من توجّه الرغبة العامّة لدى الجهة الإداريّة نحو تحقيق مشروع ما تخدم مصلحة عامّة، أو تعيين موظّفين، أو منح امتيازات معيّنة للمواطنين؛ فإنّ نظريّة تعارض المصالح تعني أنّ الموظّف الذي يباشر القرارات المتعلّقة بتنفيذ هذا الغرض العامّ، قد يستغلّ هذه الغاية العامّة للمصلحة الخاصّة²⁶، فإما أن يعيّن في المنصب أو في الوظيفة من ليس بكفء، أو يُسند مهامّاً إلى شخص غير مؤهل بالقيام بها، وكذا لو مَنَح شيئاً من الامتيازات والمنح التي تعطيها الدّولة إلى شخص لا يستحقّها وفق النظم واللوائح المنظّمة.

وبهذا، يتأكّد القول بأنّ القانون يُضفي اعتباراً مهماً لمسألة حسن النّيّة في أعمال الوظيفة العامّة؛ حيث إنّ عيب الانحراف بالسلطة المشار إليه أعلاه، يُعدّ من العيوب التي صنّفها الباحثون - على صعيد التطبيق أنها عيوب احتياطيّة، وذلك كونها مرتبطة بمقاصد ونوايا مُصدر القرار²⁷، فتسميته احتياطياً من حيث التطبيق، تعني أنّ القضاء لا يلجأ إليه حين فحص مشروعيّة القرار إلّا في آخر المطاف؛ لصعوبة الوقوف على حقيقة النوايا والمقاصد.

المطلب الثاني: معايير فحص تعارض المصالح في أعمال الموظّف

نشير إلى أنّه تتعدّد معايير فحص مشروعيّة القرار الإداري، كالاختصاص، والشكل، والإجراء، والسبب، والمحلّ، ثم الغاية، غير أنّ الحديث في هذ المطلب يرتكز على معالجة المعايير التي يُعرف بها مدى سلامة القرار الذي تنطبق عليه إحدى الحالات الظرفيّة المجرّدة لتعارض المصالح، ومع ذلك سنعرض لبعض المعايير العامّة في رقابة القضاء على القرار الإداري بقدر ارتباطها مع المسألة محلّ البحث، فسنعالج معايير هذا الإطار في أربع مسائل:

المسألة الأولى: معيار استيفاء المتطلّبات النظاميّة

كلّ أعمال الوظيفة العامّة التي تقدّمت مما قد يتطابق في ظاهره مع إحدى صور تعارض المصالح؛ فإنّ المنظّم يضع لها نصوصاً خاصّة تنظّم إجراءات العمل المعيّن، ففي حال التعيينات، قد نصّ نظام

25- راجع صفحة 6 من البحث، حيث قررنا أنه حالة ظرفيّة بالنسبة للموظّف العامّ، أو المسؤول الإداري يكون أحد هذين الأخيرين فيها ملزماً بأن يُفصح عن واقع مصلحته الخاصة والتي تتعارض مع مصلحة الجهة الإداريّة، وإلا كانت الأعمال التي يؤدّيها في تلك الظرف عرضةً الطعن من صاحب المصلحة، أي أن سكوتها عن الحالة يعد انحرافاً بالسلطة.

26- انظر: الوجيز في القضاء الإداري - مبدأ المشروعية - دعوى الإلغاء - دراسة مقارنة - د. علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق (ص 399).

27- القضاء الإداري (القرارات الإداريّة ومبدأ المشروعية) - مجموعة بحوث لباحثين مختلفين، ط/ عام 1426هـ - المنظّمة العربيّة للتنمية الإداريّة/ جامعة الدول العربيّة وديوان المظالم بالملكة العربيّة السعديّة (ص 147)، والوجيز في القضاء الإداري - مبدأ المشروعية - دعوى الإلغاء - دراسة مقارنة - د. علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق (ص 399).

الموارد البشرية على الشروط والمؤهلات والخبرات الواجب توفرها في الموظف المطلوب تعيينه²⁸، وكذلك تُصدّر لوائح خاصة بالوظائف المستثناة والشروط المتعلقة بشغلها²⁹، وتتولى إدارة الموارد البشرية مسؤولية الإعلان، وإدارة عملية شغل الوظائف؛ إما بالتعيين، أو بالتعاقد لأداء مهمة³⁰، كما أن عنصر المنح والامتيازات يتم بتحديد الفئات والحالات المعتبرة في فرز الطلبات المقدمة على الاستفادة منها، فإن جانباً من قياس مدى سلامة حقيقة العمل الذي يظهر في شكل تعارض المصالح، ينطلق أولاً في فحص توافر كافة هذه المتطلبات التي وضعها المنظم.

المسألة الثانية: معيار الإجراءات الإدارية.

إلى جانب الاشتراطات والمتطلبات النظامية؛ فإن العمل الإداري بطبيعته يخضع لشكلية معينة، تتمثل في منظومة الإجراءات التي يجب على الإدارة أن تتقيد بها في إصدار قرار الاعتماد³¹، والإجراءات في هذا المعنى على نوعين: 1- شروط ومتطلبات التعيين، 2- القواعد الإجرائية المنظمة لإجراءات التعيين، فعلى الرغم من صعوبة فحص نية مصدر القرار؛ إلا أنه من السهل أن يتبين للقضاء مدى التزام الإدارة بهذه الإجراءات، وإذا ما تأكد لديها أن مصدر القرار قد اتبع القواعد الحصرية التي تنظم إجراءات التعيين، أو ترسية منافسة ونحوها، أو منح امتياز؛ فإن العدالة تقتضي عدم الوقوف عند مجرد الحالة الظرفية لتعارض المصالح؛ إذ إن القرار الإداري في هذه المرحلة يرتقي لدرجة العمل القانوني، والذي يُعدّ إفصاحاً من الإدارة بقصد إحداث أثر قانوني، على اعتبار أن القانون الذي أفصحت الإدارة عن هذه الإرادة بموجبه هو ذاته الذي يكفل النتيجة الصحيحة من العمل³²؛ بغض النظر عن الظروف التي يخضع لها العمل بعد ذلك من مهام الرقابة القضائية.

المسألة الثالثة: سابق العلم

تأتي ضمن النظريات التي يمكن أن تُشكل حالة ظرفية لتعارض المصالح، احتمالية كون الموظف أو المسؤول الذي أصدر القرار غير عارف بعلاقة المصلحة بينه وبين من يتخذ القرار لمصلحته³³، وإن مدى معرفة الموظف لعلاقته بذي المصلحة هنا، لمن أهم العناصر التي تؤثر بصفة مباشرة في كشف

28- اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية الصادرة بالقرار الوزاري رقم (1550) وتاريخ 09/06/1440 هـ (م28). وانظر: مبادئ وأحكام القانون الإداري- د. محمد رفعت عبد الوهاب - ط/بدون عام 2005م - منشورات الحلبي الحقوقية (ص369).

29- اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية - المرجع السابق (م31).

30- اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية - المرجع السابق (م32) وانظر المادة (92) وتالياتها حتى المادة (103) من اللائحة ذاتها.

31- اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية - المرجع السابق - (28) وتالياتها حتى (46).

32- مبادئ وأحكام القانون الإداري- د. محمد رفعت عبد الوهاب - ط/بدون عام 2005م - منشورات الحلبي الحقوقية (ص469).

33- أي: الشخص الذي يشكل القرار الصادر تعديلاً في مركزه القانوني، سواء بتعيين في وظيفة أو إسناد مهام أو منح امتياز.

حقيقة حالة تعارض المصالح، لأجل معرفة ما إذا كانت في مواجهة قواعد حظر التعارض، أو أنّ العمل قد وقع صحيحاً فيرتّب آثاره النظامية.

على صعيد التطبيق، قد يثور الجدل حول إمكان إثبات عكس التعارض من خلال هذا المعيار؛ إلا أن هذا التساؤل يزول، بالنظر لتعدد وسائل الإثبات، وما وصلت إليها التقنية من أجهزة متقدمة، لدرجة ضمان صحة المخرجات، فالقرائن المقتبسة من تلك الوسائل يمكن للقاضي أن يثبت من خلالها³⁴، وإن وقوفه عند الوجود المادي لحالة تعارض المصالح فقط، ليس كافياً في الحكم لقبول الطعن ضدّ قرار المسؤول الإداري؛ لأنّ تعارض المصالح من جنس الانحراف بالسلطة كما تقدّم، وإنّ هذا الأخير قد صنّف بأنه عيب قصديّ، أي: أنه يشترط لقبول الطعن بشأنه أن يكون مُصدر القرار على علم بخروج قراره عن المصلحة العامة³⁵، فيجب على القاضي أن يفحص عن مدى إحاطة متخذ القرار بوجود الرابطة بينه وبين ذي المصلحة في القرار محلّ الطعن، ويمكن ذلك عن طريق استجواب الطرفين، وعن طريق تتبّع ظروف ووسائل الاتصال لدى كلّ منهما، ومتى تأكّدت لدى القاضي أنّ الموظّف لم يكن عارفاً بوجه المصلحة بينه وبين ذي المصلحة في القرار، ولا عن حقيقة الرابطة بينهما، اقتضت العدالة أن يتمّ تفسير الواقع الماديّ لحالة تعارض المصالح بما يتوافق مع قواعد تخصيص أخرى عامّة سنتناولها في المطلب القادم.

وهذا المعيار يُعدّ دليلاً واضحاً في كشف مدى صحة حالة تعارض المصالح، أو كونه منحصرًا في شكله الماديّ فقط.

المسألة الرابعة: الالتزام الإداري وتطبيق اللوائح والتعليمات

لقد وضع النظام قواعد وتعليمات إدارية لأجل الحدّ من احتمالية وقوع حالة تعارض المصالح في الوظيفة العامة، فإنّ هذه المسألة تهدف لبيان أهمية تقيّد الموظّف بتلك التعليمات، ومدى دلالتها على حسن نيّته في تقادي تعارض المصالح.

فقد نصّت مدوّنة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة، على أنه: "يجب على الموظّف أن يُفصح خطئاً لإدارة الجهة التي تحدّدها جهته عن أيّ حالة تعارض مصالح حالة أو محتملة قبل اتخاذه القرار، أو إبدائه الرأي في الواقعة محلّ التعارض"³⁶.

34- القضاء الإداري (القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية) مجموعة بحوث لباحثين مختلفين - المرجع السابق (ص452).

35- الوجيز في القضاء الإداري - مبدأ المشروعية - دعوى الإلغاء - دراسة مقارنة - د. علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق (ص401).

36- مدوّنة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة (1،2/19).

فإنّ هذا النصّ صريحٌ في حال وجود حالة تعارض المصالح بين الموظف وبين إحدى الجهات التي تتوجّه الإدارة الحكوميّة لإبرام علاقة معها يجب عليه أن يفصح عن تلك العلاقة وفقاً للإجراءات النظامية المحدّدة³⁷.

كما نصّت المدونة في المادّة الأخرى على أنّه: "على الموظف ألا يشارك في أيّ قرارٍ يؤثّر بشكل مباشر أو غير مباشر على ترسية أيّ عقد يكون أحد أقربائه طرفاً فيه"³⁸.

وهذه المادّة الأخيرة جاءت مؤكّدة للمعنى المتقدّم ذاته، فإذا توجّهت الإدارة الحكوميّة لإبرام علاقة مع أيّ فردٍ أو جهةٍ، فإذا كانت للمسؤول الإداري أو الموظف قرابة مع تلك الجهة المتعاقد معها، وجب عليه أن يتنحّى عن المشاركة في اتخاذ القرار المتعلّق بالترسية.

فإذا وقف الموظف العامّ عند أحكام هذه الموادّ، فقام بالإفصاح المنصوص عليه عن طريق تعبئة النموذج المعدّ لذلك خصيصاً³⁹، و لم يشارك في شيء من القرارات المؤثرة في الترسية على الجهة، كان ذلك دليلاً واضحاً على حسن نيّة الموظف في درء تعارض المصالح، والالتزام بالقواعد المنظّمة لها.

فغاية هذا المعيار هو أنّه إذا اشتمل عملٌ من أعمال الوظيفة العامّة في ظاهره على تعارض مصالح، بناءً على وجود قرابة بين مسؤولٍ إداريٍّ أو موظّف في الجهة الحكومة مع إحدى الجهات المتعاقد معها، أو أيّ صورة أخرى من صور تعارض المصالح غير القرابة، فإذا تبين بأنّ الموظف أو المسؤول المعين قد أفصح قبل إبرام العلاقة، وأنّه لم يشارك في القرارات المؤثرة في ترسية التعاقد، كان حريّاً بأن يُحكم بصحة ذلك العمل، وألا يُلنّقت لظاهر الشكل من وجود علاقة القرابة بين الموظف العام والجهة المتعاقد معها.

المطلب الثالث: قواعد ومبررات دفع تعارض المصالح

إذا تقرّرت إمكانية الوجود الماديّ لحالات من تعارض المصالح، وكذا وجود معايير متخصّصة في اختبار ومعرفة حقيقة حالات التعارض، نعرض في هذا المطلب لبحث الأسس التي تقوم عليها ضرورة التفسير الإيجابي للواقع الماديّ لحالات تعارض المصالح، وتندرج تحت هذا المعنى مسألتان:

المسألة الأولى: المساواة أمام القانون.

نصّ النظام الأساسي للحكم في المملكة العربيّة السعوديّة على أنّه: "يقوم الحكم في المملكة العربيّة السعوديّة على أساس العدل والشورى والمساواة، وفق الشريعة الإسلامية"، ونصّت اللائحة التنفيذية للموارد

37- انظر: وثيقة تعزيز النزاهة والإفصاح عن تعارض المصالح (سابعاً) إجراءات الإفصاح.

38- مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامّة (1/2/19).

39- انظر: وثيقة تعزيز النزاهة والإفصاح عن تعارض المصالح (تاسعاً) نماذج إفصاح استرشادي.

البشرية في الخدمة المدنية على أنه: "يمنح المتقدمون في المنافسات الوظيفية فرصًا متساوية للتنافس، وعلى الجهة الحكومية توفير جميع الوسائل والأدوات لذوي الإعاقة بما يتناسب مع طبيعة احتياجاتهم" ⁴⁰.

ويُعدّ من أجديات الحقوق الدستورية في شتى النظم المقارنة، ذلكم لأنّ الناس متساوون أمام القانون؛ سواء في تحمل الأعباء أو الفوز بالامتيازات⁴¹، ويمتدّ هذا الحقّ ليشمل جميع الفرص التي تكون فيها مشاحة بين المواطنين؛ بما فيها ذلك الحالات التفصيلية التي تقدّم البيان بأنّها قد تتمّ في إحدى الحالات الظرفية من تعارض المصالح.

فالوقوف عند الواقع الماديّ لحالة تعارض المصالح من شأنها تجاوز هذا المبدأ، وتعطيل الحقّ الدستوري بالنسبة لمن تربطه علاقة بالمسؤول المختصّ باتخاذ قرار معيّن لتعديل مركز نظاميٍّ معًا، حتى مع تطابق الاشتراطات وكافة المتطلبات النظامية عليه، ويمتلك جميع المؤهلات الكفيلة باستحقاق المركز القانوني الذي يهدف القرار إلى إحداثه.

المسألة الثانية: التلازم بين النصوص، وموجباتها الحكمية.

تهدف هذه المسألة لبيان ضرورة الربط بين النصوص، وما ينتج عن التقيّد بأحكامها، فاللوائح التي تنظّم الشروط والإجراءات المتعلقة بأعمال الوظيفة العامة تتمتع باعتبارها لدى المنظّم، أي: أنّ الأحكام المتعلقة بها محلّ اعتبار لدى القانون، فتقيّد رجل الإدارة بأحكام تلك النصوص محلّ اعتبار خاص، ويجب أن يُنتج أثرًا في العمل المؤدّى على ضوءها⁴²، مما يعني أنّ اجتياز العمل جميع مراحل اختباره أمام المعايير واللوائح والتعليمات الخاصة بها، يجب أن يُكسب العمل صلاحيته أمام القانون، بغضّ النظر عن سائر الظروف الشكلية التي لا تقتصر فقط على بعض الحالات الظرفية؛ كتعارض المصالح ونحوه؛ لأنّ هذه الأخيرة من شأنها أن تقضي بفكّ النصّ النظامي عن النتيجة الطبيعية في التقيّد بأحكامه.

وإنّ لهذه المسألة عمقًا أكثر دلالة في خطر التمسك بالشكل الماديّ لحالات تعارض المصالح، يتمثّل في وجوب الالتفات إلى الغرض الحقيقيّ من العمل، وما ترمي إليه الإدارة من خدمة للمصلحة العامة، فإنّ تقيّد رجل الإدارة بمقتضى اللوائح والشروط واتباعه الإجراءات الحصرية؛ بالإضافة لعدم سابق العلم لديه بظرف المصلحة الخاصة، لتعني -وبشكل قاطع- صفاء ضميره في إصدار القرار نحو خدمة الغرض من الحقّ العام؛ بل بالأحرى تحقق النفع العام من العمل⁴³، مما يعني أنّ التمسك بحرفية مطابقة الشكل الماديّ

40- اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية - المرجع السابق (م30).

41- الوسيط في القانون الإداري- تنظيم الإدارة العامة- مصطفى أبو زيد فهمي- مرجع سابق (ص251).

42- مبادئ وأحكام القانون الإداري- د. محمد رفعت عبد الوهاب - ط/بدون عام 2005م - منشورات الحلبي الحقوقية (ص471).

43- انظر: الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري- الكتاب الثاني، د. محمد ماهر أبو العينين، ط/ بدون عام 2025م دار روائع القانون للنشر والتوزيع (ص772).

لتعارض المصالح يؤدي لطرح تلك النتيجة؛ لأجل أمورٍ لا تعدو نطاق الشكل، أو هي مجرد خدشٍ ظاهريٍّ لبعض القواعد الوقائية.

تأسيسًا على ما تقدّم، يعتقد الباحث أنّ إعمال قواعد تنظيم تعارض المصالح الوقائية - خاصة بعد الوجود الفعلي للعمل - يجب أن تنحصر في نتائج الأعمال التي ينتهي القضاء في بحث مشروعيتها إلى تحقق حالة البطلان، مما يعني أنّ عدم تطبيق قواعد تنظيم تعارض المصالح بشأنها يؤدي إلى الحكم بما يخالف قواعد العدالة والنظام العام.

المبحث الثالث: تطبيقات قضائية

جرى تخصيص هذا المبحث لبيان الواقع القضائي عن التقارير التي تقدّمت، وذلك بعرض بعض القضايا القائمة على حالات وقائع وظواهر مجرّدة انتهى القضاء فيها إلى حكم مغاير، بناءً على إحدى القواعد والمعايير التي تقدّمت، من غير أن نقيّد بالقضايا المتعلقة بتعارض المصالح؛ نظرًا لكونها مسألة وقائية بطبيعتها، مما أدّى إلى ندرة قضايا تعارض المصالح في التطبيقات القضائية على اعتبار أنّه تتم معالجة غالب قضاياها قبل تحريك دعوى بشأنها.

المطلب الأول: دفع تعارض المصالح في صلة قرابة - شهادة شاهد

نعرض لقضية تمسك فيها أحد أطراف الدعوى بظاهر الحال من تعارض المصالح، بين الشاهد والمشهود له في الدعوى، ومع ذلك لم تعتدّ الدائرة بالطعن؛ بالاستناد لعواض أخرى يأتي بيانها في دراسة القضية.

الفرع الأول: عرض القضية⁴⁴.

تقدّم المدعي بدعوى لدى المحكمة المختصة طلب فيها إثبات تنازل المدعى عليه عن حصته في شركة تمّ إنشاؤها بينهما مناصفة، وقدم المدعي لإثبات دعواه مستندًا محررًا من المدعى عليه بما يثبت تنازله عن جميع مستحقّاته في الشركة، كما أنّ المدعى عليه قد أخذ إقرارًا من المدعي بتحمّل المدعي كافة التزامات الشركة، وأن لا يتبعه هو - المدعي عليه - من ذلك شيئًا، إضافة إلى تلك المستندات التي قدّمها المدعي قدّم شهادة شاهدين على صدق دعواه في تنازل المدعى عليه عن حصته في الشركة.

44- مجموعة الأحكام والمبادئ التجارية- القضية رقم 4094 / 10 / ق عام 1433هـ- الحكم الابتدائي 17/ د تج/ 1 / 10 لعام 1435هـ- قضية الاستئناف رقم 2/ 2903 / س لعام 1435هـ- حكم الاستئناف رقم 2/ 75 / 6 / 1435هـ (ص1215) و (ص1223).

طعن المدعى عليه في شهادة أحد الشهود بأن له صلة قرابة مع المدعى، كما طعن بأن الشاهدين سبق أن توگلا عن المدعى⁴⁵.

الفرع الثاني: دراسة القضية:

لقد طعن المدعى عليه في الشهادة التي قدّمها المدعى لتقوية بيّناته بحالات تُعدّ من تعارض المصالح، وهي: وجود صلة القرابة بين الشاهد والمشهود له المدعى، وإنّ هذا الطعن لا يخلو من وجود تعارض المصالح من حيث الظاهر وشكل الطعن.

ومع ذلك نجد أنّ الدائرة المختصة قد طرحت هذا الظاهر، وأخذت بشهادة الشاهدين على اعتبارها مساندة للبيّنات الأخرى التي قدّمها المدعى، ولكون صلة القرابة التي زعمها المدعى عليه لم تكن ضمن الدرجات التي تؤثر في قبول الشهادة؛ بل لم تكن صلة قرابة حقيقية؛ إذ إن حجة المدعى عليه في ذلك لم يكن سوى أنّ الشاهد والمدعى مسجلين في دائرة مدنيّة واحدة، وفي نفس المركز، ونفس المحافظة، وبطبيعة الحال؛ فإنّ هذا لا يُعدّ معياراً لإثبات صلة القرار، ناهيك عن أن تكون ضمن الدرجات التي تُوجب ردّ الشهادة بين الأقارب.

لم تلتفت الدائرة القضائيّة للطعون التي أثارها المدعى عليه في دفع الشهادة؛ بل حكمت بثبوت تنازل المدعى عن حصّته في الشركة؛ وجاء في تسبيب الحكم أنّ صلة القرابة لا تُعدّ موجبا لردّ الشهاد ما لم تكن القرابة من الدرجات المنصوص عليها عند الفقهاء، وإنّ حال طعن المدعى عليه لم يكن من ضمنها، كما نصت الدائرة في تسبيبها بأن وكالة الشاهدين عن المدعى سابقا لا توجب ردّ شهادتهما مالم تكن الوكالة عنه في الدعوى ذاتها⁴⁶.

التعليق:

يتبيّن من دراسة التطبيق أنّه متى كان قصد الموظّف أو الشخص القانونيّ بوجه عام قصداً حسناً في إحداث أثرٍ ما؛ فإنّ ذلك العمل يقع صحيحاً، بغض النظر عن شكله الظاهريّ، ولا يتوقف عند تعارض المصالح؛ لأجل اعتبار الأثر؛ مع ظهور حُسن النّيّة، والالتزام بالإجراءات الخاصة بتنظيم تعارض المصالح.

45- مجموعة الأحكام والمبادئ التجارية- القضية رقم 4094 / 10 ق عام 1433 هـ - مرجع سابق (1225) و (ص1234).

46- مجموعة الأحكام والمبادئ التجارية- القضية رقم 4094 / 10 ق عام 1433 هـ - مرجع سابق (ص1234).

المطلب الثاني: دفع تعارض المصالح لانتفاء العلاقة بين ظاهر المصلحة والفعل المدعى به

في هذا المطلب نناقش قضية أقامت المدّعية دعوها على أنّ أحد المتّهمين قام بتحريض الآخر على الاعتداء على الموظف العام؛ لأجل منعه من أداء مهامّ وظيفته.

الفرع الأول: عرض القضية⁴⁷.

وجّهت هيئة الرقابة والتحقيق دعوها ضد ثلاثة متّهمين، بين المتهم الثاني والثالث علاقة زوجيّة، تضمّنت الدّعى أن المتهم الأول شارك مع الثاني في استعمال القوّة والعنف في حق مدير المركز الصحيّ الذي يعمل فيه المتهم الثالث -وهي زوجة المتهم الثاني-، وأنّ الغاية من العنف هو منع المدير من إجراء التحقيق مع المتهمة الثالثة حين تأخرت عن حضور العمل في الوقت المقرّر .

لم تُقدّم المدّعية (هيئة الرقابة والتحقيق) دليلاً واضحاً يُثبت قصد المتّهمين من العنف بأن يمنعوا مدير المركز الصحي من إجراء التحقيق مع المتهمة الثالثة، فحكمت الدائرة بعدم اختصاص المحكمة؛ وأنّ البين في ظروف الدّعى هو أن العراك لم يكن لأجل المنع من القيام بواجب الوظيفة؛ حيث إن ذلك لا يمنع من القيام بإجراء التحقيق مع المتهمة الثالثة، وأن المحكمة لا تختص بنظر الدّعى مالم يثبت قصد المتهمين لهذا المعنى (المنع من أداء أعمال الوظيفة)⁴⁸.

الفرع الثاني: دراسة القضية:

من خلال التأمل في عرض القضية وفي تفاصيل صك الحكم يتبيّن أن حالة تعارض المصالح قائمة بين المتهم الثاني والثالثة؛ لكونهما زوجين، كما أنّ هناك حالة تعارض مصالح بين المتهم الأول وبين الثاني؛ لكونهما أخوين.

إنّ هذا الشكل الظاهري لتعارض المصالح، هو الذي دفع الهيئة لتحريك الدّعى ضد المتهمين وأنّ تعاركهم مع المدير الإداري هو لأجل منعه من التحقيق، إلا أنّ الدائرة لم تعتدّ بمجرد ذلك؛ بل حكمت بعدم الاختصاص، وأشارت في تسبيبها للحكم أنّ ما قد يحدث بين أطراف النزاعات التي يكون أحد أطرافها موظفاً، لا يُمكن اعتبارها دائماً بأنها لأجل المنع من الوظيفة العامّة؛ بل إن ذلك قد يكون نتيجة مشاحنات ومشاكل خارجيّة، وهو عينه الذي يظهر في ظروف هذه الدّعى، وأنّ الدائرة لا ترى بأنّ اتصال المتهمة

47- مجموعة الأحكام والمبادئ التجارية- القضية رقم 151 / 3 / ق عام 1431هـ - الحكم الابتدائي 179/د/ج/ 11 لعام 1431هـ - قضية الاستئناف رقم 4264/ق لعام 1431هـ - حكم الاستئناف رقم 158 / 5 / 1432/5هـ (ص577).

48- مجموعة الأحكام والمبادئ التجارية- القضية رقم 151 / 3 / ق عام 1431هـ - مرجع سابق (ص579 - 581).

الثالثة على زوجها كان لأجل منع الموظف العام من التحقيق؛ حيث إنه يُمكنه القيام بالتحقيق بعد خروج المتهم الأول والثاني⁴⁹.

التعليق:

يتأكد لدى الباحث مما تقدّم أنّ ظاهر تعارض المصالح لا يتوقّف عنده لتقرير سحب الاعتراف بصحة الأحكام أو أعمال الوظيفة العامة، كما أنّ ظاهر تعارض المصالح بين اثنين لا تكفي لتوجيه التهمة لهما بشأن التواطؤ للقيام بجريمة ما؛ بل إنه يجب النظر في ذلك كلّ إلى مدى التزام الموظف بالقواعد التي تنظم أحكام تعارض المصالح، وإلى حقيقة توجّه قصد الفاعل أو المتهم نحو التواطؤ في ارتكاب الجريمة، فإذا انتفت سوء النية وكان الموظف قد التزم بالإجراءات التي فرضتها القواعد المنظمة، كان على القاضي أن يطرح الحالة الظاهرة من تعارض المصالح ويحكم بالمقتضى الشرعي.

الخاتمة:

تشتمل خاتمة البحث على المحاور الآتية:

النتائج:

على ضوء الأهداف التي رسمها الباحث في مقدّمة البحث، يمكن رصد النتائج الآتية:

1. أنّ مصطلح تعارض المصالح حالة ظرفيّة يكون فيها الموظف العام أو المسؤول الإداري ملزماً بأن يُفصح عن واقع مصلحته الخاصة، والتي تتعارض مع مصلحة الجهة الإداريّة، وإلا كانت الأعمال التي يؤدّيها في تلك الظروف عرضة الطعن والالغاء.
2. فحوى العمل الإداري ومبتغى الدولة من تعيين الموظف العام: هو إيصال خدمات الدولة إلى الرعية على قدم المساواة، وتحقيق تكافؤ الفرص بينهم.
3. تحقيقاً لهذا الغرض قد وضع المنظم قواعد تحدّد من الظروف التي تؤثر في انحراف الموظف عنه.
4. تبين للباحث أنّ مجرد الوجود الماديّ لتعارض المصالح متصوّر في جوانب كثيرة من أعمال الموظف العام، وتمّ رصد ثلاثة منها، وهي: تعارض المصالح في مهام الإسناد والتعيين في الوظائف والمناصب الإداريّة، وتعارض المصالح في عضوية اللجان، كأن يكون الموظف العام عضواً في أكثر من

49- مجموعة الأحكام والمبادئ التجارية- القضية رقم 151 / 3 / ق عام 1431هـ - مرجع سابق (ص580).

لجنة، ويكون القرار الذي يُصدره في إحداها محل تدقيق لدى اللجنة الأخرى، وفي الأخير تعارض المصالح في آليات فرز المستفيدين في المنح وامتيازات الدولة.

5. توصل الباحث إلى أنّ حسن النية يُعدّ مداراً هاماً في تقدير القضاء الإداري حين النظر في مشروعية القرارات الإدارية التي تقع محلاً لطعن أصحاب الشأن.

6. توصل الباحث لأدوات معيارية متخصصة تُعنى بفحص الوجود المادي للحالات الظرفية التي تشكّل تعارض مصالح، وهي: استيفاء المتطلبات النظامية، والتقيّد بالإجراءات الإدارية، وأسبقية العلم لدى الموظف، والالتزام بأحكام اللوائح والتعليمات.

7. توصل الباحث لتقرير مبادئ دستورية تستوجب تفسير الوجود المادي لتعارض المصالح في مصلحة صحة العمل متى كانت نتائج فحص المشروعية على ضوء معاييرها العملية إيجابية.

التوصيات:

على خلفية النتائج التي تمخض عنها البحث، يدلي الباحث بالتوصيات الآتية:

1. أهمية إعمال مبدأ المشروعية عند محاكمة أعمال الوظيفة العامة التي تقع في شكل تعارض المصالح.

2. العمل -إذا لزم الأمر- على مشروع لائحة متخصصة في تفسير تعارض المصالح بالتوازي مع لائحة تنظيم تعارض المصالح.

3. في حال تعذر ما تقدّم، تتأكد الحاجة إلى مشروع تعديل على لائحة تنظيم تعارض المصالح، من أجل تضمينها قواعد خاصة في تفسير حالات الوجود المادي لتعارض المصالح في أعمال الوظيفة العامة.

4. تعزيز مبدأ الموازنة لدى الجهاز القضائي من أجل إجابة التوافق بين أحكام قواعد تعارض المصالح ونظيراتها في الجوانب الدستورية، والتي تقرر الحقوق والامتيازات على قدم المساواة، وبصفة مجرّدة.

5. العمل على نشر أهميّة التقيّد بالإجراءات الخاصة بتقاضي تعارض المصالح لدى الموظفين العامين، وفق ما هو منصوص عليها في لائحة تنظيم تعارض المصالح الحالية.