



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة الجيلالي اليابس - سيدي بلعباس-
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق

الفساد وآليات مكافحته في إطار الاتفاقيات الدولية و القانون الجزائري

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق
التخصص: قانون دولي وعلاقات دولية

إشراف الأستاذ:
أ. د. نقادي حفيظ

إعداد المترشحة:
بن عودة حورية

أعضاء لجنة المناقشة:

رئيسا	أستاذ التعليم العالي	جامعة سيدي بلعباس	السيد: بوسندة عباس
مشرفا ومقررا	أستاذ التعليم العالي	جامعة سعيدة	السيد: نقادي حفيظ
عضوا مناقشا	أستاذ التعليم العالي	جامعة سعيدة	السيد: طيبي بن علي
عضوا مناقشا	أستاذ التعليم العالي	جامعة سيدي بلعباس	السيد: معوان مصطفى
عضوا مناقشا	أستاذ محاضر - أ -	جامعة سعيدة	السيد : هامل هواري

السنة الجامعية: 2015- 2016



قائمة المختصرات:

المختصر	التفصيل
ق و ف م	قانون الوقاية من الفساد و مكافحته
ق ع ج	قانون العقوبات
ج ر	الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
د ج	دينار جزائري
ق إ ج	قانون الإجراءات الجزائية
ص	الصفحة

شكر و عرفان

الحمد لله رب العالمين و الصلاة و السلام على أشرف المرسلين سيدنا محمد

و على آله و صحبه أجمعين

أشكر الله عز و جل و هو المستحق للحمد و الثناء على فضله.

أقدم شكري

إلى فضيلة الأستاذ الدكتور نقادي حفيظ الذي قدم لي النصح و التشجيع و أسأل الله أن

يجزيه خيراً.

إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة الدكتور بوسندة، الدكتور طيبي، الدكتور معوان،

و الدكتور هامل على تكبدهم عناء التصحيح و المناقشة.

إلى كل من أشرف على تعليمي من الابتدائية إلى الجامعة.

إلى كل من ساعدني من قريب أو بعيد.

الإهداء

إلى روح مثلي الأعلى الحاج الحبيب رحمه الله
إلى من نورت حياتي بجمها و دعواتها الميمة سعديّة
إلى الوالدين الكريمن
إلى أشقائي: محمد، دليلة، نور الدين
إلى صديقتي فضيلة
إلى كل أفراد عائلة بن عودة
إلى كل صديقاتي و الزملاء
إلى كل طلبة العلم

المقدمة:

في ظل انهيار القيم و الأخلاق، انتشرت العديد من الآفات السيئة جعلت البعض ينجر وراء الماديات بكل الوسائل في سبيل تحقيق أكبر قدر من المداخل، و من هنا برزت معضلة الفساد إلى الأفق، فالفساد ظاهرة ممتدة طالت كافة الدول و لم تفرق في تشعبها بين دول متقدمة و أخرى متخلفة، إذ أن الفساد ظاهرة ارتبط وجودها بالتواجد الإنساني أينما كان، و يعتبر الفساد ظاهرة قديمة قدم الإنسانية، منذ أن قامت البشرية على الأرض، عرف الفساد طريقه إلى البشر متخذاً لنفسه أنواعاً مختلفة و أساليب و مظاهر شتى، متسبباً في آثار متفاوت نتائجها باختلاف صورته و ميادينه و تباين أحكامه، قال الله تعالى: "و إذا قال ربك للملائكة إني جاعل في الأرض خليفة قالوا أتجعل فيها من يفسد فيها و يسفك الدماء و نحن نسبح بحمدك و نقدر لك قال إني أعلم ما لا تعلمون".¹

و يشهد الواقع المعيش في العقود الأخيرة، و على مختلف الأصعدة الوطنية و الإقليمية و الدولية، تفاقم ظاهرة الفساد، فقد اتسع مجاله، و شاعت صورته حتى أصبح سلوكاً متسماً بطابع كلي الوجود، شمولي النطاق، محيطاً بالنظم السياسية كافة ديمقراطية أو ديكتاتورية، و بالنظم الاقتصادية على تنوعها، متغلغلاً في جميع مستويات التنمية.²

فالفساد جريمة معاقب عليها في كل تشريعات العالم أياً كانت صورتها رشوة أو اختلاس أم استغلال نفوذ...، و هي بذلك جريمة كان يمكن النظر إليها شأن كل جريمة أخرى في ظل ثنائية الخير و الشر، الجريمة و العقاب، لكن الحاصل اليوم، و ربما الجديد و الأخطر أن الفساد قد تجاوز مفهوم الجريمة و أضحي ظاهرة، إذ تواتر حدوثها و تكرر وقوعها، فالفساد يشكل إذاً ظاهرة إجرامية وخيمة الدلالات و النتائج و ربما ذات آثار مدمرة على كثير من البنى الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية في المجتمع، و هو الأمر الذي يستوجب النظر للفساد بأكبر قدر من القلق و الاهتمام و المواجهة.³

فالفساد ظاهرة عالمية تتضمن استغلال الوظيفة العامة و المصادر العامة لتحقيق منافع شخصية أو جماعية مخالفة للقوانين و الأنظمة.

¹ - خالد بن عبد الرحمن آل الشيخ، الفساد الإداري أنماطه وأسبابه وسبل مكافحته نحو بناء نموذج تنظيمي، دكتوراه في فلسفة العلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف للعلوم الأمنية السعودية، 2007، ص 1.

² - عبد المجيد محمود عبد المجيد، الفساد، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار نهضة مصر للنشر مصر، 2014، ص 5

³ - سليمان عبد المنعم، ظاهرة الفساد مدى ملاءمة التشريعات العربية لاتفاقية لمكافحة الفساد، ص 6، عن موقع الأمم المتحدة : <http://www/undp-pogar/org/arabic> تاريخ التصفح: 2014/11/12.

و لعل خطورة الفساد تتجلى بوضوح شديد على الأصدعة القانونية و الاقتصادية و السياسية و الاجتماعية.

فعلى الصعيد القانوني تستمد ظاهرة الفساد خطورتها من عاملين هامين أولها أنها جريمة قد تفتقر غالباً إلى وجود المجني عليه كشخص طبيعي مثلما يوجد في الكثير من الجرائم الأخرى مثل القتل أو السرقة أو الاغتصاب... بل تقع جرائم الفساد في الغالب على شخص اعتباري مما يضعف أحياناً من الحافز الفردي على الملاحقة لغياب الأذى الشخصي المباشر الناشئ عن الجريمة و يلقي بالعبء كله على جهات الرقابة و التقصي. أما العامل الثاني فهو أن معظم جرائم الفساد هي مما يطلق عليه جرائم الكتمان حيث يصعب الكشف عن الجريمة بقدر ما تزداد فرص التستر على ارتكابها فترة طويلة لاسيما مع كون الجاني موظفاً عاماً يختار وقت و وسيلة ارتكاب الجريمة، ويستفيد من مجموعة سلطات فعلية و امتيازات قانونية تمثل في نهاية المطاف غطاء ارتكاب جريمة ولعل هذا الوضع يغير تصاعد ما يعرف بالرقم الأسود في جرائم الفساد.

على الصعيد الاقتصادي تبدو ظاهرة الفساد بلغة الأرقام مخيفة و مقلقة إلى حد بعيد، إذ يكفي مطالعة الأرقام من قبل البنك الدولي لعوائد الفساد، فحسب تقدير البنك الدولي يبلغ المجموع السنوي لعوائد الفساد في الاقتصاد الدولي 80 مليار دولار و ذلك بدون احتساب أموال التنمية التي يتم التصرف فيها و أشكال الفساد الصغيرة الشائعة خصوصاً في البلدان النامية.

أما على الصعيد السياسي، يبدو الفساد على مستوى آخر من الخطورة، فلا يمكن فصله عن تدني أو غياب قيم الديمقراطية و الشفافية و النزاهة و المساءلة، و كلها قيم مركزية لضمان قيام مجتمع مدني حديث لضمان قيام و مجتمع مدني حديث ضامن لحقوق و حريات الإنسان.

أما على الصعيد الاجتماعي تتجلى عواقب ظاهرة الفساد فيما يمكن أن تسفر عنه من حراك اجتماعي مصطنع تقوده طبقة طفيلية ضئيلة على حساب طبقة وسطى واسعة يتراجع دورها و ينقلص، و يزداد الوضع سوءاً بفعل ظاهرة غسل الأموال التي هي في الغالب نتيجة طبيعية لظاهرة الفساد ذاتها حيث يشكل ذلك تهديداً للتنمية الاجتماعية و الاقتصادية و كذا أمن المجتمع و استقراره السياسي و الاجتماعي.¹ و رغم الأضرار

¹ - سليمان عبد المنعم، المرجع السابق، ص 6، 7.

و الانعكاسات الخطيرة و السلبية على التنمية و تطور الشعوب، إلا أن الاهتمام بهذه الظاهرة تزايد في السنوات الأخيرة، و أصبح الحديث عن الفساد محور اهتمام الجميع.

و على ذلك ازداد القلق العالمي و تضاعف إزاء ظاهرة الفساد، تداعياتها و عواقبها، و استقر في هدفه إيجاد سياسات فعالة للتصدي لها من خلال تعاون دولي عالمي و اقليمي لا يقتصر على جهود الحكومات، بل يمتد إلى المنظمات الدولية و الإقليمية، و إلى المجتمع المدني بكل أطيافه، و من هنا ظهرت العديد من الجهود الدولية متمثلة في مجموعة من الاتفاقيات الدولية لإيجاد سياسات فعالة لتنسيق الجهود الدولية لمنع الفساد ومكافحته من خلال مجموعة من التدابير الوقائية و أخرى علاجية، و هذا ما حدا بالمشروع الجزائري إلى إصدار قانون متعلق بمنع الفساد و مكافحته في 2006 على إثر تصديق الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003 .

و عليه اندرج البحث في ظاهرة الفساد باعتبارها ظاهرة عالمية، تحت عنوان «الفساد و آليات مكافحته في إطار الاتفاقيات الدولية و القانون الجزائري» و تتمثل أهداف البحث في:

- تحديد مفهوم الفساد و معرفة أنواعه و مختلف صورته.
- البحث في أسباب الفساد و مختلف العوامل التي أدت إلى انتشاره.
- الكشف عن آثار و انعكاسات الفساد على جميع الأصعدة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية.
- الوقوف على مختلف الآليات الدولية لمكافحة الفساد، من خلال إبراز مختلف الاتفاقيات الدولية الإقليمية و كذا الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد لسنة 2003.
- تسليط الضوء على السياسة الوطنية الجنائية لمكافحة الفساد، و كذا مختلف الجهود لمحاربة هذه الظاهرة.

و تظهر أهمية الموضوع و الأسباب التي استوقفتني لمعالجته في:

- خطورة ظاهرة الفساد، بعد أن أصبحت تتال من مقدرات الأمم و الشعوب بشكل يؤثر مباشرة في خطط التنمية و رفاهية المجتمعات و يقود إلى الفوضى و عدم الاستقرار في كثير من الدول، ناهيك عن الفقر و التخلف الناتجين عن فقدان الموارد الوطنية و المساعدات الدولية الموجهة للدول الأكثر فقراً، و التي يتم تهريبها و تجميدها في حسابات سرية، بما يمنع استثمارها فيما ينفع الإنسان.

و تتبين خطورة الفساد بما تم رصده من أدلة و مؤشرات تؤكد انتشار الفساد بمختلف صورته و أنماطه على نطاق واسع في كثير من دول العالم و مؤسساتها العامة و الخاصة و من تلك الأدلة حقائق و ثقها المكتب المعني بالمخدرات و الجريمة التابع للأمم المتحدة منها:

- أن أكثر من تريليون دولار أمريكي من الرشاوى يتم دفعها سنوياً في الدول المتقدمة و النامية على السواء.

- أن الفساد ساهم في تهريب 400 مليار دولار أمريكي من إفريقيا إلى دول أخرى خلال العقد الأخير من القرن العشرين.

- أن الفساد يكلف الاقتصاد الإفريقي 148 بليون دولار أمريكي سنوياً، أي ما يعادل 25 % من الدخل لإفريقيا إلى دول أخرى خلال العقد الأخير من القرن العشرين.

كما تشير تقارير البنك الدولي إلى حقائق مهمة منها:

- أن الاستثمار في الدول التي ينتشر فيها الفساد يكون أكثر تكلفة بمقدار 20% مقارنة مع الاستثمار في الدول التي لا ينتشر فيها الفساد.

- أن الدول التي تحارب الفساد و تحترم سيادة القانون يزيد دخلها القومي بنسبة 40 %¹ و هذه الحقائق أكدتها أبحاث في معهد البنك الدولي إلى أن أكثر من تريليون دولار أمريكي (1000 بليون دولار أمريكي) تدفع رشاوي كل عام. ويقول دانيال كاوفمان، إن رقم التريليون دولار رقم تقديري للرشاوي الفعلية المدفوعة في أرجاء العالم في البلدان الغنية والنامية معاً. ويرى انه "من المهم التأكيد على أن هذه المشكلة لا تواجه البلدان النامية وحدها فحسب، بل إن محاربة الفساد تحدّ عالمي، حيث يقضي الفساد على حوالي 7 % من الاقتصاد العالمي سنوياً أي ما يقدر بنحو 2.3 تريليون دولار و هو ما يعادل مجموع الميزانية الفيدرالية في الولايات المتحدة الأمريكية².

- ظاهرة الفساد هي من أهم التحديات التي تواجه المجتمعات كافة، وهي من أهم القضايا التي لازال يدور حولها الجدل العالمي، فالحقيقة لا تكمن في المجتمعات التي تتسم بالفساد بل تكمن هذه المشكلة في انتشار و تنوع و اتساع رقعة الفساد الأمر الذي يؤثر سلباً على المجتمعات، و من هنا تتضاعف أهمية الدراسة و بسبب المستجدات التي طرأت على

¹ - عبد المجيد محمود عبد المجيد، المرجع السابق، ص8 و ما يليها.
² - راضية بوزيان، ظاهرة الفساد في المجتمع العربي الجزائر نموذجاً: مقارنة سوسولوجية تحليلية للفساد واستراتيجيات الإصلاح في ظل العولمة، مجلة علوم انسانية، العدد 40، 2009، ص 4.

أساليب الفساد في ظل تطور تقنيات التكنولوجيا و كذا زيادة الترابط الدولي في ظل العولمة و سهولة إخفاء العائدات الجرمية.

- ضرورة تسليط الضوء على مختلف الاتفاقيات الدولية و استجلاء العناصر الأساسية لتفعيل و تنفيذ نصوصها و طرح الصعوبات التي قد تتعرض لتنفيذها و الخروج بالإيجابيات و الاستفادة منها و معرفة النقص من أجل تقديدها.

أما عن أسباب اختيار الموضوع:

- اتساع نطاق ظاهرة الفساد في الآونة الأخيرة و تغلغه في كافة القطاعات رغم الجهود المبذولة لمكافحته.

- موضوع الفساد يحظى باهتمام الجميع، و هو من بين المواضيع المتجددة، حيث استشرت ظاهرة الفساد و تفاقمت في المجتمعات، فكافة الحكومات و الدول، و مختلف المنظمات الدولية الحكومية و غير الحكومية وضعت من ضمن الأولويات في برامجها .

- ضرورة تعميق الدراسة حول الفساد بتحديد مفهومه، و تحديد مختلف صور، و تتبع مختلف الآليات لمكافحته على الصعيد الدولي و الوطني من أجل إدراك أفضل الوسائل و الطرق لمكافحته و منعه.

- خطورة آثار الفساد، فآثارها مدمرة، ولا بد من العمل على إصلاح الأوضاع و القضاء على بؤر الفساد و أشكاله.

و تكمن مشكلة البحث في تشعب مفهوم الفساد و تنوع مجالاته، و مما يزيد المشكلة تعقيداً هو انتشاره في معظم المجتمعات القديمة و الحديثة، و تأثيره المباشر على هذه المجتمعات، و الملاحظ أنه و رغم الاهتمام بقضية الفساد و إبرام العديد من الاتفاقيات الدولية و القوانين الداخلية، إلا أن ظاهرة الفساد مازالت تثير القلق بل زادت الفسائح التي كشفت عن العديد من قضايا الفساد، و الشيء الأكثر خطورة في الفساد أنه قد أصبح ثقافة أو جزء من نسيج المجتمع و التعامل اليومي، و هذا يعني تفشيه و ذبوعه بطريقة مرعبة، و عليه تتمثل إشكالية البحث في : ما مدى نجاعة الآليات الدولية و الوطنية في مكافحة الفساد؟ و تتفرع عنه مجموعة من الأسئلة الفرعية المتمثلة في التالي:

- ما مفهوم الفساد؟

- ماهي أنواع الفساد و صورته؟

- ماهي أسباب الفساد؟ و العوامل التي ساعدت على انتشاره؟

- ماهي مختلف آليات مكافحة الفساد على الصعيد الدولي ؟

- ما هي الآليات الوطنية لمكافحة الفساد؟

و من الصعوبات التي واجهتني في هذا البحث هو تعدد جوانب ظاهرة الفساد باعتبارها ظاهرة سياسية و اقتصادية و اجتماعية و يصعب حصرها في الجانب القانوني، ذلك أن الدراسة القانونية تجردها من بعض الخصائص نظراً للاهتمام بالقواعد القانونية و الإجرائية على مستوى الاتفاقيات الدولية و وفقاً للسياسة الجنائية الوطنية. أيضاً سرية المعلومات حول الفساد لأنه مهما وجدت الإحصائيات و الأرقام إلا أن الواقع ينذر بأكثر من ذلك نظراً للطابع السري لجرائم الفساد من جهة، و من جهة أخرى تميز هذه الجرائم بغياب المجني عليه، فانعدام المصلحة الشخصية يقلل من الكشف عن جرائم الفساد.

أما عن المنهج المستخدم لدراسة موضوع الفساد و آليات مكافحته، فقد اعتمدت على منهجين، المنهج الوصفي باعتباره طريقة من طرق التحليل و التفسير بشكل علمي للوصول إلى أغراض محددة لوضعية اجتماعية معينة، فهو طريقة لوصف الظاهرة المدروسة و تصويرها كمياً عن طريق جمع معلومات مقننة عن المشكلة و تصنيفها و تحليلها و إخضاعها للدراسة الدقيقة، فهدف هذا المنهج جمع المعلومات مفصلة لظاهرة معينة و تحديد المشكلات الموجودة و توضيح مظاهرها و تحديد ردة الأفراد في مواجهة المشكلة المحددة.¹ لتحليل المعطيات من أجل فهم ظاهرة الفساد، أسبابها، آثارها و محاولة إيجاد السياسات المناسبة لمكافحتها على الصعيد الدولي و المحلي.

و تم الاعتماد أيضاً على المنهج التاريخي باعتباره يصف و يسجل ما مضى من وقائع و أحداث و يحللها و يفسرها على أسس علمية صارمة ، بقصد الوصول إلى تعميمات تساعد على فهم الماضي و الحاضر، و التنبؤ بالمستقل كما يقدم عوناً كبيراً في الكشف عن الحقائق التاريخية و النظم و الأصول و الأفكار القانونية و يساعد على إجراء مقارنات بين النظم القانونية عبر التاريخ لإدراك أفضل لطبيعة العلاقة بين المجتمعات البشرية، وتطورها من جهة و بين القانون و تطوره من جهة أخرى للاستفادة من ذلك لتجنب السلبيات التي كانت و تطوير الإيجابيات الحالية بناء على خبرة الماضي.²

¹ - صلاح الدين شروخ، منهجية البحث العلمي، دار العلوم للنشر و التوزيع الجزائر، 2003، ص 147.
² - المرجع أعلاه، ص 133.

و باعتبار أن ظاهرة الفساد قديمة و متجددة، فيستخدم المنهج التاريخي لتشخيص بداياتها و مظاهرها عبر العصور الماضية إذ أن جذور هذه الظاهرة تمتد إلى عمق التاريخ و النشأة الأولى للبشرية، إذ تصدت له كل الحضارات القديمة.

و بناء على ما تقدم تمت دراسة البحث ضمن بابين الأول تحت عنوان ماهية الفساد و يشتمل على فصلين، الفصل الأول مفهوم الفساد و أنواعه و صورته و يحوي على بحثين، المبحث الأول خاص بمفهوم الفساد و المبحث الثاني خاص بأنواع الفساد مظهره و صورته، أما الفصل الثاني خاص بأسباب الفساد و آثاره، ويضم بحثين الأول خاص بأسباب الفساد و الثاني حول آثار الفساد.

أما الباب الثاني المعنون بآليات مكافحة الفساد، فهو الآخر يحوي على فصلين، الأول تحت عنوان الآليات الدولية ويضم الآليات التشريعية في مبحث أول و الآليات المؤسساتية في مبحث ثان، و الفصل الثاني الآليات الوطنية لمكافحة الفساد، وهو الآخر يحوي على بحثين الأول خاص بالآليات التشريعية، وثان خاص بالآليات المؤسساتية .
ثم انهيت بخاتمة تضم مجموعة من النتائج و التوصيات.

الباب الأول: ماهية الفساد

تردد في الآونة الأخيرة مصطلح الفساد خصوصاً في نهاية القرن العشرين و بداية هذا القرن، وأصبح الحديث عن الفساد محور الاهتمام ليس على مستوى رجال الفكر و السياسة و الإدارة فحسب بل على مستوى المواطن. و الفساد ظاهرة لا ترتبط بفترة تاريخية معينة أو بقطر معين، إلا أنه يأخذ أشكالاً متغيرة بتغير الفترات التاريخية و متنوعة بتنوع الأمم، كما أنه استشرى في كل القطاعات، وعادة ما يرتبط بالتغيرات التي تحدث في بناء القوى السياسية و الاجتماعية و الإدارية.¹

فظاهرة الفساد هي من بين أهم التحديات التي تواجه المجتمعات كافة، وهي من أهم القضايا التي لازال يدور حولها جدل عالمي، فالحقيقة لا تكمن في المجتمعات التي تتسم بالفساد، بل تكمن هذه المشكلة في انتشار و تنوع و اتساع رقعة الفساد، الأمر الذي يؤثر سلباً على المجتمعات.²

و الفساد ظاهرة تتعدد جوانب تشخيصها القانوني، السياسي، الاقتصادي و الثقافي بقدر ما تتنوع محاور المواجهة التي ينبغي اتباعها سواء على الصعيد الوطني أو الصعيد عبر الوطني، ولاشك أن كل مواجهة فعالة و ناجحة تتوقف بالضرورة على التشخيص الدقيق، والبحث و النقصي عن مختلف أسباب و عوامل انتشار الفساد بهذه الصورة المخيفة و الوقوف على مختلف الآثار الناجمة عنها في كل المجالات السياسية، الإدارية، الاقتصادية والاجتماعية، و إن كانت على نفس المستوى بالنسبة للدول أو أنها تختلف باختلاف الأنظمة، لذلك من المهم جداً البحث في مفهوم الفساد و الإحاطة بكل جوانبه والإلمام بمختلف أنواعه، مظاهره و صورته (الفصل الأول) ، ثم الكشف عن مختلف أسباب الفساد و آثاره (الفصل الثاني) .

¹ - عبد القوي بن لطف الله علي جميل، أنماط الفساد و آليات مكافحته في القطاعات الحكومية بالجمهورية اليمنية، دكتوراه الفلسفة في العلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا قسم العلوم الشرطية جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية السعودية، 2013، ص 14 .

² - أبو سويلم أحمد محمود نهار، مكافحة الفساد، الطبعة الأولى، دار الفكر، الأردن، 2010 ، ص 9 .

الفصل الأول: مفهوم الفساد، أنواعه، مظاهره و صورته

تظهر أهمية البحث في ظاهرة الفساد في تحديد مفهوم الفساد و معرفة أنواعه و صورته و ذلك من أجل التصدي السليم و العمل على مكافحتها و القضاء عليها، غير أن البحث في مفهوم الفساد يمثل إحدى المعضلات التي يواجهها الباحثون في هذا المجال، وذلك ناجم عن اختلاف الدراسات والمناهج المتبعة لدراسة هذه الظاهرة. حيث أن معظم الباحثين و الهيئات المهتمة بدراسة الفساد ينتمون إلى حقول مختلفة مثل القانون، السياسة، الاجتماع، و الاقتصاد، ففي القانون يعتبر الفساد انحرافاً عن الالتزام بالقواعد القانونية، المتبعة دولياً ووطنياً، أما عند رجال السياسة فقد ركزوا على العلاقة ما بين الفساد و فساد الحكم مع التأكيد على ضرورة تفعيل آليات الحكم الراشد و دراسة مختلف نماذج القوى السياسية و دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد. فحين أن علماء الاقتصاد يركزون على العلاقة ما بين الاستثمار و التنمية الاقتصادية من جانب و نوعية المؤسسات الحكومية من جانب آخر، و يرون بأن ضعف أداء المؤسسات الحكومية هو من أهم مظاهر الفساد، مما يؤدي إلى انخفاض الاستثمار، الذي يؤدي بدوره إلى ضعف و بطء عجلة التنمية. بينما يرى علماء الاجتماع أن الفساد انحراف و انتهاك لقواعد السلوك الاجتماعي باللجوء إلى الوسائل و الطرق غير المشروعة اجتماعياً و دينياً للوصول للأهداف مما يلحق الأذى بالمجتمع و يسبب له الضرر. إذاً مفهوم الفساد يختلف باختلاف الحقول العلمية، هذا من جهة و من جهة أخرى، هناك أيضاً صعوبة أخرى في مفهوم الفساد و المتمثلة في اختلاف القيم الثقافية من مجتمع إلى آخر و من عصر إلى آخر، إذ أثرت هذه القيم بدورها على درجة قبول أو استنكار التصرفات المرتبطة بالفساد و بالتالي عملية تقنين و ضبط و معاقبة هذه السلوكيات. إضافة إلى هذه الصعوبات، تجدر الإشارة إلى تعدد مجالات النشاط الإنساني و التي تمكن الفساد أن يستشري فيها و ينتشاك، فهناك فساد سياسي، فساد إداري، فساد اقتصادي، فهل ننظر إلى الفساد بمفهوم شامل يضم كل هذه الأنواع؟ أم لابد من التخصيص لاختلاف المجال حتى يتم ضبط مفهوم الفساد؟

لكن على رغم من هذه الصعوبات التي تكتنف مفهوم الفساد، لكن سوف أحاول البحث في مضمون الفساد من خلال التقصي على الجذور التاريخية للفساد و تتبعها عبر مختلف الأزمنة وكيف تطورت و أصبحت ظاهرة تعاني منها البشرية، ثم البحث عن مختلف التعريفات التي تناولت الفساد على اختلاف توجهاتها (المبحث الأول مفهوم

الفساد)، ثم تطرقت إلى مختلف أنواع الفساد سواء كان فساداً إدارياً، سياسياً، أو اقتصادياً. إضافة إلى دراسة مختلف مظاهر و صور هذه المعضلة (المبحث الثاني أنواع الفساد، مظهره و صورته).

المبحث الأول: مفهوم الفساد

الفساد ظاهرة معقدة تستوجب الدراسة و البحث، ومن منطلق الإلمام الجيد عن مفهوم هذه الظاهرة وجب التقصي عن المعالم التاريخية لها في مختلف الأزمنة وتتبعها حتى أصبحت ظاهرة دولية يعاني منها العالم أجمع، و هذا من خلال دراسة البعد التاريخي للفساد (المطلب الأول)، ثم الإلمام بمختلف التعريفات للفساد سواء من حيث اللغة أو الاصطلاح أوفي التشريع (المطلب الثاني)، ثم التطرق إلى التصور الاسلامي للفساد باعتبارها شريعة سماوية صالحة لكل زمان و مكان (المطلب الثالث).

المطلب الأول: البعد التاريخي للفساد

لم تعرف الإنسانية تاريخاً محدداً لنشوء ظاهرة الفساد، و إن كان مصطلح الفساد ظهر قبل نشوء البشرية لقوله تعالى للملائكة: "إني جاعل في الأرض خليفة، قالوا أتجعل فيها من يفسد فيها و يفسك الدماء"،¹ وبتتبع الوثائق والشواهد التاريخية نجد ما يدل على وجود ظاهرة الفساد وإن كانت تختلف أشكالها ومعدلاتها من شعب إلى آخر. و إن أول قصة فساد ظهرت على الأرض هي قصة ابني آدم هابيل وقابيل، فالفساد ظاهرة انسانية قبل كل شيء، ولدت مع ولادة الانسان في ظل وجود الرغبات الأنانية للاستيلاء على ما للأخر. وقد ساعدت الظروف في مرحلة الاستقرار البشري مع زيادة الموارد إلى وجود النزعة الواضحة بأن يحاول من لا يمتلك أن يمتلك و بشتى الطرق السلمية وغير السلمية.² لذلك سأحاول تتبع مختلف تطورات الإنسانية عبر الحقب التاريخية المختلفة ، من أجل تبيان مختلف مظاهر تطور الفساد، بدءاً بالعصور القديمة (الفرع الأول)، مروراً بالعصور الوسطى (الفرع الثاني)، وصولاً إلى العصور الحديثة (الفرع الثالث).

¹ - الآية 30 من سورة البقرة.

² - د. هاشم الشمري و د. ايثار الفتلي، الفساد الاداري والمالي وآثاره الاقتصادية الاجتماعية، الطبعة الأولى، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص 61.

الفرع الأول: الفساد في العصور القديمة

وبادئ ذي بدء لا بد من الإشارة إلى أن الأقوام التي استوطنت أرض العراق والتي تؤكد الشواهد التاريخية أنها أولى الحضارات في العالم، قد عرفت ظاهرة الفساد، لذلك نرى إشارات إلى جرائم الفساد في القوانين التي عرفتها أوروك و أورنمو في الألواح السومرية ومحاضر جلسات مجلس "أرك". كما أن الوثائق التي عثر عليها والتي تعود بتاريخها إلى ثلاث آلاف سنة ق.م تبين أن المحكمة الملكية آنذاك كانت تنظر في قضايا الفساد، مثل: استغلال النفوذ، استغلال الوظيفة العامة، قبول الرشوة وإنكار العدالة، حتى أن قرارات الحكم في جرائم مثل هذه كانت تصل إلى حد الإعدام.¹

و في بابل القديمة، يلاحظ أن شريعة حمورابي، قد أشارت في المادة السادسة إلى جريمة الرشوة، حيث شدد على إحضار طالب الرشوة أمامه ليقاضيه بنفسه وتوليه أمر اجتنائه، مما يدل على اهتمامه الكبير بمكافحة آفة الفساد.²

وقد عثر فريق الآثار الهولندي في عام 1996 في موقع "راكا" في سوريا على حوالي 150 كتابة مسمارية، كما تبين أن الموقع احتوى على مركز إداري للحضارة الآشورية يرجع إلى القرن 13 ق.م، فقد وجد في أرشيف خاص بجهة مسؤولة عن الأمن في تلك البلاد بيانات عن بعض الموظفين الذين كانوا يقبلون الرشوة وقد تضمنت هذه البيانات أسماء كبار المسؤولين واسم لأميرة آشورية.³

أما في وادي النيل، نلاحظ أن لمصر الفرعونية إشارات ووصايا وتنبؤات في تنظيم الإدارة والعلاقات السلمية في الحكم والدولة، كما جاء في تشريع "حور محب" على سبيل المثال، وذلك من خلال التأكيد على ضرورة حسن اختيار القضاة لضمان استقامتهم ونزاهتهم، و معاقبة كل قاض يقبل الرشوة في صورة هدايا أو غيرها، و إلقاء عقوبات شديدة تتدرج من الموت إلى تشويه الوجه إلى العزل من الوظيفة ومصادرة الأموال. إلى جانب النص على عقوبات خاصة بالموظفين الإداريين في حال ارتكابهم جرائم بمناسبة أداء

¹ - د. لؤي أديب العيسى، الفساد والبطالة، الطبعة الأولى، دار الكندي للنشر، الأردن، 2009، ص 18، أيضا ليلي عاشور الخزرجي، ظاهرة الفساد الآثار الاقتصادية التداعيات الاجتماعية و استراتيجيات مكافحة، جامعة النهريين، العراق، ص 4.

² - عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق سوريا، 2003، ص 18.

³ - أمير فرج يوسف، الحوكمة ومكافحة الفساد الإداري والوظيفي في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية مصر، 2011، ص 158. أيضا د. هاشم الشمري، د. ايثار الفتلي، المرجع السابق، ص 62.

وظائفهم من إساءة استغلال الوظيفة، الرشوة، والتزوير.¹ و من أحد صور الفساد منذ خمسة آلاف سنة قبل الميلاد كان يتم رشوة حراس المقابر الفرعونية من لصوص المقابر لتمكينهم من سرقة الحلبي الذهبية وكافة الموجودات التي كانت تدفن مع الموتى لاستخدامها في العالم الآخر على حسب اعتقادهم.² كما عرفت القوانين التي تحكم مصر القديمة عقوبات قاسية للحد من الفساد المالي المتمثل في السرقة حيث كانت تطبق عقوبة الجلد مائة جلدة بالإضافة إلى فتح خمس جراحات في جسد الجندي الذي يسرق ماشية الغير.³ و وصل الفساد إلى حد محاولة خداع الآلهة ذاتها فقد ورد في إحدى البرديات الفرعونية: "اختلت الموازين... اختفى الحق، البعض يحاول خداع الآلهة يذبحون الإوز كقرايين للآلهة زاعمين أنها ثيران."⁴

و قد ثبت قيام ثورة شعبية في مصر بسبب ضعف السلطة المركزية و تفشي نظام الإقطاع وانتشار الفساد.⁵

كذلك لم يغفل الإغريق اهتمامهم بمشكلة الفساد فقد حدد سولون في تشريعاته التي أطلق عليها قانون اتिका قواعد لإرشاد موظفي الدولة وضبط عملهم الإداري. وسعى لإدخال المثل العليا للمساواة الاجتماعية في بلاد مزقتها نزاعات الأغنياء والفقراء وقد سن تشريعاته إيماناً منه بتكريس سيادة القانون للحد من مظاهر الفساد.⁶

و ثبت أن أول قطعة نقدية مزورة هي القطعة النقدية الذهبية التي صكها بوليكراتس حاكم جزيرة ساموس اليونانية سنة 535 قبل الميلاد وكانت مصنوعة من الرصاص ومغطاة بقشرة رقيقة من الذهب. ووجد في كتابات أرسطو (322-384 ق.م) إلى ما يشير إلى هذه الظاهرة بشكل أو آخر حيث أشار إلى كل الأشكال الشرعية وغير الشرعية في كسب النقود: "بعض الناس يحولون كل سجية أو فن أو وسيلة للحصول على النقود، فذلك يتصورون الغاية، و من أجل تحقيق الغاية يجب تسخير كل شيء."⁷ وربما أول من وضع بصمة في

¹ - صوفي حسن أبو طالب، تاريخ النظم القانونية والاجتماعية، بدون طبعة، دار النهضة العربية، مصر، 1976، ص 362.

² - محمد أحمد درويش، الفساد مصادره نتائج مكافحته، الطبعة الأولى، عالم الكتاب القاهرة مصر، 2010، ص14.

³ - عصام أحمد النهجي، الشفافية و أثرها في مكافحة الفساد الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي مصر، 2014، ص 187.

⁴ - د هاشم الشمري و د. ايثار الفتلي، المرجع السابق، ص62.

⁵ - صوفي حسن أبو طالب، المرجع السابق، ص312.

⁶ - عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، المرجع السابق، ص18.

⁷ - د هاشم الشمري و د. ايثار الفتلي، المرجع السابق، ص62، 63.

تاريخ الفساد هو الإمبراطور الروماني كاليجولا الذي تولى قيادة أكبر إمبراطورية في التاريخ و عاث في الأرض فسادا إلى أن اغتيل من قبل أحد حراسه.¹

أما عند الصينيين القدماء نرى أن تراث الفكر السياسي لدى كونفوشيوس قد شخص ظاهرة الفساد، ففي كتابه "التعليم الأكبر" يرد أسباب الحروب إلى فساد الحكم والذي مرده إلى فساد الأسر وإغفال الأشخاص تقويم نفوسهم، أما في كتابه "عقيدة الوسط" فهو يرى أن الحكم لا يصلح إلا بالأشخاص الصالحين والوزارة الصالحة التي توزع الثروة بين الناس على أوسع نطاق، وهو يشير لأخطار الفساد عندما يتطرق إلى القول إن تركيز الثروة يؤدي إلى تشتت الشعب.² وفي كتابه "المبادئ الخمسة"، يؤكد ما سبق بقوله: "فإذا جعل الحاكم نفسه أسوة حسنة لرعيته فلن يجرؤ أحد على الفساد".³

و الجدير بالذكر أن أفلاطون في كتابه الجمهورية والذي جاء بعد سولون ، و كونفوشيوس بفترة لاحقة تطرق من خلاله إلى ظاهرة الفساد من خلال مناقشته لمسألة العدالة الفردية والجماعية، وقد أشار إلى أن اللجوء إلى العدالة يستبعد مسألة المنفعة أو المصلحة و التي هي بمثابة حجر الأساس في ظهور الفساد واستفحاله، كما أنه و من خلال معالجته الصيرورة السياسية للحكومات والتي هي في نظره صيرورة حتمية و دقيقة يرى من خلالها أن الحكومة تنتقل من الأرستقراطية إلى التيمقراطية فالديمقراطية لكي تنتهي بالاستبدادية، و اتهم التيمقراطية بأنها استغلال الفرصة لتقاسم الثروات واضطهاد من كلفوا بحمايتها، و في ذلك تشخيص ضمنى لمظهر من مظاهر الفساد في ذلك الوقت. و عليه فإن الحب الزائد للثروة و التي منشؤها السلطة و البحث عن المجد و المطامع يعد سببا من أسباب انتقال السلطة ، وفي رأي أفلاطون أن صاحب الثروة هو السيد المطاع والفقير هو المرتذل.

أما كتاب القوانين (و هو نتاج آخر العمر عند أفلاطون) فنراه يحارب الفساد في جميع صوره ، فهو يحارب الفساد الديني ويحث على الوحدة الأخلاقية، و يحاول الحد من الفساد الإداري و الاقتصادي بحيث لم يسمح لمن يمتلك الأموال أن يزيد أمواله إلا ضمن حد معين ، كذلك أقر إنشاء هيئة للموظفين واجبها الأساسي مراقبة تصرفات المواطنين، ثم إن أفلاطون وضع تصورا لجمهورية فاضلة لا فساد فيها عندما قال: "إن على العاملين في

¹ - د. ليلى عاشور الخرزجي ، ظاهرة الفساد الآثار الاقتصادية التداعيات الاجتماعية و استراتيجيات مكافحة، جامعة النهريين، العراق ، ص 5

² - عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، المرجع السابق، ص 18.

³ - د. ليلى عاشور الخرزجي ، المرجع السابق، ص 6.

الأمة (خدم الأمة) أن يقدموا خدماتهم دون تقبل هدايا مقابل ذلك.. و إن من أصعب الأمور أن يكون للمرء رأياً عن الأمور ثم يلتزم بهذا الرأي، و الطريق المضمون للمرء أن يسلكه هو تقديم فروض الطاعة و الولاء للقانون الذي يأمرنا بأن لا نقدم الخدمات مقابل الهدايا.¹ و بالانتقال إلى أفكار أرسطو نراه قد شخص الفساد السياسي من خلال تصنيفه للدساتير، حيث درس وحل هو و تلاميذه قرابة 158 دستورا لمدن وحضارات متنوعة، ليلاحظ العوامل التي تحافظ على الدساتير والعوامل التي تعمل على تدميرها، ومن خلال ذلك يصنف الدولة إلى دولة فاسدة - ويرى أنها قد نقشل في أن تكون دولة -، وإلى دولة صالحة تهدف إلى تحقيق الصالح العام.² وقد جاء في كتابات كوتيليا رئيس وزراء الملك في الهند القديمة 300 قبل الميلاد ما نصه: "يستحيل على المرء أن لا يتذوق عسلا أو سما امتد إليه لسانه، فإنه يستحيل أيضا على من يدير أموال الحكومة ألا يذوق من ثروة الملك ولو نزرا قليلا."³

الفرع الثاني: الفساد في العصور الوسطى

و في العصور الوسطى اتسع نطاق الفساد، و صار يشمل مجالات متعددة منها المؤسسة الدينية و جهاز الحكم، و قد ساد هذه الفترة نظامان هما النظام الإقطاعي في أوروبا و النظام الإسلامي. ففي النظام الإقطاعي انتشر النهب و الفوضى بعد سقوط الدولة الرومانية، و كان شغل الوظائف العامة يتم عن طريق الميراث، و يشمل التعيين الأقارب و المعارف و الأصدقاء، و الموظف في هذا النظام يحتفظ بوظيفته على أساس أنه صاحب حق إقطاعي فيها مادام يقوم بالتزاماته اتجاه الملك، و هذا أدى بدوره إلى إساءة استخدام السلطة الإدارية، و كان ينظر إليها البعض على أساس أنها تتكون من ارتباط السلطة العامة بالنظام الفاسد.⁴ و قد نصت نصوص الكتاب المقدس على ظاهرة الفساد، فرسالة بولس الرسول الأول إلى أهل كورننتوس تورد ما نصه: " لا تضلوا المعاشرة السيئة تفسد الأخلاق الحسنة " و هي دلالة على اهتمام المسيحية بالخلق القويم الذي يؤدي إلى تكوين مجتمع خال من الضلالة والعشيرة السيئة واللتين ينجم عنهما الكثير من المفسد. و في رسالة

¹ - رمضان السنوسي و عبد السلام بشير الدويبي، الفساد بين الشفافية و المساءلة، الطبعة الأولى، دار الكتب الوطنية ليبيا، 2006، ص 6.

² - د. لؤي أديب العيسى، المرجع السابق، ص 21، 22.

³ - عصام أحمد البهجي، المرجع السابق، ص 189، أيضا د هاشم الشمري ود. ايثار الفتلي، المرجع السابق، ص 63

⁴ - عبد الكريم بن سعد إبراهيم خثران، رسالة ماجستير " واقع الإجراءات الأمنية المتخذة للحد من جرائم الفساد، جامعة نايف للعلوم الأمنية السعودية، 2003، ص 26.

القديس بولس الأولى إلى أهل تيموتاوس إشارة إلى أن محبة المال أصل كل شر و بعض الناس استسلموا إليه وفضلوه على الأعلى فأصابوا أنفسهم بأوجاع كثيرة.¹

أما القرآن الكريم، نجد أنه أعطى تنبيهاً وإشارات لظاهرة الفساد بكل أبعادها وأشكالها، ذكرت في أكثر من خمسين موضعاً بين صفحاته الشريفة.²

و لو عدنا إلى سورة الإسراء بمفردها لوجدنا الإبداع الرياني ينبه الناس إلى كل أشكال الفساد بالحث على تفاديه، فجاءت النصوص بوحى الله سبحانه و تعالى مشيرة للفساد و الإصلاح في الوقت نفسه لتعطي درساً بليغاً ينبه للسلوك القويم.

و قد انتشرت الظاهرة في العصرين الأموي والعباسي، حيث كان المال يبذل في العصر الأموي للجماعات والفرق المعارضة لضمان ولائها للأمويين، و لكي يحافظ الولاة الباذلين لذلك المال على مناصبهم. و هذا ما جعل صاحب المقدمة العلامة العربي ابن خلدون، الذي أشار إلى أن مظاهر الفساد تظهر في الطور الخامس من مراحل عمر الدولة حسب تصنيفه،³ حيث يكثر الإسراف والتبذير، و يكون صاحب الدولة في هذا الطور متلفاً لما جمعه السابقون في سبيل الشهوات و الملاذ و الإنفاق على بطانته،⁴ و بذلك يفسد كبار أوليائه و يخرب ما ابتناه أسلافه. و هذا الطور لا يؤدي إلا إلى انقراض الدولة حيث أن الانقراض يكون نتيجة للأزمة الاقتصادية التي تحل لنقص الأموال و الحاجة إليها من قبل صاحب السلطان التي تجبره على السلوك الإكراهي في زيادة الضرائب على الفلاحين و سائر أهل البلاد مما يدعو الناس إلى التقاعس عن العمل، بسبب فساد السلطان، و بالتالي تتفاقم الأزمة و تدخل الدولة في مرحلة الاضمحلال.⁵

¹ - د. لؤي أديب العيسى، المرجع السابق، ص 21، 22 .

² - لقد وردت الإشارات في السور الآتية من القرآن الكريم وهي: (البقرة)، (آل عمران)، (المائدة)، (الأعراف)، (الأنفال)، (يونس)، (هود)، (يوسف)، (الرعد)، (النحل)، (الإسراء)، (الكهف)، (الأنبياء)، (المؤمنون)، (الشعراء)، (النمل)، (القصص)، (العنكبوت)، (الروم)، (ص)، (غافر)، (محمد)، (الفجر).

³ - مراحل عمر الدولة عند العلامة ابن خلدون:

- النشوء على أنقاض دولة سابقة.
- انفراد أصحاب الدولة بالحكم.
- سيادة الراحة وطمأنينة.
- تحول الراحة وطمأنينة إلى قناعة و مسالمة.
- تحلل الدولة وزوالها. عن عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، المرجع السابق .

⁴ - حسن أبو حمود، الفساد و منعكساته الاقتصادية و الاجتماعية، مجلة جامعة دمشق المجلد الثامن عشر، العدد الأول، 2002، ص 464 .

⁵ - عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، المرجع السابق، ص 19

الفرع الثالث: الفساد في العصور الحديثة

ما يميز العصور الوسطى هو موجة الاستعمار من أجل نهب الثروات و الأراضي و السيطرة على سكانها واستغلالهم، و هذا بعد ذاته يعد أبشع صور الفساد من قبل الأنظمة الاستعمارية.

و مراجعة للتاريخ الاقتصادي يكشف تطور الأنظمة الاقتصادية من نظام العبودية إلى النظام الاقطاعي إلى النظام الرأسمالي كان يعتمد على ممارسات تتسم بالفساد، قد بدء بالاستيلاء على أرض الدولة و الاستيلاء على أراضي صغار المزارعين و طردهم منها بالقوة القهرية ثم إعادة تشغيلهم بنظام السخرة دون تقديم أدنى حقوق للعاملين في الأرض الزراعية. ثم كان نمو طبقة التجار نتيجة للفساد المرتبط بالأسعار الاحتكارية التي كان يمارسها التجار، هذا بالإضافة إلى نهب الثروات البلاد المستعمرة و تحويل كل ما بها من ذهب و معادن نفيسة إلى الدول الأوروبية و كذلك نقل الأطفال و البالغين و النساء و نقلهم إلى العالم الجديد من خلال تجارة الرقيق الأبيض ليكونوا أدوات تقام عليها الرأسمالية. بالإضافة إلى ظهور نظام المصنع و تطوره حتى وصل إلى النظام الرأسمالي الذي شهد حالات من الفساد من خلال استغلال العمال و تشغيل الأطفال في ظروف عمل سيئة من أجل تحقيق التراكم الرأسمالي للرأسمالية الحديثة.¹

و من بين أهم الدراسات حول الفساد تلك التي أجراها الباحث صمويل هنتجون بعنوان التحديث و الفساد، و تعرض فيها للفساد الذي صاحب عمليات التحديث الاجتماعي و الاقتصادي في كل من أمريكا و إنجلترا خلال القرن 19، و علل هنتجون هذه الظاهرة بالتأثيرات الفعالة التي تركتها الثورة الصناعية و كذلك نمو المصادر الجديدة للثروة والقوة، و ظهور طبقة جديدة طالبة الحكومة ببعض المطالب و قد أدت النظم السياسية إلى حدوث بعض الخلل و التصدع في البناء الاجتماعي و كان لذلك مردود سيء على الجانب الإداري و شتى مجالات الأخرى.² و يشير ريجز RIGGS إلى أن عمليات التحول التي تتبناها العديد من المجتمعات تؤثر بصورة ملموسة على عمليات البناء الاجتماعي الشيء الذي ينعكس بصورة واضحة على مجريات النظام و التنظيم الاجتماعي.³

¹ - محمد أحمد درويش، المرجع السابق، ص 14.

² - محمد صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب بالرياض السعودية، 1994، ص 22.

³ - خالد بن عبد الرحمن بن حسن بن آل الشيخ، الفساد الإداري أنماطه وأسبابه وسبل مكافحته نحو بناء نموذج تنظيمي، دكتوراه في فلسفة العلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف للعلوم الأمنية

و في إنجلترا، إبان حكم ملوك "آل ستيوارت" و تحديداً عام 1660م ظهر استخدام آلية الفساد للتأثير على أعضاء البرلمان من قبل الملك أو المعارضة ليحقق كل طرف غايته المنشودة و تحقيق مكاسبه بضم أصوات أولئك الأعضاء لجانبه، حتى أن البعض يذكر استمرار هذا الأسلوب لمراحل متأخرة من القرن التاسع عشر.

الجدير بالذكر أن العديد من المصادر تشير إلى أن الفساد كان منتشرًا في إنجلترا و إيرلندا بحيث أن مظهر شراء المناصب أصبح معروفاً في تلك البلاد وخصوصاً في القرن الثامن عشر لتولي وظائف في البحرية و الجيش و إشغال أغلب مقاعد البرلمان من قبل أصحاب الأراضي المتنفذين، مما أثار حفيظة العديد من رجال المجتمع الإنكليزي التي نجم عنها مهاجمتهم لهذه الأساليب الفاسدة عام 1782م .

أما في الولايات المتحدة الأميركية تتحدث مصادر على أنه خلال عهد الرئيس كرانت¹ Grant كانت مظاهر للفساد تعاني منها الحكومة الوطنية، فهناك فضائح الجمارك، و العوائد المالية، و حيل الاستيلاء على الأراضي، و بروز فئة من الصناعيين و مهندسي السكك الحديد تستخدم الفساد لتمير مصالحها، فضلاً عن تمرير أعضاء الكونغرس لمصالحهم الخاصة عن طريق المنفذ التشريعي، و التي تعد من مؤشرات لمدى استفحال الفساد آنذاك.

و كانت هناك سلسلة من فضائح الفساد التي اكتشفت، كالفضائح الخاصة بالمساهمات المالية في الحملات الانتخابية التي ازدادت إلى الحد الذي جعل الحكومة تحدد الحدود القصوى لتلك المساهمات عام 1925، ثم فضيحة وترغيت التي أجبرت آثارها الرئيس نيكسون² Nixon على التخلي عن منصبه كرئيس للإدارة الأميركية بعد كشف النقاب عن قيامه بتجسس سياسي ضد معارضيه و قيامه بإخفاء مساهمات كبيرة ضخمة وغير شرعية قادمة من شركات وجمعيات عدة كان من المفروض عليه الإفصاح عنها.³

و في عام 1980 وجهت التهم إلى معظم كبار الإداريين العاملين بالبيت الأبيض من مساعدي الرئيس ريجن بارتكابهم جرائم التلاعب بأموال الحكومة الفيدرالية الأمريكية

السعودية، 2007، ص 54 .

¹ - كرانت . يوليوس سمبسون (GRANT. ULYSSES SIMPSON (1822-1885) الرئيس الثامن عشر للولايات المتحدة الأميركية حكم ما بين (1869-1877).

² - ريتشارد نيكسون RICHARD NIXON الرئيس السابع والثلاثون للولايات المتحدة الأميركية تولى الرئاسة عام 1969 واستقال منها بسبب فضيحة وترغيت .

³ - عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، المرجع السابق، ص 19.

و استغلال النفوذ. و في عام 1995 بلغ عدد الموظفين الحكوميين في الإدارة الأمريكية ممن أدينوا بتهم الفساد الإداري 1712 موظفاً.

أما في روسيا، بعد انهيارها فإن قضايا الفساد التي ارتكبتها كبار المسؤولين أكثر من أن تحصى و التي يأتي في قمتها الفساد الرئاسي في ما نشر عن تورط رئيس الدولة يلتسن نفسه و كبار المسؤولين معه في قضايا فساد و غسيل أموال بلغت المليارات من الدولارات. و نجد أن الشركات الأجنبية العاملة في روسيا تعهدت بعدم دفع الرشاوي في محاولة تهدف إلى مكافحة الفساد بشكل جماعي، و كانت منظمة الشفافية الدولية قالت أن قيمة الرشاوي في روسيا تصل إلى 300 مليار دولار في السنة.¹

مما تقدم يظهر بأن الفساد ظهر منذ القدم، و إن كان موجود في صور بسيطة، وبتطور المجتمعات البشرية تطورت أشكاله، و ساهمت تعقيدات الحياة في زيادته وتعدد صورته.

المطلب الثاني: تعريف الفساد لغة، اصطلاحاً و تشريعاً

لقد تعددت تعريفات الفساد، و في محاولة لضبط تعريف الفساد ارتأيت تقسيم هذه التعريفات من حيث اللغة، الاصطلاح، وصولاً إلى التعريف التشريعي لظاهرة الفساد.

الفرع الأول: الفساد لغة

إن تحديد المدلول اللغوي لمصطلح الفساد له أهمية بارزة في استيعاب تعريف الفساد و الإحاطة بكل جوانبه اللغوية، و إذا كانت هناك اختلافات في مقاصد المصطلح من لغة إلى أخرى ، لهذا سوف نعرف الفساد في اللغة العربية، ثم نعرض على اللغات الأجنبية الأخرى.

أولاً: في اللغة العربية

الفساد في معاجم اللغة هو فسد ضد صلح والفساد لغة البطلان ، فيقال فسد الشيء أي بطل وضمحل، و يقال فسد فسادا و فسودا ضد صلح ، و فاسده وأفسده ضد أصلحه، و فاسد القوم أي أساء إليهم ففسدوا عليه، والفساد معناه أيضا اللهو واللعب، وأخذ المال ظلماً و المفسدة جمع مفاسد وهي مصدر الفساد أو سببه.²

¹ - عصام أحمد البيهجي، المرجع السابق ، ص 195 و ما بعدها .

² - د. عبد الرحمان محمد العيسوي، سيكولوجية الفساد والأخلاق والشفافية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي مصر، 2011، ص 22

و إذا كان الفساد ضد الإصلاح ، فإنه يعني التدمير والتخريب و التلوث و التخطيم و الأضرار و العبث، كما يشير إلى الاستيلاء على المال ظلماً أي دون وجه حق أو دون سند من الشرع أو القانون، و يكون المال حينئذ من قبيل الكسب غير المشروع. و يقول صاحب المصباح المنير في شرح مادة "فسد"، فسد الشيء فسودا من باب قعد فهو فاسد والجمع فاسدين، الاسم الفساد وفسد الشيء أي أصابه العفن والمفسدة خلاف المصلحة أو الإصلاح و الجمع فاسد.

و يقول صاحب معجم الوجيز، فسد اللحم أو اللبن أو نحوهما فسادا أي أنتن أو عطب أو أصابه العطب، و فسد العقد أو الاتفاق ونحوه أي بطل، و فسدت الأمور أي اضطربت و أدركها الخلل. و أفسد الشيء أي جعله فاسدا، و استفسد الأمر أي عده فاسدا، أو وجه فاسدا، و الفساد التلف والعطب والخلل. و المفسدة تعني الضرر و يقال هذا الأمر مفسدة لكذا أي أن فيه فساده، و المفسدة أي ما يؤدي إلى الفساد من لهو ولعب و نحوهما و الجمع مفسد.¹

هذا وللفساد معان عدة تختلف بحسب مواضعه وموقعه في العبارات المستخدم فيها، فهو الجذب والقحط كما في قوله تعالى " ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس ليذيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون"،² و هو الطغيان و التجبر كما في قوله تعالى: " للذين لا يريدون علوا في الأرض ولا فسادا"،³ أو هو عصيان لطاعة الله كما ورد في قوله سبحانه وتعالى " إنما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون في الأرض فسادا أن يقتلوا أو يصلبوا أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلاف أو ينفوا من الأرض ذلك لهم خزي في الدنيا و لهم في الآخرة عذاب عظيم"⁴، تبين من هذه الآية الكريمة تشديد القرآن الكريم في تحريم الفساد على نحو كلي، بالتالي يمكن القول أن الفساد لغة يعني التلف و العطب و الاضطراب فهو يشير إلى التلف وخروج الشيء عن الاعتدال ونقيضه هو الصلاح.

كما ورد لفظ الفساد في السنة النبوية الشريفة في أحاديث كثيرة ، نذكر منها فقوله صلى الله عليه وسلم مما روي عن أبي هريرة رضي الله عنه أنه قال: " المتمسك بسنتي عند فساد أمتي له أجر شهيد"، كما روي عم معاوية بن أبي سفيان رضي الله عنه أنه قال: " سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول: " إنما الأعمال كالوعاء إذا طاب أسفله طاب أعلاه و إذا

¹ - د . عبد الرحمان محمد العيسوي، المرجع السابق، ص 22 .

² - سورة الروم الآية 04 .

³ - سورة القصص الآية 83 .

⁴ - سورة المائدة الآية 33 .

فسد أسفله فسد أعلاه." و نلاحظ من خلال هذه الأحاديث الشريفة أن معنى الفساد جاء مطابقا لنفس المعاني التي أوردها القرآن الكريم، فمن مدلولاته تلف الشيء و ذهابه و اختلاله و خروجه عن مألوفه، كما جاء الفساد بمعنى البطلان و عدم الاجزاء، و تغير الحال إلى خلاف الصلاح و قطع العلاقات و تخريب الصلات بين الأرحام.¹

ثانيا: في اللغات الأجنبية

أما تفسير معنى كلمة الفساد corruption الانجليزية يعني السبب في التغيير من الصالح إلى السيئ cause to change from good to bad ، و تعني أيضا مضاد النزاهة dishonest أو الأذى wicked أو السوء bad ، و تعني كذلك تعفن الجثة بعد الموت the corruption of the body after death². و تعني تدهور التكامل والفضيلة و مبادئ الأخلاق.³

و بشكل عام فإن كلمة فساد باللغة الانجليزية corruption مشتقة من الفعل اللاتيني rumper و معناه الكسر، أي أن هناك شيء ما وتم كسره وهو كسر للقواعد القانونية و الأخلاقية.⁴

و يعرف مجمع أوكسفورد الانجليزي الفساد بأنه: " انحراف أو تدمير النزاهة في أداء الوظائف العامة من خلال الرشوة والمحاباة".⁵

و الفساد في اللغة الفرنسية له دلالات و مترادفات ومنها maltraiter بمعنى فاسد maltraiter ses gens بمعنى فاسد قومه، و الأخلاق الفاسدة بمعنى corruptif immoral ، فالمرادفات المشار إليها باللغة الفرنسية والانجليزية تحمل نفس الدلالة للفساد كالانحلال ، الرشوة، الخراب، التحلل...إلا أنه تمة إشارة إلى أن كلمة فساد في اللغة الفرنسية والانجليزية تعني بشكل خاص الرشوة في تلقيها أو منحها، ومنه يقال corrupter المانح للرشوة corrupt الذي يتلقى الرشوة.

¹ - عبد الحليم بن مشري، عمر فرحاني، الفساد الإداري مدخل مفاهيمي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2009، ص10.
² - عماد صلاح الدين، المرجع السابق، ص23.
³ - د. محمد صادق اسماعيل، د. عبد العال الديري، جرائم الفساد بين آليات المكافحة الوطنية والدولية، الطبعة الأولى ، المركز القومي للإصدارات القانونية مصر، 2012، ص11.
⁴ - محمد صالح جسام و عمار عبد الهادي شلال، الفساد المعطيات والآثار واستراتيجيات المواجهة، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، العراق، السنة التاسعة، العدد 31، 2011، ص3.
⁵ - أحمد مصطفى محمد معبد، الآثار الاقتصادية للفساد الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، مصر، 2012، ص13.

وبذلك يتضح ثراء اللغة العربية و وصفها الدقيق لكل حالة من حالات الفساد و أعطت معنى الفساد دلالة واسعة في وصفه نقيض الإصلاح و كذا توسيع مفهوم الفساد لكل الأفعال المتعلقة بالفساد مقارنة مع باقي اللغات التي تحد من التصرفات و تضيق من استخدام هذا المصطلح وتحصره في غالب الأحيان في فعل الرشوة. و بهذا يتعدد مدلول كلمة الفساد باختلاف استعمال الكلمة خاصة في اللغة العربية و شمولية المعنى لذلك و جب التطرق للمعنى الاصطلاحي و المتعامل به دوليا خاصة لدى الهيئات الدولية و التقرب من المدلول العلمي و العملي لظاهرة الفساد.¹

الفرع الثاني: الفساد اصطلاحا

اختلفت المفاهيم المقررة لمصطلح الفساد، فيعرفه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: "الفساد هو إساءة استعمال القوة الرسمية أو المنصب أو السلطة للمنفعة الخاصة، سواء عن طريق الرشوة أو الابتزاز أو استغلال النفوذ، أو المحسوبية، أو الغش، أو تقديم الإكراميات للتعجيل بالخدمات، أو عن طريق الاختلاس" و يعيب هذا التعريف أنه محدود، إذ يحصر الفساد بالحكومة و موظفي الدولة ولا يأخذ في الاعتبار حقيقة أن الفساد ينتشر أيضا في القطاع الخاص، و في الآونة الأخيرة، بدأ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي باستخدام تعريف أوسع للفساد ليشمل الفساد في القطاع الخاص، و يعرف الفساد الآن بشكل عام بأنه "إساءة استعمال السلطة المخولة لتحصيل كسب خاص".²

و من أكثر تعريفات الفساد دقة ، تعريف المنظمة الدولية للشفافية TRANSPARANCY INTERNATIONAL الذي يحدد الفساد بإيجاز، بأنه "إساءة استعمال السلطة التي أوتمن عليها لمكاسب شخصية"³، و تفرق المنظمة الدولية للشفافية بين نوعين من الفساد هما:

1- الفساد بالقانون ACCORDING TO RULE CORRUPTION: و هو ما يعرف بالتسهيلات التي تدفع فيها الرشاوي للحصول على الأفضلية في خدمة يقدمها مستلم الرشوة وفقا للقانون.

¹ - سيف الدين عشيبي هني، إشكالية الفساد والإصلاح السياسي في المنطقة العربية، مذكرة ماجستير العلوم السياسية وعلاقات دولية، فرع تنظيم سياسي وإداري 2008-2009، جامعة الجزائر يوسف بن خدة، الجزائر، ص 22 .
² - مكتب السياسة الإنمائية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الفساد والتنمية، منشورات الأمم المتحدة، 2008، ص 6.
³ - د. صلاح الدين حسن السبيسي، جرائم الفساد، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث مصر، 2012، ص 227. انظر أيضا محمد سعيد الرملاوي، أحكام الفساد المالي والإداري في الفقه الجنائي الإسلامي، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي مصر، 2012، ص 11.

2- الفساد ضد القانون AGAINST TO RULE CORRUPTION و هو دفع رشوة للحصول من مستلم الرشوة على خدمة ممنوع تقديمها.¹

و قد كان لهذا التعريف بعض النقائص، لذا عادت المنظمة في وقت متأخر وتحت تأثير اجتهادات عدد من الباحثين مثل سوزان روز أكرمان SUZANE ROSE ACKERMAN لتعرف الفساد بأنه: "السلوك الذي يمارسه المسؤولون في القطاع العام أو القطاع الحكومي، سواء كانوا سياسيين أو موظفين مدنيين بهدف إثراء أنفسهم أو أقربائهم بصورة غير قانونية و من خلال استخدام السلطة الممنوحة لهم".² و بشكل عام و بالنتيجة فإن الفساد يؤدي إلى إلحاق الضرر بالمصلحة العامة.

و قد وضعت مجموعة العمل التابعة للمجلس الأوروبي بناء على تقرير من وزير العدل الايطالي في المؤتمر التاسع عشر لوزراء العدل الأوروبيون الذي نظمه المجلس الأوروبي في مالطا في 14 و 15 جوان 1994، التعريف التالي: "الفساد الذي تتعامل معه تلك اللجنة هو الرشوة أو أي تصرف آخر متعلق بأفراد أوكلت لهم مسؤوليات في القطاع العام أو الخاص، بيد أنهم أخلوا بواجباتهم التي تتبع من وضعهم كمسؤولين عامين أو موظفين بالقطاع الخاص، مستقلين بهدف الحصول على منافع غير مستحقة من أي نوع سواء لأنفسهم أو لآخرين".³

كما نوه الأمين العام في مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الجريمة سنة 1995 إلى أن السؤال في مسألة تعريف الفساد وظاهرته ينبغي أن يكون حول الهدف المراد تحقيقه و ليس حول المفهوم المجرد، و بالتالي يمكن أن تثبت مسألة التوسع أو التضييق في تعريف الظاهرة ، و من ثم نوه إلى الحاجة العاجلة و سرعة الاجراء المطلوبة لمكافحة ظاهرة الفساد تقتضي اعتبار اتجاه "الوصف العملي" في تعريف الظاهرة الذي يساعد في الوصول و يفضي إلى إجراءات مكافحة وطنية ودولية صلبة و متماسكة. ولقد جاء في تقرير ورشة الخبراء بشأن المشاركة و العدل الاجتماعي التي عقدتها الأمم المتحدة في لندن في أكتوبر 1996 أن الفساد هو إنكار و إضرار بكرامة و حقوق الانسان و بحقوق الآخرين و القيم الأساسية مما يوجب أن تعتبر جهود مكافحة الفساد دعم و تقوية المبادئ والقيم الأخلاقية

¹ - محمد الأمين البشري، الفساد والجريمة المنظمة، جامعة نايف للعلوم الأمنية الرياض السعودية، 2007، ص 41.

² - د. محمد صادق اسماعيل، د. عبد العال الديري، المرجع السابق، ص 12.

³ - محمود شريف بسيوني، الجريمة المنظمة عبر وطنية ماهيتها و وسائل مكافحتها دوليا و عربيا، دار الشروق القاهرة مصر، 2004، ص 29، 30. انظر أيضا، د. محمد خليفة المعلا، الجريمة المنظمة والفساد، أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، الجزء الثاني، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، السعودية، 2003، ص 647.

التي بني عليها المجتمع. و أن مفهوم الفساد يرتبط بالبعد الثقافي و لذا قد يختلف على نحو أو آخر في كثير من المجتمعات، إلا أنه و رغما عن ذلك فإن هنالك فهماً عاماً لما هو مقصود بالفساد يعبر عنه التعريف اللغوي القائل بأن الفساد هو التصرف بعدم الأمانة أو بعدم مشروعية و قانونية في مقابل مال أو مكسب شخصي.¹

و عرف صندوق النقد الدولي الفساد: "علاقة الأيدي الطويلة المعتمدة التي تهدف إلى استحصال الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد أو مجموعة ذات علاقة بين الأفراد." و في تقريره عام 1999 عرفه: "سوء استخدام السلطة العامة من أجل الحصول على مكسب خاص يتحقق حينما يتقبل الموظف الرشوة أو يطلبها أو يستجديها أو يبتزها."² و عرفه البعض أيضا بأنه سلوك غير سوي ينطوي على قيام الشخص باستغلال مركزه وسلطاته في مخالفة القوانين والتعليمات لتحقيق منفعة لنفسه أو لذويه من الأقارب و المعارف و ذلك على حساب المصلحة العامة و يظهر هذا السلوك المخالف على شكل جرائم الرشوة و سوء استخدام المال العام.³

يعرف البنك العالمي الأنشطة التي تندرج في خانة الفساد على النحو التالي: "إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص، فالفساد يحدث عندما يقوم موظف بقبول أو طلب، أو ابتزاز أو رشوة، لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة، كما يتم عندما يعرض وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة بتقديم الرشاوى للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على المنافسين وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين الجاري بها العمل، كما يمكن للفساد أن يحصل عن طريق استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة، و ذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرة."⁴ و يشير هذا التعريف الى آليتين رئيسيتين من آليات الفساد:

1. آلية دفع الرشوة والعمولة المباشرة إلى الموظفين و المسؤولين في الحكومة، وفي القطاعين العام والخاص لتسهيل عقد الصفقات ، وتسهيل الأمور لرجال الأعمال والشركات الأجنبية، و هو ما يسمى تاريخاً في المنطقة العربية بالبرطيل.

¹ - د. محمد الخليفة المعلا، المرجع السابق، ص 648.

² - د. أحمد مصطفى محمد معبد، الآثار الاقتصادية للفساد الإداري، الطبعة الأولى ، دار الفكر الجامعي مصر، 2012 ، أيضا أمير فرج يوسف، الحوكمة ومكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 158.

³ - د. أحمد مصطفى محمد معبد، المرجع السابق، ص 18.

⁴ - د. محمد حركات، مظاهر الفساد الإداري و تداعياته، المجلة المغربية للتدقيق و التنمية المملكة المغربية، العدد 11 ، ص 8 . أيضا منير الحمش، الاقتصاد السياسي الفساد الإصلاح و التنمية، منشورات اتحاد كتاب العرب دمشق سوريا، 2006 ، ص 14.

2. وضع اليد على المال العام والحصول على مواقع متقدمة للأبناء والأصهار والأقارب في الجهاز الوظيفي، وفي قطاع الأعمال العام والخاص.¹

و ينظر عامر خياط² إلى الفساد كظاهرة مجتمعية متعددة الأبعاد لها تداعيات خطيرة تهدد سلامة و أمن المجتمع العربي و لهذا لا يجب حصر مسألة الفساد بالشأن العام و ضمن نطاق الفساد المالي لأن ذلك لا يلبي تطلعات المجتمعات العربية و لا يفي بمتطلبات النزاهة والحكم الصالح و ضرورة تعريف الفساد وفق الشمولية التي تسعى إليها ولذلك يعرف الفساد على أنه: "الاكتساب غير المشروع، وما ينتج عنه لعنصري القوة في المجتمع، و السلطة السياسية و الثروة، في جميع قطاعات المجتمع " و يرى أن هذا التعريف فيه توسيع لمفهوم الفساد حتى لا يطرح التعارض مع المفهوم السائد في الغرب و يقتصر على الفساد و الافساد المتولد عن الاستغلال غير المشروع للمال و الثروة بل لأن الدول المتقدمة استطاعت من خلال تطوير نظمها السياسية أن تتجاوز العديد من مظاهر الفساد المرتبطة بالسلطة السياسية. و ذلك من خلال تطوير نظمها السياسية أن تتجاوز العديد من مظاهر الفساد المرتبطة و ذلك من خلال نجاحها في إقرار و ترسيخ الممارسة الديمقراطية التي تؤمن فاعلية آليات المحاسبة و المساءلة. و من خلال تطويرها لمبدأ المشاركة الشعبية في العملية السياسية، الذي جعل من الشعب ب هيئاته المدنية أداة رقابة على السلطات التشريعية و التنفيذية في تلك الأقطار... أما الفساد الناتج عن الاستغلال غير المشروع للمال، فيقع بالتساوي نوعاً إن لم يكن كما في البلدان المتقدمة و المتخلفة على حد سواء. علماً بأن عوامل الفقر و فقدان ثوابت العقد الاجتماعي و التخلف الاقتصادي و عدم الاكتراث بتنمية و تأهيل الطاقة البشرية في المجتمع، وما إلى ذلك من الأمراض التي تعاني منها الدول المتخلفة، تشكل الحاضنة الراحية لثقافة الفساد، و يضيف لهذا تبرز ضرورة التوسع في مفهوم الفساد عندنا، ليصبح ذلك نقطة انطلاق لإنجاح أية مبادرة للتصدي له.³

¹ - محمود عبد الفضيل ، مفهوم الفساد ومعايير، مجلة المستقبل العربي، السنة 27 ، العدد 309، مركز دراسات الوحدة

العربية لبنان، نوفمبر 2004، ص 35 .

² - مدير عام للمنظمة العربية لمكافحة الفساد، عن المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، الطبعة الأولى، منشورات المنظمة العربية لمكافحة الفساد لبنان، 2006، ص 50.

³ - عامر خياط، مفهوم الفساد، المرجع السابق، ص 50.

أما الفساد في مفهوم سليم الحص¹: "الفساد هو الخروج عن إطار المسلمات الأخلاقية العامة، و عن موجبات القوانين النافذة أو التتكر لهذه المسلمات و الموجبات"²، و أضاف أن المفاهيم الأخلاقية كما الموجبات القانونية تتباين تباينا واسعا بين بلد و آخر.³ و هناك تعريف موسع للفساد بأنه استعمال المنافع العامة أو الوسائل العامة من أجل المنافع الشخصية.⁴

و قد كان للفقهاء أيضا نصيب في تعريف الفساد، فيرى لاسويل LASSWELL بأن الفساد من أكثر خصائص التمرد في الحياة العامة و الخاصة بالأمس أو اليوم، و في أي مكان في المجتمعات الإنسانية. و قد عرف رونالدريث و ادجار سينكز R.WRAITH AND E.SINIPTINS الفساد بأنه: "أي فعل يعد فاسدا إذا حكم عليه بأنه كذلك و إذا ما شعر فاعله بالذنب و هو يقترفه".⁵ و يعرف روبرت كليتجارد R.KHILGARD الفساد بأنه: "محاولة الشخص المسؤول وضع مصالحه الخاصة بصورة غير مشروعة فوق المصلحة العامة أو فوق المثل العليا و هو يتضمن سوء استخدام أدوات تفعيل السياسات العامة مثل التعريف الجمركية و ضمانات الائتمان و الخدمات العامة و تنفيذ القوانين و تسديد الديون و الرسوم"، و ينطوي الفساد في مفهومه على مظاهر الابتزاز بالتهديد و الوعيد، و قد ينطوي على الحصول على عمولات و القيام بالتغاضي عن بعض الممارسات غير المشروعة.⁶ و من جهة أخرى يرى أنه احتكار أكثر للسلطات التقديرية للمسؤولين أقل من واجبات المسائلة.⁷

¹ - رئيس الوزراء اللبناني السابق في كلمة افتتاح أشغال ندوة المنظمة العربية لمكافحة الفساد.

² - رمضان السنوسي و عبد السلام بشير الدويبي، الفساد بين الشفافية و المساءلة، الطبعة الأولى، المركز العالمي لدراسات و أبحاث الكتاب الأخضر دار الكتب الوطنية ليبيا، 2006، ص 15

³ - أحمد عاشور، جمال محمد مصباح وآخرون، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 36.

⁴ - Gbewopo Attila, corruption, fiscalité et croissance économique dans les pays en développement, thèses doctorat en sciences économiques, université d'auvergne, Clermont-Ferrand 1, faculté des économiques et des gestion France, 2007, p 4.

⁵ - خالد بن عبد الرحمان حسن، المرجع السابق، ص 12.

⁶ - رمضان السنوسي، عبد السلام بشير الدويبي، الفساد بين الشفافية و المساءلة، الطبعة الأولى، المركز العالمي لدراسات و أبحاث الكتاب الأخضر دار الكتب الوطنية ليبيا، 2006، ص 15.

⁷ - Mohamed Harakat, gouvernance gestion publique et corruption, imprimerie El Maarif -7 Aljadida Rabat Maroc 2006.p 127.

و يعرفه SHERMAN الفساد استعمال السلطة النظامية من أجل المصلحة الشخصية، أما BENSON فيعرفه: " كل استعمال غير مشروع لسلطة حكومية من أجل حصول على منافع شخصية و سياسية."¹

كما عرف فيتو تانزي VITO TANZI الفساد بأنه " تعمد مخالفة مبدأ التحفظ (الحرص على تطبيق قواعد العمل في التعامل مع كافة الأطراف) بهدف الحصول على مزايا شخصية أو مزايا لذوي الصلة"² و هذا التعريف لم يركز على الفساد في القطاع العام فقط، فالفساد بقدر ما لها مساس بمؤسسات الدولة حيث يرتكبها موظفو الدولة، فإنها ترتبط بالدرجة نفسها بالتأثير الاقتصادي الذي تمارسه مؤسسات القطاع الخاص المستفيدة من انسياب الموارد من القطاعات بل هي الجهة المعنية بتحقيق أكبر منفعة ممكنة من النشاط الخفية. كما أن هذا التعريف يتضمن ثلاثة عناصر أساسية:

1. **مبدأ التحفظ:** يتطلب هذا المبدأ ألا يكون للعلاقات الشخصية أو غيرها أي دور في اتخاذ قرار اقتصادي يتعلق بمصالح عدة أطراف. فالعنصر الأساسي لنجاح اقتصاد السوق هو المعاملة المتساوية لكافة الأطراف الاقتصادية، و عكسها التحيز إلى جانب أحد الأطراف المرتبطة بالقرار الاقتصادي يعد اختراقاً و مخالفة صريحة لمبدأ التحفظ بل و يعد شرطاً ضرورياً لسيادة الفساد فعند غياب التحيز يغيب الفساد.
2. **التعمد:** أي أن يكون هناك انتهاك مقصود لمبدأ التحفظ.
3. **الفائدة:** أي أن يحقق هذا الانتهاك مصلحة أو فائدة للفرد المخالف للمبدأ أو لمحاسبه. و يمكن أن يتوازي زمنياً كل من التعمد و الفائدة أو قد يكون في أوقات متتابعة، فقد يكون الشخص الذي قام بالانتهاك قد قدم تنازلاً مع علمه بأنه سيحصل مقابل للمخافة في وقت لاحق أو يتوقع بالمقابل الحصول على خدمة في يوم ما، فهناك بعض الممارسات الفاسدة التي يتفق على مقابل لها بشكل ضمني دون تصريح بذلك ويكون عندها الطرف الآخر على دراية بأن عليه تسديد الالتزام في يوم من الأيام.

3- Acosta Fernando, *la corruption politico- administrative : émergence , constitution et , éclatement d'un champ d'étude in déviance et société* 1985 vol 9 N4 , p 334, à partir de site :<http://www.perssee.fr/web/revues/home/prescript/article/ds-0378-7931-1985-num-9-4-1455>, 12/02 /2015.

² - د. عبد الرحمن بن أحمد هيجان، الفساد وأثره في الجهاز الحكومي، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2003، ص 543، انظر د. هاشم الشمري و د. اثار الفتلي، المرجع السابق، ص 19.

و يتورط القطاع الخاص في معظم حالات الفساد المنطوية على سوء استخدام المال أو التماس خدمات للكسب الخاص، أو سوء استغلال السلطة أو النفوذ مقابل مال أو خدمة أو اخلاص بالمصلحة العامة للحصول على امتيازات شخصية خاصة.¹

و عرف M. JOHNSTON الفساد: "إساءة الأدوار العامة أو الموارد العامة بقصد المنفعة الخاصة"،² كما أن كارل فردريك يرى بوجود الفساد إذا قام من يمتلك السلطة، و هو منوط بأداء أشياء معينة، و من خلال تلقيه أموال أو غيرها من المكافآت غير قانونية باتخاذ أعمال من شأنها تحقيق النفع لمن قدم هذه المكافآت و من ثم الاضرار بالجماهير و مصلحتها العامة.³

كما عرف شتا السيد علي الفساد: "استخدام السلطة العامة من أجل كسب أو ربح شخصي أو من أجل تحقيق هيبية أو مكانة اجتماعية، أو من أجل تحقيق منفعة لجماعة أو طبقة ما بالطريقة التي يترتب عليها خرقاً للقانون أو مخالفة التشريع ومعايير السلوك الأخلاقي وبذلك يتضمن الفساد انتهاك للواجب العام وانحرافاً عن المعايير الأخلاقية في التعامل، و من تم يعد هذا السلوك غير مشروع من ناحية و غير قانوني من ناحية أخرى".⁴

و قد عرفه أحمد محساس المنسق العام لمبادرة "الفساد قضية المجتمع" بقوله: "الفساد هو استعمال السلطة العمومية لأغراض شخصية"، و الذي يضيف إليه: "بأن يستوجب خارطة طريق تعتمد على سياسة جديدة مبنية على جسور متينة بين السلطة و الفعاليات الشعبية الصامتة".⁵

و جاء في موسوعة العلوم الاجتماعية تعريف الفساد بأنه: "استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح أو منافع خاصة." و يشتمل ذلك بوضوح على جميع أنواع رشاوى المسؤولين المحليين أو الوطنيين أو السياسيين، غير أنه يستبعد الرشاوى التي تحدث في ما بينهم في القطاع الخاص.⁶

¹ - د هاشم الشمري ود. ايثار الفتلي، المرجع السابق، ص 21.
² - موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، بدون طبعة، المؤسسة الوطنية للاتصال النشر والإشهار وحنة الطباعة الروبية الجزائر، 2009، ص 19.
³ - حمدي عبد الرحمان حسن، الفساد السياسي، الطبعة الأولى، دار القارئ العربي مصر، 1993، ص 21.
⁴ - السيد علي شتا، الفساد ومجتمع المستقبل، الطبعة الأولى، مكتبة الاشعاع مصر، 1999، ص 43، 44.
⁵ - موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، المرجع السابق، ص 19.
⁶ - عز الدين كيجل، الفساد مفهومه ومكافحته في التصور الإسلامي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2009، ص 25.

كما عرفته بأنه: " خروج عن القانون والنظام العام و عدم الالتزام بهما من أجل تحقيق مصالح سياسية و اقتصادية و اجتماعية للفرد أو لجماعة معينة".¹

و هناك من يرى أن الفساد أزمة أخلاقية يعرف على أنه سلوك لا أخلاقي للموظف العام. و هذا التعريف ينظر للفساد من منظار ضيق فهو يتناول الفساد من جانب واحد و إن كان هذا الجانب مهما وأساسيا، إلا أنه يهمل الجوانب الأخرى المادية و الاقتصادية و الانسانية، فالفساد موجود منذ النشأة الأولى للمجتمعات سواء بشكل منظم أو غير منظم، فالشخص الفاسد يبحث دائما عن المال لكونه يمثل المادة الأساسية في حياة البشر و بالتالي يفضل البعض كسب الأموال والثروات بطرق غير مشروعة، أما من الجانب الاقتصادي فإن الفاسد يسعى إلى تعويض ما يعانیه من نقص مادي بطرق غير مشروعة، فالفساد بشكل عام يقصد به استخدام وضع شرعي لتحقيق كسب غير شرعي وغالبا ما يتسم بالسرية.²

و الفساد عموما عبارة عن سلوك منحرف قانونيا، أخلاقيا، إداريا، سياسيا، اقتصاديا، اجتماعيا، تربويا، ومعنويا. و ما دام هو سلوك، فلا بد أن تكون له دوافع تحركه أو أسباب تدفع صاحبه للإتيان به، و بالطبع هي دوافع و أسباب غير مشروعة، و لكن معرفتها تساعد في علاجه.³

و قد كثرت تعريفات الفساد الإداري خصوصا باعتبار الإدارة هي المركز الخصب للفساد و هذا ما سيتضح أكثر في المطلب الثاني.

و في خضم هذا الكم الهائل من تعريفات الفساد، كان من الضروري البحث عن ضوابط قانونية لتعريف الفساد من خلال ما توصلت إليه الاتفاقيات الدولية و القوانين الخاصة بمكافحة ومنع الفساد، وهذا ما سأحاول تبيانه من خلال الفرع الموالي.

¹ - د. محمد صادق اسماعيل، د. عبد العال دبيري، المرجع السابق، ص 11

² - د. هاشم الشمري ود. ايثار الفتلي، المرجع السابق، ص 21

³ - عبد الرحمان محمد العيسوي، سيكولوجية الفساد والأخلاق والشفافية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي مصر، 2011 ص 25.

الفرع الثالث: الفساد تشريعاً

من أجل التطرق لمفهوم الفساد تشريعاً وجب التطرق لأهم ما أبرم من موثيق دولية، وذلك على النحو التالي، فنجد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية قد أفردت المادة الثامنة منها لتجريم الفساد، و يتبين من نص هذه المادة أن الالتزام الذي فرضته على الدول الأطراف في مجال هذا التجريم قد انصب أساساً على صور السلوك المختلفة للرشوة في نطاق الموظفين العموميين و القائمين بالخدمة العمومية، بالتعريف الوارد في القوانين الداخلية للدول الأطراف، وقد شملت تلك الصور الوعد بالرشوة أو عرضها أو منحها لأي من هؤلاء، سواء لصالحه أو لصالح شخص آخر أو هيئة أخرى، مقابل قيامه بفعل في نطاق ممارسته مهامه الرسمية أو الامتناع عنه، و كذلك طلب الرشوة، و الاشتراك في إثبات أية صورة من صور السلوك الإجرامي .

و الجدير بالذكر أن الاتفاقية في البند الثاني من المادة الثامنة دعت الدول الأطراف إلى تجريم صور السلوك الآتية البيان إذا ارتكبتها موظف عمومي أجنبي مدني دولي، وهو ما يعد خطوة هامة في مجال تجريم الرشوة الدولية.

هذا و بالإضافة إلى ما قد سلف، أنه و إن انصبت المادة الثامنة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة في مجال تجريم الفساد على صور السلوك الخاصة بالرشوة، فإن البند الثاني من المادة ذاتها تضمن في نهايته دعوة الدول الأطراف إلى النظر في تجريم أشكال الفساد الأخرى، كما نصت المادة التاسعة من نفس الاتفاقية على ضرورة أن تعتمد كل دولة طرف بالقدر ما يتناسب مع نظمها القانونية باتخاذ تدابير فعالة لتعزيز نزاهة الموظفين العموميين و منع فسادهم و كشفه و المعاقبة عليه.¹

أما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 اختارت أن لا تعرف الفساد تعريفاً فلسفياً أو وصفيًا، لكنها اعتمدت توصيفاً خاصاً للأعمال الجرمية التي تعتبر سلوكاً فاسداً في الوقت الحاضر تاركة للدول الأعضاء إمكانية معالجة أشكال أخرى مختلفة من الفساد قد تنشأ مستقبلاً على أساس أن مفهوم الفساد فيه مرونة ما يجعله قابلاً للتكيف بين مجتمع وآخر²، من خلال مجموعة من الممارسات المراد تجريمها و الواردة في الفصل الثالث من المادة 15 إلى المادة 25 وهي: رشوة الموظفين الوطنيين، رشوة الموظفين

¹ - د. عبد المجيد محمود عبد المجيد، الفساد، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار نهضة مصر للنشر مصر، 2014، ص 24 و ما بعدها.

² - داود خير الله، الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها، مجلة المستقبل العربي، السنة 27، العدد 309، مركز دراسات الوحدة العربية لبنان، نوفمبر 2004، ص 68.

العموميين الأجانب، اختلاس ممتلكات وتبديدها أو تسريبها بشكل آخر من قبل الموظف، المتاجرة بالنفوذ، إساءة استغلال الوظائف، الإثراء غير المشروع، الرشوة في القطاع الخاص، اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص، غسل العائدات الإجرامية، الإخفاء، إعاقة سير العدالة.¹

أما الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد فقد جاءت على ذات النهج الذي أخذت به اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بالتركيز على مسؤولية الموظفين العموميين، بتجريم أفعال حصرتها في الرشوة، الاختلاس و الاستيلاء على الأموال العامة، والتعذيب و الإكراه بغير حق، والتعدي على الحريات وحرمة المنازل، و الإضرار بالأموال العامة، و الإخلال بالواجبات الوظيفية، و إعاقة سير العدالة، و غسيل الأموال. ولم تختلف الاتفاقيات الأخرى على النهج الذي سارت عليه الأمم المتحدة في اتفاقية مكافحة الفساد لسنة 2003، في دعوة الدول الأعضاء بتجريم انحرافات الموظفين العموميين سواء كان ذلك باستلام الرشوة أو بإساءة استخدام السلطة، و باختلاس الأموال العامة أو بإعاقة العدالة.²

و يلاحظ من أسلوب الاتفاقية في تحديدها للممارسات الفاسدة تركيزها على الممارسات ذات الانعكاس الاقتصادي والتنموي، وبالتالي تكون قد عبرت على التيار المتصاعد في العالم، والذي يدين الفساد من منطلق براغماتي وليس من منطلق فلسفي أو أخلاقي، فقد أثبتت الدراسات وجود علاقة بين انتشار الفساد وضعف التنمية الاقتصادية والاستثمارات الأجنبية، إذ يشكل الفساد ضريبة إضافية و حاجزا أمام الدخول إلى الأسواق، و حسب تقدير بعض الدراسات فإن قيمة الرشوة بلغت في العالم ما يوازي التريليون دولار أمريكي سنويا.³

أما اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحتها المعتمدة بمابوتو في 11 جوان 2003 نصت في مادتها الأولى التي احتوت على مجموعة من التعريفات، أن كلمة فساد تعني كلمة فساد الأعمال أو الممارسات بما فيها الجرائم ذات الصلة التي تحرمها هذه الاتفاقية. وبالرجوع إلى مجموع الممارسات المجرمة أو نطاق تطبيق الاتفاقية نجد المادة الرابعة نصت عليها كالتالي: "

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 19 أبريل سنة 2004 المتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة في 31 أكتوبر 2003، ج ر، العدد 26، أبريل 2004،

² - حسينة شرون، العلاقة بين الفساد والجريمة المنظمة، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2009، ص 60.

³ - عادل عبد اللطيف، الفساد كظاهرة عربية و آليات ضبطها، مجلة المستقبل العربي، السنة 27، العدد 309، مركز دراسات الوحدة العربية لبنان، نوفمبر 2004، ص 95.

1 - تنطبق هذه الاتفاقية على أعمال الفساد و الجرائم ذات الصلة التالية:

أ- التماس موظف عمومي أو أي شخص آخر أو قبوله - بصورة مباشرة أو غير مباشرة- لأي سلع ذات قيمة نقدية أو منفعة أخرى مثل هدية أو خدمة أو وعد أو ميزة لنفسه أو لشخص أو كيان آخر مقابل القيام بأي عمل أثناء أداء المهام العامة المنوطة به.

ب- عرض أي سلع ذات قيمة نقدية - بصورة مباشرة أو غير مباشرة- على موظف عمومي أو أي شخص آخر أو منحه اياها أو أي منفعة أخرى مثل هدية أو خدمة أو وعد أو ميزة لنفسه أو لشخص أو كيان آخر مقابل القيام أو الامتناع عن القيام بأي عمل أثناء أداء المهام المنوطة به .

ت- قيام موظف عمومي أو أي شخص آخر أو امتناعه عن القيام بأي عمل أثناء أداء المهام المنوطة به بهدف الحصول بصورة غير مشروعة على فوائد لنفسه أو لأي طرف ثالث .

ث- قيام موظف عمومي أو أي شخص آخر بتحويل أي ممتلكات تملكها الدولة أو وكالاتها قد تسلمها هذا الموظف بحكم منصبه ، الى وكالة مستقلة أو فرد، لكي تستخدم في أغراض غير تلك التي خصصت لها، لصالحه أو لصالح مؤسسة أو لصالح طرف ثالث .

ج- عرض أو تقديم أي منفعة غير مستحقة أو الوعد بها أو التماسها أو قبولها - بصورة مباشرة أو غير مباشرة - لصالح أو من قبل أي شخص يتولى إدارة كيان تابع للقطاع الخاص أو يعمل فيه، لنفسه أو لغيره ، لكي يقوم بعمل أو يمتنع عن القيام به انتهاكاً بذلك ما تفرضه عليه واجباته.

ح- عرض أو تقديم أي منفعة غير مستحقة أو الوعد بها أو التماسها أو قبولها - بصورة مباشرة أو غير مباشرة- لصالح أو من قبل أي شخص يعلن أو يؤكد قدرته على استخدام نفوذه في التأثير بصورة غير سليمة على قرار يصدره أي شخص يؤدي وظائفه في القطاع العام والخاص ، من أجل الحصول على هذه المنفعة غير المستحقة لنفسه أو لغيره وكذلك طلب الحصول على العرض أو الوعد بتقديم هذه المنفعة أو استلامها أو قبولها مقابل النفوذ ، سواء استخدم النفوذ بالفعل أو حقق النفوذ المفترض النتائج المطلوبة أم لا .

خ- الكسب غير المشروع.

د- استخدام أو اخفاء عائدات مستمدة من أي من الأعمال المشار إليها في هذه المادة.

ذ- المشاركة كعميل رئيسي أو شريك أو محرض أو متدخل بأي طريقة في ارتكاب أي من الأعمال المشار إليها في هذه المادة بأي شكل من أشكال التعاون أو المؤامرة.

2- تنطبق هذه الاتفاقية أيضا، بالاتفاق المتبادل بين دولتين أو أكثر من الدول الأطراف، على أي عمل أو ممارسة للفساد والجرائم ذات الصلة لم يتم وصفها في هذه الاتفاقية.¹ و يبدو أن المادة ركزت على جرائم الفساد في القطاع العام و الوظيفة العامة باعتبارها مجالا خصبا للفساد، ثم أشارت بعد ذلك إلى القطاع الخاص، و أعطت إمكانية إضافة جرائم أخرى بناءً على الاتفاق المتبادل للأطراف.

نفس الشيء بالنسبة للمشرع الجزائري الذي نص في المادة الثانية من القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على أن المقصود من مفهوم الفساد: " كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون"، وهذه الجرائم هي:

- رشوة الموظفين العموميين، الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية، الرشوة في مجال الصفقات العمومية، رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية العمومية .

- اختلاس الممتلكات من قبل موظف عمومي أو استعمالها على نحو غير شرعي.
- الغدر.
- الإغفاء والتخفيض غير القانوني في الضريبة والرسم.
- استغلال النفوذ.
- إساءة استغلال الوظيفة، تعارض المصالح.
- أخذ فوائد بصفة غير قانونية.
- عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالممتلكات.
- الإثراء غي المشروع.
- تلقي الهدايا .
- التمويل الخفي للأحزاب السياسية.
- الرشوة في القطاع الخاص.
- اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص.
- تبييض العائدات الإجرامية.
- الإخفاء.

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 06-137 المؤرخ في 11 ربيع الأول عام 1427 الموافق 10 أبريل سنة 2006 يتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بما بروتو في 11 جوان 2003، ج ر، العدد 24، السنة 2006 .

- إعاقة السير الحسن للعدالة.¹

ويلاحظ أن المشرع الجزائري استجاب لاتفاقية الأمم المتحدة من خلال إصداره لقانون الوقاية من الفساد ومكافحته في 20 فبراير 2006 وتجريم كل الصور الواردة في الاتفاقية بل أضاف جرائم أخرى (الرشوة في الصفقات العمومية، الإعفاء والتخفيض غير القانوني في الضريبة والرسم، عدم التصريح أو التصريح الكاذب للممتلكات، أخذ الفوائد بصفة غير قانونية، تلقي الهدايا، التمويل الخفي للأحزاب السياسية).
و هكذا تتضح رغبة المشرع الجزائري في تجريم الممارسات الفاسدة في كل من القطاع العام والخاص.

المطلب الثالث: الفساد من منظور إسلامي

إن الشريعة الإسلامية شريعة شاملة لأمر الدنيا و الآخرة، فلم تدع من أمور الدنيا شيء إلا و نظمته، لذلك خصصت هذا المطلب من أجل إبراز أهم ما جاءت به حول الفساد، من خلال تعريف مصطلح الفساد و وروده في القرآن و السنة النبوية الشريفة، و كيفية معالجة هذه الظاهرة.

الفرع الأول: تعريف الفساد في الشريعة الإسلامية

و من أجل تعريف الفساد في الشريعة الإسلامية وجب التطرق لتعريفه في الاصطلاح الشرعي أولاً، ثم البحث عن تعريفه بحسب وروده في القرآن والسنة.

أولاً: تعريف الفساد في الاصطلاح الشرعي

الفساد كما جاء في مفردات الراغب الأصفهاني: " الفساد خروج الشيء عن الاعتدال، قليلا كان الخروج عنه أو كثيرا، وهو نقيض الصلاح، و يستعمل ذلك في النفس و البدن و الأشياء الخارجة عن الاستقامة." و جاء في أنوار التنزيل: " الفساد خروج الشيء عن الاعتدال، و الصلاح ضده و كلاهما يعمان كل ضار و نافع" و جاء في تفسير القرطبي: " حقيقة الفساد هي العدول عن الاستقامة إلى ضدها " و جاء في تفسير ابن كثير: "الفساد هو

¹ - المادة الثانية من القانون 06-01 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر العدد 14، الصادر في 8 مارس 2006 المعدل و المتمم بموجب الأمر رقم 10-05 المؤرخ في 20 أوت 2010 ج ر العدد 50 المؤرخ في 1 سبتمبر 2010 المعدل و المتمم بالقانون رقم 11-15 المؤرخ في 2 أوت 2011 ج ر العدد 44 المؤرخ في 10 أوت 2011 .

الكفر والعمل بالمعصية " و جاء في كتاب القواعد الكبرى: أن الفساد هو " جميع المحرمات والمكروهات شرعا".

و عرفه د. وهبة الزحيلي: " يراد به الفساد في الأرض، و هو إظهار معصية الله تعالى، و انحراف عن هديه، تقترن بالحاق ضرر بالآخرين في أنفسهم وأموالهم، و أحيانا في أعراضهم و كراماتهم". و عرفه سليمان الجريش فقال: " الفساد هو مخالفة الشرع قاصدا، سواء أكانت المخالفة من الأعمال أو الأقوال أو الاعتقاد.¹ فالفساد هو أخذ المال ظلماً، و المفسدة ضد المصلحة.² كما يعرفه د. محمد المدني بوساق: " الفساد جميع المحرمات والمكروهات شرعا".³

ثانيا: مصطلح الفساد في القرآن الكريم

ورد مصطلح الفساد في قوله تعالى: " و لولا دفع الله الناس بعضهم ببعض لفسدت الأرض " إشارة قرآنية لإلحاق الضرر بالأرض أي بالعالم كله. و الفساد قد يلحق الكون كله بما فيه من السموات والأرض كما جاء في الهدى القرآني الكريم في سورة المؤمنين " و لو اتبع الحق أهواءهم لفسدت السموات و الأرض "،⁴ و في إشارة إلى الدنيا و الآخرة يقول سبحانه و تعالى: "لو كان فيها آلهة إلا الله لفسدتا"،⁵ توكيدا لفكرة التوحيد و أنه لا يوجد سوى إله واحد، أحد صمد لم يلد و لم يولد. و لو تعددت الألوهية لفسدت الدنيا و الآخرة و ضاعت الحكمة و الدقة و التنظيم في الدنيا والآخرة.

و في إشارة إلى إمكان إفساد الملوك للقرى التي يدخلونها إذا حادوا عن هدى الإسلام وعن الإيمان بالله تعالى ورسله كما في قوله تعالى: " قالت إن الملوك إذا دخلوا قرية أفسدوها".⁶ أيضا، إشارة إلى أن فعل أو سلوك الفساد قد يتكرر أكثر من مرة يقول القرآن الكريم " لتفسدن في الأرض مرتين".⁷ و إلى مكابرة المفسدين في الأرض و الذين يتولون

¹ - محمد سعيد الرملاوي أحكام الفساد المالي والإداري، طبعة أولى، دار الفكر الجامعي، مصر، 2012، ص 9.
² - د. أسامة السيد عبد السميع، الفساد الاقتصادي و أثره على المجتمع دراسة فقهية مقارنة بالقانون و الاقتصاد، دار الجامعة الجديدة الاسكندرية مصر، 2009، ص 18.
³ - د. محمد مدني بوساق، التعريف بالفساد وصوره من الناحية الشرعية، أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، الجزء الأول، منشورات أكاديمية نايف للعلوم الأمنية السعودية، ص92
⁴ - المؤمنون الآية 71
⁵ - الأنبياء الآية 22
⁶ - النمل الآية 34 .
⁷ - الاسراء الآية 40

إفساد العالم و في نفس الوقت يدعون كذبا أنه مصلحون قوله تعالى: " و إذا قيل لهم لا تفسدوا في الأرض قالوا إنما نحن مصلحون".¹

و يعيب القرآن الكريم على من يفسد في العالم أو في الأرض خاصة بعد إصلاحها كما في قوله تعالى: " و لا تفسدوا في الأرض بعد إصلاحها".² و يربط القرآن الكريم بين الفاسد في الأرض و سفك الدماء، وإن كان سفك الدماء يقع ضمن أبشع صور الفساد: " قالوا أتجعل فيها من يفسد فيها ويسفك الدماء".³

و يشير أيضا القرآن الكريم بين قطع صلة الأرحام والفساد، و يوضح أن عاقبة المفسدين هي الخسارة والعقاب: " و يقطعون ما أمر الله به أن يوصل و يفسدون في الأرض أولئك لهم اللعنة و لهم سوء الدار".⁴ و يندد القرآن الكريم بمن يفسد في الأرض و يهلك الحرث و النسل أي النباتات والانسان كما في قوله تعالى: "ليفسد فيها و يهلك الحرث و النسل و الله لا يحب المفسدين".⁵

و يحرم الله تعالى قتل النفس و لو كان شخصا واحدا دون وجه حق، و كذلك الفساد في الأرض و هو يساوي قتل الناس جميعا مما يؤكد ضرورة القيام بحملات مكافحة الفساد بكل قوة في هذه الأيام التي تشهد طوفانا جارفا من الفساد، و كما يقول تعالى: " من قتل نفسا بغير نفس أو فساد في الأرض فكأنما قتل الناس جميعا".⁶

و يربط القرآن الفتنة في الأرض و الفساد الكبير كما في قوله تعالى: " ألا تفعلوه تكن فتنة في الأرض و فساد كبير".⁷ و الإحسان عكس الفساد كما في قوله تعالى: " و أحسن كما أحسن الله إليك و لا تبغ الفساد في الأرض".⁸ و الفساد إذا ما ترك استشرى أمره و نقشى و انتشر بصورة وبائية خطيرة كما هو الحال الآن في بعض البلدان، و يحذر القرآن الكريم من ذلك: "ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس".⁹ و قد يكون ذلك كناية عن اتساع آفاق الفساد، و قد يكون المقصود فعلا إفساد الحياة البحرية و الحياة على الأرض كما نلاحظ اليوم من انتشار ظاهرة التلوث القاتل.

¹ - البقرة الآية 11

² - الأعراف الآية 75

³ - البقر الآية 30

⁴ - الرعد الآية 25

⁵ - البقرة الآية 205

⁶ - المائدة الآية 32

⁷ - الأنفال الآية 63

⁸ - القصص الآية 77

⁹ - الروم الآية 41

و استبدال المسلم لدينه ضرب من ضروب الفساد كما في قوله تعالى: " إن خاف أن يبدل دينكم أو يظهر في الأرض الفساد ".¹ و يربط القرآن الكريم بين ظواهر الفساد و الطغيان أو نقشي الظلم و البطش والاستبداد كما في قوله تعالى: " الذين طغوا في البلاد فأكثروا فيها الفساد ".² و يربط أيضا بين سلوك من يحاربون الله ورسوله و بين نشر الفساد في الأرض، و ينذرهم الله بالقتل كما في قوله تعالى: " إنما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله و يسعون في الأرض فسادا أن يقتلوا ".³ و ينهى القرآن الكريم عن بخس أشياء الناس أو التقليل من قيمتها أو هدرها، و عن الفساد في الأرض: " و لا تبخسوا الناس أشياءهم و لا تعثوا في الأرض مفسدين ".⁴

و يجيء الهدى القرآني محذرا الناس من عاقبة الفساد و يدعوهم للتأمل في مصير المفسدين: " فانظر كيف كان عاقبة المفسدين ".⁵ و يعبر الفساد عن ارتكاب جرائم بشعة كالقتل و الذبح و اغتصاب النساء كما في قوله تعالى: " يذبح أبناءهم و يستحي نساءهم إنه كان من المفسدين ".⁶ و ذكر القرآن في الدعاء على النصررة على المفسدين: " قال رب انصرني على القوم المفسدين ".⁷ و يفرق الله تعالى بين من يعمل الصالحات و الذين آمنوا من ناحية و بين المفسدين " أم نجعل الذين آمنوا و عملوا الصالحات كالمفسدين في الأرض " و قوله تعالى: " الذين يفسدون في الأرض ولا يصلحون ".⁸

ثالثا : مصطلح الفساد في السنة

وردت أحاديث كثيرة في النهي عن الفساد وأسبابه و دوافعه و بواعثه و بيان أنواعه و مواطنه و من بين هذه الأحاديث: قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: " ... ألا و إن في الجسد مضغة إذا صلحت صلح الجسد كله و إذا فسدت فسد الجسد كله ألا و هي القلب ". و عن معاوية بن أبي سفيان رضي الله عنه: " سمعت رسول الله صلى الله عليه و سلم يقول: إنما الأعمال كالوعاء إذا طاب أسفله طاب أعلاه و إذا فسد أسفله فسد أعلاه"، و قوله صلى الله عليه وسلم: "إنني أحل لهم فساد ما أصلحت".⁹ و قوله صلى الله عليه وسلم: "بدأ الإسلام

¹ - غافر الآية 26.

² - الفجر الآية 12.

³ - المائد الآية 33 .

⁴ - هود الآية 85.

⁵ - النمل الآية 14.

⁶ - القصص الآية 40 .

⁷ - العنكبوت الآية 30.

⁸ - الشعراء الآية 152.

⁹ - د. محمد مدني بوساق، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، المرجع السابق، ص 99، 100

غريباً وسيعود غريباً كما بدأ فطوبى للغرباء قالوا: يا رسول الله و من الغرباء، قال الذين يصلحون ما أفسد الناس ". و قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: المتمسك بسنتي عند فساد أمتي له أجر شهيد ¹.

وعن أبي الدرداء رضي الله عنه قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "ألا أخبركم بأفضل من درجة الصلاة و الصيام و الصدقة قالوا : بلى يا رسول الله قال: إصلاح ذات البين، فإن فساد ذات البين هي الحالفة."

و عن أبي أمامة عن النبي صلى الله عليه و سلم قال: "إن الأمير إذا ابتغى الريبة في الناس أفسدهم." ²

و من خلال عرض الأحاديث السابقة نجد أن معنى الفساد تضمن نفس المعاني التي وردت في القرآن الكريم و من مدلولاته تلف الشيء و ذهاب واختلاله وخروجه عن مألوفه كما جاء لفظ في السنة أيضا بمعنى البطلان وعدم الاجزاء و تغير الحال إلى خلاف الصلاح و جاء بمعنى قطع العلاقات و تخريب الصلات. ³

و في الخلاصة، نرى أن مفهوم جريمة الفساد في الشريعة الإسلامية يختلف عما هو راسخ في الأدهان، و ذلك لشمولية النصوص القرآنية و الأحاديث الشريفة، فالقرآن الكريم لا ينقل مصطلح الفساد بمعناه الشرعي الخاص أو مثل ما تتناوله الاتفاقيات المتداولة حالياً من إشارة إلى أن الفساد يعني سوء استخدام السلطة الوظيفية لتحقيق هدف أو مصلحة خاصة و شخصية، و لكن الفساد يأتي ذكره في القرآن بعدة معاني تختلف بحسب السياق الواردة فيه، فتارة يكون بمعنى الإضرار بالأموال العامة، و تارة يكون بمعنى الكفر أو العصيان، و تارة بمعنى الظلم، و تارة بمعنى الطغيان و أكل أموال الناس بدون وجه حق. ⁴

¹ - د. أسامة السيد عبد السميع، المرجع السابق، ص 10.

² - د. محمد أحمد الصالح، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 129

³ - محمد مدني بوساق، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، المرجع السابق، ص 100

⁴ - عبد الكريم بن سعد ابراهيم خثران، واقع الإجراءات الأمنية المتخذة للحد من جرائم الفساد، رسالة ماجستير، جامعة نايف للعلوم الأمنية السعودية، 2003، ص 18، 19

الفرع الثاني: سياسة الإسلام في الوقاية و المنع من الفساد

إن الإسلام بوصفه منهج حياة شامل، لا يفصل بين الشأن العام والشأن الخاص فصلاً لا يستقيم معه شأن واحد منها كما آل إليه أمر الفلسفات المادية، بل يقيم بينهما تكاملاً يجعل كل واحد منهما يؤازر الآخر في سبيل تحقيق مقاصد الخالق من الخلق في جميع نواحي الحياة. وعلى هذا فقد حرص الإسلام على جملة من التدابير المتعلقة بالفرد و المجتمع والإدارة، التي تقي من الوقوع في الفساد الإداري وتحد منه بصورة كبيرة.¹ إن الدين الإسلامي يهتم بالنفس البشرية و معالجتها، لذلك نجده استخدم أسلوبين لمعالجة الفساد، وهما أسلوب الترغيب والترهيب فكان النبي صلى الله عليه وسلم يستخدم الأسلوبين معاً، فكان يحبب لهم عمل الخير وينهاهم عن فعل الشر.²

أولاً: أسلوب الترغيب

و يتطلب هذا الأسلوب نوعين من الحوافز، حافز معنوي و آخر مادي، فأما الحافز المعنوي يقصد به التقدير السليم للعامل المجد و الاعتراف بجهده و الإشادة بفضله إذا أحسن صنعاً وذلك تشجيعاً له على مزيد من الإنتاج وإبعاداً له عن الفساد، و لقد أوصى الإمام علي كرم الله وجهه أحد الولاة فقال: "لا يكونن المحسن المسيء عندك بمنزلة سواء، فإن في ذلك تزهيداً لأهل الإحسان على الإحسان، وتدريباً لأهل الإساءة على الإساءة"، ويقول الله صلى الله عليه وسلم: "إن الرفق لا يكون في شيء إلا زانه و لا ينزع شيء إلا شانه". و الحافز المعنوي يتطلب من الرؤساء معاملة الموظفين معاملة حسنة بدون تمييز إلا على أساس الكفاءة وحسن الأداء، التعرف على جهودهم و تنمية مواهبهم و إبداعاتهم، و تدريب و تحسين أدائهم.

و يجدر بالذكر أن أسلوب الترغيب بالحوافز المعنوية هو ما نادى به الإدارات الحديثة، فتمثلها ماسلو، فيذكر أن هذا الأخير قام بترتيب الحاجات الإنسانية على شكل هرم تمثل قاعدته الحاجات الفيزيولوجية الأساسية و تتدرج تلك الحاجات ارتفاعاً حتى تصل إلى قمة الهرم حيث الحاجة إلى تحقيق الذات، و كان من بين تلك الحاجات الحاجة إلى التقدير والاحترام. أما الحافز المادي لأسلوب الترغيب هو أن يتوفر لدى الموظف الأجر الذي يؤديه، و لعل استقرار وصلاح العمالة النسبي في الدول المتقدمة يرجع إلى أن مؤسساتها - حكومة أو قطاع خاص- تعطي العاملين المرتب المجزي الذي يغطي ضرورات الحياة له

¹ - آدم نوح قضاة، مكافحة الفساد من منظور إسلامي، أبحاث ملتقى مكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 375
² - بلال خلف السكارنة، المرجع السابق، ص 77

و لأسرته. و كان النبي صلى الله عليه وسلم و خلفاؤه الراشدين يراعون في تقدير الأجر الأعباء العائلية للفرد العامل وصعوبة العمل و مستوى غلاء المعيشة في المناطق المختلفة من الدول الإسلامية، فالأجور في مصر كانت أقل من الأجور في إقليم الحجاز نسبة إلى الرخاء الذي كان سائداً في مصر، و كان النبي صلى الله عليه وسلم يعطي المتزوج من الجند حظين و الأعزب حظاً واحداً من الفيء، و كان يقول صلى الله عليه و سلم: " من ولي لنا أمراً و ليس له منزلاً فليتخذ منزلاً، أو ليس له زوجة فليتزوج، أو ليس له دابة فليتخذ دابة" .

وهذا النوع من الأسلوب هو الآخر أخذت به الإدارة العلمية، فقد وضع فايول أربعة عشر مبدئاً من مبادئ الإدارة كان من بينها مبدأ المكافأة و التعويض، و يذكر من أن هذا المبدأ يتضمن على مكافأة الأفراد و وضع أجورهم بصورة عادلة يعد ركناً أساسياً في العمل إذ يقتضي بإنصاف العاملين و وضع طرق و إجراءات واضحة لدفع أتعاب الأفراد كل حسب جهده وعمله.¹

ثانياً: أسلوب الترهيب

و يعني هذا الأسلوب استخدام التخويف بأنواعه المتدرجة و يشار إليها في الإدارة الحديثة بالحافز السلبي. فلقد كان عمر بن الخطاب رضي الله عنه من أكثر الخلفاء تطبيقاً لأسلوب الترهيب على الولاة و العمال في الدولة الإسلامية ، فقد كان شديداً على الولاة والعمال ، ومن أقواله: " إن أهون شيء عندي أن أضع والياً مكان وال إذا اشتكى منه الناس " وكان يقاسمهم أموالهم إذا تكارث دون مبرر وكان يعاقبهم إذا رأى فيهم الفساد أو الانحراف المالي.

و يتمثل أسلوب الترهيب لمكافحة الفساد الإداري في مفهوم الرقابة على أداء العاملين بهدف كشف الأخطاء وتصحيح الانحرافات قبل أن تستفحل. و الرقابة من وظائف المدير و تنتهي بالاطمئنان إلى سير العمل الإداري. وتبدأ الرقابة للفرد المسلم بالرقابة الذاتية التي يمارسها الموظف المسلم على نفسه بدافع من ضميره الحي و التي من شأنها تعميق الشعور بالالتزام، غير أن الإنسان بشر معرض للخطأ و قليل من الناس من تردعه نفسه عن الزلل، و لذلك فإن المرء يحتاج إلى رقابة عليه، و لقد جعل الله تعالى مسؤولية الرقابة مسؤولية جماعية تقوم بها الدولة و المجتمع بأكمله، يقول عمر بن الخطاب رضي الله عنه

¹ - بلال خلف السكارنة، المرجع السابق، ص 79

: "أرايتم إن استعملت عليكم خير ما أعلم ثم أمرته بالعدل فيكم، أكنت قضيت ما علي؟ قالوا: نعم، قال: لا حتى أنظر في عمله أعمل بما أمرته أم لا".¹

و الرقابة بمفهومها المتقدم قد مرت بعدد من التطورات، فقد بدأت في العهد النبوي برئاسة الدولة و التي كان يمثلها الرسول صلى الله عليه وسلم فقد كان هو الذي يراقب أداء الدولة و يحمي الأمة من تعدي المنتهكين للحرمان والمعتدين على حقوق غيرهم سواء كانوا من ولاته أو قادة جيوشه أو عماله. ثم من بعده و بعد توسع الدولة الإسلامية تطورت الرقابة الإدارية حتى وصلت في عهد الدولة الأموية و العباسية إلى عدد من الدواوين مثل ديوان الحسبة و ديوان الاستكشاف وديوان البريد و الأخبار، ولعل من أهم هذه الدواوين هو ديوان المظالم و الذي أنشئ لحماية من الفساد.² و بالإضافة إلى هذه الرقابة هناك الرقابة السياسية و الرقابة الشعبية.

فالرقابة السيادية كما ذكر سابقاً تتمثل في إشراف الحاكم على أمور البلاد بنفسه، فبعد الرسول صلى الله عليه وسلم تولى الخلفاء الراشدين من بعده الولاية، و لقد كان أبرزهم في مكافحة الفساد الخليفة الثاني عمر بن الخطاب، الذي أدرك منذ أول يوم توليه نقطة البداية في الفساد الإداري، فجمع أهل بيته وقال لهم: "إن الناس ينظرون إليكم كما ينظر الطير إلى اللحم، فإذا وقعتم وقعوا وإن هبتم هابوا، و إني والله لا أوتي برجل منكم وقع فيما نهيت الناس عنه إلا ضاعفت له العذاب لمكانه مني".

و يذكر أن عمر رضي الله عنه قال: يا معشر المسلمين، ماذا تقولون لو ملت برأسي الى الدنيا...؟ إني أخاف أن أخطئ فلا يردني أحد منكم تعظيماً لي، إن أحسنت فأعينوني و إن أسأت فقوموني، فقال رجل: والله يا أمير المؤمنين لو رأيناك معوجاً لقومناك بسيوفنا، و عندها أجاب الخليفة الزاهد والفرحة تعمر قلبه قائلاً: رحمكم الله والحمد لله الذي جعل فيكم من يقوم عمر بسيفه.³

و قد حدث أنه في عهد خليفة المسلمين عمر ابن عبد العزيز حيث كثر تعدي الولاة والحكام و ظلم القضاة، و كان لا يمكن كفههم و إيقافهم إلا بأقوى الأيدي، فجلس عمر بن عبد العزيز بنفسه للمظالم، حتى تنفذ الأحكام و ترجع حقوق الدولة والناس. و كان لتصرفه هذا عظيم الأثر في استقامة أمور البلاد واستقرار النظام الإداري الذي جعل من دولته

¹ - بلال خلف السكارنة، المرجع السابق، ص 80

² - معاوية أحمد سيد أحمد، سياسة الإسلام في الوقاية و المنع من الفساد، أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة

الفساد، المرجع السابق، ص 214

³ - بلال خلف السكارنة، المرجع السابق، ص 80

نموذجاً للحكم الراشد و السلطة العادلة، و على هذا النهج و ضبطاً لنظام الدولة جلس عدد من الخلق من بعده في الدولة العباسية.¹

أما الرقابة الشعبية: تتمثل في عملية الحسبة، و الحسبة هي المصطلح الاسلامي للأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، يقول الله عز وجل: "كنتم خير أمة أخرجت للناس تأمرون بالمعروف و تنهون عن المنكر و تؤمنون بالله و لو آمن أهل الكتاب لكان خيراً لهم منهم المؤمنون و أكثرهم الفاسقون"،² و يقول سبحانه و تعالى: "... و تعاونوا على البر والتقوى و لا تعاونوا على الإثم و العدوان و اتقوا الله إن الله شديد العقاب".³

و الحسبة يمكن أن تقوم بها الدولة بواسطة أجهزتها المختصة، و يمكن أن يقوم بها الشعب و ذلك بالتعاون على المعروف و الأمر به و إبلاغ ولاة الأمر بوجود المنكر، و للحسبة التي يقوم بها أفراد المجتمع شروط و آداب حتى لا يحدث من الضرر ما يؤثر على استتباب الأمن و الاستقامة فيها. و الحسبة بهذا المفهوم تكون هي عين الشعب المفتوحة على جميع أركان الدولة للكشف عن الفساد و تمليك السلطة من هذه المعلومات حتى تتمكن من الحد منه، و بهذا تكون هناك رقابة دائمة تشكل وقاية للدولة من أي مفسد و فساد.⁴

و الجدير بالذكر أن القرآن الكريم أمر بالطهارة و النزاهة قال سبحانه و تعالى: "... ولكن يريد ليظهركم..."⁵، وإن الإسلام أراد نظافة الروح و الجسد فالنزاهة فضلاً عن كونها طاعة لله لها عواقب حسنة و الناس ينظرون للإنسان النزيه بنظرة العز و الإجلال و فيها مواكبة للكون الذي جعله الله يلائم بعضه بعضاً . قال تعالى: "...من كل شيء موزون"⁶، و الوزن عند الله هو قوله تعالى: "فمن يعمل مثقال ذرة خيراً يراه و من يعمل مثقال ذرة شراً يره"⁷،⁸ و الإسلام يحرم كل صور الظلم و الاستغلال كالاختكار و الغش و الرشوة... قال تعالى: "و أوفوا الكيل إذا كلتم و زنوا بالقسطاس المستقيم ذلك خير و أحسن تأويلاً"⁹،

¹ - معاوية أحمد سيد أحمد، سياسة الاسلام في الوقاية و المنع من الفساد، أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 218، 217

² - آل عمران الآية 110

³ - المائدة الآية 2

⁴ - معاوية أحمد سيد أحمد، المرجع السابق، ص 220.

⁵ - المائدة الآية 6

⁶ - الحجر الآية 19

⁷ - الزلزلة الأيتان 7، 8

⁸ - د. هاشم الشمري و د. ايثار الفتلي، المرجع السابق، ص 69

⁹ - الاسراء الآية 35

و قال تعالى: " إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها و إذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل... "،¹ و قال تعالى: " ويل للمطففين الذين إذا اکتالوا على الناس يستوفون " ².³

و عليه فإن الاسلام جاء بحضارة إنسانية راقية يشهد لها الأعداء قبل الأصدقاء حيث أن ريشارد نيكون و هو أحد أعداء الأمة الاسلامية يقول: " الإسلام ليس مجرد دين بل هو أساس الحضارة الكبرى " و ما نشهده اليوم من تفشي لظاهرة الفساد في جميع دول العالم بشكل عام والدول الاسلامية بشكل خاص ما هو إلا نتيجة طبيعية لمخالفة الإنسان أوامر الله وتعاليم الدين الإسلامي قال تعالى: " ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس ليذيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون " ⁴.⁵

الفرع الثالث: سياسية الإسلام في عقاب الفساد

إن سياسة الإسلام في العقاب عموماً تسهم إسهاماً بالغاً في حماية الفضيلة و نشرها ، و تمكينها في المجتمع، و محاربة الرذيلة وإبعادها عنه، و قد اتخذ أسلوب العقوبة من خلال التأديب بالحدود، فقد قرر الإسلام العقوبة على كل ما يمس الفضيلة ويعتدي عليها. و تتسم قضية الجريمة والعقاب في الشريعة الاسلامية بوضع متميز بين سائر التشريعات الجنائية المقارنة، حيث عالجها الشارع الحكيم في إطار النظام القانوني الشامل المتكامل الذي يغطي كل جوانب الحياة و يصلح لكل زمان و مكان، فالتجريم و العقاب في النظام الإسلامي يتوجه مباشرة إلى صيانة و حماية المصالح المعتبرة في الإسلام، وهي الدين و النسل و النفس و المال و العقل، و أي اعتداء على مصلحة من تلك المصالح يعبر جريمة معاقب فاعلها، و يختلف بالطبع مقدار العقاب حسب جسامة الفعل الإجرامي.⁶

و العقوبة في الاصطلاح هي زواجر وضعتها الله تعالى للردع من ارتكاب ما حذر و ترك ما أمر به لما في الطمع من مغالبة الشهوات الملهية عن وعيد الآخرة بعاجل اللذة، فجعل الله تعالى من زواجر الحدود ما يردع ذا الجهالة حذراً من ألم العقوبة و خيفة من نكال الفضيحة ليكون ما حذر من محارمه ممنوعاً و ما أمر به من فروضه متبوعاً فتكون

1 - النساء الآية 58.

2 - المطففين الأيتان 1، 2.

3 - د. هاشم الشمري و د. ايثار الفتلي، المرجع السابق، ص 70 .

4 - الروم الآية 41.

5 - د. هاشم الشمري و د. ايثار الفتلي، المرجع السابق، ص 71 .

6 - عبد الله بن ناصر آل غصاب، منهج الشريعة الإسلامية في حماية المجتمع من الفساد، الطبعة الأولى، جامعة نايف للعلوم الأمنية السعودية ، ص 104 .

المصلحة أعم و التكليف أتم .¹ و الفساد ممنوع بحكم الشرع ، و أشد ما يرمى به المشركون و المنافقون أنهم فاسدون كما قال الله تعالى: "ألا إنهم المفسدون، و لكن لا يشعرون"،² فإذا تجاوز الفساد المحتسب، فإن قمعه يؤول إلى الجهاز القضائي الذي يطبق القانون الجنائي على موجباته في إطار من الشرعية دون تعسف، و قد تضمنت السياسة الجنائية في الإسلام منظومة عقابية ثرية و متنوعة و متدرجة من الأخف إلى الأثقل، تجمع بين الثبات و المرونة ، كما تجمع ما بين المنصوص عليه و المجتهد فيه من العقوبات، و تنقسم العقوبات الشرعية في أهم تقسيم لها بالنظر إلى الجرائم التي فرضت عليها، إلى :

1 - عقوبات الحدود: و هي المفروضة على جرائم الحدود كالزنا و السرقة.

2 - عقوبات القصاص و الديات: و هي المفروضة على جرائم الدم كالقتل و الجرح، سواء كانت عمداً كما قال سبحانه و تعالى: "يا أيها الذين آمنوا كتب عليكم القصاص في القتلى الحر بالحر و العبد بالعبد و الأنثى بالأنثى فمن عفي له من أخيه شيء فاتباع بالمعروف و أداء إليه بإحسان ذلك تخفيف من ربكم و رحمة فمن اعتدي بعد ذلك فله عذاب أليم، و لكم في القصاص حياة يا أولي الألباب لعلكم تتقون."³ أو شبه عمد أو خطأ كما قال تعالى: " و ما كان لمؤمن أن يقتل مؤمناً إلا خطأً فتحرير رقبة مؤمنة و دية مسلمة إلى أهله إلا أن يصدقوا."⁴

3 - عقوبة التعازير: و هي المقررة على في المعاصي و الجرائم التي ليس فيها حد و تتمثل التعزيرات البدنية (القتل، الحبس، والنفي) و التعزيرات النفسية (الإعلام، الوعظ، التوبيخ، الهجر، العزل و التشهير) .⁵ و من جرائم التعازير أكل الربا و الشهادة الزور .

و يلاحظ أن عقوبات النوع الأول و الثاني قد نص عليها الشارع و حدد نوعها و مقدارها و أوجب على القاضي توقيعها دون أن يزيد أو أن ينقص منها أو يستبدل بغيرها، ولذلك تسمى العقوبات النصية أو المقدره. أما النوع الثالث فقد عين الشارع أنواعاً منه، و فوض للحاكم إحداث زواجر أخرى تقمع ما يحدثه الإنسان من جرم لم يكن في السابق، و قد قال عمر بن عبد العزيز في هذا الشأن: " تحدث للناس أفضية بقدر ما أحدثها من فجور. " على أن هذه الزواجر التفويضية لا بد أن تخضع في تشريعها إلى ضوابط العقاب

¹ - عبد الله بن ناصر آل غصاب، المرجع السابق ، ص 102.

² - سورة يونس الآية 57.

³ - سورة البقرة، الآية 179.

⁴ - سورة النساء ، الآية 92 .

⁵ - د. محمد بن عبد العزيز الحضيري، دور أجهزة القضاء و التنفيذ في مكافحة الفساد، أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، الجزء الثاني ، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية الرياض ، 2003 ، ص 798 .

الإسلامي على وجه العموم، فيكون تطبيقها مراعي فيه حال المجرم و الظروف التي وقعت فيها الجريمة و الأثر الذي أحدثته، ولذلك تسمى عقوبات هذا النوع بالعقوبات التقويضية أو غير المقدرة.¹

و بالنظر إلى هذه العقوبات، يا ترى أيها يطبق على جرائم الفساد ؟
بتتبع الآيات القرآنية نلاحظ اختلاف في الجرائم ما ينتج عنه حتما اختلاف في العقوبات، فمنها ما يصل إلى تطبيق الحدود، يقول تعالى: "من قتل نفسا بغير نفس أو فساد في الأرض فكأنما قتل الناس جميعا، و قوله تعالى: "إنما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله و يسعون في الأرض فسادا أن يقتلوا"²، و منها ما يطبق عليه عقوبات تعزيرية كأكل الربا، و منها ما يترك قضاؤه على حسب الظروف والأحوال.

المبحث الثاني: أنواع الفساد و مظاهره و صورته

إن النشاط الإنساني متعدد، لذلك تعدد أنواع الفساد مظاهره وصورته، و عليه، و من خلال هذا المبحث أبرز أهم أنواع الفساد (المطلب الأول) وأشير لأهم مظاهر الفساد (المطلب الثاني)، ثم ألم بأهم صور الفساد (المطلب الثالث).

المطلب الأول: أنواع الفساد

إن للفساد أنواع شتى تختلف بحسب تعدد التصنيفات التي يؤخذ بها الباحثين، فيميز المختصون في الإدارة بين مستويين للفساد الإداري هما الفساد الأكبر GRAND CORRUPTION و الفساد الأصغر REASE PETTY CORRUPTION PAYEMENTS ، فالأول يرتكبه رؤساء الدول والحكومات والوزراء ومن حكمهم ، في حين أن النوع الثاني فهو فساد الموظفين في القطاعات المختلفة وأساسه الحاجة المادية أو طموحات غير مشروعة ويكون عادة على شكل رشاوى، استغلال الوظيفة العامة، واختلاسات.
أما من ناحية انتشار الفساد يصنف الباحثون الفساد إلى فساد دولي و فساد محلي، فتربط الشركات المحلية و الدولية و تداخل المصالح في ظل الاقتصاد الحر يجعل من الفساد منتشر على نطاق عالمي، إذ تؤكد تقارير منظمة الشفافية الدولية إلى أن الشركات الأمريكية هي من أكثر الشركات التي تمارس أعمالا غير مشروعة ، تليها الشركات الفرنسية، الصينية والألمانية. كما يشير التقرير إلى أن عددا كبيرا من كبار الموظفين في

¹ - عز الدين كيل ، المرجع السابق، ص 34 .
² - المائدة الآية 33.

أكثر من 136 دولة يتقاضون مرتبات منتظمة مقابل تقديم خدمات لتلك الشركات. أما الفساد المحلي فيقتصر على ما يحدث داخل البلد الواحد، و لا يخرج عن كونه فساد صغار الموظفين و الأفراد ممن لا يرتبطون في مخالفتهم بشركة أجنبية تابعة للدول الأخرى. و صنف الباحثون في الشؤون الاقتصادية الفساد إلى قسمين هما فساد القطاع العام و فساد القطاع الخاص، إذ أن القطاع العام يعد مجالا خصبا للانحرافات الإدارية من رشاوى واختلاسات ، لأن الحافز الفردي غائب و المصلحة الشخصية للقائمين على القطاع العام غير متوفرة، أما الفساد في القطاع الخاص فكما تم الإشارة إليه سابقا أن الشركات الأجنبية غالبا ما تدعم مواقعها بدفع العمولات و الرشاوى. غير أن تقسيمات الفساد التي تشمل التصنيفات الأخرى هو تصنيف الفساد على حسب المجالات و التي تتدرج فيها مختلف التصنيفات السابقة و لا أنفي وجود تداخل في صور الفساد و التي يمكن تقسيمها إلى فساد إداري، فساد سياسي، و فساد اقتصادي، و سأحاول إبراز كل واحد منها في فرع مستقل.

الفرع الأول: الفساد الإداري

الجهاز الإداري هو عصب الدولة قديما و حديثا، وهو الذي يعكس مستوى تطورها و ديناميكية حركتها لتسير شؤونها و شؤون أفرادها، وهو وسيلتها للرقى الاجتماعي و النمو الاقتصادي¹ فالجهاز الإداري هو التنظيم الأساسي الذي يلقي عليه تبعات تنفيذ السياسة العامة لها في مجالاتها المختلفة، و تعرف الإدارة بأنها: "مجموعة الأساليب و النظم المرتبطة بالنشاطات الإدارية التي تؤديها منظمات و أجهزة الدولة و التي تهدف بصفة أساسية إلى تحقيق الصالح العام في المجتمع ، و التي تؤثر قراراتها تأثيرا شاملا و عاما ومباشرا على مصالح أفراد المجتمع و جماعاته، و التي تتأثر حركاتها المستمرة مع مقومات و عوامل البيئة القومية و العالمية بجميع أبعادها السياسية ، الاجتماعية ، و الاقتصادية ". أو هي نوع من أنواع الجهود البشرية التي تتسم بدرجة عالية من الرشد لإنجاز الأهداف التي جاء من أجلها ذلك العمل التعاوني، أو هي توفير نوع من التعاون و التنسيق بين الجهود البشرية المخلصة من أجل تحقيق هدف معين. أو هي جميع العمليات التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة.²

¹ - د. أحمد الصادق الجهاني، الاختصاص الجنائي للجهات الرقابية على الإدارة العامة، الإدارة العامة في ليبيا الواقع و الطموحات، الهيئة القومية للبحث العلمي مركز بحوث العلوم الاقتصادية ليبيا، 2004، ص 371 .
² - محمد سعيد الرملاوي ، أحكام الفساد المائي و الإداري في الفقه الجنائي الاسلامي ، طبعة أولى، دار الفكر الجامعي

و لما كانت الدول النامية في حالة تطور مستمرة، فإن الأمر يستوجب تطوير الجهاز الإداري بما يتناسب مع التغيرات الاقتصادية و الثقافية و الاجتماعية و السياسية التي يشهدها المجتمع. و يترتب على تطوير الجهاز الإداري كاستجابة لتلك التغيرات، انتشار الفساد بكافة صورته من رشوة، اختلاس، و إهدار للمال العام.¹

و قد أعطيت للفساد بوجه عام تعريفات عديدة تختلف في نظرتها و طابعها و فلسفتها، فمنها ما يوسع مضمونه ليربطه بالبعد الحضاري و ما فيه من قيم و تقاليد و نظم عقائدية و سياسية و بيئية، و منها تعريفات أحادية النظرة تجعل الفساد الإداري نتاج التسبب و الفوضى، أو استجابة للحاجة و العوز، أو رد فعل لأوضاع سياسية أو نفسية، أو اجتماعية محددة.²

الفساد الإداري هو عبارة عن مجموعة من الأعمال المخالفة للقوانين و الهادفة إلى التأثير بسير الإدارة العامة أو قراراتها أو أنشطتها بهدف الاستفادة المادية المباشرة أو الانتفاع غير المباشر.

و يعرفه صموئيل هنتجتون SAMUEL HINTIGHION : " الفساد سلوك للموظف العام ينحرف عن المعايير المتفق عليها لتحقيق أهداف و غايات خاصة." أما روبرت تلمان R.TELMAN يعرفه: "الفساد الذي يسود في بيئة تساند فيه السياسة العامة للحكومة نظاما بيروقراطيا، و تتم معظم معاملاته في سرية نسبية ولا تفرض عليها جزاءات رسمية كالرشوة و توظيف الأقارب من غير ذوي المؤهلات و الخبرات... و ما إلى ذلك."³

ويعرفه JOSEPH NYE : " سلوك مخالف للواجب الرسمي :

- بسبب المصلحة الشخصية مثل العائلة أو القرابة أو الصداقة.

- الاستفادة المادية أو استغلال المركز.

- مخالفة التعليمات لغرض ممارسة النفوذ و التأثير الشخصي و يدفع هذا السلوك إلى استعمال الرشوة أو المكافأة لمنع عدالة أو موضوعية شخص معين في مركز محترم و كذلك يشتمل على سوء استخدام المال العام مثل التوزيع غير القانوني للموارد من أجل الاستفادة الخاصة."

= مصر، 2012، ص 59،60

¹ - د. عادل السن، آليات المال العام والحد من الفساد الإداري، آليات مكافحة الفساد والرشوة في الأجهزة الحكومية العربية، الطبعة الأولى، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية مصر، 2010، ص 194.

² - د. عادل السن، المرجع السابق، ص 194.

³ - محمد صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب بالرياض السعودية، 1994، ص 38

كذلك يؤكد NATHANIEL LEFF أن الفساد الإداري: "تقليد غير قانوني يستخدم من قبل الأفراد و الجماعات للتأثير على النشاطات البيروقراطية ، و يتجسد الفساد الإداري عن طريق ظهور مؤشرات تدل على أن هذه الجماعات تسهم في عملية اتخاذ القرارات بشكل أكبر مما يجب أن تكون عليه الحالة الطبيعية." أما CARL FRIEDRICH فيرى أن الفساد الإداري يحصل عندما يقيم صاحب السلطة و الذي تكون عنده مسؤولية القيام بنشاطات وظيفية في مكتب رسمي تحت تأثير المادة أو مكافآت أخرى غير مشروعة و التي تؤثر على اتخاذ قرارات في صالح الجهة التي قدمت المكافآت و بذلك ينتج عنها الإضرار بالموظفين و مصلحتهم.¹

في حين نجد محمد حسن قدرى يعرف الفساد الإداري بأنه استخدام السلطة العامة أو المنصب الحكومي من أجل تحقيق فائدة أو منفعة شخصية، نتيجة مخالفة القوانين و اللوائح و معايير السلوك الأخلاقي ، و يرى بأنه يدخل تحت هذا المفهوم كم عريض من الأفعال التي تؤثر سلبا على النظم السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية و ميز بين ثلاث مفاهيم للفساد الإداري:

1- المفهوم الأول: يربط الفساد الإداري بممارسة الوظيفة الإدارية و الانحراف على أصولها، فالفساد يتحقق بعدم قيام الموظف بعمل من صميم واجبه القيام به أو الامتناع عن القيام بعمل هو من صميم مسؤولياته الوظيفية، إذا كان من أجل تحقيق منفعة شخصية.

2- المفهوم الثاني : يربط الفساد الإداري بحركة السوق، فهو يعتبر الفساد الإداري مؤسسة غير رسمية يستخدمها الأفراد لإنجاز معاملاتهم الإدارية داخل الأجهزة الإدارية، و نتيجة زيادة الفساد الإداري و نفوذ هؤلاء الأفراد تصبح الوظيفة العامة جزءا من السوق و يصبح الموظف الفاسد مرتبطا بحركة العرض و الطلب و بقدرته على الاستفادة من أصحاب المصلحة.

3- المفهوم الثالث: يربط الفساد الإداري بخدمة المصلحة العامة أو التنكر لها، فيعد الموظف فاسدا إذا قدم مصلحته الشخصية على المصلحة العامة، سواء كان الدافع لذلك هو طمعه في الانتفاع من سلطة وظيفته أو حاجته المادية لقضاء متطلباته لعدم كفاية دخله.²

¹ - محمد صلاح الدين فهمي محمود، المرجع السابق، ص 26، 27.
² - محمد حسن قدرى، الفساد الإداري، مجلة الفكر الشرطي، المجلد الرابع عشر العدد 54، الامارات العربية المتحدة، 2005، ص 146، 147.

و عرف ويلسن و دامينا (WILSON AND DAMANIA) الفساد الإداري: "استخدام الوظيفة العامة لتحقيق مصالح شخصية"، و يعرف أوسترفيلد (OSTEFELD) الفساد الإداري بأنه :

1- الأعمال التي يمارسها أفراد من خارج الجهاز الحكومي و تعود بالفائدة على الموظف العام لإغرائه للسماح لهم بما يلي :

أ- التهرب من القوانين والسياسات المعمول بها.

ب- إجراء تغيير في القوانين والسياسات، سواء باستحداث قوانين جديدة أو بإلغاء قوانين قائمة لتمكينهم من تحقيق مكاسب مباشرة و فورية.

2- الأعمال التي يقوم بها العاملون في الجهاز الحكومي، بهدف الحصول على مكاسب لهم ولعائلاتهم و أصدقائهم، و ذلك من خلال استخدام مواقعهم:

أ- طلب أو قبول منافع لعم من الأفراد مقابل تقديم خدمات مباشرة و فورية.

ب- استحداث أو إلغاء قوانين أو سياسيات تتحقق عن طريقها مكاسب مباشرة لهم.¹

و يعرفه أحمد الرشيد: "الفساد الإداري هو سلوك بيروقراطي منحرف يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير شرعية و بدون وجه حق".²

و يعرف الدباغ وزيدان الفساد الإداري بأنه: "سلوك منحرف يترتب عليه ارتكاب مخالفات ضد القوانين والتعليمات النافذة داخل الجهاز الإداري الحكومي لتحقيق أهداف خاصة كالأطماع المالية والمكاسب الاجتماعية، تسبب في عدم تحقيق الجهاز الإداري أهدافه بتقديم خدمات للجمهور بكفاءة و فاعلية و يؤكد نور أنه يجب عدم النظر إلى أن الفساد الإداري مجرد خروج عن القواعد القانونية السائدة في المجتمع، ذلك أنه من الممكن أن النظام القانوني نفسه يكون ذا طابع فاسد يسمح بممارستها هذا الفساد لكون هذه القواعد من صنع الطبقة المسيطرة. أما الرشيد فيعرف الفساد الإداري بأنه: "تصرف و سلوك وظيفي سيء و فاسد خلاف الإصلاح هدفه الانحراف و الكسب الحرام و الخروج على النظام لمصلحة شخصية." و يعرف الشيخلي الفساد الإداري بأنه: "المتاجرة بالوظيفة و امتيازاتها و استغلال النفوذ لغير الأغراض القانونية الموجودة لأجلها.

أما الجويبر فيرى الفساد الإداري بأنه: "انحراف العملية الإدارية وانحراف المديرين باتجاه الخطأ بشكل متعمد ومقصود وذلك لتحقيق مأرب خبيثة".³ فيما يرى أحمد صقر

¹ - عبد الرحمان بن أحمد هيجان، الفساد و أثره في القطاع الحكومي، جامعة نايف للعلوم الأمنية السعودية، 2003، ص 543.

² - أحمد الرشيد، الفساد الوجه القبيح للبيروقراطية، مطبوعات الشعب مصر، ص 12.

³ - خالد بن عبد الرحمان بن حسن بن آل الشيخ، المرجع السابق، ص 21، 22.

عاشور أن الفساد الإداري يتعلق بسلطات العاملين في الأجهزة العامة للدولة، خاصة الجهاز الحكومي، حيث يتعلق بانحراف الذين يمسون بمقاليد السلطة داخل هذه الأجهزة بغية تحقيق منافع ومصالح شخصية في ظل ضعف الرقابة و الضوابط على ممارستها.¹ أما بلال أمين زين الدين الفساد الإداري: "هو إخلال الموظف العام بواجبات وظيفته أو ارتكابه فعلاً أو امتناعاً يمس صفته كموظف عام".²

يمكن القول أن الفساد الإداري هو إتباع سلوك مخالف للقوانين، من خلال استغلال الموظف العام لموقعه و صلاحياته عن طريق قيامه بالأفعال البيروقراطية المنحرفة، و هو الفساد الذي ينشأ عن سوء التخطيط و تغليب المصالح الفردية على حساب المصالح العامة.³ و هو ما يتعلق بمجمل الانحرافات الإدارية و الوظيفية و التنظيمية الصادرة عن الموظف العام أثناء تأديته لمهام وظيفته و التي تتعلق بصفة أساسية بالعمل و حسن انتظامه و ناتج عادة عن الخلل في المنظومة التشريعية والقوانين والضوابط .

كما يمكن القول أن الفساد الإداري هو السلوك البيروقراطي المنحرف الذي يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير شرعية وبدون وجه حق، و يعرف الفساد الإداري أيضا باستغلال المنصب لتحقيق أهداف شخصية على حساب المصالح العامة و سوء استخدام الموارد العامة لتحقيق مصلحة أو منفعة شخصية دون وجه حق.

و يعتبر الفساد الإداري أشد صور الفساد تأثيراً وخاصة في المجتمعات النامية، و من أخطر صور الفساد الإداري الاختلاس أو الاستيلاء على أموال الدولة إضافة إلى قبول الرشوة لتدخل في الثروات الخاصة لموظفي الدولة بهدف تسهيل إنهاء مصالح المواطنين. و الفساد الإداري ينطوي على مجموعة من العناصر تتمثل في:

- 1- سلوك غير سوي مخالف للقانون واللوائح والتنظيمات و الأخلاق.
- 2- الفاعل هو الموظف العام بالحكومة أو شركات قطاع الأعمال.
- 3- هدف الفساد هو تحقيق مصلحة خاصة للموظف أو لذويه على حساب المصلحة العامة كما قد تكون المصلحة الخاصة مادية أو أدبية.

¹ - أحمد صقر عاشور، مكافحة الفساد في الدول العربية اشكالية البحث والقياس، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد، منشورات المنظمة العربية لمكافحة الفساد لبنان، ص 62 .

² - بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الاداري في الدول العربية والتشريع المقارن مقارنة بالشريعة الاسلامية، الطبعة الثانية، دار الفكر الجامعي، مصر، 2012، ص 99 .

³ - محمد الأمين البشري، المرجع السابق، ص 48.

4- خطر الفساد هو الإضرار بالمصالح الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية أو الثقافية للمجتمع.¹

هذا و يتضح من العناصر السابق ذكرها، ارتباط وقوع الفساد الإداري بالموظف العام ، لذلك وجب تحديد مفهوم الموظف العام و بالرجوع الى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، نجد أنها أعطت تعريفا محددًا للموظف العام ، فنصت في المادة الثانية (أ) منها أنه :

1- يقصد بتعبير الموظف العمومي أي شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء أكان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته.

2- كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتا، وظيفة وكالة بأجر أو بدون أجر ، ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها ، أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية.

3- كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

- موظف عمومي أجنبي كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا لدى بلد أجنبي، سواء كان معينا أو منتخبا، وكل شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي، بما في ذلك لصالح هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية.

- موظف منظمة دولية عمومية كل مستخدم دولي أو كل شخص تآذن له مؤسسة من هذا القبيل بأن يتصرف نيابة عنها."

و الفساد الإداري يترافق مع ضعف المساءلة الحقيقية و ضعف شفافية أعمال الدولة من حيث الإفصاح عنها و منح صلاحيات كبرى للموظفين العموميين مضافا إليها انخفاض الكثير من دخولهم بما لا يتناسب و ضمان حياة و عيش كريم لهم مما يؤدي إلى استخدامهم للصلاحيات بسلوك غير أخلاق يجعلهم يستغلون تلك الصلاحيات لتحقيق المنافع الشخصية التي تفسر على أنها فساد إداري.²

¹ - عن بحث دينا جابر محجوب، الفساد بين اتفاقية الأمم المتحدة وواقع مصر العملي، منشور في شبكة المعلومات الدولية.

² - عماد صلاح الدين، المرجع السابق، ص 27 .

و تشير أدبيات الفكر الإداري إلى أن هناك ثلاثة مناهج فكرية رئيسية تتناول الفساد الإداري وهي: المنهج القيمي، المنهج المعدلين، و منهج اللامعدين.

1. **المنهج القيمي (MORAL METHOD)**: من أنصار هذا المنهج دويل DOBEI و كايدن CAIDEN و يعرف الأول الفساد الإداري على أنه: "القصور القيمي عند الأفراد الذين يجعلهم غير قادرين على تقديم الالتزامات الذاتية المجردة التي تخدم المصلحة العامة." أما الثاني فيعرفه على أنه: "فقدان السلطة القيمية و بالتالي إضعاف فاعلية الأجهزة الحكومية". ومن الأمثلة على الاعتماد على هذا المعيار - في الأدبيات العربية - التعريف الذي وضعه عاصم الأعرجي من أن الفساد: "القصور القيمي عند الأفراد الذي يجعلهم غير قادرين على تقديم الالتزامات الذاتية المجردة التي تخدم المصلحة العامة." و التعريف الذي وضعه ابراهيم شهاب للفساد بأنه: "أزمة خلقية في السلوك تعكس خلافا في القيم، و انحرافا في الاتجاهات عن مستوى الضوابط و المعايير التي استقرت زمنا أو تشريعيا في حياة الجماعة و شكلت البناء القيمي في كيان الوظيفة العامة"¹ و بشكل عام يؤكد أنصار هذا المنهج على أن الفساد الإداري هو نتيجة لانحراف قيمي يتخذ شكل سلوكيات منحرفة عن النظام العام، تستهدف إبعاده عن هدفه الحقيقي لتحقيق أهداف ومصالح شخصية.² غير أن هذا المنهج واجه العديد من الانتقادات من أهمها:

- لم يحدد مستوى النظام القيمي الذي قد يتم الانحراف عنه، فهو عالمي مقرر ومعترف بشرعيته على نطاق واسع أم هو أي نظام قيمي مطبق في أي مجتمع، فإذا كان النظام عالميا تبرز صعوبة تحديد أسسه و معالمه بصورة دقيقة أما إذا كان المقصود أي نظام قيمي ملتزم من قبل المجتمع فهنا تبرز مفاهيم نسبية متغيرة بسبب وجود فوارق بين النظم القيمية الملتزمة من قبل الأجهزة الإدارية في دول العالم.

- عدم ثبات مفهوم القيم و نسبيته و صعوبة التحقق منه، و بموجب هذا المنهج فإن الانحراف القيمي المتجسد بشكل سلوكيات منحرفة عن النظام السلوكي المعتمد و التي تمارس داخل الجهاز الإداري تؤدي إلى بروز ظاهرة سلبية يطلق عليها الفساد الإداري.³

¹ - آدم نوح على معاينة، مفهوم الفساد الإداري ومعاييرته في التشريع الإسلامي، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 21، العدد الثاني، 2005، ص 420 .

² - د. هاشم الشمري ود. ايثار الفتلي، المرجع السابق، ص 26 .

³ - بلال خلف السكارنة، المرجع السابق، ص 21 .

2. منهج المعدلين الوظيفيين (REVISIONIST OR FUNCTIONALISTS)

(METHOD) : ظهر هذا المنهج في ستينيات القرن العشرين على أنقاض المهج القديم، و من أنصاره (GERALD E. CAIDEN) و (NAOMI J. CAIDEN) فهما مرة يعرفان الفساد على أنه : " السلوك المنحرف عن الواجبات الرسمية محاباة لاعتبارات خاصة كالأطماع المالية و المكاسب الاجتماعية أو ارتكاب مخالفات ضد القوانين لاعتبارات شخصية ". و مرة أخرى يعرفانه على أنه : " الحالة التي يدفع فيها الموظف نتيجة لمحفزات مادية أو غير مادية، غير قانونية للقيام بعمل لصالح مقدم المحفزات و بالتالي إلحاق الضرر بالمصلحة العامة ". و ينظر أنصار هذا المنهج للفساد نظرة ايجابية، فهم يؤكدون على أن الفساد هو حالة مرحلية تدمر نفسها بنفسها ، فهو يظهر في مرحلة النضوج الأولى للمجتمع، و يزول عند اكتمال حالة النضوج والتطور.¹

و قد تعرض هذا المنهج لعدة انتقادات أهمها:

- إن حدوث ظاهرة الفساد الإداري ليس بالضرورة أن يكون مرتبطا بحوافز غير مشروعة تقدم من قبل أطراف أخرى فقط بل قد يكون السبب في حدوثها اندفاعات ذاتية عند الموظفين تكون لصالحهم.
- إن ظاهرة الفساد الإداري قد لا يعود سببها الرئيسي قصور و نواقص في قواعد العمل الملزمة في الأجهزة الإدارية و إنما قد تعزى إلى أسباب أخرى مثل الجوانب القيمية.²
- إن الفساد لا يظهر فقط في الدول النامية و إنما قد يظهر أيضا في الدول المتقدمة.

3- المنهج المعاصر منهج اللامعدلين أو ما بعد الوظيفي (NON- REVISIONIST

OR POST FUNCTIONALISTS METHOD):

و من تسمياته أيضا منهج ما بعد المعدلين، وقد ظهر هذا المنهج في سبعينات القرن العشرين ويمثل عودة إلى المنهج القديم (المنهج القيمي) باعتبار الفساد الإداري ظاهرة سلبية. إن أنصار هذا المنهج يضعون استراتيجية متعددة الاتجاهات للتعامل مع خطر الفساد قائمة على أساس تنمية الوعي المجتمعي العام من خلال خلق جو مفعم بما يعرف بعدالة المجتمع.

¹ - د. هاشم الشمري ود. ايثار الفتلي، المرجع السابق، ص27 .
² - بلال خلف السكارنة، المرجع السابق، ص22.

كما ويذهب هذا المنهج في تصويره إلى أبعد من تصور المعدلين، فالفساد الإداري حسب منهج ما بعد المعدلين ظاهرة لا تقتصر فقط على الممارسات الفردية و إنما تأخذ طابعا تنظيميا يعمل على تكريس النفس و الاستمرار و ليس التفاني الذاتي مع حركة تقدم المجتمع.¹ و عليه فإن الفساد الإداري ظاهرة سلبية تنفشي داخل الأجهزة الإدارية لها أشكال عديدة تتحدد تلك الأشكال نتيجة للثقافة السائدة في المجتمع و المنظمة و النظام القيمي و تقترن بمظاهر متنوعة كالرشوة و علاقات القرابة و الوساطة و الصداقة تنشأ بفعل مسببات مختلفة هدفها الأساسي و غايتها الرئيسية إحداث انحراف في المسار الصحيح للجهاز الإداري لتحقيق أهداف غير مشروعة فردية أو جماعية .

و توصف ظاهرة الفساد بأنها:

- ظاهرة سيئة تؤدي إلى إساءة استعمال السلطة الرسمية و مخالفة الأنظمة و القوانين و المعايير الأخلاقية .
- ظاهرة تؤثر على أهداف المصلحة العامة نتيجة لتأثيرها السلبي في النظام الإداري.
- ظاهرة نتجت عن انحرافات سلبية و بالتالي فهي ستولد إفرزات سلبية على النظام الإداري قد يتحمل أعباءها الموظفون والجمهور .
- ظاهرة سلبية قد تحدث بشكل فردي أو جماعي.
- ظاهرة تهدف إلى إحداث انحراف في المسار الصحيح للنظام الإداري لتحقيق أغراض غير مشروعة.
- ظاهرة سلبية قد تحقق عوائد غير شرعية للشخص الذي يمارسها و ليس بالضرورة أن تكون هذه العوائد مالية.²

إن تعدد مفاهيم الفساد الإداري لا يعني أن مضامينه و معانيه و أبعاده ما زالت غامضة و يختلف عليها، و بالتالي تخلق فكرة أن أمر محاربه و التصدي له ليس سهلا بل ليس ممكنا و لكن على العكس فإن التعميق الأكاديمي و التنظير المنهجي بالإضافة للتفريق بين الفساد النابع من طبائع الأشياء أو استعدادات البشر و بين الإفساد الذي ما هو إلا نتيجة للضغوط والمتغيرات البيئية، سيمكن الأنظمة السياسية والهيئات القضائية والمتخصصون والمهتمين ببرامج الإصلاح من تبني الاستراتيجيات الوقائية الشاملة والمانعة كبديل للجهود القضائية والأمنية العلاجية المهمة بأساليب كشف الفساد.

¹ - د. هاشم الشمري ود. ايثار الفتلي، المرجع السابق، ص 28
² - بلال خلف السكارنة، المرجع السابق، ص 23 .

و عليه فإن الفساد الإداري سلوك منحرف عن الواجبات الأساسية للعمل، ينجم عنه حصول صاحب السلطة على مصالح شخصية على حساب المصلحة العامة. و هو لا يقتصر على قطاع معين بل قد يمتد الى أبعد من ذلك فيشمل جميع القطاعات.¹

الفرع الثاني: الفساد السياسي

إن الفساد السياسي يعتبر من أخطر صور الفساد على الإطلاق لما له من تأثير واسع على بقية القطاعات، و سوف نتطرق إلى مختلف التعاريف التي جاءت بصدد، ثم دراسة مختلف صور الفساد السياسي.

أولاً: تعريف الفساد السياسي

ظاهرة الفساد السياسي يمكن تناولها باعتبارها ظاهرة مركبة تختلط فيها الأبعاد القانونية و الأبعاد المتعلقة بالوظيفة العامة و المصلحة العامة و الرأي العام، و وفقاً لهذه النظرة فإن الفساد السياسي يمكن تعريفه بأنه نمط من أنماط السلوك السياسي يقوم به المسؤول أو صاحب المنصب العام أو الموظف العام و يهدر من خلاله بعض القيم و الضوابط التي تحكمه في أداء عمله سواء وقع ذلك تحت طائلة القانون أم لا و سواء خالف توقعات الرأي العام أم لا و في جميع الأحوال فإن الهدف من ذلك هو حصول الموظف العام على منفعة ذاتية أو معنوية لما يتعارض مع مقتضيات المصلحة العامة.²

يعرف الفساد السياسي بأنه إساءة استخدام السلطة من قبل القادة السياسيين من أجل تحقيق الربح الخاص وزيادة قوتهم و ثروتهم ولا يحتاج الفساد السياسي دفع الأموال مباشرة بل قد يتخذ شكل تجارة النفوذ لمنح الأفضليات التي تسم الحياة السياسية والديمقراطية . و يشمل الفساد السياسي مجموعة من الجرائم التي يرتكبها القادة السياسيون عبر توليهم مناصبهم الرسمية أو بعد تركهم لها، وتختلف هذه الجرائم عن التجاوزات الإدارية التي يرتكبها الموظفون الرسميون الذين يمثلون خدماً للمصلحة العامة. و يشكل الفساد السياسي عقبة أمام الشفافية في الحياة العامة، كما يشكل فقدان الثقة بالسياسيين والأحزاب السياسية تحدياً قوياً لقيم الديمقراطية.³

¹ - د. هاشم الشمري ود. ايثار الفتلي، المرجع السابق، ص 29 .

² - إكرام بدر الدين، الفساد السياسي النظرية و التطبيق، دار الثقافة العربية القاهرة مصر، ص 18 .

³ - أحمد مصطفى محمد معبد، الآثار الاقتصادية للفساد الإداري، طبعة أولى، دار الفكر الجامعي مصر، 2012، ص

و يعد الفساد السياسي من أخطر أشكال الفساد باعتباره يتعلق بمجمل الانحرافات المالية و مخالفة القواعد و الأحكام التي تنظم عمل المؤسسات المالية السياسية بالدولة، و رغم اختلاف أنظمة الحكم من ديمقراطية و ديكتاتورية إلا أن انتشار الفساد في كل من النظامين رهن بنظام الحكم الفاسد غير الممثل لمطالب الشعب و غير خاضع للمساءلة الفعالة من قبلهم.¹ و يؤدي الفساد السياسي إلى عدم الاستقرار السياسي و سلب حقوق و حريات المواطنين العامة فضلا عن إتباع سياسات تنموية فاشلة، و كل ذلك يؤدي إلى تدهور الأوضاع فتزداد جرائم استغلال النفوذ، التعيين بدون مؤهلات، و مخالفة القوانين و الأعراف، فضلا عن طبيعة البناء الحكومي الذي يشجع على انتشار الفساد البيروقراطي.² و قد حظي موضوع الفساد السياسي بكثير من الاهتمام من قبل الباحثين والمفكرين و عليه وجدت العديد من التعريفات، فيعرفه H.A.BARAZ في بحثه سييسولوجيا الفساد: " إن الفساد السياسي هو المرادف للقوة التعسفية أي بمعنى استعمال القوة لتحقيق غرض يختلف عن الغرض الذي على أساسه تم منح هذه القوة" التي يطلق عليها مصطلح ABUSE OF POWER و الصفة المميزة لها هي ممارسة السلطة الرسمية تحت ستار المشروعية القانونية أي التظاهر بالمشروعية والتطابق مع القانون، إلا أن الغرض من هذه الممارسة ليس تحقيق ما تنص عليه القوانين أي المصلحة العامة و إنما تحقيق المصلحة الخاصة للقائم بهذه الممارسة.

فيما يرى صومئيل هنتغتون SAMUEL HINTIGHION " أنه الوسيلة لقياس مدى غياب المؤسسات السياسية الفاعلة" أي أنه عرف الفساد من خلال وجود المؤسسات السياسية أو عدمها أي الربط بين التنمية السياسية والفساد³، في حين أن هناك من الباحثين من ربط مفهوم الفساد السياسي بما تقوم به النخب الحاكمة و ما يجمعها من مصالح، حيث يعرف باديلو J.G PADIOLEAU الفساد السياسي: " المصالح المتبادلة بين النخب السياسية"، و هو بهذا يبرز أهمية علاقات العرض والطلب بين النخب السياسية و الإدارية والقوى المالية، و نرى أن هذا الباحث قد ذهب إلى تعريف الفساد السياسي من خلال الواقع، و ذلك من خلال تحديده للسلوكات المنحرفة الأكثر احتيالا في مختلف الأنشطة التي ترتبط باتخاذ القرار سواء كان ذلك على المستوى العام أو الخاص.

¹ - عن بحث دينا جابر، المرجع السابق، ص 6.

² - صلاح مناور الحجيلي، بعض العوامل المؤثرة في الفساد الإداري بالجمارك، رسالة ماجستير، معهد الدراسات العليا قسم العلوم الاجتماعية، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية الرياض السعودية، 2001، ص 33

³ - عماد صلاح الدين المرجع السابق، ص 36

أما ميني MENEY فيعرف الفساد السياسي بأنه: "شكل للتبادل الاجتماعي السري، يعتمد من خلاله من يمسكون بزمام السلطة السياسية و الإدارية إلى تقدير سلطات اتخاذ القرار أو النفوذ التي يمارسونها، بمقتضى تفويض أو وظيفة ما تقديرا ماديا." و ما يلاحظ على هذا التعريف سمة الغموض الذي يكتنف هذا العقد و شروط التبادل.¹

في حين يعرفه د. جلال عبد الله معوض: "أنه السلوك القائم على الانحراف عن الواجبات الرسمية المرتبطة بالمنصب العام، سواء كان هذا المنصب يتم بالانتخاب أو بالتعيين في سبيل تحقيق مصلحة خاصة، سواء أكانت هذه المصلحة شخصية مباشرة تتعلق بشاغل المنصب أو عائلية أو طائفية أو قبلية، و سواء أكانت هذه المصلحة تتعلق بمكاسب مادية أو غير مادية ، و ذلك من خلال استخدام إجراءات أو الالتجاء إلى تعاملات تخالف الشرعية القانونية." أما عماد صلاح عبد الرزاق في كتابه الفساد و الإصلاح يعرف الفساد السياسي: "الخرق الواضح لقيم النزاهة في أداء الواجب الرسمي عن طريق استخدام اللاحق على أنه حق، و تحقيق الإثراء على حساب الغير، و على حساب المال العام، أنه استغلال النفوذ للاعتداء على قدسية القانون من خلال العلاقات الشخصية و قيم التمييز العرقية، بحيث تكون المحسوبية والمحاباة دليل عمل لأصحابه."²

و يعرفه أيضا عمر الحسن: "الفساد السياسي هو انحراف عن الواجبات الرسمية، التي ترتبط بالمنصب العام، الذي يكون بالانتخاب أو بالتعيين، من أجل تحقيق مصلحة خاصة، شخصية كانت أو عائلية أو فئوية، أثناء ممارسة الحكم والسلطة."

أما إكرام بدر الدين يعرف الفساد السياسي: "نمط من أنماط السلوك السياسي ، يقوم به المسؤول أو صاحب المنصب العام ويهدر من خلاله بعض القيم والضوابط التي تحكمه في أداء عمله سواء وقع ذلك تحت طائلة القانون أم لا، و سواء خالف توقعات الرأي العام أم لا، في سبيل الحصول على منفعة ذاتية مادية كانت أو معنوية، بما يتعارض مع المصلحة العامة." و يظهر من خلال هذين التعريفين أن عمر الحسن و إكرام بدر الدين حاولا تجنب الانتقادات التي وجهت للتعريف السابقة.³

و ذهبت المنظمة العربية لمكافحة الفساد إلى أن الفساد السياسي هو الفساد الذي يتعلق بالإخلال و الانحراف في توزيع السلطة، و المسألة المتعلقة بنظام الحكم و المؤسسات

¹ - بيبير لاکوم، الفساد، ترجمة سوزان خليل، بدون طبعة، الهيئة المصرية للكتاب، مصر، 2009، ص 37.

² - عماد صلاح الدين المرجع السابق، ص36.

³ - عبدو مصطفى، تأثير الفساد السياسي في التنمية حالة الجزائر (1995-2006) منكرة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية جامعة العقيد الحاج لخضر جامعة باتنة، 2005-2007

السياسية و تداول السلطة، و المسألة التي يخضع لها نظام الحكم أمام الجماهير و المواطنين، و حريات المشاركة و التعبير و التنظيم و الرقابة التي تتمتع بها و تمارسها هذه الجماهير، و يترتب عن اختلال منظومة السلطة و المسألة السياسية إمكانية تحقيق النخب السياسية المتمسكة بسلطات الحكم على منافع شخصية بعيداً عن المسألة العامة، أو الجماهير لممارستها.¹

و يتمثل التعريف الواسع و الأكثر شيوعاً للفساد السياسي في إساءة استخدام السلطة السياسية لتحقيق مكاسب خاصة بهدف الحفاظ على أو تعزيز الموقع في السلطة أو لإثراء الذات أو لكليهما. و يعزى الفساد السياسي إلى أولئك الذين يتولون عملية صنع القرارات السياسية الخاصة بالقوانين والتشريعات، و تخصيص الموارد الأساسية للدولة، و من بين الأشكال المألوفة للفساد السياسي شراء الأصوات، تزوير الانتخابات، القيام بحملات سياسية، تمويل الأحزاب بصورة غير قانونية وغير نزيهة، و سوء استخدام الممتلكات العامة في العملية السياسية.²

و قد عرفت الأمم المتحدة الفساد السياسي بأنه استغلال السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة، أو هو تغليب مصلحة صاحب القرار على مصالح الآخرين، فمتى تم تقديم المصالح الخاصة لصانعي القرار على مصالح العامة كان ذلك دليلاً على وجود الفساد السياسي، و من المؤكد أن جرائم الفساد السياسي رغم الضبايات التي تغطي عليها، و رغم دعوات الشفافية التي تقف لها بالمرصاد، تظل محورا وعاملا من العوامل المساعدة على انتشار كافة أنماط جرائم الفساد الأخرى والجرائم التنظيمية.³

و يؤكد FISMAN على العلاقة الطردية بين الفساد السياسي و ارتفاع معدلات الفساد في دوائر الحكومة والقطاع العام و تعدد صورته، و انتشار الوساطة و المحسوبية من جهة، و بين النظم السياسية المعتدلة وانخفاض معدلات الفساد، حيث الصحافة الحرة وكشف الفساد و المفسدين و المساءلة من خلال قوانين صارمة و دقيقة و قيم أخلاقية و دينية يتم تطبيقها على نحو متوازن و عادل بين كافة المواطنين. و يشير KNACK إلى العلاقة ما بين قيم الشخص و قيم البيئة التي يعيش فيها و بين تبنيه لمنظومة من الأبعاد و التصورات الاقتصادية المتوازنة أو غير المتوازنة، و ارتباط أنشطة الفساد في المجتمع إلى حد كبير

¹ - أبوسوليم أحمد محمود نهار، مكافحة الفساد، الطبعة الأولى، دار الفكر، الأردن، 2010، ص 18.

² - الفساد والتنمية، منشورات الأمم المتحدة، ص 8.

³ - محمد الأمين البشري، المرجع السابق، ص 50.

بنظام العدالة الاجتماعية التي تمثل أحد العوامل المهمة في إبراز هذه الأنشطة، و لاشك أن الفساد يستشري بصورة ملحوظة في معظم النظم السياسية التي يسيطر عليها أفراد يسيئون استغلال سلطاتهم، و أن هذه الإساءة تمثل نمطا من السلوك المنحرف بحافز معين و هو بالتحديد الكسب المادي على حساب المواطنين أو المصلحة العامة، فالفساد من وجهة نظره يمثل انتهاكا للمعايير القائمة الرسمية و غير الرسمية وضمانا لاعتبارات الفرد الذي يرتكب الفساد.¹

ثانيا: صور الفساد السياسي

و يظهر أن للفساد السياسي صورا متعددة، كفساد القمة، فساد الهيئات التشريعية و التنفيذية، إضافة إلى الفساد المتمثل في شراء الأصوات و تزوير الانتخابات و فساد الأحزاب السياسية، وهذا من خلال النقاط التالية:

1- **فساد القمة:** و هو أخطر أنواع الفساد، لارتباطه بقمة الهرم السياسي في كثير من أشكال النظم السياسية لانتفاع من يتولى القمة بالخروج عن حكم القانون بالمكاسب الشخصية التي تجني الثروات الطائلة.² و قد يطلق عليه في كثير من الأحيان اسم الفساد الرئاسي نظراً لارتباطه برأس الدولة و ترجع خطورة هذه الصورة إلى الدور المحوري الذي يحتله الرئيس في قمة الهرم السياسي.³ و عادة ما يستشري فساد القمة و يتسرب لمستويات أدنى التي تحتمي و تتستر بقياداتها المتواطئة معها، و من شأن الفساد السياسي أن يكتف من حجم الفساد و ثقله عموماً لذلك يسمى TOP-HEAVY CORRUPTION بسبب هيمنة العناصر الفاسدة على الثروات و الممتلكات العامة و تمتع أفراد هذه العناصر بالسلطات التي تمكنهم من استغلالها لمصالحهم الخاصة. و مع ذلك فإن ملفات الملوك و الرؤساء الجمهوريات و الوزراء المهتمين بالفساد تظل عادة مغلقة حتى موتهم أو الاطاحة بهم.⁴ و من أمثلة الفساد السياسي حالة رئيس هايتي السابق جان كلود دوفالبيه و الذي حمل معه عند هربه بالطائرة مبلغ 450 مليون دولار أخذها من خزانة الدولة و كان رصيده في المصارف الأجنبية قد بلغ قبل هروبه 500 مليون دولار و لذلك فقد وصف البعض حكومة

¹ - محمد الأمين البشري، المرجع السابق، ص52، 53.

² - عماد صلاح الدين، المرجع السابق، ص 87.

³ - حمدي عبد الرحمن حسن، المرجع السابق، ص 27.

⁴ - عامر الكبيسي، الفساد الإداري رؤية منهجية للتشخيص والتحليل و المعالجة، المجلة العربية للإدارة، مج 20، العدد الأول، جوان 2000، ص89، 90.

هايتي في عهد دوفالييه بأنها حكومة فاسدة يقوم أفرادها بتكديس الأموال في البنوك الأجنبية بدلا من القيام بمهام الحكم و الإدارة.¹

و شهدت الفلبين أيضا في عهد ماركوس مستواً عالياً من الفساد على المستوى الرئاسي فبينما كان ماركوس يهرب من الفلبين قدرت المخابرات الأمريكية أنه و عائلته أخذوا ما يقارب 3 مليار دولار أي حوالي نصف الميزانية السنوية للدولة، و قد أشارت تقارير لاحقة أن ثروة ماركوس تتراوح بين 30 مليار تتوزع بين مال نقدي و ودائع بنكية و مناجم نحاس ، قصور ، خيول، شركات و مجوهرات.

و تقدم المكسيك أيضا مثالا صارخا للفساد السياسي على مستوى الرئاسة حيث توجه نسبة كبيرة من القروض الخارجية التي تحصل عليها المكسيك إلى حسابات شخصية لكبار المسؤولين في البنوك الأجنبية و إن كان من الصعب تقدير الأموال المهربة على وجه التحديد.²

أما في أندونيسيا، قدرت اختلاسات الرئيس السابق سوهارتو ب 571 مليون دولار من الأموال العامة، و هو الذي حكم قرابة 32 سنة. و من ناحية أخرى نجد الكونغو في عهد سيسيسيكو مثالا لفساد القمة، حيث أضحى جهاز الدولة عنده مؤسسة للفساد و نهب الفائض الاقتصادي، فكان يسيطر على 17 بالمئة من إجمالي الميزانية القومية للدولة، فضلا على سيطرته على استثمارات الدولة و استخدامه أموال الدولة لرشوة العناصر المعارضة بغية خلق جماعة من المنتفعين لتدعيم و تأييد سلطاته، يضاف إلى ذلك سيطرته على غالبية أسهم شركات، بنك كينشاسا، شركة زائير لوكس للسلع الترفيه و الكمالية، ناهيك عن مجموعة فيلات في مختلف بقاع العالم.³

و تجمع هذه النماذج عن تحول منصب الرئيس من كونه يستهدف المصلحة العامة إلى منصب لتحقيق الثروة و المكسب الشخصي من خلال استغلال النفوذ و تلقي الرشاوى و العمولات و تكوين أرصدة طائلة، كما أن أغلب هؤلاء الرؤساء ينتمون إلى العالم الثالث و يتولون مناصبهم لفترة زمنية طويلة نسبيا و يتعدون عن الممارسة الحقيقية للديمقراطية، كما أن الفساد لا يقتصر على شخص الرئيس و إنما يتعداه إلى الزوجة والأولاد و الأقارب.⁴

¹ - مصطفى كامل السيد، صلاح سالم زرنوقة ، الفساد و التنمية الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية، مركز دراسات و بحوث الدول النامية ، جامعة القاهرة مصر، 1999 ، ص 234 .

² - إكرام بدر الدين، المرجع السابق، ص 36 و 37.

³ - عماد صلاح الدين، المرجع السابق، ص 37.

⁴ - إكرام بدر الدين، المرجع السابق، ص 38.

و الأمثلة عديدة في مختلف بقاع العالم نظراً لانتشار الفساد السياسي بصورة مخيفة حتى أدى الوضع إلى انفجار العديد من ثورات و الإطاحة بالعديد من الرؤساء و اتهامهم بمختلف جرائم الفساد. و عليه يمكن القول أن الفساد السياسي هو الأخطر من نوعه ، فإذا كانت المستويات العليا للدولة فاسدة فماذا كان حال مستويات الدولة الدنيا؟

2- فساد الهيئات التشريعية والتنفيذية : فساد الهيئات التشريعية و التنفيذية صورة أخرى من الفساد السياسي و هو فساد للمراتب التي تلي فساد القمة، من حيث الترتيب في هياكل سلطات الدولة،¹ حيث تشهد كثير من دول العالم فضائح لجوء أعضاء هذه الهيئات إلى استغلال النفوذ و مميزات الحصانة البرلمانية لمباشرة أنشطة غير مشروعة بتقاضي الرشاوى أو قبض عمولات من مستفيدين لتسهيل إصدار قرارات تشريعية تخدم مصالحهم أو للحيلولة دون إصدار قرارات معينة تقيد أعمالهم أو لتسريب معلومات سرية أو العمل على دعم مقترحات تشريعية تخدم حزب سياسي دون الاهتمام بالمصلحة العامة.

أما فساد الهيئات التنفيذية أو ما يطلق عليه بالفساد الحكومي، تم رصد العديد من الحالات نتيجة تقاضي بعض الوزراء أو كبار المسؤولين للرشاوى و العمولات أو اختلاسهم للأموال العامة ضمن آلية يطلق عليها الفساد الذاتي أو ما يعرف بالاستغلال المباشر لمناصبهم. و من أمثلة عن فساد الهيئات لتشريعية و التنفيذية، فساد أعضاء مجلس الشيوخ في عهد رئيس الفلبيني فرديناند ماركوس، و تجميعهم لثروات طائلة من خلال استغلال نفوذ لتعاطي أنشطة محظورة كنادي القمار، إدارة عمليات التهريب، و التستر على شبكات البغاء. أيضا ما حدث إبان عهد الرئيس الأمريكي كلينتون باستقالة النائب نيوت جنجرش رئيس الأغلبية الجمهورية في مجلس النواب بعد تسرب أنباء عن استغلاله لنفوذه و تهريه من الضرائب . يضاف إليها سلسلة استقالات الوزراء الألمان، حيث استقال وزير الاقتصاد جيوجتي موليمار سنة 1993 لاستغلاله منصبه بفتح جريدة لأحد أقاربه، استقالة هيايد بفار وزيرة شؤون المرأة لاستغلالها المال العام لتجديد ديكورات منزلها. بالإضافة إلى فضائح الفساد في روسيا في عهد الرئيس السابق يلتسن حيث كانت عملية اختيار الوزراء و إسقاط الثقة عنهم مرهون بالضغوط التي يتعرض لها هؤلاء المسؤولين من قبل كبار رجال الأعمال ذوي النفوذ الأمر الذي جعل تأثير الفساد كبير في هذا البلد.² فالفساد إذا ما تطرق إلى البرلمان يكون من

¹ - شريف أحمد الطباخ، أثر الفساد الحكومي في انتشار الجريمة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي الاسكندرية مصر، 2012، ص 74.

² - عماد صلاح الدين، المرجع السابق، ص 38 و 39.

السهل أن يوجد أيضا على مستوى الوزارة و على مستوى الأحزاب السياسية، و تكمن خطورته أيضا في صعوبة تطبيق العقوبات على أعضاء البرلمان نظراً لما يتمتعون به من حصانات برلمانية، فهذا كان من الأسباب التي دفعت الكثير إلى ارتكاب مثل هذه الجرائم من رشاي و اختلاسات و عمولات ، فلا يوجد عقاب لهذه السلطات.¹

و من صور ممارسة الفساد السياسي، ظاهرة اللوبي LOBBYISTS أي جماعات الضغط و التأثير. و هم جماعات من الأفراد المنتئين للاتحادات و للمنظمات الذين يبذلون جهودا تهدف إلى التأثير على أعضاء السلطة التشريعية لجعلهم يصوتون لصالح بعض المشروعات القانونية أو بعض السياسات أو يعارضونها تبعا لمصالحهم و مصالح الفئات التي يمثلونها دون اعتبار للمصلحة العامة أو مصلحة الغالبية. و يتم هذا التأثير عادة من خلال تنظيم الدعوات و إقامة الحفلات و تقديم الهدايا و جميع هذه الأنشطة أصبحت عرفا في عملية التأثير، يعبر عنها بمصطلح PS 4 الذي يعني: شراء الصوت PURCHASE، المحسوبية PATRONAGE، الضغط PRESSURE، و الإقناع PERSUASION.²

3- شراء الأصوات و تزوير الانتخابات و فساد الأحزاب السياسية و قضايا تمويل:

تشير الدراسات التي تناولت ظاهرة فساد الأحزاب و تزوير الانتخابات إلى أنها عرفت في العالم بأسره. و أن الفساد السياسي يكثر في الدول التي تحدد فيها الانتخابات المستقبل السياسي للأحزاب و النخب السياسية المختلفة و إمكانيات وصولها الى السلطة .

و من إحدى أهم صور الفساد السياسي هي مسألة شراء الأصوات، و مثل هذه الأنظمة تعتبر ديمقراطية بالاسم ، و قد لا يعترض الناخبون على أساليب السياسيين المالية في تسيير حملاتهم لأنهم ينتفعون من سخاء المرشحين، و يوجد تاريخ طويل لمثل هذه التصرفات في بريطانيا و الولايات المتحدة الأمريكية في القرن التاسع عشر ميلادي، و إن كانت إصلاحات في النظم الانتخابية للحد من عمليات الدفع للناخبين، و لكن هذه الممارسة بقيت معلما من معالم الانتخابات في الدول الأخرى . ففي ايطاليا يحاول الزعماء السياسيون الحصول على الأصوات ليس فقط من خلال صناديق الحملات، و لكن أيضا باستخدام موارد الدولة والمحسوبيات و الوظائف و جميع أنواع الامتيازات الحكومية التي تؤمن لهم شبكات من الالتزام بانتخابهم. و يحدث العديد من تبادل المنافع في اسبانيا، حيث لا تكفي موارد الأحزاب و الهبات والدعم الحكومي. و قد واصلت انتخابات 1996 في تايلندا إظهار

¹ - شريف أحمد الطباخ، المرجع السابق، ص75.

² - عامر الكبيسي، الفساد والعولمة تزامن لا توأمة، المكتب الجامعي الحديث مصر، 2005، ص 14 .

ممارسة قديمة من الدفع للناخبين مع تغيير أصلي شمل تقديم مكافآت بعد الانتخابات في حال نجاح المرشح. أما في كوريا واليابان، فبرر السياسيون بعد اتهامهم باستغلال الخزينة الحربية في حملاتهم الانتخابية إلى المتطلبات الانتخابية في بلادهم في الحصول على الهدايا و المكاسب الشخصية من المرشحين.

و هناك من ناقش مسألة تقديم الرشاوى على أنها منفعة للناخبين و ليس ما يدعو إلى القلق، غير أن ذلك يعد مغالطة كبيرة فبدلاً من أن تبنى الحكومة على مبادئ الديمقراطية، تصبح الحكومة مزيجاً من المنافع المتبادلة التي يستفيد منها من يملك أكثر الموارد و أقوى نفوذ سياسي.¹

أما في أفريقيا، و في السياق التسلطي الذي سبق التحولات الديمقراطية، لم تكن السلطة تتوفر على شرعية ذاتية حقيقية، و كانت الطريقة الوحيدة التي تفرض بها سلطتها هي ممارسة إعادة التوزيع ذات الطابع الزبائني القائم على المحاباة، فالإشراف السياسي و توزيع المنافع كانا ممارسين بصفة شاملة. و وجدت ورقة الانتخاب قيمة تجارية كانت قد اختفت في ظل الحزب الواحد و هكذا عادت إلى الظهور ممارسات الرشوة الانتخابية، فالرشوة تخرب الآليات الانتخابية و ليس مرد ذلك إلى رجال السياسة و حدهم، بل أيضا الناخبين الذين يطمحون إلى السخاء من قبل الناخبين إضافة إلى اللجوء إلى التسويق السياسي ، لهذا يمتلك الأغنياء والأشخاص الممولون حظوظ الفوز في الانتخابات و هذا يساعد الزعماء الموجودين في السلطة، ذلك لأنهم يستفيدون من الحصول المباشر على موارد الدولة. و عندئذ تجد الديمقراطية نفسها مخربة من الداخل.²

أما فيما يخص تمويل الحملات السياسية، فهذه مشكلة عويصة تثير العديد من التساؤلات، تتباين الأطر القانونية كثيرا في الحدود التي تضعها لمواجهة صفقات التبادل النفعية التي يقوم بها السياسيون. و حتى التبرعات القانونية التي تقدمها المصالح الغنية تشكل مصدراً للقلق في اعتبارها مصدراً للمحاباة ، فالقنات التي تمول المسؤولين المنتخبين تساهم في رسم العملية التشريعية، و قد تتوقع هذه الأخيرة معاملة خاصة حول مسائل فردية في تعاملها مع البيروقراطية أو في سعيها وراء العقود و المناقصات و إذا ما تضاربت مصالح

¹ - سوزان روز أكرمان، المرجع السابق، ص 246، 247 .
² - مام أداما قاي و آخرون ، مكافحة الرشوة رهانات و آفاق، كتاب جماعي تحت إشراف الجيلالي حجاج، منشورات كارتالا الجزائر، 2002، ص 12 و 13 .

هذه الفئات أو هؤلاء الأفراد مع المصلحة العامة فإن القيم الديمقراطية تتعرض للاختلال، و قد يقوم الناخبون بمعاينة مرشحيهم الذين يديرون اهتمامهم نحو مصالحهم الشخصية. و ما يشير إلى التبادل النفعي لهؤلاء السياسيين ومموليهم، مثلا ما حدث في كالورينا الشمالية عام 1997، قامت إحدى شركات الإنشاء التي لم تتحصل على مناقصة شق طريق مقابل تبرع قامت به لصالح حملة انتخاب الحاكم بطلب استرداد نقودها. و في أوائل القرن العشرين قامت بعض الشركات في كندا بإعطاء أموال للمرشحين السياسيين من أجل تمويل حملاتهم الانتخابية مقابل مساعدة هذه الشركات في الحصول على عقود حكومية، و قد أدى انكشاف الفضيحة إلى ظهور قانون يمنع مثل هذه التبادلات النفعية، و هذا لم يمنع من تكرار حدوثها. و في اليابان يتوقع السياسيون الحصول على نسبة من الصفقات مقابل الحصول على عقود للشركات المدعومة. و في ألمانيا، و في الثمانينات القرن العشرين، تم تقديم دفعات تحت غطاء تبرعات للأحزاب السياسية لم يمكن ينظر إلى مثل هذه التصرفات على أنها جريمة. و في اسبانيا، شملت الفضائح التي تم الكشف عنها في أوائل التسعينات من القرن العشرين سياسيين قاموا بجمع الأموال لصالح أحزابهم السياسية من البنوك و الشركات تحت غطاء وهمي من الأعمال الاستشارية.¹

لذلك هناك من يعرف الفساد السياسي بأنه: " الفساد الذي يرتبط بالتمويل غير المشروع و غير القانوني للحملات الانتخابية، و صياغة قوانين انتخابات لتحقيق مصالح خاصة، و تداخل المصالح المالية بين السياسيين والبيروقراطيين."²

و بعد نجاح هؤلاء المرشحين الفاسدين، يكون كل واحد منهم ملزما بالبحث عن السبيل الذي يمكنه من استعادة المبالغ التي أنفقها للوصول إلى موقعه و تدبير المبالغ الإضافية لإعادة انتخابه مرة أخرى. و من الطرائف الشعبية الشائعة حول المدة المناسبة لبقاء السياسيين في مواقعهم يقول المثل الهندي: " إن القيايين يحتاجون ثلاث سنوات على الأقل حتى يحققوا فرصتهم التي جاءوا من أجلها، فالسنة الأولى لتسديد الديون التي بذمتهم و التي دفعوها للوصول للمنصب، و السنة الثانية لتوفير ما يضمن العيش الرغيد لهم ولأسرتهم طيلة حياتهم، أما السنة الثالثة فتكون لجمع ما يكفي لدفعه للقضاة و للمحامين الذين سيبرؤونهم

¹ - سوزان روز أكرمان ، المرجع السابق ، ص 398 و 239 .
² - محمد أحمد درويش، المرجع السابق، ص 18، أيضا د. صلاح الدين حسن السيسى، المرجع السابق، ص 227 .

من تهم الفساد التي سيوجهها لهم من سيخلفهم.¹ و هكذا يسيء أدعياء الرقي و التقدم إلى الديمقراطية و يوظفونها لتصبح باباً مشرعاً للفساد، و ليصبح القادة المنتخبون شيوخا للفساد في أقطارهم و تتحول مجالس النواب إلى بؤر فساد، و هذا ما تؤكدُه الفصائح الموثقة التي تعلن بين الحين والآخر.

إضافة إلى الممارسات الفاسدة التي تمارسها الأحزاب، فالصراع بين الأحزاب في النظم التي تأخذ بالتعددية كثيراً ما يدفعها إلى انتهاج أساليب و وسائل غير مشروعة للإيقاع ببعضها، بينما تلجأ الأحزاب الحاكمة في النظم التي لا تأخذ بالتعددية إلى محاباة أعضائها و أنصارها و تفضيلهم في تولي المناصب القيادية و توزيع المغانم و المكاسب عليهم أو تستثنئهم من أداء الواجبات و الالتزامات التي تقع على عامة الناس بصورة أو أخرى، و هذه الممارسات تؤدي إلى إثارة الأشياء و تشجيع غير المنتمين للأحزاب إلى محاباة بعضهم البعض أو البحث عن سلوكيات دفاعية متخمة بالفساد وفقاً لقاعدة الفعل و رد الفعل المعاكس.²

و هكذا يتحول التنافس الانتخابي بين الأحزاب إلى حرب شرسة باستخدام أسلحة الصفقات و الوساطات و تخليص الأعمال، و العديد من الجرائم للفوز بهذه الحرب و هكذا يتحول العمل السياسي المبني على الرأي و الرأي الآخر إلى صفقة تجارية تريح كل الأطراف من ورائه.³

و مما تقدم يظهر أن الفساد السياسي من أخطر أنواع الفساد نظراً للتأثيرات السلبية على السياسة العامة للبلدان و أدائها الحكومي و تشويهها لمبادئ الديمقراطية و تفويضها للحقوق و الحريات العامة و سمو سلطة المال على الأخلاق، و الذي يؤدي حتماً إلى حدوث فوضى عارمة تحتاج إلى الكثير من الوقت و الجهد من أجل تحسين الصورة السيئة التي يقدمها السياسيون و التي تضر بالمجتمع ككل.

¹ - عامر الكبيسي، الفساد الإداري رؤية منهجية للتشخيص والتحليل و المعالجة، المرجع السابق، ص 92 .

² - عامر الكبيسي، المرجع أعلاه، ص 91 .

³ - أحمد شريف الطباخ، المرجع السابق، ص 76 .

الفرع الثالث: الفساد الاقتصادي

يعد الفساد الاقتصادي موضوعا مهما لدى باحثي العولمة و دارسي النظرية الاقتصادية، كما أصبح محط اهتمام و متابعة أهم المؤسسات الدولية و على رأسها البنك العالمي و مؤسسة الشفافية الدولية و عديد من الجمعيات، فلماذا شاع الاهتمام بظاهرة الفساد الاقتصادي؟ يرجع الاهتمام بظاهرة الفساد الاقتصادي إلى عدة مبررات، منها الفشل غير المتوقع للبرامج المالية التي أودعتها هيئات دولية كبيرة مثل البنك العالمي لدى الدول التي تمر بمصاعب اقتصادية حيث بينت آخر الدراسات أن جل هذه الدول تسيء استخدام هذه المساعدات الموجهة إلى التنمية و في كثير من الأحيان تطالها يد الفساد (في دراسة ميدانية على دولة أوغندا تبين أن 13% من ميزانية التعليم لا تصل إلى المدارس) . و لقد قدمت في براغ خلال الاجتماع السنوي للبنك العالمي أكتوبر 2000 عدة انتقادات لهذه المؤسسة بسبب مساعدتها المالية إلى دول معروفة بالفساد وهي روسيا ودول شرق أوروبا خلال التسعينات . وتثار حاليا تساؤلات واسعة داخل هذه المؤسسة بشأن الاستمرار في تقديم قروض لدول ساهمت القروض الخارجية بشكل أو بآخر في انتشار الفساد الاقتصادي بها. و قد أشار البروفسور روز أكرمان إلى هذه الاشكالية بقوله: " هناك بعض دول، حكوماتها غير مهتمة بالإصلاحات، يجب أن لا ترشح لمساعدات و قروض البنك الدولي." إضافة إلى ذلك، تنامي ظاهرة الفساد الاقتصادي في حد ذاتها و انتشارها على نطاق واسع ضمن رقعة الدول النامية و بين بعض الشركات الصناعية الكبرى ذاتها. و قد أكد هذه النتيجة استطلاعا أجراه البنك العالمي على 69 دولة و 3600 شركة. و بمجرد أن أثبتت المقاربات النظرية لعلم الاقتصاد العلاقة المفسرة بين تقدم الفساد و تخلف التنمية في الدول النامية سارعت الجهات المهتمة بالشأن التنموي إلى دق ناقوس الخطر وإلى اقتراح استراتيجيات محددة و مدروسة للحد من تنامي هذه الظاهرة و معالجتها.¹

يعرف الفساد الاقتصادي على أنه الحصول على منافع مادية و أرباح عن طريق أعمال منافية للقيم و الأخلاق و القانون، كالغش التجاري و التلاعب في الأسعار من خلال افتعال أزمات في الأسواق. و قد حدد EDELHRLZ تصنيفا للفساد كما يلي :

¹ - د. بشير مصطفى، الفساد الاقتصادي مدخل إلى المفهوم والتجليات، دراسات اقتصادية، مركز البصيرة للبحوث والدراسات الإنسانية، العدد السادس، دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر، 2005، ص 9، 10.

1- جرائم يرتكبها أفراد يعملون بشكل فردي بهدف الوصول إلى أهداف معينة كالتهرب الجمركي، و لذلك يسعون إلى إغراء موظفي الجمارك للتلاعب في التقديرات الجمركية أو غرض الطرف عن بعض السلع الواردة.

2- جرائم يرتكبها أفراد في إطار ممارستهم لمهنتهم و وظائفهم الرسمية و التي من خلالها يمتلكون سلطات داخل المؤسسات الحكومية و الرسمية عن طريق انتهاكهم لواجباتهم و للأمانة و الصدق الواجبين في العمل بارتكابهم لجرائم الرشوة والمحسوبية.

3- الجرائم المصاحبة لممارسة الأعمال الرسمية مثل جرائم ضد الحكومة و الغش في السلع و البضائع.

4- جرائم كبار الموظفين في المؤسسات الحكومية باعتبارها جرائم عمل و نشاطاً محورياً يدور في فلكه العديد من صور الجرائم، و التي يصعب ضبطها أو إدانتها، نظراً لما يتمتع به هؤلاء الموظفون من سلطات و علاقات اجتماعية و قانونية.

و بهذا يمكن القول أن الفساد الاقتصادي يستخدم للإشارة إلى السلوك الإجرامي الذي يرتكب لتحقيق دوافع اقتصادية و اجتماعية و سياسية من خلال كبار الموظفين الرسميين عند قيامهم بأعبائهم الوظيفية، عن طريق ارتكابهم لجرائم الرشوة و الاختلاس و التزوير، أو المساعدة في تقديم السلع والخدمات المشروعة بطريقة غير مشروعة مثل تجارة السوق السوداء.¹

و هناك من يرى أن الفساد الاقتصادي ينجم عن تركيز السلطة الاقتصادية في كيانات احتكارية تعمل على المستوى الكلي أو القطاعي ، و امتلاكها هامشاً تقديرياً واسعاً في القرارات التي تتخذها، مع ضعف الرقابة و المساءلة عليها، و يكون ذلك سواء كانت هذه الكيانات تابعة للقطاع العام أو القطاع الخاص، ففي الحالة الأولى تكون المشروعات و الهيئات العامة عرضة لفساد يبدها و إمكانياتها و التي هي في الأصل ملك للمجتمع ، و تحولها إلى ثروات خاصة لمن يديرها. و في الحالة الثانية، يكون الاقتصاد بأكمله أو قطاعات منه عرضة للسيطرة الاقتصادية التي تكون ضحيتها جماهير المواطنين (المستهلكين) الذين يشكلون جانب الطلب على ما تنتجه المنشآت الخاصة (المحتكرة). و فضلا عن هذا، يوجد الفساد الذي يصيب المعاملات الاقتصادية في البيع والشراء و المبادلة في الأسواق ، حيث يسود الغش و التلاعب و عدم الوفاء بالعهود و الإخلال

¹ - محمد الأمين البشري، المرجع السابق، ص48، 49.

بالاتفاقيات و العقود، فهذا النوع من الفساد لا يرتبط فقط بالسلطة الاحتكارية و إنما بانهاية منظومة الثقة و الضوابط و القواعد المتعارف عليها الحاكمة لمصادقية المعاملات و المبادلات.¹

و يعرف الفساد الاقتصادي أيضاً بأنه ذلك السلوك الذي يسلكه صاحب الخدمة العامة أو الخاصة و الذي يفضي إلى إحداث ضرر في البناء الاقتصادي للبلد من خلال هدر الموارد الاقتصادية، أو زيادة الأعباء على الموازنة العامة، أو خفض كفاءة الأداء الاقتصادي، أو سوء توزيع الموارد، بقصد تحقيق منافع شخصية، مادية أو غير مادية، عينية كانت أو نقدية على حساب المصلحة العامة. و عرفه البعض بأنه تخصيص الموارد و توزيع العائد الاقتصادي وفق اعتبارات المصلحة الخاصة و ليس وفق الصالح العام أو بالتضاد معه.² و عرفه البنك الآسيوي للتنمية الفساد الاقتصادي هو إساءة الوظيفة العمومية أو الخاصة لصالح الخواص، أما البنك الإفريقي للتنمية فيعرفه بأنه استعمال العون العمومي لقوة منصبه و ذلك للبحث عن الامتيازات.³

و يرى د. بشير مصطفى أن أحسن تعريف لظاهرة الفساد الاقتصادي هو ذلك الذي يصفها بواسطة مظاهرها و تجلياتها، فموارد أية دولة معرضة للنمو كما هي معرضة للنضوب و للتبديد حسب طريقة تسييرها و كفاءة القائمين عليها، إلا أن أبرز عوامل تبديد الثروة القومية هو الكم الفاسد بدءاً من التمويل بالرشاوي إلى التهرب الجبائي، الاختلاس، تحويل الأموال، تزوير الفواتير، التجاوز الجمركي، تدوير المساعدات الدولية و ممارسة الريع. و للفساد تجليات عدة أهمها الفساد الإداري و المالي و يعد الفساد السياسي واحداً من أهم وجوده الفساد، و هو المدخل الرئيس لجميع تجليات هذه الظاهرة، إلا أن الانطباعات الاقتصادية تتجلى بشكل أوسع في النوعين الأولين. و تعتبر الرشوة أهم تعبير عن الفساد المالي سواء اقترنت بالفساد الكبير أو الصغير بدءاً من الصفقات العمومية و منح رخص الاستغلال في إنشاءات القطاع العام إلى الاتفاق على شراء الأسلحة إلى توفير الخدمات الإدارية و تسريعها شراء المناصب المرموقة في إدارة الشركات و تسيير الموارد البشرية.⁴

¹ - أحمد صقر عاشور، مكافحة الفساد في الدول العربية إشكالية البحث والقياس، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 62. أيضاً أبو سليم أحمد محمود نهار، المرجع السابق، ص 19.

² - نزيه عبد المقصود محمد مبروك، الفساد الاقتصادي، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي مصر، 2013، ص 33.

³ - نزيه عبد المقصود محمد مبروك، المرجع السابق، ص 34.

⁴ - د. بشير مصطفى، المرجع السابق، ص 12 و 13.

إلى جانب وجه آخر لوجوه الفساد المالي ما كان متصلاً بالتهرب الجبائي أو الضريبي، و يعرف التهرب الجبائي أو الضريبي بأنه تخلص الأفراد من الالتزام بدفع الضريبة بعد تحقق الواقعة المنشأة لها، و تنتشر هذه الظاهرة في الكثير من دول العالم و خاصة البلدان السائرة في طريق النمو كظاهرة ملازمة للنظام الضريبي، و تشكل أحد العوائق الأساسية للتنمية الاقتصادية، و تتطلب أغلب النظم الضريبية قدرًا من التعاون و التضامن بين المكلف بدفع الضريبة و الإدارة الضريبية من خلال الوفاء بالتزاماته اتجاهها، و هذا يعتمد على تقبل المكلف بأداء الضريبة، إذ أن عدم تقبله للتشريعات الضريبية تدفعه إلى استخدام أساليب مختلفة للتهرب من الأعباء الضريبية، و قد يتخلص من الضريبة باستخدام أساليب مختلفة شرعية كالتجنب الضريبي أو ربما قد يستفيد من الثغرات الموجودة فيه.¹

و يتضمن التهرب الضريبي غشًا و تحايلًا على التشريعات الضريبية و مخالفة الأحكام القانونية و التعليمات التي تصدرها إدارة الضريبة يلجأ إليها المكلف للتخلص من الضريبة و على ثلاث مراحل :

أ- مرحلة تحديد الوعاء: و فيها يحاول الفرد المكلف إنكار وجود وعاء الضريبة أو تقرير قيمة تقل عن الحقيقة أو يخفي السلع المستوردة.

ب- مرحلة التسديد: و فيها يحاول الفرد إخفاء كل أو بعض أمواله ليحول بين السلطة المالية وبين استيفاء الضريبة كاملة.

ت- مرحلة المساومة : و فيها يقوم المكلف بمساومة الأعوان المكلفة بجمع الضرائب بتخفيض التقدير الضريبي مقابل منحهم مبالغ نقدية (رشوة) ، معتمدًا على استعداد هؤلاء الأفراد لمخالفة القوانين في الحصول على المكاسب غير المشروعة، و استعداد المكلف لدفع مبالغ الرشوة طالما أنه سيحصل على تخفيض مجزي من الضريبة يؤدي إلى تزايد أرباحه.²

وإلى جانب التهرب الجبائي و آثاره على الاستقرار الضريبي هناك التهرب الجمركي، و الذي يعتبر نتيجة أخرى من نتائج الفساد و هي تشبه إلى حد بعيد التهرب الضريبي الذي يكون عامًا على كل النشاطات الخاضعة للضريبة، بيد أن التهرب من دفع الضريبة الجمركية يخص شريحة معينة تتعامل مع السلع المتحركة عبر المنافذ الحدودية استيرادًا

¹ - يوسف المصري، الفساد الاقتصادي و الإداري في القانون الدولي، الطبعة الأولى، دار العدالة مصر، 2011، ص 91.

² - أحمد مصطفى محمد معبد، المرجع السابق، ص 77.

و تصديراً¹ و تضع وثائق البنك العالمي مؤسسات الجمارك و إدارات الجبائية الضريبية على رأس دوائر الفساد الكبير لما لها من انعكاسات على مستوى الأسعار و مداخيل الدولة و المنافسة².

و يعد الفساد الاقتصادي من أخطر الجرائم التي تضعف الاقتصاد الوطني و مشاريع التنمية، ففي الجزائر مثلاً في 13 من يناير 2010 تم وضع المدير العام لسوناطراك³ تحت الرقابة القضائية بتهمة الرشوة و إبرام صفقات مشبوهة مع مكاتب دراسات أجنبية، و قد سبقتها في 2006 اكتشاف صفقات دولية بدون وجود مناقصات علنية مع شركة بي آر سي . و حتى مشروع الطريق السيار شرق غرب عرف هو الآخر الكثير من الفضائح حيث أمرت العدالة بسجن مسؤولين سامين في وزارة الأشغال العمومية بتهمة الحصول على رشاوى من المجمع مؤسسات الصيني مقابل تسريب معلومات مكنته من الفوز بمشروع إنجاز الشق الغربي من الطريق الذي تبلغ تكلفته الإجمالية ما لا يقل عن 12 مليار دولار⁴.

و يشير تقرير لمنظمة الشفافية الدولية إلى أن دول الجنوب الأكثر إصابة بمرض الفساد الاقتصادي نتيجة لسياسات الدول الكبرى وشركاتها التي تدفع الرشاوى من أجل الاستفادة من المشاريع والاستثمارات⁵.

كل نمط من الأنماط السابقة للفساد (الإداري، السياسي، الاقتصادي، والاجتماعي و الثقافي) يمثل منظومة كاملة من الظواهر و الأعراض، و العوامل و الأسباب، و الأطراف المنتفعة المتضررة، و الانعكاسات و النواتج. و كل نوع منها يحتاج إلى برامج بحثية للكشف عن هذه المتغيرات و التعرف على خصوصيتها و طبيعتها داخل المجتمع الذي تعمل فيه. و لا يمكن تبين هذه الظواهر في إجمالها عبر الأنماط و المنظومات التي تعمل من خلالها. و كل هذه الأنماط ترتبط بعلاقات تشابكية ، فالفساد

¹ - يوسف المصري، المرجع السابق، ص 92.

² - د. بشير مصطفى، المرجع السابق 12، 13، 14.

³ - سوناطراك أكبر مؤسسة اقتصادية في الجزائر (بل في أفريقيا كلها)، إذ تجاوز رقم أعمالها 61 مليار دولار في 2008، فيما بلغ صافي أرباحها في السنة ذاتها 2,9 مليارات دولار. و دورها مركزي في الاقتصاد الجزائري، إذ أن موارد الصادرات النفطية والغازية تمثل 98 بالمئة من عوائد البلاد الخارجية، وأن الجبائية على إنتاج المحروقات تمول نصف الميزانية السنوية.

⁴ - ياسين تملالي، الحوار المتمدين، العدد 27، 2010/01/2900، عن الموقع: www.ahwar.org تم تصفحه في 2014/05/03.

⁵ - عماد صلاح الدين، المرجع السابق، ص 48.

السياسي و الفساد الاجتماعي يشكل مناخاً مهيباً للفساد الإداري و المؤسسي ، و كلاهما يشكل أيضاً بيئة صالحة للفساد الاقتصادي ، خاصة ذلك الذي يصيب المعاملات و المبادلات في الأسواق حينما تنهار منظومة الثقة و الضوابط القيمة التي تسند إليها، لكن فهم و تحليل و تشخيص كل نوع منها يمثل نقطة البداية في التعامل معها و مكافحتها ¹. و تتفاوت وطأة الفساد و شدته و نمط ممارسته من مجتمع لآخر. لهذا فمن الضروري أن يكون لجهود مكافحة و للأطراف المعنية بها، رصيد معرفي عن خصوصية أوضاع الفساد في البلد المعني. و هناك أيضاً اختلافات داخل البلد الواحد بين القطاعات المصابة بالفساد في طبيعة الظروف و العوامل المهيئة له، و الآليات التي تجري بها ممارساته و تعاملاته بين الأطراف المختلفة ، و حتى في القطاع الحكومي، هناك اختلافات كبيرة بين طبيعة الفساد من قطاع إلى آخر، لذلك فإن تكوين أرضية من المعرفة التطبيقية المستقاة من دراسة واقع الفساد في هذه القطاعات يمثل أساساً لصياغة أولويات المكافحة على المستوى الوطني، و لتشكيل برامج و جهود المكافحة الموجهة لقطاعات بعينها.² و عليه فإن الإمام ببعض مظاهر الفساد في دول مختلفة يعطي نظرة أكثر شمولية على واقع ظاهرة الفساد.

¹ - أحمد صقر عاشور مؤشر الفساد في الأقطار العربية اشكاليات القياس والمنهجية، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية لبنان، 2010، ص 49 و 50.

² - أحمد صقر عاشور، مكافحة الفساد في الدول العربية اشكالية البحث والقياس، المرجع السابق، ص 65 .

المطلب الثاني: مظاهر الفساد

الفساد موضوع متشعب و مهم، و انعكاساته متنوعة و متفاوتة، و على الرغم من أن هناك بعض التشابه في صور هذه الظاهرة ومظاهرها و آثارها في كثير من الدول ، غير أن هناك تفاوتاً و تنوعاً في الجزئيات و الدرجة و طرق العلاج ، الأمر الذي يجعل دراسة حالات الفساد على مستوى الأقاليم أو الدول منهجاً سليماً و مجدداً في الانتقال من العموميات إلى الجزئيات و التفاصيل ، الأمر الذي يعمق من فهم ظاهرة الفساد، و يرفع من درجات العلاج لها.¹ لذلك سوف نتطرق لأهم ما ظهر للعلن من فضائح و وقائع فساد شهيرة من دول متعددة ، و هذا لا يعني أن هذه الدول فاسدة أكثر من غيرها، و إنما حسب ما تم الكشف عنه لأن ما خفي بالتأكيد يكون أعظم، نظراً لما تتميز به جرائم الفساد من طابع السرية و التشابك في العلاقات .

الفرع الأول: مظاهر الفساد في بعض الدول

إن ظاهرة الفساد لم تقتصر على بلد دون آخر، فقد تخطت كل الحدود ، وعليه ارتأيت عرض بعض مظاهر الفساد في بعض الدول العربية، ثم الولايات المتحدة الأمريكية باعتبارها من الأوائل التي جرمت الممارسات الفاسدة ذات طابع دولي .

أولاً: مظاهر الفساد في الدول العربية

إن الدول العربية تتخبط في الفساد بكل صوره، وسوف أحاول إبراز أهم النماذج العربية في النقاط التالية:

1- الفساد في العراق: إن جذور الفساد في العراق تعود لفترات طويلة منذ عام 1954 عندما دعا رئيس الوزراء أنداك فاضل الجمالي إلى تطهير الدولة من العناصر الفاسدة ، إلا أنه فشل ، و استمر الفساد في العراق حتى 1968 عندما كان العسكريون يبيعون رخص الاستيراد للمقاولين و بعد تأميم البترول أصدر مجلس قيادة الثورة قانوناً خصص بموجبه 5 % من عائدات النفط إلى الحزب حتى وصلت عام 1990 إلى 34 مليار دولار، ثم بعد قرار مجلس الأمن الدولي بفرض عقوبات على الاقتصاد العراقي ازداد الفقر و العوز و البطالة و كانت كلها عوامل مساعدة على انتشار الممارسات الفاسدة.²

¹ - يوسف خليفة اليوسف، دراسة حالة الامارات العربية المتحدة، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، الطبعة الثانية، مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية لبنان، 2006، ص 578.

² - د. منظر فاضل البطاط ود. ندوة هلال جودة، الفساد في الاقتصاد العراقي الآثار والمعالجات، مجلة العلوم الاقتصادية، العدد 24 المجلد السادس، العراق، آيار 2009، ص 40

و بعد الاحتلال الأمريكي عليها بتاريخ 9 أبريل 2003 بدأت العراق مرحلة جديدة من نهب أملاك الدولة و الفساد و الصراع على المصالح حسب تقرير منظمة الشفافية الدولية لعام 2005 في دراسة العراق كنموذج للفساد، و هذه بعض الحالات التي تكشف ذلك:

أ- **الفساد في قطاع الانشاءات** : اتخذ الفساد ثلاث مستويات (حسب تقرير منظمة الشفافية الدولية) المستوى الأول يتعلق بمسألة اختيار مجموعة من الشركات القريبة من الحزب الجمهوري الأمريكي كمقاوليين رئيسيين يقومون بتنفيذ الجانب الأكبر من عمليات إعادة البناء ، أما المستوى الثاني، يتمثل في فارق الأسعار الذي يتحصل عليه المقاولون الرئيسيون (أصحاب الصلات والنفوذ) عن الأعمال المطلوبة و بين الأسعار التي تمنح بها نفس الأعمال لمقاولي الباطن المحليين. أما المستوى الثالث، يتمثل في إفساد الموظفين العاملين في الشركات الكبرى التي استحوذت على الرشاوي للعقود الضخمة من خلال التورط المباشر في أخذ الرشاوي من الشركات التي تتطلب عقود مقاوله من الباطن. و بينت احصائيات الأمم المتحدة أن نسبة 70 % من الأموال العراقية المخصصة لعمليات الإعمار تضمحل جراء الفساد الإداري والمالي.

ب- **الفساد في القطاع النفطي** : إن فضيحة النفط مقابل الغذاء خير دليل على ضرورة وضع قوانين صارمة خاصة بعد أن تبين أن العديد من العقود منحت إلى شركات أمريكية (بكتل، هالبرتون، وغيرها) لا تتضمن أصولا متعارف عليها في إرساء عقود الامتيازات النفطية. تتراوح خسارة العراق من جراء هذه العقود ما بين 74 - 194 مليار دولار، على افتراض أن سعر البرميل 40 دولار و من 12 حقل نفطي من أصل 60 على أقل تقدير، فيما يتعدى متوسط الخسارة المتوقعة للفرد العراقي (على مدى هذه الاتفاقيات والبالغة 30 عام) قيمة الناتج المحلي الإجمالي للفرد الوطني لسنة 2006.¹ لقد وصل الفساد في العراق إلى أعلى قمة حيث احتلت المرتبة الأولى في أكثر من الدول فسادا في العالم في قائمة منظمة الشفافية الدولية في تقريرها لسنة 2007 من أصل 163 دولة.²

2- **الفساد في مصر**: تحول الفساد في مصر من مجرد انحرافات شخصية آخذة

في الانتساع إلى بنية مؤسسية متكاملة من خلال مجموعة من الآليات:

الآلية الأولى : إيجاد سياسات تتيح للعاملين في بعض مؤسسات الدولة ممارسة الفساد.

¹ - د. هاشم الشمري ، المرجع السابق، ص 154.
² - المرجع أعلاه، ص 164.

الآلية الثانية: وجود قواعد عرفية بين جماعات الفساد والمنخرطين فيها تلزم أعضائها بالتزامات تبادلية متبادلة و مناطق نفوذ متعارف عليها بينهم.

الآلية الثالثة: وجود خطوط اتصالات دائمة و واضحة بين هذه الجماعات و بعض شاغلي قمة الهرم السياسي و التنفيذى مباشرة أو عبر أقربائهم وأبنائهم و الكل يجري تحت شعار تشجيع الاستثمار.

الآلية الرابعة: استمرار سياسات الإفكار للطبقات محدودة الدخل، خاصة الموظفين (5،5 مليون موظف) و العمال وغيرهم، مما يدفع الجميع إلى تعاطي الرشوة.

الآلية الخامسة: إفساد بعض أجهزة الرقابة بتوريط بعض قياداتها و إطاراتها الوسيطة في ممارسات الفساد، كما يظهر على سبيل المثال في بعض المؤسسات الصحفية.

الآلية السادسة: وسائل صياغة القوانين والقرارات الإدارية، و هو ما يسمى في الفقه القانوني القوانين المشرعة والقوانين غير المشرعة، بحيث تفتح ثغرة واسعة للفساد المحمي من الدولة خاصة في القوانين الاقتصادية و الضريبية وغيرها.

الآلية السابعة: آلية التحايل القانوني عبر ما يسمى " الصناديق المغلقة " أو " الوحدات ذات الطابع الخاص " خارج نطاق الميزانية الحكومية الرسمية، التي زاد عددها المعروف بنهاية العام 2008 على 8900 صندوق و وحدة، وتقوم هذه الصناديق و تلك الوحدات بفرض رسوم على المواطنين وتوزيع مكافآت على العاملين فيها، يأخذ نصيب الأسد منها كبار المسؤولين ، بما يشكل شبكة واسعة من الفساد و الإفساد.¹

أما عن أهم قضايا الفساد التي ظهرت في مصر يمكن رصدها كالآتي:

- في يناير 2010 أكدت النيابة العامة تلقي وزير الاسكان السابق ابراهيم سليمان رشاي ب 20 مليون جنيه من ثلاث رجال أعمال .

- و في مارس 2010 أسقطت الأغلبية في مجلس الشعب (الحزب الوطني) ثلاثة استجوابات تتهم الحكومة بالفساد و إهدار 80 مليار جنيه في أبو طرطور والغزل والكهرباء .

- في مارس 2010 أفاد تقرير لمركز الأرض لحقوق الانسان أن أكثر من 39 مليار جنيه أهدرت في الآونة الأخيرة على خزانة الدولة بسبب الفساد المالي و الإداري في

¹ - محمد صادق اسماعيل، عبد العال الديريبي، المرجع السابق، ص 17 و 18 .

الحكومة المصرية، بالإضافة إلى أن هناك خسائر قدرت بحوالي 231 مليون دولار بسبب تصدير الغاز الطبيعي إلى الكيان الصهيوني بأقل من الأسعار العالمية .

- في مارس 2010 ، فضح وزير الإسكان السابق محمد ابراهيم سليمان سلفه حسب الله الكفراوي بتقديمه مستندات تضمن تخصيص جزيرة كاملة في مارينا، لمجموعة بن لادن ، لعدد من رجال أعمال والمستثمرين بواجهة نصف كيلومتر على البحر مباشرة ، وعدد آخر من رجال الأعمال حصل كل واحد منهم على عشرة آلاف متر بالتخصيص في المنطقة 24 بمارينا .

- في مارس 2010 اختفى تريليون و272 مليار جنيه من ميزانية الدولة و جرت محاولة حكومية لعدم إعطاء أي معلومات عنها، كما أشار تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات عن وجود صناديق خاصة تحوي هذه المبالغ الضخمة دون معرفة أين تذهب، و هو مبلغ يساوي أربعة عشر مرة ضعف العجز الذي تعاني منه الموازنة.¹

- في أبريل 2010 اتهم د. حمدي حسن الحكومة، بإفساد سياسة الضرائب في استجواب لوزير المالية يوسف بطرس غالي بمجلس الشعب، جاء في المذكرة التفسيرية للاستجواب أنه منذ تولي يوسف بطرس غالي وزارة المالية عام 2004 زادت حصيلة الضرائب بنسبة 250 %، تحمل المواطن العادي منها حوالي 60% نتيجة ضرائب المبيعات و الجمارك و مرتبات الموظفين وهي النسبة التي أدت إلى مضاعفة عدد الفقراء في مصر. و أشارت مذكرة الاستجواب إلى أن بعض الشركات التي بلغت أرباحها مليارات أو ملايين الجنيهات لم تسدد سوى 8% فقط في المتوسط، و بعضها سدد 0.5% فقط من الضرائب المستحقة عليه وفقاً للقانون، بينما الموظفون الفقراء يسددون ضرائبهم مباشرة من المنبع قبل استلام مرتباتهم.²

و عموماً يظهر أن الانتشار الواسع للفساد أدى الى اندلاع الثورة المصرية بتاريخ 25 يناير 2011 الانتشار الهائل للفساد.

¹ - محمد صادق اسماعيل، عبد العال الديربي، المرجع السابق، ص20 .

² - محمد صادق اسماعيل، المرجع أعلاه، ص25، 26.

ثانياً: مظاهر الفساد في الولايات المتحدة الأمريكية

لا يعتبر الفساد حكراً على دول العالم الثالث و إنما الدول المتقدمة تعاني من هذه الظاهرة، و لعل أبرز هذه الدول الولايات المتحدة الأمريكية. حيث كان لفضيحة وترجيت الأمريكية أوائل السبعينات حينما كشفت جلسات الاستماع التي عقدها الكونجرس الأمريكي عن مجموعة من الممارسات الفاسدة التي قامت بها الشركات الأمريكية متعددة الجنسيات بما في ذلك المدفوعات غير القانونية لحملة الرئيس نيكسون الانتخابية والرشاوي المباشرة التي دفعتها الشركات الأمريكية لمسؤولين عموميين أجنب. ¹ و كان أكثر تلك الفضائح تأثيراً هو قيام شركة لو كهيد بدفع نحو 500 مليون ين (نحو 1.6 مليون دولار عام 1976) لرئيس الوزراء تاناكا كاكوي ، الذي أدين بتهمة الفساد في ثمانينات القرن العشرين، و لكنه و بسبب الاستثناءات لم يتم سجنه، و انتهت القضية بموته عام 1993، و كان هذه القضية موضوع جلسات استماع في الكونغرس، مما أدى إلى صدور قانون الممارسات الفاسدة الأجنبية، ² و يحتوي القانون الذي عاد عام 1988 على حكمين أساسيين هما:

- يحرم تقديم مدفوعات معينة إلى المسؤولين الحكوميين في الخارج.
 - اشتراط وجود مراجعة حسابية دقيقة لجميع المعاملات وإنشاء نظام للمراقبة الداخلية مع القيام بتدقيق للحسابات. ³
- و عليه فإن الولايات المتحدة الأمريكية لم تكن بمنأى عن الفساد، بل هي من الأوائل التي عرفت كل أشكال ممارسات الفساد.

الفرع الثاني: الفساد في الجزائر

استقلت الجزائر عام 1962 ونتج عن ذلك دمار بشري و مادي هائل و كانت الفترة الممتدة بين 1962 - 1965 فترة انتقالية ، و بعد انقلاب 1965 تمكنت السلطة من القيام بوضع استراتيجية للنمو الاقتصادي و الاجتماعي و تطبيقها و أعطيت فيها الأولوية الكبرى للقطاع الصناعي مع تعزيز القطاع العمومي. و لقد خولت هذه الطريقة السلطة دوراً رئيسياً

¹ - محمد أحمد درويش، المرجع السابق، ص224

² - مايكل جونستون ترجمة نايف الياسين، متلازمات الفساد، الطبعة العربية الأولى، مكتبة العبيكان المملكة العربية السعودية، 2008، ص 140 .

³ - محمد أحمد درويش، المرجع السابق، ص224

في كل الميادين. وبدأ الفساد ينتشر على نطاق واسع في الفترة 1967 - 1989 ، على الرغم من كل محاولات الإصلاح الاقتصادية التي اتخذت في هذه الفترة.¹

فقد كان الفساد الإداري في مرحلة الأحادية تتجلى مظاهره في مختلف المستويات انطلاقاً من التقصير الذي يأتي من البيروقراطيين إلى التقصير الأكثر خطورة والمتمثل في اختلاس الأموال العمومية و توجيهها نحو الأغراض الشخصية ، و الأخطر من هذا و ذلك أن مثل هذه التصرفات لم تنحصر بين الموظفين الصغار بل تعدت ذلك لتمثل مستويات وظيفية في أجهزة الدولة ، و الدليل على ذلك ما أوضحه الصحفي عابد شارف في إحدى دراساته التي يقول فيها أن مسؤولاً كان يشغل منصب رئيس قيادة الأركان للجيش الجزائري في منتصف الثمانينات من القرن العشرين قام باختلاس مبلغ يقدر بأربعين مليون فرنك فرنسي و اقتطاع الأموال بطريقة غير شرعية فيما يخص الخدمة الاجتماعية لوزارة الدفاع.²

و منذ بداية التسعينات و حتى اليوم تحول الفساد إلى نهب شبه كامل للموارد الوطنية. و تكونت مجموعة أشخاص لهم علاقات داخل السلطة يسيطرون على زمام الصادرات (المحروقات) و الواردات. و في هذه الفترة تسبب انتشار الفساد الذي يقدر بحوالي 2 مليار دولار في السنة.³

و يصعب تقويم الفساد بدقة نظراً إلى طبيعة عمليات الفساد التي تكون خفية في أغلب الأحيان لذلك ستكون هناك إشارات لأهم قضايا الفساد التي عرفتها الجزائر. قبل العام 1990 كان الخوض في مسألة الفساد من المحرمات و عندما أثيرت القضية على الملأ في شهر مارس 1990 قدرت قيمتها بحوالي 26 بليار دولار في العشرين سنة الأخيرة، لكن جندت كل الوسائل للهجوم ليس على الفساد و المفسدين فحسب بل على من تكلم عنه و ندد به أيضاً.

و أمام الوضعية الخطيرة أعلن الرئيس محمد بوضياف يوم 4 فيفري 1992 أنه: "إذا كان هناك من ينهب الشعب فيجب فعلاً أن يحاكم دون رحمة إذا ما توافرت الدلائل" فالرئيس الراحل تكلم عن مافيا سياسية و العمل على مكافحتها.⁴ و قدرت جريدة الوطن سنة 1999 الأموال المشبوهة التي يملكها الجزائريون في البنوك الأجنبية بحوالي 30 الى 35

¹ - عبد الحميد براهمي ، دراسة حالة الجزائر ، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، المرجع السابق، 839
² - فتية حيمر، أثر الفساد على الفاعلية السياسية (1989-2003) ،مذكرة ماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري كلية العلوم السياسية و العلاقات الدولية جامعة الجزائر 2006-2007، ص 92

³ - عبد الحميد براهمي ، دراسة حالة الجزائر ، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، المرجع السابق، 839
⁴ - فتية حيمر، المرجع السابق، ص 93 .

مليار دولار وقد طرح الرئيس عبد العزيز بوتفليقة علناً قضية الفساد و أصر على ضرورة أخلقة الإدارة و الاقتصاد الجزائري و قد صرح الرئيس عبد العزيز بوتفليقة لدى افتتاحه معرض الجزائر الدولي في أكتوبر 1999 أن الفساد أضر بالبلاد أكثر مما أضر بها الارهاب.¹

و لقد لخص الرئيس بوتفليقة يوم 27 أبريل 1999 القضية بقوله: " أن الجزائر دولة مريضة بالفساد" و حسب قوله: " دولة مريضة في إدارتها ، مريضة بممارسات المحاباة و مريضة بالمحسوبية و التعسف بالنفوذ و السلطة و عدم جدوى الطعون و التظلمات و مريضة بالامتيازات التي لا رقيب عليها و لا حسيب، مريضة بتبذير الموارد العامة بنهبها بلا ناه ولا راع ". و ليس هناك أبلغ من هذا الوصف لظاهرة الفساد التي تتخبط فيها الجزائر و معظم دول العالم العربي. كما لاحظ الرئيس إلى جانب هذا، أن هذه الأعراض قد أضعفت الروح الوطنية، و أبعدت القدرات، و هجرت الكفاءات، و نفرت أصحاب الضمير، و شوهدت مفهوم الدولة و غاية الخدمة العمومية.²

و عموماً يمكن رصد أهم قضايا الفساد في المجالات التالية:

- التلاعب في الصفقات الدولية :

أسندت مهام إنجاز طريق سكة الحديد بين رمضان جمال و جيجل (أكثر 100 كيلو متر) إلى الشركة الفرنسية Bouygues، غير أنها طلبت بعد ذلك إعادة تقويم المشروع و المطالبة ب 35% من القيمة المتفق عليها في البداية مدعية أن مسؤولين في الشركة طلبوا منها المشاركة في المناقصات بعرض منخفض ثم وعدوا بإعادة النظر في قيمة المشروع ، و رفضت البدء في العمل، و في 1989 أعلنت الصحافة الجزائرية أن الشركة تمكنت من الحصول على مبلغ إضافي يقدر بمليار دولار.³

كما أن الشركات الفرنسية تستعمل الفساد لإقضاء الشركات الأجنبية المنافسة على السوق الجزائرية ، واستنادا إلى الأربعين أو خمسين ألف وحدة سكنية التي قامت الشركات الفرنسية ببنائها في هذه الفترة، يمكن تقدير المبالغ التي اختلست بأكثر من 133 مليون فرنك فرنسي أي بمعدل 30 مليون دولار أمريكي.

¹ - عبد الحميد براهيمي، دراسة حالة الجزائر ، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، المرجع السابق، 842 .

² - محمد عبد الفضيل ، مفهوم الفساد ومعايير، الفساد والحكم الصالح، المرجع السابق، ص 83

³ - عبد الحميد براهيمي، دراسة حالة الجزائر ، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية ، المرجع أعلاه، ص 856

و بعد زلزال الأصنام أكتوبر 1980 قررت الحكومة جلب 20 ألف وحدة سكنية خفيفة معدة للبناء من أجل الاعادة السريعة لبناء المدينة المدمرة ، و قد كان الإعلام الفرنسي على غرار المجلة الشهرية اكسباسنيون ذكرت أسماء شركات فرنسية دفعت ما قيمته 17,5 % من قيمة العقد كرشوة.¹

- الاستيلاء على الثروات البترولية:

تعتبر المحروقات الثروة الرئيسية للبلاد، إذ تشكل 98 % من مجموع وارداتها من التصدير بحسب اختلاف الأعوام، و قد تم تأمين البترول والغاز عام 1971، و لكن سنة 1991 عرفت الجزائر أول عملية للخصخصة، و هو ما فتح الباب على مصرعيه أمام خصخصة قطاع المحروقات، و بيعه للشركات الأجنبية، و قد انتقل هذا القطاع الذي كان محل طمع الفاسدين، ثم ما لبث أن أصبح محجوزاً من طرفهم، شيئاً فشيئاً إلى رقابة المستثمرين الأجانب خلال التسعينيات.

و نتيجة للتراجع الذي عرفته البلاد استعملت الحكومة ورقة الانتعاش الاقتصادي المؤسس على الخصخصة المقنعة للمحروقات، و عادت سياسة خصخصة المحروقات هذه التي بدأها غزالي في العام 1991، لتظهر مجدداً في العامين 1995 1996 ، و انتهى الأمر باتخاذ الحكومة قوانين جديدة بخصوص القطاع البترولي و الغازي ، و نتيجة لهذه القوانين الجديدة تم توقيع عقود شراكة مبنية على تقاسم الانتاج بين شركة سوناطراك و ست و ثلاثين شركة بترولية دولية، و لكن هذه العقود الجديدة لا تستثني اقتسام منتوج المخزون الموجود قبل توقيع العقد في المستقبل، كما كانت تؤكد عليه القوانين السابقة لهذه القوانين الجديدة. و فعلاً ، فإن الإذن المقدم للمتعاملين الأجانب لاستغلال الآبار الموجودة آنفا يعني خسارة تامة للجزائر.²

- نقل رؤوس الأموال إلى الخارج :

تمكن المعهد الفرنسي للإحصاءات والدراسات الاقتصادية من إحصاء 99000 رئيس شركة من أصل جزائري يستخدمون قرابة 2200000 عامل ، بينما يتعدى رقم أعمال هؤلاء مليار أورو ، و لعل المدعو رفيق عبد المؤمن خليفة المدير العام للخليفة المتهم الأول في قضية الخليفة كان يمتلك شركة طيران، بنكاً خاصاً، مختبراً صيدلانياً، تلفزة خاصة ، فكان يملك مجموعة تجارية تطورت من لا شيء إلى إمبراطورية خلال ثلاث

¹ - عبد الحميد براهيمى، دراسة حالة الجزائر ، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية . المرجع السابق، ص 859.

² - عبد الحميد براهيمى، المرجع أعلاه ، ص 862، 865.

سنوات بدأت أعمالها باستيراد الأدوية و تطور الأمر خاصة بعد تحرير النظام البنكي و قطاع التأمين و النمو الهائل لهذه المجموعة أدى إلى إثارة الصحافة و في 2002 بدأ التحقيق في الموضوع بعدما طالب النائب الفرنسي نويل ماميو بتحقيق برلماني...و في 2003 توقفت شركة الطيران عن العمل نهائياً بسبب الديون، و بعدها بشهر تم الإعلان عن إفلاس تلفزيون الخليفة، و قامت السلطات الجزائرية إصدار مذكرة اعتقال بحق مالكه. و بعد ذلك أبلغ رئيس الحكومة السابق أحمد أويحيى مجلس الوزراء أن مجموعة الخليفة ستكلف مبلغ 100 مليار دينار.¹

هذا وهناك سلسلة مستمرة من فضائح الفساد أذكر أهمها:

- قضية البنك الوطني الجزائري الذي تأسس سنة 1966 و سجل عمليات تحويل قدرت بحوالي 20 مليار دينار.
 - قضية يونيون بنك أول بنك خاص جزائري و الذي سجل خسائر قدرت بأكثر من مليار و 800 مليون دينار دون حساب الخسائر الناتجة عن حله.
 - فضيحة بنك الفلاحة والتنمية الريفية التي كبدت الخزينة العمومية 30 مليار تضاف إلى 1200 مليار و يتعلق الأمر بشركة " أم في أس " التابعة للشركة الأم " ديمجيماكس " بالبلدية المتورطة في القضية الأولى.
 - ديوان الترقية و التسيير العقاري بقسنطينة و الذي عرف هو الآخر اختلاس أموال عمومية قدر مبلغها بمليارين و 800 مليون سنتيم ، خلال عملية تطهير حساباته على مدى العشر سنوات الماضية.²
- و ما زالت هناك العديد من قضايا الفساد التي تكتشف في كل وقت، وهذا ما يعكس مدى خطورة الأوضاع واستفحال الفساد في الجزائر بطريقة مؤسفة.

¹ - فتية حيمر، المرجع السابق، ص 100 .

² - فتية حيمر، المرجع أعلاه ، ص 101، 102 .

المطلب الثالث: صور الفساد

تتعدد صور الفساد و لا يمكن حصر هذه المظاهر بشكل كامل و دقيق فهو يختلف باختلاف الجهة التي تمارسه أو المصلحة التي يسعى لتحقيقها، فقد يمارسه فرد أو جماعة أو مؤسسة خاصة أو حكومية، و قد يهدف لتحقيق منفعة مادية أو مكسب سياسي أو مكسب اجتماعي .

و قد يكون فردي يمارسه الفرد بمبادرة شخصية و دون تنسيق مع أفراد أو جهات أخرى، و قد تمارسه مجموعة بشكل منظم و منسق، و يشكل ذلك أخطر أنواع الفساد فهو يتغلغل في كافة بنیان المجتمع سياسياً و اقتصادياً و اجتماعياً.¹

و هكذا يرتبط الفساد بكافة صور الحياة و على هذا توجد صعوبة في تقسيم صور الفساد و عليه سأركز على أهم صور الفساد المتمثلة في الرشوة، المحسوبية، التسريب الإداري، استغلال النفوذ و السلطة، التعدي على المال العام، و التعدي على ممتلكات الغير .

الفرع الأول: الرشوة

لعل الرشوة هي أقدم أنواع الفساد و أكثرها شيوعاً في مختلف المجتمعات و على مر التاريخ، وهي أكثر أنواع الفساد من حيث كونها محسوسة و ضارة بالمجتمع و تعد جريمة اقتصادية و ضارة بالمجتمع يعاقب عليها القانون في مختلف الدول و تعزي الأسباب الرئيسية لانتشارها إلى استعداد الراشي و المرششي التعامل بها كنتيجة لظروف اقتصادية و اجتماعية و سياسية.

و تعرف الرشوة بأنها الحصول على أموال أو منافع أخرى من أجل تنفيذ عمل أو امتناع عن تنفيذه مخالفة للأصول و هي عند البعض عبارة عن إلتجار بالوظيفة و الإخلال بواجب النزاهة الذي يتوجب على كل من يتولى وظيفة أو وكالة عمومية أو يؤدي خدمة الحلي به.² و تعرف الرشوة إدارياً على أنها تلقي المسؤول ثمن ممارسة حرية التصرف الممنوحة له لصالح من يدفع ، و اقتصادياً يشار إليها بالفساد القسري حيث يجبر المستهلك على دفعها أو الانتظار للحصول على الخدمة أو السلعة العامة، كذلك يشار إليها

¹ - عصام أحمد البهجي ، المرجع السابق ، ص 226 .

² - حسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، طبعة الحادية عشر، الجزء الثاني، دار هومة للطباعة والنشر ، الجزائر، ص 69 .

بالفساد التأمري حيث يتفق الموظفون العامون و المستهلكون على تجنب الدفع للحكومة، و دفع مبلغ أقل للخدمة أو السلعة إلى الموظف العام.¹

و ظاهرة الرشوة منتشرة في العالم العربي تحت أكثر من اسم فمنهم من يسميها البقشيش و منهم من يسميها بالإكرامية، و هي إما تقدم مباشرة أو بواسطة سمسار، و في بعض المجتمعات لا تعتبر الرشوة المدفوعة للوسيط رشوة و إما إكرامية تدفع للتعجيل بالمعاملات و تدفع الرشوة إذا كانت المعاملة تحتاج إلى توقيع خاص ببعض المبالغ و يعرض المواطن الرشوة أحيانا خوفا من تأخير مصلحته.²

و المتتبع للظروف التي شهدتها الدول من مشاريع تنمية و تحديث تطلب الدخول في الكثير من المشاريع الضخمة و هذا فتح الباب أمام الفساد و خاصة فساد الكبار الذين يتقاضون العمولات في مراحل تصميم المشروعات و تنفيذها، و تكون هذه العمولات أحيانا بنسبة مئوية من قيمة المشروع تدفع لكبار الموظفين و عادة ما تضاف هذه العمولات على التكلفة الكلية للمشروع مما يحمل الدولة أعباء مالية ضخمة. و من مخاطر انحراف الكبار و تقاضيهم للعمولات و الرشوة أنهم يشكلون قدوة سيئة للصغار مما يفتح أبواب أما عمولات الصغار في وسط و أدنى الهرم الوظيفي و تدريجياً يصبح هذا السلوك سلوكاً إدارياً مقبولاً و مألوفاً في الأجهزة الإدارية.

و لا شك أن السبب المباشر للرشوة هو استعداد الموظفين لقبولها و ذلك للحصول على دخول أكبر من مرتباتهم الضعيفة، و أن الرشوة ممارسة في الحالات العادية التي لم تكن الظروف المعيشية صعبة، كما الحال الآن في معظم الدول، فالمنتظر أن ظاهرة الرشوة ستزداد انتشاراً و هو ما يحدث الآن في كثير من دول إفريقيا والعالم العربي وبقية أنحاء العالم الثالث وخصوصا مع سياسات الانفتاح والخصخصة التي ستعطي المزيد من السيطرة على الاقتصاديات الوطنية للقطاع الخاص المحلي و رأس المال الأجنبي وسيكون أصحاب الأموال هؤلاء أكثر استعداداً لدفع الرشوة مقابل استعداد الموظفين لقبولها و ذلك للحصول على العطاءات أو التهرب من دفع الضرائب و رسوم الجمارك و تهريب البضائع إلى الداخل و الاتجار في العملات و تهريبها إلى الخارج و غيرها من المعاملات.

¹ - موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الرشوة، بدون طبعة، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع الجزائر، 2010، ص 20 .

² - د. بشارة عبد الرحمان، الفساد الإداري، مجلة شرطة الشارقة، العدد 28، مركز البحوث و الدراسات، الإمارات العربية المتحدة، 1999، ص 37.

و الرشوة ذات الصلة مباشرة، بالنسبة للمواطنين العاديين بنوع آخر من أنواع الفساد و هي المحسوبة، و هنا نجد أن المكانة الاقتصادية و الاجتماعية المرموقة على صلة كبيرة بالسلطات الحاكمة و قد تتاح لهم فرص الحصول على بعض الخدمات و الامتيازات عن طريق سند أصحاب النفوذ و هو أمر لا يتوفر للفقراء من المواطنين مما يجعل هؤلاء أيضا أكثر استعداداً لتقديم الرشوة للموظفين، و خاصة الصغار منهم، و ذلك للحصول على التراخيص و قطع الأراضي، و استصدار المستندات الرسمية أو الحصول على خدمات التعليم التي قد تقدمها الدولة بأسعار أقل و من هنا تصبح الخدمات التي تقدمها الدولة متاحة في أغلبها للذين يدفعون مما يعود بالضرر على الطبقات الفقيرة و هي الغالبية و بالتالي على المجتمع و على الاقتصاد الوطني.

تلتحق الرشوة ضرراً بليغاً، باعتبار أن الأجهزة الإدارية تحتاج إلى قيادات تتسم بعلو الأخلاق و كذلك المرؤوسين الذين يتطلب فيهم الاقتداء بهذه القيادات. و هناك من يرون أن التكاليف الاجتماعية للرشوة هي التضحية التي تزيد و تفوق على الربح المادي للأعمال القانونية التي يمكن أن يحققها التصرف الإداري السليم. و هناك من يعتبر الرشوة مؤشر للانحطاط الأدبي و ينبذون ازدواجية في سلوك القيادات الإدارية في الأعمال الحكومية و الخاصة و الذين تتصف حياتهم الخاصة في أغلب الأحيان بالاستقامة و حسن الخلق.¹ و الرشوة لها آثار سلبية على عملية التنمية الاقتصادية، فالموافقة على مشاريع اقتصادية بمقابل رشوة معينة تؤدي إلى إحداث سلسلة من الآثار التدميرية على موارد و أموال و طاقات المجتمع، حرمان الأشخاص الأكفاء، انحراف هيكلية الاستثمار، إضاعة الإيرادات العامة للتنمية...²

لعل كل ذلك يوضح أن الرشوة ضارة بالمجتمع و مقدراته و قيمه فهي تتسبب مبدأ العدالة في المجتمع و تجعل الخدمات التي تقدمها الدولة حكراً على أصحاب النفوذ، لذلك في سلوك منبوذ و مجرم في كافة القوانين الوضعية.

¹ - د. بشارة عبد الرحمان المرجع السابق، ص 39.
² - د. محمد بن عبد الرحمان الجنيدل، أثر الرشوة في تعثر النمو الاقتصادي و أساليب دفعها في الشريعة الإسلامية، المركز العربي للدراسات الأمنية و التدريب الرياض السعودية، 1982، ص 8.

الفرع الثاني: المحسوبية

تعتبر من أكثر مظاهر الفساد خطورة و الأصبعب علاجاً، فهي تنجم عن استغلال المنصب الحكومي للاستفادة الشخصية لمصلحة الغير دون وجه حق، فهو فساد ناتج عن سوء نية و سوء قصد مع سبق الإصرار عليه لإعطاء حق لمن لا يستحقه و أساس التمييز هو العصبية و القرابة أو المحاباة ، و بذلك تستغل الموارد و تشغل المناصب من قبل غير المؤهلين مما يؤدي إلى تراكم ثروات هائلة لدى بعض الأفراد.¹

و تعرف المحسوبية أيضا أنها تنفيذ أعمال لصالح فرد أو جهة ينتمي إليها الشخص مثل حزب أو عائلة أو منطقة دون أن يكونوا مستحقين لها.²

تضر المحسوبية هي الأخرى بكفاءة الجهاز الإداري و قدرته على العمل بكفاءة و نزاهة و عدالة، و هي ظاهرة تعاني منها الدول النامية أكثر من الدول المتقدمة و ذلك لتعدد الانتماءات التي يجد الموظف نفسه ملتزماً أن يستجيب لاحتياجاتها و منها الأسرة و القبيلة و الطائفة و غيرها من جماعات الضغط التي تسعى لمصالحها عن طريق ما تسمى بالوساطة في غياب الانتماء للمجتمع الكبير و ضعف الولاء للوطن.

والمحسوبية ذات شقين أحدهما هو التعيين في الخدمة العامة و الترقى في وظائفها و التدريب و النقل وغيرها، و العاملون في الأجهزة الإدارية ملزمون بحكم الولاءات المتعددة للمساعدة في تعيين الأقارب و الأصدقاء في الوظائف و بالتالي تنتفي العدالة و الموضوعية في تولي الوظيفة العامة و التدرج فيها و الموظف العام يجد السند من السياسيين و مؤسسات دون اعتبار للمصلحة العامة و هذا النوع من العلاقة تؤدي للصراع في المصالح و الموظفون الذين يواجهون هذه المشاكل يرون أن الالتزام الأخلاقي تجاه خدمة الأسرة و المنظمات الأخرى التي ينتمون إليها أهم من الالتزام اتجاه الدولة و المجتمع.

أما الشق الثاني من المحسوبية فهو الشق المتعلق بقضاء المعاملات داخل الجهاز الإداري فالموظف ليس ملزماً بتقديم الخدمات فقط لمن يتعاملون مع الجهاز الذي يعمل فيه بل في الخدمة العامة كلها. فالكل في تعامله مع الجهاز الحكومي يبحث عن صديق أو قريب ينهي له معاملته و بذلك تنتشعب علاقات العاملين في الأجهزة الإدارية فالكل يسعى لتوطيد العلاقات مع غيره حتى يتبادلون خدمة الأقارب و الأصدقاء كل في الجهاز الذي يعمل فيه.

¹ - د.هاشم الشمري، د.إيثار الفتلي، المرجع السابق، ص 52 .
² - موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 15

و لقد أجريت دراسات كثيرة خلال الفترة الماضية عن ظاهرة المحسوبية في مختلف الدول حيث يلاحظ PETER K. BECHTOLD أن من المتعارف عليه، في بلد كالسودان أن الموظف القيادي يخصص بعض الوظائف في وحدته لأقربائه و أفراد قبيلته و أن ممارسة هذه الظاهرة موجودة في أجهزة الدولة و في القطاع الخاص و مؤسسات التعليم العالي.¹

و السياسيون يلعبون دوراً كبيراً في الضغط على الجهاز الإداري لخدمة أهدافهم و أهداف و أغراض أصدقائهم وأقاربهم و مؤيديهم بالرغم من إعلاناتهم المتكررة في خطبهم و تصريحاتهم أنهم ضد الفساد و المحسوبية. و كان المتوقع انحسار المحسوبية و الوساطة مع انتشار الوعي و التعليم إلا أن هذه الظاهرة الآن أكثر انتشاراً من ذي قبل من بعض الدول حيث يرى المواطن العادي أن لا أمر يمكن قضاؤه في الجهاز الإداري دون وساطة فيلجأ إلى ذوي النفوذ من أقربائه في الخدمة العامة أو للسياسيين لتلخيص معاملته التي يخشى عليها أن تتأخر إذا لم تجد دفعة من أحد ذوي النفوذ.²

الفرع الثالث: التسبب الإداري

يعرف التسبب الإداري بأنه ذلك السلوك المنحرف في أداء الالتزامات و الواجبات اتجاه الإدارة و المجتمع مما ينجم عنه عدم قدرة الأجهزة الإدارية على تنفيذ السياسات العامة للدولة و الخاصة بتأمين الخدمات الأساسية و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية.³ و يعرف أيضاً بأنه: "إهمال الموظف للواجبات المنوطة به و المنصوص عليها في القوانين و اللوائح و القرارات التي تنظم الوظيفة العامة بشكل يؤدي إلى مردود سلبي على الانتاجية و سير العمل".⁴

يعرف التسبب الإداري بأنه تخلي العاملين عن عملهم و انصرافهم عن القيام بأداء واجباتهم جزئياً أو كلياً و عدم بذل المفترض و المتوقع منهم من مجهود مما يؤدي إلى عدم انتظام العمل و إلى تدني مستويات الكفاءة و الكفاية التنظيمية. فهو مخالفة القوانين

¹ - د. بشارة عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 41.

² - المرجع أعلاه، ص 43.

³ - صلاح الدين فهمي محمود، المرجع السابق، ص 41 أيضاً محمد بن براك الفوزان، المفاهيم و الأبعاد في الاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة و مكافحة الفساد، الطبعة الأولى، مكتبة القانون و الاقتصاد الرياض السعودية، 2012، ص 86.

⁴ - د. نوري منير و أ. براك نعيمة، الإصلاح الإداري و أهميته في القضاء على التسبب الإداري و الفساد الإداري و تحقيق التنمية المستدامة، مداخلة في الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي و الإداري يومي 6-7 ماي 2012، ص 4.

النظامية و اللوائح، و من أمثلة ذلك عدم الحضور للعمل في المواعيد المحددة، و الخروج من العمل قبل المواعيد الرسمية، و عدم التواجد في مكان العمل لفترات طويلة و دون مبرر معقول أو مقبول، فضلاً عن عدم استغلال وقت العمل الرسمي لأداء الواجبات و الأعمال الرسمية و انشغال العاملين و انصرافهم للقيام بأعمال غير رسمية خلال وقت الدوام الرسمي، و هذه الأمور عادة ما تحدث في بيئة تساند فيه السياسة العامة للحكومة نظاماً بيروقراطياً.¹ و يعرف التسبب الإداري أيضاً بأنه عدم التزام بأداء واجبات وظيفته بدقة و أمانة و من دون أي مجهود مما يؤدي إلى تدني مهاراته الوظيفية و انخفاض مستويات الكفاءة لدى الإدارة ، و التي تعجز بدورها عن تنفيذ السياسات العامة للدولة.²

و التسبب الإداري هو ظاهرة ليست مقصورة على بلد واحد بل إنها ظاهرة تعاني منها كل الدول خاصة العالم الثالث و ذلك لضعف الحس الوطني و الحس بالواجب الوظيفي و الارتباط بالعمل.

و ينشأ التسبب الإداري نتيجة لأسباب عديدة و يأتي في مقدمة العوامل التي يمكن أن يؤدي إلى تفشي أسلوب القيادة و الإشراف، فإذا كانت القيادات الإدارية العليا على قدر كبير من الالتزام بالنظام و احترام الوقت، و أبدت انتماءً و حماساً للعمل، فإن ذلك سوف يجعلها قدوة يحتذى بسلوكها ، فضلاً عن ذلك فإن هذه القيادات سوف يكون لها الشجاعة في تطبيق النظام على الموظفين و دعوتهم لاحترام الوقت، و نفس الشيء بالنسبة للمشرفين الإداريين كل في قطاعه. و يلاحظ بوجه عام إن عدم الاكتراث بالوقت يسيطر على العقليّة البيروقراطية الأمر الذي أدى إلى تراخي العاملين و عدم اهتمامهم و فقدانهم لمعنى قيمة الوقت، و يشير محمد فتحي عيد إلى أن الأرقام تؤكد ارتفاع نسبة غياب الموظفين في كثير من الدول النامية الأمر الذي يمثل خطيراً في الجهاز الإداري و الحكومي معاً، فهناك جهد و وقت و مال يضيعون بلا عوائد، و من ثم فإن الأمر لا يمكن معالجته بقرارات إدارية، إنما يقتضي الأمر إصلاحاً اجتماعياً و تربوياً شاملاً يمكن أن يغرس منذ البداية الانضباط، و حب العمل، تقدير الوقت و تحمل المسؤولية، و الربط بين الناتج و الجراء.³

¹ - صلاح الدين فهمي محمود، المرجع السابق، ص 41.

² - سمارة نصير، ظاهرة التسبب الإداري في الجزائر، منشورات المجلس الأعلى للغة العربية، الجزائر، 2005، ص 28.

³ - خالد بن عبد الرحمان بن حسن بن آل الشيخ، المرجع السابق، ص 41.

الفرع الرابع: استغلال النفوذ و السلطة

إذا كانت ظواهر المحسوبية و التسبب أكثر انتشاراً في الدول النامية بسبب الظروف البيئية و الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية التي تعيش فيها الدول فإن استغلال النفوذ و السلطة ظاهرة عالمية تمارس في مختلف الدول و أن تفاوتت درجاته من دولة إلى أخرى بسبب مقدار الوعي السائد و القوانين التي تحكم سلوك القادة السياسيين و الإداريين و الانفتاح السياسي الموجود في الدولة و التي تتيح للرأي العام و أجهزة الإعلام كشف مظاهر الفساد و في مقدمتها استغلال الموقع الإداري أو السياسي لتحقيق المصالح أو الإثراء غير المشروع.

و تعرف السلطة بأنها الصلاحيات المرتبطة بوظيفة أو عمل التي تمكن شاغل تلك الوظيفة من ممارسة واجباته و مسؤولياته و اتخاذ القرارات المناسبة بشأنها، أما النفوذ فهو كل إمكانية لها تأثير لدى السلطة العامة بما يجعلها تستجيب لما هو مطلوب سواء أكان مرجعها مكانة رئاسية أم سياسية أم اجتماعية . و عليه فاستغلال السلطة و النفوذ يعرف بمعنى عام أنه استغلال للوظيفة كما هو في المصطلح الانجليزي GRUFT و من معانيها المتداولة الحصول على منفعة للتأثير في الموظفين الرسمين بالمال أو الجاه أو القربة أو أية وسيلة أخرى لا يقرها النظام. و قد يكون النفوذ مستمداً من المكانة الاجتماعية أو الأسرية أو من المكانة السياسية أو الحزبية أو النقابية و هي جميعاً مهمة لإضفاء الهيبة و الجاه في الأوساط الرسمية وغير الرسمية.¹

فعادة ما يلجأ أصحاب المناصب و الوظائف، و خاصة الرفيعة أو العليا منها، إلى استغلال مناصبهم و وظائفهم عمداً لتحقيق منافع أو مصالح أو مكاسب مادية ذاتية خاصة أو لكيان أو لشخص أو أشخاص آخرين ، بطرق غير مستحقة أو غير شرعية، من خلال أداء عمل أو الامتناع عن أداء هذا العمل في إطار تولي المناصب و ممارسة الوظائف المذكورة آنفاً على نحو يخرق النصوص القانونية، التشريعية و التنظيمية، و هؤلاء يتحولون مع مرور الوقت إلى رجال أعمال أو مساهمين و شركاء في شركات و أعمال تجارية، و إلى جانب كونهم مسؤولين حكوميين فهم يصرفون معظم أوقاتهم في البحث عن الحيل و الأساليب التي تمكنهم من زيادة حجم ثروتهم الخاصة، على حساب الاهتمام ببرامج التنمية و تحقيق قدر من التقدم الاجتماعي و الاقتصادي لدولهم.²

¹ - خالد بن عبد الرحمن بن حسن بن آل الشيخ، المرجع السابق، ص 45.
² - موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الرشوة، المرجع السابق، ص 21.

و إن كان المعنيون بالفساد الإداري هم العاملون في الجهاز الإداري بالدرجة الأولى إلا أن الفساد الإداري لا ينتشر و لا يسود إلا في ظل الفساد السياسي و تظهر الوقائع و الأحداث أن ظاهرة استغلال النفوذ و السلطة ظاهرة يمارسها السياسيون ربما أكثر من الإداريين أو بالتحالف معا في بعض الأحيان حيث أن الجهاز الإداري في أغلب الحالات معرض للضغط من السياسيين من النواب و وزراء و قادة أحزاب لتحقيق مصالحهم و مصالح أنصارهم و مؤيديهم، و لا يجد الموظفون مناصباً في أغلب الأحيان من الخضوع للضغوط السياسية لأن عدم الاستجابة لهذه الضغوط يعني فقدانهم لوظائفهم بل واتهامهم في بعض الأحيان بعدم المواكبة و بعرقلة سياسات الحكومة، و هذا شعار مرفوع في وجه الأجهزة الإدارية و خاصة في ظل الأنظمة الشمولية و أنظمة الانقلابات العسكرية إلي تدعي دائماً في بياناتها أنه جاءت لمحاربة الفساد و تكون نتيجة حكمها المزيد من الفساد و التخريب المالي و الاقتصادي.¹

إن استغلال النفوذ والسلطة ينبع دائماً عن التعارض بين المصلحة العامة التي يفترض أن يخدمها الموظف بتجرد و نزاهة، و بين المصلحة الخاصة حيث يحاول الموظف تحقيق فوائد ذاتية لنفسه مستغلاً موقعه الوظيفي و نسبة لمخاطر هذه الممارسة على المجتمع و أهدافه في تحقيق التنمية الاجتماعية و الاقتصادية و تحقيق الرفاهية لأفراده تعمل الكثير من الدول حتى و لو نظرياً على سن قوانين مكافحة الثراء غير المشروع و على إقرارات الذمة لمن يتولون المناصب السياسية و الإدارية العليا و ذلك لضمان عدم استغلال شاغلي المناصب القيادية لنفوذهم لتحقيق كسب مادي لأنفسهم ولأسرهم.²

إن الوظيفة ماهي إلا تكليف للموظف و ليس تشريفاً أو امتيازاً يحق للموظف أن يتصرف بها كيفما يشاء، بحيث يقدم مصلحته الخاصة على المصلحة العامة، و من تم استغلال السلطة و النفوذ يعد أبرز مظاهر الفساد الضارة بالمصلحة العامة.³ يظهر من أنواع استغلال السلطة و النفوذ التالية كيف أنها مضرّة بالمصلحة العامة

وهي:

- صرف الأموال العامة بلا حساب على بعض المشتريات و المشاريع.
- صرف أموال عامة على مشاريع وهمية لا توجد أصلاً.

¹ - د. بشارة عبد الرحمان، لمرجع السابق، ص 47.

² - المرجع أعلاه، ص 48.

³ - خالد بن عبد الرحمان بن حسن بن آل الشيخ، المرجع السابق، ص 45.

- تحويل الأموال المفروض صرفها على المشاريع و المشتريات إلى مؤسسات يمتلكها أو شارك فيها.

- توظيف الأقارب و الأصدقاء في الجهاز الإداري أو قضاء معاملاتهم في دائرة اختصاصه، أو في الجهات الأخرى عن طريق علاقاته مع زملائه في تلك الجهات.

- التلاعب في الأوراق المالية و أسهم الشركات و المؤسسات من ذوي النفوذ و الاستفادة بعض الشركات من تخفيض الضرائب و الرسوم الجمركية مما يضيع أموالاً كثيرة كان يمكن توجيهها لخدمة المجتمع.

و هناك أنواع من استغلال النفوذ يمارسها السياسيون و الإداريون تتمثل أساساً في الحصول على توكيل الشركات الأجنبية المنفذة لمشاريع التنمية بأسمائهم أو بأسماء أفراد أسرهم و إنشاء الشركات و المؤسسات، منح العطاءات و مشاريع الدراسات لمؤسسات الأقارب و الأصدقاء، المتاجرة في بعض السلع المدعومة... إلى غير ذلك من الممارسات.¹ و عليه تتعدد وسائل استغلال النفوذ والسلطة في ثلاث صور:

1- استغلال السلطة و النفوذ في القرار الإداري.

2- استغلال السلطة و النفوذ في العقود.

3- استغلال السلطة و النفوذ في الأعمال المادية.²

الفرع الخامس: الاعتداء على الأموال العامة و الخاصة

يعتبر الاعتداء على الأموال العامة أيضاً من أنواع الفساد الإداري و التي تنتشر في الدول المتقدمة و النامية بصورة أو بأخرى و قد تكون أكثر شيوعاً في الدول النامية في ظل الحاجة للمال لمواجهة متطلبات الحياة، و في ظل ضعف الرقابة على الأموال العامة، و في ظل ضعف وسائل كشف الاعتداء على هذه الأموال إضافة إلى غياب المساءلة و العقوبات الرادعة و خاصة بالنسبة لأصحاب النفوذ من الإداريين و السياسيين أو من يمتون لهم بصلة الصداقة أو الرقابة أو العقيدة السياسية.

و يتم الاعتداء على الأموال العامة في صورة اختلاس الأموال العامة من ميزانيات و الوحدات المركزية أو الإقليمية أو المحلية أو من ميزانيات التنمية أو مشاريع العون الذاتي التي تجمع لها الأموال و تصرف دون ضابط أو مستندات رسمية و كذلك هناك اختلاس

¹ - د. بشارة عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 50.

² - خالد بن عبد الرحمان بن حسن بن آل الشيخ، المرجع السابق، ص 45.

الأموال وتصرف دون ضابط أو مستندات رسمية و كذلك هناك اختلاس الأموال العامة والتجارية أو تقديم التسهيلات دون ضمانات بسداد هذه الأموال مما يضيع على الدولة الكثير من الأموال و كذلك هناك التلاعب في مستندات الصادرات و الواردات و عدم توريد مستحقات الدولة لحسابها منها يضيع على الدولة الكثير من الأموال بالعملة الأجنبية.¹

و من صور الاعتداء على المال العام التبذير في نفقات الدولة، و لهذا التبذير مظاهر رئيسية، الأول يتصل بوضعية الاقتصاد الموجه، و الثاني يتصل بمرحلة الانتقال إلى اقتصاديات السوق ومرحلة الاصلاح الاقتصادي و مظهر له علاقة بوضعية الاقتصاد الحر. و يخص المظهر الأول سلوك بعض كبار المسؤولين في الدولة و في الجيش من خلال تضخيم فواتير الأنفاق العام لصالح أفراد أو طبقات معينة، و قد بينت دراسة ميدانية عن دولة أوغندا أن 13 % من مخصصات الانفاق الحكومي على قطاع التربية لا يصل إلى هدفه و يطال جيوب المسؤولين في الدولة. أما بالنسبة للدول التي مرت بإصلاحات اقتصادية فقد استفادت من مساعدات دولية، بعضها في إطار إعادة جدولة المديونية، و بعضها في إطار برامج التكيف الهيكلي لصندوق النقد الدولي فهذه الأموال أيضا كانت محل للاختلاس. أما في مرحلة اقتصاد السوق و التي تكون مصاحبة لعمليات منح رخص الاستثمار ، تمويل الحكومة للمشاريع ، كلها عمليات تشكل بيئة ملائمة للفساد المالي.²

و لا يكتفي المعتدون على أموال العامة بالتزوير و الاختلاس و السرقة بل أنهم يعمدون إلى إخفاء آثار الجريمة و ذلك بتخريب و حرق المخازن و البنوك و البقية التي لم يتم سرقتها واختلاسها و ذلك بهدف إخفاء معالم الجريمة و عدم معرفة ما سرق و ما تبقى و بذلك تضيع معالم الجريمة باعتبار أن كل ما هو موجود قد احترق، و قد يلجأ ممارسو هذا النوع من الفساد إلى التزوير في المستندات بهدف الحصول على الأموال العامة ثم إخفاء المستندات أو حرقها بحيث لا يعرف أحد حجم الأموال الموجودة و تلك التي تم الاعتداء عليها.

بالإضافة إلى الأموال العامة هناك نوعاً آخر من الفساد و هو التعدي على أموال و ممتلكات الآخرين، و هذه في الحقيقة ظاهرة أخذة في الانتشار في الكثير من الدول و خاصة النامية منها و التي تمر بمراحل التنمية و الانتقال التي أدت إلى المزيد من المعاناة للطبقات الفقيرة مما دفع بعضها إلى طريق السرقة و النهب و السطو و الاحتيال .

¹ - د. بشارة عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 50.

² - موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 33 .

و تتم هذه الممارسات في ظل تسيب الأجهزة الأمنية بسبب عدم كفاءتها، أو بسبب قصور إمكانيات العمل لديها أو بسبب معاناة أفرادها من ظروف ضيق المعيشة مما يؤدي إلى ضعف معنوياتها و عدم رغبتها في العمل. و الفئات التي تمارس الاعتداء على أموال و ممتلكات الآخرين تشكل مصدر زعزعة لأمن و استقرار المجتمع.¹

و خلاصة القول، أن الفساد ظاهرة اقتصادية و اجتماعية و سياسية توجد في جميع دول العالم، وإن اختلف مدى خطورتها من دولة إلى أخرى، و تتلخص في قيام البيروقراطيين أو السياسيين في استغلال مراكزهم من أجل المصلحة الخاصة.²

¹ - د. بشارة عبد الرحمان، المرجع السابق، المرجع السابق، ص 52.

² - منير الحمش، المرجع السابق، ص 15 .

الفصل الثاني: أسباب الفساد و آثاره

إن البحث في أي ظاهرة يلزم البحث في أسبابها و انعكاساتها و آثارها من أجل الوقوف على الحقائق التي تسهم في مكافحة الظاهرة، و الفساد باعتباره معضلة دولية انتشرت في جميع الأوساط السياسية و الإدارية و الاقتصادية، و لم تفرق بين الدول المتقدمة و الدول المتخلفة فيجب البحث عن الأسباب التي ولدت الفساد و العوامل التي عملت على انتشاره، و معرفة إن كانت هناك أسباب موحدة أم تختلف باختلاف الدول و مستوياتها هذا من جهة . من جهة أخرى لا يعد السلوك الفاسد طبيعة متأصلة في النفس البشرية، لأن الإنسان مولود على الفطرة السليمة، لكنه قد يصادف أسباباً عدة تجعله ينحرف عن الطريق السوي. و هذه الأخيرة تتعدد و تختلف نتيجة اختلاف قيم و ثقافات المجتمعات و هذا بالرغم من وجود شبه إجماع كون ظاهرة الفساد سلوك إنساني سلبي تحركه المصلحة الذاتية. و كل هذه الأسباب تشكل في مجملها منظومة الفساد و تختلف في الأهمية بين مجتمع و آخر فقد يكون أحد الأسباب رئيسياً في مجتمع ما و يكون سبباً ثانوياً في مجتمع آخر.¹

فالعوامل السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية تلقي بظلالها على الأداء الإداري و الحكومي من خلال بعض السلوكيات المنحرفة. فالفساد ليس له مصدر وحيد يمكن الاستناد إليه لتبرير هذه الظاهرة بل هو نتاج مجموعة من الظروف و الملابسات و الأسباب التي قد تؤدي إليه.²

و من جهة أخرى يلزم البحث عن مدى آثارها و انعكاساتها على جميع الأصعدة، و معرفة مدى حجم الأضرار، حيث يترتب على الفساد آثار اقتصادية، سياسية و اجتماعية تؤثر بشكل مدمر على المجتمع، فالآثار المدمرة لهذه الظاهرة تطال كل مقومات الحياة في الدولة، فتضيع الأموال و الثروات و الوقت و الطاقات و تعرقل سير الأداء الحكومي و إنجاز الوظائف والخدمات، و تقود إلى تخريب كل مجالات الاقتصادية و السياسية و الاجتماعية و الثقافية، كما يعد الفساد المعرقل الرئيسي لخطط و برامج التنمية و بذلك تتعطل عملية التنمية و يتفشى التخلف و الفساد و ينعكس بدوره على مجالات الحياة كافة.³

1 - د. لؤي أديب العيسى، المرجع السابق، ص 42.

2 - أحمد بودية، المرجع السابق، ص 3.

3 - د. عمار عبد العزيز، الفساد و طرق معالجته، ص 8، منشور بالشبكة العنكبوتية العالمية.

و دراسة هذه الأسباب و الأضرار كل هذا من أجل الكشف الحقيقي على مدى خطورة الفساد و القدرة على التحكم فيها ومجابهتها.

المبحث الأول: أسباب الفساد

لاشك أن كل مواجهة فعالة و ناجحة لظاهرة إجرامية تتوقف بالضرورة على تشخيص دقيق و صارم لهذه الظاهرة و الوقوف على العوامل و الأسباب المؤدية لها و المساعدة على انتشارها و ذلك لتحديد محاور المواجهة التي ينبغي اتباعها سواء على الصعيد الوطني أو غيره. و إذا ما تم التطرق إلى ظاهرة الفساد لمحاولة تشخيصها نجد أنه من الصعوبة بمكان اختزال هذه الظاهرة في عامل أو سبب¹، ففساد أسباب عديدة، و معرفة هذه الأسباب يمكن أن يجنب من الوقوع في الفساد مستقبلاً أو على الأقل يقلل منه، و قد تعددت الدراسات حول الأسباب المؤدية للفساد، فذهب كولن ليز COLIN LEYS إلى أن من الأسباب التي تؤدي للفساد :

- ضعف فكرة المصلحة العامة، و ما يرتبط بها من أهداف رسمية.
- حاجة المسؤولين و ضغط الأقارب.
- غياب وعي الأشخاص بالقواعد و حتى لو توفر الوعي بين بعضهم فإنهم لا يلتزمون بالقوانين.

و هذا ما ذهب إليه أحد أعضاء الكونغرس الأمريكي حيث أكد أن مشكلة الفساد الإداري ستبقى إلى أن يتوقف المواطن بشكل تام عن ممارسة الفساد و ذلك بطلب المعاملة الخاصة من الموظف الحكومي.²

أما عن تقرير الندوة الإقليمية التي عقدها دائرة التعاون الفني للتممية بالأمم المتحدة في لاهاي فيشير إلى أن من أسباب الفساد الإداري :

- 1- الأوضاع السياسية، و تأتي في المقدمة و هي السبب الرئيس، حيث أن الاستبداد يولد الفساد.
- 2- الأوضاع الاقتصادية، فالفقر و الهوة بين الأغنياء و الفقراء و تدني الأجور تغذي الميل نحو الفساد.

¹ - د. عبد المجيد محمود عبد المجيد، الفساد، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار نهضة مصر للنشر مصر، 2014،

ص 51.

² - خالد بن عبد الرحمن بن حسن آل الشيخ، المرجع السابق، ص 44.

- 3- الأوضاع الإدارية فانعدام أو ضعف أخلاقيات الوظيفة، و غياب مفهوم المساءلة العامة و المسؤولية يسهم في تفشي الفساد الإداري.
 - 4- كبر حجم القطاع العام و اتساع مجالاته و هذا يؤدي إلى بيروقراطية ذات توجهات.
 - 5- بروز أهمية العلاقات الشخصية في الحياة الاجتماعية.
 - 6- الأقليات العرقية و الثقافية التي ترى نفسها مظلومة، و اعتقادها أن ممارسة أساليب الفساد هي الوسيلة الوحيدة للحصول على الحقوق.
 - 7- الحقبة الاستعمارية، و ما ترتب عنها من تبعات أسهمت في تغلغل و انتشار الفساد فيها.¹
- و عموماً يكمن تقسيم أسباب ظاهرة الفساد إلى أسباب داخلية (المطلب الأول) و أخرى خارجية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الأسباب الداخلية

هنالك مجموعة من الأسباب الداخلية التي تسهم في انتشار ظاهرة الفساد منها ما هو سياسي، إداري، و ما هو اقتصادي إلى جانب الأسباب الاجتماعية و الثقافية. و هذا ما سيتضح أكثر من خلال دراسة الفروع التالية.

الفرع الأول: الأسباب السياسية

تعد الأسباب السياسية من أخطر أسباب الفساد، و ذلك بسبب ما تملكه النخب السياسية من قوة و حصانة في ممارسة الانحرافات و المخالفات و حماية المفسدين و توفير غطاء قانوني لبعض الممارسات المنحرفة، ففساد السلطة السياسية يفتح الباب على مصراعيه لمن دونهم في ممارسة كافة أنواع الفساد دون حسيب أو رقيب، كذلك يسبب لعناصر فاسدة الهيمنة على الثروات و الممتلكات العامة مع امتلاك هذه العناصر السلطات التي تمكنهم من استغلالها لأغراضهم الشخصية، فالفساد هنا يتفشى في وجود أنظمة و قوانين و إجراءات تحمي هذه الفئة و العاملين معها في ظل غياب الرقابة و المساءلة، و هذا بدوره يفتح المجال لاختراق القوانين و تجاوز الحدود المسموح بها دون التعرض للملاحقة القانونية أو اتخاذ إجراءات صارمة بحق المخالفين منهم، كما أن لارتفاع معدل

¹ - فارس بن علوش بن بادي السبيعي، دور الشفافية و المساءلة للحد من الفساد في القطاعات الحكومية، دكتوراه فلسفة في العلوم الأمنية، جامعة نايف للعلوم الأمنية السعودية، 2010، ص 63، 64 .

دوران القيادين سواء السياسيين أو الإداريين دور كبير في ممارسة الفساد الإداري و ذلك عن طريق الإسراع في جمع أكبر قدر ممكن من العائدات قبل أن يتركوا مناصبهم.¹

و قد تعاضم دور الدولة المعاصرة و جعلها في العديد من النظم لاسيما في البلدان النامية السلطة المهيمنة، المنسقة لكافة الوظائف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و هذه الدولة العصرية تنهض بوظائفها المتعددة و المتنوعة من خلال الإدارة الحكومية المتمثلة في مؤسساتها السياسية و التشريعية و القضائية و التنفيذية، و بذلك السمة اللازمة للدولة الحديثة أنها دولة مؤسسات و أصبح تنفيذ سياسات الدولة العامة في مختلف الشؤون رهين بتأصيل حالة كفاءة و شفافية و نزاهة و فعالية دائمة و منتظمة في كل مؤسساتها على تعددها و تنوعها و نسبة لتنامي دور المؤسسات في مختلف أوجه الحياة العصرية فقد تضخمت البيروقراطية من جانب و تضاعلت كفاءة و فعالية نظم المساءلة و المحاسبة من جانب آخر، و تعددت معوقات التنمية في معظم الدول و برزت إلى موقع الصدارة قضية الفساد كمعوق أساسي لمشروعات التنمية و تشير د. هدى متكيس إلى أن الفساد يرجع في أحد جوانبه إلى احتكار القوة من قبل المسؤولين إضافة إلى تدني مستوى الشفافية و تراجع نطاق المساءلة، و على هذا النحو تتمثل معادلة الفساد على النحو التالي:

$$\text{الفساد} = (\text{احتكار القوة} + \text{الافتقار إلى الشفافية}) - \text{المساءلة}.$$

و يؤكد بالمر PALMER أن القادة السياسيين مستعدون للتضحية بكفاءة الجهاز الإداري للرفاهية الاجتماعية أو بناء التأييد السياسي حتى ولو كان على حساب فئات أخرى و أولويات يكون الجهاز الإداري قد وضعها لتقديم الخدمات للمواطنين على أسس موضوعية و يضيف أن قرارات السياسة العامة التي تصدرها الصفوة غير الحاكمة و أن كثيراً من الدول يعتمد القادة السياسيون فيها على إنكفاء الصراعات و عدم الثقة بين رؤساء الأجهزة، إضافة إلى تغيير مواقع الموظفين يدعون حرمانهم من بناء إمبراطوريات و متجاهلين ثمن هذا على استمرارية القيادات و الخبرة و الروح المعنوية.³

¹ - د. لؤي أديب العيسى ، المرجع السابق، ص 50 .

² - أ.د. حسن أبشر الطيب، أهمية التخطيط لمواجهة الفساد العالمي، منشورات جامعة نايف للعلوم الأمنية السعودية، 2006، ص 118، 119، 120.

³ - خالد بن عبد الرحمان بن حسن بن آل الشيخ، الفساد الإداري أنماطه وأسبابه وسبل مكافحته نحو بناء نموذج تنظيمي، دكتوراه في فلسفة العلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف للعلوم الأمنية، السعودية، 2007، ص 54، 59.

و يشيد ديك و بسكاليا DIJK ET BUSCAGLIA على العلاقة بين الفساد و الديمقراطية، ذلك أن نمو أحدهما يؤثر سلباً في نمو الآخر، فالفساد ينخفض في البلدان الديمقراطية التي تتمتع فيها الصحافة بمزيد من الحرية و الجمعيات الأهلية بمزيد من القوة و من ثم فإن ضعف التنافس في القطاع العام يعزز من انتشار الفساد، كما أن هناك علاقة ايجابية بين ارتفاع نسبة وسائل الإعلام المملوكة للدولة و ارتفاع مستويات الفساد، و يؤكد أن العلاقة بين الوقت و الفساد، ذلك أنه كلما زاد الوقت اللازم زاد الفساد بمعنى أن الإفراط في الروتين يرتبط بارتفاع الفساد.¹

و تظل الحقيقة قائمة إلى أن الحكم الراشد و الأداء الفعال للأجهزة الحكومية لا يتأتى إلا بتحقيق المشاركة المجتمعية، و تأكيد الشفافية و المساءلة من خلال القانون.² إذ أن غياب المساءلة و الشفافية و النزاهة و الناتجة أساساً عن ضعف الحكم الراشد يمهّدان الطريق أمام الفساد، إذ أن الفساد في الأساس ناتج عن الإخفاق في إقامة الحكم الراشد.³ و مصطلح الحكم الراشد يعني التفاعل الحقيقي و الحي و المتجدد بين الكيانات المجتمعية داخل الدولة، و هو مصطلح مستخدم منذ عقدين من الزمن من قبل منظمة الأمم المتحدة لإعطاء حكم قيمي على ممارسة السلطة السياسية لإدارة شؤون المجتمع باتجاه تطويري و تنموي و تقديمي.⁴

و يرتبط الحكم الراشد بمفاهيم ثلاثة رئيسية هي:

الشرعية : تشير إلى حق الدولة بإلزام جميع الأطراف بالتقيد بالقواعد العامة المشتركة و الثابتة في الدستور و القوانين.

ثانياً: المساءلة، تعني الكفاءة و الفعالية و النفوذ في محاسبة الجميع دون استثناء لوضع الأمور في وضعها المطلوب.

ثالثاً: الشفافية، بما يعين على توافر القنوات و الآليات و النظم التي تؤمن الفهم المشترك و التنفيذ في الإطار الموحد.⁵

¹ - خالد بن عبد الرحمان بن حسن بن أُل الشيخ، ص 54، 59.

² - أ.د. حسن أبشر الطيب، المرجع السابق، ص 118، 119، 120.

³ - الفساد والتنمية، المرجع السابق، ص 8.

⁴ - حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مجلة المستقبل العربي، المجلد السابع والعشرين، العدد 309، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، نوفمبر 2004، ص 41.

⁵ - حسن أبشر، المرجع السابق، ص 120.

و تتضح علاقة الحكم الراشد بالفساد، في أن أهم معايير إقامة الحكم الراشد تتمثل في السيطرة على الفساد.¹

و توضح نتائج أبحاث البنك الدولي أنه بمعالجة الفساد و تعزيز حكم القانون، يمكن للبلدان أن ترفع دخلها الوطني بمقدار أربعة أضعاف على المدى البعيد، و أن تخفض معدل الوفيات الأطفال لديها بنسبة 75% في المائة و بالمثل، يمكن أن يؤدي التحسن الطفيف في تقديرات الفساد السياسي إلى حدوث نمو مذهل، ففي جاميكا و هايتي من المحتمل أن يزيد الناتج الإجمالي بمقدار 84.7 في المائة و 206 في المائة على التوالي، عند حدوث تحسن في مجال مكافحة الفساد السياسي بنسبة درجة واحدة.²

أدى غياب الديمقراطية و الشورى إلى حرمان الكثير من المواطنين من المشاركة في إبداء الآراء و من ثم في رسم السياسات العامة، ثم إن عجز الأجهزة التنفيذية في الدولة عن ممارسة مهامها و عجز الحكومة عن تحسين أحوال العاملين في الدولة، و تسلط بعض المسؤولين بالدولة و استغلالهم لنفوذهم في تحقيق مصالح خاصة، كل ذلك أدى إلى تعميق روح اللامبالاة عند مواطني هذه الدول اتجاه ما يدور من أحداث سياسية و اجتماعية، و هذا بدوره انعكس على أدائهم لأعمالهم، فانعدم المدّ و التأييد الاجتماعي للدولة من الأفراد و المؤسسات مما أدى إلى عدم التعاون بين الأفراد في مواجهة خطط الدولة و هذا بدوره يساعد على تفشي الفساد و الفوضى.³

و يجمع الكل على أن مساحة الفساد تتسع كلما افتقدت الأنظمة الحاكمة في استراتيجياتها السياسية و خططها و برامجها إلى:

- مناخ التنافس السياسي و الانتخابات الحرة و النزاهة.
- آليات عمل مؤسسات المجتمع المدني وفق اطار غير مقيد أو معطل من الحريات، و عبر المشاركة الفعالة للرأي العام.
- سلطة تشريعية تتمتع بالكفاءة و القدرة و النزاهة منتخبة ديمقراطياً و ممثلة لفئات الشعب.

¹ - تتمثل معايير الحكم الراشد في نظر منظمة التعاون الاقتصادي للتنمية في: دولة القانون، إدارة القطاع العام، السيطرة على الفساد، خفض النفقات العسكرية، في حين أن برنامج الأمم المتحدة وضع تسعة معايير وهي: المشاركة، حكم القانون، الشفافية، حسن الاستجابة، التوافق، المساواة وخاصة تكافؤ الفرص، الفعالية، المحاسبة، الرؤية الاستراتيجية.

² - التنمية و الفساد، المرجع السابق، ص 9.

³ - د. صلاح الدين فهمي محمود، المرجع السابق، ص 51.

- سلطة تنفيذية تتمتع بالجدارة و الإمكانية و الولاء للمصلحة العامة، و تمتلك صلاحيات واسعة لتحقيق الأهداف، و تلبية حاجات المواطنين في إطار أحكام النظام و القوانين.

- سلطة قضائية مستقلة عن النظام السياسي مطلقة الصلاحية في تطبيق القانون و التحقق من سلامة تنفيذه، و محاسبة مرتكبي الفساد.

- سلطة إعلامية تمارس الرقابة و المساءلة الشعبية على أعمال و تصرفات أفراد الجهاز الإداري، و تطرح المقترحات، و تعبئ الرأي العام في إطار حيادي نزيه.

- سياسات تمنع ظهور مراكز القوى، و تعاطي الأحزاب السياسية بالعمولات، و تحول السياسيين إلى رجال أعمال يهتمون بتحقيق مكاسبهم المادية بدلاً من برامجهم السياسية.

مما سبق يتبين أن النظام السياسي للديمقراطية وفق تطبيق سليم لمبادئها و قواعدها، سوف يدعم النظام و يساعدها كثيراً في تقليص حجم الفساد، و يخفض الآثار الاقتصادية و الاجتماعية الناجمة عنه، نتيجة الاحتكام لمقاييس الكفاءة و الموضوعية و الحرية و المحاسبة.¹

هذا بالنسبة للدول التي تدعي الديمقراطية أما في الأنظمة الشمولية فحدث و لا حرج إذ يوجد تغييب تام للمؤسسات الدولة و تمركز السلطة في شخص واحد، حيث يسود الفساد و الاستبداد. و تعد السلطة التنفيذية في الأنظمة الديكتاتورية أقوى المؤسسات في الدولة، و التي تكون قادرة على فرض إرادتها على كلا من السلطتين التشريعية و القضائية و استحوادها على كل مفاصل إدارة الدولة و بدون وجه حق في كثير من الأحوال و بعيداً عن الكفاءة، و بالتالي حرمان المواطن من ممارسة حقوقه الأساسية من حريات سياسية و مدنية مما يؤدي إلى تراجع مستوى المنافسة السياسية أو في السماح للمواطنين من غير الموالين للسلطة القيام بدور ثانوي و محدود في العملية السياسية بشرط أن لا يهدد بقاء السلطة الحاكمة و بما يتلاءم مع معتقداتها السياسية. و قد تسمح بعض القوانين في مثل هذه النظم بأن تجعل الحاكم حراً في التصرف بالثروات الطبيعية و الأرض و جعلها ملكاً له، و هنا تظهر حالة عدم التمييز بين الصفة العامة و الخاصة للحاكم و تصبح الملكية

¹ - د. لؤي أديب العيسى، المرجع السابق، ص 52 .

الخاصة للمواطن منحة له من الحاكم، و في مثل هذه الظروف يتصرف الحاكم وفقاً لاعتبارات شخصية تشجع على الفساد.¹

لذلك من شأن العوامل أعلاه سواء ما تعلق بالنظم الديمقراطية و التي لا يمكن أن تخلو من الفساد، أو في تلك المتوافرة في الأنظمة الديكتاتورية و التي ستخلق حالة من الازدواجية في الولاء لأعضاء السلطة إما للحاكم أو الحزب بدلاً من الوطن، أو تتسبب في ضعف الإدارة كونها محصنة من أي نقد، الأمر الذي يدفع بالساسة إلى تلبية رغباتهم بالقدر الذي يتناسب مع فلسفة و أهداف النظام مخلفة فجوة ما بين السلطة و الشعب و مزيداً من الاحتكار في المجالات الاقتصادية إما بشكل مباشر أو من خلال شبكات الأتباع، و التي تسهل عليهم حالة قبول الرشاوي و العمولات.²

و من الأسباب المؤدية للفساد هي ظاهرة تزواج السلطة و المال، حيث تتداخل العلاقات الاجتماعية مع العلاقات المالية أو الاقتصادية فتحدث الوساطة و المحسوبية خاصة إذا ما ترتب على ذلك تريح نوي السلطة بطريق مباشر أو غير مباشر من هذه السلطة الوظيفية أو السياسية، و في مثل هذه الحالات تصبح الصداقة أو صلة القرابة هي المدخل الطبيعي للحصول على منافع مادية بدون وجه حق خاصة عندما تكون هناك عائلات حاكمة تمتلك شركات متعددة أو تكون على صلة بأفراد أو شركات تبحث عن الأرباح الكبيرة و الصفقات الضخمة من خلال صلة الصداقة أو القرابة و من ثم استغلال أصحاب القرار مناصبهم في التريح و الحصول على منافع مالية أو هدايا عينية قيمة أو رشاوي باهظة التكلفة للحصول على موافقات لتمرير أعمال غير مطابقة للمواصفات أو صفقات غير مشروعة أو مخالفة للقوانين واللوائح المالية.³

و قد حدث ذلك بالفعل في عدة دول، مثال ذلك ما حدث في ظل حكومة المحافظين في إنجلترا، حيث حصل مارك ابن السيدة مارجريت تاتشر على عمولة تقدر بعدة ملايين من الجنيهات على مبلغ 20 مليار جنيه استرليني كان قيمة اليمامة للسلاح عام 1985، و صفقة الدفاع التي بلغت مليار و نصف جنيه استرليني مع ماليزيا و التي حدثت عام 1988 و التي أعلن فيما بعد أنها كانت مرتبطة بصورة غير مشروعة و بثمن باهظ مع المعونة البريطانية، و في اليابان أعطى أحد صانعي الإطارات الفولاذية لوزير سابق 80

¹ - د. عمر القاضي، الفساد الإداري و امكانيات الإصلاح الاقتصادي، 2001، الأردن، ص 7.

² - د. عمر القاضي، المرجع السابق، ص 8.

³ - حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد و فساد العولمة، الطبعة الأولى، الدار الجامعية مصر، 2008، ص 57.

مليون ين ياباني (حوالي 600 ألف دولار أمريكي) مقابل عقود حكومية، و أن الفساد أنهى 38 عاماً من الحكم بالنسبة للحزب الديمقراطي الياباني عام 1993.

فتشابك المصالح و المنافع بين رجال السياسة و رجال المال و الأعمال، حيث يسعى رجال السلطة السياسية إلى الحصول على أكبر قدر ممكن من المنافع الاقتصادية خلال تواجدهم بالسلطة، و لذلك فإنهم عادة ما يسعون إلى دعم علاقاتهم الاقتصادية مع رجال المال و الأعمال للحصول على منافع بدون وجه حق، و في نفس الوقت يسعى رجال المال و الأعمال إلى تحقيق منافع مادية كبيرة من خلال مشاركتهم مع رجال السياسة و أقاربهم و أصهارهم و أصدقائهم الذين يسعون هم أيضاً للحصول على أعلى فوائد مادية بطرق غير مشروعة دون أن تتألمهم المساءلة القانونية طالما أنهم مقربون من النظام الحاكم المتكلف بحمايتهم و ضمان استمرار أعمالهم أو أنشطتهم غير المشروعة، بل إنه عادة ما يسعى بعض رجال المال و الأعمال إلى تقديم مبالغ مالية دون وجه حق إلى كبار المسؤولين و أقاربهم دون أن يطلبوا منهم ذلك بشكل صريح، حيث يحرصون على تدعيم أواصر الصداقة و العلاقات الاجتماعية مقابل ضمان استمرار حصولهم على منافع و أموال و ثروات كبيرة دون وجه حق.¹

و عموماً يمكن إجمال الأسباب السياسية التي تؤدي إلى الفساد وانتشاره إلى :

- انعدام ديمقراطية الأجهزة التشريعية فهي غير منتخبة و لا تمثل الشعب و لكنها تمثل السلطة السياسية، لذلك فإن القوانين و التشريعات التي تسنها تكون لخدمة الطبقة الحاكمة مما يترك أثره على الجهاز التنفيذي الذي يعمل بالقوانين و التشريعات التي يضعها الجهاز التشريعي، كما أن عدم مشاركة المواطنين في رسم السياسة العامة للبلاد تنعكس في اللامبالاة تجاه أدائهم لأعمالهم مما يؤدي إلى تفشي مظاهر الفساد.

- تركيز السلطة في يد شخص أو أشخاص محددين، مما يضعف أو يلغي المؤسسات الأخرى و خاصة غير الرسمية كالأحزاب أو النقابات التي تمثل الرقابة الشعبية المفروضة على جهاز الإدارة.

- حماية الجناة و المفسدين و المقصرين و التغاضي عنهم، و قد يرجع ذلك انتمائهم إلى طبقة معينة أو علاقتهم ببعضهم مراكز القوى في البلاد، و قد يعود ذلك إلى عدم استقلال القضاء وعدم حياده مما يجعل إدانة المفسدين غير ممكنة.

¹ - نزيه عبد المقصود محمد مبروك، المرجع السابق، ص 46، 47.

- عدم توافر الاستقرار السياسي نتيجة التغيير السريع في عناصر السلطة الحاكمة بسبب الاضطرابات و الانقلابات و الحروب الأهلية و الحركات الانفصالية مما يؤدي إلى عدم استقرار الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري و التغيير المستمر للعناصر الإدارية.¹

- غياب الإرادة السياسية الفاعلة لمكافحة الفساد، رغم الخطابات المنمقة لاستقطاب الشعب و استحداث مختلف الآليات، غير أنها تبقى بعيدة كل البعد عن نهب الثروات و انتشار الفساد بكل أنواعه، و انتشار شعور اللامبالاة و الأناثية، حتى أصبح الفساد أمر روتيني مألوف.

و يرى بعض الباحثين أن العوامل السياسية هي من أهم العوامل المؤدية للفساد، ذلك أن القرار السياسي ذو آثار ممتدة في جميع مفاصل و أوجه الحياة في الدولة اجتماعية كانت أم اقتصادية أو غيرها و التصحيح في الانحرافات التي قد تحدث فيها غالباً ما يبدأ بقرار سياسي، كما أن القوة التي تملكها النخبة السياسية في ممارسة الفساد و حماية المفسدين يؤدي إلى استتراء الفساد و انقياد صغار الموظفين وراء الفساد طوعاً أو كرهاً بسبب الخوف من بطش أصحاب النفوذ و انصياعاً لأوامرهم.²

الفرع الثاني: أسباب إدارية

تهدف الإدارة إلى تحقيق المصلحة العامة، و كل التنظيمات تضع نصب عينها هذا الهدف باعتباره غاية العمل الإداري، و تحقيقاً للحقوق و الحريات الفردية فإذا أساءت الإدارة سلطتها و تمنعت في تنفيذ روح القوانين، ظهر الانحراف في استعمال السلطة الذي يؤدي إلى الفساد الإداري.³ و الإدارة العامة هي مجموع المرافق و المصالح و الوحدات التابعة للدولة و التي تؤدي خدماتها للمواطنين بقصد إشباع حاجاتهم الأساسية على أساس من التخطيط و التنظيم و التنسيق و الرقابة و ذلك في إطار السياسة العامة للدولة.⁴

يوضح روبرت تلمان ROBERT TILMAN في دراسة عن الفساد الإداري بأن الدافع وراء الفساد هو وجود بيئة تساند فيه السياسة العامة للحكومة نظاماً بيروقراطياً، و قد أكد هذا

¹ - فهد بن محمد الغنم، مدى فاعلية الأساليب الحديثة في مكافحة الفساد من وجهة نظر أعضاء مجلس الشورى في المملكة السعودية، جامعة نايف للعلوم الأمنية، قسم العلوم الإدارية، ماجستير في العلوم الإدارية، 2011، ص 28 .

² - عبد القوي بن لطف الله علي جميل، المرجع السابق، ص 62.

³ - محمد حسن قدرى، الفساد الإداري، الفكر الشرطي، المجلد 14، العدد 54، الإمارات العربية المتحدة، 2005، ص 178.

⁴ - منى رمضان محمد بطيخ، الإدارة العامة بين البيروقراطية و الفساد الإداري الواقع و المأمول، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 2014، ص 13.

القول بريبانتي RALPH BRAIBANTI بأن الفساد الحكومي و الانحراف موجودان في جميع أشكال البيروقراطية، و هذا يؤكد على سوء التنظيم الإداري و بيروقراطية القيادة الإدارية المتمثلة في تعدد القادة الإداريين و تضارب اختصاصاتهم و تضخم الجهاز الوظيفي، و نقص المهارات السلوكية و الإنسانية لدى القادة، فضلاً عن القيادة المتخلفة و الفاسدة و تتاثر السلطة ، فهذه كلها أسباب و دوافع تفسد جو العمل و تعد دافعاً وراء ظهور بعض العاملين المنحرفين سلوكياً.¹

فالأسباب الإدارية البحتة ، ترجع أساساً إلى وجود مركزية إدارية، عدم تحديد الاختصاصات الإدارية، زيادة عدد الموظفين على المطلوب، عدم وضع الهياكل الوظيفية، ثم الانحراف في السلطة،² إضافة إلى ضعف الرقابة الإدارية، و سوء تسيير المرافق العامة.

أولاً: المركزية الإدارية

و هي أسلوب لعمل الإدارة، يقصد بها تركيز و وحدة الوظيفة الإدارية في يد السلطات المركزية، و المركزية الشديدة و عدم تفويض السلطة مع تعدد المستويات الإدارية و هو ما يؤدي إلى اتخاذ القرارات غير واقعية أو غير سليمة و غير قابلة للتنفيذ ذلك أن متخذ القرار يكون بعيداً عن مواقع التنفيذ و المواطنين، مما يؤدي إلى اختناق العمل و بطء التنفيذ و إضعاف الروح المعنوية و انخفاض الأداء.³

ثانياً: عدم تحديد الاختصاصات الإدارية

يقوم القانون الإداري الحديث على فكرة الاختصاص، و الغاية من تحديد قواعد الاختصاص هي المصلحة العامة، فقواعد الاختصاص هي التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام القانونية العامة.

فالاختصاص يعني الصلاحية للقيام بالعمل.⁴ و عدم تحديد الاختصاصات يؤدي إلى تشتت العمل الإداري و ضياع المواطن بين موظف و ذلك الشيء الذي يدفعه إلى تقديم أي شيء مقابل تسريع معاملته، و بالتالي انتشار الفساد.

¹ - د. صلاح الدين فهمي محمود، المرجع السابق، ص 50

² - محمد حسن قدرى، المرجع السابق، ص 178 و ما بعدها.

³ - فهد بن محمد الغنام، المرجع السابق، ص 30.

⁴ - د. خالد المهاني، حماية المال العام و الحد من الرشوة و الاختلاس، آليات مكافحة الفساد و الرشوة في الأجهزة الحكومية العربية، المنظمة العربية للتنمية الادارية ، مصر، 2010، ص 13 .

ثالثاً: زيادة عدد الموظفين

يتم نشاط الدولة بواسطة الموظفين العموميين، سواء في ذلك النشاط الضبطي أو المرفقي، فالموظف العمومي هو أداة الدولة لتطبيق قوانينها وقراراتها و تنفيذ سياساتها و برامجها المختلفة كما ينظر المواطن للموظفين العموميين على أنهم ممثلو الدولة و رمز هيبتها. لذلك يلعب الموظفون العموميون دوراً هاماً و أساسياً في مجال الإدارة العامة في الدولة الحديثة، فالإدارة هي إدارة الأشخاص لا الأشياء، و من ثم فإن نجاح الإدارة، و بالتالي الدولة، إنما يتوقف بدرجة كبيرة على مدى كفاءة الموظفين العموميين و مدى قدرتهم على تحقيق أهدافها. و يوجد ارتباط وثيق بين مدى نشاط الدولة و عدد موظفيها، فكلما كان النشاط ضئيلاً و دور الدولة محدوداً كلما كان عدد الموظفين و أثرهم في المجتمع متواضعاً و على العكس من ذلك يزداد عدد الموظفين العموميين بزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية و تعدد مجالات هذا التدخل، الأمر الذي يعلي من شأن الموظفين العموميين و يزيد من تأثيرهم على المجتمع.¹

اتسع تدخل الدولة في كل المجالات في العصر الحالي، فزاد النشاط الإداري، و ازداد عدد الموظفين العموميين و تأثر كافة المواطنين بأوضاعهم و ظروف عملهم. و قد أدى ازدياد عدد الموظفين و تضخم حجم الوظائف إلى تعقد المشاكل المتصلة بكل من الموظف و الوظيفة تعقداً يحتاج إلى الحل و إلى تقويم العمل الوظيفي و رفع مستوى الموظف. و ترتب على ذلك اتساع الجهاز الإداري و نمو البيروقراطية و الروتين، و قد يكون مثل هذا الوضع بيئة مناسبة لتقشي الفساد بكل مظاهره من أجل ضمان الحصول على الخدمات في أقرب الآجال.

و كل الظروف السابقة قد تعمل على نشر الإهمال و سوء معاملة المواطنين و الذي يعتبر وجهاً سلبياً آخر من أوجه البيروقراطية.²

أ- اتساع الجهاز الإداري :

فكثرة عدد الموظفين أدت إلى تعدد المسؤوليات الإدارية، و التي ترتب عليها بالتالي كثرة الانشاءات الوظيفية ، فالعمل الواحد يتولاه أكثر من موظف و الجهة الإدارية الواحدة انقسمت إلى جهات إدارية متعددة و هكذا اختل الهرم الوظيفي بكثرة انشاء القطاعات و الإدارات العامة و الفرعية و تعدد الأقسام.

¹ - محمد حسن قدرى المرجع السابق، ص 185.

² - علي سعيدان، المرجع السابق، ص 51.

و يميل كل رئيس إداري إلى توسيع إدارته و إلى توسيع سلطاته و صلاحياته فتتعدد الإدارات الفرعية و يزيد عدد الموظفين عن الحد اللازم و تنفقت و تنقسم الأعمال و المصالح و تنتزع المسؤوليات و يتوه المواطن المتعامل مع الإدارة بين هذا و ذلك، و بين الرئيس و المرؤوس، و بين الاختصاصات و الصلاحيات، و تنزهل الإدارة و تتزايد المعوقات، و يصاب العمل بالشلل و التوقف.¹

كما تشير الدراسات أن كثرة القيود الإجرائية تتسبب في هبوط كفاءة الإدارة الحكومية حيث أن تلك الإجراءات تتحكم في مجرى العمل الإداري و تخلق نقاط اختناق مستمرة تؤدي إلى تباطؤ العمل و قد توقفه، كما أن تلك الإجراءات تعتبر قيداً يعيق حركة الموظفين الذين تقع عليهم مهام أداء الأعمال المرتبطة بها، إضافة إلى أن تلك الإجراءات و الإصرار عليها يفقد الوقت قيمته كعنصر حيوي في نجاح الإدارة مما يدفع الموظفين إلى التراخي و عدم الاهتمام بما يعنيه لصالح الجمهور و صالح الدولة الأمر الذي يهبط الروح المعنوية و يخلق روح الحقد و الإحباط و يؤدي إلى انخفاض الأداء و تدهور الإنجاز.²

ثم إن الجهاز الإداري بحكم تكوينه هو جهاز تنفيذي يرتبط ولاؤه بالمهنة أكثر من الجماهير و هو جهاز يستخدم المكتب في عملياته أكثر مما يستخدم الاتصالات، و هو جهاز يلجأ إلى اختيار الوسائل على ضوء المقاييس الموضوعية لا على ضوء المقاييس الاجتماعية الشاملة، فطبيعة الجهاز الإداري تجعله يعمل دون الإحساس بحاجات جمهوره و هذا يمثل نقطة ضعف خطيرة في حياة الإدارة.³

ب- البيروقراطية و الروتين:

تستلزم طبيعة الوظيفة العامة أن يكون لكل موظف اختصاصات و مسؤوليات مهما كانت درجته الوظيفية، فإذا ما أنشئت إدارات جديدة أو تفتت الإدارات القائمة إلى إدارات متعددة، كان لابد من أن يكون لكل موظف في هذه الإدارات اختصاص ما، و لأن حجم الأعمال ثابت أو يزيد بمعدلات معروفة كان لابد من تقسيم و توزيع الأعمال على الموظفين الجدد، و تظهر بيروقراطية المكاتب حيث تتعطل الأعمال التي تتطلب الكثير من

¹ - محمد حسن قدرى، المرجع السابق، ص 185 وما بعدها.

² - د. ابتسام عبد الرحمان حلواني، كيف نحسن موظفينا ضد الفساد الإداري، مؤتمر القيادة الإبداعية و التجديد في ظل النزاهة و الشفافية، النزاهة و الشفافية و الإدارة العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية مصر، 2006، ص 437.

³ - أحمد الرشيد، المرجع السابق، ص 31.

المراجعات و التوقيعات و المتابعات، و يقتل الروتين - الذي من المفروض أن يكون نظام عمل- كل ابتكار أو جهد لإنجاز مصالح المواطنين.¹

و الروتين الإداري *la routine administrative* ترجع في أصلها إلى الكلمة الفرنسية *la route* أي الطريق، و لهذا فهي تعني التعود على سلوك طريق محدد عند التعامل مع الجماهير أو أنها ذاتها طريقة محددة تجرى على نسق مضطرب في القيام بالأعمال، و هي من الكلمات الشائعة في الأجهزة البيروقراطية و التي تعكس تعقد الإجراءات أو جمود و ثبات القواعد و القوانين، أو بمعنى آخر جمود السلوك الوظيفي مما يؤدي إلى عدم قدرة التنظيمات البيروقراطية على سرعة القيام بأعمالها أو على الارتقاء بكفاءة أدائها.² و هو بهذا المعنى ضرورة من ضرورات العمل و التبسيط، غير أن إنجاز العمل المتكرر يقلل من الجهد الذهني للموظف، و في حال تعقد الإجراءات و تصبح غير مسايرة لروح القوانين، فالروتين يصبح مرضاً خطيراً يهدد التنظيم لأنه يشل الإدارة و يزيد من سخط الموظفين عليها، و تبدو أسباب ظهوره في عدم الكفاية الإدارية و عدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب و التمييز في الصلاحيات و المسؤوليات بين الإدارات و صولاً إلى بعض أسباب و عوامل نشوء البيروقراطية ذاتها كالتضخم في الأجهزة و التخوف من المسؤولية و التمسك الحرفي و الشكلي بالنصوص القانونية. كما أن كثرة التعليمات الصادرة عن القيادات في القمة و التي تتصف بها معظم الأجهزة البيروقراطية الضخمة من شأنها أن تنمي الاتجاهات الروتينية و تحول الحيوية و روح المبادرة و الاتجاهات المرنة من جانب الإدارة إلى عمل روتيني بطيء و جامد يبت روح الكسل في نفوس المواطنين و التفوق حول أنفسهم. أما إذا كانت تلك التعليمات التي تصدرها القيادة واضحة و غير متعارضة و متطابقة مع الواقع العملي و متماشية مع روح القوانين فإنها تبعث الحيوية بالمنظمة و تحركها نحو أهدافها و تربطها بحقائق الحياة الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية و بالتالي تكسر الدائرة المفرغة للروتين الإداري.³

¹ - محمد حسن قدرى، المرجع السابق، 158.

² - منى رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص 107.

³ - علي سعيدان، بيروقراطية الإدارة الجزائرية، الشركة الوطنية للنشر و التوزيع الجزائر، 1981، ص 81.

رابعاً: الانحراف في استعمال السلطة:

عيب الانحراف في استعمال السلطة يتعلق بأهداف الإدارة و ما إذا كانت سلطتها تقديرية، أي عندما يترك المشرع لإدارة جانباً من الحرية في التدخل أو عدمه، و في اختيار وقت التدخل، و في اختيار فحوى القرار.

أما إذا كانت السلطة مقيدة، فلا يمكن الحديث عن عيب الانحراف بالسلطة، لأن الإدارة تكون ملزمة باتخاذ القرار الإداري طبقاً للقانون و في حدود اختصاصاتها، و في الشكل الذي رسمه لها المشرع، و استناداً إلى أسباب صحيحة يقرها القانون، و في حدود الغاية المحددة له.

و تتمثل حالات الانحراف في استعمال السلطة في الصور التالية:

- حالة الانحراف الكلي عن المصلحة العامة، حيث يستخدم الموظف سلطته في تحقيق أهداف أخرى لا تتعلق بالصالح العام، لتحقيق نفع شخصي، أو بقصد محاباة الغير، أو بهدف الانتقام، أو لغرض سياسي.
- حالة الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، فالمشرع قد يحدد لإدارة هدفاً خاصاً يتعين عليه استهدافه في قراراتها، بحيث تصبح هذه القرارات معيبة بعيب الانحراف بالسلطة إذا خالفت هذا الهدف المحدد وإن تذرعت الإدارة باستهداف المصلحة العامة في قراراتها.
- حالة الانحراف في استعمال الإجراء، فالقانون قد يضع في بعض الأحيان إجراءات معينة و يشترط اتخاذها إذا أرادت الإدارة الوصول إلى هدف معين، و هذه الإجراءات قد تحوي بعض الضمانات الفردية، و قد تتسم بشيء من الدقة و الطول، و لسبب أو لآخر قد تحاول الإدارة ألا تتبعها مفضلة استعمال إجراءات أخرى ليس فيها مثل تلك الضمانات و تلك الدقة، و يكون القانون قد وضعها لهدف آخر.¹

خامساً: ضعف الرقابة الإدارية و الإشراف

إن كلا من وظيفة الرقابة و الإشراف، يجب أن تمارس بواسطة الرئيس المباشر المرؤوس القائم بالعمل، و على هذا فالرقابة تعني مجموعة الأعمال التي تعني بترتيب الجهود المبذولة و ضبطها طبقاً لمتطلبات الخطط السابق وضعها، أما الإشراف فيتمثل في

¹ - محمد حسن قدرى، المرجع السابق، ص 162

التأكد من أن العمل إنما يتم إنجازاً طبقاً لخطط الموضوعية و الأوامر الصادرة،¹ فتمثل الرقابة الإدارية في العلاقة بين الأجهزة و الهيئات الادارية بينها، كرقابة الإدارة المركزية (الوزارة) على الإدارة المحلية (الولاية مثلاً) ، فهي رقابة داخلية تمارسها الإدارة العامة على نفسها، وقد تكون الرقابة الإدارية إما رقابة تلقائية، رقابة رئاسية، أو رقابة وصائية.² و إن ضعف الرقابة الإدارية من أهم أسباب انتشار الفساد، حيث تعتمد الكثير من الإدارات على المتابعة المكتتبية دون الميدانية أو على المعلومات غير كاملة مما يجعل العملية الرقابية غير ناجعة و يساعد على فتح ثغرات ينفذ من خلالها الفساد، حيث هناك ارتباط وثيق بين الفساد الإداري و البيئة الداخلية للإدارة، فمن المعلوم أن للفساد ظروفاً مشجعة ومحفزة، وأخرى مقاومة ورافضة، وأن الإدارة المتطورة هي التي تدار من قبل قيادات ذات كفاءة أقدر على حماية نفسها من خلال المتابعة والرقابة، حيث أن القيادات النزيهة بمثابة سدود منيعة تقف في وجه الفساد،³ فضعف نظم الرقابة و تعددها و تداخل اختصاصاتها مما يفقدها القدرة على القيام بواجبها لتحقيق الأهداف.⁴

سادسا - سوء تسيير المرافق العامة:

المرفق العام هو كل نشاط عام يستهدف تحقيق أهداف عامة تتمثل في إشباع الحاجات العامة في الدولة، أو أي مشروع تنشئه الدولة بقصد تحقيق غرض من أغراض النفع العام، مستخدمة في ذلك امتيازات السلطة العامة في تسييره.⁵ يمكن القول أن سوء استخدام المرفق العام هو بوابة الفساد الإداري الذي يؤدي إلى نهب المال العام ، تعطيل التنمية المستدامة، ضرب القيم الأخلاقية للمجتمع والدولة، إفشال التنمية البشرية كنتيجة حتمية.⁶ و هناك مجموعة من العوامل المقترنة بتسيير المرفق من شأنها العمل على خلق كل أنواع الفساد و انتشاره و تتمثل في:

¹ - سمارة نصير، المرجع السابق، ص 60 .
² - محمد صغير بعلی ، الوجيز في المنازعات الادارية، طبعة منقحة ومزيدة، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة الجزائر، 2005، ص 25.
³ - صلاح مناور الحجيلي ، بعض العوامل المؤثرة في فساد الجمارك ، رسالة ماجستير قسم العلوم الاجتماعية، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية الرياض السعودية، 2001، ص 53 .
⁴ - علي سعيدان، المرجع السابق، ص 29.
⁵ - عمار عوابدي، القانون الإداري النشاط الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2005، ص 56 و ما بعدها
⁶ - كمال مصباحي و آخرون، المرفق العام ومظاهر الفساد ، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، المركز اللبناني للدراسات لبنان، ص 109 .

1- **الفساد في غياب بلورة الأهداف:** حيث أن الخدمة العامة المتوخاة من المرفق العام مضبوطة المعالم و مقدرة كماً ونوعاً ، زماناً و مكاناً، و التغاضي عن أي عناصر يؤدي إلى الاستهتار بالخدمة العامة.

2- **الفساد في غياب الاستثمار الجيد للموارد البشرية:** إن أول استثمار حقيقي يكون في العامل البشري، الدليل على ذلك أن علماء المحاسبة يضعون كل أوجه الإنفاق على تكوين الموظفين في باب الاستثمار، و إذا كانت آليات إنجاح أداء الخدمة العامة في المرفق العام لا تزال تكمن في الرفع من نجاعة استقبال الجمهور، مدى سرعة التنفيذ، مدى جودة الخدمة المقدمة، مدى خفض تكلفة الأداء، و مدى احترام مشروعية الأداء بحسب القوانين و اللوائح ، فإن الموظفين العاملين تقع عليهم مسؤوليات مهمة جداً من أجل إنجاح أداء الخدمة العامة، و بالقدر نفسه تكون المسؤوليات نفسها على الإدارة الوصية التي يجب أن تخطط سلفاً للأهداف و الآليات الإدارية التي تسمح للموظفين بالعمل في ظروف تنظيمية و شفافة. لذلك على الإدارة الوصية أن تسهر على الاختيار الجيد للموظفين، إفادة العاملين بدورات تدريبية ، ضمان سلم ترقية يتناسب مع الكفاءة و الشفافية، تحديد دقيق لواجبات الموظف، إعمال الرقابة المسبقة و اللاحقة للأعمال الإدارية ، تحديد المسؤوليات و العقوبات عند الخطأ الإداري، و وضع مدونة سلوك أخلاقية للعاملين بالمرافق العامة.¹

3- **الفساد في غياب الاستثمار الجيد للموارد المالية و المادية:** فالتمويل هو عصب النشاط الإداري، فالمرفق العام قد تنقص خدماته عند نقص التمويل أو صرف التمويل على أمور شخصية، و تضخيم الفواتير، كل هذه السلوكيات تؤدي إلى هدر المال العام و تأثير في أداء المرافق العامة و ما ينجر عنه من عواقب وخيمة.

4- **تفشي الفساد في ظل تسييس المرفق العام:** الدولة باعتبارها إدارة هي مجموعة مرافق عمومية مهمتها أداء خدمات عامة للمواطنين، و الحكومات السياسية تتعاقب و الدولة باقية، غير أن الكثير من الدول تعرف مرافقها كل أنواع النفوذ السياسي، القبلي، جماعات الضغط، و هذه الظاهرة هي نتيجة للأنظمة الاستبدادية، و هنا تكون المصلحة العامة محرفة عن مقاصدها لخدمة هؤلاء المفسدين.²

عموماً تتصف الأسباب الإدارية بأنها أسباب داخلية تنشأ من قلب النظام الإداري نفسه سواء كان جهازاً إدارياً أم على مستوى الإدارة العامة ككل، فالبيئة الخارجية تؤثر بشكل

¹ - كمال مصباحي و آخرون، المرجع السابق، ص 110
² - المرجع أعلاه، ص 113.

قوي و فاعل على سير العمل الإداري في مختلف المؤسسات و العوامل الخارجية بتأثرها بالعوامل الداخلية تعد مؤشراً هاماً في قياس معدلات الفساد الإداري فيها.¹

الفرع الثاني: أسباب اجتماعية و ثقافية

إضافة إلى الأسباب السياسية و الإدارية، فإن الفساد عادة تصاحبه عوامل تغذية تدعمه بالقدر الذي يشكل ما يمكن أن نطلق عليه ثقافة الفساد *culture of corruption* و بالتالي فإننا نجد سلسلة من الحلقات يغذي بعضها.² إذ يحدث الفساد نتيجة لاعتبارات اجتماعية تتمثل في التفاوت الصارخ في توزيع الثروة، فعوائد التنمية و ثمارها لا توزع بطريقة عادلة مما يساعد على ظهور الفساد حيث تشعر الجماعات المتضررة برغبة ملحة في الحصول على مزيد من الثروة أو المكانة مما يدفعهم إلى الفساد تحقيقاً لهذه الرغبة و تحقيقاً لدرجة أكبر من المساواة و العدالة الاجتماعية.³

و من بين ما يعزز الفساد انتشار الفقر و الجهل و نقص المعرفة بالحقوق الفردية لكل شخص و التي يجب توفيرها من قبل الدولة و سيادة القيم التقليدية و الروابط القائمة على النسب و القرابة، إلى جانب تدني رواتب العمال في القطاع العام و ارتفاع مستوى المعيشة مما تشكل بيئة ملائمة للقيام بعض العاملين بالبحث عن مصادر مالية أخرى و لو كان من خلال الرشوة والاختلاس. إلى جانب غياب حرية الإعلام و عدم السماح بالاطلاع على المعلومات و السجلات التي تكشف عن مختلف التجاوزات ثم إلى غياب أو ضعف مؤسسات المجتمع المدني و المؤسسات الخاصة بمحاربة الفساد.⁴

يجمع علماء الإدارة و الاجتماع على أن الأجهزة الإدارية لا تعمل في فراغ وأن للبيئة الخارجية المحيطة تأثيراً مباشراً على سلوك العاملين بها،⁵ فالبيئة بما تملكه من مجموعة كبيرة من الوسائل التي تمثل آليات الضغط الاجتماعي كما أن لكل نظام اجتماعي قيمه الموروثة و المنقولة إليه و التي تبرز على شكل ضوابط سلوكية يخضع لها الأفراد، و قد تكون تلك القيم الاجتماعية في بعض الأحيان سبباً في انحراف الجهاز الإداري عن قواعد العمل و شيوع الفساد فيه.⁶

1 - د. لؤي أديب العيسى، المرجع السابق، ص 45 .

2 - حسن أبشر، المرجع السابق، ص 122 .

3 - إكرام بدر الدين، المرجع السابق، ص 28 .

4 - أحمد بودية، المرجع السابق، ص 4 .

5 - عامر الكبيسي، المرجع السابق، ص 95 .

6 - صلاح مناور الحجيلي، المرجع السابق، ص 45 .

فتلعب القيم و الثقافة في بعض المجتمعات دوراً مؤثراً باعتبارها من المسببات الهامة للفساد، بينما تكون الثقافة و القيم السائدة في مجتمعات أخرى أداة لضبط الفساد و تقليل حدته، غير أن فكرة العائلة الممتدة و ارتباط الفرد بعائلته و أقاربه و أصدقائه و القبيلة التي ينتمي إليها تجعله يقدم خدماته لهؤلاء في تدبير الوظائف و فرص التعليم و الحصول على مزايا عينية و أدبية، و يصل الأمر إلى درجة مخالفة القانون أو مبدأ المساواة في الفرص لمحابة الأهل و الأصدقاء و يترتب على ذلك الوضع ظهور الفساد في ممارسة الوظيفة العامة.¹

فما يتعلق بالبيئة الاجتماعية أو المنظومة القيمية فإنها لازالت من أهم العوامل التي تفسر هذه الظاهرة، ذلك أن بعض الباحثين يؤكدون على أن الفساد يتأثر كثيراً بالمواقف السائدة في المجتمع ، فثقافة المجتمع تنتج بالفعل أو تحمي على أقل تقدير بعض أشكال الفساد كاعتقاد أفراد المجتمع بأن ظاهرة الفساد هي قدر محتوم لا يمكن فعل أي شيء اتجاهه، أو نظرة البعض الآخر إلى أن بعض الممارسات هي تعبير عن التكافل الاجتماعي لا على أنها مخالفة للقانون، كما أن باحثين آخرين لا يزالون يطرحون الكثير من التساؤلات حول كيفية انتشار الفساد و مدى ارتباط بالمنظومة القيمية للمجتمع.²

و عليه، يذكر ميلر أن العلاقات الاجتماعية تلعب دوراً بارزاً في تغذية الممارسات الفاسدة، حيث أن هذه العلاقات تقوم على ولاء الأفراد لمعارفهم من الأقرباء و الأصدقاء مما ينتج عنه تطويع الأنظمة و القوانين للمصالح الشخصية و أن هذه العلاقات لا تزال قائمة خاصة في الدول النامية، فإذا ما تغيرت أو تبدلت هذه القيم فإن الفساد سوف يقل، فالسلوك الفاسد لا يبقى طويلاً إذا لم تكن هناك قيم ثقافية تدعم بقاءه.³

فالتنشئة الاجتماعية الطويلة تشكل قيماً وأعرافاً تكون كقاعدة انطلاق للسلوك التنظيمي للأفراد، و تؤدي الدور الأكبر في التزامهم بالقواعد الأخلاقية لممارسة الوظيفة العامة أو الخاصة، فعلى سبيل المثال في المجتمعات التي تركز ثقافتها على سيادة الولاءات الأسرية، أو الالتزامات القبلية، أو الميول العرقية و العنصرية، أو علاقات الدعم و الحماية تتفوق هذه الانتماءات و تعلق على ولاءات الموظف اتجاه واجباته العامة مما يخلق أرضاً رطبة للفساد. حيث يتم الانحراف عن القواعد و النصوص لا من أجل كسب

¹ - إكرام بدر الدين، المرجع السابق، ص 30.

² - محمد الصيرفي، الفساد بين الإصلاح و التطوير الإداري، الطبعة الأولى، مؤسسة حورس الدولية للنشر و التوزيع، 2005، ص 35.

³ - صلاح مناور الحجيلي، المرجع السابق، ص 45.

شخصي فحسب بل من أجل الأقربين في الأسرة، أو من أجل أولئك الذين ينتمون إلى نفس المجموعة أو القبيلة أو العشيرة أو الطائفة، ليتم منحهم أولوية على غيرهم من المواطنين دون حق في الخدمات التي يقدمها الموظف العام أو القائم بالعمل، فالموظف إنسان اجتماعي بالفطرة ، مدني بالطبع ، يتأثر و يؤثر بالمجتمع و ظروفه، و هو جزء لا يتجزأ من المجتمع ، و بما أن الفساد الإداري ليس سوى سلوك انساني في مجتمع ما، فلا بد أن يتأثر بما هو كائن في المجتمع. و في ظل غياب الولاء المؤسسي يبحث الموظف عن أنصار و حلفاء له من الخارج من خلال علاقات يقيمها مع أصحاب المراكز الاقتصادية و الاجتماعية لدعمه و مساندته في ممارساته المخالفة أو غير المشروعة، مقابل ما يقدمه من خدمات شخصية، و ما يعكسه هذا من تشجيع على عدم احترام التعليمات الرسمية، و تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة. و عليه فإن القيم الحضارية و الاجتماعية السائدة تؤثر على تفكير أفراد الجهاز الإداري في سلوكهم، و من ثم التأثير على عملية اتخاذ القرار الإداري ، فالموظف مهما كان مركزه الوظيفي يتأثر في حياته و عمله بالقيم التي يعطيها المجتمع وزناً كبيراً، فالقيم تتغلغل في حياة الناس أفراداً وجماعات و ترتبط عندهم بمعنى الحياة ذاتها ارتباطاً وثيقاً بواقع السلوك والآمال والأهداف.¹

و في نفس الاتجاه يقرر الكبيسي بأن بعض المتغيرات الاجتماعية تسهم في توفير أجواء الفساد الإداري أو تحفز البعض على ممارسته كتوظيف الانتماءات العشائرية و الإقليمية و الطائفية في التعامل الرسمي، و في الضغط على الإداريين لتحقيق مكاسب و مزايا بغير وجه حق، و يتضح ذلك في عمليات التعيين، شغل الوظائف، منح الوكالات و الرخص، و غيرها من المكتسبات.² ففي دراسة أجريت على عدد من القادة الإداريين في مصر، الأردن ، الكويت ، لبنان ، و السعودية أثبتت أن هؤلاء المديرين يعبرون في خصائصهم في التعامل في اتخاذ القرارات من منظور العلاقات الشخصية و المحاباة للأقارب و العشيرة و الطائفة و تقديم الولاء الشخصي على الكفاءة و المصلحة العامة.³

إضافة إلى شيوع الوساطات و تمرس بعض ذوي الجاه و النفوذ الاجتماعي في استغلال علاقاتهم الشخصية و غير الرسمية و التثبيت بمعارفهم لإنجاز المعاملات الشخصية التي تتعارض مع القوانين أو تمس المصلحة العامة ظناً منهم أن ذلك يسهم في

¹ - د. لؤي أديب العيسى، المرجع السابق، ص 44 .

² - عامر الكبيسي ، المرجع السابق ، ص 96 .

³ - صلاح مناور الحجيلي، المرجع السابق، ص 46 .

خدمة و منفعة الآخرين، مستبعبدين الأضرار التي تنجم عن تصرفاتهم طالما أنهم لم يستفيدوا مادياً أو مباشرة من سلوكهم هذا.¹

كما أجرى جريجوري GREGORY دراسة حول الفساد الإداري في جمارك ميناء سانتوس في البرازيل فوجد أن من بين الأسباب التي تدفع إلى انتشار الفساد بعض العلاقات الاجتماعية، أو ما يسمى بتنامي رأس المال الاجتماعي الذي ينتج من خلال تبادل المنافع و المصالح بين المتعاملين من أطراف الفساد الإداري.

و من الدراسات التي وجدت علاقة بين الفساد الإداري و العوامل الاجتماعية دراسة هوانج HWANG حول الفساد الإداري في جمهورية كوريا الجنوبية حيث يعزى الفساد الإداري في كوريا الجنوبية إلى بعض العوامل المختلفة و منها بعض الخصائص الاجتماعية مثل المحاباة و العلاقات الشخصية الوثيقة، و أكدت الدراسة على أهمية الأخلاقيات العامة و الشرف المدني كعوامل فاعلة للحد من الفساد في المستقبل.

و في هذا يرى تانزي TANZI أنه حين تكون العلاقات الاجتماعية وثيقة و شخصية، قد يكون من الصعب إيجاد ارتباط مباشر بين فعل يمكن افتراض أنه نتيجة للفساد، و بين دفع مبلغ معين مقابله، فالموظف الذي يستغل منصبه الرسمي لمحاباة معارفه قد يحصل على مكافئته بتسلم مبلغ فوري أو قد يحصل على مكافأة مباشرة أو متأخرة فيما بعد، و هنا يصبح من الصعب الفصل بين الخدمات المشروعة و المحاباة . و كثيراً ما كانت العلاقات الاجتماعية أقوى في توجيه السلوك من القواعد الإدارية الجديدة.² إضافة إلى شيوع الوساطات و تمرس بعض ذوي الجاه و النفوذ الاجتماعي في استغلال علاقاتهم الشخصية و غير الرسمية و التشبث بمعارفهم ومهتهم لإنجاز المعاملات الشخصية التي تتعارض مع القوانين أو تمس المصلحة العامة ظناً منهم أن ذلك يساهم في خدمة و منفعة الآخرين، مستبعبدين الأضرار التي تنجم عن تصرفاتهم طالما أنهم لم يستفيدوا مادياً أو مباشرة من سلوكهم هذا . ثم إن لبعض العادات الاجتماعية السائدة أثراً سلبياً على سلوك الإداريين و المتعاملين و خاصة في الأقطار التي عرف أهلها بالإسراف و إنفاق المال على الترف و الرفاهية، و قديماً قال العلامة ابن خلدون : " إن أساس الفساد هو الولع بالحياة المترفة في المجتمعات لدى الحكام و المحكومين ". و من الأمثلة على هذه العادات : ضعف الوعي بأهمية الوقت، عدم الالتزام بالمواعيد، عدم الاهتمام بالملكية

¹ - عامر الكبيسي، المرجع السابق، ص 96 .

² - صلاح مناور الحجيلي، المرجع السابق، ص 50، 51 .

العامة أو الحرص على أموال الدولة، و المبالغة في تزيين المكاتب الحكومية و تأنيثها، و إساءة استخدام سيارات الدولة و تجهزتها، أو استخدامها للأغراض الشخصية، فهذه الممارسات أصبحت عرفاً اجتماعياً و إدارياً سائداً و مقبولاً على الرغم من الأضرار التي تسببها للمصلحة العامة أو نثيره من استياء و استهجان لدى الفئات الواعية و المخلصة فيفقدوا حماسها و إخلاصها، و يضعف أملها بالتطوير و الإصلاح.¹

إضافة إلى التشبث الخاطئ من قبل المواطنين و الإداريين ببعض الأمثلة الشعبية و المقولات التراثية التي تخيل للعامة و كأنها مبادئ أو قيم ملزمة للسلوك، و تتسبب في التستر على المقصرين و المخالفين و التغاضي عن الانحرافات و التجاوزات، أو تتساهل مع حالات التزوير و الاستغلال و غيرها من الظواهر المنحرفة التي غالباً ما تحول الإدارات العامة إلى دور للرعاية الاجتماعية أو بؤر للفساد. و من أمثلة ذلك : " قطع الأعناق و لا قطع الأرزاق "، و مقولة : "امشي شهر و لا تعبر نهر" و مقولة : " اصرف ما في الجيب يأتيك ما في الغيب " وغيرها من العبارات التي تستخدم في غير موضعها لتكون غطاء اجتماعياً للفساد الإداري و تبرير التصرفات الخاطئة و الضارة.²

و الظروف الاجتماعية المتردية هي الأخرى تلعب دوراً هاماً باعتبارها أحد الدوافع وراء ظهور الفساد، فسوء الأحوال الاجتماعية بشكل عام و التي تتمثل محصلتها النهائية في عجز الدولة عن إشباع الحاجات الأساسية للمواطنين يعد سبباً رئيسياً و جوهرياً وراء جرائم الفساد.³ فالدراسات تؤكد أن الفقر و البطالة و ارتفاع تكايف المعيشة بشكل متواصل، تؤدي لضغوطات تدفع الفرد لممارسة الفساد، و على الصعيد العملي أثبتت بعض الدراسات أن زيادة البطالة تعتبر أحد أسباب زيادة الانحرافات في المجتمع.⁴

و يوضح مؤشر مدركات الفساد الصادر عن منظمة الشفافية الدولية أن الفساد متحكم فيما يقرب من ضعف مجموع البلدان التي تم تقييمها و التي يزيد عددها على 150 بلد و التي تميل إلى أن تكون أفقر بلدان العالم، وفقاً لمؤشر مدركات الفساد لسنة 2008 فإن ارتفاع درجات الفساد في البلدان ذات الدخل المتوسط يكاد يصل إلى حدود الكارثة الإنسانية المستمرة، و يلقي المؤشر الضوء على الصلة الخطيرة بين الفقر و فشل المؤسسات

1 - عامر الكبيسي، المرجع السابق، ص 96 .

2 - عامر الكبيسي، الفساد والعولمة تزامن لا توأمة، المرجع السابق، ص 22.

3 - د. صلاح الدين فهمي محمود، المرجع السابق، ص 49.

4 - محمد الصيرفي، المرجع السابق، ص 41 .

و الفساد ، مضيفاً، أنه على خلفية تواصل فضائح الشركات، فإن البلدان الغنية تسجل تراجعاً أمام ظاهرة الفساد أيضاً.¹

الفرع الثالث: أسباب اقتصادية

ينظر الاقتصاديون غالباً إلى الجريمة - و من ضمنها جرائم الفساد - و العقاب من منظور نفعي عقلاني تماماً، و ذكر الاقتصادي كاري بيكر CARY BACKER الحاصل على جائزة نوبل في الاقتصاد أن القرار الذي يتخذ لانتهاك القانون ينجم على حسابات عقلانية رشيدة للمنافع المتأتية و التكاليف المتوقعة، و استنتج إمكانية منع الجرائم أو ردعها بين جزاء مساو للكلفة الاجتماعية الصافية مقسومة على احتمال منع الجريمة. لذلك فإن زيادة المنافع المتوقعة من وجهة نظر من ينوي ارتكاب جريمة الفساد على التكاليف المحتملة لهذه الجريمة تعزز قراره بارتكاب الجريمة و العكس صحيح، على هذا الأساس فإن تعزيز إجراءات الحماية للأموال العامة و الخاصة و سن عقوبات قاسية، يكفي من وجهة النظر هذه للحد من هذه الظاهرة عموماً و الفساد خصوصاً.

و من هنا فسر ماسي J. R. MACEY امتناع المديرين عن ارتكاب الأفعال غير القانونية بعدم تساوي المكاسب التي يتحملونها عن هذه الأفعال.² و العوامل الاقتصادية تنقسم إلى ظروف اقتصادية خاصة بمرتكبي الفساد، و ظروف اقتصادية عامة تمر بها الدول.

حيث يعاني الموظف الحكومي في الدول النامية من نقص الرواتب، الامتيازات، الأمر الذي يجعله عاجزاً عن الوفاء بمتطلبات الأسرة الضرورية، مما قد يؤدي به إلى تقبل الهدية و الرشوة من ذوي الحاجات ليسد بها النقص الناتج عن ضعف الراتب ففي ظل الفقر و المعاناة تصبح الرشوة أمراً مقبولاً .

و يرى بعض العلماء أنه إذا كان دخل الفرد مرتفعاً، أو متناسباً مع مستوى الأسعار فإن ذلك يؤدي إلى إشباع حاجاته و من ثم يقلل من اندفاعه نحو الانحرافات أما إذا كان منخفضاً أو منعدماً، فإنه سيحاول بالطبع إشباع هذه الحاجات و لو بطريقة غير مشروعة، لذلك ينبغي أن يكون مستوى الأجور متناسب مع ما يبذله الفرد من جهد ونتاجيته ليشعر بأن ما يقدمه من عمل يقابل بمكافأة مادية ومعنوية حتى لا يتولد لديه عدم الرضا و الخروج

¹ - الفساد والتنمية، المرجع السابق، ص 9.

² - منقذ داغر محمد، المرجع السابق، ص 12، 13.

على الأوضاع الاجتماعية فيقوم بأعمال منافية للقانون كإساءة الائتمان، فالموظف إذا لم يحصل على الأجر الذي يسد حاجاته يكون عرضة بصورة مباشرة إلى الرشوة أو السرقة سعياً وراء توفير المال اللازم الذي يساعده على مجارة المستوى الاقتصادي الخاص بفئته الاجتماعية.

كذلك فإن الزيادة الضئيلة في المرتبات و الأجور للموظفين مع الارتفاع المستمر في الأسعار، قد يكون عاملاً مساعداً لانتشار الفساد الإداري، ثم إن انخفاض المرتبات و الأجور في القطاع العام يشعر العاملين بضغط الحاجة إلى مزيد من الدخل لمواجهة متطلبات المعيشة خاصة في ظل ارتفاع الأسعار و موجات التضخم، و من هنا لا تجد هذه العناصر أمامها لسد احتياجاتها سوى ممارسة أنشطة غير مشروعة مثل الرشوة و الاختلاس. و قد أكدت تقارير منظمة الشفافية الدولية أن انتشار الفساد في القطاع الحكومي بالدول النامية يرجع إلى ضعف المرتبات.¹

و إن كانت الدراسات السابقة قد أوضحت أن الفقر، ضعف الرواتب، و ارتفاع الأسعار تشكل ضغطاً على الموظف يدفع به إلى ممارسة الفساد، فإن هناك من يرى بخلاف ذلك، إذ أن الانحراف ليس لازماً من لوازم التخلف الاقتصادي و نابع من نوابع الفقر، فالجريمة يرتكبها الفقراء و الأغنياء على حد سواء، و أن المستوى الاقتصادي لا يمكن في ذاته أن يفسر ظاهرة الانحراف، و لا يمكن إدخاله في عداد العوامل المؤثرة في الانحراف. ثم إن بعض الدراسات العلمية أثبتت أن كافة صور الانحراف المالي كالرشوة و استغلال النفوذ قد تقع من أفراد يتمتعون بمستوى معيشي مرتفع، و لعل الدليل القاطع هو الفساد الكبير من قبل الرؤساء و الوزراء، الذين لهم رغبة لمزيد من الرفاهية و الترف، و في هذا يقول العلامة ابن خلدون أن السبب الحقيقي للفساد هو رغبة جماعة القمة في العيش عيشة مرفهة، و سد نفقاتها الكمالية.²

إضافة إلى الظروف الخاصة بالموظفين، هناك ظروف اقتصادية عامة تؤدي إلى الفساد كالتحولات الاقتصادية، التقلبات الاقتصادية، و الدورات الاقتصادية.

¹ - صلاح مناور الحجيلي، المرجع السابق، ص 50 .
² - المرجع أعلاه، ص 51.

1 - التحولات الاقتصادية وأثرها في انتشار الفساد:

أفرزت التحولات الاقتصادية في بعض الدول خاصة العربية منها انتشار العديد من جرائم الفساد. كان من أهم الملامح التحولات الاقتصادية الإفراط التشريعي وارتجالية القرارات، حيث صدرت بعض القوانين والقرارات غير المحكمة أو المنسجمة مع الواقع، تلا ذلك إدخال المزيد من التعديلات المستمرة و السريعة على هذه القوانين في فترات زمنية وجيزة، فالتحولات الاقتصادية السريعة دون الاستعداد الجيد و الترتيبات الملائمة لنجاح هذه التحولات أفرزت العديد من الأزمات التي انعكست على توجهات و سلوكيات أفراد المجتمع، حيث اتجهت رأسمالية الإصلاح في سعيها السريع إلى تكوين الثروة و بروز بعض الوسائل غير المشروعة للكسب، و في المقابل كانت الفئات المنتجة في المجتمع أكثر الفئات معاناة في ظل هذا التحول، و الذي أسهم بدوره في تدهور قيمة العمل المنتج، و أصبحت المكانة الاجتماعية المتميزة غير مرتبطة بمفاهيم العلم و الثقافة بالإضافة إلى سيادة القيم الفردية و اللامبالاة بمصالح المجتمعات و ظهور الطبقات الطفيلية التي تقوم بتجميع الثروة بشكل لا يتناسب و طبيعة العملية الإنتاجية السائدة دونما إسهام حقيقي في تحقيق قيمة مضافة للاقتصاد الوطني.¹

و في إطار التحولات الاقتصادية، تتجه الحكومات إلى تقليل القيود و الرقابة لتحفيز المستثمرين أو المنتجين و رجال الأعمال يخلق شعوراً عاماً بضعف دور الدولة في الرقابة و وضع الضوابط التي تحمي المجتمع من الممارسات الفاسدة من جانب المحتكرين و زيادة ضغوط التضخم أو ارتفاع المستوى العام للأسعار المحلية و زيادة حجم الصفقات التجارية و المالية و بالتالي ارتفاع قيمة عائدات الفساد الأمر الذي يؤدي كثيراً إلى استعداد الموظفين للانحراف نحو الفساد في ظل الإغراءات المالية الكبيرة خاصة في العقود و الصفقات الدولية المتعلقة بالتجارة الدولية، أو تلك المتعلقة بإنشاء مشروعات البنية الأساسية خاصة في الدول النامية بواسطة الشركات دولية النشاط أو ما يطلق عليها بالشركات متعددة الجنسيات و التي يكون لديها استعداد كبير لدفع مقابل مرتفع للحصول على الأعمال أو الصفقات بطرق غير مشروعة مما يفتح المجال أمام انتشار ظاهرة الفساد.²

¹ - د. سيد شوريحي عبد المولى، مواجهة الجرائم الاقتصادية في الدول العربية، الطبعة الأولى، جامعة نايف للعلوم الأمنية السعودية، 2006، ص 43.

² - نزيه عبد المقصود محمد مبروك، المرجع السابق، ص 44.

إضافة إلى عدم مراعاة السياسات الاقتصادية تحقيق التوازن أو العدالة في توزيع الموارد الاقتصادية على السكان، فتؤدي إلى اختلال توزيع الدخل بين فئات و شرائح المجتمع، مما يمكن الأغنياء من استغلال الفقراء و ذوي الدخل المحدود و توريطهم لمضاعفة أرباحهم ومكاسبهم غير المشروعة.¹

2- التقلبات الاقتصادية:

و هي تلك التغيرات التي تحدث على النظم الاقتصادية و التي تتميز بأنها ذات صفة مؤقتة و ليست دائمة، فهي ليست مستمرة كما يحدث للأنظمة الاقتصادية من تطور و إنما تكون هذه التقلبات في فترات محددة و لظروف و قتيية معينة يعود النظام بعد زوالها إلى ما كان عليه قبل بدء تلك الفترة.

و التقلبات الاقتصادية تحدث على فترات دورية يتكرر حدوثها كلما تحققت ظروف و ملائسات معينة، و قد لا تكون لها هذه الصفة حيث تقترن بأمور و قتيية تؤثر في النظام الاقتصادي و ينتهي تأثيرها نهائيا بانتهاء مفعولها.

و أهم هذه التقلبات الاقتصادية هي زيادة أسعار السلع و الخدمات و قلة الدخل الفردي و ما يحدث للكيان الاقتصادي في الدولة من تقلبات من ناحية الانتعاش أو الركود و الكساد الاقتصادي.²

3 - الدورات الاقتصادية:

تتميز الأحوال الاقتصادية العامة في العصر الحديث بتتابع دورات اقتصادية تبدأ بحركة انتعاش و رخاء ثم تليها حركة هبوط و كساد، و يحدث ذلك على الوجه الخصوص بالنسبة للأنظمة الرأسمالية الحرة التي لا تتدخل فيها الدولة لتوجيه النشاط الاقتصادي، ففي فترة الرخاء و الانتعاش يبدو على النظام الاقتصادي زيادة ملحوظة في الأسعار بسبب زيادة الطلب على السلع والخدمات على حساب الكميات المعروضة التي تقل أمام هذا الارتفاع في معدل الطلب. و نتيجة لزيادة حجم الانفاق النقدي بنسبة أكبر من الزيادة في عرض السلع والخدمات، و قد يكون زيادة الأسعار ناتجاً عن ارتفاع النفوذ الاقتصادي الذي تمارسه قوى اقتصادية أخرى لها وزن اقتصادي كبير حيث تزاوّل تأثيرها على تكاليف الإنتاج بالنسبة

¹ - د. خالد المهدي، حماية المال العام و الحد من الرشوة و الاختلاس، آليات مكافحة الفساد و الرشوة في الأجهزة الحكومية العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2010، ص 49.

² - أحمد مصطفى محمد معبد، المرجع السابق، ص 36.

إلى السلع عموماً أو على التحكم في كم الإنتاج في السوق العالمي الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى زيادة أسعار السلع.

و من ثم فإن من أهم أسباب انتشار الفساد غياب الفعالية الاقتصادية في الدولة، ذلك أن أغلب العمليات الاقتصادية هي عبارة عن صفقات تجارية مشبوهة أو ناتجة عن عمليات سمسة يحتل الفساد المالي فيها حيزاً واسعاً، وهو ما ينعكس بصورة أو أخرى على مستوى و بنية الاقتصاد الوطني ، إذ ستؤثر على مدى سير عملية تنفيذ المشاريع وبالتالي على عملية الإنتاج.¹

المطلب الثاني: أسباب خارجية

إن وجود علاقات دولية أمر حتمي لا مناص منه، فالدول ليست بمعزل عن بعضها البعض، و التاريخ الإنساني يشهد على مختلف العلاقات الدولية، فالدول على مر التاريخ كانت بحاجة إلى بعضها البعض و التعامل الإنساني و الاقتصادي بين البشر ضروري. و لهذا كانت و مازالت المعطيات و المستجدات الدولية تعكس آثارها على سياسات الدول. و الفساد باعتباره ظاهرة عالمية كانت هناك عوامل و أسباب خارجية ساهمت في انتشاره مثل تقدم نظم المعلومات و ظهور الاقتصاد الحر الذي أدى إلى ذوبان الحدود بين الدول في مواجهة المنظمات الإجرامية و الجرائم متعددة القوميات، و تأثر الدول ببعضها في جميع المجالات زاد من اتساع نطاق ارتكاب جرائم الفساد و خاصة مع غياب التعاون الدولي بين الدول و الرقابة الدولية.² و لعل أهم هذه الأسباب ظاهرة العولمة بكل تجلياتها (الفرع الأول)، التقدم التكنولوجي (الفرع الثاني)، و انتشار الجريمة المنظمة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: العولمة

انتشر استعمال كلمة "عولمة" في الخطاب السياسي و الإعلامي بشكل واسع، غير أن العولمة مازالت محل جدال حتى بين الاختصاصيين أنفسهم. و كلمة عولمة مشتقة من لفظ عالم و هي الترجمة الحرفية للفظ الفرنسي MONDIALISATION و التي تعني "جعل أي شيء ينظر إليه في مجال كوني و نقله من المحدود المراقب إلى اللا محدود، الذي يبتعد عن كل مراقبة".³

¹ - أحمد مصطفى محمد معبد، المرجع السابق ، ص 37.
² - انجي حسين علي، مقارنة بين اتفاقية الأمم لمكافحة الفساد والتشريع المصري، ص 5، منشور في الشبكة العنكبوتية العالمية.
³ - سهيل حسين الفتلاوي، العولمة و آثارها في الوطن العربي، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع عمان =

لقد كان للعولمة و آلياتها المتعددة أثرها السلبي المباشر على تصاعد ظاهرة الفساد بمختلف أشكالها على المستويات القطرية و الإقليمية و الدولية، يثبت د. داود خير الله بقوله: "لعل نمو الفساد وانتشاره على صعيد عالمي من أهم الآثار السلبية للعولمة، فالاكتشافات العلمية و التسهيلات التجارية بين الدول، و التي ترافقت مع الحد من الضوابط القانونية و الإجرامية على صعيد دولي، و سهلت لها إمكانية تحقيق الثراء عن طريق أعمال غير مشروعة، فقد اخترقت ظاهرة الفساد التي كانت سائدة في دولة أو دول معنية الحدود الدولية مستفيدة من الفرص الملائمة التي تجعل احتمالات الاحتفاظ بثمار العمل الجرمي تفوق احتمالات العقاب الرادع".

أصبح العالم اليوم كقرية كونية، تعيش نتيجة لثورة الاتصالات و المعلومات في تبادل و تكامل حي، و ما عاد بإمكان أي دولة أن تعيش كجزيرة منعزلة بمعزل عن تأثير التحولات و التغيرات العالمية، فلقد تعولم كل جانب من جوانب الحياة، و أصبح الترابط و التأثير الاقتصادي ملحوظا بدرجة أكبر مما كان عليه في عقود ماضية. و يتضح ذلك كما يشير باتريك جلين و آخرون، في مقالته الموسومة تعولم الفساد في ثلاثة متغيرات متصلة ببعضها اتصالاً عضوياً ولها الأثر الكبير في تنامي ظاهرة الفساد و هي:

أولاً، يزيد توسيع التكامل الاقتصادي العالمي و تعميقه من احتمال شيوخ آثار الفساد في الاقتصاد العالمي بأكمله، و تردد أصدائها خلاله... و تحد إمكانية النفاذ المتزايدة من الحدود الوطنية من مجال تطبيق الولاية القضائية الوطنية، و تجعل عزل الاقتصاديات أو السياسات الوطنية عما حولها، أي فصل المحلي عما هو دولي مستحيلًا.

ثانياً، يعمل بزوغ نظام مالي دولي متشابك إلكترونياً على زيادة فرص الفساد بشكل ملحوظ، و على صعوبة السيطرة عليه، و على الأضرار التي يحتمل أن يلحقها.

ثالثاً، حدثت زيادة لافتة للنظر في عدد التحالفات التعاونية الاستراتيجية، داخل البلدان و عبر الحدود على حد سواء. و في كثير من القطاعات الاستراتيجية، يمثل الاقتصاد العالمي الناشئ شبكة عالمية معقدة من الاتفاقات المبرمة فيما بين الشركات. و يزيد هذا التحالفات من صعوبة ممارسة كل المديرين وصناع السياسات العامة للسيطرة إلى حد كبير... و يؤثر التعولم على كل المشكلة وحلها : فالحقائق العالمية الجديدة تيسر الفساد، علاوة على العمل على فضحه وكبحه بطرق أخرى. وتأكيداً لذلك يقدم باتريك جلين¹

الأردن، 2009، ص 36.
1 - باتريك جلين صاحب مقالة تعولم الفساد في كتاب الفساد والاقتصاد العالمي.

مثالا عن الشركات المتعددة الجنسيات التي تعرض الرشاوي بشكل معتاد على المسؤولين في الدول النامية كوسيلة للفوز بصفقات الأعمال، و لا يسمح الكثير من الدول المتقدمة بتلك الرشاوي من الناحية القانونية فحسب، و إنما يسمح للشركات أيضا بخصمها باعتبارها نفقات مشروعة لتصريف الأعمال. و إنما يعتبر أيضا ممارسة تشجع بها البلدان الصناعية على الفساد في العالم النامي وتساهم فيه.¹

إذا فالعولمة مفهوم شامل لعولمة سياسية، ثقافية، اقتصادية، فالعولمة الثقافية، هدفها إشاعة متعة زائفة على الحياة و هو مفهوم شمولي يشمل اللباس و الترفيه و أسلوب الطعام و التأثير بالرسومات لتغيير نمط التفكير و الذوق لإزالة خصوصية الدول و حضاراتهم من خلال الثقافة الاستهلاكية التي تبثها الأقمار الصناعية عبر المئات من القنوات الفضائية التي باتت تعمم الثقافة الفردية القائمة على الفلسفة البراغماتية البعيدة عن القيم و الأخلاق،² و هذا من شأنه أن ينشر مختلف أنواع الفساد.

أما من الناحية الاقتصادية، كان الخيار للفكر الليبرالي كخيار مطلق لرأس المال معطية كامل الحرية لآليات السوق مبعدة الدولة عن أي تدخل في النشاط الاقتصادي داعية إلى تخفيض الإنفاق الحكومي على الخدمات الاجتماعية، مؤكدة على ضرورة الانفتاح الاقتصادي و رفع القيود على تحركات السلع و الخدمات وكذا رؤوس الأموال، إلا أن الواقع يظهر أن السياسات الليبرالية لم تنجح في القضاء على الفساد بقوالب جديدة و أساليب مستحدثة، و أصبح الأمر يبدو و كأنها استبدلت فساد محل فساد، حيث أن الإصلاحات التي اعتمدها هذه النظرية في الدول النامية تصاحبت مع فساد رهيب، إلا أن أنصار التيار الليبرالي تصدوا لهذه الانتقادات بزعمهم أن تدخل الدولة يبقى المسبب الوحيد للفساد مؤكداً أن الإصلاحات فعالة إذا كانت خالية من تدخل الدولة.³

و عليه فإن للعولمة تأثيرات سلبية يمكن إبرازها من خلال النقاط التالية :

1 - دور حرية التجارة و حركة رؤوس الأموال: على الرغم من أن العديد من الكتابات تشير أن العولمة و ما تقتضيه من تحرير التجارة و حركة أوسع لرؤوس الأموال و الاستثمارات عالميا تحدث تأثيرا مخالفا لممارسات الفساد، فمثلا يرى كل من GERRING

¹ - أ. د. حسن أبشر الطيب، المرجع السابق، ص 124 ما بعدها.

² - د، بوقاسة سليمان و أ. عبد القادر خليل، العولمة و انعكاساتها على الهوية الثقافية ، مداخلة في ملتقى الوطني الأول للعولمة و حقوق الإنسان بجامعة المدينة، أبريل 2008، ص 14 .

³ - أ. بن لحسن الهوارى ، أثر آليات العولمة على الفساد الإداري في الدول العربية تحليل نظري وكمي، مداخلة في ملتقى حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري يومي 6 - 7 ماي 2012، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير جامعة محمد خيضر بسكرة ، ص 14 .

ET THACKER أن العولمة تجعل من الاقتصاد المفتوح من خلال تأثره بالأفكار الليبرالية يبني بعض الممارسات السياسية و التجارية تتجه بشكل أكبر نحو مكافحة الفساد، ولكن في المقابل لتدفقات التجارة و الاستثمار تأثيراً سلبياً يمكن رصده فيما يلي :

- تحرير التجارة يعني المزيد من الصراع على الأسواق و الحرب الاقتصادية و ما يصاحبها من ممارسات الفساد كتجسس و رشوة المسؤولين البيروقراطيين (95 % من الشركات الأمريكية لها أجهزة تجسس).

- تزايد أعداد البنوك الآمنة التي يودع فيها الفاسدين أموالهم كمصارف سويسرا أو ما يسمى الجناات المالية التي تحتضن أموال الفساد بشكل سري و آمن يصعب تتبع المودعين، فهناك ما يقارب 100 منطقة مماثلة تشمل ما يزيد على 2000 مليار دولار، أهمها جزيرة CAYMEN البريطانية في البحر الكاريبي و التي تبلغ مساحتها 14 كلم مربع و عدد سكانها 14 ألف مواطن و فيها ما يزيد على 500 مصرف مسجل .

- تراخي الكثير من الحكومات تحت غطاء جلب الاستثمار الأجنبي في التحقق من مشروعية الأموال الداخلة إليها بل و التقديم لها التسهيلات إذا كانت بمبالغ ضخمة مما يشجع على عملية غسل الأموال على الصعيد العالمي و هنا يكمن تشجيع صريح لعمليات الفساد.¹

2 - دور الخصخصة : تعد الخصخصة آلية من آليات العولمة كونها تعد من أهم البنود الإصلاحية التي توصي بها المنظمات الدولية كالبنك الدولي و صندوق النقد الدولي و باعتبارها كذلك تضع الحد من تدخل الدولة في الاقتصاد، و للخصخصة تأثير مزدوج على الفساد،² فهي من جهة إصلاح ضد الفساد و من جهة أخرى تعد فاتحاً له، فالأول من شأنه إذابة احتكار الدولة و تغليب آليات السوق على ذلك و هنا يتقلص القطاع العام و تنقلص معه الممارسات الفاسدة،³ غير أن عملية التحول تبقى محفوفة بمخاطر الوقوع في الفساد، بسبب تشابه حوافز الفساد فيها مع تلك التي تنشأ من منح العقود و الامتيازات،⁴ فقد تؤدي الخصخصة إلى تحطيم الهياكل المؤسسية و التشريعات الوطنية المعيقة لحركة رأس المال و حركة السلع و عندها تفتح الأبواب للفاسدين من الخارج لتتعامل أكثر مع الفاسدين

¹ - بن لحسن الهوارى ، المرجع السابق، ص 15 .

² - Emmanuelle lavalée .corruption et ouverture commerciale, cahiers de recherche ,université paris dauphine France, 2002 ,p 4 .

³ - بن لحسن الهوارى ،نفس المرجع ،نفس الصفحة .

⁴ - سوزان روز أكرمان، المرجع السابق، ص 73 .

في الداخل¹، فمثلا بدل أن تتم رشوة مؤسسة حكومية للحصول على العقود و الامتيازات، تقوم الشركات التي ترغب بشراء المؤسسة الحكومية برشوة المسؤولين الحكوميين في سلطة الخصخصة و تبقى هناك حوافز خاصة متعلقة بعملية الخصخصة، ومن بين هذه الحوافز تبرز ثلاثة عوامل:²

أ- عندما يتم خصخصة المؤسسات الحكومية يصعب إيجاد طريقة لتقييم موجوداتها، كما يصعب تحديد النظام التشريعي و القانوني الذي سيسود أعمالها، و قد تخلق هذه الشكوك فرصا للفسادين من داخل المؤسسة الحكومية لتقديم معلومات غير معلنة مقابل رشوى، حتى أن عملية التقييم يمكن أن يحتويها الفساد نتيجة لتعامل موظفين فاسدين في الداخل أو مشرفين على التقييم من الخارج . و الأمثلة على ذلك عديدة منها:

- في اليونان، تم توجيه الاتهام إلى شركة ايطالية برشوة الوزراء للحصول على معاملة خاصة في سعيها لشراء شركة الإسمنت الحكومية اليونانية.
- في فنزويلا، أثناء خصخصة شركة الطيران التابعة للدولة لصالح شركة الطيران الإسباني إيبيريا.

- في البرازيل، قيام الرئيس فرناندو كولوردي ميللر بمنح مناقصة شراء مؤسسة حكومية لأحد حلفائه. و الأمثلة على ذلك عديدة خاصة في الدول التي عرفت موجات الخصخصة .

ب- المغالطة في تقييم المؤسسات العمومية بإيهام الرأي العام بأنها تعاني الضعف و التدهور، وهي في الحقيقة ذات مستوى عالي. ففي فنزويلا قام رئيس الاستثمار الوطني بتبخيس قيمة بنك رئيسي وسط اتهامات بأنه قبض رشوة ثمنا لذلك.

ت- المحافظة على القدرة الاحتكارية للشركة المخصصة و التي كانت لسابقتها العامة، و هذا ما يعتبر بالنسبة للاقتصاديين مخالفا لتبريرات الخصخصة. و مثل ذلك خصخصة شركة اتصالات في الأرجنتين و مصلحة الكهرباء في تشيلي قد تمت بطريقة تؤدي إلى ازدياد أجور المحتكرين.

إذاً الفساد يقوم بتقليص المكاسب المرجوة من عمليات الخصخصة.³

¹ - عامر الكبيسي، الفساد و العولمة ، المرجع السابق، ص 75 .

² - سوزان روز أكرمان، المرجع أعلاه.

³ - سوزان روز أكرمان، المرجع السابق، ص 76، 75 .

3 - دور الشركات المتعددة الجنسيات: و هي شركات ضخمة مكونة من عدة وحدات اقتصادية تنشط في أكثر من بلدين، مهما كان شكلها القانوني، و باختلاف نظام اتخاذ القرارات فيها (سواء تتخذ على مستوى مركز أو عدة مراكز)، و الذي يسمح لها برسم سياسات متجانسة و استراتيجيات موحدة بحيث أن هذه الوحدات أو الفروع المرتبطة فيما بينها برباط الملكية أو غير ذلك و بشكل تؤثر كل وحدة على نشاط الوحدات الأخرى.¹ و لقد تعاضمت قوة الشركات المتعددة الجنسيات من خلال توسيع هيمنتها التي كانت موزعة على احتكارات النفط و الطاقة و صناعة السيارات، و امتد نفوذها ليشمل الاحتكارات المرتبطة بالإنتاج العلمي و كشف التكنولوجيا، إضافة إلى توزيعها على مختلف بقاع العالم. و ما يهم في هذا الأمر هو تدخل هذه الشركات في إحداث قدر من الممارسات الفاسدة فغالبًا ما تلجأ هذه الشركات لتقديم الرشاوي إلى المسؤولين الحكوميين أو أصحاب الأعمال المحلية الذين يتمتعون بصلات قوية بالسلطة، و هو أمر يحصل في كثير من دول العالم، و يجرى التعااضي على هذه الممارسة بحجة أن الجميع يمارسها، و هذا يؤدي إلى تشويه المنافسة في العمليات التجارية الدولية و يؤثر سلباً على التجارة. و قد دل مؤشر دافعي الرشاوي المكمل لمؤشر الفساد الصادر عن منظمة الشفافية الدولية عام 2003 على مستويات عالية من الرشوة تقدمها شركات أجنبية قادمة من البلدان الصناعية المتطورة لتعمل في أسواق البلدان النامية و من بينها البلدان العربية، و شملت قائمة البلدان الأم لهذه الشركات كل من الولايات المتحدة الأمريكية ، فرنسا، اليابان، إيطاليا، روسيا، الصين، و كوريا الجنوبية، علماً أن العديد من هذه البلدان سبق لها أن وقعت ميثاق منظمة التعاون الاقتصادي للتنمية لمكافحة الرشوة لعام 1997 الذي يحرم تقديم الرشوة إلى المسؤولين الحكوميين الأجانب. كما شاعت ظاهرة تقديم الرشاوي الأجنبية في الثمانينات في معظم البلدان النفطية، مقابل الحصول على عقود التسليح و المشتريات الحكومية من المعدات الثقيلة و على منح امتيازات التنقيب عن النفط.² و أظهرت التجارب العملية على مر السنين أن الشركات الأجنبية في البلدان المضيفة تستطيع المشاركة في الصراع السياسي الداخلي، عن طريق إنشاء علاقات وثيقة مع بعض الفئات المحلية ذات النفوذ المتمثلة في رجال الأعمال و السلك السياسي

¹ - محمد كريم خيدر، العولمة، الشركات المتعددة الجنسيات و حقوق الإنسان، مداخلة في ملتقى العولمة و حقوق الإنسان جامعة المدينة، يومي 6 - 7 ماي 2012، ص 4 .
² - كمال مصباحي و آخرون، الفساد في شركات القطاع الخاص، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، المرجع السابق، ص 151 .

و العسكري و الحكومي، و تحاول تلك الفئات تحقيق مصالحها من خلال وسائل متعددة بدءاً بتفاضي الرشوة عن الأعمال المشتركة مروراً بالمساعدات المالية للأحزاب السياسية، و تخطيط الدعاية الانتخابية، و استغلال السلطة السياسية في الحصول على التراخيص و تقديم التسهيلات و الزج بالمال العام في مشروعات غير مدروسة.¹

و هناك العديد من قضايا الفساد التي ارتبطت فيها أسماء مسؤولين حكوميين في العديد من البلدان المتقدمة و البلدان النامية على حد سواء بأنشطة فروع شركات متعددة الجنسيات، و منها فضيحة شركة لوكهيد الأمريكية برشوة أعداد كبيرة من المسؤولين الحكوميين في عدد من الدول كما استخدمت هذه الشركات أساليب الضغط الاقتصادية لمقاومة الحكومات الوطنية التي تنتهج سياسات لا ترضى عنها الشركات، أما البنوك الأجنبية فقد هيمنت مراكزها الرئيسية على شطر كبير من النشاط الاقتصادي في بعض الدول من خلال تمتعها بوضعية خاصة في النظام المصرفي نتيجة شغل الوزراء و نوابهم و كبار المسؤولين السابقين مناصب قيادية لعدد منها، و عليه باتت تلك البنوك قادرة من خلال تلك العلاقات على التأثير في بعض السياسات النقدية عندما تتعارض مع مصالحها.²

و في هذا العالم الذي يزداد ترابطاً، تتحرك قوى الخير و الشر بالقدر نفسه من السرعة و السهولة، و تتمتع العولمة بإمكانيات هائلة لتحسين حياة البشر، و لكن بوسعها كذلك أن تمزقها و تدمرها.³

الفرع الثاني: مساهمة التقدم التكنولوجي في انتشار الفساد

ميز عالم اليوم الحركة و التطور السريعين و التحولات الكبرى في مختلف قطاعات الحياة الاقتصادية المسايرة لهذا التطور، و منها بالخصوص قطاع الاتصالات و في السنوات الأخيرة لعبت تكنولوجيا الإعلام والاتصال دوراً أساسياً في عالم الاقتصاد و المال بالخصوص، و من آثارها على الحياة الاقتصادية السرعة، المجال المتسع، اختصار الوقت بالإضافة إلى تسهيل و تحسين محتوى الخدمات و الأعمال و العمل بواسطة الشبكات عن بعد و المجموعات الافتراضية. و قد خلق التقاء نشاط الشبكات الإلكترونية مع تطور

¹ - د. سيد شوريحي عبد المولى، مواجهة الجرائم الاقتصادية في الدول العربية، الطبعة الأولى، جامعة نابف للعلوم الأمنية السعودية، 2006، ص 43.

² - سيد شوريحي عبد المولى، المرجع السابق، ص 44.

³ - سهيل حسين الفتلاوي، المرجع السابق، ص 336.

المجتمعات تحولات سياسية في العمق على الساحة العالمية نتجت عنها اختلالات في التوازنات الاجتماعية، و الحقيقة ليست التكنولوجيا هي من أوجد الاختلال و إنما الطريقة التي استعملت بها، و كما يقول مانويل كاستل CASTELLS MANUEL التكنولوجيا في حد ذاتها محايدة إنما تكمن المشكلة في كيفية استعمالها.¹

ظاهرة التجارة الالكترونية حولت النظام المالي الدولي يتكون من مئات الآلاف من شاشات الكمبيوتر ببعضها بواسطة الأقمار الصناعية في شبكة اتصال فوري مع بعضها البعض، و هو اتصال أقرب مما هو قائم بين منصات سوق قروية صغيرة. و الحجم الذي يتدفق عبر هذه الشبكة لا يمكن أن تدركه العقول ما يزيد إلى حد كبير عن تريليون دولار يوميا في معاملات الصرف الأجنبي وحدها. و في الأغلبية الكبرى من الحالات يتمثل العمل الجسماني الوحيد لتحويل هذه الأموال إلى مجرد نقرة أو دقة على لوحة المفاتيح أو الفأرة حيث تدور هذه الأموال بسرعة الضوء. إضافة إلى رقمنة النظام المالي يؤدي إلى سهولة التخلص من ثمار الفساد، و بات من الصعب وضع خط فاصل بين الأموال القانونية و غير القانونية.

و ظهرت ظاهرة غسيل الأموال و التي تعد من أسباب انتشار الفساد الاقتصادي على مستوى العالم، و هي من الجرائم الاقتصادية الحديثة المرتبطة بالجريمة المنظمة غالباً لاسيما المخدرات و تهريب الأسلحة. و بالرغم من أن ظاهرة غسيل الأموال ليست بالجديدة كمارسة عملية، إلا أن اتساع مؤسسات المال و الأعمال و انتشارها و أعمال مبادئ الشفافية و النزاهة في أعمالها فضلاً عن توسع الأنشطة الاقتصادية و تداخلها مع الأنشطة المجتمعية الأخرى ، كل ذلك قاد إلى تجسيم ممارسات غسيل الأموال و اتضاح أبعادها الاقتصادية و السياسية و الاجتماعية.

و تأتي عملية غسيل الأموال في مقدمة الأنماط الجديدة للجريمة المنظمة سواء على النطاق الاقليمي أو الدولي مستغلة في ذلك التطورات المتلاحقة في تقنيات المعلومات و الاتصالات. و قد اتسع معدل هذه الجرائم خاصة في ظل انتشار الفساد على وجه الخصوص الرشوة والاختلاس و الاستيلاء على المال العام و التهرب، نتيجة لأسباب متعددة كعدم اتباع قواعد التدقيق والمراجعة الداخلية و ضعف الرقابة الإدارية و المحاسبة و الضبط الداخلي في العديد من الشركات والمؤسسات المالية، حيث أضحي الفساد مصدراً للأموال

¹ - مختار حسين شبيلي، الإجرام الاقتصادي والمالي وسبل مكافحته، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض السعودية، ص60.

غير المشروعة إلى جانب كونه أحد العوامل المساعدة في تسهيل غسل تلك الأموال. و لقد ازدادت صعوبة إجراءات تعقب و ضبط مصادر الأموال ذات المصدر الإجرامي و اتسعت فرصة استخدام عائدات الجريمة في تقرير الأنشطة الاجرامية و التسلل إلى الهياكل الاقتصادية المشروعة و التأثير على النظم المالية و المصرفية بل و على أجهزة العدالة الجنائية و المؤسسات السياسية و الإعلامية.¹

إذاً، فقد خلقت الثورات و المعطيات التكنولوجية الحديثة فرصاً وتسهيلات جديدة لممارسة الفساد، وذلك من خلال تسهيل إمكانية التحويل الإلكتروني للأموال و تسهيل إجراءات صفقات الرشاوى و المعاملات المالية الفاسدة باستخدام الأنترنت وشبكات الحاسب الآلي، النقد الرقمي و المصارف الافتراضية و التجارة الإلكترونية و مراكز الدفع الافتراضية و غيرها من المصطلحات التي جسدت دور التكنولوجيا. و ممارسات الفساد هي الأخرى و جدد لها مكاناً في هذا العالم الافتراضي حيث أن قيمة النصب والاحتيال داخل المحلات التقليدية، إضافة إلى ذلك عمليات التزوير التي ساهمت فيها بقسط و فير الوسائل التكنولوجية و كيف استعملت في ممارسة الفساد في الدول النامية كتزوير بطاقات الانتخاب، ولكن في المقابل قد ساهمت هذه الوسائل في إتاحة فرص وظروف ساعدت على مكافحة الفساد و الحد منه، و ما يسمى بمشروع الحكومة الإلكترونية إلا دليل على ترسيخ الشفافية و تحسين علاقة المواطن بالدولة و تكريس للمساءلة بما يسهل عملية مكافحة الفساد.²

الفرع الثالث: انتشار الجريمة المنظمة

إن المنتبغ لأنشطة الجريمة المنظمة التي ترتكب في البلدان التي تنتشر فيها، يجد العلاقة بين الجريمة المنظمة و الفساد الإداري، يتمثل في انحراف الموظف عن تحقيق الأهداف التي رسمتها له القوانين و الأنظمة و التي بدورها تتلخص في الوصول إلى هدف سامي يتمثل في تقديم الخدمة للجمهور و عدم استغلال نشاطه الوظيفي لمصلحته الشخصية أو لمصلحة أشخاص محددين، الهدف الذي يسعى مرتكبو الجريمة المنظمة إلى تحقيقه، فمن الثابت عملياً أن ناشطي الإجرام المنظم يسعون إلى اختراق الأجهزة الإدارية من خلال إفساد الموظفين و يجعلوهم أعضاء في مؤسساتهم الإجرامية.

¹ - أحمد مصطفى محمد معبد، المرجع السابق، ص 34، 35.

² - بن لحسن الهواري، المرجع السابق، أيضاً عامر الكبيسي، الفساد و العولمة، المرجع السابق، ص 71 .

و مما يؤكد ذلك قول بطرس غالي الأمين السابق للأمم المتحدة في مقال له في جريدة الأهرام المصرية: " أن الجريمة المنظمة تسمم مناخ العمل في مجال رأس المال، و تفسد الزعمات السياسية، و تؤثر سلباً على حقوق الإنسان، و تخترق جهاز الدولة بشكل غير مباشر لتحصل على رضا المسؤولين"، و أشار في مقال آخر له إلى أن "عصابات الجريمة المنظمة ترشو المسؤولين و تخترق الأجهزة العمومية بالدولة و أنها تعمل بشكل سري مما يصعب اكتشاف جرائمها" حيث تدل العديد من الوقائع والأحداث على أن مرتكبي الجريمة المنظمة فقد نجحوا في استقطاب الموظفين، و لاسيما أولئك الذين يشغلون مناصب مهمة من شأنها أن تدعم الأنشطة الإجرامية، و استخدام الرشوة و المغريات الأخرى في سبيل تحويل وجهة نشاط الموظف بما ينسجم و مصالحهم الإجرامية، بل أن العديد من الموظفين يشغلون قيادات مهمة داخل مؤسسات الجريمة المنظمة، فعلى سبيل المثال، هناك أكثر من ستة آلاف موظف حكومي و سياسي ايطالي من بينهم 834 نائباً برلمانيا يخضعون للتحقيق في تهم تتعلق بالفساد و علاقتهم بمافيا الجريمة المنظمة، و تقدر التحقيقات أن هؤلاء المسؤولين والسياسيين قد تلقوا مبالغ بأربع مليارات دولار على شكل رشاي خلال العقد المنصرم، و من بين هؤلاء المسؤولين رئيس الوزراء الأسبق خوليو أندريوتي الذي تولى رئاسة الحكومة الايطالية سبع مرات بعد اتهامه بوجود ارتباطات له مع المافيا.

بل أن منهم جعل من عصابات الجريمة المنظمة و المافيا طريقاً للوصول إلى الحكم، و هذا ما أكده رئيس مكافحة المخدرات السابق في مجلس الشيوخ الأمريكي تشارلز تشارسلي في خطابه حول المافيا العالمية، ضارباً مثلاً على قضية أرستو سامير في كولومبيا الذي اعتمد على عائدات عصابات الجريمة المنظمة في حملته الانتخابية للوصول إلى سدة الحكم.¹ فشراء و ضعف الضمير و العلاقات الدولية لعدد كبير من عصابات الجريمة المنظمة، تعني صعوبة السيطرة من قبل أي دولة، و الخطر يتعدى كون الأمر مرحلة في التطور قد تمر بعد حين، فالنشاط الاجرامي يصبح متداخلاً في النسيج السياسي لدرجة لا يستطيع أحد التفريق بينهما فيما بعد.²

¹ - علاء عبد الحسن جبر السيلوي، الجريمة المنظمة وأثرها في انتشار الفساد الإداري، مجلة الكوفة، العدد الثاني، ص 237.

² - سوزان روز أكرمان ترجمة فؤاد سروجي، الفساد و الحكم والأسباب، العواقب و الإصلاح، الطبعة الأولى، دار الأهلية للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2003، ص 57.

تنبه المجتمع الدولي إلى خطورة تأثير الجريمة المنظمة على الجهاز الإداري و أصبح هاجساً ينتابهم بشكل كبير، لذلك قاموا بعقد العديد من المؤتمرات و أبرموا معاهدات عديدة لمكافحة عمليات الجريمة المنظمة من خلال آليات قانونية تتمثل في التدابير الوقائية و العقوبات للحد من انتشار الإجرام المنظم، و كذلك قاموا بإبرام الاتفاقيات التي من شأنها الحد من الفساد الإداري و الجريمة المنظمة ذات التأثير الواسع على انتشار الفساد، و هذا يتبين من خلال سياسة مكتب الأمم المتحدة لمنع الجريمة و معاملة المذنبين، حيث لم تعد قاصرة على مكافحة الجريمة بمفهومها الواسع فقط وإنما توسعت لتشمل جرائم أخرى ذات الصلة و من أبرزها الجريمة المنظمة و الفساد. و من هذه الاتفاقيات هي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة، حيث نصت المادة الثامنة على ضرورة أن تعتمد كل دولة ما يلزم من تدابير تشريعية و تدابير أخرى لتجريم الأفعال الداخلة في نطاق الفساد، إضافة إلى المادة التاسعة في اتخاذ تدابير تتعلق بنزاهة الموظفين و منع فسادهم و كشفه و المعاقبة عليه من خلال إعطاء استقلالية كافية للسلطات من أجل ممارسة مهامها.¹

فالفساد قد كان و مازال واحداً من أدوات الجريمة المنظمة و جزءاً من استراتيجيتها و مخططاتها، و تعتبر جماعات الجريمة المنظمة الأموال التي تدفعها كرشوة من قبيل الاستثمار الذي يزيد من فرص نجاحها، و يقلل مخاطر كشفها من جانب السلطات القائمة على تنفيذ القانون.²

و بالرجوع إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة سنة 2000 نجد أنها تطرقت إلى تجريم الفساد في نص المادة الثامنة بنصها: " يتعين على كل دولة طرف أن تعتمد ما قد يلزم من تدابير تشريعية و تدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية جنائياً عندما ترتكب عمداً:

- وعد موظف عمومي بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص آخر أو هيئة أخرى، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يتمتع عن القيام بفعل ما ضمن نطاق ممارسته مهامه الرسمية.

¹ - علاء عبد الحسن جبر السيلوي، المرجع السابق، ص 237، 238.
² - محمد شريف بسيوني، المرجع السابق، ص 32.

- التماس موظف عمومي أو قبوله، بشكل مباشر أو غير مباشر مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص آخر أو هيئة أخرى، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما ضمن نطاق ممارسته مهامه الرسمية.
- يتعين على كل دولة طرف أن تنظر في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم السلوك المشار إليه في الفقرة 1 من هذه المادة الذي يضلع فيه موظف عمومي أجنبي أو موظف مدني دولي وبالمثل يتعين على كل دولة طرف أن تنظر في تجريم أشكال الفساد الأخرى جنائياً.
- يتعين على كل دولة طرف أن تعتمد أيضاً ما قد يلزم من تدابير للتجريم الجنائي للمشاركة كطرف متواطئ في جرم مقرر بمقتضى هذه المادة.
- لأغراض الفقرة 1 من المادة 9 من هذه الاتفاقية يقصد بتعبير الموظف العمومي أي موظف عمومي أو شخص يقدم خدمة عمومية، حسب تعريفها في القانون الداخلي وحسبما تطبق في القانون الجنائي للدولة التي يقوم الشخص المعني بأداء تلك الوظيفة فيها". و نصت على تدابير مكافحة الفساد في نص المادة التاسعة بنصها: "بالإضافة إلى التدابير المبينة في المادة 8 من هذه الاتفاقية، يتعين على كل دولة طرف أن تعتمد، بالقدر الذي يناسب نظامها القانوني و يتسق معه، تدابير تشريعية أو إدارية أو تدابير فعالة أخرى لتعزيز نزاهة الموظفين العموميين و منع فسادهم و كشفه و معاقبته.
- يتعين على كل دولة طرف أن تعتمد ما قد يلزم من تدابير، بما يتفق مع مبادئها القانونية، لإرساء مسؤولية الهيئات الاعتبارية عن المشاركة في الجرائم الخطيرة التي تضلع فيها جماعة إجرامية منظمة والجرائم المقررة وفقاً للمواد 5 و 6 و 7 و 22 من هذه الاتفاقية". و هذاً إيماناً من واضعي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة بأن مكافحة الجريمة المنظمة لا يتأتى إلا بالقضاء على مظاهر الفساد.

المبحث الثاني: آثار الفساد

للفساد آثار و انعكاسات وخيمة على مختلف النواحي السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية للمجتمع أفرادا و مؤسسات، و على حد قول باكي مون الأمين العام للأمم المتحدة) عند إطلاق مبادرة استرداد الموجودات المسروقة (2007) " يقوض الفساد الديمقراطية و حكم القانون، و يؤدي إلى انتهاك حقوق الإنسان، و يزعزع ثقة الشعب بالحكومة، بل إن الفساد قد يقتل، عندما يسمح الموظفون الفاسدون بالتلاعب في الأدوية يقبلون رشى تؤدي إلى وقوع أعمال إرهابية.¹

فكلمة فساد توحى عادة بالأضرار التي تلحق المجتمع و كذلك الأضرار التي تلحق بالأفراد،² و من المفارقات التي يطرحها موضوع الفساد أن هناك من يرى أن للفساد نتائج إيجابية،³ من خلال تبرير الفساد الإداري حيث يسمونه فساداً منتجاً، و يشير هذا التفسير الايجابي لظاهرة الفساد إلى القوة التي يتمتع بها أصحاب النفوذ، و قدرتهم على إسكات الأصوات سواء بالإغراء أو التهديد و تكون النتيجة استمرار الداء، إذ يرى بعض الدارسين أن إحدى الفوائد المزعومة لظاهرة الفساد هي تقوية الشعور لدى باقي فئات المجتمع و تحالفها لتمارس ضغطاً على الجماعات الفاسدة، إن شأن هذا التفسير هو شأن تفسير النظرية الماركسية للنواحي الايجابية لاستغلال الفئات الرأسمالية للطبقة العامة الذي يوصلها إلى درجة تجعلها تثور على الأوضاع و تقوم بالتغيير، و هناك من يرى أن الفساد الإداري قد يسهم في خلق مناخ للاستثمار، لأنه يمكن الحصول على تراخيص لانتشاء المشاريع و الصناعات التي لا يمكن تجاوز عقبات الروتين و التعقيد في إصدارها، إلا من خلال تقديم الرشاوى و المنافع لبعض أصحاب النفوذ القادرين على استصدارها بوسائلهم الخاصة.⁴

و يعد جوزيف ناي JOSEF NYE أكثر المدافعين عن الآثار الايجابية للفساد، فيرى أنه يمكن أن يؤدي دوراً في عملية تكامل الصفوة الحاكمة و يضرب مثلا عن دول غرب افريقيا التي استطاعت أن تحقق التقدم بفعل روابط ذوي المصالح. أما كارل فريديريك FRIEDRICH CARL في نظره أن الفساد يعمل على خفض حدة التوترات، و يتيح

¹ - الفساد والتنمية، المرجع السابق، ص 4.

² - خالد بن عبد الرحمان بن حسن بن عمر آل الشيخ، المرجع السابق، ص 64.

³ - منير الحمش، الاقتصاد السياسي الفساد الإصلاح و التنمية، منشورات اتحاد الكتاب العرب دمشق سوريا، 2006، ص 27.

⁴ - خالد بن عبد الرحمان بن حسن بن عمر آل الشيخ، المرجع السابق، ص 64.

الفرصة للعمل الناجح و لكنه بالطبع ليس الوسيلة الوحيدة لحل الصراع لأن هنالك وسائل أخرى رسمية و ثابتة، عموماً ما يؤكد كارل هو وظيفة الفساد لكن بقدر لا يضر ببناء النسق الاجتماعي. و يرى سامويل هنتغون SAMUEL HUNTINGTON أن الفساد الناجم عن توسيع المشاركة السياسية يساعد على دمج فئات جديدة في النظام السياسي، و أن الفساد الناجم عن توسيع التنظيم الحكومي عاملاً على تحفيز التطور الاقتصادي، و أن للفساد وظيفة بأن يكون وسيلة لتجاوز القوانين التقليدية و التنظيم البيروقراطي الذي يعوق التقدم الاقتصادي، و يبرر أفكاره بأن الولايات المتحدة الأمريكية و خلال نهاية القرن التاسع عشر كان أعضاء الهيئات التشريعية و أعضاء المجالس المحلية يقبضون أموال الرشوة من شركات السكك الحديدية و الانتاج الصناعي و الزراعي، و ذلك بحسب تعبيره أسهم بال شك بتسريع عجلة النمو الاقتصادي الأمريكي. و يذهب أوستر OSTER FELD إلى أن السوق الحرة عامل أساسي للتنمية الاقتصادية و أن التصرفات الفاسدة تحرك الاقتصاد باتجاه آليات السوق هي تصرفات مفيدة.¹

و الحقيقة أنه يترتب على ممارسات الفساد الإداري خسائر جمة لا يشك أحد فيها، و هي خسائر اقتصادية و اجتماعية و سياسية. ذلك أن الايجابيات التي يدعي البعض صلتها بالفساد الإداري، لا توجد إلا في عقول قلة من الميكيفاليين و العلمانيين الذين يحرفون مفهوم التنمية و يقصرونه على النتائج السريعة التي تنجم من عمليات الفساد، و يتجاهلون الآثار و الأخطار البعيدة المدى التي تلحق بالشعوب و المجتمعات و الأنظمة التي تسلم أمرها للمفسدين.²

و عليه سنرصد مجموعة من الانعكاسات السلبية للفساد في المجالات السياسية (المطلب الأول)، الإدارية (المطلب الثاني)، الاقتصادية (المطلب الثالث) و الاجتماعية (المطلب الرابع).

¹ - د.علي جواد تيبوت و ماجد عليوي عبد السادة ، الفساد الإداري و آليات التقليص ، مجلة القادسية في الآداب و العلوم التربوية ، المجلد 11، العدد الأول، العراق ، 2012، ص 236 .
² - خالد بن عبد الرحمان بن حسن بن عمر آل الشيخ، المرجع السابق، ص 64.

المطلب الأول: آثار الفساد على المجال السياسي

الفساد يعزز بيئة غير ديمقراطية تتسم بعدم الثقة و ضعف القيم الأخلاقية، و عدم احترام المؤسسات والسلطات الدستورية، و يؤثر على شرعية الدولة عن طريق إضعاف مؤسساتها و الثقة الناس بها عند تزوير الانتخابات و تجاهل إرادتهم.¹

يقول بيتر ايهن رئيس منظمة الشفافية العالمية في 2004: "إن سوء استغلال السلطة السياسية بهدف الحصول على مكاسب شخصية يحرم أولئك الذين يحتاجون للخدمات الأساسية، مما يؤدي إلى فقدان الأمل و الذي بدوره يغذي النزاع والعنف".² و في غياب النظام السياسي القائم على الشرعية قد يشعل الفساد الحرب عندما يتم تفضيل فئات اجتماعية معينة في عملية توزيع الموارد، وبالتالي يشعل العداوة بينها وبين الفئات المهمشة، فعلى سبيل المثال النزاعات المتأججة في ليبيريا و سيراليون دليل على الروابط بين أفعال السياسة و التراكم الاقتصادي.

و في البلدان الخارجة من النزاع، رغم أن الفساد لا يؤدي دائماً إلى عودة العنف، فإنه غالباً ما يكون سبباً في العداوات و هو من بين العوامل التي قد تثير عدم الاستقرار السياسي أو تؤدي إلى تصعيد النزاع مجدداً، و يؤكد البعض أن وضع أجندة متشددة لمكافحة الفساد قد يعوق عملية بناء السلام، إذ أن المصالحة الوطنية بعد النزاع غالباً ما تعتمد على الواقعية والتهدئة وهذا لا ينتج بالضرورة نظاماً عادلاً لتوزيع السلطات، لأنه توزيع لأصول الدولة بتحفيز من القوى السياسية.³

يمكن القول أن الفساد يؤدي إلى آثار سياسية سيئة، إذ يؤدي إلى انعدام الشرعية، عدم العقلانية في اتخاذ القرارات، عدم الاستقرار السياسي، و غيرها من الآثار الفتاكة، و يمكن إجمالها في التالي:

أولاً- غياب مبدأ الشرعية:

و يقصد بشرعية نظام الحكم القبول الطوعي و الاختياري من جانب الموظفين لمؤسسات الحكم من تنفيذية و تشريعية و قضائية، و كذلك حق الحكام في ممارسة الحكم عليهم. و تذهب كتابات العلوم السياسية إلى أن لهدف الشرعية مصادر قد تتمثل في التقاليد أو في الالتزام بحكم القانون أو ربما فيما يوصف بالشخصية الكاريزمية للقيادة السياسية

¹ - الفساد والتنمية، المرجع السابق، ص 11.

² - د. عمر القاضي، المرجع السابق، ص 8.

³ - الفساد والتنمية، المرجع السابق، ص 20، 21.

التي تبدو كما لو كانت تتمتع بقدرات تفوق ما يملكه البشر عادة و يضيف إليها البعض ما يسمونه بالشرعية الثورية، أي إدراك أغلبية المواطنين أن السلطة الحاكمة تعمل لصالحهم، حتى وإن كانت تتغاضى عن حكم القانون.¹

إن أهم مقومات استقرار و استمرار أي نظام سياسي يتمثل في مبدأ الشرعية، و لكي لا يبعد النظام السياسي عن التواصل الشعبي و الثقة لابد أن يحصل على قدر ممكن من القبول، و الرضا المجتمعي و إذا تأملنا إلى وضع الأنظمة السياسية في بعض الدول نجدها تعيش في ظل أزمات سياسية و اجتماعية مختلفة تعوق وصولها إلى الشرعية و الفاعلية. و لهذا يقف الفساد وراء ظاهرة تشوه الهياكل السياسية، و يستخدم في بعض الدول كوسيلة لشراء الضمائر و الذمم، و الولاء السياسي للنظام، الذي تتقاطع مصالحه مع مصالح مرتكبي الفساد وأنصارهم الذين يتحولون في المحصلة إلى شركاء فاعلين في النظام، و نتيجة لذلك يحصل التغيب للشرائح العريضة من المجتمع، فالفساد يتسبب في حصول توترات اجتماعية، و تقلبات سياسية في الدول التي يتفشى فيها.

و مما يضعف شرعية السلطة و مصداقيتها، بروز شخصيات مركزية من السلطة، و تورطها في أعمال متعلقة بالفساد، و عدم محاسبتها و استمرارها لكونها قريبة و محسوبة على السلطة، ببناء علاقات فيما بينها على قاعدة تبادل المصالح، مما ينعكس سلباً على السلطة، و يزعزع الثقة بالنظام السياسي، بسبب تعرض مصالح المواطنين للضياع و السلب و النهب، و ينعكس هذا سلباً على المشاركة السياسية في عمليات الانتخاب أو الاستفتاء لغياب الثقة، و عدم قناعة المواطنين بنزاهة المسؤولين، و عدم الثقة بالمؤسسات الأمة و أجهزة الرقابة والمساءلة.²

ثانياً - خلق جو من النفاق السياسي و إهدار حق التصويت

نتيجة لشراء الولاءات السياسية و تخريب ذمم المواطنين بعدم إبداء الصدق و الصراحة في تعريف انتماءاتهم الحزبية، و التظاهر بالولاء لجهة سياسية ما أو حزب معين من أجل الحصول على منافع أو مصالح خاصة من دون قناعة تامة بالبرنامج السياسي والاجتماعي و الاقتصادي.

¹ - مصطفى كامل السيد، العوامل و الآثار السياسية، المرجع السابق، ص 285، 286.
² - فيصل بن طلع بن طابع المطيري، معوقات تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد، رسالة ماجستير، قسم العدالة الجنائية، جامعة نايف للعلوم الأمنية، السعودية، 2007، ص 57.

يهدر الفساد الحق في التصويت و يؤثر على الانتخابات، ذلك أن اختيار الشعب لممثليه الذين يقومون على مصالحه بواسطة النظم الانتخابية المختلفة، والتي تضمن لأفراد هذا التعبير الحقيقي عن إرادتهم يمثل إحدى المقومات الأساسية لما يجب أن تكون عليه الديمقراطية، و بالتالي فإن أي مساس بصحة أو سلامة العملية الانتخابية على نحو يؤدي إلى إهدار الإرادة الحقيقية للناخبين يمثل إخلالاً جسيماً بالديمقراطية،¹ فالضغوط التي تمارس ضد الناخبين و التي تلجأ إليها بعض الجهات ذات النفوذ كالمرشحين أو السلطة العامة هي الأكثر خطورة على العملية الانتخابية لإخلالها بمبدأ حرية التصويت، و هذه الضغوط غير المشروعة تأخذ صور عمدية صور عمدية منها الترغيب كتقديم المرشحين عطايا و منافع نقدية أو عينية للناخبين، أو موظفي الإدارة الانتخابية، لحملهم على التصويت لصالح مرشح معين، أو الامتناع عن التصويت، أو لحمل الموظف على الإخلال بواجبات وظيفيته، و قد يقوم الناخب أو رجل الإدارة بطلب العطفية أو المنفعة لنفسه أو لغيره .

و لم يعد الأمر مقتصرًا على التأثير على إرادة الناخب فحسب، و إنما يتجاوز ذلك لتكون إرادة المرشح ذاته فريسة لتلك الآفة بحيث يدين المرشح بالولاء لمن يدفع أكثر، و بذلك تتجلى سيطرة جماعات الضغط التي تمتلك النفوذ و المال على مجريات العملية الانتخابية و بالتالي على الحياة السياسية بأثرها و من ثم تتضاءل الفرص أو تتعدم أمام ذوي المثل و المبادئ المحققة للصالح العام المجريدين من سطوة المال و سيطرته أصبح هو الطريق المضمون لمن لا يحظى بأصوات الناخبين إلى مقعد البرلمان ابتداءً بالحصول على ثقة الحزب لترشيحه و مسانדתه و انتهاءً بشراء أصوات الناخبين.²

ثالثاً - عدم العقلانية في اتخاذ القرارات:

التعدد والتسلط في اتخاذ القرارات، حيث يتم اتخاذ القرارات حتى المصيرية منها طبقاً لمصالح و أهواء شخصية دون مراعاة للمصالح العامة، فالتفرد باتخاذ القرارات، و افتقارها للعقلانية يؤثران سلباً في مصير الدول نتيجة تمركز السلطة، و غياب حكم القانون، و في هذه الأحوال تتخذ أشد القرارات السياسية خطورة على مصلحة الوطن. و عندما تتخذ القرارات بشكل انفرادي من دون الرجوع إلى رأي الهيئات، و مراكز البحوث و المعلومات، فإن ذلك يكلف الشعب أموالاً طائلة و يعكس آثار سلبية على سمعته، بسبب التورط في

¹ - علي عدنان الفيل، جريمة الرشوة الانتخابية، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية مصر ، 2012، ص 7 .
² - نفس المرجع، ص 9

أعمال غير محسوبة و غير مسؤولة، و عندما يتخذ رئيس الدولة قراره هذا يزين له أنصاره، و الذين لا يحاط إلا بهم، حكمته البالغة و بعد نظره، حتى مع إدراكهم في قرارة أنفسهم بفداحة هذا القرار.¹

و قد يؤدي الفساد إلى سلب السلطة الحاكمة لاستقلالها في صنع القرار السياسي و توجيهه بحيث تصب القرارات السياسية القادمة في مصلحة المفسدين بصرف النظر عن المصلحة العليا للبلاد، مما ينعكس على ولاء الشعب للسلطة.²

و غالباً ما تكون جماعات الضغط أو اللوبي تمتلك في أكثر الأحيان القدرة على الوصول إلى المعلومات الدقيقة عن المشاريع المهمة في الجهاز الحكومي أو تلك البرامج التي تنوي الحكومة تنفيذها بغرض الصالح العام، إلى جانب قدرتها على الوصول إلى المعلومات، فإن لديها القدرة على بناء شبكة واسعة من العلاقات غير الرسمية التي يمكنها من خلالها إقناع متخذي القرار بمطالب و رغبات جماعة الضغط حتى لو كانت هذه الرغبات و المطالب تتعارض مع المصلحة العامة، و هي في الغالب تتعارض معها.

لقد أثبتت الكثير من نتائج الدراسات المتعلقة بالقرار الإداري أن الكثير من المشكلات الراهنة التي تعاني منها حكومات و مجتمعات اليوم إنما مردها إلى الانحراف بمقاصد القرار و تجاهل المصلحة العامة. و من المشاكل التي تعاني منها الشعوب هي مشكلة الفقر، حيث أن ثلثي مواطني هذه الدول يعيشون تحت خط الفقر و ذلك بسبب إضاعة الأموال الخاصة بمعالجة هذه المشكلة و صرفها على برامج و مشاريع لا تخدم إلا فئة محدودة في هذه الدول. هذا الأمر أكثر وضوحاً و مدعاة للاستنكار إذا علمنا أن هذه الشعوب أصبحت في الجملة تعتمد على المؤسسات الدولية المانحة كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، و التي أصبحت برامجها و قروضها تزيد الأمر سوءاً بدلاً من إصلاحه، لأنها تصب في مصلحة أشخاص محددين.

إلى جانب مشكلة الفقر فإن الدول تعاني من استئراء الفساد في الجهاز الحكومي أصبحت في كثير من الأحيان عاجزة عن تقديم الخدمات الأساسية التي من المفترض أن تقدمها لمواطنيها. فلقد عجزت هذه الدول و بشكل واضح عن توفير التعليم و الصحة و الكهرباء و الماء و الأمن و ذلك لأن الجهود الحقيقية لم تعد موجهة إلى هذه المجالات

¹ - مصطفى كمال السيد، العوامل والآثار السياسية، المرجع السابق، ص 288.
² - محمد علي سويلم، السياسة الجنائية لمكافحة الفساد دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المصرية للنشر و التوزيع مصر، 2015، ص 51

و إنما تم الانحراف بالقرار الإداري في الجهاز الحكومي نحو معالجة القضايا الناجمة عن الفساد أكثر من خدمة الصالح العام.

و قد اندفعت كثير من الدول إلى حلول وهمية من أجل معالجة مشكلة الفساد، كان من بينها خصخصة القطاع العام دون وضع ضوابط و قيود يمكن من خلالها ضمان استفادة المواطن في المقام الأول من هذا الإجراء، و هو ما يثبت مرة أخرى تأثير الفساد على الانحراف بمقاصد القرار عن المصلحة العامة.¹

و يرى كل من ديك و بسكاليا DIJK AND BUSCAGLIA أن انتشار الفساد في المراتب العليا يمثل شكلاً أكثر تطوراً و ضرراً، و كثيراً ما يؤدي إلى اتخاذ قرارات حكومية تحدث انحرافاً في تصميم و تنفيذ السياسة العامة. كما أن لانتشار الفساد تداعيات سياسية خطيرة منها اهتزاز الصورة السياسية للنظام الحاكم محلياً و دولياً و زعزعة مصداقية الدولة و مصداقية النظام السياسي إقليمياً و دولياً، و تراجع المكانة الإقليمية و العالمية و الإحراج السياسي الشخصي محلياً و عالمياً للدولة وللشخصيات السياسية التي تمثل الدولة، إضافة إلى تردد و توقف المجتمع الدولي عن تقديم الإعانات أو القروض و غيرها من صور لدعم المختلفة.²

رابعاً - عدم الاستقرار السياسي:

إن الاستقرار السياسي سبب من أسباب القضاء على الفساد، و إن عدمه سبب في تفشي ظاهرة الفساد، و بالمقابل إن عدم الاستقرار السياسي يعد من إفرازات الفساد و آثاره، فهما وجهان لعملة واحدة و هذا ما تؤكدته الدراسات، فالدول التي تعاني عدم الاستقرار السياسي نجدها تعاني من ارتفاع معدلات الفساد.³ و تجاهل حكم القانون و غياب الشفافية و المساءلة و افتقاد الشرعية يفتح الباب أمام محاولات تغيير النظام السياسي أو نظام الحكم بغير الأساليب القانونية، و ما يمكن ملاحظته أن الدول التي تتسم بمعدلات فساد مرتفعة تعاني من أعلى درجات عدم الاستقرار السياسي.⁴ و عندما تكون الحكومة ضعيفة يقل الاهتمام بإعلاء شأن القانون و النظام و الانضباط و تنهوى الرقابة و المتابعة و يصبح المناخ العام مؤهلاً لانتشار الفساد.⁵

¹ - د. عبد الرحمان بن أحمد هيجان، المرجع السابق، ص 563 و 564.

² - خالد بن عبد الرحمان بن حسن بن عمر آل الشيخ، المرجع السابق، ص 69.

³ - فيصل بن طلع بن طابع المطيري، المرجع السابق، ص 58 وما بعدها.

⁴ - مصطفى كامل السيد، المرجع السابق، ص 287.

⁵ - منير الحمش، المرجع السابق، ص 25.

و يمكن أن يستخدم الفساد لتدعيم المحافظة على السلطة و ذلك بأن يعمل الحكام على نشر الفساد على نطاق واسع ، فإن كان معظم رجال السلطة متورطين في أعمال فساد متمثلة في الرشاوي أو استغلال النفوذ أو مجاملات، فإن التهديد بالفضيحة يمكن أن يساعد في المحافظة على السلطة، و الفساد ليس بالضرورة مهدداً لاستقرار الدولة، و ذلك على الأقل في المدى المتوسط ، كما أنه يمكن أن توفر دولة فاسدة مستقرة بيئة تساعد على قيام مستوى عالي من الاستثمارات في المدى القصير، بمعنى آخر يمكن أن يؤدي الفساد إلى زيادة مستوى الاستثمارات الموجودة ، و لكن على المدى الطويل فإن تلك المجتمعات تخاطر بافتقادها لحكم القانون و ذلك باستمرار قبولها لحالة الفساد المتمثلة في انتشار الرشوة وتضخم الثروات الفاسدة.¹ و هذا ما أكده GRAZIANO الذي يرى أن الفساد قد يؤدي إلى تحقيق نوع من التماسك السياسي حيث يوفر للأحزاب و الجماعات السياسية الموارد المالية التي تمكنها من البقاء و الاستمرار، و من ثم تتوافر الديناميكية السياسية الاجتماعية اللازمة لتحقيق النمو الاقتصادي.²

و المجتمع الذي يتفشى فيه الفساد، يكون معرضاً بنسبة كبيرة للعنف في بعض الحالات، إذ يقوم شكل من أشكال السلوك المنحرف مقام الآخر، إلا أن هيمنة العنف تشكل تهديداً لفاعلية النظام أكثر بكثير من هيمنة الفساد. و لقد بينت بعض الدراسات أن هناك علاقة طردية بين عدم المساواة الاجتماعية و الاقتصادية و العنف السياسي، بمعنى أنه كلما زادت درجة عدم المساواة زاد معدل العنف السياسي، و في إحدى الدراسات التي أجريت عام 1985 في 56 دولة عن العلاقة بين المساواة في توزيع الدخل و القهر الحكومي و العنف السياسي، انتهت الدراسة إلى تأكيد العلاقة الطردية بين عدم المساواة في توزيع الدخل و العنف السياسي، فأعمال العنف تزايدت في الدول التي شهدت مستويات أعلى من عدم المساواة في الدخل، و انتهى إلى نتيجة نفسها التي توصل إليها أحد الباحثين في دراسة عن العلاقة بين الحرمان الاقتصادي و عدم الاستقرار السياسي.³

خامسا - هدم النظام السياسي و ظهور حكومات النهب:

يلعب الفساد دوراً مهماً في هدم النظام السياسي للدولة التي يستشري فيها، فمن الناحية السياسية، شيوع الفساد يؤدي إلى ظهور نوع من الحكومات تسمى بحكومات النهب،

¹ - أحمد درويش، المرجع السابق، ص 69.

² - د. علي جواد وتوت و ماجد عليوي عبد الهادي، المرجع السابق، ص 236.

³ - فيصل بن طلع، المرجع السابق، ص 59، 60.

و هذا المصطلح السياسي يقصد به تجميع الثروة من قبل حاكم أو مسؤول سياسي كبير و الذي يمتلك القوة من خلال وجوده في السلطة، و يغير من السياسات بما يتوافق مع مكاسبه الشخصية و التي تجعل غالباً الدولة من دولة منتجة إلى دولة منتفعة. و هذا ما يشير بوضوح إلى انخفاض الدخل القومي للمواطن، و ينظر الحاكم الناهب إلى النظام القانوني للدولة على أنها مصدر للأرباح الشخصية إذ يمكنهم فرض القوانين و متطلبات التراخيص أو الرسوم القانونية أو الضريبية التي لا يوجد أي مبرر لها سوى خلق العراقيل التي تجعل الشركات والأفراد على استعداد لدفع الرشاوى، بل أن الحكام يميلون لمساعدة هؤلاء نظراً لاستعداداتهم لتقديم الرشاوى¹.

سادساً - انتهاك حقوق الإنسان

يعتبر الحق في مجتمع خال من الفساد حقاً أصيلاً من حقوق الإنسان، لأن الحق في الحياة و الكرامة و المساواة و الحقوق و القيم الإنسانية الأخرى الأساسية تعتمد اعتماداً كبيراً على هذا الحق، و من ثم فإن مكافحة الفساد و حماية حقوق الإنسان مترابطان إلى حد كبير، و عندما تفشل حكومة إحدى البلدان في قمع أو احتواء الفساد، فإنها تخفق أيضاً في تنفيذ التزاماتها بتعزيز و حماية حقوق الإنسان لمواطنيها.²

و نجد أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان و المواطن لسنة 1789 أبرز في ديباجته على أن الجهل بحقوق الإنسان و نسيانها أو ازدرائها هي الأسباب الوحيدة للمصائب العامة و لفساد الحكومات، فالتأكيد على حقوق الإنسان هو طريقة لمحاربة الفساد.³ و يؤدي انتشار الفساد إلى التمييز في الحصول على الخدمات العامة لصالح ذوي التأثير على السلطات لتحقيق مصالحهم الشخصية و نفس الشيء بالنسبة للحق في القضاء إذ ينتهك الحق في المساواة أمام القانون، و يحجب عن الناس الحقوق الإجرائية التي يكفلها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان و الاتفاقيات الأخرى و القوانين المتعلقة بحماية حقوق الإنسان. و قد صدر تقرير الشفافية الدولية لعام 2007 بعنوان الفساد في النظام القضائي

¹ - جعفر جبر، الفساد الإداري المفهوم والمحاور و الآثار، المجلة السياسية الدولية، العراق، ص 18.

² - كتاب الفساد والتنمية، المرجع السابق، ص 16.

³ - Philip Fitzcerald, les dispositifs juridiques internationaux de lutte contre la corruption des agents publics étrangers, thèses doctorat en droit public, université du sud Toulon-var faculté de droit France, 2011, p11.

و أوضح أن الفساد يؤدي إلى تقويض النظم القضائية في العالم و يحرم المواطنين من الوصول إلى العدالة و تعزيز حق الإنسان الأساسي في محاكمة عادلة و نزيهة.¹ كما تحجب الأنظمة السياسية الفاسدة الحق الأساسي في المشاركة الديمقراطية من خلال اعتراضها إعمال الحقوق المدنية والسياسية، فبيع الأصوات فساد العمليات الانتخابية يحرم الناخبين من حق التصويت.² فكثيراً ما تؤدي الممارسات و التصرفات غير القانونية إلى ضياع حقوق المواطنين، إما بسبب الاعتداء على الأموال أو الرشوة التي تحول الحقوق من أصحابها إلى أشخاص آخرين كما هو الحال في كثير من حالات توزيع السكنات أو الوظائف و غيرها.³

و هذا كله يعد خرقاً لمبادئ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10 ديسمبر 1948 حيث تنص المواد 21، 22، 23، على حق كل مواطن و كل فرد تقلد الوظائف العامة في البلاد، و في الضمان الاجتماعي، الحق في العمل و حق الحماية من البطالة.

و تجعل كل هذه الآثار التي سبق ذكرها الدولة أكثر انكشافاً أمام القوى الخارجية من حكومات و شركات دولية، فقدان الشرعية و عدم الاستقرار السياسي و التخبط في قرارات غير عقلانية، يضعف موقف الدولة أمام القوى الخارجية، فهو يقلل من قدرتها التساومية مع الشركات الدولية، و يفتح الباب أمام تمرير هذه الشركات لعقود غير متوازنة مع كبار المسؤولين في هذه الدولة، إما لأنه ليست هناك خيارات أخرى أمامهم، أو لسهولة إغوائهم بالرشاوي، كما أن هذه الأوضاع تحرم الدولة من التأييد في المحافل الدولية، فليس من مصلحة دولة أخرى أن تقيم معها علاقات تعاون بعيدة الأمد، لعدم استقرار نظام الحكم فيها، ولصعوبة التنبؤ بما قد يقدم عليه حكامها من قرارات.⁴

¹ - حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد و فساد العولمة، الطبعة الأولى، الدار الجامعية الإسكندرية مصر، 2008، ص

90 .

² - كتاب الفساد والتنمية، المرجع السابق، ص16

³ - د. نور الدين شنوفي، الآثار الاقتصادية لظاهرة الفساد الإداري وآلية مجابقتها في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم الاقتصادية و السياسية، العدد الأول، مارس، ص 310 .

⁴ - مصطفى كامل السيد، المرجع السابق، ص 288 .

المطلب الثاني: آثار الفساد في المجال الإداري

إن المتتبع لأدبيات الكتابة في مجال الفساد، يلاحظ بوضوح التركيز على آثار الفساد السياسية و الاقتصادية في المقام الأول، فهناك إغفال إلى حد كبير للآثار الإدارية للفساد على الجهاز الإداري نفسه، حيث يعد الجهاز الإداري أول المتأثرين بالفساد، باعتباره مسرح الجريمة،¹ فهناك العديد من مظاهر التأثير، و هذا ما سأحاول إبرازه من خلال النقاط التالية:

أولاً- تحويل التخطيط إلى عملية صورية:

تحويل التخطيط إلى عملية صورية حتى لا يستفاد منها حتى غدت الأجهزة الحكومية بموظفيها و ميزانيتها عبئاً على الدولة،² بحيث يعد التخطيط من أهم وظائف الجهاز الحكومي على الإطلاق، إذ يمثل الآلية التي يمكن من خلالها تحقيق هذه الأهداف، و نظراً للأهمية التي يحظى بها التخطيط فقد كان مجالاً للبحث و التطوير من قبل الكثير من المفكرين و الممارسين الإداريين سواء فيما يتعلق بتطوير إعداد الخطط أو تنفيذها أو متابعتها أو تقويمها. إلا أنه يمكن القول بأن انتشار ظاهرة الفساد بالإضافة إلى المعوقات الإدارية الأخرى قد جعلت من التخطيط عملية صورية أو شكلية في كثير من الأجهزة الحكومية وبالتالي أضعفت دوره في التنمية الإدارية و بخاصة دول العالم الثالث.

هذا الأثر السيئ الناجم عن الفساد جعل الكثير من الأجهزة الحكومية لا تتردد في تقديم خططها على أساس مراجعة خطط السنوات السابقة و إدخال ما يمكن إدخاله من تعديلات بسيطة شكلية على هذه الخطط إرضاء لمتطلبات أجهزة التخطيط المركزية و الشعور بعمل الروتين السنوي في هذا المجال.

و من هنا يمكن القول بأن انتشار الفساد قد أثر تأثيراً بالغاً على وجود أجهزة التخطيط في الجهاز الحكومي و أدائها حتى باتت هذه الأجهزة بموظفيها و ميزانيتها تمثل عبئاً على الدول التي تقع فيها، و ذلك لأنها ليست سوى مجرد إضافات إدارية لا معنى لها إطلاقاً سواء من حيث تحقيق أهداف التنمية الشاملة أو الإدارية أو من حيث إمكانية تحقيق الفعالية.³

¹ - محمد علي سويلم، المرجع السابق، ص 54 .

² - المرجع نفسه، ص 55.

³ - د. عبد الرحمان بن أحمد هيجان، المرجع السابق، ص 556 و ما بعدها .

ثانياً - الحد من فاعلية نتائج جهود التنظيم الإداري:

دأبت الأجهزة الإدارية على انتهاج أساليب يمكنها من خلالها تنظيم أجهزتها الإدارية سواء على مستوى الوطني الشامل أو على المستوى الفردي بالنسبة لكل جهاز . هذه الجهود تضمنت في كثير من الأحيان إعداد أو مراجعة الأنظمة و القوانين من أجل جعلها أكثر تجاوباً مع متطلبات عصرها و تحقيق مبدأ الكفاية و الفعالية في أدائها، غير أن مثل هذه الإجراءات كانت منافذ للفساد الإداري من خلال تعديلها بما يخدم حاجات المستفيد.

و حتى مشاريع الإصلاحات الهادفة لا تجسد على الواقع و مرد هذا التأثير القوي الذي يتركه الفساد على ممارسة الأجهزة الإدارية لأنشطتها و مقاومة أي تغيير أو إصلاح إداري، بل يمكن القول أن الإصرار على بقاء الجهاز الإداري على ما هو عليه من سوء لوجود العديد من المستفيدين من هذا الواقع مادياً و معنوياً، فتطوير الإجراءات على سبيل المثال يعد مورداً لكثير من الموظفين الذين يستغلون طول و تعقد الإجراءات و حاجات الأشخاص مقابل تحقيق مكاسب لهم.

و بالنظر إلى جهود التنظيم الإداري، فكثيراً من الأحيان تنتهي عند كتابة تقارير الدراسات الخاصة بها و من ثم تحفظ و لا يتم الالتفات إليها إطلاقاً إلا في حالات محددة ، هذا الأمر مرده مرة أخرى التأثير القوي الذي يتركه الفساد على ممارسة الأجهزة الحكومية لأنشطتها و مقاومة أي تغيير أو إصلاح إداري من شأنه أن ينقل هذه الأجهزة نقلة نوعية بما يساعد على تحقيقها لأهدافها و بما يحقق في الوقت نفسه رضا المستفيد من الخدمات التي تحققها هذه الأجهزة، هذا الواقع الناجم عن مقاومة جهود الإصلاح الإداري في مجال التنظيم جعل الكثير من دول العالم الثالث لم تخرج عن تصنيفها العالمي كدول متخلفة غير قادرة على أن تتحرر من الأنظمة و الإجراءات العقيمة المعطلة لنشاط الجهاز الحكومي، بل يمكن القول في الوقت نفسه أن الإصرار على بقاء الجهاز الحكومي على ما هو عليه من سوء الحال في كثير من الدول مرده في واقع الأمر إلى وجود الكثير من المنتسبين لهذا الجهاز الذين يستفدون من هذا الواقع مادياً و معنوياً لكثير من موظفي الجهاز الحكومي الذين يستغلون طول هذه الإجراءات و تعقيدها لتقديم خدماتهم للأشخاص المحتاجين لخدمة الجهاز مقابل تحقيق مكاسب مادية و معنوية لهم . كذلك وجود الأنظمة القديمة تمثل للكثير من العاملين في الجهاز الحكومي فرصة اختراق هذه الأنظمة أو تجاوزها و التحايل عليها.

ولقد أثبتت الكثير من دراسات الواقع التنظيمي للجهاز الحكومي في كثير من مجتمعات اليوم أن تغلغل الفساد في هذا الجهاز يمثل أكبر معوق للحد من فاعلية أي جهود يمكن القيام بها من أجل تحقيق عملية الإصلاح الإداري مادام هناك أشخاص يستطيعون أن يقاوموا هذه الجهود و أن يحققوا في الوقت نفسه مصالحهم الذاتية أو مصالح الجماعات المرجعية المرتبطين بهم.¹

و من هنا تحاول الفئات المتورطة في الفساد الإداري إيجاد الذرائع للوقوف في وجه الإصلاحات الإدارية والمالية للمحافظة على الامتيازات المكتسبة اعتبار الأموال العامة وسيلة للنهب و الثراء غير المشروع في الوقت الذي تزداد فيه مديونيات الدول و تدني مستوى الدخل للمواطنين عامة و الموظفين العامين بشكل خاص، و توسيع الفجوة بين الأغنياء و الفقراء.

و الفساد الإداري يتركز على وجود موظف يبيع خدماته مستغلا سلطاته و نفوذه الوظيفي، و على من يتعاملون مع هذا الموظف سواء من يقوم بشراء خدمات ليس له الحق في الحصول عليها، أو من يدفع مبالغ إضافية له الحق في الحصول عليها، مستغلين في ذلك ضعف الوازع الديني و الأخلاقي لدى الموظف، البيروقراطية، و غياب المساءلة، و من هنا يبدو دور الفساد الإداري في إعاقه جهود الإصلاح الإداري و المالي.²

ثالثا - الإخلال بواجبات الوظيفة العامة:

هناك مجموعة من الواجبات التي يفرضها النظام و اللوائح على الموظفين و تشكل إطاراً أخلاقياً لأدائه و سلوكه المتصل بالوظيفة العامة. ومع شيوع الفساد نجد الكثير من الموظفين يسيئون استعمال السلطة الوظيفية لأغراض غير مشروعة، فتتقلب الواجبات إلى ممارسات سلبية غير مشروعة.³

رابعا - الانحراف بمقاصد القرار عن المصلحة العامة:

لا تقتصر آثار الفساد على مجرد الإخلال بعملية التخطيط أو التنظيم والظعن في فعالية و نزاهة مبدأ الجدارة و الإخلال بواجبات الوظيفة العامة بل إن الأمر يتعدى ذلك إلى الانحراف بمقاصد القرار عن تحقيق المصلحة العامة، فعملية اتخاذ القرار ينبغي أن تسند

¹ - د. عبد الرحمان بن أحمد هيجان ، المرجع السابق، ص560، 558

² - أ. د نواف سالم كنعان، الفساد الاداري و المالي أسبابه آثاره وسائل مكافحته، مجلة الشريعة والقانون، العدد الثالث والثلاثون، يناير 2008، ص 122 .

³ - د. عبد الرحمان بن أحمد هيجان ، لمرجع السابق، ص561.

إلى معايير واضحة تراعي الجوانب السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية، و هي في كل ذلك ينبغي أن تصب في جانب المصلحة العامة، غير أن حالة انتشار الفساد غالباً ما تكون المصلحة الخاصة هي المقدمة، مما يضعف كفاءة و فعالية ذلك الجهاز، و يتجسد الفساد في تجاهل معايير الكفاءة و الجدارة في التعيين و الترقية، بما يؤدي إلى الشلل و الصراع التنظيمي داخل مؤسسات الدولة، بشكل يقضي على الكفاءات و يصعب معه الإصلاح.¹

خامساً - إعاقة جهود الرقابة:

دأبت جميع الحكومات أن يكون من بين أجهزتها الأساسية أجهزة معنية بالرقابة الإدارية و المالية، و ذلك من أجل ضمان انسجام سلوك الموظف و المواطن مع أهداف و مبادئ الجهاز الحكومي. إلا أن الواقع الفعلي لممارسة دورها لم يكن سهلاً و لا يزال يكتنفه الكثير من الصعوبات و التحديات. ذلك أن الكثير من هذه الأجهزة الرقابية عطلت عن القيام بأدوارها الفعلية بسبب انتشار الفساد و تورط الكثير من العاملين في هذه الأجهزة في قضية الفساد ذاتها، بحيث أصبح الحراس يحتاجون إلى حراس أيضاً للحيلولة دون فسادهم. هذه المعضلة نبه إليها روزنبوم ROSENBLUM ، عندما طرح سؤاله الشهير "من يحرس الحراس؟".²

و لعل الأجهزة الرقابية التي أنشأت في الجزائر خير دليل على ذلك، فمجلس المحاسبة أنشأ في التسعينات لكن الكثير لا يعلم حتى بوجوده نظراً للتغيب التام له، و بعد صمت طويل و بالتحديد في ديسمبر 2012 طالب بعض القضاة العاملين فيه بالتحقيق مع رئاسة المجلس و حول تعاملها مع القضايا المطروحة عليه .

و المشكلة أن الفساد انتشر حتى بالنسبة لأجهزة القضاء بدلاً من ردعهم و حماية المجتمع من شرورهم. و هذا ما ولد شعور بعدم الأمان والاستقرار من جهة، و ضعف الحس الوطني و اللامبالاة من جهة أخرى.

سادساً - الإخلال بواجبات الموظف للوظيفة العامة:

تعرف الوظيفة بشكل عام: "كيان نظامي تابع للإدارة الحكومية و يتضمن مجموعة الواجبات و المسؤوليات توجب على شاغلها التزامات مهنية مقابل تمتعه بالحقوق و المزايا الوظيفية." و يتضح من هذا التعريف أن الموظف لا بد أن يلتزم بالواجبات التي يتطلبها أدائه

¹ - محمد علي سويلم، المرجع السابق، ص 54

² - د. عبد الرحمن بن أحمد هيجان، المرجع السابق، ص 567.

للوظيفة، هذه الواجبات في مجملها تمثل تلك الالتزامات التي يفرضها النظام و اللوائح على الموظفين و تشكل إطاراً أخلاقياً لأدائه و سلوكه المتصل بالوظيفة العامة. و بانتشار الفساد يكثر استغلال النفوذ ، إساءة استعمال السلطة ، الرشاوي... و عموماً وجود الفساد الإداري يعد أحد الأسباب المؤدية إلى الإخلال بواجبات الوظيفة العامة بحيث تنقلب هذه الواجبات إلى ممارسات سلبية معمول بها في الكثير من الأحيان، أو يتم التغاضي عنها.¹

المطلب الثالث: آثار الفساد على الجانب الاقتصادي

إن للفساد آثار سلبية على الجانب الاقتصادي، و يعد تقي الدين أحمد بن علي المقريري أول من حلل آثار الفساد على الاقتصاد و كان ذلك في مطلع القرن الخامس عشر، حيث اعتبر الفساد عاملاً من عوامل إحداث الأزمات الاقتصادية من خلال السياسات الاحتكارية التي تمارسها السلطة استناداً إلى ما لديها من مخزون للضرائب و نفوذ موظفيها على الأموال العامة.²

يؤثر الفساد على الأداء الاقتصادي من خلال عدة أوجه، حيث يعوق الفساد النمو الاقتصادي، الاستثمار، الإنفاق الحكومي، الصرف الأجنبي والأسواق المالية، و يؤدي إلى نهب موارد الدول، و هذا من خلال النقاط التالية :

أولاً- أثر الفساد على النمو:

النمو الاقتصادي يشكل البوابة الأمامية للتنمية و تعد نسبة 8 ال 9 بالمائة كمعدل نمو سنوي مستهدفة من جميع الدول، إلا أن هذه النسبة تظل مرهونة بمدى استجابة كل دولة إلى معايير الحكم الراشد و إلى موقعها من درجة الفساد الاقتصادي فقد بات واضحاً من خلال الدراسات أن معدلات النمو تتأثر بشكل كبير بدرجات الفساد حيث تخصص الموارد على غير أساس النمو و إنما على أساس الربح³ المتوقع منها، و يذهب الأستاذ ماجد عبد الله المنيف في بحثه إلى أن الفساد يكون كبيراً إذا تعلق الأمر بمشروعات البنية التحتية مما يشجع على توجيه الإنفاق الرأسمالي (الإنفاق من رأس المال الاستثمار) كمحفز للنمو إلى الكم الهائل من مشروعات البنية التحتية لدى الدول المعروفة بالفساد الاقتصادي.⁴

1 - د. عبد الرحمان بن أحمد هيجان، المرجع السابق، ص 652 .

2 - د. علي جواد وتوت وماجد عليوي عبد السادة، المرجع السابق، ص 237 .

3 - يقصد بالربح الفائض من الدخل الذي هو أكثر من التكلفة المنفقة لأجل الحصول عليه في الظروف الطبيعية وفي حالة الفساد يأتي الربح من الممارسات غير المشروعة شأن الرشاوي والعمولات وتضخيم الفواتير.

4 - د. بشير مصطفى، الفساد الاقتصادي مدخل إلى المفهوم والتجليات، دراسات اقتصادية، العدد السادس، مركز البصيرة للبحوث والدراسات الإنسانية الجزائر، 2004، ص 20 .

يعمل الفساد الواسع الانتشار على تأخير التنمية و على توزيع منافع التنمية بشكل غير متساو على حد سواء وذلك من خلال تعميق التفاوت في الدخل، و خلق التفاوت في توزيع الأصول و سوء الإنفاق الحكومي و انحياز النظام الضريبي و التوزيع غير المتكافئ لمخاطر الاستثمار بين الأغنياء و الفقراء.

و لكن عندما تنمو البلدان مع وجود الفساد، فذلك يعني ضمناً بأن الفساد لم يصل إلى حد تقويض الثوابت الاقتصادية و أن تأثيره لا يزال ضعيفاً. بيد أن النمو قد يكون سبباً للفساد من حيث خلقه لمكاسب يمكن تقاسمها، إذ يعمل النمو على زيادة فعالية نشاط القطاع الخاص و زيادة حاجاته إلى خدمات الحكومة و دعمها في مجال الحصول على إجازات استيراد المواد الأولية أو شمولهم بالحماية من المنافسة الأجنبية أو الدعم المالي بشروط ميسرة و غيرها من متطلبات تعزيز النشاط. و بالمقابل يحاول المسؤولين الحكوميين استثمار صلاحياتهم في الحصول على مكاسب التي خلقتها حاجة القطاع الخاص لخدمات الحكومة، مما يجعلهم في وضع يفاضلون بين المشاريع تبعاً لمقدار المكاسب التي يحصلون عليها عن طريق الرشوة. فإن احتاج صاحب المشروع الخاص التمويل أو الحصول على رخصة استيراد أو غير ذلك فما عليه إلا أن يدفع لقاء حصوله على خدمة مجانية، و ذلك لتسهيل المعاملة و إلا بقي مشروعه متعثراً لا يقوى على العمل. و رغم أن مدفوعات الرشوة يمكن أن تسهل معاملات الأعمال إلا أن ذلك لا يمكن تقبله كوصفه للنمو. و تشير البحوث المقارنة فيما بين البلدان إلى أن بيوت الأعمال الأصغر حجماً تجد الفساد المنهجي مكلفاً بوجه خاص، و أن الحكومات المتعسفة و الفاسدة تدفع بالشركات إلى القطاع غير الرسمي، و أن من الأقل احتمالاً نجاح المشاريع الإنمائية في البلدان التي توجد فيها مستويات مرتفعة من الفساد، فالمدفوعات غير القانونية يمكن أن تزيد إلى حد من تكلفة مشاريع الأشغال العامة و تقلل من جودتها.¹

ثانياً - أثر الفساد على الاستثمار

و يؤثر الفساد في كل من الاستثمار الحكومي و الاستثمار الخاص، ففي حالة الاستثمار الحكومي يبرز الانعكاس على المبلغ النهائي وعلى نوعية الاستثمار، و فيما يخص المبلغ النهائي للاستثمار فإن الحصول على الصفقات العامة من عروض الحكومة عن طريق العمولات يزيد من تكاليف الاستثمار في قطاعات مثل البناء والأشغال العامة إذا

¹ - د. لؤي أديب العيسى، المرجع السابق، ص 57، 58.

ما احتسبت مبالغ العمولات في محاسبات الشركات بصورة أو بأخرى و فيما يخص نوعية الاستثمار فإن منح الصفقات لشركات ليست بالضرورة متحكمة في إدارة الإنتاج أوفي أخلاقيات الاستثمار بل قادرة فقط على شراء ذمم المسؤولين غالباً ما يؤدي إلى الغش في المنتج. كما يؤثر الفساد في تحويل الاستثمار عن مجالات معينة إلى مجالات أخرى لها القدرة على إنتاج الربح مما يؤثر سلباً في عملية تخصيص الموارد ويعيق عملية التنمية. أما في مجال الاستثمار الخاص فتكفي الإشارة إلى ما جاء في تقرير التنمية العالمي عن دراسة ميدانية شملت دولتي سنغافورة و المكسيك، حيث يؤثر الفساد على الاستثمارات الأجنبية بما يعادل تأثير رفع المعدل الحدي للضريبة ب 50 بالمائة على دخل الشركات. و تفسير ذلك يقارب حالة الاستثمار الحكومي إذ تعتبر ممارسات الفساد في القطاع الخاص تكاليف إضافية.¹

فهو يضعف الاستثمار الأجنبي والمحلي عن طريق زيادة فرص السعي للحصول على مزايا اقتصادية دون مراعاة المصلحة المجتمع، مما يخلق جواً من عدم اليقين، و يقلل الحوافز المشجعة للمستثمرين الأجانب والمحليين.

كما يؤكد مسح مناخ الاستثمار الخاص، فعلى سبيل المثال على المستوى العالمي قد يؤدي الانخفاض البسيط في مستويات الفساد إلى زيادة الاستثمار في الاتصالات بحوالي 0.8 بالمائة، و من الممكن أن يضاعف الفساد تكاليف التشغيل الخاصة بخدمات البنية الأساسية و على سبيل المثال في أمريكا اللاتينية، قد يؤدي خفض الفساد إلى مستوى كوستاريكا إلى تقليل نفقات التشغيل الخاصة بالكهرباء بنسبة 23 في المائة و رغم الأضرار التي يسببها الفساد لأنشطة الشركات عموماً، تعاني المشروعات الاقتصادية الصغيرة و المتوسطة، على وجه الخصوص، من الفساد بوصفه العقبة الرئيسية أمام نشاطها ويؤكد مسح مناخ الاستثمار الذي يعده البنك الدولي أنه كلما صغر حجم الشركات أو المشروعات الاقتصادية، كلما ازداد حجم تضررها من الفساد، مشيراً إلى أنها تدفع نسبة مرتفعة من عوائدها السنوية كرشى للموظفين العموميين و قد تدفع مبالغ إضافية للقيام بأعمالها بشكل يفوق ما تدفعه الشركات الكبرى. و للفساد أثر سلبي على المشروعات الاقتصادية لأن أصحاب المشروعات والمبتكرين يحتاجون إلى تراخيص و دفع الرشاوى للحصول على هذه التراخيص يؤدي إلى خفض هامش أرباحها، و يشجع الفساد الممارسات التي تنطوي على

¹ - د. بشير مصطفى، المرجع السابق، ص 20، 21.

مخاطرة (الإقراض القائم على المخاطرة) الأمر الذي يعوق الابتكار بخفض النمو الاقتصادي على المدى البعيد، و يقلل الفساد من جودة البنية الأساسية العامة عن طريق تحويل الموارد العامة إلى استخدامات خاصة، و إهمال المعايير المطلوبة لإنجازها، كما يقلل من إيرادات الضرائب عندما يقوم موظفو الضرائب بخفض الضرائب في مقابل حصولهم على رشاوى.¹ و يعمق الفساد من الفقر و عدم المساواة بين عن طريق زيادة أسعار الخدمات العامة و تقليل جودتها، بالإضافة إلى تشويه لعملية تخصيص الإنفاق العام، وتشير الدراسات التي أجراها البنك الدولي في سنة 2000 إلى أن الحصة التي تتفقها الأسر الفقيرة من دخلها على الرشوة تتجاوز ضعف ما تدفعه الشركات الكبيرة إذا ما قورنت بنسبة لإيراداتها السنوية.

ثالثاً- أثر الفساد على الإنفاق الحكومي:

يترتب على الفساد الممتد و انتشاره في القطاع الحكومي آثاراً على تخصيص النفقات العامة، مما يؤدي إلى تحقيق أدنى نفع ممكن من هذا الإنفاق و ليس أقصى نفع ممكن منه.

و عليه يترتب على شيوع الفساد و انتشاره في مجتمع ما، سوء تخصيص لموارد هذا المجتمع العامة، لأنها سوف تتجه صوب الإنفاق التي لا تحظى بأولوية الإنفاق العام من وجهة نظر المجتمع، و من ثم ستحظى الأنشطة المظهرية كالأنشطة الرياضية والأندية و وسائل الاعلام و نحو ذلك بإنفاق سخى و في مقابل ذلك سيتم اغفال الكثير من الأنشطة و القطاعات الاقتصادية الهامة . كما أن المناقصات و المشروعات الهامة سترسو على شركات معينة مملوكة لأصحاب النفوذ والجاه في المجتمع.² و قد ينتهي الأمر بالمسؤولين الحكوميين الفاسدين إلى فصل تلك الأنواع من الإنفاق التي تسمح لهم بجمع الرشاوى.³ و في الواقع فإن وضع وتنفيذ الميزانية الحكومية تفترض إجراءات و اتخاذ قرارات معقدة و واسعة وضخمة ، من هنا فإن الخيارات المتعلقة بحجم الميزانية الحكومية و طريقة توزيعها عادة ما تتلاءم مع الأشكال المختلفة للفساد، ذلك أن الفاسدين يحرفون تخصيص الموازنة بما يلائم مصالحهم ويؤمن لهم الحصول على الرشاوى. و عندما يحصل الفساد

¹ - الفساد والتنمية، المرجع السابق، ص13 و12.

² - أحمد مصطفى محمد معبد، المرجع السابق، ص87.

³ - باولو مارو، تأثير الفساد على النمو و الاستثمار و الإنفاق الحكومي، الفساد و الاقتصاد العالمي ، الطبعة الأولى، مركز الأهرام للترجمة و النشر القاهرة مصر، 2000 ، ص 127 .

في مرحلة إعداد الميزانية فيطلق عليه الفساد السياسي، أما الفساد المرتبط بمرحلة تنفيذ الميزانية فيطلق عليه الفساد الإداري أو البيروقراطي، ذلك أن الفساد الإداري يقع خلال إنجاز الميزانية و يؤثر في دقة إنجاز النفقات، أما الفساد السياسي فهو يغير القرارات حول كمية الإنفاق الحكومي و توزيعه. إن الطريقة التي تتخذ بها القرارات حول كمية الإنفاق العام و توزيعه تعتمد كثيراً على طبيعة الدولة و تنظيم السلطات العامة.¹

و قد أدرجت دراسة منهجية عن تأثير الفساد على المالية العامة للحكومة قام بها يقدر تانزي و دافودي TANZI E DAVODI و توصلوا إلى عدة نتائج تصب مجملها في التسيير السيئ للميزانية العامة الانحراف بمقاصدها.²

و يمكن القول أن هناك أربعة خيارات مختلفة حول حجم الإنفاق العام في علاقته مع أربعة أنظمة سياسية، في النظام الديكتاتوري الخيري، الدولة فيه لا تسعى للتدخل و يكون لهذا النظام دوافع لتعظيم الرفاهية، من تم يتوقع أن يكون توزيع الميزانية الحكومية قريبة جداً إلى طريقة توزيعها في النظام الديمقراطي الذي يكون الهدف فيه الحصول على أكبر دعم من الناخبين. أما النظامان الآخران، يتخذان خيارات متحيزة في سياساتهم الاقتصادية، الحكومات المتسلطة تنظر إلى تعظيم منافعها الخاصة، من خلال رفع مستوى استهلاك المسؤولين الحكوميين و مسانديهم من السياسيين، أما الحكومات ذات الطابع البيروقراطي فخيرهم في السياسة الاقتصادية يتجه نحو تعظيم دخولهم. و في كلتا الحالتين الآخريتين فإن القرارات الحكومية يملئها البحث عن الربح، الموارد يستولي عليها المسؤولين الحكوميين الذين ينتزعون من ريع القطاع الخاص، و ذلك من خلال الضوابط الثقيلة على نشاطهم الاقتصادي مثل تنظيم الاستثمار و رخص الاستيراد وغيرها، وعن عدم ظهور الربح في النظام البيروقراطي لا يعني عدم وجوده، بل يعني أنه خصص من قبل البيروقراطيين بدلا من أعضاء الحكومة، إن البحث عن الربح يساعد في تطور ممارسات الفساد، هذا لا يعني أن الفساد يظهر في النظامين الآخرين فقط، أو أن هذه الأنظمة هي أكثر فساداً بالضرورة من الأنظمة الديمقراطية أو الديكتاتورية الخيرية، و لكنه يعني أن نوعي التنظيم الحكومي الأولين يخلقان بيئة مؤسسية تسهل ممارسة الفساد. لذا يمكن الافتراض أن خيارات الإنفاق العام المعتمدة على أهداف كل حكومة يمكن أن تتباين ليس تبعاً لطبيعة النظام

¹ - د. مفيد نون يوسف، تأثير الفساد على الأداء الاقتصادي للحكومة، مجلة تنمية الرافدين، العدد 101، المجلد 32، كلية الإدارة و الاقتصاد جامعة الموصل، العراق، 2010، ص 251.

² - يوسف المصري، المرجع السابق، ص 88.

السياسي نفسه فحسب، بل تبعاً لمستوى الفساد السياسي في البلد أيضاً. و في ظل المشاركة المنقوصة بين الحكومة والشعب تحرص الحكومة عادة على تدعيم موقعها الأمني والاقتصادي من خلال إنفاق غير مبرر على الأمن و المخابرات و الإعلام الدعائي و شراء الولاءات و تحقيق التأييد الخارجي خاصة من القوى الكبرى أو من مرتزقة الفكر و الإعلام الذين يكلمون دور مثقفي و علماء السلطة في الداخل. إن الذين يخصصون الموارد قد تكون لديهم فرص أفضل للحصول على دخل غير شرعي من المشاريع الاستثمارية الكبيرة مقارنة بعقود العمل الصغيرة، و يعد الإنفاق الاستثماري أكثر أنواع الإنفاق الحكومي الأخرى عرضة لهذا النوع من سوء التوزيع، من هنا يقترح مارو أن الفساد قد يزيد من الاستثمارات العامة، و لكن نتائجها التجريبية باستخدام معادلات الانحدار لم تعط دليلاً معنوياً. على نقيض نتائج التي توصل إليها تانزي و دايفودي سنة 1997 الذين استخدموا بيانات تجميعية صادرة عن شركة المخاطر السياسية للمدة 1980 - 1995 و وجدوا أدلة معنوية على تزايد حصة الإنفاق الاستثماري في البنى التحتية مع تزايد معدلات الفساد. وإذا كانت النتائج المستخلصة عن علاقة الإنفاق الاستثماري العام بمستوى الفساد غير محسومة تجريبياً، فإن هنالك أدلة تم استنباطها من الدراسات التجريبية تبين أن الفساد يخفض الإنفاق الحكومي على التعليم.¹

كما أن الدراسات المتخصصة تؤكد وجود علاقة قوية بين نسبة الإنفاق العسكري و الفساد، أي أن الحكومات الأكثر فساداً تميل إلى الإنفاق العسكري الأكبر، بسبب انعدام الرقابة الفعالة على هذا النوع من الفساد، نظراً لما يتضمنه هذا الإنفاق من عناصر يصعب على هيئات المراقبة أو المجالس التشريعية الحكم على مصداقيتها و ما يوفره من فرص كبيرة للرشوة من خلال ادعاء السلطات ضرورة السرية في شراء الأسلحة.²

و يرى المختصون أن المتراكم من إجمالي الدخل القومي العربي للنصف الأخير من القرن العشرين (1950 - 2000) بنحو ثلاثة آلاف مليار دولار و يقدر ما صرف على التسليح من هذا المبلغ بحدود ألف مليار دولار. أما عمليات الإعمار التحتية و ما خصص للقطاعات الصناعية و الزراعية و الخدماتية فقد استهلك بحدود ألف مليار دولار أخرى في الفترة ذاتها، أما الألف الثالثة فيقدر أنها ذهبت إلى أشخاص و مؤسسات عملوا و سعوا من

¹ - د. مفيد ذنون يوسف، المرجع السابق، ص 252.

² - نزيه عبد المقصود محمد مبروك، المرجع السابق، ص 114.

أجل تسهيل و تسيير العمليات و الأعمال المطلوبة للشقين الأولين. و هذا يعني إن صحت هذه الأرقام أن ثلث ثروة الأمة نهبت و حجبت عن مشروعات التنمية نتيجة الفساد.¹ و الفساد يؤدي إلى وجود الانفاق التبذيري الذي يحدث بسبب غياب المساءلة مثل الامتيازات المفرطة التي تعطي لمن يتولى المناصب الكبرى في الدولة و التي لا تقف عند المؤسسة التي يتولاها هذا المسؤول، ولكنها تمتد أيضاً إلى بيته و أسرته و أعماله الخاصة، و كل ذلك من الميزانية العامة للدولة، فضلاً عن الإنفاق غير المبرر الذي تمليه العلاقات غير المتكافئة مع الدول الصناعية كالإنفاق على السلاح، وتمويل الحروب، أو المشاركة في الحروب مباشرة، وكذلك ما تحرص الحكومة عادة من تدعيم موقعها الأمني و الاقتصادي من خلال إنفاق غير مبرر على الأمن و المخابرات و شراء الولاءات و تحقيق التأييد الخارجي و لاسيما من القوى الكبرى أو من مرتزقة الفكر و الإعلام.² فالفساد يؤدي إلى تشوه هيكل الانفاق و دور الحكومة في مسائل تخصيص النفقات.³

رابعاً - أثر الفساد على قيمة العملة الوطنية

من نتائج الفساد أنه يؤدي إلى انهيار العملة الوطنية مقابل العملات الدولية مما يؤدي إلى زيادة أعباء الواردات مقومة بالعملة الوطنية و انخفاض معدل زيادة الصادرات بعد ارتفاع تكلفتها نتيجة لما سبق خاصة في ظل ضعف مرونة الصادرات في الدول النامية و ضعف قدراتها التنافسية، و يترتب على انخفاض قيمة العملة ضعف القدرة الشرائية و من ثم زيادة معدل التضخم و غلاء الأسعار و انخفاض الدخل الحقيقية للمواطنين بصفة عامة و الخول المحدودة بصفة خاصة.⁴

خامساً - أثر الفساد على سوق الصرف الأجنبي:

تقوم الدول عادة بتحديد سعر لعملتها الوطنية مقابل العملات الأجنبية الأخرى، و تحاول هذه الدول أن يتسم هذا السعر بالثبات على الأقل لفترة معينة، حتى تتمكن من إجراء الإصلاحات الاقتصادية المعينة التي ترغب في تحقيقها، ولكن الممارسات الفاسدة في سوق الصرف الأجنبي يترتب عليها انقسام هذا السوق إلى سوقين، سوق رسمي يسوده

¹ - أحمد مصطفى محمد معبد، المرجع السابق، ص 91.

² - نزيه عبد المقصود محمد ميروك، المرجع السابق، ص 115.

³ - Philip Fitzcerald, Ibid.p 15.

⁴ - حمدي عبد العظيم، المرجع السابق، ص 73.

السعر الرسمي للصراف الأجنبي، و يتميز بندرة في الصراف الأجنبي مقارنة بالطلب، وسوق غير رسمي يسوده سعر غير رسمي للصراف أعلى من السعر الرسمي. و يتميز هذا السوق بالحركة و النشاط في شراء العرض المتاح من النقد الأجنبي، و توجيه هذا النقد إما إلى تمويل أنشطة غير مخططة، أو تمويل أنشطة محظورة أو غير مرغوب فيها من وجهة نظر المجتمع.¹

سادسا- أثر الفساد على السوق الأوراق المالية وصناديق الاستثمار:

يقوم سوق الأوراق المالية على الشفافية في إباحة المعلومات المتعلقة بالشركات التي تطرح أوراقا في الأسواق المالية، سواء تعلقت هذه المعلومات بالميزانية الختامية، أو بالنسب المالية التي تعكس الوضع الحقيقي لنشاط الشركة و مدى جدارتها الائتمانية و نحو ذلك. و لكن يترتب على انتشار الفساد انتهاج إجراءات محاسبية غير حقيقية بل و مضللة في أغلب الأحيان، و إعداد حسابات للأرباح و الخسائر تعكس وعاءاً ضريبياً منخفضاً بغرض المعاملة الضريبية، و حسابات أخرى تظهر معدلات مرتفعة للربح تنتشر في أسواق المال بقصد الترويج للاكتتاب في أوراق هذه الشركات. مما ينجم عنه في النهاية تضليل للمستثمر في هذه الأوراق المالية، حيث بعد فترة زمنية معينة من إدراج الأوراق المالية لهذه الشركة في البورصة و تداولها من عدد كبير من المستثمرين الماليين يحدث انهيار لأسعارها.

أما بالنسبة لصناديق الاستثمار فهي تستند على مبدأ أن الجمهور غير المصرفي، وخصوصاً معظم أفراد القطاع العائلي ليس لديهم المعرفة الفنية الكافية لتقييم جودة الأوراق المالية لكي يمكن المقارنة بينها، و بالتالي اختيار أفضل عدد من هذه الأوراق التي تعطي عائداً أعلى في ظل مستوى معين من المخاطر، و بالتالي يقوم صندوق الاستثمار بتعيين خبراء ماليين لديهم المقدرة في تقويم جدارة الأوراق المالية نيابة عن الأفراد المستثمرين، و من ثم يتم تجميع الموارد المالية منهم و استثمارها في أوراق مالية ذات معدل عائد معين و مخاطر منخفضة، بحيث يتم في النهاية جعل المخاطر المترتبة على الاستثمار في هذا الصندوق عند حدها الأدنى.

و لكن ما يحدث عملاً، و في أغلب الأحيان حدوث اتفاق بين القائمين على الصندوق و مديري شركات معينة للترويج لأوراقها، فيرتفع سعر أوراق هذه الشركات المروج لها في السوق المالي، مما يدفع الجمهور إلى شراء أسهم هذه الشركات المروج لأسهمها

¹ - أحمد مصطفى محمد معبد، المرجع السابق، ص 88.

مبالغ مالية كبيرة مقابل بيع أسهمها، ثم تتخفف بعد ذلك أسعار هذه الأسهم و تحل خسارة بعدد كبير من الأفراد من المستثمرين الصغار، كما تتخفف أسعار أسهم صناديق الاستثمار نفسها كما حدث في عدد من البلدان النامية.¹

سابعاً - نهب موارد الدولة:

يعد نهب موارد الدولة أمراً مألوفاً في بعض الحالات وتم تسجيله بشكل جيد مع إيراد عدد من الحالات البارزة التي كشفتها الصحافة في جميع أنحاء العالم (على سبيل المثال فرديناند ماركوس رئيس الفلبين سابقاً، موبوتو سيسيني سيكو رئيس الزائير سابقاً، ساني أباشا رئيس نيجيريا سابقاً) و طبقاً لتقديرات معهد البنك الدولي يتم وضع ما يزيد عن ألف مليار دولار أمريكي سنوياً كرشاوى أي ما يزيد على 3 بالمائة من دخل العالم سنة 2003 و هذه الموارد يمكن أن تحدث فرقاً كبيراً إذا ما تم إعادة توظيفها في هذه الاقتصاديات، و يرى أكثر من 71 بالمائة من الشركات الصغيرة و المتوسطة في الاقتصاديات الانتقالية أن الفساد يعتبر عائقاً أمام أعمالها.

و يوجد الفساد أيضاً حالة عدم الثقة في الأسواق من خلال التعصب في صنع القرار و التغيير المستمر في القواعد، و يضعف قدرات الحكومة على جميع الإيرادات و يقلل من قدرتها على تقديم الخدمات الاجتماعية، و يزيد الفساد من تكاليف البيروقراطية في هدر الوقت و يؤدي ذلك إلى انخفاض الإنتاج.

و تؤكد الدراسات أن البلدان التي تملك احتياطياً كبيراً من الموارد الطبيعية كالبتروول و الغاز الطبيعي عرضة بشكل خاص للفساد و ثراء النخبة بصورة غير مشروعة، إلى جانب انتهاك النصوص التنظيمية التي ترعى استخدام الموارد الطبيعية (حسب ما تؤكد دراسات منظمة GLOBAL WITNESS 2005، 2006، 2007).²

و عليه يمكن أن نخلص أن للفساد آثار اقتصادية سيئة على المجتمع، و هذه الآثار تتمثل في إعاقة نمو الاقتصادي، هذا إلى جانب أثره السيء على القطاع الضريبي بالحد من موارد الدولة، مما يجعلها غير قادرة على الوفاء بالحاجات الأساسية للمجتمع من جهة، و من جهة أخرى فإن الفساد يخل بمبدأ العدالة الاجتماعية في توزيع الأعباء العامة.

¹ - يوسف المصري المرجع السابق، ص 13.
² - الفساد والتنمية، المرجع السابق، ص 13.

هذا إلى جانب أثره على الإنفاق الحكومي من خلال سوء تخصيص الموارد العامة أو ضعف جودة السلع المستوردة أو المشروعات المقامة، إضافة إلى أثر الفساد على سوق الصرف الأجنبي من خلال زيادة عجز ميزان المدفوعات، وتفاقم هذا العجز باستمرار الفساد، مما يضطر الدولة إلى الاقتراض عند عجزها على سداد ديونها.¹

ثامنا - أثر الفساد على القطاع الضريبي:

عندما يخترق الفساد القطاع الضريبي فإن من شأنه أن يدفع بعض الممولين إلى تقديم إقرارات ضريبية تظهر وعاءاً ضريبياً يخاف الحقيقة يخالف الحقيقة و من ثم يتمكن هؤلاء الممولين و بطريقة زائفة من إظهار مقدرة منخفضة مقارنة بمقدرتهم الحقيقية، و في الوقت الذي يتقدم فيه الممولين الأمناء بإقرارات صحيحة تطابق الحقيقة و لا تخفض من مقدرتهم الحقيقية، فإذا عومل الممولون الذين يقدمون إقرارات ضريبية صحيحة تعكس مقدرتهم الحقيقية على الدفع معاملة ضريبية متماثلة للأفراد ذوي المقدرة المتساوية الدفع، ومن ناحية أخرى فإن هذا يعد إخلالاً بمبدأ العدالة الرأسية التي تقتضي معاملة ضريبية مختلفة للأفراد ذوي المقدرة المختلفة على الدفع، الأمر الذي يترتب عليه في النهاية إخلال الفساد الاقتصادي بمبدأ العدالة الاجتماعية في توزيع الأعباء العامة.

ثم إن واضعي السياسة المالية يضعون في اعتبارهم الإيرادات الضريبية عند توقع الإيرادات العامة اللازمة لتغطية النفقات العامة، فإذا كانت الطاقة الضريبية على غير المتوقع فإن هذا يعني أن الحكومة لن تستطيع تحقيق ما ينشده المجتمع من أهداف مختلفة، سواء فيما يتعلق منها بتحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، أو تمويل الانفاق العام، أو تمويل الخدمات الاجتماعية، أو غيرها من الخدمات الجديرة بالإشباع و التي لم يتم إشباعها بالقدر الكافي، وأمام هذا الوضع الذي خلقه الفساد في القطاع الضريبي تجد الدولة نفسها مضطرة إلى التخلي عن بعض الأهداف التي كانت ترمي إلى تحقيقها للمجتمع.²

¹ - أحمد مصطفى محمد معبد، المرجع السابق، ص 90، 91.
² - نزيه عبد المقصود محمد مبروك، المرجع السابق، ص 118.

المطلب الرابع: آثار الفساد على الجانب الاجتماعي

يؤدي الفساد إلى خلخلة القيم الأخلاقية و إلى الإحباط و انتشار المبالاة و السلبية بين أفراد المجتمع، و بروز التعصب و التطرف في الآراء و انتشار الجريمة كرد فعل لانتهيار القيم و عدم تكافؤ الفرص¹، فالضرر و الإحباط اللذان يصيبان جوانب معنوية معينة في الإنسان، مثل الكرامة و سمو الروحي و التفاؤل يعتبر عقبة خطيرة تعترض التنمية الاجتماعية و الاقتصادية ولها نفس خطورة الأضرار الأخرى الأكثر مادية.² كما يؤدي الفساد إلى عدم المهنية و فقدان قيمة العمل و التقبل النفسي لفكرة التفريط في معايير أداء الواجب الوظيفي و الرقابي و تراجع الاهتمام بالحقوق العام و الشعور بالظلم لدى الغالبية مما يؤدي إلى الاحتقان الاجتماعي و انتشار الحقد بين شرائح بين المجتمع و انتشار الفقر و زيادة حجم المجموعات المهمشة و المتضررة و بشكل خاص النساء و الأطفال و الشباب.³ فالإنسان عندما يكون محتاجاً قد يميل إلى إسقاط المبادئ الأخلاقية من حساباته و يتورط بالفساد نتيجة لذلك.⁴

يتقاطع ويتداخل الفساد مع الجريمة المنظمة و يصح هذا الأمر على الجريمة المنظمة بمختلف أشكالها في العديد من البلدان و غالباً ما تستخدم مجموعات الجريمة المنظمة الرشوة من أجل إشراك مسؤولين كبار في الشرطة و المؤسسات الأخرى ذات الصلة بهدف إيجاد الغطاء اللازم لأنشطتهم، فعلى سبيل المثال قد تقدم حصة من أرباح الجريمة إلى كبار ضباط الشرطة في مقابل عدم التحقيق مع هذه العصابات و طبقاً لما قاله أحد المراقبين أن مثل هذا الفساد خطير للغاية، إذ أنه مرتبط بفوائد اقتصادية كبيرة و يضعف قدرة سلطات الدولة على الحفاظ على القانون و النظام، و بالإضافة إلى أنه جريمة في حد ذاته، يهيئ الفساد مزيد من احتمال وقوع جرائم أخرى مثل الاتجار بالمخدرات، و يمكن أن تكون العلاقة تبادلية حيث أن الاتجار بالمخدرات يزيد أيضاً من مستوى الفساد و ذلك من خلال تشجيع الرشوة و غسل الأموال و يلاقي موضوع الاتجار بالمخدرات و تأثير على الفساد اهتماماً خاصاً في بلدان منطقة أمريكا اللاتينية و الكاريبي.⁵

و يكمن إبراز آثار الفساد على الجوانب الاجتماعية في النقاط التالية:

1 - د. أحمد بودية، المرجع السابق، ص 6.

2 - محمود صلاح فهمي، المرجع السابق، ص 99.

3 - د. أحمد بودية، المرجع السابق، ص 6.

4 - الفساد والتنمية، المرجع السابق، ص 14.

5 - د. أحمد بودية، المرجع السابق، ص 10.

أولاً- الإخلال بمبدأ العدالة الاجتماعية بين الناس :

حيث يصبح الفساد هو المدخل السريع و الناجز للحصول على الحقوق الاجتماعية، و في مثل هذه الظروف نجد أن من لا يستحق يحصل على ما يشاء، بينما يعجز صاحب الحق عن الحصول على حقه في المنافع أو الوظيفة أو التراخيص أو غيرها، و هنا تختفي المعايير الموضوعية ليحل محلها الامتيازات الشخصية و المصالح المادية المرتبطة بالفساد.¹

ثانياً- انتشار الفقر:

يؤدي الفساد إلى تفاقم الفقر، و توسيع الفجوة بين الأغنياء و الفقراء، حيث يعمل الفساد على تخفيض إمكانيات كسب الدخل لدى الفقراء، بسبب تضائل الفرص المتاحة، و كذلك من خلال الحد من الإنفاق على خدمات القطاع العام و حرمان بعض الناس من الحصول على الحقوق الأساسية مثل الرعاية الصحية و التعليم، و يؤدي أيضا إلى زيادة كلفة الخدمات الحكومية و هذا بدوره يقلل من حجم هذه الخدمات و جودتها، مما ينعكس سلباً على الفئات الأكثر حاجة إلى هذه الخدمات. و يؤدي هذا بدوره إلى التخلف، و إلى تهرب الأغنياء أحيانا من دفع الضرائب، إذ يمارسون سبلاً ملتوية كالرشوة، و هذا يساعد على إضعاف مستوى المعيشة و توزيع الدخل، حيث تدل الدراسات التي أجريت على بعض الفقراء أن التخلف العقلي يزيد بين الذين يولدون في بيئة فقيرة، و يرجع ذلك إلى ارتفاع نسبة المخاطر المقترنة بالفقر من ناحية، و بالحرمان الثقافي و التعليمي من ناحية أخرى.

و عندما يكون المجتمع فقيراً فإن هموم الناس و تفكيرهم بصورة عامة يتجه من أجل تأمين الضروريات، التي لا بقاء لهم من دونها و هذا في الحقيقة يخفض الوجود الإنساني إلى مستوى المنتج المستهلك و يحول الحياة من فرصة للكفاح من أجل الأهداف النبيلة إلى ساحة صراع من أجل البقاء. و في عالم الفقراء تظهر دائما الحالات المتطرفة و يقل فيه التوسط و الاعتدال. و قد أثبتت الدراسات التي أجريت حول النمو الأخلاقي لدى الأطفال وجود حقيقة مؤلمة هي أن الأخلاق تتدنى بتدني المنزلة الاجتماعية، ففسوة الحرمان تقلل من درجة إنسانية الإنسان و الفقر يحو الإيثار النفسي الذي يبديه الموسرون.²

و هذا و قد صدر تقرير منظمة الشفافية العالمية الصادر عام 2005 أكد العلاقة العضوية الوثيقة بين الفساد و الفقر في العالم خاصة الدول النامية، فعندما يتمكن الفقر من

¹ - حمدي عبد العظيم، المرجع السابق، ص 77.

² - فيصل بن طلع بن طابع المطيري، المرجع السابق، ص 50.

أن تمتد أذرعه و آثاره في مؤسسات الدولة و المجتمع المختلفة و يجعلها في مصلحة مجموعة صغيرة من الأفراد المتنفذين فإن ذلك سيؤدي إلى انحسار موارد الدولة في يد تلك الفئة و بالتالي ازدياد نسبة الفقراء.¹

ثالثا - زعزعة القيم الأخلاقية:

يؤدي الفساد إلى زعزعة القيم الأخلاقية القائمة على الصدق و الأمانة و العدل و المساواة و تكافؤ الفرص و يسهم في انعدام المهنية في العمل و انتشار عدم المسؤولية و السلوكيات السلبية لدى الأفراد في المجتمع يؤدي كذلك إلى انتشار الجرائم، بسبب غياب القيم، و عدم تكافؤ الفرص و الشعور بالظلم لدى الأغلبية كما يؤدي إلى الاحتقان الاجتماعي و الحقد بين الشرائح الاجتماعية و زيادة حجم المجموعات المهمشة.² فالفساد يؤدي إلى التخلي على المبادئ و القيم و الأخلاق القومية من أجل الحصول على منافع ماديو بدون وجه حق.³

رابعا - مشروعية الأفعال الإجرامية:

فالرشوة مثلا أصبحت أسلوب عام للحياة و في المجالات كافة، هذا من جانب وجود بعض صور الرشوة مثل العمولة والسمسرة، و ما تتسم به من طابع رسمي هذا فضلا عما يترتب عليها من خسارة نتيجة لاستقطاع الحصة من الأسعار و زيادتها بالصورة التي تخدم العاملين و المتعاملين و القائمين بالعملية، هذا فضلا عن وجود صور معنوية للرشوة يصعب قيامها، مثل الالتزامات الأدبية، و الأمور العينية، و قد يترتب على هذه الصورة خسارة بالغة للجهة التي ترى فيها هذا السلوك. و بما أن للرشوة تأثيرها الاجتماعي في المجتمع و أفراد، و أنها من السلوك السيئ المرفوض، فإن انتشارها بشكل بالغ يكتسب معه شيوعا بين أفراد المجتمع، و يترتب عليه نتيجة مباشرة، و بصورة تلقائية، تتمثل في إضعاف وظيفة القيم الرادعة في المجتمع خصوصا، و إنها أصبحت الآن مقبولة على المستوى العام لدرجة أن أغلبية الأفراد يمارسونها بدون تردد، و يعدونها من مسلمات التعامل مع المؤسسات سواء كانت حكومية أو قطاعا عاما أو قطاعا خاصا. و لاشك أن إضعاف الوظيفة الاجتماعية للقيم يؤثر في كفاءتها الوظيفية لردع سلوك الأفراد المرضي في

¹ - محمد صالح جسام و عمار عبد الهادي شلال، لمرجع السابق، ص 11.

² - فيصل بن طلع بن طابع المطيري، المرجع السابق، ص 52.

³ - حمدي عبد العظيم المرجع السابق، ص 78.

المجتمع، و هذا الجانب رغم صعوبة قياسه، و التعرف إليه إلا أنه على درجة كبيرة من الأهمية، لأنه يحمل أعباء اقتصادية كثيرة.¹

خامسا - ترسيخ نزعة الأنانية:

يرسخ الفساد نزعة الأنانية لدى الفرد، و يعمق مفهوم الحرية الفردية في السلوك الاجتماعي و التمرد على النظم و الأحكام الشرعية و هذا بدوره يؤدي إلى انتشار الرذائل و التحلل الخلقي و خدش الحياء و الكرامة، و الفطرة الإنسانية. إن ثقافة الفساد ثقافة مادية، لا مجال فيها للروحانيات أو العواطف النبيلة أو المشاعر الإنسانية إنها تهمل العلاقات الاجتماعية القائمة على التعاطف و التكافل و الاهتمام بمصالح الآخرين و حقوقهم و مشاعرهم، فهي تشكل عالماً يجعل من الشح و البخل فضيلة، و يشجع على الجشع و الانتهازية والوصول إلى الأهداف بأي وسيلة دون أدنى التفات إلى القيم الشريفة السائدة في المجتمع.

سادسا - التأثير على الكفاءة و الفاعلية:

يؤثر الفساد تأثيرا مباشرا على الكفاءة و الفاعلية و ذلك بخلقه سلوكاً سلبياً حيث يؤدي إلى الحد من عملية الحراك الاجتماعي لانتشار الشعور باليأس و الإحباط وعدم الأمان و فقدان روح العدالة في قلوب المواطنين بسبب عدم إدانة المسؤولين عن الفساد أو حمايتهم وعدم محاسبتهم. كما يؤدي إلى الانحلال الخلقي بانتشار طرائف غير المشروع و تفشي الأساليب اللأخلاقية و التهرب من المسؤولية و ضياع موازين الرقابة و الإشراف.² و عليه فإن للفساد عوامل عديدة تعمل على انتشاره و إن كان ذلك بدرجات مختلفة من بلد إلى آخر على حسب البيئة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية، و هذا ما ينعكس سلباً من خلال آثاره و انعكاساته المدمرة و المتمثلة في زعزعة ثقة المواطن في هيئات و مؤسسات الدولة، إضافة إلى ضعف حكم القانون، انحراف السياسة العامة للبلاد، إعاقة التنمية، و تعميق الهوة بين الفقراء و الأغنياء، فنفق الدولة مصداقيتها، لذا فالتصدي لظاهرة الفساد و محاربتها هو أكثر من واجب، و يتطلب جهود كل قوى الخير داخل المؤسسات

¹ - فيصل بن طلع بن طابع المطيري، المرجع السابق، ص52.

² - نفس المرجع، ص53.

و خارجها، وضرورة إيقاظ الضمير و تفعيل مبدأ ودعم سلطات المراقبة، و العمل على الفصل بين السلطات للوصول إلى بناء دولة القانون.¹

سابعاً - استفحال ظاهرة الظلم:

يتسبب الفساد في ظلم الأشخاص و ضياع حقوقهم نتيجة انتشار ظاهرة الالاعدالة و الظلم الاجتماعي بحيث تتطوي الرشوة على الظلم من خلال فرض ضريبة تنازلية تكون ثقيلة الأثر بشكل خاص على صغار التجار و الأنشطة الخدمائية التي تضطلع بها المؤسسات الصغيرة و يتحملها المستهلك.²

ثامناً - تبديد المساعدات الإنسانية و الدعم الموجه للفقراء:

إذ يؤدي الفساد إلى عدم تحقيق أهداف المؤسسات المحلية و الدولية التي ترصد مبالغ مالية لمساعدة الفقراء أو دعم السلع و الخدمات التي يحتاجون إليها حيث يلتهم الفساد الجزء الأكبر من هذه المساعدات، حيث نجد هناك بعض الفاسدين الذين يتاجرون في السلع المدعمة و تختفي من الأسواق و لا يصل الدعم الذي تخصصه الحكومات لمحدودي الدخل و الفقراء، و يحدث نفس الشيء بالنسبة للأموال و التبرعات التي ترصدها مؤسسات الإغاثة العالمية لرعاية الفقراء و الإنفاق على الصحة و العلاج و التعليم و البيئة و مياه الشرب النقية و الصرف الصحي و غيرها من مجالات الإنفاق المرتبط بالتنمية البشرية و في هذه الحالات نجد أن الفساد يلتهم جانباً كبيراً من هذه المساعدات مثلما حدث في برنامج النفط مقابل الغذاء و أثبت ذلك تحقيقات الأمم المتحدة، و من ثم ضاع على الفقراء من الشعب العراقي تلك الأموال، و لاشك أن ذلك يؤدي إلى استمرار حالة الفقر و تردي الأحوال المعيشية للفقراء بينما ينعم الفاسدون بالأموال التي حصلوا عليها بشكل مباشر أو غير مباشر على حساب الفقراء.³

و قد نقلت صحيفة نيو يورك تايمز عن تقرير جديد لمجلس الأمن الدولي أن نصف المساعدات الغذائية التي أرسلت إلى الصومال حول إلى شبكة من المتعهدين الفاسدين و موظفي الأمم المتحدة المحليين، و أضافت الصحيفة أن التقرير يوضح الخطوط العريضة لهذه المشكلات الخطيرة و يوصي الأمين العام للأمم المتحدة بان جي مون بأن يفتح تحقيقاً

¹ - موسى بودهان، المرجع السابق، ص 36.

² - د. نور الدين شنوفي، المرجع السابق، ص 35.

³ - حمدي عبد العظيم المرجع السابق، ص 87.

مستقلاً في عمليات برنامج الأغذية العالمي بالصومال مشيرة إلى أن دبلوماسيين أطلعوها على الوثيقة التي لم تنشرها بعد.¹

و قد أثبتت اتهامات كثيرة إلى الحكومة السودانية و الميليشيات التي تدعمها الحكومة في إقليم دارفور بأنها تستولي على المساعدات الإنسانية المقدمة من مؤسسات الإغاثة الدولية و لا تصل إلى الفقراء و اللاجئين في المخيمات الهاربين.²

و عليه فإن الفساد يؤخر و يشوه التنمية الاقتصادية، ينتهك الحقوق الأساسية و الإجراءات القانونية، و يحول الموارد عن مقاصدها الأصلية، سواء كانت خدمات أساسية، أو مساعدات دولية، أو الاقتصاد بمجمله، و خاصة عندما تكون الدول ضعيفة، فإنه يرتبط غالباً بالعنف، فتصبح الديمقراطية تعني مزيداً من انعدام الأمن، و الأسواق الحرة تعني أن يصبح الأغنياء أكثر غنى على حساب باقي أفراد المجتمع.³

و من هنا ظهرت الحاجة إلى ضرورة مكافحة الفساد في شتى الميادين، فاختلقت الطرق و الآليات و تعددت الأساليب بهدف واحد هو مكافحة و الإصلاح.

¹ - عصام أحمد البيهجي، المرجع السابق، ص 203 .

² - حمدي عبد العظيم، المرجع السابق، ص 78 .

³ - مايكل جونستون، المرجع السابق، ص 19 .

ملخص الباب الأول:

الفساد ظاهرة قديمة من الأزل تطورت أشكالها بتطور الزمن وتشابك العلاقات الإنسانية و قد ورد العديد من التعاريف و التي اختلفت حسب المناهج المتبعة على أنها تشترك في اعتبار الفساد سلوك منحرف قانونياً واجتماعياً و سياسياً، وهذا ما جسده الاتفاقيات و القوانين من خلال تجريم مجموعة من السلوكيات المنحرفة و التي تتمثل أساسا في المتاجرة بالوظيفة، و استغلال النفوذ و الاختلاس، والفساد منتشر في القطاع العام والخاص، ويمكن أن يحدث على مستوى الفرد كما يمكن أن يحصل على مستوى الجماعة، و لم يفرق بين دول متقدمة وأخرى متخلفة، بل أضحى الفساد ظاهرة عالمية تعاني منها جميع الدول، فقد اتسع مجاله و تنوعت و شاعت صورته ، وساعدته في ذلك جملة من الأسباب و العوامل الداخلية و الخارجية خاصة في ظل التحرر الاقتصادي و التجاري الذي سمح بالتغاضي عن بعض الممارسات الفاسدة في ظل هيمنة الشركات المتعددة الجنسيات، كما أن لقيم الحياة المادية المعاصرة المؤسسة على سلطة المال و حب الذات دور فاعل في انتشار الفساد.

و للفساد عواقب وخيمة أعاققت خطط التنمية و عرقلت جهود الاستثمار و شوهت التجارة الدولية و قوضت الشرعية السياسية، وزادت من مصاعب حياة المواطنين و انعكس سلباً على القيم الأخلاقية و العدالة و المساواة مما يؤدي إلى زعزعة الثقة العامة و إعاقة خطط و برامج التنمية المستدامة.

الباب الثاني: آليات مكافحة الفساد

لعل نمو الفساد وانتشاره على صعيد عالمي من أهم الآثار السلبية للعولمة فالإكتشافات العلمية و التسهيلات التجارية بين الدول، و التي ترافقت مع الحد من الضوابط القانونية و الاجرائية قد ساعدت على إطلاق مخيلة الشبكات الاجرامية على صعيد دولي، وسهلت لها إمكانية تحقيق الثراء عن طريق أعمال غير مشروعة فقد اخترقت ظاهرة الفساد التي كانت سائدة في دولة أو دول معينة الحدود الدولية مستفيدة من الفرص الملائمة التي تجعل احتمالات الاحتفاظ بثمار العمل الجرمي تفوق احتمالات العقاب الرادع عليه و هنا زادت احتمالات الإقبال على الأعمال الفاسدة.¹

برزت مسألة الفساد مع نهاية الحرب الباردة حيث تسارع وقع المسيرة الديمقراطية و التكامل الاقتصادي الدولي و امتد نطاقها وظهرت مشكلة الفساد باعتبارها معطلة لمسار التنمية و الديمقراطية والحكم الصالح و زاد الوعي بالتكاليف المترتبة عنه، فتحول الفساد من هاجس وطني أو إقليمي إلى قضية دولية، فالمناهضة الدولية للفساد اجتاحت الساحة السياسية العالمية، فسقطت حكومات و أطيح برؤساء و دأبت معظم المنظمات الدولية كهيئة الأمم المتحدة، منظمة الدول الأمريكية، غرفة التجارة الدولية، منظمة الشفافية الدولية، المنظمة الدولية للشرطة، المنظمات الإقليمية... تبذل جهوداً لمعالجة مشكلة الفساد و ظهر معيار عالمي جديد لدى الضمير الإنساني ألا وهو تدويل قضية الفساد.²

فكان الفساد في الماضي يعتبر مسألة داخلية، بل إنه كان أمراً مقبولاً حيث كانت بعض الدول تسمح باقتطاع الضريبي للرشاوى المدفوعة من قبل الأجانب و السماح ببعض الممارسات الفاسدة من أجل تسهيل الأعمال في البلدان النامية.³

و لعل المناهضة الدولية للفساد تزايدت إدراكاً من المجتمع الدولي بأن الفساد يهدد حكم القانون و الديمقراطية، يعيق التنمية و الاستثمارات الأجنبية، و يؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي...مما دفع أعضاء المجتمع الدولي إلى تدارك خطر هذه الظاهرة و اللجوء إلى الموائيق الدولية و الآليات التي تساعد على ضبط الفساد و الحد من انتشاره.

¹ - داود خير الله ، الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها ، الفساد والحكم الصالح، المرجع السابق، ص 416 .

² - محمد أحمد غانم، الإطار القانوني للرشوة عبر وطنية، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة مصر، 2011، ص 7 .

³ - دونالد إف كتل ، الفساد وتكاليفه و معالجته عبر المعاهدات، مأخوذ من صحيفة الوجدية عن الموقع:

<http://www.maghress.com/oujdia/73> تاريخ التصفح في 23 / 03 / 2014 .

و الآليات هي كافة الوسائل و الأساليب و الإجراءات التي يتم الاعتماد عليها للوصول إلى تحقيق هدف محدد و وضعه موضع التنفيذ.¹

و الجزائر كانت من بين الدول التي عانت من ويلات الفساد، و هي أخرى ركبت موجة مناهضة الفساد و مكافحته، و كانت من بين الأوائل التي أصدرت قانوناً خاصاً لمنع الفساد و مكافحته.

وعليه و في إطار البحث عن مختلف الآليات لمواجهة ظاهرة الفساد ارتأيت دراسة مختلف الآليات الدولية التي جندت لمكافحة الفساد (الفصل الأول)، ثم التطرق إلى موقف الجزائر من هذه الظاهرة و مختلف الآليات التي انتهجتها في سبيل منع و مكافحة الفساد (الفصل الثاني)

الفصل الأول: الآليات الدولية لمكافحة الفساد

لقد أضى سبيلاً حتمياً مع ما بلغته العلاقات و المصالح الدولية من انصهار تبني كافة دول العالم لمفهوم وحدة الغايات و العمل على تفعيله، إذ لم يعد مقبولاً انفراد دولة برسم و تعميم استراتيجياتها دون اعتبار لمصالح الأسرة الدولية،² و أصبح هناك اقتناع على المستوى الدولي بأن الفساد لم يعد مسألة داخلية محصورة ضمن حدود الدول التي تعاني منها بل بات علة تخترق تلك الحدود و تؤثر على العلاقات الدولية مما يجعل التعاون بين الدول للسيطرة على الفساد و منع انتشاره حاجة ملحة، و بالتالي فإن مكافحة الفساد والقضاء عليه مسؤولية جميع الدول التي عليها أن تتعاون مع بعضها في تبني منهجية شاملة و متعددة الأساليب للنجاح بصورة فعالة.³ خاصة و أن ظاهرة الفساد قد اكتسبت خلال العقدين الأخيرين من القرن العشرين قدراً كبيراً من الأهمية و الخطورة، إثر اقترانها بظاهرتين معاصرتين، الأولى ظاهرة التقدم التقني و ما أفرزته من إمكانات و تسهيلات غير مسبوقة لحركة الأموال الناجمة عن شتى جرائم الفساد من دولة إلى دول أخرى، و الثانية ظاهرة العولمة و ما أحدثته من ثورة واسعة النطاق في مجالات انتقال المشروعات و الاستثمارات من دولة إلى أخرى.⁴ هذا ما جعل الدول في حاجة إلى تطوير البنية التشريعية من خلال تنسيق السياسات الجنائية في ضبط مفهوم الفساد و مختلف الإجراءات

¹ - عبد القوي بن الطيف الله علي جميل، المرجع السابق، ص 11.

² - عبد المجيد محمود عبد المجيد، الأحكام الموضوعية لمكافحة جرائم الفساد، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، دار نهضة مصر للنشر مصر، 2014، ص 5.

³ - داود خير الله، الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها، الفساد و الحكم الصالح، المرجع السابق، ص 416.

⁴ - عبد المجيد محمود عبد المجيد، المواجهة الجنائية للفساد، المرجع السابق، ص 7.

لتطويقه و كذلك ومختلف آليات التعاون الدولي، هذا فضلاً عن مختلف جهود المنظمات الدولية التي جعلت من مكافحة الفساد من أبرز اهتماماتها من خلال مختلف البرامج التي تدعمها.

و عليه، و تأسيساً لما سبق سوف أقسم هذا الفصل إلى مبحثين، المبحث الأول يخص الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد باعتبارها آلية تشريعية من أجل إيجاد سياسة جنائية متقاربة لمنع الفساد و مكافحته، و المبحث الثاني يخص المؤسسات الدولية المعنية بمكافحة الفساد باعتبارها آليات مؤسساتية تعمل على الحد من الفساد و انتشاره و ذلك عن طريق وسائل متعددة جندت من أجل تحقيق أهدافها.

المبحث الأول: الآليات التشريعية

و من بين آليات مكافحة الفساد التعاون الدولي في إبرام الاتفاقيات الدولية المتعددة الأطراف، فمنذ 1996 أخذت الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد في رفع الالتزامات السياسية لمكافحة الفساد، و عينت المعايير و الممارسات الدولية الأساسية لمعالجة الفساد، فكان يعتقد أن موضوع مكافحة الفساد موضوع يخص كل حكومة بمفردها، لكن أصبح من المتفق عليه عالمياً الآن ويفضل الجهود الدولية التي عززتها البيانات المتنامية حول الإرادة السياسية، أن بوسع المجتمع الدولي استكمال و مساعدة جهود الحكومات في محاربة الفساد، و أن للمجتمع الدولي مصلحة حقيقية في رؤية الفساد يعالج محلياً كما على المستوى العالمي.¹

فالالاتفاقيات المتعددة الأطراف لمكافحة الفساد تجمع مع المبادئ المعترف بها دولياً لمكافحة الفساد و تعطي شكلاً رسمياً لالتزام الحكومات تطبيق هذه المبادئ، التي تضمنتها مؤخراً ميثاق الأمم المتحدة، تذهب إلى أبعد من مجرد مناشدة الحكومات تجريم الأعمال الفاسدة، فهي تعترف أن الكفاح ضد الفساد يتطلب عملاً منسقاً على عدد من الجبهات، و هذه الاتفاقيات تعالج جبهة أو أكثر من الأعمال الفاسدة و مكافحتها من خلال التطرق لمسألة تطبيق القانون، سلطات التحقيق و المقاضاة، السلطات القضائية التي تشكل عناصر أساسية للكشف عن الفساد العام و مقاضاته، و بذلك إلزام الحكومات سن قوانين جنائية فعالة، عقوبات، و أجهزة تطبيق القانون، لاكتشاف و ردع الرشاوى و ممارسات الفساد الأساسية الأخرى. إضافة إلى إجراءات منع الفساد في القطاع العام من خلال اتخاذ تشكيلة

¹ - دونالد إف كتل، المرجع السابق، ص 3 .

عريضة من الإجراءات، مثل الحفاظ على معايير عالية من السلوك لدى الموظفين الرسمين، و إقامة أنظمة شفافة للصفقات، و للإدارة المالية، و تجنب تضارب المصالح، و المطالبة بالكشف المالي عن الأرصدة المالية، و حماية الشهود ، و إنشاء مؤسسات و إجراءات محاسبية فعالة داخل الحكومة و خارجها. إضافة إلى إجراءات منع الفساد في القطاع الخاص مثل الحفاظ على إطار عمل قانوني فعال لمنع إخفاء المدفوعات غير المشروعة أو الرشاوى في حساب الشركات، و حظر اقتطاع مدفوعات الرشاوى من الضرائب. و حتى تكون هذه الاتفاقيات ذات فعالية تصحب بمجموعة من آليات المتابعة لتسهيل التعاون الدولي و توفير المساعدة الفنية لمعالجة نقاط الضعف.¹

إذاً الدول تعمل في إطار الاتفاقيات الدولية التي ترسي قواعد قانونية لمكافحة الفساد لذلك فهي آليات تشريعية تلزم الدول بالأخذ بها، و هذه الاتفاقيات إما تكون إقليمية تعبر عن رؤى الدول التي تجمعها منطقة واحدة، أو أممية تحت رعاية الأمم المتحدة، و عليه ساقسم هذا المبحث إلى مطلبين الأول يعالج الاتفاقيات الإقليمية باعتبارها أولى الخطوات في مسيرة مكافحة الفساد (المطلب الأول)، وصولاً إلى الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الاتفاقيات الإقليمية لمكافحة الفساد

تمثل الاتفاقيات الإقليمية أهمية قصوى في مجال القانون الدولي من حيث أنها تنظم العلاقات بين الدول التي تتشارك في إقليم جغرافي واحد، وغالباً ما تتشارك تلك الدول في درجات ثقافية و فكرية متقاربة سياسياً و اقتصادياً و اجتماعياً.² و تعتبر الاتفاقيات الإقليمية ضد الفساد من أهم نتائج الجهود الإقليمية الرامية لمكافحة الفساد، كما تضيف تلك الاتفاقيات الصفة الرسمية على الالتزام الحكومي بتنفيذ مبادئ مكافحة الفساد، إن المبادئ العامة التي تمثلت في السنوات الأخيرة في الاتفاقيات الإقليمية الملزمة مثل اتفاقية الأمريكيتين لمكافحة الفساد، واتفاقية المجلس الأوروبي للقانون الجنائي بشأن مكافحة الفساد، لا تقتصر على مجرد حث الحكومات على تجريم مختلف أشكال الفساد، و لكنها تبرز

¹ - جون براندولينو وديفيد لونا، معالجة الفساد عبر المعاهدات والالتزامات الدولية ، مقالة منشورة في الشبكة العنكبوتية عن الموقع:

<http://www.america.gov/st/democracy-arabic/2008/September/20080604125144ssissirdile0.4081079.html>

نشر بتاريخ 2008/09/03، تاريخ التصفح: 2014/05/22.

² - وليد ابراهيم الدسوقي، المرجع السابق، ص 58 .

الحاجة إلى وجود قوى محايدة في مجال التحقيقات و المتابعة القانونية و القضائية لكشف الفساد العام و استئصال جذوره، و لا شك أن هذه المبادئ تساعد الحكومات على سن قوانين تفرض عقوبات و جزاءات رادعة و مؤثرة للقضاء على الرشوة و على استخدام المناصب العامة من أجل المصالح الشخصية، و تسليط الأضواء على الضمانات الأساسية الداخلية التي تؤثر على سلوك القطاع الخاص و منها الاحتفاظ بإطار تنظيمي فعال يحول دون إخفاء الرشوة أو المبالغ غير المشروعة في حسابات الشركة، بالقدر الذي يكشف المخالفات القانونية و عمليات الاحتيال التي ترتكبها الشركات، كما تحدد الإجراءات الوقائية الأخرى التي يمكن أن تساعد الموظفين العموميين و المستخدمين على المحافظة على مستوى عال من السلوكيات و تجنب صراع المصالح و تقوية الرغبة في الإفصاح المالي عن الأصول الشخصية. و تؤكد هذه الاتفاقيات أيضا على أهمية الحصول على المعلومات و حماية الشهود، و تكوين آليات تقييم متبادلة لمراقبة التنفيذ.¹

لذلك سأل على إبراز أهم الاتفاقيات الإقليمية بدءاً باتفاقية الدول الأمريكية (الفرع الأول)، الاتفاقيتان الأوروبيتان (الفرع الثاني)، اتفاقية الاتحاد الأفريقي (الفرع الثالث)، و أختتم بالاتفاقية العربية لمكافحة الفساد (الفرع الرابع).

الفرع الأول: اتفاقية الدول الأمريكية لمكافحة الفساد

تعتبر اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد أول اتفاقية دولية خاصة بموضوع الفساد، فهي صك إقليمي بشأن أهمية التصدي للفساد في إطار شامل كما أنها تمثل إجماعاً إقليمياً حول ما ينبغي أن تفعله الدول في مجالات الوقاية و التجريم و التعاون الدولي و استرداد الموجودات،² و تمثل المادة الثالثة منها و المتعلقة بالإجراءات الوقائية أول محاولة شاملة لوضع نظام متكامل للحد من الفساد في إطار اتفاقية دولية ملزمة،³ كما تعتبر أول اتفاقية اعترفت بدور المجتمع المدني في مجال مكافحة الفساد، و بصفة عامة تضمنت العديد من الإجراءات الموضوعية و الإجرائية،⁴ لذلك و جب تتبع مراحل إبرامها، أهدافها، و أهم ما تضمنته في النقاط التالية.

¹ - محمد الأمين البشري، الفساد والجريمة المنظمة، المرجع السابق، ص 148.
² - هشام أحمد حلمي محمود، مكافحة الفساد في القطاع الخاص في ظل أحكام القانون الجنائي الدولي و الوطني، بحث لنيل الماجستير في الحقوق، غير منشور، جامعة القاهرة كلية الحقوق قسم القانون الخاص، 2009، ص 208.
³ - وليد إبراهيم الدسوقي، مكافحة الفساد في ضوء القانون و الاتفاقيات الإقليمية و الدولية، الطبعة الأولى، الشركة العربية المتحدة للتسويق و التوريدات مصر، 2012، ص 73.
⁴ - هشام أحمد حلمي محمود، المرجع السابق، ص 208.

أولاً: مراحلها

اتخذت الخطوات الأولى في هذا الصدد في مارس 1994 عندما وجه الرئيس كلنتون الدعوة إلى رؤساء دول نصف الكرة الغربي لحضور اجتماع قمة لمناقشة تدعيم الديمقراطية وتوطيدها والنهوض بالنمو الاقتصادي في المنطقة. وكان من الأهداف الأمريكية المهمة للدعوة إلى هذا الاجتماع القيام بعمل مناهض للفساد، غير أن الرئيس كلينتون تكلم بداية عن الحاجة إلى أسلوب حكم محسن في نصف الكرة الغربي دون أن يتطرق بالذكر صراحة إلى الفساد. وبعد ذلك تصدى للدعوة إلى إدراج مبادرة صريحة مناهضة للفساد في جدول أعمال اجتماع القمة، كل من ألبرتو داهيك نائب رئيس جمهورية اكوادور، الذي كان في ذلك الحين رئيساً للمجلس الاستشاري لمنظمة الشفافية الدولي، ورفائيل كالديرا رئيس جمهورية فنزويلا.

و في اجتماع قمة الدول الأمريكية الذي عقد في ديسمبر 1994 في ميامي، وافق قادة 34 بلداً من نصف الكرة الغربي (كل بلدانها ما عدا كوبا) على إعلان مبادئ و على خطة عمل لتدعيم و توسيع التعاون و التكامل الاقتصادي في المنطقة. و يشمل الجزء الذي يعالج تدابير تدعيم الديمقراطية في خطة العمل مبادرة لمكافحة الفساد. و على الرغم من أن هذه المبادرة تعدد الخطوات التي ينبغي أن تتخذ البلدان في القيام بها لمكافحة الفساد و تحسين أسلوب الحكم، بما في ذلك احتمال القيام بإصلاحات مؤسسية بعيدة المدى، فقد انصب التركيز الأولي على النص الذي يطالب بأن يستحدث داخل منظمة الدول الأمريكية نهجاً يتبعه نصف الكرة الغربي إزاء أعمال الفساد في كل من القطاعين العام و الخاص يشمل تسليم الأفراد المتهمين و محاكمتهم. كما طلب القادة إلى حكومات العالم أن تتخذ و تنفذ تدابير لمكافحة الرشوة في جميع المعاملات المالية و التجارية مع نصف الكرة الغربي. كما أدرج القادة، بناءً على حث من الولايات المتحدة، اقتراحاً بأن تنشئ منظمة الدول الأمريكية حلقة اتصال مع فريق العمل المعنى بالرشوة في المعاملات الدولية التابع لمنظمة التعاون و التنمية في الميدان الاقتصادي.¹

و اعتمدت اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد التي تدرجت على ذلك في 29 مارس 1996 في كاراكاس، أي بعد أقل من سنة من اقتراحها. وقد وقعها هناك ممثلو 21 بلداً في جلسة خاصة. وقعت عليها الولايات المتحدة بحضور الأمين العام للمنظمة في بنما

¹ - أحمد محمد غانم، المرجع السابق، ص 247.

في شهر يونيه التالي، بعد أن قامت وزارة العدل الأمريكية بفحص المعاهدة فحصاً شاملاً، و تطلب الأحكام الرئيسية للاتفاقية من الممثلين لها أن ينشئوا جزاءات جنائية للرشوة و الرشوة عبر الوطنية و الاثراء غير المشروع، و أن يتعاونوا مع بعضهم البعض في التحقيق في أفعال المعروفة في الاتفاقية على أنها فاسدة و ملاحقتها قضائياً، وذلك من خلال تسليم المتهمين و المساعدة في استرجاع الممتلكات أو الثروات المحازة بشكل غير مشروع . كما تنهى الاتفاقية عن استخدام قوانين السرية المصرفية كأساس للامتناع عن التعاون في التحقيقات التي تجري بشأن الفساد.¹

ثانياً: أغراضها

اقتناعاً من دول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية بأن الفساد يقوض شرعية المؤسسات العمومية و ينال من حقوق المجتمع الأخلاقية و العدالة و كذلك في التنمية الشاملة للشعوب، و بالنظر إلى أن الديمقراطية التمثيلية شرطاً أساسياً لتحقيق الاستقرار و السلام والتنمية في المنطقة، يقتضي، بحكم طبيعته، مكافحة كل أشكال الفساد في أداء الوظائف العمومية، فضلاً عن أفعال الفساد التي تتصل على وجه التحديد لهذا الأداء، فمحاربة الفساد و تعزيز المؤسسات الديمقراطية يمنع التثوهات في الاقتصاد وإدراكاً منها أن الفساد هو في الكثير من الأحيان أداة تستخدم من قبل الجريمة المنظمة لإنجاز مقاصدها، و اقتناعاً منها بأهمية جعل الناس في بلدان المنطقة تدرك هذه المشكلة و خطورتها، و على الحاجة إلى تعزيز مشاركة المجتمع المدني في منع و محاربة الفساد، و إدراكاً منها أن الفساد يتخذ بعض الأبعاد الدولية، الأمر الذي يتطلب اتخاذ إجراءات منسقة من جانب الدول لمكافحته على نحو فعال، و اقتناعاً منها بضرورة الاسراع باعتماد صك دولي لتشجيع و تسهيل التعاون الدولي في مكافحة الفساد، و خاصة في اتخاذ الإجراءات المناسبة ضد الأشخاص الذين يرتكبون أعمال الفساد في أداء الوظائف العمومية، أو أعمال تتعلق بوجه التحديد بمثل هذا الأداء، فضلاً عن التدابير المناسبة فيما يتعلق بالعائدات المتأتية من هذه الأفعال، قد اتفقت على اعتماد الاتفاقية المشتركة بين البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد.²

و تتمثل أغراض الاتفاقية في قيام كل دولة طرف بتعزيز و تطوير آليات تدعو إليها الحاجة لمنع الفساد و كشفه و معاقبته و استئصاله، وكذلك تعزيز و تيسير و تنظيم التعاون فيها بين الدول الأطراف بهدف ضمان فعالية التدابير و الإجراءات الرامية إلى منع الفساد

¹ - أحمد محمد غانم، المرجع السابق، ص248.

² - عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة مصر، 2011، ص 63 و ما بعدها.

في أداء الوظائف العمومية و كشفه و معاقبته و استئصاله و كذلك أفعال مقترنة بتلك الوظائف على وجه التحديد، و اشتملت على جرائم رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات الاقتصادية و التجارية، و جرائم الثراء السريع،¹ و تم اعتماد اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد في 29 مارس 1996. دخلت الاتفاقية حيز التنفيذ في 6 مارس 1997 و هي أول اتفاقية عالمية لمعالجة مسألة الفساد. و تمثل الاتفاقية إجماع إقليمي حول ما ينبغي أن تقوم به الدول في مجال الوقاية و التجريم و التعاون الدولي و استرداد الممتلكات. و تشمل الفساد في كلا من العرض و الطلب في القطاع العام، كما تقدم الاتفاقية تفسيراً واسعاً و شاملاً حول ما يشكل "جرائم الفساد" بما في ذلك الرشوة المحلية و الأجنبية و الإثراء الغير المشروع و غسيل الأموال و إخفاء الممتلكات.

و وفقاً للمادة الثانية، للاتفاقية هدفان هما:

1- تعزيز و تثبيت كل من الدول الأطراف للآليات اللازمة لمنع و كشف و معاقبة و محو الفساد.

2- تعزيز و تسهيل و ضبط التعاون بين الدول الأطراف لضمان فعالية التدابير و الإجراءات لمنع و كشف و معاقبة و محو الفساد من الوظيفة العامة .
و توفر آليات المراقبة في الاتفاقية نظام شامل للرصد بين الدول و تقييم الامتثال.²

ثالثاً: مضمونها

تعتبر أول اتفاقية دولية خاصة بقضية الفساد، و تضمنت مجموعة من الأحكام و الإجراءات الوقائية، أحكام التجريم و العقاب، قواعد المسؤولية الجنائية، مجموعة من القواعد الإجرائية، ثم قواعد للتعاون الدولي. و تمثل المادة الثالثة منها و هي مادة حول الإجراءات الوقائية أول محاولة شاملة لوضع نظام ضد الفساد في إطار اتفاقية دولية ملزمة قانوناً. و تطالب هذه المادة الدول الأطراف إيجاد آليات لتطبيق هذه المعايير و وضع أنظمة للإفصاح عن الأصول المملوكة لبعض المسؤولين عند اختيارهم، و إصلاح أنظمة المناقصات و التوظيف، و حرمان الأفراد و الشركات من الإعفاءات الضريبية في حالة وجود مصروفات تتسم بانتهاك قوانين مكافحة الفساد، و توفير الحماية لمن يرشد إلى حالات الفساد، و إنشاء أنظمة رقابية حكومية مثل نظام التفتيش العام أو مؤسسات المراجعة.

¹ - عبد الكريم بن سعد إبراهيم خثران، رسالة ماجستير " واقع الإجراءات الأمنية المتخذة للحد من جرائم الفساد، جامعة نايف للعلوم الأمنية السعودية، 2003، ص 65
² - الفساد والاتفاقيات الدولية عن الموقع:

<http://www.business-anti-corruption.com/ar/about/about-corruption> / تصفح في 2011/11/05

و كذلك تعتبر اتفاقية الأمريكيتين أول اتفاقية دولية تعترف بدور المجتمع المدني في الحرب على الفساد، و تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية المؤيد الرئيسي لآليات التقييم التي تم تبنيها مؤخرا في نطاق هذه الاتفاقية.¹

أما المادة السادسة اشتملت على أفعال الفساد التي تتمثل في:

أ- قبول، بشكل مباشر أو غير مباشر، من مسؤول حكومي أو من أي شخص يؤدي وظائف عمومية ، أي شيء ذي أو خدمة أو وعد أو ميزة لصالحها ولصالح شخص آخر أو كيان آخر في مقابل أي فعل أو إغفال في أداء مهامه العمومية.

ب- عرض أو منح ، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، على مسؤول حكومي أو أي شخص يؤدي وظائف عمومية ، أي شيء ذي قيمة أو غير ذلك من المنافع ، مثل هبة قيمة أو غير ذلك من المنافع، مثل هبة أو خدمة أو وعد أو ميزة لصالحه أو لصالح شخص آخر أو كيان آخر في مقابل أي فعل أو إغفال في أداء مهامه العمومية.

ت- أي فعل أو إغفال في القيام بأداء الواجبات الرسمية من جانب موظف الحكومة أو من أي شخص يؤدي وظائف عمومية لغرض الحصول على فوائد غير مشروعة لصالحه أو لصالح طرف ثالث.

ث- الاستخدام الاحتيالي أو إخفاء الممتلكات المتأتية من أي من الأفعال المشار إليها في هذه المادة.

ج- أفعال التحريض والتواطؤ والشروع و التآمر لارتكاب أي من الأفعال المشار إليها في هذه المادة.

و قد أشارت المادة الحادية عشر من الاتفاقية إلى أنه: " من أجل تعزيز و تطوير و مواءمة التشريعات الداخلية للدول الأطراف وتحقيق أغراض هذه الاتفاقية، فإن الدول الأطراف تتعهد على أن تعمل، على إرساء الجرائم في ظل قوانينها من الأفعال التالية:

أ- الاستخدام غير المشروع من جانب مسؤول حكومي أو من أي شخص يؤدي وظائف عمومية، لأي نوع أو صنف من المعلومات السرية التي يكون ذلك الموظف أو الشخص الذي يؤدي وظائف عمومية قد حصل عليها بحم أداء وظائفه وذلك بغرض تحقيق مصلحة شخصية أو لطرف ثالث مستفيد.

¹ - محمد الأمين البشري، الفساد والجريمة المنظمة، المرجع السابق، ص 149 و 150، انظر أيضا د. فاديا قاسم بيضون، المرجع السابق، ص 378 .

ب- الاستخدام غير المشروع من جانب مسؤول حكومي أو من أي شخص يؤدي وظائف عمومية لأي نوع من الممتلكات العائدة للدولة أو أي منشأة أو مؤسسة في الدولة التي لديها مصلحة قائمة عقارية.

ت- أي فعل أو امتناع عن فعل من جانب أي شخص، شخصياً بواسطة طرف ثالث أو بصفة وسيط، يهدف إلى استصدار قرار من السلطة عمومية بموجبه بصورة غير مشروعة وذلك بغرض أن يحصل لنفسه أو لصالح شخص آخر على أي منفعة أو مكسب، سواء أكان هذا الفعل أو الامتناع عن فعل يضر بممتلكات الدولة.

ث- تسريب أحد المسؤولين الحكوميين، أي ممتلكات منقولة أو غير منقولة، والمبالغ ، أو الأوراق المالية التابعة للدولة، إلى وكالة مستقلة، أو إلى فرد، و يكون ذلك الموظف قد استلمها بحكم منصبه لأغراض الإدارة بغرض حراستها أو لأسباب أخرى.¹

و تناولت مسألة تسليم المجرمين و العائدات الإجرامية (المادة 13)، كما تناولت معايير التعاون والمساعدة (المادة 14)، أما فيما يتعلق بالتدابير الواقعة الممتلكات فيتعين تقديم أكبر قدر ممكن من المساعدة في تحديد وتعقب و تجميد و ضبط و مصادرة الممتلكات أو الحصول على العائدات المتأتية منها أو المستخدمة في ارتكاب الجرائم المقررة في هذه الاتفاقية .

كما تناولت أحكام السرية المصرفية فيما يتعلق بجرائم الفساد (المادة 17). و لأغراض المساعدة و التعاون الدوليين المنصوص عليها في هذه الاتفاقية يجوز لكل دولة طرف أن تشكل و تؤسس سلطة مركزية أو الاعتماد على السلطات المركزية الموجودة وفق معاهدات أخرى، وهذه السلطات المركزية تكون مسؤولة عن تلقي طلبات المساعدة و التعاون ، بمعنى آخر تأسيس هيئات مستقلة لمكافحة الفساد، وتتعاون مع كل الدول الأطراف بغية تحقيق أغراض الاتفاقية.

و قد حددت الاتفاقية آليتين لمراجعة تطبيقها و تنفيذها في الدول الأطراف، وهما مؤتمر الدول الأطراف الذي يضم ممثلين لكل الدول الأطراف في الاتفاقية وعددهم 33 دولة، و كذلك لجنة الخبراء و تضم خبراء تعينهم الدول الأطراف، وهذه اللجنة هي الجهاز المسؤول عن إجراء تحليل تقني للكيفية التي تنفذ بها الدول الأطراف الاتفاقية.²

¹ - عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، المرجع السابق، ص 67.
² - وليد إبراهيم الدسوقي، المرجع السابق، ص 74 و 75 .

و هي الآلية التي دخلت حيز التنفيذ في يناير 2002 و يحكم تنظيمها الشروط الواردة في تقرير بوينس آيرس الخاص بآليات متابعة تنفيذ الاتفاقية المشتركة بين البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد، و الذي يهّم هنا أنها لجنة خبراء تختص بالتحليل الفني لتنفيذ أحكام الاتفاقية من جانب الدول الأطراف، و ذلك عن طريق الاجتماعات التي تعقدها لاستعراض التنفيذ، و هي تضم ممثلي المجتمع المدني، و يتم نشر التقرير على موقع منظمة الدول الأمريكية، و الدور الرئيسي الذي تقوم به اللجنة هو إجراء عمليات التقييم المتبادل بين الدول الأطراف في هذه الآلية، و هذه العملية تتم من خلال سلسلة من الجولات المتعاقبة، و تعتمد اللجنة التوصيات محددة لكل دولة، و خلال اجتماعات لجنة الخبراء تتم مناقشة المواضيع المهمة التي تعتبر من المصلحة الجماعية في مجال مكافحة الفساد، مثل المشتريات و برامج التعاون الفني. و تلعب منظمات المجتمع المدني دوراً رئيسياً في المشاركة في هذه العملية، و تقديم معلومات مماثلة لتلك التي تقدمها كل دولة.¹

رابعاً: تقييمها.

إن اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد عام 1996 تعتبر خطوة هامة لتدعيم التعاون الدولي لمكافحة الفساد، فهي أول اتفاقية في هذا المجال و قد شملت على مجموعة من التدابير الوقائية، و النص على تجريم الأفعال، الشروع و المساهمة في الرشوة بصورتها السلبية و الإيجابية، الاستخدام غير المشروع للوظيفة العمومية، إخفاء الممتلكات المتأتية من الجرائم السابقة، و الدعوة إلى تجريم فئة أخرى من الجرائم في إطار تطوير وموائمة التشريعات لأغراض الاتفاقية و المتمثلة أساساً في الاستخدام غير المشروع للوظائف العمومية.

و عليه فإن الاتفاقية اقتصرت فقط على الرشوة في القطاع العام مهمة القطاع الخاص، والفساد في الصفقات العمومية و التي تعتبر الميدان الأكثر مرضاً بهذا الداء، غير أن هذا لا يمنع من القول أنها خطوة هامة في مجال مكافحة الفساد و هذا واضح من خلال إمامها بمجموعة من التدابير الوقائية.

¹ - هشام أحمد حلمي محمود، المرجع السابق، ص 220.

الفرع الثاني: الاتفاقيات الأوروبية

كانت الدول الأوروبية سباقة في مجال مكافحة الفساد في شكل توصيات صادرة عن مؤتمر وزراء العدل الأوروبيين المنعقد في مالطا في دورته التاسعة عشر و تم تأكيدها في الدورتين الواحد والعشرون والثاني والعشرون و استجابة لتلك التوصيات وضعت اللجنة الوزارية للمجلس الأوروبي في نوفمبر 1996 برنامجاً لمكافحة الفساد، و قد أوصى القرار المتخذ من وزراء العدل الأوروبيين في القمة الواحد والعشرون و المنعقد بستراسبورغ سنة 1997 بضرورة وضع برنامج مكافحة الفساد حيز التطبيق في أسرع وقت ممكن، و أوصى خاصة بوضع اتفاقية جنائية حول الفساد قصد تجريم الأفعال المشكلة له. و من جهتهم فإن رؤساء الدول و الحكومات لمجلس أوروبا أوصوا بوضع أجهزة قانونية دولية تماشياً مع برنامج مكافحة الفساد في قمتهم الثانية بستراسبورغ في الفترة من 10 إلى 11 أكتوبر 1997 و يشكل القرار 29 /97 المتخذ من اللجنة الوزارية بمناسبة الدورة 101 بتاريخ 06/11/1997 نقطة مفصلية لمكافحة الفساد على المستوى الأوروبي، إذ تضمن هذا القرار المبادئ العشرين التي ينبغي التقيد بها لمكافحة الفساد و من جملة المبادئ التي جاء بها : اتخاذ تدابير فعالة للوقاية من الفساد و تحسين الرأي العام بخطورة الظاهرة، ضمان تجريم الفساد الوطني و الدولي ، ضمان تمتع الأشخاص المكلفين بالتحري و معاقبة مرتكبي جرائم الفساد باستقلالية لممارسة وظائفهم، الفساد، اتخاذ تدابير كفيلة بحجز عائدات الفساد، تشجيع التعاون الدولي بأسرع وقت ممكن لمكافحة الفساد، تشجيع البحث حول الفساد.¹

و في دورتها الثانية و الخمسون بتاريخ 1998/05/4 رخصت اللجنة الوزارية بقرارها رقم 98 / 07 بإنشاء مجموعة الدول المناهضة للفساد، و الذي يرمي إلى تحسين قدرة أعضائها على مكافحة الفساد من خلال متابعة الالتزام بتعهداتها في هذا المجال.²

و قد توجت هذه الجهود بسن ثلاث أدوات اتفاقية أساسية لمكافحة الفساد على المستوى الأوروبي و تتمثل هذه الآليات الثلاث في الاتفاقية الجنائية حول الفساد الموقعة بستراسبورغ في 1999 /01/27 والتي دخلت حيز النفاذ في 2002/ 07/01 ، و الاتفاقية المدنية حول الفساد الموقعة بستراسبورغ في 2003/11/04 إضافة إلى البروتوكول

¹ - ميهوب يزيد و بوجلال صلاح الدين، الجهود الأوروبية لمكافحة الفساد، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة جرائم الفساد يومي 2 و 3 /12/2008 من تنظيم كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية جامعة قاصدي مرباح ورقلة، ص 2 و3.

² - عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، المرجع السابق، ص 78.

الإضافي الملحق بالاتفاقية الجنائية الموقع بستراسبورغ في 15/05/2003 ودخل حيز النفاذ في 01/02/2005.¹

و عليه سأعالج هذه الاتفاقيات فيما يلي:

أولاً: الاتفاقية الأوروبية الجنائية حول الفساد

تعد اتفاقية المجلس الأوروبي للقانون الجنائي بشأن الفساد أول اتفاقية سعت إلى وضع العديد من القواعد الجديدة في مجال مكافحة الفساد بصفة عامة و بصفة خاصة في مجال القطاع الخاص، فكانت الأولى التي سعت إلى تبني فكرة تجريم الرشوة بصفة شاملة في القطاع الخاص، و الأولى التي طالبت بتحقيق صفة الاستقلال كشرط أساسي لنجاح الهيئات أو الأشخاص المكلفين بمكافحة الفساد، كما طالبت بتقديم الحماية الكافية للشهود في واقعات الفساد.²

و وفقاً لما ورد بديباجة الاتفاقية فقد استهدفت تحقيق الأغراض التالية:

- التأكيد على ضرورة الاهتمام بعموم السياسة الجنائية التي تهدف إلى حماية المجتمع من الفساد، بما في ذلك اعتماد التشريعات المناسبة و التدابير الوقائية.

- الاعتراف بقيمة التعاون مع الدول الأخرى الموقعة على هذه الاتفاقية استناداً إلى أن وجود مكافحة فعالة للفساد يتطلب زيادة سريعة و جيدة الأداء للتعاون الدولي في المسائل الجنائية.

و جاءت الاتفاقية بمجموعة من الأحكام الموضوعية وأخرى إجرائية على النحو

التالي:

أولاً: الأحكام الموضوعية

اعتمدت الاتفاقية معياراً شخصياً في التجريم، بمعنى أنها حددت جرائم الفساد بتعداد الأشخاص الذين يرتكبونها، سواء من قبل المواطنين أو الأجانب، وعلى عاتق الدول وضع تدابير تشريعية و غيرها لتجريم هذه الأفعال طبقاً لقانونها الداخلي.³

و تتمثل الجرائم التي جاءت بها في الرشوة، المتاجرة بالنفوذ، غسيل أموال عائدات

جرائم الفساد و جرائم المحاسبة:

¹ - ميهوب يزيد و بوجلال صلاح الدين، المرجع السابق، ص 2 و 3 .

² - هشام أحمد حلمي محمود، المرجع السابق، ص 222.

³ - ميهوب يزيد و بوجلال صلاح الدين، المرجع السابق، ص 4 .

1- الرشوة الايجابية والسلبية للموظفين العموميين، فعلى كل دولة طرف أن تعتمد تدابير تشريعية و تدابير أخرى قد تكون ضرورية لجرائم جنائية بموجب قانونها الداخلي، عندما ترتكب عمداً، الوعد، و إعطاء أو عرضها عليه من جانب أي شخص بصورة مباشرة أو غير مباشرة، من أي مزية مستحقة إلى أي من الجمهور المسؤولين، سواء لصالحه أو لصالح أي شخص آخر أولهما على الفعل أو يمتنع عن القيام بفعل ما في ممارسة مهامه.¹ و على كل دولة طرف أن تعتمد تدابير تشريعية و تدابير أخرى قد تكون ضرورية لجرائم جنائية بموجب قانونها الداخلي، عندما ترتكب عمداً، طلب أو تلقي أي من موظفيها العموميين، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، من أي مزية غير مستحقة، لنفسه أو لصالحه أو لصالح أي شخص آخر أو قبول العرض أو الوعد بتلك المزية، إلى الفعل أو يمتنع عن القيام بفعل ما في ممارسة مهامه.²

2- الرشوة الايجابية و السلبية للموظفين العموميين الأجانب، فعلى كل دولة أن تعتمد تدابير تشريعية تدابير أخرى قد تكون ضرورية لجرائم جنائية بموجب قانونها الداخلي السلوك المشار إليه في المادتين 2 و 3، عندما يضلح فيها موظف عمومي من أي دولة أخرى.³

3- الرشوة الايجابية و السلبية لأعضاء الجمعيات العمومية الأجنبية. فعلى كل دولة أن تعتمد تدابير تشريعية تدابير أخرى قد تكون ضرورية لجرائم جنائية بموجب قانونها الداخلي السلوك المشار إليه في المادتين 2 و 3، عندما يكون طرفاً فيها أي شخص من هو عضو في الجمعية العامة أي ممارسة صلاحيات تشريعية أو إدارية أخرى.

4- الرشوة في القطاع الخاص أيضا بصورتها الإيجابية والسلبية، فعلى كل دولة أن تعتمد تدابير تشريعية تدابير أخرى قد تكون ضرورية لجرائم جنائية بموجب قانونها الداخلي، عندما ترتكب عمداً أثناء مزاوله النشاط التجاري، الوعد بها، أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، أي مزية غير مستحقة على أي الأشخاص بشكل مباشر أو من العمل لديها بأي صفة كانت، و كيانات القطاع الخاص، لأنفسهم أو لصالح أي شخص آخر، بالنسبة لهم على العمل، أو يمتنع عن القيام بفعل ما، مما يشكل إخلالاً بواجباتهم.⁴ أما الرشوة السلبية تكون عند طلب أو تلقي، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، من جانب أي

1- المادة الثانية من الاتفاقية الأوروبية الجنائية للفساد.

2- المادة الثالثة من نفس الاتفاقية السابقة الذكر.

3- المادة الخامسة من نفس الاتفاقية السابقة الذكر.

4- المادة السابعة من نفس الاتفاقية سابقة الذكر.

من الأشخاص بصورة مباشرة أو غير مباشرة العمل لديها بأي صفة كانت، و كيانات القطاع الخاص، من أي مزية غير مستحقة أو وعد بذلك لأنفسهم أو لصالح أي شخص آخر، أو قبول العرض بتلك المزية، إلى الفعل أو تمتع عن القيام بفعل ما في خرق واجباتهم.¹

و لعل الاتفاقية بذلك سبقت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إذ لا يختلف هذا المضمون عن النموذج القانوني الذي أوردته، وقد استخدمت الاتفاقية تعبير مزية غير مستحقة لتشمل شتى الصور التي تصلح مقابلاً للإتجار بالوظيفة أو العمل أياً كان طابعها العيني أو النقدي أو المصالح أو المنافع الأخرى المستترة، و الفارق يكمن في قصر حالات الرشوة في القطاع الخاص على حالة مزاوله نشاط تجاري الذي أشارت إليه نصوص هذه الاتفاقية، أما عن القصد الجنائي فإن الخطأ غير المقصود أي كانت صورته لا يكفي لقيامها، و قد أبرزت المادتين السابعة و الثامنة من الاتفاقية في صدرها صفة العمدية صراحة.²

5 - رشوة الموظفين الدوليين في المنظمات الدولية، فعلى كل دولة أن تعتمد تدابير تشريعية تدابير أخرى قد تكون ضرورية لجرائم جنائية بموجب قانونها الداخلي السلوك المشار إليه في المادتين 2 و 3، حين ينطوي على أي مسؤول أو موظف متعاقد آخر، بالمعنى المقصود من النظام الأساسي للموظفين الدوليين في هيئة أو منظمة أو التي عضو في الحزب، و لأي شخص، سواء على سبيل الاعارة أو لا، الاضطلاع بالمهام المقابلة التي يؤديها هؤلاء المسؤولين أو وكلاؤهم.³ و أيضا الرشوة بصورتها عندما يكون طرفاً فيها عضو من أعضاء المجالس النيابية أو المنظمات الدولية.⁴

6 - رشوة القضاة ومسؤولي المحاكم الدولية، فعلى كل دولة أن تعتمد تدابير تشريعية تدابير أخرى قد تكون ضرورية لجرائم جنائية بموجب قانونها الداخلي السلوك المشار إليه في المادتين 2 و 3 التي تشمل أصحاب المناصب القضائية أو أي من المسؤولين في المحكمة الدولية لولايتها القضائية.⁵

¹ - المادة الثامنة من الاتفاقية الأوروبية الجنائية للفساد.

² - هشام أحمد حلمي محمود، المرجع السابق، ص 225.

³ - المادة التاسعة من الاتفاقية الأوروبية الجنائية للفساد.

⁴ - المادة العاشرة من نفس الاتفاقية سابقة الذكر.

⁵ - المادة 11 من نفس الاتفاقية السابقة الذكر.

7- المتاجرة بالنفوذ فعلى كل دولة أن تعتمد تدابير تشريعية و تدابير أخرى قد تكون ضرورية لجرائم جنائية بموجب قانونها الداخلي، عندما ترتكب عمداً، الوعد، إعطاء أو عرض، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، من أي مزية غير مستحقة ليؤكد أنه قادر على ممارسة نفوذ غير سليم لصنع القرار من أي شخص من الأشخاص المشار إليهم في المادتين 2 و 3 إلى 6 و 9 إلى 11 منه في النظر، عما إذا كان هو مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح أي شخص آخر، بالإضافة إلى طلب أو تلقي أو قبول العرض أو الوعد بهذه المزية في النظر ذلك سواء مورس أو لم يمارس.¹

8- غسيل أموال عائدات جرائم الفساد، فعلى كل دولة أن تعتمد تدابير تشريعية و تدابير أخرى قد تكون ضرورية لجرائم جنائية بموجب قانونها الداخلي السلوك المشار إليه في مجلس أوروبا الاتفاقية المتعلقة بغسل و تفتيش و ضبط و مصادرة منتجات من الجريمة، و المادة 6 الفقرتين 1 و 2، في ظل المشار إليها فيه، عندما يتكون الجرم الأصلي من الأفعال المجرمة وفقاً للمادتين 2 و 12 من هذه الاتفاقية، إلى حد أن الطرف لم تقدم أي تحفظ أو إعلان فيما يتعلق بهذه الجرائم أولاً تعتبر مثل هذه الجرائم بأنها خطيرة منها لأغراض غسل الأموال من تشريعات.²

9- جرائم المحاسبة، فعلى كل دولة أن تعتمد تدابير تشريعية تدابير أخرى قد تكون ضرورية لتجريم الأفعال التالية و تكون عرضة لعقوبات جنائية أو غيرها في إطار قانونها الداخلي، أو الامتناع عن الأفعال التالية، عندما ترتكب عمداً، في ارتكاب أو إخفائها أو تمويهها الجرائم المشار إليها في المواد من 2 إلى 12، إلى الحد الذي لم تقدم دولة طرف أي تحفظ أو إعلان:

- إعداد أو استخدام فاتورة أو أي وثيقة محاسبية أخرى أو سجل يحتوي على معلومات كاذبة أو ناقصة.

- إغفال تسجيل أي دفعة.³

و جرمت المادة 15 من الاتفاقية أفعال التحريض أو المساعدة أو ارتكاب أي من

الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية.

¹ - المادة 12 من الاتفاقية الأوروبية الجنائية للفساد

² - المادة 13 من نفس الاتفاقية السابقة الذكر.

³ - المادة 14 من نفس الاتفاقية السابقة الذكر.

و أضافت الاتفاقية الأوروبية الجنائية مسؤولية الشركات في جرائم الرشوة و المتاجرة بالنفوذ و غسل الأموال المتأتية من الجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية، و على الدول الأطراف تقرير العقوبات و التدابير الفعالة و المناسبة،¹ مع التركيز على عقوبة المصادرة أو غيرها من أجل حرمان الجناة من عائدات الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية.²

ثانياً: الأحكام الإجرائية:

1- الاختصاص: سعياً لتحقيق نظام يحقق ملاحقة الجرائم، إلزام الدول أن تعتمد تدابير تشريعية و تدابير أخرى قد تكون ضرورية لإقامة ولاية قضائية على الجرائم المقررة وفقاً للمواد 2 إلى 14 من هذه الاتفاقية في الحالات التالية:

أ- عندما يرتكب الجرم كله أو جزء منه في إقليمها.

ب- الجاني هو أحد مواطنيها، أي واحداً من الموظفين العموميين، أو عضواً في أحد مجالسه العمومية المحلية.

ت- الضلوع في ارتكاب الجرم واحداً من الموظفين العموميين أو من أعضاء العمومية المحلية أو أي شخص من الأشخاص المشار إليهم في المواد من 9 إلى 11 من هو في الوقت نفسه أحد مواطنيها.

و أضافت الفقرة الرابعة من المادة 17 أنه لا تحول هذه الاتفاقية دون ممارسة أي ولاية جنائية من جانب الدولة الطرف وفقاً للقانون الوطني.

2- السلطات المختصة، على كل دولة طرف أن تعتمد ما قد يلزم من تدابير لضمان أن يكون هناك أشخاص أو هيئات متخصصة في مكافحة الفساد. و يكون لهم ما يلزم من الاستقلال وفقاً للمبادئ الأساسية للنظام القانوني، من أجل أن تكون قادرة على الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة و بمنأى عن أي ضغط لا داعي له.³

3- التعاون الدولي وتسليم المجرمين و تبادل المعلومات فيما يخص تسليم المجرمين، فقد نصت المادة 27 على:

أ- الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية تعتبر مدرجة في عداد الجرائم الخاضعة لتسليم المجرمين بين أو فيما بين الأطراف.

¹ - المادة 18 و 19 من الاتفاقية الأوروبية الجنائية للفساد

² - هشام أحمد حلمي محمود، المرجع السابق، ص 230.

³ - المادة 20 من الاتفاقية الأوروبية الجنائية للفساد.

و تتعهد الأطراف بإدراج هذه الجرائم بوصفها جرائم تستوجب تسليم المجرمين في أي معاهدة لتسليم المجرمين تبرم فيما بينها.

ب- إذا كانت أي دولة طرف، تجعل تسليم المجرمين مشروطاً بوجود معاهدة، و قدم تسليم من دولة طرف آخر ليس لديها معاهدة لتسليم المجرمين، جاز لها أن تعتبر هذه الاتفاقية بمثابة الأساس القانوني للتسليم فيما يتعلق بأي جريمة جنائية منشأة و فقا لهذه الاتفاقية.

ثانياً: الاتفاقية المدنية بشأن الفساد (ستراسبورغ) 1999

وقع على هذه الوثيقة الدول الأعضاء في مجلس أوروبا، و الدول الأخرى و الجماعة الأوروبية، و بالنظر إلى أن الهدف مجلس أوروبا هو تحقيق وحدة أكبر بين أعضائه، و إدراكاً منها لأهمية تعزيز التعاون الدولي في مكافحة الفساد، و مع التأكيد على أن الفساد يمثل خطراً كبيراً على سيادة القانون و الديمقراطية و حقوق الإنسان و الإنصاف و العدالة الاجتماعية ، و يعيق التنمية الاقتصادية و يعرض للخطر أداء اقتصادات السوق، و إقرار بالآثار السيئة الناجمة عن الفساد على الأفراد و الشركات و الدول، فضلاً عن المؤسسات الدولية.¹

و اقتناعاً منها بأهمية القانون المدني في المساهمة في مكافحة الفساد، و لاسيما عن طريق تمكين الأشخاص الذين لحقت بهم أضرار من الحصول على تعويض عادل.

و إذ يشير إلى نتائج وقرارات المؤتمر التاسع عشر (مالطة 1994) ، الحادي و العشرون (الجمهورية التشيكية 1997) و الثانية والعشرون (مولدوفا 1999) للمؤتمرات لوزراء العدل الأوروبيين، مع مراعاة برنامج العمل لمكافحة الفساد التي اعتمدها لجنة وزراء في فبراير 1997 الذي وافقت على الاعتماد الجزئي و الموسع للاتفاق الذي أنشأه مجموعة من الدول المعنية بمكافحة الفساد، الذي اعتمده لجنة الوزراء في ماي 1998 و في الدورة 102 ، و إذ تشير إلى الاعلان الختامي و خطة العمل التي اعتمدها رؤساء الدول و الحكومات للدول الأعضاء في مجلس أوروبا في مؤتمر القمة في اجتماعهم الثاني في ستراسبورغ في أكتوبر 1997 قد اتفقت على وضع الاتفاقية²، فاعتمد مجلس أوروبا اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد في نوفمبر 1999 و دخلت حيز التنفيذ في 2003 و تعد أول محاولة لتحديد قواعد دولية مشتركة في القانون المدني و الفساد، على وجه الخصوص، ما

¹ - عن ديباجة اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد، عن أحمد درويش المرجع السابق، ص 244.

² - أحمد درويش، المرجع السابق، ص 244، 245.

تنص عليه من التعويض عن الأضرار نتيجة لأفعال الفساد، و بطلان العقود الفاسدة، و حماية المبلغين عن المخالفات، مع وضع آلية رصد، و تتبنى الاتفاقية أحكاماً إلزامية لا يسمح فيها بالتحفظات فيما يتعلق بأي حكم من أحكام الاتفاقية.

و الفكرة الأساسية التي تبرزها الاتفاقية هي إمكانية التصدي لظاهرة الفساد من خلال اتخاذ تدابير القانون المدني، فمكافحة الفساد ترتبط ارتباطاً مباشراً بالقانون الجنائي و القانون الإداري أيضاً، كما أنها تتطلب التعويض عن الأضرار التي يمكن أن تحدث جراء العمل الإجرامي، و قد يكون من السهل الحفاظ على مصالح الضحايا في إطار القانون المدني بدلاً من استخدام القانون الجنائي.

و الغرض من الاتفاقية هو إلزام الدول الأطراف أن تتبنى في تشريعاتها الداخلية وسائل فعالة و عادلة لصالح الأشخاص الذين لحقت بهم أضرار نتيجة أفعال الفساد، بغرض تمكينها من الدفاع عن حقوقها و مصالحها، بما في ذلك إمكانية الحصول على تعويض عن الأضرار.¹

و تشتمل الاتفاقية على ثلاث فصول:

الفصل الأول: الإجراءات التي يتعين على الدول اتخاذها على المستوى الوطني

يتعين على كل دولة طرف أن تنص في قانونها الداخلي على تحقيق عدالة فعالة للأشخاص ممن لحقت بهم الأضرار نتيجة لأعمال الفساد لتمكينها من الدفاع عن حقوقها و مصالحها، بما في ذلك إمكانية الحصول على تعويض عن الأضرار.²

و أوضحت المادة الثالثة من الاتفاقية أن التعويض عن الأضرار يشمل الضرر المادي و فقدان الأرباح والخسائر غير النقدية.

و فيما يتعلق بالمسؤولية يتعين على كل دولة طرف أن تنص في قوانينها الداخلية على شروط التي ينبغي الوفاء بها من أجل التعويض عن الأضرار منها أن المتهم ارتكب أو أن بارتكاب عمل من أعمال الفساد، و إصابة المدعي بأضرار، و وجود صلة سببية بين فعل الفساد و الأضرار، و أنه في حال تعدد المدعى عليهم بالمسؤولية عن الأضرار، يكون هؤلاء مسؤولين بالتضامن.³

¹ - هشام أحمد حلمي محمود، المرجع السابق، ص230 و ما بعدها.

² - المادة الأولى من اتفاقية القانون المدني للفساد.

³ - المادة الرابعة من اتفاقية القانون المدني للفساد.

و عن مسؤولية الدولة تنص كل دولة في قانونها الداخلي على إجراءات مناسبة يسلكها الأشخاص الذين أصابهم ضرر نتيجة لفعل الفساد من جانب الموظفين العموميين في ممارسة وظائفهم على المطالبة بالتعويض من الدولة.¹

و قررت الاتفاقية أنه يتعين على كل دولة طرف تنص في قانونها الداخلي على أن أي عقد أو شرط للعقد الذي ينص على الفساد يعد لاغياً و باطلاً.² و أن تتيح الإمكانية لجميع الأطراف في العقد الذين أصيبوا بأضرار من جراء أي فعل من أفعال الفساد أن تكون قادرة على أن تتقدم بطلب إلى المحكمة للحصول على حكم باعتبار العقد باطلاً، بغض النظر عن حقها في المطالبة بالتعويض عن الأضرار.

و فيما يتعلق باقتناء الأدلة، يجب على كل دولة طرف أن تنص في القانون الداخلي على إجراءات فعالة للحصول على أدلة في الدعوى المدنية الناشئة عن أي فعل من أفعال الفساد.³

و أوضحت الاتفاقية التدابير المؤقتة اللازمة للحفاظ على حقوق و مصالح الأطراف أثناء الاجراءات المدنية الناشئة عن أي فعل من أفعال الفساد.⁴

الفصل الثاني: التعاون الدولي ومراقبة التنفيذ

و أوجبت المادة 13 التعاون الدولي بين الأطراف المشاركة في العمل على نحو فعال في المسائل المتعلقة بالإجراءات المدنية في حالات الفساد، و لاسيما فيما يتعلق بخدمة الوثائق، و الحصول على أدلة في الخارج، و الولاية القضائية، و الاعتراف و تنفيذ الأحكام الأجنبية و تكاليف التقاضي، وفقاً لأحكام الصكوك الدولية ذات الصلة على التعاون الدولي في المسائل المدنية و التجارية التي هي طرف فيها، و كذلك مع قانونها الداخلي، إضافة إلى نصها على عملية مراقبة الاتفاقية.⁵ و تتم عملية المراقبة من جانب الأطراف وهي آلية الرصد التي تهدف من خلال التقييم المتبادل و رصد امتثال الدول الأطراف لتعهداتها في مجال مكافحة الفساد، و بما يؤدي إلى توصيات تهدف إلى تعزيز التدابير التشريعية و الإصلاحات المؤسسية و العملية و إجراءات الامتثال لتقييم التدابير التي اتخذتها الدول الأعضاء لتنفيذ التوصيات الجنائية و نصوص الاتفاقية.⁶

1 - المادة الخامسة من اتفاقية القانون المدني للفساد

2 - المادة الثامنة من اتفاقية القانون المدني للفساد

3 - المادة 11 من اتفاقية القانون المدني للفساد

4 - أنظر المواد من 1 إلى 12 من اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد.

5 - عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، المرجع السابق، ص 86 وما بعدها

6 - هشام أحمد حلمي محمود، المرجع السابق، ص 236.

الفصل الثالث و الذي كان عبارة عن أحكام ختامية متعلقة بالتوقيع و تاريخ دخول حيز النفاذ، الانضمام إلى الاتفاقية، التطبيق الإقليمي للاتفاقية، علاقة الاتفاقية بغيرها من الاتفاقيات الدولية، التعديلات، تسوية المنازعات، الانسحاب.¹ و قد أقرت الاتفاقية مبدأ عدم جواز إبداء أي تحفظ إزاء أي حكم من أحكام الاتفاقية، و إن كانت الاتفاقية قد أجازت للدول الأعضاء حق الانسحاب.²

و بالتالي أرست هذه الاتفاقية مبدأً جديداً في التعويض عن جرائم الفساد، فلا يكفي فرض المسؤولية الجنائية و إنما لا بد من تنظيم المسؤولية المدنية التي تكون نتيجة الأفعال المضرة على أن تكون هنالك علاقة سببية بين جرائم الفساد الضارة و الضرر اللاحق بالضحية، بحيث تعبر أول محاولة لتحديد المبادئ و القواعد على الصعيد الدولي في مجال القانون المدني و الفساد معاً.

إضافة إلى اتفاقيات المجلس الأوروبي، يملك الاتحاد الأوروبي أدوات قانونية لمكافحة الفساد و هي: اتفاقية الاتحاد الأوروبي لمكافحة الفساد التي تنطوي على مسؤولين من المجموعات الأوروبية او مسؤولين من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ل1997 و إطار القرار لمكافحة الفساد في القطاع الخاص ل2003.

كما هو مبين من خلال عناوينها، تهدف اتفاقية الاتحاد الأوروبي إلى مكافحة الفساد الذي يشمل الموظفين العموميين. بينما يشمل إطار القرار الفساد المرتكب كلياً ضمن القطاع الخاص، أي بين كيانيين تجاريين.

تمثل اتفاقية الاتحاد الأوروبي بصفة أولى اتفاقية جنائية و لا تتضمن أحكام بشأن الإجراءات الوقائية. و لكن تتضمن الاتفاقية أحكام حول التعاون التقني بين سلطات التحقيق و النائب العام بالدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي حول قضايا الرشوة عبر الحدود.

إن الهدف الرئيسي من اتفاقية الاتحاد الأوروبي لمكافحة الفساد هو ضمان أن الأحكام الجنائية للدول الاعضاء في الاتحاد الأوروبي لا تغطي ارتشاء مسؤوليها فقط ، كما كان عليه الأمر في الأصل، بل أن تشمل الرشوة التي يتورط فيها الموظفين العموميين من الدول الأعضاء الأخرى و مسؤولين عموميين من المجموعة الأوروبية .

تصف الاتفاقية أيضاً، بالنسبة للارتشاء المرتكب من طرف الشركات الخاصة، أن إدارات الشركات هذه مسؤولة جنائياً عن ارتكاب موظفيها أفعالاً فاسدة .

¹ - انظر المواد:15، 16، 17، 18، 19، 20، 21، 22 من اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد.
² - هشام أحمد حلمي محمود، المرجع السابق، ص236.

يتعلق إطار القرار بالرشوة التي يرتكبها أطراف خاصة في سياق الأعمال. مثلما هو الحال لاتفاقية الاتحاد الأوروبي، فإن إطار القرار ينص بأن الشخصية القانونية (الشركة) مسؤولة عن أفعال الفساد التي يرتكبها الأشخاص ذو تمثيل قانوني أو سلطة قرار أو تحكم داخل الشخصية القانونية. و فضلا عن ذلك، تتحمل الشركات مسؤولية أفعال الفساد التي تم اقتراها لصالح الشركة من طرف شخص يخضع لسلطة الشركة بسبب قلة الإشراف. في ما سبق إطار القرار، كان المنطق وراء مكافحة الفساد في القطاع الخاص هو منع تشويه التنافسية في السوق و حماية ممتلكات الشركات. يهتم الاتحاد الأوروبي بصفة أولى في مكافحة الفساد بالحق المعنوي لأصحاب العمل في ولاء موظفيهم.¹

الفرع الثالث: اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد و مكافحته

قامت الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي بوضع اتفاقية لمنع الفساد و مكافحته، واضعة في اعتبارها القانون التأسيسي للاتحاد الذي يطلب من الدول الأعضاء تنسيق و تكثيف تعاونها و وحدتها و تماسك جهودها من أجل تحقيق ظروف معيشية أفضل للشعوب الأفريقية لاسيما المادة الثالثة منه، و على ضرورة تعزيز و حماية حقوق الانسان و الشعوب ودعم المؤسسات والثقافة الديمقراطية و كفاءة الحكم الراشد وسيادة القانون. و إذ تضع في اعتبارها إعلان سنة 1990 حول التغيرات الجوهرية التي تحدث في العالم و آثارها بالنسبة لإفريقيا، و برنامج عمل القاهرة لسنة 1994 لإنعاش التنمية الاقتصادية و الاجتماعية في إفريقيا، و خطة العمل لمكافحة الإفلات من العقاب التي اعتمدها الدورة العادية 19 للجنة الإفريقية لحقوق الإنسان و الشعوب في سنة 1996، و التي تؤكد من بين أمور أخرى، ضرورة التزام الشعوب الأفريقية بمبادئ الحكم الراشد و سيادة القانون و احترام حقوق الانسان و إشاعة الديمقراطية و تحقيق المشاركة الشعبية في إطار عمليات الحكم الراشد.

" و إذ يساورها القلق إزاء العواقب الوخيمة للفساد و الإفلات من العقاب على الاستقرار السياسي والاقتصادي و الاجتماعي و الثقافي في الدول الإفريقية و آثاره المدمرة على التنمية الاقتصادية و الاجتماعية للشعوب الأفريقية. و إذ تدرك الحاجة إلى معالجة

¹ - الفساد و الاتفاقيات الدولية عن الموقع

<http://www.business-anti-corruption.com/ar/about/about-corruption> :

تم تصفحه 2014/02/11.

الأسباب الجذرية للفساد في القارة. و اقتناعا منها بضرورة صياغة و انتهاج سياسة جنائية موحدة على جناح السرعة، كهدف ذي أولوية، لحماية المجتمع من الفساد، بما في ذلك اعتماد تشريعات و إجراءات وقائية مناسبة. و إذ تذكر بالمقرر الصادر عن الدورة العادية 37 لمؤتمر رؤساء دول و حكومات منطقة الوحدة الإفريقية المنعقدة في لوساكا (زامبيا) في يوليو سنة 2001 و كذلك الاعلان الذي أقرته الدورة الأولى لمؤتمر الاتحاد الإفريقي المنعقدة في دوربان (جنوب افريقيا) في يوليو سنة 2002 حول الشراكة الجديدة لتنمية افريقيا (NEPAD) التي دعت إلى إنشاء آلية منسقة لمكافحة الفساد بصورة فعالة¹. فرأت النور اتفاقية منع ومكافحة الفساد و اعتمدت في 11 يوليو 2003 و صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-137 المؤرخ في 11 ربيع الأول عام 1427 الموافق 10 أبريل 2006.

أولاً: أهدافها

تتمثل أهداف هذه الاتفاقية في:

- 1- تشجيع و تعزيز التنمية في إفريقيا من قبل كل دولة، و استخدام الآليات اللازمة لمنع الفساد و كشفه و المعاقبة عليه و استئصاله سواء في القطاع العام أو الخاص.
 - 2- تعزيز و تيسير و تنظيم التعاون فيما بين الدول من أجل ضمان فعالية التدابير و الإجراءات المتخذة لمنع الفساد و كشفه.
 - 3- تنسيق و مواءمة السياسات و التشريعات بين الدول الأطراف لأغراض الوقاية، و الكشف، و العقاب و القضاء على الفساد في القارة.
 - 4- تعزيز التنمية الاجتماعية و الاقتصادية عن طريق إزالة العقبات التي تحول دون التمتع بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و كذلك الحقوق المدنية و السياسية.
 - 5- توفير الظروف المناسبة لتعزيز الشفافية و المساءلة في إدارة الشؤون العامة.² لذلك تتعهد الدول الأطراف في هذه الاتفاقية بالالتزام بالمبادئ التالية:
- أ- احترام المبادئ و المؤسسات الديمقراطية و المشاركة الشعبية و سيادة القانون و الحكم الرشيد.
- ب- احترام حقوق الانسان والشعوب طبقا للميثاق الإفريقي لحقوق الانسان و الشعوب و الوثائق الأخرى ذات الصلة بشأن حقوق الانسان.

¹ - عن ديباجة اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع و مكافحة الفساد.

² - وليد ابراهيم الدسوقي، المرجع السابق، ص 68 .

ج- الشفافية و المساءلة في إدارة الشؤون العامة.

د- تعزيز العدالة الاجتماعية من أجل كفاءة تنمية اجتماعية واقتصادية متوازنة.

هـ- إدانة و رفض أعمال الفساد و الجرائم ذات الصلة و الإفلات من العقاب.¹

و- تقرير الحق في محاكمة عادلة لأي شخص يدعى ارتكابه عملاً من أعمال

الفساد و الجرائم المتصلة به مع توفير الحد الأدنى من الضمانات الواردة في الميثاق

الأفريقي عن حقوق الإنسان و الشعوب، و غيرها من الصكوك الدولية للحقوق.

و يمكن القول أن الاتفاقية حولت التعرض لمسألة الحكم الراشد لاتصالها الوثيق

بالتتمية من ناحية و بمكافحة الفساد من ناحية أخرى.²

ثانياً: مضمونها

تضمنت اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته 28 مادة، حدد نطاق

التطبيق، الإجراءات التشريعية الواجب على الدول الأطراف اتباعها، ثم تناولت مسائل

الاختصاص و المحاكمة، المصادرة و التسليم، التعاون الدولي، آلية المتابعة، و مجموعة

من الأحكام الختامية. و هذا ما سأحاول إبرازه في النقاط التالية:

1- نطاق التطبيق: تنطبق هذه الاتفاقية على أعمال الفساد و الجرائم ذات الصلة

و التي تتمثل في رشوة الموظفين العموميين بصورتها الإيجابية و السلبية، الحصول على

فوائد غير مشروعة من قبل الموظف لصالحه أو لصالح شخص آخر أثناء تأدية مهامه،

تحويل ممتلكات الدولة من قبل الموظف العمومي لصالحها و لمؤسسة أو طرف آخر،

الرشوة في القطاع الخاص، استغلال النفوذ، الكسب غير المشروع، إخفاء العائدات الجرمية،

المشاركة أو التحريض على أعمال الفساد.

ثم فتحت الاتفاقية مجال التطبيق على أي عمل أو ممارسة للفساد و الجرائم التي لم

يتم وصفها، و ذلك بالاتفاق المتبادل بين دولتين أو أكثر من الدول الأطراف.³

و بالتالي فإن الاتفاقية تعترف ضمناً أنها لم تشمل جرائم الفساد كلها و إنما اقتصر

فقط على الجرائم التقليدية و هذا من خلال توبع نطاق التجريم بموجب اتفاق متبادل، و عليه

حصرت مجال التجريم في الاتفاقات المتبادلة و أنقصت من كونها آلية للعمل المشترك

¹ - المادة الثالثة من اتفاقية منع ومكافحة الفساد للاتحاد الإفريقي.

² - هشام أحمد حلمي محمود، المرجع السابق، ص 242.

³ - المادة الرابعة من اتفاقية منع ومكافحة الفساد للاتحاد الإفريقي

للدول الإفريقية ، فكان من المفروض الفصل في مسألة جرائم الفساد باعتبارها آلية لتوحيد السياسة الجنائية الإفريقية.

2- الإجراءات التشريعية و غيرها: نصت الاتفاقية على مجموعة من الإجراءات

الملزمة و ذلك من أجل تحقيق الأهداف المرجوة، و تتمثل في:

- اعتماد الإجراءات التشريعية من قبل الدول الأطراف لتجريم الجرائم المنصوص

عليها في المادة الرابعة.

- تعزيز إجراءات الرقابة الوطنية من أجل ضمان خضوع إنشاء و تشغيل أي

شركات أجنبية في أراضي الدول الأطراف لاحترام التشريعات الوطنية السارية في هذه الدول.

- إنشاء و تشغيل و تعزيز هيئات أو وكالات وطنية مستقلة لمكافحة الفساد.

- اعتماد إجراءات تشريعية و غيرها من الإجراءات لإنشاء و تشغيل و تعزيز أنظمة

للمحاسبة و المراجعة و المتابعة الداخلية و خاصة للإيرادات العامة وإيصالات الضرائب و الرسوم الجمركية و المصروفات و الإجراءات المتعلقة باستخدام و شراء و إدارة السلع و الخدمات العامة.

- اعتماد إجراءات تشريعية و غيرها من الإجراءات لحماية الشاكي و الشاهد في

القضايا المتعلقة بالفساد و الجرائم ذات الصلة بما في ذلك حماية هويتها.

- اعتماد الإجراءات اللازمة لضمان قيام المواطنين بالإبلاغ عن حالات الفساد دون

خوف من عمليات الانتقام التي قد تترتب على ذلك.

- اعتماد إجراءات تشريعية وطنية بغية معاقبة الأشخاص الذين يقدمون تقارير كاذبة

ضد أشخاص أبرياء في القضايا المتعلقة بالفساد و الجرائم ذات الصلة.

- اعتماد و تعزيز آليات لتشجيع توعية السكان على احترام السلع العامة و توعيتهم

بمكافحة الفساد و الجرائم ذات الصلة بما في ذلك البرامج التعليمية في المدارس و توعية وسائل الإعلام و تعزيز البيئة المناسبة لاحترام آداب المهنة.¹

- قيام الدول الأطراف باعتماد إجراءات تشريعية لإدراج الأعمال التالية ضمن

الأعمال الجرمية: تبييض أموال عائدات جرائم الفساد، الكسب غير المشروع ، تمويل الأحزاب السياسية، الفساد في القطاع الخاص.²

¹ - المادة الخامسة من اتفاقية منع ومكافحة الفساد للاتحاد الإفريقي.
² - انظر المواد 6، 8، 10 من اتفاقية منع ومكافحة الفساد للاتحاد الإفريقي.

التزام الدول بمجموعة من الإجراءات الوقائية على الموظفين، تتمثل في :
✓ تقديم إقرار عن ممتلكاتهم عند تولي مهام الوظيفة العامة و خلالها و عند الانتهاء منها.

✓ تشكيل لجنة داخلية أو جهاز مماثل آخر و تكليف بإعداد مدونة سلوك و مراقبة تنفيذها و توعية الموظفين العموميين و تدريبهم بشأن المسائل المتعلقة بآداب المهنة.
✓ اتخاذ إجراءات تأديبية و إجراءات للتحقيق في القضايا المتعلقة بالفساد و الجرائم ذات الصلة بغية مواكبة التكنولوجيا و زيادة فعالية المسؤولين في هذا الصدد.
✓ ضمان الشفافية و العدالة و الفعالية في إدارة العطاءات و إجراءات التعيين في الخدمة العامة.

✓ التأكد من أن أي حصانة تمنح للموظفين العموميين لا تشكل عقبة عند التحقيق في ادعاءات توجه ضد محاكمة هؤلاء دون الإخلال بأحكام التشريعات الداخلية.¹
✓ التزام الدول بمشاركة الإعلام و المجتمع المدني في مكافحة الفساد، من خلال خلق بيئة ملائمة تمكن وسائل الإعلام و المجتمع المدني و تشجيعهما على حمل الحكومات على الارتقاء إلى أعلى مستويات من الشفافية و المسؤولية في إدارة الشؤون العامة، و ضمان مشاركتهم في عملية المراقبة في تنفيذ هذه الاتفاقية، و ضمان منح وسائل الإعلام سبل الحصول على المعلومات شريطة عدم التأثير على عمليات التحقيق و المحاكمة.²

3 - الاختصاص القضائي:

تكون كل دولة مختصة قضائيا بشأن أعمال الفساد و الجرائم ذات الصلة في الحالات التالية:

- أ- ارتكاب الجريمة كليا أو جزئيا في أراضيها،
- ب- ارتكاب الجرم من قبل أحد مواطنيها خارج أراضيها أو من قبل أي شخص يقيم في أراضيها،
- ت- وجود المدعى عليه بارتكاب الجريمة في أراضيها و عدم قيامها بتسليمه إلى دولة أخرى ،

¹ - المادة السابعة من اتفاقية منع ومكافحة الفساد للاتحاد الإفريقي.
² - المادة 12 من اتفاقية منع ومكافحة الفساد للاتحاد الإفريقي.

ث- في حالة ارتكاب الجريمة خارج نطاق الاختصاص القضائي للدولة الطرف مع تأثير هذه الجريمة من وجهة نظر هذه الأخيرة على مصالحها الحيوية أو تسببها في عواقب أو آثار ضارة بالنسبة للدولة الطرف.

و أضافت أنه لا يستثنى، بموجب هذه الاتفاقية أي اختصاص جنائي تمارسه دولة طرف طبقاً لقوانينها المحلية.

وفي كل حالات الاختصاص القضائي لا يجوز بأي حال محاكمة الشخص مرتين.¹ و للإشارة ورد في نص المادة 13 عبارة « مخالفة » في الفقرة الأولى و من المفروض كل جرائم الفساد تمثل جنح و جنایات.

4- التسليم : نظمت الاتفاقية مسألة التسليم في مجموعة من الأحكام، بحيث اعتبرت الجرائم الواقعة في نطاق الاتفاقية مدرجة ضمن القوانين الداخلية للدول الأطراف كجرائم تستوجب تسليم المجرمين، و تلتزم الدول بإدراج هذه الجرائم ضمن معاهدات تسليم مرتكبيها في إطار معاهدات تسليم المجرمين فيما بينها. و في حالة عدم وجود اتفاقية لتسليم المجرمين يجوز اعتبار هذه الاتفاقية كسند قانوني بالنسبة لجميع الجرائم التي تغطيها.²

5- مصادرة العائدات و الوسائل المتعلقة بالفساد : تلتزم كل دولة طرف باتخاذ الإجراءات التشريعية لتمكينها من قيام سلطاتها المختصة بالبحث عن الوسائل أو العائدات المتعلقة بأعمال الفساد و التعرف عليها ومتابعتها و إدارتها و تجميدها أو مصادرتها رهناً بصدور حكم نهائي، تلتزم بمصادرة العائدات و الممتلكات التي تتساو قيمتها مع العائدات التي تحققت نتيجة الجرائم المقررة طبقاً لهذه الاتفاقية، إعادة تحويل عائدات الفساد، تلتزم الدولة الطرف بناء على طلب من دولة طرف طالبة بمصادرة و إرجاع أي شيء قد يكون مطلوب كدليل، أو وجد أثناء الاعتقال أو تم اكتشافه بعد ذلك. و يجوز تسليم هذه الأشياء حتى في حالة رفض تسليم الشخص المطلوب أو تعذر تسليمه بسبب وفاته أو اختفائه أو فراره.³

و تناولت اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع ومكافحة الفساد مسألة السرية المصرفية و ألا تستعملها الدول كذريعة لتبرير رفضها التعاون بخصوص الجرائم المتعلقة بالفساد و الجرائم ذات الصلة بمقتضى هذه الاتفاقية، و تلتزم الدول الأطراف بإبرام اتفاقيات ثنائية لرفع السرية

¹ - المادة 13 من اتفاقية منع ومكافحة الفساد للاتحاد الإفريقي.

² - المادة 15 من نفس الاتفاقية السابقة الذكر.

³ - المادة 16 من نفس الاتفاقية السابقة الذكر.

المصرفية بشأن الحسابات المصرفية المشكوك فيها، و بمنح السلطات المختصة الحق في الحصول على أي دليل يوجد في حوزة المصارف أو المؤسسات المالية بموجب التغطية القضائية.¹

6- التعاون الدولي و المساعدة القانونية المتبادلة: تلتزم الدول الأطراف بتحقيق

أكبر قدر ممكن من التعاون الفني و تقديم المساعدة فيما بينها عند القيام ببحث الطلبات المقدمة من السلطات، التزام الدول بإجراء دراسات و أبحاث حول كيفية مكافحة الفساد و الجرائم ذات الصلة و تبادل الخبرات المتعلقة بمنع الفساد ومكافحته، التزام الدول الأطراف بالتعاون على تقديم أي مساعدات فنية متاحة عند وضع البرامج و مدونات السلوك، أو على القيام عند اللزوم بتنظيم دورات تدريبية مشتركة بين دولة أو عدة دول في مجال مكافحة الفساد و الجرائم ذات الصلة.²

و بروح التعاون الدولي، تلتزم الدول الأطراف بما يأتي:

أ- التعاون مع البلدان الأصلية للشركات المتعددة الجنسيات على إضفاء طابع الجرائم الجنائية و معاقبة ممارسة العمولات السرية أو أي شكل من أشكال الممارسات التي تتسم بالفساد خلال العمليات التجارية الدولية ومنعها.

ب- تعزيز التعاون الإقليمي و القاري و الدولي لمنع ممارسات الفساد خلال العمليات التجارية الدولية.

ت- تشجيع جميع البلدان على اتخاذ الإجراءات التشريعية اللازمة لمنع الموظفين العموميين من التمتع بالممتلكات التي اكتسبوها عن طريق الرشوة و ذلك بتجميد حساباتهم المصرفية في الخارج و تسهيل إعادة المبالغ المختلسة أو المكتسبة بصورة غير شرعية إلى بلدانها الأصلية.

ث- العمل عن كثب مع المنظمات المالية الدولية، الإقليمية الفرعية للقضاء على الفساد في برامج المساعدات الإنمائية و التعاون و ذلك بتحديد قواعد صارمة للأهلية و حسن الإدارة للمترشحين في الإطار العام لسياستها الإنمائية.

¹ - المادة 17 من اتفاقية منع ومكافحة الفساد للاتحاد الإفريقي.
² - المادة 18 من الاتفاقية السابقة الذكر.

ج- التعاون طبقاً لأحكام الميثاق الدولية ذات الصلة بشأن التعاون الدولي في المسائل الجنائية لإراض التحقيقات و الإجراءات المتعلقة بالجرائم الجنائية التي تندرج في نطاق هذه الاتفاقية.¹

7- آلية المتابعة: و ذلك بإنشاء مجلس استشاري حول الفساد داخل الاتحاد الإفريقي ، و الذي يتكون من 11 عضواً ينتخبهم المجلس التنفيذي للاتحاد الإفريقي من بين قائمة من الخبراء غير المتحيزين الذين يتمتعون بأعلى مستوى من النزاهة و الكفاءة المعترف بها في المسائل المتعلقة بمنع و مكافحة الفساد و الجرائم ذات الصلة تقترحهم الدول الأطراف. و عند انتخاب أعضاء هذا المجلس يضمن هذا المجلس التنفيذي تمثيلاً متكافئاً بين الجنسين و تمثيلاً جغرافياً عادلاً.

و تتمثل وظائف هذا المجلس على النحو التالي:

أ- تعزيز و تشجيع اتخاذ و تطبيق الإجراءات اللازمة لمنع الفساد في القارة،
ب- جمع الوثائق و المعلومات بخصوص طابع الفساد و الجرائم ذات الصلة و نطاقه في إفريقيا،

ج- إيجاد الأساليب اللازمة لتحليل طابع الفساد و الجرائم ذات الصلة و نطاقه في إفريقيا و نشر المعلومات و توعية الجمهور بالآثار السلبية للفساد و الجرائم ذات الصلة،
د- جمع المعلومات و تحليل سلوك و تصرفات الشركات المتعددة الجنسيات التي تعمل في إفريقيا و نشر هذه المعلومات بين السلطات الوطنية كما تم تحديدها في المادة 1/18 من الاتفاقية.

هـ- تطوير و تعزيز اعتماد مدونات سلوك متسقة للموظفين العموميين،
و- إقامة شراكات مع اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان و الشعوب و المجتمع المدني الإفريقي و المنظمات الحكومية و غير الحكومية و تسهيل الحوار في مجال مكافحة الفساد و الجرائم ذات الصلة،

ز- تقديم التقارير بانتظام إلى المجلس التنفيذي حول التقدم الذي تحرزه كل دولة طرف في الامتثال لأحكام هذه الاتفاقية،

ح- القيام بأي مهام أخرى متعلقة بالفساد و الجرائم ذات الصلة قد تكلفه بها أجهزة صنع سياسات الاتحاد الإفريقي.

¹ - المادة 19 من اتفاقية منع و مكافحة الفساد للاتحاد الإفريقي

و من جانب آخر على الدول الأطراف بعد سنة من دخول الاتفاقية حيز النفاذ إبلاغ المجلس بالتقدم المحرز في تنفيذها. و بعد ذلك تكفل كل دولة طرف من خلال إجراءاتها قيام السلطات الوطنية لمكافحة الفساد بتقديم تقارير إلى المجلس مرة كل سنة على الأقل قبل انعقاد الدورات العادية لأجهزة توجيه السياسات في الاتحاد الإفريقي.¹

أحكام نهائية: تتعلق بالتوقيع، الانضمام، المصادقة، التعديل، الانسحاب و الإيداع، حيث أن باب الاتفاقية مفتوح لكل دول الاتحاد الإفريقي و تدخل الاتفاقية حيز النفاذ بعد ثلاثين يوماً من إيداع الوثيقة 15 للتصديق أو الانضمام. إلى جانب أنه يجوز للدول عند الاعتماد أن تقدم تحفظاتها شريطة عدم تعارضها مع موضوع الاتفاقية، أما بخصوص التعديل يجوز ذلك بتقديم طلب إلى رئيس المفوضية.

و بعد دخول الاتفاقية حيز النفاذ، يقوم رئيس المفوضية بتسجيلها لدى الأمين العام للأمم المتحدة.²

و ما يمكن ملاحظته أن الاتفاقية قد تضمنت عدداً من الأحكام الفريدة من بين الاتفاقيات الإقليمية لمكافحة الفساد، كالدعوة إلى تعزيز التدابير الوطنية للمراقبة للتأكد من أن إنشاء و تشغيل شركات أجنبية في إقليم دولة طرف أن تخضع لاحترام التشريعات الوطنية المعمول بها، و إلى إنشاء آليات لتشجيع مشاركة القطاع الخاص في مكافحة المنافسة غير المشروعة، واحترام المناقصات و حقوق الملكية، و إلى توفير الحد الأدنى من ضمانات المحاكمة العادلة، و إلى التعاون مع البلدان الأصلية للشركات المتعددة الجنسيات لتجريم و معاقبة ممارسات لجان الاسناد و غير ذلك من أشكال الممارسات الفاسدة في المعاملات التجارية الدولية.

و ما يعاب على هذه الاتفاقية، أنها و إن نصت على ضرورة توافر حرية المعلومات كمبدأ أساسي يجب أن تتبناه الدول الأعضاء في مجال مكافحة الفساد إلا أنها لم تشر إلى الآلية التي يمكن من خلالها تحقيق هذا المبدأ على الواقع، فضلاً عن عدم تناولها أية أحكام تتعلق بتقادم الدعوى الجنائية الناشئة عن جرائم الفساد الواردة في الاتفاقية، كما خلت أحكامها من قواعد تتعلق بتقرير مسؤولية الشخص المعنوي رغم تعرضها في العديد من المواد إلى مسؤولية القطاع الخاص و عملائه أو شركائه، و كذلك ما يتعلق بالشركات متعددة الجنسيات، و ما ترتكبه من جرائم في إفريقيا، فضلاً عن أن آليات المتابعة من خلال

¹ - المادة 22 من اتفاقية منع ومكافحة الفساد للاتحاد الإفريقي.

² - المواد 23، 24، 25، 26، 27، 28 من اتفاقية منع و مكافحة الفساد للاتحاد الإفريقي.

المجلس الاستشاري يعييه أن الاتحاد الإفريقي ليس لديه أي وسيلة لفرض عقوبات على البلدان التي لا تلتزم.¹

و مع ذلك فقد أرسى اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته أرضية للتعاون المشترك لمنع الفساد و مكافحته، و يبقى الالتزام بهذه الاتفاقية و تعزيز التعاون الدولي من أجل وضع الالتزامات موضع التنفيذ مع وجود إرادة صادقة للقضاء على الفساد هو الحل المناسب.

الفرع الرابع: الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

المجتمع العربي كغيره من المجتمعات في الوقت الحاضر يدرك مدى خطورة الفساد و المشاكل الناجمة عنه، والتي من شأنها تهديد الأمن و الاستقرار و تقويض القيم الأخلاقية و تعريض التنمية الاجتماعية الاقتصادية و السياسية للخطر، و من هذا المنطلق سعت الدول منفردة و مجتمعة إلى انتهاج السبل الكفيلة للحد و القضاء على ظاهرة الفساد.²

فالدول العربية اقتناعاً منها بأن الفساد ظاهرة إجرامية متعددة الأشكال ذات آثار سلبية على القيم الأخلاقية و الحياة السياسية و النواحي الاقتصادية و الاجتماعية، و رغبة منها في تفعيل الجهود العربية والدولية الرامية إلى مكافحة الفساد و التصدي له و لغرض تسهيل مسار التعاون الدولي في هذا المجال لا سيما ما يتعلق بتسليم المجرمين و تقديم المساعدة القانونية المتبادلة، و كذلك استيراد الممتلكات و تأكيداً منها على ضرورة التعاون العربي لمنع الفساد و مكافحته باعتباره ظاهرة عابرة للحدود الوطنية. و التزاماً منها بالمبادئ الدينية السامية و الأخلاقية النابعة من الأديان السماوية و منها الشريعة الإسلامية الغراء و بأهداف و مبادئ ميثاق جامعة الدول العربية و ميثاق الأمم المتحدة و الاتفاقيات و المعاهدات العربية والإقليمية و الدولية في مجال التعاون القانوني و القضائي و الأمني للوقاية و مكافحة الجريمة ذات الصلة بالفساد و التي تكون الدول العربية طرفاً فيها و منعاً اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.³ قامت بإبرام الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، و قد تم تحرير الاتفاقية باللغة العربية بمدينة القاهرة في جمهورية مصر العربية في 15/1/1432 هجري الموافق 2010/12/21 من أصل واحد مودع بالأمانة العامة لجامعة الدول العربية (الأمانة الفنية لمجلس وزراء العدل العرب)، و نسخة مطابقة تسلم للأمانة العامة لمجلس

¹ - هشام أحمد حلمي محمود، المرجع السابق، ص 256.

² - عبد القادر محمد قحطان، الجهود العربية في مكافحة الفساد، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، الرياض 6-8/10/2003، ص 3.

³ - عن ديباجة الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

وزراء الداخلية العرب، و تسلم كذلك نسخة مطابقة للأصل لكل دولة من الدول الأطراف. فماهي أهداف اتفاقية العربية لمكافحة الفساد؟ و ماهي مختلف الأحكام التي جاءت بها؟

أولاً: أهدافها و مبادئها

تتمثل أهداف الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد في ما يلي:

- تعزيز التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد و مكافحته و كشفه بكل أشكاله و سائر الجرائم المتعلقة به وملاحقة مرتكبيها.

- تعزيز التعاون العربي على الوقاية من الفساد و مكافحته و كشفه واسترداد

الموجودات.

- تعزيز النزاهة و الشفافية و المساءلة و سيادة القانون.

- تشجيع الأفراد و مؤسسات المجتمع المدني على المشاركة الفعالة في منع

و مكافحة الفساد.¹

و لغرض ذلك نصت على مجموعة من المبادئ الواجب الالتزام بها:

- المساواة بين الدول في السيادة و السلامة الإقليمية.

- عدم التدخل في الشؤون الداخلية.

- عدم السماح بممارسة الولاية القضائية لدولة في دولة أخرى تكون صاحبة

الاختصاص الأصيل.²

ثانياً: مضمونها

تتألف الاتفاقية من ديباجة وخمسة و ثلاثون مادة، فتضمنت المادة الأولى مجموعة

من التعريفات لبيان الأغراض من هذه الاتفاقية، على غرار تعريف الدولة الطرف، الموظف

العمومي، الموظف العمومي الأجنبي، موظف مؤسسة دولية عمومية، الممتلكات، العائدات

الجرمية، التجميد، الحجز، المصادرة، و التسليم المراقب. و بعدها تناولت الاتفاقية مسائل

متعددة

1- التجريم: فالدول الأطراف ملزمة باتخاذ تدابير تشريعية و تدابير أخرى لتجريم

مجموعة من الأفعال عندما ترتكب عمداً، مع مراعاة القوانين الداخلية للدول، وهي كالتالي:

- الرشوة في الوظائف العمومية

¹ - المادة الثانية من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد
² - المادة الثالثة من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

- الرشوة في شركات القطاع العام و الشركات المساهمة و الجمعيات و المؤسسات
المعتبرة قانوناً ذات نفع عام.
- الرشوة في القطاع الخاص.
- رشوة الموظفين العموميين الأجانب و موظفي المؤسسات الدولية العمومية فيما
يتعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية، داخل الدولة الطرف.
- المتاجرة بالنفوذ.
- إساءة استغلال الوظائف العمومية.
- الإثراء غير المشروع
- غسل العائدات الاجرامية
- إخفاء العائدات الإجرامية المتحصلة من الأفعال الواردة في هذه المادة.
- إعاقة سير العدالة.
- اختلاس الممتلكات العامة و الاستيلاء عليها بغير حق.
- اختلاس ممتلكات الشركة المساهمة و الجمعيات الخاصة ذات النفع العام
والخاص.

- المشاركة أو الشروع في الجرائم الواردة في هذه الأفعال المذكورة.¹
و يلاحظ أن الاتفاقية لا تتضمن تجريماً ذاتياً لأفعال الفساد بل تعهد بذلك إلى الدول
الأطراف حيث أن المادة تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية و تدابير أخرى
لتجريم الأفعال المذكورة، و لكن ذلك لا يخل بواقع أن أفعال الفساد المنصوص عليها في
هذه الاتفاقية هي أفعال مجرمة بالفعل في كل التشريعات الوطنية، ربما مع اختلاف في
بعض تفاصيل البناء القانوني أو ضيقه أو اتساعه أو في التكييف الجرمي الذي يسبغه هذا
التشريع أو ذلك على جرائم الفساد.

ثم إن البناء القانوني لجرائم الفساد المشمولة بالاتفاقية لا يتوافر إلا بصورة العمد
و بالتالي تستبعد الاتفاقية من نطاق تطبيقها إمكان توافر جرائم الفساد بطريق الإهمال أو
التقصير أو الخطأ غير الخطأ غير العمدي على وجه العموم، و هنا يتصور أن تتباين
بعض التشريعات أحياناً من صور أخرى لتجريم الأضرار بالمال العام على سبيل المثال.

¹ - المادة الرابعة من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

و نجد أن الاتفاقية توسعت في سياسة التجريم فلم تقتصر على تجريم الفساد في القطاع الخاص، بل نصت أيضا على تجريم مظاهر عدة للفساد في القطاع الخاص.¹ و قد نصت على مجموعة من الأحكام تتمثل في:

1- مسؤولية الشخص الاعتباري: فالدول الأعضاء عليها اتخاذ كافة التدابير لتقرير المسؤولية الجنائية، المدنية، و الادارية للشخص الاعتباري لصلوحه في الجرائم الفساد المذكورة دون الاخلال بمسؤولية الشخص الطبيعي.²

2- الملاحقة و المحاكمة و الجزاءات :

- تتخذ كل دولة اللازمة لتكفل لسلطة التحقيق أو المحكمة حق الاطلاع أو الحصول على معلومات تتعلق بحسابات مصرفية من أجل كشف الحقيقة في الجرائم المشمولة في هذه الاتفاقية، و كذا ضمان حضور المتهم لإجراءات التحقيق مع كفالة حقوق الدفاع، وضرورة اتخاذ تدابير لإرساء توازن بين الحصانات و الامتيازات الممنوحة للموظفين وإمكانية إجراء تحقيق في الجرائم المذكورة .

- ضرورة اتخاذ عقوبات تتناسب مع خطورة الجرائم، مع التشديد في حالة العود، فضلا عن فرض عقوبات تبعية وتكميلية للعقوبات الأصلية، و تقرير مدة تقادم طويلة لأية جريمة مذكورة في الاتفاقية.³

3- التجميد و الحجز و المصادرة: تلزم الدول باتخاذ تدابير للتمكين من مصادرة العائدات الاجرامية المتأتية من الجرائم المشمولة في الاتفاقية، أو ممتلكات تعادل تلك العائدات، فضلا عن الممتلكات و المعدات التي استخدمت أو اعدت للاستخدام في هذه الجرائم، كما تتخذ جميع الإجراءات التدابير لتنظيم و إدارة واستخدام هذه العائدات الاجرامية.⁴ و تتخذ الدول الإجراءات المناسبة للمطالبة بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن أفعال الفساد.⁵

4- الولاية القضائية: تخضع الجرائم المنصوص عليها للولاية القضائية للدولة الطرف في الحالات التالية:

- إذا ارتكب الجرم أو أي من أفعال ركنه المادي في إقليم الدولة الطرف المعنية.

¹ - بابكر عبد الله الشيخ، تفعيل الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، الندوة العلمية حول النزاهة ومكافحة الفساد الرياض 13-15/7/1433 الموافق 3-5/6/2012 من تنظيم جامعة نايف للعلوم الأمنية السعودية. ص 18، 19 .

² - المادة الخامسة من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد .

³ - المادة السادسة من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد .

⁴ - المادة السابعة من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد .

⁵ - المادة الثامنة من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد .

- إذا ارتكب الجرم على ظهر سفينة تحمل علم الدولة الطرف أو في طائرة مسجلة بمقتضى قوانينها وقت ارتكاب الجريمة.
- ارتكب الجرم ضد مصلحة الدولة، أو أحد مواطنيها، أو أحد المقيمين فيها.
- ارتكب الجريمة أحد مواطني الدولة الطرف أو أحد المقيمين فيها إقامة عادية أو شخص عيد الجنسية يوجد مكان إقامته المعتاد في إقليمها.
- كان الفعل أحد الأفعال المجرمة في المادة الرابعة و يرتكب خارج إقليمها بهدف ارتكاب فعل مجرم داخل إقليمها.
- كان المتهم مواطناً في إقليم الدولة و لا تقوم بتسليمه، و هنا تتخذ كافة الاجراءات لإخضاعه لولايتها
- ضرورة تنسيق الجهود في اتخاذ الاجراءات المناسبة في حالة وجود تحقيقات حول نفس الفعل الاجرامي.¹

5- تدابير الوقاية و المكافحة:

- تقوم كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني بوضع وتنفيذ و ترسيخ سياسات فعالة ومنسقة للوقاية من الفساد ومكافحته، من شأنها تعزيز مشاركة المجتمع و تجسيد مبادئ سيادة القانون و حسن إدارة الشؤون و الممتلكات العمومية و النزاهة و الشفافية و المساءلة.
- تسعى كل دولة طرف إلى إرساء سبل فعالة تهدف إلى الوقاية من الفساد.
- تسعى كل دولة طرف إلى إجراء تقييم دوري للتشريعات و التدابير الادارية ذات الصلة بغية تقدير مدى كفايتها للوقاية من الفساد و مكافحته.
- تسعى كل دولة طرف إلى اعتماد و ترسيخ و تدعيم نظم تقرر الشفافية و تمنع تضارب المصالح بين الموظف من جهة و الجهة التي يعمل فيها، سواء في القطاع العام أو الخاص.
- تسعى كل دولة طرف إلى أن تطبق ضمن نطاق نظمها المؤسسية و القانونية مدونات و معايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح و المشرف و السليم للوظائف العامة.

¹ - المادة التاسعة من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

- تنظر كل دولة طرف، وفقاً لمبادئ الأساسية لقوانينها، في إرساء تدابير و نظم تيسر قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال عند علمهم به أثناء أدائهم لوظائفهم.

- تسعى كل دولة طرف بالخطوات اللازمة لإنشاء نظم تقوم على الشفافية و التنافس و علة معايير موضوعية فيما يتعلق بالمشتريات العمومية و المناقصات و ذلك لغايات منع الفساد.

- بغية منع الفساد في القطاع الخاص تتخذ الدولة الطرف ما قد يلزم من تدابير، وفقاً لقوانينها الداخلية و لوائحها المتعلقة بمسك الدفاتر و السجلات، و الكشف عن البيانات المالية و معايير المحاسبة و مراجعة الحسابات، لمنع القيام بالأفعال التالية بغرض ارتكاب أي من الأفعال المجرمة في هذه الاتفاقية:

- ✓ إنشاء حسابات خارج الدفاتر.
 - ✓ إجراء معاملات دون تدوينها في الدفاتر أو دون تبينها بصورة وافية.
 - ✓ تسجيل نفقات وهمية.
 - ✓ قيد التزامات مالية دون تبين غرضها على الوجه الصحيح.
 - ✓ استخدام مستندات زائفة.
 - ✓ الائتلاف المتعمد لمستندات المحاسبة قبل الموعد الذي يفرضه القانون.
- تتعاون الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية و الاقليمية ذات الصلة، حسب الاقتضاء و وفقاً للمبادئ الأساسية لقوانينها الداخلية، على تعزيز و تطوير التدابير المشار إليها في هذه المادة، و يجوز أن يشمل ذلك التعاون المشاركة في البرامج و المشاريع الدولية الرامية إلى الوقاية من الفساد.
- تكفل كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات، حسب الاقتضاء تتولى منع و مكافحة الفساد، بوسائل مثل:
- ✓ تنفيذ السياسات المشار إليها في المادة و الإشراف على تنفيذها عند الاقتضاء
 - ✓ زيادة المعارف المتعلقة بالوقاية من الفساد و تعميمها.

- تقوم كل دولة طرف بمنح الهيئات المشار إليها أعلاه ما يلزم من الاستقلالية، لتمكينها من أداء مهامها بصورة فعالة بمنأى عن أي تأثير، و ينبغي توفير الوسائل المادية و البشرية المتخصصة و إتاحة فرص التدريب لديهم.¹

6- مشاركة المجتمع المدني: تتخذ كل دولة التدابير المناسبة لتشجيع مؤسسات المجتمع المدني على المشاركة الفعالة في منع الفساد و مكافحته، و ينبغي تدعيم هذه المشاركة بالتدابير التالية:

✓ توعية المجتمع بمكافحة الفساد و أسبابه و جسامته و ما يمثله من خطر على مصالحه.

✓ القيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد وكذلك برامج توعية تشمل المناهج المدرسية والجامعية.

✓ تعريف بهيئات مكافحة الفساد ذات الصلة المشار إليها في هذه الاتفاقية و أن توفر لهم سبل الاتصال بتلك الهيئات ليتمكنوا من إبلاغها عن أي حوادث قد يرى أنها تشكل فعلاً مجرماً وفقاً للاتفاقية.²

7- استقلال الجهاز القضائي و أجهزة النيابة العامة: نظراً لأهمية استقلال القضاء و ما له من دور حاسم في مكافحة الفساد، تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية في قوانينها الداخلية، كل ما من شأنه ضمان و تعزيز استقلال القضاء و أعضاء النيابة العامة و تدعيم نزاهتهم بتوفير الحماية اللازمة لهم.³

8- عواقب أفعال الفساد: يجوز للدول أن تعتبر الفساد عاملاً ذا أهمية في اتخاذ إجراءات قانونية لإلغاء أو فسخ العقد أو سحب امتياز أو غير ذلك من الصكوك المماثلة أو اتخاذ أي إجراء انتصافي، مع الأخذ بالاعتبار حقوق حسني النية.⁴

10- حماية المبلغين والشهود و الخبراء والضحايا

توفر الدولة الطرف الحماية القانونية اللازمة للمبلغين و الشهود و الخبراء و الضحايا الذين يدلون بشهادة تتعلق بأفعال تجرمها هذه الاتفاقية و تشمل الحماية أقاربهم و الأشخاص وثيقي الصلة بهم من أي انتقام أو ترهيب محتمل، و من وسائل هذه الحماية:

✓ توفير الحماية لهم في محل إقامتهم.

¹ - المادة العاشرة من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

² - المادة الحادية عشر من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

³ - المادة الثانية عشر من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

⁴ - المادة الثالثة عشر من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

- ✓ عدم إفشاء المعلومات المتعلقة بهويتهم و أماكن وجودهم.
- ✓ أن يدلي الشهود و الخبراء و الضحايا بأقوالهم على نحو يكفل سلامتهم مثل الادلاء بالشهادة عبر استخدام تقنية الاتصالات.
- ✓ اتخاذ الإجراءات العقابية بحق كل من أفشى معلومات متعلقة بهوية أو بأماكن تواجد المبلغين أو الشهود أو الخبراء أو الضحايا¹.
- و يتعين مساعدة الضحايا باتخاذ ما يلي:
- ✓ يتعين على كل دولة طرف أن تضع قواعد إجرائية ملائمة توفر لضحايا الجرائم المشمولة في هذه الاتفاقية سبل الحصول على التعويض و جبر الأضرار.
- ✓ يتعين على كل دولة طرف، رهنا بقانونها الداخلي، إمكانية عرض آراء الضحايا و أخذها بعين الاعتبار في المراحل المناسبة من الاجراءات الجنائية المتخذة بحق الجناة على نحو لا يمس بحقوق الدفاع².

- 11- التعاون في مجال إنفاذ القوانين:** تتعاون الدول فيما بينها تعاوناً وثيقاً، بما يتفق و النظم القانونية والادارية الداخلية لكل منها، من أجل تعزيز فاعلية تدابير إنفاذ القوانين الرامية لمنع ومكافحة الفساد الجرائم المشمولة في الاتفاقية، و ذلك من خلال:
- تبادل المعلومات عن الوسائل و الأساليب التي تستخدم لارتكاب الجرائم المشمولة بالاتفاقية أو إخفاؤها بما في ذلك الجرائم التي ترتكب باستخدام التكنولوجيا الحديثة و الكشف المبكر عنها.
 - التعاون على إجراء التحريات بشأن هوية الأشخاص المشتبه في ضلوعهم بجرائم مشمولة بهذه الاتفاقية و أماكن وجودهم و أنشطتهم، وحركة العائدات و الممتلكات المتأتية من الجرائم.
 - تبادل الخبراء
 - التعاون على توفير المساعدة التقنية في إعداد البرامج أو عقد دورات تدريبية مشتركة، أو خاصة بدولة أو مجموعة من الدول الأطراف عند الحاجة للعاملين في مجال الوقاية ومكافحة الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، بغية تنمية قدراتهم العلمية والعملية و رفع مستوى أدائهم.
 - عقد حلقات دراسية و ندوات علمية لمكافحة الجرائم المشمولة في هذه الاتفاقية.

¹ - المادة الرابعة عشر من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

² - المادة الخامسة عشر من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

- إجراء و تبادل البحوث و الدراسات و الخبرات المتعلقة بالوقاية و مكافحة الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية.
- إنشاء قاعدة بيانات عن التشريعات الوطنية و تقنيات التحقيق و أنجح الممارسات و التجارب ذات الصلة بالوقاية من الفساد و مكافحته.¹
- كما نصت على التعاون مع السلطات لإنفاذ القانون :
- تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة لتشجيع الأشخاص الذين يشاركون أو شاركوا في جريمة مشمولة في هذه الاتفاقية على تقديم معلومات مفيدة إلى السلطات المختصة لأغراض التحقيق و الإثبات، و على توفير مساعدة فعلية محددة للسلطات المختصة يمكن أن تسهم في حرمان الجناة من عائدات الجريمة و استرداد تلك العائدات.
- تنظر كل دولة طرف في إمكانية الاعفاء من الملاحقة القضائية، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لأي شخص يقدم عوناً كبيراً في عمليات التحقيق أو الملاحقة بشأن جريمة مشمولة في هذه الاتفاقية.
- تجري حماية أولئك الأشخاص على النحو المنصوص في المادة الرابعة عشر من هذه الاتفاقية.
- عندما يكون الشخص المشار إليه في الفقرة 1 من هذه المادة ، الموجود في دولة طرف، قادراً على تقديم عون كبير إلى السلطات المختصة لدولة طرف أخرى، يجوز للدولتين المعنيتين، أن تنظر في إبرام اتفاقيات أو ترتيبات، بشأن توفير المعاملة المنصوص عليها في الفقرتين سابقاً.²
- أما بالنسبة للتعاون بين السلطات الوطنية، فتخذ كل دولة طرف وفقاً لقوانينها، ما قد يلزم من تدابير لضمان التعاون بين سلطاتها العمومية، و كذلك موظفيها العموميين من جانب، و سلطاتها المسؤولة عن التحقيق في الأفعال الإجرامية و ملاحقة مرتكبيها من جانب آخر، أن يشمل التعاون:
- المبادرة بإبلاغ سلطات التحقيق حيثما تكون هناك أسباب وجيهة للاعتقاد بأنه للاعتقاد بأنه جرى ارتكاب أي فعل من أفعال الفساد الواردة في الاتفاقية.
- تقديم المعلومات الضرورية لسلطات التحقيق.³

¹ - المادة السادسة عشر من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

² - المادة السابعة عشر من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

³ - المادة الثامنة عشر من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

- أما بالنسبة للتعاون بين السلطات الوطنية و القطاع الخاص، فنصت على:
- تتخذ كل دولة طرف ما يلزم من تدابير لضمان التعاون بين سلطات التحقيق و مؤسسات القطاع الخاص لا سيما المالية منها، فيما يتعلق بأفعال مجرمة بمقتضى الاتفاقية.
 - تنظر كل دولة في تشجيع رعاياها و غيرهم من الأشخاص الذين يوجد مكان إقامتهم المعتاد في إقليمها على إبلاغ السلطات الوطنية المعنية بالتحقيق و الملاحقة عن إبلاغ السلطات الوطنية المعنية بالتحقيق و الملاحقة عن ارتكاب فعل مجرم بمقتضى هذه الاتفاقية.¹
 - أما بالنسبة للمساعدة القانونية المتبادلة، فضرورة أن تقدم الدول الأطراف أكبر قدر من المساعدة القانونية المتبادلة في التحقيقات و الملاحقات و الإجراءات القضائية المتصلة بالجرائم المشمولة في هذه الاتفاقية، و تكون المساعدة القضائية في الأمور التالية:
 - الحصول على الأدلة أو أقوال شخص.
 - تبليغ المستندات القضائية.
 - تنفيذ عمليات التفتيش و الحجز و التجميد.
 - فحص الأشياء و معاينة المواقع.
 - تقديم المعلومات و المواد و الأدلة و تقييمات الخبراء.
 - تقديم أصول المستندات و السجلات ذات الصلة، بما فيها السجلات الحكومية أو المصرفية أو سجلات الشركات أو المنشآت التجارية، أو نسخ مصدقة عنها.
 - تحديد العائدات الإجرامية أو الممتلكات أو أشياء أخرى أو اقتفاء أثرها لأغراض إثباتية.
 - تيسير مثلث الأشخاص طوعية في الدولة الطرف الطالبة.
 - أي نوع آخر من المساعدة لا يتعارض مع القانون الداخلي للدولة الطرف متلقية الطلب.
 - الكشف عن عائدات الجريمة و تجميدها و اقتفاء أثرها.
 - استرداد الممتلكات وفقا للمادة السابعة والعشرين من هذه الاتفاقية.²

¹ - المادة التاسعة عشر من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

² - عن المادة العشرين من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

أما بالنسبة للتعاون لأغراض المصادرة، فعلى الدولة الطرف التي تتلقى طلباً من دولة طرف أخرى لها ولاية قضائية على جريمة مشمولة بالاتفاقية من أجل مصادرة ما يوجد في إقليمها من عائدات إجرامية أو ممتلكات أو معدات أو أدوات أخرى بإحالتة على السلطات المختصة لاتخاذ الاجراءات المناسبة، و لابد للدول أن تقدم للأمين العام نسخ عن قوانينها الخاصة بالمصادرة.¹

و لصالح سير العدالة، تنتظر الدول في إمكانية نقل إجراءات الملاحقة، خصوصاً عندما يتعلق الأمر بعدة ولايات قضائية.²

أما عن تسليم المجرمين، فتعتبر الجرائم المشمولة في هذه الاتفاقية مدرجة في عداد الجرائم الخاضعة للتسليم في أي معاهدة لتسليم المجرمين قائمة بين الدول الأطراف، و تتعهد الدول الأطراف بإدراج تلك الجرائم في عداد الجرائم الخاضعة للتسليم في كل معاهدة تسليم تبرم فيما بينها، و لا يجوز للدول اعتبار الجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية من الجرائم السياسية إذا ما اتخذت هذه الاتفاقية أساساً للتسليم. و قد تضمن المادة أحكام عديدة فيما يتعلق بشروط التسليم و أساسه و جميع الإجراءات المتعلقة به.

و يجوز للدول الأطراف أن تنتظر في إبرام اتفاقيات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف بشأن نقل الأشخاص الذين يحكم عليهم بعقوبة الحبس أو بأشكال أخرى من الحرمان من الحرية، لارتكابهم أفعالاً مجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية، إلى إقليمها لكي يكمل أولئك الأشخاص مدة عقوبتهم هناك.

كما تنتظر الدول الأطراف في إجراء اتفاقيات ترتيبات مشتركة، فيما يتعلق بالأمور التي هي موضع تحقيقات أو ملاحقات أو إجراءات قضائية في دولة واحدة، مع كفالة مبدأ السيادة للدول.³

12- أساليب التحري الخاصة: من أجل مكافحة الفساد بصورة فعالة، لابد من اتخاذ ما يلزم من تدابير لتمكين سلطاتها من استخدام أساليب تحري خاصة كالتسليم المراقب، الترصد الإلكتروني و غيره من الترصد و العمليات السرية، استخداماً مناسباً داخل إقليمها، و كذلك لقبول المحاكم ما يستمد من تلك الأساليب من أدلة.⁴

¹ - عن المادة الواحد و العشرين من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

² - المادة الثانية والعشرين من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

³ - المادة 23، 24، 25 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

⁴ - لمادة 26 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

13- استرداد الممتلكات: اعتبرت الاتفاقية استرداد الممتلكات مبدأ أساسياً في هذه الاتفاقية، و على الدول الأطراف أن تمد بعضها البعض بأكبر قدر من العون والمساعدة في هذا المجال.¹

14- منع وكشف إحالة العائدات الإجرامية: تتخذ كل دولة طرف، ما قد يلزم من التدابير، لإلزام عملاء المؤسسات المالية الواقعة ضمن ولايتها القضائية بأن تحقق من هوية العملاء و أن تتخذ خطوات معقولة لتحديد هوية المالكين المنتفعين بالأموال المودعة في حسابات عالية القيمة، و بأن تجري فحصاً دقيقاً للحسابات التي تكون لها علاقة بأشخاص ذوي وظائف عمومية و أفراد أسرهم بغرض الكشف عن المعاملات المشبوهة.

كما تضمنت عن ضرورة اتخاذ إجراءات خاصة بمكافحة غسيل الأموال ، وهذا استرشادا بالمبادرات ذات الصلة التي اتخذتها المنظمات الاقليمية و الدولية.² و يمكن لأي دولة طرف في الاتفاقية، دون أن يقدم لها طلب مسبق، تقديم معلومات عن العائدات الإجرامية في حالة إذا ما رأت أن إفشاء مثل هذه معلومات قد يساعد إحدى الدول الأطراف على استدلال أو إجراء تحقيقات أو ملاحقة أو إجراءات قضائية أو قد يؤدي بهذه الدولة إلى تقديم طلب.

كما تعتمد كل دولة طرف، ما قد يلزم من تدابير تشريعية و تدابير أخرى لتمكين سلطاتها المختصة، عندما تتخذ إجراء ما بناء على دولة طرف بإرجاع الممتلكات المصادرة دون الإضرار بالطرف الثالث حسن النية.³

15 - التدريب و المساعدة التقنية : تقوم كل دولة طرف، باستحداث أو تطوير أو تحسين برامج تدريب خاصة لموظفيها المسؤولين عن منع ومكافحة الفساد. كما تنتظر الدول الأطراف على مساعدة بعضها على إجراء تقييمات وبحوث حول الفساد وأسبابه و آثاره وتكاليفه من أجل وضع استراتيجيات وخطط عمل لمكافحة الفساد.⁴

16- جمع المعلومات المتعلقة بالفساد و تبادلها و تحليلها: تنتظر كل دولة طرف في القيام بتحليل اتجاهات الفساد السائدة داخل إقليمها، وكذلك الظروف التي ترتكب فيها جرائم الفساد، و كذلك في تطوير الإحصاءات و الخبرة التحليلية و المعلومات فيما بينها و من خلال المنظمات الدولية و الإقليمية بغية إيجاد معايير و منهجيات مشتركة قدر

¹ - المادة 27 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

² - المادة 28 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

³ - المادة 29،30 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

⁴ - المادة 31 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

الإمكان لمنع ومكافحة الفساد ، فضلاً عن رصد سياسات و تدابير فعلية لمكافحة الفساد و في إجراء تقييمات لفاعلية تلك السياسات و التدابير وكفاءتها.¹

17- آلية المتابعة: ينشأ بمقتضى هذه الاتفاقية مؤتمر للدول الأطراف من أجل

تحسين قدرة الدول الأطراف و تعاونها على تحقيق الأهداف المبينة في الاتفاقية و من أجل تشجيعها و استعراضها، ويتولى الأمين العام لجامعة الدول العربية الدعوة إلى لعقد مؤتمر الدول الأطراف في موعد أقصاه سنة بعد نفاذ الاتفاقية، و بعد ذلك تعقد اجتماعات منظمة وفقاً للنظام الداخلي الذي يعتمد في المؤتمر، و هكذا يعتبر هذا المؤتمر بمثابة آلية لمتابعة تنفيذ الاتفاقية و تقديم التوصيات اللازمة من أجل منع الفساد و مكافحته.²

و تتولى الأمانة العامة لجامعة الدول العربية توفير الخدمات المناسبة لمؤتمر الدول الأطراف، و تقوم بمساعدة مؤتمر الدول الأطراف على الاضطلاع على الأنشطة المتعلقة بالاتفاقية و اتخاذ الترتيبات لعقد دورات مؤتمر الدول الأطراف و توفير الخدمات اللازمة لها، و ضمان التنسيق الضروري مع أمانات المنظمات الدولية و الإقليمية ذات الصلة.³

18- الأحكام الختامية: تتناول مسائل مختلفة حول وضع الاجراءات المناسبة

لوضع الاتفاقية موضع التنفيذ، إضافة إلى المسائل المتعلقة بالتصديق و الانضمام، على أن تبدأ في السريان بعد مضي ثلاثين يوماً من تاريخ إيداع أوراق التصديق لسبع دول، و فتحت الاتفاقية إمكانية تعديل مستقبلاً بشروط معينة ، كما أجازت الانسحاب منها.⁴

ما يمكن قوله هو أن الاتفاقية جاءت متماشية مع اهتمامات و مشاغل الدول العربية و تحقق الغرض من مكافحة جرائم الفساد، و الدول العربية مدعوة لإجراء مواءمة مع تشريعاتها لكي تبدو أكثر اتساقاً، وهي مرتبطة بعاملين: سياسي، حيث يصعب إنكار الأهمية التي تمثلها مكافحة الفساد في إطار خطاب الإصلاح الذي يسود المنطقة العربية، و في ارتباط ذلك بقيم النزاهة و الشفافية و والمساءلة.

قانوني ، حيث أن انضمام الدول العربية للاتفاقية و التصديق عليها يعني أن هذه الدول سوف تصبح من الناحية القانونية ملزمة بأحكامها، لأن التصديق على الاتفاقية يجعلها جزء لا يتجزأ من النظام القانوني الوطني.⁵

1 - المادة 32 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد .

2 - المادة 33 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد .

3 - عن المادة 34 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد .

4 - عن المادة 35 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد .

5 - بابكر عبد الله الشيخ، تفعيل الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، الندوة العلمية حول النزاهة و مكافحة الفساد الرياض 13- 15 / 7 / 1433 الموافق 3- 5 / 6 / 2012 من تنظيم جامعة نايف للعلوم الأمنية السعودية. ص 51

و عليه، و من خلال استعراض مختلف الاتفاقيات الإقليمية لمكافحة الفساد، تظهر رغبة الدول في منع الفساد و العمل على استئصاله، إدراكاً منها بحجم مخاطره و آثاره السلبية في مختلف المجالات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية، هذا من جهة و من جهة أخرى، تعد هذه الاتفاقيات من أهم نتائج التعاون الإقليمي في مجال العمل على محاربة الفساد، كما أنها تضيف الصفة الرسمية على الدول لتبني مبادئ مكافحة و إدراجها بين تشريعاتها الوطنية، و تؤكد على أهمية وجود أجهزة محايدة داخل الدول في مجال التحقيقات و المتابعة القانونية و القضائية لكشف الفساد، و تساعد الحكومات على سن قوانين تفرض عقوبات رادعة و مؤثرة للقضاء على كافة أنماط الفساد.¹ فضلاً عن مختلف التدابير الوقائية للعمل على إضفاء النزاهة و الشفافية في مختلف القطاعات.

المطلب الثاني: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تعد الاتفاقيات و المعاهدات من أهم الأدوات التي تلجأ إليها الدول ذات السيادة لتنظيم مصلحة مشتركة أو أكثر من المصالح التي تهم المجتمع الدولي، و تتولى هيئة الأمم المتحدة - باعتبارها تمثل قمة التنظيم الدولي المعاصر - مسألة إعداد الاتفاقيات الدولية العامة التي تتعلق بتنظيم المصالح المشتركة للمجتمع الدولي، ثم تقوم بعرض تلك الاتفاقيات و المعاهدات على الدول الأعضاء للانضمام إليها و التوقيع و التصديق عليها، و بما أن منع الفساد و مكافحته يمثل مصلحة حيوية و ملحة للمجتمع ، قامت هيئة الأمم بإعداد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.²

و تكون دراسة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من خلال التطرق إلى الخطوات التي سبقتها من أجل إعدادها، التعرف على أهدافها و مدى أهميتها ، التطرق لأهم ما جاءت به من أحكام ، ثم قراءة تحليلية لجل ما جاءت به بذكر الإيجابيات والسلبيات والنقاط التي أغفلتها.

الفرع الأول: مراحل إعدادها، أهميتها و أهدافها.

يتناول مختلف المراحل التي سبقتها من أجل إخراجها للنور، ثم الطرق إلى مدى أهمية الاتفاقية و أهدافها.

¹ - وليد أبراهيم الدسوقي، المرجع السابق، ص 62 .
² - نفس المرجع، ص 106 .

أولاً: مراحل إعدادها

لم تأتي اتفاقية الأمم المتحدة من فراغ، بل كانت وليدة تنامي القلق المتزايد بظاهرة الفساد و نتيجة الجهود المتواصلة التي قامت بها الأمم المتحدة عبر وكالاتها المتعددة للوصول إلى إطار جامع يمكن من خلاله مكافحة الفساد بصورة فعالة.

وقد سبق الاتفاقية عدد من الوثائق التي صدرت من الأمم المتحدة أهمها قرار الجمعية العامة الذي اعتمد المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين (القرار 59/51 المؤرخ في 12 ديسمبر 1996) و القرار الذي اعتمد إعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية (القرار 51/191 المؤرخ في 12 ديسمبر 1996) والقرار الذي اعتمد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (القرار 56/186 المؤرخ في 21 ديسمبر و القرار 57/244 المؤرخ في ديسمبر 2002).

إلا أنه في 4 ديسمبر 2000 قررت الجمعية العامة إعداد اتفاقية دولية لمكافحة الفساد تكون مستقلة عن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية بحيث يتم التفاوض حولها و وضعها في فيينا النمسا عبر لجنة مخصصة لذلك (قرار رقم 51/61 المؤرخ في 4 ديسمبر 2000) . و بناء على ما تقدم طلبت الجمعية العامة من الأمين العام إعداد تقرير يحلل فيه كافة الصكوك و التوصيات و الوثائق الدولية ذات الصلة، على أن تستعرض لجنة منع الجريمة و العدالة الجنائية في دورتها العاشرة (فيينا 8-17 ماي 2001)، و تقوم بتقديم التوصيات و التوجيهات اللازمة التي سيتم بعدها إطلاق عملية إعداد الاتفاقية، و قد تم رفع مشروع التقرير إلى اجتماع بين الدورات لتمكين الدول الأعضاء من إبداء ملاحظاتها تمهيداً لطرحه أمام لجنة منع الجريمة و العدالة الجنائية التي أصدرت تقريرها النهائي في 17 ديسمبر 2001 ، و تضمن التقرير توصية بشأن دعوة فريق خبراء حكومي دولي مفتوح العضوية لوضع مشروع إطار مرجعي للتفاوض بشأن الاتفاقية المزمع إعدادها.¹

و قد قام الأمين العام بدعوة فريق مؤلف من خبراء حكوميين لإنجاز المهمة و في 24 يوليو 2001، اعتمد المجلس الاقتصادي والاجتماعي بناءً على توصية لجنة منع الجريمة و العدالة قراراً طلب فيه الفريق أن ينتظر أيضاً في عدد من المسائل كالتركيز على

¹ - أحمد بن عبد الله بن سعود الفارس، تجريم الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة ، رسالة ماجستير، قسم العدالة الجنائية جامعة نايف للعلوم الأمنية السعودية، 2008، ص 19 .

تدعيم التعاون الدولي على منع و مكافحة تحويل الأموال ذات المصدر غير المشروع واستحداث التدابير اللازمة لذلك (القرار 19/2001 المؤرخ في 24 يوليو 2001).

اجتمع الفريق في فيينا 30 يوليو و 3 أوت 2001 ثم رفع تقرير إلى لجنة منع الجريمة و العدالة الجنائية التي أقرته في دورتها العاشرة المستأنفة ثم إلى المجلس الاقتصادي و الاجتماعي الذي أقره و أحاله إلى الجمعية العامة المنعقدة في دورتها 56 و قد تضمن التقرير إطاراً مرجعياً للتفاوض بشأن الاتفاقية و أوصى باعتماد مشروع قرار لتبنيه. و في 21 يناير 2002 اعتمدت الجمعية العامة مشروع القرار الصادر عن الفريق، و قررت إطلاق أعمال اللجنة المتخصصة للتفاوض بشأن الاتفاقية فطلبت إليها أن تعتمد في وضع مشروع الاتفاقية مشروعاً شاملاً و أن تنظر في مسائل متعددة منها التعريف و النطاق و حماية السيادة و تدابير المنع والتجريم و الجزاءات و المصادر و الحجز و الولاية القضائية و المسؤولية الهيئات الاعتبارية و حماية الشهود و الضحايا و تشجيع التعاون الدولي و تعزيز و منع مكافحة إحالة الأموال غير المشروعة و إرجاعها و المساعدة التقنية و جمع المعلومات وتبادلها و تحليلها و آليات رصد التنفيذ (قرار الجمعية رقم 56/260 المؤرخ في 21 يناير 2002).

و كانت اللجنة المتخصصة قد عقدت اجتماعاً تحضيرياً غير رسمي في بيونس آيرس الأرجنتين بين 4 و 7 ديسمبر 2002 و تبادلت فيه الدول الأعضاء مقترحاتها و ملاحظاتها حول مضمون الاتفاقية المزمع إعدادها قبل التوجه إلى فيينا النمسا و الخوض في عملية تفاوضية استغرقت سبع دورات و امتدت بين 21 يناير 2002 و 1 أكتوبر 2003، حضر جلسات اللجنة و شارك فيها ممثلون من عن الدول الأعضاء و تراوح بين 97 و 128 إضافة إلى حضور و مشاركة مراقبين عن وحدات الأمانة العامة للأمم المتحدة و هيئات الأمم المتحدة و معاهد أبحاث ووكالات متخصصة و منظمات أخرى و معاهد شبكة برنامج الأمم المتحدة لمنع الجريمة و العدالة الجنائية و منظمات حكومية و منظمات غير حكومية. انتهت اللجنة من صياغة الاتفاقية في أكتوبر و رفعت تقريراً عن أعمالها إلى الجمعية موصية اعتماد نص الاتفاقية. و في 31 أكتوبر 2003، اعتمدت الجمعية العامة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد و فتحت باب التوقيع عليها في مؤتمر التوقيع السياسي

الرفيع المستوى في ميريدا المكسيك بين 9 و 11 ديسمبر 2003 تم في مقر الأمم المتحدة بنيويورك حتى 9 ديسمبر 2005 و دخلت حيز النفاذ في 14 ديسمبر 2005.¹

ثانياً: أهمية الاتفاقية و أهدافها

تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وثيقة دولية ذات أهمية بالغة، ذلك نظراً لما تتصف به كونها:

اتفاقية عالمية النطاق اشترك في أعمالها التمهيدية و في المفاوضات التي سبقت إقرارها أكثر من مائة و عشرين دولة بالإضافة إلى العديد من ممثلي المنظمات الدولية الحكومية و الأهلية، و هي بذلك تعتبر استكمالاً و تتويجاً لسلسلة من الاتفاقات الإقليمية في مجال مكافحة الفساد مثلما تجسد إرادة سياسية دولية و مطلباً للمجتمع الأهلي العالمي.² جاءت الاتفاقية لتكمل سلسلة من القرارات و الاتفاقيات الدولية التي سبقتها و تشجع الجهود الوطنية و الدولية في مجال مكافحة الفساد وهي لا تنفرد من حيث شموليتها و تكامل أحكامها فإنها الاتفاقية العالمية الوحيدة التي تناولت ظاهرة الفساد و تسعى لتشجيع الدول الأطراف على إيجاد الأطر الفعالة لمكافحة الفساد.³

تمثل استراتيجية شاملة لمكافحة الفساد تعتمد على اتخاذ مجموعة من التدابير التشريعية و غير التشريعية، و تنشئ لنفسها آلية لمراقبة التنفيذ من خلال مؤتمر الدول الأطراف و تستهدف تحقيق التعاون القضائي بين الدول الأطراف على كافة أصعدة مكافحة الفساد.⁴

كما أنها تمثل تطوراً هاماً في تاريخ الإنسانية ذلك أنه للمرة الأولى يتم التوصل إلى توافق للمجتمع الدولي حول عدد من المفاهيم التي تحكم العمل القانوني في مجال الممارسات التي اصطلح على اعتبارها فساداً. تجسد الرؤية الاستراتيجية الدولية لماهية التدابير و الإجراءات الواجب اتخاذها لمكافحة الفساد، فضلاً عن ماهية أفعال الفساد الواجب على أعضاء المجتمع الدولي تجريمها و الملاحقة والمساءلة عليها.⁵

1 - أحمد بن عبد الله بن سعود الفارس، المرجع السابق، ص 20 و 21.
2 - سليمان عبد المنعم، ظاهرة الفساد، مدى مواءمة التشريعات العربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 16.
3 - أحمد بن عبد الله بن سعود الفارس، المرجع السابق، ص 13.
4 - سليمان عبد المنعم، ظاهرة الفساد، المرجع السابق، ص 16.
5 - أحمد بن عبد الله بن سعود الفارس، المرجع السابق، ص 24.

و قد جاء على لسان الأمين العام للأمم المتحدة كوفي عنان في معرض حديثه عن تبني الجمعية عام 2003 اتفاقية الأمم لمكافحة الفساد: "تقدم الاتفاقية مجموعة شاملة من المعايير و التدابير و القوانين التي يمكن لكافة الدول تطبيقها من أجل تعزيز أنظمتها القانونية و التنظيمية لمكافحة الفساد، وهي تدعو إلى تدابير وقائية، و تجريم أشكال الفساد الأكثر شيوعاً في القطاعين العام و الخاص كما أنها تحقق إنجازاً رئيسياً منقطع النظير من خلال مطالبة الدول الأطراف بإعادة الموجودات التي يتم الحصول فيها من خلال أفعال فساد للدولة التي سرقت منها".¹

فمن المؤكد أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أضافت لبنة جديدة في بناء العمل في مجال مكافحة الفساد و تطوير منظومة النزاهة و الحكامة الجيدة في القطاعين العام و الخاص لدى الدول وفق أفضل المعايير و الممارسات الجيدة في هذا المجال، وتعزيز التعاون في الحكومات و القطاع الخاص و منظمة المجتمع المدني و الشركاء الإقليميين و الدوليين.²

و تتمثل أهداف الاتفاقية في ترويج و تدعيم التدابير الرامية إلى منع و مكافحة الفساد بصورة أكفأ و أنجع، ترويج و تيسير ودعم التعاون الدولي و المساعدة التقنية في مجال منع و مكافحة الفساد، بما في ذلك مجال استرداد الموجودات، تعزيز النزاهة و المساءلة و الإدارة السليمة للشؤون العمومية و الممتلكات العمومية.³

الفرع الثاني: مضمون الاتفاقية

تتألف الاتفاقية من ديباجة و إحدى و سبعون مادة قانونية موزعة على ثمانية فصول رئيسية،⁴ تتضمن أحكام عامة، تدابير وقائية، التجريم والنفاذ، التعاون الدولي، آلية المتابعة، و في الأخير أحكام ختامية.

1- أحكام عامة: تتمثل في بيان أغراض الاتفاقية، و بيان المصطلحات المستعملة، تم نطاق التطبيق، و مسائل متعلقة بسيادة الدول.

تطرقت الاتفاقية إلى مجموعة من التعريفات، أهمها تعريف بالموظف العمومي فهو كل شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً لدى دولة طرفين سواء كان

¹ - جليان ديل، المرجع السابق، ص 15 .
² - عبد القادر الشنتوف، الفساد المالي و طرق مكافحته بين التدابير الوطنية و الجهود الدولية، الاقتصاد الخفي و الجرائم المالية و دورها في إعاقة التنمية أوجه الوقاية و المكافحة ، سلسلة ندوات محكمة الاستئناف بالرباط، العدد الرابع، 2012 ، ص 97
³ - المادة الأولى من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .
⁴ - وليد ابراهيم الدسوقي، المرجع السابق، ص 112 .

معيناً أو منتخباً، دائماً أو مؤقتاً، أو أي شخص يعتبر موظف بحسب القانون الداخلي للدول الأطراف. و أضافت تعريف للموظف الأجنبي و هو كل شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً لدى بلد أجنبي، سواء كان معيناً أو منتخباً، و أي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي، بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية ، كما أضافت معنى موظف مؤسسة دولية عمومية بأنه مستخدم مدني دولي أو أي شخص تآذن له مؤسسة من هذا القبيل بأن يتصرف نيابة عنها.¹

أما عن نطاق التطبيق، فيتسم هذا الأخير بالشمول، حيث تسري الأحكام الواردة بها على كافة مراحل و مستويات مكافحة الفساد سواء كان ذلك قبل وقوعها (السياسات الوقائية) أو بعد وقوعها (من خلال التحري و الملاحقة) ، أو تتبع العائدات المتحصلة عن الفساد، بغض النظر عن كون تلك الجرائم قد ترتب عليها ضرراً بأمالك الدولة أم لا و هو ما أفصحت عنه المادة الثالثة من الاتفاقية،² مع مراعاة الدول في ذلك مبدأياً المساواة في السيادة و سلامة الأراضي، و مع مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى.³

2- التدابير الوقائية: من أهم المعالم في مكافحة الفساد وضع سياسات وقائية شاملة و التي من خلالها يتم تعزيز الحكم الراشد و المساءلة و الشفافية، و تعترف معاهدة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بأهمية منع الفساد و تكريس فصلها الأول الموضوعي لهذه المسألة (الفصل الثاني المواد 5 إلى 14)، مع التدابير الموجهة إلى كل من القطاعين العام والخاص .

و تشمل الخطوات الوقائية على إنشاء هيئات مستقلة لمكافحة الفساد للإشراف على تنسيق و تنفيذ سياسات مكافحة الفساد ونشر المعرفة حول منع الفساد المادة 6 و وضع مدونات لقواعد سلوك الموظفين العموميين المادة 7، و تعزيز الشفافية في تمويل الحملات الانتخابية و الأحزاب السياسية المادة 8 ف 3.

ضرورة سعي الدول إخضاع إجراءات التوظيف و الترقية للمعايير الموضوعية، مثل الجدارة و الإنصاف و الأهلية ، و بالتالي ضمان أن الخدمات العامة محكومة بمبادئ الكفاءة و الشفافية المادة 7 ف 1 .

¹ - المادة الثانية من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .

² - أبو سويلم أحمد محمود نهار، مكافحة الفساد، الطبعة الأولى، دار الفكر الأردن، 2010 ، ص 52 .

³ - المادة الرابعة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .

كما تدعو المعاهدة الدول الأطراف لتعزيز الشفافية والمساءلة في مسائل الإدارة العامة المادة 10 و وضع متطلبات وشروط وقائية معينة و لاسيما في المجالات الحرجة للقطاع العام، مثل السلطة القضائية المادة 11، و المشتريات العامة، و إدارة الأموال العمومية المادة 9.

و تطلب المعاهدة من الدول الأطراف إلى تعزيز مشاركة المنظمات غير الحكومية و المنظمات المجتمعية بشكل فاعل، فضلا عن غيرها من عناصر المجتمع المدني، و القيام بحملات إعلامية و برامج التعليم لغرض رفع مستوى الوعي العام حول مخاطر الفساد بأفضل الأساليب ملائمة لمحاربه المادة 13.

و تقر المعاهدة بأن القطاع الخاص و مجتمع رجال الأعمال يضطلعان بدور حاسم في اتخاذ الإجراءات لمكافحة الفساد وتشجيع اعتماد تدابير ترمي إلى العمل على وضع معايير و إجراءات لضمان النزاهة، ضمن القطاع الخاص، بما في ذلك مدونات قواعد السلوك، و الشفافية، و منع تضارب المصالح ، و التدقيق الداخلي للحسابات، و حفظ الدفاتر و السجلات، و عدم السماح باقتطاع نفقات ضريبة تشكل رشاوى المادة 12.¹

كما تنص الاتفاقية على مجموعة تدابير لمنع غسل الأموال، فعلى كل دول إنشاء نظام داخلي للرقابة و الإشراف على المصارف و المؤسسات المالية من أجل ردع وكشف جميع أشكال غسل الأموال، النظر في اتخاذ تدابير قابلة للتطبيق لكشف و رصد حركة النقود و الصكوك، النظر في تنفيذ تدابير مناسبة و قابلة للإلزام المؤسسات المالية تضمين معلومات دقيقة عن مصادر استثمارات الإحالة الإلكترونية للأموال و الاحتفاظ بتلك المعلومات طوال سلسلة عمليات الدفع، إلى جانب فرض فحص دقيق على إحالات الأموال التي لا تحتوي على معلومات كاملة المصدر. إلى جانب سعي الدول الأطراف إلى تنمية و تعزيز التعاون العالمي و الإقليمي بين السلطات القضائية و أجهزة إنفاذ القانون و أجهزة الرقابة من أجل مكافحة غسل الأموال المادة 14 .

3- التجريم والإنفاذ :

لقد أفردت الاتفاقية الفصل الثالث منها للتجريم و إنفاذ القانون جرمت من خلالها عدداً من الأفعال التي اعتبرتها جرائم فساد تستحق إيقاع العقوبات الصارمة بحق مرتكبيها،

¹ - عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، المرجع السابق، ص 96 و 97.

كما جرمت الفساد في القطاعين العام والخاص و المنظمات الدولية. و من أهم ما اتسم به الإطار التشريعي للتجريم والعقاب الذي اشتملت عليه الاتفاقية هو:

- تجريم شتى أفعال و صور الفساد بحيث لا يقتصر على أفعال الفساد التي تقع من الموظفين العموميين في إطار الإدارة الحكومية أو القطاع العام بل يشمل أيضاً أفعال الفساد التي ترتكب في إطار نشاط القطاع الخاص، حيث جرمت الاتفاقية اثنا عشر (12) فعلاً و اعتبرتتها من جرائم الفساد التي تستحق إيقاع العقوبات الصارمة حيال مرتكبيها و هي¹:

رشوة الموظفين العموميين الوطنيين (م 15 من الاتفاقية)، رشوة الموظفين العموميين الأجانب، و موظفي المؤسسات الدولية العمومية (م 16 من الاتفاقية)، اختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها بشكل آخر من قبل موظف عمومي (م 17 من الاتفاقية)، المتاجرة بالنفوذ (م 18 من الاتفاقية)، إساءة استغلال الوظائف (م 19 من الاتفاقية)، الإثراء غير المشروع (م 20 من الاتفاقية)، الرشوة في القطاع الخاص (م 21 من الاتفاقية)، اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص (م 22 من الاتفاقية)، غسل العائدات الإجرامية (م 23 من الاتفاقية)، الإخفاء (م 24 من الاتفاقية)، إعاقة سير العدالة (م 25 من الاتفاقية)، و المشاركة و الشرع في ارتكاب أي من الجرائم المذكورة آنفاً (م 27 من الاتفاقية).

و قد استوتحت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من رغبة الدول الأعضاء لضمان فعالية انفاذ القانون فيما يتعلق بالجرائم التي حددتها الاتفاقية، و من ثم، فإنها تشمل الأحكام المتعلقة بإقرار الولاية القضائية على الجرائم التي تقع ضمن نطاق التطبيق الخاص بها المادة 42 ، مسؤولية الأشخاص الاعتباريين المادة 26، و الملاحقة و لمقاضاة و فرض العقوبة في القضايا المتعلقة بالفساد المادة 30، و النظام الأساسي لمدة تقادم الجرائم التي تشملها الاتفاقية المادة 29، و تجميد و حجز و مصادرة عائدات الجرائم المتأتية من أفعال مجرمة وفقاً لأحكام المعاهدة المادة 31 ، و حماية الشهود و الخبراء و الضحايا المادة 32 ، فضلاً عن الأشخاص المخبرين المادة 33، و إنشاء سلطات مختصة في مكافحة الفساد من خلال انفاذ القانون المادة 36 ، بالتعاون بين السلطات الوطنية و كيانات القطاع

¹ - أبو سليمان أحمد محمود نهار، المرجع السابق، ص 57 .

الخاص، وخصوصاً المؤسسات المالية المادة 39، و الحد من السرية المصرفية المادة 40.

1

4- التعاون الدولي:

يفرض الطابع عبر الوطني لجرائم الفساد ألا تقتصر مكافحته و ملاحقة مرتكبيه على الصعيد الوطني الداخلي فقط، بل ينبغي أن يتم ذلك على الصعيد الدولي أيضاً، ومن ثم تبرز أهمية الملاحقة القضائية لجرائم الفساد وفقاً لاستراتيجية تعاون قانوني و قضائي بين الدول و قد عنيت اتفاقية مكافحة الفساد بتشجيع التعاون القضائي الدولي في مجال مكافحة الفساد و استرداد عوائده ضمن مجالات متعددة.² لهذا تتضمن الاتفاقية أحكاماً كثيرة حول التعاون الدولي الذي يغطي جميع أشكاله، و بالذات تسليم المجرمين المادة 44، و المساعدة القانونية المتبادلة المادة 47، و نقل الأشخاص المحكوم عليهم المادة 45، و نقل الاجراءات الجنائية المادة 47، و التعاون في مجال إنفاذ القانون المادة 48، و التحقيقات المشتركة المادة 49، و التعاون لاستخدام أساليب التحري الخاصة المادة 50.

و تستند هذه الأحكام عموماً هذه على سابقة معاهدة باليرمو لمكافحة الجريمة المنظمة بين البلدان، و المضي إلى أبعد من ذلك في بعض الأحيان، و توفير إطار قانوني شامل أكثر للمستندات الإقليمية القائمة.

و عليه، فإن من الأهمية بمكان أن تقوم الدول التي لم تفعل ذلك بعد باعتبار أحكام الاتفاقية بمثابة الأساس القانوني للتعاون أو بدلاً من ذلك، توسيع نطاق شبكة المعاهدات و اعتماد التشريعات ذات الصلة التي من شأنها أن تجعل من الممكن التعاون الفعال مع الدول الأخرى في التحري و قمع الفساد.

و في هذا الصدد، من المهم أن تنشئ الدول على النحو الصحيح و تمول السلطات المركزية المختصة لطلبات المساعدة القانونية المشتركة، فضلاً عن تمكين الاتصال المباشر بين هذه السلطات (المادة 47 / 13).

من ناحية أخرى تشدد المعاهدة على آليات فعالة لمنع غسل العائدات المتأتية من الممارسات الفاسدة المادة 14 و على استعادة الأصول المنهوبة من خلال الممارسات الفاسدة، و إذا كانت هناك خيارات قليلة للإنفاق من الكسب غير المشروع الناجم من الفساد

¹ - عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، المرجع السابق، ص 98 و 99.

² - عصام عبد الفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة مصر، 2011، ص 318.

في القطاع الرسمي، أو تحويلها إلى ولايات قضائية أخرى ، فإن، الحافز لارتكاب الممارسات الفاسدة هو في حد ذاته يقوض.

و تتيح المعاهدة فرصة فريدة من نوعها للرد بفعالية على الفساد،و بذلك، تعزز آفاق التنمية الشخصية و المجتمعية في كثير من الدول حيث لم يكن ذلك ممكنا في السياق الراهن.¹

ونجد أن الاتفاقية قدمت شرطاً حول الإطار العالمي الأول من نوعه لاسترداد الموجودات، حيث يحدد هذا النص على أن: "استرداد الموجودات بمقتضى هذا الفصل هو مبدأ أساسي في هذه الاتفاقية و على كل الدول الأطراف أن تقدم لبعضها البعض أكبر قدر من العون و المساعدة في هذا الصدد"²، فالأحكام الواردة في الفصل الخامس حول استرداد الموجودات هي أحكام مبتكرة، و هي ناتجة عن مفاوضات شاقة و مستفيضة لمجموعة الأحكام، تهيئ بالدول مطالبة الهيئات المالية المحلية أن تتبنى تدابير صارمة حول العملاء. و الهدف من ذلك هو تشجيع الدول على ضمان القانون المحلي يسمح للمحاكم بأمر أولئك الذين ارتكبوا جرائم بموجب الاتفاقية أن يدفعوا تعويضاً عن الخسائر للدول المتضررة من تلك الجرائم و تشمل التدابير الأخرى من تجميد أو مصادرة للممتلكات في الدولة المطلوب منها بمجرد إصدار السلطات المختصة في الدولة الطالبة لأوامر بهذا الصدد.³

5- آلية المتابعة: من أجل تحسين قدرة الدول الأطراف في الاتفاقية و تعاونها على تحقيق الأهداف تم إنشاء مؤتمر للدول الأطراف في الاتفاقية الذي يعمل على تيسير الأنشطة التي تقوم بها الدول الأطراف، تيسير تبادل المعلومات عن أنماط و اتجاهات الفساد و عن الممارسات الناجحة في منعه ومكافحته و في إرجاع العائدات الإجرائية بوسائل منها نشر المعلومات ذات الصلة، التعاون مع المنظمات و الآليات الدولية و الإقليمية و المنظمات غير الحكومية ذات الصلة و استخدام المعلومات التي تعدها هذه الأخيرة من أجل مكافحة الفساد و منعه، استعراض تنفيذ الاتفاقية وتقديم توصيات لتحسين هذه الاتفاقية، عرض احتياجات الدول الأطراف من المساعدة التقنية.⁴ فالدول الأطراف، يتوجب عليها

¹ - عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، المرجع السابق، ص 100.

² - المادة 51 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

³ - جليان ديل ، المرجع السابق، ص 19

⁴ - المادة 63 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

توفير معلومات حول التدابير التي اتخذها لتنفيذ الاتفاقية، و على أساس التجربة من اتفاقيات مكافحة الفساد، يعتبر وجود آلية مراقبة فعالة أمراً ضرورياً لاتفاقية مكافحة الفساد.¹ و قد دخلت الاتفاقية مرحلة جديدة و مهمة و ذلك في أعقاب مؤتمر الدوحة (نوفمبر 2009) ، و الذي أنشأ مراجعة التنفيذ خاصة أنها المرة الأولى التي تقوم دول بمتابعة دول أخرى، و تعتمد على مراقبة الدول لبعضها البعض، مع ملاحظة أن الغرض هنا هو متابعة مدى التزام الدولة بتطبيق الاتفاقية فقط ، و لا تستخدم كأداة للتدخل في الشؤون الداخلية للدول، خاصة أنها آلية حكومية، و بالتالي لن يترتب عليها أية درجات من الترتيب التصنيفي للدول، مثلما يتم في بعض المؤسسات الدولية مثل تقرير منظمة الشفافية الدولية، و بهذه الآلية تكون الدول قد انتقلت نقلة موضوعية نحو جعل مكافحة الفساد جزءاً لا يتجزأ من سياستها المعتمدة في مجال منع الجريمة ، و بالتالي الانتقال من ثقافة قبول الفساد إلى ثقافة مغايرة تنبذ الفساد و تدينه، وهي مرحلة شاقة و طويلة تقوم على الارتقاء بمستوى الوعي العام عن طريق التوعية المستمرة و وضع مناهج تدريبية و تعليمية.² و في رأي مثل هذه الآلية لها نوع من الفعالية لأنها تضع الدولة المتابعة في نوع إخراج ، مما يحفز الدول على اتخاذ خطوات و إجراءات هامة في سبيل الالتزام باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

6- أحكام ختامية: تتعلق بمسائل مختلفة حول التنفيذ، التوقيع التصديق، الإقرار الانضمام، التعديل، الانسحاب، الإيداع و اللغات و ذلك ما نصت عليه المواد من المادة 65 حتى المادة 91.

الفرع الثالث: قراءة تحليلية لما جاءت به اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة

الفساد

القراءة التحليلية للاتفاقية يكون بتعداد إيجابياتها و سلبياتها و ذلك من خلال تحليل النقاط التالية:

1- السياسة العقابية التي انتهجتها الاتفاقية في مجال التجريم لأفعال الفساد المجرمة جاءت بالعديد من الأفكار السديدة و التي تحمد لها على الصعيد التشريعي و التطبيقي.

¹ - جليان ديل، المرجع السابق، ص 20 .

² - عبد الفتاح الجبالي، هناء عبيد، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد و تعزيز الشفافية، مطبوعات مركز الدراسات و السياسات و الاستراتيجية، مصر، 2010 ، ص 7 .

فبالنسبة للرشوة و الاختلاس فهما من الجرائم التي حظيت اهتمام السلطة التشريعية في كثير من الدول العربية منذ أمد بعيد، إلا أن الاتفاقية جاءت بالعديد من الأفكار التي تكون قد جديدة على بعض التشريعات مثل استغلال الوظائف و غسل العائدات و إخفاء آثار جريمة الفساد و إعاقة سير العدالة و بالتالي فهي سياسة تشريعية عقابية محمودة اتسمت بالوضوح و التحديد في رسم نطاق الأفعال المجرمة، إذ أن الغاية الأساسية التي تكمن وراء هذه النماذج التجريبية هو الرغبة في صون الوظيفة العامة و الموظف العام بعيداً عن شبهة أو مظنة الفساد و خلق أكبر قدر من النزاهة و الشفافية في مجال ممارسة الوظيفة مما يكون له أثر ايجابي على المردود الاقتصادي. فلا شك أنه هنالك علاقة طردية بين النزاهة والشفافية في الجهاز الحكومي لأي دولة ونجاح الاستثمارات والنمو الاقتصادي . و بصورة عملية أكثر عمقاً تأتي صور الفساد في الاتجار بالوظيفة العامة على اختلاف صور الأفعال المجرمة في الاتفاقية التي جاءت بها الاتفاقية لاسيما في تعاقدات الدولة سواء التجاوزات التي تشوب أعمال المقاولات الكبرى أو أعمال استغلال موارد الثروة الطبيعية كالبتروول و الغاز أو ما يتعلق ببيع أملاك الدولة و توزيع ثروات الدول نظير رشوة أو مزية أو عطية.¹

2- التوسع إلى حد كبير في تجريم كل أفعال و صور الفساد و تشكل الرشوة واختلاس المال العام و الاتجار بالنفوذ و إساءة استغلال الوظائف، الإثراء غير المشروع، غسل عائدات الفساد، الإخفاء، عرقلة سير العدالة.

3- استخدام معيار واسع لتجريم الفساد ليضم أفعال الفساد التي تقع من الموظف العام في إطار الوظيفة العامة الحكومية أو القطاع العام أو أفعال الفساد المرتكبة في الشركات الخاصة مثل تجريم الرشوة في الشركات الخاصة (المادة 21) وكذا تجريم اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص (المادة 22).

4- استخدام معيار واسع في تعريف الموظف العام الذي يمكن إسناد جرائم الرشوة إليه بحيث لا يقتصر على الموظف العام الوطني في دولة ما بل الموظف العام الأجنبي و موظفي المؤسسات الدولية. و هذا توسع محمود حفاظاً على المال العام و صوناً للوظيفة العامة و هي من الغايات الأساسية لمكافحة جرائم الفساد و مجابتهها بالتشريعات الفعالة.

¹ - محمد عبد المجيد اسماعيل، تأملات في العقود الدولية و أثر العولمة على عقود الدولة، المحاضرة الخامسة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان، 2010 ، ص 363 .

5- استحداث جرائم جديدة غير معروفة في كثير من التشريعات مثل تجريم غسل عائدات الفساد و تجريم عرقلة سير العدالة من خلال إصباغ الحماية القانونية على الموظفين القضائيين (المادة 25) و الإحالة إلى التشريعات الوطنية في أن تحمي فئات أخرى من الموظفين العموميين لتوسيع نطاق حمايتهم عند ممارستهم مهامهم الرسمية في إنفاذ القانون فيما يتعلق بارتكاب أي من الأفعال المجرمة بالاتفاقية .

6- تجريم الشروع في ارتكاب أي فعل مجرم وفقا للاتفاقية و أباحت للدول اتخاذ ما يلزم لسن التشريعات و التدابير لكي تجرم في تشريعاتها الداخلية أي شروع في أي جريمة واردة في الاتفاقية (المادة 2/27) أو مجرد الإعداد لارتكاب فعل مجرم بهذه الاتفاقية (المادة 3/ 27)¹ و هذا ما يظهر رغبة واضعي الاتفاقية بتجريم حتى مرحلة الإعداد لجرائم الفساد نظرا لخطورتها الكبيرة، و إن استقرت التشريعات العقابية على عدم تجريم مرحلة الإعداد والتحضير في المنظومة العقابية و الاستثناء كان بالنسبة لجرائم الفساد فقط.

7- تقرير نظام جزائي لمواجهة جرائم الفساد يتسم بالفاعلية من ناحية، و التنوع من ناحية أخرى، فمن حيث الفاعلية، حاولت الاتفاقية الحد من الحصانات التي يتمتع بها الموظفون العموميون و التي قد تمثل قيداً يرد على سلطة النيابة العامة في الادعاء ضدهم، كما أجازت اتخاذ تدابير مؤقتة في مواجهة الموظفين المتهمين بارتكاب جرائم الفساد دون الإخلال بما ينبغي أن يتوافر لهم من حقوق الدفاع و افتراض البراءة.

و من حيث التنوع، فإن النظام الجزائي الذي اشتملت عليه الاتفاقية يضم صوراً شتى من الجزاءات المالية مثل: المصادرة و ما تفرضه من التجميد و الحجز كتدابير تسبقها، و التعويض عن الضرر، وكذلك فسخ العقود و إلغاء حقوق الامتياز، بالإضافة للعقوبات التقليدية الأخرى السالبة للحرية و التي تنص عليها أصلاً التشريعات العقابية الوطنية.²

8- جاءت النصوص المتعلقة بالمصادرة و التجميد و الحجز كتدابير سابقة متسقة مع الغاية التشريعية للاتفاقية و هي مجابهة جرائم الفساد إلا أنه يتعين أن لا يكون أي تدبير إلا بمقتضى حكم قضائي من القضاء الوطني المختص.

¹ - محمد عبد المجيد اسماعيل، المرجع السابق، ص336،335 .
² - أبو سويلم أحمد محمود نهار، المرجع السابق، ص59 .

9- جاءت نصوص كفالة الحق في التعويض عن الضرر للكيانات أو الأشخاص المضرورة من أفعال الفساد نصوصاً سديدة تكفل العدالة و جبر الضرر الذي أصاب هذه الكيانات أو الأشخاص (المادة 35)¹.

10 - تضمنت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نظام إجرائي فعال في وسائله و مستحدث في العديد من مفاهيمه القانونية في مجال مكافحة ظاهرة الفساد، و هذا من خلال:

✓ تفعيل نظام استرداد الأموال و العائدات المتأتية من جرائم الفساد، و هو ما يمثل أهم جوانب مكافحة ظاهرة الفساد على الإطلاق، لاسيما على الصعيد الدولي، كون حرمان مرتكبي جرائم الفساد من العائدات المتأتية من الأفعال المجرمة وفقاً للاتفاقية، أو مصادرة ممتلكات تعادل قيمتها قيمة تلك العائدات يسهم في تحجيم الفساد و الحد منه، حيث أكدت الاتفاقية على ذلك في أكثر من موضع ابتداءً من الفقرة 8 من ديباجة الاتفاقية و مروراً بالمادة الثالثة، و المادة واحد و الثلاثون و حتى الفصل الخامس المواد من (51-59).

✓ تعزيز التعاون القضائي الدولي بكافة صوره و آلياته في مجال مكافحة الفساد.²
✓ التوسع في الأخذ بمعايير الولاية القضائية و تحقيق التكامل بينها على نحو يسد ثغرات الملاحقة القضائية عبر الوطنية في مجال الكشف عن جرائم الفساد و تعقب مرتكبيه، و قد تضمنت المادة 44 من الاتفاقية الإشارة إلى هذه المعايير:

- معيار الإقليمية " و هو ينصرف إلى مكان وقوع الجريمة أو أحد أركانها".
- معيار الشخصية و هو ذو شقين، إيجابي حين المتهم متمتعاً بجنسية الدولة، و سلبي حين يكون المجني عليه متمتعاً بجنسية الدولة.
- معيار العينية و هو ينطبق حين تمثل الجريمة إضراراً بمصالح الدولة.
- معيار العالمية حين يوجد المتهم في إقليم الدولة و يتعذر تسليمه

✓ الاهتمام بتفعيل نظام تسليم الأشخاص المتهمين بارتكاب جرائم الفساد أو المحكوم عليهم بالإدانة وهو ما أكدت عليه الاتفاقية في مادتها 44 فقرة 18، و استحداث أحكام بتكريس مبدأ التسليم أو المحاكمة و ذلك بالنسبة للأشخاص المتهمين بإحدى جرائم الفساد لكونهم مثلاً يتمتعون بجنسية دولة ما لا تجيز قوانينها الداخلية تسليم رعاياها، فضلاً

¹ - محمد عبد المجيد اسماعيل، المرجع السابق، ص 367.

² - أبو سويلم أحمد محمود نهار، المرجع السابق، ص 60.

عن عدم جواز رفض تسليم المتهم بإحدى جرائم الفساد استناداً للدفع للطابع السياسي للجريمة المنسوبة إليه و هو ما أكدته المادة 44 فقرة 4 .¹

الجوانب التي أغفلتها الاتفاقية: هنالك جوانب عديدة أغفلتها اتفاقية الأمم المتحدة

لمكافحة الفساد يمكن إجمالها في النقاط التالية:

أولاً: أغفلت الاتفاقية كل ما يتعلق بجرائم الحاسب الآلي و صور الفساد المرتبطة بها، و التي يمكن أن تكون مجالاً كبيراً لممارسة صور الفساد، فكافة صور التجارة في الأوراق المالية تتم إلكترونياً، حيث أن كثير من تعاقدات الدولة و المناقصات الكبرى في العالم تتم من خلالها فما يعرف بالتبادل الإلكتروني للمعلومات EDI Electronic Data Interchange يحظى في العقدين الأخيرين اهتمام كبير من دول العالم الأول. و تجدر الإشارة إلى كثيراً من جرائم البنوك الكبرى بالدول تتم بالحاسب الآلي .

ثانياً: نصت المادة 17 من الاتفاقية عن تسريب الممتلكات أو تبديدها و كان يتعين التوسع في مفهوم التسريب لأنه يتسع ليشمل إفشاء سرية الأوراق العمومية و هو مجال رحب لجرائم الفساد في تعاقدات الدولة.

و كان من المفروض إدراج نص صريح يتعلق بتجريم إفشاء الأسرار و ضمان التعهد بالسرية و ذلك على غرار كافة العقود الدولية الكبرى التي تشترط فيها الشركات العالمية السرية سواء في مجال البنية الأساسية أو في مجال البترول والغاز أو نقل التكنولوجيا فحماية المال العام هي من الأولويات.

ثالثاً: أغفلت الاتفاقية أية نصوص عقابية تتعلق بجرائم الإضرار العمدي أو غير العمدي بالمال العام و هي و بلا شك تندرج تحت صور جرائم الفساد.

رابعاً: أغفلت الاتفاقية كافة جرائم الاستيلاء على المال العام أو تسهيل الاستيلاء عليه و هذه الجرائم يتم تضمين التشريعات لتشمل جرائم الاستيلاء على المال العام الذي يتم على مال عام و لم يسلم إلى الموظف العام بسبب وظيفته (خلافاً لجريمة الاختلاس) التي يسلم فيها المال للموظف بسبب وظيفته و هي آلية أوسع نطاقاً للحفاظ على المال العام و تجريم كل ما يمسه من قريب أو من بعيد.²

¹ - أبو سليمان أحمد محمود نهار، المرجع السابق، ص 61، 62 .
² - محمد عبد المجيد اسماعيل، المرجع السابق، ص 369، 370 .

المبحث الثاني : الآليات المؤسسية

الفساد ظاهرة عرفتة كافة المجتمعات في كل الأزمنة و العصور ، فهو ظاهرة عالمية مستمرة، غير أن وجود ظاهرة الفساد و ذبوعها و انتشارها على النطاق العالمي لا يعني أنها كانت موضوع اهتمام بالضرورة من جانب مؤسسات النظام الدولي، أو أن هذه المؤسسات سعت في الماضي بجدية إلى تحليلها و تشخيصها، و العمل على تقصي أسبابها، و بحث سبل علاجه، فقد ظل المجتمع الدولي، و لفترة طويلة في الواقع، يعتبر أن كل ما يتعلق بنظام الحكم، و ظاهرة الفساد شأن داخلي. إلا أنه حالياً أضحت هذه الظاهرة تتصدر جدول أعمال العديد من المؤسسات الدولية الحكومية و غير الحكومية، و هذا التحول كان نتيجة إسهام عوامل عديدة،¹ منها إدراك المخاطر الجمة لهذه الظاهرة و ضرورة تكاتف الجهود الدولية لتطويقها، لذلك اهتمت المؤسسات الدولية عموماً بالحكم الصالح و الشفافية، و من المعروف أن المؤسسات الدولية تنقسم إلى مؤسسات حكومية و أخرى غير حكومية، بعضها يمارس نشاطه على صعيد عالمي، و الآخر يقتصر نشاطه على صعيد إقليمي، بعضها يمارس نشاطاً عاماً و الآخر يمارس نشاطاً فنياً أو متخصصاً، و لأنه يستحيل حصر جميع أنشطة المؤسسات، فأقتصر على أهمها نشاطاً و ذلك من خلال التطرق لدور أهم المنظمات الحكومية في مكافحة الفساد (المطلب الأول)، ثم التطرق لدور المنظمات غير الحكومية في مكافحة الفساد (المطلب الثاني)

المطلب الأول: دور المنظمات الحكومية في مكافحة الفساد

إن المؤسسات الدولية تنقسم إلى أنواع عديدة، و تتباين وظائفها و أهدافها، و بالتالي من الطبيعي أن تتباين الوسائل و الآليات التي تستخدمها في تحقيق هذه الوظائف، و لأن النشاط الدولي المتعلق بمكافحة الفساد و إرساء دعائم الحكم الصالح يمس الكثير من الجوانب التي تتعلق بعملية بناء المؤسسات، فمن الطبيعي أن نجد الكثير من المنظمات التي تهتم بقضايا التنمية و التجارة لها دور بارز في مكافحة الفساد،² ومن أهم هذه المنظمات الدولية نجد المنظمة الدولية للشرطة الجنائية، مجموعة البنك الدولي، صندوق النقد الدولي، منظمة التجارة العالمية .

¹ - حسن نافعة، دور مؤسسات الدولة و منظمات الشفافية في مكافحة الفساد، مجلة المستقبل العربي لبنان، السنة 27 العدد 310، ديسمبر 2004، ص 85.

² - حسن نافعة، دور المؤسسات الدولية و منظمات الشفافية في مكافحة الفساد، الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية، المرجع السابق، ص 543.

الفرع الأول :المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (انتربول)

يعود إنشاء المنظمة الدولية للشرطة الجنائية إنتربول إلى المؤتمر الأول للشرطة القضائية المنعقد في موناكو من 14 إلى 18 أبريل 1994 ، لكن ظروف الحرب العالمية الأولى جمدت فكرة التعاون الشرطي الدولي. و في سنة 1923 بادر مدير شرطة فيينا بالنمسا جوهان شوبر JOHANNES SHOBER إلى دعوة المؤتمر الثاني للشرطة الجنائية ، واختيار فيينا مقرا لها بتاريخ 07 / 09 / 1923، و من أولى القرارات التي اتخذتها اللجنة الدولية للشرطة الجنائية إصدار نشرة رسمية لكي تكون بمثابة رابط بين مختلف البلدان الأعضاء فيها أطلق عليها اسم " الأمن العام الدول" و كانت تنشر آنذاك مذكرات التوقيف الدولية و أوصاف المجرمين.¹

تشكل المنظمة الجنائية للشرطة الجنائية أكبر منظمة شرطية في العالم، و هي تقوم بتسهيل التعاون الشرطي العابر للحدود و تدعم و تساعد جميع المنظمات و السلطات و الهيئات المكلفة بمنع الإجرام الدولي و مكافحته. يقع مقر الأمانة العامة في ليون فرنسا، و يعمل بها رجال شرطة منتمون لحوالي 80 بلداً، و لغات المنظمة الرسمية هي الإنجليزية و الفرنسية و الإسبانية و العربية و لها ستة مكاتب إقليمية في الأرجنتين، كوت ديفوار، السلفادور، كينيا، تايلاندا، و زمبابوي و مكتب ربط لدى منظمة الأمم المتحدة بنيويورك. ينشئ كل بلد عضو في المنظمة مكتباً مركزياً وطنياً يعمل فيه موظفون من الشرطة الوطنية كي يضطلع بدور الاتصال مع الأمانة العامة و المكاتب الإقليمية و الدول الأعضاء التي تطلب المساعدة في التحقيقات في الخارج و البحث عن المجرمين الفارين و توقيفهم. و يحضر القانون الأساسي للمنظمة أي تدخل أو نشاط ذي طابع سياسي أو عسكري أو ديني أو عنصري، وذلك بهدف تيسير التعاون الشرطي الدولي حتى في غياب العلاقات الدبلوماسية بين بلدان معينة، كما أن جميع الأنشطة تتم ضمن حدود القوانين السارية في مختلف البلدان، و بروح الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.²

أما عن المهام الأساسية لهذه المنظمة، فتتمثل في تأمين و تطوير التعاون الدولي، فمنذ وجودها تعمل من أجل مكافحة الجريمة بمختلف أنواعها و هذا بتشجيع التعاون الدولي في أوسع نطاق مع السلطات الشرطية الجنائية لمختلف الدول و بروح الإعلان العالمي

¹ - شبلي مختار، الجهاز العالمي لمكافحة الجريمة المنظمة، الطبعة الأولى، دار هومة الجزائر، 2013، ص 267 .
² - شبلي مختار، الجهاز العالمي لمكافحة الجريمة المنظمة، المرجع السابق، ص 268.

لحقوق الإنسان، و هذا طبقا لما ورد في المادة الثانية الفقرة الأولى.¹ إضافة إلى تطوير الآليات و الاستعدادات لمكافحة الجريمة من خلال شبكة عالمية للاتصالات، تقديم مجموعة من المعلومات الشرطة و خدمات التحليل الإجرامي، و مساعدة دائمة وفعالة في مجال العمل الشرطي في مختلف أرجاء العالم.²

أما عن اختصاصات الأساسية لمنظمة الدولية للشرطة الجنائية فيمكن إدراجها في النقاط الآتية:

- تجميع و تبادل المعلومات و البيانات المتعلقة بالجريمة، المجرم، حيث تتسلم المنظمة هذه البيانات و المعلومات و تتبادلها مع المكاتب المركزية للشرطة الجنائية في الدول الأعضاء، و تقوم المنظمة بتجميع هذه البيانات و تنظيمها لديها و هذه الوثائق تعتبر وثائق مهمة في مكافحة الجريمة على المستوى الدولي.³

- تتولى المنظمة الدولية للشرطة الجنائية تنسيق الجهود بين الدول الأعضاء خاصة في مسألة أساسية و هي مسألة هروب المجرمين حيث تتولى التنسيق مع الدولة العضو من خلال المكاتب المركزية الوطنية التابعة للمنظمة و ذلك بتعيين مكان تواجد المجرم و الإسراع في اتخاذ إجراءات القبض عليه، و تسليم المجرمين يعتبر من أقدم صور التعاون بين مختلف الدول .

- مكافحة جرائم القانون العام مثل جرائم تبييض الأموال و حتى جرائم الإرهاب، بحيث يمنع على المنظمة الدولية للشرطة الجنائية التدخل في القضايا ذات الطابع العسكري أو الديني أو العرقي أو السياسي.

- حماية الأمن الدولي من خلال تحذير الدول من احتمال وقوع جرائم جديدة.⁴ أما بخصوص مكافحة الفساد بصفة خاصة، فقد صرح الأمين العام لمنظمة الشرطة الجنائية الدولية: "بصفتي الأمين العام للإنتربول المنظمة العالمية للشرطة، فأنا ملتزم بتحقيق تفوق في مجال الاتصالات و استخدام معلومات الشرطة، و قد أعطيت الأولوية لأنشطة تبادل المعلومات لمكافحة عدد كبير من الجرائم الخطيرة بما فيها الفساد." و بهذا المفهوم تعتبر الإنتربول أهم العناصر المكونة للجهود الدولي لمكافحة الفساد. و لقد طور الإنتربول

¹ - حيث نصت على ما يلي: "تأمين و تنمية التعاون المتبادل على أوسع نطاق بين كافة سلطات الشرطة الجنائية في إطار القوانين القائمة في مختلف البلدان و بروح الإعلان العالمي لحقوق الإنسان".

² - عكروم عادل، المنظمة الدولية للشرطة الجنائية و الجريمة المنظمة كآلية لمكافحة الجريمة المنظمة، دار الجامعة الجديدة مصر، 2013، ص 160، 161 .

³ - عكروم عادل، المرجع السابق، ص 162 .

⁴ - نفس المرجع، ص 164

مؤخراً نظاماً متكاملًا لتنفيذ القانون، وفي الجمعية العمومية للمنظمة التي عقدت في الكاميرون في عام 2002، التي شارك فيها ممثلون لـ 169 دولة، التزم الحضور بتبني مقاييس عالمية شاملة لمكافحة الفساد في مرافق الشرطة و فرقها الميدانية، و تعتبر هذه المقاييس - رغم أنها غير ملزمة قانوناً - ضرورية لأجهزة مهمتها الأساسية تبادل معلومات حساسة وخطرة. و سوف تتولى الإنتربول مهمة مراقبة هذه المقاييس و تقديم الدعم للدول التي ترغب التطبيق في شكل برامج للتدريب و المدربين المتخصصين في هذا المجال. و لعل من أبرز ما جاءت به المقاييس، الدعوة إلى النظر للأجهزة المسؤولة عن سلامة الوطن و الأمن الداخلي بعين الاعتبار و وصفها في المكانة الاجتماعية المناسبة و احترام أعضائها و تحسين أدائهم و شروط خدمتهم.¹

أخيراً إن الإنتربول بصفته جهة جنائية لتقصي الجرائم و البحث عنها هو أهم منظمة من أجل تحقيق التعاون الدولي لمكافحة الفساد و القبض على المجرمين.²

و قد شكلت الإنتربول مجموعة مكافحة الفساد INTERPOL OF EXPERT ON

CORRUPTION لتضع استراتيجية لمكافحة الفساد تتضمن:

- أ- تعميق الوعي و الفهم بأساليب و أشكال و آثار الفساد.
- ب- تحسين أساليب تطبيق قوانين مكافحة الفساد.
- ج- تنشيط و تفعيل التعاون الدولي لمكافحة الفساد.

و تضم هذه اللجنة أعضاء يمثلون مختلف المناطق و القارات، كما تم تمثيل المنظمة الدولية للشفافية و البنك الدولي و هيئة الأمم المتحدة و بعض الأساتذة الجامعيين، و قد عقدت اللجنة أكثر من 13 اجتماعاً دورياً، أما أهم منجزاتها فهي:

- 1- الاتفاق على تعريف إجرائي للفساد.
- 2- وضع رسالة للمجموعة تعبر عن أهدافها و أنشطتها.
- 3- صياغة ميثاق عمل أخلاقي للسلوك الحسن.
- 4- القيام باستطلاع آراء حول نزاهة رجال الشرطة في 181 دولة، إجراء المقارنات المرجعية بين الممارسات لمعرفة التجارب الأفضل.
- 5- وضع مسودة لمعايير أداء رجال الشرطة المعنيين بمكافحة الفساد، و الخدمات التي يقدمونها، و قد تم إقرارها في الاجتماع السنوي لعام 2002 التي عقدت في الكاميرون.

¹ - محمد الأمين البشري، المرجع السابق، ص 145.

² - فاديا قاسم بيضون، المرجع السابق، ص 405.

6- قيام بعملية نشر أفضل الحالات العلمية للتحقيق بالفساد.¹

إلى جانب مجموعة مكافحة الفساد، فقد قررت الجمعية العامة لمنظمة الشرطة الجنائية في دورتها 75 في ريو دي جانيرو بالبرازيل من 19 - 22 سبتمبر 2006 بأن الفساد في المؤسسات العامة بما في ذلك أجهزة الشرطة يقلل من فاعلية إنفاذ القانون و يضعف كفاءة أجهزة الشرطة و مشروعية أدائها لمهامها و يقوض ثقة الجمهور، كما أكدت على فعالية برامج الإنتربول لمكافحة الفساد و أن تشديد التدريب و التعاون الفني يتطلب الاعتراف بالتنوع الثقافي و اللغوي لبلدان الإنتربول الأعضاء لذا استوجب إنشاء أكاديمية للإنتربول في النمسا.

بالإضافة إلى اتفاق المقر لإنشاء أكاديمية الإنتربول لمكافحة الفساد 2007 ، حيث وافق هذا القرار على الاتفاق المبرم بين النمسا و بين المنظمة لإنشاء أكاديمية الإنتربول لمكافحة الفساد، مع تحديد الامتيازات و الحصانات اللازمة لأداء مهامها كاملة في مكافحة الفساد، كما عكفت النمسا بأن تقدم مقر الأكاديمية مجهزة تجهيزاً كاملاً لإتاحة ظروف مناسبة للعمل.

و تضم الأكاديمية الممارسين و الأكاديميين البارزين لضمان أن تصبح الأكاديمية عالمية تدرس آليات مبتكرة لمكافحة الفساد، التدريب، المساعدة، في مجال التحقيقات، و البحث العلمي، و لمساعدة البلدان النامية في التحقيقات المعقدة، و بهذا تشكل الأكاديمية منتدى للتعبير و تبادل الأفكار المبتكرة لمواجهة معظم المشاكل التي تواجه المجتمع العالمي في مجال إنفاذ القوانين.²

الفرع الثاني: البنك الدولي

يعد البنك الدولي من أكثر الأطراف الدولية اهتماماً بمكافحة الفساد لكونه أكبر الجهات الراعية لبرنامج تنمية المجتمعات و تمويلها على المستوى الدولي،³ حيث أجرك البنك الدولي مبكراً أهمية مكافحة الفساد، و نفذ منذ سنوات إجراءات في هذا الشأن، فرضت نفسها كمحور لجهود دولية واسعة استهدفت مكافحة كل أشكال الاحتيال و الفساد في

¹ - عامر خضير حميد الكبيسي، الفساد أسبابه و استراتيجيات مكافحته رؤية مستقبلية، الفكر الشرطي، المجلد الحادي والعشرون، العدد 83، الإمارات العربية المتحدة، 2012 ، ص 194 .

² - أحسن عمروش، دور منظمة الشرطة الجنائية الدولية في مكافحة جريمة الفساد الدولي، الملتقى الوطني حول مكافحة الفساد و تبيض الأموال، يومي 10 - 11 مارس 2009 ، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق ، ص 123، 124 .

³ - محمد الأمين البشري، الفساد والجريمة المنظمة، المرجع السابق، ص 146 .

المشاريع التي يمولها، و تقديم العون للدول النامية التي تكافح الفساد، و تنجح في تطبيق برامج إصلاحية تمكنها من الاستفادة من قروض الصندوق بصورة أفضل.¹ و وضع البنك عدداً من الاستراتيجيات لمساعدة الدول على مواجهة الفساد أو كما أسماه البنك سرطان الفساد، و كان الهدف النهائي للاستراتيجيات ليس القضاء النهائي على الفساد، و لكن مساعدة الدول على الانتقال من الفساد المنظم إلى بيئة ذات حكومة أحسن أداءاً مما يقلل من الآثار السلبية للفساد على التنمية و تتضمن هذه الاستراتيجيات أربعة محاور:

- 1- منع كافة أشكال الاحتيال والفساد في المشروعات الممولة من قبل البنك.
- 2- تقديم العون للدول النامية التي تعترض مكافحة الفساد، لاسيما فيما يتعلق بتصميم برامج مكافحة و ذلك بشكل منفرد أو بالتعاون مع المؤسسات الدولية المعنية و مؤسسات الإقراض و التنمية الإقليمية. ولا يضع البنك الدولي برنامجاً محدداً لكافة الدول النامية، بل يطرح نماذج متفاوتة تبعا لظروف كل دولة أو مجموعة دول.
- 3- اعتبار مكافحة الفساد شرطا أساسيا لتقديم البنك الدولي في مجالات رسم استراتيجيات المساعدة، و تحديد شروط و معايير الإقراض، و وضع سياسة المفاوضات، و اختيار وتصميم المشروعات.

4- تقديم العون و الدعم للجهود الدولية لمحاربة الفساد.² و حول هذه الاستراتيجيات يقول رئيس البنك الدولي James Wolfensohn أنه زار 84 دولة نامية، و رأى أن الفساد مشكلة حقيقية في العديد من الدول الفقيرة، و تلك التي تمر بتحويلات ليس لأن الشعوب لا تريد الاندماج في الحياة العامة و لكن لأن الظروف الملائمة متوفرة لازدهار الفساد.³

و قد أسس البنك الدولي عام 1998 وحدة مكافحة الاختلاس و الفساد بعدما اعتبرت المنظمة الدولية أكبر عقبة أمام التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما أصدر البنك بياناً يعرف الفساد بأنه " كالسرطان لا تتمتع أية دولة بالمناعة ضده سواء كانت غنية أو فقيرة و هو يصيب مشروعات التنمية و لكن من المستحيل تقدير قيمة رأس المال الضائع نتيجة لذلك."⁴

¹ - عصام مطر عبد الفتاح، الفساد الإداري، المرجع السابق، ص 446.
² - زياد بن عربية ابن علي، الفساد أشكاله أسبابه، دوافعه، وآثاره، مقال منشور في الشبكة العنكبوتية الدولية، ص 9
³ - أماني غانم، الجهود الدولية لمكافحة الفساد، الفساد و التنمية الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية، مركز دراسات و بحوث الدول النامية القاهرة مصر، 1999، ص 361.
⁴ - أمير فرج يوسف، مكافحة الفساد الإداري و الوظيفي و علاقته بالجريمة على المستوى المحلي و الإقليمي و العربي و الدولي في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المكتب الجامعي الحديث مصر، 2010، ص 38.

و استحدث البنك في عام 2001 في إطار هذا التوجه إدارة جديدة باسم إدارة النزاهة المؤسسية تضطلع بمسؤولية التحقيق في مزاعم الاحتيال و الفساد في المشاريع التي يمولها، و تحويل نتائج التحقيقات إلى إحدى لجانها المتخصصة بالعقوبات.

و يقوم مكتب نائب رئيس البنك الدولي لشؤون النزاهة بالتحقيق في مزاعم الاحتيال و الفساد في المشاريع التي يمولها البنك، سواء داخل البنك أو خارجه، ثم يحيل نتائج التحقيقات إلى نظام العقوبات في البنك الولي، و منذ عام 2001 حقق مكتب نائب الرئيس في أكثر من 3000 حالة احتيال أو فساد أو الممارسات المشبوهة، و أسفرت التحقيقات عن حرمان حوالي 351 شركة و فرداً، و تم نشر أسمائهم على موقع البنك الإلكتروني.

و تهدف المساعدات التي يقدمها البنك الدولي في مجالي الحوكمة و مكافحة الفساد إلى تقديم العون للبلدان حتى يتسنى لها تحسين الخدمات الأساسية المقدمة للفقراء و تحفيز النمو و تهيئة فرص العمل، و ذلك من خلال انتشار الناس من الفقر. و يضطلع البنك كذلك بالمسؤولية الائتمانية أما أصحاب المصلحة لضمان استخدام أموال التنمية في الغرض المحدد لها وعدم تعريضها لأعمال الفساد. و يقوم البنك حالياً بزيادة نطاق تركيزه الكبير بالفعل على المساعدات المتعلقة بالحوكمة، ففي 20 مارس 2007 اعتمد مجلس المديرين التنفيذيين بالإجماع ورقة عمل عن الاستراتيجيات القطاعية بعنوان " تدعيم مشاركة مجموعة البنك الدولي في مجالي الحوكمة و مكافحة الفساد"، أعلن رئيس البنك الدولي روبرت زوليك بدء تطبيق خطة تنفيذ الاستراتيجية التي ناقشها مجل المديرين التنفيذيين. وفي أكتوبر 2008 ، ناقش المجلس تقريراً مرحلياً عن التقدم المحرز على مدى عام في تنفيذ استراتيجية الحوكمة و مكافحة الفساد، و شملت أبرز ملامح التنفيذ على مدار العام الأول ما يلي:

1 - قيادة جهاز الإدارة العليا لأجندة الحوكمة و مكافحة الفساد من خلال مجلس الحوكمة الذي يتزأسه المديرين المنتدبون، و يتألف من تمثيل على مستوى نواب الرئيس من مختلف أنحاء مجموعة البنك. و يجتمع هذا المجلس بصورة منتظمة لتقديم الإرشاد و الإشراف.

2 - تدشين عمليات الحوكمة و مكافحة الفساد في 27 بلدا للمساعدة على تذليل العقبات المتعلقة بالحوكمة أمام الفعالية الإنمائية، و إدماج هذه الجوانب داخل استراتيجيات المساعدة العالمية بالبنك، و تكثيف المشاركة مع الحكومات و الشركاء الآخرين بشأن قضايا الحوكمة و مكافحة الفساد.

3- الإدماج المنهجي لأبعاد استراتيجية الحوكمة و مكافحة الفساد في حافظة العمليات عن طريق تضمين آليات من قبيل خطط استراتيجية الحوكمة و مكافحة الفساد، الشفافية، الإفصاح، أنظمة الرصد من جانب الغير، و إشراف المجتمع المدني.

4- زيادة الاهتمام باستراتيجية الحوكمة و مكافحة الفساد في أنظمة إدارة المخاطر و الجودة في المناطق.

5- إطلاق مشاريع تجريبية في مجالات أساسية لتحسين الأنظمة الوطنية للحوكمة ، مثل أنظمة التوريدات و المشتريات، و بناء القدرات في الوزارات الأساسية. و تحظى أجندة الحوكمة و مكافحة الفساد بدعم كبير و متزايد من الموازنة الإدارية للبنك، و كذلك من برنامج شراكة الحوكمة و هو برنامج متعدد المانحين بملايين الدولارات، و من منحة مقدمة من وزارة التنمية الدولية البريطانية، و وزارة الخارجية الهولندية، و وزارة الخارجية النرويجية¹.

و تقوم مجموعة البنك الدولي أيضا بسلسلة من الإجراءات التشخيصية التجريبية و عمليات التقييم و يجرى على سبيل المثال إصدار مؤشرات الحوكمة العالمية سنوياً عن 212 بلداً، و هي إحدى أكبر قواعد البيانات المتاحة للجمهور عن الحوكمة، و كانت هذه المؤشرات عاملاً أساسياً في تيسير البحوث، و تشجيع المناقشات و المناظرات، و زيادة الوعي بقضايا الحوكمة داخل أوساط مجتمع التنمية و خارجها. و ترجح شعبيتها بدرجة كبيرة إلى قدرتها على تجميع مجموعة كبيرة متنوعة من المؤشرات القائمة المتمسة بالدقة و الموجهة بين البلدان عبر فترات زمنية مختلفة.

كما يسهل معهد البنك الدولي أنشطة التشخيص التشاركية التي تقودها البلدان في مجال الحوكمة و التي أثبتت كونها أداة ناجحة لإشراك مجموعة كبيرة متنوعة من أصحاب المصلحة المباشرة في البلد على نحو يقوم على المشاركة لتصميم و تنفيذ الإصلاحات في مجال الحوكمة. و تقوم مؤشرات معهد البنك الدولي لشفافية بقياس أبعاد الشفافية الاقتصادية المؤسسية و السياسية في ما يزيد على 200 بلد، كما يساند معهد البنك الدولي مؤشرات استدامة التطور الإعلامي، التي تقيم البيئة المواتية لتطور وسائل الإعلام.²

¹ - بلال خلف السكارنة، المرجع السابق، ص 154 و 155 .

² - نفس المرجع، ص 157 .

الفرع الثالث: صندوق النقد الدولي

يعتبر صندوق النقد الدولي من المنظمات الدولية الحكومية المعنية بالأنشطة الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد و الترويج للحكم الصالح، لأسباب تتعلق بالصلاحيات و السلطات الواسعة التي يتمتع بها الصندوق في مجال مراقبة السياسات الاقتصادية و المالية، سواء على صعيد الدول الأعضاء أو على الصعيد العالمي، فلا توجد أي مؤسسة عالمية تتمتع بنفس قدرة الصندوق على التدخل في تشكيل السياسات الداخلية للدول الأعضاء، و في الرقابة عليها و ذلك في مجال تخصصه المتعلق بالنواحي الاقتصادية و المالية، فالانضمام إلى عضوية الصندوق يعني الاعتراف بكامل صلاحياته الرقابية، و تشمل هذه الصلاحيات بعض الجوانب المتعلقة بسياسات الاقتصاد الكلي (الميزانية العامة للدولة، إدارة شؤون النقد والائتمان و سعر الصرف) و ما يرتبط بها من سياسات التوظيف و الأجور مثلاً، وكذلك الجوانب المتعلقة بسياسات القطاع المالي (تنظيم البنوك و المؤسسات المالية الأخرى و الرقابة عليها) و الهدف من هذه الرقابة هو تحقيق الاستقرار المالي و النقدي في العالم على نحو يوفر الشروط الملائمة لتنمية مستمرة و متوازنة.¹

فالصندوق لديه ثلاث وظائف رئيسية:

1- وظيفة استشارية رقابية: و التي تتيح للصندوق حق تقديم المشورة و أبداء الملاحظات التي يراها ضرورية لتصحيح السياسات الاقتصادية و المالية من خلال الإشراف على نظام النقد العالمي، حيث يوفر له ممارسة الرقابة الدقيقة و الإشراف على أسعار الصرف لتحقيق ميزة تنافسية غير عادلة، و وضع نظم و سياسات و قواعد و لوائح مالية و اقتصادية تساعد في تحقيق التنمية المستمرة و الاستقرار الاقتصادي و المالي، و تقديم المعلومات الصحيحة اللازمة لتمكين الصندوق من ممارسة دوره الرقابي على كافة الأصعدة المحلية و الإقليمية الدولية.

2- وظيفة إقراضية: تتيح للصندوق إمكانية التدخل لإقراض البلدان المتعثرة والتي تمر بأزمة اقتصادية و لديها ركود اقتصادي و تزايد في حالات الإفلاس و اضطراب سعر العملة في أسواق الصرف و المضاربة عليه أن تلجأ إلى الصندوق طلباً للمساعدة.

¹ - فاديا قاسم بيضون، الفساد أبرز الجرائم الأثار و سبل المعالجة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية لبنان، ص 382، انظر أيضاً حسن نافعة، دور المؤسسات الدولية و منظمات الشفافية في مكافحة الفساد، الفساد و الحكم الصالح، المرجع السابق، ص 553 .

3- وظيفة فنية: حيث يعتبر الصندوق مستودع خبرات فنية هائلة بوسع الدول الأعضاء أت تعتمد عليه في تصميم وتنفيذ السياسات الاقتصادية و المالية و الضريبية، و بناء المؤسسات و الأجهزة المحلية المسؤولة عن إدارة و تنفيذ هذه السياسات مثل وزارات المالية و البنوك المركزية و القطاع المصرفي و القطاع الضريبي و غيرها كما يقدم المشورة حول كيفية إعداد الإحصاءات و البيانات.¹

بالإضافة إلى وظائفه الأساسية هناك أيضا بعضا من أهدافه المتمثلة في:

- تشجيع التعاون الدولي في الميدان النقدي بواسطة هيئة دائمة تهئ سبل التشاور و التآزر فيما يتعلق بالمشكلات النقدية الدولية.

- تيسير التوسع و النمو المتوازن في التجارة الدولية، و بالتالي الإسهام في تحقيق مستويات مرتفعة من العمالة و الدخل الحقيقي و المحافظة عليها، و في تنمية الموارد الإنتاجية لجميع البلدان الأعضاء، على أن يكون ذلك من الأهداف الأساسية لسياساتها الاقتصادية.

- العمل على تحقيق الاستقرار في أسعار الصرف و المحافظة على ترتيبات صرف منتظمة بين البلدان الأعضاء، و تجنب التخفيض التنافسي في قيم العملات.

- المساعدة على إقامة نظام مدفوعات متعدد الأطراف فيما يتعلق بالمعاملات الجارية بين البلدان الأعضاء، و على إلغاء القيود المفروضة على عمليات الصرف و المعرقة نمو التجارة العالمية.

- تدعيم الثقة بين البلدان الأعضاء، ليفسح لها استخدام موارده العامة مؤقتا بضمانات كافية، كي تتمكن من تصحيح الاختلالات في موازين مدفوعاتها دون اللجوء إلى إجراءات مضرّة بالرّخاء الوطني أو الدولي.²

هذا و قد شدد صندوق النقد الدولي من الضوابط المتعلقة بتقديم القروض أكثر من البنك الدولي و التي أعلنها سنة 1997، إذ أكد الصندوق أنه سيوقف أو يعلق مساعداته المالية لأية دولة يثبت أن الفساد الحكومي فيها يعيق الجهود الخاصة بتجاوز مشاكلها الاقتصادية.³ و حدد الصندوق حالات الفساد بالممارسات المرتبطة بتحويل الأموال العامة إلى غير المجالات المخصصة لها، و تورط الموظفين الرسميين في عمليات تحايل جمركية

¹ - فاديا قاسم بيضون، المرجع السابق، ص 384، انظر أيضا حسن نافعة، دور المؤسسات الدولية و منظمات الشفافية، الفساد و الحكم الصالح، ص 554.

² - فاديا قاسم بيضون، المرجع السابق، ص 386.

³ - زياد بن عربية ابن علي، المرجع السابق، ص 9.

و ضريبية، و إساءة استخدام احتياطي العملات الصعبة من قبل هؤلاء الموظفين، و استغلال السلطة من قبل المشرفين على المصارف، إضافة إلى الممارسات الفاسدة في مجال تنظيم الاستثمار الأجنبي المباشر، كما اتخذ الصندوق موقفاً حازماً من الدول التي تعتبر رشوة الموظفين الحكوميين في الدول الأخرى نوعاً من نفقات ترويج تستوجب إعفائها من الضرائب.¹

كما حدد صندوق النقد الدولي مسلكين أساسيين من أجل مكافحة الفساد و القضاء عليه:

المسلك الأول: تركيز أنشطة الدولة على المجالات التي تتلاءم مع قدراتها، إذ إن كثيراً من الدول لن تفعل أكثر مما تستطيع و بمراد غير كافية و قدرة محدودة، في حين أنه إذاً تركز جهد الحكومات على الأنشطة العامة التي لا غنى عنها للتنمية، فإن ذلك سيزيد من فاعليتها.

المسلك الثاني: البحث مع مرور الزمن عن وسائل لتحسين قدرة الدولة، و ذلك عن طريق تنشيط المؤسسات العامة و هذا يعني وضع قيود و قواعد فعالة للحد من تصرفات الحكومة التحكيمية و مكافحة الفساد وإخضاع المؤسسات لمزيد من المنافسة من أجل زيادة كفاءتها و تحسين الرواتب و الحوافز بذلك تصبح الدولة أكثر استجابة لاحتياجات المواطنين و جعل الحكومة أقرب إليهم عن طريق توسيع المشاركة و استخدام اللامركزية، كما يعتبر الصندوق أن هناك خمس مهام جوهرية تشكل محور عمل أية حكومة لتحقيق التنمية الشاملة و هي : إرساء القانون، إقرار بيئة للسياسات المالية لا تشويه فيها استقرار الاقتصاد الكلي، الاستثمار في الخدمات الاجتماعية و البيئة الأساسية الضرورية لحماية الضعفاء و البيئة. إلى جانب ذلك على الحكومات أن تهتم بإعداد قاعدة التنافس في إطار أجهزة الإدارة العامة من خلال تفعيل أنظمة للتعيين تقوم على أساس الجدارة.²

غير أن الصندوق النقد الدولي كان منتقداً، من منطلق أنه هيئة حكومية تسيطر عليها مجموعة من الدول الأكثر ثقلاً من الناحيتين المالية و الاقتصادية على الساحة الدولية³، و بالتالي فإن سياسات البنك و وسائله و آلياته توظف لخدمة مصالح وأهداف الدول الكبرى، و التي تعكس في مجملها مصالح النظام الرأسمالي و مصالح الاحتكارات

¹ - محمد الأمين البشري، المرجع السابق، ص 146، 147.

² - فاديا قاسم بيضون، المرجع السابق، ص 386.

³ - ذلك أن الصندوق هو أحد المنظمات التي تعتمد مبدأ التصويت الترحيحي بدلاً عن مبدأ المساواة السيادية.

العالمية، هذا ما دفع القائمين على الصندوق من تجسيد معايير الشفافية و المحاسبة و مكافحة الفساد على سياسة الصندوق نفسها من خلال إتاحة أكبر قدر ممكن من المعلومات و التحليلات الخاصة بالدول الأعضاء و المناقشات التي تدور حول تقارير الخبراء ، ثم تعزيز قواعد مساءلة الصندوق أمام حكومات الدول الأعضاء و اللجوء إلى تقويمات خارجية تقوم بها مكاتب خبرة مستقلة على غرار المكتب المستقل الذي أنشئ في 2001.¹

الفرع الرابع: منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية

تعد منظمة التعاون و التنمية نتاجاً لحركة عولمة الاقتصاد، و هي ترى العولمة بمفهوم الفتح التدريجي للحدود ، ونشر و توزيع التقدم التقني و تكثيف المنافسة في ميادين أسواق المال مع تبادل للأموال و الخدمات و الاتصال، تم تأسيسها عام 1960،² و تتشكل منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية (OCDE) من ثلاثين دولة عضو، و تقوم بتهيئة الأطر المناسبة لفحص و إعداد و تحضير السياسات الاقتصادية و الاجتماعية، و تسعى لاتخاذ إجراءات قانونية ملزمة لمكافحة الرشوة و وضع قوانين لضمان حرية انتقال الأموال والخدمات، كما تقوم المنظمة بإشراك سبعة عشر عضو في أشغالها بالإضافة لمجموعة من المنظمات غير الحكومية، لتبادل المعلومات و التحليل التي تقدمها أمانتها في باريس، و تعتبر إحصاءاتها ذات الطابع الاقتصادي و الاجتماعي لها مصداقية، و مصدر مهم و موثوق به دولياً، و عبر هذه المنظمة تتم عملية متابعة التوجهات و التطورات الاقتصادية و الاجتماعية في العالم.

يتركز نشاط المنظمة حول المحاور التالية: الاقتصاد، الإحصائيات، البيئة، التنمية، الإدارة العمومية و التنمية الإقليمية، التبادلات، القضايا المالية و الجبائية و الشركات، العلوم و التكنولوجيا و الصناعة، التربية، السياسة الاجتماعية، الزراعة، و الطاقة. و في مسعى المنظمة الخاص بمكافحة الممارسات المضرة بالأنشطة الجبائية قامت بجهود كبيرة على مستوى الدول الأعضاء للقضاء على المخالفات الجبائية الضارة بالاقتصاد، و ذلك بتصحيح أو إلغاء أكثر من 30 نظام جبائي.

تبادر منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية بأنشطة و جهود حثيثة في مجال مكافحة الأجرام الاقتصادي و المالي، و من أهم مساعيها قيام دائرة مكافحة الفساد على

¹ - حسن نافعة، دور المؤسسات الدولية و منظمات الشفافية، الفساد و الحكم الصالح، المرجع السابق، ص 558.
² - شبلي مختار، الجهاز العالمي لمكافحة الجريمة المنظمة، دار هومة الجزائر، 2013 ، ص 155 .

مستواها بدعم عمل المنظمة لمكافحة الفساد و الرشوة في دائرة التعاملات التجارية الدولية المختلفة.¹

و تتركز جهود منظمة التعاون الاقتصادي و التنمية في:

1 - الرشوة في تبادلات الأعمال الدولية: يحتل هذا المجال أهمية خاصة في نشاط

المنظمة و ترجع أول خطوة تم اتخاذها إلى عام 1994، عندما أصدرت المنظمة مجموعة من توصيات عرفت ب توصيات 1994 بشأن الرشوة في تبادلات الأعمال الدولية و التي دعت الدول الأعضاء إلى تحديد معايير فعالة لمحاربة و منع رشوة الموظفين الرسميين الأجانب. و نصت التوصيات على أن تقوم لجنة الاستثمارات الدولية و الشركات المتعددة الجنسيات في المنظمة بمتابعة التزام الدول بهذه التوصيات و رفع تقرير بذلك إلى المنظمة بمتابعة التزام الدول بهذه التوصيات و رفع تقرير بذلك إلى المنظمة خلال ثلاث سنوات، و قد تم في شهر ماي 1997 مراجعة هذه التوصيات في ضوء التقرير المقدم من اللجنة، و تم إصدار توصيات جديدة عرفت بتوصيات عام 1997 بشأن الرشوة في تبادلات الأعمال الدولية، تميزت بأنها أكثر شمولية من سابقتها و تضمنت تعهدات أكثر تحديداً في مجالات معينة مثل تحريم رشوة الموظفين الرسميين الأجانب، و حثت هذه التوصيات على التطبيق الدقيق لتوصيات عام 1996 المتعلقة بالإعفاء الضريبي للرشاوى المقدمة للموظفين الرسميين الأجانب، و قد دفعت الإنجازات التي تم تحقيقها على صعيد تطبيق التوصيات إلى الانتقال إلى مرحلة أكثر تقدماً تتمثل في إعداد اتفاقية،² حيث أنه و في 17 من ديسمبر 1997 بباريس قامت الدول الأعضاء في المنظمة و خمس دول غير أعضاء (الأرجنتين، البرازيل، بلغاريا، تشيلي، سلوفاكيا) بالمصادقة على اتفاقية دولية لمكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب المعنيين بالتبادلات الأعمال التجارية الدولية.³

أكدت ديباجتها على أن الرشوة ظاهرة واسعة الانتشار في المعاملات التجارية الدولية، بما في ذلك التجارة و الاستثمار مما يثير قضايا أخلاقية و سياسية خطيرة، و عملاً بتوصية مكافحة الرشوة في المعاملات التجارية الدولية التي اعتمدها مجلس منظمة التعاون الاقتصادي و التنمية في 23 ماي 1997 و التي تضمنت جملة أمور منها الدعوة إلى

¹ - مختار شبلي، الإجرام الاقتصادي و المالي الدولي وسبل مكافحته، الطبعة الثانية، دار هومة الجزائر، 2012، ص

84.

² - زياد بن عربية بن علي، المرجع السابق، ص 10.

³ - Radouane Benou- Nouaçair :la Lutte Mondiale Contre La Corruption.l'harmattan Paris France.2007.p 94.

اتخاذ تدابير فعالة لردع و منع و مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، والعمل السريع على تجريم هذه الرشوة بطريقة فعالة ومتسقة و على نحو يتفق مع العناصر المشتركة المنفق عليها و مع المبادئ القضائية و القانونية لكل الدول.

و إقراراً بدور الحكومات في منع التماس أو قبول رشاوى من أفراد ومؤسسات في المعاملات التجارية الدولية و الاعتراف بأن تحقيق تقدم في هذا المجال يتطلب التعاون الدولي متعدد الأطراف و الرصد و المتابعة الدولية و ليس فقط الجهود المبذولة من كل دولة على حده، و لتأكيد التعاون الدولي فإن أحد التدابير التي يتعين اتخاذها هو التصديق على الاتفاقية دون أي استثناء.¹

و الهدف الأساسي الذي تكشفه هذه الاتفاقية هو تفعيل حكم القانون في التجارة الدولية، وتوفير مجال أكثر مساواة أمام الشركات الأجنبية للعمل في الخارج.² و تضمنت اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية خمسة عشرة مادة، تناولت مسألة ضرورة تجريم رشوة الموظفين العموميين الأجانب، و توقيع عقوبات جنائية فعالة، تجريم غسل الأموال الناتجة عن الرشاوى، المساعدة القانونية المتبادلة لغرض إجراء التحقيقات الجنائية و الدعاوى والتي تكون محل إشعار للأمين العام لمنظمة التعاون الاقتصادي و التنمية، تسليم المجرمين في الجرائم المنصوص عليها، تم المسائل المتعلقة بمتابعة تنفيذ الاتفاقية، التوقيع والانضمام، التصديق و الايداع، و دخول حيز النفاذ، و أخيراً الانسحاب.³

كما ألزمت الدول الموقعة اتخاذ ما يلزم من تدابير لإعمال معايير المحاسبة و مراجعة الحسابات و اللوائح المتعلقة بإمساك الدفاتر و السجلات.⁴

و تعتبر اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين الأجانب العموميين أول اتفاقية تلزم الدول بتحمل مسؤولياتها عن التصرفات الفاسدة التي يرتكبها مواطنوها و شركاتها سعياً للحصول على مشروعات أو المحافظة على المشروعات الموجودة في دول أخرى. و اعترفت الدول الموقعة بمسؤولية الدول المتقدمة عن مساعدة الدول الأخرى في مكافحة الفساد، و منع شركاتها من المساهمة في خلق هذه المشكلة، كما أنشأت آلية متعددة الأطراف للتقييم

1 - محمد أحمد درويش، المرجع السابق، ص 233 و 234.

2 - هشام أحمد حلمي محمود، المرجع السابق، ص 203.

3 - صلاح الدين السبيسي، المرجع السابق، ص 252 .

4 - هشام أحمد حلمي محمود، المرجع السابق، ص 203.

المتبادل للالتزامات المراقبة التي تجري لمكافحة الفساد، و قد أصبحت هذه الآلية موضع تقدير الكثيرين و نموذجا للتعاون الدولي.¹

و للإشارة هناك العديد من الدعاوى التي رفعت تطبيقا لأحكام هذه الاتفاقية من قبل شركات كبرى، حيث شددت وزارة العدل الأمريكية من تركيزها على تنفيذ قانون الممارسات الفساد الأجنبية بصورة كبيرة، ومنذ سنة 2001 تمكنت الوزارة من الحصول على موافقة بالإقرار بالذنب أو المقاضاة المؤجلة على عدد من الشركات و الأفراد، بمن فيهم " مونسانتو"، شركة " ميكروس"، و شركة "تايتان"، و شركة شنيتر لصناعات الفولاذ"، و شركة "ستاتأويل للبتروول" و هي شركة للبتروول و الغاز نرويجية الجنسية، التي اعترفت بأنها قامت برشوة مسؤول إيراني لقاء حصولها على حقوق نفط و غاز مريحة في إيران. و وافقت هذه الأخيرة على دفع غرامة قدرها 10 ملايين دولار كما وافقت على مقاضاة مؤجلة مع وزارة العدل، و في فبراير أقرت ثلاث شركات تابعة لشركة "فيتكو" انترناشونال البريطانية بذنبها برشوة مسؤولين نيجيريين، و وافقت شركة رابعة تحت لوائها على مقاضاة مؤجلة، فيما وافقت فيكتو على دفع غرامة قدرها 26 مليون دولار.²

2- الفساد في المشتريات الممولة بالمساعدات: أصدرت المنظمة في شهر ماي 1996 " التوصيات الخاصة بمكافحة الفساد في المشتريات الممولة بالمساعدات " و التي تدعو إلى اعتماد مجموعة من الشروط و التدابير لمنع الممارسات الفاسدة في المشتريات التي يتم تمويلها بمساعدات خارجية، و دعت التوصيات الدول الأعضاء إلى التعاون مع الدول المستفيدة من التمويل مع المؤسسة الإنمائية الدولية لتطبيق هذه التوصيات، بالإضافة إلى ذلك تقوم المنظمة بمساعدة الدول الأعضاء على تطوير إطار عمل فاعل لتعزيز استقامة الموظفين الرسميين و زيادة كفاءة أدائهم.³

¹ - فاديا قاسم بيضون، المرجع السابق، ص 378 .

² - هشام أحمد حلمي محمود، المرجع السابق، ص 204.

³ - زياد بن عربية بن علي، المرجع السابق، ص 10 .

المطلب الثاني: دور منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد

منظمات الشفافية هي التعبير المؤسسي عن حركة عالمية لمكافحة الفساد أفرزها مجتمع مدني عالمي عقب انتهاء الحرب الباردة و قد وجدت ترحيباً جماهيرياً و نخبويّاً ملموساً في العديد من الأوساط الدولية، و هي منظمات غير حكومية تقوم بعمل بالغ الأهمية في هذا المجال، و من خلال وسائل و آليات كان من أهمها جمع المعلومات و إجراء البحوث و الدراسات، و لاسيما التي تسهم في بناء مقاييس الفساد و الحكم الصالح أو الراشد.¹

الفرع الأول: نشأتها و أهدافها

منظمة الشفافية الدولية هي التعبير المؤسسي عن حركة عالمية لمكافحة الفساد أفرزها مجتمع مدني عالمي ظهر في قمة تألقه و فورانه في سياق عملية التحول الكبرى التي طرأت على النظام و على المجتمع و على العلاقات الدولية بصفة عامة. و هي حركة قادها رجال ينحدرون من خلفيات و انتماءات مهنية و فكرية و اجتماعية و وطنية متعددة، لكن أجمعوا على شيء واحد، و هو أن الفساد استشرى في الأرض، و أصبح ظاهرة تعوق تحقيق أهداف التعاون الدولي في كافة المجالات، و يتعين من تم مقاومتها و القضاء عليها بكل السبل.² و ظلت هذه المنظمة غير الحكومية منذ نشأتها مكرسة جهودها لزيادة قدرات الحكومات لكبح جماح الفساد، و قد عبرت في كل تقاريرها السنوية عن اهتمامها بظاهرة الفساد، يعود إلى أسباب متعددة من أهمها:

- البعد الإنساني، علما بأن الفساد ينتهك حقوق الإنسان، و يهدد جهود و عمليات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية.

- الأبعاد الأخلاقية، فالفساد يقوض قيم المجتمع و يعوق تكامله و تفاعله على نسق أخلاقي متكامل.

- أسباب عملية تتجسد في حقيقة أن الفساد يعوق عمليات و فعاليات السوق في إطار الواقع العملي، و بالتالي يحول دون أن يحصل المستحقون ما ينبغي أن يحصلوا عليه من منافع و حقوق.³

¹ - حسن نافعة، دور المؤسسات الدولية و منظمات الشفافية في مكافحة الفساد، مجلة المستقبل العربي، ص 96.

² - حسن نافعة، دور المؤسسات الدولية و منظمات الشفافية في مكافحة الفساد، الحكم الصالح، المرجع السابق، ص 548.

³ - حسن أبشر الطيب، المرجع السابق، ص 128.

و على الرغم من كثرة الشخصيات التي ساهمت في إطلاق هذه الحركة، إلا أنه يمكن القول إن الألماني بيتر إيجن PETER EIGEN ، أحد كبار الموظفين السابقين في البنك الدولي وصاحب الخبرة الواسعة في قضايا التنمية في أفريقيا و أمريكا اللاتينية، قد لعب دور المحرك و القاطرة في هذه الحركة، والتي راحت تتجسد تنظيماً بسرعة على أرض الواقع، و تتمتع بديناميكية فاقت كل تصور. ففي ماي 1993 تمكنت عشر شخصيات قيادية في هذه الحركة تنتمي إلى خمس دول وقارات مختلفة، من عقد اجتماع تمكنت في نهايته من التوقيع على الميثاق التأسيسي الذي أطلق منظمة الشفافية الدولية. ونظراً إلى التأييد الكبير الذي تمتعت به هذه المنظمة الدولية غير الحكومية الوليدة، في العديد من أوساط المجتمع المدني العالمي، منذ اللحظة الأولى لولادتها، فسرعان ما جسدت هذه المنظمة حركة جماهيرية عالمية مؤثرة، و بات عليها أن تصبح مركزاً للتنسيق بين شعب و فروع تحاول أن تنشط لمكافحة الفساد في العديد من الدول و الأقاليم باتساع العالم كله، و لأسباب عملية وقع اختيار المؤسسين على برلين لتصبح مقراً رسمياً للمنظمة على أن يتم الاكتفاء بسكرتارية صغيرة يقودها مجلس تنفيذي و آخر استشاري، تتولى التنسيق بين أنشطة الفروع التي تتمكن من إنشائها في مختلف مناطق العالم.

و الواقع أن منظمة الشفافية الدولية الوليدة وجدت ترحيباً جماهيرياً و نخبويماً ملموساً في العديد من الأوساط الدولية، بقدر ما واجهت نقداً لاذعاً، و تشكيكاً عنيفاً، و مقاومة عنيدة من جانب أوساط أخرى عديدة، و لاسيما بين رجال الأعمال و المتحدثين باسم الشركات الدولية الكبرى بل و من جانب بعض التيارات النفذة داخل العديد من المنظمات الدولية الحكومية الكبرى، و على رأسها البنك الدولي. و بين هذا التأييد الجارف و المعارضة القوية، راحت هذه المنظمة الوليدة تتحسس طريقها و تحاول بلورة أساليبها و آلياتها في كشف و محاربة الفساد أملاً في العثور على أفضلها.

و تعلن المنظمة أن هناك أسباب تكمن وراء اهتمامها بالفساد، و من أهم هذه

الأسباب:

1- أسباب إنسانية، فالفساد يعوق عمليات التنمية و يزيد من مستوى انتهاكات حقوق الانسان.

2- أسباب ديمقراطية، فالفساد يعوق عمليات الديمقراطية خاصة في الدول النامية و تلك التي تمر بالتحول.

3- أسباب خلقية، فالفساد يعوق تكامل المجتمع.

4- أسباب عملية لأن الفساد يشوه عمليات السوق و يحجب عن البشر ما يجب أن يحصلوا عليه منافع هذه العمليات.¹

و أسست منظمة الشفافية الدولية في البداية على افتراضين رئيسيين:
الأول، يرى أن ألوان الفساد التي يمارسها رجال الأعمال الدوليون، و ممثلو الشركات العالمية الكبرى التي تعتمد أنشطتها على التصدير للخارج، هي السبب الرئيسي لظاهرة الفساد الكبير، أي فساد السياسيين و كبار المسؤولين الرسميين في مختلف القطاعات، فالتنافس على فتح الأسواق بين هذه الشركات العملاقة جعلها وفقاً لهذا الافتراض، تتفنن في ابتداء طرق جديدة لكسب الصفقات و المشروعات الكبرى، حتى لو لجأت إلى أساليب رخيصة و غير مشروعة مثل تقديم الرشاوى والهدايا إلى كبار السياسيين و ابتزازهم، و شراء ذمم كبار المسؤولين، ول سيما في دول العالم الثالث، مما يسبب في إلحاق أضرار التنمية.

الثاني، يرى أن المنظمات الدولية الحكومية الكبرى العاملة في مجالات التنمية، و في رأسها مجموعة البنك الدولي، لا تولي الاهتمام الكافي بهذا النوع الخطير من الفساد، و لا تعمل على مقاومته من خلال البرامج و الأنشطة التي يمولها. و تأسيساً على هذين الفرضين راح المؤسسون لحركة مقاومة الفساد يحملون الغرب جانبا من المسؤولية فيما حدث، و يؤكدون على واجبه في المشاركة في الجهود الرامية إلى البحث عن حلول.²
و كان رجل الأعمال المتقاعد جورج مودي ستيفورت GEORGE MOODY و من الناشطين في الحركة، قد نشر في بداية التسعينات كتابا فضح فيه، الممارسات المستخدمة في هذا الصدد من جانب كبار المصدريين في العالم، و قد انتهز البعض هذه الفرصة للتشكيك فيما اصطلح على تسميته بسمو مكانة الغرب و نظمه القيمية، مما أثار زوبعة كبرى إلى درجة أن البعض راح يبحث عن مبرر أخلاقي لمثل هذه التصرفات اللاأخلاقية، مدعياً وجود منظومة أخلاق جديدة ترى أن مسؤولية رجل الأعمال تأمين الوظائف للعاملين لديه أولاً و قبل كل شيء، حتى لو اضطر إلى تقديم الرشاوى لطرف ثالث من أجل تحقيق هذا الهدف النبيل.

¹ - أماني غانم، الجهود الدولية لمكافحة الفساد، الفساد و التنمية، المرجع السابق، ص 365.
² - حسن نافعة، دور المؤسسات الدولية و منظمات الشفافية في مكافحة الفساد، الفساد و الحكم الصالح، المرجع السابق، ص 550.

و في سياق كهذا، فمن الطبيعي أن الجانب الأساسي لأهدافها في مكافحة الفساد يتعلق بالفساد و الإفساد التي تمارسها الشركات الدولية الكبرى، و كشفها و فضحها للجمهور أملا في توليد ما يكفي من الضغط الأدبي و المعنوي لردع هذه الشركات، و حملها على تغيير أساليبها. و لذلك اقترح البعض إصدار نشرة دورية بعنوان INTERNATIONAL BUSINESS MONITOR لتكون سلاحها في معركتها ضد الفساد، و أدواتها في تعبئة الرأي العام عن أساليب ممارسة الفساد و وسائل مكافحته و القضاء عليه.

غير أنه سرعان ما أظهرت المناقشات التي دارت داخل صفوف الحركة العالمية المناهضة للفساد و خارجها، أن المنظمة يمكن أن تخسر مصداقيتها إذا ما حصرت نفسها في نطاق رجال الأعمال و التجارة و حدهم، فالفساد ظاهرة عامة يمكن أن تشمل كافة المهن و المواقع، بدءاً من كبار الساسة و المسؤولين انتهاءً إلى صغار الموظفين الرسميين، و لاسيما من يعمل في قطاعات الضرائب و الجمارك، مروراً برجال الشرطة و المسؤولين عن الأمن. ما أظهرت هذه المناقشات أن فضح و تعقب حالات الفاسدين و المفسدين مهمة يمكن للصحافة و وسائل الإعلام الأخرى أن تقوم بها بشكل أفضل، و أن انخراط كوادر المنظمات الدولية غير الحكومية في مهام من هذا النوع قد يعرضهم للخطر و ربما للملاحقات القضائية المستمرة و التي لا قبل لهم بها، و في سياق كهذا بدأ كثيرون يدركون أن شخصنة الفساد أو حصره في نطاق أفراد أو شركات أو أنشطة بعينها، و التركيز على المواجهة و الحرب و ليس على اقتراح الحلول المدخل الأنسب إلى التعامل بفاعلية مع ظاهرة على هذا القدر من الشمول و التعقيد. و هكذا راحت منظمة الشفافية الدولية تكشف و تطور وسائل جديدة للتعامل مع ظاهرة الفساد بالتركيز على بحث كيفية تشخيصها، و وسائل قياسها، و طرق علاجها، و سبل ضمان عدم إعادة إنتاجها.¹

أما هدف المنظمة هو الحد من الفساد عن طريق تفعيل اتحاد عالمي لتحسين و تقوية نظم النزاهة المحلية و العالمية، و تعتمد المنظمة على مبادئ إرشادية تتلخص في:
- إدراك أن مخاطر الفساد تتعدى حدود الحالات الفردية، و لذا فهناك مسؤولية مشتركة و عامة لمحاربة الفساد.

¹ - حسن نافعة، دور المؤسسات الدولية و منظمات الشفافية في مكافحة الفساد، الفساد و الحكم الصالح، المرجع السابق، ص 551.

- اعتبار الحركة ضد الفساد حركة عالمية تتجاوز النظم الاجتماعية و السياسية و الاقتصادية و الثقافية داخل كل دولة.

- الاهتمام بمبادئ مثل المشاركة، اللامركزية، التنوع، المساواة و الشفافية على المستوى المحلي.

- عدم التحزب.

- إدراك أن هناك أسباباً عملية قوية و أخرى أخلاقية لوجود الفساد.

و تعمل منظمة الشفافية الدولية على اختراق حاجز الصمت الذي يحيط بقضايا الفساد في الدول، لأنه غالباً ما يتورط فيها النظام السياسي في الدول مما يجعل الأمور أكثر حساسية، فضلاً عن خلق مناخ قادر على المزيد من التعاون و الشفافية في مكافحة الفساد، و ذلك لكون المنظمة لا تبحث عن مذنبين لتقديمهم للقضاء و المحاكمة بل تعمل على تسهيل معرفة رجال الأعمال بمناخ الاستثمار في الدول و كذا تكافؤ الفرص و زيادة الوعي لدى الدول من أجل تحقيق تنمية مستدامة. كما تعمل المنظمة على لفت انتباه الصحافة و وسائل الإعلام لقضايا الفساد من أجل تنوير الرأي العام المحلي و العالمي من خلال الاعتماد على مبدأ الشفافية و النزاهة و الآثار المترتبة على تلك الآفة على مستوى الاقتصاد الوطني.¹

و هنالك أربعة عناصر لتحقيق استراتيجية منظمة الشفافية الدولية:

- 1- بناء تحالفات على المستوى المحلي و الإقليمي و العالمي تضم الحكومات، المجتمع المدني، القطاع الخاص من أجل محاربة الفساد الداخلي و الخارجي.
- 2- تنظيم و دعم الفروع المحلية للمنظمة لتحقيق مهمتها.
- 3- المساعدة في تصميم و تنفيذ نظم النزاهة الفعالة.
- 4- تجميع و تحليل و نشر المعلومات و زيادة الوعي العام بالأضرار المهلكة للفساد (خاصة في الدول ذات الدخل المنخفض) على الإنسان و التنمية الاقتصادية.

¹ - محمد لموسخ، دور منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد، الملتقى الوطني الثاني آليات حماية المال العام و مكافحة الفساد، 06-05 ماي 2009، جامعة د. يحي فارس المدية ص 4 .

الفرع الثاني: تمويلها

و تعتمد المنظمة في تمويل أنشطتها على التبرعات و الإعانات التي يقدمها عدد لا بأس به من الهيئات و المنظمات الحكومية و غير الحكومية، و المؤسسات الاقتصادية كالبنك الدولي و الأمم المتحدة، و شركات (بوينج، جنرال موتورز، و كوداك)، و لاشك أن هذه المؤسسات ترى أن هذا التمويل يحقق عوائد متعددة الأبعاد، فمن ناحية يظهر اهتمامها بالنواحي الاجتماعية و الاقتصادية كنوع من الدعاية لها، و من ناحية أخرى فإن محاربة الفساد يمكن أن يحقق لها عوائد اقتصادية، تتمثل في توفير تكلفة العمولات و الرشاوى التي تضطر لتقديمها لبعض المسؤولين، لتمير بعض الصفقات، و فوق كل هذا و ذلك المساهمة في تدويل و سيطرة النموذج الغربي، و خلق مجموعة من التشابكات تؤدي إلى اضطراب كافة الدول للخضوع له كآلية من آليات النظام العالمي الجديد، فضلا عن استخدام مثل هذه المنظمة و تقاريرها عن الفساد، كورقة ضغط على بعض الدول لتمير قوانين تخدم مصالح الشركات متعددة الجنسيات أو المؤسسات الدولية.¹

الفرع الثالث: آليات عملها

أما عن الوسائل و الآليات، فقد طورت منظمة الشفافية الدولية وسائل و آليات عمل عديدة للتعريف بظاهرة الفساد، و كشف أبعادها، و تتبع أسبابها و منابعها، و اقتراح وسائل و طرق فعالة لمكافحتها و التصدي لها، و تتمثل أهم آلياتها فيما يلي:

1- جمع المعلومات عن الظاهرة و بلورة مناهج و أساليب جديد لقياسها:

كان إقدام منظمة الشفافية الدولية على تجميع و تصنيف كم هائل من المعلومات عن ظاهرة الفساد و نشره في كتاب مرجعي، أول عمل كبير له صبغة علمية تقوم به هذه المنظمة. و قد ترجم هذا العمل على الفور إلى أكثر من عشرين لغة، و لفت الأنظار إليه، خاصة الأوساط العلمية و الأكاديمية، و ساعد في رفع أسهم المنظمة على الفور، بعد أن دلت على جدتها ليس فقط لدى الرأي العام و إنما أيضا لدى المنظمات الدولية التي كانت قد تابعت محاولات تأسيسها بقدر كبير من الريبة.

و يعتبر هذا العمل الأساس الذي انطلقت منه المنظمة لتبني عليه محاولتها الرائدة في بلورة ما أسمته بالنظام الوطني للنزاهة الذي يتضمن حصرا و تحديدا لمجمل العوامل و المتغيرات التي يمكن أن تدخل في قياس درجة نزاهة أو استقامة أي نظام على المستوى

¹ - بلال خلف السكارنة، المرجع السابق، ص 214 .

الوطني. و في العام 1995 قام أحد نشطاء المنظمة من الاقتصاديين بالتعاون مع الاقتصادي العالمي الشهير فريديك جالتنج بابتكار مؤشر لقياس مدركات الفساد Corruption Perceptions Index ، و يعتبر هذا المقياس أكثر شهرة و استخداما على المستوى الدولي، و هو يغطي الآن 180 دولة،¹ فهو يقيم و يرتب الدول طبقا لدرجة إدراك وجود الفساد بين المسؤولين و السياسيين في الدولة، و هو مؤشر مركب يعتمد على بيانات ذات صلة بالفساد تم تجميعها عن طريق استقصاءات متخصصة قامت بها مؤسسات مختلفة و مستقلة و حسنة السمعة، و هو يعكس آراء أصحاب الأعمال و المحللين من جميع أنحاء العالم متضمنا المتخصصين و الخبراء من نفس الدولة الجاري تقييمها، و يقوم البروفسور جون قراف لامسدورف من جامعة باساو في ألمانيا و هو باحث و مستشار لمنظمة الشفافية الدولية على العمل على مؤشرات مدركات الفساد بطلب من منظمة الشفافية الدولية. و من شأن هذه المصادر إعطاء مسح حقيقي لمستويات الفساد في الدول مع ضرورة مراعاة شروط عند الأخذ بهذه الدراسة و هي توحيد مفهوم الفساد بناء على تعريف المنظمة له و هو إساءة استخدام النفوذ للحصول على منفعة شخصية،² فهو مؤشر مركب مبني على تقييم خبراء أو رجال أعمال أجانب،³ و هي تتدرج من درجة الصفر إلى عشرة، و وفقا لهذه المؤشرات فإن الدولة الخالية من الفساد كليا تنال عشر نقاط بينما الدول التي يستشري فيها الفساد بصورة مطلقة صفراً.⁴

و على الرغم من أن هذا المؤشر دلالة على عن الانطباعات العالمية إزاء الفساد، مبنية على دراسات أكاديمية و أرقام و خبرات ميدانية، إلا أن هذا المؤشر مبني على انطباعات و ليس تفاصيل دقيقة حول كل بلد و قد قالت منسقة برامج المنظمة في الدول العربية أروى حسن: " أن المؤشر يعطي فكرة و لكن لا يجب ألا يؤخذ المؤشر كأنه الكلمة الأخيرة في الموضوع "، وقد اعترفت أن هذا المؤشر لا يعطي دائماً الرؤيا الكاملة عن البلدان المشمولة في الإحصاء حيث حسب رأيها يبين وجهة واحدة من الظاهرة و هي محاسبة من يأخذ الرشوة من دون التركيز على المسؤولين أو الشركات الدولية التي تعطيها، و أضافت: " من يعطي الرشوة ليس أفضل من الذي يأخذها، و لذلك علينا مراعاة ذلك عن

¹ - أحمد صقر عاشور، قياس ودراسة الفساد في الدول العربية، مؤشر الفساد في الأقطار العربية، إشكاليات القياس و المنهجية، المرجع السابق، ص 55

² - محمد لموسخ، المرجع السابق، ص 5.

³ - أروى حسن، مؤشرات منظمة الشفافية الدولية، مؤشر الفساد في الأقطار العربية إشكاليات القياس و المنهجية، المرجع السابق، ص 94.

⁴ - حسن أبشر الطيب، المرجع السابق، ص 129.

الحديث عن الفساد و هدر الأموال العامة." إلا أن هذا المؤشر هو حتى الآن أفضل وسيلة لقياس نسب التلاعب بالأموال في العالم و لذلك اعتمدت الكثير من المؤسسات على هذا المؤشر لأنه مبني على المعرفة الشخصية للمختصين في مجالات القطاع العام والخاص ليكون فقط منظاراً إلى عالم الفساد الملبد بالغيوم.¹

أصبحت منظمة الشفافية الدولية تصدر الجدول الإقليمي Regional Tabele ، بحيث تتم مقارنة البلدان المتجاورة مع بعضها البعض، فيكون هناك ترتيب عالمي وآخر إقليمي.

ثم قامت المنظمة باستحداث مؤشر جديد يسمى مؤشر دافعي الرشوة Bribe Payers Index ، و هو يقيس الفساد من وجهة نظر الشركات الصناعية و متعددة الجنسيات التي تدفع الرشاوى للمسؤولين الحكوميين في الدول الأخرى لتسهيل أعمالها و لتصدير منتجاتها،² فهو المؤشر الذي يبين المصادر التي تورط الرشوة، غير أن كلفة هذا المؤشر أعلى، حيث أن منظمة الشفافية الدولية تعتمد على شركة للاستبيان كشركة غالوب GALLUP، و باعتبار يحتاج إلى عمل وجهد كبيرين فضلا عن الكلفة فهو لا يصدر سنويا و إنما من سنتين إلى ثلاث.

إضافة إلى المؤشرات السابقة تم استحداث بارومتر عالمي للفساد global Corruption Barometer، و هو يختلف عن المؤشرين السابقين لأنه ينتمي إلى ما يسمى استطلاع الجمهور، حيث أنه لا يسأل الخبراء أو رجال الأعمال، بل يسأل الناس في بيوتهم و عن تجربتهم الشخصية مع الفساد.³

و يعتبر هذا المؤشر مشروعاً رائداً ألهم العديد من المنظمات الدولية العاملة في مجالات التنمية المختلفة، و دفعها إلى بلورة مؤشرات لقياس مدركات أكثر شمولاً، و على سبيل المثال فإثر هذه المحاولة قام البنك الدولي بتبني مشروع دراسي ضخ لقياس مدركات الحكم الصالح بكل أبعاده.⁴

¹ - أمير فرج يوسف، مكافحة الفساد الإداري و الوظيفي و علاقته بالجريمة على المستوى المحلي و الإقليمي في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة، المكتب الجامعي الحديث مصر، 2010، ص 46، 47.

² - محمد لموسخ، المرجع السابق، ص 7.

³ - أروى حسن، مؤشرات منظمة الشفافية الدولية، مؤشر الفساد في الأقطار العربية إشكاليات القياس و المنهجية، المرجع السابق، ص 94 و ما بعدها.

⁴ - حسن نافعة، دور المؤسسات الدولية و منظمات الشفافية في مكافحة الفساد، الفساد و الحكم الصالح، المرجع السابق،

2- العمل كمستشار فني متطوع لمكافحة الفساد:

فمنذ العام 1995 ، و الذي شهد دعوة أمانة منظمة الشفافية الدولية إلى حضور المؤتمر الدولي السابع لمكافحة الفساد، و الذي عقد في بكين ، أصبحت هذه المنظمة بمثابة الأمانة الفنية المكلفة بمهمة التحضير و الإعداد الفني لهذه المؤتمرات، مما أتاح لها فرصة مهمة للتعرف على الأوساط النشطة في مجال مكافحة الفساد، و إقامة أوسع و أقوى صلات ممكنة معها، و كذلك الحضور الدائم و المؤسسي داخل دائرة الأنشطة الرسمية المعنية بمكافحة الفساد على المستوى العالمي.

3- التعاون مع المؤسسات التجارية و المالية الدولية:

و يتم هذا التعاون مع المؤسسات العالمية ذات السمعة المهنية المحترمة في إطار ما يعرف بمشروع "اعرف عميلك" ، و ذلك لبلورة مبادئ و قواعد هامة تهيئ و تساعد على مكافحة الفساد بشكل أفضل. و في هذا السياق يمكن الإشارة مثلا إلى جهود منظمة الشفافية في بلورة الاتفاقية الخاصة بمبادئ وفسبرج (Wolfsberg Principles) و التي وقعتها مع عدد من البنوك الخاصة الرائدة في مجال الجهود الرامية إلى تحسين صورتها لدى العملاء، وطمأنتهم إلى التزامها بمراعاة أكبر قدر من الشفافية و النزاهة في التعامل مع كافة الأطراف.

4- لعب دور اللوبي المنظم لدى المنظمات الدولية الحكومية العالمية و الإقليمية

: و ذلك للمساهمة في الجهود الرامية إلى بلورة الأدوات و الآليات القانونية المناسبة لمكافحة الفساد. و في هذا الصدد يمكن القول إن منظمة الشفافية الدولية الخاصة بمكافحة الفساد عموما، أو بعض مظاهره، مثل تقديم رشاي إلى المسؤولين و الموظفين العموميين، و التي أبرمها بالفعل العديد من المنظمات الدولية الحكومية على الصعيد العالمي، و منها الأمم المتحدة و منظمة التعاون الاقتصادي و التنمية، أو على الصعيد الإقليمي، و منها الاتحاد الإفريقي و منظمة الدول الأمريكية و غيرها. أما بالنسبة إلى الاتفاقيات التي دخلت حيز التنفيذ بالفعل فتحاول المنظمة أن تلعب دور الرقيب و المساعد في تذليل العقبات التي تعترض تنفيذ الأطراف المختلفة لالتزاماتها، و تقديم المشورة و المعونة الفنية اللازمة لذلك.¹

¹ - فاديا قاسم بيضون، المرجع السابق، ص 363، 364 .

الفصل الثاني: الآليات الوطنية لمكافحة الفساد

نجد أن الفساد ظاهرة عالمية مست جميع الدول بما فيها الجزائر، و الدارس لحالة الجزائر يميز ثلاثة مراحل مرت بها، ففي بداية الاستقلال ارتبط الفساد بالتوظيف و بامتلاك المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية و للأراضي الفلاحية، و مع تنامي القطاع العام و تدخلات الدولة نظراً لضعف البرجوازية الوطنية و عدم قدرتها على الريادة الاقتصادية، تطورت بيروقراطية القطاع العام و تنامي بالموازاة اقتصاد الريع، و بعدها تبنت الجزائر سياسة خوصصة المرافق العمومية، فأخذت تبرز قضايا انعدام أو نقص الشفافية المرتبطة ببيع القطاع العام، وكذلك قضايا تدبير المرافق العمومية.¹

فعرفت الجزائر منذ التسعينات تحولات و أحداث هامة كادت أن تعصف بكيان الدولة ككل، و مع بداية دخول الألفية الثالثة شهدت الجزائر إصلاحات عميقة مست كل المستويات، هذا البرنامج الذي كان هدفه بناء الفكر المؤسساتي و الحفاظ عليه من خلال المراجعة الجذرية للمنظومة القانونية برمتها، لكن في الوقت الذي كانت فيه خلايا الإصلاحات تحقق مكاسب، كانت جرائم تتزايد بشكل غير مسبوق،² و ظهرت العديد من الممارسات الفاسدة في ظل هذه التغيرات³، لذلك عكف المشرع الجزائري على مكافحة الفساد من خلال مجموعة من الآليات و التدابير، و يمكن تقسيم هذه الآليات إلى آليات تشريعية و أخرى مؤسسية.

المبحث الأول: الآليات التشريعية

من خلال قراءة قانون الوقاية من الفساد و مكافحته، نص المشرع على مجموعة من التدابير لمنع و مكافحة الفساد منها تدابير وقائية (المطلب الأول)، و تدابير ردعية أو قمعية (المطلب الثاني).

¹ - مزوالي محمد، مكافحة الفساد في القانون الجزائري و أساليب معالجته، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد

02- 03 ديسمبر 2008 جامعة قاصدي مرياح كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية قسم الحقوق ورقلة، ص 1 .

² - هلال مراد، الوقاية من الفساد و مكافحته في التشريع الجزائري على ضوء القانون الدولي، نشرة الفضاة، العدد 60، وزارة

العدل الديوان الوطني للأشغال التربوية الجزائر، 2006، ص 77

³ - انظر الفصل الأول مظاهر الفساد في الجزائر.

المطلب الأول: التدابير الوقائية

إن السياسة الوقائية أو التدابير الوقائية جزء لا يتجزأ من السياسة الجنائية و التي تتخذ قبل وقوع الجريمة فهي تدابير و إجراءات نص عليها المشرع الجزائري في القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته¹، إذ تشتمل على جملة من القواعد التي يتعين على الإدارة العمومية و مستخدميها مراعاتها لضمان النزاهة و الشفافية في تسيير الشؤون العامة و في العلاقات التي تربط الهيئات العمومية بالمواطنين و لم يقصر القواعد الوقائية على القطاع العام وممثلي الدولة فحسب بل تعدت ذلك إلى القطاع الخاص باعتباره شريكاً أساسياً للسلطات العمومية في شتى مجالات الحياة العامة.²

و عليه سأعالج التدابير الوقائية في القطاع العام (الفرع الأول)، ثم التدابير الوقائية في القطاع الخاص (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التدابير الوقائية الخاصة بالقطاع العام

إن من الشروط الأساسية للتنمية الاقتصادية الشفافية و المساءلة فإذا غاب هذين المفهومين استفحل الفساد في المجتمع و بالتالي تصبح عملية المكافحة أمراً مستعصياً لأنه يرتبط بباقي أشكال الجريمة³، لذلك كان لابد من وجود تدابير وقائية تعزز قيم الشفافية و المساءلة و ترتقي بمستوى نظم الإدارة العامة، و التي تتعلق أساساً بالتوظيف (المادة 3 ق وف م)، التصريح بالامتلاكات (المواد 4، 5، 6 ق و ف م)، إقرار مدونات قواعد سلوك الموظفين، إلى جانب النص على إجراءات خاصة بالصفقات العمومية، و فيما يلي تفصيل عن كل هذه التدابير الوقائية.

أولاً: التوظيف

إن الوظيفة العامة هي وسيلة لتقديم الخدمات للمواطنين و إشباع الحاجات و خدمة الصالح العام و يقوم موظفو الدولة بدور حيوي هام، فمستوى الدولة إنما يحدده في واقع الأمر مستوى موظفيها العموميين من حيث الفكر و السلوك و الوعي، ولأجل تحقيق الدولة

¹ -فايزة ميموني ، خليفة موراد، السياسة الجنائية للمشرع الجزائري، دراسات قانونية، مركز البصيرة، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010، ص 50 .

² - رشيد مزاري، بطاقة تحليلية حول أحكام القانون رقم 06-01 المؤرخ في 2 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته و كذا المراسيم الرئاسية المطبقة له، نشرة القضاة، العدد 60، وزارة العدل الديوان الوطني للأشغال التربوية الجزائر، 2006، ص 68.

³ -فايزة ميموني، خليفة موراد، المرجع السابق، ص 50.

لسياستها و النهوض بالإدارة العامة تلجأ إلى وضع القواعد المنظمة لإجراءات تعيين الموظفين و التي تكفل امتياز أفضل العناصر الصالحة لتنفيذ المهام المطلوبة منها.¹ و عليه نصت المادة الثالثة من ق و ف م، يراعى في توظيف مستخدمي القطاع العام و في تسيير حياتهم المهنية القواعد الآتية:

1- مبادئ النجاعة و الشفافية و المعايير الموضوعية مثل الجدارة و الإنصاف و الكفاءة.

2- الإجراءات المناسبة لاختيار و تكوين الأفراد المرشحين لتولي المناسبات العمومية التي تكون أكثر عرضة للفساد .

3- أجر ملائم بالإضافة إلى تعويضات كافية.

4- إعداد برامج تعليمية و تكوينية ملائمة لتمكين الموظفين العموميين من الأداء الصحيح و النزاهة و السليم لوظائفهم و إفادتهم من تكوين متخصص يزيد من وعيهم بمخاطر الفساد.

فالمشرع الجزائري يدرك أن الموظف العمومي هو عصب حياة الدولة و قلبها النابض، لذلك أكد على ضرورة اختياره وفقاً لمعايير دقيقة تضمن سلامته ممن أي ميول نحو الاعتداء على نزاهة الوظيفة العمومية، و من تلك المعايير أن يختار الموظف وفقاً لمبادئ النجاعة و الشفافية و المعايير الموضوعية مثل الجدارة و الإنصاف، فلا يجوز اختيار المترشح الأقل كفاءة و نجاعة، كما لا يسوغ أيضاً اختيار الموظف وفقاً لمعايير شخصية كالقرب أو الجوار أو الصداقة أو اعتباراً لعصبية أو قبيلة، و إنما يختار الموظف الأكفأ و الأجدر و الأكثر نجاعة وفقاً لما تثبته المسابقات و الامتحانات، فضلاً على الفترة التجريبية التي يقضيها في المنصب الذي يترشح له.² و يجب مراعاة قواعد العمومية والتجريد و الشفافية و الوضوح، بحيث لا يشوبها أي لبس من شأنه المساس بمبدأ المساواة و تكافؤ الفرص عند تعيين الموظفين ، و يعتبر مبدأ المساواة من المبادئ الدستورية ، حيث نصت عليه المادة 51 من دستور 1996 بقولها: " يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام و الوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون" كما أدمج

¹ - حاحة عبد العالي ، المرجع السابق ، ص 353 .

² - رمزي بن الصديق، دور الحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العمومية في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة ماجستير قانون جنائي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2012-2013 ، ص 63 .

في سائر القوانين الأساسية للوظيفة العامة و منها ق و ع ج في المادة 74 من: " يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية".¹

كما يجب احترام مبدأ الشفافية في الاختيار، وتعني الشفافية الوضوح و الدقة و اتباع القواعد و الأنظمة السلوكية و الآليات المعتمدة من قبل الدولة في تسير شؤونها، فالشفافية تتصل خاصة بالنظم و الإجراءات العملية التي تفترض العلنية المنافية لكل الأعمال الضبابية المؤدية للفساد. و إذا كان اختيار الموظف الأصح من الخطورة بمكان، فإن أمره يزداد خطورة إذا تعلق بتولي المناصب الأكثر عرضة للفساد، من أجل ذلك شدد المشرع على وجوب اتخاذ الإجراءات المناسبة و تكوين الأفراد المرشحين لتولي مثل هذه المناصب.² و حسن اختيار الموظفين طبقاً لمعايير و ضوابط يسهم في بناء إدارة منظمة.³ و لقد كرس المشرع الجزائري في قانون الوظيفة العامة ضمانات هامة تكفل تجسيد مبدأ المساواة من الناحية العملية ويتعلق الأمر بنظام " المسابقة " التي تعد الميدان الحقيقي لحمايته، حيث نصت المادة 80 من الأمر رقم 03/06 على طرق الاختيار و أعطتها الأولوية في الترتيب و جعلت منها مبدأ عاماً في الاختيار، وتعتبر المسابقات أفضل الطرق لاختيار الموظفين نظراً للعديد من الاعتبارات، أهمها عدم ترك السلطة التقديرية للإدارة التي تلتزم بما ورد في المرسوم التنفيذي رقم 194/12 المؤرخ في 25 أفريل 2012 الذي يحدد كليات تنظيم المسابقات و الامتحانات و الفحوص المهنية في المؤسسات و الإدارات العمومية وإجرائها ، فضلاً أنه يتم التعيين في الوظائف على أساس الجدارة بما يضمن اختيار أفضل العناصر الصالحة لشغل الوظائف، حسب درجة الاستحقاق وفقاً للمادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 194/12 السالف الذكر.⁴

و بعد اختيار الموظفين المناسبين، يلزم أن تهتم الإدارات بعقد دورات تدريبية لهم، فالتدريب هو نوع من التطبيع الاجتماعي للموظفين، و يراعى أن تكون تلك الدورات توجيهية

¹ - حاحة عبد العالي ، المرجع السابق، ص 371

² - رمزي بن الصديق، المرجع السابق، ص 64.

³ - عادل عبد العزيز السن، دور الثقافة التنظيمية و العدالة الاجتماعية في مكافحة الفساد، الأطر القانونية و الثقافية التنظيمية لمكافحة الفساد، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، 2013، ص 138.

⁴ - بدري مباركة، الضمانات القانونية لمبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية في الجزائر، يوم دراسي حول شرح الكليات والإجراءات الجديدة لتنظيم المسابقات على ضوء المرسوم التنفيذي رقم 194/12 من تنظيم مفتشية الوظيفة العمومية، يوم 30 أكتوبر 2012، ص 5، 6 .

إرشادية مستمرة، و من الضروري أن تعقد فور تعيين الموظفين يتعرفون من خلالها على واجباتهم و حقوقهم ومزايا عملهم حتى يكونوا أقدر على مسايرة عملهم.¹

و يجب مراعاة الحالة الاقتصادية للموظفين، ذلك أن انخفاض مستوى الرواتب و الأجور المدفوعة موظفي الدولة يعد هو الآخر من الأسباب الرئيسية لانتشار ظاهرة الفساد داخل الأجهزة الحكومية، و خصوصاً إذا كان راتب الموظف لا يمكنه من توفير العيش الكريم له و لأفراد أسرته، فإن ذلك سيدفعه للبحث عن مصادر أخرى لأجل زيادة دخله و لمواجهة متطلبات الحياة، و هذا ما يؤدي به إلى اللجوء إلى الرشوة و الفساد و انتشارها نتيجة لانحراف مثل هؤلاء الموظفين لقبولهم الرشوة والتعامل بها، إن أفضل علاج لمثل هذه الحالة و هو دراسة رواتب و أجور و إجراء تعديلات اللازمة على سلم أو درجات الرواتب من حين لآخر و ما يتناسب مع مستويات المعيشة و ظروف السوق لكي يتمكن الموظف الحكومي من مواجهة الارتفاعات المستمرة في أسعار السلع و الخدمات و لأجل تأمين الحياة الحرة الكريمة.²

فلا بد من تكافؤ الأجور طبقاً للمؤهل و الخبرة و مستويات التدريب و معدلات الأداء، و القضاء على التفاوت الشديد، و أن ترتبط سياسة الأجور بشكل مباشر بالإنتاجية، و أن تستند إلى مجموعة من المعايير و الضوابط العادلة و المحفزة على العمل، من خلال صرف حافز الجودة مع توضيح نوع الإجابة التي أداها الموظف و استحق عنها هذا الحافز.³

ثانياً: التصريح بالامتلاكات

من بين التدابير التي أرساها المشرع للوقاية من الفساد هي تصريح الموظفين العموميين بامتلاكاتهم، و الملاحظ أن هذا التدبير كرسه المشرع قبل إصدار القانون الخاص بالوقاية من الفساد و مكافحته، حيث صدر سنة 1997 تشريع خاص يتضمن الأحكام المتعلقة بالتصريح بالامتلاكات غير أن هذه الأخيرة أدرجت في القانون المتعلق بالوقاية من الفساد، و قد اعتبر المشرع أن التصريح بامتلاكات الموظفين هو من متطلبات ضمان الشفافية في الحياة السياسية و الشؤون العمومية و حماية الامتلاكات العمومية و ضمان

¹ - عادل عبد العزيز السن، دور الثقافة التنظيمية و العدالة الاجتماعية في مكافحة الفساد، الأطر القانونية و الثقافية التنظيمية لمكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 139.

² - أسرار فخري عبد اللطيف، أثر الأخلاقيات الوظيفية في تقليل فرص الفساد الإداري في الوظائف الحكومية، مجلة العلوم الإنسانية، السنة الرابعة، جويلية، العدد 29، ص 12، عن الموقع: www.ulm.ul/b154.htm.

³ - عادل عبد العزيز السن، دور الثقافة التنظيمية و العدالة الاجتماعية في مكافحة الفساد، الأطر القانونية و الثقافية التنظيمية لمكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 143.

نزاهة الأشخاص المكلفين بالخدمة العامة، و قد ألزم المشرع الموظف العمومي بالتصريح بممتلكاته.¹

أما بالنسبة للأشخاص الملزمين بالتصريح بممتلكاتهم يمكن تصنيفهم إلى ثلاث فئات رئيسية:

1- الفئة الأولى: و تتضمن الأشخاص المنتمين للسلطات الثلاث للدولة أي السلطة التنفيذية، التشريعية والقضائية إضافة إلى الأشخاص الأعضاء في المؤسسات الدستورية و الهيئات العمومية الوطنية، وبالنسبة لهذه الفئة نجد أن المشرع قد ذكر على سبيل الحصر قائمة هؤلاء الأشخاص الملزمين بالتصريح بممتلكاتهم و هم :

- رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة و أعضائها، السفراء و القناصل.
- الولاة ورؤساء و أعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة.
- أعضاء البرلمان و هم نواب المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة.
- القضاة.
- رئيس المجلس الدستوري و أعضائه.
- محافظ بنك الجزائر.
- رئيس مجلس المحاسبة.

2- الفئة الثانية من الموظفين العموميين لم يتم تحديدهم في التشريع بل أحال ق و ف م على التنظيم. هذه الفئة تشمل جميع الموظفين العموميين الذين يشغلون مناصب أو وظائف عليا في الدولة، وقد تم تحديد قائمة هذه الوظائف في المرسوم التنفيذي رقم 90-227.

3- الفئة الثالثة: و تشمل جميع الأعوان العموميين الملزمين بالتصريح بالممتلكات، و قد صدر قرار عن المدير العام للوظيفة العمومية يحدد قائمة هؤلاء الأعوان. و من بين هؤلاء الموظفين على سبيل المثال:

- المفتشين و المراقبين (وزارة المالية و التجارة و النقل)
- المهندسين المكلفين بشرطة المناجم (وزارة الطاقة والمناجم)
- محافظ و عمداء الشرطة (وزارة الداخلية)

¹ - محمد ضريفي، التصريح بالممتلكات كآلية للوقاية من الفساد ومكافحته، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد 02 - 03 ديسمبر 2008، جامعة قاصدي مرباح ورقلة كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية قسم الحقوق، ص 2.

و يلاحظ على هؤلاء الموظفين أن لهم علاقة مباشرة بالأشخاص المواطنين عند خضوعهم للرقابة من هؤلاء الموظفين و بالتالي يحتمل استغلال سلطتهم ونفوذهم لطلب منافع غير مستحقة.¹

لكن كيف تتم عملية التصريح و ما محتواه، و ما الهدف من عملية التصريح؟

1- كيفية و محتوى التصريح:

يكون التصريح الخاص بكل من رئيس الجمهورية، أعضاء البرلمان، رئيس المجلس الدستوري و أعضائه، رئيس الحكومة و أعضائها، رئيس مجلس المحاسبة، محافظ بنك الجزائر، السفراء، القناصل، الولاة والقضاة أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا، و ينشر محتوى هذه التصريحات في الجريدة الرسمية في ظرف الشهرين التاليين لتاريخ انتخاب المعنيين أو تسلمهم مهامهم،² إلا أنه يلاحظ أن لم يتم نشر التصريح بالامتلاكات لأغلب هؤلاء الموظفين ما عدا رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة ، و لم ينص المشرع النص على هذه الحالة.

أما بالنسبة للفئة الثانية وهم الموظفين الذين يشغلون مناصب أو وظائف عليا في الدولة فيكون التصريح بالامتلاكات أمام السلطة الوصية خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه في وظيفته أو بداية عهده الانتخابية، كما يتم التصريح بالامتلاكات عند نهاية العهدة الانتخابية أو عند انتهاء العهدة الانتخابية أو عند انتهاء الخدمة.

أما بالنسبة للفئة الثالثة وهم الموظفين أو الأعوان العموميين المحددين في القرار المؤرخ في 23 أبريل 2007 ، السابق ذكرها، يكون التصريح بالامتلاكات أمام السلطة السلمية المباشرة التي يخضعون إليها، ثم بعد ذلك يودع التصريح مقابل وصل من قبل السلطة الوصية أو السلمية لدى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في آجال معقولة.³

أما بالنسبة للتصريح بالامتلاكات المتعلقة بالموظفين الذين يشغلون مناصب و وظائف معرضة لمخاطر الفساد، قد تم تنصيب فريق عمل تحت إشراف المديرية العامة للوظيفة العمومية بمشاركة ممثلي مختلف الدوائر الوزارية و ممثلين عن الهيئة الوطنية

¹ - محمد ضريفي، المرجع السابق، ص 3 .

² - الفقرة أولى من المادة السادسة من ق و ف م .

³ - محمد ضريفي، المرجع السابق، ص 5 .

للوفاية من الفساد و مكافحته بهدف تحيين قائمة الأعوان العموميين الذين يشغلون مناصب و وظائف معرضة لمخاطر الفساد، وذلك بغية إخضاعهم لإلزامية التصريح بالامتلاكات. للتذكير فإن قائمة الأعوان العموميين الملزمين بالتصريح بالامتلاكات، ما عدا الذين تم تحديدهم عن طريق المادة السادسة من ق و ف م و كذا المرسوم الرئاسي رقم 06 415 6 الصادر 2006 /11/22 قد حددت عن طريق القرار الصادر من المديرية العامة للوظيفة العمومية بتاريخ 2007/04/2 .

و يأتي تحيين هذه القائمة استجابة للتطورات التي عرفتتها القوانين الخاصة لمختلف قطاعات الوظيفة العمومية من جهة و كذا شروع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته في ممارسة مهامها من جهة أخرى، و في هذا إطار، فقد تم تكليف كل قطاع و زاري بإعداد قائمة الموظفين الخاضعين لهذا التصريح، مع الأخذ بعين الاعتبار بعض المعايير الأساسية لتحديد مخاطر التعرض للفساد و التي يمكن تلخيصها في ثلاث نقاط:

- أهمية المهام و الواجبات و مدى تأثير الانحرافات المحتملة في تأديتها على المجالين الاقتصادي و الاجتماعي.

- مدى تمسك العون العمومي بمبادئ الموضوعية و النزاهة في حال تعارض ممارسة مهامه العمومية مع مصالحه الشخصية.
- غياب أو نقص في أنظمة الرقابة الداخلية و تأثيرها على أداء المهام والنشاطات الإدارية.

- إن التصريح بالامتلاكات لهذه الفئة من الموظفين لا يجب أن يكل بأي حال من الأحوال تدبيراً تعسفياً في حقهم، بل هو يعبر بالعكس عن ضمان الشفافية و النزاهة و الموضوعية في تسيير و إدارة الشؤون العمة للمواطن. إلا أنه يبقى من الضروري إدماج إلزامية التصريح بالامتلاكات في إطار أوسع يشمل كل الوسائل و المعطيات التي تضمن السير الأحسن للمرفق العام كالرقابة الداخلية و مدونات أخلاقيات المهنة، و بتسليط الإجراءات الإدارية و فتح قنوات الاتصال مع متعاملي الخدمة العمومية من مواطنين و مؤسسات¹.

¹ - عن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد : www.onplc.org تم تصفحه في 2014/07/11 على 14:05

2- محتوى التصريح بالامتلاكات:

يحتوي التصريح بالامتلاكات جرداً للأملاك العقارية و المنقولة التي يحوزها المكتب أو أولاده القصر و لو في الشيوخ سواء كانت موجودة في الجزائر أو في الخارج،¹ أما فيما يخص شكل التصريح فيكون طبقاً لنموذج حدده المرسوم الرئاسي رقم 06 - 414 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، و يحتوي هذا التصريح هوية الموظف المصرح ووصف الأملاك العقارية من حيث موقعها طبيعتها و مساحتها و أصل الملكية و تاريخ اقتنائها، و كذلك الأملاك المنقولة و طبيعتها و أصل ملكيتها و مبلغ السيولة النقدية و أية أملاك أخرى دون نسيان ذكر تاريخ التعيين و تاريخ التصريح و مكانه و توقيع المصرح.²

3- الهدف من التصريح بالامتلاكات: يتمثل الهدف من التصريح بالامتلاكات في

ضمان الشفافية في الحياة السياسية و الشؤون العمومية، و حماية الامتلاكات العمومية و صون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية.³

ثالثاً: إقرار مدونات قواعد سلوك الموظفين

من أجل دعم مكافحة الفساد، تعمل الدولة و المجالس المنتخبة و الجماعات المحلية و المؤسسات و الهيئات العمومية و كذا المؤسسات العمومية ذات النشاطات الاقتصادية على تشجيع النزاهة و الأمانة و كذا روح المسؤولية بين موظفيها و منتخبيها، لاسيما من خلال وضع مدونات و قواعد سلوكية تحدد الإطار الذي يضمن الأداء السليم و النزاهة و الملائم للوظائف العمومية و العهدة الانتخابية.⁴ و الأخلاق هي مجموعة من المبادئ المدونة تأمر و تنهي عن سلوكيات معينة تحت ظروف معينة و هي انعكاسات القيم التي يتخذها الأفراد كمعايير تحكم سلوكياتهم.

فمدونة السلوك هي معايير لأخلاقيات و سلوكيات العمل في إطار المؤسسات العامة تحدد للعاملين فيها مجموعة السلوكيات و القيم الواجب مراعاتها أثناء مهماتهم و في علاقاتهم بالجمهور، و ترتبط هذه المدونة بنظام الخدمة المدنية بحيث يمكن ضمان أكثر فاعلية للقوانين في هذا المجال. و تتميز المدونات عن النصوص القانونية بأنها التزام

¹ - المادة الخامسة من ق و ف م.

² - محمد ضريفي، المرجع السابق، ص 4.

³ - المادة الخامسة من ق و ف م.

⁴ - المادة 7 من ق و ف م.

أخلاقي طوعي من قبل الموظفين العموميين، حيث يكون الضمير أداة رقابة داخلية فعالة.¹ وهناك ما يسميها بميثاق الأخلاقيات باعتبارها مجموعة القيم العليا عن تكوين الضمير الاجتماعي، و ترسيخ الأخلاق في نفس الموظف، و يقصد بالقيم العليا موجّهات السلوك في الواقع المختلفة وفق المعايير السائدة في المجتمع، و التي تعمل على تكوين الضمير الاجتماعي.²

و عليه يحق للإدارات المختلفة، و من باب تعزيز الأداء السليم للوظيفة العامة، أن تضع رسالتها و قيمها الخاصة بناء على القيم الأساسية، و يشمل ذلك معايير التصرف و السلوك المتوقعة من الموظف عند تعامله مع زملائه في العمل أو الجمهور الذي تخدمه المؤسسة عند قيامه بمهام عمله، و ربط هذه المواثيق بنظام واضح يتضمن مبدأ الثواب و العقاب من خلال إعطاء المكافآت و الحوافز للملتزمين و فرض العقاب على المخالفين، الأمر الذي يعزز من قيم النزاهة و حب العمل.

فالمدونة تعبير عن احترام الموظف و إخلاصه لقواعد العمل السليم و الخدمة العامة و استعداده الطوعي للعمل بموجب قيم النزاهة و مبادئ الشفافية و نظم المساءلة بجانب احترام سيادة القانون و أحكامه، إضافة لاحترامه لزملائه الموظفين و مسؤوليه، و هي تعتمد على مبادئ أساسية تنتهجها المؤسسة و ينتهجها الموظفون أثناء تأدية الخدمة، و هي:³

- حق المواطن في الاطلاع على المعلومات.

- تبني سياسات تضمن الحفاظ على حقوق المواطنين في الحصول على فرص متساوية في تلقي الخدمات و اتخاذ الإجراءات التي تضمن حفظ السجلات و المعلومات التي تخص المواطنين بشكل يسهل وصولهم إليها و المحافظة على الخصوصية و السرية وفقا للقانون.

- تقديم بيانات و التقارير الدورية عن نتائج أعمال الموظف و مدى الكفاءة في التنفيذ و التأكد بأن الأداء يتفق مع القوانين و التشريعات و الصالح العام.
- الالتزام بالقوانين المحلية و الاتفاقيات الدولية.

¹ - عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، المرجع السابق، ص 287.
² - عادل عبد العزيز السن، دور الثقافة التنظيمية و العدالة الاجتماعية في مكافحة الفساد، الأطر القانونية والتنظيمية لمكافحة الفساد، المنظمة العربية للتنمية الإدارية جامعة الدول العربية، 2013، ص 140.
³ - عصام أحمد البهجي، المرجع السابق، ص 285.

- الالتزام بإبلاغ الجهات المختصة، و بالطرق القانونية، عن أي شخص، بغض النظر عن منصبه، يقوم بنشاط غير قانوني أو غير أخلاقي أو أي سلوك يمكن أن يوصف بالفساد أو سوء المعاملة أو الغش أو الرشوة أو غيرها من الانتهاكات أو للقواعد الأخلاقية.
- الالتزام بإتاحة المعلومات المتعلقة بالشؤون المالية و الهيكل التنظيمي و الأنشطة و قوائم الموظفين و الشركاء و تيسير الاطلاع عليها للجمهور، وبذل كافة الجهود لإحاطة الجمهور بالأعمال التي تقوم بها المؤسسة و مصادر مواردها و أوجه صرف تلك الموارد.
- الامتناع عن قبول أية هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة مباشرة أو بالواسطة من جهات أشخاص بغرض تقديم تسهيلات أو معلومات لتحقيق مصالح شخصية أو عائلية أو حزبية أو لمكاسب مادية.
- يحظر على موظفي جميع القطاعات الاستفادة من المعلومات الداخلية لمؤسساتهم التي يعملون فيها بهدف تحقيق منفعة خاصة لهم أو لغيرهم بشكل مخالف للقانون.
- التعامل و أمانة في حالة اكتشاف قضايا الكسب غير المشروع بحيث تقدم البيانات و الإيضاحات المتوفرة لدى المؤسسة بمصادقية للجهات المعنية دون أن تعتمد إلى التضليل أو الخداع أو المحاباة.
- تبني إجراءات توظيف و ترقية معلنة في جميع القطاعات تمنع التدخل السياسي في عملية التوظيف و الترقية.
- استقبال شكاوى المواطنين و التحقيق فيها بجدية وفقا لقواعد السلوك الواردة في المدونة، و على الموظف المسؤول عن تلقي الشكاوى مخاطبة صاحب الشكاوى بما تم التوصل إليه في عملية التحقيق.¹
- و قد قام المشرع الجزائري بسن العديد من مدونات السلوك و الأخلاق الخاصة بمهن مختلفة متعلقة بمكافحة الرشوة و الفساد، و تتمثل أهمها في:
- المدونة العامة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين الموقعة بتاريخ

1979/ 12/17.

- مدونة أخلاقيات الوظيفة العمومية.
- مدونة أخلاقيات مهنة القضاة.
- مدونة أخلاقيات مهنة الشرطة.

¹ - عصام أحمد البهجي، المرجع السابق، ص 287 .

- مدونة أخلاقيات مهنة التربية، التكوين و التعليم.

- مدونة أخلاقيات المهنة الجمركية.

-مدونة أخلاقيات مهنة الشرطة.

- مدونة أخلاقيات مهنة الضرائب.¹

رابعاً: الإجراءات الخاصة بالصفقات العمومية²

تعتبر الصفقات العمومية المحرك الفعال للاستثمار الوطني و ذلك من أجل صرف أموال الخزينة في المشاريع الضرورية للنهوض بالبنى التحتية و الحيوية تلبية لحاجيات الفرد و المجتمع، لذلك نجد الصفقات العمومية تكلف أموال طائلة بالنظر إلى تنوع الصفقات العمومية من جهة و كثرة الجهات الإدارية المتصلة بها من جهة أخرى.³

فرض المشرع في تنظيم الصفقات العمومية على الإدارة إتباع إجراءات محددة عند إبرام و تنفيذ الصفقة بهدف الوقاية من الفساد، و تتمثل هذه الإجراءات في إعداد دفاتر الشروط مسبقاً، تحديد طرق اختيار المتعامل المتعاقد، الإعلان عن الرغبة في التعاقد، تنظيم إجراءات الصفقة، و الرقابة الإدارية على مشروعية إبرام الصفقة.

1- الإعداد المسبق لدفاتر الشروط: على الرغم من أن هذه المسألة منظمة في تنظيم الصفقات العمومية إلا أن المشرع أكد عليها أيضاً في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وذلك في المادة التاسعة منه التي جاء فيها ما يلي: " يجب أن تؤسس الإجراءات المعمول بها في مجال الصفقات العمومية على قواعد الشفافية و المنافسة الشريفة و على معايير موضوعية و يجب أن تركز هذه القواعد على وجه الخصوص ... على الإعداد المسبق لشروط المشاركة و الانتقاء."

و عليه يجب على الإدارة أن تعد مسبقاً دفاتر الشروط قبل الدعوة إلى إبرام الصفقة و تحدد في هذه الدفاتر شروط المشاركة في المنافسة للحصول على الصفقة و قواعد انتقاء المتعامل المتعاقد من بين المترشحين الراغبين في التعاقد معها لتنفيذ الصفقة، و هذا حرصاً

¹ - موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الرشوة، ص 281 .

² - الصفقات العمومية عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به، تبرم وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم، قصد إنجاز الأشغال و اقتناء المواد و الخدمات و الدراسات لحساب المصلحة المتعاقدة حسب المادة 03 من قانون الصفقات العمومية - المرسوم الرئاسي رقم 10 - 236 المؤرخ في 28 شوال عام 1431 الموافق ل 7 أكتوبر سنة 2010 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر العدد 58، المعدل بالمرسوم الرئاسي رقم 2-23 المؤرخ في 18 / 01 / 2001 ج ر 04، و المرسوم الرئاسي رقم 03 / 13 المؤرخ في 13 / 01 / 2013 ج ر 02.

³ - محمد بن مشيرخ ، خصوصية التجريم والتحرير في الصفقات العمومية، الملتقى الوطني الثاني آليات حماية المال العام ومكافحة الفساد 05-06 ماي 2009، جامعة ديحي فارس المدية، ص 1.

على الشفافية و وقاية من وقوع جرائم المال عموماً و جريمة الرشوة و المحاباة على وجه الخصوص. فعدم تحديد شروط للمشاركة و الانتقاء مسبقاً يفتح المجال واسعاً أمام الإدارة لاختيار متعامل متعاقد على معايير غير قانونية كالمحاباة أو الرشوة.¹

و لم يتوقف المشرع عند ضرورة الإعداد المسبق لدفاتر الشروط بل بين محتوى هذه الدفاتر في تنظيم الصفقات العمومية إذ أن هذه الدفاتر يجب أن تتضمن ما يلي:

- دفاتر التعليمات المشتركة التي تحدد الترتيبات التقنية المطبقة على كل الصفقات المتعلقة بنوع واحد من الأشغال و اللوازم و الدراسات أو الخدمات الموافق عليها بقرار من الوزير المعني.

- دفاتر التعليمات الخاصة التي تحدد الشروط الخاصة بكل صفقة.

- دفاتر البنود الإدارية العامة المطبقة على كل صفقات الأشغال و اللوازم و الدراسات و الخدمات و الموافق عليها بموجب قرار وزاري مشترك.

2- **تحديد طرق اختيار المتعامل المتعاقد:** إذا كان اختيار المتعاقد في عقود القانون الخاص يتحدد بناء على المفاوضة على أساس أن العقد شريعة المتعاقدين، فإن الأمر مختلف بالنسبة للصفقات العمومية التي يكون اختيار المتعامل المتعاقد فيها على أساس إجراء المناقصة كمبدأ عام أو إجراء التراضي استثناءً ، حيث نصت المادة 25 من تنظيم الصفقات العمومية على ما يلي: " تبرم الصفقات العمومية تبعا لإجراء المناقصة التي تعتبر القاعدة العامة أو الإجراء بالتراضي. فالمناقصة هي إجراء يستهدف الحصول على عروض من عدة متعاهدين متنافسين مع تخصيص الصفقة للعارض الذي يقدم أفضل عرض، و عليه فالمناقصة في معناها البسيط هي عملية إحالة الصفقة على صاحب أقل العروض المقدمة للمنافسة، و هي بذلك تضمن الوصول إلى أكبر قدر من المترشحين و بذلك تشكل وقاية من احتكار الصفقات من طرف متعامل وحيد و وقاية من جرائم المال العام. و أسلوب المناقصة يقتضي الإعلام و النشر عن طريق الصحافة فقد حرص المشرع على ذكر لغة و بيانات الإعلان بالتفصيل و التدقيق، كما ألزم الإدارة باختيار معايير موضوعية للمنافسة و أن تمنح المتعهدين أجلاً معقولاً لتحضير عروضهم تتناسب و طبيعة الصفقة.²

¹ - حمزة خضري، الوقاية من الفساد ومكافحته في إطار الصفقات العمومية، دفاتر السياسة والقانون، العدد السابع، جوان 2012، ص 176، انظر أيضا أمال قاسي، دور قانون الوقاية من الفساد و مكافحته في تكريس قواعد الشفافية في مجال الصفقات العمومية، ملتقى حماية المال العام ومكافحة الفساد، 05-06 ماي 2009، جامعة د. يحي فارس المدينة، ص 5.

² - أمال قاسي، المرجع السابق، ص 6.

أما التراضي فهو إجراء تخصيص الصفقة لمتعامل متعاقد وحيد دون الدعوة الشكلية للمنافسة، ويمكن أن يكتسي التراضي شكل التراضي البسيط أو التراضي بعد استشارة. إن التراضي بهذا المعنى هو صلاحية الإدارة في اختيار متعامل متعاقد دون الدعوة إلى المنافسة، لذا يعتبر إجراءً خطيراً لأنه يفتح المجال واسعاً للإدارة لتجاوز القانون لذلك كان من الواجب حصر الحالات التي يسمح فيها للإدارة لتجاوز القانون لذلك كان من الواجب حصر الحالات التي يسمح فيها للإدارة اللجوء إلى التراضي وهو الأمر الذي يبينه المشرع الجزائري في المادتين 37 و 38 من تنظيم الصفقات العمومية التي حددت الحالات التي يجوز فيها اللجوء إلى التراضي البسيط و الحالات التي يجوز فيها اللجوء إلى التراضي بعد الاستشارة.

إن تقييد الإدارة في اختيار المتعامل المتعاقد بإجراء المناقصة كقاعدة عامة و السماح باللجوء إلى إجراء التراضي مع تحديد الحالات التي يجوز فيها اللجوء إلى هذا الإجراء على سبيل الحصر كفيل بحماية المال العام من كل اعتداء عليه إذا ما احترمت الإجراءات الأخرى خاصة تلك المنظمة لإجراءات منح الصفقة، لأن الدعوة إلى المنافسة عن طريق المناقصة تضي على عملية إبرام الصفقة العمومية الشفافية و تؤدي إلى الوصول إلى أكبر قدر من العروض.

3- الإعلان عن الرغبة في التعاقد: في إطار الوقاية من احتكار تكليف متعامل متعاقد واحد بإبرام الصفقات العمومية، ألزم المشرع الجزائري الإدارة بالإعلان عن رغبتها في التعاقد وجوباً وفقاً للطرق المنصوص عليها في تنظيم الصفقات العمومية، كما أن أغلب الدول تعتمد هذه الآلية للوقاية من الفساد، حتى أن لجنة هيئة الأمم المتحدة للقانون التجاري في جلستها السادسة والعشرين المعقودة في فيينا سنة 1993 أصدرت قانوناً موحداً للمناقصات أطلق عليه القانون النموذجي للأمم المتحدة الخاص بالمناقصات، حيث أن من أهم مبادئ هذا القانون دعوة أكبر عدد من المترشحين للمشاركة في المناقصة.

و قد اشترط المشرع الجزائري الإعلان عن الرغبة في التعاقد عن طريق الإشهار الصحفي وجوباً سواء كانت طريقة التعاقد مناقصة مفتوحة، أو مناقصة محدودة، أو دعوة إلى انتقاء أولي أو مسابقة أو مزيدة¹، و يحزر الإعلان باللغة الوطنية و بلغة أجنبية واحدة

¹ - المادة 45 من قانون تنظيم الصفقات العمومية المرسوم الرئاسي رقم 10- 236 المؤرخ في 28 شوال عام 1431 الموافق ل 7 أكتوبر سنة 2010 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر العدد 58، المعدل بالمرسوم الرئاسي رقم 2-23 المؤرخ في 01/18/2001 ج ر 04، و المرسوم الرئاسي رقم 13/03 المؤرخ في 13/01/2013 ج ر 02.

على الأقل كما ينشر إجبارياً في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي و على الأقل في جريدتين يوميتين وطنيتين.¹

و تكمن أهمية الإعلان عن المناقصة في الوقاية من الفساد فيما يلي:

- تجنب الإدارة أجواء الشك و الريبة في التعامل النزيه أثناء إبرام الصفقة العمومية، ذلك أن الإعلان وسيلة تحول بين الإدارة و بين قصر عقودها على طائفة ضيقة من المتعاملين بحجة أنهم وحدهم من يمكنهم الوفاء بمتطلباتها و بذلك تتحقق الوقاية من جرائم المال العام.

- تحقق العلانية المنفعة المالية للإدارة لأنها ستؤدي إلى زيادة عدد المشاركين في المناقصة، الأمر الذي يؤدي إلى حصول الإدارة على أفضل الأسعار، و بذلك تتحقق الوقاية من جرائم إهدار و تبديد المال العام.²

4- تنظيم إجراءات إرساء الصفقة: تنص المادة 120 من تنظيم الصفقات العمومية

على ما يلي: " تمارس الرقابة الداخلية في مفهوم هذا المرسوم وفق النصوص التي تتضمن تنظيم مختلف المصالح المتعاقدة، و قوانينها الأساسية دون المساس بالأحكام القانونية المطبقة على الرقابة الداخلية، و يجب أن تبين الكيفيات العملية لهذه الممارسة على الخصوص محتوى مهمة كل هيئة رقابة و الإجراءات اللازمة لتناسق عمليات الرقابة و فعاليتها عندما تكون المصلحة المتعاقدة خاضعة لسلطة وصية فإن هذه الإجراءات الأخيرة تضبط تصميماً نموذجياً يتضمن تنظيم رقابة الصفقات و مهمتها."

و باستقراء هذه المادة يتبين أن المشرع أناط بكل مصلحة متعاقدة أو هيأتها الوصية إنشاء هيئة لممارسة عملية الرقابة على الصفقات العمومية وفق قوانينها الأساسية، على أن تتناسق هذه الرقابة مع تنظيم الصفقات العمومية على أساس أن هذا الأمر يقي من وقوع تواطؤ الموظفين العموميين في مخالفة قوانين الصفقات العمومية خاصة إذا علمنا أن العضوية في إحدى اللجنتين تتنافى و العضوية في اللجنة الأخرى، كما أن إسناد صلاحية إرساء الصفقة للجننتين يشكل وقاية من جرائم الصفقات العمومية خاصة الرشوة و المحاباة على أساس أنه لو كان الإرساء من صلاحيات المسؤول عن المصلحة المتعاقدة لوحدته لكان هذا عاملاً مشجعاً على ارتكاب هذه الجرائم.³

¹ - المادة 49 من قانون تنظيم الصفقات العمومية السابق ذكره.

² - حمزة خضري، المرجع السابق، ص 178.

³ - نفس المرجع، ص 179.

و تتمثل هاتين اللجنتين في:

أ- **لجنة فتح الأظرفة:** تنشأ لجنة فتح الأظرفة على مستوى المصلحة المتعاقدة بموجب مقرر من مسؤول المصلحة في إطار الرقابة الداخلية على إبرام الصفقة التي تشكل آلية من آليات الوقاية من الفساد تجمع هذه اللجنة في جلسة علنية بحضور المتعهدين الذين يتم إعلانهم مسبقاً في دفتر شروط المناقصة في آخر يوم من الأجل المحدد لإيداع العروض.¹

و لم يشترط المشرع نصاباً معيناً لاجتماع لجنة فتح الأظرفة إذ تجتمع مهما كان عدد الحضور و الهدف من ذلك هو غلق الباب أما الإدارة للقيام بأي تلاعب في الفترة الممتدة بين الاجتماع المؤجل الموافق لآخر أجل لإيداع العروض و الاجتماع الذي يعقد فيما بعد.²

ب- **لجنة تقييم العروض :** تنشأ لجنة تقييم العروض على مستوى المصلحة المتعاقدة و يعين أعضاؤها بموجب مقرر من مسؤول المصلحة المتعاقدة و تقوم هذه اللجنة بما يلي: إقصاء العروض غير المطابقة لموضوع الصفقة و لمحتوى دفتر الشروط و تعمل على تحليل العروض الباقية، الترتيب التقني للعروض مع إقصاء العروض التي لم تحصل على العلامة الدنيا اللازمة المنصوص عليها في دفتر الشروط، و دراسة العروض المالية للمتعهدين المؤهلين مؤقتاً و انتقاء الأقل ثمناً إذا تعلق الأمر بالخدمات العادية و إما أحسن عرض اقتصادي إذا تعلق الأمر بتقديم خدمات معقدة تقنياً.

إن الإجراءات التي جاءت في تنظيم الصفقات العمومية و التي نظمت إرساء الصفقة جديرة بالوقاية من الفساد في هذا الإطار.³

¹ - أمال قاسمي، المرجع السابق، ص 7.

² - و تتمثل مهمة لجنة فتح الأظرفة حسب المادة 122 من قانون الصفقات العمومية فيما يلي:

- تثبيت صحة تسجيل العروض على سجل خاص.
- تعد قائمة التعهدات حسب ترتيب وصولها مع توضيح مبالغ المقترحات.
- تعد وصفا مختصرا للوثائق التي يتكون منها التعهد.
- تحرر محضرا أثناء انعقاد الجلسة يوقعه جميع أعضاء اللجنة الحاضرون.
- دعوة المتعهدين إلى استكمال عروضهم التقنية بالوثائق المطلوبة.
- إرجاع الأظرفة غير المفتوحة إلى أصحابها من المتعاملين الاقتصاديين.
- تحرير محضر بعدم جدوى العملية

³ - حمزة خضري المرجع السابق، ص 180.

و إضافة إلى الرقابة الداخلية هناك رقابة خارجية غايتها التحقق من مطابقة الصفقات المعروضة على الهيئات الخارجية و ترمي هذه الرقابة إلى التحقق من مطابقة التزام المصلحة المتعاقدة للعمل المبرمج بكيفية نظامية.¹

5 - الرقابة الإدارية على مشروعية إبرام الصفقة: تعتبر الرقابة الإدارية على مشروعية الصفقة آلية وقائية من الفساد إذ أن الجهة المختصة بالرقابة تتأكد من أن عقد قانونية الصفقة، فإذا اكتشفت هذه الجهات وجود تجاوز في القانون ترفض منح التأشيرة للصفقة، وعليه تلغي الجهة المتعاقدة قرار المنح المؤقت للصفقة، كما يمكن لها إذا قدرت أن التجاوز الصادر من المصلحة المتعاقدة يشكل جريمة لها أن تخطر الجهات المختصة و إلا كانت تحت طائلة ارتكابها لجريمة عدم التبليغ، و قد أطلق المشرع عن هذا النوع من الرقابة بالرقابة الخارجية و خصصت لها المواد 126 إلى 156 من قانون الصفقات العمومية، و تتمثل هذه الجهات في: اللجنة البلدية ، اللجنة الولائية، اللجنة الوزارية، و اللجان الوزارية للصفقات العمومية.²

الفرع الثاني: التدابير الوقائية في القطاع الخاص

إن القطاع الخاص شريك في العملية التنموية لأي بلد، لذلك كان من الضروري الالتزام بالتدابير الوقائية في هذا القطاع، لذلك نجد المشرع الجزائري أكد على أن تتخذ تدابير لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد، و النص عند الاقتضاء على جزاءات تأديبية فعالة و ملائمة و ردعية تترتب على مخالفتها، و لهذا الغرض يجب أن تنص التدابير المذكورة، لا سيما على ما يأتي:

- تعزيز التعاون بين الأجهزة التي تقوم بالكشف و القمع و كيانات القطاع الخاص المعنية.

- تعزيز وضع معايير و إجراءات بغرض الحفاظ على نزاهة كيانات القطاع الخاص المعنية، بما في ذلك مدونات قواعد السلوك من أجل قيام المؤسسات و كل المهن ذات الصلة بممارسة نشاطاتها بصورة عادية و نزيهة و سليمة، للوقاية من تعارض المصالح و تشجيع تطبيق الممارسات التجارية الحسنة من طرف المؤسسات فيما بينها و كذا في علاقاتها التعاقدية مع الدولة.

¹ - المادة 126 من قانون الصفقات العمومية السابق ذكره.
² - آمال قاسمي، المرجع السابق، ص 8.

- تعزيز الشفافية بين كيانات القطاع الخاص.
- الوقاية من الاستخدام السيء للإجراءات التي تنظم كيانات القطاع الخاص.
- تدقيق داخلي لحسابات المؤسسات الخاصة.¹
- و يجب أن تساهم معايير المحاسبة و تدقيق الحسابات المعمول بها في القطاع الخاص في الوقاية من الفساد و ذلك بمنع ما يأتي:
- مسك حسابات خارج الدفاتر.
- إجراء معاملات دون تدوينها في الدفاتر أو دون تبيينها بصورة واضحة.
- تسجيل نفقات وهمية أو قيد التزامات مالية دون تبيين غرضها على الوجه الصحيح.

- استخدام مستندات مزيفة.
- الاتلاف العمدي لمستندات المحاسبة قبل انتهاء الأجل المنصوص عليها في التشريع و التنظيم المعمول به.²

تمثل مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من جرائم الفساد الصورة الثانية من صور الوقاية، أي الوقاية غير المباشرة من الجريمة، و ليست هذه الصورة أقل من صورة الوقاية المباشرة بل إنها و مع بطء تحقق نتائجها ربما تفوقها أهمية لذلك أكد المشرع الجزائري في المادة 15 من القانون 01/06 على أنه: " يجب تشجيع مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد و مكافحته بتدابير مثل:

- اعتماد الشفافية في كيفية اتخاذ القرار و تعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

- إعداد برامج تعليمية و تروبية و تحسيسية بمخاطر الفساد على المجتمع.
- تمكين وسائل الإعلام و الجمهور من الحصول على المعلومات المتعلقة بالفساد، مع مراعاة حرمة الحياة الخاصة و شرف وكرامة الأشخاص، و كذا مقتضيات الأمن الوطني و النظام العام و حياد القضاء". و واضح من نص المادة أن المشرع لم يقصد حصر مشاركة المجتمع المدني في التدابير المذكورة فقط، و إنما قصد تصريحاً التمثيل، و عليه

¹ - المادة 13 من قانون 06-01 لمنع و مكافحة الفساد.

² - Tayeb belloula , ibd . p 240.

يمكن للمجتمع المدني المشاركة في العملية الوقائية من خلال التربية، التعليم و التثقيف، الإعلام، التوعية، إعلان الحقائق.¹

المطلب الثاني: التدابير القمعية لمواجهة ظاهرة الفساد

و ستنتم دراسة التدابير القمعية لمواجهة الفساد من خلال صور تجريم أفعال الفساد و إسقاط العقوبات المتناسبة معها (الفرع الأول)، و اتخاذ الإجراءات المناسبة للتحري و البحث تتناسب مع تطورات الفساد (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التجريم و الجزاء لمواجهة ظاهرة الفساد

دأب المشرع الجزائري على مكافحة جرائم الفساد منذ الاستقلال في قانون العقوبات ما بين المواد 119 و 134، و بعد انضمام الجزائر إلى اتفاقية مكافحة الفساد عن طريق المرسوم الرئاسي 128/ 04 المؤرخ في 19 أبريل 2004 قام المشرع الجزائري بإصدار قانون خاص بمكافحة الفساد، فما الجديد الذي السياسة الجنائية للمشرع الجزائري في عمله على مكافحة الفساد؟ لذلك سوف أعالج الجرائم التقليدية التي كانت موجودة حتى قبل صدور القانون الخاص بمكافحة الفساد، ثم أبين الجرائم المستحدثة بموجب القانون السابق ذكره، ثم قراءة في السياسة العقابية التي انتهجها المشرع.

أولاً: الجرائم التقليدية²

و هذه الجرائم كانت موجودة حتى قبل استحداث قانون خاص بمكافحة الفساد و ستنتم دراسة كل جريمة على حدا، و الوقوف على الاختلاف بين التجريم الكلاسيكي في قانون العقوبات و القانون الخاص بمكافحة و منع الفساد من أجل إبراز الأهمية أو الحكمة من وجود قانون خاص بمكافحة الفساد. و تتمثل في الرشوة، الاختلاس، الغدر، الإعفاء و التخفيض غير القانوني من الضريبة أو الرسم، استغلال النفوذ، أخذ فوائد بصورة غير قانونية.

1- الرشوة: و هي الجريمة المنصوص عليها في المادة 25 من ق و ف م و تقابل المواد 126، 126 مكرر، 127 و 129 الملغاة من ق ع. و الرشوة هي اتجار الموظف العام في أعمال وظيفته ، وذلك بتقاضيه أو قبوله أو طلبه مقابلاً نظير قيامه بعمل من

¹ - رمزي بن الصديق، المرجع السابق، ص 66.

² - فائزة ميموني و خليفة موراد، السياسة الجنائية للمشرع الجزائري، دراسات قانونية، العدد السابع، مركز البصيرة دار الخلدونية للنشر و التوزيع الجزائر، ص 55 .

أعمال وظيفته أو امتناعه.¹ فالرشوة هي نوع من اتجار الموظف في أعمال وظيفته أو استغلالها على وجه معين أو انتهاز ما يتصل بها من سلطة أو عمل للاستفادة بغير حق عن طريق الاتفاق بين الموظف و صاحب الحاجة أو التنسيق معه على قبول ما عرضه صاحب المصلحة من فائدة أو عطية أو هدية أو وعد بها نظير قيامه بأداء عمل متعلق بالوظيفة أو الخدمة العامة أو الامتناع عن القيام بعمل من أعمال وظيفته أو اختصاصه.² و تعرف أيضاً بأنها قيام الموظف بأخذ أو قبول أو طلب مقابل معين، له قيمة مادية أو معنوية، للقيام بعمل من اختصاصه بحكم وظيفته، أو الامتناع عن عمل من اختصاصه كذلك، أو للإخلال على أي نحو بمقتضيات واجبات وظيفته.³

فالرشوة هي الاتجار بالوظيفة أو بالمنصب و الاخلال بواجب النزاهة الذي يستوجب التحلي به من طرف كل من تولى وظيفة عمومية أو خدمة عمومية.⁴ و قد تضمنت المادة 2/25 من ق و ف م هذا المعنى حينما عرفت الموظف المرشحي بنصها: "كل موظف عمومي طلب أو قبل، بشكل مباشر، مزية غير مستحقة... لأداء عمل أو الامتناع عن عمل من واجباته."⁵

و التشريع العقابي الجزائري سواء السابق أو الحالي يأخذ بنظام ثنائية الرشوة، بمعنى وجود جريمتين متميزتين الأولى سلبية من جانب الموظف و الثانية ايجابية من جانب صاحب المصلحة، وهما مستقلتان عن بعضهما فلا مجال للقول بأن الراشي شريك للمشتري أو أنه فاعل أصلي مساعد و المرشحي فاعل أصلي.⁶

و المشرع الجزائري أخذ بالاتجاه الذي يميز بين جريمة الراشي (الايجابية)، و جريمة المرشحي (أو ما يطلق عليها بالرشوة السلبية)، و لم يخرج هذا المذهب بل بقي متمسكا به بعد التعديل.⁷

¹ - خالد المهابني، حماية المال العام و الحد من الرشوة و الاختلاس، آليات مكافحة الفساد و الرشوة في الأجهزة الحكومية، المرجع السابق، ص 5 .

² - علي عدنان الفيل، جريمة الرشوة الانتخابية دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية مصر، 2012 ، ص 12 .

³ - سليمان بن محمد الجريش، الفساد الإداري و جرائم إساءة استعمال السلطة الوظيفية ، الطبعة الأولى، مكتبة الملك فهد الوطنية، السعودية، 2003 ، ص 145

⁴ - فائزة ميموني و خليفة موراد، المرجع السابق، ص 55

⁵ - هنان مليكة، جرائم الفساد، دار الجامعة الجديدة مصر، 2010 ، ص 22 .

⁶ - هلال مراد، المرجع السابق، ص 106 ، أيضا هنان مليكة، ص 40.

⁷ - فائزة ميموني و خليفة موراد، المرجع السابق، ص 56 .

بالنسبة للرشوة السلبية تقوم بتوافر الأركان الثلاث، أولاً الصفة المفترضة في الجاني حيث بسطت المادة 25 صفة الجاني و ذلك بإسقاط التجريم على الموظف العمومي مع إعطائه مفهوماً واسعاً.¹

أما الركن المادي فيتمثل في الطلب و يكفي لقيام جريمة الرشوة مجرد تعبير الموظف عن إرادته في الحصول على مقابل لأداء عمل أو الامتناع عن عمل حتى و لو لم تتحقق النتيجة، فبالطلب يكون الموظف قد عرض وظيفته للإلتجار. كذلك القبول، و هي وجود إيجاب من صاحب المصلحة، بذلك تقوم الرشوة بالتلقي أو الأخذ و هو ما يعبر عنه بالرشوة المعجلة، ولا يشترط في القبول أن يتم بصفة معينة، فقد يتحقق القبول بالكلام أو الإشارة أو أي شيء آخر يدل عليه كأن ينفذ المرثشي العمل المطلوب منه متى توافر لديه القصد الجنائي.

أما محل الرشوة فالرجوع لنص المادة 25 من ق و ف م نجده يتمثل في المزية غير المستحقة، التي قد تكون مادية عن طريق حصول الموظف على المال و قد تكون غير مادية و هي ما عبر عنها المشرع بالمنافع الأخرى كأن يحصل الموظف على توظيف أحد أقاربه مثلاً.² و يشترط في المزية التي تقدم في الرشوة أن تكون غير مشروعة، وتحقق عدم مشروعية العطية حينما لا يكون من حق الموظف قبولها.³

أما سبب الرشوة يعتبر عنصر على درجة كبيرة من الأهمية لقيام جريمة الرشوة أو عدم قيامها، فمتى ثبت أن الموظف قام بالعمل أو امتنع عن القيام به كان نتيجة فائدة حصل عليها، فإنه يعد مرتكباً لجريمة الرشوة، و هذا ما حددته المادة 25 فقرة 2 فاشتملت على غرض واحد و التخلي عن التمييز بين أعمال التي تسهلها الوظيفة لصعوبة التفرقة بينها بعد إلغاء المادة 126 التي حددت عدة أغراض تختلف حسب صفة المرثشي.⁴

أما أركان جريمة الرشوة الإيجابية و هي التي تقع من طرف صاحب المصلحة حيث جاء في المادة 25 من ق و ف م كل من وعد موظف عمومياً بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحها إياه بشكل مباشر أو غير مباشر سواء كان ذلك لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر لكي يقوم بأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل من

¹ - هلال مراد، المرجع السابق، ص 106.

² - فائزة ميموني وخليفة موراد، المرجع السابق، ص 56، 57.

³ - هنان مليكة، المرجع السابق، ص 58.

⁴ - هلال مراد، المرجع السابق، ص 106.

واجباته. و عليه ف جريمة الرشوة الايجابية هي جريمة مستقلة عن جريمة الموظف الذي يعتبر شرط جوهرى لقيام هذه الجريمة.¹

أما عن قمع جريمة الرشوة ، قررت المادة 25 عقوبة أصلية للراشي و المرتشي هي الحبس من سنتين إلى عشر سنوات بالإضافة إلى الغرامة التي تتراوح بين 200000 إلى 1000000 دج. حيث سوى المشرع بين الراشي و المرتشي في العقوبة و هذا يعني أنه سوى بينهما في الخطورة الاجرامية و أثر ذلك على الوظيفة العامة.²

2- **استغلال النفوذ:** يعرف استغلال النفوذ بأنها اتجار في سلطة حقيقية أو موهومة للجاني على المختص بالعمل الوظيفي،³ و قد جرمه المشرع في ضوء قانون منع مكافحة الفساد على صورتين استغلال النفوذ السلبي (المادة 32 / 2) واستغلال النفوذ الايجابي (المادة 32 / 1) و كان منصوصاً عليها في المادة 128 ق ع، و قد نصت عليها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تحت تسمية المتاجرة بالنفوذ و الواقع أن جريمة استغلال النفوذ تشبه إلى حد كبير جريمة الرشوة ، فلا يميز بينهما سوى الغرض و الهدف، ذلك أن جريمة استغلال النفوذ تستلزم لتحقيقها أن يستغل الشخص نفوذه كونه مسؤول أو ذو مكانة اجتماعية لدى إحدى المصالح العمومية لتمكين الغير من الحصول على فائدة أو امتياز مقابل وعد أو عطاء أو هبة أو هدية.⁴

لا يشترط في الجاني صفة معينة فقد يكون موظفاً عمومياً و قد يكون غير موظف و هذا في كل من حالتي استغلال النفوذ الايجابي و السلبي. فاستغلال النفوذ الايجابي يكون باللجوء إلى الوسائل التي تتحقق بها جريمة الرشوة الايجابية و هي الوعد بمزية غير مستحقة على الجاني أو عرضها عليه أو منحها إياه بشكل مباشر أو غير مباشر و الشخص المقصود هنا لا تهم صفته كما لاتهم صفة الجاني غير أنه يشترط أن يكون صاحب نفوذ فعلي أو مفترض، و الغرض من ذلك هو حمل المحرض على استغلال نفوذه الفعلي أو المفترض من أجل الحصول على منفعة غير مستحقة لصالحه أو لصالح غيره من إدارة أو سلطة عمومية.⁵

1 - فايزة ميموني وخليفة مراد، المرجع السابق، ص 57 .
2 - حنان ابراهيمي، قراءة في أحكام المادة 25 من ق 06 / 01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، 2009، ص 147 .
3 - سليمان بن محمد الجريش، المرجع السابق، ص 214 .
4 - فايزة ميموني وخليفة مراد، السياسة الجنائية لمكافحة الفساد ، المرجع السابق، ص 239
5 - حسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص 99 .

أما استغلال النفوذ السلبي، يكون بطلب أو قبول أية مزية مستحقة لصالح موظف عمومي أو أي شخص آخر لكي يستغل ذلك الموظف أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية على منافع غير مستحقة.

و عليه، فإن جريمة استغلال النفوذ تشبه إلى حد كبير جريمة الرشوة، و يمكن التفريق بينهما كون أن جريمة استغلال النفوذ الشخص يستغل نفوذ كونه مسؤول ذو مكانة اجتماعية مرموقة للتأثير على غيره.¹

و تكمن الخطورة في استغلال النفوذ الحقيقي في أن الموظف في هذه الحالة يهدر الاحترام الذي كان يجب أن تحاط به صفته، بالإضافة إلى الضغط الذي يحتمل أن يباشره مستعينا بنفوذه لحمل المختصين على القيام بالعمل أو الامتناع عنه على نحو قد يكون مخالفاً للقانون، أما النفوذ المزعوم فإن خطورته تبدو في أن مرتكبه يحتال على صاحب الحاجة مستعينا بما يدعيه من نفوذ لدى السلطات العامة فيسيئ إلى سمعتها بإيهامه الناس أنها في أعماله لا تراعي حكم القانون وحده.²

و تتمثل عقوبة استغلال النفوذ في الحبس من سنتين إلى عشر سنوات و بغرامة من 200000 إلى 1000000 دج.³

3- **أخذ الفوائد بصفة غير قانونية:** و هو الفعل المنصوص عليه في المادة 35 من ق و ف م ، بعدما كانت تعاقب عليه المادة 123 ق ع الملغاة. و تتمثل هذه الجريمة في إقحام الموظف لنفسه في عمل أو صفقة يديرها أو يشرف عليها للحصول على فائدة منها متاجرا بذلك بوظيفته، و هي مظهر من مظاهر الرشوة، فضلاً عن كونها تشكل أحيانا صورة من صورة من صور الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية.⁴

و يكون الجاني موظفا عموميا يدير عقود actes أو مزيدات adjudications أو مناقصات soumissions أو مقاولات entreprises أو يشرف عليها، أو موظفا عموميا مكلفا بإصدار أذن الدفع في عملية ما أو مكلفا بتصفيتهما.

أما السلوك المجرم فيأخذ صورتين هما أخذ أو تلقي فائدة ما من عمل من الأعمال التي يديرها الجاني أو يشرف عليها أو كان فيها أمرا بالصرف أو مكلفا بالتصفية.

¹ -فايزة ميموني وخليفة موراد، المرجع السابق، ص 60 .
² - خالد المهابني، حماية المال العام والحد من الرشوة و الاختلاس، آليات مكافحة الفساد والرشوة في الأجهزة الحكومية، ص 33 .
³ - المادة 32 من ق و ف م.
⁴ - حسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص 119، انظر أيضا هنان مليكة ، المرجع السابق، ص 141.

و أضافت المادة 35 من ق وف م في نسخته بالفرنسية صورة ثالثة و هي الاحتفاظ بالفائدة، و هي صورة التي لم يرد ذكرها في النسخة بالعربية.¹ و لكن ما يثير التساؤل هو السبب الذي دفع المشرع إلى إلغاء المادة 124 من ق ع دون إعادة تبني أحكامها و هي المادة التي كانت تمدد النطاق الزمني للتجريم لمدة خمس سنوات التي تلي انتهاء تولي الموظف أعمال وظيفته، و هذا للإحاطة بتلعبات الموظف الذي يقدم على الاستقالة بعد تهيئة مصالحه غير المشروعة ليقوم فيما بعد بأخذها دون الوقوع تحت طائلة التجريم والعقاب و هو ما يسمى le pantouflage.² و بالتالي المشرع أغفل هذا الأمر في التعديل. و تتمثل عقوبة أخذ فوائد بصفة غير قانونية في الحبس من سنتين إلى عشر سنوات و بغرامة من 200000 إلى 1000000 دج.³

4- الامتيازات غير المبررة في الصفقات العمومية: و هو الفعل المجرم في المادة

26 من ق وف م ، و التي ألغت المادة 128 مكرر من ق ع، و تنطوي على صورتين:
- المحاباة (ف1 المادة 26) و تتحقق بقيام الموظف العمومي بإبرام عقد أو اتفاقية أو صفقة عمومية أو ملحق أو تأشيرته أو مراجعته دون مراعاة الأحكام التشريعية أو التنظيمية الجاري بها العمل، وذلك بغرض إعطاء امتيازات غير مبررة للغير.⁴
و المتمعن في مدلول امتيازات غير مبررة يجد أنها قد أعطتها مدلولاً واسعاً يشمل كل امتياز مهما كان نوعه.⁵

- استغلال نفوذ أعوان الهيئات و المؤسسات العمومية للحصول على امتيازات غير مبررة (ف2 المادة 26) وهي أن يقوم أي شخص طبيعي مثلاً صاحب حرفة أو مقاول أو صناعي بإبرام صفقة مع الدولة أو إحدى الهيئات التابعة لها و يستفيد من سلطة أو تأثير أعوان هذه الهيئات للحصول على منفعة تتمثل في الزيادة في الأسعار أو تعديل لصالحه في نوعية المواد أو الخدمات أو آجال التسليم أو التمويل.⁶

¹ - حسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص 122 .

² - هلال مراد، المرجع السابق، ص 111 .

³ - المادة 35 من ق وف م .

⁴ - حسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص 132 .

⁵ - محمد بن مشريخ، خصوصية التجريم و التحريفي الصفقات العمومية، الملتقى الوطني الثاني حول آليات حماية المال العام و مكافحته جامعة المدينة، 05-06 ماي 2009 ، ص 5 .

⁶ - فيصل نسيغة، النظام القانوني للصفقات العمومية و آليات حمايتها، مجلة الاجتهاد القانوني، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2009، ص 127 .

و الجاني هنا هو كل تاجر أو صناعي أو حرفي أو مقاول من القطاع الخاص أو أي عون اقتصادي من القطاع الخاص أو بصفة عامة كل شخص طبيعي أو معنوي فالجاني هو عون اقتصادي خاص.

أما النشاط الإجرامي فيتمثل في استغلال سلطة أو تأثير أعوان الدولة والهيئات التابعة لها بمناسبة إبرام عقد أو صفقة مع الدولة أو إحدى الهيئات التابعة لها و مدلول أعوان الدولة و الهيئات التابعة لها يختلف عن مدلول الموظف العمومي كما هو معروف في الفقرة الثانية من المادة 2 من ق و ف م إذ أشار النص الأول إلى أعوان الدولة و الجماعات المحلية و المؤسسات أو الهيئات العمومية الخاضعة للقانون العام و المؤسسات العمومية الاقتصادية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري مستبعدا بذلك المؤسسات الخاصة التي تقدم خدمة عمومية.

و يشترط أن يكون عون الدولة صاحب سلطة في الهيئات المعنية أو له تأثير عليها، و من ثم فالأمر يتعلق إما برئيس أو مدير الهيئة أو بمسؤول مختص بإبرام الصفقات أو بتنفيذ بنودها.¹

و تتمثل عقوبة الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات و بغرامة من 200000 إلى 1000000 دج.²

5- الرشوة في مجال الصفقات العمومية: و هو الفعل المنصوص و المعاقب عليه في المادة 27 من ق و ف م و كان هذا الفعل منصوصا عليه في المادة 128 مكرر ق ع ملغاة. و يتمثل النشاط الإجرامي بمحاولة قبض أو القبض الفعلي عمولة (أجرة أو فائدة) بمناسبة تحضير أو إجراء مفاوضات أو بإبرام أو تنفيذ عقد أو صفقة أو ملحق باسم الدولة أو إحدى الهيئات الخاضعة للقانون العام.³

أما الجاني فقد حصرت المادة 27 من ق و ف م في الموظف العمومي كما هو معرف في فقرة الثانية من المادة الثانية من ق و ف م ، وكانت المادة 128 مكرر 1 ق ع من قبل إلغائها لا تشترط صفة معينة في الجاني. و إذا كان الراجح في ظل التشريع السابق أن يكون الجاني موظفا أو في حكمه المخولين قانوناً بإبرام العقود و الصفقات باسم الدولة أو الهيئات التابعة لها، فمن الجائز أن يكون من غير ذوي الصفة المذكورة ، فقد تلجأ إدارة أو

¹ - حسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص 151 و 152 .

² - المادة 26 ق و ف م.

³ - آمال قاسمي، المرجع السابق، ص 14

هيئة عمومية إلى شخص يمارس مهنة حرة و تكلفة بتحضير عقد أو صفقة أو بالتفاوض لصالحها أو بإبرام عقد باسمها أو بالدفاع عن مصالحها بمناسبة إبرام العقد أو تنفيذه.¹ و الملاحظة التي يمكن إبدائها على جريمة الرشوة في مجال الصفقات أن المشرع لم يكن دقيقاً في تحديده للأركان هذه الجريمة. فمن خلال نص المادة يمكن استخلاص الأركان الضرورية لقيام هذه الجريمة و هي صفة الموظف إضافة إلى الركن المادي الذي انحصر في القبض أو محاولة القبض لنفسه أو لغيره ، يكون هذا الفعل بمناسبة التحضير أو إجراء مفاوضات قصد إبرام صفقة أو تنفيذ عقد باسم الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية.

لكن يبقى لبس يكتنف أركان هذه الجريمة مع وجود النص بهذه الصيغة فإنه يفتح باباً للاجتهاد في هذه لتفسير و هو أمر غير محمود في المسائل الجنائية و الغاية من ذلك أن النصوص المتعلقة بالتجريم و العقاب يخضع للتفسير الضيق.² أما عن عقوبة الرشوة في مجال الصفقات العمومية فتتمثل من عشر سنوات إلى عشرين سنة و بغرامة من 1000000 إلى 2000000 دج.³

6- اختلاس الموظف العمومي للممتلكات أو استعمالها على نحو غير شرعي :

و هو الفعل المنصوص و المعاقب عليه في المادة 29 من ق و ف م، التي حلت محل المادة 119 الملغاة و هذا النص يحمي المال العام و المال الخاص على حد سواء متى عهد به إلى الموظف العمومي بحكم وظائفه أو بسببها، فالاختلاس هو عبث الموظف العام بما أوُتمن عليه من مال بسبب سلطته الوظيفية.⁴

و تتمثل جريمة الاختلاس في قيام موظف باختلاس أو إتلاف أو تبديد أو احتجاز عمداً و بدون وجه حق أو استعمال على نحو غير شرعي لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر أية ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خاصة أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم وظائفه أو بسببها. و قد عرف أيضا قيام الموظف العام أو من في حكمه بإدخال أشياء ذات قيمة مهما كانت هذه القيمة، وجدت في حيازته بحكم الوظيفة العامة التي يشغلها إلى ملكيته الخاصة دون وجه حق.⁵

¹ - حسن بوسقيعة، المرجع السابق، 155 .

² - فائزة ميموني و خليفة موراد، المرجع السابق، ص 59 .

³ - المادة 27 ق و ف م.

⁴ - سليمان بن محمد الجريش، المرجع السابق، ص 159 .

⁵ - هنان مليكة، المرجع السابق، ص 92 .

فتفترض هذه الجريمة أن الموظف العام يحوز باسم الدولة و لحسابها مالا حيازة ناقصة، و لكنه يحولها إلى حيازة كاملة، فينظر إلى المال نظرته إلى ماله الخاص و قد يتصرف فيه كما لو كان ملكا حاصلا له، و علة التجريم هنا أن اختلاس المال العام يتضمن اعتداء على هذا المال، و يزيد من خطورة هذا الاعتداء أن للمال صلة وثيقة بالوظيفة التي يشغلها الجاني، إذ يحوزه بسبب وظيفته، كما أن فعل الاختلاس ينطوي على خيانة للأمانة التي حملتها الدولة للموظف، و الثقة التي و ضعتها فيه حينما عهدت إليه بحيازة المال لحسابها.

و تعد جريمة الاختلاس صورة مشددة من خيانة الأمانة و لكن الاختلاف بين الجريمتين يتلخص في أن اختلاس المال العام يفترض في مرتكبه أنه موظف عام، في حين يتصور أن يرتكب خيانة الأمانة أي شخص.¹

و يعاقب على الاختلاس بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات و بغرامة من 200000 إلى 1000000 دج.²

7- الغدر: وهو الفعل المنصوص و المعاقب عليه بالمادة 30 من ق و ف م و التي ألغت المادة 121 من ق ع، و قد ضبط التشريع الجديد بعض النقائص التي تميز بها التشريع الملغى حيث استبدل القانون الجديد صفة الجاني بعبارة الموظف العمومي و التي أعطاها مفهوماً واسعاً، و حسب القانون الجديد، يرتكب الجريمة من يطالب أو يتلقى أو يشترط أو يأمر بتحصيل مبالغ غير مستحقة أو تجاوز ما هو مستحق، ويستوي بعد ذلك إن كان المجرم يأخذ المبالغ لنفسه أو يسلمها لرؤسائه أو يضعها في الخزينة العمومية.

و يعتبر هذا العمل ضاراً يخل بثقة المواطنين في أجهزة الدولة، لأن مثل هذا الموظف يفرض عليهم أعباء مالية تخرج عن حدود المرخص بها نظامياً، كما أنه سلوكه هذا يفقد احترام الأفراد مما يتسبب في ضياع هيبة الإدارة نتيجة للسلوك المخادع الذي يرتكبه الموظف و يعتبر الغدر من جرائم تجاوز الحدود الوظيفية، لما تنطوي عليه من فساد و إساءة في استعمال السلطة و لما تشكله من غدر المواطنين بفرض زيادة على ما هو مقرر قانوناً على أنها رسوم ، أو دفع ما ليس مقررأ أو مستحقاً.³

¹ - خالد المهاني، حماية المال العام والحد من الرشوة والاختلاس، المرجع السابق، ص 79

² - المادة 29 من ق 06-01.

³ - سليمان بن محمد الجريش، المرجع السابق، ص 178 .

و قد قرر المشرع الجزائري عقوبة الحبس تتراوح من سنتين إلى عشر سنوات و بغرامة من 200000 إلى 1000000 دج.¹

8- الإعفاء و التخفيض غير القانوني في الضريبة و الرسوم: و هو الفعل

المنصوص و المعاقب عليه في المادة 31 من ق و ف م و التي ألغت المادة 122 من ق ع. و يتمثل الركن المادي لهذه الجريمة في المنح أو الأمر بالاستفادة من إعفاءات أو تخفيضات في الضرائب أو الرسوم بأي شكل من الأشكال دون ترخيص قانوني أو التسليم المجاني لمحاصيل مؤسسات الدولة،² و يستند التجريم إلى المادة 64 من الدستور التي تنص على أن كل الموظفين متساوون في أداء الضريبة، و أنه لا يجوز إحداث ضريبة إلا بمقتضى القانون، و يأخذ صورتين:

- الإعفاء و التخفيض غير القانوني في الضريبة و الرسم.

- التسليم المجاني لمحاصيل مؤسسات الدولة و يتمثل في تسليم الغير مجانا ما تنتجه مؤسسات الدولة بدون ترخيص من القانون كأن تزود الجزائرية للمياه أحد المستهلكين بالماء مجانا و هذا الفعل يمكن يعتبر تبديد لأموال الدولة.³

و تتمثل عقوبة الإعفاء و التخفيض غير القانوني في الضريبة والرسم في الحبس من خمس سنوات إلى عشر سنوات و بغرامة من 50000 إلى 1000000 دج.

ثانيا: الجرائم المستحدثة:

لقد قام المشرع باستحداث جرائم جديدة، حيث قام بتمديد التجريم إلى المعاملات الدولية و القطاع الخاص مسايرة لتطور الأوضاع الاقتصادية باستحداث (رشوة الموظف العمومي الأجنبي، الرشوة في القطاع الخاص، اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص، إساءة استغلال الوظيفة، جريمة تلقي الهدايا، جريمة الإثراء غير المشروع)، و قام بالتضييق على الفساد وكشفه باستحداث جرائم (جريمة إخلال الموظف العمومي بالالتزام الإبلاغ عن تعارض المصالح، جريمة عدم التصريح أو التصريح الكاذب، جريمة التمويل الخفي للأحزاب، جرائم عرقلة البحث عن الحقيقة).

¹ - المادة 30 من ق و ف م.

² - فايزة ميموني، خليفة موراد، ص 59 .

³ - حسن بوسقيعة ، المرجع السابق، ص 117 .

1 - رشوة الموظف العمومي الأجنبي: نصت عليها المادة 28 من ق و ف م و التي

تضمنت صورتين الأولى إيجابية في فقرتها الأولى والثانية سلبية في فقرتها الثانية.¹ و النموذج القانوني لهاته الجريمة يتشابه إلى حد بعيد مع النموذج القانوني لرشوة الموظف العمومي الوطني، كما أن المعاملة العقابية في الجريمتين واحدة. و مرد هذه المساواة هو التزام المشرع الجزائري بالمواثيق و المعاهدات الدولية و خصوصاً معاهدة الأمم المتحدة التي تدعو الدول إلى المساواة بين رشوة الموظف العمومي الوطني و رشوة الموظف العمومي الأجنبي في المعاملة العقابية.

غير أنه رغم التشابه بين الجريمتين، إلا أن بينهما فروقاً مهمة تتمثل فيما يلي:

- صفة الجاني في الرشوة السلبية هي الموظف العمومي الأجنبي أي " كل شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً لدى بلد أجنبي، سواء كان معيناً أو منتخباً، و كل شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي، بما في ذلك لصالح هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية."، و كذلك موظف منظمة الدولية العمومية و هو كل " مستخدم دولي أو كل شخص تآذن له منظمة دولية عمومية بأن يتصرف نيابة عنها."
- الغرض من الرشوة السلبية هو قيام الموظف العمومي الأجنبي بأداء عمل أو الامتناع عن عمل من واجباته، لذلك يجب البحث عن واجبات الموظف العمومي الأجنبي و هي تختلف عن واجبات الموظف الوطني.
- أما الغرض من الرشوة الايجابية فهو الحصول على امتياز غير مستحق ذي صلة بالتجارة الدولية و غيرها.

و إذا كانت اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين الأجانب تحصر التجريم في مجال التجارة الدولية فإن التشريع الجزائري يوسعه لأي معاملة دولية أخرى. و ليست هذه المسألة الوحيدة التي يتميز بها التشريع الجزائري إنما هي مسألة الاختصاص الاقليمي و الشخصي، فالمشرع الجزائري يجرم الرشوة السلبية للموظف العمومي الأجنبي.²

و تتمثل عقوبة رشوة الموظف الأجنبي في الحبس من سنتين إلى عشر سنوات و بغرامة من 200000 إلى 1000000 دج.³

¹ - أمال يعيش تمام، صور التجريم الجديدة المستحدثة بموجب قانون الوقاية من الفساد و مكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2009، ص 95 .

² - هلال مراد، المرجع السابق، ص 112.

³ - Tayeb belloula, droit pénal des affaires et des sociétés commerciales, Berti Edition, p 228.

2- الرشوة في القطاع الخاص: كان الاعتقاد بأن الرشوة تخص فقط القطاع الخاص، غير أن المشرع ساير التطورات بأن جرم الرشوة في القطاع الخاص،¹ فمعدا صفة الجاني في صورة الرشوة السلبية، لا تختلف أركان جريمة الرشوة في القطاع الخاص المنصوص عليها في المادة 40 عن رشوة الموظفين العموميين المنصوص عليها سابقا في المادة 25، و تأخذ جريمة الرشوة في القطاع الخاص صورتين:

الرشوة الايجابية، و لا يشترط في الراشي صفة معينة، و تتحقق باللجوء إلى الوعد بمزية أو عرضها أو منحها لكي يقوم المستفيد بأداء عمل أو الامتناع عن عمل من واجباته، أما المستفيد من المزية فيشترط أن يكون شخصاً يدير كياناً تابعاً للقطاع الخاص أو يعمل لديه بأي صفة كانت، و لم يحصر المشرع مجال نشاط الكيان بل تركه مفتوحاً بما يسمح بتطبيق الجريمة على كل من يدير أو يعمل في تجمع مهما كان شكله القانوني و غرضه (جمعية، حزب، تعاونية، نقابة، اتحادية... و مهما كانت وظيفة الجاني فيه مدير أو مستخدم).

أما الرشوة السلبية، فيشترط في الجاني أن يكون شخصاً تابعاً للقطاع الخاص أو يعمل لديه بأي صفة كانت، و تتمثل في طلب أو قبول، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة سواء لنفسه أو لصالح شخص آخر أو كيان لكي يقوم بأداء عمل أو الامتناع عن أدائه.²

و تتمثل عقوبة الرشوة في القطاع الخاص بالحبس من ستة أشهر إلى خمس سنوات و غرامة من 50000 إلى 500000 دج ، وهي عقوبة مخففة عن عقوبة الرشوة في القطاع العام.³

3- اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص: و هي الجريمة المنصوص عليها في المادة 41 من قانون مكافحة الفساد، و الجاني في هذه الجريمة يشترط أن يكون شخصاً يدير كياناً تابعاً للقطاع الخاص أو يعمل فيه بأي صفة و أن يكون هذا الكيان يزاول نشاطاً اقتصادياً أو مالياً أو تجارياً تعمد اختلاس أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم مهامه.⁴

¹ - Tayeb belloula , Ibid, p230 .

² - حسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص 93 .

³ - المادة 40 من ق و ف م.

⁴ - أمال يعيش تمام، المرجع السابق، ص 97.

فالركن المادي في هذه الجريمة يتحلل إلى ثلاثة عناصر و هي السلوك المجرم و محل الجريمة و علاقة الجاني بمحل الجريمة، فالسلوك المجرم حصرته المادة 41 في الاختلاس دون باقي الصور التي جرمها المشرع في المادة 29 عندما يتعلق الأمر بالموظف العمومي و هي علاوة على الاختلاس: الإلتاف و التبديد و الاحتجاز بدون وجه حق و الاستعمال على نحو غير شرعي. و يتحقق الاختلاس، على النحو الذي سبق بيانه في اختلاس الممتلكات من قبل الموظف العمومي، بتحويل الأمين حيازة المال المؤتمن عليه من حيازة وقتية على سبيل الأمانة إلى حيازة نهائية على سبيل التملك. و هو بذلك أقرب ما يكون من جريمة خيانة الأمانة المنصوص عليها في المادة 376 ق ع، منه إلى جريمة السرقة المنصوص عليها في المادة 350 ق ع.

و يتمثل محل الجريمة في الممتلكات أو الأموال أو الأوراق المالية الخاصة أو أي أشياء أخرى ذات قيمة، مع التشديد على الطابع الخاص للأموال محل الجريمة. و يشترط لقيام هذه الجريمة أن يكون المال محل الجريمة قد سلم للجاني بحكم مهامه، أو بمعنى آخر أن تتوافر صلة السببية بين حيازة الجاني للمال و بين وظيفته، على النحو الذي سبق بيانه في جريمة الاختلاس المرتكبة من قبل الموظف العمومي المنصوص عليها في المادة 29 . و ما يميز الصورتين هو حصر المادة 41 الاختلاس في المال الذي يعهد به إلى الجاني بحكم وظيفته، في حين يمتد الاختلاس في المادة 29 إلى المال الذي يعهد به إلى الموظف بسبب وظيفته.¹

و الشيء الملاحظ على هذه المادة أنها اشترطت أن ترتكب الجريمة أثناء مزاوله أي نشاط اقتصادي أو مالي أو تجاري، بمعنى أم مجال تطبيق الجريمة محصور في الكيان الذي يهدف إلى تحقيق الربح فقط كشركات و التعاونيات، وهذا خلافاً لجريمة الرشوة في القطاع الخاص و التي تنطبق على أي كيان مهما كان هدفه.²

أما الركن المعنوي، فيتمثل في التعمد الذي يقتضي توافر القصد الجنائي على النحو الذي سبق بيانه في جريمة اختلاس الممتلكات من قبل الموظف العمومي المنصوص عليها في المادة 29.

أما عقوبة اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص فتتمثل في الحبس من ستة أشهر إلى خمس سنوات و بغرامة من 50000 إلى 500000 دج، و هي عقوبة مخففة مقارنة

¹ - حسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص 57 .
² - أمال يعيش تمام، المرجع السابق، ص 97.

بما هو مقرر للموظف العمومي الذي يأتي نفس الفعل، ومقارنة أيضا بما هو مقرر للسرقة في قانون العقوبات المعاقب عليها في المادة 350 بالحبس من سنة إلى خمس سنوات.¹

4- إساءة استغلال الوظيفة: و هي جريمة جديدة استحدثتها المشرع الجزائري بمقتضى المادة 33 و هي تعتبر صورة جديدة من صور جريمة المتجرة بالنفوذ المنصوص عليها في المادة 128 من ق ع و هذه الأخيرة ألغيت بموجب قانون مكافحة الفساد و تحديداً المادة 32 ، فبعدما كانت للجريمة صورتين فقط استغلال النفوذ (المادة 2/32) و التحريض على استغلال النفوذ (1/32) أضاف المشرع صورة ثالثة جديدة تماماً و إساءة استغلال الوظيفة.²

و هو الفعل المنصوص و المعاقب عليه في المادة 33 من ق و ف م ، و يقتضي توافر أركان معينة في الجريمة، فيشترط أن يكون الجاني موظفاً عمومياً على النحو السابق بيانه، أما الركن المادي لهذه الجريمة يتطلب ثلاثة عناصر، أولها القيام بسلوك إيجابي من الموظف يتمثل في أدائه عملاً ينهى عنه القانون أو مخالف للوائح التنظيمية أو قيامه بسلوك سلبي يتمثل في امتناعه عن أداء عمل يأمره القانون أو اللوائح التنظيمية بأدائه.

و أن يكون العمل المطلوب من الموظف العمومي أدائه أو الامتناع عنه من الأعمال التي يختص بها وذلك أثناء ممارسة وظيفته، و الغرض من هذه الجريمة هو الحصول على منافع غير مستحقة أياً كان المستفيد منها سواء كان الموظف العمومي نفسه الذي قام بالنشاط المادي المخالف للقانون أو كان غيره، وسواء كان شخصاً طبيعياً أو معنوياً.³

و يشترط أن يتعمد الموظف العمومي إساءة استغلال الوظيفة بقيامه بعمل أو امتناعه بغرض الحصول على منافع غير مستحقة .

و يعاقب على إساءة استغلال الوظيفة بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات و بغرامة من 200000 إلى 1000000 دج.⁴

5- جريمة إخلال الموظف العمومي بالتزام الإبلاغ عن تعارض المصالح: و هي جريمة استحدثت بموجب المادة 34 من قانون مكافحة الفساد، و لا تقوم هذه الجريمة إلا إذا توافرت العناصر التالية:

1 - حسن بوسقيعة ، المرجع السابق، ص 58 .

2 - أمال يعيش تمام، المرجع السابق، ص 98 .

3 - حسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص 106 .

4 - المادة 33 من ق و ف م.

أ-وجود موظف عمومي في وضعية تعارض المصالح، وقد عرف المشرع تعارض المصالح بأنه كل خرق للمادة 8 ق و ف م ، و إن كان نص التجريم يشير خطأ إلى نص المادة 9 . و بالرجوع لنص المادة 8 تنص: " يلتزم الموظف العمومي بأن يخبر السلطة الرئاسية التي يخضع لها إذا تعارضت مصالحه الخاصة مع المصلحة العامة أو أن يكون من شأن ذلك التأثير على ممارسته لمهامه بشكل معتاد."

ب- عدم إبلاغ إخبار السلطة الرئاسية، تقتضي هذه الجريمة أن يخل الموظف بواجب الإخبار، و بهذا إذا امتنع الموظف العمومي عن إخبار رئيسه الإداري بكل حالة تعارض بين مصلحته الخاصة و المصلحة العامة من شأنه أن يؤثر على عمله و نزاهته، فإنه يعتبر مرتكباً لجريمة تعارض المصالح.¹

قرر لها المشرع عقوبة تتمثل في الحبس من ستة أشهر إلى سنتين و بغرامة من 50000 دج إلى 200000 دج.²

6- عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالامتلاكات: و هو الفعل المنصوص عليه في المادة 36 من ق و ف م، و يتعلق الأمر بالموظف العمومي الخاضع قانوناً لواجب التصريح بالامتلاكات.³ و يأخذ الإخلال بالتصريح صورتين عدم التصريح و التصريح الكاذب. فعدم التصريح بالامتلاكات يكون بامتناع الموظف العمومي عن اكتتاب التصريح بامتلاكاته فيكون الإخلال بواجب التصريح كاملاً. لكن يشترط تذكير المعني بالأمر بواجبه بالطرق القانونية، كطريق التبليغ بواسطة محضر قضائي أو برسالة موصى عليها مع العلم بالوصول، وإمهاله مدة شهرين للاكتتاب التصريح، فلا تقوم الجريمة إلا بعد مضيها.

أما التصريح الكاذب، فهنا يقوم الموظف العمومي باكتتاب التصريح بامتلاكاته و لكنه يدلي بتصريح غير كامل أو غير صحيح أو خاطئ.

و هاتان الصورتان لا تقومان إلا إذا تعمد الموظف عدم التصريح أو التصريح الكاذب و من تم لا تقوم الجريمة إذا كان التصريح الكاذب نتيجة إهمال أو لا مبالاة.

و تعاقب المادة 36 على هذا الفعل بالحبس من ستة أشهر إلى خمس سنوات و بغرامة 50000 إلى 500000 دج.⁴

1 - أمال يعيش تمام، المرجع السابق، ص 101.

2 - المادة 34 من ق و ف م.

3 - الرجوع إلى الفرع الخاص بالتصريح بالامتلاكات و معرفة مختلف الفئات الملزمة به.

4 - حسن بوسقيعة ، المرجع السابق، ص 169 .

7- الإثراء غير المشروع للموظف العمومي: جاءت هذه الجريمة تكريساً لقاعدة من أين لك هذا،¹ و تتطلب هذه الجريمة توافر أركان معينة، فيشترط في الجاني أن يكون موظفاً عمومياً، و أن تطرأ زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي مقارنة بمدخيله المشروعة، بحيث تكون ملفه للنظر، و أن يكون عجز عن تبرير هذه الزيادة و هو عنصر أساسي تنتفي الجريمة بعدم توافره، و إذا كان الأصل أن المتهم بريء إلا أن تثبت إدانته و أن عبء الإثبات يقع على سلطة الاتهام، فالأمر على خلاف ذلك في جريمة الإثراء غير المشروع إذ يتعين على المتهم أن يبرر الزيادة التي طرأت على ذمته المالية، أي يثبت براءته، و إلا كان محل مساءلة جزائية. و تقوم المتابعة في هذه الجريمة على مجرد شبهة، و يتعين على المشتبه فيه أن يأتي بما يفيها.² و تعتبر هذه الجريمة من الجرائم المستمرة باستمرار حيازة الممتلكات غير المشروعة أو باستغلالها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، و الملاحظ هنا أنه إذا كانت الحيازة أو الاستغلال المباشر للمادة محل جريمة الإثراء غير مشروع لا تثير أي إشكال، فأن الاستغلال غير المباشر يصعب إثباته و يصعب كذلك تجريمه.³

و تعاقب المادة 37 ق و ف م على الإثراء غير المشروع بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات و بغرامة من 200000 إلى 1000000 دج .

8- تلقي الموظف العمومي للهدايا: و هي صورة جديدة لم تكن مجرمة قبل صدور قانون مكافحة الفساد في 2006 و الذي نص عليها في المادة 38، و يتفق هذا الفعل في بعض عناصره مع جريمة الرشوة السلبية و يختلف عنها في البعض منها، و المقصود بتجريم هذا الفعل هو، بالدرجة الأولى، درء الشبهة عن الموظف العمومي.

و تتطلب جريمة تلقي الهدايا توافر أركان، حيث يتطلب في الجاني أن يكون موظفاً عمومياً يقبل هدية أو مزية غير مستحقة.

و تختلف جريمة تلقي الهدايا عن الرشوة السلبية في مناسبة قبول الهدايا، ففي الرشوة السلبية، يفترض أن يكون هناك عرض هدية أو مزية من صاحب الحاجة إلى الموظف العمومي لقاء قضاء حاجته، و ذلك بأداء عمل لصالحه أو الامتناع عن أدائه، أي أن

¹ - هنان مليكة، المرجع السابق، ص 138 .

² - حسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص 105.

³ - أمال يعيش تمام، المرجع السابق، ص 100.

قضاء الحاجة هو ثمن الهدية المعروضة، في حين أن قبول الهدية في جريمة تلقي الهدايا لا يشترط فيه قضاء حاجة إذا لم يربطه المشرع بأداء عمل أو الامتناع عن أدائه.

و كما هو الحال بالنسبة لجريمة الرشوة السلبية، يستحيل تصور الشروع في تلقي الهدايا، فإما أن تكون الجريمة تامة و إما أن تكون في مرحلة التحضير. و قد تمون الهدية أو المزية ذات طبيعة مادية أو معنوية، مشروعة أو غير مشروعة، على النحو الذي سبق بيانه في الرشوة السلبية.¹

و تشترط المادة 38 أن تكون الهدية أو المزية التي قبلها الموظف العمومي من شأنها أن تؤثر في معالجة ملف أو في سير إجراء أو معاملة لها صلة بمهامه. أي بمعنى آخر، يشترط أن يكون لمقدم الهدية أو المزية حاجة أو مظلمة أو مطلباً معروضاً على الموظف العمومي الذي قبل الهدية أو المزية، و قد يأخذ المطلب شكل الدعوى القضائية أو العريضة الإدارية أو الترشح لمشروع أو التظلم أو الطعن في قرار. في حين لم يربط المشرع تلقي الهدايا بقضاء حاجة، خلافاً لما في جريمة الرشوة السلبية التي ربط فيها المشرع قبول الهدايا بأداء عمل أو الامتناع عن أدائه. و بالمقابل تتفق الجريمتان في شرط تلقي الموظف العمومي الهدية قبل إخطاره بالأمر أو قبل البث فيه، أما إذا تلقاها بعد البث في الأمر فلا جريمة، أي أن المكافأة اللاحقة غير مجرمة، كما سبق بيانه.

و يتمثل القصد الجنائي في علم الموظف العمومي بأن مقدم الهدية أو المزية له حاجة لديه و انصرافه مع ذلك إلى تلقيها.²

و الشيء الملاحظ على هذه الجريمة أن من الصعب إثباتها من الناحية العملية، لأنه يصعب إثبات أن الهدية حقيقة هي التي أدت و أثرت على سير الإجراءات، و لم يكن لظرف آخر أي دخل في تغيير مسار الإجراءات، كما يلاحظ بأن المشرع بتجريمه لهذه الصورة قد غطى العجز و القصور الذي يشوب جريمة الرشوة السلبية و التي أدت إلى خروج الكثير من التصرفات خارج نطاق الرشوة لأنها داخلية في نطاق الهدية و هذا ما يساير الشريعة الإسلامية في اعتبارها تلقي الهدايا من جرائم الرشوة.³

¹ - حسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص 102، أيضا أمال يعيش تمام، المرجع السابق، ص 99 .

² - حسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص 103 .

³ - أمال يعيش تمام، المرجع السابق، ص 99 .

روي عن رسول الله صلى الله عليه وسلم: "هدايا العمال حرام كله" أو قوله أيضا صلى الله عليه وسلم: "الهدية تذهب بالسمع و القلب و البصر" فتكون الهدية سببا في خضوع المهدي إليه للمهدي و لو كان على باطل، وهي بهذا تكون حراماً، و لهذا يقول العلماء: "إن من أهدى لولي أمر ليفعل معه ما لا يجوز حراماً على المهدي و المهدي إليه، وهذه من الرشوة التي حذر منها رسول الله" عن سليمان بن محمد الجريش، المرجع السابق، ص 149 و ما بعدها .

و تتمثل عقوبة تلقي الهدايا في الحبس من ستة أشهر إلى سنتين و بغرامة من 50000 إلى 200000 دج.

9- التمويل الخفي للأحزاب: و هي جريمة جديدة بموجب 39 ق و ف م و تقتضي هذه الجريمة توافر العناصر التالية:

- المستفيد من التمويل و يتمثل في حزب سياسي و الذي عرفته المادة 25 من قانون الأحزاب السياسية رقم 09 / 97.

- أما النشاط الإجرامي يتمثل في عملية تمويل خفية لحزب سياسي أي يشترط فيه توافر العنصرين التاليين:

أ- التمويل المخالف للقانون و هو كل تمويل يخرج عن أحد العناصر: اشتراكات الأعضاء، الهبات و الوصايا و التركات، مساعدات الدولة، العائدات المرتبطة بنشاطه.

ب- إخفاء عملية التمويل أي أن تتم بصورة سرية و خفية.

لكن هل تقوم الجريمة إذا أن يتم إخفاء عمليات التمويل المخالفة للقانون؟ وفقاً للتعبير الضيق للمادة 39 فإن الجريمة تنفي و لا تقوم لها قائمة لانتفاء شرط السرية و الخفية.¹

و تقتضي جريمة تمويل الخفي للأحزاب قصداً جنائياً عاماً يتمثل في نية إخفاء عملية التمويل التي يعلم الجاني أنها غير مشروعة.²

أما عقوبة التمويل الخفي للأحزاب السياسية فتتمثل في الحبس من سنتين إلى عشر سنوات و بغرامة من 200000 إلى 1000000 دج، و هي عقوبة مثلية للعقوبة المقررة لجرائم الاختلاس و الرشوة.

و إذا كان الجاني شخصاً معنوياً، تطبق عليه العقوبات المقررة للشخص المعنوي في المادة 18 مكرر من ق ع و هي غرامة تساوي من مرة إلى خمس مرات الحد الأقصى للغرامة المقررة للشخص الطبيعي، أي غرامة من 1000000 إلى 5000000 دج، إضافة إلى واحدة أو أكثر من العقوبات المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة 18 مكرر وهي: حل الشخص المعنوي، غلق مؤسسة لمدة تتجاوز خمس سنوات، الإقصاء من الصفقات العمومية.

¹ - أمال يعيش تمام، المرجع أعلاه، ص 104.

² - حسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص 183.

و الملاحظ هو عدم وجود مبرر لتكرار تجريم هذا الفعل مدام أنه مجرم في قانون الأحزاب السياسية رقم 09/97 .

10- **تبييض عائدات الفساد:** بالنسبة لجريمة تبييض الأموال اكتفى المشرع في المادة 42 ق م ف و بالإحالة على القانون المتعلق بمكافحة تبييض الأموال رقم 05-01 المؤرخ في 6 فبراير 2005 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال و تمويل الارهاب و مكافحتهما. و هي جريمة ذات طابع دولي، ينصب موضوعها على تحويل أموال ذات مصادر غير مشروعة كجرائم الفساد إلى أصول ثمينة أو موجودات عقارية فيتم تمويه طابعها غير مشروع.¹

11- **إعاقة السير الحسن للعدالة:** و يأخذ هذا الفعل، المنصوص و المعاقب عليه في المادة 44 من ق و ف م ثلاث صور:

1- استخدام القوة الجسدية أو التهديد أو الترهيب أو الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها للتحريض على الإدلاء بشهادة زور أو منع الإدلاء بالشهادة أو تقديم الأدلة في إجراء يتعلق بارتكاب أفعال مجرمة وفقاً لقانون مكافحة الفساد.²

2- استخدام القوة الجسدية أو التهديد أو الترهيب لعرقلة سير التحريات الجارية بشأن الأفعال المجرمة لقانون مكافحة الفساد.

3- رفض عمدا و دون تبرير الهيئة بالوثائق و المعلومات المطلوبة.³

12- **الجرائم الماسة بحماية الشهود والخبراء و المبلغين و الضحايا:** تعاقب المادة 45 اللجوء إلى الانتقام أو الترهيب أو التهديد ضد الشهود و الخبراء و المبلغين و الضحايا أو أفراد عائلتهم و سائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم.⁴ و السلوك المجرم يتمثل في الانتقام أو الترهيب أو التهديد، فالانتقام هو سلوك تنفرد به جريمة حماية الشهود و الخبراء و المبلغين و الضحايا، و الانتقام عبارة واسعة يمكن أن تأخذ أشكالاً متنوعة و يمكن أن تشمل و تستغرق الوسائل الأخرى.

فقد يأخذ الانتقام شكل الاعتداء الجسدي كالضرب و التعدي بل و حتى القتل، و قد يأتي في صورة قرار أو موقف معين كمقاطعة بضاعة أو شخص أو طرد عامل أو فصله من عمله أو حرمانه من ترقية أو نقله بصفة تعسفية ... و قد يكون في رفض طلب عمل

¹ - فائزة ميموني و حليفة موراد، دراسات قانونية، المرجع السابق، ص 60.

² - حسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص 171 .

³ - أمال يعيش تمام، المرجع السابق، ص 104.

⁴ - نفس المرجع، ص 105.

بل و قد يأخذ شكل تطليق زوجة انتقاماً من والدها أو أخيها. أما الترهيب و التهديد فيكون باستخدام القوة الجسدية كالضرب و التعدي ونحوه، أما التهديد فيكون باستعمال العنف، كالتهديد بالقتل أو بأي عمل آخر من أعمال العنف، وقد يكون بالطرد مثلا من العمل أو بالنقل إلى مكان آخر.

أما عن صفة المجني عليه فقد حصرها المشرع في الشهود و الخبراء و المبلغين و الضحايا، وأضاف إليهم أفراد عائلتهم و سائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم. أما الغرض من استعمال الوسائل المجرمة، فلم يحدده المشرع خلافا على ما فعل في جريمة عرقلة السير الحسن العدالة، و حسب الأستاذ بوسقيعة، لا يخرج الغرض عن احتمالين: فإما لمنع المبلغين من إبلاغ السلطات المختصة عن ارتكاب جريمة، و منع الضحايا من تقديم الشكوى، و منع الخبراء من تقديم الخبرة، و منع الشهود من الإدلاء بالشهادة. و إما بسبب إبلاغهم أو شكواهم أو خبرتهم أو شهادتهم. و الغرض الأول وقائي، يكون في أي مرحلة كانت عليها الإجراءات، و قد يلتقي مع غرض جريمة عرقلة السير الحسن للعدالة في صورتها الأولى، أما الغرض الثاني فهو عقابي يكون لاحقا للإبلاغ أو الشكوى أو الخبرة أو الشهادة.¹

و تتمثل عقوبة إعاقة السير الحسن للعدالة بالحبس من ستة أشهر إلى خمس سنوات و بغرامة من 50000 إلى 500000 دج.²

13 - البلاغ الكيدي: و تقتضي هذه الجريمة القيام ببلاغ كاذب غير صحيح كأن تنسب وقائع وهمية لشخص أو تقديم أدلة كاذبة عنها أو اصطناع مثل هذه الأدلة إلى السلطات القضائية أو الإدارية أو مصالح الشرطة القضائية أو السلطة الرئاسية للمبلغ ضده، و يشترط أن يتعلق البلاغ بجريمة من الجرائم الواردة في قانون الوقاية من الفساد و مكافحته، و أن يكون بنية الإضرار بالمبلغ ضده و هذا ما تحوي إليه عبارة "كيدي".³ و تتفق جريمة البلاغ الكيدي مع جريمة الوشاية الكاذبة المنصوص عليها في المادة 300 من ق.ع. و تتمثل عقوبة البلاغ الكيدي بالحبس من ستة أشهر إلى خمس سنوات و بغرامة من 50000 إلى 500000 دج.⁴

¹ - حسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص 175 و ما بعدها .

² - المادة 44 من ق.و.ف.م

³ - حسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص 177 .

⁴ - المادة 46 من ق.و.ف.م

14 - عدم الإبلاغ عن الجرائم: تتفق هذه الجريمة في جل عناصرها مع جريمة

عدم الإبلاغ عن جناية المنصوص عليها في المادة 181 من ق.ع. لم يشترط المشرع أن يكون الجاني موظفاً حيث أشار إلى " كل شخص "، إلا أنه حصر الجريمة في الشخص الذي يعلم بحكم مهنته أو وظيفته بارتكاب جريمة من جرائم الفساد، فلا بد أن تكون علاقة مباشرة أو غير مباشرة بين المعلومات التي وصلته ووظيفته أو مهنته، فلا تقوم الجريمة إذا علم ذوو الصفة بارتكاب جريمة من جرائم الفساد عرضياً من مصادر ليس لها صلة بوظيفته أو مهنته.

و تنطبق جريمة عدم الإبلاغ على كل جرائم الفساد أياً كان نوعها وطبيعتها، و باعتبار جرائم الفساد كلها جنح، الشيء الذي يميزها عن جريمة عدم الإبلاغ عن جناية المنصوص عليها في المادة 181 ق.ع.

أما السلطات المعنية بالتبليغ فهي بطبيعة الحال السلطات المختصة بالبحث و الكشف عن جرائم الفساد وقمعها. و بخصوص ميعاد عدم التبليغ، فلم يحدد المشرع موعداً للإبلاغ عن الجريمة بل اكتفى بالقول "في الوقت الملائم" على خلاف المادة 181 من ق.ع بخصوص جريمة عدم الإبلاغ عن جناية التي اشترطت أن يكون التبليغ عنها فوراً. فالمقصود بالوقت الملائم¹؟

أما عقوبة عدم الإبلاغ عن الجرائم فتتمثل في الحبس من ستة أشهر إلى خمس سنوات و بغرامة من 50000 إلى 500000 دج.²

ثالثاً: قراءة في السياسة العقابية التي انتهجها المشرع الجزائري

بعد انضمام الجزائر لاتفاقية مكافحة الفساد، كان عليها أن تتكيف مع الأوضاع المستجدة التي أفرزتها العولمة، حيث أصبح القانون الجنائي الجزائري عاجزاً عن مواجهة صور جديدة للإجرام فمن هنا يحدث التناقض بين عولمة الاقتصاد و ارتباط القانون الجنائي بالحدود الجغرافية للدولة، لذا ينبغي تكيف وسائل مكافحة الظاهرة الاجرامية مع صور الإجرام الجديدة، و هذا الأمر لا يتحقق إلا عن طريق الانضمام إلى الاتفاقيات الدولية، لأن مظاهر الفساد تتنوع و تشمل القطاعين العام و الخاص، كما أن الفساد منتشر على الصعيد الوطني و الدولي فطال و يطول كل المؤسسات و المنظمات الدولية و لعله من هنا كان

¹ - حسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص 180 .

² - المادة 47 من ق.ع. 06-01.

اهتمام اتفاقية الأمم المتحدة بمكافحة الفساد بالدعوة لتجريم أفعال الفساد التي تقع من جانب الموظفين الدوليين. و هذا ما دفع المشرع الجزائري إلى الانضمام إلى اتفاقية مكافحة الفساد و استحداث صور جديدة للتجريم منها رشوة الموظف الأجنبي و موظفو المؤسسات الدولية فالشيء المستحدث في هذه الجريمة هو صفة الجاني موظف عمومي أجنبي و موظفو المؤسسات الدولية. كذلك الرشوة في القطاع الخاص باعتباره شريك فعال في التنمية الاقتصادية و اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص.¹

غير أنه لا بد من ترتيب معالم السياسة العقابية التي يتميز بها قانون منع و مكافحة الفساد التي من خلالها يمكن فهم مقاصد التشريع و حسن تطبيقه.² و هذا من خلال ما يلي:

1- أول ما يمكن ملاحظته من خلال السياسة الجنائية التي انتهجها المشرع الجزائري، أنه رغم الخطورة التي تحظى بها جرائم الفساد إلا أن المشرع اعتبرها جناحاً و ليس جنائيات، و هنا استغرب الكثير هذا الموقف، غير أنه و بالرجوع للجانب العملي نأخذ بما جاء به القاضي هلال مراد الذي رأى أن التجنيح ليس مجرد اختيار سيد للمشرع الجزائري و إنما هو حركة واسعة تتميز بها تشريعات العالم أجمع في مجال القانون الجنائي للأعمال، فالمشرع الفرنسي مثلاً جنح جريمة الرشوة منذ سنة 1943.

ثم إن جرائم الفساد ذات طابع مالي و تقني و لا يصح عرضها على قضاء شعبي يشترك فيه المحلفون و يقوم على الاقتناع الشخصي، و إنما من الواجب عرضها على قضاء متخصص قائم على الدليل و يسمح بدرجات التقاضي ضماناً لحقوق الدفاع. فضلاً على طبيعة جرائم الفساد و التي تحتاج مكافحتها إجراءات سريعة و فعالة خصوصاً على مستوى التعاون الدولي و إجراءات التحري الخاصة التي تسمح بالتسليم المراقب و التسرب و تمديد الاختصاص المحلي و تخفيف القيود الإجرائية خصوصاً في مجال التفتيش ناهيك عن إجراءات التجميد و الحجز و المصادرة و الاسترداد و هي مسائل تحتاج جلسات و درجات تقاض و تخصصاً المقتضيات التي قد يضيق عن احتمالها نظام محاكم الجنائيات.³

¹ -فايزة ميموني و خليفة مراد، المرجع السابق، ص 61 .

² - هلال مراد، المرجع السابق، ص 60.

³ - نفس المرجع ، ص 90.

غير أن الملاحظ، و إن قام المشرع بتجنيح جرائم الفساد للاعتبارات المذكورة أنفاً إلى أنه قام بتشديد العقاب ليصل إلى عشرين سنة حبساً، و مليوني (2000000) دج غرامة، أما عن مسؤولية الأشخاص الاعتبارية فقد اكتفت المادة 53 من ق 06-01 بالإحالة في شأنها إلى تطبيق القواعد المقررة في قانون العقوبات، و المقصود بها تحديداً المواد من 18 مكرر إلى 8 مكرر 3.

2- السياسة العقابية ساهمت في تضخم تشريعي و تعدد في نصوص التجريم، فما الجدوى من إضافة بعض الجرائم بتسميات مختلفة و قد سبق النص عليها في قانون العقوبات، مثلاً جريمة الإخفاء جريمة الإخفاء جريمة كلاسيكية منصوص عليها في المواد 387، 388، 389 فهي ضمناً تستغرق جرائم الفساد، و عليه فإن كانت المادة 43 من ق و ف م قامت بتشديد العقوبات إلا أنه تعتبر زيادة في تضخم قوانين لا غير. نفس الملاحظة بالنسبة لجريمة البلاغ الكاذب المنصوص عليها قبلاً في المادة 145 ق ع ، كذلك جريمة إعاقة سير العدالة يمكن أن نجد ما يماثلها في المواد 232، 233، 235، 236، و المادة 142 ق ع ، أيضاً التستر على المصدر غير المشروع في المادة 37 هو تكرار و كان يمكن الاكتفاء بجريمة عدم الإبلاغ.¹

فكان الأحرى بالمشرع أن يتفادى التكرار و هذا مراعاة لتنسيق النصوص و تقادياً للتعارض و التعقيد.

3- الخروج عن القواعد العامة: و قد كان ذلك في عدة مناسبات من بينها إطالة أمد تقادم الدعوى العمومية في جريمة اختلاس الموظف العمومي للأموال العامة و الخاصة إلى 10 سنوات و كأنها جنائية، و أكثر من ذلك تأييد مدة تقادم الدعوى العمومية و العقوبة بالنسبة لكل جرائم الفساد إذا تم تحويل عائدات الجرم إلى خارج الوطن و ذلك بموجب المادة 54 من ق و ف م، و هذا ما يقتضي تعديل أو إلغاء المادة 8 مكرر من ق إ ج و التي حسبها لا تتقادم جرائم الرشوة و اختلاس الأموال العمومية حتى و لو بقيت عائدات الجرم داخل الوطن.² إضافة إلى ضرورة تحديد مواعيد لبدائية احتساب سنوات التقادم الثلاث المذكورة، و يفضل أن يكون ذلك الميعاد يوم اكتشاف الجريمة كما نص عليه المشرع الفرنسي و الظاهر أن هذا الميعاد أقرب إلى الصواب من تحديده بيوم ارتكابها كما أقره

¹ - فائزة ميموني و خليفة موراد، المرجع السابق، ص 62.

² - هلال مراد، المرجع السابق، ص 98.

المشرع في مواضع أخرى لصعوبة تحديد هذا التاريخ على وجه الدقة من جهة، و لأن الموعد المقترح يطيل من أمد التقادم من جهة أخرى.

هذا وقد اختصت المادة 54 من ق و ف م جريمة اختلاس الممتلكات من قبل الموظف العمومي أو استعمالها على نحو غير شرعي (الواردة في المادة 29 من ق و ف م) بأن تكون مدة تقادم الدعوى العمومية المتعلقة بها مساوية للحد الأقصى للعقوبة المقررة لها وهي 10 سنوات، و ربما يعود تخصيص هذه الجريمة بهذا الحكم يعود لخطورتها و إضرارها البالغ بالاقتصاد الوطني مقارنة بنظيرتها.¹

- كما أن من أمثلة خروج ق و ف م عن القواعد العامة هو تنازل المشرع عن قاعدة الإقليمية و الشخصية في التجريم عندما جرم الرشوة السلبية للموظف العمومي الأجنبي .

3- الاستعارة من مبادئ قانون العقوبات:

تنص المادة 52 من ق و ف م على أن أحكام الشروع و الاشتراك كما وردت في قانون العقوبات تطبق على جرائم الفساد، كما أقر المشرع في المادة 53 المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي عن جرائم الفساد طبقاً لقانون العقوبات.

أما بالنسبة للعقوبات التكميلية فإن المادة 50 من ق و ف م قد أحالت إلى القواعد العامة المعمول بها في القانون العقوبات.²

الفرع الثاني: إجراءات التحري المستحدثة لمواجهة ظاهرة الفساد

تبقى السياسة الجنائية حبراً على ورق لا يمكن أن تبلغ غايتها و هي مكافحة الفساد و الوقاية منه إذا لم تلازمها أحكام إجرائية تساهم في تفعيلها.³ و باعتبار أن جرائم الفساد من الجرائم المالية المنظمة تتميز بجملة من الخصائص التي تجعل معاينتها و ردعها شأناً صعباً للغاية، فهي تتميز بطابع تقني مما يجعلها تتجاوز القانون الجنائي و ترتبط بفروع قانون الأعمال، و لها طابع خفي و المتقل و المتغير، فضلاً على أن جرائم الفساد لها طابع دولي، فهي تستغل تباين الأنظمة القانونية في العالم و عدم توحيدها، و من ثم تتزايد في ظل الأنظمة الأكثر تسامحاً.

أمام كل هذه المصاعب يجب أن تتسلح العدالة بالوسائل اللازمة لمكافحتها وعلى رأسها نظام إجرائي نافذ و فعال. لذلك ابتكر ق و ف م أساليب خاصة للتحري عرفت في

¹ - رمزي بن الصديق، المرجع السابق، ص 109.

² - هلال مراد، المرجع السابق، 99.

³ - فايزة ميموني و خليفة موراد، المرجع السابق، ص 63.

المادة 56 منه: "من أجل تسهيل جمع الأدلة المتعلقة بالجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، يمكن اللجوء إلى التسليم المراقب أو اتباع أساليب تحر خاصة كالترصد الإلكتروني و الاختراق، على النحو المناسب و بإذن من السلطة القضائية المختصة. تكون للأدلة المتوصل إليها بهذه الأساليب حجتها وفقاً للتشريع و التنظيم المعمول بهما".¹ و عليه تتمثل أساليب التحري المستحدثة في جرائم الفساد في التسليم المراقب، التردد الإلكتروني، اعتراض المراسلات و تسجيل الأصوات و النقاط الصور، التسرب.

أولاً: التسليم المراقب

يقصد به السماح بدخول الأشخاص أو الأشياء التي تعد حيازتها جريمة أو متحصلة من جريمة أو كانت أداة في ارتكابها عبر الحدود الإقليمية للدولة و الخروج منها دون ضبطها و ذلك تحت رقابة السلطات المختصة للدولة بناء على طلب جهة أخرى. و يمكن تعريف التسليم المراقب بأنه الإجراء الذي يسمح بموجبه لجريمة من جرائم الفساد بعد كشف أحد الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد عنها بالخروج من أراضي بلد أو أكثر من بلد أو عبورها أو دخولها و ذلك بعلم السلطات المختصة في تلك البلدان و تحت إشرافها من أجل الكشف عن الأشخاص المتورطين في ارتكاب تلك الجرائم.²

يعرف التسليم المراقب في المادة الثانية فقرة ك من ق و ف م بأنه: "الإجراء الذي يسمح لشحنات غير مشروعة أو مشبوهة بالخروج من الإقليم الوطني أو المرور عبره أو دخوله بعلم من السلطات المختصة أو تحت مراقبتها، بغية التحري عن جرم ما و كشف هوية الأشخاص الضالعين في ارتكابه" و هو التعريف الذي يتطابق مع ما هو وارد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة الثانية فقرة أخيرة.

و التسليم المراقب هو مصطلح دولي حديث نسبياً يضمن معرفة الوجهة النهائية للشحنات و ضبط المجرمين القائمين على هذه الجرائم ، ويعتبر التسليم المراقب بمثابة استثناء من القاعدة ، حيث إن هذه الأخيرة تقرر أن كل ما يقع على إقليم الدولة من جرائم يخضع لأحكام قانون العقوبات الوطنية و ذلك تطبيقاً لمبدأ إقليمية النص الجنائي ، وهو ما يقضي من السلطات العامة أن تبادر بضبط مختلف الجرائم التي تقع كل عناصرها أو البعض منها ، و يعتبر التسليم المراقب للعائدات الإجرامية و الذي من خلاله يسمح

¹ - هلال مراد، المرجع السابق، ص 126.

² - محمد علي سويلم، المرجع السابق، ص 604.

للشحنات بمواصلة طريقها خارج الدولة نوع من التنازل الطوعي من جانب الدولة لصالح دولة أخرى تغليباً لمصلحة عليا تراها الدولة المتنازلة.¹

و قد قام المشرع الجزائري باستحداث هذا الأسلوب باعتباره وسيلة فعالة من وسائل التعاون الدولي في عمليات التحقيق عبر الحدود، وأسلوب ليس فقط لضبط الجناة الظاهرين، بل الهدف منه ضبط كافة الأفراد الضالعين في الجرم.²

و للتسليم المراقب نوعان، فقد يكون وطنياً، و قد يكون تسليماً مراقباً دولياً، فأما الأول يقصد به أن تكون المراقبة بصورة كلية لخط سير جرائم الفساد داخل إقليم الدولة حيث ترتكب الجريمة في الأقاليم التابعة لسيادة الدولة. أما الثاني فيقصد به أن يتم اكتشاف الأموال القذرة محل جريمة الفساد أو أن يتم ارتكاب الجريمة على إقليم دولة ما بينما تكون وجهة الأموال دولة أخرى مارة بدولة ثالثة أو رابعة، و يتعين الاهتمام في عملية التسليم المراقب الخارجي بإجراء حوار في أسرع وقت ممكن بين سلطات البلد الذي جرى فيه الكشف عن عملية التهريب و السلطات المختصة في البلد المقصد و أي بلد تمر فيها الأموال القذرة محل جريمة الفساد بين هاتين الدولتين.³

و يلاحظ أن تنفيذ التسليم المراقب من الناحية العملية إما أن يتم من خلال السماح بمرور الشحنة غير المشروعة بحالتها الأصلية عبر حدود الدولة و هو ما يطلق عليه بالتسليم المراقب العادي و إما أن يتم الاستبدال الكامل لشحنة مشروعة مشابهة للشحنة غير المشروعة أو الإستبدال الجزئي للشحنة غير المشروعة و هو ما يسمى بالتسليم المراقب النظيف، و لكن هذا النوع من التسليم النظيف قد يثير إشكالاً يتعلق بمدى إمكانية الاعتداد به كدليل؟ لذلك فإنه يتم اللجوء إلى الاستبدال الجزئي للشحنة غير المشروعة بما يكفل التوازن بين الأدلة اللازمة للإدانة و ضمان اكتمال عملية التسليم.

هذا، و يجب الإشارة إلى أن المشرع لم ينص في قانون الوقاية من الفساد و مكافحته و لا في قانون الوقاية من التهريب و تمويل الإرهاب عن أي إجراءات أو شروط معينة للقيام بهذا الأسلوب، و هذا بخلاف قانون الإجراءات الجزائية و الذي ينص في المادة 16 مكرر على الإجراءات الواجب مراعاتها أثناء القيام بتمديد عبر كامل الإقليم عمليات

¹ - دليلة مباركي ، التسليم المراقب للعائدات الإجرامية ، الملتقى الوطني حول مكافحة الفساد و تبيض الأموال، يومي 10 و 11 مارس 2009 ، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق مخبر العولمة والقانون تيزي وزو، ص 170 .

² - دليلة مباركي ، المرجع السابق، ص 174 .

³ - محمد علي سويلم ، المرجع السابق، ص 605 و 609 .

مراقبة الأشخاص و تتبع وجهة و نقل الأموال أو الأشياء أو العائدات الإجرامية، و التي لا تطبق على جرائم الفساد الإداري بصريح نص المادة المذكورة أعلاه (المادة 16 مكرر) .

و من خلال المادة 16 مكرر أعلاه، من أجل مشروعية المراقبة و لضمان عدم الانحراف في استعمال السلطة يتطلب المشرع وجوب مراعاة الضوابط التالية للقيام بها:

- مباشرة المراقبة من طرف ضباط الشرطة القضائية و تحت سلطتهم أعوان الشرطة القضائية و هم المذكورين في المادتين 15 و 19 ق إ ج.

- وجوب إخبار وكيل الجمهورية المختص بعملية المراقبة و عدم اعترافه على ذلك.

- وجود مبرر مقبول أو أكثر يحمل على الاشتباه في الأشخاص محل المراقبة

بارتكاب أحد الجرائم الخطيرة المبينة في المادة 16 من ق إ ج أو نقل الأشياء أو الأموال أو أحد المتحصلات من ارتكاب هذه الجرائم أو قد تستعمل في ارتكابها.

- ضرورة تفيد المراقبة بالغرض المقصود منها، و هو الكشف عن نشاط إجرامي خطير و منظم يشكل إحدى الجرائم الخاصة المحددة في المادة 16 من ق إ ج.

و يظهر مما سبق أن المشرع لم يولي أهمية كافية للتسليم المراقب، بالنظر إلى عدم تحديد لشروطه و إجراءاته، كما لم تبين مدته و الأماكن و الجهات التي تقوم به و التي تقع العملية تحت رقابتها الأمر الذي يفتح المجال أما انتهاك حقوق الأفراد و حرياتهم دون رقيب.¹

ثانيا: التردد الإلكتروني.

رغم أن المشرع نص على التردد الإلكتروني كوسيلة تحري مستحدثة، غير أنه لم يعرفه و لم يذكر كيفية ممارسته، و المتعارف عليه هو أن التردد الإلكتروني أسلوب حديث معمول به في بعض الدول كفرنسا، مفاده ترصد حركات المعني بالأمر و الأماكن التي يتردد عليها من خلال استعمال سوار إلكتروني، و يبقى لحد اليوم غير معمول به في الجزائر كونه يتطلب تقنية عالية فضلاً عن تكلفته الضخمة.²

¹ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 259 .
² - بن يطو سليمة، جريمة الرشوة في قانون الوقاية من الفساد و مكافحته رقم 06-01، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية تخصص قانون جنائي، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2012-2013، ص 103 .

ثالثاً: اعتراض المراسلات و تسجيل الأصوات و التقاط الصور

و هو أسلوب جديد تم استحداثه بموجب القانون 06-22 المؤرخ في 20 من ديسمبر 2006 المعدل و المتمم ل ق إ ج، و ذلك من أجل القيام بالتحري على أحسن وجه، حيث يجوز لوكيل الجمهورية المختص أن يأذن بما يأتي:

- اعتراض المراسلات التي تتم عن طريق و سائل الاتصال السلكية و اللاسلكية.
- وضع الترتيبات التقنية، دون موافقة المعنيين، من أجل التقاط و تثبيت و بث و تسجيل الكلام المتفوه به بصفة خاصة أو سرية من طرف شخص أو عدة أشخاص في أماكن خاصة أو عمومية أو التقاط صور لشخص أو عدة أشخاص يتواجدون في مكان خاص.

يسمح الإذن المسلم بغرض وضع ترتيبات التقنية بالدخول إلى المحلات السكنية أو غيرها ولو خارج المواعيد المحددة في المادة 47 من هذا القانون وبغير علم أو رضا الأشخاص الذين لهم حق على تلك الأماكن.¹

و نظراً لاعتبار هذا الأسلوب يمس بالحرمة الشخصية، فقد خصه المشرع بمجموعة من الشروط:

- تتم عملية اعتراض المراسلات و تسجيل الأصوات و التقاط الصور بموجب إذن من وكيل الجمهورية، و في حالة فتح تحقيق قضائي، تتم العمليات المذكورة بناء على إذن من قاضي التحقيق و تحت مراقبته مباشرة.²

- يجب أن يتضمن الإذن المذكور كل العناصر التي تسمح بالتعرف على الاتصالات المطلوب التقاطها و الأماكن المقصودة سكنية أو غيرها و الجريمة التي تبرر اللجوء إلى هذه التدابير ومدتها، و يسلم الإذن مكتوباً لمدة أقصاها أربعة أشهر قابلة للتجديد حسب مقتضيات التحري أو التحقيق ضمن نفس الشروط الشكلية و الزمنية.³

- يجوز لوكيل الجمهورية أو ضابط الشرطة القضائية الذي أذن له، و لقاضي التحقيق أو ضابط الشرطة القضائية الذي ينييه أن يسخر كل عون مؤهل لدى مصلحة أو

¹ - المادة 47 ق إ ج: " لا يجوز البدء في تفتيش المساكن ومعاينتها قبل الساعة الخامسة صباحاً، ولا بعد الساعة الثامنة إلا إذا طلب صاحب المنزل ذلك أو وجهت نداءات من الداخل أو في الأحوال الاستثنائية المقررة قانوناً..."

² - المادة 65 مكرر 5 من القانون رقم 06-22 المؤرخ في 20 ديسمبر سنة 2006 المعدل للأمر رقم 66 - 155 المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق ل 8 يونيو 1966 من قانون الإجراءات الجزائية المعدل و المتمم.

³ - المادة 65 مكرر 7 من ق إ ج السابق ذكره.

وحدة أو هيئة عمومية أو خاصة مكلفة بالمواصلات السلوكية و اللاسلوكية للتكفل بالجوانب التقنية للعمليات المذكورة في المادة 56 مكرر أعلاه.¹

- إجازة تحرير محضر عن كل عملية اعتراض و تسجيل المراسلات و كذا عن عمليات وضع الترتيبات التقنية و عمليات الالتقاط و التثبيت و التسجيل الصوتي أو السمعي البصري من قبل الضابط المكلف، و يذكر بالمحضر تاريخ و ساعة بداية هذه العمليات و الانتهاء منها.² و هنا كان من المفروض أن يستعمل المشرع عبارة الوجوب بدلا من الإجازة حتى يكون تكون العمليات المأمور بها واضحة و موثقة في المحضر.

- وصف و نسخ المراسلات أو الصور أو المحادثات المسجلة و المفيدة في إظهار الحقيقة في محضر يودع بالملف، و تنسخ و تترجم المكالمات التي تتم باللغات الأجنبية، عند الاقتضاء بمساعدة مترجم يسخر لهذا الغرض.³

رابعاً: التسرب

التسرب هو أسلوب أو إجراء جديد من إجراءات التحري عن الجرائم المذكورة في المادة 65 مكرر 5 منها جرائم الفساد،⁴ و قد عرفت المادة 65 مكرر 12 من ق إ ج : " قيام ضابط أو عون الشرطة القضائية، تحت مسؤولية ضابط الشرطة القضائية المكلف بتنسيق العملية، بمراقبة الأشخاص المشتبه في ارتكابهم جناية أو جنحة بإيهامهم أنه فاعل معهم أو شريك لهم أو خاف .. يسمح لضابط أو عون الشرطة القضائية أن يستعمل ، لهذا الغرض هوية مستعارة... " .

فالتسرب، هو تقنية من تقنيات التحري و التحقيق الخاصة تسمح لضباط أو عون شرطة قضائية بالتوغل داخل جماعة إجرامية و ذلك تحت مسؤولية ضابط الشرطة القضائية آخر مكلف بتنسيق عملية التسرب بهدف مراقبة أشخاص مشتبه فيهم، و كشف أنشطتهم الإجرامية و ذلك بإخفاء الهوية الحقيقية، و تقديم المتسرب لنفسه على أنه فاعل أو شريك. و هو أسلوب استثنائي هدفه ضبط الجريمة و مرتكبيها و جمع المعطيات و الأدلة و التعرف على الإمكانات المادية و البشرية المستعملة من طرف الشبكة الإجرامية.⁵

و قد قيد المشرع هذا الأسلوب أيضا بمجموعة من الشروط:

¹ - المادة 65 مكرر 8 من ق إ ج السابق ذكره .

² - المادة 65 مكرر 9 من ق إ ج السابق ذكره .

³ - المادة 65 مكرر 10 من ق إ ج السابق ذكره .

⁴ - فائزة ميموني ، خليفة موراد، المرجع السابق، ص 64 .

⁵ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 270 .

- يكون إجراء التسرب تحت رقابة وكيل الجمهورية أو لقاضي التحقيق بعد إخطار وكيل الجمهورية، أن يأذن تحت رقابته حسب الحالة بمباشرة عملية التسرب.

- تحرير تقرير يتضمن العناصر الضرورية لمعاينة الجرائم غير تلك التي قد تعرض للخطر أمن الضابط أو العون المتسرب و كذا الأشخاص المسخرين لهذا الغرض من قبل ضابط الشرطة القضائية المكلف بتنسيق عملية التسرب.

- ضرورة وجود إذن مكتوب و مسبب و ذلك تحت طائلة البطلان، و يذكر في الإذن الجريمة التي تبرر اللجوء إلى هذا الإجراء و هوية ضابط الشرطة القضائية الذي تتم العملية تحت مسؤوليته، و يمكن أن يحدد هذا الإذن مدة عملية التسرب التي لا يمكن أن تتجاوز أربعة أشهر، على أنه يمكن أن تجدد العملية حسب مقتضيات التحري أو التحقيق ضمن نفس الشروط الشكلية و الزمنية. و يجوز للقاضي الذي رخص بإجرائها أن يأمر، في أي وقت، بوقفها قبل انقضاء المدة المحددة.¹

من خلال استعراض إجراءات التحري الخاصة بجرائم الفساد، نجد أن الصور الحديثة لجرائم الفساد، دفعت المشرع إلى التضحية بحقوق الإنسان كحقه في حماية حياته الخاصة في سبيل التحري عن جرائم الفساد،² إذ من المعلوم أن القوانين التي تتضمن القواعد الإجرائية من أدق القوانين في حياة الدولة القانونية، ففي هذه القوانين يتعين على المشرع تحقيق التوازن بين مصلحتين متعارضتين هما المصلحة العامة من خلال تحقيق عدالة جنائية فعالة، و المصلحة الخاصة للفرد في ممارسة حريته و حقوقه الشخصية، و تكمن دقة القوانين الإجرائية في كيفية مواجهتها لمشكلة ضمان فاعلية إدارة العدالة الجنائية عند إلزامها بالحفاظ على سائر حقوق الإنسان، و يرى المستشار الدكتور عبد المجيد محمود عبد المجيد أن الفاعلية الجنائية التي تضحي بالحرية هي أداة مصطنعة لا تبغي تحقيق حسن العدالة في الدولة القانونية.³ غير أنه في نظري مادام المشرع قيد أساليب التحري الخاصة بعدة ضوابط قانونية و قصرها فقط على الجرائم الخطيرة، فما الضرر من انتهاج هذه الأساليب خاصة و أن جرائم الفساد من أخطر الجرائم التي تضر بالمصلحة العامة.

¹ - المادة 65 مكرر 11 إلى المادة 65 مكرر 15 من ق.إ.ج.

² - فايزة ميموني، خليفة موراد، ص 65.

³ - عبد المجيد محمود عبد المجيد، المواجهة الجنائية للفساد، الجزء الثالث، الطبعة الأولى، دار نهضة مصر للنشر، مصر، 2015، ص 9، 10.

المبحث الثاني: الآليات المؤسساتية

و تتمثل هذه الآليات في مؤسسات خاصة استحدثت خصيصا لمكافحة الفساد (المطلب الأول)، إضافة إلى دور مؤسسات الدولة في مكافحة الفساد (المطلب الثاني)، ثم التطرق لدور المجتمع المدني و الإعلام في مكافحة الفساد (المطلب الثالث).

المطلب الأول: المؤسسات الخاصة بمكافحة الفساد

عملت الجزائر على مكافحة الفساد من خلال استحداث أجهزة خاصة لهذا الغرض، وتتمثل في: مجلس المحاسبة (الفرع الأول)، خلية معالجة الاستعلام المالي (الفرع الثاني)، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (الفرع الثالث)، و أخيراً الديوان الوطني لقمع الفساد (الفرع الرابع).

الفرع الأول: مجلس المحاسبة¹

مجلس المحاسبة هو هيئة رقابية بعدية على الأموال العامة، سواء كانت أموال الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية إدارية كانت أو اقتصادية، و قد أنشأ سنة 1980²، بموجب المادة 190 من دستور عام 1986، وشهد منذ إنشائه الكثير من التغييرات و الإصلاحات، التي شملت وظائفه وصلاحياته.³ فع القانون 90 - 32 الذي أعاد النظر بصفة مهمة في مجلس المحاسبة في مجال الرقابة، بحيث أصبح هذا الأخير هيئة إدارية تقوم برقابة إدارية دون أي تأثير قانوني، كما فقد أصحابه صفة القاضي. و بعدها شهد مرحلة أخرى بموجب الأمر 95 - 20 الذي أعاد مكانة مجلس المحاسبة و رفع دوره و جعل منه هيئة قضائية إدارية، فهو يمارس رقابة ذو طابعين إداري و قضائي على الدولة أو الهيئات التابعة لها في تسيير الأموال العمومية مهما كان وضعها القانوني.⁴

¹ - أول نص قانوني أشار لمجلس المحاسبة يتمثل في المرسوم رقم 63 - 127 المؤرخ في أبريل 1963 المتضمن تنظيم وزارة المالية، حيث نص على إنشاء مجلس للمحاسبة كعضو لوزارة و لما صدر دستور 1976 أشار في المادة 190 منه إلى مبدأ الرقابة و إنشاء مجلس المحاسبة. و تم تأسيس مجلس المحاسبة بموجب القانون رقم 86 - 05 الذي منح دوراً لهذا المجلس بحيث كان هذا الأخير يتمتع بصلاحيات إدارية و قضائية واسعة، كما اعترف هذا القانون بصفة القاضي لأعضائه وسمح بتمثيلهم لدى المجلس الأعلى للقضاء. عن سهيلة بوزيرة، دور مجلس المحاسبة في مكافحة جرائم الفساد، الملتقى الوطني الثاني آليات حماية المال العام و مكافحة الفساد 06-05 ماي 2009، جامعة د. يحي فارس المدينة، ص 3.

² - حمزة خضري، الوقاية من الفساد ومكافحته في إطار الصفقات العمومية، مجلة دفاتر السياسة و القانون، العدد السابع، جوان 2012، ص 182.

³ - محمد حليم لبيام، ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر الأسباب و الآثار و الإصلاح، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، 2011، ص 251.

⁴ - حمزة خضري، المرجع السابق، ص 182.

أولاً: اختصاصات مجلس المحاسبة الرقابية

بناء على نص المادة الثالثة فإن مجلس المحاسبة يتمتع باختصاص إداري و قضائي في ممارسة المهام الموكولة إليه. و لقد خصص الأمر 20 /95 المواد من 6 - 27 لتحديد مجال اختصاص مجلس المحاسبة و يمكن حصر هذه اختصاصات المجلس الرقابية في أنواع التالية:

أ- الرقابة المالية المحاسبية: و تستهدف المحافظة على الإيرادات و الموجودات التي تتحقق من خلال التدقيق في حسابات الهيئات العمومية و التأكد من سلامة الأرقام و البيانات الواردة في الميزانية و الحسابات الختامية للمؤسسات وهي تنقسم إلى قسمين: الرقابة على الإيرادات و الرقابة على النفقات.

ب- الرقابة المالية القانونية: و تتمثل في جميع المعاملات و التصرفات التي تقوم بها الجهة الخاضعة للرقابة على عمليات الإيرادات العامة بجميع مراحلها، و الرقابة على عمليات الإنفاق بكل خطواتها ابتداء من ربط النفقة و تصفيتها و الأمر بالصرف و الدفع الفعلي، الرقابة على عمليات الإقراض وكذا كشف و تحديد المخالفات المالية و القرارات الصادرة بشأنها ومدى اتقاقها مع نصوص القانون.

و في الجزائر لم يكتمل المشروع بمنح مجلس المحاسبة صلاحيات مباشرة في الرقابة على الإيرادات و النفقات و إنما منحه صلاحيات أخرى غير مباشرة تتعلق بضبط و كشف المخالفات المالية و جرائم الفساد المالي و الإداري و التي تتمثل فيما يلي:

1- التحقق من عدم مخالفة الأجهزة الإدارية للقواعد و الإجراءات المنصوص عليها في الدستور و القوانين و المراسيم.

2- التحقق من كل تصرف خاطئ صادر عن عمد أو إهمال أو تقصير يترتب عليه صرف أو تبديد أموال الدولة أو ضياعها.

3- الكشف عن جرائم الاختلاس و تبديد الأموال و الإهمال و المخالفات المالية و التحقيق فيها و بحث بواعثها و دراسة نواحي القصور في التشريع و نظام الرقابة الداخلية التي أدت إلى وقوعها و اقتراح و سائل علاجها.¹

¹ - حاحة عبد العالي و أمال يعيش تمام، دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في الجزائر بين النظرية و التطبيق، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة جرائم الفساد يومي 2 و 3 ديسمبر 2008 من تنظيم جامعة قاصدي مرباح كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية قسم الحقوق، ص 211

ج- الرقابة المالية على الأداء: تعبر الرقابة على الأداء شكلاً من أشكال الرقابة على مجلس المحاسبة و بهدف هذه هذا النوع من الرقابة إلى المساهمة في تطوير الأداء وزيادة فعالية حساب الهيئات الخاضعة للرقابة.

و لقد حددت المادة 69 مفهوم الرقابة بنصها : " يراقب مجلس المحاسبة نوعية تسيير الهيئات والمصالح العمومية والمذكورة في المواد من 7 إلى 10 من هذا الأمر، و بهذه الصفة يقيم شروط استعمال هذه الهيئات والمصالح الموارد والوسائل المادية و الأموال العمومية و تسييرها على مستوى الفعالية و النجاعة و الاقتصاد بالرجوع إلى المهام و الأهداف والوسائل المستعملة."

كما يشارك مجلس المحاسبة في تقييم فعالية الأعمال و المخططات و البرامج والتدابير التي قامت بها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته بغية تحقيق أهداف المصلحة الوطنية.¹

ثانيا: أساليب رقابة مجلس المحاسبة:

تتنوع أساليب رقابة مجلس المحاسبة نظرا لازدواجية وظيفته القضائية و الإدارية و المنصوص عليها في المادة 3 من قانون مجلس المحاسبة، و يمكن حصر أهم أساليب الرقابة فيما يلي:

1- التقارير: و التقارير نوعان تقرير مبدئي، و آخر سنوي.

أ- التقرير المبدئي (المواد من 23 إلى 26) و هو التقرير الذي يرفع إلى الجهة الوصية و يتضمن عرضاً للملاحظة التي تم اكتشافها نتيجة مراقبة العمليات المتعلقة بالجهات الخاضعة للرقابة إبلاغ هذا التقرير للجهات الوصية أو السلمية لإبداء رأيها و حججها.

ب- التقرير السنوي: و هو تقرير يعد سنويا و يرسل إلى رئيس الجمهورية يتضمن المعائنات و الملاحظات و التقييمات الرئيسية الناجمة عن أشغال تحريات مجلس المحاسبة مرفقة بتوصيات التي يرى أنه يجب تقديمها و كذلك ردود المسؤولين و الممثلين القانونيين و السلطات الوصية المعنية المرتبطة بذلك (المادة 16) و ينشر هذا التقرير كلياً أو جزئياً في الجريدة الرسمية و يرسل نسخة منه إلى الهيئة التشريعية.

¹ - حاحة عبد العالي و أمال يعيش تمام، دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 211

2- **التدقيق و الفحص** : و يعتبران أسلوبان من أساليب الرقابة، إذ يحق للمجلس أن يدقق في أي مستند أو سجل أو أوراق يرى حسب تقديره أنها لازمة لقيامه بالرقابة، و يمكن أن يجري التدقيق في مقر مجلس المحاسبة أو مقر الهيئة الخاضعة للرقابة.

3- **التفتيش و التحقيق و التحري**: يحق لمجلس المحاسبة أن يقوم بالتفتيش و التحقيق و التحري و الاطلاع على كل الوثائق التي من شأنها أن تسهل رقابة العمليات المالية و المحاسبية اللازمة لتقييم تسيير المصالح و الهيئات الخاضعة لرقابته، كما له سلطة الاستماع إلى أي عون في الهيئات الخاضعة لرقابته (المادة 55). و لقضاء مجلس المحاسبة في هذا المجال حق الدخول إلى كل المحلات التي تشملها أملاك جماعة عمومية أو هيئة خاضعة لرقابة المجلس عندما تتطلب التحريات ذلك (المادة 56) .

4- **إصدار القرارات القضائية**: نظراً لتمتع المجلس بالاختصاص القضائي فله الحق في إصدار قرارات ذات طابع قضائي، و لكن ما يمكن إصداره في هذا المجال هو عقوبات مالية (غرامات مالية). و التقارير و الأعمال التي يقوم بها المجلس يمكن أن تتوج بأحد الأمرين:

أ- قرار براء الذمة: في حالة عدم وجود أي مخالفات مالية أو استكمال الوثائق التي تعفي من العقاب.

ب- قرار إدانة، و يتضمن عقوبات مالية في حق المسؤول أو العون الذي ارتكب المخالفة.¹

ج- إحالة الملف على النيابة العامة وفقاً للمادة 27 من قانون مجلس المحاسبة إذا لاحظ المجلس أثناء ممارسته رقابته وقائع يمكن وصفها جزائياً يرسل الملف إلى النائب العام المختص إقليمياً بغرض المتابعات القضائية و يطلع الوزير العدل بذلك كما يشعر الأشخاص المعنيين و السلطة التي يتبعونها.²

ثالثاً: تقييم رقابة مجلس المحاسبة

إن ما لا ريب فيه قيمة و مكانة مجلس المحاسبة و مجهوداته التي يبذلها من خلال أعماله و رقابته، إذ يستتبع مع نهاية كل سنة تفاصيل العمليات التي تمت خلالها بدقة بهدف الكشف عن أي اختلاس قد يقع أو الوقوف عند كل تلاعب أو خطأ لتصفية الحسابات دون التقيد بالوقت، ثم إن رقابته تدفع كل الخاضعين لرقابته و المسؤولين بصفة

¹ - حاحة عبد العالي و أمال يعيش تمام، المرجع السابق، ص 212 .

² - حمزة خصري، المرجع السابق، ص 182 .

خاصة إلى توخي الحذر و الدقة في تنفيذ العمليات المالية و الحرص على تطبيق اللوائح و التنظيمات و التعليمات المالية مما يستدعي منع وقوع الكثير من المخالفات التي يفترض حدوثها لولا اعتماد رقابة هذا المجلس باعتباره أعلى هيئة تمارس رقابة بعيدة على أموال الدولة و يحرص على تطبيق قواعد الميزانية و قوانين المالية من خلال الهيئات الخاضعة له. و قد كشف مجلس المحاسبة عن حجم التجاوزات في عدة هيئات للدولة، ففي تقرير ورد عن مجلس المحاسبة كشف بين ثناياه عدة تجاوزات و خروقات في تسيير المجلس الشعبي الوطني في الفترة الممتدة بين 2001-2005 أشار أن إدارة المجلس الشعبي الوطني كانت تلجأ إلى بعض وصولات الطلب عوض الفواتير لتسديد قيمة ما حصل عليه المجلس من خدمات أو سلع، و كشفت التحقيقات أن هذه الوصولات لا تتضمن أية تفاصيل عن الخدمة أو السلعة، فضلا عن تجاوزات أخرى تتعلق بقطع الغيار و العجلات المطاطية، حيث بلغت ما قيمته 379 مليون سنتيم جزائري مقابل قطع غيار و 547 مليون سنتيم جزائري مقابل عجلات مطاطية، و أشار التقرير أيضا أن تحفا و لوحات فنية تم اقتناؤها بمبالغ خيالية لم يتم جردها ضمن ممتلكات المجلس.¹

غير أنه و رغم أهمية دور مجلس المحاسبة و المتمثل في الرقابة البعيدة لأموال الدولة إلا أنه لا يوجد لها صدى على أرض الواقع، و هذا راجع لعدة عوامل من بينها:

- عدم الإكثارات بالتقارير التي يعدها مجلس المحاسبة.
- عدم استقلالية مجلس المحاسبة و تبعيته للسلطة التنفيذية يعتبر عائقاً أمام أداء مهامه بنزاهة و شفافية.
- عدم فعالية الأدوات التي يملكها مجلس المحاسبة إذ أقصى ما يمكن أن يفعله هو الحكم بغرامات لا تتجاوز الأجر الذي يتلقاه المسؤول عن المخالفة.²

الفرع الثاني: خلية معالجة الاستعلام المالي

تعتبر خلية معالجة الاستعلام المالي أول آلية يضعها الجزائري لمواجهة الفساد و مكافحته و خاصة الفساد المالي (تبييض الأموال و تمويل الارهاب) بعد العشرية الحمراء التي مرت بها الجزائر و ما خلفته من انحرافات مالية و اختلاسات و رشاوى و تبديد للمال العام، و هذا بموجب المرسوم رقم 02 - 127 مؤرخ في 24 محرم 1423 الموافق 7 أبريل

¹ - سهيلة بوزيرة، دور مجلس المحاسبة في مكافحة جرائم الفساد، الملتقى الوطني الثاني آليات حماية المال العام و مكافحة الفساد، جامعة المدية، ص 10 و ما بعدها.
² - حمزة خضري، المرجع السابق، ص 182.

سنة 2002 يتضمن إنشاء خلية الاستعلام المالي و تنظيمها و عملها معدل و متمم بالمرسوم التنفيذي رقم 08 - 275 المؤرخ في 6 رمضان عام 1429 الموافق ل 6 سبتمبر 2008 ، وهي عبارة عن مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، تحت وصاية وزير المالية.¹

أولاً: مهام خلية معالجة الاستعلام المالي

تكلف الخلية بمكافحة تمويل الارهاب و تبيض الأموال و تتولى بالخصوص المهام

التالية:

- تسلم تصريحات الاشتباه المتعلقة بكل عمليات تبيض الأموال التي ترسلها إليها الهيئات و الأشخاص الذي يعينهم القانون.
- تعالج تصريحات الاشتباه بكل الوسائل و الطرق المناسبة.
- ترسل عند الاقتضاء، الملف المتعلق بذلك إلى وكيل الجمهورية المختص إقليمياً، كلما كانت الوقائع المعالجة قابلة للمتابعة الجزائية.
- تقترح كل نص تشريعي أو تنظيمي يكون موضوعه تمويل الإرهاب و تبيض الأموال.

- تضع الإجراءات الضرورية للوقاية من كل أشكال تمويل الارهاب و تبيض و كشفها.²

و من أجل القيام بمهام المسندة إليها يحق لخلية الاستعلام المالي، طلب أي وثيقة أو معلومة ضرورية من الهيئات و الأشخاص الذين يعينهم القانون، و يمكن لها أن تستعين بأي شخص مؤهل لمساعدتها في إنجاز مهامها.

ثانياً: تشكيلة خلية الاستعلام المالي

يدير الخلية رئيس و تسييرها أمانة عامة و عموماً تتكون الخلية من مجلس، أمانة

العامة، إضافة إلى مجموعة من المصالح.³

¹ - حاحة عبد العالي، آمال يعيش تمام، دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في الجزائر، الملتقى الوطني حول آليات مكافحة الفساد 2 و 3 ديسمبر 2008، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، ص 2.

² - المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المؤرخ في 24 محرم عام 1423 الموافق ل 7 أبريل سنة 2006 المعدلة بموجب المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 08-275 المؤرخ في 6 رمضان عام 1429 الموافق ل 6 سبتمبر 2001، ج ر العدد 50 المؤرخة في 7 رمضان 1429 الموافق ل 7 سبتمبر 2008

³ - المادة 9 من المرسوم التنفيذي أعلاه.

1- المجلس: يتكون المجلس من سبعة أعضاء هم:

- رئيس
- أربعة أعضاء يتم اختيارهم على حسب كفاءتهم في المجالات البنكية و المالية و الأمنية.
- قاضيين اثنين يعينهما وزير العدل حافظ الأختام، بعد رأي المجلس الأعلى للقضاء.
- و يتم تعيين رئيس المجلس و الأعضاء بموجب مرسوم رئاسي لمدة أربعة سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.¹

يتداول المجلس حول مجموعة من المسائل كالتالي:

- تنظيم جمع كل المعطيات و المستندات و المواد المتعلقة بمجال اختصاصه.
- إعداد برامج سنوية و متعددة السنوات عن نشاط الخلية.
- الإجراءات المخصصة لاستغلال و معالجة تصريحات الاشتباه و تقارير التحقيقات و التحريات.
- تنفيذ كل برنامج يهدف إلى تحفيز و دعم عمل المجلس في الميادين المرتبطة باختصاصه.
- تطوير علاقات التبادل و التعاون مع كل هيئة أو مؤسسة وطنية أو أجنبية أخرى تعمل في نفس ميدان نشاط الخلية.
- مشروع ميزانية الخلية.
- و تكون قرارات المجلس بأغلبية أصوات الأعضاء.²

2 - الأمانة العامة: يرأسها الأمين العام الذي يعين بموجب مقرر من رئيس الخلية

بعد موافقة مجلسه، و يقوم الأمين العام بتسيير المصالح الإدارية و التقنية للمنظمة كما يأتي:

- مصلحة الإدارة و الوسائل: و التي تضم كل من مكتب المستخدمين و التكوين، و مكتب الميزانية والوسائل العامة
- مصلحة التعاون والاتصال: و التي تضم كل من مكتب التعاون، مكتب الصحافة و الاتصال، و مكتب الترجمة.

¹ - المادة 10 من المرسوم التنفيذي المتعلق بإنشاء خلية الاستعلام المالي و تنظيمها السابق ذكره
² - المادة 10 مكرر من المرسوم أعلاه.

- مصلحة الإعلام والتنظيم: و التي تضم مكتب الإعلام الآلي و البطاقات،
و مكتب التنظيم و الوثائق.¹

3- المصالح: هنالك مجموعة من المصالح سخرت لمساعدة مجلس الخلية و هي:

- مصلحة التحقيقات و التحاليل، المكلفة بجمع المعلومات و العلاقات مع
المراسلين و تحليل التصريحات الاشتباه و تسيير التحقيقات.

- المصلحة القانونية المكلفة بالعلاقات مع النيابة العامة و المتابعة القانونية
و التحاليل القانونية.

- مصلحة الوثائق و قواعد المعطيات المكلفة بجمع المعلومات و تشكيل بنوك
للمعطيات الضرورية لسير الخلية.

- مصلحة التعاون المكلفة بالعلاقات الثنائية و المتعددة الأطراف مع الهيئات
و المؤسسات الأجنبية التي تعمل في نفس ميدان نشاط الخلية.²

و يمكن للخلية في إطار الإجراءات السارية الانضمام إلى منظمات جهوية أو دولية
تضم خلايا الاستعلام المالي و هذا في إطار التعاون الدولي.

الفرع الثالث: الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

تنص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مادتها السادسة على أن: " تكفل كل
دولة طرف وجود هيئة أو هيئات تتولى منع الفساد." و تضيف أن الدول الأعضاء تتعهد
بمنح الاستقلالية الكافية للهيئة من أجل تمكينها من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة
و بعيدا عن أي تأثير لا مسوغ له. كما تنص اتفاقية "مابتو" على التزام الدول الأعضاء
بإنشاء و تشغيل وتعزيز هيئات أو وكالات وطنية مستقلة لمكافحة الفساد.³ وتجسيدا
للتزامات الدولية كانت الجزائر سباقة في إنشاء هيئة للوقاية من الفساد و مكافحته، نصت
المادة 17 من ق و ف م: " تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد و مكافحته، قصد تنفيذ
الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد." و من أجل إبراز دور هذه الهيئة، ينبغي

¹ - المادة 2 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 22 ذي الحجة عام 1425 الموافق لأول فبراير 2005، يتضمن
تنظيم المصالح الإدارية و التقنية لخلية معالجة الاستعلام المالي، ج ر العدد 10، المؤرخة في 26 ذو الحجة 1425
الموافق ل 6 فبراير 2005.

² - المادة 15 من المرسوم رقم 02 - 127 مؤرخ في 24 محرم 1423 الموافق 7 أبريل سنة 2002 يتضمن إنشاء
خلية الاستعلام المالي و تنظيمها و عملها معدل و متمم بالمرسوم التنفيذي رقم 08 - 275 المؤرخ في 6 رمضان عام
1429 الموافق ل 6 سبتمبر 2008

³ - درشيد زوايمية، ملاحظات نقدية حول المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، ملتقى آليات
حماية المال العام و مكافحة الفساد، جامعة المدينة، 05-06 ماي 2009، ص 3 .

التطرق لنظامها القانوني من حيث طبيعتها و تشكيلتها و تنظيمها، ثم تبيان مهامها و صلاحياتها و تقييم عملها في النقاط التالية:

أولاً: النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته

و لدراسة النظام القانوني للهيئة، أستعرض طبيعتها القانونية، ثم تحديد تشكيلتها و كيفية تنظيمها.

(1) - الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته:

تنص المادة 18 / 1: "الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي"، و يفهم من هذه المادة أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته تتميز بمجموعة من الخصائص تتبلور في تحديد الطبيعة القانونية للهيئة، و يمكن تحديد هذه المميزات كما يلي:

أ- الهيئة سلطة إدارية مستقلة: و هذا ما يستفاد من المادة 18 / 1 من ق و ف م المذكورة أعلاه و كذلك المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 413 / 06 المتعلق بتحديد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفية سيرها المعدل و المتمم أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، فالسلطات الإدارية المستقلة تعتبر أسلوباً جديداً من أساليب ممارسة السلطة العامة كونها مزودة بسلطة حقيقية و مستقلة في اتخاذ القرار،¹ و جدد أساساً لضبط النشاط الاقتصادي و المالي بما يحقق التوازن، وهي تجمع ما بين وظيفتي التسيير و الرقابة.²

و تعد استقلالية الهيئة أمراً ضرورياً حتى تتمكن من أداء مهامها و صلاحياتها على النحو المطلوب مما يحد من جرائم الفساد بوجه عام، و لأجل ذلك وضع المشرع الجزائي من خلال المادة 19 من ق و ف م مجموعة من الأحكام المختلفة التي تضمن استقلالية هذه الهيئة و التي حددت في الآتي: "تضمن استقلالية الهيئة بوجه خاص عن طريق اتخاذ التدابير الآتية:

- قيام الأعضاء و الموظفين التابعين للهيئة، المؤهلين للاطلاع على معلومات شخصية و عموماً على أية معلومات ذات طابع سري، بتأدية اليمين الخاصة بهم قبل استلام مهامهم.

- تزويد الهيئة بالوسائل البشرية و المادية اللازمة لتأدية مهامها.

¹ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 485

² - وليد بوجملي، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، 2011، ص 18 .

- التكوين المناسب والعالى المستوى لمستخدميها.
- ضمان أمن و حماية أعضاء وموظفي الهيئة من كل أشكال الضغط أو التهريب أو التهديد أو الإهانة و الشتم أو الاعتداء مهما يكن نوعه، و التي قد يتعرضون لها أثناء أو بمناسبة ممارستهم لمهامهم.¹

و يتم قياس هذه الاستقلالية التي حددها المشرع بموجب نص المادة 19 سألقة الذكر حسب أربعة تدابير هي:

- ✓ الطابع الجماعي للجهاز.
- ✓ تعدد الهيئات المكلفة بتعيين و اقتناء الأعضاء.
- ✓ تحديد عهدة لفائدة أعضاء الهيئة
- ✓ عدم خضوع أو تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية.²

و بالرجوع إلى قانون مكافحة الفساد لمعرفة مدى أخذ المشرع الجزائري بهذه المعايير فإننا نلاحظ أنه فيما يتعلق بشرطي التشكيلة الجماعية و تحديد عهدة لفائدة أعضاء الهيئة قد تم النص عليه من خلال نص المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كفاءات سيرها،³ بحيث جاء فيها: "تشكل الهيئة من رئيس و ستة أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة و تنتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها."⁴ و هذا يثبت توفر شرطي التشكيلة الجماعية و تحديد عهدة لفائدة أعضاء الهيئة.⁵

و لذلك نجد أن المشرع الجزائري قد حذا حذو المشرع الفرنسي في فكرة السلطة الإدارية المستقلة التي يهدف إنشاؤها إلى ضمان الحياد في مواجهة المتعاملين الاقتصاديين و كذا في معاملة الأعوان العموميين و كذا في معاملة الأعوان العموميين و المنتخبين عندما يتعلق الأمر بضمان الشفافية في الحياة السياسية و الشؤون العامة.

¹ - د.رمزي حوحو، لبنى دنش، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2009، ص 73 .

² - د.رشيد زوايمية، ملاحظات نقدية حول المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، ملتقى آليات حماية المال العام و مكافحة الفساد، جامعة المدية، 05-06 ماي 2006.

³ - المرسوم الرئاسي رقم 06/413 المؤرخ في أول ذو القعدة 1427 الموافق ل 22 نوفمبر 2006 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و سيرها، ج ر العدد 74 .

⁴ - د.رمزي حوحو، لبنى دنش، المرجع السابق، ص 73 .

⁵ - د.رشيد زوايمية، المرجع السابق، ص 4

أما فيما يتعلق بطريقة تعيين و اختيار هذه الهيئة فإنه بالرجوع دائما إلى المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المتعلق بتنظيم و تشكيل الهيئة نجد أن أعضائها يعينون بموجب مرسوم رئاسي ما يوحي إلى عدم توافر معياري تعدد الهيئات المكلفة بتعيين و اختيار الأعضاء، وعدم خضوع أو تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية، حيث أن رئيس الجمهورية يحتكر سلطة رئاسية بمعنى أنه لا يمكن للسلطة التنفيذية أن توجه أو تتدخل في الصلاحيات و القرارات الي تتخذها الهيئة و هو عكس ما نلاحظه لدى المشرع الجزائري الذي نص من خلال المادة 17 من ق مكافحة الفساد" توضع لدى الرئيس "مما يتناقض و مقتضيات الاستقلالية.¹

ب- تمتع الهيئة بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي: منح المشرع الجزائري للهيئة بموجب المادة 1/18 من ق وف م الشخصية المعنوية و هذا لقيام بمهامها على أكمل وجه، و الشيء الملاحظ أنه بالرغم من أن الاستقلال المالي هو أحد الآثار المترتبة على الشخصية المعنوية بالإضافة إلى أهلية التقاضي و باقي الآثار الأخرى، إلا أنه نص على الاستقلال المالي إلى جانب الشخصية المعنوية و إن دل هذا فإنما يدل على رغبة المشرع في التأكيد على الاستقلالية المالية لهذه الهيئة و ضمان ذلك.²

و ينبغي الإشارة على أنه رغم تمتع الهيئة بالاستقلال المالي، إلا أن ميزانيتها تسجل ضمن الميزانية العامة للدولة وفقا للمادة 21 من المرسوم 06/413 المعدل والمتمم و كذا خضوع محاسبتها لقواعد المحاسبة العمومية (المادة 23 من المرسوم 06/413 المعدل والمتمم) كما أن تلقي الهيئة إعانات من الدولة يستلزم خضوعها لرقابة المراقب المالي و الذي يتولى وزير المالية تعيينه (المادة 24 من المرسوم 06/413). و يتضح في الأخير أن الاستقلال المالي للهيئة محدود نسبيا كونها تعتمد في مواردها على السلطة التنفيذية و تخضع للرقابة المالية كذلك.³

ج- تبعية الهيئة لرئيس الجمهورية: و هي الخاصية الثالثة، و التي تستفاد أيضاً من المادة 1/18 من ق وف م ، و هذا ما يتنافى و اعتبارها سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية، فتبعية الهيئة لرئيس الجمهورية يعني أنها ليست مستقلة بل خاضعة

¹ - د. رمزي حوجو، لبنى دنش، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 75 .

² - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 497 .

³ - نفس المرجع، ص 486 .

للرئيس الأمر الذي يدل على أن المشرع قد وقع في التناقض عندما أضاف الاستقلالية على الهيئة من جهة و جعلها تابعة لرئيس الجمهورية من جهة أخرى.

و هناك من يرى أن سبب التناقض يرجع إلى الضغوط الممارسة على الجزائر من طرف الأمم المتحدة لإحداث هيئة مستقلة لمكافحة الفساد من جهة باعتبار الجزائر من أوائل الدول المصادقة على اتفاقية مكافحة الفساد، و من جهة ثانية رغبة المشرع في إبقاء الهيئة تحت إمرة السلطة التنفيذية لعدم توافرها ربما إرادة سياسية لمكافحة الفساد بصورة فعلية. غير أن هناك من يرى أن تبعية الهيئة لرئيس الجمهورية أمر يثير الطمأنينة و الارتياح إذ تكون بذلك الهيئة بعيدة عن كل التدخلات و الضغوط الخارجية كما أن الهيئة تتمتع بالقوة والعمل دون خوف من ملاحقة أسماء كبيرة و مؤثرة وفعالة في الحياة السياسية و الإدارية و تلطخت أيديهم بجرائم الفساد، الأمر الذي يساهم في تجسيد الاستقلالية السياسية للهيئة. إلا أن النص على تبعية الهيئة لسلطة معينة لا يعني بالضرورة الانتقاص من استقلاليتها بل قد تعكس في بعض الأحيان ما توليه الدولة من أهمية لهذا الجهاز الرقابي و يتبين ذلك من خلال نص المشرع على تبعية الهيئة لرئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو أحد الوزراء.¹

2) تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته

لم يحدد المشرع تشكيلة الهيئة وتنظيمها و كيفية سيرها في قانون الوقاية من الفساد و مكافحته، و إنما أحال ذلك على التنظيم و هذا ما تؤكدته المادة 18 من القانون المذكور أعلاه، غير أن نظام الإحالة هذا مسعى غير ملائم في هذا المجال ذلك لأنه إذا كان من المتصور ترك المسائل التنظيمية المتعلقة بالهيئة إلى السلطة التنفيذية لتنظيمها بموجب مالها من صلاحيات في ذلك فإنه من غير المقبول تركها تتولى مسألة تحديد تشكيلة الهيئة خاصة رئيس الهيئة و أعضائها في القانون نفسه يعد من الضمانات الأساسية التي تضمن استقلالية الهيئة و أعضائها و تمكينهم من أداء مهامهم في مجال الوقاية من الفساد و مكافحته دون الخضوع لأي قيود أو ضغوط أو تأثير من السلطة المعنية.

و لقد صدر المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المؤرخ في 22/11/2006 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفية سيرها المعدل و المتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 64 / 12 ، و الذي نص في مادته 05 على ما يلي: "تضم

¹ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 487.

الهيئة مجلس يقظة و تقييم يتشكل من رئيس و ستة أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، و تنهي مهامهم حسب الأشكال نفسها.

إن تعديل نص المادة 5 من المرسوم رقم 413/06 و الذي كان ينص على أن الهيئة تتشكل من رئيس وستة أعضاء وهم في نفس الوقت حسب المادة 10 أعضاء مجلس اليقظة و التقييم أصبح يطرح إشكال في ظل الصياغة الجديدة و التي لم تشر إلى رئيس الهيئة و أعضائها ذلك لأن المادة 5 السابقة نصت على رئيس مجلس اليقظة و أعضاؤه الستة، الأمر الذي يثير التساؤل حول مدى اعتبار رئيس مجلس اليقظة و التقييم هو نفسه رئيس الهيئة كما حالة النص القديم أم أن الأمر سيختلف في هذا الشأن؟

و الشيء الملاحظ في هذا المجال أن مراسيم تعيين رئيس الهيئة و أعضائها الستة تأخرت أربع سنوات كاملة الأمر الذي أدى تجميد عمل الهيئة طيلة هذه الفترة، وقد تم تعيين رئيس الهيئة وأعضائها الستة بموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ في 07 نوفمبر 2010، و رغم صدور المذكور أعلاه إلا أن تشكيلة الهيئة لم تنصب فعلياً إلا بعد أدائهم اليمين القانونية بمجلس قضاء الجزائر العاصمة في شهر جانفي 2011 .

و تجدر الإشارة إلا أن عملية تنصيب الهيئة جاء بعد صدور تعليمة من رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد و التي فرضت ضرورة تنصيب الهيئة. و شرعت الهيئة مباشرة بعد 15 يوم من أدائها اليمين القانونية في التحقيق في أربعين قرضا بنكيا وهميا عبر الوطن، كما أمرها رئيس الجمهورية بإعادة فتح أكبر ملفات الفساد في الجزائر و التي تمس عشرة قطاعات حساسة أهمها الفلاحة و الري و التجارة الخارجية و الصناعات الإلكترونية و الجمارك و البنوك، كما أمرها أيضا بإعادة التحقيق في ملفات الفساد الجمركي و التي كبدت الخزينة العمومية مبلغا ماليا ضخما.¹

و تتمثل تشكيلة الهيئة فيما يلي:

1- رئيس الهيئة:

إن تعديل نص المادة 5 من المرسوم 413/06 المعدل و المتمم أصبح يثير التساؤل حول المركز القانوني لرئيس الهيئة خاصة و أن المشرع لم يشر إليه في الصياغة الجديدة كما ذكر مسبقا، غير أنه بالرجوع إلى المادة 10 من الرسوم المذكور أعلاه نجد أن رئيس

¹ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 487.

الهيئة وفقا للمادة 5 من المرسوم أعلاه بموجب مرسوم رئاسي أي أن رئيس الجمهورية هو الذي يستأثر بسلطة تعيين الرئيس.

أما مهام رئيس الهيئة فهي متعددة حددتها المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المعدل والمتمم كما يلي:

- إعداد برنامج عمل الهيئة.
- تنفيذ التدابير التي تدخل في إطار السياسة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته.
- إدارة أشغال مجلس اليقظة و التقييم.
- السهر على تطبيق برنامج عمل الهيئة و النظام الداخلي.
- إعداد و تنفيذ برامج تكوين إطارات الدولة في مجال الوقاية من الفساد و مكافحته.
- إدارة أشغال مجلس اليقظة و التقييم.
- السهر على تطبيق برنامج عمل الهيئة و النظام الداخلي.
- تمثيل الهيئة لدى السلطات و الهيئات الوطنية و الدولية.
- كل عمل من أعمال التسيير يرتبط بموضوع الهيئة.
- تحويل ملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل حافظ الأختام قصد تحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء.
- تمثيل الهيئة أمام القضاء و في كل أعمال الحياة المدنية.
- ممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين.
- تطوير التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على المستوى الدولي و تبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية.
- كما يمكن لرئيس الهيئة أن يسند إلى أعضاء مجلس اليقظة و التقييم مهمة تنشيط فرق عمل في إطار تنفيذ برنامج عمل الهيئة و كذا المشاركة في التظاهرات الوطنية والدولية المرتبطة بالوقاية من الفساد و مكافحته و المساهمة في أعمالها.

و بالإضافة إلى المهام الإدارية السابقة يتولى أيضا رئيس الهيئة وفقا للمادة 21 من المرسوم الرئاسي رقم 06/ 413 المعدل والمتمم، مهام مالية، حيث يعد رئيس الهيئة ميزانية الهيئة بعد أخذ رأي رئيس مجلس اليقظة و التقييم و هو الأمر بالصرف.¹

2- مجلس اليقظة و التقييم:

تضم الهيئة وفقا للمادة الخامسة من المرسوم الرئاسي رقم 06/ 413 المعدل والمتمم مجلس اليقظة و التقييم يتكون من رئيس و ستة أعضاء، يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي أسوة بالرئيس من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني و المعروفة بنزاهتها،² هذا و يمكن تحديد عهدة الأعضاء و الرئيس لمرة واحدة كما يمكن إنهاء مهامهم بنفس الطريقة.

أما عن مهام مجلس اليقظة و التقييم فتتمثل وفقا للمادة 11 من المرسوم رقم 06/ 413 المعدل والمتمم في إبداء الرأي في المسائل التالية: برنامج عمل الهيئة و شروط و كفاءات تطبيقه، مساهمة كل قطاع نشاط في مكافحة الفساد، تقارير و آراء و توصيات الهيئة، المسائل التي يعرضها عليه رئيس الهيئة، ميزانية الهيئة، التقرير السنوي الموجه إلى رئيس الجمهورية الذي يعده رئيس الهيئة، تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل حافظ الأختام، الحصيلة السنوية.³

أما عن كيفية سير مجلس اليقظة و التقييم فقد بينت المادة 15 من المرسوم رقم 06/ 413 المعدل والمتمم ذلك كما يلي: حيث يجتمع مجلس اليقظة و التقييم مرة كل ثلاثة أشهر بناء على استعاء من رئيسه، و يمكن أن يعقد اجتماعات غير عادية بناء على استعاء من رئيسه .

3) تنظيم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته

بينت المادة 06/ 413 المعدل و المتمم تنظيم الهيئة كما يلي: تزود الهيئة لأداء مهامها بالهيكل الآتية:

1- الأمانة العامة: تعتبر الأمانة العامة إحدى الهياكل الأساسية لضمان سير الهيئة، و يرأسها أمين عام و الذي يكلف تحت سلطة رئيس الهيئة على الخصوص بتنشيط عمل هياكل الهيئة و تنسيقها و تقييمها، السهر على تنفيذ برنامج عمل الهيئة، تنسيق

¹ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 489 .
² - د. رمزي حوحو و لبنى دنش، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2009، ص 75
³ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 490 .

الأشغال المتعلقة بإعداد مشروع التقرير السنوي و حصائل نشاطات الهيئة بالاتصال مع رؤساء الأقسام، ضمان التسيير الإداري و المالي لمصالح الهيئة.

و يساعد الأمين العام، نائب مدير مكلف بالمستخدمين و الوسائل، و نائب مدير مكلف بالميزانية و المحاسبة، تنظم المديریتان الفرعیتان المنصوص عليهما في الفقرة أعلاه في مكاتب كما يتولى الأمين العام أمانة مجلس اليقظة والتقييم.¹

2- قسم مكلف بالوثائق و التحاليل و التحسين: والذي كان يعرف قبل التعديل تحت تسمية " قسم مديريةية الوقاية و التحسين " غير أن المرسوم الرئاسي 64/12 و في إطار هيكله الهيئة نص على هذا الجهاز تحت تسمية " قسم مكلف بالوثائق و التحاليل و التحسين " وهذا بموجب المادتين 6 و 12.

3- قسم معالجة التصريحات بالامتلاكات: و هو ما كان يطلق عليه مديريةية التحاليل و التحقيقات و قد أحسن المشرع بإعادة تسميته و هذا لخصوصية دوره المتمثل بالتحاليل و التحقيقات المتعلقة بالتصريحات بالامتلاكات فقط.

4- قسم التنسيق و التعاون الدولي: استحدث المشرع هذا القسم بموجب المادة 13 مكرر من المرسوم الرئاسي 413/06 المعدل و المتمم، و لم يشر إليه المشرع في ظل النص الأصلي لهذا المرسوم قبل التعديل، و الملاحظ أيضا أن المشرع لم يحدد تشكيلة هذا القسم و كيفية سيره و عمله و لعل النظام الداخلي الذي سيصدر عن الهيئة سيجيب على هذا الأمر.²

هذا وقد نصت المادة 14 من المرسوم رقم 413/06 المعدل و المتمم على أن وظائف الأمين العام و رئيس قسم و مدير دراسات و رئيس دراسات و نائب المدير وظائف عليا في الدولة، يتم التعيين في هذه الوظائف بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس الهيئة.

و في الأخير، و كتقييم لما سبق فإن المشرع بتبنيه للطابع الجماعي للهيئة المسيرة و تزويدها بهيكل و أجهزة تساعدها في مهمتها، يساهم في تحقيق استقلاليتها و حياد أعضائها الأمر الذي يسمح بالقيام بكل الاختصاصات الملقاة على كاهلها بكل حرية و نزاهة. غير أن ما يعاب على طريقة تعيين الرئيس و الأعضاء هو عدم تعدد جهات تعيينهم و استئثار السلطة التنفيذية بكل ذلك، الأمر الذي قد يجعلهم في حالة تبعية لسلطة

¹ - المادة 16 من المرسوم رقم 413/06 السابق ذكره.
² - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 491 .

التعيين، كما أن قابلية عهدة الأعضاء قد تمس باستقلالية الهيئة من الناحية العضوية، لأنه قد يفتح المجال أمام دخول اعتبارات غير شفافة و غير نزيهة في إعادة انتداب الأعضاء من عدمه، فكان أحرى بالمشرع الجزائري ضماناً لاستقلالية الهيئة أن لا يكرس مبدأ تجديد العهدة.

كذلك يلاحظ أن أعضاء الهيئة تنهي مهامهم بنفس طريقة تعيينهم أي بموجب مرسوم رئاسي، إلا أنه لم يحدد المشرع حالات و أسباب إنهاء المهام الأمر الذي يمنح سلطة التعيين (رئيس الجمهورية) سلطة تقديرية واسعة في هذا المجال قد تجعل الأعضاء معرضون للعزل في أي وقت و من ثم فإن عضويتهم غير مضمونة الأمر الذي يؤثر على استقلاليتهم في مواجهة سلطة التعيين، لهذا كان أحرى بالمشرع لو نص على عدم قابلية أعضاء الهيئة للعزل طيلة العهدة ضماناً لاستقلاليتهم.

ثانياً: اختصاصات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته

أنيطت بالهيئة العديد من المهام والصلاحيات و التي جاءت بها المادة 20 من ق و ف م و لقد تم تفصيلها و تحديدها بدقة بموجب المرسوم رقم 413/06 المعدل و المتمم و الذي قام بتوزيعها على مختلف الأقسام، وهي عموماً وفقاً للمادة 17 من القانون المذكور أعلاه تتمثل في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد. غير أن تعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد أعادت تنظيم صلاحيات هذه الهيئة و قصورها على الجانب الوقائي على المستوى الوطني و التعاون الدولي في هذا المجال، أما المكافحة و المواجهة فقد استحدث لها جهاز ثاني هو الديوان المركزي لقمع الفساد،¹ و تتمثل مهام الهيئة فيما يلي:

1) صلاحيات القسم المكلف بالوثائق والتحليل و التحسيس:

حدد المشرع صلاحيات الهيئة في إطار الوقاية من الفساد و مكافحته بموجب المادة 20 من ق و ف م ثم نص بموجب المادة 12 من المرسوم 413/06 المعدل و المتمم و التي أحالت جزء من هذه الصلاحيات إلى قسم الوثائق و التحليل و التحسين و الذي يتولى على الخصوص القيام بالمهام التالية:

¹ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 492 .

- القيام بكل الدراسات و التحقيقات و التحاليل الاقتصادية والاجتماعية، و ذلك على الخصوص بهدف تحديد نماذج الفساد و طرائقه من أجل تنوير السياسة الشاملة للوقاية من الفساد ومكافحته.
 - دراسة الجوانب التي قد تشجع على ممارسة الفساد و اقتراح التوصيات الكفيلة بالقضاء عليها، من خلال التشريع و التنظيم الجاري بهما العمل وكذا على مستوى الإجراءات و الممارسات الإدارية، على ضوء تنفيذها.
 - تصميم و اقتراح الإجراءات المتصلة بحفظ البيانات اللازمة لنشاطات الهيئة و مهامها و الوصول إليها و توزيعها، بما في ذلك بالاعتماد على استخدام تكنولوجيات الاتصال و الاعلام الحديثة.
 - تصميم و اقتراح نماذج الوثائق المعيارية في جمع المعلومات و تحليلها سواء منها الموجهة للاستعمال الداخلي أو الخارجي.
 - دراسة المعايير و المقاييس العالمية المعمول بها في التحليل و الاتصال و المتعلقة بالوقاية من الفساد و مكافحته بغرض اعتمادها وتكيفها وتوزيعها.
 - اقتراح وتنشيط البرامج و الأعمال التحسيسية بالتنسيق مع الهياكل الأخرى في الهيئة .
 - ترقية إدخال قواعد أخلاقيات المهنة و الشفافية وتعميمها على مستوى الهيئات العمومية و الخاصة بالتشاور مع المؤسسات المعنية.
 - تكوين رصيد وثائقي و مكتبي في ميدان الوقاية من الفساد و مكافحته وضمان حفظه و استعماله.
 - إعداد تقارير دورية لنشاطاته.
- ما يلاحظ على هذا القسم أن له دور فعال في المساهمة في التخفيض و الوقاية من أعمال الفساد، و ذلك بالنظر إلى المهام المنوطة به.
- و في هذا الإطار، تظهر ضرورة تزويد الهيئة بالمعلومات و الوثائق حيث بإمكانها أن تطلب من الإدارات و المؤسسات و الهيئات التابعة للقطاع العام أو الخاص أو من كل شخص طبيعي أو معنوي آخر أية وثائق أو معلومات تراها مفيدة في الكشف عن أفعال الفساد.¹

¹ - المادة 01/21 من ق و ف م

كما أن كل رفض متعمد و غير مبرر لتزويد الهيئة بالمعلومات أو الوثائق المطلوبة يشكل جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة في مفهوم هذا القانون و يقتضي الرفض طلباً مسبقاً و رداً سلبياً أما التأخر في الرد أو الامتناع عنه فلا تقوم به جنحة إعاقة السير الحسن للعدالة، و لهذا يجب أن يكون الرفض متعمداً حتى تقوم الجريمة. هذا و يلاحظ أن المشرع لم يحدد طبيعة المعلومات و الوثائق التي يجوز للهيئة طلبها طبقاً و ترك لها سلطة تقديرية في هذا النطاق، و قيدها في هذا المجال بقيدتين الأول، أن تكون هذه الوثائق مرتبطة بممارسة مهامها الواردة في المادة 20 من القانون المذكور أعلاه، و الثاني أن تكون الوثائق مفيدة.

كما أن للهيئة حق الاطلاع حتى على المعلومات ذات الطابع السري و هذا ما تؤكده 01/19 من القانون المذكور أعلاه و كذا المادة 01/20 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المعدل و المتمم.

كما يلاحظ عدم تحديد المشرع لحالات و صور الرفض المبرر لتزويد الهيئة بالمعلومات أو الوثائق و الذي لا يشكل جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة.¹

2 - مهام قسم معالجة التصريحات بالامتلاكات:

حددت المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المعدل و المتمم صلاحيات

هذا القسم كما يلي:

- تلقي التصريحات بالامتلاكات للأعوان العموميين و يلاحظ في هذا المجال أن الهيئة تختص بتلقي التصريحات بالامتلاكات رؤساء و أعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة بصورة مباشرة دون باقي الموظفين العموميين السامين أو القيادين أو رئيس الجمهورية و الوزير الأول و الوزراء و أعضاء البرلمان و رئيس المجلس الدستوري و أعضائه، و رئيس مجلس المحاسبة و القضاة ... و الذين يصرحون بامتلاكاتهم أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا. أما باقي الموظفين العادين الذي تحدد قائمتهم بقرار من مدير الوظيفة العمومية الذين يشغلون وظائف عليا و مناصب عليا في الدولة، فإن التصريح بامتلاكاتهم يتم أمام السلطة الوصية أو السلطة السلمية المباشرة بحسب الصفة حيث يتم إيداع هذه التصريحات مقابل وصل من قبل هاتين السلطتين المذكورتين أعلاه لدى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته في آجال معقولة. و بهذا فإن الهيئة تختص بتلقي

¹ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 494 .

التصريح بالامتلاكات أعضاء المجالس المنتخبة بصورة مباشرة و الموظفين الذين يشغلون مناصب و وظائف عليا في الدولة بصورة غير مباشرة و هذا بصفة دورية.

- اقتراح شروط وكيفيات و إجراءات تجميع و مركزة و تحويل التصريحات بالامتلاكات طبق للأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها و بالتشاور مع المؤسسات و الإدارات المعنية.

- القيام بمعالجة التصريحات بالامتلاكات و تصنيفها وحفظها.

- استغلال التصريحات بالامتلاكات المتضمنة تغييراً في الذمة المالية للهيئة سلطة دراسة و استغلال المعلومات الواردة في التصريح بالامتلاكات لأعضاء المجالس المنتخبة و باقي الموظفين التي تختص بتلقي تصريحاتهم، و في حالة ما إذا اكتشفت الهيئة أن هناك تضخم غير مبرر لثروة أحد الموظفين، فمن حقها إعلام وزير العدل لتحريك الدعوى العمومية على أساس قيام جريمة عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالامتلاكات.¹ و عند توصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي تحول الملف إلى وزير العدل الذي يخطر النائب العام المختص بتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء، حيث يقع على عاتق رئيس الهيئة مهمة تحويل الملفات إلى وزير العدل.² و الشيء الملاحظ في هذا المجال أن الهيئة غير مؤهلة لتحويل الملف مباشرة إلى النائب العام المختص إقليمياً و إنما ألزمها المشرع بضرورة تكليف وزير العدل بذلك و الذي يعود لها إخطار النيابة العمدة بتحريك الدعوى العمومية. كما يلاحظ كذلك أن لوزير العدل سلطة تقديرية في إخطار النيابة العمدة لتحريك الدعوى العمومية من عدمها، و ذلك لأن المشرع قد استعمل لفظ عند الاقتضاء و تكرار نفس المصطلح في المادة 22 من قانون الوقاية من الفساد و مكافحته و التي تقتضي عدم التستر على أي ملف من ملفات الفساد الإداري.

- جمع و استغلال العناصر التي يمكن أن تؤدي إلى المتابعات القضائية و السهر على إعطائها الوجهة المناسبة طبقاً للأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها.

- إعداد تقارير دورية لنشاطاته.³

¹ - المادة 36 من ق م ف و.

² - المادة 22 من ق م ف و ، و المادة 08/09 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 السابق ذكره.

³ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 495 .

(3) مهام قسم التنسيق و التعاون الدولي: تتمثل مهامه خصوصا في:

- تحديد واقتراح و تنفيذ الكيفيات و الإجراءات المتعلقة بالعلاقات الواجب إقامتها مع المؤسسات العمومية و الهيئات الوطنية الأخرى، طبقا للمادة 21 من ق و ف م لاسيما بغرض جمع كل المعلومات الكفيلة بالكشف عن حالات التساهل مع أفعال الفساد، القيام أو العمل على القيام بتقييم أنظمة الرقابة الداخلية و عملها الموجودة بغرض تحديد مدى هشاشتها بالنسبة لممارسات الفساد، تجميع و مركزة و تحليل الإحصائيات المتعلقة بأفعال الفساد و ممارسته.
 - استغلال المعلومات الواردة إلى الهيئة بشأن حالات فساد يمكن أن تكون محل متابعات قضائية و السهر على إيلائها الحلول المناسبة طبقا للتشريع و التنظيم المعمول بها.
 - تطبيق الكيفيات و الإجراءات المتعلقة بالتعاون مع المؤسسات و منظمات المجتمع المدني و الهيئات الوطنية و الدولية المختصة بالوقاية من الفساد و مكافحته، و ذلك قصد ضمان تبادل المعلومات منظم و مفيد في توحيد مقاييس الطرق المعتمدة في الوقاية من الفساد و مكافحته و تطوير الخبرة الوطنية في هذا الميدان.
 - دراسة كل وضعية تتخللها عوامل بيئية لمخاطر الفساد من شأنها أن تلحق أضرارا بمصالح البلاد، بغرض تقديم التوصيات الملائمة بشأنها.
 - المبادرة ببرامج و دورات تكوينية يتم إنجازها بمساعدة المؤسسات أو المنظمات أو الهيئات الوطنية و الدولية المختصة بالوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيم ذلك.
 - إعداد تقارير دورية لنشاطاته.
- هذا و يجب الإشارة في الأخير إلى أنه من أجل أداء الهيئة لمهامها على أحسن وجه سمح لها المشرع بطلب مساعدة أي إدارة أو مؤسسة أو هيئة عمومية في مجال الوقاية من الفساد و مكافحته، كما يمكنها الاستعانة بأي خبير أو مستشار أو هيئة دراسات يمكن أن تفيدها في أعمال طبقا للتنظيم المعمول به.¹

¹ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 496

ثالثاً: تقييم دور الهيئة في مكافحة الفساد الإداري

منح المشرع الكثير من الصلاحيات للهيئة قصد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، لكن ما مدى فعالية الهيئة في مكافحة الفساد؟ باستعراض صلاحيات الهيئة يظهر بأنها ذات طابع وقائي و تحسيسي، هذا بالإضافة إلى محدودية الدور الرقابي لها كما أن سلطة الهيئة في تحريك الدعوى العمومية في حالة معاناة إحدى جرائم الفساد مقيدة إلى حد بعيد. و هذا ما سيتضح أكثر فيما يلي:

1 - غلبة الطابع الاستشاري و التحسيسي على مهام الهيئة:

إن الشيء الملاحظ على اختصاصات الهيئة أن معظمها ذات طابع استشاري، على غرار ما تقوم به الهيئة من اقتراح سياسة شاملة للوقاية من ظاهرة الفساد بشكل يعكس الشفافية و المسؤولية في تسيير الأموال العمومية، البحث في الأطر التشريعية و التنظيمية و الإجرائية عن الثغرات القانونية التي تسهل عملية إفلات المتورطين في هذه الجرائم و من ثم تقديم التوصيات بإزالتها، السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات و التعاون مع الهيئات الأخرى المعنية بمكافحة أعمال الفساد.¹

أما الطابع التحسيسي لدور الهيئة فيمكن تحديده في إعداد برامج تسمح بتوعية و تحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناتجة عن الفساد. كذلك تكيف ضمن الاختصاصات الوقائية و الاستشارية للهيئة ما نصت عليه المادة 24 من ق و ف م و التي تنص: "ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقريراً سنوياً يتضمن تقييماً للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد و مكافحته، و كذا النقائص المعالجة و التوصيات المقترحة عند الاقتضاء" و الملاحظ في هذا النص أن المشرع لم ينص على إشهار و نشر التقرير المرفوع إلى رئيس الجمهورية في الجريدة الرسمية أو في وسائل الإعلام أسوة بالمشرع الفرنسي و الذي نص على ضرورة نشر تقريره السنوي في الجريدة الرسمية و كذا السلطات الإدارية المستقلة الأخرى مثل مجلس المنافسة و سلطة ضبط البريد و المواصلات السلوكية و اللاسلوكية و التي تنشر تقاريرها إما في الجريدة الرسمية أو في الإنترنت و هذا حتى تخضع للرقابة الشعبية.²

و بهذا فإن عدم نشر تقارير الفساد المعدة من قبل الهيئة يضيف نوع من التعقيم و الضبابية و عدم الشفافية في سياسة مكافحة الفساد، و هذا لا يتماشى و أهداف الهيئة المعلنة و المتعلقة أساساً بتعزيز الشفافية و النزاهة في تسيير الأموال العمومية و الشؤون

¹ - د. رمزي حوحو و لبنى دنش، المرجع السابق، ص 4 .
² - د. رشيد زوايمية، المرجع السابق، ص 8 .

العامة و الحد من الفساد. كما يعتبر عدم النشر تراجعاً عما كان معمول به في ظل الأمر رقم 04/97 و الذي ألزم لجنة التصريح بالملكيات بإعداد و نشر التقرير السنوي و الذي يوجه إلى رئيس الجمهورية.¹

2) - محدودية الدور الرقابي للهيئة:

رغم تمتع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ببعض الاختصاصات الرقابية، إلا أنها محدودة وهذا ما يظهر من خلال ما يلي:

أ- إن صلاحية الاتصال بالنيابة العامة لجمع الأدلة و التحري في وقائع ذات علاقة بالفساد يثير تساؤل و جدل حول طبيعة و عمل الهيئة، فتزويدها بسلطات البحث و التحري في جرائم الفساد شيء محمود الأمر الذي يجعل منها جهاز قمعي، لكن مع ذلك فإن صلاحية البحث و التحري تتعارض مع الطابع الإداري للهيئة و عدم تزويدها صراحة بصلاحيات الضبط القضائي و هو ما يفهم من نص المادة 22 من ق و ف م . فكيف إذن يلزم المشرع الهيئة برفع يدها على الوقائع ذات الوصف الجزائي من جهة و يسمح لها بالاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري من جهة أخرى؟ و عليه لتقادي الانسجام بين النصوص القانونية يستحسن إعادة صياغة الفقرة السابعة من المادة 20 من القانون المذكور أعلاه بمفهوم التحريات الإدارية و التي لا تكون لها حجية أعمال الضبط القضائي تماماً مثل المفتشية العامة للمالية و غيرها من الأجهزة الإدارية المستقلة الأخرى. و يبدو أن تعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009 قد تداركت هذا الإشكال بنصها على استحداث ديوان مركزي لقمع الفساد بصفته أداة عملياتية تتضافر في إطارها الجهود للتصدي قانوناً لأعمال الفساد الإجرامية و ردعها.²

ب- إن حق الهيئة في طلب المعلومات و الوثائق مقيدة بموافقة الإدارة المعنية، و قد يصطدم في بعض الحالات بالرفض لأسباب تتعلق بالسر المهني أو البنكي أو بسرية التحري و التحقيق و غيرها من العقوبات التي يمكن أن تقف عائقاً أمام تزويد الهيئة ببناء على أي سبب تراه هي مناسباً و كافياً لتبرير رفضها. هذا بالإضافة إلى اشتراطه لأن يكون الرفض متعمداً و معنى هذا أن الرفض رغم صعوبة تصوره ينفي قيام المسؤولية الجزائية في هذا الجانب.

¹ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 497.

² - نفس المرجع، ص 498.

ت- إن عدم اختصاص الهيئة بتلقي تصريحات رئيس الجمهورية و أعضاء الحكومة و البرلمان و غيرها من الشخصيات الفاعلة و النافذة في الحياة السياسية و الإدارية في الدولة، أضعف الدور الرقابي لهذه الهيئة في مجال مكافحة الفساد، خاصة و أن هذه الآلية الوحيدة و التي بمقتضاها تستطيع الهيئة تحريك الرقابة من خلال استغلال المعلومات الواردة في التصريحات بالامتلاكات، كما أن الرئيس الأول للمحكمة العليا و الذي أناط له المشرع صلاحية تلقي تصريحات الأشخاص و المسؤولين المذكورين أعلاه يقتصر دوره على تلقي التصريحات دون استغلال المعلومات الواردة بها، كم لم يبين المشرع ما إذا كان باستطاعته تحريك الدعوى العمومية، إذا اكتشف وقائع ذات وصف جزائي أم لا؟

3) - تقييد سلطة الهيئة في تحريك الدعوى العمومية :

يقيد القانون سلطة الهيئة في تحريك الدعوى العمومية، فعندما تتوصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي تحول الملف إلى وزير العدل الذي يخطر النائب العام المختص بتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء.¹

و هذا تراجع عن ما كان معمول به في ظل الأمر رقم 04/97 الملغى، و المتعلق بالتصريح بالامتلاكات و الذي خول لجنة التصريح بالامتلاكات الحق في إحالة الملف إلى الجهة القضائية المختصة التي يتعين عليها تحريك الدعوى العمومية (المادة 16 من الأمر رقم 04/97) و هذا دون حاجة إلى إخطار وزير العدل بذلك.²

كما يمكن انتقاد مثل هذه الأحكام بمقارنتها مع ما ورد في نصوص قانونية أخرى، على سبيل المثال ما نصت عليه المادة 40 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 (المؤرخ في 23 ماي 1993 المعدل و المتمم المتعلق ببورصة القيم المنقولة ، ج ر العدد 34) على أنه يمكن لرئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها في حالة مخالفة القانون أن يحيل الملف إلى النيابة العامة.³

و نظام الإحالة إلى وزير العدل في حالة اكتشاف وقائع ذات وصف جزائي مسعى غير ملائم لترسيخ و إقامة نظام فعال لمكافحة الفساد بمختلف صورته، كما أن هذه الإحالة هي نظام غير معمول به بالنسبة لباقي السلطات الإدارية المستقلة فمثلا بالنسبة إلى لجنة

¹ - المادة 22 من ق و ف م.

² - حاجة عبد العالي، المرجع السابق، ص 500 .

³ - د. رشيد زوايمية، المرجع السابق، ص 8 .

الإشراف على التأمينات المنصوص عليها في قانون التأمينات إذا اكتشفت وقائع ذات وصف جزائي فلها الحق في إخطار وكيل الجمهورية المختص إقليمياً مباشرة.
و بالتالي فإن عدم قدرة الهيئة على إحالة الملف أمام القضاء دون المرور بوزير العدل هي دليل على عدم استقلالية الهيئة من الناحية الوظيفية والموضوعية.
ومن خلال تقييد سلطة الهيئة في تحريك الدعوى العمومية فإنه يترتب عن ذلك ما يلي:

- إن المتابعة القضائية خاضعة للسلطة التقديرية للسلطة التنفيذية، الأمر الذي قد يجعل المتابعة القضائية متوقفة على إرادة هذه السلطة.
- إطالة زمن المتابعة و هو ما يتعارض مع مبدأ ضمان تخفيف قيود و إجراءات المتابعة القضائية في جرائم الفساد حتى يكون الردع فعالاً.
- إن تكليف الوزير بهذه المهمة يجعل من الهيئة مجرد جهاز استشاري و ليس تقريبي، فكان أولى بالمشروع الجزائري لو منح حق تحريك الدعوى العمومية للهيئة باعتبارها جهاز رقابي موكول له مهمة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.
- و عموماً يظهر غلبة الطابع الاستشاري الوقائي للهيئة، و هذا ما جعل المشروع يستحدث هيئة ذات طابع قمعي و ردعي و هي الديوان المركزي لقمع الفساد لتكتمل رغبة المشروع في الوقاية و الردع معاً.¹

الفرع الرابع: الديوان الوطني لقمع الفساد

تجسيدا لإرادة المشروع في استحداث هيئات لمكافحة الفساد صدر الأمر رقم 10-05 فتنص المادة 24 مكرر على إنشاء ديوان مركزي لقمع الفساد يكلف بمهمة البحث و التحري عن جرائم الفساد، و تحدد تشكيلة الديوان و تنظيمه و كفاءات سيره عن طريق التنظيم.²
استحدثت الديوان تنفيذا لتعليمية رئيس الجمهورية رقم 03 المتعلقة بتنفيذ مكافحة الفساد المؤرخة في 13 ديسمبر 2009 و التي تضمنت وجوب تعزيز آليات مكافحة الفساد و دعمها و هذا على الصعيدين المؤسساتي و العملياتي و أهم ما نص عليه في المجال

¹ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 501.

² - الأمر رقم 10/ 05 المؤرخ في 16 رمضان عام 1413 الموافق 26 غشت 2010 المتمم للقانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق ل 20 فبراير سنة 2006 و المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر، العدد 50، الصادرة بتاريخ 22 رمضان عام 1431، 01 سبتمبر 2010.

المؤسساتي ضرورة تعزيز مسعى الدولة بإحداث ديوان مركزي لقمع الفساد بصفته أداة عملياتية تتضافر في إطارها الجهود للتصدي قانونا لأعمال الفساد الإجرامية وردعية¹.
و قد تم توقيع المرسوم الرئاسي رقم 426/11 المؤرخ في 8 ديسمبر 2011 عشية إحياء الجزائر لليوم الدولي لمكافحة الفساد يتضمن تشكيل و تنظيم و كفاءات عمل الديوان المركزي لقمع الفساد، حيث يشكل هذا النص لبنة جديدة في إنشاء و تعزيز أدوات مكافحة مختلف أشكال المساس بالثروة الاقتصادية للأمة بما في ذلك الرشوة حسبما أكده بيان الرئاسة، كما أشار بيان رئاسة الجمهورية إلى أن هذا المسار قد أفضى من قبل إلى أحكام القانون حول النقد والقرض و القانون المتعلق بقمع مخالفة القوانين و التشريعات الخاصة بالصرف و حركة رؤوس الأموال نحو الخارج و القانون الخاص بمجلس المحاسبة و ذلك المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته.

و تابع البيان أنه في إطار المراجعة التي تمت في 26 أوت 2010 للقانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، دخلت هيئة الوقاية من الفساد حيز التطبيق و التي أوكل لها التقييم الدوري لجهاز الوقاية الموجود و المساهمة في تحسينه و العمل على تحسين المواطنين بخصوص مكافحة الفساد.

أما الديوان المركزي لقمع الفساد فقد كلف بإجراء تحريات وتحقيقات في مجال الجرائم المتعلقة بالفساد تحت إشراف النيابة العامة. وسيتم تزويده بضباط الشرطة القضائية و يشمل نطاق صلاحياتهم جميع التراب الوطني في مجال الجرائم المرتبطة باختصاصهم، مضيفا أن هذه الجرائم تتعلق بصلاحيات الجهات القضائية ذات الاختصاص الموسع طبقا لأحكام قانون الاجراءات الجزائية.

كما تمت الإشارة إلى أن هذا الديوان سيتكفل أيضا بتعزيز التنسيق بين مختلف مصالح الشرطة القضائية في مجال مكافحة الفساد و هو ملحق إدارياً بوزارة المالية كما هو الشأن بالنسبة لخلية معالجة المعلومة المالية و المفتشية العامة للمالية .

و علاوة على التوقيع على المرسوم الرئاسي المتعلق بالديوان المركزي لقمع الفساد، فقد اغتنم رئيس الجمهورية هذه المناسبة لإعطاء تعليماته للحكومة حتى تعمل في أقرب الأجال على إنجاح برنامج التعاون بين الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و الهيئات الأوروبية المماثلة.

¹ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 502 .

و عليه سيضفي التنسيق بين مصالح الشرطة القضائية في مجال مكافحة الفساد المزيد من الفعالية على محاربة الفساد إلى جانب تسهيل التعاون الدولي بواسطة الشرطة الدولية إنتربول في مجال محاربة هذه الآفة مستقبلاً . كما سيتم في هذا الإطار إلزام كل شخصية مادية أو معنوية جزائرية كانت أم أجنبية مشاركة في الصفقات العمومية قانوناً بتوقيع تصريح بالنزاهة تمتنع بموجبه عن ارتكاب أو قبول أي فعل من أفعال الفساد وتدلي بأنها تقع تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها قانوناً في حال مخالفة هذا التصريح.

1- أسباب استحداث الديوان:¹

هناك تساؤلات عديدة حول دوافع إنشاء جهاز ثاني لمكافحة الفساد في ظل وجود الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، فإثناء هذا الديوان يأتي في إطار مسعى الدولة نحو مضاعفة جهود مكافحة الفساد و ذلك بتدعيم دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، و التي أعيد تكييف و تنظيم صلاحياتها و مهامها بصدر التعليمات و القوانين المذكورة أعلاه حيث بينت التعليمات بصورة صريحة العلاقة بين الجهازين و اختصاص كل منها فأصبحت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد تتحصر مهامها في تطبيق سياسة وقائية على المستوى الوطني بالإضافة إلى التعاون الدولي في هذا المجال، أما الديوان الوطني فتتخصص مهمته في البحث و التحري عن جرائم الفساد و بالتالي فهو جهاز قمعي و ردعي.

و من تم فإن الجهازين مكملين لبعضهما البعض أحدهما يختص بالجانب الوقائي و الآخر بجانب المكافحة أو القمع و الردع و هذا الذي أكده ممثل الحكومة عند عرضه لأسباب سن الأمر رقم 05/10 المتمم للقانون رقم 01/06 على مستوى مجلس الأمة، و لقد أجاب ممثل الحكومة وزير العدل عند عرضه لأسباب سن الأمر رقم 05/10 المتمم للقانون 01/06 و أشار صراحة أن الهيئة و التي أنشأها القانون رقم 01/06 تبقى موجودة و لم تلغى كونها مكلفة بالوقاية من الفساد و مكافحته قصد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، بينما تقتصر مهمة الديوان في البحث و التحري عن جرائم الفساد.²

¹ - حاجة عبد العالي، المرجع السابق، ص 502.

² - نفس المرجع، ص 503 .

و قد جاء المرسوم الرئاسي رقم 426/11 المؤرخ في 13 محرم عام 1433 الموافق ل 8 ديسمبر 2011 أن الديوان مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية، تكلف بالبحث عن الجرائم و معاينتها في إطار مكافحة الفساد.¹

و قد تم تكليف الديوان على الخصوص ب:

- جمع كل معلومة تسمح بالكشف عن أفعال الفساد و مكافحتها.
- جمع الأدلة و القيام بتحقيقات في وقائع الفساد و إحالة مرتكبيها للمثول أمام الجهة القضائية المختصة.
- تطوير التعاون و التساند مع هيئات مكافحة الفساد وتبادل المعلومة بمناسبة التحقيقات الجارية.
- اقتراح كل إجراء من شأنه المحافظة على حسن سير التحريات التي يتولاها على السلطات المختصة.²

2- تشكيلة الديوان: لقد تم تحديد تشكيلة الديوان بصدور المرسوم الرئاسي رقم

426/11 ، و تتمثل تشكيلة الديوان:

- ضباط وأعاون الشرطة القضائية التابعة لوزارة الدفاع الوطني،
 - ضباط و أعاون الشرطة القضائية التابعة لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية،
 - أعاون عموميين ذوي كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد،
 - مستخدمون تقنيون و إداريون.³
- و يمكن للديوان أن يستعين بكل خبير أو مكتب استشاري أو مؤسسة ذات كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد.⁴

3- تنظيم الديوان: يسير الديوان مدير عام يعين بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح

من وزير المالية، و تنهي مهامه حسب الأشكال نفسها.

و عموماً يتكون الديوان من ديوان و مديريةية للتحريات و مديريةية للإدارة العامة توضع تحت سلطة المدير العام، و عليه، يسير الديوان مدير عام و الذي يعين بمرسوم رئاسي بناء

¹ - المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 426/11 المؤرخ في 13 محرم عام 1433 الموافق ل 8 ديسمبر 2011، الجريدة الرسمية، العدد 68، السنة 48، 19 محرم 1433 الموافق ل 14 ديسمبر 2011 .

² - المادة 5، من المرسوم الرئاسي رقم 11/السابق ذكره.

³ - المادة 6، من المرسوم الرئاسي رقم 426/11، المذكور أعلاه.

⁴ - المادة 9 ، من المرسوم الرئاسي رقم 426/11، السابق ذكره.

على اقتراح من وزير المالية و تنهي مهامه حسب الأشكال نفسها. و يكلف المدير العام للديوان، على الخصوص:

- إعداد برنامج عمل الديوان و وضعه حيز التنفيذ.
- إعداد مشروع التنظيم الداخلي للديوان و نظامه الداخلي.
- السهر على حسن سير الديوان و تنسيق نشاط هياكله.
- تطوير التعاون و لتبادل المعلومات على المستويين الوطني و الدولي.
- ممارسة السلطة السلمية على جميع مستخدمي الديوان.
- إعداد التقرير السنوي عن نشاطات الديوان الذي يوجهه إلى الوزير المكلف بالمالية .

- إعداد ميزانية الديوان و عرضها على وزير المالية.
 - الأمر بصرف ميزانية الديوان.¹
- و يتكون الديوان من ديوان و مديرية للتحريات و مديرية للإدارة العامة توضع تحت سلطة المدير العام.²

- 1- الديوان: يسيره رئيس و الذي يساعده خمسة مديري دراسات، و يكلف رئيس الديوان بتنشيط عمل مختلف هياكل الديوان و متابعتها و هذا تحت إشراف المدير العام.
 - 2- مديرية التحريات: تكلف بالأبحاث و التحقيقات في جرائم الفساد
 - 3- مديرية الإدارة العامة: تدير مستخدمي الديوان و وسائله المالية والمادية.
- و من خلال النظر إلى طريقة تعيين المدير العام و هياكل الديوان يتضح عدم استقلالية هذا الديوان، حيث أنه تابع لوزارة المالية. أما عن هياكله فالملاحظ، هو أن مديرية التحريات هي مكلفة وحدها بالبحث و التحري هذا من جهة، من جهة أخرى عدم تعمق في تنظيم هذا الديوان إذا كانت هناك رغبة قوية في مكافحة الفساد، ثم إن جعل إمكانية تدعيمها بمديريات فرعية مرتبط بوجود قرار مشترك بين وزارة المالية و المديرية العامة للتوظيف العمومي، و بالتالي وجود تبعية للسلطة التنفيذية .

¹ - المواد 10، 14، 23 من المرسوم الرئاسي رقم 426/11، السابق ذكره.
² - المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 426/11، السابق ذكره.

المطلب الثاني: دور مؤسسات الدولة في مكافحة الفساد

تساهم الهيئات الحكومية على اختلافها بدور كبير في مكافحة الفساد و تشمل هذه المساهمة السلطات الرسمية في الدولة التشريعية و التنفيذية و القضائية، حيث إنه يتعين على هذه السلطات أن تؤدي دورها الدستوري و القانوني بكل موضوعية و نزاهة و شفافية.¹ و عليه سوف أستعرض دور كل من البرلمان، و القضاء على حدى بما لها من إمكانيات وآليات لمكافحة الفساد ضمن الفروع التالية.

الفرع الأول: دور البرلمان في مكافحة الفساد

أصبح من الواضح أن آليات السياسة لاستئصال الفساد ثلاث الشفافية، المساءلة، حسن الحكم، و لعل الرقابة البرلمانية في ظل شفافية عالية و مساءلة جادة و حكم جيد، تجعل الفساد في أوطأ نسب قياسه، و بغياب تلك الشروط يصبح الحال متردياً لا محالة.² فالبرلمانات هي إحدى الدعائم الأساسية في أي نظام نزاهة، حيث أنها تشكل جسراً ما بين الشعب و الحكومة، و يفترض بها أن تلعب دوراً مهماً في إخضاع الحكومة للمساءلة الناس. و قد تطرقت المواد (5 و 13) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى مسألة المشاركة المجتمعية و تعزيز سيادة القانون و مبادئ الديمقراطية، و عليه فإن المشاركة و تعزيز العملية الديمقراطية التي تتجلى بالانتخابات البرلمانية و المحلية و انتخابات مؤسسات المجتمع المدني، و التداول السلمي و الدوري للسلطة و تشجيع تعدد الأحزاب السياسية، و مشاركتها في الحكم، و تعزيز دور القانون الذي يحكم العملية الانتخابية، و تجريم الأفعال التي من شأنها المساس بنزاهة و شفافية العملية الانتخابية، و ضمان استقلال و حيادية الجهة التي تشرف على العملية الانتخابية.³

و للبرلمانيين دور أساسي يلعبونه في تحقيق جميع الأهداف، خاصة من خلال تفعيل دور البرلمانات في كل من الدورين الأساسيين الذين يفترض بها أن تلعبها، ألا و هي التشريع و الرقابة.⁴

¹ - عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، المرجع السابق، ص 399

² - عماد صلاح الدين، المرجع السابق، ص 90

³ - إحسان علي عبد الحسين، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد، ص 10، مقال منشور في الشبكة العنكبوتية العالمية.

⁴ - عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، المرجع السابق، ص 415.

فهي أدوات متوافرة في متناول البرلمان لاستخدامها في السيطرة على الفساد، و هي تشكل جزء من نظام المحاسبة يمكن بواسطته الحكم على الحكومة و أفعالها.¹

أولاً: فيما يتعلق بالوظيفة التشريعية:

يتعين سن جميع القوانين التي توجد الأطر و المؤسسات و الآليات الفعالة لمكافحة الفساد و تطوير و تحسين الإدارة العامة و القضاء، و من هذه القوانين الآتية:
أ- القوانين التي تحدد المعايير الدقيقة في الحالات التي تشكل فيها أعمال الفساد جرائم أو مخالفات تقع تحت طائلة المحاسبة القضائية (الجزائية أو المدنية). و من أبرز هذه المواضيع: الرشوة، تبيد الأموال العامة، الإثراء غير المشروع و التعارض في المصالح، استغلال السلطة، و تبييض الأموال.

ب- القوانين التي تؤمن شفافية العمل العام، بما فيه القوانين المتعلقة بتعزيز دور الصحافة و الإعلام و حريتهما، و بحق الوصول إلى المعلومات العامة، و تلك التي تفرض صياغة و نشر التقرير عن أداء المؤسسات العامة (المركزية و اللامركزية).

ج- القوانين التي تهدف لتنمية الإدارة العامة و هيكليتها (بما فيه أصول التعيين و الترقية و إنهاء العمل) و تحديد وسائل عملها (خاصة لجهة تبسيط المعاملات الادارية و تحديد أصول صارمة بالنسبة للمشتريات العمومية و إدارة الأموال العامة) بشكل يقي المواطن و الدولة من أعمال الفساد.

د- القوانين التي تعزز الشفافية و محاكمة الفساد في القطاع الخاص، و تشجيع هذا القطاع الخاص و المجتمع المدني على الانخراط الفعال في مكافحة الفساد.

هـ- القوانين التي تعزز استقلالية الهيئات الرقابية القضائية و الإدارية المختلفة المسؤولة عن مراقبة حسن تطبيق القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد، و تعزيزها بالإمكانات اللازمة، و الحرص على عدم تأمين استقلاليتها و عدم تدخل السياسة و السياسيين و الإدارة في عملها.²

ثانياً: الوظيفة الرقابية للبرلمان

بالإضافة إلى دور البرلمان التشريعي، يقوم أيضا بدور رقابي هام على أعمال السلطة التنفيذية و ذلك لتوجيه سياساتها و أهداف المصلحة العامة و ضمان حسن تسير

¹ - محمد بن براك الفوزان، المفاهيم والأبعاد في الاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة و مكافحة الفساد، الطبعة الأولى، مكتبة القانون والاقتصاد الرياض السعودية، 2012، ص 180 .

² - عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، المرجع السابق، ص 368

الأموال العامة و تملك السلطة التشريعية في هذا المجال عدة آليات تمكنها من مساءلة أعضاء الحكومة أمام البرلمان للاستعلام أو الإيضاح أو كشف النقاب عن أي قصور في أداء الجهاز الحكومي و تتمثل هذه الآليات في ما يلي:

1- الاستجواب: نصت عليه المادة 133 من دستور 1996، وكذا المادة 65 من القانون العضوي رقم 02 / 99 ، و يعد الاستجواب وسيلة دستورية يستطيع بموجبها النواب طلب توضيحات حول إحدى قضايا الساعة، و بدرجة أولى القضايا المتعلقة بالأداء المالي للحكومة، وهو أخطر من السؤال، لأنه لا يقتصر على مجرد الاستفسار حول مسألة معينة، بل يتعداه إلى درجة محاسبة الوزير أو الحكومة على تصرفاتها، فهو يتضمن توجيه اتهام أو نقد لأعمال الحكومة.

و نظراً لخطورته و أهميته فإنه يؤدي إلى تكوين لجنة تحقيق إذا كان رد الحكومة غير مقنع، و بسبب ذلك فقد أحاطه القانون العضوي 02 / 99 و الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملها وكذا العلاقات الوظيفية بينها و بين الحكومة ببعض الشروط و القيود.¹

يعتبر الاستجواب من أهم و أخطر وسائل الرقابة البرلمانية، فالاستجواب هو محاسبة الوزير عن خطأ ارتكبه عند قيامه بمهام وظيفته، و نظراً لخطورة الوسيلة و مدى قدرتها على تغيير السياسات و التصدي لقضايا الفساد، فعلى الأعضاء التركيز الشديد في استخدام هذه الوسيلة من خلال الاعتماد على معلومات موثقة لأن الاستجواب وسيلة رقابية تحمل معنى الاتهام والمحاسبة.²

2- السؤال: نصت عليه المادة 134 من دستور 1996، و كذا المادة 68 من القانون العضوي 02 / 99 ، إذ يحق لأعضاء البرلمان توجيه أسئلة شفوية أو كتابية لأي عضو في الحكومة و السؤال هو حق كل نائب في طلب إيضاحات بصدد مسألة معينة، و تجدر الإشارة إلى أن السؤال و المناقشة التي يمكن أن تجري حوله لا يتضح عنها أي أثر بالنسبة إلى الحكومة.

و يعتبر السؤال من أكثر وسائل الرقابة التي يمارسها الأعضاء، و ذلك من ناحيتين، الأولى هي الكثافة العددية و التنوع الكبير في موضوعات الأسئلة و بالتالي الوزراء الذين توجه إليهم، و الثانية التنوع الحزبي لمقدمي كل منهما، سواء بين حزب الحكومة أو

¹ - حاحة عبد العالي، آمال يعيش تمام، المرجع السابق، ص 12 .

² - عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، المرجع السابق، ص 430.

المعارضة أو المستقلين، بل إنه يلاحظ أن أعضاء حزب الحكومة أكثر ميلاً للأسئلة مقارنة بغيرها من الوسائل مثل تقصي الحقائق و الاستطلاع و المواجهة، فضلاً عن غياب الاستجابات تقريباً¹

3- إجراء تحقيق: قد يرى المجلس أنه من الواجب الوقوف على حقيقة معينة ليتمكن من الحكم بنفسه على مسألة معينة تتعلق بالأداء المالي، و من أجل ذلك يشكل لجنة من أعضائه تقوم بالتحقيق في هذه المسألة طبقاً لنص المادة 161 من الدستور 1996.² و تعتبر لجان تقصي الحقائق آلية من آليات الرقابة التي عن طريقها يمكن الوقوف على حقيقة ما يثار من موضوعات و مشاكل مالية و إدارية، أو بيان مواطن الفساد في نشاط إحدى المصالح العامة، أو وحدات الإدارة المحلية، أو بيان مواطن الفساد في نشاط إحدى المصالح العامة، أو وحدات الإدارة المحلية، أو جهاز تنفيذي أو إداري أو أي مشروع من المشروعات العامة التي قد تكون عرضة لأعمال فساد أو اختراق القانون. أو لتقصي الحقيقة عن الأحوال و الأوضاع المالية أو الإدارية أو بيان مدى الالتزام بالقانون، أو الميزانية العامة للدولة، و على العضو الذي يلجأ إلى تفعيل آلية لجان تقصي الحقائق، أن يأخذ في اعتباره التأكيد و المناداة بحيادية تشكيل اللجنة، حيث أنه من النادر أن تراقب الحكومة ذاتها بحيدة و نزاهة، و أن يطالب دوماً بأن يكون تشكيل اللجنة باعتماداً على كشف كافة جوانب الموضوع. كذلك على العضو أن يفند مدى دقة تقرير اللجنة، و هل رصدت السلبيات فقط أم وضعت خطة للإصلاح و علاج الفساد.³

و الملاحظ أن الدستور الجزائري 1996 لم يبين النتائج المترتبة عن إجراء التحقيق في حالة ما إذا ثبت تقصير فادح في عمل مصالح الحكومة أثناء تنفيذ الموازنة العامة.⁴

4- مناقشة بيان السياسة العامة: وفقاً لنص المادة 84 من دستور 1996، تلزم الحكومة بأن تقدم كل سنة بياناً عن السياسة العامة، تعقبه مناقشة لعمل و أداء الحكومة لمعرفة مدى تنفيذ برنامج الحكومة و خاصة في شقه المالي الذي كان البرلمان فقد وافق عليه لدى تقديمه من طرف الحكومة بعد تعيينها. و يتولى مكتب المجلس التنظيم و الإشراف على المناقشة و تختم الجلسة باقتراح لائحة أو بإيداع ملتصق رقابة.⁵

¹ - عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، المرجع السابق، ص 428.

² - حاحة عبد العالي و أمال يعيش تمام، المرجع السابق، ص 13

³ - عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، المرجع السابق، ص 431.

⁴ - حاحة عبد العالي و أمال يعيش تمام، المرجع السابق، ص 12.

⁵ - نفس المرجع، ص 13

5- الرقابة البرلمانية على الحساب الختامي للحكومة: للسلطة التشريعية الحق في الرقابة على الحساب الختامي أي قانون ضبط الميزانية بعد انتهاء السنة المالية وفقا للمادة 160 من الدستور 1996 و المادة الخامسة من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية، و تهدف هذه المناقشة للتأكد من مدى مطابقة الأرقام الواردة في هذه الحساب بتلك التي سبق لهم اعتمادها في الموازنة العامة، و كذا مدى احترام الحكومة للقواعد المالية لتنفيذ الموازنة، فإذا اتضح لهم سلامة الموقف المالي للحكومة قاموا باعتماد هذا الحساب، أما في حالة عجز الميزانية فإن البرلمان ضبط وتحديد مواطن الخلل ثم إصدار قرار يتضمن توجيهات إلى الهيئة التنفيذية لمعالجة الوضع المالي.

أما إذا تبين أن هناك مخالفات مالية كبيرة في تنفيذ الموازنة العامة، فإنه بإمكانهم تحريك المسؤولية السياسية ضد الحكومة بأكملها، أما مسؤولية الوزراء جماعية كانت أو فردية فهي من اختصاص رئيس الجمهورية، غير أن إبراء الذمة الشخصية للوزراء باعتبارهم أمرين بالصرف فهي من اختصاص مجلس المحاسبة الذي يتولى عملية رقابة المحاسبة، حينما يقوم بعملية رقابة حسابات الوزارات، ويصدر إبراء لكل وزير عن حسابه.

و من الناحية العملية فإن قانون ضبط الموازنة لم يصدر منذ 1982 مما يجعل قوانين المالية لا تزال منذ هذا التاريخ مفتوحة و لم تغلق حساباتها المالية.

و من خلال ما سبق يظهر أن هناك العديد من المعوقات التي تعترض أداء البرلمان لدوره في مكافحة الفساد، فهناك علاقة بين الأداء المحدود للبرلمان الجزائري في مجال الرقابة على قضايا الفساد و المحسوبية و الوساطة و ضعف الشفافية و الصعوبات أو المعوقات التالية التي تعترض مهام السلطة التشريعية و المتمثلة في:

1- ضعف آليات الرقابة البرلمانية لعدم وضوح مصير و النتائج و الآثار المترتبة على الكثير منها، مما يفوض هذه الآليات و يجعلها دون أثر يذكر.

2- نقص الكفاءات المتخصصة و قواعد البيانات و التجهيزات التقنية مثل مراكز المعلومات و الهيئات الاستشارية التي تسهل مهام النائب و تساعده في مجال مكافحة الفساد و التعامل مع قضايا المعقدة و الصعبة.

3- ازدواجية في أدوار النائب، أي بين دور النائب في مكافحة الفساد من موقعه كبرلماني من ناحية و تأثير انتمائه السياسي و الحزبي و الاجتماعي على أدائه لهذا الدور من ناحية أخرى.¹

و من أجل توفير فرص نجاح البرلمان في مكافحة الفساد، يتطلب وجود إرادة سياسية و التزام مجتمعي و مؤسسي يرتهن بالمبادئ الثلاثة التالية:
أ- سلامة نشأة البرلمان تعزز نزاهته هو أولاً، و من ثم: فإذا لم ينشط البرلمان في مكافحة الفساد يصبح شريكاً فيه.

ب- قدرة البرلمان مرهونة باستقلاليتها في مواجهة الحكومة و اقتناع الحكومة بالمصلحة في تفعيل دور البرلمان في مكافحة الفساد.

ج- توافر القدرة القانونية و الرغبة السياسية لدى البرلمانين في مكافحة الفساد لا يغني عن ضرورة توفير المعلومات اللازمة لإجراء فحص موضوعي و دقيق لحالات أو قضايا الفساد داخل البرلمان، و من ثم فإن : الشفافية و حرية الوصول إلى المعلومات شرط ضروري لتعزيز قدرة البرلمان على مكافحة الفساد.²

الفرع الثاني: دور القضاء في مكافحة الفساد

إذا كانت الملاحقة الجنائية هي الوسيلة المحققة لإنزال العقاب بمرتكبي جرائم الفساد، و توفير الردع العام و الخاص بإنفاذ التشريعات الجنائية بهدف مناهضته، فإن هذا الإنفاذ لا يتحقق إلا بقيام قضاء عادل نزيه تتوفر لأجهزته كافة الإمكانيات البشرية و المادية، يمارس دوره بصدق و فاعلية و أمانة ليكون سيفاً مسلطاً على أعناق الفاسدين مهما كانت سطوتهم، ومهما استفحل نفوذهم. و استقلال القضاء يقصد به انحصار الوظيفة القضائية بالقضاء و عدم تدخل السلطتين التنفيذية و التشريعية في أعماله.³

إن للقضاء دور جوهري في مكافحة الفساد من خلال جوهر مفهوم القضاء و ما يحمله من مبادئ سامية و ما يفترض من نزاهة و موضوعية في الأشخاص المكلفين بالقضاء،⁴ فيعد القضاء في حقيقة الأمر صمام الأمن لحماية المجتمع من الفساد أيأ كان نوع هذا الفساد، و ذلك بما يمتلكه من قدرة على ردع الفاسدين و المفسدين، و كذلك القدرة

¹ - حاحة عبد العالي، آمال يعيش تمام، المرجع السابق، ص 15 .

² - عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، المرجع السابق، ص 371.

³ - عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، المرجع أعلاه، ص 401.

⁴ - إحسان علي عبد الحسين، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد، منشور في الأنترنت، ص 23، تاريخ الاطلاع:

. 2015 /02/11

على توضيح أوجه الغموض في القوانين و التنظيمات و إلزام الأفراد و المؤسسات و أعضاء الحكومة و رجال السياسة و القانون بها. و القضاء الجنائي يلعب دوراً هاماً باعتباره قضاء زجر و ذلك بالضرب بيد من حديد على كل من تسول له نفسه المساس بالمال العام اختلاساً أو تريباً أو مجاملة للآخرين، بل و أيا كان موقعه في السلطة أوصلته برجال السلطة.¹

و نجد أن كل دولة تسعى لتحقيق الحماية للحقوق و الحريات بالقوانين التي تقرها و توافق عليها السلطة التشريعية، و التي لا تنتج آثارها و تحقق غاياتها إلا بتدخل قضائي يضمن فاعلية نصوصها، التي تظل صامته جامدة حتى يتولى القاضي تطبيقها على الوقائع المعروضة عليه، و يصدر أحكامه التي تتال قوة الحقيقة القانونية حين تحوز حقوق الأمر المقضي، و لهذا صح القول بأن القضاء ركن في قانونية النظام و أنه لا قانون بغير قاض، و عليه فما الجدوى من وجود إجماع دولي على مكافحة الفساد من خلال مواثيق دولية و من القوانين داخلية مالم تكفل كل دولة قضاءً تتوفر لأجهزته كافة المقومات التي تضمن تطبيقه لتلك النصوص تطبيقاً مسوماً بالإدراك الكامل لأهدافها.²

فدولة الحق تبنى بواسطة نظام قضائي مستقل و فعال، و أي بلد يتوفر على عدالة مشوبة بالكثير من الاختلالات لا يمكنه ضمان التسيير الديمقراطي لمؤسساته، و في مثل هذا السياق يفقد المواطنون الثقة في منتخبهم، و يتم الإضرار بالعدالة بصفة جدية، و من شأن هذه الوضعية أن تمهد الطريق للرشوة مع كل الآثار الاجتماعية، السياسية و الاقتصادية المترتبة عنها.³

و عليه كان من الضروري البحث عن مقومات فعالية أجهزة القضاء المختصة بقضايا الفساد، هذه المقومات التي يمكن إجمالها في العناصر التالية:

1- نزاهة القضاة و رجال النيابة العامة : لقد أولت المادة 11 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أهمية خاصة بتدابير النزاهة و درئ الفساد بين القضاة و رجال النيابة العامة و جواز وضع قواعد بشأن سلوكهم تأسيساً على أهمية استقلال القضاء و النيابة العامة، و مالها من دور حاسم في مكافحة الفساد، و يلزم التدقيق في اختيار

¹ - منى رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص 194.
² - سري محمد صيام، دور أجهزة القضاء و التنفيذ في مكافحة الفساد، أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، الجزء الثاني، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية الرياض ، السعودية، 2003 ، ص 819 .
³ - مام أداما قاي، المرجع السابق، ص 153 .

القضاة و رجال النيابة حتى يكون كل منهم عصياً على الفساد و الإفساد، لا يخضع إلا لضميره و للقانون.

و يرتبط بما سبق ضرورة أن تتخذ الدول ما قد يلزم من تدابير تشريعية تجعل من صفة القاضي أو رجل النيابة العامة ظرفاً مشدداً في جرائم الفساد، و هذا من أجل مواجهة كل المحاولات المتواصلة لإفساد بعض ضعاف النفوس من القائمين على تطبيق القانون.¹ و هذا تقديراً لفداحة فعل رشوة رجال القضاء و النيابة العامة على نحو يهدد أجهزة القضاء و يهدد القدسية التي يتمتع بها رجاله.

و يشير تقرير الفساد العالمي لعام 2007 أن الفساد القضائي يقوض المجتمعات الديمقراطية و الأسس التي بنيت عليها و يعوق الفساد كثير من النظم القضائية في العالم، و يحرم المواطنين من الوصول إلى العدالة و التمتع بحق الإنسان الأساسي في محاكمة عادلة و نزيهة، و يعرقل الفساد القضائي التماسك الاجتماعي، ثم إن أفقر شرائح المجتمع هي التي تعاني من الفساد القضائي، و المثل الشعبي المعروف في كينيا: "لماذا الاستعانة بمحامي عندما تستطيع شراء القاضي؟" فالفساد يؤثر في استقلال السلطة القضائية في العمل دون أي تأثير من أصحاب النفوذ، و يؤثر في مسؤوليتها و مسألتها.²

2- كفالة استقلال القضاء و النيابة العامة عن سائر سلطات الدولة و حيده و موضوعيته بحيث لا يجوز ممارسة أي سلطة من شأنها التدخل في الإجراءات القضائية، لدى التحقيق و المحاكمة في جرائم الفساد أياً كانت مواقع المتهمين أو مناصبهم، و قد جاء إعلان المبادئ الأساسية في شأن استقلال القضاء التي تبنتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بقراريها الصادرين في 29 يناير و 13 ديسمبر من سنة 1985 مؤكداً بوضوح أن القضايا التي تدخل في اختصاص السلطة القضائية، ينبغي الفصل فيها بطريقة محايدة، و على ضوء وقائعها وفقاً لحكم القانون بشأنها، مع تجرد قضائها من عوامل التأثير و التحريض، و كذلك من كل صور الضغوط و التهديد.³

و قد نص الدستور الجزائري في المادة 138 من دستور 1996 بما نصه: "السلطة القضائية مستقلة، و تمارس في إطار القانون" ترسيخاً من المشرع لمبدأ استقلال القضاء، و في المادة 10 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ذكر بأن الضمان المؤسسي الأول

¹ - سري محمد صيام، المرجع السابق، ص 827.

² - عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، المرجع السابق، ص 404.

³ - سري محمد صيام، المرجع السابق، ص 828.

للمحاكمة العادلة ألا تصدر الأحكام عن مؤسسات سياسية، بل بواسطة محاكم مختصة مستقلة محايدة مشكلة بحكم القانون.

و استقلال القضاء يكون إما شخصي أو موضوعي فالشخصي، يعني توفير استقلال للقضاة كأشخاص و عدم وضعهم تحت رهبة أي سلطة من السلطات الحاكمة، و أن يكون خضوعهم لسلطان القانون فقط، و لتحقيق ذلك حرصت الدساتير على إحاطة القضاء ببعض الضمانات التي من شأنها تحقيق ذلك الهدف و منها ما ورد في الدستور الجزائري، و يلزم توفير قدر من الضمانات الوظيفية لهم بما يكفل استقلالهم و على وجه الخصوص اتجاه السلطة التنفيذية، كجعل اختيار القضاة للوظيفة بيد السلطة القضائية، و توفير الحماية القضائية للقضاة للنأي بهم من التهم الكيدية من السلطة التنفيذية، و عدم جواز عزلهم بقرار من السلطة التنفيذية لعدم إعطائها فرصة التدخل و الضغط بالاتجاه الذي ترغب فيه و يترك الأمر إلى السلطة القضائية نفسها.

أما الاستقلال الموضوعي، فيقصد به استقلال سلطة القضاء كسلطة و كيان عن السلطتين التشريعية و التنفيذية و عدم السماح لأي جهة بإعطاء أوامر أو تعليمات أو اقتراحات للسلطة القضائية تتعلق بتنظيم السلطة، كما يعني عدم المساس بالاختصاص في الفصل لجهات أخرى كالمحاكم الاستثنائية، أو المجالس التشريعية أو إعطاء صلاحيات القضاء إلى الإدارات التنفيذية، كذلك باعتبار سلطة القضاء سلطة و ليس وظيفة، و لما كانت السلطة واحدة فمعنى هذا انتفاء فكرة تعدد السلطات، و في ظل هذا المفهوم للقضاء أخذت شؤون القضاة تدار من وزير العدل بحكم رئاسته لمجلس العدل، و وزير العدل جزء من السلطة التنفيذية فهو مهما سما فإنه يمثل تلك السلطة و ينفذ سياستها.

و يشكل اتحاد كل من المفهوم الشخصي و الموضوعي، إطار عملي حقيقي لمبدأ استقلال القضاء.¹

3- الصلاحية المهنية الخاصة بالقضاة و رجال النيابة العامة: فقد حرصت الاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على إلزام كل دولة طرف بأن تتخذ ما قد يلزم من تدابير لضمان وجود متخصصين في إنفاذ قوانين مكافحة الفساد يستطيعون أداء وظائفهم بفعالية، مع وجوب حصولهم على التدريب المناسب لأداء مهامهم. و هنا تجدر الإشارة إلى التطور أساليب الإجرام باستخدام تقنيات حديثة، مما يستوجب تدريباً متجدداً و متخصصاً، يلزم

¹ - نادية بوخرص، استقلال القضاء كضمانة أولية لمكافحة الفساد، ملتقى الوطني الثاني لحماية المال العام ومكافحة الفساد، 05-06 ماي 2009، جامعة ديحي فارس المدية، ص 4.

لنجاحه التعاون الفعال على الصعيد العالمي الاقليمي و المحلي، بحيث ينبغي توثيق صلات مراكز التدريب القضائية في الدول المختلفة بمعهد الأمم المتحدة لبحوث الدفاع الاجتماعي و المشاركة المستمرة في مؤتمرات الأمم المتحدة المعنية بالجريمة و الإجرام، و كذلك التعاون مع المنظمات الحكومية الدولية في هذا المجال.¹

4- إنشاء هيئات تحقيق و محاكم مختصة تتولى إجراءات الملاحقة القضائية في قضايا الفساد، وذلك حتى تتمكن من مواجهة جادة لأشكال الإجرام المعاصر، و التي تمثلت في ظهور صور حديثة لأنشطة إجرامية في مجال الفساد و تطوراً هائلاً في أساليب ارتكابها باستخدام أحدث التقنيات العلمية، ولاسيما في العمليات المصرفية و التي جعلت القيام بإجراء التحقيق و المحاكمة و جمع الأدلة و الوصول إلى الحقيقة للحكم بالبراءة أو الإدانة أمراً بالغ الصعوبة.

و يترتب على ما تقدم، أن أعمال مبدأ التخصص في نطاق سلطات التحقيق الجنائي و المحاكمة الجنائية في جرائم الفساد هو ضرورة حتمية تقتضيها طبيعة هذه الجرائم و دقتها، و التطور المتنامي في وسائل ارتكابها، فضلاً عما أصبحت تنسم به في كثير من الأحيان بالعالمية، حيث أصبحت لا تقتصر على بلد واحد وإنما يمتد نطاقها إلى عدد من الدول.

5- رفع المستوى الفني و العلمي لأعوان القضاء و العاملين بالجهات المعاونة للقضائية، و يدخل في نطاقهم الخبراء و الإداريون في هيئات التحقيق و المحاكم نظراً لدورهم الفاعل في كشف الحقيقة و دفع المسيرة القضائية على طريق الإنجاز، و لما تؤدي إليه أخطاؤهم من مخاطر تهدد المصلحة العامة و تحبط الجهود القضائية التي تبذل لمحاولة الوصول إلى العدالة.

6- سرعة المحاكمة، وذلك استجابة لمقتضيات المصلحة العامة في جرائم الفساد على وجه الخصوص التي تقتضي سرعة الفصل في الدعاوى الجنائية و توقيع العقاب الملائم في حالة الإدانة تحقيقاً للردع العام و هو من أهم وسائل مكافحة الفساد، و من جهة أخرى فإن سرعة المحاكمة في هذا النطاق تحقق المصلحة الخاصة للمتهم.

7- تعزيز سبل معاونة أجهزة القضاء في مكافحة الفساد، و ذلك بوسائل عديدة على غرار التوعية بمخاطر الفساد، و التبصير بالسلطات القضائية ذات الصلة بالتحقيق في

¹ - عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، المرجع السابق، ص 403.

جرائمه، و تشجيع الإبلاغ عن جرائم الفساد، و الإدلاء بما يتوافر من معلومات عنها، و كذا اتخاذ جميع التدابير اللازمة لتوفير حماية فعالة للشهود و الخبراء، و لأقاربهم و لذوي الصلة الوثيقة بهم ضماناً لتقديم إفاداتهم دون خوف أو إكراه، بما في ذلك تطوير وسائل الأدلاء بالشهادة بالاستعانة بالوسائل التقنية الحديثة دون المساس بحقوق الدفاع و ضمانته. إضافة لما سبق، تظهر ضرورة اتخاذ التدابير التشريعية اللازمة لتجريم كل صور إعاقة سير العدالة.¹

الفرع الثالث: دور الحكومة في مكافحة الفساد

لما كان الفساد ظاهرة اجتماعية تتمثل في الاستخدام المغرض من قبل الموظف لأجهزة السلطة و الإدارة و صلاحياته الوظيفية بهدف الاغتناء الذاتي و بشكل غير مشروع و الفساد منتشر في كل من القطاع العام و الخاص، و في بعض دول العالم يتم بصورة منظمة، و يشهد الواقع استغلال المناصب الرسمية للثراء الخاص، و دخول الموظفون الكبار في قطاعات الأعمال الخاصة، عبر استغلال مواقعهم الإدارية في نمو أعمالهم التجارية و الصناعية و المالية، مع تجاوزات في القوانين، كما يتم استغلال المنصب العام لتحقيق مصالح سياسية ممثل تزوير الانتخابات، شراء أصوات الناخبين، التمويل غير المشروع للحملات الانتخابية، أو التأثير على قرارات المحاكم، أو شراء ولاء الأفراد و الجماعات. و هناك المحسوبية و المحاباة و الوساطة في التعيينات الحكومية، كقيام بعض المسؤولين بتعيين أشخاص في الوظائف العامة على أسس القرابة أو الولاء السياسي أو بهدف تعزيز نفوذهم الوظيفي و الشخصي، و ذلك على حساب الكفاءة و المساواة في الفرص، أو قيام بعض المسؤولين بتوزيع المساعدات العينية أو المبالغ المالية من المال العام على فئات معينة أو مناطق جغرافية محددة على أسس عشائرية أو بهدف تحقيق مكاسب سياسية. هذا علاوة على ضعف و انحسار المرافق و الخدمات و المؤسسات العامة التي تخدم المواطنين.²

و عليه، فإن الحكومة و أجهزتها التنفيذية مطالبة بالانتباه و العمل في سبيل صيانة كرامة المواطن و تعزيز احترامه لنفسه، و ذلك من خلال العمل بجدية لفك الأزمات التي تهم حياة المواطن، و إصدار توجيهات و تعليمات لكل الأجهزة لخدمة المواطنين. فالحكومات

¹ - سري محمد صيام، المرجع السابق، ص 831 و ما بعدها.

² - عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، المرجع السابق، ص 385.

الجادة لا تستطيع تنفيذ برامجها إلا بالقضاء على ظاهرة الفساد، و هناك العديد من الخطوات العملية تمثل بداية صحيحة لمكافحة الفساد الإداري، و ذلك باختيار الوزراء و كبار المسؤولين في الدولة وفق أسس النزاهة و نظافة اليد، ضرورة مراعاة الاختصاص في توزيع المناصب، فلا بد أن يكون كل وزير ملم بالأمر الفني و الإدارية المتعلقة بنشاط وزارته أو مديرياته إذ ليس من المعقول تعيين طبيب ليكون وزير للسكن مثلاً، و أن تكون التعيينات على أساس الكفاءة و الإخلاص و ليس على أساس درجة القرابة أو على أساس حزبي أو طائفي.

لا بد أن يكون عمل الوزارات و إجراءاتها و تعليماتها واضحة و شفافة للمواطنين و بمسافات منتظمة و سهلة، لأن الفوضى و التقصير في الإجراءات يخلق بيئة مناسبة للرشوة و الفساد. و من الضروري تبيث قيم النزاهة و الصدق و الأمانة و الحرص على المال العام، تفعيل و سائل المحاسبة و المساءلة حيث تشكل ركيزة أساسية لتفعيل الرقابة.¹ فالحكومات مطالبة بجعل المعلومة متاحة، إذ أن قيام المواطن بالرقابة على أعمال الحكومة لن يتأتى إلا بإتاحة المعلومات، و هناك عدة أسس لعمل الحكومات منها نشر الموازنات و المعلومات بطريقة منتظمة، أن توفر الحكومة حق طلب المعلومة، أن تعقد الحكومة جلسات استماع عامة و أن تتلقى الرسائل المكتوبة، و أن توفر مناخاً صحياً تدعم من خلاله عمل المنظمات غير الحكومية.²

و تجدر الإشارة إلى مدى مساهمة الحكومات الإلكترونية، حيث بدأت معظم الحكومات للانتقال إلى الفضاء الإلكتروني من أجل تقديم خدماتها على الأنترنت و مختلف وسائل التكنولوجيا الحديثة.³ حيث يسمح إدخال المعاملات التي تهم المواطنين إلى شبكة المعلومات الدولية، مما يزيل تلقائياً أي تأخير في إنجاز الخدمات التي تهم الأفراد أو طالب الخدمة، بالإضافة إلى إزالة الأعباء الإدارية عن كاهل الجهاز الحكومي و تفعيل استراتيجيات تعزيز الوعي المعلوماتي بين جميع فئات المجتمع.⁴

¹ - عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، المرجع السابق ص 399 و 400.
² - أماني غانم، الجهود الدولية لمكافحة الفساد، الفساد و التنمية الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية، المرجع السابق، ص 367.

³ - أمير فرج يوسف، الحوكمة و مكافحة الفساد، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية الاسكندرية مصر، 2011، ص 391.

⁴ - عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، ص 401.

المطلب الثالث: دور المجتمع المدني و الإعلام في مكافحة الفساد

تبقى مسألة مكافحة الفساد مسؤولية مشتركة، ينبغي للكل أن يساهم فيها بشكل أو بآخر مادام أن ظاهرة تفشت في جميع الأوساط و الميادين، وعليه كان من الضروري الإحاطة بدور المجتمع المدني في مكافحة الفساد (الفرع الأول) باعتباره معبراً عن المجتمع، ثم التطرق إلى دور الإعلام في مكافحة الفساد (الفرع الثاني) لما له من أهمية في تنوير الشعوب بالحقائق و تأثير البالغ في صناعة الرأي العام.

الفرع الأول: دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد

اقتناعاً بأن الفساد لم يعد شأنًا حكومياً فقط بل ظاهرة مجتمعية نتيجة لتأثيراته السلبية على جوانب متعددة داخل المجتمع و تعبيراً عن الإدراك الراسخ بأن الفساد يشكل عائقاً رئيسياً أمام جهود التنمية البشرية، لهذا فإن مكافحة الفساد مسؤولية تقع على الجميع و أنه يجب أن تلعب منظمات المجتمع المدني دوراً حيوياً و مؤثراً في إطار تنشيط الحراك المجتمعي في مكافحة الظاهرة.¹

و المجتمع المدني بمثابة وعاء يضم المؤسسات كافة و المنظمات المجتمعية غير الحكومية، فهو مجال الروابط الإنسانية غير القمعية و التي تقوم على الاختيار الحر مشكلاً من جملة من الأنشطة التطوعية الحرة التي تتمتع بدرجة من التمايز بل الاستقلال عن الدولة و أجهزتها.² و عليه يمكن للمجتمع المدني أن يلعب دوراً لا يستهان به في إضفاء الطابع الأخلاقي على الحياة السياسية و الاقتصادية و المالية و المساهمة في الحد من هذه الآفة، خاصة و أن المجتمع المدني يشكل قوة ضاغطة و شريك لا غنى عنه في المسار التنموية.³

و يمكن تحديد الدور الي يلعبه المجتمع المدني و الذي من شأنه الإسهام في مكافحة الفساد من خلال:

- التوعية الاجتماعية: تفشت في أوساط المجتمع مفاهيم خاطئة ناتجة عن تغلغل الفساد في البنية الثقافية للمجتمع حتى أصبح ينظر للفاقد بأنه شخص قوي يفهم الأوضاع

¹ - رداوي عبد المالك، دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد، الملتقى الوطني الثاني حول حماية المال العام ومكافحة الفساد، جامعة المدينة، ص 1 .

² - ثامر كامل محمد، المجتمع المدني و التنمية السياسية، دراسة في الإصلاح و التحديث في العالم العربي، الطبعة الأولى، مركز الإمارات للدراسات و البحوث الاستراتيجية، الإمارات العربية المتحدة، 2010، ص 13 .

³ - رضا هميسي، دور المجتمع المدني في الوقاية من جرائم الفساد و مكافحتها، مجلة دفاقر السياسة والقانون، العدد الأول، جامعة ورقلة، جوان 2009، ص 247 .

جيداً و قادر على استغلال سلطة في تحقيق مكاسب شخصية له و لأقاربه لذا فإنه يجب على المجتمع المدني أن يلعب دوراً أساسياً في خلق ثقافة مناهضة للفساد و معززة لقيم النزاهة بين كافة شرائح المجتمع باستغلال كافة الوقائع والفعاليات الممكنة و باستخدام لغة سهلة قادرة على الوصول إلى وعي و عقلية المواطن البسيط و قادرة على تحفيزه من أجل بدوره في مكافحة الفساد، و أن لا يتم التركيز فقط على الطبقة المثقفة.¹ و يجب أيضاً القيام بحملات تحسيس لشرح مخاطر جرائم الفساد و آثارها المدمرة على التنمية، و القيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد و مع الأشخاص الضالعين فيه من خلال برامج تربية و تعليمية.² فضلاً عن تفيل دور الجمعيات في ورش النزاهة و الشفافية، و دور رجال الدين في الوعظ و الإرشاد و كشف و إبراز آثار الفساد على المجتمع.³

- الضغط و التعبئة و التأثير: يؤدي المجتمع المدني دوراً حيوياً في مقاومة الفساد، و ذلك من خلال التأثير في وضع السياسات العامة، و تعبئة و إدارة الموارد التي تعزز الشفافية و المساءلة في برامج عمل الحكومات، إضافة إلى توفير الضوابط على سلطاتها، و من تم تعزيز المساءلة و الشفافية في النظام السياسي. كما يمكنها عرض تدابير إصلاحية على الحكومات، لما للمجتمع المدني قدرة على حماية الحقوق، و توفير الخدمات المجتمعية و التوفيق بين المصالح، و بذلك يعزز المجتمع المدني من مشاركته في الشؤون العامة و تقوية حكم القانون و محاربة الفساد، فهو يؤدي دوراً تكميلياً لدور الحكومات و ليس بديلاً منها، من خلال الضغط لإقرار قوانين و أنظمة، الضغط على الحكومات لنشر المعلومات حول قضايا الفساد لمساهمتها في نشر الوعي حول هذا الأمر، المبادرة بعرض تدابير إصلاحية على الحكومات و الضغط من أجل تنفيذ برامج الإصلاح، كما أن مؤسسات المجتمع المدني تلعب دور الوسيط بين الحكومة و أجهزتها و المواطنين من خلال آليات المساءلة من جهة و لإيصال شكاوى المواطنين من جهة أخرى.⁴

- تعرية و فضح الفساد: و ذلك من خلال الرقابة و التقييم لكافة أعمال القطاع العام و الخاص في الدولة و إعداد التقارير الخاصة بمراقبة تنفيذ الخطط و الاستراتيجيات و تقييم مستوى الأداء و مراقبة الانتخابات و الاستفتاءات، و مستوى تنفيذ القوانين و الاتفاقيات التي

¹ - رداوي عبد المالك، المرجع السابق، ص 6 .

² - رضا هميسي ، المرجع السابق، ص 252.

³ - حسنين المحمدي بواوي، المرجع السابق، ص 171 .

⁴ - كمال المصباحي و آخرون، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، المجتمع المدني في العالم العربي ودوره في مكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 140 .

تصادق عليها البلاد و من ضمنها مستوى تنفيذ الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، و الكشف عن مواطن الفساد و عن المفسدين و نشر كل تلك التقارير التي تعدها في ذلك للرأي العام و الجهات المحلية والدولية المعنية بمكافحة الفساد، و المطالبة و الضغط من أجل تفعيل مبدأي المسائلة و المحاسبة.

- إعداد البحوث و الدراسات: و التي من خلالها تسلط الأضواء على أسباب و دوافع الفساد في القطاع العام و الخاص مثل البيروقراطية و ازدواجية الاختصاصات و تدني مستوى الأجور...، و دراسة القوانين بهدف تطويرها و تحديثها من أجل أن تصبح أكثر فعالية في الحد من الفساد و ظواهره و أساليبه، و بما يوائم الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد.¹

- التنسيق و بناء تحالفات مع المنظمات الدولية: لابد أن تعمل منظمات المجتمع المدني على تنسيق جهودها و أعمالها من خلال إنشاء الشبكات المحلية و الانضمام إلى الشبكات الإقليمية و الدولية التي تهدف إلى مكافحة الفساد، حيث تتمكن من خلال التنسيق القيام بتبادل المعلومات والتجارب و الخبرات و رسم الخطط و تنفيذ البرامج المشتركة مما يعمل على تكريس الجهود بصورة سليمة و يمكنها من تحقيق الأهداف المنشودة .

- المساءلة القانونية و اللجوء إلى القضاء: و ذلك لتقديم الحماية للمواطنين سواءً أولئك الذين يقعون ضحايا أو الذين يقومون بفضح الفساد و المفسدين و الذين قد يتعرضون للأذى ، و ذلك بتقديم المشورات القانونية لهم أو رفع الدعاوى لهم أو الترافع عنهم أمام المحاكم، كما يجب أن ترفع منظمات المجتمع المدني الدعاوى للقضاء ضد الجهات التي تتأكد من فساده باعتبارها معنية بالحفاظ على حقوق المجتمع و مصالحه.

- تأمين مساءلة الحكومة: يلعب المجتمع المدني أهمية كبيرة في مطالبته بمساءلة الحكومة لأن إحدى الأولويات الأساسية في مكافحة الظاهرة تكمن في مطالبة الحكومات لكي تصبح أكثر شفافية عن طريق تسهيل المشاركة و الإشراف الواسع النطاق من جانب المنظمات المدنية و وسائل الإعلام، فالمواطنون و وسائل الإعلام المتاح لها الوصول الواسع إلى المعلومات حول عمليات مؤسسات الدول يشكلان عنصران أساسيين لمساءلة تلك الدول عن حالات الفساد.²

¹ - عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، المرجع السابق، ص 421 و 425.

² - رداوي عبد المالك، المرجع السابق، ص 8 .

- تقديم النموذج: حيث لا يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تكافح الفساد وهي تعاني منه بل يجب تقديم نموذجاً في تطبيق مبادئ الحكم الجيد و الإرادة الرشيدة وذلك بتعامل بشفافية في نشر تقاريرها الفنية والمالية و تحرير المعلومة الخاصة بها و بناء منظماتها البناء المؤسسي بحيث لا تتركز فيها سلطة القرار لشخص واحد مع القبول بالخضوع للرقابة من قبل ممولي مشاريعها و الخضوع للقضاء في حالة اتهامها بالفساد.

الفرع الثاني: دور الإعلام في مكافحة الفساد

يلعب الإعلام دوراً أساسياً في مكافحة الفساد و التصدي لهذه الظاهرة التي باتت منتشرة في مجتمعاتنا من خلال ما يقوم به من وظيفة كشف المستور كون الفساد يحدث بالخفاء. و تمثل وسائل الإعلام (المقروءة والمسموعة والمرئية) السلطة الرابعة، و بالتالي فهي تشكل سلطة شعبية تعبر عن ضمير المجتمع و تحافظ على مصالحه الوطنية وبذلك تقع عليها مسؤولية كبرى في مكافحة الفساد و التصدي لهذه الظاهرة الخطيرة والتي لا بد في سبيل تحقيق هذه الغاية أن تتحلى بالموضوعية و حس المسؤولية لترصد و تكشف و تتابع أية مخالفات و ممارسات فاسدة، بعيداً عن التشهير و التحيز. و لا يخفى عن الكل القدرة التأثيرية لوسائل الإعلام على المجتمع، بالتالي هذا يعطيها أهمية خاصة في قدرتها على التصدي للفساد ومحاربة المفسدين كون الإعلام يتوجه مباشرة لأفراد المجتمع للوصول إلى مجتمع خالي من الفساد.

إلا أن خطورة الفساد في الجانب الاجتماعي تكمن في إباحة هذه الظاهرة اجتماعياً و تعايش الناس معها في المجتمع على أنها مسألة طبيعية لا يمكن الوقوف ضدها لذلك فإن الإعلام عليه أن يلعب دوراً هاماً في عملية ازدياد الفساد و المفسدين اجتماعياً و إشاعة ثقافة المقاومة لهذه الظاهرة و إن المجتمع يمتلك قوة الردع لها إذا استخدم الوسائل المناسبة التي يمتلكها. فالإعلام له قوة اجتماعية و اقتصادية هامة في المجتمع، و هي قوة رئيسية في تشكيل الرأي العام، و بالتالي تؤثر بشدة على الجهود الوطنية .

و الإعلام يؤثر بشكل مباشر على أفراد المجتمع من خلال قدرة وسائل الإعلام على الوصول إلى قطاع كبير من الناس تنطلق من قدرة وسائل الإعلام على مخاطبة جماهير عريضة في وقت واحد، و هذه خاصية من خصائص الإعلام الجماهيري بما يمكن معه التوجيه الجماعي نحو هدف أو قضية معينة واستنهاض الرأي العام لعمل ما سلباً أو إيجاباً و بث مشاعر معينة تحرك الجماهير نحو سلوك أو قرار محدد.

كما إن وسائل الإعلام تعتبر من المصادر الأساسية للمعلومة عند كثير من الناس، و التي يبني عليها الأفراد مواقفهم بل يمتد إلى القيم و أنماط السلوك، فقد يحدث أن يتقبل المجتمع قيماً كانت مرفوضة قبل أن تحملها الرسالة الإعلامية، أو يرفض قيماً كانت سائدة و مقبولة مستبدلاً بها قيماً جديدة، لذا فلا بد من توظيف الإعلام توظيفاً سليماً بحيث يكون إعلام حي صاحب مبدأ ويتكلم بلسان الناس ويعبر عن ضمير الشعب كما لا بد أن يكون مرآة اجتماعية صادقة.¹ فلا شك أن لوسائل الإعلام تأثيراً كبيراً في حياة الأفراد مرده سعة انتشارها و قوتها في الترفيه و الترغيب، و إذا لم يحسن ترشيد الإعلام و توجيهه فسيكون عنصراً مساعداً على انتشار الفساد، إذ يمكن أن تعمل المعلومات التي تبثها وسائل الإعلام على تشكيل الأذواق و إثارة الطموح و بخاصة في المجتمعات الموجهة نحو الاستهلاك، فمع الحاجة الملحة لتحقيق الطموحات ، يصبح استخدام الطرق غير المشروعة لإشباع هذه الحاجات هو الشائع في كثير من الأحيان.² فلا بد لوسائل أن توجه لمحاربة الفساد و غرس القيم الأخلاقية لتكوين مجتمعات صالحة.

و يظهر الدور الفاعل لوسائل الإعلام في منع الفساد من خلال نشر أخبار و تعليقات الأعمدة الصحفية عليها و مناقشتها في الحوارات الإذاعية و التلفزيونية بريك القوى النافذة المسؤولة عن هذا الانحراف في استعمال السلطة و في كثير من الأحيان ينتهي الأمر مثل هذه الدول إلى استقالة مسؤولين حكوميين أو انسحاب مرشحين من العملية الانتخابية ، فهي تمارس الرقابة على كل شيء بما فيها الرقابة على الأجهزة الرقابية الرسمية في الهيئات التنفيذية و التشريعية و القضائية، كما أنها تتطرق علاوة إلى قضايا الفساد إلى قضايا سوء التسيير و قلة فاعلية الحكومة.

وفي كل أنحاء العالم يهتم رجال السياسة بالصور الإشهارية التي تضعها وسائل الإعلام أكثر من اهتمامهم بالوسائل الأخرى التي تستعمل للحد من الفساد و التعسف في استعمال السلطة فالسياسيون يخافون تأثير وسائل الإعلام في تشكيل الرأي العام ضدهم، مما يؤدي إلى انهيار شعبيتهم .

غير أن وسائل الإعلام ليس من حقها أن تطبع و تنشر ما تريد من غير ضوابط حيث يجب عليها أن تنقل الحقيقة و ليس العكس. و عليه فإذا انحرفت في وظيفتها فهي قد

¹ - دور الإعلام في مكافحة الفساد، مقال منشور في الشبكة العنكبوتية العالمية:

www.jacc.gov.jo/Portals/0/news/doc.

² - عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، المرجع السابق، ص 296.

تساهم في إفساد الديمقراطية لأنها ستتحول لأداة في أيدي مجموعات الضغط و أصحاب المال والمصالح.¹

و من جهة أخرى، لا يمكن الحديث عن محاربة الفساد دون وجود صحافة حرة، حيث إن تمتعت وسائل الإعلام بحرية التعبير يمكنها من المشاركة بفاعلية في عملية المحاسبة و المساءلة و نشر الشفافية و تمثيل مصالح المواطنين و الدفاع عنها، إضافة إلى فضح حالات الفساد التي تهدد مصير أبناء المجتمع ومستقبل التنمية في بلدانهم. لذلك لابد من القيام بعملية مراجعة شاملة للقوانين المختلفة المتعلقة بتقييد الحريات، و إلغاء قوانين المطبوعات المقيدة للحريات، و تبني حملات وطنية لإقرار قانون حرية الوصول إلى المعلومات.²

ثم لابد أن تكون صحافة نزيهة غير ملوثة بالانتماءات الحزبية أو المصلحة المادية، فالصحافة هي الأخرى ليست بمنأى عن الفساد، و تجدر الإشارة أن دور الصحافة كعامل للإصلاح يتعدى الحدود القومية من خلال الاتصال العالمي، إذ تصل الأخبار للمستثمرين الأجانب، و بذلك يتشكل ضغط خارجي دافع نحو الإصلاح.³

¹ - كريمة بقدي، الفساد السياسي و أثره على الاستقرار في شمال إفريقيا، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2012، ص 223 .

² - مهدي زاير جاسم، دور الإعلام في مكافحة الفساد، الحوار المتمدين العدد 2644، تاريخ الاطلاع : 2009/05/12

³ - أماني غانم، المرجع السابق، ص 366.

ملخص الباب الثاني:

نظراً لتداعيات الفساد و عواقبه أدرك المجتمع الدولي الحاجة الماسة لوجود سياسات فعالة للتصدي من خلال تعاون إقليمي و دولي تجسد في مجموعة من الاتفاقيات التي أوجدت إطاراً تشريعياً و إجرائياً للتصدي لهذه الظاهرة و اتفقت على مجموعة من التدابير للحد منها و تقليصها، و هذا من خلال مجموعة من الاتفاقيات الإقليمية المعبرة عن رؤى متشاركة لمجموعة من الدول المتقاربة جغرافياً و سياسياً، وصولاً لإبرام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد باعتبارها آلية عالمية تشترك فيها الدول كافة، فضلاً عن دور مختلف المنظمات الدولية الفاعلة في المجتمع الدولي من خلال مجموعة من التدابير و الاستراتيجيات على حسب اختصاصاتها السياسية و الأمنية و الاقتصادية .

و الجزائر كانت من بين الدول السباقة لإصدار قانون خاص للوقاية و مكافحة الفساد سنة 2006 على إثر تصديقها على الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد، و انتهجت بذلك سياسة جنائية من خلال نصها على مجموعة من التدابير الوقائية لمنع الفساد في كل من القطاع العام و الخاص و تعزيز المسائلة و الشفافية و مجموعة من التدابير القمعية بتجريمها لمجموعة من الممارسات الفاسدة و النص على العقوبات المناسبة لها و إدراجها لنظام إجرائي يتناسب مع مستجدات الفساد من خلال أساليب تحري جديدة.

الخاتمة:

يبقى الفساد ظاهرة اجتماعية و اقتصادية وسياسية تعاني منها جميع الدول، غير أن درجة انتشاره و تغلغه في الأجهزة تختلف من قطاع إلى آخر و من بلد إلى آخر على حسب أوضاعها السياسية و الاقتصادية و أوضاع مؤسساتها و هذا حسب معايير النزاهة و القيم و الضوابط الأخلاقية و الثقافية السائدة فيها.

و في إطار البحث عن آليات لمكافحة الفساد في ظل الاتفاقيات الدولية و القانون الجزائري تم التوصل للعديد من النتائج:

- الفساد ظاهرة إنسانية قديمة منذ الأزل تطورت أشكالها بتطور الزمن و تشابك العلاقات الإنسانية حتى أضحت ظاهرة عالمية تعاني منها جميع الدول، و اختلفت مفاهيم الفساد باختلاف الحقول العلمية التي تناولتها بحوثها، ففي القانون يعتبر الفساد انحرافاً عن الالتزام بالقواعد القانونية، أما عند الساسة يركزون على تفعيل الحكم الراشد باعتباره وسيلة لمكافحة الفساد و تجسيد الديمقراطية، فحين يرى علماء الاقتصاد أن الفساد من أكبر معوقات التنمية و الاستثمار، بينما علماء الاجتماع يرون أن الفساد هو انحراف و انتهاك للقيم الأخلاقية.

- رغم تعدد تعاريف الفساد و اختلافها بحسب تعدد مجالاته، إلا أن الكل يتفق على أنه سلوك منبوذ أخلاقياً و اجتماعياً و قانونياً، فالفساد معضلة شائكة يجب العمل على مكافحتها، و قد انتهجت القوانين أسلوباً شاملاً في تجريم مجموعة من الأفعال و إدراجها تحت خانة جرائم الفساد، و بالتالي لم تحصره في سلوك معين و إنما يتحقق الفساد في صور كثيرة أهمها الرشوة والاختلاس و استغلال النفوذ...

- إن اختلاف القيم و الضوابط الأخلاقية يؤثر كثيراً في اعتبار أن سلوكاً ما يعتبر فاسداً، الشيء الذي ينعكس حتى على مسألة تقنين و ضبط هذه السلوكيات على غرار تمويل الأحزاب السياسية، هذا من جهة من جهة أخرى، تعدد مجالات النشاط الإنساني ينجم عنه تنوع صور الفساد من سياسي، إداري، اقتصادي، اجتماعي... و هذا ما يصعب مسألة ضبط الفساد و مكافحته.

- وجود إجماع على أن ظاهرة الفساد سلوك إنساني سلبي تحركه المصلحة الذاتية، و كل من الأسباب السياسية و الإدارية و الاقتصادية تشكل في مجملها منظومة الفساد و تختلف في الأهمية من مجتمع إلى آخر، فقد يكون أحد الأسباب رئيسياً في مجتمع ما و يكون سبباً ثانوياً في مجتمع آخر.

- للفساد آثار سياسية، إدارية، اقتصادية، و اجتماعية تؤثر بشكل مدمر على المجتمع، إذ تعرقل سير الأداء الحكومي و إنجاز الوظائف و الخدمات، تخلق بيئة غير ديمقراطية تتسم بعدم الثقة و ضعف القيم الأخلاقية، و تؤدي إلى عدم احترام المؤسسات و السلطات الدستورية، تؤثر على شرعية الدولة عن طريق إضعاف مؤسساتها والثقة الناس بها عند تزوير الانتخابات وتجاهل إرادتهم، تأخر عملية التنمية و تهدم الاستثمارات، كما أن الفساد يؤدي إلى خلخلة القيم الأخلاقية و إلى الإحباط وانتشار اللامبالاة والسلبية بين أفراد المجتمع، و بروز التعصب و التطرف في الآراء و انتشار الجريمة كرد فعل لانهايار القيم و عدم تكافؤ الفرص، فضلاً عن التسبب في ظلم الأشخاص و ضياع حقوقهم نتيجة انتشار ظاهرة اللادعالة.

- خطورة الفساد و آثاره المدمرة دفعت بالمجتمع الدولي بالتحرك قدماً من أجل مكافحته، فالمناهضة الدولية اجتاحت الساحة السياسية من خلال إبرام العديد من الاتفاقيات و تعد الجهود الإقليمية و اتفاقيات مكافحة الفساد بين الدول الأوروبية و الدول الأمريكية هي القاعدة التي بنيت عليها الجهود الدولية لمكافحة الفساد التي قامت بها الأمم المتحدة و البنك الدولي و منظمة الشفافية الدولية، كما أن الاتفاقيات الإقليمية لمكافحة الفساد تضيفي الصفة الرسمية على الالتزام الحكومي، فالمبادئ العامة التي نصت عليها اتفاقية الدول الأمريكية لمكافحة الفساد، اتفاقية المجلس الأوروبي للقانون الجنائي بشأن الفساد، و اتفاقية مجلس التعاون الاقتصادي و التنمية ضد الرشوة، لا تقتصر فقط على مجرد حث الحكومات على تجريم مختلف أشكال الفساد، و لكنها تبرز الحاجة إلى وجود قوى محايدة في مجال التحقيقات و المتابعة القانونية و القضائية لكشف الفساد لسن قوانين تفرض عقوبات و جزاءات رادعة للقضاء على الرشوة و على سوء استخدام المناصب العامة من أجل المصلحة الشخصية، و تبين الإجراءات الوقائية التي ينبغي اتباعها من أجل منع الفساد من خلال مدونات السلوك و التصريح بالممتلكات و الشفافية في التعامل مع الجمهور.

و على هذا النهج قامت أيضا الدول العربية بإبرام اتفاقية لمكافحة الفساد في إطار دعم الجهود الإقليمية العربية لمواجهة هذه الظاهرة.

- تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إطاراً هاماً مهماً للتعاون الدولي، حيث تعتبر اتفاقية عالمية و تعتبر استكمالاً و نتوجاً لسلسلة من الاتفاقيات الإقليمية في مجال مكافحة الفساد مثلما تجسد إرادة سياسية دولية و مطلباً للمجتمع الأهلي العالمي، جاءت لتكمل سلسلة من القرارات و الاتفاقيات الدولية التي سبقتها و تشجع الجهود الوطنية

و الدولية في مجال مكافحة الفساد و هي لا تنفرد من حيث شموليتها و تكامل أحكامها فإنها الاتفاقية العالمية الوحيدة التي تناولت ظاهرة الفساد و تسعى لتشجيع الدول الأطراف على إيجاد الأطر الفعالة لمكافحتها من خلال الإطار التشريعي لتجريم أفعال الفساد، و أحكام مخصصة للنظام الإجرائي لملاحقة جرائم الفساد و المتهمين بارتكابه و لاسيما مسألة تفعيل نظام استرداد الأموال و العائدات، و تعزيز التعاون القضائي بكافة صورته من خلال التوسع في الأخذ بمعايير الولاية القضائية، و الاهتمام بتسهيل نظام تسليم المجرمين.

- إن النشاط الدولي المتعلق بمكافحة الفساد و إرساء دعائم الحكم الصالح يمس الكثير من الجوانب التي تتعلق بعملية بناء المؤسسات، لذلك يظهر دور مختلف المنظمات الدولية في مكافحة الفساد، رغم تباين وظائفها و أهدافها، الشيء الذي أدى إلى تباين الوسائل و الآليات التي تستخدمها في تحقيق هذه الغاية و من أهم هذه المنظمات الدولية نجد المنظمة الدولية للشرطة الجنائية، مجموعة البنك الدولي، صندوق النقد الدولي، و منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية .

- الدور البارز الذي تلعبه منظمة الشفافية الدولية التي تعتبر حركة عالمية قادها رجال ينحدرون من خلفيات و انتماءات مهنية و فكرية و اجتماعية و وطنية متعددة، أجمعوا على مقاومة الفساد و القضاء عليه، و هذه المنظمة كانت نتيجة مجتمع مدني عالمي ظهر في قمة تألقه و فورانه في سياق عملية التحول الكبرى التي طرأت على النظام و على المجتمع و على العلاقات الدولية بصفة عامة... و ظلت هذه المنظمة غير الحكومية منذ نشأتها مكرسة جهودها لزيادة قدرات الحكومات لكبح جماح الفساد، و قد عبرت في كل تقاريرها السنوية عن اهتمامها بظاهرة الفساد إدراكاً منها على حجم خطورته و انعكاساته السلبية. و تتمثل أهدافها الرئيسية في الحد من الفساد عن طريق تفعيل اتحاد عالمي لتحسين و تقوية نظم النزاهة المحلية و العالمية.

- الجزائر كانت من بين الدول السباقة في التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة، و بادرت بسن قانون 06-01 المتعلق بمنع الفساد و مكافحته و الذي يعتبر تقنين شامل لكافة الجرائم و جامع لمختلف الآليات و التدابير لبلورة و تجسيد السياسة الوطنية لمنع و مكافحة الفساد، و يتماشى مع مختلف الاتفاقيات التي صادقت عليها، و من خلال هذا التقنين أعاد صياغة بعض الجرائم التقليدية على غرار الرشوة، و وسع من دائرة التجريم لتشمل الكثير من الأفعال المستحدثة كتلقي الهدايا و الإثراء غير المشروع.

- إن مشكلة تفشي الفساد ليست في عدم وجود الأنظمة العقابية وإنما في عدم تطبيق هذه الأنظمة بشكل ملائم أو تطبيقها بشكل انتقائي، مادامت مظاهر الفساد مستمرة.

- أهم ما يمكن ملاحظته على أن المشرع الجزائري و رغم فداحة جرائم الفساد إلا أنه اعتبرها جنحاً و الذي يرجع أساساً إلى الطبيعة الخاصة لجرائم الفساد التي تمتاز بالطابع المالي و التقني الذي لا يصلح أن يعرض أمام محكمة الجنايات التي تتميز بالحكم على أساس الاقتناع الشخصي و يشترك فيها محلفون، لذلك تم إبقاؤها على مستوى قضاء العادي حتى يتمكن من اتخاذ إجراءات سريعة و فعالة للتحري و التحقيق و تمديد الاختصاص و الذي لا يتماشى مع طبيعة محكمة الجنايات.

- على الرغم من اعتبار جرائم الفساد جنح إلا أن المشرع قام بتشديد عقوباتها لتصل إلى عشرين سنة حبساً و مليوني دينار جزائري هذا من جهة، و من جهة أخرى قام المشرع بإطالة أمد تقادم الدعوى العمومية بالنسبة لجريمة الاختلاس نظراً لإضرارها بالاقتصاد الوطني، و قام بتأبيد مدة تقادم الدعوى العمومية و العقوبة بالنسبة لكل جرائم الفساد إذا تم تحويل عائدات الجرم إلى الخارج و هذا من أجل إبقاء إمكانية المتابعة و استرداد الأموال المهربة.

- الطابع الخفي و المتنقل و المتغير لجرائم الفساد، فرض على المشرع الجزائري نظام إجرائي فعال، من خلال استحداث قانون 06-01 لمجموعة من أساليب البحث و التحري المتمثلة في التسليم المراقب، التردد الإلكتروني، اعتراض المراسلات، تسجيل لأصوات، التقاط الصور، و التسرب. و عليه المشرع فضل المصلحة العامة من خلال تحقيق عدالة جنائية فعالة على المصلحة الخاصة للفرد في ممارسة حريته و حقوقه الشخصية، و تكمن دقة القوانين الإجرائية في كيفية مواجهتها لمشكلة ضمان فاعلية إدارة العدالة الجنائية عند التزامها بالحفاظ على سائر حقوق الإنسان.

- قام المشرع الجزائري بإنشاء العديد من الآليات المؤسساتية لمنع و مكافحة الفساد بدءاً بمجلس المحاسبة الذي كان يمارس رقابة بعدية على الأموال العامة و الذي عرف تطوراً في عمله ليصبح هيئة قضائية إدارية، كما تم استحداث خلية معالجة الاستعلام المالي سنة 2002، و تجسيدا للالتزامات الدولية قامت الجزائر بإنشاء هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد و مكافحته قصد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد و التي تم تنصيبها فعليا سنة 2009 أي بعد مرور ثلاث سنوات من النص على إنشائها في القانون 06-01 . و مؤخراً تم استحداث الديوان الوطني لقمع الفساد تنفيذاً لتعليمات رئيس الجمهورية لتفعيل

مكافحة الفساد بوصفه أداة عملية تتضافر في إطارها الجهود للتصدي لأعمال الفساد و مهمته البحث و التحري إذ يعتبر جهاز قمعي و ردعي، و عليه فإن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و الديوان الوطني لقمع الفساد يمثلان جهازين متكاملين تختص الهيئة بالجانب الوقائي و يختص الديوان بالجانب الردعي و القمعي.

و تأسيس لجان وهيئات لمكافحة الفساد يسلم بوجود إرادة سياسية لإنشاء و تأسيس لجان و هيئات مكافحة الفساد حتى تتمكن من الاضطلاع بالأدوار التي تواجدت من أجلها، غير أن هذه الإرادة السياسية غير كافية في حد ذاتها ما لم تقترن بأطر قانونية واضحة و آليات لتفعيل تلك الأطر على أرض الواقع و ترتيبات مؤسسية تحدد أدوار مؤسسات مكافحة الفساد.

- أهمية دور الهيئات الحكومية في مكافحة الفساد، فالبرلمان له دور أساسي من خلال تبني تشريعات فعالة لمنع و مكافحة الفساد، و من خلال آليات المساءلة و الشفافية، ثم إن إنفاذ القوانين و ملاحقة المتهمين لا يتم إلا بمقتضى قضاء عادل و نزيه يعمل بصدق و فعالية بمقومات الاستقلالية و النزاهة، فالقضاء هو صمام الأمن لحماية المجتمع من الفساد و المفسدين. أما السلطة التنفيذية فهي و من خلال أجهزتها تعمل على صيانة كرامة المواطن عن طريق إصدار التوجيهات و التعليمات من خلال اختيار الموظفين المؤهلين و التقليل من أشكال البيروقراطية و التعامل بشفافية مع الأفراد.

- أهمية دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد، من خلال الأنشطة التطوعية و التوعية الاجتماعية، فالمجتمع المدني يشكل قوة ضاغطة و شريك لا غنى عنه في مسار التنمية، فضلا عن دور الإعلام في مكافحة الفساد باعتباره السلطة الرابعة التي تعبر عن ضمير المجتمع و تعمل على فضح المفسدين و توعية المواطنين بمخاطر الفساد على أن يتمتع بالنزاهة و الموضوعية.

و من خلال ما سبق يمكن صياغة بعض التوصيات من أجل العمل على الإصلاح:

- إن التصدي لظاهرة الفساد أو معالجة آثارها أو الوقاية منها يستلزم التشخيص الدقيق لخصائصها، و التحليل الموضوعي للأغراض التي ترافقها، لأنه على الرغم من أن الفساد يعتبر أمر غير نظامي في جميع الدول، و في كل القوانين و الأنظمة، إلا أن الجهود المبذولة لمكافحة الفساد قد لا تكون فعالة إذا لم يتم استيعابها و فهمها و التخطيط لها و العمل على تطبيقها من منظور واسع و منظم.

- إن تفاوت درجات الفساد من بلد إلى آخر ومن قطاع إلى آخر، يحتاج لتبيان ورصد معظم الاختلافات في القطاعات لتبني سياسات مكافحة فعالة تتناسب مع الأوضاع السائدة.

- إن القضاء على الفساد يتطلب صحة علمية تبين مدى آثاره السياسية والاقتصادية والاجتماعية ونشر الوعي بمخاطره و تكاليفه لدى كل فئات المجتمع، من خلال إدراجه في المناهج التعليمية، و تكثيف العمل الجماعي، غرس قيم المواطنة والإصلاح و العمل من أجل الصالح العام.

- ضرورة وجود إرادة سياسية لمحاربة الفساد على مستوى الوطني و الدولي لتفعيل النصوص القانونية و وضعها للتطبيق، من خلال تكريس مبادئ الشفافية و الموضوعية و تفعيل المساءلة السياسية و القانونية.

- ضرورة الاهتمام بالبعد الديني و الأخلاقي التي يعد الكفيل للحد من هذه الظاهرة حيث يصعب على الشخص ذي التربية الدينية السليمة أن يسير في تيارات الفساد، بل إنه يقاومها و ينصح لغيره، حيث إنها تربي في الفرد الالتزام الذاتي الذي يغني عن القوانين و عن أجهزة الرقابة و المساءلة، فتعاليم الإسلام كرست مختلف مكارم الأخلاق التي تعلق بالنفس عن القيم المادية الدنيوية، و تغرس القيم الروحية النبيلة.

- مكافحة الفساد و منعه و الوقاية منه لا يتم من خلال الشعارات و الدعايات الإعلامية، بل يحتاج إلى العديد من التدابير الشاملة و المتنوعة التي تستند على بحوث و دراسات تشخص المشكلة بشكل متكامل في جميع جوانبها، و تضع العلاج المناسب لها و الابتعاد عن الحلول المؤقتة، و من ثم الالتزام بمراقبة و متابعة هذه الإجراءات بما يضمن تحقيق أهدافها.

و عليه فإن وضع نموذج متكامل و فعال لمكافحة الفساد أصبح ضرورة حتمية، و القضاء الشامل على الفساد قد يكون مطلب مستحيل التحقيق، لذلك من الضروري التفكير بواقعية تجسد الحلول المناسبة و العقلانية، وحتى يتحقق هذا فلا بد من تضافر كل الجهود، الإرادة السياسية و القيادة الواعية، الحس الوطني و النية الصادقة، و ترجمة هذه النية إلى عمل واقعي يتماشى مع متطلبات و خصوصيات كل مجتمع.

I - قائمة المصادر و المراجع باللغة العربية:

أولاً: المصادر

- القرآن الكريم

ثانياً: المراجع

الكتب العامة:

- 1- ثامر كامل محمد، المجتمع المدني و التنمية السياسية، دراسة في الاصلاح و التحديث في العالم العربي، الطبعة الأولى، مركز الإمارات للدراسات و البحوث الاستراتيجية، الإمارات العربية المتحدة، 2010.
- 2- سهيل حسين الفتلاوي، العولمة و أثارها في الوطن العربي، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع عمان الأردن، 2009.
- 3- سيد شوريجي عبد المولى، مواجهة الجرائم الاقتصادية في الدول العربية، الطبعة الأولى، جامعة نايف للعلوم الأمنية السعودية، 2006.
- 4- شبلي مختار، الجهاز العالمي لمكافحة الجريمة المنظمة، الطبعة الأولى، دار هومة الجزائر، 2013.
- 5- صلاح الدين شروخ، منهجية البحث العلمي، دار العلوم للنشر و التوزيع الجزائر، 2003.
- 6- صوفي حسن أبو طالب، تاريخ النظم القانونية و الاجتماعية، بدون طبعة، دار النهضة العربية مصر، 1976.
- 7- عكروم عادل، المنظمة الدولية للشرطة الجنائية و الجريمة المنظمة كآلية لمكافحة الجريمة المنظمة، دار الجامعة الجديدة مصر، 2013.
- 8- محمد صغير بعلي، الوجيز في المنازعات الادارية، طبعة منقحة و مزيدة، دار العلوم للنشر و التوزيع عنابة الجزائر، 2005.
- 9- محمد عبد المجيد اسماعيل، تأملات في العقود الدولية و أثر العولمة على عقود الدولة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية لبنان، 2010 .
- 10- وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس الجزائر، 2011 .

الكتب المتخصصة:

- 1- أبو سويلم أحمد محمود نهار، مكافحة الفساد، الطبعة الأولى، دار الفكر، الأردن، 2010 .
- 2- أحمد السيد النجار و أحمد صقر عاشور و آخرون، الرقابة المالية في الأقطار العربية، بحوث و مناقشات الندوة التي أقامته المنظمة العربية لمكافحة الفساد، مركز دراسات الوحدة العربية لبنان، الطبعة الأولى، 2009 .
- 3- أحمد الصادق الجهاني، الاختصاص الجنائي للجهات الرقابية على الإدارة العامة، الإدارة العامة في ليبيا الواقع و الطموحات، الهيئة القومية للبحث العلمي مركز بحوث العلوم الاقتصادية ليبيا، 2004.
- 4- أحمد رشيد، الفساد الوجه القبيح للبيروقراطية، مطبوعات الشعب مصر، 1976.
- 5- أحمد صقر عاشور، مؤشر الفساد في الأقطار العربية اشكاليات القياس والمنهجية، الطبعة الأولى، منشورات المنظمة العربية لمكافحة الفساد مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، 2010.
- 6- أحمد مصطفى محمد معبد، الآثار الاقتصادية للفساد الاداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي مصر، 2012 .
- 7- أسامة السيد عبد السميع، الفساد الاقتصادي و أثره على المجتمع دراسة فقهية مقارنة بالقانون و الاقتصاد، دار الجامعة الجديدة الاسكندرية مصر، 2009.
- 8- إكرام بدر الدين و جلال معوض، الفساد السياسي، دار الثقافة العربية القاهرة مصر، 1992.
- 9- أمير فرج يوسف، الحوكمة ومكافحة الفساد الاداري و الوظيفي في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الطبعة الاولى، مكتبة الوفاء القانونية مصر، 2011.
- 10- أمير فرج يوسف، مكافحة الفساد الإداري و الوظيفي و علاقته بالجريمة على المستوى المحلي و الإقليمي و العربي و الدولي في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المكتب الجامعي الحديث مصر، 2010.
- 11- بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الاداري في الدول العربية والتشريع المقارن مقارنة بالشريعة الاسلامية، الطبعة الثانية، دار الفكر الجامعي مصر ، 2012.
- 12- بلال خلف السكارنة، الفساد الاداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر الأردن، 2011.
- 13- بيبير لاکوم، الفساد، ترجمة سوزان خليل، بدون طبعة، الهيئة المصرية للكتاب مصر، 2009 .

- 14- حسن أبشر الطيب، أهمية التخطيط لمواجهة الفساد العالمي، منشورات جامعة نايف للعلوم الأمنية الرياض السعودية، 2006.
- 15- حسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي الخاص، طبعة الحادية عشر، الجزء الثاني، دار هومة للطباعة و النشر الجزائر، 2011.
- 16- حسنين المحمدي بواوي، الفساد الاداري لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية مصر، 2008.
- 17- حمدي عبد الرحمن حسن، الفساد السياسي، الطبعة الأولى، دار القارئ العربي مصر، 1993.
- 18- حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد و فساد العولمة، الطبعة الأولى، الدار الجامعية الإسكندرية مصر، 2008 .
- 19- خالد المهائني و عادل السن و آخرون، آليات مكافحة الفساد والرشوة في الأجهزة الحكومية العربية، الطبعة الأولى، منشورات المنظمة العربية للتنمية الادارية مصر، 2010.
- 20- رمضان السنوسي وعبد السلام بشير الدويبي، الفساد بين الشفافية و المساءلة، الطبعة الأولى، المركز العالمي لدراسات و أبحاث الكتاب الأخضر ليبيا، 2006.
- 21- سليم الحص و أحمد عاشور وآخرون، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد و الدعوة للإصلاح السياسي و الاقتصادي في الأقطار العربية، الطبعة الأولى، منشورات المنظمة العربية لمكافحة الفساد لبنان، 2006.
- 22- سليمان بن محمد الجريش، الفساد الإداري و جرائم إساءة استعمال السلطة الوظيفية، الطبعة الأولى، مكتبة الملك فهد الوطنية السعودية، 2003 .
- 23- سمارة نصير، ظاهرة التسيب الإداري في الجزائر، منشورات المجلس الأعلى للغة العربية الجزائر، 2005 .
- 24- سوزان روز أكرمان ترجمة فؤاد سروجي، الفساد و الحكم والأسباب- العواقب والاصلاح -، الطبعة الأولى، دار الأهلية للنشر و التوزيع، عمان الأردن، 2003.
- 25- السيد علي شتا، الفساد و مجتمع المستقبل، الطبعة الأولى، مكتبة الاشعاع مصر، 1999.
- 26- السيد رجب السيد عيد و عادل عبد العزيز السن وآخرون، تنمية المهارات القانونية و الإدارية للقيادات و دورها في مكافحة الفساد، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية مصر، 2012 .

- 27- شريف أحمد الطباخ، أثر الفساد الحكومي في انتشار الجريمة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي الاسكندرية مصر، 2012.
- 28- صلاح الدين حسن السيبي، جرائم الفساد، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث مصر، 2012.
- 29- عامر الكبيسي، الفساد و العولمة تزامن لا توأمة، المكتب الجامعي الحديث مصر، 2005 .
- 30- عامر خياط، مفهوم الفساد، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد و الدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، الطبعة الأولى، منشورات المنظمة العربية لمكافحة الفساد لبنان، 2006.
- 31- عبد الحميد براهيم، دراسة حالة الجزائر، الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية، الطبعة الثانية، بحوث و مناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية لبنان، 2006 .
- 32- عبد الرحمان بن أحمد هيجان، الفساد و أثره في الجهاز الحكومي، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية السعودية، 2003.
- 33- عبد الرحمان محمد العيسوي، سيكولوجية الفساد و الأخلاق و الشفافية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي مصر، 2011.
- 34- عبد الفتاح الجبالي، هناء عبيد، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد و تعزيز الشفافية، مطبوعات مركز الدراسات و السياسات و الاستراتيجية مصر، 2010.
- 35- عبد الله آل غصاب، منهج الشريعة الاسلامية في حماية المجتمع من الفساد، طبعة أولى، جامعة نايف للعلوم الأمنية السعودية، 2011.
- 36- عبد المجيد محمود عبد المجيد، الأحكام الموضوعية لمكافحة جرائم الفساد، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، دار نهضة مصر للنشر مصر، 2014.
- 37- عبد المجيد محمود عبد المجيد، الفساد، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار نهضة مصر للنشر مصر، 2014.
- 38- عبد المجيد محمود عبد المجيد، المواجهة الجنائية للفساد، الجزء الثالث، الطبعة الأولى، دار نهضة مصر للنشر مصر، 2015.
- 39- عصام أحمد البهجي، الشفافية و أثرها في مكافحة الفساد الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي مصر، 2014.

- 40- عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة مصر، 2011.
- 41- عصام عبد الفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة مصر، 2011.
- 42- عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد و الإصلاح، منشورات اتحاد الكتاب العرب دمشق سوريا، 2003.
- 43- علي سعيدان، بيروقراطية الإدارة الجزائرية، الشركة الوطنية للنشر و التوزيع الجزائر، 1981.
- 44- غادة عبد المنعم موسى، خالد محمد إبراهيم صالح وآخرون، الأطر القانونية و الثقافية التنظيمية لمكافحة الفساد، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية مصر، 2013.
- 45- فاديا قاسم بيضون، الفساد أبرز الجرائم الآثار و سبل المعالجة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية لبنان، 2013.
- 46- كمال مصباحي و آخرون، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، كتاب المرجعية لمنظمة الشفافية العالمية، المركز اللبناني للدراسات لبنان، 2005.
- 47- كيمبري آن إليوت، الفساد و الاقتصاد العالمي، الطبعة الأولى، مركز الأهرام للترجمة و النشر القاهرة مصر، 2000.
- 48- لؤي أديب العيسى، الفساد و البطالة، الطبعة الأولى، دار الكندي للنشر الأردن، 2009.
- 49- مام أداما قاي، مكافحة الرشوة رهانات و آفاق، كتاب جماعي تحت اشراف الجيلالي حجاج، منشورات كارتالا الجزائر، 2002.
- 50- مايكل جونستون ترجمة نايف الياسين، متلازمات الفساد، الطبعة العربية الأولى، مكتبة العبيكان المملكة العربية السعودية، 2008.
- 51- محمد أحمد درويش، الفساد مصادره نتائجته مكافحته، الطبعة الأولى، عالم الكتاب القاهرة مصر، 2010.
- 52- محمد أحمد غانم، الإطار القانوني للرشوة عبر وطنية، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة مصر، 2011.
- 53- محمد الأمين البشري، الفساد و الجريمة المنظمة، جامعة نايف للعلوم الأمنية الرياض السعودية، 2007.

- 54- محمد الصيرفي، الفساد بين الإصلاح و التطوير الإداري، الطبعة الأولى، مؤسسة حورس الدولية للنشر و التوزيع ، 2005.
- 55- محمد بن براك الفوزان، المفاهيم و الأبعاد في الاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة و مكافحة الفساد، الطبعة الأولى، مكتبة القانون و الاقتصاد، الرياض السعودية، 2012.
- 56- محمد بن عبد الرحمان الجنيدل، أثر الرشوة في تعثر النمو الاقتصادي و أساليب دفعها في الشريعة الاسلامية، المركز العربي للدراسات الأمنية و التدريب الرياض السعودية، 1982.
- 57- محمد حليم ليمام، ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر الأسباب و الآثار و الإصلاح، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية لبنان، 2011.
- 58- محمد خليفة المعلا، الجريمة المنظمة و الفساد، أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، الجزء الثاني، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية الرياض السعودية، 2003.
- 59- محمد سعيد الرملاوي، أحكام الفساد المالي و الإداري في الفقه الجنائي الاسلامي، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي مصر، 2012.
- 60- محمد صادق اسماعيل، د. عبد العال الديري، جرائم الفساد بين آليات مكافحة الوطنية و الدولية، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية مصر، 2012.
- 61- محمد صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية و الاقتصادية، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية و التدريب بالرياض السعودية، 1994.
- 62- محمد علي سويلم، السياسة الجنائية لمكافحة الفساد دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المصرية للنشر و التوزيع مصر، 2015 .
- 63- محمد مصطفى سليمان، حوكمة الشركات و معالجة الفساد المالي و الإداري، الطبعة الأولى، الدار الجامعية مصر، 2006 .
- 64- محمود شريف بسيوني، الجريمة المنظمة عبر وطنية ماهيتها و وسائل مكافحتها دوليا و عربيا، دار الشروق القاهرة مصر، 2004.
- 65- مختار حسين شبلي، الإجرام الاقتصادي و المالي وسبل مكافحته ،جامعة نايف للعلوم الأمنية الرياض السعودية، 2007.
- 66- مختار شبلي، الإجرام الاقتصادي و المالي الدولي و سبل مكافحته، الطبعة الثانية، دار هومة الجزائر، 2012.

- 67- مصطفى كامل السيد، الفساد و التنمية الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية، مركز دراسات و بحوث الدول النامية، القاهرة مصر، 1999.
- 68- معاوية أحمد سيد أحمد، سياسة الاسلام في الوقاية و المنع من الفساد، أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، جامعة نايف للعلوم الأمنية السعودية، 2003.
- 69- منقذ داغر محمد، علاقة الفساد بالخصائص الفردية و التنظيمية لموظفي الحكومة و منظماتها، الطبعة الأولى، مركز الإمارات للدراسات و البحوث الاستراتيجية، الإمارات العربية المتحدة، 2001 .
- 70- منى رمضان محمد بطيخ، الإدارة العامة بين البيروقراطية و الفساد الإداري الواقع و المأمول، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية مصر، 2014.
- 71- منير الحمش، الاقتصاد السياسي الفساد- الإصلاح- التنمية، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق سوريا، 2006.
- 72- موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الرشوة ، بدون طبعة ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع الجزائر، 2010.
- 73- موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، بدون طبعة، المؤسسة الوطنية للاتصال النشر و الإشهار وحدة الطباعة الروبية، الجزائر، 2009 .
- 74- نزيه عبد المقصود محمد مبروك، الفساد الاقتصادي، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي مصر، 2013.
- 75- هاشم الشمري، د. ايثار الفتلي، الفساد الاداري والمالي و آثاره الاقتصادية الاجتماعية، الطبعة الأولى، دار اليازوري العلمية للنشر و التوزيع الأردن، 2011 .
- 76- هنان مليكة، جرائم الفساد، دار الجامعة الجديدة مصر، 2010 .
- 77- وليد ابراهيم الدسوقي، مكافحة الفساد في ضوء القانون و الاتفاقيات الإقليمية و الدولية، الطبعة الأولى، الشركة العربية المتحدة للتسويق و التوريدات مصر، 2012 .
- 78- يوسف المصري، الفساد الاقتصادي و الاداري في القانون الدولي، الطبعة الأولى، دار العدالة مصر، 2011.
- منشورات الأمم المتحدة:**
- مكتب السياسة الإنمائية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الفساد والتنمية، منشورات الأمم المتحدة، 2008.

ثالثاً: رسائل دكتوراه وماجستير

أ- الدكتوراه:

- 1- فارس بن علوش بن بادي السبيعي، دور الشفافية و المساءلة للحد من الفساد في القطاعات الحكومية، دكتوراه فلسفة في العلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا قسم العلوم الإدارية جامعة نايف للعلوم الأمنية السعودية، 2010 .
- 2- حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013.
- 3- خالد بن عبد الرحمان بن حسن بن آل الشيخ، الفساد الإداري أنماطه وأسبابه وسبل مكافحته نحو بناء نموذج تنظيمي، دكتوراه في فلسفة العلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا قسم العلوم الإدارية جامعة نايف للعلوم الأمنية السعودية، 2007.

ب- الماجستير:

- 1- أحمد بن عبد الله بن سعود الفارس، تجريم الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة، رسالة ماجستير، قسم العدالة الجنائية جامعة نايف للعلوم الأمنية السعودية، 2008 .
- 2- بن يطو سليمة، جريمة الرشوة في قانون الوقاية من الفساد و مكافحته رقم 06- 01، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية تخصص قانون جنائي جامعة الحاج لخضر باتنة، 2012-2013.
- 3- فتيحة حيمر، أثر الفساد على الفاعلية السياسية (1989- 2003)، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية فرع التنظيم السياسي و الإداري ، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية جامعة الجزائر 2006- 2007 .
- 4- فيصل بن طلع بن طابع المطيري، معوقات تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة و مكافحة الفساد، رسالة ماجستير، قسم العدالة الجنائية جامعة نايف للعلوم الأمنية، السعودية، 2007.
- 5- كريمة بقدي، الفساد السياسي و أثره على الاستقرار في شمال افريقيا، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2012.
- 6- رمزي بن الصديق، دور الحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العمومية في ظل قانون الوقاية من الفساد و مكافحته، مذكرة ماجستير قانون جنائي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2012-2013.

- 6- سيف الدين عشيط هني، إشكالية الفساد و الإصلاح السياسي في المنطقة العربية، مذكرة ماجستير العلوم السياسية و علاقات دولية، فرع تنظيم سياسي و إداري، جامعة الجزائر يوسف بن خدة 2008-2009.
- 7- عبد الكريم بن سعد إبراهيم خثران، رسالة ماجستير واقع الإجراءات الأمنية المتخذة للحد من جرائم الفساد، جامعة نايف للعلوم الأمنية السعودية، 2003.
- 8- عبدو مصطفى، تأثير الفساد السياسي في التنمية حالة الجزائر (1995-2006) مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص تنظيمات سياسية وادارية جامعة العقيد الحاج لخضر جامعة باتنة، 2005.
- 9- صلاح مناور الحجيلي، بعض العوامل المؤثرة في الفساد الإداري بالجمارك، رسالة ماجستير، معهد الدراسات العليا قسم العلوم الاجتماعية، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية الرياض السعودية، 2001.
- 10 - هشام أحمد حلمي محمود، مكافحة الفساد في القطاع الخاص في ظل أحكام القانون الجنائي الدولي و الوطني، بحث لنيل الماجستير في الحقوق، غير منشور، جامعة القاهرة كلية الحقوق قسم القانون الخاص، 2009.

رابعاً: المقالات

- 1- آدم نوح على معابدة، مفهوم الفساد الاداري و معاييرها في التشريع الاسلامي، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية و القانونية ، المجلد 21، العدد الثاني، 2005.
- 2- أمال يعيش تمام، صور التجريم الجديدة المستحدثة بموجب قانون الوقاية من الفساد و مكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2009.
- 3- أسار فخري عبد اللطيف، أثر الأخلاقيات الوظيفية في تقليل فرص الفساد الإداري في الوظائف الحكومية ، مجلة العلوم الانسانية، السنة الرابعة، جويلية، العدد 29.
- 4- بشارة عبد الرحمان، الفساد الاداري، مجلة شرطة الشارقة، مركز البحوث والدراسات الإمارات العربية المتحدة، العدد 28، 1999.
- 5- بشير مصطفى، الفساد الاقتصادي مدخل الى المفهوم والتجليات، دراسات اقتصادية، مركز البصيرة للبحوث والدراسات الانسانية، العدد السادس، دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر، 2005 .

- 6- داود خير الله ، الفساد كظاهرة عالمية و آليات ضبطها، مجلة المستقبل العربي، السنة 27، العدد309، مركز الدراسات الوحدة العربية لبنان نوفمبر 2004.
- 7- فيصل نسيغة، النظام القانوني للصفقات العمومية و آليات حمايتها، مجلة الاجتهاد القانوني، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2009.
- 8- فايزة ميموني و خليفة موراد، السياسة الجنائية للمشرع الجزائري، دراسات قانونية، مركز البصيرة، دار الخلدونية للنشر و التوزيع الجزائر، 2010.
- 9- فيروز زرافة، نحو استراتيجية للحد من الفساد في المجتمع الجزائري، مجلة الآداب و العلوم الاجتماعية، العدد الخامس ، جامعة فرحات عباس سطيف الجزائر، 2007.
- 10- حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مجلة المستقبل العربي، المجلد السابع و العشرون، العدد309، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، نوفمبر 2004.
- 11- حسن نافعة، دور مؤسسات الدولة و منظمات الشفافية في مكافحة الفساد، مجلة المستقبل العربي، المجلد السابع و العشرون، العدد 309، مركز دراسات الوحدة العربية لبنان، 2004.
- 12- حسينة شرون، العلاقة بين الفساد و الجريمة المنظمة، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2009.
- 13- حمزة خضري، الوقاية من الفساد و مكافحته في إطار الصفقات العمومية، مجلة دفاتر السياسة و القانون، العدد السابع، جوان 2012.
- 14- هلال مراد، الوقاية من الفساد ومكافحته في التشريع الجزائري على ضوء القانون الدولي، نشرة القضاة، العدد 60، وزارة العدل الديوان الوطني للأشغال التربوية الجزائر، 2006.
- 15- رشيد مزاري، بطاقة تحليلية حول أحكام القانون رقم 06-01 المؤرخ في 2 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته و كذا المراسيم الرئاسية المطبقة له، نشرة القضاة، العدد 60، وزارة العدل الديوان الوطني للأشغال التربوية الجزائر، 2006 .
- 16- راضية بوزيان، ظاهرة الفساد في المجتمع العربي: الجزائر نموذجا: مقارنة سوسولوجية تحليلية للفساد و استراتيجيات الإصلاح في ظل العولمة، مجلة علوم انسانية، العدد 40، 2009.
- 17- رضا هميسي، دور المجتمع المدني في الوقاية من جرائم الفساد و مكافحتها، مجلة دفاتر السياسة والقانون جامعة ورقلة، العدد الأول، جوان 2009.

- 18- د.رمزي حوحو، لبنى دنش، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2009 .
- 19- عامر خضير حميد الكبيسي، الفساد أسبابه و استراتيجيات مكافحته رؤية مستقبلية، الفكر الشرطي، المجلد الحادي و العشرون، العدد 83 الإمارات العربية المتحدة، 2012 .
- 20- عبد الحليم بن مشري و عمر فرحاني، الفساد الإداري مدخل مفاهيمي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2009.
- 21- عبد القادر الشنتوف، الفساد المالي و طرق مكافحته بين التدابير الوطنية والجهود الدولية، سلسلة ندوات محكمة الاستئناف بالرباط، الاقتصاد الخفي و الجرائم المالية و دورها في إعاقة التنمية: أوجه الوقاية والمكافحة المملكة المغربية، العدد الرابع، 2012 .
- 22- علي جواد وتوت و ماجد عليوي عبد الهادي، الفساد الاداري الوظائف و آليات التقليل، مجلة القادسية في الآداب و العلوم التربية العراق، المجلد 11 السنة 2012.
- 23- عمر القاضي، الفساد الاداري و امكانيات الاصلاح الاقتصادي ، الأردن، 2001.
- 24- عادل عبد اللطيف، الفساد كظاهرة عربية و آليات ضبطها، مجلة المستقبل العربي، السنة 27، العدد 309، مركز دراسات الوحدة العربية لبنان، نوفمبر 2004.
- 25- عامر الكبيسي، الفساد الاداري رؤية منهجية للتشخيص والتحليل و المعالجة، المجلة العربية للإدارة، مج 20، العدد الأول، جوان 2000.
- 26- عز الدين كيجل، الفساد مفهومه و مكافحته في التصور الإسلامي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2009.
- 27- علاء عبد الحسن جبر السيلوي، الجريمة المنظمة و أثرها في انتشار الفساد الإداري، مجلة الكوفة ،العدد الثاني.
- 28- مفيد ذنون يوسف، تأثير الفساد على الأداء الاقتصادي للحكومة ، مجلة تنمية الرفادين ، العدد 101 ، المجلد 32، كلية الادارة و الاقتصاد جامعة الموصل العراق، 2010.
- 29- محمود عبد الفضيل، مفهوم الفساد ومعاييره، مجلة المستقبل العربي، السنة 27 ، العدد 309، مركز الدراسات الوحدة العربية لبنان، نوفمبر 2004 .
- 30- محمد العزوزي الاقتصاد الخفي الفساد المالي ،سلسلة ندوات محكمة الاستئناف بالرباط المملكة المغربية، العدد الرابع، 2012 .
- 31- محمد حسن قدري، الفساد الإداري، مجلة الفكر الشرطي، المجلد الرابع عشر العدد 54، الإمارات العربية المتحدة، 2005.

- 32- محمد صالح جسام و عمار عبد الهادي شلال، الفساد المعطيات و الآثار واستراتيجيات المواجهة، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، العراق، السنة التاسعة، العدد 31، 2011.
- 33- محمد حركات، مظاهر الفساد الإداري و تداعياته، المجلة المغربية للتدقيق و التنمية، العدد 11، المملكة المغربية.
- 34- منظر فاضل البطاط و د. ندوة هلال جودة، الفساد في الاقتصاد العراقي الآثار والمعالجات، مجلة العلوم الاقتصادية، العدد 24 المجلد السادس، العراق، آيار 2009.
- 35- نواف سالم كنعان، الفساد الاداري و المالي أسبابه آثاره وسائل مكافحته، مجلة الشريعة والقانون، العدد الثالث والثلاثون، يناير 2008.
- 36- نور الدين شنوفي، الآثار الاقتصادية لظاهرة الفساد الاداري وآلية مجابقتها في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم الاقتصادية و السياسية، العدد الأول، مارس.

خامساً: المؤتمرات العلمية

- 1- أحسن عمروش، دور منظمة الشرطة الجنائية الدولية في مكافحة جريمة الفساد الدولي، الملتقى الوطني حول مكافحة الفساد و تبيض الأموال، يومي 10 - 11 مارس 2009، كلية الحقوق جامعة مولود معمري تيزي وزو.
- 2- ابتسام عبد الرحمان حلواني، كيف نحسن موظفينا ضد الفساد الإداري، مؤتمر القيادة الإبداعية و التجديد في ظل النزاهة و الشفافية، النزاهة و الشفافية و الإدارة العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2006.
- 3- بابكر عبد الله الشيخ، تفعيل الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، الندوة العلمية حول النزاهة و مكافحة الفساد الرياض 13- 15/7/1433 الموافق 3- 5/6/2012 من تنظيم جامعة نايف للعلوم الأمنية السعودية .
- 4- بدري مباركة، الضمانات القانونية لمبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية في الجزائر، يوم دراسي حول شرح الكيفيات والإجراءات الجديدة لتنظيم المسابقات على ضوء المرسوم التنفيذي رقم 194/12 من تنظيم مفتشية الوظيفة العمومية، يوم 30 أكتوبر 2012.
- 5- أ. بن لحسن الهواري، أثر آليات العولمة على الفساد الاداري في الدول العربية تحليل نظري وكمي، مداخلة في ملتقى حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي و الاداري يومي 6 - 7 ماي 2012، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير جامعة محمد خيضر بسكرة.

- 6- بوفاسة سليمان و أ. عبد القادر خليل، العولمة و انعكاساتها على الهوية الثقافية، مداخلة في الملتقى الوطني الأول العولمة وحقوق الانسان بجامعة المدية، أبريل 2008.
- 7- دليلة مباركي ، التسليم المراقب للعائدات الإجرامية ، الملتقى الوطني حول مكافحة الفساد و تبيض الأموال، يومي 10 و 11 مارس 2009 ، كلية الحقوق مخبر العولمة والقانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو.
- 8- حاحة عبد العالي و أمال يعيش تمام، دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة جرائم الفساد يومي 2 و 3 ديسمبر 2008 من تنظيم قسم الحقوق كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية جامعة قاصدي مرياح ورقلة.
- 9- د. رشيد زوايمية، ملاحظات نقدية حول المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، الملتقى الوطني الثاني آليات حماية المال العام و مكافحة الفساد، 05-06 ماي 2009، جامعة د. يحي فارس المدية.
- 10- سهيلة بوزبرة، دور مجلس المحاسبة في مكافحة جرائم الفساد، الملتقى الوطني الثاني آليات حماية المال العام و مكافحة الفساد، 05-06 ماي 2009 ، جامعة د. يحي فارس المدية.
- 11- محمد لموسخ، دور منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد، الملتقى الوطني الثاني آليات حماية المال العام ومكافحة الفساد، 05-06 ماي 2009، جامعة د. يحي فارس المدية.
- 12 - محمد كريم خيدر، العولمة، الشركات المتعددة الجنسيات و حقوق الإنسان، مداخلة في ملتقى العولمة و حقوق الإنسان ، يومي 6 - 7 ماي 2012 ، جامعة المدية.
- 13- محمد ضريفي، التصريح بالامتلاك كآلية للوقاية من الفساد ومكافحته، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد 02 - 03 ديسمبر 2008، من تنظيم قسم الحقوق كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية جامعة قاصدي مرياح ورقلة.
- 14- ميهوب يزيد و بوجلال صلاح الدين، الجهود الأوروبية لمكافحة الفساد، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة جرائم الفساد يومي 2 و 3 /12/2008 من تنظيم كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية جامعة قاصدي مرياح ورقلة.
- 15- نوري منير و أ. بارك نعيمة، الاصلاح الإداري و أهميته في القضاء على التسبب الإداري و الفساد الإداري وتحقيق التنمية المستدامة ،مداخلة في الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري يومي 6 -7 ماي 2012.

سادساً- القوانين و الاتفاقيات:

- 1- الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 هـ الموافق 8 يونيو سنة 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل و المتمم إلى غاية 23 فبراير 2011 .
- 2- المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 19 أبريل سنة 2004 المتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة في 31 أكتوبر 2003، ج ر، العدد 26، أبريل 2004.
- 3- القانون 06-01 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر العدد 14، الصادر في 8 مارس 2006 المعدل و المتمم بموجب الأمر رقم 10-05 المؤرخ في 20 أوت 2010 ج ر العدد 50 المؤرخ في 1 سبتمبر 2010 المعدل و المتمم بالقانون رقم 11-15 المؤرخ في 2 أوت 2011 ج ر العدد 44 المؤرخ في 10 أوت 2011.
- 4- المرسوم الرئاسي رقم 06-137 المؤرخ في 11 ربيع الأول عام 1427 الموافق 10 أبريل سنة 2006 يتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بمابوتو في 11 جوان 2003، العدد 24، 2006
- 5- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 22 ذي الحجة عام 1425 الموافق لأول فبراير 2005، يتضمن تنظيم المصالح الإدارية و التقنية لخلية معالجة الاستعلام المالي، الجريدة الرسمية العدد 10، 26 ذو الحجة عام 1425 الموافق ل 6 فبراير 2008
- 6 - المرسوم التنفيذي رقم 02 - 127 مؤرخ في 24 محرم 1423 الموافق 7 أبريل سنة 2002 يتضمن إنشاء خلية الاستعلام المالي و تنظيمها و عملها معدل و متمم بالمرسوم التنفيذي رقم 08 - 275 المؤرخ في 6 رمضان عام 1429 الموافق ل 6 سبتمبر 2008، الجريدة الرسمية العدد 50 ل 7 سبتمبر 2008.
- 7- الأمر رقم 10 / 05 المؤرخ في 16 رمضان عام 1413 الموافق 26 غشت 2010 المتمم للقانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق ل 20 فبراير سنة 2006 و المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر، العدد 50، الصادرة بتاريخ 22 رمضان عام 1431، 01 سبتمبر 2010.
- 8- المرسوم الرئاسي رقم 10 - 236 المؤرخ في 28 شوال عام 1431 الموافق ل 7 أكتوبر سنة 2010 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر العدد 58، المعدل بالمرسوم الرئاسي رقم

23-2 المؤرخ في 18 /01/ 2001 ج ر 04، و المرسوم الرئاسي رقم 13 /03/ المؤرخ في 13 /01/ 2013 ج ر 02.

9- المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المؤرخ في 13 محرم عام 1433 الموافق ل 8 ديسمبر 2011، الجريدة الرسمية، العدد 68، السنة 48، 19 محرم 1433 الموافق ل 14 ديسمبر 2011.

10- اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد الموقعة بكاركاس في 29 /03/ 1996.

11- الاتفاقية الأوروبية الجنائية حول الفساد الموقعة بستراسبورغ في 27 /01/ 1999.

12- الاتفاقية المدنية حول الفساد الموقعة بستراسبورغ في 04 /11/ 2003.

13- الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد الموقعة في 21 /12/ 2010.

سابعاً: المواقع الإلكترونية

1- سليمان عبد المنعم، ظاهرة الفساد مدى ملاءمة التشريعات العربية لاتفاقية لمكافحة الفساد،

عن موقع الأمم المتحدة: <http://www/undp-pogar/org/arabic>

2- www.onplc.org الموقع الخاص بالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

3- مهدي زاير جاسم، دور الإعلام في مكافحة الفساد، الحوار المتمدين العدد

2644، 12/05/2009 عن الموقع: www.ahwar.org

4- ياسين تملالي، الحوار المتمدين، العدد 27، 2010/01/2900 عن الموقع:

www.ahwar.org

ثامناً: البحوث:

1- انجي حسين علي، مقارنة بين اتفاقية الأمم لمكافحة الفساد والتشريع المصري، منشور

في الشبكة العنكبوتية العالمية.

2- إحسان علي عبد الحسين، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد، مقال منشور في

الشبكة العنكبوتية العالمية.

3- بحث دينا جابر محجوب، الفساد بين اتفاقية الأمم المتحدة وواقع مصر العملي، منشور في

الشبكة العنكبوتية العالمية.

II- Les livres et les ouvrages:

- 1- Mohamed Harakat, gouvernance gestion publique et corruption, imprimerie El Maarif Aljadida Rabat Maroc 2006 .
- 2- Radouane Bnou-noucair, la lutte mondiale contre la corruption, l'Hrmattan, 2007.
- 3- Tayeb belloula, droit pénal des affaires et des sociétés commerciales, Berti Edition.

Les Theses :

- 1- Gbewopo Attila, corruption, fiscalité et croissance économique dans les pays en développement, thèses doctorat en sciences économiques, université d'auvergne, Clermont-Ferrand 1, faculté des économiques et des gestions ,2007.
- 2- Philip Fitzcerald, les dispositifs juridiques internationaux de lutte contre la corruption des agents publics étrangers, thèses doctorat en droit public, université du sud Toulon-var faculté de droit France,2011.
- 3- Clara Delavallée, corruption publiques: facteurs institutionnels et effet sur les dépenses publiques, thèses doctorat sciences économiques, université de paris 1 France, 2007

Les Revues :

- 1- Acosta Fernando, la corruption politico- administrative : émergence ,constitution et éclatement d'un champ d'étude in déviance et société 1985 vol 9 N4.
<http://www.perssee.fr/web/revues/home/prescript/article/ds-0378-7931-1985- num- 9-4-1455>.
- 2- Emmanuelle lavalée ,corruption et ouverture commerciale, cahiers de recherche 2002 – 04, université paris dauphine France.

الفهرس:

المحتويات

الصفحة

أ.....	شكر و عرفان.....
ب.....	إهداء.....
ج.....	قائمة المختصرات.....
01.....	المقدمة.....
07.....	الباب الأول: ماهية الفساد.....
08.....	الفصل الأول: مفهوم الفساد، أنواعه مظاهره و صورته.....
09.....	المبحث الأول: مفهوم الفساد.....
10.....	المطلب الأول: البعد التاريخي للفساد.....
10.....	الفرع الأول: الفساد في العصور القديمة.....
14.....	الفرع الثاني: الفساد في العصور الوسطى.....
15.....	الفرع الثالث: الفساد في العصور الحديثة.....
18.....	المطلب الثاني: تعريف الفساد لغة، اصطلاحا وقانونا.....
18.....	الفرع الأول: الفساد لغة.....
18.....	أولا: في اللغة العربية.....
19.....	ثانيا: في اللغات الأجنبية.....
21.....	الفرع الثاني: الفساد اصطلاحا.....
29.....	الفرع الثالث: الفساد تشريعا.....
33.....	المطلب الثالث: الفساد من منظور إسلامي.....
33.....	الفرع الأول: تعريف الفساد في الشريعة الإسلامية.....
33.....	أولا: تعريف الفساد في الاصطلاح الشرعي.....
34.....	ثانيا: مصطلح الفساد في القرآن الكريم.....
36.....	ثالثا: مصطلح الفساد في السنة.....
38.....	الفرع الثاني: سياسة الاسلام في الوقاية و المنع من الفساد.....
38.....	أولا: أسلوب الترغيب.....
39.....	ثانيا: أسلوب الترهيب.....

42.....	الفرع الثالث: سياسة الإسلام في عقاب الفساد
44.....	المبحث الثاني: أنواع الفساد، مظاهره و صورته
44.....	المطلب الأول: أنواع الفساد
45.....	الفرع الأول: الفساد الإداري
54.....	الفرع الثاني: الفساد السياسي
54.....	أولاً: تعريف الفساد السياسي
58.....	ثانياً: صور الفساد السياسي
65.....	الفرع الثالث: الفساد الاقتصادي
71.....	المطلب الثاني: مظاهر الفساد
71.....	الفرع الأول: مظاهر الفساد في بعض الدول
71.....	أولاً: مظاهر الفساد في الدول العربية
75.....	ثانياً: مظاهر الفساد في الولايات المتحدة الأمريكية
75.....	الفرع الثاني: مظاهر الفساد في الجزائر
80.....	المطلب الثالث: صور الفساد
80.....	الفرع الأول: الرشوة
83.....	الفرع الثاني: المحسوبية
84.....	الفرع الثالث: التسيب الإداري
86.....	الفرع الرابع: استغلال النفوذ و السلطة
88.....	الفرع الخامس: الاعتداء على الأموال العامة و الخاصة
91.....	الفصل الثاني: أسباب الفساد و آثاره
92.....	المبحث الأول: أسباب الفساد
93.....	المطلب الأول: الأسباب الداخلية
93.....	الفرع الأول: أسباب سياسية
100.....	الفرع الثاني: أسباب إدارية
101.....	أولاً: المركزية الإدارية
101.....	ثانياً: عدم تحديد الاختصاصات الإدارية
102.....	ثالثاً: زيادة عدد الموظفين
105.....	رابعاً: الانحراف في استعمال السلطة

105.....	خامسا: ضعف الرقابة الإدارية و الإشراف
106.....	سادسا: سوء تسيير المرافق العامة
108.....	الفرع الثاني: أسباب اجتماعية و ثقافية
113.....	الفرع الثالث: أسباب اقتصادية
117.....	المطلب الثاني: أسباب خارجية
117.....	الفرع الأول: العولمة
123.....	الفرع الثاني: مساهمة التقدم التكنولوجي في انتشار الفساد
125	الفرع الثالث: انتشار الجريمة المنظمة
129.....	المبحث الثاني: آثار الفساد
131.....	المطلب الأول: آثار الفساد على المجال السياسي
131.....	أولا: غياب مبدأ الشرعية
132.....	ثانيا: خلق جو من النفاق السياسي و إهدار حق التصويت
133.....	ثالثا: عدم العقلانية في اتخاذ القرارات
135.....	رابعا: عدم الاستقرار السياسي
136.....	خامسا: هدم النظام السياسي و ظهور حكومات النهب
137.....	ساسا: انتهاك حقوق الإنسان
139.....	المطلب الثاني: آثار الفساد في المجال الإداري
139.....	أولا : تحويل التخطيط إلى عملية صورية
139.....	ثانيا: الحد من فاعلية نتائج جهود التنظيم الإداري
140.....	ثالثا: الإخلال بواجبات الوظيفة العامة
141.....	رابعا: الانحراف بمقاصد القرار عن المصلحة العامة
142.....	خامسا: إعاقة جهود الرقابة
142.....	سادسا: الإخلال بواجبات الموظف للوظيفة العامة
143.....	المطلب الثالث: آثار الفساد في المجال الاقتصادي
143.....	أولا: أثر الفساد على النمو
144.....	ثانيا: أثر الفساد على الاستثمار
146.....	ثالثا: أثر الفساد على الإنفاق الحكومي
149.....	رابعا: أثر الفساد على قيمة العملة الوطنية

149.....	خامسا: أثر الفساد على الصرف الأجنبي.....
150.....	سادسا: أثر الفساد على السوق الأوراق المالية وصناديق الاستثمار.....
151.....	سابعا: نهب موارد الدولة.....
152.....	ثامنا: أثر الفساد على القطاع الضريبي.....
153.....	المطلب الرابع: آثار الفساد في المجال الاجتماعي.....
154.....	أولا: الإخلال بمبدأ العدالة الاجتماعية.....
154.....	ثانيا: انتشار الفقر.....
154.....	ثالثا: زعزعة القيم الأخلاقية.....
155.....	رابعا: مشروعية الأفعال الإجرامية.....
156.....	خامسا: ترسيخ نزعة الأنانية.....
156.....	سادسا: التأثير على الكفاءة و الفاعلية.....
157.....	سابعا: استفحال ظاهرة الظلم.....
157.....	ثامنا: تبيد المساعدات الإنسانية و الدعم الموجه للفقراء.....
159.....	ملخص الباب الأول.....
160.....	الباب الثاني: آليات مكافحة الفساد.....
161.....	الفصل الأول: الآليات الدولية لمكافحة الفساد.....
162.....	المبحث الأول: الآليات التشريعية.....
163.....	المطلب الأول: الاتفاقيات الإقليمية لمكافحة الفساد.....
164.....	الفرع الأول: اتفاقية الدول الأمريكية.....
165.....	أولا: مراحلها.....
166.....	ثانيا: أغراضها.....
167.....	ثالثا: مضمونها.....
170.....	رابعا: تقييمها.....
171.....	الفرع الثاني: الاتفاقيات الأوروبية.....
172.....	أولا: الاتفاقية الأوروبية الجنائية حول الفساد.....
177.....	ثانيا: اتفاقية المدنية بشأن الفساد.....
181.....	الفرع الثالث: اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومكافحته.....

182.....	أولاً: أهدافها.....
183.....	ثانياً: مضمونها.....
190.....	الفرع الرابع: الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.....
191.....	أولاً: أهدافها و مبادئها.....
191.....	ثانياً: مضمونها.....
203.....	المطلب الثاني: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.....
203.....	الفرع الأول: مراحل إعدادها أهميتها وأهدافها.....
204.....	أولاً: مراحل إعدادها.....
206.....	ثانياً: أهمية الاتفاقية و أهدافها.....
207.....	الفرع الثاني: مضمونها.....
213.....	الفرع الثالث: قراءة تحليلية لما جاءت به اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.....
218.....	المبحث الثاني: الآليات المؤسسية.....
218.....	المطلب الأول: دور المنظمات الحكومية في مكافحة الفساد.....
219.....	الفرع الأول: المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (انترپول).....
222.....	الفرع الثاني: البنك الدولي.....
226.....	الفرع الثالث: صندوق النقد الدولي.....
229.....	الفرع الرابع: منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية.....
233.....	المطلب الثاني: دور منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد.....
233.....	الفرع الأول: نشأتها و أهدافها.....
238.....	الفرع الثاني: تمويلها.....
238.....	الفرع الثالث: آليات عملها.....
242.....	الفصل الثاني: الآليات الوطنية لمكافحة الفساد.....
242.....	المبحث الأول: الآليات التشريعية.....
243.....	المطلب الأول: التدابير الوقائية لمكافحة الفساد.....
243.....	الفرع الأول: التدابير الوقائية في القطاع العام.....
243.....	أولاً: التوظيف.....
246.....	ثانياً: التصريح بالامتلاكات.....
245.....	ثالثاً: إقرار مدونات قواعد سلوك الموظفين.....

253.....	رابعاً: الاجراءات الخاصة بالصفقات العمومية.....
258.....	الفرع الثاني: التدابير الوقائية في القطاع الخاص.....
260.....	المطلب الثاني: التدابير القمعية لمكافحة الفساد.....
260.....	الفرع الأول: التجريم و الجزاء لمواجهة ظاهرة الفساد.....
260.....	أولاً: الجرائم التقليدية.....
269.....	ثانياً: الجرائم المستحدثة.....
280.....	ثالثاً: قراءة في السياسة العقابية التي انتهجها المشرع الجزائري.....
283.....	الفرع الثاني: إجراءات التحري المستحدثة لمواجهة ظاهرة الفساد.....
284.....	أولاً: التسليم المراقب.....
286.....	ثانياً: التردد الإلكتروني.....
287.....	ثالثاً : اعتراض المراسلات و تسجيل الأصوات و التقاط الصور.....
288.....	رابعاً: التسرب.....
290.....	المبحث الثاني: الآليات المؤسسية.....
290.....	المطلب الأول: المؤسسات الخاصة بمكافحة الفساد.....
290.....	الفرع الأول: مجلس المحاسبة.....
294.....	الفرع الثاني: خلية معالجة الاستعلام المالي.....
291.....	الفرع الثالث: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته.....
298.....	أولاً: النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته.....
306.....	ثانياً: اختصاصات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.....
309.....	ثالثاً: تقييم دور الهيئة في مكافحة الفساد الإداري.....
314.....	الفرع الرابع: الديوان الوطني لقمع الفساد.....
319.....	المطلب الثاني: دور مؤسسات الدولة في مكافحة الفساد.....
319.....	الفرع الأول: دور البرلمان في مكافحة الفساد.....
320.....	أولاً: فيما يتعلق بالوظيفة التشريعية.....
320.....	ثانياً: الوظيفة الرقابية للبرلمان.....
324.....	الفرع الثاني: دور القضاء في مكافحة الفساد.....
329.....	الفرع الثالث: دور الحكومة في مكافحة الفساد.....
331.....	المطلب الثالث: دور المجتمع المدني و الإعلام في مكافحة الفساد.....

331.....	الفرع الأول: دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد
334.....	الفرع الثاني: دور الإعلام في مكافحة الفساد
337.....	ملخص الباب الثاني
338.....	الخاتمة
334.....	قائمة المصادر و المراجع
360.....	الفهرس