جامعة قطر

كلية القانون

حماية المناقصات والمزايدات في ضوء القانون الجنائي القطري

(دراسة مقارنة)

أعدّت بواسطة

عبد الله ناصر أحمد بوهاشم السيد

قدّمت هذه الرسالة كأحد متطلّبات

كليّة القانون

للحصول على درجة الماجستير في القانون العام

يناير 2021

عبد الله ناصر السيد © 2020 جميع الحقوق محفوظة

لجنة المناقشة

استُعرضت هذه الرسالة المقدمة من الطالب/ عبد الله ناصر أحمد بوهاشم السيد

بتاريخ 02/ 2020/12 وَوافقَ عليها كم هو آتٍ

نحن أعضاء اللجنة المذكورة أدناه، وافقنا على قبول رسالة الطالب المذكور أعلاه، وحسب معلومات اللجنة فإن هذه الرسالة تتوافق مع متطلبات جامعة قطر، ونحن نوافق على أن تكون جزءًا من امتحان الطالب

د. إياد هارون محمد الدوري

مشرف رئيس

_____

د. بشير سعد

عضو لجنة المناقشة

_____

د. سامي الرواشدة

عضو لجنة المناقشة

_____

تمت الموافقة

د. محمد عبد العزيز الخليفي عميد كلية القانون

الملَخَّص

عبد الله السيد، ماجستير في برنامج القانون العام.

يناير 2021

العنوان: حماية المناقصات والمزايدات في ضوء القانون الجنائي القطري (دراسة مقارنة)

المشرف على الرسالة: د. إياد هارون محمد الدوري

تتناول هذه الدراسة أحد أهم الموضوعات المؤثرة على مقومات الدولة من الناحية الاقتصادية والمال العام، وذلك لأهمية الموضوع حرص المشرِّع القطري على وضع حماية جنائية على المناقصات أو المزايدات حيث نص المشرع بالمادة (152) من قانون العقوبات رقم (11) لسنة 2004م ، وتعديلاته على تجريم الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات، وبين أركان الجريمة والعقوبة حيث جعل الركن المفترض فيها الموظف العام أو من يحكمه وفقًا للمادة (3) من قانون العقوبات القطري الذي وضع مدلولًا خاصًا لتعريف الموظف العام في نطاق القانون الجنائي ، ويتحقق ركن المحل بنص التجريم إما على المناقصات أو المزايدات المتعلقة بالدولة أو إحدى الجهات المنصوص عليها في المادة (4) من قانون العقوبات سالف الذكر، حيث جعل المشرِّع القطري امتداد نص التجريم على الجهات التي تشرف عليهم الدولة أو التي تتعامل مع المال العام ، كما بين النشاط الإجرامي بالجريمة المتمثلة بإحدى صورتين إما بوسيلة الغش أو بأي وسيلة أخرى غير مشروعة، وبينا نحن في الدراسة أنَّ الجريمة لا يتصور فيها نتيجة إجرامية لأنها تقع بصورتها التامة بمجرد تحقيق النشاط الإجرامي وذلك على اعتبار أنها من جرائم الخطر وليس من جرائم الضرر ، وحتى يُسأل الجاني عن

الجريمة لابد أن يتحقق الركن المعنوي بصورة القصد الجنائي المتمثل بعنصر العلم والإرادة رغم أن المشرِّع لم ينص على صورة العمد إلا أنه تعتبر الجريمة عمدية وفقًا للرأي الراجع في الفقه الجنائي الذي يقول " الأصل العام أن الجريمة عمدية لم ينص المشرِّع على ارتكابها بصورة الخطأ " وأخيراً نص المشرع على العقوبة الأصلية وهي الحبس لمدة لا تتجاوز عشر سنوات، مما جعل المشرِّع يَعدُّ الجريمة من جرائم الجنايات، وبالإضافة إلى عقوبات تكميلية العزل من الوظيفية العامة ، والرد، والغرامة مساوية لقيمة المال موضوع الجريمة أو المتحصل منها، وكما أن مبدأ التقادم بالدعوى الجنائية والعقوبة من الضروري استبعادها في جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات.

وأخيرًا اختتمنا الدراسة بدور أجهزة الرقابة في دولة قطر في مكافحة جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات المتمثلة في جهاز ديوان المحاسبة، وبينا اختصاصها في نطاق الرقابة المالية والإدارية التي تمارسها بحسب توقيت الرقابة المسبقة والرقابة المرافقة والرقابة اللاحقة في إجراءات المناقصات والمزايدات وتنفيذها، دور رئيس الديوان في إبلاغ النيابة العامة بالملاحظات التي يرى أنها تنطوي على ارتكاب جريمة وكما بينا بأنَّ هذه الصلاحية غير كافية إذا لم يكن لموظف الديوان صفة سلطة الضبط القضائي، دون إغفال دور هيئة الرقابة الإدارية والشفافية في مكافحة جرائم الغش والتلاعب بالمناقصات والمزايدات البارز الذي تلعبه الهيئة في مكافحة كافة صور الفساد ومن بينها الفساد الوظيفي.

شكر وتقدير

نحمد الله عزّ وجل حمداً كثيرًا الذي وفقنا لإتمام هذه الرسالة، والذي منحنا الصحّة والعافية وألهمنا العزيمة، ونحمده على النعم التي لا تعد ولا تحصى فهو المنعم والمتفضل من قبل ومن بعد.

فالحمد الله حمدًا كثيرًا ....

وبعد الشكر لله أود أن أتقدم بالشكر والعرفان إلى وطني الغالي قطر الحبيبة الذي قدم لي جميع سبل التعليم والإبداع، " شكرًا قطر "

وإلى أسرتي الغالية على دعمهم غير المحدود لاستكمال الطريق والنجاح ....

وكما لا يسعنا إلا أن نتقدم بكل الشكر والتقدير إلى الأستاذ الدكتور المشرف " إياد هارون محمد الدوري " على كل ما قدمه لنا من توجيهات ومعلومات قيمة ساهمت في إثراء موضوع دراستنا في جميع جوانبها المختلفة، فكان بمثابة أخ وصديق غالٍ لنا، وكما أتقدّم بخالص الشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة على توجيهاتهم والشكر الموصول إلى جامعة قطر وكلية القانون، ودون نسيان أساتذة كلية القانون وزملائي.

الباحث

عبد الله ناصر السيد

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى قطر الحبيبة

وإلى سيدي صاحب السمو الشيخ تميم بن حمد آل ثاني أمير دولة قطر

"قطر تستحق الأفضل من أبنائها"

قائمة المحتويات

مقدمة 1

مبحث تمهيدي: ماهية المناقصات والمزايدات العامة والإجراءات التي تحكمها 5

المطلب الأول: ماهية المناقصات.....5

الفرع الأول: المفهوم اللغوي والاصطلاحي للمناقصة 5

الفرع الثاني: المبادئ العامة التي تقوم عليها المناقصة..... 6

الفرع الثالث: أنواع المناقصات..... 8

الفرع الرابع: الإجراءات والأسس القانونية للمناقصات 13

المطلب الثاني: ماهية المزايدات 18

الفرع الأول: مفهوم المزايدات والحالات التي تقوم عليها المزايدة:.....18

الفرع الثاني: الإجراءات والأسس القانونية للمزايدات 19

المبحث الأول: أركان جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات..... 25

المطلب الأول: الركن المفترض (الموظف العام) 26

الفرع الأول: مفهوم الموظف العام في القانون الإداري 28

الفرع الثاني: مدلول الموظف العام في قانون العقوبات.....31

المطلب الثاني: محل الجريمة.....39

المطلب الثالث: الركن المادي.....42

الفرع الأول: النشاط الإجرامي المتمثل بوسيلة الغش أو بأي وسيلة أخرى غير مشروعة ..43

الفرع الثاني: الإخلال بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات.....48

المطلب الرابع: الركن المعنوي للجريمة 51

المبحث الثاني: عقوبة الجريمة وتقادمها الجنائي 54

المطلب الأول: عقوبة الجريمة 54

الفرع الأول: العقوبة الأصلية 54

الفرع الثاني: العقوبات الفرعية للجريمة 58

المطلب الثاني: تقادم الجريمة 64

الفرع الأول: التقادم في ضوء القانون الجنائي.....64

الفرع الثاني: ضرورة استبعاد التقادم الجنائي للجريمة.....67

المبحث الثالث: دور الأجهزة الرقابية في دولة قطر في مكافحة جرائم الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات 73

المطلب الأول: دور جهاز ديوان المحاسبة بدولة قطر.....73

الفرع الأول: التعريف بديوان المحاسبة وبيان أهدافه واختصاصاته في إطار المناقصات والمزايدات..... 74

الفرع الثاني: أنواع رقابة ديوان المحاسبة 77

الفرع الثالث: دور ديوان المحاسبة في مكافحة جرائم الغش والتلاعب بحرية أو سلامة بالمناقصات أو المزايدات..... 79

المطلب الثاني: دور هيئة الرقابة الإدارية والشفافية بدولة.....83

الفرع الأول: التعريف بهيئة الرقابة الإدارية والشفافية وبيان أهدافها في إطار المناقصات والمزايدات.....83

الفرع الثاني: اختصاصات هيئة الرقابة الإدارية والشفافية في إطار المناقصات والمزايدات.84

النتائج والتوصيات..... **86**

أولًا: النتائج: **86**

ثانيًا: التوصيات.....**89**

المصادر والمراجع **91**

مقدمة

اعتبر المشرِّع القطري في قانون العقوبات الصادر بالقانون رقم(11) لسنة 2004 وتعديلاته، جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات وذلك وفقًا للمادة (152) التي نصت على أنه " يُعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز عشر سنوات، كل موظف عام أخل بطريق الغش، أو بأي وسيلة أخرى غير مشروعة، بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات المتعلقة بالدولة، أو بإحدى الجهات المنصوص عليها في المادة (4) من هذا القانون" ، وهذا يدل على حرص المشرِّع القطري على حماية الأموال العامة في نطاق المناقصات أو المزايدات من الضياع والهدر والتي بدورها تساعد الدولة على النهوض والازدهار الاقتصادي وحماية الوظيفة العامة من يد الموظفين الفاسدين الذين يفترض فيهم الائتمان والثقة أكثر من غيرهم من أفراد المجتمع ، وكما أن المناقصات أو المزايدات تعتبر هي العامود الأساسي لاقتصاد الدولة و لأجل ضمان تقدمه وضمان توفير أفضل الخدمات لأفراد المجتمع وبما يساعد على تحقيق المصلحة العامة وحمايتها وبمجرد توافر عنصر الفساد في نطاقه قد يترتب عليه سقوط بشكل واضح باقتصاد الدولة .

تتمحور هذه الدراسة حول جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات التي جرمها التشريع القطري، وترجع العلة الأساسية من وراء تجريم هذا الفعل هو حماية المناقصات والمزايدات بشكل خاص من التلاعب بإجراءاتها وتنفيذ عقودها لما يترتب على هذه الأفعال من آثار سيئة وتهديدات خطيرة ناجمة عنها مثل ضياع وهدر المال العام، عدم ثقة الشركات الخاصة بالجهات ومؤسسات الدولة، وكما ترجع العلة إلى استغلال الوظيفة العامة من قبل الموظف العام لمصالح شخصية وبمعنى آخر ترجيح المصلحة الخاصة عن المصلحة العام.

هدف وأهمية الدراسة:

تهدف هذا الدراسة إلى بحث جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات، وبيان موقف التشريعات المقارنة منها القانون القطري بشكل تفصيلي بشروط وأركان الجريمة، للتوصل إلى النتائج والتوصيات، وتسليط الضوء على قانون العقوبات القطري بشأن نص التجريم والعقوبة مع بيان الأحكام العامة في نطاق ما يتصل بالجريمة.

وتبرز أهمية الدراسة في معالجة الإشكاليات القانونية التي قد تثير بعض الغموض والقصور في القوانين مما قد يحول دون كفاية النصوص التشريعية لمكافحة جرائم الغش أو التلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات، التي يتم ارتكابها في الغالب من خلال أبرز الإجراءات القانونية التي وضع لها المشرّع القطري تسلسلًا قانونيًا منطقيًا لإبرام عقود المناقصات والمزايدات.

مشكلة البحث:

تتمثل مشكلة البحث في مدى كفاية النصوص الجنائية النافذة في حماية المناقصات والمزايدات والحد من انتشار جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات، وفي الحاجة الى تدخل المشرع الجنائي من اجل سد النقص في بعض الاحكام، كاستبعاد احكام التقادم الجنائي من التطبيق على هذه الجرائم، كذلك إزالة اللبس الذي يمكن ان يحصل في مدلول المناقصات والمزايدات الوارد في المادة (152) من قانون العقوبات وبين المقصود بها طبقا لإحكام تنظيم المناقصات والمزايدات العامة رقم (24) لسنة 2015.

لذا سنتناول في هذه الدراسة الإجابة عن بعض التساؤلات الآتية:

١) هل النصوص الجنائية النافذة كافية لمواجهة جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات؟

٢) هل هناك إشكاليات تعتري النصوص المنظمة لهذا الجريمة؟

٣) هل التقادم الجنائي يشكل عائق أمام مكافحة هذه الجريمة؟

٤) هل هناك تعارض بين مدلول المناقصات والمزايدات الوارد بنص المادة (152) وبين مدلولها في قانون تنظيم المناقصات والمزايدات رقم (24) لسنة 2015؟

٥) ما هو دور الأجهزة الرقابية للحد من انتشار جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات عن طريق اختصاصاتها المنوط بها؟

الدراسات السابقة:

بحث الباحث عن دراسات سابقة مستقلة بذات الموضوع فلم يجد كتبًا أو بحوثًا أو رسائل ماجستير ودكتوراه أو مقالات القانونية تم نشرها لإضافتها للدراسة، إلا رسالة ماجستير واحدة فقط رسالة الأستاذة هالة جمال يونس " الحماية الجنائية للعقود الحكومية في العراق ، رسالة ماجستير ، جامعة النهرين ، 2017 ، تتحدث في المطلب الثاني من المبحث الثاني عن جريمة الإخلال بحرية وسلامة المناقصات والمزايدات في ضوء قانون العقوبات العراقي ، ويشكل تميز دراستنا عن الدراسة السابقة بأنَّها تعالج النصوص القطرية وعلاوة على ذلك تتميز أيضًا بتسليط الضوء على الحماية الجنائية للمناقصات والمزايدات دون التطرق إلى باقي جرائم المال العام .

منهجية البحث:

اعتمد الباحث على المنهج الوصفي التحليلي المقارن، وذلك من خلال وصف وتحليل نص التجريم والعقاب في جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات وتوصيف الإشكاليات القانونية وتحديد جوانبها وآثارها، وبيان الرأي والاقتراحات لتحسينها، ومقارنة بباقي التشريعات الأخرى خصوصًا فيما يتعلق بالاختلافات كالتشريع العراقي وفي سبيل ذلك فقد قسم الباحث دراستنا إلى مقدمة وأربع مباحث، حيث خصص الباحث مبحث تمهيدي تحدث فيه عن ماهية المناقصات والمزايدات والإجراءات التي تحكمه ومبحث ثانٍ أفرد فيه موضوع أركان جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات، فيما تناول المبحث الثالث عقوبة الجريمة وتقادمها، واختتم الدراسة بالمبحث الأخير تناول فيه دور أجهزة الرقابية في مكافحة جرائم الغش والتلاعب بحرية أو سلامة الناقصات أو المزايدات ، والنتائج والتوصيات .

مبحث تمهيدي: ماهية المناقصات والمزايدات العامة والإجراءات التي تحكمها

عمل المشرّع القطري في القانون رقم (24) لسنة 2015 على تنظيم المناقصات والمزايدات، والمعدل بالمرسوم بقانون رقم (18) لسنة 2018، ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (16) لسنة 2019 الإجراءات والأسس لإتمام عملية المناقصة أو المزايدة، عليه سوف نبحث في هذا المطلب مفهوم المناقصات والمزايدات والإجراءات الأساسية التي تشكل في الغالب محل ارتكاب جريمة الغش والتلاعب في المناقصات والمزايدات، حيث تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين ، المطلب الأول: مفهوم المناقصات والإجراءات القانونية لإتمام المناقصة، المطلب الثاني: مفهوم المزايدات والإجراءات القانونية لإتمام المزايدة.

المطلب الأول: ماهية المناقصات

سوف نتطرق في هذا المطلب إلى بيان تعريف المناقصة العامة والمبادئ التي تقوم عليها، وأنواعها والإجراءات الذي تتم فيها حتى الترسية النهائية.

الفرع الأول: المفهوم اللغوي والاصطلاحي للمناقصة

- **<u>تُعرَّف المناقصة لغةً</u>**: هو النقص ويقصد بذلك هو خسران الشيء ويقال استنقص شاري الشيء الثمن أي استحط منه[1]

[1] د. محمد على سكيكر، موسوعة المناقصات والمزايدات بشأن الجهات الحكومية وشركات قطاع الأعمال العام، الطبعة الثالثة، مركز البحوث والمراجع الجمركية والضريبية، الإسكندرية، مصر، 2009، ص 10

وهذا المعنى اللغوي يتفق تمامًا مع الطبيعة العامة للمناقصة باعتبارها تقوم على التنافس بين المشترين وترسي على من يحط أقل سعر للعطاء.

- **المناقصة اصطلاحاً:** المناقصة هي وسيلة من وسائل التعاقد بين الأطراف بموجبها يرسو على صاحب أقل الأسعار التي تمت من خلال تقديم العطاء وذلك وفقًا لإجراءات معينة يكون بموجبها اختيار قبول العرض الأفضل بين العروض المقدمة من المناقص " الطرف الآخر " وللقبول به [2].

وينصب محل المناقصة إما على شراء أو استئجار أو توريد مواد وما شابهها، والمناقصة هي الأكثر شيوعًا في إبرام العقود بين الدولة وبين أشخاص القانون الخاص، وهي لا تتخذ فقط صورة المناقصة العامة التي تكون بين العديد من المناقصين واختيار أحد العروض المقدمة وإنما لديها العديد من الصور مثل الأمر المباشر أو المناقصة المحدودة أو المسابقة أو المناقصة على مرحلتين [3].

الفرع الثاني: المبادئ العامة التي تقوم عليها المناقصة

تقوم المناقصة على العديد من المبادئ الأساسية لطرحها وهي على ما يلي:

أ- مبدأ العلانية في المناقصة: -

ويقصد بالعلانية هو إعلان لكافة الأفراد والشركات سواء كانت خاصة أم عامة بشأن العمل المطروح، ولا يتصور ذلك إلا عن طريق الإعلان عن المناقصة بالصورة والطريقة التي رسمها القانون، ويختلف الإعلان بحسب المناقصة المطروحة، بحيث إذا كانت مناقصة عامة يكون الإعلان فيها

[2] د. محمد سكيكر، مرجع سابق، ص 12
[3] د. محمد سكيكر، المرجع نفسه، ص 12

بنشر المناقصة في صحيفتين يوميتين محليتين مرتين على الأقل، بينما تأخذ المناقصة بالتكليف المباشر أو المحدودة بنظام الدعوة [4]. ويكون الهدف من مبدأ العلانية هو الوقاية وضمانًا لعدم وجود شبهة التلاعب في المناقصات لاستفادة البعض منها دون باقي الأطراف أو الشركات.

وقد نص المشرِّع القطري في اللائحة التنفيذية على مبدأ العلانية في المناقصة العامة والوسيلة التي يتم من خلالها الإعلان في المادة (24) [5]. وبين العناصر والمعلومات التي يجب أن تتوافر في الإعلان حتى يكون صحيحًا ويتطابق صحيح اللائحة التنفيذية في المادة (25) [6]، وهذا يدل على حرص المشرِّع القطري على تطبيق مبدأ العلانية في مجال المناقصات العامة.

ب- مبدأ المنافسة في المناقصة: -

يقصد بالمنافسة هو السماح لكل الأفراد والشركات التقدم للمناقصة وأن يضم عطاؤه كل ما يشاء من أمور تنافسية، بشرط ألا يتعارض مع القانون أو اللائحة التنفيذية أو النظام العام والآداب العامة [7] . والمنافسة تشكل تطورات وابتكارات من قبل المناقصين، وفي حال فواتها من قبل المؤسسة المعلنة التي يجب الانتباه إليها وما يترتب عليها من تعديل المنافسة على نحو أفضل ويكون حافز للمناقصين للتسابق فيما بينهم على تقديم العطاء الأفضل [8] .

---

[4] د. محمد سكيكر، مرجع سابق ص 13

[5] . المادة (24) من اللائحة التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (16) لسنة 2019 لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (24) لسنة 2015

[6] . المادة (25) من اللائحة التنفيذية من اللائحة التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (16) لسنة 2019 لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (24) لسنة 2015

[7] د. أسامة مصطفى عطعوط (2017) " بحث قانون المناقصات والمزايدات القطري: " نطاق التطبيق ووسائل التعاقد المجلة القانونية والقضائية "، المجلة القانونية والقضائية، المجلد الثامن، عدد الأول، ص 338

[8] د. محمد على سكيكر، المرجع نفسه، ص 13

ج- مبدأ المساواة في المناقصة: -

ويقصد بالمساواة هو السماح لكل فرد راغب بالاشتراك في التقديم للمناقصة متى توافرت فيه الاشتراطات المقررة فيها [9] .

التقديم إلى المناقصة هو حق مكفول للجميع كمبدأ عام، ولكن هذا الحق ليس حقًا مطلقًا وإنما خاضع لقيود عديدة منها على سبيل المثال: تحقيق الحفاظ على المصلحة العامة للإدارة من الناحية الفنية وذلك من خلال طلب بعض الشروط لمقدم العطاء تتعلق بكفاءته المالية والفنية وحسن سمعته في الأسواق أو بجنسيته نتيجة لخلافات دولية أو لظروف سياسية أو اقتصادية معينة [10] .

وبناءً على ما تقدم أكد نص المشرِّع القطري في المادة (3) من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات في الفقرة الثانية على المبادئ العامة التي يجب أن تُراعى في المناقصة العامة باعتبارها الأصل العام للمناقصات، حيث نص على خضوع المناقصة العامة لمبادئ العدالة والعلانية والمساواة وتكافؤ الفرص بين المناقصين وعلى حرية التنافس والشفافية والقيمة مقابل الثمن [11] .

الفرع الثالث: أنواع المناقصات

تتنوع المناقصات من حيث نطاقها وتنقسم إلى مناقصة دولية ومناقصة داخلية، والمناقصات من حيث تنفيذها إلى مناقصة عامة وهذا هو الأصل العام ويمكن الخروج عن الأصل في الحالات الذي تستدعي

---

[9] د. محمد على سكيكر، مرجع سابق، ص 13

[10] د. أسامة مصطفى عطعوط، مرجع سابق، ص 338

[11] . المادة (3) الفقرة الثانية من قانون رقم (24) لسنة 2015 بإصدار قانون تنظيم المناقصات والمزايدات
" وتخضع المناقصة العامة لمبادئ العدالة والعلانية والمساواة وتكافؤ الفرص وحرية المنافسة والشفافية والقيمة مقابل الثمن "

الخروج عنها وفقًا للضوابط والاشتراطات التي وضعها المشرِّع القطري مثل المناقصة المحدودة والأمر المباشر والممارسة والمناقصة على مرحلتين.

- **المناقصات من حيث نطاقها**
- **المناقصة الدَّوْلية:** قد عُرِّفت المناقصة الدولية بأنها المناقصات المعلنة عن المنافسة بين المنافسين خارج نطاق موطن البلد الذي أجازت الجهة الحكومية المعلنة عن المناقصة اشتراكهم فيها والسماح لهم بتقديم العطاء، وهذه المناقصة تعد ذات طابع دَوَّلي[12] .

وقد يقتصر هذا النوع من المناقصات على الأجانب فقط دون غيرهم خارج البلد، وفي الغالب يكون إعلانها عن طريق ملحقيات تجارية أو عن طريق الصحف والتليفزيون، وعادة ما تلجأ الجهات الحكومية إلى المناقصة الدَّوْلية [13].

- **المناقصة الداخلية:** هي المناقصة التي تكون مقصورة على الاشتراك فيها على الموردين والمقاولين في نطاق البلد المقيدين بالسجلات التجارية في الدولة، والذي تقرر الجهة صاحبة الاختصاص التعامل معهم [14] .

ويرى الباحث أنَّ اللجوء إلى المناقصات الدَّوْلية هي للحالات التي لا يمكن للشركات المحلية توفير السلعة أو تقديم الخدمة أو أن الشركات المحلية ليس لديها كفاءة للقيام بالخدمة، وبالتالي فإنَّ اللجوء للمناقصات الدَّوْلية ينبغي أن يكون في حالات استثنائية، والأصل هو المناقصات

---

[12] د. محمد على سكيكر، مرجع سابق، ص 17

[13] د. محمد على سكيكر، المرجع نفسه، ص 17

[14] د. علي الدين زيدان، قانون المناقصات والمزايدات في ضوء القانون رقم (82) لسنة 2013 والقرار الوزاري رقم (347) لسنة 2010، الجزء الأول شراء المنقولات والتعاقد على المقاولات وتلقى الخدمات شراء واستئجار العقارات – بيع وتأجير العقارات والمنقولات والمشروعات والترخيص بالانتفاع أو باستغلال العقارات، الطبعة الأولى، بدون ناشر، بدون عاصمة، مصر، 2014، ص 45

الداخلية التي تُعِدّ الدولة لها سجلات تجارية وشهادة تصنيف من قبل الجهة المختصة مما يترتب عليه ثقة وائتمان أكثر من الشركات الخارجية.

- **المناقصات من حيث صيغ تنفيذها**

١. **المناقصات العامة:** وقد عَرَّف المشرِّع في المادة (3) من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات أنها " هي مجموعة الإجراءات المعلن عنها وفقًا للأوضاع المبينة في هذا القانون واللائحة، بهدف الوصول إلى المناقص الذي يتقدم بأفضل عطاء " [15] .

عَرَّف الفقه المناقصة العامة: هي إتاحة الاشتراك فيها لجميع من يشاء) بشرط بعد تطبيق مبدأ العلانية التامة، ويكون على عاتق الإدارة الالتزام ببذل الجهد باختيار أفضل من يتقدم فيها طبقًا للشروط الفنية والمالية [16].

وقد بين التشريع أنَّ المناقصة العامة هي الأصل العام في الطرح فلا يمكن الخروج عنها أو استبدال طريقة الطرح إلا في الحالات الاستثنائية. حيث نص المشرِّع القطري في المادة (2) من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات على أنه " يكون التعاقد على شراء الأصناف أو مقاولات الأعمال أو الخدمات، عن طريق المناقصة العامة " وقد استثنى بجواز قرار من الرئيس بناءً على توصية مسببة من قبل لجنة المناقصات والمزايدات التعاقد بأحد الطرق الأخرى على سبيل الاستثناء [17].

---

[15] . انظر في الفصل الثاني المادة (3) الفقرة الأولى من قانون رقم (24) لسنة 2015 بإصدار قانون تنظيم المناقصات والمزايدات

[16] د. محمد صلاح أبو رجب، المرشد العلمي في المناقصات والمزايدات وفقًا للقانون رقم (24) لسنة 2015 ولائحته التنفيذية والتعاميم والأحكام القضائية والفتاوى، الطبعة الأولى، بدون ناشر، بدون عاصمة، الدوحة، قطر، 2018، ص 23

[17]. انظر بالفصل الثاني المادة (2) الفقرة الأولى والثانية من قانون رقم (24) لسنة 2015 بإصدار قانون تنظيم المناقصات والمزايدات

٢. **المناقصة على مرحلتين:** عرَّف المشرِع في المادة (4) على أنه: " يكون التعاقد عن طريق المناقصة على مرحلتين في الحالات التي يتعذر فيها على الجهة الحكومية القيام بإعداد مواصفات فنية مفصلة للأصناف أو مقاولات الأعمال أو الخدمات، من أجل الحصول على أكثر الحلول تلبية لاحتياجات الجهة الحكومية، وذلك وفقًا للضوابط والإجراءات التي تحددها اللائحة " [18] .

٣. **الممارسة:** عَرَّف المشرِع في المادة (6) من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات على أنه " يكون التعاقد بطريق الممارسة في الحالات العاجلة التي لا تحتمل إجراء المناقصة، للاختيار من بين ثلاثة على الأقل من الموردين أو المقاولين أو مقدمي الخدمات، ممن تتوافر لديهم الأصناف المطلوب شراؤها، أو يمكن لهم تنفيذ الأعمال أو أداء الخدمات المطلوب القيام بها " [19].

وقد عرَّف الفقه الممارسة بأنها: هي إجراء المفاوضة مع المتقدمين من الشركات بالعروض المقدمة منهم بهدف الوصول لأفضل عرض وأفضل سعر، وعلى هذا النحو تعطي الممارسة للإدارة قدرًا أكبر من الاتساع والمرونة لاختيار المتعاقد معها [20] .

٤. **المناقصة المحدودة:** عرَّف المشرِّع القطري في المادة (5) من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات على أنه " يكون التعاقد بطريق المناقصة المحدودة في الحالات التي تتطلب طبيعتها قصر الاشتراك فيها موردين أو مقدمي خدمات أو استشاريين أو فنيين معينين بذواتهم من المقيدين في القوائم التي تعدها الجهة الحكومية لهذا الغرض وتعتمدها اللجنة، أو ممن سبق تأهيلهم للاشتراك في المناقصة، بشرط أن تتوافر فيهم الكفاءة الفنية والمالية وحسن السمعة " [21] .

---

[18]. انظر بالفصل الثاني المادة (4) من من قانون رقم (24) لسنة 2015 بإصدار قانون تنظيم المناقصات والمزايدات

[19]. انظر بالفصل الثاني المادة (6) من من قانون رقم (24) لسنة 2015 بإصدار قانون تنظيم المناقصات والمزايدات

[20] د. عاطف عبد اللطيف، امتيازات الإدارة في قانون المناقصات والمزايدات، دراسة مقارنة بأحكام العقود الحكومية في القانون الأمريكي، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 2009، ص 71

[21]. انظر في الفصل الثاني المادة (5) من من قانون رقم (24) لسنة 2015 بإصدار قانون تنظيم المناقصات والمزايدات

وتتفق المناقصة المحدودة مع المناقصة العامة وذلك في نطاق الإجراءات والأحكام، وتختلف من حيث ما يتعلق بحرية الإدارة في تحديد من لهم الأحقية في الاشتراك بالمناقصة، حيث لا تملك جهة الإدارة بالنسبة للمناقصة العامة، أية حرية لتحديد المتناقصين، وهذه التفرقة الأخيرة تتشابه فيها المناقصة المحدودة مع الممارسة من حيث حرية الإدارة المختصة في اختيار عدد المتناقصين وأفضلهم 22 .

٥. **المسابقة:** عرَّف المشرِّع القطري في المادة (7) من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات على أنه: " يكون التعاقد بطريق المسابقة عن طريق الإعلان، بغرض إجراء دراسات أو إعداد تصاميم أو مخططات أو مجسمات وغير ذلك من الأعمال الفنية اللازمة لمشروع معين، على أن يسبق الإعلان عنها تحديد أغراض ونطاق مواصفات المشروع، وذلك وفقًا للضوابط والإجراءات التي تحددها اللائحة [23] .

٦. **الاتفاق المباشر:** عرَّف المشرِع القطري في المادة (8) من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات على أنه: " يكون التعاقد بطريق الاتفاق المباشر مع مورد أو مقاول أو استشاري أو مقدم خدمة لشراء أصناف أو تنفيذ أعمال أو تقديم خدمات محددة، وذلك في الحالات الطارئة التي لا تحتمل اتباع إجراءات المناقصة أو الممارسة، أو نظرًا لطبيعة وخصوصية الأصناف أو الأعمال أو الخدمات المطلوبة " [24].

---

[22] د. رمضان محمد بطيخ (2011)، بحث بعنوان " التزامات ما قبل التعاقد في مجال العقود الإدارية "، جامعة عين شمس، ص 5

[23] . انظر بالفصل الثاني المادة (7) من من قانون رقم (24) لسنة 2015 بإصدار قانون تنظيم المناقصات والمزايدات

[24] . انظر بالفصل الثاني المادة (8) من من قانون رقم (24) لسنة 2015 بإصدار قانون تنظيم المناقصات والمزايدات

الفرع الرابع: الإجراءات والأسس القانونية للمناقصات

ذكرنا في السابق أن الإدارة يجب عليها أن تتقيد بالإجراءات والأحكام الذي رسمها المشرّع لإبرام عقود المناقصات وذلك لاختيار أفضل الأشخاص للتعاقد سواء من حيث الأهلية لدى المتناقصين أو الكفاية الفنية والمالية المطلوبة بهدف الوصول لأفضل العروض وأكثرها تحقيقًا للمصلحة العامة بحسب الغاية التي تستهدفها الإدارة الطالبة من إبرام العقد، وتبدأ الإجراءات من وقت طلب الجهة الطالبة لحين الترسية على أفضل عطاء وأقلها سعرًا.

تقوم الجهة الطالبة بدراسة العوامل الاقتصادية وتحديد الجوانب الفنية، والدراسة الاقتصادية هو أمر لازم لنجاح أي عمل وهو أمر ضروري للبت فيه لإبرام العقد من عدمه، وحتى تتم دراسة العوامل الاقتصادية ينبغي معرفة رأس المال الكافي لتحقيق هذا المشروع والدراسة الفنية اللازمة لنجاحه والزمان المناسب والكافي لتنفيذه ، وبعد الانتهاء من الدراسة الاقتصادية يتم دراسة العوامل الفنية وهي من الأمور الضرورية وتتوقف أهمية هذه الدراسة على نوع المناقصة وموضوعها والكفاءة المطلوبة ، فإذا كانت المناقصة تتضمن القيام بأعمال عادية لا تحتاج إلى أمور تخصصية أو خبرة فنية فإنها تكون في الغالب مناقصة عامة أما إذا كان المشروع ضخمًا ويحتاج إلى أمور فنية وتخصصية فإنها تكون في إطار مناقصة محدودة أو ممارسة [25] .

وبعد أنْ تتم دراسة العوامل الاقتصادية والعوامل الفنية يتم طرح المناقصة، وقد اشترط المشرّع القطري في المادة (10) من الفقرة الأولى من القانون تنظيم المناقصات والمزايدات بأنَّ يكون الطرح في حدود الاحتياجات الفعلية التي تقدرها الجهة الحكومية وفي حدود الاعتماد المالي الذي

[25] د. محمد على سكيكر، مرجع سابق، ص 50 – 51

تم تحديده بناءً على دراسة العوامل الاقتصادية والمالية لدى الجهة الحكومية، وكما يؤسس الطرح على المواصفات الفنية بدقة وتكون مفصلة للأصناف أو مقاولات الأعمال أو الخدمات المطلوبة [26].

ويكون الطرح للمناقصة عن طريق الإعلان ويقصد بالأخير هو دعوة المناقصين للاشتراك في المناقصة حسب الشروط والأوضاع المقررة لذلك، وهو من الإجراءات الجوهرية في طرح المناقصة وهدفه الأساسي هو تبليغ وإعلام بأمر المناقصة المطروحة إلى كل من يريد الاشتراك فيها، وكما يُعدُّ من ناحية أخرى إجراءً جوهريًا لتحقيق المبادئ التي تقوم عليها المناقصة مثل مبدأ العلانية والمنافسة والحرية والمساوة وتكافؤ الفرص بين المناقصين [27] ، وهي من المبادئ التي حرص عليها المشرِّع القطري كما بينا سابقًا.

وبعد أنْ يتم الإعلان عن المناقصة يتم تحديد موعد تسليم العطاءات عن طريق ندب موظف ليتسلم العطاءات التي وردت من قسم الوارد، إلى القسم المختص، وتوضع العطاءات داخل صندوق العطاءات الموجود في كل جهة حكومية، وتكون طريقة إعداد الصندوق بطريقة لا تسمح بإخراج أي شيء من محتوياته، ويكون له قفلان يحفظ أحدهما لدى رئيس الجهة والآخر لدى مدير إدارة المشتريات أو رئيس القسم المختص [28].

---

[26] . انظر إلى المادة (10) الفقرة الأولى من قانون رقم (24) لسنة 2015 بإصدار قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الذي نصت على أنه: " يكون الطرح في حدود الاحتياجات الفعلية التي تقدرها الجهة الحكومية، وفي حدود الاعتمادات المالية المخصصة لها، وعلى أساس مواصفات فنية دقيقة ومفصلة للأصناف أو مقاولات الأعمال أو الخدمات المطلوبة "

[27] د. رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص 6 – 7

[28] أ. محمد أحمد دوريش، المشتريات الحكومية الوسيط في شرح وتحليل قانون المناقصات والمزايدات، الطبعة الأولى، دار عالم الكتب، القاهرة، مصر، 2009، ص 84

وتتولى الإدارة المختصة تسجيل وختم العروض بالشمع الأحمر لمنع أي نوع من أنواع التلاعب أو الغش في العطاءات من حيث فتحها بطريقة غير مشروعة [29] .

وقد نص المشرِع القطري في المادة (28) من اللائحة التنفيذية على المحتوى الذي يجب أن يتضمنه العطاء الفني من اسم الشركة سواء كان باللغة العربية أو اللغة الإنجليزية وأيضًا السمة التجارية في حال وجودها ورقم السجل التجاري وتاريخ انتهائه إنْ وُجِد، والنشاط التجاري، ورقم شهادة التصنيف من الإدارة إنْ وُجِدت، وشهادة براءة ذمة من الديون الضريبية، والشركاء في الشركة، والمدير المسؤول، وعنوان الشركة وبياناتها. وكما بين عن بعض المعلومات التي يجب أن يتم بيانها في العطاء الفني تتعلق بموضوع المناقصة [30]، ونص في المادة (32) من اللائحة التنفيذية على التفاصيل التي يجب أن يتضمنها نموذج العطاء المالي حيث نص في الفقرة الأولى على أنْ " تقدم الأسعار بالعملة القطرية، ما لم تنص وثائق المناقصة على غير ذلك، ويجب أن يشتمل العطاء على أسعار إجمالية ثابتة ". وبينت ذات المادة بعض العناصر التي يجب مراعاتها في نموذج العطاء المالي مثل أن يتم كتابة الأسعار ومفرداتها بالأرقام والحروف، بطريقة غير قابلة للمحو"، وإعطاء الحق بجوازه في حالة تقديم العطاء من شركة غير قطرية أن تكتب الأسعار بالعملة الأجنبية بشرط أن يتم معادلتها بالعملة المحلية وذلك وفقًا للأسعار المعلنة من قبل مصرف قطر المركزي وقت فض المظاريف، وكما بينت ذات المادة في حال وجود خطأ مادي في تفاصيل الأسعار أو وجود تعديل ماهي الإجراءات التي يجب أن تُراعى في هذه الحالة؟ [31] .

---

[29] د. محمد على سكيكر، مرجع سابق، ص 61

[30] . المادة (28) من اللائحة التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (16) لسنة 2019 لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (24) لسنة 2015

[31] . المادة (32) من اللائحة التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (16) لسنة 2019 لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (24) لسنة 2015

وبعد أنْ تنتهي إجراءات فتح المظاريف الفنية والمالية وإحالتها إلى الجهة المختصة للدراسة وإبداء الرأي لكل شركة تقدمت للمناقصة تبدأ أخطر مرحلة من مراحل إجراءات المناقصة وهي البت فيها وقد نص المشرِّع القطري في المادة (47) الفقرة الثانية من اللائحة التنفيذية على أن " وتوصي اللجنة بإرساء المناقصة على أفضل عطاء ، وتكون الأفضلية ، بحسب الأصل ، للعطاء الذي قدم أقل سعر إجمالي ، إذا كان مستوفيًا لجميع الشروط ومطابقًا للمواصفات الفنية المطلوبة ، وذلك بعد توحيد أسس المقارنة بين العطاءات من جميع النواحي الفنية والمالية " [32]. وبناءً على النص السابق فإن الترسية تكون كقاعدة عامة على الشركة التي قدمت عطاء ماليًا أقل عن باقي الشركات ومطابقة للمواصفات الفنية المطلوبة.

وتتولى إجراء البت في المناقصة لجنة المناقصات والمزايدات تتولى دراسة العروض مشفوعة بالدراسة وبالتحليل المنطقي مع المقترحات والتوصيات للعطاءات الفنية والمالية المقدمة من قبل الجهة المختصة للدراسة " الإدارة الطالبة "، واللجنة لها في سبيل اختصاصها أن تقارن الأسعار المقدمة من المناقصين أصحاب العطاءات الأفضل من حيث الأسعار والمواصفات الفنية السائدة في الأسواق المحلية والخارجية [33].

ولكن قد يكون هناك في بعض الأحيان عناصر أخرى يجب أخذها بعين الاعتبار دون النظر إلى أقل الأسعار، عندما ترى الجهة الحكومية أنَّ الالتزام بهذه القاعدة لا يحقق المصلحة العامة ، فإذا اعتبر صحيحًا أن العطاء الأقل سعرًا يشكل أحد العوامل والأسس الرئيسة للبت في

[32] . المادة (47) من اللائحة التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (16) لسنة 2019 لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (24) لسنة 2015

[33] د. محمد على سكيكر، مرجع سابق، ص 72

المناقصة ، ويستثنى من هذه القاعدة للجهة الحكومية أن تتجاهل العطاء صاحب أقل الأسعار إذا ما رأت أن انخفاض سعر العطاء قد فاق الحدود المنطقية والمعقولة وفقًا للأسعار المدرجة في السوق ، وهذا أن دلَّ يدلَّ على أن المناقص يريد التشبث بالمناقصة للفوز فيها حتى ولو على حساب اعتبارات أخرى قد تضر بالصالح العام والجهة الحكومية [34] .

لذلك قد أجاز المشرِع القطري في المادة (47) الفقرتين الثالثة والرابعة على سبيل الاستثناء على أنه: " ويجوز للجنة، بإجماع آراء أعضائها الحاضرين، أن توصي بإرساء المناقصة على العطاء الأعلى في السعر مباشرة، بموجب توصية مسببة، وذلك في الحالتين التاليتين:

١- إذا كانت أسعار أقل العطاءات منخفضة بصورة غير واقعية ولا تدعو للاطمئنان.

٢- إذا كانت مستويات الجودة المقدمة من العطاءات متباينة، وكان الفرق بين السعر الأقل والسعر الأعلى ضئيلاً بالقياس إلى فارق الجودة.

وفي الحالات التي تكون فيها قيمة العطاء الأفضل أعلى من القيمة التقديرية يجوز للجنة الترسية على صاحبه" [35] .

---

[34] د. محمد على سكيكر، مرجع سابق، ص 72- 73

[35] . المادة (47) من اللائحة التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (16) لسنة 2019 لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (24) لسنة 2015

المطلب الثاني: ماهية المزايدات

من الأهمية تحديد مفهوم المزايدات العامة في هذا الفرع والمبادئ التي تقوم عليها، والإجراءات الذي تتم فيها لحين إجراء الترسية.

الفرع الأول: مفهوم المزايدات والحالات التي تقوم عليها المزايدة:

تُعرَّف المزايدة لغويًا يقصد فيها " تنافس في عرض أرفع الأسعار، عكسها مناقصة وصلت المزايدة في اللوحة الزيتية أرقامًا خيالية " [36] .

التعريف اصطلاحاً: هي وسيلة من الوسائل التي تلتزم فيها الإدارة باختيار أفضل عطاء متقدم للتعاقد معه، سواء من الناحية المالية أو من ناحية المنقولات أو العقارات المطلوب بيعها أو تأجيرها، وتكون الترسية بالمزايدات بأعلى سعر من قبل المتقدمين للمزايدة [37] .

القواعد العامة التي يتم من خلالها ممارسة المزايدة:

تتشابه القواعد العامة التي تقوم عليها المزايدة مع القواعد العامة للمناقصة ولا تختلف عنها من حيث المبدأ ولكن يختلفان من حيث الطبيعة والإجراءات القانونية وتسلسل الإجراء لحين إبرام العقد وتنفيذه، تقوم المزايدة على مبادئ العلانية والمساواة والتنافس الذي تم الإشارة إليهما بالمبادئ العامة التي تقوم عليها المناقصة آنفة الذكر.

[36] . https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/مزايدة ، اليوم السبت ، الساعة 4:00 مساءً ، التاريخ 2019/11/2
[37] د. محمد صلاح أبو رجب، مرجع سابق، ص 25

الفرع الثاني: الإجراءات والأسس القانونية للمزايدات

نص المشرِّع القطري في المادة (26) من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات على أنه " يكون بيع وتأجير الأصناف وتأجير العقارات، عن طريق مزايدة علنية أو بالمظاريف المغلقة، بعد موافقة الرئيس، وذلك وفقًا للضوابط والإجراءات التي تحددها اللائحة.

ويجوز بقرار مسبب من الرئيس، بناءً على توصية اللجنة، التعاقد بطريق الممارسة أو الاتفاق المباشر، وفقًا للضوابط التي تحددها اللائحة "[38] .

استنادًا إلى النص السابق فإنَّ المشرِّع القطري نص على يكون بيع وتأجير الأصناف وتأجير العقارات، عن طريق مزايدة علنية أو بالمظاريف المغلقة وهو الأصل العام للمزايدة أي تكون مزايدة عامة وعلنية ولكن يجوز في بعض الحالات الخروج عن الأصل العام التعاقد بطريق الممارسة أو الاتفاق المباشر في الحالات الاستثنائية وفقًا للقواعد التي تحددها للائحة.

ويكون بيع الأصناف عن طريق المزايدة في الحالات التي نص عليها المشرِّع في الفقرة الثانية من المادة (26) على سبيل الحصر وليس المثال وهي على ما يلي: –

– إذا كانت غير صالحة للاستعمال.

– أن يخشى عليها من التلف.

– إذا كان قد بطل استعمالها.

– إذا كانت زائدة على الحاجة.

– إذا كانت تكلفة تخزينها أعلى من قيمتها.

[38] . انظر إلى المادة (26) من قانون رقم (24) لسنة 2015 بإصدار قانون تنظيم المناقصات والمزايدات

– إذا كانت تالفة أو غير قابلة للإصلاح، أو كان إصلاحها غير مجد اقتصاديًا [39] .

- **المزايدة العلنية العامة**

ويقصد فيها هي إحدى الطرق التي يكون من خلالها طرح المزايدة على بيع أو استئجار العقارات والمنقولات دون الأخذ بالشخصية الاعتبارية للمتعاقد، وتتيح المزايدة العلنية العامة إلى جميع المتعاقدين المتقدمين إلى المزايدة ويتم الإرساء على العطاء الأكثر سعرًا [40] .

- **المزايدة الاستثنائية عن طرق الممارسة أو الأمر المباشر**

يقصد بها هي التي تتم عن طريق الممارسة أو الأمر المباشر في مجال بيع أو شراء العقارات أو المنقولات التي يكون فيها المتعاقد ليس له الشخصية الاعتبارية، وهذه الطريقة تعتبر الخروج عن الأصل العام بطرح مزايدة عامة وعلنية [41].

وقد بين المشرِّع القطري الحالات التي يتم طرح المزايدة عن طريق الممارسة أو الأمر المباشر في المادة (91) من اللائحة التنفيذية حيث نصت على أنه " يجوز، بقرار مسبب من الرئيس، بناءً على توصية اللجنة، البيع أو التأجير بطريق الممارسة أو الاتفاق المباشر، في أي من الحالات التالية:

1 –الحالات العاجلة أو الطارئة التي لا تحتمل اتباع إجراءات المزايدة.

2 –إذا لم يتقدم أي عرض للمزايدة.

---

[39] . انظر إلى المادة (26) الفقرة الثانية من قانون رقم (24) لسنة 2015 بإصدار قانون تنظيم المناقصات والمزايدات

[40] د. محمد على سكيكر، مرجع سابق، ص 136

[41] د. محمد على سكيكر، المرجع نفسه، ص148

3 –إذا تعذر طرح الأصناف في مزايدة تنافسية سواءً لضآلة قيمتها أو سرعة تلفها أو ارتفاع قيمة تخزينها أو كانت قيمتها الأساسية أقل من تكلفة الإعلان عنها.

وفي جميع الأحوال، يجب ألا تقل قيمة البيع أو التأجير عن القيمة الأساسية التي قدرتها لجنة المعاينة والتثمين المنصوص عليها في المادة (26) من القانون " [42] .

- **تحديد السعر الأساسي لبيع أو استئجار العقارات أو المقاولات**

نص المشرِّع القطري في المادة (87) في الفقرة الأولى من اللائحة التنفيذية على الجهة التي تتولى تحديد القيمة الإيجارية للعقارات والمنقولات قبل عرضها للبيع أو الإيجار للجنة المعاينة والتثمين، وهي التي تحدد قيمة التأمين المؤقت، وتقدم بعض التوصيات فيما يتعلق بمدى جدوى طرح المزايدة وطريقة الطرح [43].

- **الإعلان عن شراء أو استئجار العقارات أو المنقولات**

بعد الحصول على الموافقة المسبقة من قبل الجهات المختصة يتم الإعلان عن شراء أو استئجار العقارات والمنقولات وذلك في صحيفتين يوميتين قابلتين للنشر، والهدف من ذلك هو كسب أكبر عدد من المتعاقدين للتقدم بالمزايدة ووجود أكبر قدر من المتنافسين أمام الجهة الحكومية، مما يترتب عليه تحقيق المصلحة العامة ويتم اختيار أفضل العطاءات ليتيح أمام الجهة الحكومية أكبر قدر من البدائل [44] .

---

[42] . المادة (91) من اللائحة التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (16) لسنة 2019 لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (24) لسنة 2015

[43] . المادة (87) من اللائحة التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (16) لسنة 2019 لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (24) لسنة 2015

[44] د. علي الدين زيدان، قانون المناقصات والمزايدات " الجزء الأول شراء المنقولات والتعاقد على المقاولات وتلقى الخدمات شراء واستئجار العقارات – بيع وتأجير العقارات والمنقولات والمشروعات والترخيص بالانتفاع أو باستغلال العقارات، الطبعة الأولى، بدون ناش، القاهرة ، مصر، 2014، ص 353

وقد نص المشرِّع القطري في المادة (86) من اللائحة التنفيذية على الطرق والاشتراطات التي يجب أن تتوافر في الإعلام حيث نص على أنه : " تتولى الإدارة المختصة، بعد موافقة الرئيس، تزويد لجنة المعاينة والتثمين بقائمة الأصناف المراد بيعها أو تأجيرها، أو العقارات المراد تأجيرها. وبعد تحديد القيمة الأساسية، تقوم الإدارة المختصة قبل الإعلان عن مزايدات البيع أو التأجير بإخطار اللجنة باتباع إحدى الطريقتين التاليتين:

1- المزايدة العلنية، ويوضح في الإعلان عن المزايدة العلنية الأصناف المراد بيعها أو تأجيرها أو العقارات المزمع تأجيرها، والزمان والمكان المحددين لإجراء المزايدة وكيفية التسليم وشروطه.

2- المزايدة بالمظاريف المغلقة، ويُعلن عنها بذات طريقة الإعلان عن المناقصة العامة، ويوضح في الإعلان الأصناف المراد بيعها أو تأجيرها أو العقارات المزمع تأجيرها " [45]

- **الترسية المزايدة**

نص المشرِّع في المادة (90) من اللائحة التنفيذية على أنه " تتولى اللجنة إرساء المزايدة على مقدم أعلى سعر مستوف للشروط، بشرط ألا يقل عن القيمة الأساسية، ويعتبر تقدم المزايد للمزايدة إقرارًا منه بتمام معاينته للأصناف أو العقارات محل المزايدة، معاينة نافية للجهالة.

ويجوز للجنة تجزئة المزايدة على أكثر من مزايد وفقًا لأعلى الأسعار، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك.

وإذا ألغيت المزايدة لأي سبب من الأسباب المنصوص عليها في المادة (29) من القانون، جاز

[45] . المادة (86) من اللائحة التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (16) لسنة 2019 لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (24) لسنة 2015

للجنة إعادة طرح المزايدة بعد تخفيض قيمتها الأساسية، وفقًا لما يتم الاتفاق عليه مع لجنة المعاينة والتثمين "[46] .

- **التزام من تم الترسية عليه بسداد قيمة الأصناف وتسليم الأصناف من قبل الجهة الحكومية**

نص المشرِّع القطري في المادة (27) من القانون تنظيم المناقصات والمزايدات على أنه " يجب على من ترسو عليه المزايدة، أن يقوم بدفع قيمة الأصناف كاملة أو قيمة القسط المستحق من القيمة الإيجارية، بحسب الأحوال، وفقًا للإجراءات التي تحددها اللائحة.

فإذا تأخر من رست عليه المزايدة عن الدفع دون عذر مقبول، جاز للرئيس، بناءً على توصية اللجنة، إلغاء الترسية عليه، ومصادرة التأمين المؤقت أو النهائي بحسب الأحوال، وذلك مع عدم الإخلال بحق الجهة الحكومية في مطالبته بأية تعويضات أخرى "[47] .

وتوضيحًا واستكمالًا من النص السابق نصت المادة (92) من اللائحة التنفيذية على أنه " يجب على من ترسو عليه المزايدة بالمظاريف المغلقة، أن يقوم بسداد قيمة الأصناف كاملة أو القسط المستحق من القيمة الإيجارية، خلال سبعة أيام عمل من إخطاره برسو المزايدة عليه، ويكون سداد القيمة الإيجارية على دفعات دورية كل ستة أشهر مقدمًا.

فإذا تأخر عن السداد دون عذر مقبول، جاز للرئيس، بناءً على توصية اللجنة، إلغاء الترسية، ومصادرة التأمين المؤقت أو النهائي بحسب الأحوال، وذلك دون الإخلال بحق الجهة الحكومية بمطالبته بأي تعويضات أخرى. وتتولى الإدارة المختصة، بالتنسيق مع الإدارة الطالبة، تسليم

[46] . المادة (90) من اللائحة التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (16) لسنة 2019 لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (24) لسنة 2015

[47] . المادة (27) من قانون رقم (24) لسنة 2015 بإصدار قانون تنظيم المناقصات والمزايدات

الأصناف المباعة أو العقارات أو الأصناف المؤجرة، إلى المزايد الذي رست عليه المزايدة، بعد التأكد من سداد قيمتها الإجمالية أو القسط المستحق من القيمة الإيجارية " [48] .

[48] . المادة (92) من اللائحة التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (16) لسنة 2019 لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (24) لسنة 2015

المبحث الأول: أركان جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات

لم تجرم أغلب التشريعات العربية بنص خاص جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات مثل القانون المصري والسوداني والأردني، وقد يكون السبب في ذلك وجود نصوص تشريعية أخرى تجرم الغش والتلاعب بالمناقصات والمزايدات في باب جرائم المال العام مثل جريمة الإضرار العمدي وغير العمدي للمال العام وجريمة التربع لعقود الصفقة العمومية وجريمة الغش بعقود المقاولات. رغم خطورة الجريمة على المال العام باستخدام الغش والتلاعب أو باي وسيلة كانت تبين التلاعب بموضوع المناقصات والمزايدات، مما لا شك فيه أنَّ جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات هي من جرائم المال العام، والذي يحظى بموضوع الحماية الجنائية للمال العام ويرتبط ارتباطًا وثيقًا بكيان الدولة الاقتصادي [49] .

جرَّم التلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات المشرِّع القطري في المادة (152) من قانون رقم (11) لسنة 2004 والذي نص على أنه " **يُعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز عشر سنوات، كل موظف عام أخل بطريق الغش، أو بأي وسيلة أخرى غير مشروعة، بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات المتعلقة بالدولة، أو بإحدى الجهات المنصوص عليها في المادة (4) من هذا القانون** " [50] .

[49] د. رفيق محمد سلام، الحماية الجنائية للمال العام دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر ،1994، ص 2

[50] . المادة (152) من قانون رقم (11) لسنة 2004 بإصدار قانون العقوبات القطري وتعديلاته

لبيان أركان الجريمة تم تقسم المبحث إلى أربع مطالب، المطلب الأول: الركن المفترض وهو (الموظف العام) وفي المطلب الثاني: ركن المحل وهو أن يكون مناقصات أو مزايدات والمطلب الثالث: الركن المادي وفي المطلب الرابع: الركن المعنوي وهما على النحو التالي بيانه: –

المطلب الأول: الركن المفترض (الموظف العام)

نص المشرِّع القطري في المادة (152)[51] ، على الركن المفترض بجريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات وهي تنصب في مجال الصفقات العمومية التي يفترض لقيامها صفة معينة في مرتكبها، والتي يقتصر على القيام بها موظف عام، أي يفترض لقيام الجريمة صفة خاصة بمرتكبها والصفة المتطلبة هنا هو أن يكون القائم بها موظفًا عامًا، [52] دون اشتراط أن يكون صاحب اختصاص بالعمل، إذن الجريمة تقتصر بمحيط الموظف العمومي وهو صاحب الجريمة، ولا تقع إذا كان الجاني لا يملك صفة الموظف العمومي.

وهذا على خلاف بعض التشريعات الأخرى كالتشريع العراقي على سبيل المثال حيث نص قانون العقوبات العراقي في المادة (356) على عدم تضيق قيام الجريمة على الموظف العمومي فقط وإنما وسع نطاق صفة الجاني حيث لم يشمل من يملك صفة الموظف العمومي وحسب وإنما شمل من هم خارج محيط الموظف العام، حيث نص في الفقرة الأخيرة من ذات المادة على أنه " ويعاقب بالعقوبة

[51] . المادة (152) من قانون رقم (11) لسنة 2004 بإصدار قانون العقوبات القطري وتعديلاته

[52] أ. بوغازي سماعين، جريمة تعارض المصالح في مجال الصفقات العمومية، مركز الدارسات العربية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، القاهرة، مصر، 2016، ص 69

ذاتها من ارتكب الفعل المنصوص عليه في الفقرة المتقدمة من غير الموظفين أو المكلفين بخدمة عامة ". [53]

يرى الباحث أنه بهذين الاتجاهين قصر جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات على الموظف العمومي باعتباره هو الفاعل الأصلي فيها دون مد الجريمة إلى غير الموظف العام هو الرأي السليم والراجح؛ وذلك أنَّ قصد المشرِّع القطري أنَّ إضفاء صفة الجاني على الموظف العام فقط دون سواه تجعل الجريمة هي جريمة الموظف العام مما يترتب عليه تحديد الفاعل الأصل بشكل واضح دون الخوض ببعض الغموض واللبس لتحديد الفاعل الأصل والشريك في الجريمة ، والمسألة الثانية الموظف العام هو الأقرب للاطلاع على المستندات والمعلومات المتعلقة بالمناقصات والمزايدات في الجهة التي يعمل بها وهو الذي يفترض فيه الائتمان والثقة مما يجعل بمقتضاه التلاعب والغش وتسريب المعلومات السرية بشكل أكثر اتساعًا من الشخص الذي لا يملك صفة الموظف العام، أما فيما يتعلق بتحديد المسؤولية الجنائية يمكن تطبيق الأحكام العامة المتعلقة بالمساهمة الجنائية وفي حال إذا كان الأمر متعلقًا بعقود المناقصات أو المزايدات إذا ارتكبها شخص ليس موظفًا عامًا نظم المشرِّع القطري مساءلة الجاني عن جريمة مستقلة، حيث نص المشرِّع القطري في المادة (155) [54] من قانون العقوبات وهي جريمة الغش والتلاعب بعقود المقاولات والتوريد بالجهات التي اعتبرها المشرِّع

---

[53] . المادة (356) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969

[54]. المادة (155) من قانون رقم (11) لسنة 2004 بإصدار قانون العقوبات القطري وتعديلاته الذي نصت على أنه " يُعاقب بالحبس مدة لا تجاوز خمس سنوات، كل من ارتكب عمدًا غشًا في تنفيذ كل أو بعض الالتزامات التي يفرضها عليه عقد مقاولة أو توريد، أو أشغال عامة أو غيرها من العقود أو التعهدات التي ارتبط بها مع إحدى الجهات المنصوص عليها في المادة (4) من هذا القانون.

وتكون العقوبة الحبس مدة لا تقل عن خمس سنوات ولا تجاوز خمسة عشر سنة، إذا ترتب على الجريمة ضررًا جسيمًا، أو إذا كان العقد متعلقا بمتطلبات الدفاع والأمن متى كان الجاني عالمًا بهذا الغرض

ويُعاقب بأي من هاتين العقوبتين، بحسب الأحوال، المتعاقدون من الباطن، والوكلاء، والوسطاء، إذا كان الغش راجعًا إلى فعلهم".

ضمن الجهات المدرجة تحت طائلة الجهات الحكومية المنصوص عليها في المادة (4) من ذات القانون . [55]

ولتحديد صفة الجاني بالجريمة يجب التطرق في دراستنا إلى مفهوم الموظف العام في ضوء القانون الإداري والقانون الجنائي، والسؤال الذي قد يُثار بهذا الصدد هل قصد المشرِّع الجنائي القطري مدلول الموظف العام الوارد في القانون الإداري باعتباره القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الإدارية وذلك باعتباره موظفًا يشغل رتبة أو منصبًا عاليًا أو وظيفة عُليا أم له مدلوله الخاص أنه كان يقصد بمفهومه كما ورد في قانون الجنائي للحفاظ على الوظيفة العامة من انتشار الفاسد والوقاية منها؟

للإجابة عن هذا السؤال، سوف نتطرق في هذا المطلب إلى مفهوم الموظف العام بالقانون الإداري والقانون الجنائي بالقانون القطري والتمييز ما بينهما مع إدراج القوانين المقارنة.

الفرع الأول: مفهوم الموظف العام في القانون الإداري

لم يعرِّف المشرِّع القطري والمصري والفرنسي الموظف العام في القانون الإداري في مجال الوظيفة العمومية تعريفًا واضحًا ومحددًا، فالموظف العمومي يتصف بالعمومية والشمول، حيث ترك للقضاء الإداري والفقه تعريفه، وسوف نتناول في هذا الفرع، أولًا تعريف الموظف العام في الفقه الإداري وثانيًا تعريف الموظف العام في القضاء الإداري.

[55]. المادة (155) من قانون رقم (11) لسنة 2004 بإصدار قانون العقوبات القطري وتعديلاته

أولًا: تعريف الموظف العام في الفقه الإداري

اختلف الفقه المصري في وضع تعريف واضح للموظف العام، حيث عرَّف جانبًا من الفقه الإداري تعريف الموظف العام بأنه هو الذي يساهم بتسيير مرفق إداري وذلك عن طريق التحاقه بعمل من الأعمال الدائمة للملاك الإداريين التابعين للدولة، وعرَّف البعض الآخر من الفقهاء كل شخص يعهد إليه بوظيفة دائمة بخدمة مرفق عام، يدار عن طريق الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، بالطريق المباشر ويشغل وظيفة تدخل في نطاق النظام الإداري لذلك المرفق، وأن يصدر قرار تعينه من قبل السلطة المختصة قانونًا بالتعيين [56] .

ثانيًا: تعريف الموظف العام في القضاء الإداري

قد عرَّف القضاء المصري الموظف العام على أنه " هو الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة عن طريق أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصبًا يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق ويستوي في هذا الصدد أن يكون عمل الموظف في مرفق إداري أو مرفق صناعي أو تجاري كما يستوي أن تكون تبعية المرفق للحكومة المركزية أو لوحدات الإدارة المحلية " [57].

---

[56] د. محمد سامي العواني، مرجع سابق، ص 160

[57] . محكمة النقض - جنائي - الطعن رقم 13563 - لسنة 62 قضائية - تاريخ الجلسة 7-2-2002 - مكتب فني 53 - رقم الجزء 0 - رقم الصفحة 265.

وبعد استعراض تعريف الموظف العام في الفقه والقضاء الإداري تبين عدم استقرار تعريف محدد لمصطلح الموظف العام، وإن كانت هناك بعض العناصر الواجب تحققها لاعتبار الشخص موظفًا عامًا وهي على ما يلي:

١ – عنصر الدوام

ويقصد بعنصر الدوام هو الاستمرار في الوظيفة بشكل دائم ويستثنى من ذلك الأشخاص الذين يشغلون وظائفهم بشكل مؤقت كالمتعاقدين والمستخدمين لفترة مؤقتة [58].لا ينصرف عنصر الدوام على كيفية أداء الموظف لعمله، حيث هذه المسألة تنظمها اللوائح والقوانين وظروف والأوضاع الخاصة بكل وظيفة على حدة [59].

٢ – العمل في خدمة مرفق عام يدار عن طريق الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بالطريق المباشر

حتى يكتسب الشخص صفة الموظف العام، لابد أن يساهم الموظف بعمل في خدمة مرفق عام، وأن يكون هذا المرفق يدار من قبل الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، وهذا ما استقر عليه القضاء والفقه الإداري على أنه يجب أن يساهم الشخص بعمل في خدمة مرفق عام إداري يدار بالطريق المباشر كمرفق الصحة والتعليم أو الأمن العام فيعد بذلك قد اكتسب صفة الموظف العام [60].

---

58 أ. بوعازي سماعين، مرجع سابق، ص 77

59 د. محمد سامي العواني، مرجع سابق، ص 171

60 د. محمد سامي العواني، المرجع نفسه، ص 172

بالإضافة أنه لا يكفي حتى نعتبر أنَّ الشخص قد اكتسب صفة الموظف العام أن يعمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام فحسب بل يجب أن يكون هذا المرفق العام يدار بطرق الإدارة المباشرة من قبل الدولة، وذلك حتى يضمن السيطرة العامة من الدولة لهذا المرفق وإدارته .[61]

٣- صدور أداة تشريعية لشغل الوظيفة العامة

حدد الشارِع القطري والمصري والعراقي العديد من الطرق لشغل الوظيفة العامة بعدة وسائل وهي أما أن تكون عن طريق التعيين أو الترقية، أو النقل أو الندب، تاركًا للجهة تحديد الطريقة المثالية حسب ظروف كل حالة دون معقب طالما كانت لتحقيق المصلحة العامة، وتختلف طريقة التعيين بحسب منصب الموظف الوظيفية الذي يشغله. وبناءً عليه حتى يكتسب الموظف صفة الموظف العام لابد أن يصدر قرار إداري لتعينه في الوظيفة من قبل الجهة المختصة [62].

الفرع الثاني: مدلول الموظف العام في قانون العقوبات

لم تأخذ أغلب التشريعات الجنائية المفهوم التدقيق للموظف العام بالقانون الإداري، والسبب في ذلك أن القانون الإداري يأخذ بمعيار الثابت والمستقر، وهو بذلك يضيق لمفهوم الموظف العام عكس قانون العقوبات الذي يأخذ بتعريف واسع وشامل وذلك حتى يتفق مع طبيعة قانون العقوبات وسياسة التجريم [63]، وكما أن القانون الإداري عندما يُعرِّف الموظف العام يأخذ بعين الاعتبار أهدافه وطبيعته،

[61] د. محمد سامي العواني، مرجع سابق، ص 172
[62] أ. بوعازي سماعين، مرجع سابق، ص 77
[63] أ. عبد الحق دهبي (2006) بحث حول المفهوم الإداري والجنائي للموظف العمومي في التشريع والفقه والقضاء المغربي دراسة مقارنة، مجلة الحوار المتمدن، العدد 2006/1/23-09:34، ص 8

فالقانون الإداري ذو طبيعة تنظيمية يهدف إلى تنظيم العلاقة بين الشخص والحكومة ، أما القانون العقوبات ذو طبيعة جزائية الهدف منه حماية الوظيفة العامة والمال العام والحقوق من أي اعتداء قد يترتب عليه إضرارًا بهذه الحقوق [64] .

عرّف المشرِع القطري في قانون العقوبات الموظف العام وذكر بعض الفئات التي اعتبرها من ضمن الموظفين العموميين حيث نصت المادة (3) على أنه " في تطبيق أحكام هذا القانون، يُقصد بالموظف العام، القائمون بأعباء السلطة العامة، والموظفون، والعاملون في الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى والهيئات والمؤسسات العامة.

ويُعد في حكم الموظف العام:

١. المحكمون والخبراء ومديرو التفليسة والمصفون والحراس القضائيون.
٢. رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة والمديرون وسائر العاملين في الجمعيات والمؤسسات الخاصة والجمعيات التعاونية والشركات، إذا كانت إحدى الوزارات أو أحد الأجهزة الحكومية الأخرى أو إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة تساهم بنصيب فيها.
٣. كل من يقوم بأداء عمل يتصل بالخدمة العامة بناءً على تكليف صادر إليه من موظف عام.
٤. رؤساء وأعضاء المجالس التشريعية والبلدية، وغيرهم ممن لهم صفة نيابية عامة سواءً كانوا منتخبين أو معينين ويستوي.

[64] د. بوغازي سماعين، مرجع سابق، ص 80

الموظف العام الأجنبي: أي شخص يشغل وظيفة تشريعية أو تنفيذية أو إدارية أو قضائية لدى بلد أجنبي، سواء كان مُعيناً أو مُنتخباً أو أي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي، بما في ذلك لصالح جهة أو منشاة عامة.

موظف بمؤسسة دولية عمومية: أي موظف أو مستخدم مدني دولي أو شخص تأذن له مؤسسة أو منظمة دولية عامة بأن يتصرف نيابةً عنها.

وفي جميع الأحوال، يستوي أن تكون الوظيفة أو العمل أو الخدمة دائمة أو مؤقتة، بأجر أو بغير أجر، طواعية أو جبراً

ولا يحول انتهاء الخدمة أو زوال الصفة دون تطبيق أحكام هذا القانون، متى وقعت الجريمة أثناء الخدمة أو توفر الصفة " [65] .

توسع المشرِع القطري في المادة آنفًا ببيان لمفهوم الموظف العام في جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات بقانون العقوبات القطري، فلم يقتصر على تعريف الموظف العام وفقًا للقانون الإداري كما بيناه سابقًا وإنما أضاف بعض الفئات هم في الأصل لا يتعبرون موظفين عموميين، وذلك وفقًا لطبيعة الجريمة أولاً وأيضًا لطبيعة قانون العقوبات واستقلاليته عن القوانين الأخرى.

فبالرجوع المادة (3) آنف الذكر يتضح أن وجود طائفتين من الموظفين العموميين في مفهوم قانون العقوبات القطري.

[65] . المادة (3) من قانون رقم (11) لسنة 2004 بإصدار قانون العقوبات القطري وتعديلاته

الطائفة الأولى، هو تعريف الموظف العام بمعناه في ضوء القانون الإداري وهذا ما نصت عليه المادة الثالثة سالفة الذكر في الفقرة الأولى منها " يُقصد بالموظف العام، القائمون بأعباء السلطة العامة، والموظفون، والعاملون في الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى والهيئات والمؤسسات العامة " [66]. كما أخذ المشرِع المصري في قانون العقوبات بذات النهج في المادة (119) في الفقرة الأولى ونص على أنه " يقصد بالموظف العام في حكم هذا الباب (أ) القانون بأعباء السلطة العامة والعاملون في الدولة ووحدات الإدارية المحلية " [67] . وذهب المشرِع العراقي في قانون العقوبات إلى مسار يخالف المشرِع القطري والمصري ولكن يتفقان بذات النتيجة، حيث لم يبين المقصود بالموظف العام وإنما عرف في المادة (19) في الفقرة الثانية **المكلف بخدمة عامة ويقصد به** " كل موظف أو مستخدم أو عامل أنيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية والمصالح التابعة لها أو الموضوعة تحت رقابتها ويشمل ذلك رئيس الوزراء ونوابه الوزراء وأعضاء المجالس النيابية والإدارية والبلدية كما يشمل المحكمين والخبراء ووكلاء الدائنين والمصفين والحراس القضائيين وأعضاء مجالس إدارة ومديري ومستخدمي المؤسسات والشركات والجمعيات والمنظمات والمنشآت التي تساهم الحكومة أو إحدى دوائرها الرسمية أو شبه الرسمية في مالها بنصيب ما بأية صفة كانت، وعلى العموم كل من يقوم بخدمة عامة بأجر أو بغير أجر "[68].

يرى الباحث أن منهج الشراع القطري والمصري في تعريف المقصود بالموظف العام عن طريق التعداد يوافق الصواب والوضوح وعدم الخلط بين الموظف العام حكمًا ومن يملك صفة الموظف العام

---

[66] . المادة (3) من قانون رقم (11) لسنة 2004 بإصدار قانون العقوبات القطري وتعديلاته

[67] . المادة (119) من القانون العقوبات المصري، رقم 58، لسنة 1937، طبقًا لآخر تعديلات سنة 2018

[68] . المادة (19) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969

وعلاوة ذلك كان الاتجاه يوافق تعريف الموظف العام الذي نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة الثانية منها [69]. وكما أن مصطلح المكلف بخدمة عامة الذي استخدمه المشرِع العراقي أوسع نطاقًا من مصطلح الموظف العام؛ لأن الأول يشمل الموظف العام وأيضًا فئات كثيرة تُدرج ضمنه، في حين أنَّ مصطلح الموظف العام هو الأوسع والأشمل، فالمكلف بخدمة عامة يقصد به على الوجه العام:

(كل من تناط به مهمة عامة في خدمة الدولة بأجر أو بدونه كالخبراء في المحاكم أو غيرها)[70] ، مما يترتب عليه أنه يجب أنْ يُراعى في هذا التكليف أن يصدر من شخص يملك التكليف أما إذا صدر من شخص قد أقحم نفسه في العمل أو كان من قد كلفه موظف غير صاحب اختصاص فإنه يكون في هذا الحالة أقرب من الموظف الفعلي، وبناءً عليه فإن لفظ (الموظف العام) هو أوسع تعبيرًا من (المكلف بخدمة عامة).

الطائفة الثانية، هم في حكم الموظفين العموميين في جريمة الغش والتلاعب بالمناقصات المزايدات

١- المحكمون والخبراء ومديرو التفليسة والمصفون والحراس القضائيون.

لاشك في أن هؤلاء مكلفين في خدمة تدخل في إطار الخدمة العامة ؛ وذلك لأن عملهم يشكل خطورة يدخل بعمل القاضـــي في مهمته بالفصـــل في القضـــية ، حيث أن الخبير يمهد للحكم بالرأي الذي ينتهي إليه في تقديره ، وكذلك المحكمون مديرو التفليسة والمصفون والحراس القضائيون لا تقل

[69] . المادة (2) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مرسوم رقم 17 لسنة 2007، رقم 71، تاريخ الصدور 200/11/15 الموافق هجري تاريخ مصادقة دولة قطر 2007/04/19 الموافق 1428/04/02 هجري، عدد المواد 71، مقر التوقيع نيويورك، الجريدة الرسمية عدد 5، تاريخ النشر 2007/06/17 الموافق 1428/06/02، الصفحة 441

[70] أ. علي عبد الحسين محسن الخزعلي (2010) بحث مقدم عن مفهوم الموظف العام في التشريع العراقي وقوانين مكافحة الفساد (دراسة مقارنة)، هيئة النزاهة، الدائرة القانونية / قسم البحوث والدراسات، ص 29

خطورة وحساسية عن أعمال هؤلاء ، ويعتبرون أعوانًا ومساعدي القضاء للوصول إلى الحقيقة ، وكما يشـترط في الخبراء والمحكمين أن يكونوا معينين من قبل المحكمة ، فلا يكفي أن يكونوا مختارين من قبل الخصوم ، ويستوي أن يكون ذلك عن طريق أو بمناسبة خصومة قضائية أو اتفاق على التحكيم [71] ، وهذا ما نص عليهم اسـتقلالاً إلا للتأكيد على اكتسـابهم صـفة الموظف العام مما يترتب عليه مخاطبتهم بأحكام جريمة الغش والتلاعب بحرية المناقصات والمزايدات .

٢- رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة والمديرون وسائر العاملين في الجمعيات والمؤسسات الخاصة والجمعيات التعاونية والشركات، إذا كانت إحدى الوزارات أو أحد الأجهزة الحكومية الأخرى أو إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة تساهم بنصيب فيها.

الأصل العام أن العاملين في المؤسسات الخاصة والشركات الخاصة لا يعتبرون موظفين عموميين؛ وذلك لأنهم لا يعملون في خدمة مرفق عام، إلا أن قانون العقوبات اعتبرهم يملكون صفة الموظف العام وخاضعين [72]، لأحكام جريمة الغش والتلاعب بحرية وسلامة المناقصات والمزايدات.

والجدير بالذكر أن العبرة هي المساهمة في رأس مال الشركة أو المشروع وليس مجرد المساهمة في الإدارة، ويكفي أن تكون المساهمة بالنصيب فيها من قبل الدولة على سبيل الاستثمار المؤقت لبعض الأموال وعلى سبيل المثال كإسهام هيئة التأمينات الاجتماعية أو مؤسسة التأمين والمعاشات وذلك عن طريق بعض الشركات لشراء الأسهم من البورصة ، أما بالنسبة لأعضاء

[71] . د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات " القسم الخاص " الجرائم المضرة بالمصلحة العامة - جرائم الأشخاص جرائم الأموال، دار النهضة العربية، الطبعة الخامسة، القاهرة، مصر، سنة 2013، ص 185

[72] . د. رفيق محمد سلام، الحماية الجنائية للمال العام دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 228

مجلس الإدارة ، فلا محل للتمييز بين من يتقاضى مرتبًا بشكل دوري أو من يحصل على مكافأة عن الحضور، وكما يتعين للمستخدمين أن تربطهم علاقة تبعية مع الشركة أو مع المؤسسة أو نحوهما ، فلا يُعدُّ كذلك من يقوم بمهمة عارضة ، كانتداب خبير لفحص حالة معينة أو توكيل محامٍ للمرافعة في قضية معينة [73].

٣- كل من يقوم بأداء عمل يتصل بالخدمة العامة بناءً على تكليف صادر إليه من موظف عام.

ويقصد بهذا الفئة كل شخص يلزمه القانون القيام بإحدى الخدمات العامة أو مباشرة مهمة تصب أو تتعلق بالنظام العام، دون النظر فيما إذا كان يشغل مركزًا وظيفيًا في الدولة، وكما أن صفة المكلف بخدمة عامة تكون فقط في حدود التكليف الصادر من الموظف العام وكما يشترط لصحة التكليف أن يكون صادرًا ممن يملك الحق بالتكليف، ويستوي أن يكون التكليف بشكل عمل دائم أم مؤقتًا وأيضًا سواء بأجر أو دون أجر [74].

٤- رؤساء وأعضاء المجالس التشريعية والبلدية، وغيرهم ممن لهم صفة نيابية عامة سواءً كانوا منتخبين أو معينين ويستوي أن تكون الوظيفة أو العمل أو الخدمة دائمة أو مؤقتة، بأجر أو بغير أجر، طواعية أو جبرًا.

---

[73] د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات " القسم الخاص " الجرائم المضرة بالمصلحة العامة - جرائم الأشخاص جرائم الأموال، مرجع سابق، ص 186

[74] د. أحمد فتحي سرور، المرجع نفسه، ص 184

لا شك في ذلك أنَّ هؤلاء يُعدون من الموظفين العموميين ويخضعون لأحكام جريمة الغش والتلاعب بحرية وسلامة المناقصات والمزايدات، إلا أنَّ المشرِع نص عليهم صراحة منعًا لأي خلاف قد ينشأ من الفقه والقضاء [75].

يثور السؤال هنا عن عدم إمكانية وقوع جريمة الغش والتلاعب بحرية وسلامة المناقصات والمزايدات إذا لم يصدر قرار إداري بتعيينه في الوظيفة أو صدر قرار إداري وكان باطلاً، للإجابة عن هذا السؤال يجب أن نتطرق إلى ما يسمى بالموظف الفعلي أو الواقعي.

الأصل العام حتى يعتبر الشخص موظفًا عامًا أن يكون قد التحق بالوظيفة العامة وفقًا للأوضاع والاشتراطات المقررة قانونًا لشغلها، بمعنى أن تقوم الجهة الحكومية بإصدار قرار إداري أو وفقًا لعقد استخدام تبرمه مع الشخص حتى يملك صفة الموظف العام، أو بأي طريقة أخرى ينص عليها القانون لشاغل الوظيفة [76] . وأن المقرر في القانون الإداري أن الموظف يعتبر يملك صفة الموظف العام إلا إذا كان قرار تعيينه باطلًا بطلان معقولاً، ويرجع ذلك إلى الظاهر بإنه موظف عام، أما إذا عين الموظف في أوقات استثنائية، مثل أوقات الحرب والثورة، فقد استقر الفقه والقضاء الإداري بأنَّه ليس من الضرورة أن يصدر قرار إداري بتعيينه، وذلك أن أساس نظرية الموظف الفعلي هو إما بالوضع الظاهر أو الضرورة. [77]

---

[75] د. أحمد فتحي سرور، مرجع سابق، ص 182

[76] أ. عبد الله منصور الشانبي (2010) بحث بعنوان " نظرية الموظف الفعلي والموظف الظاهر بين الفقه والقضاء "، مجلة العلوم القانونية والشرعية، العدد الثامن عشر، كلية القانون بالزاوية، جامعة الزاوية، ص 89

[77] د. أحمد فتحي سرور، المرجع نفسه، ص 183

وكما أن الأعمال التي يباشرها الموظف الفعلي تعتبر بمثابة الأعمال التي يباشرها الموظف الحقيقي [78]، فإنها تعد خاضعة لأحكام جريمة الغش والتلاعب بحرية وسلامة المناقصات والمزايدات.

المطلب الثاني: محل الجريمة

حدد المشرِّع القطري نطاق محل الجريمة بالمناقصات أو المزايدات المتعلقة بالدولة، أو بإحدى الجهات المنصوص عليها في المادة (4) من قانون العقوبات، وحتى يتم تحديد المحل بشكل يتطابق صحيح أحكام نص التجريم لأبد أن نبين في هذا المطلب ما هو مفهوم المناقصات والمزايدات التي عنتها المادة (152)؟ ومدى نطاق تطبيق نص التجريم على الجهات الأخرى غير المتعلقة بالدولة.

كما بينا سابقًا بأنَّ المشرِّع القطري لم يحدد في قانون تنظيم المناقصات والمزايدات وكذلك لائحته التنفيذية المشار إليهما سابقًا المقصود بمصطلح المناقصة أو المزايدة وإنما حدد الضوابط والإجراءات التي تحكمها، حيث عرف الفقه الإداري المناقصة: هي وسيلة من وسائل التعاقد بين الأطراف بموجبها يرسو على صاحب أقل الأسعار التي تمت من خلال تقديم العطاء وذلك وفقًا لإجراءات معينة يكون بموجبها اختيار قبول العرض الأفضل بين العروض المقدمة من المناقص " الطرف الآخر " وللقبول به [79]. وكما عرف الفقه الإداري المزايدة: هي وسيلة من الوسائل التي تلتزم فيها الإدارة باختيار أفضل عطاء متقدم للتعاقد معه، سواء من الناحية المالية أو من ناحية

[78] د. أحمد فتحي سرور، مرجع سابق، ص 183
[79] د. محمد سكيكر، مرجع سابق، ص 12

المنقولات أو العقارات المطلوب بيعها أو تأجيرها، وتكون الترسية بالمزايدات بأعلى سعر من قبل المتقدمين للمزايدة [80] .

ويرى الباحث أنَّ المشرِّع القطري قد أحسن في تحديد محل التجريم بموضوع المناقصات أو المزايدات، ونلاحظ أنَّ المشرِّع لم يستخدم مصطلح (العامة) ، مما يستنتج من ذلك بأنَّ نص التجريم لا يقتصر على المناقصات العامة المنصوص عليها في المادة (3) من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات[81] وإنما يشمل أيضًا جميع أنواع المناقصات مثل المناقصة المحدودة والمناقصة على مرحلتين التي تأخذ بذات الإجراءات والمبادئ العامة بالمناقصات العامة وتختلف بحسب طبيعتها وذلك لإضفاء حماية جنائية واسعة على المناقصات ، وكذلك اتبع المشرِّع القطري بذات النهج بالنسبة إلى المزايدات العلنية أو بالمظاريف المغلقة النصوص عليها في المادة (26) من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات [82]حيث

---

[80] د. محمد صلاح أبو رجب، مرجع سابق، ص 25

[81] . المادة (3) من قانون رقم (24) لسنة 2015 بإصدار قانون تنظيم المناقصات والمزايدات نصت على أنه " المناقصة العامة هي مجموع الإجراءات المعلن عنها وفقاً للأوضاع المبينة في هذا القانون واللائحة، بهدف الوصول إلى المناقص الذي يتقدم بأفضل عطاء.
وتخضع المناقصة العامة لمبادئ العدالة والعلانية والمساواة وتكافؤ الفرص وحرية المنافسة والشفافية والقيمة مقابل الثمن.
ويكون الإعلان عن المناقصة العامة، وفقاً للضوابط والإجراءات التي تُحددها اللائحة " .

82 . المادة (26) من قانون رقم (24) لسنة 2015 بإصدار قانون تنظيم المناقصات والمزايدات نصت على أنه " يكون بيع وتأجير الأصناف وتأجير العقارات، عن طريق مزايدة علنية أو بالمظاريف المغلقة، بعد موافقة الرئيس، وذلك وفقاً للضوابط والإجراءات التي تحددها اللائحة.
ويجوز بقرار مسبب من الرئيس، بناءً على توصية اللجنة، التعاقد بطريق الممارسة أو الاتفاق المباشر، وفقاً للضوابط التي تحددها اللائحة.
ويكون بيع الأصناف في الحالات التالية:
1- إذا كانت غير صالحة للاستعمال.
2- أن يخشى عليها من التلف.
3- إذا كان قد بطل استعمالها.
4- إذا كانت زائدة على الحاجة.
5- إذا كانت تكلفة تخزينها أعلى من قيمتها.
6- إذا كانت تالفة أو غير قابلة للإصلاح، أو كان إصلاحها غير مجد اقتصاديًا.
ومع مراعاة حكم المادة /29) فقرة ثانية) من هذا القانون، يكون البيع أو التأجير وفقاً للقيمة الأساسية التي تحددها لجنة المعاينة والتثمين المشكلة بالوزارة لهذا الغرض، وطبقاً للضوابط والإجراءات التي تحددها اللائحة.
ويصدر بتشكيل اللجنة المشار إليها ونظام عملها وتحديد مكافأتها قرار من الوزير"

لم يقتصر نص التجريم على المزايدات العلنية أو بالمظاريف المغلقة فقط وإنَّما شمل جميع أنواع المزايدة ، وهنا المشرَّع القطري قد أحسن بوضع النص بشكل دقيق ومدروس حتى لا يترك وجود ثغرات قد تساهم في التلاعب والغش وعرقلة سير إجراءات المناقصات أو المزايدات الأخرى .

وكما نلاحظ أنَّ المشرَّع القطري جعل محل الجريمة على المناقصات أو المزايدات المتعلقة بالدولة أو بإحدى الجهات المنصوص عليها في المادة (4)، وهنا يثور السؤال لماذا المشرَّع القطري لم يكتفِ بالجهات المتعقلة بالدولة بنص التجريم وربطها بالجهات النصوص عليها في المادة (4)، فبالرجوع إلى المادة (4) نجد أنَّ المشرَّع عرف ما هو المقصود بالأموال العامة كذلك حدد الجهات، حيث نص على أنه " في تطبيق أحكام هذا القانون، يُقصد بالأموال العامة ما يكون كله أو بعضه مملوكًا أو خاضعًا لإشراف أو إدارة الجهات التالية:

١- الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى.

٢- الهيئات والمؤسسات العامة.

٣- الجمعيات والمؤسسات الخاصة والجمعيات التعاونية.

٤- الشركات إذا كانت إحدى الوزارات أو أحد الأجهزة الحكومية الأخرى أو إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة تساهم بنصيب فيها.

٥- أي جهة أخرى ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة" [83].

[83]. المادة (4) من قانون رقم (11) لسنة 2004 بإصدار قانون العقوبات القطري وتعديلاته

ولو نظرنا إلى نص المادة المذكورة نجد أن محل الجريمة هو المناقصات أو المزايدات المتعلقة بالدولة أو بالجهات التابعة لها من الناحية الإشرافية أو الإدارية التي تتعامل مع المال العام، حيث جعل الجريمة تمتد إلى محيط كل جهة سواء كانت حكومية أم غير حكومية تساهم فيها الدولة بنصيب فيها أو تكملها كلها أو بعضها أو الجهات التي تعتبر أموالها من الأموال العامة حتى وأن كان بمجرد إشراف الدولة عليها يكون محلاً لتطبيق نص التجريم المنصوص عليه بالمادة (152). والواضح قصد المشرِّع القطري من ذلك بسط الممارسات المتعلقة بالمال العام يكون ذلك أنَّ الجريمة لا تقتصر على مناقصات أو مزايدات الدولة إنَّما أيضًا على الجهات الأخرى التي تتعامل مع المال العام، وذلك لوضع الدولة حماية جنائية على أموالها العامة من يد المتلاعبين والفسادين بالجهات الأخرى.

المطلب الثالث: الركن المادي

حتى يُسأل الجاني عن جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات لابد أن يكون الجاني يملك صفة الموظف العام وأيضًا محل الجريمة على المناقصات أو المزايدات المتعلقة بالدولة أو بإحدى الجهات المنصوص عليها في المادة (4) كما بينا سابقًا، وبالإضافة إلى ذلك يجب أن يتوافر الركن المادي للجريمة والذي يتمثل في نشاط إجرامي يأخذ بصورتيه نشاط الفعل (الإيجابي) أو الامتناع (السلبي) سواء كانت عن طريق الغش أم بأي وسيلة أخرى غير مشروعة ، سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين، الفرع الأول النشاط الإجرامي للجريمة، والفرع الثاني الإخلال بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات.

الفرع الأول: النشاط الإجرامي المتمثل بوسيلة الغش أو بأي وسيلة أخرى غير مشروعة

يقصد بالنشاط الإجرامي هو عبارة عن فعل يصدر بسلوك خارجي عن إرادة الجاني في ظروف معينة بقصد ارتكاب غاية إجرامية، وفعل التجريم هو في الحقيقة واقعة مادية ظهرت إلى المحيط الخارجي، ويأخذ النشاط الإجرامي صورتين، فعل إيجابي يتمثل في حركة، وسلبي يتمثل بالامتناع 84، وقد عرَّف المشرِع القطري في المادة (26) من قانون العقوبات الركن المادي للجريمة بصفة عامة ونص على أنه" يتكون الركن المادي للجريمة من نشاط إجرامي بارتكاب فعل أو امتناع عن فعل، متى كان هذا الفعل أو الامتناع مجرمًا قانونًا " [85] .

عند الرجوع النص المادة (152) من قانون العقوبات على النشاط الإجرامي لجريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات الذي نص على أنه " يُعاقب بالحبس مدة لا تجاوز عشر سنوات، كل موظف عام أخل بطريق الغش، أو بأي وسيلة أخرى غير مشروعة ..... " [86]. ويتبين من النص المشار إليه أن المشرِع قد حدد النشاط الإجرامي بالجريمة وهي ترتكب بإحدى صورتين **إما عن طريق الغش، أو بأي وسيلة أخرى غير مشروعة،** وهنا السؤال الذي قد يُثار هل يمكن ارتكاب الجريمة عن طريق الامتناع (السلبي) ، إذا سكت المشرِع عن تحديد ذلك، قد استقر الفقه الجنائي أن هناك من الجرائم ما ينص عليها المشرِع بالفعل الإيجابي دون الامتناع السلبي، وكذلك أن بعض الجرائم يأمر المشرِع بإتيان عمل فيكون الامتناع عن إتيانه جريمة سلبية، وقد يتصور أيضًا في بعض الجرائم أن المشرِع يسكت عن تحديد الفعل فتكون الجريمة من العموم بحيث

---

[84] د. أشرف توفيق شمس الدين، شرح قانون العقوبات القطري القسم العام النظرية العامة للجريمة والعقوبة، بدون ناشر، الطبعة الأولى، الدوحة، قطر، 2010، ص 206

[85] . المادة (26) من قانون رقم (11) لسنة 2004 بإصدار قانون العقوبات القطري وتعديلاته

[86] . المادة (152) من قانون رقم (11) لسنة 2004 بإصدار قانون العقوبات القطري وتعديلاته

تحتمل أن تقع بالفعل الإيجابي أو بصورة الامتناع السلبي [87] . وقد قضت محكمة التمييز القطرية أنَّ التفرقة بين الفعل (الإيجابي) أو الامتناع (السلبي) ليس له أهمية عملية إذا كانت الجريمة تامة إلا في حالة الشروع ولا يتصور فيها إذا كانت الجريمة سلبية قضت المحكمة على أنَّ " **الجريمة السلبية ليس للتفرقة بينها وبين الجريمة الإيجابية من أهمية عملية؛ فالأحكام القانونية للنوعين واحدة إلا فيما تأبه طبيعة الجرائم السلبية من الأحكام كما في الشروع فهو لا يتصور في الجريمة السلبية؛ لأنه لا يتصور لها بدء تنفيذ فهي لا تقع إلا كاملة** " [88]. وبناءً على ما تقدم وعلى استقرار رأي الفقه الجنائي نُرجع الرأي الذي ينص على أنَّه إذا سكت المشرِع عن تحديد الفعل في الجريمة تعتبر من العموم حيث تتصور أن يتم ارتكابها عن طريق الفعل الإيجابي والامتناع (السلبي) وبما أن المشرِع القطري سكت عندما نص على النشاط الإجرامي بجريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات على ارتكاب الفعل بصورته الإيجابية أو صورة الامتناع (السلبي)؛ فإنَّ الجريمة تتصور أن ترتكب بالعفل الإيجابي، ومثال على ذلك سحب الموظف التأمين المؤقت من مظروف العطاء المالي المقدم من قبل إحدى الشركات بهدف استبعادها من المناقصة، أو تزوير بعض مستندات المناقصة بقصد الإضرار بالجهة الحكومية ، وقد تتخذ الجريمة أيضًا بصورة الامتناع ومثال على ذلك عندما يمتنع الموظف من استلام المظروف الفني والمالي من مندوب إحدى الشركات ويدّعي بأنه لم يتقدم للمناقصة إلا شركة واحدة فقط حتى لا يكون للجهة الحكومية خيارًا آخر ويتم الترسية على هذه الشركة.

---

[87] د. رؤوف عبيد، مبادئ القسم العام من التشريع العقابي، دار الفكر العربي، طبعة الرابعة، القاهر، مصر، سنة 1979، ص231

[88] .حكم من محكمة التمييز - جنائي -، الطعن رقم :11 لسنة 2008 – جلسة 2008/2/18 س 4 ص 93، الحكم محكمة التمييز " قانون العقوبات في ضوء أحكام محكمة التمييز.

ويشترط في الامتناع (السلبي) ، أولاً هو امتناع الموظف العام بفعل إيجابي معين [89] ، والثاني أن يكون هناك واجب قانوني يحتم عليه عدم الامتناع [90] ، ويقصد بواجب قانوني أن الامتناع يكون مجرمًا بصرف النظر عن مصدر هذا القانون [91] ، بحيث قد يكون الواجب القانوني في جريمة الغش والتلاعب بحرية وسلامة المناقصات بالقوانين واللوائح والقرارات الإدارية والنظم المعمول بها في الجهة التي يعمل بها الموظف العام ، أي لا يشترط أن يكون الواجب القانوني ينص عليه قانون العقوبات أو القوانين التابعة له [92] ، ثالثًا أن يكون باستطاعته القيام به [93] ، ويقصد فيه أن يستطيع الموظف العام القيام به وألا يكون هناك عارض قد يمنعه، ومثال على ذلك تغيبه في إجازة مرضية أو لم يكون في جهة العمل بغض النظر عن الأسباب.

وقد بين المشرِع القطري في المادة (152) سالف البيان الوسيلة التي يتم فيها الإخلال بحرية أو بسلامة المناقصات أو المزايدات وهي تتخذ عن طريق صورتين، **الصورة الأولى عن طريق الغش**، الصورة الثانية **أي وسيلة أخرى غير مشروعة، كما نص المشرع العراقي بذات الوسيلة.**

---

[89] د. أشرف شمس الدين، مرجع سابق، ص 217

[90] د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات القسم العام النظرية العامة للجريمة والنظرية العامة للعقوبة والتدابير الاحترازي، دار النهضة العربية، الطبعة السادسة، القاهرة، مصر، سنة 1989، ص 277

[91] د. أشرف شمس الدين، مرجع سابق، ص 215

[92] د. محمود نجيب حسني، مرجع سابق، ص 278

[93] د. أشرف شمس الدين، المرجع نفسه، ص 217

١- صورة الغش

يقصد بالغش بالمفهوم الواسع هو عبارة عن تصرف صادر عن سوء نية يقوم على الحيلة والخداع، أما المفهوم الضيق للغش هو التحايل على القوانين واللوائح والقرارات المعمول بها في الجهة الحكومية، أي هي المناورة الرامية إلى إعمال قاعدة قانونية مناسبة بقصد إسقاط قاعدة أخرى مرهقة [94].

ويرى الباحث أن صورة الغش في الجريمة تتصور عندما يقوم الموظف العام بالتلاعب بإجراءات المناقصات والمزايدات أو أثناء تنفيذ العقد. ومصطلح الغش نص عليه الشارع القطري والعراقي لشمول المصطلح ليشمل جميع الوسائل التي يترتب عليها الحيلة والخداع بسوء نية من قبل الموظف العام أثناء مباشرته لإجراءات المناقصات والمزايدات، ويستوي أن يكون الغش باستخدام وسائل احتيالية ومثال على ذلك استخدام الموظف العام بعض الأوراق المزورة وذلك بناءً على اتفاق مع إحدى الشركات بهدف الترسية عليها في المناقصة المطروحة، وكذلك يستوي أن يكون الغش بغير استخدام وسائل احتيالية ومثال على ذلك سحب الموظف العام التأمين المؤقت من قبل إحدى الشركات وقت فتح المظاريف المالية والادعاء بأنها لم تقم بإرفاق التأمين المؤقت حتى يتم استبعادها من المناقصة لعدم احترامها للقوانين والمواصفات العامة للمناقصة. [95]

---

[94] د. بيان إميل طوبيا، الغش والخداع في القانون الخاص الإطار العقدي والإطار التقصيري دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى، لبنان، سنة 2014، ص 221

[95].د محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات القسم العام النظرية العامة للجريمة والنظرية العامة للعقوبة والتدابير الاحترازي، مرجع سابق، ص 283

٢-صورة بأي وسيلة أخرى غير مشروعة

نص المشرعين القطري والعراقي كما بينا سابقًا بنشاط إجرامي آخر وهو الإخلال بالسلامة المناقصات والمزايدات **بأي وسيلة أخرى غير مشروعة،** وهذه العبارة فضفاضة تتسم بالشمول والاتساع بأي نشاط يقوم به الموظف العام يترتب عليه الإخلال بالسلامة المناقصات والمزايدات.

ويرى الباحث أن التشريع القطري والعراقي قد توسعوا كثيرًا في هذا النشاط الإجرامي، ليشمل جميع الأنشطة التي يترتب عليها الإخلال بالسلامة المناقصات والمزايدات؛ وذلك لأنَّ طبيعة الجريمة تتطلب عدم استخدام بعض العبارات على سبيل الحصر لتضيق الجريمة بهذه العبارات والتي قد تنشأ هناك أنشطة لم يرد لها نص التجريم نشاط لمساءلة الموظف العام جنائيًا رغم وجود إخلال عمدي بسلامة المناقصات والمزايدات، وحتى لا يتم تفسير النص قبل القضاء الجنائي بتفسير خارج عما ورد في مبدأ الشرعية. وبناءً عليه نرى بأنَّ المشرِع القطري قد أحسن بالنص على نشاط الإخلال بسلامة المناقصات والمزايدات بأن تكون بأي وسيلة أخرى غير مشروعة، وقد تشمل الوسائل الأخرى غير المشروع على سبيل المثال تسريب معلومات المناقصات والمزايدات لدى الغير من قبل الموظف العام مثال تسريب القيمة التقديرية لدى إحدى الشركات بهدف الإخلال بمبدأ المنافسة بين الشركات والترسية عليها لاعتبارها أقل الأسعار، وكذلك قد تكون الوسيلة بإخفاء الموظف العام بعض العطاءات الفنية أو المالية أو بعض مستندات المناقصة أو المزايدة بهدف استعباد إحدى الشركات من المناقصة ، وأيضًا مخالفة إجراءات المناقصات والمزايدات بحيث يكون هناك إخلال واضح بحرية بسلامة المناقصات والمزايدات .

والجدير بالذكر أن الشراع القطري والعراقي اشترطوا أن تكون الوسيلة المستخدمة للإخلال بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات غير مشروعة ولعل ما قصدوا به وجود نية لدى الجاني لارتكاب الجريمة والإخلال بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات، ونرى بأنَّ لفظ " **غير مشروع** " يشمل جميع التجاوزات ومخالفة القوانين واللوائح والتعاميم والقرارات الإدارية وكل ما يتصل بإجراءات المناقصات أو المزايدات من إجراء الإعلان عن المناقصة أو المزايدة حتى تنفيذ العقد المبرم بين الشركة وبين الجهة الحكومية، أما إذا كانت الوسيلة التي استخدمها الموظف العام مشروعة وترتب عليها الإخلال بسلامة المناقصة أو المزايدة فلا يُسأل الموظف العام عن الجريمة.

وكما نرى أخيرًا أنَّ عبارة بأي وسيلة أخرى غير مشروعة تشمل نشاط الغش، أي تندرج إليها وبالتالي ليس من الدواعي أن يشمل نشاط الغش بالإخلال بحرية وسلامة المناقصة والمزايدة، حيث عبارة بأي وسيلة أخرى غير مشروعة كافية من وجهة نظرنا المتواضعة.

الفرع الثاني: الإخلال بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات

كما بينا سابقًا أنَّ وسيلة الإخلال بالمناقصات أو المزايدات إما أنْ تكون عن طريق الغش، بأي وسيلة أخرى غير مشروعة **بحرية** أو **سلامة** المناقصات أو المزيدات، مما يستنتج من ذلك أن المشرِّع القطري كان دقيقًا وحذرًا جدًا باستخدام لفظ **(الحرية)** ولفظ **(السلامة)** وذلك لوجود اختلاف شاسع بين المصطلحين. حيث يقصد بحرية المناقصات أو المزايدات هي أن تكون خاضعة للمبادئ العامة بحرية المنافسة والعدالة والعلانية والمساوة وتكافؤ الفرص والشفافية، ومثال على ذلك في حال قيام رئيس لجنة المناقصات والمزايدات في إحدى الجهات الحكومية باختيار شركة من الشركات المتقدمة للمناقصة رغم أنها بعد الدراسة الفنية والمالية تبين أن الشركة غير مطابقة للمواصفات الفنية وعرضها المالي

أكثر من القيمة التقديرية رغم ذلك أصر بالترسية عليها دون وجود سبب لذلك هنا رئيس اللجنة قد ارتكب الإخلال بحرية المناقصات المتمثل في مخالفة مبدأ العدالة بحرية المنافسة بين الشركات المتقدمة للمناقصة.

ويقصد بسلامتها من الإجراءات الذي نظمها قانون المناقصات والمزايدات الدولة ولائحته التنفيذية والقرارات والتعاميم الصادرة من الجهات المعنية، ومثال على ذلك في حال قيام الموظف العام بإحدى الجهات الحكومية الذي يعمل بها بتسريب مبلغ القيمة التقديرية إلى إحدى الشركات لهدف الحصول على المناقصة، هنا الموظف العام ارتكب الإخلال بسلامة المناقصة في تسريب بيانات المتمثلة بعدم إفشاء معلومات المناقصة المطروحة.

يثار تساؤل هام للغاية هل جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات من جرائم الضرر أم من جرائم الخطر؟

يرى الباحث أن جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات من جرائم الخطر حيث أن جرائم المال العام هي من جرائم الخطر كمبدأ عام وذلك إنَّ المشرِّع في قانون العقوبات يحاول قدر المستطاع أن يحمي المال العام من أي اعتداء أو خطر حتى ولو لم يكن هناك ضرر قد تحققه نتيجة فعل السلوك الإجرامي، وسار المشرِّع بذات النهج بالنسبة إلى جريمة الغش والتلاعب بحرية أو الشراع القطري والعراقي باستخدام لفظ (أخل) بنص التجريم " ويقصد به هو انتهاك لأمر معين " [96] سلامة المناقصات أو المزايدات حيث اعتبارها من جرائم الخطر وليس من جرائم الضرر وذلك بالإسناد إلى نص ، أي يتضح من سياق النص أن الإخلال بالسلامة المناقصات أو المزايدات عن طريق

[96] . https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/خلال/ الساعة 8:67 التاريخ 2020/02/29 اليوم السبت.

الغش أو بأي وسيلة أخرى ليس من الضرورة أن يشكل ضرر فعليًا وحالًا وإنَّما ضررًا محتملًا لحرية وسلامة المناقصات والمزايدات، مما ينتج عن ذلك تقع الجريمة بصورتها التامة حتى و إذا لم يكن قد نتج عن **إخلال الموظف العام بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات** عن طريق الغش أو بأي وسيلة أخرى غير مشروعة ضرر فعلي وحال عن السلوك الإجرامي .

وهنا يثور سؤال آخر حول هل يتصور الشروع في جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات؟ للإجابة عن هذا السؤال لابد أن نتطرق إلى مفهوم الشروع وهل يتصور الشروع بالجنايات إذا لم يوجد نص خاص يعاقب عليها؟

يقصد بالشروع هي جريمة ناقصة، تخلف أحد عناصرها الجوهرية وهو عنصر النتيجة الإجرامية، فالشروع يفترض قيام جميع عناصر الجريمة **دون تحقيق النتيجة** [97] ، وضع الشارع تعريفًا للشروع في قانون العقوبات حيث نصت المادة (28) على أنَّ " الشروع هو البدء في تنفيذ فعل بقصد ارتكاب جناية أو جنحة، إذا أوقف أو خاب أثره لسبب لا دخل لإرادة الفاعل فيه ولا يعتبر شروعًا في جناية أو جنحة مجرد العزم على ارتكابها، ولا الأعمال التحضيرية لها، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك " [98]

يرى الباحث وأن هذه الجريمة من جرائم الخطر وليس الضرر، وحيث أن جرائم الخطر لا يتطلب نتيجة حيث تكون مفترضة بحكم القانون عند وقوع النشاط الذي جرمه المشرع، عليه فلا يتصور الشروع في جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات.

[97] د. أشرف شمس الدين، شرح قانون العقوبات القطري القسم العام، المرجع نفسه، ص 238

[98] . المادة (28) من قانون رقم (11) لسنة 2004 بإصدار قانون العقوبات القطري وتعديلاته

المطلب الرابع: الركن المعنوي للجريمة

لا يكفي لقيام الجريمة قيام الركن المفترض أي صفة الموظف العام وركن المحل والركن المادي بل يشترط إضافة الى ذلك قيام الركن المعنوي حتى تنهض المسؤولية الجنائية بحق الجاني وبمعنى آخر يجب أن يكون هناك كيان نفسي، وإذا كان القانون الجنائي يهتم أساسًا بالفعل المادي المرتكب بحيث إنَّ انتفاء وصف الفعل ترتب عليه انتفاء الجريمة، فإن القانون الجنائي يهتم أيضًا بالركن المعنوي للجريمة فإذا انتفى الركن يترتب عليه انتفاء المسؤولية الجنائية ، وبمعنى آخر لا تقوم الجريمة بشكل عام بغير الركن المعنوي لها [99]، ونص المشرِع القطري في المادة (32) على قيام الركن المعنوي بالجريمة على أنه " يتكون الركن المعنوي للجريمة من العمد أو الخطأ.

يتوفر العمد باتجاه إرادة الجاني إلى ارتكاب فعل أو امتناع عن فعل، بقصد إحداث النتيجة التي يعاقب عليها القانون بسبب خطأ الجاني، سواء كان هذا الخطأ بسبب الإهمال أو عدم الانتباه أو عدم الاحتياط أو الطيش أو الرعونة أو عدم مراعاة القوانين أو اللوائح.

ويُسأل الجاني عن الجريمة سواء ارتكبها عمدًا أم خطأ، ما لم يشترط القانون توفر العمد صراحة "[100].

وبناءً على النص المشار إليه يُثار السؤال هل جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات جريمة عمدية أو جريمة خطأ أم ممكن أن تركب بصورة العمد وصورة الخطأ؟

سكت المشرِع القطري عندما نص على تجريم الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات ولم يحدد بأنَّ الجريمة عمدية أم ترتكب عن طريق الخطأ.

---

[99] د. أشرف شمس الدين، شرح قانون العقوبات القطري القسم العام، مرجع سابق، ص 278

[100] . المادة (32) من قانون رقم (11) لسنة 2004 بإصدار قانون العقوبات القطري وتعديلاته

حسمت المادة (32) من قانون العقوبات في الفقرة الأخيرة حيث نصت على أنه " ويُسأل الجاني عن الجريمة سواء ارتكبها عمدًا أم خطأ، ما لم يشترط القانون توفر العمد صراحة [101]" مؤدى ذلك قيام المسؤولية الجنائية سواء ترتكب عن طريق العمد أم عن طريق الخطأ، وعلى هذا الأساس يمكن القول بإنَّ المشرِع القطري قد خالف مسار الرأي الراجع في الفقه الجنائي الذي يتجه إلى أن الأصل في التجريم هو العمد، وأن تجريم الخطأ غير العمدي يشكل خروجًا عن الأصل العام وبالتالي يجب النص عليه صراحة حتى يتم العقاب عليه [102].

يرى الباحث أنَّ المشرِع القطري قد سكت في تحديد الركن المعنوي بجريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات ، فلا يمكن العقاب عليها إلا بصورتها العمدية ومعنى ذلك لا يعاقب عليها إذا وقعت عن طريق الخطأ ، وبناءً عليه نحن نميل إلى اعتبار الجريمة عمدية وفقًا للرأي الراجع في الفقه الجنائي وهو الأصل العام أن الجريمة عمدية لم ينص المشرِع على ارتكابها بصورة الخطأ، كما أنَّ طبيعة جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات لا يتصور فيها أن تُرتكب عن طريق الخطأ ، حيث صياغة النص يفهم منها بديهيًا أن الجريمة عمدية، وذلك باستخدام وسيلة الغش أو أي وسيلة أخرى غير مشروعة كنشاط إجرامي بهدف الإخلال بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات .

بما أن جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات الركن المعنوي فيها يأخذ صورة القصد الجنائي، ومن الصعب أن نعرف ما هو المقصود بالقصد الجنائي إذ تحتاج إلى الدقة

---

101 . المادة (32) الفقرة الأخيرة من قانون رقم (11) لسنة 2004 بإصدار قانون العقوبات القطري وتعديلاته

102 د. غنام محمد غنام - الدكتور بشير سعد زغلول، شرح قانون العقوبات القطري القسم العام " نظرية الجريمة – نظرية الجزاء، الطبعة الأولى، بدون ناشر، الدوحة، قطر، سنة 2017، ص 149

في التعريف وتحليل فكرة القصد العمدي واستخلاص عناصره [103] . فالقصد الجنائي يقوم على عنصرين عنصر العلم وعنصر الإدارة.

أولاً: عنصر العلم

يقصد بالعلم هو تحديد الوقائع والأمور التي يجب على الجاني أن يعلم بها حتى يُعدُّ القصد الجنائي متوافرًا [104]، بالتالي حتى يتحقق القصد الجنائي يجب أن يعلم الموظف العام بموضوع الحق المعتدى عليه [105] ، أي يجب أن يعلم أن فعل الغش سوف يترتب عليه إخلال بحرية وسلامة المناقصات والمزايدات، كما يجب أن يعلم الموظف العام بخطورة هذا الفعل [106] ، الذي قد يترتب عليه خسائر باهظة للدولة بوجه عام وضرر بالمناقصة والمزايدة بوجه خاص، وكما يجب على الموظف العام أن يعلم بأنه موظف عام لدى الدولة، وإذا لم يكن يعلم الموظف العام بهذه العناصر الجوهرية ترتب عليه انتفاء القصد الجنائي وبالتالي فلا يُسأل الموظف عن الجريمة.

ثانيًا: عنصر الإرادة

ويقصد بالإرادة أن تتجه إرادة الجاني نحو تحقيق النتيجة الإجرامية [107] وهذا هو الغرض الذي يود الموظف العام الوصول إليه هو الإخلال بحرية أو سلامة المناقصة أو المزايدة.

---

[103] د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات القسم العام النظرية العامة للجريمة والنظرية العامة والتدبير الاحترازي، مرجع سابق، ص 578

[104] د. محمود نجيب حسنى، المرجع نفسه، ص 583

[105] د. أشرف شمس الدين، شرح قانون العقوبات القطري القسم العام، مرجع سابق، ص 283

[106] د. أشرف شمس الدين، المرجع نفسه، ص 286

[107] د. أشرف شمس الدين، المرجع نفسه، ص 314

المبحث الثاني: عقوبة الجريمة وتقادمها الجنائي

سوف نتطرق في هذا المبحث إلى عقوبة جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات، وقد تم تقسيم المبحث إلى مطالبين، المطلب الأول: عقوبة الجريمة، المطلب الثاني: تقادم الدعوى الجنائية والعقوبة.

المطلب الأول: عقوبة الجريمة

بعد التحقق من توافر الشرط الافتراضي والركن المادي والركن المعنوي بجريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات يتم صدور حكم قضائي بالمسؤولية الجنائية والعقوبة، وسوف يتم بيان عقوبة الجريمة بشكل مفصل في هذا المطلب وذلك على فرعين، الفرع الأول: العقوبة الأصلية للجريمة، الفرع الثاني: العقوبات الفرعية للجريمة.

الفرع الأول: العقوبة الأصلية

يقصد بالعقوبة الأصلية هي تلك العقوبات التي فرضها المشرِع كجزاء أساسي للجريمة، ويتصور الحكم بها دون ربطها مع الحكم بعقوبة أخرى، كما لا تتبع العقوبة الأصلية عقوبة أخرى، وعلى هذا الأساس هي كافية وحدها للحكم بالإدانة [108]، كما تختلف العقوبة الأصلية من حيث طبيعتها والأحكام التي يخص بها القانون كلا منها وذلك تبعًا لنوع الحق الذي تم الاعتداء عليه وطرق المساس به

[108] د. محمد الأمين أبو هجار، الأستاذ أحمد الأمين أبو هجار، " الأمين في شرع قانون العقوبات القطري، مكتبة دار العلم، قطر، 2012، ص 317

وجسامته [109]، وتتنوع العقوبات الأصلية إلى الإعدام والعقوبات السالبة للحرية، والغرامة والتشغيل الاجتماعي [110] . وبالعودة إلى التشريعات المقارنة التي تعاقب على جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات نجد أن المشرِع القطري عاقب على الجريمة كعقوبة أصلية وذلك استنادًا إلى نص التجريم في المادة (152) سالفة الذكر بعقوبة **الحبس لمدة لا تتجاوز عشر سنوات** [111] ، مما جعل المشرِع القطري الجريمة من جرائم الجنايات. أما بالنسبة إلى المشرِع العراقي فقد عاقب على جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات وذلك طبقًا لنص المادة (336) من قانون العقوبات العراقي سالفة الذكر حيث نص في الفقرة الأولى منها بعقوبة الحبس والغرامة **أو بإحدى هاتين العقوبتين** [112] ، ولم يحدد المشرِع العراقي في عقوبة الحبس الحد الأقصى وكذلك بالنسبة للغرامة، في هذه الحالة يتم تطبيق القواعد العامة للعقوبة بقانون العقوبات العراقي إذا لم ينص نص التجريم والعقوبة على الحد الأدنى والحد الأقصى لعقوبة الحبس يتم تطبيق عقوبة الحبس البسيط وذلك وفقًا لنص المادة (89) من قانون العقوبات العراقي الذي نص في الفقرة الثانية على ألا تقل مدة الحبس عن أربع وعشرين ساعة ولا تزيد على سنة واحدة مالم ينص القانون على خلاف ذلك [113]، مما جعل المشرِع العراقي الجريمة من جرائم الجنح ، أما بالنسبة للغرامة وفقًا لنص المادة (91)

---

[109] د. محمود نجيب حسني، مرجع سابق، ص 712

[110] د. أشرف توفيق شمس الدين، مرجع سابق، ص 632

[111] . المادة (152) من قانون رقم (11) لسنة 2004 بإصدار قانون العقوبات القطري وتعديلاته

[112] . المادة (336) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969

[113] . المادة (89) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 نصت على أنه " الحبس البسيط هو إيداع المحكوم عليه في إحدى المنشآت العقابية المخصصة قانونًا لهذا الغرض المدة المقررة في الحكم.
ولا تقل مدته عن أربع وعشرين ساعة ولا تزيد على سنة واحدة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك "

الفقرة الثانية إذا لم يتم تحديد قيمة الغرامة بنص التجريم والعقوبة يتم تحديد مبلغ الغرامة على ألا يقل عن نصف دينار ولا يزيد على خمسمائة دينار[114] .

يرى الباحث بالنسبة لهذين الاتجاهين نحن نميل إلى المشرِع القطري في تشديد عقوبة الحبس بجريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات التي جعلها من جرائم الجنايات، وذلك أن الجريمة يترتب عليها ضرر جسيم يلحق بالجهة الحكومية بشكل خاص وعلى الدولة بشكل عام والضرر الحتمي بالمال العام جراء سلوكيات الموظف العام الذي يفترض فيه الائتمان للحفاظ عليه وعدم ضياعه والسماح لهدف تحقيق مصلحة شخصية للحصول على ربح أو فائدة، وكذلك يترتب على تشديد العقوبة وهو عدم تهاون بعض الموظفين العموميين بالأضرار الجسيمة على ميزانية الدولة، وتقليل ارتكاب الجريمة بوجود عقوبة رادعة.

بينا سابقًا في دراستنا أن الفاعل الأصلي في الجريمة هو الموظف العام الذي يتم تطبيق العقوبة الأصلية عليه ولكن قد يثور سؤال عن عقوبة الشريك بالجريمة هل يتم تطبيق عقوبته بذات عقوبة الفاعل الأصلي؟ في هذه الحالة يتم الرجوع إلى القواعد العامة في المساهمة الجنائية، حيث نصت المادة (40) من قانون العقوبات القطري على أنَّ " **من اشترك في جريمة عوقب بعقوبتها ، لم ينص القانون على خلاف ذلك** " [115] ، ولم يبين نص التجريم بجريمة الغش والتلاعب بحرية وسلامة المناقصات والمزايدات عقوبة خاصة للشريك بالجريمة بالتالي يتم تطبيق عقوبة الشريك بالجريمة بذات

---

[114] . المادة (91) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969نصت على أنَّ " عقوبة الغرامة هي إلزام المحكوم عليه بأن يدفع إلى الخزينة العامة المبلغ المعين في الحكم وتراعي المحكمة في تقدير الغرامة حالة المحكوم عليه المالية والاجتماعية وما أفاده من الجريمة أو كان يتوقع إفادته منها وظروف الجريمة وحالة المجني عليه. ولا يقل مبلغ الغرامة عن نصف دينار ولا يزيد على خمسمائة دينار ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. "

[115] . المادة (40) من قانون رقم (11) لسنة 2004 بإصدار قانون العقوبات القطري وتعديلاته

عقوبة الفاعل الأصلي، وأن المساواة التي نص عليها المشرِع بالعقوبة بين الفاعل الأصلي والشريك هي المساواة في العقوبة المقررة قانونًا، دون الإخلال من سلطة القاضي التقديرية في تقرير العقوبة الملائمة للشريك إن قلت أو زادت عن الفاعل الأصلي [116].

قد يكون أنَّ الموظف العام في بعض الأحيان ارتكب جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات بهدف ارتكاب جريمة اختلاس أو جريمة تزوير أو العكس يقوم بارتكاب جريمة تزوير محررات رسمية بهدف ارتكاب جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات فإنَّ هذه الفرضية تكون إما تعدد الجرائم وأثره على العقاب، والسؤال هنا ماهي العقوبة المقررة على الموظف العام في هذه الحالة؟ تكون في هذا الصدد أما التعدد المادي أو الحقيقي للجريمة، ويقصد به يعني ارتكاب الجاني أكثر من فعل يشكل كل منها جريمة [117] ، وفقًا للقاعدة العامة في هذه الفرضيات أن العقوبات السالبة للحرية تتعدد بتعدد الجرائم، وفي حال إذا تنوعت أنواع العقوبات السالبة للحرية يقضي بوجوب تنفيذ العقوبة الأشد أولاً وفقًا لنص المادة (358) من قانون الإجراءات الجنائية القطري[118]، هذه الحالة إذا كانت تعدد الجرائم لا يوجد بها ارتباط ويمكن تجزئة الجرائم ، أما في إذا كانت الجرائم ترتبط ببعضها ارتباطًا لا يقبل التجزئة فقد نصت المادة (85) من قانون العقوبات القطري " إذا وقعت عدة جرائم لغرض واحد وكانت مرتبطة ببعضها ارتباطًا لا يقبل التجزئة، فيجب اعتبارها كلها جريمة واحدة، والحكم بالعقوبة الأشد المقررة لأي من تلك الجرائم " [119]. ويتضح من النص أنَّه

---

[116] د. أشرف توفيق شمس الدين، مرجع سابق ، ص 445

[117] د. أشرف توفيق شمس الدين، المرجع نفسه، ص 809

[118] . قانون الإجراءات الجنائية القطري رقم (23) لسنة 2004، نصت المادة (358) على أنه " إذا تنوعت العقوبات المقيدة للحرية وجب تنفيذ العقوبة الأشد أولا "

[119] . المادة (85) من قانون رقم (11) لسنة 2004 بإصدار قانون العقوبات القطري وتعديلاته

يجب أنْ يقتضي الارتباط الذي لا يقبل التجزئة توافر عنصرين ذات أهمية **الأول** وحدة الغرض، **الثاني** عدم القابلية للتجزئة، وتحقق هذه العناصر عندما تكون الجريمة المرتكبة قد تم تنظيمها وفق خطة جنائية واحدة بعدة أفعال متكاملة تكوّن مجموعًا إجراميًا غير قابل للانفصال، وعند تخلف أحد العنصرين سالفة البيان يترتب عليه انتفاء الوحدة الإجرامية التي نص عليها المشرِع وأصبحت قابلة للتجزئة ويتم تطبيق العقوبة في هذه الحالة وفقًا للقاعدة العامة التي تقضي بتعدد العقوبات بتعدد الجرائم [120].

الفرع الثاني: العقوبات الفرعية للجريمة

تنقسم العقوبات الفرعية إلى عقوبات تبعية وتكميلية وقد عرف المشرِع القطري كلا منها حيث نص في المادة (64) من قانون العقوبات القطري على أنَّ " **العقوبات الفرعية إما تبعية أو تكميلية**

وتكون العقوبة تبعية، إذا كان القانون يقضي بها كأثر حتمي للحكم بالعقوبة الأصلية.

وتكون العقوبة تكميلية، إذا كان توقيعها متوقفًا على حكم القاضي بها، سواء أوجب القانون عليه ذلك أو أجازه له " [121].

ويتضح من النص سالفة الذكر أن الفرق الأساسي بين العقوبة التبعية والتكميلية هو نطق القاضي الجنائي بالعقوبة حيث تكون العقوبة تكميلية إذا نطق القاضي بالعقوبة سواء إذا كان القانون يلزمه أو يجيز له، وتكون العقوبة تبعية يقضي القانون كأثر حتمي بالعقوبة الأصلية دون الحاجة إلى نطق القاضي بها [122].

---

[120] د. أشرف توفيق شمس الدين، مرجع سابق، ص 812

[121] . المادة (64) من قانون رقم (11) لسنة 2004 بإصدار قانون العقوبات القطري وتعديلاته

[122] د. عمر سالم، مرجع سابق، ص 656 – 657

ونص المشرِع القطري على عقوبات تكميلية تلحق بالعقوبة الأصلية في جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات وذلك في الفصل الثاني تحت عنوان الاختلاس والإضرار بالمال العام بالمادة (158) نصت على أنه " يُحكم على الجاني ، فضلاً عن العقوبات المقررة للجرائم المبينة في هذا الفصل، بالعزل من الوظيفة العامة ، والرد، وبغرامة مساوية لقيمة المال موضوع الجريمة أو المتحصل منها " [123] ، وبناءً على النص الأخير يتم تطبيق فضلاً عن العقوبة الأصلية وهي الحبس لمدة لا تتجاوز عشر سنوات عقوبات تكميلية بقوة القانون وهو العزل من الوظيفة العامة ،ورد الأموال أو الأشياء المتحصل عليها بطريقة غير مشروعة ، وبهذا الصدد محكمة التمييز القطري أقرت أنَّ الرد لا يعتبر عقوبة حيث بينت على أنه " من المقرر أن الرد بجميع صوره لا يعتبر عقوبة إذ المقصود منه إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل وقوع الجريمة وتعويض الجهة المجني عليها عن مالها الذي أضاعه المتهم عليها بها لازمه ومؤداه وصريح دلالته حسب الحكمة المبتغاة من تقريره أن يقتصر الحكم به على ما نسب للمحكوم عليه إضاعته من أموال المجني عليه "[124] ، كما نصت على عقوبة الغرامة مساوية لقيمة المال موضوع الجريمة أو المتحصل منها [125]، ومن صياغة أخرى للنص يتضح أن المشرِع القطري جعل عقوبة الغرامة نسبية ، ويقصد بالغرامة النسبية هي الغرامة التي ترتبط بمقدار الضرر الذي وقع من الجريمة أو بفائدتها ، وأطلق عليها تعبير نسبية ؛ وذلك لأنها تتناسب مع مقدار

[123] . المادة (158) من قانون رقم (11) لسنة 2004 بإصدار قانون العقوبات القطري وتعديلاته

[124] . حكم محكمة التمييز القطري – جنائي – الطعن رقم :178 لسنة 2014 – جلسة 2014/12/15 س 10 ص 555

[125] . قانون العقوبات القطري، المرجع نفسه، نصت المادة (158) على أنه " يُحكم على الجاني، فضلاً عن العقوبات المقررة للجرائم المبينة في هذا الفصل، بالعزل من الوظيفة العامة، والرد، وبغرامة مساوية لقيمة المال موضوع الجريمة أو المتحصل منها.

ما حققه الجاني من الربح أو الفائدة التي ينوي الجاني الحصول عليها ومع مقدار قيمة الضرر الذي حققه الجاني وراء الجريمة [126] .

قضت محكمة التمييز القطري بالنسبة لعقوبة العزل من الوظيفة و الرد والغرامة مساوية لقيمة المال موضوع الجريمة أو المتحصل منها وفقًا لنص المادة (158) سالفة الذكر هي من العقوبات التكميلية وجوبية على القاضي أن يحكم بها فضلاً عن العقوبة الأصلية وقضت المحكمة على أنه " من المقرر أن العقوبة الأصلية تستمد وصفها من أنها تكون العقاب الأصلي أو الأساس المباشر للجريمة والتي توقع منفردة من غير أن يكون القضاء بها معلقًا على الحكم بعقوبة أخرى، وقد تكلم الشارع عن العقوبات الأصلية في الفصل الأول من الباب السادس بعد أن حدد أنواع الجرائم في الباب الثالث من الكتاب المذكور وتبين من مراجعة هذه النصوص أن الشارع القطري في العقوبات الأصلية نص على الإعدام والحبس والغرامة والتشغيل الاجتماعي ، وعليه فإن عقوبة الغرامة إذا قُضي بها – وكانت لم ترد في نص العقاب الأصلي – بالإضافة إلى عقوبة أخرى ، فعندئذ تكون العقوبة الأخيرة هي الأصلية وتعتبر الغرامة مكملة لها – وهو حال في الدعوى – وكانت العقوبة التكميلية تلحق بالعقوبة الأصلية بقوة القانون وبغير حاجة لإيراد نص مادة العقاب في الحكم ومن ثم فإن عقوبة الغرامة التي نصت عليها المادة (158) من قانون العقوبات تعد عقوبة تكميلية تلحق بالعقوبة الأصلية المقضي بها وتنحسر عن الحكم المطعون فيه دعوى البطلان ، لما كان ما تقدم فإن الطعن برمته يكون على غير أساس متعينًا رفضه موضوعًا " [127].

---

126 د. أشرف شمس الدين، مرجع سابق ، ص 679 – 670

127 . محكمة التمييز القطري – جنائي – الطعن رقم 333 لسنة 2016 – جلسة 2017/3/6 س 13 ص 123

وكما نصت المادة (65) من قانون العقوبات القطري على أنَّ " العقوبات التبعية والتكميلية هي:

١- الحرمان من كل أو بعض الحقوق والمزايا المنصوص عليها في المادة (66) من هذا القانون.

٢- الحرمان من مزاولة المهنة.

٣- العزل من الوظائف العامة.

٤- إغلاق المكان أو المحل العام.

٥- الوضع تحت مراقبة الشرطة.

٦- المصادرة.

٧- إبعاد الأجنبي عن البلاد. " [128]

وفقًا لما تقدم نصت المادة سالفة الذكر على عقوبات تبعية تتمثل في الحرمان من بعض الحقوق والمزايا المنصوص عليها في المادة (66) وبالرجوع إلى المادة نص المشرِع على أنه " كل حكم بعقوبة جنائية يستوجب حتمًا وبقوة القانون حرمان المحكوم عليه من كل الحقوق والمزايا الآتية:

١- تولي الوظائف العامة أو العمل كمتعهد لحساب الدولة.

٢- تولي عضوية المجالس التشريعية والاستشارية والبلدية، ومجالس إدارة الهيئات والمؤسسات العامة والشركات المساهمة والجمعيات والمؤسسات الخاصة والجمعيات التعاونية، وكذلك تولي إدارة أي منها، والاشتراك في انتخاب أعضائها.

[128] . المادة (65) من قانون رقم (11) لسنة 2004 بإصدار قانون العقوبات القطري وتعديلاته

٣- تولي الوصاية أو القوامة أو الوكالة عن القُصر ومن في حكمهم.

٤- حمل الأوسمة أو الأنواط أو الميداليات وطنية كانت أم أجنبية.

٥- حمل الأسلحة.

وتكون مدة الحرمان ثلاث سنوات من تاريخ الانتهاء من تنفيذ العقوبة أو سقوطها ". [129]

ويتضح من النص سابق البيان أنه تقع عقوبات التبعية بالحرمان من بعض الحقوق والمزايا بقوة القانون ، دون الحاجة إلى أن ينص الحكم عليها ؛ أي هي تتبع كل حكم بعقوبة جنائية [130] ، وإذا لم يحكم القاضي بالعقوبة الجنائية فلا يجوز حرمان الجاني من هذه الحقوق والمزايا ، **ومما يترتب على ذلك تكون العبرة بالعقوبة المقضي بها وليس بما يقررها القانون للجريمة من عقوبة** ، ويكون ذلك عندما يستخدم القاضي الجنائي سلطته التقديرية في التخفيف المنصوص عليها في المادة (92) من قانون العقوبات [131] ، في حق الموظف العام الذي ارتكب جريمة الغش والتلاعب بحرية وسلامة المناقصات والمزايدات وجعل القاضي العقوبة لمدة سنة في هذه الحالة لا يجوز تطبيق العقوبات التعبية المنصوص عليها في المادة (66) سالفة البيان ، حيث يقتصر تطبيقها كأثر للحكم بعقوبة جنائية ، وقضت محكمة

---

[129] . المادة (66) من قانون رقم (11) لسنة 2004 بإصدار قانون العقوبات القطري وتعديلاته

[130] د. محمود نجيب حسني، مرجع سابق، ص 777

[131] . المادة (92) من قانون رقم (11) لسنة 2004 بإصدار قانون العقوبات القطري وتعديلاته نصت على أنه " إذا رأت المحكمة عند الحكم في جناية أن ظروف الجريمة أو الجاني تستدعى الرأفة، جاز لها أن تخفف العقوبة المقررة لهده الجنائية على الوجه الآتي:

١- إذا كانت العقوبة المقررة للجناية هي الإعدام، جاز إنزالها إلى الحبس المؤبد أو الحبس الذي لا تقل مدته عن خمس سنوات.

٢- إذا كانت العقوبة المقررة للجناية هي الحبس المؤبد، جاز إنزالها إلى الحبس الذي لا تقل مدته عن ثلاث سنوات.

٣- إذا كانت العقوبة المقررة للجناية هي الحبس الذي لا تزيد مدته على عشرين سنة، جاز إنزالها إلى الحبس الذي لا تقل مدته عن سنة.

ولا يجوز تطبيق أحكام هذه المادة عند الحكم في جريمة إرهابية. "

النقض المصرية " بأنه إذا كان الثابت من الحكم أن الشاهد لم يحكم عليه بعقوبة جنائية، وإنما حكم بحبسه بعقوبة الجنحة في جناية ، فإنه لا ينطبق حكم هذه العقوبات التبعية عليه " . [132]

وكما أن هذه العقوبات التبعية غير قابلة للتجزئة، فإنه يتم التوقيع عليها مجتمعة، ولا يجوز للقاضي الجنائي أن يطبق البعض من الحقوق والمزايا دون البعض الآخر [133] . وهذه العقوبات التبعية هي مؤقتة لا تشكل خطرًا على الجاني بشكل دائم، فمدة الحرمان منها تكون ثلاث سنوات من تاريخ الانتهاء من تنفيذ العقوبة أو سقوطها [134] . وكما أن المشرِع القطري نص على أنْ تحدد مدة عقوبة العزل من الوظيفة العامة إذا كان حكم بعقوبة الجنحة في إحدى الجنايات حيث نصت المادة (70) من قانون العقوبات القطري على أنَّه " يجب على المحكمة عند الحكم على موظف عام بعقوبة الجنحة في إحدى الجنايات المنصوص عليها في الفصل الأول والثاني والثالث من الباب الثالث من الكتاب الثاني من هذا القانون، أن تحكم عليه بالعزل مدة لا تقل عن سنة ولا تتجاوز ثلاث سنوات تبدأ من تاريخ الانتهاء من تنفيذ العقوبة أو من سقوطها [135] .

واشترطت المادة سالفة الذكر أنَّ العزل من الوظيفة العامة يكون المحكوم عليه موظفًا عامًا، فلا يجوز الحكم بالعزل من الوظيفة العامة إذا لم يكن من غير الموظف العام، ويترتب على العزل من الوظيفة العامة الصلاحية للتعيين في وظيفة عامة سواء كانت بذات الوظيفة أم وظيفة أخرى أو بجهة أخرى

---

[132] . حكم من منسوخ من كتاب الدكتور أشرف شمس الدين، المرجع نفسه، ص 691، نقض جلسة 3 نوفمبر 1958 مجموعة أحكام محكمة النقض، س 9، رقم 215، 874

[133] د. أشرف شمس الدين، مرجع سابق، ص 692

[134] . المادة (66) بالفقرة الأخيرة من قانون رقم (11) لسنة 2004 بإصدار قانون العقوبات القطري وتعديلاته نصت على أنه " وتكون مدة الحرمان ثلاث سنوات من تاريخ الانتهاء من تنفيذ العقوبة أو سقوطها "

[135] . المادة (70) من قانون رقم (11) لسنة 2004 بإصدار قانون العقوبات القطري وتعديلاته

لمدة مؤقتة للعزل وهي لا تقل عن سنة ولا تجاوز ثلاث سنوات تبدأ من تاريخ الانتهاء من تنفيذ العقوبة أو سقوطها [136].

يرى الباحث، أنَّ المشرِع القطري أحسن بربط المادة (70) مع المادة (158) من الفصل الثاني وجعل العقوبة تكميلية وجوبية بعزل الموظف من الوظيفة العامة بذات المادتين إلا أنَّه من وجهة نظرنا نفضل أن تكون مدة العزل من الوظيفة العامة بذات المادة (158) التي نصت على عقوبة العزل دون فصلها عن مادة أخرى.

المطلب الثاني: تقادم الجريمة

سوف نتحدث في هذا المطلب عن أحد أسباب انقضاء العقوبة وهو مبدأ تقادم الدعوى الجنائية والعقوبة، وقد تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين الفرع الأول: التقادم في ضوء القانون الجنائي، الفرع الثاني: ضرورة استبعاد التقادم الجنائي للجريمة.

الفرع الأول: التقادم في ضوء القانون الجنائي

التقادم هو عبارة عن انقضاء حق الدولة في تحريك الدعوى الجنائية والعقوبة بمعاقبة المتهم وذلك بعد مرور مدة زمنية معينة حددها المشرِع [137] ، يتميز تقادم العقوبة عن تقادم الدعوى الجنائية بأنها تتقادم بمضي فترة من الزمن يحددها القانون وتبدأ من تاريخ صدور الحكم البات أما تقادم الدعوى الجنائية تبدأ من يوم وقوع الجريمة كالأصل العام أي لا يفترض صدور حكم على المتهم، وتخضع

[136] د. أشرف شمس الدين، مرجع سابق ، ص 701 – 702

[137] د. غنام محمد غنام، شرح قانون الإجراءات الجنائية القطري، المرجع نفسه، منشورات جامعة قطر، الدوحة، قطر، 2017، ص .132

كل من تقادم العقوبة وتقادم الدعوى الجنائية لمدد مختلفة [138]. وفي هذا البيان تبنى المشرِع القطري فكرة التقادم وحدد المدد بتقادم الدعوى الجنائية في المادة (14) من قانون الإجراءات الجنائية نص على أنه " تنقضي الدعوى الجنائية في مواد الجنايات بمضي عشر سنين، وفي مواد الجنح بمضي ثلاث سنين وفي مواد المخالفات بمضي سنة، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، وتبدأ المدة من يوم وقوع الجريمة، ومع عدم الإخلال بأحكام الفقرة السابقة، لا تبدأ مدة انقضاء الدعوى الجنائية في الجنايات التي تقع من موظف عام والمنصوص عليها في المواد 148،149،150،152،153،154،155،156،157 من قانون العقوبات إلا من تاريخ انتهاء الخدمة أو زوال الصفة ما لم يبدأ التحقيق فيها قبل ذلك" [139]

ويلاحظ أن المشرِع القطري في النص سالف الذكر قد تبنى مبدأ التقادم في جرائم الفساد المتمثلة بجرائم الاختلاس والإضرار بالمال العام والتي تتضمن جريمة الغش والتلاعب بحرية أو وسلامة المناقصات أو المزايدات محل دراستنا، إلا أنه قرر مددًا للتقادم أطول لباقي الجرائم، حيث جعل مدة التقادم تبدأ ليس من تاريخ وقوع الجريمة وإنما من تاريخ انتهاء الخدمة أو زوال الصفة إذا لم يبدأ التحقيق فيها قبل ذلك أيهما أقرب.

وكما أنَّ المشرِع القطري قد تبنى فكرة تقادم العقوبة وحدد مدتها وفقًا لنص المادة (375) من قانون الإجراءات الجنائية حيث نص على أنَّه " تسقط العقوبة المحكوم بها في جناية بمضي عشرين سنة، إلا إذا كانت بالإعدام فتسقط بمضي ثلاثين سنة، وتسقط العقوبة المحكوم بها في جنحة بمضي

[138] د. أشرف شمس الدين، مرجع سابق، ص 821 – 822

[139] . المادة (14) من قانون الإجراءات الجنائية القطري رقم (23) لسنة 2004

خمس سنوات، وتسقط العقوبة المحكوم بها في مخالفة بمضي سنتين، وتبدأ مدة السقوط من وقت صيرورة الحكم باتا" [140].

بالرجوع إلى التشريعات المقارنة نجد أن المشرِع المصري قد تبنى مبدأ تقادم الدعوى الجنائية في المواد من 15 إلى 18 [141] من قانون الإجراءات الجنائية النافذ وأيضًا أخذ بمبدأ تقادم العقوبة وفقًا لنص المادة (528) من قانون الإجراءات الجنائية آنف الذكر حيث نص على أنه " تسقط العقوبة المحكوم بها في جناية بمضي عشرين سنة ميلادية، إلا عقوبة الإعدام فإنها تسقط بمضي ثلاثين سنة. وتسقط العقوبة المحكوم بها في جنحة بمضي خمس سنين. وتسقط العقوبة المحكوم بها في مخالفة بمضي سنتين ". وكما نجد أنَّ بعض التشريعات العربية قد سارت على نهج القانون الإنجليزي الذي أنكر مبدأ التقادم، مثل قانون الجنائي العراقي [142] . وبالرجوع لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 نجد أحكامًا خاصة تتعلق بالتقادم الجنائي في جرائم الفساد، حيث نصت المادة (29) منها على أن " تحدد كل دولة طرف في إطار قانونها الداخلي عند الاقتضاء فترة تقادم طويلة تبدأ فيها الإجراءات القضائية بشأن أي فعل مجرم وفقًا لهذه الاتفاقية، وتحدد فترة تقادم أطول أو تعلق العمل بالتقادم في حال إفلات الجاني المزعوم من يد العدالة"[143] .

---

[140] . المادة (375) من قانون الإجراءات الجنائية القطري رقم (23) لسنة 2004

[141] . قانون إجراءات الجنائية المصري رقم 150 لسنة 1950 المواد (15) إلى (18)، الموقع، https://manshurat.org/node/14676 ، اليوم الأربعاء الساعة 1:10، التاريخ 2020/06/16

[142] د. إياد هارون الدوري، بحث بعنوان " مدى صلاحية إعمال مبدأ التقادم في جرائم الفساد((دراسة تحليلية على ضوء القانون القطري) لسنة 2020 ص 8

[143] . المادة (29) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مرسوم رقم (17) لسنة 2007

الفرع الثاني: ضرورة استبعاد التقادم الجنائي للجريمة

سوف نبحث في هذا الفرع استبعاد مبدأ التقادم الجنائي في جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات حيث هذا المبدأ لا يصلح أن يتم تطبيقه بالجريمة محل دراستنا ، وذلك وفقًا للقاعدة الفقيهة التي تقضي " أن الحكم يدور مع علته وجودًا وعدمًا " وإذا وجدت العلة وجد الحكم وإذا انتفت العلة انتفى الحكم [144] ، واطلاقًا على هذا المبدأ نجد أن مبدأ التقادم مرتبط بعلل أقرت بناءً عليها بقبول مبدأ التقادم في معظم التشريعات الجنائية ونحن نحاول الرد على المبررات باتجاه معاكس مفاده استبعاد مبدأ التقادم في جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات بشكل نهائي وهذا ما نحاول إثباته بناءً على ما يلي:

١- مبررات نسيان الجريمة:

يؤسس اتجاه من الفقه الجنائي أن مبدأ التقادم يجب تطبيقه على جميع الجرائم تحت مبدأ نسيان الجريمة ويقصد بذلك أن مضي مدة زمنية معينة على الجريمة دون اتخاذ إجراء من قبل الدولة سواء بتحريك الدعوى الجنائية أو بتنفيذ العقوبة على الجاني سوف يؤدي إلى نسيانها ونسيان الأثر المترتب على المجتمع من خلال وقوع الجريمة [145]، وهذا الرأي نحن لا نميل إليه وذلك أن جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات المتعلقة بالدولة تشكل تهديد خطيراً على المال العام لا تنسى آثارها الاجتماعية وتبقى في أذهان أفراد المجتمع والرأي العام ، وكما أشار الدكتور إياد هارون بأنَّ مبدأ التقادم لا يصلح في جرائم الفساد حيث أن أثرها متجدد لا يتم انحصارها بمس مصلحة

---

144 د. إياد هارون الدوري، مرجع سابق، ص 11

145 د. مأمون محمد سلامة، قانون الإجراءات الجنائية معلقًا عليه بالفقه وأحكام النقض طبقًا لأحدث التعديلات والأحكام الجزء الأول، دار سلامة للنشر والتوزيع، طبعة مزيدة، القاهرة، مصر، سنة 2017، ص 188

المجتمع فحسب بل يمكن أن تمتد آثار الجريمة إلى الأجيال القادمة وتصلح وسيلة لنهب المال العام دون مساءلة الجاني [146] .

2- مبرر عدم قيام النيابة العامة بالإجراءات الجنائية:

يسوق غالبية الفقه الجنائي في تبرير مبدأ تقادم الدعوى الجنائية على أنَّ النيابة العامة إذا أهملت في اتخاذ إجراءات التحقيق والاتهام في الدعوى الجنائية يترتب عليه انقضاءها بالتقادم كجزاء تقاعس النيابة العامة، وينظر في هذا الاتجاه على أن تبدأ مدة التقادم من تاريخ علم النيابة العامة بالجريمة مع إمكانية مباشرتها للدعوى الجنائية [147] ، **ونحن لا نميل إلى هذا الرأي** وذلك أنَّ التقادم ليس هو عبارة عن جزاء يقرر عدم استعمال النيابة العامة سلطتها التي خولها القانون في مباشرة الدعوى الجنائية ، والسبب في ذلك أن النيابة العامة هي التي تمثل في مباشرة هذا الحق فإنَّ الجزاء المتمثل في التقادم سوف يتأثر به المجتمع بالتبعية ، وكما ولا يمكن التسليم بأن النيابة العامة قد تنازلت عن حقها في مباشرة الدعوى الجنائية بمضي مدة زمنية معينة؛ وذلك لأنها لا تملك حق التنازل في استعمال الدعوى باعتبارها تباشرها نيابة عن المجتمع ، وأيضًا فضلاً عليه أن من خصائص الدعوى الجنائية عدم قابليتها للتنازل [148] . **يرى الباحث** أن هذا المبرر ليس محلاً للتسليم به بقبول مبدأ التقادم في جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات التي تمس اقتصاد الدولة بشكل مباشر مما يرتب عليه تحقيق ضرر حتمي على المجتمع وذلك لأن محلها الأساسي هو المناقصات والمزايدات المتعلقة بالدولة.

---

[146] د. إياد هارون الدوري، مرجع السابق ، ص 11

[147] د. مأمون محمد سلامة، مرجع سابق، ص 188

[148] د. مأمون محمد سلامة، المرجع نفسه، ص 188

3 – مبرر ضياع أدلة الجريمة:

يقف جانب من الفقه في تسبيب التقادم الجنائي، مفاده أن أدلة الجريمة تتأثر سواء كان الأمر متعلقًا بذاكرة الشهود أو غيرها من الأدلة التي تثبت الجريمة على المتهم بمرور مدة من الزمن من نسيانها أو غير ذلك من مؤثرات من المحتمل أن يترتب عليها تعطيل سير العدالة وذلك أنه من حق المتهم أن يناقش تلك الأدلة وهو ما يصعب عليه بسبب تقادم الوقت،[149] ويرى الدكتور مأمون محمد سلامة أن هذا القول لا يصلح أن يتم تطبيقه لكافة الجرائم حيث أن الكثير من الجرائم التي تسقط بالتقادم قد لا تتوافر فيها هذه الخاصية ، ورغم ذلك تسقط بالتقادم برغم ثبوت التهمة على الجاني وإمكانية جمع أدلتها بطريقة سهلة وميسورة [150] ، **ونحن مع هذا الرأي المعارض وفضلاً** لرأي الدكتور إياد هارون الذي يسبب الرأي المعارض بأنه: إنَّ مبرر ضياع الأدلة نجد له قبول في بعض الجرائم دون البعض الآخر مثل جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات التي من الممكن أن تتنامى وتزدهر كلما تقدم الزمن بسبب تبادل وتدوير أموال الفساد ذاتها وكما استشهد الدكتور إياد هارون بأن معالم وآثار جرائم الفساد لا يترتب عليها ضياع الأدلة بمرور الزمن بل وعلى العكس من ذلك قد تضخم الذمم المالية للفاسدين والتي نصت عليها غالبية التشريعات الجنائية بإصدار قوانين الكسب غير المشروع فتضخم الذمم المالية دون تسبيب مصادر هذه الذمم تعتبر قرينة قانونية على أنه تم الحصول عليها من جرائم الفساد ، وبناءً عليه ، فإنَّ القول الذي آثار أن الجريمة ستندثر

[149] د. غنام محمد غنام، شرح قانون الإجراءات الجنائية القطري، مرجع سابق، ص 138
[150] د. مأمون محمد سلامة، مرجع سابق، ص 188

بمرور الزمن لا يمكن التعويل عليه في جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات التي تبقى آثارها ظاهرة ويمكن تتبعها والتحقيق فيها [151] .

4- مبرر الثبات القانوني واستقراره:

ذهب بعض الفقهاء إلى تبرير التقادم بمبدأ الثبات القانوني واستقراره، ومفاد هذا المبدأ أنه لا يتم التسليم به باستمرار المركز القانوني للمتهم وفي حالة لا تنتهي من عدم التحديد، بحيث يتعين على المحاكم الجنائية إما بمحاكمته أو عدم المحاكمة، وقد سبب أيضًا هذا الرأي أنَّ استقرار الأوضاع القانونية أمر لابد من تحقيقه ومن غير المعقول خلق موقف مضطرب وقلق بشكل مستمر يسلط فيه الاتهام على المتهم طوال حياته ، والذي يعوق نشاطه في المجتمع[152] ، وانتقد الجانب الآخر من الفقه الجنائي بالرد على هذا المبرر وهو الرأي الراجع مفاده أن مبدأ الثبات القانوني واستقراره يصلح في تبرير أثر التقادم في القانون الخاص ولا يصلح على الإطلاق في تقادم الدعوى الجنائية أو تقادم العقوبة [153] وبرر الدكتور إياد هارون هذا الاتجاه المعارض فيما ينصب بجرائم الفساد **ونحن نتفق معه في ما يتعلق بجريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات** مفاده الاتجاه المؤيد لتبرير الثبات القانوني واستقراره لمبدأ التقادم الجنائي والذي لا يجد له مجالاً للتطبيق في الجريمة محل دراستنا التي لا تهز المراكز القانونية للمتهم فقط وإنما تمتد إلى المجتمع برمته لما تسببه آثار هذه الجريمة من إفقار المجتمع ومؤشرات ونتائج بالغة الصعوبة على حياة الأجيال القادمة ، حيث تبقى آثارها لفترات طويلة في المجتمع ، وفضلاً عن ذلك إذا كان المشرِع الذي تبنى مبدأ التقادم

151 د. إياد هارون الدوري، مرجع سابق، ص 12-13
152 د. غنام محمد غنام، شرح قانون الإجراءات الجنائية القطري، مرجع سابق، ص 137
153 د. مأمون محمد سلامة، مرجع سابق ، ص 189

الجنائي بهدف التوازن المرجو منه بين مصلحة الفرد وبين الثبات القانوني واستقراره ، كان من الواجب أن يوازن بين مصلحة الفرد وفي الثبات القانوني واستقراره وبين مصلحة المجتمع الذي تضرر اقتصاد الدولة والمال العام من جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات وأن المصلحة الأخيرة لابد من تحقيقها من باب أولى من مصلحة المتهم .

5- مبرر الدفاع الاجتماعي وتحقيق أغراض العقوبة:

تؤسس فكرة التقادم الجنائي بهذا المبرر، ومفاده أن مرور فترة من الزمن دون ملاحقة الجاني والقبض عليه ودون تنفيذ العقوبة [154] يجعل عدم تحقيق إصلاح الجاني المتوخاة من السياسة الجنائية المتعلقة بالعقوبة [155] ، وكما يذهب اتجاه آخر من الفقهاء إلى إنْ كانت فكرة الدفاع الاجتماعي وهو الأساسي لنظام التقادم يستند إلى الأهداف لغرض التحقق من السياسة العقابية ، وبمعنى آخر إذا كانت العقوبة الهدف الأساسي منها هو إصلاح الجاني حتى يعود فردًا صالحًا في المجتمع ، فإنَّ مرور مدة من الزمن دون أن تقوم السلطات المختصة باتخاذ الإجراءات اللازمة بصدد الجريمة تعجل المشرِع يوازن بين مصلحة المجتمع في عقاب الجاني وبين الآثار المترتبة على عقابه، وفي الوقت القريب تبين أن محاكمة الجاني بعد مضي المدة المحددة لن ينتج آثاره على إصلاح الجاني لتحقيق الغرض الأساسي من السياسة العقابية [156] ، وأضاف دكتور إياد هارون أنَّ مبدأ التقادم برمته يمكن أن نجد له قبول في بعض الجرائم دون البعض الآخر مثل جرائم الفساد ، وذلك أنَّ خصوصيتها وآثارها

---

154 د. إياد هارون الدوري، مرجع سابق، ص13

155 د. أحمد محمود خليل، الوسيط في شرح قانون الإجراءات الجنائية لدولة قطر رقم 23 لسنة 2004 المعدل بالقانون رقم 24 لسنة 2009 معلقًا عليها أحكام محكمة التمييز " الكتاب الأول " الدعوى الجنائية وجمع الاستدلالات والتحقيق، دار الكتب والدراسات العربية الأزاريطة – الإسكندرية، مصر، سنة 2017، ص 164

156 د. مأمون محمد سلامة، مرجع سابق، ص 189

وخطورتها على المجتمع ، وذلك بمرور مدة زمنية محددة لن يحقق ردع الفاسد بل سوف يساهم بشكل كبير على ديمومة جرائم الفساد وذلك من خلال تدوير الأموال الفاسدة ، وهذا في إطار الردع الخاص للعقوبة، أما من حيث الردع العام فإنَّ تطبيق مبدأ التقادم في جرائم الفساد سوف يساهم بشكل كبير وفعال في تشجيع الموظفين العموميين وأفراد المجتمع إلى ارتكاب الجرائم الفاسدة لعلمهم المسبق أن مبدأ التقادم سوف يحميهم من المسؤولية الجنائية [157] . نتفق من رأي الدكتور مأمون سلامة والدكتور إياد هارون بشأن الاتجاه المعارض لهذا المبرر في جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات.

ويرى الباحث وفقًا لما تقدم بيانه نحن نرجح الاتجاه المعارض كما بينا سابقًا لفكرة نقد مبدأ التقادم سواء تقادم الدعوى الجنائية أم تقادم العقوبة في جرائم الفساد وبصفة خاصة جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات محل دراستنا، وبناءً عليه نتمنى من التشريع القطري تعديل نصوص مبدأ التقادم الجنائي بما يتفق مع اتفاقية الأمم المحتدة لمكافحة الفساد التي نصت في المادة (29) سالفة البيان بتحديد فترة تقادم أطول أو تعلق العمل بالتقادم في حال إفلات الجاني المزعوم من يد العدالة.

[157] د. إياد هارون الدوري، المرجع نفسه، ص13

المبحث الثالث: دور الأجهزة الرقابية في دولة قطر في مكافحة جرائم الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات

تلعب الأجهزة الرقابية في دولة قطر دورًا مهمًا وبارزًا في الحفاظ على المال العام وإضفاء الحماية عليه، إلى جانب تعزيز الشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد بصفة عامة، وفي مكافحة جرائم الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات، لاشك أنَّ ما يقوم به كل من ديوان المحاسبة، وهيئة الرقابة الإدارية والشفافية، وهو ما سوف نتناوله في درستنا من خلال هذا المبحث، وينقسم هذا الجزء إلى مطلبين، المطلب الأول: دور جهاز ديوان المحاسبة في مكافحة جرائم الغش والتلاعب بحرية وسلامة المناقصات والمزايدات ، الطلب الثاني : دور هيئة الرقابة الإدارية والشفافية في مكافحة جرائم الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات.

المطلب الأول: دور جهاز ديوان المحاسبة بدولة قطر

يلعب ديوان المحاسبة كأهم الأجهزة الرقابية في دولة قطر دورًا كبيرًا في مكافحة الفساد بوجه عام، وفي مكافحة جرائم الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات على نحو خاص، وهذا ما يستدعي التعريف بديوان المحاسبة، وبيان أهدافه التي يرمي إليها من خلال مباشرته لاختصاصاته، ومن ثم عرض هذه الاختصاصات، والتي من بينها ما يكون له دور بارز في مكافحة جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات محل البحث، وهو **ما** سيتناول خلال هذا المطلب.

الفرع الأول: التعريف بديوان المحاسبة وبيان أهدافه واختصاصاته في إطار المناقصات والمزايدات

أولاً: التعريف بديوان المحاسبة:

نشأ ديوان المحاسبة بالقانون رقم (5) لسنة 1973، للرقابة على الإنفاق العام بوجه خاص، وعلى مالية الدولة بوجه عام، ولضبط العملية الرقابية على نحو سليم، تم تحديث العديد من التعديلات التشريعية إلى أن صدر القانون رقم (11) لسنة 2016 بشأن ديوان المحاسبة، ليعزز سلامة إجراءات العملية الرقابية، والتي تمتد إلى المناقصات والمزايدات التي تجريها الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة والتي تعتمد ماليتها كليًا أو جزئيًا على المال العام، وذلك على نحو ما سوف يتم بيانه.

ثانيًا: أهداف واختصاصات ديوان المحاسبة في إطار المناقصات والمزايدات:

يهدف ديوان المحاسبة في إطار مالية الدولة بوجه عام، وفي إطار المناقصات والمزايدات بوجه خاص [158] إلى ما يلي:

تحقيق الرقابة على أموال الدولة، وعلى أموال الجهات الأخرى الخاضعة لرقابته، كما يهدف بوجه خاص إلى ما يلي:

1- المحافظة على المال العام، والتحقق من سلامة ومشروعية استخدامه، وحسن إدارته.

2- التحقق من صحة البيانات المالية، ومن التزام الجهات الخاضعة لرقابة الديوان بالقوانين واللوائح والأنظمة، وغيرها من نظم وسياسات الحوكمة وتضارب المصالح المعمول بها.

[158] . المادة (3) من قانون ديوان المحاسبة القطري رقم (11) لسنة 2016

3- المساهمة في تحسين استخدام موارد الدولة لتحقيق التنمية المستدامة ورفاهية المجتمع، وذلك بمراقبة التزام الجهات الخاضعة لرقابة الديوان بالاستغلال الأمثل للموارد والأصول، وفقًا لمعايير الاقتصاد والكفاءة والفعالية.

4- المساهمة في الارتقاء بمبادئ المحاسبة والشفافية لدى الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، وذلك بمراقبة التزام هذه الجهات بتلك المبادئ في إدارة أموالها .

وفي إطار مباشرة ديوان المحاسبة اختصاصاته الرقابية على المناقصات والمزايدات، فإن رقابة ديوان المحاسبة قد شملت الرقابة على المناقصات والمزايدات وفقًا لأحكام القانون المنظم لديوان المحاسبة رقم (11) لسنة 2016، حيث يتولى ديوان المحاسبة في صدد المناقصات والمزايدات عمليات فحص وتدقيق ومراجعة مشروعات المناقصات والمزايدات قبل طرحها، ومشروعات العقود والاتفاقات التي تعزم الجهة الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة إبرامها أو تجديدها، وذلك إذا بلغت القيمة التقديرية للمناقصة أو المزايدة أو قيمة العقد أو الاتفاق أو قيمة التجديد التلقائي السنوية لعقود التوريد الدورية وعقود الإيجار خمسة ملايين ريال فأكثر، أيًا كانت الطريقة التي يتم اختيارها في التعاقد. [159]

[159]. المادة (7) من الفقرة الخامسة من قانون ديوان المحاسبة القطري رقم (11) لسنة 2016 التي نصت على أنه " يتولى الديوان في مجال الرقابة المالية ورقابة الالتزام، فحص وتدقيق ومراجعة الحسابات والأعمال المالية للجهات الخاضعة لرقابته، وعلى وجه الخصوص ما يتعلق بما يلي:
- مشروعات المناقصات والمزايدات التي تنوي الجهات الخاضعة لرقابة الديوان طرحها، ومشروعات العقود والاتفاقات التي تزمع إبرامها أو تجديدها، إذا بلغت القيمة التقديرية للمناقصة أو المزايدة أو قيمة العقد أو الاتفاق أو قيمة التجديد التلقائي السنوية لعقود التوريد الدورية وعقود الإيجار خمسة ملايين ريال فأكثر، أيًا كانت الطريقة التي يتم اختيارها في التعاقد.
كما نصت المادة من ذات القانون سالف البيان في المادة (10) الفقرة الأولى، والذي نص على أنه "يجب على الجهة الخاضعة لرقابة الديوان عرض مستندات مشروع المناقصة أو المزايدة على الديون قبل الطرح، أو مشروع العقد أو الاتفاق قبل الإبرام، للحصول على موافقة الديوان على الطرح أو الإبرام"

وكذلك يتولى ديوان المحاسبة في ذات الصدد الرقابة على اجتماعات لجان المناقصات والمزايدات كونه يحضر فيها ضمن تشكيلها كعضو مراقب، وذلك بموجب كل من القانون المنظم لديوان المحاسبة سالفة الذكر [160] وقانون تنظيم المناقصات والمزايدات المشار إليها سابقًا[161].

بالإضافة إلى ذلك فقد خوّل القانون المنظم لديوان المحاسبة رئيس الديوان صلاحية إبلاغ النيابة العامة بالملاحظات التي يرى أنها تنطوي على ارتكاب جريمة، وإن كانت هذه الصلاحية وحدها لا تكفي لتمكن ديوان المحاسبة من لعب دور أكثر فعالية في إطار مكافحة الفساد لاسيما في إطار جريمة الغش والتلاعب بحرية وسلامة المناقصات والمزايدات.

ويرى الباحث إنَّ من الأهمية بمكان منح ديوان المحاسبة سلطة الضبط القضائي من خلال منحها لموظفيه الرقابيين، والذي عرفه الفقه بأنه:" البحث عن الجرائم ومرتكبيها وجمع الاستدلال الذي يلزم للتحقيق والدعوى"[162]، فالضبط القضائي هو الذي يكشف عن وقوع الجريمة ويجمع الاستدلالات اللازمة لمعرفة مرتكبها، ويقدمها للنيابة العامة. وعلى ضوئها يتم تحريك الدعوى الجنائية سواء بالتحقيق، أو برفعها مباشرة إلى المحكمة (في الجنح والمخالفات فقط)، وفي إطار الرقابة الإدارية أو المالية كما هو الحال في ديوان المحاسب ، يكون اختصاص موظفيه مقصورًا على الجرائم التي يقترفها الموظفون العموميون أثناء مباشرتهم لوظائفهم، فلا تنبسط ولايتهم على آحاد

---

[160] . المادة (12) الفقرة الأولى من قانون ديوان المحاسبة القطري رقم (11) لسنة 2016 والذي نصت على أنه "يكلف الرئيس من يراه، من موظفي الديوان من ذوي الكفاءة والخبرة المناسبة، لحضور اجتماعات لجان المناقصات والمزايدات التي يشارك فيها الديوان، للتثبت من أن جميع الإجراءات الواجب اتباعها وفقًا للقواعد المالية والقانونية المقررة قد روعيت، ولتنبيه اللجان إلى ما قد يقع بالمخالفة لهذه القواعد.

[161] . المادة (9) الفقرة الثالثة من قانون رقم (24) لسنة 2015 بإصدار قانون تنظيم المناقصات والمزايدات نصت على أنَّ " تشكيل لجنة المناقصات التي تنشأ في الجهات الحكومية الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة على أنه " ويُشترط لصحة اجتماعات اللجنة حضور ممثل عن كل من ديوان المحاسبة والإدارة، بصفة عضو مراقب."

[162] د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، سنة 1985، ص467

الناس، ما لم يكونوا أطرافًا في الجريمة التي ارتكبها الموظف، فعندئذ تمتد إليهم سلطة الضبط القضائي إعمالاً لحكم الضرورة، وهو ما سيجعل رقابة ديوان المحاسبة ذات أثر بالغ في مكافحة الفساد بشكل عام ومكافحة جرائم الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات على وجه خاص.

الفرع الثاني: أنواع رقابة ديوان المحاسبة

بحسب الأصل فإن ديوان المحاسبة يمارس الرقابة على أموال وأعمال الجهات الخاضعة لرقابته، وفقًا لأحكام قانون ديوان المحاسبة المشار إليه.[163] ، إلا أنه في إطار رقابته على المناقصات والمزايدات نجد ديوان المحاسبة من خلال رقابته المسبقة واللاحقة على النحو التالي:

(1) رقابة ديوان المحاسبة المسبقة على المناقصات والمزايدات:

تمثل الرقابة المسبقة رقابة مالية تجري قبل حدوث الواقعة للأنشطة الإدارية أو المالية، فهي تشكّل مجموعة من القواعد التي تحكم سير النشاط وبالتالي تتلافى الأخطاء قبل وقوعها[164]، حيث تعد هذه الرقابة ذات الفعالية ضرورية للإدارة السليمة للأموال العامة التي اؤتمنت الدولة عليها، وفيها ميزة القدرة على الوقاية من الضرر قبل حدوثه.[165] وهذه الرقابة نجدها بناءً على الآتي:

---

[163] . المادة (6) الفقرة الثانية من قانون ديوان المحاسبة القطري رقم (11) لسنة 2016 نصت على أنه : " وتكون الرقابة من حيث توقيت ممارستها مسبقة ومرافقة ولاحقة"

[164] د. حمدي القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية – دراسة تحليلية وتطبيقية، طبعة ثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، 2010، ص 130

[165] . الرقابة المسبقة والرقابة اللاحقة، البنود (1-3) من القسم (2) من إعلان ليما للتوجيهات الخاصة بالمبادئ الرقابية لسنة 1977، منشور على الرباط الإلكتروني:
https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INTOSAI_P_1_INTOSAI_P_10/issai_1_ar.pdf التاريخ 29 /2020/02 الساعة 7:48 مساءً.

١- عمليات فحص وتدقيق ومراجعة مشروعات المناقصات والمزايدات قبل طرحها، ومشروعات العقود والاتفاقات التي تزمع الجهة الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة إبرامها أو تجديدها، وذلك إذا بلغت القيمة التقديرية للمناقصة أو المزايدة أو قيمة العقد أو الاتفاق أو قيمة التجديد التلقائي السنوية لعقود التوريد الدورية وعقود الإيجار خمسة ملايين ريال فأكثر، أيًا كانت الطريقة التي يتم اختيارها في التعاقد.

٢- الرقابة على اجتماعات لجان المناقصات والمزايدات كون ديوان المحاسبة يحضر ممثلاً عن أحد موظفيه ضمن تشكيل هذه اللجان كعضو مراقب، وذلك بموجب كل من القانون المنظم لديوان المحاسبة سالف الذكر[166]، وقانون تنظيم المناقصات والمزايدات المشار إليه سابقًا.

(2) رقابة ديوان المحاسبة اللاحقة على المناقصات والمزايدات:

وهذه الرقابة يتم إجراؤها بعد حوادث الواقعة للأنشطة الإدارية أو المالية، وهي تبرز مسؤولية الأطراف المسؤولة وقد تؤدي إلى تعويضات لجبر الضرر الحاصل، ومنع تكرّر المخالفات المرتكبة.[167] وتشمل هذه الرقابة التحقق من أن مشروعات البنية التحتية والإنشائية والصناعية يتم تنفيذها وفقًا لأحكام وشروط الاتفاقيات الخاصة بها، وفي حدود المخصصات المرصودة لها. [168]

---

[166] . (12) الفقرة السابعة من قانون ديوان المحاسبة القطري رقم (11) لسنة 2016 التي نصت على أنه "يكلف الرئيس من يراه، من موظفي الديوان من ذوي الكفاءة والخبرة المناسبة، لحضور اجتماعات لجان المناقصات والمزايدات التي يشارك فيها الديوان، للتثبت من أن جميع الإجراءات الواجب اتباعها وفقًا للقواعد المالية والقانونية المقررة قد روعيت، ولتنبيه اللجان إلى ما قد يقع بالمخالفة لهذه القواعد.

[167] . الرقابة المسبقة والرقابة اللاحقة، إعلان ليما للتوجيهات الخاصة بالمبادئ الرقابية لسنة 1977، مرجع سابق

[168] . قانون ديوان المحاسبة، المرجع نفسه، المادة (7) الفقرة الرابعة على أنه " يتولى الديوان في مجال الرقابة المالية ورقابة الالتزام، فحص وتدقيق ومراجعة الحسابات والأعمال المالية للجهات الخاضعة لرقابته، وعلى وجه الخصوص ما يتعلق بما يلي:

1..... 2- ..... 3-.....

4- مشروعات البنية التحتية والإنشائية والصناعية، والتحقق من تنفيذها وفقًا لأحكام وشروط الاتفاقيات الخاصة بها، وفي حدود المخصصات المرصودة لها."

وإن كان هناك من الفقه من يرى أن هذا النوع من الرقابة معيب، حيث يؤخذ عليه أنه يكشف عن الأخطاء في وقت متأخر لا يمكن معه تداركها.[169]

الفرع الثالث: دور ديوان المحاسبة في مكافحة جرائم الغش والتلاعب بحرية أو سلامة بالمناقصات أو المزايدات

لعلّ حضور ممثل عن ديوان المحاسبة كعضو مراقب في لجان المناقصات والمزايدات بالجهات الحكومية الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة على نحو ما سبق بيانه ما يجعل له دور فعّال في مكافحة جرائم الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات، وذلك إذا ما تم النظر إلى الإجراءات التي حدّدها قانون تنظيم المناقصات والمزايدات في جميع مراحل المناقصات والمزايدات من بداية عمليات الطرح، مرورًا بتقييم العطاءات، ثم انتهاءً بعملية الترسية فيها، والتي يحكمها جميعًا مبادئ العدالة والعلانية والمساواة وتكافؤ الفرص وحرية المنافسة والشفافية والقيمة مقابل الثمن .[170] كما أن تلك المبادئ يؤكدها ويدعمها الحظر الوارد باللائحة التنفيذية لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات [171] من وجود تعارض مصالح بين كل من رئيس لجنة المناقصات والمزايدات ونائبه وأي عضو فيها مع

---

169 د. حمدي القبيلات، مرجع سابق، ص 94

170 . المادة (3) الفقرة الثانية من قانون رقم (24) لسنة 2015 بإصدار قانون تنظيم المناقصات والمزايدات نصت بقولها " وتخضع المناقصة العامة لمبادئ العدالة والعلانية والمساواة وتكافؤ الفرص وحرية المنافسة والشفافية والقيمة مقابل الثمن..."

171 . المادة (15) من اللائحة التنفيذية من اللائحة التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (16) لسنة 2019 لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (24) لسنة 2015 نصت على أنه " لا يجوز أن يكون لرئيس اللجنة أو نائبه أو أي عضو من أعضائها مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في الموضوعات المعروضة على اللجنة، كما لا يجوز لأي منهم أن يكون شريكاً لأحد المناقصين أو المزايدين أو وكيلاً عنه أو عضوًا في مجلس إدارته أو موظفًا لديه، سواءً كان مقدم العطاء شخصًا طبيعيًا أم معنويًا.

وفي حالة توافر أي مما ورد في الفقرة السابقة في حق الرئيس أو نائبه أو العضو، فيجب عليه الإفصاح عن ذلك والتنحي عن الاشتراك في إجراءات تلك الموضوعات ولا يجوز الجمع بين رئاسة أو عضوية اللجنة واعتماد توصياتها."

مصلحة الجهة؛ أي المصلحة العامة، والذي قد يعد خرقه والإخلال به في أغلب الأحوال مكونًا للركن المادي لجريمة الغش والتلاعب بحرية وسلامة المناقصات والمزايدات، والذي يتحقق معه الضرر الذي يصيب الجهة التي تجرى لصالحها المناقصات والمزايدات، وذلك في حال ما إذا كان هذا الإخلال مؤداه إخلالاً بسلامة وحرية إجراءات المناقصات والمزايدات.

كما أن هناك من إجراءات الرقابة المتفق عليها مع صحيح القانون ما يساهم في مكافحة جرائم الغش والتلاعب بحرية وسلامة المناقصات والمزايدات، ومن هذه الإجراءات ما يلي:

1- الحظر الوارد على الإدارة المختصة المتعلق بعدم الاتصال بالمناقصين، إلا للحصول على الإيضاحات والتأكيدات اللازمة بشأن العطاءات المقدمة منهم، أو استيفاء بيانات، أو استكمال مستندات أو عينات، دون تعديل أو تغيير في الشروط والمواصفات التي تم الطرح على أساسها، وكذلك الأسعار الواردة في العطاءات المقدمة. [172]

2- شفافية الإجراءات التي وردت في اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات المشار إليها، والتي تتضح في الآتي:

- ما يتصل بشأن العطاءات المرفوضة من إجراءات، حيث إنه يتم إعلان بذلك فقد تُعلن القرارات المتعلقة بقبول أو ترسية العطاءات أو إلغاء المناقصة على الموقع الإلكتروني الموحد لمشتريات

---

[172] . في المادة (42) الفقرة الثالثة من اللائحة التنفيذية من اللائحة التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (16) لسنة 2019 لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (24) لسنة 2015 نصت على أنه " يجب على الإدارة المختصة عند دراسة وتقييم العطاءات، مراعاة ما يلي:

1- ..... 2-.....

3- عدم الاتصال بالمناقصين، إلا للحصول على الإيضاحات والتأكيدات اللازمة بشأن العطاءات المقدمة منهم، أو استيفاء بيانات، أو استكمال مستندات أو عينات، دون تعديل أو تغيير في الشروط والمواصفات التي تم الطرح على أساسها، وكذلك الأسعار الواردة بالعطاءات المقدمة."

الدولة، كما تتولى الإدارة المختصة إخطار مقدمي العطاءات المستبعدة بأسباب الاستبعاد على عناوينهم الواردة بعطاءاتهم [173].

- ما يتصل بشأن اعتماد توصية اللجنة بالترسية، حيث يتم إعلان الأسعار المقدمة من المناقص الذي تمت الترسية عليه، على الموقع الإلكتروني الموحد لمشتريات الدولة. [174]

بالإضافة إلى ما تقدّم ، فإن القانون المنظم لديوان المحاسبة، قد أورد العديد من المخالفات المالية، والتي يخضع مرتكبها من موظفي الجهات الخاضعة له للمساءلة التأديبية إلى جانب المساءلة المدنية والجنائية إذا ما ارتقى الفعل إلى توافر أركان الجريمة ومن بينها ما يتعلق بالمناقصات والمزايدات وعلى وجه الخصوص جريمة الغش والتلاعب بحرية وسلامة المناقصات والمزايدات محل دراستنا، فقد جعل القانون المشار إليه العقاب يشمل كل موظف يرتكب أيًّا من المخالفات المالية أو يساهم في ارتكابها أو يسهّل وقوعها أو يتستر على مرتكبيها أو يتراخى في الإبلاغ عنها [175]، وفي إطار تعداد القانون المشار إليه لهذه المخالفات، نجده يورد المخالفات الآتية [176]:

١- مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها في هذا القانون وغيره من القوانين واللوائح والأنظمة.

---

[173] . حيث نصت على ذلك المادة (45) من اللائحة التنفيذية من اللائحة التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (16) لسنة 2019 لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (24) لسنة 2015 على أنه " تُعلن القرارات المتعلقة بقبول أو ترسية العطاءات أو إلغاء المناقصة على الموقع الإلكتروني الموحد لمشتريات الدولة، وتتولى الإدارة المختصة إخطار مقدمي العطاءات المستبعدة بأسباب الاستبعاد على عناوينهم الواردة بعطاءاتهم."

[174] . المادة (46) من اللائحة التنفيذية من اللائحة التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (16) لسنة 2019 لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (24) لسنة 2015 بقولها: " تتولى الإدارة المختصة، بعد اعتماد توصية اللجنة بالترسية، إعلان الأسعار المقدمة من المناقص الذي تمت الترسية عليه، على الموقع الإلكتروني الموحد لمشتريات الدولة. "

[175] . المادة (31) من قانون ديوان المحاسبة القطري رقم (11) لسنة 2016

[176] . المادة (30) من قانون ديوان المحاسبة القطري رقم (11) لسنة 2016

٢- كل تصرف أو إهمال أو تقصير، يترتب عليه أن تُصرف بغير حق مبالغ من الأموال التي تشملها الرقابة، أو إلحاق الضرر بهذه الأموال، أو ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو إحدى الجهات الأخرى الخاضعة لرقابة الديوان، أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو الاقتصادية، أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك.

٣- التأخر في إنجاز المشروعات، لأسباب كان يمكن للجهة المعنية تلافيها.

٤- عدم موافاة الديوان بما يكون له الحق في تدقيقه بمقتضى هذا القانون، من وثائق ومستندات وسجلات وبرامج وبيانات أو غيرها، أو التأخير في ذلك دون عذر مقبول.

٥- عدم التحقيق في المخالفات المالية، أو التأخير في إبلاغ الديوان خلال المواعيد المقررة بالقرارات الصادرة بشأن المخالفات المالية.

٦- كل تصرف أو إهمال يكون من شأنه إعاقة الديوان دون مقتضى عن مباشرة اختصاصاته.

يلاحظ من التعداد السابق للمخالفات، أنها تؤكد على فعالية ديوان المحاسبة، وتلافي التأخير في الإبلاغ عما قد يمثل مخالفة قد تشكل في حد ذاتها جريمة من جرائم الغش والتلاعب بحرية وسلامة المناقصات والمزايدات، كما أنها تمثل زجرًا لكل فعل قد يشكل فعلًا مجرمًا لاسيما ما يشكل ارتكاب جريمة من جرائم الغش والتلاعب بحرية وسلامة المناقصات والمزايدات محل دراستنا ، وكما إذا نظرنا إلى صلاحية ديوان المحاسبة ممثلة في رئيسه في الطعن في القرارات التي تصدرها هيئة التأديب، وفقًا للأحكام القانونية المقررّة في هذا الشأن

[177]، والتي من بينها الأحكام التي قرّرها في هذا الصدد قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (7) لسنة 2007 وتعديلاته.

المطلب الثاني: دور هيئة الرقابة الإدارية والشفافية بدولة

تلعب هيئة الرقابة الإدارية والشفافية كأحد الأجهزة الرقابية في دولة قطر دورًا مهمًا في مكافحة الفساد بوجه عام، وفي مكافحة جرائم الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات على نحو خاص، وهذا ما يستدعي التعريف بالهيئة، وبيان أهدافها التي ترمي إليها من خلال مباشرتها لاختصاصاتها، ومن ثم عرض هذه الاختصاصات، والتي من بينها ما يكون له دور بارز في مكافحة جريمة الغش والتلاعب بحرية وسلامة بالمناقصات والمزايدات، وهو ما سيتناول من خلال هذا المطلب.

الفرع الأول: التعريف بهيئة الرقابة الإدارية والشفافية وبيان أهدافها في إطار المناقصات والمزايدات

أولاً: التعريف بهيئة الرقابة الإدارية والشفافية:

نشأت هيئة الرقابة والشفافية بموجب القرار الأميري رقم (75) لسنة 2011 وقد أعيد تنظيمها بموجب قرار أميري رقم (6) لسنة 2015، وذلك تنفيذًا للالتزامات الدولية التي قررتها منظمة الأمم المتحد لمكافحة. الفساد [178]، والتي صادقت عليها دولة قطر بموجب المرسوم رقم (17) لسنة 2007.

---

[177] . المادة (40) من قانون ديوان المحاسبة القطري رقم (11) لسنة 2016 نصت على أنه " يجوز للرئيس الطعن في القرارات التي تصدرها هيئة التأديب، وفقًا للأحكام القانونية المقررّة في هذا الشأن."

[178] . المادة (6) الفقرة الأولى من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مرسوم (17) لسنة 2017، والتي نصت على أنه "تكفل كل دولة طرف، وفقًا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات، حسب الاقتضاء، تتولى منع الفساد".

ثانيًا: أهداف هيئة الرقابة الإدارية والشفافية:

تهدف هيئة الرقابة الإدارية والشفافية في إطار مالية الدولة والأداء الحكومي بوجه عام، وفي إطار المناقصات والمزايدات بوجه خاص [179]إلى المساهمة في تحقيق أعلى مؤشرات النزاهة والشفافية في مجال الوظيفة العامة، والعمل على مكافحة الفساد بكافة صوره وأشكاله، والذي من بينه ارتكاب الموظف العمومي لجريمة الغش والتلاعب بحرية وسلامة المناقصات والمزايدات محل البحث.

الفرع الثاني: اختصاصات هيئة الرقابة الإدارية والشفافية في إطار المناقصات والمزايدات

عدّد القرار الأميري المنظم لهيئة الرقابة والشفافية الاختصاصات الموكلة للهيئة[180]، ومن بينها الآتي:

1- وضع استراتيجية وطنية لتعزيز النزاهة والشفافية، والعمل على تنفيذها بالتنسيق مع الجهات المعنية في الدولة.

---

[179] . نصت عليه المادة (5) من القرار الأميري رقم (75) لسنة 2011 المنظم لهيئة الرقابة الإدارية والشفافية، والذي جرى نصه على أن " تهدف الهيئة إلى المساهمة في تحقيق أعلى مؤشرات النزاهة والشفافية في مجال الوظيفة العامة، والعمل على مكافحة الفساد بكافة صوره وأشكاله،"

[180]. وهو ما عدّدته المادة (5) السابق الإشارة إليها في بنودها، والتي جرى نصها على النحو الآتي:
تهدف الهيئة إلى المساهمة في تحقيق أعلى مؤشرات النزاهة والشفافية في مجال الوظيفة العامة، والعمل على مكافحة الفساد بكافة صوره وأشكاله، ولها في سبيل تحقيق ذلك على الأخص، القيام بما يلي:
3. وضع استراتيجية وطنية لتعزيز النزاهة والشفافية، والعمل على تنفيذها بالتنسيق مع الجهات المعنية في الدولة.
4. بحث ودراسة أسباب القصور في النظم الإدارية والفنية والمالية التي تعرقل السير المنتظم للعمل بالجهات الخاضعة لرقابة الهيئة، واقتراح وسائل تلافيها.
5. اقتراح الوسائل والإجراءات الكفيلة بتعزيز النزاهة والشفافية في إدارة أملاك الدولة، واقتراح معايير واضحة للشفافية في إجراءات المناقصات والمزايدات، وإعداد ميثاق لنزاهة الموظفين العموميين والمقاولين والموردين.
6. .....
7. توفير قنوات اتصال مباشرة مع الجمهور، لتلقي اقتراحاتهم وشكاواهم بشأن التصرفات المنطوية على الفساد وعدم النزاهة، واتخاذ الإجراءات العملية اللازمة للتحقق من تلك الشكاوى، بالتنسيق مع الجهات المعنية في الدولة.
8. وضع البرامج التثقيفية والتدريبية لتوعية موظفي الدولة وخاصة موظفي المؤسسات المالية، وتدريبهم على استخدام الأساليب المتطورة لكشف الفساد وتهيئتهم للتعاون مع الهيئة في هذا المجال.

2- بحث ودراسة أسباب القصور في النظم الإدارية والفنية والمالية التي تعرقل السير المنتظم للعمل بالجهات الخاضعة لرقابة الهيئة، واقتراح وسائل تلافيها.

3- اقتراح الوسائل والإجراءات الكفيلة بتعزيز النزاهة والشفافية في إدارة أملاك الدولة، واقتراح معايير واضحة للشفافية في إجراءات المناقصات والمزايدات، وإعداد ميثاق لنزاهة الموظفين العموميين والمقاولين والموردين.

٤- توفير قنوات اتصال مباشرة مع الجمهور، لتلقي اقتراحاتهم وشكاواهم بشأن التصرفات المنطوية على الفساد وعدم النزاهة، واتخاذ الإجراءات العملية اللازمة للتحقق من تلك الشكاوى، بالتنسيق مع الجهات المعنية في الدولة.

٥- وضع البرامج التثقيفية والتدريبية لتوعية موظفي الدولة وخاصة موظفي المؤسسات المالية، وتدريبهم على استخدام الأساليب المتطورة لكشف الفساد وتهيئتهم تظهر اختصاصات هيئة الرقابة الإدارية والشفافية، التي استعراضها فيما سبق هذا الدور البارز الذي تلعبه الهيئة في مكافحة كافة صور الفساد ومن بينها الفساد الوظيفي، لاسيما ما يمثل مخالفة تشكل في حد ذاتها جريمة من جرائم الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات محل البحث، وفي إطار كل من يفكر من الموظفين العموميين في ارتكابها، **ويرى الباحث** رؤية مهمة بشأن ديوان المحاسبة، حيث يجد الباحث أنه من الأهمية بمكان منح هيئة الرقابة الإدارية والشفافية هي الأخرى سلطة الضبط القضائي من خلال منحها لموظفيها الرقابيين، لتزداد فعاليتها وأثرها بصدد مكافحة الفساد والمعنية بمكافحته الهيئة بوجه عام، وفي ذات الصدد مكافحة جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات بوجه خاص.

الخاتمة

بينا من خلال الدراسة أبرز الجزئيات القانونية لقيام جريمة الغش والتلاعب بحرية وسلامة المناقصات أو المزايدات المتعقلة بالدولة أو الجهات الاخرى التي تتعامل مع المال العام، وكما تطرقنا إلى دور الأجهزة الرقابية لمكافحة هذه النوع من الجرائم، ونختتم هذه الدراسة بأبرز النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها.

خلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات وهي على النحو التالي:

أولًا: النتائج:

١- تبين من خلال الدراسة أن الفاعل الأصل في جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات هو الموظف العام الذي يشكل العنصر الافتراضي فيها، فلا يمكن أن تقوم باقي أركان الجريمة إذا لم يكن الجاني فيها من هم غير الفئات الذين اعتبرهم قانون العقوبات القطري وفقًا للمادة (3) منه الموظفين العموميين أو من هم في حكمهم.

٢- تبين خلال الدراسة أن المشرِع القطري بنص التجريم والعقوبة في جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات، سكت عن تحديد طريقة ارتكاب نشاط الغش أو بأي وسيلة أخرى غير مشروعة، واستقر الباحث في نهاية المطاف بعد بيان آراء الفقه الجنائي مفاده إذا سكت المشرِع عن تحديد نوع الفعل تعتبر الجريمة من العموم حيث يتصور فيها الفعل الإيجابي والامتناع السلبي.

٣- بينا في هذه الدراسة أن النشاط الإجرامي في جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات يقوم إما بوسيلة الغش أو بأي بوسيلة غير مشروعة، ويرى الباحث أن وسيلة الغش

تعتبر تزيُّد تشريعي من المشرع بنص التجريم والعقوبة، حيث يمكن الاكتفاء بالنشاط بأي وسيلة أخرى غير مشروعة ومن ضمن هذه العبارة الأخير يندرج تحتها وسيلة الغش.

٤- نجد أنَّ المشرِّع القطري لم يحدد بنص التجريم والعقوبة بجريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات بعبارة صريحة بأنه نشاط الغش أو بأي وسيلة أخرى غير مشروعة يترتب عليهما ضرر بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات، وإنما استخدم عبارة (الإخلال) بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات، ونحن نرى أن عبارة أخل هو انتهاك لأمر معين، ليس من الضرورة أن يترتب على السلوك الاجرامي ضرر حتمي وحال على المناقصات أو المزايدات وإنما يشكل عدوانًا محتملًا على الحق أي تهديدًا بالضرر

٥- بينا في هذه الدراسة أنَّ جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات لا يتصور فيها الشروع باعتبارها من جرائم الخطر التي تقع بمجرد بصورتها التامة بمجرد تحقق النشاط الاجرامي المتمثل بوسيلة الغش أو بأي وسيلة أخرى غير مشروعة.

٦- لم ينص المشرِع القطري على الركن المعنوي بالجريمة هل يتم ارتكابها بصورة العمد أم بصور الخطأ ، وقد نظم المشرِع في قانون العقوبات القطري في حال إذا سكت المشرِع بنص الجريمة والعقوبة بتحديد الركن المعنوي ، وذلك وفقاً لنص المادة (32) الفقرة الأخيرة من قانون العقوبات القطري " ويُسأل الجاني عن الجريمة سواء ارتكبها عمدًا أم خطأ، ما لم يشترط القانون توفر العمد صراحة ، إلا يرى الباحث يميل إلى اتجاه معاكس ومفاده إذا سكت المشرع ولم يحدد الركن المعنوي فيها تتصور الجريمة عمدية فقط وحتى نعتبر أنه الجريمة تتصور أن ترتكب بصورة الخطأ على المشرع أن ينص صراحة بنص التجريم والعقوبة ، وهذا هو الرأي المستقر في الفقه الجنائي .

٧- تبنى المشرِع القطري في جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات سياسة عقابية بعقوبة سالبة للحرية وهي العقوبة الأصلية بالجريمة وحدد مدتها على ألا تتجاوز عشر سنوات، وبهذا الصدد تعتبر من الجنايات، ونحن نرى أن العقوبة ملائمة بوزن الأفعال والآثار المترتبة في حال ارتكابها من قبل الموظف العام.

٨- بينا في هذه الدراسة المسؤولية الجنائية للشريك بالجريمة والعقوبة المقررة له، بالرجوع إلى القواعد العامة في قانون العقوبات بالمساهمة الجنائية يسأل الشريك إذا تحققت شروط المساهمة الجنائية ويعاقب الشريك بذات عقوبة الفاعل الأصلي.

٩- نظم المشرِع القطري في الأحكام العامة بقانون العقوبات في حال إذا ارتكب الجاني عددًا من الجرائم وفضلاً عن جريمة محل هذه الدراسة، في هذه الحالة يجب التفرقة بين فرضين: الأول إذا كانت الجرائم لا ترتبط فيما بينها يعاقب القاضي عن الجريمة الأشد أولاً ثم يعاقب الجاني عن باقي الجرائم، والثاني إذا كانت الجرائم مرتبطة ارتباطًا لا يقبل التجزئة يعاقب القاضي بعقوبة واحدة عن الجرائم وهي العقوبة الأشد.

١٠- بينا سابقًا في هذه الدراسة بأنَّ الجريمة من جرائم الجنايات؛ وذلك لأنَّ العقوبة الأصلية فيها " لا تتجاوز عشر سنوات، وكما أن المشرِع أورد في المادة (158) فضلاً عن العقوبات الأصلية عقوبة تكميلية وجوبية وهي العزل من الوظيفة العامة، والرد، وبغرامة مساوية لقيمة المال موضوع الجريمة أو المتحصل منها، وأيضًا عقوبات تكميلية بحرمان الجاني من بعض الحقوق والمميزات، إذا أصدر القاضي الحكم بعقوبة جنائية وفقًا للمادتين (65) و (66) من قانون العقوبات.

١١- تبنى المشرِّع القطري في قانون الإجراءات الجنائية مبدأ التقادم بالدعوى الجنائية والعقوبة، وبينا بأنَّ مبدأ التقادم من الضروري استبعادها في جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات.

١٢- تطرقنا في هذه الدراسة إلى دور أجهزة الرقابة في دولة قطر في مكافحة جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات المتمثلة في جهاز ديوان المحاسبة، وبينا اختصاصها في نطاق الرقابة المالية والإدارية التي تمارسها بحسب التوقيت الرقابة المسبقة والرقابة المرافقة والرقابة اللاحقة في إجراءات المناقصات والمزايدات وتنفيذها، دور رئيس الديوان في إبلاغ النيابة العامة بالملاحظات التي يرى أنها تنطوي على ارتكاب جريمة وكما بينا بأنَّ هذه الصلاحية غير كافية إذا لم يكون للموظف الديوان صفة سلطة الضبط القضائي.

كما بينا دور هيئة الرقابة الإدارية والشفافية في مكافحة جرائم الغش والتلاعب بالمناقصات والمزايدات البارز الذي تلعبه الهيئة في مكافحة كافة صور الفساد ومن بينها الفساد الوظيفي.

ثانيًا: التوصيات

وبعد التطرق إلى بيان النتائج السابقة، فإننا ندعو المشرِع القطري لأخذ هذه التوصيات بعين الاعتبار لإجراء تعديلات جوهرية في التشريعات حتى تساهم في بيان نص التجريم والعقوبة بشكل أكثر وضوح ودقة، وعدم وجود وسيلة لإفلات الجاني من الجريمة والعقوبة، وإعطاء صلاحيات أكثر للأجهزة الرقابية لمكافحة هذا النوع من الجرائم، وهي على النحو الآتي:

١- نوصي من المشرِع الجنائي القطري تعديل نص التجريم والعقوبة في المادة (152) في قانون العقوبات بجريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات، فيما يتعلق بالنشاط الإجرامي المتمثل في عنصر من عناصر الركن المادي المكون بالجريمة، وذلك بحذف مصطلح " **الغش** " والاكتفاء بعبارة "**بأي وسيلة غير مشروعة** ".

٢- دعوة المشرِع الجنائي القطري لوضع نصّ بشكل صريح يحدد صورة العمد في الركن المعنوي بجريمة الغش والتلاعب بحرية وسلامة المناقصات والمزايدات في المادة (152) من قانون العقوبات، وحتى لا يتم تطبيق وتفعيل من قبل القضاء نص المادة (32) من قانون العقوبات التي نصت في فقرتها الأخيرة على أنه " ويسأل الجاني عن الجريمة سواء ارتكبها عمدًا أم خطأ، ما لم يشترط القانون توفر العمد صراحة " مما يترتب عليه يتصور في الجريمة بالركن المعنوي بصور العمد والخطأ.

٣- نوصي من المشرِّع الجنائي القطري أن يرد استثناءات على مبدأ التقادم بالدعوى الجنائية والعقوبة بجريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات أو أقلها بجعل مدد أطول للتقادم الجنائي في بالجريمة بصفة " عامة " وبصفة " خاصة " الجريمة – محل هذه الدراسة – وفي حال إفلات الجاني من يد العدالة من تعلق مدة التقادم.

٤- دعوة المشرِّع لتعديل قانون ديوان المحاسبة رقم (11) لسنة 2016 بإعطاء صلاحيات أكثر فاعلية لمكافحة جريمة الغش والتلاعب بحرية أو سلامة المناقصات أو المزايدات، مثل صلاحية سلطة مأمور الضبط القضائي.

المصادر والمراجع

أولاً: المراجع العامة (الكتب)

د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، سنة 1985

د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات " القسم الخاص " الجرائم المضرة بالمصلحة العامة – جرائم الأشخاص جرائم الأموال، دار النهضة العربية، الطبعة الخامسة، القاهرة، مصر، سنة 2013.

د. أحمد محمود خليل، الوسيط في شرح قانون الإجراءات الجنائية لدولة قطر رقم 23 لسنة 2004 المعدل بالقانون رقم 24 لسنة 2009 معلقًا عليها أحكام محكمة التمييز " الكتاب الأول " الدعوى الجنائية وجمع الاستدلالات والتحقيق، دار الكتب والدراسات العربية الأزاريطة – الإسكندرية، مصر، سنة 2017

د. أشرف توفيق شمس الدين، شرح قانون العقوبات القطري القسم العام النظرية العامة للجريمة والعقوبة، بدون ناشر، الطبعة الأولى، الدوحة، قطر، 2010.

د. بوغازي سماعين، جريمة تعارض المصالح في مجال الصفقات العمومية، مركز الدارسات العربية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، القاهرة، مصر، 2016.

د. بيان إميل طوبيا، الغش والخداع في القانون الخاص الإطار العقدي والإطار التقصيري دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى، لبنان، سنة 2014.

د. حمدي القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية – دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، عمّان، 2010.

د. رءوف عبيد، مبادئ القسم العام من التشريع العقابي، دار الفكر العربي، طبعة الرابعة، القاهرة، مصر، سنة 1979.

د. رفيق محمد سلام، الحماية الجنائية للمال العام دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر ،1994.

د. علي الدين زيدان، قانون المناقصات والمزايدات " الجزء الأول شراء المنقولات والتعاقد على المقاولات وتلقى الخدمات شراء واستئجار العقارات – بيع وتأجير العقارات والمنقولات والمشروعات والترخيص بالانتفاع أو باستغلال العقارات، الطبعة الأولى، بدون ناشر، بدون عاصمة، مصر، 2014.

د. علي الدين زيدان، قانون المناقصات والمزايدات في ضوء القانون رقم (82) لسنة 2013 والقرار الوزاري رقم (347) لسنة 2010، الجزء الأول شراء المنقولات والتعاقد على المقاولات وتلقى الخدمات شراء واستئجار العقارات – بيع وتأجير العقارات والمنقولات والمشروعات والترخيص بالانتفاع أو باستغلال العقارات، الطبعة الأولى، بدون ناشر، بدون عاصمة، مصر، 2014.

د. غنام محمد غنام – الدكتور بشير سعد زغلول، شرح قانون العقوبات القطري القسم العام " نظرية الجريمة – نظرية الجزاء، الطبعة الأولى، بدون ناشر، الدوحة، قطر، سنة 2017

د. غنام محمد غنام، شرح قانون الإجراءات الجنائية القطري، منشورات جامعة قطر، الدوحة، قطر، 2017.

د. مأمون محمد سلامة، قانون الإجراءات الجنائية معلقًا عليه بالفقه وأحكام النقض طبقًا لأحدث التعديلات والأحكام الجزء الأول، دار سلامة للنشر والتوزيع، طبعة مزيدة، القاهرة، مصر، سنة 2017

د. محمد أحمد دوريش، المشتريات الحكومية الوسيط في شرح وتحليل قانون المناقصات والمزايدات، الطبعة الأولى، دار عالم الكتب، القاهرة، بودن العاصمة، مصر، 2009.

د. محمد الأمين أبو هجار، الأستاذ أحمد الأمين أبو هجار، " الأمين في شرع قانون العقوبات القطري، مكتبة دار العلم، قطر، 2012

د. محمد زكي أبو عامر، قانون العقوبات القسم العام، الطبعة الأولى، دار المطبوعة الجامعية، مصر، سنة 1986.

د. محمد سامي العواني، الأحكام العامة لجرائم العدوان على المال العام دراسة مقارنة، بدون ناشر، القاهرة، مصر، بدون سنة.

د. محمد صلاح أبو رجب، المرشد العلمي في المناقصات والمزايدات وفقاً للقانون رقم (24) لسنة 2015 ولائحته التنفيذية والتعاميم والأحكام القضائية والفتاوى، الطبعة الأولى، بدون ناشر، بدون عاصمة، الدوحة، قطر، 2018.

د. محمد علي سكيكر، موسوعة المناقصات والمزايدات بشأن الجهات الحكومية وشركات قطاع الأعمال العام، الطبعة الثالثة، مركز البحوث والمراجع الجمركية والضريبية، الإسكندرية، مصر، 2009.

د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات القسم العام النظرية العامة للجريمة والنظرية العامة للعقوبة والتدابير الاحترازية، دار النهضة العربية، الطبعة السادسة، القاهرة، مصر، سنة 1989.

ثانيًا: بحوث

د. أسامة مصطفى عطعوط (2017) " بحث قانون المناقصات والمزايدات القطري: " نطاق التطبيق ووسائل التعاقد المجلة القانونية والقضائية "، المجلة القانونية والقضائية، المجلد الثامن، عدد الأول.

د. إياد هارون الدوري، بحث بعنوان " مدى صلاحية إعمال مبدأ التقادم في جرائم الفساد (دراسة تحليلية على ضوء القانون القطري).

د. رمضان محمد بطيخ (بدون سنة)، بحث بعنوان " التزامات ما قبل التعاقد في مجال العقود الإدارية "، بدون مجلة، بدون مجلد، بدون عدد، كلية الحقوق، جامعة عين شمس.

أ. عبد الحق دهبي (2006) بحث حول المفهوم الإداري والجنائي للموظف العمومي في التشريع والفقه والقضاء المغربي دراسة مقارنة، مجلة الحوار المتمدن.

أ. عبد الله منصور الشانبي (2010) بحث بعنوان " نظرية الموظف الفعلي والموظف الظاهر بين الفقه والقضاء "، مجلة العلوم القانونية والشرعية، العدد الثامن عشر، كلية القانون بالزاوية، جامعة الزاوية.

أ. علي عبد الحسين محسن الخز علي، (2010) بحث مقدم عن مفهوم الموظف العام في التشريع العراقي وقوانين مكافحة الفساد (دراسة مقارنة)، هيئة النزاهة، الدائرة القانونية / قسم البحوث والدراسات.

ثالثًا: مراجع المواقع الإلكترونية

https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/مزايدة ، اليوم السبت ، الساعة 4:00 مساءً ، التاريخ 2019/11/2.

https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/ إخلال/ الساعة 8:67 صباحًا يوم السبت ، التاريخ 2020/02/29.

https://manshurat.org/node/14676 ، اليوم الأربعاء الساعة 1:10 مساءً، التاريخ 2020/06/16

الرقابة المسبقة والرقابة اللاحقة، البنود (1-3) من القسم (2) من إعلان ليما للتوجيهات الخاصة بالمبادئ الرقابية لسنة 1977، منشور على الرباط الإلكتروني:

https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/IN
TOSAI_P_1_INTOSAI_P_10/issai_1_ar.pdf التاريخ 29 /2020/02 الساعة
7:48 مساءً

https://almeezan.qa/ ، موقع الميزان

http://eservices.sjc.gov.qa/Portal_3/Menu.aspx?gcc=1 ، موقع المجلس
الأعلى للقضاء ، قطر

https://www.eastlaws.com موقع قوانين الشرق

رابعًا: التشريعات

القانون رقم (24) لسنة 2015 لتنظيم المناقصات والمزايدات القطري، والمعدل بالمرسوم بقانون رقم (18) لسنة 2018.

قرار مجلس الوزراء رقم (16) لسنة 2019 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (24) لسنة 2015.

قانون رقم (11) لسنة 2004 بإصدار قانون العقوبات القطري وتعديلاته.

القانون العقوبات المصري، رقم (58)، لسنة 1937، طبقًا لآخر تعديلات سنة 2018.

قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969.

قانون الإجراءات الجنائية القطري رقم (23) لسنة 2004 وتعديلاته

خامسًا: الاتفاقيات الدولية

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مرسوم رقم (17) لسنة 2007، رقم 71، تاريخ الصدور 200/11/15 الموافق هجري تاريخ مصادقة دولة قطر 2007/04/19 الموافق 1428/04/02 هجري

سادسًا: الأحكام القضائية

حكم من محكمة النقض المصري – جنائي – الطعن رقم 13563 – لسنة 62 قضائية – تاريخ الجلسة 7–2–2002 – مكتب فني 53 – رقم الجزء 0 – رقم الصفحة 265.

حكم من محكمة التمييز قطري – جنائي –، الطعن رقم :11 لسنة 2008 – جلسة 2008/2/18 س 4 ص 93.

حكم محكمة التمييز القطري – جنائي –، الطعن رقم: 11 لسنة 2008 – جلسة 2008/2/28 س 4 ص 93

حكم محكمة التمييز القطري – جنائي – الطعن رقم :178 لسنة 2014 – جلسة 2014/12/15 س 10 ص 555

محكمة التمييز القطري – جنائي – الطعن رقم 333 لسنة 2016 – جلسة 2017/3/6 س 13 ص 123

حكم من منسوخ من كتاب الدكتور أشرف شمس الدين، ص 691، نقض جلسة 3 نوفمبر 1958 مجموعة أحكام محكمة النقض، س 9، رقم 215، 874